

요 약 문

- 지방정부간 또는 지방정부내 행위주체간 갈등과 협력의 구도는 사례별 상황과 전개과정에 따라 다양한 모습으로 변동하는 가변적인 속성을 지니고 있어 개별, 사례별로 그 원인과 해결을 위한 기제를 도출하는 것이 필요하며, 갈등해결기제의 도출을 통해 충청남도는 지방정부에서 표출되고 있는 갈등의 해결 및 협력촉진을 위한 정책방안을 탐색할 필요가 있으며, 이를 위해 갈등관리 프로세스의 구축이 이루어져야 함
- 본 연구는 충청남도의 기초자치단체에서 발생하고 있는 다양한 갈등사례를 탐색하고 이를 유형화하여 향후 체계적인 갈등관리 프로세스를 구축하고자 하였음
 - 충청남도의 지방정부간 갈등의 발생, 증폭, 지속을 조장하는 원인 도출
 - 충청남도의 지방정부간 발생한 갈등사례를 ①광역과 기초자치단체간 갈등과 협력 사례, ②기초자치단체간 갈등과 협력 사례, ③중앙정부와 기초자치단체간 갈등과 협력 사례 등으로 분류하고, 갈등의 내용별 ①넘비, ②핍피, ③관할구역, ④사무권한 등으로 갈등사례를 유형화하여 체계적인 사례수집과 분석
 - 각 사례 유형별 갈등관리를 위한 프로세스 구축
 - 연구결과를 통해 충청남도의 상생협력 및 갈등관리 정책의지를 홍보하고 이를 통해 지역발전 추구
- 본 연구는 충청남도의 기초지방자치단체를 대상으로 발생한 갈등사례의 실태를 분석하고 이를 토대로 갈등사례를 유형화하여 갈등관리를 위한 체계를 구축하고자 하였음
 - 17개 갈등사례에 대한 분석과 150여명의 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 충청남도에서 발생하고 있는 갈등의 유형과 갈등단계별 어떠한 요인이 갈등의 수준을 증폭시키거나 갈등해결의 실마리를 도출하는데 중요한 역할을 하였는지 분석하였으며, 협력적 계획의 틀 속에서 갈등관리 프로세스를 고안하기 위한 논의를 전개하였음
- 향후 충청남도의 갈등관리 프로세스를 구축함에 있어서 다음과 같은 관점에서 갈등관리를 위한 기틀을 마련한다면, 갈등에 앞서 상생을 위한 협력방안을 갈등당사자간에 도출하는데 있어서 도움이 될 것으로 판단됨
 - 이해당사자간 상호작용과정으로서의 계획

- 의사소통의 합리성을 기반으로 한 계획과정
- 지역적 역량 형성과정으로서의 계획
- 계획수립과 집행과정의 연계
- 본연구의 결과, 정책적 시사점 및 활용효과를 살펴보면 다음과 같음
 - 포럼 운영 및 실제 충남지역의 갈등관리 프로세스로 최대한 활용하여 갈등해소 및 갈등관리를 통한 상생협력 모색이 가능하며, 충남이 갈등관리 프로세스 구축에 있어 선도기관으로 확고히 자리매김할 수 있을 것으로 기대됨
 - 향후 유형화(typology) 분석을 통한 1단계 연구를 보다 구체적으로 활용가능한 수준으로 만들기 위하여 2008년도에는 「제2단계: 갈등관리 유형화에 따른 충청남도 갈등조정 방안 연구」를 연속적으로 추진해야 할 것임

목 차

요 약 문

제1장 서론

1. 연구필요성	1
2. 연구목적	2
3. 연구 방법	3
4. 주요 연구내용	4

제2장 갈등에 관한 이론적 논의

제1절 갈등의 개념, 영향요인, 관리전략에 관한 논의	7
1. 갈등의 개념 및 주요기능	7
2. 갈등의 다양성과 가변성	9
3. 갈등의 영향요인	13
4. 공공갈등관리에 관한 논의	18
제2절 갈등의 유형화와 실태조사를 위한 분석틀 설정	24
1. 갈등의 구성요소 및 영향요인	24
2. 분석틀의 설정	25

제3장 충청남도 유형별 갈등사례 분석

제1절 갈등사례 분석개요 및 유형화	27
제2절 갈등사례 분석결과	29
I. 기피시설 갈등사례 분석결과	29
1. 천안시 백석동 쓰레기소각장 설치 갈등	29
2. 예산군 축산폐수공동처리장 설치갈등	44
3. 천안시 신방동 분노처리시설 증설공사갈등	47
4. 홍성군 화장장 현대화 사업	49
II. 유치시설 갈등사례 분석결과	54
1. 당진항 분리지정 갈등	54
2. 호남고속철도 분기 구간 갈등	66
3. 홍성의료원 현대화사업 갈등	75
4. 경부고속철도 역 명칭 갈등	83
III. 관할구역 갈등사례 분석결과	97
1. 해상도계갈등	97
2. 서산-태안 예천상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등	106
3. 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등	110
4. 천안-아산 행정구역 조정 갈등	115
5. 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등	119
6. 태안·웅진군간 모래채취 해상갈등	125
IV. 관할권한 갈등사례 분석결과	134
1. 용담댐 수자원배분에 관한 갈등	134
2. 장항국가산업단지 조성관련 갈등	145
3. 공주대학교 교명변경 갈등	160

제4장 충청남도 유형별 갈등관리 설문조사분석

제1절 설문조사 개요	173
1. 설문조사 개요	173
2. 설문조사 내용	174

제2절 설문조사 분석결과	176
1. 갈등유형별 갈등을 유발하는 조직유형	176
2. 갈등단계별 갈등의 표출 양상	177
3. 갈등유형별 갈등수준	180
4. 갈등유형별 갈등상황 주도자	181
5. 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정 기구의 유무	182
6. 갈등단계별 갈등영향요인	184

제5장 갈등유형별 갈등관리전략의 구축

제1절 갈등사례분석결과 요약	187
1. 갈등사례 분석 유형	187
2. 갈등사례분석결과	188
3. 지방정부갈등 관련 설문조사결과 요약	198
제2절 갈등유형별 갈등관리전략 구축	202
1. 갈등관리전략의 방향	202
2. 갈등해결을 위한 고려요인	203
3. 갈등유형별 갈등관리 전략	210
4. 협력적 갈등관리 프로세스 구축	214

제6장 결 론

< 참 고 문 헌 >

1. 국내문헌	233
2. 외국문헌	234

표 목차

<표 2-1> 갈등개념에 대한 학자들의 정의	8
<표 2-2> 경쟁적 과정과 협력적 과정	12
<표 2-3> 정치행정적 환경의 구성요소	18
<표 2-4> 갈등관리 유형	20
<표 2-5> 갈등실태분석 구성요소	24
<표 2-6> 갈등 영향요인	24
<표 3-1> 갈등사례 개요	27
<표 3-2> 천안시 백석동 쓰레기소각장 설치 갈등의 주요 전개과정	31
<표 3-3> 예산군 축산폐수공동처리장 설치갈등의 진행과정	44
<표 3-4> 천안시 신방동 분노처리시설 증설공사갈등의 진행과정	47
<표 3-5> 홍성군 화장장 현대화 사업의 주요 전개과정	49
<표 3-6> 당진항 분리지정 갈등 사례의 진행과정	55
<표 3-7> 쟁점별 양 자치단체의 주장	58
<표 3-8> 호남고속철도 분기 구간 갈등 전개과정	69
<표 3-9> 홍성의료원 현대화사업 갈등의 진행과정	76
<표 3-10> 경부고속철도 역 명칭 갈등의 주요 전개과정	85
<표 3-11> 해상도계갈등의 진행과정	98
<표 3-12> 예천상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등의 진행과정	107
<표 3-13> 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등의 진행과정	111
<표 3-14> 천안-아산 행정구역 조정 갈등의 주요 전개과정	116
<표 3-15> 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등의 주요 전개과정	119
<표 3-16> 태안·웅진군간 모래채취 해상갈등의 주요 전개과정	126
<표 3-17> 용담댐 수자원배분에 관한 갈등의 주요 진행과정	136

<표 3-18> 용담댐 용수배분 관련 갈등당사자 및 참여자 입장	138
<표 3-19> 장항국가산업단지 조성관련 갈등의 전개과정	146
<표 3-20> 공주대학교 교명변경 갈등의 주요 전개과정	161
<표 4-1> 응답자 특성	173
<표 4-2> 갈등단계별 갈등의 표출양상	174
<표 4-3> 갈등유형별 갈등을 유발하는 조직유형	176
<표 4-4> 갈등단계별 갈등의 표출양상	179
<표 4-5> 갈등단유형별 갈등수준	180
<표 4-6> 갈등상황 주도자	181
<표 4-7> 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정기구의 유무	183
<표 4-8> 갈등단계별 갈등영향요인	184

그림 목차

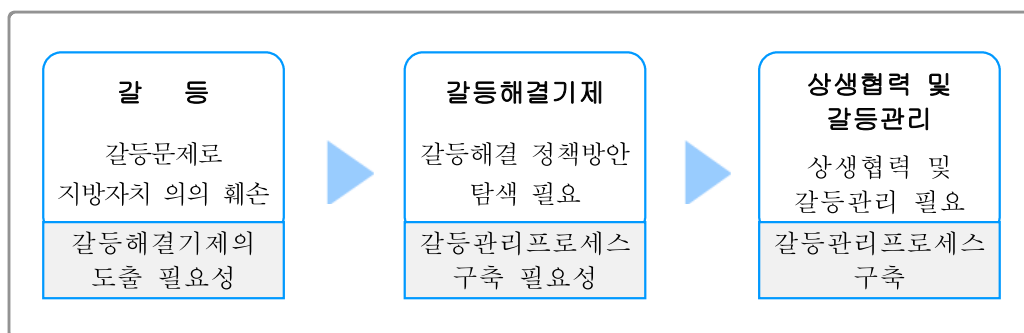
<그림 1-1> 갈등해결기제 도출 필요성	1
<그림 1-2> 본 연구의 목적	2
<그림 1-3> 연구추진체계	5
<그림 2-1> 시간의 경과에 따른 갈등의 진행과정	11
<그림 2-2> 갈등과 협력의 인과구조	12
<그림 2-3> 갈등당사자간 갈등변화와 대응의 상호작용	22
<그림 2-4> 분석틀 설정	25
<그림 5-1> 갈등사례 분석 유형	187
<그림 5-2> 갈등관리전략의 방향	202

제1장 서론

1. 연구필요성

- 민선자치시대에 지방정부는 권한과 위상이 높아진 만큼 자율적이고 규범적인 존재이어야 함에도 불구하고 지방정부간 갈등문제와 이의 부작용으로 지방자치의 의의가 훼손
- 지방정부간 또는 지방정부내 행위주체간 갈등과 협력의 구도는 사례별 상황과 전개과정에 따라 다양한 모습으로 변동하는 가변적인 속성을 지니고 있어 개별 사례별로 그 원인과 해결을 위한 기제를 도출하는 것이 필요
- 또한 갈등해결기제의 도출을 통해 충청남도는 지방정부에서 표출되고 있는 갈등의 해결 및 협력촉진을 위한 정책방안을 탐색할 필요가 있으며, 이를 위해 갈등관리 프로세스의 구축이 이루어져야 함
- 매년 정기적 기획과제 발간으로 연간사업을 정리 및 노하우 축적하고, 이를 홍보 및 활용하여 충남의 상생협력 및 갈등관리 의지 표출할 필요가 있음

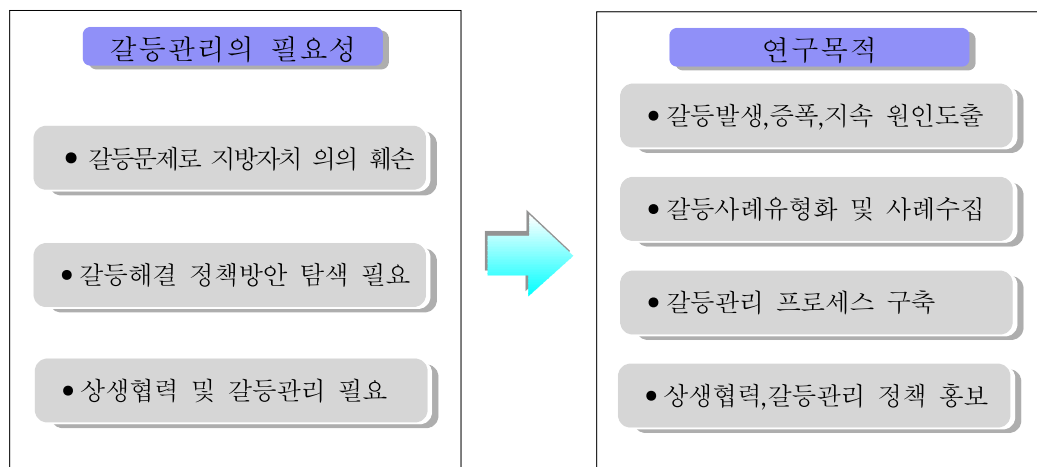
<그림 1-1> 갈등해결기제 도출 필요성



2. 연구목적

- 본 연구는 충청남도의 기초자치단체에서 발생하고 있는 다양한 갈등사례를 탐색하고 이를 유형화하여 향후 체계적인 갈등관리 프로세스를 구축하고자 함
- 첫째, 충청남도의 지방정부간 갈등의 발생, 증폭, 지속을 조장하는 원인을 도출하고자 함
- 둘째, 충청남도의 지방정부간 발생한 갈등사례를 ①광역과 기초자치단체간 갈등과 협력 사례, ②기초자치단체간 갈등과 협력 사례, ③중앙정부와 기초자치단체간 갈등과 협력 사례 등으로 분류하고, 갈등의 내용별 ①넘비, ②핍피, ③관할구역, ④사무권한 등으로 갈등사례를 유형화하여 체계적인 사례수집과 분석을 수행하고자 함
- 셋째, 각 사례 유형별 갈등관리를 위한 프로세스를 구축하고자 함
- 마지막으로 연구결과를 통해 충청남도의 상생협력 및 갈등관리 정책의지를 홍보하고 이를 통해 지역발전을 추구하고자 함

<그림 1-2> 본 연구의 목적



3. 연구 방법

- 본 연구는 충청남도의 기초자치단체에서 발생하고 있는 다양한 갈등사례를 탐색하고 이를 유형화하여 향후 체계적인 갈등관리 프로세스를 구축 함을 목적으로 하고 있다는 점에서 각종 연구방법의 종합적인 활용 필요
- 구체적으로 활용될 방법은 문헌연구, 면접조사, 사례조사, 전문가 회의 등으로 이들의 활용 방법을 구체적으로 기술하면 다음과 같음

1) 문헌연구

- 본 연구와 관련된 국내외 경험적 선행연구에 대한 종합적 분석을 통해 연구의 이론적 기초를 마련하고, 지역사회의 갈등사례에 대한 이해를 도모하기 위하여 역사적 접근법을 이용하여 기존문헌 및 자료를 분석하고자 함

2) 사례조사, 설문조사 및 심층면접

- 민선지방자치제가 부활이후 2006년 6월(민선 3기)까지 충청남도내 지방자치단체간 다툼, 쟁점, 관할구역, 사무권한 등과 관련된 사례 등을 분석·정리하여 Data-Base를 구축하고자 함
- 사례조사를 통해 수집된 정보를 토대로 관련 당사자를 대상으로 한 설문조사 및 심층면접을 통해 갈등관리 프로세스의 기반을 조성하고자 함

3) 브레인 스토밍 : 전문가 회의

- 지역사회의 갈등과 협력과 관련한 전문가를 중심으로 전문가회의를 개최하여 브레인스토밍을 실시하여 본 연구의 수행에 활용함. 이들 전문가들은 본 연구의 주제와 관련하여 유사한 선행연구를 수행한 학자들을 중심으로 구성하고 전문가 회의를 통해 본 연구가 의도하는 사례분석을 위한 갈등사례의 유형화 및 정책대안의 적정성과 타당성을 자유롭게 토론함으로써 본 연구결과의 성과를 자체적으로 평가하고 향후 연구방향을 모색하고자 함

4. 주요 연구내용

1) 충청도내 갈등사안 실태조사 및 유형화 분석

- 갈등유발 및 해결의 주체, 갈등형태, 갈등규모, 갈등분야 등을 고려한 유형 분류, 분석
- 충청도내 갈등사안 실태 조사
 - 갈등관리 설문조사: 표본추출방법
 - 도/시/군 갈등관리책임관 및 지역 오피이언 리더그룹 대상 인터뷰 병행
 - 국내외 갈등관리 해결사례 벤치마킹, 해결(해법)방법론 탐색)
 - 자문의견 청취 및 반영
- 조사를 바탕으로 한 유형화

2) 갈등관리 실태 설문조사 및 전문가 인터뷰 실시

- 도·시·군 갈등관리책임관 및 지역 오피이언 리더그룹 대상 인터뷰 병행
 - 연구범위 : 충청남도 및 16개 시·군의 갈등·분쟁사안 대상
 - 충청남도 주관부서(자치행정과 주민생활담당)의 협조를 통한 갈등 실태조사
- 충남발전연구원 연구원과 실무협의를 통해 실질적인 정책대안의 도출

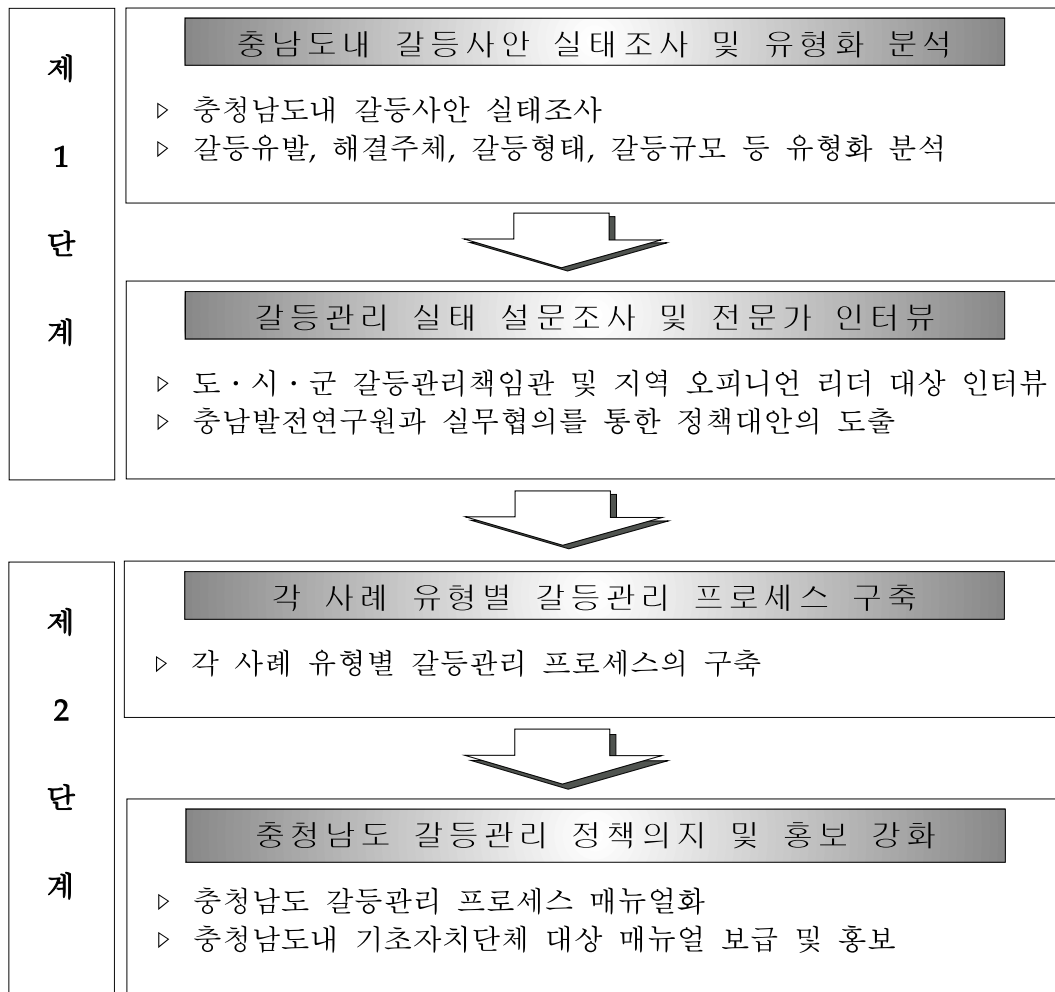
3) 각 사례 유형별 갈등관리를 위한 프로세스 구축

- 충청남도 및 16개 시·군의 갈등·분쟁사안 유형별 해결을 위한 갈등관리 프로세스 구축
 - ①넘비, ②뽕피, ③관할구역, ④사무권한 등으로 갈등관리를 위한 프로세스의 구축
 - 충청남도와 상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼 등의 기관을 통해 갈등관리 프로세스 체계적으로 관리하기 위한 시스템의 구축

4) 충청남도 상생협력 및 갈등관리 정책의지 및 홍보 강화

- 충청남도 상생협력 및 갈등관리를 위한 프로세스의 매뉴얼화
- 기초자치단체를 대상으로 한 매뉴얼의 보급 및 홍보

<그림 1-3> 연구추진체계



제2장 갈등에 관한 이론적 논의

제1절 갈등의 개념, 영향요인, 관리전략에 관한 논의

1. 갈등의 개념 및 주요기능

- 갈등은 사람들이 동시에 달성할 수 없는 현재의 열망에 대하여 이해관계나 신념의 다양성을 인식하게 됨으로써 발생하며, 여러 가지 목표 및 활동이 다른 측면의 그것과 양립할 수 없다고 인식되는 경우에 표출되며, 양립할 수 없다는 인식과 무엇인가를 달성하려고 하는 일방의 의도를 다른 일방이 인식하게 되면서 발생하게 됨
- 갈등은 개인의 변화 및 사회적 변화의 근원으로 작용하게 되며, 타인과의 상호작용을 통한 자연적인 성장의 발로가 됨. 이와 같은 상호작용을 통해 형성된 여러 가지 선택의 양태가 바로 갈등인 것임(Lulofs & Cahn, 2000)
- 갈등의 개념을 단일한 관점에서 접근하는 자체가 매우 곤란하며, 갈등은 인간의 심리학적 측면에서 개념정의가 이루어졌던 것이 오늘날에는 조직관리학적 측면, 더 나아가서는 사회정치학 등의 여러 학문분야로 확대(최창호, 1999)
- 결국 갈등의 개념은 Fink(1968)의 지적처럼 갈등의 주체, 범위, 대상 등에 따른 연구자들의 문제제기에 따라 다양하게 전개될 수도 있을 것이며, 이러한 내용들을 요약하면 다음과 같음
 - 첫째, 갈등주체의 문제로서 과연 어떤 사회적 단위 혹은 요소를 갈등의 소유자 내지는 당사자로 볼 수 있느냐는 것임. 이 경우 개인의 내적 갈등, 개인간 갈등, 개인과 집단간 갈등, 집단과 집단간 갈등, 기타 사회 제 구성요소들간 갈등 등이 중심 논제가 됨
 - 둘째, 갈등의 범위가 관련된 문제로서 갈등을 공개적이고 예리한 토론으로 파악할 것이냐

혹은 노출되지 않은 집약적인 긴장상태로 볼 것이냐의 논의임. 이는 결국 내재화된 현상을 갈등으로 볼 것인지 또는 현재화된 현상을 갈등으로 볼 것인지, 아니면 양자 모두를 갈등으로 볼 것인지 등의 논제와 연결됨

- 셋째, 갈등대상과 관련된 문제로 원인이나 효과를 갈등개념에 포함할 수 있는가의 논의로 실제적으로 기존 연구에서 갈등은 ①항상 둘 이상의 행동주체 사이에 발생, ②갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견의 불일치, ③양립할 수 없는 상황의 발생, ④상호작용, ⑤일회적, 단선적인 것이 아닌 동태성을 가진다는 점 등의 공통된 요소를 가지고 있음(Lulofs & Cahn, 2000; 최해진, 2004; 강인호 외, 2004).

<표 2-1> 갈등개념에 대한 학자들의 정의

학자	갈등 개념
Deutsch(1973)	양립 불가능한 행위가 발생하는 현상으로 갈등을 폭넓게 해석
Schmit & Kochan(1972)	상충적인 목표의 인식을 통해 전개되는 방해나 차단과 같은 형태의 산출물
박동서(1987)	개인이나 집단 등 행동주체간에 현재적, 잠재적으로 나타나는 동태적이고 대립적인 상호작용과정
김영중(1996)	양립 불가능한 목표달성과 자원의 제약이라는 상황 아래서 이를 인식한 관련당사자 사이에 형성되는 동태적 상호관계
김기태(1996)	조직 내에서 목표의 양립, 자원과 업무배분의 비합리, 지각상의 차이 등이 존재할 때 행동주체간에 일어나는 대립적 내지 적대적 상호작용
Pondy(1969)	심리학적 성격을 바탕으로 갈등을 심리적 대립감과 대항적 행동을 내포하는 동태적인 과정
Katz & Kahn(1978)	두 개체 중 어느 한 쪽의 행위가 다른 한쪽의 저항에 대항하여 특정한 결과의 발생을 방지하거나 강요하는 경향을 띠는 등 서로가 직접적으로 상호작용
Minnery(1985)	정책결정에 관여된 주체들이 정책대안을 선택하거나 결정하는데 있어서 제약을 받는 상황

- 이러한 공통적인 요소가 언제나 끝까지 진행되는 것은 물론 아니며, 어느 단계에서 끝나거나 전 단계로 되돌아가거나 혹은 다른 단계로 전이할 수도 있음. 이렇게 본다면, 갈등의 조건은

갈등 주체가 있고, 서로 갈등이라고 느끼고, 양립할 수 없는 상황이 존재하며, 상호작용이어야 함. 그리고 이때 갈등과정은 동태적이라 부를 수 있게 됨(강성철 외, 2006:27-35).

○ 갈등의 주요기능

- 첫째, 갈등은 타인들과의 관계에 있어서 경계를 설정하기도 하며, 기존 관계를 청산하는 계기
- 둘째, 갈등은 집단 내의 구성원의 결속을 강화할 수도 있지만, 집단의 능력을 파괴할 수도 있음
- 셋째, 작업집단 내에서의 갈등은 집단의 목표 및 열망을 명확히 하는 데에 도움이 되지만, 집단을 분열시킬 수도 있음
- 넷째, 갈등은 사람들의 정당한 이해관계의 조화뿐만 아니라 분열을 조장할 수 있음
- 다섯째, 갈등의 개인적 경험은 사람들이 유사한 상황에서 다른 사람들에 의한 경험을 느끼기 시작함에 따라 감정이입의 계기

2. 갈등의 다양성과 가변성

1) 갈등의 다양성과 가변성 개념

- 현재까지 지방정부의 갈등에 관한 연구들이 지니고 있는 근본적인 문제는 갈등과 협력의 요인들을 소수의 개별 사례들에 한정하고 있어 이들이 제시하고 있는 요인들의 설명이나 정책방안의 효용성이 다른 사례에 그대로 적용될 수 없다는 점이며(사례의 다양성), 게다가 사례의 전개과정에 따라 반전될 수 있는 갈등관계의 시기별 가변성을 설명할 수 없는 단점도 내포하고 있음(시기별 가변성)(강성철 외, 2006:124-126)
- 지방정부의 갈등 구도란 사례별 상황 및 전개과정에 따라 다양한 모습의 조합으로 유형화될 수 있는 가변적인 성격을 지니고 있음
 - Mitchell(1981)은 갈등의 누적순환과정모형(Cumulative-Cycle Model)을 제시하면서 어떤 계기가 되는 조건으로 말미암아 갈등이 진행되는 경우 시간이 경과함에 따라 그 갈등의 수준이 변한다고 주장
 - 즉 갈등관리방법에 따라 갈등의 수준이 감소하거나 아니면 계속적, 누적적으로 다음 사건

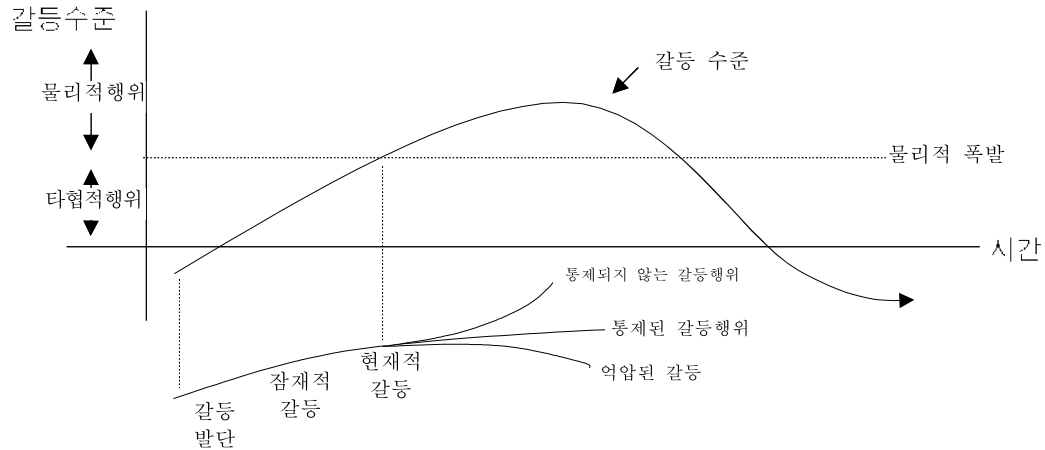
과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전되어 순환의 형태를 취하게 됨

- Walton & Dutton(1969)에 의하면 개인적 갈등에는 ①갈등의 이슈, ②잠재화된 갈등을 촉진시키는 상황, ③당사자의 행동, ④갈등의 결과 등 네가지의 갈등요소가 있으며, 이는 순환의 형태를 취한다고 보고 있음
 - 대립하고 있는 두 행위주체 사이에 잠재적 갈등이 존재할 때에는 오직 이슈만 존재하지만, 계기가 되는 사건이 발생하면 잠재적 갈등이 현재화하게 되며, 그 결과로서 일어나는 갈등행동은 일반적으로 해결결과 때문에 마침내 진정되어 다시 돌발할 때까지는 경시됨 (이재규, 1998).
- 당사자간의 상호의존과 신뢰, 갈등해결을 위한 양 당사자들의 노력이 필요하고 그 노력들이 변화하지만, 갈등만큼 그 과정이 복잡하고 현재화하지는 않음. 따라서 갈등의 단계를 체계적으로 분류하여 살펴보는 것이 필요함
- 본 연구에서는 갈등의 다양성과 가변성을 논의의 중요한 요인으로 제시하고자 하며, 갈등의 다양성은 크게 ①님비, ②핍피, ③관할구역, ④사무권한 등으로 구분하고, 가변성은 발생발생기, 증폭기, 해결기로 구분하고자 함

2) 갈등 가변성

- 누적갈등순환과정모형(Cumulative-cycle Model)에서는 어떤 계기가 되는 조건으로 말미암아 갈등이 진행되는 경우 시간이 경과함에 따라 그 수준이 변함. 즉 갈등관리방법에 따라 수준이 감소하거나 아니면 계속적, 누적적으로 다음 사건과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전되어 순환의 형태를 취하게 됨(이재규, 1986: 335)
- 월턴(R. Walton)에 의하면 개인적 갈등에는 ①갈등의 이슈, ②잠재화된 갈등을 촉진시키는 상황, ③당사자의 행동, ④갈등의 결과 등 네 가지의 갈등요소가 있으며, 이는 순환의 형태를 보임
 - 대립하고 있는 두 행위주체 사이에 잠재적 갈등이 존재할 때에는 오직 이슈만 존재하지만, 계기가 되는 사건이 발생하면 잠재적 갈등이 현재화하게 되며, 그 결과로서 일어나는 갈등행동은 결과 때문에 마침내 진정되어 다시 돌발할 때까지는 경시됨

<그림 2-1> 시간의 경과에 따른 갈등의 진행과정



- 현재화된 갈등은 통제되지 않는 갈등행위를 보이기도 하며, 통제된 갈등행위를 보이기도 하며, 억압된 갈등이 되어 잠재적 갈등상태로 돌아가는 경우도 있음. 통제되지 않는 갈등행위는 갈등수준이 높을 경우에 해당되며, 통제된 갈등행위는 갈등의 대상이 되는 상대와 건전한 긴장상태를 유지하는 것으로 긍정적인 행위의 결과를 만들어 낼 수 있음. 하지만, 갈등당사자 또는 상대방 중 일방의 갈등수준이 현저히 낮아질 경우 현재화된 갈등은 잠재적 갈등상태로 돌아가게 되거나 갈등이 고조된 행위자는 갈등해결을 회피하게 됨. 이러한 경우를 억압된 갈등으로 볼 수 있음

3) 갈등의 인과구조

- 거시적으로 사회체제의 갈등은 일정한 인과구조로 구성되어 있으며, 사회체제내에서의 구성원의 이해관계나 권력관계가 표출되어 자원분배의 불평등이 나타남에 따라 갈등이 발생되고, 이러한 갈등은 다시 사회체제를 재조직화하는 동인으로서의 기능을 하게 됨
- 이와같이 사회체제의 갈등과정은 갈등의 인과구조에 따라 대립 및 갈등의 부정적 현상과 경쟁 및 협력의 긍정적인 현상이 존재하는 이원적 복합구조를 가지고 발생하게 됨
- 사회적 갈등의 인과구조의 과정에서 발생하게 되는 상호의존성 차원의 경쟁적 과정과 협력적 과정은 <표 2-2>과 같이 커뮤니케이션, 지각, 타인에 대한 태도, 과정지향성 등의 측면에서 대조적인 특징을 보임

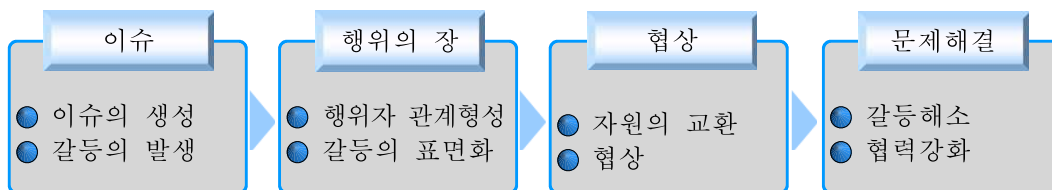
<표 2-2> 경쟁적 과정과 협력적 과정

구분	경쟁적 과정	협력적 과정
커뮤니케이션	-커뮤니케이션의 오도, 회피, 정보 염탐	-정확, 솔직한 정보교류
지각	-차이와 위협에 민감 -반대감정 자극 -타인의 관점 회피	-유사성과 공통적 이해에 민감 -타인들의 관점 수용
타인에 대한 태도	-의심과 적대감 -타인이용 의향 -상호불신	-우호적인 태도 -협조적인 반응 -상호신뢰
과업지향성	-분업방해 -자원공유방해 -활동조정방해 -갈등의 일방적 자극 -일방의 권력 증대 -강압, 위협, 기만사용	-분업, 생산성 향상 -자원공유와 조정 -갈등의 건설적인 해결 -쌍방의 이해조정 -갈등관계의 범위 축소 -쌍방의 권력과 자원향상

자료 : Deutsch, Morton, 1973, The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process, New Haven: Yale University Press.; 사득환, 2002, “정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력,” 한국지방자치학회보, 14(1).

- 경쟁적 과정에서의 커뮤니케이션은 커뮤니케이션의 오도나 회피 등의 행위가 표출되지만, 협력적 과정에서의 그것은 정확하고 솔직한 정보교류의 기능을 수행하게 됨. 타인에 대한 태도의 경우 경쟁적 과정에서는 적대적이며 상호불신의 모습으로 나타나지만, 협력적 과정에서는 우호적이며 상호신뢰의 태도를 보이게 됨(강성철 외, 2006:126-132).
- 갈등과 협력에 관한 논의를 행위자들간 관계 차원에서의 갈등과 협력의 관계에 적용하면 <그림 2-2>과 같음

<그림 2-2> 갈등과 협력의 인과구조



- 특정문제는 제도적·행태적 측면의 영향요인에 의해 행위의 장으로 이동하게 되어 교환이나 협상을 위한 논쟁 및 협의의 대상이 되며, 그 논의의 결과에 따라 궁극적으로는 행위자간 관계의 방향성이 형성됨
 - 이러한 방향성은 행위의 장에서 전개되어 온 다양한 행위자들의 이해관계 지향적 행태가 시간의 흐름이나 그 밖의 요인에 따라 어느 정도 정리되어 가장 직접적인 이해관계자 혹은 갈등의 상대방이 명확히 드러나고 핵심적인 쟁점이 파악되면서 교환과 협상의 과정으로 이어지게 되는 것임
- 교환·협상과정에서 주요 행위자는 이해당사자간 자원이나 권력의 교환 혹은 갈등의 단초가 된 문제의 해결을 위한 협상활동을 전개함. 행위의 장에서는 물론 교환·협상의 단계에서도 주요 행위자들의 역동적 활동이 전개되는데, 이 과정에서 주요 행위자들의 행태는 경쟁적이거나 협력적인 모습을 보이게 됨
- 하지만 경쟁의 정도가 심하고 갈등의 정도가 극에 달하게 되면 특정문제는 행위의 장으로 환류(feedback)되어 새로운 국면에서 다시 전개될 수 있음. 또는 교환·협상의 단계를 거친 특정문제가 종전에 다양한 행위자들간의 상호작용의 결과로 정의된 것과 전혀 다른 새로운 문제나 갈등을 야기할 수도 있음
- 본 연구에서는 갈등과 협력의 관계를 <그림 2-3>과 같은 인과구조의 관계로 규정하고자 함

3. 갈등의 영향요인

1) 제도적 요인

- 어떤 문제에 대한 과정으로서 나타나는 갈등이나 협력의 문제를 제도적 분석틀을 통해 분석해 볼 수 있음. 이 경우 가장 중점적인 연구대상은 각 사안과 관련된 행동의 장내에 있는 행위자들과 행동의 상황을 규정하는 일단의 규칙임. 그러나 이러한 규칙들과 마찬가지로 각 사례에서의 행위의 장에 영향을 미치는 그 지역의 사회문화적 특성 및 문제고유의 특성과 물리적 조건 등도 연구의 대상에 포함해야 함
- 이러한 규칙들은 지역의 갈등발생 및 협력유발과 관련한 다양한 수준의 공식적, 비공식적인 제도들임. 즉 갈등과 협력문제는 이해당사자간의 관계에 관한 어떤 규칙에 의해 크게 영향

을 받는 사회적 현상임

- 갈등의 경우 사안과 관련 법률이나 시행령, 혹은 정부의 관련정책 등의 변화가 각 지방정부 행태의 변화를 초래할 수 있으며, 이것은 갈등문제 해결과 밀접히 관련되어 있고 동시에 각 지방정부가 가장 쉽게 통제 조정할 수 있음
- 특히, 이중에서 제도적 접근과 요인도출의 관점에서 가장 주목하는 관심사는 바로 사용된 규칙이며, 지방정부의 갈등에 대한 제도적 접근방법에서 가장 중요하게 다루어지는 것은 제도로서의 일단의 사용된 규칙임
- 일반적으로 기존의 제도적 요인은 갈등해소와 협력증진을 위한 공식적 제도와 협상의 장에서 활용되는 비공식적 제도로 나눌 수 있음. 주목할 것은 제도를 일반적으로 종합하여 볼 때 공식적, 비공식적 제도로 나누어 봄은 모든 제도 연구자들의 공통점이었음. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

(1) 공식적 제도 분류

- 공식적 제도는 현재 갈등 및 분쟁을 해결하기 위해 공식적 제도적 장치로는 크게 갈등당사자 간의 조정에 의한 방법과 제3자에 의한 조정방안으로 크게 2가지로 분류
- 당사자 갈등조정이란 지방정부간에 갈등이 발생했을 때 당해 지방정부들이 스스로 직접 갈등해결을 위한 조정활동을 하는 것을 말함. 이를 위해 지방자치법 제142조와 제149조에서 각각 행정협의회와 지방정부 조합을 결성할 수 있도록 하고 있음
- 제3자에 의한 갈등조정제도로는 중앙부처, 중앙분쟁조정위원회 및 시도지사, 지방정부 분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 행정심판 등이 있음

(2) 비공식적 제도 분류

- 비공식적 제도는 협상과정에서 활용되는 것으로 그동안의 관련 국내외 연구들에서 제시된 것을 종합하면 9가지 유형으로 분류할 수 있음

① 참여규칙 : 참여규칙은 공동 의사결정의 상황에서 문제를 해결하기 위해서는 갈등당사자들

이나 이해관계자가 직접 참여하여 지속적인 토론과 논변과정을 통하여 문제의 해결책을 찾아가는 참여규칙

- ② 분해규칙 : 분해규칙은 복잡하고 불확실한 상황에서 갈등문제를 해결하기 위해서는 갈등문제를 쟁점별로 분해하거나 범주화해서 문제를 해결해 나가는 것
- ③ 자원규칙 : 자원규칙에는 자원확대규칙과 자원교화규칙
- ④ 조정자 규칙 : 갈등 당사자간의 자율적인 갈등조정방법을 강조하지만 지방정부간의 갈등의 분쟁조정과정에서는 당사자간의 해결이 어려울 경우 제3자의 갈등조정자가 개입
- ⑤ 정보공유규칙 : 정보공유의 규칙은 두 집단간의 갈등관계를 협력관계로 전환하는데 핵심적인 요소가 정보
- ⑥ 결정규칙 : 결정규칙은 결정절차와 관련됨. 갈등당사자 사이의 협상고정 상에서 결정절차는 갈등문제의 구조와 상황에 따라 다양해 질 수 있음
- ⑦ 지식결합규칙 : 지식결합규칙은 전문적 분석과 상식적 판단의 결합으로 만들어지며, 공동의사 결정의 필요성이 클수록 분석적 방법보다는 협상, 타협, 영감 등의 비분석적 방법이 필요함
- ⑧ 부정적 학습규칙 : 부정적 학습규칙은 갈등문제의 심화와 협력 장애요인이 될 수 있는 것임. 학습규칙은 기존의 선례나 해결규칙이 존재하는 갈등은 보다 쉽게 해결될 수 있다는 것이며 특히 기존의 경험을 긍정적으로 학습하였는가, 부정적으로 학습하였는가 하는 것이 갈등해결에 중요한 요인으로 작용
- ⑨ 조직화 규칙 : 조직화 규칙은 갈등문제의 구조가 비용과 편익분리구조일 경우 갈등당사자들의 조직화정도는 갈등의 해결가능성에 영향

2) 행위자 특성 요인

- 지방정부간에 특정문제에 있어서는 서로의 갈등상황에서 갈등해위자들이 이해관계와 함께 보이는 특성에 따라 갈등요인과 협력요인이 발생할 수 있음
 - 지방정부간 갈등구조에서 행위자의 특성이 서로 영향을 미치게 되어, 그 수준이나 정도에 따라 협력관계가 형성되기도 하는 반면, 새로운 문제도 발생시킬 수 있는 것임. 따라서 갈등유형의 다양성에 따라 각 유형별로 해결방안도 차이가 날 수 밖에 없음

- 갈등행태는 갈등당사자가 갈등에 대처해 나갈 때 나타는 가장 가시적인 측면임. 갈등상황에서 회피(avoiding), 통제(controlling), 타협(compromising), 문제해결(problem-solving), 경쟁(competition), 수용(accommodating), 협력(collaboration) 등 갈등당사자의 행동이 표출됨 (Thomas, 1980; Pruitt & Rublin, 1986)
- 갈등의 구성요소(최해식, 2004)로 둘 이상의 당사자, 상호의존성, 커뮤니케이션 내재 등도 있지만, 갈등당사자, 갈등중재자, 외생변인 등에 의해 각 행위자의 특성을 파악하는 것이 이 요인의 핵심사항이라고 볼 수 있음

① 당사자

- 일반적으로 갈등이 발생하기 위해서는 당사자가 필요하며, 갈등은 일방적일 수 없기 때문에 양당사자를 전제하여야 함
- 모든 사회갈등은 둘 이상의 사회적 실체인 갈등당사자들의 상호작용을 포함하며, 갈등당사자가 누구인지의 문제는 갈등의 특성을 잘 나타내 줌
- 갈등 당사자로는 개인, 집단, 조직, 국가 등 그 차원이 다양함
 - 조직상의 요인으로서 조직의 규모, 조직 상호관계, 조직특성 등이 고려되어야 하며, 지방정부간 갈등은 조직의 역할구조 및 기능에 따라 많은 영향을 받으며 조직의 특성에 의해서도 많은 영향을 받게 됨

② 중재자

- 갈등의 해결을 위해서는 대부분 중재자가 필요하며, 특정문제로 갈등이 발생하면 갈등이 당사자 간 협상과 교환을 통해 협력으로 가는 것이 최선의 방법임
- 그러나 갈등당사자간 협상이 여의치 않을 경우 갈등은 지속적으로 갈 가능성이 있으며, 이때 갈등당사자들을 중재할 제3자 개입이 불가피함
 - 이때 제3자는 갈등당사자를 제외한 개인 혹은 집단이 될 수 있음

③ 외생요인

- 외생요인 변수는 일부 환경적 측면과 관련되는 것이지만, 이러한 변수와 관련하여 행위자 특성 측면이 나타날 수 있으므로 이에 대한 고려의 필요성이 있음

- 가령 지역주민의 의식수준이나 관심도, 정치인 또는 시민단체나 언론이 개입하느냐의 여부 혹은 지방 혹은 총선이라는 선거시기에 따라 갈등당사자의 행태에 영향을 다르게 줄 수 있기 때문임

3) 환경적 요인

- 환경적 요인은 정치행정적 환경, 사회경제적 환경 등을 고려해 볼 수 있음
- 정치행정적 환경으로는 각종 선거와 같은 정치적 사건의 존재유무, 중앙정부, 지방정부, 의회, 주민(NGO)간의 상호관계 등을 고려할 수 있음
 - 갈등관련 행위자들의 상호관계가 중요한 변수임. 행위자들을 독립적으로 놓기보다는 이들이 상호간에 벌어지는 다양한 유형과 역학관계 등을 고려해야 함
- 조직환경의 측면에서는 지방정치와 중앙정치 등이 중요한 변수임
 - 갈등문제가 단체장의 재선의지와 그 여부에 따라 협력으로 가는 경우도 있으며, 지방정부 간 갈등상황에서 중앙정부의 개입은 갈등문제가 해결되어 협력으로 갈 가능성이 커지게 됨
 - 또한 지방정부간 상호관계여부와 갈등당사자와 제3자와의 관계임. 다시말해, 갈등은 스스로 해결할 수 없을 때 제3자 개입이 불가피하며, 갈등당사자가 제3자에 대한 신뢰성 여부, 중재안 도출하는 과정에 정당성, 중재안에 대한 갈등당사자의 수용성 등이 중요한 요인으로 작용하게 됨
- 지방정부와 의회간, 지방정부와 주민(NGO)간의 관계도 중요한데, 이들이 갈등문제에 대한 협력수준여부는 갈등해결에 영향을 미치게 됨
 - 또한 지방정부, 지방의회, 지역주민 간에 갈등문제에 대한 합의수준여부가 갈등이 협력으로 이어지는데 영향변수로 작용할 수 있음
 - 주민참여 조장여부는 이들의 의견을 의사결정과정에 반영되는 정도이며, 만약 주민참여를 제한한다면 정부와 주민간 갈등을 초래할 수 있음
- 이상의 논의를 통해 정치행정적 환경은 ①단체장의 의지 및 성향, ②중앙정부의 개입수준, ③제3자의 개입수준, ④지방정부와 의회간 관계, ⑤지방정부와 주민간 관계 등의 구성요소를 고려해 볼 수 있음

<표 2-3> 정치행정적 환경의 구성요소

정치행정적 환경	구성요소
①단체장의 의지 및 성향	- 자치단체장은 재선을 염두에 둔 정치적인 태도
②중앙정부의 개입수준	- 중앙정부의 개입수준
③제3자의 개입 수준	- 제3자에 대한 신뢰수준 - 공개토론이나 공청회 등에서 제시된 갈등발생문제에 대한 해결방안 - 갈등발생문제해결과 관련하여 제3자가 제시한 중재안
④지방정부와 의회간 관계	- 지방정부의 의회간 관계
⑤지방정부와 주민간 관계	- 지방정부와 주민간 관계

- 사회경제적 환경의 요인으로는 주로 경제적 상황을 의미하는 것으로 각급 지방정부들이 현실적으로 처해 있는 경제적 여건은 갈등상황에서 중요한 환경적 요인으로 작용하게 됨
- 국가경제력의 수도권 집중심화로 지방정부의 경제적 여건이 상당히 열악한 상황에서 지방자치제가 실시됨에 따라 각 지방정부들은 지역경제활성화를 지역정책의 우선순위가 되고 있음. 더구나 경제사정이 열악한 일부 지방정부나 재정이 상대적으로 열악한 기초자치단체의 경우 갈등과 협력의 소지가 다른 광역자치단체들간의 관계와 차이가 날 수 있으며, 이에 대한 주민들의 의식수준이나 관심도, 시민단체나 언론의 활동정도도 차이가 날 수 있는 사항임
- 따라서 지방정부의 경제활성화를 위한 여러 노력들이 때로는 갈등 및 협력을 초래할 수 있는 주요 요인이 될 수 있는 것임

4. 공공갈등관리에 관한 논의

1) 공공갈등관리의 개념

- 갈등관리는 일반적으로 목표를 설정하고 그것을 효과적으로 달성하기 위하여 조직활동을 합리적으로 체계화하는 행동과정을 의미하는 과정적 개념으로 정의(오세덕, 1985:3)
- 안광일(1994)은 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이

유리한 결과를 도출할 수 있도록 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정으로 정의하고 있으며, 안성민(1999)은 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 전략으로 보았음

- 이렇듯 갈등관리는 사회일반에서 발생하는 갈등의 관계를 해소하기 위한 전략으로 설명될 수 있으며, 이는 문제의 해결을 통한 편익의 확보를 그 목적으로 하고 있음
- 공공 혹은 정부에서 추진하는 사업(정책)은 혐오시설 또는 비선호시설이 대부분인데, 이러한 사업은 그 성격상 특정 지역에 입지할 경우 그 지역 혹은 근처에 거주하는 주민이나 영업행위를 하는 상인들과 상당한 수준의 이해관계가 발생하게 됨(나태준, 박재희, 2004:50). 사회 전체의 불특정 다수에게는 편익을 주는 반면 사업이 시행되는 해당 지역의 주민과 주변인에게는 오히려 여러 가지 형태의 비용과 희생을 부담시킴으로써 사업과 관련하여 집단적인 갈등을 유발하게 됨
- 이와 같은 공공부문의 사업에 있어서 발생하는 갈등을 공공갈등이라하며, 이는 공공재적 성격, 입지조건의 제약, 설치 및 유지관리의 어려움, 주변지역의 피해 초래 등의 특징을 보임
- 공공갈등은 갈등을 일으키는 주체가 어디냐에 따라 일반적인 갈등관리방법, 협력과 지원체계에 의한 관리방법, 간접관리방법에 의한 전략들이 고려될 수 있음(나태준, 박재희, 2004:51).

2) 갈등관리전략의 모색

- 갈등이 순기능과 역기능의 양면성을 지니는 동시에 제거될 수 없는 것이라고 한다면 (Deutsch, 1973), 갈등의 적절한 관리(교환, 협상)를 통하여 갈등당사자간 행동을 상호협력의 방향으로 유도하는 것은 대단히 중요할 뿐 아니라 사회발전에 기여하는 바가 크다 할 수 있음(Carpenter & Kennedy, 1987)
- 그리고 특정 문제(사건)를 중심으로 갈등요인의 작용 여부 내지는 정도에 따라 갈등이 형성되기도 하고 그렇지 않은 경우가 있을 수 있는데, 양자는 공히 협력과정인 교환과 협상의 절차를 밟게 되는데, 바로 그 과정에서 협력요인이 영향을 미치게 되고, 그 수준이나 정도에 따라 협력관계가 형성되기도 하는 반면, 새로운 문제를 발생시킬 수도 있음

- 갈등관리유형은 크게 다섯가지로 나누어짐. 즉, 나의 이익과 상대의 이익과의 관계설정, 상대와의 관계와 나의 이익 사이의 우선순위설정 등에 따라 유형은 구분된다(Pruitt & Rubin, 1986). <표 2-4>는 각 갈등관리유형의 예를 보여주고 있음

<표 2-4> 갈등관리 유형

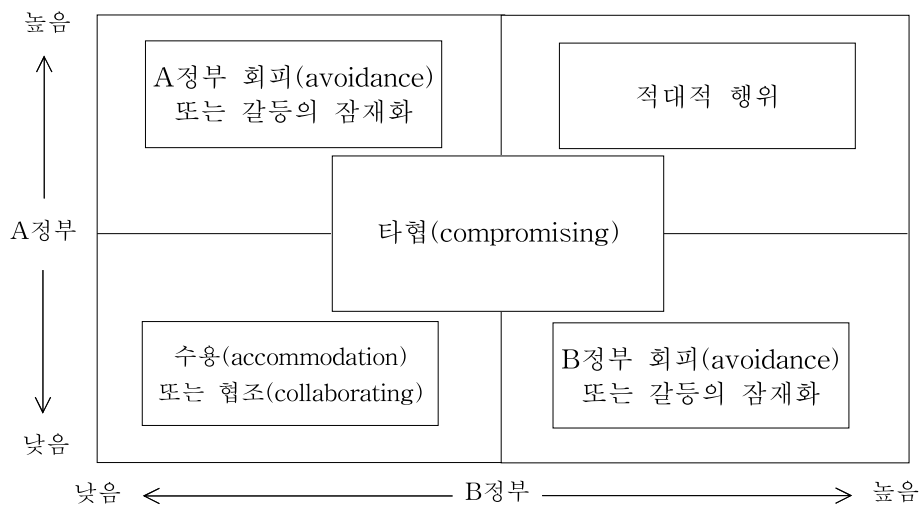
갈등관리 유형	내용
회피형 (avoiding)	① 대응할 시간이 없을 때 ② 문제해결의 가능성이 보이지 않을 때 ③ 상대의 힘과 양보의 정도를 파악할 수 없을 때 ④ 문제해결의 가능성은 보이지 않고 문제의 핵심에 대한 파악도 어려우며 주위만 맴돌고 있을 때 ⑤ 상대방으로부터 제안이나 양보 없이 본인의 기대치를 훨씬 밑돌 때 ⑥ 갈등당사자 서로가 갈등 자체를 모른 척하고 있을 때
수용형 (accommodating)	① 상대의 논리에 설득 당하였을 때 ② 상대의 논리에 100% 동의할 때 ③ 애초에 약속을 지킬 생각이 없이 100% 양보하는 경우 ④ 단지, 싸우는 것이 귀찮아서 100% 양보하는 경우 ⑤ 상대와의 관계가 무엇보다도 중요할 때 ⑥ 상대가 상대적으로 힘의 우위에 있어서 양보하지 않으며 나의 신상에 불이익이 훨씬 많은 경우
통제형 (controlling)	① 나의 힘이 상대보다 우위임을 확신할 때 ② 나의 논리가 상대보다 우위임을 확신할 때 ③ 일을 것이 없다고 판단될 때 ④ 상대와의 관계가 중요하지 않거나, 최소한 해치지는 않는다고 생각될 때 ⑤ 신념이 확고할 때
타협형 (compromising)	① 나의 이익의 일부의 손해도 감수할 때 ② 상대와의 관계가 다소 소원해지는 것도 갈구할 때 ③ 지금 다소의 손해를 감수하는 것이 장기적으로 볼 때, 이익이나 관계 면에서 유리하다고 판단될 때
협동형 (problem-solving)	① 문제해결의 능력이 있다고 믿을 때 ② 문제해결에 대한 추진력이 있을 때 ③ 모두가 100%의 만족을 할 수 있는 방법이 있다고 확신할 때 ④ 중재자를 구할 수 있을 때 ⑤ 나의 이익과 상대의 이익, 그리고 나와 상대와의 관계가 모두 중요할 때

- 회피형은 어떻게 해서든지 갈등을 피하고자 하는 행태로서 사람의 기본 성격이 그럴 수도 있지만, 전략적으로 회피형이 선택
- 수용형이란 자신의 이익은 중요하지 않고 상대와의 관계가 무엇보다도 중요할 때 비용을 지불하고서라도 선택할 수 있는 전략으로, 이는 타고난 성격적인 면도 있으나, 주어진 환경이나 자신이 처해있는 입지 등의 환경을 고려하여 선택
- 통제형 갈등관리유형은 상대와의 관계를 전혀 고려하지 않고 어떤 대가를 치르더라도 자신이 추구하는 목적을 달성하기 위하여 필요한 모든 조치를 취함
- 타협형은 상대와의 관계에서나 서로 추구하는 목표에서 조금씩 손해를 보면서 상호양보하는 선에서 협상하는 유형
- 협동형의 갈등관리전략은 상대와의 관계를 좋은 상태로 유지하면서 서로 원하는 목적을 100% 이상 확보하고자 하는 일종의 윈윈(win-win) 갈등관리전략임. 최근에는 거의 모든 갈등관리가 협동형을 선호하고 있는 추세임. 협동형 갈등관리를 위한 다양한 방법들이 개발되고 실제 현장에서 활동되고 있기도 함(이선우, 2001)
- 갈등의 해결을 위한 전략은 학자들에 따라 다양한 관점에서 논의되고 있는데, 고경훈(2000)은 갈등의 당사자들이 협조전략을 선택하느냐, 갈등전략을 선택하느냐의 선택은 결국 자기 집단에 돌아올 보상을 고려한 결정으로 보았음. 따라서 이러한 갈등상황을 분석하기 위해서는 갈등당사자들이 자신에게 돌아올 편익을 중심으로 자기만족과 상대방의 만족을 계량화하여 전략적으로 선택
- 또한 전영길(1997)은 모의협상을 갈등분석 및 조정가능성 측정지표로 사용하기 위하여 이슈에 대한 찬/반의 형태로 구분하고자 하였음. 이는 어떤 한 이슈에 대해 양 조직이 나타내는 의견일치여부를 이용하여 합의가 가능한 의제와 불가능한 의제를 명백히 구별하기 위한 것이라 할 수 있음. 따라서 조직간의 갈등을 조정하기 위해서는 이슈와 관련하여 집단별로 합의 가능영역의 파악이 선행되어야 한다고 보았음. 그는 이슈와 관련하여 집단별로 찬성과 반대라는 의견의 경향을 파악하여 합의가능영역을 도출하고자 하였음
- Thomas(1976)는 갈등관리의 차원에서 자신의 이익을 만족시키려는 정도와 상대방의 이익을 만족시키려는 정도와 결합시켜 회피, 순응, 협동, 타협, 그리고 경쟁의 다섯 가지 전략을 제안한 바 있음. 사실 Thomas의 주장은 대인적 갈등의 관리방식에 초점을 맞춘 것인데, 이광중(1995)은 그의 모형을 좀 더 발전시켜 집단 간 갈등의 관리방안으로 적용하려고 시도하였

음. 즉, 갈등관리의 전략을 집단목표의 양립성 정도(매우 양립적, 매우 양립불가능적)와 목표 달성을 위한 상호작용의 중요성(매우 높음, 매우 낮음)의 두 차원의 네가지 요소를 조합함으로써 다섯 가지의 갈등관리전략을 도출

- 이상의 논의를 종합하여 갈등당사자간의 갈등관리 및 갈등해소 전략을 모색할 수 있을 것이임. <그림 2-3>은 갈등당사자간의 관계에서 갈등의 수준이 변화함에 따라 대응전략이 달라질 수 있으며, 궁극적으로 어떻게 갈등상태를 해소하거나 증폭시킬 것인지를 짐작케 할 수 있음

<그림 2-3> 갈등당사자간 갈등변화와 대응의 상호작용



자료 : Thomas, K., 1976, "Organizational Conflict", Chapter 7, in S. Kerr(ed.), Organizational Behavior, Chicago: RandMcNally; Rahim, M., 1986, Managing Conflict in Organizations, New York: Praeger.

- 갈등의 해소에 있어서는 무엇보다도 갈등 당사자간의 이해와 협력을 바탕으로 해결하는 것이 바람직하지만, 제3자의 개입을 통해 갈등이 해결되는 경우도 적지 않음. 일반적으로 갈등을 해소하는 방법으로는 크게 당사자간의 조정과 제3자에 의한 조정으로 구분할 수 있음. 당사자간 조정은 외부기관에 의존하지 않고 갈등당사자간에 협상이나 타협, 협력적 문제해결, 광역행정방식을 통해 갈등을 해결하는 것으로서 제3자에 의한 조정보다 그 해결방안의 수용가능성이 높고 갈등의 실질적 해소에 더 접근할 수 있다는 점에서 보다 바람직한 방식

이라고 할 수 있음

- 제3자에 의한 조정은 당사자 간 협상이나 타협에 의한 자율적인 해결방법을 통하여 자율적으로 갈등을 조정하거나 해결하지 못하는 경우에 필요함(강인호 외, 2004)

제2절 갈등의 유형화와 실태조사를 위한 분석틀 설정

1. 갈등의 구성요소 및 영향요인

- 본 연구에서는 갈등실태분석을 위한 구성요소로 갈등의 유형과 갈등의 전개로 구분하여 분석을 수행하고자 함
 - 분석대상은 정부간관계에 따라 ①광역↔광역, ②광역↔기초, ③기초↔기초로 구분
 - 사례성격에 따라 ①기피시설, ②유치시설, ③관할구역, ④관할권한로 구분
 - 갈등의 전개과정은 갈등발생기, 증폭기, 해결기로 구분

<표 2-5> 갈등실태분석 구성요소

구분		내용
갈등 유형	정부간관계	광역↔광역, 광역↔기초, 기초↔기초
	갈등성격	기피시설, 유치시설, 관할구역, 사무권한
갈등의 전개		갈등발생기, 증폭기, 해결기

- 갈등의 영향요인으로 본 연구에서는 제도적 요인, 행위자 특성요인, 환경적 요인을 제시하고자 함
 - 제도적 요인은 공식적 제도와 비공식적 제도, 행위자 특성요인은 갈등당사자, 갈등중재자, 외생요인 등에 의한 각 행위자의 특성, 환경적 요인은 정치행정적 환경, 사회경제적 환경 등을 갈등의 영향요인으로 제시하고자 함

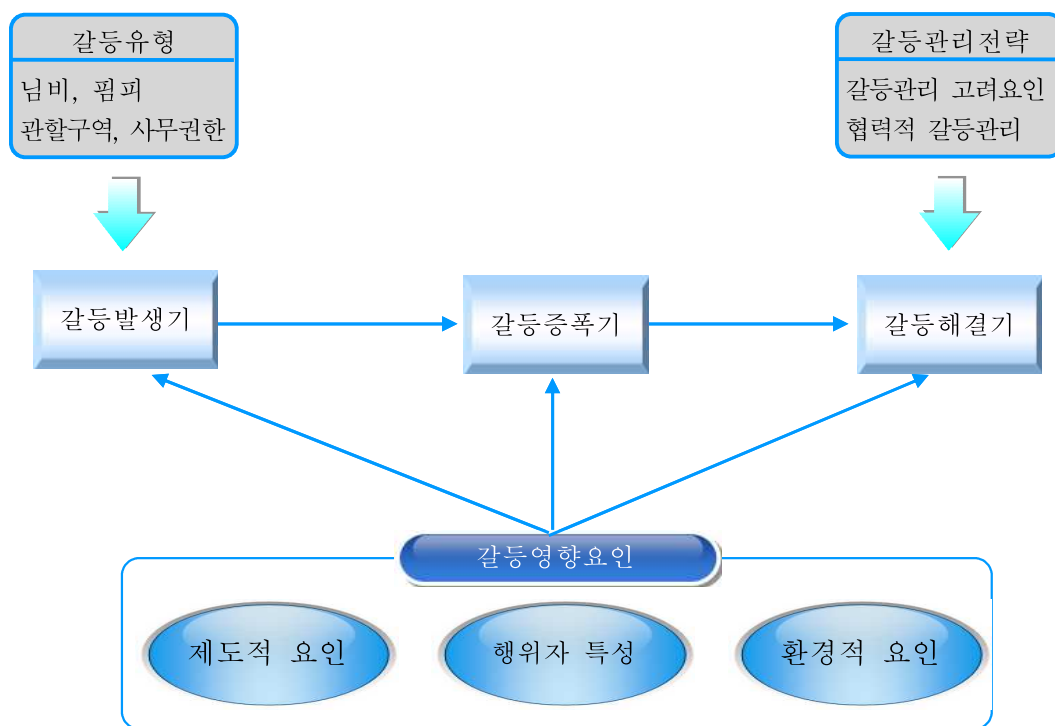
<표 2-6> 갈등 영향요인

구분	내용
제도적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공식적 제도 ○ 비공식적 제도
행위자 특성요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등당사자, 갈등중재자, 외생변인 등에 의한 각 행위자의 특성
환경적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치행정적 환경 <ul style="list-style-type: none"> -단체장의 의지 및 성향, 중앙정부의 개입수준, 제3자의 개입수준, 지방정부와 의회간 관계, 지방정부와 주민간 관계 ○ 사회경제적 환경 <ul style="list-style-type: none"> -각급 지방정부들이 현실적으로 처해 있는 경제적 여건

2. 분석틀의 설정

- 본 연구에서는 갈등유형은 남비, 핼피, 관할구역, 사무권한으로 설정하고 이들 갈등유형별로 갈등의 전개(발생기, 증폭기, 해결기)과정에 따라 어떠한 변화를 보이는지 살펴보고자 함
- 갈등의 전개과정에 있어서의 갈등양태의 변화는 제도적 요인, 행위자 특성, 환경적 요인에 의해 작용하게 됨
- 따라서 본 연구에서는 갈등 전개과정의 변화양상이 갈등영향요인에 의해 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보고자 함
- 분석에서는 개별 사례를 갈등유형의 범주에 맞게 유형화하여 사례분석을 수행하고자 하며, 각 시기별 갈등에 대한 당사자들의 의견에 대한 설문조사를 수행하고자 함

<그림 2-4> 분석틀 설정



제3장 충청남도 유형별 갈등사례 분석

제1절 갈등사례 분석개요 및 유형화

<표 3-1> 갈등사례 개요

정부간관계	사례성격	사례명	여부
광역↔광역	기피시설		
	유치시설	당진항 분리지정	○
		호남고속철도분기선갈등	○
	관할구역	해상 도계갈등	○
	관할권한	용담댐수자원배분	○
광역↔기초	기피시설		
	유치시설	충남도와 홍성군 의료원 현대화사업 갈등	○
	관할 구역		
	관할 권한	장항국가산업단지 조성관련 갈등	○
기초↔기초	기피시설	천안시와 아산시의 쓰레기소각장	○
		예산군축산폐수처리시설갈등사례	○
		천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등	○
		홍성군 화장장 현대화 사업	○
	유치시설	천안시와 아산시의 경부고속철도 역사명	○
	관할 구역	예산상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등	○
		고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등	○
		천안-아산 행정구역 조정 갈등	○
		군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등	○
		태안·웅진군간 모래채취 해상갈등	○
	관할 권한	공주대학교 교명변경 갈등	○
계			17개

- 충청남도의 갈등사례 분석대상은 정부간관계에 따라 ①광역↔광역, ②광역↔기초, ③기초↔기초로 구분하였으며, 사례성격에 따라 ①기피시설, ②유치시설, ③관할구역, ④관할권한 등 4개 성격으로 구분하였음. 이들 유형에 따라 갈등사례를 구분한 결과 총 17개의 갈등사례 발굴(<표 3-1> 참조).
- 본 연구에서는 17개 갈등사례를 기피시설, 유치시설, 관할구역, 관할권한으로 유형화하여 분석하고자 함. 분석의 내용은 사례의 개요, 갈등단계별 요인(갈등발생기, 갈등증폭기, 갈등해결기), 요약 및 결론 순으로 분석결과를 제시하고자 함

제2절 갈등사례 분석결과

I. 기피시설 갈등사례 분석결과

1. 천안시 백석동 쓰레기소각장 설치 갈등

1) 사례 개요

- 천안시 백석동 쓰레기 소각장 설치갈등 사례는 공유재를 둘러싼 이익갈등, 동일한 권한을 가진 지방정부간의 수평적 갈등임. 이 갈등은 지역대립의 표출, 상급자치단체의 소극적 대응의 복잡한 갈등구조를 가지고 있음. 갈등은 천안시와 천안시주민간의 내부갈등에서 출발하여 천안시와 아산시의 외부갈등으로 변화하였고 제3자 조정에 의하여 갈등이 해소되는 과정으로 전개
- 먼저, 내부갈등 단계를 살펴보면 천안시와 관내 백석동 주민들 간의 갈등관계로 파악할 수 있음. 천안시는 관내에서 발생하는 폐기물을 단순매립으로 처리하는데 따른 토양오염 및 절대 매립용량의 한계에 부딪히자 1994년 3월 천안시 백석동 531번지 일원에 종합위생처리장 및 소각시설을 설치하기 위한 도시계획을 공고
 - 도시계획공고를 위한 사전 준비과정에서 천안시는 철저하게 주민들을 소외시키고 사업을 비밀리에 수행
- 이에 주민들의 불신은 높아졌으며 강력하게 반발하였음. 그러나 시와 주민 모두 쓰레기 처리시설의 설치 필요성에는 공감하였으므로 서로 양보하여 매립장을 증설하는 수준으로 합의하였고 1995년 12월 매립장이 완공·운영될 수 있었음
- 그러나 천안시가 1996년 5월 환경영향평가서 초안을 금강환경관리청과 충청남도 및 아산시에 제출함으로써 소각장 설치 재추진계획이 공개되자 주민들은 조직적으로 반발하기 시작¹⁾
- 주민들은 주민대책위를 결성하여 공청회 개최요구와 관계기관(환경처)에 대한 진정 및 집회 그리고 쓰레기 반입 거부 등의 방법을 동원하여 조직적이고 지속적으로 반대
- 쓰레기 반입 중단사태가 여러 차례 반복되던 중 1996년 7월에 쓰레기 반입을 반대하던 지

1) 동양일보 1996년 7월6일, 대전일보 1996년 7월 8일.

역주민과 반입 강행을 시도하던 천안시가 집단 충돌하게 되는 사태가 발생. 이로 인해 갈등은 증폭되었으며 지역사회의 중요한 의제로 확산되었음. 이 같은 갈등의제의 재구성은 당사자간 합의가 난망하다는 것을 반증하였으며, 제3자의 개입을 요청하는 여론이 비등

- 이에 따라 전국적 환경단체인 녹색연합이 중재에 나섬으로서 갈등은 전환의 국면을 맞이하기 시작하였음. 백석동 주민들이 소각시설 설치를 수용하는 대신 그에 상응하는 현실적인 보상 대책²⁾을 제시함으로써 천안시와 관내(백석동) 주민들간의 협상은 타결
- 갈등의 두 번째 단계는 천안시와 아산시의 외부적 갈등임. 이 단계는 소각장설치가 천안시와 천안시 주민간의 합의로 해결되는 듯 했으나 소각시설예정지로부터 인접해 있는 아산시 및 아산시 주민들과 갈등으로 전환되는 과정임. 천안시는 1999년 2월 ‘폐기물처리시설축진 및주변지역지원등에관한법률(이하 폐촉법)’ 개정³⁾으로 아산시에 소각시설설치를 위한 협의를 요청하였음. 그러나 아산시는 소각시설의 환경영향평가가서 인접 아산시지역의 예상 피해와 방지대책을 불명확하게 기술하고 있고 소각시설인근의 주민대상 지원사업에 아산시 해당 지역주민의 참여를 요구하였으나 천안시가 이를 받아들이지 않았다는 이유로 협의를 거부하면서 갈등이 심화
- 세 번째는 갈등해결단계로 천안시와 아산시의 갈등이 제3자 조정⁴⁾에 의하여 갈등이 해소된 단계
 - 천안시는 아산시와의 갈등이 장기화될 것으로 판단되자 일방적으로 소각시설 설치공사를 강행
 - 그리고 1998년 12월 상급자치단체인 충청남도에 양 지방정부의 의견을 조정해 줄 것을 신청하였고, 1999년 4월 15일 환경부 중앙환경분쟁조정위원회(이하 ‘중앙환경조’)에 조정을 신청

2) 주민들의 요구조건은 다음과 같은 내용들이었다. 피해지역 상수도 무상시설 설치, 연세유업의 용수해결, 백석로 확장공사, 농업용수 장기수질 검사, 피해지역 소로 포장, 피해지역의 자연녹지 지역을 주거지역으로 변경, 피해지역으로의 시정사 이전 등.

3) 폐기물처리시설축진및주변지역지원등에관한법률 제9조7항 『입지선정위원회는 입지를 선정함에 있어 선정하고자하는 입지가 다른 지방자치단체의 경계로부터 당해 시설 부지의 경계까지의 거리가 2킬로미터이내인 경우에는 입지를 선정하기 전에 폐기물처리시설설치기관으로 하여금 입지후보지에 대한 타당성조사결과와 당해 부지를 입지를 선정하고자 하는 사유 등에 관한 자료를 첨부하여 당해 지방자치단체의 장과 협의하도록 요청하여야 한다. 이 경우 폐기물처리시설기관은 인접 지방자치단체의 장과의 협의가 이루어지지 아니하는 때에는 환경분쟁조정법에 의한 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청하여야 한다』.1999.2.8개정.

<표 3-2> 천안시 백석동 쓰레기소각장 설치 갈등의 주요 전개과정

기간	개 요
94. 3.14.	천안시 백석동에 소각장시설을 위한 도시계획 공고
94. 6.10	주민 요청에 의한 공청회실시 (천안시)
94. 6.23	제3차 주민궐기대회, 천안역 및 시청앞에 500명 집결 주민요구사항 낭독
96. 5. 9	천안시장 소각장관련 천안시 백석동주민과의 간담회개최
96. 5.27	환경영향평가서 초안제출(금강환경관리청, 충남도, 천안시)
96. 6.12	소각시설에 대한 천안시 인접주민 설명회(마을주민 불참)
96. 6.13	매립장 진입로 바리케이드 천막설치 및 철야대기
96.6.19/6.26	천안시 공무원(청소과장 등)과 백석동 주민과의 대화개최
96. 6.17	종합위생처리장 건설주민반대 시위 (천안 백석동 주민 + 아산시 탕정, 음봉 지역 주민)
96. 6.27	환경영향평가서 초안검토 의견 아산시에 회신
96. 7. 2	쓰레기 반입 재시도 관련 충돌(23명 부상)
96. 7.11	천안시 쓰레기 문제 해결을 위한 중재협의(녹색연합)
96. 7.12	중재협의를 바탕으로 천안시와 주민협의 협약서 작성(1차), 쓰레기 수거 재개
96. 8.26	시설설치 원만한 해결위한 주민 대책위 구성(15명), 통합 폐기물 관리위원회 구성
96.10.10	주민피해 해소대책 강구 1차 진정 (아산시 산동리 주민→충남 도지사)
96.12.23	통합폐기물 관리위원회 1차회의 개최
97. 1. 9	2차 진정(아산시 산동리 주민→도지사)
97. 1.16	통합폐기물 관리위원회 2차 회의
97. 2. 3	통합폐기물 관리위원회 위원 대상 선진지 견학 실시 (목동 소각장외 4개소)
97. 9. 5	환경영향평가 협의완료
98. 1.21	천안시 소각장 인접거주 주민과의 합의서 작성(2차), 주민대책위와 주민 요구 26개 사항 합의 타결(천안시)
98. 1.24	소각시설 입찰의뢰(조달청)
98. 2.17	천안시 생활폐기물종합처리장 (소각시설)건설공사 현장설명회
98.11.3/12.2	천안시, 아산시에 협의 요청(1차, 2차)
98.11.24/12.11	아산시 부동의 회신(1차, 2차)
99.1. 6 - 7	충청남도, 천안시 아산시의 조정신청(아산시 거부) 결렬
99. 1.27	중앙환경분쟁조정위원회에 조정신청(천안시)
99. 5.26	조정회의 개최(당사자 심문 및 조정)
99. 6.14/7.26	중앙환경분쟁조정위원회 조정안 송달 및 완료
99. 8.10	폐기물처리시설 설치계획승인(충청남도지사)
99.10. 4	폐촉법에 근거하여 주민지원협의체 구성(아산시 주민 포함)
01.11.10	공사준공

- ‘중앙환조’에서는 조정안을 마련하여 양 지방정부에 제시하고 이를 수용토록 권고
- 이에 아산시는 ‘중앙환조’의 조정내용이 아산시의 요구내용이 많이 반영되어 있음을 인

식하고 1999년 6월 '중앙환조' 조정안을 수용

- 이를 근거로 충청남도지사는 1999년 8월 10일 폐기물 처리시설 설치 계획을 승인함. 또한 '폐촉법'에 근거하여 아산시 주민을 포함한 주민지원협의체를 구성하고 논의를 통해 지원사업의 규모나 지원액 등 산정
- 이러한 결과로 2001년 천안시 백석동 쓰레기소각장 시설은 준공되었으며 현재까지 이용

2) 갈등단계별 요인

(1) 갈등발생단계

① 제도적 요인

- 갈등의 발생원인으로서 제도적 요인은 다른 요인에 비해서 큰 영향력을 행사하였음. 지방자치설시이후 개정된 폐기물관리법에 폐기물처리에 관한 사무가 자치단체장의 사무로 위임되면서 폐기물처리에 적극적으로 나선 자치단체의 무리한 집행이 갈등 유발
- 또한 환경영향평가법과 폐기물처리관리법 제 31조에 규정된 주민의견수렴절차가 무시되고 인접자치단체와 협의를 회피한 요인이 갈등을 발생시킨 주요한 요인
- 천안시는 발생하는 폐기물을 단순매립으로 처리하고 있어 침출수로 인한 토양오염, 매립장 확보곤란 등의 문제점이 발생하자 환경영향평가를 마치고 94년 3월 14일 쓰레기소각장시설을 위한 도시계획을 공고
 - 이 계획은 1995년 지방자치단체장 선거 직후 개정된 폐기물 관리법 제4조 1항에 의거해 폐기물 처리에 관한 사무가 기초자치단체장의 사무로 위임되고, 그와 함께 광역자치단체장은 기초자치단체장이 본연의 책무를 충실하게 수행하도록 기술적·재정적 지원 및 관할 구역 내 폐기물처리사업에 대한 조정을 해야 할 의무조항의(최송규, 1999:317)제정에 영향을 받아서 나타나게 된 것임
 - 천안시는 소각장 부지선정의 경우 도시계획법에 의거하여 폐기물처리시설지구로 선정하였으므로 사전에 주민의사를 수렴해야 할 법적 제도적 의무는 없다는 입장이었음. 그러므로 적법성과 공정성, 타당성 등에 문제가 없으므로 소각장 설치를 강행하겠다는 주장
 - 그러나 소각장 설치에 반대하는 천안시민들은 첫째, 환경영향평가법과 폐기물처리관리법

제 31조에 규정된 주민의견수렴절차가 완전히 배제된 행정편의주의이므로 반대

- 둘째, 소각장은 경부고속철도역세권과 인접해 있고 생활거주지와 가깝게 위치하고 있어 적당하지 않음
- 셋째, 매립장과 소각장을 설치하면 지하수는 물론이고 농업용수 오염과 대기오염이 필연적임
- 넷째, 후보지 선정에 타당성과 공정성이 결여
- 다섯째, 후보지역은 지하수가 다량 용출되는 지역이라는 점과 온양관측소 기상일지의 실제조사에서 확인된 대로 천안지역이 전반적으로 편서풍임을 감안할 때 쓰레기소각장을 도시의 서쪽에 세우는 것은 위험하기 하다며 설치를 반대
- 아산시의 경우 천안시의 일방적인 시설설치계획과 관련하여 천안시가 갈등을 조장하고 있다고 보았음. 또한 이러한 갈등을 해소하기 위해서는 천안시 백석동 소각장 예정시설을 광역화하는 것이 바람직하다는 입장
- 이를 위해서는 기존의 환경영향평가가 많은 부분을 누락시켰으므로 환경영향평가를 재 실시해야 한다고 요구
- 이와 함께 소각장 주변 아산시 주민들에게는 적극적인 인센티브를 제공하지 않으면서 천안시 주변 지역주민들과의 협의만을 통하여 설치를 강행하려했기 때문에 상호호혜성의 논란을 야기시키고 있다며 천안시의 갈등책임을 강조

② 행위자의 특성

- 혐오시설에 대한 주민들의 거부 의식과 소각시설의 입지결정에 있어서 관내 주민과 아산시, 인접 아산시 주민의 참여와 협의를 회피가 갈등발생의 주요한 요인임. 이러한 천안시의 행정편의주의는 설치예정 지역주민과 아산시의 반발을 불러왔음
- 도시계획 공고를 통해 소각장 설치 사실을 인지하게 된 천안시 백석동 주민들은 이미 백석동 지역에는 공동묘지, 군부대, 예비군 훈련장, 농공단지, 공장오폐수처리장, 쓰레기매립장과 같은 혐오시설 등이 설치되어 여러 가지 불편을 감수하고 있는데 거기에 안전이 보장되지 않은 쓰레기 소각장이 들어선다는 것은 결코 찬성할 수 없다며 강한 반대
- 또한 이 시설의 입지 위치가 인접 자치단체인 아산시 음봉면 · 탕정면과 근접해 있어 아산시 민들의 반대도 직면하게 되었음. 이에 아산시의 경우 천안시의 일방적인 시설설치계획에 대

한 반대 입장을 분명히 함

- 그러나 소각장설치가 꼭 필요하다면 천안시 백석동 소각장 예정시설을 광역화하는 것이 바람직하다는 입장이었음. 이를 위해서는 기존의 환경영향평가가 많은 부분을 누락시켰으므로 환경영향평가를 재 실시해야 한다고 요구
- 이에 대해 천안시는 쓰레기 문제는 주민생활에 밀접한 관련을 갖고 있고 자주 민원의 대상이 되는 중요한 문제이므로 최우선인 사업으로 추진할 것이며 또한 쓰레기 처리량과 관련하여 생활쓰레기의 감량화, 퇴비화, 분리수거 등이 정착되면 매립과 소각으로 대처가 가능할 것임. 기본적으로 백석동 주민들이 반대하는 이유는 넘비현상에 기인한 무조건적인 반대의식이 팽배하여 나타난 것 이라고 주장하면서 강행할 뜻을 굽히지 않았음
- 소각장설치예정지역주민들은 전반적으로 쓰레기소각장 설치사업의 당위성은 인정하나 투명성, 공개화, 구체화 등을 통한 협의로 타결하는 것이 바람직함에도 불구하고 갈등의 직접적인 원인은 주민의견을 청취하지 않았고 행정 편의적으로 일관하여 왔으며 대안이 구체적으로 제시되지 않아 신뢰하기 어렵다는 것임
- 천안시의 소각장 설치 계획공고로 시작된 갈등은 소각장 주변의 천안시 주민, 아산시 주민들과의 간담회와 공청회 등을 통한 설명과 반대 입장을 표명하고 소각장 보다는 매립장 설치에 주민들이 동의가 이루어 졌던 시기

③ 환경적 요인

- 환경적 요인으로 갈등발생에 크게 영향을 미친 요인은 경제적인 요인이었음. 또한 환경영향평가결과도 영향권역 설정과 예방피해 상황조사와 이의 방지대책도 미흡
- 아산시는 소각장설치 예정지역 주변 아산시 주민들에게는 적극적인 인센티브를 제공하지 않으면서 천안시 주변 지역주민들과의 합의만을 통하여 설치를 강행하려한다면서 상호호혜성의 논란을 야기시켜 천안시가 갈등을 더욱 조장한다고 봄
- 소각장 예정시설과 인접해 있는 아산시 탕정·음봉면 주민들은 아산시와 천안시 양 자치단체에 많은 불만을 제기하였음. 먼저 아산시에 대해서는 해당 자치단체의 주민들이 소각장설치 문제로 어려움에 처해 있는데도 불구하고 아무런 관심과 대책을 제시하지 않고 있는 처사에 대하여 비판
- 또한 천안시에 대해서는 소각장이 설치될 경우 재산권 가치의 하락 등으로 많은 피해가 예상

됨에도 불구하고 타 지방자치단체 지역주민들이라는 이유로 아무런 협의나 대책을 강구하지 않고 있다며 극도의 불신을 나타내고 있었음

- 그러나 천안시는 소각장과 같은 환경기초시설의 설치는 어느 곳이라도 민원이 필연적으로 발생하고 후보지역인 백석동의 경우 구릉지를 이루고 있어서 쓰레기 소각장 부지로 적합하다는 판단을 내리고 있었음. 또한 환경영향평가는 하자가 없고 다이옥신 문제는 기술적으로 해결이 가능하며 소각로는 최첨단 시설로 공해문제는 발생하지 않는다고 주장
- 주민 누구나 볼 수 있도록 환경오염 측정판을 설치하여 기준치 이상이면 소각로 가동을 즉시 중단하겠다고 제안

(2) 갈등증폭단계

① 제도적 요인

- 비선호시설의 설치에 대한 주민참여의 제도적 보장은 갈등을 해소·완화하는데 많은 기여를 함. 폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률은 폐기물처리시설 설치관련 주민지원협의체를 구성하여 환경영향평가 및 주변영향지역 결정에 관한 사항을 협의체와 협의 하도록 하고 있었음
- 그러나 폐촉법 제9조에 정한 주민참여 등이 배제되고 절차적 정당성만을 내세워 강행처리하려는 천안시와의 주민간의 충돌이 갈등의 증폭의 1차적 원인
- 두 번째로는 97년 12월 『폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 폐촉법)』 개정으로 소각시설 입지가 인접 자치단체 부지경계선으로부터 2km 이내인 경우, 해당 자치단체와 협의하도록 개정되었기 때문에 양 자치단체간의 갈등은 법 저촉문제로 발전
- 자치단체간의 협의가 이루어지지 않았으며 이 시기 갈등 당사자인 천안시와 아산시는 이 문제를 해결하기 위한 협의회 등의 제도를 통한 문제의 공동처리에 대해서 아무런 노력을 경주하지 않았음. 그로 인해 갈등은 더욱 증폭
- 주민의 반대에도 불구하고 소각장 건설을 강행함으로써 천안시와 주민과의 갈등은 증폭되기에 이르렀음. 이에 천안시의회와 시민단체는 쓰레기 소각장 설치 문제를 전체시민의 의제로 변화시키면서 갈등해결을 위한 협의체 구성을 위하여 노력
- 이러한 노력의 결과로 1996년 7월 11일 환경시민단체인 녹색연합의 중재로 '천안쓰레기 매

립문제 해결을 위한 긴급중재모임'을 구성하게 되었고 문제해결을 위한 협약서를 작성

- 협약서의 주요내용은 '통합폐기물관리위원회(이하 통폐위)'를 주민, 시의회, 시민단체 등
각계각층의 대표로 구성하여 천안시쓰레기 소각장 및 천안시 쓰레기 문제를 논의하고
해결방안을 마련하는 역할을 수행하도록 한다는 내용

- 그러나 '통폐위' 구성에 이의를 제기한 천안시에 의해 구성이 지연되고 있었음. 이에 천안의
15개 시민단체는 '천안쓰레기 시민 대책위원회'를 결성하여 '통폐위' 의 조속한 구성을 촉구
- 이에 1996년 12월 23일에 주민, 시의회, 시민단체대표 등 15명으로 구성된 통폐위가 1차 회의
를 시작으로 활동

- 총 15회의 통폐위 활동을 통하여 천안시와 소각장 설치예정지역 대표들은 소각장 건설과 관
련된 주민요구사항을 검토하고 최종안을 확정하였음. 1998년 1월 21일 천안시 사회환경국장
실에서 주민대표 등이 참석한 가운데 1일 200백톤 규모의 소각장을 20년간 사용키로 하는
등의 26개항에 합의하고 합의서에 조인

- 합의서의 주요내용은 첫째, 다이옥신 및 유해배기가스는 배출농도 0.1나노그램 이하로 운
영함. 둘째, 오염물질 배출농도표시를 위한 옥외전광판의 설치, 셋째, 사후 영향평가는 1
개월에 1회 실시함. 넷째, 소각장운영협의기구를 설치 운영한다, 다섯째, 주민회관설치,
도시가스시설, 종합복지관, 노인정, 어린이 놀이터등 기타 주민숙원사업 등을 해결하는
것을 주요골자로 함

- 이후 천안시는 98년 2월 17일 천안시 생활폐기물 종합처리장(소각시설)건설공사 현장 설명
회를 통하여 주민 설명회를 개최하고 소각장 건설사업을 구체화
- 그러나 1997년 12월 개정된 '폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률(이하
폐촉법)'은 환경기초시설을 설치할 경우 인접 2km이내 자치단체와 협의하도록 새롭게 규정
하고 있었음. 이로 인하여 인접 자치단체인 아산시와 협의하지 않았던 천안시는 소각장시설
에 대한 설치승인을 받지 못함
- 이에 천안시는 폐촉법에 의해 아산시에 쓰레기소각장 설치에 대한 협의를 요청하였음. 그러
나 아산시는 절차적 정당성을 확보하지 않은 상태에서 협의를 요구하였기 때문에 동의할
수 없다며 거절
- 아산시 주장의 논거는 첫째, 인접 자치단체와 아무런 협의 없이 일방적으로 시설 설치를 계
획하고 건설하였기 때문에 인정할 수 없음. 둘째, 천안시가 소각장 시설예정지 주변 아산

주민들에게는 적극적인 인센티브를 제공하지 않으면서 천안시 주변 지역주민들과의 합의만을 통해 설치를 강행하려하였기 때문에 상호호혜성에 관련해서도 문제가 있으므로 협의 할 수 없음. 셋째, 환경영향평가에 많은 부분들이 누락되어 되어있음. 그러므로 동의할 수 없다는 것임

- 이후 천안시는 또다시 1998년 12월 2일에 2차 협의요청을 요구하였음. 이에 대해 아산시는 동의의 조건으로 환경영향평가를 다시 실시할 것을 요청하였음. 그러자 천안시는 환경영향평가는 다시 할 수 없으며 소각장피해를 최소화하고 인접주민들의 피해를 최소화하는 방향으로 설치하겠다는 안을 제시하고 아산시에 동의해줄 것을 요청
- 그러나 아산시는 쓰레기처리시설이 광역화가 되지 않은데도 동의할 경우 아산시를 상대로 한 주민들의 민원이 계속될 것을 염려하여 두 번째로 동의하지 않음

② 행위자의 특성과 환경적 요인

- 갈등해결을 위한 시의회와 시민단체의 중재가 갈등을 해소를 위한 긍정적인 영향을 미쳤으나 지방정부간 협의의 실패로 오히려 갈등이 증폭되는 결과초래
- 쓰레기소각장 인접 주민들은 지역실정에 알맞은 쓰레기 처리방법을 모색하기 위하여 시민공청회를 천안시에 수차례에 걸쳐서 요구하였으나 계속적으로 미루어 오다가 94년 6월 10일 주민들의 요청에 의한 공청회를 실시
 - 이 공청회에서 주민들은 쓰레기 소각장 설치를 위한 환경영향평가에 대한 문제점과 소각시설을 반대하는 이유를 명확하게 제시
- 이후 계속적으로 소각장시설에 대한 반대 쉼기문과 결의서를 채택하고 환경처를 비롯한 관계기관에 진정서를 제출하는 등의 활발한 활동을 전개하였음. 그러나 주민들의 반대에도 불구하고 천안시가 쓰레기소각장 건설을 위한 절차를 계속해서 진행해 나가자 이들은 95년 12월에 준공되어 이용하고 있던 백석동 종합위생처리장(매립장)에 천안시가 쓰레기 반입을 시도하자 매립장 진입로에 바리케이드, 천막 등을 설치하고 반입을 저지하였으며 천안역, 천안시청, 매립장 등지에서 집단시위와 항의
- 천안시는 임시 매립장이 포화상태로 더 이상 쓰레기를 처리할 곳이 없자 재차 백석동 매립장에 쓰레기 반입을 시도하였음. 이로 인해 주민 300여명과 공무원, 경찰 500여명 등이 충돌하여 많은 부상자를 발생시키고 쓰레기 반입은 실패

- 천안시는 96년 7월부터 쓰레기 수거를 전면중단하였고 이에 따라 생활쓰레기가 시가지 도로변, 주택가, 골목 등에 방치되어 해충 및 악취 등으로 하절기 시민위생이 위협받고 있는 실정
- 이후 천안시에서는 주민들을 설득하기 위하여 담당공무원이 주민들과의 대화를 시작하였으며 시장과 마을주민 등과의 대화를 통한 협상을 시작하였음. 주민들과의 대화에서 천안시는 소각시설설치 후 문제가 발생할 경우에는 즉시 가동을 중단할 것을 문서로 보장하였으며 반대농성과정에서 발생한 주민부상자에 대한 위로와 사과를 하였으며 향후 쓰레기 반입시 반드시 주민들에게 사전통보 할 것을 약속하였음. 또한 도로, 상수도 도시계획 등 지역현안 문제에 대한 해결방안을 적극적으로 검토할 것을 보장
- 이에 천안시의회와 시민단체는 중재를 위한 활동에 들어갔음. 또한 이 문제를 천안시민 전체의 의제로 변화시켰으며 전체시민들의 압력은 협상의 장으로 천안시, 소각장 주민대표 등을 유인하였으며 이에 96년 7월 11일 환경시민단체인 녹색연합의 중재로 마련된 ‘천안쓰레기 매립문제 해결을 위한 긴급중재모임’에서 96년 연말까지 모든 문제를 해결토록 합의
- 그리고 다음날인 7월 12일 녹색연합 사무총장인 장원 교수, 주민대표, 천안시장이 협약서에 조인하였음. 그러나 주민대표에 아산시 주민 포함여부 및 시민단체 대표 선임문제 등을 이유로 천안시청이 이의를 제기하여 96년 12월까지 위원회의 구성이 지연
- 소각장 설치예정 5개 지역 주민들은 쓰레기 대책위원회를 구성하고 쓰레기 소각장 건설 절대반대 입장을 표명하였으며 시민단체(15개)는 ‘천안쓰레기시민대책위원회’를 결성하고 ‘통폐위’를 조속히 구성하여 책임 있는 토론으로 쓰레기 처리문제를 빨리 해결할 것을 촉구하였음. 시민대책위는 통폐위가 조속한 시일안에 구성되어 원만하게 운영될 수 있도록 하기 위하여 96년 11월 13일 천안시장의 면담을 요청
- 그리고 시민홍보에도 적극적으로 나섰음. 시민대책위는 소각장건설을 위한 조건으로서 소각에 앞서 종합적인 쓰레기관리체계의 확립과, 매립장에 운반된 쓰레기를 분류하여 재활용할 수 있는 설비의 자동화를 요구하였음. 또한 소각장 운영의 경제성과 효율성제고, 입지선정 기준의 객관화, 매립장과 소각장 운영실태를 감독할 수 있는 시설과 인원의 보장 등을 제시
- 우여곡절 끝에 ‘통폐위’가 96년 12월 23일 주민, 시의회, 시민단체대표 등 15명으로 구성되어 1차회의를 시작으로 활동
 - 총 15회의 ‘통폐위’ 활동을 통하여 천안시와 소각장 설치예정지역 대표들은 소각장 건설

과 관련된 주민요구사항을 검토하고 최종안을 확정

- 98년 1월 21일 천안시 사회환경국장실에서 주민대표 등이 참석한 가운데 천안시 생활폐기물 종합위생처리장 건설공사(소각장 설치)에 대한 소각장 인접 천안 주민들과의 합의를 작성할 수 있었으며, 주민대책위의 26개 요구사항을 합의하여 타결
- 98년 2월 13일 통폐위 14차 회의에서는 천안시 소각장건설과 관련한 현장설명회 가졌으며 15차 회의에서는 통합폐기물관리위원회 운영에 관한 사항 및 합의서 제 20조에 관련된 사항을 논의하였음. 여기에서 소각로의 건설방법과 실시설계에 대한 설명을 청취
- 이후 천안시는 98년 2월 17일 천안시 생활폐기물 종합처리장(소각시설)건설공사 현장 설명회를 통하여 소각장 건설사업을 구체화
- 그러나 '폐촉법'에 개정으로 천안시가 설치승인을 받지 못하자 충청남도에는 아산시에 승인을 받도록 중용하였음. 이에 천안시는 아산시에 협의를 요청하였으나 협의가 결렬되었고 양 자치단체는 상급자치단체인 충청남도에 조정해줄 것을 요구하였음. 충청남도는 조정안을 양 자치단체에 제시하였으나 거부

③ 환경적 요인

- 소각장 시설을 둘러싼 주민의 요구와 자치단체간의 경제적인 이해관계가 갈등의 조정을 실패하게 했으며 갈등이 증폭
- 백석동 소각장의 입지 지역은 아산시 음봉·탕정면과 근접해 있음. 소각장으로부터 300m 이내에 아산시 주민 6가구(26명), 2km 이내에는 아파트·단독주택 3,063가구(9,353명)이 거주하고 있으며, 지하수를 이용하는 유가공업체(Y유업)와 각종 농업·임업 등 수질 및 대기에 영향을 받는 생산시설이 인접해 있는 상황
- 소각장설치 예정지인 백석동은 그동 매립장의 쓰레기 악취와 해충피해로 인해 지속적으로 피해를 입어 왔던 주민들이 소각시설 설치문제와 연계해 천안시를 방문하여 민원과 피해우려를 제기했으나 받아들여지지 않아 피해의식을 더욱 자극
- 소각장 예정건설지는 인근주민 밀집되어 있는 00아파트 등보다 지형이 20~30m 높게 위치하고 8개부락 4,000여세대 7,000여명이 거주하고 있는 등 직접적인 영향권이었으나 천안시가 실시한 환경영향평가서상에는 영향권설정 및 예상피해에 대한 누락과 이에 대한 방지대책이 불명확하다고 주장

- 이후 주민들은 시설백지화 내지는 상수도시설의 설치를 요구하면서 두 차례(96년 10월과 97년 1월)에 걸쳐 도지사에게 진정서를 제출하였음. 이들은 “천안시는 자기구역이 아니라고 방관하고, 아산시는 변두리지역이라 무관심하고 있으니” 충청도에서 중재하여 주민피해를 최소화해 줄 것을 요구
 - 주민들이 요구한 해결책으로는 해충구제 및 방제실시, 지하수 오염 우려가 심각하니 빠른 시일내에 상수도 시설계획수립, 천안시 쓰레기 소각장 설치 백지화, 그리고 이에 대한 보상대책을 강구 해줄 것을 요구
- 그러나 이에 대해 충청남도에서는 별다른 대안을 제시하지 못하고 있었음. 이에 피해지역주민의 관할구역인 아산시는 여름철 악취 및 해충 발생시에 민원발생이 예상될 것을 우려하여 천안시와 협의하여 주민들의 요구를 수용 및 피해를 최소화하기 위한 대책을 강구하기 위하여 충청남도에 중재건의
 - 그 주요한 내용은 천안시 백석농공단지까지 설치되어있는 상수도 관로를 아산시까지 연결하는 비용을 천안시에 요구하였으나, 천안시는 “타 도 및 지역간의 접경지역과 피해지역에 보상을 하는 법률이 없는 상태”이므로 지원이 어렵다는 입장을 보이면서 더욱 갈등이 심화

(3) 갈등해결단계

① 제도적 요인

- 상급자치단체의 중재와 당사자간의 해결의지 부족 등으로 인하여 갈등해결이 실패하고 강제적 조정인 환경분쟁조정위원회의 조정으로 갈등이 해소되고 협력 관계 형성
- 충청남도의 조정이 결렬되고 아산시의 동의를 얻지 못했음도 불구하고 천안시는 99년 1월 22일 소각장 설치 공사를 강행
- 또한 아산시에 통보없이 99년 1월 환경분쟁조정위원회에 조정을 신청하여 양 자치단체의 갈등이 첨예화
- 충청남도는 환경분쟁조정위원회의 조정전에 상급자치단체가 중재하도록 되어있는 환경분쟁조정법에 의거하여 중재안을 제시하였음. 그러나 그 내용은 아산시의 제안보다는 천안시의 제안에 가까운 조정안 제시

- 그 주요내용은 첫째 공동주택과 집단 마을상수도 공급, 둘째 소각로 운영요원 채용시 해당지역주민 우선채용, 셋째 아산시 음봉면과 탕정면에서 발생하는 가연성쓰레기 반입책임처리, 넷째 소각처리능력범위 내에서 아산시 쓰레기 일부(일 50톤 이내)수탁처리, 단 소각처리에 소요되는 비용과 절차는 별도 협약에 의한다는 조건이었음. 이와 더불어 아산시에는 소각장설치합의와 관련된 설명회 개최, 주민 지원체 참여, 소각시설 건설에 따른 민원해소 등에 적극 협력하라는 조정안이었음
- 충남도의 조정이 결렬되자 천안시는 99년 4월 15일 최종적으로 중앙환경분쟁조정위원회에 조정신청
 - 환경분쟁조정위는 충남도의 조정안을 토대로 조정안을 1999년 6월 14일에 양 자치단체에 송달하였음. 환경분쟁조정위원회는 아산시의 핵심요구를 대부분 수용한 조정내용을 구체적으로 제시

② 행위자의 특성

- 양 자치단체에 대한 소각장 주변지역의 불신이 갈등해결에 부정적인 영향을 미쳤음. 그러나 현실적인 대안에 대한 자치단체의 적극적인 설득이 조정안을 받아들이게 된 주요요인
- 충청남도 조정안을 가지고 아산시는 소각장예정지 인접 아산주민들을 설득하였음. 환경기초시설이기 때문에 건설될 수밖에 없으며 무조건적인 반대보다는 주민 추진위원회를 구성하여 주민에 필요한 사업을 실시해서 사업비와 인센티브를 얻어내는 것이 유리하다는 점을 들어 주민들을 설득
- 그러나 주민들은 그동안 아무런 관심도 갖지 않다가 조정안이 나오자 이를 바탕으로 설득하려는 아산시의 무관심과 소홀에 불만을 토로
- 천안시의 경우는 그동안 인접지역이며 피해 해당지역주민임에도 불구하고 다른 자치단체라는 이유만으로 협의나 보상에서 소외시켰다는 점을 들어 조정안을 거부하고 공사를 당장 중단할 것을 요구
- 이에 아산시도 주민들의 반대를 이유로 거부하였고 조정은 결렬되었음. 그러나 이후 환경분쟁조정위원회의 안에 대한 자치단체의 적극적인 설득에 결국 조정안은 받아들이게 되었음

③ 환경적 요인

- 갈등해결에 주요한 요인으로 소각장주변 주민들의 숙원사업 및 지역발전지원 요구의 수용 등 경제적 요인에 의한 보상이 갈등해결에 주요한 요인
- 아산시는 주민들과 접촉하여 환경분쟁조정위원회의 조정안이 천안시 백석동과 경계인 탕정면·음봉면 주민들의 숙원사업과 요구를 많이 반영하였으므로 수락할 것을 설득
 - 주요 내용은 첫째, 천안시는 소각시설을 설치할 수 있는 대가로 아산시에 대해 음봉면 등에서 발생하는 가연성 쓰레기 1일 20톤의 범위내에서 유료 반입함. 둘째, 1일 3천톤의 상수 공급 및 해당지역 상수도 시설을 설치한 후 양도함. 셋째, 주변 영향지역에 대한 주민지원사업 실시 등 상당한 반대급부를 제공한다는 것이었음. 또한 아산시에 대해서는 설명회 개최, 주민협의체 참여, 소각시설건설에 따른 민원해소 등에 적극 협력해야 할 것을 요구(중앙환조 99-2-1)
- 특히 주민협의체 구성시 인접 아산시 주민참여를 보장하여 천안시민 수준만큼 인접 아산시 주민들도 혜택을 받을 수 있다는 이유와 반대의 경우 유리할 것이 없다는 논리로 주민들을 설득하여 수락결정을 받아냄
- 이를 근거로 환경조정분쟁조정위의 최종조정안이 만들어졌음. 이리하여 천안시의 백석동 매립장 부지에 쓰레기 소각시설의 설치가 가능

3) 요약 및 결론

- 천안시는 당초 소각장설치문제를 관내의제로 국한시켜 천안시민들과의 협의만을 통하여 이 문제를 해결하려 하였음. 그 이유는 명분상으로는 소각장 설치 예정지역이 천안시 행정구역 내에 위치하였기 때문
- 천안시의 경우 시설설치에 필요한 적합한 절차와 객관적인 환경영향평가를 통해 적절한 대책 및 보상 실시계획을 마련하였음에도 불구하고 비선호시설이라는 이유만으로 무조건적으로 반대하고 터무니 없는 보상을 요구하는 설치예정지역 주민들과의 직접적인 협의는 이루어지기 어렵다고 보았음
- 또한 천안시 관내에 설치하는 시설이므로 인접지방정부와는 협의할 아무런 이유가 없다는 입장이었음. 이에 반해 아산시는 천안시가 자기구역내 에서 처리해야할 쓰레기소각시설을 인접지방정부 부근에 설치함으로서 이에 따른 피해를 일방적으로 안겨주었으며 이에 대한

보상이나 피해 대책도 전혀 고려하지 않음은 물론 아무런 협의도 요청하지 않고 일방적으로 설치강행을 하고 있다고 인식

- 이는 규모나 재정력 면에서 우월한 지방정부(천안시)가 상대적으로 미약한 아산시에 일방적인 피해를 안겨준 이해할 수 없는 행위로 보았음. 그리고 1998년 '폐촉법' 개정 이후 천안시가 요청한 동의를 거부하는 명분이 되었음. 이러한 양지방정부의 불신은 전개된 갈등의 양상에 부정적 영향을 미쳤으며 당사자간의 조정이 이루어 지지 못하는 중요한 원인이 됨
- 또한 아산시의 경우 상급지방정부인 충청남도에 대한 조정 및 중재자로서의 역할에 대해서도 불만이 팽배하였음. 상급지방정부로서로서 기초지방정부간의 부당한 행위에 대하여 아무런 조치를 취하지 않았고 조정의 결과도 지방정부 일방의 제안만을 반영한 안을 제시하는 등 중재자로서의 능력에 의구심을 가지고 있었음
- 환경갈등과 관련된 제3자 조정제도인 환경분쟁조정위원회의의 조정신청이 이루어지자 양지방정부간의 갈등은 더욱 심화되었음. 그러나 1999년 6월 환경분쟁조정위원회가 조정안을 제시하고 양 지방정부에 이를 수용할 것을 권고하자 처음과 달리 아산시는 환경분쟁조정위원회의의 조정안을 받아들이게 됨
 - 그 이유는 조정안이 아산시 탕정면·음봉면 주민들의 숙원사업과 요구를 많이 반영하였고 특히 주민협의체 구성시 주민참여를 보장하여 천안시민 수준만큼 인접 아산시 주민들도 혜택을 받을 수 있다는 이유와 조정안을 거부할 경우 아산시에게 유리할 것이 없다는 논리로 주민들을 설득하여 수용하기로 결정
- 이를 바탕으로 환경분쟁조정위원회에서 최종조정안을 만들었고 천안시는 백석동 매립장 부지에 쓰레기 소각시설을 설치하여 운영하게 되었음. 결국 시설주변지역주민들에 대한 적절한 경제적 보상과 자치단체의 현실적 대안에 대한 수용태도 및 이를 통한 설득전략이 갈등 해결에 중요한 영향을 미쳤음을 알 수 있음. 또한 당사자간의 중재제도가 미흡한 현실에서 중앙행정기관의 중재제도의 활용은 갈등을 해소하는 주요한 요인이었음

2. 예산군 축산폐수공동처리장 설치갈등

1) 사례개요

- 1996년 예산군은 예산읍 궁평리 39-1번지 일원에 환경시설인 하수종말처리장과 축산폐수 공동처리장설치 사업을 추진하였음. 하수종말처리장은 1일 22,000m³을 처리할 수 있는 시설로 표준활성슬러지법을 사용하는 것으로 계획되었고, 축산폐수 공동처리시설은 13,560m³의 면적에 자연정화법 처리방식으로 1일 200톤 규모를 처리할 수 있는 시설임
- 예산군축산폐수공동처리장(이하 처리장)의 입지는 충남 예산군 궁평리 일원에 위치해 있음. 시설기간은 95년~97년으로 총 64억원(국비 45억여원, 지방비 20억여원)을 투입하여 1일 200t의 축산폐수를 1차 정화하여 하수처리장으로 방출, 2차 연계 처리한다는 계획임. 그러나 이 지역은 아산시와 인접한 지역으로 이곳에 축산폐수공동처리장이 설치될 경우에 지방자치단체간 갈등이 나타날 수 있는 여지가 있었음

<표 3-3> 예산군 축산폐수공동처리장 설치갈등의 진행과정

기 간	개 요
94. 8. 27.	처리장 시설입지 타당성 조사 및 기본설계
95. 7. 19.	편입토지 매입 및 주민동태조사
95. 11. 9.	해당지역 주민설명회 개최
96. 1. 6.	마을총회 -예산군수 참석 대화(주민요구사항 13개항 채택)
96. 8. 8	아산시 도고면 봉농리 주민 민원 제출(예산군)
96. 8. 28	아산시 도의원과 예산군수 대화
96. 8. 31	민원해결 협조요청 공문발송(예산군수→아산시장)
96. 9. 4	도차원 해결책 건의(아산시장→도지사)
96. 9.	실시 설계
96. 11. 6	아산시 주민과의 대화(예산군수)
96. 11. 15	도, 아산시, 예산군 합동 현지답사
96. 12.	설계용역 완료 예정
98. 2. 16	축산폐수 공공처리시설설치사업 일시보류(환경부)

- 예산시가 공사를 강행하려 하자 예산군 궁평리 주민(대표 정규철)의 228명(예산 궁평리 109명, 예산 간양리 136명, 아산 효자리 44명)은 인근 공사중인 하수종말처리장과 당 처리장의 향후 냄새공해 및 집중호우시 상습침수지역으로 오.폐수로 인한 농작물 피해가 우려된다는 설치반대를 주장

- 더욱이 이 지역은 농업진흥구역내로서 비닐하우스도 설치하지 못하게 하는 지역인데 이곳에 축산폐수공동처리장을 설치하는 것은 주민편의보다는 지가가 저렴한 점을 악용한 처사로 밖에 볼 수 없었음

2) 주체 및 원인

- 갈등주체는 예산군과 당 군지역인 궁평리·간양리 주민 뿐아니라, 인접지역인 아산시 도고면 효자리 주민들에게까지 확대되어 있는 상황
- 1996년 8월28일 아산시 도의원이 예산군수를 방문, 축산폐수처리장을 설치할 경우 주민들의 숙원사업지원과 이주대책 등에 대한 수용을 건의하였고, 예산군은 아산시장에게 아산지역 주민들의 민원해결을 요청하였음. 그러나 아산시는 이러한 문제는 사업시행자인 예산군에서 해결하여야 함을 주장하여 상호갈등이 발생

3) 경과

(1) 갈등의 발생기

- 예산군 예산읍 궁평리 39-1번지 지역의 환경시설계획 추진과 관련하여 악취발생과 홍수시 범람으로 인한 농작물 피해가 예상된다는 이유로 예산읍 궁평리 주민과 하류지역에 거주하고 있는 아산시 도고면, 선장면 일부 지역주민들이 숙원사업 지원과 함께 이주대책을 요구하면서 갈등이 발생
- 1996년 8월8일 아산시 도고면 봉농리 주민들은 폐수시설 설치를 반대하는 민원을 예산군에 제출하였음. 이에대해 예산군은 지역의 필요시설인 만큼 악취발생 등이 없는 최신시설 공법으로 추진하겠다는 내용의 답변과 아울러 주민들의 요구사항 지원은 불가함을 회신하였음. 1996년 8월28일 아산시 도의원이 예산군수를 방문, 주민들의 요구사항에 대한 수용을 건의하였고, 1996년 8월31일 예산군은 아산시장에게 아산지역 주민들의 민원해결을 요청하였음. 그러나 아산시는 이러한 문제는 사업시행자인 예산군에서 해결하여야 함을 주장하여 상호갈등이 발생

- 문제의 해결이 어렵게 되자 1996년 9월4일 아산시장은 도 차원의 해결책을 건의하게 되었으며, 1996년 11월 6일 예산군수는 현지를 방문하여 주민들에게 동 시설의 필요성과 특징 등에 대하여 피해지역 주민들을 설득하고 예산읍 궁평리 지역주민들에게 진입로포장, 노인회관 신축 등 주민숙원사업의 지원을 약속하였음. 하지만 아산시는 관할 외의 지역으로 지원이 곤란하다는 입장을 밝히고, 향후 동 시설의 가동 후 악취 등 주민 피해가 발생할 경우 가동 중단 등의 조치를 취할 것을 약속

(2) 갈등의 지속

- 96년 9월 현지조사 결과, 처리장 부지는 인근의 하수종말처리장과 연계처리 코자 예산읍 궁평리에 위치하고 있음. 동 부지 반경 200m 주위에 5가구가 있으며, 예산군에서 주민요구사항으로 이에 대한 이주계획을 검토하고 있음
- 그러나 지역주민들은 대상지역을 확대한 집단이주대책을 요구하고 있으며, 예산군에서는 주민대표를 선정하여 대화토록 하고 있으나 지역대표를 선정하지 못한 실정으로, 공사중인 하수종말처리장의 공사차량 진입을 막고 있어 사실상 공사가 중지된 상태
- 해당지역 주민들이 주장하는 내용은 시행자인 예산군수가 대부분 수용하여 검토, 추진중에 있음. 또한 기존 공사 중인 하수종말처리장 및 향후 축산폐수처리장의 냄새피해를 막기 위해 탈취시설 등을 계획하고 있으며, 진정인 등에게 지속적인 이해와 설득
- 1998년 2월16일 환경부 지시에 따라 축산폐수 공공처리시설 설치사업 중지명령이 내려졌음. 이후 축산폐수공동처리시설에 대한 전면적인 재검토가 진행 중에 있어 주민갈등은 잠재되어 있는 상태로 지속적인 민원발생이 되고 있음. 예산군의 경우 피해 지역주민에 대한 지속적인 설득과 함께 주민숙원사업 지원 등 다각적인 지원대책을 강구하고 있음

3. 천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등

1) 사례개요

- 1995년, 천안시 신방동 702-1번지 천안시 환경사업소 위쪽 500m 지점에 있던 분뇨처리시설 증설공사가 시작됨에 따라 직선거리로 불과 350m떨어진 인근지역인 아산시 배방면 휴대리, 장재리, 세교리 주민들이 하천오염, 악취발생 등을 우려하여 갈등이 시작되었음. 이 사업은 사업비 2,802백만원(국비양여금 1,428, 시비 1,374)으로 1995년 9월부터 1997년 4월까지 시행될 것으로 계획되었고, 매일 90kl의 분뇨를 처리할 계획

<표 3-4> 천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등의 진행과정

기 간	개 요
1995. 12	분뇨처리와 생활하수를 함께 처리하기 위한 분뇨처리시설 실시 설계
1996. 4.22	분뇨처리시설 공사시작
1996. 7.15	아산시 배방면 주민 설치반대 표시
1996. 7.21	피해지역 주민과의 대화 (천안시 환경사업소)
1996. 8. 6	피해지역주민 11명 이전반대, 시장면담요구 시위
1996. 9. 4	도 차원 해결책 건의(아산시장→도지사)
1996.10.10	인근지역 주민대표 국민고충처리위원회 진정서 제출
1996.11.15	사업장 현장 방문(도 자치행정과장 외1)
1997. 4. 4	고충처리위원회 회신→신청인 주장 수용불가 회신
1998. 4.22	분뇨처리시설 이전 증설 완공
1998. 5.19	자체 종결처리

2) 주체 및 원인

- 천안시와 아산시임. 천안시가 주민기피시설인 분뇨처리장의 설치계획 입안시에 해당 지방자치단체 지역주민의 의견수렴은 물론 인접된 타 자치단체 및 주민에 대한 의견도 충분히 수렴하지 못한 상태에서 분뇨처리시설을 증설함으로 인해 발생된 갈등사례임

3) 경과

(1) 갈등의 발생기

- 1996년 6월5일 아산시 배방면 휴대리 주민 65명이 연명으로 분뇨처리시설 이전 설치 반대내용의 진정서를 천안시에 제출하면서 갈등이 시작되었음. 이에 대해 1996년 6월11일 천안시는 이전 설치하려는 분뇨처리시설은 최신시설로 운영되므로 하천오염, 악취 등이 전혀 발생하지 않는다는 내용의 협조회신 공문을 대표자에게 발송
- 이후 1996년 6월8일과 6월10일 2회에 걸쳐 지역주민 대표 14명과 환경사업소에서 면담을 한 결과, 주민요구사항인 신방소하천 개 · 보수, 천안천 다리건설 등을 수용하기로 일단락 매듭을 지었음. 그러나, 이번에는 휴대리 주민 4명이 반대의견을 표출하여 1996년 7월21일 휴대리 주민들과 대화를 하였으나 뚜렷한 합의점을 찾지 못함
- 이러한 상황에서 1996년 8월 6일 아산시 배방면 세교리, 휴대리 주민 110명이 플래카드, 피켓, 팽과리, 징 등을 동원, 환경사업소 정문앞에서 시장면담을 요구하며 시위를 하였으나, 이는 아산시와 협의할 사항으로 면담이 받아들여지지 않았음. 그러자 주민들은 1996년10월 10일 주민대표 3명의 명의로 국민고충처리위원회로 진정서를 제출하였음. 이에 대하여 1997년 4월4일 신청인의 주장은 수용이 불가하다는 회신 내용을 받은 후 별다른 민원 갈등은 발생하지 않게 되었음
- 주민들의 반대시위가 수그러지면서 공사는 순조롭게 진행되어 당초 계획했던 1997년 4월22일에 분뇨처리시설 이전증설공사가 완공되어, 현재 1일 평균 214톤의 분뇨를 처리함으로써 쾌적한 환경조성에 기여하고 있음. 이 사례는 향후 환경시설 등 주민기피시설의 설피계획 입안시에는 해당 지방자치단체 지역주민의 의견수렴은 물론 인접된 타 자치단체 및 주민에 대한 의견도 충분히 수렴하여 모든 주민으로부터 신뢰받을 수 있는 행정을 수행해야 함을 보여준 사례

4. 홍성군 화장장 현대화 사업

1) 사례개요

- 홍성군 화장장은 충남도내 유일한 시설로 1978년에 홍성군 금마면 봉서리 120-13번지 일대에 건립하여 현재까지 운영. 그러나 시설이 낡고 노후되어 잦은 고장과 분진·소음이 발생하고 유족을 위한 편의시설이 부족한 실정이며 “장사 등에 관한 법률”시행(2001.1.13)이후 화장·납골문화가 빠르게 확산되어 기존시설로는 화장 및 납골수요에 한계를 보임

<표 3-5> 홍성군 화장장 현대화 사업의 주요 전개과정

기 간	개 요
2001. 3. 30.	홍성군수 충남도 시장 · 군수 협의회 개최시 홍성화장장 현대화사업 소요비용자치단체별 분담제의
2001. 3. 31.	홍성군 장사시설 사용제한 통보: 금산, 서천, 연기, 청양
2001. 12.	홍성화장장현대화사업 계획 추진
2002. 9. 25.	화장장 현대화사업에 따른 주민공개질의 및 민원발생
2002. 11. 12.	화장장 현대화사업추진 반대결의문 채택
2002. 12. 23.	화장장 현대화사업 국, 도비 교부결정
2003. 4. 9.	화장장 현대화사업 최종확정(당초계획보다 화장로 8기에서 6기, 납골당 30,000에서 25,000기로 축소)
2003. 4. 25.	도시계획시설결정 용역설계발주(환경성검토, 교통영향평가, 농지전용협의, 산림형질변경협의)
2003. 6. 27.	화장장현대화사업 시·군 분담금 조정협의 완료
2003. 8. 5.	화장장현대화사업 주민설명회 개최 (봉서리마을회관 주민 100여명 참석)
2003. 8. 29.	도시계획시설결정 용역 공사중지, 지역주민 반대로 열람공고지연 및 사전환경성 검토협의
2003. 9. 25.	봉서마을 주민대표자와 간담회개최(주민대표 13명-부군수)
2003. 10. 15.	화장장 현대화사업 계속비 사업승인
2003. 10. 21.	봉서마을 주민대표자와 간담회개최(주민대표 13명-군수), 화장장주변지역주민지원기금 차등지원협의(봉서 50%, 인흥30%, 석산20%씩 지원)
2003. 10. 21.	화장장 현대화사업 현상설계공모공고
2003. 11. 4.	화장장 현대화사업추진에 따른 수혜사업제시
2003. 12. 30.	홍성군 의회, 화장장 주변지역주민지원기금설치 및 운용조례 개정공포
2004. 3.	기본설계 및 설계착수(2004. 9월까지(180일))
2004. 7. 30.	화장장 현대화사업 기본설계 용역보고회
2004. 10.-11	교통영향평가 용역설계 결의 및 심의 의뢰
2005. 6. 13.	화장장 현대화사업 분담금 납부완료
2005. 9. 21.	사업착공
2007. 5. 20	화장장 준공

- 또한 시한부매장제도도입에 따른 정부묘지억제정책에 부응하고 화장·납골수요 증가에 능동적으로 대처하고자 선진장사시설(서울, 수원, 부산)을 모델로 홍성군에 적합한 친환경 장묘관리센터를 조성함으로써 숭고한 영생의 장을 탈바꿈시키고자 노력
- 이에 홍성군 금마면 봉서리 120-13번지 일원 1만3987평에 총 사업비 154억원을 투입해 2003년부터 2005년 까지 3년간 화장장 현대화사업을 시행할 계획을 수립하여 추진 중에 있었음. 주요사업은 화장장을 1004평 2층 규모로 화장로를 6기로 확대하는 것을 비롯해 납골당을 현재 5000기에서 2만 5000기 규모로 설치하고 유해동산 및 쓰레기 처리시설, 기타부대시설을 확대 조성할 계획을 수립하고 추진
- 화장장 현대화 사업은 많은 비용이 소요되는 사업의 성격상 시설주체인 홍성군의 재정력으로 감당하기 어려워 별다른 진전을 보고 있지 못하다가 2003년 6월 27일 충청남도 시장·군수협의회에서 홍성군 화장장을 이용하는 충남도내 지방자치단체가 화장장 현대화 사업에 대한 추진 및 운영에 관한 협약을 체결하여 비용을 공동분담하기로 하면서부터 사업이 활발하게 진행 중에 있으나 지역주민들의 반대로 어려움을 겪었음. 사업기간은 2005년 9월부터 2007년 5월 까지임

2) 주체 및 원인

- 홍성군 화장장은 충남도내 유일의 화장장으로서 홍성군과 충남도내 각 지방자치단체가 주요 주체임. 비선호시설인 화장장의 현대화사업(중축)과 관련된 비용분담금 부담문제로 인하여 자치단체간 갈등이 발생
- 초기에는 중앙정부의 교부금에 의하여 사업을 진행시키려 하였으나 교부금이 현재 시세보다 현저히 적은 액수가 지원되어 교부금과 자체 군비만으로는 사업수행이 어려워 졌음. 이에 홍성군은 홍성화장장을 이용하는 충남도내 15개 시·군에 시설 및 주변환경 개선, 진입로 확포장 등에 소요되는 예산을 공동부담해 줄 것을 요구
- 홍성군의 이와 같은 요구가 있자 서천군과 청양군 등 일부 시·군에서 한때 공사 공동분담 거부의를 표시해 홍성군이 이들 지역의 봉서화장장 이용을 제한하여 이들 지역주민들로부터 비난을 받기도 하였음. 그러나 그 후 충청남도 내 시·군 중 다른 지역의 화장장 이용이 가능한 논산, 금산, 연기, 부여 등을 제외한 11개 시·군에서 화장장 현대화 사업에 대한 비용

분담에 긍정적인 반응을 보여 각 시·군의 인구수와 화장장 이용률에 따라 분담금을 조정할 필요성이 있다는 의견이 제기돼 2003년 6월 27일 충청남도 시장·군수 협의회에서 홍성화장장 현대화 사업 추진 및 운영에 관한 협약을 체결하면서 사업이 원만하게 진행

3) 전개과정

(1) 갈등의 발생기

- 홍성군은 1978년부터 충남도내에 유일한 화장장을 운영해오고 있었음. 그러나 화장장 이용률이 높아지면서 운영비용의 적자누적으로 인한 재정여건의 완화와 시설확장 및 현대화사업의 필요성이 제기
- 홍성군은 화장장 이용률이 8%에 불과한데도 도비지원이 50%에 불과하여 나머지 비용을 홍성군비로 50%를 부담하고 있어 가뜩이나 어려운 홍성군 재정여건을 더욱 열악하게 만들고 있다고 주장
- 실제 1998년부터 2000년 까지 3년간 홍성군 봉서화장장의 운영실태를 분석해 본 결과 시설 투자까지 계산하면 7억9100만원의 적자가 발생하고 있었음. 이러한 상황에 따라 홍성군에서는 화장장 현대화 사업을 적극적으로 추진하기로 하고 추진계획을 수립하여 그 단계적 추진을 모색
- 이에 2001년 3월 30일 충청남도내 시장·군수협의회 개최시 홍성군수는 홍성군 화장장 현대화사업 비용 공동부담안을 제안하였음. 그 내용은 각 시·군당 2억5천만원씩을 부담하도록 하는 내용이었음. 그러나 이후 홍성군에서 사업비를 산출한 결과 예상보다 많은 비용이 산출되었음. 실제 홍성군에서 용역을 통한 사업비를 산정한 결과 154억이 산출
- 홍성군은 15개 시군에 시설 및 주변 환경 개선, 진입로, 확포장 등에 소요되는 예산을 공공부담해 줄 것을 요구하였음. 홍성군의 이와 같은 요구가 있자 서천군과 청양군 등 일부 시·군에서 한때 공사 공동분담 거부의를 표시해 홍성군이 이들 지역의 봉서화장장 이용을 제한하여 이들 지역주민들로부터 비난을 받기도 하였음. 그러나 그 후 도내 시·군중 다른 지역의 화장장 이용이 가능한 논산, 금산, 연기, 부여 등을 제외한 11개 시·군에서 긍정적인 반응을 보여 각 시·군의 인구수와 이용률에 따라 분담금을 조정할 필요성이 있다는 의견이 제기되었

음. 이에 홍성군은 시장 군수협의회에 여러 차례 이 안전을 상정하여 심의하였으나 번번히 합의되지 않고 있었음. 이 시기까지는 주요갈등당사자인 홍성군과 인근 자치단체간에 갈등은 표출되지 않은 갈등잠재기였음

(2) 갈등의 증폭기

- 2002년 9월 화장장현대화사업계획을 인지하게 되어 주민들이 본격적인 반대활동이 이루어 지던 시기이며 지방정부간에도 분담금문제로 갈등이 증폭되던 시기임
- 홍성군은 중앙정부에 현대화사업비에 대한 교부금을 신청하여 2002년 12월 중앙정부로부터 사업집행을 위한 지원금(국비)을 받았음. 국비 3562백만원을 중앙정부로부터 지원받았으나 지원액 기준이 현재 시가와 유리되어 있어서 홍성군에서 사업을 추진하기가 어려웠음. 이에 따라 홍성군은 국비와 사업비의 격차를 해소할 만한 군비가 부족하여 집행을 미루다가 2002년 12월에 국비를 명시이월 하였음. 그러나 이 또한 사고 이월을 하지 않아 국비를 반납해야 하는 처지에 놓여 있었음. 사고이월을 위해서는 계속비 사업으로 의결이 되어야 하는데 그렇지 못하였기 때문이었음(홍성군 관계자 인터뷰)
- 이에 홍성군에서는 홍성화장장은 전제도민이 이용하는 시설이므로 이 시설을 이용하는 지방 자치단체가 공동부담 해야 한다고 주장하면서 각 자치단체별 홍성군 화장장의 최근 3년간 이용비율, 노인인구수, 인구수 비율로 분담하자고 제의
- 이후 2003년 6월 27일 충남도 시장 군수 협의회에서 홍성 화장장 현대화 사업을 위한 도 및 시·군간 공동분담 협약서를 체결하였음. 협약서의 주요내용은 도내 유일한 홍성화장장을 현대식 종합장묘시설로 개선하기 위하여 소요되는 비용을 도와 시·군이 공동 출연함과 동시에 필요한 사항을 규정한 것임. 시설물의 주체는 홍성군수이며 홍성군수는 관련법규를 준수 하여 현대화된 종합장묘시설을 건립하고 준공 후에는 출연 시·군이 화장장을 이용하는데 불편이 없도록 최선의 노력을 다한다는 것임
- 사업비는 현금으로 출연하되 충청남도 및 각 시군에서 출연해야할 사업비 출연내역은 다음과 같음. 사업비는 2003 회계년도 및 2004 회계연도에 각각 50%씩 분할 납부하되 2003년에는 12월 말까지 2004년에는 3월 말까지 홍성군수가 정하는 계좌로 납입하여야 함. 사업비 출연은 이 협약에 따라 1회에 한함을 원칙으로 하되 시설 완공후 홍성군수는 시설을 독자적

으로 운영하면서 시설보수비, 운영비에 대한 추가지원을 요청할 수 없도록 하였음

- 또한 홍성군수는 화장장사용료, 납골당 사용료·관리비 등 정수에서 홍성군민과 출연 시·군민 간에 차등을 두어서는 안 된다고 규정하였음. 또한 화장장 사용료를 산출할 때는 토지매입 가격 및 실거래 가격, 건축비 및 부대시설비, 최근의 물가상승률 기타 비용 등을 충분히 반영하여 원가조사 전문기관의 평가금액을 토대로 충청남도지사와 사전협의를 받도록 하였음. 그밖에 출연시군민이 화장장을 활용할 경우 최대한의 편의를 제공할 수 있도록 지원대책을 강구 시행하기로 하였음. 홍성군수는 실시설계가 끝난 후 공사착공전에 사업계획, 사업 중간에 사업추진상황, 완공 후 준공식전에 사업완료보고 등 사업진척 상황 및 추진결과를 보고하여야 하도록 규정

(3) 갈등의 해소기

- 2003년 6월말에 충남도내 시·군 부담금 협의회 최종 합의돼 2003년 8월에 해당지역주민들의 주민설명회를 시행
- 이에 주민들은 홍성군 화장장의 이용률이 다른 자치단체에 비하여 가장 낮은 상태에서 충남도민이 이용하는 화장장을 굳이 홍성에서 만들려고 하느냐며 타 지역의 이전을 촉구
- 화장장시설이 설치되어 있는 홍성군 금마면 봉서리 주민들은 홍성군이 장묘사업소를 운영한 수입액의 일부를 인근마을에 환원하고 있으나 이를 받지 않고 있으며 마을 수혜사업도 거부해왔음. 또한 홍성군의회는 홍성군의 화장장 현대화사업 계속비 사업 승인신청을 주민들의 협의를 이끌어내라며 유보해 놓은 상태였음. 이에 홍성군청에서는 원활한 화장장 현대화사업을 집행하기위하여 주민지원사업비를 확보하는데 노력하였으며 주민들과 협의를 통한 시·군 계획의 수행을 하는 협의회가 이루어졌음. 주민들 수혜사업을 통한 사업추진을 전개해 나가고 있었음
- 또한 2003년 12월 22일에는 “홍성군화장장주변지역주민지원기금설치 및 운용조례개정안”이 통과되었음. 이것은 화장장현대화사업추진과정에서 홍성군이 반대하는 지역주민과 협상의 선택지를 높이기 위한 관련 제도정비의 성격을 가짐
- 이후 화장장 현대화 사업은 무리 없이 진행되어 나갔음. 홍성군은 봉서마을 주민과의 협의를 전제로 봉서마을주민과 선진화장장을 견학하는 내용으로 의회에 예산을 요구하기도 하는 등 주민설득을 위한 노력을 강화하였음

- 2005년 3월 8일에 현대화사업에 따른 교통영향평가 심의가 승인되었고 2005년 5월 30일에 도시계획사업실시 계획인가가 났음. 그리고 6월 24일 화장장 인근지역주민과의 합의가 이루어져 화장장 현대화사업추진에 대한 합의를 교환하였음. 이로써 화장장현대화사업이 순조롭게 추진되어 2007년 5월 화장장 준공

II. 유치시설 갈등사례 분석결과

1. 당진항 분리지정 갈등

1) 사례개요

- 지방자치제의 정착으로 인하여 자გი지역 명칭을 향만명칭으로 사용하려는 자치단체의 요구 증대 현상과 관련된 사례임. 1999년 4월 충청남도과 당진군의 평택항에 대한 당진항 분리 지정 요구로 인하여 갈등이 발생하였으며, 이후 충남 당진군과 경기도 평택시는 아산만 양안에 조성중인 항구의 이름을 놓고 6년여간을 지루한 분쟁의 양상을 보임
- 당초 이 지역은 1986년 12월 경기도 평택쪽에 LNG전용항구가 조성되면서 무역항인 '평택항'으로 신규지정되었음(항만법시행령 제2조). 하지만 평택항 지정이후 당진쪽 해안에 한보철강, 석문공단 등 대규모 공단조성으로 산업물동량이 발생하고 그로 인해 항만 개발이 시작되면서 변화가 예고되었음
- 이러한 변화에 따라 당진군은 관내 항만시설에 대해서 항만법을 개정하여 "당진항"으로 별도 지정하여 줄 것을 요구하였음. 이에 대해 평택시는 평택항은 항만법상 무역항으로써 중앙정부에서 개발 및 관리·운영하는 항만이므로 지방자치단체간 이해관계로 인한 항 분리시 정책혼선 초래 및 항만의 경쟁력 저하는 물론 국가 물류체계에도 영향을 미침으로써 항명분리에 반대하는 입장이었음. 이후 평택시와 당진군이 심각하게 대립하게 되고 문제에 대한 결정권을 가지고 있는 해양수산부의 비일관성과 소극적인 행태로 사태 심화
- 두 자치단체간의 갈등은 2003년 4월 정부 합동조사단이 '평택-당진항'이란 절충안을 제시하고 당진군이 이를 수용하면서 일단락되는 듯 했음. 그러나 해수부가 공동명칭에 다른 평택시의 불만을 무마하기 위하여 1997년부터 진행되어 오던 두 지역간의 도계분쟁과 관련된

소송을 취하할 것 등의 양보를 전제조건으로 내세워 합의를 종용하자 당진군이 이에 반대함으로써 사실상 백지화됨

<표 3-6> 당진항 분리지정 갈등 사례의 진행과정

기간	내용
1986. 12. 5.	평택항 명명
1997. 12. 7.	평택항 항만시설(서부두)이 일부준공
1999. 4.	당진군측에서 당진항 분리 지정 요구
2000. 9. 7.	당진항 지정범군민 추진위원회 결성
2000. 9.20.	당진항 지정 건의서 발송(청와대, 국무총리실, 해양수산부, 행정자치부 등)
2001. 10. 4.	해양수산부와 양 자치단체 실무협의회 구성
2001. 10.11.	해양수산부 주관으로 실무협의회를 구성해 중앙항만 정책심의회에 상정하는데 합의
2001. 12.18.	제17회 중앙항만정책심의회에서 ‘당진항 분리지정의 당위성은 인정하며 다만 분리시기와 항계설정, 항만관리, 항만개발 등 기술적인 사항은 소위원회를 구성해 검토한 후 다음 회의에서 확정
2002. 3.15.	해수부·당진군 1차 실무협의회 개최
2002. 6. 4.	해수부 당진군 2차 실무협의회 개최
2002. 11. 6.	평택시와 당진군 자치단체장 및 의회 의장 협의회 개최
2002. 12.26.	제19회 중앙항만정책심의회 개최
2003. 1.	본 사안의 종합적인 검토를 위한 합동조사단 발족
2003. 4.22.	합동조사단은 정책대안 제시를 통해 현 평택항의 명칭을 ‘평택·당진항’으로 변경하는 안과 헌법재판소에 계류되어 있는 도계분쟁 소송의 취하 등을 제시
2003. 6. 7.	당진군 평택·당진항 통합명칭 수용의견 해양수산부에 제출
2004. 3.14.	평택시장·당진군수 권한대행 간 간담회 개최
2004. 5.	합동조사단의 정책대안 제시안 수용(평택·당진항 명칭)
2004. 5.	해수부가 도계분쟁 취하하지 않으면 현 명칭 사용 고수
2004. 6.25.	해수부가 평택시에 『평택·당진항』 명칭부여 결정 항 기능 전환 통보를 권고
2004. 9.23.	도계분쟁과 관련 당진군이 평택시를 상대로 현재에 낸 권한쟁의 심판소송에서 당진군이 승소
2004. 11.19.	평택항의 항명을 ‘평택·당진항’으로 변경하는 내용의 항만법 시행령 중 개정령 입법예고
2004. 12.21.	국무회의에서 항만법 시행령 중 개정령(안) 가결
2004. 12.30.	항만법시행령 개정안 공포
2005. 1.	『평택·당진항』 명칭사용

- 이후 해양수산부와 국무조정실에서는 양 지방자치단체의 합의를 유도하고 불합의시 중앙항만정책심의를 통해 최종결정한다는 방침을 천명하였음. 또한 항 지정문제로 인한 평택항의 예산이 감소하고 개발자체가 지연됨에 따라 양 자치단체는 위기의식을 가지게 되었음
- 2004년 6월 25일에는 해양수산부가 경기도 국장, 평택시 부시장, 평택항 청장과의 간담회를 소집하여 평택·당진항 명칭부여에 결정 및 항기능 전환을 통보(권고)하였음. 이러한 상황속에서 2004년 9월 23일 당진군과 평택시의 또 다른 갈등인 도계분쟁과 관련하여 당진군이 평택시를 상대로 헌법재판소에 낸 권한쟁의심판소송에서 당진군이 승소하게 됨
- 결국 이러한 일련의 사건들은 양 자치단체에 합의를 유도하는 분위기를 조성하였고 해양수산부의 조정안을 받아들이게 되었음. 이에 따라 해양수산부는 기존의 '평택항'을 '평택·당진항'으로 변경하는 안을 입법예고하고 개정하였음. 2004년 12월 30일 항만법시행령의 공포를 통해 2005년 1월 1일부터 '평택-당진항' 이란 공동명칭을 사용하게 되어 양 자치단체의 갈등 해소

2) 갈등단계별 요인

(1) 갈등발생기

① 제도적 요인

- 갈등의 발단은 항만의 명칭이 항만법상, 행정관례상, 사업계획상 자주 바뀌므로 인하여 항만명칭의 대한 명확한 기준의 미비가 주요한 원인
- 이러한 상황에서 당진군은 항만법 개정을 통해 항만명칭을 '당진항'으로 분리해 줄 것을 요구하였으며 평택시는 평택항은 항만법상 무역항으로써 중앙정부에 의해 개발 및 관리·운영하는 항만이므로 지방자치단체간 이해관계로 인한 항 분리시 정책혼선을 초래하고 항만의 경쟁력 저하는 물론 국가 물류체계에도 영향을 미침으로써 항명분리에 반대하는 입장
- 평택항은 1979년 12월 산업기지 개발구역으로 지정된 이후 1986년 LNG선이 처음 입항하면서 1986년 12월 개항하게 됨. 이에 1986년 12월 5일 아산만에는 평택관내에 LNG부두 시설만이 유일한 시설인 관계로 항만법상 무역항인 평택항으로 명명하게 됨. 또한 1991년 10월 14일 당진을 포함하여 평택항의 항계를 확장함. 항만법상으로는 처음부터 "평택항"

으로 계속 사용해오고 있음

- 또한 행정관례상 명칭도 아산에서 평택으로 다시 평택(아산)으로 변경되게 됨. 애초 “아산”이란 명칭은 1979년 건설부에서 아산산업기지 개발계획을 추진하면서 사용된 것이었음(건설부의 개발계획은 항만이 아닌 공단조성이 목적이므로 아산항은 공단조성사업의 일부 사업으로서의 명칭임). 그 후 다시 평택항으로 변경으로 되는데 이는 1995년 4월 해운항만청이 항만기본계획을 수립하면서 당시 항만시설이 평택관내 LNG부두지역에 한정되어 있어 기존 항만법상의 “평택항”명칭을 사용하게 된 것임. 1995년 3월 당진측에 한보철강부두가 준공됨으로써 1996년 9월 해양수산부는 항만기본계획을 변경하면서 “평택(아산)항”으로 명명
- 이러한 법적 행정관례적 명칭인 ‘평택항’ 명칭이 지속적으로 사용되어 오다가 당진군 지역에 한보철강, 석문공단 등 대규모 공단조성으로 규모가 큰 부두 3개가 준공되고 평택항 개발계획이 완료되는 2011년까지 22선석의 항구모습을 갖추게 되자 당진군은 독자적인 항만명칭을 갖지 못하고 ‘평택항’이라는 명칭을 사용함으로써 지역개발에 장애가 된다는 이유로 ‘당진항 분리지정’ 요구를 전개

② 행위자 특성 및 환경적 요인

- 행위자 특성요인에 있어서는 양 자치단체의 적극적인 요구와 반대활동 그리고 이에 대한 단체장장의 적극적인 관심이 주요한 요인임. 특히 당진군의 각 기관사회단체들로 구성된 ‘당진항분리지정범국민추진위원회’는 많은 참여주체들 가운데서 가장 적극적으로 활동한 단체임
- 당진군은 당진항 분리 요구를 체계적으로 효과적으로 수행하기 위하여 당진군의회내의 “당진항지정특별위원회”의 구성하고 당진군의 각 기관·사회단체들이 총 망라된 ‘당진항 지정범국민추진위원회’를 결성하여 항만명칭분리에 대한 홍보 및 논리개발, 중앙부처에 대한 방문들을 통한 압박 등의 방법을 통하여 활발하게 활동하였음. 평택시도 이에 맞서 ‘평택항분리반대결사반대범시민투쟁위원회’를 결성하고 반대 여론조성 및 활동 등을 적극적으로 펼쳐나감
- 이러한 활발한 활동의 영향으로 항만명칭분리문제는 상급자치단체인 충청남도과 경기도와의 갈등으로 비화되고 양 자치단체와 관련 있는 정치권도 합류하여 활동
- 당진군의회는 2000년 7월20일 당진항지정특별위원회를 구성해 8월14일 청와대 등에 군의회 명의의 건의서를 채택하였음. 또한 당진군민들도 2000년9월7일 당진군의 각 기관·사회단체

- 들이 망라된 ‘당진항 지정 범국민추진위원회’를 결성하고 당진항 지정운동에 나서게 됨
- 당진항 추진위는 9월22일부터는 주민서명운동을 벌이는 한편, 대통령, 국민총리, 해양수산부 등 정부부처에 당진항 지정 건의에 나서며, 2000년 11월28일까지 5만여명의 주민서명을 받아 진정서와 함께 서명용지 사본 2천313장을 국무총리, 해양수산부장관, 충남도지사에게 발송함. 당진 주민들은 이 진정서에서, 대부분 당진수역과 항만들이 차지하고 있는 평택항계를 분리해 당진항으로 지정해 줄 것, 과거 불합리하게 확정됐거나 설정된 해상도계 및 항계를 현실에 맞게 재조정해 줄 것을 촉구
 - 당진항 지정 추진위는 초기에는 여론조성에 주력했으나 논리개발의 필요성을 절감하고 2000년 12월11일에는 인하대 산업연구소에 연구용역을 의뢰하였음. 또한 2001년 2월15일 관련 기관과 단체, 업계, 학계의 전문가가 참여한 가운데 당진항 지정 범국민 토론회를 개최하는 등 활발한 활동으로 당진항 분리지정에 대한 활동에 적극적인 역할을 수행

<표 3-7> 쟁점별 양 자치단체의 주장

쟁점사항	경기도(평택시)주장	충남도(당진군) 주장
분리시기	국내유사항만의 전국적 동일기준 설정 후 또는 1차개발이 완료된 2007년 이후(개발초기단계 시기적으로 부적절)	2003년 1/4분기내 (정착단계 이후 분리는 신용도 저하 혼란초래)
항만운영	항만분리시 통합운영하더라도 책임한계설정 불분명, 행정처리 혼란	현행 통합운영 시스템 유지
관세자유지역 지정	분리시 관세자유지역 지정요건인 하역능력(1천만톤 이상)확보 곤란하여 관세자유지역 지정지연	평택자체고 2003년 하역능력요건충족
대외적 신용도	평택항명으로 기 홍보되어 대외적 위신 및 신용도 추락	신용도의 문제는 항분리, 선석수 변동보다는 운영시스템과 서비스가 좌우
민자/외자유치	항세약화로 외자유치어려움	타도 및 시의 지명사용으로 충청도의 민자유치곤란
타지역 파급효과	유사한 여건의 자치단체간 갈등촉발	여타지역과는 다른 특수성이 있음
개발/투자 여건	동일 배후 경제권 하 개발 및 화물확보 과잉경쟁, 중복투자우려	기본계획에 의거 단계별 개발·투자, 배후 경제권 다르고 기능도 다름

- 환경요인으로 항만명칭으로 인한 지역의 대외적인 홍보보다는 양 지자체의 경제적인 이익문제에 큰 관심을 가지면서 본 사례의 갈등이 나타났음. 항만공사운영, 항만배후부지 개발, 주

도권 확보 등의 경제적 이익문제가 개입되어 있었던 것임. 또한 2000년 4월 13일 실시된 국회의원선거에서도 당진군의 모든 후보가 당진항 분리를 선거의 핵심공약으로 제시하고 있고 선거 전후에 지역주민에 대한 정치적 지지획득을 위하여 당진항 분리지정활동에 적극적인 역할들을 보여줌

(2) 갈등 증폭기

① 제도적 요인

- 갈등증폭단계에서의 제도적 요인은 과거 불합리하게 확정됐거나 설정된 해상도계 및 항계를 현실에 맞게 재조정해 줄 것을 요구하면서 나타남. 당진군은 상대적으로 넓은 수역과 항만들이 차지하고 있는 평택항계를 당진항으로 분리지정해줄 것을 요구
- 그러나 해양수산부는 동일수역을 분리하는 것은 선박 입출항 검사 등의 업무중복과 노무공급권 갈등 등 복잡한 문제를 발생시키기 때문에 곤란하다는 입장을 보임. 또한 중앙항만정책심의회는 전문가 대안을 토대로 '평택·당진항'으로 변경할 것과 헌법재판소에 계류중인 도계분쟁을 소송을 취하할 것을 요구하였음. 그러나 이 제안을 당진군이 받아들이지 않음으로 해서 갈등은 더욱 증폭
- 2001년 10월11일 해양수산부 주관으로 실무협의회를 구성해 중앙항만정책심의회에 상정하는데 합의하게 됨. 2001년 12월 18일 제17회 중앙항만정책심의회에서 '당진항 분리지정의 당위성은 인정하며 다만 분리시기와 항계설정, 항만관리, 항만개발 등 기술적인 사항은 소위원회를 구성해 검토한 후 다음 회의에서 확정한다'는 결론이 내려짐
- 하지만 중앙항만정책심의회 결정에 따라 소위원회가 개최되었으나 중앙항만정책심의회 의결내용에 대한 이견으로 합의를 이끌어내는 데는 실패하게 됨. 2002년 12월26일 열린 해양수산부 제19회 중앙항만정책심의회에서는 명확한 결론을 유보한 채 3개월 간의 합동조사단 활동을 통해 다시 논의하기로 결정함. 중앙항만정책심의회는 방희석 중앙대교수를 단장으로 한 합동조사단을 미국과 일본의 유사한 사례를 직접 방문 조사한 후 2003년 4월22일 정책대안 제시를 통해 현 평택항의 명칭을 '평택·당진항'으로 변경한 안과 헌법재판소에 계류되어 있는 도계분쟁 소송의 취하 등을 제시
- 당진군은 2001년 12월 중앙항만정책심의회 결정내용과도 상이할 뿐 아니라 부르기도 어렵

고 군민의 정서에도 맞지 않는다는 이유를 들어 반대한다는 입장을 분명히 하자, 이에 해양수산부는 당진군이 도계분쟁 소송을 취하하지 않고 당진항 분리를 계속 주장할 경우 현 평택항 체제를 그대로 유지하겠다고 최후 통첩했으며 이에 따라 당진항 지정운동은 급박하게 전개

② 행위자의 특성 및 환경적 요인

- 갈등중족단계에서 행위자의 특성요인은 가장 중요한 역할을 수행
- 이 시기에서는 특히 충남의 경우 충청남도, 당진군, 당진항 추진위 등 여러 단체들이 상호유기적인 관계속에서 활발하게 활동함으로써 중앙정부로부터의 긍정적인 반응을 이끌어 낸은 물론 주민들의 지속적 관심을 이끌어 내는 데도 중요한 역할을 수행
- 이들의 적극적인 노력으로 2001년 2월19일 노무현 당시 해양수산부 장관은 ‘명칭개칭 문제와 항만 관리운영 문제를 나누어 검토할 때 당진항 지정은 가능하다고 본다’며 진전된 반응을 이끌어 냈음. 당진항 지정 추진위는 2001년 3월19일 심대평 도지사를 면담하고 충청남도의 적극적인 역할수행을 촉구했으며 2001년 4월9일에는 함석재 국회 농수산위원장, 4월16일에는 신임 정우택 해양수산부 장관을 만나 당진항 지정에 협조해 줄 거듭 요청함. 이에 2001년 10월11일 해양수산부 주관으로 실무협의회를 구성해 중앙항만정책심의회에 상정하는데 합의
- 이와 같은 움직임에 대하여 평택지역에 있는 시민단체는 2001년 11월22일 평택항분리반대결사반대범시민투쟁위원회를 결성하고 11월 27일 500여명의 시민들과 함께 충청로 해양수산부를 찾아 평택항 분리반대 시위를 벌이고 대표자10여명은 항만정책과장 만나 평택시민 4만여명이 서명한 평택항 분리반대 서명인 명부와 투쟁결의문을 전달하고 문제를 정치논리로 풀지말 것을 주장함. 또한 중앙정부가 국책사업을 추진함에 있어서 원칙 없이 지역감정에 이끌려 지역간의 갈등을 부추이고 있다며 평택항 분리 움직임이 철회될 때까지 투쟁한다는 의사를 밝힘
- 임창열 경기도 지사는 11월26일 해양수산부장관과 관계기관에 지휘보고를 통해 평택항 분리는 신중히 검토되어야 한다는 입장을 전달하며 12월27일 평택에서 가진 기자간담회와 시민과의 대화, 당·정 협의회를 개최하고 당진항 분리에 적극 대응하기로 함. 또한 농림해양수산위 소속 정장선 국회의원도 해양수산부장관을 만나 평택과 경기도의 입장이 충분히 반영될

수 있도록 중앙항만정책심의위원회 개최를 늦춰줄 것을 요구

- 평택시의회도 11월 27일 '평택항 분리반대결의문'을 채택하고 평택항 분리저지를 위한 적극 투쟁할 것을 천명하고 경기도의회도 12월3일 결의문을 채택했으며 경기도 31개자치단체장 협의회, 경기도 시민단체장회의, 경기도 새마을지도자대회 서명 및 홍보활동 전개 등 도차원에서 다각적인 대응이 검토
- 마침내 2001년 12월 18일 제17회 중앙항만정책심의위원회에서 '당진항 분리지정의 당위성은 인정하며 다만 분리시기와 항계설정, 항만관리, 항만개발 등 기술적인 사항은 소위원회를 구성해 검토한 후 다음 회의에서 확정한다'는 결론이 내려짐. 하지만 중앙항만정책심의회의 결정에 따라 소위원회가 개최되었으나 중앙항만정책심의회의의 의결내용에 대한 이견으로 합의를 이끌어내는 데는 실패
- 당진군은 중앙항만정책심의회 개최이후 지속적으로 해양수산부 측과 접촉했으나 이견을 좁히지 못한 채 한동안 일진일퇴의 줄다리기를 지속
- 한 동안 답보상태에 있었던 당진항 지정운동이 2002년 11월 6일 해양수산부와 당진군, 평택시 3자간 연석회의에도 별 성과를 거두지 못함에 따라 당진군과 당진항 지정 추진위는 2002년 11월 27일 1천여명의 군민이 참여한 가운데 해양수산부 앞에서 당진항 분리지정 요구관철 범국민 결의대회를 개최
- 당진군이 해양수산부 앞에서 집회를 갖자 평택시 측도 1천여명이 참석한 가운데 대규모 시위를 벌이는 등 양 측의 의견이 날카롭게 대립하게 됨. 그런 가운데 2002년 12월26일 열린 해양수산부 중앙항만정책심의회의에서는 명확한 결론을 유보한 채 3개월 간의 합동조사단 활동을 통해 다시 논의하기로 결정
- 하지만 당진군은 2001년 12월 중앙항만정책심의회의의 결정내용과도 상이할 뿐 아니라 부르기 어렵고 군민의 정서에도 맞지 않는다는 이유를 들어 반대한다는 입장을 분명히 하자, 이에 해양수산부는 당진군이 도계분쟁 소송을 취하하지 않고 당진항 분리를 계속 주장할 경우 현 평택항 체제를 그대로 유지하겠다고 최후통첩 했으며 이에 따라 당진항 지정운동은 급박하게 전개
- 해양수산부는 해상도계 분쟁에 성의를 보이라는 제안에 당진군이 고집을 꺾지 않자 2003년 5월16일 청와대 비서실장 주재 사회갈등 현안 관련회의에서 현재 소송 결과가 확정될 때까지 현 체제를 유지한다고 밝혀 사실상 당진항 지정을 유보함. 이와 함께 해양수산부 관계자

는 양 지방자치단체의 합의가 되지 않을 경우 현 평택항 체제로 간다고 밝힘

- 2003년 7월31일에는 당진군 개발위원회가 서울시 충청로 해양수산부와 국회농림해양수산위원회를 잇따라 방문하여 당진항 지정을 촉구하는 탄원서와 건의문을 제출함. 개발위원회는 탄원서에서 "당진항명 결정 지연으로 지역을 갈등과 혼란으로 빠뜨리지 말고 빠른 시일내에 지정해 줄 것을 촉구했으며 도계 기준으로 평택시보다 당진군 면적이 광범위한데도 당진항명을 부여 받지 못해 입은 당진군민의 정서와 갈등해소를 위해서라도 반드시 지정해달라고 주장했음. 또한 해양수산부가 정확한 입장을 밝히지 않을 경우 해상봉쇄, 집단상경 농성 등 가능한 한 방법을 총동원하겠다고 밝힘
- 환경적 요인에서 평택시는 항만이 통합명칭으로 바뀔 경우 그 동안 평택항 개발에 막대한 시간과 예산을 투자한 것에 대하여 당진군이 무임승차하는 결과를 낳게 되므로 극렬히 반대함. 그 이유는 당진군이 항만 개발에 있어 평택시와 동등한 자격을 얻기 때문이라는 것임. 한편 통합 명칭인 '평택·당진항'수용의 전제조건으로 도계분쟁 소송 취하를 요구한 해양수산부의 제안에 대해 실리를 받아들이자는 당진항 지정 추진위와 자치권 차원에서 수용할 수 없다는 당진군의 의견이 팽팽이 맞서면서 갈등양상을 보임
- 당진군의 최종입장 정리를 위해 2003년 5월 3일 당진항 워크숍에서 상당수 참석자들이 유보적인 입장을 밝혔으나 실리를 위해 해양수산부안을 수용하자는 의견이 다소 우세했으나 당진군은 시종일관 소송을 절대 취하할 수 없다고 입장을 밝힘. 결국 2003년 5월7일 당진군은 해양수산부에 통합명칭을 수용하는 대신 도계분쟁은 취하할 수 없다는 최종의견서를 발송

(3) 갈등 해결기

① 제도적 요인

- 2004년 3월19에서 5월11일까지 양 자치단체는 4회의 만남을 통해 이 문제를 논의하였음. 협력의 분위기를 조성하여 합의를 유도하기 위해서였음. 또한 양 자치단체의 경우 항만 명칭부여 문제의 논란으로 평택항 관련 예산이 감소하고 개발자체가 지연됨에 따라 위기의식을 느끼면서 대화의 장에 나서게 됨
- 이러한 만남을 통해 결국 2004년 6월25 해양수산부가 『경기도해양수산국장, 평택부시장, 평택항만청장』 등을 소집하여 간담회를 개최하는데 이 간담회에서 '평택·당진항'명칭부여의

결정과 항만기능 전환통보를 권고하게 됨. 해양수산부는 현재의 결정이전에는 해당 지자체의 원만한 합의를 원칙으로 하되 불합의시 중앙항만정책심의를 통해 최종결정한다는 방침을 밝힘

- 2004년 9월 23일 경기도(평택시)와 충남도(당진군)의 도계분쟁관련 권한쟁의심판소송에서 당진군이 승소함으로서 평택·당진항의 수용 전제조건이 소멸
- 2004년 10월 15일 당진군은 해상도계승수에 따른 당진항 지정 및 개발방향 대책회의에서 통합명칭을 수용추진하기로 결정하였으며 평택시도 해양수산부의 조정안을 수용하기로 함
- 이에 따라 해양수산부는 항만법시행령 중 개정령(안)을 입법예고하고 12월 21일 국무회의에서 항만법 시행령 중 개정령(안)이 가결되었고 12월 30일 개정안이 공포되었음. 2005년 1월1일부터 '평택·당진항' 통합명칭을 사용하게 되었음. 이로써 갈등은 해소되고 새로운 협력관계 형성

② 행위자의 특성 및 환경적 요인

- 갈등해결기에 양 자치단체는 적극적인 갈등해결의지를 보이고 있음. 단체장과 지방의원들의 적극적인 활동 특히 중앙정부를 대상으로 하는 활동이 갈등해결을 가져오는 가장 중요한 요인으로 작용
- 2004년 5월6일에는 당진군국회의원당선자, 군수대행, 군의장이 해양수산부 장관, 차관을 면담하고 평택시 에서도 긴박하게 대처하는 등 양자치단체가 갈등해결을 위하여 빠르게 대응하면서 갈등의 해결은 가시화되고 있었음. 그동안 갈등이 장기화된 요인은 양자치단체가 타협 없는 강경일변도로 대응하였기 때문이었으나 갈등이 지속될 경우 양 자치단체에 도움될 것이 없다는 판단 때문이었음. 또한 그동안 소극적인 대응으로 일관하던 해양수산부가 적극적인 중재역할을 함으로서 갈등 해결이 이루어지게 되었던 것임
- 환경적 요인인 갈등해결에 중요한 요인임. 특히 경제적인 요인은 갈등의 발생에서 해결까지 가장 주요한 요인이었음. 갈등의 해결에 이르게 된 이유도 항만명칭의 갈등이 지속될 경우 평택항 관련예산의 삭감과 주변지역의 개발지연으로 양 자치단체가 입게될 막대한 손실을 인지하면서 갈등해결의 장으로 나오게 되고 해양수산부 조정안을 받아들여지게 된 것임. 그동안의 양 자치단체의 경제적인 이유에서의 주장은 다음과 같음
 - 당진군은 첫째, 당진항 미분리로 인한 당진군측의 경제적 손실이 크다는 과 항만명칭과

관련한 지역의 브랜드 효과의 사용이 불가능하여 지역내 관련산업 육성이 저해되고 산업 단지 입주 활성화가 지연된다는 이유

- 둘째, 항만운영의 효율적인 측면에서 항만의 분리운영은 아무런 지장이 없다는 논리를 계속해서 견지
 - 이에 대해 평택시는 첫째, 평택항의 항만시설은 현재 10선석에 불과한 미미한 실정이며, 개발초기단계여서 항만분리는 시기상조
 - 둘째, 중국등을 대상으로 항만 홍보시 당진 측 항만시설을 포함하여 평택항으로 표시되어 있으나 당진항 분리시 국제적 신뢰 실추 및 항세약화에 다른 외국인 투자기피와 평택항 활성화에 저해할 것으로 예상
 - 셋째, 평택항이 국제항으로 발전하기 위해서는 관세자유지역의 지정이 필요하나 당진항 분리시 하역능력 부족으로 관세자유지역지정 곤란
- 이러한 관점에서 계속적인 반대의사 피력함으로서 당사자간의 합의를 통한 갈등해소는 무산 되었음. 그러나 현실적 경제적인 이유로 양자치단체가 조정안을 받아들이게 된 것임. 중앙 정부의 적극적인 중재, 주민의 지속적인 관심, 지역정치집단의 높은 참여, 지역언론과 시민 단체의 활발한 활동이 갈등을 해소하는데 중요한 역할을 수행

3) 요약 및 결론

- 이 사례는 중앙정부가 국가정책차원에서 구획한 항만경계와 지방자치단체의 행정구역간 불일치로 인해 야기된 지방자치단체간의 갈등
 - 지방자치단체의 갈등을 해소하고 항만의 안정과 발전을 이룰 수 있는 명칭변경 및 항계 조정에 대한 문제
- 이 사례의 갈등 주체는 충청남도과 경기도였음
 - 갈등과 관련된 집단은 충청남도지사, 충청남도의회, 당진군, 당진군의회, 당진항지정추진위원회 등의 시민단체, 시민, 경기도지사, 경기도의회, 평택시, 평택시의회, 평택항분리결사반대범시민투쟁위원회 등의 시민단체, 국회의원 그리고 갈등의 중재자로서 해양수산부 등 총체적임
- 갈등의 원인이라면 항만을 통한 지방자치단체의 경제적 이익에 따른 선호로 볼 수 있음

- 항만공사운영, 항만배후부지 개발 주도권 확보 등의 이익문제 개입
 - 자기자치단체의 구역에 안에 항만에 대한 지명확보를 통한 지역의 자존심도 주요한 요인으로 작용
 - 이 사례의 경우 갈등이 장기화된 것은 초기의 타협없는 강경일변도의 대응과 주관부처의 소극적 대응에서 찾을 수 있음
- 갈등의 단계별로 요인들을 분석해 보면 먼저 갈등발생기의 제도적 요인은 항만법과 행정관례, 항만기본계획 등의 영향으로 항만의 명칭이 자주 변경되었기 때문임. 행위자 특성요인은 지역주민들의 적극적인 요구와 지역의 경제적 이익에 대한 높은 관심이 단체장으로 하여금 적극적인 관심과 활발한 활동을 불러 일으킨 요인이었음. 환경적인 요인으로는 상급자치단체의 적극적 관심과지지가 중요한 역할을 하였음. 국회의원선거시의 정치적지지획득 목적을 위한 모든 후보자들의 공약도 주요한 요인중에 하나임
- 갈등의 증폭단계에서 제도적인 요인은 불합리하게 확정된 해상도계 및 항계의 재조정에 대한 무관심과 업무중복을 우려한 중앙정부의 소극적 대응이 갈등을 증폭시켰음. 행위자 특성요인으로는 자치단체장의 과열된 활동과 중재자인 해양수산부의 소극적 역할이 갈등을 더욱 증폭시켰음. 시민단체의 적극적인 활동과 주민들의 지속적인 관심, 지역정치집단의 활발한 활동 및 높은 개입과 환경적요인도 갈등을 더욱 증폭시켰음
- 갈등의 해결단계에서는 해양수산부의 중앙항만심의위원회의 중재 및 합동조사활동 등의 활동, 항만법 시행령 개정에 대한 높은 의지 등이 갈등해결에 주요한 영향을 미쳤음. 또한 행위자 특성은 양 자치단체장간의 간담회개최, 시·군의회간의 간담회 등을 통한 상호신뢰관계의 회복이 주요한 요인이었음. 환경적 요인으로는 지역정치인들의 적극적인활동과 갈등이 지속될 경우 항만과 관련된 예산의 삭감과 주변지역 개발지연 등으로 인한 막대한 경제적 손실을 고려한 합의가 갈등해결의 주요한 역할

2. 호남고속철도 분기 구간 갈등

1) 사례 개요

- 1990년 4월에 철도청은 호남선 고속전철화 추진방안을 수립하고 1990년 10월에 국토개발연구원에 의뢰하여 호남선 고속전철화 사업타당성조사를 실시하였음. 타당성조사에서 서울-천안(경부고속공유), 천안-논산(신설), 논산-송정리(기존 개량) 송정리-목포(기존선 복선개량) 안을 최적노선으로 검토
- 1993년 대통령 임기중 호남고속철도를 추진할 것을 언급하였음. 1993년 8월에 교통부는 호남고속철도예정 3개 노선(안)을 발표
- 1996년 6월에 경부·호남고속철도의분기점을 두고 청주 오송과 천안이 서로 유치하겠다고 나섬. 또한 1996년 6월27일에는 충남 전북 광주 전남 등 4개 시·도가 노선 직선화를 위해 공동 대응하겠다고 밝혀 우회노선을 요구하는 대전과의 갈등이 표면화
- 한편 건설교통부와 교통개발연구원은 1996년 12월27일 서울 강남구 포스코 빌딩 아트홀에서 호남고속철도 노선선정을 위한 공청회를 열고 서울-천안-공주-익산-목포(제1안), 서울-천안-오송-익산-광주-목포(제2안), 서울-천안-대전-익산-광주-목포(제3안), 서울-천안-공주-전주-광주-목포(제4안) 등 4개의 노선을 후보노선으로 제시
- 건교부에 이에 따라 1997년 중으로 최종노선을 확정하고 기본계획을 고시하고기본설계 실시 설계 등 사전준비과정을 거쳐 2005년부터 우선 천안(오송, 대전)-광주구간의 공사를 시작할 예정이라고 밝힘
- 1999년 12월에는 정부가 기점역을 충남 천안으로 고시한 것으로 밝혀지자 충북도의회의원들이 이에 반발해 소속정당을 탈당하는 등 극단적인 방법으로 이견을 표출
- 2002년 4월 들어서는 호남고속철도 분기점을 둘러싸고 대전시와 충남·북간의 삼파전이 치열하게 벌어지게 됨
 - 분기점이 자기 지역에 들어서면 새로 생기는 중간역과 기존의 역 주위가 역세권으로 개발되고 교통망이 좋아져 지역경제 활성화에 크게 이바지할 것으로 기대되기 때문이었음
- 2002년 6월에는 지방선거에서 각 지역(충북, 충남, 대전)단체장들이 자기 지역으로 분기점을 유치하겠다고 공약을 밝힘으로서 분기점 논쟁이 더욱 더 가열되게 됨. 이러한 가운데 정부

는 분기점을 결정하지 못하고 난항을 겪고 있었음

- 2003년 1월 대전시는 호남고속철도 대전분기 정책세미나를 서울에서 열고 분기점을 주장하자 충남도도 대통령직인수위원회와 간담회를 갖고 천안분기 지정을 강력 요구
- 충북도는 2002년 10월26일 국회의원, 민간단체, 주민 등이 참석한 가운데 호남고속철도 중간연구결과 토론회를 통해 철도건설 백지화를 불사하겠다는 입장
- 2003년 들어서도 건교부는 분기역을 결정하지 않고 2004년으로 논의를 미루는 행태를 보였으나 2004년에도 결론이 나지 않아 결국 2005년 6월 30일 국토연구원 주관아래 분기역 추진위원회를 개최하여 논란을 거듭한 끝에 충북 오송역을 호남고속철도 분기역으로 결정
- 충남도와 대전시는 추진위원회의 결정이 정치적 고려에 의한 결정이라고 강하게 반발하면서 갈등은 지속

2) 주체 및 원인

- 현재 충청남도, 충청북도, 대전시가 분기구간 유치 경쟁을 벌이고 있는 바, 호남고속철도 노선대안에 대하여 관련 시·도는 공히 전 구간의 신설을 요구하는 것으로 의견이 집약되고 있음. 그러나 노선 경유지에 대해서는 시·도간의 의견대립이 첨예한 설정으로 충청남도에서는 천안-논산간의 직결 노선을 주장하고 있는데 반해, 대전광역시도 오송-공주-논산 경유노선을 주장
- 호남고속철도와 관련하여 의견을 제시하고 있는 각 시·도의 제안논리를 살펴보면, 전라북도는 기존선의 개량보다는 호남고속철도 신설을 요구하고 있고, 전주 지역에서의 통행수요는 주로 서울에 집중되므로 대전 경유는 염두에 두지 말고 계획할 것을 희망
- 전라남도의 입장은 기존선의 개량으로는 효과를 볼 수 없는 것으로 판단해 전 구간 신설을 요구하고 있고, 광주광역시에서는 도시철도기본계획을 수용하는 역사 계획과의 연계성 확보를 주장
- 충청남도의 입장은 호남고속철도 건설에 따른 지역개발의 파급효과가 충남지역 전역에 광범위하게 미치기 위해서 충남의 장래 발전계획의 내용 및 방향과 일치하도록 추진되기를 희망하는바, 제1안(천안-논산 직결 노선)을 주장하고 있음. 이 경우 서해안개발 및 백제문화권개발이 완료되고, 도청이 대전에서 내륙 지역으로 이전하게 되면, 2010년 이후에는 호남고속

철도가 대전을 경유하는 것보다 수송수요가 많다는 점을 지적

- 또한 호남고속철도의 기점 역으로 천안역을 선택할 경우 충남 서부지역의 개발 잠재력을 높일 수 있고, 천안 역세권의 개발로 고속철도의 투자비를 확보할 수 있으며, 지역간 연결에 따른 통행시간의 단축을 예상할 수 있음. 아울러 호남고속철도를 별도의 노선으로 설치할 경우 경부선의 애로구간인 천안과 대전 사이의 교통량을 해결할 수 있다는 것임
- 대전광역시도 대전 서부지역에 새로이 입주하고 있는 서남부 신도시와 정부제3청사 등 고속철도 수요증가를 근거로 제2안 (분기점-공주-논산 경우 노선)을 제시하고 있음. 대전광역시의 주장 이유는 대전이 지리적으로 국토의 중심부에 위치한 육상교통의 중심지라는 측면뿐만 아니라, '98년 정부 제3청사가 완공되면 11개 외청을 이용하는 호남권의 민원인은 1일 1500명에 달한다는 점을 지적
 - 아울러 대전에 위치한 대덕연구단지, 엑스포 과학공원, 3군 본부(계룡대)등은 전국 차원을 넘어선 국제적 교류의 장이며, 행정, 과학, 안보의 요충지로서 호남고속철도는 반드시 대전권을 경유해야 한다는 입장을 견지

3) 전개과정

(1) 갈등의 발생기

- 1995년 9월 호남고속철도노선을 둘러싸고 충청도와 대전시간 대립을 하게 됨. 충청도는 당초 건설교통부안이 천안-공주-논산을 경유하도록 되어 있고 백제문화권 종합개발계획과 연계된다는 점을 들어 건교부 안을 주장하였으며 대전시는 97년 정부 제3청사 입주를 계기로 교통수요가 폭발적으로 증가할 것에 대비, 천안-대전-논산노선으로 변경해야 된다고 대립
- 이에 정부는 1995년 9월23일 호남고속철도의 기본노선을 서울-천안-논산-익산-광주-목포로 정하고 1995년 안에 정차역과 세부노선을 확정키로 함. 1994년 9월 호남고속철도 건설기본계획 용역사업을 같은 교통개발연구원이 1993년 이후 검토해온 3개 노선(천안-논산 직결선, 대전을 거치는 노선, 천안-논산을 직결하되 신선으로 하는 노선)중 천안에서 대전을 거치지 않고 논산까지를 직접 연결하는 노선을 기본 틀로 마련함에 따라 건설교통부는 이를 바탕으로 세부노선과 정차역을 결정키로 함
- 천안-논산 직결노선은 서울에서 호남까지 가장 빠른 노선인데다 대전은 경부고속철도 등의

혜택을 받는 반면 천안-논산간 일대는 간선교통망이 없다는 점이 감안되었음. 하지만 대전을 경유하는 방안도 완전히 배제하지는 않았음

< 표 3-8> 호남고속철도 분기 구간 갈등 전개과정

기 간	개 요
90. 4-10	철도청 호남고속철도건설타당성 조사(천안분기 논산직결노선을 최적안으로 제시)
92. 1.8	제3차 국토종합개발계획반영(건설부)
93. 8.24	호남고속철도 건설계획 발표(교통부)
94.9-97.12	호남고속철도 기본계획(안)수립 철도청, 기본계획상 천안분기 직결노선을 최적으로 제시
98.12	21세기 국가철도망 구축기본계획 수립(건교부), 호남고속철도 노선계획은 천안~익산~목포 노선으로 제시
99.12.	국가기간교통망 계획수립(건교부), 호남고속철도와 경부고속철도 연결위치를 천안으로 표기
01. 5.31	호남고속철도 기본계획안수립용역착수(건교부)
01. 7.12	연구용역 착수보고회 개최(교통개발연구원)
01. 7.12	노선·정차장부문 하도급선정 제안서(안) 자문(건교부)
01.10.11	노선·정차장부문 하도급 용역착수(대한교통학회)
01.11.15	노선·정차장 선정 부문 1차 자문회의(대한교통학회)/- 천안분기 : 천안~공주동측~논산(화정들)~익산제시(98.52km)
01.12.12	노선·선정 부문 2차 자문회의(대한교통학회)/- 익산~목포 : 송정리 정거장 설치 및 남악신도시 우회노선
02. 1.11	노선·선정 부문 3차 자문회의(대한교통학회) - 서울~천안 : 양재~의와~화성~평택~천안('97기본계획노선)
02. 1.29	중간연구결과 설명 및 1차 토론회(건교부, 용역진) - 천안분기 : 천안~공주동측~논산(광석들)~익산(98.52km) - 오송분기 : 오송~용포~계룡산~논산~익산(89.78km) - 대전분기 : 대전~연무~익산(69.09km)
02. 3.26	노선·선정 부문 4차 자문회의(대한교통학회)
02. 4.16	노선·선정 부문 5차 자문회의(대한교통학회)
2005. 6.30	호남고속철도 분기역 추진위원회 오송역 최종 확정

- 건교부의 기본노선 발표안 중에 전주를 경유하지 않는 안에 대하여 1995년 9월24일 전북도민이 강력하게 반발하게 됨. 전북시민운동연합 전봉호 상임의장은 정부의 호남고속철도 기본노선 발표와 관련 “경부선에 비해 고속철도 효과가 의문시되는 기존철도 개량으로 호남고속철도를 건설하는 것도 문제지만 전북발전의 중심축인 전주경유를 무산시킨 점은 재고

되어야 마땅하다”며 이를 위해 시민운동을 벌일 계획이라고 밝힘

- 이어서 전북도의회와 전주시의회 의장단은 1995년 12월26일 건교부를 방문해 현재 호남선을 개량해 고속철도 선로로 쓰면 고속철도로서의 효율성이 떨어지므로 전 구간을 새로운 선로로 갈아줄 것을 요구
 - 전북도의회는 1995년 10월부터 이와 관련한 결의안을 채택하였으며 5만9천여 명의 서명까지 받아놓고 있었음
- 건교부는 1996년 2월6일 호남고속철도의 기본노선을 서울-천안-공주-익산-광주-목포를 잇는 3백24km로 정하고 1997년 중 착공하기로 함. 교통개발연구원에 건설기본계획에 관한 연구용역을 맡긴 결과 서울-천안에서 바로 공주시와 익산군(이리시 인근)을 거쳐 광주와 목포로 이어지는 노선이 지역개발효과와 경제성이 가장 높은 것으로 나타나 이를 정부안으로 결정
 - 건교부는 6월까지 공청회 등 여론수렴절차를 거쳐 1997년 초까지 기본 및 실시설계를 마무리하고 공사에 들어가기로 함

(2) 갈등의 심화기

- 1996년 6월 경부·호남고속철도의 분기점을 두고 청주 오송과 천안이 서로 유치하겠다고 경쟁하면서 갈등이 심화됨. 대전과 충북도민으로 구성된 “호남고속철도 기산역 청주(오송)유치위원회”는 1996년 6월7일 호남고속철도 노선대안 평가서를 통해 분기점을 오송역으로 해야 한다고 주장
- 충북대 건설기술연구소가 작성한 평가서는 오송과 천안 두 지점을 전국 철도망과의 연계 및 경제성, 문화재 훼손 등 부작용의 최소화, 지역개발효과를 분석한 결과, 오송역을 분기점으로 하는 우회노선이 바람직하다고 결론
- 이에 건설교통부는 “청주주변 인구가 1백만 명이 넘어서면 오송역 설치를 적극 검토기로 방침을 정했으나 그러나 양쪽 주장 모두 장단점이 있어 1996년 7월 공청회와 9월 용역결과를 보고 다시 한번 민원수렴 절차를 거쳐 1996년 말경에 노선과 시발역 종착역 중간역 등을 결정할 예정”이라고 밝힘
- 1996년 6월27일에는 충남 전북 광주 전남 등 4개 시·도가 노선 직선화를 위해 공동 대응하겠다고 밝혀 우회노선을 요구하는 대전과의 갈등이 표면화

- 충남 등 4개 시·도 관계공무원 학계인사는 전주 코아호텔에서 모임을 갖고 민간단체가 주도하는 「범호남고속철도 대책협의회」를 구성, 공동으로 직선화 노선안을 마련해 정부에 수용을 요구
 - 이들은 호남고속철도가 대전시와 충청도가 주장하는 것처럼 오송역을 경유할 경우 시간과 경비 면에서 효율이 떨어져 고속철도의 기능을 상실하게 될 것이라고 주장
- 이에 맞서 대전시와 충청도는 기존 입장인 오송 경유 노선을 고수하며 이의 관철을 위해 전력투구한다고 밝힘
- 한편 건설교통부와 교통개발연구원은 1996년 12월27일 서울 강남구 포스코 빌딩 아트홀에서 호남고속철도 노선선정을 위한 공청회를 열고 서울-천안-공주-익산-목포(제1안), 서울-천안-오송-익산-광주-목포(제2안), 서울-천안-대전-익산-광주-목포(제3안), 서울-천안-공주-전주-광주-목포(제4안) 등 4개의 노선을 후보노선으로 제시
- 건교부에 이에 따라 1997년 중으로 최종노선을 확정하고 기본계획을 고시하고기본설계 실시 설계 등 사전준비과정을 거쳐 2005년부터 우선 천안(오송, 대전)광주구간의 공사를 시작할 예정이라고 밝힘
- 연구원측은 이 가운데 건설비용과 교통효과 등을 종합적으로 고려할 때 1안이 가장 높은 점수를 받았다고 밝힘
- 1997년 9월에 들어서 경부고속철도의 건설사업비가 17조 6천억원으로 당초 계획보다 3배 이상 늘어남에 따라 호남고속철도의 건설사업비의 증액도 불가피한 것으로 고려되어 건설교통부는 호남고속철도의 건설의 경제성과 사업성 등을 전면 재검토
- 이로 인해서 그 동안 갈등을 빚었던 노선에 대한 갈등은 일단 수면 아래로 가라앉음. 1998년 8월 건설교통부는 사업 검토 작업이 미루어왔던 호남 고속철도 사업을 본격적으로 추진하기로 함. 호남고속철도를 본격적으로 추진하기 위하여 예산청에 1999년 예산 50억원을 신청하지만 받아들여지지 않아 사업추진이 또 다시 보류
- 1999년 11월에는 충청남·북도가 또 다시 대립하게 됨. 충청남·북도에 따르면 건설교통부가 제4차 국토종합개발계획에 따라 건설할 예정인 호남고속철도 노선을 천안역에서 갈라져 공주-논산을 지나는 것을 잠정 결정하고도 두 도(道)의 갈등을 의식해 확정을 미루고 있다는 것임. 이때 대전시와 강원도가 충청도안을, 전남북도는 충청도 노선을 각각 지지하는 등 노선을 둘러싼 갈등이 더욱 더 고조되는 분위기 전개

- 1999년 12월에는 정부가 기점역을 충남 천안으로 고시한 것으로 밝혀지자 충북도의회의원들이 이에 반발해 소속정당을 탈당하는 등 극단적인 방법으로 이견을 표출
- 2001년 2월에는 건설교통부가 호남고속철도사업을 어떤 방식으로 추진할 것인지 기본개념을 정하기 위해 연구용역을 발주함. 용역은 경부선에서 갈라지는 곳을 천안, 충북 오송, 대전 등 후보지중 어떤 곳으로 할지 장단점을 분석하는 한편 노선결정, 요금수준, 경제성 평가 재원조달 방법에 대한 내용을 제시
- 2002년 4월 들어서는 호남고속철도 분기점을 둘러싸고 대전시와 충남·북간의 3파전이 치열하게 벌어지게 됨. 분기점이 자기 지역에 들어서면 새로 생기는 중간역과 기존의 역 주위가 역세권으로 개발되고 교통망이 좋아져 지역경제 활성화에 크게 이바지할 것으로 기대되기 때문임. 3개 시·도는 갈수록 ‘전쟁’을 방불케 하는 유치 싸움을 벌일 것으로 보임. 대전시는 대전역 분기를 주장하고 있음. 이는 경부고속철도 대전역에서 대둔산 북측을 경유해 전북 익산으로 빠짐. 신설되는 구간은 69km. 경부고속철도 천안에서 대전역까지 노선길이는 63.4km로 천안~익산간은 총 132.4km에 이르고 소요시간은 31분 가까이 됨
- 충남도는 천안역 분기점을 내세움. 경부고속철도 천안역에서 공주·논산을 거쳐 역시 익산으로 들어가는 길임. 천안에서 익산까지 모두 신설되며 길이는 98.5km로 27분여가 걸림
- 충북도는 오송역 분기를 주장함. 대전역과 천안역 중간에 있는 오송에서 갈라져 충남 공주 계룡산 북측과 논산을 경유, 익산으로 이어짐. 신설구간은 89.8km. 천안~오송간 30.8km를 합하면 길이는 모두 120.6km로 소요시간이 32분여 소요
- 대전시는 대전역 분기의 타당성 논리를 개발하기 위해 교수와 관련 전문가 등 10명으로 구성 ‘자문기획단’을 발족하여 교통과 환경·문화재·도시경제·지질 등을 연구, 대전역 분기의 타당성을 대전시에 제공하는 역할을 함. 시는 2002년 5월 각계 시민·사회단체와 함께 ‘대전역 분기를 위한 범시민대책 추진위원회’를 구성, 시민운동으로 확산시켜 힘을 배가할 계획을 밝힘
- 충북도는 99년 시민단체와 교수 등으로 ‘오송역 유치위원회’를 구성, 중앙정부에 건의서를 내는 등 활동 지속
- 반면 충남도 관계자는 “건설교통부가 분기점 등과 관련, 용역을 추진 중인데 집단행동으로 어찌해보겠다는 것은 시·도간 갈등만 부추길 것”이라며 대전과 충북의 유치활동을 꼬집었으며 심대평 충남지사는 2002년 3월 말 건설교통부를 직접 방문, 천안역 분기의 타당성을 피력

- 2002년 6월에는 지방선거에서 각 지역(충북, 충남, 대전)단체장들이 자기 지역으로 분기점을 유치하겠다고 공약을 밝힘으로서 분기점 논쟁이 더욱 더 가열되게 됨. 이 사이에서 정부는 분기점을 결정하지 못하고 난항
- 2002년 7월31일 교통개발연구원과 대한 교통학회의 기본계획 수립 연구용역 중간발표에 따르면 천안, 오송, 대전 중에서 사업비와 고속철도의 속도향상을 위해서는 천안이 나머지 2곳보다 유리한 것으로 나타남
- 이러한 결과에 충북도는 강력히 반발하고 건교부에 오송이 국토의 균형발전을 위해 가장 적합한 곳이라는 내용의 건의서를 전달함. 대전시 역시도 이의서 및 건의서를 제출하고 대전 시장 지역단체장 들과 건교부를 방문
- 2003년 1월 대전시는 호남고속철도 대전분기 정책세미나를 서울에서 열고 분기점을 주장하자 충남도도 대통령직인수위원회와 간담회를 갖고 천안분기 지정을 강력 요구함. 충북도는 2002년 10월26일 국회의원, 민간단체, 주민 등이 참석한 가운데 호남고속철도 중간연구결과 토론회를 통해 철도건설 백지화를 불사하겠다는 입장을 밝힘

(3) 갈등의 종결기

- 2003년 들어서도 건교부는 분기역을 결정하지 않고 2004년으로 논의를 미루는 행태를 보였으나 2004년에도 결론이 나지 않아 결국 2005년으로 결정을 미루었음. 이에 따라서 지역간 갈등 및 경쟁이 더욱 더 치열해지는 양상을 보임. 주관부서인 건교부가 정책결정이 지역의 눈치를 보면서 연기되자 자원낭비는 물론이고 지역간 분쟁이 고조되는 양상을 보임
- 특히 2005년 에 들어서면서 호남고속철도 분기역 결정은 대전과 충남.북이 막판 치열한 유치 경쟁을 벌이고 있었음. 동년 2월에는 각 자치단체의 지방의회에서도 특위를 구성, 분기역 유치에 열을 올리고 있었음. 대전시의회의 경우 호남지역 자치단체를 돌며 대전유치를 홍보하기 위한 자전거투어를 하였으며 충북도의회는 '오송 분기역이 안되면 의원직을 총 사퇴하겠다'는 배수진
- 여기에 충남도의회가 천안 입지를 촉구하면서 광주지역을 방문한 데 이어 광주구청장협의회에서는 '호남고속철 분기역을 충남 천안으로 할 것'을 요구하는 성명서를 내는 등 다른 자치단체까지 분기역 경쟁에 합류

- 이 갈등은 정치권에도 영향을 미쳐 동년 2월 한나라당 박근혜 대표 등 지도부가 충북도를 방문한 자리에서 '분기역으로 오송역을 지지한다'고 밝히자 열린우리당 측에서 '분기역 문제를 정략적으로 접근하고 있다'고 비난하는 등 정치권까지 갈등에 가세하는 형국이었음. 또한 이 과정에서 충북은 강원권 및 영남권과 공조체제를 이루고, 천안은 호남권과 연대를 하는 등 지역간세대결 양상까지 보임
- 이에 건설교통부(국토연구원)는 2005년 6월 호남고속철도 분기역 추진위원회의 개최를 각 지방자치단체에 통보하고 제주도를 제외한 각 광역자치단체의 평가단원을 5명씩 추천받아 총 75명의 평가단원을 통하여 6월 27일 - 6월 30일사이에 충북 충주시 건설경영연수원에서 분기역 선정평가를 하여 분기역을 결정한다고 통보
- 그러나 호남고속철도 분기역 평가를 위해 6월 29일 건설경영연수원에서 합숙중이던 광주와 전남, 전북 평가단 15명과 충남평가단 5명 등 20명은 호남주민들이 이용하는 호남철도 분기역 선정과정에 왜 관계도 없는 영남권 및 강원도가 참여하느냐며 연수원을 퇴소
- 그러나 건교부(국토연구원)는 남아있는 평가단 55명으로 평가일정을 그대로 진행하였으며 평가결과 수용여부는 분기역 추진위원회가 판단한다고 결정하였음. 각 자치단체에서 추천하여 국토연구원에서 이미 평가 단원으로 위촉장 수여를 했음에도 불구하고 퇴소한 것은 평가를 기권한 것으로 간주한다는 것이었음. 그리고 6월 30일 호남권, 충남 평가단원을 제외한 55명의 평가단원들이 평가한 결과를 합산하여 오송을 분기역으로 확정 발표
- 심대평 충남도지사와 성무용 천안시장은 7월 1일 성명을 내고 분기역 결정이 협소한 지역개발논리에 의해 정치적으로 이뤄졌다고 호남권을 포함한 모든 지역의 전문가들이 참여해 객관적이고 공정한 평가를 재실시해야 한다고 주장
- 또 충남도의회를 비롯 충남 및호남권 국회의원들도 오송분기역 결정은 호남고속철도 이용자들의 편익을 무시한 것으로, 정치적 나눠 먹기식으로 상당한 후폭풍이 호남지역에서 발생할 수 있다고 주장

4) 요약 및 결론

- 본 사례는 선호시설의 유치와 관련한 광역자치단간의 수평적 갈등임
- 이 사례의 갈등의 주체는 충청북도, 대전광역시, 충청남도이며 갈등의 중재자는 건설교통부

임. 이 연구의 사례에서 자치단체간 신뢰형성의 자발적인 신뢰형성에 실패하고, 중앙 행정 기구의 중재과정에서 신뢰형성을 모색할 수 있었던 것임

- 갈등의 원인은 외부효과 측정의 합리성 여부에서 찾아짐. 유치갈등의 대부분 선호시설이 가지고 있는 외부효과의 측정가능성의 어려움으로 인하여 당사자간 해결보다는 중재제도에 의존할 수 밖에 없음. 그러므로 갈등의 해결을 위해서는 갈등해결중재제도의 제도의 안정성이 중요함. 본 사례에서도 '호남선유치추진위원회'의 중재(평가제도)가 해결의 주된 요인이었는데, 이는 제도의 안정성이 갈등해결에 중요한 영향을 미침을 인식하게 함

3. 홍성의료원 현대화사업 갈등

1) 사례개요

- 충청남도는 2001년까지 총 사업비 283억원을 들여 지하2층 지상5층 규모의 의료원을 증·개축하기로 하고, 1998년 11월 홍성의료원 현대화 부지를 당시 의료원 부지인 홍성읍 고암리 572-3번지로 확정
- 1999년 9월 심대평 충남지사를 비롯한 각계인사가 참석한 가운데 홍성의료원 기공식을 가졌음. 그리고 건축협의신청을 홍성군에 통보
- 1999년 12월 홍성군 측에서 이 건축협의를 반려하면서 갈등의 양상을 보이기 시작했음. 홍성군은 교통혼잡 및 주차공간부족으로 환자들의 불편을 초래하고 정신병동 환자들에게도 피해를 줄 수 있으므로 외곽으로 이전해야 한다고 주장하면서 현 위치의 증·개축을 반대
- 충청남도는 당초 의료원 현대화 부지를 홍성읍 소향리 공설운동장 부근으로 이전하려 했으나 기본 설계과정에서 암반층이 발견돼 공사비가 과다 소요 되는 등의 문제점이 발생하여 1998년 11월에 현 의료원 부지에 증·개축하는 것으로 계획을 변경하였고 이러한 계획변경의 과정을 잘 알고 있음에도 불구하고 반대하는 것은 자의적인 재량권 남용이며 위법행위이므로 행정심판 또는 행정소송 등의 법적대응으로 맞서게 될 것을 밝힘으로써 대립
- 양 자치단체가 서로 현 위치 타당성과 외곽이전을 주장하면서 대립하자 이해 당사자인 주민 및 사회단체는 조속한 문제해결을 촉구하면서 군내 11개 시민단체는 홍성의료원 현대화 시민대책위원회를 구성하고 지역주민의 건강권 확보를 위하여 사업이 조속히 이루어 질수 있

도록 홍성군수의 협조를 요구

- 이러한 노력에도 불구하고 지역주민들은 각각 홍성군을 지지하는 등 두 세력으로 나뉘어져 심각한 등 심각한 여론분열의 사태까지 맞이하게 됨

<표 3-9> 홍성의료원 현대화사업 갈등의 진행과정

기 간	내 용
1998. 11.	홍성의료원 현대화사업부지 현 부지로 위치 확정
1998. 12.23.	홍성군 현 부지에 대한 의견제시(건의문)로 외곽이전 주장
1999. 9.16.	홍성의료원 현대화사업 기공식
1999. 9.17.	충청남도 홍성의료원 현대화사업에 대하여 홍성군에 건축협의신청
1999. 12.14.	홍성군 건축협의 신청 반려
1999. 12.15.	충청남도 행정심판 도는 행정소송 등 강구 방침으로 강경대응
1999. 12.20.	홍성의료원 노·사 현대화사업 대책위원회 결성 후 의료원 현 위치에 사업추진이 타당하다고 주장
1999. 12.22.	홍성의료원 현대화사업관련 시민대책위원회 구성(홍성군 11개 사회단체 구성)
1999. 12.22.	심대평 충남지사 대화로 문제해결 하겠다는 의지 천명
1999. 12.23.	홍성의료원 현대화사업 조속추진을 위한 시민대책위원회의 성명서 발표
1999. 12.29.	공청회 개최(홍성군수 및 외곽이전 주장단체 불참)
1999. 12.27.	홍성군, 홍성군 발행신문인 홍주신보에 홍성의료원 외곽이전 기존 주장 홍보
2000. 1.19.-28.	감사원 홍성군 및 홍성의료원 감사(건축협의 반려 부당성 지적)
2000. 1.28.	충남도의 홍성의료원 현대화사업 건축협의 재신청
2000. 2. 2.	홍성군의 건축협의 통보로 마무리(조건부)

- 이러한 상황 하에서도 양 자치단체는 타협이나 협조보다는 상호 강경일변도로 대응하면서 갈등사태는 점점 고조되어 갔음. 갈등해결의 양상은 결국 2000년 2월에 와서 당초 행정심판 및 소송 등의 법적대응이라는 강경대응을 표명했던 충남도가 양자치단체간 대화와 협의를 통해 해결하겠다는 의지를 밝히면서 나타나기 시작
- 충남도지사는 갈등해결을 위한 충남도와 홍성군의 집중적인 대화채널을 가동케 하였음. 또한 지역에서는 공공의료기관인 의료원현대화 사업의 원만한 추진을 위하여 사회단체들이 충남도와 홍성군간의 조정을 위한 노력을 벌였으며 서민들의 의료서비스 보장을 위해서는 현 위치로의 추진하여야 한다는 점을 촉구하는 시민대책위의 활발한 서명운동 전개
- 이후 감사원의 홍성의료원에 대한 감사 등이 진행되면서 해결의 실마리를 찾게 되고 결국

양자치단체가 협의하여 지방공사 홍성의료원 현대화사업을 시작하게 되고 무사히 완공

2) 갈등단계별 요인

(1) 갈등발생기

① 제도적 요인

- 갈등발생의 제도적 요인은 지방공사 홍성의료원의 증·개축에 대한 충청남도의 홍성군에 대한 건축협의를임. 건축협의를 건축법 25조 1항 공영건축물 특례조항으로 “허가권자와 협의한 것으로 건축허가를 받은 것으로 한다”에 의거한 행정절차임
- 충청남도는 1998년 확정된 부지에 홍성의료원 현대화 사업 기공식을 1999년 9월16일 갖고, 이어서 1999년 9월 17일 건축협의를 신청함. 건축협의를 건축법 25조 1항 공영건축물 특례조항“허가권자와 협의를 한 것으로 허가를 받은 것으로 한다”에 의거한 행정절차임
- 홍성군은 1999년 12월14일일 건축협의 신청을 반려
 - 홍성군과 사전협의도 없이 기공식을 하는 등 사업을 일방적으로 추진하고 주민의견 수렴 등도 하지 않았으며, 1998년 건의문에 밝힌 내용 즉 도시발전 불균형, 교통 혼잡, 소음공해로 인한 환자입원 치료의 방해가 된다는 것
 - 현 위치에 증·개축은 불가하며 외곽지역으로 이전해야 한다는 기존 건의문의 주장을 그대로 되풀이하게 됨
 - 이 시기가 충남도와 홍성군의 지방공사 홍성의료원 현대화 사업과 관련한 갈등이 시작된 시기임
- 건축협의 신청 반려에 대해 1999년 12월 15일 충청남도는 1년여간 공식적인 재건의나 재검토 의견이 없다가 이제 와서 다른 곳으로 옮겨 지으라는 것은 의료원 사업을 포기하라는 것과 마찬가지라고 주장
- 홍성군과 협의 없이 홍성의료원 현대화사업 기공식을 먼저 한 것은 잘못이나 이는 국비보조금에 유치를 위한 불가피한 조치였으며 또한 홍성군이 주장하는 외곽부지는 조사결과 토지매입비와 토목사업비의 부담이 커 투자가 어려우며 교통혼잡 유발한다는 주장은 시설만 현대화하는 것이므로 조직과 인력의 증가가 없으며 환자와 입원객은 한정되어 있으므로 그

타당성이 부족하며 부당하다고 주장하며 홍성군을 도 행정심판위원회에 제소기로 하는 등 행정심판 및 소송 등의 법적대응을 문제를 해결하려는 자세를 보임

② 행위자 특성 요인 및 환경적 요인

- 갈등 발생단계에서 중요하게 작용한 행위자 특성요인은 충청남도의 건축협회의에 대한 홍성군수의 건축협회의 신청반려임. 홍성군수는 독단적인 행동으로 갈등을 유발
- 홍성군수는 1999년 12월 7일 홍성군교육청 대회의실에서 있는 홍성군 어머니 협의회 장학금 전달식 축사에서 현 의료원지역은 2000년에 준공예정인 버스터미널이 준공되므로 교통체증이 발생할 염려가 있으므로 건축허가를 내주지 않겠다고 공언
- 이에 대해 충청남도 기획관리실장은 “홍성군의 이번 조치는 도와 군의 상호협력 관계에 대한 명백한 도전행위”라고 강도 높게 비난
- 또한 건축협회의의 경우 관계법상 허가조건이 충족되면 지체없이 허가해야 되는 귀속재량행위임에도 홍성군수가 자의적인 주관에 의해 재량권을 남용하고 있다고 주장
- 지방공사 홍성의료원 현대화사업단 이병준단장은 “홍성군이 정당한 사유없이 협의를 지연시키다 법에 근거가 없는 이유를 들어 서류를 반려한 것은 명백한 위법행위라고 주장하면서 홍성군을 압박
- 그러나 이와 같은 주장에 대해 이상선 홍성군수는 오히려 법을 어긴 것은 도지사라며 정면으로 맞섬. 건축허가가 나기 전에 기공식을 먼저 한 것은 불법이라고 주장하면서 법적으로 맞대응하겠다는 강경한 태도를 보임
- 이에 대해 현대화사업단은 기공식은 법적 구속력이 없는 요식행위임. 어떤 법조항을 어겼다는 것인지 근거를 제시해야 할 것이라며 홍성군수를 상대로 행정심판을 청구해 시비를 가리고 홍성군이 계속 거부할시 행정소송도 불사하겠다는 내부방침 수립
- 환경적 요인으로서는 2000년 국회의원 선거가 갈등발생의 중요한 요인으로 분석됨. 1999년 충남도의회 행정자치위원회 정순평의원(자민련·천안2)은 충청남도 행정사무감사에서 충청남도가 지방공사 홍성의료원의 증·축공사를 서두르는 것은 홍성지역 국회의원의 2000년 총선 홍보차원에 대해 충청남도가 장단을 맞춘 것 아니냐고 기공식을 서두른 사정에 대하여 추궁
- 그러면서 기공식을 해놓고도 착공조차 못하고 있는 홍성의료원 현대화사업은 전시행정의 표본이라면서 홍성군과 사전협의 없이 주민의견수렴도 없이 홍성의료원 신축공사를 강행하여

주민들의 반발을 사고 있다고 주장

- 또한 도와 군의 대립은 외면적으로는 현대화 부지의 타당성 논란으로 나타났지만 그 내면에는 홍성군과 충청남도, 군수와 도지사의 관계나 협조가 평소에 원만하게 이루어지지 않았기 때문임
- 특히 홍성군에서 군수와 지역국회의원의 협조가 평소에도 잘 이루어지지 않았던 것이 이 같은 결과를 가져오게 된 배경이라 할 수 있음

(2) 갈등 해결기

① 제도적 요인

- 충청남도가 홍성의료원에 대한 건축허가 신청을 반려한 홍성군에 대해 법적 대응에 들어간 가운데 1999년 12월 22일 심대평 충청남도지사는 홍성의료원 현대화는 이용주민들의 편익을 증진하고 의료원 경영을 쇄신한다는 점에서 중요하다며 이 문제를 대화로 풀겠다고 입장을 밝힘
 - 즉 도와 군의 의견이 의견합치가 안되어 이러한 문제가 발생한 만큼 대화로 원만한 해결책을 찾겠다고 말했으나 현 의료원 부지를 고수하겠다는 방침은 분명히 했음
- 2000년 새해 들어 홍성의료원이 감사원의 감사를 받으면서 홍성의료원 현대화사업은 새로운 전기를 맞이하게 됨. 즉 2000년 1월 19일부터 1월29까지 의료원 감사를 하는 과정에서 의료원 현대화에 따른 국비지원이 잠자고 있는 점, 규정상 하자가 없는 건축협의를 해주지 않는 점에 대해 관계기관을 강하게 질타하고 감사반장이 이상선 홍성군수를 두 차례 비공개로 만나 의료원 현대화 건축협의를 대한 감사원의 입장을 전달하고 홍성군 실과장급 2명에게서 확인서를 받음
- 이 일을 통해 2000년 1월28일 충남도는 홍성의료원 현대화사업 건축협의를 재신청하게 됨. 이에 홍성군은 2000년 2월2일자로 건축협의를 통보하는 공문을 보냄으로써 대립양상과 여론분열을 초래했던 사태는 마무리단계에 들어서게 됨
- 건축협의 통보공문에는 기타조건으로 ‘인근 터미널 완공과 의료원 현대화에 따른 이용객 증가로 상당한 교통량 증가와 교통체증이 예상되오니 의료원 준공시 증가하는 교통량의 분산을 위하여 홍성군-국도29호선간 도로를 병행 개설되어야 한다’ 명시함으로써 충남도와 문

제해결과정에서 홍성군에 대한 지원을 약속하는 행위가 이루어짐

- 이로써 3개월간에 걸친 충남도와 홍성군 그리고 주민 및 사회단체의 반목과 대립으로 지연된 사업이 해결됨

② 행위자특성 및 환경적 요인

- 갈등해결기에 있어서 가장 중요한 요인은 심대평 충남지사의 협의를 통한 갈등의 천명임. 충청남도가 그동안의 절차에 대한 홍성군이 제기해온 협의 과정상의 문제를 인정하고 법적 대응보다는 대화를 통해 문제를 풀겠다는 의지를 밝힌 것이 갈등해결에 중요한 열쇠가 됨
- 1999년 12월에 심대평 충남지사는 기자회견담회에서 홍성군이 새로운 부지로 제시한 3곳을 직접 살펴봤는데 토지매입비와 토목사업비 등에서 부담이 커 투자가 어렵다고 판단했다면서 현 의료원 부지를 고수하겠다는 입장을 분명히 함
 - 그는 또 현재의 갈등은 충남도와 홍성군간의 실무적 조정을 명확히 하지 않은 것 때문이며 도심지역에 위치한 현 의료원부지의 교통불편 문제는 도로사정을 개선할 경우 해결이 가능하고 주차장 시설도 늘려 주면 의료원 이용고객들의 편의를 도모할 수 있을 것이라 주장
- 또한 충남도와 홍성군의 의견이 합치가 안 된 것은 행정의 잘못임. 시간이 걸리더라도 실무 협의를 더해 원만한 협의가 이루어지도록 하겠다고 천명
 - 이 같은 심지사의 언급은 그간 홍성군이 제기해온 협의 과정상의 문제를 인정하고 법적 대응보다는 대화를 통해 문제를 풀겠다는 의지를 밝힌 것으로 풀이되고 있음
- 또한 충남도와 홍성군이 홍성의료원 현대화사업에 이견을 보이면서 대립하자, 군민과 단체가 양분되는 현상을 보임. 충남도의 입장을 옹호하는 주민 및 단체와 외곽이전 즉 홍성군을 지지하는 주민 및 단체로 나누어짐
 - 1999년 12월 20일 지방공사 홍성의료원 노·사는 '현대화사업대책위원회'를 결성하고 1만 명을 목표로 군민서명운동에 돌입했음. 현대화사업대책위원회는 교통혼잡 및 도시발전 저해는 의료원 현대화에 따른 것이 아니고 다른 요인에 의한 것이므로 이는 홍성군에서 대책을 강구해야 할 문제라고 주장
 - 즉 지역주민과 환자를 위해 현 위치가 타당하다고 주장. 한편 홍성군농민회, 참교육학부모회, 홍성YMCA, 홍성진보연대, 의보노조홍성지부, 전교조홍성지회, 새교육공동체홍성

- 시민모임, 한국통신노조홍성광역전화국지부, 홍성축협노조 등 군내 11개 시민단체는 12월 22일 의료원현대화 시민대책위원회를 구성하고 12월 23일 성명서를 발표
- 성명서를 통해 의료원 이용자의 80%가 대중교통을 이용하는 서민이므로 교통편의시설과 밀접한 현 위치에 현대화사업이 이루어져야 하며 이 사업은 교통영향평가대상도 아닌데도 교통량증가를 들어 건축협의를 불가하다는 것은 문제가 있다고 사료된다고 주장
 - 이어서 지역주민의 건강권 확보를 위해 사업이 조속히 이루어 질 수 있도록 홍성군수의 협조를 간곡히 바란다고 천명
 - 또한 대책위는 12월29일 홍성의료원 현대화사업 추진을 위한 공청회를 개최하여 공개적인 여론수렴과정에 들어가는데 하지만 이 자리에 이상선 홍성군수와 외곽이전을 주장하는 주민단체가 참여하지 않아 현 위치를 찬성 지지하는 의견만 개진되는 반쪽자리 공청회 진행
- 한편 홍성군은 홍주신보에 1999년 12월 27일 1면 기사를 통해 ‘외곽이전론’에 군의 입장을 싣고 공무원이 배포에 나서는 등 대대적인 홍보전을 펼치게 됨. 홍성군은 이 기사에서 “1998년 12월 23일 시내 외곽 이전을 건의했으나 충남도가 이를 수용하지 않고 아무런 협의 없이 무리하게 사업을 추진했다”며 교통혼잡, 주차공간 부족으로 환자불편 및 정신병동 혼자피해 등을 초래한다는 점을 들어 현 부지에 신축이 불가하다는 입장을 밝힘
- 그러나 당초 법적 대응이라는 강경대응을 표명했던 충남도가 대화를 통해서 해결하겠다는 심대평 도지사의 방침에 따라 집중적으로 대화채널을 가동하고 지역에서는 공공의료기관인 의료원 현대화 사업의 원만한 추진을 위한 사회단체들의 충남도-홍성군간 조정노력, 서민들의 의료서비스 보장을 위해 현 위치로의 추진을 촉구하는 시민대책위원회의 서명운동, 홍성의료원에 대한 감사원 감사들이 진행되면서 갈등의 해결실마리가 풀리고 있었음
- 환경적 요인으로는 군민여론에 고개를 숙인 홍성군수의 독선행정이라고 할 수 있음. 이상선 군수가 의료원 건축협의를 4개월간 끌다가 수용한 것은 지역주민들의 홍성의료원 현대화 사업에 대한 조속한 요구 때문이었음
- 이러한 결과에 대하여 지역주민들의 평가는 상반되었음. 그것은 건축협의를 관련하여 도로개설, 공성운동장 조성사업비 등을 충청남도로부터 받아냈다는 일부 언론보도에 대하여 주민들은 이상선군수가 오랜 행정경험을 바탕으로 뚝심과 소신있게 대응한 결과라는 긍정적인 평가가 내리는 주민들이 있는가 하면 반면에 예산확보를 위한 행정 홍정물로

공공의료기관을 볼모로 삼은 것은 의료원의 조속한 현대화를 원하는 지역사회 여론을 무시한 처사이며 행정절차와 법을 어기면서까지 지역사업비를 얻는 것은 장기적으로 지역 발전에 도움이 되지 않는다는 부정적인 평가도 존재

3) 요약 및 결론

- 이 사례의 갈등의 주체로는 충청남도, 홍성군, 사회단체, 주민으로 볼 수 있음. 충남도와 홍성군이 대립하면서 사회단체와 주민의 여론도 양분되는 양상을 보임. 갈등의 원인으로는 ①광역자치단체의 즉 여론수렴 없는 충남도의 일방적인 사업추진 ②기초지방자치단체장의 독선적인 반대 즉 건축심의위원회를 통과하고 부서장 및 부시장의 결재를 득한 사항을 반대하는 등에서 원인을 구할 수 있음
- 갈등단계별로 요인들을 분석해보면 첫째, 갈등의 발생기임. 갈등의 발생기에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것은 제도적 요인임. 지방공사 홍성의료원의 현대화사업을 위하여 충남남도는 홍성군에 건축협의신청을 하였으나 현대화사업을 현 위치에 그대로 시행할 경우 인근 홍성공용터미널 준공과 장항선 홍성역사 주변 정리 등으로 인하여 향후 대폭적인 차량증가가 예상된다는 것임
- 이로 인하여 교통 혼잡이 예견되며, 주차공간의 부족으로 환자의 불편을 초래하며, 건물 신축공사시 소음공해 및 분진으로 입원환자의 불편 및 인근주민 집단민원 발생 우려가 있으며, 외지에서 찾아올 경우 시내통과로 시내 교통혼잡을 초래하는 등의 문제를 발생할 수 있어서 불허
- 갈등발생기의 행위자적 특성은 먼저 충청남도의 무리한 사업전개임. 건축협의없이 먼저 기공식을 실시하는 등 홍성군과 주민의 의견수렴이 부족하였음. 행위자의 특성중 또하나 주요한 요인은 홍성군수의 독단적인 행동으로 상급자치단체와의 협력관계가 깨지고 서민에게 필요한 의료원 현대화사업이 지체
- 환경적 요인으로는 2000년 총선을 대비한 선심성 사업논란과 지역 국회의원을 위한 홍보전략과 관계가 있음을 알 수 있음
- 갈등의 해결기에 있어서 제도적 요인은 감사원감사를 들 수 있음. 국비지원사업의 지연으로 현대화사업에 대한 감사가 실시되었으며 그 이면에는 현대화 사업과 관련된 충남도-홍성군

간의 마찰로 여론이 악화

- 갈등해결단계에서 가장 중요한 영향을 행사한 것이 행위자 특성요인임. 도지사의 대화와 협의를 통한 해결의지의 천명이 주요한 요인이며 시민단체들의 적극적인 조정노력도 갈등해결에 중요한 역할
- 환경적 요인으로서는 정치인들의 적극적 중재 및 활동 그리고 충청남도의 홍성군 지역개발에 대한 지원이 갈등 해결단계에서 해결을 위한 중요한 역할

4. 경부고속철도 역 명칭 갈등

1) 사례개요

- 본 사례는 고속철도역을 둘러싼 갈등으로 역명칭 관련 갈등이며, 이익갈등임. 선정제도의 법적 미구축은 갈등당사자 자신들의 주장만을 일방적으로 강요하는 행위를 유발하였으며 고속철도 건설과 운영의 주체이며 조정자인 건설교통부와 상급지방정부로서의 갈등의 중재자인 충청남도에 대한 갈등당사자들의 불신을 불러일으키는 주요한 요인으로 작용
- 본 사례의 경우 아산시와 천안시 등의 갈등당사자의 양보 없는 경쟁과 갈등조정자에 대한 불신 등으로 구성된 복잡한 갈등구조를 이루고 있음. 갈등관계의 변화에 따라 갈등단계를 형성단계, 증폭단계, 종결단계 등 세단계로 구분할 수 있음
- 먼저 갈등의 형성기로 이 단계에서는 주로 충청남도와 건설교통부의 갈등이 특징적으로 나타나는 시기임. 건설교통부는 1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선을 확정짓고(경유노선: 서울 - 천안 - 대전 - 대구 - 경주 -부산) 경부고속철도역 제 4-1공구(천안권 경유지)를 충남 아산시 배방면 장재리 305번지 일대(서울 기점 96.3km)로 확정
- 그러나 경부고속철도 기본계획에 반영된 '천안역'(경부고속철도역 제4-1공구)은 역사건물 대부분이 아산시 행정구역에 소재하고 있어 역명칭에 대한 논란이 발생할 소지를 가지고 있었음. 이후 경부고속철도건설공사가 진척됨에 따라 역사명칭에 관련된 문제가 주요한 의제로 떠오르게 되었고 이에 건설교통부와 고속철도공단은 철도역명 제정관례에 따라 상급자치단체인 충청남도에 역명과 관련된 지역의견을 수렴토록 요청
- 충청남도는 '역지명위원회'를 2000년 10월 24일 개최하여 '장재역'으로 건의하였음. 그러나

고속철도공단은 2001년 3월에 장재역은 리(里)단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮으며 천안시와 지역주민들인 장재리 주민들도 반대하고 있으므로 재검토하여 줄 것을 요청

- 그러나 충청남도는 천안시와 아산시의 대립을 감안하여 기제출한 '장재역'을 재차 통보하였음. 이에 2001년 6월 고속철도공단에서는 관계전문가의 자문을 토대로 하여 '충의역'을 건설교통부에 건의하였으나 이 또한 폭넓은 의견수렴을 위하여 재검토 할 것을 요청
- 두 번째는 갈등의 증폭(심화)단계로서 이 단계에서의 갈등은 주로 아산시와 천안시, 건설교통부간에 이루어짐. 역명칭선정문제가 복잡한 양상으로 전개되자 건설교통부는 관계전문가 및 각 지자체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구인 '고속철도역 명칭 선정 자문위원회'를 2003년 2월 구성
- 역명칭 선정자문위원회는 천안시와 아산시 대표들의 참여한 대립속에서 세 차례의 회의(3차 회의)를 통하여 역사명칭을 '천안아산역'으로 자문의결
 - 건설교통부는 위원회의 자문의결을 받아 들여 '천안아산역'으로 발표
- 아산시는 시의회를 포함 40여개 사회단체가 참여한 「아산역사수투쟁위원회」를 결성하고 본격적인 투쟁에 들어감. 아산시는 건교부와 청와대, 총리실감사원 등을 비롯한 중앙부처에 수시로 방문하면서 역명선정의 부당성과 불공정성을 설득
- 아산역투쟁위 또한 건의서와 탄원서를 통해 시정을 요구하면서 물리적 시위도 병행하여 사용하였음. 아산시의 반대가 극심해지자 건설교통부는 2003년 10월 22일 아산시에 '천안아산역 ()' 괄호안 명칭에 대한 주민투표 실시를 제안하였고 주민투표 실시결과를 근거로 2003년 11월 20일 '천안아산역(온양온천)'의 역명칭을 확정
- 세 번째는 갈등의 종결단계로 주로 아산시와 건설교통부간의 갈등이 법률이나 제도에 의해 해결되는 단계임. 건설교통부의 역명칭 결정이 공식적으로 확정되자 아산시는 더욱 거세게 반발하면서 '중앙행정조정위원회'에 조정을 신청

<표 3-10> 경부고속철도 역 명칭 갈등의 주요 전개과정

기간	개요
1990. 6.	경부고속철도 건설 기본계획고시(건설교통부)
1992. 6.	경부고속철도 4-1공구 역사 기공식 실시
1995. 1.	온양시와 아산군의 도농통합 아산시로 통합 발족
1996. 7.31	경부고속철도 4-1 공구 역사 건축허가(아산시)
2000. 8.21	경부고속철도 역사명칭 선정 협조요청(건설교통부 → 충청남도)
2000.10.	충청남도 역명을 “장재역”으로 건설교통부에 건의
2002.12.23	건설교통부 고속철도 역사명칭 선정 재협의 요청
2003. 2.14	고속철도 역명 선정을 위한 위원추천 요청
2003. 2.27	건교부 역사명칭선정자문위원회 구성
2003. 3.25	제1차 역사명칭선정자문위원회 개최(공개)
2003. 4. 3.	제2차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4.17	공정한 역사명칭 선정추진 탄원서 제출 및 아산시장 등 건교부면담
2003. 4.23	제3차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4.24	아산역 사수투쟁위원회 창립
2003. 4.26	역사명칭 자문의결에 대한 재고 건의(아산시)
2003. 4.30	국무총리실 방문 건의(아산시장)
2003. 5.26	역명표결 부당행위에 대한 진정(아산시 → 감사원)
2003. 5.31	역명표결 부당행위에 대한 감사청구
2003. 6.10	역명선정 추진경위 설명회(아산시)
2003. 7.16	국회 청원서 제출(아산시 사수투쟁위원회)
2003. 8. 4	행정협의조정위원회 조정신청(아산시장)
2003. 8.26	행정협의조정위원회에서 조정신청안 각하 결정
2003. 8.28	건설교통부 “천안아산역()”발표
2003. 9.17~9.20	“천안아산역()”, 팔호안 명칭 여론조사
2003.10.22	“천안아산역()”, 팔호안 명칭에 대한 주민투표
2003.11.20	“천안아산역(온양온천)” 건교부 확정
2003.11.25	“천안아산역()”, 팔호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송제기
2003.11.27	아산시 권한쟁의 심판 청구
2004. 4. 1	경부고속철도 개통, 천안아산(온양온천)역으로 운영
2004. 4.11	아산시 1심에서 패소 서울고법에 항소 ‘각하’ 결정
2006. 2.23	대법원 건교부를 상대로 낸 ‘역사명칭결정처분취소소송’에서 원고패소 판결한 원심 확정.
2006. 3.30	헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2) ‘각하’ 결정 선고

- 그러나 중앙행정조정위원회에서는 이 문제는 국가사무이므로 동위원회에서 조정할 사항이 아니라는 이유로 각하결정을 통보

- 이에 아산시는 2003년 11월 27일 헌법소원과 행정소송을 제기하였으며, 또한 헌법재판소에 건설교통부장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의 심판을 청구
- 2004년 4월 1일 고속철도개통식과 함께 경부고속철도 4·1공구는 건설교통부의 결정대로 '천안아산(온양온천)역'으로 개통
- 그러나 2004년 4월 11일 아산시는 1심에서 패소하였고 서울고법에 항소하였으나 '각하' 결정이 내려졌음. 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 확정
- 또한 헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2)에 대하여도 2006년 3월 30일 역시 각하결정을 선고하였음. 이로써 고속철도역명갈등은 법적으로 해결되었으나 아직도 두 자치단체의 감정적 갈등은 계속

2) 갈등단계별 요인

(1) 갈등발생단계

① 제도적 요인

- 건교부와 충청도의 미온적 행정처리가 갈등을 발생시킨 주요 요인
- 철도역명 제정관례에 따라 충청남도는 도 지명위원회 구성하고 회의를 개최하여 역명칭을 건의하였음. 충청도는 양 자치단체의 갈등을 우려하여 역명칭을 선정하였으나 이것이 건교부에 받아들여지지 않았고 이것이 역명칭 갈등의 원인
- 1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정이 되었음. 그러나 경부고속철도 기본계획에 반영된 "천안역"은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역명칭에 대한 논란이 제기되었음. 1995년 1월에 행정구역 개편으로 인하여 역사가 위치한 온양시가 아산군과 아산시로 통합되면서 역사명칭문제가 본격적으로 제기됨
- 2000년 8월 21일 고속철도 공단은 철도역명 제정관례에 따라 충청도에 해당지역의 행정구역, 유적지, 관광명소 등의 기존명칭을 고려하여 지명학회 등 관련 전문기관의 의견을 들어 지역의 의견을 수렴토록 요청하였음. 충청도는 道 지명위원회를 2000년 10월 17일 개최하여

심의하고 동년 동월 24일에 “장재역”을 역명칭으로 하는 의견을 제출

- 이에 건설교통부는 2001년 3월 리(里)단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮고 천안지역에서 반대하므로 (천안편입을 원하는 장재리 주민도 장재역 명칭 반대)고속철도공단에 재검토를 요청하였음. 고속철도공단은 2001년 6월에 관계전문가의 자문을 토대로 “충의역”을 건의하였으나 폭넓은 의견수렴을 위해 재검토를 요청하였음. 충남도는 2003년 1월에 양 자치단체의 갈등을 감안 기제출한 “장재역”으로 의견을 통보함
- 고속철도역 명칭의 경우에는 대내외 상징성 및 홍보효과로 인해 해당 지자체 지명위원회를 통하여 결정하는 것은 한계가 있다고 건설교통부와 고속철도관리공단에서는 인식하고 있었음. 이처럼 역명을 둘러싼 갈등은 당사자간의 합의가 전혀 이루어지지 않았고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며 양지역간의 합의가 불가하고 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기됨

② 행위자의 특성

- 갈등발생기의 행위자의 주요 특성요인은 양자치단체장, 지방의회의원, 시민단체 등의 적극적인 관심의지
- 역 명칭선정과 관련해서 양 자치단체의 자치단체장과 지방의회의원, 시민단체 등은 매우 적극적인 관심과 의지를 표명하였음. 지역언론 또한 높은 관심으로 역명칭 선정과 관련된 정보를 수집하고 전파
- 상급자치단체인 충청남도도 양 자치단체의 갈등을 감안하여 소극적 자세로 일관하였음. 아산시 역이 설치되어있는 지역이 행정구역상 아산시 이므로 속지주의 원칙에 의거하여 당연히 “아산역”이 되어야 한다고 주장
- 그동안 역사명칭을 제정한 관례에 비추어 봐도 아산역은 당연하다고 주장하였음. 역명칭을 아산역으로 선정하지 않는 것은 기초지방자치단체인 아산시의 자치권을 침해하는 중대한 사안이므로 아산지역의 역명이 반영된 역명으로 선정되어야 한다고 주장
- 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권이 천안이므로 당연히 천안역이야 한다고 주장하였으며 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 의미가 크므로 충남의 관문으로서 역할을 하여야 하므로 지역의 제일 큰 도시로서 전국적인 지명도가 있는 천안지명이 역명칭에 들어가는 것이 관례라고 주장

③ 환경적 요인

- 경부고속철도 41역사가 위치해 있는 지역은 아산시 방배면 장재리로 행정구역상으로는 아산시이나 생활권은 천안시로 많은 갈등을 야기해 온 지역이었음. 이러한 요인이 갈등을 발생시킴. 또한 역명칭으로 인한 지방정부의 외부효과에 대한 기대감이 더욱 갈등을 유발
- 경부고속철도역의 설치로 상대적으로 낙후되어 있는 아산시의 입장에서는 이를 지역발전의 좋은 기회로 여기고 이를 활용하려는 계획이었음. 또한 동역사의 건축허가는 아산시장으로부터 받았으므로 역사의 관할권은 아산시장에게 있다는 주장
- 동역이 설치되어있는 지역이 행정구역상으로는 아산시이며 향후 역과 관련된 쓰레기, 상하수도 등 모든 서비스는 아산시에서 제공하여야 되기 때문에 아산역이 타당하다고 주장하면서 비용부담의 문제를 제기하였음. 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권과 경제권이 천안이므로 당연히 천안역이야 한다는 이유를 들어 자신들의 지역명을 역사 명칭에 반영되어야 된다고 주장
- 역사적으로도 국가교통체계상 천안이 요충지이며 이용객편의를 중시하는 대승적 차원에서 역명안을 고려해야 한다고 주장하면서 갈등이 발생하였음. 양지방정부의 경우 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 부가가치와 관광객유치를 고려하여 서로 자신의 지역명이 선정되기를 강력히 요구

(2) 갈등의 증폭기

① 제도적 요인

- 갈등증폭단계의 제도적 요인은 역명칭선정의 객관성을 유지하기 위한 “고속철도역 명칭선정 자문위원회”의 구성과 자문위원회회의에서의 결정이 갈등을 증폭시키는 주요한 요인이었음. 자문위원회에서의 구성원의 자격시비와 함께 협의 과정속에서 자신들 안의 당위성만을 고집하고 자문위원회의 결과에 대해 승복하지 않음으로서 갈등을 더욱 증폭
- 고속철도공단에서는 2002년 12월부터 2003년 1월까지 충남도, 천안시, 아산시와 협의하고 2003년 2월에 공단의 의견을 제출하였음. 그 내용은 관계전문가, 지자체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적절한 역명을 선정하는 방안이 바람직하다는 것이었음. 이에 건설교통부는 역명에 대한 지역간 갈등을 조정하고 공신력있는 역명을 결정하기

위하여 관계기관 및 지자체의 추천을 받아 2003년 2월에 “고속철도역 명칭선정 자문위원회”를 구성

- 관계기관의 추천을 받아 총 15명으로 구성된 위원을 2003년 2월 27일에 위촉하였음. 위원의 구성은 지명관련 학회·학계추천위원 및 중앙지명위원회 위원 등 6명, 해당 지자체 추천인사 6명, 고속철도 건설·운영 관계자 3명으로 구성
- 자문위원회의 제 1차 회의는 2003년 3월 25일 건설교통부 4층 소회의실에서 개최되었음. 이 회의에서 위원장에 도수희(지명학회 추천위원)씨를 선출하였으며 자문위원회 운영규칙을 의결
- 역명칭 건의안이 심의과정에서 합의되지 않는 경우에는 비밀투표에 의하여 위원과반수의 찬성을 받은 후보안을 역명칭 건의안으로 확정 의결함. 다만, 과반수의 찬성을 얻는 후보안이 없는 경우에는 득표순위의 제 1순위와 제 2순위 후보안을 재투표하여 다수 득표안을 건의안으로 확정·의결
- 역 명칭에 대한 해당지역 추천위원의 제안 설명이 있었음. 천안시 추천위원은 신천안역으로 제안하였고 제 2안으로 천안아산역을 제안하였음. 아산시 추천위원은 아산역으로 제안하였음
- 제 2차 회의는 2003년 4월 3일 개최되었는데 특히 4·1공구역 명칭 단일안 조정여부에 대해 위원장의 조정여부확인 있었으나 아산시위원은 단일안에 합의할 수 없고 협의시일을 주기를 요청하였음. 이에 위원장은 단일안이 합의 되지 않은 경우에는 차기회의에서 회의 운영기준에 따라 진행하겠다고 결정
- 이후 아산시 위원의 제안설명에 있었음. 장재역은 아산지역의 역후보안이 아니며 명백한 사항이라서 설득이 안됨. 지도를 보면 평택→아산→천안 순으로 노선이 되어있으며, 아산으로 고속철도가 들어옴. 이와 관련한 현장방문이 필요함. 장래발전방향을 고려하여 인지도를 인식할 필요가 있음. 단일안 조정을 위해 협의할 시간을 주기 바람. 이용객중 관광객을 보면 아산이 많았음
- 이에 천안시 위원은 제안 설명에서 지도를 보면 철도가 천안을 목표로 건설되어있으며 역사적으로도 그러함. 고속철도는 시외곽지역을 통과하며 백년대계의 입장에서 바라볼 필요가 있음. 역사적으로도 국가교통체계상 천안이 요충지임. 이용객편의를 중시하는 대승적 차원에서 역명안을 고려해야 함. 천안은 도시기반시설을 갖춘 충남의 대도시임. 경부고속철도

건설목적상으로도 신천안역이라고 주장

- 양 자치단체 위원들의 제안 설명후 자문위원들간의 41공구 명칭후보안에 대한 토론이 “신천안역”, “아산역”, “장재역”(충청남도 추천위원), “천산역”(지명학회 추천위원), “천안아산역”, “충의역”(땅이름학회 추천위원), “온양역”(성신여대 양보경위원) 등에 대해 토론
- 제 3차 회의는 2003년 4월 23일 개최
 - 41공구 역명칭에 대한 심의 의결이 있었음. 위원장은 먼저 천안과 아산 지역 추천위원에게 단일안이 조정되었는지 질문하였으나 조정되지 않음을 확인하였음. 의결대상이 되는 후보역명을 먼저 정해야 하는데 현재 7개 후보안이 제안되었다고 설명하였음. 이에 천안시 위원은 천안과 아산의 2개 지역에서 제안한 후보안과 제3의 후보안 등 총 3개안으로 하여야 한다고 주장하였음. 아산시 위원은 충남도가 지역간 분쟁조정권한을 가지고 있음. 아산역은 양보하며 장재역 또는 현충역으로 대체 제안함. 위임자의 의견은 건교부, 철도청, 공단위원은 장관의 지도감독을 받으므로 투표에 참가하지 않아야 공정하다고 주장하였음. 이에 위원장은 그 문제는 1차 회의때 제기해야할 사안이었음. 그러나 이미 2차 회의를 개최하였음
- 학계, 교수 위원 5명 외에는 이해관계가 있는 위원으로 구성되어 있으며 공정성에 문제를 제기하는 것은 위원회를 해체해야 된다는 것과 같은 맥락이므로 받아들일 수 없다고 하였음. 천안시 위원은 그동안 양 지역에서 서명운동 등 행정력 낭비가 심했다면서 아산 추천위원이 갑자기 후보안을 변경하여 주장하는 것에 이의를 제기
- 이에 아산시위원은 장재역으로 제안한다며 건교부 등은 제외되어야 한다고 주장하였음. 건교부에서는 고속철도를 기획·건설하고 운영하는 기관으로서 참여한 것임. 위원회 구성시에 아무런 이의가 없었다고 주장하였으며 이에 아산시 위원은 건교부 등이 표결에 참여한다면 퇴장하겠다고 선언하였음. 위원장은 지역당 한가지 명칭만을 제안하기를 요구하였고 이에 아산시위원은 장재역을 제안하였고 천안시 위원은 지역간 침례하게 대립
- 천안아산으로 제안함. 협의가 이뤄질 수 있다면 여러 위원들이 권고해 준다면 아산천안도 선택하겠다고 주장. 다른 위원이 양 지역간의 합의가 중요하므로 정회를 요구했고 위원장은 20분간 정회를 선포하였음. 그 후 약 40분간 정회 후에 위원장은 회의를 속개하였으며 협의 결과에 대하여 문의하였고 아산시 위원은 “아산천안역”이라는 단일안에 대한 가부 표결을 주장하였으며 천안시는 천안아산역을 주장하며 2개안에 대해 표결을 주장

- 위원장은 위원들의 의견을 들어 표결대상(안)을 결정하여야 하며 단일 표결안이 마련되려면 한쪽에서 양보하여야 가능하다고 설명하였음. 아산시위원은 위임받은 사항은 ‘아산천안역’을 수용한다는 것이다 라며 정회를 요청하여 위원장은 정회를 받아들였음. 약 20분후 회의를 속개하였는데 아산시위원은 ‘아산천안역’ 단일안이 아니라면 퇴장하겠다고 주장하였으며 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하며 합의가 되지 않았으므로 2개안에 대해 표결 결정
- 천안시 추천위원에게 단일안(아산천안역)수용여부에 대해 질문하였으나 천안시위원은 2개안에 대한 표결을 주장하였음. 이에 위원장은 무기명 비밀투표에 대한 이의 여부를 확인하고 투표하기로 결정하자 아산시위원은 퇴장하겠다는 의사를 표명하자 위원장은 아산시위원의 퇴장을 만류하면서 무기명 투표를 실시하였음. 기표가 투표지 선에 겹칠때는 무효이며 개표전에 투표용지를 뒤섞은 후에 개표하였음. 이때 아산시위원은 퇴장
- 투표결과 자문위원 총14명 중 1명이 기권하여 13명이 투표하였으며 ‘천안아산역’ 8표, 아산천안역 5표, 기권1표로 ‘천안아산역’으로 결의되었으며 위원장은 건의한 대로 결정·공표하였음. 이 회의에서 천안시 추천위원은 “신천안역”을 철회하고 “천안아산역”으로 변경하여 제안하였고 위원회 의결시에는 “아산천안역”도 수용하겠다는 의사를 표명
- 아산시 추천위원은 “아산역”을 철회하고 “장재역”으로 변경 제안하였음. 이에 위원회는 천안시 추천위원의 조정안 제안에 대해 아산시와 협의하여 “아산천안역” 또는 “천안아산역”을 최종 타협안으로 인정하였음. 이에 천안시와 아산시의 합의도출을 위해 위원회를 2차례 정회
- 양측간 “아산천안역”을 단일안 조정에 대한 협의실패후, 아산시 추천위원은 “아산천안역”을 단일안으로 하여 가부 투표할 것을 주장하였음. 위원회에서는 양 지역간 합의가 불가능한 상황에서 “아산천안역”과 “천안아산역” 명칭안을 표결로 부치기로 결정하였음. 아산시 추천위원은 투표실시 직전에 퇴장한 가운데 역명안을 의결하였으며 참석위원들의 무기명 투표결과(찬성8, 반대5) “천안아산역으로” 의결

② 행위자 특성

- 양 자치단체는 경쟁적으로 시와 시의회, 시민이 결합한 조직을 결성하고 이 조직을 통해 시민들을 동원하거나 관변단체, 사회단체를 동원하였음. 또한 전문가 등의 외부지지세력을

규합하여 자신들 활동에 대한 정당성 및 타당성을 확보

- 경부고속철도역명칭 갈등이 첨예화 되자 양 지방정부는 활발한 활동을 전개하였음. 아산은 아산시와 아산시의회, 주민들이 효과적인 역명칭 선정활동을 위하여 ‘아산역사수 투쟁위원회(위원장 전영준)’를 만들고 본격적인 활동을 시작하였음. 천안시의 경우에도 시와 시의회, 시개발위원회(위원장 김용기)에서 역 명칭과 관련된 활동을 수행하고 있었음. 양 지방정부의 경우 국회의원과 시장, 시의원들이 활발한 활동하였는데 시민들을 동원하거나 관변단체나 사회단체를 이용하기도 하였음
- 또한 이들은 건설교통부의 역명칭선정과 관련된 회의에 상경하여 적극적인 세과시를 하기도 하였음. 아산시의 경우 지방자치 전문가와 행정법 전문가 등을 동원하여 역명칭의 아산역의 타당성을 제기하였고 “천안아산역”으로 결정된 이후에는 이들의 의견과 변호사들의 조력을 통해 소송과 권한쟁의 심판을 청구하는 등 외부지지세력을 통한 압박
- 또한 다른 지역 국회의원과 지방자치단체장들의 지지를 이끌어 냈고 국정감사 중에는 이들의 도움을 통해 역명칭 선정 부당성을 제기하기도 하였음. 천안시의 경우 인구 비율 상 2명의 국회의원이 선출되어 있었고 이들의 활동이 활발하게 이루어지고 있었음. 그러나 아산시의 경우 1명의 국회의원이 선출되었으나 그도 중간에서 사퇴하는 상황이었음. 이러한 상황을 빚대어 아산시 측에서는 정치적 영향력에서 천안보다 약했기 때문에 역명칭이 자신들에게 불리하게 결정되었다고 보는 시각도 존재
- 2003년 11월 20일 “천안아산역(온양온천)”의 역명칭으로 확정되었음. 이러한 건교부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 국가사무이므로 각하결정을 하였음. 이에 대해 천안아산의 지도자들은 통분의 심정과 안도의 기쁨을 누렸음. 하지만 대다수 시민들은 평상시 모습을 벗어나지 않은 표정으로 일관하여 평소 관심이 크지 않았음을 보여주었음
- 2003년 8월 28일 “천안아산역”으로 발표되었을 때도 시민들 반응은 차분했음(충남시사, 2003. 9.1). 그러나 역명활동을 대표했던 천안시의회와 시개발위원회는 즉각적으로 각하에 따른 입장과 공동성명서를 발표했음. 각하결정을 환영한다고 서두에 밝힌 이들은 “건교부는 하루빨리 발표하고 천안시민은 아산과 동반자적 관계로 나아가자”고 입장을 밝히면서 중앙정부의 책임성을 강하게 규탄했음. 국가정책사항으로 행정협의조정 대상이 아닌데도 수용한 것에 대해 행자부장관은 사죄하고 소신없는 건교부장관과 충남도지사는 즉각 사퇴를 주

장

- 또한 이들은 민주적 표결의 결정사항을 무시하고 집단행동을 불사한 아산시의 오만한 행태와 충청남도의 무책임한 행동을 규탄한다고 주장. 아산시측은 행정협회의 각하결정에 분노하면서 강력하게 항의 하였으나 청사경비대에 막혀 해산(천안신문, 2003. 9.1)

③ 환경적 요인

- 정치지도자들의 강경한 투쟁일변도의 대응은 갈등을 더욱 조장하였음. 이는 주민들로 부터의 정치적 지지를 얻두에 둔 행동으로 볼 수 있음
- 그러나 양 자치단체 주민 대부분은 역사명칭에 크게 관심을 갖고 있지 않음. 또한 소위 지역의 리더 뉴스메이커들이 장시간의 투쟁으로 잃은 것들은 생각지도 논하지도 않고 있으며 일부(시·투쟁위·지역투쟁 주도계층)의 대안 없는 강경투쟁으로 자신들의 실수, 실패 또는 시행착오를 덮으려 하는 인상을 지울 수 없다는 비판여론이 일기 시작(온양신문, 2003.8.30)

(3) 갈등의 해결 및 지속기

① 제도적 요인

- 역명칭 선정이후 선정결과에 대하여 수용하지 않고 법적·행정적 수단을 이용한 지속적인 문제제기를 함으로서 갈등이 계속해서 진행
- 역명칭이 천안아산역으로 결정된 후 아산시는 지방자치법156조 2 와 지방자치법시행령 제54조의 5의 규정에 의하여 역명칭 선정 관련 행정협의조정위원회(위원장 우병규)에 행정협의 조정을 신청하였음. 그러나 아산시가 제출한 조정신청 건을 각하
- 2003년 11월 25일 “천안아산역()”, 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송을 제기하였음. 동년 11월 27일 아산시는 건설교통부장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의심판청구를 제기
- 2004년 4월 7일 아산시 주민 17명이 경부고속철도역사 이름 결정에 대하여 아산시 주민들의 행복추구권을 침해했다며 건설교통부장관을 상대로한 역사명칭 결정처분 취소 청구소송에서 원고패소 판결
- 2004년 4월 1일 개통을 하여 운영되고 있는 경부고속철도 41역은 “천안아산(온양온천)역” 결정되었지만 양 지방정부의 갈등은 계속

- 지난 1990년 6월 경부고속철도 기본계획 확정후 수년동안 역명칭을 두고 천안·아산 양 지자체간 끊임없는 논쟁과 갈등이 있었음. 이에 따라 '고속철도역 명칭선정자문위원회'를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 '천안아산역'으로 결정되었고, 그후 아산시민들을 배려하여 () 병기를 한다고 밝힘
- 이에 대해 2003년 8월 4일 아산시장은 관할 행정구역내에 위치한 역사의 명칭이 타 자치단체명이 우선 호칭되는 "천안아산역"으로 선정하는 것은 역명칭을 선정하는 기본원칙인 속주주의를 무시하고 자치권을 침해하는 중대한 사안이므로 아산지역의 여건이 반영된 역명으로 조정하여 줄 것을 주장하며 행정협의조정위원회에 협의·조정을 신청
- 2003년 9월 19일 행정협의조정위원회에서는 당 위원회에서 협의·조정하는 대상의 사무라 함은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장간에 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 공동적인 사무만이 해당되고 여기에는 이 사건 역명선정을 비롯한 고속철도사업인 국가사무는 포함되지 않는 다 하여 위원회가 관여할 만할 협의·조정대상에 해당되지 아니하여 부적법하므로 이를 각하하기로 결정하였다고 통보하였음건설교통부는 행정협의조정위원회의 결정이 강제규정이어서 중앙정부나 지방자치단체는 결정된 사항을 이행하도록 되어 있어 건설교통부가 곧바로 2003년 8월28일 "천안아산역()"으로 발표
 - 괄호안 병기 명칭은 지역 및 인물명칭이 아닌, 지역을 상징하는 명소 또는 사적지 이름으로 할 계획임을 아산시에 통보하였고 아산시의 의견을 검토 반영할 것이라고 하였음

② 행위자 특성

- 역명칭이 선정되자 아산시는 수용불가 원칙을 천명하고 조직적인 반대활동을 통해 역명 재선정을 요구
- 역 명칭이 천안아산역으로 선정되자 아산시는 건설교통부를 항의 방문하고 기자회견 및 건설교통부장관 면담을 통하여 "천안아산역"에 대한 부당성을 지적하고 아산시의 거부입장을 천명하였음. 또한 장관면담시 아산시장은 "천안아산역"에 대한 수용불가 및 원칙에 입각한 역명 재선정을 촉구하였음. 2003년 9월17~9월 20일사이에 시·도의원, 지역언론인, 사회단체장, 리·통장, 새마을 남녀지도자, 공무원 등 1500명을 대상으로 "천안아산역()"괄호안 명칭 여론조사를 실시
- 첫 번째 안건은 "천안아산역()", 괄호안 병기 수용여부였으며 두 번째 안건은 현시점에서

차선택으로 괄호 안에 넣는다면 어떤 명칭이 좋겠는가? 에 대한 내용이었음. 첫 번째 안전에 대한 수용여부에 대해서는 찬성과 반대가 50대 50이었으며 두 번째 안전인 선호도에 대해서는 온양온천, 아산신도시, 현충사 순이었음

- 이후 2003년 10월 22일 “천안아산역()”, 괄호안 명칭에 대한 주민투표가 실시되었음. 주민투표는 아산시 주민 19,056명이 참여하여 유효투표수는 17,705이었음. 넣어야 한다가 9,855명으로 55.6%, 거부해야 한다가 44.4%로 나타났음. 넣어야 한다는 투표 중에서 온양온천이 54.2%, 아산신도시가 33%로 나타났으며 다음으로 현충사, 기타 순이었음. 이 투표결과를 바탕으로 아산시는 병기명칭을 “천안아산역(온양온천)”, “천안아산역(아산신도시)로 복수안을 채택하여 10월 28일 건설교통부에 통보
- 이에 건설교통부는 2003년 11월 20일 경부고속철도 4-1공구 역사명을 “천안아산역(온양온천)”으로 확정하여 발표
- 그러나 아산시는 2003년 11월 27일 헌법소원과 행정소송을 제기하였으며, 또한 헌법재판소에 건설교통부장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의 심판을 청구
- 이러한 상황속에서 2004년 4월 1일 고속철도개통식과 함께 경부고속철도 4-1공구는 건설교통부의 결정대로 ‘천안아산(온양온천)역’으로 개통
- 2004년 4월 11일 아산시는 1심에서 패소하였고 서울고법에 항소하였으나 ‘각하’ 결정이 내려졌음. 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 확정
- 또한 헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2)에 대하여도 2006년 3월 30일 역시 각하결정을 선고

③ 환경적 요인

- 지역발전과 정치적 지지라는 측면에서 지속적인 문제제기를 하고 있음. 이러한 환경적인 요인이 갈등을 지속시키는 요인들임
- 양 자치단체는 역사명칭으로 인한 자치단체의 지명도를 높여 지역발전에 도움을 주고자 하는 의도에서 역명칭에 자신들의 자치단체명이 선정될 것을 요구하였던 것임. 또한 자치단체

의 정치엘리트들 즉 자치단체장, 지방의회의원, 국회의원들이 자신의 정치적 영향력 확대와 안정적 지지확보를 위하여 계속적인 의의제기와 강경투쟁을 선호

- 실제 대다수시민들의 반응은 차분하였음. 오히려 주민의견이 배제된 시와 투쟁위원회의 일방적인 활동에 대한 책임론이 우세하였음. 역명칭이 천안아산(온양온천)역으로 선정된 이후 아산시는 정채된 도시개발과 정부지원에 대한 불만, 피해의식 등이 역사명칭확정과 결부돼 강한 민심이반현상 초래

3) 요약 및 결론

- 본 사례의 갈등 주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청남도임. 이 사례의 경우 당사자간의 조정은 찾아보기 힘들었고 상급자치단체인 충남도의 조정도 소극적이었음
- 그러므로 '역사명선정위원회'에 의해서 조정이 이루어졌음. 그러나 아산시가 역사명칭선정위원회의 회의시 배포한 자료가 허위 및 편향된 도면을 건교부에서 제출 배포했다고 주장하면서 절차와 과정의 합리성에 문제가 있음을 지적하였고 천안시와 비교해서 상호간의 호혜성에 문제가 있음을 강력하게 제기하면서 천안시 뿐만 아니라 건설교통부, 고속철도건설공단에 대한 강한 불신을 피력
- 천안시의 경우도 조정자로서의 건설교통부와 충청남도의 미온적 행정처리를 지적하면서 건교부장관과 충남도지사의 사퇴까지도 공개적으로 요구
- 천안시와 아산시가 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며 양지역간 합의 불가 및 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기
- 이에 따라 '고속철도역 명칭선정자문위원회'를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 '천안아산역'으로 결정되었고, 그후 아산시민들을 배려하여 () 병기를 한다고 밝힘
- 자문의결이 지방자치의 정신과 원리에 위배되며 속지주의원칙을 무시하고 있고 이용객과 국민의 혼란을 초래할 수 있으며 자문위원회의 구성이 모순과 편파적 의혹이 짙다는 이유 등으로 지방자치법 제156조의 2(중앙행정기관과 지방자치단체간 협의 조정) 및 동법 시행령 제54조의5 제2항을 근거로 행정협의조정신청

- 이후 행정소송, 권한쟁의 심판청구소송 등의 소송 등을 진행 중에 있음. 그러므로 갈등은 계속해서 지속되고 있는 것임. 그러므로 두 자치단체가 갈등을 해소하고 바람직한 미래를 위해 선의의 경쟁이 필요함. 그러나 아직까지도 이를 위한 두 도시간의 이해와 협의를 도출할 수 있는 공동토론회나 포럼, 대담 등이 이루어지고 있지 못함

III. 관할구역 갈등사례 분석결과

1. 해상도계갈등

1) 사례개요

- 아산국가공업단지 항만개발사업 계획에 의거 시행하고 있는 항만시설의 일부가 준공되자 인천지방해양수산청장의 지적등록 신청에 따라 경기도(평택시)에서 종전의 지형도상의 도간 해상경계를 불문하고 신규 토지등록을 마침에 따라 도간 경계분쟁이 야기
- 또한 서해안 고속도로 상에 서해대교가 건설됨에 따라 도(道)경계표지판 설치 위치에 대한 다툼도 발생
- 본 사례 갈등은 1997년 12월 1단계 평택항 호안 및 안벽공사 준공으로 서해대교 인근에 59만여㎡의 공유수면매립지가 조성되면서 시작됨
 - 당진군은 1999년 12월 당진군 관할 토지라며 공유수면매립지 제방 3만 7691㎡ 가운데 3만 2885㎡를 당진군 신평면 매산리 976으로 토지대장과 지적도에 중복 등록하고 평택시에 등록된 토지의 말소를 요청
 - 이에 평택시는 2000년 3월 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청했고 위원회가 이 문제해결을 위해 자료를 수집하고 심의중인 가운데 당진군이 2000년 9월7일 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구
 - 당진군이 현재에 재판을 청구하자 행자부 중앙분쟁조정위원회는 경기도가 신청한 조정안을 “현재에 계류 중인 만큼 조정위에서 다룰 사안이 아니다”는 이유로 각하
- 결국 헌법재판소는 현장조사와 수 차례의 변론을 거친 후 2004년 9월23일 재판관 5대4의 의견으로 당진군의 손을 들어주게 됨. 헌법재판소 전원재판부는 ‘아산만 해역에 있는 제방 중

당진군 공유수면에 위치해 있는 제방 자치권은 당진군 소유'라며 제기한 '권한쟁의심판사건'에서 당진군에 자치권이 있다고 결정

- 공유수면에 대한 행정구역의 경계는 국립지리원이 간행한 지형도상의 해상경계선을 행정구역 구분의 근거로 제시했음. 이에 따라 당진군은 제방뿐 아니라 향후 완공될 평택항의 전체 면적 중 자신의 해상경계선내의 350만평까지 소유하게 됐음. 하지만 헌법재판소의 단서에 따라 분쟁의 불씨가 국회로 넘어가게 되었음
- 갈등의 주체로는 직접당사자인 평택시와 당진군 그리고 양 기초자치단체를 대리하고 있는 경기도와 충청남도

<표 3-11> 해상도계갈등의 진행과정

기 간	개 요
1992. 7.25.	'아산국가공업단지항만개발사업 실시계획'을 승인
1993. 8.21.	아산국가공업단지 항만개발사업 중 호안 및 기타공사에 대한 실시계획을 변경 승인
1997.12.17.	평택항 1단계 항만시설 준공
1998. 2. 6.	토지신규등록(인천지방해양수산청→평택시)
1998. 3.23.	토지신규등록(1998년5월6일 소유권 보존 등기)
1999. 7.13.	건설 중인 토지등록 재조정 요청(충남지사→인천지방해양수산청)
1999.12. 7.	당진군에서 항만부지 이중등록
2000. 3.31.	행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 조정신청(평택시)
2000. 9.18.	헌법재판소에 권한쟁의 심판청구(당진군)
2001. 1.31	행정자치부 중앙분쟁조정위원회 각하결정
2001.12.29.	준비서면 제출(평택시)
2002. 6. 2.	준비서면 제출(당진군)
2003. 3. 5.	추가서면 제출(평택시)
2004. 9. 23.	헌법재판소 당진군 자치권 인정
현재	현재결정 이후 경기도와 평택시, 평택시의회 등 강력히 반발 국회입법추진 천명/ 충청권 입법청원 저지 천명

2) 갈등단계별 요인

(1) 갈등발생단계

① 제도적 요인

- 갈등발생단계에서의 제도적 요인은 본 사례에 크게 영향력을 미치는 아주 중요한 요인들임.
요인을 정리해보면 항만시설등록으로 인한 경계문제, 해양매립에 따른 토지귀속문제, 토지의 등록문제, 국립지리원 발행 지형도상 경계인정 문제
- 항만시설등록으로 인한 경계의 문제에 대한 충남(당진군)의 주장은 해상에서의 경계는 관습법적 지위를 인정하여 해양·수산행정의 기준이 되고 있음
 - 경기도(평택시)에서 해상경계에 대한 법률적 검토 및 사전협의 없이 충남지역인 토지(제방)을 일방적으로 신규등록 한 것은 원인 무효이며 인천지방해양수산청장의 착오로 토지등록을 신청한 것을 인정한 평택시는 거절했어야 함
 - 항만시설로 일부 준공된 지점은 충남도(당진군)의 어업권등록 및 어업피해 보상지역으로 지형도상 도 경계기준이 종전 충남도 측 행정 관할구역임을 증명하고 있음
 - 자치단체의 행정구역은 지방자치법 제4조에 의하여 정하도록 되어 있으나, 공유수면(바다)에 대하여는 행정구역 경계에 관한 명문화된 법규가 없어 그동안 해상경계를 근거로 관습적으로 운영
- 경기도(평택시)는 평택항 항만시설공사 준공과 동시에 인천지방해양수산청장이 평택시에 행정구역으로 등록한 신청에 따라 지적공부에 등록한 것이므로 지극히 적법하다고 주장
 - 두 번째, 해양매립에 따른 토지귀속 문제인데 충남(당진군)측은 공유수면(바다)매립으로 새로이 조성된 토지는 다툼이 없을 경우에는 공유 수면 매립 준공 후 지적법 제15조의 규정에 의하여 행정구역에 편입하였으나, 다툼이 있을 경우에는 당사자간 합의나 상급기관의 중재에 따라 조정하고 있어 경기도의 해상 경계를 넘은 충남해역에 대한 신규 토지등록 문제는 다툼이 필연적인 것을 잘 알고 있는 평택시에서 당사자간 합의나 상급기관의 중재는 물론 지방자치법 제4조에 의한 행정구역의 결정 없이 평택시로 일방적으로 등록한 것은 명백한 절차상의 하자로 당연 무효임
 - 또한, 아산항 항계내 지역은 지형도상 도간 해상경계를 기준으로 충남도와 경기도에서 각각 관리하여 오고 있는 지역으로 해상(바다)에서의 신규 토지등록 기준은 지형도상의 도간 해상경계를 종전 구역으로 보아야 하며 이를 변경하고자 할 경우에는 지방자치법 제4조에 의거 처리하여야 한다고 주장하였음. 이에 대해 경기도(평택시)는 해면(바다)을 매립하여 새로이 조성한 토지의 귀속(매입)에 대한 문제이므로 지방자치법 제4조에서 정하는 협의대상이 아님

- 세 번째, 토지의 등록문제인데 충남(당진군)은 토지는 필지의 등록으로 특정되며 그 소속의 위치는 기존 자치단체의 권한이 미치는 영향권 내에서 등록되어야 하고 해상경계 지점 270m 구간은 항로인 해상(바다)이기 때문에 평택시와 연결하여 매립(구조물 포함)한 토지(제방)가 아니므로 평택시장의 등록은 위법임. 아산항국가공업단지개발 기본계획 중 토지이용계획상 충남측 유보구역 승인과 항만개발사업 중 호안 및 기타공사 실시계획 변경 승인서상 지역위치에 「경기도 평택군 및 충남 당진군 일원」으로 고시하고 있음에도 인천 지방해양수산청이 당진군과 협의 없이 평택시에 일방적으로 토지등록을 신청한 것은 위법 부당하며, 인천지방해양수산청에서는 고시한 내용을 근거로 당진군과 평택시에 각각 구분하여 토지등록을 신청하여야 함에도 자치단체간 협의 및 통보 없이 지적법 제15조에 의거 평택시로 등록 신청한 행위는 당연히 무효라고 주장. 반면 경기도(평택시)는 공유수면매립 전구간이 평택시 토지와 연결 축조된 반면 충남 당진군과는 육지와 떨어져 있는 곳에 위치한 토지로서 지적법 제15조에 의거 평택시로 등록되어야 함이 타당하다고 주장
- 국립지리원 발행 지형도상 경계인정 문제에 대해 충남(당진군)은 국가기본도상의 해상경계 표시는 1961년 국방부, 내무부, 문교부가 합동으로 우리나라 전역 지명 정비를 할 때 도서의 행정구역을 구별하기 위하여 획선된 것으로, 국립지리원에서는 이를 바탕으로 지도에 해상경계를 표시하였고 해양수산부 및 지방행정기관에서는 국립지리원의 지형도를 근거로 어장도 및 행정지도를 제작하고 있으며, 해양에서의 관할구역을 정하지 못한 상황에서 입법(성문법)의 미비를 보충하는 관습(불문)법의 역할을 해오고 있음. 국립지리원에서 업무협조(지도 58280-512호, 1996. 7. 9)로 유권해석한 “도시의 소속을 해도” 이라 함은 “행정구역의 확정” 의미와 상통하므로 이를 경계의 성격을 가지지 않는다고 부인하는 것은 논리적 모순임. 또한, 국립지리원의 지형도는 도식적용 규정을 보더라도 「제45조(경계의 표시원칙)」 「경계는 그 경로가 불명확한 것을 제외하고는 이를 생략하지 않으며」 「제46조(경계의 표시원칙)」 「해상경계가 명확할 경우에는 해안선으로부터 도상 1cm까지 표시한다」 「제47조에는(도서 등의 소속을 표시하는 기호)」 「도서 등의 소속을 명시할 필요가 있는 경우에는 해당 행정구역과 관련시켜 표시 한다」 라고 규정
- 유사한 사례로 충청남도와 전라북도 간의 “도계 정정에 대한 질의” 시 국가기본도를 근거로 양 자치단체간 합의 처리하라는 내무부 질의응답 자료(1972 10. 31) 및 어장의 경계에

대한 대법원 판례, 수산업협동조합법 제 16조 제2항에서 말하는 “시군의 구역은 시군의 토지나 해면에 대한 행정구역을 뜻하는 것이다” 라 함에서도 이를 증명하고 있음. 이에 맞서 경기도(평택시)는 국립지리원에서 발행하는 지도상의 경계표시는 도서(섬)등의 소속을 해독하기 위한 기호로 지방자치단체에서 행정구역경계 기준으로 적용하는 것은 적법하지 않다는 주장

- 이러한 주장 등으로 양 자치단체는 첨예하게 의견대립을 하였으며 이로 인해 갈등이 발생하였음. 이 사례는 단순히 도로 표지판설치의 문제가 아닌 해상경계문제가 주요한 현안

② 행위자의 특성 요인

- 1992년 7월 25일 해운항만청장이 ‘서해에서 아산방조제 사이에 위치하고 있는 해역’중에서 ‘충청남도 당진군 송악면 한진리 앞 해역에서 아산방조제 사이에 위치하고 있는 해역’에 항만시설을 건설하는 ‘아산국가공업단지항만개발사업 실시계획’을 승인하고, 1993년 8월 21일 ‘아산국가공업단지 항만개발사업 중 호안 및 기타공사에 대한 실시계획’을 변경 승인한 후, 사업시행자인 인천지방해운항만청장은 아산국가공업단지 항만개발사업 호안 및 기타공사를 제1단계로 실시
- 1997년 12월 17일에 1단계 평택항 호안 및 안벽공사 준공이 되었으며 서해대교 인근에 59만여㎡의 공유수면 매립지가 조성
- 사업시행자인 인천지방해양수산청장은 1998년 2월 6일에 평택시장에게 제1단계 항만시설용 제방에 대한 신규 토지대장 등록신청을 하였으며, 이에 따라 평택시장은 같은 해 3월 23일 매립지 59만여㎡를 “경기도 평택시 포승면 만호리 572”등 9필지로 나뉘어 지번을 부여한 뒤 해양수산부를 소유자로 하여 소유권 보존등기 완료
- 2000년 11월 준공예정인 서해대교상에 설치될 도계 표지판 위치문제를 놓고 1998말 경기도와 충청남도 관계자간 협의과정에서 충청도측은 공유수면매립지가 평택시의 지적공부에 등록돼 있다는 사실을 알게 됨. 이에 충청도와 당진군은 평택시와 당진군의 해상 경계선에 있는 공유수면매립지를 평택시가 협의도 없이 신규 등록한 것은 행정절차를 무시한 처사라며 원인무효라고 주장했고 이때부터 매립지소유권을 두고 본격적인 분쟁 발생
- 1999년 12월 당진군은 국립지리원이 1977년에 편집하여 1978년에 발행한 지형도상의 해상경계선에 의하면, 평택시장이 등록한 제1단계 항만시설용 제방 면적 37,690.9㎡ 중에서, 당진

- 군의 관할구역에 속하는 면적 32,834.8㎡의 제방은 청구인의 관할구역에 속하므로, 평택시에 본 제방에 대한 토지대장의 등록을 말소해 줄 것을 수차례 요구하였고, 평택시는 이에 불응
- 당진군은 1999년 12월 7일 당진군의 관할토지라며 공유수면 매립지 제방 3만 7691㎡ 가운데 3만 8025㎡를 당진군 신평면 매산리 직권으로 본 제방을 지번 “충청남도 당진군 신평면 매산리 976”, 로 1999년 12월 10일 신규등록”, 소유자 “해양수산부”로 하여 당진군의 토지대장에 등록하였음. 이로써 결국 본 제방은 피청구인 평택시의 토지대장과 청구인의 토지대장에 이중 등록

③ 환경적 요인

- 환경적 요인으로는 지역의 경제적 파급효과를 고려한 지자체의 이익제기와 지역 주민들의 정서와 자존심이 주된 요인갈등의 원인이라 정리할 수 있음. 양 지자체가 땅 싸움을 벌이는 곳은 약 1만여평에 불과한 방파제로 행정구역상 ‘관할권’분쟁
- 땅의 소유권은 해양수산부(국유지)소유이고 세금을 징수하는 것도 아니지만 어느 경계선을 따라 행정구역이 구분되는냐에 따라 향후 2011년까지 조성될 600만평 중 수백만평의 평택항 내외항 부두의 관할권이 갈라지기 때문에 양 지자체가 갈등
- 특히 62선석 규모의 평택항은 당진(15선석)평택(45선석)화성(2선석)등 3개 시군에 걸쳐서 조성되는데 경계가 어떻게 조정되느냐에 따라 당진이 가장 많은 선석을 보유할 수도 있기 때문
 - 컨테이너나 항만시설에 부과하는 지역개발세 수입이 수익원에 달할 뿐 아니라 중소기업이나 주민들의 항만이용이 간편해지기 등 이점이 있기 때문임. 당진군은 당진군 관내부두의 명칭도 ‘당진항’으로 개명하고 항만관리 및 운영권을 자치단체에 달라는 주장

(2) 갈등의 증폭기

① 제도적 요인

- 갈등의 증폭단계에서도 제도적인 요인이 가장 큰 영향요인이 됨. 이시기에는 양자치단체가 상급자치단체에 조정을 신청하거나 헌법재판소에 권한쟁의 심판청구를 하는 등 자치단체간의 협상이나 협의보다는 중재나 조정, 법원의 판결에 의한 의존함으로서 더욱 갈등이 증폭

되는 결과 초래

- 평택시가 2000년 3월 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청함으로서 갈등이 증폭. 이에 당진군은 당시의 이중등록 상태를 시정하고자 2000년 8월 14일 본 제방에 대한 토지대장의 이중등록을 말소해 달라고 평택시에 요청. 이에 대해 평택시는 같은 해 8월 28일 본 제방은 합법적인 신규등록 신청에 의거하여 신규 등록되었으며, 오히려 당진군이 이중등록한 토지를 말소하는 것이 합당하다며, 당진군의 등록말소요청을 거부
- 당진군은 ① 이 사건 제방에 대한 자치권이 당진군에 속하고, ② 평택시장이 이 본 제방에 대한 토지대장 등록을 말소하지 아니하고 있는 부작위는 위법임을 확인해 달라는 청구취지로 2000년 9월 7일 헌법재판소에 권한쟁의심판청구를 하게 됨. 이로서 갈등은 더욱 심화되었음. 양자치단체간 갈등이 첨예하게 대립된 가운데 지난 2001년 3월과 4월 헌법재판소 전원재판부의 심리에 따라 1, 2차 변론
- 당진군은 2001년 6월 2일 헌법재판소에 ① 본 제방은 당진군의 관할구역에 속하고, ② 당진군이 본 제방에 대한 평택시장의 토지대장 등록을 말소할 것을 요구한 것에 대해 평택시장이 2000년 8월 28일 거부한 처분을 취소해 달라는 청구를 추가
 - 또한 당진군은 헌법재판소에 2002년 6월21일에 평택시를 새로운 피청구인으로 하여 지정하고 ① 피청구인 평택시의 본 제방에 대한 장래처분이 당진군의 자치권한을 침해할 위험성이 있으므로, ② 본 제방에 대한 자치권한이 당진군에게 속한다는 것을 확인해 달라는 청구취지를 추가하게 됨. 한편 중앙분쟁조정위원회는 2001년 9월 18일 평택시가 신청한 분쟁조정을 헌법재판소에 계류 중인 사안은 다를 수 없으므로 각하

② 행위자의 특성 요인

- 양 자치단체가 법적인 공방으로 점점 대립이 격화되고 있는 상황에서 해양수산부가 해상도 계문제와 깊은 관련이 있는 당진항 분리지정갈등의 중재과정에서 평택·당진항으로 변경하기 위한 협상카드로 도계분쟁소송을 취하할 것을 제안
- 해양수산부 오윤열 서기관은 2004년 4월4일 평택·당진항을 수용할 것을 통보하면서 평택과의 갈등을 해소하기 위하여 도계분쟁의 해결에 성의를 보여야 한다는 입장을 밝혔음. 평택항의 명칭을 당진·평택항으로 변경하면서 평택의 반발이 예상되기 때문에 이를 무마하기 위한 협상카드를 찾는 과정에서 제기
- 해수부의 제안에 당진군은 심한 불신감을 드러내고 있었음. 김낙성 당진군수는 “도계분쟁은

해수부의 소관사항도 아닐 뿐만 아니라 그 동안 수시로 말을 바꾼 전례로 볼 때 소송을 취하한다고 통합명칭이 된다는 보장이 없다”며 “서부두는 명백히 충남도계내에 위치하고 있으며 앞으로 상당한 실익이 발생할 것으로 예상된다”고 말해 해수부의 제안을 거부

- 이에 반해 당진항지정추진위(상임위원장 김천환)는 해수부의 통합명칭안을 받아들여야 하며 이를 위해서는 도계분쟁소송을 취하하고 경기도 평택과 함께 서부두와 내항의 공동개발을 위한 협의체 구성에 참여해야 한다고 주장
 - 이와 함께 법률자문을 통해 현재소송을 취하해도 해당 시설물이 경기도 관할이 되지 않으며 추후에 다시 소송을 제기할 수 있다고 주장

③ 환경적 요인

- 갈등의 증폭기단계에서는 환경적 요인이 큰 영향력을 미치지 못하였음. 당진군은 해상도계로 기준으로 할 경우 서부두와 내항 개발 면적이 350여만 평에 달해 포승공단 분양가인 평당 50만원만 적용해도 시가로 1조 5천억원에 달한다고 밝히고 있어 도계분쟁에 경제적 이익을 염두에 두고 있음을 내비쳤음. 그러나 한편에서는 이러한 당진군의 주장에 대해 정부소유의 국가 시설물에 땅값을 매기는 것부터 말이 되지 않는다고 반박

(3) 갈등의 지속기

① 제도적 요인

- 지루한 수년 간의 양 지방자치단체간의 관할권을 둘러싼 분쟁은 2004년 9월23일 헌법재판소 전원재판부가 권한쟁의심판사건에서 당진군에 자치권이 있다고 결정함으로써 일단락되게 됨. 헌법재판소는 결정문에서 “법규정에는 없지만 학계통설과 판례등을 종합해 볼 때, 지방자치단체의 자치권이 미치는 관할구역의 범위는 육지는 물론 바다에도 포함되므로 공유수면에 대한 자치권이 존재한다고 밝힘
 - 재판부는 또한 “공유수면에 대한 행정구역의 경계로서 국립지리원이 간행한 지형도상 행정경계선이 존재하는데 이는 일제시대부터 현재까지 그 자체로 행정구역을 구분하는 경계의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다”고 덧붙임
 - 하지만 현재는 “이 같은 결과가 불합리하다고 판단할 경우 법률과 대통령령으로 제방에

대한 구역경계를 변경할 수 있다”는 단서를 붙여 향후 조정될 수 있는 여지를 남김

② 행위자의 특성 요인

- 이러한 단서조항으로 인해 분쟁의 불씨가 촉발하게 됨. 현재가 당진의 손을 들어주자 70개 시민단체는 평택항 지키기 범시민운동본부를 구성하여 각종 집회를 이 따라 개최하면서 강력히 반발하고 여기에다 경기도가 이의를 제기하고 평택시의회, 경기남부권의회, 지역국회의원 등이 가세
- 또한 경기도의회는 6명의 의원으로 특위를 구성한 뒤 지역 국회의원과 함께 입법청원 방침을 굳히게 됨. 국회 입법을 통해 현재가 결정한 ‘국가에서의 합리적인 행정구역조정을 이끌어 내겠다는 것임
- 이에 당진군은 현재결정을 무시하는 처사를 묵과할 수 없다며 강력하게 반발함. 당진군은 “현재의 결정은 법률은 법률로 경계를 결정하기 전에는 현재의 결정을 따라야 하는 것을 의미하는 것이지 법률을 바꿔 경계를 변경해야 한다는 뜻이 아니다”며 경기지역 움직임을 좌시하지 않겠다고 천명
 - 당진군은 이에 따라 경기도의회의 입법청원에 대해 범 충청권 국회의원을 동원해 입법을 막기로 결정, 관리권 분쟁은 결국 국회로 공이 넘어가게 되고 갈등 지속

③ 환경적 요인

- 충남·대전·충북지역은 해상 물동량을 분담할 무역항 중 개발 완료된 일반(공용) 무역항이 전무한 상태이고, 충청지역의 해상수송 물동량은 지리적 위치에 특성상 서해대교와 아산호 방조제를 통하여 거리가 가장 가까운 아산항을 이용할 수밖에 없으며 주민이용 편리성과도 관계

3) 요약 및 결론

- 갈등의 주체로는 직접당사자인 평택시와 당진군 그리고 양 기초자치단체를 대리한 경기도와 충청남도라 할 수 있음. 갈등의 원인을 찾아보면 다음과 같음. 양 자치단체의 도계갈등이 벌어지는 곳은 약 1만여평에 불과한 방파제로 행정구역상 ‘관할권’분쟁임

- 땅의 소유권은 해양수산부(국유지)소유이고 세금을 징수하는 것도 아니지만 어느 경계선을 따라 행정구역이 구분 되느냐에 따라 향후 2011년까지 조성될 600만평 중 수백만평의 평택항 내·외항 부두의 관할권이 갈라지기 때문에 양 지자체가 심한 갈등을 벌였던 것임. 특히 62선석 규모의 평택항은 당진(15선석)평택(45선석)화성(2선석)등 3개 시군에 걸쳐서 조성되는데 경계가 어떻게 조정되느냐에 따라 당진이 가장 많은 선석을 보유할 수도 있기 때문임
- 즉 컨테이너나 항만시설에 부과하는 지역개발세 수입이 수익원에 달할 뿐 아니라 중소기업이나 주민들의 항만이용이 간편해지는 등 이점이 있기 때문임. 당진군은 당진군 관내부두의 명칭도 '당진항'으로 개명하고 항만관리 및 운영권을 지자체에 달라는 주장
- 결론적으로 지역의 경제적 파급효과를 고려한 자치단체의 이의제기와 지역 주민들의 정서와 자존심이 주된 갈등의 원인이라 정리할 수 있음

2. 서산-태안 예천상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등

1) 사례개요

- 1989년 10월에 서산군이 서산시와 태안군으로 행정구역이 개편되자 금강유역환경청은 태안군에 예천 취수장주변 지역인 서산시 석남동, 예천리 지역과 서산군 인지면 둔당리, 화수리, 풍전리 지역을 상수원보호구역으로 지정할 것을 권고하였음. 이에 태안군은 서산시에 상수원보호구역지정신청을 요청하였으나 서산시에서는 이에 대한 요청을 거부
 - 거부의 이유는 상수원 보호구역 해당 지역주민들이 보호구역 지정에 따른 각종 재산권행사의 제약과 가뭄시 농업용수 부족 등을 이유로 주민들이 반대한다는 것이었음

<표 3-12> 예천상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등의 진행과정

기 간	개 요
1989. 1. 1.	서산군이 서산군, 서산시, 태안군으로 행정구역 분할
1989.10. 14.	태안상수도 보호구역지정 용역설계시행
1990. 4. 14.	준 공
1990. 4. 21.	국도이용계획변경에 따른 행정예고 실시의뢰(태안군 → 서산시, 서산군)
1990. 5. 31.	국도이용계획 변경요청지에 대한 협의회신(서산군 → 태안군) 상수원 보호구역지정에 따른 주민 반대동의서(서산군 인지면 주민 1,029명 반대 서명)
1990. 6. 19.	국도이용계획변경요청지에 대한 협의 회신(서산시→태안군)
1992. 8. 22.	보호구역미지정으로 충남도 종합감사시 지적(상수도 보호구역 지정업무추진 소홀)
1992. 12.14.	감사결과 지시처리 전말보고(태안군→도) 서산군 인지면 주민반대서명 제출로 충남도에 미신청하였음을 보고
1994. 6. 18.	서산시·군과 상수원 보호구역 지정 협의(태안군)
1994. 7. 4.	상수원 보호구역 지정에 따른 협의 회신(서산시 →태안군) 서산시 주역주민 의견 수렴
1994. 7. 22.	서산군 인지면 주민 반대의견 수렴
1995. 1. 1.	서산시와 서산군이 서산시로 시·군 통합
1995.11. 7.	충남 서북해안권 행정협의회 개최
1997. 4. 11.	광역행정관련 자치단체간 갈등사항 관리여부 검토의견서 제출(태안군→충남도)
1997. 5. 8.	광역행정 현안문제 해소결과 통보(도→태안군) 태안군에서 추가 상수원확보(태안인평저수지)와 보령댐 계통 광역상수도시설 공사('97-2001) 완료를 통한 광역상수원 확보 마련 관련자치단체(태안군, 서산시)의견 해소, 자체 종결처리

- 또한 서산시 예천취수장을 이용할 것이 아니라 태안군 태안읍 인평리 저수지를 활용할 것을 요구
- 이러한 문제가 발생하자 태안군은 충청남도예 광역행정현안문제로 협의를 하였으며 1997년 5월에 충청남도에서는 추가상수원 확보 및 보령댐 광역상수원 확보대책을 마련을 할 것을 태안군에 협의하였고 관련 자치단체(태안군, 서산시)의 의견해소를 통해 자체 종결처리토록 하였음

2) 주체 및 원인

- 예천상수도 취수장은 11346번지에 위치하고 있으며 일일 용량 3,200톤의 물을 생산하고 있는 시설임. 오래 동안 태안군의 주요 상수도 공급 취수장으로 활용되어 왔음. 그러나 1989년 1월1일 서산군이 서산군, 서산시, 태안군으로 행정구역이 개편됨에 따라 그 동안 태안읍 상수원 취수원으로 사용해오던 서산시 예천취수장 일원 5.0km²를 상수원보호구역으로 지정하기 위해, 1990년 4월 태안군수는 서산시장에게 국토이용계획 변경에 따른 행정예고를 시행하고 주민공람 실시를 의뢰함으로써 갈등 초래

3) 경과

(1) 갈등의 발생

- 금강유역환경청은 태안군에 행정구역 개편으로 관할구역이 분리됨에 따라 상수원 취수원 수질오염 예방을 위하여 예천 취수장 주변지역의 상수원 보호구역 지정을 적극 요구
- 이에 태안군은 1989년 10월에 상수도보호구역지정에 관한 용역설계사업을 시행하여 1990년 4월에 용역을 준공하였으며 이를 근거로 서산시에 국토이용계획변경에 따른 행정예고실시를 의뢰하였음. 그 내용은 서산시 예천동 및 서산군 인지면 둔당리, 화수리, 풍전리 일부를 자연환경보존지역으로 변경하는 내용이었음. 이에 서산시는 이 지역이 상수원보호구역으로 지정되면, 재산권 및 생활권 제약 등 많은 불이익이 초래될 것을 우려하고, 또한 관내(당시 서산군) 인지면 주민 1,029명이 반대서명 등을 통한 강력한 반대운동을 하고 있는 점을 이유로 상수원 보호구역으로 지정이 어렵다는 내용을 태안군수에게 회신
- 또한 서산시 도시기본계획상 녹지 및 주거지역으로 계획되어있어 도시지역으로 변경하여야 할 지역이며 보호구역 지정에 따른 행위제한으로 보호구역 지정면적을 최소화하여 축소 조정할 것을 요구
- 92년 8월에 있는 충청남도의 태안군 종합감사시에 상수원보호구역지정에 대한 태안군의 추진소홀을 지적하였음. 이에 태안군은 충청남도에 종합감사결과지시처리를 보고하는 보고서에서 서산군 인지면 주민의 반대서명 제출로 충청남도에 상수원보호구역지정을 대한 신청

을 하지 못하였음을 보고

- 1994년 6월18일 태안군은 서산시와 서산군에 대하여 상수도 보호구역 지정에 따른 협의를 재차 요청하였으나, 서산시와 서산군에서는 수도사업자인 태안군에서 조사 및 지정신청서를 작성하고 수혜 받는 군에서 비용분담을 해야 하며 상수원보호구역으로 지정될 경우 필요한 최소한의 면적으로 지정, 관리할 것을 요구
- 인접지역주민의 의견을 최대한 수렴한 후에 상수원 보호구역을 지정할 것이라고 회신하였음. 그러나 서산시와 서산군은 동년 7월에 주민들의 의견을 수렴한 결과 반대의견이 너무 많아 협의가 어렵다고 회신

(2) 갈등의 지속

- 1994년 8월에 태안군과 서산시, 서산군은 예천상수원 보호구역 지정협약에 대한 결과와 이후 계획을 밝힘. 인접지역 주민의 의견을 최대한 수렴한 후 지정할 것이며, 최소면적을 지정하고 보령댐 광역상수도 공급 이전까지만 사용하는 방안을 검토하였음. 또한 자치단체간의 협이는 여유기간을 충분히 두고 3개 시·군간에 지속적으로 시행하자는 내용이었음
- 그러나 이후 협의가 잘 이루어지지 않자 태안군은 97년 4월 11일에 충청남도에 예천취수장 주변 상수도보호구역지정과 관련하여 서산시 인지면 주민 대다수가 상수원보호구역 지정반대로 인해 상수원보호구역 지정시 대규모 집단민원이 예상되므로 광역행정 관련자치단체간 갈등사항 관리여부 검토의견서를 제출

(3) 갈등의 종결

- 태안군은 이 지역을 상수원보호구역으로 지정하는 것이 곤란해지자 다각적인 측면에서 별도의 상수원확보대책을 마련하게 되었음. 태안군은 관내 지역의 충분한 상수원 확보를 위하여 노력한 결과 관내 인평저수지를 추가 상수원으로 확보하고, 보령댐계통 광역상수도 공사를 추진, 완료함으로써 상수원을 확보하였고 이를 통해 갈등이 해소되었음. 충청남도에서도 97년 5월 8일 관련자치단체(태안군, 서산시)의견이 해소되어 자체종결처리 되었음으로 광역행정 현안문제 해소결과를 통보하였음. 현재 예천취수장은 태안군의 비상급수용으로 활용

3. 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등

1) 사례개요

- 천안시와 아산시간의 경부고속철도 역사명칭과 관련한 갈등이 나타난 후 2003년 10월경 천안지역택시업계가 고속철도역사에서 공동영업을 요구하기 위하여 움직임을 보이기 시작하자 아산지역 택시업계가 이를 완강히 반대하면서 갈등발생
- 고속철도역사명칭이 천안시에 유리하게 결정되었다는 피해의식을 갖고 있던 아산시와 아산시 주민들의 지역감정을 아산시 택시업계가 자극하면서 양자치단체의 지역민심을 긴장시켰음. 동년 11월 30일 천안택시업계가 이 문제의 조정을 요청하기 위하여 충청남도를 방문할 계획을 입수한 아산시 택시업계는 긴급회동을 갖고 대책을 마련하기 시작
- 동년 12월 2일 아산시도 아산시 택시업계 법인 택시업자 10명 등 총11명으로 구성된 방문단을 구성하여 충청남도를 방문하였음. 이날 이들은 충청남도 행정부지사를 만나 아산시의 입장을 전달하고 공동영업 절대 불가 입장을 표명
- 같은날 건설교통국장실에서는 천안시 대표들은 천안택시업계의 요구사항과 취지를 전달하였음. 이에 충청남도는 12월 3일 ‘천안·아산 택시사업구역 조정관련 간담회’를 개최하고 택시공동영업구역 지정문제는 도지사가 직권으로 강제명령을 내릴 수 있는 정책적 사안이 아니라며 조정불가 입장을 밝힘
- 법적으로 고속철도 역사 부분만을 통합하는 것은 불가하며 “부분통합은 조정신청을 해도 받아들일 수 없는 것이 충청남도의 입장이라고 주장하였음. 아울러 지방정부간 갈등을 유발할 수 있는 민감한 사안인 만큼 천안시와 아산시의 당사자간 협의가 잘 이루어 질수 있도록 있는 방안이 있다면 적극적으로 중재에 나설 수 있다고 밝혔음. 그러나 충청남도는 내부적으로 고속철도역사명 갈등에 대한 중재의 실패를 겪은 이후 택시공동영업권 갈등이 발생하자 중재에 대한 어려움을 표명하였고 이로 인해 계속적인 갈등상태가 지속
- 이 사례는 경부고속철도 천안아산(온양온천)역을 중심으로 한 기초자치단체간 택시업계의 사업구역문제로서 상대적으로 택시이용이 불편한 천안권 이용객의 불편 해소요구와 양 자치단체의 택시업계 영업권을 둘러싼 갈등

<표 3-13> 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등의 진행과정

기 간	개 요
2003. 10. 28.	고속철도 대중교통운행 방안 강구 지시(충남도→천안시, 아산시)
2003. 10. 30.	아산택시사업자 4명 충남도 방문 의견제시, -역사 공동 사업구역반대
2003. 12. 2.	천안택시업계 충남도 건설교통국을 방문, 시민편의를 위해 고속철도 역사에서 공동영업 및 택시승강장을 설치해 줄 것을 요구하고 조정을 요청
2003. 12. 2.	아산시 법인택시업자 등 11명 충남도 방문 행정부지사 면담시 절대불가입장 표명
2003. 12. 3.	충청남도 건설교통국장실에서 천안과 아산시의 교통담당과장 및 택시담당(계장)등이 참석한 ‘천안·아산 택시사업구역 조정관련 간담회를 개최’ 천안측의 요구를 각하
2004. 2. 14.	역사공동사업구역 지정 요청(천안시→충남도)
2004. 3. 16.	천안택시업계에서 청와대, 건교부, 충남도에 공동사업구역 지정 촉구 민원 제출
2004. 4. 2.	1차충돌, 고속철역사 공동영업권 문제로 대립해오던 양시 택시업계가 물리적 충돌
2004. 4. 6.	1차 조정회의(행정부지사 주재, 양시 공무원 및 개인택시 조합 이사장 참석)
2004. 4. 7.	고속철도역사 불당동 방면 천안택시업계에 집회신고를 내고 시위
2004. 4. 12.	2차 조정회의(행정부지사주재, 양시 개인·법인 택시 대표, 택시노조대표 등 13명 참석)
2004. 4. 19.	3차 조정회의(행정부지사 주재, 양시 택시업계 대표 등 13명 참석)
2004. 4. 26.	천안 택시업계 대표 3인 도지사 면담
2004. 5. 3.	천안 택시업계 2차청원서 제출(충남도, 건교부)
2004. 5. 13.	천안 택시 20여대 천안아산역사에 무단진입시위
2004. 5. 31.	천안아산 택시분쟁관련 관계공무원 대책회의 (양시 담당과장)
2004. 7. 9.	4차 조정회의(행정부지사 주재, 양시 택시노조, 공무원)
2005. 9. 28.	아산시 택시사업계 관계자 간담회(도로교통과장, 개인택시 및 법인 택시 관계자 13명), 양시간 사업구역 통합추진협의체 구성찬성
2005. 12. 6.	천안아산시 담당과장 간담회(도로교통과장, 양시 과장 등 8명), 택시사업구역 통합추진협의회 구성 방안 협의
2005. 12. 22.	천안아산 택시업계 대표 간담회(도로교통과장, 양시택시업계 대표 등 8명), 택시사업구역 통합추진협의회 구성 방안 협의(06년도 재협의)
2006. 3. 17.	건교부주관 KTX천안·아산역사 문제해결방안을 위한 관계관회의(30여명) 개최
2006. 9. 14.	천안, 아산시 담당 간담회(양시 도로교통담당 등 3명), 택시사업구역 통합추진협의회 구성방안 협의

- 이 사례의 경우 택시의 공동사업구역조정에 따른 지자체간, 사업자간의 협의 지연으로 심각한 갈등을 발생시키고 있음. 그러나 시내버스의 경우는 양자치단체 시내버스간의 상호협약에 의해 정상적으로 운행하고 있음

2) 주체 및 원인

- 갈등의 주체는 천안시, 천안시민과 아산시, 아산시민 그리고 천안택시업계와 아산택시업계 등임. 경부고속철도 천안아산(온양온천)역과 주변 지역은 아산시 행정구역으로 아산시 택시들의 영업만인 보장되어 있어 천안지역주민들은 어쩔 수 없이 아산택시를 이용할 수밖에 없는 실정임. 천안시민들은 아산택시를 이용함으로써 시외요금이 적용받는 등 비싼 요금을 부담하게 되었음. 또한 천안시 택시업계는 공동사업구역 미조정으로 인하여 고속철도역사 내에서의 영업이 많은 제약을 받아 불만은 팽배해 졌고 공동영업권을 부르짖으면서 아산시 택시업계와 충돌

3) 경과

(1) 갈등의 발생기

- 경부고속철도 천안아산(온양온천)역사 앞에는 분리대가 한가운데로 설치되어 있어서 자동차의 왕래를 원천적으로 봉쇄되고 있음. 경부고속철도 천안아산(온양온천)역의 진·출입로는 두 곳인데 한곳은 아산방면의 국도 21호선이며 다른 한곳은 천안 시 불당대로변임
- 이 사례는 고속철도 역사내의 택시영업구역을 둘러싸고 벌이는 인접 자치단체인 천안시와 아산시의 갈등임. 고속철도역사의 위치가 아산시 지역인 고속철도역사내의 구역에 생활권이 더 가깝다는 이유로 천안시 택시업자들이 역사내 영업구역의 양자치단체 통합화를 주장하면서 갈등이 촉발
- 고속철도역사명 선정과정에서 나타났던 갈등이 해소되지 못하고 여전히 남아있어 갈등을 더욱 조장
- 본격적인 갈등은 천안시 택시업계가 2003년 12월 2일 오전 충청남도를 방문해 아산신도시권 내에 있는 경부고속철도 천안아산(온양온천) 역사와 관련하여 천안시 일부지역이 편입돼 있으므로 시민편의의 제공을 위해 고속철도역사내에서 택시공동영업 및 택시승강장을 설치할 수 있도록 충청남도가 허용해 달라고 조정을 요청하면서 출발
- 같은 날 아산시도 충청남도를 방문해 천안시측의 요구는 아산시의 영업권을 무시하는 행위

로 절대 받아들일 수 없다는 입장을 전달

- 2003년 12월 3일 충청남도는 건설교통국장실에서 천안시와 아산시 교통담당 과장 및 택시담당(계장)등 관계자들이 참석한 가운데 ‘천안·아산 택시사업구역 조정관련 간담회’를 개최하여 택시 공동영업권 문제는 택시 사업권한이 아산시에 있기 때문에 조정대상이 될 수 없음을 밝히고 천안시의 조정요구를 각하
- 이에 천안시와 천안시 택시업계는 충청남도의 의견을 수용키로 하였으나 갈등은 계속

(2) 갈등의 심화기

- 충청남도의 조정에도 불구하고 2004년 4월 2일 양 시 택시업계가 물리적 충돌을 빚는 사태가 초래되었음. 이 날 충돌은 아산시가 고속철도역사내(아산시 행정구역)에서 영업을 하는 천안택시에 과태료 통지서를 발주하자 천안택시기사들이 주차시위를 벌이며 사태가 더욱 확산되었음. 이후 양 시 택시업계 기사 600여명이 맞서며 몸싸움 발생
- 이로 인해 21번 국도는 약 5km구간에 걸쳐 극심한 교통체증을 빚게 되었고 국도를 이용하여 운행하던 차량 수천여대 교통체증에 시달리게 되었음. 또한 천안시 택시업계는 동년 4월 7일 고속철도역사 불당동(천안시 행정구역)방면에 조성한 천안택시업계 쉼터에 집회신고를 내고 시위에 들어갔으며 16일부터는 충남도청집회 신고도 마치고 시위를 준비 중에 있었음. 이에 충청남도는 제차 조정을 하게 되었음. 2004년 4월6일 충남도청에서 열린 제 1차 조정회의에서 천안시 측은 1안으로 고속철도역사전체에 대한 공동영업구역 지정을 2안으로 고속철도 역사 북측 아산시 행정구역내 승강장에서 영업허용 등을 요구
- 이에 아산시측은 택시 차량수 및 요금 등 양자치단체간 균형이 이루어질 때 까지 양 자치단체의 지역전체를 공동영업구역으로 지정하자고 제의하고 이를 위해 공동영업구역 지정시까지 협의체를 구성해 점차적으로 풀어가자고 제안
- 이는 사실상 천안시 제의를 거부하였던 것이었음. 이에 충청남도는 양 자치단체의 이견에 고속철도역사 앞 지역은 아산시가 영업하고 북측승강장은 공동영업구역지정 때 까지 장기정차 없는 준법영업을 조건으로 양측이 공동으로 영업하는 안을 내놓고 4월 12일 다시 협상하자고 제의한 뒤 회의 폐회
- 2004년 4월 12일 충청남도 행정부지사주재로 제 2차 조정회의를 가졌음. 양 자치단체 부시장

을 비롯하여 관련국장, 과장, 법인·개인택시업계대표 등 20여명이 참여하여 타협점을 찾기 위한 의견제시 및 방안을 모색하였음. 이 회의에서 행정부지사는 양 자치단체는 주민편의와 택시업계의 공동발전을 위해서는 전체사업구역 통합하는 것이 바람직하다고 전제한 후 방안을 모색하였음. 그러자 아산시 법인택시업계대표는 지난 4월 2일 고속철도역사에서 있었던 천안택시업계의 시위에 대한 사과와 재발방지 이행약속을 요구했으며 천안택시업계는 이를 받아들임

- 천안시는 고속철도역사 전체 또는 북측 아산시 행정구역내 승강장에 대한 공동영업을 주장하였는데 이에 대한 근거로 이용객의 70%가 천안시민인 것과 고속철도 개통에 따른 천안역 열차 배차 감소피해를 내세웠음. 이에 아산시는 배차감소는 철도청의 방침으로 아산시가 해결할 수 있는 것이 아니며 시대적 여건 및 환경에 따를 수밖에 없는 현실을 받아들여야 한다고 주장
- 고속철도역사의 영업구역 부분통합이 아닌 천안시와 아산시의 영업구역 전체통합을 주장하였으며 추후 법령에 명시된 사업구역을 지키고 통합추진협의체를 구성해 합리적 방안을 마련할 때까지는 현행대로 행정구역내 영업을 계속해야 한다고 주장
- 또한 이용객의 불편을 해소하기 위하여 아산시에서는 기존의 시계할증(20%) 요금을 폐지하는 등의 영업활동을 계속하고 있다고 주장하였음. 이에 천안시는 전체통합은 시기상조이며 아산 신도시가 어느 정도 개발되는 2008년 쯤 양시의 영업구역에 대한 통합 논의를 하자고 주장하였음. 이와 같은 이견으로 합의점을 도출하지 못하고 서로 등을 돌리는 결과를 갈등은 더욱 심화

(3) 갈등의 지속

- 도 중재안 2006년 1월 1일부터 양시 사업구역 통합, 통합시 까지 북측 승강장 공동구역 운영, 택시사업구역 조정위원회 설치 운영
- 천안지역 택시업계의 영업여건 악화(천안역 열차 운행편수 감소, 아산지역 택시의 천안진입 증가)로 인하여 공조체계 구축을 위한 다각적인 활동을 전개해 나가고 있으나 장기화 될 것으로 보여 조기해결을 위한 대책이 필요한 실정이나 별다른 대책을 강구하지 못하고 있음. 경부고속철도 역사주변을 충청남도에서 공동사업구역으로 지정해 주도록 지속적인 협조를

요구하고 있음. 충청남도에서는 천안시와 아산시간에 민간협의체의 구성을 유도하여 상호 수용이 가능한 대안을 강구하는 등 민간 차원의 해결을 유도

- 또한 문제해결을 위한 지자체간의 상호협력방안의 모색과 민간사업자간의 분쟁 최소화 방안을 모색하고 있는 중임
- 양 시간 택시사업 구역을 통합 운영할 수 있도록 다각적인 중재안 마련 및 지속적인 합의 노력 추진요망

4. 천안-아산 행정구역 조정 갈등

1) 사례개요

- 천안권으로의 편입 및 행정구역 조정을 주장한 충남 아산시 배방면 세교리, 휴대리, 장재리는 천안시 신방동, 불당동 등과 인접해 있는 지역으로 생활권이 천안시와 가까운 지역임. 이 지역의 입지적 현황을 살펴보면 아산시(542.30km²) 배방면(47.27km²)에 위치해 있으며(10.47 km²) 인구는 5,315명임. 이들 3개리 주민들은 오랜 기간 동안 천안시에서 생필품을 구입하고 있으며 금융기관을 이용하고 있고 중·고등학교도 아산이 아닌 천안으로 통학하고 있다는 현실적 상황을 고려하여야 한다고 주장
- 또한 천안시가 아산시 배방면 장재리의 경부고속철도 역세권 신도시 인접지역에 택지개발을 실시함에 따라 시의 경계가 더욱 가까워지게 되면서 위 3개리 지역주민들은 천안시 편입을 강력히 요구
 - 편입요구지역은 10.51km² 면적에, 800여가구 2,900여명이 주거하는 지역(지방행정연구원: 1999:95)

<표 3-14> 천안-아산 행정구역 조정 갈등의 주요 전개과정

기 간	개 요
1985. 9.	아산군 배방면 장재리, 세교리 휴대리 주민 279명이 충남도에 천안시로의 편입 요청
1990. 5	장재리 등 3개리 주민 930명이 충남도에 천안시로의 편입요청
1991. 2	장재리 등 3개리 주민 295명이 충남도에 천안시로의 편입요청
1994. 2	천안시 편입추진위원회가 정부민원실에 편입요청
1994. 2.23	천안시 아산군에 의견조회(아산군 반대)
1994. 4.25	천안시 의회가 당시 내무부 · 충남도의회에 편입요청
1994. 7.	편입추진위원회가 당시 내무부 · 충남도에 편입요청
1994. 8.11	천안권행정협의회 안건으로 상정 협의(미합의)
1994.10. 4	아산군의회 장재리외 3개리 천안시 편입 반대 결의
1994.10. 4	아산군 배방면 이장단 30명 반대결의
1994.10.11	아산군 의회의장 충남도청 방문 천안시 편입 반대의사 전달
1994.10.14	아산군의원, 의회의장, 지역출신 도의원 11명 도지사 방문
1994.10.15	아산군 의회 천안시로의 편입반대 결의
1994.10.19	주민대표 등 14명이 충남도청 방문-의견조사 실시요구
1994.10.22	주민100여명 천안시 편입요구집회(아산시 배방면 세교리)
1994.10.26	주민들 천안 소방학교 방문한 내무부장관 면담 및 아산군의회 방문 주민투표 요구
1995. 3. 2	아산시 의회(반대대책회의), 반대측 주민(반투위구성)
1995. 3. 7	아산시 배방면 북수리, 갈매리 주민 245명 천안시로의 편입반대
1995. 3.15	국민고충처리위원회에 천안시 편입 민원신청(주민대표)
1995. 8.17	충남도지사 아산시 초도방문시 면담, 천안시로의 편입주장
1995.10.20	충남도와 건교부에 천안시 편입촉구(주민대표)
1996. 5.28	충남도와 내무부에 천안시로의 편입요구(주민대표)
1996. 7.15	주민대표 11명 충남도 방문 도지사, 행정부지사 면담
2000.10.10	장재리외 3개리 주민, 천안시 편입 및 천안역 명칭 확정건의 (청와대, 행자부, 건교부, 충청남도)
2002. 1.23	역세권 100만평 택지개발 발표(건교부)
2002. 9.27	아산배방 택지개발예정지구(107만평) 지정통보(건교부)
2004. 1. 5	택지개발계획 승인고시(건교부)
2004. 6.25	보상협의 개시

2) 주체 및 원인

- 이 사례가 천안시와 아산시 자치단체간 갈등으로 이어지게 된 배경은 행정구역과 생활권의 괴리로 인한 해당 3개리 주민들의 소외감과, 아산시 전체주민들이 가지고 있는 천안시로의

편입에 대한 반감 사이에 나타나는 다분히 내부적인 갈등구조임. 형식적 갈등주체는 아산시와 천안시 이지만 실질적 갈등주체는 장재리와 3개 지역 주민과 아산시임

3) 경 과

(1) 갈등의 발생기

- 아산시 배방면 장재리, 휴대리, 세교리는 지역주민들이 1985년부터 줄기차게 관계당국에 천안시로의 편입을 요구하였던 곳임
- 천안시 편입활동이 본격적으로 이루어진 계기는 1994년 3개리 천안시 편입추진위원회가 정부 민원실에 편입을 요청한 이후임. 천안시 편입을 주장하는 주민들은 이 지역은 지리적으로 천안시 서남부지역과 연접해 있어 행정구역상으로는 아산시이나 생활권으로는 천안시임. 특히 시장이용이나, 관혼상제, 학군, 통학, 경제·금융활동 등을 모두 천안시에서 행하고 있다고 주장
- 실제 지리상으로도 천안시청이 이 지역에서 4km²인데 비해 아산시청은 12km²나 떨어져 있음. 지형상 천안시 도시계획 수립은 이 지역을 반드시 고려해야 하며 경부고속철도 천안아산(온양온천)역사가 자리하는 등 여건상 천안시와 불가분의 관계에 있음

(2) 갈등의 심화기

- 천안시편입추진위원회의 위원장외 3개 부락 주민들은 내무부, 충청남도, 천안시 등 관계기관에 천안시 편입을 요구하는 진정서를 수차에 걸쳐 제출하였으나 관철되지 않았음. 또한 1994년 2월23일 천안시는 위 지역의 편입수용을 결정하고 아산시(1995년 도농통합이전 아산군)에 의견을 조회하였음. 아산시는 절대불가 입장을 회신하였으나, 1994년 4월25일 천안시의회에서 편입 수용을 충청남도의회에 건의함으로써 갈등이 표출(지방행정연구원 1999:95)
- 그러나 아산시는 고속철도역 건립계획에 따라 이지역이 아산시 발전의 중심지역으로 부상하게 되고 역세권 신도시가 개발되면 천안생활권은 무의미해 지고 오히려 천안시 인구의 유입

이 늘어날 것이라는 이유를 들어 아산시의회 주관으로 배방면 3개리지역의 천안시 편입 반대설명회를 개최하고 편입반대운동을 전개

- 1995년 온양시와 아산군이 도농통합을 한 이후에는 일부지역을 타 자치단체에 편입시키는 것은 명분이 서질 않는다면서 천안시의 변두리 보다는 아산시의 중심으로 발전하는 것이 이 지역을 위해서도 바람직하다는 견해를 제시하였으며 이 지역과 인접해 있는 복수리, 갈매리(4개 부락)주민들도 천안시 편입반대 진정서를 충청남도, 충청남도의회, 아산시, 아산시 국회의원(황명수 의원)에게 제출
- 이러한 일련의 상황에 대해 상급자치단체인 충청남도는 해당지역 다수 주민들의 생활권이 천안시 인 것은 사실이나 장기적으로 볼 때 많은 변화가 예상되는 이 지역 행정관할구역을 현지의 생활권만을 기준으로 당장 조정하기는 어려움. 즉 고속철도 역세권 개발, 아산신도시 개발계획 등 특수한 여건이 조성되는 지역으로서 현재 상태에서 판단보다는 장기적 상황을 예견하여 그대로 두는 것이 바람직하다는 견해를 제시

(3) 갈등의 종결

- 천안시 편입추진위원회에서는 공청회 등을 요구하며 여러 차례에 걸친 집단시위를 통해 편입을 강행하였으나 1995년 제3차 행정구역 조정시에도 시·군간 경계조정이 유보
- 아산시는 이 지역이 아산신도시개발 등 지역개발의 중심지로 부각되는 곳으로서 시세확대의 거점지역이므로 이 지역에 지역개발비를 지원하는 등 소외감을 불식시키고자 노력하였으며 경부고속전철역사 조성 및 아산만권 신도시 개발계획이 어느 정도 가시화되어감에 따라 생활권과 행정구역을 일치시켜야 할 필요성이 감소됨
- 2002년 9월 27일 아산시 배방면 장재리, 휴대리, 세교리, 탕정면 매곡리 및 천안시 불당동, 신방동일대 3,538,000km² 가 아산신도시개발을 위한 택지개발예정지구로 지정 공시되면서 천안권 행정구역 조정 요구가 중단
- 아산 신도시 개발로 인해 갈등이 해소됨

5. 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등

1) 사례 개요

- 서천군과 군산시는 금강을 경계로 하고 있는 인접 자치단체로 양자단체와 관련된 광역적 사업이 많이 추진되고 있음. 그러므로 광역적 사업과 관련하여 갈등과 협력이 많이 나타나고 있는데 그 중 대표적인 양지방정부간 갈등사례가 군산내항 가호안 축조공사를 둘러싼 갈등이었음. 군산내항 4공구 가호안 축조공사는 군산항에 쌓이는 준설토를 군산내항에 매립, 가호안을 축조하는 공사임. 갈등초기에는 서천군과 군산시의 기초단체간 갈등에서 시작하여 상위 자치단체인 광역자치단체로 확산되었고 중앙정부 부처까지 참여하게 되었음. 첨예한 갈등은 서천군이 제시한 대안을 군산시와 중앙정부의 수용하게 됨으로써 갈등이 해소되었고 현재는 갈등이 종결된 사례

<표 3-15> 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등의 주요 전개과정

기 간	개 요
2001. 2. 16	군산해양수산청 군산내항가호안 축조공사 계획발표
2001. 2. 18	축조공사로 인해 피해우려로 충남서천군과 지역주민들 공사반대
2001. 3. 2	서천군, 군산내항 준설토 투기장 장소변경안을 해양수산부에 신청
2001. 3. 12	군산해양항만청 준설토 공사 강행 방침
2001. 6. 16	군산내항 가호안축조공사 지속추진을 중앙부처에 건의
2001. 6. 29	전북시군의회의장단과 군산상공회의소 군산내항축조공사 지속추진 결의
2001. 7. 12	전북도 군산내항 공사 지속추진 국무총리실에 보고
2001. 8. 3	전북도 의회 군산내항 가호공사 계속추진 건의문 발표
2001. 8. 8	서천군 기존반대 철회하고 새로운 대안 제시
2001. 8. 8	군산시 서천군의 대안제시 수용
2001. 8. 10	정부 서천군의 제안을 긍정적 검토 발표

- 군산내항 4공구 가호안 축조공사는 1980년부터 1공구 매립을 시작으로 매년 100억원 안팎의 공사비가 투입돼 오는 2005년까지 3공구 매립을 완료, 46만평의 토지를 조성하고 있는 사업이었음. 3공구가 포화상태에 있었기 때문에 4공구 조성이 필요하여 이를 추진하였지만 서천군의 반대로 지방정부간 갈등이 발생하였음. 서천군은 준설토를 군산내항에 매립할 경우, 항만축소로 입·출항 선박들의 출돌 위험성이 높고, 60만평의 육지형성으로 해상도시 건설의 재론될 여지가 많으며, 금강하구둑 협소화로 백중사리나 태풍 등의 발생 시 서천지역 침수 피해가 심각해 질 수 있으며, 폭우를 동반할 경우 수위의 급상승으로 인해 하구연안도시의 복합적 재해 등이 발생할 수 있기 때문에 반대한다는 것이었음. 그러므로 준설토를 군산내항에 매립하지 말고 장항지구로 옮겨야 한다고 주장하였음. 갈등주체는 군산시와 서천군이며 여기에 광역자치단체인 전북과 충남이 참여한 갈등 사례임

2) 갈등의 전개과정

(1) 갈등의 발생

- 1995년 군산시는 지역개발사업의 일환으로 해상도시 건설을 추진하였음. 그러나 군산시의 이러한 추진에 대하여 서천군은 금강 한복판에 모래가 퇴적돼 형성된 섬에 해상도시를 건설하게 되면 수질오염이 초래되고, 뿐만 아니라 충남 서천쪽에 물 흐름이 많아지고 빨라져 피해를 주게 된다는 이유를 들어 반대하였음. 이러한 반대와 더불어 군산시가 추진하고 있는 해상도시 건설이 용역조사결과 민자 유치의 어려움과 수백억 원에 달하는 개발비용의 문제 등 경제성과 타당성면에서 크게 부족하다는 결론이 내려져 사업추진이 중단
- 그러나 2001년 2월 16일 군산해양수산청이 추가로 이 모래섬에 군산항 준설토를 매립하기 위해 예산을 편성하고, 하반기부터 군산 내항에서 발생되는 준설토 처리를 위한 군산내항 가호안 축조(4공구) 공사를 시작한다는 계획을 발표하였음. 이는 제1공구와 제2공구 처리장이 1991년과 2000년 각각 종료된 가운데, 당시 사용되는 3공구 또한 2007년경이면 마무리됨으로써 대체 투기장 확보가 시급하기 때문이었음. 군산내항을 중심으로 매년 약 28만 루베 정도의 토사가 매몰되고 있는 상황에서 선박의 입출항시 사고위험 등에 대처하기 위한 차원이라는 것임. 이 계획이 알려지자 서천군이 또 다시 반대하고 되었고 결국 충남 서천군과 전북 군산시간의 참여한 갈등이 또 다시 촉발

- 서천군과 지역주민들은 ‘제4공구 공사는 결국 강폭을 좁히는 결과를 가져오게 됨으로써 물의 유속 저하로 인한 부영양화와 퇴적물 증가 등이 우려되며, 백중사리 등 바닷물이 밀려들어올 때 홍수 등 복합형 재해가 발생할 수 있다’며 시급히 타 장소로 이전해줄 것을 요구하며 강력하게 반발
- 게다가 이곳이 준설토 처리를 위한 투기장으로 사용되는 것과 함께 군산시가 이곳에 해상신도시 건설을 추진하지 않을까 의구심도 반대의 주요한 요인이었음. 즉, 준설토가 매립되면 금강물의 흐름에 변화가 일어날 뿐만 아니라 해상도시 건설을 위한 토대가 되는 것 아니냐 하는 것이었음
- 그러나 서천군의 이러한 주장에 대하여 군산시는 비논리적인 반대라고 반박하였음. 선박충돌 위험성 증가에 대해서는 이미 장항항 입·출항 선박에 지장이 없도록 항로를 변경하여, 항로 폭을 200m로 넓히는 계획을 수립하였기 때문에, 장항항 이용선박에 아무런 지장이 없다는 것이었음. 또한 백중사리나 태풍 등 기상악화에 따른 침수피해 주장에 대해서도 4공구 축조에 따른 조수위치의 변화는 1cm에 불과하여 영향이 거의 없으며, 매립지의 해양도시 건설 재론 가능성에 대해서도 그 사업의 경우 이미 백지화된 계획으로 환경오염이 없는 친수공간 개발을 위해 용역을 추진하고 있는 만큼 우려할 만한 상황이 아니라는 것이었음. 가호안 축조 후에는 준설토비용이 현재보다 20-30% 더 들어 예산 낭비라는 주장에 대해서도 4공구 가호안 축조 비용은 500억원인데 비하여 군장국가산업단지의 장항지구 개발을 위한 북측도류제 잔여구간 공사비는 1,028억원으로 비교가 되지 않으며 토질도 연약해 매립효과가 없다는 주장
- 충남 서천군은 1998년 군산시가 토사 투기장에 해상신도시를 건설하려는 움직임을 보이자 강력하게 반대하였었음. 그럼에도 불구하고 또 다시 환경과 재난 피해가 우려되는 군산내항 4공구 공사를 추진하려 한다면 반대를 명확히하였음. 이로써 양 지방정부간 갈등 발생
- 군산 앞 바다 준설토 투기장을 둘러싼 충남 서천군과 주민들의 집단 반발이 거세지고 있는 가운데, 서천군은 장소변경요청안을 해양수산부장관에게 제출하였음. 서천군은 2001년 3월 2일 해양수산부에 군산내항 준설토 투기지역 변경을 요구하는 건의서를 제출하고, 3월 7일 군산을 방문한 노무현 해수부장관과 간담회에서 새로운 장소물색을 요구하였음. 이 날 간담회에서도 여전히 ‘투기장을 확대해 나갈 경우 장항지역 어선들과 주민들의 피해가 크므로 다시 새로운 장소를 물색하여 이전해줄 것’을 요구하였음. 특히 서천군발전협의회(회장 전

영환)는 ‘당초 이곳의 토사는 군장국가공단 조성 사업에 투입기로 한 것이다’며 지금이라도 장항 측 북측 도류제 인근으로 장소가 이전돼야 한다는 등 반대 입장을 계속 주장하였음. 이러한 주장에 대해 해수부 장관은 ‘보다 효과적인 방법을 찾아보겠지만 우선 현 장소에 토사를 투기하고 향후 다른 곳을 찾아보는 게 설득력이 있으며, 이 곳 토사를 어떻게 하면 효과적으로 준설할지, 토사퇴적 저감 방안은 없는지를 계속 검토 하겠다’고 하였음

- 충남과 서천군의 지속적인 반대에도 불구하고 군산항만청은 군산내항 4공구 가호안 축조사업 추진의지를 거듭 밝힘. 3월 12일 군산항만청은 군산항과 장항항 내에 퇴적물로 인해 선박 운항에 지장을 주고 있으므로 4월부터 준설공사를 통해 나온 준설토로 군산내항 가호안 축조공사를 실시할 계획을 거듭 밝히고, 이에 대한 장항읍사무소에서 사업설명회도 가졌음. 그러나 충남과 서천군은 반대의사를 표명하고, 준설토 투기장을 장항으로 이전해 줄 것을 해수부에 요청
- 이러한 서천군의 반대에 대해 군산시는 다양한 방법으로 대응하게 됨. 동년 6월 16일 군산시는 군산내항 가호안 공사 지속 추진을 중앙 부처에 건의서를 제출하였음. 또한 군산시는 당초대로 준설을 위한 가호안 공사를 즉각 추진을 요구하는 건의문을 제정경제부와 기획예산처, 행정자치부, 건설교통부, 해양수산부 등 관계부처에 제출한 것임. 군산시는 이 건의문에서 첫째, ‘군산내항의 가호안 공사는 실시설계를 마치고 공사 착공단계에서 서천군 장항읍 주민들의 집단지역민원제기로 중단된 상태인데, 이런 상황에서 정부부처의 전면 재검토는 지역 간 갈등의 소지를 낳을 뿐만 아니라 군산내항의 항만기능을 상실케 하는 일’이라며 국가산업단지 장항측 사업은 별도의 사업으로 추진하라고 주장하였음. 둘째 군산시는 가호안 공사 용역결과 장항측 침수피해는 물론 토사 매몰량 감소로 오히려 유속이 빨라지고 조류방향이 조정되는 효과가 기대된다고 가호안 공사 조속 추진이 필요함. 셋째, 2001년 20억원의 예산과 총사업비를 확보하고도 공사 착공단계에서 인근 지역 주민들의 민원에 따라 착공되지 않고 있는 것도 잘못됐지만 민원에 따라 국가정책이 바뀌는 것은 국가신뢰도를 떨어지게 하는 일임을 강조
- 충남 측의 민원제기로 군산내항 축조공사가 지연되고 있는 가운데, 6월 29일 전북시군의회의장단과 군산상공회의소는 청와대와 건교부에 군산내항 가호안 축조공사 지속 추진 건의문을 발표하였음. 특히, 군산상공회의소는 첫째 1994년 금강하구둑 수문작동 이후 군산내항의 토사누적으로 극심한 매몰현상이 발생해 항만청이 선박입출항을 위해 실시설계까지 완

료한 사업으로 이미 예산까지 확정된 상태이니 조속 추진을 촉구하였음. 둘째 충남측이 제기하고 있는 준설토 투기장 조성으로 장항지역 침수피해와 토사매몰 현상은 용역결과 영향이 없으며 오히려 유속으로 인해 토사 매몰량이 감소하는 것으로 나타났는데도 반대하는 것은 발목 잡기에 불과하다고 주장. 셋째 정부가 가호안 축조공사를 중단하고 사업비를 장항산업단지에 투자하는 것은 보상 문제의 선해결, 투기장 조성사업비 정산문제, 예산당국의 동의 등의 문제로 장기간 시일이 소요돼 군산내항의 토사매몰로 항만으로의 기능을 상실하게 된다고 밝힘. 더욱이 준설토 투기로 조성되는 119만평의 친수공간 확보 차질로 전북도민의 현안사업이 큰 차질을 빚게 돼 경계는 다르지만 오랫동안 하나의 도심권으로 생활하고 있는 군산과 서천, 장항지역민들의 지역감정 유발가능성이 있는 만큼 당초 계획대로 추진돼야 한다고 주장(군산상공회소, 2001. 7, 연합뉴스, 2001.6.29)

- 전북도 적극적 목소리를 내기 시작하였음. 7월 12일 전북도는 충남측이 반대하고 있어 사업추진이 안 되고 있는 군산내항 가호안 공사 등에 대해 정부결단을 촉구하는 여론동향 보고서를 국무총리실에 지휘보고 형식으로 전달했음. 이 보고서에서 ‘이미 국가계획으로 확정된 사업에 대해 충남측이 지역 이기주의를 내세워 사업추진을 가로막아 각계의 도민여론이 폭발 직전에 있으니, 정상 추진될 수 있도록 정부의 조기결정이 절실하다’고 주장하였음. 또한 ‘정부가 이들 사업에 대해 조기에 결단하지 않으면 양측 도민들의 감정대결로 비화, 소모전이 돼 국력낭비로 이어질 우려가 높으므로 합리적이고 이성적인 판단에 따른 정부 결단이 요구되고 있다는 것임. 8월 3일에는 전북도의회도 군산내항 가호안공사 계속추진 건의문을 발표하였음. 도의회는 ‘본 공사는 지난 80년 군산 내항의 극심한 토사 매몰 현상을 극복하기 위해 시작한 준설토투기장으로 인해 생산되는 준설토를 처리하기 위한 매립장건설 사업임. 준설토 매립으로 조성된 ‘토지는 토지이용 기본계획을 수립, 해상도시 및 문화공간으로 활용하려는 도민의 희망이 담긴 사업’이라고 강조

(2) 갈등의 완화 및 해결

- 기초자치단체간 갈등이 점차 정치적, 감정적 문제로 확대되고 광역자치단체간(전북-충남) 갈등으로 확산되고 여기에 중앙부처까지 참여하는 등 문제가 점차 복잡해지는 가운데 갈등해결의 새로운 돌파구가 마련됨. 그것은 충남 서천군이 새로운 대안을 제시한 것임. 8월 8일 충남도와 서천군은 군산내항 4공구 가호안 공사와 관련하여 지속적인 반대의 입장에서 벗

어나 갈등해결을 위한 새로운 돌파구인 대안을 제시하였음. 즉, 군산 앞바다 준설토의 장항 산업단지내 매립을 주장해오며 군산 4공구 가호안 공사를 반대했던 충남측은 조건부로 공사 반대 입장을 철회한 것임. 핵심은 ‘장항산업단지’ 활성화를 위한 3가지 방안을 건의하고 적어도 이중에서 한 개를 채택해 달라는 조건이었음. 3가지 조건은 첫째, 단지내 60만평 우선 조성, 둘째, 단지 분양가 인하, 셋째, 군산과 장항, 서천IC(서해안고속도)를 연결하는 산업도로 건설 방안 등임. 특히, 세 번째 방안인 군산과 장항, 서천IC를 연결하는 산업도로 건설을 강력해 요청

- 전북도는 이러한 제안에 대해 산업도로 건설의 경우 군장단지와 연결되어 사회기반 인프라를 공동 활용할 수 있다는 차원에서 타당성 있는 제안이라며 잠정적으로 수용 결정을 하였음. 더불어 관광명소로도 활용, 부수적인 산업 생산 효과도 유발시킬 수 있다는 판단을 내리고 있었음. 이에 따라 전북과 충남은 함께 정부에 군산-장항-서천을 잇는 산업도로 건설 방안이 채택될 수 있도록 건의하였음. 군산시도 8월 8일 이러한 충남 측의 대안을 받아들일 수 있다는 입장을 천명하였음. 따라서 군산 앞바다 준설에 따른 준설 매립지 조성 공사를 위한 군산 4공구 가호안 공사에 새로운 전기가 마련되는 한편 군산-장항간 새로운 지역개발 사업이 전개
- 정부도 8월 10일 충남측이 제시한 군산-장항-서천-서해안 고속도로를 연결하는 산업도로 건설 추진에 긍정적인 반응을 보이면서 이들 사업의 정상추진의 입장을 밝힘. 해양수산부는 군산내항 가호안 4공구의 경우 이미 2001년 예산으로 30억원이 반영되어 앞으로 400억원이 투입되는 계속사업인 만큼 정상추진하며 충남측이 산업도로 건설을 대안으로 제시하면서 반대를 철회한 만큼 계획대로 추진하겠다고 하였음. 건설교통부도 충남측이 제시한 산업도로 건설추진에 대해 긍정적인 시각을 갖고 검토하겠다고 함. 특히 건교부는 장항측 산업도로 건설은 아직 구상중임에 불과한 만큼 구체적인 계획을 마련, 사업추진에 나서겠다고 하며 기획예산처와의 협의를 벌여 나가겠다고 하였음
- 군산시도 정부의 이러한 방침을 재차 확인하였음. 8월 13일 건설교통부를 방문한 자리에서 군산국가산업단지에서 장항산업단지를 거쳐 서해안고속도로 서천 IC를 잇는 산업도로 건설에 긍정적인 입장을, 또한 군산 4공구 가호안 공사에 대해서도 원안대로 군산 앞 바다에서 추진될 수 있도록 하겠다는 입장을 확인
- 결국 군산내항 4공구 가호안 공사는 충남측이 갈등해결대안으로 제시했던 ‘군산-장항-서천

IC 산업도로 건설' 이 군산시와 중앙정부로부터 타당성 있는 대안으로 받아들여짐에 따라 양 자치단체가 상생 발전할 수 있는 국면으로 전환하게 되었음. 이로서 기초자치단체간, 광역자치단체간 갈등이었던 군산내항 4공구 가호안 공사는 해결

6. 태안 · 웅진군간 모래채취 해상갈등

1) 갈등개요

- 이 갈등은 해상경계를 둘러싼 관할구역 인허가 갈등으로 주요당사자는 충남 태안군과 경기도 웅진군임. 2004년 3월 국무조정실에서 골재수급난 해소를 위한 긴급관계기관 회의 따라 해사채취허가 절차가 재개가 결정되었음. 이 결정으로 환경부의 반대로 중지되었던 바다 모래 채취작업이 재개되었고 태안군은 건설교통부로부터 배정받은 2004년도 바다모래 채취량을 가덕도 지적12호(덕적면 울도에서 4km 이격) 등 14개 광구에서 상·하반기 총 1,100만³m³을 허가하였음. 그러나 인천녹색연합은 덕적 주민들의 제보에 따라 태안군이 모래채취를 허가한 지역이 인천광역시 웅진군 행정구역 관내임이 확실하다며 태안군의 해사채취의 즉각적인 중단을 요구하였으며 웅진군도 바닷모래 채취허가 중지를 요청하였음. 그러나 태안군은 2004년 12월 웅진군 관할인 선갑도, 가덕도 인근 해역에 광구를 지정하고 하반기 골재채취(750만³m³)를 28개 업체에 허가
- 웅진군은 태안군이 2004년 4월부터 웅진군 관내인 선갑 지적 및 가덕도 일대에서 바닷모래 채취 허가를 내주고 막대한 이득을 얻고 있다고 강력하게 반발하면서 2005년 5월 31일 정확한 해상관할권을 가려 달라고 헌법재판소에 '해상경계관련 헌법소송 권한쟁의 심판'을 청구하였음. 그리고 점·사용료 110억원을 요구하였음. 웅진군은 환경단체 등의 반발로 2005년 한 해 동안 바닷모래 채취를 금지하는 '해양 안식년제'를 시행중임에도 불구하고 모래채취를 허가한 태안군의 행위를 도저히 받아들일 수 없는 입장이었음
- 웅진군의 권한쟁의 심판청구사건에 대해 태안군은 헌법재판소에 반대 자료를 제출하였으며 2005년 7월 4일 법무부와 충남도 치수방재과에 권한쟁의 심판청구자료 제출하였음

<표 3-16> 태안·웅진군간 모래채취 해상갈등의 주요 전개과정

기 간	개 요
2003. 12. 15.	건교부 2004년 골재수급계획 발표
2004. 3. 2.	국무조정실에서 열린 골재수급난 해소를 위한 긴급관계기관 회의, 해사채취 허가 절차 조속 재개결정
2004. 3. 3.	바다모래 채취 작업 재개
2004. 3.	태안군, 가덕도지적 12호 등 14개 광구에서 상·하반기 총 1,100만㎡의 모래 채취 허가
2004. 7. 1	태안군 모래채취 허가 지역이 인천광역시 웅진군 행정구역 관내라며 인천시와 웅진군, 태안군의 해사채취에 대한 즉각적인 중단요구
2004. 7. 14	덕적면 주민들 태안군 항의 방문, 허가취소와 공유수면 점유료 반환 및 환경 피해 대책 요구
2004. 7. 14	웅진군, 태안군에 바닷모래 채취허가 중지 공식 요청
2005. 2. 18.	웅진군 무기한 골재채취 휴식년제 시행 발표
2005. 4. 19.	태안군 불법적 해사채취 반대 웅진군 주민, 어민 20여명과 인천녹색연합 태안군청 앞 항의 집회 개최
2005. 5. 31	해상경계관련 헌법소송 권한쟁의 심판청구사건 접수(웅진군→태안군)
2005. 6. 20	청구사건에 대한 자료제출(태안군→헌법재판소) :
2005. 7. 4	권한쟁의 심판청구자료 제출(태안군→법무부, 도 치수방재과)
2005. 7. 29	부당이득금 반환청구소송(2005가합10865, 웅진군수→태안군수)
2005. 8. 4	청구취지 이유 정정신청(웅진군수→태안군수) :
2005. 12. 22.	해양수산부 대이작도 주변해역 생태계보전지역 관리기본계획 수립시행
2006. 10. 17.	웅진군 인천 앞바다 바닷모래 채취를 허가 천명
2007. 9. 5.	인천시 '인천 연안 도서 해양 환경 조사 및 보전 관리계획 수립 용역
2007. 10. 4. ~11.16.	14개 해사채취 업체에 웅진군 자월면 선감지적 5개 구역에서 99만㎡의 바닷모래를 채취 허가
2007. 11.	환경영향평가서(초안)제출
2007. 12. 10.	웅진군청 홈페이지에 환경영향평가서(초안) 공람 및 주민설명회 개최 공고 발표
2007. 12. 26, 27	환경영향평가서 초안을 토대로 자월면, 덕적면 주민설명회를 실시
2008. 1. 17.	웅진군과 태안군 등간의 헌법재판 권한쟁의 변론(2005헌라2)
2008. 3.	환경영향평가서 협의요청

- 또한 웅진군은 권한쟁의 심판외에도 태안군이 2004년 4월부터 바닷모래 채취 허가를 내줘 웅진군에 손해를 입혔다"며 2005년 7월 29일 인천지방법원에 부당이득금 반환청구소송(2005가합10865)을 제기하였음. 태안군은 국립지리원조차 정확한 해상경계 기준을 가리지 못해 웅진군이 권한쟁의 심판을 제기한 것임으로 손해소도 결국은 현재판결이 나기까지 기

다려야 할 것이라는 입장이었음. 웅진군은 2005년 8월 4일 헌법재판소에 정정신청(웅진군수 → 태안군수) 청구소송을 실시하였음. 이후 양 지방정부는 해명자료와 제출과 증거조사 등을 통하여 현재까지 지속적으로 소송 중에 있으며 헌법재판소의 권한쟁의 확정판결을 통해 갈등의 해결을 기다리고 있는 실정임. 그러므로 장기간의 시간소요를 통해 갈등이 해소될 것으로 전망

2) 갈등 전개과정

(1) 갈등의 발생기

- 건설교통부가 2003년 12월 15일 2004년 골재수급계획 발표하자 웅진군은 2,300만^m 등 총 3,940만^m의 바다모래 채취계획을 발표. 이에 대해 태안환경운동연합, 인천녹색연합 등을 비롯한 환경단체들은 즉각적인 반대 성명을 발표하였음. 그리고 2004년 2월 16일 녹색연합은 환경영향평가 미실시 등의 사유를 들어 골재업체와 웅진군의 불법행위를 고발
- 웅진군은 바다모래 채취와 관련해 건교부와 환경부의 환경영향평가 기준이 서로 달라 혼선을 빚고 있다며 공통된 유권해석을 내 놓을 때까지 바다모래 채취허가를 중단하기로 하고 건교부에 이를 통보했음. 웅진군은 건교부의 경우 환경영향평가 대상지역을 육지해안선(한반도 해안선) 10km 이내로 제한하고 있는 반면 환경부는 섬지역 해안선에서 10km 이내로 서로 다르다고 밝힘. 또 한 광구에서 한 업체가 50만^m 이상을 채취할 경우 환경영향평가를 받도록 한 규정의 누진제 적용 시기를 놓고도 건교부는 채취량이 100만^m에서 50만^m으로 강화한 2001년 7월 이후 채취량에 한정한다는 견해에 대해 환경부는 이전 채취량까지 합산해야 한다는 유권해석을 내려 혼선을 빚고 있었음. 이에 따라 웅진군은 2003년에 2천만^m의 바다모래 채취를 허가했으며 2004년에는 이보다 20% 줄인 1,600만^m을 허가하기로 잠정결정했었음. 그러나 2004년 3월 1일 인천 웅진군과 충남 태안군 지역의 바다모래 채취작업은 환경오염시비 등이 발생함에 따라 전면 중단하였음. 2004년 3월 2일 국무조정실에서 열린 골재수급난 해소를 위한 긴급관계기관 회의에서는 해사채취허가 절차를 조속히 재개할 것을 결정하였음. 이것은 환경영향평가 누적량 적용시기에 대한 환경부의 입장을 번복시키는 결과를 가져왔음. 이러한 결정으로 다음날 부터 바다모래 채취작업이 다시 재개되었음. 이에 태

안군은 가덕도 지적12호(덕적면 울도에서 4km 이격) 등 14개 광구에서 상·하반기 총 1,100만 m³의 모래채취를 허가하였음. 먼저 태안군은 2004년 5월 10일 상반기골재채취를 (주)선광 등 25개 골재업체에 상반기 배정량 550만m³중 325만m³를 허가 하였으며 6월 21일 133만m³ 등 총 458만m³의 바다모래 채취허가를 실시하였으며, 나머지 93만m³에 대해서도 조속한 시일 내에 허가한다는 입장

- 그러나 인천녹색연합은 2004년 7월 1일 덕적 주민들의 제보에 따라 태안군이 모래채취를 허가한 지역은 인천광역시 옹진군 행정구역 관내임이 확실하다며 인천광역시와 옹진군에 각각 태안군의 해사채취에 대한 즉각적인 중단 등의 조치를 취할 것을 요구하는 공문을 발송했음. 이에 대해 옹진군은 “정확한 근거자료 확보를 위해 녹색연합이 참고확인을 위해 제시한 복사본의 원본지도를 제출해줄 것”을 요구하였으며, 덕적면 주민들은 14일 태안군을 향의 방문해 허가취소와 공유수면 점유료 반환, 환경피해 대책을 요구. 이렇게 되자 옹진군은 태안군에 공문을 보내, 바닷모래 채취허가 중지를 공식 요청. 녹색연합과 주민대책위는 2004년 7월 15일 모래 채취에 대한 공식적인 반대 성명을 발표 하였으며 인천녹색연합과 ‘바닷모래채취반대와 인천섬살리기 덕적면주민대책위’는 인천시청에서 기자회견을 열어, 태안군이 2004년 바다모래의 채취를 허가하거나 계획 중인 14개 광구 중 1곳을 제외한 13개 광구가 인천시 행정구역 안에 있는 것으로 확인됐다고 밝힘
- 그러나 태안군은 2004년 12월 15일 옹진군 관할인 선갑도, 가덕도 인근 해역에 광구를 지정하고 하반기 골재채취(750만m³)를 보람해운 등 28개 업체에 허가하였음. 또한 태안군은 선갑지적내 42개 광구 가운데 8개를 자신의 채취허가 권역으로 처음 포함시켰음
- 옹진군은 2005년 1월 26일 태안군이 2004년 말 바닷모래 채취를 허가한 28개 광구 가운데 덕적면 선갑도 주변에 설정된 선갑지적 48, 58호 등 8개 광구가 옹진군 해역이므로 허가해역의 변경을 요구하는 공문을 태안군에 보냄
- 또한 2005년 2월 18일 옹진군은 지역주민 및 환경단체의 반발로 무기한 골재채취 휴식년제 시행을 발표하였음. 휴식년제의 목적은 20년간 바다모래를 채취해온 인천앞바다 해양생태계를 복원하고 해양환경피해를 줄이기 위한 것이었음. 골재채취법에는 ‘환경의 보전 등 공익상필요에 따라’ 3-5년의 기간 동안 골재채취금지구역을 지정할 수 있도록 되어있음
- 옹진군은 2005년 4월 태안군의 불법적이고 무책임한 해사채취에 항의하기 위해 그 피해를 직접적으로 보고 있다고 주장하면서 옹진군 주민, 어민 등 20여명과 인천녹색연합등과 함께

태안군청 앞에서 항의 집회를 개최하였음. 그러나 태안군은 2004년 12월 허가해준 선갑도 일대에 대한 바닷모래 채취 허가가 2004년 4월로 모두 끝났지만 앞으로도 바닷모래 채취를 계속 허가할 방침이라고 밝혀 갈등은 더욱 심화

(2) 갈등의 증폭기

- 웅진군은 2003년 7월부터 바닷모래 채취를 전면 중단해오고 있는 가운데도 불구하고 태안군이 2004년 4월부터 웅진군 관내인 선갑 지적 및 가덕도 일대에서 바닷모래 채취 허가를 내주고 막대한 이득을 얻고 있다고 강력하게 반발하면서 2005년 5월 31일 정확한 해상관할권을 가려 달라고 헌법재판소에 '해상경계관련 헌법소송 권한쟁의 심판'을 청구인 웅진군수, 피청구인 태안군수, 청구처 헌법재판소로 하여 청구하였음. 그 주요내용은 피청구인인 태안군이 점유한 선갑도 일대는 웅진군 해역임에도 태안군이 바닷모래 채취 허가를 내주는 등 자치권을 침해했다는 것임. 태안군이 모래 채취업자들에게 채취허가를 내준 선갑도, 가덕도 일대는 명백한 웅진군 관할 해역으로, 불법적인 모래 채취로 인한 피해가 막대하다는 것이었음. 웅진군은 선갑도 지적48호 외 21광구에 대하여 행사할 장래처분, 해사처분 원상회복 부작위사항 등을 청구하였음. 그리고 점·사용료 110억원을 요구하였으며 이러한 해상경계 근거를 1963년 국립 지리원 간행된 지형도에 근거한다고 주장하였음. 2004년 9월 충남 당진군이 경기도 평택시를 상대로 낸 자치권 분쟁에서 법원이 국립지리원에서 발간한 '국가기본도'를 기준으로 당진군의 손을 들어준 사례가 있다"며 승소할 자신이 있음을 공표하였음. 선갑도 인근 해역은 2004년 말부터 바닷모래 채취허가구역으로 중복 지정됐으며 이에 따라 태안군과 웅진군은 자체적으로 문제를 해결하기 위해 수차례 접촉을 하고 행정자치부에 해결을 촉구하는 등 갈등을 빚어왔음
- 갈등은 더욱 증폭되어 사법적 판단에 의한 조정에 그 해결을 맡기게 됨
- 태안군은 웅진군이 재판에 승소할 경우 그동안 태안군이 허가를 통해 얻었던 막대한 공유수면 점용사용료 및 해사채취료에 대한 반환소송도 청구할 것으로 알려져 강력하게 반발하였음. 문제가 되고 있는 선갑도 해역에 대한 관할권 근거에 대해 웅진군은 1975년 이후 발행한 국립지리원(현 국토지리정보원)에서 간행한 국가기본도를 기준으로 관할권을 주장하고 있는 반면 태안군은 건설교통부에서 제작한 제4차 국토종합개발계획도와 1996년 법률 제4050

호로 원북면 규사광구로 지정한 점을 들어 태안군의 해역이라고 주장을 하는 등 서로 관할권을 주장하며 맞서고 있는 상황이었음

- 이렇게 두 자치단체가 '해역 싸움'을 벌였던 것은 바닷모래 채취 허가를 내주면 모래 채취업체로부터 '공유수면 점·사용료' 명목으로 모래 1m³에 3600원씩 받기 때문이었음. 웅진군의 경우 2004년 한 해 이에 따른 수입이 114억원에 이르렀음. 특히 웅진군은 환경단체 등의 반발로 2005년 한 해 동안 바닷모래 채취를 금지하는 '해양 안식년제'를 시행 중이어서 태안군의 행위를 도저히 받아들일 수 없다는 입장이었음
- 웅진군의 권한쟁의 심판청구사건에 대해 태안군은 2005년 6월 20일 헌법재판소에 자료를 제출하였으며 2005년 7월 4일 태안군은 법무부와 충남도 치수방재과에 권한쟁의 심판청구자료 제출
- 또한 웅진군은 태안군이 2004년 4월부터 웅진군 관내인 선갑지적 및 가덕도 일대에서 바닷모래 채취 허가를 내줘 웅진군에 손해를 입혔다"며 2005년 7월 29일 인천지방법원에 태안군을 상대로 부당이득금 반환청구소송(2005가합10865)을 제기하였음. 주요내용은 부당이득금 41억원(당초 110억원 요구)원의 반환관 소송비용 등의 청구였음. 소송과 관련해 웅진군은 당초 손해액수가 100억원 대로 추정됐으나 2005년 6월 문제의 해역(가덕도 및 선갑지적 일대)에 대해 2차례 실사를 벌여 정확한 피해 액수를 확인한 결과 손해액수가 대략 40억원 정도로 산출되어 41억원을 제시하게 되었다고 주장
- 그러나 태안군은 담당변호사를 통해 웅진군의 손배 소송 청구에 법률검토를 하는 등 대응을 하고 있었으며 헌법재판소에 권한쟁의심판까지 낸 상태에서 다시 손배소까지 제기한 것에 대해선서 이해할 수 없다는 입장을 보이고 있었음. 태안군은 국립지리원조차 정확한 해상경계 기준을 가리지 못해 웅진군이 권한쟁의 심판을 제기한 것이므로 손배소도 결국은 헌재판결이 나기까지 기다려야 할 것이라는 입장
- 웅진군은 2005년 8월 4일 헌법재판소에 정정신청(웅진군수→태안군수)청구소송을 실시하였음. 그 주요내용은 북위36도 50분부터 37도0분, 동경125도45분부터 126도0분, 가덕도 2, 12, 3, 23, 33, 34, 44, 55, 60호 광구, 선갑도 110, 120, 90, 100호 광구에 대한 자치권 침해를 그리고 쟁송해역근거지도는 1973년도 분으로 정정하는 소송을 제기
- 이러한 상황속에서 2005년 10월 4일 웅진군의회는 골재 채취 재개를 위한 주민의견 수렴에 나서면서 또 다른 논란을 불러 일으켰음. 웅진군의회는 군 세수입의 30% 이상을 차지하는

바닷모래 채취가 금지돼 재정난이 가중되고 있으므로 모래채취 허가를 다시 내주어야 한다고 주장하고 나선 것임. 이를 위해 웅진군의회 의원 7명 전원과 군 공무원 2명 등은 10월4일 덕적도와 자월도에서 주민들을 대상으로 바닷모래 채취에 대한 간담회를 개최했음. 이들은 간담회에서 해사 채취 중단으로 지역 숙원사업 추진에 어려움이 많으며 바닷모래 채취의 필요성을 역설

- 2005년 12월 골재채취와 관련한 환경영향평가 실시하고 2005년 12월 22일 해양수산부가 대 이작도 주변해역 생태계보전지역 관리기본계획을 수립 시행4)
- 2006년 2월 8일 인천광역시가 2006년도 골재채취예정지를 강화군과 웅진군의 요청으로 각각 지정하였음. 웅진군이 선갑지적 6호 등 44개 광구 124만 m^2 에서 800만 m^2 의 바다모래를 채취 하겠다고 예정지 지정을 신청했고 인천광역시가 예정지를 지정·고시
- 2006년 10월 17일 웅진군은 그동안 휴식년제 도입으로 지난해부터 중단돼 왔던 바다모래 채 취를 북한산 및 배타적 경제수역(EEZ)의 모래 반입으로 골재단가가 상승하고 건설경기 등 을 감안해 허가할 것이라는 방침을 밝혔음. 웅진군은 10월달 안으로 주민설명회를 갖고 12 월 환경영향평가를 거쳐 해사 채취 광구인 '선갑지적'을 우선 채취 대상지역으로 지정할 것 이라고 천명하였음. 이러한 주장대로 2007년 1월 협의 부처인 해양수산부에 웅진군의 계획 을 제출하고 협의하였으나 해수부가 환경오염 저감 대책 등을 보완할 것을 요구하였으며 이에 따라 2007년 4월에 보완된 안을 해수부에 제출하였음. 웅진군은 2007년 7월까지 해양 부가 2차례에 걸쳐 지적인 사항을 받아들여 환경오염 저감과 안전사고 방지 대책 등을 보완 해 허가계획을 다시 제출했으나 해양부는 동의할 수 없다는 의견을 보내왔음. 해양수산부는 모래 채취에 따른 환경오염과 이 지역이 충남 태안군 해상과 접경이어서 채취선이 자주 오 갈 경우 안전사고 등이 우려된다는 군의 계획을 반려했으며 채취량을 103만 m^3 로 대폭 줄일 것을 다시 요구
- 2007년 8월 웅진군은 재원 확보 등을 위해 해사채취 허가가 꼭 필요하며 20여개 해사업체가 지난 2년여간 줄기차게 해사채취 허가를 요청하고 있다는 등의 이유를 들어 해수부에 협의

4) 관리기본계획의 개요

○ 계획의 범위

- 명칭: 대이작도 주변해역 생태계보전지역 - 위치: 인천광역시 웅진군 자월면 이작리, 송봉리 일원
- 면적 : 55.7 km^2 - 지정연월일 : 2005. 12. 31(해양수산부고시 제2003-99호)

※ 지정사유 : 모래갯벌과 바위해안 등 뛰어난 자연경관과 하벌천퇴의 특이한 지형경관 및 넙치, 가자미 등 수산생물과 기타 저서생물의 주요서식지인 해역 보호

서 재검토를 건의하여 해수부와 협의중 이었음. 2007년 9월 웅진군은 허가물량에 동의하지 않는 해수부와는 더이상 협의할 여지가 없다는 판단을 내리고 조운길 군수가 직권으로 모래 채취를 허가하였음. 섬 주민을 위한 생활안정대책사업에 500억여 원이 필요하지만 군 예산으로는 부족함으로 바닷모래 채취를 다시 허가해야 사업을 추진할 수 있다는 논리로 2005년부터 중단된 바닷모래 채취사업을 허가한 것임. 주민들이 요구하는 현안 사업에 필요한 예산을 마련하기 위해서는 이 방법밖에 없다는 판단을 내렸기 때문이었음. 웅진군은 그동안 서해에서 중국 어선의 싸늘이 조업과 해양 환경의 변화로 어족자원이 고갈돼 주민들이 몇 년째 생활고에 시달리자 '서해5도 주민을 위한 생활안정대책'을 발표했었음. 이에 따라 군은 바지락과 굴 등 각종 수산물 양식에 필요한 시설을 지원하기 위한 소득증대사업에 155억 원을 투입하기로 했었음

- 2007년 9월 인천시는 '인천 연안 도서 해양 환경 조사 및 보전 관리계획 수립 용역'을 통하여 모래 채취 허가가 나갈 지역인 웅진군 선갑도 인근 지역 해양 생태계는 보호할 가치가 뛰어나므로 선갑도를 포함한 인근 해안은 준보전지역으로 지정하였음. 준보전 지역은 무인도서의 보전가치가 높아 일정한 행위를 제한할 수 있으며, 필요할 경우 일시적으로 출입을 제한할 수도 있음. 그러나 웅진군은 선갑도 인근 바닷모래 채취 강행 의사를 밝혀 갈등이 또다시 나타남
- 웅진군이 2년간의 휴식년제를 풀고 바닷모래 채취를 허가한 데 이어 추가 허가를 추진하여 환경단체와 갈등을 빚고 있음. 2008년 1월 3일 웅진군은 2007년 10월4일부터 11월16일까지 14개 해사채취 업체에 웅진군 자월면 선갑지적 5개 구역에서 99만^m의 바닷모래를 채취하도록 허가했음. 이는 군이 당초 허가하려던 407만^m에 크게 못 미치지만 "99만^m를 우선 허가한 뒤 해사채취 상황을 모니터링해 환경적인 문제점 등이 없을 경우 추가 허가 여부를 논의하자."는 해수부의 의견에 따른 것이었음. 웅진군은 2007년 12월초 나온 환경영향평가 초안을 토대로 주민설명회를 실시하는 하였고 12월 말 해수부에 허가하지 못한 나머지에 대한 추가 채취를 요청
- 웅진군이 해사 채취에 집착하는 것은 재정난과 맞닿아 있었음. 지역 전체가 섬으로 구성되어 있어 특별한 재원이 없는 상태이기에 해사 채취업체들로부터 받는 공유수면 점·사용료는 군 재정에 큰 보탬이 되기 때문이었음. 2004년 환경단체의 반대 등으로 해사 채취를 중단하기 전까지 연간 150억원에 이르는 공유수면 점·사용료를 올렸으나 이후 이 같은 수입원이 사라

지자 웅진군은 재정 운영에 상당한 어려움을 겪어 왔음. 이로 인해 섬 지역 부두시설과 관광 시설 확충 등 주민 숙원사업을 지원하는 데 한계를 드러냈음. 또한 수도권 건설현장에서는 골재의 70~80%가량을 공급하던 웅진군 바닷모래 채취가 중단된 이후 심각한 골재난을 겪어 왔음

- 그러나 환경단체들은 바닷모래 채취가 생태계보전지역에 미칠 악영향을 들어 여전히 해사 채취를 반대하였음. 인천환경운동연합등 환경단체는 바닷모래 채취지역에서 멀지 않은 대 이작도 일대를 생태계보전지역으로 지정해 놓고 해사채취를 허가해 준다는 것은 이율배반 적이라는 것임. 그러나 웅진군은 환경단체들이 과장된 환경피해 자료를 근거로 '반대를 위한 반대'를 한다고 주장하였음. 환경영향평가 결과 해사채취 과정에서 발생하는 환경 피해가 우려할 만한 수준이 아니라는 점이 나타났다면서 환경 영향을 최소화하는 범위 내에서 추가 허가를 추진할 것임을 명확히 함으로서 환경단체와 갈등을 빚고 있음
- 웅진군은 2007년 11월 환경영향평가서(초안)를 환경부에 제출하고 2007년 12월 10일 웅진군 청 홈페이지에 환경영향평가서(초안) 공람 및 주민설명회 개최 공고 발표하였음.⁵⁾ 또한 2007. 12월 초 환경부의 환경영향 평가서 초안을 바탕으로 2007년 12월 26일, 27일 환경영향 평가서 초안을 토대로 자월면과 덕적면에서 주민설명회를 실시하였음. 설명회의 설명은 사업시행자 및 환경영향평가 대행업체가 맡았음. 또한 웅진군은 2007년 12월 말 해수부에 대하여 허가 요청시 허가하지 못한 나머지 부분에 대한 추가 채취를 요청
- 이러한 상황속에서 2008년 1월 17일 웅진군과 태안군 등간의 헌법재판 권한쟁의(2005헌라2) 변론이 있었음. 웅진군과 태안군의 갈등은 장기간 지속되고 있으며 헌법재판소로부터 권한 쟁의 소송 확정판결이 있어야만 해소될 전망으로 장기간의 시간이 소요될 갈등으로 판단됨

5) 1) 사업 개요

- 사업명 : 웅진군 관할수역 해사채취사업 ○ 위치 : 인천광역시 웅진군 선갑도 일원 해역
- 사업기간 : 2008년 ○ 사업내용 : 8개광구(광구당 : 2.7km²)/9,000,000m³
- 사업시행자 : 한국골재협회 인천지회

2) 공람기간 및 장소

- 공람기간 : 2007년 12월 10일 ~ 2008년 1월 11일(공휴일 제외, 근무시간내)
- 공람장소 : 웅진군청 환경녹지과·물관리사업소, 덕적면사무소, 자월면사무소
- 공람방법 : 공람장소에서 평가서 초안 열람

IV. 관할권한 갈등사례 분석결과

1. 용담댐 수자원배분에 관한 갈등

1) 사례의 개요

- 용담댐을 둘러싼 전북과 충청권의 갈등은 10년 동안 1조 5천억 원을 투자한 국책사업이 용수 배분을 둘러싼 지방정부간 갈등으로 인해 담수가 지연되면서 국가적인 낭비가 초래된 사례
- 용담댐 건설은 지난 1940년 일제시대에 계획되었다가 무산되었음. 이후 댐 건설은 1988년 당시 건설부에서 전주권 2단계 지역개발사업(1989-1996)추진을 위한 타당성 검토과정에서 제기되었음. 전주, 군산, 익산(당시 이리시) 상수도 확장사업 타당성 검토결과, 수자원확보 대안이 없이 상수도 확장만으로는 서해안개발계획에 따른 물수요 증가와 전주권 용수문제 해소가 불가능 한다는 결론을 내리면서 시작
- 1989년 4월에서 1989년 8월 사이에 금강상류의 비교적 풍부한 수자원을 개발하여 용수를 안정적으로 공급하고 하류지역의 홍수피해를 경감할 목적으로 댐 건설의 필요성이 제기되어 본격적으로 건설
- 1992년 10월에 착공하여 2001년 11월에 완공된 이 사업은 건설 초기에는 중앙정부, 전라북도 와 진안군민 사이의 건설 강행과 저지를 사이에 놓고 끝없는 갈등 관계가 형성되었으나 우여곡절 끝에 완공 된 후에는 전북권과 충청권 사이에 용수배분에 관한 상이한 입장에 따른 갈등관계 형성
 - 충청권의 경우 가능한 한 방류량을 늘리려 하고, 전라북도의 경우 최소한의 물만 방류하고 나머지는 상수원으로 활용하려는 것이었음
- 물 배분 문제의 발단은 댐건설이 한참 진행 중인 1994년으로 거슬러 올라감. 1994년 수자원 공사가 당시 건교부 용역결과를 토대로 방류량을 발표하면서부터 지역간 갈등이 촉발
- 수자원공사는 초당 21톤의 댐 방류량 가운데 15.5톤을 전북지역 생활용수로 보내고, 5.4톤만을 충청권 유역의 하천용수로 보내기로 결정
- 이러한 결정에 대해 충청권 자치단체 및 주민은 전북지역으로 물이 많이 유입되면, 충청권 지역의 공동식수원인 대청호의 강물유입량이 줄어들어 수질악화가 불가피하다고 주장하였음. 따라서 용수배분에 대한 결정은 재고되어야 한다고 문제를 제기

- 용수난을 겪고 있던 전라북도는 충청권의 이러한 주장에 대해 지역이기주의라며 수자원공사 측에 당초 계획대로의 용수배분 추진을 요구하면서 갈등이 증폭
- 용담댐 물 배분 갈등은 대청호 오염방지와 대전·천안 등 충청권 주민의 생활용수 부족 사태를 막기 위한 물 배분기준의 상향조정 등 충청권의 주장에 대해 전라북도가 '7대 불가론'⁶⁾의 논리를 내세우며 정면으로 충돌하면서 갈등이 전개
- 상대방을 입장을 무시하는 듯한 갈등이 지속되다가 대전지역 시민단체 및 일반여론이 악화되고, 전라북도 지역주민들의 비판적 여론도 드세 지자 양 광역단체는 대화를 시도
 - 전라북도와 충청남·북도 및 대전광역시의 충청권 3개 시·도, 그리고 수자원공사 등 10개 기관 관계자들이 참석하는 금강수계물관리대책협의회가 구성
 - 그렇다고 해서 갈등이 즉각적으로 해결되거나 협력의 분위기가 조성된 것은 아니어서 2000년 11월의 협의회에서는 전라북도가 용담댐 조기담수를 주장한 반면, 충청권은 환경영향평가협의의 내용을 이행할 때까지 담수중지를 주장하는 등 구체적 내용의 합의에는 도달하지 못하였음
 - 그럼에도 불구하고 2000년 11월 9일 전라북도와 수자원공사의 전격적인 담수결정은 충청권의 강력한 반대에 부딪혀 담수시기의 결정이 지연
- 이런 와중에 2001년 7월 2일에 용담댐 물 분쟁에 대해 감사원이 중재 및 조정역할에 나서게 되었음. 감사원의 이러한 조정에 따라 2000년 11월부터 지금까지 7차례에 걸쳐 관련협의회가 개최됐으면서도 충청권 반대로 단 한 번도 논의되지 못한 용담댐의 담수시기 결정문제가 해결의 실마리를 찾게 됨
- 이후 용담댐관련 공동조사위원회에서는 용담댐 물 분쟁의 핵심을 이루는 물 배분 문제해결을 위해 2002년 1월 '용담댐 용수의 합리적 이용 및 배분 용역'을 착수. 2001년 12월 27일의 운영위원회에서는 물 배분 용역과제를 육군사관학교 화랑대 연구소로 할 것을 합의 의결
- 육군사관학교 화랑대연구소는 2002년 1월부터 용담댐 물 배분 용역에 착수하여 5월에 중간보고와 현장견학을 통해 11월 4일에 최종보고

6) 용담댐 물 추가배분 7대불가론은 다음과 같다. ① 용담댐 물이 적게 배분돼 대청호가 썩을 것이라는 주장은 대청호 오염 책임을 전북도 및 주민들에게 전가시키는 것이다. ② 대청호의 수질을 개선하기 위해서는 상류지역의 축산폐수 및 생활 오폐수를 근본적으로 정화하고 차단할 환경기초시설 설치가 요구되는 것이지 용담댐이 미치는 영향은 극히 적다. ③ 용담댐 물을 추가배분해도 1일 추가 희석효과는 0.07~0.1%에 불과하다. ④ 용담댐은 완공 후 대청댐으로 흘러가는 1.2t의 하천유지수보다 많은 5t의 물을 갈수기에 방류한다. ⑤ 용담댐은 수질개선훈용이 아닌 다목적 댐이다. ⑥ 추가요구량 산정결과와 타당성이 약하다. ⑦ 전북도민에게 용담호를 청정수를 만들어야 한다면서 청정수의 2/3 이상을 대청호로 흘러달라는 주장은 설득력이 없다(전북제일신문, 2000. 9. 26).

- 최종보고회에서 제시된 용담댐 배분문제에 관한 합의는 첫째 기존 국가계획의 기본 틀을 그대로 유지한다는 것
- 둘째 하류의 하천유지용량을 최우선적으로 공급한다는 것
- 셋째 전북권에 제공하는 용수량은 새로 계산한 생·공용수공급량으로 운영한다는 것(2021년에 기존의 초당 15.6톤 대신 초당 11.9톤)
- 넷째, 기본계획 수립시의 예측대로 전북권의 발전이 이루어지면서 인구가 크게 증가하여 급히 산정한 용수배분량이 부족할 비상시의 경우에는 기존 국가계획에서 정한 공급량의 범위(초당 15.6톤)까지 확대하여 공급을 한다는 것
- 다섯째 하류의 하천유지용량과 전북권의 생·공용수를 공급하고도 남는 잔여량은 하류방류에 비중을 두고 운영한다는 것

<표 3-17> 용담댐 수자원배분에 관한 갈등의 주요 진행과정

연월일	개요
2000. 8. 17.	금강권역 물관리 종합대책 공청회-충남대전지역 발표자들이 용담댐 방류량에 대한 시안제시 요구
2000. 9. .	충청남도는 용담댐 물배분 상향조정요구, 전라북도 용담댐 물 추가배분 7대 불가론 제시
2000. 11. .	제1차 금강수계물관리대책협의회 개최, 전라북도는 조기담수 주장, 충청남도는 담수중지 요구, 내용합의 실패
2000. 11. 9.	전라북도와 수자원공사의 전격적인 담수결정에 충청남도 강력 반발, 그로 인하여 담수시기 결정지연
2001. 3. .	제2차 금강수계물관리대책협의회 개최, 쟁점논의에 대한 합의 이루어짐 (용담댐의 최적 용수배분량 도출을 위한 연구용역 의뢰 합의)
2001. 7. 2	용담댐 물 분쟁에 대한 감사원의 중재·조정역할 시도
2001. 7. .	금강수계물관리대책협의회 개최에서 용담댐관련공동조사위원회 구성운영에 관한 협약서와 최종운영규정에 대한 합의 성사
2001.12.27.	용담댐관련 공동조사위원회 운영위원회에서 물배분 용역과제를 육군사관학교 화랑대연구소로 합의·의결
2002. 1. .	용담댐관련 공동조사위원회가 용담댐 용수의 합리적 이용 및 배분 용역 착수
2002. 5. .	중간보고 및 현장견학
2002. 11. 4.	최종보고
2003. 2	7차례의 운영위원회 회의를 통하여 '제3의 용역기관 선정에 합의하고, 그 결과에 따른다'는 내용의 최종적인 용담댐 용수이용 및 배분에 관한 합의

2) 갈등단계별 요인

(1) 갈등발생단계

① 제도적 요인

- 제도적 요인으로서 자치단체간의 갈등과 밀접하게 조레나 규칙 등의 관련제도 등은 마련되어 있었으나, 갈등발생초기에 갈등을 해결하기 위한 상대 단체와의 공식적 기구(행정협의회 등), 비공식적 기구(단체장이나 실무자간의 정기회동 등) 등 상호협의기구는 존재하지 않았음
- 용담댐이 건설된 금강유역은 유황이 매우 불안정하며, 홍수가 빈발하는 지역으로 이미 가동 중인 금강중류의 대청댐과 관련하여 분쟁소지가 있는 지역으로 용수의 수요 증가와 함께 오염가능성이 많은 지역
 - 금강수계 지역이 전형적인 공유자원의 성격을 가지고 있다는 점을 반증하는 것이며, 그에 따라 수자원의 광역적 관리 또는 갈등의 방지를 위한 모종의 제도적 장치가 필요한 지역임에도 실제로는 그러하지 못하여 불가피하게 갈등이 발생

② 행위자 특성 요인

- 행위자 특성요인은 갈등발생단계에서 작용한 가장 중요한 요인이라고 볼 수 있음. 왜냐하면 갈등의 발생단계에서 행위자인 자치단체장들의 행태가 비교될 뿐만 아니라 갈등이 증폭되느냐 또는 완화 및 해결되느냐의 여부도 좌우되기 때문
- 본 사례에 나타난 양 권역의 광역단체장의 행위자 특성 요인은 대단히 유사한 특징을 보여주고 있음. 즉, 전라북도지사와 충청권의 충청남·북도지사 및 대전광역시장 등은 ① 갈등문제에 대한 관심과 의지에 있어서 갈등사안에 대한 깊은 관심을 가졌고, 문제의 해결에 대한 강한 의지를 나타내었음. ② 상대단체와 중재자에 대한 신뢰수준도 비교적 높은 편이었으며, ③ 문제해결방식에 있어서 비교적 적극적이었음
- 한편 금강수계에 위치하고 있는 용담댐 용수배분과 관련 수자원의 이용에 대한 권한을 가진 주체로는 먼저 건설교통부와 수자원공사를 들 수 있음. 이들 기관은 수자원의 수량에 대해 책임을 맡고 있는 부서로서 전라북도지역과 충청권 지역에의 수자원 배분을 실질적으로 집행하는 주체임. 둘째 이들의 수자원 공급 및 이용에 의하여 영향을 받게 되는 지역의 관할을

말고 있는 기관은 용담댐 용수배분을 둘러싸고 이해관계를 가진 직간접적인 당사자임. 전라북도는 용담댐 담수를 통해서 지역용수를 공급받을 수 있다는 점에서 수혜를 받을 수 있다는 입장

<표 3-18> 용담댐 용수배분 관련 갈등당사자 및 참여자 입장

참여자	주요 입장	비 고
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> - 전주권의 생·공용수 공급은 반드시 필요한 수량에 한정 - 전주권 장래 인구추계 및 용수수요량의 면밀한 재검토 요구 - 기존 수리권 인정하는 물 이용계획이 되어야 함 	
충청북도	<ul style="list-style-type: none"> - 전주권 용수부족문제에 대해 학술적 증명 필요 - 용담댐 상류 상수원보호구역 지정 등 수질보전대책 - 용수부족 명확하면 최소 생활용수에 한하고 대청호 수계 방류량 유지 	
대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 용수배분 및 인구 제조사와 수리권 보장 - 댐 하류 방류량 조정(5.4→12.4) - 대청호 및 금강수계 수질보전대책 촉구 	충남대 환경문제연구소 용역의뢰
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> - 정부(건교부)의 당초 용수배분계획(1991년)은 준수되어야 함 - 용담댐이 존재하는 한 전북권 생·공업용수는 충분히 공급되어야 함 	전라북도 애향운동본부 외
대전·충청권 시민단체	<ul style="list-style-type: none"> - 용담댐 물배분의 합리적 재조정 요구 - 전주권에 필요한 용수 외 나머지 수량 대청댐에 방류 - 민관합동 조사단 구성 요구 	용담댐 물배분을 위한 대전·충남대책위원회
전라북도 시민단체	<ul style="list-style-type: none"> - 수질보완 없이는 담수 중지할 것 	용담댐 맑은 물 담기도민대책위원회
외부 용역기관	<ul style="list-style-type: none"> - 2021년 전주인구 과다추정 주장(충남대 환경문제연구소) - 용담댐과 대청댐 연계운용방안(대한토목학회) - 용담댐 용수의 합리적 이용 및 재배분 연구 용역실시(육사 화랑대연구소) 	
건교부	<ul style="list-style-type: none"> - 장래 전주권 용수수요와 댐 지정여건 고려 댐 규모조정 불가 - 용담댐 설계는 대청댐과 연계운용 전제로 용수배분 및 홍수조절 계획 - 오염물 처리비용은 원인자 부담원칙에 따라 발생지역 부담 	
수자원 공사	<ul style="list-style-type: none"> - 국가주요사업으로서 용담댐과 대청댐 연계운영 방안 검토 - 용수공급 관련 금강수계위원회 제도적 운영 	금강수계관리위.수질개선기획단

* 자료: 홍성만·주경일·주재복.(2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석. 『한국정책학회보』:119.

- 그러나 기존에 계획되었던 용수량보다 적은 양의 용수배정은 기대편익을 감소시키는 것이라는 점에서 이해관계를 가진 당사자임. 다음으로 충청남도 및 대전광역시는 용담댐 담수이전에 금강수계 용담지역의 수자원은 대청댐으로 유입되어 이를 이용해왔다는 점에서 용담댐에서의 용수조정은 불가피하게 이들의 수리권에 영향을 줌. 지금까지 이용해왔던 용수량을 감소시킴으로써 누려왔던 편익이 감소하는 이해관계를 가진 당사자임

③ 환경적 요인

- 양 자치단체 모두 갈등발생단계에서의 해당 자치단체의 정치적 환경과 관련하여 상급자치단체의 개입정도는 낮았으나 지역정치집단의 개입수준은 보통이었으며, 주민의 관심과 참여 정도수준은 높은 것으로 나타남
- 사실 용담댐과 관련된 초기의 갈등은 지역 내 수물지역 주민들의 합리적 보상요구 내지 지역 사회 개발의 보장문제 등에 관한 것이었지만, 「환경보전대전시민연합」이 충청지역에 예상되는 피해조사를 주장한 1992년 10월을 전후하여 인접 지역의 주민, NGO 등이 관심을 보이면서 갈등이 확산되기에 이른 것임
 - 즉, 환경적 요인으로 먼저 갈등발생에 가장 크게 작용한 것은 지역주민 및 지역사회단체 등의 적극적 관심과 의지라고 할 수 있음
- 용담댐의 건설로 인해 충청권 지역주민들 일부가 기득권을 상실하게 될 가능성이 높아짐에 따라 지역내 시민사회단체를 중심으로 이의를 제기하면서 문제해결을 촉구하기 시작하면서부터 갈등이 발생

(2) 갈등증폭단계

① 제도적 요인

- 갈등증폭단계의 제도적 요인은 갈등을 해결하기 위해 형성된 공동체에 참여하는 지방정부 및 관련 이해관계자로 구성된 공동체의 집합적 의사결정을 할 때 적용되는 의사결정 규칙을 활용하지 못함
- 본 사례에서 갈등증폭단계는 초당 방류량이 결정된 1998년 10월부터 청와대를 비롯한 정부 각 부처 및 국회에 건의서와 청원서를 제출하는 등의 적극적인 행위를 보여주었던 2000년까

지로 설정할 수 있을 것임

- 집합적 선택규칙이 나타나지 않는 상황에서 갈등 당사자간 비협력이 나타났는데, 이는 수질에 대한 영향정도와 적정용수 공급에 대한 사실 확인 작업을 시도하면서 구체적으로 나타남
- 갈등 당사자간에는 갈등을 해결하기 위한 의사를 공유할 아무런 제도적 요인이 개입되지 못하였음. 오히려 대전광역시는 충남대 환경문제연구소에 의뢰한 용역결과가 ‘용담댐 설계시 2021년 전북권 인구는 135만명 정도가 과다 산정되었다’는 내용으로 발표(2000. 6)되자 이에 대한 조정 필요성을 제기하였으나, 전라북도에서는 받아들여지지 않음
- 결국 ‘대전충남대책위원회’는 대전지방법원에 “용담댐 담수중지 가처분 신청서”를 제출(2000. 10)하거나 정부 각 부처 및 국회에 건의서와 청원서를 제출(2000.11)하는 등의 적극적인 행동을 보임
- 한편, 수자원공사는 대한토목학회에 “용담-대청댐 연계운영방안”이라는 연구용역을 의뢰하면서 2021년 전주권 추정인구를 산정하였는데, 당초의 389만 3,000명으로 커다란 차이가 없는 것으로 나타나자 “전주권의 향후 인구추이를 토대로 필요한 생활·공업용수 공급 방안”이 제기
- 그러나 갈등현안에 대한 이와 같은 사실관계에 대한 상이한 통계, 기술적 전문성의 차이는 갈등을 증폭시키는 계기가 됨
- 갈등이 증폭되는 와중에 ‘금강수계물관리및주민지원등에관한법률(1999)’, ‘댐건설및주변지역지원등에관한법률(1999)’, ‘환경영향평가법(1999)’, 그리고 ‘물관리정책조정위원회에관한규정(국무총리훈령, 1998)’ 등 헌법적 선택규칙이 등장했지만 갈등해결을 위해 활용될 계기가 마련되지 못하였음

② 행위자 특성

- 충청권 및 전북권 광역단체장들은 갈등초기에 비해서 갈등사안이나 문제의 해결에 대하여 깊은 관심이나 강한 의지를 나타내었음. 그러나 상대 자치단체 및 중재자에 대한 신뢰수준에 있어서는 다소 차이가 드러남
 - 즉, 대전광역시장의 적극적 관심과 문제해결 의지는 합리적인 학술적 연구결과를 바탕으로 문제를 해결해 보려는 것이었으며, 이를 계기로 충청남·북도 등 대전·충청권의 지방자치단체 및 시민단체들은 용수배분문제에 대해 재검토가 필요하다는 입장인데 반해 전라

북도의 입장은 기존계획을 고수하는 것이어서 갈등은 더욱 증폭

- 해당 자치단체들 모두는 갈등증폭단계에서 상대 자치단체와의 갈등사안에 대한 갈등의 정도가 매우 강하였다고 인식하였으며, 증폭단계에서의 주도적인 역할은 학계 및 연구기관과 각 광역자치단체장과 지역주민이 하였던 것으로 나타남

③ 환경적 요인

- 해당 자치단체의 정치적 환경과 관련하여 상급자치단체의 개입정도는 갈등초기와 마찬가지로 낮았으나 지역정치집단의 개입수준은 갈등초기와 같이 동일한 수준이었으며, 주민의 관심과 참여정도수준은 갈등초기와 비교하여 훨씬 높은 것으로 나타남
- 증폭단계의 특징으로 두드러지게 나타난 것은 기자회견, 성명서, 공청회 개최 등을 통한 상대 자치단체에 대한 공개적·적대적인 비난이나 공격이 나타났으며, 또한 이러한 요인들을 전략으로 활용한 것으로 나타남
- 상황에서 충청권 시민단체의 적극적인 행보는 갈등을 증폭시키는 환경적 요인으로 작용하였음. 「대전충남대책위원회」는 충남대 환경문제연구소의 용역결과와 수자원공사의 의뢰를 받은 대한토목학회의 “용담-대청댐 연계운영방안”이라는 연구용역 결과에 대해 전라북도와 대전광역시 및 충청남·북도가 서로 상대방의 연구결과를 받아들이지 않음에 따라 대전지방법원에 “용담댐 담수중지 가치분 신청서”를 제출(2000. 10)하거나 충청남·북도 및 대전광역시 이름으로 정부 각 부처 및 국회에 건의서와 청원서를 제출(2000.11)하는 등의 적극적 행동을 보임

(3) 갈등종결기-협력

① 제도적 요인

- 갈등의 해결과 함께 협력의 단계로 이행하는데 결정적인 영향을 미친 것은 제도적 요인인 것으로 판단됨. ‘금강수계물관리및주민지원등에관한법률(1999)’, ‘댐건설및주변지역지원등에관한법률(1999)’, ‘환경영향평가법(1999)’, 그리고 ‘물관리정책조정위원회에관한규정(국무총리훈령, 1998)’ 등 헌법적 선택규칙은 물론 금강수계물관리대책협의회 운영규정 등 집합적 선택규칙과 운영규칙 등이 실질적인 협력을 창출하는데 중요한 역할을 수행한 것으로

판단

- 특히 이러한 제도적 규칙을 활성화하는 촉매역할로서 직·간접적 관련 기관의 중재 및 조정활동의 영향도 큰 것으로 나타났음. ‘금강수계물관리및주민지원등에관한법률(1999)’과 ‘댐건설및주변지역지원등에관한법률(1999)’ 등의 헌법적 선택규칙은 갈등이 한창 증폭되던 시기인 1999년을 전후하여 등장했지만 갈등해결을 위해 활용될 계기가 마련되지 못하였음
 - 2000년 9월 29일에 녹색연합충청본부, 대전환경운동연합 등 44개 단체가 참여한 「대전·충남 대책위원회」의 댐 건설시 계획된 용수배분 관련 조정요청에 대한 답신(答申) 격으로 국무총리실 수질개선기획단은 전라북도 지사와 대전·충청권 행정협의회회장에게 수계물관리대책협의회 구성을 통해 해결할 것을 제시함으로써 제도적 요인이 문제해결 및 협력을 위한 당사자들의 활동에 영향을 미치기 시작
 - 이에 따라 몇 차례의 협의회를 개최하였으나 대전·충청권의 반대로 용담댐 담수시기 결정이 지연되었고 이를 계기로 감사원이 중재에 나서게 되었음. 결국 감사원의 중재에 따라 담수시기 문제를 해결하고, 그 가정에서 조정내용이 이해당사자들이 자율적으로 집합적 선택규칙이나 운영규칙을 형성할 여지를 제공함으로써 제도적 규칙의 활성화에 기여
 - 수질개선기획단이나 감사원의 조정활동 이후 관련 지방정부의 협력시도는 더욱 적극적이었고, 합리적 용수배분에 대한 최종합의에 이르도록 하는데 긍정적으로 작용
 - 요약적으로 말하면, 헌법적 선택규칙과 집합적 선택규칙, 그리고 운영규칙 등 제도적 요인을 바탕으로 현안에 대한 합의 내지 협의의 장을 마련하였으며, 그 속에서 반복적인 갈등과 의견대립이 나타나는 과정에서 결국 최종적인 합의에 도달
 - 즉, 2000년 11월의 제1차 금강수계물관리대책협의회에 이어 2001년 3월의 제2차 협의회에서는 용수배분관련 용역에 관한 합의를 도출하였으며, 2001년 7월의 제3차 협의회에서는 용담댐관련공동조사위원회 구성운영에 관한 협약서와 최종운영규정에 대하여 합의
 - 동 운영 규정에 의해 운영위원회가 구성되어 2001년 7월부터 2002년 10월까지 모두 7차례의 회의를 소집하여 관련내용에 대한 집합규칙을 마련하여 합의를 도출하기 위해 노력
 - 운영위원회는 최종보고회(2002. 11)에서 용담댐 용수배분에 대해 합의하였는데, ① 기존의 국가계획의 기본 틀은 그대로 유지한다는 것, ② 하류의 하천유지용량을 최우선적으로 공급
-
- 7) 합의의 주요 내용은 ① 기존의 용수배분계획을 완전 무시한다는 것, ② 중립적 용역기관을 선정한다는 것, ③ 이 선정 과정에 시민단체 참여시킨다는 것, ④ 소요비용은 공동으로 부담하는 것 등이다.

한다는 것, ③ 전복권 제공 용수량은 새로 계산한 생·공업용수 공급량으로 운영한다는 것, ④ 기본계획 수립시 예측대로 전복권 발전이 이루어지며 인구가 증가하여 금회 산정한 용수 배분량이 부족할 비상시의 경우 기존 범위(초당 15.6톤)까지 확대하여 공급한다는 것, 그리고 ⑤ 이 외의 잔여량은 국가기본계획의 개념에 따라 적절히 배분하는 운영기법을 활용하고, 그 이후 잔여량은 하류방류에 비중을 두고 운영한다는 것 등

② 행위자 특성

- 양 단체장 모두 갈등사안에 대한 깊은 관심과 문제해결을 위한 강한 의지가 갈등초기나 중폭 단계보다 매우 높은 편으로 나타났고, 상대 및 중재자에 대한 신뢰도도 이전보다 훨씬 높은 태도를 보여줌
 - 문제해결을 위한 양 단체장의 태도는 매우 적극적인 모습을 보임
- 헌법적 선택규칙과 집합적 선택규칙, 그리고 운영규칙 등 제도적 요인을 바탕으로 한 합의 내지 협의의 장속에서 반복적인 갈등과 의견대립이 나타나는 과정에서 결국 최종적인 합의에 도달했다는 것은 바로 참여자들의 갈등해결 및 협력을 창출하기 위한 적극적인 노력으로 평가
- 참여자 자신의 의지와 노력은 물론 제도적 협의의 장을 통해 상대방에 대한 신뢰도 형성되었으며, 수질개선기획단이나 감사원의 중재 직후 합의에 도달하는 등 중재자에 대한 신뢰감도 높은 것으로 나타남

③ 환경적 요인

- 갈등종결단계에서 상급자치단체의 개입수준은 이전과 마찬가지로 낮은 편이었고, 지역정치 집단의 개입수준은 역시 이전과 마찬가지로 보통의 수준이었으며, 주민의 관심과 참여정도 수준은 오히려 낮아진 것으로 나타남
- 환경적 요인으로서는 상급 자치단체의 개입정도와 지역내 시민단체의 개입정도가 중요한 영향을 미친 것으로 나타났음. 먼저 상급 정부의 개념적 차원에서 중앙정부, 특히 국무총리실 수질개선기획단과 감사원의 중재는 협력을 창출하기 위한 전제조건으로서 제도적 협의의 장을 펼치는 계기를 마련했다고 할 수 있음
- 수질개선기획단이 중폭되는 갈등의 양상을 제도적 논의의 장으로 끌어들었다면, 감사원의

중재는 자칫 지루한 갈등이 재연될 수도 있는 의견대립에 대한 해결의 실마리를 제공함으로써 협의의 장에 참여한 당사자들에게 협력에 대한 가능성과 신뢰를 상호교환하도록 동기를 부여

- 이러한 중앙정부의 개입을 초래한 것은 바로 「대전·충남대책위원회」의 중재요구이므로 이점에서 보면 시민단체가 더 적극적인 참여자라고 할 수 있음

3) 요약 및 결론

- 전북과 충남간의 갈등을 요약해보면 첫째 갈등의 유형으로 보면 광역자치단체와 광역자치단체간의 갈등이며, 수평적 권한을 가진 수평적 단체간의 갈등이며, 맑은 물을 더 많이 확보하기 위한 지역간 이해관계의 대립으로 인한 갈등
- 둘째 갈등조정은 갈등해결을 위한 당사자의 의지 및 노력, 감사원이라는 제3자의 조정, 그리고 물관리를 위한 공정한 협의회를 구축하여 합리적인 해결책을 도출할 수 있는 정책 네트워크를 구축함으로써 가능
- 또한 물배분 문제를 7차례의 운영위원회 회의를 통하여 제3의 용역기관을 선정에 합의하고 그 결과에 따른다는 조건적 협력이 최종적인 용담댐의 용수이용 및 배분에 대한 합의가 성립되었고 이를 통하여 합리적으로 해결하고자 하여 당사자들 인내와 협조를 통해 조정이 가능
- 결국 이 사례의 시사점은 지방정부간 분쟁과 갈등을 민주적으로 조정하여 문제를 푸르는 과정은 분권화시대에 매우 중요하지만, 합의가 성공적으로 도출되기 위해서는 제3자의 조정개입이 불가피한 경우가 있다는 것임
- 그러나 제3자 개입이 성공적으로 이루어지기 위해서는 이를 가능하게 하는 정책수단이 수반되어야 함. 정책수단이 없는 상황에서 건설교통부와 국무총리실의 개입이 별다른 성과를 내지 못했던 사실이 이를 말해주고 있음
- 설문을 분석한 결과 제도적인 측면에서는 갈등발생기부터 갈등완화기까지의 갈등관련제도 중 법으로는 지방자치법과 수자원관리법이 존재하였으며, 금강수계물관리대책협의회와 용담댐관련 공동조사위원회를 설치하여 갈등을 해결하며 협력하였음. 행위자 특성요인에 있어서는 양 자치단체장을 비롯한 양 자치단체의 의회위원들의 높은 관심과 의지 속에 직접적이고 적극적인 대처로써 갈등에 대한 해결의지가 높은 것으로 나타남

- 양 자치단체의 갈등해결을 위해 노력한 주도집단으로 해당 자치단체장은 물론 지방의회, 학계 및 연구기관의 적극적인 관심과 참여를 들 수 있음. 또한 이들이 주로 사용한 갈등해결 전략은 협의회를 구성하고 협약서와 최종 운영규정에 대한 합의를 성사시킨 후 의결을 거친 합의전략을 모색하였다는 점이며, 따라서 최종적으로 합의한 전략도 당사자간의 협상으로 나타남
- 물론 당사자간의 협상과정에서 감사원의 조정중재라는 제3자의 개입이 있었지만 상대방 및 중재자의 신뢰도가 높았기 때문에 가능한 것이었음
- 따라서 이 사례는 양 당사자의 적극적인 갈등해결의지 속에 협의회를 구성하고 상대방 및 제3자의 중재를 신뢰하면서 최종 합의전략을 이루었다는 점에서 양 자치단체간의 갈등해결에 대한 모범사례로 한 축을 이루었다고 평가

2. 장항국가산업단지 조성관련 갈등

1) 갈등의 개요

- 서천군은 충남 서남부 지역으로 충남에서도 낙후된 지역임. 정부는 1989년 군산산업단지와 함께 인근 장항산업단지를 충남 서천군과 전북 군산시에 걸친 금강하구역 갯벌을 매립하여 군장국가사업단지로 지정하였음⁸⁾. 그러나 당시 지역의 산업단지 수요 등이 고려되면서 군산 산업단지 470만평의 조성이 먼저 추진되었으나⁹⁾ 장항산업단지는 IMF 경제위기 등을 이유로 착공이 계속 미뤄졌음. 또한 사업면적도 1989년 당초 470만평이었으나 2000년 개발계획 변경에 따라 445만평으로 줄었고, 2005년 환경영향평가 초안 협의시에 374만평으로 계속 축소되었음. 특히 2005년 5월 장항산업단지 착공을 위한 환경영향평가가 시작되었으나 갯벌 매립으로 인한 환경 훼손 문제와 산업단지의 경제적 타당성 논란이 불거지면서 사업 추진은 여전히 불투명한 상태였음

8) 지역: 충남서천군 장항읍 마서면 서측 해면 일원, 면적: 90,100,000㎡(2,730만평)

9) 군산산업단지는 1993년에 착공돼 2006년 말 완공되었음

<표 3-19> 장항국가산업단지 조성관련 갈등의 전개과정

기 간	개 요
1987. 12.	노태우 대통령후보, 서천지역 개펄 2천여만평 매립 국가산업단지 조성 계획 선거 공약 발표
1989. 8. 10.	군장국가산업단지 지정고시(건고 제467호)
1990. 1. 29.	1단계 기본계획 확정고시(건교부 고시 제2호)
1994. 4. 14.	1,800억원의 어업손실 보상 착수
2004. 5.	한국토지공사 사업추진을 위한 환경영향평가서 제출
2004.10. 15.	한국토지공사와 서천군 ‘환경영향평가서’를 바탕으로 주민설명회 개최
2005. 5. ~2006. 6. 20.	환경영향평가 3차례 보완, 건교부 4번째로 환경부 접수
2006. 7. 25.	이완구충남지사, 나소열서천군수 ‘장항국가산업단지 조속착공 촉구합동 성명서’ 발표
2006. 10. 29.	노무현 대통령 장항 갯벌 현장방문
2006. 11. 21.	서천군의회 ‘서천군 국책사업 유치활동지원에 관한 조례안’ 발의 및 통과
2006. 11. 28.	군수 조기착공 촉구 단식투쟁(~12.8일)
2006. 12. 22.	한명숙총리 주재 관계 장관회의(원점에서 재검토, 대안사업 마련키로 함)
2006. 12. 26.	‘서천 장항갯벌 보전 대책위’ 산업단지 조성에 대한 반대성명
2007. 2. 22.	환경부장관 주재 주민설명회(서천), 정부 대안사업(어메니티 서천 2020 프로젝트+내륙공단 조성)을 제시
2007. 3. 21.	나소열 서천군수와 비대위, 정부 대안사업 검토 결과 협의
2007. 5. 17.	서천군수·서천군의회 대안사업 수용 발표
2007. 6. 8.	정부-서천군, 장항산단 정부대안사업 추진 공동협약 체결
2007. 7.	환경부, 해양수산부 입지예정지 선정을 위한 예비 후보지 현지답사
2007. 11. 2.	정부-서천군 장항산단 대안사업인 국립생태원과 국립해양생물자원관의 입지 최종 결정, 허가구역 지정 고시(생태원·해양생물관)
2007. 11. 23.	토지공사 ‘장항 내륙산단 개발계획 수립 및 지구지정 용역’ 발주 공고
2007. 11. 26.	충남도지사, 내륙산업단지 조성지역을 위한 토지 거래 허가구역 지정 요구(정부-서천군)조건부 수용
2007. 11. 30.	장항산업단지 조성 관련 3개 대안사업 예정지역 토지거래계약 허가구역 지정 고시(내륙산단)
2008. 1.	기본계획 수립 용역 착수

- 이에 따라 오랫동안 기다려온 개발 계획이 무산된 것에 대한 실망감과 인접한 군산과의 개발 격차로 인한 상실감까지 겹치면서 장항지역 주민들의 반발이 커지기 시작하면서 갈등이 발생하였음. 갈등초기에는 서천군과 중앙정부의 갈등에서 출발하였으나 환경문제와 경제적

- 타당성문제를 들어 중앙정부가 장항국가산업단지 대체사업을 제시하였고 이에 대한 일련의 갈등해결과정에서 서천군과 충남도의 갈등으로 전환되었다가 지금은 갈등이 종결된 사례
- 정부와 서천군간은 '서천발전 정부 대안사업 추진 공동협약'을 체결, 갯벌 매립을 취소하고 내륙산업단지 조성 등 3개 대안사업을 추진하고 있으며,¹⁰⁾ 2007년 11월 22일에는 정부내 서천발전TF 차관회의에서 내륙산단의 경제성 확보 및 활성화 방안이 나왔고 입지 지정 절차(토지거래 허가구역 지정)가 시작됨으로써 사업의 첫 단추를 끼울 수 있었으며 무려 18년간을 끌어왔던 갈등을 해소하고 대안사업을 실시하게 된 것임
 - 정부의 대안사업은 3가지로 국립생태원, 국립해양생물자원과 건립 및 내륙산업단지 조성 임. 내륙산단은 사업시행자인 한국토지공사가 2008년 1월 기본계획 수립 용역에 착수하여 2008년 말까지 지구지정을, 2009년 말까지 실시계획을 끝내고 2013년 완공할 예정임. 또 다른 정부 대안사업인 국립생태원과 국립해양생물자원관은 사업을 착공하기에 앞서 사전 인·허가를 위한 기술용역을 진행

2) 갈등의 전개과정

(1) 갈등의 발생기 (1987~2006.6월)

- 1987년 12월 노태우 당시 대통령후보는 충남 서천지역의 개펄 2천여만평을 매립하여 국가산업단지로 만든다는 계획을 선거 공약으로 내세웠음. 대통령 당선이후 건설교통부는1988년 1~12월 장군산업기지개발 기본계획 수립하였음. 1989년 8월 10일 토지개발공사는 충남 서천과 전북 군산시에 걸친 금강하구역 갯벌을 매립하여 군장산업단지를 조성한다는 계획을

10) 국립생태원·, 해양생물자원관 및 내륙산단 사업내역

- 국립생태원
 - 사업개요 : 부지면적 30만평, 사업비 3,400억원
 - 주요내용 : 열대림, 온대림, 고산 등 세계의 주요 생태계 조성·전시(Ecodom), 식물원(Botanical garden), 곤충관(Insectarium) 등
- 해양생물자원관 및 기타사업
 - 사업개요 : 10만평, 사업비 : 1000억원 - 주요내용 : 해양생물자원 보전 및 전시
 - 기타 지원사업(습지보호구역 관리사업(500억원), 연안정비사업(388억원), 김 가공시설 및 김 직매장(9억원), 바다목장사업(50억원) 등 총 947억원).
- 내륙산단 조성
 - 서천군 장항읍 옥산리 일원에 80만평의 내륙산단 조성

발표함과 동시에 서천지역을 국가산업단지로 지정하였다(건고 제467호)(군산지역은 바로 착공, 480만평)

- 1990년 1월 29일 1단계 기본계획 확정고시(건교부 고시 제2호)하였는데 장항의 경우 470만평을 지정하고 1993년에 착공하여 2006년 완료할 예정이었음. 이에 따라 1994년 4월 14부터 1,800억원의 어업손실보상을 실시하였음. 그러나 1996년 4월 20일 개발계획이 470만평에서 490만평으로 변경고시되었으며 1996년 이후에는 어업보상만 이루어진 채 IMF 국가경제위기로 장항 공사착공은 지연
- 그러나 2004년 5월 IMF를 거치며 이미 폐기된 것으로 알려져 있었던 장항산업단지조성공사가 한국토지공사가 사업추진을 위한 환경영향평가서를 환경부에 제출하면서 부활하였음. 한국토지공사는 관계법규에 따라 동년 10월 7일부터 11월 5일까지 주민공람을 실시하였으며 2004년 10월 15일에는 환경영향평가서의 초안에 대한 환경부의 협의의견이 나오기도 전, 한국토지공사 대전충남지역본부와 서천군이 군민회관에서 '환경영향평가서'를 배경으로 장항산단이 2005년 9월에 착공될 것이라며 주민설명회를 개최
- 실제 장항산단은 지난 89년 군산과 더불어 장군산업단지로 지정되었으나 군산측 산업단지 조성사업은 순조롭게 추진된 반면, 장항지역 산업단지 조성사업은 16년여 동안 아무런 진척을 보이지 않아 지역주민들의 불만이 팽배해 있는 실정이었음. 이를 정책에 반영한 듯 정부측은 그동안 장항국가산업단지를 착공한다는 발표를 몇 차례 하였으나 실제 행정적 절차에 착수하지는 않았으나 행정적 절차에 착수함으로써 정부와 토지공사, 서천군간에 상당한 합의가 진척된 것으로 알려졌었음. 특히 건교부와 토지공사측은 동년 12월말까지 항로확보를 위한 신항만위치 변경과 개발계획 중 일부축소를 위한 개발계획변경고시를 하고 2005년 6월까지 착공에 필요한 모든 인허가 사항을 완료한다는 구체적인 일정까지 협의를 완료한 것으로 전해져 착공가능성을 내비치고 있었음. 나소열 서천군수는 중앙부처와 한국토지공사를 수차례 방문해 장항국가산업단지의 조기착공의 필요성과 지역정서를 강력히 피력하면서 시행청인 한국토지공사와 의견 조율을 이루어 냈고 동년 8월 27일에는 착공일정에 대한 서천군의 재확인 요청에 대해 한국토지공사의 고위관계자가 군을 직접 방문하여 확인
- 2004년 11월 3일 장항산단에 대한 최초의 '환경영향평가 초안 합의의견'이 나오게 되었음. 그 주요내용은 장항산단조성공사가 환경에 매우 큰 영향이 예상되므로 사업규모 축소방안과 함께 개야수로 보전대책 및 항만기능 저하에 대한 대책을 종합적으로 검토

- 그리고 2005년 5월 18일 3번째 개발계획 변경을 고시하였는데 조성규모를 445만평에서 374만평으로 축소한다는 내용이었음. 2005년 5월 23일 한국토지공사는 매립면적을 축소하라는 내용의 환경영향평가서 본안을 금강환경청에 제출하였음. 이후 2005년 5월 부터 2006년 6월 20일까지 환경부는 3차례에 걸쳐 환경영향평가에 대한 보완을 요청하였으며 건교부가 4번째로 환경영향평가서를 보완하여 환경부에 접수하였음. 그 주요내용은 첫째, 철새서식지 보호, 둘째, 1,000만평 대체갯벌 조성, 셋째. 단지 내 생태공원 조성 등으로 환경부의 요구를 대부분 수용 및 보완한 내용
- 그러나 2006년 상반기 본격 착공하려던 서천 장항국가산업단지 조성 공사는 관련 중앙부처 및 연구기관 등의 갯벌 매립 문제제기로 공사가 중단. 해양수산부는 토지공사가 동년 2월 제출한 ‘해양생태 보존방안’에 대해 “갯벌매립은 신중히 검토해야하는 사항”이라며 “지역경제 활성화 등을 위해 불가피하다면 주변에 조성하고 있거나 완료된 산업단지들과 비교해 경제성과 타당성을 입증해야 한다”는 의견을 제시했음. 또한 환경영향평가의 승인권을 갖고 있는 금강환경청에서도 조류보호방안 및 산업단지의 경제성 등을 정확히 따져야 한다는 입장을 고수하였던 것임. 이에 대해 충남도는 “갯벌 문제는 보존 가치 등을 따질 때 환경청에서 현지 사정을 제대로 감안하지 않은 채 재검토를 제시했다는 게 현지의 분위기이며, 경제성 문제도 차후 분석해 제출할 계획”이라며 공사 강행을 주장
- 이렇게 갯벌 매립 문제로 또다시 공사에 대한 제동이 걸린 가운데 서천군 지역내에서도 서천군과 지역 환경단체들이 갯벌 문제를 놓고 입장차를 좁히지 못한 채 대치 상황을 이어갔음. 환경운동연합 서천지부는 4월초 장항읍 마서면 서측 일원 374만평 규모의 장항산단 부지 갯벌에 대한 해양수산부의 등급조사 결과를 공개할 것을 요구하는 내용 증명을 서천군에 전달했음. 환경운동연합 서천지부는 “해수부와 환경청 등 관련 중앙부처와 기관에서 갯벌 문제를 장기적으로 정밀 검토해야 한다는 입장인데 군은 갯벌이 오염돼 존재 가치가 없다며 매립해도 문제가 없다는 입장을 고수하고 있다”고 주장했다. 이에 대해 군은 갯벌이 보존 가치가 높으면 납득하겠지만 사업지구의 바닥이 보일 정도로 모래가 쌓여 있는 등 오염이 되어 가치가 크지 않은데다 서천군의 경제 활성화를 위해 장항산단의 조속한 조성이 시급한 만큼 이를 고려해 매립문제를 결정해야 한다는 입장
- 서천군은 “환경단체의 주장도 일부 일리는 있지만 전체적인 시각으로 봐야 한다”며 “현재 관련 전문가들의 의견을 반영해 결정하는 과정이 진행되는 만큼 좀 더 기다려 봐야 한다”고

말했음. 한편, 금강환경청은 갯벌 매립 문제를 신중히 결정하기 위해 환경청과 국토관리청, 환경단체 등의 전문가 12명으로 환경평가협의 자문위원회를 구성, 두 차례에 걸친 회의와 1차례의 현지 답사를 진행했음. 또한 4월 3일 나소열 서천군수와 군 실무자 등은 해양수산부를 방문해 그동안의 장항산단 추진 경위 및 현지 실정 등의 내용이 담긴 문건을 전달하고, 장항산단 조성의 당위성을 강조하면서 조기 조성을 강력 건의

- 나 군수는 특히 “장항산단은 국가적 사업으로 보상도 됐고, 여러 가지 재원이 투입돼 있는데다 복측도류제나 방파제로 모래가 퇴적돼 갯벌이 이미 존재 가치를 어느 정도 상실했다”며 “국가정책의 신뢰나 투입 예산, 장항산단의 중요성 등을 종합적으로 볼 때 적극적으로 추진되는 것이 타당하다”고 밝힘. 이에 대해 해수부에서는 뚜렷한 입장 표명은 하지 않은 채 검토해 보겠다는 의견만 밝힘. 2006년 04월 20일 장항산단 조기착공 추진위원회 회원과 서천군 발전협의회 및 장항읍 발전협의회, 서천군 기업인 협의회, 서천군 이장단 등 시민단체 및 주민 500여명은 4월 19일 오후 대전시 금강유역환경청 앞에서 장항산단의 조속한 착공을 촉구하는 쉼기대회를 가졌음. 이날 참석자들은 “서천군민의 오랜 숙원사업인 장항산단이 착공을 눈앞에 두고 일부 환경단체의 대안 없는 반대에 부딪혀 착공이 지연되고 있다”고 지적한 뒤 현재 금강유역환경청에서 수행하고 있는 장항산단 환경영향평가를 조속히 마무리해 16년 간 지연되고 있는 장항산단의 조기 착공을 강력히 요구했음. 특히 이날 추진위원회 대표 6명은 소준섭 금강유역환경청장을 방문해 장항산단 조기착공 탄원서를 제출하고 장항산단과 관련한 서천군민의 뜻을 전달했음. 장항산단조기착공추진위원회(공동대표 나우찬, 김중원, 문수곤, 오혁성) 등 서천군 사회단체는 “장항산단 연내 착공이 반드시 이루어지도록 강력히 투쟁하겠다”고 천명하는 기자회견과 성명서를 발표
- 환경운동연합 전국 사무처장단 및 서천군 어민회(회장 이우봉), 서천군 김양식협회(회장 김영규)등의 사회단체들도 서천군 금강환경교육센터에서 장항산단 조성반대를 위한 기자회견을 가졌음. 이들은 성명서에서 “장항 갯벌은 검은머리물떼새(천연기념물 326호)등 동아시아 최대의 철새 월동지역이자 서해안 생태의 보고”라며 “현 정권과 지역 정치인들이 17년이란 세월동안 장항산단 착공만이 지역발전의 유일한 대안인양 정치적으로 악용하고 있다”고 비난한 뒤 현 정권은 갯벌매립 정책을 즉각 포기하라고 주장
- 2004년 이후 처음 ‘환경영향평가서’가 나오면서 겉으로 드러나지는 않았던 갈등이 이때부터 수면위로 떠올랐으며 갈등이 본격적으로 시작되었음. 결국 이 시기부터 장항산단 문제는 장

항산단 원안 조성과 갯벌보존과 환경훼손을 주장하는 찬·반 양론이 극명하게 갈라졌으며 이에 가담한 주민과 단체들은 중앙정부에 자신들의 의견을 전달하는 노력을 통하여 대립양상을 보임

(2) 갈등의 증폭기(2006.7월~2007.6월)

- 2006년 7월 25일 이완구 충남지사와 나소열 서천군수는 충남도청 기자실에서 ‘장항국가산업단지 조속 착공을 촉구하는 합동성명서’를 발표하고 17년간 지연되고 있는 장항산단조성공사의 조속한 착공을 촉구하였음. 이 지사와 나 군수는 성명에서 “새만금이나 시화호 개발계획 이전인 1989년 확정된 군산산단에는 이미 일부에서 업체가 입주해 가동 중인데 장항지구의 착공만 지연된 것은 국가정책의 일관성이나 균형발전 측면에서 납득하기 힘들다”고 주장. 이들은 “사업예정지가 오염과 토사퇴적으로 갯벌로서의 가치를 잃어 가는 사이 서천군의 인구는 15만에서 6만5000으로 급감해 주민들이 느끼는 상실감과 그동안 어업권 보상에 투입된 2000억원이 넘는 비용은 누가 책임질 것이냐”며 “주민이 떠난 후 오염이 가중돼 가는 갯벌을 고수하는 것이 환경적으로 더 건전한 것이냐”고 역설
- 이에 맞서 서천지역 환경단체 및 어민들로 구성된 장항갯벌 살리기 서천주민대책위는 8월 3일 충남도를 항의 방문해 장항국가산업단지 조성을 위한 갯벌 매립 정책을 포기하라고 촉구했음. 대책위는 이날 최민호 행정부지사와의 면담 자리에서 “장항국가산단이 사업의 경제성이 없을 뿐 아니라 수산자원 및 자연환경 파괴 등 사업타당성이 없어 백지화를 논하고 있는 시점에서 이완구 지사와 나소열 군수가 공동으로 성명서를 발표한 것은 서천지역 어민을 무시한 작태”라며 “이 지사는 조기착공 성명서를 철회하고 갯벌매립정책을 포기하라”고 요구했음. 이들은 또 “반농반어 지역인 서천(장항)군의 깨끗한 환경에서 김과 어패류 등 연간 3000억원의 수산물이 생산되고 이것은 1만명 이상의 고용효과를 가지고 있어 지역 경제의 근간이 되고 있다”며 “경제 활성화를 이유로 장항갯벌을 매립하는 것은 지역경제와 문화, 자연생태를 모두 파괴하는 것”이라고 주장했다. 또한 이미 해수부 등 국가기관에서 매립에 부정적인 의견을 밝히고 있지만 정부와 지자체는 지정고시된 국가산업단지라는 이유로 건설 사업을 추진해 환경파괴로 인한 사회적 갈등을 부추기고 있다”며 “이제 장항국가산단 18년의 갈등을 종식하고 잘못된 것을 바로잡는 정치적 결단이 필요한 시기”라고 강조

- 대책위는 아울러 “도는 그동안 장항산단 조성을 추진하면서 주민들을 대상으로 설문조사는 물론, 공청회 한번 열지 않는 등 주민들의 의견은 철저히 배제했다”고 비난
- 이에 대해 최민호 부지사는 “서천은 충남도와 정부가 나서 지원하지 않으면 계속 낙후될 수밖에 없는 지역인 만큼 장항국가산단 조성은 필요하다”며 “어민들의 진솔한 얘기를 제대로 듣지 않고 추진한 것을 반성하며, 앞으로 주민들의 의견을 최대한 많이 듣고 추진하겠다”고 밝힘
- 이런 가운데 2006. 10월 서천지역의 장항산단 조속 착공 추진 활동에 대한 대정부투쟁의 수위가 높아지고 있었음. 서천군 장항산단조성 찬성 사회단체장 150여명은 20일 서천군민회관에 모여 기존 ‘장항산단 조기 착공 추진위원회’를 ‘장항산단 착공 대정부투쟁 비상대책추진위원회’(이하 대정부투쟁 비대위)로 확대·개편하고 보다 강력하고 체계적인 활동을 전개할 계획을 천명
- 환경단체의 장항산단 착공 반대의 목소리가 높아지면서 관련 정부부처가 결론을 내지 못하는 사이 최악의 경우 사업자체가 무산될 가능성을 배제할 수 없다는 위기감에 따른 선택이었음. ‘비대위’ 비대위 위원장과 상임대표 6명 등 지도부를 선임하고 사무국, 재정담당위원회, 피해보상청구위원회, 물자조달 및 운영 위원회, 조직교육 및 100인 결사대 등 5개 소위원회를 통해 활동을 확대해 나가고 있었음
- 비대위는 이날 모임에서 ▲해양수산부장관의 공개 사과 ▲장항산단을 친환경 산업단지로 조성하는데 환경단체의 동참 촉구 ▲청와대 산하 지속가능발전위원회의 대안 없는 장항산단 반대 중단 ▲정책 일관성 차원에서 정부의 장항산단 착공 촉구 등의 내용을 담은 성명서 발표를 시작으로 강경한 대정부투쟁의 시작을 예고
- 이러한 가운데 2006년 10월 29일 노무현 대통령이 장항 갯벌을 비공개로 현장방문 하였음(대전일보, 2006/11/02). 노무현대통령은 10월 29일 국가산업단지로서의 개발과 환경보호 주장으로 극심한 갈등을 빚고 있던 충남 서천 장항갯벌을 둘러봤음. 갯벌에 장항공단이 들어서는 것과 관련해 효용성 문제 등에 대해 청와대 정책실의 보고를 듣고 직접 둘러보기 위해 방문하였음. 노 대통령은 갯벌을 둘러보며 현지에서 3시간 가량 머문 뒤 귀경했음. 노대통령은 나소열 서천군수등과 동행해 승용차로 백사마을에서 2km정도 들어가는 갯벌 현지까지 직접 세심하게 둘러보고 설명을 들었음. 노대통령은 정부가 결정한 정책에 대해서 변경을 할 경우에는 구체적인 사유가 있어야 한다는 입장을 밝힌 것으로 알려졌다. 지역주민들은 노대통

령의 방문을 계기로 17년간 표류하던 공단이 조만간 착공되길 기대하는 분위기였음. 그러나 일각에서는 노대통령이 원론적인 입장을 밝힌 것으로 보고 갯벌을 보호하는 방향으로 가닥을 잡을 가능성도 배제하지 않고 있었음

- 장항산단문제는 충청남도 기초단체장이 대책을 촉구하는 방향으로 확산되었음. 충남도 기초자치단체장들이 장항국가산업단지 조속 착공과 지역균형발전 차원의 정부대책을 촉구하고 나섬
- 충남도 시장·군수협의회는 2006년 11월 15일 연기군청에서 월례회를 갖고 장항국가산업단지의 조속 착공을 희망하는 서천군의 입장을 지지하며 향후 장항산단과 관련된 서천군의 행보에 공동보조를 맞추기로 하였음. 이날 도내 시장·군수들은 17년전 장항과 함께 국가산업단지로 지정된 군산은 올해 말 준공을 앞두고 있음에도 불구하고, 장항지구는 착공조차 하지 못하고 있다며 이는 명백한 지역차별이라고 성토했음. 또한 서천군이 장항산단이라는 대규모 국책사업이 포함돼 있다는 이유로 정부의 정책적 배려에서 소외돼 급격한 인구유출과 군세 감소를 겪고 있다며 이는 정부의 주요정책인 지역간 균형발전에도 정면으로 위배되는 것이라고 주장했음. 공단조성찬성측에서는 도지사와 서천군수의 합동성명서 발표에 이은 충남도내 기초자치체장 성명서 발표로 도내 공동보조 체제가 더욱 공고해 졌다고 판단하고 있었음. 또한 2006년 11월 21일 서천군의회는 ‘서천군 국책사업 유치활동 지원에 관한 조례안’을 통과시켰음. 내용상 군수가 발의해야 할 사안이었지만 공청회 등의 주민의견수렴 절차를 피하기 위해 의원 3명의 공동발의로 상정
- 이러한 환경속에서 정부는 2006년 11월 22일 갈등 해결을 위한 총리주재의 관계장관회의를 개최하고 해결을 모색하였음. 그러나 정부로부터 공단조성에 대한 명확한 입장을 전단받지 못하자 서천군수는 2006년 11월 28일부터 12월 8일까지 장기간 표류하고 있는 장항국가산업단지 조속 착공을 촉구하기 위해 정부종합청사에서 무기한 단식투쟁에 들어갔음. 나 군수는 정부측의 성의 있는 답변이 지연되고 있는 상황에 대한 항의의 표시로, 단식이라는 극단적인 방법을 선택하였음. 나 군수는 대(對) 군민 성명서를 통해 자신의 각오를 밝히며 “지금 우리 군은 7만 주민의 생존권이 달린 장항산단의 착공 여부를 결정지어야 할 중대한 기로에 서 있다”며 “당연히 이루어질 줄 알았던 산단 착공이 17년간이나 미뤄지더니 이제 모든 게 불투명한 극단적인 상황에 처해 나서게 됐다”고 밝히면서 투쟁에 수위를 높임
- 충남도의회(의장 김문규)는 2006년 12월 1일 정례회 4차 본회의를 열고 ‘장항국가산업단지

조기착공 촉구 결의안'을 의결

- 도의회는 이날 결의안에서 도 및 서천군의 조속 착공 요구에도 불구하고 정부는 대규모 국책 사업이 계획됐으며 정책적 안배에서 제외시켜 지역의 낙후는 가속화되고 있다고 비난했음. 도의회는 이어 “정부정책의 일관성, 형평성, 책임성을 위해서라도 당초 계획대로 즉시 착공하고, 환경단체와 지속가능발전위원회는 적법한 절차에 의거해 진행되고 있는 장항산단 조성 반대 활동을 중지할 것을 촉구한다”며 “도의회는 200만 충남도민과 함께 장항산단의 조속한 착공을 위해 끝까지 투쟁할 것”이라고 경고하는 등 도의회 차원에서 갈등이 점차 확산 증폭되고 있었음. 이런 가운데 12월 3일 정부는 “새만금 사업이 뜨거운 논란을 거친 끝에 계속 진행되고 있는 상황에서 장항 갯벌 매립 사업까지 그대로 추진하기는 어려운 것으로 사실상 결론냈음. 정부는 장항 갯벌 매립사업을 현행 방식대로 더 이상 진척시키기는 어렵다고 결론짓고, 국무회의 등을 거쳐 재검토 방침과 대책을 공표하였음. 해양수산부는 장항 갯벌 ‘재검토’ 입장을 정리, 환경부에 공식 통보하였으며, 환경부는 이같은 부처간 입장을 최종 정리해 환경영향 평가에 반영할 계획인 것으로 전해짐
- 이에 맞서 서천군민 4천명은 2006년 12월 7일 서울로 상경하여 집회를 가졌음. 집회를 주최한 장항산단 착공 대정부투쟁 비상대책위원회는 이날 성명을 통해 “장항산단 착공이 무산된다면 서천은 죽은 것과 다름 없다”며 “정부는 더 이상 서천군민들을 우롱하지 말고 사업 추진 의지를 즉각 밝히라”고 요구
- 또한 2006년 12월 11일 충청권 3시·도지사는 ‘장항산단’에 대하여 대전·충남·북 공동대응하기로 하고 조기착공 기자회견을 열어 공조체제 유지를 논의하였음. 이완구 충남지사와 박성효 대전시장, 정우택 충북지사는 11월 11일 긴급 회동을 갖고, 장항국가산단 조기착공을 위한 3개 시·도의 공동 대응방안을 협의
- 충청권 3개 시·도는 지난 8월 종전의 ‘충청권행정협의회’를 강화한 ‘충청권정책협의회’를 구성하고 지역 현안이 발생하면 공동 대응해 나가기로 합의
- 2006. 12. 18. 장항산단 2006년내 착공을 목표로 한 지역민들의 대정부투쟁 방식이 구체화되고 있었음. 학생들의 등교 거부를 통한 실행행사를 주도하기 위해 지난 15일 새로 결성된 장항산단 착공을 위한 학부모 대책위원회(위원장 정필국)는 18일부터 장항, 마서지역 학교를 중심으로 학생들의 부분적인 등교거부가 시작될 것이라고 밝힘.학 부모 대책위는 이미 지난 15일 장항, 마서 두지역 초등학교 학부모와 학생들에게 등교거부를 통한 투쟁에 동참

해 줄 것을 호소하는 내용의 전단을 배포하고 이를 군내 전지역으로 확산시켜 나갈 계획임. 또한 학부모 대책위는 향후 군내 각 사회단체와 교장단, 학부모들에게 협조서한을 보내 중, 고교 등 중등학교까지 동참을 확대하고 등교하지 않는 학생을 위해 레크리에이션과 문화강좌를 실시하는등 대체 수단도 마련키로 했음. 장항국가산단 연내 착공을 요구해 온 주민들은 이제 미적거리는 정부를 향해 자녀들의 등교거부라는 초강수를 선택

- 2006년 12월 20일 충청권의 80여개 사회단체들이 '장항국가산업단지 즉시착공 범도민비상대책협의회'를 구성하였음. 충남지역 80여개 사회단체장들도 이날 오후 충남도청 대회의실에서 '장항산단 즉시착공 범도민 비상대책협의회'를 구성하고, 정부에 강력히 투쟁할 것을 다짐했음. 이들은 이날 성명에서 "서천군은 장항산단을 빌미로 모든 개발계획에서 제외돼 90년 10만이던 인구가 지난해 6만4000명으로 점점 줄어 지역 경제는 더욱 어려워지고 있는 반면, 군산은 90년 21만8000명에서 지난해 25만명으로 늘어나는 등 지역 경제 격차는 점점 커지고 있다"며 "이제 더이상 참을 수 없어 충청권 사회단체들이 투쟁을 위한 협의회를 갖게 됐다"고 밝힘. 이들은 "정부가 장항산단을 즉시 착공하지 않으면 서천군민과 함께 시위를 벌이는 한편, 정당과 국회, 총리실 등 중앙부처를 항의방문하고, 범도민촉구대회를 갖는 것은 물론, 200만 범도민 서명운동을 해 장항에서 서천까지 릴레이 도보행진 시위를 벌인 뒤 서명서를 청와대에 제출하는 등 강력한 투쟁활동을 예고
- 2006. 12. 22. : 한명숙 총리 주재 관계장관 회의를 개최하여 장항산단조성공사를 원점에서 재검토하고 대안을 마련키로 결정하였음. 또한 '서천 장항갯벌 보전 대책위'는 산업단지 조성에 대한 반대성명을 발표하는 등 조성공사 반대측의 반대도 격렬하게 진행
- 2006. 12. 26. : 환경부 산하 금강유역환경청(이하 금강청)이 건교부(대전지방국토청)에 '군장 국가산업단지 장항지구 개발사업 환경영향평가서 협의의견서'를 접수하고 의견 통보하였으며, 이를 금강유역환경청 홈페이지에 공개
- 2006. 12. 27. : 국가인권위 배움터에서 '서천 장항갯벌 보전 대책위'의 주최로 토론회 개최 장항산단조성 찬성측과 반대측의 의견교환 및 의견경청이 이루어짐
- 2006. 12. 27. : 장항국가산업단지 대정부투쟁 비상대책위원회 사업 착공 지연에 항의하기 위해 예정지인 장항 갯벌의 흙을 채취, 정부 부처에 발송했음. 이들은 장항산단 예정지인 서천군 마서면 남전리 백사마을의 개흙을 상자에 담아 한명숙 총리, 이치범 환경부 장관, 김성진 해양수산부 장관, 김상희 지속가능발전위원회 위원장 앞으로 각각 택배 발송

- 2006년 12월 28일 환경영향평가 4차 보완 중 환경부는 “장항갯벌을 매립해 산업단지를 조성하는 사업의 타당성에 논란이 많아 ‘심도있는 재검토’가 요구된다.”며 사실상 갯벌 매립에 대한 반대 입장 표명 하였음. 이러한 입장표명이 있자 2007년 1월 22일 이완구 충남지사는 제5차 지역정책포럼에 참한 자리에서 착공촉구의 선봉에 나설 것임을 천명하였음. 이로써 갈등은 더욱 증폭
- 2007년 2월 5일 국무조정실과 환경부·해양수산부가 장항산단조성공사대안 검토회의 개최하여 대안의 구체화 요구 및 주민의견 수렴을 당부하였음. 2007년 2월 9일: 비대위 총리실 방문하여 장항산단조성공사 즉각착공을 찬성하는 충남도민 20만명 서명부 전달하고 국무조정실 정책 차장과 면담
- 이에 대해 환경부는 2007년 2월 22일 환경부장관 주재 주민설명회를 서천에서 개최하고, 장항국가산업단지가 거듭된 논란과 우려에도 불구하고 원안(374만평 바다 매립)을 대체하는 정부 대안사업으로 어메니티 서천 2020프로젝트와 내륙공단 조성을 제시
- 환경부, 해양수산부, 건설교통부 등의 관계부처 합동으로 작성된 정부의 안은 서천을 천혜의 자연을 갖춘 청정지역으로 보고 이를 기반으로 산업단지를 대신할 지식집약형 및 관광 기반형 산업을 육성하는 것을 목표로 삼고 있었음. 이를 위한 재원도 환경부 3,000억원, 해양수산부 2,359억원, 건교부 1,500억원, 민간투자부문 1조 1,100억원 등 1조7,959억원 규모였음. 이러한 제안은 서천군 재앙의 근원인 하구둑 문제에 대한 언급이 없고 주민 참여의 틀 속에서 더욱 가다듬어져야 할 부분이 있는 등 문제점도 보이지만 투자 규모면에서도 획기적이며 서천의 특성을 잘 살린 안으로 볼 수 있다는 평가
- 그러나 이러한 정부의 제안을 나소열 군수는 “군민들이 알 필요도 없는 대안”이라며 일축했음. 설명회가 있는 하루만에 나 군수는 기자회견을 열고 수용할 수 없음을 밝혔었음. 이로부터 3일 후인 26일 나군수는 “장항국가산업단지의 환경부 대안에 대해 정부차원의 지원이 확인됨에 따라 군차원에서 검토하겠다”고 공식 입장을 밝힘. 그는 “처음 정부대안의 검토나 환경부의 공청회를 거부한 것은 환경부의 독단적인 대안으로 알고 있었기 때문이었으나 정부안이라면 군민들에게 알릴 필요가 있고, 그쪽(환경부)에서 공식 요청이 온다면 거부해서는 안 된다”고도 말했음. 이러한 태도 변화에 서천지역 13개 단체로 이뤄진 ‘서천민주단체연대(준)’는 서천군의 정당한 결정에 대해 지지하는 입장을 밝힘. 그러나 불과 이틀 후 나 군수는 또다시 입장을 급선회해 정부안을 수용할 수 없음을 선언

- 그리고 ‘비대위’는 2007년 3월 9일 서울 광화문 정부종합청사 앞에서 ‘장항산단 즉시착공 범 서천군민 상경규탄대회’ 갖고 국무조정실 관계자, 서천군수와 군의원, 비대위 등 면담하였으며 이때 총리실 정책차장이 정부 최종대안을 제시하였음. 이에 따라 서천군수와 비대위는 국무조정실이 제시한 대안(어메니티 서천 2020 프로젝트+내륙공단 80만평 조성)의 검토 결과를 놓고 협의하였으나 비대위와 서천군은 원안착공이나 대안이냐를 놓고 갈등하다 그동안의 공조관계에서 서로 결별을 선언하였음. 이후 서천군은 정부안의 조건부 대안수용을 시사하였으며 정부안을 거부한 비대위는 금강하구둑 천막농성장에서 반박성명을 내고 지속적인 투쟁을 결의
- 정부는 2007년 4월 5일 해양생물자원관 설치근거 마련, 해양생태계 보전 및 관리에 관한 법률 제정·시행하였음. 서천군수는 2007년 5월 총리실을 방문하여 서천군과 군의회가 정부가 제시한 대안 수용의사가 있음을 표명하였으며 서천군 주최로 정부 대안 전문가 검토 결과에 대한 주민 설명회(타당성 인정)를 실시하였음. 또한 충남도지사를 방문하여 서천군지역의 의사를 전달하고 군수와 군의회가 대안수용을 공식적으로 발표하였음. 또한 2007년 5월 31일 서천 군민회관에서 국무조정실, 기획예산처, 건설교통부, 환경부, 해양수산부 등 5개 부처 공동으로 대안사업 설명회 개최하고 2007년 5월부터 동년 8월까지 대안사업과 관련된 사업의 예비타당성 조사를 실시
- 이시기에는 갈등의 전개상황이 정부간, 지역주민간 갈등으로 갈등양상이 변화하였으며 일부 정부부처의 반대로 장항산단조성공사라는 본래사업은 변경이 불가피 하였으며 이에 대한 대안사업을 정부가 제시하면서 갈등은 더욱 증폭되는 양상을 보임

(3) 갈등의 해소기(2007.6월~현재)

- 2007년 6월 8일 한덕수 국무총리와 나소열 충남 서천군수가 참석한 가운데 장항산단 정부대안사업 추진 공동협약을 체결하였음. 대안사업으로 국립생태원과 국립해양생물자원관, 내륙산업단지 추진하기로 약속하였음. 이에 따라 환경부와 해양수산부는 입지예정지 선정을 위해 예비 후보지에 대한 현지답사와 전문가 분석과정을 거침
- 2007년 9월 국립생태원과 해양생물자원관 건립을 위한 부지매입비 및 설계비 등으로 각각 580억 원과 282억 원이 반영된 2008년도 정부 예산안을 국회에 제출하였음. 그리고 건설교

통부는 입지에정지를 토지거래 허가구역으로 검토요청하였으며 서천군도 허가구역을 지정 요청

- 2007년 10월 15일 건교부는 내륙산단 허가구역 지정요청하였으며 2007년 10월 31일 충남도의 도시계획위원회 심의에서 경쟁력 확보방안 선행조건을 이유로 제외된 내륙산단은 관계 부처간 경제성 확보방안을 협의하였음. 그리고 2007년 11월 2일 정부와 서천군이 장항산단 대안사업으로 추진하고 있는 국립생태원과 국립해양생물자원관의 입지가 최종 결정되었음. 이에 따라 생태원과 해양생물관에 대한 허가구역 지정 고시
- 정부는 계획부지 일정 부분을 국가가 매입한 뒤 기업에 장기 저리로 임대해 주는 저가 임대산단 방식을 택하였음. 또한 사업시행자인 토지공사의 조성비용 간 차액을 국고에서 지원하거나 산단 내 분양면적을 최대한 넓히고 공공 기반시설을 정부가 직접 설치하는 등 기술적으로 분양가를 낮추는 방안도 제시하였음. 이에 따라 충남도는 10월 31일 열린 지방도시계획위원회에서 내륙산단에 대한 안전상정을 보류한 채 정부에 내륙산단의 경쟁력 확보 방안을 전제조건을 내걸은 바 있음. 정부의 내륙산단 활성화 방안이 발표되면서 충남도도 11월 도시계획위원회를 열어 해당 부지를 토지거래허가구역으로 지정
- 2007년 11월 정부 대안사업 차관회의에서 서천발전TF에서는 내륙산단의 경제성 확보 및 활성화 방안을 논의하였음. 국무조정실장 주제로 관계부처 차관과 한국토지공사 사장이 참석한 회의를 개최하였다 주요내용은 토지공사의 이익잉여금 2천억원을 보장하고 녹지율을 낮춤으로서 분양가를 인하하는 것이었음. 2007년 11월 23일 사업시행자인 토지공사는 7억8천만원의 예산을 확보해 ‘장항 내륙산단 개발계획 수립 및 지구지정 용역’을 발주 공고하였으며 2007년 11월 22일 나소열 서천군수는 충남도청으로 이완구 지사를 예방한 뒤 다음날 군청에서 기자회견을 갖고 정부 방안의 내용을 발표하였음. 이에 따라 이완구 충남지사도 2007년 11월 26일 기자회견을 갖고 내륙산업단지 조성지역을 토지 거래 허가구역으로 지정해달라는 정부와 서천군의 요구를 조건부로 수용한다고 발표
- 충남도는 2008년도 예산이 반영된 해양생물자원관과 국립생태원은 곧장 허가구역으로 지정했지만, 그렇지 못한 내륙산단은 정부 방안의 문제점을 지적하고 실행력 담보를 요구하며 지정을 미루어왔음. 그러다가 정부 대안사업 협약(6월8일) 및 차관회의(11월22일) 결과에 대해 서천군수와 군의회회장이 진정성이 있다고 판단해 허가구역 지정을 재요청함에 따라 이를 받아들였음. 이완구충남지사는 회견에서 먼저 서천군에 대해 “정부 방안의 문제점을 지

적했는데도 대안사업을 실행하겠다는 수용할 방침”이라며 “서천군과 군의회가 공식 문건으로 요청해오면 군민의 뜻으로 보고 지원하겠다”고 말함

- 이어 정부에 대해 “서천군민과 충남도민이 더는 좌절하지 않도록 사업을 빨리 추진하고, 기술적 타당성 등 지적사항을 보완해야 한다”며 “협조할 것은 협조하면서 확실히 실행되도록 하겠다”고 밝힘. 이지사는 특히 “앞으로 정부의 대안사업 추진이 지지부진하면 장항산단 착공이라는 원안을 다시 추진할 것”이라고 강조해 이번 조치가 조건부 협조임을 분명히 했음. 2007년 11월 26일 서천군과 서천군의회는 허가구역 지정 재요청에 대한 이지사의 발표가 있자 같은날 곧바로 허가구역 지정을 공문으로 재요청하였으며, 내륙산단 예정지 9.99km²(장항읍 옥남·옥산리, 마서면 옥북·남전리)가 허가구역으로 지정되었음. 또한 2007년 11월 28일 충청남도 도시계획심의위원회는 허가구역 지정과 관련한 심의실시하고 2007년 11월 30일 장항산업단지 조성 여부를 둘러싼 3개 대안사업 예정지역이 모두 토지거래계약 허가구역으로 지정 고시(내륙산단)되었음. 이로서 지난 18년간 해결되지 못했던 갈등은 해결되었음. 이후 구체적인 사업진행을 위하여 2008년에 1에 기본계획 수립 용역에 착수예정이며, 2008년 말까지 지구지정을 하고 2009년 말까지 실시계획을 끝내고 공사를 진행하여 2013년 전체 완공 예정임. 사업별 세부내용을 살펴보면 먼저, 국립생태원(환경부)은 2008년 하반기 시공사 선정 및 착공 2011년 준공을 목표하고 있음. 둘째, 국립해양생물자원관(해양수산부)은 2008년 착공하여 2012년 준공을 목표(습지보호지역 관리사업, 연안정비사업, 장항항 시설 확충사업 등의 지원사업을 병행 추진)로 하고 있음. 셋째, 국가산업단지(건설교통부)는 토지공사가 2007년 개발계획 수립에 착수하여 2010년 착공하고 2013년 준공을 목표로 하고 있음. 이로서 18년간을 끌어왔던 장항산업단지 조성사업은 대안사업이라는 중재안을 서천군이 수용함으로써 해소

3. 공주대학교 교명변경 갈등

1) 갈등의 개요

- 공주대학교의 교명변경을 가지고 대학과 지방정부 및 지역사회간의 갈등이 발생하여 후에는 통합된 캠퍼스가 위치해 있는 지방정부간에도 갈등이 나타난 사례임. 첨예한 갈등은 충청

남도지사가 제시한 타협안으로 인해 현재는 갈등이 잠복해 있는 상황

- 공주대학교는 1948년 공주사범대학으로 출발했다가 1990년 현재의 이름으로 바뀌었음. 1992년 예산농업전문대와 통합하면서 사범대학의 이미지를 벗고 종합대학교의 골격을 갖추기 위해 교명 변경을 약속했으며 2004년 천안공업대학과 통합할 때는 합의서에 ‘통합대학교의 교명은 제3의 이름으로 한다’고 명시하였음. 또한 현재 공주대 총장도 교명변경을 주요 공약으로 채택해 당선되었으며 당선이후 교명변경을 위하여 교명추진위원회를 만들고 교명변경에 적극적인 활동을 전개하였음. 이러한 활동은 교명변경을 반대하는 공주시 시민 및 공주대 동창회의 반발을 사게 되고 교명갈등은 급격하게 확장
- 교명변경추진위원회는 급속한 교육환경의 변화와 무한경쟁 속에서 공주대학교가 통합의 시너지 효과를 극대화하고 대학의 대내외적 위상을 한 단계 높여 미래지향적인 대학으로 발전하는 계기를 마련하기 위해서는 교명변경이 절실하므로 교명변경이 필요하다는 입장
- 이에 반해 공주시 시민과 시민단체 등으로 구성된 ‘공주대교명변경과 본관천안이전총력저지 범공주대책위원회(이하, 범대위)’는 교명변경은 교육도시 공주의 위상과 자존심을 훼손할 뿐만 아니라 지역경제에도 큰 타격을 미치기 때문에 반대한다는 입장
- 교명변경에 관한 법령은 국립대의 경우 교명변경을 위해서는 학교장의 사유서 및 관련기관, 이해단체 등의 동의를 얻어 교육부와 협의하도록 하고 있어서 지역사회 및 동창회의 찬성 없이는 교명변경이 불가능하였음. 그러나 2007년 7월 5일 교명변경에 관한 법령인 ‘고등교육기관의 교명사용에 관한 지침’이 개정되면서 시 의회의 승인 없이도 교명변경이 가능해짐에 따라 공주대 ‘교명변경추진위원회’는 교명변경을 빠르게 추진해 나아갔음. 2007년 11월 교명변경추진위원회는 교수 학생 직원 등 학내구성원 및 동창회를 대상으로 교명선호도조사를 실시하고 조사에서 가장 선호도가 높은 교명인 ‘한국대학교’로 교명변경 신청을 하였음. 그러나 교육부는 학내구성원들의 반대가 심하고 타대학이 같은 교명으로 신청했으나 반려된바가 있었다는 이유로 신청을 반려

<표 3-20> 공주대학교 교명변경 갈등의 주요 전개과정

기 간	개 요
2005. 1. - 2006.8	통합교명준비위원회 구성 및 활동
2005. 5.	천안공업대학과의 통합시 제3의 교명사용합의
2006. 6.	김재현 총장 취임, ‘교명변경을 통한 천안캠퍼스 부지확보’ 천명
2006. 7.	교명변경위원회 구성, 교명변경추진
2006. 12. 22. - 12. 29.	새로운 교명 후보안 선호도 조사 실시 및 발표
2007. 7. 5	‘고등교육기관의 교명사용에 관한 지침’ 개정
2007. 8. 10	공주대 김재현 총장과 공주시민대표단 간담회
2007. 9. 7	대학측 ‘한겨레국립대학교’ 교명 특허청 등록
2007. 10. 20	공주대 총동창회 교명수호 비상대책회의 개최, 5개항 결의문 채택
2007. 10. 29	‘범대위’ 및 공주시민들, ‘총장퇴진 및 교명사수 서명운동’
2007. 11. 5	교명변경을 위한 후보교명 선정 교수투표실시
2007. 11. 12~16	교수, 조교, 학생, 직원 등 학내 구성원 및 동창회 대상 교명 선호도 조사 실시
2007. 11. 16	후보교명 선정 선호도 조사결과 발표
2007. 11. 21	새 교명후보 확정예정, 반대학생 및 동창회 반발로 무산
2007. 11. 26	공과대학 학생들, 천안캠퍼스 학생회관 앞 교명변경 촉구 결의대회
2007. 12. 4	공주대학교, 천안캠퍼스에서 교명선정위원회 강행
2007. 12. 5	공주시의회, 정례회 본회의에서 ‘공주대 교명변경 반대성명서’ 채택
2007. 12. 11	공주대 교명변경 교육부 신청
2007. 12. 12	‘교명수호 비상대책위’ 대표단 교육부 항의방문
2007. 12. 18	천안지역 사회단체, 긴급 대표자모임 개최, 교명변경 조속한 이행촉구
2007. 12. 27	공주대 교명변경신청서, 교육부 반려
2007. 12. 28	천안시 시민단체 500여명 천안시 아라리오 광장에서 교명변경쟁취 집회
2008. 1. 09	‘범대위’ 공주대 교명변경 신청서 반려에 따른 향후 대책 논의
2008. 1. 10	‘공주대교명변경추진위원회(위원장 염기선)’, 한국대 교명쟁취촉구 범시민 서명운동 돌입
2008. 1. 25	이완구 충남지사, 공주시 방문, 교명갈등 관련 타협점 제안시사, 이준원 공주시장, 기자회견을 통해 공식발표

- 이후 찬성측과 반대측의 갈등은 더욱 심화되어갔음. 이렇게 교명갈등이 증폭되어 가는 상황에서 충청남도지사가 교명갈등과 관련된 타협안을 제안하였음. 충청남도가 공주대에 700만 명에 달하는 해외 한인들의 뿌리 찾을 수 있는 한민족교육문화센터를 설립예정인데 설립조건으로 공주대가 교명변경에 전향적인 자세를 보일 경우에만 가능하도록 한다는 것이었음. 이러한 제안에 대해 공주대가 교명변경에 신중을 기하게 됨으로써 교명갈등은 소강상태

2) 갈등의 전개과정

(1) 갈등의 발생기

- 공주대학교는 1948년 공주사범대학으로 출발했다가 1990년 현재의 이름으로 바꿨음. 1992년 예산농업전문대와 통합하면서 사범대학의 이미지를 벗고 종합대학교의 골격을 갖추기 위해 교명 변경을 약속했으며, 1994년 공주대학교 교수회에서 ‘충청대학교’로 교명변경 결정을 하였으며 2005년 천안공업대학과 통합할 때는 합의서에 ‘통합대학교의 교명은 제3의 이름으로 한다’고 명시 하였음. 현 공주대 총장도 교명변경을 주요 공약으로 채택해 당선
- 공주대 교명갈등이 시작되게 된 것은 2005년 3월 교육부 대학통합승인에 대한 후속조치로 ‘통합교명준비위원회’를 구성하고 확정된 교명변경 로드맵에 따라 새로이 교명을 공모하고 선호도조사를 실시하여 1순위로 “한국대학교”를 최종 선정하면서 부터임. 그러나 교명변경이 더욱 공론화가 된 것은 2006년 3월 당시 공주대 총장 후보자인 김재현 교수가 교명변경, 중심캠퍼스 천안이전을 주요 공약으로 내걸고 당선되자 공주시민, 공주지역 시민단체 및 공주대 동창회가 이를 재검토할 것을 주장하면서 부터임
- 또한 이들은 3월 8일 ‘공주대교명변경과 본관천안이전총력저지 범공주대책위원회(이하, 범대위)’ 구성하고 공주시와 공주시의회의 적극적 동참을 요구. 그리고 2006년 3월 29일 ‘범대위’ 주최의 ‘공약철회 시민총궐기대회를 개최하였음. 이 대회에는 공주시장, 공주시의회의원 및 시민 등이 참석하여 차기 공주대 총장에게 공약사항을 변경할 것을 촉구하였음. ‘범대위’는 교명변경은 교육도시 공주의 위상과 자존심 훼손은 물론 지역경제에 큰 타격을 미치기 때문에 생존권마저도 위협 받을 수 있다는 절박한 심정으로 현수막게시, 결사반대 총 궐기대회, 공약철회 단식투쟁, 서명운동 등의 행동으로 실시하겠다고 밝힘
- 그러나 공주대 학생들은 범대위의 시위에 대하여 그동안 공주대에 무관심하던 지역사회와 시민단체가 교명을 반대하는 것에 대하여 대체로 공감하기 어렵다는 반응을 보이기도 하였음. 이러한 ‘범대위’의 주장에 대해 공주대 총장 당선자는 자신의 공약을 바탕으로 대학구성원들이 자신을 선출해 주었기 때문에 마음대로 공약을 고칠 수 없다고 주장하면서 공주시 발전을 위한 넓은 시각에서 대안마련에 대한 논의가 필요함을 강조하였음. 또한 ‘공주시대학지원협력위원회의설치 특별조례(가칭)’의 제정 움직임에 긍정적인 입장을 나타내며 앞으

로 공주대 교명변경은 내부의견을 수렴하여, 공주시 및 공주시민과 함께 논의할 것이며 협력위원회 구성 이전이라도 협의할 것이라고 밝힘

- 2006년 6월 김재현 총장이 취임하면서 교명변경은 더욱 활기를 띠. 김총장은 취임사에서 제2의 창학은 새로운 교명의 변경으로부터 시작됨을 강조하면서 공주, 예산, 천안 지역사회와 공주대학교간의 동질감을 높이고 지역적 한계를 벗어나 명문대학으로 도약하기 위해서는 교명변경이 필수조건임을 주장
- 총장 취임후 곧바로 공주대학교는 교명변경을 위한 자체 그리고 외부기관 공모를 실시하였음. 이때부터 갈등은 더욱 심화되어가고 있었음. ‘공주대교명변경추진위원회’는 첫째, 공주대는 예산, 천안캠퍼스와의 통합을 추진하면서 제기되었던 교명변경에 대한 대학의 약속과 이에 대한 지역주민의 지속적인 요구를 해결하고, 둘째, 다(多) 캠퍼스 체제에서 교명의 지역적 편재로 발생할 수 있는 대학구성원 간의 갈등을 해소하며, 셋째, 각 지방자체단체와의 유기적인 협조 및 유대를 강화 하고 재정 지원의 확대 및 학생취업률 그리고 신입생유치 강화를 위하여 교명 변경을 추진하고자 함. 면서 새로운 교명을 7월 31일부터 8월 6일까지 공모한다고 밝힘
- 또한 “교명 변경은 대학 입학자원 감소, 대학정보공시제도 도입, 교육개방과 국립대 법인화 정책 등 대학의 위기를 극복하고, 지방대학의 한계를 벗어나 세계로 응비하려는 대학혁신의 강력한 실천 의지이며, 국립대학 5위권 도약을 위한 변화의 첫걸음이 될 것”이라고 주장
- 그러나 현행 법령상 국립대의 교명변경을 위해서는 학교장의 사유서 및 기관, 이해단체 등의 동의를 얻어 교육부와 협의해야 했음. 그럼에도 불구하고 지역사회 및 동창회의 지속적인 반대는 교명변경추진을 어렵게 하였음. 공주대 동창회의 경우 지난 6월 22일 김재현 총장 취임식 축하에서 오제직 동창회장이 교명변경반대의사를 적극적으로 밝혔고 이 지역 정치인들도 교명반대의사를 분명히 밝힘. 정진석 국회의원은 물론이고 공주시의회도 7월 21일 ‘공주대 교명변경 및 중심캠퍼스 이전반대성명서’를 채택, 공주대 총장에게 전달하는 등 공주대 교명변경반대 의지를 더욱 공고히 하였음. 또한 이준원 공주시장을 비롯한 송민구, 박공규 충남도의원, 신관동 지역 시의원들은 지난 5.31지방선거에서 공주대 교명변경반대를 공약한 바 있었기에 반대를 명확히 함
- 교명변경 절차가 지연됨에 따라 2006년 11월 공주대학교 교수회, 직원회, 4개 단과대학 학생회와 1개 단과대학 운영위원회는 교명변경 지지성명 및 촉구 서명을 대학본부에 제출하였

고, 예산·천안지역 국회의원, 천안시장, 예산군수, 천안시의회의장, 예산시의회, 예농동창회, 천안공업대학동창회 등의 단체들의 교명변경 동의서가 제출

- 2006년 12월 21일 ‘교명변경추진위원회’는 교명변경과 관련한 공청회를 교직원과 학생, 동창회원, 지역시민사회단체회원 등이 참석한 가운데 개최하고 이를 바탕으로 2006년 12월 22일부터 12월 29일까지 新 교명 후보안에 대한 선호도 조사 실시하였음. 교직원과 학생 등 구성원 3402명을 대상으로 교명 후보에 대한 선호도 설문조사 결과, 상위 7순위 안에 든 교명 후보는 ‘가온대’, ‘새한국대’, ‘충청국립대’, ‘한겨레대’, ‘한국1대’, ‘한국국립대’, ‘한울대’(이상 가나다순)로 나타남
- 이러한 상황속에서 교명갈등에 중요한 영향을 주는 교육부 지침이 개정되는데 교육인적자원은 2007년 7월 5일 대학자율화 과제 중의 하나로 ‘고등교육기관의 교명사용에 관한 지침’을 개정하고 시행에 들어갔음. 개정된 주요내용에 따르면 ‘국립’ 등의 설립 주체 표기를 허용하고, 교명변경시 지방의회 회의록 첨부 규정이 삭제되고 학내구성원·동창회 등 관계자의 의견수렴을 거쳐 신청할 수 있도록 했음. 이 조치로 시 의회의 승인 없이도 교명변경이 가능해짐에 따라 공주대 ‘교명변경추진위원회’의 교명변경을 위한 활동을 가속화
- 2007년 08월 10일 공주대 김재현 총장과 공주시민대표단이 대학 소회의실에서 간담회를 갖고 서로의 입장을 주장하였음. ‘범대위’측 수석대표 등 교명변경 반대측에서는 향후 학사구조개편 방향과 지역과의 상생발전 방안이 무엇인가를 묻고 공주시민 모두는 현재의 교명을 유지하면서 공주대가 상위권 대학으로 발전하기를 염원하고 있다”며 학과통폐합이나 교명변경을 추진하기 보다는 교육의 질 제고에 힘쓰라고 촉구했음. 이러한 반대측 시민들의 지적과 질문에 대해 공주대 관계자들은 “학사구조개편은 학내 문제로 제3자인 시민이 왈가왈부할 사안이 아니다”라고 일축하며 공주시민들이 수궁할 수 있는 교명(校名)을 찾기 위해 시간을 늦추고 있을 뿐 교명변경 의지는 변함이 없다”고 밝힘. 그리고 학교관계자들은 “머리를 맞대고 함께 고민해 나가자, 협의체를 만들어 상생의 길을 모색하자”고 제안
- 김재현 총장은 “각 지자체가 국제교육특구 지정 등을 위해 노력하는 만큼 공주시 또한 지역 교육발전을 위해 노력해 달라”고 말했음. 그리고 “한의대 및 법학전문대학원 유치 노력 등 대학 내실을 기하기 위해 최선을 다하고 있다”며 “향후 지역상생발전 T/F팀을 구성하겠다.”고 밝힘. 또한 총장은 교명변경은 공약이었던 만큼 추진할 수밖에 없는 입장에 있으며 공주시민 모두가 만족할 만한 이름을 찾기 위해 최선을 다하겠다고 밝힘

- 이러한 가운데 2007년 9월 7일 교육부의 최종 변경승인이 나오지 않는 상황에서 학교 측은 교명변경을 관철시키기 위해 ‘한겨레국립대학교’라는 교명을 특허청에 등록하였음. 이와함께 2007년 9월 12일에는 선정된 후보교명(가온, 새한국, 충청, 한겨레, 한국, 한국1, 한울 등) 7개에 대해 선호도 조사를 실시
- 공주대는 공주시, 공주시의회, 범대위, 공주대총동창회 등에 후보 교명 우선순위를 정해 9월 18일까지 회신해 줄 것을 요청. 이에 따라 교명 선호도 조사를 9월 중 마무리 짓고, 10월 중으로 대학발전협의회를 열어 최종 결정된 교명으로 교육부에 승인신청 할 예정
- 이에 ‘범대위’는 2007년 09월 18일 공주시와 공주시의회 관계자와 함께 공주대 인근 공주시 신관동 새마을회관에서 운영위원회를 개최하고 공주시의 모든 시민과 단체는 공주대가 제출한 그 어떤 교명에도 찬성할 수 없음을 분명히 명기해 회신하기로 합의하고 공주대의 10월 중 교명변경 승인요청 계획에 맞서 지역의 모든 역량을 총동원해 이를 저지한다는 방침 제시
- 2007년 09월 21일 공주대학교 사범대학 학과장들은 공주대학교의 교명변경 절차를 즉각 중단할 것을 강력히 촉구하였음. 이들은 성명서에서 공주대는 공주사범대학을 모체로 1948년 개교한 60여년의 전통을 가진 명문사범대로써 이를 하루아침에 바꾼다는 것은 언어도단이라고 밝힘. 더구나 교명변경 등의 일련의 정책에 대해 사범대학에 어떠한 제안이나 논의도 없이 일방적으로 추진하는 것은 심히 유감스러운 일로 의견수렴 과정과 절차를 무시한 이상 더 이상 좌시할 수 없다고 결의했음. ‘범대위’는 2007년 09월 28일 공주대 총동창회와 함께 공주시 신관동 새마을회관에서 대책회의를 열고 향후 대응방안을 논의하였음. 참석자들은 “교명변경 승인을 바로 앞에 둔 상황에서 더 이상 대화와 설득이 무의미한 만큼 실행행사를 해서라도 기필코 저지시켜야 한다.”고 합의하였음. 이들은 또한 시민단체와 공주대 총동창회가 힘을 합쳐 공동 대응기로 하고, 정부의 각 관련기관에 공식 항의서한 및 서명서 발송 등과 아울러 전 시민단체 연석회의를 소집, 투쟁방법·강도·일시 등을 조속히 수립기로 합의했음. 이춘우 공주대 총동창회 고문은 “현재 교명으로 거론되고 있는 ‘한겨레’, ‘한민족’ 등은 이념이 포함돼 있어 국립대 명칭으로는 부적절하다”면서 “교명변경 추진과정에서 정당성이 결여된 만큼 교명을 바꿀 것인지, 바꾸지 않을 것인지 원점부터 다시 논의돼야 한다.”고 주장하면서 “본부이전은 학내문제로 교명변경 이후에는 큰 무리 없이 추진될 것”이라 주장

(2) 갈등의 증폭기

- 2007년 10월 20일 공주대 총동창회는 공주시 금성동 동창회관에서 교명수호 비상대책회의를 열고 5개항의 결의문을 채택하였고 10월 29일 '범대위'와 시민들은 '총장퇴진 및 교명사수 서명운동' 전개
- 또한 2007년 10월 30일 '범대위'는 공주시 새마을 회관에서 대책회의를 갖고 공주대총동창회와 재직교수들의 공주대 본부 앞 천막농성에 적극 동참해 힘을 결집해 나가기로 결의하고, 천막농성 마지막 날인 11월 8일에는 공주시민들까지 합세한 공주대 교명변경에 반대규탄대회를 열고, 김재현 공주대 총장을 항의 방문하였음. 또한 이춘우 공주대총동창회 교명수호 비상대책위원장은 사범대 교수회는 후보교명 선정투표에 전원 불참기로 의견을 모았으며 교명변경위원회가 공주대와 7개 후보교명을 1대1로 투표에 부치는 납득하기 어려운 투표방식을 채택하고 있다"고 비난하였음. 그리고 11월 5일부터 7일까지 실시되는 후보교명 선정 투표와 때를 같이하여 천막농성을 하고 교명변경의 부당성을 알리는 홍보 팸플릿을 학생들에게 배포하는 등 전 구성원들의 동참을 유도하였음. 이와 함께 질의자료 등을 종합해 법적 대응을 검토하는 등 교명반대활동은 더욱 활발하게 진행
- 이러한 교명변경반대측의 반대에도 불구하고 공주대학교는 2007년 10월에 11월 5일부터 11월 7일 까지 3일간 후보교명 선정투표를 실시한다고 공고하고 2007년 11월 5일 오전 9시부터 7일 오후 6시까지 부재자 투표 방식으로 교명변경을 위한 후보교명 선정 교수투표를 실시하였음. 후보교명 선정투표는 공주대학교에 재직하는 전임강사 이상의 교원을 대상으로 실시하였음. 투표는 4개 캠퍼스 체제에서 선거관리위원회의 자문을 얻어 부재자투표 방식으로 실시
- 다음날인 2007년 11월 8일 공주대는 후보교명 선정 교수투표결과를 발표(참여율: 67%)하였음. 7개 후보교명을 놓고 벌인 교수투표에서 '충청대'를 제외한 '가온', '새한국', '한겨레', '한국', '한국1', '한울' 등 6개의 후보교명이 현 공주대보다 우위에 있는 것으로 조사 되었음. 그리고 공주대학교의 교명변경을 위한 7개 후보교명에 대한 공주대학교와의 각각 1대1 교수투표를 실시한 결과 한국대학교 등 6개 후보교명이 공주대학교보다 나은 이름으로 선정되었고 그중에서도 한국대학교 대 공주대학교에 대한 투표결과는 306 대 35로 한국대학교가 절대 우세한 결과가 나타났다고 발표

- 또한 2007년 11월 12일~16일까지는 조교, 학생, 직원 등 학내 구성원과 동창회를 대상으로 투표 선정된 교명에 대한 선호도 조사 실시하였음. 이러한 선호도 조사는 11월 8일 교수투표결과 발표와 함께 일주일 안으로 전체적인 선호도 조사를 실시하고, 모든 구성원 의견도 수렴한다는 방침에 따른 것이었음. 그러나 선호도 조사과정에서 총동창회뿐만 아니라 천안·예산 동문회까지 의견을 수렴함에 따라 또 다른 논란이 예상
- 선호도 조사를 실시한 결과 조사 참여자 3,152명 중 2,595명(82.3%)이 한국대학교를 1순위로 선정 하였음. 또한 총동창회에 후보교명에 대한 의견을 수렴한 결과 공주대 총동창회는 교명변경 반대 입장을 계속적으로 유지하였으며 예능총동창회와 천안공대총동창회는 “한국대학교”를 가장 선호
- 그러나 공주대학교의 후보교명 선호도조사 결과를 놓고 공주대와 공주대총동창회 및 시민단체가 서로 다른 해석을 하고 있었음. 공주대총동창회와 시민사회단체 등은 이번 선호도조사 집계결과 학생 투표율이 17.3%에 그친 것은 80% 이상의 학생들이 교명변경에 반대하는 것을 의미한다면서 대표성이 없음을 지적하였음. 반면 교명변경위원회는 교수 및 교직원들은 50% 이상이 투표에 참여했으며, 학생들의 경우도 평상시 투표율과 비교하면 큰 관심을 보인만큼 일정대로 추진한다는 방침이었음. 발표한 후보교명 선호도조사 결과에 따르면 ‘한국대학교’를 가장 선호하는 것으로 나타났고 2순위에 ‘한울’, 3순위에 ‘한겨레’로 나타났으며, 4·5·6위에는 ‘가온’, ‘새한국’, ‘한국1’ 등의 순으로 나타났다고 밝힘. 특히 논란이 되고 있는 학생 투표참여율은 1만 5,283명 중 2,639명이 참여해 17.3%를 기록했으며, 교수 참여율은 53.9%(527명 중 284명 참여), 직원·조교 참여율은 65%(371명 중 241명 참여)한 것으로 나타남
- 이에 따라 공주대 교명찬성측은 2007년 11월 21일 교내 선호도 조사 등을 바탕으로 새 교명 후보를 확정할 예정이었음. 그러나 이를 반대하는 학생들과 동창회의 반발로 선정위원회 회의는 무산되고 말았음. 이렇게 되자 찬반 양진영의 갈등은 더욱 격화되었음. 교명변경 찬성측인 공주대 공과대학 학생들은 2007년 11월 26일 천안캠퍼스 학생회관 앞에서 250여 명이 참석한 가운데 교명 변경 촉구 결의대회를 가졌으며 교명반대측은 2007년 11월 28일 총장실을 점거하고 교명 반대를 위한 단식농성 돌입
- 이러한 상황하에서도 공주대학교교명선정위원회는 2007년 12월 4일 천안캠퍼스에서 교명선정위원회 개최를 강행하였고 학무위원회를 동시에 열어 ‘한국대’를 1순위로 하는 교명선정

을 끝내고, 교육부에 교명변경승인을 신청하였음. ‘한국대’ 명칭이 과거 일부 대학이 신청하여 반려된 경우가 있지만 이는 교육부의 ‘고등교육기관의 교명사용에 관한 지침’에 국가명을 표기한 ‘한국대학교’란 교명은 불인가한다 라고 명문화 되어 있었기 때문이었으나 2007년 7월 지침이 변경되면서 이 조항이 사라짐에 따라 신청한다고 이유를 밝힘

- 이에 대해 공주시의회는 2007년 12월 5일 정례회 본회의에서 ‘공주대 교명변경 반대 성명서’를 채택하였음. 또한 2007년 12월 10일 지역의 유력 정치인인 김종필 전 국무총리가 교명반대 시위단을 찾아 "공주대 교명변경 부당"함에 힘을 실어 주었음. 그럼에도 불구하고 교명선정위원회는 2007년 12월 11일 교명변경 신청서류를 교육부에 접수
- 이에 대해 교명변경반대측은 2007년 12월 11일 공주대는 교수평의회 개최하고 김재현 총장에 대한 재신임 등 학내 사태와 관련된 전반적인 문제를 논의하였음. 또한 공주대 재직교수로 구성된 ‘교명수호 비상대책위’ 대표단이 2007년 12월 12일 교육부를 항의방문하여 교명변경의 절차상 하자 등을 문제 삼아 반려 또는 보류해 줄 것을 강력히 요청
- 공주대 교명수호 비상대책위는 2007년 12월 17일 공주대 대학본부 2층 소회의실에서 기자회견을 갖고 공주대·천안공전간 통합시 작성된 이면합의서는 법적구속력이 없다는 답변을 교육부로부터 들었다"며 교명변경을 전제로 한 통합 이면합의는 최석원 前 총장의 월권행위였다고 주장했음. 이어서 “천안·예산은 소멸된 대학으로 정통성을 가진 동창회는 오직 공주대총동창회뿐이라고 주장하고 예산·천안과의 통합은 1대1 통합이 아닌 흡수통합이었던 만큼 교명변경을 주장할 권리가 없다”고 강조하였음. 또한 비상대책위 김응환 수학과 교수는 “학내 구성원 1만 6,181명 중 3,164명이 투표(선호도조사 참여율 1/3이하)로 대표성을 상실했으며, 전 구성원의 16%만이 ‘한국대’를 찬성했음에도 마치 전 구성원의 82.3%가 찬성한 것처럼 호도하고 있다”며 83%의 구성원이 후보교명 선호도조사를 거부한 점도 분명히 밝히라고 촉구했음. 이렇게 갈등이 첨예화 되자 갈등은 공주대내부 및 공주시 간의 갈등에서 대학내 캠퍼스간 그리고 지방정부간 갈등으로 전환 및 증폭
- 2007년 12월 18일 천안지역의 사회단체는 긴급 대표자모임을 열고 공주대학교의 교명변경의 조속한 이행을 촉구하였음. 천안시개발위원회 등 천안지역 시민사회단체 관계자 등은 18일 오전 11시 천안시 원성동의 한 식당에서 모임을 갖고 공주대학교 교명변경에 대해 조속한 이행을 촉구했음. 이들은 공주대와 천안공업대학은 교명변경을 전제로 한 통합으로 공주대가 이를 이행하지 않아 54만 천안시민은 유일한 국립대를 뺀 꼴이 됐다며 교명변경 불이

행에 대해 강하게 비판했음. 또한 지역거점대학으로 육성할 수 있고, 지역발전을 가져다줄 수 있는 교명변경이 이뤄지지 않아 캠퍼스 구성원 간 갈등만 고조되고 있다고 강조했다. 천안공대 총동창회장측도 “교육부가 교명변경을 전제로 통합절차를 밟았음에도 지역의 눈치만 보고 교명변경을 하지 않고 있다”며 “학교가 없어진 것도 분통한데 교명변경도 이행하지 않고 있다”고 비판의 목소리를 높였음. 그리고 이들은 향후 지속적으로 시민사회단체 등과 함께 교명변경을 촉구하는 집회를 벌일 계획이라고 밝힘

(3) 갈등의 지속기

- 2007년 12월 27일 공주대 교명변경 신청서가 교육부로부터 반려됨. 교육부의 공주대 교명변경신청 반려이유는 첫째, ‘한국대’라는 교명은 지난 2005년 서울산업대에서 신청했으나 반려된 바 있어 공주대가 신청한 ‘한국대’ 또한 반려할 수밖에 없다는 것이며, 둘째, 학내 구성원 중 반대하는 사람들의 목소리가 적지 않고, 반대하는 사람들의 집회로 지역사회 갈등이 심화되고 있음
- 이에 대해 공주대는 ‘한국대’라는 이름을 학교이름으로 쓸 수 없도록 돼 있던 교육부 지침이 지난 7월 5일 이후 삭제됐으므로 ‘한국대’라는 이름을 쓸 수 있도록 규제를 풀 것이라고 주장했음. 그러나 교육부는 “지침에서 ‘한국대 불인가’를 뺐 것은 상위법령에 근거가 없기 때문에 이는 한국대란 교명을 써도 된다는 뜻은 아니다”라고 항변
- 이러한 결과에 대해 공주대 총동창회, 재직교수, 시민단체 등은 28일 오전 공주대학교 3층 대회의실에서 교명변경 신청서 반려에 따른 기자회견을 갖고 계속적으로 공주대 교명변경에 반대하는 릴레이 철야농성을 돌입할 것이라고 천명
- 그러나 이러한 갈등은 지역간 갈등으로 더욱 지속되었음. 천안지역에서는 교육부에 의해 교명변경신청이 반려되자 2007년 12월 28일 천안시민단체를 중심으로 500여명이 천안시 신부동 아라리오 광장에서 공주대 교명변경 쟁취 집회를 가졌음. 천안시민들로 구성된 ‘공주대 교명변경 추진위원회’는 이날 집회에서 “공주대는 충남도민 전체의 국립대”라며 “교육부는 공주대의 새로운 교명인 ‘한국대’를 인가하라”고 촉구하고, 교육부의 책임 있는 조치가 취해질 때까지 투쟁을 계속해 나가겠다고 천명했음. 그에 따라 공주대의 교명 변경과 관련하여 학교와 시민, 혹은 집행부와 일부 학교구성원들 간의 갈등이 지역 간 갈등으로 심화

- 이들은 ▲공주대학교와 예산농업전문대학, 천안공업대학교와 통합에 있어서 제3의 교명으로 변경한다는 전임총장들의 통합당시 약속이행 ▲공주사범대학에서 출발한 공주대학교는 과거와 달리 예산농업대학과 천안공업대학의 통합으로 국립대 규모 수준 7위의 위치에 있고 있어 공주, 예산, 천안 3개 지역의 특성을 아울러야 할 필요성 ▲행복도시의 이웃에 위치한 대학으로서 행복도시와 함께 새로운 대학이미지의 제고로 브랜드자산의 증식효과 유발 ▲불확실한 대학환경변화에 능동적 대응 ▲공주지역뿐만 아니라, 예산, 천안 등에 산재한 각 캠퍼스의 특성화 및 대학의 일체화(UI) 그리고 지자체와의 연계강화를 통한 지방 국립대학으로서의 역할강화를 위해서 교명변경이 이루어져야 한다고 주장했음. 또한 공주대에서도 김진만 교수를 중심으로 교명변경을 적극 찬성하는 22명의 교수들이 ‘한국대학교 교명 추진 위원회(이하 한추위)’를 구성
- 이러한 상황하에서 2008년 01월 09일 ‘범대위’는 공주대 교명변경 신청서 반려에 따른 향후 대책을 논의하였음. 논의결과 교명사용에 관한 법률 또는 규정을 제정해 줄 것을 국회에 청원하기로 결정하였음. 이춘우 공주대 명예교수는 “법률제정이 안 된다면 또 다른 총장의 공약에 의해 소용돌이에 휘말릴 수밖에 없는 만큼 이를 원천적으로 방지하기 위해서는 법적장치를 마련해야 할 필요가 있다”며 ‘고등교육기관 교명사용 지침’ 내용을 수정·강화한 ‘교명사용에 관한 법률’ 제정의 필요성을 강조
- 이러한 반대측 움직임과 함께 찬성측의 움직임도 활발하게 진행되었음. 2008년 1월 10일 공주대 ‘교명변경추진위원회(위원장 염기선)’는 한국대 교명쟁취를 촉구하며 범시민 서명운동에 돌입하였음. 교명 변경은 공주대가 예산농대, 천안공대와 통합을 하면서 사전에 합의된 사항이지만 아직 약속이 지켜지지 않고 있다”며 “공주대 교명 변경신청을 교육인적자원부가 무성의하게 반려한 것은 부당한 일”이라고 성토했음. 이렇게 교명갈등이 증폭되는 상황에서 2008년 1월 25일 이완구 충남도지사는 공주시를 방문하여 시민들과의 대화시간에 교명갈등과 관련한 타협점을 찾기 위한 안을 제안하였고 이준원 공주시장은 기자회견을 통해 이를 공식적으로 발표하였음. 이 지사는 2008년도안에 약 700만명에 달하는 해외 한인들이 뿌리를 찾을 수 있도록 하는 한민족교육문화센터를 공주에 설립 추진 중에 있으나 공주대측이 교명변경에 전향적 자세를 보여야만 가능함으로 교명변경문제는 신중히 판단해 달라고 김재현 공주대총장에게 당부
- 당초 충남도와 공주시는 지난 2006년부터 5년 동안 251억8000만원을 들여 공주시 일원에 해

외교포들을 위한 8000여평(건물 2100여평) 규모의 ‘한민족교육문화센터’ 건립과 국제화 교육특구 지정을 계획했었음. 그리고 운영주체로써 공주대에 설립될 수 있도록 추진할 방침이었음. 그러나 공주대의 교명변경갈등으로 인해 추진되지 못하였던 것임. 그것은 설립에 있어 공주대가 교명 변경문제에 있어 전향적 자세를 보여야 한다는 단서 조항을 달았었기 때문이었음. 또한 충청남도는 교명갈등이 지속될 경우 ‘한민족교육문화센터’ 공주대 건립을 취소할 수 있음을 내비치기도 하였음. 이후 공주대학교 교명갈등은 소강상태를 맞이하게 되었음

제4장 충청남도 유형별 갈등관리 설문조사분석

제1절 설문조사 개요

1. 설문조사 개요

- 지방정부 갈등 관련 설문조사는 2007년 12월부터 2008년 1월까지 충청남도내 공무원 150여 명을 대상으로 설문조사를 실시하였음
 - 공주시, 당진군, 아산시, 연기군, 예산군, 천안시 등 공무원 150명 대상 설문조사 실시
- 배포된 150매의 설문지 중 137매가 회수되었으며(회수율 91.3%), 이 중 2매의 설문지는 사용할 수가 없어 분석대상에서 제외하고 총 135매의 설문지를 대상으로 분석을 실시

<표 4-1> 응답자 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
시군	공주시	20	14.8	성별	남성	99	73.9
	당진군	25	18.5		여성	35	26.1
	아산시	19	14.1		Total	134	100.0
	연기군	24	17.8	연령	30대 이하	59	44.4
	예산군	22	16.3		40~49세	61	45.9
	천안시	25	18.5		50세~59세	13	9.8
	Total	135	100.0		Total	133	100.0
직급	6급	28	21.9	부서	정책,기획부서	14	10.5
	7급	54	42.2		행정,관리부서	95	71.4
	8급	24	18.8		사업부서	24	18.0
	9급	22	17.2		Total	133	100.0
	Total	128	100.0				

2. 설문조사 내용

- 갈등유형별 갈등을 유발하는 조직유형조사
 - 갈등유형 : 선호시설 입지, 기피시설 입지, 관할권 분쟁, 사무권한
 - 갈등조직유형 : 중앙-기초, 광역-기초, 기초-기초, 중앙-주민, 광역-주민, 기초-주민, 주민-주민
- 갈등단계별 갈등의 표출 양상 조사
 - 갈등단계 : 갈등발생기, 갈등증폭기, 갈등완화기

<표 4-2> 갈등단계별 갈등의 표출양상

구분	내용
갈 등 발생기	상대 자치단체와의 긴장관계로 의사소통의 경직화
	신문, 방송, 시민단체 등을 통한 갈등의 이슈화
	성명서나 기자회견, 공청회 등을 통한 수동적 반대
	상대자치단체에 대한 경시·무시·냉담
갈 등 증폭기	기자회견, 성명서, 공청회 등 통한 상대 비난·공격
	상대에 대한 정보나 자원 획득의 방해
	지방의회, 시민단체, 지역주민, 언론 등 통한 상대 비난·공격
	국회의원 등, 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성
	법적 소송의 제기
갈 등 완화기	제3자 중재, 조정
	정치적 해결노력
	협의회의 구성
	합의전략의 구사
	갈등사안의 취소 및 지연 가능성
	갈등사안의 자원(재정지원 중단 등) 부족
	갈등사안의 필요성·중요성 감소
	정치적 이해관계로 갈등사안 잠정적 회피

- 갈등유형별 갈등수준 조사
 - 리커트 5점 척도 활용
 - 매우 약함(1점), 약함(2점), 보통(3점), 강함(4점), 매우 강함(5점)
- 갈등유형별 갈등상황 주도자 조사
 - 자치단체장, 지방의회, 담당공무원, 시민단체, 언론, 중앙정부, 광역자치단체, 주민대표, 전문가
- 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정을 위한 공식적 협의기구 또는 비공식적 협의기구 존재유무
- 갈등단계별 갈등영향요인 조사
 - 리더십, 의사소통, 조직간 상호관계, 제3자와의 관계, 지방정치, 중앙정치

제2절 설문조사 분석결과

1. 갈등유형별 갈등을 유발하는 조직유형

분 석 개 요

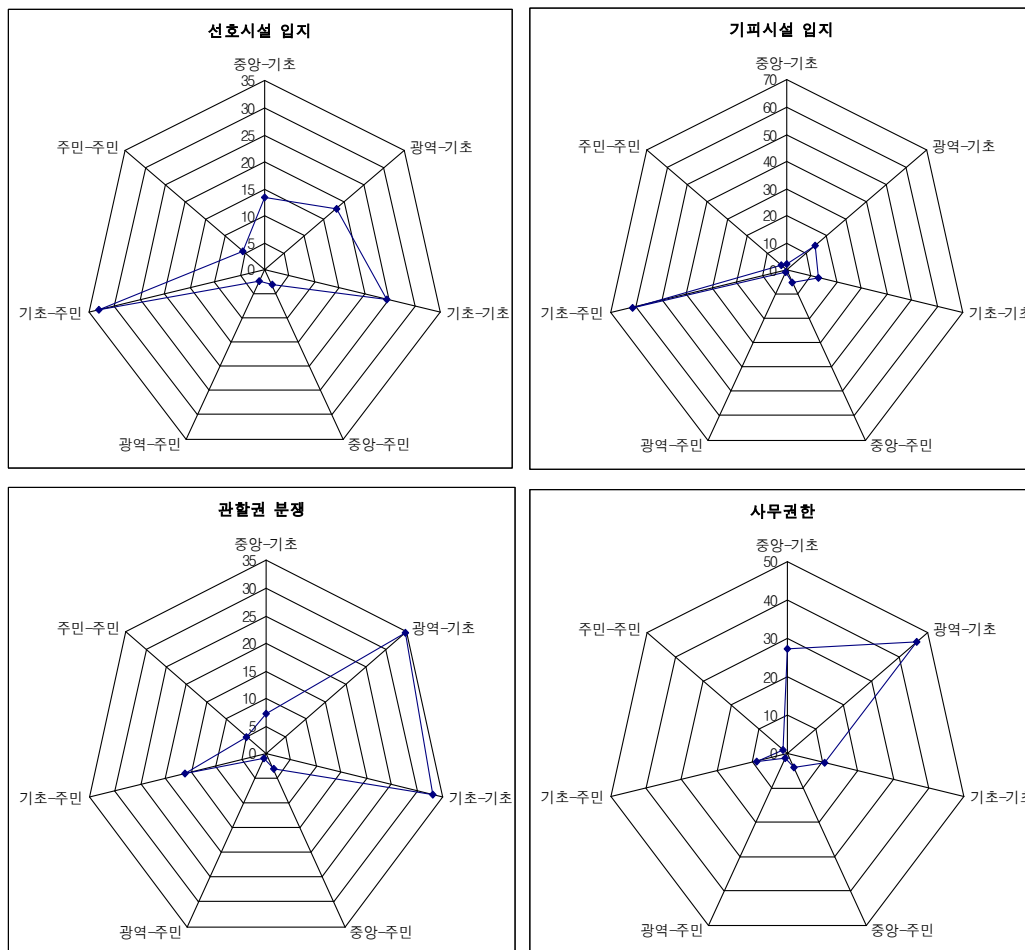
- 갈등유형 : 선호시설 입지, 기피시설 입지, 관할권 분쟁, 사무권한
- 갈등조직유형
 - 중앙-기초, 광역-기초, 기초-기초, 중앙-주민, 광역-주민, 기초-주민, 주민-주민

- 선호시설 입지 관련 갈등은 기초-주민(33.1%)간에 가장 빈번히 발생하는 것으로 조사되었음. 기피시설의 경우 역시 기초-주민(61.4%)간에 가장 많이 발생하는 것으로 나타남. 관할권 분쟁의 경우 광역-기초(34.7%), 사무권한의 경우 광역-기초(46.0%)간에 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남
- 중앙-기초간에는 사무권한, 광역-기초간에는 사무권한, 기초-기초간에는 관할권 분쟁, 중앙-주민간에는 기피시설 입지, 광역-주민간에는 선호시설 입지, 기초-주민간에는 기피시설 입지, 주민-주민간에는 선호시설 입지가 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남

<표 4-3> 갈등유형별 갈등을 유발하는 조직유형

(단위: 명,%)

구분	선호시설 입지	기피시설 입지	관할권 분쟁	사무권한
중앙-기초	17 (13.4)	3 (2.3)	9 (7.3)	34 (27.4)
광역-기초	23 (18.1)	19 (14.4)	43 (34.7)	57 (46.0)
기초-기초	31 (24.4)	17 (12.9)	41 (33.1)	13 (10.5)
중앙-주민	4 (3.1)	7 (5.3)	4 (3.2)	5 (4.0)
광역-주민	3 (2.4)	1 (.8)	1 (.8)	2 (1.6)
기초-주민	42 (33.1)	81 (61.4)	20 (16.1)	11 (8.9)
주민-주민	7 (5.5)	4 (3.0)	6 (4.8)	2 (1.6)
Total	127 (100.0)	132 (100.0)	124 (100.0)	124 (100.0)



2. 갈등단계별 갈등의 표출 양상

분 석 개 요

- 갈등단계 : 갈등발생기, 갈등증폭기, 갈등완화기
- 갈등유형 : 선호시설 입지, 기피시설 입지, 관할권 분쟁, 사무권한

○ 갈등발생기 갈등의 표출양상

- 상대자치단체와의 긴장관계로 의사소통의 경직화는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번

- 히 발생하는 것으로 나타남(35.6%)
- 신문, 방송, 시민단체 등을 통한 갈등의 이슈화는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(44.4%)
 - 성명서나 기자회견, 공청회 등을 통한 수동적 반대는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(50.4%)
 - 상대자치단체에 대한 경시, 무시, 냉담한 반응은 관할권 분쟁에 있어서 가장 빈번히 나타남(33.3%)
- 갈등증폭기 갈등의 표출양상
- 기자회견, 성명서, 공청회 등 통한 상대 비난 및 공격은 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(55.6%)
 - 상대에 대한 정보나 자원 획득의 방해는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(31.1%)
 - 지방의회, 시민단체, 지역주민, 언론 등을 통한 상대 비난이나 공격은 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(40.0%)
 - 국회의원 등 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성은 선호시설의 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(31.9%)
 - 법적 소송의 제기는 관할권 분쟁에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(35.6%)
- 갈등완화기 갈등의 표출양상
- 제3자 중재, 조정(37.0%), 정치적 해결노력(36.3%), 협의회의 구성(50.4%), 합의전략의 구사(45.2%), 갈등사안의 취소 및 지연 가능성(45.9%), 갈등사안의 자원 부족(35.6%), 정치적 이해관계로 갈등사안 잠정적 회피(34.8%) 등 갈등완화기 갈등의 표출양상은 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남
- 결론적으로 볼 때 기피시설의 입지에 있어서 갈등양상이 다른 갈등유형에 비해 높게 표출되고 있음을 의미함. 하지만, 갈등발생기 상대자치단체에 대한 경시, 무시, 냉담, 갈등증폭기의 국회의원 등 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성, 법적 소송의 제기 등의 갈등표출양상은 주로 관할권 분쟁에서 볼 수 있는 갈등의 표출양상으로 나타남

<표 4-4> 갈등단계별 갈등의 표출양상

(단위: 명,%)

구분	내용	선호시설 입지	기피시설 입지	관할권 분쟁	사무권한
갈 등 발생기	상대 자치단체와의 긴장관계로 의사소통의 경직화	33(24.4)	48(35.6)	32(23.7)	18(13.3)
	신문, 방송, 시민단체 등을 통한 갈등의 이슈화	46(34.1)	60(44.4)	29(21.5)	9(6.7)
	성명서나 기자회견, 공청회 등을 통한 수동적 반대	17(12.6)	68(50.4)	34(25.2)	13(9.6)
	상대자치단체에 대한 경시·무시·냉담	15(11.1)	40(29.6)	45(33.3)	22(16.3)
갈 등 증폭기	기자회견, 성명서, 공청회 등 통한 상대 비난·공격	22(16.3)	75(55.6)	39(28.9)	7(5.2)
	상대에 대한 정보나 자원 획득의 방해	29(21.5)	42(31.1)	38(28.1)	11(8.1)
	지방의회, 시민단체, 지역주민, 언론 등 통한 상대 비난·공격	26(19.3)	54(40.0)	38(28.1)	12(8.9)
	국회의원 등, 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성	43(31.9)	31(23.0)	44(32.6)	11(8.1)
	법적 소송의 제기	15(11.1)	39(28.9)	48(35.6)	8(5.9)
갈 등 완화기	제3자 중재, 조정	15(11.1)	50(37.0)	31(23.0)	25(18.5)
	정치적 해결노력	30(22.2)	49(36.3)	43(31.9)	12(8.9)
	협의회의 구성	25(18.5)	68(50.4)	25(18.5)	9(6.7)
	합의전략의 구사	18(13.3)	61(45.2)	30(22.2)	14(10.4)
	갈등사안의 취소 및 지연 가능성	15(11.1)	62(45.9)	23(17.0)	13(9.6)
	갈등사안의 자원(재정지원 중단 등) 부족	19(14.1)	48(35.6)	28(20.7)	15(11.1)
	갈등사안의 필요성·중요성 감소	18(13.3)	37(27.4)	40(29.6)	17(12.6)
	정치적 이해관계로 갈등사안 잠정적 회피	17(12.6)	47(34.8)	41(30.4)	13(9.6)

3. 갈등유형별 갈등수준

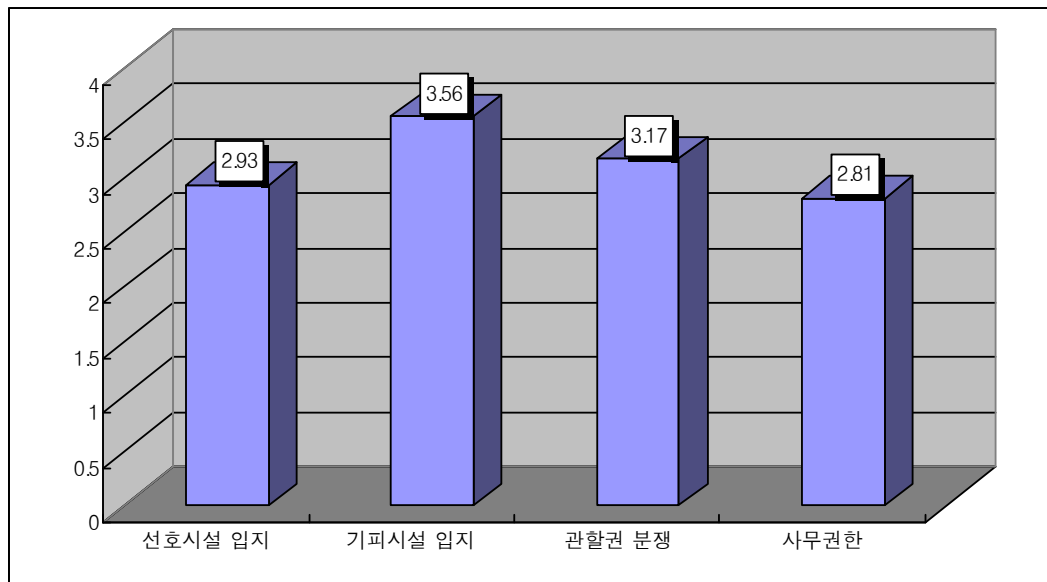
분 석 개 요

- 리커트 5점 척도 활용
- 매우 약함(1점), 약함(2점), 보통(3점), 강함(4점), 매우 강함(5점)

- 갈등유형별 갈등수준을 살펴보면, 선호시설 입지의 경우 2.93점, 기피시설 입지의 경우 3.56점, 관할권 분쟁의 경우 3.17점, 사무권한의 경우 2.81점으로 나타나고 있어 기피시설 입지와 관련한 갈등이 발생할 경우 갈등수준이 가장 높은 것으로 나타남. 반면 사무권한의 경우 갈등상황이 전개되어도 갈등의 수준이 가장 낮은 것으로 분석됨

<표 4-5> 갈등유형별 갈등수준

	선호시설 입지	기피시설 입지	관할권 분쟁	사무권한
응답자수	131	135	130	129
평균(점)	2.93	3.56	3.17	2.81



4. 갈등유형별 갈등상황 주도자

분 석 개 요

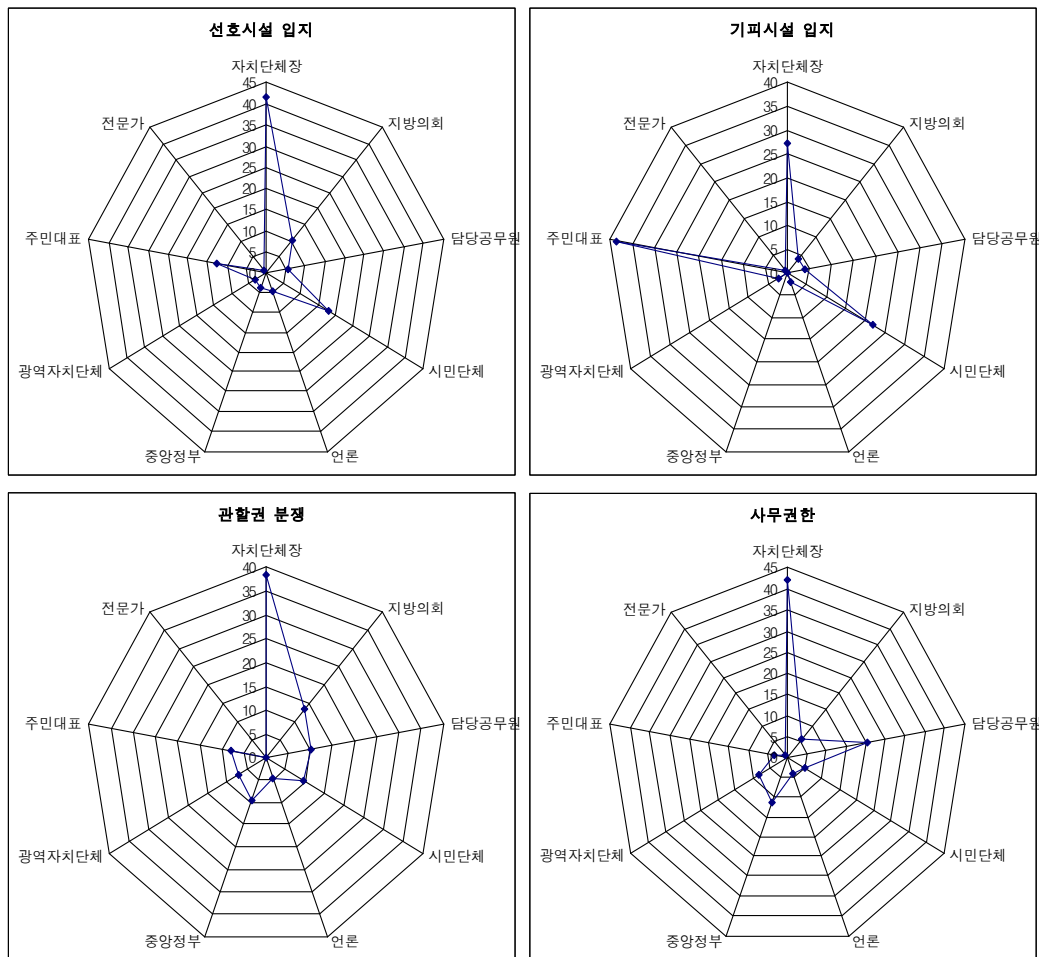
- 갈등상황 주도자 : 자치단체장, 지방의회, 담당공무원, 시민단체, 언론, 중앙정부, 광역자치단체, 주민대표, 전문가

- 선호시설(41.4%), 관할권 분쟁(38.3%), 사무권한(41.9%)의 갈등상황에서 자치단체장이 주도자로서의 역할을 가장 많이 하는 것으로 나타남. 반면 기피시설의 입지(38.3%) 갈등에서 주민대표가 가장 큰 역할을 주도하는 것으로 나타남
- 자치단체장은 사무권한 갈등상황을 주도하는 것으로 나타났으며, 지방의회는 관할권 경쟁, 담당공무원은 사무권한, 시민단체는 기피시설 입지, 언론은 선호시설입지와 관할권 분쟁, 중앙정부는 사무권한, 광역자치단체는 사무권한, 주민대표는 기피시설 입지 등에서 주도적인 역할을 하는 것으로 나타남

<표 4-6> 갈등상황 주도자

(단위: 명,%)

구분	선호시설 입지	기피시설 입지	관할권 분쟁	사무권한
자치단체장	53 (41.4)	36 (27.1)	49 (38.3)	52 (41.9)
지방의회	13 (10.2)	5 (3.8)	17 (13.3)	7 (5.6)
담당공무원	7 (5.5)	5 (3.8)	13 (10.2)	25 (20.2)
시민단체	23 (18.0)	29 (21.8)	12 (9.4)	6 (4.8)
언론	6 (4.7)	3 (2.3)	6 (4.7)	5 (4.0)
중앙정부	5 (3.9)	-	12 (9.4)	14 (11.3)
광역자치단체	4 (3.1)	3 (2.3)	9 (7.0)	10 (8.1)
주민대표	16 (12.5)	51 (38.3)	10 (7.8)	4 (3.2)
전문가	1 (.8)	1 (.8)	-	1 (.8)
Total	128 (100.0)	133 (100.0)	128 (100.0)	124 (100.0)

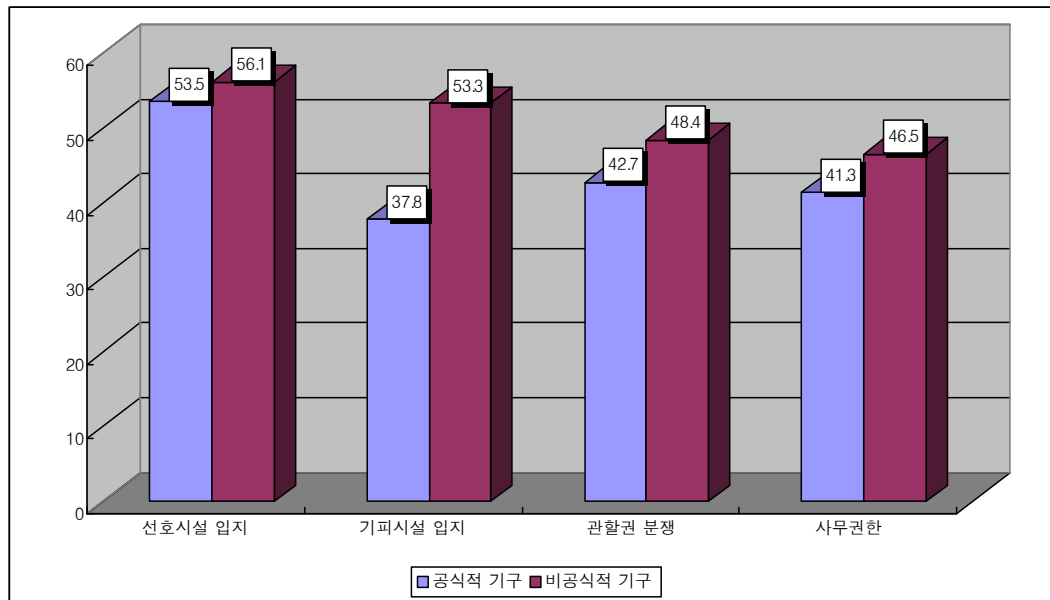


5. 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정 기구의 유무

- 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정기구가 존재했는가에 대한 질문에 대해서 공식적 기구의 경우 선호시설의 입지에 따른 갈등발생시 53.5%가 존재하는 것으로 나타나 가장 많았음. 비공식적 기구의 경우 선호시설의 입지에 따른 갈등발생시 56.1%가 존재하는 것으로 나타나 가장 많았음
- 반면, 사무권한의 경우 공식적 기구(41.3%), 비공식적 기구(46.5%)로 가장 낮았음

<표 4-7> 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정기구의 유무

구분		선호시설 입지	기피시설 입지	관할권 분쟁	사무권한
공식적 기구	응답자수	61	51	50	45
	비율(%)	53.5	37.8	42.7	41.3
비공식적 기구	응답자수	55	72	46	46
	비율(%)	56.1	53.3	48.4	46.5



6. 갈등단계별 갈등영향요인

분 석 개 요

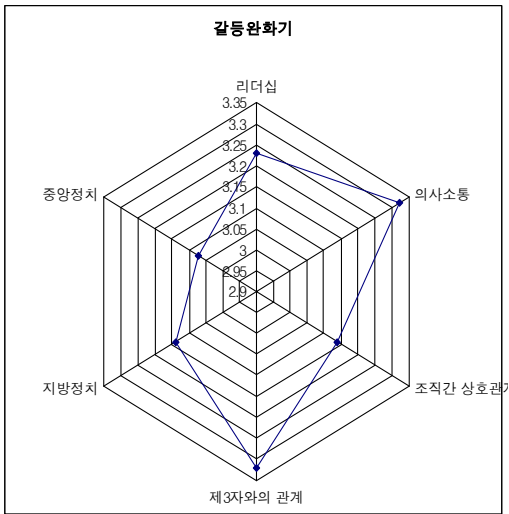
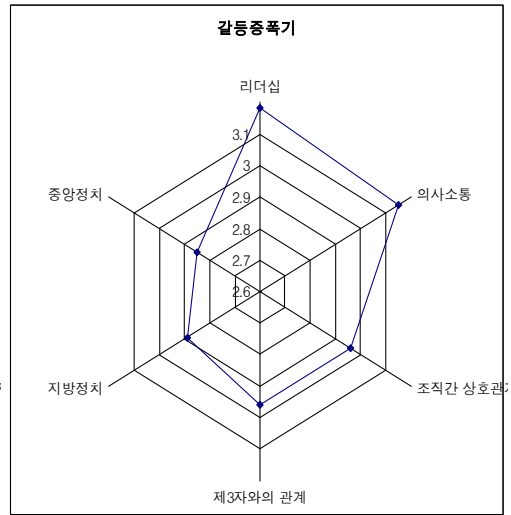
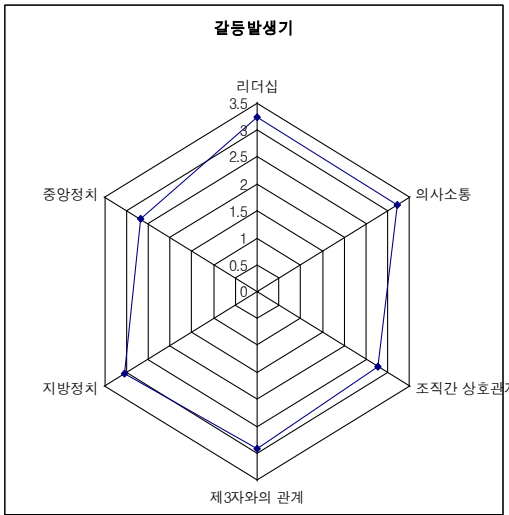
- 갈등단계 : 갈등발생기, 갈등증폭기, 갈등완화기
- 갈등영향요인 : 리더십, 의사소통, 조직간 상호관계, 제3자와의 관계, 지방정치, 중앙정치

- 갈등발생기(3.23)와 갈등증폭기(3.18)에 있어서는 자치단체장의 리더십이 갈등상황에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨. 반면 갈등완화기에는 의사소통(3.32), 제3자와의 관계(3.32)가 갈등상황에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨
- 갈등영향요인이 어떤 갈등단계에서 영향을 많이 미치는지 분석한 결과 리더십의 경우 갈등발생기와 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 의사소통의 경우 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타남. 조직간 상호관계는 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치며, 제3자와의 관계는 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨. 또한 지방정치와 중앙정치 역시 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨

<표 4-8> 갈등단계별 갈등영향요인

(단위: 점)

변 수	갈등발생기	갈등증폭기	갈등완화기
리더십	3.23	3.18	3.23
의사소통	3.21	3.15	3.32
조직간 상호관계	2.76	2.96	3.14
제3자와의 관계	2.91	2.96	3.32
지방정치	3.04	2.89	3.14
중앙정치	2.67	2.85	3.07



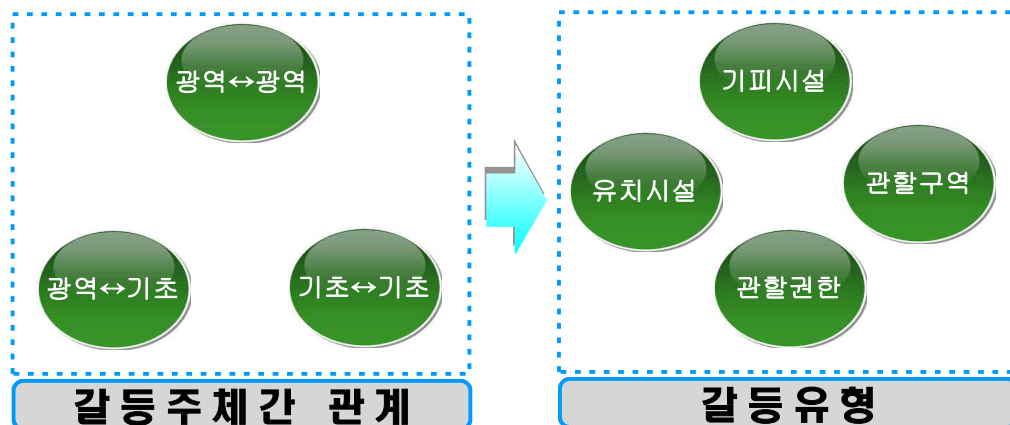
제5장 갈등유형별 갈등관리전략의 구축

제1절 갈등사례분석결과 요약

1. 갈등사례 분석 유형

- 충청남도의 갈등사례 분석대상은 정부간관계에 따라 ①광역↔광역, ②광역↔기초, ③기초↔기초로 구분하였으며, 사례성격에 따라 ①기피시설, ②유치시설, ③관할구역, ④관할권한 등 4개 성격으로 구분하였음. 이들 유형에 따라 갈등사례를 구분한 결과 총 17개의 갈등사례 발굴
- 본 연구에서는 17개 갈등사례를 기피시설, 유치시설, 관할구역, 관할권한으로 유형화하여 분석하고자 함. 분석의 내용은 사례의 개요, 갈등단계별 요인(갈등발생기, 갈등증폭기, 갈등해결기), 요약 및 결론 순으로 분석

<그림 5-1> 갈등사례 분석 유형



2. 갈등사례분석결과

1) 기피시설 갈등사례 분석결과

(1) 천안시 백석동 쓰레기소각장 설치 갈등

- 천안시 백석동 쓰레기 소각장 설치갈등 사례는 공유재를 둘러싼 이익갈등, 동일한 권한을 가진 지방정부간의 수평적 갈등
- 이 갈등은 지역대립의 표출, 상급자치단체의 소극적 대응의 복잡한 갈등구조를 가지고 있음
- 갈등은 천안시와 천안시주민간의 내부갈등에서 출발하여 천안시와 아산시의 외부갈등으로 변화하였고 제3자 조정에 의하여 갈등이 해소되는 과정으로 전개
- 천안시는 당초 소각장설치문제를 관내의제로 국한시켜 천안시민들과의 협의만을 통하여 이 문제를 해결하려 함. 그 이유는 명분상으로는 소각장 설치 예정지역이 천안시 행정구역내에 위치하였기 때문
- 이에 반해 아산시는 천안시가 자기구역내 에서 처리해야할 쓰레기소각시설을 인접지방정부 부근에 설치함으로써 이에 따른 피해를 일방적으로 안겨주었으며 이에 대한 보상이나 피해 대책도 전혀 고려하지 않음은 물론 아무런 협의도 요청하지 않고 일방적으로 설치강행을 하고 있다고 인식
- 환경분쟁조정위원회에서 최종조정안을 만들었고 천안시는 백석동 매립장 부지에 쓰레기 소각시설을 설치하여 운영
 - 시설주변지역주민들에 대한 적절한 경제적 보상과 자치단체의 현실적 대안에 대한 수용 태도 및 이를 통한 설득전략이 갈등해결에 중요한 영향을 미쳤으며, 당사자간의 중재제도가 미흡한 현실에서 중앙행정기관의 중재제도의 활용은 갈등을 해소하는 주요한 요인으로 작용

(2) 예산군 축산폐수공동처리장 설치갈등

- 예산군축산폐수공동처리장의 입지는 충남 예산군 궁평리 일원에 입지할 계획으로 있었으나,

이 지역은 아산시와 인접한 지역으로 이곳에 축산폐수공동처리장이 설치될 경우에 지방자치단체간 갈등이 나타날 수 있는 여지가 있었음

- 이 지역은 농업진흥구역내로서 비닐하우스도 설치하지 못하게 하는 지역인데 이곳에 축산폐수공동처리장을 설치하는 것은 주민편의보다는 지가가 저렴한 점을 악용한 처사로 밖에 볼 수 없었음

(3) 천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등

- 천안시가 주민기피시설인 분뇨처리장의 설치계획 입안시에 해당 지방자치단체 지역주민의 의견수렴은 물론 인접된 타 자치단체 및 주민에 대한 의견도 충분히 수렴하지 못한 상태에서 분뇨처리시설을 증설함으로 인해 발생한 갈등사례
- 주민들은 1996년10월10일 주민대표 3명의 명의로 국민고충처리위원회로 진정서를 제출하였음. 이에 대하여 1997년 4월4일 신청인의 주장은 수용이 불가하다는 회신 내용을 받은 후 별다른 민원 갈등은 발생하지 않게 되었음
- 주민들의 반대시위가 수그러지면서 공사는 순조롭게 진행되어 당초 계획했던 1997년 4월22일에 분뇨처리시설 이전증설공사가 완공되어, 현재 1일 평균 214톤의 분뇨를 처리함으로써 쾌적한 환경조성에 기여
- 이 사례는 향후 환경시설 등 주민기피시설의 설피계획 입안시에는 해당 지방자치단체 지역주민의 의견수렴은 물론 인접된 타 자치단체 및 주민에 대한 의견도 충분히 수렴하여 모든 주민으로부터 신뢰받을 수 있는 행정을 수행해야 함을 보여준 사례

(4) 홍성군 화장장 현대화 사업

- 화장장 현대화 사업은 많은 비용이 소요되는 사업의 성격상 시설주체인 홍성군의 재정력으로 감당하기 어려워 별다른 진전을 보고 있지 못하다가 2003년 6월 27일 충청남도 시장·군수협의회에서 홍성군 화장장을 이용하는 충남도내 지방자치단체가 화장장 현대화 사업에 대한 추진 및 운영에 관한 협약을 체결하여 비용을 공동분담하기로 하면서부터 사업이 활발하게 진행 중에 있으나 지역주민들의 반대로 어려움을 겪었음

2) 유치시설 갈등사례 분석결과

(1) 당진항 분리지정 갈등

- 지방자치제의 정착으로 인하여 자გი지역 명칭을 향만명칭으로 사용하려는 자치단체의 요구 증대 현상과 관련된 사례임. 1999년 4월 충청남도과 당진군의 평택항에 대한 당진항 분리 지정 요구로 인하여 갈등이 발생하였으며, 이후 충남 당진군과 경기도 평택시는 아산만 양안에 조성중인 항구의 이름을 놓고 6년여간을 지루한 분쟁의 양상을 보임
- 해양수산부는 기존의 '평택항'을 '평택·당진항'으로 변경하는 안을 제시하고 이를 해당 자치단체들이 받아들여 입법예고하고 개정
 - 2004년 12월 30일 항만법시행령의 공포를 통해 2005년 1월 1일부터 '평택·당진항'이란 공동명칭을 사용하게 되어 양 자치단체의 갈등 해소
- 이 사례는 중앙정부가 국가정책차원에서 구획한 향만경계와 지방자치단체의 행정구역간 불일치로 인해 야기된 지방자치단체간의 갈등
 - 지방자치단체의 갈등을 해소하고 향만의 안정과 발전을 이룰 수 있는 명칭변경 및 항계 조정에 대한 문제
- 해양수산부의 중앙향만심의위원회의 중재 및 합동조사활동 등의 활동, 항만법 시행령 개정에 대한 높은 의지 등이 갈등해결에 주요한 영향을 미침
- 행위자특성은 양 자치단체장간의 간담회개최, 시·군의회간의 간담회 등을 통한 상호신뢰관계의 회복이 주요한 요인으로 작용하였으며, 환경적 요인으로는 지역정치인들의 적극적인 활동과 갈등이 지속될 경우 향만과 관련된 예산의 삭감과 주변지역 개발지연 등으로 인한 막대한 경제적 손실을 고려한 합의가 갈등해결의 주요한 역할

(2) 호남고속철도 분기 구간 갈등

- 1993년 8월에 교통부는 호남고속철도예정 3개 노선(안)을 발표후 1996년 6월에 경부·호남고속철도의분기점을 두고 청주 오송과 천안이 서로 유치하겠다고 나서면서 1996년 6월27일에는 충남 전북 광주 전남 등 4개 시·도가 노선 직선화를 위해 공동 대응하겠다고 밝혀 우회노

선을 요구하는 대전과의 갈등이 표면화

- 2002년 4월 들어서는 호남고속철도 분기점을 둘러싸고 대전시와 충남·북간의 삼파전이 치열하게 벌어지게 됨
 - 분기점이 자기 지역에 들어서면 새로 생기는 중간역과 기존의 역 주위가 역세권으로 개발되고 교통망이 좋아져 지역경제 활성화에 크게 이바지할 것으로 기대되기 때문이었음
- 2003년 들어서도 건교부는 분기역을 결정하지 않고 2004년으로 논의를 미루는 행태를 보였으나 2004년에도 결론이 나지 않아 결국 2005년 6월 30일 국토연구원 주관아래 분기역 추진 위원회를 개최하여 논란을 거듭한 끝에 충북 오송역을 호남고속철도 분기역으로 결정
- 본 사례는 선호시설의 유치와 관련한 광역자치단간의 수평적 갈등으로 갈등의 주체는 충청북도, 대전광역시, 충청남도이며 갈등의 중재자는 건설교통부임
 - 자치단체간 신뢰형성의 자발적인 신뢰형성에 실패하고, 중앙 행정기구의 중재과정에서 신뢰형성을 모색할 수 있었던 것임
- 유치갈등의 대부분 선호시설이 가지고 있는 외부효과의 측정가능성의 어려움으로 인하여 당사자간 해결보다는 중재제도에 의존할 수 밖에 없어 갈등의 해결을 위해서는 갈등해결중재 제도의 제도의 안정성이 중요함
 - ‘호남선유치추진위원회’의 중재(평가제도)가 해결의 주된 요인이었는데, 이는 제도의 안정성이 갈등해결에 중요한 영향을 미침을 인식하게 함

(3) 홍성의료원 현대화사업 갈등

- 충청남도는 2001년까지 총 사업비 283억원을 들여 지하2층 지상5층 규모의 의료원을 증·개축하기로 하고, 1998년 11월 홍성의료원 현대화 부지를 당시 의료원 부지인 홍성읍 고암리 572-3번지로 확정
- 1999년 12월 홍성군 측에서 이 건축협의를 반려했다면서 갈등의 양상을 보이기 시작
 - 홍성군은 교통혼잡 및 주차공간부족으로 환자들의 불편을 초래하고 정신병동 환자들에게도 피해를 줄 수 있으므로 외곽으로 이전해야 한다고 주장하면서 현 위치의 증·개축을 반대
- 이해 당사자인 주민 및 사회단체는 조속한 문제해결을 촉구하면서 군내 11개 시민단체는 홍

성의료원 현대화 시민대책위원회를 구성하고 지역주민의 건강권 확보를 위하여 사업이 조속히 이루어 질수 있도록 홍성군수의 협조를 요구

- 이후 감사원의 홍성의료원에 대한 감사 등이 진행되면서 해결의 실마리를 찾게 되고 결국 양자치단체가 협의하여 지방공사 홍성의료원 현대화사업을 시작하게 되고 무사히 완공
- 갈등의 주체로는 충청남도, 홍성군, 사회단체, 주민으로 볼 수 있으며, 충남도와 홍성군이 대립하면서 사회단체와 주민의 여론도 양분되는 양상을 보임
- 갈등의 원인으로는 ①광역자치단체의 즉 여론수렴 없는 충남도의 일방적인 사업추진 ②기초 지방자치단체장의 독선적인 반대 즉 건축심의위원회를 통과하고 부서장 및 부시장의 결재를 득한 사항을 반대하는 등에서 원인을 찾을 수 있음
- 환경적 요인으로는 정치인들의 적극적 중재 및 활동 그리고 충청남도의 홍성군 지역개발에 대한 지원이 갈등 해결단계에서 해결을 위한 중요한 역할

(4) 경부고속철도 역 명칭 갈등

- 본 사례는 고속철도역을 둘러싼 갈등으로 역명칭 관련 갈등으로 선정제도의 법적 미구축은 갈등당사자 자신들의 주장만을 일방적으로 강요하는 행위를 유발하였으며 고속철도 건설과 운영의 주체이며 조정자인 건설교통부와 상급지방정부로서의 갈등의 중재자인 충청남도에 대한 갈등당사자들의 불신을 불러일으키는 주요한 요인으로 작용
- 본 사례의 갈등 주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청남도로 당사자간의 조정은 찾아보기 힘들었고 상급자치단체인 충남도의 조정도 소극적이었음
- 천안시와 아산시가 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며 양지역간 합의 불가 및 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기
 - 이에 따라 '고속철도역 명칭선정자문위원회'를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 '천안아산역'으로 결정되었고, 그후 아산시민들을 배려하여 () 병기를 한다고 밝힘
- 자문의결이 지방자치의 정신과 원리에 위배되며 속지주의원칙을 무시하고 있고 이용객과 국민의 혼란을 초래할 수 있으며 자문위원회의 구성이 모순과 편파적 의혹이 짙다는 이유 등으로 지방자치법 제156조의 2(중앙행정기관과 지방자치단체간 협의 조정) 및 동법 시행령

제54조의5 제2항을 근거로 행정협의조정신청

- 이후 행정소송, 권한쟁의 심판청구소송 등의 소송 등을 진행 중에 있음. 그러므로 갈등은 계속해서 지속되고 있음
 - 그러므로 두 자치단체가 갈등을 해소하고 바람직한 미래를 위해 선의의 경쟁이 필요함.
- 그러나 아직까지도 이를 위한 두 도시간의 이해와 협의를 도출할 수 있는 공동토론회나 포럼, 대담 등이 이루어지고 있지 못함

3) 관할구역 갈등사례 분석결과

(1) 해상도계갈등

- 아산국가공업단지 항만개발사업 계획에 의거 시행하고 있는 항만시설의 일부가 준공되자 인천지방해양수산청장의 지적등록 신청에 따라 경기도(평택시)에서 종전의 지형도상의 도간 해상경계를 불문하고 신규 토지등록을 마침에 따라 도간 경계분쟁이 야기
- 또한 서해안 고속도로 상에 서해대교가 건설됨에 따라 도(道)경계표지판 설치 위치에 대한 다툼도 발생하였으며, 갈등의 주체로는 직접당사자인 평택시와 당진군 그리고 양 기초자치단체를 대리하고 있는 경기도와 충청남도
- 헌법재판소는 현장조사와 수 차례의 변론을 거친 후 2004년 9월23일 재판관 5대4의 의견으로 당진군의 손을 들어주게 됨. 헌법재판소 전원재판부는 ‘아산만 해역에 있는 제방 중 당진군 공유수면에 위치해 있는 제방 자치권은 당진군 소유’라며 제기한 ‘권한쟁의심판사건’에서 당진군에 자치권이 있다고 결정
- 공유수면에 대한 행정구역의 경계는 국립지리원이 간행한 지형도상의 해상경계선을 행정구역 구분의 근거로 제시했음. 이에 따라 당진군은 제방뿐 아니라 향후 완공될 평택항의 전체 면적 중 자신의 해상경계선내의 350만평까지 소유하게 됐음. 하지만 헌법재판소의 단서에 따라 분쟁의 불씨가 국회로 넘어가게 되었음

(2) 서산-태안 예천상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등

- 1989년 10월에 서산군이 서산시와 태안군으로 행정구역이 개편되자 금강유역환경청은 태안군에 예천 취수장주변 지역인 서산시 석남동, 예천리 지역과 서산군 인지면 둔당리, 화수리, 풍전리 지역을 상수원보호구역으로 지정할 것을 권고하였음. 이에 태안군은 서산시에 상수원보호구역지정신청을 요청하였으나 서산시에서는 이에 대한 요청을 거부
 - 거부의 이유는 상수원 보호구역 해당 지역주민들이 보호구역 지정에 따른 각종 재산권행사의 제약과 가뭄시 농업용수 부족 등을 이유로 주민들이 반대한다는 것이었음
- 또한 서산시 예천취수장을 이용할 것이 아니라 태안군 태안읍 인평리 저수지를 활용할 것을 요구
- 이러한 문제가 발생하자 태안군은 충청남도예 광역행정현안문제로 협의를 하였으며 1997년 5월에 충청남도에서는 추가상수원 확보 및 보령댐 광역상수원 확보대책을 마련을 할 것을 태안군에 협의하였고 관련 자치단체(태안군, 서산시)의 의견해소를 통해 자체 종결처리토록 하였음

(3) 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등

- 천안시와 아산시간의 경부고속철도 역사명칭과 관련한 갈등이 나타난 후 2003년 10월경 천안지역택시업계가 고속철도역사에서 공동영업을 요구하기 위하여 움직임을 보이기 시작하자 아산지역 택시업계가 이를 완강히 반대하면서 갈등발생
- 고속철도역사명칭이 천안시에 유리하게 결정되었다는 피해의식을 갖고 있던 아산시와 아산시 주민들의 지역감정을 아산시 택시업계가 자극하면서 양자치단체의 지역민심을 긴장시켰음. 동년 11월 30일 천안택시업계가 이 문제의 조정을 요청하기 위하여 충청남도를 방문할 계획을 입수한 아산시 택시업계는 긴급회동을 갖고 대책을 마련하기 시작
- 충청남도는 내부적으로 고속철도역사명 갈등에 대한 중재의 실패를 겪은 이후 택시공동영업권 갈등이 발생하자 중재에 대한 어려움을 표명하였고 이로 인해 계속적인 갈등상태가 지속
- 이 사례는 경부고속철도 천안아산(온양온천)역을 중심으로 한 기초자치단체간 택시업계의 사업구역문제로서 상대적으로 택시이용이 불편한 천안권 이용객의 불편 해소요구와 양 자치단체의 택시업계 영업권을 둘러싼 갈등
- 이 사례의 경우 택시의 공동사업구역조정에 따른 지자체간, 사업자간의 협의 지연으로 심각

한 갈등을 발생시키고 있음. 그러나 시내버스의 경우는 양자치단체 시내버스간의 상호협조에 의해 정상적으로 운행하고 있음

(4) 천안-아산 행정구역 조정 갈등

- 천안권으로의 편입 및 행정구역 조정을 주장한 충남 아산시 배방면 세교리, 휴대리, 장재리는 천안시 신방동, 불당동 등과 인접해 있는 지역으로 생활권이 천안시와 가까운 지역으로 이들 3개리 주민들은 오랜 기간 동안 천안시에서 생필품을 구입하고 있으며 금융기관을 이용하고 있고 중·고등학교도 아산이 아닌 천안으로 통학하고 있다는 현실적 상황을 고려하여야 한다고 주장
- 또한 천안시가 아산시 배방면 장재리의 경부고속철도 역세권 신도시 인접지역에 택지개발을 실시함에 따라 시의 경계가 더욱 가까워지게 되면서 위 3개리 지역주민들은 천안시 편입을 강력히 요구
- 천안시 편입추진위원회에서는 공청회 등을 요구하며 여러 차례에 걸친 집단시위를 통해 편입을 강행하였으나 1995년 제3차 행정구역 조정시에도 시·군간 경계조정이 유보
- 아산시는 이 지역이 아산신도시개발 등 지역개발의 중심지로 부각되는 곳으로서 시세확대의 거점지역이므로 이 지역에 지역개발비를 지원하는 등 소외감을 불식시키고자 노력하였으며 경부고속전철역사 조성 및 아산만권 신도시 개발계획이 어느 정도 가시화되어감에 따라 생활권과 행정구역을 일치시켜야 할 필요성 감소로 천안권 행정구역 조정 요구가 중단되어 갈등해소

(5) 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등

- 서천군과 군산시는 금강을 경계로 하고 있는 인접 자치단체로 양자치단체와 관련된 광역적 사업이 많이 추진되고 있어 광역적 사업과 관련하여 갈등과 협력이 많이 나타나고 있는데 그 중 대표적인 양지방정부간 갈등사례가 군산내항 가호안 축조공사를 둘러싼 갈등이 발생
- 군산내항 4공구 가호안 축조공사는 군산항에 쌓이는 준설토를 군산내항에 매립, 가호안을 축조하는 공사임. 갈등초기에는 서천군과 군산시의 기초단체간 갈등에서 시작하여 상위 자

치단체인 광역자치단체로 확산되었고 중앙정부 부처까지 참여하게 되었음. 첨예한 갈등은 서천군이 제시한 대안을 군산시와 중앙정부의 수용하게 됨으로써 갈등이 해소되었고 현재는 갈등이 종결된 사례

(6) 태안·웅진군간 모래채취 해상갈등

- 이 갈등은 해상경계를 둘러싼 관할구역 인허가 갈등으로 주요당사자는 충남 태안군과 경기도 웅진군으로 2004년 3월 국무조정실에서 골재수급난 해소를 위한 긴급관계기관 회의 따라 해사채취허가 재개 결정으로 환경부의 반대로 중지되었던 바다 모래 채취작업이 재개되면서 태안군은 건설교통부로부터 배정받은 2004년도 바다모래 채취량을 가덕도 지적12호 (덕적면 울도에서 4km 이격) 등 14개 광구에서 상·하반기 총 1,100만 m^3 을 허가
- 그러나 인천녹색연합은 덕적 주민들의 제보에 따라 태안군이 모래채취를 허가한 지역이 인천광역시 웅진군 행정구역 관내임이 확실하다며 태안군의 해사채취의 즉각적인 중단을 요구하였으며 웅진군도 바닷모래 채취허가 중지 요청
- 웅진군은 2005년 8월 4일 헌법재판소에 정정신청(웅진군수→태안군수)청구소송을 실시하였음. 이후 양 지방정부는 해명자료와 제출과 증거조사 등을 통하여 현재까지 지속적으로 소송 중에 있으며 헌법재판소의 권한쟁의 확정판결을 통해 갈등의 해결을 기다리고 있는 실정임. 그러므로 장기간의 시간소요를 통해 갈등이 해소될 것으로 전망

4) 관할권한 갈등사례 분석결과

(1) 용담댐 수자원배분에 관한 갈등

- 용담댐을 둘러싼 전북과 충청권의 갈등은 10년 동안 1조 5천억 원을 투자한 국책사업이 용수 배분을 둘러싼 지방정부간 갈등으로 인해 담수가 지연되면서 국가적인 낭비가 초래된 사례
- 물 배분 문제의 발단은 댐건설이 한참 진행 중인 1994년으로 거슬러 올라감. 1994년 수자원 공사가 당시 건교부 용역결과를 토대로 방류량을 발표하면서부터 지역간 갈등이 촉발
 - 수자원공사는 초당 21톤의 댐 방류량 가운데 15.5톤을 전북지역 생활용수로 보내고, 5.4톤만을 충청권 유역의 하천용수로 보내기로 결정

- 이러한 결정에 대해 충청권 자치단체 및 주민은 전북지역으로 물이 많이 유입되면, 충청권 지역의 공동식수원인 대청호의 강물유입량이 줄어들어 수질악화가 불가피하다고 주장
- 용수난을 겪고 있던 전라북도는 충청권의 이러한 주장에 대해 지역이기주의라며 수자원 공사 측에 당초 계획대로의 용수배분 추진을 요구하면서 갈등이 증폭
- 이후 용담댐관련 공동조사위원회에서는 용담댐 물 분재의 핵심을 이루는 물 배분 문제해결을 위해 2002년 1월 ‘용담댐 용수의 합리적 이용 및 배분 용역’을 착수. 2001년 12월 27일의 운영위원회에서는 물 배분 용역과제를 육군사관학교 화랑대 연구소로 할 것을 합의 의결
- 이 사례가 가져다주는 시사점은 지방정부간 분쟁과 갈등을 민주적으로 조정하여 문제를 푸려는 과정은 분권화시대에 매우 중요하지만, 합의가 성공적으로 도출되기 위해서는 제3자의 조정개입이 불가피한 경우가 있다는 것임
- 따라서 이 사례는 양 당사자의 적극적인 갈등해결의지 속에 협의회를 구성하고 상대방 및 제3자의 중재를 신뢰하면서 최종 합의전략을 이루었다는 점에서 양 자치단체간의 갈등해결에 대한 모범사례로 한 축을 이루었다고 평가

(2) 장항국가산업단지 조성관련 갈등

- 서천군은 충남 서남부 지역으로 충남에서도 낙후된 지역임. 정부는 1989년 군산산업단지와 함께 인근 장항산업단지를 충남 서천군과 전북 군산시에 걸친 금강하구역 갯벌을 매립하여 군장국가사업단지로 지정되었으나, 2005년 5월 장항산업단지 착공을 위한 환경영향평가가 시작되었으나 갯벌 매립으로 인한 환경 훼손 문제와 산업단지의 경제적 타당성 논란이 불거지면서 사업 추진은 여전히 불투명해지면서 오랫동안 기다려온 개발 계획이 무산된 것에 대한 실망감과 인접한 군산과의 개발격차로 인한 상실감까지 겹치면서 장항지역 주민들의 반발이 커지기 시작하면서 갈등이 발생
- 갈등초기에는 서천군과 중앙정부의 갈등에서 출발하였으나 환경문제와 경제적 타당성문제를 들어 중앙정부가 장항국가산업단지 대체사업을 제시하였고 이에 대한 일련의 갈등해결 과정에서 서천군과 충남도의 갈등으로 전환되었다가 지금은 갈등이 종결된 사례

(3) 공주대학교 교명변경 갈등

- 공주대학교의 교명변경을 가지고 대학과 지방정부 및 지역사회간의 갈등이 발생하여 후에는 통합된 캠퍼스가 위치해 있는 지방정부간에도 갈등이 나타난 사례임. 첨예한 갈등은 충청남도지사가 제시한 타협안으로 인해 현재는 갈등이 잠복해 있는 상황
- 공주대학교 총장은 교명변경을 주요 공약으로 채택해 당선되었으며 당선이후 교명변경을 위하여 교명추진위원회를 만들고 교명변경에 적극적인 활동을 전개하였으나 이를 반대하는 공주시 시민 및 공주대 동창회의 반발을 사게 되고 교명갈등은 급격하게 확장
- 교육부는 학내구성원들의 반대가 심하고 타대학이 같은 교명으로 신청했으나 반려된바가 있었다는 이유로 신청을 반려. 이후 찬성측과 반대측의 갈등은 더욱 심화되어감. 이렇게 교명갈등이 증폭되어 가는 상황에서 충청남도지사가 교명갈등과 관련된 타협안을 제안하였음. 충청남도가 공주대에 700만명에 달하는 해외 한인들의 뿌리 찾을 수 있는 한민족교육문화센터를 설립예정인데 설립조건으로 공주대가 교명변경에 전향적인 자세를 보일 경우에만 가능하도록 한다는 입장을 표명하였으며, 이러한 제안에 대해 공주대가 교명변경에 신중을 기하게 됨으로써 교명갈등은 소강상태

3. 지방정부갈등 관련 설문조사결과 요약

1) 갈등유형별 갈등을 유발하는 조직유형

- 선호시설 입지 관련 갈등은 기초-주민(33.1%)간에 가장 빈번히 발생하는 것으로 조사되었음. 기피시설의 경우 역시 기초-주민(61.4%)간에 가장 많이 발생하는 것으로 나타남. 관할권 분쟁의 경우 광역-기초(34.7%), 사무권한의 경우 광역-기초(46.0%)간에 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남
- 중앙-기초간에는 사무권한, 광역-기초간에는 사무권한, 기초-기초간에는 관할권 분쟁, 중앙-주민간에는 기피시설 입지, 광역-주민간에는 선호시설 입지, 기초-주민간에는 기피시설 입지, 주민-주민간에는 선호시설 입지가 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남

2) 갈등단계별 갈등의 표출 양상

○ 갈등발생기 갈등의 표출양상

- 상대자치단체와의 긴장관계로 의사소통의 경직화는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(35.6%)
- 신문, 방송, 시민단체 등을 통한 갈등의 이슈화는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(44.4%)
- 성명서나 기자회견, 공청회 등을 통한 수동적 반대는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(50.4%)
- 상대자치단체에 대한 경시, 무시, 냉담한 반응은 관할권 분쟁에 있어서 가장 빈번히 나타남(33.3%)

○ 갈등증폭기 갈등의 표출양상

- 기자회견, 성명서, 공청회 등 통한 상대 비난 및 공격은 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(55.6%)
- 상대에 대한 정보나 자원 획득의 방해는 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(31.1%)
- 지방의회, 시민단체, 지역주민, 언론 등을 통한 상대 비난이나 공격은 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(40.0%)
- 국회의원 등 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성은 선호시설의 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(31.9%)
- 법적 소송의 제기는 관할권 분쟁에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남(35.6%)

○ 갈등완화기 갈등의 표출양상

- 제3자 중재, 조정(37.0%), 정치적 해결노력(36.3%), 협의회의 구성(50.4%), 합의전략의 구사(45.2%), 갈등사안의 취소 및 지연 가능성(45.9%), 갈등사안의 자원 부족(35.6%), 정치적 이해관계로 갈등사안 잠정적 회피(34.8%) 등 갈등완화기 갈등의 표출양상은 기피시설 입지에 있어서 가장 빈번히 발생하는 것으로 나타남

○ 결론적으로 볼 때 기피시설의 입지에 있어서 갈등양상이 다른 갈등유형에 비해 높게 표출되고 있음을 의미함. 하지만, 갈등발생기 상대자치단체에 대한 경시, 무시, 냉담, 갈등증폭기의

국회의원 등 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성, 법적 소송의 제기 등의 갈등표출양상은 주로 관할권 분쟁에서 볼 수 있는 갈등의 표출양상으로 나타남

3) 갈등유형별 갈등수준

- 갈등유형별 갈등수준을 살펴보면, 선호시설 입지의 경우 2.93점, 기피시설 입지의 경우 3.56점, 관할권 분쟁의 경우 3.17점, 사무권한의 경우 2.81점으로 나타나고 있어 기피시설 입지와 관련한 갈등이 발생할 경우 갈등수준이 가장 높은 것으로 나타남. 반면 사무권한의 경우 갈등상황이 전개되어도 갈등의 수준이 가장 낮은 것으로 분석됨

4) 갈등유형별 갈등상황 주도자

- 선호시설(41.4%), 관할권 분쟁(38.3%), 사무권한(41.9%)의 갈등상황에서 자치단체장이 주도자로서의 역할을 가장 많이 하는 것으로 나타남. 반면 기피시설의 입지(38.3%) 갈등에서 주민대표가 가장 큰 역할을 주도하는 것으로 나타남
- 자치단체장은 사무권한 갈등상황을 주도하는 것으로 나타났으며, 지방의회는 관할권 경쟁, 담당공무원은 사무권한, 시민단체는 기피시설 입지, 언론은 선호시설입지와 관할권 분쟁, 중앙정부는 사무권한, 광역자치단체는 사무권한, 주민대표는 기피시설 입지 등에서 주도적인 역할을 하는 것으로 나타남

5) 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정 기구의 유무

- 갈등유형별 갈등발생시 갈등해결 또는 조정기구가 존재했는가에 대한 질문에 대해서 공식적 기구의 경우 선호시설의 입지에 따른 갈등발생시 53.5%가 존재하는 것으로 나타나 가장 많았음. 비공식적 기구의 경우 선호시설의 입지에 따른 갈등발생시 56.1%가 존재하는 것으로 나타나 가장 많았음
- 반면, 사무권한의 경우 공식적 기구(41.3%), 비공식적 기구(46.5%)로 가장 낮았음

6) 갈등단계별 갈등영향요인

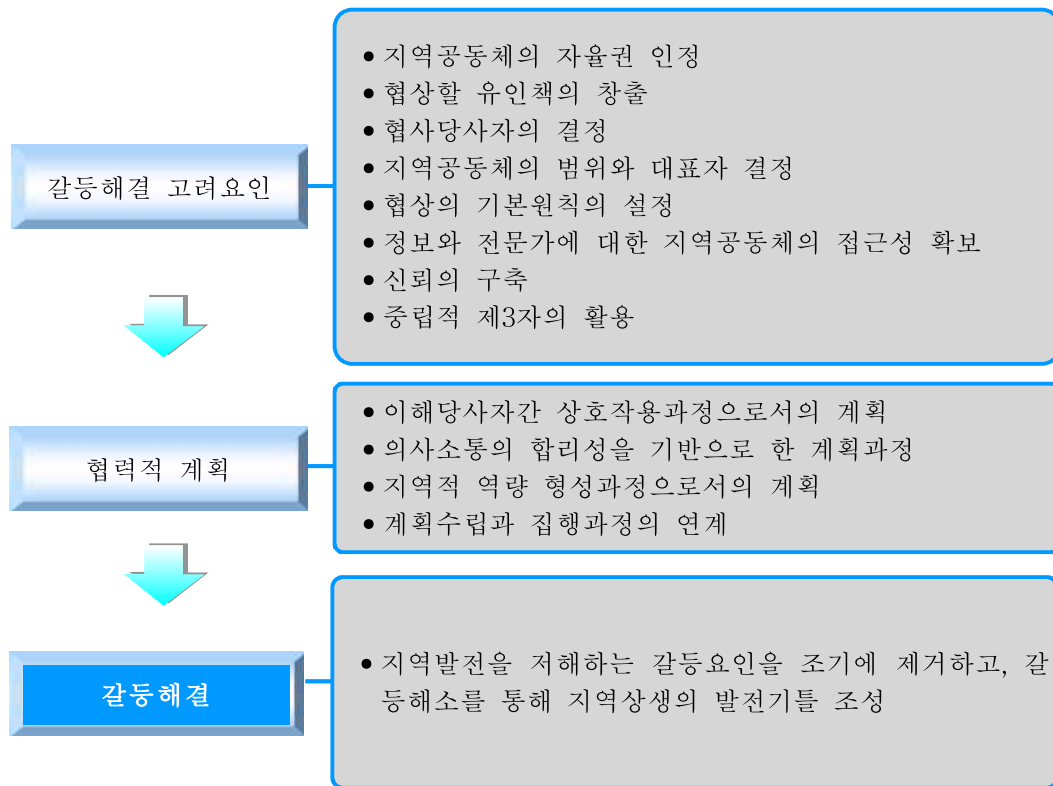
- 갈등발생기(3.23)와 갈등증폭기(3.18)에 있어서는 자치단체장의 리더십이 갈등상황에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨. 반면 갈등완화기에는 의사소통(3.32), 제3자와의 관계(3.32)가 갈등상황에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨
- 갈등영향요인이 어떤 갈등단계에서 영향을 많이 미치는지 분석한 결과 리더십의 경우 갈등발생기와 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 의사소통의 경우 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타남. 조직간 상호관계는 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치며, 제3자와의 관계는 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨. 또한 지방정비와 중앙정치 역시 갈등완화기에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨

제2절 갈등유형별 갈등관리전략 구축

1. 갈등관리전략의 방향

- 갈등관리전략의 기본방향 설정을 위해서는 갈등해결을 위한 고려요인의 도출과 이를 통해 어떠한 전략을 활용하여 갈등관리를 할 것인가에 대한 접근이 시도되어야 함
- 본 연구에서는 협력적 계획의 관점에서 갈등해결 고려요인이 충분한 역할을 수행하여 갈등 발생이전 또는 갈등발생초기에 갈등을 완화하고 협력으로 가는 방향이 설정될 수 있는 갈등관리전략의 방향을 <그림 5-2>과 같이 설정하였음

<그림 5-2> 갈등관리전략의 방향



2. 갈등해결을 위한 고려요인

1) 지역공동체의 자율권 인정

① 자율권 인정의 논리적 근거

- 지금까지 개발의 필요성을 인식하고 있는 대부분의 사람들은 정부의 통제권-무효화 권한과 선매권-에 의한 의사결정을 선호하여 왔음
- 그러나 정당한 절차에 의해 정부가 입지를 결정하더라도 지역공동체는 적절한 절차적 대응은 물론 불법적 내지 초법적 수단을 사용하여 지속적으로 입지에 반대할 수 있으며, 반대하고 있는 것이 사실임
- 따라서 시설을 거부할 수 있는 지역공동체를 실질적인 권한을 보장함으로써 정부의 일방적인 결정에 의한 시설강제에 대한 분노를 저감시킬 수 있으며, 시설이 유발할 건강과 환경에 대한 우려를 감소시킬 수 있으며, 나아가 이해당사자들이 보다 대등한 입장에서 대화할 수 있게 되어 시설입지가 보다 용이해 질 수 있음
- 자율권 인정의 정당성 근거
 - 이해당사자들의 권한을 보다 대칭적인 것으로 만들므로 과정의 형평성을 제고
 - 대칭적 권한은 비용과 편익이 균형될 수 있는 가능성을 제고
 - 개발에 따른 위험과 비용을 평가하는데 있어 건전한 심리적 기초를 제공
 - 반대론자들은 시설의 입지를 지연시키거나 증가시킬 수 있는 사실상의 권한을 가지고 있기 때문에 의사결정의 당사자로서 분명한 권한을 인정하는 것이 타당

② 자율권의 보장방안

- 토지이용결정권의 부여
 - 토지이용상의 용도지역결정권을 지방정부에 부여
 - 계획고권이 지방자치권의 본질적 내용이라는 주장이 설득력있게 제기되고 있으며, LULUs의 본질적 성격을 고려할 때 용도지역지정권을 지방정부에 이양하는 것이 바람직함
- 주민투표의 실시

- 이는 시설의 수용여부를 지역주민의 투표에 의해 결정
- 다수결의 원칙이 민주주의의 절대적 원리는 아니지만 주민들간에 이견이 있을 경우 이를 합리적으로 해결할 수 있는 하나의 대안은 될 수 있음
- 예를들어 환경갈등에 있어 반대론자들의 거부권을 인정함으로써 일방적 결정에 대한 두려움과 분노를 저감시킬 수 있으며, 반대론자들의 합리적인 행태를 유발시킬 수 있을 것임. 또한 거부권의 인정이 반대론자들로 하여금 자발적으로 협상과정에 참여케 하는 가장 중요한 유인이 될 수 있음

2) 협상할 유인책의 창출

- 반대론자들이 협상을 개발에 따른 비용을 상쇄하고 나아가 새로운 편익을 가져다 주는 여러 가지 대안을 탐색할 수 있는 수단으로 간주하게 되면 협상은 보다 매력적인 대안이 될 수 있음
- 따라서 협상할 유인책이 협상여부 뿐만 아니라 협상성공여부에도 상당한 영향을 미치는 주요 변수로 작용할 것임
- 유인책제공의 논리적 근거
 - 실용성으로 개발에의 반대유인을 저감시킬 수 있으며
 - 형평성으로 개발에 따른 비용, 편익의 불공평성을 시정할 수 있으며
 - 효용성으로 개발에 내재한 사회적 비용을 내부화함으로써 시장의 실패를 치유할 수 있음
- 적극적인 유인책은 소극적인 그것에 부가되는 것으로 사업의 시행에 따른 경제적인 편익제공을 말함. 보상은 어쩔 수 없는 영향을 상쇄시켜 지역공동체가 시설이 입지하기 전보다 더 나빠지지 않도록 하는 소극적인 방법임에 비해 경제적 편익제공은 지역공동체의 복지수준이 더 나아질 것이라는 점을 확신시킴으로써 비용과 편익의 배분에 있어 어떤 불형평성을 시정하려는 적극적인 조치로 금전제공이 대표적인 예임
- 그러나 이러한 유인책, 특히 적극적 유인책의 경우 어떤 유인책의 제공은 지역공동체로 하여금 LULUs를 수용하도록 하는 논리의 수단이 될 수 있다는 것임
 - 특히 경제적으로 사회적으로 불리한 입장에 처해 있는 지역공동체는 부도덕한 제안자에

의해 조정될 가능성이 높기 때문에 이러한 오해를 피할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것임

3) 협상당사자의 결정

- 협상을 설계하는데 있어 기본적 문제는 협상당사자를 누구로 할 것인가를 결정하는 일임. 분쟁에 이해관계가 있는 개인 내지 집단을 확인하여, 협상의 당사자로 결정하는 방법에는 두 가지가 있는데 그 하나는 당사자를 협상전에 결정하는 것이며, 다른 하나는 가장 명백한 당사자를 결정할 수 협상이 진행되는 과정에서 다른 이해관계자를 추가하는 방법임

① 사전전 전략

- 장점
 - 협상과정을 분명히 하며
 - 당사자의 수를 한정함으로써 과정의 설계를 보다 용이하게 하며 합의를 도출할 가능성이 제고됨
- 단점
 - 구체적 협상과 무관하게 당사자의 수를 한정시킬 때 과정의 융통성이 상실되며
 - 포함되지 않은 이해관계자가 결정에 이의를 제기할 수 있으며 실제로 결정을 뒤엎을 수도 있음

② 포괄적 전략

- 장점
 - 모든 이해관계자가 합의할 경우 그것은 시행될 가능성이 가장 큼
- 단점
 - 이 전략은 협상을 설계하고 이끌어가는 것이 복잡하고 어렵다는 단점

③ 양전략의 조합

- 당사자를 선정함에 있어 양전략을 조합하는 것이 가능하며 또한 가치가 있음

- 처음에는 협상에 참여해야 할 집단이 누구인지 기본적으로 알 수 있으며, 그들과 논의하므로써 누가 더 포함되어야 하는가를 알 수 있음
- 더구나 공통이해영역이 도출되기 전에 어떤 이해관계자들이 당사자로서 포함되어야 하는가를 결정하는 것은 거의 불가능하기 때문임
- 당사자의 수와 다양성이 협상과정에 심대한 영향을 줄수 있게 때문에 거기에 따라서 협상과정을 설계해야 함
 - 예를 들어 당사자의 수가 한정되면 제외된 사람들에 의한 도전으로부터 합의사항을 보호하는데 더 많은 관심이 두어져야 하며, 당사자의 수가 많게 되면 관리가능한 협상을 위한 기본원칙을 만드는데 치중해야 함

4) 지역공동체의 범위와 대표자 결정

① 지역공동체의 정의

- 지역공동체를 그가 속한 지방자치단체와 동일한 의미로 한정
- 지방자치단체 뿐만 아니라 개발의 영향을 받는 인접지역을 포괄하는의미로 사용하나 행정구역을 단위로 함
- 기존의 행정구역보다는 개발의 영향권으로 지역공동체를 정의하고 있음
- 지역공동체를 가장 좁게 정의하는 것으로 개발에 의해 가장 직접적인 영향을 받는 지역을 말함. 따라서 개발의 형태와 규모에 따라 그 범역은 상이할 수도 있음

② 지역공동체의 대표

- 당해 지역공동체의 대표자로 협상팀을 구성하여 협상에 임하는 것이 일반적이므로 지역공동체가 협상팀을 구성할 경우 관심사항
 - 구성원의 다양성과 이에 따른 의견불일치의 처리임. 협상팀은 가능한한 포괄적이어야 하는데, 다시 말해 다양한 이해집단이 포함되어야 하며 시설의 지지자와 반대자 모두 팀에 차명하여야 함
 - 협상기간동안 협상모체와의 의사소통의 유지임. 협상에 있어 한 당사자가 성공적으로 참여하기 위해서는 세가지 종류의 의사소통이 동시에 이루어져야 하는데 ①한 당사자와 나머

지 당사자들간의 의사소통, ②한 당사자의 구성원간의 의사소통 및 ③협상팀의 각 구성원과 그 협상모체간의 의사소통임. 이 가운데 협상팀의 각 구성원과 그 모체간의 의사소통이 소홀히 될 경우 그 협상과정은 무산될 가능성이 큼

- 협상동안 나타나는 이해집단의 수용임. 문제에 관심이 있는 사람들은 협상을 준비하는 동안 대부분 관여하게 되지만 협상이 진행되는 중에 추가적인 사람들이 참여하기를 원할 수도 있음
- 협상에 참여하기를 거부하는 사람들의 고려임. 여러 가지 이유로 이들이 참여하기를 거부했다 하더라도 여전히 지역공동체의 구성원임에 틀림없음. 따라서 이들은 어떻게 대변하는 하는 문제가 제기됨. 이에 대비하여 그들이 협상의 진척상황을 알 수 있도록 하여 언제라도 협상에 참여할 수 있는 과정을 설계하는 것이 필요함

5) 협상의 기본원칙의 설정

- 협상에 있어서 관심을 가져야 할 절차적 문제
 - 비용이 얼마나 들 것이며 누가 부담할 것인가
 - 협상의 당사자는 누구이며 그들이 구속적 결정을 할수 있는가
 - 회의가 주민과 언론에 공개될 것인가
 - 대표자가 그들의 피대표집단과 협의할 충분한 기회가 있는가
 - 시간제한이 있는가
- 협상의 강점은 융통성이 있으므로 협상과정은 참여자들의 관심을 수용할 수 있게끔 설계될 수 있음
 - 당사자들은 각자가 원하는 기본원칙을 결정할 수 있을 뿐만 아니라, 그들의 관심을 표출하고 그들의 입장과 이해를 결정할 수 있는 기회를 가지는 것이 중요
 - 이러한 절차적 문제는 협상전 협상을 통해 해결되는 것이 바람직함
 - 협상의 당사자들은 논의할 의제뿐만 아니라 그 순서도 결정하고 나아가 중립적인 제3자의 참여여부를 결정할 때 협상의 효과성은 높아질 것임

6) 정보와 전문가에 대한 지역공동체의 접근성 확보

① 수요자중심의 정보의 필요성

- 지역공동체는 시설제안자가 일방적으로 제공하는 정보에 근거하여 현안이 되는 문제, 즉 협상의제에 대처하여 왔음. 그런데 시설제안자는 자기에게 유리한 정보만을 제공할 수 있으며, 지역공동체의 정보요청에 대한 대응이 매우 늦을 수 있으므로 정보에 대한 의심 내지 불신과 접근상의 문제가 생겨날 수 있음
- 또한 정보에 대한 해석은 가치판단적인 성격이 강하므로 동일한 정보를 상이한 용도로 사용할 수도 있음
- 이러한 문제로 이하여 집지결정을 어렵게 하거나 갈등을 증폭시킬 수도 있음
- 지역공동체는 그들이 신뢰할 수 있는 정보를 스스로 접근, 구득할 수 있어야 하는 당위성을 발견할 수 있음. 다시말해, 공급자 측면의 정보제공에서 수요자 측면의 정보구득으로 그 방향이 전환될 때 개발에 따른 갈등이 해결될 가능성은 제고될 것임

② 정보의 구득방법

- 지역공동체가 고용한 전문가에 의한 정보구득 및 해석
 - 지역공동체가 정보를 구득하기 위해서 스스로 고용한 전문가에 의존하는 것은 시설제안자가 제공하는 정보가 비록 정확하다 하더라도 지역공동체는 그 정보에 대해 의심을 가질 수 있다는 점
 - 지역공동체에 비해 시설제안자는 보다 많은 정보에 접근할 수 있으므로 정보의 불균형 인식이 협상의 장애물이 될 수 있다는 점
 - 과학의 가치중립성에 문제가 있기 때문에 지역공동체도 그 자신의 이해와 가치에 기초하여 자료를 분석할 필요가 있다는 점
- 공동적 사실발견
 - 이는 당사자들이 공동으로 문제와 이에 대한 해답을 찾는 절차를 정하고, 그 결과를 공유하는 것임
 - 당사자들이 함께 ①어떤 정보를 수집할 것이며, ②조사연구는 어떻게 할 것이며, ③누가 자료수집의 책임을 질 것인가 등을 결정하며 수집된 정보는 모든 당사자들이 활용

○ 과학법정의 활용

- 개발에 따른 여러 가지 기술적 문제, 특히 위험평가에 있어 소위 과학법정을 활용하는 것임
- 이는 사법적 절차에 의거하여 의견이 상충되는 현안에 대해 이해관계를 갖지 않는 과학자들로 패널을 구성하여 대립적인 양당사자의 주장을 듣고 사실적 상황에 의거하여 과학적 심판을 내리는 것임

7) 신뢰의 구축

○ 신뢰의 문제는 환경갈등에 있어 반드시 고려되어야 할 중요한 사항임

- 왜냐하면 분쟁의 양당사자라 할 수 있는 지역공동체와 시설제안자는 다른 당사자가 자기를 신뢰할 것을 기대하고 있으나 실제로는 양당사자는 서로를 불신하고 있는 것이 일반적이기 때문
- 신뢰의 문제는 그것이 협상을 고려하는 당사자에게 영향을 주는 중요한 요소이나 신뢰가 협상의 전제조건은 될 수는 없음

8) 중립적 제3자의 활용

- 갈등은 분쟁당사자간의 상호불신이 심하고, 이해관계가 첨예하게 대립되는 것이 상례이어서 협상의 장으로 나아가는 것이 극히 어려움
- 또한 환경협상의 성격이 다른 협상과 상이하기 때문에 협상이 성공적일 가능성이 미미한 실정임
- 따라서 협상의 경우 이를 거중, 조정하는 중립적인 제3자가 개입하는 조정된 협상, 즉 조정의 형태로 협상이 이루어지는것이 바람직함
- 상호첨예하게 대립되어 있는 상태에서 쌍방의 한발 양보를 얻어낼 수 있는 권위있는 조정자가 필요함. 조정자가의 조건으로는 대립되어 있는 양측이 다 신뢰할 수 있는 개인 또는 조직이어야 할 것임
- 조정성공의 키워드는 신뢰임

- 믿을만한 조정자를 앞세운 끊임없는 조정의 시도는 대단히 유효
- 조정은 중앙정부와 지방자치단체, 시민단체와 지역주민 등을 대상으로 이루어질 수 있을 것임

3. 갈등유형별 갈등관리 전략

- 기존의 17개 사례를 종합적으로 분석한 결과를 토대로 사례성격에 따라 ①기피시설, ②유치시설, ③관할구역, ④관할권한 등의 갈등유형별 갈등관리전략을 앞서 제시한 8개의 갈등해결을 위한 고려요인을 토대로 갈등유형별 갈등관리 전략의 방향을 제시하고자 함

1) 기피시설의 갈등관리 전략

- 기피시설은 자원에 대한 극명한 기피를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용 부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등을 초래
- 지역공동체의 자율권 인정
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 시설을 거부할 수 있는 지역공동체에 실질적인 권한을 보장해 줌으로써 정부의 일방적인 결정에 의한 시설강제에 대한 저항을 저감시킬 필요가 있음
 - 자율권 인정 방안 : 토지이용결정권 부여, 주민투표의 실시
- 협상할 유인책의 창출
 - 기피시설의 입지에 따른 비용을 상쇄하고 편익을 증대시킴으로써 반대유인을 저감시킬 수 있음
 - 유인책의 창출시 지역공동체가 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 하지만, 타지역과의 형평성 및 재정적인 여건을 고려하여 지방자치단체와 지역공동체가 합의할 수 있도록 해야 함
- 협상당사자의 결정
 - 기피시설의 경우 합의의 도출뿐만 아니라 합의를 형성해 가는 과정이 중요함. 따라서 협상의 당사자를 적절히 선정하는 것이 중요하며, 이를 위해 사전적 전략과 포괄적 전략을

적절히 조합하여 활용하는 것이 필요

- 지역공동체의 범위와 대표자 결정
 - 지역공동체 구성원의 다양성으로 인한 의견불일치로 합의도출이 어려운 경우가 발생할 수 있으므로 이해집단이 협상과정에서 도출된 합의안을 수용할 수 있는 신뢰할 수 있는 인사로 구성
- 협상의 기본원칙의 설정
 - 협상의 과정은 참여자들이 수용할 수 있도록 설계되어야 함. 따라서 협상의 당사자들이 논의할 의제뿐만 아니라, 그 순서의 결정, 중립적인 제3자의 참여여부 등에 대한 기본원칙이 협상과정 이전에 설정되어야 함
- 정보와 전문가에 대한 지역공동체의 접근성 확보
 - 보통의 경우 시설제안자는 자기에게 유리한 정보만을 제공하려 하며, 지역공동체의 정보공개요청에 대해 소극적으로 대처할 수 있음
 - 또한 정보에 대한 해석에 있어서도 가치판단의 문제가 개입될 수 있으므로 신뢰할 수 있는 정보의 공개와 이를 활용할 수 있는 전문가에 대한 접근 개방성을 높여야 함
- 신뢰의 구축
 - 기피시설의 경우 주로 환경문제와 연관되는 경우가 많음. 다시말해 시설에 대한 시설제안자는 신뢰할 수 있는 정보의 제공과 지역공동체는 이를 가감없이 받아들일 수 있는 양방의 신뢰관계가 선행되어야 함
- 중립적 제3자의 활용
 - 갈등은 분쟁당사자간의 상호불신과 이해관계의 대립으로 인해 발생하므로 협상의 성공가능성이 극히 낮아질 수밖에 없음. 따라서 이해당사자가 공히 수긍할 수 있는 중립적 위치에 있는 제3자를 적절히 활용할 수 있는 창구를 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 확립할 필요가 있음

2) 유치시설의 갈등관리 전략

- 자원에 대한 극명한 선호를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등

- 지역공동체의 자율권 인정과 제3자의 활용
 - 시설의 편익 발생으로 인해 상호 자신의 지역에 입지시키려는 문제로 인해 갈등이 발생하는 경우 지역공동체의 자율권 인정의 범위를 제한할 필요가 있음
 - 이 경우 제3자의 조정의 역할이 중요하며, 신뢰할 수 있는 제3자에 대한 지역공동체의 합의도출이 중요함
- 협상의 기본원칙 설정과 협상할 유인책의 창출
 - 협상할 유인책의 경우 유치시설의 특성상 일방에게 유치시설이 돌아갈 경우 갈등상황에 있었던 타 지역공동체를 배려할 수 있는 장치에 대한 협상전 이해당사자간의 합의가 필요함

3) 관할구역의 갈등관리 전략

- 관할구역 갈등은 특정 시설이 지역간 경계에 걸쳐 설치된 경우나 침해 지역의 매립 등의 과정에서 새롭게 형성된 지역에 대한 관리권한의 다툼
- 지역공동체의 자율권 인정
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 관할구역에 위치한 지역주민을 중심으로 지역공동체에 실질적인 권한을 보장해 줌으로써 그들의 편익이 보장될 수 있는 제도적 장치를 설정해야 함. 하지만, 자율권 인정 방안으로 제기되고 있는 토지이용결정권 부여, 주민투표의 실시 등을 방법보다는 제3자의 조정방안을 우선적으로 고려해 볼 필요가 있음
- 협상할 유인책의 창출
 - 관할구역의 설정에 따른 비용을 상쇄하고 편익을 증대시킴으로써 반대유인을 저감시킬 수 있는 유인책의 선정이 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 이루어져야 함
 - 유인책의 창출시 지역공동체가 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 하지만, 타지역과의 형평성 및 재정적인 여건을 고려하여 지방자치단체와 지역공동체가 합의할 수 있도록 해야 함
- 협상당사자의 결정
 - 관할구역에 따른 갈등은 합의의 도출뿐만 아니라 합의를 형성해 가는 과정이 중요함. 따라서 협상의 당사자를 적절히 선정하는 것이 중요하며, 이를 위해 사전적 전략과 포괄적

전략을 적절히 조합하여 활용하는 것이 필요함

- 협상의 기본원칙의 설정
 - 협상의 과정은 참여자들이 수용할 수 있도록 설계되어야 함. 따라서 협상의 당사자들이 논의할 의제뿐만 아니라, 그 순서의 결정, 중립적인 제3자의 참여여부 등에 대한 기본원칙이 협상과정 이전에 설정되어야 함
- 중립적 제3자의 활용
 - 갈등은 분쟁당사자간의 상호불신과 이해관계의 대립으로 인해 발생하므로 협상의 성공 가능성이 극히 낮아질 수밖에 없음. 따라서 이해당사자가 공히 수용할 수 있는 중립적 위치에 있는 제3자를 적절히 활용할 수 있는 창구를 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 확립할 필요가 있음

4) 관할권한의 갈등관리 전략

- 지방정부간 권한이나 기능의 범위가 모호함에 따라 발생하는 문제상황으로 인사교류, 재정적 권한, 인허가권 등의 문제
- 협상할 유인책의 창출
 - 관할권한의 갈등에 따른 비용을 상쇄하고 편익을 증대시킴으로써 쌍방이 납득할 수 있는 유인책의 설정이 필요
 - 유인책의 창출시 지역공동체가 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 하지만, 타지역과의 형평성 및 재정적인 여건을 고려하여 지방자치단체와 지역공동체가 합의할 수 있도록 해야 함
- 협상의 기본원칙의 설정
 - 협상의 과정은 참여자들이 수용할 수 있도록 설계되어야 함. 따라서 협상의 당사자들이 논의할 의제뿐만 아니라, 그 순서의 결정, 중립적인 제3자의 참여여부 등에 대한 기본원칙이 협상과정 이전에 설정되어야 함
- 신뢰의 구축
 - 관할권할을 행사하고자 하는 양방은 상호신뢰관계가 선행하여 형성되어야 협상의 과정이 원활히 진행될 수 있으므로 우선적으로 협상이전에 신뢰형성을 위한 상호노력이 필요함

- 중립적 제3자의 활용
 - 갈등은 분쟁당사자간의 상호불신과 이해관계의 대립으로 인해 발생하므로 협상의 성공 가능성이 극히 낮아질 수밖에 없음. 따라서 이해당사자가 공히 수긍할 수 있는 중립적 위치에 있는 제3자를 적절히 활용할 수 있는 창구를 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 확립할 필요가 있음

4. 협력적 갈등관리 프로세스 구축

1) 협력적 계획이론

- 소통적 계획이론(communicative planning theory)
 - 하버마스의 소통행위이론에서 그 근원을 찾을 수 있음. 즉 의사소통적 노력을 통해 문화와 구조가 형성되고 변형되며 의사소통적 노력의 본질은 일정수준의 협력과 호혜성에 대한 수용에 있다는 의사소통적 행위이론을 빌려와 도시계획이론에서 소통적 계획이론을 발전
 - 소통적 계획이라는 단어를 처음 사용한 Forester(1988)는 계획을 소통행위로 이해함으로써 진실한 대안들을 만들어 낼 수 있으며 잘못된 기대들을 바로 잡을 수 있고, 냉소주의를 상쇄시킬 수 있으며, 정치적 책임성, 참여활동을 확장시킬 수 있다고 주장(김연금, 2003:80)
- 영국의 도시계획이론가 P. Healey는 도시 및 지역의 변화를 사회적 관계에 초점을 맞추어 이해하는 제도론적 접근방법을 전개하였는데, 이 접근법은 계획의 의사결정체계 및 실행의 설계와 관련하여 협력적이고 합의형성적 실천을 강조하는 의사소통적 접근방법을 발전(팻치 힐리 지음, 권원용, 서순탁 역, 2004:41)
- Healey는 1960-1970년대 전통적 계획이론에서 신봉했던 계획활동의 대상론(theory in planning)과 과정론(theory of planning)의 이분법적 사고에 강한 의문을 제기하면서 협력적 계획에서는 씨줄과 날줄을 교직하여 옷감을 짜내듯이 공공계획의 대상이 되는 도시시스템과 계획과정으로서의 거버넌스(의사결정체계)를 결합시키는 실무적 형태의 대안을 제시
- 또한 협력적 계획은 정책형성을 위한 과학적 방법의 적용이나 실증주의에 입각한 분석적 행

위가 아니고, 합의를 도출하기 위해 이해당사자들이 다면적으로 상호작용하는 의사소통적 행위를 핵심으로 하고 있음(장옥연, 2005:30-32)

2) 협력적 계획의 과정

(1) 이해당사자간 상호작용과정으로서의 계획

- 계획은 특정목적을 달성하기 위한 수단으로서가 아니라 실천적 행동으로 규정되어야하며(최병두, 1989:108), 지역주민들은 계획의 대상으로서가 아니라 의사소통적 상호행위의 파트너로서 인식되어야 함. 계획가들은 의사소통적 상호행위를 통해 주민들을 진정으로 이해시킬 수 있는 방법으로 계획을 추진해야 함
- 소통적, 협력적 계획이론에서는 공통적으로 계획과정을 사회적 상호작용과정으로 이해할 수 있음
 - 왜냐하면 사회적 행위주체로서 계획가는 고립된 가운데 존재하는 것이 아니라 복잡한 사회의 제도적 환경 아래에서 일어나는 다양한 상호작용의 맥락내에 존재하기 때문
 - 따라서 계획은 설계, 분석, 관리와 같은 기술적 과정만으로 구성되는 것이 아니라 사회적 맥락/관계로부터 구축된 사회적 상호작용과정으로 개념화됨
 - 이러한 사회적 관계의 개념에서 볼때 계획은 참여자들간의 의사소통적 작업을 포함하는 상호작용적 과정으로 이해
 - 이러한 과정을 통해 이슈, 문제, 전략, 정책아이디어가 구체적 형태와 의미를 갖게 됨(팻치 힐리 지음, 권원용, 서순탁 역, 2004:131)
- 사회적 상호작용과정으로서의 계획과정에서는 계획행위에 참여하는 다양한 주체들이 인식, 실천, 지식 등을 매개로 상호간섭하거나 연계하는 과정이 계획행위의 고정과 결과를 결정하는 중심적 요인으로 다루어짐
- 또한 관계형성과 문화구축 작업은 대화를 통해 이루어지며, 그 결과는 누가 관계되었는지, 어떤 공론의 장인지, 어떤 의사소통적 일상과 스타일을 형성했는지, 한 장소내에서 공존하는 현재의 사회적 관계는 어떤 것인지 등에 달려있음

(2) 의사소통의 합리성을 기반으로 한 계획과정

- 협력적 계획이론에서는 실제의 상호작용과정의 질을 평가하고 지켜가야 할 규범적 원칙으로서 하버마스의 대화윤리와 의사소통의 합리성 개념에 의존
- 협력적 계획의 주요 특징은 계획활동의 산물이 다양한 견해들로부터의 창조물이라는데 있음. 계획활동의 이상적인 결과는 포괄적 이해관계를 가진 행위자들이 상호작용하고 대화과정에 참여하여 의사소통적 합리성에 입각한 합의를 도출하는 것임(박경원, 2003)
- 이처럼 합의형성과정에서 의사소통적 합리성은 중요한 역할을 수행하는데, 하버마스가 주창한 이 의사소통적 합리성은 공론과정에서 활용될 수 있는 평가원칙으로 동등한 권리를 가진 개인들 간의 대화(conversation between equals)를 강조
 - 대화와 주장의 과정은 의사소통적 윤리론의 네가지 관점, 즉 이해가능성(comprehensibility), 성실성(integrity), 정당성(legitimacy), 진실성(truth)을 바탕으로 해야 함(Habermas, 1984)
- 이해가능성은 공동체 구성원 중의 누군가가 발명한 것이 언어학적 의미에서 문법적으로 이해 가능한가 혹은 명료한가에 해당하는 개념으로 이는 모든 검증의 기초가 되며, 진술의 참됨은 그 발언을 구성하는 면제들이 갖는 내용이 참인가 거짓인가에 해당하며 참으로 인정받기 위해 확실한 근거 혹은 근거를 요구할 수 있는 기초를 제시해야 한다고 보고 있음
- 표현의 진실성은 지역사회 구성원의 명시적 표현이 진실성이 있는가에 해당하며 이는 계속적인 상호작용 속에서 성실성이 인정되었을 때 수용된다고 봄. 언어행위의 정당성은 그 언어행위 혹은 발언이 승인된 규범적 맥락과의 관계 속에서 정당한가 혹은 적합한가에 해당한다고 봄(박덕병, 1999:115-122)
- 하버마스는 의사소통이론의 기초로서 모든 언어활동의 궁극적 목표는 이해도달에 있으며, 소통과정에는 제약받지 않는 이상적인 담화상황이 있다고 주장
 - 하버마스는 듣는 사람이 말하는 사람의 말을 이해하고 동시에 말하는 사람이 의도한 상호관계 속에 진입할 때 언어행위가 성공적인 상황이라고 여길 수 있는데, 그러면 어떻게 듣는 사람이 말하는 사람이 의도한 상호관계 속으로 진입할 수 있느냐가 문제
 - 이는 말하는 사람의 진지하고 성실한 의도가 듣는 사람에게 전달될 때 가능하며, 듣는 사람이 말하는 사람의 말을 이해하고 그의 성실성, 정당성, 진리성에 의문을 갖지 않아야

말하는 사람이 의도한 상호관계 속으로 진입할 수 있음(문태현, 1992:274)

- 이러한 개념을 토대로 실제 계획수립과정에서 합리성 요건이 어느정도 충족되고 있는지 검토할 필요가 있음

(3) 지역적 역량 형성과정으로서의 계획

- 계획과정에서의 참여는 참여자의 의식을 형성함. 광범위한 토론에 의한 실천을 통해 서로를 알게 되며 서로 다른 견해를 학습하게 되고 자기 자심의 관점을 되돌아보게 됨. 이런 과정을 통해 상호이해를 쌓게 되고 사회적, 지적 자본(Innes, 1994)을 형성
 - 이렇게 구축된 자본은 차후 발생할 쟁점들을 지속가능하게 처리할 수 있는 지역적 역량을 형성
- Innes(1998)는 사례연구를 통해 협력적 계획이 제대로 진행된다면 계획에 대한 합의를 만들어 내는 가시적 효과뿐만 아니라 신뢰, 관계와 같은 사회적 자본(social capital), 상호이해, 문제들의 공유, 자료에 대한 동의 등 지적 자본(intellectual capital), 합의된 목적을 위해 함께 일할 수 있는 정치적 자본(political capital)과 같은 비가시적 자본을 형성할 수 있으며 이러한 자본은 새로운 협력을 용이하게 하여 새로운 제도와 규범의 창출을 유도할 수 있는 효과를 기대할 수 있다고 주장(Innes and Booher, 1998:40-41)
- 제도적 역량은 지식적 지원, 관계자원, 동원역량으로 구성
 - 지식적 자원은 주어진 문제를 해결할 수 있는 구체적 차원의 지식과 문제 설정 자체를 혁신적으로 변형할 수 있는 지식의 차원으로 구분할 수 있음. 이러한 지식들은 단지 기술적이고 추상적인 의미의 지식을 의미하는 것이 아니고 경험과 실천과정이라는 구체적 맥락 속에 배태된 지식 또한 포함
 - 관계자원은 지식과 인적자원을 엮어주는 네트워크의 형성을 의미
 - 동원역량은 지식적 자원과 관계자원을 사회적, 정치적으로 동원할 수 있는 역량으로 지식적 역량의 정도가 성숙해있고, 신뢰관계 등 관계자원이 풍부한 경우 큰 힘을 발휘할 수 있으며, 동시에 동원역량의 발휘에 의해 다시 지식적 자원과 관계자원이 재구성되는 순환적이고 역동적인 과정을 거쳐 확대 재생산
- 협력적 계획은 이 세가지 차원 모두에 대한 효과를 통해 제도적 역량을 형성

- 협력적 계획은 갈등이 있거나 전통적인 계획체제내에서 어찌할 수 없는 문제를 해결할 수 있는 방법 그 자체는 아니나 체제 내의 행위자들 간에 새로운 네트워크를 형성하고 이러한 행위자들 간의 정보공유를 증진시키기 위한 하나의 방법이며 계획과정에 시민을 참여시키는 가장 좋은 방법이 될 수 있음

(4) 계획수립과 집행과정의 연계

- 계획의 집행과정은 합의를 유지하고 실천해가는 과정으로 합의는 언제나 일부사람들에게는 불리하게 작용하고, 상황변화와 새로운 이해관계자간에 균열이 발생함에 따라 새로운 압력에 직면하기도 함. 계획 실행에 참여하는 이해관계자들은 합의가 어떻게 공식화될 것이며 유지될 수 있는지 그리고 전략적 개념과 과정들이 시간의 흐름에 따라 어떻게 감독되고 유지될 것인지에 관해 고려할 필요가 있음. 일부 사람들이 합의내용을 위반하고 있다고 느낀다면 이의를 제기할 수 있는 수단이 요구됨
- 이러한 이유로 계획집행과정에 대한 지속적인 성찰적 비판을 요구됨
 - 계획에 표현된 전략이 여전히 이해가능한지, 전략의 이야기 구도가 여전히 사실적으로 비쳐지는지, 정치공동체의 구성원을 위해 전략이 여전히 역할을 제공하는지, 시간의 흐름에 따라 새로운 이야기 구도가 출현했는지, 그리고 이것이 포괄적인지 여부를 주시할 필요가 있음
- 물리적 공간계획을 실천한다는 것은 합의된 계획내용을 유지하고 실천해간다는 것임. 이는 필연적으로 공간의 변화를 수반하게 되고 공간의 변화는 또한 다양한 이해당사자들의 활동을 수반
- 계획과정을 통해 형성된 지역관리를 위한 계획내용은 실행단계에서 민간부문, 행정, 그리고 설계자, 정책결정자 사이의 협동체제에 관한 규칙임
- 협력적 계획자체가 필연적으로 협력적 집행을 가져오는 것은 아니며, 합의 형성은 연속된 과정임
 - 협력적 계획은 세밀한 실행과정을 마련함으로써 연속적인 조정, 적응, 정보공유, 갈등해소를 필요로 함. 상호작용 그 자체는 협력적 계획모델 하에서 계획실행을 떠받치는 에너지역할을 함

- 에너지는 참여자들이 행동을 위한 합의를 형성할 때 창출
- 이러한 에너지를 유지하기 위해서는 연속적인 상호작용기회를 지원할 수 있는 구조가 필요함
- 협력적 계획의 수립이 의사소통적 합리성에 의존한다면, 실행구조는 연속된 의사소통과 상호작용을 이루어내야 함

제6장 결론

- 앞서의 선행연구들은 특정 사례를 대상으로 분쟁 발생시 조정과정이나 협력규칙을 도출하고자 하였음. 하지만 지방정부간 갈등은 갈등사안, 지역적 특성, 갈등주체 등 다양한 요소에 의해 그 특성이 결정됨
- 따라서, 다수의 갈등사례를 비교분석하여 공통적인 문제점을 도출하고, 이를 해결하기 위한 갈등관리 프로세스를 구축하는 것이 필요함. 이러한 의미에서 본 연구는 충청남도의 기초지방자치단체를 대상으로 발생한 갈등사례의 실태를 분석하고 이를 토대로 갈등사례를 유형화하여 갈등관리를 위한 체계를 구축하고자 하였음
- 17개 갈등사례에 대한 분석과 150여명의 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 충청남도에서 발생하고 있는 갈등의 유형과 갈등단계별 어떠한 요인이 갈등의 수준을 증폭시키거나 갈등해결의 실마리를 도출하는데 중요한 역할을 하였는지 분석하였음
- 아울러, 협력적 계획의 틀속에서 갈등관리 프로세스를 고안하기 위한 논의를 전개하였음. 향후 충청남도의 갈등관리 프로세스를 구축함에 있어서 다음과 같은 관점에서 갈등관리를 위한 기틀을 마련한다면 갈등에 앞서 상생을 위한 협력방안을 갈등당사자간에 도출하는데 있어서 도움이 될 것으로 판단됨
 - 이해당사자간 상호작용과정으로서의 계획
 - 의사소통의 합리성을 기반으로 한 계획과정
 - 지역적 역량 형성과정으로서의 계획
 - 계획수립과 집행과정의 연계
- 정책적 시사점 및 활용효과를 살펴보면 다음과 같음
 - 포럼 운영 및 실제 충남지역의 갈등관리 프로세스로 최대한 활용하여 갈등해소 및 갈등관리를 통한 상생협력 모색이 가능하며, 충남이 갈등관리 프로세스 구축에 있어 선도기

관으로 확고히 자리매김할 수 있을 것임

- 향후 유형화(typology) 분석을 통한 1단계 연구를 보다 구체적으로 활용가능한 수준으로 만들기 위하여 2008년도에는 「제2단계: 갈등관리 유형화에 따른 충청남도 갈등조정방안 연구」를 연속적으로 추진해야 할 것임

<부록 1> 충청남도 갈등관리 실태조사에 관한 설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 불구하고 본 설문조사를 위하여 귀중한 시간을 내주셔서 감사합니다. 본 조사는 충남발전연구원과 선문대학교에서 수행하고 있는 『충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구』의 한 부분으로 갈등에 영향을 미치는 제도적 요인과 행태적 요인, 그리고 환경적 요인 등을 규명하기 위하여 실시하는 것입니다.

본 설문은 익명으로 실시되며 연구와 정책적 대안제시의 목적으로만 사용될 뿐 일체 공개되지 않습니다. 각각의 문항은 본 연구에서 중요한 비중을 차지하므로 빠짐없이 평소에 느끼신 대로 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

끝으로 설문에 응해주신 점 다시 한번 깊이 감사드리며, 귀하의 앞날에 행운이 가득하시기를 바랍니다.

2007년 11월

선문대 정부간관계연구소 소장 권경득 041-530-2524

※ 본 설문과 관련하여 중요한 개념에 대한 정리입니다. 질문에 응답하시기 전에 사전에 읽어주시면 감사하겠습니다.

구분		내용
갈등 유형	선호시설 입지	자원에 대한 극명한 선호를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등
	기피시설 입지 (NIMBY)	자원에 대한 극명한 기피를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등
	관할권 분쟁	특정 시설이 지역간 경계에 걸쳐 설치된 경우나 침해 지역의 매립 등의 과정에서 새롭게 형성된 지역에 대한 관리권한의 다툼
	사무권한	지방정부간 권한이나 기능의 범위가 모호함에 따라 발생하는 문제상황으로 인사교류, 재정적 권한, 인허가권 등의 문제
갈등 단계	갈등발생기	외부적 갈등행위 이전의 단계로서 집단 간 갈등의 기본조건 또는 상황을 나타냄
	갈등증폭기	노골적인 갈등행동이 표출되는 시기로 공개적인 공격 등의 행동을 행하는 시기
	갈등완화기	갈등관련 당사자들이 갈등이 발생하고 있음을 인식하고 갈등해결을 위한 여러 가지 제도와 정책을 마련하는 시기

※ 각항의 질문을 잘 읽으신 후 해당항에 √표를 하여 주시기 바랍니다.

I 갈등 관련 일반적인 상황 관한 질문

1. 귀 자치단체에서 발생하고 있는 갈등상황은 주로 어떠한 조직간의 갈등입니까? 해당 항목을 모두 √표 해주시기 바랍니다.

질 문	답 항
1. 선호시설 입지	①중앙-기초 ②광역-기초 ③기초-기초 ④중앙-주민 ⑤광역-주민 ⑥기초-주민 ⑦주민-주민
2. 기피시설 입지	①중앙-기초 ②광역-기초 ③기초-기초 ④중앙-주민 ⑤광역-주민 ⑥기초-주민 ⑦주민-주민
3. 관할권 분쟁	①중앙-기초 ②광역-기초 ③기초-기초 ④중앙-주민 ⑤광역-주민 ⑥기초-주민 ⑦주민-주민
4. 사무권한	①중앙-기초 ②광역-기초 ③기초-기초 ④중앙-주민 ⑤광역-주민 ⑥기초-주민 ⑦주민-주민

2. 귀 자치단체에서 갈등이 발생할 경우 갈등단계별 갈등의 표출 양상은 주로 어떠한습니까? 해당 항목을 모두 √표 해주시기 바랍니다.

구분		선호시설 입지	기피시설 입지	관할권 분쟁	사무권 한
갈 등 발생기	상대 자치단체와의 긴장관계로 의사소통의 경직화				
	신문, 방송, 시민단체 등을 통한 갈등의 이슈화				
	성명서나 기자회견, 공청회 등을 통한 수동적 반대				
	상대자치단체에 대한 경시·무시·냉담				
갈 등 증폭기	기자회견, 성명서, 공청회 등 통한 상대 비난·공격				
	상대에 대한 정보나 자원 획득의 방해				
	지방의회·시민단체·지역주민·언론 등 통한 상대 비난·공격				
	국회의원 등, 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조성				
	법적 소송의 제기				
갈 등 완화기	제3자 중재, 조정				
	정치적 해결노력				
	협의회의 구성				
	합의전략의 구사				
	갈등사안의 취소 및 지연 가능성				
	갈등사안의 자원(재정지원 중단 등) 부족				
	갈등사안의 필요성·중요성 감소				
	정치적 이해관계로 갈등사안 잠정적 회피				

3. 귀 자치단체에서 발생하고 있는 갈등유형별 갈등수준은 어느정도 입니까?

구 분	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함
1. 선호시설 입지	①	②	③	④	⑤
2. 기피시설 입지	①	②	③	④	⑤
3. 관할권 분쟁	①	②	③	④	⑤
4. 사무권한	①	②	③	④	⑤

4. 귀 자치단체에서 발생하는 갈등유형별 갈등상황을 누가 주도하였습니까?

질 문	답 항				
1. 선호시설 입지	①자치단체장 ②지방의회 ⑥중앙정부	③담당공무원 ④시민단체 ⑦광역자차단체 ⑧주민대표	⑤언론 ⑨전문가		
2. 기피시설 입지	①자치단체장 ②지방의회 ⑥중앙정부	③담당공무원 ④시민단체 ⑦광역자차단체 ⑧주민대표	⑤언론 ⑨전문가		
3. 관할권 분쟁	①자치단체장 ②지방의회 ⑥중앙정부	③담당공무원 ④시민단체 ⑦광역자차단체 ⑧주민대표	⑤언론 ⑨전문가		
4. 사무권한	①자치단체장 ②지방의회 ⑥중앙정부	③담당공무원 ④시민단체 ⑦광역자차단체 ⑧주민대표	⑤언론 ⑨전문가		

5. 귀 자치단체에서 발생한 갈등유형별로 갈등발생 당시 갈등해결 또는 조정을 위한 공식적 협의기구 또는 비공식적 협의기구가 존재하고 있었습니까?

질 문	공식적 기구		비공식적 기구	
	있었음	없었음	있었음	없었음
1. 선호시설 입지	①	②	①	②
2. 기피시설 입지	①	②	①	②
3. 관할권 분쟁	①	②	①	②
4. 사무권한	①	②	①	②

II

갈등 발생기 특징에 관한 질문

1. 갈등발생단계에서의 리더십과 의사소통 수준에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
리더십	1. 갈등발생문제 초기부터 자치단체장은 해당 지방정부와 갈등발생문제의 해결에 대한 의지가 높은 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등발생문제 초기부터 자치단체장의 갈등발생문제해결 방식은 매우 공격적이었다.	①	②	③	④	⑤
	3. 갈등발생문제 초기부터 갈등발생문제 해결을 위한 자치단체장의 정치적 자원동원 노력은 많은 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	4. 갈등발생문제 초기부터 갈등발생문제의 해결을 위한 단체장과 의회와의 협력수준은 높은 편이었다.	①	②	③	④	⑤
의사 소통	1. 갈등발생문제 초기부터 갈등발생문제와 관련하여 해당 지방정부와 정기적인 대화통로가 마련되어 있었다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등발생문제 초기부터 해당 지방정부와 갈등문제해결을 위한 정보교류는 원활하게 이루어지는 편이었다.	①	②	③	④	⑤

2. 갈등발생단계에서의 조직간 상호관계 및 제3자와의 관계에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
조직간 상호관계	1. 갈등발생문제 초기부터 갈등주체로서 해당 지방정부와의 관계는 수평적 관계였다.	①	②	③	④	⑤
제3자와 의 관계	1. 갈등발생문제 초기부터 제3자에 대한 신뢰수준은 높은 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등발생문제 초기부터 공개토론이나 공청회 등에서 제시된 갈등발생문제에 대한 해결방안이 갈등해결에 많이 반영되는 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	3. 갈등발생문제 초기부터 갈등발생문제해결과 관련하여 제3자가 제시한 중재안은 잘 수용되는 편이었다.	①	②	③	④	⑤

3. 갈등발생단계에서의 조직환경에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
지방정치	1. 갈등발생문제 초기부터 자치단체장은 재선을 염두에 둔 정치적인 태도를 보여 주었다.	①	②	③	④	⑤
중앙정치	1. 갈등발생문제 초기부터 중앙정부의 개입수준은 높은 편이었다.	①	②	③	④	⑤

Ⅲ

갈등 증폭기 특징에 관한 질문

1. 갈등증폭단계에서 리더십과 의사소통 수준에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
리더십	1. 자치단체장은 해당 이해당사자와 갈등문제가 증폭될수록 해결에 대한 적극적인 태도를 보여 주었다.	①	②	③	④	⑤
	2. 자치단체장은 해당 이해당사자와의 갈등문제가 증폭될수록 해결 방식은 더욱 공격적인 태도를 보여주었다.	①	②	③	④	⑤
	3. 자치단체장은 해당 이해당사자와의 갈등문제가 증폭될수록 갈등문제 해결을 위한 자치단체장의 정치적 자원동원 노력은 갈등문제 발생기보다 더욱 많은 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	4. 갈등문제가 증폭될수록 갈등문제의 해결을 위한 단체장과 의회는 더욱 협력적인 태도를 보여 주었다.	①	②	③	④	⑤
의사 소통	1. 갈등문제가 증폭될수록 갈등문제와 관련하여 해당 지방정부와 정기적인 대화통로장치는 더욱 활성화 되는 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등문제가 증폭될수록 해당 지방정부와 갈등해결을 위한 정보교류는 더욱 원활하게 이루어지는 편이었다.	①	②	③	④	⑤

2. 갈등증폭단계에서 조직적 갈등수준에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
조직간 상호관계	1. 갈등문제가 증폭될수록 갈등발생문제 초기보다 갈등주체로서 해당 지방정부와의 관계는 수평적 관계를 유지하였다.	①	②	③	④	⑤
제3자와 의 관계	1. 갈등문제가 증폭될수록 갈등문제해결과 관련하여 제3자에 대한 신뢰수준은 더욱 높게 형성되었다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등문제가 증폭될수록 공개토론이나 공청회 등에서 제시된 갈등문제에 대한 해결방안이 갈등해결을 위해 더욱 많이 반영되는 편이었다.	①	②	③	④	⑤
	3. 갈등문제가 증폭될수록 갈등문제해결과 관련하여 제3자가 제시한 중재안은 잘 수용되는 편이었다.	①	②	③	④	⑤

3. 갈등증폭단계에서 조직 환경에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
지방정치	1. 갈등문제가 증폭될수록 자치단체장은 재선에 대한 높은 의지를 보여 주었다.	①	②	③	④	⑤
중앙정치	1. 갈등문제발생초기와 비교하여 갈등문제가 증폭될수록 지방정부의 갈등발생문제에 대하여 중앙정부의 개입수준은 더욱 높은 편이었다.	①	②	③	④	⑤

IV

갈등 완화기 특징에 관한 질문

1. 갈등완화단계에서 리더십과 의사소통 수준에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
리더십	1. 자치단체장의 해당 이해당사자와 갈등문제해결을 위한 태도는 바람직하였다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등문제해결을 위한 자치단체장의 공격적인 방식은 갈등해결에 도움이 되었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 갈등문제해결을 위한 자치단체장의 정치적 자원동원 노력은 갈등해결에 도움이 되었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	4. 갈등문제해결을 위한 단체장과 의회는 협력적인 태도는 갈등해결에 도움이 되었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
의사 소통	1. 지방정부와의 갈등문제의 해결을 위한 이해당사자간의 정기적인 대화통로장치는 갈등해결에 도움이 되었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 이해당사자간의 갈등해결을 위한 정보교류는 갈등해결에 도움이 되었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

2. 갈등완화단계에서 조직적 갈등수준에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
조직간 상호관계	1. 갈등문제해결에 있어서 해당 지방정부와의 관계는 수평적 관계의 유지가 도움이 되었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
제3자와 의 관계	1. 갈등문제해결에 있어서 제3자에 대한 신뢰는 필요하였다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 갈등문제해결에 있어서 공개토론이나 공청회 등에서 제시된 갈등문제에 대한 해결방안이 갈등해결을 위해 필요하였다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 갈등문제해결과 관련하여 제3자가 제시한 중재안의 수용이 필요하였다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

3. 갈등완화단계에서의 조직 환경에 관한 질문입니다.

변 수	설 문 내 용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
지방정치	갈등문제해결에 대한 자치단체장의 태도는 재선에 대한 높은 의지의 결과로 나타났다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
중앙정치	갈등문제해결단계에서 중앙정부의 개입수준은 더욱 높은 편이었다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

4. 위의 응답과 관련하여 귀 지역사회 이해관계자들 사이의 의견조율 및 이해일치를 특정집단이 주도했다면, 그 이유는 무엇이라 생각하십니까?

- ①정치적 영향력(리더십) ②재정력 ③조직력
④지역주민 지지 ⑤당위성 ⑥기타_____

5. 귀 단체의 지역사회에서 이해관계자(지방행정부, 지방의회 의원, 시민단체, 주민, 언론 등)들 사이에 의견조율 및 이해조정이 잘 안 되는 이유는 무엇이라 생각하십니까?

- ①집단 간의 경제적 이익차이 ②집단 간의 추구가치의 차이
③집단 간의 권력의 차이 ④집단 간의 리더십 차이
⑤조정자 역할의 부재 ⑥기타_____

V 응답자 특성에 관한 질문

1. 귀하께서 근무하는 지방자치단체는 어디입니까?
(_____)시·군

2. 귀하의 성별은?

- ①남성 ②여성

3. 귀하의 직급은?

- ①5급 ②6급 ③7급 ④8급 ⑤9급

4. 귀하의 연령은?

- ①30대 이하 ②40세-49세 ③50세-59세 ④60세 이상

5. 귀하께서 현재 근무하고 있는 부서는?

- ①정책·기획부서 ②행정·관리부서 ③사업부서

>> 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다<<

<부록 2> 충청남도 본청 및 시·군 갈등 사례 조사표

안녕하십니까?

선문대학교 정부간관계(IGR)연구소에서는 충남발전연구원의 의뢰를 받아 「충청남도의 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구」를 수행하고 있습니다.

본 사례조사는 1995년 6월 민선단체장이 출범한 이후 현재까지 충청남도 본청 및 16개 시·군 갈등사안의 실태조사를 통하여 갈등사례를 유형별로 분류하고, 본 연구를 토대로 향후 갈등 분쟁사안 유형별 해결을 위한 갈등관리 프로세스 구축을 목적으로 하고 있습니다. 또한 충청남도 상생협력 및 갈등관리를 위한 프로세스의 매뉴얼화 및 기초자치단체를 대상으로 한 매뉴얼의 보급 및 홍보를 위한 기초연구의 성격을 가지고 있습니다.

선생님께서 업무를 수행하시는데 매우 바쁘시겠지만, 본 조사가 충청남도 시·군의 갈등 해결을 위한 바람직한 방안을 도출하는데 꼭 필요한 조사라는 점을 널리 이해하여 주시고, 적극적인 협조를 부탁드립니다. 혹시 궁금한 사항이 있으시면 아래 연락처로 문의를 부탁드립니다.

감사합니다.

2007 . 11

연구책임자 : 권경득(선문대 정부간관계연구소 소장,) 조사책임자 :

임정빈(선문대 정부간관계연구소 연구원)

■ 작성요령

다음은 1995년 6월 민선 출범이후 충청남도 본청 및 16개 시·군에서 발생한 갈등사례 조사의 <예시>입니다. 선생님께서는 아래 <예시>를 참고하여 본청 또는 각 시·군에서 발생한 갈등사례를 정리하여 주시면 감사하겠습니다. 구체적인 작성요령은 다음과 같습니다.

1. 먼저 <예시 1>을 참고하여 갈등사례 종합표를 작성합니다.
2. <예시 2> 양식을 참고하여 각 갈등사례의 구체적인 내용을 기술합니다.
특히, <예시 2> 양식에 있는 각 갈등사례의 관련자료를 첨부하여 주시기 바랍니다.
3. 작성 파일도 함께 제출하여 주시기 바랍니다.

<예시 1> ○○시 갈등사례 종합표(예시)

번호	갈등 및 분쟁 사례명	기간	갈등 주체	개 요 및 전개과정	작성담당자
1	경 부 고 속 철 도역사 명칭 갈등	2000.08~ 2006.03	천안시, 아산시	본 사례는 고속철도역을 둘러싼 갈등으로 역명칭 관련 갈등이다. 본 사례의 경우 아산시와 천안시 등의 갈등당사자의 양보 없는 경쟁과 갈등조정자에 대한 불신 등으로 당사자간 해결이 어려워 건설교통부가 “고속철도역사명칭선정자문위원회”를 구성하여 명칭을 결정하였다. 그러나 이에 불복하여 행정소송과 헌법소원을 제기하면서 법률적 결정까지 이끌어낸 사례이다.	△△과 ○○ ○ ☎ 041-000-000
2	•	•	•	•	•
3	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•

<예시 2> ○○시 개별 갈등사례의 구체적 내용기술(예시)

□ 지방자치단체 : 아산시

1. 번호 : 1

2. 갈등 및 분쟁사례명 : 경부고속철도역사 명칭 갈등

3. 기간 : 2008. 08 ~ 2006. 03

4. 갈등개요 및 전개과정 :

- 구체적으로 전개과정 기술, 6하 원칙에 입각하여 기술하여 주십시오.

5. 첨부 자료 :

1) 00000 자료

2) 공청회 자료(2004.00.00)

3) 000000 자료

- 공청회 자료 등 각 사례마다 관련 자료 첨부

< 참 고 문 헌 >

1. 국내문헌

- 강성철 외, 2006, 지방정부간 갈등과 협력 - 이론과 실제, 한국행정DB센터.
- 강인호 외, 2004, “지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축,” 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 고경훈, 2000, 지방정부의 정책형성연구, 고려대학교 대학원. 박사학위논문.
- 김기태, 1996, “조직갈등의 관리모형에 관한 연구: 갈등요인과 과정을 중심으로,” 부산 경상전문대 논문집, 제16권.
- 김연금, 2003, “주민참여를 통한 도시소공원 설계 및 조성,” 조경학회지, 31(1).
- 김영중, 1996, “지역갈등의 특성과 갈등해소방안,” 동국논집, 제15권.
- 나태준, 박재희, 2004, 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 한국행정연구원.
- 문태현, 1992, “정책분석과 비판이론-Habermas의 의사소통능력이론을 중심으로,” 한국행정학보, 26(2).
- 박경원, 2003, “지역발전을 위한 거버넌스 구축,” 국토, 통권203호.
- 박덕병, 1999, 지역사회개발을 위한 주민환경운동의 의사소통행위에 관한 참여연구, 서울대학교 박사학위논문, 45쪽.
- 박동서, 1987, 한국행정론. 서울: 법문사.
- 배응환, 협력적 로컬거버넌스의 대두, 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로, 2004년 한국행정학회 하계학술대회 논문집, 2004.
- 안성호·배응환, 지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례, 서울: 다운샘, 2004.
- 이광중, 1995, “갈등관리에 관한 연구,” 한국생산성학회, 생산성논집, 제13권.
- 이선우, 2001, “정책갈등 관리행태의 문화적분석,” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 장옥연, 2005, 소통과 협력을 통한 역사환경 보전 계획과정 연구 :서울 인사동과 북촌 계획 사례, 서울시립대 박사학위논문.
- 전영길, 1997, “조직간 갈등의 조정가능성 분석: 한국 토지정보관리부처의 사례를 중심으로,” 강원대학교 지역개발연구. 제5권.
- 최병두, 1989, “도시계획의 사회철학적 재인식,” 사회비평 제2권 여름호.

최창호, 1999, 지방자치학, 서울: 대영문화사.
 최해진, 2004, 갈등의 구조와 전략. 서울: 두남
 팻치 힐리 지음, 권원용, 서순탁 역, 2004, 협력적계획, 서울:한울아카데미.

2. 외국문헌

- Brodin, E. Z., 1987, Policy Politics: If We Can't Govern, Can We Manage?, *Political Science Quarterly*, 102(4).
- Cameiro, Robert, 2001, *A Changing Cannon of Government: From Custody to Service*, In OECD, Government of the Future, Paris: OECD.
- Carpenter, Susan L. and W. J. D. Kennedy, 1987, "Environmental Conflict Management," in Robert W. Lake. (ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research in Rutgers University.
- Deutsch, Morton, 1973, *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*, New Haven: Yale University Press.
- Fink, Clinton F., 1968, "Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.12, No.4.
- Goss, Sue, *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the management of Change*, London: Palgrave, 2001, p.12; Kettl, op. cit., 2002.
- Heclo, H., *Issue Networks and the Executive Establishment*, In A. King, *The New American Political System*, Washington D.C.: American Enterprise Inst., 1978.
- Innes and Booher, 1998, "Consensus building and complex adaptive systems," *Journal of the American Planning Association*, vol.65(4).
- Jordan, A. G. & J. J. Richardson, "Policy Communities: the British and European Style," *Policy Studies Journal*, 11(June), 1983.
- Katz, D. and R. L. Kahn, 1978, *The Social Psychology of Organizations*, (2nd ed.). John Wiley & Sons, Inc.
- Kennis, P. & V. Schneider, 1991, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis," In. B. Marin. & R. Mayntz(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag: Westview Press.

- Kettl, Donald F., 2002, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Lulofs, Roxane S. and Cahn, Dudley D., 2000, *Conflict from Theory to Action*, MA: Allyn & Bacon
- Minnery, J. R., 1985, *Conflict Management in Urban Planning*, Gower House: Gower Publishing Company Limited.
- Pondy, Louis R., 1969, "Organizational Conflict: Concepts and Models," *Administrative Science Quarterly*, Vol.12, No.3.
- Pruitt, Dean G. and Rubin, Jeffrey Z., 1986, *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, New York: Random House.
- Rahim, M., 1986, *Managing Conflict in Organizations*, New York: Praeger.
- Schmit, Stuart M. & Tomas A. Kochan, 1972, "Conflict: Toward Conceptual Clarity," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3.
- Thomas, K., 1976, "Organizational Conflict," Chapter 7, in S. Kerr(ed.), *Organizational Behavior*, Chicago: RandMcNally.

■ 집 필 자 ■

연구책임 권경득 (선문대 행정학과 교수)
최병학 (충남발전연구원 연구위원)

공동연구 임정빈 (선문대 정부간관계연구소)
김덕준 (선문대 정부간관계연구소)
정지훈 (선문대 정부간관계연구소)
고승희 (충남발전연구원)
성태규 (충남발전연구원)
정진현 (청양대 자치행정과)

연구보조 남현수 (선문대 행정학과)
이재현 (충남발전연구원)

기획연구 2007-13 충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구

글쓴이 · 권경득·최병학 외 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2007년 12월 30일 / 발행 · 2007년 12월 30일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1132(포럼 사무국) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-036-9 03330

<http://www.cdi.re.kr>

©2007. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 상생협력갈등관리 플러스충남 정책포럼의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.