



# 충남지역 상생발전과 사회자본 육성방안

최 정 진(한남대학교 사회과학연구소)

## 1. 머리말

지방자치제도가 도입되기 시작되던 1990년대 초반만 하더라도 지자체간에는 협력보다는 경쟁이 우선이었으며, 지자체간 경계지역에서는 크고 작은 갈등과 분쟁이 자주 발생하였다.<sup>1)</sup> 그러나 민선 지방자치제가 실시된 지 10여년이 지난 지금 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역간 협력 모델이 구체적으로 논의되고 있다.

한편 참여정부는 이러한 움직임에 박차를 가하기 위하여 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에 ‘지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현’을 중요한 정책목표로 설정하고 이를 위하여 지방자치단체간의 협력을 통한 공동개발사업을 적극 발굴하여 이를 우선 지원하는 체계를 구축하도록 하였다. 특히 2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할 분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

그러나 최근에 공공기관 관련 각종 갈등이 빈번하게 발생하고, 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상까지 보이면서, 이로 인한 재정적 낭비 초래 및 주민불편이 가중되고 있다. 발생한 갈등의 대부분이 단순 사안에서 복잡하고 다양한 양상으로 표출되며, 당사자간 갈등에서 다자간 갈등·분쟁으로, 그리고 한번 발생하면 쉽게 해결되지 못하고 장기화되면서 사회적 비용이 과다하게 소요되는 특징을 갖는다.

그러므로 모두가 ‘Win Win’ 할 수 있는 합리적인 방안의 모색이 중요한 만큼,

---

1) 지자체간 또는 정부와 지자체간의 갈등과 협력사례에 관한 최근 책자로는 강성철 외 공저, 『지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집』과 『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센터, 2006년 발행된 책자를 참조.

갈등·분쟁으로 발전하기 전에 예방하는 것이 최선이며, 부득이 분쟁이 현재화된 후에는 손실을 최소화하면서 모두가 만족할 수 있는 최선의 대안으로 중재 및 조정방안을 선택하여 상생과 협력을 꾀하도록 하여야 한다.

주요한 정부의 공공갈등관리 정책을 보면, ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률안’ 제정 추진(2005.5 국회제출), 갈등영향분석, 갈등관리위원회 설치, 운영(11인 이내, 민간위원 2/3이상), 갈등조정회의, 참여적 의사결정방법, 갈등관리지원센터 운영, 갈등관리 혁신포럼 운영, 지속가능발전위원회와 청와대 합동 갈등관리워크숍 정례적 개최 등이다.

또한 행정자치부와 지방자치단체는 사회적 합의 촉진을 위한 ‘상생협력·갈등관리 포럼’의 구성·운영을 비롯하여 ‘갈등관리 연구팀’(동아리) 운영, 갈등관리 박람회 개최 추진, 자치단체공무원 갈등관리 전문교육 강화, 상생협력·갈등관리 우수 자치단체에 대한 재정지원, 갈등관리 매뉴얼 개발·보급, 자치단체 관계 공무원 교육·워크숍 실시 등을 계속 확대할 계획을 가지고 있다.

한국에서 민선지방자치시대의 역사와 지방정부의 중요성은 과거에 비해 몰라보게 달라졌다. 이에 학자들의 관심과 사명은 지방행정과 지방자치 분야에서의 보다 생산적이고 협력적인 지방정부간 관계형성에 대한 규범적 논의로 옮겨가고 있다. 하지만 아직까지 한국에서 지방정부간 관계에서 나타나는 현상에 대한 폭넓은 조망, 효과성 높은 처방이나 뚜렷한 대안 제시는 학문적 영역에 있어 여전히 요원한 과제로 남아 있다.

따라서 본 연구는 충남지역의 상생을 위한 갈등과 협력 과정을 진단하기 위해 사회자본의 개념과 지방정부와의 관계를 살펴보고, 경부고속철도역 명칭 선정과정을 진단하면서 상생의 필요성과 그에 따른 전제조건과 향후과제 등을 제시하고자 한다.



## 2. 사회자본의 개념적 기초

### 1) 사회자본의 정의

사회자본에 대한 논의는 상당기간 동안 사회학을 중심으로 학계에 축적되어 왔다. 아노미(anomie)에 대한 대안으로 공동체를 강조했던 뒤르켐이나 구성원이 원자화된 집단보다 대자적 집단이 공동목적에 더울 기여할 수 있다는 마르크스의 논의는 모두 공동체 소속감이나 참여의 효과를 강조하고 있다. 토크빌(Tocqueville)의 경우 미국인의 타운미팅과 같은 시민참여의 전통, 하니판(Hanifan)이 주장한 웨스트버지니아의 농촌지역 풍습들이 가진 공동체적 속성과 시골학교의 공동센터 역할에서 사회자본의 중요성을 탐색하였으며, 제콥스(Jacobs)의 경우도 미국 대도시지역의 비공식적 사회연대와 같은 공동체를 논의하고 있는데 이들을 모두 최근 논의되는 사회자본 선행연구로 볼 수 있을 것이다(Putnam, 2002:4-5에서 재인용)<sup>2)</sup>. 나아가 사회자본은 서로 호감을 가진 은행(Favor Bank)이나 허쉬만(Hirshman)이 논의하는 도덕적 자원으로 그리고 콜만(Coleman)과 오스트롬(Ostrom)이 주장하는 집합행동의 딜레마를 해결해주고 효과적인 공동의사결정을 가능하게 하는 요소로 주목받아 왔다(Putnam, 1993a).

특히 최근 사회자본에 관한 논의는 부르디외(Bourdieu)의 체계적인 개념화에서 출발한다. 여기서 사회자본은 “지속성을 가진 네트워크나 서로 알고 있는 관계가 지속됨으로써 획득되는 모든 자원의 총합”으로 정의된다(Bourdieu, 1986). 즉, 사회자본이란 사회구성원들이 협력하여 공동의 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 그리고 연결망과 같은 것으로 정의된다. 특히 부르디외는 자본주의 사회의 자본가 계급이 구체적으로 보이지 않는 문화자본이나 사회자본을 통하여 자본축적을 도모하고 있음을 비판하고 있다. 베이커(Baker, 1990)는 사회자본을 “사회에서 구성원을 이끌어내고 자신의 이해관계를 실현하기 위한 자원으로써 관계”라고 정의한다. 쉬프(Schiff, 1992)는 사회자본을 “인간관계에 영향을 주고 생산과정에 영향을 미치는 사회구조의 구성요소”라고 정의한다. 버트(Burt,

2)이에 대한 관련문헌으로는 다음과 같다. Hanifan, L. J.(1916). The Rural School Community Center, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67:130-138; Jacobs, Jane.(1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

1992)는 사회자본을 “물적자본이나 인적자본을 이용할 기회를 제공해주는 친구, 동료 혹은 일반적인 관계”라고 보고 있다. 이들의 정의는 연결이나 유대를 통하여 자원동원이나 효과적인 목표달성이 이루어지는 과정을 사회적 자본으로 보고 있다. 푸트남(Putnam, 2000)은 사회자본을 개인사이에 맺어진 관계이며 여기서 사회적 네트워크, 사호규범, 그리고 신뢰가 형성된다고 한다. 특히 사회적 관계망 속에서 내재되어 있는 시민성(civic virtue)과 밀접히 연관되어 있다고 한다. 세계은행(World Bank, 1999)은 사회자본을 상호작용의 양과 질을 규정하는 제도, 관계, 그리고 규범이라고 정의한다. 사회자본은 사회에 흐르는 제도들간의 합이며 이들을 함께 묶는 역할을 한다는 것이다. Cohen과 Prusak(2001)은 사회자본은 사람들 사이에 형성된 활성화된 관계의 스톡(stock)이며 이는 신뢰, 상호이해, 그리고 인간네트워크와 공동체 그리고 협력을 가능하게 하는 공유된 가치와 형태라고 정의한다.

이러한 사회자본은 사람사이의 관계에서 형성되면, 집단에 의해서 공유되는 집합적 성격을 가지며, 그리고 관습이나 문화적 맥락에 따라 달라진다. 이러한 사회자본을 바라보는 관점은 학문적 시각에 따라 다르다. 첫째, 문화인류학적 시각의 경우 사회자본을 인간이 소유하고 있는 결합(association)본능으로 본다. Fukuyama(1995)는 생물학적 단체활동이나 모임 본능에서 사회자본의 기원을 찾는다. 둘째, 사회학적 시각의 경우 사회자본을 연결망이나 사회적 규범을 강조하는 경향이 있으며 구체적으로는 신뢰, 규범, 그리고 네트워크를 강조하고 있다. 특히 사회자본이 출현하는데 필요한 조건으로서 연결이나 관계를 강조한다. 가령 관계라는 시각에서 사회자본을 바라볼 때 Woolcock(1998)에 따르면 사회자본의 경우 밀착형태(bonds), 결합형태(bridges), 그리고 연결형태(linkages)로 구분된다<sup>3)</sup>. 라우리 (Loury)도 인종별 소득격차에 대한 신고전주의 경제학 설명방식을 비판

3) 밀착형태의 경우 친족이나 종교집단에서 나타나는 관계유형이다. 혈연이나 종교적 신념에 따른 관계이기 때문에 구성원간의 의식과 동료애가 매우 강하다. 반면 상대적으로 집단에 대한 배타성 또한 강하다. 노동조합의 경우도 밀착형태에 가까운 관계라고 볼 수 있다. 결합형태의 경우 밀착형태보다는 관계정도가 친밀하지는 않지만 친구나 취미집단을 중심으로 비슷한 사회경제적 지위를 공유하는 구성원 사이에서 잘 만들어진다. 일반적으로 스포츠클럽이나 문화활동 등 각종 비공식적 모임이나 각종 결사체가 여기에 해당된다. 연결형태의 경우 사회경제적 지위가 다르거나 혹은 지역간 상당히 이질적이지만 공통의 목적을 위해 결합되는 경우이다. 밀착형태나 결합형태의 경우 수평적 사회자본(horizontal social capital)으로 그리고 연결형태의 경우 수직적 사회자본(vertical social capital)으로 정의되기도 한다.



하면서 연결망으로서 사회자본을 강조했다(Loury, 1977). 콜만(Coleman)은 사회자본을 주어진 사회환경 속에서 특정행위를 유도하고 촉진하는 기능적 관계로 정의하고 있다(Coleman, 1988). 셋째, 경제학적 시각의 경우 사회자본에서 비롯되는 거래비용의 감소에 주목하고 있으며 조직이나 국가의 경제적 편익에 관심을 가진다. 또한 다른 사람의 관심을 이끌어내고 자원을 동원할 수 있는 수단으로 묘사된다(Lin, 2001). 기업경영의 입장에서 볼 때 사회자본은 기업조직의 해체를 방지하고 네트워크 역할에 주목하고 있으며 나아가 생산혁신을 주도하는 수단으로 인식하고 있다(Pennings, Lee, & Van Witteloostuijn, 1998; Walker, Kogut, & Shan, 1997; Tsai & Ghoshal, 1998). 넷째, 정치학적 시각의 경우 사회자본이 정치활동에 필요한 정치적 규범의 역할을 한다고 본다. 최근 세계은행의 보고서는 정치적 효능성과 경제발전을 증진시키기 위한 사회자본에 관심을 가지고 사회자본이 가져오는 신뢰나 네트워크를 촉진하는 각종 제도적 장치나 거버넌스를 강조하고 있다. 이러한 지역 거버넌스의 관점에서 볼 때 Putnam의 경우 사회자본을 측정함에 있어서 ①지역사회 및 조직활동 참여정도 ②정치 참여나 관심(투표) ③자원봉사 활동 ④비형식적인 사교활동(친구 모임이나 각종 비공식적 사교클럽) ⑤신뢰를 사용하고 있다.

한편 이러한 일련의 사회자본에 대한 토의를 토대로 사회자본의 다양한 유형으로 분류할 수 있다. 예를 들면, 사회자본 육성을 공식적인 것과 비공식적인 사회자본(formal versus informal social capital), 진한 것과 얇은 것(thick versus thin social capital), 내향적인 것과 외향적인 것(inward versus outward social capital), 그리고 동종간 연대와 이종간 연대(bonding versus bridging social capital)로 나누어진다.(Putnam, 2002). 이러한 유형화는 사회자본 형성과 사회자본이 지역사회나 정부에 미치는 영향을 연구하는데 유용한 틀로 활용될 수 있다.

## 2) 사회자본과 지방정부 역량 관계

### (1) 이론적 논의의 개요

오랫동안 사회자본에 대한 논의가 진행되어 왔지만 지난 10년 동안 사회자본에 사회과학계가 다시 주목하게 된 것은 바로 국가나 지역사회의 성과가 상당부분 사회자본의 차이와 관련이 있다는 연구가 나오면서부터이다(Ostrom, 1990;

Putnam, 1993b; Fukuyama, 1995). 특히 Fukuyama의 'Trust'와 Putnam의 'Making Democracy Work'가 출판된 후 서구와 국내 사회과학계는 사회자본의 역할에 깊은 관심을 가져왔다(김명숙, 2004; 박희봉, 2002; 배용환, 2002; 이종원, 2002; 이재열, 1998; 유석춘·장미혜·배영, 2002 등). 사회자본은 경제성장, 민주화, 정치와 행정의 불신, 정치사회적 갈등의 잠재적 해결사로 주목받고 있는 것이다. 왜냐하면 일반적으로 사회자본은 지역사회에 여러 가지 유익한 효과를 제공하기 때문이다.

무엇보다도 사회자본과 지역발전 사이의 상관관계가 존재한다. 한국의 경우 사회자본이 풍부한 지역일수록 지역의 전반적인 발전도가 높고 지역환경 개선정도가 빠르다고 한다. 사회자본과 지역현황, 개선속도, 발전전망 사이에 긍정적 상관관계가 존재한다. 사회자본이 지역주민의 삶과 질과 관련되어 있다(Maloney 등, 2002: 802). 또한 사회자본은 시장경제의 지나친 경쟁에서 파생되는 문제를 보완해주는 기능을 한다. 지나친 경제적 합리성의 추구는 물신만능주의와 생활의 각박함을 낳고 개인주의 추구는 공동체 파괴를 억제하는 기능을 한다. 사회자본이 풍부한 지역일수록 지역발전도와 지역환경에 대한 전망이 높게 나타난다.e 도시형 이웃 만들기 작업을 통해서 주민의 참여의식과 지역공동체성을 높일 수 있다. 이를 통하여 지역사회에 대한 소속감과 일체감을 키울 수 있고 상호신뢰 기반이 구축된다. 또한 사회자본은 지역사회의 균열을 방지하고 범죄를 줄이며 어려울 때 도와주는 네트워크를 형성함으로써 여러가지 공동체적 성격을 강화하는데 기여할 수 있다. 흔히 사회자본이 높은 지역은 낮은 범죄율, 높은 수준의 건강지표, 이웃간의 신뢰가 형성되어 있다. 또한 시장경쟁에서 나타나는 기회주의, 조직과 사회의 지나친 권위주의, 집합행동에 있어서 무임승차라는 단점을 풀어갈 대안으로 '신뢰와 호혜의 네트워크'의 중요성이 부각되고 있다. 이러한 점 때문에 사회자본은 공동체건설의 필수적인 전제조건으로 인식된다(Coleman, 1988). 나아가 사회자본은 집합행동에서 발생할 수 있는 무임승차를 방지하고 시민사회의 성숙을 도모하는 요인으로 인식되기도 한다(Putnam, 1993). 이것은 지역사회의 성취나 정부성과를 높이는데 매우 중요한 요소가 된다. 그러면 좀 더 구체적으로 본 연구의 초점인 사회자본이 지방정부에 미치는 영향을 살펴보도록 하자.



## (2) 제도적 성취를 설명하는 사회자본의 논리

첫째, 공공문제에 관심이 많고 이를 효과적으로 해결하려는 합리적 유권자를 형성하는데 사회자본이 기여할 수 있다. 정부가 제공하는 서비스의 질에 대한 책임의식을 높이고 이를 가능하게 만드는 원천중의 하나는 이를 정치적으로 실현할 수 있는 유능한 대표자를 뽑는데서 시작된다. 올바른 대표자를 선발하는 선거과정과 정책을 구현하는 정책과정에 대한 합리적 선택과 비판적 감시는 바로 사회자본에서 비롯된다. 각종 모임이나 단체를 통하여 공공문제에 대한 정보와 지식을 얻고 서로 문제해결에 대한 토론이 활성화 될 수 있고 이를 통하여 지역주민이 무엇을 원하는가에 대한 선호가 명확히 드러날 수 있다. 활발한 토론과 논쟁은 특정집단을 위한 편향된 정책형성을 억제하고 일반시민의 의견반영을 가능하게 한다. 나아가 정치인이나 관료가 제대로 지역사회를 위해 주요 현안문제들을 파악하고 효과적으로 해결하려는 노력을 하고 있는지 감시함으로써 정부의 시민반응성을 높일 수 있다. 궁극적으로 지역사회의 주요 현안에 대한 적극적인 참여를 통한 정책형성이 가능하고 정부정책에 대한 신뢰나 정책대응성도 높아진다. 최근 몇몇 선행연구(Knack, 2002; Rice, 2001)에 따르면 사회자본의 주요요소인 네트워크가 신뢰나 지방정부의 정책대응성을 높이는 것으로 나타났다. 지역주민의 관심사를 효과적으로 논의할 수 있는 의사소통 기제가 있을 때 지방정부 대응성이 높아진다(Rice, 2001: 377-378). Putnam(1993)에 따르면 역량이 있는 정부는 지역주민의 요구에 효과적으로 대응할 수 있어야 하는데 여기에는 사회자본과 같은 지역사회의 성숙된 규범과 네트워크가 필수적이라고 한다. 이러한 사회자본의 정부반응성 제고효과는 궁극적으로 효과적인 거버넌스 작동을 가능케한다<sup>4)</sup>.

둘째, 사회자본은 거버넌스 작동에 필요한 규칙준수를 강조함으로써 정부의 각종 정책이나 규제에 소요되는 행정비용을 감소시켜 준다(Boix and Posner, 1998). 즉, 사회자본은 정부와 시민사이의 거래비용을 줄여주는 기능을 한다. 사회구성원이 정부규제에 순응할 것이라는 믿음과 기대가 자발적으로 정부규제에 대한 순응과 자연스런 규칙준수로 이어진다. 즉 사회자본은 정부규제를 둘러싼 구성원의

4) 이질적 이해관계의 효과적인 합의가 이루어지지 않을 경우 집합행동의 딜레마가 활발한 참여와 토론만으로 완성될 수 없을 것이다. 오히려 더 많은 문제점이 부각되고 토론과정에서 서로 갈등이 심화될 수도 있다. 이러한 해결책은 갈등과정에 대한 합의기제나 장기적 이익을 추구하는 식견과 이를 이끌어낼 수 있는 능력이 있어야 한다. 이러한 집합행동의 딜레마를 강조한 내용은 Olson(1982)에 나타나고 있다.

기회주의적 행동을 억제함으로써 이에 대한 행정감시 비용을 절감시키고 잉여로 발생하는 행정자원을 다른 분야로 사용할 수 있는 여지를 제공해 준다.

셋째, 사회자본에서 형성된 시민성은 특수이익이 아닌 보편적 이익 그리고 단기보다는 장기적 관점에서 지역사회의 문제를 숙고하게 해 준다. 사회자본은 다른 한 집단의 이익을 손상시켜 다른 집단의 이익을 추구하기 보다는 구성원 전체의 이익을 추구하도록 장려하는 역할을 수행한다(Sandel, 1996) 즉, 개별이익(I)을 전체이익(We)으로 전환시켜주는 역할을 한다(Putnam, 1995). 나아가 사회자본은 단기적 시각이 아니라 장기적 시각에서 지역사회에 유리한 정책투자를 분위기를 형성해 준다(Boix and Posner, 1998). 즉 사회자본이 가지고 있는 공공성에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 사회복지 법인, 학교법인, 재단법인, 그리고 사단법인과 같은 각종 공익법인에 대한 비영리-공익활동-활동이나 서비스가 제공되고 있다. 특히 사회자본은 장기적 관점에서 인적자본의 형성의 촉진제로 묘사되기도 한다(Coleman, 1998).

넷째, 사회자본은 조직의 시민성(organizational citizenship)을 형성함으로써 관료효율성을 증진시켜 줄 수 있다(Niehoff and Moorman, 1993; Cappelli, and Rogovsky, 1998; Randall, Cropanzano, Bormann, and Birjulin, 1999). 관료조직 내부의 사회적 자본은 대리인 이론이 주장하는 각종 거래비용을 줄여주는 역할을 수행할 수 있다. 대리인 모형의 경우 사회자본을 고려하지 않기 때문에 대리인의 기회주의 행동이나 사익추구를 통제하기 위한 모니터링 비용이 발생한다. 그러나 관리자와 부하사이의 신뢰가 형성되고 서로 공동의 목적을 위해 일한다는 조직분위기가 상호연대를 형성할 경우 이러한 대리인 비용을 줄일 수 있을 것이다. 이것은 행적조직의 효과성으로 연결될 수 있다. 또한 대리이론의 경우 규정이나 지침이 없을 경우 자발적으로 상호부서간 연계나 협력할 유인이 없다. 이 경우 부서간 협력이나 공동작업의 부재로 관료조직의 특정업무나 정책에 한정된 부분적 최적화를 성취할 수 있지만 전체적으로 최적의 목표달성에 이르지 못할 수 있다.

다섯째, 사회자본은 지역간, 인종간, 계층간 분절화된 사회적 유대를 연결시켜주는 기능을 수행할 수 있다(Boix and Posner, 1998). 자기 소속집단의 이익만을 추구하는 1차적 사회자본에서 벗어나서 다른 구성원들의 입장을 이해하고 서로 협력하려는 2차적 사회자본을 형성하는데 기여할 수 있다. 즉 혐오시설을 둘러싼 지역간 갈등문제나 재분배정책을 둘러싼 정책대상 집단간의 갈등문제 그리고 노



시간 갈등문제는 바로 2차적 사회자본의 형성을 통한 상호 이해와 양보를 통해서 가능할 것이다. 예를 들면 지역이기주의 때문에 해결되지 못하는 각종 정책문제를 사회자본 속에서 형성된 시민의식과 협력을 통하여 해결할 수 있다.

### (3) 제도적 성취에 대한 개별 사회자본의 영향에 대한 설명

첫째, ‘자발적 결사체는 시민참여의 바탕이 되며 풀뿌리민주주의의 시작이다’라는 Putnam(1993a; 1993b)에 따르면 결사체 참여를 통한 학습과 경험이 사회자본을 축적하는 초석이 된다. 특히 공공지향적 시민의식은 1차적 성격의 연고적 집단이 아닌 2차적 성격의 각종 모임들-동호회, 학부모회, 각종 클럽, 봉사단체 등-을 통하여 형성된다. Putnam(2000)의 볼링클럽의 예가 바로 그렇다. 일본의 경우도 지난 1990년대 대도시에서 시민의 자발적 참여로 형성된 각종 프로그램과 결사체의 급성장은 지방자치의 활성화를 가져와 Tekj. 여기에는 일본지방정부의 활발한 지원정책도 큰 역할을 했다. 특히 Putnam(1993a; 1993b)이 강조하는 2차적 집단모임-로타리클럽, YMCA, 청년회의소, 독서회 그리고 각종 동호회 등-은 바로 사회자본의 초석이 된다. 1차적 연고집단에 비하여 더욱 더 다양한 구성원으로 구성되며 당파주의나 연고주의의 폐해를 지양하는 효과가 있다. 또한 이질적 구성원의 참여는 사회계층간 교류와 만남을 촉진하고 집단간 이해가 상반된 문제 해결에 공유된 시각과 관점을 제공해 주는 기능을 한다.

둘째, 노동조합도 사회자본으로 매우 중요한 역할을 한다. 특히 ILO보고서는 노동조합의 긍정적 민주주의 기능을 강조하고 있다(ILO, 1997). 즉, 노동조합을 통하여 집단적 이해표출 경험을 제공하고 나아가 직장에서의 “발언권”(voice) 제기기회를 제공하기 때문이다. 특히 노동조합은 조직의 위계적인 구조에 대응하여 고용부문에 시민권에 대한 문제의식을 배양하게 해준다. 예를 들면, 미국의 경우 공공서비스 노동조합들은 “공공이익”이라는 논리를 추구하며 각종 시민단체와 연대하여 다양한 사회활동을 수행하기도 했다(Johnston, 1994). 특히 지역사회와 공동으로 노동활동에 대한 각종 개혁을 수행하기도 한다(Wever, 1997). 결국 노동조합의 결성과 참여는 노동자의 권리확대와 민주주의 활성화에 도움을 주는 긍정적 기능을 수행하는 측면이 있다. 그리고 노동조합의 운동성격이 지역사회나 각종 사회단체와 연대하여 공익적 기능을 수행할 경우 사회자본 형성의 좋은 촉진제 역할을 할 수 있다. 국가 통합 차원에서 사회적 연대와 정치적 안정이 사회적 합

의기제를 통하여 정착하는데 있어서 노동조합이 큰 역할을 했다. 또한 지역사회와 직장에서 자발적 참여와 협력이 광범위하게 창출되고 있는 것이다(Asheim, 2000). 이것은 바로 갈등과 투쟁이 아닌 지역사회, 회사, 그리고 각종 단체와 상호협력지향적 노동조합에서 비롯된 것이다.

셋째, 선거참여나 유관 주민참여제도가 정부성과에 미치는 영향이다. 민주주의를 활성화하고 각종 대의제 정치제도하에서 투표참여는 집합행동의 비효율성을 줄이는 역할을 한다. 즉 활발한 투표참여는 정치적 의사의 효과적 표출수단으로 기능한다. 나아가 적극적 투표활동은 사회적 신뢰나 지역사회문제에 대한 관심을 높이고 협력과 합의를 이끌어내는 제도적 기반을 제공해준다. 결국 투표를 통한 사회참여는 정치적 무관심과 무임승차를 배제하고 지역사회 현안에 대한 협력과 참여를 활성화하는 촉매제가 되는 것이다. 투표를 통하여 시민의견이 정책에 반영되는 것을 경험하고 학습함으로써 정치적 효능성이 높아진다. 이것은 정부에 대한 신뢰를 높일 뿐만 아니라 각종 지역사회의 정책문제해결에 적극적으로 시민이 참여할 수 있는 동기를 부여해준다. 특히 투표는 주민참여의 가장 적극적인 활동으로 각종 정치참여제도의 개선을 통한 주민참여활성화가 매우 중요하다. Skocpol & Fiorina(1999)의 연구에 따르면 미국 중앙정부와 지방정부들이 주민참여를 활성화할 수 있는 제도적 개선을 통하여 사회참여나 정치참여가 왕성하게 일어났다고 한다.

### 3. 상생을 위한 갈등·협력 사례: 경부고속철도역 명칭 선정과정

#### 1) 경부고속철도역 관련사례개요

경부고속철도역 제4-1공구는 1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정되어 충남 아산시 배방면 장재리(서울-천안-대전-대구-경주-부산 경유)현위치에 설치되게 되었다. 1995년 1월 천안경유지 역사(경부고속철도역 제 4-1공구)가 위치한 온양시가 아산군이 아산시로 통합된 이후부터 역사명칭 변경문제가 본격적으로 제기되었다. 경부고속철도 기본계획에 명명된 '천안역'은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역 명칭에 대한 논란이 계속해서 제기되고 있었다. 건설교통부는 이러한 문제점에 대한 고속철도공단의 건의를 받아들여 철도역명 제정관례



에 따라 충남도가 2000년 10월 24일 지역의 의견을 수렴토록 요청하였다. 충남도는 지명위원회를 개최하여 '장재역'을 건의하였다. '장재역'의 결정이유는 역위치가 아산시 배방면 장재리에 소재하고 있기 때문이었다. 이에 고속철도공단은 2001년 3월에 장재역은 10단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮으며 천안지역에서 반대하고 또한 천안권 편입을 원하는 장재리 주민들도 장재역 명칭을 반대하고 있음으로 재검토를 요청하였다.

2001년 6월에 고속철도공단에서는 관계전문가의 자문을 토대로 건설교통부에 '충의역'을 건의하였으나 폭넓은 의견수렴을 위해 재검토를 요청하였다. 이에 고속철도공단에서는 충남도, 천안시, 아산시와 2002년 12월부터 2003년 1월까지 협의를 통하여 2003년 2월 건설교통부에 고속철도공단의 의견을 제출하였다. 2003년 2월 건설교통부는 관계전문가, 자치단체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적절한 역명을 선정하는 것이 바람직하다는 의견이 우세하자 관계기관 및 자치단체의 추천을 받아 '고속철도역명칭선정자문위원회'를 구성하였다. 고속철도역명칭선정자문위원회는 3차의 회의를 통하여 '천안아산역'으로 자문의결하였다.

이에 건설교통부는 위원회의 자문 의결을 받아 들여 역사명칭을 '천안아산역'으로 결정한다고 발표하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 명칭결정은 국가사무임으로 심의할 수 없다는 각하결정을 내렸다. 이에 아산시에서는 헌법소원과 행정소송을 제기하였으나, 건설교통부 장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의심판을 청구하였다. 그러한 상황 속에서 2004년 4월 1일 경부고속철도가 개통하여 운영되고 있으며, 경부고속철도 4-1역은 '천안아산(온양온천)역'으로 확정되어 많은 시민들이 이용하고 있다. 그러나 역 명칭을 둘러싼 잡음을 남겨두고 있으며, 양 자치단체의 갈등은 계속되고 있다.

## 진행 과정

1990. 6.	건설교통부: 경부고속철도 건설 기본계획 고시
1992. 6.	경부고속철도 4-1공구 역사 기공식 실시
1995. 1.	온양시와 아산군의 도·농 통합 아산시로 통합 발족
1996. 7. 31	아산시: 경부고속철도 4-1공구 역사 건축 허가
2000. 8. 21	경부고속철도 역사명칭 선정 협조 요청(건설교통부→충남도)
2000. 10.	충남도: 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	건설교통부: '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 건설교통부면담
2003. 4. 23	제3차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4. 24	아산역 사수투쟁위원회 창립
2003. 4. 26	아산시: 역사 명칭 자문 의결에 대한 재고 건의
2003. 4. 30	아산시장: 국무총리실 방문 건의
2003. 5. 26	역명표결 부당행위에 대한 진정(아산시→감사원)
2003. 5. 31	역명표결 부당행위에 대한 감사청구
2003. 6. 10	아산시: 역명 선정 추진경위 설명회
2003. 7. 16	국회 청원서 제출(아산시 사수투쟁위원회)
2003. 8. 4	아산시장: 행정협의조정위원회 조정신청
2003. 8. 26	행정협의조정위원회에서 조정신청안 각하 결정
2003. 8. 28	건설교통부: '천안아산역()' 발표
2003. 9. 17	천안아산역(), 괄호안 명칭 여론조사
2003. 10. 22	천안아산역(), 괄호안 명칭에 대한 주민투표
2003. 11. 20	'천안아산역(온양온천)' 건설교통부 확정
2003. 11. 25	'천안아산역()' 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송 제기
2003. 11. 27	아산시 권한쟁의심판 청구
2004. 4. 1	경부고속철도 개통, 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역'으로 운영

## 2) 주체 및 원인

이 사례의 갈등주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청남도이다. 갈등의 주요원인은 경제적 외부효과, 지역주의, 행정권과 생활구역의 불일치,



중재기관의 거부 및 중재안의 불순응, 당사자 간의 직접협상의 부재 등이다.

천안시와 아산시는 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며, 양 지역 간 합의 불가 및 충청도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결하였다.

### 3) 경과

#### (1) 갈등의 발생

1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정되었다. 그러나 경부고속철도 기본계획에 반영된 '천안역'은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역명칭에 대한 논란이 제기되었다. 1995년 1월에 행정구역 개편으로 인하여 역사가 위치한 온양시가 아산군과 아산시로 통합되면서 역사 명칭문제가 본격적으로 제기되었다.

2000년 8월 21일 고속철도공단의 건의를 받아 철도역명 제정관례에 따라 충청도가 지역의 의견을 수렴토록 요청하였다. 충청도는 '도지명위원회'를 2000년 10월 24일 개최하여 '장재역'으로 의견을 제출하였다. 이에 건설교통부는 2001년 3월 10단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮고 천안지역에서 반대함으로(천안편입을 원하는 장재리 주민도 장재역 명칭 반대) 고속철도공단에 재검토를 요청하였다. 고속철도공단은 2001년 6월에 관계전문가의 자문을 토대로 '충의역'을 건의하였으나 폭넓은 의견수렴을 위해 재검토를 요청하였다. 충청도는 양자치단체의 갈등을 감안하여 기제출한 '장재역'으로 의견을 통보(2003. 1.)하였다.

고속철도역 명칭의 경우에는 대내외 상징성 및 홍보효과로 인해 해당 자치단체 지명위원회를 통하여 결정하는 것은 한계가 있다고 건설교통부와 고속철도 공단에서는 인식하고 있었다. 이에 아산시는 역이 설치되어 있는 지역이 행정구역으로도 아산시임으로 속지주의 원칙에 의거하여 당연히 '아산역'이 되어야 한다고 주장하였다.

또한 그동안 역사명칭을 제정한 관례에 비추어 봐도 아산역은 당연하다고 주장하였다. 역 명칭을 아산역으로 선정하지 않는 것은 기초자치단체인 아산시의 자치권을 침해하는 중대한 사안임으로 아산지역이 반영된 역명으로 선정되어야 한다고 주장하였다. 이에 반해 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권이 천안지역

임으로 당연히 천안역이어야 한다고 주장하였으며, 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 의미와 충남의 관문으로서 역할을 해야 함으로 지역의 제일 큰 도시로서 전국적인 지명도가 있는 천안지명이 역 명칭에 들어가는 것이 관례라고 주장하였다.

천안시와 아산시가 경부고속철도역 명칭을 둘러싼 갈등에는 역 명칭으로 인한 자치단체의 외부효과에 대한 기대감이 더욱 역 명칭에 대한 갈등을 유발시켜 왔다. 경부고속철도역의 설치로 상대적으로 낙후되어 있는 아산시의 입장에서는 이를 지역발전의 좋은 기회로 여기고 이를 활용하려는 계획이었다. 또한 동역사의 건축허가는 아산시장으로부터 받았음으로 역사의 관할권은 아산시장에게 있다는 주장을 펼쳤다. 그리고 동역이 설치되어 있는 지역이 행정구역상으로 아산시이며, 향후 역과 관련된 쓰레기, 상하수도 등 모든 공공서비스는 아산시에서 제공하여야 되기 때문에 아산역이 타당하다고 주장하면서 비용부담의 문제를 제기하였다. 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권과 경제권이 천안임으로 당연히 천안역이어야 한다는 이유를 들어 자신들의 지역명을 역사 명칭에 반영되어야 된다고 주장하였으며, 역사적으로도 국가교통체계상 천안이 요충지이고 이용객 편의를 증시하는 대승적 차원에서 역 명칭을 고려해야 한다고 주장하면서 갈등이 발생하였다. 양 자치단체의 경우 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 부가가치와 관광객 유치에 고려하여 서로 자신의 지역명이 선정되기를 강력히 요구하고 있었다.

경부고속철도 41역사가 위치해 있는 지역은 아산시 방배면 장재리로 행정구역상으로는 아산시이나 생활권은 천안시로 많은 갈등을 야기해 온 지역이었다. 역명을 둘러싼 갈등은 당사자 간의 합의가 전혀 이루어지지 않았고 갈등과 대립이 심화되어 왔다. 양 자치단체 간의 합의가 불가하였으며, 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기되었다.

## (2) 갈등의 증폭

고속철도공단에서는 2002년 12월부터 2003년 1월까지 충남도, 천안시, 아산시와 협의하고 2003년 2월에 공단의 의견을 제출하였다. 그 내용은 관계전문가, 자치단체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적정한 역명을 선정하는 방안이 바람직하다는 것이었다. 이에 건설교통부는 역명에 대한 지역간 갈등을



조정하고 공신력 있는 역명을 결정하기 위하여 관계기관 및 자치단체의 추천을 받아 2003년 2월에 '고속철도역명칭선정자문위원회'를 구성하였다. 관계기관의 추천을 받아 총 15명으로 구성된 위원을 2003년 2월 27일에 위촉하였다. 위원회의 구성은 지명관련 학회와 학계추천위원 및 중앙지명위원위원회 등에서 6명, 해당 자치단체 추천인사 6명, 고속철도 건설 및 운영관계자 3명으로 구성하였다.

경부고속철도역사 명칭갈등이 첨예화됨에 따라 양 자치단체는 활발한 활동을 전개하였다. 아산시에는 아산시와 아산시의회 및 주민들이 효과적인 역 명칭 선정 활동을 위하여 '아산역사수투쟁위원회'(위원장 전영준)를 만들고 본격적인 활동을 시작하였다. 천안시의 경우에도 시와 의회, 시개발위원회(위원장 김용기)에서 역 명칭과 관련된 활동을 수행하고 있었다. 양 자치단체의 경우 국회의원과 시장, 시의원들이 활발한 활동하였는데 시민들을 동원하거나 관변단체나 사회단체를 이용하기도 하였다. 또한 이들은 건설교통부의 역 명칭 선정과 관련된 회의에 상경하여 적극적인 세과시를 하기도 하였다. 아산시의 경우 지방자치 전문가와 행정법 전문가 등을 동원하여 '아산역' 명칭의 타당성을 제기하였고, '천안아산역'으로 결정된 이후에는 이들의 의견과 변호사들의 조력을 통해 소송과 권한쟁의심판을 청구하는 등 외부지지 세력을 통한 압박을 진행하였다. 또한 다른 지역 국회의원과 자치단체장들의 지지를 이끌어 냈고 국정감사 중에는 이들의 도움을 통해 역 명칭 선정의 부당성을 제기하기도 하였다. 천안시의 경우 인구 비례상 2명의 국회의원 선출되어 있었고 이들의 활동이 활발하게 이루어지고 있었다. 그러나 아산시의 경우 1명의 국회의원이 선출되었으나 그도 중간에서 사퇴하는 상황이었다. 이러한 상황을 고려하여 아산시 측에서는 정치적 영향력에서 천안보다 약했기 때문에 역 명칭이 자신들에게 불리하게 결정되었다고 보는 시각도 존재하고 있다.

자문위원회의 제1차 회의는 2003년 3월 25일 건설교통부 4층 소회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 위원장에 도수희(지명학회 추천위원)씨를 선출하였으며, 자문위원회 운영규칙을 의결하였다. 역 명칭 건의안이 심의과정에서 합의되지 않는 경우에는 비밀투표에 의하여 위원 과반수의 찬성을 받은 후보안을 역명칭 건의안으로 확정·의결한다. 다만, 과반수의 찬성을 얻는 후보안이 없는 경우에는 득표순위의 제1순위와 제2순위 후보안을 재투표하여 다수 득표안을 건의안으로 확정·의결한다는 것이었다. 그리고 역 명칭에 대한 해당지역 추천위원의 제안

설명이 있었다. 천안시 추천위원은 신천안역으로 제안하였고, 제2안으로 천안아산역을 제안하였다. 아산시 추천위원은 아산역으로 제안하였다.

제2차 회의는 2003년 4월 3일 개최되었는데 참석위원들의 역 명칭에 대한 제안 설명과 토론이 있었다. 특히 4-1공구 역 명칭 단일안 조정여부에 대해 위원장의 조정여부 확인이 있었지만, 아산시 위원은 단일안에 합의할 수 없고 협의시일을 주기를 요청하였다. 이에 위원장은 단일안이 합의되지 않은 경우에는 차기회의에서 회의 운영기분에 따라 진행하겠다고 결정하였다. 이후 아산시 위원의 제안 설명이 있었다.

장재역은 아산지역의 역후보안이 아니며, 명백한 사항이라서 설득이 되지 않는다. 지도를 보면 평택 →아산→천안 순으로 노선이 되어 있으며, 아산시로 고속철도가 들어온다. 이와 관련한 현장방문이 필요하다. 장래 발전방향을 고려하여 인지도를 인식할 필요가 있다. 단일안 조정을 위해 협의할 시간을 주기 바란다. 이용객 가운데 관광객을 보면 아산시가 많다. 이에 천안시 위원은 제안 설명에서 지도를 보면 철도가 천안을 목표로 건설되어 있으며, 역사적으로도 그러하다. 고속철도는 시 외곽 지역을 통과하며 백년대계의 입장에서 바라볼 필요가 있다. 역사적으로도 국가교통체계상 천안이 요충지이다. 이용객 편의를 중시하는 대승적 차원에서 역명안을 고려해야 한다. 천안시는 도시기반시설을 갖춘 충남도의 대도시이다. 경부고속철도 건설목적으로도 신천안역이다.

양 자치단체 위원들의 제안 설명 후, 자문위원 간의 4-1공구 명칭 후보안에 대한 토론이 '신천안역', '아산역', '장재역'(충남도 추천위원), '천산역'(지명학회 추천위원), '천안아산역', '충의역'(땅이름학회 추천위원), '온양역'(성신여대 양보경 위원) 등에 대해 토론하였다. 제3차 회의는 2003년 4월 23일 개최되었다.

경부고속철도 4-1공구 역 명칭에 대한 심의·의결이 있었다. 위원장은 먼저 천안과 아산지역 추천위원에게 단일안이 조정되었는지 질문하였으나 조정되지 않음을 확인하였다. 의결대상이 되는 후보역명을 먼저 정해야 하는데 현재 7개 후보안이 제안되었다고 설명하였다. 이에 천안시 위원은 천안과 아산의 2개 지역에서 제안한 후보안과 제3의 후보안 등 총 3개안으로 하여야 한다고 주장하였다. 아산시 위원은 충남도가 지역간 분쟁조정권한을 가지고 있다. 아산역은 양보하며, 장재역 또는 현충역으로 대체하여 제안한다. 위임자의 의견은 건설교통부, 철도청, 공단위원은 장관의 지도감독을 받음으로 투표에 참가하지 않아야 공정하다고 주



장하였다. 이에 위원장은 그 문제는 1차 회의 때 제기해야 할 사안이었다. 그러나 이미 2차 회의를 개최하였다.

학계, 교수위원 등 5명 외에는 이해관계가 있는 위원으로 구성되어 있으며, 공정성에 문제를 제기하는 것은 위원회를 해체해야 된다는 것과 같은 맥락임으로 받아들일 수 없다고 하였다. 천안시 위원은 그동안 양 지역에서 서명운동 등 행정력 낭비가 심했다면서 아산시 추천위원이 갑자기 후보안을 변경하여 주장하는 것에 이의를 제기하였다. 이에 아산시 위원은 장재역으로 제안한다며, 건설교통부 등은 제외되어야 한다고 주장하였다. 건설교통부에서는 고속철도를 기획·건설하고 운영하는 기관으로서 참여한 것이다. 위원회 구성 시에 아무런 이의가 없었다고 주장하였으며, 이에 아산시 위원은 건설교통부 등이 표결에 참여 한다면 퇴장하겠다고 선언하였다. 위원장은 지역마다 한 가지 명칭만을 제안하기를 요구하였고, 이에 아산시 위원은 장재역을 제안하였지만, 천안시 위원은 지역간 첨예하게 대립하고 있다. 천안아산으로 제안하다. 협의가 이루어질 수 있고 여러 위원들이 권고해 준다면 아산천안도 선택하겠다.

다른 위원이 양 지역 간의 협의가 중요함으로 정회를 요구했고, 위원장은 20분간 정회를 선포하였다. 그 후 약 40분간 정회 후에 위원장은 회의를 속개하였으며, 협의결과에 대하여 문의하였다. 아산시 위원은 '아산천안역'이라는 단일안에 대한 가부 표결을 주장하였으며, 천안시는 천안아산역을 주장하며 2개안에 대해 표결을 주장하였다. 위원장은 위원들의 의견을 들어 표결대상(안)을 결정하여야 하며, 단일 표결안이 마련되려면 한 쪽에서 양보하여야 가능하다고 설명하였다. 아산시 위원은 "위임받은 사항은 '아산천안역'을 수용한다는 것이다"라며 정회를 요청하여 위원장은 정회를 받아들였다. 약 20분후 회의를 속개하였는데 아산시 위원은 '아산천안역' 단일안이 아니라면 퇴장하겠다고 주장하였으며, 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하며 협의가 되지 않았으므로 2개안에 대해 표결 결정하였다. 천안시 추천위원에게 단일안(아산천안역) 수용여부에 대해 질문하였으나 천안시 위원은 2개안에 대한 표결을 주장하였다. 이에 위원장은 무기명 비밀투표에 대한 이의여부를 확인하고 투표하기로 결정하였다. 이에 아산시 위원은 퇴장하겠다는 의사를 표명하지만, 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하면서 무기명 투표를 실시하였다. 기표가 투표지 선에 겹칠 때는 무효이며, 개표 전에 투표용지를 섞은 후에 개표하였다. 이때 아산시 위원은 퇴장하였다.

투표결과 자문위원 총 14명 중 1명이 기권하여 13명이 투표하였으며, ‘천안아산역’ 8표, 아산천안역 5표, 기권 1표 ‘천안아산역’으로 결의되었고 위원장은 이를 결정·공표하였다. 이 회의에서 천안시 추천위원은 ‘신천안역’을 철회하고 “천안아산역”으로 변경하여 제안하였고, 위원회 의결 시에는 ‘아산천안역’도 수용하겠다는 의사를 표명하였다. 아산시 추천위원은 ‘아산역’을 철회하고 ‘장재역’으로 변경·제안하였다. 이에 위원회는 천안시 추천위원의 조정안 제안에 대해 아산시와 협의하여 ‘아산천안역’ 또는 ‘천안아산역’을 최종 타협안으로 인정하였다. 이에 천안시와 아산시의 합의를 도출을 위해 위원회를 2차례 정회하였다.

본 사례의 갈등주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청도이다. 이 사례의 경우 당사자 간의 조정은 찾아보기 힘들었고, 상급자치단체인 충청도의 조정도 소극적이었다. 따라서 ‘역사명선정위원회’에 의해서 조정이 이루어졌다. 그러나 아산시가 역사명칭선정위원회의 회의 시 배포한 자료가 허위 및 편향된 도면을 건설교통부에서 제출·배포했다고 주장하면서 절차와 과정의 합리성에 문제가 있음을 지적하였고, 천안시와 비교해서 상호간의 호혜성에 문제가 있음을 강력하게 제기하면서 천안시는 물론 건설교통부, 고속철도건설공단에 대한 강한 불신을 피력하였다. 천안시의 경우도 조정자로서의 건설교통부와 충청도의 미온적 행정처리를 지적하면서 건설교통부 장관과 충청도지사의 사퇴까지도 공개적으로 요구하였다.

2003년 11월 20일 ‘천안아산역(온양온천)’의 역 명칭을 확정하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 국가사무임으로 각하결정을 하였다. 이에 대해 천안아산의 지도자들은 통분의 심정과 안도의 기쁨을 누렸다. 하지만 대다수 시민들은 평상시 모습을 벗어나지 않은 표정으로 일관하여 평소 관심이 크지 않았음을 보여주었다. 그리고 2003년 8월 28일 ‘천안아산역’으로 발표되었을 때도 시민들 반응은 차분했다. 그러나 역명활동을 대표했던 천안시의회와 시개발위원회는 즉각적으로 각하에 따른 입장과 공동성명서를 발표했다. 각하결정을 환영한다고 서두에 밝힌 이들은 “건설교통부는 하루빨리 발표하고, 천안시민은 아산과 동반자적 관계로 나아가자”고 입장을 밝히면서 중앙정부의 책임성을 강하게 규탄했다. 국가정책사항으로 행정협의 조정대상이 아닌데도 수용한 것에 대해 행정자치부 장관은 사죄하고 소신 없는 건설교통부 장관과 충청도지사는 즉각 사퇴를 주장하였다. 또한 이



들은 민주적 표결의 결정사항을 무시하고, 집단행동을 불사한 아산시의 오만한 행태와 충남도의 무책임한 행동을 규탄한다고 주장하였다. 아산시 측은 행정협의회의 각하결정에 분노하면서 강력하게 항의를 하였지만, 청사경비대에 막혀 해산하고 아산으로 돌아갔다. 그러나 아산시민 대부분의 역사 명칭에 크게 관심을 갖고 있지 않았다. 또한 소위 지역의 지도자들이 장시간의 투쟁으로 잃은 것들은 생각지도 또한 논하지도 않고 있으며, 일부(시, 투쟁위, 지역투쟁 주도계층)의 대안 없는 강경투쟁으로 자신들의 실수, 실패 또는 시행착오를 무마하려는 인상을 지울 수 없다는 비판여론이 일기 시작하였다.

### (3) 갈등의 종결

지난 1990년 6월 경부고속철도 기본계획 확정 후 수년 동안 역 명칭을 두고 천안·아산 양 자치단체간 끊임없는 논쟁과 갈등이 있었다. 이에 따라 ‘고속철도 역명칭선정자문위원회’를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 ‘천안아산역’으로 결정되었고, 그 후 아산시민들을 배려하여 ( )병기를 한다고 밝혔다. 이에 대해 2003년 8월 4일 아산시장은 관할 행정구역 내에 위치한 역사의 명칭이 타 자치단체명이 우선 호칭되는 ‘천안아산역’으로 선정하는 것은 역 명칭을 선정하는 기본원칙인 속지주의를 무시하고 자치권을 침해하는 중대한 사안임으로 아산지역의 여건이 반영된 역명으로 조정하여 줄 것을 주장하며, 행정협의조정위원회에 협의·조정을 신청하였다.

2003년 9월 19일 행정협의조정위원회에서는 “당 위원회에서 협의·조정하는 대상의 사무라 함은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장 간에 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 공동적인 사무만이 해당되고, 여기에는 역명 선정을 비롯한 고속철도사업인 국자사무는 포함되지 않고, 위원회가 관여할 만한 협의·조정대상에 해당되지 아니하여 부적법함으로 이를 각하하기로 결정하였다”고 통보하였다. 건설교통부는 행정협의조정위원회의 결정이 강제규정이어서 중앙정부나 지방자치단체는 결정된 사항을 이행하도록 되어 있어 건설교통부가 곧바로 2003년 8월 28일 ‘천안아산역( )’으로 발표하였다. 괄호안 병기 명칭은 지역 및 인물명칭이 아닌 지역을 상징하는 명소 또는 사적지 이름으로 할 계획임을 아산시에 통보하였고 아산시는 의견을 검토 반영할 것이라고 하였다. 이후 아산시는 건설교통부를 항의 방문하고 기자회견 및 건설교통부 장관의 면담을 통하여 ‘천안아산

역'에 대한 부당성을 지적하고 아산시의 거부 입장을 천명하였다. 또한 장관면담 시 아산시장은 '천안아산역'에 대한 수용불가 및 원칙에 입각한 역명 재선정을 촉구하였다.

2003년 9월 17-9월 20일 사이에 시·도의원, 지역언론인, 사회단체장, 리·통장, 새마을 남녀지도자, 공무원 등 1,500명을 대상으로 '천안아산역( )' 괄호안 명칭 여론조사를 실시하였다. 첫 번째 안건은 '천안아산역( )', 괄호안 병기 수용 여부였으며, 두 번째 안건은 현 시점에서 차선택으로 괄호안에 넣는다면 어떤 명칭이 좋겠는가? 에 대한 내용이었다. 첫 번째 안건에 대한 수용여부에 대해서는 찬성과 반대가 50대 50이었으며, 두 번째 안건인 선호도에 대해서는 온양온천, 아산신도시, 현충사 순이었다. 이 후 2003년 10월 22일 '천안아산역( )', 괄호안 명칭에 대한 주민투표가 실시되었다. 주민투표는 아산시 주민 19,056명이 참여하여 유효투표수는 17,705명이었다. 넣어야 한다는 9,855명으로 55.6%, 거부해야 한다는 44.4%로 나타났다. 넣어야 한다는 투표 중에서 온양온천이 54.2%, 아산신도시가 33%로 나타났으며, 다음으로 현충사, 기타 순이었다. 이 투표결과를 바탕으로 아산시는 병기명칭을 '천안아산역(온양온천)', '천안아산역(아산신도시)'로 복수안을 채택하여 10월 28일 건설교통부에 통보하였다. 이에 건설교통부는 2003년 11월 20일 경부고속철도 4-1공구 역사명을 '천안아산역(온양온천)'으로 확정하여 발표하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 아산시는 반발하여 2003년 11월 25일 '천안아산역()', 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송을 제기하였다. 또한 동년 11월 27일 아산시는 건설교통부 장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의심판 청구를 제기하였다. 2004년 4월 1일 개통을 하여 운영되고 있는 경부고속철도 4-1역은 '천안아산(온양온천)역'으로 결정되었다<sup>5)</sup>.

## 2) 지방정부간 갈등과 협력의 의미

앞에서 천안시와 아산시간의 고속철도역 명칭 선정과 관련하여 갈등-협력의 모습을 살펴보았다. 지방정부간 혹은 중앙정부와의 이러한 갈등양상은 전국적인 범위에서 발생한다고 해도 과언이 아니다. 다양한 양상을 보이고 있는 지방정부의 갈등의 의미를 살펴보자.

5) 강성철 외, 『지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집』, 한국행정DB센터, 2006, p.96-106인용.



## (1) 지방정부간 갈등의 의미

즉 기존의 학자들은 지방정부간 갈등의 개념을 정의함에 있어서도 갈등의 일반적 범주 안에서 해석이 가능하다고 본다. 예를 들어 행정학 분야에서 홍준형(1995)은 지방정부간 갈등을 상호 배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자(지방정부)간의 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태로 보았으며, 김필두(1996)는 갈등을 조직 내·외의 행동주체 간 대립적 혹은 적대적인 상호작용으로 전제한 후, 지방정부간 갈등을 지방정부가 행동주체가 되고, 갈등이 대립적·적대적 행동으로 표면화(현재화)된 상태로 해석하였으나, 박호숙(1996)은 지방정부간 갈등의 성격을 정책갈등으로 규정하면서 공익을 탐색하는 정책결정과정에서 그에 관여된 행위주체들이 정책대안을 선택하는데 있어서 제약을 받고 있는 상황으로 보았다.

이러한 개념정의를 종합해 보면, 갈등이란 둘 이상의 행위자간 대립적 혹은 적대적인 상호작용이라 할 수 있는데, 이 경우 행동의 주체는 개인일 수도 있고 집단이나 조직일 수도 있다. 그런데 논의의 초점을 지방정부 상호간의 갈등문제로 한정한다면, 그 주체는 개인이 아닌 집단이나 조직을 지칭하는 것이 된다.

그리고 갈등은 심리적인 매커니즘과 대립적인 행동을 모두 포괄하는 개념이다. 하지만 지방정부간 갈등의 개념과 관련해서는 외부적으로 표면화된 갈등을 대상으로 한다고 보는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어, Katz & Kahn(1978)은 갈등 현상을 가치 판단적 시각이 배제된 관찰 가능한 행위의 문제로 전제한 후, 두 개체 중 어느 한 쪽의 행위가 다른 한 쪽의 저항에 대항하여 특정한 결과의 발생을 방치하거나 강요하는 성향을 띠게 되는 방식으로 서로가 직접적인 상호작용을 할 경우, 그 두 개체는 갈등을 겪고 있는 것으로 보았다. 그런데 심리적인 갈등상황은 잠재적인 것이므로 쉽게 인지되거나 행동으로 나타나지 않는 경우가 많으며, 대부분의 갈등상황은 심리적인 대립감이 차차 심화되어 행동주체의 현재화된 행동으로 나타나는 경우가 많이 있다.

따라서 이러한 관점으로 미루어 보면 지방정부가 행동주체(혹은 갈등주체)가 되고, 갈등이 대립적·적대적 행동으로 표면화·현재화된 것을 지방정부간 갈등으로 정의하는 것이 타당하다. 또한 지방정부간 갈등의 성격 때문에 지방정부간 갈등을 유효하고도 적절히 관리하기가 그만큼 어려운 것으로 보인다.

## (2) 지방정부간 협력의 의미

협력은 사회를 구성하는 모든 사회실체, 예컨대 국가간·지방정부간·사회단체간·기업간·지역주민간 등 그 주체와 대상에 따라 광범위하게 발생한다. 여기서 그 주체를 지방정부라는 사회실체에 국한시키게 되면, 이를 지방정부간 협력이라고 칭할 수 있을 것이다.

예를 들어 한표환·김선기·김필두(2002)는 지방정부간 협력을 ‘인접한 혹은 멀리 떨어져 있는 지방정부들이 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스 제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완관계를 유지하는 가운데 공생적인 사업관계를 도모함으로써 상호이익을 증진시키는 것’으로 규정하였다. 구체적으로, 개별 지방정부는 시·공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 지방정부와 상호의존(보완)적 관계의 구축을 통해 소기의 목표달성에 공동으로 대처함으로써 상호이익을 증진시킬 수 있다고 보고, 지방정부간 협력은 참여 지방정부가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 동등 생산적 과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하는 행위로 파악하였다.

같은 맥락에서 안용식·김천영(1995)은 지방정부간 협력관계란 협력과 조정의 개념을 동시에 포함한다고 전제한 후, 협력을 공식적인 규칙을 설정하지 않는 가운데 설정되는 교환, 호혜적 상호관계로 보고 있다.

따라서 지방정부간 협력관계는 조직 상호간의 특성과 구조를 시초로 발생하는 복잡하고 역동적인 성향을 지닌 상호작용관계로서 규명되어야 할 필요성이 있다. 이점을 고려하여 여기에서는 지방정부간의 협력을 ‘다양한 수준의 지방정부가 상호의존작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원이나 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적 지향적인 활동’으로 정의한다.

이러한 지방정부간 협력은 새로운 지방행정 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 필수조건이라 할 수 있다. 다시 말해 과거 중앙정부에 의한 직접관리관계, 수직적 통제관계, 일방적 관계로부터 간접관리관계, 수평적 경쟁관계, 상호의존적 협상관계로의 전환은 결과적으로 공정한 게임의 규칙(game rule)에 입각한 지방



정부간 수직적, 수평적 경쟁을 촉진하고 성과의 공정배분을 도모함으로써 세계화, 지방화, 정보화하는 새로운 환경변화에 대한 능동적인 대처능력을 향상시키게 될 것이다(경기도, 1999). 또한 지방정부간 협력을 통하여 지방정부는 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완시킴으로써 지방발전을 자율적으로 성취하는, 이른바 내발적 개발(endogenous development)을 구가할 수 있을 뿐만 아니라, 공간적 외부성(spatial externality)을 갖는 광역적 사업을 통해 무분별한 공공시설의 개별설치를 미연에 방지함으로써 중복투자로 인한 국가자원의 낭비를 방지할 수 있다(McCall, 1994)<sup>6)</sup>.

### 3) 지역간 상생발전의 필요성

앞에서 살펴본바와 같이 지방자치단체간의 갈등은 항시 존재한다. 그렇다면 지역간의 갈등을 완화하고 협력과 상생의 방법은 없는 것인가에 의문을 가지게 된다.

지역간의 상생발전은 서로 다른 지역간의 관계가 중립적인 단순한 지역간의 공존을 넘어 지역간에 이익의 수수관계 성립하는 쌍방공생 또는 상생공생을 의미한다. 이러한 의미로 박양호 등(2003)은 지역간 상생발전을 '복수의 지역간에 상호이익을 발생하면서 진화하는 과정'으로 정의하였다.

세계화 추세와 초국가경제체제에서 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서는 영역의 단위에 집착하기 보다는 지역간 전략적 협력과 제휴를 통해 역량을 결집하고 효율을 극대화해야 한다. 뿐만 아니라 지역간 상생발전은 지방분권시대의 가치지향과도 맥락을 같이한다. 지역발전에 대한 권한과 책임이 지방화될수록 하향식 통제위주의 수직적 연계로부터 이해관계가 있는 지역끼리 수평적 연계를 통해 문제해결에 접근하는 의존도가 커질 것이 분명하기 때문에 정부차원에서도 이를 조장하는 맥락을 같이 한다. 지역발전에 권한과 책임이 지방화 될수록 하향식 통제위주의 수직적 연계로부터 이해관계가 있는 지역끼리 수평적 연계를 통해 문제해결에 접근하는 의존도가 커질 것이 분명하기 때문에 정부차원에서도 이를 조장하는 제도적 보완을 서둘러야 한다. 지역간 협력사업의 추진은 개별자치단체의 내부적 역량의 한계, 특히 재원부족과 기술적 전문성 부족을 극복하며 공동생산적 접근

6) 강성철 외, 『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센터, 2006, p.57-59.

을 통하여 비용을 절감하고 중복투자를 방지함으로써 사업추진과 행정서비스의 효율성을 제고할 수 있다. 뿐만아니라 지역간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 규모의 경제, 범위의 경제, 연결의 경제 등 사업 추진에 있어 시너지 효과를 기대할 수 있어 물리적 집적을 대체하는 대안적 발전모형으로서 가치를 갖는다(박양호, 2000).

산업부문에 초점을 맞춘다면 지역간 상생발전의 이점으로 전문화된 지역간의 산업연계 강화를 통한 거래비용 감소, 각 지역간 중복투자 배제와 중심기능의 호혜적 이용을 위한 풀(pool)의 형성, 혁신 능력의 협동과 융합에 의한 시너지 형성 등 4가지를 제시할 수 있다(권오혁, 1999). 이 외에도 해외진출에 있어서의 공동 접근, 장소마케팅에서의 잇점, 중앙정부와의 협상력 강화 등도 지역간 상생발전의 장점으로 작용한다.

지역간 상생발전이 최근 중요하게 부각된 데에는 다음과 같은 상황변화를 제시할 수 있다. 첫째, 중앙집권적 체제에서 점차 지방분권적 체제로 권력배분이 이루어지고 있다는 점, 둘째, 지역사회의 경쟁대상도 기업과 마찬가지로 점점 전지구적 범위로 확대되고 있다는 점, 셋째, 지역발전의 추진주체도 행정주도에서 민간 혹은 민관합동식 주도로 바뀌고 있다는 점, 넷째, 주민의 목소리가 커지면서 행정서비스 시장도 일반 상품시장에서와 마찬가지로 공급자 중심에서 수요자중심의 구조로 변화되고 있으며 다양하고 질 좋은 행정서비스를 요구받고 있다는 점, 다섯째, 자치권이 확대되면서 지역간에 발생하는 외부효과에 대해 지역사회가 매우 민감하게 반응하게 되었다는 점 등이다(이종화, 2003).

따라서 지역간의 상생발전의 이익극대화를 추구하기 위해서는 지방자치단체간의 협력으로는 부족할 것이며 중앙정부의 적극적인 지원이 필요할 것이다<sup>7)</sup>.

## 4. 상생발전 성공요소와 전제조건

### 1) 지역간 상생발전 성공요소

지역간 상생발전과 관련한 기존의 논의에서 거론된 상생발전의 성공요소는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

7) 강영주, “지역간 상생발전의 성공요인 분석,” 『열린충남』 7월호 통권 39호, 2007, p. 96-98.



- 첫째, 규모의 경제를 이룰 수 있는 적절한 경제통합규모와 단일경제권으로서의 네트워크
- 둘째, 정책수단으로서 혁신클러스터 육성정책의 수립 및 집행에 대한 지역 및 중앙정부의 이해와 적극적인 정책의지
- 셋째, 공통의 정체성 확립 및 공동목표의 정립
- 넷째, 통합된 의사결정 거버넌스의 설치
- 다섯째, 중앙정부의 제도적 지원 및 다양한 지원프로그램

### (1) 경제규모와 네트워크, 거래비용의 감소 가능성

카펠린(Cappellin)이 제시한 지역간 상생발전의 8가지 요소는 일정범위안에 규모의 경제를 달성할 수 있는 경제규모, 단일경제권으로서의 지역내 네트워크, 제도적인 경쟁의 제한 등을 담고 있어 상생발전 성공요소를 도출하는데 큰 시사점을 제시하고 있다. 구체적으로 그는 상호이해와 신뢰의 기반, 기존의 네트워크 경제, 공동의 자원을 협동하고 조화로운 방법으로 이용하는 것, 규모의 경제를 활용함으로써 일정 규모의 최소기준을 극복하는 것, 통합적인 접근방식에 의해 범위의 경제를 도모하는 것, 다양한 거래비용을 줄이는 것, 지역간의 경쟁을 제한하거나 규제함으로써 경제적 갈등을 피하는 것, 개별 지역의 경쟁력을 강화하는 것 등을 상생발전의 8요소로 규정하였다.

### (2) 행정재정적투자능력과 정책의지

카펠린의 8가지 요소 이외에도 행정재정적 투자능력은 매우 중요한 요소로 고려되고 있으며, 행정의 리더십과 정책의지, 중앙정부의 제도적 지원 등도 중요한 요소로 볼 수 있다.

지역간 상생발전을 위해서는 막대한 행정 및 재정 비용의 부담이 요구되므로 이에 대한 요구과 의지가 부족해서는 성과를 거둘수가 없다. 우리나라의 경우 1970년대 중반부터 50개가 넘는 도시권행정협의회가 구성되었으나 커다란 성과를 거두지 못한 것은 참여지역의 적극적 정책의지가 부족했던 것을 하나의 큰 원인으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 행정재정비용 부담의지에 관한 연구로는

Capello의 연구가 있다. Capello(2000)는 도시네트워크 참여 목적의 달성을 위한 3대 전제조건 중 하나로 참여도시의 정책적 의지의 진지성(seriousness)을 중시하였다. 여기서 정책적 진지성이란 도시네트워크 참여로 인한 재정 및 행정적 부담을 이해하고 이를 수용할 의지의 정도를 의미하고 있다.

한편 국내의 한표한·김선기(2003)는 지역협력사업의 성공과 실패사례를 분석하여 재정적 자원과 자치단체장을 비롯한 관리자의 협력에 대한 전문적 가치관이나 심리적 민족도, 담당자의 정치적 파급효과 또는 영향력, 문제해결 또는 행정서비스 개선의 가능성, 불확실성의 감소, 협력대상정보의 공유, 법적 강제여부 등을 협력사업의 추진에 영향을 미치는 요인으로 분석하였다.

### (3) 공통의 목표와 정체성 확립

그 이외에도 김용웅(2001, 2005)<sup>8)</sup>은 지역간 상생발전의 필요성과 중요성에 대한 지방정부의 지역사회의 인식확대와 지역상생에 대한 공감대 확보, 지역간 상생발전에 대한 적극적인 정책의지와 비용부담 감수를 지역간 상생발전 사업의 성패를 가늠하는 가장 중요한 요소로 인식하였으며, 진영환(2005), 박양호 등(2004)은 성공가능성 높은 협력사업의 선정, 인식의 전환과 리더십, 수평적 파트너십과 명확한 역할분담, 협력성과의 가시화 및 공유, 경쟁요인의 제거와 조정기능 강화, 제도적 지원의 6가지 요소가 지역간 협력에 필요함을 지적하였다. 그 가운데 성공가능성 높은 협력사업의 선정 및 인식의 전환, 명확한 역할 분담, 협력성과의 가시화 및 공유는 공통의 정체성 확립 및 명확한 공동목표 정립과 연관을 가진다고 할 수 있다.

### (4) 거버넌스 구조

공통의 정체성 확립 및 공동목표를 달성해 가기 위해서는 통합된 의사결정기구

8) 김용웅(2001, 2005)은 지역간 상생발전의 필요성과 중요성에 대한 지방정부와 지역사회의 인식확대와 지역상생에 대한 공감대 확보, 지역간 상생발전에 대한 적극적인 정책의지와 비용부담 감수, 지방행정 처리절차, 관행, 제도 및 조직의 혁신 추진, 지역사회 내부의 협력과 상생발전 체제 구축, 지역간 상생발전의 성공경험의 축적과 확산의 단계적 전략, 지역간 다원적 교류 네트워크 구축, 중앙정부의 재정지원 및 제도적 장치 마련, 지역의 자율과 자치권한의 획기적 확대 등 8개 요소가 지역간 상생발전을 촉진하기 위해 필요한 요소임을 지적하였다.



의 설치가 중요하다. 기존의 지역간 협력에 대한 논의에서도 빠지지 않고 등장하는 것이 추진기구 및 의사결정기구의 존재이다. 앞의 연구에서 진영환(2005)은 공통의 정체성을 확립하고 명확한 공통목표를 추진할 수 있도록 제도정비 방안으로 지역간 공동사업 추진조직의 설치, 지자체간 다양한 행정협력제도의 도입 및 활용, 지역발전 투자협약제도의 활용, 지역간 협력을 활성화하기 위한 재정지원, 지역간 협력법 제정 등을 주장하였다.

현재 우리나라에는 강제성을 보유한 지역간 협력제도가 존재하지 않기 때문에 참여지역간의 합의 및 의사결정을 위한 조직은 지역간 협력의 성패에 더욱 커다란 영향을 미칠 수 있다. 우리나라의 경우 초광역혁신체제를 중심으로 협력하는 지역들은 상이한 법률체계, 규칙, 규정 등으로 발생하는 문제는 그다지 크지 않은 것으로 보이나 지역간 문화의 차이, 비대칭적인 정보 등이 지역통합에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 이러한 사회문화적 요인들 또한 지방자치단체간의 의견을 조율하는 과정에서 많은 문제점을 유발시키므로 통합된 의사결정기구를 창설하고 이를 통해 지역간 의사결정이 필요한 사항에 대한 합의를 도출해야 한다. 다양한 주체들로 하여금 지역의 변화와 구조변경을 도모하도록 이니셔티브를 취하는 기구의 조직은 클러스터 발전의 전제조건에 해당된다.

#### (5) 중앙정부의 제도적, 정책적 지원

김용웅(2005), 박양호 등(2004)에서 지적된 것처럼 중앙정부는 공동사업의 지원, 계획수립 및 집행과정에서 당사자간의 기능 및 역할 분담과 이해의 상충관계를 조정할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 또한 지역간 협력을 촉진하기 위한 재정지원프로그램을 마련하고 성공사례를 정책프로그램을 통해 전국적으로 확산시켜 국가 및 지방재정의 효율화와 지역통합을 유도하는 기능을 발휘하여야 한다. 중앙정부의 역할은 사업의 직접적 관여보다는 지방자치단체간 협력에 필요한 재정을 안정적으로 확보하는 역할에 치중해 나가야 할 것이다. 지자체간 협력사업에 대한 지방채 발행한도 확대, 투융자 심사 우대 등 차등지우너를 적극적으로 검토하여야 하며, 규모의 경제를 요하는 협력사업에 대해서는 사무위탁, 행정협의회, 자치단체장 협의체 등 자치단체 위주로 구성·운영되는 지역간 협력·제휴 방식에서 탈피하여 다양한 형태의 제도를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다<sup>9)</sup>.

## 2) 사회자본 형성 방안의 전제조건

충남지역에서의 사회적 자본 형성을 위한 방안으로는 다음과 같은 전제조건이 있어야 하겠다.

첫째, 고객에서 시민으로의 인식 전환이다. 즉 역동적인 시민의 참여가 필수조건이다. 이를 위해 필요한 것은 개인 또는 공중을 단순히 고객 또는 소비자로 보는 시각을 지양하고 시민으로 보는 인식의 전환이 필요하다. 사회자본을 형성하는데 성공한 프로그램의 경우 개인을 지기이해와 단기적 이익에 집착하는 구매자(customer) 또는 고객(client)으로 보지 않고 공익과 장기적 이익을 생각하는 시민으로 간주하고 있으며(Denhardt & Gray), 이렇게 할 때 공동체 구성원들은 정부가 제공하는 서비스의 피동적 수혜자가 아닌 정부의 정책과정에 직접 참여하는 통치 또는 정부 운영의 동반자로서 역할을 할 수 있는 것이다.(Stiver, 97). 공공영역에서의 개인을 3가지 유형으로 분류할 때 무임승차자(freerider) 또는 감시자(watchdog)가 아닌 활동가(activist)가 필요한 것이다(Box, 157).

둘째, 강력한 정치적 리더십이다. 즉 시장 또는 행정책임자의 강력한 정치적 리더십이 필요하다. 시민위원회의 기능은 자칫 의회의원이나 공무원들의 권한을 침해하는 것으로 보여질 수 있다. 따라서 프로그램이 성공하기 위해서는 정부에 대한 불신이 강한 지역사회의 구성원들과 프로그램에 대해 회의적인 생각을 가질지도 모르는 공무원과 의원들을 설득하는 시장 또는 행정책임자의 열성적인 노력과 리더십이 필요하다.

이에 더하여 지방정부 지도자들의 역할이 바뀌어야 한다. Denhardt와 Gray(1998)가 지적하는 바와 같이 정치지도자들과 정부관리들은 일반적으로 시민들에게 가장 좋은 것이 무엇인지를 자신들이 알고 있다고 판단하는 경향이 있으며, 이러한 판단하에 정책을 결정하고 집행해 나간다. 따라서 조정자로서의 의회의 역할이 중요하다.

셋째, 통제자에서 조력자로서 공무원 역할의 전환이 필요하다. 즉 공무원들이 과거와 같이 지방정부 내부에서 정책입안과 집행에만 몰두하는 것이 아니고 소위 조력자(helper)의 역할을 담당해야 한다(Box, 122-146). Box는 공공관리자를 집행

9) 강영주, “지역간 상생발전의 성공요인 분석: 사례분석을 중심으로,” 『열린충남』 7월호 통권 39호, 2007, p. 101-104.



자 (implementer), 통제자 (controller), 조력자(helper)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 집행자는 정책형성에의 관여를 가능한 한 회피하며 자신이 가진 전문성을 바탕으로 규정된 법과 절차에 따라 결정된 정책을 중립적 입장에서 충실히 집행하는 유형이다. 통제자는 집행자와는 달리 정책형성과정에 깊숙이 관여하면서 정책결과에 영향을 행사하려 노력하는 유형이다. 이 유형의 관리자는 상관과 의회의원, 그리고 시민들과의 활발한 의사소통을 통해 특정의 방향으로 정책결정이 이루어지도록 노력한다. 이들은 전문성과 경험을 바탕으로 새로운 아이디어를 제시하기도 하지만 자신의 비전을 강조하기 때문에 의회와 시민들의 정부에 대한 통제력을 약화시킬 가능성이 많다. 집행자와 통제자는 공공관리자의 정책형성에의 영향력이라는 연속선상에서 볼 때 양 끝에 위치한다.

이 두 유형의 중간지점에 조력자가 있다. 조력자의 관심은 정책과정에서 의회의원 및 시민들 상호간에 대화와 상호작용이 용이하게 일어나도록 하는데 있으며 이를 통해 궁극적으로는 시민들이 원하는 방향으로 정책결정과 집행이 이루어지도록 하는 것이다. 즉 공공관리자는 촉진자(facilitator), 교육자, 기술자문관 등의 역할을 담당하는 조력자의 역할을 해야 한다는 것이다(Box, 138-146).

이렇게 시민들을 조직화하고 정책결정과정에 참여시킬 경우 기존과는 다른 두 가지의 커다란 변화가 있을 것으로 전망된다. 첫째는 지방정부차원에서의 의사결정 과정이 정치적인 성격으로부터 행정적인 것으로 바뀐다는 것이다. 초기에는 시민들이 시장이나 의회의원들을 주로 만났으나 시간이 지나면서 실제 각종 서비스를 제공하는 담당부서의 공무원들과의 접촉이 증가하는 반면 시장이나 의회의원들을 만나는 횟수가 크게 줄어들 것으로 판단된다. 즉 시민이 정책의 전과정에 관여하면서 정책프로그램상의 구체적인 문제를 해결하기 위해 담당공무원과 상호작용하는 횟수가 급격하게 증가할 것이다. 이것은 시민들과 공공관리자들의 만남이 형식적인 수준에서 보다 구체적이고 심층적인 수준으로 향상되었음을 말하는 것이다.

두 번째는 시민들의 지방정부에 대한 태도가 청원(petition)에서 협상(negotiation)으로 변화한다는 것이다. 시민들이 지방정부에 접근할 경우 일반적인 특정의 서비스를 요청하는 청원의 성격이 많았지만 시민들이 각종 위원회를 통해 서비스의 정책형성에 직접 참여하면서 부터는 담당 부서의 공무원들과 서비스 공급에 관한 구체적인 내용을 협상하는 차원으로 발전한 것이다. 즉 정책과정에서의

참여와 상호작용이 증가하면서 시민들은 정부운영에 대한 지식과 정보를 확보하게 되고 이를 통해 자신들의 정책대안을 만들게 됨으로써 공무원들과 합의도출을 위한 실질적인 협상을 하게 된다는 것이다. 이러한 경향이 계속되면 공무원들은 구체적인 집행계획을 만들기 전에 시민들의 의사를 반영하기 위해 적극적인 참여를 촉구함으로써 의견수렴을 도모하게 된다.<sup>10)</sup>

## 5. 맺음말

이 글은 사회적 자본이라는 새로운 지역발전 척도를 도입하여 충남지역의 상생발전을 탐색하기 위한 것이다. 상생발전은 지자체 뿐만 아니라 주민참여를 근간으로 하고 있고 이러한 주민참여는 사회적 자본의 구조적 성분인 지역사회 안전망, 연계망 및 구성원간의 신뢰기반을 구축하고 이를 통해 사회적 자본의 기능적 성분인 구성원간 호혜적 관계와 이타주의를 형성하여 결국 시민사회를 성숙시킨다. 이와 같이 사회적 자본은 지역사회 자원배분을 최적화하고, 지역사회내 다양한 기회를 창출하며, 경제정의, 사회정의 및 환경정의를 실현하여 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 향상시키고, 미래세대를 위한 지속가능한 발전을 유도한다. 따라서 사회적 자본은 지방자치와 지역발전을 매개하는 변수이자 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 등 인류가 당면한 지역발전과제를 해결해 줄 수 있는 수단이다.

한편 사회자본의 형성이 민주주의와 번영의 핵심적 전략으로 받아들일 수 있다면 지방자치의 역사가 짧고 민주주의의 통합과정에 있는 우리의 입장에서는 진지하게 검토해 볼 필요성이 있는 것이다. 그러나 서구 여러 나라에서 시도했던 사회자본의 형성전략은 그들 나름대로의 문화, 정치, 경제, 사회적 맥락을 배경으로 하고 있기 때문에 우리나라에 그대로 적용하는 데에는 문제점이 있다. 우리 실정에 적용하기 위해서는 다음과 같은 문제에 대한 노력이 선행되어야 한다.

첫째, 우리 나라의 경우 사회자본은 어느 정도 축적되어 있으며, 지역별로 활성화되어 있는 향우회, 상조회, 각종 친목모임 등을 사회자본의 형태로 볼 수 있는가 등에 관한 논의가 필요하다. 우리나라의 경우 어떤 지표를 통해 사회자본을 측정할 수 있을 것인지에 대한 연구도 요망된다.

둘째, 현재 이러한 집단, 조직 또는 네트워크들이 공익보다는 사적이익을 추구

10) 최창하, “사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈,”



하는 경향이 강한데 이를 어떻게 극복하고 공익추구를 지향하도록 유도할 수 있는가에 대한 검토가 요망된다.

셋째, 우리의 지방정부가 사회자본의 형성을 위해 어떤 일을 할 수 있는지에 대한 연구와 논의가 필요하다고 하겠다. 지역의 공동관심사를 논의하는 장을 마련한다는 측면에서 볼 때 그 동안 실시되었으나 현재는 유명무실해진 반사회와 같은 모임의 활성화는 어떤가? 또한 현재 시범적으로 실시되고 있는 주민자치센터라는 사회자본의 형성을 위한 장소로 활용할 수 있지 않을까? 이 외에도 다양한 방법들에 대한 논의가 필요한 시점이다.<sup>11)</sup>

자원에 대한 불필요한 경쟁이나 다툼은 시간과 돈을 낭비할 뿐이며, 갈등 양자에 미치는 손실이 막대하다는 것은 그간의 지방자치경험을 통해 모두가 알고 있는 사실이다. 그러나 갈등이나 분쟁을 효과적으로 예방하고 생산적인 관계를 형성하는 방법은 실제로 쉬운 일이 아니다. 예를 들면, 각종 댐, 공단, 방폐장 등과 같은 국책사업이 지방정부간 갈등으로 인해 지연되면서 국가적인 낭비가 초래된 사례는 많다. 특히 최근 증가하고 있는 지방정부간 각종 선호시설 유치경쟁은 정치적, 경제적, 행정적 소모전 양상으로 치닫는 경우가 대부분이다. 또한 갈등의 목적이나 기능은 긍정적인 변화를 유도할 수 있으나, 갈등이 잘못 관리될 경우 그 반대의 경우도 나타날 수 있으므로, 애초에 갈등이 일어나지 않거나 이를 예방하는 것이 보다 생산적이고 긴밀한 협력의 전제가 될 수도 있다는 의견이 타당할 것이다. 따라서 앞으로 지방정부간 자발적이고 생산적 협력을 넘어 상생관계의 구축으로 전환하는 노력과 이의 성공은 곧 갈등의 예방 및 조기타결의 필요조건이자 미래지향적인 관계의 조건이기도 하다.

11) 최창수, “사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈,”

## 참 고 문 헌

- 강성철 외 공저, 2006, 『지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집』, 한국행정DB센터.  
\_\_\_\_\_, 2006, 『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센터.
- 강영주, 2007, “지역간 상생발전의 성공요인 분석,” 『열린충남』 7월호 통권 39호.
- 강용배, 2003, “지역사회 정체성과 사회자본 형성요인 분석: 지역사회공동체운동 사례를 중심으로,” 『한국정책과학학회보』 제7권 제2호.
- 김남선, 2001, “사회자본의 연구동향과 측정방법의 탐색,” 『지역사회개발연구』 . 26.
- 김명숙, 2004, “지역 사회자본의 지방정치에 대한 효과,” 『한국지방자치학회보』 제16권 제3호.
- 김선기, 2005, “지역간 협력 및 상생발전 실태,” 『열린충남』 10월호 통권 32호.
- 김용웅, 2001, “지역간 연계협력의 이론적 배경과 발전방향,” 『세계화와 지역발전』 국토연구원총서③ 한울아카데미.
- \_\_\_\_\_, 2005, 지방분권 및 자치단체간 상생협력토론회 자료집.
- 권오혁, 1999, 「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 박양호, 2000, “제4차 국토종합계획과 지역간 협력·제휴의 유도,” 『국토』 2월호, 국토연구원.
- 박양호 외, 2003, 『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅰ)』 국토연구원.
- 박양호 외, 2004, 『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ)』 국토연구원.
- 박태순, 2007, “한국사회 공공갈등의 원인과 해결 방안,” 『상생협력·갈등관리 플러스 충남정책포럼』 제1차 워크숍 자료집.
- 박희봉, 2002, “사회자본과 행정: 사회자본이론의 논점과 연구경향,” 『정부학연구』 제8권 제1호.
- 박희봉·김명환, 2000, “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도,” 『한국정치학회보』 제34집 제4호.
- 배웅환, 2002, “지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책,” 『정부학연구』 제8권 제1호.
- 소진광, 2000, “지방자치와 사회적 자본,” 『한국지방자치학회보』 제12권 제4호.
- \_\_\_\_\_, 2004, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구,” 『한국지역개발학회지』 제16권 1호.
- \_\_\_\_\_, 2004, “사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안,” 『지방행정연구』 제18권 제2호.
- 이종원, 2002, “사회자본과 행정: 정부형성과 거버넌스-이론적 연결고리의 탐색 및



- 지방 거버넌스에서의 적용,” 『정부학연구』 제8권 제1호.
- 이종화, 2003, 『지방분권시대의 지역간 협력·제휴』 지방분권형 국가만들기, 나남.
- 정연택, 2003, “사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본,” 『사회과학연구』 제14권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 진영환, 2005, “자치단체간 협력과 공동발전,” 『충남경기상생발전세미나집』.
- 최진하, 2007, “지방정부 개발사업의 갈등완화방안: 가야산 분쟁을 중심으로” 『상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼』 제1차 워크숍 자료집.
- 한표환, 1999, “도시간 협력네트워크 구축에 관한 시론적 연구: 동남권 산업도시를 중심으로,” 『한국행정학보』 제33권 제3호.
- 한표환·김선기, 2003, “자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진 방안,” 『한국행정학보』 제37권 제3호.
- Capello, R. 2000, "The City Newwork Paradigm, measuring urban network externalities," *Urban Studies*, vol.37, No. 11, pp.1925-1945.
- Coleman, James S. 1998. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*. 94:95-121.
- Paxton, P. 1999. "Is Social Capital Declining in the United States?" *American Journal of Sociology*. 105.
- Putnam, R. D.(안청시 역). 2000. 『사회적 자본과 민주주의』. 박영사.
- Wobben, T., 2002, INTERREG III C: Past experiences and future expectations on Interregional Co-operation, *INTERREG III update seminar*.
- Wright, D. S., 1978, Understanding intergovernmental relations: public policy and participants' perspectives in local, state, and national governments, Brooks/Cole.
- 디트뉴스, 2007.8.10.
- 연합뉴스, 2007.5.23.
- 중도일보, 2007.6.18.
- <http://ccrn.kdischool.ac.kr/ccrn.asp> 갈등조정협상센터
- <http://www.pcpf.or.kr> 상생협력·갈등관리 플러스 충남정책포럼
- <http://soc.korea.ac.kr/bk21/01/01bk21.asp> 고려대갈등사회교육연구단
- <http://socon.or.kr> 사회갈등연구소
- <http://winwin.go.kr> 산업자원부 대중소기업 상생협력포털사이트