

碩士學位論文

濟州地域 地方自治團體間 葛藤管理에  
관한 研究



110,839

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

吳 萬 植

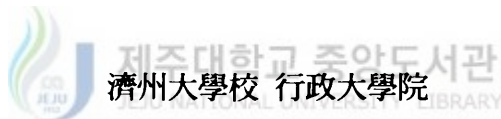
2001年 7月

濟州地域 地方自治團體間 葛藤管理에  
관한 研究

指導教授 高 忠 錫

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2001年 7月 日

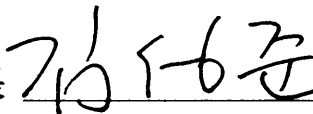



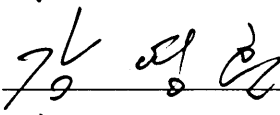

行政學科 地方自治專攻

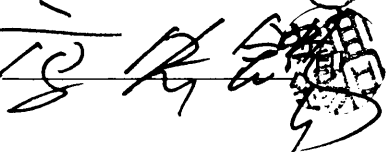

吳 萬 植

吳萬植의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2001年 7月 日

委員長  

委員  

委員  

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
제3절 연구의 분석의 틀 .....	6
제2장 선행연구 및 자치단체간 갈등 유형 .....	8
제1절 선행연구의 고찰 .....	8
1. 선행연구의 진행과정 .....	8
2. 선행 연구의 논점 .....	9
제2절 지방자치단체간 갈등의 의의 .....	11
1. 지방자치단체간 갈등의 개념 .....	11
2. 지방자치단체간 갈등의 원인 .....	13
제3절 지방자치단체간 갈등의 특징 .....	18
1. 유형의 다양성 .....	18
2. 과정의 복잡성 .....	18
3. 예방의 곤란성 .....	19
4. 해결의 곤란성 .....	20
5. 이해경쟁의 치열성 .....	21
제4절 지방자치단체간 갈등의 유형 .....	21
1. 주체에 의한 분류 .....	21
2. 원인에 의한 분류 .....	24
3. 대상사무에 대한 분류 .....	25

<b>제3장</b>	<b>자치단체간 갈등해결 제도와 운영실태</b>	26
<b>제1절</b>	<b>외국의 분쟁조정제도</b>	26
1.	미국의 A.D.R 제도	27
2.	일본의 자치분쟁 조정제도	28
<b>제2절</b>	<b>우리나라의 분쟁조정제도</b>	29
1.	당사자간의 분쟁조정 방식	29
2.	제3자에 의한 분쟁조정 방식	41
<b>제4장</b>	<b>사례 조사·분석과 문제점</b>	46
<b>제1절</b>	<b>사례분석을 위한 사례 선정기준</b>	46
<b>제2절</b>	<b>설문조사개요 및 과정</b>	47
1.	설문조사 개요와 과정	47
2.	표본의 특성	48
<b>제3절</b>	<b>갈등사례와 원인</b>	50
1.	갈등사례	50
2.	사례의 갈등정도에 대한 의견분석	56
<b>제3절</b>	<b>문제점 및 대안모색을 위한 분석</b>	59
1.	사례분석을 통한 문제점 도출	59
2.	갈등의 실태에 대한 인식과 대안모색을 위한 분석	60
3.	소결 : 해결방법에 대한 의견	72
<b>제5장</b>	<b>지방자치단체간 갈등의 효율적 관리방안</b>	81
<b>제1절</b>	<b>갈등관리의 기본방향</b>	82
1.	갈등에 대한 인식의 전환	82
2.	지방자치단체간 협력증진	82

3. 지방자치단체간 형평성 제고 .....	83
4. 갈등해결 당사자의 전문성 확보 .....	83
5. 주민의식의 고양 .....	83
<b>제2절 갈등의 효율적 관리를 위한 제도적 개선 .....</b>	<b>84</b>
1. 갈등 해결제도의 개선 .....	84
2. 갈등 해결절차의 체계화 .....	85
3. 행정협의회의 활성화 .....	87
4. 분쟁조정위원회의 활성화 .....	92
<b>제3절 지방자치단체간 갈등의 효율적 관리방안 .....</b>	<b>94</b>
1. 제주지역 분쟁조정 실태 .....	94
2. 제주지역 지방자치단체간 갈등관리의 기본방향 .....	96
3. 제주지역 지방자치단체간 업무의 배분 .....	98
4. 제주권 행정협의회의 활성화 .....	99
5. 제주도지방분쟁조정위원회의 활성화 .....	100
<b>제6장 결론 및 제언 .....</b>	<b>102</b>
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>104</b>
부록 1. 설문지 .....	111
부록 2. 제주도지방분쟁조정위원회 조례 .....	116
부록 3. 제주권 행정협의회 규약 .....	117

# 표 목 차

〈표 2-1〉	행정협의회 구성 현황 .....	33
〈표 2-2〉	행정협의회 운영실태 .....	35
〈표 3-1〉	갈등주체에 따른 지방자치단체간 갈등유형 .....	47
〈표 4-1〉	성별 빈도 수 .....	48
〈표 4-2〉	담당업무별 빈도 수 .....	48
〈표 4-3〉	직급별 빈도 수 .....	49
〈표 4-4〉	소속 기관별 빈도 수 .....	49
〈표 4-5〉	근무지역별 빈도 수 .....	50
〈표 4-6〉	감골복합처리가공단지 시·군별 출자 현황 .....	52
〈표 4-7〉	갈등의 대표적 사례 .....	56
〈표 4-8〉	갈등의 피해 .....	57
〈표 4-9〉	소속기관별 갈등의 피해 .....	57
〈표 4-9〉	갈등피해자 .....	58
〈표 4-10〉	갈등상황 발생변화 .....	61
〈표 4-11〉	가장 심각한 갈등유형 .....	62
〈표 4-12〉	성별 갈등발생 원인 구분 .....	63
〈표 4-13〉	업무별 갈등발생 원인 구분 .....	64
〈표 4-14〉	직급별 갈등발생 원인 구분 .....	65
〈표 4-15〉	자치단체 종류별 갈등발생 원인 구분 .....	65
〈표 4-16〉	근무지별 갈등발생 원인 구분 .....	66
〈표 4-17〉	성별 갈등해결 지연이유 .....	67
〈표 4-18〉	업무별 갈등해결 지연이유 .....	67

〈표 4-19〉	직급별 갈등해결 지연이유	68
〈표 4-20〉	자치단체별 갈등해결 지연이유	69
〈표 4-21〉	근무지별 갈등해결 지연이유	70
〈표 4-22〉	제주권 행정협의회 인지여부	71
〈표 4-23〉	제주도지방분쟁조정위원회 조례 인지여부	71
〈표 4-24〉	제도 미활용 이유 빈도수	72
〈표 4-25〉	성별 갈등해결 주체 구분	73
〈표 4-26〉	업무별 갈등해결 주체 구분	74
〈표 4-27〉	직급별 갈등해결 주체 구분	75
〈표 4-28〉	자치단체 종류별 갈등해결 주체 구분	75
〈표 4-29〉	근무지별 갈등해결 주체 구분	76
〈표 4-30〉	국제자유도시 추진 의견차이 해결방안	77
〈표 4-31〉	국제자유도시 추진 중 업무별 구분	77
〈표 4-32〉	국제자유도시 추진 중 직급별 구분	78
〈표 4-33〉	국제자유도시 추진 중 자치단체 종류별 구분	79
〈표 4-34〉	국제자유도시 추진중 근무지별 구분	80
〈표 5-1〉	제주권 행정협의회 운영실태	94

# 그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름도 .....	7
<그림 2-1> 수평적 갈등 .....	22
<그림 2-2> 수직적 갈등 .....	22
<그림 2-3> 수평·수직 갈등 .....	23
<그림 2-4> 복합적 갈등 .....	23
<그림 5-1> 지방자치단체간 갈등의 해결절차 .....	87



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

오늘날 우리는 세계화와 더불어 지방화라는 시대적 추세 속에서 살아가고 있다. 우리나라의 경우는 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 6·27 동시 지방선거로 지방자치단체장이 주민 직선으로 선출되어 집무를 하게 됨으로써 명실공히 전면적인 지방자치시대를 맞게 되었다.

지방자치는 공간적으로 지역 분할주의에 기본을 두고 있으며, 이념적으로는 지방분권주의를 택하고 있는바, 이로부터 행정수요의 다양화, 행정절차의 민주화라는 방향으로 행정환경은 자기변화의 과정을 겪고 있다. 물론 아직도 완전한 지방자치의 구현에는 다소 거리가 있다고 하지만 그럼에도 불구하고 과거 권위주의 시대에서 흔히 볼 수 있었던 중앙정부의 상의 하달식 일방적 행정은 이제 더 이상 설자리가 없어졌다. 민선자치단체장들은 중앙정부나 상급 자치단체의 눈치를 살피지 않게 되었고 지역주민 여론을 수렴하여 지역 특성을 살리고 주민의 요구와 이해에 부응하는 이른바 주민위주의 서비스 행정을 적극적으로 펼쳐 나가고 있다. 지방자치시대를 맞아 주민들도 과거의 행정행위의 피동적 대상에서 벗어나 적극적으로 행정에 참여하는 자세로 돌아서고 있다.

그러나 한편으로 이러한 추세는 종종 지방자치단체간 갈등을 야기하게 하였고 이로 인해 지역발전에 장애가 되는 경우도 발생하고 있다. 오랜 중앙집권적 경험에 따른 타성에서 오는 갈등이건 권한과 이익의 축소를 우려해서 발생하는 갈등이건 간에 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 갈등은 당해 지방자치단체의 이익의 증대라는 측면에서 볼 때 심각한 이해를 가져다주며 복잡한 분쟁으로 발전할 가능성이 상존한다.

특히 광역적 지역이익을 대변하고 통합해야 하는 광역자치단체의 경우에 갈등 관리의 문제는 정책결정의 문제보다 더 우선적 순위에서 검토되어야 할 시점이 되었다. 열린 자치공간에서 다양한 주민요구를 수렴할 수밖에 없는 지방자치의 본질상 갈등이 발생하는 것은 보편적인 현상이며 오히려 어정쩡한 협력보다는 자연스런 상태라고 할 것이다.

갈등이 거의 없거나 너무 낮은 수준에 있으면 행정조직이 무사안일과 비능률로 구조화 할 가능성이 높으며, 갈등이 너무 높을 때는 구조가 너무 지나치게 경직되어 융통성과 창의력을 저하시킬 가능성이 높다. 그러므로 정책갈등은 적절한 수준에서 관리된다면 조직의 분위기를 활성화하고 창의력을 증진시키는데 기여할 수 있다<sup>1)</sup>.

민주주의 하에서는 갈등과 분쟁은 상호조정과 타협을 통해서 해결됨으로써 한 차원 더 높은 발전으로 나아갈 수 있게 된다. 지방자치단체 상호간의 갈등으로 얻을 수 있는 이익보다 불이익이 크다면 국가발전이나 지역발전을 위해서도 바람직하지 못하다<sup>2)</sup>.

제주도는 국제자유도시를 목표로 새로운 도약을 준비하고 있다. 그러나 1개의 광역자치단체와 4개의 기초자치단체가 좁은 섬 안에 있으면서도 정책결정과 행정집행 과정에서 크고 작은 갈등이 발생하고 있다. 제주도가 동북아의 중심이 되는 국제자유도시로 발전하기 위해서는 그 무엇보다도 지방자치단체간 상호간의 협력이 필요하며 그를 위해서는 제주도는 빈틈없는 갈등관리 방안을 강구해야 할 것이다.

왜냐하면 제주도는 제주도내 4개 시·군을 포함하는 제반 갈등요소를 총괄하여 통합관리 함으로써 행정능률을 높이고 지방자치단체 상호간 균등한 발전을 도모해야 하기 때문이다.

따라서 본 논문은 아직 충분히 정착된 이론은 아니지만<sup>3)</sup> 우선 지방자치단체간의

1) K. H. Chung and L. C. Megginson. Organizational Behavior : Developing Managerial Skills. New York : Harper and Row. 1981. pp. 261~263.

박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울 : 다산출판사, 1996. p. 16에서 재인용.

2) 김재광, “지방자치단체간의 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구”, 영남대학교 행정대학원 석사 학위 논문, 1998. 8. p. 2.

갈등에 대한 이론적 고찰을 통해 효과적 갈등관리 방안에 대한 모색을 하고자 함을 목적으로 하고 있다.

따라서 본 논문은 기존의 제주지역 내 지방자치단체 상호간 갈등 현상을 분석하고 현행 제도내의 분쟁조정 제도를 검토하여 그로부터 도출된 새로운 갈등관리 방안을 제시함으로써 제주도 지역 지방자치단체간 상호발전을 도모하는데 기여하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

지방자치단체 상호간의 분쟁은 분쟁주체에 따라 광역 지방자치단체와 광역 지방자치단체의 갈등, 광역 자치단체와 기초 자치단체의 갈등, 기초 자치단체와 기초 자치단체의 갈등으로 나눌 수 있으며 이외에도 지방자치단체장과 광역의회의 갈등, 광역의회와 기초의회의 갈등으로 나눌 수 있다.

지방자치단체는 지역사회의 정책주체로서 정책형성의 책임을 지고 각종의 서비스와 편익을 주민에게 제공해야 한다. 특히 국제화, 개방화, 정보화되어 가는 현대사회에 있어서 각 지방자치단체는 각각의 지역실정에 부합하는 다양성을 가지는 정책을 세워 주민의 요구에 부응해야 한다<sup>3)</sup>. 그러나 각 지역의 실정과 조건이 상이하기 때문에 각각의 지방자치단체 상호간에는 필연적으로 갈등이 발생하게 된다.

한편, 지방자치단체의 정책결정 과정을 보면 집행기관은 정책형성 단계에서 주도적으로 주체역할을 하지만 최종적으로는 지방의회의 의결, 내지는 동의를 필요로 하게 된다. 이 과정에서 지방의회는 상대적으로 집행기관보다 주민의사를 충실히 반영하려 하는 경향을 보이게 되고 집행기관은 행정 능률성을 우선시 하게 되어 집행기

3) 우리나라에서 정책갈등(Policy Conflict)에 대한 연구는 그다지 많지 않다. 이러한 연구는 학계에서 보다 행정 실무자들에 의해 '집단민원'이나 '집단행동', '지역 이기주의' 등의 이름으로 주로 실무적 차원에서 논의되어 왔다.

박호숙, 위의 책 p. 15.

4) 佐々木信夫『自治体 7 の 條件』, 東京 : きょうせい , 1992, p. 9.

관과 지방의회는 갈등요인을 배태하게 된다.

또한 정책추진과정에서 만약 집행기관과 다른 지방자치단체가 갈등이 생길 경우 지방의회 내부로부터 다시 해당 집행기관으로 갈등요인이 전이되게 되어 갈등 양상은 한층 더 복잡해진다.

이와 같이 갈등주체에 따라 갈등의 유형이 다양하며 복합적 구도를 갖게 되는데 핵심적 관건은 다양한 갈등양상이 전개되는 과정에서 다양한 유형의 갈등을 어떻게 하면 효율적으로 관리해 내는가 하는 점이다.

본 논문에서는 무엇보다도 제주도의 국제자유도시 추진 등을 위해서라도 광역 자치단체인 제주도의 갈등관리가 중요하기 때문에 다양한 유형의 지방자치단체 상호간 갈등 중에서 제주도와 제주도내 4개 시·군의 갈등 유형이 상대적으로 더 중요한 위치에 있게 된다.

따라서 본 논문은 광역자치단체와 기초자치단체의 갈등 유형을 중점적으로 연구·고찰하여 이론적 접근을 시도하는 것으로 한정하고자 한다. 제주도내의 광역 자치단체인 제주도와 기초자치단체인 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군간의 갈등 사례를 고찰한 다음 효과적인 갈등관리 방안을 도출해 내하고자 한다.

아울러 갈등관리 방안의 개선책 도출에 대해서도 제주도 국제자유도시라는 대규모 프로젝트를 차질 없이 추진해야 하는 점을 감안하여 제주도의 특성에 맞는 부분을 중점 부각시켜 나갈 것이다

본 논문에서는 문헌연구와 사례연구 라는 두 가지 접근방법을 사용하였다. 우선 첫 번째는 문헌연구를 통해서 이론적 체계를 정리하고 제도적, 규범적 접근을 통해 제주도 지역의 지방자치단체간의 갈등의 의의와 원인, 유형을 분석하였다. 이를 위해서 이미 발간된 단행본, 학위 논문, 연구 보고서, 잡지 등의 이론적 문헌을 집중적으로 연구하였다.

두 번째로 사례연구를 통한 경험적, 실증적 접근을 위해 갈등관리 사례에 대한 논문, 연구 보고서, 정부 유관기관과 지방자치단체의 각종 자료, 지방 신문기사 등을 분석하였고 이를 보완하기 위해서 해당분야의 전문가 및 지방자치단체의 관계 공무원

원과의 집중면담을 실시하였다. 아울러 설문조사를 통해 갈등의 관리방안에 대한 참고사항 들을 도출시켜 대안제시의 근거로 삼고자 했다.

설문조사는 제주지역 지방자치단체의 공무원을 대상으로 표본을 추출하여 실시하였다.

설문조사의 내용은 제주도내 지방자치단체간의 갈등이 발생했던 사례와 그 원인을 알아보고 갈등관리를 위해서 무엇이 필요한지를 도출시켜 내는 것이었다. 본 논문은 크게 5개의 장으로 구성되었다.

제1장은 문제제기 부분으로서 지방자치단체간의 갈등은 왜 일어나는지? 지방자치단체 상호간 갈등관리가 왜 중요한지에 대한 연구의 필요성을 먼저 제시하였다. 여기서 제주도는 자체의 갈등뿐만 아니라 제주지역 4개 시·군과의 갈등을 효율적으로 관리하는 것이 제주도 국제자유도시 추진 등 대규모 프로젝트 수행에 필수 불가결한 사항임을 강조했다.

제2장은 지방자치단체 상호간 발생하는 갈등에 대한 일반론적, 이론적 접근의 과정으로서 지방자치단체 상호간 갈등의 의의와 유형, 특징을 분석하였다. 기존의 선행연구에 대한 검토를 통해 갈등관리의 현재적 이론근거를 확보하고자 하였다.

제3장은 지방자치단체 상호간 갈등 해결에 관한 기존제도를 검토, 평가하는 장으로서 한계가 있지만 지방자치단체 상호간 갈등에 대한 법률적, 제도적 장치의 운영에 대한 사항을 검토함으로써 대안제시의 근거를 마련하고자 했다.

제4장은 제주지역에 지방자치단체 상호간 갈등에 대한 사례분석의 장으로서 그간 발생했던 여러 가지 갈등 중에서 갈등의 대표적 사례를 추출하여 분석을 하였으며, 제주지역 지방자치단체간 갈등실태와 해결방안에 대한 설문조사 내용을 분석하는 장으로서 실제 각 지방자치단체의 행정담당 공무원들의 직접 느끼는 갈등실태와 해결방안에 대한 의견을 분석하였다.

제5장은 대안제시의 장으로서 지방자치단체 상호간의 갈등의 효율적 관리방안은 무엇인지 또는 보완해야 할 법률적 제도적 사항은 없는지 갈등관리에 대한 제주도의 적극적 대처방안은 무엇인지를 도출시키고자 했다.

### 제3절 연구의 분석의 틀

본 논문은 크게 3가지 과정을 통하여 분석의 틀을 형성하고자 한다.

먼저 지방자치단체간 갈등에 대한 일반적 이론과 선행연구의 관점들을 검토하여 문제를 제기하였다. 그 다음으로 설문조사에서 갈등발생의 원인과 해결에 대한 문제점들을 인식적 차원, 관리 운영적 차원, 제도적 차원으로 체계화시켜 제시하였다. 마지막으로 제주지역 갈등관리를 위한 방안을 도출하는 방식을 택하였다.

인식적 차원의 문제를 제기한 이유는 사례나 설문조사에서도 드러났듯이 지방자치단체간 갈등이 발생하기 이전에 이를 예방하려는 의지가 결여되어 있으며 갈등이 발생한 이후 갈등해소를 위한 협상의지가 부족하며 심지어는 공무원들이 갈등 해결을 위한 행정협의회나 분쟁조정위원회가 설치되어 있는 사실조차 모른다는 사실 때문이다. 따라서 갈등발생과 갈등해결에 대한 기본 소양과 지식을 갖추는 것과 대화와 타협을 통해 문제를 통해 풀어나가는 토론문화의 양성이 시급하다고 보았다.

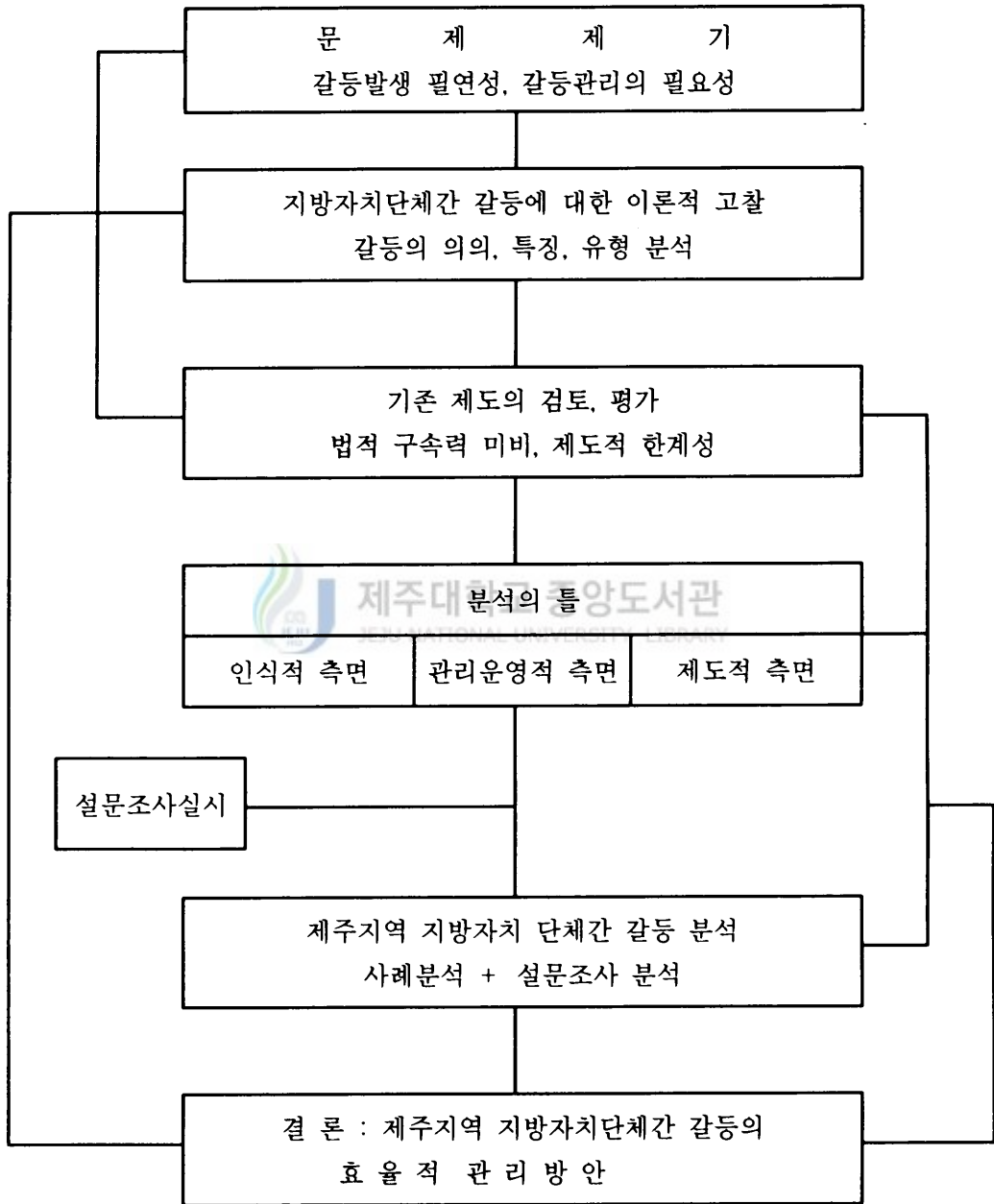
다음으로 관리 운영적 차원의 문제를 제기한 이유는 지방자치단체간 갈등 발생시 갈등관리를 위한 적절한 내부시스템이 없으며 지방자치단체장들도 선거시 표를 의식하여 적극적으로 협상과 협력에 나서지 않기 때문인데 이는 지방자치단체간 갈등 해결을 방치할 뿐만 아니라 갈등증폭의 한 원인으로 되고 있다.

마지막으로 제도적 차원의 문제를 제기한 이유는 갈등해결을 위한 법규가 허술하거나 제도가 해결방안에 걸림돌이 된다면 오히려 갈등해결을 방해할 수 있으므로 이런 현실을 점검하고 법적, 제도적 개선을 도출시키기 위한 것이다.

이 과정에서 제주지역에서 발생하였던 대표적인 지방자치단체간 갈등사례를 분석하여 설문조사에서 도출된 내용과 비교시켜 분석하는 방법을 병행하였다.

결론 부분에서는 현재의 제도를 탄력적으로 운영하는 방안과 더불어 과감한 법 개정과 제도의 정비를 정책제언으로 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



## 제2장 선행연구 및 자치단체간 갈등 유형

### 제1절 선행연구의 고찰

#### 1. 선행연구의 진행과정

조직이론에서 갈등관리에 대한 연구성과는 비교적 풍부한 편이지만 지방자치단체 상호간 갈등과 갈등관리에 대한 연구성과는 아직 미미한 수준이다. 그 이유는 1995년에 이르러 지방자치가 전면적으로 실시되어 주민직선에 의해 지방자치단체장이 선출되어 이때부터 지방자치단체간 갈등현상이 본격적으로 표출되었기 때문이다.

물론 민선자치단체장 체제 출범 이전에도 지방자치단체 상호간 갈등이 없었던 것은 아니지만 민선자치단체장 체제 출범 이전에는 내무부나 상급자치단체장의 강력한 통제와 조정 때문에 갈등이 강제로 해결되었기 때문에 표면화되지 못했다.

지방자치단체 상호간 갈등은 민주화의 추세와 적극적인 주민참여라는 여건 속에서 지방자치단체의 자율성이 확대되면서부터 폭발적으로 늘어나게 되었다.

이 때문에 민선자치단체 출범이전의 갈등관리 연구는 대개 조직 갈등을 관리하는데 초점을 맞추어 진행되어 왔다. 대표적 연구논문으로는 장동운의 갈등관리 모형에 대한연구(경희대학교 경영학 박사 학위논문, 1986), 손석훈의 갈등과 갈등관리에 대한 연구(연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1983), 최영호의 조직 갈등에 관한 이론적 고찰과 관리방안 연구(경희대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1984), 강태희의 조직갈등과 관리방안에 대한 이론적 고찰(경희대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1983) 등 다수가 있다.

지방자치단체 상호간 갈등에 대한 연구는 지방자치가 실시되어 지방자치에 대한 연구가 활성화됨에 따라 정비례하여 활발해 졌고 다수의 연구결과가 발표되면서 비



로소 하나의 학문체계를 갖춘 이론화 과정을 겪게 되었다.

대표적인 연구로는 백완기의 한국행정에서의 갈등관리(『한국관료제와 정책과정』, 안해규 정년퇴임 기념 논문집, 1994), 한국지방행정연구원의 지방자치단체간 분쟁조정방안(연구보고서, 1994), 지방자치단체 상호간 갈등해소 방안 (연구보고서 224, 1996. 10), 미래연구소의 지방자치단체간 갈등관리 (정책연구총서 15, 1998), 박호숙의 중앙정부와 지방자치단체간 갈등(지방행정 44, 1995), 김재광의 지방자치단체간 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구(영남대학교, 행정대학원 석사학위 논문, 1998), 이호동의 지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구 (동국대학교 지역개발대학원 석사학위 논문, 1998) 이상엽의 지방정부간 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구 (단국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1996), 박호숙의 지방자치단체의 갈등관리 (다산출판사, 1996), 이태성의 자치단체간의 정책협력 구축 방안에 관한 연구 (제주대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2001) 등이 있다.



## 2. 선행 연구의 논점

대다수 선행연구들은 지방자치단체 상호간 갈등의 원인과 특징, 유형을 고찰하고 이를 해결하기 위한 방안을 모색하는데 초점을 맞추고 있다.

한국지방행정연구원은 이 부분에 관해서 대단히 많은 연구성과를 가지고 있는데 갈등해소에 관한 기존제도를 검토, 평가하고 정책 건의를 통해 대안을 제시하고 있다<sup>5)</sup>.

아울러 서울시와 서초구간의 양재동 『시민의 숲』 공원의 소유권을 둘러싼 갈등 사례, 서울시와 의정부시간의 지하철 7호선 차량기지 이용료를 둘러싼 갈등사례, 대구·경남 지역 간의 위천공단 조성을 둘러싼 갈등사례를 분석하고 갈등 당사자간의 대화 노력이나 협상의지의 부족, 행정협의회나 분쟁조정위원회의 조정능력 부

5) 한국지방행정연구원, 『지방자치단체 상호간 갈등 해소 방안』, 연구보고서 224, 1996.

족을 지적하고 있다. 이어 지방자치단체 상호간 갈등의 해소방안에 대하여 행정협의 회와 분쟁조정위원회를 활성화시키기 위한 제도개선을 제시하고 있다.

박호숙은 지방자치단체의 갈등관리에 대한 이론을 체계적으로 정립함으로써 여러 연구의 성과를 집적하였다<sup>6)</sup>. 박호숙은 정책갈등과 지방자치단체의 정책 결정과정에 대해서 고찰하고 정책갈등의 특성과 양상, 정책갈등에 따른 정책변화를 설명하고 인천 공업단지 사례를 연구하였다.

이 행동은 지방자치단체간 갈등해소의 전제조건으로 부정적인 갈등간의 극복, 당사자간 해결우선의 원칙, 지방자치단체간 공평 부담의 원칙을 제시하고 지방자치단체간 갈등은 지방자치 시대에 당연한 현상이며 합리적인 해결장치의 개발을 통한 갈등의 조정 및 관리는 향후 지방자치 성공의 관건이 될 것이라고 하였다<sup>7)</sup>.

김재광은 지방자치단체간 분쟁의 원인을 지방자치단체의 자율성 강화, 지방자치단체간 상호 의결성 증가, 지역 이기주의 심화 정책의 우선순위와 상호 인지의 차이, 상호 비용부담 문제, 지방자치단체의 속성, 지방자치단체간의 정책결정 과정상의 문제로 구분하고 분쟁의 효율적 개선을 위한 기본방향으로 분쟁 당사간의 인식전환, 지방자치단체의 상호협력 체계의 구축, 지방자치단체간 형평성의 제고, 분쟁해결의 객관성·과학성 강화, 정책형성 과정의 투명성 확보와 지역 공동체 참여를 주문하였다<sup>8)</sup>.

이태성은 협력관계 중심시각으로 접근하였는데 제주지역내 자치단체간 갈등이 내재하고 있을 것이라는 가정에서 출발하여 자치단체간 협력 방안을 모색하는 협력관계 중심으로 연구를 수행하였다<sup>9)</sup>. 이태성은 정책협력 방안에 대한 이론연구에서 정책협력의 의의를 도출하고 정책협력의 유형을 분석한 후 정책협력의 저해요인과 발

6) 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울 : 다산출판사, 1996.

7) 이해동, “지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구”, 동국대학교 지역개발 대학원 석사학위논문, 1998.

8) 김재광, “지방자치단체간 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구”, 영남대학교 행정대학원 석사논문 1998.

9) 이태성 “자치단체간의 정책협력 구축 방안에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2001.

전방안을 제시하였다.

정책협력 구축의 저해요인으로서는 행태적 측면으로 자치단체장간의 경쟁의식, 자치단체간 역할분담에 대한 인식부족, 협력의 필요성에 대한 인식부족을 들었고, 제도적 측면으로 성과 위주에 기인한 평가제도, 협력담당 전문 공무원 부족과 협력방법의 미흡을 지적했으며, 환경적 측면으로 협력과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공 미흡 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어 내는 법적 노력의 미흡을 꼽았다. 이태성의 논문에서 정책협력구축의 저해요인을 행태적 측면, 제도적 측면, 환경적 측면으로 유형화하여 전개한 것은 타 연구와 차별적인 것으로 갈등관리연구에 시사하는 바가 많다. 그리고 이태성은 자치단체간 협력을 위한 방안에서 가장 중요한 것은 광역 자치단체와 기초 자치단체간의 역할분담이 증시되어야 한다고 주장하였다.

## 제2절 지방자치단체간 갈등의 의의

### 1. 지방자치단체간 갈등의 개념

어떤 사회나 조직에서든지 그것을 둘러싸고 있는 환경 등에 의하여 심적, 물질적 갈등이 존재하기 마련이다. 갈등의 개념은 이를 연구하는 관점에 따라 여러 가지로 정의가 내려지고 있다. 심리적인 측면에서는 갈등을 “유기체가 두 개 또는 그 이상의 목표에 직면하여 그 목표를 지니는 유인가(Valence)가 대체로 비슷하나 그 방향이 상반되는 까닭에 유기체가 어떤 위치에서 움직일 수 없는 상태”<sup>10)</sup>라고 정의하고 있고, 사회학에서의 갈등의 개념은 계급, 계층 간의 갈등에 보다 더 관심이 집중되어 있는데 코저(Coser)는 “사회적 갈등(Social Conflict)이란 가치들(Values)이나 지위, 권력 등 희소자원들을 획득하기 위하여 상대편 집단을 무력화시키거나 제거하려

10) 馬場品雄, 『組織 行動 の 心理學』, 東京 : 白桃 書房, 1970. p. 108 박연호, 오세덕, 『조직관리론』, 서울:법문사, 1991. p. 288에서 재인용.

는 노력”으로 규정하고 있다<sup>11)</sup>.

한편, 행정학이나 정책학에서는 심리학이나 사회학에서 정의하는 갈등개념을 원용하여 개인, 집단, 조직들 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서<sup>12)</sup> 특히 권력 등과 같은 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단들(Competing Groups)사이의 투쟁<sup>13)</sup>이라는 입장을 가지고 있다.

따라서 본 논문에서는 갈등의 개념을 “개인, 집단, 조직의 심리, 행동이 희소자원이나 업무의 불균형 배분 또는 상이한 목표, 가치, 인지 등의 차이로 인해 대안 선택상의 경쟁적, 대립적 상호작용”이라고 정의하고자 한다.

그러나 갈등은 경쟁(Competition)이나 협력(operation)과 구별되어진다. 즉, 경쟁은 양쪽 목표가 다르고 서로 간섭하지 않는 상태이지만, 갈등은 목표가 같거나 다르거나 상관없이 서로 간섭할 때 일어난다. 또한 협력은 양측 목표가 같고 서로 협조하는 상태인데 성취방법이 불일치 할 때에는 갈등이 나타나게 된다. 그렇다고 해서 갈등의 반대가 협력은 아니며 갈등의 반대는 갈등이 없는 상태이고 협력의 반대는 협력이 없는 상태일 뿐이다. 따라서 갈등이 없다고 해서 반드시 협력이 없는 것은 아니며 갈등과 협력은 별개의 문제이므로 같은 당사자 사이에 갈등과 협력이 병존할 수도 있다<sup>14)</sup>.

또한 분쟁은 복수의 주체가 서로 상대방의 존재를 의식하고 어떤 쟁점에 관해 자신이 취하고 있는 상태가 양립불가의 관계에 있다고 인식하며 자기가 취하고 있는 상태를 달성하기 위하여 행하는 행동상의 마찰, 갈등의 상태를 말한다<sup>15)</sup>. 즉 분쟁은 갈등이 현재화, 표면화 된 것으로서 새로운 국면이 전개되지 않으면 위기나 파국을 맞을 수 있는 상태를 의미한다. 그러므로 지방자치단체 상호간의 분쟁이란 권한, 이

11) 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울 : 다산출판사, 1996. p. 28.

12) W. Jack Duncan, *Organizational Behavior*, 2nd ed, Boston : Houghton Million Company, 1981, p. 254.

13) Gilbert Ab Carian and Monte Palmer, *Society in Conflict : an Introduction to Social Science*, San Francisco : Canfield Press, 1974, p. 13.

14) Robins Stephen P. *Managing Organizational Conflict* Cprentice-Hall, 1974, pp. 25~27.

15) 한국지방행정연구원, “지방자치단체간 분쟁조정 방안”, 1994. 2. p. 6.

해관계 등이 서로 얽혀 복잡하게 대립하는 상황으로서 적절한 조치가 이루어지지 못할 경우 심각한 양상으로 발전하게 된다.

본 논문에서는 갈등이 표면화되는 상태로서의 분쟁이라는 개념을 이론적으로 설정하고 있지만 실제 실무적으로 양자 모두 관리의 대상이며 연속선상에 있으므로 양자를 혼용해서 사용하기로 하겠다.

## 2. 지방자치단체간 갈등의 원인

지방자치단체간 갈등은 다양한 원인으로 발생하고 있는데<sup>16)</sup> 이는 6·27 민선자치단체장 취임이후 정책결정의 최우선 과제를 배타적 지역발전과 재선을 노리는 지방자치단체장의 선심성 행정 그리고 지역 이기주의가 결합하여 나타나기 때문이라고 보여진다.

지방자치단체간 갈등의 원인을 유형화하여 정리하면 다음과 같이 크게 다섯 가지로 제시할 수 있다.

### 1) 지방자치단체의 자율성 강화

지방자치는 중앙정부에 집중된 권한을 지방자치단체로 분산시켜 자율행정력을 제고시키고 하위행정력을 증대시키며 정치적 잠재 역량을 함양시키는 제도이다. 이처럼 지방자치가 본격적으로 실시됨으로써 중앙정부나 지방자치단체 혹은 지방자치단체 상호간 갈등이 발생하고 있다.

현재 지방자치 실시이후 가장 심각한 문제점은 광역 행정수요의 처리와 지역 간 이해 대립의 첨예화이다. 즉 지방자치로 인한 자치단체의 자립성, 자율성 강화는 지

---

16) 한국지방행정연구원 발간 『지방자치시대의 갈등사례』(서울:1996. 4)에 따르면 6·27 지방선거 이후부터 96년 4월까지 10개월 간 각종 언론매체와 PC 통신에 의해 기사화 된 갈등사례 만도 112건에 달하고 있다.

역 간의 조정과 협력을 약화시키고 광역행정 수요의 공통적 처리를 어렵게 만들기 때문에<sup>17)</sup> 지방자치단체 상호간 갈등이 발생하고 분쟁으로 이어지게 된다.

이처럼 행정적 자율성은 강화되지만 그에 부응하는 능력을 적절하게 구비하지 못한 상태에서 사법권을 제외한 광범위한 기능이 주어지면 권한행사 과정에서 당해 지방자치단체의 지역 우선의 행정욕구는 쉽게 억제하기 어려운 수준으로 상승하게 되면서 이로 인해 다른 지방자치단체들과 마찰, 갈등을 빚게 된다.

## 2) 지방자치단체간 상호의존성의 증가

행정업무의 광역적 처리의 필요성 증가는 지방자치단체간 상호 의존성을 크게 만들고 상호 의존성 증가는 공동의사 결정의 필요성이 증가하게 되며 결국 공동의사 결정 과정에서 지방자치단체로 상호간 갈등발생이 시작된다.

상호 의존성이란 둘 이상의 행위주체가 조직에서 각각의 업무를 수행하는 과정에서 상호간 지원이나 정보의 제공, 동조 및 기타 협동적인 분위기를 위하여 서로간에 의존하는 정도이다<sup>18)</sup>.

지방자치단체의 상호 의존성이 높아질수록 그만큼 갈등 발생의 기회도 높아지게 된다. 각각의 지방자치단체는 자신의 처지와 주민요구에 따라 자체의 지역종합개발 계획을 수립하고 사업 우선 순위에 따라 정책을 추진한다.

그런데 광역행정에는 이러한 사업 우선순위에 대한 지역적 요구의 편차가 나타날 수밖에 없으며 서로의 입장정리가 어렵게 되면 필연적으로 갈등이 발생하게 되어 있다. 어떤 지역에서 우선순위의 가장 시급한 사업이 다른 지방자치단체에게는 별로 달갑지 않는 사업이 될 수도 있으며 여기에 주민들의 요구가 결합되게 되면 대단히

17) 김안제, "지역감정 해소를 위한 광역 행정체계", 『지방행정』, 서울 : 대한지방행정공제회, 1991.10, p. 105.

18) Luois R. Pondy, "A Systems Theory of Organizational Conflict", Academy of Management Journal, September 1966, pp. 246~265.

조정하기 어려운 상황을 맞게된다.

물론 이러한 요소를 미연에 조율하는 커뮤니케이션을 통해 해결을 시도할 수는 있지만 과거의 권위주의 시대처럼 상·하 관계가 분명하지 못한 대등한 자율적 관계에서는 갈등방지의 커뮤니케이션이 제대로 작동되지 못하는 경우가 허다하다.

### 3) 지역 이기주의 심화

지방자치의 본격적인 실시와 더불어 국가전체의 이익 또는 광역 행정적 이익보다 자기 지역의 이익을 우선시 하는 경향을 지역 이기주의라고 한다면 지역 이기주의의 대표적인 것을 넘비 현상과 핼피 현상으로 나눌 수 있다.

넘비(NIMBY : Not In My Back Yard)는 지역주민이나 지방자치단체가 자기 지역 내에 혐오시설 설치를 무조건 반대한 것이며,<sup>19)</sup> 핼피(PIMFY : Please In My Front Yard)는 지역 주민이나 지방자치단체가 자기 지역 내에 이익이 되는 조차나 시설을 무조건 요구하는 것을 말하는데<sup>20)</sup> 둘 다 지역 이기주의의 일그러진 모습이다.

제주지역의 경우 서귀포시 쓰레기 매립장, 남제주군 하수종말처리장을 둘러싼 문제 등이 넘비 현상의 대표적 사례이며, 남제주군 태권도 공원 유치문제, 정보통신원 제주분원 설치문제, 청소년 수련시설 유치 문제 등이 핼피 현상의 대표적 사례이다.

현재 발생하였던 갈등과 분쟁의 대부분의 지역 이기주의 현상으로 분류될 정도로 지역 이기주의 현상은 실로 심각하다 할 것이다.

이러한 지역 이기주의의 발생원인은 지방자치 실시에 따른 지방 분권화에서 찾을 수 있으며 일반적으로는 환경의 복잡성과 불확실성, 정부의 비효율적 규제, 환경문제에 대한 인식의 증대, 혐오시설 입지에 대한 방법론상의 문제 등에서 찾을 수 있다.

이러한 지역 이기주의에 작용하는 변수는 크게 셋으로 나눌 수 있는데 행정주체

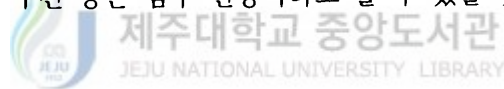
19) 비슷한 현상으로 바나나현상(BANANA : Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody)이 있는데 “어디에든 아무것도 짓지 말라”라는 주장으로 극단적 쇼비니즘 내지 지역 폐쇄주의 경향을 띤다.

20) 한국지방행정연구원, “지역 이기주의 극복을 위한 정책연구”, 1993. 2. pp. 7~8.

에 있어서는 행정구조, 정보공개, 시설의 기술상 관리상태 등이 있다. 정책측면에 있어서는 법적, 제도적 수단, 보상등 반대 급부적 변수 등이 있다. 정책대상 측면에 있어서는 참여, 사업자체 인정여부 등이 있다<sup>21)</sup>.

또한 지역 이기주의와 민선자치단체장의 개인적, 정치적 욕구가 결합하여 나타나는 현상으로 님투와 핼투가 있는데 님투(NIMTOO : Not In My Term Of Office) 현상은 사회전체에는 꼭 필요한 시설이지만 내 임기 내에는 무조건 안 된다는 것이며, 핼투(PIMTOO : Please In My Of Office)현상은 선출직 단체장이 자신의 공적 과 차기재선을 의식하여 지역 주민들의 선호시설을 막무가내로 추진하려 하는 것을 말한다.

이러한 님투와 핼투현상을 제주지역에 투영해보면 개인택시면허 발급문제 등은 님투 현상으로 분류할 수 있을 것이고 제주국제컨벤션센터 공사 조기발주, 서귀포 월드컵 경기장 추진 등은 핼투 현상이라고 볼 수 있을 것이다.



#### 4) 정책충돌과 인식의 차이

각각의 지방자치단체는 지역경제 발전 목표를 달성하기 위해 서로 다른 정책목표를 설정하고 추진하게 되는데 광역 행정업무 처리과정에서 이 목표들은 서로 충돌하게 되며 공동이익 추구에 우선하는 상호간 인식차이가 갈등의 요소를 더욱 점증시키게 된다.

지방자치단체는 다양한 기능을 더 부가 받게 되고 이에 따라 복잡해진 정책생산 환경과 특수한 지역환경, 재정여건 등은 공동적 정책목표를 어떻게 설정하는가 하는 문제에 대한 합의도출을 용이하게 하지 못하여 목표의 중점이 어디인가 하는 인식에도 장애를 일으키게 한다.

지방자치단체가 정책목표가 일치하지 않는 것은 정책목표를 달성하기 위한 활동

---

21) 김재광, “지방자치단체간의 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구”, 영남대학교 행정대학원 석사 학위논문, 1998. 8. p. 12.



방향의 차이에서 기인한 경우와 사업달성의 평가 기준이 다른 경우가 있으나, 지방자치단체의 현실인식에 대한 차이에서도 비롯된다. 현실인식에 대한 인식의 차이는 의견의 불일치를 심화시키고 공동체 의식이나 협력관계를 저하시키는 요인으로 작용한다<sup>22)</sup>.

또한 지방자치 단체 상호간에 공동으로 의사결정을 하여야 할 사업과 관련하여 정보전달 경로상의 문제가 발생하거나 독자적인 정보망을 가동하여 정보획득을 할 경우 갈등이 유발되며 획득, 축적된 정보가 왜곡되어 있을 경우 심각한 분쟁으로 발전할 수 있다.

이러한 측면에서 보면 남제주군 송악산 개발사업이 혼란스러워진 경우가 양질의 정보를 제대로 확보하지 못해 발생한 사안이라고 볼 수 있을 것이다.

## 5) 관할권 다툼과 비용부담 문제

지방자치단체는 속성상 자기 지역내의 이익을 확보하기 위해 배타적 관할권 확보 노력을 경주하게 되는데 이는 바로 해당 지방자치단체의 재정보호와도 밀접한 연관을 가지므로 양보 없는 주장을 하게 된다.

또한 지방자치단체는 자신이 배타적 권리를 행사하지 못하는 시설이나 공동업무에 대해서는 비용 부담을 꺼리게 된다. 아울러 다른 자치단체에 설치된 시설물이나 정책 추진으로 인해 손해가 발생할 경우 보상이나 배상을 요구하는 갈등도 발생한다.

이처럼 재산권 성격을 가진 관할권 다툼이나 재정 지출을 수반하는 공동비용 부담문제 또한 피해에 의한 보상 및 배상문제 등으로 단순한 합의로는 대단히 해결하기 어려운 문제이며 종종 법적 시비의 대상으로까지 번지는 경우가 있다.

22) 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울 : 고려대학교 출판부, 1991, pp. 144~145.

### 제3절 지방자치단체간 갈등의 특징

지방자치단체 상호간에 발생하는 갈등은 여러 가지 특징을 가지고 있으나 일반적인 정형을 놓고 분석하여 보면 대체적으로 몇 가지 특징을 가지고 있다. 본 논문에서는 갈등유형의 다양성, 갈등과정의 복잡성, 갈등예방의 곤란성, 갈등해결의 곤란성, 이해경쟁의 치열성 등 5가지로 분류해 보았다.

#### 1. 유형의 다양성

과거 지방자치단체가 수행했던 업무범위에 비해 오늘날 지방자치단체들은 지방자치의 전면적 실시로 인해 업무범위가 방대하게 늘어나게 되었는데 특히 95년 민선자치단체장이 취임한 이후 더욱 가속화되고 있다<sup>23)</sup>. 이러한 현상은 지방자치단체의 자율권의 범위가 확대되어지는 과정을 의미하는 것으로 이에 따라 권위주의 시대에 추진하던 사업내용보다 훨씬 다양해졌으며 사업양도 엄청나게 증가하였다.

또한 과거처럼 중앙의 통제에 의해 사업이 추진되는 것이 아니라 스스로 독자적 위치에서 지역경제 개발과 주민복지 향상을 위해 각종 정책을 추진하기 때문에 과거와 비슷한 사업이라 하더라도 전혀 다른 양태로 나타날 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체 상호간 갈등도 이와 비례하여 다양한 형태로 모습을 보이게 된다.

#### 2. 과정의 복잡성

현대사회는 다양하고 이질적인 요소들이 모여서 서로 조화를 이루면서 형성되기

23) 1994년 발표된 『중앙과 지방사무 총람』에 의하면 국가의 총사무 15,744개중 국가 위임사무가 1,920개 지방자치단체 고유업무가 2,110으로 고유사무의 비율은 13%에 불과했다. 2001년 4월 대통령직속 지방이양추진위원회 자료에 의하면 321개 중앙권한이 지방 고유사무로 이전되었으며 앞으로도 많은 업무를 지방자치단체로 이양할 계획이라고 한다.

때문에 정책결정과정 역시 사회를 구성하고 있는 다양한 이해 관계자들이 서로간의 이해관계를 새롭게 정립하고 재구성하여 합의를 도출하는 과정이라고 할 수 있다<sup>24)</sup>. 그렇지만 이 과정이 정형적인 모습을 띠는 것이 아니라 비규칙적으로 복잡하게 진행되게 된다. 그 이유는 정책결정 과정에서 참여하는 사람에 따라 상황이 달라지며, 참여하는 시점과 참여자의 관심정도, 참여자가 획득·축적하는 정보수준에 따라 천차만별의 형태를 보인다.

이에 따라 정책결정과정은 훨씬 더 복잡하고 다양한 양상으로 변화하게 되며 갈등상황도 전혀 예기치 못했던 상황으로 새롭게 재구성 될 뿐만 아니라 갈등의 진폭 역시 가변적으로 증폭 내지 완화 될 수 있다.

또한 특정한 정책이 공식적 논의가 진행되는 과정에서 격렬히 갈등이 증폭되다가 잠시 논의를 중단할 경우 수면밑으로 가라 앉는 갈등완화의 모습을 보이기도 한다. 이때 새로운 참여자가 등장하거나 유사한 사건이 발생하게 되면 이에 자극을 받아 갈등이 증폭되기도 한다<sup>25)</sup>.

이와 같이 지방자치단체 상호간 갈등상황에는 정책결정에 참여하는 집단이나 새로운 이슈의 추가, 갈등이 첨예화되는 시점 등에 따라 다양하게 변화하는데 특히 선거결과나 언론보도<sup>26)</sup>, 지역주민 움직임 등에 의해서 갈등과정은 다양한 양상을 띠게 된다.

### 3. 예방의 곤란성

오늘날 지방자치단체들은 자치권이 확대, 강화, 다양화되면서 다양하고 복잡한 업

24) R. A. W. Rhodes, *New Research in Central-Local Relations*. Gower House: Gower Publishing Company Ltd. 1986. pp. 71~73.

25) Cynthia H. Enloe, *The Politics of Pollution in A Comparative Perspectives : Ecology and Power in Four Nations*. New York : David Mckay. 1975. p. 21.

26) 언론의 경우 때에 따라서는 갈등을 증폭시키기도 하지만 갈등조정 기능도 가지고 있다. 그 수단은 여론형성에 있다. 여론의 지지 여부가 갈등진폭에 지대한 영향을 미친다.

무들을 처리하게 되었는데 그 업무중에 비효율적 비합리적 사무도 증대되었다. 이런 비효율적, 비합리적 사무의 대다수 경우가 지방자치단체 상호간 업무분장이 통일적으로 이루어지지 못했기 때문에 발생한 것으로서 지방자치단체 상호간에 연계하여 처리해야만 효율적이고 합리적으로 해결할 수 있게 된다. 이로 인하여 지방자치단체 상호간에 협력이 필수적이지만 갈등과 마찰 또한 피할 수 없게 된다<sup>27)</sup>.

이러한 갈등과 마찰은 지방자치단체의 이해에 따라 발생하는 피할 수 없는 현상이기 때문에 사전에 갈등의 발생을 예방하기가 곤란하다.

#### 4. 해결의 곤란성

지방자치단체간 갈등은 다양하고 복잡하므로 해결방안 역시 단순화시킬 수 없으며 갈등해결의 일정한 패턴도 없다. 갈등사안이 단기적, 일시적이며 좁은 지역의 이해에 극한 된 것이라면 해결이 용이할 수 있다. 그러나 현대사회는 정치, 경제, 사회, 문화적으로 다양성을 추구하는 방향으로 발전하고 있기 때문에 단일한 방안에 의한 갈등해결이 어렵고 또한 갈등의 정황이 계속적으로 변화함으로써 나타나는 환경적 불확실성, 문제의 구성 요소들간의 관계를 예측하기 어려운 구조적 불확실성 원인과 결과에 대한 지식 부족에서 오는 인과적 불확실성 등으로<sup>28)</sup> 인해 더욱 갈등 해결은 지난해 진다.

더욱 심각한 것은 불확실성이 증가할수록 서로간의 접촉과 의사소통의 기회는 줄어들게 되고 그 결과 불신과 적대감이 더욱 증대되면서 갈등은 대화와 협상을 통해서 해결하려 하기 보다는 집단적 공격적 양상으로 변모해 가는 성향을 띠게 된다<sup>29)</sup>

27) 지방자치단체의 업무가 협력이 언제나 전제되는 것은 아니며 때로는 근무평정이나 성과별 실적주의 때문에 업무협력 보다는 업무경쟁이 발생하기도 한다.

28) 김영평, 앞의 책, pp. 25~27.

29) 한국지방자치연구원, 『지방자치단체 상호간 갈등해소 방안』, 1996. 10, p. 15.

## 5. 이해경쟁의 치열성

지방자치단체간 갈등은 치열한 이해경쟁 속에서 나타난다. 달성 가능한 목표의 설정과 공유할 수 있는 대안선택의 기준이 설정되어 있으며 그러한 조건이 만족된다면 더 이상 치열한 이해경쟁은 발생하지 않는다. 지역적 감정 정치 지도자 혹은 유권자 의식 집단 이기주의 등으로 어렵게 되며 이해경쟁이 치열해 진다.

그러나 다양한 집단들이 정책결정 과정에 참여하게 되면 정책결정 권한이 특정한 집단에 의해 독점되지 않으므로 그 결과 협상과 타협에 의한 갈등의 해결을 모색하게 된다<sup>30)</sup>.

이와 같이 우리나라 지방자치단체간 갈등은 과거와는 달리 복잡 다양하며 예견할 수 없기 때문에 해결하기도 어렵고 그로 인한 손실도 크다는 것을 알 수 있다.



### 제4절 지방자치단체간 갈등의 유형

#### 1. 주체에 의한 분류

지방자치단체 상호간 갈등은 광역자치단체와 광역자치단체의 갈등, 광역자치단체와 기초자치단체의 갈등, 기초자치단체와 기초자치단체의 갈등 등 3가지로 대별해 볼 수 있다. 이와 같이 주체에 의한 갈등의 유형을 분류하면 수평적 갈등과 수직적 갈등, 복합적 갈등으로 유형화할 수 있다.

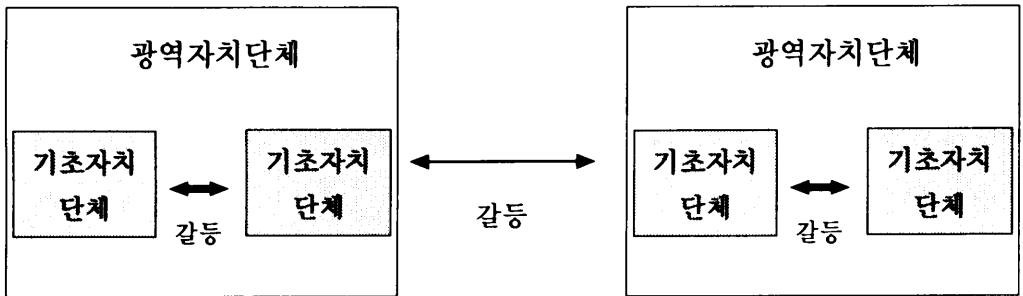
##### 1) 수평적 갈등

일반적으로 광역자치단체와 다른 광역자치단체간의 갈등 혹은 기초자치단체와 그

30) 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울 : 다산출판사, 1996, p. 50.

기초자치단체가 속한 같은 광역자치단체 내 다른 기초자치단체와의 갈등은 <그림 2-1>과 같이 수평적 갈등이다. 제주도에 적용해 보면 감귤처리복합가공단지 조성 갈등, 제주국제컨벤션센터 건립 비용부담 갈등 등이 여기에 포함될 수 있다.

<그림 2-1> 수평적 갈등



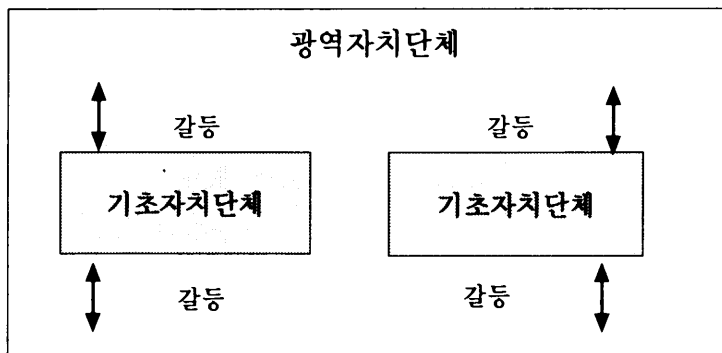
2) 수직적 갈등



광역자치단체와 그 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 갈등은 수직적 갈등에 해당한다. <그림 2-2>와 같이 표현할 수 있다.

정보통신교육원 제주분원 유치 갈등, 광역상수도공급 단가 분쟁은 후자에 속하는 것으로 분류할 수 있다.

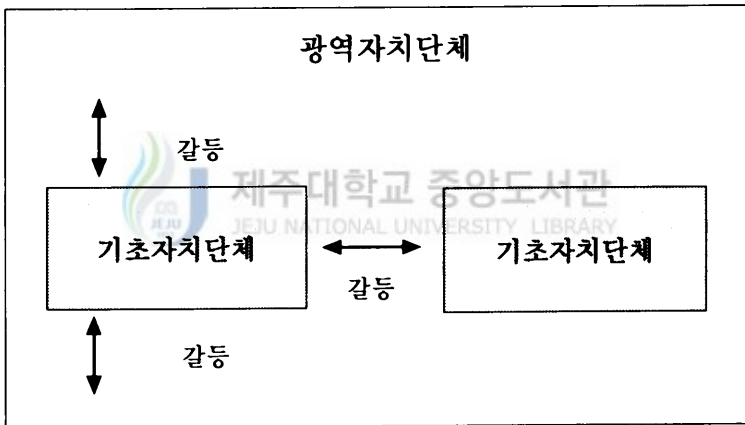
<그림 2-2> 수직적 갈등



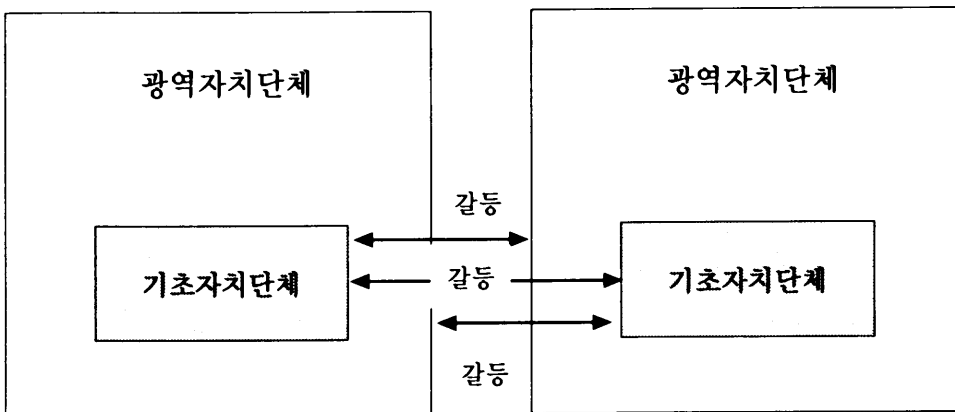
### 3) 복합적 갈등

기초자치단체가 그 기초자치단체가 속한 광역자치단체가 아닌 다른 광역자치단체의 기초자치단체나 다른 광역자치단체와 2자 혹은 다자간 갈등을 겪는 복합적 갈등도 존재한다. <그림 2-3>과 <그림 2-4>가 이러한 복합적 갈등을 나타낸다. 태권도 공원 유치 문제, 월드컵 경기 유치 및 경기장 건립 분쟁 등이 이 범주에 속한다고 할 수 있다.

<그림 2-3> 수평·수직 갈등



<그림 2-4> 복합적 갈등



## 2. 원인에 의한 분류

다양하고 복잡하게 발생하는 지방자치단체 상호간 갈등은 발생 원인별로 구분하면 권한갈등과 이익갈등으로 나눌 수 있다<sup>31)</sup>.

권한갈등이란 지방자치단체 상호간에 있어서 권한의 유무와 범위에 관한 갈등으로서 법적 문제에 관한 갈등을 말한다. 특정 자치단체의 처분 또는 부작위가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 다른 지방자치단체의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우 지방자치단체 상호간 발생하는 갈등이다.

이익갈등이란 지방자치단체 상호간에 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 갈등을 말하는데 이는 다시 유치갈등, 기피갈등, 비용갈등으로 나눌 수 있다<sup>32)</sup>.

유치갈등은 핼피(PIMFY)현상 이라고도 하는데 지방자치단체가 적극적인 자세로 자신에게 이익이 되는 조치 혹은 정책 및 시설을 유치하려고 할 때 발생한다. 유치갈등은 최소한의 생활편의 또는 공익시설 설치를 요구하는 것에서부터 특정 공장의 유치 각종 대회의 유치 SOC의 투자유치 등 다양한 형태를 띠게 된다.

기피갈등은 혐오시설, 위험시설, 사회복지시설과 같이 국가 혹은 광역단위에서는 꼭 필요한 시설이지만 그 시설이 당해 지방자치단체에 위치할 경우 이익을 주지 못하는 외부효과가 있기 때문에 반대하는 형태를 띠게 된다.

비용갈등이란 어느 한 지방자치단체에 특정기관이나 시설을 설치하는 경우 관련된 지방자치단체간의 비용분담에 대한 갈등이다. 제주지역의 경우 제주국제컨벤션센터 건립에 대한 분담금 갈등, 농어촌진흥기금 조성 분담금 갈등이 대표적 케이스이다.

31) 한국지방행정연구원, 『지역 이기주의 극복을 위한 정책 연구』, 1993. 2. pp. 23~24.

32) 김재광, “지방자치단체간의 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구”, 영남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998. 8. pp. 17~20.



### 3. 대상사무에 대한 분류

지방자치단체가 수행하는 사무는 지방자치단체의 고유사무, 단체 위임사무, 기관 위임사무로 나눈다<sup>33)</sup>.

고유사무는 자기의사와 비용부담으로 처리하는 사무이며 단체 위임사무는 지방자치단체가 국가 또는 상급 지방자치단체의 사무를 위임받아서 처리하는 사무이며, 기관 위임사무는 국가사무를 지방자치단체의 장 또는 기타 집행관이 위임받아서 처리하는 사무를 말한다.

이들 사무를 처리하는데 있어서 법률의 규정에 의해 고유사무에 대해서는 당해 지방자치단체의 자율권이 있지만 위임사무에 대해서는 폭 넓은 감독, 통제를 받게 되어 있다.

따라서 갈등의 유형도 고유사무에 의한 갈등과 위임사무에 의한 갈등은 달라질 수밖에 없으며 갈등해결의 방법 또한 다르다.

---

33) 지방자치법 제8조, 제9조, 제10조, 제11조, 동법시행령 제8조, 제9조, 제10조 참조

## 제3장 자치단체간 갈등해결 제도와 운영실태

지방자치단체간 갈등은 전장에서 본 바와 같이 그 내용이나 발생원인의 측면에서 볼 때 복잡, 다양할 뿐만 아니라 갈등해소 방식에 있어서도 다양한 양상을 띤다.

지방자치단체간 갈등은 정책수행의 왜곡과 지연, 행정능률의 저하뿐만 아니라 사회 통합의 저해, 국가적 발전의 저해를 가져오므로 어떻게 해서든지 해결되어야 한다<sup>34)</sup>.

지방자치단체 상호간 갈등조정 방식은 해결주체에 따라 당사자에 의한 해결방식과 제3자에 의한 해결방식이 있으며 해결 시기에 따라 사전적 해결과 사후적 해결이 있다. 어떠한 지방자치단체간 갈등이 근원적으로 해결되려면 궁극적으로는 협력문화(Associative culture)가 형성되어야 한다<sup>35)</sup>. 소극적인 이익에만 집착하고 국가전체와 사회 공동의 이익을 저버리면서 목전의 이익을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는 문화풍토 속에서는 아무리 협력을 강조하고<sup>36)</sup> 갈등 내지 갈등해결 방법을 제도화하더라도 아무런 효력이 없게 된다.

이 장에서는 외국의 갈등조정 제도와 우리나라의 기존제도를 고찰한 다음 가능한 범위내에서 운영실태를 살펴보도록 하겠다.

### 제1절 외국의 분쟁조정제도

선진국들도 지방자치단체간 갈등이 많지만 대부분 분쟁을 사전적 조정을 철저히

34) 최창호, 『지방자치학』, 서울 : 삼영사, 1999. 8, p. 702.

35) 최창호, 앞의 책, p. 703.

36) 협력에 관해서는 앞에서 선행연구 부분에 다루었다.

함으로써 사회에 큰 문제로 번지지 않도록 미연에 방지하는 방식을 채택하고 있다. 그 사전적 분쟁조정은 갈등이 표면화하기 이전부터 광역적 협력제도를 통하여 이루어지고 있다. 또한 갈등이 표면화하여 지방자치단체 상호간 분쟁이 계속 될 경우에는 전문적 분쟁조정기구를 통해 사후적 조정을 행하는데 그 중 대표적인 제도를 소개하면 다음과 같다<sup>37)</sup>.

## 1. 미국의 A.D.R 제도

미국에서는 분쟁 당사자간의 분쟁을 법원의 소송절차에 의하지 않고 중립적인 제3자가 최종적으로 해결하게 하는 이른바 대체적 분쟁조정 제도(Alternative Dispute Resolution)를 채용하는 곳이 많다<sup>38)</sup>.



### 1) 지방정부 위원회

버지니아주는 1980년에 지방정부간 분쟁을 중재하기 위하여 버지니아 지방정부 위원회를 설치하였다. 이 위원회는 주 구역내 지방정부간의 중재와 협상촉진기능을 수행하는데 지방정부간 협상에 참여할 각 지역의 협상대표를 선정하고 법원이 분쟁에 관하여 결정을 내릴 때 이에 대해 조언하는 역할을 한다.

### 2) 쓰레기 시설 입지 분쟁 위원회

위스콘신주와 메사츄세츠주는 1982년 쓰레기 시설 입지에 관한 지방정부간의 분쟁을 조정하고 주 전체의 이익을 보호하기 위하여 쓰레기 시설 입지 위원회를 설치

37) 한국 지방자치연구원, 『지방자치단체간 분쟁조정 방안』, 서울 : 1994, pp. 93~135.

38) 미국의 경우 지방자치제도 자체가 지방정부의 자율성을 폭 넓게 인정해 왔기 때문에 상급 단체나 법원의 판결 이전에 스스로 해결하게 하는 방식을 택하고 있다.

하였다. 이 위원회는 지방정부와 시설 개발업자 간의 협상도 촉진하기도 하며 지금까지 많은 분쟁을 해결해 오고 있다.

### 3) 광역 공사

뉴욕주와 뉴저지주 사이에 걸쳐 있는 뉴욕 항을 둘러싼 두 주 사이의 분쟁을 해결하기 위하여 두 주 사이의 합의에 의해 뉴욕 항만공사가 설치되었다. 이 공사는 그 항만을 운행하는 선박의 인가 등을 처리함으로써 두 주 사이의 오랜 분쟁을 종식시킨 바 있다.

## 2. 일본의 자치분쟁 조정제도

일본은 광역자치단체간 분쟁에 있어서는 자치 대신이 기초자치단체간 분쟁에 있어서는 광역자치단체 지사가 직권으로 또는 신청에 의해 자치분쟁조정위원회의 조정에 회부할 수 있다. 자치분쟁조정위원회의 위원은 3인으로 하고 사건마다 자치대신 또는 광역자치단체 지사가 임명한다. 조정위원은 전원일치로 조정안을 작성하여 당사자에게 이의 수락을 권고하는 동시에 그 조정안을 공표하고 당사자가 이를 수락한 경우 이를 자치대신 혹은 광역자치단체 지사에게 제출함으로써 조정이 성립된다. 조정으로 해결가망이 없을 때는 이를 공표하고 조정을 중단할 수 있도록 하고 있다<sup>39)</sup>.

아울러 일본 지방자치법 시행령은 자치분쟁조정위원회의 조정절차를 그 조정위원의 실직·퇴직, 조정의 고시·통지, 조정안의 작성, 수락의 권고, 조정의 성립, 조정경과의 보고, 조정의 중단, 위원의 조사권, 위원의 의무, 위원의 퇴임 등에 걸쳐 상세히 규정하고 있다.

---

39) 일본 지방자치법 제251조.

## 제2절 우리나라의 분쟁조정제도

우리나라의 지방자치단체간 분쟁조정 방식은 분쟁조정 시기에 따라 사전 조정방식과 사후 조정방식이 있으며 분쟁조정 주체에 따라 당사자간의 분쟁조정 방식과 제3자에 의한 분쟁조정 방식이 있다.

지방자치법을 보면 분쟁조정 방식 중 사전적 조정제도라고 할 수 있는 행정협의회 지방자치단체조합, 사무위탁, 공동지방공사, 지방공단 등 제도는 나무랄 데 없을 만큼 잘 정립되어 있음에도 불구하고 협력문화의 미성숙으로 제대로 활용되지 못하고 있다<sup>40)</sup>.

본 논문에서는 분쟁해결의 주체를 중심으로 하여 당사자간의 분쟁조정 방식과 제3자에 의한 분쟁조정 방식으로 나누어 상세히 검토하고자 한다.



### 1. 당사자간의 분쟁조정 방식

분쟁은 직접 당사자가 협상 또는 광역행정 방식을 통해 분쟁조정을 기하는 방식으로 갈등요인의 궁극적 해소를 모색할 수 있기 때문에 가장 효율적이고 바람직한 방식이라고 할 수 있다.

#### 1) 협상에 의한 방식

협상의 자발적으로 분쟁 당사자들이 문제해결을 위해 노력하게 되므로 자율성을 기초로 하고 있으며 분쟁 당사자 모두에게 이익을 가져다 준다는 목적을 가지고 있기 때문에 상호이익(Mutual Gain)의 상태로 갈 수 있는 윈-윈(Win-Win)전략이 된다.

---

40) 최창호 앞의 책, p. 705.

의사결정 참여자들이 서로의 입장을 타협할 수 있거나 공동으로 해결방안에 접근할 경우 가장 적합한 최상의 갈등조정의 방안이 된다.

아울러 협상은 이해 관계자들이 직접 의사결정 구조에 참여하거나 대표권을 통한 참여가 가능하기 때문에 갈등해소 과정의 의사소통을 최적의 상태로 이끌어 낼 수 있다.

이를 통해 분쟁해결 과정의 투명성, 공정성을 담보해 낼 수 있으며, 관련 정보를 공유할 수 있기 때문에 주민저항을 최소화 시켜낼 수 있다. 설령 협상이 난관에 봉착한다고 하더라도 과정에서 얻어진 긍정적 결과들을 토대로 유사한 갈등발생의 요소를 미연에 방지하는데 유익한 선례를 획득할 수 있으며 대화의 장을 통해 사업수행의 정당성과 사업추진의 전문성을 점검할 수 있는 부수적 효과도 기대할 수 있다.

협상의 커다란 장애는 토론문화, 협력문화의 미성숙이라 할 수 있다. 극단적인 흑백논리와 적자생존의 정글 법칙 같은 극단적 공격 행정은 협상의 진전을 방해할 뿐만 아니라 협상 자체를 분파적 이익 흥정으로 치부하며 협상시도를 거부하는 사례들은 지방자치단체간 상호 보완적 공동이익 추구에 역행되는 현상이다.

고도화하고 있는 우리사회도 각 계층과 집단마다 이해 관계가 중첩, 확장되어 갈등이 증폭되고 있을 뿐만 아니라 지방화시대 추세에 따라 이전에 예측 불가능했던 갈등 사례들이 발생하고 있으므로 역지사지(易地思之)의 자세로 문제를 접근하는 자세가 필요하겠다.

지방자치의 전면적 실시로 다양하고 복잡한 새로운 문제들이 발생하고 있으므로 이제 건전한 토론, 협상문화의 정착과 함께 공공 부문의 갈등관리 수단으로서 협상을 적극적으로 적용하여 제도화시킬 단계에 이르렀다<sup>41)</sup>.

그러나 협상에 있어서 이념적 대립이나 입장차이가 현저한 경우 또한 협상 참여자 수가 많을 때는 쉽게 문제해결에 도달하지 못하는 한계가 있다.

협상은 합의에 도달하기 위한 시간이 많이 걸리고 결과를 예측하기 어려우며 시간적 여유가 많지 않을 때에는 사용하기 어려운 방법이다<sup>42)</sup>. 또한 이해 당사자간의

41) 안성호, 『한국지방자치론』, 서울 : 대영문화사, 1995, p. 485.

협상에만 모든 것을 맡길 경우 자칫하면 공익에 반하는 결정이 나올 수도 있다.

그러므로 협상에 의한 갈등해결의 과정에서 중앙정부나 상급 지방자치단체는 국지적 문제해결보다 광역적 차원에서 문제해결에 나설 수 있도록 고려해야 할 것이다.

## 2) 광역행정을 통한 해결방식

우리나라의 광역행정 방식에서 지방자치단체 상호간 분쟁을 해결하기 위하여 법령으로 규정된 제도는 행정협의회, 지방자치단체조합, 흡수·통합에 의한 구역변경, 사무위탁 및 협의·협약제도 등이 있는데 이러한 제도들은 광역행정 방식이면서도 당해 지방자치단체간 분쟁을 조정·해결하기 위한 제도적 장치로서 설치·운영되고 있다.

### 가. 행정협의회



#### ① 행정협의회 구성

지방자치법 제142조에 의하면 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우 시·도지사에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

동법 제142조 2항, 3항 행정협의회를 구성하고자 할 때에는 관계 지방자치단체간의 협약에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하도록 하고 있는데 공익상 필요한 경우에는 행정자치부장관이나 시·도지사가 관계 지방자치단체에 행정협의회 구성을 권고 할 수도 있게 되어있다.

---

42) 이달곤 “중앙정부와 지방자치단체간 갈등관리에 관한 연구”, 『행정논총』, 제27권 1호, 1992. 6. p. 102.

행정협의회는 규약에 따라 관련 지방자치단체간 사무를 처리하게 되는데 협의회에서 결정되어 처리되는 사무는 관계 지방자치단체 또는 그 단체의 장이 행한 것이 된다. 또한 동법 제146조에 의거 행정협의회에서 대의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체장으로부터 조정 요청이 있을 경우 시·도간의 협의사항에 대해서는 행정자치부장관이 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대해서는 시·도지사가 조정하도록 하고 있다. 다만 관계 시·군 및 자치구가 2개 이상 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 행정자치부장관이 이를 조정하도록 하고 있다.

그러나 행정자치부장관 또는 시·도지사가 조정을 하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장관과 협의를 거치고 동법 제140조 2항의 규정에 따라 분쟁조정위원회의 의결에 따르도록 하고 있어 행정적으로 중복현상을 빚고 있다.

행정협의회 구성 및 운영규칙 제4조에 의하면 수시 회의는 관계 지방자치단체장의 요구하면 회장이 이를 습지하고 관계 지방자치단체는 매년 2월과 3월 사이와 8월부터 9월 사이에 각 1회 개최하며 적극적인 협의회 운영을 통하여 모든 문제를 합리적이고 원활하게 처리할 것을 규정하고 있으나 전혀 지켜지지 않고 사문화되었다.

## ② 행정협의회 협의사항

행정협의회는 도시계획의 수립 및 변경, 주택단지 및 공업단지의 조성 도로의 신설 및 개·보수, 버스 노선의 신설·변경 및 폐지, 상하수도 시설의 설치, 환경오염 방지시설 및 감시에 관한 사항, 자원의 개발·이용 및 조사에 관한 사항, 기타 공공시설의 설치·관리에 관한 사항, 이외에도 행정협의회 협의의 거치는 것이 바람직하다고 인정되는 사항 등 지방자치간에 협의회가 필요한 모든 사항에 대해 협의할 수 있도록 하고 있다.

## ③ 행정협의회 운영실태

행정협의회는 1973년 3월 12일에 지방자치에 관한 임시 조치 법에 의해 법적 근거



를 가지게 되었지만, 권역설정이나 협의회 구성자체가 관련 지방자치단체의 자발적 의사 혹은 주민요구에 의해서 구성된 것이 아니라 중앙정부의 일방적 지시에 의해 설립되었다.

행정자치부의 『주요업무 편람』에 의하면 <표2-1> 처럼 전국적으로 2001년 4월 현재 총 55개 권역에 총 231개 지방자치단체(일부 중복)가 참여하고 있다.

<표 2-1> 행정협의회 구성 현황

권역명	구성되는 지방자치단체
수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도
부산권	부산광역시, 경상남도
대구권	대구광역시, 경상북도
광주·전남권	광주광역시, 전라남도
대전·충청권	대전광역시, 충청북도, 충청남도
수원권	수원시, 의왕시, 화성군, 용인군
성남권	성남시, 하남시, 광주군, 용인군
의정부권	의정부, 고양시, 구리시, 남양주시, 양주군, 포천군, 가평군
안양권	안양시, 과천시, 광명시, 안산시, 시흥시, 군포시, 의왕시
평택권	평택시, 오산시, 화성군, 안성군
동두천권	동두천시, 양주군, 포천군, 파주군
서북수도권	부천시, 광명시, 시흥시, 김포군, 인천광역시(강화, 부평구)
동부권	성남시, 구리시, 남양주시, 하남시, 용인시, 이천시, 광주시, 여주군, 가평군, 양평군
춘천권	춘천시, 화천군, 양구군, 인제군, 홍천군
원주권	원주시, 횡성군, 영월군, 제천시, 여주군, 양평군
강릉권	강릉시, 평창군, 양양군
동해권	동해, 삼척
태백권	태백시, 영월, 정선군, 삼척시, 봉화군
설악권	속초시, 고성, 양양, 인제군
영평정권	영월군, 평창군, 정선군, 정선군

권역명	구성되는 지방자치단체
청주권	청주시, 청원군
북부권	충주시, 제천시, 음성군, 단양군
중부권	진천군, 괴산군, 음성군
남부권	보은군, 옥천군, 영동군
천안권	천안시, 아산시
백제·금강권	연기군, 공주시, 논산시, 부여군, 금산군, 서천군, 청양군
보령권	보령시, 서천군
서북·해안권	서산시, 태안군, 당진군
중부권	홍성군, 예산군, 청양군
전주권	전주시, 익산시, 김제시, 완주군, 임실군
군산권	군산시, 익산시, 김제시
남원권	남원시, 임실군, 순창군
무진장권	무주군, 진안군, 장수군
군산·서천권	군산시, 서천군
여수·순천·광양권	여수시, 순천시, 광양시
순천권	순천시, 광양시, 곡성군, 구례군, 보성군, 화순군
서남해안권	목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 신안군, 진도군
전남북부권	나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 영광군, 장성군
남해권	고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 완도군
영산강유역권	목포시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군
동해권	포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 울릉군
경산권	경산시, 영천시, 청도군
고령·성주권	고령군, 성주군
북부권	안동시, 영주시, 상주시, 문경시, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군
구미권	구미시, 김천시, 칠곡군, 군위군
상주·문경권	상주시, 문경시
한려수도권	통영시, 사천시, 거제시, 고성군, 남해군, 하동군
밀창권	밀양시, 창녕군

권역명	구성되는 지방자치단체
거창권	산청군, 함양군, 거창군, 함천군
서낙동강권	김해시, 부산 강서구
가야문화권	김해시, 함안군, 고성군, 상주시, 고령군, 성주군
마창연담권	창원시, 마산시, 진해시, 김해시, 함안군, 창녕군
지리산권	하동군, 산청군, 함양군, 남원시, 장수군, 곡성군, 구례군
진삼연담도시권	진주시, 사천시, 고성군
제주권	제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군

자료 : 한국지방행정연구원, “중앙과 지방 및 자치단체간 협의·조정기능 강화방안”, 『지방자치발전 10대 과제』 공청회, 1997. 7  
 주요업무 편람, “광역 협력사무”, 행정자치부, 2001. 4

〈표 2-2〉 행정협의회의 운영실태

연도별	협의회수	회의개최회수	회의상정안건수	협의결과	
				합의(%)	미합의(%)
1993	58	86	295	178(60)	117(40)
1994	52	49	154	132(80)	31(20)
1995	54	32	104	73(67)	35(33)
1996	54	41	146	106(73)	40(27)
1997	54	16	88	75(85)	13(15)
1998	55	23	111	90(81)	21(19)
1999	55	36	200	170(85)	30(15)
2000	55	45	212	185(87)	27(13)

자료 : 한국지방행정연구원, “중앙과 지방 및 자치단체간 협의·조정기능 강화방안”, 『지방자치발전 10대 과제』 공청회, 1997. 7  
 주요업무 편람, “광역 협력사무”, 행정자치부, 2001. 4

그러나 행정협의회의 운영실태는 형식적이어서 보잘 것 없는 수준에 머무르고 있

음을 <표 2-2>를 통해서 알 수 있다. <표 2-2>에서 보듯이 1993년부터 2000년까지 행정협의회 운영실태는 총 437회 회의를 개최하여 총 1,310건의 안건을 처리하였는데 권역별 평균 년 1회 정도 회의도 개최하지 못한 셈이 된다.

#### ④ 행정협의회의 문제점

현행 행정협의회 제도는 법 체계화 운영 면에서 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 행정협의회의 법적 구속력 결여이다. 행정협의회는 결정에 대한 실천력과 재원확보에 대한 방안이 없고 실천의무를 이행하지 않을 경우 이에 대한 강제수단이 없으므로 사실상 형식적 기구로 전락하게 되어 있다.

둘째, 광역자치단체와 기초 자치단체간 행정협의회가 구성되지 않은 점이다. 수평적 갈등뿐만 아니라 수직적 갈등에 대해서도 관리가 필요하지만 이에 대해서는 관련 법규에 의존할 뿐 행정협의회 제도를 활용하지 못하고 있다.

이에 따라 광역자치단체와 기초자치단체가 갈등을 일으킬 경우 기초자치단체의 고유 권한이 일방적으로 침해되거나 혹은 기초자치단체의 반발에 의한 격렬한 분쟁이 발생할 수 있다.

셋째, 행정협의회의 운영의 소극성이다. 주민반대가 예상되거나 지방자치단체 상호간 갈등이 첨예한 사항은 오히려 제외하고 갈등이 경미한 사항만 상정하여 형식적으로 운영함으로써 법적 기구인 행정협의회가 간담회 수준으로 격하되고 있다.

넷째, 행정협의회는 문제를 사후적으로 조정·해결하는 제도로서 갈등과 분쟁을 사전에 방지하는 역할을 할 수 없으며 분쟁조정위원회와 시점이 일치함으로써 행정적 중복을 가져다 줄 수 있다.

다섯째, 행정협의회에 지방의회가 참여하고 있지 않아 불완전한 상태의 기구가 된다. 지방의회는 실질적으로 지방자치단체의 정책을 의결하기 때문에 행정협의회가 원만한 결정을 내리더라도 지방의회가 부결해 버리면 무용지물이 되 버리는 한계가 있다.

## 나. 지방자치단체 조합

### ① 지방자치단체 조합의 설립근거

지방자치단체 조합은 지방자치법 제149조에 의해 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에 규약을 정해 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부 장관의 승인을 얻고, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 법인으로 설립할 수 있다.

다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 한다.

조합에는 동법 제150조에 의해 집행기관인 조합회의와 조합장 및 사무직원을 선임하게 되어 있으며 조합회의는 규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요사무를 심의·의결한다.



### ② 지방자치단체 조합의 성격

지방자치단체조합은 지방자치법 제2조 3항에 의한 특별 지방자치단체로서 고유의 구역, 사무, 기구 및 재산을 보유하고 독자적인 기능을 행사 하지만 어디까지나 1차적으로 기존의 지방자치단체를 지원하기 위한 조직이다.

그 구성원 자체가 주민이 아니라 지방자치단체를 구성원으로 한다는 점, 권능과 임무가 포괄적이 아니라 제한적이라는 점, 해산에 있어 임의성이 인정된다는 점등을 특징으로 한다<sup>43)</sup>.

그러나 조례 제정권에 대한 규정이 없이 조합이 특별 자치단체냐에 대한 법규정에 모호한 점이 있다<sup>44)</sup>.

43) 김기옥, 『지방자치행정론』, 서울 : 법영사, 1994, p. 394.

44) 이 부분에 대해서는 한국지방행정연구원, 『특별 지방자치단체 설치, 운영의 활성화 방안』, 1993, pp. 152~158을 참조.

### ③ 지방자치단체 조합의 운영실태

지방자치단체 조합에 관하여 과거에는 지방자치단체의 사무의 일부 또는 전부에 대한 조합을 인정하였고 1988년 개정된 지방자치법에서는 지방자치단체의 특정사무의 일부 또는 전부를 인정했었는데 1989년 개정 지방자치법부터는 지방자치단체의 하나 또는 둘 이상의 사무에 관한 조합을 조정하고 있어 그 표현과 내용이 과거와 다르게 되어 있다<sup>45)</sup>.

우리나라 최초의 지방자치단체 조합은 1970년 경기도의 “전용 행정통신 조합”이 설치·운영되었으나 여러 가지 이유로 유명무실하다가 해체되었고, 현재는 1991년 11월에 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 20개 시·군이 공동으로 설립한 “수도권 매립지 운영관리 조합”이 유일하다.

1994년부터 경기도의 안양시, 군포시, 의왕시가 참여하는 “안양권 지방 상수조합”이 추진되고 있으나 여러 이유로 설립이 지체되고 있다.



### ④ 지방자치단체 조합의 문제점

우리나라 지방자치단체 조합의 문제점은 크게 네가지로 정리할 수 있다.

첫째, 조합의 법적 지위와 조합 회의의 성격이 모호한 점이다.

관련 법적 규정이 미비하여 특별 자치단체로서의 법적 지위를 보장받지 못하고 있으며 조합의 규약 내용과 조합 회의의 심의·의결 내용이 분명하게 규정되지 않아 실질적 운영에 있어 조합의 구성원인 지방자치단체들 간에 이익 충돌이 생길 경우 해결방안이 없다.

둘째, 조합설립 분야에 대한 구체적 사무분야 규정이 없다.

민선 지방자치단체장은 자신의 업무성과에 대한 상대적 비교우위를 점하고자 하는 속성이 있다고 본다면 광범위한 문제에 협력하기보다는 특정 사업에 매달리는 경향을 갖는다.

이럴 경우 몇 가지 특별한 사업에 대한 인센티브를 제공할 수 있는 구체적 사무

45) 최창호, 앞의 책 p. 156.

를 규정해야 조합설립·운영이 활발해 지리라 예측할 수 있다.

셋째, 조합에 대한 지도감독 범위가 불합리하다. 지방자치법 제153조 2항 규정에 의하면 지방자치단체 조합 설립 명령은 당해 지방자치단체에 대한 감독이며, 조합의 해산과 규약 변경에 대한 명령은 지방자치단체 조합에 대한 명령으로 이러한 이중적 명령권은 지방자치단체의 자기 책임성과 관련하여 법적인 문제가 있다.

넷째, 구성 주체의 관계와 운영 주체의 책임소재가 불명확하다.

조합은 각급 자치단체간에 수평적, 수직적, 복합적 관계로 다양하게 구성될 수 있는데 이들간의 권리와 의무를 명백히 해야 한다.

더불어 조합의 운영주체가 복수이므로 일관성 유지와 재무관리 등 안정적 운영을 위해 제도적으로 독립성, 책임성을 부여해야 할 것이다.

#### 다. 흡수통합에 의한 구역변경



##### ① 흡수통합의 관련법규

지방자치단체 상호간 갈등을 지방자치법 제4조, 제5조, 제6조, 제7조 등에 의해 자치구역 개편을 통해 해결하는 방식이다.

지방자치단체의 구역변경이나 지방자치단체의 폐지·분할은 법률로 정하고, 시·군 및 자치구의 관할구역 변경은 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 이 경우 중앙정부는 지방의회의 의결을 듣도록 하고 있다.

과거 권위주의 시대에 중앙정부는 갈등해결의 수단으로 종종 임의적, 강제적 수단으로 행정구역 개편을 관행화시켜왔으나 지방자치단체의 자율권 확대와 주민의식 고양이라는 새로운 환경을 맞아 당해 지방자치단체간 협의가 가장 중요한 사항이 되었다.

##### ② 흡수·통합 방식의 운영실태

중앙정부는 지난 1995년 주민투표를 통해 40개 시·군을 통합한 바가 있다. 이는

생활권과 행정구역의 불일치를 해소하고 주민들에게 행정서비스를 제공 기회를 확대하며 지역개발 투자의 효율성 제고와 공공시설 설치 갈등의 최소화를 목적으로 이루어진 것이었다.

이 과정에서 도·농 통합형 행정구역이 생겨나게 되었으며 광역시의 경우 지금도 인근 주민들간에는 분리하자는 유형, 편입하자는 유형으로 나누어 격렬한 논쟁이 계속되고 있다.

### ③ 흡수·통합 방식의 문제점

첫째, 행정구역 개편에 다른 청사 이용문제 및 문서의 이전문제로 새로운 비용이 발생하며, 사무의 연속성 차질이 생길 수 있다.

둘째, 불이익을 받는 지역 주민들의 반발이 예상되는 바 세금부담의 증가와 새로운 의무의 부과 등에 대한 반발과 더불어 특화된 지역사업의 지속 여부에 대한 불안감이 증폭될 수 있다.

셋째, 행정구역 개편으로 기존갈등이 완전히 해소될 수 있는가는 의문이며, 만약 기존의 협력 체계보다 더 내재화된 지역갈등이 발생할 경우 대처 수단이 있는가 하는 점이다.

넷째, 광역화의 과정이 민주적 측면에서 지방자치의 본질에 과연 제대로 접근하고 있는지에 대한 상황적 불확실성이다.

## 라. 사무위탁 및 협의·협약제도의 운영실태

### ① 관련법규

지방자치법 제139조에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의, 조정, 승인 또는 지원의 요청이 있을 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제95조 제3항, 제141조 제2항의 규정에 의하면 지방자치단체 또는 그 장이 소관 업무의 일



부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리 할 수 있으며 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 일부의 사무를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관·법인 또는 단체에 위임·위탁 할 수 있다.

### ② 사무위탁 및 협의·협약 제도의 운영실태

최근 지방자치단체의 자율성이 증가하고 광역 행정수요가 급증함에 따라 지방자치단체간 갈등 조정·해결의 수단으로 사무위탁 및 협의·협약 제도가 널리 운용되기 시작하였다. 1994년 대전광역시, 충청남도, 충청북도가 대청호의 수질보전을 위한 환경기초 시설의 운영비 부담에 관한 협약을 체결한 사례가 있다.

### ③ 사무위탁 및 협의·협약 제도의 문제점

사무위탁 및 협의·협약에 의한 방식은 기존의 소관 업무처리 때보다 과다한 비용이 지출될 가능성이 있으며 특히 사무위탁 및 협의·협약이므로 사업이 장기간 지속될 경우 해당 자치단체의 기본적 업무처리 능력이 현저히 저감 될 가능성이 있다.

## 2. 제3자에 의한 분쟁조정 방식

지방자치단체간 분쟁 발생시 1차적으로는 당사자간 분쟁조정 방식을 택하지만 분쟁의 격화 되거나 공익을 저해하는 경우에 제3자가 개입하여 조정 역할을 하게 된다.

우리나라의 제3자에 의한 분쟁조정 방식으로는 상급 단체의 장이 조정에 의한 방식과 지방자치단체 분쟁조정위원회, 수도권 광역 행정조정위원회, 수도권 정비심의위원회, 환경분쟁조정위원회 등의 조정에 의한 방식 및 사법기관에 의한 조정방식 등 크게 3가지 부류로 나눌 수 있다. 본 논문에서는 대표적인 조정방식인 상급 단체의 장에 의한 조정방식, 지방자치단체 분쟁조정위원회의 조정방식, 사법기관에 의한 조정방식에 대해서 살펴보겠다.

## 1) 상급단체의 장애 의한 조정방식

### ① 관련법규

상급단체의 장애 의한 조정방식에 대한 내용은 지방자치법 제140조 제1항에 규정되어 있는데 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어 분쟁이 있을 때에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다. 다만 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청이 없더라도 직권으로 이를 조정할 수 있게 되어 있다.

이 경우 동법 제140조 제2항에 의한 직권 조정의 경우에는 그 취지를 미리 당사자에게 통보하도록 하고 있다.

동법 제140조 제3항에 의하면 분쟁을 조정하고자 할 때에는 지방자치단체, 중앙분쟁조정위원회 또는 지방자치단체 지방분쟁조정위원회의 의결을 따르도록 했다.

### ② 상급 단체의 장애 의한 조정방식의 운영실태와 문제점

지금까지 대부분의 지방자치단체간 분쟁은 중앙정부와 시·도지사의 조정에 의해 해결되는 사례가 많았는데 특히 행정자치부의 조정 및 통제역할은 상당히 강하게 작용해 왔다<sup>46)</sup>. 그 만큼 지방자치단체 상호간의 갈등관리가 당사자간의 해결에 이르지 못하고 타율적 강제에 의해 이루어져 왔음을 의미하는 것이다. 이것은 과거의 중앙집권적 행정 행태에서 자유롭지 못함을 나타내는 것이며, 바꾸어 말하면 지방자치단체 상호간 갈등관리에 대한 능력 부재의 현주소를 나타내는 것이라고 할 것이다.

중앙정부가 지방자치단체 상호간 분쟁 상황에 대한 정확하고 면밀한 조사와 분석이 없는 상태에서 지방자치단체간 분쟁의 조정을 맡긴다면 그것은 스스로 갈등관리를 포기하는 것이다.

46) 안성호 “지방정부 간의 갈등관리와 중앙정부의 역할”, 『한국행정연구』, 서울 : 한국행정연구원, 1994. 3, p. 41.

## 2) 지방자치단체 분쟁조정위원회

### ① 관련법규

지방자치법 제140조2의 규정에 의하면 지방자치단체 분쟁조정위원회는 당사자의 신청에 의하여 지방자치단체간 분쟁조정과 행정협의회의 협의사항을 조정하는 경우에 필요한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 또는 시·도지사 소속 하에 둔다고 하였다.

중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회는 각각 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하고 중앙분쟁조정위원회 위원장 및 위원 중 5인은 대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직중이거나 재직 한 자, 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직 한 자 기타 지방자치 사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 행정자치부장관이 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하고 당연직 위원은 대통령령 및 조례에 의하도록 하고 있다.

이에 따라 중앙분쟁조정위원회의 당연직 위원은 행정자치부장관, 산업자원부차관, 환경부차관, 건설교통부차관 및 기획예산처 차관이 되며 공무원이 아닌 경우 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있게 하였다.

이 규정은 1999년 8월 12일 개정된 것으로 분쟁조정위원회의 자율성을 강화시키기 위한 조치인 것으로 보인다.

### ② 지방자치단체 분쟁조정위원회의 운영실태 및 문제점

지방자치단체 분쟁조정위원회는 1994년 3월 16일 새롭게 지방자치법이 개정되면서 도입된 제도로써 시행령과 조례가 제정되어 설립·운영되고 있다<sup>47)</sup>. 지방자치단체 분쟁조정위원회의 위원은 행정공무원과 인사로 구성되어 있지만 이 위원회를 움

47) 이와 관련된 조례의 권능에 대해서는 회의적 시각이 많다. 특히 지방자치법과 지방자치법시행령 조문 규정 내용중 노동관계법처럼 과정과 절차에 따라 위원회가 실질적 조정행위를 적극적으로 할 수 있는 사항이 없고 법과 시행령에서 의제되지 않은 사항을 조례가 규정할 수 없기 때문이다.

직일 실무기구의 시행령에 의해 소위원회가 되는데 실제 사무를 전담하고 전문적 조사를 담당할 사무국 혹은 전문위원이 없는 한계성 때문에 전문성에 문제를 가지고 있다.

또한 지방자치단체간 분쟁에 대한 심의·조정 결과에 대한 구속력을 확보하지 못하기 때문에 그야말로 행사부장관 또는 시·도지사의 조정역할에 보조기능을 하는 정도에 그 역할이 한정되어 있다.

### 3) 사법기관에 의한 조정방식

#### ① 관련법규

헌법 제111조 제1항 제4호에 의하면 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판을 헌법재판소의 관장사항으로 규정하고 있다.

헌법재판소법 제62조 제1항 제3호에 의하면 지방자치단체 상호간의 권한쟁의 심판의 종류를 특별시·광역시 또는 도 상호간의 권한쟁의 심판, 시·군 또는 자치구 상호간의 권한쟁의 심판, 특별시·광역시 또는 도와 시·군 또는 자치구간의 권한쟁의 심판으로 구분해서 규정하고 있다.

#### ② 사법기관에 의한 조정 방식의 운영실태와 문제점

우리나라 권한쟁의 심판은 피 청구인의 처분 또는 부작위가 청구인의 권한을 침해할 현저한 위험이 있는 경우 권한의 존부 또는 범위에 관한 심판, 피 청구인의 처분 또는 부작위가 청구인이 권한을 이미 침해한 경우에 권한의 존부 또는 범위에 관한 심판, 피 청구 기관이 처분 또는 부작위에 대한 취소 또는 무효확인 심판이 있다.

헌법재판소에 의한 지방자치단체간 분쟁조정 문제점은 다음과 같다.

첫째, 현행 지방자치단체간의 갈등 및 분쟁을 담당하는 사법기관은 논리성을 결여하고 있다는 지적이 있다. 예컨대 경북 영일군에서 발생한 어업권의 불허가에 관한 소송은 헌법재판소가 담당하는 반면, 지방의회에서의 위증을 처벌하는 조항을 담은

조례가 최형법정주의에 근거하여 위헌이라는 것과 관련된 문제는 대법원에서 담당하고 있고, 일반적인 행정재판은 고등법원에서 담당하고 있다는 점이다<sup>48)</sup>.

둘째, 헌법재판소가 지방자치단체간 분쟁의 최종조정 역할은 바람직하지 못하다는 것이다. 따라서 헌법재판소를 비롯한 사법기관의 지방자치단체간 권한쟁의심판 등의 기능 및 역할에 대한 개선이 요구된다.



---

48) 임도빈, “자치단체 중심의 분쟁과 갈등, 어떻게 해결할까?”, 『지방자치』, 성남 : 현대사회연구소, 1994. 7, p. 17.

## 제4장 사례 조사·분석과 문제점

본 장은 본 연구 중 경험적 연구부분으로서 사례분석과 설문조사분석으로 이루어져 있다. 장의 구성은 먼저 제주도내에서 제기되었던 자치단체간 갈등사례를 유형화하여 분류하였다. 그리고 그에 따른 내용을 가지고 설문조사를 실시하였는 바 그 개요를 제시했다.

그리고 갈등사례의 구체적인 내용을 갈등배경과 갈등경과라는 항목으로 구성하여 설명하였으며, 이에 대한 자치단체 공무원들의 의견은 어떠한 지를 분석했다.

그리고나서는 갈등에 대한 문제의식과 해결방안 등을 인식적 측면과 관리운영적 측면, 제도적 측면에서 분석하여 제시했다.



### 제1절 사례분석을 위한 사례 선정기준

지방자치단체간 갈등 유형은 제2장 제4절에서 본 바와 같이 갈등주체와 갈등원인 및 대상사무에 따라 분류할 수 있다.

그러나 민선자치단체장 출범이후 특히 갈등주체에 의한 지방자치단체간 갈등유형이 두드러지고 있으며, 원만한 갈등해결의 실마리를 찾기 위해서라도 갈등주체에 의한 갈등유형 분석이 매우 중요하다.

제주도내 지방자치단체간 갈등주체에 따른 갈등유형을 제주도가 제주도의회에 제출한 서면답변서를 분석하여 유형화하여 정리하면 <표 3-1>과 같다.

따라서 본 논문에서는 제주 도내 지방자치단체간 여러 가지 갈등사례 중 갈등유형에 따라 선정기준을 정하되, 특히 격렬한 갈등양상을 보이는 사례를 추출하여 집중적으로 고찰하고자 한다.

〈표 3-1〉 갈등주체에 따른 지방자치단체간 갈등유형

갈등 유형	갈등 내용	갈등종류
수평적 갈등 (기초 ↔ 기초)	· 농어촌 진흥기금 조성 문제	비용 갈등
	· 제주국제컨벤션센터 건립 비용부담 갈등	비용 갈등
수직적 갈등 (광역 ↔ 기초)	· 정보통신교육원 제주분원 유치 갈등	권한 갈등
	· 광역상수도 공급단가 갈등	이익 갈등
수평·수직적 갈등 (광역↔기초↔기초)	· 감귤복합처리가공단지 조성 갈등	비용 갈등
복합적 갈등 (광역, 기초↔ 타 광역, 기초)	· 월드컵 경기 유치 및 경기장 건립 갈등	유치 갈등, 비용 갈등
	· 태권도 공원 유치 갈등	유치 갈등

## 제2절 설문조사개요 및 과정



### 1. 설문조사 개요와 과정

이번 설문조사의 대상은 제주도에 재직하고 있는 지방공무원 중에서 각급 지방자치단체간 업무처리가 잦은 도·시·군청소속 공무원 및 도·시·군의회 소속 공무원으로 한정하여 “제주지역에서 발생하는 지방자치단체간 갈등현상”이라는 주제에 대하여 조사하였다. 전체 지방공무원 정원 4,218명 중 기능직·소방직 공무원, 읍·면·동사무소 근무자 제외한 모집단 2,181명을 선정하여 333명의 표본을 대상으로 무작위추출방법에 의해 방문조사를 실시하였다. 신뢰도 95%(표본오차 ±5%)를 기준으로 분석하였다. 설문조사는 2001년 5월 4일(금요일)에 시작하여 5월 8(화요일)일까지 5일간 실시하였으며, 각 도·시·군의 본청 및 직속기관·사업소와 의회에 방문하여 조사하였다.

일반사항은 크게 성별·담당업무·직급·소속기관·근무지역으로 구분하였고, 그에 따른 12개 문항의 설문내용을 가지고 설문조사결과를 분석하였다.

## 2. 표본의 특성

### 1) 표본의 성별구성

본 설문조사에 응했던 표본 중 성별구성은 <표 4-1>에서와 같이 남성은 76.9%, 여성은 23.1%였다. 이러한 수치가 나타난 이유는 공무원의 성별구성과 설문조사과정에서 남성이 여성보다 본 설문에 관심을 갖고 참여를 했기 때문이라 사료된다.

<표 4-1> 성별 빈도 수

	빈 도	퍼센트
남 성	256	76.9%
여 성	77	23.1%
합 계	333	100.0%

### 2) 담당업무별 구성

본 설문에 응했던 공무원 중 기획 및 행정 지원업무를 담당하는 공무원들이 전체 응답자의 43.5%를 차지하고 있어 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 전체 응답자 중 지방의회 행정 지원업무를 담당하는 공무원들은 현재 의회에서 근무하는 공무원(기능직 공무원 제외) 80명을 대상으로 하여 별도로 조사를 실시하였다.

<표 4-2> 담당업무별 빈도 수

	빈 도	퍼센트
기획 및 행정 지원업무	145	43.5%
농·수·축산 등 1차 산업 지원업무	25	7.5%
관광·건설 등 3차 산업 지원업무	71	21.3%
문화·사회복지 지원업무	36	10.8%
지방의회 행정 지원업무	56	16.8%
합 계	333	100.0%



### 3) 직급별 구성

본 설문조사에 응해준 공무원들의 직급별 구성을 보면 8급이하가 가장 많아 40%에 이르고 있다. 그리고 6급과 7급을 합하여 약 50%에 이른다.

〈표 4-3〉 직급별 빈도 수

	빈 도	퍼 센 트
8급 이하	133	39.9%
7급	85	25.5%
6급	85	25.5%
5급 이상	30	9.0%
합 계	333	100.0%

본 설문은 도를 비롯한 4개 시·군에서 동시에 실시되었다. 따라서 5급 이상의 직급을 가진 공무원의 수가 적은 시·군에서는 5급 이상의 직급을 가진 응답자가 거의 없었다. 5급 이상의 직급을 가진 응답자 대부분은 도 또는 각급 의회에서 근무하는 공무원이 많은 비중을 차지하고 있다.

### 4) 소속기관별 구성

본 설문의 표본을 기관별로 분류하면 다음 〈표 4-4〉와 같이 기초자치단체인 4개 시·군에 소속된 공무원은 67.3%인 224명이었다. 그리고 광역자치단체인 제주도 공무원의 경우는 32.7%로 구성되어 있다.

〈표 4-4〉 소속 기관별 빈도 수

	빈도	퍼센트
기초자치단체	224	67.3%
광역자치단체	109	32.7%
합 계	333	100.0%

그 내용을 자치단체별로 분류하여 살펴보면 다음 <표 4-5>와 같다. 제주도청 소속 공무원은 앞에서 살펴본 바와 같이 109명이며, 제주시청 소속공무원은 98명이다. 서귀포시청 소속공무원은 41명이며, 북제주군청 소속공무원은 48명으로 구성되어 있다. 남제주군청 소속공무원은 37명이다.

<표 4-5> 근무지역별 빈도 수

	빈 도	퍼 센 트
제 주 도(청)	109	32.7%
제 주 시(청)	98	29.4%
서귀포시(청)	41	12.3%
북제주군(청)	48	14.4%
남제주군(청)	37	11.1%
합 계	333	100.0%



### 제3절 갈등사례와 원인

#### 1. 갈등사례

##### 1) 제주국제컨벤션센터 건립 비용부담 사례

###### (1) 갈등 배경

제주국제컨벤션센터는 민선1기 제주도정이 남긴 대표적인 유산이자 현재 진행형인 갈등사례로서, 이는 민선 1기 도정이 ASEM(아시아 유럽 정상회의)유치 실패 후 도민자존을 내 걸고 도민주와 도·시·군비만으로 건립하겠다는 야심찬 계획 속에 추진되었다.

그러나 IMF 상황 때문에 이 계획은 지방재정의 심각한 압박 요인으로 다가왔으

며 결국 민선 2기가 들어서면서 사업규모를 축소하고 명칭을 제주국제관광센터로 바꾸면서 국비를 확보하였지만 여전히 지방자치단체가 비용부담의 갈등을 야기하는 골칫거리가 되고 있다<sup>49)</sup>.

## (2) 갈등 경과

컨벤션센터는 부가가치가 높은 인프라시설이지만 초기 투자비용이 막대하고 자본 회수에 장기간이 소요되기 때문에 수지예측과 재정압박 여부를 고려해야 했음에도 불구하고 설계도도 없는 상태에서 1998년 3월 기공식을 가짐으로서 갈등은 증폭되었다. 더구나 IMF 상황이 닥치자 국가 전체가 구조조정을 해야하는 상황이 오게 되었으며 제주도 역시 인건회계 법인이 실시한 재정진단에서 지적한 대로 재정압박 때문에 건립 타당성 자체를 검토하는 단계까지 오게 되었다.

당초 675억에 이르렀던 청약예금은 100억 원 가량만 남은 채 모두 해약되었고, 제일동포 및 도외 도민 출자자들은 제주국제컨벤션센터의 해산과 출자금 상환 등을 강력히 요구한 바 있다. 그나마 다행스럽게 문화관광부는 다른 시·도와의 균형을 위해 제주국제컨벤션센터의 명칭을 “제주관광종합센터”로 바꾸는 조건으로 2001년 예산에 보조금 150억 원을 지원하여 재추진되고 있지만 여전히 재원조달에 문제가 남아있다.

특히 지방자치단체간 재정을 분담하기로 했던 당초의 약속도 이행되지 않고 있는데 제주도는 300억 출자 계획 중 220억을 확보하였지만 제주시와 북제주군은 지난 3년 간 출자액이 전혀 없다가 2000년에 겨우 제주시는 8억, 북제주군은 4억을 출자하고 2001년에는 한 푼도 예산에 반영을 시키지 않았으며, 남제주군 역시 8억만 출자하고 있다<sup>50)</sup>.

이들 시·군은 해당시설이 서귀포시에 위치하고 있어 직접적인 이익이 돌아오지

---

49) 제민일보 2000. 7. 4.

50) 한라일보 2000. 10. 24.

않는데서 적극성을 갖지 않고 있으며 일부 시·군은 집행부가 계상한 예산을 해당 의회가 전액 삭감시키면서 노골적인 반대의사를 표명하였다.

## 2) 감귤복합처리가공단지 조성 사례

### (1) 갈등 배경

감귤복합처리가공단지 조성계획은 민선2기 제주도정의 비상품 감귤을 처리하기 위한 정책으로 채택되어 남제주군 남원읍 한남리 산 5-1번지에 사업비 국고 90억 기금 50억 지방비 60억 등 200억 원을 투입하여 생산시설을 갖춘 후 현재 가동 중에 있다. 이 단지는 애초 농협과 감협에 운영을 위탁하기로 되어 있었으나 적자를 이유로 난색을 표명하여 제주도지방개발공사가 운영하고 있다.

〈표 4-6〉 감귤복합처리가공단지 시·군별 출자 현황

구 분	재배면적 (ha)	출 자 배분율(%)	출 자 예정액	확 보 상 황		
				소 계	2000	2001
시·군 계	25.860	100	2,500	2,500	1,228	290
제 주 시	3.113	11.6	290	290	-	290
서귀포시	5.367	24.4	610	610	-	-
북제주군	6.667	22.9	572	572	200	-
남제주군	10.716	41.1	1,028	1,028	1,028	-

자료 : 제주도, 도의회 서면질문 답변서 2001. 5

그러나 〈표 4-6〉처럼 지방비 부담액 중 남제주군은 10억 2천 8백만 원을 전액 투입하였으나 2001년 5월까지 북제주군만 5억 7천 2백만 원 중 2억을 투입했을 뿐 서귀포시 6억 1천만 원, 북제주군 3억 7천 2백만 원을 확보하지 않고 있다.

## (2) 갈등 경과

감굴복합처리가공 공장이 가동되기 직전 서귀포시는 독자적으로 감굴랜드 조성하기로 하여 전반적인 감굴단지 조성 관련 계획과 중복되는 계획을 발표함으로써 제주도 및 남제주군과 갈등을 일으켰으며 북제주군 또한 북제주군 지역의 특수성을 주장하여 북제주군 금릉농공단지에 제2 감굴복합처리가공공장 건립이 추진되고 있는 상황이다. 집중투자로 효과를 상승시켜야 사업의 효율성이 커질 수 있음에도 지방자치단체의 이해관계 때문에 중복·분산 투자될 가능성이 커졌다.

이 갈등은 단지조성에 투입되는 재정부담이나 운영에는 난색을 보이면서 단지 유치와 유사단지 조성에 기초자치단체간 갈등을 빚게 되고 또한 광역자치단체와도 다중적 충돌을 일으키는 갈등 사안으로 발전하였다.

## 3) 정보통신교육원 제주분원 유치사례

### (1) 갈등 배경

정보통신교육원은 정보통신부가 한국전자통신연구원, 정보통신산업체가 공동으로 설립하여 정보통신전문 인력을 양성하기 위해 설립한 전문 교육기관이다. 정보통신교육원에는 서울분원과 광역시를 중심으로 운영되는 분원이 있다. 제주도와 제주시는 사전협의나 의견조율이 없는 상태에서 서로 독자적인 유치활동을 벌이면서 갈등을 빚게 되었다.

이 갈등은 당초 정보통신부의 결정이 내려지고 관련예산이 확보되기 이전부터 치열한 양상을 벌이게 되었는데 해당 정보나 추진력은 제주시가 발빠르게 대응해 왔으며 제주도는 전 도민을 위한 혜택의 분배와 주체의 당위성을 중점적으로 주장해 왔다.

이 갈등의 배경에는 제주도를 정보화의 섬으로 만들겠다는 제주도 정책과 우수한 제주시의 정보통신 인프라를 통해 정보도시로 제주시를 부각시키겠다는 지방자치단

체의 정책 추진의지가 내면에서부터 경쟁관계를 형성하고 있었다.

## (2) 갈등 상황

제주시는 2000년 3월 3일 분원을 설치하기로 하고 4월 6일 분원설립 공문을 제출했으며 2000년 6월 제주시의회 의결을 거쳐 구 한빛은행 건물을 매입하면서 계획을 추진시켜왔다. 제주도는 중소기업지원센터를 활용하여 분원을 운영할 계획을 세우고 제주시가 제주도와 협의도 없는 상태에서 정보통신부의 계획 추진 이전부터 독자적인 추진을 함으로써 갈등이 야기되었다고 반박하며 전 도민이 골고루 혜택을 받기 위해서는 제주도가 사업을 추진해야 한다고 주장하였다. 결국 이 갈등은 정통부 방문 날짜, 추진과정에 대해 서로 기자회견 등 공방전으로 치달으면서 날로 격화되었고 연일 지방언론에 핫 이슈로 다루어지는 현상이 발생했다<sup>51)</sup>.

결국 정보통신교육원 제주분원은 제주도가 설치하고 제주시가 위탁 운영하는 것으로 절충되어 구 한빛은행 건물을 사용하여 관련사업 및 교육장을 설치·운영하기로 잠정 합의하였다.

그러나 이 갈등을 둘러싼 해당 집행부, 의회, 자치단체장간 감정적 앙금은 아직껏 해소되지 않았으며 운영비 부담문제가 해결되지 않아 갈등은 내재된 상태로 남아있다.

## 4) 광역상수도 공급단가 사례

### (1) 갈등 배경

제주도 광역수자원관리본부는 1994년부터 총 사업비 1천 2백 23억 원을 들여

---

51) 제민일보, 『긴급진단 - 정보통신교육원 분원 유치전』, 제주도 입장 등 제주시 입장 2000. 10. 26. 한라일보, 『정보통신교육원 분원 유치, 도·시간 갈등조장, 소모전』, 2000. 10. 18, 2001. 1. 13, 2001. 2. 14, 2001. 4. 11.

도내 14개소에 지하수 80공을 개발하여 1일 13만 5천 톤의 정수공급 능력을 갖추고 제주도 도내 시·군에 공급하게 됨으로써 시·군에 싼 상수도를 공급하게 되었다.

제주도 광역수자원관리본부는 지방물가대책위원회 심의를 벌여 1톤당 186.95원을 공급하고 당초 시·군과 협의한 대로 제주시에 7만 5000톤, 서귀포시에 3만 1000톤, 북제주군에 1만 9000톤, 남제주군에 1만 1000톤을 배분하기로 하였다.

그러나 북제주군과 남제주군에 6,200톤을 공급하는데 그치게 되고 특히 제주시가 제주도의 생산원가 산정에 문제가 있다고 주장하면서 상수도 공급을 거절하여 갈등이 발생하였다<sup>52)</sup>.

## (2) 갈등 경과

제주시는 제주도에서 광역상수도 공급단가로 제시한 186.95원은 현재의 물 값보다 비싸기 때문에 도가 제시한대로 상수도를 공급받을 경우 2억 원의 적자가 발생하여 세 부담이 늘어나므로 시민 부담경감 차원에서 톤당 156.80원으로 낮춰야 한다고 주장하였다.

제주도는 제주시의 생산단가 산출방법이 객관적이지 못하다면서 공공기업의 운영 논리상 어쩔 수 없다고 반박하였다. 또한 아직 제주시는 자체 개발한 상수도가 여분이 충분하여 제주도의 결정에 따를 수 없다는 뜻을 밝히면서 자체 시설을 이용하겠다고 함으로써 두 자치단체간 갈등은 증폭되었다<sup>53)</sup>.

그러나 갈수기 등 물 부족 시에는 상수도 공급에 문제가 생길 뿐만 아니라 제주도 광역수자원관리본부는 당분간 적자운영이 불가피 해지는 상황을 맞게 되었다.

---

52) 제주일보, 2001. 2. 13.

53) 한라일보, 2001. 1. 12.

## 2. 사례의 갈등정도에 대한 의견분석

### 1) 제주도내 지방자치단체 상호간 갈등의 대표적 사례(사업)에 대한 의견

본 연구의 수행을 위한 설문조사에 의해서 나타난 결과에서 지방자치단체 상호간 갈등의 대표적 사례(사업)로는 제주국제컨벤션센터 건립(82명, 29.0%)을 들고 있다. 그 다음이 정보통신교육원 제주분원 유치(69명 24.4%)였으며, 광역상수도 원가선정과(51명, 18.0%) 제주월드컵경기 유치(48명, 17.0%)도 갈등이 심했던 사례로 생각하고 있었다. 그 외의 사례에 대해서는 공무원들은 그다지 자치단체간 갈등이 심한 편은 아니라는 의견을 가진 것으로 분석할 수 있다.

〈표 4-7〉 갈등의 대표적 사례

	빈도	퍼센트
제주국제컨벤션센터 건립에 따른 자치단체간 재정부담 문제	82	29.0%
제주월드컵경기 유치에 따른 지역선정 및 경기장건립 재정부담 문제	48	17.0%
제주도탐라장애인복지관 건립에 따른 자치단체간 재정부담 문제	4	1.4%
정보통신교육원 제주분원 유치에 따른 정책혼선과 운영비부담 문제	69	24.4%
감귤복합 가공단지 조성에 따른 위치 및 사업주체선정, 재정부담 문제	19	6.7%
안보공원조성 및 우주센터(로켓발사대)건설 후보지 선정과정의 문제	3	1.1%
광역상수도 원가를 둘러싼 지방자치단체간 문제	51	18.0%
도의 일방적인 업무처리 및 기초자치단체에 대한 행정관여 문제	4	1.4%
국제자유도시추진 및 각종 축제개최에 따른 자치단체간 재정부담 문제	3	1.1%
합 계	283	100.0%

### 2) 지방자치단체간 갈등으로 인한 피해의 내용

지방자치단체간 갈등으로 인한 피해에 대해서는 전체 응답자 중에서 행정능률의



저하를 지적한 응답자가 104명(31.6%)로 가장 많았다. 그 다음이 지역간 불균형개발(80명, 24.3%)이며, 사회적 불만·불신·풍조·확산(67명, 20.4%), 자원배분의 왜곡, 인사교류의 왜곡의 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-8〉 갈등의 피해

	행정능률의 저하	인사교류의 왜곡	자원배분의 왜곡	지역간 불균형 개발	사회적 불만· 불신 풍조 확산	전체
기초자치단체	55 (24.8%)	28 (12.6%)	31 (14.0%)	65 (29.3%)	43 (19.4%)	222 (100.0%)
광역자치단체	49 (45.8%)	9 (8.4%)	10 (9.3%)	15 (14.0%)	24 (22.4%)	107 (100.0%)
전 체	104 (31.6%)	37 (11.2%)	41 (12.5%)	80 (24.3%)	67 (20.4%)	329 (100.0%)

〈표 4-9〉 소속기관별 갈등의 피해

	행정능률의 저하	인사교류의 왜곡	자원배분의 왜곡	지역간 불균형 개발	사회적 불만· 불신 풍조 확산	전체
제주도(청)	49 (45.8%)	9 (8.4%)	10 (9.3%)	15 (14.0%)	24 (22.4%)	107 (100.0%)
제주시(청)	35 (35.7%)	14 (14.3%)	18 (18.4%)	17 (17.3%)	14 (14.3%)	98 (100.0%)
서귀포시(청)	3 (7.5%)	3 (7.5%)	8 (20.0%)	19 (47.5%)	7 (17.5%)	40 (100.0%)
북제주군(청)	12 (25.5%)	8 (17.0%)	3 (6.4%)	12 (25.5%)	12 (25.5%)	47 (100.0%)
남제주군(청)	5 (13.5%)	3 (8.1%)	2 (5.4%)	17 (45.9%)	10 (27.0%)	37 (100.0%)
전 체	104 (31.6%)	37 (11.2%)	41 (12.5%)	80 (24.3%)	67 (20.4%)	329 (100.0%)

특이한 것은 제주도와 제주시는 이러한 갈등의 결과 가장 큰 피해는 '행정능률의

저하'를 들고 있다. 제주시를 제외한 나머지 기초자치단체에서는 지역간 불균형 개발에 대한 응답이 상대적으로 많이 나타나 지방자치단체간 갈등이 제주도내 각 지역간의 불균형개발과 연관이 있음을 보여주고 있다.

이는 제주시의 경우 상대적으로 발전되어있고, 정치적으로도 제주도와 갈등과 경쟁관계에 놓이는 경우가 많아 갈등의 결과 제주시가 추구하고자 하는 행정을 제약하는 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

### 3) 지방자치단체간 갈등에 의한 피해자

지방자치단체간 갈등으로 가장 피해를 보는 사람이 누구인지에 관한 설문에서는 지역주민이라고 응답한 것이 237명 72.3%로 나타나 가장 많았다. 지방자치단체간 갈등이 직·간접적으로 지역주민에게 피해를 주고 있는 것에 대해 해당 공무원들이 스스로 인정하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

행정공무원 스스로가 피해를 보고 있다고 대답한 응답자는 86명으로 26.2%에 한정되었다. 이러한 피해의 내용은 갈등해결의 결과 문책을 당하거나 인사교류에 부정적 영향, 개인간 관계의 악화 등 경험에 의한 의견이라 할 수 있다.

〈표 4-9〉 갈등피해자

	빈 도	퍼센트
지역주민	237	72.3%
행정공무원	86	26.2%
자치단체장	4	1.2%
지방의원	1	0.3%
합 계	328	100.0%

### 제3절 문제점 및 대안모색을 위한 분석

#### 1. 사례분석을 통한 문제점 도출

제주지역 지방자치단체간 갈등사례는 앞서 분석한 사례 이외에도 많지만 대체적으로 유사한 사안들이며 이들을 분석해 보면 몇 가지 공통된 문제점들이 발견된다<sup>54)</sup>.

첫째, 갈등발생 이전에 갈등을 예방하려는 의지가 모자라는 점이다.

지방자치단체들은 광역자치단체이건 기초자치단체이건 처한 조건과 정책결정 요소가 다르기 때문에 항상 갈등이 발생할 가능성은 있는 것이다. 문제는 갈등이 분명히 예상되는 사안에 대해 정책담당 공무원들간에 사전조율과 협의에 대한 의지가 보이지 않는다는 것이다.

지방자치시대의 지방자치단체의 자율성을 고려한다면 어찌되었든 다른 지방자치단체의 정책적 협조는 필수 불가결한 사항이 된다. 광역상수도 공급단가 갈등문제에서 보듯이 이미 나와 있는 통계와 수치로서 충분히 예상되는 갈등이었음에도 불구하고 제주도가 결정한 공급단가를 일방적으로 제시함으로써 갈등이 표면화되었다. 사전에 충분한 협의를 거쳐 동의를 구했다면 예방이 가능한 갈등이라 하겠다.

둘째, 갈등 발생시 갈등해소에 대한 협상의지가 부족하다는 점이다.

갈등이 발생하면 해당 정책 담당 공무원은 우선 갈등해소에 대한 협상에 나서야 하며 지방자치단체장 역시 재빨리 협상의지를 밝히고 협상 노력을 기울여야 한다.

그러나 정보통신교육원 제주분원 유치갈등에서 보듯이 갈등이 표면화되어서도 서로 자기 주장만 내세우며 기자 간담회를 여는 등 갈등을 오히려 부추기는 현상이 발생하였다. 또한 지방자치단체장 역시 보고만 받고 구체적 언급은 하지 않음으로서 갈등의 해결에 도움을 주지 못하였다.

셋째, 갈등관리 내부 시스템의 부재이다.

갈등이 내재되었거나 발생하였다면 갈등의 원인과 내용 및 예상되는 상황을 빨리

54) 이들 문제점에 대해서는 효율적인 갈등관리 방안에서 재차 다루겠다.

분석하고 이에 대응하는 시스템이 필요하다. 이를 위해서는 조직 내에 갈등을 전문적으로 관리할 수 있는 전문집단이 있어야 한다<sup>55)</sup>. 이렇게 갈등관리에 대한 연찬과 훈련을 갖추어 나가야 함에도 제주지역의 어느 자치단체도 그러한 능력을 갖추지 못하고 있다.

실제 제주지역 지방자치단체간 갈등이 발생하였을 때 대부분의 사안은 담당 부서의 업무영역을 넘어서는 갈등범위를 내포하고 있었기 때문에 해결이 지연되었다. 관선시대에는 기획관리실이나 지방자치단체 관리 부서에서 강력한 조정을 실시하였지만 지방자치시대에는 강권을 사용한 해결이 불가능하게 되었다.

제주지역 갈등 사례에서 보면 갈등 발생 시에 지방자치업무 지원 관련 부서에서 갈등해결을 위한 노력에 거의 역할을 하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

넷째, 갈등해결을 위한 법적 기구가 전혀 가동되지 못하고 있다.

갈등이 격화되면 당연히 법적 기구에 의한 조정이 이루어져야 함에도 불구하고 법적 기구인 분쟁조정위원회가 가동되지 못하고 있다.

제주지역의 경우도 제주도 지방분쟁조정위원회가 갈등해결을 위한 법적 제도적 기구임에도 불구하고 조례를 설치하게 되어 있지만 아직 위원을 위촉하지도 않았으며 전혀 기능을 하고 있지 못하다.

## 2. 갈등의 실태에 대한 인식과 대안모색을 위한 분석

### 1) 인식적 측면

#### (1) 민선자치단체장 출범전후 갈등상황비교

민선자치단체장 출범 이전과 이후의 도내 지방자치단체 상호간 갈등상황의 변화

---

55) 갈등관리를 전문적으로 담당하는 갈등관리 전문인력이 필요하다. 그 이유는 해당정책 담당 공무원은 문책이 두려워서 소극적일 수 있기 때문이다.

에 대한 인식의 차이를 조사했다. 전체 응답자의 82.2%가 민선자치장 출범이후에 지방자치단체간 갈등이 증가하였다고 응답함으로써 현재 제주도내 지방자치단체간 관계가 민선자치단체장 출범이전에 비해 좋아지지 않았음을 보여주고 있다.

〈표 4-10〉 갈등상황 발생변화

	빈도	퍼센트
크 게 증 가	144	43.5%
약 간 증 가	128	38.7%
변 화 없 음	46	13.9%
약 간 감 소	9	2.7%
크 게 감 소	4	1.2%
합 계	331	100.0%



약간 감소하거나 크게 감소했다는 응답자는 전체 331명 중 13명에 지나지 않았다. 따라서 공무원들이 느끼는 갈등관계는 관선자치단체장제도하에서보다 심각해짐을 알 수 있다. 따라서 앞으로 이러한 갈등관계를 해결하는 것은 여러 정책 중 가장 중요한 정책이 될 것을 짐작할 수 있다.

## (2) 갈등의 심각성에 대한 인식비교

본 연구에서 유형화하여 갈등의 심각성을 조사한 결과 가장 심각하다고 생각되는 지방자치단체간 갈등유형은 도↔시·군, 즉 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등이 가장 심각하다고 응답하였다(226명, 68.7%).

다른 지방의 도·시·군과의 갈등은 전체 응답자 329명 중 7명에 지나지 않아 심각성에 대한 인식정도가 낮게 나타나고 있다. 그러나 필자는 내국인 카지노 사업허가와 관련하여 태백·정선시 혹은 강원도와의 갈등은 심각했다고 사료되는 바 본 연구의 주 대상사례는 아니지만 이러한 갈등에 대한 심각성도 공무원들이 인식하는

것이 바람직하다고 생각된다. 왜냐하면 갈등은 조직내부의 응집성을 더욱 키워주고 조직의 발전을 유도하는 긍정적인 측면도 있기 때문이다.

〈표 4-11〉 가장 심각한 갈등유형

	시·군 ↔시·군	도 ↔시·군	도↔시·군 ↔도내 다른 시·군	도·시·군 ↔다른 지방 도·시·군	전체
제주도(청)		81 (74.3%)	26 (23.9%)	2 (1.8%)	109 (100.0%)
제주시(청)	2 (2.0%)	73 (74.5%)	21 (21.4%)	2 (2.0%)	98 (100.0%)
서귀포시(청)	5 (12.5%)	27 (67.5%)	8 (20.0%)	-	40 (100.0%)
북제주군(청)	9 (19.6%)	28 (60.9%)	7 (15.2%)	2 (4.3%)	46 (100.0%)
남제주군(청)	4 (11.1%)	17 (47.2%)	14 (38.9%)	1 (2.8%)	36 (100.0%)
전체	20 (6.1%)	226 (68.7%)	76 (23.1%)	7 (2.1%)	329 (100.0%)

## 2) 관리운영적 측면

지방자치단체간 갈등의 관리운영적 측면을 고려하기 위해서 본 연구에서는 설문지에 갈등의 원인과 갈등이 해결되지 않고 지연되는 이유를 추가하였다. 여기에서 관리운영적 측면의 주된 내용은 설문 문항의 보기에 제시되어 있다. 그러한 관리운영적 측면에서 어떤 형태가 지방자치단체간 갈등에 영향을 미치는지에 대해 살펴보는 것이다.

### (1) 지방자치단체 상호간 갈등의 원인

지방자치단체 상호간 갈등이 발생하는 원인에 대해서는 전체 응답자의 53.6%가

지방자치단체장간의 정치적 경쟁관계를 지적함으로써, 지방자치단체간 갈등의 증가가 민선자치단체장 출범에 따른 역효과에서 비롯되었다고 지적하고 있다.

〈표 4-12〉 성별 갈등발생 원인 구분

	담당 공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해 차이	지방자치단체 장간의 정치적 경쟁관계	각종 선거 후유증에 의한 집단 편가름	지역 이기주의	불필요한 자치업무의 중복	전체
남성	29 (11.4%)	143 (56.1%)	20 (7.8%)	39 (15.3%)	24 (9.4%)	255 (100.0%)
여성	3 (3.9%)	35 (45.5%)	10 (13.0%)	12 (15.6%)	17 (22.1%)	77 (100.0%)
전체	32 (9.6%)	178 (53.6%)	30 (9.0%)	51 (15.4%)	41 (12.3%)	332 (100.0%)

이러한 경향은 남성의 경우가 더욱 강했다. 남성의 경우는 143명으로 56.1%가 자치단체장간의 경쟁관계때문이라고 대답했는가하면 여성의 경우는 35명으로 45.5%만이 이러한 대답을 해서 약 10%의 차이가 나고 있다.

성별로 의견이 차이가 있는 경우는 두 번째로 큰 원인이 지역이기주의이라고 대답한 비율이 남성이 많아서 39명에 15.3%인가 하면, 여성의 경우는 불필요한 자치업무의 중복에 많은 의견을 제시해서 17명으로 22.1%나 되었다.

갈등발생원인을 응답자들이 말고 있는 업무의 형태별로 분류하여 분석하였다. 분석결과 대부분 지방자치단체장간의 정치적 경쟁관계가 갈등의 원인이 되고 있다는 것에는 일치한다. 그러나 그 비중은 다르게 나타나고 있다. 대부분 자치단체장간의 경쟁관계가 가장 큰 원인이라고 대답하는 비율 50%이상이었지만 문화·사회복지 지원업무를 담당하는 공무원의 경우는 47.2%에 해당되었다. 즉 문화나 사회복지 지원업무를 담당하는 공무원의 경우 자기가 담당하는 업무 분야에서는 자치단체장간의 경쟁관계 때문에 갈등이 생기기도 하지만 지역이기주의로 인해 갈등이 생기는 경우도 27.8%나 된다고 대답하고 있다.

〈표 4-13〉 업무별 갈등발생 원인 구분

	담당 공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해 차이	지방자치단체 장간의 정치적 경쟁관계	각종 선거 후유증에 의한 집단 편가름	지역 이기주의	불필요한 자치업무의 중복	전체
기획 및 행정 지원업무	10 (6.9%)	78 (53.8%)	14 (9.7%)	20 (13.8%)	23 (15.9%)	145 (100.0%)
농·수·축산 등 1차산업 지원업무	1 (4.2%)	14 (58.3%)	1 (4.2%)	7 (29.2%)	1 (4.2%)	24 (100.0%)
관광·건설 등 3차산업 지원업무	8 (11.3%)	39 (54.9%)	9 (12.7%)	8 (11.3%)	7 (9.9%)	71 (100.0%)
문화·사회 복지 지원업무	3 (8.3%)	17 (47.2%)	1 (2.8%)	10 (27.8%)	5 (13.9%)	36 (100.0%)
지방의회 행정 지원업무	10 (17.9%)	30 (53.6%)	5 (8.9%)	6 (10.7%)	5 (8.9%)	56 (100.0%)
전 체	32 (9.6%)	178 (53.6%)	30 (9.0%)	51 (15.4%)	41 (12.3%)	332 (100.0%)

그리고 또 하나의 특징은 지방의회 행정지원업무를 담당하는 공무원들은 담당 공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해 차이가 자치단체간 갈등이 일어나는데 자치단체장의 경쟁관계 다음으로 영향을 미친다고 대답하고있다(17.9%).

반면, 관광과 건설 등 3차산업 지원업무를 담당하는 공무원들은 각종 선거후유증에 의한 집단 편가름이 자치단체장의 경쟁관계 다음으로 자치단체간 갈등의 원인이 되고 있다고 대답하고 있다.

응답자인 공무원들의 직급별 갈등발생의 원인을 구분해 본 결과 고위직으로 갈수록 지방자치단체장간의 정치적 경쟁관계가 갈등의 원인이 되고 있다는 대답에 많은 비중을 할애하고 있다. 예를 들면, 8급이하는 37.1%, 7급은 55.3%, 6급은 70.6%, 5급 이상은 73.3%이 자치단체장간의 경쟁관계가 갈등의 원인이라고 대답하고 있다.

그리고 2순위로는 8급이하의 공무원들은 불필요한 자치업무의 중복을 꼽고 있고,



그 이상의 공무원들은 대부분 2순위의 갈등원인으로 지역이기주의를 선택했다.

〈표 4-14〉 직급별 갈등발생 원인 구분

	담당 공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해 차이	지방자치단체 장간의 정치적 경쟁관계	각종 선거 후유증에 의한 집단 편가름	지역 이기주의	불필요한 자치업무의 중복	전체
8급 이하	22 (16.7%)	49 (37.1%)	15 (11.4%)	19 (14.4%)	27 (20.5%)	132 (100.0%)
7급	6 (7.1%)	47 (55.3%)	10 (11.8%)	13 (15.3%)	9 (10.6%)	85 (100.0%)
6급	4 (4.7%)	60 (70.6%)	4 (4.7%)	15 (17.6%)	2 (2.4%)	85 (100.0%)
5급 이상	-	22 (73.3%)	1 (3.3%)	4 (13.3%)	3 (10%)	30 (100.0%)
전 체	32 (9.6%)	178 (53.6%)	30 (9.0%)	51 (15.4%)	41 (12.3%)	332 (100.0%)

자치단체 종류별 분석에서 1순위의 원인은 단연 자치단체장간의 경쟁관계라는 것이 꼽히고 있지만 2순위의 갈등원인에 대한 의견에는 다소 차이가 있다.

기초자치단체의 경우 2순위의 갈등원인으로 불필요한 자치업무의 중복(13.5%)을 들고 있는 반면, 광역자치단체의 경우는 지역이기주의(16.5%)를 들고 있다.

〈표 4-15〉 자치단체 종류별 갈등발생 원인 구분

	담당 공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해 차이	지방자치단체 장간의 정치적 경쟁관계	각종 선거 후유증에 의한 집단 편가름	지역 이기주의	불필요한 자치업무의 중복	전체
기초 자치단체	25 (11.2%)	116 (52.0%)	19 (8.5%)	33 (14.8%)	30 (13.5%)	223 (100.0%)
광역 자치단체	7 (6.4%)	62 (56.9%)	11 (10.1%)	18 (16.5%)	11 (10.1%)	109 (100.0%)
전 체	32 (9.6%)	178 (53.6%)	30 (9.0%)	51 (15.4%)	41 (12.3%)	332 (100.0%)

이러한 내용을 구체적으로 기초자치단체를 분류하여 분석하였다. 제주도청과 제주 시청의 경우는 자치단체장간의 경쟁관계에 의해 갈등이 발생하고 있다고 대답하는 비율이 절대적이였다. 이는 차기 자치단체장 선거시 같은 선거에서 경쟁하게 될 것이라는 예상논의와 상관관계가 있는 것으로 해석된다.

반면, 다른 기초자치단체의 경우는 그 비율이 많이 낮아진다. 서귀포시청과 남제주군청의 경우는 자치단체장간의 경쟁관계가 갈등원인이라고 대답한 비율은 아주 낮아서 각각 37.5%, 35.1%에 지나지 않고 있다. 이는 제주도에서 예산과 인구규모에서 낮은 자치단체로서 자치단체장간의 정치적 경쟁관계나 그외의 경쟁관계가 드러나지 않는 자치단체라는 특징을 가지고 있다. 그래서인지 2순위의 원인으로 두 자치단체 모두 지역이기주의를 들고 있다. 서귀포시와 남제주군청이 인접해있고, 남제주군이 비지적(飛地的) 형태<sup>56)</sup>를 띠고 있어서 두 자치단체간의 갈등관계가 상존해 있어서 이러한 대답을 한 것으로 추론할 수 있다.



〈표 4-16〉 근무지별 갈등발생 원인 구분

	담당 공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해 차이	지방자치단체 장간의 정치적 경쟁관계	각종 선거 후유증에 의한 집단 편가름	지역 이기주의	불필요한 자치업무의 중복	전체
제주도(청)	7 (6.4%)	62 (56.9%)	11 (10.1%)	18 (16.5%)	11 (10.1%)	109 (100.0%)
제주시(청)	9 (9.2%)	66 (67.3%)	8 (8.2%)	6 (6.1%)	9 (9.2%)	98 (100.0%)
서귀포시(청)	6 (15.0%)	15 (37.5%)	3 (7.5%)	12 (30.0%)	4 (4.0%)	40 (100.0%)
북제주군(청)	7 (14.6%)	22 (45.8%)	6 (12.5%)	3 (6.3%)	10 (20.8%)	48 (100.0%)
남제주군(청)	3 (8.1%)	13 (35.1%)	2 (5.4%)	12 (32.4%)	7 (18.9%)	37 (100.0%)
전 체	32 (9.6%)	178 (53.6%)	30 (9.0%)	51 (15.4%)	41 (12.3%)	332 (100.0%)

56) 여기에서 비지적(飛地的) 형태라는 것은 남제주군이 서귀포가 시로 승격되면서 서로 떨어져 위치하게 되었는데 이처럼 하나의 자치단체가 분리되어 있어서 떨어져 있는 형태를 의미한다.

(2) 갈등이 지연되는 이유와 해결되지 못하는 이유

자치단체간에 발생한 갈등이 해결되지 못하고 지연되는 이유에 대한 조사분석에서는 민선자치단체장의 독선과 고집이라는 의견이 많았다. 118명으로 35.9%였으며, 협력문화의 부재와 시민의식의 결여때문이라고 대답한 비율이 그 다음 순으로 104명에 31.6%였다. 그리고 법과 제도의 미비가 비슷하여 92명에 28.0%로 나타났다.

〈표 4-17〉 성별 갈등해결 지연이유

	민선자치단체장의 독선과 고집	협력문화의 부재와 시민의식 결여	법과 제도의 미비	정치권의 영향	전체
남성	89 (35.3%)	76 (30.2%)	75 (29.8%)	12 (4.8%)	252 (100.0%)
여성	29 (37.7%)	28 (36.4%)	17 (22.1%)	3 (3.9%)	77 (100.0%)
전체	118 (35.9%)	104 (31.6%)	92 (28.0%)	15 (4.6%)	329 (100.0%)

〈표 4-18〉 업무별 갈등해결 지연이유

	민선자치단체장의 독선과 고집	협력문화의 부재와 시민의식 결여	법과 제도의 미비	정치권의 영향	전체
기획 및 행정 지원업무	51 (35.4%)	46 (31.9%)	39 (27.1%)	8 (5.6%)	144 (100.0%)
농·수·축산 등 1차산업 지원업무	6 (25.0%)	10 (41.7%)	7 (29.2%)	1 (4.2%)	24 (100.0%)
관광·건설 등 3차산업 지원업무	29 (41.4%)	17 (24.3%)	22 (31.4%)	2 (2.9%)	70 (100.0%)
문화·사회복지 지원업무	9 (25.0%)	17 (47.2%)	9 (25.0%)	1 (2.8%)	36 (100.0%)
지방의회 행정 지원업무	23 (41.8%)	14 (25.5%)	15 (27.3%)	3 (5.5%)	55 (100.0%)
전체	118 (35.9%)	104 (31.6%)	92 (28.0%)	15 (4.6%)	329 (100.0%)

응답해준 공무원들의 담당업무별로 나누어 살펴본 결과는 담당업무형태별로 큰 차이를 나타내고 있다는 것이다.

우선 기획 및 행정지원업무를 담당하는 공무원과 관광·건설 등 3차산업 지원업무를 담당하는 공무원, 그리고 지방의회 행정 지원업무를 담당하는 공무원들은 민선 자치단체장의 독선과 고집 때문에 갈등이 해결되지 않고 지연되고 있다고 지적하는 반면, 농·수·축산 등 1차산업 지원업무와 문화·사회복지 지원업무를 담당하는 공무원들은 협력문화의 부재와 시민의식의 결여가 갈등을 해결하지 못하고 지연시키는 이유로 꼽고 있다.

이러한 의견의 차이는 실제 실무자들이 해결하기 위해 노력한 결과 피부로 느끼는 경험때문이라는 것과 기획 및 행정지원업무의 경우는 그 내용이 자치단체장의 의지와 바로 연결되기 때문에 민선자치단체장의 독선과 고집 때문에 갈등해결이 지연되고 있다는 의견이 많음을 짐작할 수 있다.



〈표 4-19〉 직급별 갈등해결 지연이유

	민선자치단체장의 독선과 고집	협력문화의 부재와 시민의식 결여	법과 제도의 미비	정치권의 영향	전체
8급 이하	39 (29.5%)	52 (39.4%)	38 (28.8%)	3 (2.3%)	132 (100.0%)
7급	28 (33.7%)	21 (25.3%)	28 (33.7%)	6 (7.2%)	83 (100.0%)
6급	41 (48.8%)	20 (23.8%)	17 (20.2%)	6 (7.1%)	84 (100.0%)
5급 이상	10 (33.3%)	11 (36.7%)	9 (30.0%)		30 (100.0%)
전 체	118 (35.9%)	104 (31.6%)	92 (28.0%)	15 (4.6%)	329 (100.0%)

직급별로 분석해 본 결과는 7급과 6급 공무원들은 주로 갈등해결의 지연이유를 민선 자치단체장의 독선과 고집이라고 대답하고 있다. 반면, 8급 이하의 공무원과 5급 이상의

공무원들은 협력문화의 부재와 시민의식 결여를 갈등해결의 지연이유로 제시하고 있다.

이러한 경향의 원인을 정확히 제시하기는 어렵지만 7급과 6급공무원들은 자치단체장의 독선과 고집에 비판적임을 알 수 있다.

〈표 4-20〉 자치단체별 갈등해결 지연이유

	민선자치단체장의 독선과 고집	협력문화의 부재와 시민의식 결여	법과 제도의 미비	정치권의 영향	전체
기초자치단체	87 (39.5%)	67 (30.5%)	59 (26.8%)	7 (3.2%)	220 (100.0%)
광역자치단체	31 (28.4%)	37 (33.9%)	33 (30.3%)	8 (7.3%)	109 (100.0%)
전체	118 (35.9%)	104 (31.6%)	92 (28.0%)	15 (4.6%)	329 (100.0%)



자치단체별로 갈등해결이 되지 않고 지연되는 이유를 조사한 결과는 기초자치단체와 광역자치단체간의 큰 차이가 있음을 알 수 있었다.

기초자치단체에 근무하는 공무원들의 경우 갈등해결의 지연이유를 민선자치단체장의 독선과 고집을 1순위로 제시하고 있고(87명 39.5%), 협력문화의 부재와 시민의식 결여가 2순위로 제시되고 있다.(67명 30.5%) 그 다음이 법과 제도의 미비였다.

반면 광역자치단체에 근무하는 공무원들의 경우는 협력문화의 부재와 시민의식의 결여가 원인이라고 대답한 비율이 33.9%로 가장 많았다. 2순위도 법과 제도의 미비가 원인이라는 것이며, 3순위는 28.4%로 민선자치단체장의 독선과 고집을 들고 있다.

이는 기초자치단체에 근무하는 공무원들의 경우 상급 자치단체장의 독선과 고집이 기초자치단체에 큰 영향을 주고 있다는 의견을 가지고 있는 것이며, 광역자치단체에 근무하는 공무원의 경우 기초자치단체장의 독선과 고집도 협력하거나 법과 제도로 보완할 수 있다는 의견으로서 광역자치단체의 역할 중 조정역할 등을 통하면 갈등을 해결하는데 기여할 수 있다는 시각을 반영하는 것 같다.

앞의 내용을 자치단체간에 구체적으로 비교하여 정리하면 제주시와 제주도의 공무원들의 의견이 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 제주시청공무원들의 경우는 갈등의 지연이유를 민선자치단체장의 독선과 고집이라고 대답하고 있다. 무려 55.1%에 이른다. 이는 제주시장과 현 제주도지사가 서로 선거와 관련하여 갈등관계에 있기 때문에 이러한 문제가 계속되고 있다는 느낌을 가지고 있는 것으로 파악된다.

반면 제주도청의 경우는 앞서도 살펴본 것처럼 1위는 협력문화의 부재와 시민의식의 결여로 꼽고 있다.

서귀포시청의 경우는 제주시처럼 시단위의 도시이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체간 갈등이 지연되는 이유를 제주시청과는 달리 협력문화의 부재와 시민의식의 결여에 두고 있다. 이는 월드컵 축구경기대회에 대한 지원호소로서 대주민에 대한 홍보활동을 하고 있기 때문에 이러한 사안에 타 자치단체에서도 협력해줄기를 바라는 입장의 반영이라고 해석된다.



〈표 4-21〉 근무지별 갈등해결 지연이유

	민선자치단체장의 독선과 고집	협력문화의 부재와 시민의식 결여	법과 제도의 미비	정치권의 영향	전체
제주도(청)	31 (28.4%)	37 (33.9%)	33 (30.3%)	8 (7.3%)	109 (100.0%)
제주시(청)	54 (55.1%)	22 (22.4%)	19 (19.4%)	3 (3.1%)	98 (100.0%)
서귀포시(청)	8 (21.1%)	15 (39.5%)	15 (39.5%)	-	38 (100.0%)
북제주군(청)	19 (39.6%)	13 (27.1%)	13 (27.1%)	3 (6.3%)	48 (100.0%)
남제주군(청)	6 (16.7%)	17 (47.2%)	12 (33.3%)	1 (2.8%)	36 (100.0%)
전 체	118 (35.9%)	104 (31.6%)	92 (28.0%)	15 (4.6%)	329 (100.0%)

### 3) 제도적 측면

#### (1) 제주권 행정협의회에 대한 인지정도

제주도내 공무원들에게 제주권 행정협의회가 있음을 알고 있는지에 대해 조사하였다. 결과는 알고 있는 응답자는 전체의 37%에 불과했다. 자치단체간 협력을 유도하기 위한 제도에 대해서 공무원 반수이상이 모르고 있다는 것은 그 동안 제도적 접근의 한계를 드러내는 지표라 할 수 있다.

〈표 4-22〉 제주권 행정협의회 인지여부

	빈도	퍼센트
알고 있다	123	36.9%
모른다	210	63.1%
합 계	333	100.0%

#### (2) 제주도 지방분쟁조정위원회 조례 제정에 대한 인지여부

제주도 지방분쟁조정위원회 조례에 대한 인지 여부에 있어서도 앞의 제주권 행정협의회와 마찬가지로 알고 있는 공무원은 약 37%에 지나지 않고 있다.

앞으로 갈등해결을 위해 제도적 접근을 확대하려면 기존 제도에 대한 홍보를 강화하고 다양한 제도적 접근방법에 대한 논의가 많아야함을 알 수 있다.

〈표 4-23〉 제주도지방분쟁조정위원회 조례 인지여부

	빈도	퍼센트
알고 있다	122	36.6%
모른다	211	63.4%
합 계	333	100.0%

### (3) 행정협의회나 지방분쟁조정위원회가 활용되지 못하는 이유

제주도내 공무원 응답자들에게 제주권 행정협의회와 제주도지방분쟁조정위원회가 제대로 활용되지 못하는 이유를 물은 결과, 자치단체장의 의지가 부족함을 46.4%가 지적함으로써 지방자치단체간 갈등의 해결에서 자치단체장의 역할이 매우 중요함을 보여주고 있다.

그 다음 많은 의견은 제도미비에 의한 기대심 저하가 많아서 41명에 29.3%에 달했다. 이러한 경향에서 도출할 수 있는 시사점은 기존 제도를 활용하던 새로운 제도를 신설하든 그 실효성 담보가 중요하고, 그 내용에 대해서 공무원들에게 교육 및 홍보를 하는 것이 필요하다는 것이다.

〈표 4-24〉 제도 미활용 이유 빈도수

	빈도	퍼센트
홍 보 부 족	26	18.6%
자치단체장의 의지 부족	65	46.4%
공무원들의 무관심	8	5.7%
제도미비에 의한 기대심 저하	41	29.3%
합 계	140	100.0%

### 3. 소결 : 해결방법에 대한 의견

이상에서의 논의에서 알 수 있듯이 민선자치시대이후 제주도내 자치단체간 갈등은 매우 심해졌다. 특히 제주도와 기초자치단체인 시·군간에 갈등이 많이 나타나는 것으로 파악할 수 있었다. 그 원인은 주로 민선자치단체장의 개인적 독선과 고집이 주를 이루고 있다는 인식이 많았다.

그리고 또 하나의 특징은 이러한 갈등을 해결하기 위한 여러 가지 제도가 있음에



도 불구하고 그러한 내용에 대해서 인지하지 못하고 있으며, 자치단체장들이 이러한 내용을 알리고 해결하고자 하는 의지가 약하다는 것도 알 수 있었다.

본 항에서는 앞에서 논의된 인식적 측면, 관리운영적 측면, 제도적 측면에서의 논의된 사항을 모아서 해결방법을 모색하도록 하겠다.

### 1) 갈등해결의 주체

갈등해결의 주체에 대한 의견에 있어서 절대적인 것은 관련 당사자가 해결하기 위해 노력해야 한다는 대답이었다. 153명에 46.9%였다. 그 다음 순위가 지방자치단체 행정협의회였다. 81명에 24.8%였으며, 행정자치부 혹은 상급지방자치단체가 갈등해결에 적극 개입해야 한다는 의견은 53명에 16.3%였다. 반면 분쟁조정위원회에 의한 것과 사법기관에 의한 해결방법에 대해서는 32명에 9.8%, 그리고 7명에 2.1%로서 많지 않았다.

〈표 4-25〉 성별 갈등해결 주체 구분

	관련 당사자	행정자치부 혹은 상급 지방자치단체	지방자치단체 행정협의회	분쟁조정위원회	사법기관	전체
남성	118 (47.0%)	41 (16.3%)	61 (24.3%)	24 (9.6%)	7 (2.8%)	251 (100.0%)
여성	35 (46.7%)	12 (16.0%)	20 (26.7%)	8 (10.7%)	-	75 (100.0%)
전체	153 (46.9%)	53 (16.3%)	81 (24.8)	32 (9.8%)	7 (2.1%)	326 (100.0%)

이러한 갈등해결 주체에 대한 내용을 담당 업무형태별로 나누어서 조사했다. 특징적인 것은 대부분 응답자들이 관련 당사자들이 해결해야 한다는 의견에 치우쳐져 있으나, 농·수·축산 등 1차산업 지원업무를 담당하는 공무원들은 관련 당사자 못지 않게 지방자치단체 행정협의회 역할에 같은 비중 41.7%로 제시하고 있다.

이는 농·수·축산 업무는 실무자 개인이나 자치단체장 혼자 힘으로 되는 것은 아니고 실무자들의 지원이 있어야 하기 때문에 고정적인 제도를 만들어서 그 공간에서 협력하는 것이 바람직하다는 의견으로 제시되고 있음을 알 수 있다. 그리고 제주도내의 1차산업의 모습은 비슷한 구조이기 때문에 제도적 접근이 필요함을 나타내는 내용이라고 할 수 있다.

〈표 4-26〉 업무별 갈등해결 주체 구분

	관련 당사자	행정자치부 혹은 상급 지방자치단체	지방자치단체 행정협의회	분쟁조정위원회	사법기관	전체
기획 및 행정 지원업무	62 (43.4%)	29 (20.3%)	32 (22.4%)	17 (11.9%)	3 (2.1%)	143 (100.0%)
농·수·축산 등 1차산업 지원업무	10 (41.7%)	2 (8.3%)	10 (41.7%)	1 (4.2%)	1 (4.2%)	24 (100.0%)
관광·건설 등 3차산업 지원업무	40 (57.1%)	11 (15.7%)	16 (22.9%)	2 (2.9%)	1 (1.4%)	70 (100.0%)
문화·사회복지 지원업무	17 (48.6%)	4 (11.4%)	11 (31.4%)	3 (8.6%)	-	35 (100.0%)
지방의회 행정 지원업무	24 (44.4%)	7 (13.0%)	12 (22.2%)	9 (16.7%)	2 (3.7%)	54 (100.0%)
전 체	153 (46.9%)	53 (16.3%)	81 (24.8)	32 (9.8%)	7 (2.1%)	326 (100.0%)

응답한 공무원들의 직급별로 분류하여 갈등해결 주체에 대한 의견을 조사했다.

5급 이상 공무원들은 관련 당사자가 직접해야 한다는 의견이 많았다. 56.7%로 나타났다. 이는 다른 그룹과 달라서 5급 이상 공무원인 경우 당사자가 직접 수행할 수 있는 능력과 위상이 확보되기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 5급 이상 공무원들은 지방자치단체 행정협의회의 활동보다는 분쟁조정위원회의 활동을 더 강조하고 있다. 이러한 경향은 다른 그룹과는 다른 형태의 의견이다. 결정권한이 없고 단지 협의만 하는 행정협의회보다는 보다 강제력을 동원할 수 있는 분쟁조정위원회가 행정업무

의 효율을 위해서는 바람직하다는 의견을 가지고 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 4-27〉 직급별 갈등해결 주체 구분

	관련 당사자	행정자치부 혹은 상급 지방자치단체	지방자치단체 행정협의회	분쟁조정 위원회	사법기관	전체
8급 이하	65 (49.6%)	26 (19.8%)	28 (21.4%)	10 (7.6%)	2 (1.5%)	131 (100.0%)
7급	35 (42.7%)	13 (15.9%)	23 (28.0%)	9 (11.0%)	2 (2.4%)	82 (100.0%)
6급	36 (43.4%)	12 (14.5%)	25 (30.1%)	7 (8.4%)	3 (3.6%)	83 (100.0%)
5급 이상	17 (56.7%)	2 (6.7%)	5 (16.7%)	6 (20.0%)	-	30 (100.0%)
전체	153 (46.9%)	53 (16.3%)	81 (24.8)	32 (9.8%)	7 (2.1%)	326 (100.0%)



자치단체별 갈등해결 주체에 대한 의견에서는 기초자치단체나 광역자치단체 모두 관련당사자가 해결의 주체가 되어야 한다는 데에는 이론이 없었다.

〈표 4-28〉 자치단체 종류별 갈등해결 주체 구분

	관련 당사자	행정자치부 혹은 상급 지방자치단체	지방자치단체 행정협의회	분쟁조정 위원회	사법기관	전체
기초 자치단체	105 (48.2%)	38 (17.4%)	56 (25.7%)	16 (7.3%)	3 (1.4%)	218 (100.0%)
광역 자치단체	48 (44.4%)	15 (13.9%)	25 (23.1%)	16 (14.8%)	4 (3.7%)	108 (100.0%)
전체	153 (46.9%)	53 (16.3%)	81 (24.8)	32 (9.8%)	7 (2.1%)	326 (100.0%)

그러나 특이한 사항은 분쟁조정위원회 활동에 대해서는 광역자치단체 소속 공무원들이 훨씬 많은 의견을 제시했다. 즉 기초자치단체의 경우 분쟁조정위원회의 역할에 대해서 7.3%임에 반해 광역자치단체의 경우는 14.8%가 긍정의 의견을 가지고 있

었다.

이는 기초자치단체의 경우 같은 입장과 같은 위상에서 협상테이블에 앉게 되기를 바라는 반면 상급 자치단체의 역할이 강조되는 분쟁조정위원회의 역할에 대해서는 상급 자치단체인 광역자치단체에서 보다 많이 주도할 수 있으므로 광역자치단체는 분쟁조정위원회를 선호하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 4-29〉 근무지별 갈등해결 주제 구분

	관련 당사자	행정자치부 혹은 상급 지방자치단체	지방자치단체 행정협의회	분쟁조정 위원회	사법기관	전체
제주도(청)	48 (44.4%)	15 (13.9%)	25 (23.1%)	16 (14.8%)	4 (3.7%)	108 (100.0%)
제주시(청)	46 (47.9%)	19 (19.8%)	25 (26.0%)	6 (6.3%)	-	96 (100.0%)
서귀포시(청)	21 (55.3%)	4 (10.5%)	9 (23.7%)	3 (7.9%)	1 (2.6%)	38 (100.0%)
북제주군(청)	16 (33.3%)	7 (14.6%)	16 (33.3%)	7 (14.6%)	2 (4.2%)	48 (100.0%)
남제주군(청)	22 (61.1%)	8 (22.2%)	6 (16.7%)	-	-	36 (100.0%)
전 체	153 (46.9%)	53 (16.3%)	81 (24.8)	32 (9.8%)	7 (2.1%)	326 (100.0%)

## 2) 갈등 해결방안에 대한 의견

앞으로 제주도가 추진해야 할 중요한 사업인 국제자유도시 추진과 관련하여 협력 차원의 방안을 조사하였다.

절대적으로 지방자치단체들이 공동 참여하는 협의체를 구성하여 정책을 결정하고 집행하는 것이 바람직하다는 의견을 보이고 있다(전체 325명의 응답자 중 56.3%인 183명이 응답)

성별로는 남성과 여성이 비슷했으며, 2순위로는 공청회 또는 여론 조사 등을 통한 다

수의 의견을 수렴하여 결정하는 것이 바람직하다는 의견이었다(31.1%인 101명이 응답).

〈표 4-30〉 국제자유도시 추진 의견차이 해결방안

	중앙부처에서 판단하여 결정	제주도가 판단하여 결정	지방자치단체들이 공동 참여하는 협의체를 구성하여 결정	공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견	지방의회 에서 결정	전체
남성	12 (4.8%)	21 (8.4%)	143 (57.0%)	73 (29.1%)	2 (0.8%)	251 (100.0%)
여성	2 (2.7%)	4 (5.4%)	40 (54.1%)	28 (37.8%)	-	74 (100.0%)
전체	14 (4.3%)	25 (7.7%)	183 (56.3%)	101 (31.1%)	2 (0.6%)	325 (100.0%)

〈표 4-31〉 국제자유도시 추진 중 업무별 구분

	중앙부처에서 판단하여 결정	제주도가 판단하여 결정	지방자치단체들이 공동 참여하는 협의체를 구성하여 결정	공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견	지방의회 에서 결정	전체
기획 및 행정 지원업무	3 (2.1%)	9 (6.4%)	84 (59.6%)	44 (31.2%)	1 (0.7%)	141 (100.0%)
농·수·축산 등 1차산업 지원업무		4 (16.7%)	11 (45.8%)	9 (37.5%)	-	24 (100.0%)
관광·건설 등 3차산업 지원업무	6 (8.6%)	6 (8.6%)	44 (62.9%)	13 (18.6%)	1 (1.4%)	70 (100.0%)
문화·사회복지 지원업무	1 (2.9%)	2 (5.9%)	21 (61.8%)	10 (29.4%)	-	34 (100.0%)
지방의회 행정 지원업무	4 (7.1%)	4 (7.1%)	23 (41.1%)	25 (44.6%)	-	56 (100.0%)
전체	14 (4.3%)	25 (7.7%)	183 (56.3%)	101 (31.1%)	2 (0.6%)	325 (100.0%)

본 조사의 응답자 공무원 중 업무형태별 분류에 따라 분석한 결과에 따르면 대부분 비슷한 결정을 내리고 있으나 지방의회 행정 지원업무를 맡고 있는 공무원들은

공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견을 수렴하여 결정하는 것이 바람직하다는 의견을 1순위로 꼽고 있다는 것이 특징이다(44.6%). 지방의회 행정 지원업무 담당 공무원들은 2순위로 지방자치단체들이 공동참여하는 협의체를 구성하여 결정하는 방식을 선호하고 있다.

이는 지방의회 행정 지원업무를 담당하고 있는 공무원들은 지방자치단체 즉 집행기관이 추진하는 것도 중요하고 당연하겠지만 우선은 주민들의 의견을 수렴하여 추진하는 것이 장기적인 측면에서 그리고 사업의 성공을 위해서는 바람직하다는 의견으로 해석할 수 있다.

〈표 4-32〉 국제자유도시 추진 중 직급별 구분

	중앙부처에서 판단하여 결정	제주도가 판단하여 결정	지방자치단체들이 공동 참여하는 협의체를 구성하여 결정	공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견	지방의회 에서 결정	전체
8급 이하	5 (3.8%)	14 (10.8%)	62 (47.7%)	49 (37.7%)	-	130 (100.0%)
7급	2 (2.4%)	5 (6.0%)	55 (65.5%)	21 (25.0%)	1 (1.2%)	84 (100.0%)
6급	5 (6.2%)	6 (7.4%)	44 (54.3%)	25 (30.9%)	1 (1.2%)	81 (100.0%)
5급 이상	2 (6.7%)		22 (73.3%)	6 (20.0%)	-	30 (100.0%)
전 체	14 (4.3%)	25 (7.7%)	183 (56.3%)	101 (31.1%)	2 (0.6%)	325 (100.0%)

직급별 분류에 의한 조사 분석에서는 큰 차이가 없이 지방자치단체들이 공동참여하는 협의체를 구성하여 결정하는 방식을 대부분 1순위로 선호하고 있고, 공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견을 수렴하여 결정하자는 의견이 2순위로 꼽히고 있다.

특징적인 것은 직급이 높을수록 지방자치단체들이 공동참여하는 협의체를 구성하

여 결정하자는 의견에 비중이 높은가 하면 직급이 낮을수록 공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견을 수렴하는 것이 바람직하겠다는 의견을 내는 경향이 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 젊고 실무에 있는 공무원들이 참여에 대한 중요성을 보다 많이 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-33〉 국제자유도시 추진 중 자치단체 종류별 구분

	중앙부처에서 판단하여 결정	제주도가 판단하여 결정	지방자치단체들이 공동 참여하는 협의체를 구성하여 결정	공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견	지방의회에서 결정	전체
기초 자치단체	11 (5.0%)	15 (6.8%)	117 (53.4%)	75 (34.2%)	1 (0.5%)	219 (100.0%)
광역 자치단체	3 (2.8%)	10 (9.4%)	66 (62.3%)	26 (24.5%)	1 (0.9%)	106 (100.0%)
전 체	14 (4.3%)	25 (7.7%)	183 (56.3%)	101 (31.1%)	2 (0.6%)	325 (100.0%)

자치단체 유형별로 분류하여 분석한 결과에서도 협의체를 구성하여 결정하자는 의견의 흐름에는 변함이 없다. 특징적인 것은 광역자치단체의 경우 협의체를 구성하여 결정하자는 의견이 보다 많았다는 것이다. 이는 광역자치단체 공무원들도 국제자유도시와 관련된 갈등을 해결하고 성공적으로 이끌어가려면 협의체가 필요하다는 인식을 하고 있음을 알 수 있다. 그리고 바람직하다고 해석되는 것은 광역자치단체 공무원들도 제주도가 판단하여 결정하자는 의견은 그리 많지 않아 단지 9.4%에 지나지 않고 있다는 점이다. 광역자치단체인 제주도 소속공무원들도 제주도가 독단적으로 판단하여 결정하는 것은 바람직하지 않다는 의견으로 국제자유도시추진과 관련한 갈등해결에 긍정적인 점을 보여주고 있다.

기초자치단체를 구분하여 분석한 결과에 따르면 제주도, 제주시, 서귀포시의 경우는 지방자치단체들이 공동참여하는 협의체를 구성하여 결정하자는 의견이 절대적으로 많았다(제주도 62.3%, 제주시 59.6%, 서귀포시 61.0%)

〈표 4-34〉 국제자유도시 추진중 근무지별 구분

	중앙부처에서 판단하여 결정	제주도가 판단하여 결정	지방자치단체들이 공동 참여하는 협의체를 구성하여 결정	공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견	지방의회에서 결정	전체
제주도(청)	3 (2.8%)	10 (9.4%)	66 (62.3%)	26 (24.5%)	1 (0.9%)	106 (100.0%)
제주시(청)	5 (5.3%)	3 (3.2%)	56 (59.6%)	30 (31.9%)	-	94 (100.0%)
서귀포시(청)	1 (2.4%)	4 (9.8%)	25 (61.0%)	11 (26.8%)	-	41 (100.0%)
북제주군(청)	3 (6.3%)	6 (12.5%)	19 (39.6%)	20 (41.7%)	-	48 (100.0%)
남제주군(청)	2 (5.6%)	2 (5.6%)	17 (47.2%)	14 (38.9%)	1 (2.8%)	36 (100.0%)
전체	14 (4.3%)	25 (7.7%)	183 (56.3%)	101 (31.1%)	2 (0.6%)	325 (100.0%)

반면 북제주군과 남제주군 소속 공무원들의 경우는 39.6%와 47.2%로 다소 작게 나타나고 있다. 특히 북제주군의 경우는 공청회 또는 여론조사 등을 통한 다수의 의견을 수렴하여 결정하자는 의견이 41.7%로 1순위를 차지하고 있다.

그러나 전체적으로 볼 때는 지방의회에서 결정하자는 의견은 단 2명에 지나지 않아 지방의회의 자치단체간 갈등해결에 대한 역할론에 대해서는 큰 기대를 하고 있지 않다는 점이다. 이는 앞으로 자치단체간 갈등해결에 있어서 지방의회의 역할에 대해 주는 시사점이 많다고 할 수 있다. 그리고 이러한 의견을 지방의회의 역할로 유도하는 것이 지방의회의 과제라고 할 수 있다.



## 제5장 지방자치단체간 갈등의 효율적 관리방안

지방자치시대에 지방자치단체간 갈등발생은 필연적인 과정이 되었다. 그러나 지방자치단체 상호간 발생하는 갈등은 제대로 관리하지 못한다면 광역행정 체계는 중대한 난관에 봉착하게 된다. 이러한 갈등은 지역발전의 기초를 위태롭게 하고 지역경제의 침체와 지역 간 대립의 첨예화 속에서 주민복리를 크게 위협함으로써 지방자치의 본질마저 근본적으로 도전을 받게 된다.

따라서 지방자치단체간 갈등은 반드시 해결되어야 한다. 그러나, 지방자치단체간 갈등을 해결이라는 관점에서 접근한다면 다분히 그 관점은 사후적 처방에서 벗어나기 어렵다. 왜냐하면 다양한 갈등발생의 원인에 대한 분석속에 전 과정에 대한 민주적 처리능력을 갖추는 것이 아니라 갈등과정을 중심으로 하는 기술적 해결에 치우칠 수 있기 때문이다.

갈등상황은 잠재적 갈등(Latent Conflict)에서 인지된 갈등(Perceived Conflict)으로 그리고 다시 느껴진 갈등(Felt Conflict)으로 발전하고 명백한 갈등(Manifest Conflict)로 표면화한다. 그리고 이후 갈등여파(Conflict Atermath)로 지속되게 된다<sup>57)</sup>.

인지된 갈등부터 효율적인 관리에 중점을 두는 것이 올바른 갈등해결의 길이라고 볼 수 있다. 따라서 본 논문은 갈등해결보다는 갈등관리라는 방식으로 접근하여 지방자치단체간 갈등을 전체적 과정으로 인식하고자 한다.

---

57) Louis R. Pondy, "Organizational Conflict : Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 2(1967), pp. 298~320.

## 제1절 갈등관리의 기본방향

### 1. 갈등에 대한 인식의 전환

지방자치단체간의 갈등은 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치단체 상호간의 이해관계의 차이에서 출발하였다. 과거에는 상급자치단체나 중앙정부가 이해관계를 조정하여 이해 불만이 있더라도 자제하였지만 주민의 요구를 바탕으로 하고 지방자치시대의 속성상 당해 지방자치단체의 이익을 버릴 수 없는 것이다.

그러나 이제 공동의 이익추구를 위해서는 상대 지방자치단체의 이익도 당해 지방자치단체의 이익이 될 수 있다는 인식전환을 해야하며 갈등의 공동해결을 통한 광역 행정서비스 실현에 접근해야 하는 것이다.

### 2. 지방자치단체간 협력증진

대다수 지방자치 선진국들은 자기 구역을 벗어난 광역행정 수요에 대해서 중앙정부의 통제나 간섭을 받지 않고도 훌륭하게 업무를 처리해 나가고 있다. 우리나라보다는 훨씬 더 광범위한 자치권을 행사하고 있으며 복잡하고 다양한 주민요구가 많아 갈등요소는 많지만 갈등관리는 매우 순조롭게 되고 있는데 그 이유는 협력문화의 성숙이라고 하겠다.

복잡하고 다양하게 변모해 가는 현대사회의 행정수요를 한 지방자치단체가 독자적으로 감당한다는 것은 무리이며 광역적 수요가 급증하는 추세를 감안한다면 지방자치단체간 협력을 통한 갈등해결의 공동모색은 필연적이라고 볼 수 있다. 따라서 갈등해결을 위한 협력문화의 증진·함양이 시급한 시점이다.

### 3. 지방자치단체간 형평성 제고

지방자치단체들은 광역행정 과정에서 편익과 비용부담에 대한 불균등 문제에 강력하게 반발하게 되며 기피시설과 보상제도에 대한 형평성 문제에 불만을 가진다. 특정한 지방자치단체에서 과도한 부담이나 희생을 요구하는 것은 지방자치시대의 정신에 어긋나며 지방자치단체간 갈등을 격화시킨다.

따라서, 상급 지방자치단체나 중앙정부는 강압적 협의 요구나 직권 조정보다는 지방자치단체간 형평성을 고려하여 자율적 협의로서 해결에 이르게 하는 방법을 강구해야 한다.

### 4. 갈등해결 당사자의 전문성 확보

오늘날 지방자치단체간 갈등유형은 매우 다양하며 복잡한 과정을 수반하게 된다. 그러나 갈등해결 당사자인 해당 지방자치단체에는 갈등관리에 대한 전문성을 가진 전문인력이 거의 전무하다. 순환 보직제로 돌아가는 공무원 사회의 특징이 더욱 전문성 확보에 걸림돌이 되고 있다.

그러나 복잡·다양한 지방자치단체간 갈등을 해결하기 위해서는 지적, 감정적, 경제적 지식을 갖추고 많은 경험을 축적한 전문적 인력이 있어야만 갈등해결의 신뢰성을 증진시킬 수 있다.

### 5. 주민의식의 고양

지방자치단체간 갈등은 해결과정에 또 하나의 어려운 과정을 겪어야 하는데 지방자치단체 상호간 협력에 의해 갈등이 해결에 합의했다고 하더라도 해당지역 주민들이 반발한다면 다시 어려움에 직면할 수밖에 없다.

지방자치단체간 협력과 협의에 대한 주민들의 지지도는 갈등해결 과정에 매우 중요한 요소로서 궁극적으로 협력문화에 대한 지역주민들의 민도가 고양되어야 하며 그 토양 위에서 자치문화가 성숙할 수 있다. 아울러 지방자치단체도 정보공개 등을 통해 지역주민들의 이해와 참여를 제고시켜야 할 것이다.

## 제2절 갈등의 효율적 관리를 위한 제도적 개선

### 1. 갈등 해결제도의 개선

지방자치단체간 갈등해결 제도는 앞서 제3장에서 본 바와 같이 행정협의회, 지방자치단체조합, 흡수·통합의 구역변경, 사무위탁 및 협의·협약제도, 분쟁조정위원회, 직권조정 사법기관의 공단 등이 있다.

지방자치단체조합의 경우 특별 자치단체이므로 의결기관과 집행기관을 갖고 있어 지방자치단체의 일반적 권능과 기능에 중복되므로 위상 설정상 혼란이 야기되며, 기관 성격상 행정협의회와의 역할을 하기 때문에 역할중복이 예상된다<sup>58)</sup>.

흡수·통합에 의한 구역변경, 사무위탁 및 협의·협약제도, 직권조정 등은 지방자치단체 갈등을 해결하는 법적 제도인데 갈등 주체들의 자율적 협상을 강조하는 지방자치의 기본정신에 충실한 것이 아니라 통제적 성격이 강한 행정행위에 가깝다고 볼 수 있다.

사법기관의 판단에 의한 해결제도는 지방자치 고유한 영역을 사법기관에 맡긴다는 차원에서 사법적 행위라고 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서 다루고자 하는 제도적 개선은 지방자치단체간 갈등해결을 위한 법적 제도이면서 자율적 협상을 중요시하는 행정협의회와 협상·협의의 미비점

58) 한국행정연구원, 『지방자치단체 상호간 갈등해소 방안』, 1996. 10. p. 75.

을 다시 한번 조정해 보는 분쟁조정위원회라는 양대 제도의 개선을 중심으로 살펴 보겠다.

제주도 사회 일각에서는 자치 시·군을 행정 시·군으로 개편하여 행정 계층구조를 변경시키자는 주장도 있으나 이점 역시 행정협의회에서 수렴될 수 있는 사안이므로 별도 검토는 하지 않겠다<sup>59)</sup>.

## 2. 갈등 해결절차의 체계화

지방자치단체는 해당 지역주민의 복리증진과 지역사회 개발을 위한 제도이지만 광역 행정수요를 충족시켜야 하고 국가발전에 복무해야 한다. 지방자치는 주민자치를 의미하지만 주민의사를 배타적으로 인정하는 것이 아니라 계층화된 행정구조에 의해 행정 업무를 분담하고 있다. 따라서 계층화된 갈등관리 구조를 갖추고 이를 적절히 활용하는 것이 무엇보다도 중요하다.

제4장에서 본 바와 같이 제주지역 지방자치단체간 갈등 해결방안에 대한 설문조사에서 설문응답자 대부분은 관련 당사자간 해결을 선택하였다. 이것은 지방공무원들이 갈등 당사자간의 협상에 의한 자율적인 협상을 통해 갈등해결의 방안을 찾을 것을 희망하고 있음을 나타낸다.

계층화된 갈등 해결의 절차를 정리해 보면 첫 단계로 행정협의회를 통한 협상이며 두 번째 단계로는 지방분쟁조정위원회의 공정한 조정이며 이 과정에서 해결이 안 될 경우 사법기관에 의뢰하는 것이다.

첫 번째 단계인 행정협의회에서의 협상에서 가장 중요한 것은 느껴지는 갈등이 표면화되어 대립하는 것을 사전에 예방하여 상호 타협점을 모색하게 하는 기능을 충실히 수행하는 것이다.

또한 갈등이 표면화되어 갈등이 깊어진다 하더라도 자치단체 대표들로 하여금 계

---

59) 제주일보, 한라일보, 2001. 3.

속적인 협상을 통해 상대방을 이해하고 공동 이익의 추구를 위해 문제해결에 도달하도록 적극 노력하는 자세가 필요하다. 이 과정에서 갈등이 관리되는 것이 갈등여파를 최소화하는 효과를 내게 되어 있으며, 이후 유사사례가 발생하더라도 좋은 선례를 남기는 것이다.

두 번째 단계인 분쟁조정위원회의 조정과정에서는 제3자적 위치에 있는 객관적이고 공정한 위원들로 하여금 조정을 시도하게 되는데 가장 핵심적인 문제는 조정대상인 되는 갈등주체인 해당 지방자치단체들이 분쟁조정위원회의 조정에 성실히 동참하는 것이다. 분쟁조정위원회의 조정과정을 단순히 통과 의례적 절차로만 치부해 버린다면 아무런 쓸모 없는 제도가 되고 말 것이다.

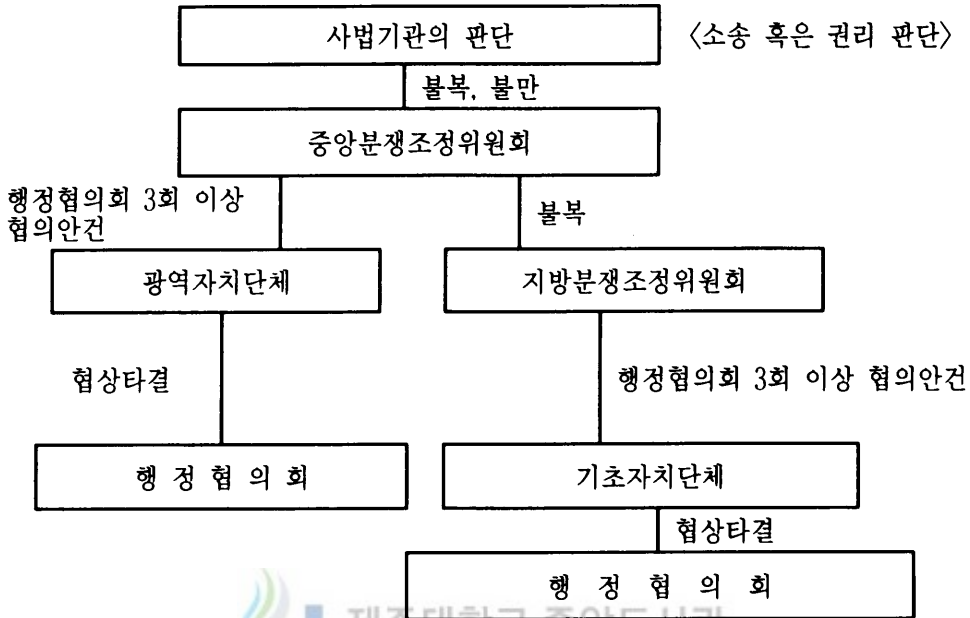
기초 자치단체들은 광역자치단체에 설치되어 있는 지방분쟁조정위원회에 조정을 의뢰하여 조정에 임하고 광역자치단체들은 대통령 산하에 설치된 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정을 의뢰하여 조정에 임한다. 각 분쟁조정위원회는 갈등주체인 지방자치단체의 의견을 청취하여 객관적이고 공정한 판단을 내리고 갈등 당사자들이 받아들일 수 있도록 강력한 조치를 요구한다.

이 과정까지를 지방자치단체의 지방자치에 대한 갈등해결의 행정적 절차로 볼 수 있다.

마지막 단계는 사법기관의 판단에 맡기는 과정으로 지방자치의 자치권에 대한 사항이 사법적 판단에 의해 규정되는 경우로서 분쟁조정위원회의 조정안에 대해 불복하거나 불만이 있을 때에 사법기관에 해당 사례에 대한 소송을 제기하거나 헌법재판소에 권리판단을 요청하는 것이다.

이처럼 지방자치단체간 갈등은 효율적으로 관리하는 절차는 <그림 5-1>과 같이 체계화 할 수 있다.

〈그림 5-1〉 지방자치단체간 갈등의 해결절차



### 3. 행정협의회의 활성화<sup>60)</sup>

지방의 문제는 지방자치단체 스스로의 책임 하에 대화와 타협을 통하여 합리적으로 해결하는 것이 가장 바람직하다고 할 것이므로 지방자치단체 행정협의회를 보다 활성화 시켜야 한다. 그러기 위해서는 현재 임의적 협의기관으로 되어 있는 행정협의회를 법인격을 가진 상설기관으로 만들어야 한다. 또한 행정협의회의 조직구성, 회의운영, 기능과 원한 등을 현실에 맞게 강화하여 행정협의회가 실질적인 갈등조정 기관으로 자리잡을 수 있게 하여야 할 것이다. 이는 지방자치의 기본 원칙중의 하나인 자기 지역의 일은 자기 스스로 해결한다는 '자치의 원칙'에도 부합되는 것이고 한 걸음 더 나아가서 극단적 지역 이기주의인 님비 현상 등을 극복할 수 있는 좋은 방안이 될 수 있다.

60) 한국행정연구원, 『지방자치단체 상호간 갈등해소 방안』, 1996. 10, pp. 75~77.

## 1) 행정협의회의 조직구성 개선

현재 행정협의회는 광역행정협의회와 기초행정협의회 두 가지 형태로 구성되어 있는데, 이중 수도권 행정협의회와 대도시권 행정협의회는 기초자치단체의 참여가 배제되어 있다 (지방자치법시행령 제48조 제2항). 따라서 기초자치단체의 이해관계를 실질적으로 반영시키기가 어렵게 되어 있다. 그런데, 지방자치시대에 있어서는 사실상 기초자치단체가 집행사무의 중심 역할을 하여야 하고 실질적으로 기초자치단체가 연관되지 않은 문제는 있을 수가 없다. 따라서 수도권 또는 대도시권 행정협의회에 기초자치단체가 참여할 수 있는 여지를 두어야 한다.

현행 행정협의회의 구성원 또는 관련 자치단체 집행기관의 장과 관계 공무원 등으로 구성되어 있다. 따라서 지방의회의 의원, 지역주민, 관계 전문가 등은 구성원에서 제외되고 있고 다만, 지방의회 의원이나 관계 전문가 등은 자문위원으로 행정협의회의 협의사항에 대하여 자문만 할 수 있도록 되어 있다(지방자치법 시행령 제53조 제2항).

특히 지방의회가 행정협의회의 구성원이 되지 못하는 관계로 행정협의회에서 결정된 사항이 지방의회와 충분한 협의가 없었다는 이유로 지방의회에서 승인을 거부당하는 경우, 행정협의회의 의결사항은 무용지물이 되어 버리고 말 위험이 있다. 물론 집행기관의 입장에서는 행정협의회의 합의사항이 참여는 불필요하다고 생각할지 모르지만, 행정협의회의 합의사항이 좀 더 실질적인 효력을 갖기 위해서는 지방의회의 행정협의회 참여는 바람직하다고 생각된다. 더구나 지방의회와 집행기관이 지역발전과 주민복리를 위하여 상호 협력하여야 한다는 입장에서는 지방의회의 참여는 고려해 볼만한 사항이다.

또한 지방자치단체 상호간의 갈등문제에 대한 협상이 지역주민의 반대로 무산되는 경우가 많이 발견되는데, 이러한 걸림돌을 지역 주민대표를 적극적으로 행정협의회의 구성원으로 참여시킴으로써 해서 어느 정도 제거할 수 있으리라고 생각된다.

관계 전문가의 참여는 갈등문제의 객관적이고 합리적인 해결을 위하여 필요하다



고 생각된다.

현재 행정협의회는 단체장으로 구성된 행정협의회와 실무적인 문제를 처리하기 위하여 관계 공무원으로 구성된 실무위원회 두 가지 형태로 운영되고 있다<sup>61)</sup>. 행정협의회가 활성화되고 정기적으로 실효성 있는 회의를 개최하기 위해서는 행정위원회를 전담할 수 있는 사무 부서와 전담 사무요원이 필요할 것이다.

이상을 바탕으로 지방자치단체 행정협의회의 조직을 구상해 보면 행정협의회는 대표자회의와 행정협의회의 구체적인 협의사항을 의논하는 실무협의회, 일반적인 행정사무를 전담하는 사무국으로 구성할 수 있다.

### (1) 대표자회의

행정협의회는 구성원의 수는 자치단체장, 지방의회의장, 지역주민, 관계 전문가 등을 포함하여 관련 자치단체의 규모나 행정협의회의 규모에 맞게 행정협의회의 규약으로 정한다.

### (2) 실무협의회

실무위원회는 집행부의 실무 간부 공무원, 지방의회의원, 관계 전문가, 관련 중앙행정기관공무원 등으로 구성하되 그 수는 관련 자치단체의 규모나 행정협의회의 규모에 맞게 행정협의회의 규약으로 정한다.

### (3) 사무국

사무국은 관련 지방자치단체에서 파견된 공무원으로 구성하며 직급이나 인원은 관련 자치단체의 규모나 행정협의회의 규모에 맞게 행정협의회의 규약으로 정한다.

---

61) 김필두, "지방자치단체 상호간 갈등해소 방안", 한국지방행정연구원, 1996. 10.

## 2) 행정협의회의 운영·개선

### (1) 행정협의회의 개최방법

현행 지방자치법에는 행정협의회의 정기회를 상반기에 한번, 하반기에 한번 적어도 1년에 2번은 개최하도록 되어 있고 임시회의는 관계 지방자치단체 혹은 행정자치부장관(광역자치단체의 경우)이나 시도지사(기초자치단체의 경우)의 요구에 따라 개최할 수 있게 되어 있다(지방자치법 시행령 제52조).

행정협의회가 활성화되기 위해서는 행정협의회 정기회의 개최 횟수를 1년에 2회에서 4회(분기별)로 늘리는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 자치단체 대표나 지방의회의원, 지역주민들이 자주 만나 여러 가지 문제를 서로 의논하다 보면 상대방에 대한 이해가 깊어져서 갈등상황 이전에 대화를 통하여 쉽게 극복할 수 있을 것으로 생각되기 때문이다. 또한 지방자치단체간에 갈등이 발생하면, 관계 자치단체나 상급자치단체의 요구에 의하여 임의적으로 개최하는 것이 아니고, 반드시 행정협의회에서 협의하도록 제도적 장치(강제적 협의 조정권을 행정협의회에 부여)를 마련하는 것이 바람직하다.

또한 조급하지 않게 문제를 차근차근 순리대로 풀어나가기 위해서 행정협의회를 3회 이상 경유하도록 하고 3회 이상 행정협의회를 경유하지 않은 갈등의 경우는 분쟁조정위원회에 조정을 의뢰할 수 없도록 하여 행정협의회의 비중을 높이는 것도 바람직하다.

이를 위하여 관계법령인 지방자치법이 일부 보완되어야 할 것으로 본다.

### (3) 행정협의회의 개최절차

갈등이 발생하게 되면 행정협의회를 통하여 해소방안을 모색하여야 하는데, 행정협의회는 당사자의 회의개최 요구 - 회의 개최준비(사무국) - 실무위원회 개최 - 대표회의 최종합의 순으로 진행하는 것이 바람직 할 것이다.

갈등이 발생하면 그 피해를 최소화하기 위하여 가능한 한 빠른 시간 내에 행정협의회가 소집되어야 하는데, 갈등 당사자가 행정협의회 개최를 기피하게 되면 상급자치단체에서 행정협의회를 개최를 권고할 수는 있으나 강제 사항이 뒷받침되어 있지 않다. 따라서 행정협의회 개최를 강제할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이는 가능한 한 당사자간의 자주적인 협상을 통하여 문제를 빠른 시일 안에 해소할 수 있게 갈등 당사자들이 적극성을 갖도록 하기 위한 방법이다.

3회 이상 행정협의회를 거치도록 한 것은 당사자끼리 충분히 논의하여 자율적으로 해소할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것인데, 협상 기간이 한없이 길어지는 것을 방지하기 위하여 협상기한, 회의와 다음 회의 사이의 간격을 제한하는 방안도 검토하는 것이 바람직하다.

### 3) 행정협의회 의 갈등조정 기능



행정협의회 의 실질적인 목적을 달성하기 위하여 행정협의회 의 상설기관인 실무협의회를 통하여 구체적인 내용에 대하여 합의를 보고 대표자 회의에서 이를 확정짓도록 한다.

사무국에서는 회의의 공고 및 소집, 회의자료준비, 회의록의 작성, 회의결과의 통보 등 일반행정업무를 담당한다.

행정협의회에서 합의가 이루어지면, 관련지방자치단체는 이 합의사항을 처리하여야 한다(지방자치법 제147조)고 규정되어 있다. 그러나, 이것은 권고사항일 뿐이므로 행정협의회에서 합의한 뒤에도 이를 이행하지 않을 경우, 마땅한 제재수단을 강구하지 못하고 있다. 따라서 주민들의 집단행동이나 반발을 이유로 합의사항을 여러 번 반복하는 경우도 생길 수 있고 행정협의회 의 기능은 유명무실해 질 수밖에 없다. 이를 방지하기 위하여 합의사항의 이행을 강제할 수 있는 제도적인 장치를 강구해야 할 것이다. 그 제도적인 장치로는 분쟁조정위원회 의결사항의 이행 강제와 같이 상급 자치단체의 이행명령이나 대리집행 등을 들 수 있으며, 중앙정부로부터의 재정

적인 지원을 유보 내지는 제한(삭감)하는 조치를 생각할 수 있다.

또한, 행정협의회에서의 합의가 신속하게 이루어지고 그 합의사항의 이행이 신속하게 이루어지는 경우, 중앙정부에서 해당 행정협의회에 소속된 지방자치단체에 대하여 각종 지원사업 우선적용, 세제혜택, 지방자치단체 숙원사업의 적극적 지원 등 실적이 우수한 행정협의회에 소속된 지방자치단체에 대한 인센티브를 제공하는 제도를 강구하는 것도 바람직하다.

행정협의회에서 3회 이상 협의하였으나 합의가 이루어지지 못한 경우는 해당 행정협의회는 이를 의무적으로 분쟁조정위원회에 조정을 의뢰하도록 한다.

#### 4. 분쟁조정위원회의 활성화

분쟁조정위원회형태로는 지방자치단체 행정협의회에서 합의되지 못한 문제에 대한 조정과 그 밖의 자치단체의 갈등문제를 조정하기 위하여 “중앙분쟁조정위원회”와 “지방분쟁조정위원회”를 구성하고 있다(지방자치법 제140조의 2).

분쟁조정위원회의 기능과 권한은 1999. 8. 31 지방자치법 개정으로 상당부분 보완되었으나 그 운영 실태면에서 살펴보면 아직도 미흡하다고 할 것이다. 효과적인 갈등 해소를 위해서는 지방자치단체 행정협의회에서 합의되지 않은 문제는 의무적으로 분쟁조정위원회에서 심사할 수 있도록 하는 직권 조정제도 등의 도입으로 현재의 분쟁조정위원회의 조정 권한을 확대하고 강화해 나가야 한다.

이와 더불어 분쟁조정 전 단계라 할 수 있는 행정협의회의 실효성확보를 위해 심의 안건은 반드시 행정협의회 협의절차를 이행하도록 하여 행정협의회 기능을 사장시키지 않도록 하는 것도 중요하다.

##### 1) 분쟁조정위원회의 조직 구성

과거의 분쟁조정위원회는 분쟁이 발생하였을 때만 설치·운영하는 임시 기구였는

데, 자치단체간 분쟁 횡수가 늘어나면서 현재에는 보다 많은 지역에 분쟁조정위원회가 구성되어 있으나, 아직까지 구성되지 않은 자치단체도 있으므로 이를 상설 기관화 하여 운영하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 구성인원에 있어서도 11인 이내의 위원으로 제한하고 있는데(지방자치법 제140조의 2 제4항), 이로 인하여 지방의회의원이나 지역 주민대표, 학계 전문가 등의 참여를 제한함으로써 사실상 위원회의 조정 권한을 약화시키는 원인으로 작용할 수도 있다. 다시 말해서 분쟁조정위원회의 조정 내용에 대하여 관련 지역주민이나 당해 지방의회에서 거부할 경우 실효성에 문제가 발생할 수 있는 점이다.

따라서, 분쟁조정위원회 구성 인원을 지역별 실정에 부합되도록 탄력적으로 적용할 수 있도록 하여야 하며, 위원회의 상시 기능을 유지할 수 있도록 어느 정도 상임(상근)위원을 두는 방안도 모색해야 할 것이다.

## 2) 분쟁조정위원회의 운영

분쟁조정위원회의 운영은 전체 위원회의 회의와 안건을 전문적으로 검토하기 위하여 소위원회를 구성 운영할 수 있도록 하고 있으나, 분야별로 보다 효율적인 안건 심사를 위해서는 구성 위원수의 확대와 실무위원회를 구성·운영하는 것이 보다 효율적이라 할 수 있다.

현행 분쟁조정위원회는 지방자치법 제140조의 제1항에 의거 직권조정을 명할 수 있으며 이를 성실히 이행하지 않을 경우에는 동법 제157조의 2의 규정에 의거 직무이행 명령을 준용할 수 있도록 하고 있는데 이를 적극 활용해야 한다.

또한 현행 제도 하에서 관계 전문가 등을 출석시켜 의견을 듣거나 관계기관 또는 단체에 대하여 자료제출 및 의견제출 등을 요구할 수 있으나 거부할 경우에는 아무런 대책이 없는 실정이다.

이와 관련해서는 분쟁조정위원회의 의결로 자료제출 등의 요구가 있을 경우 거부할 수 없도록 하는(거부시 처벌조항 등)제도적 뒷받침 등 준 사법적 기능을 갖는

위원회로 격상시켜 나가는 것이 바람직하다고 보아진다.

물론 최종적인 판단은 사법부에 부여되어 있지만 그 이전 단계에 있어서 참여하게 대립되는 지방자치단체간의 갈등을 보다 효과적으로 중재·조정하기 위해서는 준 사법적인 기능을 갖춘 분쟁조정위원회의 위상 강화가 필요한 시점이라고 보아진다.

### 제3절 지방자치단체간 갈등의 효율적 관리방안

#### 1. 제주지역 분쟁조정 실태

##### 1) 제주권 행정협의회

제주권 행정협의회는 1981년 4월 14일 설치되어 <표 5-1>처럼 9차례의 회의를 소집하였다.

<표 5-1> 제주권 행정협의회 운영실태

일시	장소	안건
1981. 4.14	제주시청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주권 행정협의회 자체 시행 계획</li> <li>· 제주권 행정협의회 규약 결정</li> <li>· 자문위원 선정 등</li> </ul>
1981. 6.20	남제주군청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광령 무수천 유원지 조성 계획</li> </ul>
1981. 8.31	북제주군청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 어업지도선 운영 건</li> </ul>
1982. 6.30	제주시청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광령 무수천 유원지 개발 계획</li> </ul>
1982.11.10	서귀포시청 상황실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광령 무수천 유원지 개발 계획</li> <li>· 분노종말처리장 지역 조정</li> <li>· 제2우회군도 연결도로 확장사업 추진</li> </ul>
1984. 9.21	제주시청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분노종말처리장 이용지역 조정</li> </ul>
1985. 5. 3	남제주군청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성산포항 공중변소 및 대합실 신축 공사</li> </ul>
1993. 3.11	제주시청 시장실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규약정비 외 7건</li> </ul>
1994. 4.28	제주시청 시장실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주애향묘지 이용안내 협조의 3건</li> </ul>

자료 : 제주시, 기획실, 2000.11

제주권 행정협의회의 경우 제주권 행정협의회 규약에 의하면<sup>62)</sup> 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군으로 구성되어 있으며 회장은 제주시장이 맡고 서귀포시장, 북제주군수, 남제주군수가 회원으로 되어 있다. 제주시 기획실장, 서귀포시 부시장, 북제주군 부군수, 남제주군 부군수를 위원으로 실무협의회가 구성되어 있는데 실무협의회는 협의회의 협의사항을 미리 검토하여 협의회에 검토 의견서를 제출하기로 되어 있다.

협의회는 매년 2월부터 3월 사이와 8월부터 9월 사이에 각 1회 개최하여 수시 회의는 관계 지방자치단체장이 요구가 있으면 개최된다.

협의회는 도시계획의 수립 및 변경시행, 주택단지 및 공업단지 조성 도로의 신설, 변경 및 폐지, 상·하수도 시설의 설치, 환경오염 방지시설 및 감시에 관한 사항, 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항, 지역경제 현안에 관한 사항 기타 공공시설의 설치 관리에 관한 사항 등 중요한 지역 사업에 대한 협의를 하도록 하였다. 아울러 협의회에서 결정된 사항은 각 시·군에서 성실히 준수하고 신속히 수행하여야 한다고 명시하고 있다.



행정협의회는 1981년 2월 27일 제주도가 도시권 행정협의회 운영 활성화지침을 시달 받은 후 동년 4월 14일 설치되었다.

그러나 제주권 행정협의회는 지방자치 실시 이전에도 활발히 회의를 해 오다가 1994년 4월 28일 이후 회의가 열리지 않고 있으며 특히 민선 자치단체장들이 취임한 1995년 이후 단 한차례의 회의도 열리지 않은 사실은 대단히 심각한 현실이라 할 수 있다.

취임이후 4개 시·군의 경쟁적으로 각종 사업을 벌이면서도 정치적 인기를 의식하여 괜히 부담이 가는 행정협의회를 열어 지역의 이익을 다른 지방자치단체에 양분해 주지 않으려는 자세에서 출발한다고 볼 수 있다. 즉, 유치경쟁에서는 다른 지방자치단체에 대해 경쟁적 입장에 있기 때문에 정보공개와 공동노력을 회피하게 되고 기피시설에 대해서는 지역주민 반발을 우려해서 협의에 동참하지 않으려 하는 것이다. 또한 비용부담이 공동으로 수반되는 사안에 대해서는 주민반대나 해당 지방

62) 제주권 행정협의회 규약은 부록에 첨부되어 있다.

의회의 의결을 수단으로 하여 외면하고 있는 실정이다<sup>63)</sup>.

대표적 사례로 (주)제주국제컨벤션센터 건설사업의 기관별 재정부담 실태를 보면 전체 재원 1,806억 중 지방비 450억 가운데 시·군 부담액은 150억 원으로서 (주)제주국제컨벤션센터가 건설중인 서귀포시가 2000년 예산까지 34억을 부담한 반면 제주시 8억, 북제주군 4억, 남제주군 5억 등 마지못해 재원을 투자하고 있으며, 2001년 예산에는 남제주군 3억을 제외하고는 한 푼도 예산에 계상 하지도 않았다.

결국 제주지역의 경우 행정협의회를 통해서 4개 시·군이 협력해야 할 사안이 많음에도 불구하고 관련 지방자치단체의 무관심과 지방자치단체장들의 정치적 이해관계 차이 때문에 갈등이 조성되고 있다고 보여진다.

## 2) 제주도 지방분쟁조정위원회

제주도는 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법에 따라 1994년 12월 5일 조례 제1931호로 제주도 분쟁조정위원회 조례를 제정하였고 2000년 5월 10일 조례 제2251호로 전문개정 하였다.

이 조례에 의하면 위원회의 당연직 위원은 기획관리실장, 자치경제국장, 환경건설국장, 농수축산국장 및 관광문화국장이 되며 제주도 소속 공무원 중에서 간사를 임명하도록 하고 있다.

그러나 제주도는 2000년 5월 10일 조례를 개정한 후에 아직까지 위원회를 구성하지 않음으로써 지방자치 분쟁조정 업무에 지장을 초래하게 하고 있다.

## 2. 제주지역 지방자치단체간 갈등관리의 기본방향

제주지역은 다른 시·도에 비해 면적, 인구, 경제 규모 등이 작고 단일한 생활권

---

63) 해당 지방의회와 관련 지방자치단체 사이의 갈등의 대표적 사례는 (주)제주국제컨벤션센터에 대한 제주시의회의 재원부담 예산 부결사례를 들 수 있다.



으로 묶여 있다. 한라산을 중심으로 북부권과 남부권이 나뉘고 다시 제주시와 서귀포시를 중심으로 동부권과 서부권으로 나누어져 있어 기후조건에 따라 농업생산의 차이는 있으나 다른 광역자치 행정권에 비해서는 극히 미미할 정도의 차이가 존재할 뿐이다. 이것은 섬으로 이루어진 제주도의 지형적 특성에서 기인한 것이며 수 천년 동안 외부에 대해 독자적 문화를 많이 간직할 수 있었던 역사적 조건에도 그 영향을 받았기 때문이다. 이러한 요소들은 단일한 생활권에 단일한 문화적 동질성이 오랫동안 지속됨으로써 다른 광역 지방자치단체들에서 볼 수 있는 복잡하고 이질적인 갈등 원인을 제공하고 있지는 않는다.

그러나 행정편의상 구분되어 있는 기초자치단체의 구역은 지방자치단체가 겪을 수 있는 일반적 갈등원인들을 제공하고 있다.

조직체는 그 자체가 자기 행동성을 갖고 있으며 지방자치단체도 조직체로서 자신의 행정구역 내에서의 배타적 이익 추구라는 일반적 속성을 완성시키려 하기 때문이다. 본 논문은 지방자치단체간 갈등의 일반적 현상 속에서 제주지역 지방자치단체 상호간에 겪는 갈등을 고찰하였으며 이를 통해 갈등해결의 대안을 제시하려는 것이다.

따라서 제주지역 지방자치단체간 갈등관리의 효율적 대안을 찾기 위해서 다음과 같은 몇 가지 기본 방향을 정하고자 한다.

첫째, 제주지역 지방자치단체간 갈등관리는 제주지역의 동질성을 확보하는 차원에서 접근되어야 한다. 제주지역 지방자치단체간에 갈등이 발생했을 경우 어떠한 법규나 제도로 갈등해결을 위한 노력을 하더라도 제주지역의 동질성을 훼손시키는 방향으로 진행되어서는 안 된다는 것이다. 이러한 기본방향은 갈등해결을 위한 최소한의 심리적 공감대를 잃지 않으려는 것이며 비록 갈등이 해결되지 못하더라도 갈등과장을 극소화하는 유효한 수단으로 전환할 수 있다.

또한 동질성 확보를 강조하는 과정에서 갈등이 이외로 쉽게 해결될 수도 있다.

둘째, 제주지역 지방자치단체간 갈등관리는 제주지역의 미래 지향성을 확보하는 차원에서 접근되어야 한다. 현재 제주지역은 매우 엄혹한 조건에 놓여 있다. 각종 현안 문제들은 제주지역이 다른 지역에 비해 규모의 영세함에서부터 출발하는 것들

이 많으며 보다 나은 미래의 삶의 조건을 만들기 위해서는 제주지역 지방자치단체들이 내부적으로 갈등을 유발하기보다는 다른 지역과 경쟁해서 생존하는 길을 공동 모색해야 하기 때문이다.

제주지역이 다른 지역과 차별화 하여 지역발전 전략을 수립하는 계획들은 제주 지역과 경쟁하는 다른 지역과 충돌하는 측면이 전면적이며 제주 지역 내 지방자치단체끼리 충돌하는 측면은 부분적인 것이다. 따라서 제주지역 지방자치단체 갈등을 해결해 나가는 과정에서의 공통분모는 제주지역의 미래 지향성이 될 것이며 해결이 어렵게 보이는 갈등조차도 이 기본방향에서 접근한다면 해결이 용이해 질 수 있다.

본 논문의 마지막 부분인 제주지역 지방자치단체간 갈등관리의 효율적 대안은 앞에 열거한 두 가지 기본방향을 가지고 도출시키고자 한다.

### 3. 제주지역 지방자치단체간 업무의 배분

지방자치단체간 분쟁을 최소화 시키기 위해서는 지방자치의 이념적인 지표라고 할 수 있는 민주성과 능률성을 조화시킬 수 있는 자치모형을 탐색하는 것이 필요하다. 그것은 도와 시·군의 기능과 권한을 열거주의에 입각해서 법률로 엄격하게 나누는 데 있다. 선진외국의 여러 곳에서 이러한 방식을 채택하고 있는데 그렇게 될 경우 오늘날 우리나라에서 문제점으로 제기되고 있는 광역·기초간 갈등이나 동일한 사업에 대한 중복투자도 최소화될 것이다. 기능배분의 문제는 광역자치단체인 도는 광역적 업무를 포함한 산업경제체로, 기초자치단체인 시·군은 생활자치체로 그 기능과 역할이 자리매김 되어야 한다. 그래야만 기능상의 중복이나 광역과 기초간의 왜곡된 경쟁의식 등으로 인해 생기는 막대한 예산낭비 등을 줄일 수 있다<sup>64)</sup>.

64) 고충석 “제주형 국제자유도시 정책방향 설정을 위한 서설적 논의 - 인간의 얼굴을 한 세계화를 위한 하나의 시각” 『제주도연구 제17집 별쇄본』 제주, 사단법인 제주학회, 2000, p. 167.

#### 4. 제주권 행정협의회의 활성화

제주권 행정협의회는 현재 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군으로 구성되어 있다. 현행법상 같은 종류의 지방자치단체로만 구성 할 수 있기 때문이다.

그러나 광역자치단체인 제주도는 상급 자치단체이지만 법상 예외를 두더라도 반드시 제주권 행정협의회에 참여해야 한다. 그 이유는 제주지역의 갈등관리는 제주도가 주동적으로 나서서 수행을 하고 그 과정에서 제주지역 공동의 이익을 추구하기 위한 합의를 도출한 다음 다른 지역의 지방자치단체와 협상에 나서야 하기 때문이다. 필요하면 지방자치법을 개정해서 제주도가 제주권 행정협의회에 참여할 수 있도록 예외조항을 두거나 국제자유도시특별법(혹은 제주도개발특별법 개정)제정을 통해서라도 참여를 강구해야 한다.

제주도가 제주권 행정협의회에 참여함으로써 제주도와 도내 시·군의 갈등을 미연에 예방할 수 있으며 설령 갈등이 발생하더라도 신속하게 효과적으로 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

제주도가 참여하는 제주권 행정협의회는 강력한 협의·조정을 위해 몇 가지 사항을 더 보완할 필요가 있다.

첫째, 협의회 기능의 강화이다.

제주권 행정협의회는 갈등의 사전 예방기능과 일부 사후 조정기능을 강화하기 위하여 확대된 대표자 회의, 강화된 실무자 협의회, 실질적 사무기능을 가진 사무국을 두어야 한다.

대표자 회의는 각 지방자치단체의 장과 해당 지방의회의 의장, 광역자치단체장이 추천하는 주민대표 2인으로 구성하되 협의회 의장은 광역자치단체장이 맡고 실무협의회는 각 지방자치단체의 부 단체장과 기획 담당 공무원으로 구성하며, 사무국은 각 지방자치단체에서 파견된 공무원으로 구성하되 업무의 독자성을 인정해야 한다.

제주권 행정협의회의 각급 기구는 협의 제정된 규약에 따라 협의회 업무를 추진 하되 실무협의회의 협의를 거친 사항은 반드시 대표자 회의가 심의하여야 하며 대

표자 회의에 2회 이상 심의된 사항은 곧바로 중앙분쟁조정위원회에 상정할 수 있도록 한다.

둘째, 합의사항에 대한 강제력 확보이다.

제주권 행정협의회에서 합의된 사항은 반드시 제주지역 지방자치단체들은 시행해야 하며 만약 이를 지키지 않을 경우 지방비의 지원에서 불이익을 주는 제도를 규약에 명문화해야 한다. 행정협의회가 법적 강제를 규정하기는 어려우나 행정적, 재정적 불이익을 준다면 지방자치단체들은 정책 협력을 위한 노력을 하게 될 것이다.

## 5. 제주도지방분쟁조정위원회의 활성화

제주도지방분쟁조정위원회는 조례까지 완비되었음에도 불구하고 아직 구성되지 않았는데 빨리 법령에 따라 위원회를 구성해야 한다. 제주도지방분쟁조정위원회는 상설적 기구로 설치되어 운영되어야만 제주지역 지방자치단체간에 발생하는 갈등을 신속하고 공정하게 조정 처리할 수 있다.

제주도지방분쟁조정위원회는 제주지역에서 발생하는 갈등 사안에 대한 최종적 제주도내 해결이라는 의의를 갖고 있기 때문에 제주지역 지방자치의 발전을 위해서는 반드시 활성화되어야 하는 기구이다. 제주지역의 갈등과 분쟁이 중앙분쟁조정위원회에 상정되는 것은 제주지역 지방자치의 사안을 상급기관에 내 맡기는 것이 되기 때문에 진정한 제주지역 지방자치 정신에 어긋난다.

제주도지방분쟁조정위원회가 신속하고 공정한 조정을 하기 위해서는 몇 가지 보완책이 필요하다.

첫째는 위원회의 기능 활성화이다.

제주도지방분쟁조정위원회는 제주지역 지방자치단체간 갈등을 신속하고 공정하게 조정하기 위하여 공정한 분쟁조정위원의 위촉, 분쟁조정상임위원의 위촉, 사무국의 설치가 필요하다. 공정한 분쟁조정위원으로 구성된 분쟁조정위원회는 상설적으로 운영하며, 이를 위해 위원 중 약간 명을 상임위원으로 임명하여 위원회를 운영해야만

분쟁사안에 대한 정확한 정보수집과 갈등상황 파악을 할 수 있다.

또한 상임위원에게는 자료 요구권, 분쟁주체에 대한 조사 면담권 등을 부여하여 사무국의 조력을 받아 갈등사안에 대한 갈등상황 분석·판단의 기회를 확대해야 한다.

둘째, 분쟁조정위원회의 공정성 보장이다.

지방자치법 제140조의 2에 의해 지방분쟁조정위원회는 도지사가 임명 또는 위촉하는 5인과 당연직 위원 5인을 합할 경우 마음만 먹으면 도지사가 원하는 대로 위원회가 운영되어 공정성 시비가 불거질 수 있으므로 위촉직 위원인 경우 전원을 도의회의 동의를 얻도록 조례를 현실적으로 개정해야 할 것이며, 아울러 제주도 지방분쟁조정위원회가 준 사법적 기구로서 위상을 가질 수 있도록 지방자치법을 개정·보완하거나 제주도국제자유도시특별법에 예외 규정으로 명문화 시켜야 할 것이다.



## 제6장 결론 및 제언

제주지역은 지역적, 문화적 특성으로 인해 단일한 생활 문화권을 근간으로 강력한 동질성을 갖는 특징을 가지고 있다. 그러나 행정수요의 다양성과 복잡성, 지방자치 시대의 주민요구의 증대와 이에 대한 지역개발 계획으로 인해 지역 내 지방자치단체간 갈등이 발생하고 있다. 제주지역 지방자치단체간 갈등은 제주도가 동북아의 거점 도시로 발전하기 위한 제주도 국제자유도시의 원활한 추진을 위해서라도 반드시 해결되고 관리되어야 한다.

갈등발생이 지방자치 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 것이라면 당연히 초점은 갈등관리에 맞추어져야 할 것이며 적절한 갈등관리는 제주지역 지방자치 발전에 도움을 줄 수 있을 것이다. 제주도는 4개 시·군으로 이루어진 광역 행정체제를 갖고 있는데 원활한 광역행정 서비스를 제공하고 제주지역의 균형적 발전을 도모하기 위해서는 제주도의 능동적 갈등관리 노력이 한층 더 요구되어 진다.

제주지역의 지방자치단체간 갈등을 해결하는데 있어 가장 적합하고 효과적인 방식은 갈등주체들이 직접 협상에 의해 갈등을 관리하는 것으로써 무엇보다도 갈등주체들의 자율적이고 적극적인 갈등예방 노력이 우선시 된다. 그러나 자치단체장끼리의 경쟁적 업무추진 방식이 또는 차기선거를 의식한 무리한 정책추진 때문에 자율적 갈등관리 노력이 이루어지지 못하고 있다. 갈등발생의 원인이나 갈등해소의 지연 이유 모두 자치단체장들의 정치적 경쟁관계에서부터 기인하고있다는 사실은 지방자치제의 발전을 위해서 지방자치단체장들의 자질이 얼마나 중요한 지를 나타내고 있다.

갈등의 발생이나 해결과정에 있어서 자치단체장들의 적극적이고 능동적인 자세가 필수불가결한 요소가 되고 있으며 제도적으로 행정협의회를 제대로 가동시켜 내는 것이 중요하다. 제주지역 갈등관리를 위해서 도·시·군이 모두 참여하는 제주권 행정협의회를 활발하게 운영하는 것이 가장 바람직한 방안이며, 그럼에도 불구하고 갈

등이 지속된다면 제주는 지방분쟁조정위원회를 신속히 가동시켜 공정한 조정을 통한 갈등해소에 나서야 할 것이다.

이 과정에서 필요하다면 미비한 법 규정을 보완하기 위해 제주도국제자유도시특별법 제정 시 관련조항을 신설하거나 지방자치법 또는 제주도개발특별법을 개정해서라도 반드시 제도를 개선해야 할 것이다.



## 【참고문헌】

### 1. 국내 문헌 및 논문

- 김기욱, 『지방자치행정론』, 서울 : 법영사, 1994.
- 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울 : 고려대학교 출판부, 1991.
- 미래연구소, 『지방자치단체 갈등관리』, 서울 : 미래연구소, 1998. 9.
- 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울 : 다산출판사, 1996.
- 안성호, 『한국지방자치론』, 서울 : 대영문화사, 1995.
- 최창호, 『지방자치학』, 서울 : 삼영사, 1999. 8.
- 한국지방행정연구원, 『한국행정연구』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1994. 3.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치단체간 분쟁조정 방안』, 서울: 한국지방행정연구원, 1994. 2.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치시대의 갈등사례』, 서울: 한국지방행정연구원, 1994. 2.
- 한국지방행정연구원, 『지역이기주의 극복을 위한 정책연구』, 한국지방행정연구원, 1993. 2.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치단체 상호간 갈등해소 방안』, 한국지방행정연구원, 1996. 10.
- 한국지방행정연구원, 『특별지방자치단체의 설치·운영의 활성화 방안』, 한국지방행정연구원, 1993.
- 김안제, “지역감정 해소를 위한 광역 행정체계”, 『지방행정』, 서울 : 대한지방행정공제회, 1991. 10.
- 김재광, “지방자치단체간의 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구”, 영남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998. 8.
- 안성호, “지방정부간의 갈등관리와 중앙정부의 역할”, 『한국행정연구』, 서울 : 한국행정연구원, 1994. 3.
- 이달곤, “중앙정부와 지방자치단체간 갈등관리에 관한 연구”, 『행정논총』, 제27권 1호, 1992. 6



이태성, “자치단체간의 정책협력 구축 방안에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2001.

이해동, “지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구”, 동국대학교 지역개발대학원 석사학위 논문, 1998.

임도빈, “자치단체 중심의 분쟁과 갈등, 어떻게 해결할까?”, 『지방자치』, 성남 : 현대사회연구소, 1994. 7.

## 2. 외국문헌 및 논문

佐々木信夫『自治体プロの條件』, 東京 : ぎょうせい, 1992.

馬場品雄, 『組織行動の心理學』, 東京 : 白木兆 書房, 1970.

K. H. Chung and L. C. Megginson, *Organizational Behavior : Developing Managerial Skills*, New York : Harper and Row, 1981.

Cynthia H. Enloe, *The Politics of Pollution in A Comparative Perspectives : Ecology and Power in Four Nations*, New York : David McKay, 1975.

Gilbert Ab Carian and Monte Palmer, *Society in Conflict : an Introduction to Social Science*, San Francisco : Canfield Press, 1974.

W. Jack Duncan, *Organizational Behavior*, 2nd ed, Boston : Houghton Million Company, 1981.

Luois R. Pondy, “A Systems Theory of Organizational Conflict”, *AcaDemy of Management Journal*, September 1966.

R. A. W. Rhodes, *New Research in Central-Local Relations*, Gower House : Gower Publishing Company Ltd, 1986.

Robins Stephen P. *Managing Organizational Conflict* prentice-Hall, 1974.

ABSTRACT

A Study About a Way of Conflict Management Among the  
Local Governments in the Jeju Area

Oh, Man sik

*Graduate School of Public Administration*

*Cheju National University*

*Cheju, South Korea*

Today we are living in a trend of localization and globalization. In Korea, local assemblies were consisted in 1991. At the same time, local elections were held on 27th, June, 1995. All citizens elected directly the president of the local government. Then an almost perfect era of local self governing began. Most local governments haven't acted by the order of the central government or a superior self-government. After they had collected civil opinions, they actively gave a residents-centered service administration that vivifies local traits and meets the demands and common interests of citizens. Most citizens are trying to turn the passive subject of administration in the past into an active participant of administration in the local self governing era.

In the meantime this trend has often caused conflicts among local governments. This has been an obstacle to the local development. The conflict between the central government and local government or between local governments occurs

between vital interests who want to increase their profits and this can enlarge into a complicated quarrel. The conflict can be both caused by the long-term experience of central governing and the tension caused by the concerns of those wishing to curtail their authorities and interests.

Especially in the case an integrated local government, which speaks of widening local profits and integrating them, first attempts are made to examine the conflict settlement before the problem of policy decision. The conflict caused by the essential scope of local self-governing that must collect different civil opinions in the space of open autonomy is a universal phenomena and the natural state as opposed to poor co-operation.

In democracy, conflict and dispute can go ahead toward higher development by working out solutions to mutual reconciliation and agreement. If a disadvantage is larger than an advantage during conflicts among the local governments, it is not desirable for national development or local development.

Jeju provincial government has had a feature, which takes strength from the same quality based that is on a single living cultural area caused by local and cultural peculiarities. But diversity and complexity of an administration demand an enlargement of citizen demands and plans about local development which makes conflict among the local governments within the area. Conflict among the local governments in Je-ju area is surely solved and managed, to propel Jeju into a Free International City in which its development helps it become the center of Northeast Asia.

If outbreaks of conflict occur necessarily during the local autonomy process, focus should be on conflict management. Proper conflict management can help local autonomous development in the Jeju provincial government.

Jeju provincial government is making for the new take-off of the Jeju Free International City(JFIC). However, it, a small island which is composed of 1 integrated local government and 4 basic local governments, is experiencing some conflict in the process of policy decision and administrative execution. Jeju provincial government needs to gain the cooperation among basic local governments and has to take the way of the conflict settlements, in order to become developed into the JFIC, which will be the center of Northeastern Asia.

Jeju provincial government has improved the effectiveness of administration and has contrived equal development among the integrated managements, involving 4 si(Jeju-si, Seogwipo-si) and Gun(Bukjeju-gun, Namjeju-gun) in Jeju province.

The proper and effective way to solve the conflict among them, above all, is to endeavor to implement conflict prevention more autonomically and positively among the main groups of conflict. However, the reasons that drive the competitive performance among the basic local governments or forwards excessive policy to the next election, make them un-amenable for autonomous management of conflict. The facts that the existing causes of conflict and delaying causes of conflict settlement are arising from the political competition relationships among them, indicate how much importance are the leaders's nature and personality for developing the local government.

The processing of conflict occurrence and conflict settlement, basic local governments are essential to the positive and elastic roles of them and will be important to push up 'the administrative committee' on the institution. For managing conflict of the basic local governments in Jeju, it's the most desirable way to operate 'the administrative committee' actively though participation with Do(Province) · Si · Gun. Even though these conflicts may seem lasting, the Jeju provincial government needs to work the Local Conflict Coordination Committee promptly to solve the conflict by impartial coordination.



# 부 록



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

부록 1. 설문지

자치단체간 갈등해결을 위한 조사분석 설문지

안녕하십니까?

저는 제주대학교 행정대학원 석사과정에 다니고 있는 오만식입니다. 이번 석사학위 논문을 준비하기 위하여 이 설문 조사를 하게 되었습니다. 본 설문은 제주지역에서 발생하는 지방자치단체간 갈등 현상을 정확하고 진실 되게 진단하므로써, 국제자유도시를 추진하는 제주도의 미래를 위한 기초적 연구자료로 삼고자 하는 것입니다.

따라서 귀하께서는 지금까지 느끼셨던 사항을 솔직하게 답변하여 주시기 바라오며, 본 설문과 관련하여서는 어떠한 피해도 발생하지 않도록 철저히 비밀이 보장될 것이며 다른 목적으로는 사용하지 않을 것입니다.

아무쪼록 본 설문에 성실히 참여해 주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

1. 귀하께서는 민선자치단체장 출범이후 제주도내 지방자치단체 상호간 갈등 상황이 그 이전과 비교하여 어떻게 변화하였다고 느끼십니까?  
 ① 크게 증가    ② 약간 증가    ③ 변화 없음    ④ 약간 감소    ⑤ 크게 감소
  
2. 귀하께서는 제주도내 지방자치단체들의 갈등 중 가장 심각하다고 생각하는 갈등 유형은 무엇이라고 보십니까?  
 ① 시·군 ↔ 시·군  
 ② 도 ↔ 시·군  
 ③ 도 ↔ 시·군 ↔ 도내 다른 시·군  
 ④ 도·시·군 ↔ 다른 지방 도·시·군
  
3. 귀하께서는 제주도내 지방자치단체 상호간 갈등이 발생하는 원인은 무엇이라고 생각하십니까?  
 ① 담당공무원들의 업무적 소신과 정책적 견해차이 때문이다.  
 ② 지방자치단체장간의 정치적 경쟁관계 때문이다.  
 ③ 각종 선거후유증에 의한 집단적 편가름 때문이다.  
 ④ 지역이기주의 때문이다.  
 ⑤ 불필요하게 자치업무가 중복되기 때문이다.
  
4. 귀하께서는 지방자치단체 상호간에 갈등이 생겼을 때 이를 해결하는 주체로 누가 가장 적당하다고 생각하십니까?  
 ① 관련당사자  
 ② 행정자치부 혹은 상급 지방자치단체  
 ③ 지방자치단체 행정협의회  
 ④ 분쟁조정위원회  
 ⑤ 사법기관



5. 귀하께서는 지방자치단체 상호간 갈등에 대해 해결이 지연되거나 해결되지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 민선자치단체장의 독선과 고집 때문이다.
- ② 협력문화의 부재와 시민의식 결여 때문이다.
- ③ 사전조정의 구속력부재 등 법과 제도의 미비 때문이다.
- ④ 중앙당 등 정치권의 영향 때문이다.

6. 귀하께서는 제주도내 지방자치단체 상호간 갈등의 대표적 사례(사업)는 무엇이라고 보십니까?

- ① 제주국제컨벤션센터 건립에 따른 자치단체간의 재정부담 문제
- ② 제주월드컵경기 유치에 따른 지역선정 및 경기장 건립재원 부담문제
- ③ 제주도탐라장애인복지관 건립에 따른 자치단체간 재정부담 문제
- ④ 정보통신교육원 제주분원 유치에 따른 정책혼선과 운영비 부담문제
- ⑤ 감귤복합가공단지 조성에 따른 위치 및 사업주체선정, 재정부담 문제
- ⑥ 안보공원조성 및 우주센터(로켓발사대)건설 후보지 선정과정의 문제
- ⑦ 광역상수도 원가를 둘러싼 지방자치단체간 문제
- ⑧ 상기내용 이외에 귀하께서 느끼신 갈등사례를 적어주십시오.

( )

7. 귀하께서는 지방자치단체간 갈등으로 인한 피해가 있다면 무엇이라고 보십니까?

- ① 행정능률의 저하
- ② 인사교류의 왜곡
- ③ 채용배분의 왜곡
- ④ 지역 간 불균형 개발
- ⑤ 사회적 불만·불신 풍조 확산
- ⑥ 기타 ( )





## 부록 2. 제주도지방분쟁조정위원회 조례

제1조(목적) 이 조례는 지방자치법(이하 “법”이라 한다) 제140조의 2 및 동법 시행령 제47조의 11의 규정에 의하여 제주도지방분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(당연직 위원) 법 제140조의 제6항의 규정에 의한 제주도지방분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)의 당연직 위원은 기획관리실장·자치경제국장·환경건설국장·농수축산국장 및 관광문화국장으로 한다.

제3조(간사) 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 제주도 소속 공무원 중에서 위원장이 임명한다.

제4조(회의록) ① 위원회의 간사는 다음 각 호의 사항을 위원회의 회의록으로 작성 비치하여야 한다.

1. 회의일시 및 장소
2. 출석위원 및 참석자 명단
3. 토의사항 및 진행사항
4. 위원 및 참석자의 발언요지
5. 의결사항
6. 기타 중요한 사항

② 위원회의 간사는 회의록을 작성한 후 회의에 참석한 위원이 서명 또는 날인을 받아 위원장에게 보고하여야 한다.

제5조(운영세칙) 이 조례에 규정된 사항 외에 위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

### 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

### 부록 3. 제주권 행정협의회 규약

제1조(목적) 이 규약은 지방자치법 시행령 제48조 및 제54조의 규정에 따른 행정협의회의 구성 및 운영규칙 제8조의 규정에 의거 행정협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(명칭) 이 행정협의회는 “제주권 행정협의회”(이하 “협의회”라 한다)라 칭한다.

제3조(위치) 협의회는 제주시에 둔다.

제4조(구성) ① 본 협의회는 제주도, 서귀포시, 북제주군, 남제주군으로 구성한다.

② 회장은 제주시장으로 하며 위원은 서귀포시장, 북제주군수, 남제주군수로 한다.

③ 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 실무를 총괄한다.

제5조(협의사항) 협의회는 시·군간에 관련되는 다음 각 호의 사항에 관하여 협의한다.

1. 도시계획의 수립 및 변경 시행
2. 주택단지 및 공업단지 조성
3. 도로의 신설 및 개수·보수
4. 버스노선의 신설, 변경 및 폐지
5. 상·하수도 시설의 설치
6. 환경오염 방지시설 및 감시에 관한 사항
7. 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항
8. 지역경제 현안에 관한 사항
9. 기타 공공시설의 설치, 관리에 관한 사항
10. 제1호 내지 제8호외에 협의회의 협의를 거치는 것이 바람직하다고 인정되는 사항

제6조(회의) ① 협의회의 회의는 정기회의와 수시 회의로 구분하고, 정기회의는 매년 2월부터 3월 사이와 8월부터 9월 사이에 각 1회 개최하며, 수시 회의는 관

제 지방자치단체의 장이 요구가 있는 때에 의장이 이를 소집한다.

② 각 위원은 회의안건을 사전에 실무협의회의를 거쳐 회의개최 10일 전에 의장에게 서면으로 제출하여야 한다.

③ 위원을 대리하여 참석한 대리위원도 토의와 표결권을 가진다.

제7조(배석위원) ① 협의회에는 배석위원을 들 수 있다.

② 배석위원은 상정협의 안건을 관장하고 있는 각 시·군의 실·국장 및 실·과장으로 한다.

③ 협의회를 원활하게 운영하기 위하여 제주도의 공무원이 참석할 수 있다.

④ 상정안건에 따라 자문위원 중 전문가 약간 명을 참석시킬 수 있다.

⑤ 배석위원은 회의에는 참석하되 표결권을 가지지 아니한다.

제8조(협의사항의 처리) 협의회에서 합의 결정된 사항은 각 시·군에서 성실히 준수하고 신속히 수행하여야 한다.

제9조(협의사항의 조정) 지방자치법 제146조의 규정에 의한 조정 요청은 협의회에서 2회 이상 협의를 하여도 합의가 이루어지지 아니하는 경우에 한하여 의장이 조정 요청한다.

제10조(회의록의 작성) ① 협의회는 회의록은 간사의 책임아래 작성, 기록, 보관한다.

② 회의록은 다음 회의에 보고하고 각 위원의 서명을 받아야 한다.

제11조(실무협의회) ① 협의회에는 제주시 기획실장, 서귀포시 부시장, 북제주군 부군수, 남제주군 부군수를 위원으로 하는 실무협의회를 둔다.

② 실무협의회는 협의회는 협의사항을 미리 검토하고 협의회에 검토의견서를 제출하여야 한다.

③ 실무협의회는 회의 안건이 있는 시·군에서 실무를 총괄한다.