

광역지방정부와 기초지방정부간 정책갈등분석

- 전라북도 도청사 입지갈등사례를 중심으로 -

The Policy Conflict Analysis between wide area governments and primary governments

- The Site Conflict of Jeollabuk-Do Provincial Office -

주 상 현(서남대학교 행정학과 조교수)

이 연구에서는 지역정책이 결정되는 과정에서 나타나는 정책갈등현상에 대해 지방정부간 각 참여자들이 어떠한 구조와 과정 속에서 갈등을 나타내고, 갈등잠재기, 갈등심화기, 갈등해결기별 각 행위자간 갈등관계와 구조가 어떻게 변화되는지를 분석하고자 하였다. 분석결과와 시사점을 보면, 상호의존적이고 협력적인 지방정부간 관계가 요청되는 현 시점에서 광역지방정부와 기초지방정부간 정책갈등은 지방정부 상호간 갈등뿐만 아니라 갈등촉진조직이 지방정부간 정책갈등에 상당한 영향을 미칠 수 있으며, 지방정부간 관계의 분석시각으로서 구조·과정 시각이 갈등당사자간 상호작용의 분석을 통한 정책의 변화과정을 설명할 수 있다는 점에서 정책갈등의 사례분석방법에서 상당한 이론적 함의를 가질 수 있는 것으로 나타났다. 또한 지방정부간 정책갈등이 심각한 경우 자치단체장간 협력적 연계를 통한 정치적 조정이 갈등해결에 유용하며, 그 외에도 제도적인 측면의 보완 및 활용을 통해 지방정부간 정책갈등을 조정하고 해결해 나가야 함을 논급하였다.

주제어: 광역정부, 기초정부, 정책갈등, 갈등촉진조직, 구조·과정시각

I. 서론

민선시대 이후 환경문제나 지역정책의 결정과정에서 다양한 형태의 갈등과 분쟁이 발생하고 있는 추세인데, 이는 지방자치제가 실시되면서 지방정부간 자율성과 독립성이 크게 신장되고 지방정부간 공동으로 의사를 결정하여 처리하여야 할 사무가 증가함에 따라 지방정부간 갈등과 분쟁의 가능성이 높아진데 원인이 있다고 볼 수 있다. 지난 1991년 지방의회가 복원된 이래 1992년 7월부터 1993년 7월까지 동아, 조선, 중앙, 한국일보 등 4대 일간지와 14개 지방신문에 보도된 지방정부간 갈등사례는 143건이나 되며(김영수, 1994), 민선1기('95. 7 - '98. 6) 3년 동안 발생·관리된 갈등도 300여건에 이르고 있다(한국지방행정연구원, 1999).

따라서 민선 이후 지방정부간 관계의 변화과정에서 보편적으로 나타나고 있는 지방정부간 갈등, 특히 광역과 기초정부간 정책갈등문제를 정확히 진단하고, 그러한 문제에 대한 대응방안을 모색하는 것은 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 지금까지 지역정책에 대한 지방정부간 갈

등 분석 경향은 갈등원인에 대한 설명과 이에 따른 갈등사례의 나열식 분석(한국지방행정연구원, 1999), 혹은 법·제도적·기능적 분석이 주류를 이루고 있다(김필두, 1996; 이원일, 1998). 그러나 지방정부간 정책의 결정과정에서 갈등의 주요 원인이 제도적·기능적 갈등보다는 정치적 갈등¹⁾이 원인이 되어 나타나는 것이 대부분인 바, 이에 대한 적실성 있는 이론을 중심으로 갈등과정에 개입된 행위자들의 정치적 갈등과정을 파악하는 것은 중요한 문제라고 할 수 있다.

이에 따라 이 연구에서는 전라북도 신청사 입지갈등사례에 초점을 두고 지방정부간 정책갈등을 분석하기 위해 갈등에 영향을 미치는 구조적 측면과, 미시적 측면에서 개별적 행위과정에 초점을 둔 갈등당사자들간 상호관계의 변화과정을 살펴보는 과정적 시각을 중심으로 광역과 기초정부간 정책갈등의 특성을 분석하고 그에 따른 시사점을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 지방정부간 관계와 정책갈등의 개념적 논의

1. 지방정부간 관계의 변화

1) 정부간 관계에 대한 이론적 논의

정부간 관계(intergovernmental relation)의 용어는 1937년 미국 정치학회보에서 Clyde F. Snider가 처음 사용한 이후, William Anderson이 정부간 관계에 대해 관심을 갖고 정부간 관계라는 개념을 사용하기 시작하였다. 초기의 연구는 주로 연방주의(federalism)라는 측면에서 언급되었는데 이후 정부간 관계에 대한 연구는 주-연방정부간 관계를 강조하는데 초점을 두었다. 정부간 관계 연구에 많은 발전을 가져온 D. Wright(1988)는 정부간 관계론이란 “미국의 연방정부내 모든 형태와 수준의 정부들간에 일어나는 일체의 중요한 활동과 상호작용들을 연구하는 분야”로 이의 연구에는 모든 형태와 수준의 정부단위들 뿐만 아니라 각 공무원과 시민들도 포함되며, 정부간 관계론의 연구대상이 되는 현상들은 정치·행정체제의 어디에서나 나타나는 과거·현재·미래의 활동들이라고 정의하고 있다.

Wright(1988:43-48)는 지역의 중요한 결정들이 그 지역의 지방정부가 아닌 중앙정부에 의해 이루어지며, 따라서 지방정부는 전적으로 중앙정부에 의존하는 형태를 취하는 연방정부-주정부-지방정부간 수직적 관계를 포괄권위모형(inclusive-authority model)이라 하고, 중앙과 지방의 각 정부는 서로간에 자주성과 자율성을 인정해 완전히 독립적·배타적으로 운영된다고 보는 중첩권위모형(Overlapping-Authority model), 집권과 분권의 적절한 조화 속에 각각 정부주체간 상호의존, 상호협력을 중시하는 중첩권위모형(Overlapping-Authority model) 등 세가지 모델을 제시하면서 정부간 관계가 포괄권위모형에서 궁극적으로 중첩권위모형을 지향해야 한다고 보고 있다. 이 이론은 연방정부와 주정부가 각기 주어진 역할을 독립적으로 행사하던 시기에는 정부간 관계의 개념이 별 의미가 없었지만 1930년 이후 정부간 상호협력과 상호의존체계가 심화된 이후 미국의 정부를 이해하기 위한 핵심적인 개념이 되었다.

1) 정책갈등의 양상은 갈등주체에 따라 지방정부간 갈등과 지방정부 장간 갈등으로, 갈등내용에 따라 권한갈등과 이익갈등 등으로 구분할 수 있는데, 지방자치의 실시와 함께 지방정치가 활성화되면서 여러 행위자가 지방정치과정에 적극적으로 참여하게 되면서 정치적 갈등의 양상이 많이 나타나고 있다(김영수, 1994; 주상현, 1998; 정부학연구소, 1999).

Wright의 세 가지 모형에서 발견할 수 있는 것은 정부간 관계가 중앙-지방정부간, 지방정부간에 완전히 분리되어 이루어져도 곤란하고, 지방정부가 중앙정부에 완전히 종속되어 권력의 존적인 것도 바람직하지 않다는 것이다. 따라서 중첩권위모형에서와 같이 중앙정부와 지방정부라는 실체를 서로가 인정할 필요가 있으며, 그 속에서 상호의존 및 협력·협상관계를 유지해 나가야 함을 인식할 수 있다.

한편, 村松岐夫(1981)는 종래의 전통적인 중앙·지방관계를 수직적 행정통제모델이라고 명하고, 이 모형은 사회정세의 변화와 지방자치제의 발전, 그리고 지방정치의 활성화에 따라 현재의 중앙-지방관계를 설명하는 모델로서는 적절하지 않다고 주장하면서 새로운 모델로서 수평적 정치경쟁모델을 제시하고 있다. 그에 의하면 중앙수준의 정치와 지방자치는 상호연동하고 있고, 그 연동의 성격은 행정관계로부터 설명될 부분과 정당의 활동이나 선거로부터 설명되어야 하는 부분이 있다고 주장한다. 즉, 중앙-지방관계는 정치적 가치와 행정적 가치의 두 종류의 가치를 가지고 있으며, 양자간 관계에서 아래로부터 솟아오르는 압력활동과 경쟁에 의해 중앙-지방관계가 규정되는 경우가 확대되고 있다고 주장한다. 예를 들어 지방정부의 장들이 선거 공약을 이행하기 위해 중앙정부의 지침과 다르게 움직이는 경우가 있는데, 이것이 경쟁관계에 있는 다른 지방정부로 확산되면서 중앙정부의 지침을 변화시키기도 한다는 것이다. 그리고 이 과정에서 지방출신 국회의원, 지방의회, 지방정부연합, 중앙 성·청의 관료 등 다양한 정치주체들이 등장하는 갈등과 협상의 정치과정이 진행된다고 보고 있다.

정부간 관계에 대한 연구는 다양한 형태로 나타나고 있는데, 즉, 연구방법과 관련해서는 미시적이고 행태적인 분석경향이 있고, 국가 전체의 정치·경제적 구조를 연구의 기반으로 삼는 거시적인 분석경향도 보인다. 기본적인 시각도 다원론, 엘리트론, 파트너쉽 이론, 대리인적 시각, 레짐이론 등 다양한 시각을 보이고 있다(정부학연구, 1999). 오늘날 현대정부에서, 공공관료들은 공공재와 서비스에 대한 시민들의 요구를 충족시켜주기 위해 다양한 형태의 권위와 권력들을 사용한다. 결국 정부간 관계는 여러 정부단위와 정치적 이해 사이에서 상호간 활동과 독립적인 선택에 의해 특징지워진다고 볼 수 있다. 지방자치의 실시와 함께 지방정치가 활성화되면서 여러 행위자가 지방정치과정에 적극적으로 참여하게 되면서 과거처럼 중앙정부 혹은 상위정부가 계층적 구조하에서 지배적인 행위자로 등장하는 데는 한계가 있으며, 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부 상호간에 상호의존적인 관계를 통해 정책을 결정하고 집행할 것이다.

2) 지방정부간 관계의 변화

민선이후 통제형의 정부간 구조 보다는 지방정부간 상호의존적인 정부간 관계가 모색되고 있다고 볼 수 있다. 이와같은 정부간 관계의 파라다임적 변화는 ① 종합적인 정부간 관계의 확립 ② 자율적인 정부간 관계의 확립 ③ 정부간 대등한 관계의 확립 등이 필요하다고 보여지는 바, 새로운 정부간 관계에 대한 효과적인 대응이 부족한 경우 정부간 갈등이 심화되어 나타날 수 있을 것이다(황재영, 1998).

실질적으로 민선 이후 나타나는 정책갈등의 근본 원인은 중앙정부, 광역정부, 기초정부들을 포함하는 다양한 행위주체들이 상호간에 민선이후 변화되고 있는 정치적 상황을 제대로 인식하지 못하는 데서 발생한다고 볼 수 있다. 그러한 정치적 상황에 대한 인식의 변화가 수반되지 못한 결과 상호간 정치적 이해관계에 따라 협력적이고 의존적인 정부간 관계보다는 갈등적인 정부간 관계가 나타나고 있는 것이다. 민선이전 강력한 중앙집권제를 행사해 온 우리나라는 그

동안 정부간 정책갈등의 발생가능성이 적었으나, 민선 이후 지방정부가 상호의존적이고 독립적인 관계로 변모하면서 정부간 정책갈등이 심각하게 발생하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 지방자치의 실시와 함께 지방정치가 활성화되면서 여러 행위자가 지방정치과정에 적극적으로 참여하게 되면서 과거처럼 중앙정부 혹은 상위정부가 계층적 구조하에서 지배적인 행위자로 등장하는 데는 한계가 있으며, Wright(1988)의 중첩모형 혹은 村松岐夫(1991)의 수평적 정치경쟁모형에 입각한 중앙정부와 지방정부 혹은 광역과 기초정부 상호간에 상호의존적이고 협력적인 관계를 통해 정책을 결정하고 집행해야 할 것이다.

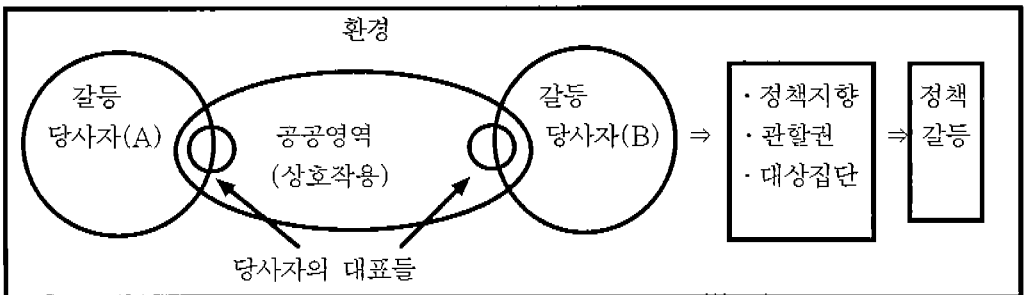
2. 지방정부간 정책갈등의 개념적 논의

1) 지방정부간 정책갈등의 개념

정책결정에 관련된 다양한 집단들간의 상호작용의 경우 정책관련집단들은 서로 다양한 이해관계와 선호를 반영한다. 갈등(conflict)이 최소한 자원의 불균형 배분 또는 처분, 목표, 가치, 인지 등에 있어서의 차이와 같은 원인과 조건에 의해 발생한다고 볼 때, 정책갈등은 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 정책결정에 관여된 행위주체들 사이에서 정책대안을 선택하는데 있어 발생하는 갈등현상이라고 정의할 수 있다(박호숙, 1996:31).

Brown(1983)에 따르면 정책갈등은 어떤 방법으로 연결되어진 당사자들의 상호작용이 포함된 공동영역에서의 갈등이라고 볼 수 있으며, 이러한 상호작용은 환경적 요인과 당사자들의 특성 그리고 구조적 요인에 의해 조건 되어진다고 보고 있다. 구체적으로 정부간 정책갈등은 공동영역 자체, 관련된 당사자들의 대표, 공동영역, 주변의 환경 등을 포함하는데, 갈등당사자들간 중첩되는 공동영역에서 정책지향의 차이, 관할권 투쟁, 대상집단의 지지여부 등에 따라 나타나게 된다고 본다. 이러한 정부간 정책갈등의 영역과 요소를 도시화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 정부간 정책갈등의 영역과 요소



자료 : L. David Brown(1983:21)을 참조하여 재정리.

그러면 지방정부간 정책갈등의 의미와 기본 논리는 무엇인가? 위에서 언급한 정책갈등의 정의를 중심으로 보면, 지방정부간 정책갈등이란 지방정부간 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀 국가 전체적 이익이나 공익보다는 행위주체들간 권한과 이익에 집착하는 정책대안 선택 과정에서 나타나는 상호대립의 상태에서 갈등당사자들간 의견불일치 혹은 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태로 정의할 수 있다.

2) 지방정부간 정책갈등의 특징

정책결정과정에는 수많은 참여자들이 있으며, 이러한 참여자들간 정책갈등은 정책의 불확실성이나 참여자들의 가치전제가 불일치하는 데서 나온다(김영평, 1991:166). 정책결정을 둘러싼 다양한 집단들간 서로 상이한 입장은 크든 작든, 잠재적이든 가시적이든 이미 정책갈등을 내재하고 있다고 볼 수 있다. 정책갈등은 수많은 쟁점들을 중심으로 다양한 집단들의 소용돌이 속에서 다양한 방법으로 표출된다.

결국 지방정부간 정책갈등의 특징은 다양한 방식에서 논의 될 수 있는데, 크게 다음과 같은 5가지로 구분하여 살펴볼 수 있다(황재영, 1998:19-23).

첫째, 지방정부간 정책갈등은 복잡·다양성을 가진다. 지방자치가 확대되어 가는 과정에서 각 지방정부는 지역발전을 위해 다양한 사업과 정책을 개발·시행하고, 그 과정에서 다양한 행위자들이 참여 속에 행위자간 이해관계가 중첩되면서 갈등양상이 복잡·다양하게 나타난다.

둘째, 지방정부간 정책갈등은 그 발생이 필연성을 가진다. 즉, 광역행정사무의 증가, 사회적 반시설과 소각장, 핵폐기물 처분장, 화장장 등 혐오시설 및 선호시설 등의 유치와 관련하여 지방정부 상호간 이해관계가 상충됨으로써 갈등은 필연적으로 발생할 수밖에 없는 것이다.

셋째, 지방정부간 정책갈등은 조정·해결이 어려운 특징을 가진다. 즉, 지역이기주의로 인해 정책갈등이 복잡하게 전개되고, 그 발생원인도 다양하고 이질적이므로 이의 조정방안과 해결방안을 모색하는 것이 상당히 어려운 갈등사례들이 많이 나타난다.

넷째, 지방정부간 정책갈등은 예방이 곤란하고 재발가능성이 많은 특징을 가진다. 최근 지방행정사무는 광역적이고 통합적인 처리가 요구되고 있는 실정이다. 그 과정에서 발생하는 갈등을 제도적 장치에 의해 사전에 예방하는 것은 실제로 어려우며, 갈등이 일시적으로 조정되었다가 다시 재연될 가능성이 많은 특징을 가진다.

다섯째, 지방정부간 정책갈등은 불확실성의 문제와 시위, 점거, 농성 등 집단적 방식으로 문제를 해결하려는 집단화 경향을 가진다. 행위자간 갈등이 심화되면서 불신과 적대감이 표출되고, 이 과정에서 갈등을 대화와 협상에 의해 해결하기보다는 시위, 점거, 농성 등 집단적 방식으로 해결하려 함으로써 갈등이 오히려 심화되는 경우가 많이 나타난다.

따라서 과거의 권위주의적이고 종속적인 정부간 관계에서와는 달리 민주화의 진전과 지방자치의 활성화가 나타나면서 하나의 정책을 둘러싼 지방정부간 갈등은 필연적이며, 그 조정과정속에서 대립, 갈등, 협상 등의 다양한 정치과정이 나타난다고 볼 수 있다.

3. 지방정부간 정책갈등의 분석시각 : 구조·과정모형

이 연구에서는 갈등 상호작용에 초점을 둔 정부간 정책갈등을 구조·과정모형을 통해 분석하고자 한다. 이 모형에서 정부간 갈등의 원천은 일반적으로 갈등당사자들의 몇몇 구조적인 조건과 과정사건 등에 기인하여 발생하는 것으로 특징지을 수 있다(Buntz & Radin, 1983: 404-405). 이를 구체적으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

구조적 갈등시각은 거시적이고 복합적인 정치제도로써 구조적 틀을 파악함으로써 정책의 특성을 설명하는 입장이며, 법적 구조나 정치제도와 같은 공식적 제도 및 개인이나 집단, 사회조직간 관계를 구성하는 규칙이나 절차와 참여자간 동태적 상호관계까지 포함한다. 또한 갈등행태를 공식적인 권위구조, 태도, 욕구, 기술 등과 같은 조직내부의 조건에 초점을 두며, 정책갈

등영역 속에 내재되어 있는 이해관계와 이러한 이해관계들간의 관계를 지배하는 법칙을 분석하는 시각이다.

〈표 1〉 갈등의 귀속적인 차원

	일련의 조건과 사건에 의해 야기된 행태	
	구조(조건)	과정(사건)
갈등당사자	갈등의 구조 차원: 갈등행태는 당사자의 구조(조건)에 의해 형성된다.	갈등의 과정 차원: 갈등행태는 갈등 당사자의 과정(사건)에 의해 형성된다.

자료 : Buntz & Radin(1983:405)을 재정리.

과정적 갈등시각은 갈등이 인지적 과정을 통해 형성된다고 보고, 그 갈등이 명백하게 되는 것은 행위자들의 사고와 행동에 달려있다고 본다. 이러한 행위자의 사고와 행동은 갈등분석의 주체가 되며, 일정한 과정을 가진다(Pondy, 1967). 그리고 갈등은 그 여파로 집단간 관계에 영향을 미치게 되고, 외부변화에 적응하기 위한 하나의 과정으로 갈등을 보기 때문에 구조적 시각 등이 명백한 행동으로 표면화한 경우만을 주된 대상으로하는 데 비해, 과정론적 시각은 복수주체간 갈등이 잠재적으로만 존재하고 현재화 되지 않거나 혹은 영원히 현재화 되지 않는 갈등인 지각된 갈등이나 느껴진 갈등 등 모든 측면을 선후관계로 인식하여 파악할 수 있는 특징을 가진다.

구조적 갈등과 과정적(운영) 갈등의 차이는 원리의 문제들에 대한 갈등과 기본적인 원리의 고수를 전제한 문제들에 대한 갈등의 구별을 의미한다. 즉, 구조적 갈등은 관계를 지배하는 규칙을 포함하며 조직간 관계내 합의의 기초에서 나타나고, 과정적 갈등은 그러한 규칙들의 적용과 해석을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

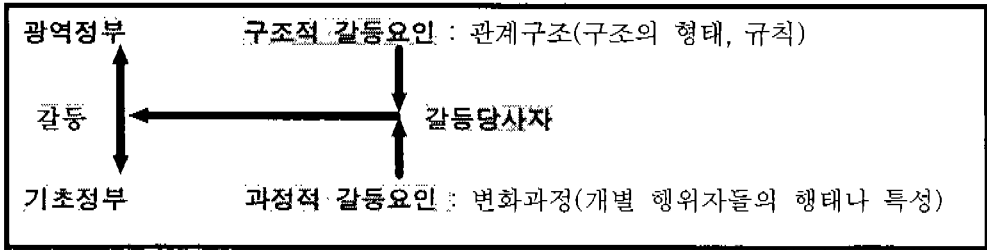
Walton and Dutton(1972)은 구조적 갈등을 상호작용적인 조직들에 요구되는 공적인 의미나 미지 혹은 기본적인 정체성에 대한 논쟁으로 논급하고 있다. 이는 갈등당사자간 갈등상황을 구조적 요인으로 설명하고자 하는 것이며, 행위자간 구조적 특성을 파악하기 위해 갈등당사자의 상호의존적 형태 내지 지방정부간 갈등관계를 파악하고, 이를 위해서는 행위자들 사이에서 사용된 규칙이나 기제를 파악해야 할 것이다. 이에 비해 과정적 갈등은 조직간 관계의 정형화된 틀 속에서 발생하고, 운영절차나 활동들의 조정과정에서 주로 발생한다. 결국 갈등을 외부변화에 적응하기 위한 하나의 과정으로 보고 갈등을 변화의 원천인 동시에 결과로 보며, 외부 사건(변화)들이 갈등을 가져온다고 본다면, 과정적 측면을 고려하기 위해서는 내외적 과정요인들 즉, 개별 행위자들의 행태나 특성 등을 고려하여야 할 것이다.

이러한 논의를 통해서 보면, 지방정부 상호간 정책갈등에 구조적 요인과 과정적 요인이 영향을 미치며, 정책갈등은 행위자들 사이의 상호작용 속에서 나타날 것이다. 즉, 정책갈등의 구조·과정모형은 정책갈등을 정책과정에 참여하는 개인이나 집단들의 행태와 특성에 대한 고려를 통해 정책의 변화과정을 논급하고, 거시적 분석방법으로서 공공정책의 정책과정에 영향을 미칠 수 있는 법적 구조, 정치기제, 규칙 등을 함께 고려하는 통합적 분석시각이라고 할 수 있다.

이러한 분석시각은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 이론적 함의를 가질 수 있다고 본다. 첫째, 특정 정책영역과 사례를 대상으로 비교연구가 가능하며, 비교·분석적 방법의 한계인 이야기 만들기(storytelling)의 단점을 극복하는 것이 가능하여 질적인 분석의 효과성을 높여준다.

고 할 수 있다. 둘째, 구조와 행위자간 상호작용을 면밀히 분석함으로써 연구분석시각의 확장을 가져올 수 있다. 셋째, 통합모형은 구조적 변수의 일관성과 연속성을 가정하면서도 구조적 요인들의 변화과정을 설명함으로써 공공정책 연구에 대한 새로운 시각이 가능하다고 본다. 이를 도시화하면 <그림 2>와 같다.

(그림 2) 지방정부간 정책갈등 구조·과정 모형의 개념적 틀



4. 연구의 분석 틀

이 연구는 연구목적상 지방정부간 정책갈등의 역동적 과정을 파악하기 위하여 적실성을 준거로 지방정부간 갈등관계에 영향을 주는 요인으로 갈등당사자들의 갈등과정, 갈등당사자간 갈등구조 등 2개의 주요 분석변수를 선정하였다. 분석범주에서 구조와 과정요인과 함께 정부간 관계의 변화에 따른 지방정부 자율성 강화, 자원, 민간단체의 조직화된 역량증대, 자치단체장의 정치적 동기, 정책주도집단, 선거 등 환경적 요인도 정책갈등의 중요한 요인이라고 할 수 있는데, 본 연구에서는 분석의 일관성 유지를 위해 편의상 구조와 과정요인 두 범주로 대별하고 연구를 진행하고자 한다. 각 갈등당사자들의 관계 속에 이 두 분석변수들이 지방정부간 정책갈등과정에 영향을 미치며, 이들의 동태적 과정을 분석함으로써 지방정부간 갈등양태를 비교·분석하고, 이를 통해 정책갈등분석의 시사점을 강구할 수 있을 것이라는 가정을 하고자 한다. 또한 구조는 행위자간 관계구조 즉, 구조의 형태와 규칙 등을 의미하며, 과정은 행위자간 변화과정 즉, 행위자들의 행태나 특성의 체계적 분석과정을 의미하는 것으로 전제를 하고자 한다.

지방정부간 정책갈등을 분석함에 있어 구체적인 분석변수와 하위변수는 <표 2>와 같이 설명할 수 있는데, 지방정부간 정책갈등구조에서 2개의 범주를 중심으로 분석변수와 구체적 하위변수를 보여주고 있다.

첫째, 갈등당사자의 갈등구조에 있어서는 갈등잠재기와 갈등심화기, 갈등해결기에서 나타나는 구조가 협력적 구조인지, 갈등적 구조인지를 분석하고, 이러한 갈등구조의 양상을 갈등기제변수 즉, 공식적·비공식적 정치기제 요인을 통해 분석을 하고자 한다.

둘째, 갈등당사자간 갈등과정에 대해서는 시기별로 어떠한 갈등상황을 보이는지를 분석하고자 한다. 즉, 정책갈등구조 속에서 나타나는 갈등당사자간 행태나 활동들의 조정과정을 갈등태도와 갈등활동으로 구분하여 살펴보고, 갈등태도는 정책지향과 신뢰, 갈등활동은 이해관계와 전략 등의 상황변수를 통해 정책과정을 분석하고자 한다.

한편, 이 연구에서는 시간적 범위를 민선단체장의 출범에 이후 도지사 공약사항으로 도청사 이전문제가 본격화되기 시작한 1995년 11월부터 - 1998년 11월까지 한정하기로 한다.

구체적으로 갈등시기를 시간적 변화과정에 따라 갈등잠재기, 갈등심화기, 갈등해결기로 구분하고, 갈등잠재기는 도청사 신축부지가 대한방직으로 결정된 1995년 11월 - 1996년 4월까지를, 갈등심화기는 부지결정 이후 대한방직의 강력한 반발이 전개되어 지방정부간 관계가 갈등관계로 변모했던 1996년 5월 - 1998년 5월까지를, 갈등해결기는 갈등의 조정을 통해 지방정부간 갈등이 해결국면을 맞은 1998년 6월 - 1998년 11월까지로 구분하여 분석하고자 한다.

〈표 2〉 지방정부간 갈등의 분석지표

범 주	분석변수	하위변수
갈등당사자간 갈등구조	· 갈등구조의 형태	· 협력적 구조 · 갈등적 구조
	· 갈등기제	· 공식적 정치기제 · 비공식적 정치기제
갈등당사자의 갈등과정	· 갈등 태도	· 정책지향의 차이 · 당사자들간 신뢰
	· 갈등 활동	· 당사자들의 이해관계 · 당사자들의 전략

Ⅲ. 지방정부간 정책갈등에 대한 실증분석 - 전라북도 청사부지 선정사례 -

1. 도청사 신축 추진계획의 개요

전북도에 의하면, 현재 청사부지는 총 10,875평에 제1청사가 4,875평, 제 2청사가 6,000여평으로 되어 있고, 건물은 제1청사가 2,856평, 제2청사가 2,973평, 서편청사가 2,598평으로 구성되어 있다. 따라서 도청이 현재 제1,2, 서편청사로 분산되어 있어 행정의 비능률 및 주민불편이 초래되고 있고, 청사 안전진단 결과 건물 노후화에 의한 내구 연한이 도래했으며(제1청사 후관은 1937년, 본관은 1955년, 제2청사는 1973년 건축됨), 청사면적이 부족한 실정이었다(도청사신축추진계획, 1995). 또한 전주시는 전주신시가지 개발계획을 수립하면서 중심업무지구에 행정타운을 계획하였고 이곳에 도청사의 입주는 필수적 사항이었다고 할 수 있다. 따라서 21세기 지방화와 세계화 시대를 향한 도민의 자긍심을 고취시키고, 지방자치시대에 맞는 종합청사로서 원활한 기능을 수행하며, 민주봉사행정의 장으로 도민의 편익 증대를 도모하기 위해, 또한 전주시는 서부신시가지 개발의 성공적 추진을 위해 도청사의 신축이 절실한 상황이었다고 할 수 있다.

이러한 전주시의 개발계획 추진과 도정업무의 효율화 요구에 따라, 1996년 4월 신축예정지로 대한방직 부지가 선정되었고, 이후 전주시, 전북도, 대한방직간 갈등과 조정을 거치면서 전북도의 신청사는 현 대한방직 부지내에 사업비 1,405억원을 투입하여 지하 2층 지상 18층 규모의 본청사와 지하 1층, 지상 4층의 의회동으로 구성된 초현대식 정보빌딩의 모습을 갖춘 계획으로 추진되고 있다. 그동안의 구체적 추진과정을 보면 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 도청사 이전의 진행과정('96-'97)

기 간	내 용
'95. 11.	도청사 신축 추진기획단과 추진협의회 구성(39명) 및 1차회의
12.	도민공청회 개최(350명) : 현청사 등 4개소 심층토론
'96. 1.	전북출신 국회의원 및 도의원 의견청취 분석 : 현청사(42%)와 신시가지(28%)
2.	도청사신축추진협의회 2차회의
4.	추진협의회 도청사 신축부지 서부신시가지내로 확정(3차회의)
9.	대한방직 부지로의 도청사 신축 이전에 대해 대한방직측의 강력한 반발제기 도청사신축부지 취득에 관한 도유재산관리계획 의결안의 도의회 통과(부지확정)
'97. 1.	전북도가 신축청사 부지에 대한 도시계획상의 시설결정을 전주시에 공식요청
4.	전북도청사 이전을 위한 시설결정 심의 자문이 전주시 도시계획위원회에서 통과
5.	전북도청이전의 새국면 : 도 강행방침 - 시의회 유보 시의회 시 요청 도시계획의견청취 거부, 대한방직의 절회요구 계속 대한방직 부지내 도청사이전에 대해 도·전주시간 의견합의
6.	대한방직의 반발로 전주시 의회의 도청사 시설결정 청취유보 유종근 지사의 도청사 대한방직 부지로의 이전 철회 발표 전주시의회의 서부신시가지내 도청사 이전에 대한 협조방침 발표
7.	서부신시가지 지역주민 1천여명의 도청사 입주 주장 전주시의회가 도청사 이전을 위한 도시계획시설결정 의견청취안에 대해 의견 제시 전주시 도에 도청사 부지 시설결정 요청
8.	도 전주시 제출 시설결정안 상정 보류
11.	전주시의 대한방직 나대지 개발후 불하 시사 도청사이전 재추진에 대한 대한방직 거센 반발
'98. 6	민선2기 출범(전주시장에 김완주 시장이 당선)
11.	대한방직의 도청사 이전에 대한 최대한 협조방침 확보 및 이전합의

자료 : 전북일보, 1996. 3 - 1998. 11 내용을 재정리.

2. 정책갈등의 구조분석

1) 갈등잠재기

당사자의 갈등구조에 대한 분석은 도청사 이전이 논의되기 시작한 이후부터 1996년 4월 30일 대한방직으로 부지가 결정되기까지의 갈등잠재기 동안 갈등당사자간 연계가 협력적인지 혹은 갈등적인지를 파악하며, 그들간 연계 구조를 공식적 기제와 비공식적 기제를 통해 분석을 하게 된다.

갈등 잠재기의 공식적 기제의 대표적인 형태로 추진협의회를 들 수 있다. 갈등당사자들은 추진협의회 구성을 통해 정책문제의 해결을 시도한다. 협의회의 구성을 보면, 1995년 11월 39인의 도청사 신축 추진협의회가 구성되어 1차 회의가 개최되면서 도청사 이전을 위한 구체적인 작업에 들어가는데, 여기에는 위원장 도지사, 위원 38명(도의회: 8, 유관기관단체장: 8, 언론사 편집보도국장: 7, 관련학과 교수: 4, 종교계: 4, 기타: 9)으로 구성되었다. '95년 12월에 전주시 상공회의소에서 350명이 참여한 가운데 도민공청회가 개최되어 현청사, 신시가지, 김제 공덕초등학교, 종축장 등 4개소가 심층적으로 토론되었으며, 1996년 1월 전북출신 국회의원 및 도의원의 의견청취를 통해 현청사 42%, 신시가지 28%의 응답을 얻어 2개 후보지에 대한 연구위원회가 구성(2개팀 14명)되어 연구가 진행되었고(도청사신축추진계획, 1996), 1996년 2월 도청사 신축 추진협의회 2차 회의가 열려 연구결과의 보고를 토대로 문

제점 보완과 실무소위원회의 구성(6명)이 검토되었다. 이와 같이 추진협의회라는 공식적인 협력적 기제를 통해 정책과정상에서 나타나는 문제점들을 협의하고 논의함으로써 갈등을 방지하고 해결하려고 노력한다.

갈등잠재기에서의 협력적인 연계를 형성하는 비공식 기제로는 전주시 유봉영 행정부시장과 전북도와의 긴밀한 협력적 관계를 들 수 있다. 전북도는 도청부지를 선정하고 행정절차를 완료하기 위해서는 전주시의 협력이 필요하였으며, 전주시는 서부신시가지를 개발을 성공적으로 완료하고, 특히 업무지구내에 행정타운을 형성하는데 도청입지는 거의 필수적이었다고 볼 수 있다. 이에 대해 김완주 도기획관리실장은 도청사 신축은 유지사의 임기인 오는 '98년 6월내 착공이라는 선거공약인 만큼 조기공사를 해야한다고 주장하면서 전주시의 협조를 요청하였으며, 유봉영 전주시장도 법에서 정한 절차에 따라 최대한 협조할 뜻을 밝힌다(제2차 도청사 신축추진협의회 회의 내용, 1996. 2. 23).

또한 언론계 등도 청사분리사용으로 민원인 불편이 심하고 행정능률이 저하되며, 주차장 등 편의시설 부족으로 봉사행정에 장애가 되고 있으며, 접근성, 역사성, 도시기능 면에서 도청사 신축 조기착공을 촉구하였으며, 도민들도 전통성, 문화성, 도 중심성 등 전주권 신축을 주장하는 등 각 당사자들이 신축이전에 협력적 관계를 가진다(도청사신축추진계획, 1995. 10).

이러한 점으로 미루어 보면, 부지선정과 관련하여 여러 논의가 있었음에도 불구하고, 초기 도청사 부지를 선정하는 과정에서 공청회, 협의회 등의 수단을 통해 각 연계구조는 협력적 연계구조를 가진 것으로 보인다. 특히 공식적 연계구조인 추진협의회가 주도적 역할을 수행한 것으로 분석되며, 비공식적 기제로 전북도와 전주시 행정부시장간 긴밀한 협력적 관계가 형성되었던 것으로 보인다.

2) 갈등심화기

갈등잠재기와는 달리 갈등심화기에서는 지방정부의 주요 행위자간에 협력적 구조를 가질 수 있는 공식적 혹은 비공식적 정치기제가 사용되지 않음으로써 갈등적인 구조를 가지게 된다.

첫째, 공식적 정치기제는 지방의회와의 관계와 협의회 등의 운영현황을 통해 분석할 수 있다. 지역정책과정에서 지방의회가 집행부를 견제할 수 있는 권한을 가지게 됨으로써 지방정부간 정치세력간 갈등적 구조를 결과할 수 있게 되는데, 도청사이전과 관련하여 지방의회가 집행부를 견제할 수 있는 공식적 기제로 전주시의회의 의견청취를 들 수 있다. 즉, 전북도가 대한방직 부지를 신축부지로 확정 한 이후 전주시가 이를 시설결정²⁾을 해주어야 하는데, 이 과정에서 전주시의회의 의견청취가 필수적인 과정이 된다³⁾. 그러나 전주시 의회는 대한방직의 민원이 심각하게 발생하자 2차례에 걸쳐 의견청취를 유보하게 된다. 이 과정에서 전북도는 전주시의회와 전주시의 비협조에 대해 크게 반발을 하면서 도와 시간 갈등적 구조가 형성되게 된다.

2) 도시계획시설결정은 주민의견청취를 위한 공람, 시도시계획위원회의 심의와 시의회의 의견청취절차를 거쳐 전북도에 넘겨져 지방도시계획위원회에서 다시 심의를 하여 마무리 된다(도시계획법 9조, 58조, 62조, 85조).

3) 도시계획법 시행규칙 3조 2항을 보면 도시계획의 결정 및 변경결정시 관계지방의회의 의견을 들어야 할 도시계획시설은 다음과 같다. 1. 도로중 주 간선도로 2. 광장 중 주 간선도로에 연결되는 교통광장 3. 자동차정류장 중 시외버스 운송사업용 여객자동차 터미널 4. 철도 중 도시철도 5. 공원 6. 운동장 중 종합운동장 및 골프장 7. 공용의 청사 중 지방자치단체의 청사 8. 학교 중 대학 9. 하수도 중 응말처리장 10. 공동묘지 11. 화장장 12. 폐기물처리시설 13. 수질오염방지시설 14. 유통업무설비 등이다.

또한 갈등잠재기에 공식적인 협의기능을 담당한 협의회의 부재를 들 수 있다. 갈등 잠재기에서는 39인의 신축추진협의회가 발족되어 공식적인 회의만 3차례, 시민과의 공청회 1회, 연구위원 회의, 실무소위원회 회의 등 수 차례에 걸쳐 협의회의 조정과정을 거치는 과정에서 지방정부간 관계는 긴밀한 협력적 관계가 지속된다. 그러나 갈등 심화기에서는 대한방직의 반발이 지속되는 과정에서 지방정부간 갈등을 조정할 수 있는 공식적 협의기구가 전혀 구성이 되지 않은 채 양정부간 감정적 대립만 결과하게 된다. 특히 협의의 당사자 중 하나인 대한방직과의 대화 노력이나 협상을 위한 공식적 창구가 거의 개최되지 못하였고, 더욱이 전북도의 부지선정과정에서 대한방직에 대한 절차적 정당성의 상실은 더욱더 갈등적 상황을 깊게 한 것으로 보인다.

둘째, 비공식적 정치기제로 양자치단체장간 대립적 상황을 들 수 있다. 먼저 갈등잠재기의 전주시와 전북도의 협상창구는 당시 전주시장의 구속으로 유봉영 전주부시장⁴⁾과 유종근 전북도지사가 포함된 39인의 추진협의회였다. 그러나 전주시장의 재선거 이후 양상열 시장이 1996년 7월 20일부터 새롭게 취임하면서 전주시의 결정권한이 부시장에서 시장으로 옮겨지면서 지역민원과 취임 초 의회의 의견을 무시할 수 없었던 양시장은 전북도에 적극적으로 협조하기 보다는 비협력적 관계로 나아가게 된다.

결국 갈등 심화기에서는 당사자간 관계가 갈등적 구조의 양상을 띠고 있으며, 여기에는 공식적 정치기체인 갈등 협의체의 부족과 지방의회와의 관계가 갈등적이었던 것이 주요 원인으로 지적되며, 이 외에도 전주시의 정책결정권이 행정부시장에서 양상열 민선시장으로 옮겨지면 양자치단체장간 갈등적 관계가 형성됨으로써 갈등이 심화된 것으로 보인다.

3) 갈등해결기

갈등해결기에서는 대한방직으로 부지가 선정된 이후 지방정부의 주요행위자들간에 심각한 갈등적 구조를 보이던 양상이 협력적 구조로 바뀌게 된다. 이는 여러 요인이 복합적으로 작용을 하지만, 외적인 요인으로는 '98년 6월 4일 지방선거와 경제침체 등이 커다란 영향을 미치게 되며, 비공식적 정치기제로 전주시의 갈등해결 조정자 역할 수행과 공식적 정치기제로서 간담회 등 협의체 구성과 지방의회와의 원만한 관계 등을 들 수 있다.

'98년 6월 4일 지방선거 이후의 지방정치환경의 변화는 지방의회와의 관계에서 제일먼저 두드러지게 나타나는데, 갈등의 주요 행위자였던 지방의회가 갈등해결기에서는 전북도와 지방의회간 협력적 연계구조를 형성하게 된다. 즉, 민선1기에서는 집행부와 의회간 갈등이 심각하였지만, 민선 2기에서는 집행부의 견제와 감시기능과 함께 사안에 따라서는 도의회와 집행부간에 긴밀한 협의와 타협을 통해 해결하고자 의지를 표명하기도 한다(전북일보, 1998. 8.1). 특히 지방의회의 구성원이 모두 여당인 국민회의 소속으로 집행부와 지방의회가 동시에 출범하면서 해빙의 분위기가 무르익었던 점은 지방정부간 주요 행위자들간 갈등을 완화시키는 한 요인이 되었다고 볼 수 있다.

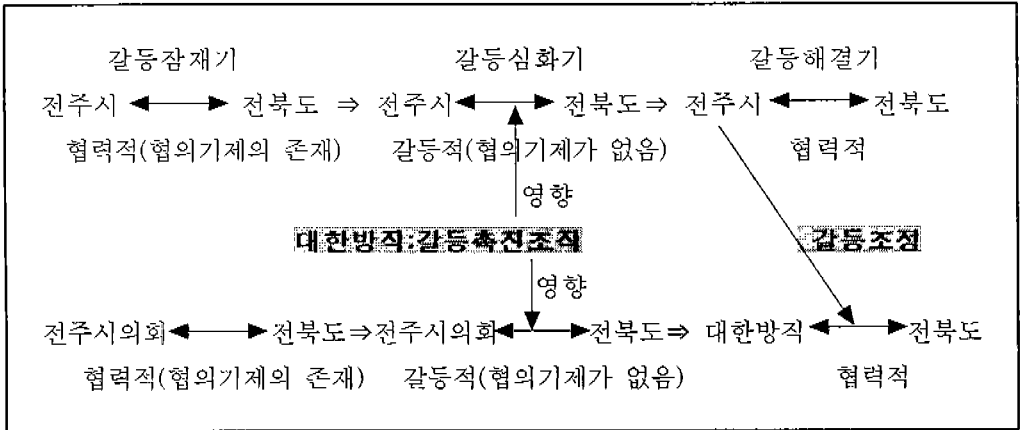
정책갈등 심화기에는 거의 보이지 않던 공식적 정치기체 중 하나인 갈등 당사자들간 협의기구로서 간담회가 구성되어 운영이 되는데, 지방선거 이후 정치환경이 변하고 경제환경이 변화하면서 관계전문가, 토지소유주대표, 관련공무원 등이 참여한 1,2,3차 간담회는 도청사의

4) '95년 전주시장 선거에서 국민회의 소속의 이창승 시장이 당선되었으나 비리혐의로 구속되어 유봉영 행정부시장이 전주시장 직무대리를 겸하고 있었으며, 1996년 7월 재선거를 통해 국민회의 소속의 양상열씨가 전주시장으로 새롭게 취임을 하게 된다.

신축이전을 갈등국면에서 해결국면으로 전환시키는 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

또한 비공식적 정치기제로 양자치단체장간 대립적 상황의 해소를 들 수 있다. '98년 6월 4일 지방선거에서 전주시장으로 양상렬 시장에서 김완주 시장이 당선되는데 김완주 시장이 도선청사추진기획단장을 역임하면서 유지사와 개인적 연계가 두터웠고, 민선시장으로서 가시적 성과를 위해 대한방직과의 갈등적 관계를 해소하기 위해 시장이 적극적으로 해결을 모색하기 때문이다. 이러한 자치단체장간 개인적 협력적 연계구조는 결국 지방정부간 정책갈등문제를 해결국면으로 가져오게 하는 중요한 요인이 되었다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 갈등당사자간 갈등구조의 변화



3. 정책갈등의 과정분석

당사자간 정책갈등과정은 행위자들의 태도나 활동들의 조정과정을 통해 살펴볼 수 있으며, 이는 갈등당사자간 행태나 활동들의 조정과정에 영향을 미치는 정책지향, 신뢰, 이해관계, 전략 등의 요인으로 정책갈등상황을 분석하고자 한다.

1) 갈등잠재기

(1) 갈등 태도

갈등잠재기에서의 행위자들간 정책지향은 세부적으로 부지를 어느 곳에 확정하는가를 놓고 시각차이가 발생하기도 하지만⁵⁾, 궁극적으로는 도청사를 서부신시가지로 신축 이전한다는데 어느 정도 합의가 이루어졌기 때문에 서부신시가지내 구체적 장소를 놓고 이견은 나타났지만

5) 부지선정과 관련해서는 전주시는 전주시의 발전을 위해 부지가 자립원 혹은 업무지구내로 선정되기를 원하였고, 전주시 도시계획위원회에서도 대한방직으로의 부지선정에 반대의견을 표시하기도 하였다. 도의회 의 경우 입지선정기준을 효율성, 역사성, 정치성, 형평성, 미래성, 쾌적성, 소요예산 등을 제시하며, 부지 매입에 따른 비용문제 해결이 가능하고, 새로운 부지선정에 따른 갈등을 불식시킬 수 있는 점에서 현청사가 최적이라고 주장한다. 반면 전북도는 자립원의 경우 국도가 부지 한 가운데로 통과하고 있어 부적절하고, 업무시설지구는 뒤쪽이 효자공원묘지가 있고, 근처에 취락이 상당히 구성되어 있고, 화물터미널이 조성될 계획이 있었기 때문에 부적절하다고 판단하여 대한방직 부지로 결정하였다고 주장하고 있다(전라북도의회자료, 131회).

정책지향의 차이로 인한 심각한 갈등은 발생하지 않는다. 이에 따라 갈등잠재기에 행위자들간 부분적인 시각차이는 존재하지만, 신축이전에 대한 합의적인 태도를 보이고 있다.

또한 갈등잠재기에서 당사자들간 태도는 상당히 신뢰성 있는 태도를 보이는데, 협의회라는 기제 속에서 갈등 당사자들간 민주적 절차에 의한 합의과정 속에서 문제해결을 시도하는 행태를 보임으로써 갈등이 현실화하지 않고 잠재하는 특성을 보인다.

(2) 갈등활동

지방정부의 주요 정책결정과정에서 당사자간 이해관계가 중요한 갈등이슈가 될 수 있는데, 갈등당사자들간 관심의 초점이 신축부지결정에 있었기 때문에 재원문제, 이익갈등 등이 잠재한 것으로 보인다. 또한 갈등당사자들 사이에서 사용되는 전략 중 대표적인 것이 협상인데, 갈등잠재기에서 보면 도청사 신축부지가 대한방직으로 결정되기까지 여러 협상과정을 거친다. 1995년 11월 20일 이후 1,2,3차 추진협의회 및 공청회 등을 통해 협상전략이 행사된다. 결국 신청사 부지가 대한방직부지내로 최종 결정되는데, 이러한 과정을 보면 갈등당사자간 협상과정이나 협의노력을 통해 정책과정에서 갈등을 잠재화시키고 협력적 연계구조를 가지게 하는 결과를 가져왔다고 분석할 수 있다.

2) 갈등심화기

(1) 갈등 태도

갈등심화기에서 행위자들간 정책지향의 차이는 심각한 갈등상황을 표출하게 된다. 즉, 대한방직 부지로의 부지변경이후 대한방직과 전라북도간 정책시각의 차이에 기인하여 갈등이 심화되면서 민원이 발생하자 전주시 의회와 전주시가 대한방직의 입장을 지지하는 관계가 형성되면서 도와 시간 갈등이 발생하게 된다. 특히 도와 대한방직간 부지선정절차 - 이전의 필요성과 의견 등을 행정문서화 하여 당사들에게 보내는 등 - 의 합리성 부족, 생산활동지장여부, 대한방직의 공장증설배경 등을 둘러싸고 심각한 시각차이가 발생하므로써 갈등이 심화된다.

지역정책의 수행과정에서 지방정부의 주요 행위자들간 비합리적인 태도는 신뢰성의 저하를 가져오고, 이는 당사자간 관계를 협력적 관계에서 갈등적인 관계로 변모하게 할 것이다. 대한방직 관계자에 따르면 전라북도는 부지선정과정에서 합리적인 의견수렴과정을 거치기보다는 부지제공자인 대한방직의 의견을 무시하고 결정하는 권위주의적인 태도를 보인다. 또한 정책결정은 다양한 집단들간의 상호작용에 의하여 이루어지기 때문에 관련집단들간에 합의과정의 적정한 이행이 중요한데, 전주시는 전북도에 적극적 협조약속에도 불구하고 민원이 발생하면서 전주시 의회의 반대가 있게 되자 여러 차례에 걸쳐 입장 번복을 하게 된다. 이와 같이 전북도, 전주시, 대한방직 등 각 행위자들간 무책임한 행동, 명확하지 못한 행정처리 등은 상호간 불신과 반목을 커지게 하는 요인이 되었던 것으로 보인다.

(2) 갈등 활동

가. 당사자간 이해관계

갈등심화기의 갈등활동과정은 갈등당사자들의 이해관계가 복잡한 구조가 되면서 갈등이 심화하게 된다. 시사저널(1997. 7)에 따르면, 당초 최적으로 꼽힌 자립원 부지가 대한방직으로

바뀐 것은 당시 대한방직 부지 주변에 토지를 집중 매입한 것으로 알려진 전북도 고위공직자들의 입김이 강하게 반영된 것으로 보도하고 있고, 이러한 고위공무원의 사익추구활동⁶⁾은 영향력 있는 간부들의 의사가 정책결정과정에 개입이 되어 대한방직부지 외의 다른 신축 예정지의 합리적 분석결과를 저해하는 한 요인이 되었던 것으로 보인다. 전북도의 경우도 당초 후보지였던 자립원은 41명의 토지주주가 있었기 때문에 부지매입의 효율성을 위해 지주가 1인인 대한방직을 선호하게 된다. 또한 갈등의 주요 행위자인 대한방직 또한 대한방직 부지의 상업용지로의 변경불가 방침에 따라 기부채납에 의한 타협의 여지가 없어졌고, 이로 인하여 대한방직에 돌아갈 특혜가 사라진 점은 대한방직의 반발을 가져올 수밖에 없었을 것으로 보인다. 즉, 열악한 전북도의 재정력 때문에 대한방직으로부터 부지를 기부 받고 그 대신에 일정한 토지를 상업용지로 전환해 주는 반대급부를 제공할 계획을 추진하였지만, 이것이 무산되자 대한방직의 반발이 더욱 커지게 된다⁷⁾.

이 외에도 전라북도 지사도 도청사 문제의 신속한 추진을 통해 '98년 지방선거에서 그 효과를 부각시키려는 의도에서 당초 최적지였던 자립원 부지가 부지매입의 효율성이 수반될 수 있는 대한방직부지로 변경되는데, 이에 대해 전주일보 1997년 7월 30일자를 보면, 전북도가 토지주인인 대한방직의 반대를 감수하면서 대한방직자리를 고수하는 이유는 유종근 지사의 임기 내 본격착공이 가능하다는 점을 들고 있다.

결국 도 고위공무원들의 사익추구활동, 부지매입의 효율성, 자치단체장의 정치적 의도, 대한방직의 상업용지변경 실패 등 행위자들간 이해관계 등이 복잡하게 전개되고, 신청사 추진과정이 무리하게 추진되면서 갈등이 심화된 것으로 분석된다.

나. 갈등당사자들의 전략

앞에서도 언급한 바와 같이 당사자들의 전략은 일정한 상황에서 행위자들이 정치적 상호작용의 절차를 통해 사용하는 갈등해결을 위한 여러 노력들을 의미한다. 이러한 노력들이 갈등창제기에서는 협의회나 공청회 등 여러 부분에서 나타나고 있지만, 갈등심화기에서는 거의 나타나지 않음으로써 갈등이 조정되지 못하는 결과를 가져온다. 특히 갈등심화기에서는 대한방직과 전북도간 대화가 거의 단절이 된 채 갈등해결을 위한 노력들이 거의 보이지 않으며 자신들의 주장을 정당화 하려는 전략들을 추구한다. 도와 대한방직의 주요 갈등행위자들은 언론을 통해 자신들의 주장을 정당화⁸⁾하는 과정에서 갈등을 해결하려고 노력하기보다는 일방적인 정책추진

6) 당초 최적으로 꼽힌 자립원 부지가 대한방직으로 바뀐 것은 당시 전북도 고위공직자인 L 모씨의 입김이 강하게 반영된 것으로 알려졌는데, L모씨는 도청사 이전계획이 발표되기 전 대한방직 주변에 가족친지와 친구명의로 상당량의 토지를 매입하였고, 이러한 투기목적 달성을 위해 도청사 이전을 대한방직부지로 강행하도록 압력을 행사한 것으로 보도되었으며, 기타 언론들도 구체적인 사례를 들어 대한방직 주변의 투기바람과 공직자들의 투기의혹을 보도하고 있다(시사전북, 1997. 7).

7) 이에 대해 대한방직 유. 전무는 "지난 '96년 4월 장명수 전북대 총장실에서 당시 이철규 전북도 청사기획단장의 2만평 기부채납 3만평 상업용지로의 전환 제의를 공식 거절했다"고 주장하고 있다. 특히 유전무는 이 단장의 제안을 "전주시 측도 거절하는 입장"이었다고 하고 있다(대한방직 면담자료, 1997. 6). 그러나 이 같은 사실을 미루어 보면 전북도와 전주시, 대한방직간에 이러한 문제가 최고결정자의 수준에서 상당한 논의가 있었던 것으로 분석된다.

8) 1996년 4월 대한방직으로 변경된 이후 1997년 4월 23일부터 26일까지 3회에 걸쳐 전북도내 일간지 1면에 "도청이전과 관련 도민의 이해와 협조"를 구하는 5단 크기의 광고를 전북도가 신는다. 반면 대한방직은 1997년 4월 28일자 도내 일간지 1면에 도청사 이전반대광고를 신는다. 대한방직은 "도청사 신축이전 문제점"이라는 광고 제목하에 전북도의 주장을 13개 항으로 나누어 반박을 한 뒤 "부지 선정은

과 상대방의 굴복을 강요함으로써 갈등이 심화되는 결과를 가져온다.

3) 갈등해결기

지방정부의 정책과정에서 행위자들간 갈등적 관계가 협력적 관계를 가져오는 과정은 갈등심화기에 갈등의 주요 행위자였던 전북도가 인내를 가지고 갈등이 해결되기를 기다려 주었고, 여기에 유종근 지사와 협력적 연계를 형성한 김완주 시장이 전주시장으로 당선되면서 대한방직과 전북도간 정책갈등에 대한 적극적 해결을 모색하게 되면서 나타난다. 구체적으로 당사자들간 행태나 활동들의 조정과정을 보면 다음과 같다.

(1) 갈등 태도

갈등해결기에서 갈등당사자간 태도는 합리적이고 이성적인 태도를 지향함으로써 갈등이 해결되는 국면을 맞이한다. 전주시는 6. 4 지방선거 이후 출범한 김완주 시장체제가 강력한 리더십을 행사하면서 지역민원과 지방의회의 눈치를 보지 않고 갈등을 적극적으로 해결하기 위한 노력을 행사한다. 또한 전북도는 그 과정에서 행정기관의 우위성을 내세우지 않고 인내를 가지고 대한방직의 반발이 약화되고 갈등이 원만히 해결되기를 기다려 주는 등 지방정부 행위자의 두 축이 이성적이고 합리적인 태도로 갈등 해결에 접근을 시도한다. 특히 전주시는 김완주 시장이 적극적 해결의지를 가지고 대한방직과 협의과정을 유도하였고, 주변 토지주들의 반발과정을 해결하기 위해 관계전문가, 관련공무원, 토지주 등이 참여한 간담회 형식을 3차례에 걸쳐 개최함으로써 갈등을 대화로써 해결하려는 의지를 표명한다.

권위주의적 행태는 앞서도 살펴본 바와 같이 전통적인 한국행정문화로서 광역과 기초정부간 관계에서 광역정부는 상위정부로서의 권한과 역할을 행사하려는 특징을 가지며, 여기에서 기초정부와 갈등이 파생될 가능성을 가진다. 갈등 심화기에서는 의회와 민원의 제기로 인해 전주시장이 전북도와 갈등적 관계를 형성하게 되지만, 갈등의 해결기에서는 민선2기의 출범과 함께 전북도와 전부시의 단체장간에 협력적 관계가 유지되면서 광역정부의 문제해결을 위한 계층적 권위의 행사는 나타나지 않는다. 특히 주도권은 전북도가 가지고 있었지만 행정타운 등 신시가지 조성은 전주시가 주도권을 행사하게 되는 과정에서 상호간 이해가 조정될 필요성을 느끼게 됨으로써 협력적 구조를 가지게 된다.

(2) 갈등 활동

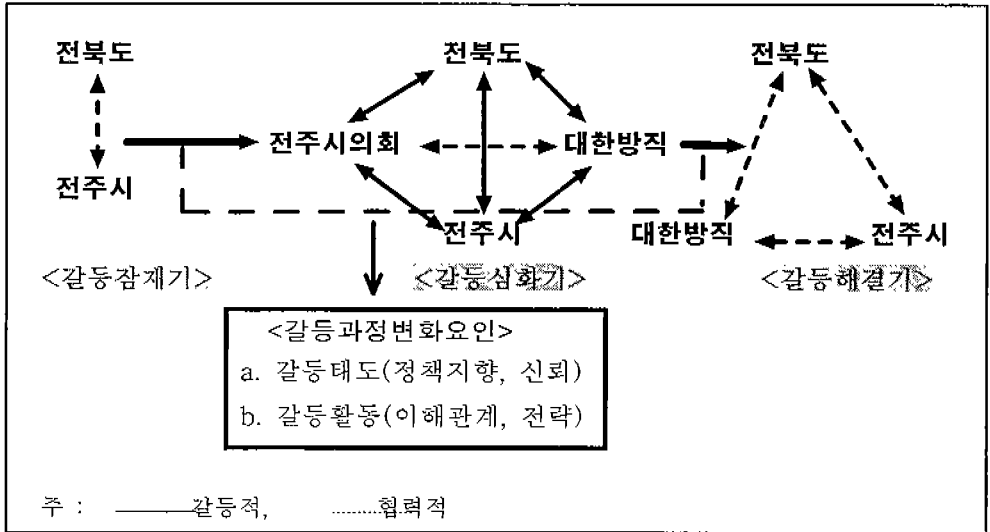
갈등 해결기에서 당사자간 이해관계 측면을 보면 갈등의 주요 행위자였던 전북도, 전주시, 대한방직 등이 상호간에 합의의 필요성을 느끼게 되면서 이해관계의 조정을 거치게 된다. 전북도의 재정조달계획도 중요하지만 도청사 신축이전은 전주시의 서부신시가지 조성사업의 추진과 같이 이루어져야 되기 때문에 전주시의 서부신시가지 개발계획의 추진이 무엇보다 중요하

부실·졸속행정의 표본이며 도가 허위주장을 통해 무책임한 선전만 일삼고 있다"고 주장한다(전북도민일보, 1997. 5. 29; 전북일보, 1997. 5. 30). 구체적으로 대한방직은 도청사신축추진협의회는 법적기구 아닌 도시사 자문기구로 결정의 구속력에 대한 문제제기와 전주시가 1996년 2월 26일에 실시한 도시계획전문용역기관인 남광엔지니어링의 분석결과가 1996년 9월 제출되었는데, 이 보고서가 제출되기 전에 부지를 결정할 이유, 대한방직의 나대지로 이전함에 따라 생산활동이 전혀 지장이 없다는 전북도의 논리에 대해 나대지가 아닌 업무용 부지로 생산활동에 지장이 많음을 주장하고 있다.

다고 할 수 있다. 그동안 전주시는 서부신시가지 개발을 경기침체와 건설경기 불안, 재정문제 등으로 미루어 왔지만 개발면적을 축소하게 되면서 '94년 확보한 기체 1,220억원과 부지 선분양에 따라 책정된 사업비 4,118억원의 확보가 가능하게 되어 사업의 추진이 가능하게 된다. 이에 따라 도청사 신축이전문제도 서부신시가지의 개발이 본격 추진되고, 개발이 가속화 되면서 적극적으로 추진할 수 있는 계기가 마련되었다고 볼 수 있다. 또한 대한방직도 이미 결정된 정책에 대해 반대할 더 이상의 명분이 없었고, 특히 지역의 경기가 침체에 접어들면서 행정기관과의 협력이 절실히 필요하게 되어 합의점을 찾기 위해 노력한 것으로 보인다.

갈등 해결기에서 당사자들의 전략, 특히 갈등해결을 위한 노력들이 다양한 방식에서 시도된다. 민선 1기에 전주시와 전북도간에 갈등이 많이 있었지만, 민선 2기 이후 전북도는 시·군과 유대·협력을 다지기 위한 여러 노력들을 한다. 즉, 민선 2기 이후 도와 시·군간 접촉이 잦아지고 도와 중앙부처 간부들과의 만남 자리도 마련되는 등 전북도는 현안 문제들에 대한 협의노력들을 시도한다. '98년 7월 15일에는 도청에서 시장·군수 간담회 개최, 20일에는 전주시의 요청으로 도와 시간부간 모임이 마련되는 등 이러한 지방정부간 갈등해결의 노력들은 결국 대한방직, 전북도, 전주시 등에도 영향을 미치게 되어 당사자들이 갈등해결을 위해 노력함으로써 갈등적 구조가 협력적 구조로 전환되는 계기가 마련된다(전북일보, 1998. 7. 30).

〈그림 4〉 갈등당사자간 갈등과정의 변화



4. 정책갈등의 구조·과정요인 분석

초기 갈등잠재기에서는 지방정부 상호간 협력적 특성을 보이지만, 갈등심화기에서는 대한방직이라는 갈등촉진조직의 영향으로 지방정부간 관계가 갈등관계로 변모하게 된다. 또한 갈등잠재기에 지방정부간 주요 행위자들 사이에 구성되었던 공청회, 협의회 등 협력적 구조를 가져온 요인들이 갈등심화기에서는 전혀 구성이 되지 않는 특징을 보임에 따라 갈등적 구조로 변화하는 특징을 보이고 있다. 갈등해결기에서는 민선2기 이후 도와 시의 관계가 협력적 관계로 변

모를 하게 되고, 이 과정에서 대한방직과 전북도간 갈등을 전주시가 조정하는 역할을 수행하게 되면서 주요 행위자간 관계가 협력적 관계로 전환된다.

당사자간 갈등구조를 보면 갈등잠재기에는 협력적 관계를, 갈등심화기에서는 갈등적 관계를, 갈등해결기에서는 협력적 관계를 나타낸다. 갈등잠재기에는 협의회 구성 등 지방정부간 정책과정을 둘러싸고 협력적 관계 구조가 형성된다. 비공식적 정치기제로서 전주시 행정부시장과 전북도간에 긍정적인 연계구조가 형성이 되어 상호간 약간의 시각차이에도 불구하고 서부신시가 지내 도청사 입지라는 거대한 틀 속에서 합의점을 찾게 된다. 반면, 갈등 심화기에서는 협의회 등 공식적 기제가 전혀 나타나지 않으며, 지역민원을 고려해야 하는 지방의회 및 전주시와 거시적인 측면에서 정책을 결정하고 집행해야 하는 광역정부간에 갈등관계가 형성됨으로써 정부간 관계가 갈등구조를 보인 것으로 분석된다. 비공식적 정치기제로서 자치단체장간 개인적 연계가 지방정부간 정책갈등에 영향을 미치게 되는데, 특히 전주시의 최고 정책결정권자가 유봉영 부시장에서 양상렬 민선시장으로 바뀌면서 지역민원과 전주시의회의 논치를 보아야 하는 전주시장으로서의 신속하고 일관성 있는 정책추진을 하지 못함으로써 도와 갈등을 일으키게 된다. 그러나 갈등해결기에서는 관련공무원, 전문가, 이익집단간 간담회 개최 등 협력을 위한 공식적 기제가 나타나 갈등을 조정하게 되면서 협력적 구조로 전환을 하게 되고, 특히 민선2기 출범 후 개인적 연계가 두터웠던 도지사과 시장간에 협력적 관계가 형성됨으로써 갈등이 해결되는 결과를 가져온다.

당사자간 갈등과정을 보면 갈등잠재기에서는 당사자간에 권위주의적 행태 보다는 공청회와 협의체를 통해 합의노력과 신뢰 추구, 이해관계의 조정, 협상 등을 시도함으로써 협력적 관계를 형성한다. 그러나 갈등심화기에는 당사자간 행태나 활동(정책지향, 당사자간 태도, 당사자간 이해관계, 갈등당사자간 전략)들에서 정부간 경합이 나타나 갈등이 발생한다. 당사자간 태도에서 보면 갈등의 주요 당사자인 대한방직은 전북도의 권위주의적 정책집행과 일방적 정책추진, 비민주적 절차과정을 문제삼으며 자신들의 정치적 이해가 손상되는 부문에서 상당한 반감을 가지게 되며, 반면 전북도는 대한방직이 기업의 특혜나 이익만을 추구하려 한다는 생각을 가짐으로써 상호간 불신이 심각하게 나타난다. 이 외에도 도와 대한방직, 전주시간 정책문제에 대한 시각차이, 재원조달문제와 경제적 비용보다는 토지매입을 둘러싼 협상비용에 초점을 둔 점, 갈등해결을 위한 협상노력의 부재 등은 지방정부간 행위자들 사이에 갈등을 촉발하는 요인으로 작용을 한다. 그러나 갈등해결기에 접어들면서 집행기관의 일방적이고 비민주적 정책추진과정의 지양, 전주시의 정책갈등 조정노력, 전주시의 서부신시가지 재원의 확보 등 당사자들간 갈등을 해결할 수 있는 노력들이 나타나고, 정치·경제 환경의 변화로 대한방직이 입지에 동의 함으로써 갈등이 해결되는 국면을 맞이하게 된다.

〈표 4〉 영역별 정책갈등 요인 비교

영역	분석 하위		영역	갈등잠재기	갈등심화기	갈등해결기
	범주	변수				
갈등 구조	갈등 구조	· 갈등구조의 형태		· 협력적	· 갈등적	· 협력적
	갈등기제	· 공식적 정치기제 · 비공식적 정치기제		· 협의회 구성을 통한 갈등 해결 · 협력적 연계(유종근도지사과 유봉영부시장)	· 갈등해결을 위한 협의체가 없음 · 갈등적 연계(유종근도지사과 양상렬시장)	· 갈등조정을 위한 간담회 구성 · 협력적 연계(김완주시장과 유종근도지사)
갈등 과정	갈등태도	· 당사자간 신뢰		· 정책결정과정이 협의를 통해 이루어짐 · 권위주의적 행태가 보이지 않음	· 당사자간 불신 · 전북도의 권위주의적 행태 · 단체장들의 정치적 의도	· 전주시와 전북도의 협력적 분위기 조성 · 권위주의적 행태가 보이지 않음
		· 정책지향		· 부분적으로 시각차이가 존재하지만 서부신시가 지로의 이전이라는 큰 합의가 있음	· 정책문제에 대한 시각차이가 큼(부지선정절차의 정당성 등)	· 6.4지방선거와 경제침체로 합의의 필요성을 가짐
	갈등행태	· 당사자간 이해관계		· 경제적 비용에 초점 · 전주시의 서부신시가지 개발과 전북도의 신축이전의 이해관계가 합치됨	· 부지매입의 협상비용에 초점 · 관료들의 사익추구활동 · 비용절감을 위한 협상의 실패	· 서부신시가지 투자비용의 확보로 신축이전사업에 탄력성 확보
		· 당사자간 전략		· 민주적 정책결정 과정 · 협의회, 공청회 등을 통한 협상노력이 두드러짐	· 일방적 정책결정과정 · 갈등을 조정하기 위한 협상노력이 부족함	· 전주시의 갈등조정 노력 · 비공식적 협의기구

IV. 지방정부간 정책갈등분석의 시사점

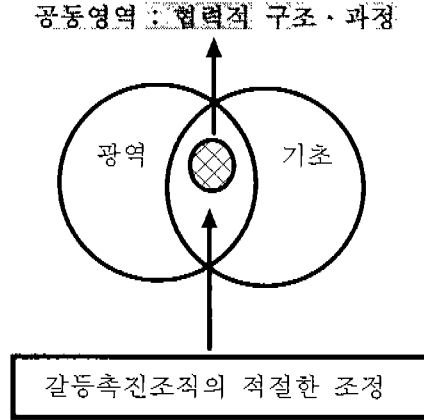
1. 갈등축진조직에 대한 적절한 조정

그동안 정부간 관계는 주로 당사자간 갈등 즉, 집행부간 갈등에 초점을 두고 분석이 이루어졌다. 그러나 이 연구에서 나타난 바에 의하면 지방정부간 갈등관계에서 갈등축진조직의 형성되고, 이는 지방정부간 정책갈등구조에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점이 분석되었다. 정책갈등구조에서 갈등축진조직은 행위자간 활동공간을 제약하고, 행위자들의 갈등을 심화시킬 수 있다. 이러한 점은 전라북도 도청사 신축이전이 논의되는 시점에서는 협력적이었던 지방정부간 관계가 갈등 관계로 전환하게 된 근본적인 이유가 대한방직이라는 갈등축진조직⁹⁾이 지방의회와 전주시에 영향을 미치게 되고, 이것은 결국 전주시와 전북도간 갈등적 관계를 형성하는 원인으로 작용을 한데서 잘 나타난다. 특히, 지방의회가 지역의 이해관계가 걸린 문제에서는 스속정당이나 집행부의 눈치보다는 지역민원을 우선적으로 고려하는 이해선택체계를 가짐으로써

9) 이 연구에서 갈등축진조직으로 대한방직의 반대로 인한 지방의회의 역할을 강조하고 있는데, 실질적으로 이 외에도 시민단체, 언론 등이 정책갈등의 주요 행위자로 영향을 미칠 수 있다. 그러나 본 사례에 따르면 이들 요인은 미미한 영향을 미치고 있으며, 주로 대한방직이 갈등축진조직으로 작용을 하고 있다.

협력적 지방정부간 관계를 갈등적 관계로 변화시킨다는 점은 중요한 시사점이라고 할 수 있다.

〈그림 5〉 갈등당사자간 갈등조정모형



2. 당사자간 정치적 조정에 의한 협조체계의 확립

분권적·자율적·참여적 행정이 요구되는 시점에서 지방정부간 갈등은 당사자간에 자율적으로 해결·조정되는 것이 바람직하며, 상호간의 해결방안에 대한 수용가능성이 더욱 크다고 할 수 있다. 이러한 점은 지방정부간 갈등해결에 있어 당사자간 협상활용의 실효성 유무에 대한 공무원들의 인식조사에서 과반수 이상이 실효성이 있다고 응답한(황재영, 1998:245) 점에 미루어 볼 때 자치단체간의 갈등해결을 위해서는 당사자(기관)간 협상을 활용하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 수직적 정부간 갈등에서 당사자간 협상은 다음과 같은 측면이 중요하다고 보여진다.

첫째, 상위정부의 권위주의적이고 종속적인 행태를 지양하고 상호의존적인 갈등해결을 모색해야 할 것이다. 대한방직과 전북도간에 발생한 정책갈등의 심화는 당사자간 자율적인 조정에 의한 갈등해결보다는 권위주의적 사고와 상대방에 대한 무시와 불신 등으로 나타난 것이다. 즉, 광역지방정부의 권위주의적 행정절차나 문제에 대한 시각차이, 비용문제 등은 상호간 정치적 조정의 의지만 있었다면 대화로써 어느 정도 해결이 가능한 문제였다고 볼 수 있다. 그러나 상대방의 자율성과 독립성을 인정하여 정책과 대안을 모색해 보고 협력방안을 강구하기보다는 상대방의 정치적 이용가능성과 불신만을 생각함으로써 결국 전주시, 대한방직, 전북도 당사자간 정치적 조정에 의해 긴밀한 협조체계를 구축하지 못하고 갈등이 야기된 것이다. 따라서 관료적, 타율적, 동원적, 획일적 성격의 행정에서 자치적, 분권적, 참여적, 다원적 성격의 행정이 요구되고 있는 시점에서 지방정부간 갈등과 마찰은 궁극적으로 당사자간 협상이나 갈등조정자의 노력 등 여러 수단에 의해 자율적으로 해결되어야 한다.

둘째, 우리나라와 같은 강시장형 지방정부구조에서는 자치단체장간 협력적 연계구조가 중요하다고 할 수 있다. 갈등심화기에서 도지사와 전주시장간 개인적 연계가 갈등적 관계였지만, 갈등해결기에서 보면 도지사와 개인적 연계가 협력적인 전주시장이 당선되고, 전주시가 전북도

와 대한방직의 갈등조정자로 적극적으로 나서면서 갈등 해결의 전기를 마련한 점은 좋은 시사점을 주는 것이라 하겠다. 심각한 갈등상황에서 갈등당사자간 핵심적 지위를 가진 시장과 도지사가 서로 만나 갈등의 해결가능성을 모색하는 것은 그 어떤 갈등해결 대안보다 효과적일 것이다.

3. 제도적 장치의 적극적 활용

우리가 추구하는 공익이라는 것도 사회집단간 대립, 투쟁, 협상, 타협을 벌이는 과정에서 결과적으로 다수의 이익에 일치하는 것이므로 지방정부간의 갈등도 상호이익의 조정을 위한 협상과정을 통해 해결을 해야 하며, 이를 위해 행정협의회와 분쟁조정위원회 등 제도적 장치 등의 적극 활용을 생각해 볼 수 있다.

현재 지방정부 상호간의 분쟁조정을 위해 지방자치법 제142조 1항에는 지방정부는 2개 이상의 지방정부에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계지방정부간 행정협의회를 구성할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 실질적으로 행정협의회나 분쟁조정위원회가 결정사항을 양 당사자에게 권고만 할 뿐 결정사항을 갈등당사자가 거부하는 경우 제재를 가할 특별한 수단을 가지고 있지 못하여 효과적인 조정이 불가능하다(김필두, 1996: 46). 본 연구의 갈등사례에서 나타난 바와 같이 갈등잠재기 및 해결기에서는 협의회나 간담회 등 공식적·비공식적 기제들을 통해 갈등이 조정되고 해결되는 특징을 보인다. 그러나 갈등심화기에서는 이러한 제도적 장치들이 나타나지 않고 갈등이 심화되었던 바, 행위자간 갈등을 조정할 수 있는 협의회 등 제도적 장치들을 통해 수직적 정부간 갈등을 조정·해결해 나가야 할 것이다.

V. 결 론

민선시대를 맞이하여 지방정부간 관계가 그 동안의 관선시대와는 달리 자율권이 크게 신장되어 기존의 수직적 관계에서 대등한 수평적 협력관계로 변화하고 있다. 그러나 상급기관에 의한 간섭과 통제는 사라져 가고 있지만, 군주적 행정과 잘못된 소신은 결국 지방정부간, 유관기관간 또는 상급기관과의 마찰과 갈등을 야기 시키고, 이것은 결국 주민들에 대한 피해로 연결되고 있다. 따라서 자치단체나 유관기관간 갈등과 불화로 시간과 예산이 낭비되고, 현안사업들이 표류하는 사례들이 많기 때문에 단체장 및 지방정치의 주요행위자들이 자치단체의 실익을 위해 상호간 협의와 협조체계를 구축할 수 있는 대안을 모색할 시점이라고 본다.

이 연구에서는 지역정책이 결정되는 과정에서 나타나는 정책갈등현상이 근본적으로 정부간 관계의 변화에 있다고 보고, 지방정부간 각 참여자들이 어떠한 구조와 과정 속에서 갈등을 나타내고, 갈등잠재기, 갈등심화기, 갈등해결기에 따른 각 행위자간 갈등관계와 구조가 어떻게 변화되는지를 분석하고자 하였다. 분석결과의 시사점을 보면, 상호의존적이고 협력적인 지방정부간 관계가 요청되는 현 시점에서 지방정부간 정책갈등은 지방정부 상호간 갈등뿐만 아니라 갈등촉진조직이 지방정부간 정책갈등에 상당한 영향을 미칠 수 있으며, 지방정부간 관계의 분석시각으로서 구조·과정 시각이 갈등당사자간 상호작용의 분석을 통한 정책의 변화과정을 체계적으로 설명할 수 있다는 점에서 정책갈등의 사례분석방법에서 상당한 이론적 함의를 가질 수 있을 것으로 사려된다. 또한 지방정부간 정책갈등이 심각한 경우 당사자간 개인적 연계 등

을 활용한 정치적 조정이 갈등해결에 유용하며, 그 외에도 제도적인 측면의 보완 및 활용을 통해 지방정부간 정책갈등을 조정하고 해결해 나가야 함을 논급하였다.

최근 지방정부간 갈등과 분쟁은 점차 증가해 가는 추세에 있으며, 지방정부간 갈등이 더욱 더 증폭될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 지방정부간 갈등은 그 원인과 양상이 복잡·다양하고, 이에 영향을 미치는 요인들도 다양하기 때문에 합리적이고 효율적으로 해결·조정해 나가는 것은 필요하면서도 대단히 어려운 과제라고 할 수 있다. 따라서 지방정부간 갈등은 갈등 상황에 따라 적합한 해결책을 강구해야 할 것이며, 갈등당사자간 정치적 조정에 상당부분 의존할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 권혜수. (1999). 광역수계 수질관리를 위한 지방자치단체간 협력 방안 연구. 「한국사회와 행정연구」, 10(2): 191-203.
- 김영수. (1994). 지방자치단체간 분쟁조정방안. 「연구보고서」, 93-4. 한국지방행정연구원.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교출판부.
- 김필두. (1996). 지방자치단체 상호간 갈등해소방안. 「연구보고서」, 96-3. 한국지방행정연구원.
- 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 「한국행정학보」, 31(3): 187-201.
- 오세윤외. (1998). 지방자치시대 지역개발과 환경보전간 갈등에 관한 연구: 광주·전남지역을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 9(1): 85-107.
- 이종열·권혜수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단 지방 사례분석. 한국정책학회. 「한국정책학회보」, 7(3):159-188.
- 전라북도. (1995-1998). 「도청사신축추진계획」.
- 전라북도의회. (131회). 「전라북도의회회의록」.
- 정부학연구소. (1999). 「정부학연구」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 정세욱. (1998). 「정부간관계」. 서울: 법문사.
- 주상현. (1998). 지방자치단체간 갈등과 관계정립방안. 전북행정학회. 「전북행정학보」, 12:163-181
- 최연홍. (1998). 핵폐기물처리시설 입지선정과정의 갈등과 해결: 미국의 현황과 한국에의 시사점. 「한국사회와 행정연구」, 10(2): 235-251.
- 한국지방행정연구원. (1996). 「지방자치시대의 갈등사례」. 연구자료집.
- _____ . (1999). 「지방자치시대의 갈등사례」. 연구자료집.
- 황재영. (1998). 「지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구: 상수원갈등사례를 중심으로」. 박사학위논문. 경희대학교 대학원.
- 도시계획법. (제9,58,62,85조), 도시계획법시행규칙.(3조), 지방자치법.(142조). 「전주일보」. (1997. 7. 30). 「전북일보」. (1996.3 - 1998.11). 「시사저널」. (1997. 7) .
- Brown, L. David. (1983). *Managing Conflict at Organizational Interfaces*. Reading, MA : Addison-Wesley.
- Buntz C. G. & B. A. Radin. (1983). *Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Service*. *PAR*, 43(5):403-410.
- 村松岐夫. (1981). 「前後日本の官僚制」. 東京: 東洋經濟新報社.

- Pondy, L. (1967). Organizational Conflict : Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*. 12(2):296-320.
- Schmidt, S., and T. A. Kohan. (1972). Conflict : Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*. 17(3):359-361.
- Walton E. and J. M. Dutton. (1969). "The Management of Interdepartmental Conflict". *Administrative Science Quarterly*. 14(1).
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, 3d ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

朱相炫 : 전북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부간 정책갈등에 관한 연구, 2001), 현재 서남대학교 행정학과에 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 도시행정, 복지행정, 정부간관계 등이며, 논문으로는 "뉴라운드에 대응한 지식농업의 현황과 과제"(2001), "지방정부간 정책갈등분석과 관리전략"(2000), "쓰레기매립장 입지선정과 주민갈등"(2000), "공공시설입지선정에 있어 정치적 합리성에 관한 연구"(1999), "지방자치단체간 갈등과 관계정립방안"(1998) 등 다수의 연구가 있다.