

지방정부간 갈등의 유형별 특성과 최소화 전략에 대한 연구

: 대구·경북 사례를 중심으로*

김 태 운

국문요약

본 연구는 대구경북 지역에서 발생한 9개의 지방정부 간의 갈등 사례를 대상으로 갈등 영역, 원인, 국면 등 다양한 유형으로 접근하여 갈등의 특성과 문제점을 살펴보고, 갈등 관계를 최소화할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 연구결과에 따르면, 지방정부 간 갈등의 문제점을 최소화할 수 있는 방안은 첫째, 이해당사자들과의 협의 및 소통 부족을 보완할 수 있는 논의의 장(협의회 등)이 필요하다. 둘째, 이해당사자들의 범위가 지나치게 확대되어 갈등이 정치적 이슈로 전개되는 것을 최소화할 필요가 있다. 셋째, 선호시설은 입지결정의 과정과 선정 기준의 명확한 합의 및 공개뿐만 아니라 객관적인 연구용역기관 혹은 전문가들이 참여하는 협의회를 통해 결정의 타당성을 확보할 필요가 있다. 넷째, 선호시설 등의 입지를 결정할 때 지역균형발전에 대한 수요의 적극적 수용이 필요하다. 다섯째, 피해지역에 대한 보상책을 보다 구체적으로 마련해야 할 것으로 보인다. 여섯째, 국가기관이나 광역자치단체, 혹은 지역의 전문가 등이 참여하는 위원회 등이 적극적인 중재기구로서의 역할을 담당할 필요가 있다. 마지막으로 지자체간의 공동사업은 시너지 효과에 대한 비전을 공유하고 호혜성의 원칙에서 추진되어야 한다.

주제어: 지방정부, 갈등, 대구·경북지역, 이해당사자

I. 서론

지방자치제 시행 이후 지방자치단체들의 이익 추구 경향, 주체의식 등이 강해지면서 자치단체 간의 갈등 사례가 확대되고 있다. 물론 광역 생활권의 중요성 인식, 공동체 의식 확대 등으로 자치단체 간에 환경기초시설이 공동으로 설치되는 등 지역 간의 효과적 협력 사례도 나타나고 있다. 하지만, 지역 발전에 대한 요구 확대, 지자체 간의 경쟁 심화 등은 자치단체 간의 갈등을 지방행정의 주요한 과제로 만들고 있는 게 현실이다. 이에 따라 지방정부 간의 갈등에 대한 실증

* 본 논문은 저자가 연구자로 참여한 대구경북광역경제권발전위원회의 ‘대경권 지역갈등의 유형과 해결방안(2013)’ 보고서의 일부분을 수정·보완한 것임.

연구사례도 많이 발표되고 있다.

지방정부간 갈등은 다수의 요인에 의해서 발생하고, 갈등의 대상과 분야가 다양하기 때문에 연구내용 또한 다각도로 이루어지고 있는 특징이 있다. 2000년대 이후 지방정부간 갈등에 대한 기존 연구를 살펴보면, 사례를 중심으로 실증분석을 통해 갈등의 해결전략을 모색하려는 연구가 다수를 차지하고 있는데, 이러한 연구들은 분석의 초점에 따라 다음과 같은 유형으로 분류될 수 있다. 첫째, 단일사례 혹은 2~3개의 갈등 사례를 선정해서 갈등의 원인과 함께 사례의 해결 및 진행과정을 분석하고, 그에 따른 정책적 함의로서 갈등관리방안 등을 제시한 연구들이 있다(강재호 외, 2005; 임정빈, 2007; 홍성만·주경일·주재복, 2004; 김길수, 2009; 김도희, 2007; 하혜수, 2003). 둘째, 지방정부간 갈등의 단계별 원인 혹은 갈등관리의 요인에 대한 연구(이민창·한종희·안병철, 2005; 강문희, 2006)로서 이러한 연구들도 소수의 특정 사례를 중심으로 분석을 시도하고 갈등해결방안을 제시하지만, 갈등의 요인을 보다 구체적으로 살펴본다는 점에서 다소 차이가 있다. 셋째, 보다 포괄적인 측면의 연구로서 갈등연구에 대한 경향분석을 통해 지방정부간 갈등요인과 갈등해소방안을 유형화하는 연구(강성철·김상구, 2004)가 있다. 지방정부의 갈등뿐만 아니라 공공갈등으로 분석의 대상을 넓혀서 다수의 사례를 포괄적으로 살펴보면서 갈등관리 및 해결요인에 대한 분석을 시도한 연구도 보인다(임동진, 2011; 하혜영, 2007). 이처럼 기존 연구는 분석 단위 및 주안점 등에서 다소 차이가 있으나, 대부분 실제적인 사례를 중심으로 갈등의 요인을 규명하고 갈등해소 방안을 제시하려는 측면에서 유사성을 가지고 있다고 할 수 있다.

하지만, 기존의 지방정부 간의 갈등 사례 연구들은 2~3개의 소수 사례에 집중해서 분석함으로써 갈등 사례의 유형별 특수성을 실제적인 측면에서 고찰하는데 다소 한계가 있었다. 이러한 측면을 고려하여 본 연구는 9개의 지방정부 간의 갈등 사례를 대상으로 갈등 원인, 대상, 국면 등 다양한 유형으로 접근하여 갈등의 특성과 문제점을 살펴보고, 갈등과정에서의 공통적인 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 유형별로 모색하고자 한다. 특히 공통의 문제점을 도출하기 위해 대구경북이라는 특정 지역을 대상으로 현재 진행 중인 다수의 사례에 대한 정성적 분석을 시도함으로써 기존 연구와 차별적으로 접근한다.¹⁾

1) 대구시는 직할시로 승격되면서 경북도에서 분리되었기 때문에 대구시와 경북도는 상당한 수준의 역사·문화적 동질성을 가지고 있다. 또한 2006년부터 대구경북경제통합위원회를 구성하여 경제협력과제를 발굴하는 등 협력 활동이 상대적으로 활발할 뿐만 아니라 이명박정부의 5+2 광역경제권 정책에서는 대경권으로 분류되면서 다양한 관련 사업을 공동으로 추진해왔다. 이러한 여건 속에서 경제자유구역, 첨단의료복합단지, 국제과학비즈니스 벨트 등의 국가사업들을 공동으로 유치하는 성과도 거두었다. 따라서 대구와 경북은 다양한 형태의 사례 분석이 가능한 지역으로 판단된다.

II. 지방정부 갈등의 유형별 특성에 대한 이론적 논의와 선행연구

1. 갈등의 유형별 특성

1) 갈등 요인

지방정부 간의 갈등이 발생하는 원인에 대해서는 다양한 요인들이 제시되고 있다. 이는 지방정부 간의 갈등 사례가 다양한 분야에서 다수의 이해관계자들의 이익과 가치가 충돌하고, 법적·제도적 상황과 지역의 특성 등 다양한 환경적 요소들이 영향을 미치면서 발생하는 복잡성을 가지고 있기 때문이다.

기존 연구에서는 이런 갈등 요인을 주로 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 사회·심리적 요인, 법적·제도적 요인, 행태적 요인 등으로 분류하고 있다. 첫째, 정치·행정적 요인은 중앙정부와 지방정부 간의 관계, 단체장 선거, 주민참여 등과 관련된 내용이다. 권경득 외(2004)는 단체장의 선거공약, 정책목표의 차이, 비용부담 및 보상체계, 의사소통체계 등과 연관된 것이라고 제시하고 있다. 또한, 이주현·김효정(2010)은 중앙정부나 상위 정부의 개입, 단체장 및 관료의 적극성과 전문성, 자원동원 능력 등의 내용이 포함된다고 한다.

둘째, 경제적 요인은 자산 가치, 지가 등 경제적 이익관계의 충돌 및 경쟁에 의해 갈등이 발생하는 경우이다. 경제적 재화에 대한 배타적·독점적 권리와 관계되는 재산권 구조 및 여러 가치들의 제공을 의미하는 보상과 관련된 내용이다(임정빈, 2007). 지방의 열악한 경제적 상황은 지역경제 활성화를 정책의 우선순위로 만들면서 갈등의 주요한 원인으로 자리 잡고 있다(하혜영, 2007). 특히 선호시설의 경우 입지에 따른 지가 상승, 소비활동 증가, 소득·고용의 증대 등의 효과에 따른 지자체 간 렌트 추구로 인해 갈등이 발생하기도 한다(김석태, 2003).

셋째, 사회·심리적 요인은 지역의 공동체 의식과 속성, 시민단체 등의 영향에 의한 갈등과 관련된다. 공동체의식과 시민정신을 포함한 사회 수준의 심리로서 사회적 행동규범과 권리의식 및 책임의식에 의해 갈등이 발생할 수 있다(이종렬·권해수, 1998). 임정빈(2007)은 공통의 이해수준 및 개인 선호의 유사성 정도와 관련된 공동체의 속성과 이해당사자들의 문제구조의 인식 등을 문화적 요인이라는 용어로 분류하고 있는데, 사회·심리적 요인과 유사하다고 할 수 있다. 시민단체의 성장과 개입, 그리고 언론 및 대중매체의 영향으로 인해 이러한 원인에서 갈등이 발생하는 빈도가 증가하고 있다(김도희, 2001; 하혜영, 2007).

넷째, 법적·제도적 요인에 대해 권경득 외(2004)는 지방정부의 자율성, 권한·기능의 배분상태, 관할권 및 재산권 등과 관계되는 것이라고 설명하고 있다. 갈등문제를 촉발시키거나 해결할 수 없는 제도적 장치의 부재 또는 미비 그리고 협력기구의 부재와 무능력으로 갈등이 발생하는 경우도 포함된다(강문희, 2006; 김도희, 2007).²⁾

다섯째, 행태적 요인은 문제에 대한 인식, 단체장과 공무원의 특성 등과 관련된 것으로 갈등

2) 사실, 지방자치법에는 행정협의회나 지방자치단체조합 구성을 통해 갈등조정을 할 수 있도록 하고 있으나, 유명무실한 제도로 비판을 받고 있다(주재복 외, 2005)

당사자인 지방정부의 관여와 의지 그리고 협상능력과 관련된 내용, 정책목표의 차이나 지역이기주의, 문제에 대한 인식의 차이 또는 가치관 같은 것을 의미한다(강문희, 2006).

이처럼 갈등의 요인들이 여러 기준으로 분류되고 있으나, 연구자에 따라 동일한 내용이 상이하게 분류되는 경우도 있으며, 여러 요인을 환경적 요인으로 포괄적으로 분류하는 경우도 있는 등 갈등 요인들은 다소 불규칙적으로 분류되고 있다. 예를 들어, 단체장의 행태를 어떤 연구에서는 정치·행정적 요인으로 분류되지만, 다른 연구에서는 행태적 요인으로 분류하는 경우도 있으며, 하혜영(2007)과 이주현·김효정(2010) 등은 정치적 요인, 경제적 요인, 사회·문화적 요인 등을 갈등과 관련된 정책을 둘러싼 환경적 요인으로 분류하기도 한다.

〈표 1〉 지방정부 간의 갈등요인

연구자	갈등 요인
이종열·권해수(1997)	정치·행정적 요인, 경제적 요인, 사회·심리적 요인
배준구(1997)	법적·제도적 기반의 미비, 정부 간 상호의존성 및 광역개발사업의 증대, 정부 간 인식의 차이, 지역이기주의
사득환(1997)	전문가의 부족, 전문성, 신속성 면에서의 취약으로 인한 지방환경분쟁위원회의 기능 미흡
이원일(1998)	공무원의 행정행태와 중앙집권적 경험으로 중앙과 지방간 불평등한 권력관계, 불합리한 기능·사무배분
최봉기·이시경(1999)	경제논리와 환경논리의 대립, 협상기구의 상설화 미비, 쟁점의 정략적 이용 가능성
윤의영(2000)	경제적 부담, 정치적 압력, 상위자치단체 또는 중앙정부의 지원, 지역이기주의, 공동이익
심익섭(2001)	경제적 요인, 절차적 요인, 분쟁조정제도, 지역이기주의, 불확실성, 딜레마상황, 조직 간의 상호의존성
김천영(2001)	지방정부의 숫자, 기능과 책임의 중복, 정치적 자율성
김석태(2003)	지역 간 렌트 추구 경쟁
하혜수(2003)	협상의 유형과 전략, 타협의 규칙, 당사자 간의 관계, 제도·환경요인
강인호 외 (2003)	자치단체간의 감정적인 대립, 갈등당사자간의 충분한 대화부족, 협상의지의 부족, 갈등조정과 관련된 제도적 해결메커니즘의 미작동
권경득 외 (2004)	정치·행정적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인
강재호 외 (2005)	정치·경제적 환경, 제도적 장치나 협의기구의 수준, 단체장 및 관료의 특성과 환경, 사회문화적 환경
강문희(2006)	제도적 요인, 행태적 요인, 환경적 요인
김도희(2007)	갈등조정과 관련된 법적 제도적 장치가 미비한 상태에서 지자체의 자율권 강화 노력, 비용과 편익의 불공평성과 보상제도의 부재, 조정기구의 부재
임정빈(2007)	정치적 요인(상호의존성, 주민참여 및 조직화, 리더십과 동원) 경제적 요인(재산권 구조, 보상) 문화적 요인(공동체의 속성, 문제구조의 인식)
이주현·김효정(2010)	정책 이슈 요인(정책대상자 요인, 정책내용 요인, 정책효과 요인) 정책 환경 요인(정치적 요인, 경제적요인, 사회문화적 요인)

2) 갈등 대상(영역)

지방정부는 종합적 행정서비스를 제공하기 때문에 지방정부 간의 갈등을 야기하는 자원은 다양한 영역에 존재한다. 기존 연구들은 주로 비선호시설(혐오시설) 입지와 선호시설 유치를 둘러싼 갈등사례로 구분하여 접근하는 경향이 있다. 비선호시설을 둘러싼 갈등은 님비(NIMBY) 현상을, 선호시설의 유치 과정에서 발생하는 갈등은 핼비(PIMBY) 현상을 유발한다. 비선호시설에는 폐기물처리시설(쓰레기 소각장), 장사시설, 골프장 등이 포함되며, 선호시설에는 대학교·외국어 고등학교, 역명칭, 합동청사·도청, 박람회, 경륜장 등이 해당된다. 일반적으로 선호와 비선호시설은 분명하게 구분이 되지만, 동일 시설이 자치단체의 상황과 여건에 따라 양자의 성격을 동시에 가지게 되는 경우도 있다. 예를 들어 1998년 전북도에서는 도내에 공항건설을 추진하였으나, 입지가 김제지역으로 결정되면서 김제에서는 공항건설을 반대하면서 갈등이 발생하는 경우가 있었다. 또한, 쓰레기소각장 등 전통적인 비선호시설은 입지지역에 인센티브가 제공되면서 유치대상시설로 성격이 변화되는 경우도 있다.³⁾

이외에 시설 입지와는 관련성이 낮지만, 상수원보호구역과 물이용부담권 등의 수리권 분쟁 사례에 대해 다수의 연구(권경득·임정빈·장우영, 2004; 김길수, 2009; 하혜수, 2003)가 있으며, 사례는 적으나, 행정구역 갈등(하혜수, 2003)에 대한 연구도 있다. 대표적인 지방정부 간의 갈등 사례로 많은 연구가 되었던 위천공단 지정문제도 결국은 대구시와 부산시·경남도 간의 낙동강을 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다. 수리권분쟁 문제는 하천지역 거주주민과 하천수의 이용주민이 상이함에 따라 발생하는 경우가 많으며, 권한 상의 갈등으로 시설입지와의 관련성이 낮으나, 취수장 설치 등 시설의 설립 시에 갈등이 표출되기도 한다.

기존 연구를 중심으로 지방정부 갈등영역을 살펴보면, 크게 시설의 입지와 권한 분쟁으로 분류(<표 2> 참조)할 수 있으며, 시설은 선호와 비선호시설로, 그리고 권한은 수리권과 행정구역 등으로 분류가 가능하다. 하지만, 공항건설처럼 자치단체의 입장에 따라 선호와 비선호의 양면성을 가지는 시설도 있으며, 수리권 분쟁이 취수장, 산업단지 등의 시설 설치로 유발되는 경우도 있기 때문에 아래 표의 분류는 절대적인 기준이라고 보기는 어렵다.

〈표 2〉 지방정부 간 주요 갈등영역 및 대표 사례

시설	선호	부산대학교 이전, 경북도청 이전, 울산시 법조타운 유치, 경부고속철도역사 명칭, 부산 경남경마장, 전북 공립고등학교 유치
	비선호	천안시 쓰레기 소각장, 영광군 쓰레기소각장, 광명시 환경기초시설, 추모공원(서울시 원지동, 홍성군, 부산시)
권한	수리권	위천공단 조성, 용담댐 수리권 분쟁, 한강수계물이용 부담금, 영월군 평강강 장곡취수장 설치, 섬진강댐(옥정호) 상수원보호구역
	행정구역	아산방조제 행정구역 경계

3) 충남 서산시에서 주민편익시설 설치사업비 지원 등의 인센티브 효과로 쓰레기 소각시설 입지선정 후보지 공모 결과 5곳에서 입지용모신청서가 제출되었다(「세계일보」, 2013)

3) 갈등 국면(단계)

갈등의 양상은 시간의 변화에 따라 다양한 과정을 겪게 되고, 갈등의 수준도 변화할 수 있다(강문희, 2006). 이러한 갈등의 양상에 대해서 학자들은 전체적인 흐름은 비슷하면서도 다양한 용어를 통해 구분하여 설명하고 있다. 이종열·권혜수(1997)는 갈등의 전개과정을 갈등의 강도, 갈등의 조직화와 현실화 정도, 정치이슈화의 정도 등에 따라 태동기, 증폭기, 성숙기로 구분하고 있으며, 고경훈(2003)은 갈등의 전개과정을 갈등의 인지단계, 확산단계, 증폭단계, 비등단계 등으로 구분하고 있다.

유해운 외(1997)는 갈등단계를 잠재적 갈등, 명시적 갈등, 갈등해결의 탐색단계, 후 갈등단계(갈등 여파)로 분류하고 있다. 잠재적 갈등은 갈등현상이 발생할 수 있는 다양한 상태이고, 명시적 갈등은 잠재화된 갈등이 표출되면서 갈등원인 및 당사자가 구체화되며, 갈등해결의 탐색단계에서는 갈등해결을 위해 다양한 전략과 정책이 동원된다. 갈등의 여파는 갈등이 완전히 해결되거나, 잠정적으로 해결된 상태를 의미한다.

이민창·한종희·안병철(2005)은 갈등국면을 갈등발생, 증폭, 완화, 종결단계로 구분할 수 있지만, 반드시 이러한 순서가 아닌 발생, 완화, 증폭 등으로 전개될 수도 있다고 주장한다. 갈등발생은 갈등원인이 되는 이해관계발생으로 인해 갈등상황이 발생하는 단계로 갈등의 이슈화, 상대단체에 대한 경시 및 무시 등이 표출된다. 갈등증폭은 갈등상황이 심화되는 단계로 불신감, 적대적 태도, 위협적 행동 등에 의해 촉발된다. 갈등완화는 갈등해결을 위한 실마리가 도출되어 호전되는 상태로 이는 당사자의 자발적 양보, 갈등해결 신호 등에 기인하는데 중재, 협의회 구성 등 다양한 전략과 노력이 표출된다. 갈등종결은 갈등문제가 해소되어 협력체제로 연결되어 갈등이 소멸되는 경우를 의미한다.

학자들 간의 용어 사용은 다소 차이가 있지만, 선행연구에서 제시된 갈등전개과정의 공통된 특징을 정리한 강문희(2006)의 연구처럼 대부분 갈등 발생(태동), 증폭(확산, 비등), 완화, 지속, 종결(해결) 등으로 갈등의 전개국면을 분류할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 갈등국면은 이민창·한종희·안병철(2005)이 지적한 것처럼 순서대로 전개되지 않을 수 있다.

2. 갈등해결을 위한 수단과 기존 사례

1) 갈등해결을 위한 수단

일반적으로 갈등은 다양한 요인과 환경에서 발생하기 때문에 갈등해결을 위한 수단도 다양할 수 있다. 하혜영(2007)은 공공갈등관리 방식을 크게 네 가지로 나누고 있다. 먼저 전통적 관리방식으로 이는 사법적 판결을 통한 해결과 회피, 비순응, 일방적 행동, 지연 무마 등의 독자적 관리방식을 의미한다. 둘째, 대체적 관리방식은 전통적 관리방식인 소송에 의존하지 않고 해결하는 방식으로 협상, 조정, 중재 등이 포함된다. 셋째, 경제적 접근방식은 시장경제원리를 활용하는 방식으로 각종 보조금이나 재정 인센티브 등의 경제적 유인을 제공하는 것이다. 마지막으로 주민들의 참여제도를 적극 활용하는 민주적 접근방식도 갈등해결을 위한 중요한 수단으로 인식되고 있다.

이러한 방식 중 최근에는 대안적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 중요성이 부각되고 있다. 이는 전통적인 사법적 판결의 대체방식으로 소송 외적인 방법과 절차를 총칭하는 것이다(김도희, 2007). ADR의 유형은 협상, 조정, 중재 등이 있는데, 협상은 제3자의 개입 없이 이해당사자 간의 대화와 협의를 통해 갈등을 해결하는 방식이다. 조정은 제3자가 분쟁의 해결을 도와주는 방식으로 분쟁당사자들이 상호 수용할 만한 해결책에 도달하도록 자발적으로 개입하게 된다(Moore, 2003). 중재는 분쟁당사자들이 분쟁해결을 위해 제3자인 중재인에게 의뢰하고, 중재인의 결정을 수용하기로 합의하는 방식으로 중재인의 결정이 구속력이 있다는 측면에서 조정과 차이가 있다(이달곤, 2005). ADR은 비형식성, 법외화, 비법치화라는 특징을 가지고 있다(김도희, 2007). 즉 소송과 같은 엄격한 절차를 거치지 않음으로써 접근이 용이하고, 설득, 양보와 화해 등 공동체적 가치와 사회적 통념을 통해 분쟁을 처리함으로써 굴욕감의 회피가 가능하다. 아울러 덕망 있는 인사 및 전문가와 시민이 참여함으로써 시민적 상식 또는 가치관의 반영 등 비법치화가 가능하다.

이외에 거버넌스의 구축을 통해 갈등문제를 해결하려는 사례도 증가하고 있다. 행위자 간의 협력을 통해 갈등해결을 추구하려는 경향이 강화되면서 거버넌스에 대한 논의에서 협력 거버넌스는 주요한 이슈 중의 하나가 되고 있다(김태운, 2012). Ansell & Gash(2007)는 협력 거버넌스를 정부정책과 관련하여 공식적, 합의 지향적, 계획적인 집합적 의사결정 과정에 정부 기관들이 직접적으로 민간의 이해관계자들을 관여시키는 구조라고 정의하고 있다. 이론적인 측면에서의 개념적 차별성에도 불구하고, 이해당사자들의 직접적인 참여와 협의를 전제하고 있다는 측면에서 이는 대안적 분쟁해결제도의 협상방식과 다소 유사한 것으로 보인다. 협력 거버넌스는 NGO 등 비정부 행위자들의 참여를 통해 갈등문제를 해결하기 위한 것이기 때문에 관련 연구들은 지방정부 간의 문제보다는 지방정부와 주민들 간의 갈등분쟁을 주로 분석하고 있지만, 서순탁·민보경(2005), 조만형·김이수(2009), 채종현·김재근(2009), 김이수(2011) 등의 연구에서는 지방정부 간의 갈등문제를 다루고 있다. 이러한 연구들은 민·관위원회나 지방자치단체 간의 협의회 등을 협력 거버넌스로 간주하고, 행위자들 간의 협력과정을 협력 거버넌스의 개념적 틀로 분석하고 있다(김태운, 2012).

2) 기존 사례에서의 지방정부간 갈등해결 수단과 시사점

<표 3>에 나타나고 있는 것처럼, 다양한 기존 연구에서 지방정부간 갈등해결을 위한 방안들을 제안하고 있는데, 강성철·김상구(2004)는 다수의 지방정부간 갈등에 대한 선행연구들을 분석하여 ‘비용과 편익의 불공평성에 따른 보상 및 재정지원체계의 확립을 통한 형평성 확보’와 ‘갈등 조정과 관련된 제도적 협력(협상)장치의 정립’이라는 공통적 갈등해결방안을 도출하고 있다. 지방정부 간의 갈등이 경제적 요인에 의해 발생하는 경우가 많기 때문에 이를 보상할 수 있는 체계를 구축하는 것은 중요하다고 할 수 있다. 또한, 제도적 협력(협상)장치의 정립은 대안적 분쟁해결수단인 협상, 그리고 협력 거버넌스와 관련되는 내용으로 이해당사자들이 협의와 설득을 할 수 있는 제도적 구조를 만들고 그들을 적극적으로 참여시킬 수 있는 틀이라는 측면에서 필수적인 갈등해소 수단이라고 할 수 있다.

보다 구체적으로 기존 연구를 살펴보면, 갈등 해결은 단일의 방식에 의한 것이 아니라 경제적 보상, 협상, 중앙정부의 중재, 주민의 참여 및 관심 등 2~3개의 방식이 복합적으로 동원되면서 이루어지고 있는 것으로 나타난다. 사법부의 결정에 의해 갈등이 해결되는 경우도 다수 있으나, 이 경우에는 외부제도에 의해 타율적으로 자원 교환이 강제됨에 따라 새로운 갈등의 가능성이 발생할 가능성이 있다(이주현·김효정, 2010). 사법부의 소송에 의한 해결방식은 통상 갈등 당사자들의 협상이 원만하게 이루어지지 않는 경우에 마지막으로 의존하는 방식이므로 상호 간의 감정대립이 계속 남아있을 가능성이 높다. 따라서 새로운 갈등 없이 갈등을 원만하게 해결하기 위해서는 당사자들 간의 협의에 의한 합의 도달이 필요한데, 이를 위해서는 소통·대화·설득 등을 통해 신뢰를 구축하는 과정과 함께 경제적 보상 등이 적절한 수준에서 이루어지는 것이 필요하다.

〈표 3〉 갈등해결 사례 및 해결수단에 대한 기존 연구

연구자	사례대상	자치단체	해결수단(방안)
이민창·한중희·안병철(2005)	공항건설	전북도, 김제시	전북도 적극적 대화 모색 및 태도변화, 건교부의 중재자 역할
하혜수(2003)	한강수계 물이용부담금	서울, 인천, 경기, 강원, 충북	분배협상에서 통합협상으로 전환, 공동목표, 객관적 원칙에 입각하여 협상, 선원칙합의 후 이해관계 조정
강재호 외(2005)	경마장 유치	부산시, 경남도	제도적 장치와 협의기구 강화(행정협의회의의 기능 강화, 인허가지원단 구성)
	부산대학교 이전	부산시, 양산시	시민단체 및 주민의 관심과 참여, 중앙부처의 적극적 중재, 단체장과 관료의 적극적인 협상과 문제해결 노력
홍성만·주경일·주재복(2004)	용담댐 수리권 분쟁	충청권(충청남북도, 대전시), 전라북도	적정한 운영 규칙의 마련과 변화, 이에 근거한 이해당사자들의 설득 노력, 국무총리실 수질개선기획단과 감사원의 제3자 조정
강문희(2006)	가야산 골프장	성주군, 고령군	자연공원법 개정(골프장 건설 불가)에 따른 사법부의 판결(보존)
임정빈(2007)	천안시 쓰레기 소각장	천안시, 아산시	주민에 대한 경제적 보상, 설득전략, 중앙행정기관의 중재제도 활용
	경부고속철도역사 명칭	천안시, 아산시	사법부 결정
김도희(2007)	울산시 법조타운 유치	울산시 남구, 중구	중재자 개입(법원청사건축위원회)
조만형·김이수(2009)	광명시와 구로 구간 환경기초시설	서울시, 경기도, 구로구, 광명시	협력 거버넌스
이주현·김효정(2010)	서울 원지동 추모공원	서울시, 서초구	사법부 결정
	홍성군 추모공원	홍성군, 충남도 내 타 지자체	정보개방, 높은 수준의 참여기제 제도화 등을 통한 소통, 당사자 간의 활발한 경제적·행정적 자원교환
	부산 추모공원	부산시, 양산시	정보개방, 높은 수준의 참여기제 제도화 등을 통한 소통, 당사자 간의 활발한 경제적·행정적 자원교환

이와 더불어 협상의 당사자인 단체장과 공무원들의 적극적인 대화 모색 노력이 필요하며, 소통 능력도 수반되어야 할 것으로 제시하고 있다. 또한, 이슈를 단순하게 만들수록 이해 당사자들의 범위와 관심이 축소되어 합의에 도달할 가능성이 높다. 서울, 홍성, 부산의 추모공원 입지에 대한 사례를 연구한 이주현·김효정(2010)에 따르면, 동일한 장사시설임에도 불구하고 홍성과 부산의 경우는 심각한 갈등으로 전개되지 않았는데, 이는 서울 사례에 비해 복잡성의 수준이 낮아 이해관계자 및 이슈가 중첩되지 않은데 기인하고 있다고 한다.

Ⅲ. 연구방법 및 연구대상

1. 연구방법 및 과정

본 연구는 다양한 갈등사례를 유형별로 구분하여 특성을 분석함으로써 지방정부 간의 갈등과정에서 나타날 수 있는 공통된 문제점을 살펴보는 것이 목적이기 때문에 갈등을 유형별로 구분할 수 있는 기준이 필요하다. 앞서 이론적 논의에서 살펴본 것처럼 갈등의 특성은 원인, 대상(영역), 국면(단계) 등으로 크게 범주화할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서도 이러한 기준들을 중심으로 사례들을 접근한다.

우선 갈등 원인과 관련하여 갈등요인들은 복합적으로 작용하기 때문에 단일 이슈에도 2~3개 이상의 요인들이 존재할 수 있으며, 각각의 요인을 명확하게 분리하기 어려울 가능성이 있으나, 기존 연구를 중심으로 갈등요인들을 묶어 보면 경제적 요인, 정치·행정적 요인, 사회·문화적 요인 등으로 크게 분류할 수 있다. 경제적 요인은 경제적 이익과 보상 등과 관련된 것으로 예를 들어, 선호시설의 입지는 경제적 이익의 증가 기대, 비선호시설은 반대의 문제가 발생하면서 갈등의 원인을 제공할 수 있다. 지방정부의 재정력 약화와 경제 활성화에 대한 수요 증가 등의 이유로 갈등 요인 중 가장 많이 지적되는 요인이다. 정치·행정적 요인은 단체장, 공무원, 선거, 중앙정부와의 관계, 주민참여, 행정권한 및 기능 등과 관련된 내용으로 지방자치의 역사가 길어지고, 지방자치단체의 자율성이 신장되면서 주요한 갈등 요인으로 자리 잡고 있다.⁴⁾ 사회·문화적 요인은 시민단체와 언론의 영향, 특정 이슈에 대한 지역사회의 인식 및 가치관 차이 등과 관련된 것으로서 시민단체와 언론의 역할이 확대되고, 지역사회의 환경, 역사, 여건 등에서 형성되는 공통된 문화가 지역 행위자들에게 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 갈등의 주요한 요인으로 보인다.⁵⁾

갈등의 대상(영역)별 구분은 선호시설, 비선호시설, 관할권, 공동사업으로 구분하여 접근한다.

4) 연구자에 따라 법적·제도적 요인으로 분류되기도 하는 행정권한·기능의 배분 상태, 관할권 등은 정치·행정적 요인으로도 분류할 수 있을 것으로 보인다. 또한 법적·제도적 요인으로 제시되는 갈등 해결을 위한 제도적 장치의 부재는 갈등 통제와 제어 수단의 미흡과 관련된 것으로 갈등 유발의 일차적 요인으로 보기에는 다소 어렵다고 할 수 있다.

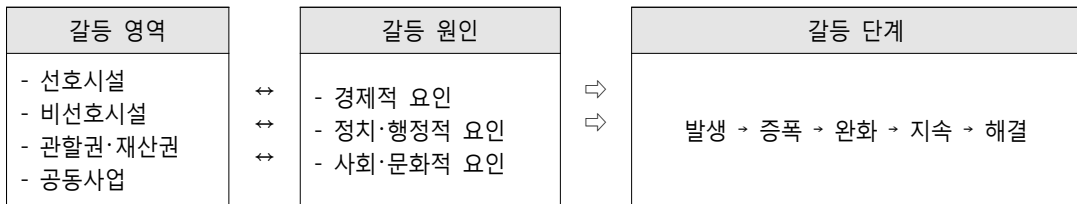
5) 사회구성원의 경제적·사회적·정치적 행위는 그가 속해 있는 기관, 조직, 지역 등 다양한 구조의 특성에 의해 결정됨에 따라 상이한 지역 및 조직 특성 속에 존재하는 행위자들 간의 상호작용에서는 갈등 관계가 발생할 수 있다(김태운·남재걸, 2011).

이론적 논의에서 살펴본 것처럼 선호시설에는 정부사업 유치, 역 명칭 등이 포함되고, 비선호시설에는 하수처리시설, 쓰레기 소각장 등이 해당된다. 관할권의 경우는 물분쟁, 지자체 소유 공유 재산, 행정구역, 인사권 문제, 축제 등이 포함된다. 공동사업은 광역행정 등과 관련된 것으로, 특히 대구경북의 경우 과거 경제통합추진 노력이 있었기 때문에 양 자치단체가 공동으로 사업을 추진하는 과정에서 갈등이 발생할 수도 있다.⁶⁾

갈등의 단계는 발생, 증폭, 완화, 지속, 해결로 구분할 수 있다. 갈등발생은 갈등이 표출되고 현시화되는 단계이며, 갈등증폭은 이슈에 대해 의견충돌이 발생하고, 반대의견을 표시하기 위한 행동이 구체적으로 표출되는 단계이다. 갈등완화는 갈등해결 노력이 수반되며 갈등이 확대되지 않고 소강되는 단계이다. 갈등지속은 해결 노력이 계속되지만, 해결책을 모색하기 곤란하여 갈등이 지속될 수도 있으며, 갈등해결 노력이 동원되지는 않았지만, 갈등이 증폭되었다가 잠시 소강상태를 유지하는 기간이 길어질 수도 있다. 갈등해결 단계에서는 상반된 의견들이 합의점에 도달한다.

따라서 본 연구는 우선 이러한 범주와 기준들(<그림 1> 참조)에 기초해서 개별적인 갈등사례에서의 전개상황, 주요 원인, 갈등과정에서의 문제점 등을 구체적으로 분석한다. 분석결과를 바탕으로 갈등 사례의 유형별 특징과 공통적인 시사점 도출하고, 갈등 유형별로 문제를 최소화할 수 있는 방안을 모색한다.

〈그림 1〉 지방정부 간 갈등 발생의 영역, 요인 및 흐름



2. 연구대상

본 연구의 대상은 대구와 경북지역의 자치단체 간의 갈등사례로서 2013년 9월 현재 갈등이 완전히 해결되지 않는 사례를 선정하였다. 이는 갈등이 해소된 경우보다는 갈등이 진행 중인 사례를 중심으로 살펴보는 것이 갈등 최소화 방안을 도출하는 데에 보다 효과적일 것이라는 판단이 작용하였다. 사례는 자치단체의 수준(광역 혹은 기초 자치단체)과 관계없이 지역 언론(매일신문, 영남일보 등)에서 자치단체 간의 분쟁으로 접근하고 있는 내용들을 선정하였다. 이러한 과정을 거쳐 9개의 개별사례들을 선정하였으며, 개괄적인 내용은 <표 4>와 같다. 분석 자료는 주로 언론기사와 관계 공무원에 대한 인터뷰 내용을 활용하였다.

6) 2006년 7월 31일 대구시 행정부시장과 경북도 행정부지사를 공동위원장으로 하고 시도 실·국장, 민간 전문가들이 참여하는 대구경북경제통합추진위원회를 창립하고 양 시·도 간 경제통합과제 발굴에 나섰다. 지금까지 경제 산업분야 25건, 도시교통분야 10건, 문화관광분야 7건 등 모두 49건의 경제통합 과제를 선정했으며, 이 가운데 26개 과제를 완료하고 23개 과제를 진행 중이다(「영남일보」, 2014)

〈표 4〉 연구대상 갈등 사례의 개요

제 목	내 용
대구동물원 이전	대구시 중구 달성공원에 위치한 동물원이전 움직임에 따라 대구 수성구와 달성군 간의 동물원 유치 과정에서 갈등 발생
대구취수원 이전	깨끗한 수돗물 확보를 위해 낙동강에서의 취수원을 구미공단 상류 지역으로 이전하려는 대구시와 구미시 간의 갈등 발생
세계물포럼 행사	제7차 세계물포럼을 대구와 경북이 공동으로 유치하였으나, 시·도간 주요행사 개최를 둘러싸고 불협화음 우려
서대구복합 환승센터 이전	대구 서구청은 지역에 복합환승센터 개발을 대구시에 요구하였지만, 시는 서대구역사 건립이 우선이라는 입장에서 사업 우선순위에서 제외
외국기업 투자유치	대구·경북 경제 통합과제의 일환으로 외국 기업을 공동유치하기로 합의하였으나, 대구시와 경북도 간의 경쟁 심화
강정고령보 공도교 차량통행	강정고령보 위에 건설된 공도교(우륵교)의 차량 통행에 대해 경북 고령군은 주민불편 등을 이유로 찬성하는 반면 대구 달성군은 반대
EXCO대구 확장 사업	대구전시컨벤션 시설(EXCO대구) 확장시 대구·경북 경제 통합과제의 일환으로 경북도에서 100억 원 투자 약속에도 불구하고 미이행
경북도청 이전에 따른 갈등	경북도청 이전으로 대구·경북 중복기관의 동반 이전과 대구경북연구원의 분리 요구 등이 대두되면서 대구시와 경북도 간의 갈등 우려
동해안 대게 축제	동해안 대게 주산지인 경북 영덕군과 울진군은 서로 대게 원조 고장을 자처하며 경쟁적으로 축제 개최

IV. 갈등 사례 분석 및 갈등 최소화 전략

1. 갈등사례 상세 분석

1) 대구동물원 이전

대구동물원 이전에 대한 갈등은 동물원 유치라는 선호시설의 입지와 관련된 것으로 대구시 중구에 위치한 달성공원을 둘러싸고 있는 달성토성(사적 제62호) 복원 사업이 진행되면서 달성공원 동물원 이전이 가시화되었고, 그 과정에서 유치지역 간의 경쟁이 심화되면서 발생되었다. 당초 수성구 삼덕동과 연호동 일원에 조성될 대구대공원에 달성공원이 확장·이전되는 것으로 도시관리계획이 결정(1993년)되어 있었으나, 2012. 3월 달성군 출신 시의원 및 달성군 지역에서 대구교도소가 이전되는 달성군 하빈면 지역에 교도소 이전에 따른 인센티브로 대구동물원 이전을 요구함에 따라 유치 희망지역인 수성구와 달성군, 그리고 동물원 이전 권한을 보유하고 있는 대구시 간의 갈등이 발생하였다. 대구시는 동물원 이전 사업비(1천 800억 원 정도) 충당의 어려움과 민간 투자 유치 실패, 달성군의 요구 등으로 인해 기존 대구대공원을 포함하여 새로운 입지를 검토함에

따라 수성구 지역의 반발과 함께 유치 경쟁 가열로 인해 지역 내 갈등이 고조되었다.

본 사례는 경제적 요인과 정치·행정적 요인의 복합적 작용으로 발생했다고 할 수 있다. 먼저 경제적 요인의 측면에서 보면 대구동물원이라는 선호시설을 유치할 경우 지역발전을 앞당길 수 있다는 차원에서 수성구와 달성군 간의 경쟁이 격화되면서 발생하였다. 수성구 지역은 당초 계획의 이행을 요구하면서 개발제한구역 지정 및 도시공원 결정으로 주민들의 재산권 행사제한 등이 20년 간 지속되고 있다는 점을 강조하고 있으며, 달성군 지역은 교도소 이전에 따른 인센티브와 낙후된 달성군의 발전을 통해 지역 균형발전을 도모하기 위해서는 동물원 이전이 필요함을 강조하고 있다. 또한, 지방자치단체뿐만 아니라 지방의회, 지역주민들이 동물원 유치에 적극적으로 관여하고 있다는 측면에서 정치·행정적 요인도 작용하고 있는 것으로 보인다. 수성구의회는 수성구 이전 촉구 결의문 채택과 함께 달성공원 동물원 수성구 이전 특별위원회를 구성(2013. 1월)하고, 주민들의 서명서를 받아 대구시에 전달하였다. 달성군 지역에서는 하민면면영회를 중심으로 ‘달성공원 동물원 이전유치추진위원회’를 구성하여 유치운동을 전개하였다. 지방의회와 지역 주민들이 의견표명을 위해 서명운동 등의 구체적인 행동을 보여주고 있다는 점에서 갈등은 증폭되고 있는 것으로 보인다.

본 사례의 발생 및 전개과정을 살펴보면 다음과 같은 문제점들이 발견된다. 첫째, 달성군 지역에서 동물원 이전 요구가 제시되었을 때 어떤 형식과 절차로 추진할 것인지에 대한 구체적이고 분명한 설명과 전달이 필요했으나, 대구시에서는 명확한 정책방향과 입장을 표명하지 않아 혼란이 가중된 것으로 보인다. 예를 들어 객관적인 기관의 연구용역 결과를 바탕으로 결정하겠다는 것을 표명하고, 결과 수용에 대한 사전 합의를 조속한 시일 내에 유도했다면 갈등 증폭을 어느 정도 차단할 수 있었을 것으로 보인다. 대구시는 2013. 1월에 대구경북연구원에 동물원 이전 입지 선정 및 타당성 연구용역 조사를 발주하고 이전지가 선정되는 대로 민간 사업자를 공모한다는 계획을 수립하였으나, 용역결과에 이해당사자들이 수용한다는 합의를 도출하지 않고 진행함에 따라 연구용역에 대해 수성구와 달성군에서는 지속적으로 문제점을 지적하였다. 특히, 지방선거(2014년)를 앞두고 있는 시점이었기 때문에 용역결과 발표와 합의 도출 등 정책방향의 설정은 더욱 어려웠던 것으로 보인다.

둘째, 시간이 지남에 따라 달성군과 수성구 지역에서는 정치적 문제로 전개됨에 따라 대화와 협의가 더욱 곤란해질 수밖에 없었다. 지방의원들이 이슈를 제기하고 주민들이 이에 대응하면서 직·간접적으로 관여함에 따라 이해당사자들의 범위가 확대되었으며, 이로 인해 의사결정 구조가 복잡해지고 어려워지는 상황이 만들어졌다.

셋째, 행정 신뢰의 상실 문제도 지적할 수 있다. 대구시는 2000년에 수성구로의 이전계획을 수립하여 민자 유치를 추진하였으나 진척이 없었기 때문에 수성구로의 이전을 원점에서 재검토하게 된 것으로 알려졌다. 하지만, 계획의 변경과정에서 이해당사자들에게 신뢰를 잃지 않도록 민자 유치 등에 대한 환경변화 등 충분한 설명과 설득 작업이 선행될 필요가 있었지만, 그렇지 않은 것으로 보인다. 이에 따라 수성구 주민들에게 대구시의 행정 신뢰성은 약화될 수밖에 없었다. 특히, 수성구 주민들의 입장에서는 재산권 행사를 제한받고 있었음에도 불구하고 그에 따른 문제점을 대구시가 중요하게 고려하지 않는 것 같은 인식을 줌에 따라 더욱 불만이 고조된 것으

로 보인다. 대구시의 신뢰가 상실될 경우 동물원 입지 결정은 더욱 어려워질 수 있고, 많은 경비와 시간이 소요될 뿐만 아니라 다른 유형의 갈등이 초래될 수도 있다. 따라서 갈등 과정에서 당사자들의 신뢰성이 훼손되지 않도록 최대한의 노력이 필요하다.

넷째, 이해당사자들의 배제 문제도 있다. 대구시가 민간업자와 2012. 11월 동물원 건립을 위한 MOU 체결을 비밀리에 추진함에 따라 수성구에서는 밀실행정이라고 비난하고 있었다. 민간업자의 투자가 확정적이지 않은 상태에서 MOU를 공개하는 것은 쉬운 일이 아니지만, 이해당사자들의 범위가 확대되고 있는 과정에서 이해당사자들이 중요 의사결정에서 배제되는 것 같은 인상을 줄 경우 대화와 협의가 쉽지 않을 수 있다.

2) 대구 취수원 이전

대구 취수원 이전에 따른 갈등은 관할권, 특히 수리권에 대한 분쟁과 관련이 있다. 낙동강 표류수에 식수원의 70%를 의존하고 있는 대구시는 구미, 김천 등지에 소재한 산업단지로 인해 낙동강의 오염 문제가 반복되면서 취수원의 낙동강 상류지역으로의 이전을 지속적으로 중앙정부에 건의하였다. 특히, 다이옥신 등에 의한 오염사태가 2009년 재발하면서 중앙정부 및 정치권에 취수원 이전을 강력히 요구하면서 본격 추진하였다. 이전 대상지로 안동댐과 임하댐이 거론되면서 안동시와 안동시의회는 사전 협의와 동의가 없었으며, 주민들의 재산권제한, 안동댐 어업행위 금지 등의 문제가 예상된다는 강력 반대하였다(2009. 3월). 이전비용 문제로 이전 대상지를 구미시 도개면 지역으로 이전하기로 하자 구미시민과 구미시에서는 상수원보호구역 확대에 따른 재산권 제한, 농업 및 공업용수 부족, 하천 유지수 부족에 따른 생태계 파괴 등의 문제를 지적하였으며, 범시민반대추진위원회 등이 구성(2010. 10월)되어 강력하게 반대하였다. 범시민반대추진위원회는 구미시민 대토론회 개최를 통해 반대의견을 결집해 나갔으며, 경북도의회에서도 취수원 이전 반대 결의안을 채택(2010. 11월)하는 등 갈등은 증폭되었다. 대구시는 구미지역의 반대에도 불구하고 제18대 대통령직인수위원회에 취수원 이전을 건의(2013. 1월)하자 구미지역 범시민반대추진위원회는 비판적인 보도 자료를 내는 등 강력한 반대가 지속되었다.

대구시 취수원 이전이 지방정부 간의 갈등으로 확산된 것은 정치·행정적 요인이 주요한 원인이었다. 김범일 대구시장은 2010년 재선 당시 취수원 이전을 자신의 선거공약의 하나로 제시하였으며, 강력한 추진을 표명하고 중앙정부와 정치권에 사업 추진을 지속적으로 건의하였다. 구미지역에서는 구미시뿐만 아니라 구미시의회, 구미지역 시민사회단체 및 주민 등이 적극적인 의사와 집단행동을 통해 반대함으로써 정치적인 문제로 심화되었다. 또한, 취수원 사업의 주체가 국토해양부이기 때문에 중앙정부에서도 관여를 하고 있으며, 대구 및 구미지역 국회의원들도 지속적인 관심을 표출하고 의견을 개진하는 등 지역 정치권에서도 중요한 이슈가 되었다.

본 사례의 가장 중요한 문제점 중의 하나는 먼저 대화부족을 지적할 수 있다. 안동지역과 구미지역의 격한 반발은 수리권에 대한 배타적인 권한을 확보하고, 지역 주민의 재산권을 보호하기 위한 것이지만, 대구시의 일방적이고 즉흥적인 추진에 대한 감정이 반영된 것으로 보인다. 실제, 안동시와 구미시는 중요한 이해당사자들이지만, 대구시는 해당 지역과 대화 혹은 협의를 거

치지 않고 중앙정부와 정치권에 건의하였다. 이러한 경우 자신들을 무시한다고 인식할 수 있으며, 그에 따라 대구시를 신뢰하지 않으려고 할 가능성이 높아 갈등이 고조될 수 있다. 실제로, 대구시가 지나치게 급하게 추진하면서 언론을 통해 지자체 간의 협의와 논의 과정을 거치지 않은 확정되지 않은 계획을 발표하고, 여론을 확인해 보는 방식으로 진행함에 따라 지자체 간 감정대립을 심화시킨 것으로 보인다.

둘째, 지나치게 중앙 의존적 사업 추진은 갈등을 악화시켰다고 할 수 있다. 대구시는 취수원 이전 사업에 막대한 비용이 소요되고, 중앙정부가 시행하는 사업이기 때문에 중앙정부와 정치권에만 건의하고 협의하려는 경향이 강했다. 즉 대구시는 지방 간의 협력보다는 중앙과의 협의과정이 우선이라고 판단한 것으로 보이나, 중앙정부도 지역 간 의견이 대립되는 사업을 일방적으로 추진하기 곤란하다는 점을 고려할 때 타 지역의 재산권과 관련된 사업의 경우 지방정부 간의 협의와 논의가 첫 단계의 작업이라고 할 수 있다.⁷⁾

셋째, 정치적 이슈로의 확대로 갈등의 범위가 확대되었다. 구미시의회의 반대뿐만 아니라 경북도의회 및 경북(구미) 지역 국회의원들도 지속적인 반대 의견을 표명하였다. 즉 지역 주민들의 반발이 거세지면서 지역 정치권이 관여하게 되었는데, 이에 따라 문제가 더욱 복잡해지고, 해결점을 모색하기가 곤란해질 가능성이 높아지게 되었다.

넷째, 구미지역에서 발생할 수 있는 재산권 침해 문제에 대해 대구시는 많은 관심을 보여주지 않은 것으로 보인다. 대구시에서는 취수장이 이전하면 구미시민도 더 깨끗한 식수를 사용할 수 있다고 제시하고 있지만, 구미시에서는 식수개선에 대한 관심이 거의 없는 상태였으며, 취수원 이전에 대한 재산권 제약이 더 큰 문제였기 때문에 이러한 인센티브는 효과가 없을 수밖에 없다.

3) 세계물포럼 행사

본 사례는 선호시설 유치와 관련된 갈등이다. 대구시와 경북도는 2015년 제7차 세계물포럼을 대구·경북지역으로 공동 유치(2011. 11. 15)하였으나, 대회 개·폐회 장소 등 양 지자체 간의 행사 주도권을 둘러싸고 갈등이 발생하고 있다고 언론에서 제기하였다. 대구시는 대구에 위치한 EXCO대구에서 전 행사일정을 진행하기를 원하는 반면, 경북도와 경주시는 2014년에 완공되는 경주컨벤션센터와 경주시 인근에서 숙박과 각종 행사를 개최하기를 희망한다는 내용이었다. 또한 2012. 9월 경북도에서 개최한 ‘낙동강 국제 물주간’ 행사에 대구시는 대구시가 개최하는 ‘대한민국 물산업전(10월)’의 일정상 전시회 이외에는 참여가 어려워지게 되면서 언론 등에서는 양 지자체의 갈등이 현실화되고 있다고 지적하였다. 하지만, 세계물포럼위원회와 대구준비위원회에서 개·폐회식 장소와 세부 행사 개최 장소를 잠정 합의하면서 양 측의 갈등 관계는 확대되지 않은 것으로 보인다. 즉 갈등이 완화되었다고 할 수 있다. 이러한 갈등 관계는 경제적 요인이 가장 크게 작용한 것으로 보인다. 세계물포럼은 수자원 분야에서 가장 권위 있는 국제행사로 2천여 명의 경제효과와 1천 900여 명의 고용유발효과가 있기 때문에 지역발전에 기여할 수 있는 행사

7) 사실, 국토해양부에서는 대구시의 상황을 이해하면서도 구미시와의 사전 협의가 필요하다는 입장이었으며, 적극적인 중재역할을 하지 않았다.

로 인식하고 있었다. 또한, 행사 개최지, 특히 개·폐회식 장소는 국제적으로 홍보될 수 있다는 측면에서 양 지자체가 강한 유치 희망을 보임에 따라 일부에서는 갈등이 발생한 여지가 있었던 것으로 보인다. 갈등은 완화되었으나, 중요한 행사를 지자체 간의 공동사업을 통해 분산 개최함에 따라 행사준비가 진행되는 과정에서 갈등의 여지는 남아 있다고 할 수 있다.

본 사례의 문제점으로는 첫째, 언론 등 외부에서는 양 지자체의 협력과정에서 대화가 부족하다고 인식한다는 점이다. 공동사업의 경우 표면적인 목적은 동일하다고 하더라도 각자가 추구하는 내부적 목적은 상이하기 때문에 추진과정에서 이해 상충이 발생할 수 있어 협력과정에서 보다 친밀한 대화가 필요하다. 하지만, 언론 등에서는 대구시와 경북도가 행사를 유치하는 과정에서는 상당한 수준의 협력을 보여 주었으나, 유치 이후 행사 개최와 관련해서는 활발한 대화의 모습을 보여주지 않은 것으로 인식되고 있었다.

둘째, 시너지 효과에 대한 공감대와 홍보가 부족했다. 공동사업의 경우 공동으로 사업을 추진함으로써 양자가 확보할 수 있는 시너지 효과가 분명해야 높은 수준의 결속력을 유지할 수 있다. 양 지자체 간에 본 행사와 관련된 대화의 기회가 부족하고, 협력을 통해 얻을 수 있는 시너지 효과에 대해 대외적으로 홍보가 원활하게 이루어지지 않은 것으로 보인다. 이런 상황이 지속될 경우 외부에서는 양 지자체가 공동사업으로 확보하는 이익에 대해 문제를 제기할 수 있고, 양 측의 갈등 관계를 부각시킬 가능성이 있다.

셋째, 민간단체, 대학 등 중재기구의 역할이 미흡했다고 할 수 있다. 공동사업을 성공적으로 마무리하기 위해서는 해당 지자체의 노력과 함께 중개 및 연결기관의 역할이 중요하다. 지역에는 물산업 및 수문학의 전문가 집단인 ‘대구경북물포럼’이 있었으며, 경북도에서 개최한 ‘낙동강 국제 물주간’ 행사에 참여하기도 했으나, 양 지자체를 연결하는 중재자로서의 역할을 하지는 못했다.

4) 서대구복합환승센터 건립

본 사례는 선호시설의 개발 시기에 대한 대구시와 대구 서구청 간의 갈등이다. 대구 서구청에서는 1991년 서대구화물역 개발이 추진되다 중단된 부지에 서대구복합환승센터 건립을 2012년부터 새롭게 추진하였다. 제18대 대선을 앞두고 서구청은 대구시와 함께 대선공약 사업으로 채택될 수 있도록 노력을 기울였으나, 실패한 이후 대구시와 사업 추진시기 등에서 의견 차이를 보이면서 갈등이 발생했다. 대구시에서는 복합환승센터 개발을 위해서는 철도역이 필요하지만, 현재에는 해당부지에 철도역이 없기 때문에 철도역 건설 등의 단계적 사업 추진이 필요하다는 입장이었다. 대구시가 제18대 대통령직 인수위원회에 건의한 새 정부의 대구지역 15개 국책사업에 본 사업이 제외됨에 따라 서구청에서는 강하게 반발했다. 서구 인근의 7개 지자체 등과 함께 공동으로 인수위와 대구시에 건의하고 서구 주민들을 중심으로 시민추진위원회가 출범(2013. 5월)되면서 대구시를 압박했다. 양 측의 갈등은 대구시가 대구경북연구원에 ‘서대구복합환승센터 건립방안 기본구상 연구용역’을 발주(2013. 6월)하면서 다소 완화되었다.

이러한 갈등은 경제적 요인과 정치·행정적 요인이 복합적으로 작용하면서 야기된 것으로 보

이다. 먼저 경제적 측면에서 보면, 서구청에서는 상대적으로 낙후된 지역의 발전과 대구의 균형 발전을 위해서는 십 수 년간 방치된 서대구화물역 부지에 서대구복합환승센터 건립이 필요하다는 입장이었다. 또한 정치·행정적 요인에서 보면, 서대구복합환승센터가 대선 공약으로 채택되지 않으면서 사업 추진시기에 대해 양측의 갈등이 발생했다. 강성호 서구청장은 “대선때 서구주민은 환승센터 건립에 대한 기대감 때문에 박근혜 당선인에게 몰표를 주었다(「영남일보」, 2013)”면서 서대구복합환승센터를 정치적인 사안과 연계시키고 있으며, 서구의회의 특별위원회와 주민들이 참여하는 ‘추진위원회’가 구성되는 등 정치적인 요인이 가미되면서 갈등이 격화되었다. 이에 반해 시에서는 서대구역 건설이 우선이며, 환승센터는 장기과제라는 입장으로 대구지역 15개 국책사업에서 제외하는 등 서구청과는 상이한 정책방향을 설정하였다.

본 사례의 문제점으로는 먼저, 서대구복합환승센터는 코레일과 대구시의 사업 의지도 중요하지만, 결국에는 민자유치가 성사되어야 가능한 사업인데도 불구하고 서구청장은 지나치게 정치적인 문제로 발전시키려고 하고 있었다. 서대구복합환승센터의 대선공약화에 노력을 기울였으며, 대선에서의 서구지역의 기여도 등을 강조하면서 지역균형발전을 위해 필요한 사업임을 언론을 통해 지속적으로 홍보하고 있었다. 서구지역에서는 이 사업이 대구지역의 균형발전과 서구지역 발전의 핵심이라는 인식이 확산되고 있었으며, 이에 따라 서구지역 국회의원과 주민들이 참여하는 ‘서대구복합환승센터건립 시민추진위원회’가 구성되어 서명운동 등이 전개되는 등 정치적 이슈가 되고 있었다.

둘째, 대구지역에는 동대구역 근처에 서대구복합환승센터의 기능과 시설이 유사한 동대구복합환승센터의 건설공사가 시작되었기 때문에 지역경제 규모와 여건을 고려할 때 서대구복합환승센터에 대한 민자 유치는 다소 시일이 소요되거나 현실성이 높지 않은 사업이었다. 또한, 서대구복합환승센터를 위해서는 대구시의 기존 ‘2020장기발전계획’의 수정이 불가피한 상황이었기 때문에 특정지역의 이익뿐만 아니라 도시 전체의 발전계획의 측면에서 접근할 필요가 있었다. 하지만 민자 유치의 현실성과 지역의 전체적 발전 등에 대한 논의가 건전한 형태로 이루어지지 않음으로써 양 측의 갈등 대립이 심화된 것으로 보인다.

셋째, 대통령직 인수위에 건의하는 대구지역 15개 국책사업에서 서대구복합환승센터가 제외되면서 서구청의 반발은 격화되었다. 광역자치단체는 지역 전체의 종합적 측면에서 접근하기 때문에 모든 사안을 기초자치단체와 협의하기는 어려운 것이 현실이나, 서구청의 입장에서는 협의 없이 대구시가 이해당사자인 자신들을 배제했다고 인식할 수 있다. 기초자치단체의 역할과 기능을 중요하게 인식하지 않거나 협력자로서 인정하지 않는 사례가 반복될수록 광역과 기초자치단체 간의 갈등은 심화될 가능성이 있다.

5) 외국기업 투자유치

본 사례는 선호시설의 유치와 관련된 갈등이라고 할 수 있다. 대구시와 경북도는 외국 기업 유치에서의 협력을 위해 공동 투자유치단 파견, 국내외 전시·박람회 공동참가 등의 노력을 기울였으나, 개별 기업 유치에서는 경쟁적으로 추진하면서 갈등이 발생하였다. 특히, 대구경북 지역에서 외국기

업유치를 담당하고 있는 대구경북경제자유구역청의 청장에 대해 시·도는 임명권을 교차 행사하는 과정에서 다소간의 불협화음을 보여주기도 하였다. 아울러 대구경북첨단의료복합단지가 대구에 유치(2009. 9월)된 이후 대구시에서는 제약기업인 SK케미칼을 단지 내에 유치하려고 했으나, 결국 경북 안동으로 입주함에 따라 양 지자체의 관계가 불편해지는 결과가 초래되기도 하였다.

기업은 대표적인 선호시설로 대부분의 지자체에서 경제 활성화를 위해 유치 노력을 기울이기 때문에 본 사안의 갈등은 경제적 요인이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이런 측면 때문에 현실적으로 공동으로 외국기업의 유치를 추진한다는 것은 매우 어려운 것으로 보인다. 특히, 기업유치는 단체장의 중요한 치적 중의 하나로 인식되기 때문에 자치단체에서는 이기적인 접근을 할 수밖에 없으며, 이러한 정치·행정적 요인도 갈등 심화에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

이러한 갈등 과정을 보면, 대구시와 경북도의 협력이 다소 형식적이었다는 것을 알 수 있다. 2006년부터 진행된 대구경북 경제협력과제로 외국인 투자유치사업을 선정하고 추진하였으나, 정보 교류 등 실제적인 측면에서의 협력보다는 전시·박람회의 공동부스 운영 등 형식적인 수준에 그치고 있다. 사실상 투자유치에 있어서 이러한 활동 이상의 협력을 기대하기는 어렵기 때문에 경제협력과제로 성과를 창출하고 발전시키는데 한계가 있다.

또한 지역에서의 공감대도 부족했다. 대구와 경북도는 가용토지, 부지가격, 교통 등 기업유치 여건에서 차이가 있기 때문에 기업유치에서 보완적 관계를 형성할 수 있으나, 지역 여론은 이러한 보완적 관계에 대한 광범위한 공감대를 형성하지 못한 것으로 보인다. 투자유치가 미흡할 경우 자치단체의 노력 부족과 자치단체장의 성과 부진으로 인정하는 경우가 많기 때문에 보완적 역할보다는 오히려 경쟁적 관계로 인식하는 경우가 많다. 이런 상황에서 양 지자체는 형식적으로는 협력할 수는 있으나, 실제적으로는 자기 지역의 이익을 위해서 움직이게 될 수밖에 없기 때문에 협력 과정에서 마찰이 발생할 수 있다.

6) 강정고령보 공도교(우측교) 차량통행

본 사례는 공공재의 관할권 관련 갈등이다. 4대강 사업의 낙동강 구간에 설치된 강정고령보는 대구 달성군과 경북 고령군을 연결하면서 차량통행이 가능한 왕복 2차로로 건설되었다. 강정고령보가 완공된 이후 차량통행에 대해 대구 달성군은 반대 입장을 고수한 반면, 경북 고령군은 통행이 필요하다는 입장을 유지하면서 갈등이 발생하였다.

이러한 갈등은 경제적 요인에서 그 원인을 찾을 수 있다. 고령군에서는 고령군 지역의 접속도로가 개설되어 있는 상황이며, 달성군과 동일 생활경제권을 형성하고 있다는 측면에서 차량통과 시 상생발전과 물류비용 절감 효과로 고령군의 지역경제에 도움이 될 수 있다고 판단하고 있었다. 이에 반해 달성군 지역에서는 공도교 접속도로가 없어 도로를 개설할 경우 1,500억 원이 소요되고, 차량통행을 허용할 경우 강정고령보의 문화·관광자원의 기능이 상실될 수 있다고 주장함에 따라 경제적인 측면에서 부정적 효과를 우려하고 있었다.

본 사안은 우선 고령군에서 협의 없이 접속도로를 개설한데 문제가 있다. 차량통행은 양 지역이 공도교로 접속되는 도로를 개설했을 때 가능하다. 하지만, 고령군에서는 달성군의 접속도로

설치가 불투명한데도 불구하고 먼저 접속도로를 개설하고 달성군을 압박한 것으로 보인다. 달성군에서는 접속도로를 개설할 경우 비용 문제뿐만 아니라 인근 지역민들의 집단이주까지 검토해야 할 상황이 될 수도 있다는 입장이었다. 하지만, 고령군에서는 달성군의 이런 상황을 고려하지 않고 사업을 진행함으로써 원만한 협의가 진행되기 어려웠다.

또한, 공식적인 협의도 부족했다. 언론 등을 통해 문제제기가 지속되었으나, 이해당사자들 간의 간담회 등 공식적인 협의가 없었다. 상호 간의 인식과 입장을 이해하기 위해서는 충분한 대화와 협의가 필요하지만, 실제적으로는 그렇지 않았던 것이다. 아울러 중재기관의 역할도 미흡했다. 업무 권한을 가지고 있는 부산지방국토관리청은 차량통행에 부정적인 입장을 취하고 있었으나, 양 지자체가 우선 협의할 사항이라는 입장을 견지했다. 즉, 양 지자체의 의견이 극단적으로 대립될 경우 권한을 가지고 있는 국가기관의 적극적인 중개가 필요하지만, 다소 관망적인 자세를 취하고 있었다고 할 수 있다.

7) EXCO 대구 확장사업

이 사례는 대구시와 경북도 간의 경제통합을 위한 공동사업 추진과정에서 발생한 갈등이다. 양 지자체는 2006년 ‘경제협력 과제’로 대구에 위치한 전시컨벤션 시설인 EXCO 대구 확장 사업에 경북도가 100억 원(공사비)을 투자하는 것으로 합의했으나, 실제로는 50억 원의 투자만 이루어졌다. 대구시에서는 도지사의 확약이 있는 만큼 공사 완공 이후에도 잔여금에 대한 투자를 희망했으나, 경북도는 기 투자한 50억 원 상당액의 대구시 예산이 투자되는 또 다른 공동사업이 발굴되지 않은 상태에서는 잔액 투자가 어렵다는 입장이었다. 언론 등에서는 이러한 상황에 대해 비판적으로 문제를 제기하였으나, 대구시에는 잔여 사업비에 대해 강력하게 요구하고 않고 있었다는 측면에서 갈등은 완화된 상태라고 할 수 있다.

본 사례는 경제적 요인과 정치·행정적 요인이 복합적으로 영향을 미치고 있었다. 먼저 경제적 측면에서 보면, 50억 원의 사업비는 지방자치단체의 재정적인 여건을 고려할 때 상당한 금액이기 때문에 경북도의 입장에서는 부담이 될 수 있다. 또한, 정치·행정적 측면에서는 EXCO 대구에서의 전시·박람회에 경북지역의 기업들이 참여하고 경제적인 혜택을 볼 수 있고 경제통합을 위한 사업이라 하더라도 대구에 소재하고 있는 전시시설이기 때문에 경북도에서는 막대한 예산을 투자한다는 것이 정치적인 측면에서도 부담스러웠을 수 있다.

본 사례의 갈등 과정에서의 문제점은 먼저, 호혜성의 측면에서 살펴볼 수 있다. 경제통합의 가치가 중요하다 하더라도 경북도의 입장에서는 대구에 위치하고 있는 대구시의 제3섹터 사업에 대구규모의 예산을 대가없이 투자하는 것은 지방의회가 견제하고 있는 상황에서 쉽지 않았을 것으로 보인다. 이는 경북도가 잔여금액 50억 원 출자를 위해서는 대구시도 그에 상응하는 금액을 대구경북 공동사업에 투자해야 한다는 입장을 견지하고 있었다는 점을 통해 예상할 수 있다. 또한 환경적 변화도 있다. 경주시에 경주화백컨벤션센터가 2014년 말에 준공될 예정이고, 경북도가 2014년에 안동·예천지역으로 이전하기 때문에 공동사업의 동력이 2006년 경제협력 과제로 선정될 때에 비해 다소 약화된 것으로 보인다.

8) 경북도청 이전에 따른 갈등

본 사례는 공동사업 및 선호시설의 유치와 관련된 갈등이다. 경북도청의 이전에 따라 경북도의회에서는 전국에서 유일하게 시·도간에 통합 운영되고 있는 대구경북연구원을 분리하자는 주장이 제기(2011. 3월)되었다. 또한 도청이전에 따라 경북도는 대구소재 유관기관·단체를 이전시키기 위한 노력을 기울이게 되었는데, 언론에서는 경북도청과 관련기관의 이전에 따른 공동화 현상을 우려하는 대구시 간의 갈등이 발생할 가능성이 있다고 지적되었다. 이러한 이슈에 대해 양 측이 구체적인 반대 의견이나 행동을 표출한 상태가 아니었기 때문에 갈등은 발생단계에 머물고 있는 것으로 보인다.

이러한 갈등의 이면에는 정치·행정적 요인과 함께 경제적 요인도 자리를 잡고 있다. 먼저 정치·행정적 요인에서 보면, 경북도청이 대구지역에서 이전함에 따라 경북도의 이해당사자들은 행정권한의 배타성을 확보하려는 경향이 있을 수 있고, 그에 따라 대구경북연구원의 분리 주장이 대두된 것으로 보인다. 시·도간에 공동으로 권한을 행사하는 영역에서는 상대방의 입장을 고려해야 하는 문제가 있기 때문에 자신들의 독자적인 권한 행사가 어려울 수 있다. 이러한 배타적인 행정권 확보 경향은 대구소재 유관기관·단체의 경북도 지역으로의 이전 문제에도 내재되어 있다고 할 수 있다. 경제적 요인에서 보면, 도청이전 신도시가 개발되고는 있으나, 도시기능을 확보하기 위해서는 공공기관의 집적이 중요한 요소가 되기 때문에 경북도는 순수 경북도 유관기관 이전뿐만 아니라 정부투자기관 대구경북지사 등 대구·경북 중복 기관의 이전을 추진하려고 한 것으로 보인다.

이러한 갈등 관계의 발생은 우선 양 지역의 상생·협력 분위기를 위축할 수 있었다. 경북도청의 이전에 따라 대구경북연구원이 분리될 경우 그동안 대구경북연구원을 중심으로 진행했던 경제협력과제 등을 포함한 양 지역의 연계·협력 활동의 조정·축진 기구가 사라질 가능성이 있다. 또한 협력 분위기의 약화 등으로 인해 공동사업의 중단 가능성도 있으며, 양 지자체 간의 경쟁관계에 따른 갈등은 더 심화될 수도 있다. 아울러, 대구경북연구원이 분리될 경우 각각의 정책을 독자적으로 개발함에 따라 정책개발 기능의 약화도 우려된다. 양 지역은 경제활동에서 밀접한 연결성이 있으나, 각각의 정책연구기관이 정책을 개발할 경우 경쟁적 관계 형성으로 인해 실제적 상황을 제대로 반영하기 어려울 가능성이 있다.

또한, 경북도에 관련 유관기관을 별도로 설립하거나 기존의 통합기관을 분리할 경우 유사한 기관이 양 지역에 각각 설립되어 중복성이 발생할 수 있고, 이에 따라 행정자원의 낭비와 비효율성 초래뿐만 아니라 유사한 기관 간의 갈등 관계도 배제하기가 어렵다.

9) 동해안 대게 축제

본 사안은 관할권(경제·문화적 재산)과 관련된 갈등 사례이다. 1999년 이후 동해안 대게 주산지인 영덕군과 울진군은 같은 시기에 대게 축제를 경쟁적으로 개최하는 등 지속적으로 대게 원조 논쟁을 하고 있었다. 2012년에는 포항시가 대게 생산의 중심지임을 알리기 위한 ‘구룡포 수산물 축제’를 개최함으로써 지역 간의 원조 논쟁이 더욱 격화되고 있었다. 이러한 측면을 고려할

때 본 사례는 경제적 요인과 사회·문화적 요인이 주요한 갈등 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 경제적 측면에서 보면, 지자체들은 대게가 특산물로서 인기를 얻게 됨에 따라 ‘원조’로서의 위상을 확보할 경우 지역 홍보와 관광객 증가 등의 경제적 효과가 있을 것으로 기대할 수 있다. 또한, 사회·문화적 요인에서 보면, 동해안 지역 주민들은 오랜 기간 동안 대게 생산을 통해 삶을 영위해 오고 있었기 때문에 대게는 경제적 자산으로서의 역할 뿐만 아니라 사회·문화적 특성 형성에 상당한 영향력을 미친 것으로 보인다.

이러한 갈등 관계는 먼저 예산낭비라는 문제를 야기할 수 있다. 대게 포획 시기가 한정되어 있는 상황에서 지자체별로 대게 관련 축제를 동시에 개최할 경우 예산의 중복 투자로 인해 재정적 낭비를 초래할 수 있다. 또한, 3개 자치단체가 공동으로 사업을 추진할 경우 시너지 효과를 창출할 가능성이 높음에도 불구하고 원조 논쟁으로 인해 개별적으로 사업을 추진함으로써 시장을 확대할 수 있는 기회를 확보하지 못할 가능성이 높다. 아울러 기초자치단체 간의 자체 사무이지만, 상급기관인 경북도가 조정·중재 역할을 적극적으로 수행하지 않음에 따라 이해당사자들 간의 협의 노력도 거의 없는 것으로 확인되고 있다.

2. 갈등 최소화를 위한 관리전략

1) 사례의 유형별 특징과 시사점

대구경북의 현재 진행 중인 9개 갈등사례를 종합적으로 살펴보면, 갈등영역에서는 선호시설과 관련된 사례들이 많았는데, 이는 지자체들의 경제적 경쟁 심화, 단체장의 치적 등과 맞물리면서 발생하는 현상들이라고 할 수 있다(<표 5> 참조). 또한 지역적 특성이라고 볼 수 있는 대구시와 경북도 간의 공동사업에서의 갈등 사례도 발견된다. 공동사업에서의 갈등은 앞서 설명한 것처럼 양 지역의 경제통합 추진 노력 과정에서 발생하는 것으로 협력의 당위성은 인식하고 있다고 하더라도 지방정부의 자기 이익 추구 경향이 있기 때문에 협력과제가 형식적인 수준을 넘거나, 마찰 없이 진행되기는 용이하지 않을 것으로 보인다.

〈표 5〉 대구경북 갈등사례 유형별 특징

사례	영역	주요 원인	갈등 국면			
			발생	증폭	완화	지속
대구동물원 이전	선호시설	경제적/정치·행정적		○		
대구취수원 이전	관할권	정치·행정적		○		
세계물포럼 행사	선호/공동사업	경제적			○	
서대구복합환승센터	선호시설	경제적/정치·행정적			○	
외국기업 투자유치	선호/공동사업	경제적/정치·행정적	○			
강정고령도 차량통행	관할권	경제적				○
EXCO대구 확장 사업	공동사업	경제적			○	
경북도청 이전	선호/공동사업	경제적/정치·행정적	○			
동해안 대게 축제	관할권	경제적/사회·문화적				○

갈등 원인은 주로 경제적 요인과 정치·행정적 요인이 주를 이루고 있는데, 단일 요인보다는 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 선호시설의 유치는 경제적 요인과 밀접한 관계가 있으나, 갈등의 전개 과정에 단체장의 선거 공약, 주민들의 참여 확대 등의 요소들도 영향을 미치고 있기 때문에 정치·행정적 요인도 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 관할권과 관련된 갈등의 경우 경제적 요인이 부각되는 경우(강정고령보 공도교 차량 통행, 동해안 대게 축제)도 있으며, 정치·행정적 요인이 두드러지는 경우(대구 취수원 이전)도 있다. 하지만 이러한 경우에도 명확하게 경제적, 정치·행정적 요인으로 구분하기에는 다소 어려운 점이 있다. 예를 들어 대구 취수원 이전의 경우 대구시의 협의 없는 추진, 구미주민들의 반대 활동, 구미시 및 시의회 반대 등의 측면에서 갈등 원인을 정치·행정적 요인으로 분류할 수 있지만, 지역 주민들의 반대에는 재산권 보호의 목적도 있기 때문에 이 사안에서 경제적 요인을 완전히 제외하기는 어렵다고 할 수 있다. 사회·문화적 요인에 의해 발생한 갈등은 동해안 대게 축제와 관련된 사례 외에 없으나, 기존 연구에서 분석하고 있는 역명칭(천안 아산 KTX역 등) 결정 등을 고려할 때 지역성을 고수하는 과정에서 지방정부 간의 갈등이 유발될 가능성이 높는데, 이 경우에도 무형의 재산적 가치를 확보하려는 경제적 요인이 복합 작용한다고 할 수 있다.

갈등국면의 측면에서 보면, 갈등의 발단은 경제적 요인에 의해서 이루어졌지만, 갈등이 전개되는 과정에서 지방의회, 지역 주민들이 적극적으로 참여하는 등 정치·행정적 요인이 영향을 미치면서 갈등이 증폭되는 경우(대구 동물원 이전, 서대구복합환승센터 등)들도 있었다. 즉 갈등이 전개되는 과정에서 정치적 이슈화가 이루어지고, 이에 따라 갈등이 증폭될 수 있기 때문에 갈등 완화를 위해서는 정치적 요소를 배제하는 것이 중요할 것으로 보인다. 또한 공동사업에서의 갈등은 협력과정에서 발생하는 것이기 때문에 갈등이 발생하더라도 크게 증폭되지 않거나, 증폭 단계를 거치지 않고 완화되기도 하는 것으로 보인다.

2) 지역갈등 최소화를 위한 관리전략

대구경북의 갈등사례는 유형의 다양성에도 불구하고, 상당 부분 공통된 문제점을 내포하고 있는 것으로 보인다. 따라서 아래에서는 그러한 문제점을 제거하고 갈등 관계를 최소화할 수 있는 방안들을 사례에서의 분석 결과를 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 이해당사자들과의 사전 협의와 대화는 가장 중요한 전략이다. 대부분의 갈등은 이해당사자들과의 사전 협의, 대화, 조율 등의 과정을 거치지 않으면서 발생하는 경우가 많다. 이해당사자들의 배제는 소통 기회를 차단하여 상대방을 불신하게 하는 주요한 원인이 되므로 특히 타 자치단체 재산 및 관할권(예, 대구취수원 이전)과 관련된 사업을 추진할 경우 사전에 이해당사자들이 참여하는 대화 구조를 조성할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 감정 다툼으로 변질될 가능성도 있다. 이해당사자들과의 사전 대화는 의사결정이 다소 지연될 수 있는 문제점은 있으나, 상대방의 상황과 입장을 이해할 수 있는 여건이 조성되기 때문에 갈등의 발생을 차단하는 데에도 기여할 수 있다.

둘째, 정치적 이슈화로의 전개를 최소화할 필요가 있다. 1차적·직접적 이해당사자들과의 대화는

반드시 필요하지만, 이해당사자들의 범위가 지나치게 확대될 경우 갈등의 범위가 확장되고, 정치적 이슈로 발전할 가능성이 있다. 이해당사자들의 범위가 확대되는 것은 직접적 이해당사자들과의 대화·협의를 거치지 않을 경우 그들이 대응전략의 일환으로 정치인 혹은 주민들을 동원하면서 발생(대구 취수원이전)할 수도 있으며, 갈등관계가 지속되는 경우(대구 동물원이전)에도 발생한다. 특히, 정치인과 지역 주민들이 깊이 관여할 경우 대화 및 협의 대상의 범위가 넓어져 원활한 소통이 어려워질 수 있다. 또한 사업의 핵심을 왜곡되지 않고 전달하는 것이 곤란해질 수 있으며, 의견 정리와 합의가 원만하게 진행되지 않을 수 있다. 따라서 가능하면 이슈를 단순화시키는데 집중해야 하며, 정치적인 문제로 전환되기 전에 갈등이 해결될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

셋째, 입지 결정시 명확한 규칙 설정과 협의체 구성이 필요하다. 선호시설은 지자체들이 경쟁적으로 유치하려고 하기 때문에 공개적으로 결정하는 것이 갈등을 최소화할 수 있다. 공개적으로 결정하는 방식에는 ① 연구용역기관을 통한 방법, ② 전문가들이 참여하는 협의회에 의한 방법, ③ 양자를 혼용해서 연구용역결과를 바탕으로 협의회에서 결정하는 방법 등으로 구분할 수 있다. 가능하면 객관적인 연구용역기관을 선정하고, 연구과정에서 명확한 입지 선정 기준이 공개되어 외부적 타당성을 확보할 필요가 있으며, 경우에 따라서는 공청회 등을 통해 선정기준에 대한 의견을 폭넓게 수용할 필요가 있다. 협의회를 구성해서 결정하는 경우는 협력 거버넌스의 일종으로 민간 전문가와 공무원들이 참여해서 회의를 통해 결정하겠지만, 이 경우에도 선정 기준의 명확성과 외부적 타당성은 반드시 필요하다. 공개적으로 결정할 때에는 이해당사자들 간에 연구용역결과 혹은 협의회 결정의 수용에 대한 합의를 반드시 유도할 필요가 있다.

넷째, 지역균형발전에 대한 수요의 적극적 수용이 필요할 것으로 보인다. 대구지역에서의 지자체 간의 갈등 사례 중 일부는 지역균형발전에 대한 문제와 관련된 경우가 있다(대구 동물원이전, 서대구복합터미널 등). 대구의 경우 상대적으로 수성구 등에 비해 달성군, 서구, 북구 등은 침체지역이기 때문에 선호시설의 입지 등에 있어서 이들 지역의 요구가 강하고, 상황에 따라 갈등 관계로 이어지고 있다. 따라서 대구 지역에서 기초자치단체 간, 기초와 광역지자체 간의 갈등 관계를 최소화하기 위해서는 선호시설의 입지 결정에 있어서 지역균형발전에 대한 이슈를 반드시 고려할 필요가 있다. 최근까지 선호시설 등의 입지 결정에 있어서 지역균형발전에 대한 문제를 중요하게 고려하지 않고 결정하였으나, 그 과정에서 지속적으로 지역 간 갈등과 감정 대립이 축적될 경우 지역의 화합과 소통은 어려울 수 있으며, 이는 장기적으로 지역발전의 저해요인으로 작용할 수 있다.

다섯째, 피해지역에 대한 보상책을 보다 구체적으로 마련해야 할 것으로 보인다. 갈등에 대한 선행연구에서 가장 중요한 갈등해결 방안은 ‘비용과 편익의 불공평성에 따른 보상’인 것으로 나타나고 있으나, 지방자치단체는 피해 지역에 대한 보상책 마련에 여전히 인색한 것으로 보인다(대구 취수원 이전). 이는 지방자치단체의 이기적 사고와 지방 재정력의 취약성에서 비롯되고 있다. 자치단체의 특정 사업이 타 자치단체와 주민들의 재산권에 영향을 미치는 데에도 보상책이 제시되지 않을 경우 갈등 해결은 거의 불가능하다. 재정적인 문제로 보상책 마련이 용이하지 않을 수는 있으나, 보상책이 제시되지 않아 특정 사업을 지연시킬 경우에 발생하는 손실을 고려할 때 보상에 대해 보다 적극적인 자세가 필요하다.

여섯째, 중재기관의 적극적 활용도 요구된다. 국가기관이나 광역자치단체는 자치단체 간의 갈등이 발생했을 경우 중재·조정 기능을 담당할 수 있으나, 대구경북의 사례(강정고령보: 국토부, 대계축제: 경상북도)에서는 적극적인 개입을 하지는 않은 것으로 나타나고 있다. 이들은 당사자들 간의 합의가 우선이라는 입장을 견지하면서 소극적인 자세를 보이는 경우가 있다. 중재기구는 대안을 제시하는 기능을 담당할 수도 있으며, 간담회 등의 협의 구조를 만들 수 있기 때문에 갈등 당사자들 간의 대화와 소통의 분위기를 조성할 수 있다. 국가기관이나 상급자치단체가 이러한 중재기구의 역할을 직접적으로 담당할 수 있으며, 지역의 전문가 등이 참여하는 위원회에 이러한 중재자의 역할을 부여할 수도 있다.⁸⁾

마지막으로 공동사업은 시너지 효과에 대한 비전과 호혜성의 원칙이 필요하다. 대구경북지역 처럼 인접한 지자체들은 역사적, 문화적 공통성과 경제활동의 연계성 등을 기반으로 중앙정부 사업의 공동유치 등 다양한 공동사업을 추진하고는 있으나, 그러한 과정에서 간혹 갈등이 발생한다. 공동사업을 보다 원활하게 추진하기 위해서는 공동사업에서 당해 자치단체가 획득하는 이익보다는 공동사업을 통한 시너지 효과에 대해 관심을 가질 필요가 있다. 시너지 효과가 명확할 경우 양 지자체의 협력 자세는 보다 우호적이고 적극적으로 변화될 가능성이 있을 것이다. 또한 호혜성의 원칙이 보장되어야 참여 당사자의 이익이 확보될 수 있기 때문에 양측의 기본적인 이익을 상호 보장하려는 인식이 필요하다(EXCO대구 예산 투자). 하지만, 자치단체는 자기 이익 중심으로 판단할 수 있기 때문에 시너지 효과에 대한 비전은 자치단체 간의 협의를 통해서 만들기 어려울 수 있다. 오히려, 민간 기구(포럼, 협의회 등), 대학·연구기관 등에서 이러한 기능을 지원하는 것이 보다 효과적일 수도 있다. 이러한 외부 기관 등은 그런 기능을 수행하는 과정에서 지자체들 간의 협력 분위기 조성과 함께 중재 역할을 할 수도 있다.

V. 요약 및 결론

본 연구는 지방정부 갈등의 특성을 다각도로 이해하기 위해 대구경북이라는 특정 지역에서 현재 진행 중인 다수의 갈등 사례를 대상, 원인, 단계 등의 유형별로 살펴보았다. 지방정부 간의 갈등 요인과 원인이 다양하기 때문에 갈등 대상(선호시설, 비선호시설, 관할권, 공동사업)에 따라 적합한 해결방안을 도출한다는 것은 어려울 것으로 보인다. 특히 지역과 이해당사자들을 둘러싸고 있는 상황적·환경적 특성이 차이가 있기 때문에 동일한 유형의 갈등도 상이한 형태로 변화할 수 있으므로 타 지역의 갈등해결 방안을 동일한 형태로 적용하는 것은 무리가 있다. 다만, 본 연구결과에 따르면, 이해당사자의 배제, 입지결정과정의 불투명성, 협력의 호혜성 부족, 보상책 미흡, 정치적 이슈화 등이 지방정부 갈등과정에서 중요한 요인으로 나타나고 있다. 이러한 문제를 최소화할 수 있는 전략을 갈등 대상별로 정리하면 <표 6>과 같다.

8) 서울시에서 ‘서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례’에 따라 정책 수립시행 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하고 이미 발생한 갈등에 대한 효율적 해결방안을 논의하기 위해 구성한 자문 기구인 ‘서울시 갈등관리심의위원회’를 출범시킨 것은 좋은 예라고 할 수 있다.

〈표 6〉 갈등대상(영역)에 따른 해결방안 예시

대상	해결방안
선호 시설	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자와의 논의의 장(협의·대화) - 명확한 기준을 통한 입지결정(①연구용역기관을 통한 방법, ②전문가들이 참여하는 협의회에 의한 방법, ③연구용역결과 후 협의회를 통해 결정하는 방법) - 지역 내 균형발전에 대한 요구 수용 - 입지결정 과정 및 절차, 기준 등에 대한 공개
비선호 시설	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자와의 논의의 장(협의·대화) - 경제적 보상
관할권	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자와의 논의의 장(협의·대화) - 경제적 보상 - 중앙정부 등 중재기관 활용(적극적인 중재 의뢰)
공동 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자와의 논의의 장(협의·대화) - 시너지효과에 대한 비전 - 호혜성의 원칙 유지 - 관련 사업의 민간조직을 활용한 중재·연계 활동 유도

본 연구는 갈등의 원인과 문제점에 대한 공통적인 특성을 도출하고, 그에 따라 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 갈등의 대상별로 제시하고 있다는 측면에서 학문적 의미를 찾을 수 있을 것이다. 특히, 대구경북지역에 집중함으로써 지방정부들이 협력적으로 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등에 대한 특징을 분석함으로써 갈등 사례에 대한 분석 대상을 지방정부 간의 공동 사업으로 확장했다는 것은 본 연구의 중요한 결과라고 할 수 있다.

다만, 기존 연구에 비해 사례 수를 확대했음에도 불구하고, 정성적 분석의 한계로 유형별 특징을 일반화하기에는 다소 어려운 점이 있을 것으로 보이며, 갈등의 다양성과 동태성을 고려할 때 대구경북을 대상으로 진행된 연구에서 도출된 갈등의 문제점과 최소화 방안을 지방정부 간의 전체 갈등에 적용하기에는 다소 무리가 있을 것이다. 하지만, 지방정부 간의 특성과 공무원 행태의 차별성이 크지 않은 국내 상황을 감안하면 어느 정도의 적용성은 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 강문희. (2006). 지방정부간 갈등의 단계별 원인분석 : 분석모형의 설정과 사례분석. 「한국행정논집」. 18(1): 149-178
- 강성철·김상구. (2004). 지방정부간 갈등연구의 경향분석 : 국내의 사례연구를 중심으로. 「지방과 행정연구」. 16(1): 199-218
- 강인호·이민창·조선일·김영환. (2003). 지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구-제도적 협력과 정치적 선택을 중심으로. 「한국지방정부학회 2003년도 동계학술대회 발표논문집」.
- 강재호·김상구·조정현·우양호. (2005). 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석.

- 「지방정부연구」. 9(2): 61-87.
- 고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북 공립 외국어고등학교 유치사례를 중심으로, 「한국정책학회보」. 12(3): 29-58
- 권경득·임정빈·장우영. (2004). 수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 15(3): 551-580.
- 권경득·김용만·장우영·김덕준. (2004). 지방정부간 갈등과 협력: 개념화와 영향요인을 중심으로. 「한국지방정부학회 2003년도 동계학술대회 발표논문집」
- 김길수. (2009). 지방정부간 갈등의 성공적인 조정에 관한 연구: 옥정호 상수원보호구역의 갈등 조정사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」. 23(2): 287-308.
- 김도희. (2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지 갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 10(1): 165-188.
- _____. (2007). ‘별조타운유치’를 둘러싼 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의. 「지방행정연구」. 21(2): 3-29.
- 김석태. (2003). 선호(PIMFY)시설 유치를 둘러싼 렌트추구와 렌트의 사회적 환원: 도청이전후보지 선정을 중심으로. 「한국행정학보」. 37(1): 77-94
- 김이수. (2011). 행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 여수시와 전주 권(전주·완주)의 통합과정 비교분석. 「한국사회와 행정연구」. 22(3):69-96.
- 김태운. (2012). 국책사업 유치과정에서의 협력 거버넌스: 대구·경북지역의 첨단의료복합단지 유치 과정을 중심으로. 「한국행정논집」. 24(4): 857-884
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화 이론을 중심으로. 「한국행정학보」. 45(3): 149-171.
- 김천영. (2001). 지방정부간 분절현상에 관한 연구. 「지방정부연구」. 5(1): 303-320
- 배준구. (1997). 지방자치후 정부간 갈등의 실태와 개선방안: 부산시를 중심으로. 「지방과 행정 연구」. 9(1): 75-99
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 「한국행정학보」. 31(3): 187-201.
- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로연결을 중심으로. 「지역사회개발학회논문집」. 30(2): 25-44.
- 세계일보. (2013). ‘쓰레기소각장 우리 마을에’ 유치경쟁 치열, 3.18: 12A
- 심익섭. (2001). 도에 의한 시군간 갈등조정방안. 「2001년도 한국지방자치학회동계발표논문」.
- 영남일보. (2013). 서대구복합환승센터 물꼬 트기, 1.10: 6
- _____. (2014). 구미IT융합-포항 해양산업-안동·예천 생명문화 신벨트 구축, 1.15: 3
- 유해운·권영길·오창택. (1997). 「환경갈등과 님비이론」. 서울: 선학사.
- 윤의영. (2000). 정부간 분쟁: 환경분쟁 유발 및 협력요인. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문」.
- 이달곤. (2005). 「협상론-협상의 과정, 구조, 그리고 전략」 제3판. 서울: 법문사.
- 이민창·한종희·안병철. (2005). 지방정부간 갈등관리의 성패요인: 폐기물처리시설과 공항건설사례

- 를 중심으로. 「지방행정연구」. 19(3): 71-92
- 이원일. (1998). 광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2): 201-217
- 이종열·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례 분석. 「한국정책학회보」. 7(3): 159~188
- 이주현·김효정. (2010). 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구 : 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 22(4): 88-105
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」. 45(2): 291-318
- 임정빈. (2007). 님비와 핼피사례의 비교분석을 통한 지방정부간 갈등관리전략. 「지방정부연구」. 11(3) : 155-179.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 20(2): 215-239.
- 채중헌·김재근. (2009). 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구 : 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례. 「지방행정연구」. 23(4): 107-136.
- 최봉기·이시경. (1999). 위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안. 「한국지방자치학회보」. 26(2): 201-220
- 하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. 「한국행정학보」. 37(1): 205-224.
- 하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 「한국행정학보」. 41(3): 273-296
- 홍성만·주경일·주재복. (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. 「한국정책학회보」. 13(1): 107-132.
- Ansell, C. and Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543-571.
- Moore. C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategie: for Resolving Conflict*, (3rd). CA: John Wiley & Sons.
- Sander, F. A. (1985). Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview. *University of Florida Law Review*, 37(1): 1-18

김태운(金泰運): 영국 Sheffield University에서 도시계획학 박사학위를 취득(2009)하였으며, 제2회 지방고등고시에 합격(1996)한 후 대구광역시 과장(서기관)을 거쳐 현재 계명대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 과학기술정책, 지역개발, 지방행정 등이다. 최근 논문으로는 “인구 50만 명 이상 대도시 행정계층구조에 대한 적정성 분석(2013)”, “광역자치단체 과학기술정책의 수요 충족성에 대한 연구(2013)”, “창조경제 패러다임에서의 지방과학기술정책의 개선방향(2014)” 등이 있다(ktween7@hanmail.net).

Abstract

A study on the features by types of conflicts between local governments and the minimizing strategies: focused on Daegu and Gyeongbuk cases

Kim, Taewoon

This paper analyzed features and problems of the conflicts by exploring areas, reasons, and stages of several conflicts cases between local governments, which occurred in Daegu and Gyeongbuk regions and then, sought the strategies minimizing the conflicts.

According to the research results, there are several measures to reduce problems derived from the conflicts, as follows: expanding dialogue tables and opportunities which can complement the lack of negotiation and communication; minimizing the development of conflicts toward political issues, which can occur by the excessive expansion of stakeholders; preparing clear and specific criteria in decision of the site of preference facilities; considering the demands of balanced regional development; preparing economic compensation for the loss in more specific; requiring more active roles of central and upper-level local governments in mediating the conflicts; and keeping reciprocity principles and sharing vision of synergy effects in collaboraing joint projects between local governments.

Key Words: local governments, conflicts, Daegu and Gyeongbuk regions, and stakeholder

