

## 地方自治團體間 葛藤의 調整方案

夫 萬 根\*

### 目 次

- |                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| I. 序 論                 | 2. 自治團體間 葛藤調整制度의 一般的 問題點 |
| II. 地方自治團體間 關係의 類型     | 3. 當事者間 葛藤調整制度의 問題點      |
| 1. 對等關係와 非對等關係         | 4. 第3者에 의한 葛藤調整制度의 問題點   |
| 2. 協力關係와 對立關係          | VI. 自治團體間 葛藤의 合理的 調整方案   |
| III. 地方自治團體間 葛藤의 意義    | 1. 葛藤調整의 基本方向            |
| 1. 地方自治團體間 葛藤의 特徵      | 2. 當事者間 葛藤調整의 合理化方案      |
| 2. 地方自治團體間 葛藤의 類型      | 3. 第3者에 의한 葛藤調整의 合理化方案   |
| IV. 葛藤의 發生原因 및 調整의 必要性 | 4. 새로운 調整制度의 導入          |
| 1. 地方自治團體間 葛藤의 發生要因    | VII. 結 論                 |
| 2. 自治團體間 葛藤調整의 必要性     |                          |
| V. 自治團體間 葛藤調整制度의 問題點   |                          |
| 1. 自治團體間 葛藤調整 方式       |                          |

### I. 序 論

그동안 우리나라에서는 권위주의적 정치체제로 인해 자율적, 분권적인 자치행정이 이루어지지 않았다. 이에 따라 지방자치단체 상호간의 협력을 통하여 사업을 공동으로 수행하는 협력체제가 구축되지 않았고, 오랜 중앙집권적 관치행정의 타성때문에 자치단체간의 이해관계 조정체제도 제대로 갖추어지지 못하여 갈등이 발생할 소지가 컸었다.

\*제주대학교 법정대학 행정학과 교수

더우기 1995년부터는 지방자치가 전면 실시됨으로써 자치단체의 자율성이 확대되기 시작하고 공동으로 처리할 광역업무가 증가됨에 따라 자치단체간의 횡적 관계가 협조적이고 원만하게 이루어지기 보다는 서로의 이익추구 현상때문에 오히려 대립되고 비타협적인 풍토를 조성함으로써 갈등발생 가능성이 종전보다 더 높아지고 있다.

지방자치단체간의 갈등은 정태적이고 경직성을 지닌 자치단체들로 하여금 상호경쟁을 유도함으로써 동태적인 발전의 계기를 마련해 주고 자치단체내 지역주민의 내적 응집성을 강화시키는 등 긍정적 측면을 가지고 있는 것도 사실이다. 그러나 자치단체간의 갈등은 자치단체 상호간에 반목과 적대의식을 격화시키는 데다 협력의 미비로 인한 왜곡된 정책수행과 그로 인한 능률저하 현상이 발생하여 사회통합과 행정의 효율성을 저해함으로써 순기능보다도 훨씬 큰 역기능을 초래하게 된다.

따라서 자치단체간에 발생하는 갈등을 방지하는 것은 자치단체의 발전은 물론 국가전체적 입장에서라도 바람직하지 않기 때문에 이러한 갈등문제는 지방자치시대를 맞은 우리의 현실에서 시급히 해결해 나가야 할 과제라고 본다. 이러한 문제인식 아래 이 연구는 우리나라 지방자치단체간 갈등조정제도의 문제점을 파악하고 갈등발생시에 그것을 조정하기 위한 합리적 방안을 모색하는 데에 목적을 두었다.

## II. 地方自治團體間 關係의 類型

지방자치단체간의 관계는 자치단체 사이에 형성되는 교환, 협력, 대립 등의 다양한 결합 형태를 의미하는데 이러한 관계를 이해하는 것은 자치단체간 갈등의 원인규명과 갈등조정 방안을 모색하는데 도움이 된다. 자치단체간의 상호관계는 여러 가지 기준에 따라 유형화할 수 있는데 여기에서는 가장 의미있다고 생각되는 주체별, 성질별의 두 가지 기준에 따라 분류하고자 한다.

### 1. 對等關係와 非對等關係

지방자치단체간의 관계는 주체별 기준에 따라 대등관계와 비대등관계로 구분할 수 있다. 지방자치단체는 헌법에 의하여 보장된 의사의 주체가 되고 법률상의 행위능력을 가진다. 따라서 지방자치단체의 대외관계는 원칙적으로는 상호독립적이며 자주적인 대등관계이다. 즉 자치단체간의 관계는 소극적으로는 다른 자치단체의 자치활동을 존중하고 이를 침해하지 아니하며, 적극적으로는 이러한 다른 자치단체의 활동에 적극 협력하는 관계에 있는 것이다.<sup>1)</sup>

우리나라에 있어서도 광역자치단체인 특별시·광역시·도와, 기초자치단체인 시·군·자

치구는 다같이 대등한 법인으로서 그 사이에는 원칙적으로 상·하 관계라든가 지도·감독의 관계가 성립되지 아니한다. 지방자치법에 “시와 군은 도의 관할구역 안에 두며 자치구는 특별시와 광역시의 관할아래 둔다”고 규정<sup>2)</sup>하고 있는 것은 광역자치단체와 기초자치단체가 행정계층구조상 상하관계에 있다는 의미가 아니라 기초자치단체의 관할구역이 광역자치단체 안에 위치한다는 의미에 불과한 것이다.

이같이 자치단체간의 관계는 원칙적으로는 대등한 관계이지만 자치단체 중 기초자치단체와 광역자치단체 간에는 현실적으로 행정 및 재정통제 등에 의한 비대등관계가 성립하는 경우가 있다. 외국에 있어서 기초자치단체에 대한 지도·감독은 중앙정부가 직접 행하고 광역자치단체는 지도·감독권을 갖고 있지 아니한 국가도 있으나, 대부분 국가에서는 이러한 지도·감독을 중앙정부가 직접 행하기도 하나 일반적으로는 광역자치단체를 통하여 계통적으로 행하고 있다. 우리나라도 이러한 유형에 속하는 바 자치단체간의 관계는 광역자치단체가 기초자치단체를 통제하는 비대등관계로 나타나고 있다.

이처럼 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계가 대등관계와 비대등관계가 복합되어 있는 것은 정치문화, 즉 사회환경, 전통과 인습, 행정풍토 등에 의하여 지배받고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 통상적으로 양자간의 관계를 논함에 있어서는 정치문화적 측면을 강조하기 보다는 한 나라의 특징을 찾아내는데 유익한 법제도적 측면을 중시한다. 법제도적 측면에서 볼 때 양자간의 차이는 대등관계의 경우는 협력·갈등 조정관계가 중심이 되고 비대등관계의 경우는 기능배분관계, 지도감독관계, 자원배분관계가 중심이 된다.<sup>3)</sup>

그런데 우리나라의 광역자치체인 시·도와 기초자치체인 시·군·구의 관계를 법적 측면에서 조명해 보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

첫째, 지방자치단체로서의 시·도와 시·군·자치구와의 관계이다. 이 관계는 시·도와 시·군·자치구가 각기 자치사무를 수행하는 독립적 법인체인 보통지방자치단체로서 원칙적으로 양자간에는 상·하 관계나 지도·감독 관계가 아닌 대등관계에 있는 것을 의미한다.

둘째, 국가기관으로서의 시·도지사와 지방자치단체로서의 시장·군수·구청장간의 관계이다. 이 관계는 국가의 사무를 위임받아 처리하는 범위내에서 국가의 하급행정기관으로서의 지위를 가지는 시·도지사와 지방자치단체의 수장으로서 자치사무를 처리하는 지위를 가지는 시장·군수·구청장간의 관계를 의미한다.

따라서 이 관계는 국가기관과 지방자치단체간의 관계로서 외형상 지도·감독의 관계에 놓이게 될 것으로 판단되지만 사무종류별 수행범위만을 대상으로 할 경우, 국가의 위임사무를 수행하는 시·도지사와 자치사무만을 수행하는 시장·군수·구청장간에 적극적으로 영

1) 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1995, p. 694.

2) 지방자치법 제3조 제2항.

3) 김병국, 시·도와 기초자치단체간의 관계, 지방행정, 1994년 11월호, 대한지방행정공제회, p. 38.

4) 위의 글, pp. 38~39.

향을 미치지 못하는 관계에 있다.

셋째, 국가기관으로서의 시·도지사와 시장·군수·구청장간의 관계이다. 이 관계는 시·도지사와 시장·군수·구청장이 모두 국가의 하급행정기관으로서 국가의 위임사무를 받아 처리하고 있는 관계를 의미한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사가 국가로부터 위임받은 사무를 재차 위임받아 처리함으로써 시·도지사의 지휘감독을 받지 않으면 안되며, 양자간에는 명령·복종의 관계가 성립된다.

넷째, 국가기관과 동시에 지방자치단체로서의 시·도지사와 시장·군수·구청장의 관계이다. 이 관계는 국가의 위임사무와 자치사무를 동시에 처리하는 관계로서 양자간의 관계는 지방자치단체의 수장과 동시에 국가의 하급행정기관의 지위를 겸하게 되는 것을 의미한다. 이 경우에 시장·군수·구청장의 시·도지사에 대한 관계는 대등관계와 명령·복종이라는 비대등관계가 복합되어 나타나게 된다.

## 2. 協力關係와 對立關係

지방자치단체간의 관계는 성질별 기준에 따라 협력관계와 대립관계로 구분할 수 있다. 협력관계는 업무의 성격이나 예산의 규모에 비추어 하나의 자치단체보다 둘 이상의 자치단체가 상호협력함으로써 소기의 목적을 달성할 수 있을 때 형성되는 관계이다. 협력의 방법은 공동사무나 관련사무의 경비분담과 재정지원, 광역행정수요에 대한 공동조사와 장기적 업무계획수립, 공동문제를 위한 인적 자원의 확보와 기술의 공동개발 등 다양하다. 또 자치단체간에 이해관계가 결부된 문제를 처리하기 위한 전략적인 조직적 제휴현상도 넓은 의미에 있어서 협력관계에 해당된다.<sup>5)</sup>

한편 자치단체간에는 통제·감독을 계속하여 유지·강화하려는 광역자치단체의 성향과 독자성·자율성을 확대하려는 기초자치단체의 성향때문에 대립관계가 나타나는데 이러한 현상은 광역자치단체의 권위주의적 행정문화와 일방적 정책결정, 그리고 비타협적 태도에서 비롯되고 있다.

또 지역이기주의에 의한 쓰레기 매립장, 하수종말처리장과 같은 기피시설의 입지를 둘러싼 진통, 관광 레저시설, 첨단산업시설 등 선호시설의 유치를 둘러싼 경쟁도 지방자치단체간의 대립요인이 되고 있다. 이러한 대립관계는 잠재적 갈등으로 그치는 경우도 있지만 때로는 현재적 갈등으로 증폭되어 집단분쟁으로 비화됨으로써 자치단체간의 사법적 쟁송으로까지 발전되는 경우도 있다.

지금까지 지방자치단체간 관계의 유형을 주체별, 성질별의 두 가지 기준에 따라 구분하여 고찰해 보았는데 이를 D.S.Wright의 정부간 관계모형에 따라 다음과 같이 분리형, 내포

5) 김영종, 지방자치론, 수진사, 1997, p. 329.

형, 중첩형의 세 가지로 구분할 수도 있다.<sup>6)</sup>

첫째, 분리형 지방정부간 관계에서는 지방정부간에 독자적인 관계가 형성될 수 있으며 중앙정부의 불필요한 간섭을 받지 아니하고 수평적 경쟁관계의 상향식 행정의 테두리 속에서 자율적인 관계가 이루어질 수 있다. 그러나 지방자치단체간에 지나친 경쟁심리가 배타적으로 작용하여 원만한 협력관계를 유지하지 못할 때가 많다.

둘째, 내포형 지방정부간 관계에서는 지방정부간에 독자적인 관계가 형성될 수 없고 중앙집권적인 하향식 행정의 테두리 속에서 타율적인 관계가 이루어지게 된다. 이 경우에는 지방정부간에 중앙의 주어진 관계가 존재할 뿐 자발적인 협력관계의 필요성을 느끼지 못하기 때문에 지방자치단체간 관계의 주된 특징은 복속관계의 형태로 나타난다.

셋째, 중첩형 지방정부간 관계에서는 중앙정부와 관계를 맺으면서도 지방자치단체간에 자율적이며 상호 수용적인 관계를 유지할 수 있다. 이때 지방정부간 관계에 대한 중앙정부의 관여는 불필요한 간섭이나 통제로 간주되지 않으며 지방자치단체간에도 상호협력 필요성이 대두된다. 개별 지방자치단체는 중앙정부 및 여타 지방자치단체와의 관계에서 독립된 지위에 놓이는 것 보다는 상호의존적인 지위에 있는 것이 유익하다고 인식하므로 지방자치단체간의 주된 특징은 협력관계의 형태로 나타난다.

위와 같은 세 가지 형태 중에서 가장 바람직한 형태는 중첩형이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체간 관계는 대등한 관계에서 상호 경쟁적이고 의존·협력을 지향하는 중첩형으로 나아가되 그러한 관계를 형성하기 위해서는 자치단체간에 협력할 수 있는 최저한의 공정한 게임의 규칙이 설정되어야 한다고 본다.

### III. 地方自治團體間 葛藤의 意義

#### 1. 地方自治團體間 葛藤의 特徵

갈등의 개념은 학문분야에 따라서, 또는 연구자의 연구목적에 따라서 다양하게 정의되고 있으나 일반적 입장에서 볼 때 “갈등이란 양립 불가능한 목표 달성과 자원의 제약이라는 상황아래서 이를 인식한 관련 당사자사이에 형성되는 동태적 상호관계”라고 정의할 수 있다.<sup>7)</sup>

갈등을 이렇게 정의할 때 지방자치단체간 갈등이란 “지방자치단체간에 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀 다수의 공동이익보다도 각자의 권한, 이해관계 등에 집착하는 과정에서 나타나는 상호대립적 상태”라고 할 수 있는데 이러한 개념속에 내포되어 있는 몇 가지 핵심

6) 안용식 외, 지방정부간 협력관계론, 대영문화사, 1995, pp. 25~31 참조.

7) 김영중, 지방자치시대 지역갈등의 특성, 한국행정논집, 제8권 제3호, 한국행정연구원, 1996, p. 657.

적 요소를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 자치단체간의 갈등은 둘 이상의 자치단체 사이에서 일어나는 현상이다.

둘째, 자치단체간의 갈등은 자원의 제약, 이해관계의 대립 등으로 인하여 자치단체간에 의견이 상반되고 상대방의 주장이나 의견의 관철을 방해하는 상호작용을 수반한다.<sup>8)</sup>

셋째, 갈등은 표면화되는 대립적 행동만을 지칭하는 것이 아니다. 그러한 대립적 행동이 표출되지 않더라도 자치단체간에 갈등상황을 자각하고 긴장·불안·적개심 등을 느끼기 시작하면 벌써 갈등이 있다고 보아야 할 것이다.<sup>9)</sup>

그런데 이러한 지방자치단체간의 갈등은 현실적으로 매우 복잡한 양상을 보이는 경우가 많은데 그 일반적 특징으로 다음의 몇 가지를 들 수 있다.<sup>10)</sup>

① 복잡·다양성 : 지방자치단체간의 갈등은 광역자치단체간 갈등, 기초자치단체간 갈등, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등 등 다양하다. 뿐만 아니라 자치단체간의 갈등은 특정 지방자치단체의 권한이나 이익추구 과정에서 나타나기 때문에 그 형태 역시 복잡하다

② 조정·해결의 곤란성 : 자치단체간의 갈등은 그 발생원인이 복합적이어서 단일의 방법으로는 조정·해결이 곤란한 경우가 많다. 또 지방행정 기능이 고도화되어 감에 따라 그 해결에 전문지식을 필요로 하는 갈등이 자주 발생하는 데도 갈등당사자들이 전문지식을 갖지 못해 조정·해결이 어려울 때가 적지 않다.

③ 예방 곤란성 : 자치단체간의 갈등은 여러 가지 제도적 노력에도 불구하고 근본적으로 예방이 곤란하다는 특징을 가지고 있다. 오늘날의 지방사무는 하나의 자치단체만에 의해서는 효율적인 처리가 곤란하고 여러 자치단체가 상호연계하여 공동으로 처리할 필요가 있는 것들이 계속 증가하고 있다. 그러나 자치단체간에 이해관계가 다르기 때문에 지방사무의 공동처리 과정에서 갈등이 발생하는 경우가 많은데 이러한 갈등은 그 예방을 위한 제도적 노력에도 불구하고 사전방지가 이루어지기 곤란하다.

## 2. 地方自治團體間 葛藤의 類型

자치단체간의 갈등을 유형화하는 것은 갈등의 본질을 보다 명확하게 분석·평가하고 구체적으로 특정의 갈등을 해결하는데 필요한 실천가능하고 적실성 있는 방안을 모색하는데 도움을 준다. 자치단체 상호간의 갈등은 다양한 기준에 따라 분류가 가능하지만 여기에서는 중요하다고 생각되는 네 가지 유형만을 제시하고자 한다.

8) 김영중, 앞의 책, p. 357.

9) 박종화 외, 지역개발론, 박영사, 1995, p. 595.

10) 최창호, 앞의 책, pp. 703~704. 황재영, 지방자치단체간 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구, 행정문제연구, 제11권 제2호, 경희대 행정문제연구소, 1995, p. 190 참조

첫째, 자치단체간의 갈등은 그 주체가 누구냐에 따라서 광역자치단체간의 갈등, 광역자치단체와 기초자치단체간의 갈등, 기초자치단체간의 갈등 등 3개 유형으로 구분할 수 있으며 이를 다시 자치단체의 법적 지위 등 상호관계에 따라 수평적 갈등과 수직적 갈등으로 나눌 수 있다. 수평적 갈등은 광역자치단체간의 갈등 및 기초자치단체간의 갈등과 같이 동급 자치단체간의 갈등을 말하며, 수직적 갈등은 광역자치단체와 기초자치단체간의 갈등을 의미한다. 자치단체간의 갈등은 그 주체에 따라 갈등의 원인과 양상이 다를 때가 많으므로 그 해결방법 역시 달리해야 할 때가 적지 않다.

둘째, 자치단체간의 갈등은 그 내용에 따라 권한갈등과 이익갈등으로 구분할 수 있다. 권한갈등은 지방자치단체 상호간에 권한의 존재여부 또는 권한의 범위 등 법적 문제를 둘러싸고 발생하는 갈등이다. 이 갈등은 특정 자치단체의 처분 또는 부작위가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 다른 지방자치단체의 권한을 침해하였거나, 또는 침해할 현저한 위험이 있는 경우에 발생한다.<sup>11)</sup>

한편 이익갈등이란 지방자치단체간에 상호 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 갈등으로서 오늘날 자치단체간에 발생하는 갈등은 대부분 이에 속한다. 이익갈등에 있어서 추구하는 이익에는 적극적 이익과 소극적 이익이 있는데 전자는 경제적 또는 비경제적 면에서 正의 효과를 가져오는 것이며 후자는 負의 효과, 즉 손실을 가져오는 것을 말한다.<sup>12)</sup> 현재 지방자치단체간에 발생하고 있는 이익갈등은 당해지역에 負의 이익을 초래하는 다른 자치단체의 특정시설 설치결정 등에 대하여 그의 취소 및 더 나아가 그러한 결정을 사전에 방지하고자 하는 과정에서 많이 발생하고 있다.

셋째, 지방자치단체간의 갈등은 그 원인에 따라 유치갈등과 기피갈등으로 구분할 수 있다. 유치갈등은 지방자치단체가 자기지역에 이익이 되는 정책이나 시설을 유치하려는 과정에서 발생하는 갈등인데 이러한 정책이나 시설의 유치는 지방자치단체가 최소한의 생활편익 또는 공익시설의 설치를 요구하는 것에서부터 관공서 유치, 버스노선 연장, 도청 유치, 특정공장 유치 등 다양한 형태로 이루어진다. 이러한 과정에서 타 지방자치단체와 경쟁관계에 놓이게 될 때 자주 상호갈등과 마찰을 빚게 된다.

한편 기피갈등은 자치단체가 자기지역에 불이익이 되는 정책이나 시설이 도입되거나 입지하는 것을 기피하려는 과정에서 발생하는 갈등을 말한다. 이러한 갈등은 쓰레기매립장, 하수종말처리장과 같은 혐오시설, 원자력발전소와 같은 위험시설의 자기지역에의 입지반대 등 다양한 형태로 이루어지고 있는데 기피갈등은 유치갈등보다도 갈등의 정도가 강하며 장기화되는 경향이 있다.<sup>13)</sup>

넷째, 자치단체간의 갈등은 그 분야에 따라 지방행정관련 갈등, 지방재정·세제관련 갈

11) 김영수, 지방자치단체간 분쟁조정방안. 한국지방행정연구원, 1994, p. 23.

12) 김영중, 앞의 책, p. 359.

13) 김영중, 위의 책, p. 360.

등, 지역개발관련 갈등으로 구분할 수 있다. 지방행정관련 갈등은 자치행정조직·사무·인사를 둘러싼 자치단체간 갈등이며, 지방재정·세제관련 갈등은 재원배분·재산권 등을 둘러싼 갈등이다. 한편 지역개발관련 갈등은 특정자치단체의 개발사업에 대하여 인근의 다른 자치단체가 반대하여 갈등이 발생하는 경우를 말한다.

## IV. 葛藤의 發生原因 및 調整의 必要性

### 1. 地方自治團體間 葛藤의 發生要因

지방자치단체간 갈등은 다양한 요인에 의하여 발생하고 있으나 특정의 갈등은 어떤 하나의 요인에 의하여 발생한다기 보다는 다양한 요인들의 결합을 통하여 발생하는 것이 일반적인 현상이다. 여기에서는 이러한 요인 중에서 중요하다고 생각되는 몇 가지를 설명하고자 한다.

① 자치단체의 자율성 및 독립성 강화 : 지방자치제의 실시와 지방화현상에 따라 자치단체의 자율성이 증대되면 그에 상응하는 책임과 의무도 강화된다. 그러나 그에 상응하는 적절한 능력을 구비하지 못한 채 개별 지방자치단체가 광범위한 권한을 행사하게 되면 자치단체간의 협력과 조정을 약화시키며 광역수요의 공동적 처리를 어렵게 만들기 때문에 이것이 원인이 되어 자치단체간에 갈등이 발생하게 된다.<sup>14)</sup>

② 지방자치단체간 상호의존성의 증가 : 교통·통신 및 산업의 발달에 의한 생활권의 확대에 따라 자치행정업무에 대한 광역적 처리의 필요성이 커짐에 따라 이러한 업무의 효율적 수행을 위하여 자치단체간의 협조, 정보교환 등 상호의존성이 증가하게 되었다. 이에 따라 사업계획의 공동추진이나 자원이용, 비용분담 등에서 자치단체간에 입장이 다를 수가 있어서 갈등이 발생하기도 한다.

③ 지역이기주의 : 지방자치단체들이 국가전체 또는 사회공동의 이익보다도 자기지역의 특수이익을 우선하는 지역이기주의가 시설의 입지나 정책추진을 둘러싸고 갈등을 일으키는 원인이 된다. 현재 우리나라에서 발생하고 있는 자치단체간 갈등은 지역이기주의에 의한 것이 대부분을 차지하고 있다.

이러한 지역이기주의는 특정지역의 주민 또는 지방자치단체가 혐오시설의 자기지역내 입지를 무조건적으로 반대하는 님비(NIMBY)현상이 가장 보편적이지만 지역주민 또는 지방자치단체가 자기이익이 되는 조치나 시설의 그 지역내 입지를 요구하는 핼피(PIMFY)

14) 임구원, 지역개발사업에 따른 공공시설의 설치분쟁 조정에 관한 연구, 지역사회개발연구, 제20집 제2호, 한국지역사회개발학회, 1995. p. 69.



현상도 최근에 일고 있는 지역이기주의의 다른 일면이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

④ 정책의 우선순위와 상호인지의 차이 : 지방자치단체는 주민의 복지증진을 위한 제반 정책을 수립하고 집행하게 되는 데 각 자치단체마다 특수한 환경과 여건, 그리고 재정력의 차이에 따라 구체적인 정책수행에 있어서는 하위목표와 정책의 우선순위에 차이가 있게 되는 데 이것이 자치단체간 갈등의 요인으로 작용하게 된다. 또 자치단체간에 공동으로 의사결정을 해야 할 때 그 결정의 대상이 되는 사안에 대해 인지의 차이가 생기게 되면 상호간에 갈등이 발생할 수 있다.<sup>16)</sup>

⑤ 비용분담의 문제 : 자치단체간에 상호협력 또는 공동으로 업무를 처리하는 과정에서 특정한 사업의 비용분담에 대한 구체적 내용의 결정에 있어서 갈등이 발생할 수 있다. 특히 당해 자치단체에 불이익을 주는 혐오시설이 입지하는 경우에 상대적으로 이익을 받게 되는 다른 자치단체가 그 시설을 이용하는 데 대한 비용분담 문제, 특정자치단체에 특정시설이 입지함으로써 인근 자치단체에 피해를 주는 경우 그 피해에 대한 보상문제 등과 관련하여 갈등이 일어날 개연성이 크다.

## 2. 自治團體間 葛藤調整의 必要性

조직에 있어서의 갈등은 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있는 데 지방자치단체간의 갈등도 예외가 아니다. 자치단체간의 갈등은 정태적이고 경직성을 지닌 자치단체들로 하여금 상호경쟁을 유도함으로써 동태적인 발전의 계기를 마련해 주고 자치단체 내 지역주민의 내적 응집성을 강화시키며 다른 자치단체와의 균형발전을 고려한 의사결정을 하는 계기를 마련해 줄 수 있는 긍정적 측면을 가지고 있다.

그러나 자치단체간의 갈등은 자치단체의 불안과 무질서를 초래하고, 통합과 조화를 깨뜨리며 합리적 의사결정에 장애요소가 됨으로써 순기능보다도 더 큰 역기능을 가지고 있다. 즉 자치단체간의 갈등은 자치단체 상호간에 바람직하지 못한 관계의 야기로 말미암아 반목과 적대의식을 격화시키는 데다 협조의 미비로 인한 왜곡된 정책수행과 이로 인한 능률저하현상이 발생함으로써 사회통합 및 행정의 안정성, 효율성 확보에 장애요인으로 작용하게 된다.

따라서 자치단체간 갈등의 계속적인 방치는 국가 전체적으로나 지역주민을 위해서 바람직하지 아니하므로 적절한 방법을 통하여 조정되어야 하는데 그 구체적인 필요성은 다음과 같다.

첫째, 갈등조정은 의사결정의 합리성 제고를 위해 필요하다.

15) 김홍식, 지역이기주의의 극복을 위한 정책연구, 한국지방행정연구원, 1993, pp. 7~8.

16) 임구원, 앞의 글, p. 69.

자치단체간에 갈등이 발생하고 지속하는 것은 특정 자치단체가 자기만의 특수이익을 고려하거나 어떠한 의사결정을 하는데 관련 자치단체의 참여와 협력이 원활히 이루어지지 않기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 비합리적인 의사결정상태를 해소하기 위해서는 자치단체간의 갈등을 적절하게 조정하여 협력과 참여의 방향으로 전환시켜야 한다.

둘째, 갈등조정은 정책의 효과적 집행을 위하여 필요하다.

특정 자치단체에서 결정된 정책은 자동적으로 집행되는 것이 아니라 여러 가지 장애요인 때문에 집행이 지연되거나 경우에 따라서는 불가능해지는 수도 있다. 정책집행의 제약요인으로서 정책의 불명확성, 의사소통의 비효율성, 정책집행자의 리더쉽과 능력부족, 자원부족, 집행기관 상호간의 관계 등을 지적할 수 있지만<sup>17)</sup> 가장 중요한 원인중의 하나는 인근의 다른 자치단체의 이의제기나 폐지요구에 부딪치는 것이다. 따라서 특정정책을 둘러싼 자치단체간의 갈등은 정책집행을 지연시키거나 불가능하게 만드는 요인이므로 정책의 효과적 집행을 위해서는 갈등조정이 이루어져야 한다.

셋째, 갈등조정은 공익의 실현을 위해 필요하다.

지방자치단체는 지역주민의 이익을 추구하는 것이 1차적인 존재목적이므로 사회전체의 이익이 아닌 특정지역에만 해당되는 특수이익을 추구하는 경우도 적지 않기 때문에 다른 자치단체에는 불이익을 초래하기도 한다. 그런데 자치단체도 사회정의와 형평성의 원칙에 따라 공익을 추구해야 하는 바 이를 위해서는 합리적 과정을 통해 자치단체간의 대립·갈등을 조정할 필요가 있다.

넷째, 갈등조정은 행정불신의 제거를 위해서도 필요하다.

자치단체가 행정과정에서 다른 자치단체와의 갈등때문에 이미 결정된 정책의 집행을 지연하거나 일방적으로 기존의 정책을 취소하게 되면 이는 지역주민들이 당해 자치단체의 행정을 불신하는 요인이 된다. 폐쇄적인 정책결정에서 야기되는 이러한 불신을 제거하기 위해서는 갈등의 대상이 되는 문제를 관련 자치단체간에 대화와 타협을 통하여 적기에 조정하여 해결하지 않으면 안 된다.<sup>18)</sup>

다섯째, 갈등조정은 주민편익의 증진을 위해서 필요하다.

지역주민들의 편익증진을 위하여 반드시 필요한 지방자치단체의 특정한 업무 또는 여러 지방자치단체가 공동으로 처리해야 바람직한 업무가 자치단체간의 갈등으로 적기에 처리하지 못하게 되면 주민생활에 큰 불편을 초래하게 된다. 따라서 자치단체간 갈등을 합리적으로 조정하는 것은 주민편익의 증진을 위해서도 필요한 일이다.

여섯째, 갈등조정은 광역행정수요에 대응하기 위해서도 필요하다.

오늘날 광역행정수요가 크게 증가되어 2개 이상의 자치단체가 공동으로 처리해야 할 업

17) J.W.Fesler, Public Administration : Theory and Practice, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1980, pp. 256~259 참조.

18) 김영중, 앞의 책, p. 362.

무가 급증하고 있으나 그 처리 과정에서 지역이기주의 등에 의하여 자치단체간에 갈등이 야기됨으로써 광역행정수요에 제대로 대응하지 못하고 있다. 따라서 상호협력체제의 구축을 통해 광역행정체제에 적절히 대응하기 위해서는 자치단체간 갈등이 조정되어야 한다.

## V. 自治團體間 葛藤調整制度의 問題點

### 1. 自治團體間 葛藤調整 方式

지방자치단체간의 갈등은 그 내용이 다양할 뿐만 아니라 그 발생도 어떤 하나의 요인에 의한 것이 아니라 여러 요인이 복합적으로 상호작용을 통하여 나타나는 것이므로 그 조정 방식도 다양할 수 밖에 없다. 그러나 일반적으로 자치단체간 갈등 조정방식은 조정주체와 조정시기라는 두 가지 기준에 따라 구분할 수 있다.

첫째, 자치단체간 갈등조정방식은 조정주체가 누구냐에 따라 당사자간 조정방식과 제3자에 의한 조정방식으로 나뉘어진다.

당사자간 조정은 외부기관에 의존하지 않고 갈등 당사자간에 협상이나 광역행정방식을 통해 갈등을 해결하는 것으로서 제3자에 의한 조정보다 그 해결방안의 수용 가능성이 높고 갈등의 실질적 해소에 더 접근할 수 있다는 점에서 보다 바람직한 방식이라고 할 수 있다. 그러므로 자치단체간에 이해관계를 달리하는 사무의 처리에 있어서 갈등이 발생하였을 경우에는 우선적으로 자치단체간에 상호대화와 이해증진의 장을 마련하는 등 당사자간에 해결을 위한 제도적 장치가 필요하다.<sup>19)</sup>

당사자간의 갈등조정에는 협상이라는 수단을 통하여 이루어지는데 협상이란 갈등당사자가 자신들의 가치와 이해관계를 반영시키면서 당사자 모두를 만족시키는 갈등해소에 도달하기 위하여 서로의 의사를 주고받는 과정을 의미한다.<sup>20)</sup> 이러한 협상은 이해당사자들을 의사결정과정에 직접 참여시킨다는 장점이 있으며 해당 지역주민의 주된 관심을 밝힐 수 있고 지역주민의 저항을 극복하거나 보상을 산정할 때 큰 도움이 된다.

따라서 지방자치단체간의 갈등은 갈등당사자들의 협상을 통하여 해결하는 것이 가장 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 자치단체간 갈등은 그 내용이 복잡하고 다양할 뿐만 아니라 당사자간의 해결방안을 모색하는데 작용하는 여러 가지 장애요인 때문에 그 해결이 어려울 때가 적지 않으므로 이때에는 제3자가 개입하여 조정할 수밖에 없다.

제3자에 의한 조정에는 중재에 의한 방식, 대체적 갈등해결수단에 의한 방식, 소송에 의

19) 김영수, 앞의 책, p. 42.

20) 안광일, 정부중재에 의한 노사갈등 관리에 관한 연구, 고려대 박사학위논문, 1989, pp. 39~40.

한 방식 등 세 가지가 있다. 그 중에서 중재에 의한 방식은 갈등당사자간의 협상과정에 제3자가 개입하여 협상을 돕거나 협상과정의 문제점을 제거 또는 감소시킴으로써 갈등의 해소를 용이하게 하는 것이다.

한편, 대체적 갈등해결 수단은 사법상의 권리 또는 법률관계에 의하여 당사자간에 갈등이 발생하였을 경우에 중립적인 제3자로 하여금 법원의 소송절차에 의하지 아니하고 최종적으로 해결하도록 하는 방법이다. 이에 비해 소송에 의한 방식은 법원이 민사 또는 행정소송에 의한 판결을 통하여 자치단체간의 갈등을 조정하는 것으로서 자치단체가 소송의 당사자가 되는 기관소송은 그 전형적인 예이다.

둘째, 자치단체간 갈등 조정방식은 그 조정시기에 따라 사전조정과 사후조정으로 나뉘어진다.

사전조정은 갈등이 발생하기 이전에 미리 갈등을 예방하기 위하여 조정하는 것을 말하며 사후조정은 이미 발생한 갈등을 해소시키기 위한 조정이다. 자치단체간 갈등은 가능하면 사전에 그 발생을 예방하기 위한 제도적 장치 등이 마련되어야 하며, 이러한 노력에도 불구하고 갈등이 발생하였을 경우에는 이를 합리적으로 조정하기 위한 여러 가지 방안이 모색되어야 할 것이다.

## 2. 自治團體間 葛藤調整制度의 一般의 問題點

우리나라 지방자치단체간의 갈등조정제도에는 이미 지적한대로 당사자간 조정제도와 제3자에 의한 조정제도가 있다. 그 중 당사자간 조정제도로는 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무 위탁·협의·협약이 있으며 제3자에 의한 조정제도로는 감독관청에 의한 조정, 환경분쟁조정위원회에 의한 조정, 지방자치단체분쟁조정위원회에 의한 조정, 사법부(헌법재판소)에 의한 조정이 있다.

이러한 우리나라의 갈등조정제도는 제도, 그 자체와 운영면에서 여러 가지 문제점을 갖고 있는데 그 일반적 문제점의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>21)</sup>

첫째, 갈등조정과정에서 주민 및 관련 전문가의 참여미비현상을 들 수 있다. 우리나라의 갈등조정제도는 초기단계부터 주민 및 전문가의 참여 없이 단체장 위주로 이루어지고 있어 주민참여를 적극 유도하고 복잡한 정책문제의 분석을 돕기 위한 유능한 전문가를 제대로 활용하지 못하고 있다.

둘째, 현재의 갈등조정제도는 사후적 조정제도가 대부분이어서 갈등조정이 어렵다. 갈등 발생을 미연에 방지하기 위해서는 사전적 갈등조정방안의 도입이 필요한데 사전 협의제를 위한 제도적 장치가 미흡하다.

21) 김영수, 앞의 책, pp. 86~90.

셋째, 당사자간 또는 제3자에 의한 갈등조정의 체계화가 미흡하다. 당사자에 의한 분쟁조정보다는 제3자에 의한 조정이 관행화되고 있으며, 제3자에 의한 조정방식으로 지방자치법에서 상급기관의 조정 또는 사법적 해결 등에 의한 제도를 두고 있는데 이들에 대한 상위법과 하위법상의 규정이 불분명하여 중복되는 등 운영이 미흡하여 제도적 장치를 내실있게 활용하지 못하고 있다.

넷째, 지방자치단체간의 갈등 발생시에 이에 대한 적절한 해결능력을 구비하고 있지 못하다. 갈등원인은 매우 다양하나 이에 대한 조정방안은 행정협의회가 대부분이므로 매우 제한적이라고 할 수 있다. 이로 말미암아 갈등이 장기화되어 사회전체의 기회비용이 증대되는 등 부정적 영향을 주고 있다.

다섯째, 중앙정부위주의 지도·감독 중심으로 갈등조정이 이루어지고 있다. 지방자치제의 실시로 자치단체의 집행과정에 재량권이 종전에 비해 많이 부여되고 있으나 갈등조정자로서 중앙정부의 역할은 아직도 막강하여 갈등유형에 관계없이 갈등과정에 개입하여 많은 문제를 일으키고 있다.

여섯째, 권위주의를 비롯한 전통적 행정문화때문에 갈등을 정책실패 등으로 인식하게 됨으로써 적극적 갈등해결 노력이 미흡하였으며, 철저하게 설계된 공식적 조정기구에 의한 갈등조정보다도 비공식적 관계에 의존하여 이루어지는 경향이 더 많았다.

### 3. 當事者間 葛藤調整制度의 問題點

#### 1) 行政協議會

행정협의회는 지방자치단체가 자기책임아래 법령에 근거하여 구성하는 자치단체간의 공식적 협의기구로서 자치단체간에 이해관계가 걸린 사안들을 협의하여 집행함으로써 갈등을 조정하는 역할을 한다. 지방자치법은 2개 이상의 자치단체가 상호관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하고 관계 지방의회의 의결을 거쳐 행정협의회를 구성할 수 있도록 하고 있다.<sup>22)</sup>

행정협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이나 조정한 사항에 대해서는 이에 따라 그 사무를 처리해야 하며, 협의회에서 협의가 이루어지지 않은 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있을 때에는 시·도의 경우에는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사가 이를 조정할 수 있다.

한편 행정협의회는 기능은 도시계획의 수립·변경·시행, 주택단지 및 공업단지의 조성, 도로의 신설 및 개·보수, 버스노선의 신설·변경 및 폐지, 상·하수도 시설의 설치, 환경오염방지시설 및 감시에 관한 사항, 자원의 개발·이용 및 조사에 관한 사항, 기타 공공시

22) 지방자치법 제142조.

설의 설치·관리에 관한 사항 등에 대하여 협의하도록 되어 있다.<sup>23)</sup>

그러나 행정협의회는 제도적으로는 물론이고 실제 운영과정에서도 많은 문제를 안고 있어 갈등조정기구로서의 역할을 다하지 못하고 있는데 제도상의 문제점은 다음과 같다.

① 법적 구속력의 결여 : 행정협의회 규약 등 관계규정이 법적 구속력이 없어 협의사항에 대한 의무를 이행하지 않을 때 이에 대한 강제수단이 결여되고 있다.

② 행정협의회 권역의 광역시설 서비스 권역과의 불일치 : 현행 행정협의회 권역은 행정환경의 변화에 따르지 못하고 있다. 도시화, 공단조성, 도로건설 등으로 국토여건이 바뀌고 경제수준의 향상, 교통·통신수단의 발달로 도·농적 연계성의 강화 등 국토공간구조가 빠르게 변화되고 있으나 기존에 구성된 행정협의회 권역은 이러한 변화에 적시 대응을 못하여 불합리성이 드러나고 있다.<sup>24)</sup>

③ 광역자치단체와 기초자치단체간 행정협회의 미구성 : 광역자치단체간의 대도시권 행정협의회와 기초자치단체간의 연담도시권(또는 단핵도시권) 행정협의회는 구성되어 있으나 광역자치단체와 기초자치단체간의 행정협의회는 구성되어 있지 않다. 이는 대등한 입장의 자치단체간에만 협의가 이루어지고 있는 것을 나타내는 것이므로 광역과 기초자치단체간에 갈등이 발생하였을 경우 기초자치단체의 고유권한을 침해할 우려가 있다.

④ 참여자의 제한 : 행정협의회는 단체장으로만 구성되어 지방자치단체 관련기관, 지방의회의 참여가 배제되므로 합의에 대한 효율성을 확보하기 어렵고 주민 및 전문가의 참여 미흡으로 합리적 협의를 하는데 장애요인이 되고 있다.

한편, 행정협의회가 갖고 있는 운영상의 문제점은 다음과 같다.

① 단순·경미한 사실위주의 협의 : 협의회는 다양한 기능에도 불구하고 협의안건 내용이 상·하수도, 교통, 도로 등 생활환경시설에 대한 단순한 협조를 구하는 사항이 대부분이며, 이해관계가 첨예한 쓰레기매립장, 지역개발정보 등의 문제에 대해서는 협의가 거의 이루어지지 못하고 있다.

② 상설기구의 부존재 : 협의회를 운영을 전담하는 상설기구가 존재하지 않기 때문에 장기적인 계획아래 지속적이고 책임있는 광역행정 수행이 곤란하며 문제가 발생하기 전의 적극적인 대처가 어렵고, 또한 광역적 시각을 갖춘 전문가를 양성하는 데에도 한계가 있다.

③ 형식적 운영 : 구성 지방자치단체장의 협의회에 대한 관심도가 낮아 하급 공무원의 대리출석 등 운영이 형식적이며 주민반대 등 추진이 곤란한 사항은 안전상정을 기피하여 사랑방좌담회식의 비공식 대화창구로 인식하는 경우가 많다.

④ 실무협의회에의 권한 미부여 : 행정협의회에는 관계 자치단체의 국장 또는 과장을 위원으로 하는 실무협의회를 두고 있으나 이 위원회에서는 검토의견만 제출하도록 규정되고 있어서 권한의 미부여로 실무차원에서 처리가 가능한 사안도 협의회 안전으로 제출되는

23) 행정협의회 구성 및 운영세칙(내무부령 제630조) 제5조.

24) 박수영, 도시행정론, 박영사, 1994, p. 431.

등 실무협의회가 형식화되고 있다.

## 2) 地方自治團體組合

지방자치단체조합은 둘 이상의 자치단체가 사무의 일부 또는 전부를 공동으로 처리하기 위하여 규약을 정하고 당해 지방의회의 의결을 거쳐 설립하는 법인격을 가진 특별지방자치단체로서 고유의 직원을 두고 독자의 재산을 보유하며 조례를 제정하여 조합명의로 공동사무를 처리할 수 있다. 우리나라 지방자치법은 모든 자치단체가 이 조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있어<sup>25)</sup> 특별시, 광역시와 도간의 조합은 물론 기초자치단체간의 조합설립도 가능하다.

지방자치단체조합에는 조합장과 조합회의를 두는데 조합장은 조합을 대표하고 조합의 사무를 통할한다. 한편 조합회의는 조례의 제정과 개폐, 예산의 결정과 결산승인 등 규약이 정하는 중요한 사항을 심의·의결하며 조합이 제공하는 역무 등에 관한 사용료, 수수료 또는 분담금을 조례의 범위 안에서 정할 수 있다.<sup>26)</sup> 현재 우리나라의 지방자치단체조합은 1991년에 설치된 수도권매립지운영관리조합이 유일하다.

그러나 자치단체조합도 제도상, 운영상으로 많은 문제를 가지고 있는데 제도상의 문제점은 다음과 같다.

① 법적 지위의 모호 : 특별지방자치단체는 지방행정의 이원적 주체가운데 하나로서 법인격을 지니고 있으며 독자적인 권리능력이 인정된 지방자치단체이다. 그러나 현행 지방자치법에서 정하고 있는 지방자치단체조합에 관한 규정은 특별지방자치단체로서 그 법적 지위를 인정하기에는 독자적 권리능력이 매우 미약하여 조직과 운영의 측면에서 한정적으로 부여받고 있을 뿐이다.

② 과도한 중앙통제 : 지방자치법은 행정자치부장관은 공익상 필요하다고 판단될 때 지방자치단체조합의 해산과 규약의 변경을 명할 수 있도록 하여(지방자치법 제153조) 조합의 설립·운영에 대해 국가 및 상급단체가 지나친 간섭과 지시를 하고 있는데 이는 조합의 자율적 운영을 크게 제약할 우려가 있다.

③ 조합 설립분야의 구체성 결여 : 지방자치법 제149조에는 조합의 설립절차만을 명시하고 있고 설립분야에 대해서는 단순히 「사무의 공동처리가 필요할 때」라고 규정하여 사무를 구체적으로 명시하지 않음으로써 조합의 설립분야가 구체화되어 있지 못하다.

한편, 지방자치단체조합이 갖고 있는 운영상의 문제점은 다음과 같다.

① 관계 지방자치단체간의 갈등 : 조합회의의 구성이 서로 다른 자치단체 소속의 공무원과 지방의회의원으로 되어 있어서 부담금 비율의 결정 등 자치단체간 이익이 충돌할 경우 실질적으로 법적 기속력이 있는 조치를 취하기 어렵다. 조합장은 비상근제이고 실질적인

25) 지방자치법 제49조 참조.

26) 지방자치법 제151조.

직원 임명권이 없어서 각 자치단체에서 파견된 공무원간의 갈등을 조정하는데 한계가 있다. 또 사무국의 직원들은 조합의 직원이라는 인식보다는 소속자치단체의 공무원이라는 인식이 더 강하여 조합운영에서 자기 소속단체의 이익을 우선시하기 쉽다.<sup>27)</sup>

② 조합운영의 책임소재 불명확 : 조합운영 주체가 복수인 까닭에 조합행정의 일관성이 결여될 소지가 크며 재무관리 등 운영이 방만해지는 경향이 있다. 조합회의가 집행기관인 사무국의 역할을 통제·감독하기 어려우며 사무직원이 파견근무 형태로 업무를 맡고 있어서 책임감이 결여되고 있다.

### 3) 事務委託·協議·協約

사무위탁은 지방자치단체 또는 그 장이 소관사무의 일부를 다른 자치단체 또는 그 장이나 공공단체에 위탁하여 처리하는 제도이다. 지방자치법 제95조와 제 141조는 사무위탁에 대한 내용을 규정하고 있다.

한편 지방자치단체간 협의·협약에 관한 법제는 도시계획의 입안에 관한 사항, 도시계획사업의 시행, 도시계획사업의 비용부담, 광역도시계획의 입안 및 광역시설의 설치관리, 도시교통정비 기본계획의 수립과 대중교통의 운영개선 명령에 관한 사항, 지방공사의 공동설립에 관한 법적 규정이 있다.<sup>28)</sup>

사무위탁 및 협의·협약제도는 그 동안 자치단체간의 갈등조정방안으로서 널리 활용되지 못하였으나 근래에 광역행정수요가 증대되면서 운영사례가 점차 증가하고 있다. 그 대표적 사례로서 1991년 충청북도와 괴산군구역에 속하는 증평읍, 장평, 도안을 관할구역으로 하는 증평출장소를 설치하고 괴산군과 협약을 체결함으로써 괴산군의 사무를 위탁받아 처리하고 있다.

이 외에도 1994년 대전광역시와 충청남도, 충청북도가 대청호의 수질보전을 위한 기초환경시설의 운영비 부담에 관한 협약을 체결하여 자치단체간 갈등을 조정한 사례가 있다. 이러한 사무위탁 등의 제도는 행정의 효율적 처리를 위한 것으로서 사회적 갈등해결의 수단이 되고 있지만 비용분담문제 등을 둘러싸고 그 자체가 자치단체간의 갈등을 유발하는 원인이 되기도 한다.<sup>29)</sup>

27) 김정훈, 광역행정제도와 자치단체조합, 한국행정학회, 지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신, 1994년 하계지역학술대회 발표논문집, p. 114.

28) 도시계획법 제4조 제3항, 제11조 제2항, 제20조, 제23조 제2항, 제63조, 도시교통정비촉진법 제5조 제4항, 제11조 제3항, 지방공기업법 제50조, 제51조 참조.

29) 김영중, 앞의 책, p. 366.



#### 4. 第3者에 의한 葛藤調整制度의 問題點

##### 1) 上級機關에 의한 調整

지방자치법 제140조 제1항은 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간에 분쟁이 있을 때에는 시·도 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 행정자치부 장관이, 시·군 및 자치구 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다고 상급기관에 의한 갈등조정을 규정하고 있다. 또 동법 제140조 2는 행정자치부장관 또는 시·도지사가 제1항의 분쟁을 조정하고자 할 때에는 지방자치단체 분쟁조정위원회의 심의와 관계 중앙행정기관의 협의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.

또 동법 제146조 제1항과 제2항은 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있을 때에는 시·도간의 협의사항에 대해서는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대해서는 시·도지사가 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 한편 도시계획법 제11조 3항, 제20조, 제23조는 시와 군, 또는 둘 이상의 시나 군의 행정구역에 걸치는 도시계획이나 광역계획을 입안 또는 시행함에 있어서 시장·군수간의 협이가 성립되지 아니한 경우에 건설교통부장관 또는 시·도지사는 관계 중앙행정기관장과 협의한 다음 계획입안자를 지정하도록 하고 있다.

그런데 이러한 상급기관에 의한 자치단체간의 갈등조정은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 그 동안의 상급기관에 의한 갈등조정은 갈등관리라기 보다는 갈등통제의 성격을 띄어 왔다고 할 수 있다. 특히 중앙정부가 자치단체간의 갈등에 직접적으로 자주 개입하여 공평하고 효율적인 조정을 수행하기 보다는 통제위주의 해결을 결과하는 경우가 많았다.

둘째, 상급기관에 의한 갈등조정은 갈등당사자의 신청이 있을 때에만 할 수 있으며 지방자치법은 상급기관의 갈등조정에 대한 법률효과, 구체적인 절차 등에 관하여 명확한 규정을 하지 않고 있다.

##### 2) 環境紛爭調整委員會에 의한 調整

환경분쟁조정위원회는 환경문제에 관한 자치단체간의 갈등을 효율적으로 조정하기 위하여 환경오염피해분쟁조정법 제2조에 의하여 설치되는 기구로서 환경부에는 중앙환경분쟁조정위원회를, 광역자치단체에는 지방환경분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있다. 환경오염피해분쟁조정법에는 알선, 조정, 재정의 세 가지 절차를 통하여 자치단체간의 갈등을 조정케 하고 있는데 중앙환경분쟁조정위원회는 이러한 세 가지 방법을 모두 사용하지만 지방환경분쟁조정위원회는 알선과 조정의 두 가지만 사용하여 갈등조정을 하도록 하고 있다.

그러나 이 위원회는 몇 가지 문제점을 갖고 있는데 첫째, 위원회의 독립성과 전문성이 부족하다는 것이다. 현재 이 위원회는 비상설기구로서 갈등조정신청이 있는 경우에만 그

기능을 수행하고 있으므로 환경분쟁 조정업무에 대한 전문성 및 독립성이 결여된 문제점을 안고 있다.

둘째, 지방자치단체분쟁조정위원회와의 기능이 불분명하다는 점이다. 즉 지방자치단체간의 환경분쟁은 당사자의 신청에 의하여 지방자치단체분쟁조정위원회의 심의대상이 될 수 있고, 환경분쟁조정위원회의 조정대상이 될 수도 있다. 지방자치법 제140조와 환경오염피해분쟁조정법 제3장에 의하면 지방자치단체간의 환경분쟁을 지방자치단체분쟁조정위원회가 담당할 것인지, 아니면 환경분쟁조정위원회가 담당할 것인지에 대한 결정을 분쟁당사자에게 맡기고 있어 양 위원회의 기능 및 권한이 불명확하다.<sup>30)</sup>

셋째, 환경분쟁조정위원회의 조정비용 부담에 관한 규정이 없기 때문에 갈등조정을 위한 자료 수집시에 누가 비용을 부담할 것인지 명확하지 아니하다.

### 3) 地方自治團體紛爭調整委員會에 의한 調整

지방자치단체분쟁조정위원회는 자치단체간의 사법상의 권리 또는 법률 및 이해관계에 관한 갈등을 법원의 소송절차에 의하지 아니하고 중립적인 제3자로 하여금 해결하기 위한 갈등조정기구이다. 지방자치법 제140조 2는 당사자의 신청에 의하여 자치단체간 분쟁조정과 행정협의회의 협의사항을 조정하는 경우에 필요한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 또는 시·도지사 소속으로 지방자치단체분쟁조정위원회를 두도록 하고 있다.

그런데 이 위원회는 갈등에 관하여 최종적인 결정을 할 수 있는 재정기관(이른바 대체적 분쟁조정기관)이 아니라 행정자치부장관 또는 시·도지사의 조정결정의 필수절차로서의 심의만을 할 수 있는 심의기관<sup>31)</sup>으로서 다음과 같은 문제를 안고 있다.

첫째, 이 위원회와 환경분쟁조정위원회와의 기능이 불분명하다는 것이다 (이에 대해서는 환경분쟁조정위원회 부분에서 이미 서술하였다).

둘째, 이 위원회의 결정사항은 법적 구속력이 부여되어 있지 않기 때문에 결정사항의 이행을 강제하기가 곤란하다. 또한 대부분의 갈등이 지역의 이해와 관련이 있기 때문에 지역주민이 집단을 형성하여 이 위원회의 결정에 반발하는 경우 특별한 제재수단을 발견할 수 없다.<sup>32)</sup>

### 4) 司法府에 의한 調整

사법부(헌법재판소)에 의한 갈등조정은 자치단체 상호간에 헌법적 권한과 의무의 존재 여부 또는 범위·내용에 관하여 다툼이 발생할 경우 제3의 독립기관인 헌법재판소가 이를 유권적으로 해석·심판함으로써 갈등을 해결하는 제도이다.<sup>33)</sup>

30) 황재영, 앞의 논문, p. 209.

31) 최창호, 앞의 책, p. 712.

32) 김필수, 지방자치단체 상호간 갈등해소방안, 한국지방행정연구원, 1996, p. 29.

우리나라의 권한쟁의 심판은 피청구인의 처분 또는 부작위가 청구인의 권한을 침해할 현저한 위험이 있는 경우 및 청구인의 권한을 이미 침해한 경우에 권한의 존재여부 또는 범위·내용에 관한 심판, 피청구기관의 처분 또는 부작위에 대한 취소 또는 무효확인 심판이 있다.<sup>34)</sup> 그런데 이러한 헌법재판소에 의한 갈등조정은 아직까지 한번도 이용되지 못하고 있는데 그 이유는 우리나라 지방자치단체가 자치입법권이 미약할 뿐만 아니라 지방자치단체의 자율성이 낮기 때문이라고 할 수 있다.

## VI. 自治團體間 葛藤의 合理的 調整方案

지방자치제가 실시되면서 자치단체간에는 상호경쟁과 함께 이해관계의 차이로 인한 갈등이 자주 발생하고 있으며 앞으로도 더욱 빈번해 질 것으로 전망된다. 그러므로 자치단체들이 공동의 이해관계를 갖고 있는 사무를 보다 효율적으로 처리하기 위해서는 자치단체간의 갈등발생을 미리 방지하거나, 이미 발생한 갈등에 대해서는 부정적 영향이 커지기 전에 합리적인 조정이 이루어져야 하는데 그 방안은 다음과 같다.

### 1. 葛藤調整의 基本方向

첫째, 사전조정이 이루어져야 한다.

지방자치단체간의 갈등 조정에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 갈등발생을 사전에 예방하기 위한 제도적 장치들이 마련되어야 하고, 일단 발생한 갈등에 대해서는 해결곤란한 상황이나 정책집행의 지연 등을 초래하기 전에 사전조정을 해야 한다는 것이다. 이러한 갈등의 사전조정을 위해서는 갈등분석과 함께 갈등관리능력의 평가작업이 선행되어야 한다.<sup>35)</sup> 따라서 각 자치단체가 갈등에 대한 충분한 지식과 관리능력을 보유하게 될 때 갈등을 사전에 방지할 수 있는 효과적 장치와 더불어 자치단체간 갈등이 발생한 경우에도 신속하고 합리적인 대처가 가능하게 된다.

둘째, 당사자간 해결이 이루어져야 한다.

자치단체간의 갈등은 당사자간에 자율적으로 해결하는 것이 중요하며, 그러한 노력에도 불구하고 갈등이 해결 될 가능성이 없거나 해결에 장기간이 소요되는 경우에 한하여 제3자에 의한 조정이 이루어져야 한다. 갈등해결에 있어서 당사자간 조정이 필요한 이유는 갈등

33) 권영성, 헌법학개론, 법문사, 1992, p. 976.

34) 김영수, 앞의 책, p. 86.

35) 김영수, 위의 책, p. 138.

당사자가 어느 누구보다도 갈등대상의 내용에 대한 지식을 더 많이 가지고 있을 뿐만 아니라 제3자에 의한 타율적 해결이 당사자간의 갈등을 더욱 악화시킬 수 있기 때문이다. 즉 스스로의 문제는 당사자간에 자율적으로 해결되는 것이 해결방안에 대한 수용가능성이 크다고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

자치단체간의 갈등을 상급기관이나 기타 다른 기관에 의하여 권력적 관여와 감독·통제 차원에서 해결하는 것은 그에 수반되는 행정력이 낭비되고 민주적이며 자율적인 조정을 하는 관행을 정립시키지 못하게 되고 특히 지방자치단체의 자율성을 침해하게 되므로 불가피한 경우가 아니면 활용하지 아니하는 것이 바람직하다.

셋째, 제도적 장치에 의한 해결이 이루어져야 한다.

지방자치단체간의 갈등을 해결하는데 있어서는 다양한 해결수단이 강구되어야 하는데 이를 위해서는 법률 등에 의해서 자치단체 상호간의 의사소통과 협상을 위한 제도화되고 구체화된 틀을 만드는 것이 중요한 일이다. 또 갈등해결방안의 수용 가능성을 높이기 위해서는 사전에 마련해 놓은 틀 속에서 조정과정을 거치는 것이 바람직하다. 결국 이러한 제도적 장치에 의한 해결과정은 적극적인 해결당사자 또는 제3자에 의하여 공식적인 절차와 과정을 통하여 그것이 조정됨으로써 갈등당사자간에 그 해결방안의 수용 가능성이 높을 뿐 아니라 구속력도 높힐 수 있다.<sup>37)</sup>

넷째, 자치단체간에 상호협력체제가 구축되어야 한다.

자치단체간의 갈등은 상호협력체제가 갖추어지지 않거나 상호협력이 원활하게 이루어지지 않는 관계로 발생하는 것이 대부분이다. 오늘날 자치단체간에 갈등을 야기시키는 업무는 대개가 소구역의 지방자치단체가 독자적으로 처리하기에는 그 성질상 적합하지 아니하고 자치단체간 상호협력을 통하여 공동으로 대처해야 할 것들이기 때문에 이들을 체계적, 효율적으로 수행할 수 있는 협력체제를 구축하는 것이 갈등조정을 위해 매우 중요하다고 할 수 있다.

지방자치단체가 단독으로 할 수 없는 시설의 설치관리나 사업추진을 효과적으로 하기 위하여 자치단체간에 협력체제를 구축하는 것은 업무와 서어비스이익이 특정한 자치단체 구역에만 한정되지 않거나 규모의 경제가 기대되는 것일 때에는 행정서어비스의 효율성을 높힐 수 있기 때문이다. 따라서 갈등당사자인 자치단체간에 협력체제를 구축함으로써 갈등을 어느 정도 사전에 예방할 수 있으며, 일단 갈등이 발생했다고 하더라도 상호협력체제를 바탕으로 하여 조정을 기할 수가 있다.<sup>38)</sup>

다섯째, 협상문화가 정착되어야 한다.

공익은 과정설적 입장에서 보면 상호경쟁적·대립적인 다원적 이익이 조정되고 균형된

36) 김안제 외, 지방자치의 발전전략, 박문각, 1994, p. 313.

37) 김영수, 앞의 책, p. 141.

38) 김영수, 위의 책, p. 143.

결과이며 사회집단간에 대립·투쟁·협상을 벌이는 과정에서 결과적으로 다수이익에 일치되는 것이 도출되는 것이므로 자치단체간의 갈등도 상호이익의 조정을 위한 협상과정을 통하여 해결이 가능하다. 이러한 점에서 협상은 당사자들간의 이익의 증진과 이해관계에 대한 갈등을 해소·조정해 나가는 사회관계라고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

따라서 자치단체간의 갈등을 해소·조정하는데 있어서 기본적으로 양 당사자간의 협상에 의하여 해결하려는 분위기 조성과 더불어 원칙에 준거한 협상의 정립이 필요하다. 원칙에 입각한 협상방식은 각 당사자가 어떻게 하겠다든지, 하지 않겠다든지 하는 당사자의 입장에 맞추어 밀고 당기는 과정을 중시하지 않고 주관적이고 인간적인 입장에서 객관적이고 문제중심적인 방향에서 이해관계에 초점을 맞추는, 즉 문제의 실체를 바탕으로 당면문제를 해결하려는 협상전략이다.

이 방법은 가능한 한 상호간에 이익이 될 수 있는 방안을 찾도록 하며 만일 이해관계가 첨예하게 상충되는 경우 그 결과는 각 당사자의 의사와는 관계없이 공평한 기준에 따라 이루어지는 것이다.<sup>40)</sup>

## 2. 當事者間 葛藤調整의 合理化方案

### 1) 行政協議會의 制度 및 運營改善

① 법적 구속력의 보장 : 행정협의회가 지방자치단체간에 실질적인 갈등 조정기구로 자리잡을 수 있도록 하기 위해서는 현재의 임시적 협의기구에서 법인격을 가진 상설기구로 전환시켜야 한다. 또 행정협의회에서 협의된 사항을 관계 지방자치단체가 이행하지 않을 경우 이의 성실한 이행을 담보한다는 의미에서 지방자치법에 강제실현 수단을 규정하여야 한다. 예를 들면 협의사항의 미이행시에 행정자치부장관, 또는 시·도지사가 사업의 집행권자를 지정하여 그 사업을 시행하게 하고 소요경비를 당해 자치단체에 청구할 수 있도록 하는 방안도 고려대상이 될 수 있다.

② 업무전담을 위한 상설기구의 설치 : 행정협의회 운영을 전담할 수 있는 상설기구를 설치하고 전문인력을 배치하여 지속적·체계적으로 광역행정을 수행해 나가야 한다.

③ 실무협의회 운영의 내실화 : 행정협의회내의 실무협의회의 운영 및 기능을 강화하여 실무적·전문적 지식을 가지고 행정협의회에 안전을 상정하기 전에 충분하고 체계적인 사전 분석·검토를 통하여 실질적인 문제해결 기구로서의 위상을 정립할 필요가 있다.

이를 위해서는 실무협의회에 실무 국·과장, 지역주민대표, 관련 전문가 등 이해관계인을 참석시키고 반드시 실무협의회의 심의를 거쳐 행정협의회에 상정하는 절차를 확립하여야

39) 이달곤, 협상이론의 연구와 원칙에 준거한 협상전략, 행정논총, 제27권 제1호, 서울대 행정대학원, 1989, p. 306.

40) 김안제 외, 앞의 책, p. 302.

한다.

④ 관계 지방의회의 참여 : 현재는 행정협의회 구성에 지방의회의 참여가 배제되고 있는데 의회가 배제된 채 이루어지는 집행기관간의 합의는 실효성 측면에서 처음부터 한계를 가질 수 밖에 없다. 따라서 행정협의회에 처음부터 지방의회의원을 참여시키는 방안을 강구함으로써 협의사항에 대한 의결권을 가진 지방의회의 추인을 용이하게 할 필요가 있다.

⑤ 광역·기초자치단체간에도 행정협의회 설치 : 현행 행정협의회는 광역자치단체간, 기초자치단체간에만 구성되어 있고 광역자치단체와 기초자치단체간에는 구성되어 있지 않다. 따라서 광역과 기초자치단체간에 분쟁이 발생하였을 경우에 상호 대등한 입장에서 기초자치단체의 권한을 침해함이 없이 분쟁을 조정하고 광역행정을 수행하기 위해서는 광역과 기초자치단체간에도 행정협의회가 구성되어야 한다.

## 2) 地方自治團體組合의 制度 및 運營改善

지방자치단체조합은 둘 이상의 자치단체의 사무의 일부 또는 전부를 공동 처리하므로 내부적으로 다소의 갈등은 있지만 이를 조합이라는 틀 속에서 해소시켜 나갈 수 있는 기관상호간의 갈등 완충기구라고 할 수 있다. 동시에 상급자치단체가 하급자치단체에 일방적으로 명령하는 체제가 아니라 동등한 지위에서 서로의 공동이익을 위해 함께 행동하고 사무를 처리하므로 자치단체의 기관이해충돌을 최소화시킬 수 있는 집행력있는 특별지방자치단체라고 할 수 있다. 그러한 점에서 지방자치단체조합이 갈등조정기구로 제대로운 기능을 하기 위해서는 다음과 같은 개선이 이루어져야 한다.

① 특별지방자치단체로서의 지위와 권한부여 : 지방자치단체조합에 특별지방자치단체로서의 지위와 권한을 부여하되 특히 조합의회를 설치하고 규약에 정하여진 공동사무를 처리하기 위하여 필요한 범위내에서 일반 지방자치단체와 동일한 권리·의무의 주체가 될 수 있도록 사무의 범위내에서 조례와 규칙을 제정하며 재산을 취득·관리·처분하고 자기의 의사를 외부에 표시할 수 있도록 하여야 한다.

② 조합과 자치단체간의 관계정립 : 조합이 자치단체간의 갈등을 예방하거나 이미 발생한 갈등을 해결함으로써 자치단체 상호간의 협력방식으로서의 본래 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 조합과 구성자치단체간의 권리·의무·협조관계를 명확히 하여야 할 뿐만 아니라 구성자치단체간의 이러한 관계를 합리적으로 조정하여야 한다. 왜냐하면 이것이 명확하지 아니할 경우 자치단체간에 갈등을 야기시킬 또 하나의 원인이 되기 때문이다.

③ 간접적 중앙통제 : 지방자치단체조합에 대한 행정자치부장관의 임의적 해산권은 사실상 광역행정을 위한 자율적인 조합설립 취지를 무색하게 하는 것이기 때문에 중앙의 조합에 대한 통제는 갈등시의 조정과 감독, 기술적 지원, 그리고 보조금의 지급 등 간접적 통제 방식으로 전환하는 것이 바람직하다.

④ 조합장 상근제 등 운영방식의 개선 : 조합장을 상근제로 하고 자치단체조합 직원을

해당 자치단체에서 파견근무시키는 것을 지양하고 업무의 연속성이 필요한 부분에는 조합 전담 직원을 배치하는 것이 바람직하다.

### 3) 事務委託·協議·協約制度的 改善

① 사무위탁 등의 활성화 : 지방자치단체간에 공동으로 처리해야 할 사무는 당사자간 갈등이 발생할 소지가 많기 때문에 사무위탁을 통하여 처리하는 것이 바람직하다. 또한, 광역 행정문제를 해결할 수 있는 용이한 방법으로서 자치단체간의 협의·협약제도를 활성화시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

② 법령의 정비 : 지방자치법 등의 관계법령에 사무위탁의 주체·범위·효과·절차, 위탁한 사무의 변경 또는 사무위탁 폐지절차, 수탁사무의 관리·집행방법, 사무위탁에 필요한 경비지변방법, 위탁사무에 관한 조례·규칙 등의 개폐절차 등을 명확하게 하여야 한다. 특히 행정권한의 위임및위탁에관한규정에 지방자치단체간 사무위탁에 관한 사항을 규정하는 것이 필요하다.<sup>41)</sup>

## 3. 第三者에 의한 葛藤調整의 合理化方案

### 1) 上級機關에 의한 調整制度的 改善

① 조정결과에 대한 법적 구속력의 부여 : 지방자치법은 지방자치단체간에 갈등이 있을 때에는 시·도가 당사자가 되는 경우에는 행정자치부 장관이, 시·군 및 자치구가 당사자가 되는 경우에는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 조정하도록만 규정하고<sup>42)</sup> 있어서 해당자치단체가 그 조정결과를 받아들이지 않을 경우에는 유명무실하다.

따라서 지방자치단체간의 갈등에 대한 감독기관의 조정결과에 대하여 법적 구속력을 부여하는 것이 바람직하다. 조정결과를 통보 받은 지방자치단체의 장은 이의신청을 하지 않는 한 지체없이 이를 이행하여야 하며, 필요한 예산을 반드시 계상하도록 해야 한다. 이를 이행하지 않을 경우는 해당 지방자치단체에 대하여 행정·재정상의 불이익 조치를 취할 수 있는 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

② 직권에 의한 조정권 부여: 상급기관에 직권으로 갈등조정을 할 수 있도록 조정권을 부여하는 것도 바람직한 방법의 하나이다. 지방자치법 제140조와 제146조에 의하면 행정자치부 장관 또는 시·도지사가 자치단체간의 갈등을 조정하는 것은 당사자의 신청에 의해서만 할 수 있도록 되어 있는데, 이는 해당 자치단체의 시급한 정책 및 사업계획의 수행을 지연시킬 수도 있다. 따라서 중앙행정기관장 및 시·도지사가 직권으로 자치단체간 갈등을

41) 김영수, 앞의 책, p. 162.

42) 지방자치법 제140조.

조정해 나가는 방안도 모색되어야 할 것이다.

## 2) 地方自治團體紛爭調整委員會의 改善

① 분쟁조정위원회의 상설기구화 : 현행 분쟁조정위원회는 지방자치단체간 갈등조정을 주 기능으로 하는 비상설 자문기구이다. 따라서 이 위원회가 자치단체간 갈등을 합리적으로 조정할 수 있기 위해서는 상설기구화 하고 그 조직으로 상임위원회 성격을 지닌 실무위원회와 일반행정업무를 전담하는 사무국을 두어 그 운영을 활성화시켜야 한다.<sup>43)</sup>

② 강제조정제도의 확립 : 지방자치단체간 갈등의 효과적 조정을 위해서는 행정협의회에서 합의되지 않은 갈등문제는 의무적으로 분쟁조정위원회에 조정신청을 하도록 강제조정 내지는 직권조정제도가 확립되어야 할 것이다. 다만, 행정협의회에서 충분히 협의 할 수 있는 기회를 부여하기 위하여 3회 이상의 협의를 거친 사항에 한해서만 이 위원회에 조정을 의뢰하도록 하는 것이 바람직하다.<sup>44)</sup>

③ 강제집행권의 부여 : 결정된 사항이 일정기간 내에 실현될 수 있도록 강제집행권이 부여되어야 하며 만일 결정사항의 실행이 지연되는 경우에는 대집행이나 이행명령 등 실효를 거둘 수 있는 구체적 장치가 모색되어야 한다.

## 3) 環境紛爭調整委員會의 改善

① 조정역할의 명확한 분담 : 이 위원회와 지방자치단체분쟁조정위원회간에 갈등 조정업무에 대한 명확한 역할분담이 이루어져야 한다. 환경분쟁조정위원회는 환경문제에 있어서 지역주민과 관련기업과의 갈등만을 조정대상으로 하고 자치단체간의 환경문제에 대한 갈등은 상급기관에 의한 조정이나 지방자치단체 분쟁조정위원회에서 조정하도록 하는 것이 바람직하다 할 것이다.

② 공정한 조사감정기관의 확보 : 환경문제와 관련된 자치단체간의 갈등조정은 보다 합리적이고 효율적인 조정을 위해서 공정한 조사감정기관이 설치되어야 한다. 이러한 기관을 위해서는 전문성을 가진 조정위원의 확보와 실질적인 활동보장 그리고 이에 대한 법적 뒷받침이 병행되어야 할 것이다.

## 4) 司法處理에 의한 調整制度의 改善

① 갈등조정에 관한 법제의 개정 : 자치단체간 갈등조정에 대한 법제를 개정하여 헌법재판소에 의한 권한쟁의심판의 대상은 지방자치단체의 조례와 규칙에 한정하도록 하고 행정적 분쟁조정과정을 먼저 거치는 방안이 검토되어야 할 것이다. 현행 헌법은 권한의 존재여

43) 이만형, 지방자치와 관련된 집단적 갈등, 토지연구, 1995년 9·10월호, 한국토지개발공사, p. 58.

44) 김필수, 앞의 책, p. 81.



부 또는 범위에 관하여 갈등이 발생한 지방자치단체가 곧바로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>45)</sup> 그런데 사법적 갈등해결방식은 Zero sum적 성격이 강하며 당사자간의 관계를 악화시키는 경향이 있으므로 다른 제3자의 조정을 거친 후 최종적으로 고려하는 것이 바람직하다. 따라서 행정적 갈등조정과정을 먼저 거치도록 관련법규를 개정할 필요가 있다.<sup>46)</sup>

② 전문적 행정재판소의 설치 : 자치단체간의 권한쟁의 등을 전담할 수 있는 전문적 행정 재판소의 설치도 필요하다고 본다. 즉 헌법재판소는 헌법사건만 담당하고 행정사건은 대법원산하에 별도의 행정재판소를 설치하거나 기존의 법원에 행정부를 두어 행정사건만을 전문으로 다루는 방안을 생각할 수 있다.<sup>47)</sup> 이렇게 되면 자치단체간 권한쟁의에 대한 불필요한 혼란과 재판소간의 권한충돌을 방지할 수 있을 것이다.

#### 4. 새로운 調整制度의 導入

##### 1) 地方議會協議會의 設置·運營

지방자치단체간에 발생하는 갈등을 조정하거나 2개 이상의 자치단체가 공동으로 처리해야 할 필요성이 있는 업무를 서로 협의·결정하기 위하여 자치단체간에 규약을 정하고 지방의회협의회를 설치·운영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이 협의회는 지방자치단체장으로 구성되는 현행 행정협의회가 안고 있는 법적 구속력의 미비점을 보완하여 당해 자치단체의 업무에 대한 의결권을 갖고 있는 지방의회들이 협의회를 구성하고 자치단체간에 야기되는 갈등을 조정하는 기구로 활용하자는 것이다.

이 협의회는 관련 지방자치단체의 의회에서 선출한 지방의원들의 기구로서 민주적 요청에 부합될 수 있으며 의결사항에 대하여 법적 집행의무를 부여할 수 있을 뿐만 아니라 관련 지방자치단체를 대표하는 지방의원 상호간의 협의와 협상을 통하여 당사자간에 갈등을 해결한다는 데에 의미가 있다. 따라서 지방의회협의회에서 이루어진 조정안은 해당 자치단체로 하여금 수용하도록 강제할 수 있으며 이에 따라 실천 가능성이 매우 높다 하겠다.<sup>48)</sup>

##### 2) 地方自治團體聯合會의 活用

지방자치단체연합회는 자치단체간의 갈등을 독자적으로 조정하거나 중앙정부-광역자치단체간의 갈등조정에서 지방자치단체 대표로서 참여할 수 있는 기구라고 본다. 따라서 중앙정부는 지방자치단체연합회를 공식조직으로 인정하고 재정적으로도 지원함으로써 그 활동의 활

45) 헌법 제11조 제1항.

46) 안성호, 지방자치론, p. 514.

47) 임도빈, 자치단체중심의 분쟁과 갈등-어떻게 해결할까, 지방자치, 1994년 7월호, 현대사회연구소, p. 17.

48) 김영수, 앞의 책, pp. 176~177.

성화를 기할 필요가 있다. 일본의 경우는 이미 1963년에 지방자치법을 개정하여 지방자치단체연합회의 지위와 역할을 법제화하였으며 그 운영비는 형식적으로는 지방자치단체들이 부담하는 형식을 취하고 있으나 실제로는 중앙정부의 지방교부세로 전액 충당하고 있다.<sup>49)</sup>

### 3) 葛藤調整에 관한 法律의 制定

지방자치단체간의 갈등은 대부분 광역행정이 요구되는 업무와 관련된 것이므로 특정시설의 입지와 그에 따른 보상, 주민참여 절차, 갈등조정기구 등 광역행정을 수행하는 과정에서 발생하는 자치단체간의 갈등을 조정하고 상호협력체제를 구축하기 위한 기본을 정하는 정부간 조정에 관한 특별법을 제정할 필요가 있다.

그런데 이 특별법의 내용은 다른 자치단체에 영향을 미칠 업무 또는 사업의 계획단계에서부터 조정권을 행사하는 것은 아니고 관련 중앙행정기관의 지도·감독권으로 조정이 어려운 경우에 일정한 절차를 거쳐 조정하도록 함으로써 자치단체간의 관계를 대등한 관계로 규정하고 행정사무의 원활한 추진을 위한 조정에 중점을 두도록 해야 할 것이다.<sup>50)</sup>

## Ⅵ. 結 論

지방자치제가 실시된 이후 기초자치단체와 광역자치단체간에는 물론이고 기초자치단체 상호간, 광역자치단체 상호간에도 갈등이 자주 발생하고 있으며 자치단체들의 공동노력이 없는 한 갈등은 향후 더 빈번하게 일어날 것으로 전망된다.

이러한 갈등은 자치단체의 자율성 및 독립성 강화에 따른 협력의식의 약화, 상호의존성의 증가, 지역이기주의, 자치단체별 정책 우선순위의 차이, 공동사업의 비용분담에 대한 견해차이 등 다양한 요인에 의하여 발생하고 있다. 그러나 실제로 갈등은 어떤 하나의 특정한 요인에 의하여 발생한다기 보다는 위와 같은 다양한 요인들의 결합을 통하여 일어나는 것이 일반적인 현상이다.

자치단체간의 갈등은 역기능과 순기능을 동시에 가지고 있다. 자치단체간의 갈등은 정태적이고 경직성을 지닌 자치단체들로 하여금 상호경쟁을 유도함으로써 동태적인 발전의 계기를 마련해 주고 자치단체 내 지역주민의 내적 응집성을 강화시키며 다른 자치단체와의 균형 발전을 고려한 의사결정을 하는 계기를 마련해 줄 수 있는 긍정적 측면을 가지고 있다.

그러나 자치단체간의 갈등은 자치단체의 불안과 무질서를 초래하고 통합과 조화를 깨뜨리며 합리적 의사결정에 장애요소가 됨으로써 순기능보다도 훨씬 큰 역기능을 가지고 있

49) 안성호, 지방자치단체간의 협력을 위한 선결과제, 지방자치, 1995년 4월호, 현대사회연구소, p. 70.

50) 김영수, 앞의 책, pp. 177 ~ 178.

다. 따라서 자치단체간 갈등의 계속적인 방치는 자치단체와 지역주민은 물론이고 국가전체적 입장에서도 바람직하지 아니하므로 적절한 방법을 통하여 갈등조정이 이루어지지 않으면 안된다.

우리나라의 지방자치단체간 갈등조정방식에는 당사자간 조정과 제3자에 의한 조정이 있다. 그 중 당사자간 조정방식으로는 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁·협의·협약이 있으며 제3자에 의한 조정방식으로는 상급기관에 의한 조정, 환경분쟁조정위원회 및 지방자치단체 분쟁조정위원회에 의한 조정, 헌법재판소에 의한 조정을 들 수 있다.

그런데 이러한 갈등조정제도는 제도, 그 자체와 운영면에서 여러 가지 문제점을 안고 있는데 중요한 내용으로는 갈등조정 과정에서의 주민 및 관련 전문가의 참여부족, 사후 위주의 조정, 갈등조정체계의 미흡, 중앙정부의 지도·감독 위주의 조정 등을 지적할 수 있다. 따라서 자치단체간의 갈등을 보다 합리적으로 조정하고 공동의 이해관계를 갖고 있는 업무를 보다 효율적으로 처리하기 위해서는 ①사전조정, ②당사자 우선의 조정, ③제도적 장치에 의한 해결, ④자치단체간 상호협력 체제의 구축, ⑤협상문화 정착이라는 기본방향 아래 각 조정제도의 문제점을 해소시키는 한편 운영방식도 개선해 나가야 할 것이다.

그런데 자치단체간의 갈등문제가 근원적으로 해결되려면 위와 같은 노력과 함께 궁극적으로 협력문화가 형성되어야 한다고 본다. 지방자치단체들이 지역적 특수이익에만 집착하여 전체사회의 이익을 저버리며, 목전의 이익을 위해서는 수단과 방법을 가리지 아니하는 풍토속에서는 아무리 갈등방지 내지 갈등해결방식을 제도화하더라도 결코 소기의 성과를 거둘 수가 없다. 그러므로 공동의 이해관계를 갖는 문제는 협상을 통해 풀어나가는 협력문화의 형성이 강조되는 것이다.