

정책연구 2008-19

광역 주민기피시설 갈등해소 및 주민지원 방안 연구

Approaches to Inter-Jurisdictional Conflict
Resolutions and Compensations in LULUs

2008. 10

연구책임: 이 용 환 (경기개발연구원 연구위원)

공동연구: 이 정 임 (경기개발연구원 선임연구위원)

김 진 덕 (경기개발연구원 연구원)

연구 요약

광역 주민기피시설 갈등해소 및 주민지원 방안 연구 Approaches to Inter-Jurisdictional Conflict Resolutions and Compensations in LULUs

이 용 환

【키워드】 광역주민기피시설, 갈등관리, 주민지원

■ 연구의 배경 및 목적

급속한 도시화의 결과 서울시는 인구 및 산업이 집중하게 되었고 이와 같은 산업고도화, 도시화의 진전은 주민들의 생활에 필수불가결한 요소인 생활용수공급, 쓰레기처리, 분뇨 및 하수처리, 추모시설(장사시설) 등과 같은 생활시설들을 필요하게 하였다. 이러한 시설들은 주민들에게 편익을 제공하는 시설임에는 분명하나 시설들이 입지하는 지역의 주민들은 기피하는 시설이라는 특징을 가지고 있어 도시 어느 곳이나 입지하기에는 한계를 지니고 있다. 따라서 도시 내 시설입지가 어려운 경우 지역의 경계를 넘어 입지하는 경우가 존재하는데 경기도의 경우 서울시민들에게 편익을 제공하는 이러한 시설들의 입지가 과거부터 현재까지 이루어지고 있다. 이로 인해 경기도내 시설입지 지역의 생활환경의 악화, 자산가치의 상대적 하락 등으로 경기도민의 불만이 고도되고 있다. 따라서 경기도 입장에서 현재 경기도내에 설치운영되고 있는 서울시민의 공공서비스 공급을 위한 시설의 현황 및 제기되는 문제점을 파악하고 합리적인 지역 간 갈등해소 및 주민지원방안을 위한 정책방향을 설정하고자 한다.

■ 연구요약

현재 서울시가 소유·운영하고 경기도에 입지한 추모시설(장사시설)은 3종 12개소로 화장장 1개, 공설묘지 4개, 납골당 7개임. 또한 환경시설은 4종 4개소로 하수시설 1개, 분뇨시설 1개, 폐기물시설 1개, 음식물처리시설 1개 임. 그리고 수용시설 및 복지시설은 수용시설은 4종 28개소로 노숙인 시설 1개, 장애인시설 15개, 노인요양시설 6개, 정신요양시설 6개 이다.

이러한 시설은 남비(NIMBY) 혹은 룰루(LULUs) 현상을 야기하는 내재적 특징을 가진 주민기피시설로 지역갈등의 원인이 되고 있다. 시설의 규모와 기능, 시설 입지로 인한 영향에 대한 정확한 정보제공이 이루어지지 않은 경우, 주민의 의견이 반영되지 않은 경우, 경제적인 편익과 비용의 불균등에 대한 적절한 보상의 제공이 이루어지지 않을 경우에 분쟁이 발생한다. 특히 서울시와 경기도의 경우 과거 광역주민기피시설의 입지에 대한 협상 당시 거래조건이나 협상여건 등이 불평등했을 가능성이 제기되면서 시설의 운영관리 및 주민보상에 대한 재협상을 고려하게 되었다.

과거 서울시와 경기도의 위상이나 인적·물적 자원보유 정도, 정보력이나 기술력, 협상 당사자의 지식 및 역량 등을 고려해 보았을 때 경기도는 서울시에 비해 협상에 필요한 지원동원이 부족했으며 이로 인해 합리적이고 과학적인 비용·편익 분석에 기초한 거래(협상)를 주도하지 못하였을 것으로 생각된다. 따라서 이러한 불평등한 조건하에 체결한 입지결정에 대한 문제를 인식하게 된 경기도는 갈등발생에 따른 문제제기를 할 수 밖에 없다. 이러한 시설은 현세대뿐만 아니라 미래세대에까지 영향을 미치는 것이기 때문에 시설입지 시 한 번의 협상에 따른 결과(관리, 감독, 보상 등에 대한 합의)만을 고수할 수 없다. 따라서 갈등해소를 위한 지속적인 협의가 필요하다.

그러나 서울특별시에 대한 행정특례 뿐만 아니라 법·제도적 측면에서 시설이 입지한 경기도가 관리·감독협의를 할 수 있는 권한이 제한적이고 제3자의 조정기제 역할도 미약한 상황이다. 따라서 지속적으로 증가하고 있는 주민기피시설에 대한 갈등과 향후 발생할 수 있는 분쟁을 해소하기 위한 경기도 차원의 정책방향을 고려해야 한다.

국내외의 갈등해결사례들과 갈등해소에 관한 이론적 문헌들을 검토하고 경기도의 시설 현황 및 문제점을 살펴본 결과 3가지 측면에서 갈등해소 및 주민지원 방안을 고려해 볼 수 있으며 이를 통해 정책방향을 설정할 수 있다. 첫째, 정치행정적 측면에서의 주민지원방안으로 시설에 대한 지속적인 관리를 할 수 있는 공동기구를 설치하거나 친환경적인 시설로 변화·활용할 수 있는 방안을 강구하여 주민생활의 질을 향상시킬 수 있도록 해야 한다.

둘째, 경제적 측면에서의 주민지원방안으로 과거 시설입지에 관한 협상당시의 진행상황이나 보상체계 등과 같은 현황을 파악하여 기초자료를 만들고 적절한 보상이 이루어졌는지 비용-편익분석을 할 필요가 있다. 주민기피시설의 입지 및 운영에 따른 객관적인 피해 내용을 확인함으로써 이를 바탕으로 광역지방자치단체간 합리적 부담의 협의기초를 제시할 수 있다. 또한 수익의 지역배당이나 비용분담을 통한 지역 및 지역주민의 지원을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 법제도적 측면에서의 주민지원방안으로 갈등요인을 해결하기 위한 제도적 장치와 협력 기구를 재정비 하는 것이 필요하다. 행정절차와 구조에 따른 문제(시설이 입지하는 지방자치단체에 시설허가권을 주지 않는 법적절차문제, 지도 및 감독의 권한을 협약체결을 통해 명확화 해야 하는 문제, “서울특별시행정특례에관한법률” 과 같이 중앙집권적 특례로 제기되는 문제 등)를 해소하기 위한 법제도의 재개정이 필요하다. 그리고 기존의 협의기구를 활용하거나 서울시와 경기도가 새로운 joint community를 형성하여 지속적인 협의를 하고 시설이 입지한 지역과 지역주민을 지원할 수 있도록 해야 한다. 또한 음부즈만제도를 도입하여 시설에 대한 관리감독을 주민들이 할 수 있도록 하여 주민의 불안감 감소, 시설의 안전한 운영에 도움을 줄 수 있다.

■ 결론 및 정책건의

○ 주민피해 진상 규명 Task Force 설치

현재 운영 중인 광역 주민기피시설 주변 주민의 피해에 대하여 객관적 내용을 규명할 필요가 있다. 왜냐하면, 광역 주민기피시설을 운영하는 서울시의 입장과 해당 시군, 그리고 주변 주민들의 입장이 동일하지 않을 수 있기 때문이며 주민들의 요구사항이 무엇인지에 대한 확인이 필요하다. 그러나 시설 주변 주민들의 피해는 정서적, 감정적, 그리고 비 금전적 가치를

포함하고 있기 때문에 객관적 피해 내용을 파악하는 것은 상당한 전문성이 필요하다.

○ 주민기피시설 입지 및 운영에 따른 비용-편익 분석

경기도 차원의 과학적인 광역 주민기피시설 입지 및 운영에 대한 비용과 편익의 분석 필요하다. 각 시설별로 경기도와 서울시 양 지방자치단체의 비용과 편익 산정하고 이를 바탕으로 광역 지방자치단체간 합리적 부담을 위한 협의 기초자료로 활용할 수 있다. 따라서 광역 주민기피시설의 입지 및 운영은 광역지방자치단체간, 그리고 기초자치단체간 존재하기 때문에 정기적으로 비용-편익을 분석할 수 있는 객관적 기구 설치가 필요하다.

○ 현행 광역정부간 협의 기구 활용

경기도 주민의 피해 및 희생에 대한 보상이 불충분한 것에 대하여 현재 지방자치법의 규정에 의해 운영되는 지방자치단체간 협력 및 문제해결 기구에서 논의할 수 있다. 따라서 공식기구에서 공식질의 및 협의 요구하는 공식 안건으로 채택하여 공식적인 답변을 받는 것이 필요하다. 이와 같은 현행 지방자치단체간 협의 기구로는 '사도지사 협의회' 와 '수도권행정협의회' 가 있다.

○ 경기도-서울시 의회 공동위원회(Joint Committee) 구성

경기도에 입지하고 있는 서울시 소유, 운영, 관리하는 주민기피시설은 경기도와 서울시의 입장에 차이가 존재하고 있다. 또한 경기도와 서울시 주민의 의견을 대변하고 수렴할 수 있는 공동의 장치가 필요하다. 한편, 자치, 행정구역, 즉, 관할구역이 다름으로 인해서 상호 상대방 주민의 의견, 그리고 정치적, 행정적 조치가 제도적으로 부재하고 있다. 이를 해소하기 위해 경기도의회와 서울시의회 차원에서 관련 현안사항을 다루어 제도적으로 뒷받침할 수 있는 '공동위원회(Joint Committee)'를 구성하여 운영하는 것을 제안할 수 있다.

○ 경기도 주민기피시설 관리 및 주민지원 조례 제정

조례에는 주변지역 및 주민 피해 및 희생에 대한 실태조사, 관련 기구 설치, 주민교육, 시설의 필요성, 운영 및 관리에 대한 홍보 등에 관한 사항을 규정하고 시설 주변 주민들의 교육차원으로 국내외 선진지를 탐방하여 피해 및 보상의 적정성과 우수성을 인식하도록 할 필요가 있다.

예 1) 광역 주민기피시설 입지 및 관리 특례 조례(가칭): 타 지방자치단체가 경기도에 시설을 설치하여 운영, 관리하는 것에 대한 특례를 규정한다. 이와 같은 조례제정을 통하여 그동안 경기도가 소극적으로 대처하였던 사항에 대하여 적극적으로 행정과 관리할 수 있는 제도적 근거를 마련하고 이를 통하여 경기도 자치권을 보다 적극적으로 행사한다.

예 2) 주민기피시설 갈등관리 및 주민지원 조례(가칭): 경기도내 주민기피시설 설치에 따른 주변 주민지원에 대한 일반적 사항을 규정하여 경기도가 적극적으로 이를 대처하고자 하는 것이다. 최근의 경향은 주민기피시설이 지방자치단체의 경계선 주변에 위치하거나 광역적으로 시설을 운영하는 것이 증가하고 있다. 이에 따라 다수의 지방자치단체가 관련되어 있으나 이와 관련하여 파생하는 지방자치단체간 갈등, 주민-공공 갈등, 주민지원에 대한 제도가 경기도 차원에서 미흡한 실정이다. 따라서 이와 관련한 조례를 제정하여 경기도 차원의 관리를 위한 제도적 근거를 마련하는 것이다.

○ 경기도-서울시 주민기피시설 주민지원을 위한 공동기금 설치

광역 주민기피시설 주변 주민지원을 위한 기금 을 서울시(관련 자치구 포함)와 경기도(관련 시군 포함)가 공동으로 설치하고 운영할 필요가 있다. 기금의 재원은 시설운영의 수익금 일부, 경기도 출연, 서울시 출연 등을 고려할 수 있다. 우선적으로 기금은 시설 주변지역 거주 주민지원사업, 주변지역 보전 및 공원 등 조성사업, 예기치 못한 피해복구 및 보상재원으로 활용할 수 있다.

○ 공동관리기구 설치

장기적 관점에서 접근하는 것으로 환경기초시설 등 지방자치단체의 경계를 넘어서는 시설과 운영에 대하여 관련 있는 모든 지방자치단체를 포함하는 광역기구를 구성하여 관리 할 수 있다.

○ 서울특별시행정특례에 관한 법률의 수정요구

수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획수립과 그 집행에 있어서 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장의 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 이를 조정할 수 있도록 하는 ‘서울특별시행정특례에관한법률’ 제

5조의 규정이 존재한다. 서울시가 경기도보다 법적으로 갈등을 해결하는데 있어 우위를 점하고 있는 상태라는 것을 보여주는 단적인 예이다. 이는 중앙집권적인 특례로서 지방화분권화 시대에 맞는 수정이 필요하다. 서울시가 단독으로 분쟁해결을 하지 않고 경기도도 참여할 수 있도록 해야 한다. 따라서 국무총리의 조정 이전에 선 협의를 할 수 있도록 해야 하며 공청회나 설명회 등을 통한 지속적인 정보제공과 협의를 통해 문제를 해결할 수 있도록 해야 한다.

- 목 차 -

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 광역주민기피시설 관련 갈등 및 협력에 관한 국내외 선행연구	9
제1절 국외 선행연구	9
1. 광역 정부간 갈등 및 협력의 요인에 관한 선행연구	9
2. 광역정부와 기초정부간의 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구	15
3. 기초정부간의 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구	19
4. 국외연구에서 나타난 갈등과 협력의 요인	25
제2절 국내 선행연구	29
1. 광역정부간 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구	29
2. 광역정부와 기초정부간 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구	31
3. 기초정부간 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구	33
4. 국내연구에서 발견된 갈등과 협력의 요인	35
제3장 경기도내 광역 주민기피시설의 현황 및 문제점	39
제1절 경기도의 광역 주민기피시설 현황 및 문제점	39
1. 주민기피시설 현황(서울시 소유, 운영)	39
2. 광역 주민기피시설에 대한 현안사항 및 경기도의 대책	48
제2절 서울시 설치운영하고 있는 광역 주민기피시설의 문제점	60
1. 광역 님비(NIMBY) 혹은 LULUs(Locally Unwanted Land Uses) 지역갈등의 특성	60
2. 경제적 비용-편익의 불균등	60
3. 보상의 형평성 미확보 가능성	61

4. 거래, 협상여건의 불평등 가능성	61
5. 도-시군 역할 설정 문제	63
6. 서울특별시에 대한 행정특례	64
7. 시설의 설치운영관리에 관한 법적 규정에 따른 분쟁 가능성	65
제4장 국내외 주민기피시설 입지에 따른 갈등해소 사례	71
제1절 국내사례	71
1. 국내 극복 사례(최근)	71
2. 국내 극복 사례(과거)	72
3. 시사점	85
제2절 국외사례	89
1. 일본 가나가와현 폐기물관리 광역화계획	89
2. 고베 쓰레기 소각장 건설 사례	91
3. 미국 포토맥 강의 사례	92
4. 미국 부르클린 쓰레기 소각장 사례	93
5. 시사점	96
제5장 갈등해소 및 주민지원 방안	101
제1절 정치·행정적 측면의 개선 방안	101
1. 지속적인 시설 관리	101
2. 친환경적 시설로의 변화	101
제2절 경제적 측면의 주민지원 방안	103
1. 적절한 보상제공	103
2. 수익의 지역배당	105
3. 비용분담을 통한 지원	106

제3절 법제도적 측면의 개선 방안	108
1. 법제도적 장치 활용	108
2. ombudsman 제도의 도입	108
제6장 결론 및 정책건의	113
제1절 결론	113
제2절 미래를 위한 정책건의	116
1. 정치행정적 측면에서의 정책건의	116
2. 경제적 측면에서의 정책건의	117
3. 법제도적 측면의 정책건의	118
참 고 문 헌	121
부록 1. 동부권 광역자원회수시설 협약서	136
부록 2. 광명시에 대한 주민들의 주요 요구 사항	141
부록 3. 충청남도 상생협력·갈등관리포럼 운영현황	143
부록 4. 충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례	144
부록 5. 충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구 최종보고서의 요약문	147
부록 6. 사회복지시설 설치 및 운영관리와 관련된 사회복지사업 관련법령	149

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

여 백

제장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

- 급속한 도시화의 결과는 서울시에 인구 및 산업의 집중을 초래하였으며, 최근에는 수도권 전체에 약2,500만 명 이상의 인구가 집중하여 사회 경제 생활을 영위하고 있음. 이와 같이 산업의 고도화, 도시화의 진전은 주민들의 생활에 필수불가결한 요소, 즉 생활용수 공급, 교통문제 해결, 쓰레기 처리, 분뇨 및 하수처리, 그리고 주민들의 삶의 종착역인 죽음과 관련한 추모시설(장사시설)-화장장 및 묘지의 확보와 같은 도시 시민들에게 필요한 생활시설들이 필요하게 되었음
- 한편, 이와 같은 시설들은 주민들에게 편익을 제공하는 시설임과 동시에 시설들이 입지하는 지역의 주민들에게는 기피하는 시설이라는 특성을 갖고 있음. 더욱이 이러한 시설들은 도시 어느 곳이나 입지하기에는 많은 한계를 지니고 있어 필요한 만큼의 시설을 도시 내에 확보하기가 용이하지가 않음
- 따라서 이러한 시설들은 경제적 이유로, 또는 주민 반대로 자기 지역의 경계를 넘어서 입지하는 경우가 존재함
- 이와 같이 어느 지역의 경계를 넘어 입지하는 시설이면서 서비스를 향유하는 주민에게는 편의시설이고, 시설이 입지하는 주민에게는 기피하는 시설을 광역 주민기피시설이라 정의할 수 있음. 여기에는 분뇨처리시설과 같은 환경기초시설, 화장장과 같은 추모시설(장사시설), 정신요양을 위한 수용시설, 사회복지 생활시설, 지하철 차량기지과 같은 교통시설을 포함 할 수 있음
- 경기도에는 서울시민의 수요충족을 위한 환경기초시설, 추모시설(장사시설), 수용시설, 사회복지 생활시설, 교통시설이 입지하고 있음. 서울시민에게는 도시생활에 필수적인 공공 시설이지만, 경기도 도민에게는 반드시 필수적이지는 않으면서 주변지역의 생활환경을 악화시키고, 자산가치의 상대적 하락을 가져오는 혐오시설들이라 할 수 있음

- 따라서 경기도민은 이와 같은 서울시민을 위한, 서울시 소유 혹은 서울시 운영 시설을 기피할 수밖에 없는 속성을 갖고 있음
- 최근 들어 이와 같은 광역 주민기피시설과 관련하여 이 시설들을 설치하고 운영하는 서울시에 대하여 경기도민의 불만이 고조되어 지역간 이해 상충문제로 부각되고 있는 실정임
- 광역 주민기피시설 문제는 주민들의 불만을 넘어 광역지방자치단체간의 갈등, 분쟁의 형태를 보이고 있으며, 더 나아가 주민들의 불만이 고조되어 주민들의 단체행동으로 전개되면 심각한 사회문제로 전이될 수 있는 속성을 갖고 있기도 함
- 따라서 경기도 입장에서는 현재 경기도내에 설치운영되고 있는 서울시민의 도시 공공서비스 공급을 위한 시설의 현황, 제기되는 문제점, 광역 주민기피시설의 내재적 특성 및 문제점을 파악하여 합리적 지역 간 갈등해소 방안에 대한 정책방향을 설정할 필요가 있음

제2절 연구의 범위 및 방법

○ 연구의 범위

– 공간적 범위 : 경기도 전 지역(31 시군)

– 내용적 범위 :

■ 도내 광역 기피(혐오)시설 현황 조사

· 공동묘지, 납골당, 화장장 등 추모시설(장사시설)

· 하수처리장, 분뇨처리장, 음식물쓰레기처리장, 슬러지 소각장 등 환경시설

· 노숙인, 장애인, 노인요양, 정신요양 시설 등 복지시설

■ 도내 기피(혐오)시설 입지 배경 및 문제점

■ 경기도내 위치하고 있는 타 시도 운영 기피시설 현황 조사

■ 주민기피시설 갈등 해소 국내외 사례 발굴(주민, 지자체간의 갈등 해소)

■ 광역 주민기피시설의 입지 논리 및 제도 검토

■ 주민지원방안

· 주민기피시설에 따라 주민지원에 대한 법적 근거(법령, 자치법규) 및 논리적 타당성 검토

· 광역정부간 혜택, 책임의 분담 방안

■ 광역 주민기피시설의 합리적 입지 및 설치를 위한 제도개선방안 검토

○ 기대효과

– 주민기피시설의 입지선정을 둘러싼 정책갈등의 효율적 해결을 위한 제도 마련 및 관리에 기여

- 도내 주민기피시설 입지에 대한 합리적인 대응전략을 마련하여 도민의 행복추구권 제고
- 연구의 방법
 - 문헌연구 : 관련 제도, 이론 연구 및 사례 검토
 - 인터뷰 : 광역 주민기피시설의 입지운영 문제점 및 주민지원 방안에 대하여 관계공무원, 주민, 전문가 의견 조사
 - 해외벤치마킹: 자료 및 외부 전문가를 통한 해외사례 조사

제2장 광역주민기피시설 관련 갈등 및 협력에 관한 국내·외 선행연구

제1절 국외 선행연구

제2절 국내 선행연구

여 백

제2장 광역주민기피시설 관련 갈등 및 협력에 관한

국내·외 선행연구

제1절 국외 선행연구

1. 광역 정부간 갈등 및 협력의 요인에 관한 선행연구

- Enberg(1981)는 1960년대 초반부터 1970년대 말까지 ‘협력적인 연방주의’ 이론이 연방정부와 주정부간, 그리고 주 정부 상호 간의 관련분야에서 상당히 높은 설득력을 지니고 있었다고 주장하였음. 이러한 견해에 따라 연방체제는 권한과 책임의 분리보다는 이를 공유하는 특성을 지니고 있었으며, 이와 같은 협력적인 연방주의의 점증하는 인기는 연방정부 수준에서 연방정부의 활동 규모와 영역에 성장을 가져오게 하였음. 그러나 이와 같은 연방정부 개입의 확대는 또 다른 부작용을 가져왔음
- Kearney & Stucker(1985)는 저수준의 방사능 폐기물 관리에 있어서 미국 주정부간 계약관계가 이루어지는 과정에 대해서 논의하면서, 협력집단은 대통령의 ‘주정부기획위원회,’ ‘연방정부 주지사협회,’ ‘주정부의 입법의원 연방회의’가 구성하였고, 갈등해결을 위한 원칙은 주정부의 책임성, 주정부간 계약의 촉진, 계약을 맺은 주정부에서 계약을 맺지 않은 주정부의 폐기물 처리를 금지하도록 명시하는 것 등이라고 하였음¹⁾
- Lowry & Eichenberg(1986)는 미국의 연안지역관리에 대한 정부간 협력사례를 분석하였음. 그는 협력을 위한 분석변수로서 연안지역관리 위원회(CZMA), 연방정부와 지방정부의

1) 이와 같은 저수준의 방사능폐기물 관리를 위한 ‘적절한’ 체제를 개발하는 데 있어서 성공적인 요인은 ‘적절한’ 정치적 해결책을 모색하는 것임. 저수준의 방사능폐기물에 대한 주정부간의 계약의 성공과 실패에 대한 책임은 대부분의 주정부들에게 부여되어 있음. 주정부들이 연방체제 내에서 비용의 집중과 편익분산이라는 상당히 곤란한 정책문제를 해결해 나간다면 저수준 방사능 폐기물 법은 주정부간 계약을 이용한 방법으로 미래의 모델이 될 것으로 보고 있다고 주장하였음(Kearney & Stucker, 1985)

일치성- 연방규제, 계획, 개발, 활동자격- 등을 제시하였음. 연구 결과, CZMA는 연안지역 관리를 위한 정부간 협력을 “연방 일치성” 으로 평가하고 연안과 해양자원 관리에서의 연방 일치성 공급은 연방과 주(州)의 활동가가 협력할 수 있는 효과적인 방법으로 평가되었음. 이에 따라 주와 연방기관 공무원 간 인적네트워크 구축, 회의참여 그리고 정보협상 등이 연방일치성에 기여하였음

- Gress(1996)는 주정부간 관계를 국내 관계는 물론 접경 지역까지 확대하여 주정부의 국내는 물론 국제적 협력과 관련된 제도적 요인과 정치적 요인이 무엇인지를 분석하였음.²⁾ 이에 따라 협력을 위한 주정부 차원의 다양한 사례는 제도적 측면보다는 정치적 측면의 노력에 많이 좌우되는 것으로 분석되었음(정치적 노력→제도화→유지관리상 정치적 성격 내포)
- Dodge(1997)는 연방정부의 균등고용위원회(EEOC)와 주정부의 균등고용기관 등 두 기관이 공공부문과 민간부문에 있어서 차별금지법을 집행하는 과정을 대상으로 고찰하였으며, 특히 이와 같은 과정에서 연방정부와 주정부간 업무집행을 위한 계약관계에 분석의 초점을 두었음. 이 연구의 결과에 의하면 예산의 제약과 조직 내 주요 지위의 감소에 따른 집행책임의 증가는 주정부와 연방정부의 균등고용위원회 모두에게 있어 보다 과중한 업무 부담을 초래하였고 인력의 배분에 관한 계약에도 영향을 준 것으로 나타났음³⁾
- Zimmerman(1998)은 문헌조사 및 검찰총장에 대한 설문조사를 통해 담배생산 및 판매에 대한 규제와 관련한 40 개의 주정부 검찰총장들 간 상호작용의 관계를 규명하려고 하였음. 그는 주정부 검찰총장들 간의 기본적인 상호작용의 유형이 적대적 모형, 협력 모형, 중상주의 모형, 경쟁 모형, 혁신-확산 모형, 무관심/무시 모형으로 구분될 수 있다고 전제하고, 담배회사에 대한 규제과정에서의 각 주 검찰총장의 역할과 그들 간 상호작용은

2) 주정부 차원의 국내·외 협력활동은 여러 유형이 있는데, 먼저 국내 수준의 협력관계 유형으로는 NASDA, SGPB, WGA, 전국시정부연맹, NGA 등이 있으며, 국제수준의 협력관계로는 NAFTA, 미국과 캐나다 간 PNER, 미국과 멕시코 간 BGC와 BECC 등이 있음

3) 차별금지부문에서의 두 정부간 협력적 집행은 법령에 근거하여 시행되며, 이는 복잡한 정부간 관계를 발생시킨다. 먼저 고용에 있어서 차별을 감시·감독하는 대부분의 업무는 주정부 기관에 부여되며 차별감시와 관련된 통상적인 업무는 연방정부의 위원회와 공유함. 이와 같은 연방정부와 주정부와의 협력적 집행업무는 매년 계약을 통해서 조정됨. 두 정부간 계약내용과 집행부담비율은 두 정부간 권한, 상호의존성, 협상능력 등의 변화에 따라 달라짐

협력 모형 및 혁신-확산모형과 부합되는 것으로 결론을 지었음⁴⁾

- Davis(1998)는 조정기술을 설명변수로 한 사례분석을 통하여 주 정부간 협약의 문제를 다루었음. 연방제를 개혁하기 위한 조치들은 주의 조정 능력을 상당 부분 향상시켰음. 그리고 미국의 각 주들은 내부 거버넌스(governance) 구축을 제고함으로써 협의와 협약의 공간을 확대하는 것으로 나타났음
- Koontz(1999)는 공적 회합(public meeting), 워킹그룹(working groups), 전자서신교환(mailings), 기타 활동(other activities)의 분석 개념을 통하여 관료집단과 시민들 간 정책 거버넌스 문제를 다루었음. 이 분석에 따르면, 공공 산림정책의 형성에 있어서 주 정부에 비해 중앙정부의 관료들이 시민의 영향력을 더욱 크게 인식하고 있으며, 시민참여를 더욱 촉진하였음. 이러한 차이를 유발하는 주요 요인들로는 법적 구속, 의회의 압력, 관료들의 우선적인 임무 및 인사이동 등이 제시되었음
- Davis & Puro(1999)는 연방정부와 주정부, 더 정확히 말해서 연방정부 기관과 주정부들 상호 간 갈등 및 협력을 분석하기 위하여 환경단속관련 관련법제도, 정부간 역할 및 책임, 제도변동과 정부간 역할 및 책임의 변동 등을 분석변수로 하여 사례분석 및 내용분석을 시도하였음. 먼저 환경단속관련과 관련된 연방정부와 주정부간 갈등 및 협력의 사례를 텍사스 주정부와 국방부 및 환경부(텍사스주↔DOD↔EPA), 미주리 주정부와 에너지관련부 및 환경부(미주리주↔DOE↔EPA) 간의 관계를 통해 설명하고 있음. 분석결과 주정부와 이들 관련기관 간의 문제를 해결하려는 노력은 환경단속 관련법제(RCRA, HSWA, CERCLA)의 수정보완 등을 통하여 지방정부의 역할 및 책임을 강화함으로써 가능해졌다. 결과적으로 제도적 측면의 개선을 통하여 갈등을 해결하고 협력을 촉진한 것임
- Gyawali(1999)는 사회적 비용이 많이 소요되고 해결하기 어려운 정책문제의 제도적 배경을 조사하기 위한 목적으로 인도의 Ganga강 유역의 물 관리 갈등문제를 분석하였음. 이 연구에서는 정부 수준에서는 물 관리와 관련하여 동일한 연대의식을 가지지만 해당지역의 다른 집단들은 정부와는 다른 사회적 연대가 있음을 확인하고 이것으로 인한 갈등문제는

4) 중상주의 모형과 경쟁 모형에 대해서는 아무런 증거가 확인되지 않았으며, 검찰총장의 협력적 활동이 정책강화의 측면에서 보다 조화로운 연방 체제를 창출한 것으로 분석되었음

좀처럼 해결되기 어렵다고 분석하였음. 이와 같은 두 가지의 사회적 연대 간 차이는 결국 문화적 편향에서 비롯된다는 점을 지적하고 있음⁵⁾

- Bogason(1998)은 스칸디나비아 반도 지역의 광역정부간 관계 변화를 행정의 지역 네트워크, 정부간 관계유형(IGR), 정부간 정치(IGP), 정부간 관리(IGM) 이론을 바탕으로 분석하였음. 분석결과, 새로운 관리유형과 시장형태의 계약관계를 형태를 띠는 신 공공관리(new public management: NPM)와 유사한 조직간 관계에 접근하는 지방정부의 새로운 모습을 발견하였음
- Spaper(1999)는 보건서비스 정책에 관련된 주 정부간 적정한 기능배분에 관한 논쟁과 관련하여 정부간 보건정책 협력관계 형성 및 법제도적 요인의 변화와 보건서비스 민관 협력관계 형성, 민간 협력자로의 권력이동, 수혜자 분할, 편익분할, 인두세율 확정, 고객의 보건계획참여 지원, 의료서비스 질 규제, 의료안전망 지원 등의 민영화를 분석변수로 하여 분석하였음⁶⁾
- Lane(1999)은 호주의 산림보전을 위한 연방정부와 지방정부간 갈등 사례에서 제도적 변수(RFAs)의 중요성을 지적하였음. 연방정부와 지방정부는 하나의 제도인 지역산림협정(RFAs)이 산림문제를 둘러싼 갈등해결에는 효과성이 적지만 정부간에 정책공동체로서의

5) 인도의 Ganga 강은 인도의 8개 주정부에 걸쳐 흐르고 있으며, 강 상류지역의 농업용수와 산업용수의 이용으로 Ganga 강의 건조기에는 유량이 상당히 줄어들게 되었음. Ganga강의 유역에 있는 주정부 중에서 많은 인구를 가지고 있지만 인도에서 가장 낙후된 지역인 Bihar 주는 인도의 중앙정부가 강 상류 주정부들을 통제하여 줄 것을 기대하였음. 그러나 인도의 중앙정부는 물관리보다 성장 중심의 문화를 가지고 있기 때문에 Bihar 주의 기대에 부응하지 않았음. 게다가 인도와 방글라데시정부간의 1996년에 Farakka 조약으로 인해 Bihar 주의 Ganga강 물이용 권한이 더욱 축소될 위기에 처하게 되었음. 그러나 인도의 중앙정부는 댐건설이라는 대안을 제시하여 Bihar 주정부를 설득하였음. 그 결과 중앙정부와 주정부의 관료들 간에는 동일한 계층제적 속성으로 인해 새로운 댐건설에 대한 사회적 연대의식을 지니게 되었으나 이러한 정부차원의 연대에 대해서 Bihar 주지역내에서는 평등성을 추구하는 다른 사회적 연대가 구성되었음. 특히 이들은 과거의 댐건설과 같은 대안이 가져다 준 처참한 결과를 지적하며 새로운 댐건설에 저항하였음

6) 오랫동안 정책형성가와 정책분석가들은 지방정부, 주정부, 연방정부간 그리고 민간부문의 적절한 분업수준을 결정하기 위해 갈등을 빚어 왔음. 이러한 문제는 보건진료 정책의 경우에도 마찬가지로 검토될 수 있음. 그렇다면, 보건진료 서비스와 관련하여 민영화가 의미하는 바는 무엇인가? 연방정부는 전국적인 보건진료서비스에 관해 증가된 권한을 주정부에 위임하는가? 결론적으로 보건정책은 이러한 쟁점들을 검토하기에 적합하며, 민영화 및 이양의 실제 정도는 표현된 것 과 다소 다를 수 있으나 많이 진전된 상태이며, (이에 따라 오히려) 대조적으로 정부간 분업과 공사협력관계는 점점 더 모호해 지고 있는 것으로 분석되었음

역할은 긍정적이었다고 평가하였음. 또한, 자원과 환경평가, 정부간 관계의 변화양상 등도 협력의 주요변수로 설명하였음

- Gelber(1999)는 호주의 정부간 관계와 연방정부와 주 정부간 협약 체결사례를 통하여 외부영향요인(환경적 요인), 연방분리, 제도적 요인(Privacy Act)의 변수를 지적하였음
- Painter(2000)는 신 관리주의 시각에서 지방정부간 협력관계를 분석하였는데, 정부간 관계에서 정부간 공동 역할과 협력적 대응이 효과적인 협력을 이끌어 내며, 영연방수상회의(SPC)와 오스트레일리아 정부 위원회(COAG)가 대표적인 성공사례임을 제시하였음
- Wright(2000)는 미국의 정부간 관계에 대한 협력을 모색하는 과정에서 자문위원회(ACIR)라는 제도적 장치를 통한 자문위원회의 특성, 영구성, 독창성과 거부권, 의회와의 관계를 분석변수로 연구하였음. 정부간 관계에 대한 자문위원회의 독창성과 정책지향성을 검토하여, 자문위원회는 행정적 독창성 에 의해서라기보다는 의회에 의해서 창설되었으며, 정책지향과 업무규정은 위원회의 소관으로 연방정부와 지방정부간 관계를 개선하는데 강한 영향력을 행사할 수 있음을 지적하였음
- Aleshire(2001)는 대도시 정부간 사례에서 협력은 정부간 관계에서 자문위원회의 중요성을 제시하였음. 대도시 정부간 협력은 협의기구인 이른바 메트로폴리탄 데스크가 조정자로서 중요한 역할을 하고 있음을 주장하였음
- Cameron(2001)은 정부간 갈등과 협력의 관계적 요인으로 인구 통계학과 지리학적 요인, 사회문화적 요인, 법제도적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인을 제시하고, 특히 연방정부와 주정부 간에는 비민주적 관계일지라도 주 정부간 관계에서는 민주적 관계가 요구되며, 이 때 제시된 요인을 통하여 정부간 경쟁은 규제하고 정부간 협력을 촉진할 필요가 있다는 점을 밝히고 있음
- Arentsen(2001)은 네덜란드에서 환경 거버넌스 모델이 EU내에서 환경문제를 효과적으로 다루는 데 있어서 그 유용성이 점차 커지고 있다는 점에 착안하여 연구를 진행하였음. 이곳에서는 환경 거버넌스를 이론적으로 정리하여 각국의 정부간 경쟁 모델, 협력 모델, 권위 모델 등으로 정리하고, 이를 네덜란드 에너지절감정책에 적용하여 분석하였음. 그 분

석결과는 정책효과성이 있고 정당성이 있으려면, 제도적인 규칙에 의한 “자발적”인 협력이 중요하며, 이를 유도할 수 있는 “제도적 규칙”의 설계가 중요하다는 점을 지적하였음

- Hamilton(2001)은 지방정부간 교류 및 협력의 요인은 각 지방정부내의 위원회와 해당 실무부서의 역할이 중요하며, 갈등이 발생하였을 때, 이러한 제도적 장치들을 통하여 일차적인 해결방안을 모색할 수 있다고 하였음
- Opeskin(2001)은 정부간 관계에 대한 설명을 기존의 정부구조와 계층 이론적 설명으로 밝히고자 하였음. 그는 정부간 구조(행정, 법률, 사법권)를 통하여 전 세계 연방에서 사용되는 정부간 구조를 검토하였으며 정부간 관계에 사용되는 제도를 구조주의의 한 유형으로 간주하고 제도를 이용하는데 드는 비용과 편익을 평가할 것을 주장하였음
- Agranoff(2001)는 연방정부와 주정부간의 협력관계 형성의 요인이 무엇인지를 분석하기 위하여 협상과 조정, 책임 이동, 관리차원의 경쟁력, 연방의 집행능력 제한(협력적 정부간 관계변수) 등을 분석변수로 활용하였음. 협력적 연방주의 내에서는 정부간 관계의 관리에 관한 문헌이 검토되었으며, 증대된 국가적 권력과 축소된 협력적 정부간 관계 관리접근법, 국가 중심적 연방주의(nation-centered federalism), 증가되는 범국가적 작용에 대한 강조, 그리고 집행적 리더십 등을 파악하였음⁷⁾
- Shmueli & Ben-Gal(2003)은 프레임(frame: 틀) 개념을 통해서 환경 갈등에서 상대에 대한 프레밍(framing: 틀 짜기)이 갈등과정에 영향을 미치며, 갈등당사자들이 갈등을 어떻게 해석하고, 행위자들의 프레밍 차이가 갈등해결에 중요한 영향요인임을 지적하였음
- Wright(2003)는 미국의 연방주의와 정부간 관계에 대하여 갈등이 심화되는 현상에 관하여 안전, 재정, 예산 등의 세 가지 분석변수를 제시하였음. 그는 미국의 연방정부 시스템

7) 정부간 관계에 있어서 협력적 관리는 프로그램(정책)의 관리권한을 주정부 및 지방정부로 이동시키고 정부간 관리기능의 정교화를 증진시키면서 협상 및 조정의 정도를 검토함으로써 평가되고 있으며, 연방의 집행능력을 제한하는 것으로 나타났음. 국가중심연방주의, 국가적 사고방식, 집행위주 관리 등은 협력적 관계에 저해요인이 됨. William Anderson의 지적과 같이 협력적 연방주의 관점은 국가-주-지방정부, 주정부간, 지방정부간 관계를 포함하여 상이한 기능적 영역간의 협력을 검토하는 종합적인 것이며, 상당히 많은 면담조사 및 현장조사가 필요한 “상이한 정부단위 관리(official)들 간의 종합적 협력”에 관한 것임

이 본국 안전과 주 재정을 위협하고 있으며, 정부간 관계에 긴장이 깊어지고 있음으로 지금까지의 강압적인 관계를 개선하여 분담협력을 지향할 것을 제안하였음

2. 광역정부와 기초정부간의 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구

- Hoos(1966)는 캘리포니아주의 지역 범죄, 교통, 쓰레기 관리, 정보관리, 복지문제에 관한 주정부와 산하 도시정부간의 갈등과 협력의 문제를 다루었음. 그는 기술계획, 관료의 특성유형, 행정적 절차가 갈등을 유발하는 주요 요인이라고 분석하였음
- Cigler(1982)는 미국 연방정부의 에너지보존정책사례를 통해서 주정부 및 지방정부간 관계를 분석하였음. 그에 따르면 갈등의 요인은 지역보존정책에 대한 정부간 역할분담문제(지방정부 역할, 보존정책의 경향, 지방정부 보존활동 평가)이었음. 에너지 보존정책은 관련 지방정부의 역할분담에 따른 협력이 중요하고, 따라서 주정부, 지방정부와 지역공무원들 간의 의사소통과 네트워크의 중요성을 강조하였음
- Brown(1983)은 환경적 요인, 당사자들의 특성, 구조적 요인을 통하여 미국 연방정부와 주정부, 그리고 예하 지방정부의 정책집행과정에서의 갈등사례를 분석하였음. 정부간 정책갈등은 공동영역 자체, 관련된 당사자들의 대표, 공동영역, 주변의 환경 등을 포함하는데, 갈등당사자간 중첩되는 공동영역에서 정책지향의 차이, 관할권 투쟁, 대상 집단의 지지여부에 따라 나타나게 된다고 하였음
- Reeves(1992)는 지방정부의 자치능력과 주정부의 능력제고 방안을 모색하기 위해 미연방 정부 수준에서 정부간 관계자문위원회의 역할에 대해서 논의하였음. ACIR은 주정부 기본법(주 헌법)에 대한 대중의 이해와 지지를 촉구할 것을 권고하였으며 동시에 그러한 점을 개선할 수 있는 능력을 개발할 것을 권고하였음. 또한 주정부 기본법에 근거한 행위에 대한 책임성을 공유하는 것과 연방시스템에 대해 재조정하기 위해 주정부 기본법의 중요성을 인식하는 것 역시 중요하다고 강조하였음⁸⁾

8) 미국의 정부간 관계자문위원회(ACIR)는 초당적이며 독립성을 띤 상설 기구로서 1959년에 설립된 독립위원회임. 이 위원회는 연방정부, 주정부, 일반지방정부간의 문제들을 분석하고 정부간 협력

- Stoker(1995)는 영국의 지방정부간 갈등과 협력의 역사를 검토하면서, 영국의 카운티(county), 디스트릭트(district) 정부간 갈등을 통한 정부간 관계의 새로운 이해를 모색하였다. 그는 역사적 제도주의, 조직구조이론, 합리적 선택이론, 신 맑시즘(neo-marxism) 이론에서 관련 요인을 선별하여 지방정부간 관계를 이해하였다. 특히 정부간 갈등에서는 상호간 동맹과 파트너십(partnership)의 역동성을 강조하였다
- Wise & O'Leary(1997)는 주정부와 도시정부간 환경관리에 있어서 누가 책임져야 하는지에 대해서는 그다지 명확한 신호를 보내주지 못하고 있으며, 이에 따라 법원이 취하는 입장에 근거하여 연방법원이 제공하는 신호는 환경정책에 있어서 주정부의 권한을 강조하는 연방정책을 지원하지 못한다는 결론을 내렸음⁹⁾
- Falcone & Lan(1997)은 불확실성의 시대에 있어서 상이한 수준의 정부간 관계와 그러한 관계를 통한 생산성을 확보하는 방안에 대해서 논의하였다. 그들은 각 정부수준 간 상호작용의 생산성을 지속하기 위해 연방정부, 주정부 그리고 지방정부가 구사하는 전략을 정부의 현재적 능력에 대한 지속적인 인식, 최적의 기술이용, 조직의 사명추구를 위한 종합적인 조직성과 평가, 공식적인 의사전달 구조의 확립이라고 하였음¹⁰⁾

을 촉진하며, 필요할 경우, 권고도 하고 있음. ACIR은 정부간 관계를 심사(monitoring)하고 다른 수준별 정부들 간에 정부의 기능, 권한, 세입에 관하여 할당안을 권고하기도 함. 1980년대 ACIR의 대부분 업무는 연방체제의 변화와 더불어 주정부와 지방정부의 생존에 우선적으로 초점을 두었으며 특히 자치적 능력을 함양하는 것에 초점을 두었음. 지난 1980년대의 ACIR의 연구에 의하면 연방정부와 주정부의 관계가 협력관계에서 강제하는 방향으로 나아가고 있음을 지적하고 있으며, 또한 주정부와 지방정부에 대한 연방정부의 우위를 통해 명령 또한 증가하는 경향을 보이고 있음. 위원회는 제도적 측면에서 주정부 차원의 기본법(주 헌법)이 연방정부수준의 헌법적 구조를 균형화하고 완성도를 높이는데 있어서 필수적인 것으로 주장하였음. 더욱이 주정부들은 그들의 정부의 철학을 가진 정치적 독립체이임

- 9) 최근에 환경규제부문에서 연방정부내의 입법부와 행정부가 주정부와 지방정부에 대해서 적절한 책임정도는 어느 수준정도인가에 대한 논의는 이루어지고 있으나 환경정책과 연방주의에 관한 연방법원의 영향에 대한 논의는 덜 이루어지고 있다고 주장함
- 10) 그들은 이상의 전략을 통해서 다음과 같은 내용을 강조하고 있음. 우선 각 정부들은 그들이 무엇을 하지 못하고 무엇을 잘 할 수 있는지, 즉 장점과 단점에 대한 인식의 필요성을 강조했음. 다음으로는 지방정부, 주정부 그리고 연방정부에 부여된 책임에 대한 인식을 강조하였음. 각 정부의 책임에 대한 인식은 고정된 것이 아니라 계속해서 변화되고, 이와 같은 유동적인 과정에서는 누가 그러한 책임을 가지고 있으며 그러한 책임을 누가 부담해야 하는가 보다는 현재 누가 이니셔티브를 가지고 있으며 어떻게 함께 진행해야 하는지가 더 중요하다고 함. 따라서 이러한 상황을 반영할 수 있는 공공부문의 조직운영방안을 모색해야 함을 강조하였음. 끝으로 각 정부수준간의 원만한 상호작용은 구조적 측면, 기술적 측면에서 의사소통이 고양될 때 이루어진다고 보고 있음

- Mondragon(1998)은 스페인의 사회정책 집행사례를 통해 예하 정부간 관계를 분석하였음. 그는 각 정책집행과정에서 정부간 협력은 협력을 위한 제도적 기구, 상호 간 협상, 정치경제적 조정방안 등이 중요 요인이라고 지적하였음
- Magleby(1998)는 사례분석을 통하여 투표가 지방정부간 관계에 미치는 역할을 분석하였음. 주요 설명변수로는 유권자들의 투표 행태였으며, 이슈들의 특성에 따라 유권자들은 주 선거에서 주에 소속된 지방정부의 자율성과 권한을 촉진하거나 저해하는 투표 행태를 보였다고 함
- Sokolow(1998)는 소득세 변화에 따른 주-지방정부간 관계의 변화를 다루었음. 이 연구에서 소득세 변화는 정부간 재정 권한의 변화를 함의함. 미국에서 최근 4반세기 동안 주 정부로의 재정 권한의 실질적인 이동은 지방정부의 자율성을 침식하였으며, 이에 따라 비수평적인 양자 관계를 규정하고 있는 것으로 나타났음
- Laverty & Palmer(2001)는 정부간 관계와 관련한 쟁점의 해결 및 협력을 위한 주 및 지방정부 이익집단의 역할을 분석하기 위해 주 및 지방정부 법률센터의 자문역할, 센터의 성공률, 중앙과 지방간 분쟁 대상(기술적 문제) 등과 같은 분석변수를 활용하였음. 이 연구는 주 및 지방정부 관료들의 새로운 역할에 전조가 되는 기술적인(technical) 정부간 쟁점을 해결하는데 법원의 개입이 증가하고 있음을 시사하고 있음. 정부간 프로그램 관리와 같은 기술적 쟁점을 설명하는 경우에 하위정부 수준의 협의회가 활성화되었으나, 선거 등과 같은 보다 광범한 헌법적 문제가 반영되는 경우에는 그러한 특징이 나타나지 않았음. 대부분의 기술적 쟁점에 관하여 연방정부, 주 및 지방정부의 이익집단은 대체로 유사한 태도를 견지하였음. 분석결과, 이익집단은 법원을 적절히 활용하고 있으며, 대법원은 주정부의 주장에 동조하고 있는 것으로 나타났음¹¹⁾
- Kaiser(2003)는 국가안전정보에 대한 연방정부와 주 및 지역정부간 협력 및 조정 그리고 커뮤니케이션의 관계를 다루면서, 이들 간 갈등 요인으로 안전통관절차, 주와 지역의 사무

11) 최근 수년 동안 주 및 지방정부의 이익집단은 대법원에 앞서 법률고문(amicus curiae)의 역할을 적극적으로 수행하였음. 1995년부터 1998년까지 37개 사례에 대한 주 및 지방정부 이익집단의 참여에 관한 검토 결과는 이들 이익집단이 연방주의 관련 주요 분쟁에서보다 정부간 정책 및 프로그램 집행의 문제가 부각되는 경우에 더욱 단합되었다는 점을 보여주고 있음

원과 주민의 자문기구가 갈등의 요인으로 작용하고 있다고 지적하였음. 연방정부와 주나 지역정부간 협력과 조정을 원활히 하기 위해서는 전문적 합의기구인 임시적 위원회의 필요성도 제기하였음

- Lubell (2004a)은 정부 및 이해집단 등의 다양한 행위자이 참여한 협력적 관리가 성공하려면 이해집단의 참여가 필수적이라는 점을 지적하고 있음. 이 연구는 서로 다른 수준의 정부간 관계에서 지역 환경의 성공적이며 협력적인 관리제도 형성 조건으로는 이해집단이 파트너십에 참여하는 것이 필수적이며, 이해집단의 참여에는 지방정부의 신뢰성, 참여자간 상호호혜(reciprocity) 등에 영향을 받고 있다고 하였음
- Lubell(2004b)은 협력적 제도는 전통적인 환경갈등의 대안으로서, 갈등 당사자 간 상호협력과 동의를 유도해야한다고 주장하고 있음. 그런데 협력적 제도가 실제로 협력의 수준을 높인다는 실례가 적다는 점에 착안해서 연구를 진행하였음. 환경정책영역에서 가장 협력적으로 운영되는 '해안구역관리제도'의 상호동의를 협력수준을 연구하였음. 그 연구결과, 동의수준에서는 국가수역관리협력체제(NEP)가 높았고, 협력수준에서는 국가수역관리협력체와 비 국가수역관리체제와 차이가 없는 것으로 나타났음
- Portney(1985)의 연구는 환경관련 서로 다른 정부와 주민 간의 갈등에서 갈등관리에 중요영향변수로 경제적 손실과 보상에 대한 지각수준이라고 강조하고 있음. 주민들이 원하지 않은 시설의 입지는 재산가치의 손실과 쾌적비용(amenity cost)의 손실과 같은 비용손실을 보상해 주지 않으면 입지선정은 실패하며, 경제적 보상이 지불되지 않으면 이러한 시설입지는 불가능하다는 주장임. 그럼에도 경제적 보상을 합의하더라도 이는 일정한 한계를 가지고 있다는 점도 지적하였음¹²⁾
- Gray(2004)는 미네소타 북부의 국립공원 관련 환경갈등에서 왜 협력적 해결이 어려운가를 탐색하였음. 즉, 환경갈등에서 제3자의 조정노력에도 불구하고 협력적 행동을 이끌어 내지 못하고 실패하는가 하는 요인을 탐색하였음. 그 연구결과에 따르면, 제3자가 협력적

12) ①경제적 보상의 형태와 보상규모에 대한 사회적 합의 도출이 어려움. 즉, 사회적 비용이 개인수준에서 보상될 수 있다고 하더라도 적절한 보상의 형태와 보상규모에 대해 사회적 합의를 도출이 어렵다는 것임. ②경제적 보상은 주민들이 겪는 위험을 과소평가할 우려가 있고 주민들은 안전에 대한 고려를 제일 중시하는 데, 이것을 경제적 보상으로 상쇄할 수 없음. ③주민들이 위험 시설이 정당하지 못한 것이라고 생각한다면 경제적인 보상을 너물로 간주할 수도 있다는 것임

파트너십을 어떻게 유도하여 문제를 틀 짓기(framing)하고, 이를 토대로 한 상호작용이 협력으로 가는데 중요 요인이라는 점을 밝히고 있음. 협력의 실패는 이해당사자의 틀 짓기(framing)에 달려있는데, 이때 조정자로서 3자가 갈등당사자들이 지닌 틀을 어떻게 다시 틀 짓기(reframing)로 유도하는지가 협력에 중요변수라는 점을 강조하였음

3. 기초정부간의 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구

- Coase(1960)는 지방정부간 문제의 외부성(externality)으로 인한 상위정부의 개입사례를 통해 지방정부간 갈등이 발생하였을 때, 상위 정부의 시장개입에 따른 영향과 효과를 분석하였음. 즉, 지방정부간 갈등의 외부성의 문제에서 제기되는 것은 단순히 거래비용이 없는 경우, 외부효과를 내부화하는 방안으로 당사자 간 거래에 의해 가능하다는 대안제시 뿐만 아니라 외부성의 성격에 대한 설명이라고 하였음
- Boschken(1977)은 독일 지방정부의 토지이용에 있어서 현재의 행정적 구조가 적절한가에 대해서 논의하였음. 2차 세계 이후 도시화는 '지리적' 차원에 근거한 정부 역할에 대하여 적절성 논의가 제기되어 왔음. 지리적 경계와 정치적 경계 간에 불일치가 발생할 경우, 대표성 문제와 행정적 정당성 문제가 제기되며, 지리적 모델에 근거한 행정패턴은 가장 중요한 토지이용 관할권을 둘러싼 복수 구역들의 조정하는 것을 어렵게 함. 대신, 대도시의 지리적 복잡성은 협력적인 정부간 개방체제를 통하여 토지이용에 대한 통제가 가능하다는 새로운 관점을 제공해 주었음. 따라서 저자는 당면한 토지이용문제의 해결방안으로 비계층적 체제(광역체제)를 통해 정부간 이해 조정을 해야 한다고 주장함
- Mock(1979)은 Richard Emerson이 개발한 '권력 관계(Power Relationship)' 분석에 근거하여 권력과 의존성 모델을 통해서 미국의 도시정부간 관계를 설명하고 있음. Emerson의 접근방법에서 핵심적 내용은 행위자 A에 대한 행위자 B의 권력은 행위자 B에 대한 행위자 A의 종속성과 동일하다는 것임. 지방정부들은 다른 지방정부와 관계에 있어서 협력하려고 하는 것은 또 다른 자원의 분배와 제반 서비스를 창출해 낼 수 있기 때문임

- Milkuleeky(1980)는 미국의 점증하는 도시정부들이 지니고 있는 여러 문제를 해결하기 위하여 도시정부 관리자가 모색할 수 있는 정부간 관계전략을 고찰하고 있음. 도시들이 지니고 있는 여러 문제의 심각성은 연방정부가 관심을 갖는 문제가 되고 있으며, 이는 각 정부수준에서 다른 정부가 지니고 있는 권한, 능력 자원에 관하여 정부기관들이 상호 의존하는 속성이 증가하게 하고 있음을 나타냄. 이러한 구조 하에서 지역수준의 의사결정의 독자성에 대한 관심은 부적절한 것임. 지역수준에서 상호의존성이 가지는 속성은 협상이 가능한 영역이 됨. 현재 도시정부의 관리자 입장에서 중요한 것은 이와 같은 상호의존성이 존재하며 회피하기가 어렵다는 것임. 따라서 도시정부의 관리자는 도시의 삶의 질(the quality of life)을 개선하고 지역과 주정부 그리고 연방정부에 보다 효과적으로 대응하기 위하여 다른 정부기관의 자원이용을 촉진하는 방법에 관심을 가져 한다는 것임
- Agranoff & Lindsay(1983)는 미국의 지방정부수준에서의 인사문제를 해결하기 위한 방안으로 IGM에 대해서 논의하고 있음. IGM은 IGR의 하나의 구성요소로서 정부간 관계에서 추구하는 목표달성에 초점을 두고 있음. 현재까지 연구되어 온 IGB에 관한 연구들이 인사문제를 다루어 왔기 때문에 기술적 문제들은 조직, 기획, 서비스전달과 관련하여 집중적으로 논의되어 온 경향이 강함. 따라서 다른 문제의 영역에도 기술적 차원에서 논의하는 것이 필요함. 마지막으로 성공적인 IGM은 관련 정부간 협력적 과업을 추구하는 것을 전제하고 있음¹³⁾
- Oakerson(1987)은 미국의 지방정부간의 공공서비스 공급의 효율성 차이로 인한 문제발생과 이의 해결을 위한 연구를 하였음. 연구변수로 선호표현(preference revelation)의 용이성, 수혜자부담원칙의 준수, 감시기능의 적절성을 제시하였음. 이는 지방정부의 공공서비스 공급의 효율성을 설명하는 주민들의 선호표현(preference revelation)의 용이성, 수혜자 부담원칙의 준수 등을 통한 재정적 등가원칙(fiscal equivalence)의 확보, 서비스공급자의 책임확보(accountability)를 위한 감시기능의 적절성이 주민들의 선호표현과 선택통

13) 이 연구에서 제시하고 있는 성공적인 정부간 관리요인은 네 가지로 요약하고 있음. 첫째는 헌법적 법률구조이임. 법률상 규정된 정부들의 역할과 관계는 정부간 관할권 구조에서 발생하는 다양한 문제를 해결할 수 있는 준거가 된다는 것임. 둘째는 정치적 차원으로서 이는 첫 번째 요인인 법적 관할권과도 자연스럽게 관련되는 것으로 정부간의 협의체(Intergovernmental Body: IGB) 구성 시에 구성원들에 부여되는 과업의 정치성을 고려할 경우에는 성공적인 관리적 요인이 될 수 있음. 셋째는 사안문제들에 대한 기술적 차원에서 논의됨

합에 용이하고, 행정서비스가 주민이 요구하는 대로 이루어지는지에 대한 감시기능의 원활한 수행을 위해서는 지방정부의 규모가 크지 않으며, 이상의 요인들에 대한 지방정부간 협력을 통하여 정부규모의 상호조정이 필요하다고 하였음

- Rabe(1990)는 그의 저서에서 기초 지방정부간 유해폐기물부지입지선정 갈등 사례분석을 하였음. 그의 사례분석 변수는 당사자 간 지속적인 관계, 미래의 가치화, 보상(compensation), 규칙과 절차의 명확화 등이었음. 분석결과, 유해 폐기물 처리장의 부지 선정과정에서 일어나는 분쟁해결을 위한 방안으로 협상의 중요성을 지적하고 있으며, 이러한 상황을 부지개발자(site developer)와 지역 공동체(community) 간 죄수의 딜레마 게임(the prisoner's dilemma game)으로 파악하였음. 이러한 상황에서 부지개발자는 최소의 비용과 개발 지연의 예방을 위하여 합의 과정을 억제하고 반대를 무시하려는 전략을 사용하였으며, 지역공동체는 부지개발자에 대한 경멸과 무시로부터 출발하여 이러한 위협을 제거하기 위한 항의, 소송 등의 단체행동을 통한 정치적 행위전략을 선택하였음
- Campbell & Glynn(1990)의 연구는 주정부 내 지방정부간 협력을 논의한 이전 연구에서 제시한 가설들을 검증하고, 이 연구의 종속변수를 특정한 도시정부와 카운티의 전체 재정 지출비율로 하여 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 지방정부가 주정부 또는 다른 지방정부와 협력해나가는 주요 변수를 찾는데 초점을 둔 경험적 연구임. 정부간 협력에 영향을 주는 변수로는 인구수, 정부의 형태와 대도시적 지위, 조지아주 카운티들내의 자치단체의 수, 카운티내의 인구의 분포임. 그 분석의 결과로 조지아주 내 전문성을 가진 단체장이 이끄는 도시정부와 카운티 정부의 경우는 좀처럼 다른 정부들과 협력하려 하지 않는 경향을 지니고 있으므로, 주정부가 예하에 있는 지방정부들로 하여금 정부간 협력을 도모하기 위한 제도를 마련하도록 해야 한다고 주장하였음¹⁴⁾

14) 연구의 결과에 의하면 경험적 관계성은 명확하지는 않지만 이전의 정부간의 협력연구에서는 협력이 인구수, 정부의 형태 및 대도시적 지위(metropolitan status)와 관련 있는 것으로 나타났음. 그리고 인구규모 변수가 카운티 정부간의 협력에 있어서 중요한 예측치를 제공하지만 도시 정부간의 협력에서는 그렇지 못한 것으로 나타났음. 그리고 정부의 형태나 대도시적 지위는 조지아주의 카운티 정부간의 협력에 있어서 그다지 관계성이 없는 것으로 나타났음. 한편 대도시적 지위는 도시정부간의 협력에 있어서는 상당한 상관관계가 있는 것으로 나타났음. 또한 현재의 정부간 체제의 변화구조 내에서는 정부간의 협력과 관련된 고유한 정책적 문제는 주정부의 역할과 관련된 것으로 보았음

- Turner(1990)는 플로리다 주와 주정부 관할 시 및 카운티간의 성장관리와 관련한 협력방안을 탐색하기 위해 정부간 관계에 관한 조세제도와 기획제도 등의 제도적 요인, 정책권한, 집행책임, 재원조달 등에 관한 정부간 관계 등을 분석변수로 하여 사례연구를 수행하였다. 그는 플로리다 주 지역의 성장과 관련하여 주 정부와 지방정부(카운티) 간 갈등 및 협력의 과정을 설명하면서, 카운티 등 지방정부의 능력형성을 유도하는 LGPGA, GMA, 재원확보 위한 각종세제 도입 등의 각종제도의 기능을 중시하였다. 주 및 지방정부의 정부간 관계는 법적권위 및 요건에 관련된 구조 이상인 신뢰와 상호지원을 바탕으로 하는 정치적 관계라는 것을 확인하였으며, 이들 관계는 적절한 제도적 토대 위에서 더욱 공고히 형성되는 것으로 확인되었음
- Campbell & Glynn(1990)는 조지아주의 시(City)와 카운티(County)간의 상호 협력에 대한 문제를 다루었음. 지방정부의 효과적인 행정서비스전달과 관련하여 시와 카운티의 역할의 중요성이 커지면서 지방정부간 협력도 나타나게 되었다고 보았으며, 특히 레이건 정부의 신연방주의 아래서 서비스전달을 위한 주와 지방정부의 책임은 점차적으로 증가하고 있다고 보았음. 정부간 협력은 효율적인 전달서비스에 대한 지방정부의 능력과 증진과 관계가 있다고 보았으며, 이를 위해서는 직접적인 공공서비스전달과 관계있는 지방정부간 협력이 필수적이라고 주장하였음. 이에 따른 다중회귀 분석결과, 정부간 협력에 있어서 시(City)의 경우, 다른 변수보다는 메트로폴리탄 내에서의 지위가 비슷한 정부간 협력에 높은 상관관계가 있음을 보여주었고 카운티(County)의 경우는 인구변수가 정부간 협력관계에서 중요한 변수임을 나타내고 있음. 지방정부운영의 효과적인 개선과 그들의 서비스전달능력의 향상에 대한 요구는 계속해서 증가할 것이며 정부간 협력에 있어서 중요한 요인은 정책이슈에 대한 정부간 적절한 관심과 이해라고 주장하고 있음
- Godschalk(1992)는 인접 지방정부간에는 정책 기획 및 지역개발과 관련된 갈등이 나타나며, 이는 해결하여야할 중요한 문제라고 주장하였음. 그리고 이의 해결을 위해서는 지속적인 제도의 정비 등을 통한 광범위한 갈등관리 접근방법이 요구된다고 하였음. 이를 위하여 실제적인 갈등관리를 위한 명확한 절차와 갈등해결에 책임 있는 공무원의 협상에 대한 경험을 축적시켜야 하고 반대를 최소화하며 교섭을 계속 진행시킬 수 있는 능력을 증진시켜야 한다고 주장하면서 4가지 사례분석을 통한 정부간 갈등해소를 위한 협상의 방안

을 제시하고 있음. 그 방안으로는 첫째, 협상친화적인 환경과 절차의 구축, 둘째, 분쟁에 대한 정확한 인식과 해결책의 제공, 셋째, 해결방안과 협상방안에 적합한 기법의 개발이라고 주장하였음

- Andranovich(1995)는 미국의 지방정부간 협력과 관련된 사례를 분석하면서 공공의사결정과 관련된 이해관계는 정부간 협력에 의한 의사결정과정의 지침이 된다고 주장하였으며, 관할구역과 지역에 기초한 이해관계는 지방정부간 관계에서 새로운 형태의 정부간 관리기술을 필요하며, 이해관계에 기초한 문제해결과정은 지역적, 지방정부간 맥락에 따른 협력적 접근방법의 적용을 통해서 시행될 수 있다고 보았음. 또한 지역적 공공의사결정과정은 이해관계에 기초한 협력을 이용해야 한다는 점을 강조하고 있음
- Alm & Stephanie(1996)는 미국 서부 4개주의 도시-농촌 지방정부(County)의 환경갈등 사례를 분석하였음. 환경갈등은 주(州) 간 또는 도-농 카운티 간 환경보호관련 지출의 차이 등 지표 간 차이나 지방정부를 둘러싼 환경관련 변수의 차이 때문이 아니라고 주장하였음. 반면, 서부 4개주의 도-농 지방정부에 있어서의 환경갈등은 환경이슈를 받아들이는 것과 이슈를 다루기 위한 정책결정 방법에 차이 때문이라고 주장하였음
- Keeok Park(1997)은 계량분석을 통한 가설 검증의 방법으로 대도시에서의 지방정부간 세출정책의 상호작용 문제를 다루었음. 그 연구 결과는 지방정부의 세출 정책을 둘러싸고, i) 지방정부간에 경쟁과 협력이 일어나고 있으며, ii) 정부간 경쟁이 사법부 간 경쟁에 비해 약하다는 점을 보여주고 있음
- Hawkins, Percy & Montreal(1997)은 미국의 정부간 관계, 특히 도시정부간 관계를 이해하기 위해서는 지방정부시스템의 하나인 공동주거조합(RCA)과 같은 준정부 조직에 대한 이해가 필요하다고 보고, RCA 관계를 분석하였음¹⁵⁾
- Ellison(1998)은 콜로라도 주 덴버지역(덴버시와 카운티들 간의 관계)을 분석대상으로 하

15) RCA(공동주거조합)와 같은 준정부 조직은 미국의 연방주의의 특징 중에 하나로 지방정부와 비슷한 역할을 수행한다고 보았으며 RCA에서 근무하는 종사자들의 설문을 통해 RCA의 역할에 대하여 조사하였음. RCA는 서비스제공, 정부간 계약, 다른 지방정부와의 로비측면에서 지방정부와 유사한 역할을 수행하는 것으로 나타났음. 또한 다변량 분석결과 RCA는 지방정부와 거의 유사한 활동을 수행하고 있으며 지방정부의 업무와 중첩된 업무를 수행하는 것으로 나타났음

여 사례연구를 수행하였는데, 주로 정부간 관계와 공공정책의 형성 및 집행 간 관계, ACF를 통한 당사자 간 협력, 제도환경적 요인, 정부간 상호작용 등을 분석변수로 활용하였음. 그는 덴버지역의 성장과정과 수자원 개발에 따른 카운티 및 시 정부간 갈등 및 협력의 과정을 분석하여 설명하고 있음. 다양한 정부의 정책전략의 성공은 각 행위자의 자율성과 하위체제내의 정책분절(policy fragmentation)의 수준에 좌우되는 것으로 판단하였음. 특히 제도를 통한 협력관련 조직의 구성 및 당사자 간 역할분담에 의한 문제해결 및 협력 도모가 촉진되는 것으로 확인되었음

- Martin(2000)은 영국의 지역수준에서 도시정부간 관계를 분석하였음. 그는 지방정부간 갈등이나 협력이 발생하는 원인을 하원, 노동당의 협력과 통제, 행정적 협력 등의 정치적 행태로 제시하였음. 그는 영국 중앙정부의 각료와 공무원들이 서로 협력, 통제하며, 지방 하원에 영향을 미치고, 하원의 리더들은 중앙의 통제에 저항하며, 다른 지역과의 협력을 통하여 새로운 정부간 관계를 설정해 나가는 메커니즘으로 구성되어 있다고 주장하였음. 이런 세 가지 요인을 적절하게 조정함으로써 지방정부간 갈등을 방지하고 협력을 조장할 수 있다고 보았음
- Davis(2001)는 미국 서부지역 산불방재에 관한 지방정부간 정책 환경의 변화를 분석하기 위하여 정부간 정책변화와 방재활동 관련하여 정부간 조정을 요하는 정주패턴 및 토지이용 선호의 변화, 국유림지대의 대형 산불 건수, 지역의 이해에 무게를 둔 제도정비에 관하여 의회의 자발성 등을 분석변수로 활용하였음. Wright의 정부간 관계 모형에 여러 가지 변수를 적용한 결과, 여러 정부의 관할권이 미치는 지역에서의 산불방재정책에 관한 의사결정의 책임을 공유하는 중첩모형이 타당한 것으로 확인되었으며, 캘리포니아 주정부의 경우와 같이 지방의 이해관계 및 역할의 근거를 제공하는 각종 법제도를 정립하고 활용하는 것이 관련정부간 유용한 협력의 기반이 될 수 있음을 확인하였음
- Argyle & Marlowe(2002)는 미국 주정부 예하 카운티들 간 협력(아동 및 가족을 위한 조지아 정책위원회 구성/활용)을 바탕으로 상위 주정부 개혁을 이루어 낸 조지아 주의 사례를 소개하고 있음. 주지사의 선언적 목표와 지방수준의 의사결정, 아동 및 가족관련 정책개선 프로그램, 그 밖의 법제도적 요인 등을 분석변수로 하여 연구를 진행하였음. 관련 조직 및 정부간 협력적 관계정립을 통한 정부개혁을 이룩하였는데, 오직 하나의 지역사회

협력체를 구성하여 처음부터 모든 관계자들을 협력적 활동에 포함시킴으로써 협력적 파트너에 의해서 설정된 목표 및 세부목표(goal and objective)에 집중시키도록 하였음. 또한 협력적 파트너를 지역사회 평가 및 전략기획 과정에 연관시킴으로써 실질적인 협력이 가능하도록 하였음

- Layzer(2002)는 지역 환경 분쟁에서 시민참여의 집단적 의사결정의 중요성을 지적하고 있으나, 이 연구는 시민과 이해당사자 간에는 정치적 자원의 불균형으로 인하여 정부 관료는 재정문제로 개발논리를 선택하지 않을 수밖에 없다는 점을 보여주고 있음. 1990년대 후반 개발과 관련된 토지이용논쟁에서 ‘시민의 환경보전주의’는 환경 분쟁의 해결방법으로 집단적 의사결정을 선호하고 있으나, 연구결과는 환경문제를 해결하는 하나의 방법으로서 집단적 의사결정이 오히려 지역효율성 향상을 저해하고 있다고 설명하고 있음
- Daley & Layton(2004)의 연구는 도시정부들에 대해 미국 환경청(EPA)이 1990년대 이후 500개 부지를 슈퍼펀드정책대상에 포함시켰으나, 단지 156개 부지만이 건설을 완료하게 된 원인과 현상을 밝히고 있음. 즉, 도시정부들 사이에 존재하는 관계에 의하여 어떤 부지는 선정 작업이 완료되었고, 다른 부지는 그렇지 못했는지에 대한 이유를 분석하였음. 그 분석결과는 EPA는 다루기 쉽고, 위험수준이 낮으며, 정치적 감독이 크고, 지역공동체의 관여가 낮은 곳일수록 집행에 영향을 미쳤다는 점을 강조하였음

4. 국외연구에서 나타난 갈등과 협력의 요인

- 이상의 행정학 관련분야 해외 학술지 문헌분석을 통하여 살펴본 선행연구들로부터 지방정부간 갈등과 협력의 요인에 관한 의미 있는 시사점을 얻기 위하여, 각각의 국외선행연구에서 제시한 갈등요인들 중에서 공통적 갈등요인을 도출해 보고자 함
- 도출의 기준은 고찰된 문헌 중에서 유형화된 요인의 성격을 규명하고 전체 고찰된 논문의 과반수를 기준으로 하여 동일하게 나타난 요인이거나 유사한 것으로 제시된 요인들을 공통적인 갈등 및 협력의 요인으로 규정하였음

1) 광역정부와 광역정부간 갈등요인

- 가장 많이 나타난 것은 갈등문제와 직접적으로 관련된 **제도적 근거의 부족임**(Kearney & Stucker, 1985; Lowry & Eichenberg, 1986; Gress, 1996; Zimmmerman, 1998, Koontz, 1999; Davis & Puro, 1999; Wright, 2000; Arentsen, 2001)
- **협력 장치의 미정립이나 갈등이슈에 대한 정치적 권력관계도** 최근의 많은 연구들에 의해 지지되고 있음(Spapper, 1999; Gelber, 1999; Painter, 2000; Wright, 2000; Aleshire, 2001; Cameron, 2001)
- 그리고 갈등이슈에 대한 **지방정부 관료의 행태나 특성에 관한 요인**도 많은 연구에 의해 논의되고 있음(Lowry & Eichenberg, 1986; Gress, 1996; Dodge, 1997; Davis, 1998; Koontz, 1999; Cameron, 2001; Hamilton, 2001; Shmueli & Ben-Gal, 2003)
- 또한 **지방정부 내외부의 정치적 환경**(Wright, 2000; Cameron, 2001; Opeskin, 2001) 과 **경제적 수준 및 문화적 동질성**(Dodge, 1997; Davis, 1998; Gyawali, 1999; Lane, 1999; Gelber, 1999; Agranoff, 2001; Wright, 2003) 등도 갈등의 요인으로 많이 지적이 되고 있음

2) 광역정부와 기초정부간 갈등요인

- 역시 **제도적 장치와 협력기구의 미비**(Reeves, 1992; Stoker, 1995; Wise & O'Leary, 1997; Laverty & Palmer, 2001; Kaiser, 2003; Lubell, 2004a; 2004b, Gray, 2004)가 가장 많이 나타났음
- **갈등에 관한 행정절차상의 문제**(Hoos, 1966; Wise & O'Leary, 1997; Falcone & Lan, 1997; Kaiser, 2003)도 제도적 장치의 미비와는 다소 다른 요인으로 나타났음
- 또한, **갈등문제에 대한 관료의 특성**(Hoos, 1966; Mondragon, 1998; Laverty & Palmer, 2001), **당사자의 관여와 의지, 협상능력의 정도**(Falcone & Lan, 1997; Lubell,

2004b)가 **지방정부 내부의 요인으로 작용**하고 있는 것이 특징임

- 그리고, **지방정부간 역할과 갈등문제를 둘러싼 환경적 요인**(Cigler, 1982; Brown, 1983; Magleby, 1998; Sokolow, 1998)도 상당한 분량의 연구에서 의미 있게 다루어지고 있음

3) 기초정부간 갈등요인

- 기초정부간 갈등 제시된 공통적 갈등요인은 **정치경제사회적 환경적 요인**을 다룬 연구(Agranoff & Lindsay, 1983; Campbell & Glynn, 1990; Turner, 1990; Alm & Stephanie, 1996; Keeok Park, 1997; Hawkins, Percy & Montreal, 1997; Ellison, 1998; Martin, 2000; Layzer, 2002; Daley & Layton, 2004)가 가장 많은 비중을 차지하였음
- 또한 **제도적 장치와 협의기구의 부재**에 관한 선행연구(Agranoff & Lindsay, 1983; Oakerson, 1987; Rabe, 1990; Turner, 1990; Ellison, 1998; Davis, 2001; Argyle & Marlowe, 2002)도 많은 것으로 나타났음
- 그리고 **갈등문제에 대한 행정적 권한과 기존 정부구조, 절차의 문제**를 다룬 연구(Boschken, 1977; Mock, 1979; Milkuleky, 1980; Alm & Stephanie, 1996)도 상당한 부분을 차지했음
- **제 3자의 개입과 이에 대한 당사자(도시 단위의 지방정부)의 대응**에 따른 갈등사례(Coase, 1960; Milkuleky, 1980; Godschalk, 1992; Andranovich, 1995)도 높은 비중으로 다루어졌음
- 한편, 지방정부간 갈등 및 협력사례에서 공통적 갈등해결 요인(협력요인)을 도출하면 다음과 같음. 먼저 광역정부간 갈등사례에서 제시된 공통적인 요인으로는 제도적 장치와 협의기구의 설치(Lowry & Eichenberg, 1986; Gress, 1996; Zimmerman, 1998, Koontz, 1999; Davis & Puro, 1999; Wright, 2000; Arentsen, 2001), 갈등이슈에 대한 법제도적 조정(Spapper, 1999; Gelber, 1999; Painter, 2000; Wright, 2000;

Aleshire, 2001; Cameron, 2001), 경제적 수준과 지역문화의 이질성 극복(Gyawali, 1999; Lane, 1999; Gelber, 1999; Wright, 2003) 등의 순으로 나타났음

4) 공통적인 갈등요인

- 최종적으로 상기의 정부간 갈등사례에 관한 국외 선행연구의 분석결과에서 추출할 수 있는 공통적인 갈등요인은 다음과 같음
 - 제도적 장치와 협력기구의 미비
 - 갈등문제에 대한 행정적 권한과 기존 정부구조 및 절차의 문제
 - 갈등당사자인 지방정부의 관여와 의지
 - 협상능력
 - 지방정부간 역할과 갈등문제를 둘러싼 제도적이며 환경적인 요인

제2절 국내 선행연구

1. 광역정부간 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구

- 김선희(1996)는 낙동강 사례를 중심으로 광역수질오염문제를 둘러싼 지역 간 갈등해소방안을 강구하고 있으며, 김용건(1996)은 지방자치단체간 물 분쟁 해결방안을 중심으로 지방화에 따른 환경비용 분담체계에 연구를 통해, 지방자치단체간의 상호의존성의 증가와 공공재적 성격의 외부효과, 재산권과 관련된 물 관리원칙 및 제도의 미정비 등이 갈등요인이라고 지적하였음
- 박기목(1997)은 하천의 상하류지역 간 물 분쟁해결모형을 도출하기 위하여 분석사례로 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로 모형을 도출하고 있음. 여기서 갈등요인으로는 물의 경제적 가치, 물에 대한 소유권 등을 지적하였음
- 안성민(1998)은 위천공단 설치를 둘러싼 부산시와 대구시간의 갈등을 중심으로 지방정부간 외부성으로 인한 갈등문제의 해결방안을 강구하고 있으며, 지역 간 비용과 편익의 불공평성을 갈등의 요인으로 지적하고 있음
- 황재영(1998)은 상수원갈등사례를 중심으로 서울시와 경기도간의 갈등관리에 관한 연구를 하고 있음. 갈등요인을 지방자치단체의 자율성 및 독립성 강화, 민선자치단체장의 정책공약 및 정치적 목표수행, 지방자치단체 간 상호의존관계의 증가, 비용분담 및 보상 문제, 자원 및 재산의 관할권 문제, 정책목표의 차이, 각종 법령 및 규정의 미비, 지역이기주의의 심화, 자율적 협상관행의 미정착 및 협상능력 부재 등을 지적하고 있음
- 이종렬·권해수(1998)는 지역개발과정상 지방자치단체 간 갈등분석과 관리전략을 모색하기 위하여 위천공단지정 사례분석을 실시하고 있으며, 갈등의 요인을 사회경제적 요인, 동원 요인, 정치적 기회구조 요인 등으로 도출하고 있음. 사회경제적 요인으로는 정부에 대한 신뢰감, 협상문화, 정책결정체의 민주성, 권력구조의 분권, 정보공개와 홍보, 갈등조정장치 마련여부, 특정지역의 경제적 피해의식, 물리적 및 정신적 측면에서의 보상 문제, 공동체의식과 시민의식 등을 동원 기제 요인으로는 리더십, 조직구조, 응집력, 규범, 정

당성 등을, 정치적 기회구조 요인으로는 외부동맹과 지지, 정치적 제휴의 안정성 등을 강조하고 있음

- 최봉가·이시경(1999)은 위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안을 모색하고 있음. 갈등의 요인으로 경제논리와 환경논리 간 대립, 협상기구의 상설화 미비, 쟁점의 전략적 이용가능성 등을 지적하고 있으며, 김인철·최진식(1999) 등은 지방정부간 갈등과 협상에 관한 연구를 진행하기 위하여 그 사례로서 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로 고찰하고 있으며, 정부타협안의 부실, 협의기관의 제도화 부족, 공정한 중재 전략의 미비 등이 갈등의 요인이라고 지적하였음
- 소영진(1999)도 딜레마 혹은 갈등발생의 사회적 조건을 분석하기 위하여 분석사례로 위천공단 조성을 둘러싼 지역갈등을 논의하고 있음. 대안의 구체성 결여, 결정자에 대한 불신, 대립집단간의 힘의 불균형, 집단의 응집력, 이해관계의 크기, 자율조정기능의 미비, 이익과 비용의 분리, 대체방안의 부재, 전략적 행동의 결여, 결정지연에 대한 반발 등을 갈등요인으로 지적하였음
- 주재복(2000)은 한강 수계의 지방정부간 물 분쟁사례를 중심으로 정부조직(서울시와 경기도) 간 분쟁의 조정과정과 협력규칙을 도출하고 있으며, 그는 또한 갈등요인을 상호의존구조, 비용편익구조의 분리 등으로 지적하고 있음(주재복, 2000 ; 2001a).
- 이시경(2001)은 지속 가능한 수자원 관리를 위한 지방정부간 협력방안을 강구하기 위하여 그 분석사례로서 낙동강 유역을 중심으로 논하고 있음. 갈등요인으로는 지방정부간 상호이해로 인한 규제제도에 대한 인식차이, 지방정부간 비용분담에 대한 인식차이, 조정장치(행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁, 지방자치단체장 등의 협의회)의 활용을 통한 갈등해결 노력의 부족 등을 지적하고 있음
- 장인봉(2002)은 위천공단 사례를 중심으로 정책집행에서의 지역이기주의로 인한 지방정부간 갈등과 극복방안을 모색하고 있음. 이슈에 대한 인식의 차이, 합리적 전문가 집단의 부족, 이슈에 대한 이해당사자들의 정치적 이용 등을 갈등요인이라고 지적하였음
- 김인 외 3인(2003)은 낙동강을 둘러싼 부산시와 대구시 간 갈등사례를 중심으로 제도와

지방정부간 갈등을 분석하고 있음. 자치단체장과 지방의회 의원들의 지역사회 여론에 대한 민감성, 상호신뢰체계의 외해, 극단적 전략의 구사 등이 지방정부간 갈등을 초래한다고 지적하고 있음

- 또한 조승현(2003)은 용담댐 용수배분과 관련된 갈등을 중심으로 호남지역과 충청지역 간 갈등관리에 관한 연구를 진행하였고, 갈등주체가 사용하는 관리전략의 상충(협력적 문제 해결전략과 독자적 문제해결전략의 상충)으로 갈등이 발생한다고 주장하였음
- 조승현(2003)은 지방정부들이 보유하고 있는 자원의 크기는 다를 수 있고 갈등관리 전략의 선택에 중요한 영향을 미치며, 이에 따라 편익도 차이가 발생할 수 있다고 함. 이러한 결론은 전라북도와 충청권에서 전개되었던 용담댐 용수배분과 관련된 갈등의 연구에서 기존의 정부간 관계에 주목하고 이에 대하여 정책사례별로 정부간 갈등과 대립, 협상과 협력의 동태적 상호작용을 분석한 결과임
 - 특히, 용담댐 용수 배분 관련 지방정부가 보유자원의 유무, 크기에 따라 독자적 관리전략, 협력적 관리전략을 채택하고 있으며, 중앙정부가 제3자 개입전략을 행하는 것으로 설명하고 있음. 연구의 결과 대등한 위치의 지방정부는 각자가 보유한 자원에 따라 비대칭관계가 성립할 수 있으며, 갈등해결을 위한 중앙정부 개입 역시 지방정부의 보유자원에 따라 영향력의 행사가 달리 나타난다고 함
 - 따라서 보유한 자원의 우열에 따라 지방정부의 갈등 관리 전략이 차이가 있으며, 보다 많은 자원을 확보하고 적절한 관리전략을 선택한 지방이 보다 더 큰 편익을 얻는다고 지적하고 있음

2. 광역정부와 기초정부간 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구

- 박우서(1997)는 광역서비스 공급과 관련한 지역 간 갈등의 해결방안을 도출하여 지방정부 간 협력방안을 강구하고 있으며, 제도적 협력 장치의 미비점이 갈등의 요인으로 보고 있음. 김익식(1997)은 도(道)와 사군과의 관계를 중심으로 광역자치단체와 기초자치 단체

간 제문제와 개선방안을 모색하였음. 김용철(1998)은 남비와 핏피현상의 정치적 갈등구조를 비교하기 위하여 전남도청 이전사례를 중심으로 분석하고, 비선호시설 및 선호시설 입지에 따른 외부효과를 갈등요인으로 지적하고 있음

- 이원일(1998)은 부산광역시를 중심으로 광역기초자치단체간의 갈등에 관한 연구를 하였으며, 광역정부와 기초정부 양자 간 불평등한 권력관계 및 불합리한 기능사무배분을 갈등의 요인으로 지적하고 있음. 김기택(1999)은 광역기초 자치단체 관계를 중심으로 지방정부간 갈등형성 영향요인에 관한 연구를 하였음
- 주상현(2001)은 전라북도 도 청사 입지갈등사례를 중심으로 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략을 모색하고, 갈등의 요인을 갈등당사자 간 갈등구조 및 갈등당사자의 갈등과정에서 찾고 있음. 그에 의하면 갈등당사자 간 갈등구조로부터 도출되는 요인은 협력적 구조 및 갈등적 구조, 공식적 정치기제, 비공식적 정치기제 등이며, 갈등당사자의 갈등과정으로부터 도출되는 요인은 정책지향의 차이, 당사자 간 신뢰, 당사자들의 이해관계, 당사자들의 전략 등이었음
- 백종섭(2002)은 서울시 추모공원 건립정책의 갈등요인과 해결방안을 모색하고 있으며, 갈등의 요인을 정책내용과 관련된 요인(정책내용에 대한 인식, 정책의 형평성), 정책형성과정과 관련된 요인(참여의 보상수준, 정보의 공개정도), 정책집행과정과 관련된 요인(경제적 보상수준, 집행기술에 대한 신뢰) 등으로 정부간 갈등의 요인을 찾고 있음
- 안국찬(2003)은 전라북도의 행정감사업무를 중심으로 지방자치단체 간 갈등의 해소방안에 관한 연구를 하였으며, 지방정부의 자율성 강화, 지방정부간 상호의존성의 증가, 지역이기주의의 심화, 권한 및 기능범위의 모호, 개발과 환경보존의 딜레마 등을 갈등의 요인으로 보고 있음
- 강인호 외 3인(2003a)은 제도적 협력과 정치적 선택을 중심으로, 지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구를 하면서 사례의 대상으로 광주광역시와 나주시 간 정부기관 합동청사 건설과 관련된 갈등을 분석하고 있음. 지방자치단체 간 감정적인 대립, 갈등당사자 간 충분한 대화부족, 협상의지의 부족, 갈등조정과 관련된 제도적 해결 메커니즘의 미작동 등을 갈등의 요인으로 간주하고 있음

- 또한 김도희(2003)는 울산광역시 북구 화장장 유치사업과 경부고속전철역 유치사업 사례를 중심으로 비선호시설과 선호시설 입지정책에 관한 갈등구조를 비교분석하고 정책적 대응방안을 모색하였음. 갈등의 요인을 비선호시설과 선호시설로 구분하여, 비선호시설의 갈등요인으로는 공공재적 성격, 비용과 편익의 불공평성, 특별한 입지요건의 충족, 불확실성의 영역 등을 지적하였으며, 선호시설의 갈등요인으로는 공공재적 성격, 비용과 편익의 불공평성, 공정상형평성 문제의 야기 등을 지적하였음

3. 기초정부간 갈등 및 협력사례에 관한 선행연구

- 서휘석(1995)은 기초정부간 갈등에 관한 연구를 진행하면서 사례분석을 위한 대상으로 장곡취수장 갈등사례를 채택하였으며, 환경부의 중재 비약, 기술적 불확실성, 갈등이슈에 대한 입장차이 등을 갈등요인으로 보고 있음. 윤근섭·송정기(1996)는 용담댐 사례를 중심으로 물 분쟁 해소를 위한 기술적·제도적 측면과 사회적 장애를 분석하였으며, 물의 공공재적 특성, 물 공급의 지역적 불균형, 물 관리원칙의 미비, 체계적 자료의 부족 등을 갈등요인으로 강조하고 있음
- 이선우·문병가·주재복·정재동(2001) 등은 영월 다목적 댐건설 사업을 협상론적으로 재해석하고 정책갈등해결의 방향을 모색하고 있음. 사례의 협상행태에 대한 비판, 감정관리 원칙의 무시, 협상진행 원칙의 무시, 관료의 목표전이현상, 힘의 불균형 발생 등을 갈등요인으로 보고 있음
- 주재복(2001b)은 제천시와 영월군 사례를 대상으로 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙을 탐색하고, 상호의존구조와 비용편익의 분리구조를 갈등요인으로 지적하였음. 경상남도연구단(2002)은 진주광역권쓰레기매립장 공동사용 사례를 중심으로 지방자치단체의 갈등관리 전략연구를 진행하였고, 지방자치제 실시 후 조직 간 관계의 변화, 재정변화, 행태의 변화 등을 갈등요인으로 보고 있음
- 홍성만(2003)은 용담댐 물 분쟁사례를 중심으로 수자원이용을 둘러싼 정책갈등의 조정과 협력방안을 강구하고 있음. 갈등의 요인을 내부적 상황조건 변수, 제도적 규칙, 분쟁당사

자의 상호작용과 합의양태에서 찾고 있는데, 그에 의하면 내부적 상황조건 변수로서는 지역의 물리적 특성, 자원의 성격, 이해당사자의 이해관계, 갈등당사자 및 참여자 등이 있으며, 제도적 규칙으로서는 헌법적 선택규칙, 집합적 선택규칙 등이 존재하며, 분쟁당사자의 상호작용과 합의양태로는 비조건적 협력, 조건적 협력, 비협력, 제3자의 조정 및 중재행위 등이 있다고 지적하였음

- 그리고 고경훈(2003)은 전북 공립 외국어 고등학교 유치사례를 중심으로 선호시설 유치와 관련된 군산시와 전주시 간 정책갈등에 관한 연구를 하였으며, 갈등의 전개과정에 따라 당사자들이 채택하는 전략이 갈등의 요인이 된다고 지적하면서 전략의 유형으로 이슈의 쟁점화를 통한 유리한 입장의 고수, 대중의 지지를 확보하기 위한 자신의 주장의 정당화와 상대주장에 대한 반박, 상대방을 인정하지 않는 무시전략, 지역주민과 시민단체까지 동원하는 동원전략 등이 있다고 지적하였음
- 주재복최홍석홍성만(2003) 등은 안양천유역의 지방정부간 수질개선 사례를 중심으로 지방정부간 협약을 통한 공유재 관리방안을 모색하고, Ostrom의 공유재에 대한 7가지 관리규칙의 미비가 갈등의 요인으로 작용하고 있다고 지적하였음
- 또한 김석태(2003)는 도청이전 후보지 선정을 중심으로 선호시설 유치를 둘러싼 지대추구(rent-seeking)와 지대(rent)의 사회적 환원방안을 강구하면서, 지역 간 지대추구 경쟁이 지방정부간 갈등을 초래한다고 지적하고 있음
- 권경득 외 3인(2003)은 아산-천안시간의 경부고속철도 역사명칭을 둘러싼 갈등사례를 중심으로 지방정부간 갈등과 협력에 대한 실증적 연구를 시도하였음. 갈등의 요인을 정치·행정적 요인(단체장의 선거공약, 정책목표의 차이, 비용부담 및 보상체계, 의사소통체계), 법제도적 요인(지방정부의 자율성, 권한기능의 배분상태, 관할권재산권), 행태적 요인(상호의존성, 지역이기주의, 특정 현안에 대한 인식의 차) 등으로 분류하고 있음
- 강인호 외 3인(2003b)은 울춘 제1지방산업단지의 관할권 다툼을 중심으로 공유수면매립지에 대한 지방정부간 관할구역확정에 관한 법적 검토를 하면서, 관할구역 논쟁을 갈등의 원인으로 보고 있음. 권경득임정반장우영(2004) 등은 장곡취수장 조성갈등을 중심으로 수자원관리를 둘러싼 지방정부간 갈등구조를 분석하였음. 장래유량에 대한 높은 불확실성

과 과학적 조사의 한계, 해결방안의 부재, 재산권 문제(장곡취수장 설치로 인근 영월군의 관광단지 개발 및 지역주민들의 불이익), 이슈의 복잡성, 지역대립의 표출, 상급 자치단체의 소극적 대응 등을 갈등의 요인으로 보고 있음

4. 국내연구에서 발견된 갈등과 협력의 요인

- 국내 선행연구로부터 본 연구에 필요한 시사점을 얻기 위하여 각각의 연구에서 제시된 갈등요인들 중, 공통적인 갈등요인을 도출해 보았음
- 공통적인 갈등요인을 도출하는 기준은 과반수이상의 선행연구들에서 동일하거나 유사한 것으로 제시된 요인들을 공통적인 갈등요인으로 추출하였음. 또한 공통적 협력요인의 도출도 마찬가지로의 기준을 적용하였음
- 광역정부간 갈등 및 협력사례에서 제시된 공통적 갈등요인
 - 갈등조정이나 협상을 위한 제도의 미정립(김용건, 1996; 황재영, 1998; 이종렬·권해수 1998; 김인철·최진식, 1999; 최봉가·이시경, 1999; 소영진, 1999; 이시경 2001)
 - 이슈의 정치적 이용과 관리전략(이종렬·권해수 1998; 김인철·최진식, 1999; 최봉가·이시경, 1999; 소영진, 1999; 장인봉, 2002; 조승현, 2003; 김인 외 3인, 2003)
 - 지역 간 비용과 편익의 불공평성(김용건, 1996; 안성민, 1998; 황재영, 1998; 이종렬·권해수 1998; 소영진, 1999; 주재복, 2000; 2001a)
 - 보유한 자원의 유무 및 전략(조승현, 2003) 등임
- 광역 및 기초정부간 갈등 및 협력사례에서 제시된 공통적 갈등요인
 - 비용과 편익의 불공평성(김용철, 1998; 주상현, 2001; 백종섭, 2002; 김도희, 2003)
 - 갈등조정과 관련된 제도적 협력 장치의 미정립(박우서, 1997; 주상현, 2001; 안국찬, 2003; 강인호 외 3인, 2003a) 등임

○ 기초정부간 갈등 및 협력사례에서 제시된 공통적 갈등요인

- 비용과 편익의 불공평성(서휘석, 1995; 윤근섭·송정기, 1996; 주재복, 2001b, 홍성만, 2003; 권경득 외 3인, 2003; 권경득·임정반·장우영, 2004)이 과반수의 선행연구들에서 제시되고 있음

○ 따라서 상기의 정부간 갈등 및 협력사례에서 추출할 수 있는 최종의 공통적 갈등요인은

- 비용과 편익의 불공평성
- 갈등조정과 관련된 제도적 협력(협상)장치의 미정립
- 이슈의 정치적 이용과 관리전략
- 자원보유 및 전략의 비대칭 등으로 정리할 수 있음

제3장 경기도내 광역 주민기피시설의 현황 및 문제점

- | | |
|-----|--------------------------------|
| 제1절 | 경기도의 광역 주민기피시설 현황 및 문제점 |
| 제2절 | 서울시가 설치·운영하고 있는 광역주민 기피시설의 문제점 |

여 백

제3장 경기도내 광역 주민기피시설의 현황 및 문제점

제1절 경기도의 광역 주민기피시설 현황 및 문제점

1. 주민기피시설 현황(서울시 소유, 운영)

1) 추모시설 현황

- 추모시설이 3종 12개소로 화장장 1개, 공설묘지 4개, 납골당 7개임. 서울시가 소유하고 운영하고 있는 이와 같은 시설에 대한 구체적인 현황은 다음과 같음

(1) 화성시에 입지한 (재)효원납골공원

- 경기도 화성시 향남면 동오리 330-26에 위치한 (재)효원납골공원의 경우 종로구가 7개의 자치구와 납골시설 분양계약을 체결하고 화성시에 구립 납골시설 사용동의 요청을 하면서 갈등이 발생하였음
- 서울시는 사설납골시설의 일부를 자치구별로 매입하여 지역주민이 사용할 수 있도록 하는 것은 사적자치의 원칙에 의하여 위법하지 않는다는 입장을 보인 반면, 경기도와 화성시는 협의하지 않고 경기도 관내 사설납골시설을 매입하여 공설화 하는 것은 장사 등에 관한 법률 및 지방자치법 위반이므로 매입을 취소하라고 요구함
- 화성시는 서울시 각 자치구에 부당사항을 통보하고 고문변호사에게 자문을 의뢰하며 보건 복지부에 갈등 중재요청을 하는 등 갈등양상을 보이다가 서울시와 자치구 차원에서 경기도 및 화성시와 협의 진행하여 경기도 및 화성시의 동의에 의한 사추 추인을 요청한 후, 현재 대부분의 구청이 납골시설 분양대금을 지불하고 사용하고 있는 중임

(2) 파주시 용미리 추모시설

- 서울시가 '63년도부터 운영하고 있는 용미리 공동묘지에 납골시설 건립을 추진하자 파주시 주민들이 반대함. 파주시는 측에서는 장례 및 성묘차량 증가로 인한 주민통행에 불편, 쓰레기 무단투기로 인한 농경지 피해, 묘지 운영 관련 오·폐수로 인한 토양 및 식수오염, 공동묘지 인근 주민들의 정신적 피해, 지역개발 저해로 인한 지가하락 등 재산피해를 이유로 반대를 하였음
- 이어 지역주민의 민원요구사항으로는 현재 진행중인 왕릉식 납골시설 설치공사의 반대, 용미리 제1묘지 내의 기존 화장실 2동에 대한 오수배출의 차단, 묘지접인 주도로(300구역)로 덤프트럭 등 차량통행으로 주민들의 안전위험에 대한 정신적 피해보상, 납골시설 신축 등 한시적인 공사를 중단하고 묘지전체에 대한 종합개발계획을 수립하여 지하는 납골시설, 지상은 공원으로 개발해 줄 것 등을 요구함
- 이에 서울시는 주민들과 공식적, 비공식적으로 만나 이의 원인을 분석했으며, 직접적 그리고 간접적인 원인을 도출함. 우선 주민의 요구를 받아들일 수 있는 자세로 요구사항들을 면밀하게 분석하는 등 주민과의 적극적인 대화를 시도함. 결국 2001년 8월 지역주민 복지기금을 지원하는 조건으로 최종합의에 이룸. 지원된 복지기금은 445백만 원임

2) 환경시설 현황

- 환경시설은 4종 4개소로 하수시설 1개, 분노시설 1개, 폐기물처리시설 1개, 음식물처리시설 1개임

(1) 난지물 재생센터

- 서울특별시 관리주제이며 경기도 고양시 덕양구 현천동 673-2번지에 소재하고 있는 난지물 재생센터는 자유로 주변 통행시민으로부터 간헐적인 냄새관련 민원이 발생하고 있음.

서울시는 악취방지대책 요구가 발생하자 미생물을 이용한 탈취공법 설치공사를 '06년 1~12월말까지 사업비 249억 원을 투자하여 악취발생 요인을 철저히 제거하여 민원을 해소하였음. 그러나 향후 악취발생 등 또 다른 문제¹⁶⁾가 발생했을 경우 악취개선 대책과 혐오시설 주변지역에 대한 광역협의를 통해 지원을 요구할 필요가 있음

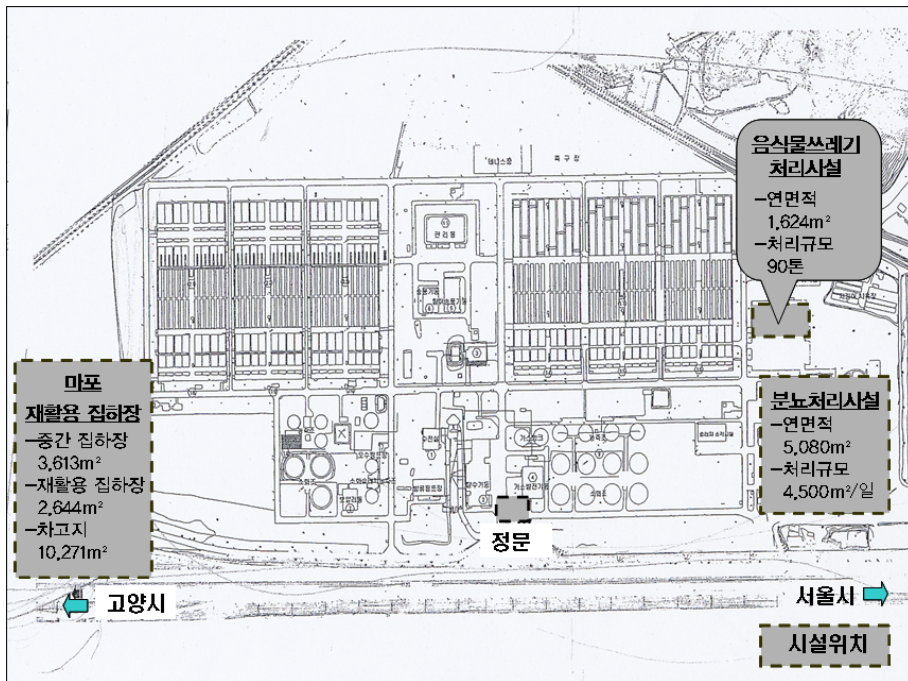
- 또한 처리시설 운영실태 및 동향에 대하여 주기적으로 파악하고 만일 동 시설 가동에 따른 악취 등 오염물질 발생시에는 즉시 서울시에 근본적인 저감대책을 요구해야함. 아울러 혐오시설 설치에 대한 주변지역 지원대책에 대하여는 수도권광역협의회를 통해 지속적인 지원이 필요함

구 분	내 용
시 설 명	서울시 난지물재생센터 (하수처리장)
설립주체	서울특별시
관리주체	서울특별시 난지물재생센터관리소 난지물재생센터는 광역시설물로 관리권이 환경부(한강유역환경청)에 있음
소 재 지	고양시 덕양구 현천동 673-2 (899,102㎡)
규 모	하수처리용량 1,000,000톤/일 (슬러지처리 소각시설 : 건조 150톤/일, 소각 90톤/일)
설치일자	- 서울시 고시845호(' 85.12.13) 도시계획시설결정('87.6 : 처리용량 50만 톤/일) - 경기도 고시361호(' 95.10.25) 도시계획변경결정('97.12 : 처리용량 50만 톤/일)
지원현황	난지물재생센터(하수처리장)는 현재 서울시 종로구외 6개구 뿐 만 아니라, 고양시 덕양구 효자, 삼송동 일원의 발생하는 생활하수를 난지물재생센터로 유입처리(42,000톤/일)

구 분	내 용
시 설 명	난지분뇨처리시설(분뇨처리시설)
설립주체	서울특별시
관리주체	서울특별시
소 재 지	고양시 덕양구 현천동 673-2
규 모	- 시설용량 : 4,500㎡/일(2006. 12월 당초 3,000㎡/일→4,500㎡/일로 확충함) - 처 리 량 : 3,860㎡/일(가동률 88%) - 처리공법 : 전처리 후 하수연계처리
설치일자	1988. 6.
지원현황	생태공원을 조성하여 공원시민의 견학장소로 활용되고 있음.

16) 악취 발생시설의 밀폐화, 냄새제거시설 설치 등 냄새발생을 최소화하기 위한 서울시 측에서 노력을 기울이고 있다고 함에도 불구하고 시설 내 인분 및 하수처리로 인한 악취로 인해 주민생활 불편초래, 인분 탱크차량 운행으로 인한 주민들의 교통불편이 가중되고 있음

- 서대문구 음식물 처리시설 관련 주민지원 사항은 다음과 같음
 - 처리시설 운영업체인 (주)이에이텍과 주변지역 주민들간의 협의한 사항으로 혐오시설의 가동조건으로 반입하는 물량(톤)당 지역주민복지기금으로 5000원씩 지급(07년 7월)하기로 하였으며 이는 지역 주민자치위원회에서 공공이익의 목적으로 사용하기로 함
- 난지물재생센터에서 악취 등이 발생 할 시에는 서울시에 악취개선 대책과 혐오시설 주변 지역에 대한 광역협의를 통한 지원을 요구가 필요함. 처리시설 운영실태 및 동향에 대하여 주기적 파악하고, 만일 동 시설 가동에 따른 악취 등 오염물질 발생시에는 즉시 서울시에 근본적인 저감대책 요구. 아울러 혐오시설 설치에 대한 주변지역 지원대책에 대하여는 수도권광역협의회를 통해 지속적으로 지원이 필요함



〈그림 3-1〉 고양시 내 서울시 난지 물 재생센터 시설 위치도

(2) 마포구 폐기물처리 시설

- 2002년 한일 월드컵을 계기로 마포구 상암동에 소재하던 폐기물처리시설은 서울시 마포구가 관리주체이고 고양시 덕양구 현천동 673-2번지에 입지하고 있음. 고양시 관내 난지하수처리장 부지내로 이전, 운영함에 따라 분진, 소음 및 악취 등이 발생하여 고양시 덕양구 대덕동(현천동) 주민들은 마포구 관내로 시설이전을 요구함. 현재 해당시설을 마포구 상암동(향동천) 하천부지내로 이전중이나 우수지 협소화로 우기시 하천범람에 따른 수방대책 수립이 필요한 사항임
- '07. 9월 지역주민들이 마포구에 추가 필요개선사항인 하늘 및 노을공원 폐기물시설을 공원으로 변경, 노을공원방향 세월교 설치 및 향동천 산책로와 제2자유로 보도와 연결, 난지유수지 준설 및 향동천 범람 대비 배수펌프장 증설, 분노차량의 마을길 통과 금지 및 시설부지외곽 차폐수림대 조성 등 기타 7가지 제시하였고 이를 마포구에서 수용하여 서울경기, 향동천 하천정비기본계획에 대한 의견조율을 하였음
- 그러나 공식적으로는 현천동내 3개시설 향동천 부지내로 이전할 계획이었으나 현지방문결과, 마포구는 적환장과 차고지 등 2개 시설만 이전계획하려고 함을 확인했음. 향동천 수해방지사업 추진 관련, 이전준공시기 지연 불가피하며 이전부지의 공식적 활용계획 변경 및 시설이전일정의 지연이 불가피하게 되었음
- 수방사업의 조속한 마무리를 위하여 마포구와 긴밀한 협조체계를 유지하고 경제하천공사 추진에 따른 기관간 협의 및 각종 인허가 등의 신속한 처리를 위한 노력을 하고 있음

구 분	내 용
시 설 명	마포구 폐기물 처리시설
설립주체	서울특별시 마포구
관리주체	서울특별시 마포구
소 재 지	고양시 덕양구 현천동 673-2번지
규 모	5,000평(재활용선별장 182평, 쓰레기적환장 182평) - 재활용선별장 : 재활용품 이동차량 25대(2.3톤), 집게차량 1대, 재활용감응기 1대, 압축기 3대 등 - 쓰레기적환장 : 적환시설 4대, 청소차량 80대, 컨테이너 16개
설치일자	2001. 10. 26.
지원현황	없음

- 마포구는 '08. 12월 시설 이전 예정이나 향후 이전 불이행에 따른 대책이 필요함. 우선적으로 이전을 원칙으로 하되 불이행 시는 서대문구 음식물류 폐기물 처리시설의 사례와 같이 주민지원금의 지원, 부지내 공원 조성 및 활용을 통한 주민지원사업을 시행하고 폐기물 처리시설을 고양시와 공동 이용하는 방안 등을 고려할 필요가 있음

3) 수용시설 현황

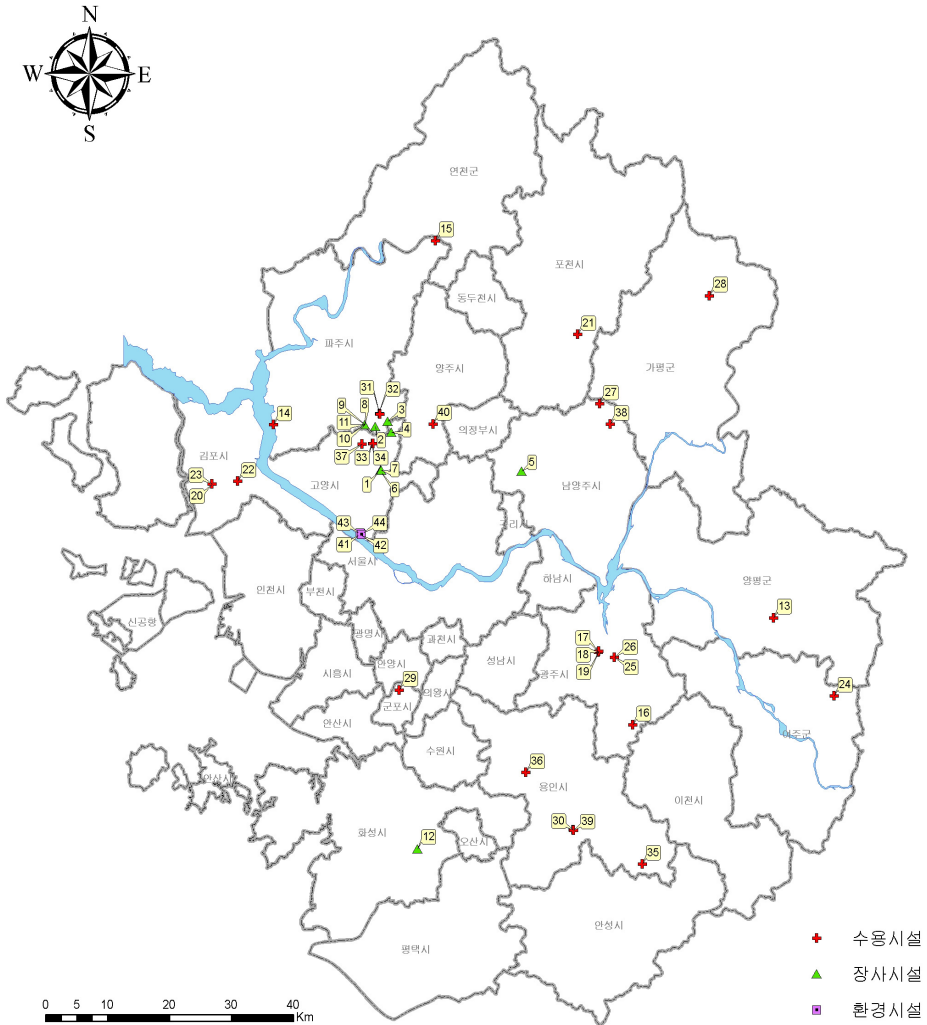
- 현재 경기도 관내에 소재한 수용시설은 4종 28개소로 노숙인 시설 1개, 장애인시설 15개, 노인요양시설 6개, 정신요양시설 6개임
- 수용시설의 경우 설치연한으로 보면 7개의 수용시설을 제외한 19개의 수용시설들이 모두 2000년 이전에 설립되어 비교적 오랜 기간 동안 경기도 관내에 입지해 오고 있음. 설치된 지 10년 가까이 경과한 시설처럼 오래된 시설은 지역 주민들과 특별한 마찰이 없거나 주민들의 왕래가 없는 곳에 위치하여 민원제기나 개발규제와 관련된 사항이 거의 없었음
- 그러나 문제는 소재지는 경기도이나 관리감독은 서울시나 자치구에서 하고 있기에 시설에 대한 관리감독 및 지도권한이 없어서 시설운영 외 시설안전점검 및 인권문제와 관련하여 경기도는 개입할 수가 없음¹⁷⁾. 또한 지역사회 수용 할당율이 없거나 매우 낮고 대기순서대로 수용을 실시하고 있어 지역주민 활용도가 매우 낮음. 또한 노숙인 시설 같은 경우 시설 입소자가 가끔 무단이탈하여 지역을 배회하며 귀향여비를 요구하는 사례가 발생하는 경우가 있음
- 따라서 전반적인 운영관리에 대한 명확한 규정이나 협약이 없어서 추후 문제의 소지가 있고 지역주민들이 이용을 원하는 사례가 늘어나고 있어 이에 대한 협의가 필요함

17) 모두 서울시 혹은 서울시 관내 자치구에 법인등록을 하고 있어 사실상 관리주체는 시설이 입지한 경기도의 시군과는 다른 별도의 시·구가 되고 있음

〈표 3-1〉 경기도내 광역주민기피시설 현황(서울시 관리운영)

연번	시설명	소재지	규모	설치일자	시설구분	비고
1	승화원	고양시 대자동	화장로 23기		추모시설	화장장
2	용미리 제1묘지	파주시 광탄면 용미리 산91	면적 2,826,459㎡ / 43,954기 봉안(만장)	1963.11.1	추모시설	공설묘지
3	용미리 제2묘지	파주시 광탄면 용미리 산65-1	면적 1,071,079㎡ / 8,377기 봉안(만장)	1973.12.26	추모시설	공설묘지
4	벽제리 묘지	고양시 벽제동	면적 1,375,212.8㎡ / 13,632기 봉안(만장)	1963.11.1	추모시설	공설묘지
5	내곡리 묘지	남양주시 진접읍	105,785.6㎡ / 1,885기 봉안(만장)	1968.5.10	추모시설	공설묘지
6	승화원 제1 추모의집	고양시 대자동 산178-1	안치수 5,381기 / 잔여기수 655기	1995.12.6	추모시설	납골당
7	승화원 제2 추모의집	고양시 대자동 산178-1	안치수 6,303기 / 잔여기수 1,095기	1997.4.17	추모시설	납골당
8	용미리 분묘형 추모의 집	파주시 광탄면 용미리 산107	안치수 7,641기 / 잔여기수 9기	1998.12.28	추모시설	납골당
9	용미리 벽식 추모의 집	파주시 광탄면 용미리 산107	안치수 4,906기 / 잔여기수 442기	1999.6.27	추모시설	납골당
10	용미리 건물식 추모의 집	파주시 광탄면 용미리 산107	안치수 31,215기 / 잔여기수 5,730기	2000.4.29	추모시설	납골당
11	용미리 왕릉 벽식 추모의 집	파주시 광탄면 용미리 산107	안치수 24,219기 / 잔여기수 2,715기	2002.1.11	추모시설	납골당
12	효원납골 공원 (서울시와 계약분)	화성시 향남면	안치수 125 / 잔여기수 26,575	2004.12	추모시설	납골당
13	양평 재활센터	양평군 용문면 화전2리 347-1	건물 1,081.4㎡ / 수용인원 145명	2000.1.11	수용시설	노숙인
14	에덴하우스	파주시 교하읍 신촌리 345	생활자 90명	1998.10.20	수용시설	장애인
15	교남어유지동산	파주시 적성면 어유지리 241	생활자 42명	2000.2.23	수용시설	장애인
16	성분도복지관	광주시 도척면 진우리 661	이용시설	1987.7.11	수용시설	장애인
17	삼육재활병원	광주시 초월읍 지월리 729	이용시설	1966.3.14	수용시설	장애인
18	삼육재활체육관	광주시 초월면 지월리 729	이용시설	1993.9.3	수용시설	장애인
19	삼육재활관	광주시 초월면 지월리 729-6	생활자 140명	1993.9.3	수용시설	장애인
20	석암재활원	김포시 대곶면 울생리 472-4	생활자 108명	1988.8.29	수용시설	장애인
21	생수의집	포천시 군내면 직두리 155-5	생활자 56명	2005.12.12	수용시설	장애인
22	석암베데스다요양원	김포시 양촌면 양곡리 491	생활자 116명	1986.1.1	수용시설	장애인
23	석암베데스다아동	김포시 대곶면 울생리 472-5	생활자 90명	1996.12.8	수용시설	장애인

	요양원					
24	라파엘의집	여주군 북내면 중암리 산48-8	생활자 154명	1991.2.8	수용시설	장애인
25	한사랑마을	광주시 초월읍 신월리 333	생활자 141명	1988.5.19	수용시설	장애인
26	한사랑장애영아원	광주시 초월읍 신월리 333	생활자 71명	1997.2.19	수용시설	장애인
27	송천한마음의집	남양주시 수동면 내방리 377-35	생활자 50명	2004.12.1	수용시설	장애인
28	가평루디아의집	가평군 북면 도대리 산176-1	생활자 8명	2007.2.6	수용시설	장애인
29	엘림(전문)요양원	군포시 산본동1100	생활자 50명	1988.9.5	수용시설	노인요양
30	영보노인요양원	용인시 이동면 묵리464	생활자 100명	2005.1.1	수용시설	노인요양
31	정원노인요양원	파주시 광탄면 분수리28-15	생활자 110명	1989.4.18	수용시설	노인요양
32	정원치매노인요양원	파주시 광탄면 분수리28-16	생활자 109명	1996.11.1	수용시설	노인요양
33	순애노인전문요아원	고양시 덕양구 관산동 10	생활자 65명	1999.8.10	수용시설	노인요양
34	순애시니어타운	고양시 덕양구 관산동 10	생활자 65명	1991.11.5	수용시설	노인요양
35	백암정신병원	용인시 백암면 용천리 264-5	생활자 291명	1995.1.6	수용시설	정신요양
36	용인정신병원	용인시 기흥구 상하동 7번지	생활자 470명	1987.6.17	수용시설	정신요양
37	고양정신병원	고양시 덕양구 내유동 294-2	생활자 284명	1999.3.16	수용시설	정신요양
38	축령정신병원	남양주시 수동면 외방리 174-5	생활자 259명	1997.6.30	수용시설	정신요양
39	영보정신요양원	용인시 이동면 묵리 464	생활자 195명	2005.2.1	수용시설	정신요양
40	서울정신요양원	양주시 장흥면 부곡리 76-2	생활자 417명	1986.10.10	수용시설	정신요양
41	서울시 난지물 재생센터 (하수처리장)	고양시 덕양구 현천동 673-2	면적 899,102m ² , 처리용량 1,000,000톤/일	1985.12.13	환경시설	하수
42	서울시 난지물 재생센터 (분뇨처리시설)	고양시 덕양구 현천동 673-2	시설용량 4,500m ³ /일, 처리용량 3,860m ³ /일	1988.6	환경시설	분뇨
43	마포구 폐기물 처리 시설	고양시 덕양구 현천동 673-2	면적 16,529m ²	2001.10.26	환경시설	폐기물
44	서대문구 음식물류 폐기물 처리시설	고양시 덕양구 현천동 681	면적 5,090.9m ² , 처리용량 90톤/일	1996.3.15	환경시설	음식물



〈그림 3-2〉 주민기피시설 위치도

2. 광역 주민기피시설에 대한 현안사항 및 경기도의 대책

- 서울특별시에 비하여 상대적으로 부지확보가 용이한 경기도에 지방자치제도 시행 이전에 설치된 주민기피시설이 상당수임. 이러한 시설을 해당 자치단체에 설치할 때 사전 동의 등 법적 강제규정이 미약하여 입지를 제한하는데 한계가 있었음. 또한 88올림픽이나 2002 한일 월드컵 개최를 계기로 서울소재의 주민기피시설들을 경기도로 이전한 경우가 있음
- 환경오염, 생활환경 피해, 인접지역 주민들의 안전과 건강에 대한 불안감 조성, 주민기피 시설의 입지에 따른 주변지역 재산가치 하락 등의 경제적 손실우려 등의 부정적 효과가 있는 주민기피시설은 입지 후에도 지역주민들에게 지속적인 영향을 미치는 시설이기 때문에 입지지역 주민들에 대한 지원 사업 및 편익증진 등 인센티브의 제공 없이 희생만을 강요한다면 갈등 및 반발이 커질 것임
- 따라서 입지지역의 경제적, 환경적 손실에 상응하고 주민의 기대치에 부응하는 구체적인 인센티브(편의시설 설치 및 지역지원사업 수행)의 제공이 필요함. 이는 주민기피시설의 신규입지 결정시에도 고려되어야 하는 필수적인 사항이나 이미 입지되어 있는 시설의 경우에도 지속적인 협의를 통해 시설 운영 및 지역차원의 지원에 관해 논의해야 함

1) 추모시설(장사시설)

① 현안 및 문제점

- 파주시에서는 ‘묘지시’ 라는 오명 해소 및 주민편의를 위해 서울시에 서울시립묘지 주변 도로 확포장, 광역상수도설치, 묘지 공원화, 복지시설 확충기금 부담 등을 요구
- 서울시(도봉구 등 7개 자치구)가 화성시 효원납골공원과 체결한 납골시설 사용계약은 지방자치법 제135조에 규정한 공공시설로 화성시의 사전 동의가 필요 하다는 법제처의 유권해석에 의거 중앙분쟁조정위에서 중재 조정중이나 양 지자체의 참여한 의견 대립으로

분쟁해결이 어려운 실정임

※ 화성시 분쟁조정 신청개요('06. 5월)

- 서울시 7개 자치구에서 화성시의 사전 동의 없이 효원납골공원 일부를 영구 사용 계약하고 공설납골시설 이용에 관한 조례를 제정하여 공설납골시설화 하는데 대하여 장사 등에 관한 법률 및 지방자치법 위반이므로 철회를 요청하는 분쟁조정 신청

② 향후계획 및 대책

- 서울시에서는 추모시설(장사시설) 부족 해소를 위해 경기도에 있는 시립묘지 및 서울화장장 확장 등을 검토하고 있으나, 고양시, 파주시의 경우 장례성묘차량 증가, 지역개발 장애, 향후 서울시민 이용편을 위한 추모시설(장사시설)의 일방적인 추가 설치를 반대하고 있는 입장임
- 또한 부득이 서울시립묘지 내 기존시설을 확충신설할 경우 추모시설(장사시설)설치 허가권자인 사군에서는 주민의 피해가 없도록 충분히 검토한 후 피해 발생이 예상되는 경우 불허거나 문제점 해결 후 사업 시행
- ※ 주요검토 사항 : 차량증가로 인한 교통 도로확보 문제, 주민지원 및 복지대책, 쓰레기처리 및 식수오염 등 환경문제, 주민 민원에 대한 갈등해결 방안 등
- 행정자치부의 중앙분쟁조정위에서 분쟁 조정중인 화성 효원 사설납골공원에 대하여 서울시 7개 구청과 화성시간의 갈등 및 분쟁이 원만히 해결될 수 있도록 노력

2) 환경시설

(1) 폐기물처리시설

① 현안 및 문제점

○ 해당시설을 마포구 상암동(향동천) 하천부지내로 이전중이나, 우수지 협소화로 우기시 하천범람에 따른 수해방지대책 수립필요

※ 주민이 마포구에 제시한 7개 요구사항은 마포구 전체수용(' 07.10.12)

- 난지유수지 준설 및 향동천 범람 대비 배수펌프장 증설
- 노을공원방향 세일교 설치 및 향동천 산책로와 제2자유로 보도와 연결
- 하늘 및 노을공원 폐기물시설을 공원으로 변경
- 분뇨차량의 마을길 통과 금지 및 시설부지와곽 차폐수림대 조성 등 기타

○ 이전부지의 공식적 활용계획 변경 및 시설이전일정 지연 불가피

- 그간 공식적으로는 현천동내 3개 시설 모두를 이전할 계획이었으나
- 현지방문결과, 마포구는 적환장과 차고지 등 2개 시설만 이전예정 확인

※ 선별시설은 상암동 소각장 인근 부지 활용 내지 민간위탁 예정(마포구)

- 향동천 수해방지사업 추진 관련, 이전준공시기 지연 불가피(' 08.9월 예상)

② 향후계획 및 대책

○ 수방사업의 조속한 마무리를 위하여 마포구와 긴밀한 협조체계 유지

- 경계하천공사 추진에 따른 기관간 협의 및 각종 인허가 등의 신속한 처리
- ' 07.11월중 기본설계 완료 후 하천정비기본계획 변경하여 신속히 추진
- 난지펌프장 증설은 ' 07.11월부터 설계 후 ' 08.6월 착공

※ 폐기물처리시설 이전공사는 ' 07.11월중 공사재개 예정

○ 3개 전체시설은 ' 08.9월까지 이전토록 하고, 미이행 시 강력조치

- 현 시설내 각종 청소차량의 진출입 강력제한
- 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조(G·B내 행위제한 위반)
- 폐기물관리법 제29조(무허가 폐기물처리시설 설치·운영)

(2) 음식물류 폐기물처리시설

① 현안사항

- 서대문구, ' 07.09.27 시설증설계획과 고양시 음식쓰레기 반입의사 타진
- 증설규모 : 90톤/일 → 300톤/일
- 고양시 폐기물 반입예정량 : 100톤/일(고양시 총 발생량 : 240톤/일)

- 고양시, ' 07.10.5 관내 음식쓰레기 100톤/일 위탁처리의사 회신

② 향후계획 및 대책

- 폐기물의 장기간 안정적 처리를 위하여 서대문구시설이용 극대화
- 처리단가는 마을복지기금을 포함, 민간위탁처리단가 이하로 협의
- 현 민간처리시설에서 발생하는 음식물처리폐수의 서대문구 汚泥처리시설 이용방안 등

※ 고양시는 음식폐기물을 3개 민간처리시설에 위탁처리중이나, 음식물처리폐수의 해양투기 기준 강화로, 민간업체의 기술자금력으로는 폐수의 장기간 안정적처리 불확실 【합수율 (' 07.10.1) : 90%→92%(' 08.09부터는 93%)】

- 약취 등 주민피해가 없는 범위에서 시설의 원만한 증설에 적극 협조

(3) 하수처리시설

① 현안 및 문제점

- 시설설치 또는 관리상 문제점 : 없음
- 지역 동향(여론)
 - 난지물재생센터에서 발생하는 악취 등으로 인하여 지역주민의 피해를 최소화 하고자 서울시에 악취방지대책을 요구
 - 서울시에서는 난지물재생센터에 미생물을 이용한 탈취공법 설치공사를 ' 06. 1~12월 말까지 사업비 249억 원을 투자하여 악취발생 요인을 현저하게 저하시켜 현재로서는 민원 해소된 상태임

② 향후계획 및 대책

- 난지물재생센터에서 악취 등이 발생할 시에는 서울시에 악취개선 대책 요구하겠음

(4) 분뇨처리시설

① 현안사항 및 문제점

- 분뇨 추가 처리로 악취발생이 우려됨.

② 향후계획 및 대책

- 처리시설 운영실태 및 동향에 대하여 주기적 파악하고 있으며 시설 가동에 따른 악취 등 오염물질 발생시에는 즉시 서울시에 근본적인 저감대책 요구
- 혐오시설 설치에 대한 주변지역 지원대책에 대하여는 수도권광역협의회를 통해 지속적으로 지원 요구계획

3) 수용시설

(1) 노숙인부랑인 시설

① 현안사항 및 문제점

○ 시설설치 또는 관리상 문제점

- 서울시에서 예산을 지원받아 운영되고 있는 시설로서 지도·감독 등 운영전반을 서울시에서 관장
- 양평군에 시설이 위치하고 있지만, 지원이나 지도·감독이 이루어지지 않고 있어 문제발생 시 대처가 곤란
- 서울지역에서 발생된 노숙인에 한하여 보호

○ 지역 동향(여론)

- 시설에서 무단이탈하여 양평군 일대를 배회하는 사례가 있어, 주민들에게 많은 불편을 주고 있는 상황임
- 시설 생활자들에 대한 관리 부실로 경찰서에 가끔 민원이 발생

② 향후계획 및 대책

○ 해당 사군의 개선 방향

- 서울시에서 우리도 지역으로 이전된 시설의 경우 서울시와 해당 자치단체간에 새로이 행정 협약을 체결할 필요성이 있음

○ 경기도의 입장

- 서울시에서 시설설치 시 사전협의 및 입지시설 지자체에 대한 지원 등 부작용 최소화 방안 검토

(2) 장애인 복지시설

① 현안 및 문제점

○ 시설설치 또는 관리상 문제점

- 운영비지급 및 관리주체가 서울시이지만, 사회복지사업법상 관리주체는 소재지 관할 지자체이므로 행정적, 법적 책임으로부터 자유롭지 못함
- 지역내 장애인들이 함께 이용하는 시설의 경우, 관할지역 지자체에 일정부분 예산지원을 요구하고 있음

○ 지역 동향(여론)

- 해당 자치단체의 장애인이 이용하는데 어려움이 있어 타 자치단체의 장애인시설이 설치되는 것에 대해 부정적임

② 향후계획 및 대책

○ 서울거주 장애인 이외에 지역내 거주 장애인들이 일부 이용하고 있지만, 지역내 장애인의 이용률 지속 확대 필요

- 지역내 장애인 이용에 따른 비용을 서울시에서 부담

○ 설치 및 지원관리와 소재지 사도가 다르나 서로 협력 체제를 구축하여 서로 상생 하는 방안 모색

- 지역내 거주 장애인 우선 입소
- 서울 독지가와의 후원자 결연, 자원봉사 활동 등

(3) 수용시설 : 노인복지시설

① 현안사항 및 문제점

○ 시설설치 또는 관리상 문제점

- 법인을 내세워 관할지역 지자체와 협의 없이 시설을 설치
- 법인에 대한 관라감독과 지원을 서울시에서 행함에 따라 관할지역 지자체의 관여가 어려움

○ 지역 동향(여론)

- 입소 정원의 10~20% 범위 내에서 지역주민의 이용을 제한하고 있어 지역주민의 불만이 많음

② 향후계획 및 대책

- 노인복지시설 수요가 증가하고 있으므로, 지역주민이 함께 이용토록 하여 서로 상생하는 방안 필요

○ 경기도의 입장

- 입소 정원의 일정 인원을 지역주민에 할당하고 이에 따른 비용을 서울시(또는 법인)에서 부담

(4) 정신요양시설

① 현안사항 및 문제점

- 서울시에서 시설운영에 관한 제반사항을 책임지고 있으므로 지역 지자체와의 갈등은 없는 편임

- 도민이 시설을 이용할 경우, 조건 없이 허용하고 있음

○ 지역 동향(여론)

- 특이 동향 없음

② 향후계획 및 대책

○ 정신시설 확충이 사실상 어려우므로, 우리 道民이 서울시 운영시설을 활용하는 상생방안이 바람직함

(5) 공무원 면담결과 : 시설 관리주체 및 시설 소재지 담당 공무원 대상

○ 경기도 관내 사회복지수용시설의 운영 및 관리상의 문제점을 파악하기 위해 해당 시설의 관리주체인 법인등록 소재지 담당공무원과 시설 소재지 담당공무원 그리고 소재지의 기초의원과 도의원 등에 대한 전화면담을 2008년 8월부터 9월에 이르기까지 실시했음<부록 2> 해당 시설 관련 담당자 및 사도의원 연락처 참조). 전화면담은 구체적으로 시설의 운영과 관련하여 어떤 문제들이 있는지를 아래의 다섯 가지 표준화된 질문항목들을 중심으로 묻는 형식을 취했음

① 해당 사회복지수용시설의 어떤 배경을 통해 이루어졌습니까?

② 시설의 지도 및 감독과 관련하여 어려운 점은 없습니까?

③ 시설에 대한 지원은 어떤 방식으로 하고 있습니까?

④ 시설의 입지 및 운영과 관련하여 어떤 민원들이 제기된 바 있습니까?

⑤ 민원이 발생할 경우 어떤 방식으로 해결하십니까?

○ 총 28개 시설에 대한 소재지 공무원과 법인등록 소재지 공무원 그리고 기초 및 도의원들에 대한 전화면담 결과는 의외로 시설의 운영과 관련하여 큰 문제가 없다는 일관된 반응을 보이고 있다는 점임. 이들의 응답결과를 개별 항목별로 설명하면 다음과 같음

- 첫째, 시설 소재지의 담당공무원들의 경우 복지시설의 입지와 관련하여 지역주민들이 해당 시설을 기피시설이라고 인식하지는 않고 있다는 일관된 반응을 보여주고 있음. 시설 입지를 둘러싼 지역주민과의 마찰 역시 없었던 것으로 나타났음. 특히 90년도 이전에 설립된 시설들의 경우 오랜 기간 동안 지역사회에 존재해 왔기 때문에 지역주민들은 시설의 입지를 당연한 것으로 인식하고 있으며, 오히려 시설의 사용과 관련하여 지역주민으로서의 일정한 혜택을 원하고 있다는 응답이 나오기도 했음
- 둘째, 시설의 지도 및 감독상의 어려움에 관해서는 법인등록 소재지 공무원의 경우 지리적인 원격성 때문에 자주 현장을 방문하지 못하고 있다는 현실적인 문제를 제외하고는 큰 문제는 없다는 반응을 보이고 있음. 이는 현실적으로 시설의 운영에 대한 지도 및 감독의 권한이 협약을 체결한 경우를 제외하고는 시설 소재지 단체의 책임이며 법인등록 소재지 단체는 다만 법인업무에 관한 행정적인 책임만을 지고 있기 때문에 쉽게 나온 반응이라고 판단됨. 시설 소재지 단체와의 협약체결에 대해서도 비교적 미온적인 반응을 보이고 있음. 즉, 이미 법적으로 해당 소재지 관할의 책임으로 되어 있는데 굳이 협약을 체결할 필요가 있겠느냐는 반응임. 반면, 시설 소재지 공무원들의 경우 지도 및 감독과 관련한 명확한 업무협약의 필요성을 제기하고 있음. 모든 시설들이 서울시나 서울시 관내 구청에 법인등록이 되어 있기 때문에 서울시와 경기도간의 광역단위 업무협약을 체결하거나 기초단체간 업무협약을 통해 혹시 발생할 수도 있는 민원발생의 경우를 대비하는 것이 좋겠다는 반응들을 보이고 있음. 시설 소재지 공무원들의 경우 관할지역 내의 시설에 대한 지도 감독의 책임을 지고 있다는 것이 또 하나의 행정적인 부담으로 받아들여지고 있는 것으로 이해됨
- 셋째, 시설에 대한 지원방법은 주로 국비에 의한 지원과 도비 예산 등에 의해 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있음. 노인요양시설의 경우는 소재지 거주자의 경우 일정한 비율을 정하여 시설 입소가 가능하도록 하는 자체 규정을 두고 있는 것으로 나타났음. 특히 엘림요양원이 소재한 군포시의 경우는 군포시 시민 입소자 15명 전원이 도비예산에 의해 100% 생계비 지원을 받고 있는 것으로 나타났음. 지원방법에 대한 공무원들의 전반적인 응답은 대체로 지원의 주체가 중앙정부나 도의 예산에 의해 이루어지고 있기 때문에 자체적인 별도의 지원체계에 의존하기 보다는 광역단위 및 국가의 지원절차에 의존하고 있다

는 반응을 보여주고 있음

- 넷째, 민원발생이 구체적으로 어떻게 일어났느냐는 질문에 대한 공무원들의 응답은 특별한 사례가 없다는 반응을 보여주고 있음. 특히 법인등록 소재지 공무원들의 경우 민원발생이 있을 수 없을 것이라는 즉각적인 반응을 보이고 있음. 장애인 재활병원이나 체육시설들의 경우는 오히려 지역주민들로부터 좋은 호응을 받고 있다는 평가를 내리고 있음. 경기도 내 유일한 노숙인 시설인 양평재활쉼터의 경우 간혹 노숙인 배회로 주민들의 불안이 가중되었다는 민원이 있었으나, 추후 양평재활쉼터에서 나온 노숙인은 아닌 것으로 판명된 바 있음(서울시 공무원 답변). 시설 소재지 공무원들의 경우도 민감한 민원발생은 없다는 반응을 보이고 있음. 예외적으로 재활병원 및 노인요양원시설 소재지의 경우 오염수 발생에 대한 일부 민원이 제기되었음을 지적하고 있는데, 이 문제의 해결은 관리주체인 법인등록 소재지 단체가 규제해야 할 사항이며 실제 해당 단체에 업무협조공문을 통해 민원을 해결한 바 있다는 반응을 보이고 있음. 시설의 이용편의에 관한 민원이 시설 소재지 단체에 종종 접수되고 있다는 점도 주목할 만함. 특히 노인요양원시설과 장애인시설의 경우 지역주민들이 일정 비율 이상 입소할 수 있는 권한을 부여해 달라는 민원이 제기되고 있다는 것임. 일단 이러한 시설에 지역주민이 입소할 경우, 입소자에 대한 도비지원 신청이 가능하다는 것임
- 마지막으로, 향후 민원이 발생할 경우 어떻게 대처할 것인가에 대한 응답은 법인등록 소재지 공무원이나 시설 소재지 공무원 모두 일관되게 업무협약을 언급하고 있음. 즉, 현재 5개 시설을 제외한 24개 시설의 관리 및 지도·감독 업무에 관한 구체적인 업무협약이 체결되지 않은 상태라는 점을 인정하고 있음. 그럼에도 불구하고 업무협약을 실행하지 않고 있는 것은 현재까지 특별한 민원발생이 나타나지 않고 때문이라는 점을 지적하고 있음. 오히려 해당 기초단체에서는 업무협약을 기초단위에서 하기 보다는 광역단위에서 체결하여 이를 준용하는 것이 보다 바람직하지 않겠느냐는 반응을 보이고 있다. 어차피 법인과 시설에 대한 평가가 광역단위에서 이루어지고 기초단위에서는 현장관리만을 담당하고 있기 때문이라는 것임

- 아래의 <표 2>는 전화면담결과의 내용을 관리주체인 법인등록 소재지 공무원과 시설 소재지 공무원으로 구분하여 요점별로 정리한 것임

<표 3-2> 전화면담 결과의 요약

면담 항목	관리주체	시설소재지
1. 입지배경	서울에 부지확보의 어려움으로 수도권지역인 경기도에 부지확정	
2. 지도 및 감독상의 어려움	거리상 멀다는 점을 제외하고는 어려움 없음	업무협약을 맺고 있는 경우 어려움 없음(서울시와 경기도간 업무협약) 관리는 관리주체인 서울시나 구청에서 하고 있으므로, 특별한 어려움은 없으나, 민원발생에 대비하여 업무협약을 체결할 필요있음(용인시의 경우)
3. 지원방법	노인요양원의 경우는 국비와 도비지원하고 있음 복지시설마다 비율을 달리하여 소재지 거주자 입소가능함(노인요양원 시설의 경우)	
4. 민원발생내역	민원발생내역 없음 체육시설의 경우 소재지 거주자의 이용만족도 높음	·시설의 입지시 입지에 반대하는 민원이 발생할 수 있겠지만, 입지 후 민원발생내역은 미미함 ·오염수 유출과 관련한 민원발생 있었으나 관리주체의 관리감독문제임 ·시설소재지 거주자들의 입소가 시설에 따라 비율을 달리하여 가능하며, 시설입소자 인원에 따라 도비지원(군포시의 경우)
5. 민원의 해결방안은	업무협약으로 가능하다고 봄	업무협약

제2절 서울시 설치·운영하고 있는 광역 주민기피시설의 문제점

1. 광역 님비(NIMBY) 혹은 LULUs(Locally Unwanted Land Uses) 지역갈등의 특성

- 시설설치에 대한 님비(NIMBY) 현상 : 자기지역에서 배출되는 분뇨, 폐기물 등을 자기지역에서 처리하지 않고 타 지역에서 처리하고자 함
- 지역주민들은 사회적 편익제공시설이라는 점에서는 인식을 같이 하여 시설입지 그 자체에 대해서는 원칙적으로 찬성함(사회전체에 이익을 제공하는 편익제공시설이라는 점에서 이익을 제기하지 않음). 그러나 자신들이 거주하는 지역에서 만큼은 이러한 시설이 입지하는 것을 허용할 수 없다는 입장을 견지함으로써 양면적인 태도를 나타냄. 이러한 현상이 님비의 용어 그 자체, “시설입지에 대해서는 원칙적으로 찬성하나 내 뜰 안에서만큼은 안된다”에 잘 반영되어 있음
- 타 지역 분뇨, 폐기물 등의 처리에 대한 불만(LULU) 현상 : 타 지역에서 배출되는 분뇨, 폐기물을 자기지역에서 처리하지 않으려 함

2. 경제적 비용-편익의 불균등

- 서울시의 환경, 장사, 수용, 교통시설을 경기도에 설치하여 운영함으로써 시설입지 주변 지역에 비경제적 외부효과가 발생하여 경기도에는 경제적 비용을 증가시키고, 서울시에는 편익이 증가되어 지역간(광역자치단체간) 경제적 비용-편익의 불균등이 발생하게 됨
- 즉, 시설입지에 대한 비용-편익의 불균형 인식에서 발생하는 것임. 시설입지로 인해 발생하는 편익은 사회전체로 분산되는 반면 그 피해는 상대적으로 소수인 인접지역 주민들에게 집중된다는 인식을 갖게 되어 비선호시설의 입지에 대해 부정적인 반응을 나타내게 되는 것임
- 경기도에 발생하는 비경제적 외부효과는 시설입지 지역의 환경의 질 저하, 주변지역 개발

부담 및 장애요소, 자산가치 감소, 주민 안전 및 환경 위험으로 요약할 수 있음. 이러한 부정적인 외부성을 지니고 있는 시설은 입지되는 지역사회에 사회적 비용이 집중되는 특성을 지니고 있기 때문에 해당 시설입지 지역주민들은 이런 부정적인 외부성 때문에 시설 입지에 반대하게 됨

3. 보상의 형평성 미확보 가능성

- 정책집행으로 인해 손해를 보게 되는 대상자에게 이에 상응하는 적절한 보상이 이루어져야 성공적인 정책집행을 이룰 수 있음. 주민기피시설의 입지 경우 입지로 결정된 지역주민들은 건강상 피해가능성, 자기하락, 지역 이미지훼손 등과 같은 피해를 받기 쉽고 이는 입지반대 운동으로 연결되어 갈등을 유발시키는 중요한 요인으로 작용하게 됨
- 비용과 편익의 불공평성을 시정할 수 있는 적절한 보상책이 마련되지 않으면 지역적 반발이 발생하는 것이 당연한 것이며 지역주민들에게 일방적인 희생과 부담을 강요할 수는 없는 것임
- 서울시가 경기도 주민과 지역에 대한 보상을 함에 있어 합당한 비용 산정이 서울시민의 경우와 다르게 적용되었을 가능성이 존재한다면 이는 경기도 주민의 불만으로 표출될 수 있음
- 또한, 시설의 설치 당시의 보상가격 산정기준과 현재 시점의 기준이 다를 수 있음
- 시설 설치 당시의 주민과 현재의 주민이 다를 수 있어 현재의 주민이 보상에서 제외되는 경우가 존재할 수 있음

4. 거래, 협상여건의 불평등 가능성

- 광역 주민기피시설 설치에 관하여 경기도 사군과 서울시의 협상 당시 조건이 불평등 가능

성이 존재함. 이는 다음과 같은 조건이 경기도 사군과 서울시 사이에 차이가 있기 때문임

○ 광역자치단체와 기초자치단체의 위상

- 서울시와 경기도의 관계를 살펴보면 과거 경기도의 사군들이 서울시의 위성도시로서의 역할을 수행하였으며 이러한 중심-위성관계는 종속이론¹⁸⁾에서 말하는 중심부-주변부 관계와 유사한 체제를 이루었다고 말할 수 있음. 즉, 경기도는 정치적, 경제적, 사회적 모든 측면에서 서울시에 영향을 받을 수밖에 없었음. 이때의 영향관계는 상호종속적인 것이 아닌 종속적인 관계였다고 할 수 있으며 이러한 관계하에서의 협상은 불평등하게 이루어졌을 것임¹⁹⁾

○ 경제력, 정보, 협상 및 거래당사자의 지식, 역량

- 경기도는 대등한 관계에서 주민기피시설입지에 대한 협상을 할 수 있는 자원동원능력을 갖추고 있지 못했음²⁰⁾. 인적·물적 자원에서부터 정보력이나 기술력에서 우위를 점한 서울시의 협상능력이 경기도보다 우월했기 때문에 경기도는 고려하지 못한 비용편익문제가 추후 발생할 수 있음

18) 종속이론은 제3세계의 빈곤 원인을 선진국에 의한 경제적 착취를 강조하는데 초점을 두는 것으로 중심부인 선진국이 주변부인 제3세계의 신생국의 경제를 착취함으로써 선진국은 더 부유하게 되고 신생국은 더 빈곤하게 된다는 것임. 종속현상은 경제적인 종속뿐만 아니라 투자종속, 원조종속, 기술종속 나아가 정치·사회적 종속까지 나타날 수 있음. 즉, 종속국가는 중심부가 되는 강대국이나 선진국이 원하는 방향으로 정책을 결정하게 되고 불평등한 거래를 하게 된다는 것임. 따라서 이러한 불평등한 거래를 막기 석유산유국들이 형성한 석유수출국기구(OPEC)와 같은 기구들이 나타났고 이러한 기구를 통해 회원국들의 이익을 추구하게 되었음. 현재 생산카르텔¹⁾과 같은 기구로 변질된 측면이 있긴 하지만 처음에 기구가 발족하게 된 이유는 원유의 공급 과잉사태에 따라 원유공시가격을 인하하는 국제석유자본에 대항하기 위한 것이었음

19) 상호종속관계란 어떤 행위주체의 중요한 가치나 욕구가 상대방에 의하여 통제당하고 있는 상태를 의미함. 상대방에서 자기가 중요하다고 느끼는 가치를 유보하고 있거나 제어하고 있기 때문에 당사자들 간의 상호작용 속에서 그러한 가치를 얻어내야 하는 당사자에게는 많은 것을 양보할 수밖에 없음(박호숙, 2001). 그러나 이러한 종속관계가 상호종속이 아니라 일방적인 종속관계라면 어느 한쪽의 자율성이 극도로 제한되어 있기 때문에 협상에 의한 갈등해결은 어려워질 수 있음. 종속성의 정도가 낮을수록 자율성의 범위가 넓은 반면, 종속성의 범위가 커질수록 당사자의 자율성은 상대방에 의하여 제압당하게 됨. 즉, 상대방에게 얼마나 종속되어 있느냐에 따라 협상과정이나 결과는 크게 영향을 받을 수 있게 됨

20) 서울은 인적·물적 자원의 보유가 상대적으로 다른 지역에 비해 높으며 중앙집권식 경제발전을 추진할 때 서울을 중심으로 발전효과를 확산시키려는 전략 하에 이루어진 정책들이 많았기에 더욱더 많은 자원들이 서울에 집중되게 되었음

- 주민기피시설의 입지정책 결정시 서울시는 경기도보다 정보, 협상력, 기술, 정치적 측면 등 모든 면에서 우위를 점하고 있었으며 이러한 것을 바탕으로 시설입지에 관한 협상시 서울시에 유리한 방향으로 정책이 결정되게 하였음. 주민기피시설의 입지에 대한 지역과 지역주민의 보상문제에 있어서도 비용-편익 분석에 기초한 합리적 판단에 따른 결정이 아니었음
- 시설입지를 위한 토지제공에 대한 그 당시 보상은 시설입지로 인해 향후 지속적으로 발생할 수 있는 다양한 문제들(환경오염, 교통장애, 소음 등)을 고려하지 않은 것이었음. 그 당시 경기도는 그러한 모든 것을 고려할 정도의 정보력이나 기술력을 가지고 있지 못했음
- 따라서 주민기피시설은 현재에도 향후에도 지속적으로 지역과 지역주민에게 영향을 미치는 시설이기 때문에 이러한 불평등 거래에 따른 문제를 인식하게 된 경기도가 현재 문제제기를 할 수밖에 없음
- 이와 같은 시각에서 살펴본다면 자원을 많이 확보하고 있는 선진국이 후진국이나 개발도상국을 유무상 원조하는 기구(예: 공적개발원조(ODA), 세계은행(IMF) 등)의 경우 경제적 지원을 하면서 지원국에 경제적 구조조정, 정치적 간섭 등을 하고 있는 이유를 설명할 수 있음. 그러나 이러한 기구의 도움으로 경제발전을 할 수 있는 기회를 만들 수 있다면 후진국에서는 유용할 것임
- 사회발전의 정도에 따라 서로 추구하는 가치가 불일치
- 과거 경제발전이 우선시 되던 상황에서 경기도는 서울시에서 제시하는 경제적 보상을 혜택이라 생각하고 주민기피시설의 입지에 동의했을 가능성이 있음. 보다 과학적이고 합리적인 분석을 통해 적절한 보상을 받을 수 있는 역량이 경기도는 서울시에 비해 부족했기 때문임

5. 도-시군 역할 설정 문제

- 장묘시설의 경우 서울시에서 운영하고 있는 시설로서 만장으로 현지 지역주민 이용이 불가능하여 경기도민 및 지역주민의 시설 이용을 제한하고 있으며 지역주민에 대한 지원이

미비한 상황이나 시설 허가권한이 시장군수에게 있어 도의 직접 관여가 곤란한 여건임

- 수용시설의 경우에도 지역주민들의 수용할당이 일정하게 정해져 있는 경우도 있으나 거의 제한적이며 순번을 기다려야 하는 경우가 많음. 경기도는 시설에 대한 운영관리권한이 없기 때문에 지역주민의 수요가 늘어났을 경우 시설운영주체(서울시)에게 요구할 수 없음
- 서울시가 주민기피시설을 설치운영하는 경우 입지 지역의 시군의 입장과 경기도의 입장에 차이가 존재할 수 있으나 향후에도 주민기피시설에 대하여 문제제기 및 서울시와 재협상의 경우 도와 시군의 역할 설정이 매우 중요할 것임

6. 서울특별시에 대한 행정특례

- 분쟁유발의 행정제도적 요인은 첫째, 개발관련 갈등이나 분쟁조정을 위한 효율적인 제도와 전문적인 수단의 결여를 들 수 있음. 중앙정부와 지방자치단체간 분쟁이 발생하였을 경우는 현행 법령상 사법제도에 의한 해결을 할 수 있는데 이와 같은 제도로는 헌법재판소법 제2조 4호에 의하여 ‘국가기관상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판’은 헌법재판소가, 행정소송법 제4조에 의하여 감독청의 행정행위 취소 및 무효확인은 행정소송으로 해결하도록 되어 있음
- 중앙부처 장관 및 시도지사 에 의한 조정, 지방자치단체 분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 행정심판, 법원, 헌법재판소는 제3자에 의한 분쟁조정제도의 대표적인 형태라 할 수 있음
- 그런데 수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획수립과 그 집행에 있어서 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 이를 조정²¹⁾할 수 있도록 하는 ‘서울특별시 행정특례에관한법률’ 제5조의 규정이 존재함. 서울시가 경기도보다 법적으로 갈등을 해결하는데 있어 우위를 점하고 있는 상태임

21) 이 경우 「지방자치법 시행령」 제104조에 따른 행정협의조정위원회의 심의를 거쳐 이를 조정함

서울특별시행정특례에관한법률 제4조는 수도권광역행정의 조정을 규정하고 있는데, 그 내용은

- ① 법 제5조제1항에서 "수도권지역"이라 함은 서울특별시와 인천광역시 및 경기도 일원의 지역을 말한다. <개정 1999.12.31>
- ② 법 제5조제1항의 규정에 의하여 국무총리는 서울특별시와 관련된 다음 사항의 계획수립과 그 집행에 관하여 관계 중앙행정기관의 장과 시장이 의견을 달리하는 경우에는 「지방자치법 시행령」 제104조에 따른 행정협의조정위원회의 심의를 거쳐 이를 조정한다. <개정 1999.12.31, 2007.10.4>
 1. 도로·교통 및 운수관련사항
 2. 환경오염방지 및 환경보전에 관한 사항
 3. 수자원등의 이용에 관한 사항
 4. 기타 수도권의 광역행정상 필요한 사항

7. 시설의 설치·운영·관리에 관한 법적 규정에 따른 분쟁 가능성

- 사회복지시설의 경우 영리를 목적으로 하지 않고, 궁극적으로는 국민들의 복지수준 향상을 목표로 하고 있다는 점에서 일종의 공공서비스 공급기관으로서의 성격을 갖추고 있다고 할 수 있음. 따라서 국가나 지방자치단체는 민간부문이 시설을 설립하고 운영할 경우 각종의 보조금 지원은 물론 행정적 지원을 함으로써 시설 설립과 운영을 장려하고 있는 실정임. 이는 이들 기관이 일정 부분 사회복지의 제공이라는 공적 서비스를 담당하고 있기 때문임
- 사회복지시설의 설치와 운영·관리 등에 관한 법적 조항들을 담고 있는 현행 사회복지사업법과 시행규칙 및 시행령 등을 살펴보면, 이러한 시설들의 설치를 장려하기 위한 정부의 정책의지가 담겨 있는 것을 쉽게 엿볼 수 있음. 그러나 시설 설치의 장려를 위한 이러한 법적 규정들은 실제 이러한 시설들의 운영 및 관리에 있어 등록 소재지 지방자치단체와 시설이 입지한 지방자치단체와의 갈등적 상황을 유발시킬 수 있는 여지를 남겨두고 있음. 현행 법적 규정에서 발견되는 잠재적 갈등의 원인은 크게 두 가지라고 할 수 있음
- 첫째, 사회복지시설의 설치 운영에 관한 모법이라고 할 수 있는 「사회복지사업법」은 시설의 설치를 적극 권장하는 시설설치방해금지의 조항을 구체적으로 명시하고 있음. 즉, 동법 6조의 1항과 2항을 통해 자격을 갖춘 자가 사회복지시설을 설치하고자 할 때는

누구든지 정당한 이유 없이 사회복지시설의 설치를 방해하여서는 아니 되며, 시장·군수·구청장 역시 정당한 이유 없이 사회복지시설의 설치를 지연시키거나 제한하는 조치를 하여서는 아니 된다 고 규정하고 있음

- 또한 동법 16조의 법인설립허가의 조항에 따르면 사회복지법인 설립의 최종적인 허가의 권한은 보건복지부장관이 가지며, 법인 등록 소재지인 해당 지방자치단체의 경우 등기의 절차만을 담당하도록 규정하고 있어, 사실상 지방자치단체의 경우 법인 설립과 관련하여 아무런 법적 권한을 가질 수 없도록 되어 있음(〈부록6〉 참조)
- 즉, 법인의 설립 허가권한은 중앙정부가 쥐고 있으며, 법인과 시설이 소재한 지방자치단체는 애초부터 인허가의 권한을 지니고 있지 않은 것임. 또한 법인이 사업장 시설을 법인 소재지외는 다른 지역에 설치하고자 할 때에도 해당 시설 소재지인 지방자치단체로부터 별도의 인허가를 받도록 하는 절차가 마련되어 있지 않아, 사회복지법인 허가를 받은 사업자의 경우 어느 지역에서도 시설의 설치를 할 수 있도록 되어 있음
- 즉 현재의 법체제에 따르면 지방자치단체장은 사회복지시설의 설치에 관해 권한 행사를 전혀 할 수 없도록 되어 있는 것임. 법인 등록 소재지 단체장 역시 시설이 설치될 소재지의 단체장과 별도의 협의절차를 밟을 필요가 없음. 요컨대 사회복지수용시설의 입지와 관련해서는 해당 지방자치단체장이 이를 통제할 아무런 권한을 가질 수 없기 때문에, 설령 지역주민의 반발이 있다 하더라도 이를 빌미로 시설의 입지를 방해할 수 없다는 것임. 현재 경기도 관내에 입지한 29개의 수용시설의 경우 역시 이러한 법적 기반 위에 설치되었다고 할 수 있음
- 둘째, 사회복지시설의 지도감독권한에 대한 사회복지사업법상의 규정은 법인등록 소재지 단체와 시설 소재지 단체와의 갈등을 유발할 가능성을 지니고 있음. 동법 51조의 2항과 3항은 각각 다음과 같이 규정하고 있음

② 법인의 주된 사무소의 소재지와 시설의 소재지가 동일한 시·도 또는 시·군·구에 있지 아니한 경우 당해 시설의 업무에 관하여는 시설소재지의 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지도·감독 등을 행한다. 이 경우 지도·감독 등을 위하여 필요한 때에는 법인의 업무에 대하여 법인의 주된 사무소 소재지의 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에 대하여 협조를 요청할 수 있다. <신설 1999.4.30, 2007.12.14> ③ 제2항에 따른 지도·감독 등에 관하여 따로 지방자치단체 간에 협약을 체결한 경우에는 제2항에도 불구하고 협약에서 정한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지도·감독 등의 업무를 수행한다. <신설 2007.12.14>

- 일단 위의 조항에 따르면, 1차적으로 시설의 지도 및 감독의 권한은 시설소재지의 시도지사나 시군구청장이 가지는 것으로 되어 있음
- 그러나 법인 등록 소재지 단체와 시설 소재지 단체 사이에 협약을 체결할 수 있도록 하여, 지도감독권한을 양 단체 간의 협약에 의해 지정할 수 있도록 하고 있음. 이는 일단 시설이 입지한 소재지 단체가 지리적으로 보다 손쉽게 시설의 관리현황을 파악할 수 있기 때문에 마련된 조치라고 판단됨
- 그러나 법인등록이 된 소재지 단체와의 행정적인 마찰을 없애기 위해 보다 구체적으로 이에 대한 협약체결을 통해 권한을 명확히 할 것을 규정하고 있음. 그러나 현실적으로는 대개의 경우 시설의 지도감독에 관한 협약체결은 매우 미진한 상황이어서, 시설의 관리에 문제가 발생할 경우 단체 간의 협조가 잘 이루어지지 않는 문제를 발생시키고 있음. 경기도 사회복지수용시설의 경우 29개 시설 중 5개 시설에 대해서만 단체 간 협약이 체결되어 있는 상황임

여 백

제4장 국내·외 주민기피시설 입지에 따른 갈등해소 사례

제1절 국내사례

제2절 국외사례

여 백

제4장 국내외 주민기피시설 입지에 따른 갈등해소 사례

제1절 국내사례

1. 국내 극복 사례(최근)

1) 수처리장을 '웰빙공간' 으로

- 경기도 화성시 태안읍 송산리 수원시 환경사업소 '2단계 하수처리시설을 그동안 혐오 시설로만 인식되었으나 주민들을 위한 '웰빙' 공간으로 재창조하였다. 화성 하수처리장은 하루 30만t의 하수를 처리하는 대규모 시설이며, 외부 환경은 스포츠공원으로 조성하여 9홀짜리 파3 미니 골프장과 드넓은 잔디공원, 반듯한 인조잔디 축구장 등의 갖추고 있어 주민들이 기피하지 않는 시설로 변모하였음
- 2000년부터 추진된 5만여평 규모의 수원시 2단계 하수처리장 사업은 '처리장은 지하화하고 그 위를 조경으로 덮는다' 는 계획으로 시작됐지만 수원시의 하수처리장을 화성시에 건설하는 것이기 때문에 화성 주민들로부터 반대가 심하였음
- 2년여를 민원 및 주민갈등 과정을 거쳐 수원시는 '웰빙처리장' 이라는 대안을 제시하였음. 단순히 처리장을 지하화하는 것이 아니라 그 위에 축구장, 골프장, 인라인스케이트장 등 주민레저 공간을 만들고 화성시 하수를 일부 처리해 주며 시설운영 수익도 10%는 화성주민들에게 주기로 한 것이었음
- 이 같은 방식은 도심 주변의 공간을 효율적으로 활용하고 주민들의 민원을 해결하는 '일석이조' 의 효과를 거두며 지자체 환경정책의 새로운 대안으로 떠오르고 있음

2) 기타 사례

- 남양주시는 2008년 화도읍 창현매립장 4000평에 14억여 원을 들여 테니스장, 인라인스

케이트장, 다목적운동장, 산책로 등을 조성키로 했음

- 의정부시도 오는 2006년 완공될 자일동 폐기물종합처리타운에 테니스장과 족구장 등을 건립할 방침이며, 구리시는 이미 2001년부터 가동된 2만평의 토평동 소각장에 619억을 들여 수영장, 농구장, 축구장, 테니스장, 롤러스케이트장, 전망대, 환경관찰시설 등을 마련, 한해 연인원 10만명 가량이 이용하고 있음
- 2007년 수원과 용인, 광명 등 도내 18개 소각시설에서 발생한 소각열 200만Gcal(무연탄 44만t 규모)를 지역난방공사 및 발전소에 팔아 100억여 원의 소득을 올렸으며 이 돈은 체육관 등 주민복지사업에 환원되고 있음. 수원시 영통구 소각장의 경우 인근 체육문화센터에 온수를 공급, 민간시설보다 30~40% 싼 가격에 수영장을 운영하고 있음

2. 국내 극복 사례(과거)

1) 추모시설 관련 갈등극복 사례

(1) 하남시광역 화장장 추진사례²²⁾

- 경기도내 급속한 화장율 증가에 따라- 2010년 경기도내 화장률 73.4%예상- 화장시설 확충이 시급히 요구되었으나 화장장 건립에 대한 국민들의 부정적 인식과 남비현상, 지역 이기주의 등으로 어려움에 직면하게 되자 경기도는 광역장사시설 유치 사군에 막대한 인센티브 지원방침을 수립하고 광역화장장사업을 추진하였음
- 또한 하남시는 민선4기 출범과 함께 열악한 재정여건 속에서 지역발전에 필요한 재원을 확보하고자 광역화장장유치를 적극적으로 검토하게 됨. 2006년 7월 민선4기에 취임한 하남시장은 낙후된 하남시 발전을 위해 경기도광역화장장유치에 따른 자원(시설공사비3000억 원, 추가인센티브2000억 원)을 기반으로 교통, 교육, 환경, 부자 등 4대 명품도시 비전을 세우고 10월16일 하남시 의회에 유치계획을 보고 한 후 주민설명회 개최 등 광역화

22) 김희연(2008). 중간보고서 내용에서 발췌 정리한 것임

장장유치를 위한 사업을 본격적으로 추진하였음

- 그러나 10월 23일 후보지 주민(천현동)을 비롯하여 하남시 제 정당, 시민단체가 연합한 광역화장장유치반대 범시민대책위가 결성되고 광역화장장추진에 따른 격렬한 찬반갈등이 전개됨. 이렇게 찬반갈등이 지속되는 상황에서 2008년 1월 15일 하남YMCA는 국민고충처리위원회에 하남시 광역화장장유치갈등을 조정 및 중재해 줄 것을 요구하였고 국민고충처리위원회는 하남시 광역화장장갈등해소를 위한 조정활동에 돌입
- 국민고충처리위원회는 지난 2월부터 민간 갈등조정전문가와 함께 하남시 및 유치반대범대위를 대상으로 조정활동을 위한 4차례의 실무협의회를 운영하며 조정활동을 준비하던 중에 18대 총선거간 중인 지난 4월 4일 경기도 복지국장과 한나라당 선대본부장이 경기도의 광역화장장정책 폐기를 언론에 밝히면서 국민고충처리위원회의 조정활동이 중단되게 됨
- 그 후 경기도의 광역화장장 정책 포기의 정당성 및 광역화장장유치에 따른 인센티브 진실공방이 경기지사와 하남시장 간에 지속되다가 4월 28일 최종적으로 하남시발전을 위한 경기도의 노력을 전제로 경기지사와 하남시장 간의 합의가 이루어짐으로써 광역화장장정책은 폐기되고 갈등은 일단락됨
- 하남시에 대한 경기도의 지원 대책
 - 건립 사업비: 3,000억 원 (국비 212억 원, 도비 2,788억 원) 보건복지부에 국비지원요청 및 도비를 확보하여 사업 추진
 - 주민숙원 사업비: 2,000억 원, 하남시의 우선순위 신청을 받아 1,200~2,000억원 범위에서 연차적으로 지원
 - 주민직접지원: 장사시설 경영수익권 및 장학 지원 사업 장례식장 운영권, 화훼딸기단지 조성
 - 주민간접지원: 생활체육공원 (농구, 족구 등), 노인생활체육공원 (문화관, 찜질방, 야외운동시설 등) 위탁공원 및 삼림욕장 조성 (휴식, 삼림욕장, 조각공원 등)
- 하남시갈등은 다수의 이해관계자가 개입되고 광역화장장유치를 둘러싼 비용의 집중과 편익의 분산이 갖는 구조 간 갈등, 가치갈등, 사람(리더십)갈등과 정치적영향이 결합된 복합

적 갈등의 성격을 갖고 있으며 갈등전개과정에서 갈등의 핵심의제가 광역화장장 유치(단 일사안)에서 시장소환(시정전반)으로 확대되는 특성을 갖고 있음

(2) 광명시 메모리얼파크(봉안당) 조성사업²³⁾

- 시 전체 면적의 66.2%가 개발제한구역으로 지정되어 있는 광명시는 연 1,200명 내지 1,300명의 사망자가 발생하고 있으나 관내에 6개소의 공동묘지가 모두 만장되어 사망자를 위한 장묘시설이 전무한 실정이므로 관내 장사시설의 건립이 절실히 필요하다고 판단하였음. 이에 광명시는 2002년도에 장사시설 중장기 수급계획을 수립한 후 친환경적인 봉안당인 '광명시 메모리얼 파크'를 건립하여 매장에서 화장으로 장묘문화를 개선하고 국토의 효율적인 운영에 기여하고자 하였음
- 광명시 봉안당조성 사업 갈등은 광명시가 사업비 293억 원을 들여 안양시와 경계인 광명시 일직동 신1번지 부지에 지하1층, 지상 3층, 3만317기 규모의 메모리얼 파크 건립공사에 착수하여 2008년 말까지 완공할 계획이 2007년 1월 중순께 알려지면서 안양시 연현마을 주민들 반대로 시작되었음
- 광명시 봉안당 부지는 안양시와 경계의 석계2동 연현마을과 마주보고 있는 성채산 일대로 안양천과 서해안고속도로, 경부고속철도가 가로지르고 있지만 연현마을 엘지아파트 단지 와 직선거리 500미터에 위치하고 연현중학교와의 거리는 400미터밖에 안 됨. 이에 안양 연현마을 주민 등은 2007년 1월 중순부터 생존권 및 학습권침해 등을 이유로 부지이전을 요구하며 대규모집회를 개최하였고 2007년 8월9일부터 공사저지에 나섰으며 11월 27~28일 광명시의 행정대집행이 단행되면서 주민과 충돌사태를 빚으며 부상자까지 발생하였음
- 그러나 봉안당 건립과정에서 격렬한 갈등과 대립은 11월21 광명시가 제기한 공사방해금지 가처분신청에 관한 법원의 수용과(봉안당건축공사를 방해하는 일체의 행위를 금하며 위반 행위 1회당 50만원 지급결정 등) 봉안당 건립 전면 백지화가 아닌 실질적인 합의방안을 모색하는 12월 1일 주민총회 결과에 따라 갈등이 완화되는 국면을 맞이하게 됨. 그리고

23) 김희연(2008). 중간보고서 내용에서 발췌 정리한 것임

2007년 12월 3일 갈등해결을 위한 석수동 주민과 안양시, 광명시간 3자 대화 및 협의가 시작되었고 2008년 3월 21일 안양시 석수동 주민들의 요구사항에 대한 광명시의 입장을 석수동 주민들이 수용하고 3.27일 석수동 주민들에 대한 시공사의 고소가 취소됨으로써 봉안당 건립을 둘러싼 갈등이 완화(해소)되었음

- 장사시설 입지 갈등을 해소하기 위해서는 장사시설 설치에 따른 각종 피해와 우려를 해소하는 것이 중요한데 광명시는 이를 해소하기 위하여 진입로부근에 차폐/차단막설치, 봉안당 안내 자료에서 석수역 표기해제 등 봉안시설이 반대주민들의 가시권에 들어오지 않게 하고 지명 표기에 따른 정서적, 재산적 피해를 주지 않도록 대책을 세웠으며 특히 봉안당 건립사업이 당초 계획과 달리 화장장건립 등 추가로 확대될 것을 우려하는 주민들에게 수차례 공문을 통해 계획변경을 하지 않을 것을 약속하였음
- 광명시 봉안당 건립갈등의 경우 찬반 갈등과정에서 국민고충처리위원회와 경기도 분쟁조정위원회는 봉안당 건립사업의 정당성을 부여하는 역할을 하였지만 중립적 입장에서 갈등해소에 기여하지는 못했음. 그러나 갈등의 복합적 성격으로 인해 당사자 간 해결이 어려울 때 중립적인 제3기관의 조정활동이 갈등을 해소하는 방법이 되기도 함

(3) 청주 화장장 사례²⁴⁾

- 청주시 화장장 건립과 관련하여 부지 대상지의 인근지역인 청원군 낭성면 주민들은 화장장 건립으로 인하여 낭성면의 지역 이미지 훼손, 지기하락, 농산물 판매의 어려움 등을 주장하고 아울러 정신적·물리적 피해를 주장하며 반대함. 월오동 주민들은 월오공원묘지 조성 후 또다시 월오동에 혐오시설(공원묘지, 화장장)을 건립하는 것은 월오동 주민을 소외시키는 것이라 주장하며 반대함
- 청주시는 기존에 사용하던 화장장 시설이 낙후되어 1984-1998 기간 중 5차례에 걸쳐 새로운 화장장 건립을 추진하였으나 주민들의 반발로 무산되어 국비 4억 7,000만원을 반납한 바가 있음. 2002년 장사등에관한법률의 개정으로 청주시 동막동을 제외한 99% 토지

24) 행정안전부(2008). “상생협력·갈등관리 우수사례집”에서 발췌

에 묘지 또는 납골을 할 수 없도록 되었고, 청주권 지역의 화장장이 없어지면서 장례를 위하여 김천 등 타 지역을 이용할 수밖에 없게 되었으며, 이에 따른 시민들의 시간적경제적 낭비에 대한 불만이 고조되었음. 이로써 화장장 건립은 청주시의 최대 역점사업으로 떠올랐고, 청주시는 2003년 3월 10일 납골당이 이미 설치되어 있는 현 목련공원 내에 화장장을 설치하기로 확정함

- 청주시는 주민들과의 적극적인 대화를 하면서 설득, 폭설로 인한 농가 복구지원, 화장장의 필요성 설명, 주민경제에 도움을 줄 수 있는 방안협의(수익사업 운영권 부여 등), 국내 선진 화장장 견학을 통한 화장장의 올바른 이해와 불신 해소, 청주시와 주민들로 구성된 협의체운영, 해당지역 농로포장 및 진출입로 확장 등을 통하여 주민과의 합의로 화장장을 건립함
- 이를 통해 얻을 수 있는 시사점으로는 첫째, 시장을 비롯한 관계 공무원들의 적극적인 주민대화 추진의 필요성, 둘째, 신뢰할 수 있는 행정의 추진, 셋째, 국내 선진 화장장 견학을 통하여 화장장에 대한 올바른 이해 확산 등임. 화장장 건립을 주민들과 협정을 통하여 원만하게 해결한 사례로 추후 행정기관의 사업을 추진함에 있어 일부 주민들의 의견과 그 이외의 욕구를 동시에 만족시켜 주는 표본적인 사례임. 주민들의 무리한 요구에 대하여는 관련 예산, 사업성 등 관련법을 충분히 검토하여 결정하여 추진하여야 하며, 주민과 약속한 사업은 초지일관으로 추진하여야 행정에 대한 신뢰를 확보할 수 있다는 교훈을 남김

2) 환경시설 입지 갈등사례

(1) 광명시와 구로구의 환경빅딜 사례

- 수도권 배후도시인 경기도 광명시는 그 지리적 여건상 서울특별시(구로구, 금천구)와 밀접한 관계를 맺고 있었으며 1981년 시 개칭이후 급격한 인구증가에 따른 쓰레기처리에 있어서 자체 처리장이 없이 ‘난지도’, ‘시화매립지’ 및 ‘수도권매립지’ 등을 전전하며 많은 어려움을 겪고 있었음

- 인구가 30만 명을 넘어선 1993년도부터는 광명시 자체적인 쓰레기처리장을 확보하기 위하여 시 외곽에 불모지로 방치되어 있던 폐 광산지역을 복원하여 하루 처리용량 300톤 규모의 쓰레기소각장을 건설하게 되었음. 광명시 인접 서울특별시 구로구에서도 자체적인 쓰레기소각장을 건설을 추진하게 되었고 광명시 경계 구로구 천왕동 110번지 일원에 하루 400톤 처리규모의 구로구 소각장건설계획을 입안하면서 행정구역이 다르다는 이유로 광명시와의 행정협의를 배제한 상태에서 계속하여 사업추진을 강행함에 따라 광명시민들이 집단적 물리력으로 저지시키고자 하여 두 자치단체 간 갈등이 심화되어 갔음
- 구로구 쓰레기소각장 건설을 둘러싸고 광명시와 갈등이 심화되어 갈 즈음, 그 간 한강의 지천인 안양천 상류 쪽에 소재하고 있는 광명시의 하수를 수탁·통합 처리해 주던 하류 쪽 서울특별시의 입장변화로 광명시 자체 하수처리장 건설을 요구하게 되었음. 이에 대한 광명시의 부담감과 광명시 경계에 구로구쓰레기소각장 건설계획 추진과 관련하여 광명시민의 집단반대에 대한 서울특별시의 부담감을 동시에 해소시킬 수 있는 방안으로 폐기물교환처리방안이 제기되었으며 서울특별시에서 광명시 자체하수처리장 건설계획 요구를 철회하고 광명시 하수를 추가로 통합 처리해 주기로 입장을 변화시키자 광명시 쓰레기소각장에 대한 광명구로 공동이용에 관한 협제도 급진전되기 시작하였음
- 이에 따라 서울특별시, 광명시, 구로구가 협의를 계속하면서 자치단체 간 갈등과 의견 차이를 조정해 나갔고, 서울특별시에서도 광명시 자체하수처리장 건설계획 요구를 철회하고 광명시 하수를 추가로 통합·처리해 주기로 입장을 변화시켜 서울특별시는 광명시의 하수를, 광명시에서는 서울특별시(구로구)의 폐기물을 처리하는 협약을 체결하여 경기 광명시와 서울 구로구는 2000년 구로구 쓰레기는 광명시에서, 광명시 하수는 서울시 하수처리장(강서구 마곡동)에서 처리하는 '환경 빅딜' 을 성사시켰음
- 구로구는 생활음식쓰레기 1일 200톤을 광명소각장에서 처리하고, 광명시의 소각장 건설 비용 및 반입량에 따른 소각장 운영비용 등 지원하고 광명시는 생활하수 1일 18톤을 기양하수처리장에서 처리하고, 하수처리비용 연 16억 원을 서울시에 부담함
- 자체시설을 건설하는데 따른 중복투자를 방지하여 예산절감과 함께 님비현상에 의한 혐오시설 건설문제를 원만하게 해결한 사례로 광명시는 기 투자된 소각장 건설비용중 273억

원을 회수하고, 소각장 운영(연 8억 원) 및 처리비용(톤당 56천원)을 절감하는 한편, 신규 하수처리장 건설비용 1,600억 원 절감하였으며 구로구는 소각장 건설비용 630억 원을 절감하고 소각장 건설에 따른 민원을 해소하는 한편, 소각장 건설부지 18천 평을 다른 용도로 활용함. 이러한 환경빅딜로 인해 광명시는 하수처리장 건설비용 1655억 원을, 서울시는 소각장 건설비용 603억 원을 절감하는 효과를 거두었음

- 기타 유사 사례로 사례 경기 과천, 경남 창원 등이 있음

(2) 구리-남양주 폐기물처리시설 공동이용

- 경기도에서 사군별로 추진 중이던 1시군 1소각장 건설시책을 재검토하여 국토의 효율적인 이용과 자치단체의 재정부담의 경감과 효율성을 높일 수 있는 광역폐기물처리시설 건설사업계획으로 변경 추진해야 한다는 방침에 따라 구리시와 경계를 접한 티 생활권이 동일한 남양주시와 광역화를 추진하게 되었음
- 광역 소각시설의 설치와 운영은 구리시 토평동 9-1번지 일대에 설치하고 소각규모는 1일 200톤으로 향후 쓰레기의 발생량이 증가하게 될 경우 추가 100톤을 추가 협의 설치하는 것으로 하였고, 쓰레기 매립장 설치운영은 남양주시 별내면 광전리 1번지일대에 매립면적 142,690㎡(43,163평)으로 하고 매립규모는 총2,075,554㎡로 조성하는 것으로 하여 광역화 협약을 하였음
- 광역폐기물시설설치비용 분담에 있어서 소각장 건설비는 구리시50% 남양주시 50%로 각 100톤씩 분담하는 것으로 하였고 매립장 건설비는 2011년도 도시계획인구기준으로 구리시29.7%, 남양주시 70.3%를 분담하도록 하였음
- 분담범위는 총 사업비중 국도비 보조금을 제외한 시비부담액을 기준으로 각각 부담하되 재산관리측면과 사업비가 각 시별로 불투명한 토지 매입비와 주민편의시설비는 분담금액에서 제외하였으며 운영비는 자치단체별 쓰레기 반입량을 기준으로 하여 분기별로 분담토록 하였음

- 또한, 광역화사업과 관련하여 각 시의 부시장을 위원장으로 하고 위원장포함 8명의 위원으로 하는 운영위원회를 설치하는 것으로 하였음
- 협약 과정 중에 남양주시와 문제가 되었던 부분은 매립장은 아직 시공이 되지 아니한 사항으로 이 부분에 대하여 과연 어떠한 대안이 있는냐 하는 사항이었는데 이는 매립장 설치까지 초과로 발생하는 비용에 대하여는 남양주시에서 추가로 부담하는 것으로 양 시간 원만하게 해소하였음
- 구리시는 광역화로 인해 국도비의 상향지원과 남양주시와의 사업비분담으로 213억원의 건설비와 연간 22억원의 운영비를 절감하고 있으며 폐기물을 중간 처리하는 소각장과 최종처리시설인 매립장을 공동 이용함으로써 폐기물의 효율적인 처리시스템을 구축할 수 있음

(3) 경기도 이천시 쓰레기 소각장 건설사업 사례²⁵⁾: 공개모집

- 1995년 이천시 모가면 소고리에 위생매립시설을 건립하면서 매립시설 건립 백지화를 요구하는 주민들과 진입도로 차단, 분노살포, 직원폭행, 청사점거 및 농성 등 격렬한 반대운동으로 인한 갈등을 경험한 바 있는 이천시는 주민과의 갈등해소 과정에서 약속한 위생매립장의 사용연한이 7년으로 한정되면서 당시 어렵게 착공한 위생매립장이 2004년 사용종료될 예정임에 따라 생활쓰레기의 안정적인 처리를 위한 폐기물처리시설의 추가설치가 불가피한 실정이었음
- 당시 정부에서도 매립에만 의존하던 폐기물처리방법을 소각방식으로 전환하게 되었고, 이천시에서도 토양오염 및 지하수오염 등 2차적인 환경오염으로 인해 국토환경폐화의 원인이 되는 매립시설보다는 소각시설을 건립하기로 하고 처리방식, 예산조달, 주민설득 등 소각시설 설치를 위한 본격적인 작업에 착수했음
- 당초 이천시는 정부의 1시군 1소각장 정책에 따라 1일 60톤 규모의 이천시 단독 소각시설

25) 환경부(2005). “폐기물처리시설 설치관련 갈등해소워크샵”에서 발췌

사업을 추진하였으나 입지지역 주민들의 반대와 함께 1997년 개정된 폐기물처리시설설치 촉진및주변영향지역지원등에관한법률(이하 폐촉법)의 적용으로 여주군과 협의가 요청되었음. 여주군 측은 주민반대를 이유로 협의불가 회신을 하였고 결국 환경분쟁위원회의 조정 불성립으로 사업이 취소되기에 이룸

- 그러던 중 정부의 1시군 1소각장 정책이 광역화시설 권장으로 변경되었고 경기도 역시 권역별 광역화자원회수시설이 경제성과 환경성 측면에서 적합하다는 입장을 취함에 따라 이천시 역시 2003년 4월 경기도 이천시, 여주군, 하남시, 양평군, 여주군이 참여한 경기 동부권 광역화 추진협의회에 참석하여 본격적인 광역화에 참여하게 됨. 사업추진방식을 변경하여 인센티브를 제공하는 조건으로 소각시설 입지를 공개모집한 결과 4개 마을이 유치신청을 하였고 '04년 1월 입지를 결정하게 되었음
- 이천시 광주시, 하남시, 여주군, 양평군이 광역자원회수시설을 공동으로 설치운영하기 위하여 반입기관 은 주변영향지역에 대한 주민지원을 위해 주민수혜사업비로 주민지원기금 100억원을 사업비와 별도로 출연하여야 하며 기관별 부담기준은 반입기관 청소구역 인구를 근거로 산출한 쓰레기 처리규모에 따라 균등 부담하기로 협약함²⁶⁾

< 공 모 내 용 >

- 100억원 주민사업 지원
- 구체적인 내역은 주민지원협의체와 협의하여 결정

- 이천시의 경우 사업초기 「폐기물처리시설 준비위원회」를 구성, 입지선정과 관련한 모든 권한을 부여하여 실질적인 주민참여를 가능케 함으로써 향후 입지선정을 둘러싼 갈등을 예방한 것이 효과적으로 작용하였음. 여기에 지속적인 홍보노력과 담당자의 연속성이 더해져 주민들로부터 행정에 대한 신뢰를 획득한 것이 광역화 결정이후 공모에서 이천지역의 신청을 가능하게 만들었고 중도 포기 또는 변경하는 대신 일관성 있게 사업을 추진함

26) 부록1. 동부권 광역자원회수시설 공동설치·운영에 관한 협약서 참조

으로써 소기의 성과를 거둘 수 있었던 것임

- 이와 유사한 사례로 전북 전주시는 2000.2월부터 소각장 설치를 추진하던 중 주민반대로 인해 입지선정이 곤란함에 따라, 2001.9월에 사업추진방식을 변경하여 인센티브를 제공하는 조건으로 소각시설 입지 공개모집을 통하여 4개 마을이 유치신청하여 '01.4월 입지를 결정하고 '03.4월에 착공함

< 공 모 내 용 >

- 최대 50억원 소각시설 유치마을 지원
- 복지시설(수영장, 복지관, 체력단련시설) 무료이용
- 소각열을 이용한 공동주택 난방 공급
- 진입도로 개설 및 반입수수료 5% 주민지원협의체 지원

- 전남 무안군은 2000.12월부터 중합폐기물처리시설(소각장, 매립장, 음식물 자원화시설, 재활용시설) 설치사업을 추진하던 중 주민반대로 인해 입지선정이 곤란함에 따라, 2002년 10월 사업추진방식 변경하여 인센티브를 제공하는 조건으로 소각시설 입지 공개모집하여 9개 마을이 유치신청하고 '02.11월 입지를 결정함

< 공 모 내 용 >

- 주민지원 기금 26억
- 지역개발사업비 20억
- 무료 복지시설 설치(목욕탕, 찜질방, 헬스장, 회관)
- 지역주민 채용 43.7억
- 기타(응모지역 포상금 및 사업비 지원) 5.3억
- ⇒ 총 지원금 105억원(총 사업비 225억원)

〈표 4-1〉 갈등극복 사례(국내)

사례명	갈등 개요	해결 및 극복 내용
음성-진천 광역 쓰레기매립장 조성과 운영(충북 음성군-진천군)	- '92. 충북 음성군이 진천군과 인접해 있는 맹동면에 쓰레기매립장을 조성하면서, 수계 내에 있는 진천군 초평면 주민들이 환경오염을 우려하면서 반대	중부권행정협의회에서 상위기관인 충북도의 중재 및 재정지원에 의해 음성, 진천이 공동으로 사용할 수 있는 광역쓰레기매립장 조성
대형소각로(상무소각장 건설)설치공사 발주관련(광주광역시-조달청)	- '95.10 조달청은 광주시가 발주 의뢰한 상무소각장 건설공사에 대하여 입찰공고 - '96.5 광주시에서 「다이옥신」 배출허용 기준(0.1ng/m ²)을 공사계약서에 명시 할 것을 요구 -조달청: 공사계약 체결 후 계약내용 변경 곤란하므로 광주시 요구 수용 불가 -광주시: '96.7 공사 중지	- '96.8 폐기물처리시설 설치승인 관청인 영산강 환경관리청으로부터 「다이옥신」 배출농도를 선진국 수준인 0.1ng/m ² 이하로 낮출 것을 조건으로 폐기물 처리시설 설치 승인 처분 -조달청: '96.8 시설공사계약 특수조건 추가 -광주시: 공사중지 해제
청주권 광역쓰레기매립장 조성(충북 청주시-청원군)	- '91.10.30 행정협의회를 통해 청주·청원 광역권쓰레기매립장을 조성기로 행정협정을 체결하고 ' 92.12.5 환경부로부터 폐기물 매립장 설치승인을 받았으나 주민의견수렴 과정에서 자치단체간의 견해차이와 해당지역 주민들의 반대로 사업추진에 어려움을 겪어왔음 -지역주민과 환경단체에서 GB내 행위허가 승인처분에 대한 취소청구소송을 서울고법에 제기(각하처리) -이에대해 청원군에서는 설치장소 및 사업비 분담에 이견을 제기	-최신 환경위생 시설 설치 및 마을회관 건립, 진입로 포장 등 지역주민 숙원사업 해결약속 등을 통해 주민 이해설득으로 '97.9 공사재개 -부대시설 공사완료('98.10월중) -광역쓰레기매립장 조성공사('98.12 완공예정)
광양시의 생활폐기물 위탁처리(전남 순천시-광양시)	- '95.10.17 여순권 광역행정협의회에서 광양시장이 광양시 태인동 폐기물처리장시설이 포화상태가 임박하나 신규매립장 조성공사 지연으로 생활폐기물 처리에 어려움이 예상되어 순천시장에게 위탁처리 요청	-광양시 생활폐기물 위탁 및 반송처리에 필요한 사항을 규정하는 협약서를 작성함으로써 갈등 해소(순천시에서 2회반입 허용)
여주군 쓰레기매립장 부지선정 재고(강원도 원주시-여주군)	-경기도 여주군이 쓰레기매립장을 원주시 문막읍 접경 지역에 설치할 계획이라는 기사가 보도('96.7.31)됨에 따라 동지역에 매립장을 설치할 경우 침출수가 지하 및 하천으로 유입되어 농작물, 환경오염 피해가 우려됨으로 절대 불가하다는 지역주민들의 반발('96.8.13 이후) - '96.9.6 원주권행정협의회에 여주군 불참 - '96.9.12 원주시의회에서 반대건의문 채택 발송(14개 기관)	-원주지방환경관리청에서 환경성 검토결과 부적합하다고 통보하였음에도 여주군에서 동 사업을 강행함에 따라 원주에서 환경오염 및 주민의 직접적인 피해가 없는 다른 지역으로 부지선정 요청

사례명	갈등 개요	해결 및 극복 내용
수원시 하수처리장 확장부지협의 (경기도 수원시-화성군)	-화성군 태안읍 송산리 18번지 일원 기존처리장에 인접하여 수원시에서 2단계 처리장을 건설코자 인접 자치단체와 협의 중 갈등 발생 -화성군에서 주민피해최소화 및 화성군 위촉평가가사 평가요구	-보상가액 산정시 지역주민이 추천하는 평가사가 평가기로 실시체계 운영착수('98.4.23)
안양하수종말처리장 2,3단계 증설(경기도 안양시-광명시)	-안양시에서 광명시 일직동 일원에 위치한 하수종말처리장 확장(30만톤/일→83만톤/일)계획에 대한 광명시의 반대('95.4)	-안양시에서 사업계획 변경('95.1.26) -안양시 석수동으로 위치변경 '97.12.12 착공(사업비증가, 사업기간연장, 시설관리의 2원화 등 문제 야기)
용인수지하수 처리장 이전분쟁(경기도 성남시-용인시)	-시설물 미준공 상태에서 무리한 시험가동으로 악취가 발생하여 지역주민이 시설물가동 및 공사중지, 용인수지하수처리장(성남구 분당구 구미동에 설치)을 오수발생 원인 지역인 용인시로 이전을 요구하는 대규모 집단민원으로 확대 및 단체에서 건립을 반대('95.9) -성남시에서는 1지구 시설(15,000톤/일)인계, 미승인된 계획시설(22,000톤/일)은 용인시로 이전요구 -용인시에서는 1지구시설 보완 및 성남시가 하수처리계획에 포함할 경우 모든시설 및 부지(구성하수처리장설치 계획 67,500톤/일 동 통합처리 희망)에 대해 재검토할 수 있다는 입장 견지	-국민고충처리위원회에서 용인수지하수처리장(성남구 분당구 구미동에 설치)을 오수발생 원인 지역인 용인시로 이전을 요구하는 대규모 집단민원으로 확대 및 단체에서 건립을 반대('95.11.18) -성남 용인, 토지공사, 경기지사간에 단천수계 오수통합처리 협의 체결('96.12.24) -환경부 주관 관계관 회의에서 실무 사항 합의('97.8.29)
검단동 공동주택 건립에 따른 하수처리대책 (경기도 김포-인천광역시)	-인천광역시 서구 검단동 불노지구(월드건설, 퀸스타운, 길흥건설, 동선건설: 4,100여세대)의 아파트 건립추진에 따라 생활오수의 나진천 유입으로 인근 농경지 등에 막대한 지장을 초래한다며 대책 요구 -불노지구 4,100여세대의 대단위아파트 건립에 따라 공사 완료 입주후 발생하는 오수가 김포시 나진천을 경유하여 한강으로 방류함으로써 생활오수로 인한 인근 농경지의 영농에 막대한 지장을 초래하여 주민반대	-김포시에서 인천시에 불노지구 하수처리계획을 요청('97-' 98년 4회)한 바 검단 하수처리장을 건설 2006년까지 아파트단지내 오수정화 시설을 설치 처리하겠다고 회신
천안시 신방동 분뇨처리시설 증설 공사(충남 천안시-아산시)	-하수종말처리장과 연결하는 분뇨처리시설 증설(천안시 신방동)공사에 따른 아산시 배방면 후대리, 장대리, 세교리 주민들이 하천 오염, 악취발생을 우려 설치반대 - '96.10.10 국민고충처리위원회 진정서 제출(주장내용 불가 회신)	-고충처리위원회 회신 내용에 따라 신청인 주장 수용불가 후 별다른 반대 상황없이 분뇨처리시설 이전 증설공사 '97.4.22 증설공사 완료
태안 분뇨처리장 공동사용(충남 서산시-태안군)	- '89년 태안군이 서산군으로부터 분리 그동안 사용해오던 서산, 태안지역 분뇨처리장을 서산시의 별도 설치 시까지 공동사용 제의에 대해 태안지역 주민들은 악취, 환경오염을 내세워 타지역 분뇨반입에 반대 - '89.4 서산-태안권 행정협의회에서 서산사군에서 시설 사용 부담금을 각각 5,000만원씩 부담기로 결정하였으나 태안군에서 부담금 수령을 거부('91.4) - '91.4 서산시의 공공사용 요구에 태안군에서 불가 회신	-서산시 분뇨처리장 완공 시까지 해양투기 허가(태안경찰서) 획득('96.10) -해양투기허가 획득과 자체시설 사업 추진('97년 착공)으로 해소

사례명	갈등 개요	해결 및 극복 내용
사천시 하수처리장 건설개선대책 (경남 사천시-고성군)	- '94.7.30 환경저 고시 1994-60호로 구 삼천포시의 하수처리장 시설공사가 인가됨으로서 고성군 하이면과의 경계지점인 사천시 사동동 모랫마을 일원에 본 처리장을 건설중으로, 향후 완공하여 가동시 악취 및 바다오염을 우려, 고성군 하이면 발전위원회에서 ' 97.9.23일 탄원제기	- '97.10월 하이면 발전위원회 대표가 사천시를 직접방문, 사업계획을 청취하고 이해함으로써 해결
밀양시 하수종말처리장 부지선정에 따른 분쟁(경남 밀양시-밀양군)	- '89.9.1 정부가 발표한 맑은물 공급 대책사업의 일환으로 추진한 밀양시 하수종말처리장은 ' 93년 기본설계 실시, '93년 착공, ' 96년 준공 목표로 사업 추진코자 하였으나 하수종말처리장 부지 선정에 따른 밀양시군 간 의견대립으로 분쟁 발생 -3차에 걸쳐 '93년 행정협의회 협의를 하였으나 의견 불일치 -밀양시에서 상남면 가산리 설치계획을 건설부, 환경처, 경남도에 검토를 요청한 결과 부지로 적합 회신	-공공시설 입지승인에 따른 협의결과 향후 추진에 대한 밀양시군 의견일치('94.3.2) -밀양군 상남면 가산리 분뇨처리장 인근에 하수종말처리장 부지선정
청주시 공원묘지의 청원군 공동사용(충북 청주시-청원군)	-청원가덕공원묘지의 만장으로 청주시에서 새로 조성한 목련공원묘지('97.10.13; 7,390기)를 청원군이 공동 사용할 수 있도록 하여 줄 것을 요구 -청주시: 규모가 당초계획보다 축소되어 공공사용 불가 -청원군: 기 만장된 가덕공원묘지를 청주시민도 사용하였으며, 목련공원부지를 청주시로 편입시켜 주고 '92행정협의회시 의견 절충을 보았으므로 공공사용 요구	-청원군은 청주시에서 공공사용 불가 입장을 밝힘('96.2.19)에 따라 자체적으로 공원묘지 조성할 계획으로 부지선정 및 사업계획을 검토
서울지하철7호선 차량기지 건설관련 토지이용비용부담 (서울시-경기도 의정부시)	- '90.7 서울시에서 지하철7호선 차량기지를 경기도 의정부시 장암동에 설치하기로 하자, 의정부시가 지역발전 저해를 이유로 반대 - '93년.2 교통부에서 의정부시 토지이용계획에 미치는 장애 수준에 상응하는 비용을 서울시가 부담기로 합의하고 공사 착공 중재 -서울시는 토지기회비용으로 의정부시가 414억원을 요구하자, 비용 산출의 객관성결여를 이유로 공사 준공기간이 지나도록 비용부담 거부	-경기도는 수도권행정협의회 개최를 요구하였으나, 서울시가 거부 -경기도, 내무부에 분쟁조정신청('96.5.9) -내무부 중앙분쟁조정위원회의 중재로 해결 -서울시의 비용부담 범위를 의정부시가 추진하는 경전철 사업과 관련한 도봉산역 환승역사건립에 따른 부지매입, 회차시설을 포함한 역사 시설의 토목 건축공사비, 운영시스템 설치비, 기타 부대공사비로 한정
광역상수도 (5단계) 통합정수장 건설(경기도 안양시-의왕시)	-장래 급수수요에 대처하기 위하여 2001년을 목표로 안양, 군포, 의왕시가 통합정수장 건설을 위한 협약을 체결하고('94.6.21) -환경부장관 수도사업인가('96.1.29) 개발제한구역내 형질변경허가 사전승인('96.11.14)을 받은 후 사업을 추진하고자 정수장 건설 소재지인 의왕시장에게 개발제한구역내 행위허가를 신청하였으나 법령에 없는 요구조건을 제시하면서 허가를 지연시킴 -시설운영권, 세부결손보상, 포일정수장투자비 반환방법에 대해 안양시와 의왕시간에 의견 대립	-경기도 조정으로 의왕시에서 기존의 요구조건을 철회하고 정수장규모를 축소(일4만톤→2만톤)하고 앞으로 의왕시는 별도로 정수장을 건립기로 합의한 후 개발제한구역내 행위허가('97.11.21)

자료: 행정자치부-국토연구원-한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 분쟁사례집 1, II」, 1999.에서 발췌 정리

3. 시사점

1) 적절한 보상 및 주민지원의 부족

- 정책갈등에 대한 해결의 전략으로 경제적 보상이 사용되어야 한다는 연구(도수관, 2000; 양진우·정재춘, 1997; 이달곤, 1993)가 있듯이 주민기피시설의 입지에 반대하는 주민들에게 갈등을 해결할 수 있는 방안으로 적절한 보상을 제공하면 주민들의 반발이 완화되거나 예방할 수 있는 수단이 됨
- 적절한 보상은 지역사회와 사업추진자간의 주민기피시설 입지논의를 고무시킬 수 있으며 주민기피시설의 입지과정에 있어서 능률성을 증대시킬 수 있고 주민들의 주민기피시설 입지 반대요인을 감소시킬 수 있으며 주민들의 손실을 경감시킬 수 있음
- 적절한 보상이 전제되지 않은 상태에서 주민기피시설의 입지강행은 특정 지역에 지나친 희생과 부담을 주는 것이기 때문에 지역주민들의 분노와 반발을 사게 되고 주민반발, 갈등으로 연계될 가능성이 높음
- 따라서 적절한 보상이 필요하며 적절한 보상기준을 정교하게 발전시켜 보상방식이 신뢰성을 얻어야 함. 관련자 모두의 협조를 통한 경제적 유인을 개발하여 적절하고 신뢰성 있는 보상체계를 마련하는 것이 필요함
- 이러한 보상과 유사한 것으로 상호호혜(exchange)란 것이 있는데, 상호호혜란 상호간 편익의 교환을 의미하는 것으로 이러한 편익의 교환을 통해 서로 양보하고 부분적인 상호만족을 꾀한다는데 의미가 있는 것임
- 주민기피시설의 입지갈등을 효과적으로 예방하고 해소하기 위해서는 사업을 추진할 때 절차적 정당성의 추구 및 환경 및 재산권 침해를 우려하는 주민들의 불만을 해소하고 실질적인 보상을 제공하는 것이 요구됨

2) 주민참여의 필요성

- 주민기피시설의 입지결정 절차의 주민참여, 주민요구의 반영 등이 제대로 이루어지지 않을 경우 갈등의 원인이 될 수 있음
- 입지선정과 관련하여 지역주민과 갈등이 유발되는 중요한 원인 중의 하나는 이른바 확장공포방어(DAD)모형이라고 불리는 정부의 시설 입지 선정방식에 있음. DAD 방식은 주민들의 참여를 배제한 채 소수의 정책결정자와전문가들이 입지를 선정한 후, 결정된 정책을 주민들의 저항을 늘리기면서 집행하려는 방식임. 비밀리에 입지 선정이 이루어짐으로써 시설 그 자체에 대한 위해성과 관리능력에 대하여 지역주민들의 불확실성과 불안감을 고조시켜 갈등을 유발시킴
- 따라서 주민기피시설의 입지계획단계에서부터 설립, 운영, 관리 등 모든 과정에 주민의 의견이 반영될 수 있도록 해야 하며 주민의 참여가 이루어질 수 있도록 해야 함

3) 협상력 증대

- 협상 또는 타협(negotiation or bargaining)이란 공통된 문제에 대해 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정(Rangarajan, 1985)으로 갈등 당사자간 미리 작성된 협안기준에 따라 직접적인 대면을 통한 해결기제임(김필두, 2000; 이승철, 1996, 이달곤, 1996)
- 갈등당사자는 어느 정도 양보를 해야 하기 때문에 그 결과에 대한 완전한 만족이 어려우므로 일시적인 성격이 강함. 복잡한 문제에 대한 잠정적인 해결을 이루고자 할 때 이용될 수 있음. 그러므로 협상은 직접적 대면과 의사교환을 통해 이루어지므로 시간과 비용이 많이 드는데 반해 정보의 신뢰성과 상대에 대한 이해도는 제고되는 장점이 있음. 직접적 갈등당사자뿐만 아니라 간접적 갈등당사자도 참여할 수 있어 사회적 편익을 극대화 할 수 있음

- 이러한 협상을 할 수 있는 능력은 동원할 수 있는 자원의 양과 질에 따라 달라질 수 있음. 따라서 경기도는 주민기피시설에 대한 명확한 이해와 주민기피시설의 입지 및 운영에 따른 편익과 비용에 대한 분석을 합리적으로 할 수 있는 능력을 키워야 함. 이는 지역내 입지하고 있는 시설의 파급효과에 대한 재평가와 재협상에도 필요한 것임

4) 제3자의 조정역할의 미약

- 현대사회에서는 갈등이 복잡해지고 이해관계자가 증가하는 경향으로 인해 제3자의 개입으로 조정 또는 중재, 규칙조정 등을 이루어 내는 것임(나태준, 2004). 제3자 개입에 의한 방법은 상담이나 협상 등과는 구별되는 것으로 폭력, 소송 등에 대한 대안이라 할 수 있음
- 제3자 개입은 첫째, 어떤 내용이 중재되고 있으며, 둘째, 갈등당사자가 누구이며, 셋째, 누가 중재를 하고 있고, 넷째, 제3자 개입이 요청되는 상황이 어떤지에 의해 결정됨. 제3자 개입은 협상당사자들의 요청에 의해 타협적 합의점을 찾는 데 중립적인 제3자가 도움을 주는 것으로 조정자가 협상과정에 해결책을 강요 할 수는 없으며 협상당사자로 하여금 상호 수용가능한 합의점을 스스로 선택하도록 하게 함
- 제3자적 조정기체로서 시민단체 등과 같은 자율적 중간집단을 적극 활용하거나 환경정책의 결정 및 집행과정 시 지방환경분쟁조정위원회 같은 기구의 자문조언에 응하는 것 등의 방법이 활용될 수 있음. 새로운 독립적인 조정기구의 개설도 가능함

5) 자료 및 정보의 철저한 공개

- 어느 단계에서도 마찬가지겠지만 자료와 정보의 공개는 매우 중요함. 협상을 한다는 것이 상대방의 전략을 모르는 상황에서 서로 줄을 끌고 당기는 싸움과도 같은 것이지만 혐오시설의 설치 및 운영에 관한 한 대립의 형태가 아닌 상호 협력관계 속에서 해답을 찾아야 하기 때문에 시설의 소유, 운영, 관리하는 측에서 상대방 지역이나 주민들을 협력의 당사자로 인식하는 것이 중요함

- 서로 협조를 하기 위해서는 일방적으로 가지고 있는 정보에 대한 철저한 공개가 이루어져야 함. 현재 가동중인 혐오시설이 구체적으로 얼마만큼의 위험요소가 있는지, 주민에 미치는 부정적 영향은 무엇인지에 대한 기술적인 자료가 제공된다면 시설입지 지역이나 주민들도 사업자측의 공익사업에 협조를 할 것임
- 또한, 위험요소가 발견되었을 때 이를 즉각 공표하고 이에 대한 보완계획을 갈등발생이전에 알린다면 주민들에게 신뢰감을 주는 행정이 될 것임. 지금까지의 갈등사례를 보면 사업자측에서 운영상의 문제가 발생할 경우 이를 축소하기 위해 감추려는 의도가 강했으며 대부분의 문제제기는 주민이나 환경단체에 의해 이루어져 왔음
- 사업자측이 운영상 필요한 자료를 공개하여 시설이 사업자뿐만 아니라 지역주민에 의해 운영된다는 것을 주지시킬 필요가 있음. 시설설치 및 운영위원회가 설치된다면 이와 같은 역할을 담당할 수 있음. 이 위원회를 통해 운영의 투명성이 보장되고 이에 대한 정보가 자연스럽게 교환된다면 문제의 발생소지를 사전에 막을 수 있을 것임

제2절 국외사례

1. 일본 가나가와현 폐기물관리 광역화계획

- 가나가와현은 전국적인 폐기물 시설 광역화 계획의 기초하에 37개 市町村을 9개 블록으로 구분하여 소규모 소각시설을 폐지·통합하여 최저 100톤/일 이상의 시설로 광역화하는 계획을 수립하고 블록별로 유기성퇴비화시설, 소각재 처리시설 등도 정비하고 있음
- 가나가와현은 폐기물을 약 71%를 소각처리하고 있는 실정으로 소각시설로부터 배출되는 다이옥신이 문제로 대두되면서 1997년 1월 일본정부의 “쓰레기처리에 관한 다이옥신발생, 방지등가이드라인”을 책정하고 동년 8월에 “폐기물처리 및 청소에 관한 법률” 시행령규칙을 개정하여 다이옥신류 저감을 위한 소각시설의 구조기준, 유지관리기준을 정하고 사장촌은 5년 이내에 이러한 기준의 적용이 필요했음
- 이에 가나가와현은 “현·시장촌 간 행재정시스템 개혁추진협의회”에서 광역행정의 모델로 쓰레기 처리를 검토하여 “일반폐기물 광역처리지침”을 제정함
- 폐기물처리 광역화를 실현하기 위해서는 가나가와현 내 복수의 블록을 설정하고 블록내의 시장촌에서 공동으로 폐기물을 처리하는 시스템의 구축이 필요하며 다이옥신류의 저감효과 및 운반 효율을 고려하여 관계 시장촌의 동의를 구하여 일정범위의 블록을 설정함. 블록 내에서는 폐기물 수집체계, 분별방법, 감량자원화 방법, 시설 정비 등 광역적 폐기물 처리 전반을 종합적으로 검토·협약함
- 블록 설정 시 시장촌의 의견을 존중하고, 블록 내에서 다이옥신의 확실한 저감을 위하여 일정규모이상(발전 등 종합적 대응을 할 경우 300t/d, 기본적인 다이옥신 대책으로는 100t/d)의 소각시설의 집약화, 수집운반의 효율 및 상호유대관계를 고려하여 인근의 시장촌으로 블록화 한다는 기준을 가지고 시행함
- 블록 내의 광역처리시설(소각시설, 소각재용융시설, 리사이클 관련시설, 최종처분장 등)의 정비 시에는 현, 시장촌이 충분한 검토와 협력, 분담함. 소각시설의 광역화의 경우 이중

투자의 방지를 위하여 기준을 최대한 활용하고 기존시설의 내구연한, 조정기간 중 폐기물 처리능력 확보 등 종합적 검토하고 결정함

- 다이옥신대책을 위한 시설의 정비에 의한 일시적으로 소각능력이 저하된 사장촌으로부터 소각의 의뢰가 있을 경우 처리능력의 범위에서 적극적으로 협력하며 RDF발전시설, 최종 처분장 등 블록의 구역을 넘어선 경우 보다 광역적으로 전현 복수 블록으로 대응함

〈표 4-2〉 가나가와현 폐기물광역처리 블록과 추진현황

블록	기초조사등 실시상황	운영주체의 설치상황	계획 등의 책정상황
須賀三浦地域	1998~실시중	2000년 준비조직설치	2003년 기본구상
湘南東	2002~2003년 실시 2004년 주민양케이트조사		
湘南西	2003~실시중		
大和高座	2003~실시중		
厚木愛甲横	2000~실시중	2001년 정비조직 설정 2004년 일부사무조합설치	2003년 기본계획 책정
相模原津久井	2002~실시중		
県西	2000~실시중	2002년 준비조직설치	203년 실시계획 책정
横浜	- 감량화지원화 추진		
川崎	- 적정처리를 향한 시설정비		



〈그림 4-1〉 가나가와현의 소각시설 광역화 계획

2. 고베 쓰레기 소각장 건설 사례

- 고베시가 1973년 각 구마다 쓰레기 소각장을 하나씩 설치한다는 계획을 수립하는 것에서 시작되어 이듬해인 3월에 시의회의 예산승인이 나자 시는 곧 쓰레기소각시설이 설치되는 주변지역 주민들과 접촉을 시작하여 9개월간에 걸쳐 자치회단위로 설명회, 시설견학회 등을 개최함. 이러한 과정을 거쳐 94년 말에 시의 쓰레기소각시설계획안이 도시계획심의를 통과하고 계획결정이 고시되었음
- 하지만 이때부터 주민들 사이에서 조직적인 반대가 이루어지기 시작되었고 긴 협상과정을 통해 만 2년만인 1977년 2월이 되어서야 시는 공사를 착공할 수 있었음. 소각시설설치를 반대하는 구자치단체대표들의 내부분열, 시의회 중재안에 대한 주민과 시정부의 거부, 「기술위원회」의 구성을 둘러싼 논란, 시의 공사 강제착공에 대한 주민들의 격렬한 항의와 중단사태 등 협상의 중간과정은 매우 복잡하였음
- 최종합의사항은 첫째, 쓰레기소각시설 건설과 병행하여 환경영향평가를 다시 실시, 둘째, 소각시설 굴뚝의 높이, 위치, 질소산화물 최저배출에 대한 최대한 배려, 셋째, 시와 주민 간에 공해방제시설, 시설운영에 관한 환경보전협정을 체결하여 주민권리를 보장하는 것이었음
- 이러한 합의하에 시정부는 환경영향평가를 엄격하게 실시하고 이에 대해 시의회는 만장일치로 가결하여 공사에 착공할 수 있게 된 것임. 주민의 적극적인 참여를 보장하는 가운데 장기간에 걸친 주민협상을 통해 소각장을 설치해 나간 것으로 주민기피시설을 건설하려는 우리나라에게 많은 시사점을 주는 것임. 즉, 주민참여를 보장하고 주민이 참여한 가운데 결정을 하도록 하고 긴 호흡을 가지고 대처해 나가야 함을 강조하는 사례임

3. 미국 포토맥강의 사례²⁷⁾

- 미국의 수도를 관통하고 있는 포토맥강의 연안에 있는 웨스트 버지니아, 버지니아, 펜실베이니아, 매릴랜드, 워싱턴 D.C. 등 5개주가 1940년 포토맥강 유역의 주간위원회를 만들고, 그 위원회의 운영비를 연안의 주민수를 70%로, 연안의 면적을 10%, 물의 면적을 10%, 점오염원을 10%로 해서 각 주가 부담하고 있음
- 포토맥강의 수량은 예외적인 가뭄인 경우를 제외하고 풍요하기 때문에 수량취수의 제약이 없으며 2030년까지 물의 공급에 문제가 없는 것으로 전망하고 있으나 가뭄의 발생 경우 분배에 대한 동의와 물 공급의 위기에 대한 계획의 동의가 1979년에 만들어져 있음
- 워싱턴 D.C.를 중심으로 한 수도권 지역에는 16개 지방정부들이 워싱턴 수도권 지방정부 협의체를 1965년에 구성
- 워싱턴 D.C., 매릴랜드의 3개의 군, 버지니아의 4개의 군, 버지니아의 8개시가 공동의 관심사를 토의하고 공동이익을 증진하기 위해 조직한 이 협의체는 포토맥강의 체사피케이(만)의 수량, 수질을 유지하고 보전하는 목적도 갖고 있는데, 이 협의체 비용 또한 각 지방정부의 인구수를 토대로 각출되고 있음
- 포토맥강의 비용분담은 상류지역과 하류지역의 지역구분 없이 관련지역이 모두 포토맥강을 동일한 대상으로 생각하고 또한 모든 지역이 하나 같이 청정해야 한다는 의식 하에 물 사용량이나 점오염원에 의한 오염배출량과 관계가 밀접한 지역의 인구수를 가장 큰 분담의 비중요소로 삼고 지역들이 비용을 부담하고 있음
- 또한, 비 점 오염원에 의한 오염배출량과 관계가 밀접한 연안면적이거나 연안물의 면적도 그 비중이 작기는 하지만 이들 또한 비용분담 요소로 삼고 있음

27) 경기도(2002). 수도권 지역의 효율적인 물 관리와 지역개발 방안 연구에서 발췌

4. 미국 부르클린 쓰레기 소각장 사례

- 1984년 뉴욕 부르클린지역에서 쓰레기소각장 건설을 둘러싸고 소각장 건설을 지지하는 측(뉴욕시 위생부)와 반대측(인근 지역주민) 사이에 다이옥신 유해성을 놓고 분쟁이 발생하였음. 소각장 건설에 따른 추가적인 암발생에 대한 주장이 침예하게 대립되어 분쟁이 발생하게 되었음
- 이러한 분쟁을 해결하기 위해 뉴욕 과학아카데미(Academy of Sciences)의 기술전문가들과 시민들 그리고 정부측 대표들이 한자리에 모여 공개 토론을 하였음. 여기서 기술전문가들이 과학적 전문용어를 쉽게 번역하여 개념을 명료하게 하고 소각장 발암물질로 인한 암발생의 정확한 측정의 어려움을 설명하면서 분쟁당사자들이 기술적 측면을 이해하는데 도움을 주었음
- 이렇게 갈등의 중심이 과학적이고 전문성을 요하는 분야가 되면 해결의 어려움이 존재하게 되는데 환경문제와 관련된 것이 대다수를 차지하고 있음. 주민기피시설 중 환경시설의 입지를 반대하는 이유가 바로 환경오염물질 배출 등과 같은 부정적 외부성을 유발하기 때문이라는 생각에서 임
- 이런 경우 과학자들에 의한 충분한 조사가 이루어지지 않았을 경우 생태계나 인체에 대한 영향의 정도를 판단하기 어렵기 때문에 끈기있고 충분한 토론이 필요함. 개발당시 이것이 환경에 미칠 영향을 충분히 알지 못한다면 먼 훗날 심각한 문제를 발생할 수 있는 요인이 될 수 있기 때문임
- 따라서 성공적인 소각장건설을 위해서는 이해당사자들 모두가 기술적인 전문성을 가지는 것뿐만 아니라 정치적인 여론형성과정에 참여하는 것이 필요함. 계획초기부터 사업주체와 주민간 정보교환이 가능하도록 하고 건설과정에 여론수렴을 충분히 고려해야 함

〈표 4-3〉 갈등극복 사례 (국외)

사례명	갈등 개요	해결 및 극복 내용
뉴욕시의 쓰레기소각 시설 설치에 관한 분쟁	-미국 뉴욕주 Broome County의 Kirkywood 지역은 0.227km ² 의 부지에 하루 500톤의 쓰레기를 소각 처리할 수 있는 처리시설의 설치를 추진	-소각시설의 설치를 허용하는 대신 주민들에게 직접적으로 6백만달러의 보상을 해줌
Oak Park 부근의 쓰레기 매립장 건설 분쟁	-뉴욕주 북부의 Tomkins County는 쓰레기매립지가 포화상태에 이르자 코넬대학의 조사를 통해 Illinois와 Wisconsin에 걸쳐있는 Oak Park에 새로운 매립지를 건설하여 쓰레기를 매립하고자 함	-새로운 매립지주변지역에 보함을 실시할 것을 제안 -사업상의 손실이나 재산상의 손해, 환경오염이 발생하였을 때, 이를 합리적으로 보상하여 줄 수 있도록 함으로써 주민들의 협조를 얻어냄
일본 동경도내 폐기물소각 시설 건설에 관한 분쟁	-일본 동경도내 무사시노시는 폐기물 소각시설을 건설함으로써 시민들의 반발을 불러일으킴	-무사시노시는 “청소년건설 특별시민위원회”를 구성, 시민위원회는 시설의 입지선정, 설계 및 운영방법을 검토하고 건의서를 시 정부에 제출하여 폐기물처리정책에 반영토록 하여 소각시설의 입지선정에 성공
일본 동경내의 스기나미구의 소각장 건설 분쟁	-일본 동경의 스기나미구 청소공장은 1962년에 처음 시작되고, 고토구에서 처리해왔으나, 쓰레기 처리를 거부하여 자체 소각장을 건설키로 함. 주민들은 반대동맹을 결성하고 사업결정 취소소송을 제기	-1972년 지사와 주민반대동맹간 합의각서를 마련, 동경도와 민관대표로 구성된 간담회는 5개소의 후보지를 지정했으나 해당지역주민이 실행행사로 저지 -동경지방재판소의 중재로 1974년 해결
세이머(Seymour) 지역의 쓰레기매립장 부지선정 분쟁	-세이머지역 주민들은 교통혼잡, 환경오염, 유클레이시의 고압적 자세에 대한 불만 등을 이유로 매립장 건설을 강력히 반대	-1978년 3월 “공공중재사무국 자문위원회”가 노사분규 중재경험이 있는 변호사와 경제학자에게 중재를 의뢰해서 이 중재자의 도움으로 분쟁해결
동경도내의 메구로구 청소공장건립에 대한 주민과 동경도간 분쟁	-1973년 동경도는 메구로구에 청소공장 건설에 대한 협조요청, 1981년 메구로 청소공장 기본계획을 수립하였으나 주민들은 건설철폐를 주장하며 반발	-동경도는 주민과 함께 “건설협의회”를 구성하여 주민과 의견교환을 하였으며, 건설후에는 “운영협의회”로 개칭하여 주민과 지속적인 대화 및 의견교환으로 상호신뢰감을 확보, 공원, 주민복지센터, 구민센터 설치

사례명	갈등 개요	해결 및 극복 내용
다카라즈카시 청소공장 건립에 관한 시와 주민간 분쟁	-1978년 계획하여 1981년 후보지를 최종 결정하였으며 수차례에 걸쳐 주민과 공청회를 개최하였으나 주민의 강력한 반발로 지연되다 1984년 주민의 동의를 얻어 320톤 처리규모로 1988년 완공	-주민동의시 3,000km ² 의 토지에 주민 편의시설인 교육종합센터 등을 건설해 주고 이외에도 주변의 도로정비, 하천공원 정비등을 해줌으로써 동의를 이끌어냄
뉴욕 부르크린의 쓰레기 소각장 건설 분쟁	-1984년 뉴욕 부르크린 지역에서는 쓰레기소각장 건설을 둘러싸고 소각장 건설을 저지하는 측과 반대하는 인근 지역주민 사이에 다이옥신의 유해성에 대한 분쟁발생	-분쟁해결을 위해 뉴욕 과학아카데미의 기술전문가들과 시민들 그리고 정부측 대표들이 공개토론을 거치고, 주민들이 명료하게 이해할 수 있도록 함으로써 분쟁해결
일본 고베시의 쓰레기소각장 건설 관련 분쟁	-1974년말 시의 쓰레기소각시설 계획안이 도시계획 심의를 통과하고 계획결정이 고시되자 주민들이 “쓰레기소각시설반대대책위원회”를 결성 반대	-시설설치를 반대하는 구자치단체 대표들의 내부분열, 시의회 중재안에 대한 주민과 시정부의 거부, “기술위원회” 구성을 둘러싼 논란, 시의 공사 강제착공에 대한 주민들의 격렬한 항의와 중단사태 -최종적으로 대책위원회를 탈퇴한 3개 구자치단체 중심으로 시정부와 직접협상을 거쳐 분쟁해결
무장야시의 소각장 입지 선정 분쟁	-동경도(都)는 1966년 하루의 소각량이 900톤인 소각장을 타카이도 동삼정목에 건설한다고 발표, 11월 17일 소각장 예정지의 주민들은 지주 13명과 학부모, 교사회, 상점회, 일반주민들이 모여 ‘소각장설치 반대기성동맹’을 결성하고, 도에서 발표한 계획을 전면적으로 철회하라는 운동을 시작	-1974년 2월에 사업결정취소 소송의 심리가 동경지방법판소에서 재개되고, 2개월후 화해권고가 내려졌으며, 분쟁발생후 8년만에 화해가 전면적으로 이루어짐

자료: 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 분쟁사례집 Ⅰ, Ⅱ」, 1999.에서 발췌 정리

5. 시사점

1) 주민의견수렴 및 지속적인 협상과정의 필요성

- 주민기피시설의 경우 주민들이 반대하는 주된 이유는 입지선정과정에서 주민들이 배제되어 왔기 때문임. 지방자치제와 민주주의 의식의 성숙으로 지역주민들이 파워집단으로 변하고 주민참여의 욕구가 강해지면서 주민기피시설의 건립과정을 입안하고 추진할 경우 정책형성 초기단계부터 주민참여를 확대시키는 것이 중요해졌음
- 협오시설의 입지선정과정에서 주민참여를 배제한 채 비공개로 추진되는 경향이 과거 있어 왔는데 이러한 비민주적인 방식에서 강제적인 법을 집행할 경우 주민들에게 정치적인 박탈감을 불러일으키게 되어 더욱 강력한 반대가 나타났다는 연구(김필두, 2000)에서처럼 주민참여는 주민기피시설의 입지선정과 관련하여 중요한 사항으로 대두되었음
- 주민기피시설의 입지선정과 관련하여 주민참여는 중요한 역할을 수행할 수 있음. 첫째, 입지선정 및 추진과정에서 정당성을 확보할 수 있음. 둘째, 해당 입지지역 주민들의 이해를 구할 수 있어 시설입지 합의에 쉽게 도달할 수 있음. 셋째, 충분한 의사소통으로 인해 보다 나은 의사결정안을 도출해 낼 수 있음. 넷째, 시설이 입지된 후 시설의 운영이나 안전관리에 대한 감시에 주민이 참여함으로써 주민의 의혹을 불식시킬 수 있으며 소홀해질 수 있는 안전성을 확보할 수 있음

2) 정보공개와 필요성

- 주민기피시설의 입지로 인해 부정적인 영향을 받을 수 있는 지역주민들의 경우 자가지역에 어떠한 사실이 들어서게 되고 그 규모가 어느 정도인지, 생산 또는 폐기되는 물질이 인체나 환경에 어느정도 영향을 미치는지, 입지되는 시설은 안전하게 운영될 수 있는지에 대한 시설입지와 관련된 제반정보들을 알 권리가 있음
- 사업추진자측에서 정보공개를 꺼리거나 설명회나 공청회 등과 같은 적극적인 자세를 취하

지 않을 경우 주민들의 불안감을 증폭시키고 향후 심각한 문제가 발생할 수 있다고 생각하게 함으로써 시설 입지에 대한 강력한 반대의 입장을 취하게 됨. 따라서 투명하고 정확한 정보공개를 통해 이러한 불신을 불식시켜야 함

3) 공평한 비용분담의 필요성

- 주민기피시설의 입지로 모든 갈등이 해결되었다고 생각해서는 안됨. 시설을 이용하는 모든 지역과 주민들은 이러한 혐오시설의 입지로 인해 편익을 누리고 있는 반면, 입지지역 주민들은 부정적 외부효과에 영향을 받고 있음. 따라서 적절한 비용분담을 통해 입지지역 및 지역주민들을 지원해야 함
- 소각장이나 폐수처리장, 음식물처리장과 같은 환경시설은 현재 세대 뿐만 아니라 미래세대에까지 영향을 미치는 시설이므로 입지시 합의한 보상에 미래세대의 비용이 포함되어 있다고 생각할 수 없음
- 따라서 적절한 산정방식을 적용하며 공평한 비용분담이 필요함

4) 지속적인 시설관리의 필요성

- 주민기피시설 중 특히 환경시설은 운영·관리 시 항상 위험을 내포하고 있음. 운영하는 사람들의 관리소홀이나 실수로 사고가 발생할 경우 지역주민들은 치명적인 영향을 받을 수 있기 때문에 시설관리의 안정성에 대한 노력이 얼마나 이루어 질 수 있는가 시설집행당사자들을 신뢰할 수 있는가의 여부가 갈등에 큰 영향을 미침
- 이와 같은 시설 등은 신중한 운영·관리가 필요하며 운영 진행상황을 주민들이 확인할 수 있도록 지속적인 홍보와 설명회 등을 해야 함

여 백

제5장 갈등해소 및 주민지원 방안

- 제1절 정치·행정적 측면의 개선 방안
- 제2절 경제적 측면의 주민지원 방안
- 제3절 법·제도적 측면의 개선 방안

여 백

제5장 갈등해소 및 주민지원 방안

제1절 정치·행정적 측면의 개선 방안

1. 지속적인 시설 관리

- 환경시설과 같은 주민기피시설의 경우 시설입지 후 사후관리가 중요함. 폐기물시설이나 분뇨처리시설과 같은 경우 침출수가 발생하지 않도록 지속적인 관리를 해야 함. 음식물폐기물은 수분을 많이 함유하고 있으므로 퇴비화를 하든지 소각 후 발생하는 폐열을 가지고 건조를 하여 소각시설에서 연소하던지 보다 나은 관리기법을 지속적으로 연구해야 함
- 이와 같은 사후관리는 미래세대에게도 문제가 발생하지 않도록 영원히 관리를 잘 해야 하기 때문임. 따라서 주민기피시설의 입지 시 시설입지의 필요성과 정당성, 시설의 규모, 편익과 비용에 대한 정보를 제공²⁸⁾해주는 것뿐만 아니라 시설이 입지한 후에도 지속적인 관리 및 운영과정에 대한 정보를 제공해주고 주민들이 유해물질 방출로 인한 환경오염을 걱정하지 않도록 해야 함
- 따라서 장기적인 관점에서 서울시와 경기도가 공동관리기구를 설치하여 지속적인 감시 및 관리를 할 수 있도록 하는 것이 필요함

2. 친환경적 시설로의 변화

- 화장장이나 납골당의 경우 혐오시설이라는 인식이 매우 강하며 쓰레기소각장이나 분뇨처리장 같은 환경시설도 마찬가지임. 이는 이러한 시설에 대한 막연한 거부감과 선입관 때

28) 주민기피시설 입지시 이와 같은 정보를 제공해 주는 것은 매우 중요함. 시설설립·운영주체의 입장을 확인하고 주민들은 어떠한 보상을 받을 수 있는지 알 수 있으며 이를 통해 주민들의 올바른 이해를 구할 수 있음. 또한 시설 입지 후에도 시설의 운영·관리에 대한 정보를 제공해주어야 함. 과거 시설입지시 발생할 수 있는 긍정적·부정적 요인들이 실제 발생하고 있는지 확인하고 달라진 사실과 조건들에 대한 재협상의 자료로 사용될 수 있음

문일 수도 있지만 실제 환경시설의 경우 환경유해물질 배출 및 악취와 소음발생, 추모시설의 경우 명절때 교통대란과 같은 부정적인 외부성을 발생시키기 때문임

- 따라서 입지당시 이러한 사항들을 모두 고려하여 설립된 경우를 제외하고 보다 친환경적인 시설로 변모할 수 있도록 해야 함. 화장장의 경우 입지 당시부터 무연무취의 첨단설비를 갖춘 무공해 시설로 건립하게 되면 화장장에 대한 혐오감과 거부감을 가지고 있는 시민들의 편견과 오해를 불식시키는데 도움을 줄 것임
- 추모시설과 같은 경우 지역 주민들이 공원으로 활용할 수 있도록 시민공원으로 조성하고 시설의 고급화, 선진화를 추구하여 장모시설 건립에도 좋은 영향을 미칠 수 있을 것임. 이러한 **친환경적 시설로 변화하는 것은 향후 주민기피시설 입지를 고려할 때 당연히 고려되어야 하는 것이며 현재 운영중인 시설의 경우에도 가능한 범위내에서 적용가능성을 모색해 봐야 할 것임**
- 이런 경우 주민기피시설은 핼피(PIMFY : please in my front yard)시설로 인식될 것이며 이러한 시설을 통해 지역주민들은 친환경적 시설의 혜택을 누릴 수 있게 될 것임

제2절 경제적 측면의 주민지원 방안

1. 적절한 보상제공

- 피해 또는 손실을 입은 지역과 주민들에 대한 합리적 보상체계가 결여되어 있는 경우 갈등이 발생됨. 소음악취, 대기오염, 교통체증, 자연경관 파괴, 건강에 대한 위협, 지가하락 등과 같은 부정적 외부효과에 대한 적절한 보상이 이루어지지 않은 경우 갈등이 심화되는 것임
- 향후 입지할 주민기피시설에 대해서는 보다 과학적이고 합리적인 비용-편익 분석을 통해 적절한 보상을 해야 할 것이며 지역내 입지한 시설의 경우에도 과거 일시적이고 미봉적인 보상이었던 경우 근본적 장기적인 관점에서 지역주민들을 위한 보상과 혜택을 해주어야 함
- 경기도에 입지하고 있는 주민기피시설의 경우 과거 입지결정에 관한 협상을 할 때 적절한 보상을 받았는지 생각해 봐야함. **현재뿐만 아니라 미래에까지 지속적인 영향을 미치는 시설의 입지에 대한 합리적인 분석을 통해 보상이 이루어졌어야 함**
- 과거 서울시와 경기도의 정치경제적 지위의 차이, 정보력, 기술력, 협상력 등의 차이로 인해 대등하지 못한 입장에서 협상을 한 결정이었다면 추후 이러한 문제에 대한 재고려가 필요하며 지역과 지역주민들에 대한 보다 합리적인 보상을 추가적으로 제공해야 함
- 시설운영단계에서 발생하는 문제는 보상이나 지원에 대한 협상이 타결된 이후에 제반 환경이 변화하였거나 예기치 못하였던 환경오염이 발생하는 경우임. 환경오염이 발생할 경우에는 가동을 중지하고 기술적인 보완으로 문제를 해결한 후에 재가동하면 됨. 물론 이것이 간단한 문제는 아니지만 쓰레기 소각장 같은 시설은 다른 시설에 비하여 가동을 중지하여도 이에 따른 문제는 그리 크지 않을 것임
- 예를 들어 원자력발전소의 경우에는 만약 이상이 생겨 가동이 중지되면 전력수급에 막대한 지장이 야기되어 국가적인 특별한 대책이 필요함. 그러나 쓰레기 소각장은 특별히 문제가 발생할 경우 타 시설로 이송하여 처리하거나 어느 정도까지는 매립도 할 수 있어 그 비용만 제대로 지불된다면 문제가 없음. 며칠 동안은 쓰레기의 소각을 연기하여도 큰

문제가 되지는 않을 것임

- **향후 주민피해 발생이나 상황의 변화로 주민들이 재협상을 요구할 수 있음.** 막연하게 예상하였던 피해가 실제로 발생하였기 때문에 주민들의 요구가 정당화 될 수 있음. 또한, 협상당시에는 주민이 아니었지만 그동안 이주하여 온 주민들에 대한 보상도 역시 고려하여야 함. **운영단계에서 발생하는 피해에 대해서 직접적인 추가보상이 이루어져야 하는데 이를 위해서 지역이나 주민과의 재협상 창구 혹은 제도가 필요함**
- 한편, 추가보상의 재원으로는 보험제도의 도입으로 보험금을 지급하는 것이 제시되고 있음. 입지선정단계에서 보험을 들었기 때문에 환경오염이나 문제가 발생하였을 때 보험금을 받아 보상을 할 수 있음. 또한, 운영상 발생하는 문제에 대해 사업자측에서 벌금의 형태로 기금을 축적하는 것도 한 방안이 될 수 있음. 이것은 원인자 부담원칙의 적용이라는 긍정적인 검토가 필요함
- **일정기간단위의 재협상방법도 도입할 필요가 있음.** 운영단계에서 문제가 발생하면 재협상을 통해 재계약을 할 때 아예 시설의 가동을 중지하는 조치를 하거나 추가적인 보상에 대한 협상을 추진할 수 있음. 이 경우에는 새로 이주해온 주민들에 대해서 보상이 가능하여져서 보상을 시설공사 당시의 주민에게 국한해야 하느냐 아니냐에 대한 논란의 여지가 없음
- 또한, **재협상시에는 객관적인 보상이 가능해짐.** 이전 계약기간동안 운영을 한 경험이 있기 때문에 그 시설의 피해유발정도를 파악하기 용이함. 즉, 1년에 어느 정도의 환경오염이 발생하는가? 또는 그것이 주민에게는 직간접적으로 얼마만큼의 피해를 주었는가를 알 수 있음. 또한, 해당지역과 비슷한 여건을 갖고 있던 지역의 토지가격이나 부동산가격의 상승과 비교하면 그 시설로 인한 가격하락의 정도가 어느 정도였는가를 알 수 있어 차기 재협상기간까지의 경제적 피해를 비교적 정확하게 예측할 수 있음
- 따라서, **일정기간마다 재협상한다는 것은 입지선정단계에서 주민들로 하여금 미래의 불안을 제거하는 정책인 동시에 운영단계에서는 운영자측의 안전한 운영을 담보하는 방안이 될 것임.** 차후에 재협상을 위해서는 철저하게 운영하지 않고서는 투자비용을 회수할 수 없기 때문임

2. 수익의 지역배당²⁹⁾

- 다음은 2004년에 수립된 <군포시 장사시설 수급계획>에서 제안된 수익을 지역에 배당하는 개념을 적용하여 주민들에게 재정적 지원을 할 수 있음
- 군포시 공설납골당 조성사업비가 265억 원 정도임. 연간 운영비는 유사한 납골당 운영비를 참고하면 연간 약 15억 원 정도가 들 것으로 예상됨. 따라서 조성과 조성 후 10년간 운영했을 때 총 비용은 415억 원 정도임. 수입 부분은 납골시설의 분양으로 발생함
- 검토해온 납골당 규모는 약 20,000위 정도를 수용할 수 있을 것으로 예상되며, 이 중 10,000위 정도가 10년 내 분양될 것으로 예상됨. 수용 납골위 중 80%를 군포시 시민에게 분양하고 20%를 외지인에게 분양하는 것으로 가정함. 10년 내 10,000위 정도는 분양될 것으로 예상되므로, 8,000위는 관내 주민에게, 2,000위 정도는 관외 주민에게 분양한다고 봄
- 관내 주민에게는 보통의 평균분양가의 절반 수준인 위당 250만 원 정도, 관외 주민에게는 위당 500만원에서 분양한다면, 10년간 총수입은 300억 원이 됨. 따라서 115억 원 정도가 손해나며, 이는 군포시가 조성 후 매년 11억 5천만 원 정도를 투입하는 것으로 할 수 있음. 관외 주민에게 분양한 100억은 지역에 투자되는 개념으로 했을 때, 시는 매년 운영비를 21억 5천만 원 정도 투자하면 됨
- 즉, 운영비만 군포시가 부담하는 것으로 됨. 관외 주민에게 분양한 100억 원은 지역의 공공시설(납골공원의 개보수비 포함)에 50%를 투자하고, 주민 50세대를 가정했을 때 매년 세대당 100만원을 현금으로 배당한다면, 결과적으로 45억 원이 남게 되며, 이중 30억 원을 매년 3억 원씩 지역 내 생활개선사업으로 투자할 수 있으며, 이렇게 했을 경우 지역의 기금은 15억 원이 적립됨. 이 연구에서 제안한 사업운영 모델상에서의 수치는 개념적인 수치이며, 이 모델을 통해 지역 내에 설치되는 사업이 지역에 공헌할 수 있다는 것을 보여줌
- 결국, 이러한 모델을 갖고 지역주민과 군포시가 협상을 할 수 있음. 다시 한 번 강조하고

29) 군포시(2004). 군포시 장사시설 수급계획

자 하는 것은 여기에서 제안한 모델의 수치는 수학적인 수치가 아닌 개념적인 수치라는 점을 이해해야 함

〈표 5-1〉 공설납골당 운영모델 제안 사례(군포)

구 분		금액(천원)	수량	단가(원)	비고	
납골당	추정 손익	-11,500,000				
	비용 부문	(소계)	41,500,000			
		조성비(초기투자비)	26,500,000			사업비추정 참조
		관리운영비	15,000,000	10년	1,500,000,000	
공영방안	수입 부문	(소계)	30,000,000			
		납골당 분양(관내)	20,000,000	8,000위	2,500,000	관내 80% 배정을 가정
	납골당 분양(관외)	10,000,000	2,000위	5,000,000	관외 20% 배정을 가정	
	관외수입의 지역내투자 (지역발전기금)	관외수입 총계	10,000,000			바로 위 참조
		공공시설 투자	5,000,000	0.5	10,000,000	50%를 공공시설에 투자
		지역주민 현금배당	500,000	50세대	10,000,000	세대당 연간 백만원
		생활개선사업 투자	3,000,000	10년	300,000,000	
		적립기금 결산	1,500,000	10년		

3. 비용분담을 통한 지원

- 갈등해결의 가장 대표적인 방법으로는 적절한 비용분담을 통해 피해지역을 지원하는 것임. 댐 건설의 예를 들면, 분담 산정방식에는 분리비용잔여편익지출법, 대체타당지출법, 우선지출법, 우선대체타당지출법 등이 있음
 - 분리비용잔여편익지출법은 각 목적별로 분리비용을 먼저 배분하고 잔여건설비는 잔여편익의 비례로 배분하는 것으로, 다목적댐의 용도별 대체건설비 및 용도별 타당투자액 중 적은 금액에서 해당 용도의 분리비용을 공제하여 산출한 금액의 각 용도별 비율에 따라 잔여공동비용을 배분하는 방법임
 - 대체타당지출법은 각 목적별로 전용시설을 우선 배분하고 공동시설비는 잔여편익의 비례로 배분하는 것으로, 다목적댐의 용도별 대체건설비 및 용도별 타당투자액 중 적은 금액에서 전용시설비를 공제하여 산출한 금액의 각 용도별 비율에 따라 공동시설비를 배분하는 방법임

- 우선지출법은 전용시설비의 경우는 목적별로 부담하고 공동시설비는 각 목적별 우선순위에 따라 부담한도액 만큼 순차적으로 배부하는 방법으로, 다목적댐의 용도별 대체건설비 및 용도별 타당투자액 중 적은 금액에서 전용시설비를 공제하여 산출한 금액을 한도로 각 용도의 우선순위에 따라 공동시설비를 해당 용도에 배분하는 방법임³⁰⁾

30) 경기도(2002). 수도권의 효율적인 물관리와 지역개발방안 연구

제3절 법제도적 측면의 개선 방안

1. 법제도적 장치 활용

- 갈등사례에서 나타난 것처럼 “법제도적 근거의 부족” 과 같은 갈등요인을 해결하기 위한 노력이 필요함. 협력장치의 미정립이나 제도적 장치와 협력기구의 미비, 행정절차와 구조에 따른 문제점 등이 주민기피시설의 입지 및 운영에 관한 갈등의 요인으로 나타나고 있음
- 중앙부처 장관 및 시도지사 에 의한 조정, 지방자치단체 분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 행정심판, 법원, 헌법재판소는 제3자에 의한 분쟁조정제도의 대표적인 형태라 할 수 있음
- 도로, 교통 등 분쟁은 도로법 등 개별법에 의거하여 소속 중앙행정기관 장의 조정을 받도록 되어 있고, 환경오염문제는 환경분쟁조정법에 의하여 환경부 및 사도에 설치되어 있는 중앙, 지방환경분쟁조정위원회에서 조정하도록 되어 있음
- 당사자간의 분쟁조정제도는 행정협의회와 지방자치단체 조합을 들 수 있음. 이와 같이 분쟁조정을 위한 법적인 근거규정이 설치되어 있지만, 실제로 분쟁을 조정하기 위한 기술적 전문적인 자문, 권고, 지원조치가 크게 부족함에 따라 갈등이 증폭되고 분쟁해소가 어려워지고 있음. 따라서 분쟁해결을 할 수 있는 법제도적 정비가 필요함
- 또한 갈등발생시 문제를 해결할 수 있도록 기존의 협의기구를 적극 활용하거나 새로운 joint community를 설립하거나 시설이 입지한 지역의 주민을 지원할 수 있는 기금마련이나 지원체제를 마련할 필요가 있음

2. 옴부즈만 제도의 도입

- 주민 옴부즈만(Ombudsman)제도란 시설운영에 따른 불편사항을 수시로 접수하여 이를

시정해나감으로서 문제의 소지를 줄이는 제도임. 이는 주민들의 불만과 의견을 수렴하는 기구를 상설화함으로써 운영에 대해 효과적인 감시가 가능하고, 주민에게는 심리적인 안정감을 가져올 것임. 또한, 시설운영자의 철저한 운영과 관리를 유도하여 시설로 인한 피해를 최소화하는 데 도움을 줄 것임

- 이를 활성화하기 위해서는 시설의 설치 및 운영위원회에서 지역주민을 ombudsman으로 지정하여 책임을 부여할 수 있음. 지역주민 중에서 ombudsman을 임명하여 정기적으로 설문조사를 하여 운영상의 문제점을 지적하고 운영에 대한 재평가가 이루어지도록 해야 함. 또한 일반 지역주민들로 참여가 가능하도록 문호를 개방하고 제안에 대한 포상을 해줌으로써 이 제도를 활성화할 수 있음. 즉, 제안건수나 문제 지적건수 또는 중요도에 따라 금전적인 상금을 주는 방안이 필요함
- 이 밖에도 지역주민 중 상주 감시원을 고용하는 것도 고려할 수 있음. 김포쓰레기 매립장과 같이 상주감시원을 고용하여 그 시설의 운영에 직접적으로 참여케 하는 방안이 있음

여 백

제6장 결론 및 정책건의

제1절 결론

제2절 미래를 위한 정책건의

여 백

제6장 결론 및 정책건의

제1절 결론

- 경기도에는 서울시민의 수요충복을 위한 환경기초시설, 추모시설(장사시설), 수용시설, 사회복지생활시설 등이 입지하고 있음. 이러한 시설은 서울시민에게는 필수적인 공공시설이지만 시설이 입지한 경기도 지역의 생활환경을 악화시키고 자산가치를 떨어뜨리는 혐오시설이라 할 수 있음. 이러한 주민기피시설에 대한 운영 및 관리에 대해 경기도민의 불만이 고조되고 있는 가운데 지역간 이해관계가 상충되어 더 부각되고 있는 실정임
- 따라서 경기도 입장에서는 현재 경기도내에 설치운영되고 있는 서울시 소유 시설들의 현황 및 제기되는 문제점, 주민기피시설의 내재적 문제 및 특성 등을 파악하여 향후 발생할 수 있는 지방자치단체간의 갈등, 분쟁을 해소할 수 있는 정책방향을 설정할 필요가 있음
- 현재 서울시가 소유·운영하고 경기도에 입지한 추모시설(장사시설)은 3종 12개소로 화장장 1개, 공설묘지 4개, 납골당 7개임. 또한 환경시설은 4종 4개소로 하수시설 1개, 분뇨시설 1개, 폐기물시설 1개, 음식물처리시설 1개 임. 그리고 수용시설 및 복지시설은 수용시설은 4종 28개소로 노숙인시설 1개, 장애인시설 15개, 노인요양시설 6개, 정신요양시설 6개 임
- 이러한 시설은 남비(NIMBY) 혹은 룰루(LULUs) 현상을 야기하는 내재적 특징을 가진 주민기피시설로 지역갈등의 원인이 되고 있음. 시설의 규모와 기능, 시설 입지로 인한 영향에 대한 정확한 정보제공이 이루어지지 않은 경우, 주민의 의견이 반영되지 않은 경우, 경제적인 편익과 비용의 불균등에 대한 적절한 보상의 제공이 이루어지지 않을 경우에 분쟁이 발생함
- 특히 서울시와 경기도의 경우 과거 광역주민기피시설의 입지에 대한 협상 당시 거래조건이나 협상여건 등이 불평등했을 가능성이 제기되면서 시설의 운영·관리 및 주민보상에 대한 재협상을 고려하게 되었음
- 과거 서울시와 경기도의 위상이나 인적·물적 자원보유 정도, 정보력이나 기술력, 협상 당

사자의 지식 및 역량 등을 고려해 보았을 때 경기도는 서울시에 비해 협상에 필요한 자원 동원이 부족했으며 이로 인해 합리적이고 과학적인 비용-편익 분석에 기초한 거래(협상)을 주도하지 못하였을 것으로 생각됨

- 따라서 이러한 불평등한 조건하에 체결한 입지결정에 대한 문제를 인식하게 된 경기도는 갈등발생에 따른 문제제기를 할 수 밖에 없음. 이러한 시설은 현세대뿐만 아니라 미래세대에게까지 영향을 미치는 것이기 때문에 시설입지 시 한 번의 협상에 따른 결과(관리, 감독, 보상 등에 대한 합의)만을 고수할 수 없음. 따라서 갈등해소를 위한 지속적인 협의가 필요함
- 그러나 서울특별시에 대한 행정특례 뿐만 아니라 법제도적 측면에서 시설이 입지한 경기도가 관라감독협의를 할 수 있는 권한이 제한적이고 제3자의 조정기제 역할도 미약한 상황임. 따라서 지속적으로 증가하고 있는 주민기피시설에 대한 갈등과 향후 발생할 수 있는 분쟁을 해소하기 위한 경기도 차원의 정책방향을 고려해야 함
- 국내외의 갈등해결사례들과 갈등해소에 관한 이론적 문헌들을 검토하고 경기도의 시설 현황 및 문제점을 살펴본 결과 3가지 측면에서 갈등해소 및 주민지원 방안을 고려해 볼 수 있으며 이를 통해 정책방향을 설정할 수 있음
- 먼저 정치·행정적 측면에서의 주민지원방안으로 시설에 대한 지속적인 관리를 할 수 있는 공동기구를 설치하거나 친환경적인 시설로 변화·활용할 수 있는 방안을 강구하여 주민생활의 질을 향상시킬 수 있도록 해야 함
- 둘째, 경제적 측면에서의 주민지원방안으로 과거 시설입지에 관한 협상당시의 진행상황이나 보상체계 등과 같은 현황을 파악하여 기초자료를 만들고 적절한 보상이 이루어졌는지 비용-편익분석을 할 필요가 있음. 주민기피시설의 입지 및 운영에 따른 객관적인 피해 내용을 확인함으로써 이를 바탕으로 광역지방자치단체간 합리적 부담의 협의기초를 제시할 수 있음. 또한 수익의 지역배당이나 비용분담을 통한 지역 및 지역주민의 지원을 고려해 볼 수 있음
- 셋째, 법제도적 측면에서의 주민지원방안으로 갈등요인을 해결하기 위한 제도적 장치와

협력기구를 재정비 하는 것이 필요함. 행정절차와 구조에 따른 문제(시설이 입지하는 지방자치단체에 시설허가권을 주지 않는 법적절차문제, 지도 및 감독의 권한을 협약체결을 통해 명확화 해야 하는 문제, “서울특별시행정특례에관한법률” 과 같이 중앙집권적 특례로 제기되는 문제 등)를 해소하기 위한 법제도의 재개정이 필요함. 그리고 기존의 협의기구를 활용하거나 서울시와 경기도가 새로운 joint community를 형성하여 지속적인 협의를 하고 시설이 입지한 지역과 지역주민을 지원할 수 있도록 해야 함. 또한 읍부즈만제도를 도입하여 시설에 대한 관리감독을 주민들이 할 수 있도록 하여 주민의 불안감 감소, 시설의 안전한 운영에 도움을 줄 수 있음

제2절 미래를 위한 정책건의

1. 정치행정적 측면에서의 정책건의

1) 주민피해 진상 규명 Task Force 설치

- 현재 운영 중인 광역 주민기피시설 주변 주민의 피해에 대하여 객관적 내용을 규명할 필요가 있음
- 왜냐하면, 광역 주민기피시설을 운영하는 서울시의 입장과 해당 시군, 그리고 주변 주민들의 입장이 동일하지 않을 수 있기 때문임. 그리고 주민들의 요구사항이 무엇인지에 대한 확인이 필요함
- 시설의 입지 및 운영과정에서 보상이 있었으며, 주민들이 과도한 보상 주장도 있을 수 있음
- 그러나 시설 주변 주민들의 피해는 정서적, 감정적, 그리고 비 금전적 가치를 포함하고 있기 때문에 객관적 피해 내용을 파악하는 것은 상당한 전문성이 필요함

2) 현행 광역정부간 협의 기구 활용

- 경기도 주민의 피해 및 희생에 대한 보상이 불충분한 것에 대하여 현재 지방자치법의 규정에 의해 운영되는 지방자치단체간 협력 및 문제해결 기구에서 논의
- 공식기구에서 공식질의 및 협의 요구하는 공식 안건으로 채택하여 공식적인 답변을 받는 것이 필요함
- 이와 같은 현행 지방자치단체간 협의 기구로는 ‘사도지사 협의회’ 와 ‘수도권행정협의회’ 가 있음

3) 경기도-서울시 의회 공동위원회(Joint Committee) 구성

- 경기도에 입지하고 있는 서울시 소유, 운영, 관리하는 주민기피시설은 경기도와 서울시의 입장의 차이가 존재하고 있음
- 또한 경기도와 서울시의 주민의 의견을 대변하고 수렴할 수 있는 공동의 장치가 필요함.
- 한편, 자치, 행정구역, 즉, 관할구역이 다름으로 인해서 상호 상대방 주민의 의견, 그리고 정치적, 행정적 조치가 제도적으로 부재하고 있음
- 이를 해소하기 위해 경기도의회와 서울시의회 차원에서 관련 현안사항을 다루어 제도적으로 뒷받침할 수 있는 '공동위원회(Joint Committee)'를 구성하여 운영하는 것을 제안함

4) 공동관리기구 설치

- 장기적 관점에서 접근
- 환경기초시설 등 지방자치단체의 경계를 넘어서는 시설과 운영에 대하여 관련 있는 모든 지방자치단체를 포함하는 광역기구를 구성하여 관리

2. 경제적 측면에서의 정책건의

1) 주민기피시설 입지 및 운영에 따른 비용-편익 분석

- 경기도 차원의 과학적인 광역 주민기피시설 입지 및 운영에 대하여 비용과 편익의 분석이 필요함
- 각 시설별로 경기도와 서울시 양 지방자치단체의 비용과 편익을 산정해야 함
- 이를 바탕으로 광역지방자치단체간 합리적 부담에 협의 기초를 작성함

- 광역 주민기피시설의 입지 및 운영은 광역지방자치단체간, 그리고 기초자치단체간 존재하기 때문에 정기적으로 비용-편익을 분석할 수 있는 객관적 기구의 설치가 필요함

2) 경기도-서울시 주민기피시설 주민지원을 위한 공동기금 설치

- 광역 주민기피시설 주변 주민지원을 위한 기금 을 서울시(관련 자치구 포함)와 경기도(관련 시군 포함)가 공동으로 설치하고 운영할 필요가 있음
- 기금의 재원은 시설운영의 수익금 일부, 경기도 출연, 서울시 출연 등을 고려할 수 있음
- 우선적으로 기금은 시설 주변지역 거주 주민지원사업, 주변지역 보전 및 공원 등 조성사업, 예기치 못한 피해복구 및 보상재원으로 활용할 수 있음

3. 법제도적 측면의 정책건의

1) 경기도 주민기피시설 관리 및 주민지원 조례 제정

- 조례에는 주변지역 및 주민 피해 및 희생에 대한 실태조사, 관련 기구 설치, 주민교육, 시설의 필요성, 운영 및 관리에 대한 홍보 등에 관한 사항을 규정
- 또한 시설 주변 주민들의 교육차원으로 국내외 선진지를 탐방하여 피해 및 보상의 적정성과 우수성을 인식하도록 할 필요가 있음

예 1) 광역 주민기피시설 입지 및 관리 특례 조례(가칭)

- 타 지방자치단체가 경기도에 시설을 설치하여 운영, 관리하는 것에 대한 특례를 규정
- 이와 같은 조례제정을 통하여 그동안 경기도가 소극적으로 대처하였던 사항에 대하여 적극적으로 행정과 관리할 수 있는 제도적 근거를 마련

- 이를 통하여 경기도 자치권을 보다 적극적으로 행사

예 2) 주민기피시설 갈등관리 및 주민지원 조례(가칭)

- 경기도내 주민기피시설 설치에 따른 주변 주민지원에 대한 일반적 사항을 규정하여 경기도가 적극적으로 이를 대처하고자 하는 것임
- 최근의 경향은 주민기피시설이 지방자치단체의 경계선 주변에 위치하거나 광역적으로 시설을 운영하는 것이 증가하고 있음.
- 이에 따라 다수의 지방자치단체가 관련되어 있으나 이와 관련하여 파생하는 지방자치단체간 갈등, 주민-공공 갈등, 주민지원에 대한 제도가 경기도 차원에서 미흡한 실정임
- 따라서 이와 관련한 조례를 제정하여 경기도 차원의 관리를 위한 제도적 근거를 마련하는 것임

2) 서울특별시행정특례에 관한 법률의 수정요구

- 수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획수립과 그 집행에 있어서 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 이를 조정할 수 있도록 하는 '서울특별시행정특례에 관한 법률' 제5조의 규정이 존재함. 서울시가 경기도보다 법적으로 갈등을 해결하는데 있어 우위를 점하고 있는 상태라는 것을 보여주는 단적인 예임
- 이는 중앙집권적인 특례로서 지방화분권화 시대에 맞는 수정이 필요함. 서울시가 단독으로 분쟁해결을 하지 않고 경기도도 참여할 수 있도록 해야 함. 따라서 국무총리의 조정 이전에 선 협의를 할 수 있도록 해야 하며 공청회나 설명회 등을 통한 지속적인 정보제공과 협의를 통해 문제를 해결할 수 있도록 해야 함

여 백

참 고 문 헌

- 경기도. (2002). 수도권 의 효율적인 물 관리와 지역개발 방안 연구.
- 고경훈. (2000). 지방정부의 정책형성 분석: 정부간 관계론의 시각에서. 고려대학교 행정학 박사학위 논문.
- 고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구-전북 공립 외국어 고등학교 유치사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 12(3).
- 고경훈. (2004). 조직간 관계에서 환경 협력 정책형성에 관한 연구: 구로-광명 환경빅딜을 중심으로, 한국정책학회보, 13(1).
- 군포시 (2004). 군포시 장사시설 수급계획.
- 권희재 · 사득환 · 김장기. (2002), 지방정부간 교류협력의 조건과 가능성: 중앙고속도로 사례를 중심으로, 「지역개발연구」, 10.
- 김기태. (1996). 조직갈등의 관리모형에 관한 연구: 갈등요인과 과정을 중심으로. 부산경상전문대. 「논문집」, 16.
- 김길수. (2007). “위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구 -부안 위도,군산 방폐장 입지선정사례를 중심으로-.” 한국정치정보학회, 정치정보연구
- 김길수. (2002). 폐기물처리시설의 성공적인 입지선정에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 14(4).
- 김난도. (1997). 신제도 경제학의 제도 개념과 정책연구. 「한국정책학회보」, 6(1).
- 김도희. (2004). “NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석 -"북구 화장장 유치사업"과 "경부고속전철 울산역 유치사업" 사례를 중심으로-.” 한국정책학회, 한국정책학회보 .
- 김도희. (2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력 발전소 입지갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1).
- 김두환. (2006). “정부-주민간 공공정책 갈등해소 영향요인 : 김해시와 철원군 보호구역 지정 갈등 사례를 중심으로.” 서울대 박사학위논문
- 김렬 · 고재경(1996). 환경정책결정과정에서의 정치적 합리성: 주민 참여형태와 정부 대응방식을 중심으로. 「한국행정학보」 30: 4.
- 김미진. (2000). “이익갈등과 시민단체의 중재에 관한 연구 : 의약분업과 그린벨트 분쟁 사례를 중심으로.” 이화여대 석사학위논문
- 김병국. (1994). 광역자치단체와 기초자치단체간 관계에 대한 연구. 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」, 제9권 제3호.
- 김상구. (2002). 협상의 영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지갈등을 중심으로. 「한국행정학보」 36(2).
- 김상구. (2003). 협상의 수행수준과 갈등해결의 관계에 관한 연구. 「한국행정논집」, 15(1).

- 김상돈. (2004). 딜레마 상황에서의 악순환적 행위에 관한 연구: 불안방사성폐기물 처리장 입지정책을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 16(1).
- 김상현. (1997). 님비(NIMBY)문제 해결을 위한 보상체제. 「한국행정학회보」, 31(4).
- 김석희. (2006). “지방자치단체와 택시운송사업조합간 정책갈등 사례분석 : 인천시 택시교통카드 단말기 설치과정을 중심으로.” 인천대 석사학위논문
- 김성수. (1995). 지방자치단체간 갈등관리에 관한 연구. 「호남정치학회보」.
- 김순은·김영수·변대근.(1998). 공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구: 정부간관계를 중심으로. 「한국정책학회 하계학술논문집」.
- 김영수. (1994). 중앙과 지방정부간의 갈등관리에 관한 연구. 「중앙행정논집」, 8.
- 김영수. (1999). 국책사업과 관련한 중앙과 지방정부간 분쟁조정제도의 정립방안, 「한국지방자치학회보」, 11(1).
- 김영중 (2006). “공공시설 입지갈등과 정책딜레마 형성에 관한 연구.” 한국정책과학학회, 한국정책과학학회보
- 김영중. (1996). 지역갈등의 특성과 갈등해소방안. 「동국논집」, 15.
- 김영평 (2002). “정책갈등의 양상과 갈등 관련자의 윤리적 대응.” 고려대학교 정부학연구소, 정부학연구
- 김영평 외.(1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 「한국행정학회보」, 25(1).
- 김영평. (1992). 공유자원에 대한 통치. 「행정과 정책」, (고려대) 창간호.
- 김영평. (1996). 문화와 위험수용성. 「행정과 정책」, 2.
- 김용교. (2004). 분권화를 통한 지방정부간 합리적 협력체제 구축 방안: 도와 시, 군간을 중심으로. 「지방행정」, 54.
- 김용철. (1998). NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: ‘영광원전 5·6호기 건설사업’과 ‘전남도청 이전사업’ 사례를 중심으로. 「한국정치학회보」, 32(1).
- 김인철·최진식. (1999). 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로. 「한국정책학회보」, 8(3).
- 김재형. (1996). 「지역이기주의의 경제적 이해와 효율적 갈등조정방안」. 한국개발연구원.
- 김재훈. (2000). 대도시 자치구제 개선. 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 발표논문. 2000. 12. 27.
- 김정기. (1998). 프랑스 지방정부의 역할 및 중앙정부와의 갈등해결에 관한 연구: 권한분배를 중심으로. 「유럽연구」, 7.
- 김정렬. (1997). 정부간관계의 변화와 지방정부의 대응. 「한국행정연구」, 6(4).
- 김정하. (1998). 지방정부의 관광행정조직간 관계에 관한 연구, 한양대학교 대학원, 「박사학위논문」.
- 김종후 외. (1994). 공공시설설치에 따른 지역/집단 이해갈등과 조정에 관한 연구. 6(1).
- 김천영. (2001). 지방정부간 분절현상에 관한 연구. 「지방정부연구」, 5(1).

- 김필두. (2000). “협오시설입지를 둘러싼 분쟁의 효율적 해소방안: 군포시 쓰레기 소각장 사례를 중심으로”. 협상연구 6(1): 93-104
- 김형미 (2007). “관광개발에서 지역간 갈등의 영향요인 분석 : 강원남부 폐광지역을 중심으로.” 한양대 박사학위논문
- 김홍식(1993). 「지역이기주의 극복을 위한 정책연구」. 한국지방행정연구원.
- 김희연 외. (2008). 「장사시설 확충에 따른 갈등해결 모형개발 연구」 중간보고서
- 나민식. (2005). “지방자치시대 지역 갈등관리에 관한 전략 : 대전광역시 비선호시설 입지정책을 중심으로.” 충남대 석사학위논문
- 나태준. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」. 한국행정연구원
- 노인만. (2002). 지방정부와 NGO간 협력관계 결정요인 연구. 「영남대 박사학위논문」.
- 도수관. (2000). “비선호시설 입지선정지역주민의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산지역 비선호시설입지선정사례를 중심으로”. 울산대학원 석사학위논문
- 문현주. (1995). 「지역 폐기물의 효율적 관리와 님비·지역간 분쟁조정방안」. 한국환경기술개발원.
- 박우서. (1997). 지방정부간 협력방안에 관한 연구: 광역서비스 공급과 관련한 지역간 갈등의 해결방안을 중심으로. 「국토계획」, 32(2).
- 박정용. (2002). 정책집행과정에서의 정책대응에 관한 연구-의약분업 정책사례를 중심으로. 「박사학위논문」. 원광대학교 대학원.
- 박호숙. (1994). “정책갈등과 지방의회의 조정역할 : 민주당 설립 결정 사례.” 고려대 박사학위논문
- 박호숙. (2002). 중앙정부와 지방자치단체간의 공동정책결정행태와 갈등요인 분석. 「한국정책학회 2002 춘계학술발표대회논문집」.
- 백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국행정학회 2002 하계학술대회발표논문집」.
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 「한국행정학보」, 31(3).
- 사득환.(2002). 정부간 관계 변화와 지방정부간의 환경협력. 「한국지방자치학회보」,14(1).
- 서희석. (1995). 지방자치단체간 갈등에 관한 연구: 장곡취수장 사례를 중심으로. 「호남정치학회보」.
- 서희석. (2001). 지방정부간 갈등해결에 관한 연구: 환경빅딜과 장곡취수장 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회 2001 동계학술대회발표논문집」.
- 서희석. (2002). 정부간 관계 변화와 지방정부간의 환경협력. 「한국지방자치학회보」, 14(1).
- 석광훈 (2004). “특집 : 정책과 사회갈등 ; 지속가능한 방사성폐기물 관리정책과 사회적 합의방안.” 한양대학교 제3섹터연구소, 시민사회와 NGO
- 소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심

- 으로. 「한국행정학보」, 33(1).
- 신희권. (2002). 지방정부간 경제협력 증진방안. 「한국사회와 행정연구」, 13(2).
- 심문보. (1997). 지방자치단체와 주민간 집단갈등 현상에 관한 고찰: 춘천시와 홍성군의 폐기물매립장 입지갈등 사례의 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 9(4).
- 심익섭. (2001). 도에 의한 시·군간 갈등조정 방안. 「한국지방자치학회 2001 동계학술대회발표논문집」.
- 안국찬. (2003). 지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구: 전라북도의 행정감사업무를 중심으로. 한국행정학회. 「추계학술대회논문집」.
- 안성호. (1994). 지방정부간의 갈등관리와 중앙정부의 역할. 「한국행정연구」, 3(3).
- 양진우·정재춘. (1997). “팔당상수원 규제지역과 수해지역에 거주하는 주민의 환경의식 및 환경보전행동에 관한 연구”. 환경정책 5(2): 35-44
- 엄귀섭 (2000). “국책사업집행관련 갈등과 지자체장의 역할변화에 관한 연구 : 영광 원자력발전소 건설사업을 중심으로.” 고려대 석사학위논문
- 우지하 (2001). “비선호시설 입지선정상의 갈등연구 : 울산광역시 울주군 서생면 원자력발전소 설립을 중심으로.” 울산대 석사학위논문
- 유해운·권영길·오창택 (2007). 「환경갈등과 님비이론」. 선학사
- 윤상현. (2006). “강원남부 폐광지역 관광개발 과정상의 갈등 분석.” 경기대 박사학위논문
- 윤영채 외. (2000). 환경기초시설 입지갈등의 원인규명과 해결방안 연구. 「한국행정논집」, 12(2).
- 윤의영. (2000). 정부간 분쟁 : 환경분쟁 유발 및 협력요인. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문」.
- 이달곤. (1993). “환경갈등관리: 입지정책사례를 중심으로”. 행정논총 31(1)232-255
- 이달곤. (1995). 「협상론」. 서울: 법문사
- 이민창 (2005), “일반논문 : 정책갈등현상의 제도론적 해석 -NIMBY 사례를 중심으로-.” 한국정책학회, 한국정책학회보
- 이상미. (2003). “주민운동의 님비이론적 접근에 대한 비판적 연구: 쓰레기소각장 건립 반대운동 사례를 중심으로.” 건국대 석사학위논문
- 이선우 외. (2001). 영월다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석. 「한국지방자치학회보」, 13(2)
- 이선우. (2001). 정책갈등관리행태의 문화적 분석. 「2001년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 이선우·문병기·주재복·정재동. (2001). 영월 다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색. 「한국지방자치학회보」, 13(2).
- 이승철. (1996). “지방정부의 주민간의 갈등관리 방안 모색: 비선호시설 입지정책을 중심으로”. 한국행정논집 8(3)
- 이시경. (2000). 공동수자원을 둘러싼 환경갈등의 해소방안. 「한국지방자치학회보」, 12(2).

- 이용국. (2005). “정책결정과정의 갈등요인과 그 해소방안에 관한 연구 : 영월댐과 한탄강댐 사례를 중심으로.” 숭실대 석사학위논문
- 이원일. (1998). 광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2).
- 이인수. (1999). 정부간 환경문제 갈등 해결 방안. 「상품학 연구」, 20. 한국상품학회.
- 이종렬. (1995). 핵폐기물처리장 입지선정과 주민갈등: 울진사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(2).
- 이종렬. (1997). 지역개발과 정부간관계. 「한국행정연구」, 6(4).
- 이종렬·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석. 「한국정책학회보」, 7(3).
- 이해승·최용범·박상현 (2005). “관리정책 : 폐기물처리시설 입지선정과정의 갈등조정과 주민지원금 산정.” 한국폐기물학회, 춘계학술연구회발표논문집
- 전주상. (2000). “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구.” 서울대 박사학위논문
- 전주상. (2003). 입지갈등의 구조분석 - 강남 쓰레기소각장 건설사례를 중심으로. 「한국사 회와 행정연구」, 13(3).
- 정규호 (2007). “정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제 -한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로-” 한국정책학회, 한국정책학회보
- 정정화. (2007). “환경갈등과 언론 -부안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석-” 한국정책학회, 한국정책학회보
- 정희성·이송호(1995). 「환경기초시설 설치·운영업무의 정부간 분담방향」. 한국환경기술개발원.
- 조성남. (2005). “지방정부의 정책갈등에 관한 연구 : 대전·충남지역 사례를 중심으로.” 대전대 박사학위논문
- 조승현. (2002). “위험시설입지와 관련된 주민-정부간 갈등에 관한 연구”. 정치·정보연구 5(2): 195-221
- 조승현. (2003). 지방정부간 갈등관리 연구. 「한국행정논집」, 15(1).
- 조승현. (2005). “지방정부간 환경협력에 관한 연구”. 한국사회와 행정연구 16(1): 425-444
- 주경일 외. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성이해. 「행정논총」, 41(4).
- 주상현. (2001a). 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략: 전라북도 도청사 입지갈등 사례를 중심으로. 「한국행정학회 2001 하계학술대회발표논문집」.
- 주상현. (2001b). 지방정부간 정책갈등 분석시각. 「전북행정학보」, 15(1).
- 주상현. (2001c). 지방정부간 정책갈등에 관한 연구. 전북대학교 대학원. 박사학위논문.
- 주재복. (2000). 지방정부간 분쟁의 조정과 협력 가능성 탐색. 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」.
- 주재복. (2001a). 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1).

- 주재복. (2001b). 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙 탐색. 「정부학연구」, 7(1).
- 주재복. (2004). “정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙-동강댐건설사례와 새만금간척사업사례의 비교연구-”. 한국행정연구 13(3): 51-84
- 주재복·최홍석·홍성만. (2003). 지방정부간 협약을 통한 공유재 관리: 안양천유역의 지방정부간 수질개선사례를 중심으로. 「정부학 연구」, 9(2).
- 주재복·최홍석. (2003). “지방정부간 협약을 통한 공유재 관리 :안양천 유역의 지방정부간 수질개선사례를 중심으로”. 정부학연구 9(2): 120-152
- 진정순 (1997). “주민조직의 갈등대응양식과 정책결정의 갈등양상에 관한 연구 : 김포수도권 매립지를 중심으로.” 고려대 석사학위논문
- 최병일. (2002). 지방정부간의 분쟁분석과 해결방안: 전라북도 사례를 중심으로. 「지역사회발전연구」, 27(2).
- 최봉기·이시경. (1999). 위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안. 「한국지방자치학회보」, 26(2).
- 추욱. (2002). “삼각정책갈등 전개양상과 갈등집단간 대응전략의 변화에 관한 연구 : 호남고속철도 노선선정 과정을 중심으로.” 공주대 석사학위논문
- 하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. 「한국행정학보」, 37(1).
- 한수현. (2006). “통합적 갈등관리 방안에 관한 연구 : 청계천 복원 사례를 중심으로.” 단국대 석사학위논문
- 행정안전부. (2008). 상생협력·갈등관리 우수사례집
- 홍석균·김장기. (2002). 지방정부간 협력관계의 영향요인 연구. 「한국사회와 행정연구」, 13(3).
- 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)
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리. 「한국행정학보」, 37(2).
- 환경부. (2005). “폐기물처리시설 설치관련 갈등해소” 워크샵
- 황영성. (2006). “공공갈등 관리의 개선에 관한 연구.” 대진대 석사학위논문
- Agranoff, Robert and Valerie A. Lindsay (1983). Intergovernmental Management: perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level. Public Administration Review, 43(May/June).
- Agranoff, Robert.(2001). Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? Publius: The Journal of Federalism
- Alvin D. Sokolow, The Changing Property Tax and State-Local elations. The Journal of Federalism, Vol. 28. Iss. 1. (Winter, 1998).
- Argyle, Nolan J. and Marlowe, Brian.(2002). Reinventing Government: A Preliminary Examination of the Georgia Initiative for Children and

- Families. *Public Administration Quarterly* 26:1/2 (Spring).
- Barrett, S. & M. Hill (1986). Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrative Perspective. In Michael Goldsmith (Ed.). *New Research In Central-Local Relations*. Aldershot, U.K.: Gower.
- Beverly A. Cigler(1982). Environmental Policy and Management: A New Era. *Policy Studies Journal*; Autumn 87, Vol. 16 Issue 1.
- Birch, A. H.(1966). Approaches to the Study of Federalism. *Political Studies*. Vol. 14.
- Boschken H.L.(1977).Public Control of Land Use : Are Existing Administrative Structure Appropriate? *PAR*(September/October).
- Brett W. Hawkins, Stephen L. Percy, Steven R. Montreal. (1997). Residential Community Associations and the American Intergovernment System, *The Journal of Federalism* 27:3(Summer).
- Brock, Jonathan, & Gerald W. Cormick(1989). Can Negotiation Be Institutionalized or Mandated? Lessons from Public Policy and Regulatory Conflicts. In *Mediation Research*, edited by Kenneth Kressel. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Campbell R. W. and P.Glynn.(1990).Intergovernmental Cooperation :An analysis of Cities and Counties in Georgia. *PAQ*(Summer).
- Carpenter, Susan & W. J. Kennedy(1988). The Denver Metropolitan Water Roundtable: A case study in researching Agreements. *Natural Resources Journal* 28.
- Chain, M.N. & Schneer.(1986). A Study of the Relationship between Jungian Personality Dimensions and Conflict-handling Behavior. *Human Relations*. 37.
- Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3.
- Cohen, Jonathan R.(2003). Adversaries? Partners? How About Counterparts? On Metaphors in the Practice and Teaching of Negotiation and Dispute Resolution. *Conflict Resolution Quarterly*. 20(4).
- Colye, Dennis J. and A. Wildavsky.(1987). Requisites of Radical Reform: Income Maintenance Versus Preference, *Journal of Policy Analysis and Management* 7.
- Crawford, S. and E. Ostrom (1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3).
- David B. Magleby, Ballot Initiatives and Intergovernmental Relations in the United States. *The Journal of Federalism*, Vol. 28. Iss. 1. (Winter, 1998).
- Davis, Charles.(2001). The West in Flames: The Intergovernmental Politics of

- Wildfire Suppression and Prevention. *Publius: The Journal of Federalism* 31:3(Summer).
- Davis, Susan M. and Puro, Steven.(1999). Pattern of Intergovernmental Relations in Environmental Cleanup at Federal Facilities. *Publius: The Journal of Federalism*, 29:4(Fall).
- Deborah F. Shmueli & Michal Ben-Gal.(2003). Stakeholder Frames in the Mapping of the Lower Kishon River Basin Conflict. *Conflict Resolution Quarterly*, 21(2) .
- Deil S. Wright.(2000). The Advisory Commission on Intergovernmental Relation Unique Features and Policy Orientation. *Public Administration Review*.
- Deil S. Wright.(2003). Federalism and Intergovernmental Relation: Traumas, Tension and Trends. *The Journal of State Government*, Summer.
- Denis J. Brion. (1991). *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*. New York : Quorum Books
- Dodge, L.R.(1997).Intergovernmental Relation and The Administrative Enforcement of Equal Employment Opportunity Laws. *PAR*(September/October) 57(5).
- Dorothy M. Daley & David F. Layton.(2004). Policy Implementation and the Environmental Protection Agency. *Policy Studies Journal*. 32(3).
- Dunleavy, P. (1980). Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations. in G.W. Jones, *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relation*. Aldershot: Gower.
- Dunsire, Andrew (1981). Central Control Over Local Authorities: A Cybernetic Approach. *Public Administration* 59(2).
- Elangovan, A. R.(1995). Managerial Third-Party dispute intervention : A Prescriptive model of Strategy Selection. *Academy of Management Review*,30.
- Ellison, Brian A.(1998). Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics. *Publius: The Journal of Federalism* 28:4(Fall).
- Falcone S. and Lan Zhiyong.(1997).Intergovernmental Relation and Production. *PAR* 57(4).
- Fenger M. and Pieter-Jan Klok. (2001). Interdependency, beliefs and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework, *Policy Sciences* 34.
- Fink, Clinton F.(1968). Some Conceptual Difficulties in the of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution*. 12(4).
- Fischer, John(1993). Local Governments and Alternative Dispute Resolution. *New Solutions to Environmental Problems*. *Public Management*(August).

- Friedland, R. (1982). *Power and Crisis in the City*. London: MacMillian.
- Gardner, Roy, Elinor, Ostrom and James, Walker. (1990) *The Nature of Common-Pool Resource Problems, Rationality and Society*, 2(3).
- Gerry Stoker(1995). *Intergovernmental Relation*. Public Administration, 73 Spring.
- Glyn Davis.(1998). *Carving Out Policy Space for State Government in a Federation*. The Journal of Federalism, 28. Iss. 4.
- Godschalk, David R.(1992). *Negotiating Intergovernmental Development Policy Conflict: Practice-Based Guidelines*, Journal of the American Planning Association, 58.
- Gray, Barbara.(2004). *Strong Opposition : Frame-based Resistance to Collaboration*. Journal of Community & Applied Psychology. 14 .
- Greg Andranovich(1995). *Achieving Consensus in Public Decision Making: Applying Interest-Based problem Solving to the Challenges of Intergovernmental Collaboration*, Journal of Applied Behavioral Science 31(4 December).
- Gress, Franz.(1996). *Interstate Cooperation and Territorial Representation in Interstemic Policies*. Publius: The Journal of Federalism, 26(1).
- Gyawali D.(1999). *Institutional forces behind water conflict in Ganga plain*. GeoJournal 47 .
- Hackett, Steven C. (1992). *Heterogeneity and The Provision of Governance for Common-Pool Resources*, Journal of Theoretical Politics 4(3).
- Hakanson, H. and J. Johanson.(1994). *The Network as A Governance Structure: Inter-firm Cooperation beyond Markets and Hierarchies*. in G. Grabher(eds.). *Industrial Networks: A New View of Reality*. London: Routledge.
- Hall, P and R. Taylor. (1996). *The Role of Nonprofit Enterprise*, Yale Law Journal, 89.
- Hardin, G. (1968), *The Tragedy of Commons*, Science, 162.
- Hartley, O. (1981). *The Relationship between Central and Local Authorities*. Public Administration, 59.
- Hejka-Ekins, April.(1988). *Teaching Ethics in Public Administration*. Public Administrative Review. 48.
- Hendry, J.(1999). *Cultural theory and contemporary management*, Human Relation, 52
- Hilton, R. M. (1992). *Institutional Incentives for Resource Mobilization: an Analysis of Irrigation Systems in Nepal*, Journal of Theoretical Politics, 4(3).
- Hunter, S, & K. M. Leyden.(1995). *Beyond NIMBY :Explaining Opposition to hazardous Waste Facilities*. Policy Studies Journal. 23(4).

- Jaione M.(1998). The Analysis of Intergovernmental Relations Within the Autonomous Basque Community. *International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3).
- Jamal, T. B. & D. Getz.(1995). Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 21(1).
- Jones, G. W.(1982). Intergovernmental Relations in Britain. *Annals of the American Academy*, 5.
- Judith A. Layzer.(2002). Citizen Participation and Government Choice in Local Environmental Controversies. *Policy Studies Journal*. 30(2) .
- Kaiser, F, S. Wolfing, & U. Fuhrer(1999). Environmental Attitude and ecological behavior. *Journal of Environmental Psychology*, 19(1).
- Kearney R.C. and J. Stucker.(1985). Interstate Compacts and the Management of Low Level Radioactive Wastes. *PAR*(January/February).
- Keeok P.(1997), Friends and Competitors, *Political Research Quarterly*, 50(4).
- Kei-Lchiro Imazi & Ken-Lchi Ohbuchi.(2002). Conflict resolution and Procedural fairness in Japanese work organizations. *Japanese Psychological Research*. 44(2).
- Kem L. & T. Eichenberg,(1986). Assessing Intergovernmental Coordination In Coastal Zone Management. *Policy Studies Review*, 6(2).
- Kent E. Porteny. (1985). The Potential of the Theory of Compensation for Mitigating Public Opposition to Hazardous Waste Treatment Facility Siting : Some Evidence from Five Massachusetts Communities. *Policy Studies Journal* 14(1): 81-89
- Kharbanda, O. P. and Ernest A. Stallworthy (1991). Negotiation: An Essential Management Skill. *Journal of Managerial Psychology*, 6(4).
- Kim Seoyong.(2003). Irresolvable cultural conflicts and conservation/development argument : Analysis of Korea's Saemangeum project. *Policy Sciences* 36.
- Kim, In (1992). A Framework for Institutional Analysis of Urban Service Delivery Performance : the Case of Police Service, *Journal of Local and Administration* (Pusan National University, Korea), 4(1).
- Kiser, L.L. and E. Ostrom. (1992). The Three Worlds of Action : A Meta-theoretical Synthesis of Institutional Approaches, in Elinor Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills Sage Publications.
- Kitgaard, R.(1995). Including Culture in Evaluation Research, In Robert Picciotto and Ray C.Rist(eds),*Evaluating Country Development Policies and Program: New Approach for a New Agenda. From New Direction for Evaluation by American Evaluation Association*, 67 .
- Laffin, M.(2000). Intergovernmental Relations after Devolution: The National

- Assembly for Wales. *Political Quarterly*, 71(2).
- Lan, Zhiyong. (1997). A Conflict Resolution Approach To Public Administration. *Public Administration Review*. 57(1).
- Lane, M. B.(1999). Resion Forest Agreements: Resolving Resource Conflicts or Managing Resource Politics?. *Australian Geographical Studies*, 37(2).
- Laverty. E. B. and P. Kenneth .(2001). State and Local Government Interest Groups Before the Supreme Court: Implications for Intergovernmental Policy. *Public Administration Quarterly* 24(4/Winter).
- Leslie R Alm and Stephanie(1996). The Rural-Urban Environmental Conflict in the American West: A Four-State Study, *Spectrum* 69(4/ Fall).
- Levine, S. & P. E. White.(1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Inter-organizational Relationships. in Amitai Etzioni. (ed.). *A Sociological Reader on Complex Organizations*. Holt, Rinehart and Winston.
- Lippitt, G.L.(1985). Managing conflict in today's organization. In Keith Davis and Jhon W. Newstrom(7th ed.), *Organization Behavior : Readings Exercises*. New York.: McGraw-Hill Book Compancy.
- Litterer, Joseph A.(1974). Conflict in Organization : A Re-examination, in Henry L. Tosi and W. Clay Hamner, eds. *Organizational Behavior and Management*. St : Clair Press.
- Lockhart C.(1999). Cultural Contribution to explaining institutional form, political change and rational decisions.*Comparative political studies*, 32(6).
- Lubell, M.(2004). Collaborative Environmental Institutions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3).
- Maarten J. A.(20001). Negotiated Environmental Government in The Netherlands. *Policy Studies Journal*. 29(3) .
- Mamadoth V.(1997). Political culture : a typology grounded on cuturel theory, *GenJournal* ,43(1).
- Mamadoth V.(1999), Grid-group cultural theory : an introduction.*GenJournal* 47.
- Manring, N. J., C. C. Nelson, and J. M. Wondolleck (1990). Structuring and Effective Environmental Dispute Settlement Process. Crowfoot, James E. and Julia M. Wondolleck (eds.), *Environmental Dispute - Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington. D.C.: Island Press.
- March, F.G & H.A. Simon. (1958). *Organization*. New York : John Wiley & Sons
- Martin P. Sellers. (1993). NIMBY: A Case Study in Conflict Politics. *Public Administration Quarterly* 16(4): 460-477
- Martin P.(2000). After Managerialism- Rediscoveries and redirection: The Case of Intergovernmental Relation. *Australian Journal of Public Administration*,

57(4).

- McKean, Margaret A. (1992). Success on the Commons : A Comparative Examination of Institutions for Common Property Resource Management, *Journal of Theoretical Politics* 4(3).
- Menkel Meadow, Carrie. (1995). Toward Another View of Legal Negotiation, in Michael Freeman.(eds.). *Alternative Dispute Resolution*, Dartmouth..
- Michael Dear. (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association* 58(3): 288
- Mikulecky T.J.(1980). Intergovernmental Relations Strategies for the Local Manager. *PAR* (july/august).
- Mock R. (1979). Intergovernmental Power and Dependence. *PAR*(November/December).
- Morris, M.W. & S. K. Su(1999). "Social Psychological Obstacles in Environmental Conflict Resolution." *American Behavioral Scientists* 42(8).
- Oakerson, R. (Advisory Commission on Intergovernmental Relations)(1987), *The Organization of Local Public Economies, A-109*, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Ostrom. E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions, *Public Choice*, 48.
- Ostrom. E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions, *Public Choice*, 48.
- Ostrom. E. (1988). Institutional Arrangements and the Commons Dilemma, in Vincent Ostrom, David Feeny, and Harmut Picht, *Rethinking Institutional Analysis and Development*, San Francisco, Ca. : Institute for Contemporary Studies.
- Ostrom. E. (1991). a Framework of Institutional Analysis, unpublished paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.
- Ostrom. E. (1992). Community and the Endogenous Solution of Commons Problems, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3).
- Painter, M. (2001). Multi-level governance and the emergence of collaborative federal institutions in Australia. *Policy & Politics*, 29(2): 137-151.
- Peter Vincent-Jones & A. Harries.(1996). Conflict and Co-operation in Local authority. *Local Government Studies*. 22(4) .
- Peters, B. G. & J. Pierre. (2001). Developments in Intergovernmental Relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2).
- Pinkley, R. L & G.Northcraft. (1994). Conflict Frame of Reference. *Academy of Management Journal*. 37(1).
- Pondy, R .L. (1967). Organizational Conflict Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12(2).
- Pondy, R .L.(1966). A Systems Theory of Organizational Conflict. *Academy of*

- Management Journal. September.
- Pondy, R .L.(1968). Organizational Conflict. Administrative Science Quarterly. 12(3).
- Pondy, R .L.(1969). Organizational Conflict: Concepts and Models. Administrative Science Quarterly. 12(3).
- Portney, K.E.(1985). The Potential of Theory of Compensation for Mitigating to Hazardous Waste Treatment Facility Siting. Policy Studies Journal . 14(1).
- Pressman, J. L.(1972). Preconditions of Mayoral Leadership. American Political Science Review. 66 .
- Putnam, L.L. (2004). Transformations and Critical Moments in Negotiations. Negotiation Journal. 20(2).
- Randy H.(2001). The Regional Commissions: A Restrained View. Public Administration of Review, 38(1).
- Reed, S. (1980). Is Japanese Government Really Centralized ?. Journal of Japanese Studies, 8(4).
- Reeves A.(1992).Enhancing Local Self-Government and State Capabilities :The U.S. Adivisory Commission On Intergovernmental Relation Program. PAR. 52(4)
- Rhodes, R. A. W. (1986). Power Dependence” Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment. In Michael Goldsmith (Ed.). New Research In Central-Local Relations. Aldershot, U.K.: Gower.
- Richard W C.I & Patty Glynn. (1990). Intergovernmental Cooperation: An Analysis of Citis and Counties in Georgia, Public administration Quarterly, 14(2).
- Sabatier, P.(1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning theory , Policy Sciences ,21.
- Sadler, M. (1989). Negotiation in Property Management ?. Property Management, 7(1).
- Scharpf, F. W.(1977). Public Organization and the Warning of the Welfare State. European Journal of Political Research, 5.
- Schermerhorn, J. R., Jr.(1982). Determinants of Inter-organizational Cooperation. Academy of Management Journal, 18.
- Schmit, S. M & T. A. Kochan.(1972). Conflict : Toward Conceptual Clarity. Administrative Science Quarterly. 3.
- Schmit, S. M & T. A. Kochan.(1972). Conflict : Toward Conceptual Clarity. Administrative Science Quarterly. 3.
- Schweitzer, M & Dechurch, L.(2001). Linking Frames in Negotiations. The International Journal of Conflict Management. 12(2) .
- Sitkin, S &L. Weingart.(1995). Determinants of Risky Decision-Making Behavior. Academy of Management Journal. 38(4).

- Skinner, S.J., J.B. Gassenheimer and S.W. Kelly.(1992). Cooperation in Supplier-Dealer Relations. *Journal of Retailing*. 68(2)
- Skinner, S.J., J.B. Gassenheimer and S.W. Kelly.(1992). Cooperation in Supplier-Dealer Relations. *Journal of Retailing*. 68(2).
- Smith, K.G, S. T.Crrroll. & S, J.Ashford.(1995). Intra and Interorganizational Cooperations. *Academy of Mannagement Joural*. 38(1) .
- Spaper, Michael S.(1999). Myths and Misunderstandings: Health Policy, the Devolution Revolution, and the Push for Privatization. *The American Behavioral Scientist* ,43:1(Sep).
- Stenberg A.W.(1981).Beyond The Days of Wine and Rose : Intergovernmental Management in a cutback environment. *PAR*(January/February)
- Susan, O. & L.Weiss.(2000). Denial and the Process of Moral Exclusion in Environmental Conflict. *Journal of Social Issues*, 56(3) .
- Swedlow, B.(2002).Toward Cultural Analysis in Policy Analysis: Packing up Where Aron Wildavsky Left off, *Journal of Comparative Policy Analysis:Research and Practice* 4.
- Tang, Shui Yan (1991). Institutional Arrangements and the Management of Common-Pool Resources, *Public Administration Review*, Jan./Feb. 51(1).
- Thomas M. K.(1999), Administrators and Citizen. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4).
- Thomas, K.(1976). Conflict and Conflict Management. in M. Dunnette(ed.). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand-McNally.
- Turner, R. S.(1990). Intergovernmental Growth Management: A Partnership Framework for State-Local Relations. *Publius: The Journal of Federalism* 20(Summer)..
- Villanueva, A. B(1996). "Conflict and Cooperation in Environmental Administration." *Social Science Journal*, 33(4).
- Vivian W. & I. Poitras.(2002). Mediation Within a Hierarchical Structure. *Conflict Resolution Quarterly*. 20(1).
- Wall,Jr.J. A & M. W. Blum.(1991). Negotiations. *Journal of Management*. 17(2).
- Wall,jr.J. A & Ronda Roberts Callister.(1995). Conflict and Its Management. *Journal of Management*, 21(3) .
- Walton, R. E. and J. Dutton.(1969). The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review. *Administrative Science Quarterly*. 14(1).
- Weiss,J. A.(1987).Pathways to Cooperation amoong Public Agencies,. *Journal of Policy Analysis and Management*.7(1).
- Wildavsky A.(1987). A Cultural theory of Preference Formation. *The American*

-
- Political Science Review 81(1)..
- Wise C. and O'Leary R.(1997).Intergovernmental Relations and Federalism in Enviornmental Management and Policy : The Role of the Court. PAR 57(2)
- Wood, J. (2004). Mediation Styles : Subjective Description of Mediators. Conflict Resolution Quarterly. 21(4).
- Yetton, P. W & Bottger.(1985). The Relationship among Group Size, Member, Ability, Social Decision Schemes, and Performance. Organizational Behavior and Human Performance. 32.
- Zafonte, M. and P.A. Sabatier(1998). Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems,Journal of Theoretical Politics 10(4).
- Zafonte,M. and P. Sabatier.(2004),Short-tern Versus Long-term Coalition in the Policy Process :Automative Pollution Control,1963-1989. The Policy Studies Journal 32(1).
- Zimmerman, J. F.(1998). Interstate Cooperation: The Role of the State Attorneys General. Publius: The Journal of Federalism, 28(1).

부록 1. 동부권 광역자원회수시설 협약서

동부권 광역자원회수시설 공동설치운영에 관한 협약서

이천시와 광주시, 하남시, 여주군, 양평군이 광역자원회수시설을 공동으로 설치운영하기 위하여 이천시장(이하 “갑” 이라 한다)과 광주시장(이하 “을” 이라 한다), 하남시장(이하 “병” 이라 한다), 여주군수(이하 “정” 이라 한다), 양평군수(이하 “무” 이라 한다)는 다음과 같이 협약을 체결한다.

제1조(목적) 이 협약은 동부권 광역자원회수시설을 공동으로 설치운영함에 있어 “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 의 의무와 책임 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 협약에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “생활폐기물” 이라 함은 폐기물관리법 제2조제2호에서 정한 폐기물을 말한다.
2. “광역자원회수시설” 이라 함은 폐기물관리법 제2조제7호에서 정한 소각시설(이하 “처리 시설” 이라 한다)을 말한다.
3. “사업비” 라 함은 처리시설의 설치비를 포함한 용역비, 진입도로, 주민편의시설 등 모든 비용을 말한다.
4. “주민지원기금” 이라 함은 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 “폐 촉법” 이라 한다) 제21조제2항제1호 및 제5호에 의해 조성된 재원을 말한다.
5. “운영비” 라 함은 처리시설의 운영과 유자보수에 필요한 일체의 비용을 말한다.
6. “입지기관” 이라 함은 처리시설의 입지지역을 관할하는 시장군수를 말한다.
7. “반입기관” 이라 함은 “입지기관” 을 제외한 기관을 말한다.

제3조(책무) ① “입지기관”은 처리시설(관련시설을 포함한다)의 설치에 따른 모든 행정적·재정적 절차와 법적 절차를 그의 명의로 처리하되, 사업추진 및 시설운영관리는 5개 사군이 공동으로 위원회를 결성하여 운영한다.

② “반입기관”은 “입지기관”에 대하여 처리시설의 설치와 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 하며, 처리시설의 설치와 운영 등에 관련된 분담금을 따로 정하는 방법에 따라 “입지기관”에게 납부하여야 한다.

③삭제 <2007. 3. 28.>

④모든 “반입기관”은 처리시설의 건설과 운영이 원활하게 이루어질 수 있도록 적극 협조하여야 한다.

제4조(처리시설 및 입지선정 등) “깍”과 “을”, “병”, “정”, “무”가 공동으로 설치운영하는 처리시설은 다음과 같다.(2007. 3. 28. 개정)

1. 입지선정 : 공모 후 입지선정위원회에서 선정·고시하는 지역
2. 처리시설 : 자원회수(소각)시설 및 그 부대시설(편익시설 포함)
3. 규 모 : 300톤/일 (150톤×2기)
4. 부대시설 등 세부적인 사항

체육시설(실외) - 축구장, 농구장, 인라인 스케이트장, 테니스장,

배드민턴장

체육시설(실내) - 수영장, 헬스, 에어로빅, 스쿼시, 사우나

5. 소각방식 : 입지선정 등 선행과제 처리 후 적합성을 검토하여 결정

제5조(처리대상폐기물) 제4조의 규정에 의한 처리시설에서 처리할 수 있는 폐기물은 “깍”과 “을”, “병”, “정”, “무”의 관할 구역안에서 발생하는 생활폐기물로 한다. 다만,

“갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 가 협의하여 다른 성상의 폐기물도 처리할 수 있다.

제6조(사업비 및 주민수혜사업비의 분담) ①처리시설 등의 설치에 따른 사업비는 다음 각호의 방법으로 부담하며, 각호 중 이 협약 이전에 사용된 비용은 이에 준한다.

1. 처리시설의 설치를 위한 토지매입비는 “입지기관” 이 부담하며, 처리시설 사업비는 “반입기관” 이 사업시행 전년도 청소구역 인구를 근거로 산출한 쓰레기 처리규모에 따라 균등 부담한다.

2. “반입기관” 은 주변영향지역에 대한 주민지원을 위해 주민수혜사업비로 주민지원기금 100억원을 사업비와 별도로 출연하여야 하며 기관별 부담기준은 반입기관 청소구역 인구를 근거로 산출한 쓰레기 처리규모에 따라 균등 부담한다.

②제1항 각호중 “반입기관” 에서 부담하여야 할 사업비와 주민지원기금은 “입지기관” 의 청구에 의하여 납부하여야 한다.

제7조(시설의 소유) 처리시설은 5개 사군이 공동 소유하며, 부지는 입지기관이 소유한다.

제8조(처리시설 운영비의 분담) 제2조제5호의 규정에 의한 처리시설의 운영비는 “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 가 반입하는 폐기물량에 따라 공동 부담하되 반입기관에서는 처리비용의 10%를 추가 부담한다.

제9조(주민지원기금의 조성등) “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 는 폐촉법 제21조가 정하는 바에 따라 주변영향지역의 주민에 대한 지원을 위하여 주민지원기금을 조성하여야 하며, 그 기금의 운용과 관리는 폐촉법시행령 제26조의 규정에 따른다.

제10조(운영위원회의 설치운영) ① “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 는 처리시설의 설치와 운영 등 다음 각호의 1에 해당하는 주요사항을 협의결정하기 위하여 동부권 광역자원회수 시설 공동설치운영위원회(이하 “운영위원회” 라 한다)를 둔다.(2004. 4. 16. 개정)

1. 처리시설의 설치운영 등과 관련한 사업계획(변경을 포함한다) 및 사업비의 집행에 관한 사항

2. 제9조의 규정에 의한 주민지원기금의 조성과 운용 및 관리에 관한 사항

3. 기타 처리시설의 설치운영과 주민지원사업의 수행을 위하여 필요한 사항

②운영위원회는 위원장을 포함하여 26인으로 구성하되 “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 가 각각 소속 부단체장 또는 국과장과 당해 사군 의회의원 등 4인을 위촉한다. 다만, “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 가 특별히 정하는 자로 할 수 있으며, “입지기관” 은 운영위원회 위원으로 주민대표를 6인의 범위내에서 추가 위촉할 수 있다.(2004. 4. 16. 개정)

③운영위원회의 위원장은 이천시 부시장으로 한다.(2007. 8. 28. 개정)

④운영위원회는 정기회의와 임시회의로 구분하여 개최하며, 정기회의는 매 분기 1회 소집하고, 임시회의는 필요하다고 인정하는 때에 위원장이 소집한다.

⑤운영위원회는 위원 3분의 2이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다.

⑥운영위원회는 “입지기관” 의 소속하에 두며, 소속 담당과장이 업무를 보조한다.

⑦ “입지기관” 은 운영위원회에서 결정된 사항을 7일 이내에 “반입기관” 에게 통보하여야 한다.

제11조(처리시설의 처분등) ① “입지기관” 은 처리시설의 설계변경 또는 증설과 노후로 인하여 계속 가동할 수 없게 되어 재설치를 필요로 하는 등 처리시설의 운영에 관하여 중요한 사항이 발생한 경우에는 “반입기관” 과 협의하여 처리하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 처리시설의 설계변경 또는 증설로 인한 설치는 동일한 부지내에 설치하여야 한다. 다만, 노후로 인하여 계속 가동할 수 없게 되어 재설치 하고자 하는 때에는 주민지원협의체와 운영위원회가 협의하여 설치하거나 “입지기관” 과 “반입기관” 의 합의에 의하여 “반입기관” 의 관할 구역에 순환 설치할 수 있다. (2004. 4. 16. 개정)

③ “입지기관” 은 “반입기관” 과 상호 합의없이 시설의 부지 또는 시설물을 임의로 처분하

거나 철거매각 등의 처분을 하여서는 아니되며, 합의에 의한 처분 등으로 재산상의 이익이 발생된 경우에는 제6조제1항제2호의 규정에 의한 부담비율에 따라 분배하여야 한다.

제12조(운영규약) “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 는 처리시설의 공동설차운명을 원활히 하기 위하여 운영위원회의 의결을 거쳐 운영규약을 정할 수 있다.

제13조(협약의 파기) ① “입지기관” 의 사정으로 인하여 이 협약을 이행하지 못하게 된 때에는 “입지기관” 은 “반입기관” 에서 투자한 사업비의 전액과 그로 인하여 발생한 이자수입의 전액을 “반입기관” 에게 지불하여야 한다.

② “반입기관” 에서 임의로 이 협약을 파기하게 된 때에는 “입지기관” 에 대하여 이미 부담한 사업비등을 청구할 수 없다. 다만, 협약의 파기로 인하여 “입지기관” 에게 손해가 발생되지 아니한다고 인정될 경우에는 협약의 파기 당시까지 집행되지 아니한 사업비만을 청구할 수 있다.

제14조(협약의 효력등) ①이 협약의 효력은 협약을 체결한 날부터 발생한다.

②이 협약이 원만히 체결되었음을 증명하고 상호의 의무를 성실히 수행하기 위하여 협약서 5부를 작성하고, “갑” 과 “을” , “병” , “정” , “무” 가 서명날인하여 각각 1부씩 보관한다.

부록 2. 광명시에 대한 주민들의 주요 요구 사항³¹⁾

- 화장장, 납골묘, 공동묘지 등 광명시 장사시설 보고서에 나와 있는 계획에 대해 향후 화장장, 납골묘, 공동묘지 등을 설립계획도 없고 설립하지 않겠다는 것을 안양시와 연현마을 주민들에게 문서로 보증해 줄 것
- 광명시 납골당이 광역납골당으로 확장되지 않도록 시 조례 등을 제정하여 광명시민만이 이용할 수 있는 시설임을 명확히 할 것
- 납골당 규모를 1000기 이내로 하되 건물을 지하로 해서 5000기 이내의 납골시설과 5000기 이내의 수목장 방식으로 변경해줄 것
- 봉안당시설이 연현마을에서 보이지 않도록 납골당을 건립해줄 것
- 진입로 변경과정에서 진입로가 인식되지 않도록 확실한 대안을 제시할 것
- 봉안당 백지화를 주민들이 포기한 만큼 진입로를 연현마을 방향이 아닌 다른 방향으로 변경해 줄 것
- 성채산 친환경 생태공원화 계획 등 성묘객이 석수역을 하치해서 연현마을 경유하여 성채산에 진입하는 상황이 발생하는 등 불편사항 해소할 것
- 재산권, 생활권 피해에 대한 구체적 보상할 것
- 5인 이내의 연현마을 주민공사감독관을 구성해줄 것
- 광명시는 연현마을 주민과 광명시 납골당 관련 공식적인 협의체를 구성하고 협의체를 통해 모든 대화와 협상을 진행할 것을 요구함
- 광명시 납골당 건립관련 안내책자, 홍보물에 연현마을 또는 석수역이 전혀 들어가지 않도록

31) 광명시에 대한 주민들의 요구는 기타요구사항을 포함하여 14개 항목 21개로 구성되어있음. 주민들 요구에 대한 광명시의 답변 자료는 비공개로 취득한바 주민들의 주요 요구사항만 기재하였음

할 것 등이다.

〈별첨2〉 시립장례문화센터 추진위원회 심의결과

0 심의일시: 2007.1.22(월) 11시30~13:00

0 장소: 용인시청(정책토론실)

0 심의자: 용인시립장례문화센터 추진위원회 위원(16명중 11명 참석)

0 심의안건

① 안건 2007-1호: 입지신청 대상지 선정기준

- 입지신청지가 법령에 저촉되지 않으며 직접영향지역의 마을 세대수 2/3 이상 찬성으로 입지 신청 대상지선정 기준에 적정하다고 심의 의결

② 안건 2007-2호: 직접 및 간접 영향지역 범위 결정

- 입지와 가시권이며, 진출입로가 관통하는 어비2리 장울마을을 직접 영향지역으로 입지 경계에서 직선거리 2km이내에 위치한 묘봉리 마을을 간접 영향지역으로 심의 가결

③ 안건 2007-3호 : 입지심의

- 이동면 어비리 산1번지 일원 약570,000㎡을 용인시립장례문화센터 입지로 심의 가결

부록 3. 충청남도 상생협력·갈등관리포럼 운영현황

□. 설치근거

포럼의 설치근거는 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(제정 2007.2.12, 대통령령 제 19886호), 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 시행규칙(제정 2007.5.11, 총리령 제847호)이며 충청남도지사는 2006년 7월 포럼의 주관기관으로 충남발전연구원을 지정하고 정관개정에 따라 2007년 5월 23일 사무국을 설치하였다.

□. 기능 및 역할

포럼의 기능및 역할은 충청남도의 공공기관 및 각종 갈등유발 대상 및 주체들의 갈등으로 보다 완화시키고 대화와 타협의 장을 마련할 수 있도록 협력, 지원하며 상생협력 및 갈등원화 관련 교육사업, 연구사업, 실천적 지원사업을 전문가집단의 참여를 통해 추진하며 홈페이지활용, 포럼회원간 네트워크 활성화를 통해 포럼의 지속성을 확보하고자한다.

부록 4. 충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례³²⁾

제1조(목적) 이 조례는 충청북도의 갈등 예방과 해결 능력을 강화하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “갈등”이란 충청북도(이하 “도”라 한다)에서 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “갈등관리”란 도에서 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
3. “갈등영향분석”이란 도에서 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제3조(갈등관리심의위원회 설치) 도의 갈등 예방과 해결에 관한 사항을 심의 또는 권고하기 위하여 충청북도갈등관리심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(기능) 위원회의 기능은 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 도에서 갈등예방 및 해결에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항
3. 도, 시·군, 주민 상호간 갈등사항 심의·권고 사항
4. 갈등영향분석에 관한 사항
5. 그 밖에 갈등예방과 관련하여 도지사가 부의하는 사항

제5조(구성) ①위원회는 위원장 1명 및 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

32) 조례 제 3039 호 071123공포

②위원회의 위원장은 행정부지사가 되며, 부위원장은 위원중에서 호선한다.

③위원회의 당연직 위원은 정책관리실장, 자치행정국장, 경제투자본부장, 균형발전본부장, 복지여성국장, 문화관광환경국장으로 한다.

④위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 도지사가 위촉한다.

1. 충청북도의회 의원

2. 대학교수, 변호사, 언론인 및 「비영리민간단체지원법」 제규정에 의해 등록된 비영리민간단체 재직자

3. 그 밖에 지방행정에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자

⑤당연직 위원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

제6조(위원장 등의 직무) ①위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장 및 부위원장 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제7조(회의) ①위원회의 회의는 충청북도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 이를 소집한다.

②위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제8조(간사 및 서기) ①위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 및 서기를 둔다.

②간사는 자치행정과장이 되고, 서기는 갈등업무담당자가 된다.

③간사는 위원장의 명을 받아 업무를 처리하고, 서기는 간사를 보좌한다.

제9조(관계기관 등의 협조요청) ①위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계 전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관단체·이해관계자 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

②관계기관과 해당 공무원 및 이해관계자는 위원회의 요청에 대하여 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제10조(회의록) 간사는 회의시 회의록을 작성하여 보관관리하여야 한다.

제11조(수당 및 여비) ①회의에 참석한 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 「충청북도 각종 위원회 실비변상 조례」가 정하는 바에 따라 수당·여비 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있다.

②위원회의 심의자문권고 사항과 관련하여 현지확인에 참여한 위원에 대하여는 제1항을 준용하여 수당을 지급할 수 있다.

제12조(갈등관리전문인력의 양성 등) 도는 갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위한 교육훈련 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.

제13조(재정지원 등) 도는 갈등관리에 필요한 조사연구·교육훈련과 갈등영향분석 및 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 유관기관이나 단체 등에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

제14조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부록 5. 충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구 최종보고서의

요약문³³⁾

○ 지방정부간 또는 지방정부 내 행위 주체간 갈등과 협력의 구도는 사례별 상황과 전개과정에 따라 다양한 모습으로 변동하는 가변적인 속성을 지니고 있어 개별, 사례별로 그 원인과 해결을 위한 기제를 도출하는 것이 필요하며, 갈등해결기제의 도출을 통해 충청남도는 지방정부에서 표출되고 있는 갈등의 해결 및 협력촉진을 위한 정책방안을 탐색할 필요가 있으며, 이를 위해 갈등관리 프로세스의 구축이 이루어져야 함

○ 본 연구는 충청남도의 기초자치단체에서 발생하고 있는 다양한 갈등사례를 탐색하고 이를 유형화하여 향후 체계적인 갈등관리 프로세스를 구축하고자 하였음

– 충청남도의 지방정부간 갈등의 발생, 증폭, 지속을 조장하는 원인 도출

– 충청남도의 지방정부간 발생한 갈등사례를 ①광역과 기초자치단체간 갈등과 협력 사례, ②기초자치단체간 갈등과 협력 사례, ③중앙정부와 기초자치단체간 갈등과 협력 사례 등으로 분류하고, 갈등의 내용별 ①남비, ②빚피, ③관할구역, ④사무권한 등으로 갈등사례를 유형화하여 체계적인 사례수집과 분석

– 각 사례 유형별 갈등관리를 위한 프로세스 구축

– 연구결과를 통해 충청남도의 상생협력 및 갈등관리 정책의지를 홍보하고 이를 통해 지역발전 추구

○ 본 연구는 충청남도의 기초지방자치단체를 대상으로 발생한 갈등사례의 실태를 분석하고 이를 토대로 갈등사례를 유형화하여 갈등관리를 위한 체계를 구축하고자 하였음

– 17개 갈등사례에 대한 분석과 150여명의 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 충청남도에서 발생하고 있는 갈등의 유형과 갈등단계별 어떠한 요인이 갈등의 수준을 증폭시키거나 갈등 해결의 실마리를 도출하는데 중요한 역할을 하였는지 분석하였으며, 협력적 계획의 틀 속에서

33) 2007년도 포럼기획과제 (<http://pcpf.or.kr>)

갈등관리 프로세스를 고안하기 위한 논의를 전개하였음

○ 향후 충청남도의 갈등관리 프로세스를 구축함에 있어서 다음과 같은 관점에서 갈등관리를 위한 기틀을 마련한다면, 갈등에 앞서 상생을 위한 협력방안을 갈등당사자간에 도출하는데 있어서 도움이 될 것으로 판단됨

- 이해당사자간 상호작용과정으로서의 계획
- 의사소통의 합리성을 기반으로 한 계획과정
- 지역적 역량 형성과정으로서의 계획
- 계획수립과 집행과정의 연계

○ 본연구의 결과, 정책적 시사점 및 활용효과를 살펴보면 다음과 같음

- 포럼 운영 및 실제 충남지역의 갈등관리 프로세스로 최대한 활용하여 갈등해소 및 갈등관리를 통한 상생협력 모색이 가능하며, 충남이 갈등관리 프로세스 구축에 있어 선도기관으로 확고히 자리매김할 수 있을 것으로 기대됨

- 향후 유형화(typology) 분석을 통한 1단계 연구를 보다 구체적으로 활용가능한 수준으로 만들기 위하여 2008년도에는 「제2단계: 갈등관리 유형화에 따른 충청남도 갈등조정방안 연구」를 연속적으로 추진해야 할 것임

부록 6. 사회복지시설 설치 및 운영관리와 관련된 사회복지사업 관련법령

■ 사회복지사업법

제6조 (시설설치방해금지) ①누구든지 정당한 이유없이 사회복지시설의 설치를 방해하여서는 아니된다. ②시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 정당한 이유없이 사회복지시설의 설치를 지연시키거나 제한하는 조치를 하여서는 아니된다.

제16조 (법인의 설립허가) ①사회복지법인(이하 이 장에서 "법인"이라 한다)을 설립하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보건복지가족부장관의 허가를 받아야 한다. <개정 1999.4.30, 2008.2.29> ②제1항의 규정에 의하여 설립된 법인은 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 하여야한다.

제34조 (시설의 설치) ①국가 또는 지방자치단체는 사회복지시설(이하 "시설"이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. ②국가 또는 지방자치단체외의 자가 시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 보건복지가족부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 제40조의 규정에 의하여 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자는 시설의 설치·운영 신고를 할 수 없다. <개정 1999.4.30, 2008.2.29> ③삭제<1999.4.30> ④제2항의 규정에 의한 시설 중 사회복지관, 부랑인 및 노숙인보호를 위한 시설의 설치·운영에 관한 사항과 부랑인 및 노숙인보호를 위한 시설의 입·퇴소의 기준·절차 및 직업보도 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다. <개정 1999.4.30, 2003.7.30, 2008.2.29> ⑤제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다. <개정 2003.7.30> ⑥제5항의 규정에 의한 위탁운영의 기준·기간 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다. <신설 2003.7.30, 2008.2.29>

제43조 (시설의 평가) ①보건복지가족부장관 및 시·도지사는 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하며, 이를 시설의 감독, 지원 등에 반영하거나 시설거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다. <개정 1999.4.30, 2003.7.30, 2008.2.29> ②보건복지가족부장관 또는 시·도지사는 제1항의 평가결과에 따라 시설거주자를 다른 시설로

보내는 경우에는 제38조제3항의 조치를 하여야 한다. <신설 1999.4.30, 2008.2.29>

제51조 (지도·감독등) ①보건복지가족부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사회복지사업을 운영하는 자에 대한 소관업무에 관하여 지도·감독을 하며, 필요한 경우 그 업무에 관하여 보고 또는 관계서류의 제출을 명하거나, 소속공무원으로 하여금 법인의 사무소 또는 시설에 출입하여 검사 또는 질문하게 할 수 있다. <개정 2008.2.29> ②법인의 주된 사무소의 소재지와 시설의 소재지가 동일한 시·도 또는 시·군·구에 있지 아니한 경우 당해 시설의 업무에 관하여는 시설소재지의 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지도·감독 등을 행한다. 이 경우 지도·감독 등을 위하여 필요한 때에는 법인의 업무에 대하여 법인의 주된 사무소 소재지의 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에 대하여 협조를 요청할 수 있다. <신설 1999.4.30, 2007.12.14> ③ 제2항에 따른 지도·감독 등에 관하여 따로 지방자치단체 간에 협약을 체결한 경우에는 제2항에도 불구하고 협약에서 정한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지도·감독 등의 업무를 수행한다. <신설 2007.12.14>

■ 사회복지사업법 시행령

제8조 (사회복지법인의 설립허가신청 등 <개정 2004.7.30>) ①법 제16조의 규정에 따라 사회복지법인의 설립허가를 받고자 하는 자는 법인설립허가신청서에 보건복지가족부령이 정하는 서류를 첨부하여 사회복지법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 및 시·도지사를 거쳐 보건복지가족부장관에게 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다. <개정 2004.7.30, 2007.12.31, 2008.2.29> ②제1항의 규정에 의한 경우기관이 법인설립허가신청서를 받은 때에는 자산에 관한 실지조사의 결과와 사회복지법인설립의 필요성에 관한 검토 의견을 첨부하여 보건복지가족부장관에게 송부(전자문서에 의한 송부를 포함한다)하여야 한다. <개정 1999.10.30, 2004.7.30, 2007.12.31, 2008.2.29>

■ 사회복지사업법 시행규칙

제27조 (시설의 평가) ①보건복지가족부장관 및 시·도지사는 법 제43조의 규정에 의하여 3

년마다 1회이상 시설에 대한 평가를 실시하여야 한다. <개정 2000.1.26, 2008.3.3>

②제1항의 규정에 의한 시설의 평가기준은 다음 각호와 같다. <개정 2000.1.26>

1. 입소정원의 적정성
2. 종사자의 전문성
3. 시설의 환경
4. 시설거주자에 대한 서비스의 만족도
5. 기타 시설의 운영개선에 필요한 사항

③제1항의 규정에 의한 평가의 방법 기타 평가에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부장관이 정한다. <개정 2008.3.3>

정책연구 2008-19

광역 주민기피시설 갈등해소 및 주민지원

방안 연구

2008년 10월 인쇄

2008년 10월 발행

발행인 좌승희

발행처 경기개발연구원

(440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179

전화 : 031)250-3114 팩스 : 031)250-3111

홈페이지 : www.gri.re.kr

등록번호 제 99-3-6호

© 경기개발연구원, 2008
