

< 要 約 >

I. 머리말

- 지난 95년 6월 27일에 실시된 4대 지방 선거에 이어 7월 1일부터 공식적으로 지방자치제도가 부활되었음
- 지방자치제도 부활의 근본적인 배경은 우리의 정치, 경제 및 사회 전반에 걸쳐 폭 넓게 퍼져있는 분권화, 자율화의 경향임
- 지방 정부에서의 야당 집권과, 중앙 및 지방정부간 역할 분담 불화 등으로 인해 지방자치 시행 초기부터 중앙 정부와 갈등을 빚는 등 문제점이 나타남

II. 地方自治制度의 葛藤 構造와 類型

- 지방자치제도 실시 이후에 나타난 갈등 구조는 중앙정부와 지방정부, 중앙정부 내에서 부처끼리, 광역자치단체 및 기초자치단체끼리, 그리고 광역과 기초자치단체간의 갈등이 복잡하게 나타남
 - 갈등 주체를 기준으로 하여, 지방자치단체간, 광역 자치단체와 기초 자치단체간, 그리고 중앙정부내의 기관과 지방정부간의 갈등으로 유형을 분류해 볼 수 있음
 - 갈등의 원인이 되는 사안에 따라 유형을 분류하면, 행정 관련, 재정 관련, 개발 관련 갈등으로 분류할 수 있음
- 결국 우리나라에서 지방자치제도가 성공적으로 정착되고, 동시에 지역 경제가 발전하기 위해서는 이러한 여러 단계에 걸쳐 복잡하게 얽혀 있는 갈등 구조를 어떻게 해소하는가에 달려 있음
 - 특히 현재와 같은 상황에서는 중앙정부와 지방정부간의 갈등이 문제이므로, 이의 해결 방안을 제시하고자 함

III. 既存의 葛藤 解消 方案

- 중앙정부와 지방정부간에 갈등이 발생하였을 경우, 이를 해결하는 기존의 방안에는 사법적인 방법과 행정적인 방법의 두가지가 있음

- 행정적인 방법에는 지도 및 감독, 시정 명령, 직무 이행 명령, 감사, 사전 승인제 등 5가지 방법이 있음
- 행정적 방법으로 문제 해결이 나지 않으면 최종적으로 사법적인 방법에 의존할 수 밖에 없는데, 사법적인 방법에는 대법원 심판과 헌법재판소 심판의 방법이 있음
- 그러나 지방정부는 중앙정부에 의한 행정적 방법을 거부하고, 사법적 방법은 시간적, 경제적으로 낭비가 커서, 이러한 제도·법률적인 방법만으로는 양자간의 대립을 원만하게 해결하기 어려움

IV. 葛藤 解消의 代案과 向後 課題

- 지방자치체가 점차 자리를 잡아가고 있는 이 시점에서 보다 선진적이면서 큰 행정 비용의 지불 없이 원만하게 문제를 해결할 수 있는 새로운 해결 방안을 고려해 보아야 함
- 새로운 방안의 조속한 정착을 위해 생각해 볼 수 있는 방식이 일종의 '협의회'를 구성하는 것인데, 여기에서 제시하고자 하는 '협의회'는 이미 구성되어 있는 「행정협의회」와 그 성격이 다름
- 우선 협의회의 명칭을 「중앙-지방정부간 행정조정협의회」(이하 「행조협의회」)라고 가칭하도록 하고, 이 협의회의 구성 방식에는 두 가지 방안이 있음
 - 상설 기구의 경우, 중앙과 지방정부간 분쟁의 주요 대상이 되는 관련 부처의 장관과 지방자치단체장들이 일단 구성원이 될 수 있음
 - 임시 기구의 경우, 직접적인 관련이 있는 해당 주무 장관 및 해당 지방자치단체장, 그리고 전문가 등이 구성원이 될 수 있음
- 「행조협의회」의 활동 절차는 먼저 합의 도출을 위한 협의를 하고, 이것이 실패하면 강제적으로 조정하는 순서를 거치는데, 최종 방안은 무조건 수용하도록 법적 구속력을 부여하여야 함
- 그런데 이러한 「행조협의회」가 바라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 몇 가지 과제가 있음
 - 지방정부를 동반자로 인정하려는 중앙정부의 인식 전환 요구
 - 갈등 자체가 지니는 긍정적 의미에 대한 인식 제고
 - 지방의회의 역할 제고 방안 강구

I. 머리말

- 지난 95년 6월 27일에 실시된 4대 지방 선거에 이어 7월 1일부터 공식적으로 지방자치제도가 부활되었음
- 지방자치제도 부활의 근본적인 배경은 우리의 정치, 경제 및 사회 전반에 걸쳐 폭 넓게 퍼져있는 분권화, 자율화의 경향임
- 지방 정부에서의 여소야대 현상 등으로 인해 지방자치 시행 초기부터 중앙 정부와의 갈등을 빚는 등 문제점이 나타남

34년만의 지방 자치제도 부활

- 지난 1995년 6월 27일에 실시된 4대 지방 선거에 이어 7월 1일부터 공식적으로 지방자치제도가 부활되었음
 - 이는 지난 1961년 5·16 군사 혁명 이후 34년간 중단되었던 지방자치제도가 현 정부 하에서 새롭게 출발함을 의미함
 - 기초 및 광역 의회 의원은 1991년에 이미 활동을 시작한 바 있으나, 1995년에는 자치 단체장까지 지역 주민이 직접 선출함에 따라 본격적인 지방자치를 시작하게 되었다고 할 수 있음

근본적인 배경 은 분권화, 자 율화 경향임

- 지방자치제도 부활의 근본적인 배경은 우리의 정치, 경제 및 사회 전반에 걸쳐 폭 넓게 퍼져있는 분권화, 자율화의 경향임
 - 대내적으로, 경제 성장 및 국민소득 향상에 따라 국민 의식 수준이 높아지고, 현 정부가 등장하면서 사회 각 분야에서 민주화가 진전됨
 - 1960년대 이래의 물량 위주의 경제 성장에서 이제 는 정치 민주화 등을 포함하여 '삶의 질'을 추구하는 질적 성장에 대한 국민의 관심이 높아짐
 - 1993년 현 정부 탄생을 계기로, 선진화하는 국민 의식에 부응하는 정치 선진화의 일환으로 지방자치 제의 부활이 적극 추진됨
 - 대외적으로, 1995년부터 세계무역기구(WTO)가 출범

하여 각 국가의 시장과 산업이 더 이상 정부의 보호를 받기 어려운 무한 경쟁 시대가 도래함

- 이로 인해 민간 경제 주체의 중요성이 보다 커지고, 자율적인 의사 결정을 통한 국가 및 기업의 경쟁력 강화가 절실했음

○ 4대 지방 선거에서 여당인 민주자유당(현 신한국당)이 참패하였음

- 광역 자치단체장의 경우 민자당이 전체 15개 중에서 1/3인 5곳에서만 승리하였고, 기초 자치단체장과 광역의회 의원의 경우에는 민주당에게 제 1 당의 자리를 내줌

<표 1> 1995년 지방 선거 결과

(단위: 명)

구 분	자치단체장		의회 의원 ¹⁾
	광역	기초	광역
민자당 ²⁾	5	70	335
민주당 ³⁾	4	84	393
자민련	4	23	94
무소속	2	53	150
합 계	15	230	972

주: 1) 기초 의회 의원은 정당 공천이 배제되어 정당별 분포 분석이 되지 않았음.

2) 현 신한국당임.

3) 현 국민회의와 민주당임.

지방 선거에서의 여당 패배로 중앙정부와 지방정부간의 마찰 발생

○ 지방 정부에서의 야당 집권 등으로 인해 지방자치 시행 초기부터 중앙 정부와의 갈등을 빚는 등 문제점이 나타남

- 특히 단체장 소속 정당과 의회 다수당이 다른 경우, 예산안 편성, 민원 처리 우선 순위, 중점 추진 사업 선정 등에 있어서 즉석 결정, 시기 지연 등의 마찰이 발생하였음

II. 地方自治制度의 葛藤 構造와 類型

- 경제력, 행정력 등의 면에서 모든 지역이 동등한 조건이 아닌 상태에서 출발한 지방자치제는 이후에도 그러한 불균등을 해결하기 위한 정책적 노력이 미흡함으로 인해 당연히 갈등을 야기할 수 밖에 없음
- 지방자치제도 실시 이후에 나타난 갈등 구조는 중앙정부와 지방정부, 중앙정부 내에서 부처끼리, 광역자치단체 및 기초자치단체끼리, 그리고 광역과 기초자치단체간의 갈등이 복잡하게 나타남
 - 갈등 주체를 기준으로 하여, 지방자치단체간, 광역 자치단체와 기초 자치단체간, 그리고 중앙정부내의 기관과 지방정부간의 갈등으로 유형을 분류해 볼 수 있음
 - 갈등의 원인이 되는 사안에 따라 유형을 분류하면, 행정 관련, 재정 관련, 개발 관련 갈등으로 분류할 수 있음
- 결국 우리나라에서 지방자치제도가 성공적으로 정착되고, 동시에 지역 경제가 발전하기 위해서는 이러한 여러 단계에 걸쳐 복잡하게 얽혀 있는 갈등 구조를 어떻게 해소하는가에 달려 있음
 - 특히 현재와 같은 상황에서는 중앙정부와 지방정부간의 갈등이 가장 큰 문제이므로, 이의 해결 방안을 제시하고자 함

1. 葛藤의 構造

자치단체의 경제력 차이와 이를 극복하려는 노력 사이에서 문제 발생

- 지방자치제 실시 이후의 문제는 기본적으로 자치단체간의 상대적인 경제력 차이와 이를 극복하려는 노력 사이의 관계에 기인함
 - 현재까지 등장한 문제는 지방정부 재정의 절대적 빈약성, 자치단체간의 경제적 불균형, 지역 경제 활성화 및 국제화를 위한 전문 인력 및 인식의 부족 등으로 요약할 수 있음
 - 따라서 이 문제점들을 해소하기 위해서는 먼저 지방자치제도와 지역 경제 간의 상호 관계에 대해서 살펴 보아야 함

우리나라의 고도 경제 성장은 산업간, 지역간 불균형 성장 모형에 의해 이루어짐

- 지난 30년간 우리나라는 전세계가 놀랄 정도의 고도 성장을 이루었는데, 이러한 경제 성장은 산업간, 그리고 지역간 불균형 성장 모형에 의존하여 이루어진 것임
 - 특히 지역간 불균형 성장은 오늘날에 와서 정치적, 사회적으로 심각한 문제로까지 발전하게 되었음
 - 이 와중에 세계의 정치·경제적인 조류는 「자율화」, 「분권화」, 「민간화」라는 3개의 큰 틀을 중심으로 전개되고 있음
 - 이러한 흐름은 사회주의 이념의 몰락과, WTO 및 EU, NAFTA 등과 같은 세계적·국지적인 경제 공동체로 대표되는 새로운 세계 경제 체제의 구축 등이 주요 현상이 되어 나타나고 있음
 - 이러한 정치·경제적인 신조류에 부응하고 지난 30년간의 부패를 일소하고자 현 정부는 개혁 정책을 진행하고 있는데, 지방자치제도는 이러한 노력의 일환임
 - 특히 WTO 체제는 지방 경제 개발을 위한 중앙정부의 지원을 보조금 금지 항목에서 제외하고 있어서, 지방자치의 실시가 앞당겨짐

제도 초기 상황에서 중앙과 지방정부간, 그리고 자치단체간의 갈등 발생은 당연함

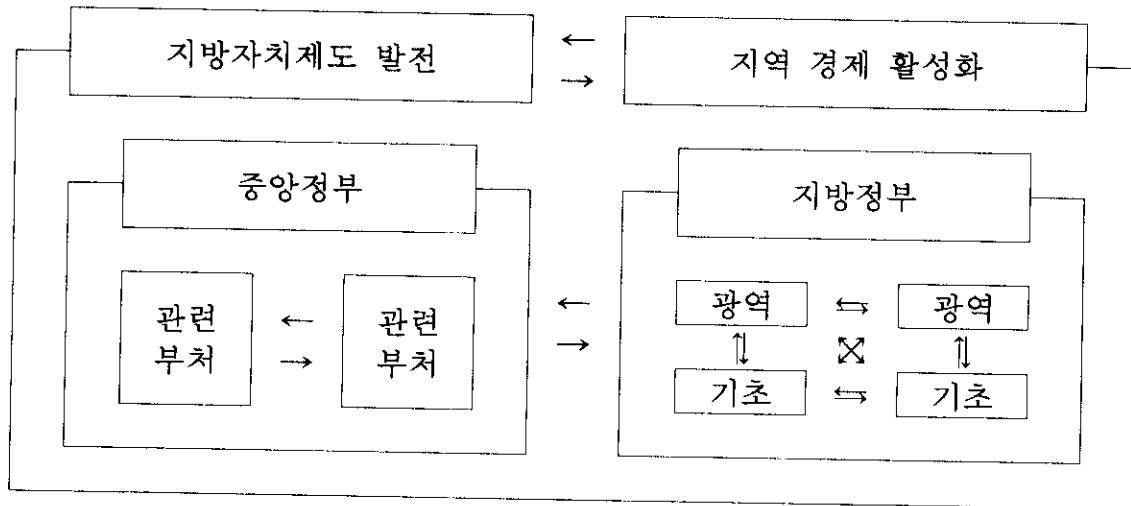
- 그러나 모든 지역이 동등한 조건이 아닌 상태에서 출발한 지방자치제는 당연히 문제를 야기할 수 밖에 없는데, 현재의 제도 초기 상황에서는 중앙과 지방정부간, 그리고 자치단체끼리의 갈등이 발생하게 됨
 - 즉 지방정부는 지역 경제 활성화를 지방자치 성공의 선결 요인으로 인식하고 있으며, 그 동안 낙후되었던 지역은 지역 경제 활성화를 가장 시급한 과제로 삼아 각종 방안들을 내놓고 있는 실정임
 - 그러나 그 반면에, 중앙정부는 각 자치단체들의 체계적이지 못하고 중구난방식으로 쏟아져 나오는 지역 발전 방안들을 조정하려고 하다 보니 갈등이 발생함
 - 결국 지방자치와 지역 경제는 서로의 성공을 위해 필

수 불가결한 협력적인 관계인 동시에, 양자가 동반하여 발전하기에는 많은 문제점들을 발생시키는 갈등 관계이기도 함

지방자치제 실시 이후의 갈등 구조는 복합적 갈등임

- 지방자치제도 실시 이후에 나타난 갈등 구조는 중앙정부와 지방정부, 중앙정부 내에서 부처끼리, 광역자치단체 및 기초자치단체끼리, 그리고 광역과 기초자치단체간의 갈등이 복잡하게 나타남
- 즉 '지방자치제도 발전'과 '지역 경제 활성화'라는 두 개의 커다란 카테고리가 서로 병존하고 있는 가운데, 그 아래에 중앙정부와 지방정부간의 갈등, 중앙정부 내에서 지방자치와 관련된 부처끼리의 갈등, 지방정부 내에서 광역자치단체끼리의 갈등, 기초자치단체끼리의 갈등, 그리고 광역과 기초자치단체간의 갈등이 복잡하게 얽혀 있는 상황임

<그림 1> 지방자치제도 하의 갈등 구조



가장 이슈가 되는 것은 양정부와 지방정부간의 갈등임

- 그 중에서 가장 이슈가 될만한 것은 역시 중앙정부와 지방정부간의 갈등임
- 오랜 기간 동안 전통적인 중앙집권 식의 지배 구조 하에서 발전해 온 우리나라의 통치 체제에게 새로운 패러

다임인 지방자치는 어색한 것이 분명하며, 따라서 중앙 정부와 지방정부는 갈등 구조를 야기할 수 밖에 없는 상황임

- 따라서 여기에서도 중앙정부와 지방정부간의 갈등 및 그 해소 방안에 대해 중점적으로 살펴보고자 함

2. 葛藤의 類型

갈등 주체를 기준으로 자치단체간, 광역과 기초단체간, 중앙정부와 자치단체간의 갈등으로 유형을 구분할 수 있음

- 사례를 분석해 보면 갈등 주체를 기준으로 하여, 지방자치단체간의 갈등, 광역 자치단체와 기초 자치단체간의 갈등, 그리고 중앙정부내의 기관과 지방정부간의 갈등으로 유형을 분류해 볼 수 있음
 - 대구시는 섬유산업의 쇠퇴로 인한 지역 경제의 정체에서 탈피하고자 위천공단 조성 계획을 추진하고자 하고, 반면에 부산시와 경상남도등 상수원으로 사용하는 낙동강의 오염 가능성을 들어 이를 강력히 반대하고 있는 실정임
 - 또 서울의 강북구는 플라즈마 열분해 방식의 최첨단 소각장 건설을 추진하고 있으나, 서울시는 기술적으로 시험 단계이고 경제적으로도 검증이 되지 않았다는 이유로 건설을 반대하고 있음
 - 또다른 예는 전국에 산재해 있는 국립공원의 운영을 놓고 일어나고 있는 갈등으로, 현재 내무부, 환경부, 해당 지방자치단체 등 3개 기관이 서로가 국립공원 운영의 최적자임을 주장하고 있는 실정임

갈등 원인을 기준으로 행정 관련, 재정 관련, 개발 관련 갈등으로 구분됨

- 한편 지방자치제도 부활 이후 발생한 중앙정부와 지방정부간의 각종 갈등 및 대립 사례를 갈등이 원인이 되고 있는 사안에 따라 분류할 수 있음
 - 이러한 갈등은 크게 보아서 인사 및 권한 이양 등의 행정 관련 갈등, 세제 및 이익 처분 등의 재정 관련 갈등, 각종 지역 개발을 둘러싼 개발 관련 갈등 등 3가지로

구분할 수 있음

지방자치제 성공은 갈등 구조의 해소 여부에 달려 있음

○ 결국 우리나라에서 지방자치제도가 성공적으로 정착되고, 동시에 지역 경제가 해당 지역 주민의 기대에 부응할 정도로 발전하기 위해서는 이러한 여러 단계에 걸쳐 복잡하게 얽혀 있는 갈등 구조를 어떻게 해소하는가에 달려 있다고 할 수 있음

<표 2> 중앙-지방정부간 갈등 사례

구분	갈등 주체	갈등 내용
행정 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 내무부-서울시 · 환경관리공단-서울시 · 내무부-인천시 · 내무부-강원도 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한산 관리권 이양 · 공유 수면 매립 허가권 · 고위직 인사 · 그린벨트 등 권한 이양
재정 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 재정경제원-15개 시·도 · 건설교통부-인천시, 울산시 · 문화체육부-강원도 	<ul style="list-style-type: none"> · 국유 잡종 재산 관리, 처분 · 화물 통행세 부과 · 카지노 이익 배분
개발 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 토지개발공사-대전시 · 통상산업부-강원도 · 해운항만청-부산시 · 철도청-수원시 · 환경부-강원도 · 내무부-충청북도 	<ul style="list-style-type: none"> · 노은지구 개발-보전 갈등 · 폐광특별법 의견 대립 · 가덕도 개발 의견 대립 · 수원 민자 역사 건설 · 도내 개발 사업 의견 대립 · 속리산 용화온천 개발

자료: 한국지방행정연구원, 「중앙정부-지방자치단체간 갈등 해소 방안」, 1996.

III. 既存의 葛藤 解消 方案

- 중앙정부와 지방정부간에 갈등이 발생하였을 경우, 이를 해결하는 기존의 방안에는 사법적인 방법과 행정적인 방법의 두 가지가 있음
 - 행정적인 방법에는 지도 및 감독, 시정 명령, 직무 이행 명령, 감사, 사전 승인제 등 5가지 방법이 있음
 - 행정적 방법으로 문제 해결이 나지 않으면 최종적으로 사법적인 방법에 의존할 수 밖에 없는데, 사법적인 방법에는 대법원 심판과 헌법재판소 심판의 방법이 있음
- 그러나 이러한 제도·법률적인 방법만으로는 양자간의 대립을 원만하게 해결하기 어려움
 - 지방정부는 중앙정부에 의한 행정적 방법을 거부하고, 사법적 방법은 시간적, 경제적으로 손해가 큼

중앙과 지방정부간의 갈등을 해결하는 기존 방안에는 사법적인 방법과 행정적인 방법이 있음

- 중앙정부와 지방정부간에 갈등이 발생하였을 경우, 이를 해결하는 기존의 방안에는 사법적인 방법과 행정적인 방법의 크게 두 가지가 있음
 - 양자를 통칭하여 제도·법률적인 방법이라고 할 수 있음
 - 그런데 사법적인 방법은 행정적인 방법으로 해결이 나지 않았을 경우 사용하는 마지막 방법으로서의 의미를 지님
 - 따라서 절차상으로 행정적인 방법을 먼저 살펴보는 것이 순서임

- 행정적인 방법에는 모두 5가지의 구체적인 방안들이 있음
 - 첫째는 주무 장관의 '지도 및 감독'을 통한 방법임
 - 이는 지방자치법에 따라 국가 사무를 광역지방자치단체는 주무 장관의, 기초자치단체는 1차적으로는 광역자치단체장, 2차적으로는 주무 장관의 지도와 감독을 받도록 하는 것임
 - 둘째는 위법·부당한 명령 및 처분에 대한 '시정 명령'

행정적인 방법에는 지도 및 감독, 시정 명령, 직무 이행 명령, 감사, 사전 승인제 등 5 가지 방법이 있음

을 통한 방법임

- 이는 지방자치단체장의 위법·부당한 명령과 처분에 대해 광역자치단체의 경우 주무 장관이 이의 시정 명령을 내릴 수 있도록 한 것임
- 이 방법의 주요 목적은 중앙정부가 지방자치단체의 부당성과 탈법 행위를 막기 위함임
- 세 번째로는 자치단체장에 대한 ‘직무 이행 명령’을 통한 방법임
 - 이는 지방자치단체장이 국가 위임 사무를 명백하게 시행하지 않는다고 판단될 경우 주무 장관이 직무 이행 명령을 내리는 것임
- 네 번째로는 자치단체의 자치 사무에 대한 ‘감사’를 통한 방법임
 - 이는 내무부 장관이 지방자치단체의 자치 사무에 대해 보고를 받거나, 법령 위반 사항이 있는 경우 서류 및 회계 감사를 실시하는 방법임
- 마지막으로 ‘사전승인제’가 있음
 - 이 방법은 특히 많이 쓰이는 방법인데, 개별 사항에 따라 주무 장관의 승인을 받도록 하는 것임
 - 예를 들면 건설교통부 장관은 도시계획 수립 및 변경에 대한 승인권을 가지고 있음
- 그런데 행정적 방법은 이상에서 보듯이 일방적으로 중앙정부가 지방정부에 대해 조정 권한을 가지는 것으로, 진정한 의미의 해결 방안으로 보기에 는 무리가 있음
 - 이는 지방자치제 실시 이전부터 계속되어온 일상적인 업무 처리 방식과 다름 없다고 해도 무방함
 - 이 방법은 지방자치단체가 중앙정부에 대해 반발을 일으킬 소지가 많으며, 따라서 또다른 해결 방안을 통해 문제의 해결을 모색하지 않으면 안되는 단점이 있음

○ 행정적 방법으로 문제 해결이 나지 않으면 최종적으로 사법적인 방법에 의존할 수 밖에 없는데, 사법적

사법적인 방법에는 대법원 심판과 헌법재판소 심판의 방법이 있음

- 인 방법에는 크게 대법원 심판과 헌법재판소 심판의 방법이 있음
- 대법원 심판은 지방자치단체가 중앙정부에 의한 시정 명령이나 직무 이행 명령에 대해 이의가 있을 경우, 대법원에 심판을 제기할 수 있는 방법임
 - 헌법재판소 심판은 이보다 범위가 보다 포괄적이어서, 지방자치단체가 중앙 정부의 위법한 감독권 행사에 대해 제소할 수 있는 방법임

<표 3> 중앙과 지방정부간 갈등 해소의 기존 방안

구 분	행정적 방법	사법적 방법
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 지도 및 감독 - 시정 명령 - 직무 이행 명령 - 감사 - 사전승인제 	<ul style="list-style-type: none"> - 대법원 심판 - 헌법재판소 심판

기존의 제도·법률적인 방법만으로는 양자간의 대립을 원만하게 해결하기 어려움

- 그러나 중앙정부와 지방정부간에 갈등이 발생하였을 경우, 기존의 유일한 해결 방안인 제도·법률적인 방법만으로는 양자간의 대립을 원만하게 해결하기 어려움
- 지방자치제도 실시 이후 각 지방자치단체는 중앙정부에 의한 행정적 방법을 거부하고 있는 실정이고, 사법적인 방법에만까지 이를 경우 시간적, 경제적인 자원의 낭비가 심해 국가적으로 손해가 막심함

IV. 葛藤 解消의 代案과 向後 課題

- 지방자치제가 점차 자리를 잡아가고 있는 이 시점에서 보다 선진적이면서 큰 행정 비용의 지불 없이 원만하게 문제를 해결할 수 있는 새로운 해결 방안을 고려해 보아야 함
- 새로운 방안의 조속한 정착을 위해 생각해 볼 수 있는 방식이 일종의 ‘협의회’를 구성하는 것인데, 여기에서 제시하고자 하는 ‘협의회’는 이미 구성되어 있는 「행정협의회」와 그 성격이 다름
- 우선 협의회의 명칭을 「중앙-지방정부간 행정조정협의회」(이하 「행조협의회」)라고 가칭하도록 한다면, 이 협의회의 구성 방식에는 두 가지 방안이 있음
 - 상설 기구의 경우에는 중앙과 지방정부간 분쟁의 주요 대상이 되는 관련 부처의 장관과 지방자치단체장들이 일단 구성원이 될 수 있음
 - 임시 기구의 경우에는 직접적인 관련이 있는 해당 주무 장관 및 해당 지방자치단체장, 그리고 전문가 등이 구성원이 될 수 있음
- 「행조협의회」의 활동 절차는 먼저 합의 도출을 위한 협의를 하고, 이것이 실패하면 강제적으로 조정하는 순서를 거치는데, 최종 방안은 무조건 수용하도록 법적 구속력을 부여하여야 함
- 이러한 「행조협의회」가 바라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 지방의회의 역할 제고 등의 선결 과제가 있음

1. 葛藤 解消의 代案

선진적이며 행정 비용이 적게 드는 새로운 해결 방안을 고려

- 지방자치제가 점차 자리를 잡아가고 있는 시점에서 보다 선진적이면서 큰 행정 비용의 지불 없이 원만하게 문제를 해결할 수 있는 새로운 방안을 고려해 보아야 함
 - 행정적 방법이나 사법적 방법과 같은 제도·법률적인 방안을 지양한다면, 역시 당사자간의 협의를 통한 문제 해결이 가장 바람직할 것임
 - 이는 갈등의 당사자가 갈등의 원인, 과정, 영향 등 전반적인 내용을 가장 잘 알고 있기 때문임

- 결국 당사자간의 협상을 통한 문제 해결 방식이 정착 되기 위해서는 어느 정도의 시간이 필요함
- 따라서 조속한 정착을 위한 사전 단계로서 생각해 볼 수 있는 방식이 일종의 '협의회'를 구성하는 것임

현재의 「행정협의회」와 성격이 다른 '협의회'를 구성하는 방안이 있을 수 있음

- 우리나라에는 이미 「행정협의회」가 구성되어 있는데, 여기에서 제시하고자 하는 '협의회'는 현재의 「행정협의회」와 그 성격이 다름
 - 즉 지방자치단체는 '2 개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관련 지방자치단체간에 「행정협의회」를 구성'할 수 있게 되어 있으며, 여기에서의 「행정협의회」는 지방자치단체끼리의 갈등이 발생할 경우 이를 조정하는 기구임
 - <표 4>에서 보면 지방자치제도 실시 이전인 1993년부터의 「행정협의회」 활동 내용이 나타나 있음
 - 여기에서 보면 행정협의회에 상정되고 있는 안건 수가 계속해서 하락하는 추세를 보이고 있는데, 합의 성공률은 약 60~80% 수준임을 알 수 있음
 - 여기에서의 시사점은 중앙정부와 지방정부간의 갈등의 경우에도 이러한 지방자치단체간 행정협의회와 유사한 성격을 지니는 '협의회'를 구성해 문제를 해결할 수 있으리라는 것임

<표 4> 지방자치단체간 행정협의회 활동 현황

구 분	1993		1994		1995	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중
총 상정 안건수	295	100	163	100	108	100
합의 건수	178	60	132	81	73	67
불가 건수	32	11	5	3	5	5
계속 검토 건수	85	29	26	16	30	28

자료: 내무부, 내부 자료, 1996.

주: () 안은 전체에 대한 비중임.

새로운 협의회의 명칭을 「행정조정협의회의」라고 가칭함

- 우선 협의회의 명칭을 「중앙-지방정부간 행정조정협의회의」(이하 「행정조정협의회」)라고 가칭하도록 하면, 이 협의회의 구성 방식에는 두 가지 방안이 있음
 - 하나는 이 협의회를 상설 기구화하는 방안이며, 다른 하나는 사안이 발생할 때 마다 그때그때 협의회를 소집하는 방안임
 - 상설 기구화하는 방안과 임시 기구화하는 방안의 가장 큰 차이는 구성원의 규모 및 범위에서 찾을 수 있음

상설 기구는 즉각적인 회의 소집이 가능한 반면, 규모가 너무 커진다는 단점이 있음

- 상설 기구의 경우에는 중앙과 지방정부간 분쟁의 주요 대상이 되는 관련 부처, 즉 예를 들면 내무부, 건설교통부, 환경부, 재정경제원의 장관과 지방자치단체장들이 일단 구성원이 될 수 있음
 - 여기에 더하여 분쟁 사안이 앞에서 열거한 부처 이외의 것일 경우 사안에 따라 해당 관련 장관이 추가적으로 참여할 수 있음
 - 한편 보다 객관적이고 공평한 분쟁 해결을 위해 행정부 기관 이외에 입법부 및 사법부 대표를 구성원으로 삼을 수 있으며, 또한 학계를 비롯한 전문가 집단의 대표도 구성원이 될 수 있음
 - 이들은 최종적인 해결 방안을 제시하는 역할을 맡게 된다는 점에서 중요한 구성원임
 - 상설 기구화 안의 경우는 분쟁 발생시 언제든지 회의 소집이 가능하다는 장점이 있는 반면에, 특별히 연관이 없는 기관이 구성원으로서 회의에 참석하거나 소집 규모가 너무 커진다는 단점이 있음
- 임시 기구의 경우에는 매 사안이 발생할 때 마다 협의회를 구성하게 되므로 직접적인 관련이 있는 해당 주무 장관 및 해당 지방자치단체장, 그리고 전문가 등이 구성원이 될 수 있음
 - 물론 입법 및 사법부 대표도 포함됨

임시 기구는 효율적인 진행이 가능한 반면, 구성원 선정에 시간이 걸림

- 임시 기구화 안의 경우에는 반드시 필요한 당사자들만이 회의에 참석하므로 효율적인 진행이 가능하다는 장점이 있는 반면에, 협의회 구성원 선정에 시간이 소요되며, 구성원 선정에 있어서도 양 측의 불만이 제기될 가능성이 있다는 단점이 있음

절차는 우선 당사자간 합의 도출을 위한 협의를 하고 이후에 강제 조정을 거침

- 「행조협의회」의 활동 절차는 먼저 합의 도출을 위한 협의를 하고, 이것이 실패하면 강제적으로 조정하는 순서를 거침
 - 우선은 분쟁 사안 관련 당사자 간의 합의 도출을 위한 협의회가 진행되어야 함
 - 그러나 양측의 의견 대립이 너무 강해 도저히 합의를 이끌어 낼 수 없을 경우에는 부득이 하게 강제 조정을 할 수 밖에 없음
 - 이 역할을 담당할 구성원들이 바로 입법 및 사법부 대표와 전문가 대표임
 - 그리고 일단 이들에 의해 최종 방안이 결정되면 중앙정부 측이나 지방정부 측이 이를 강제적으로 수용하게끔 하는 법적 구속력을 부여하여야 함

협의회 구성원으로서의 주민 참여는 보다 신중히 검토하여야 함

- 한편 「행조협의회」의 구성원으로서 주민 대표를 참여시키는 방안을 검토해 볼 수 있는데, 여기에는 아직까지 문제점이 많을 것으로 보임
 - 우선 주민 대표의 선정 기준의 객관성 보장 여부가 문제인데, 과연 누가 어떠한 방식으로 주민 대표를 뽑을 것인가가 문제임
 - 또 주민 대표는 지방정부와 의견을 같이할 가능성이 높기 때문에 중앙정부 측에서 협의회 구성원의 형평성을 문제삼을 가능성도 있음
 - 이때 주민 대표로서 지방 의회 의원을 고려할 수 있으나, 이 방안에도 여전히 문제가 있음
 - 즉 현재의 지방 의회 선거법은 지방자치단체장과 광역

의회 의원의 경우 정당 소속이 가능하도록 되어 있는데, 자치단체장과 의회 다수 의원의 소속 정당이 같거나 다를 경우, 혹은 여당과 야당의 여부에 따라 반발하는 세력이 반드시 생겨나게 될 것임

- 따라서 주민 대표의 협의회 참석 여부는 시간을 두고 신중하게 검토하여야 함

2. 向後 課題

- 중앙정부와 지방정부간에 발생하는 갈등을 해결하기 위해서는 무엇보다도 당사간의 대화를 통한 합의 도출이 가장 바람직한 방법이며, 이의 완전한 정착을 위한 첫 번째 단계로서 「중앙-지방정부간 행정조정 협의회」의 구성을 제시하였음

「행조협의회」가 목적을 달성하기 위한 과제로는 중앙정부의 인식 전환, 갈등 자체에 대한 인식 변화임

- 그런데 이러한 「행조협의회」가 바라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 몇 가지 과제가 있음
 - 우선 중앙정부의 인식의 전환이 요구됨
 - 즉 중앙정부가 지방정부를 동등한 위치로 인정하고 언제나 협상에 응할 수 있는 자세를 갖추는 것이 필요함
 - 또 하나 중요한 것은 중앙과 지방정부간에 발생하는 갈등 자체에 대해서 인식을 새롭게 할 필요가 있음
 - 즉 갈등이라는 것이 당사자들로 하여금 단지 불편한 관계로 만들게 하는 요인이 아니라, 지방자치제의 발전과 지역 경제의 활성화를 가져와 궁극적으로 건전한 민주 정치와 지역간 균형 발전의 기틀을 다지는 계기가 되는 요인으로 파악해야 한다는 것임
 - 이와 더불어 올바른 협상 문화의 정착도 필요함
 - 다만 이러한 선결 과제들은 국민 의식의 전반적인 선진화와 관련이 있는 만큼 시간을 요하는 작업임
- 끝으로 지방의회의 역할 제고 방안을 강구하여야 함

지방 의회의 역할 제고 방안을 강구하여야 함

- 앞에서 중앙정부와 지방정부간의 갈등 해소 방안을 언급하면서 지방의회의 역할에 대해서는 거의 언급이 되지 않았음
- 지방의회의 구성과 유지를 위해 많은 비용과 인력이 소요되고 있는데도, 아직까지는 지방의회가 지방자치제도와 지역 발전을 위해서 담당하는 역할이 미미한 것으로 보임
- 따라서 앞으로는 지방의회가 이러한 갈등 해소를 위해 할 수 있는 역할은 무엇인지, 그리고 그것을 위해 개선되어야 할 부분은 무엇인지에 대한 연구가 진행되어야 할 것임 (곽용선)