

## 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성\*

하지만\*\* · 홍준현\*\*\*

### 논문 요약

본 논문에서는 정부 간 관계의 유형에 따라 정부 간 갈등의 속성이 정부 간 갈등의 주체, 성격, 내용 측면에서 어떻게 나타났는지, 그 양상이 각 정부별로 상이하게 형성되었는지를 분석하고자 하였다. 본 논문은 분석의 범위로 김영삼 정부부터 이명박 정부까지를 설정하였으며, 수직적 정부 간 관계에 초점을 맞추었다. 본 논문에서는 정부 간 관계의 유형과 정부 간 갈등의 속성 간에 교차분석을 실시하였다. 본 논문의 분석 결과, 첫째, 수직적 정부 간 갈등이 지방자치가 실시된 이후 김대중 정부를 제외하고 계속 증가하였다. 둘째, 분리권위모형의 정부 간 관계에서 발생하는 갈등이 점차 증가하였다. 셋째, 정부 간 갈등의 내용 측면에서 재정적인 문제로 인한 갈등이 가장 높았다. 넷째, 정부 간 갈등의 성격별 분석 결과, 분리권위 모형에서는 이익갈등이 높은 비율을 보였다. 마지막으로 각 정부 간 관계와 갈등의 변화 형태를 살펴본 결과, 과거 포괄권위모형에서 점차 분리권위모형이 증가하고 있었다.

주제어: 정부 간 관계, 정부 간 갈등, 라이트(Wright) 모형

\* 본 연구는 교신저자의 심층 지도하에 제1저자의 학위논문으로 작성된 것을 바탕으로 다시 교신저자가 새롭게 분석틀을 설정하고 재해석을 하여 학술논문으로 재작성된 것입니다.

\*\* 제1저자, 경남발전연구원 미래전략연구본부 주임

\*\*\* 교신저자, 중앙대학교 공공인재학부 교수

## I. 서론

지방자치의 실시 이후 지방정부는 중앙집권의 틀에서 벗어나 자립적인 행정업무수행을 강력히 요구하고 있으며, 또한 중앙의 명령과 지휘 아래 움직이던 수동적인 모습에서 탈피하여 지역주민들의 요구에 부합하는 행정을 펼치고자 노력하고 있다. 이에 따라 과거의 중앙과 지방의 관계는 수직적 상하관계에서 수평적 관계로 서서히 변화하고 있다. 과거의 수직적 형태의 중앙집권적 지배구조는 빠르게 변화하는 행정수요의 속도를 따라 갈 수 없으며, 중앙정부가 모든 것을 결정하고 해결하는 것은 지방정부의 창의성을 축소시키게 된다. 즉, 지방의 자율성을 인정하여 창의성을 발휘하게 함으로써 지방이 자유로운 경쟁을 벌이고, 변화에 효율적으로 대처하도록 하는 것이 중요해졌다.

현재 우리나라의 지방정부는 자치권을 본질적인 요소로 하는 공법상의 법인이므로 원칙적으로 국가의 간섭 없이 독자적으로 자치사무를 자기 책임 하에 수행하도록 되어 있다. 다만 지방정부는 전체로서의 국가를 이루는 한 구성 부분이며 국가와의 관련성 속에서 그 존재가 논의되어야 하므로(홍준현, 2005), 지방정부와 중앙정부는 서로 간에 긴장관계를 해소하고 협력관계를 발전시켜 나가는 노력이 필요하다. 그러나 우리나라는 여러 면에서 중앙정부의 주도하에 문제를 해결하려는 모습을 보이고 있고, 이로 인해 다양한 유형의 정부 간 갈등이 유발되고 있다.

따라서 본 논문에서는 정부 간 관계의 유형에 따라 정부 간 갈등의 다양한 속성이 어떻게 나타났는지를 분석하고자 하였다. 보다 구체적으로 본 연구에서는 정부 간 관계의 유형별로 정부 간 갈등의 주체, 성격, 내용이 어떠한 모습으로 나타났는지를 분석하고자 하였다. 또한 이러한 정부 간 관계에 따른 정부 간 갈등의 속성이 각 정부별로 상이하게 형성되었는지에 대한 답변도 찾고자 하였다.

본 논문에서는 분석의 범위로 자치단체장 직선제가 부활하여 민선 자치가 본격적으로 출범한 김영삼 정부부터 직전 정부인 이명박 정부까지, 즉 1994년부터 2012년 까지를 설정하였다. 또한 정부 간 관계의 가장 대표적인 모형인 Wright 모형과 무라마쓰 모형을 적용하고자 수직적 정부 간 관계에 초점을 맞추었고 동급 자치단체간의 수평적 정부 간 관계는 분석의 범위에서 제외하였다. 본 논문에서는 이 두 모형을 우리나라의 특성에 맞게 재구성하여 분석을 실시하였으며, 정부 간 갈등의 요인을 분석하기 위해 정부 간 갈등의 다양한 사례를 수집하여 정부 간 관계의 유형과 정부 간 갈등의 제반 속성 간에 교차분석을 실시하였다. 각 사례는 각종 인터넷, 언론매체(뉴스, 신문), 중앙정부 및 지방자치단체의 발간물과 자료, 정기간행물을 통하여 수집하였다.

## II. 정부 간 관계 및 정부 간 갈등에 대한 이론적 논의

### 1. 정부 간 관계

#### 1) 정부 간 관계의 정의

정부 간 관계(Intergovernmental Relation, IGR)의 용어는 1937년 Clyde F. Snider가 처음 사용한 이후, 본격적으로 William Anderson이 개념을 정리하기 시작했다(Shafritz, 1988). 이후 1953년 정부 간 관계위원회(Commission on Intergovernmental Relations)가 구성되면서, 이 위원회는 연방, 주, 지방정부 간 관계에 대한 재검토를 하였다. 또한 미국 의회에서는 1959년 26명이 참여한 정부 간 관계에 대한 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations: ACIR)가 설립되어 미국 정부 체제를 연방주의(Federalism) 보다는 정부 간 관계의 입장에서 파악하고자 하는 움직임이 강하게 나타났는데, 이를 새로운 형태의 연방주의라고 부르기도 한다(Wright, 1988).

정부 간 관계라는 용어는 다의적이며 다차원적인 특성을 가지며 그것의 분석수준과 대상 및 접근 시각에 따라 다양한 의미가 있을 수 있다(Sheldon, 1976). 정부 간 관계의 개념을 광의로 해석하면 국회와 지방의회를 포함하여 국회와 중앙부처간, 국회와 지방정부간 등은 물론 현행법상 보통지방자치단체와 동등한 법인격의 지위를 갖는 특별지방자치단체와의 관계까지도 고려할 수 있다. 그러나 일반적으로 협의로 해석하여 중앙정부와 지방정부 간 및 지방정부 상호간의 관계를 의미하는 것으로 본다. 그리고 정부 간 관계의 성격에 따라 수직적 통제관계와 수평적 경쟁 관계, 그리고 상호의존적인 협력관계로 나누어 볼 수도 있다(이용선, 2009).<sup>1)</sup>

정부 간 관계에 관하여 Wright(1988)가 정의하고 있는 개념적 구성요소는 크게 다섯 가지로 구분된다. 첫째, 정부단위 측면에서의 정부 간 관계는 모든 관련 정부 단위의 참여를 강조한다. 둘째, 공무원의 행위 및 태도 측면에서의 정부 간 관계는 정부 간 관계의 행정부간 관계의 행위자에 초점을 두고 실질적인 정부 간 관계의 운용을 강조한다. 셋째, 공무원의 일상적 상호작용 측면에서의 정부 간 관계는 공무원의 지속적인 상호관계를 강조한다. 넷째, 모든 공무원의 참여 측면에서의 정부 간 관계는 의사결정시에 전체 공무원의 참여를 강조한다. 다섯째, 정책 측면에서의 정부 간 관계는 공무원의 의도, 행위 및 그러한 행위의 결과로 구성되는 정책을 강조한다.

1) 정부 간 관계에서 그 안에 포함되는 상호관계의 성격과 내용에 대해서는 적지 않은 이견이 있다. 일부 학자들은 정부 간의 동태적 상호작용에만 초점을 맞춰야 한다고 보고 정부 간 법률적 관계와 같은 정책적 관계는 논의에서 배제시켜야 한다고 보기도 하고, 중앙정부와 지방정부 간의 종적 관계에 대한 이해가 일반적인데 반해 지방정부 간 획적 관계를 중요시하기도 한다(김병준, 1999).

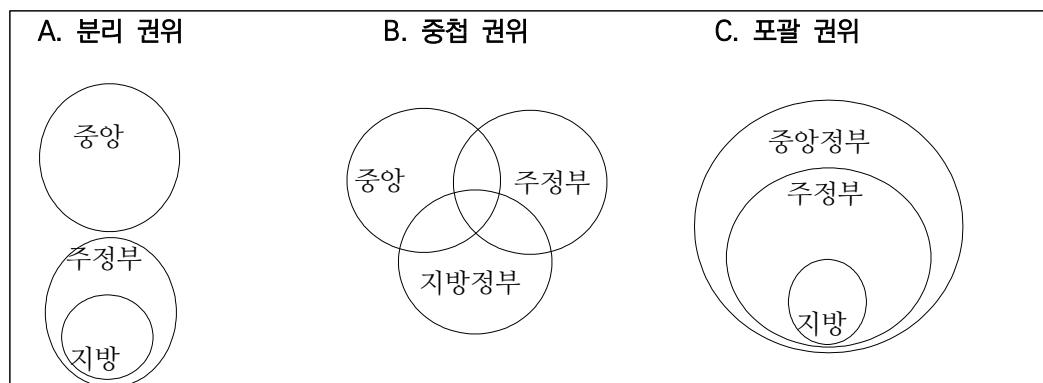
한편, Dunleavy(1980)는 정부 간 관계를 협소한 의미의 중앙-지방정부 관계가 아니라 보다 광범위한 국가-지방정부 체계로 파악한다. 이 때 중앙-지방정부간 관계는 중앙정부와 지방행정 기관 간에 이루어지는 협소한 의미의 상호작용이 아니라 지방행정 협의기구, 전문가 조직, 정당, 준정부조직 및 노조를 포함하는 여러 조직들의 상호교차 관계로 이해한다.

## 2) 정부 간 관계의 이론적 모형

정부 간 관계의 이론과 관련한 모형을 제시한 학자들은 여럿 있지만 가장 대표적인 모형은 Deil Wright 모형과 무라마쓰 미치오 모형이라고 할 수 있다.

먼저 Wright는 미국의 정부 간 관계를 연방제의 역사적 발전과 연계하여 포괄권위모형 (Inclusive Authority Model), 분리권위모형(Separated Authority Model), 중첩권위모형 (Overlapping Authority Model)의 세 가지 유형으로 분류하였다.

〈그림 1〉 Wright의 IGR 모형



자료: Wright(1988).

포괄권위모형은 주정부와 지방정부가 중앙정부에 종속되어 있다고 설명한다. 지방정부가 중앙 정부와 의존적인 관계를 맺고 있기에 지방정부의 권력은 자율적이지 못하고 중앙정부 또는 상위 정부에 대해 수직적이고 계층적인 형태를 띠고 있다. 본 모형의 특정적 요소는 세 가지로 요약된다. 첫째, 주정부와 지방정부는 연방정부나 강력한 경제적 이익단체, 그리고 이들 양자 간의 연합 세력에 의해 수립된 전국적 범위의 결정에 의존한다. 둘째, 주지사나 주의회 의원 및 시장 등 지역단위 정치지도자들의 역할은 대단히 미약하다. 셋째, 이들이 수행하던 기능들은 집권적이고 계층적인 정부 체계내로 흡수된다. 본 모형에서 중앙-지방정부간 사무분담을 보면, 지방정부의 독자적인 자치권이 극히 제한되어 있으며, 고유사무의 비율이 아주 낮고 대부분 위임사무의 모습

을 띠고 있다. 따라서 중앙정부가 지방정부에 대하여 재정적으로 완전한 종속을 강요하고 있다. 중앙정부는 지방정부의 중요한 직책에 보직권을 행사하며, 지방정부의 하급직에 대한 인사권도 중앙정부의 인사정책 통제 하에 있게 된다(Wright, 1988).

분리권위모형은 중앙정부와 주정부가 경계를 이루어 독자적 자치권을 행사하고 있는 것으로 설명한다.<sup>2)</sup> 본 모형에서는 지방정부의 사무는 고유사무가 주를 이루며 지역 주민과 관계된 모든 사무는 원칙적으로 다른 정부의 간섭 없이 독자적으로 이루어진다. 따라서 중앙정부의 지방정부에 대한 관여방법은 권력적·행정적 방법이 아니라 조언적·입법적 관여에 한한다. 또한, 당해 지방정부의 행정서비스는 원칙적으로 당해 지방정부의 부담으로 충당해야 한다. 각각의 정부주체는 상호간에 서로 다른 세원을 기초로 운영되고 중앙과 지방간에 재원 원조 및 협력은 원활하지 않은 것이 일반적이다. 지방정부의 주요 포스트는 당해 주민의 선거에 의해 충원되며 이 선출된 간부들에 의해 지방정부의 공무원들도 선발·관리·통제된다(오재일, 1993). 본 모형에서는 지방정부가 정치적으로 중앙정부의 지나친 통제로부터 탈피할 수 있고, 경제적으로 개별 지방정부의 이익을 보호할 수 있으며, 사회문화적으로 개별적 지방정부의 특수한 여건을 반영할 수 있는 장점이 있는 반면에, 중앙정부와의 마찰, 지방정부간 협조·조정의 어려움, 국가차원의 일반이익의 침해 등이 발생하기 쉽다(김남조, 2000).

중첩권위모형은 상호의존적 관계를 지닌 모형으로서 정부기능의 대부분이 중앙, 주, 지방정부에 의해 동시에 작용하며 자치권이 다소 제한된 상태에서 분산된 형태이다. 본 모형은 연방, 주, 지방정부가 상호 독립적인 실체로서 존재하면서 동시에 협력적 관계를 유진한다. 본 모형의 핵심은 집권과 분권의 적절한 조화 속에서 각 정부 단위 간에 상호 의존과 협력을 중시하며, 중앙-지방정부간 관계를 다루는데 있어 정부 단위간의 자율과 자주를 인정한 후 정부 상호간에 협력을 한다. 본 모형에서 지방정부의 사무는 고유사무가 주를 이루되 위임사무와 조화를 이루고 있다. 재정적으로는 중앙정부와 지방정부가 단일 공동운영체임을 강조하고 있기 때문에 서로의 재정원조가 원활하다. 인사면에서는 인사권의 주체나 체계가 독립적으로 운영되고 있으나 실제로는 서로의 필요에 의해 상호교류와 상호호혜의 제도를 채택하고 있다(조창현, 2000).

한편, 무라마쓰 미치오의 모형은 일본의 중앙-지방간 관계를 수직적 행정통제모형과 수평적 정치경쟁모형으로 분류하고 있다(최외출 외, 1991). 먼저 수직적 행정통제모형은 Wright의 포괄권위모형과 그 의미가 흡사하다고 할 수 있다. 본 모형은 1940년부터 1955년에 걸쳐 형성된 일본의 중앙-지방관계를 설명하고 있는데, 국가의 기관위임사무가 많고 보조금에 의한 중앙정부의

2) 반면 지방정부인 county, town, township 등은 주정부에 종속되어 있다. 지방정부를 주정부의 창조물로 보는 딜론의 법칙(Dillon's Rule)은 이러한 입장을 대변해주는 것이다(Wright, 1988).

통제력이 강하며, 인사행정에서 낙하산 인사가 이루어지는 현상을 보여준다. 의회나 정당의 역할을 크게 중요시되지 않고 중앙관료에 의해 중요한 결정이 이루어지며, 지방정부는 중앙부처의 기술, 절차, 재정적 지원 없이는 행정을 수행하지 못한가는 것이다. 즉, 지방정부는 중앙정부가 결정한 정책을 능률적으로 집행하는 것이 주된 역할이라고 간주되었다(오재일, 1993; 이선우 외, 2012).

〈표 1〉 무라마쓰 모형의 특징 및 요소

	수평적 정치경쟁 모델	⇒ (수평적 정치경쟁 모 델에서 발전된 모습)	상호 의존 모델	수직적 행정통제 모델
시기		80년대 후반 일본의 대표적인 모델		1945~1950
상태		중첩		포괄
관계 및 특징		상호의존적 (정부운영의 근본적인 영역에는 중앙정부와 지방정부의 기관과 공직자들이 동시에 관 여) (한 정부의 자치권 또는 재량권의 영역은 상대적으로 제한적) (한 정부나 관료에 허용되는 권력이나 영향 력은 매우 제한되어 있음)		종속적, 명령통제 (중앙정부 → 시도 → 시군구)
중요 구성요소		협상 (정치를 매개로 하여 중앙정부와 지방정부 가 정책결정권의 균형을 찾는 관계)		행정 (행정을 통한 지방 통제)
사무 분담		① 고유사무 강세 ② 위임사무와 조화		① 지방정부의 독자적인 자치권 제한 ② 고유사무 약세 ③ 위임사무강세(기관위임사무)
재정 관계		중앙과 지방의 단일공동운영체 서로간 재정원조가 원활함		완전종속
인사 관계		분리 및 상호 교류		① 지방정부의 중요 직책에 관하여서 는 보직권 행사 ② 지방정부의 하급직에 대한 인사권 도 중앙정부의 인사정책 통제 하에 있음

수평적 정치경쟁모형은 Wright의 중첩권위모형에 기반을 두고 있으며, 중앙-지방간 관계를 정치로 매개되는 상호의존관계로 본다. 즉, 지방선거를 통해 지방의 문제나 정책이 제시되면서 이를 해결하기 위해 중앙정부의 협력이 필요하게 되었는데, 부현과 시정촌이 지방연합을 형성하고 지역의 국회의원이 지역대표로서 정치적 역할을 수행하면서, 정치를 매개로 중앙정부와 지방정부

가 정책결정권의 균형을 찾을 수 있게 되었다는 것이다(이상훈, 2003). 무라마쓰는 중앙정부가 지방에 의존해야 할 배경으로 중앙정부의 정책결정을 위한 정보수집과 그 집행과정에서의 지방의 협력의 중요성을 들고 있다. 그러면서 중앙집권은 반드시 지방정부의 자율성과 대립하는 것이 아니라 양자는 필요에 따라서 상호의존관계로 발전할 수 있다고 보았다. 본 모델의 특징은 다음과 같다. 사무배분에 있어서 현대 사회의 기능적 연계성으로 인해 중앙행정과 지방행정이 총체로서 공행정 시스템으로서 중앙정부는 전통적인 방법과 달리 지방정부의 능력이 미치지 못하는 영역에 대해 기술적, 전문적 지원을 하는데 그쳐야 한다. 재정면에서는 전국의 경제적 여건의 차이에 따라 중앙정부는 지방간 재정력 격차를 해소하기 위해 지방정부에 대한 재정적 지원을 실시한다. 인사면에서는 상호협력과 교환의 입장에서 정부 간 인사교류를 통한 협력을 모색한다(최외출 외, 1991).

## 2. 정부 간 갈등

### 1) 정부 간 갈등의 개념 정의

여러 학자들이 제시한 갈등에 관한 개념 정의를 살펴보면 몇 가지 공통점이 발견되는데, 대체로 지각(awareness), 반대(opposition), 자원의 희소성(scarcity), 방해(blockage)의 개념이 그것이고, 이해관계와 목표가 양립할 수 없는 두 이상의 당사자들 간에 존재한다는 가정이 있다(Robbins, 1984). 행정학이나 정책학 분야에서는 갈등을 개인, 집단, 조직 내부 또는 이를 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 권력 등의 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁으로 정의하고 있고, 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통해 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위 주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적 상황에 초점을 맞추고 있다(나태준 외, 2004; 윤종설 외, 2007). 이러한 맥락에서 볼 때, 갈등이란 희소자원이나 업무의 불균형 배분 또는 처분, 목표, 가치, 인지 등에 있어서의 차이와 같은 원인과 조건으로 인해 개인, 집단, 조직의 심리, 행동 또는 그 양면에서 일어나는 대립적 교호작용이라고 정의할 수 있다(오세덕, 1987).

정부 간 갈등에 대한 개념 정의는 기본적으로 갈등에 관한 일반적 개념 정의에 기초를 두고 있다. 흥준형(1995)은 정부 간 갈등을 “상호배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자 간의 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태”로 정의하고 있다. 강성철 외(2006)는 정부 간 갈등을 “가치, 지위, 권력, 희소자원을 둘러싸고 복수의 정부 간 이해관계가 서로 얹혀 전체적인 이익이나 다수의 공동이익보다는 각자의 권한과 이익에 집착하는 과정에서 나타나는 표면화된 상호 대립적·적대적 행동”이라고 정의하고 있다. 이영동(2007)은 “지방정부가 갈등주체가

되어 지위, 권력, 희소자원 등 현재와 미래에 도움이 되는 가치는 차지하고 피해가 될 수 있는 가치는 떠넘기기 위해 별이는 대립적·적대적 행동이 표면화된 상태”로 정의하고 있다. 김현조 (2009)는 “자원과 권력의 획득이나 배분 과정에서 정부간 이해가 충돌함에 따라 발생하는 분쟁 현상”이라고 정의하고 있다.

## 2) 정부 간 갈등의 원인

정부 간 갈등은 여러 가지 복합적 원인에 의하여 발생한다(김영종, 1996). 따라서 갈등의 원인을 파악하고 원인의 출발점을 제거할 수 있다면 정부 간 갈등은 보다 바람직한 방향으로 전개될 수 있으며, 정부 간 상호 협력 또한 기대할 수 있을 것이다. 그러나 갈등의 원인을 제거하지 못하면 정부 간 마찰과 분쟁이 계속되고 결국 협력 또는 교류를 통해 해결해야 할 각종 사업이나 정책의 비용만 지출한 채 지연되는 결과를 초래하게 될 것이다(송윤석, 1996).

정부 간 갈등에 직·간접적으로 영향을 주는 요인을 살펴보면, 첫째, 정부 간 발전전략의 차이를 들 수 있다. 한 나라의 통치권을 중앙과 지방정부간에 적절히 배분하는 것 자체가 쉬운 일이 아니다. 특히 국토의 개발과 관련하여 국토의 균형개발이라는 중앙정부의 전략과 국토의 일부분을 점하고 있는 특정 지방자치단체의 개발전략이 조화를 이루는 것은 결코 간단한 문제가 아니다(김창재, 2002).

둘째, 정부 간 상호의존성의 증가이다. 중앙정부와 지방정부간에 공동으로 추진하는 사업이 많이 발생하고 있는데, 여기에는 쌍방의 협력이 요구된다. 그러나 앞서 언급한 중앙과 지방간 발전전략의 차이로 인해 공동의 사업 추진에 갈등이 발생하게 된다. 예컨대, 지방에 설치하는 국가공단, 지방에서 실시하는 중앙정부의 사업 등과 관련하여 갈등이 야기된다(김창재, 2002). 상호의존성이라는 큰 틀 속에서 상호 상이한 기대와 인식의 차이를 안고 의사결정을 해야 하는 과정이 갈등을 유발하고 있는 것이다.

이밖에도 중앙정부와 지방정부간에 공동사업 추진시 서로간의 비용부담 문제도 정부 간 갈등의 발생 원인이라고 할 수 있다.

## 3) 정부 간 갈등의 유형

정부 간 갈등의 유형을 어느 하나로 단정 지어 결론내리기는 어려운 일이다. 그 이유는 현실 사회에서 일어나고 있는 갈등의 유형은 매우 다양하고 복잡하여 하나의 갈등 유형으로 현실의 갈등 현상을 베타적으로 설명하기 어렵기 때문이다. 따라서 갈등의 유형화도 역시 복수의 차원으로 시도하는 것이 필요하고 이는 갈등의 유형별로 갈등해결방안을 차별적으로 모색하는데 중요

하다(조성제, 2005).

박근수(2005)는 정부 간 갈등의 유형을 갈등의 주체별, 갈등의 내용별, 갈등의 성격별로 보고 있다. 첫째, 갈등의 주체 또는 갈등당사자의 특성에 따라 유형화하면 크게 중앙정부와 지방정부 간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 수직적 갈등, 지방정부와 지방정부 간 그리고 중앙정부의 부처 간의 수평적 갈등, 정부와 주민 간, 정부와 NGO 간의 갈등으로 구분할 수 있을 것이다. 둘째, 갈등의 성격에 따라 유형화하면 이익갈등과 권한 갈등으로 구분할 수 있다. 셋째, 갈등의 대상, 즉 업무 내용에 따라 유형화하면 지방행·재정과 관련된 갈등과 지역개발업무와 관련된 갈등으로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup> 넷째, 계획수립단계, 건설·시공단계, 운영·관리단계 등 업무추진단계별 갈등으로 구분할 수도 있다. 그밖에 방승만(2001)은 정부 간 갈등의 유형 및 특징을 ① 갈등의 주체, ② 갈등의 내용, ③ 갈등의 성격, ④ 갈등의 환경으로 구분하였고, 장창석(2009)은 부유쓰레기 처리를 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구에서 정부 간 갈등의 종류를 ① 갈등의 원인, ② 갈등의 주체, ③ 갈등의 내용, ④ 갈등의 성격으로 구분하였다.

### III. 연구 설계

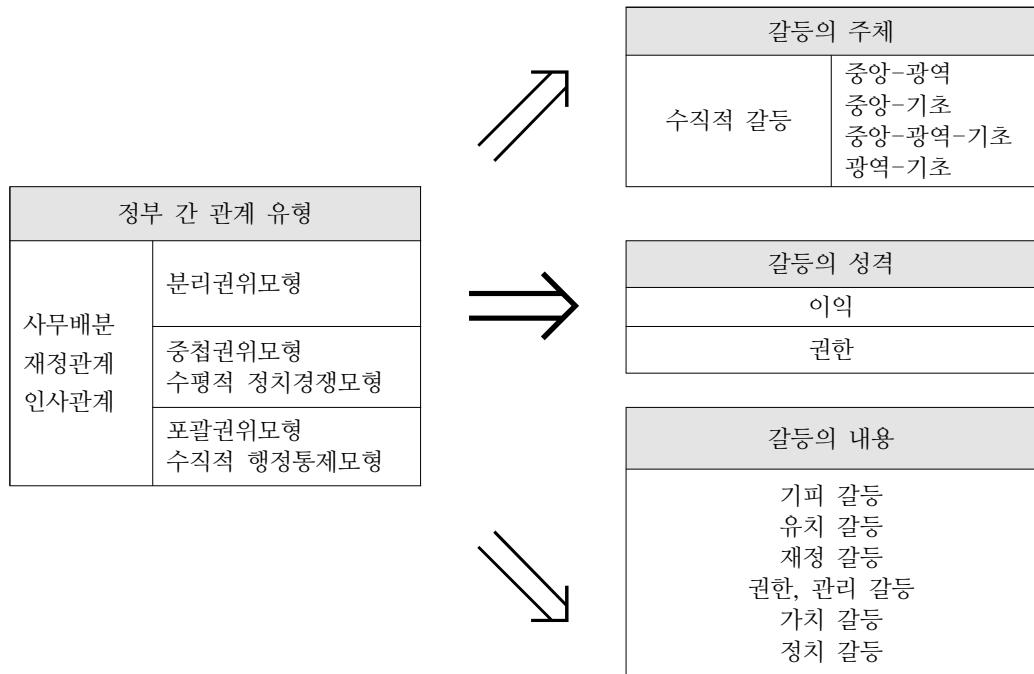
#### 1. 분석틀

본 논문에서 다루고 있는 연구 목적은 정부 간 관계의 유형에 따라 정부 간 갈등의 다양한 속성이 어떻게 나타났는지를 분석하는 것이고, 또한 이러한 정부 간 관계에 따른 정부 간 갈등의 속성이 각 정부별로 상이하게 형성되었는지에 대해 분석하는 것이다. 한국의 정부 간 갈등의 속성을 분석하기 위해서 본 논문은 앞에서 논의한 선행연구를 바탕으로 갈등의 주체, 갈등의 성격, 갈등의 내용에 따라 분류하였고, 정부 간 관계를 파악하기 위해서는 Wright 교수의 모형과 무라마쓰 교수의 모형을 기반으로 다음과 같은 분석틀을 구성하였다.

하고자 하였다.

3) 지역개발갈등은 땅, 상수원보호구역 지정 및 수질보전 등과 같은 하천 관련 갈등, 쓰레기 처리시설이나 핵폐기 물처리시설, 도로와 광역공급시설을 포함한 광역시설 관련 갈등, 공단, 택지개발사업 등의 지역개발사업 관련 갈등 등으로 세부 구분될 수 있다(박근수, 2005).

〈그림 2〉 분석틀



## 2. 변수

### 1) 정부 간 관계

Wright 모형을 중심으로 정부 간 관계를 연구한 다수의 연구(예컨대, 최길수, 2002)에서는 Wright 모형과 무라마쓰 모형이 그 내용적인 의미와 방향적인 측면에서 상당한 공통점이 존재한다고 이야기를 하고 있다.

〈표 2〉 Wright 모형과 무라마쓰 모형의 통합 재구성

	분리권위 모형(A)	중첩권위 모형(B) 수평적 정치경쟁 모델	포괄권위모형(C) 수직적 행정통제 모델
상태	분리	중첩	포괄
관계	독립적(independent)	상호의존적(interdependent)	종속적(dependent)
권위	자치(autonomy)	협상(bargaining)	계층(hierarchy)
사무분담	고유사무 주종 기관위임사무 전무	고유사무 강세 기관위임사무 약세	고유사무 약세 기관위임사무 주종
재정관계	완전 분리	상호의존성	완전 종속
인사관계	완전 분리	분리 및 상호 교류	완전 종속

자료: 최길수(2002)와 Wright(1988), 무라마쓰(1991)를 참조하여 재구성.

이에 따라 본 논문에서는 정부 간 관계의 유형을 분리권위, 중첩권위 또는 수평적 정치경쟁, 포괄권위 또는 수직적 행정통제로 구분하였고, 다시 본 논문에서 사용된 사례들을 각각의 유형으로 구분하기 위해 사무배분, 재정관계, 인사관계 측면에서 각 유형의 판단 기준을 정리하였다.

〈표 3〉 정부 간 관계 유형의 판단 기준

분류기준	분리권위	중첩권위 또는 수평적 정치경쟁	포괄권위 또는 수직적 행정통제
사무배분	갈등사례와 관련된 사무가 자치사무이다.	갈등사례와 관련된 사무는 자치사무와 위임사무의 연계된 형식이다. (현행 우리나라에서는 공동사무 및 단체사무가 이에 해당될 수 있다.)	갈등사례와 관련된 사무가 기관위임사무이다.
재정관계	사무를 수행하는데 있어서 관여된 정부들이 서로 다른 재정을 가지고 운영된다. 또한, 재정의 협력은 이루어지지 않는다.	사무와 사업을 수행하는데 있어서 관여된 정부들은 재정적으로 상호 교환적으로 운영된다.	사무와 사업을 수행하는데 있어서 관여된 정부들은 중앙 및 상위정부의 보조금형태의 재정 지원에 의하여 운영된다.
인사관계	갈등에 있어서 각 정부 간 관련 책임자들은 독립적인 모습이다.	갈등에 있어서 각 정부 간 관련 책임자들은 독립적이지만, 서로 간 협력 할 수 있다.	갈등에 있어서 각 정부 간 관련 책임자들은 상급정부의 명령에 의하여 움직인다.

## 2) 정부 간 갈등

첫째, 갈등의 주체에 따라 정부 간 갈등은 중앙정부-광역자치단체 간 갈등, 중앙정부-기초자치단체 간 갈등, 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 갈등, 광역자치단체-기초자치단체 간 갈등으로 구분하였다.

둘째, 갈등의 내용에 따라 정부 간 갈등은 크게 기피분쟁, 유치, 비용(분담)갈등, 관리갈등, 가치갈등, 정치갈등으로 구분된다. 각 유형의 특징적 요소는 다음 표와 같다.

셋째, 갈등의 성격에 따라 정부 간 갈등은 이익갈등과 권한갈등으로 구분할 수 있다. 이익갈등은 갈등에 관련된 이해당사자들이 서로 간에 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 갈등으로서, 기피, 유치, 타 지역 피해유발, 가치추구 갈등 등이 이에 해당한다. 권한갈등은 이해당사자 간의 권한과 책임 귀속의 존부 내지 적합성과 관련된 갈등으로서, 중앙정부와 지방자치단체간의 각종 인·허가, 재산의 관리·처분·이용에 따른 갈등이 이에 속한다(박근수, 2005).

〈표 4〉 정부 간 갈등의 내용별 특징

갈등의 내용별 요인	요소
기피 갈등(NIMBY)	정부들이 자기지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 무조건적으로 반대함에 따라 발생. 예) 원자력 발전소, 핵폐기물처리장, 하수종말처리장, 화장장, 고아원이나 노숙자 보호시설 등 일부사회복지시설
유치 갈등(PIMBY)	지역주민 또는 지방정부들이 자기지역에 이익이 되는 시설의 설치를 요구하는 과정에서 나타나는 갈등 예) 정부기관청사, 도청·시청의 유치, 역사 등의 공공시설유치
재정 갈등	정부 간 비용분담에 있어서 각자의 균형이 이루어지지 않을 때 나타나는 갈등 예) 상수도, 보호구역으로 지정된 지역은 개발제한과 재산권 행사제한으로 부의 효과를 입게 되지만, 하류지역은 깨끗한 물의 공급으로 정의 효과를 가지게 되는데, 이 경우 상류지역은 상수도 보호구역 지정으로 인해 자신이 입은 비용을 하류지역에 분담할 것을 요구하는 경우
관리 갈등	정부 간 관리의 귀속 주체를 둘러싸고 정부 간에 발생하는 갈등. 예) 관할권·재산권 중심으로 갈등 예) 관리·가능범위의 모호성에 의한 갈등
가치 갈등	정부 간 가지고 있는 가치와 신념 또는 이념의 충돌의 갈등 예) 지역개발에 있어 환경적인 문제와 결합되는 갈등
정치 갈등	정부 간 공공사업 결정, 추진에 있어서 정치적 정략적 이해관계의 대립 및 상충으로 나타나는 갈등 예) 정부 및 집권당과 야당 등 정치적 반대 세력 간의 정략적 이해관계에 놓여 있는 쟁점과 관련된 사항의 갈등

자료: 박근수(2005)에서 재구성.

### 3. 자료 수집 및 분석 방법

#### 1) 자료 수집

본 연구를 위한 자료는 연구의 시간적 범위 내에서 발행된 신문기사, 국내 학술기사, 지방자치 학회보, 정부보고서, 학술자료, 지방분권촉진 위원회발간자료, 행정안전부 사무현황 파악 자료 등 정부 간 관계 및 갈등과 관련된 모든 자료를 활용하였다. 본 연구의 범위는 1993년 이후 2012년 까지의 지역에서 발생된 모든 수직적 정부 간 갈등(공공갈등)을 대상으로 하고 있는데, 그에 대한 자료의 추출 범위는 다음과 같으며, 해당 자료의 수집을 위하여 하혜영(2007)의 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구를 참조하였다.

〈표 5〉 자료 수집의 원천

구 분		내 용
정부 자료 및 문서	행자부외(1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 95.6 ~98.6년까지의 분쟁사례(총 300건 이상)</li> </ul>
	중앙환경분쟁 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경분쟁위원회에서 발간하는 환경분쟁사례집(98~2012년)</li> <li>· 환경분쟁조정 20년사(2011)</li> </ul>
	행자부자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등상생협력 우수사례선정(2005, 2007, 2008))</li> <li>· 국회감사자료(2004, 2005)</li> </ul>
	환경부자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐기물갈등해소 세미나 자료(2005)</li> <li>· 폐기물처리시설 설치 관련 담비(민원) 발생 및 해소 사례(2004)</li> <li>· 환경법령 주요위반 갈등 교육자료(2013)</li> </ul>
연구 보고서	한국환경정책평가 연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경 분야 갈등유형 및 해결방안 연구(2004)</li> <li>· 지역간환경정책의 합리적인 해소방안(1997)</li> <li>· 환경갈등 현황 및 정책과제(2008)</li> <li>· 환경분야 갈등(2008)</li> <li>· 수자원계획 관련 거버넌스와 환경갈등관리 방안(2010)</li> </ul>
	국토개발원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안(2005)</li> <li>· 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구(2004)</li> </ul>
	경제인문사회 연구회 합동연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구(2005)</li> <li>· 환경갈등 현황 및 정책과제(2005)</li> <li>· 지역갈등 현황 및 정책과제(2005)</li> <li>· 정책과 법제의 격차해소를 통한 규제개혁 실행방안 연구(갈등사례를 대상으로) (2009)</li> <li>· 환경분재를 둘러싼 지역갈등 해소 및 거버넌스 강화 방안(2010)</li> </ul>
	한국지방행정연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역갈등 사례분석을 통한 갈등관리전략 탐색 (2012)</li> </ul>
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부간 갈등과 협력(연구사례집) (2006)</li> </ul>
신문기사		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신문종합검색사이트(KINDS)를 이용하여 기사검색 (93.1~12.12)</li> <li>· 그 밖의 포털사이트(네이버, 다음, 구글 등)</li> </ul>
학술지		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 사례들이 분석에 포함된 학술지 및 논문</li> <li>· 관련 사례들이 분석에 포함된 석사 및 박사논문 등</li> </ul>

이상과 같은 수집방법을 거쳐 1993년부터 2012년까지 수직적 관계의 정부 간 갈등 사례를 총 119건으로 도출하였으며<sup>4)</sup>, 각 정부별 발생 추이는 다음과 같다.

4) 네이버, 다음, 구글, 카인즈(KINDS)를 통한 검색방법은 다음과 같이 설정하였다. (1) 기간은 1993년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지로 설정한다. (2) 주요 일간지뿐만 아니라 사설, 지방지까지 모두 포함해서 전체 신문 자료를 설정한다. (3) 검색할 키워드는 '갈등' 그리고 '분쟁'이란 단어로 1차 검색 후 중복되는 갈등은 하나로 통합하여 분류한다. (4) 갈등의 사례 중 정부 간 수직적 갈등만을 대상으로 검색하였으며, 주민과의 갈등관계는 제외한다.

〈표 6〉 정부별 정부 간 갈등 발생(수직적 관계)

정부별	정부 간 갈등 발생 건수
김영삼 정부	22건(18%)
김대중 정부	13건(11%)
노무현 정부	33건(28%)
이명박 정부	51건(43%)

## IV. 정부 간 관계 유형에 따른 정부 간 갈등의 실태 분석

### 1. 정부 간 갈등 사례에 나타난 정부 간 관계의 유형

김영삼 정부에서 이명박 정부까지 정부 간 갈등 사례를 통해 정부 간 관계의 유형을 분석해 보면, 전반적으로 분리권위모형에 해당하는 갈등 사례가 절반을 차지하는 것을 볼 수 있다. 이를 각 정부별로 살펴보면, 김영삼 정부와 김대중 정부는 정부 간 관계의 유형에 있어서 큰 차이가 없었으나, 노무현 정부에서는 분리권위모형에 해당하는 갈등 사례가 이전 정부에 비해 크게 늘어났고, 포괄권위모형에 해당하는 갈등 사례는 현저히 감소하였다. 그러나, 이명박 정부에서는 포괄권위모형에 해당하는 갈등 사례가 노무현 정부 이전 수준으로 다시 증가하였다.

〈표 7〉 정부 간 갈등사례에 나타난 정부 간 관계의 유형

정부	정부 간 관계의 유형			합계
	분리권위모형	중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모형	포괄권위모형 / 수직적 행정통제모형	
김영삼 정부	9(41%)	5(23%)	8(36%)	22
김대중 정부	6(46%)	3(23%)	4(31%)	13
노무현 정부	19(57%)	8(24%)	6(19%)	33
이명박 정부	26(51%)	8(16%)	17(33%)	51
합계	60(50%)	24(20%)	35(29%)	119

### 2. 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 주체

#### 1) 김영삼 정부(1993~1997)

김영삼 정부에서의 정부 간 갈등사례 총 22건 중 중앙과 지방 간 갈등이 총 11건(1건을 제외하곤 모두 중앙과 기초 간 갈등), 광역과 기초 간 갈등사례가 총 11건으로, 각각 50%의 비율로

갈등이 발생된 것으로 파악되었다. 또한 정부 간 갈등사례에서 나타나는 정부 간 관계 유형은 분리권위모형에 해당하는 것이 9건(41%), 중첩권위모형에 해당하는 것이 5건(23%), 포괄권위모형에 해당하는 것이 8건(36%)이었다.

〈표 8〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 주체(김영삼 정부)

정부 간 관계	갈등의 주체	중앙 – 지방 간			지방 간 (광역-기초)	합계
		중앙-광역	중앙-기초	중앙-광역-기초		
분리권위모형		1(12%)	4(44%)	–	4(44%)	9(41%)
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델		–	1(20%)	–	4(80%)	5(23%)
포괄권위모형 / 수직적 행정통제 모델		–	5(62.5%)	–	3(37.5%)	8(36%)
합계		1(5%)	10(45%)	–	11(50%)	22(100%)

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계 유형별 정부 간 갈등 주체의 비율.

먼저, 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례를 살펴보면, 북한산 내 국립공원관리공단 신청사 신축에 따른 갈등 등 중앙과 지방 간 갈등이 5건, 영남권 복합터미널 입지를 둘러싼 갈등 등 광역과 기초 간 갈등이 3건이었고, 기관위임사무로 인해 발생한 갈등이었다. 둘째, 중첩권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 지방 간 갈등이 1건, 광역과 기초 간 갈등이 4건이었고, 대부분 철도, 국도, 고속도로 등 국가적 사업에서 발생하였다. 셋째, 분리권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 지방 간 갈등이 5건, 광역과 기초 간 갈등이 4건이었고, 국가사무(강원 인제 내린천댐 건설에 대한 건교부와 인제군 간의 갈등 등)와 자치사무(창원시 분뇨처리시설 설치에 따른 환경부 상대의 손해배상 관련 갈등 등) 모두에서 나타났다.

김영삼 정부에서는 분리권위모형이나 포괄권위모형에 비해 중첩권위모형의 정부 간 관계에서 나타나는 갈등이 상대적으로 적었고, 분리권위모형이나 포괄권위모형에서는 중앙과 지방 간 갈등이 더 많은 반면, 중첩권위모형에서는 광역과 기초 간 갈등이 더 많았다.

## 2) 김대중 정부(1998~2002)

김대중 정부에서의 정부 간 갈등사례를 조사한 결과, 김영삼 정부보다 다소 감소한 13건으로 파악되었다. 이 중 중앙과 지방의 갈등이 총 5건, 지방 내 갈등사례가 총 8건으로 각각 4:6의 비율로 갈등이 발생된 것으로 파악되었다. 또한, 정부 간 갈등사례에서 나타나는 정부 간 관계 유형은 분리권위모형에 해당하는 것이 6건(46%), 중첩권위모형에 해당하는 것이 3건(23%), 포괄권

위모형에 해당하는 것이 4건(31%)이었다.

〈표 9〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 주체(김대중 정부)

정부 간 관계	갈등의 주체			지방 간 (광역-기초)	합계
	중앙-광역	중앙-기초	중앙-광역-기초		
분리권위모형	-	1(17%)	-	5(83%)	6(46%)
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	1(33%)	1(33%)	-	1(33%)	3(23%)
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	1(25%)	1(25%)	-	2(50%)	4(31%)
합계	2(16%)	3(23%)	-	8(61%)	13(100%)

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계 유형별 정부 간 갈등 주체의 비율.

먼저, 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례를 살펴보면, 환경부와 서울시 간 난지도 폐가전제품 처리 시설 보상 갈등 등 중앙과 지방 간 갈등이 2건, 홍성의료원 현대화사업에 따른 건물 증개축에 대한 충청도와 홍성군간의 갈등 등 지방 내 갈등이 2건 발생하였고, 역시 기관위임사무와 관련하여 발생한 갈등이라 할 수 있다. 둘째, 중첩권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 지방 간 갈등이 2건, 지방 내 갈등이 1건이었고, 국가적 공통적인 사업인 철도, 국도, 고속도로 등 국가적 공통 사업에서 발생하였다.셋째, 분리권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 지방 간 갈등 1건, 지방 내 갈등 5건으로 총 6건이 발생하였으며, 자치사무와 국가사무의 사업에서 갈등이 발생하였는데, 대체적으로 부지이전문제와 지방의 자치사무인 하수처리장 등의 설치에서 발생하였다.

김대중 정부에서는 김영삼 정부에서와 마찬가지로 분리권위모형이나 포괄권위모형에 비해 중첩권위모형의 정부 간 관계에서 나타나는 갈등이 상대적으로 적었다. 그러나 분리권위모형이나 포괄권위모형에서는 중앙과 지방 간 갈등이 더 적은 반면, 중첩권위모형에서는 광역과 기초 간 갈등이 더 적었다.

### 3) 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부에서의 정부 간 갈등사례는 앞선 두 정부의 갈등사례를 더한 것에 육박하였다. 이는, 지방분권정책이 본격적으로 시작되어 국가사무에 대한 지방이양의 관심이 높아지면서, 과거 김영삼 정부와 김대중 정부에서 제대로 된 색깔을 만들지 못했던 지방자치가 어느 정도 자리 잡으면서, 지방의 국가에 대한 목소리가 커져가고 있는 현상이라고 할 수 있다. 노무현 정부에서의 정부 간 갈등사례는 중앙과 지방 간 갈등이 18건, 지방 내 갈등이 15건으로 6:4의 비율이었는데,

총 33건 중 분리권위모형에 해당하는 것이 19건(57%), 중첩권위모형에 해당하는 것이 8건(24%), 포괄권위모형에 해당하는 것이 6건(19%)이었다.

〈표 10〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 주체(노무현 정부)

정부 간 관계	갈등의 주체			지방 간 (광역-기초)	합계
	중앙-광역	중앙-기초	중앙-광역-기초		
분리권위모형	1(5%)	6(32%)	-	12(63%)	19(57%)
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	1(12.5%)	6(75%)	-	1(12.5%)	8(24%)
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	-	4(67%)	-	2(33%)	6(19%)
합계	2(7%)	16(48%)	-	15(45%)	33(100%)

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계 유형별 정부 간 갈등 주체의 비율.

먼저, 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례를 살펴보면, 경기도 화성시 주곡리 국가지정 폐기물 처리장의 증설사업에 관한 분쟁 등 중앙의 일방적인 기관위임사무 부과로 인한 갈등이 4건, 한강 상수원보호구역내 수상구조물 이전 관련 갈등 등 기관위임사무의 권한에 대한 광역과 기초 간 갈등이 2건이었다. 둘째, 중첩권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 광역 간 갈등이 1건, 중앙과 기초 간 갈등이 6건, 지방 내 갈등이 1건으로 확인되었다. 중첩권위 모형 갈등사례의 대부분은 국가적 공통적인 사업이라는 명목으로 지방과의 공동사업시 재정 분담에서 발생하였다. 셋째, 분리권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 지방 간 7건, 지방 내 12건 총 19건이 발생하였으며, 자치사무와 국가사무의 사업에서 갈등이 발생하였고, 대체적으로 군시설 문제와 관리시설 이전에 관한 문제에서 갈등이 발생하였다.

노무현 정부에서는 이전 정부와 달리 분리권위모형의 정부 간 관계에서 나타나는 갈등이 과반을 넘고 있고 포괄권위모형의 정부 간 관계에서 나타나는 갈등은 그 비중이 줄어들었다. 또한 분리권위모형에서는 광역-기초 간 갈등이 3분의 2를 차지하고 있는 반면, 중첩권위모형이나 포괄권위모형에서는 중앙-지방 간 갈등이 압도적으로 많았다.

#### 4) 이명박 정부(2008~2012)

이명박 정부의 정부 간 갈등의 발생은 네 정부 중 가장 많은 51건으로 파악되었는데, 이전 정부와 비교하여 가장 특징적인 것은 중앙과 지방 간 갈등이 총 36건으로 4분의 3에 달하고 있고, 그 중에서도 중앙과 광역 간 갈등이 19건으로 전체의 3분의 1을 넘고 있으며, 중앙, 광역, 기초

가 모두 관여된 갈등사례도 2건이 있었다. 갈등사례에서 나타난 정부 간 관계에 있어서는 분리권 위모형에 해당하는 것이 26건(51%), 중첩권위모형에 해당하는 것이 8건(16%), 포괄권위모형에 해당하는 것이 17건(33%)이었다.

〈표 11〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 주체(이명박 정부)

정부 간 관계	갈등의 주체			지방 간 (광역-기초)	합계
	중앙-광역	중앙-기초	중앙-광역-기초		
분리권위모형	6(23%)	9(35%)	1(14%)	10(38%)	26(51%)
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	5(62.5%)	3(37.5%)	-	-	8(16%)
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	8(47%)	5(30%)	1(6%)	3(17%)	17(33%)
합계	19(37%)	17(33%)	2(4%)	13(26%)	51(100%)

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계 유형별 정부 간 갈등 주체의 비율.

먼저, 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례를 살펴보면, 팔당호 수질정책에 관한 분쟁, 남강댐 물 관련 분쟁 등의 재정적인 문제로 인한 기관위임사무 관련 갈등이 13건, 화력발전소 설치와 관련하여 국가가 지방에게 위임한 발전소 설치에 있어서 발생한 갈등과 같이 각 지방정부 간에 서로 미루는 형식의 지방 내 갈등이 3건 발생하였다. 중앙과 광역, 그리고 기초 간의 삼자 갈등이 발생한 사례는 팔당유역 용수사용료 갈등인데, 국가 지정의 팔당유역을 위임하여 관리하고 있는 경기도에서 용수 사용료와 관련하여 정부에게 재정적 지원을 요청하였고, 정부의 소극적인 자세로 인하여 경기도는 해당 기초자치단체에게 사용료를 부과하면서 정부와 광역, 기초 간 갈등이 발생하였다. 둘째, 중첩권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 광역 간 갈등이 5건, 중앙과 기초 간 갈등이 3건이었는데, 대부분은 이전 정부의 갈등사례와 비슷하게 국가적 공통적인 사업이라는 명목으로 지방과의 공동사업시 재정과 권한분담에서 갈등이 발생한 것이었다.셋째, 분리권위모형에 해당하는 갈등사례는 중앙과 지방 간에 16건이 발생하였다. 중앙-광역-기초가 모두 포함된 갈등이 분리권위모형에서도 발생을 하였는데, 해당사례는 기초자치단체 인사권 침해에서 발생하였다. 인사권은 지방자치실시 후 지방의 고유적인 인사권임에도 불구하고 정부는 광역에 광역은 기초의 인사권을 침해하여 발생한 갈등이라 할 수 있다. 지방 내 갈등은 총 10건이 발생하였으며, 자치사무와 국가사무의 사업에서 모두 갈등이 발생하였으나, 군사시설 문제, 방사능 문제 등 지방의 능력으로 처리할 수 없는 국가사무에서 많이 발생하였다.

이명박 정부에서는 노무현 정부와 마찬가지로 분리권위모형의 정부 간 관계에서 나타나는 갈

등이 과반을 넘고 있고 포괄권위모형의 정부 간 관계에서 나타나는 갈등의 비중이 다시 증가하였다. 또한 분리권위모형에서는 중앙-지방 간 갈등이 3분의 2를 차지하고 있고, 중첩권위모형이나 포괄권위모형에서는 중앙-지방 간 갈등이 압도적으로 많았다.

### 5) 종합

정부 간 갈등의 주체는 지방자치의 초기인 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 중앙과 지방 간에 발생하는 갈등보다 광역과 기초 간에 발생하는 갈등이 더 많거나 같았으나, 지방분권이 본격화된 노무현 정부와 이명박 정부에서는 광역과 기초 간 갈등에 비해 중앙과 지방 간 갈등의 비중이 대폭 증가하였다.

이러한 정부 간 갈등이 발생하는 정부 간 관계의 양상도 정부별로 차이가 있는데, 김영삼 정부에서는 중첩권위모형의 정부 간 관계에서 광역과 기초 간 갈등의 비중이 매우 커고 포괄권위모형의 정부 간 관계에서는 중앙과 지방 간 갈등의 비중이 커던 반면, 반대로 김대중 정부에서는 분리권위모형의 정부 간 관계에서 중앙과 지방 간 갈등의 비중이 커고, 중첩권위모형과 포괄권위모형의 정부 간 관계에서는 광역과 기초 간 갈등의 비중이 더 크거나 같았다. 노무현 정부에서는 분리권위모형의 정부 간 관계에서 광역과 기초 간 갈등의 비중이 더 커으나, 중첩권위모형과 포괄권위모형의 정부 간 관계에서는 중앙과 지방 간 갈등의 비중이 압도적으로 커다. 한편, 이명박 정부에서는 모든 정부 간 관계에서 중앙과 지방 간 갈등의 비중이 높았고, 특히 중앙과 광역 간 갈등이 많아진 것이 특징적이다.

## 3. 정부 간 관계 유형에 따른 정부 간 갈등의 내용

### 1) 김영삼 정부(1993~1997)

김영삼 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 내용별로 분류해 보면, 재정갈등이 12건으로 가장 많았고, 그 다음으로 가치갈등이 6건이어서, 이 두 가지 내용의 갈등이 전체 갈등사례의 4분의 3을 차지하고 있다.

〈표 12〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 내용(김영삼 정부)

정부 간 관계 \ 갈등의 내용	기피갈등	유치갈등	재정갈등	관리갈등	가치갈등	합계
분리권위모형	2(20%)	-	3(30%)	1(10%)	4(40%)	10*
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	-	-	4(80%)	-	1(20%)	5
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	-	1(11%)	5(56%)	2(22%)	1(11%)	9*
합계	2(8%)	1(4%)	12(50%)	3(13%)	6(25%)	24(100%)*

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 내용의 비율

\* 분리권위모형에서는 기피갈등/재정갈등의 중복 사례가 1건 있어 이중으로 분류되었음; 포괄권위모형에서는 재정 갈등/관리갈등의 중복 사례가 1건 있어 이중으로 분류되었음

정부 간 관계의 유형별로 살펴보면 역시 재정갈등과 가치갈등에 해당하는 것이 모든 정부 간 관계 유형에서 가장 많은 비중을 차지하고 있으나, 중첩권위모형과 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례의 경우는 재정갈등이 더 큰 비중인 반면, 분리권위모형에서는 가치갈등이 약간 더 큰 비중이었다. 분리권위모형에 해당하는 가치갈등은 지역개발에 있어 환경적인 문제와 결합되는 갈등에서 찾아볼 수 있었다. 대표적인 사례로는 안동시와 환경부 간에 발생하였던 댐 관광개발권에 관한 분쟁을 들 수 있다. 중첩권위모형에 해당하는 재정갈등은 주로 정부 간 비용분담에 있어서 각자의 균형이 이루어지지 않을 때 나타나는 갈등인데, 국가와 지방의 공동사업 또는 광역과 지방의 공동사업에서 많이 발생하였다. 부산, 김해 간 연결도로 개설 갈등 등 국가적인 공통 사업인 도로건설 등에서 이와 같은 갈등이 많이 발생하였다. 포괄권위모형에 해당하는 재정갈등의 대표적인 사례는 보령 복합화력 발전소 건설공사에 따른 갈등이었다. 본 사례는 발전소 설치라는 국가사무임에도 불구하고 지방에게 위임한 사무에서, 발전소 설치에 따른 모든 비용을 국가에서 부담을 하여야 하는데, 국가에서 설치에 따른 예산의 책정과 지방에서 요구하는 예산이 서로 일치하지 않아 갈등이 발생한 것이다.

## 2) 김대중 정부(1998~2002)

김대중 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 내용별로 분류해 보면, 역시 재정갈등이 4건으로 가장 많았고, 그 다음으로 기피갈등이 3건이어서, 이 두 가지 내용의 갈등이 전체 갈등사례의 과반수를 넘고 있다.

〈표 13〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 내용(김대중 정부)

정부 간 관계	갈등의 내용	기피갈등	유치갈등	재정갈등	관리 갈등	가치 갈등	합계
분리권위모형	3(50%)	1(17%)	2(33%)	-	-	6(46%)	
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	-	-	1(33.3%)	1(33.3%)	1(33.3%)	3(23%)	
포괄권위모형 / 수직적 행정통제 모델	-	1(25%)	1(25%)	1(25%)	1(25%)	4(31%)	
합계	3(23%)	2(15%)	4(31%)	2(15%)	2(15%)	13(100%)	

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 내용의 비율

정부 간 관계의 유형별로 살펴보면, 김영삼 정부와 마찬가지로 김대중 정부에서도 재정갈등이 정부 간 관계의 유형과 상관없이 발생하였고, 중첩권위모형과 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례의 경우는 모든 내용에서 균등하게 발생하였던 반면, 분리권위모형에서는 기피갈등이 더 큰 비중이었다. 분리권위모형에 해당하는 기피갈등은 정부들이 자기 지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 무조건적으로 반대함에 따라 발생하였다고 볼 수 있는데, 대표적인 사례는 국가사무의 하나인 군시설 설치 및 관리 업무 중 국방부의 군시설 이전과 관련하여 과천시와 갈등을 일으킨 사례를 들 수 있다.

### 3) 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 내용별로 분류해 보면, 관리갈등이 가장 많이 발생하였고, 그 다음으로 재정갈등, 기피갈등, 가치갈등의 순이었다. 특이한 점은 갈등의 내용이 단일하지 않고 중복된 갈등이 많이 발생하여 갈등의 양상이 이전 정부에 비해 복잡해졌다는 것이다.

정부 간 관계의 유형에 따라 갈등의 내용은 상이한 양상을 보이고 있는데, 분리권위모형에 해당하는 갈등사례는 관리갈등과 기피갈등에 해당하는 것이 많은 반면, 중첩권위모형에 해당하는 갈등사례는 재정갈등이 절반을 차지하고 있었고, 포괄권위모형에서는 관리갈등과 재정갈등이 절반이었다.

〈표 14〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 내용(노무현 정부)

정부 간 관계 \ 갈등의 내용	기피갈등	유치갈등	재정갈등	관리갈등	가치갈등	합계
분리권위모형	6(27%)	3(14%)	2(9%)	7(32%)	4(18%)	22*
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	-	2(20%)	5(50%)	1(10%)	2(20%)	10*
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	2(25%)	-	2(25%)	3(37.5%)	1(12.5%)	8*
합계	8(20%)	5(12.5%)	9(22.5%)	11(27.5%)	7(17.5%)	40(100%)*

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 내용의 비율

\* 분리권위모형에서는 기피갈등/재정갈등의 중복 사례가 1건, 기피갈등/가치갈등의 중복 사례가 1건, 재정갈등/관리갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음; 중첩권위모형에서는 관리갈등/가치갈등의 중복 사례가 1건, 유치갈등/가치갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음; 포괄권위모형에서는 기피갈등/관리갈등의 중복 사례가 1건, 관리갈등/가치갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음

#### 4) 이명박 정부(2008~2012)

이명박 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 내용별로 분류해 보면, 관리갈등이 가장 많이 발생하였고, 그 다음으로 재정갈등이 가장 많아서, 이 둘을 합하면 전체의 77%에 해당하였다. 노무현 정부에 비해 그 비중은 줄었지만, 갈등의 내용이 단일하지 않고 종복된 갈등이 여전히 발생하여 갈등 양상의 복잡성이 지속되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 15〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 내용(이명박 정부)

정부 간 관계 \ 갈등의 내용	기피갈등	유치갈등	재정갈등	관리갈등	가치갈등	합계
분리권위모형	6(21%)	1(3%)	5(17%)	16(55%)	1(3%)	29*
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	-	-	5(56%)	3(33%)	1(11%)	9*
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	2(12%)	-	8(47%)	5(29%)	2(12%)	17
합계	8(15%)	1(2%)	18(33%)	24(44%)	4(7%)	55(100%)*

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 내용의 비율

\* 분리권위모형에서는 재정갈등/관리갈등의 중복 사례가 1건, 기피갈등/관리갈등의 중복 사례가 1건, 기피갈등/가치갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음; 중첩권위모형에서는 재정갈등/관리갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음

정부 간 관계의 유형에 따라 갈등의 내용을 살펴보면, 분리권위모형에 해당하는 갈등사례의 경우는 관리갈등이 압도적으로 많았던 반면, 중첩권위모형과 포괄권위모형에 해당하는 갈등사례는

재정갈등이 압도적으로 많았다. 분리권위모형에서의 관리갈등의 대표적인 사례로는 수원 비상할 주로 이전에 따른 국방부와 경기도 간의 갈등, 안양교도소 재건축에 따른 안양시와 법무부 간의 갈등으로, 인허가에 대한 관리의 귀속여부 및 적정성에 관한 분쟁, 시설관리·운영에 따른 갈등이 그 주를 이루고 있다. 이 두 사례 모두 자치사무에 있어서 각 정부 간 인허가에 대한 서로 다른 기준 때문에 발생한 갈등이라고 할 수 있다.

### 5) 종합

정부 간 갈등의 내용은 지방자치 초기인 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 정부 간 비용분담에서 발생하는 재정갈등의 비중이 가장 컸으나, 그 비중이 지방자치의 제도화가 진전됨에 따라 점차 줄어들고, 오히려 노무현 정부와 이명박 정부에 와서는 정부 간에 관할권을 둘러싼 관리갈등의 비중이 더 커졌다. 특히 재정갈등은 김영삼 정부와 김대중 정부에서 중첩권위모형의 정부 간 관계에서 두드러지게 나타났으며, 관리갈등은 노무현 정부에서는 포괄권위모형의 정부 간 관계에서, 그리고 이명박 정부에서는 분리권위모형의 정부 간 관계에서 두드러지게 나타났다.

## 4. 정부 간 관계 유형에 따른 정부 간 갈등의 성격

### 1) 김영삼 정부(1993~1997)

김영삼 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 갈등의 성격에 따라 분류해 보면, 이해당사자간 권한과 책임귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 권한갈등이 이해당사자들이 서로간 경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 이익갈등보다 더 많은 것을 알 수 있다.

〈표 16〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 성격(김영삼 정부)

정부 간 관계	갈등의 성격	이익	권한	합계
분리권위모형	6(60%)	4(40%)	10*	
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	1(20%)	4(80%)	5	
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	2(25%)	6(75%)	8	
합계	9(39%)	14(61%)	23(100%)*	

주: 팔호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 성격의 비율

\* 분리권위모형에서는 이익갈등/권한갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음

이를 다시 정부 간 관계의 유형별로 살펴보면, 중첩권위모형과 포괄권위모형에 해당하는 갈등 사례는 권한갈등이 이익갈등보다 압도적으로 많았던 반면, 분리권위모형에 해당하는 갈등 사례는

이익갈등이 권한갈등보다 많았다.

### 2) 김대중 정부(1998~2002)

김대중 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 갈등의 성격에 따라 분류해 보면, 김영삼 정부와 달리 이해당사자들이 서로간 경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 이익갈등이 이해당사자간 권한과 책임귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 권한갈등보다 약간 더 많은 것을 알 수 있다.

〈표 17〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 성격(김대중 정부)

정부 간 관계	갈등의 성격	이익	권한	합계
분리권위모형	4(66%)	2(34%)	6(46%)	
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	1(33%)	2(67%)	3(23%)	
포괄권위모형/ 수직적 행정통제모델	2(50%)	2(50%)	4(31%)	
합계	7(54%)	6(46%)	13(100%)	

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 성격의 비율

이를 다시 정부 간 관계의 유형별로 살펴보면, 중첩권위모형과 포괄권위모형에 해당하는 갈등 사례는 권한갈등이 이익갈등보다 많거나 같았던 반면, 분리권위모형에 해당하는 갈등 사례는 이익갈등이 권한갈등보다 많았다.

### 3) 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 갈등의 성격에 따라 분류해 보면, 이해당사자들이 서로간 경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 이익갈등과 이해당사자간 권한과 책임귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 권한갈등이 거의 같은 비중으로 발생한 것을 알 수 있다.

이를 다시 정부 간 관계의 유형별로 살펴보면, 중첩권위모형과 포괄권위모형에 해당하는 갈등 사례는 권한갈등이 이익갈등보다 많았던 반면, 분리권위모형에 해당하는 갈등 사례는 이익갈등이 권한갈등보다 많았다.

〈표 18〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 성격(노무현 정부)

정부 간 관계	갈등의 성격	이익	권한	합계
분리권위모형	12(60%)	8(40%)		20*
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	3(33%)	6(67%)		9*
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	3(37.5%)	5(62.5%)		8*
합계	18(49%)	19(51%)		37(100%)*

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 성격의 비율

\* 분리권위모형에서는 이익갈등/권한갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음; 중첩권위모형에서는 이익갈등/권한갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음; 포괄권위모형에서는 이익갈등/권한갈등의 중복 사례가 2건이 있어 이중으로 분류되었음

#### 4) 이명박 정부(2008~2012)

이명박 정부에서 발생한 정부 간 갈등사례를 갈등의 성격에 따라 분류해 보면, 이해당사자간 권한과 책임귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 권한갈등이 이해당사자들이 서로간 경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 이익갈등보다 압도적으로 많이 발생한 것을 알 수 있다.

〈표 19〉 정부 간 관계 유형별 갈등의 성격(이명박 정부)

정부 간 관계	갈등의 성격	이익	권한	합계
분리권위모형	7(26%)	20(74%)		27*
중첩권위모형 / 수평적 정치경쟁모델	1(12.5%)	7(87.5%)		8
포괄권위모형 / 수직적 행정통제모델	4(23%)	13(77%)		17
합계	12(23%)	40(77%)		52(100%)*

주: 괄호 안의 %는 정부 간 관계의 유형별 정부 간 갈등 성격의 비율

\* 분리권위모형에서는 이익갈등/권한갈등의 중복 사례가 1건이 있어 이중으로 분류되었음

이전 정부에서와 달리 이러한 양상은 정부 간 관계의 유형별로 동일하게 나타나서, 모든 정부 간 관계의 유형에서 권한갈등이 이익갈등보다 압도적으로 많이 발생하였다.

#### 5) 종합

정부 간 갈등의 성격은 지방자치 초기인 김영삼 정부에서는 권한과 책임의 존부 내지 적합성에 관련된 권한갈등의 비중이 커었으나, 김대중 정부에 와서는 오히려 경제적 이익을 지키거나 추구하는데서 오는 이익갈등의 비중이 더 커졌고, 노무현 정부에서는 권한갈등과 이익갈등의 발생

이 비슷한 수준이었다가, 이명박 정부에 와서는 다시 권한갈등이 급격히 증가했음을 보여주고 있다. 특히 중첩권위모형과 포괄권위모형의 정부 간 관계에서는 모든 정부에서 권한갈등의 비중이 매우 높았으나, 분리권위모형의 정부 간 관계에서는 이명박 정부를 제외하고는 모두 이의갈등의 비중이 압도적으로 높았다. 이명박 정부에서는 분리권위모형의 정부 간 관계에서도 권한갈등의 비중이 높게 나온 점이 특이할 점이다.

## 5. 정부 간 관계의 시기별 변화 및 특징

정부 간 갈등의 주체, 내용, 성격별로 분석하여본 결과, 김영삼 정부에서는 정부 간 갈등의 주체 측면에서 분리권위모형과 중첩권위모형 그리고 포괄권위모형에서 대체로 비슷한 비율의 양상을 보였다. 이중 중첩권위모형이 가장 낮은 갈등의 모습을 보였으며, 분리권위모형과 포괄권위모형에서는 중앙과 기초 간 갈등, 광역과 기초 간 갈등이 비슷한 모습을 보였다. 갈등의 내용 측면에서는 분리권위모형에서 가치갈등과 재정 갈등이, 중첩권위모형과 포괄권위모형에서는 재정갈등이 높은 비율을 보였다. 갈등의 성격 측면에서는 정부 간 관계 유형에서 분리권위모형에서는 이의갈등이, 중첩과 포괄에서는 권한갈등이 많이 발생한 것으로 분석되었다.

김대중 정부에서는 김영삼 정부보다는 다소 적은 갈등이 발생되었으며, 모든 정부 간 관계의 유형에서 비슷한 갈등이 발생하였다. 분리권위모형에서는 광역과 기초 간 갈등이 다소 많이 발생을 하였으며, 중첩권위모형에서는 어느 한 쪽으로 치우치지 않고 각각 한건씩 발생을 하였으며, 포괄권위모형에서도 중첩권위모형과 비슷한 모습을 보였다. 정부 간 갈등의 내용 측면에서는 분리권위모형에서 기피갈등과 재정갈등이 주류를 이루었으며, 중첩권위모형에서는 재정, 관리, 가치갈등이 각각 똑같은 비율로 발생을 하였다. 포괄권위모형에서도 유치, 재정, 관리, 가치갈등이 각각 한건씩 똑같은 비율로 발생을 하였다. 정부 간 갈등의 성격 측면에서는 분리권위모형에서는 이의갈등이, 중첩권위모형에서는 권한갈등이 높은 모습을 보였다. 포괄권위모형은 이의과 권한갈등이 동등한 비중을 보였다.

다음으로 노무현 정부에서의 갈등 주체별 분석에서는 크게 분리권위모형에서 많은 갈등이 발생한 것으로 분석되었다. 이중 광역과 기초 간 갈등이 높은 비율을 나타내었다. 갈등의 내용별 측면에서는 재정갈등과 관리갈등에서 많은 갈등이 발생한 것으로 분석되었으며, 분리권위모형에서는 관리갈등이, 중첩권위모형과 포괄권위모형에서는 재정 갈등이 많이 발생한 것으로 분석되었다. 갈등의 성격별 측면에서는 전체적으로 이의갈등과 권한갈등이 비슷한 비중을 보이며 발생하였는데, 분리권위모형에서는 이의갈등이, 중첩권위모형과 포괄권위모형에서는 권한에 따른 갈등이 많이 발생한 것으로 분석되었다.

마지막으로 이명박 정부에서 또한 노무현 정부와 마찬가지로 분리권위모형에서 많은 갈등이 발생한 것으로 분석되었다. 포괄권위모형에서의 갈등 또한 다른 정부보다 많이 발생한 것으로 파악되었다. 그중 중앙과 광역, 중앙과 기초의 갈등이 압도적이었다. 갈등의 내용 측면에서는 관리 갈등과 재정갈등의 모습이 많이 보였으며, 분리권위모형에서는 관리 갈등이, 중첩권위모형과 포괄권위모형에서는 재정갈등의 모습이 많이 보였다. 마지막으로 갈등의 성격 측면에서는 권한갈등이 이익갈등보다 많이 발생한 것으로 분석되었으며, 모든 모형에서 권한갈등의 비중이 크게 나타난 것으로 분석되었다.

정부 간 시대별 변화에 있어서 특징적인 모습은 정부 간 관계에서 김영삼 정부와 김대중 정부는 분리, 포괄권위모형에서의 갈등이 서로 비슷한 비율로 연계되어 나타났으나, 노무현 정부와 이명박 정부에서는 갈등의 양상이 분리권위모형에 부합하는 형태로 나타나고 있었다. 이것은, 자치사무의 비율이 점점 증가되고 있다는 모습이며, 결과적으로 올바른 지방자치의 모습으로 이동하고 있다는 결과를 얻을 수 있었다. 갈등의 내용에서는 대체적으로 재정, 관리 갈등이 모든 정부에서 크게 나타난 것을 확인 할 수 있었으며, 성격에서는 권한갈등에 관련된 갈등이 모든 정부에서 크게 나타난 것으로 확인 할 수 있었다.

이상의 논의를 바탕으로 정부 간 관계의 정부별 변화 및 특징을 정리하면 다음과 같다.

〈표 20〉 정부 간 관계 및 갈등의 주체, 내용, 성격의 시대별 변화 및 특징

정부 관계	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
갈등의 주체	중앙-기초, 지방 내 갈등 우세	지방 내 갈등 우세	중앙-기초, 광역-기 초 갈등 우세	모든 주체에서 갈등 양상이 비슷한 비율 로 발생
갈등의 내용	재정갈등 우세	재정갈등, 관리갈등이 모든 갈등이 다양하게 나타남	재정갈등, 관리갈등이 조금 우세이긴 하나	
갈등의 성격	권한갈등, 이익갈등 연계			권한갈등 우세
정부 간 관계	분리권위모형, 포괄권위모형 연계			분리권위모형 우세

## V. 결론

본 연구는 지방자치가 시작된 이후 증가되고 있는 우리나라의 정부 간 갈등의 상황이 정부 간 관계의 모습에 따라 어떠한 형태로 나타나는지에 관하여 분석을 실시하였다. 이는 다양하게 발생

하고 있는 정부 간 갈등 속에서 바람직한 정부 간 관계를 형성해 나가는데 있어서 보다 관심을 기울여야할 정부 간 갈등의 상황을 파악하는데 토대를 마련하기 위함이었다. 이러한 분석의 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부 간 갈등의 발생의 변화이다. 수직적 정부 간 갈등이 지방자치가 실시된 이후 김대중 정부를 제외한 정부에서 계속하여 증가하는 모습을 보이고 있다는 것이다. 과거 중앙집권적인 형태의 정부 간 관계에서는 중앙의 일방적인 관리 속에서 대부분의 사무와 사업이 이루어졌기 때문에 정부 간 갈등이 발생하기 어려웠을 것이다. 하지만, 지방자치가 실시된 이후 정부의 기관위임사무가 매년 줄어들고 있고 지방의 자치사무가 증가하면서, 지방이 국가의 틀 속에서 벗어나 독립적인 사무 수행의 모습이 늘어나고 있다. 이러한 현상 속에서 정부 간 갈등의 발생은 과거 중앙에 귀속되어 움직이던 지방정부가 국가에 대등하게 요구하는 것이 많아지고 있다는 것이라 해석할 수 있을 것이다.

둘째, Wright 모형과 무라마쓰 미치오 모형에 입각했을 때, 분리권위모형의 정부 간 관계에서 발생하는 갈등이 점차 증가되고 있다. 이 또한 과거 중앙집권적인 모습에서 점점 지방자치의 독립적인 모습을 보여 줄 수 있다는 결과로 해석할 수 있다. 특히, 이러한 갈등사례가 주로 국가의 사업을 지방에게 위임하고 있는 기관위임사무와 관련된 것이라는 점에서 기관위임사무의 개선에 주는 시사점이 크다 할 수 있다.

셋째, 정부 간 갈등의 내용별 분석 결과는 재정적인 문제로 인한 갈등이 가장 높게 나왔으며, 관리갈등과 가치갈등이 그 뒤를 잇고 있다. 또한 정부 간 관계의 유형에서는 중첩권위모형과 포괄권위모형에서 재정적인 갈등이 많이 발생하였다. 중첩권위모형의 경우 국가의 공통적인 사무수행에 있어 정부와 지방의 공통적인 재정의 분담에서 발생되었으며, 포괄권위모형에서 발생한 재정갈등의 경우 포괄권위모형 특성상 기관위임사무에서 갈등이 발생을 하게 되는데 사업의 시행에 있어 위임한 정부에서 모든 재정을 부담하게 되어있지만, 사업의 재정 현황의 파악에서 각각의 정부 간 의견이 서로 일치하지 않아 발생하는 갈등이 대부분이었다.

넷째, 정부 간 갈등의 성격별 분석 결과는 분리권위모형에서는 정부 간 경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 모습의 이익갈등이 높은 비율을 보였다. 이는 자치사무의 증가로 인하여 지역적인 혜택을 주는 개발사업이나 시설을 정부 간 경쟁적으로 유치하기 위한 모습 등이 증가하고 있는 것과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 중첩권위모형과 포괄권위모형에서는 권한갈등이 우세한 모습을 보였는데, 이는 정부 간 갈등에서 중앙정부와 지방자치단체간의 각종 인허가, 재산의 관리 및 처분, 이용에 따른 갈등이 높은 것에 기인한 것이라고 할 수 있다.

마지막으로 각 정부 간 관계와 갈등의 변화 형태를 살펴본 결과, 지방자치가 실시된 이후 정

부 간 갈등사례를 통해 살펴본 정부 간 관계의 모습은 과거 포괄권위모형에서 점차적으로 분리권위모형이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 하지만, 아직까지 중앙집권적인 형태의 모습인 포괄권위모형의 모습이 정부 간 갈등에서 여전히 나타나고 있었는데, 이것은 지방자치가 실시되고는 있지만 여전히 중앙정부 중심적인 사무, 재정, 인사관계가 존재하고 있다는 모습을 보여주는 것이라 할 수 있다. 정부 간 갈등의 양상은 재정과 관리, 권한에 따른 갈등이 지속적으로 나타난 것으로 확인되었으며, 이는 지방자치실시 이후 고유사무가 증가하게 되었고, 고유사무의 특성상 각 정부 간 독립적인 재정을 활용해야 하기에 재정적 갈등이 발생한다고 할 수 있다. 더불어, 중앙과 지방의 불균형적인 재정적 현상 또한 재정적 갈등의 양상이 높게 나타나는 이유 중 하나라고 할 수 있다.

## 참 고 문 현

- 강성철·권경득·강인호·강문희(2006). 「지방정부간 갈등과 협력」. *한국행정DB센타*.
- 김남조(2000). 금강산관광개발에 관여하는 집단의 역할관계 분석을 통한 정부 간 관계 모형설정에 관한 연구: Wright의 모형을 중심으로. 「관광연구저널」, 12: 11-34.
- 김병준(1999). 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률: 제정의의와 주요 내용. 「자치행정」, 131(2): 31-38.
- 김영종(1996). 지방자치 시대 지역갈등의 특성. 「한국행정논집」, 8(3): 1-20.
- 김창재(2002). 우리나라 정부 간 갈등의 실태분석과 그 해결방안에 관한 연구. 경남대학교 대학원 석사학위 논문.
- 나태준·박재희(2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 서울: 한국행정연구원.
- 박근수(2005). 지방정부간 갈등에 있어서 언론의 영향력에 관한 연구. 조선대학교 대학원 박사학위 논문.
- 방승만(2001). 정부 간 갈등관리에 관한 연구. 호서대학교 대학원 석사학위 논문.
- 송운석(1996). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등예방과 제도화 방안. 「한국행정논집」, 18(4): 737-738.
- 오세덕(1987). 갈등 모형과 갈등관리전략에 대한 연구. 「경희법학연구」, 22(12): 187-220.
- 오재일(1993). 중앙·지방관계의 모델에 관한 연구: 일본의 예를 중심으로. 「한국행정학보」, 27(2): 381-389.
- 윤종설·박태형(2007). 정책과정에서의 갈등관리체계 구축방안: Governance 관점의 정책사례분석을 중심으로. 「한국행정연구」, 25-28.
- 이상훈(2003). 일본의 정부 간 관계: 개혁과 변화. 「현대일본학」, 18: 217-244.
- 이선우·류도암(2012). 중앙-지방간 갈등 조정자의 기능과 역할: 행정협의조정위원회의 ADR적 기능 활성화를 중심으로. 한국행정학회 학제학술발표논문집.
- 이용선(2009). 중앙정부와 지방자치단체 간 협력관계 강화방안에 관한 연구: 공무원들의 인식조사를 토대로. 명지대학교 대학원 박사학위 논문.
- 장창석(2010). 부유쓰레기 처리를 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구: 충남지역주민 의식조사를 중심으로. 배재대학교 대학원 석사학위 논문.
- 조성제(2005). 지방자치단체 간 갈등에 관한 연구: 진주권 광역쓰레기매립장 공동사용 갈등사례 연구.

## 경상대학교 대학원 석사학위 논문.

- 최길수(2002). 영유아보육정책의 정부 간 관계 모형정립에 관한 연구: Wright의 모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 15(2): 163-181.
- 하혜영(2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- Dunleavy. (1980). *Urban Political Analysis*. London: Macmillan.
- Robbins, Stephen P.(1984). *Essentials of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Wright, Deil S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- 村松岐夫, 최외출·이성환 역(1991). 「중앙과 지방정부관계론」. 서울: 대영문화사.

하지만(河智萬): 중앙대학교에서 행정학 석사학위(2013)를 취득하고, 현재 경남발전연구원 미래 전략연구본부 주임으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정부 간 관계론이다(haj3343@naver.com).

홍준현(洪準賢): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위(제목: *Dispersal of Public Housing in the U.S.: An Analysis of Intra- and Inter-Metropolitan Variations in the Location of Public Housing*, 1995)를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 도시정책, 정책분석 등이고, 최근 저서와 논문으로는 〈다산의 행정개혁: 현대적 해석과 평가〉(공저, 대영문화사, 2010), “지역축제의 품질인식, 성과인식, 시민 관계성의 관계에 관한 연구”(공저, 2015), “도시규모와 입지에 따른 지역경제성장에 대한 산업 다양성의 영향력 차이에 관한 연구”(공저, 2015) 등이 있다(jhong@cau.ac.kr).

## Characteristics of Intergovernmental Conflicts by the Type of Intergovernmental Relations

Ji-Man Ha & Jun Hyun Hong

This study analyzes how intergovernmental conflicts appear in terms of actors, characteristics, and contents by the type of intergovernmental relations. This study focuses on vertical intergovernmental relations from Kim Youngsam Administration to Lee Myeongbak Administration. Crosstab analysis is employed to find out the relations between the type of intergovernmental relations and the characteristics of intergovernmental conflicts. The results of the analyses are as follows: first, intergovernmental conflicts has increased since local autonomy began except the period of Kim Daejung Administration. Second, conflicts has increased especially for the Coordinate-Authority Model of intergovernmental relations. Third, in terms of contents, intergovernmental conflicts were prominent in financial intergovernmental relations. Fourth, in terms of characteristics, interest-oriented conflicts had the highest rate in the Coordinate-Authority Model. Lastly, the type of intergovernmental relations has been changing from Inclusive-Authority Model to Coordinate-Authority Model over time.

Key words: Intergovernmental Relations, Intergovernmental Conflict, Wright Model