

3

분쟁의 발생과 해결(1)

- 정부간 분쟁 -

지방자치의 실시로 지방자치단체는 의사결정단위 내지 경제의 공간단위로서 인식이 커짐에 따라 정부간 분쟁도 양적으로 증대할 뿐만 아니라 유형에 있어서 다양화되는 경향을 보인다. 민선자치 출범이후 발생한 정부간 분쟁사례는 총154건이며, 정부계층에 따라 중앙정부와 지방자치단체간 분쟁이 35%(54건), 지방자치단체 상호간 분쟁이 65%(100건)로 나타났다. 그리고 분쟁내용에 있어서도 지방행·재정분야와 지역개발분야의 분쟁이 20:80의 비율로 발생하였다. 지역개발분야 분쟁은 대상시설에 따라 도로, 광역공급시설에 관련된 분쟁이 가장 높은 발생빈도(35.4%)를 나타냈으며, 쓰레기처리시설, 원전 등 혐오시설관련 분쟁(32.3%), 댐관리 및 수질보전 등 하천관련 분쟁(24.6%), 지역개발사업관련 분쟁(7.7%)의 순으로 나타났다. 정부간 분쟁사례에서 대다수를 차지하는 지역간 도로, 광역상수, 쓰레기처리시설 등 공동이용 및 광역공급시설 관련 정부간 분쟁은 지역간 협력체계를 구축하거나 광역공급처리에 따른 지역간 공평비용부담 원칙을 통해 해결의 실마리를 보여주고 있다. 또한 하천을 둘러싼 상류지역과 하류지역간의 수질보전, 상수원보호구역의 지정·해제마찰, 그리고 용수이용과 관련한 하천관련 분쟁은 동일 유역을 통합적으로 관리할 수 있는 특별행정기구나 관리기관 설치를 통하여 수혜지역과 피해지역간의 형평성 확보를 위한 보상책 도입, 그리고 중앙정부 차원의 광역상수도체계 구축 등을 통해 해결할 수 있다. 여기서는 정부간 분쟁사례 가운데 비교적 높은 비중을

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

차지하는 지역간 도로, 혐오시설, 하천, 그리고 지역개발과 환경보전간의 마찰에 관련된 분쟁사례와 지방행·재정분야의 분쟁사례를 살펴봄으로써 분쟁해결의 바람직한 지침을 도출하겠다.

지방행·재정분야 분쟁

지방행·재정분야 분쟁은 크게 행정구역관련 분쟁과 재정 및 세제관련 분쟁으로 구분된다. 우선 지방자치단체 상호간 행정구역관련 분쟁은 일종의 관할권 다툼으로 과거 봉건시대 왕국간의 영토분쟁과 비슷한 성격을 가진다. 왕국간의 영토분쟁은 이성적인 대화나 협상을 통하여 해소하기가 어렵고, 전쟁과 같은 폭력적인 수단으로 해결되는 사례가 많았다. 따라서 행정구역을 둘러싼 관할권에 관한 분쟁은 일상적인 대화나 협상을 통하여 해결하기가 어렵고 중앙정부의 조직개편이나 행정개혁, 강력하고 실효성있는 법령의 제정이나 제도의 설치를 통하여 해결하는 것이 바람직한 경우도 있다. 행정구역 관련한 정부간 분쟁을 살펴보면, 남제주군 남원읍 태흥 2, 3리 반 구역분쟁은 남제주군 반설치조례 및 조례시행규칙을 통하여 구역경계를 확실�히하여 해결하였고, 김해시와 부산시 강서구간의 행정구역 분쟁은 행정구역의 입법(대통령령)을 통하여 해결될 전망이다. 그러나 칠곡군의 일부를 구미시에 편입하는 문제로 야기된 분쟁은 경상북도에 행정구역 조정을 건의하였으나, 법적 구속력 등 강제성이 없어서 현재 표류중이고, 아산호의 경계설정을 둘러싼 아산시와 평택시의 분쟁은 농림수산부, 건설교통부 등 중앙부처간의 유권해석 불일치, 토지의 경계를 명확하게 구분해 주는 법령의 미비 등으로 아직 타협점을 찾지 못하고 있다. 둘째, 지방재정 및 세제관련 분쟁사례를 들 수 있다. 지방자치단체장의

민선이 실시되고 단체장의 자율권이 강화되면서, 각 단체장들은 의욕적으로 각종 사업들을 추진하게 되었다. 지방자치의 성공적인 정착을 위한 필수조건은 안정적인 재원확보인데, 대부분 자치단체의 재정상태는 매우 열악한 상태에 있어 중앙정부의 보조에 크게 의존하는 상황이다. 그러나 자율권이 강화된 자치단체장이 자치단체의 재정상태를 고려하지 않고 무리하게 사업을 추진하다보니 중앙정부와의 갈등이 불가피해졌다. 또한 재선 등을 염두에 둔 선심성 공약을 이행하기 위한 재정지출도 분쟁의 원인이 되고 있다. 성남시의 장학금 분쟁, 대전 유성구의 학교급식비 보조를 둘러싼 갈등, 제주도의 학교급식 시설비 지원을 둘러싼 분쟁 등이 이러한 유형에 속한다.

또한 열악한 지방재정을 확충하기 위하여 지방자치단체의 독자적인 세원확충 방안도 분쟁의 원인으로 작용하기도 한다. 이의 사례로는 서울시가 세입확충방안으로 전화세의 지방이양, 상속세와 증여세할 주민세부과, 교육세 징수교부금 교부, 부가가치세의 지방자치단체 귀속 등을 건의함으로써 생긴 분쟁, 마권세의 국세이양 반대, 지프형 자동차세의 감면폐지 등으로 야기된 분쟁을 들 수 있다. 그리고 인천시와 경기도 용진군간의 잡종재산권 승계분쟁, 광주광역시 남구와 광산구간의 재산관할분쟁도 지방재정 확충을 위한 자치단체간 분쟁이라고 할 수 있다.

협오시설관련 분쟁

협오시설 분쟁은 쓰레기처리시설, 원전, 사회복지시설 등 공공 목적을 지니는 시설의 건설·관리가 특정 지역주민이나 지역에 피해를 초래하는 분쟁을 총칭한다. 협오시설관련 분쟁은 대부분 경제적·재산상 피해유발, 기술적·환경적 우려, 그리고

이해당사자와의 사전협의 내지 강압적인 추진 등 다양한 유발요인이 복합적으로 작용하여 발생한다.

협오시설관련 지방자치단체 상호간의 분쟁을 효율적으로 해결하기 위해서는 자치단체간 자율적인 협의 및 협력체계 강화, 공평부담원칙에 의한 피해지역과 수혜지역간 형평성 증진 조치가 필요하다. 이들 조치에는 지역협동계획의 활성화, 다양한 광역행정방식의 도입을 위한 제도적 장치와 정부간 분쟁조정 및 협력촉진에 관한 법률 제정 등이 포함될 수 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁을 해소하기 위해서는 사전업무 협의제, 관련 지방자치단체의 공동참여 및 피해지역에 대한 지역개발지원제, 지역보험제의 도입이 검토될 수 있다. 이와같은 재정적인 인센티브의 제공과 함께 자치단체의 무리한 요구나 주장으로 국가적인 사업이 지연됨에 따른 막대한 사회적·경제적 피해를 방지할 수 있는 제도적인 장치의 마련이 요구된다. 즉 특정한 요건을 갖춘 국가사업에 대하여 개별 법률에 의한 인·허가 의제처리 및 토지매수 우선권 등의 부여가 검토될 수 있다.

쓰레기처리시설의 설치와 광역적 공동이용방식

쓰레기처리시설의 입지와 관련한 정부와 주민과의 분쟁은 해당 시설의 인근 지역에 거주하는 주민들이 입지를 반대하여 발생하는 경우가 대부분이나, 이들 가운데 시설입지 지역이 접경지역에 위치하게 되는 경우에 정부간 분쟁으로 전개된다. 이에선 서울시 구로구, 송파구, 강서구와 경기도내 접경지역과의 쓰레기처리시설 입지분쟁, 전주권 광역쓰레기매립장을 둘러싼 전주시와 완주군간의 분쟁, 천안 백석동 위생매립장과 관련한 아산시와의 분쟁사례와 충북 음성-진천 광역쓰레기매립장,

충북 청주시와 청원군의 청주권 광역쓰레기매립장 건설분쟁, 여주군 쓰레기매립장, 전남 광양시와 순천시의 생활쓰레기 위탁처리 관련 분쟁해결사례 등 다수 사례가 있다.

충북 음성-진천 광역쓰레기매립장 관련 분쟁은 민선자치 이전인 1992년, 음성군이 14년간 단독 사용할 쓰레기매립장을 진천군과 인접해 있는 음성군 맹동면에 입지·공사하면서 시작되었다. 진천군 초평면 주민들은 쓰레기매립장이 들어설 경우, 시설 입지 지역이 금강지천의 상류로서 수질을 심각하게 오염시킬 뿐만 아니라 침출수로 인해 주민들의 삶의 터전인

초평저수지가 심각하게 오염될 것을 우려하면서 시설 입지를 반대하였다. 즉 “비록 민가가 매립장으로부터 14km정도 떨어져 있다고 해도 매립장이 산간계곡에 입지해 있고 금강수계로 연결되어 있는 별다른 기술적 장치가 없는 한 매립장 침



음성-진천 광역쓰레기매립장

출수의 초평저수지 유입을 막기는 어렵다”는 주장이었다. 당시 초평면 주민들 가운데 80여 가구는 저수지의 낚시꾼을 상대로 영업행위를 하면서 생계를 유지하고 있는 실정이었다. 따라서 초평저수지가 환경적으로 오염되는 경우에 주민들의 생계가 직접적으로 위협을 받게 될 처지였다. 초평면 주민들은 공사를 물리적으로

저지하는 한편, 국회 등 각계에 진정서를 제출하고 충북환경보전연구회에 침출수로 인한 초평저수지의 오염여부 조사를 의뢰하였다. 이와같이 양 자치단체간의 갈등이 심화되자 상위기관인 충청북도는 1993년 12월4일 중부권 행정실무협의회를 개최하여 중재를 하기에 이르렀다.

1994년 2월, 충북도는 양 자치단체간의 분쟁을 해결하기 위한 일환으로 음성-진천 광역쓰레기매립장의 공동추진 및 도비보조를 제의하였다. 당시 진천군은 관내에 덕산, 초평, 이월, 만승 등 4개소에 쓰레기매립장이 있었으나 대부분 부락 인근에 설치되었고, 모두 비위생매립장으로 악취와 해충 등으로 주민불편이 심각한 실정이었다. 그리고 모두 소규모 시설로서 그나마 얼마 안 있으면 포화상태에 이르러 쓰레기를 버릴 곳이 없어지게 될 형편이었다. 이에 위생적으로 쓰레기를 처리할 수 있는 최신식 대규모 매립장을 설치하여야 할 상황에 직면해 있었다. 아울러 진천군이 자체적으로 매립장 건설을 추진할 예산을 조달하기 어려운 상황에서 충청북도에서 음성군과 공동으로 광역쓰레기매립장을 건설하는 경우에 도비를 보조하겠다는 제의를 받아들였다. 이에 진천군은 재래식 쓰레기매립장이 포화상태로 위생쓰레기매립장의 설치 당위성과 쓰레기매립장 설치에 따른 피해를 최소화하고, 군에서 매립장 건설에 예정된 재원을 초평면 주민숙원사업에 활용하겠다고 주민들을 적극적으로 설득함으로써, 1994년 3월24일 음성군과 광역쓰레기매립장 조성을 위한 협정을 체결하기에 이르렀다. 그리고 1994년 10월, 매립장 공사에 착공하여 1995년 12월20일 공사가 완료되었다. 공사과정에서 초평면 주민들이 침출수의 위생적인 처리 요구에 대하여 충청북도는 매립장으로부터 차집관로를 설치하여 진천 하수종말처리장으로 연결되도록 진천읍 문백과 초평면 경계 지점까지 16km에 이르는 관로

매설에 도비 12억을 추가로 지원하였다. 그리고 충청북도는 주민숙원사업으로 초평 저수지 정화시설, 도로포장사업, 주민소득사업 등 63억원의 지원사업을 약속하였고, 음성군은 매립장이 들어서는 관내 통동리와 원남면에 간이상수도 설치, 지하수 개발, 마을회관, 마을안길 등 5억여원을 들여 주민숙원사업을 지원하였다. 또한 진천군은 주민감시단 4명으로 하여금 폐기물의 정상성 여부와 찻집관로 운영을 관리·감독하도록 하여 매립장 침출수의 저수지 유입에 대한 주민들의 우려를 제거하고자 노력하였다.

1996년 11월, 쓰레기매립이 시작되어 시설의 시운전이 시작되었다. 그러나 광역매립장이 운영된 지 4개월 여만인 1997년 3월17일, 침출수가 누수되자 진천군은 쓰레기 반입중지를 요구하였고 침출수 누수원인을 규명하기 위하여 매립물을 이적시켰다. 1998년 5월 현재 매립장 보강공사와 관련된 비용분담과 관련하여 양 군간에 협의가 제대로 이루어지고 있지 않아 자치단체간의 감정대립으로 비화될 상황에 직면해 있다. 그동안 충청북도의 중재하에 양 군간의 실무자협의회가 수차례 열렸으며, 1997년 6월30일 양 군간의 사업비를 공동으로 부담하겠다는 합의에 이르렀다. 현재 음성군은 운영·감독문제를 감안, 부담비율을 인하 조정하여 음성군 68.4%, 진천군 31.6%로 하여 부담할 것을 재차 제의한 상태이다. 그리고 초평면 주민들이 보완공사가 신속하게 이루어질 것을 요구하고 있으며, 양 자치단체의 실무자간 협의가 어느정도 이루어진 상태이다.

또한 광양시의 생활폐기물 위탁처리는 지역간 협력관계를 통한 좋은 분쟁해결사례이다. 1995년 10월 여순권 광역행정협의회에서 광양시장은 광양시의 쓰레기처리 시설이 포화상태에 임박해 있으나 신규매립장 조성공사가 주민반발로 지연됨에

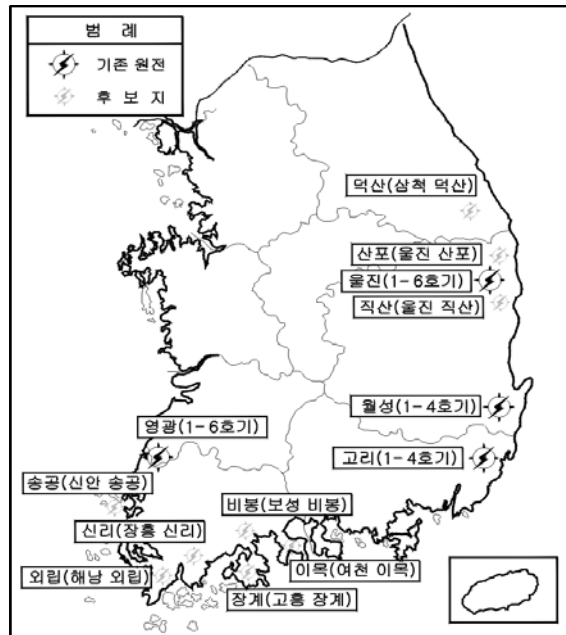
따라 생활쓰레기 처리의 어려움을 피력하면서 순천시에서 위탁 처리해 줄 것을 요청하였다. 순천시와 광양시간의 몇 차례의 실무협의를 통해 광양시의 생활쓰레기 반입을 협약하였다. 그리고 순천시도 생활폐기물 처리에 어려움이 생길 경우 광양시 매립장에 위탁 처리할 수 있는 근거를 마련하였다. 이 사례는 행정협의회를 통한 자율적 협의과정과 궁극적으로 공동이용방식을 채택함으로써 향후 예상되는 자치단체간의 공동문제를 협의·해결할 수 있는 광역행정의 기틀을 마련하는 계기가 되었다.

위험시설의 지역내 설치와 중앙-지방 사전협의

원전, 핵폐기물처리장, 화력발전소, 공설묘지 등 위험·기피시설의 설치와 관련한 분쟁은 대부분 입지선정단계부터 해당지역이나 지역주민, 환경단체의 격렬한 반대에 부딪쳐 혐오시설 분쟁의 전형적인 사례가 되고 있다. 특히 원전, 화력발전소, 핵폐기물처리장을 둘러싼분쟁은 전국적인 포괄범위를 지니는 특성으로 인해 대부분 중앙정부와 지방자치단체, 지역주민의 복합적인 대립양상을 띠고 있다. 그러나 이들도 분쟁주체에 따라 다소 상이한 경향을 보이는데, 정부간 분쟁은 이들 시설과 관련한 주민 대변 내지는 시설설치와 관련한 인·허가 절차상의 권한분쟁적 성격을 띠고 있다. 정부-주민간 분쟁은 재산상, 환경상, 건강상 피해를 우려한 입지반대적인 성격을 띠고 있다. 이와같이 원전이나 핵폐기물처리장 후보지로 지정된 지역마다 지역주민과 환경단체의 반발이 극심하여 정책수행에 곤란을 겪어오던 정부는 1998년 12월 강원 삼척, 전남 해남 등 전국 9개지역 원자력발전소 건설후보지 808만평 규모의 지정을 해제하기로 발표하였다.

영광군과 한전간의 영광원전 5·6호기 건축허가 취소의 취소관련 분쟁사례는 원전을 둘러싼 정부간 권한분쟁을 극명하게 보여주는 사례이다. 한국전력공사는 1995년

11월 영광군 홍농읍 계마리 517번지에 기당 100만KW의 전력을 생산하는 5·6호기 핵발전소 부속건물의 건축허가를 영광군에 신청하였다. 영광군은 부지 사용 승인과 환경영향평가 및 발전소 건설계획 승인 등 발전소의 주설비에 대한 허가권은 모두 중앙정부가 처분해야 할 사항이나 동 건축물은 발전소의 부수적인 부속건물로 사용되는 기계실, 사무실 등으로 사용됨에 따라 관련법규 검토결과 군수가 처분할 사항으로 판단하고 장기적인 전력공급에



원전 입지현황 및 후보지(지정해제, 1998.12)
(출전: 동아일보, 1998년 12월 28일)

필수불가결한 국책사업이라는 인식하에 건축허가 처분을 하였다. 이에 영광원전 5·6호기 추가건설을 반대하는 지역주민과 반핵단체는 1~4호기에 대한 안전성 문제(1~4호기의 고장, 무뇌아, 기형아 출산, 온배수 저감대책 미흡으로 어장피해 및 생태계 파괴, 방사능 누출사고 발표, 영광원전 4호기 핵연료봉 파손사고 등)도 회의적인 상황 하에서 5·6호기를 건설하도록 허가한 점에 대해서 강력하게 반대하였다. 환경단체와 어민들은 환경영향평가서의 환경부 검토시 대두된 온배수 저감방안에

대한 미비점과 5호기 본관건물 지하에 연약지반 존재, 주변해역의 수심이 얇고 조수간만의 차가 크며 조류 속도가 빠르다는 이유와 한국전력공사의 주민의견수렴 부족과 지역내 환원투자사업이 저조하다는 점 등을 들어 영광군에서 행한 건축허가 처분이 취소되어야 한다고 주장하였다. 지역주민과 환경단체가 극렬한 반대투쟁에 돌입하고 군청사 점거 농성, 군청 정문 앞 시위를 전개함에 따라 영광군은 지역주민의 정서와 전반적인 여건을 종합하여 건축허가를 취소하지 않을 경우, 군정 수행이 곤란하고 공사 추진도 불가능하다는 판단 하에 건축허가를 취소하였다.

영광군의 건축허가 취소에 대하여 한국전력공사는 건축법상 허가취소 사유가 새로이 발생되지 않았음에도 발전소 건설을 반대하는 지역일부 주민과 반핵단체의 집단항의 때문에 군의 행정수행이 어렵게 되었다는 이유만으로 건축허가를 취소한 것은 법령에 근거없는 행정처분이라는 사유를 들어 불복하고 감사원에 심사청구를 하였다. 감사원은 지역주민, 영광군, 한국전력공사의 의견을 종합 수렴하기 위하여 현지조사 및 감사위원회를 개최하여 1996년 1월30일 영광군이 행한 영광원전 5·6호기 발전소 건물 “건축허가 취소처분”을 위법한 행정처분으로 결정하였다. 이상과 같은 감사원의 심사결정 사항이 알려지자 반핵 및 환경단체는 침묵시위에 돌입하였고 영광군청 앞에 매일 시

위를 전개하는 한편, 영광
군의회는 5·6호기 건설반
대 서명운동을 실시하여 2
만여명으로 부터 서명을
받아 한국전력공사, 통상

영광원전 5·6호기 건축허가 취소에 관한 분쟁의 추진경위	
1995. 11. 10	원전 5, 6호기 건축허가 신청(한전 → 영광군)
1996. 1. 22	건축허가(영광군)
1996. 1. 30	건축허가 취소(영광군)
1996. 5.	감사원 현지조사 실시
1996. 7. 5	영광군의 건축허가취소는 위법한 행정처분으로 결정 (감사원)
1996. 9. 17	건축허가 취소처분에 대한 취소

산업부 등 정부기관에 제출하는 등 갈등이 증폭되었다. 한국전력과 영광군의 갈등이 증폭되어 주요 사회적 이슈로 대두되자 환경단체 등 민간단체는 5·6호기 건설반대를, 정부기관은 건축허가 취소처분의 취소를 영광군에 촉구하는 등 극도의 대립양상을 보였다.

1994년 9월14일 한국전력은 원전의 안정성 제고 및 신뢰도 증진방안 제시와 온배수 피해에 대한 실측조사를 실시한 후, 어민과의 적극적인 협의 보상, 지역지원사업에 대한 적극적인 시행계획, 민간환경감시기구의 법제화 추진계획 등을 제출하고 중앙정부의 관련법 개정 의지표명 등 유화적 입장을 보였다. 이에 영광군은 감사원의 심사결정서 접수 후 군의회, 환경단체 대표 등과 수차례 면담, 간담회를 개최하여 감사원의 심사결정에 따라 건축허가 취소처분에 대한 재취소 수용의 불가피성을 설명하였다. 그리고 1996년 9월16일로 심사결정을 이행토록 하는 감사원의 최고장처리기간이 경과됨에 따라 1996년 9월17일자로 취소 처분하여 한국전력과 영광군과의 건축허가 취소의 취소와 관련한 정부간 권한분쟁은 해소되었다. 그러나 환경단체와 어업피해를 주장하는 어민들의 지속적인 반발이 예상될 뿐만 아니라 안정성 문제의 완전한 해소없이 일방적인 정부정책 시행만으로는 주민의 협조를 기대하기 곤란하고, 영광군은 한국전력과 지역주민과의 교량역할을 원만히 수행해 나가야 할 과제를 안고 있는 상태이다. 이 사례는 국책사업의 지역입지 추진에 따른 피해지역 및 주민들의 반대분쟁으로, 사업추진에 앞서 중앙정부와 지방자치단체간의 사전협약이 이루어졌다면 지역주민들의 설득과 사업추진이 비교적 용이하였을 것으로 판단된다. 지역주민들의 피해가 예상되는 대규모 국책사업의 추진에 대하여 당해 지역과의 충분한 협의가 이루어지지 않아 사업자체가 취소되거나 분쟁이 지속된 사례는 빈번하게 나타나고 있다.

지역간 연계도로 개설관련 분쟁

지역간 도로는 지역간의 네트워크와 흐름을 유지하는 기능을 수행함에 따라 단일 행정구역에만 한정되어 있지 않은 광역적인 특성을 지니고 있다.⁷⁾ 민선 자치단체장이 선출된 이후 발생·수집된 지역간 도로개설 및 교통관련 분쟁은 37건으로, 지역간 도로연계 및 접속지점에 대한 자치단체간 사업 우선순위의 차이 및 마찰에 따른 분쟁이 가장 높은 발생비중을 차지하고, 그 다음으로 버스노선 연장 및 노선조정, 지하철 차량기지 건설에 따른 이용대가 마찰에 의한 분쟁의 순으로 나타났다.

이와같이 지방자치단체간 도로개설 관련 분쟁의 발생건수가 높게 나타난 것은 우리나라 교통행정 체계와 밀접한 관련을 지니고 있다. 즉 도로의 계획·건설·운영 및 관리주체의 분산, 자치단체간 예산 및 사업 우선순위상의 차이, 그리고 자치단체간 협의·조정기구 미약 등을 분쟁발생의 주요원인으로 들 수 있다(조응래, 1996:4-6). 이에는 평촌~신림간 도로, 부천 작동~서울 고척동, 광주대~화순 도곡온천간 도로, 과천~우면산간 도로개설, 지사과학단지 연결도로 조기개설관련 부산시 강서구와 경남 김해시간 분쟁사례 등이 있다. 여기서는 지방자치단체간 협의미흡 및 사업우선순위 차이로 인하여 발생한 자치단체간 도로개설 분쟁사례 가운데 광역교통기구를 통하여 최근 해결된 부천 작동~서울 고척동간 도로개설사례와 자치단체간 협의·비용분담을 통하여 분쟁을 해결한 광주대~도곡온천간 도로개설 사례를 살펴봄으로써 지역간 도로개설관련 분쟁해결의 지침을 도출해 보겠다.

7) Bollens & Schumandt(1982:266)는 도로분야를 환경오염방지, 상하수도, 도시계획분야에 이어 광역적으로 공급되어야 할 공공서비스 분야로 제시한 바 있다. 이와같이 서비스의 효과가 행정구역을 벗어나는 광역시설의 설치나 관리는, 자치단체간의 협력이나 조정체계가 제대로 이루어져 있지않은 지방자치 초기단계에 있는 우리나라의 경우에 있어서, 분쟁을 일으킬 소지를 다분히 지니고 있다.

중앙정부의 재정지원을 통한 지역간 병목도로 개설

부천 작동~서울 고척동을 잇는 연장 4.24km의 도로는 1989년 부천시가 중동신도시 개발에 따른 광역교통대책을 강구하기 위한 일환으로 제시되었다. 그리고 서울시와의 협의를 통해 1992년 1월 서울~부천간 연결도로 건설에 관한 협약을 체결하였다. 협약서에서 부천시와 서울시는 도로개설의 필요성에 합의, 도시계획 및 공사 시기는 1992년에 착수하여 1994년 6월까지 완료하고, 부천시가 사업비와 보상비 전액을 부담하고 서울시가 도로개설을 담당하기로 하였다. 또한 협약서에 의거하여 부천시는 도로개설 설계용역비를 서울시에 납부하고, 1992년 12월 관할구역내 당고개 아래에서 서울시계에 이르는 2.3km 구간을 완공하였다. 또한 서울시는 본 도로의 서울시 구간인 고척동에서 부천시계 구간에 대한 도시계획시설 결정을 획득, 1993년 부천시에 소요사업비를 요청하여 실시설계를 완료하였다. 그러나 1995년 7월, 지역주민의 투표에 의해 선출된 양천구청장은 도로개설에 따라 야기될 수 있는 주변 도로의 교통체증과 주거환경여건 악화를 우려하였다. 이에 따라 부천시에 교통영향평가를 실시하여 피해대책을 강구한 이후 도로를 개설할 것을 통보하였다. 1997년 2월 부천시는 양천구청의 요구대로 교통영향평가를 완료하였다. 양천구는 교통영향평가 결과로 제시된 단기 및 중장기 개선대책을 강구하지 않으면 도로개설 공사를 할 수 없다는 강경한 입장을 고수하였고, 결국 부천시에 사업보류를 통보하였다. 부천시는 도로개설에 따른 피해를 보상하기 위한 조치사항 이행을 약속하고, 수도권 교통행정협의회와 실무자와의 접촉을 통해 도로의 조기개설을 촉구하였다. 수도권 교통행정협의회에서 부천시는 교통영향평가 내용을 실시설계에 일부 반영하고, 양천구청장이 요구하는 안을 추후협의를 통해 추진키로 하고, 서울시가

사업을 추진하여 줄 것을 요구하였다. 1997년 7월, 서울시는 타 자치단체와의 신뢰 관계를 감안하여 사업시행자를 양천구에서 서울시 도시개발공사로 변경하고 보완 및 재설계 용역에 착수하였다. 그리고 1998년 2월, 도시개발공사는 보상, 공사착공 및 준공 등 추진일정을 부천시에 통보하였다. 이 과정에서 1997년 5월 ‘대도시권광역교통관리에관한특별법’이 제정되었고, 부천시는 본 도로를 광역도로 심의대상에 포함시킬 것을 건설교통부에 요구하였다. 건설교통부는 부천시와 연계되어 있는 경인복복선 공사비 부담금을 부천시가 조속히 납부하면 도로사업비 일부의 국고지원을 검토하겠다는 회신을 하였다. 그리고 1998년 5월29일, 수도권 광역교통기획단에서 양 자치단체와 광역도로 확충방안을 협의한 결과 1998년 이후에 소요되는 사업비의 50%를 지방비 선확보를 전제로 금년부터 교부토록 하고, 10월부터 공사에 착공하여 1999년 12월 준공하도록 조정하였다. 작동~고척동간 도로 노선 중 일부인 부천시 구간 2.3km는 1992년에 이미 완료하였으나 연계 서울구간 1.94km는 수도권 광역교통기획단의 국고지원과 조정에 따라 1999년 12월경 서울구간 연계노선이 완공될 계획이다.

지역간 연계도로 관련 분쟁해결수단으로서 수도권광역교통기획단

지역간 도로개설과 관련한 자치단체간 분쟁발생의 주요원인은 첫째, 도로건설과 관리가 행정구역별 혹은 관리주체별로 이루어지고 있는 현행 도로행정체계를 들 수 있다. 즉 도로건설 및 관리가 행정구역을 단위로 하여 이루어짐에 따라 행정구역을 경계로 병목지점이 빈번히 발생하며, 이는 자치단체간의 갈등 내지 분쟁으로까지 전개되기도 한다. 둘째, 수도권을 비롯한 대도시권은 많은 자치단체로 구성되어

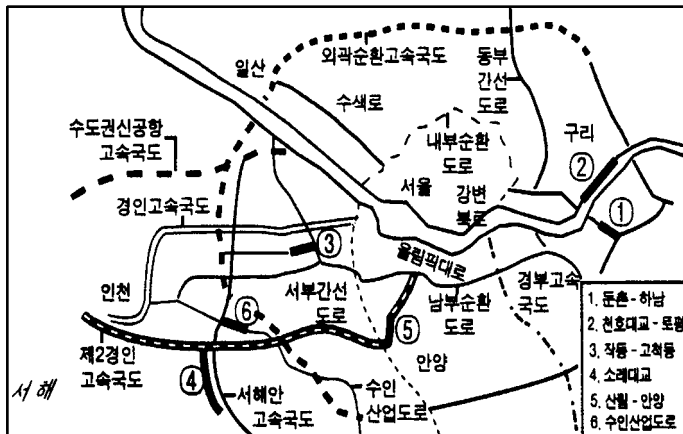
있으므로 종합적이고 체계적인 교통계획을 수립하여 교통운영의 효율성을 확보할 필요가 있음에도 불구하고 종합적인 관리가 이루어지고 있지 못하다. 셋째, 자치단체별로 예산규모가 상이함에 따라 연계도로 건설을 위한 재원확보 시기의 일치 곤란과 사업의 우선순위가 다름에 따른 연계도로 건설시기의 차이를 들 수 있다. 이상에서 제시한 분쟁발생의 원인들은 지방자치단체간 도로개설에 있어서 기존의 단일 행정구역에 머물던 운영체계에서 벗어나 광역교통행정 체계에 대한 필요성을 강조하고 있다. 우리나라에서 교통문제를 광역적으로 해결하기 위한 제도적 차원의 시도는 1997년 4월, 자치단체간의 분할에 따른 업무조정과 광역적인 교통문제를 효율적으로 처리하기 위하여 ‘대도시권광역교통관리에관한특별법’ 제정을 통해서 이루어졌다. 이 법에 의거하여 1998년3월, 광역교통계획의 수립과 도로개설에 있어서 자치단체간의 이견을 실무적으로 조정하기 위한 목적으로 수도권 광역교통위원회와 수도권광역교통기획단이 조직·구성되었다.

수도권 광역교통위원회는 건설교통부장관이 위원장이고 예산청장이 부위원장이며, 철도청장, 경찰청장, 서울시·인천시 부시장, 경기도 부지사가 당연직 위원이며, 기타 위원장이 위촉한 교통분야 전문가를 위원으로 구성되어 있다. 그리고 광역교통계획의 심의 등 계획에 관한 기능과 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체와 중앙 행정기관간의 이견조정을 주요기능으로 하고 있다. 그리고 광역교통기획단은 건설교통부 소속 공무원과 중앙행정기관 및 시·도에서 파견된 공무원으로 구성되어 있다. 기획단의 기본적인 설립취지는 모든 업무가 관련기관의 의견이 통합된 바탕 위에서 이루어 지도록 하는데 있다. 기획단의 주요기능은 광역계획의 수립, 기타 지자체간 또는 지자체와 중앙행정기관간의 이견조정 등 실질적으로 광역교통

문제를 해결하는 기능을 수행한다.

특히 단기적으로 수도권내 지자체간의 협의미흡 및 우선순위 상이로 인하여 사업이 제대로 이루어지고 있지 않는 병목지점 집중개선, 버스노선 및 대중교통요금의 관계 시·도 공동조정을 주요과제로 삼고 있다.

1998년 9월 현재 수도권 광역교통기획단에 제출된 자치단체간 행정구역 경계에서 발생한 병목지점해소 요구노선은 34건에 이르고 있으며, 이 가운데 6건이 광역도로로 선정되어 국고지원이 이루어졌다.



수도권 광역교통기획단의 광역도로 해결노선

특별법 시행령12조는 광역교통

계획에 의하여 광역도로)로 지정되면 광역도로 건설·개량에 필요한 비용의 50%를 국고에서 지원하도록 하고 있다. 이와같은 재정적인 유인수단⁹⁾을 통해 자치단체간의

8) 광역도로는 2개이상의 특별시, 광역시 및 도에 걸치는 도로로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 도로를 의미한다(대도시권광역교통관리에 관한 특별법 제2조). 광역도로는 일반국도(국도대체우회도로와 읍면지역의 일반국도 제외), 특별시도·광역시도, 지방도(국가지원지방도 제외), 시도, 군도, 구도가 포함되며, 대도시권광역교통계획에 의하여 구간이 지정된 도로로서 구간길이는 5km 이내로 규정하고 있다(시행령3조1항).

9) 광역철도는 설계비와 용지비 전액과 공사비의 50%, 광역전철의 건설과 개량사업으로 이익을 받는 30만㎡ 이상의 주택개발사업이나 대지조성사업 시행자로 하여금 사업비의 3%를 자치단체에 납부토록 함으로써 지방자치단체의 광역전철 건설비 부담경감, 환승주차장은 건설 및 개량비의 30%까지 국가에서 지원(동법 시행령 제13-16조).

광역교통계획 수립과 분쟁조정에 있어서 실현가능성을 높이고자 하였다. 이는 지방자치 시대에 있어서 광역교통행정 체제의 필요성 증대에 대한 중앙정부 차원의 정책적 대응으로 아직 초보적인 단계로서 보완이 요구되지만 의미있는 시도라고 볼 수 있다.

광역행정(metropolitan administration)은 어원적으로 주변지역의 모도시를 의미하는 희랍어의 ‘메트로폴리스(metropolis)’에서 유래된 것으로, 기존의 모도시 행정구역은 물론 그 영향권내에 있는 주변도시 및 지역을 포함하여 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성과 민주성 및 경제성을 제고하고자 하는 도시행정관리기법이다. (박우서, 1988:40면).

수도권 광역교통기획단의 광역도로 지원·검토대상노선

구 분	광역도로 대상사업(34건)
지원노선	① 둔촌-하남(5.0km) ② 천호대교-토평(4.0km) ③ 작동-고척동(1.94km) ④ 소래대교(5.9km) ⑤ 신림-안양(2.08km) ⑥ 수인산업도로(2.9km)
검토대상노선	경인우회도로(4.94km), 시흥-광명(1.67km), 강매-화전(5.0km), 사가정-암사(5.87km), 외곽순환도로(13.24km), 운하도로(10.0km), 제3경인고속도로(5.0km), 평촌-신림(5.0km), 일산-신사로(5.0km), 가양대교 복단(5.0km), 인천-비봉(5.0km), 고등-상적(3.27km), 성남대로 확장(4.0km), 고강-방화(5.0km), 옥길로(2.45km), 약대-신월(5.0km), 천황동-시흥(5.0km), 하남-하일(5.0km), 풍산-신장(2.4km), 대왕교 복구(0.65km), 과천지하차도(0.92km), 신내-퇴계원(3.97km), 태능-국도47호(1.87km), 고촌-월곡(5.0km), 화접-광전(3.9km), 덕송-청학(5.0km), 3호선 우회도로(5.0km), 도봉-의정부계(0.86km)

자료: 수도권 광역교통기획단(1998.7)

광역행정은 관할 행정구역 내에서의 행정처리와 권한을 의미하는 지방자치의 전개와 다소 상충되는 점도 있지만 상호보완적인 행정기법이다. 지역간 도로의 건설과 관리는 광역적인 속성을 지니고 있기 때문에 이에 대한 대비가 부족할 뿐만 아니라 지방자치 실시의 초기단계에 있는 우리나라의 경우 제도적인 측면에서 보완이 요구된다. 첫째, 현재는 수도권 광역교통기획단이 구성되어 중앙정부 지원대상을 수도권에만 한정·지원하고 있으나 향후에는 지방대도시권으로의 확대가 요구된다. 둘째, 광역도로 대상사업 심의에 있어서 지방예산의 선확보를 전제로 하여 우선 대상사업을 확정함에 따라 지역간의 불균형을 오히려 심화시킬 가능성에 대한 우려가 제기된다. 따라서 심의기준의 객관성과 공정성 확보와 아울러 재정지원의 폭과 방안에 있어서 보완적인 논의가 요구된다(장종식, 1998:9-12; 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법, 1997).

지자체간 협약을 통한 지역간 도로개설: 광주대~도곡온천간 도로

광주광역시와 인접되어 있는 전남 화순군은 인구증가 및 관광산업 발달로 도시인구가 계속 유입되고 휴식공간을 찾는 관광객이 늘어나고 있지만 도로개설 등 지역개발 부진으로 관광수요를 충족시켜주지 못하고 있는 실정이었다. 특히 화순군 도곡온천 개발에 따른 관광객의 교통편의 증대와 화순방면의 교통량 분산 및 전남 서남권의 교통불편 해소를 위해 전라남도는 광주광역시에 광주대~도곡온천간 도로의 동시 사업시행을 제안하였다.

지방재정이 취약한 화순군은 더 이상 투자할 형편이 못되었지만 관광소득을 올리기 위해서 도로개설을 추진할 수 밖에 없었다. 따라서 지방도로 재정비시 농로로 되어있는 도로를 군도 21호선으로 승격시키고, 다시 지방도 817호선으로 승격시킴

으로써 도로개설사업 용역 설계를 전라남도로 이관시켰다. 사업주관 부서인 전라남도
 도는 광주광역시에 도시계획 시설결정 및 사업비 부담을 요청하였으나, 자치단체가
 서로 상이하여 사업비의 동시확보가 매우 어려운 상황이었다. 광주시와 전라남도
 자치단체간에 어느 곳에서 사업비 부담을 기피할 경우 도로개설 중단으로 예산 낭
 비 뿐만 아니라 도로기능을 제대로 수행하지 못하게 되므로 장기적인 시각에서 반
 드시 동시에 개통되도록 하자는데 의견이 일치되어 광주광역시와 터널착공 및 유지
 계약을 체결하였다. 그러나 광주광역시는 도시계획시설 결정을 미루고 지방비 부담
 을 기피하여 소요예산을 확보하지 못하고 있었다. 이로 인하여 광주~화순간 교통
 체증 심화로 광주에서 화순간 12km구간을 출퇴근 시간 및 연휴 때는 1시간 이상 걸
 릴 때도 있었다. 이에따라 광주광역시도 도로개설의 필요성을 느끼게 되었으며, 도
 시계획 시설결정(도로신설)으로 전남구간은 전남도에서, 광주구간은 광주광역시에서
 각각 사업을 추진토록 하
 였다.

광주대~도곡온천간 도
 로는 전남 서남권으로 통
 하는 도곡온천 지방도와
 광주대간 도시계획도로를
 연결하여 도곡온천과 광
 주광역시를 연결하는 관
 광산업도로의 기능을 수행
 할 뿐만 아니라 화순군의



공사중인 광주대-도곡온천간 터널현장

지역개발을 촉진하여 지역간 균형발전과 광주~남평간 도로와 광주~화순읍간 도로 교통량 분산으로 광주진입 교통소통에 크게 기여할 것으로 기대된다. 현재 전남이 공사를 시행하고 있는 화순구간은 1998년 12월말, 광주광역시가 시행하고 있는 광주 구간은 1999년 6월말 개통 예정으로 추진중에 있다.

하천관련 분쟁

하천관련 정부간 분쟁은 동일 유역이나 수계를 중심으로 상류지역과 하류지역간, 또는 인접 자치단체간에 주로 발생한다. 댐 건설이나 상수원보호구역의 지정에 따른 상류지역의 재산권 및 토지이용 제약과 환경적 피해에 대한 지역주민과 해당 자치단체의 반발, 상류지역의 개발로 인한 하류지역의 수질악화에 대한 하류지역 자치단체의 개발반대, 취수장이나 정수장의 설치로 인한 하류 및 인접지역의 건천화 등 용수이용상의 분쟁 양상을 띤다. 이에는 인제 내린천댐 건설사례, 주암댐 수질관리대책 사례, 안동댐 관광개발권 관련분쟁 사례, 충주댐 환경기초시설 운영비 부담 사례, 운문댐 상수원보호구역 지정사례, 잠실 상류-팔당댐간 상수원보호구역 지정사례, 대구 위천공단 지정에 따른 경남, 부산시와의 분쟁, 상주문장대 용화온천지구 개발반대, 제천 장곡취수장 설치에 대한 영월군 반대 등 다수의 분쟁사례가 있다. 이와같이 다수의 하천관련 분쟁이 발생하고 있으나 여타 분쟁유형에 비해 해결율이 상대적으로 낮은 편이다. 여기서는 국내에서 발견되는 해결 및 분쟁사례 제시와 아울러 동일유형의 분쟁사안에 대한 선진외국의 해결방안을 살펴봄으로써 하천관련 분쟁의 해결을 위한 바람직한 지침을 도출하겠다.

지자체간 협약 및 비용분담과 상수원보호구역의 지정·관리

상수원보호구역 지정방식은 일반적으로 원수 처리기술 및 상수원의 수질오염 수준과 밀접한 관계를 갖는다. 즉 상수처리기술이 고도화되어 있고 수원의 수질이 양호하면 상수보호구역을 반드시 지정해야 할 필요성이 없으나, 원수처리기술이 미흡하거나 기술은 있어도 하·폐수처리에 투자할 재원이 없는 경우는 상수원보호구역의 지정·관리를 통한 수질보전이 수질오염을 현재 수준보다 악화시키지 않는 유일한 대안이 될 수 있다.

상수원보호구역 지정현황(1996년 6월)

최근 응집침전법을 이용한 오염물질 제거방식이 활용되면서 상수원보호구역 지정·관리를 통해 취수원을 보호하는 국가는 거의 없다 (미래연구소, 1998:86-90).

우리나라는 1962년 경북 포항시 제2수원지

지역	보호구역수 (개소)	지정면적 (km ²)	취수능력 (천톤/일)	거주민구 (명)
계	385	1,175.925	20,666	91,713
서울	1	6.450	4,440	-
부산	2	93.299	347	17,165
대구	5	54.143	1,343	3,252
인천	1	4.200	252	365
광주	5	31.168	390	525
대전	4	80.830	885	28,592
경기	22	253.334	5,866	18,740
강원	54	94.391	589	3,185
충북	30	121.123	456	6,510
충남	28	35.952	470	4,129
전북	26	50.678	1,054	1,167
전남	64	151.737	836	1,741
경북	84	92.836	1,338	1,631
경남	44	103.956	2,262	4,374
제주	15	1.828	138	337

상수보호구역 지정을 시작으로 1996년 6월 현재 전국 385개소 1,175.925km²에 이르는 상수원보호구역을 지정·관리함으로써 상수원 수질보전정책의 대표적인 방식으로 활용하고 있다. 상수원보호구역은 상수원의 수질보호를 위하여 지정된 공공규제지역으로 구역내 주민들은 각종 행위제한으로 재산권 행사의 제약을 받게 된다.

이에 정부는 1994년 수도법을 개정하여 보호구역내 주민지원사업 근거를 마련하여 1996년부터 시행하고 있다. 그러나 지원규정 미흡으로 여전히 상수원보호구역의 지정과 관련한 분쟁이 제기되고 있다.

주암댐 수질보전협의회와 상수원보호구역의 협력적 관리

주암댐 광역상수원은 수도법 제5조 동법 시행령7조2항의 규정에 의거, 전라남도 지사로 부터 1993년 9월20일 상수원보호구역으로 지정되어 관리·운영되고 있다. 주암댐은 광주광역시, 전라남도의 광역상수원으로써 전라남도과 3개 시·군(순천시, 보성군, 화순군)은 육지부를, 수자원공사는 수면부를 맡아 관리하고 있다. 주암댐의 수질오염원은 만수위 2km이내의 38개 자연부락, 그 중 3개 마을(주암용문, 송광오봉, 상사구계)은 취수탑으로부터 5.5km이내에 위치하여 상수원보호구역내에 있으므로 생활 오·폐수가 유입되고 있다. 그리고 댐주변 위생업소는 1997년 12월31일 현재 약300여개가 있으며, 만수위 4km이내의 축산시설은 허가대상 2개 농가, 신고대상 22농가, 규제 미만 120농가가 있어 수질오염이 우려되는 실정이다. 순천시 주암면 대광리 용문마을은 주암댐 취수탑으로부터 약2.5km에 위치한 상수원보호구역내의 자연마을으로써 상수원보호구역 지정으로 인한 행위금지 또는 제한으로 당해 구역안에서는 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되었다.

주암댐 현황

- 위 치: 순천시 주암면 등 3개 시군
- 유역면적: 1,144.6km²(1시, 2군 24읍면, 688마을 87천원)
- 저 수 량: 707백만톤(본댐 457, 조절지댐 250)
- 용수공급계획: 131만톤/일(광주 32만톤/일, 1996기준)
 - 용수공급지역: 광주·여수·순천·여천·광양시, 여천군 등 11개시군
- 상수원보호구역: 65.002km²(1993. 9. 20 지정)
 - 상수원보호구역 관리자 : 순천시, 보성·화순군 3개시군

수도법 제6조2 규정에 의한 주민지원사업의 일환으로 주암 용문마을 이주대책 추진계획에 따라, 주민지원사업비 재원(수도법 제6조의3제1항)을 국비 30%(1,950백만원), 수도사업자의 출연금 70%(4,550백만원)의 비율로 사업비를 들여 추진코자 전라남도를 경유, 환경부의 승인을 받아 전라남도지사, 광주광역시 등 7개 수도사업자와 출연금 협의회를 개최하였다. 이 결과, 광주광역시에서만 반대함으로써 미합의로 인하여 갈등상태에 처하게 되었다. 광주광역시외 7개 수도사업자들은 상수원 관리를 위하여 1995년 4월25일 주암호 상수원보호구역 관리비용부담 협약을 체결하여 1995년부터 매년 관리비를 부담하여 주암호 수질관리를 위한 인건비, 수질오염방제장비 구입, 수질오염 방지 시설설치 등의 사업비로 활용하고 있다.

광주광역시는 수도사업자별 관리비용 및 출연금 부담내역과 같이 당시 8개 수도사업자 중 가장 많은 관리비용과 출연금을 부담하게 되며, 이중부담이라는 판단으로 전라남도와의 협의과정에서 갈등이 발생하였다. 그러나 1997년 2월 상수원수질개선 특별조치법의 제정으로 환경기초시설 설치비를 물 수혜 시·군에서 부담할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 해소되었다.

주암댐 광역상수원 관리비용 부담내역

(단위:천원)

시 군 별	1995년	1996년	1997년	1998년
계	183,580 (100.)	193,688 (100.0)	258,823 (100.0)	414,863 (100.0)
광주광역시	92,891 (50.6)	98,001 (50.6)	116,380 (45.0)	120,724 (29.1)
목포시	-	-	53,240 (20.6)	113,257 (27.3)
순천시	16,339 (8.9)	17,239 (8.9)	17,052 (6.6)	34,434 (8.3)
나주시	-	-	-	18,669 (4.5)
여수시	67,007 (36.5)	70,700 (36.5)	64,564 (24.9)	107,450 (25.9)
광양시	7,343 (4.0)	7,748 (4.0)	7,587 (2.9)	13,276 (3.2)
화순군	-	-	-	7,053 (1.7)
한국수자원공사	-	-	-	-

또한 전라남도는 주암댐 수질보전과 오염방지사업 추진을 위해 1995년 4월25일 관련 2도 10시·군(전라남도, 광주광역시, 목포·여수·순천·나주·광양시, 고흥·보성·화순군)과 수자원공사가 참여하는 주암댐 수질보전대책 실무협의회를 구성하였다. 1995년 9월14일 전라남도 주관으로 개최한 주암댐 수질보전대책 실무협의회에서 주암용문마을 주민지원사업비 출연금 분담을 협의한 결과, 11개 시·군·공사에서 주민이주대책 사업비 재원을 출연금으로 확보키로 합의하여 추진중이다. 아울러 주암댐 수질보전과 관련한 분쟁 발생시에는 주암댐수질보전대책 실무협의회를 통하여 관련 자치단체들의 협의를 통해 주암댐 광역상수원 수질보전에 만전을 기하고 있다.

주암호 수질보전대책 협의회	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 구성목적: 주암호의 수질보전을 위한 오염방지시설 설치 및 주민이주, 오염원 규제대책을 상수원보호구역 관리자와 용수공급 수혜 시군이 상호 협의 ■ 참여대상: 12개기관 · 전라남도(행정부지사, 문화환경국장), 광주광역시(상수도사업본부장), 8시·군(목포, 여수, 순천, 나주, 광양시, 고흥, 보성, 화순군 부시장, 부군수), 수자원공사(광주·여수 지사장) ■ 주요협의내용 · 상수원보호구역 주민이주사업 추진 · 상수원보호구역 관리비용 부담협약 및 추진 · 주암호 수계 환경기초시설 설치 추진 · 기타 주암호 수질보전 주요시책 추진방안 등 ■ 개최실적 · 1995. 9.14(1차): 주민이주사업 추진방안 협의 · 1995.10.26(2차): 상수원보호구역 관리비용 부담방안등 협의 · 1995. 1.18(3차): 주민이주사업 계획 등 확정 · 1996. 4.26(4차): 하수처리장설치비의 수혜자 부담방안 협의 · 1997. 4.17(5차): 주민이주사업비 지방채 발행(순천시)협의 	

운문댐 상수관리사무소의 설치와 비용부담협약 체결

건설부는 대구·청도·경산·영천지역 등 심각해지고 있는 식수난 해소를 위하여 상수도 전용댐 건설계획에 따라 저수용량 135백만톤 규모의 운문댐 건설사업을 추진하여 1993년 완공하였다. 대구시는 운문댐을 통하여 1994년부터 최대 35만톤/일의 용수를 공급

받고 있으며, 동구와 수성구 지역주민 162천명이 생활용수로 사용하고 있다. 그러나 운문댐 주변의 수려한 경관으로행락객이 급증하고, 상류지역 생활 오·폐수로 수질이 급격히 악화됨에 따라 운문댐의 최대 수혜기관인 대구시는 상수원 수질보호대책이 시급하다고 판단하였다. 이에 대구시는 1994년 5월 관리청(경상북도, 경주시, 청도군)과 수도사업자(수자원공사), 관련 중앙부처(총리실, 건교부, 환경처)에 운문댐 상류지역을 상수원보호구역으로 지정해 줄 것으로 요청하였다. 관리청, 수도사업자, 중앙 관련 부처는 상수원보호구역 지정의 필요성에는 동의·협조 의사를 표시하였으나, 보호구역지정 추진주체와 보호구역 지정시 필수적으로 수반되는 각종 환경기초시설 설치·관리비용 부담문

제에 있어서 상이한 의견을 보임에 따라 분쟁이 발생하였다.

1994년 9월, 보호구역지정 관련기관 협의회에서 추진주체를 논의한 결과, 수자원 공사는 관할자치단체인 경주시와 청도군에서 지정할 것을 요구하였다. 그러나 관할 자치단체는

운문댐 상수원보호구역 지정·관리의 추진경위	
1994.9~95.5	보호구역 지정 관련 자치단체 협의회 개최(4회) · 보호구역 지정절차 및 용역비 부담방법 협의 완료 지정절차: 수자원공사에서 관할 자치단체와 협의후 경북도에 신청 용역비 부담: 원·정수공급 배분량에 따라 부담(대구 80%, 경북 20%)
1996. 3.25	수자원공사에서 운문댐 상수원보호구역 지정 용역 시행
1996.4~11	경주시·청도군에서 보호구역 지정에 따른 주민 설명회 개최(5회) · 보호구역 지정범위(안), 주민지원, 수질보전대책 등 협의 완료
1996.12. 5	상수원 보호구역 지정 관련기관 회의(대구시·경북도 등 7개기관) · 보호구역 지정범위(안) 최종 확정
1997. 4. 2	보호구역지정 신청(한국수자원공사→청도군, 경주시)
1997. 6~9	관련기관 협의회의 개최(4회) · 환경기초시설 설치 및 상수원 관리비용 부담방법 협의 완료 (환경시설: 하수처리장 92개소, 쓰레기소각시설 1개소, 하수관거 48,560m, 비용부담: 원·정수공급 배분량에 따라 대구시 80%, 경북도 20% 부담)
1997.11.21	환경기초시설 설치 및 상수원 관리비용 부담 협약서 체결 · 협약기관: 대구시, 경북도, 경주·경산·영천시, 청도군, 수자원공사
1997. 12. 5	운문댐 상수원 보호구역 지정 공고(청도군, 경주시) · 지정면적: 36.65km ² (청도군 36.48km ² , 경주시 0.17km ²)

수자원공사에서 지정할 것을 요구하였다. 같은해 10월에 개최된 2차 회의에서 수자원공사가 주관하되 시장·군수가 협의 추진키로 하고, 1995년 5월에 개최된 3차 회의에서 보호구역지정 추진을 위한 용역비를 수혜 자치단체가 용수배분량에 따라 부담하기로 합의하였다.

1996년 3월 수자원공사는 상수원보호구역 지정을 위한 용역을 추진하였으며, 용역 추진중 재산권 행사제한 등 불이익을 우려한 지역주민들의 반대에 부딪혔다. 그러나 1996년 4월부터 11월까지 5차례에 걸친 주민설명회 및 대화를 통한 설득과 보호구역 지정면적 축소, 환경기초시설 설치 등 주민요구사항 일부를 수용함으로써 최대 난제였던 주민반대가 해소되었다. 그리고 1996년 12월, 관련기관 회의를 개최하여 보호구역지정 범위를 최종 확정하고, 1997년 4월 수자원공사에서 관할자치단체인 경주시와 청도군에 상수원보호구역 지정을 신청하였다.

상수원보호구역 지정 문제의 해결이후, 보호구역 지정에 따른 환경기초시설 설치 및 설치비용 부담과 보호구역관리에 필요한 비용부담이 주요 과제로 제기되었다. 이의 해결을 위하여 1997년 6월부터 9월까지 네차례의 협의회를 개최하였다.

운문댐 상수원관리사무소의 주요 기능

구 분	주 요 업 무	
수질 관리	부영양화 대책	· 오염물의 대량유입 또는 악류 성장조건 호전으로 인한 호소 부영양화 발생시 대책수립 및 조치
	시설관리	· 환경기초시설의 운영상태 감시 및 지원
	감시활동	· 수질악화 요인에 정기적인 순찰 · 오염물질 배출업소 지도단속 · 생태계 조사
폐기물관리	· 보호구역 내에서의 관광객 등에 의한 폐기물 투기행위 감시행위 및 지도 · 폐기물 수거 및 운반에 대한 관리지도, 감독 · 소각시설 및 매립장에 대한 운영상태 지도감시	
행정지도 및 기타	· 상수원보호구역 내에서의 금지행위 및 제한행위 감시 · 상수원보호구역내 시설물의 유지 보수 · 유역내 주민들에 대한 환경의식 고취 교육 및 홍보활동	

협의회에서는 하수처리시설 92개소(중규모 2개소, 소규모 90개소), 하수관거 48.5km, 쓰레기소각시설 1개소의 환경기초시설을 설치하기로 결정하였다. 그리고 설치비용은 원·정수 배분량에 따라 대구시가 80%(300톤/일), 경상북도(경산시, 영천시, 청도군)가 20%(70톤/일)를 부담하기로 합의하였다. 이에 의하여 1997년 11월 운문댐 원수를 공급받는 자치단체(대구광역시, 경산시, 영천시)와 보호구역 관리청(경상북도, 경주시, 청도군), 수도사업자(수자원공사)간에 「운문댐 보호구역 비용부담에 관한 협약서」를 체결하였다. 특히 협약서에서는 운문댐 상수원보호구역의 효율적인 관리를 위하여 보호구역 관리청인 청도군에 운문댐상수원 관리사무소를 설치하여 청도군수가 운영하도록 하였다. 그리고 소요 관리비용은 관련 기관들이 공동부담할 것을 합의하였다.

1997년 12월 상수원보호구역 관리청인 청도군, 경주시는 36.65km²(청도군 36.48km², 경주시 0.17km²)를 운문댐 상수원보호구역으로 지정·공고하였으며, 협약에 따라 1998년부터 환경시설 설치비 및 보호구역 관리비용을 자치단체별로 예산에 반영하여 사업추진과 수질보호에 만전을 기하고 있다. 운문댐 상수원보호구역의 지정과 관련하여 관련 7개 기관간 의견상충과 주민반대 등 많은 어려움이 있었으나 3년여에 걸친 꾸준한 대화와 협의를 통해 운문댐 상수원보호구역 지정과 관련한 모든 갈등이 원만하게 해소되었다.

상류지역의 개발로 인한 하류지역 피해유발

지방자치의 실시에 따라 지방자치단체는 당해 지역내에 산업단지나 관광단지를 조성하여 지역경제 활성화와 지방재정 확충에 중점 노력하고 있다. 이 과정에서

대규모 개발사업의 추진으로 강이나 하천 하류지역에 위치한 지역이나 지역주민들이 환경상의 피해를 입게되거나 피해를 우려하는 분쟁사례가 속출하고 있다.

대구 위천공단 지정과 관련한 대구시와 낙동강 하류지역의 부산시, 경남지역의 분쟁, 황강 취수장 건설계획에 대한 합천군의 반대, 경북 상주시 문장대·용화온천 관광휴양지 개발에 따른 하류지역의 반대분쟁 등이 있으며, 이들은 여타 분쟁유형에 비해 해결의 실마리를 찾기가 어려운 실정이다. 이는 개발사업의 추진에 따른 환경상 위해가 명확하게 예상되거나 이를 보전할 만한 적절한 보상조치를 찾기가 어렵다는데 부분적으로 기인한다. 이와같은 하천관련 정부간 분쟁을 해결하기 위해서는 첫째, 사용자 또는 수혜자부담원칙을 도입하여 상대적으로 피해를 입게되는 지역과 지역주민에 대한 보상을 강화할 필요가 있고, 둘째, 하천유역별 통합관리체계를 도입하여 유역관리의 일관성을 확보할 필요가 있다. 아울러 상류지역의 하수처리장이나 환경기초시설 건설 및 운영비의 분담, 상수원보호구역 지정 등 수질 보전을 위한 토지이용규제에 따른 지역 보상 및 재정적 인센



낙동강

티브의 제공, 원수비용의 현실화와 지역배당제의 채택과 같은 제도적인 조치가 동시에 이루어져야 한다. 여기서는 상주 문장대·용화온천 관광휴양지 개발사례와 대구 위천공단 개발사례를 살펴보면, 이의 해결방안 모색을 위해 외국의 유사분쟁 해결사례로 부터 분쟁해결의 시사점을 찾아보겠다.

경북 상주시는 지역개발과 주민소득증대 차원에서 화북면의 운흥리, 중벌리, 입석리 일원에 용화집단지설지구와 문장대 온천관광지 개발을 추진하였다. 문장대·용화온천개발지역은 속리산 문장대 동쪽과 북쪽지역에 위치하고 있으며 충북 괴산군 청천면과 보은군 산외면에 연접한 천혜의 자연관광 보고인 속리산국립공원지역이고, 남한강 최상류 발원지로 환경부가 지정한 1급 청정수 보전지역이다. 이에 하류 지역에 위치한 충북 충주시와 괴산군은 개발구역은 경상북도 경계이지만 남한강 수계로 각종 오염수의 유입이 예상될 뿐만 아니라 상수원의 수질오염이 유발된다면서 문장대·용화온천지구 개발저지를 위한 본격적인 반대활동을 벌였다. 양 측의 대치상황이 계속되는 가운데 충주환경운동연합은 「온천개발승인처분위헌확인 헌법소원심판」을 청구하였으며, 1996년 8월12일 괴산주민 1,581명이 상주시장의 「문장대지구 사업시행허가 취소청구 행정소송」을 대구고법에 제기하였으나 원고부적격으로 각하 선고되어 대법원에 상고하였다. 상고 결과, 1998년 10월20일 대법원에서 원심을 파기하고 대구고법으로 환송하는 판결이 내려져 대구고법에 계류중에 있으며, 이와 별도로 1997년 4월3일 괴산주민 10,309명이 청주지법에 「공사중지가처분 신청(민사소송)」을 제기하여 2번의 현장검증과 15번의 심리 후 공사중지 판결이 내려져 공사가 중지된 상태다. 현재 충청북도와 경상북도의 온천개발 문제는 양측의 입장이 팽팽하여 재판부에서도 매우 심도있게 다루고 있으며, 패한 측에서는

계속 불복하여 최종적으로 대법원의 판결에 의해 개발여부가 결정될 전망이다.

사회적으로 크게 정치쟁점화되었던 대구 위천공단 조성관련 분쟁사례는 아직도 분쟁가능성이 잠재해있는 상태이다. 즉 대구시가 낙동강변 달성군에 조성하려는 위천국가공단 지정 문제가 낙동강을 상수원으로 사용하는 부산시민과 경상도민의 강력한 반대에 부딪쳐 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 특히 이 문제는 양 자치단체의 지역정서를 자극하고 정치쟁점화되어 문제해결이 더욱 복잡하게 얽히게 되었다. 위천공단은 대구도심에서 20km 서남쪽에 위치한 낙동강변 300여만평 농지에 민자와 국비를 포함하여 총1조 2,419억원을 들여 5년간 건설한다는 계획이었다. 그러나 대구·경북지역의 지역경제 활성화를 위한 '경제논리'의 당위성과 낙동강 수질악화 방지를 위한 부산·경남의 '생존논리'가 맞부딪쳐 타협점을 찾지 못하고 있다.

위천공단조성 분쟁의 핵심은 위천공단 조성에 따른 낙동강 오염심화문제로 귀결된다. 대구·경북지역은 환경기초시설을 설치하기 때문에 낙동강을 오염시키지 않는다는 주장이고, 하류지역에 위치한 부산·경남지역은 이를 믿지 못하겠다는



대구 위천공단 조성관련 주민 반대시위

주장이다. 해당지역의 의견을 관철하기 위한 시민대회가 열리는 등 두 지역의 대결양상이 점점 깊어만 가자 정부는 공단 지정을 계속 미루고 있는 실정이다. 정부는 4대강 상수원수질개선 특별법을 제정하여 낙동강의 수질을 앞당겨 개선하고 위천공단의 규모를 200여만평 수준으로 축소한다는 등의 중재안을 제시하였으나 받아들여지지 않고 있다. 위천공단을 둘러싼 갈등은 양 이해당사자가 각각 중앙정부와 여론을 상대로 설득작업을 할 뿐, 당사자간의 진지한 대화나 협상을 위한 노력이 전혀 이루어지지 않고 있다. 양 지자체가 참가하는 환경영향평가단 회의도 결국 양 측의 주장을 관철시키기 위한 수단으로 사용되고 있다.

광역상수체계 구축과 용수이용

1991년 12월 제천시는 증가하는 용수수요에 대처하기 위하여 제천군과 영월군 경계하천인 평창강을 수원으로 하는 상수도시설 확장사업을 건설부로부터 사업인가를 받아 사업을 추진하였다. 그러나 취수지점 상·하류지역이 대부분 영월군 관할구역으로 영월군 지역주민들은 제천시 취수로 인한 하류지역 용수난, 생태계 영향에 대한 우려, 그리고 상수원보호구역 지정으로 인한 지역발전 저해를 이유로 사업추진을 반대하였다. 또한 제천시가 건설교통부로부터 상수도 확장사업 인가를 받기 이전에 타 법령에 의한 인·허가와 승인을 받아 사업을 시행하여야 하는데도 불구하고 영월군의 허가를 받지 않은 채 제천시가 일방적으로 사업을 강행함으로써 갈등이 유발되었다. 1994년 1월18일 영월군 지역주민들은 제천시 상수도사업 추진반대투쟁위원회를 결성, 범군민 쉼기대회를 개최하고, 청와대 및 환경부 등을 방문하면서 적극적으로 반대운동을 전개하였다. 청와대, 환경부, 건설교통부 등

중앙부처도 문제의 심각성을 인식하고 중재에 나서 1993년 12월3일, 1994년 3월8일 2차에 걸쳐 분쟁조정회의를 개최하였다. 1994년 5월25일 환경부 중재하에 제3용역 기관에 물수지분석 용역을 맡기기로 합의하였으며, 이에따라 대한토목학회는 1994년 9월 평창강 취수가능량 검토결과가 기 인가된 53천톤/일을 취수하여도 하류지역에 피해가 없을 것으로 발표되었다.

그러나 영월군은 불복하고 장곡취수장 건설 반대투쟁위원회 주관으로 차량시위, 국도점검농성, 영월~서울간 도보행군, 환경부 항의방문, 대한토목학회 점거농성을 계속하였다. 환경부와 대한토목학회에서 주민설득에 나서고 제천시는 1994년 1월7일 이후 양 시·군 실무자협의를 주선하여 영월군에서 민원해소를 위하여 제천권 광역상수도 조기착수 건의, 취수보의 취수구 하단에 방류관 설치, 기존 용석취수장 폐쇄, 상수원보호구역의 최소지정을 요구하여 제천시에서 최대한 수용할 뜻을 전하고 공식적으로 통보할 것을 요청하였으나 영월군의 구체적인 공식요구가 없었다. 이후 당초 취수방식인 취수보 설치를 취수관거 방식으로 변경하여 1996년 12월30일 완공하여 1997년 1월1일 가동 급수하기에 이르러 현재 급수중이다. 그러나 제천시의 장곡취수장 상수원보호구역 지정요청에 대하여 영월군이 부정적인 입장을 보이고 있다. 앞으로 극심한 한발 발생시 이 문제가 다시 거론될 것이 예상되어 지역갈등의 근원적인 해결을 위한 회의를 개최하여 1997년 4월23일 수도권행정협의회 시 제천·영월지역의 안정적인 용수공급을 위한 영월권 광역상수도 조기완공 문제를 논의하였다. 이에따라 1998년 5월 건설교통부에서 수립한 수도정비기본계획에 2000~2004년까지 영월권 광역상수도사업을 추진하는 내용이 반영되었다. 향후 영월권 광역상수도 준공전까지 제천시 장곡취수장의 원수 수질보전을 위한 상수원

보호구역 지정에 관한 영월군과의 협의가 지속되어야 할 것이며, 지역분쟁 해결을 위하여 정부차원에서 영월권 광역상수도의 조기추진이 요망된다.

이밖에 원수이용 관련법 체계의 일관성 결여에 의하여 분쟁으로 전개되기도 하였다. 소양정수장 물값 분쟁사례는 정수장 물값과 관련한 중앙정부(수자원공사)와 지방자치단체간의 대표적인 분쟁으로, 같은 취수장인데도 다목적댐의 취수장에서만 물값을 받고, 다른 댐의 취수장에서는 물값을 받지않는 원수이용 관련법 체계의 다기화에 기인하여 발생하였다. 이를테면 한국전력에서 관할하는 춘천댐, 의암댐에서 취수하는데에 대한 원수이용대금은 별도로 요구하지 않고 있는데, 소양댐은 특정다목적댐법과 한국수자원공사법에 의거하여 물값을 징수하도록 되어 있다. 현재 국회에 상정 계류중인 ‘댐건설 및 지원에 관한 법률’(댐건설시 해당자치단체의 일부 비용 부담 및 댐원수이용료 부담 등 포함에 대해 지방자치단체는 악법으로 규정 대응) 개정 추이에 따라 양 관련기관의 대응양상이 결정될 것으로 전망된다.

하천관련 분쟁해결에 있어 외국사례의 시사점

하천과 관련한 분쟁은 정부간 분쟁의 여타 유형에 비해 해결율이 낮은 것으로 나타났다. 이는 유역관리중심의 체계가 이루어져 있지 못하고 행정구역을 중심으로 한 수질보전체계를 취하고있는 우리나라의 수계관리에 기인한다.

캐나다 밴쿠버 광역지역(GVRD) 사례와 독일의 지역연합체(Genossenschaften)는 유역관리를 통한 자치단체간 하천관련 분쟁해결에 좋은 시사점을 제시하고 있다.

밴쿠버 광역지역(GVRD)은 1967년 처음으로 시작되었으며 초기에는 하수특별구와 상수특별구의 기능을 동시에 수행하는 단일목적 특별구(single-purpose special

district)의 통합형식이었다가, 현재는 지역공원, 상수공급분배, 지역의료계획, 대기오염 관리, 산업폐수 통제, 911긴급체계, 재활용 조정, 지역폐수 수집·처리, 전략적 토지이용 및 지역공공주택, 그리고 노사관계 등 11개 기능을 수행하고 있다. 특히 밴쿠버 광역지역(GVRD)은 종합적인 유역권 관리를 통해 180만명의 유역 주민에게 맑은 물 공급과 쾌적한 지역환경을 지속적으로 유지·제공하고 있다. 캐나다의 하천관리 방법상 가장 큰 차이점은 밴쿠버 광역지역(GVRD) 유역내 22개 지방정부가 유역관리를 위하여 독립적인 기구를 조직하여 모든 규제나 관리정책을 수행해 나간다는 점이다. 따라서 강유역에 인접한 주변 지방정부는 강에 대한 책임과 권한을

GVRD(Greater Vancouver Regional District)

GVRD Water System은 북미에서 가장 큰 규모로서 총유역면적 2,000km², 180만명의 유역인구를 포괄하고 있는 지역으로, 매일 11억톤의 상수공급과 10억톤의 하수처리가 이루어지고 있다. 유역내 하천관리 주요시설로는 6개의 댐, 5개의 광역하수처리 시설, 6개의 호수, 22개의 물공급저장소, 18개의 공원 등이 있으며, 유역의 하수처리율은 98%에 달한다. 하천의 종합적인 관리를 위하여 1967년 대표자 회의를 시작으로 1996년 현재 20개 지방정부(시)가 참여하는 GVRD Board를 결성하였다.

1996년 현재 GVRD는 20개의 시와 2개의 선거구로 구성되어 있다. 각 지역의 대표자로 구성된 행정협의기관이 최고행정협의회이며, 22명의 구성원으로 구성되어 있는데 시는 대부분 시장이 구성원이 되며, 1년의 임기를 갖는다. 특별구는 특별히 지역 대표자가 선출되거나 임명되며 3년의 임기를 지닌다. GVRD Board내에는 총 12개의 산하부서가 있으며 942명이 일하고 있다.

GVRD는 총4개의 권역(Vancouver Sewerage Area 48만명, North Shore Sewerage Area 16만명, Fraser Sewerage Area 74만명, Lulu Island West Sewerage Area 12만명)으로 나뉘어져 관리되고 있으며 각각의 오·폐수는 각각의 지역하수 처리시설로 모아져 처리된다. 1995년 GVRD의 관리를 위하여 투자된 비용은 총 3억2,000만 캐나다 달러로, 이 중 77%는 관련 지방정부의 세금으로 충당되고 나머지는 중앙정부가 보조하였다.

모두 공동으로 갖게 되며, 강 유역의 보전과 개발을 위한 종합적인 대책을 세워 지속적으로 수행하고, 인접 지방정부간의 갈등은 독립기구내에서 조정된다.

또한 이 지역주민들은 우리나라의 상수원 보호구역내 지역주민들과는 달리 엄격한 규제를 받고 있지 않을 뿐만 아니라 수질보전에 대한 책임과 보람을 느끼고 있어 지역전체가 활력을 보이고 있다. 연방정부의 지원으로 환경기초시설이 완비되어 있고, 일정수준의 복지·문화시설 등을 확보하고 있기 때문이다. 밴쿠버 광역지역(GVRD)은 일정 범위의 지정과 행위규제 등을 통해 맑은 물을 확보하는 전략이 아니라 '유역권 관리'라는 종합적인 접근방법을 통해 지역주민도 만족시키고 맑은 물도 확보하고 있다. 독일의 경우도 지역연합체(Genossenschaften)를 구성하여 광역수계의 개발과 환경문제에 포괄적으로 접근하고 있다. 지역연합체는 당사자간 상호공동협력체제라는 점에서 미국의 정부간 협의체(COG)와 유사하나 의사결정기능을 확보하고 있다는 점에서 대조를 보이고 있다. 루르지역의 8개 지역연합체는 1904~1958년 기간동안 특별법에 의해 설치되었으며, 광역수계의 수량과 수질문제 해결을 위한 다목적 기능을 수행하고 있다. 특히 폐수처리와 용수공급, 우수의 홍수방지, 그리고 오수의 배수처리 문제해결을 위한 종합계획수립에 중점을 두고 있다. 독일의 수자원 문제와 관련한 지방정부간 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 지역연합체는 광역수계 지역간의 상호협력체제를 유지함으로써 하천관련 분쟁해결의 시사점을 제시하고 있다. 또한 자원회수와 산업생산 공정의 공법개발 등으로 산업폐수 발생의 원천적인 감량유도 등 간접적인 대책을 동시에 활용하고 있다.

개발과 환경보전간 분쟁

지역개발과 환경보전간의 마찰에 의한 분쟁은 대부분 지방자치단체의 지역개발사업 추진에 대한 환경단체나 지역주민의 반대에 의해 발생하며, 정부간 분쟁은

이들 가운데 사업규모가 전국적이거나 종합적인 차원에서 보호되어야 하는 사안으로 중앙정부의 인허가 절차상 이견을 보임으로써 분쟁으로 전개된다. 즉 자치단체가 지방재정 확충을 위하여 지역개발사업을 추진하는 과정에서 전국적이거나 종합적인 차원에서 보호되어야 할 부분이 훼손되거나 손상될 가능성을 지니는 사안과 관련하여 주로 분쟁이 발생한다. 이에는 인천 검단지역 국토이용계획 변경과 관련한 인천시와 농림부·산림청의 분쟁, 민통선 지역의 생태계 보전과 지역개발과 관련한 환경부와 강원도의 분쟁, 화천군 파로호관광단지 조성을 위한 공유수면매립과 관련한 건설교통부와 강원도의 분쟁사례 등이 있다.

지역의 토지이용과 중앙정부의 종합적 조정

검단지역은 1995년 3월1일 행정구역 개편에 따라 경기도 김포군 검단면에서 인천광역시 서구로 통합되었다. 국토이용계획구역상 도시지역 3.39km², 준도시지역 0.624km², 농림지역 14.447km², 준농림지역 23.683km² 등 대부분 농촌지역으로 개발이 필요한 지역이다. 인천광역시로 통합되면서 서구 도심지역과 인접한 관계로 개발이 활성화 되어가고 있었으나, 농촌지역에 산재한 공장들이 밀집되어 있어 생활환경이 열악됨에 따라 계획적인 개발과 도시기반시설의 확충이 요구되었다. 이에따라 인천시는 광역시로 통합된 이후 검단종합개발계획 수립용역에 착수하여 1995년 12월부터 건축행위를 한시적으로 제한하고 종합적인 개발계획을 수립하였다. 그리고 도시계획구역 편입에 따라 도시계획법에 의한 계획적인 관리가 필요함에 따라 1996년 10월 15일 국토이용계획변경을 건설교통부에 신청하였다. 국토이용계획변경은 건설교통부의 승인 뿐만 아니라 중앙부처간 협의가 이루어져야 하는 사항이므로 건설

교통부는 각 중앙부처와의 협의에 들어갔다. 협의과정에서 농림부와 산림청은 인천시의 국토이용계획변경 신청안에 대해 동의할 수 없다는 의견을 보내오며 따라 인천시 검단지역 국토이용계획변경안에 대한 건설교통부의 승인이 지연되었다.

인천시는 1997년 농림부와 산림청에 협의를 다시 추진하였다. 농림부는 광역시로 통합되는 농촌지역의 우량농지가 도시지역으로 편입되면 개발이 불가피하게 되어 농지전용의 우려가 있으므로 이를 지양해야 한다는 입장으로 검단지역 전체에 대해 도시지역 편입을 반대하였고, 산림청은 보전림지를 도시지역에서는 공원으로 관리하여 산림훼손이 우려되므로 도시지역으로의 편입이 불가하다는 의견으로 도시지역 편입에서 제외할 것을 요구하였다. 그러나 인천시는 검단지역은 1,700여 공장이 무분별하게 산재하여 있고 도시기반시설이 열악하여 주민들의 도시화 기대심리 충족과 신속한 개발계획 수립으로 주민재산권 제한 해소를 목적으로 도시계획을 신속하게 수립하기 위하여 산림청과 농림부의 요구사항을 전면 재검토하였다. 재검토 결과, 인천시는 국토이용계획변경안을 재조정하여 농림부의 요구사항인 우량농지는 철저히 보호하고, 산림상태가 양호한 가현산 및 일부 산림을 제외하는 산림청의 조건을 수용함으로써 갈등이 해소되었다. 그리고 검단종합개발계획의 일부가 재조정되었고, 도시계획결정이 이루어짐에 따라 검단지역은 계획적인 도시개발이 가능하게 되었다.

지방수익사업 확충과 환경·재해방지를 위한 중앙정부 의견마찰

파로호관광단지 조성을 위한 공유수면매립관련 분쟁은 지방자치단체의 개발이익 기대와 중앙정부의 종합적인 토지이용간의 마찰에 따른 분쟁사례이다.

강원도는 사계절 호반형 관광휴양지를 조성하여 지역균형개발, 지역주민의 고용 및 소득증대로 지역경제 활성화를 도모하고자 파로호관광단지 조성사업을 추진하였다. 1994년 1월10일 강원도로부터 관광객 이용시설업(스키장) 사업계획 승인을 받을 당시 수상공원 부지였던 간동면 방천리 1,318번지 일원91,500㎡에 대하여는 사업 착수전에 국토이용관리법 및 공유수면관리법이 정하는 절차에 의거하여 관련부서와 협의후 사업시행할 것을 조건부로 승인받았다. 그 후 시행업체는 수상공원 조성을 위한 국토이용계획 변경을 신청하였다.

이에따라 화천군은 본 지역이 환경부장관으로부터 관광단지 조성사업 환경영향평가 협의를 받은 지역이므로 자연환경보전지역 중 수산자원보존지구의 주무관리청인 수산청과 협의를 한 이후 수상공원조성 예정부지를 준도시지역으로 토지이용계획을 변경하기 위하여 수차례에 걸쳐 원주 지방국토관리청에 공유수면 매립허가를 요청하였다. 그러나 동사안이 공유수면매립기본계획 반영시 제외된 사항이라는 사유로 불허하였다. 즉 건설교통부는 파로호가 발전 및



파로호관광단지 조감도

홍수조절 기능을 가진 담수호로서, 공유수면매립사업의 추진으로 인하여 호수 본래의 기능저하와 하천유지 관리상의 문제점 발생이 예상되므로 본래 목적에 위배되는 매립은 불가하다는 입장이었고, 원주 지방국토관리청은 매립으로 댐건설 목적인 발전 및 홍수조절능력 저하와 화천댐 수질보전에 영향을 줄 우려가 있다는 입장을 표명하였다.

이에 대해 화천군은 첫째, 파로호관광단지 조성사업은 화천군민의 오랜 숙원사업이며 지역개발사업으로서 공유수면매립 허가사항이 선행되지 않아 사업지연에 따른 지역주민들의 불만과 불신이 팽배하게 되었으며, 사업의 원활한 추진을 위해 1997년도에 이미 개발촉진지구 개발사업으로 건설교통부의 승인을 받은 상태이고, 둘째, 공유수면매립 신청지구는 파로호관광단지로 지정된 지구의 중심부에 위치한 늪지대로 40년간 계곡에서 흘러내려 온 토사가 하천구역에 퇴적되어 갈수기에는 하상부분이 완전 노출되고, 우기시는 하상 일부가 노출되는 등 사실상 하천 기능을 상실하여 관광단지 미개발시 미관을 저해할 것이 예상되며, 셋째, 당초 관리청이 불가사유로 제시한 매립으로 인한 파로호 담수용량의 감소 대책으로 매립량 만큼을 동일수역 내에서 준설하여 전체 담수용량을 유지한다는 계획을 제시한 바 있으며, 환경영향평가 협의시에도 단지내 처리방안을 제시하였다는 주장을 제기하였다. 현재 공유수면매립 불가시 사업 추진에 막대한 차질이 우려되며, 건설교통부, 원주 지방국토관리청 등 관리청의 국민고충처리위원회 심의결정사항(시행업체의 공유수면매립 동의)에 대한 수용여부에 따라 개발방향이 재검토될 전망이다.