

## 중앙-지방정부 갈등의 조정제도로써 행정심판에 대한 소고

김근식

(한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원)

1995년 지방자치가 부활한 이후 지방정부의 자율성 및 독립성이 증대되면서 지방정부의 지역개발 욕구가 촉진되고 있다. 또한, 지방 분권화의 진행으로 수직적이고 계층적인 정부 간 관계가 변화되면서, 중앙정부와 지방정부 간 각종 이해관계의 충돌이 증가하고 있다. 특히, 군사시설 입지선정 관련 사업 분야와 지역개발사업 분야에서 중앙정부의 인허가와 관련하여 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 심각하게 나타나고 있는데, 최근 쟁점이 되고 있는 설악산 오색케이블카 사업도 그중 하나다.

설악산 오색케이블카(이하 오색케이블카) 설치에 관한 논의는 1995년부터 거론되기 시작하여 2001년부터 본격적으로 추진되어온 강원도 양양군의 군정 핵심전략사업으로 발전하여 본격 추진되었다. 하지만, 설악산 오색케이블카 사업은 관광 개발이라는 지역적 목적과 환경 보전이라는 가치의 대립을 보여주는 전형적인 갈등 사례라고 할 수 있다. 즉, 찬성론자들은 케이블카 설치를 통한 관광자원

개발을 통한 경기 활성화 및 소득 증대와 같은 경제적 목적을 위해 자연을 변화시키고 훼손하는 것이 불가피하다는 경제지향의 개발 프레임(economic-based development frame)을 중시하는 반면, 환경 보전의 가치를 중요시하는 환경단체 등 반대집단은 환경 보전의 가치를 인정하면서 새로운 개발 가치를 창조하는 보전지향의 개발 프레임(conservation-based development frame)을 내세우고 있다(심원섭, 2016). 오색케이블카 사업은 기존의 환경 갈등 혹은 시설입지 갈등에서 나타난 개발 대 보전의 가치 대립적 성향이 강하게 나타나는 사례이다. 이러한 프레임 차이는 정부 간에도 극명하게 발생하고 있으며 이로 인하여 정부 간 갈등도 매우 심한 상황이라고 할 수 있다. 설악산 오색케이블카 사업은 환경부의 부정적 입장으로 환경부 국립공원위원회의 설악산 공원계획변경안 및 석도시범사업안에 대해 두 차례 부결 판정을 받았으나, 2015년 8월 조건부로 가결되어 사업이

추진되었다. 그러나 2016년 문화재청 문화재위원회의 문화재 현상변경허가 부결처분을 통해 다시 사업이 중단되었다. 이에 양양군은 문화재청을 상대로 문화재 현상변경허가 거부처분 취소청구 행정심판을 청구하였고, 중앙행정심판위원회의 심리를 거쳐 인용 결정을 받으면서 다시 사업이 추진되었다.

### 정부 간 갈등의 개념 및 유형에 관한 논의

지방자치 실시 이전의 정부 간 관계는 상급 기관에 의한 계층적·통제형 관계라고 할 수 있다. 하지만, 지방자치 실시 이후 기존 정부 간 관계는 상호의존적이며, 자율적이고 수평적인 관계로 변화하기 시작하였다. 이러한 정부 간 관계의 변화는 정부 간 갈등을 심화시켰다. 즉, 분권화를 통한 지방정부의 자율성 강화와 정책목표의 차이, 정부 간 상호의존성 증가, 지역이기주의 등으로 인하여 정부 간 갈등이 비롯되고 있다(임정빈·장우영, 2004).

기존의 중앙정부와 지방정부 간 갈등에 관한 논의에서 정부 간 갈등의 개념은 공공 갈등적 측면에서 주로 논의되고 있으며, 학자마다 다양하게 정의하고 있으나, 대체로 정부 간 갈등은 공공갈등의 행위자 측면에서 중앙정부나 지방정부와 같은 공공기관이 갈등 당사자로서 공공정책의 수립 및 집행과정에서 발생하는 다양한 갈등으로 정의할 수 있다.

정책 수립 및 추진과정에서 발생하는 정부 간 갈등 유형은 갈등 주체인 갈등 행위자에 따라 구분하면 크게 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 나누어볼 수 있다. 즉, 수직적 갈등은 중앙정부와 지방정부(광역자치단체, 기초자치단체) 간의 갈등, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 갈등으로 분류되며, 수평적 갈등은 중앙정부 내 각 부처 간 갈등, 광역자치단체 간, 기초자치단체 간 갈등과 같이 동급 정부 간 갈등을 의미한다(황재영, 2009).

〈표 1〉 정부 간 갈등의 유형 분류

| 정<br>부<br>간<br>갈<br>등 | 유형        | 대상             |
|-----------------------|-----------|----------------|
|                       | 수직적<br>갈등 | 중앙정부와 광역자치단체   |
|                       |           | 중앙정부와 기초자치단체   |
|                       |           | 광역자치단체와 기초자치단체 |
|                       | 수평적<br>갈등 | 중앙부처 간         |
|                       |           | 광역자치단체 간       |
|                       |           | 기초자치단체 간       |

출처: 황재영(2009). 〈표 2-1〉 갈등 당사자에 따른 공공갈등의 유형 일부 재인용.

### 정부 간 갈등 조정제도에 관한 논의

지방자치제도에서는 지방자치단체의 법률적 독립성을 전제로 하므로 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적인 관계가 정립되어야만 제대로 정착될 수 있다(주재복, 2014). 김광구(2011)의 논의에서 정부 간 갈등 발생원인 정부 간 갈등 현황에서 사무 권한과 관련된 갈등이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 그 원인을 중앙정부의 지방 이양 사무 증가로 분석하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계 정립을 위한 다양한 갈등 조정제도가 존재하고 있으며, 정부 간 갈등이나 분쟁해결을 위한 공식적 제도로는 갈등 당사자 간의 조정제에 의한 방식과 제3자에 의한 조정으로 구분할 수 있다(최병학, 2014).

먼저, 당사자 간 갈등 관리제도는 상위 기관인 중앙정부가 하위기관인 지방자치단체의 사무와 관련하여 법령이나 명령·처분에 대한 위반 혹은 시정을 위해 지도·감독 및 시정명령, 감사 등의 권한을 행사함으로써 갈등을 해결하는 방식이라고 할 수 있다. 반면, 제3자에 의한 갈등 관리제도는 중앙정부와 지방정부가 상호 동등한 입장에서 권한상의 충돌이나 중앙정부의 부당한 처분 혹은 부작위로 인하여 갈등이나 분쟁 발생 시 이를 해결할 수 있는 제도적인 수단이라고 할 수 있다. 제3자에 의한 갈등 관리제도 중에서 행정소송이나 권한쟁의 심판 등은 법원이나 헌법재판소에 의한 사

법적 해결방식이기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등을 조정하는 실질적인 제도로 행정협의조정위원회를 유일한 것으로 보기도 한다(주재복, 2014).

〈표 2〉 정부 간 갈등 유형에 따른  
갈등 조정제도의 분류

| 구분        | 정부 간 갈등 유형                                |          |
|-----------|-------------------------------------------|----------|
|           | 수직적 갈등                                    | 수평적 갈등   |
| 행정협의조정위원회 | 중앙정부<br>vs<br>광역자치단체<br>중앙정부 vs<br>기초자치단체 |          |
| 중앙분쟁조정위원회 | 광역자치단체<br>vs<br>기초자치단체                    | 광역자치단체 간 |
| 갈등관리심의회   |                                           | 중앙부처 간   |
| 지방분쟁조정위원회 |                                           | 기초자치단체 간 |

출처: 주재복(2014). 〈표-3〉 '중앙정부와 지방자치단체 간 갈등 관리제도' 재인용.

#### 행정협의조정위원회에 관한 논의

중앙정부와 지방자치단체 간 갈등 해소 기제에는 대표적으로 행정협의조정위원회가 있다. 행정협의조정위원회는 중앙행정기관장과 지방자치단체장이 사무처리 과정에서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위해 국무총리 소속의 행정협의조정위원회를 두도록 하고 있다(지방자치법 제168조). 행정협의조정위원회는 위원장 포함 13명 이내의 위원으로 구성되며, 실무위원회를 설치하여 안건 심의에 앞서 당사자 간 협조 유도 및 의견 조정, 위원회 위임사무를 처리하고 있다.

행정협의조정위원회는 중앙행정기관장이나 지방자치단체장의 신청에 의해 협의와 조정이 시작되며, 재적 위원 과반수 출석 및 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결한다. 행정협의조정위원회는 신청을 통해 이루어지는 갈등 관리 위원회로 제도 특성상 갈등 관리계획이나 예방 측면보다 갈등 관리 및 협상·조

정에 초점을 맞추고 있는 제도라고 할 수 있다.

행정협의조정위원회가 출범한 2000년부터 2018년까지 행정협의조정위원회의 운영실적은 16건으로 행정협의조정위원회가 유명무실하다는 비판과 더불어 위원회의 실효성 제고 방안 모색이 필요하다는 지적이 나오고 있다(인천일보, 2018. 10. 11.). 행정협의조정위원회 결정의 가장 큰 문제점은 이행 강제력으로 행정협의조정위원회의 결정사항을 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체가 이행해야 한다고 법령에 명문화되어 있음에도, 결정사항을 이행하도록 하기 위한 강제수단이나 불이행 시의 제재 수단이 없는 상황이다(류영아·임정빈, 2012). 이로 인하여 행정협의조정위원회의 결정에 불복하여 소송으로 이어지는 경우도 있다. 또한, 위원회 구성에서도 정부위원 대비 전문가 등 위촉직 위원 비중이 약 31%로 낮아 공정성 문제가 제기되고 있다.

#### 중앙-지방정부 간 갈등 조정제도로서의 행정심판에 대한 논의

행정심판제도에 대한 기존의 논의는 주로 법학적 관점에서 논의되어 왔다(여경수, 2012; 정호경, 2011, 윤은경, 2015). 이는 행정심판제도의 법률적 지위 혹은 기능에 초점을 두고 있어 실제 사례에서 행정심판제도가 갖는 갈등 해결을 위한 공식적 제도로서의 역할과 기능에 대한 논의는 상대적으로 부족한 상황이라고 할 수 있다.

행정심판제도는 중앙행정심판위원회에서 담당하고 있는데, 중앙행정심판위원회는 중앙행정기관(각부·처·청 등), 특별시·광역시·도, 중앙행정기관 소속 특별지방행정기관의 처분 또는 부작위에 대하여 제기되는 심판 청구사건을 심리·의결하기 위해 설립된 국민권익위원회 소속의 행정심판 전문기관이다. 중앙행정심판위원회의 설립 근거는 행정심판법이다.

행정심판이란 행정청의 위법·부당한 처분(또는 그 밖에 공권력의 행사·불행사) 등으로 권리 및

이익을 침해받은 국민이 신속하고 간편하게 법적으로 이를 구제받을 수 있도록 한 제도이다. 즉, 행정심판은 행정청의 위법·부당한 처분이나 부작위에 대한 불복을 사법부가 아닌 행정부 소속 기관이 심판하는 행정쟁송절차이다. 행정심판 결과 기각 재결 시 청구인은 피청구인을 상대로 행정소송을 제기할 수 있는 반면, 인용재결 시 행정심판의 기속력에 의해 피청구인은 위원회의 결정을 반드시 수용해야 하고, 행정소송 등 더 이상의 불복절차 진행이 불가하다. 이러한 측면에서 행정심판은 정책 갈등 상황을 해결하기 위한 최종적인 제도적 수단인 사법제도로 이행하기 전에 정책 갈등을 해결하기 위한 조정제도라고 할 수 있다.

행정심판의 비용은 무료이며, 절차가 상대적으로 간편하고 신속하게 처리된다는 점이 장점이라고 할 수 있다. 행정심판은 단심제로 운영되어 절차가 단순하며, 행정소송보다 처리 기간이 90일로 매우 짧다는 장점이 있다.

행정심판은 쟁송절차나 사법적 성질의 작용, 법률이익, 재결, 판결의 구속력 등에 있어서는 행정소송과 유사하지만, 쟁송의 범위와 성격, 종류에서 차이가 있다.

〈표 3〉 행정심판과 행정소송의 차이점

| 구분     | 행정심판                             | 행정소송                  |
|--------|----------------------------------|-----------------------|
| 쟁송범위   | 적법성 및 타당성                        | 원칙적으로 적법성만 판단         |
| 쟁송성격   | 약식쟁송                             | 정식쟁송                  |
| 쟁송종류   | 취소, 무효확인, 의무이행심판                 | 취소, 무효확인, 부작위 위법확인 소송 |
| 결정의 성격 | 행정기관을 구속하는 강력한 법적 효력             | 위법성만 판단               |
| 비용     | 무료                               | 3심제, 유료               |
| 구제의 폭  | 위법성, 부당성, 합목적성까지 판단<br>구제의 폭이 넓음 | 좁음                    |

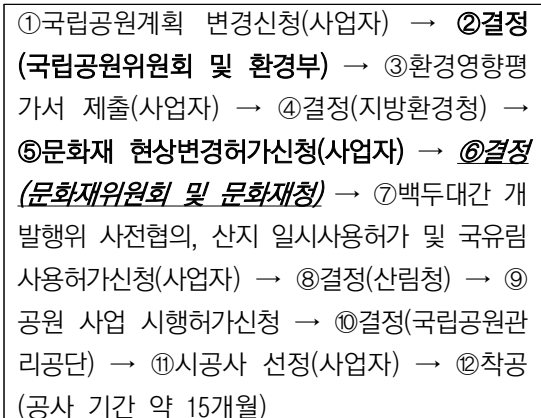
즉, 행정심판은 행정청의 위법·부당한 처분을 시정하는 국민 권리 구제 수단으로 행정기관을 구

속하는 강력한 법적 효력을 갖고, 단심제로 행정소송에 비해 신속·간단하며, 별도의 비용이 들지 않으면서 위법성, 부당성, 합목적성까지 판단하므로 구제의 폭이 행정소송보다 넓어 효율적이고 편리한 권익구제 제도라고 할 수 있다.

### 행정심판을 통한 중앙-지방 간 갈등 조정 사례

2015년 8월 환경부 국립공원위원회의 조건부 가결을 통해 사업추진이 가능하게 되었던 오색케이블카 사업은 2016년 12월 문화재청 문화재위원회의 설악산 오색삭도 설치 안건 부결로 사업에 차질을 빚게 되었다. 설악산은 천연보호구역(천연기념물 171호)으로 지정되어 있어 문화재 보호에 영향을 줄 수 있는 행위를 할 때는 문화재위원회의 허가가 필요하다. 문화재청의 문화재 현상변경허가 신청 부결 사유는 크게 네 가지로 ① 공사 시 소음·진동으로 인한 산양 등 야생동물 서식환경 악화 초래(동물), ② 천연보호구역 내 외래종(식물 및 병원균) 침입 가능성 증대(식물), ③ 지구 진화단계 이해에 유용, 상부 정류장 부분 암괴원 발달(지질), ④ 설치·운영 시 경관에 영향이 크고 자연경관 훼손(경관)이다.

〈표 4〉 오색케이블카 사업추진 흐름도



이에 2017년 3월 3일 문화재청을 상대로 양양군수가 대표자로 한 강원도 양양군이 청구인 자격으로 문화재청장을 피청구인으로 한 문화재 현상변경허가 거부처분 취소청구를 하게 되었다.

행정심판 청구 이후, 중앙행정심판위원회는 현 장증거조사를 2017년 4월 27일부터 28일에 걸쳐 실시하였으며, 2017년 6월 15일에 중앙행정심판위원회 심리·재결을 하게 되었다. 이 사건에 대해 위원회는 이 사건을 단독으로 심리하였으며, 위원장을 비롯하여 상임위원 2인, 비상임위원 6인의 총 9인의 위원으로 구성하였다. 양양군수의 행정심판 청구 이후 중앙행정심판위원회의 심리·재결까지는 약 3개월이 걸려 매우 빠른 결정이 이루어졌음을 알 수 있다. 이 사건에 대한 인용 결정 취지는 다음과 같다.

〈표 5〉 중앙행정심판위원회의 인용 결정 취지

※ 인용 결정 취지

문화재보호법의 입법 취지상 보존·관리 외에도 활용까지 고려하도록 되어 있는바, 문화재청이 이 사건을 처분함에 있어 보존과 관리 측면에 치중한 점이 있고, 문화 향유권 등의 활용적 측면을 제대로 고려하지 않았으며, 석도사업으로 인한 환경 훼손이 크다고 단정하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려하면 문화재 현상변경 허가를 거부한 이 사건 처분은 재량을 잘못 행사하여 부당함

이 사건에 대하여 중앙행정심판위원회는 청구인과 피청구인의 주장을 모두 청취하고, 관계 법령 등을 검토 후 인정 사실을 각종 보고서와 해외 사례까지 참고하여 조목조목 자세하게 판단하였다. 특히, 청구인과 피청구인의 주장에 대한 어느 한쪽의 의견을 일방적으로 인정하는 것이 아니라 자료와 법률 등 객관적인 정보에 기초하여 사실을 중심으로 판단하였다는 점에서 공정성을 유지하였다고 볼 수 있다. 그러나 중앙행정심판위원회의 판단에 따라 오색케이블카 사업에 대한 문화재 현상변경허가 거부처분의 재결이 이루어졌다는 점에서 양자 간의 갈등 사안에 대한 조정의 역할보다는 결정의 역할을 중심으로 하고 있다는 점에서 행정소송과 같은 사법적 성격이 더욱 강하다고 할 수 있다. 그러나 이는 행정심판 결과 재결 시 청구인은 피청구인을 상대로 행정소송을 제기할 수 있지

만, 인용 재결 시 행정심판의 기속력에 의해 피청구인은 중앙행정심판위원회의 결정을 반드시 수용해야 하고, 행정소송 등 더 이상의 불복절차 진행이 불가능하다는 점에서 상대적으로 약자의 위치에 있는 지자체가 강자인 중앙정부의 위법·부당한 처분에 맞서 최종적인 제도적 수단인 사법제도 이행 전에 정책 갈등을 해결할 수 있는 조정제도라고 볼 수 있을 것이다.

### 소결

이처럼 지방정부의 경우 지역개발 사업을 추진함에 있어 관련 중앙부처의 권한에 따라 제도적 대응 방식이 달라진다. 이번 행정심판 사례는 오색케이블카 설치 안건 부결이 양양군의 권리를 침해하는 것으로 이를 구제받기 위해 행정부 소속 중앙행정심판위원회의 심판을 받은 첫 사례이자, 지방정부가 행정심판 구제대상으로 인정된 첫 사례라는 의미가 있다. 최근 원주환경청의 환경영향평가 부동의 결정(2019. 9. 16.)에 대하여 양양군은 원주환경청을 대상으로 행정심판을 청구한 상태이다(2019. 12. 10.).

향후 다양한 정책사업에서 중앙정부와 지방정부 간 갈등 조정에 있어 기존의 행정협의조정위원회 같은 정부 간 갈등 조정제도보다 행정심판 제도의 활용이 지자체에서 더욱 활발해질 것으로 예상된다.

### 참고문헌

- 김광구. (2011). 정부간 갈등과 해소방안: 해소방안 설계의 방향. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 3-26.
- 류영아, & 임정빈. (2012). [정책연구 2012-2]: 행정협의조정위원회 분쟁조정기능 제고방안 연구. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2012, 1-159.
- 심원섭. (2016). 국립공원 내 케이블카 설치 허용정책을 둘러싼 관광개발과 환경보전의 딜레마

- 공리주의와 보호된 가치 프레임의 충돌을 중심으로 - . 『관광학연구』, 40(1), 111-132.
- 여경수. (2012). 행정심판에서 행정심판기관과 청구인 적격 및 심판 대상. 영산법률논총, 9(2), 37-65.
- 윤은경. (2015). 행정심판의 청구인적격 -제3자의 학교환경위생정화구역내금지행위 등에 대한 해제신청을 중심으로-. 법학연구, 23(4), 197-216.
- 인천일보.(2018.10.11.). "[국감 이슈] 행정협의조정위원회 있으나마나"  
(<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=907391>)
- 정호경. (2011). 국가인권위원회 진정제도에 관한 고찰 -행정소송, 행정심판, 심사청구 제도의 비교를 중심으로-. 법학논총, 28(3), 57-80.
- 주재복. (2014). 중앙-지방 간 갈등조정제도의 운영 현황 및 문제점 분석. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, (), 495-510.
- 최병학. (2014). 지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책과제: 충청남도의 공공갈등관리를 중심으로. 한국갈등관리연구, 1(2), 285-312.
- 황재영. (2009). 중앙정부와 지방정부간 공공갈등 관리기구의 개선방안에 관한 연구. 한국지방행정학보 (KLAR), 6(1), 67-92.

- ▷ Issue Briefing은 분야별로 정책 제안이나 정책 아이디어를 제시하고자 작성된 자료입니다.
- ▷ Issue Briefing에 게재된 내용은 저자 개인의 것으로 성균관대 동아시아 공존·협력연구센터 전체의 의견을 대표하지 않습니다.
- ▷ 이 자료에 실린 내용의 일부나 전체에 대한 무단 사용을 금하며, 인용 시에는 출처를 밝혀주시기 바랍니다.