

中央政府와 地方自治團體간의 葛藤管理에 關한 研究

李 達 坤*

……………〈目 次〉……………	
I. 序 言	III. 一般의 利害調整方案
II. 分權化 過程과의 地方的 利害	IV. 利害對立의 原因과 調整方案
	V. 結 言

〈要 約〉

이 논문은 分權化過程에서 中央政府와 地方自治團體간의 葛藤의 生成요인, 관계자들의 시각, 그리고 갈등의 解消方案에 대하여 이론적인 접근을 시도한 것이다. 양자간의 갈등을 본질적으로 공익과 지역이익간의 갈등관계로 보고 갈등 關係에 어느 정도 정당성을 부여한 다음 그 해소방안에 대하여 一般의 人 接近과 우리 나라의 具體의 事案에 적합한 處方을 제시하였다. 새로운 제도나 방식을 도입함과 더불어 중앙-지방간의 關係를 間接管理方式에 의하여 管理할 것을 제안하고 있다.

I. 序 言

國際秩序가 脫冷戰 과정에 깊숙하게 진입하고 國內정치가 6월항쟁 이후 民主 化의 길을 걸음에 따라서 종래에는 찾아보기 어려웠던 社會문제들이 나타나고 있다. 權威主義的인 集權의 國家운영시대에는 水面以下에 潛在되어 있던 個人, 集團, 地域間의 利益에 관한 葛藤들이 顯在化되고 있는 것이 1990년대의 특징 중의 하나이다. 현재 政策問題로까지 인식되고 있는 社會적, 地域적 갈등문제 는 開發年代에 遷延되어 온 수많은 비합리적 관행과 악습에서 그 뿌리를 찾을 수 있으며 급격한 성장과정에서 정치, 社會부문의 게임의 규칙(rule of game) 이 자리잡을 겨를이 없었고 힘있고 위에 있는 사람들의 무분별한 ‘大型車 行態’ 가 지속되고 있다는 점도 또 하나의 근원인 것 같다.

地方議會의 出帖으로 각 지역의 이익을 용이하게 표출할 수 있게 된 이후로는 그동안 잠재되어 있던 갈등이 중앙정부에 대한 대립적 양상을 띠면서 露呈되

* 서울大學校 行政大學院 副教授

고 있다. 그런데 피상적으로 공공부문이라는 관점에서만 살펴보면 중앙정부와 지방자치단체간의 이해갈등으로 보일 수 있는 利害對立보다 근원적인 측면에서 보면 국가 혹은 정부와 지역주민간의 見解對立으로 볼 수 있는 사안들이 많다. 그동안 住民의 物的 土臺와 心的 基盤이 강화됨으로써 국가에 대하여 개인적으로나 집단적으로 자기주장을 할 수 있는 能力이 향상되었음에도 불구하고 政策 決定過程이 종래의 閉鎖的 類型을 답습하고 있는 것이 문제를 촉발시키는 원인이 되고 있다

그리고 당분간 國際環境이 國內政治民主化에 우호적이고 또 점차 市民社會(civil society)의 역량이 강화됨에 따라 이러한 국가와 시민간의 견해대립을 위요한 葛藤은 상당히 지속될 것으로 보인다. 건전한 民主行政 관행의 정착과 국민의 福祉增進을 위해서는 이러한 개인이나 집단적 利害가 적절히 표출되고 이를 5權型國家運營 방식으로 수용하여 정부기관내에서 調整하는 機制가 자리를 잡아가 할 것이다. 따라서 현재의 中央과 地方간의 견해차이는 중앙정부의 “一方的인 管理”라는 입장보다는 이해당사자간의 “相互調整과 適應”이라는 시각에서 보아야 할 필요가 있다. 이러한 인식을 토대로 이 글에서는 최근 대두되고 있는 사안을 중심으로 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등의 원인과 그 해소방안에 대하여 기본적인 접근을 시도하고자 한다.

II. 分權化 過程과 地方의 利害

國家의 利害와 地方의 利害가 대립될 수 있겠는가? 市民의 代理者라는 관점에서 볼 때 중앙정부와 지방정부의 利益이 서로 相馳된다는 것은 시민 모두의 利害와 特定地域住民의 이해의 대립으로 還元된다.¹⁾ 그러나 權威主義의이며 全體主義의인 思考에서는 公益이 實體說的으로 규정되는 경향이 있기 때문에, 국가이익이 市民意思에 基盤을 두었다기 보다는 抽象的인 國家가 규범적인 측면을 중심으로 규정하는 것이 될 가능성이 높다. 구체적으로 보면 公職者가 政策 決定權을 행사하면서 특정 정책의 목적으로 규정된 것이 곧 公益으로 인지되는 경향이 있어서 政策執行의 결과가 공직자가 의도한대로 실현되는 것이 곧 공익

1) 지방자치단체도 국가의 구성체이기 때문에 국가와 지방자치단체간의 이해 대립이란 부정확한 표현이다. 보다 정확히는 중앙정부와 지방자치단체간의 견해의 대립으로 규정되어야 할 것이며 공익과 개별이익과의 상치 현상의 일부도 다루어져야 할 것이다.

이 具顯되는 것으로 擬制될 수 있다.²⁾

中央政府가 직접 管掌하는 국가공단(지역권역별 공단), 核發電所 및 핵폐기물 처리장의 입지선정, 開發制限區域(greenbelt)의 용도규제의 완화, 신도시 건설과 사회간접 자본의 유치, 상수원 보호구역의 지정, 고품폐기물 처리장의 입지 등 주로 입지정책(siting policy) 및 지역계획을 위요하여 갈등이 증폭되고 있는 것이 최근의 특색이다. 그리고 지방자치제도의 정착과정에서 지방의회의 권한강화를 둘러싸고 지방의회의원과 중앙정치권이 격돌하는 경우도 없지 않다. 기초자치단체와 광역자치단체와의 관계도 본질상으로는 비슷한 측면이 있다. 이러한 갈등문제를 해결하려는 과정에서 관련당사자들의 見解나 利害가 표출되고, 相互競爭하며, 조정타협되는 過程을 거치지 않고 소수의 중앙정부의 高位 政策決定者가 國家利益 혹은 公益을 增進시키기 위하여 行政機密을 유지하면서 政策過程을 獨占하는 현상이 지속되고 있는 것이 문제이다.³⁾

이러한 政策目標設定 및 政策施行은 정책결정자가 사회의 엘리트로서 國家, 社會의 나아가는 方向을 결정한다는 엘리트 중심주의적이며 國家와 社會의 決定을 국가기구가 도맡아 간다는 國家中心主義의 시각과도 일치한다. 물론 이러한 시각을 가지는 경우에도 엘리트간의 立場의 相異함이 인정되며 그들간의 合意過程이 시민의 다양한 利害關係를 代辯하는 기능을 동시에 수행한다고 보는 것이다.⁴⁾

그러나 이러한 시각은 상당한 挑戰에 직면하고 있다. 정치발전을 이룩하며 自由民主主義精神을 구현하려 할 때 市民社會나 中間集團(intermediary group)의 活性化는 필수적인 것이다. 公益이 무엇인지를 규명하려는 경우에도 社會 各集團의 役割에 초점을 맞추고 그들의 견해를 聽取하여 集團들의 利害가 공익으로 收斂되어 가는 과정을 증시하는 公益觀이 필요한 시기에 도달하였다. 소위 公益을 消極的으로 認識하는 過程論이 증시되게 된다. 즉 公益이란 사회의 다양한 견해에 대한 情報가 創出·擴散되고, 利害가 相互競爭하거나, 심지어는

2) Steve Kelman, *Making Public Policy* (N.Y.: Basic Books, Inc., Publishers, 1987) pp. 207-270.

3) 공직자의 공익관을 결정하는 요인들에 대한 연구는, 박동서, “정책결정과 공익”, 행정논총, 제13권 제1호(1975), 46-60쪽 참조.

4) 정치행정엘리트의 이질성과 다원성을 인정하는 경우 이러한 엘리트들이 국민의 욕구를 잘 반영하면 이를 다원적 민주주의(plural democracy)로 볼 수 있으나 국민의 욕구가 잘 대변되지 않는 것은 불안정한 지배(unstable eliticism)형이 된다. 자세한 것은, Kuroda, Yasumasa, *Reed Town, Japan: A Study in community power structure and political change* (Honolulu: The University Press of Hawaii, 1974), pp. 18-22. 참조.

鬭爭하면서 合意를 위하여 妥協하고 協商해 나가는 과정에서 結果的으로 나타나는 것이다. 이러한 관점은 社會部門과 市民의 自律性에 보다 의미를 부여하며 多元化된 利益間의 調整을 중시한다. 이러한 견해에 따르면 국가나 政府는 立者的, 調整者의 役割을 적절하게 수행하여야 하며, 公益이란 諸集團間의 共同體意識을 기반으로 하여 相互意思疏通을 통하여 個別利益(private interests)間의 結合利益(joint interests)인 共通利益(common interests)으로서 인식된다. 구체적으로 정책결정자는 정책결정 과정에 다양한 이익이 반영될 수 있도록 政策過程을 정교하게 管理하는 것이 필요하다. 사회의 공익이란 이런 것이라고 사전에 규정할 수는 없고 團合된 特殊利益이 社會全般에 多樣하게 분포된 一般利益과 混同될 가능성이 있으므로 이를 잘 구별하여야 한다.

이러한 시각은 結果的 民主主義와 節次的 民主主義를 구분하는 시각과도 類似하다. 節次的 民主主義原則(the doctrine of procedural democracy)은 다음 몇 가지의 基準이 만족될 때 가능하다.⁵⁾

첫째, 社會成員 모두는 同等한 權利를 가지고 있으므로 權利의 行使나 決定過程에서의 待遇에 있어서도 優劣이 있어서는 안된다(criterion of political equality).

둘째, 모든 構成員은 자신의 選好를 효과적으로 의사결정과정에서 투영시킬 수 있어야 한다(criterion of effective participation).

셋째, 국가는 사회성원이 건전하고 효과적인 견해투입으로 정책을 결정하는데 필요한 情報나 知識을 제공하여야 하며 市民教育을 통하여 生産的인 判斷을 할 수 있는 능력을 배양하게 하여야 한다(criterion of enlightened understanding)

넷째, 여기에 사회성원 누구도 결정과정에서 배제되어서는 안된다는 포괄성(inclusiveness)과 마지막으로 어떤 것이 政策決定事案이 되며 그 節次가 어떠하여야 한다는 것을 결정하는 데까지는 위의 네 원칙을 지킬 것을 요구하는 마지막 조건(final control by the demos)까지 충족시킬 때 그 사회는 절차적 의미에서 완전한 민주적 결사(fully democratic association in the procedural sense)라는 것이다.

이상과 같은 절차적 민주주의의 기준을 재강조하면서 공익을 보는 시각도 過

5) Robert A. Dahl, "On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 92, No. 1 (Spring 1977), pp. 12-20.

理論적인 관점에서 볼 수 있어야 작금 政策過程에서 드러나고 있는 中央과 地方間의 利害葛藤을 철저히 理解하여 근원적인 해결방안을 세울 수 있다고 본다. 따라서 중앙정부, 더 구체적으로는 중앙의 各 部處가 결정한 정책이 執行過程에서 지방의 반대에 부딪힌다고 하여 지방자치제도나 지방자치단체를 公益實現의 妨害物로 인식하는 것은 잘못이다. 또 中央部處가 이제까지 관장해오던 업무를 지방자치단체가 委任받으려는 것을 중앙의 利益을 侵害하고 있다고 보는 것은 私的 集團인 官僚들간의 鬭爭이지 國民의 입장에서 규명된 바는 아니다.

예를 들어 公共施設物의 立地政策(public facility siting policy)이 발전하지 못한 것은 지금까지 정부의 결정을 일방적으로 강요할 수 있는 분위기였고, 또 그것이 公益이라고 擬制한 것에 緣由한다. 國民의 代理人인 政府, 公共事業을 執行하기 위한 政府의 代理人인 國家公企業이나 출연연구소가 원자력발전소나 핵폐기물 처리장을 지으려고 할 경우, 그것이 단순히 경제사회개발 5개년계획에 들어 있다고 하여 지방정부나 주민의 參與없이 집행하는 것이 중앙정부의 이익이 되고 한 걸음 더 나아가 공익이 되는 것은 아니다. 현재의 危險規制水準과 施行方式으로는 인근 주민이 施設建設을 受容하기 어렵다고 보고 또 대부분의 시민이 이에 동조한다고 하면 원자력발전소의 건설이 5개년계획에 포함되어 있다고 하더라도 그것이 공익에 적합하다고 보기는 어렵다. 公益 過程說이나 節次的 民主主義의 관점에서 볼 때 이러한 일방적 결정에 의한 집행은 더욱 受容하기 어려운 것이다. 따라서 어떤 地域住民, 더 나아가서 어떤 自治團體가 원자력발전소의 설립에 반대한다고 하여 이를 공익에 反하는 일이라고 할 수는 없다. 중앙정부의 다수 정책결정자들이 원자력발전소의 건설 필요성을 믿는다면 그것은 중앙정부의 觀點에서는 公益이라고 의제할 수는 있으나 전국적인 국민적 시각에서는 단정하기 어려운 시점에 도달하였다. 대다수의 市民이 판단하는 公益이 무엇인지가 不分明하고 이것이 규명될 수 있는 적절한 節次가 마련되지 않은 상황에서 '中央政府의 利益 혹은 地方自治團體의 利益'이라고 하는 것은 公務員들간의 利益鬭爭일 가능성이 크며 단기적이며 근시안적인 시각(mypic view)이다.

이러한 논의를 통하여 강조하고자 하는 것은 현재 나타나고 있는 중앙과 지방간의 시각차이나 이해갈등을 現況에 치중하여 對症的으로 접근하여서는 문제해결이 어렵다는 점이다. 작금 顯在化되고 있는 葛藤은 公益이 무엇이며 누가 어떻게 결정하여야 하는가 하는 本質的인 論議가 있어야 解決方案을 발견할 수 있다. 시민이 主體的인 役割을 하지 못하는 상태에서 문제해결을 片面的인 절

차로기 시도한다는 것은 문제를 糊塗하는 것이 된다. 엄격한 민주적 정책과정 (disciplined policy process)을 충실하게 따르면서 관료의 전문성을 존중하여 정책이 결정될 때 정치, 행정적 책임은 보장되어야 할 수 있다.⁶⁾ 그리고 중앙정부와 지역자치단체, 지방자치단체 상호간, 중앙과 지방자치단체간의 갈등관계와 이해대립을 단순한 共有財産의 悲劇(the tragedy of the commons)으로 보아 중앙부처들이 자신의 인식대로 이익을 증대시키려고 하는 작금의 태도는 公益實現과는 정반대되는 것이다. 공유재산의 비극을 인지할수록 원칙적으로 공익을 발견하려는 노력이 더욱 필요하다.⁷⁾

Ⅲ. 一般的 利害調整方案

分權化의 社會에서 多元的 利害의 존재를 전제하고 이들 다양한 견해가 政治體(polity)간의 競爭을 통하여 반영하게 하는 制度 중 주요한 것이 地方自治制度이다.⁸⁾ 地方自治制를 성공시키면서 주민의 삶의 質을 고양하는 데 주력하고 있는 先進國家들의 경우 현실적으로 발생하고 있는 중앙정부와 지방정부의 이해관계를 調整하기 위한 制度와 管理方法을 오래전부터 익혀오고 있다. 여기서는 선진제국에서 社會的 葛藤을 解消하려고 활용하는 주요 방법을 간략히 소개하기로 한다.⁹⁾

첫째, 法的·制度的 方法이다. 憲法은 국가적 문제를 다룰 수 있는 기본적 틀에 대한 指導論理를 담고 있으며 立法, 司法, 行政府 대부분의 제도가 갈등 문제를 해결하는 기능을 가지고 있다. 국가제도는 私人간의 갈등 뿐만 아니라 個人과 國家간 더 나아가 國家機關간의 갈등에 대해서도 일반적인 해결방법을

6) Laurence H. Tribe, Corinne S. Schelling, and John Voss(eds.), *When Values Conflict*(Cambridge, M.A.: Ballinger Pub. Co., 1976), pp.8-12.

7) 공유재산의 비극문제는 자연자원을 대상으로 연구되어 온 분야이다. 최초의 논문은 Carret Hardin and John Baden, *Managing the Commons*(San Francisco: Freeman and Co., 1977), pp.16-30.이며 약간 응용된 논문은 Michael B. Wallace, *Solving Common Property Resource Problems: Deforestation in Nepal*, Unpublished Ph. D. Dissertation, Harvard University, 1981을 들 수 있다. 필자는 이러한 개념을 사회현상의 사익과 공익의 갈등관계에 적용시키려는 의도에서 사용하고 있다.

8) Alexander Hamilton and et. al., *The Federalist*(N.Y.: Modern Library, 1987), p.337; James Steven, *Diversity and Order in State and Local Politics*(Columbia: Univ. of South Colombia Press, 1980), pp.121-152.

9) 이 부분은 Timothy J. Sullivan, "Negotiation-Based Review Processes for Facility Siting", Ph. D. Dissertation, Harvard Univ. 1980.의 일반적 논의를 필자가 본 연구에 맞게 적절하게 재편한 것이다.

제시하고 있다. 그리고 形式的인 制度 뿐만이 아니라 慣例나 條例 등의 非公式的인 慣行과 合理性이 葛藤問題를 해결하는데 동원되고 있다. 이러한 비공식적인 機制(informal mechanism)가 실패하게 되면 司法制度가 공식적인 갈등해결의 포럼으로 활용된다. 이 포럼에서는 法이 葛藤當事者들의 權利와 權限을 결정한다. 그러나 어떤 경우 立法府를 통과한 法은 새로운 葛藤을 生成시키기도 한다. 애매한 法條項은 以前에는 없던 權利를 어느 개인이나 집단에게 주어 紛爭의 소지를 만드는 경우도 있다. 새로운 문제를 해결하려는 입법이 갈등을 해소시키기도 하지만 간혹 갈등을 생성시키기도 하다.

行政部處에서는 法을 집행하고 政策目標을 달성하기 위하여 規制와 조정수단을 活用한다. 行政府는 法的 테두리내에서 規則과 規定을 제정하여 갈등을 해소하려고 한다. 갈등을 미연에 防止하기 위하여 行政節次法(administrative procedure act)을 따르기도 하며 그래도 葛藤이 발생할 경우 行政官僚가 裁量의 範圍內에서 조정과 협상기법을 통하여 해소하려고 노력하게 된다. 이러한 행정관료의 행위가 적당한 것인지, 恣意的(arbitrary)인지, 變則的(capricious)인지 혹은 犯法的(illegal)인지는 최종적으로 司法府에서 판단하게 된다.

대부분의 국가에서 開發에 관련된 利害나 價値觀의 대립으로 발생하는 紛爭은 行政이나 司法的인 포럼에서 다루어지고 있다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 포럼이 適切한 것인가에 대해서는 疑問이 제기되고 있다. 行政節次上에는 公聽會 등 參與를 振作하는 제도가 많이 있다. 그러나 參與는 다양한 見解를 표출시킬 수는 있어도 그 事案을 正當化(legitimize)시켜주는 못한다. 參與를 조장하는 장치만으로는 갈등의 본질적인 利害相關을 조정하는데 한계가 있다. 그리고 司法制度는 사회적 갈등을 첨예하게 내립시키는 측면이 강하고 갈등해소에 많은 시간적, 금전적 비용을 들이게 하여 갈등을 증폭시키기도 한다.

대부분의 政策執行過程은 法的·行政的 節次에 따른다. 그러나 利害當事者間의 葛藤이 쉽게 해결되지 않으므로 현재의 慣行에 대한 代案으로서 다음과 같은 방법이 일부 동원되고 있다. 이하의 세가지 수단은 法的·制度的 葛藤管理方式의 補助手段으로 이용되기도 한다.

둘째, 市場機構를 통한 競賣(auction)를 들 수 있다. 資本主義國家에서 市場은 利害關係를 調整하는 기능을 성공적으로 수행하고 있다. 市場機制에 의한 조정은 分權的 決定方法의 하나로써, 市場機構가 완벽하게 작동하고 있을 때의

10) 우리 나라의 경우에도 주민의 권리, 자유를 보장하기 위하여 憲法訴願을 제기할 수 있게 하고 있다. 金哲洙, 新稿 憲法學概論(서울: 博英社, 1991), 1004-1052쪽.

결정은 파레토최적점(Pareto Optimum)에서 이루어져서 社會의 厚生을 極大化한다. 그러나 완벽한 시장이란 현실적으로 존재하기 어렵고, 특히 公共問題와 결부된 葛藤의 外部效果로 인하여 無賃乘車의 문제가 생기는 등 시장이 失敗할 가능성이 常存한다.

이러한 시장기구에 의한 조정방법중 대표적인 것이 競賣에 의한 조정이다. 중앙정부는 지역주민에게 별로 환영받지 못하는 공공정책을 시행하고자 할 때 경매를 시행함으로써 시장을 만들 수 있다. 경매과정에서 지방정부나 지역주민은 자기지역에 공공정책의 結果物이 建設될 경우 이를 受容할 수 있는 報償을 기록한 請求書를 제출한다. 請求書에는 공공사업으로 인하여 입는 피해의 보상이 포함되어 있으므로 事業施行主體는 공공사업이 가지는 外部費用을 內在化시킬 수 있다. 따라서 競賣를 통한 결정은 지역의 반대를 克服할 수 있다. 그러나 請求書作成過程에서 廣範圍한 參與가 이루어지지 않거나 地域開發論者의 影響力이 강하여 보다 적은 額數의 청구서가 작성된 경우에는 경매에 의한 결정이 외부비용을 충분히 내재화하지 못하여 公平性(equity)을 가지지 못하므로 지역의 반대를 극복할 수 없게 되고 갈등을 증폭시킬 수도 있다.

셋째, 協商에 의한 調整方法이 있다. 社會의 갈등당사자인 개인이나 집단은 항상 그들간의 이해의 차이를 좁히기 위해 협상을 한다. 討論과 合意는 관계가 지속되고 있는 개인이나 집단간의 이해를 조정하기 위해 늘 사용되는 방법이다. 우리 의 경우 아직 社會가 多元化되지 못하고 公私峻別論이 지배하는 權威主義的 思考로 公共部門에서 이를 적극 활용하지 못하는 실정이다. 그리고 아직도 우리 나라의 공공부문에서는 일사불란한 硬性的 執行戰略(hardline enforcement strategy)가 軟性的 協商戰略(soft negotiation strategy)보다 선호되는 경향이 있다. 協商은 意思決定參與者들이 서로의 입장을 妥協할 수 있거나 合同探索이 당사자들 모두를 만족시킬 수 있는 代案을 발견할 수 있을 때는 가장 적합한 이해조정방안이다.

協商은 이해관계자들을 意思決定過程에 직접 參與시킨다는 장점이 있다. 직접 참여하지 못하더라도 代表를 선출하거나 로비를 통하여 간접적으로 참여할 수 있다. 협상에 기초한 공공정책이나 사업수행은 중앙정부와 지방정부, 그리고 기타 이해관련집단의 意思疏通을 공식적으로 보완할 수 있으며 이를 통하여 公正性이 보장된다. 협상은 해당 지역주민의 주된 관심사항을 밝힐 수 있으며 이러한 情報은 주민의 抵抗을 극복하거나 報償을 算定할 때 큰 도움이 된다.

그러나 참여자간에 큰 理念的 對立이 있거나 立場이 현저한 차이를 보일 때

는 좀처럼 合意에 도달하기 어렵다. 이것은 協商에 참여한 當事者들의 수가 많을 때도 마찬가지이다. 의제의 수가 많고 당사자수가 커지면 의사결정비용이 높아지는 결점이 있다. 또 協商은 合意에 도달하기 위한 시간이 많이 걸리고 結果를 豫測하기 어렵다. 따라서 시간적 여유가 많지 않을 때는 사용하기 어려운 방법이다.

넷째, 選舉 혹은 投票에 의한 조정이 있다. 선거를 통하여 정책결정을 주관하는 정부가 구성되므로 선거는 원칙적인 이해관계의 調整機制를 만드는 것이다. 그리고 政府政策에 대한 投票을 보장하게 되면 投票權者의 다양한 選好가 반영된다. 선거는 다양한 利害를 가진 많은 사람들이 公式的으로 參與할 수 있고 기간이 길지 않고 결정되는 날짜가 확실하다는 장점이 있다.

그러나 棄權이 많은 경우 住民의 選好가 제대로 표현되었다고 보기 어렵고, 閥人의 選好의 強度를 표현하지 못한다는 단점이 있다. 또한 多數의 橫暴로 인하여 小數의 선호가 무시될 수 있다는 위험이 있다. 더불어 구체적인 정부의 사립에 대하여 일반적인 투표를 계속적으로 시행한다는 것은 불가능하고 또 民主主義의 代表制의 원리에도 부합하지 않는 면이 있다. 투표에 따르는 意思決定費用(decision-making costs)을 고려해야 하고 이 방법도 불완전한 방법 중의 하나일 뿐이다. 또 문화와의 적합성 문제도 중요시되어야 하며 投票萬能의 論理에 상당히 위험하다. 그러나 지역주민의 의견을 취합하는 과정에서, 혹은 協商機制를 활용할 경우 當事者 資格을 심사하는 과정등에서 보조적으로 활용할 수 있다. 뿐만 아니라 지방자치체가 성숙되면 지방의 一般政策에 대하여나 특수한 議案에 대하여 투표를 하는 방식을 제도적으로 도입할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 利害對立의 原因과 調整方案

1. 利害對立의 原因

작금 널리 인지되고 있는 中央과 地方間의 利害對立과 葛藤의 문제는 分權的 國家運營方式을 채택하면서 생겨나는 현상으로 長期的 觀點에서 보면 자연스러운 것이나 短期的으로는 심각한 것이고 또 그 解決이 容易하지 않다. 민주국가에서 개인, 집단, 혹은 下位政府가 자기주장을 펴는 것은 당연하며 그것을 조정할 수 있는 능력의 배양이 시급한 과제이지 葛藤을 水面以下로 억압하는 것이 문제를 근본적으로 해결하는 것은 아니다. 현재 국가와 지방 혹은 국가와 사회와의 관계에서 인지되고 있는 갈등의 원인을 살펴보면 대략 다음과 같다.

첫째는 權威主義的인 國家運營方式 즉 고도의 執權의 國家運營方式을 담습하면서 公職者가 官尊民卑的 사고와 행태를 改革하지 못한 데 문제가 있다. 중앙정부가 지방정부를 垂直的 分業體制의 독립된 法人格을 가진 自治體로 인식하여 야망에도 불구하고 下部組織視하는 데 문제가 있다. 權限과 機能·事務의 配分이 中央政府 위주로 이루어지고 있으며 行政的 下部構造의 從屬性이 커서 지역주민의 의식을 따라가지 못하고 있다. 이러한 상황에서 억압과 굴복이라는 傳統的 葛藤解消方式에 鄉愁를 가지고 있으니 문제가 풀리지 않는다.

둘째는 中央政府의 既得權固守가 원인이 된다. 기득권이 公益을 伸張시키는 데 필수적이라면 모르겠으나 中央의 權限縮少를 중앙공직자의 이익이 줄어드는 것으로 동일시하는 것이 문제이다. 그리하여 지방자치단체의 능력을 개선시키는 노력보다는 직할기관을 증설하는 방향으로 나아가고 있다.

그리고 地方으로 移轉되어도 수행될 수 있는 기능이나 업무가 아직도 지방의 一線特別行政機關에 존치되고 있는 경우도 많다. 심지어 위임되는 업무는 해결이 어렵고 대민문제를 발생시킬 소지가 큰 것이 많다는 지적도 있다. 중앙에서는 아직도 상당한 準公共機關(quasi-public agencies)을 통하여 업무를 수행하고 있다. 여기에는 중앙의 人士가 낙하산식으로 임명되므로 중앙정부 공직자의 利害가 介入되어 있는 셈이다.

셋째는 민주국가 운영자로서의 役制定立이 되어 있지 않은 公職者가 창의적으로 갈등을 解決하려 하지 않는 消極的 태도 때문이다. 國家運營體制가 변화하면 環境되어야 할 制度的, 管理的 사항이 많은데도 이에 대한 준비가 부족하였다. 민주화가 진전되면 利害關係는 尖銳化하고 顯在化되므로 정부는 調整者, 仲裁者의 역할을 수행하여야 한다. 그러나 정부의 信賴墜落과 더불어 公正性의 문제가 남아 있어 정부가 葛藤管理者로서의 평판(reputation)을 얻지 못하고 있다. 또한 意思決定主體가 늘어나면 意思決定費用이 늘어나고 不確實性이 증대되는 것은 당연히 예측되던 바이다. 그러나 공직자, 특히 관료는 이러한 불확실성을 배제하는 데 노력하게 되고 새로운 制度나 慣行을 형성하는 데는 관료제 내면의 非友好的 與件으로 消極的이 되기 쉽다.

마지막으로 住民이나 地方自治團體의 태도에도 葛藤이 沸騰해지는 원인이 있다. 不當한 要求를 集團的 暴力을 동원하면서까지 요구하는 事例도 있었고 지방자치단체의 경우 效率的인 問題解決能力에 대한 自體診斷도 없이 업무의 委任

11) I. E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1960), pp. 15-57.

를 요구하는 경우가 많았다. 물론 서구의 경우도 半主權的 人民(semisovereign people) 상태에 대한 實證的 分析이 있을 정도이고¹¹⁾ 우리의 경우 의사소통이나 參與가 너무나 제한되어 있는 것이 사실이다. 그리고 부당한 요구를 하는 사례도 없지 않아 責任있는 民主市民意識이 아쉽다. 市民精神 혹은 公共精神(public spirit)의 缺如가 문제의 근원이다. 국민형성(nation building)의 정도에 회의가 있다. 지방자치단체의 요구는 지방의회가 활동에 들어간 지 얼마되지 않았고 또 團體長이 아직 중앙정부에 의한 任命制이어서 過渡期적으로 나타나는 현상으로 보이거나 현재의 갈등해결 능력으로는 團體長選舉가 있는 후의 문제는 더욱 심각하리라 예상된다.

2. 葛藤解消을 위한 既存 制度의 改善

(1) 機能配分

현재 중앙정부와 지방정부간의 機能과 業務配分問題를 둘러싸고 일어나는 이 해대립은 기존의 法律과 行政慣行을 명확히 하고 地方委任의 原則을 구체화해 감으로써 해소될 수 있다고 본다. 憲法 제107조 및 제118조의 취지와 政府組織法, 地方自治法, 地方財政法, 地方稅法, 地方交付稅法 그리고 각종 特別法 및 大統領令, 總理令, 部令에 구체적으로 중앙과 지방간의 관계와 지방정부의 기능과 업무가 규정되어 있다. 특히 중앙정부기관과 지방자치단체의 長과의 관계는 지방자치법 제157조, 제159조 그리고 동법시행령 제55조, 제56조 등에 있고 신법에서 위법여부판단을 대법원에 맡기고 있어 구법에 의한 주무부장관에 맡기는 것보다 공정성과 중립성을 보장할 수 있다. 물론 이러한 규정은 상당히 일관적이어서 구체적인 사무나 업무의 경우 行政慣例에 의하여 식별되는 경우가 많다. 법적인 문제나 행정관행과 관련된 문제는 司法的인 판단에 의하여 최종적으로 결정될 가능성이 크나 일차적인 정부간 관계규명은 중앙정부의 권한이 차 책임이다.¹²⁾ 그러나 구체적인 업무의 경우 여러가지 요인에 의하여 영향을 받는다. 상당수의 연구들이 행정적·정책적 관점에서 機能配分の 基準을 제의하고 있으나¹³⁾ 具體性이 결여되어 있어 紛爭의 효과적 조정에는 한계가 있다.

12) 미국의 경우 연방제의 발달과정에서 대법관 John Marshall 이후 사법부가 중앙정부와 지방정부간의 분쟁의 최종 조정자라는 원칙이 성립되어 있다. 자세한 것은 Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities(4th ed.)*, (England Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1981), pp. 39-59. 그리고 단방제의 경우에도 정부간 관계의 구조를 설계하는 권한과 책임은 중앙정부에 있다. 자세한 것은 Stewart Ranson, George Jones, and Kieron Walsh, *Between Centre and Locality*(London: George Allen and Urwin, 1985), pp. 307-322.

13) 다양한 기준에 대해서는 拙稿 “中央과 地方間의 機能配分實態의 分析”, 행정논총,

다만 다음의 세가지 원칙을 중심으로 지방으로의 機能委任에 더욱 박차를 가하면서 지방행정의 政策遂行能力을 提高하여야 할 것이다. 첫째, 해당분야의 權限의 原理的, 規範的 位置(appropriate loci of authority)가 어디인가는 中央部處의 업무를 機能別로 나누고 그에 따른 地方自治團體의 業務 및 權限範圍를 확정한다. 둘째, 地方自治制의 육성을 도모하기 위하여 지방자치단체에서 처리하는 것이 적절한 경우에도 정책을 수행할 수 있는 실질적인 지방자치단체의 능력(substantive capability for resolving policy problem by a local government)이 신장되어 공익의 입장에서 볼 때 업무를 이양하는 것이 적절한 경우에 가능과 업무가 넘겨진다. 셋째, 單邦制 國家(unitary state)에서는 公式的으로 地方政府는 中央政府에 從屬된다는 점이다. 물론 구체적인 權限配分은 時代와 事案에 따라 변화되나 單邦制의 경우는 聯邦制와 다르다는 것이다. 이러한 논리는 財政分野의 경우 財政聯邦論(fiscal federalism)과 代理人 理論(agency theory of government)으로 나누어져 있다.¹⁴⁾

단기적으로 볼 때는 중앙정부가 어떠한 업무를 지방자치단체와 협의하여 지방자치단체로 위임할 것인가를 확정함에 있어 기존 法의 趣旨를 잘 살펴야 한다. 그리고 장기적으로는 지방자치단체의 기능수행능력을 증대시키는 組織的, 人的, 財政的, 技術的 支援를 강화하여야 하며 지방자치단체의 업무수행능력이 제고되는 정도에 따라 社會福祉, 教育, 生活環境, 都市計劃 등의 분야에서 대폭적으로 임무가 넘겨져야 할 것이다. 이때는 機關 및 團體委任보다는 固有事務의 영역을 증대시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이러한 기능의 이양에 반드시 재정의 재배분도 따라야 한다.

(2) 特別地方行政機關과 準公共機關의 縮小

현재 勞動, 租稅, 國土建設, 海運港灣, 環境, 兵務 등의 분야에서는 중앙부처의 2 級적 지휘감독 아래 있는 일정지역을 管轄圈으로 하여 특별행정기관을 두고 있다. 이는 國家的 機能을 地方自治團體에 委任하여 수행시키는 것이 부적절하며 직접 중앙정부기능을 수행할 수 있도록 法制化하여 설치 운영하고 있다. 이러한 분야의 경우 지방자치단체의 업무는 상당히 제약적인 것이 된다. 그런데 업무분장 사항을 보면 지방자치단체에서도 수행될 수 있는 것이 많은데도 공익자 위주의 분업을 도모하여 주민들만 혼돈에 빠지는 경우도 있다. 또한

※ 29권 제 1 호, 1991, 146-168쪽; “中央과 地方間의 機能配分方向의 摸索”, 행정논총, 제29권 제 2 호, 1991, 124-144쪽.

14) C. D. Foster, K. Jackman, and M. Perlman, *Local Government Finance in a Unitary State*(London: George Allen and Unwin, 1980), pp. 21-38.

지방자치단체에 업무를 실질적으로 위임하여 처리하면서도 중복적으로 일선기구를 가지는 경우도 많다.

더불어 중앙정부는 각종 公企業, 公社, 公團, 協會, 組合 등의 準公共機關을 1차단체로 두고 집행적 업무를 수행한다. 이들은 대개 地方事務所를 두고 있으므로 관련분야의 지방자치단체의 기능은 제약된다. 중앙정부로서는 지방자치단체에 필요조직을 신설하거나 補助金を 통해 업무를 집행하는 것보다 직접 산하단체를 통하는 것이 효과적이며 효율적이라고 믿고 있다. 그러나 지방자치단체의 육성이라는 관점에서 그리고 지역주민의 統制를 가능한 한 신장시키기 위해서는 이러한 기관의 업무가 상당량 지방자치단체로 이전되어야 한다. 작은 政府(small government)라는 관점에서는 準公共團體의 업무 중 상당부분이 민에게 넘겨져야 하고 꼭 공공기관에서 규정(provision)을 통하여 관리하여야 할 것은 지방자치단체로 넘어갈 수 있다.

3. 새로운 制度와 管理方式의 摸索

(1) 市場메카니즘의 活用

中央政府가 中央-地方間의 關係를 管理함에 있어서도 資本主義體制 運營의 기본원리인 市場原理를 좀 더 도입하여야 할 필요가 많다. 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서도 一方的 指示, 禁止, 報告, 監査 등의 수단보다는 經濟的 誘引(economic incentives)을 좀 더 광범한 영역에서 활용하여야 한다. 현재의 補助金制度의 申請主義는 이러한 방향으로 제도개선을 시도한 것이지만 널리 활용되고 있지 않다. 중앙정부는 지방이 재정운용에서 뿐만이 아니라 사업개발과 시행에서도 自立意志와 創意性을 가질 수 있도록 財政的・技術的 支援體制를 갖춰야 할 것이다. 지방자치단체나 일정지역주민이 負의 外部效果가 생기는 사업을 부담할 때에는 中央政府가 일차적으로 이 效果를 발생시키는 사업주체가 負의 外部效果를 內部化하도록 규제하고 그것이 불가능할 때는 次善策으로 당사자간에 相計되도록 調整者役割을 하거나 중앙정부가 이를 직접 報償하는 제도를 정교하게 개발하여야 할 것이다.

현재 核廢棄物 貯藏과 관련된 지역단위의 應募나 事業者(國家, 韓電)로부터의 地域開發支援과의 連繫制度가 競賣方式의 일종이 된다. 정부가 開發事業에 대하여 開發利益金을 還收하는 것과 마찬가지로 NIMBYs(Not In My Back Yard Syndroms)가 있는 사업에 대하여 “開發 被害金”으로 보상하는 제도와 정책이 더욱 개발되어야 한다. 토지분야의 경우 損失報償制度가 여기에 해당된

다. 문제는 지역주민이나 그들의 1차적인 代表機關인 地方自治團體의 被害를 長·短期的으로 어떻게 정밀하게 測定하며 어떤 主體가 어떻게 報償하느냐 하는 것이다.

權力の 論理와 市場의 論理는 둘다 불완전한 것으로서 시장의 실패 때문에 정부가 개입하지만 거기에도 실패의 가능성이 도사리고 있다. 그리하여 非市場部門의 失敗(non market failure)를 교정하려는 유인체제 이용은 현재 정책학의 한 조류가 되고 있다. 중앙정부는 開發事業者나 一般 施設運營者에게서 負擔金을 징수하고 이를 지방자치단체나 해당지역에 交付하여 住民이 입은 피해를 정확히 보상할 수 있어야 한다. 정부의 對應이 늦게 되면 주민의 集體(多衆)民願性 反撥이 더욱 빈번하게 될 것이다.

우리 나라의 경우도 환경보존영역과 대응되는 개발사업의 경우 문제가 복잡하게 되고 있는데, 長期的인 방향에서 정부는 각종 社會運動團體, 특히 環境保存運動團體의 활동을 지원함으로써 社會的 勢力간의 均衡을 회복시킬 수 있는 政策方向을 채택하여야 한다. 그리고 短期的·事案別로는 정부가 調整者(coordinator), 仲裁者(arbitrator)의 역할을 수행하여야 하며 갈등해소를 위한 제도화를 시도해야 한다. 관련제도로서는 假想被害者가 事業評價委員會에 적극 참여할 수 있는 委員會制度를 운영한다든지 다양한 견해가 있는 지역주민간의 갈등을 해결할 수 있는 代表選定節次, 法規에 의하여 當事者間 協商가능한 領域을 제시하는 등 정부가 시급히 해결해야 할 분야가 많다. 더불어 집단소송(class action) 등의 재판제도도 개선되어야 할 것이다.

이상의 제도화에서 한걸음 더 나아가는 것이 市場의 形成이다. 현재 선진제국에서 여러가지 社會的 實驗(social experiment)을 거치면서 개척하고 있는 분야이다. 개발사업에서 開發權 讓渡(TDR: Transfer of Development Right), 환경규제부문에서의 Bubble Concept, Tradable Permits, 탄소(CO₂) Tax, Debt SWAI 등이 활용되거나 개발중에 있는 수단들이다.

(2) 間接管理方式의 定着

지방자치단체가 내무부의 一線機關이었을 때는 直接管理(direct management)의 대상이었다. 특히 秩序維持(laws and order) 행정에서 중시되는 本廳爲主의 一絲不亂한 統一的 행정에서는 指示와 統濟(2C: Command and Control)를 중요한 調整수단으로 삼아왔다. 單一體 組織에서의 상하관계보다 오히려 엄격한 중앙정부가 本廳 그리고 地方一線機關간의 수직관계를 日帝 이후 계속 慣行으로 유지해 온 것이다.

그러나 지방자치의 진정한 뜻인 分權의 일반적 의미와 우리 역사에서의 時代的 의미를 신장시키기 위해서는 전통적인 직접관리의외에 새로이 등장하고 있는 관리방식을 과감하게 도입할 필요가 생기고 있다. 이러한 새로운 관리방식은 權限과 資源(authority and resource)이 共有되고 있는 상태에서 對國民의 責任은 어느 누구도 회피할 수 없는 여러 행정주체들이 어느 정도 독립적인 관계를 이루고 있는 경우에 필요한 것이다. 특히 機關間의 관계가 階層制的인 上下關係로 인지되기 어렵고 업무의 일부는 자신의 統率範圍나 權限領域에 들어와 있지 않은 행정주체들간에는 전통적인 명령과 통제적 행정은 어려워진다.

이때 필요한 관리방식을 통괄하여 間接管理(indirect management)라고 이름 붙이고 있다.¹⁵⁾ 間接管理의 내용은 다양하며 그 기본은 民主的인 參與, 調整, 協商에 기초하고 있다. 주요 수단을 보면 첫째, 모니터링(monitoring)과 評價(특히 過程評價), 둘째, 다양한 契約方式의 도입을 통한 契約條件 履行과 報償 및 制裁의 연계, 세째, 調整과 協商(특히 公益 증진을 위한 原則協商), 네째, 대상조직의 人的, 物的, 技術的, 情報的 支援 등이 있다.

중앙정부와 지방자치단체간 또는 지역주민과의 관계에 있어서 軟性管理(soft management)를 의미하는 意思傳達(Communication), 融和(Conciliation), 妥協(Compromise), 그리고 積極的 調整과 協調(Coordination or Cooperation)를 주요한 關係管理方式(4C)으로 하는 노력이 요구된다. 중앙의 입장과 지방의 입장이 달라지는 경우 양자의 관계를 相剋的 要素를 강조하면서 억압과 굴종관계로 보아 문제를 인식하는 零和게임(zero sum game)으로 보지말고 創意的인 관계나 정책대안을 개발함으로써 양자의 입장을 조정하면 좀더 공익을 증대시킬 수 있는 공간이 있을 것으로 보는 것이다. 즉 양자의 관계를 正和게임(positive sum game)으로 인지하여야 할 필요가 있다. 여기에 필자가 연구하고 있는 原則協商을 간략히 중앙정부와 지방정부의 갈등해소 방안으로 소개한다.¹⁶⁾

原則 즉 公益伸張에 준거한 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관계는 첫째, 그 목적이 公益伸張에 두어져서 관리되어야 한다. 따라서 官僚的인 既得權이나 分斷된 理解(divided understanding), 그리고 供給者의 논리보다는 消費者인 주

15) 직접관리와 간접관리에 대해서는 拙稿, “地方自治의 실시와 政策·行政管理方式의 代案開發: 間接管理에로의 중점이동”, 行政論叢 제26권 제1호, 서울대행정대학원(1988. 6), 237-279쪽.

16) 공익을 증시하여 법적 테두리내에서 관계관리를 하는 전략으로 채택되는 원칙협상에 대해서는 拙稿, “협상이론과 원칙에 준거한 협상전략”, 행정논총, 제27권 제1호, 서울대 행정대학원(1988), 302-308쪽; “원칙하의 협상에 대한 이론적 접근”, 행정논총, 제27권 제2호, 서울대 행정대학원(1988), 274-305쪽, 참조.

민의 福祉增進 논리에 준거하여 판단하여야 한다.

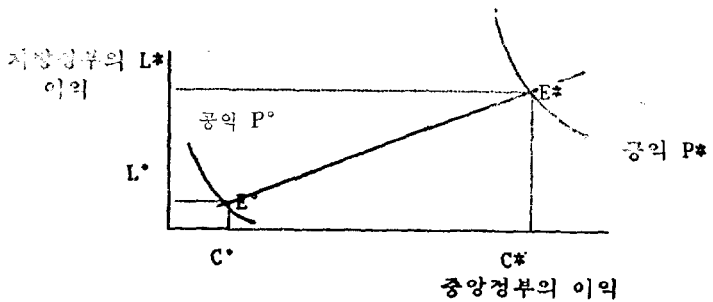
둘째, 葛藤의 原因을 제공한 問題들을 당사자인 관료들로부터 분리하여 公共政策이라는 觀點에서 접근하여야 한다. 현재 이해대립이 되고 있는 문제를 해결하는 과정에는 당사자의 이해관계, 세력관계, 동원수단 등을 정책과제와 혼동하여 동시에 접근하려는 시각이 많다. 중앙정부는 自治의 理解者, 地方政府는 自治의 당사자로서 社會問題(social problem)와 政策問題(policy problem)를 공동 노력하여 해결하려는 共同問題解決者(joint problem solver)의 역할을 수행해 나가야 하는 것이다. 현재 어떤 사례에서는 內部的 協商게임(internal negotiation game)을 방불케 하는 私益의 鬭爭場으로 나타나기도 하다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체 간이건, 국회의원과 지방의회 의원간이건 각자의 입장에만 치중하기 보다는 利害關係를 客觀的인 費用과 便益으로 나누어서 분석하는 노력이 필요하다. 그리하여 국민전체의 비용과 편익, 해당지역의 비용과 편익을 분석하여 주민의 참여하에 어떤 利益이 어떻게 報償되어 共同體를 이루어 갈 수 있을 것인가 하는 객관적 접근이 요청된다. 여기서 공익 신장과 관련하여 보다 合理的이고 形成的인 評價(formulative policy evaluation)를 政策過程에 적극적으로 도입하여야 한다. 정책을 만들어가는 過程에서 지방자치단체의 참여, 더 나아가서는 주민의 참여를 실질적으로 보장할 수 있도록 하여야 한다. 일례로 현재의 環境影響評價制 하에서는 립서비스(lip service) 이상의 참여는 어렵고 또 참여가 되는 경우에도 이 제도가 行政指導나 協議 정도의 抑制力으로는 참여 내용이 결과에 반영되지 못한다. 그리고 집행단계에서도 의국의 경우 다양한 갈등해소 방안을 동원하고 있는데¹⁷⁾ 우리의 경우 상당히 제한적이다.

마지막으로 公益의 增大方向과 같이 중앙정부나 지방자치단체의 이익도 신장될 수 있는 創意的인 정책대안 개발이 필요하다. 關係者들이 자신의 利益 혹은 機關의 利益 뿐만 아니라 他機關의 이익 그리고 窮極的인 目的인 公共利益을 같이 확대시킬 수 있는 정책개발에 노력을 집중한다면 갈등을 생산적으로 볼 수도 있다. 아래 그림은 그러한 활동을 도시하고 있다.

다음 그림에서 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등을 생산적으로 소화하지 못하는 경우 政策結果는 E° 정도의 효용을 결과할 것이다. 즉 중앙정부는 C°, 지

17) 서구의 환경분쟁을 협상기제로 해결하는 대표적 사례를 모은 것에 대해서는, Lawrence Susskind, Lawrence Bascow, and Michael Wheeler, (eds.), *Resolving Environmental Regulatory Disputes* (Cambridge, M.A.: Schenkman Publishing Company, 1983)를 참조.



중앙정부는 L° 정도의 낮은 이득과 공익도 낮은 수준의 公益(P°) 정도의 혜택만을 한 사회에 생성할 것이다. 그러나 두 기관이 價値創造라는 현 정책의 숭고한 목적을 두고 창의적인 정책을 만들어 兩側의 利得을 增大시키면서 공익도 증진시키는 E^* 의 정책을 만든다면 중앙정부는 C^* , 지방자치단체는 L^* , 공공복지는 公익(P^*)라는 모두 높은 효용을 얻게 된다. 바로 이것을 지향하는 협상이 원칙 이상인데 공공부문에서도 적극적으로 도입되어야 할 관리방식중의 하나라고 본다.

V. 結 言

分權的 國家運營過程에서 중앙정부의 견해와 지방자치단체의 견해가 일치하지 않을 가능성은 얼마든지 있고 오히려 자연스럽게 인식되어야 할 것이다. 이 둘 같이 다양하게 나타나는 견해가 多元社會로의 進入을 가능하게 하고 지방자치단체 간의 경쟁을 도모하여 政策刷新이 가능하게 된다. 문제는 이러한 갈등을 해소할 수 있는 능력을 어떻게 구미하느냐 하는 것이다. 우리나라의 경우 국지질서의 탈냉전화과정과 남북관계의 긴장감소로 分權的 國家運營이 우호적 환경속에서 정착될 가능성이 있다. 이러한 機會의 窓(window of opportunity)을 살리기 위해서는 中央政府의 積極的 努力과 地方政府의 創意的 姿勢가 어느 때 보다도 필요하다. 다만 갈등을 너무 억압적으로 해소하거나 또 새로운 조직들을 屋上屋으로 만들어서 해결하려 하기 보다는 기존의 制度와 慣行을 개선하고 先進民主行政에서 그동안 시험을 거친 관리방식을 개방된 자세로 수용하여 토착화시키려는 노력이 좋은 전략이라고 본다. 이러한 취지에서 본 논문에서는 기존제도의 개선과 새로운 제도와 관리방식의 도입 필요성이 높은 분야를 구체적으로 제시하여서 葛藤解消方案을 모색하여 보았다. 이러한 일반적, 이론적 연구에 결부하여 구체적 사례를 중심으로 어떠한 制度와 管理方式이 效果的인가를 判別하려는 노력이 계속되어야 할 필요가 있다.