지방자치단체 갈등관리 분야 법규 분석

An Analysis of the Local Laws and Regulations in Conflict of the Local Government

변성수*, 류상일**, 최호택***
충북대학교 국가위기관리연구소*, 대불대학교 소방행정학과**, 배재대학교 행정학과***

Sung Soo Byun(bss@chungbuk.ac.kr)*, Sang Il Ryu(ryusi@daebul.ac.kr)**,
Ho Taek Choi(htchoi@pcu.ac.kr)

요약

이 연구는 지방자치단체의 효율적인 갈등관리를 위한 기초연구로서, 갈등관리 분야의 법규에 관한 내용을 분석하였다. 이를 통하여 효율적인 갈등관리를 위한 법규의 개선방안을 모색하고자 하였다. 이 연구의 주요 분석내용은 법규의 기초 사항, 목적 및 갈등당사자, 용어, 심의기구, 조정기구, 중요 특이 사항 등을 포함하고 있다. 그리고 이 연구는 갈등관리 분야 법규의 개선방안으로서 자치단체장의 갈등관리에 대한 인식 전환 및 의지 강화, 갈등관리기구의 역할과 심의・조정 내용의 반영 및 이행 강화, 행・재정적 지원 규정의 확산 등을 제시하고 있다.

■ 중심어 : | 지방자치단체 | 갈등관리 | 갈등관리 분야 법규 |

Abstract

This paper as basic study for the effective conflict management of the local government analyzed the local laws and regulations in conflict. The significant analysis details of this research are a basic contents, a goal and conflict party, a term of the laws and regulations and an consideration committee, an mediation committee, a important different item. And this research suggests that the improvement of he local laws and regulations in conflict are the local government chief's understand change about conflict management, strengthening a role of the conflict management organization and an implementation of agreement subject, the spread of a administrative and financial support clauses.

■ keyword : | Local Government | Conflict Management | Laws and Regulations in Conflict |

I. 서론

한국의 지방자치는 1991년 기초의회선거와 광역의회 선거를 치르면서 부활하였으며, 1995년 4대 지방선거를 통하여 완전한 체제를 갖추게 되었다. 그리고 민선 지방자치단체장이 취임함에 따라 본격적인 지방자치시대에 돌입하게 되었으며, 각 지방정부는 스스로의 책임하에 지역발전과 주민복지향상을 위하여 노력하고 있다[1]. 그러나 지방자치단체가 집행하는 공공정책이나 지역사업은 다양한 이해관계자들 간에서 발생하는 갈등으로 인하여 정책집행 비용이 증가하고 있다. 특히, 선호・비선호 시설 등 입지갈등의 경우에는 사업의 지

접수번호 : #090916-006
접수일자 : 2009년 09월 16일
심사완료일 : 2009년 12월 07일
교신저자 : 최호택, e-mail : htchoi@pcu.ac.kr

연과 중단으로 인한 비용 증가뿐만 아니라 지역사회의 통합을 저해하기도 한다. 이러한 상황에서 각 지방자치단체는 갈등을 사전에 예방·관리하고자 많은 노력을 기울이고 있으며, 그러한 노력의 하나로 갈등관리 관련 법규를 제정하고 있다. 그러나 정책 및 사업을 둘러싼 갈등은 정치적·경제적 이익을 둘러싼 이해관계자들의 참여와 첨예한 대립, 사회적·문화적 집단간의 차이와 마찰 등 다양한 요소를 내포하고 있어 갈등관리 법규의 집행이 용이하지 않으며, 오히려 법규의 적용과 집행과정에서 갈등을 심화·확산시킬 수 있다. 이 연구는 지방자치단체의 효율적인 갈등관리를 위한 기초연구로서, 갈등관리 법규의 목적, 정의, 기본이념, 구성 및 운영 등의 내용을 분석하여 향후 법규의 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여, 이 연구에서는 현재 갈등관리 법규가 제정되어 있는 광주광역시, 대전광역시, 전라북도, 충청북도, 인천광역시 부평구 등의 조례와 훈령을 분석 대상으로 한다.

II. 이론적 논의 및 연구 분석의 틀

1. 갈등관리의 의의

갈등관리란 갈등을 관리하는 것으로 갈등의 예방, 해소 자극 등이 포함될 수 있다. 갈등관리는 갈등을 바람직한 수준으로 이끌어 내는 것에 목적이 있기 때문에 효과적인 갈등관리는 전체적인 맥락에서 사회의 어떤 수준에서 발생하고 있는 가를 먼저 이해하여야 한다[2][3].

갈등관리의 개념을 보다 명확히 하고 갈등관리를 통한 갈등해결에 있어 살펴보아야 할 것이 갈등해소(conflict resolution)와 갈등와해(conflict settlement)이다. 갈등해소와 갈등와해는 모두 갈등해결의 일종이지만 갈등해소와 갈등와해는 의미의 차이가 있다. 갈등해소는 해결책이 갈등당사자들에 의해 자발적으로 수용된 경우인데 대하여, 갈등와해는 해결책이 갈등당사자들에게 강요되는 경우이다. 결국 갈등해소는 갈등당사자들의 행동수준에서는 물론이고 태도수준 즉 잠재적 수준에까지 갈등해결이 이루어지는 것을 의미한다. 이에 반하여, 갈등와해는 행동수준 즉 현재적 수준에서만 갈등해결이 이루어지는 것을 의미한다[4].

2. 갈등관리에 대한 접근법과 갈등 영향요인

갈등에 대한 초기 접근은 갈등이란 나쁘다는 가정을 하고 있는 1930년대나 1940년대 전통적 견해에서는 갈등은 해롭기 때문에 무조건 피해야 한다는 견해를 하여 갖고 있었다. 반면, 1940년대 말부터 1970년대 중반까지 갈등이란 모든 집단이나 조직에서 당연히 발생하는 것이라고 가정하고 갈등은 불가피한 것이기 때문에 갈등의 존재를 인정하고, 오히려 갈등이 집단의 성과에 도움이 될 수도 있다고 주장이 지배적 이었다. 1980년대 이후 오늘날까지는 상호작용론적 관점으로써 오히려 유익한 갈등은 조장하는 것이 집단 성과에 유리하다는 관점이다.

한편, 갈등이 발생하게 되는 영향요인으로는 크게 제도적 요인과 행위자의 특성 요인 및 환경적 요인으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 제도적 요인은 공식적인 법제도와 갈등 조정 기구들과 비공식적인 측면을 의미한다. 둘째, 행위자의 특성 요인으로는 갈등당사자가 갈등에 대처해 나갈 때 나타나는 가장 가시적인 측면으로, 갈등상황에서 회피, 통제, 타협, 문제해결, 경쟁, 수용, 협력 등 갈등당사자의 행동이 표출된다. 즉, 갈등의 구성요소로 둘 이상의 당사자, 상호의존성, 커뮤니케이션 내재 등도 있지만, 갈등당사자, 갈등중재자, 외생변인 등에 의해 각 행위자의 특성을 파악하는 것이 이 요인의 핵심사항이라고 볼 수 있다. 셋째, 환경적 요인으로는 정치행정적 환경, 사회경제적 환경 등을 고려해 볼 수 있다[5].

3. 갈등관리 전략의 유형

갈등관리는 갈등해소 방식과 관련지어 크게 두 가지 형태를 취한다. 첫째는 사법과정이나 정치과정(주민투표)에서 나타나는 힘에 의한 갈등관리이며, 둘째는 효과적인 의사결정에 초점을 두는 이성에 의한 갈등관리로 이해당사자 스스로의 참여에 의한 협상과 제3자 개입에 의한 중재, 조정 등으로 분류해 볼 수 있다[6].

그러나 힘에 의한 갈등관리의 경우 승패(Win-Lose)

전략상황을 가정하고 있기 때문에 갈등관리의 기본원칙과 합치될 수 없다. 반면 이성에 의한 갈등관리의 경우는 당사자의 역할과 제3자의 역할을 포함하고 궁극적으로 상생의 전략상황을 가정하고 있다는 점에서 갈등관리의 기본원칙과 합치하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 이해당사자 참여에 의한 협상이라든지, 제3자 개입에 의한 조정 및 중재의 경우에는 갈등관리의 기본적인 원칙과 합치될 수 있다. 한편, 개혁에 대한 저항 극복전략을 통한 갈등관리의 유형으로는 ① 강제적 전략, ② 규범적・사회적 전략, ③ 공리적・기술적 전략 등이 있다.

4. 연구 분석의 틀

위에서는 갈등관리에 대한 개념과 의의를 살펴보았고, 아울러 갈등관리에 대한 연구 접근법의 변화와 갈등영향 요인을 살펴보았다. 또한 갈등관리 전략의 유형을 간략히 살펴보았다. 지방자치단체의 경우 각종 사업 추진에 있어 발생하는 갈등으로 인하여 많은 비용이 낭비되는 사례가 많기 때문에, 갈등을 사전에 예방・관리하고자 많은 노력을 기울이고 있다. 그러한 노력의 하나로 갈등관리 관련 법규를 제정하고 있다. 그러나 정책 및 사업을 둘러싼 갈등은 정치적・경제적 이익을 둘러싼 이해관계자들의 참여와 첨예한 대립, 사회적・문화적 집단간의 차이와 마찰 등 다양한 요소를 내포하고 있어 갈등관리 법규의 집행이 용이하지 않으며, 오히려 법규의 적용과 집행과정에서 갈등을 심화・확산시킬 수 있다.

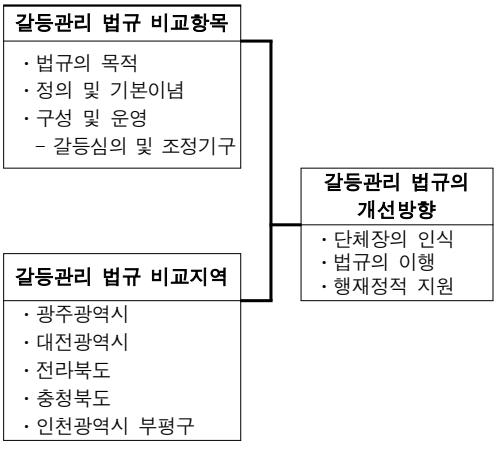

그림 1. 연구 분석의 틀

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 효율적인 갈등관리를 위하여 갈등관리 법규의 목적, 정의, 기본이념, 구성 및 운영 등의 내용을 분석하여, 향후 지방자치단체가 실제적으로 갈등관리에 적합하도록 법규를 개선하는 방향을 모색하고자 한다.

Ⅲ. 지방자치단체 갈등관리 분야 법규 분석

1. 지방자치단체 갈등관리 법규의 법적 근거

헌법은 국내 모든 법령체제의 최상위 규범이 되기 때문에 갈등관리 관련 법규에서도 최고의 규범이 된다[7]. 헌법 제117조는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이에 지방자치단체는 헌법 제117조의 규정에 따라 자치입법권을 가지고 있다. 자치입법권은 지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 권한을 의미하며, 일반적으로 조례와 규칙에 관한 제정권을 말한다. 조례는 자치단체의 사무 중 지방의회의 의결을 얻어 제정하며 규칙은 지방자치단체장이 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정한다[8].

또한 지방자치법 제8조는 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이 조항은 지방자치단체사무의 처리에 대한 기본원칙을 규정한 것으로서, 주요시책을 수립하고 추진하는 과정에서 지역주민의 재산 및 복지를 침해하고 지역사회의 통합을 저해할 수 있는 갈등을 미리 예방하거나 발생한 갈등을 신속하고 효과적으로 해결할 수 있도록 지방자치단체가 제도적인 장치를 마련・운용해야 함을 의미한다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3조제2항은 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지하기 위하여 지방자치단체가 갈등관리제도

를 운영할 수 있음을 내용으로 하고 있다.

위와 같이 지방자치단체의 갈등관리 분야 법규는 헌법 제117조, 지방자치법 제8조, 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3조제2항 등에 법적 근거를 두고 있다.

2. 갈등관리 분야 법규 기초 내용

분석대상 법규를 분석한 결과, 법규명은 갈등과 이에 대한 관리를 내세우고 있으며, 지역 현안 문제, 즉 갈등 해결과 이를 통한 지역사회의 발전을 도모하고 있음을 명확히 하고 있다. 또한 각 법규의 조문수는 14조에서 18조내로 구성되어 있다. 법규의 공통적인 주요내용에는 법규의 목적, 용어의 정의, 갈등관리 심의 및 조정 기구의 구성 및 운영, 자치단체장의 책무 등이 포함되어 있다.

표 1. 갈등관리 분야 법규 기초 내용

법규명	법규	조문수	비고
광주광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	17	광주광역시
대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	17	대전광역시
충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	14	충청북도
전라북도 갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례	조례	18	전라북도
인천광역시부평구 정책발전 및 갈등예방관리위원회 운영규정	훈령 (규정)	14	인천광역시 부평구

3. 갈등관리 법규의 목적

법규의 목적을 분석한 결과는 [표 2]와 같으며, 연구대상 지방자치단체는 공통적으로 양보와 타협이 존중되는 지역사회 건설과 기본적인 계획과 정책 등 주요 시책에 대한 갈등 예방과 해결을 지향하고 있다.

이를 위해 역할·책무 및 절차 등에 관한 사항을 규정함으로써, 갈등 예방과 해결능력의 향상을 목적으로 하고 있다. 그리고 전라북도와 인천광역시 부평구는 갈등관리기구의 설치 및 운영에 관한 사항 규정을 목적에 포함하고 있다. 특히, 광주광역시, 대전광역시, 전라북도 등은 조례의 목적에 갈등당사자를 규정하고 있어 조례의 적용 범위를 보다 명확히 하고 있다.

표 2. 갈등관리 법규의 목적 및 갈등당사자 분석

구분	내용	
목적	▪양보와 타협이 존중되는 사회 건설 ▪갈등 예방과 해결 능력 향상 ▪갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등 규정	광주광역시, 대전광역시, 충청북도
	▪사회통합 ▪갈등 예방과 평화적 해결 ▪갈등조정협의회 설치 및 운영 사항 규정	전라북도
	▪기본 계획 및 정책과 갈등에 관한 사항에 대한 자문중재조정 ▪정책발전 및 갈등예방관리위원회운영 사항 규정	인천광역시 부평구
갈등 당사자	▪자치단체와 시민	광주광역시, 대전광역시
	▪지역내 구성원	전라북도

4. 갈등관리 법규 용어

법규 용어를 분석한 결과는 [표 3]과 같으며, 4개의 광역자치단체의 조례가 용어에 대한 정의를 내리고 있다. 연구대상 법규는 공통적으로 갈등과 갈등영향분석에 대하여 정의를 내리고 있다. 갈등관리에 대하여 광주광역시와 전라북도, 갈등예방에 대해서는 전라북도만이 용어에 대한 정의하고 있다. 특히, 연구대상 법규가 공통적으로 정의하고 있는 갈등영향분석의 주요 사항을 살펴보면, 공공시책의 추진배경, 공공시책의 개요 및 기대효과, 이해관계인의 확인 및 의견 조사내용, 관련단체 및 전문가의 의견, 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등으로 인한 사회적 영향, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 등을 포함하고 있다.

표 3. 갈등관리 법규 용어 분석

구분	내용	비고
갈등	▪조례의 제정·개정, 각종 시책·사업 계획을 수립하거 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계(시와 시민)의 충돌	광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도
갈등예방	▪사전에 갈등을 예방하고 잠정적 갈등의 원인을 줄이기 위해 수행하는 활동	전라북도
갈등관리	▪갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동	광주광역시, 전라북도
갈등조정	▪갈등당사자들 및 이해관계인의 지속 가능한 관계유지를 위하여 참여적 의사결정을 원칙으로 수행하는 활동	전라북도
갈등영향분석	▪공공정책의 수립·추진함에 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 갈등에 대한 대책 강구	광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도

5. 갈등관리 심의·조정 기구

갈등관리 심의기구와 조정기구는 기구의 대상범위와 성격에 따라 구분할 수 있다. 기구의 대상범위에 따라 구분하여 보면, 심의기구는 지방자치단체가 추진하는 공공정책과 사업에서 발생할 수 있는 전반적인 갈등을 대상범위로 하고 있다. 이에 비해, 조정기구는 갈등조정이 필요하다고 인정되는 사안별 갈등을 대상범위로 하고 있다.

기구의 성격에 따라 구분하여 보면, 갈등관리 심의기구는 상설적이며, 갈등관리 조정기구는 한시적이다. 일반적으로 심의기구 의원의 임기는 2년으로 정하고 있는 반면, 조정기구는 갈등의 해결이나 사안에 대한 합의가 이루어질 경우 조정기구의 위원은 자동으로 해촉되는 것으로 하고 있다. 또한 공통적으로 심의기구와 조정기구의 위원은 국회 또는 지방의회의 의원, 자치단체 소속 공무원, 언론인, 시민단체, 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등에서 위촉하고 있지만, 조정기구는 이 외에도 갈등 이해당사자 및 관계 전문가를 참여시키고 있다.

표 4. 갈등관리 심의기구 분석

구분	내용	비고
목적 및 기능	■소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항 심의 ■종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항 - 갈등관리 대상사업의 지정 및 조정 - 갈등영향분석에 관한 사항 - 갈등의 예방과 조정을 위한 교육프로그램의 운영 및 홍보 - 그 밖에 갈등의 예방·조정 및 해결에 관하여 자치단체장이 필요하다고 인정한 사항	광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도
구성	■위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 11명에서 25명 이내의 위원(충청북도는 위원장은 행정부지사가 되며, 전라북도는 부위원장이 2명임)	광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도
운영	■위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선 ■위원의 임기는 2년이며, 당연직 위원은 재직기간으로 함 ■재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결 ■그 밖의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정함	광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도
간사 및 서기 (사무기구)	■심의기구의 사무를 처리 ■간사는 위원장의 명을 받아 업무를 처리하고, 서기는 간사를 보좌함	대전광역시, 충청북도, 전라북도
심의결과 반영	■자치단체장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고 위원회의 결과를 주요 시책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 함	광주광역시, 대전광역시, 전라북도
	■심의결과 합의·조정된 내용을 이해 관계자에게 이행하도록 권고할 수 있음 ■조정합의문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익의 이익을 침해하지 않아야 함 ■자치단체 및 이해관계자는 조정합의 결과를 최대한 성실하게 이행 ■조정권고를 수용한 자치단체에 대하여 위원장의 재정 지원 등을 요청할 경우 이를 지원할 수 있음	전라북도

표 4. 갈등관리 심의기구 분석(계속)

구분	내용	비고
수당 및 여비	■위촉위원 및 관계전문가에 대하여 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있음	광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도
행·재정 지원	■갈등관리에 필요한 조사연구와 갈등영향분석 및 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 유관기관이나 단체 등에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있음 ■관리기구의 원활한 운영과 활동을 위하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있음	대전광역시, 충청북도, 전라북도

갈등관리 심의기구를 분석한 결과는 위의 [표 4]와 같으며, 심의기구에 대한 목적 및 기능, 구성, 운영, 행·재정적 지원 등에 대하여 규정하고 있다.

심의기구의 규정에 대하여 4개 지방자치단체가 상당히 유사한 내용으로 구성되어 있지만, 간사 및 서기(사무기구)와 심의결과 반영 등에서 지방자치단체에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다. 간사 및 서기(사무기구)에서, 대전광역시와, 충청북도는 해당 자치단체의 공무원이 간사와 서기를 겸직하도록 하고 있다. 그러나 전라북도는 별도의 사무처와 사무처장 1인 및 약간의 직원을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 또한 위원장의 요청에 따라 공무원이 파견·겸직될 수 있지만, 사무처장과 직원은 심의기구의 위원장이 임명하도록 하고 있어 공무원이 아닌 자가 심의기구의 사무를 처리할 수 있도록 하고 있다.

갈등관리 조정기구를 분석한 결과는 [표 5]와 같으며, 조정기구에 대한 목적 및 기능, 구성 및 운영, 합의효력 및 이해, 수당 등 지급 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 분석결과 중 주목할 만한 사항은 갈등관리 조정기구의 구성측면에서 각 지방자치단체별로 차이를 나타내고 있다. 대전광역시는 위원장과 부위원장에 대한 규정내

용이 없으며, 광주광역시는 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하는 것으로 정하고 있다. 이에 비해, 인천광역시 부평구는 위원장(부구청장)과 부위원장을(자치행정국장) 명시하고 있다.

표 5. 갈등관리 조정 기구 분석

구분	내용	비고
목적 및 기능	■사회적 합의촉진 또는 위원장이 갈등 조정이 필요하다고 인정될 경우에 사안별로 갈등조정기구를 설치함	광주광역시, 대전광역시
	■자치단체의 기본적인 계획 및 정책과 갈등에 관한 자문, 중재, 조정 등을 수행함	인천광역시 부평구
구성	■위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 20명 이내의 의원으로 구성하며, 당연 직위원 5명이내와 위촉직위원 15 이내로 함 ■당연직위원은 기획관리실장 및 해당 갈등사안과 관련한 국장임	광주광역시
	■심의기구의 위원들로 구성	대전광역시
	■위원장(부구청장)과 부위원장(자치행정국장 각 1인을 포함한 25인 이내의 위원(위원은 주민생활지원국장, 경제 환경국장, 도시관리국장, 기획감사 실장 및 각 과장과 팀장)과 위촉위원으로 구성함	인천광역시 부평구
운영	■조정기구의 합의 효력이 발생하거나 조정안건이 해결이 되면 해당 사안에 대한 기구의 위촉위원은 해촉 ■업무처리를 위하여 필요한 사항에 대해 관계기관 등에 협조를 요청할 수 있음	광주광역시, 대전광역시, 인천광역시 부평구
	■갈등의 효율적 해결을 위해 분과위원회를 설차운영할 수 있음 - 자치행정분과위원회 - 주민생활지원분과위원회 - 경제환경분과위원회 - 도시관리분과위원회 ■위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사와 서기 각 1명을 둠 - 간사와 서기는 조정기구 장의 명을 받아 사무를 처리함	인천광역시 부평구
합의효력 및 이행	■합의사항을 신의에 따라 성실하게 이행	광주광역시, 대전광역시
	■자치단체장은 갈등의 조정이나 합의가 성립 되면 합의사항을 공포할 수 있음	광주광역시
	■조정기구에서 결정된 사항은 각 분야별 자문, 중재, 시정으로서의 효력을 가짐	인천광역시 부평구
수당 등 지급	■위촉위원 및 관계전문가에 대하여 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있음	광주광역시, 대전광역시, 인천광역시 부평구

6. 자치단체별 갈등관리 법규의 차이점 분석

연구대상 법규의 내용을 분석한 결과 중에서 지방자치단체별 중요 특이 사항은 [표 6]과 같다. 광주광역시는 의사결정방법으로서 참여적 의사결정방법을 명시하고 있으며, 대전광역시는 갈등관리매뉴얼의 작성, 갈등관리 실태점검 및 평가 등에 대하여 기술하고 있다. 충청북도는 갈등관리 전문인력 양성을 법규에 포함시키고 있으며, 전라북도는 전문위원회, 비밀유지, 갈등예방 및 조정원칙 등을 명시하고 있다. 기초자치단체인 인천광역시 부평구는 조정기구의 공정을 기하기 위하여 위원에 대한 제척과 회피 조항을 규정하고 있다.

표 6. 자치단체별 중요 특이 사항 분석

구분	내용	비고
의사결정방법	■참여적 의사결정방법의 활용	광주광역시
갈등관리 매뉴얼	■시장은 갈등관리매뉴얼을 작성하여 각 실·국장, 의회사무처장, 소속기관의 장에게 배부하여야 함 ■소관부서의 장은 주요 시책 및 소관업무를 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 함 ■배부된 매뉴얼에 각 부서의 특성을 반영한 내용을 추가보완할 수 있음	대전광역시
갈등관리 실태 점검 및 평가	■시장은 주요 시책에 대한 갈등관리의 실태 등을 점검평가하여야 함 ■시장은 소관부서의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소관부서의 장은 특별한 사유가 없는 한 자료를 제공하여야 함	대전광역시
갈등관리 전문인력 양성	■갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위한 교육훈련 등 필요한 시책을 수립할 수 있음	충청북도
전문 위원회	■심의기구로부터 위임받은 사항의 처리 등 심의기구의 활동을 지원함 ■전문위원회는 심의기구 위원 5인을 포함하여 15인 이내로 구성하며 전문 위원회의 위원은 심의기구와 이해관계인의 추천을 받아 위원장이 선임함	전라북도
비밀유지	■위원장 및 위원, 관계공무원 등 갈등 조정 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 됨	전라북도
갈등예방 및 조정원칙	■갈등당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력해야 하며, 관리기구는 이해관계 자지역주민 또는 전문가 등의 실질적 참여를 유도하여 신뢰확보가 보장되도록 하여야 함	전라북도
제척과 회피	■위원은 직접 이해관계가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에 위원회에 참여할 수 없음	인천광역시 부평구

Ⅳ. 갈등관리 법규의 문제점 및 개선방향

1. 갈등관리 법규의 문제점

2008년 현재 우리나라의 지방자치단체는 246개이며, 이 중에서 5개의 지방자치단체만이 갈등관리 관련 법규를 제정하고 있어, 아직 자치단체장들이 갈등관리에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다. 또한 현재 시행중인 갈등관리 법규들은 갈등관리기구의 역할 규정이 미흡하며 결정사항의 이행 등을 임의규정으로 정하고 있어 갈등관리의 효율성을 저해하고 있다. 그리고 실질적인 갈등관리가 이루어지기 위해서는 행·재정적 지원이 요구됨에도 갈등관리 법규들은 이에 대하여 소극적 지원을 규정하고 있다.

2. 갈등관리 법규 개선방향

2.1 자치단체장의 갈등관리에 대한 인식 전환 및 의지 강화

갈등관리 법규는 갈등관리 및 조정에 대한 책무, 행·재정적 지원, 갈등관리기구의 심의·조정 사항 등을 자치단체장의 사항으로 규정하고 있다. 이와 같이, 지역 현안에 대한 갈등관리에서 지방자치단체장의 역할을 강조하고 있다. 즉, 갈등관리 법규가 실효성을 가지고 효율적인 적용·집행을 위해서는 갈등을 부정적이고 회피해야 하는 대상에서 지역사회의 발전과 통합을 위한 필요요인으로 느낄 수 있도록 갈등관리에 대한 자치단체장의 인식전환이 요구된다. 또한 갈등관리 법규는 자치단체장이 필요한 예산을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체의 예산 배정과 집행 등 예산운영은 단체의 최고정책결정자인 단체장의 권한이라고 할 수 있다. 따라서 갈등관리 법규가 정하고 있는 목적과 내용을 실현하기 위해서는 갈등관리에 대한 자치단체장의 관심과 의지를 강화시켜야 한다.

2.2 갈등관리기구의 역할과 심의조정 내용의 반영 및 이행 강화

광주광역시와 대전광역시는 갈등관리 및 조정을 시장의 책무로서 규정하고 있으며, 시장의 공공정책의 수립과 추진과정에서 발생할 수 있는 갈등을 심의·조정하기 위하여 갈등관리 심의기구와 조정기구를 둘 수 있음을 규정 하고 있다. 즉, 광주광역시와 대전광역시의 갈등관리기구의 설치는 임의규정으로서 갈등관리기구의 역할이 충청북도와 전라북도에 비해 축소되어 있다. 지방자치단체에서 추진하는 시책과 사업은 지역사회의 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 등 다양한 측면에 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 과정에서 발생하는 갈등은 이해관계자간의 첨예한 대립과 갈등의 심화·확산으로 발전할 수 있다. 이에, 갈등사안과 관련한 자치단체 공무원, 이해관계자 및 관계전문가, 갈등관리 전문인력 등 다양한 참여자들이 의사소통을 할 수 있는 기구가 필요가 있으며, 이 기구를 통하여 갈등을 해결하는 것이 효율적이다. 즉, 갈등관리기구의 역할을 강화시켜야 하며, 이러한 이유에서 기구 설치에 대한 조항을 임의규정에서 강행규정으로 개정할 필요가 있다. 또한 연구대상 법규의 대분은 갈등관리기구의 심의·조정 결과나 합의내용을 이해관계자에 대한 권고하거나 공포 또는 신의에 따라 성실하게 이행하도록 하고 있어, 갈등관리기구의 실효성을 떨어뜨리고 있다. 이에, 갈등관리기구에서 심의·조정된 사항이 실질적인 갈등해결로 연결되기 위해서는 결과의 반영·이행 에 관한 규정을 보다 구체적으로 명시하거나 이를 강화시켜야 한다.

2.3 행·재정적 지원 규정의 확산

갈등관리 분야 법규는 수당 및 여비 지급을 규정하고 있어, 광주광역시, 대전광역시, 충청북도, 전라북도, 인천광역시 부평구 등은 위촉위원 및 관계전문가에 대하여 수당과 여비를 지급할 수 있다. 그러나 이에 비해 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 갈등영향분석 및 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위한 유관기관이나 단체 등 지원, 갈등관리 기구의 운영과 활동 등 갈등관리 기반형성에 필요한 행·재정적 지원을 규정한 지방자치단체는 대전광역시, 충청북도, 전라북도 등이다. 지방자치단체의 갈등관리 능력은 갈등관리기구의 위원과 관계전문가들의 활동으로만 향상시킬 수 없다. 이와 더불어 갈등관리기구가 자신의 역할을 충실히 수행할 수 있는 갈등관리 기반이 형성되어야 한다. 따라서 행·재정적 지원에 관한 내용은 갈등관리 법규를 제정하고 있는 지방자치단체에까지 확산시키고 이를 명문화하여야 한다.

V. 결론

이 연구는 지방자치단체의 갈등관리 법규에 대한 기초연구로서, 4개 광역자치단체의 조례와 1개 기초자치단체의 훈령에 관한 내용을 분석하였다. 이를 통하여 효율적인 갈등관리를 위한 법규의 개선방안을 모색하고자 하였다. 이 연구의 주요 분석내용은 법규의 기초사항, 목적 및 갈등당사자, 용어, 심의기구, 조정기구, 중요 특이 사항 등을 포함하고 있다. 그리고 이 연구는 갈등관리 분야 법규의 개선방안으로서 자치단체장의 갈등관리에 대한 인식 전환 및 의지 강화, 갈등관리기구의 역할과 심의·조정 내용의 반영 및 이행 강화, 행·재정적 지원 규정의 확산 등을 제시하고 있다.

이 연구는 지방자치단체의 갈등관리 능력 제고를 위하여 관련 법규의 내용을 대상으로 정비방향을 모색하였다. 이에, 각 지방자치단체가 법규를 어떻게 적용하고 있으며, 갈등관리기구의 운영과 합의 및 조정과 관련한 결과의 이행 등에 대한 연구가 필요하며, 아울러, 갈등관리의 실제 사례분석을 법규분석과 함께 함으로써 갈등관리 법규가 실질적으로 어떻게 운영되고 있는 지에 대한 후속연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

[1] 김필두, *지방자치단체 상호간 갈등해소방안*, 한국지방행정연구원, 1996.

[2] Robbins and P. Stephen, *Organizational Behavior*, 10th ed. Prentice Hall, 2003.

[3] 천대윤, *갈등관리전략론*, 선학사, 2001.

[4] 안광일, *정부중재에 의한 노사갈등관리에 관한 연구*, 고려대학교, 박사학위논문, 1990.

[5] 나태준, 박재희, *갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안*, 한국행정연구원, 2004.

[6] 오광록, 갈등관리에관한 이론적 고찰, 대전산업대학교 논문집, Vol.13, Np.1. 1996.

[7] 박재윤, 황준성, 교육복지에 관한 법리 및 법제의 현황과 과제, 교육법학연구, pp.49-81, 2008.

[8] 양원희, 전국의 시·도별 대표 기초자치단체의 문화·예술분야 자치법규 분석, 지방행정, pp.123-137, 2008.

저 자 소 개

변 성 수(Sung Soo Byun) 정회원

- 2006년 2월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학석사)
- 2008년 2월 : 충북대학교 대학원 행정학과(박사과정 수료)
- 2006년 11월 ~ 현재 : 충북대학교 국가위기관리연구소 선임연구원

<관심분야> : 정책집행, 조직이론, 갈등관리

류 상 일(Sang Il Ryu) 정회원

- 2007년 8월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2006년 11월 ~ 2008년 5월 : 국가위기관리연구소(충북대)
- 2008년 6월 ~ 2008년 8월 : 충남발전연구원
- 2008년 9월 ~ 현재 : 대불대학교 소방행정학과 교수

<관심분야> : 소방행정, 재난관리, 거버넌스, 행정이론

최 호 택(Ho Taek Choi) 종신회원

- 2000년 7월 : 영국Manchester Metropolitan University(행정학박사)
- 2004년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 사회대학 행정학과 교수
- 2005년 7월 ~ 현재 : 배재대학교 자치여론연구소 소장
- 2008년 11월 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원 원장
- 2006년 11월 ~ 현재 : 충청남도 혁신분권연구단 위원
- 2009년 1월 ~ 현재 : 한국행정학회 이사, 한국공공행정학회 부회장

<관심분야> : 시민참여, 지방재정, 행정개혁