

지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형에 관한 소고

A Study on Model for Conflict Management between Local Self-Government and Local Congress

최재규 (원광대학교 복지보건학부 교수)

Abstract

Jae-Gyu, Choi

The definition of conflict used in problem-solving approaches is very wide. Conflicts are not 'built-in' to any particular structure, but rather evolve out of the interactions between the relevant parties. Conflict, therefore, is interactional.

In the conflict management and the problem-solving approach the third party is to be utilized in such a manner as 'to transform the conflict from confrontation to a problem-solving exercise'. This transformation can be achieved when a third party, emphasizing the needs of resolution and acting as a catalyst and facilitator, introduces 'knowledge about the nature of conflict generally, the problem of perception, the processes of escalation, the confusion between role behavior and personality, the errors in costing objectives and other aspects of it'.

As a conflict management strategy aimed at the attitudinal-cognitive components of a conflict relationship, the entire process can be conceived as having two dimensions, (a) the understanding process, and (b) the solving process. The understanding process refers to the parties' efforts to attain an understanding of their interaction that is coherent, adequate, rational, and well-connected to their external environment. The solving process refers to a process of search through a space of alternative decisions, their evaluation and an agreement on a single, mutually-preferred alternative.

주제어: 지방자치단체, 지방의회, 갈등, 제3자, 갈등관리

Key Words: local self-government, local congress, conflict, the third party

I. 서론

오늘날 도시, 환경, 자원, 에너지, 그리고 인간소외 문제 등은 모든 국가들이 당면하고 있는 난제들이다. 이들 문제들은 각각의 지역수준에서 해결하기에는 너무 어렵게 보이지만, 사실 어느 하나라도 지역을 빼놓고서 풀 수 없는 문제들이다. 과거 국가정책 결정 과정에의 주민참여를 간과하거나 중요시 하지 않게 여겼던 때에는 크게 문제되지 않았던 지역적 사안조차도 지금에 이르러서 그런 문제들을 풀기 위해서는 ‘지방’, ‘지역’, 그리고 ‘자치’ 등의 문제로 받아들이지 않으면 원만하게 해결될 수 없게 되었다.

지방자치를 실시한 이래로 지역이나 지방을 중시하는 움직임이 일어났고, 그러한 일련의 흐름을 ‘지방의 시대’라고 지칭할 수 있다. 이러한 지방의 시대가 새로운 정치, 경제, 문화적 조류를 형성하고 있다. 여기서 한 가지 중요한 점은 위에서 언급했던 여러 문제들을 포함하여, 국가적 차원이나 지역적 차원 모두에 있어서 지역이나 지방의 존중과 연결될 수밖에 없다는 점이다. 결국 지방의 시대가 아니면 안 된다는 것이다.

지방의 시대는, 설명하는 사람에 따라 그 내용이나 정의가 다양하겠지만, 지방의 자주성과 자립성을 존중하고 각 지방의 개성과 특성을 중히 여겨 모든 일을 ‘지방’에서 발견하고 또 지방에서 출발하는 것이라는 점에서는 거의 대부분이 동의할 수 있을 것이다. 즉 그러한 사고방식과 맥락 속에서 국가정책이든 지방정책이 결정되는 모든 과정들을 총칭해서 지방의 시대라고 할 수 있다.

지방의 시대라고 하는 표현 가운데에는 지방자치의 확대, 지역주민들의 定住 생활을 우선시 하는 모습으로서의 지역경제시스템의 확충, 새로운 지역주민의 연대와 생활환경 구축을 위한 커뮤니티(communitiy) 활동, 그리고 지방문화의 복원과 지역문화의 창조 등의 내용들이 관통되고 있다(松原治郎 編著, 1980: 4).

이러한 지방의 시대라고 하는 흐름 속에서 도입된 지방자치제도가 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역의 행정사무를 그 지역주민의 의사에 따라서 자기의 기관과 재원에 의하여 독자적으로 수행하는 행위라고 하는 본래의 취지에 맞게 기능하고 운용의 묘를 살려 지역주민들로부터 호응과 성원을 받아야 함에도 불구하고, 지방자치단체와 지방의회 간 갈등과 반목으로 도입 당시의 본래 취지를 망각한 채 지역주민들의 입장에서 보면 양자 간의 권력쟁투, 기 싸움, 자기 식구 감싸기 등으로 비추어지고 있어서 앞으로 지역주민들의 삶의 질 향상 차원에서도 양자 간의 갈등관리를 통해 발전적이고 효율적인 양자 간 관계로 회복되었으면 하는 바람을 본 논문의 의의로 삼고자 한다.

II. 지방자치의 개념 · 목적 · 현대적 의의

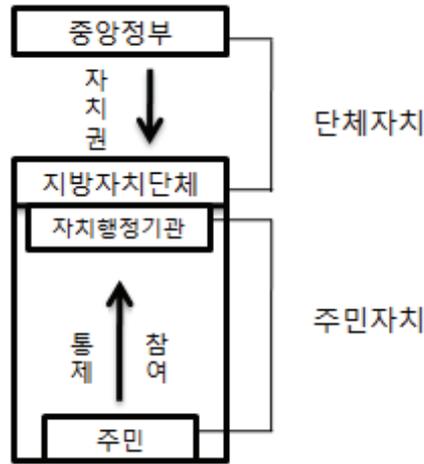
1. 지방자치의 개념

지방자치의 본래의 뜻을 있는 그대로 풀이해보면, ‘지방’의 일을 ‘스스로 다스리는 일’을 의미한다. ‘지방의 일’이란 지역의 제 문제, 지역의 행정, 그리고 지역의 정치 등을 가리킨다. ‘스스로 다스린다’는 것은 자기의 일을 남의 간섭 없이 자기의 의사와 자기의 힘으로 독자적·자율적으로 처리하는 것을 말한다. 결국 지방자치란 지방의 정치와 행정을 그 지방의 주민 또는 주민의 대표자를 통해서 자주적으로 처리하는 것을 말한다.

위에서 언급한 지방자치의 개념을 뒷받침하기 위해서는 자치권을 가지는 지역단체의 존재와 그 단체의 사무에 주민이 참여할 수 있는 길이 확보되어야 하며, 여기에는 두 가지 기본적 요소가 포함되어 있다. 하나는 ‘단체자치’의 요소이고, 또 다른 하나는 ‘주민자치’의 요소가 그것이다. 전자는 국가로부터 독립한 별개의 법인격을 가지는 지방자치단체가 그 자신의 목적과 의사를 가지고 그 의사를 결정하는 것, 결정한 의사대로 실행해 나가는 것 모두 독자의 기관에 의해서 행하는 것을 말한다. 이에 대해서 후자는 주민의 일상생활에 밀착된 지방행정을 국가가 정부기관에 의하지 않고 그 지역주민이 스스로 또는 그 대표자를 통하여 자기들의 의사와 책임 하에 행하는 것을 말한다.

단체자치와 주민자치 양자가 별개로 양립하는 것이 아니라 상호 밀접한 관련성을 가지고 있다. 하나는 지방자치의 무대인 지방자치단체가 국가로부터 독립해서 행하는 자치이며, 또 다른 하나는 지방자치의 주인공인 주민이 주체가 되어서 행함으로 이 양자가 결합되지 않으면 지방자치는 실현될 수 없다.

지방자치란 한 국가의 주권이라는 범위 내에서 생각할 수 있는 개념이다. 즉 불가침적이고 불가분적인 국가 주권의 범위 내에 존재하는 것이 지방자치이다. 또한 지역 내의 주민이 주체가 된다는 점을 빼놓을 수 없다. 주권을 보유하는 것이 국민 전체이고, 이들 국민 전체의 의사를 대변하기 위해 구성되는 것이 국가기관이다. 이에 비해 지방자치는 국가 내의 일정한 지역의 주민이 주체가 되어 공동의 복리 증진을 위하여 주민 스스로 업무를 처리하는 것이다. 따라서 지방자치는 지방분권과 함께 중앙집권과 반대되는 개념을 구성한다.



<그림 1> 단체자치와 주민자치

2. 지방자치의 목적

지방자치는 행정적 관점에서 볼 때 수직적 지방분권의 표시이며, 그것은 중앙정부에서 지방정부로의 행정적 권한의 이양 방식인 동시에 지방정부의 활동을 특정지역에 한정하는 방식이기도 하다. 지방자치의 한 가지 중요한 요인은 자치권, 즉 지역주민에 대해서 구속력을 가지는 각종 규제 또는 세칙을 제정하는 권한이며, 나아가서는 민주적 토대 위에서 지방자치정부가 조직되어야 한다는 점, 바꾸어 말하면 민선지방의회와 민선자치단체장을 가져야 한다는 것이다.

그러나 지방자치의 본래 취지를 십분 되살려내는 것은 위에서 언급한 것뿐만 아니라 지방정부가 주택·병원·학교·전력 등 공공시설을 건립할 수 있고, 중앙정부의 허가 없이도 그들 공공시설의 운영에 소요되는 경비를 충당하기 위해서 각종 세금을 징수할 수 있는 권한을 행사할 수 있어야 한다는 것이다.

지방자치를 실시하는 목적으로 정치적, 행정적, 그리고 사회·경제적 측면으로 간단하게 살펴보고자 한다(이종수·윤영진 외, 2002: 685-688).

1) 정치적 측면

첫째, 지방자치는 민주주의의 전제이며 그 실천원리로서 기능한다. 지방자치는 정치의 민주화를 구현하고 풀뿌리 민주주의를 실현함으로써 민주정치의 기초를 굳건히 한다.

둘째, 지방자치는 지역주민의 자치 능력과 민주적 양식을 배양하는 민주정치의 학교 및 민주정치의 수련장으로서의 역할을 다 한다.

셋째, 지방자치는 중앙정치의 전제화와 비능률적인 국가권력에 대한 제한적 기능을

할 수 있다. 지방자치는 중앙 정국의 불안정이나 혼란이 지방에까지 파급되는 것을 예방하거나 이를 최소화 해 주는 기능을 한다. 지방자치는 지방주민의 생활과 관련된 공공사무를 그들 스스로가 선출하여 구성한 지방자치단체를 통해 처리함으로써 주민의 의사와는 다르게 빈번히 교체되는 중앙정부의 정치적 소용돌이로부터 보호할 수 있다.

2) 행정적 측면

첫째, 지방자치는 수많은 지방의 다양한 지역적 특성에 부합하고, 주민들의 개별적, 집단적 요구에 적절히 부응할 수 있는 지역적 특성에 부합되는 행정을 가능하게 한다. 지방자치를 통해서 지역의 생태적·문화적 차이에 따라 발생하는 개별적이고 특수적인 지방행정 수요를 처리할 수 있다.

둘째, 지방자치는 지방의 이해관계 사항에 대해서는 지방자치단체에게 맡겨 주민들의 의사와 책임 하에 처리하도록 하고, 중앙정부는 국가 전체의 이해관계를 가진 국가적인 일에만 전념하게 할 수 있다.

셋째, 지방자치는 각 지방자치단체가 독자적으로 행정 활동을 수행하게 됨으로 그들은 나름대로 자기 지역에 적합하다고 판단되는 정책 및 사업 등을 자주적으로 실행할 수가 있다. 또한 중앙정부로서도 새로운 제도나 정책을 시행하려 할 경우, 이를 우선 적절한 지방자치단체에 시험적으로 실시해 본 다음 그 결과에 따라 전국적 시행 여부를 판단할 수 있다.

3) 사회·경제적 측면

첫째, 지방자치는 지역주민들의 숙원사업과 지역개발을 촉진시킴으로써 주민들의 소득증대와 생활향상에 기여한다. 지방자치는 지역의 고유한 특성을 살려 개발 보존함으로써 문화재의 보호와 관광자원의 개발을 촉진시키고, 그로 인한 주민 전체의 긍지를 고양시킬 뿐만 아니라 관광소득도 올릴 수 있다.

둘째, 지방자치는 오늘날에 와서 점차 약화되어 가고 있는 주민들의 향토애와 주민들의 공동체 의식을 함양시킬 수 있는 제도이다.

셋째, 지방자치는 지역 내 사회계층 간의 갈등을 완화시켜준다. 지방자치를 실시함으로써 지방의원 및 단체장 등 지역의 대표가 주민 간의 불화나 마찰 등을 조정해 주고, 지역 내 노사분규 해결에 주민대표가 적극 참여함으로써 주민사회의 다양한 갈등을 조정 해결할 수 있다.

넷째, 공공재의 특성상 중앙집권적 국가에서는 배분적 효율 면에서 문제가 있을 가능성이 높지만, 지방자치를 실시함으로써 이러한 문제를 완화시킬 가능성이 커진다.

3. 지방자치의 현대적 의의

지방자치는 오늘날 과학기술의 급속한 발달, 사회적·경제적 구조의 변화에 따라 고전적 의미의 지방자치 개념과 역할에도 어느 정도의 변화가 있다고 볼 수 있다. 첫째로 들 수 있는 것은 지방자치 의의의 변화이다. 지방자치의 터전이라고 할 수 있는 지역사회가 과거 靜的 공동사회(Gemeinschaft)이었다고 한다면, 오늘날에는 인간생활의 지역적 범위가 현저하게 확대되어 이전의 주민들 간의 지역적 연대의 약화로 인해 공동체 의식, 향토 의식, 그리고 지역연대감이 희박하게 되어가는 반면에 오히려 직업, 사상, 종교, 문화, 그리고 우호 등의 職緣的 의식이 증대되어 감에 따라서 지역주민의 의식 또한 이익 사회적 또는 시민 사회적(Gesellschaft)으로 변해가고 있다는 점이다. 또한 자치활동도 지역사회 중심에 더하여 직장을 중심으로 하는 직능사회나 대도시권이라고 하는 주변 지역사회에로 확대되고 있다. 오늘날과 같이 동적인 지역사회에 있어서 여전히 정적인 공동사회적 사고방식과 자치활동이 상존하고 있지만, 기능적 자치의 관점에서 바라볼 필요가 대두되었음을 부인하지 못하며, 자치행정도 이를 전제로 행해질 필요가 있다.

지방자치의 현대적 의의로 들 수 있는 두 번째는 신중앙집권화의 경향이다. 복지국가 건설이라는 차원에서 볼 때 사회복지적 기능의 중앙 집중과 재정적 지원에 대한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 확대 등을 통하여 신중앙집권화의 현상이 나타나고 있다. 이러한 경향은 사회경제의 급속한 발전, 기술혁신과 정보혁명의 진전에 따른 행정의 광역화·대규모화·균질화와 고도화·기술화 등으로 가속화되고 있고, 이로 인해 지방자치단체와 중앙정부는 정부체제의 일부를 형성하는데 불과하고, 그러한 목적을 위해 가지는 하나의 유기체 또는 통합된 체제 내에서의 협력관계라고 볼 수도 있다.

국가행정과 자치행정은 서로 대립·상충하고 있는 것처럼 보일 수 있지만, 근본적으로는 국민복지 증진을 위한 조직방식의 문제로서 실제로는 양자가 복잡하게 얽혀 있으면서 오히려 전체로서의 행정에 대해 분담과 협동의 관계 속에 있다고 할 것이다. 바꿔 말하면, 중앙정부나 지방자치단체는 다 같이 국민 전체를 위한 목적을 실현시켜 가고자 하는 정치행정조직이다. 양자의 상호관계가 개개의 업무에 따라서, 그 당시의 상황에 따라서 가변적·탄력적인 것이 되어야 함에도 불구하고 형식적 지방자치의 추구에서 탈피하여 새로운 중앙집권화의 조류와 조화를 이루며, 전체 행정 가운데서 정당하게 자리 잡을 수 있는 실질적·합리적 지방자치의 확립에 그 방향이 맞춰져야 할 것이다.

Ⅲ. 갈등의 정의 · 유형 · 순기능과 역기능

1. 갈등 정의의 애매함

지난 수 십 년 동안에 걸쳐서 갈등의 정의는 연구자들 사이에서 매우 논쟁적인 주제가 되어 왔다. 연구자들이 적절한 정의를 찾고, 그 전개과정을 규정하고자 노력하고 있지만, 지금까지도 일의적이고 명확하며 객관적인 정의를 찾기란 쉬운 일이 아니다. 갈등은 다차원적이고 역동적이며, 인간들의 일 속에 늘 편재하여 있다. 갈등은 복잡 미묘하고, 이해하기 어려우며, 일반적으로 적절하게 정의할 수도 없는 어떤 한 현상이기 때문에, 대부분의 사람들은 갈등을 부정확하게 정의된 '사회적 갈등'과 관련하여 정의를 시도한다. 그렇기 때문에 갈등은 국가 간의 갈등에서부터 개인 간의 갈등에 이르는 매우 넓은 범위의 인간 현상을 포함하고 있다.

갈등이라는 용어를 사회적 세력 간의 명백한 충돌은 물론이고 다툼, 경쟁, 논쟁 및 긴장의 경우에도 사용하고 있다. 개개인의 구성원 집단 간의 모든 관계, 양립될 수 없는 목표의 차이, 예컨대, 가장 보편적 행태로서 두 경쟁자가 어느 한쪽에만 유용하거나 부분적으로 유용한 것을 얻고자 하는 욕구가 포함된다는 의미에서 사회적 갈등의 관계이다라고 할 수 있다(Schmit and Kochan, 1968: 360).

문제해결에 이용된 갈등의 정의는 매우 광범위하다. 갈등은 어떤 특별한 구조 내에 구축되는 것이 아니라, 관련된 집단 간 상호작용으로부터 진화한다. 그렇기 때문에 갈등은 상호작용적이다. 운명, 역사, 그리고 그 어떤 신도 갈등을 만들어내지 않는다. 개인들, 집단들, 그리고 국가들이 그것을 초래한다. 상호작용이 갈등을 만들어 내고, 갈등은 서로 수용할 수 있는 새로운 방법들과 해결책들을 찾도록 자극할 수 있다.

2. 갈등의 유형

갈등의 유형은 갈등 전문가들에 의해서 다양한 내용으로 분류되기 때문에 정형화하기가 매우 어렵다. 그러므로 본 논문에서 기술하게 되는 갈등의 유형도 그 한 예에 지나지 않는다.

조직 내의 주체 대상을 중심으로 보면 크게 개인적 갈등과 사회적 갈등으로 분류될 수 있다(Johnson, Monsen, Knowles, and Saxberg, 1977: 197-209). 먼저 개인적 갈등은 개인의 내면적인 상태 및 성격문제를 말한다. 여기에는 욕구좌절로부터 생기는 갈등, 둘 이상의 동기가 서로를 차단시켜 발생하는 목표갈등, 주어진 역할 속의 역동적 관계에서 생기는 역할갈등, 의사결정에 따른 갈등 등이 포함된다. 사회적 갈등은 사회라고 하는

큰 체제 속에서 야기되는 개인 간, 집단 내, 집단 간의 갈등을 말한다.

<표 1> 갈등의 유형

갈등 유형	내 용			
개인적 갈등	욕구좌절로 인한 갈등	개인의 욕구좌절은 동기화된 기대가 목표에 접근할 즈음 어떤 장애요인에 의해 저지당할 때 생기는데, 그 목표 달성의 여부에 대해 생긴다.		
	목표갈등: 둘 이상의 동기가 서로를 차단시켜 발생한다	접근-접근갈등	어떤 사람이 긍정가의 두 목표 사이에서 겪는 갈등	
		접근-회피갈등	어떤 사람이 肯定價와 不定價를 동시에 내포한 목표에 직면할 때 겪는 갈등	
		회피-회피갈등	어떤 사람이 부정가의 두 목표 사이에 겪는 갈등	
	역할갈등	개인-역할갈등	개인의 가치와 욕구가 역할담당자의 기대와 상충되는 경우 발생	
		역할 간 갈등	동일한 개인이 맡은 두 가지 이상의 역할기대가 양립되지 못한 경우 발생	
		전달자 간 갈등	상이한 역할담당자가 상충되는 기대를 주는 경우 발생	
		전달자 내 갈등	동일한 역할담당자가 상충되는 기대를 주는 경우 발생	
의사결정갈등	의사결정 할 때 겪는 갈등			
사회적 갈등	개인 간 갈등	한 사람 이상의 개인 간에 발생하는 갈등		
	집단 간 갈등	집단 간에 발생하는 갈등		
	조직 간 갈등	수직적 갈등	조직의 권한계층 간에 발생	
		수평적 갈등	어떤 조직계층의 동일 수준에서 활동하는 사람이나 집단 간에 발생	
		라인-스텝 갈등	라인과 스텝 대표자들이 그들의 업무관계에서의 실제적인 문제에 불일치하므로 발생	
역할갈등	양립될 수 없는 기대가 동시에 한 직위에 주어질 때 발생			

자료: 장동운(1997: 40-51)의 내용을 표로 정리함.

갈등의 유형은 또한 갈등 현상에 따라 개인적 갈등, 조직 갈등, 그리고 조직 간 갈등으로 크게 세 가지로 분류하기도 한다. 개인적 갈등은 개인이 자신과 관련하여 의사결정을

하게 될 때 겪게 되는 갈등을 말한다. 조직 갈등은 조직 내에 존재하는 개인적 또는 집단 갈등을 말한다. 조직 내 갈등은 조직이나 집단 내 갈등을 말한다.

3. 갈등의 순기능과 역기능

갈등의 순기능 또는 긍정적 기능과 역기능 또는 부정적 기능을 정의하기란 매우 쉽다. 전자는 구성원들 모두가 갈등으로 인해 얻은 결과에 만족하다고 느끼고 생각하는 경우이며, 반면에 후자는 구성원 모두가 갈등으로 인해 잃은 결과 때문에 불만족스럽게 느끼고 생각하는 경우이다.

갈등의 순기능과 역기능으로 언급할 수 있는 것으로는 다음과 같다(장동운, 1997: 55-58). 먼저 순기능으로서 갈등은 실제적 문제의 소재를 분명케 한다, 갈등은 기술혁신을 촉진한다, 집단 간 갈등은 그 집단을 결속시킨다, 갈등은 카타르시스(catharsis)로서의 역할을 한다, 갈등관리는 집단 간 관계를 공고히 한다 등을 들 수 있다. 역기능으로서 갈등은 첫째, 각 집단 내의 변화 차원에서, 집단응집력이 강화된다, 집단은 과업지향성을 띤다, 지시적 리더십이 강화된다, 조직구조가 이전보다 경직화 된다, 집단의 단합이 강조 된다 등을 들 수 있으며, 둘째, 집단 간의 변화 차원에서, 해당집단은 서로에 대해서 적대시한다, 지각이 왜곡된다, 커뮤니케이션이 감소된다, 해당집단은 두 가지 기준을 적용한다 등을 들 수 있다.

갈등이 개별적 개인의 정서적 편안함을 위협할 수도 있고, 갈등이 개인적 발전에 있어서 긍정적 요인이 될 수도 있다. 갈등의 긍정적 또는 부정적 기능을 조직의 관점에서 살펴볼 때에는 조직의 생산성, 안정성, 그리고 적응성을 고려해야 한다. 조직의 생산성, 안정성, 그리고 적응성 이 세 가지가 전적으로 양립될 수 있는 것은 아니다. 어떤 조직에서는 산출의 양을 위해 산출의 질을 희생시킬 수 있고 또는 그 반대의 경우를 취할 수도 있다. 그렇기 때문에 갈등은 조직에 순기능일 수도 있고 동시에 역기능적일 수도 있다(Pondy, 1967: 308).

IV. 지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형

1. 갈등 에피소드의 역동성과 제 단계

갈등을 역동적 과정으로 간주한다면 보다 쉽게 이해할 수 있다. 조직 내에서 둘 또는 그 이상의 개인들 간의 갈등 관계를 갈등 에피소드의 전후관련성으로 분석할 수 있다.

각각의 갈등 에피소드는 어떤 갈등 잠재성에 의해 특징되는 조건들로 시작한다. 수많은 요인들에 따라서 갈등하는 당사자들의 행동에서 다양한 갈등적 특징이 나타난다. 각각의 에피소드나 갈등을 겪는 사람들은 계속되는 에피소드의 과정에 영향을 미치는 후유증을 남긴다.

갈등 에피소드의 전체 관계는 여건, 영향, 인식, 그리고 행동에 대한 어떤 안정적 인면에 의해서 특징화 될 수 있다. 그것은 또한 이들 특징들에 있어서 경향에 의해 특징화 될 수 있다. 갈등 에피소드는 무질서 상태에 대한 점진적 가속화로 생각될 수 있다. 만약에 선택이 의사결정의 정점에 있다면, 유추에 따라, 공개적인 전쟁이나 공격은 갈등 에피소드의 정점이다.

갈등 에피소드의 다섯 단계 과정을 간단하게나마 살펴봄으로써 이해의 폭을 넓힐 수 있다(Pondy, 1967: 300-306)

1) 잠재적 갈등단계(latent conflict stage)

폰디는 모든 갈등의 에피소드는 잠재적 갈등단계로부터 시작된다고 말한다. 이 단계에서 기본적인 세 가지 요소가 존재하는데, 그것은 희소자원에 대한 경쟁, 자치의 추구, 그리고 하위 목표들 간의 상이성이 그것이다. 이러한 세 가지 요소로 인한 갈등이 아직 표출되지 않고 잠재되어 있을 뿐이나, 언제라도 갈등으로 표출될 가능성을 내재하고 있다.

2) 지각적 갈등단계(perceived conflict stage)

폰디는 위에서 언급한 세 가지 잠재적 갈등요인이 존재하지 않는다고 하더라도 갈등은 지각될 수 있다고 하였는데, 그것은 의사소통의 단절이나 서로 상대방의 위치에 대한 오해가 있을 경우이다. 그는 또한 갈등의 인지에 제한을 가할 수 있는 두 가지 중요한 메카니즘으로 억제 메카니즘과 주의 강조 메카니즘을 들고 있다. 전자는 조직 가치보다는 개인에게 관련된 갈등에 더 적용할 수 있으며, 후자는 개인적 가치보다는 조직행동에 더 관련된다.

3) 감응적 갈등단계(felt conflict stage)

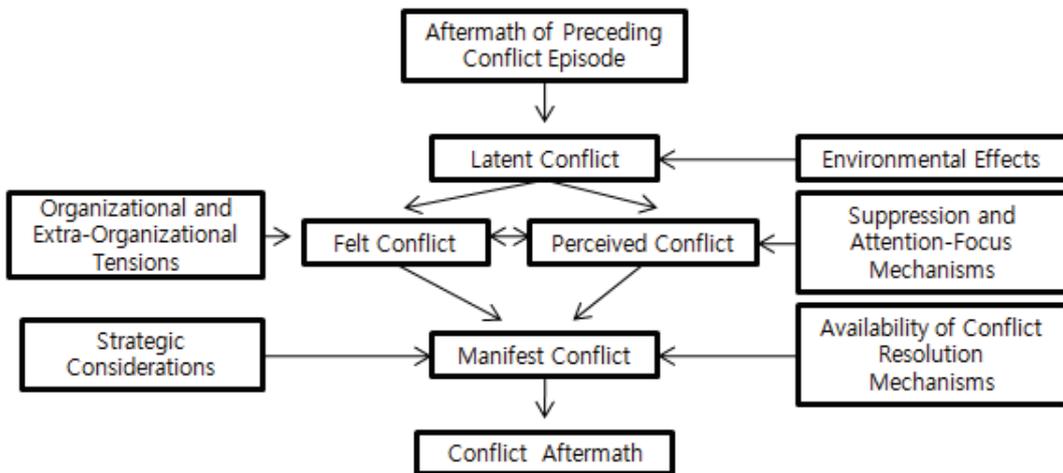
사람들이 갈등의 근원을 지각한다고 하더라도, 그러한 차이가 개성화·내면화 되지 않는다면 갈등은 일어나지 않는다. 갈등이 발생하기 위해서는 각 집단 구성원들이 갈등 관계와 그들 각자가 조직의 최상의 이익을 무시하는 승리에 너무 전념하게 되는 경우 내재된 자아를 갖게 되어 가끔 불화가 생긴다.

4) 표명적 갈등단계(manifest conflict stage)

이 단계에서는 제 3자도 알아차릴 수 있도록 공개적 언행과 행동으로 반응하게 되는데, 간혹 본래 의도와는 다르게 과격하게 반응할 수도 있어 더 큰 갈등으로 증폭되기도 한다. 이 단계의 가장 유용한 정의는, 행위자의 마음속에서, 행동을 함으로써 최소한 다른 참여자들의 목표를 포기하게끔 하는 것이다.

5) 갈등 후유증(conflict aftermath)

폰디는 갈등이 그에 직면한 구성원들 모두에 의해서 만족스럽게 해결된다면 협동적 관계로 나아갈 수 있고, 갈등이 해소되지 않거나 억압된다면 더욱 악화되고 심각한 형태로 폭발하게 된다고 지적하고 있다. 갈등의 산물이 계속적 갈등이나 협조의 원동력이 된다는 것이 갈등의 후유증이다.



자료: Pondy(1967: 306)

<그림 2> 갈등 에피소드의 역동성

2. 지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형

조직 간 갈등의 관리기법으로 거론되는 모형은 여러 가지가 있다. 갈등상태에 있는 각 부분이나 집단이 다 같이 동의할 수 있는 공통된 상위목표를 발견하는 것(상위의 공동 목적설정), 어느 집단이나 개인이 자신의 욕구와 권리를 주장함과 동시에 타인(또는 상대 집단)의 권리도 인정하는 상황에서 내려진 결정을 양자가 모두 수용하는 타협, 갈등 관계에 있는 두 집단의 대면적 회합에 의해 갈등을 줄이는데 활용하는 문제해결법, 상위 권한계층이 하위집단 수용 명령하여 갈등을 제거하는 전체적 명령, 조직의 커뮤니케이

선 채널을 잘 활용함으로써 갈등을 자극·해소하는 방법, 갈등관계에 있는 두 집단에 공통되는 적을 설정함으로써 양자 간 갈등을 극복하는 방법(공동적의 설정), 기존의 집단 구성원들과 상당히 다른 태도·가치관·배경을 가진 외부인사를 기본 집단의 구성으로 가입시켜 침체된 집단을 자극시키는 방법(외부인사의 초빙) 등이 있다(강신규·이기돈 외, 2007: 480-482).

예츠는 갈등관리의 기법으로 다음의 것들을 거론하고 있다(Yates, 1985: 131-145). 갈등상태의 양자에게 갈등 해결 리더는 대화 중 중립적인 언어사용하기, 갈등상태에 있는 양자 간의 관점과 정중함의 규범 설정, 갈등상태에 있는 양자 간의 관점에서 문제를 밝히기, 적대적 심리상태로의 진전을 미리 막기, 모든 의사결정 게임에서 승자 독식을 피하기, 갈등상태에 있는 양자 간에 논의와 설전 가운데 있었던 적대감, 모욕, 의심, 그리고 불신 등에 대해서 분명히 하기, 영향 받는 모든 집단들을 포함시키기, 정보에 대한 전적인 접근을 제공하기, 커뮤니케이션 채널을 유지하기 등이다.

본 논문에서는, 위에서 언급하고 있는 갈등관리기법 등을 포함해서 Bercovitch(1984: 19-34)가 제시하고 있는 제3자 개입 또는 조정¹⁾ 모형을 위주로 서울시와 서울시 의회의 무상급식문제로 인한 갈등해결의 방법을 모색하고자 한다.

1) 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 관한 갈등 사례

2010년 6월 2일 지방선거 당시 한나라당 출신인 오세훈 서울시장 후보가 재선에 성공하였으나, 서울시 의회 의석의 과반수 넘게 차지하게 된 민주당과 진보 성향의 서울시 교육감이 당선되었다. 서울시는 소외계층을 대상으로 하는 제한적 무상급식을 시행 중에 있었으나, 서울시 의회의 다수당이 된 민주당과 서울시 교육감은 전면 무상급식을 주장하였다. 서울시는 8%에 불과한 무상급식 대상을 30%까지 단계적으로 확대하도록 하겠다고 주장을 폈으며, 최대 하위 50%까지는 무상급식을 할 수 있다는 입장을 보이고 있었다. 그러나 2011년 1월 6일 서울시 의회는 서울시와 한나라당의 반대에도 불구하고 의장 직권으로 무상급식조례안을 통과시켰다. 이에 서울시는 서울시 의회 민주당 의원들이 단독으로 처리한 무상급식조례안의 공포를 거부함과 동시에 법원에 무효소송을 내기로 하였고, 이에 서울시 의회는 익일 시의회 의장의 직권으로 공포했다. 그러자 서울시는 무상급식조례안에 대해 무효소송을 제기했다.

1) 갈등상태에서 제3자는 갈등해결 과정에서 갖는 '통제력의 정도'에 따라서 알선(facilitation), 조정(mediation), 그리고 중재(arbitration)로 구분할 수 있는데, 알선자는 특별한 권한이 없고 갈등해결을 위한 제안이나 타협안을 만들 수 없으며 분위기 조성을 위해 노력할 뿐이다. 조정자는 갈등문제에 관한 전문적 지식을 갖고 갈등당사자들의 요구와 이익에 가능한 한 만족시키려고 하며, 갈등당사자들 상호 간의 타협과 협력에 의해 갈등해결을 위한 토론, 제안 및 타협안을 독자적으로 제시할 수 있다. 중재자는 갈등의 종결을 위한 결정권과 책임을 갖고 있으며, 중재안을 만들고 갈등당사자들로 하여금 수용할 것을 강제할 수 있다. 본 논문에서 '조정'은 알선, 조정, 그리고 중재를 다 포함하는 포괄적 의미로 쓰고자 한다.

2) 제3자 조정에 의한 갈등관리

어떤 사회적 차원에서건 간에 갈등은 가치에 대한 것이다. 개인, 집단, 그리고 국가가 그들이 추구하고자 하는 어떤 가치와 목표를 알고 있다. 그러한 가치와 목표는 희소하거나 물리적 가치(예컨대 영토) 또는 만져서 알 수 없는 가치일 수도 있다. 달성하고자 하는 가치들을 이루지 못하는 상황에 직면할 때 그들 스스로 갈등의 상태를 인지하게 되며, 그들을 둘러싸고 있는 환경에 대한 반응과 행동의 선택은 문제와 가치에 대한 그들 자신들의 주관적인 인지 위에 기반을 둔다. 갈등당사자들 간에 존재하는 조건들에 대한 그들의 인식은 갈등의 발생 가능성을 높이기도 하고 감소시킬 수도 있다.

(1) 갈등관리에 있어서 제3자

갈등이나 문제해결을 위한 접근은 상호작용적이고 인지적 가정 위에 기초를 두고 있다. 갈등이나 문제해결을 위한 접근은 무상급식에 대한 서울시와 서울시 의회 간 스스로의 갈등관리 노력에 어떤 투입이나 방향을 제시하고자 하는 제3자의 활동과 존재 위에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다. 제3자는 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 대한 맞부딪침으로부터 무상급식으로 인한 갈등을 해결하려는 형태로 활용될 수 있다. 갈등당사자 간의 갈등해결의 필요성을 강조하고, 기폭제와 조정자로서 행동하는 제3자가 갈등의 본질에 대한 지식, 인식의 문제, 갈등 가속화의 과정들을 도입할 때 제3자의 갈등으로부터 갈등해결을 위한 전환이 가능해진다.

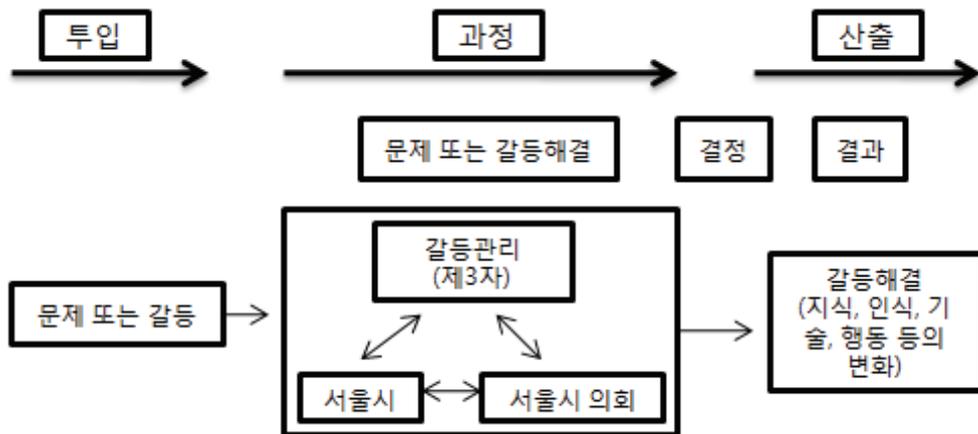
문제나 갈등해결에 대한 기본적인 생각은 광범위한 촉진적·분석적 기능을 수행하는 제3자는 갈등당사자들인 서울시와 서울시 의회 자신들의 갈등관리의 외연 확대 이상이다. 제3자는 서울시와 서울시 의회 간 갈등인식, 의사결정의 본질, 양자 간 상호작용의 바로 그 구조를 변화시키기 위해 디자인된 어떤 투입이다. 서울시와 서울시 의회, 그리고 중재자 간의 관계는 다음의 <그림 3>으로 나타낼 수 있다.

(2) 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 의한 갈등

‘서울시는 8%에 불과한 무상급식 대상을 30%까지 단계적으로 확대하도록 하겠다고 주장을 폈으며, 최대 하위 50%까지는 무상급식을 할 수 있다는 입장을 보이고 있었던 것에 비해서 서울시 의회의 다수당이 된 민주당과 서울시 교육감은 전면 무상급식을 주장하였고, 2011년 1월 6일 서울시 의회는 서울시와 한나라당의 반대에도 불구하고 의장 직권으로 무상급식조례안을 통과시켰다.’라고 하는 갈등 사례에서 볼 수 있듯이, 갈등당사자인 서울시와 서울시 의회 간 관점, 태도, 그리고 인식 상의 불일치가 갈등을 촉발하였다.

서울시가 서울시 의회에, 또는 서울시 의회가 서울시에 각각 다른 집요할 정도로 달라

붙어 있는 신념체계의 존재로 말미암아 경쟁이 격화되어 가고, 승자 아니면 패자라고 하는 형태의 갈등관리에 매달리게 한다. 즉 ‘서울시는 8%에 불과한 무상급식 대상을 30%까지 단계적으로 확대하도록 하겠다’, ‘최대 하위 50%까지는 무상급식을 할 수 있다’ 등의 신념체계나 한나라당 소속의 서울시장의 정치적 신념 및 정책으로 하여금 한 치도 물러설 수 없게 하고 있고, 이에 반해서 ‘서울시 의회의 다수당이 된 민주당과 서울시 교육감은 전면 무상급식을 주장’하고 있어서 이들 또한 민주당의 정책이나 정강, 그리고 진보 교육감의 정치적 성향 등이 얽혀서 한 치의 양보도 생각하고 있지 않다.



<그림 3> 제3자에 의한 문제나 갈등해결 조정

(3) 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 의한 갈등의 효과적인 관리와 해결

효과적인 갈등관리는 어떻게 하면 사회적으로 공유된 신념체계를 자극하고, 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 관련하여 현저하게 두드러지는 분명한 차이점을 감소시킬 수 있는가에 있다. 서울시와 서울시 의회(양자) 간 무상급식에 관련하여 인식된 차이점을 최소화시킬 수 있는 방법은 접촉, 커뮤니케이션, 그리고 공통의 문제로서 무상급식을 알려고 하는 아주 간단한 수단을 통해서이다.

무상급식과 관련한 갈등 속에서 그 갈등을 그저 단지 문제로 볼 것이 아니라 ‘해결될 수 있는 문제’로 초점을 맞추게 되면 여러 면에서 양자 간에 도움이 될 수 있다. 갈등을 해결될 수 있는 문제로 인식하는 경우 양자로 하여금 운명론이나 결정론의 올가미로부터 벗어나 양자 간 갈등해결과 관련하여 새로운 ‘인지 지도’를 제공받는 셈이 될 수 있다.

양자 간에 인지된 도전에 대한 적당한 행동 반응을 궁리하게 도와주는 것이 제3자 조정자의 중요한 업무 가운데 하나이다. 갈등 상호작용에 대한 문제해결의 이용을 확대하는 속에서, 이러한 과정의 성공은 양자가 가지고 있는 사회적 기술과 능력, 양자의 증가

된 민감성, 그리고 해결될 수 있는 문제로서의 갈등을 이해하는 것에 달려있다. 그것은 또한 이용 가능한 정보를 자유롭게 탐색하려는 의지와 만족할 만한 해결을 찾고자 하는 양자의 바람에 크게 좌우된다. 양자는 동등한 가치를 가지며, 의견의 차이가 갈등을 일으키는 것이 아니라 오히려 도움이 될 수 있으며, 서로가 서로에 대해서 신뢰할 만한 가치가 있고, 양자가 가지고 있는 에너지를 서로의 갈등을 부추기고 복잡하게 얽히게 하는 곳에 쏟을 것이 아니라 문제가 되고 있는 갈등해결에 돌려지게 해야 한다는 등의 양자의 신념이 매우 중요하다.

갈등관리 전략은 갈등관계에 대한 태도와 인지적 구성요소를 겨냥하고 있기 때문에 전체 과정은 두 가지 주요 차원, 즉 이해과정과 해결과정으로 이해될 수 있다. 먼저 이해 과정은 양자를 둘러싸고 있는 외부환경에 대해 응집적, 합리적, 그리고 잘 연결되어 있는 양자 간 상호작용의 이해를 얻기 위한 양자의 노력을 지칭한다. 그리고 해결과정은 대안적 의사결정, 유일하고 서로 선호하는 대안에 대한 그들의 평가와 합의를 통한 탐색의 과정을 지칭한다.

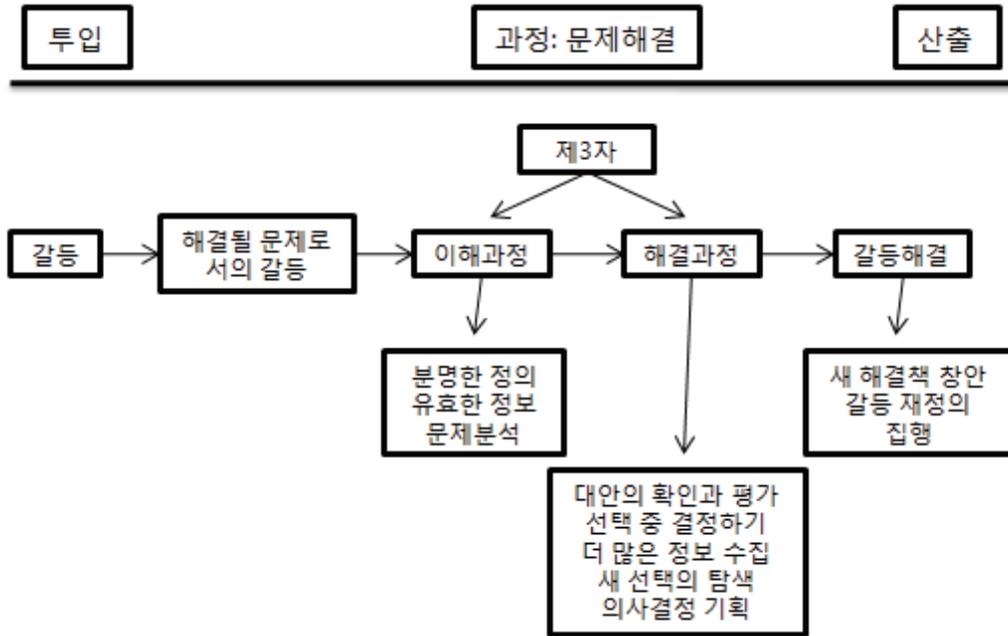
양자가 가지고 있는 갈등은 이해될 수 있는 문제이기 때문에 양자는 갈등상황을 왜곡시킬 수도 있는 커뮤니케이션의 어떤 장애물들을 뛰어넘어야 하며, 스트레스 상황 하에서도 정확하게 인지해야 할 뿐만 아니라 양자가 서로 자신의 생각과 걱정을 토로할 수 있는 용기를 가져야 한다. 일단 문제의 궤적이 정확하게 인식되고 양자가 관심을 가지고 있는 갈등에 합의가 확보되면, 양자의 노력은 원인을 찾아내고 행동의 과정에 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 과정을 통해서 제3자는 효과적인 갈등관리의 요구 조항들에 양자가 민감하게 반응하도록 하고, 실마리를 제공하며, 양자의 견해를 분명하게 표출하도록 부추기며, 정보창출의 근원으로 양자를 이용할 수 있다. 전체적으로 살펴본 이러한 다양한 측면들을 <그림 4>로 나타낼 수 있다.

V. 결론

제3자는 갈등당사자들이 승리 아니면 패배라고 하는 단지 두 가지 가운데 어느 하나만이 갈등해결책이라고 인식하지 않도록 확신을 주는 것에 관심을 두어야 한다. 그렇기 때문에 갈등당사자들로 하여금 공통적인 구조적 문제에 대한 인식을 증가시킬 수 있도록 정보를 끌어내고 의문들에 대해 물어야 봐야 한다. 그러므로 제3자는 공통의 문제에 대한 인식을 증가시키고 잘못 인식해왔던 문제들과 입장들을 분명하게 밝히는 것이 모든 중재 전략에 있어서 핵심임을 알아야 한다.

성공적인 갈등관리에 있어서 가장 중요한 측면 가운데 하나는 갈등당사자들의 인식,

기대, 그리고 선택을 잘 이해할 수 있는 능력이다. 제3자는 계속해서 문제들을 요약 설명하고, 입장을 재천명하며, 긍정적인 정보 등을 유포함으로써 이미 인식된 상충성을 감소시킬 수 있다. 그렇게 하여 형성된 인식된 공명성은 갈등당사자들로 하여금 역할의 유연성, 적응성, 그리고 혁신적 변화가 가능토록 해준다.



<그림 4> 문제해결과 제3자 조정

또한 갈등해결은 겪어서 알아가는 과정으로 봐야하는데, 개인, 집단, 그리고 조직 간 갈등 모두에게 있어서 그 과정은 갈등이론과 임파워먼트(empowerment)²⁾에 그 기초를 두고 있는 것에 기반을 두고 있다. 임파워먼트에 기초를 두고 있는 갈등관리는 사람들로 하여금 자신들이 주체가 되고, 그들 각자의 인생의 삶을 형성할 뿐만 아니라, 개개인의 삶의 총체적 모습이 사회의 역사가 된다는 것에 눈을 돌리게 하여 결국 갈등해결의 단초를 찾는데 크게 도움이 될 수 있다.

갈등관리와 해결에 있어서 제3자는 임파워먼트의 중요성을 인식하는 한편 오랜 기간 동안의 광범위한 갈등관련 지식의 축적과 갈등관리의 여러 기술이나 기법들에 대해 정

2) 임파워먼트는 부하에게 권한 공유와 격려를 통해 힘을 실어주어 나타나는 마음의 상태인데, 종업원들에게 자신의 가치에 대한 의미를 부여하고, 자신의 직무능력 향상에 의한 자신감, 직장과 자신이 하나라고 하는 공동체 의식, 그리고 자신의 일을 스스로 수행함으로써 느끼는 즐거움 등이 복합된 태도로 나타난다. 따라서 오늘날 유연한 수평적 구조와 구성원의 참여 및 자율이 보장되는 참여적 조직문화 속에서 임파워먼트 리더십은 매우 중요한 의미를 가진다. 임파워먼트 리더십은 권한을 하급자에게 줄수록 오히려 자신의 영향력이 증대된다는 자신감을 가지고 직무 권한을 하급자와 공유하여 하급자들이 자율적 의사결정으로 업무상의 혁신을 이루도록 촉진한다.

통할 것이 필요하다. 갈등해결에 대한 이러한 전문직주의는 사회통제의 형태로서가 아니라 머물러 있는 현재의 상태를 변화시키려는 보다 과한 시도로 봐야하며, 그러한 과정 속에서 폭력을 줄이고, 갈등을 약화시킬 수 있다. 결국 갈등해결은 사회통제의 수단이 결코 아니고, 우리 모두의 일상적 삶에 실제적인 평화를 가져다주는 데에 도움이 될 수 있다.

<참고문헌>

- 강신규·이기돈 외. (2007). 「조직행동론」.
 이종수·윤영진 외. (2002). 「새 행정학」. 대영문화사.
 장동운. (1997). 「갈등관리」. 무역경영사.
 松原治郎編著. (1980). 「地域の復權」. 學陽書房.
 Bercovitch, Jacob. (1984). *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder : J. C. B Mohr.
 Johnson, Richard A., Monsen, Joseph R., Knowles, Henry P., and Saxberg, Borje O. (1977). *Management Systems and Society*. Goodyear Publishing Company, Inc.
 Pondy, Louis R. (1967). Organization Conflict: Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*. 12(2): 300-306
 Schellendeg, James A. (1982). *The Science of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
 Schmit, Stuart M. and Kochan, Tomas A. (1968). Conflict Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*. 3: 350-367
 Yates, Douglas. (1895). *The Politics of Management: Exploring the Inner Working of Public and Private Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

접수일(2010년 06월 10일)

수정일자(2010년 06월 25일)

게재확정일(2010년 07월 15일)