

중앙정부와 지방정부간 공공갈등관리기구의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Conflict Management Mechanism between Central Government and Local Government

황재영 (대림대학 비서행정과 교수)

Abstract

Jae-Young Hwang

This research was conducted with a focus on the mutual relationship between the central government and local government.

The researcher closely reviewed major contents in relation to public conflicts and the conflicts between the governments, and the related theories as well, and established a frame for analytical researches. Based on this analytic frame, the researcher has intended to get such topics together, on the ground of the precedent research works, as the concept of public conflicts and its characteristics, the concept of conflicts between the governments and reason of occurrence thereof and its distinctive features, and conflict management strategy, etc.

Through the researches as above, the researcher investigated about the desirable conflict management methods between the central government and local government in institutional aspects. The desirable relationship between the central government and local government in the institutional aspect is as follows.

주제어 : 중앙정부, 지방정부, 공공갈등, 갈등관리, 갈등전략

Key Words : central government, local government, public conflict, conflict management, conflict strategy

I. 서론

최근 우리나라의 지방행정환경은 지역혁신 및 지방분권화 추세가 점차 확산되는 변화를

나타내고 있으며, 국가사회의 발전이라는 다양한 측면에서 긍정적인 성과를 초래하고 있다. 반면에 이러한 긍정적인 성과와 더불어 지방행정은 여러 문제점들을 안고 있고, 향후 지역경제 발전과 국가 발전이라는 차원에서 해결해나가야 할 과제가 산재해 있다.

우리 사회에서 끊임없이 분출되고 있는 다양한 갈등은 이해관계자가 복잡하게 얽혀 있으며, 당사자들간 상호 수용할 수 있는 대안을 마련하거나 해결의 실마리를 찾아가는 것이 점차 어려워지고 있다. 특히 다양한 사회적 갈등이 원만히 해결되지 못하고 증폭될 경우에는 사회적 비용과 시간적 손실 및 낭비를 초래할 뿐만 아니라 갈등 당사자들간에 불신과 소모적 대립만 조장하게 되고, 전체 국가사회 발전을 저해하게 되는 것이다.

이러한 문제 인식하에 본 연구는 현행 정부간 공공갈등관리기구 중에서 중앙정부와 지방정부간 갈등해결을 위한 기구를 중심으로 현황 및 문제점을 분석하고 바람직한 개선방안을 모색하는 데에 목적이 있다.

II. 정부간 공공갈등관리에 관한 이론적 배경

1. 공공갈등의 개념과 유형

1) 공공갈등의 개념

갈등은 인간이 모여 사는 사회에서 필연적이고 보편적인 현상이며, 인간생활의 여러 측면에서 초래되는 것이라고 할 수 있다. 갈등이란 단어는 한자어가 표현하는 바대로 쑥(葛)과 등나무(藤)가 서로 붙어서 얽혀 있는 것 처럼 당사자들의 이해관계가 얽혀서 해결하기 어려운 상태를 의미한다. 갈등의 영어표현인 ‘conflict’는 원래 라틴어의 ‘confligere’에서 나온 말로서 ‘상대가 서로 맞선다’는 뜻을 가지고 있다. 즉 갈등에는 의견이 맞서는 상대가 있고, 그들끼리 대립·충돌한다는 것이다(양창삼, 1994: 697).

갈등에 관한 개념 정의에 있어서 학문분야별 여러 학자들이 제시한 공통점들을 살펴보면, 대체로 지각(awareness), 반대(opposition), 자원의 희소성(scarcity), 방해(blockage)의 개념, 그리고 이해관계와 목표가 양립될 수 없는 둘 이상의 당사자들 간에 존재한다는 가정이 있다는 점 등을 들 수 있다(Robbins, 1984: 141-142). 행정학 및 정책학 분야에서는 갈등을 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로 권력 등의 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁으로 정의하고 있다. 그리고 공익을 추구하는 정책의 전과정을 통해 목표가 양립 불가능한 상황에서는 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적 상황에 초점을 맞추고 있다(나태준, 2004: 8, 윤종설, 2007: 25-26).

이러한 갈등의 일반적 개념과 관련하여 공공갈등에 관한 여러 학자들의 정의를 살

펴보면, 강영진(2000)은 공공갈등을 공공정책과 같이 공중에서 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등으로 정의하였고, 전주상(2001)은 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정으로 정의하였다. 또한 신창현(2005)은 국민의 권리와 의무에 중요한 영향을 미치는 정책을 세우거나 변경하고, 법령을 고치거나 새로 만들 때, 또는 사업계획을 수립하고 집행할 때 이로 인해 발생하는 국민과 정부, 정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체, 지방자치단체와 주민 간의 갈등은 모두 정부나 지방자치단체가 갈등의 당사자인 공공갈등이라고 정의하였다. 하혜영(2007)은 공공갈등을 정부가 공익추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등이라고 정의하였다. 2007년도에 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서는 갈등을 '법령의 제·개정 및 각종 사업계획의 수립과 추진을 포함하여 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌'이라고 정의하고 있다.

여러 학자들이 논의한 갈등의 개념 및 원인, 공공갈등에 관한 개념정의 등을 종합해 볼 때, 본 연구에서는 공공갈등을 중앙정부나 지방정부 등 공공기관이 갈등의 당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업계획 등의 공공정책을 수립하고 집행할 때 정부간 갈등 또는 정부와 지역주민(시민) 간에 발생하는 각종 갈등'으로 정의하고자 하며, 본 논문의 전개과정에서 '정부간 갈등'은 '공공갈등'이라는 범주에 포함된 의미로 사용하고자 한다.

2) 공공갈등의 유형

공공정책의 수립 또는 추진과정에서 발생하게 되는 공공갈등은 갈등당사자, 갈등의 내용, 성격, 쟁점, 표출여부 등 다양한 분류기준에 따라 그 유형을 구분해 볼 수 있으나, 본 논문에서는 갈등당사자, 갈등의 내용, 갈등의 성격 등 3가지로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

(1) 갈등당사자에 따른 분류

공공갈등은 갈등당사자에 따라 크게 정부간 갈등과 정부와 주민간 갈등으로 구분할 수 있다(나태준·박재희, 2004; 하혜영, 2007). 정부간 갈등은 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 구분될 수 있으며, 수직적 갈등은 중앙정부와 지방정부(광역자치단체, 기초자치단체), 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등을 의미하고, 수평적 갈등은 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체 등 동급의 지방자치단체 상호간 갈등을 의미한다. 다음으

로 정부와 주민간 갈등은 공공정책의 수립 및 추진 주체인 정부와 이에 영향을 받는 주민 또는 시민단체 간의 갈등을 의미한다.

이와 같이 갈등당사자에 따른 공공갈등의 유형은 요약하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 갈등당사자에 따른 공공갈등의 유형

	수직적 갈등	수평적 갈등
정부간 갈등	중앙정부와 광역자치단체 중앙정부와 기초자치단체 광역자치단체와 기초자치단체	중앙부처와 중앙부처 광역자치단체와 광역자치단체 기초자치단체와 기초자치단체
정부와 주민간 갈등	정부와 주민간 갈등	정부와 NGO간 갈등
정부와 주민간 갈등	중앙정부와 주민 광역자치단체와 주민 기초자치단체와 주민	중앙정부와 NGO 광역자치단체와 NGO 기초자치단체와 NGO

자료: 한영주 외(2007: 23)를 참조하여 재구성

(2) 갈등의 내용에 따른 분류

갈등내용에 따른 유형은 지방행정과 지방재정 분야 갈등과 지역개발 분야의 갈등으로 구분할 수 있다. 지방행정·재정 분야 갈등은 지방정부간 행정구역, 인사, 기능배분 및 권한 등 지방행정 분야 갈등과 재정, 과세, 비용부담 등 지방재정 분야 갈등으로 구분할 수 있고, 지역개발사업 관련 갈등으로 구분된다.

<표 2-2> 갈등내용에 따른 공공갈등의 유형

지방 행정·재정 분야 갈등	지방행정		지방재정
	행정구역, 인사, 기능배분, 권한		재정, 과세, 비용부담
지역개발 분야 갈등	하천 관련	광역시설 관련	지역개발 관련
	댐 건설·관리, 물(용수)이용 및 수질보전, 상-하류 지역간 갈등, 상수원보호 구역	교통 및 도로개설, 비선호시설 및 위험시설광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설	지역개발사업, 대규모 민간개발사업

자료: 한영주 외(2007: 23)를 참조하여 재구성

(3) 갈등의 성격에 따른 분류

갈등의 성격에 따라 공공갈등을 다양하게 분류할 수 있으나, 본 연구에서는 이해(이익)갈등, 가치갈등, 입지갈등, 비용갈등으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 이해갈등은 갈등당사자들이 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위해 대립함으로써 발생하는 갈등이다. 이는 주로 토지이용, 시설입지와 관련한 비용과 편익배분에 대한 이익의 대립으로 나타나며, 기피, 유치, 타 지역의 피해유발, 공익가치추구 갈등이 이에 해당한다(윤종설, 2007: 28).

둘째, 가치갈등은 가치 신념체계 또는 이념의 충돌로 인해 발생하며, 주로 환경보전과 지역개발간의 갈등에서 흔히 볼 수 있다.

셋째, 입지갈등은 이해갈등 및 가치갈등과 복합적으로 나타날 수 있는 갈등이며, 님비(NIMBY) 또는 펴피(PIMPY)현상¹⁾으로 불리는 기피·혐오시설이나 선호시설 등의 입지과정에서 자주 나타나게 되는 갈등이다.

넷째, 비용갈등은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 유발될 수 있는 대표적인 갈등성격으로 재정 및 예산상의 부담 또는 분담 문제와 관련된 갈등이다.

2. 정부간 공공갈등의 발생원인과 관리방식

중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에는 정책과정에서 각 당사자들에게 유리하거나, 이익이 되는 결정을 위해 다양한 전략을 동원하면서 당사자들 간에 이해관계가 복잡·다양한 양상으로 전개되고, 이에 따른 이해관계의 조정이 어려워지게 되면서 상호간 대립과 갈등이 발생하게 된다. 중앙정부와 지방정부, 지방정부 상호간 갈등의 발생원인에 대해서는 여러 학자들에 의해 다양한 관점에서 논의되어 왔다. 본 연구에서는 관련 선행연구를 토대로 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 갈등원인으로 제시되고 있는 공통적인 요인들을 중심으로 정부간 공공갈등의 발생원인을 살펴보면 다음과 같다.

1) 법령·규정 및 제도의 미비

중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 야기되는 갈등의 주요 요인 중의 하나는 당사자간 권한과 기능 배분 및 조정에 대한 관련 법령·규정 및 제도의 정비나 개선이 제대로 이루어지지 않은 것에서 갈등의 원인을 찾을 수 있다. 이것은 지방정부의 자율성 및 독립성이 확대·강화되어가는 현상과도 밀접히 관련되는 것으로 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 갈등원인으로 작용되고 있다.

1) NIMBY현상은 “당해 지방자치단체에서 원하지 않는 토지이용”을 의미하는 LULU(Locally Unwanted Land Uses)나 “어느 지역에도 입지시킬 수 없다”는 뜻의 NIABY(Not In Anybody’s Back Yard), “내 입기동안은 안된다”고 하는 NIMTOO(Not In My Term Of Office) 등의 용어로 사용되기도 한다(Gervers, 1989: 18-39 ; Dear, 1992: 288 ; 안용식·김천영, 1995: 62-63). PIMFY(Please in My Front Yard)와 유사한 의미로서 YIMBY(Yes In My Back Yard)라는 용어도 사용되고 있다(Lake, 1993: 87).

이와 관련하여 정부간 공공갈등을 야기시킬 수 있는 법제는 여러 측면에서 논의될 수 있는 바, 대체로 행정절차법이나 정보공개법 등 절차법제, 행정법상 분쟁조정제도, 국토계획법제, 보상법제, 혐오·기피시설 관련 법제, 이외에도 정부간 갈등해결기구와 관련된 법규정 등 여러 가지 법규정 및 제도가 미비된 경우가 있다.

2) 중앙정부의 지방자치행정에 대한 이해 부족과 권위주의적 행태

중앙정부의 일부 관료들이 지방자치제도 및 지역발전 등에 대한 진정한 의미를 제대로 이해하지 못하고 있거나, 권위주의적 국정운영방식과 중앙정부의 우월주의, 그리고 지방정부에 대한 불신적 사고 등은 중앙정부와 지방정부간 갈등발생 원인 중의 하나이다. 즉 중앙정부의 입장에서 지방자치제도가 국가발전에 도움이 되지 못한다거나 지방정부의 공직자들은 능력이 부족하고 지식과 정보력 및 기술력이 뒤떨어지며, 지방공무원들은 자신들의 이익만을 챙기려고 한다는 부정적 시각이 팽배하거나 지방정부의 행정을 통제하려는 권위주의적 행태가 존재하는 경우 중앙정부와 지방정부의 대립과 갈등은 증폭될 수밖에 없다.

이와 관련하여 최근 2009년 5월 헌법재판소의 권한쟁의심판사건에 대한 결정에 의하면 중앙정부가 위법한 행위가 드러나지 않은 지방자치단체의 사무에 대해 종합적인 합동감사를 실시하는 것은 위헌이라는 결과가 나왔는데, 이는 지방정부의 행정에 대한 중앙정부의 권위주의적 간섭 및 고압적 행태의 단면을 보여주는 사례라고 할 수 있다.²⁾ 즉 헌법재판소 전원재판부는 행정자치부(현 행정안전부)가 서울시에 대해 실시한 정부합동감사에 대해 서울시가 ‘지방자치권을 침해당했다’며 낸 권한쟁의심판사건에 대해 재판관 7 대 2의 의견으로 ‘정부합동감사는 지방자치권을 침해하는 위헌’이라고 결정하였다. 이러한 위헌 결정은 지방자치단체의 위법 행위가 드러났을 경우에 한해서 정부 부처가 합동감사를 실시해야 하며, 위법성이 드러나지 않은 상황에서는 감사원의 감사에 맡겨야 한다는 취지라고 볼 수 있다.

3) 지역이기주의의 심화

지방자치제 실시 이후 최근 들어 국가전체 또는 공동의 이익보다는 자기지역의 이익을 우선시하는 지역이기주의가 심화되어 가고, 이러한 현상은 점차 다양한 형태로

2) 이 사건은 지난 2006년 9월 행정자치부, 건설교통부 등 5개 부(部)·청(廳)으로 구성된 정부합동감사반은 서울시에 대해 보름간 감사를 실시한 것이 발단이 되었다. 이에 대해 서울시는 ‘행자부 장관은 지방자치단체의 자치사무에 관해 보고를 받거나 서류·장부·회계를 감사할 수 있지만 법령위반사항에 한하여 실시한다’고 규정한 당시 지방자치법 158조를 어긴 것이며, “정부가 법령위반사항이 드러나지도 않았는데도 잘못된 사무처리가 있는지를 찾기 위해 포괄적인 감사를 실시하는 것은 자치권을 훼손한 것”이라는 주장하며 권한쟁의심판을 청구하였다(조선일보, 2009년 5월 29일자).

표출되고 있다. 지역이기주의는 특정 지역의 주민 또는 지방자치단체가 혐오시설의 자기 지역내 설치를 무조건적으로 반대하는 NIMBY현상을 지칭하는 것이 가장 보편적이다. 이러한 현상과는 반대로 지역주민 또는 지방자치단체가 자기이익이 되는 조치 혹은 시설의 그 지역내 설치를 요구하는 PIMFY현상도 최근 빈번히 발생하고 있는 지역이기주의의 다른 일면이라고 할 수 있다. 이러한 지역이기주의 현상은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간, 중앙정부와 지역주민간, 지방정부와 주민간의 이해관계가 복잡·다양하게 얽혀 있는 갈등을 초래하게 된다.

4) 지방정부의 자율성 강화 및 지역주민들의 요구 증대

지방자치제의 전면적인 실시 이후 각 지방자치단체의 자율성 및 독립성이 확대·강화됨과 동시에 지역주민들의 다양한 요구도 증대되는 실정이다. 이러한 환경변화에 따라 자원의 획득 및 배분 등 주요 정책 결정 및 집행과정에서 중앙정부와의 이해관계 조정이 매우 어려워지는 경우 갈등을 초래하게 된다. 또한 지방정부의 이해관계와 관련된 주요 국책사업의 결정과정에서 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부와 지역주민간, 지방정부 상호간, 지방정부와 지역주민들간에 이해관계가 복잡하게 얽히게 되는 경우 갈등의 원인이 된다.

5) 정부간 상호의존관계의 증가

오늘날 산업화·도시화가 급속도로 진전됨과 동시에 교통·통신수단의 비약적인 발달로 인해 생활권이 확대되어 감에 따라 특정 지방정부의 행정사무를 자체적인 능력만으로 해결하는 데는 많은 어려움이 있으며, 인접 지방자치단체에도 그 기능이 미치게 되어 일정지역은 행정구역의 구별 없이 점차 광역화하고 있으며, 최근 대두되고 있는 행정구역의 개편 논의도 이와 맥락을 같이 하고 있다. 이에 따라 각 지방정부들은 자원의 효율적 이용, 규모의 경제(economy of scale) 실현, 외부효과(external effect)의 적절한 분담문제 등과 같이 재정투자의 공간적 확산효과를 내부화시킬 필요가 있어서 지방정부 상호간에 협력하여 해결해야 하는 정책이나 사업에 대한 의존도가 증가해 가는 추세에 있다. 따라서 각 지방정부는 인접 자치단체와 상호의존관계에 놓이게 된다고 할 수 있는데, 여기서 상호의존관계(interdependent relations or interdependencies)³⁾란 특정목표를 달성하고자 하는 쌍방간의 욕구가 상호간에 맞물려 있는 상황을 말하는 것으로 복잡한 양상을 띠게 되며, 관련 당사자들간에 독특한 난제를 갖

3) 상호의존관계는 조직이론에서 흔히 상호의존성(interdependencies or mutual dependence)이라고 지칭하고 있는데, 둘 이상의 행위주체가 조직에서 각각의 과업을 수행하는 과정에서 지원이나 정보제공, 동조, 기타 협동적인 분위기를 위해 상호간에 의존하는 정도를 말한다(Daft, 1992: 131 ; 장동운, 1997: 155).

게 하는 것이다(Lewicki, Litterer, Minton, Saunders, 1994: 24).

6) 자원 및 재산의 관할권 문제

정부간 공공갈등의 경우도 마찬가지로 수자원과 토지 등 관련된 관할·소유권과 재산권 문제, 즉 지방정부간에 제한된 자원이나 토지의 이용·관리 및 경계조정(행정구역개편)과 관련된 관할·소유권 문제로 인해 종종 갈등이 유발되는 경우가 흔히 있다. 그리고 수자원과 토지 등의 자원관리에 대한 중앙부처의 사무분장이 상이하거나 여러 기관에 분산되어 있는 경우 이러한 자원사용에 있어서 관련 지방정부간 관할권 등이 복잡해지게 되고 이에 따른 이해관계가 첨예하게 대립하게 된다. 또한 자원의 배분문제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간에는 공평성이 결여된 경우가 많으며, 이러한 결과는 협상과정을 왜곡시키거나 갈등이 증폭될 소지가 많다.

7) 정책의 목표 및 인식의 차이

둘 이상의 지방정부가 상반되는 목표를 추구할 경우에 특정 자치단체의 목표달성이 여타 자치단체의 목표달성을 방해하는 것으로 받아들여지게 됨으로써 상호간 승패의 상황이 조성되고, 결국 지방정부간에 갈등이 야기되는 것이다. 특히 정책이나 사업계획의 우선순위에 대하여 지방정부 상호간 인식의 차이가 갈등을 유발하게 된다. 각 지방정부가 처하고 있는 특수한 환경과 여건, 재정력의 차이에 따라 구체적인 정책수행에 있어서 각 지방정부의 하위목표와 정책의 우선순위에는 차이가 있기 마련이다. 따라서 각 지방정부의 하위목표 및 정책의 우선순위에 대한 견해차이로 인하여 타 지방정부와의 갈등이 발생할 수 있다. 또한 지방정부간에 공동으로 의사결정을 하여야 할 사업과 관련하여 그 결정의 대상이 되는 사업에 대한 인식의 차이 때문에 상호간에 갈등이 야기되기도 한다. 그리고 중앙정부와 지방정부간의 정책적 목표와 인식에서도 마찬가지로 현상이 나타나는 바, 중앙정부의 경우 전국적이고 통합적인 입장에서 국가적 문제해결을 우선시하는 경향이 강하고, 지방정부는 지역적·지방적 문제에 우선하는 경향이 강하게 나타남으로써 상호간에 갈등이 유발된다.

2. 정부간 공공갈등의 관리방식

현대 사회의 다양한 갈등현상에 대해 어떻게 대처하고, 이를 어떻게 조정·해결해 나아가갈 것인가, 즉 갈등관리(conflict management)⁴⁾를 어떠한 방식으로 수행할 것인가

4) 갈등관리는 크게 갈등와해 또는 갈등정지(conflict settlement)와 갈등해소(conflict resolution)의 두 가지 의미로 파악할 수 있다. 양자는 갈등해결(conflict solution)의 일종인데, 갈등와해는 해결책이 갈등당사자들에게 강요되는 경우인데 반해, 갈등해소는

는 개인·집단·조직에 있어서 중요한 문제라고 할 수 있다. 대체로 갈등관리의 목적은 갈등을 제거, 방지, 통제뿐만 아니라 갈등으로부터 생기는 가치와 이득을 증대시키고 비용과 불만족을 감소시키는 것이다. 따라서 갈등관리란 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데에 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 유리하게 해주기 위한 과정이라고 할 수 있다(박중훈 외, 2003: 26).

정부간 공공갈등도 마찬가지로 갈등관리를 어떻게 하느냐에 따라 각 지방정부와 국가 전체의 성장과 발전에 지대한 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 개인간·집단간·조직간, 집단·조직내의 갈등관리 방식과 전략 등과 연관시켜 볼 때, 정부간 공공갈등관리도 여러 가지 방식을 도출할 수 있으며, 다음과 같이 크게 3가지로 구분해서 살펴볼 수 있다.

1) 당사자간 방식

정부간 공공갈등이 발생할 경우 정부를 개인, 집단, 조직의 집합으로 간주할 때 개인, 집단, 조직의 갈등을 관리하기 위해 일반적으로 제시된 갈등관리기법을 적용하여 갈등을 관리할 수 있다. 다만 정부 간에 발생하는 갈등을 관리한다는 점에서 일반적인 개인, 집단, 조직이 가지고 있지 않고 정부만이 가지고 있는 특성 때문에 추가적인 갈등관리방식이나 전략 등이 요구될 수 있으며, 대체로 다음과 같은 당사자간 갈등관리방식을 들 수 있다.

(1) 절충 또는 타협(compromising)

절충 또는 타협 전략은 협상이 이루어지고 자신과 상대방이 서로 얼마간 양보하는 거래와 교환이 이루어지는 과정에서 상호간 만족스럽거나 수용할 수 있는 해결안을 찾는 것이다. 일반적으로 절충전략은 목표들이 중요하기는 하나 더 단호한 전략을 취할 필요가 없을 때 사용될 수 있으며, 동일한 힘을 가지고 있는 상대방들이 상호 배타적인 목표들을 추구해야 할 때 적용할 수 있다.

(2) 설득(persuasion)

설득은 갈등상황에서 새로운 정보를 제공하거나 자신의 견해 혹은 입장의 타당성 및 정당성을 주장하여 상대방의 태도변화를 가져오하고자 하는 행위이다. 따라서 설득

해결책이 갈등당사자들에 의해 자발적으로 수용된 경우이다(Burton, 1972: 138 ; Bercovitch, 1984: 9-12), 갈등관리라는 용어는 실제로 갈등해결(conflict solution), 갈등해소(conflict resolution), 갈등와해(conflict settlement), 갈등통제(conflict control), 갈등규제(conflict regulation), 갈등조정(conflict conciliation) 등의 용어로도 사용되고 있다(Kriesberg, 1982: 265-266).

은 상대방이 자신의 의견을 받아들여도록 함으로써 갈등을 관리하거나 상대방에게 자신의 입장을 이해시킴으로써 갈등을 해결하는 것이다(안성민, 2000 ; 이기철, 1995) 이러한 설득의 방법은 표현방식에 따라 부정적인 방법(negative frame)과 긍정적인 방법(positive frame)으로 구분되고, 설득의 방식은 합법적인 절차의 테두리 안에서 이루어지는지 아니면 불법적인 방법들이 동원되는지에 따라서 나누어 생각해 볼 수 있다. 즉 설득에 있어서 주민들에게 사업에 관한 정보를 초기부터 사후까지 단계별로 공개하여 정부가 주민에게 공감대를 형성하게 하여 신뢰성을 확보하는 방법은 합법적이고 긍정적인 방법이라고 할 수 있고, 정치적인 목적에 의해서 강압적이고 불법적인 압력에 의해서 설득되는 부정적인 방법이 있다(Cobb & Kuklinski, 1997).

(3) 협상(negotiation or bargaining)

협상 또는 거래에 의한 전략은 둘 또는 셋 이상의 당사자들이 합의 등에 도달하기 위해서 대화하는 과정이며, 동시에 당사자간 대화 과정에서 어떤 것을 받는 답례로 그 무엇을 수행하기로 상호 합의를 이끌어내는 과정이다. 즉 협상은 어떠한 형태로든 복수 주체간의 갈등상황(conflict situation)과 관련되며 갈등해소(conflict resolution)를 전제로 하고 있고, 그러한 갈등을 순화·해소해가는 갈등당사자간의 상호작용과정이라는 점에서 공통점이 있다.

따라서 협상과정에서 갈등당사자들은 어느 정도의 양보를 허용해야 하며, 어느 집단도 최종 합의한 결과에 완전히 만족하기는 어렵다. 이러한 이유로 협상에 의한 갈등해결은 일시적 성격이 강하며, 갈등의 원인이 다시 나타나기 쉽다는 문제점을 가진다. 이러한 방법은 복잡한 문제에 대해 잠정적인 해결을 보려하거나 임시변통적인 해결에 이르러자 할 때 적절히 이용될 수 있다. 또한 협상은 직접적 대면과 의사교환을 통해 이루어지므로 시간과 비용이 많이 드는데 반해 정보의 신뢰성과 상대에 대한 이해도는 제고되는 장점이 있으며, 직접적인 갈등당사자 뿐만아니라 간접적 갈등당사자도 참여할 수 있어 사회적 편익을 극대화할 수 있다(나태준, 2004: 37).

2) 제3자 개입 방식

갈등과정에 개입하게 되는 제3자(third parties)란 분쟁당사자들이 스스로 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 갈등에 참여하는 중립적 개인을 의미한다(Donahue & Kolt, 1992: 134). 제3자의 개입에 의한 해결방식은 갈등의 유형이나 양상 등에 따라 몇 가지로 구분되어 논의되고 있으나, 대체로 조정⁵⁾의 강도를 기준으로 하여 제

5) 여기서 조정(調整)의 개념은 법적 용어로 사용된 경우로서 이해관계를 달리하는 당사자간의 행위나 상태를 객관적 견지에서 해결하는 행위 또는 분쟁관련 당사자들이 그들의 견해차이를 공동으로 탐구하고 해소하려는 임의적 절차를 말한다(신법률용어사전, 1992:

3차 개입에 의한 조정방식을 알선(conciliation), 조정(mediation), 중재(arbitration), 재판(adjudication)의 4가지로 구분할 수 있다.

(1) 알선(conciliation)

알선은 갈등당사자간의 의견차이에 대한 원인과 정도를 확인하고 해결을 위한 대안을 발견하게 하는 동시에 이러한 각 대안이 가질 수 있는 함의를 일깨워 주고, 당사자간에 수용할 수 있는 타협안을 개발하여 그 안에 합의할 수 있도록 지원해 주는 것을 말한다(김영수, 1994: 52). 즉 알선자가 갈등당사자들의 자율적 협상의 길을 열어주기 위해서 당사자들의 견해를 타진하여 전달하고 협상의 조건을 제시하는 등의 노력을 통해 당사자들의 의견접근을 돕는 활동이라 할 수 있다.

공공부문에 관련된 분쟁해결에 있어서 알선은 행정기관이나 관청이 소속공무원 중에서 임명한 알선공무원이 자주적인 교섭을 행하기 위해서 쌍방의 이견을 근접시켜 나가는 활동을 주로 지칭한다. 현행 환경분쟁조정법은 분쟁처리절차로 알선, 조정, 재정의 세 가지 유형을 인정하고 있는데, 알선은 대체적 분쟁해결절차 중에서 형식성이 가장 약한 약식절차이다. 이는 알선위원이 분쟁당사자의 의견을 듣고, 그 요점을 정리하는 등 사건이 공정하게 해결되도록 주선함으로써 분쟁당사자들의 화해를 유도하여 합의에 이르게 하여 분쟁을 해결하는 절차를 말한다(하혜영, 2008: 3-4).

(2) 조정(mediation)

조정은 알선이 실패한 경우에 적절한 대안을 마련하여 그 해결방안을 제시하는 과정으로서 조정자 또는 조정위원회가 갈등당사자들의 주장과 쟁점을 조사하고 자신의 조정안을 당사자들에게 제시하여 수락을 권고하는 정치적 활동이다. 즉 조정은 비구속적인 의사결정권을 갖고 있는 중립적이고 공정한 입장에 있는 제3자가 분쟁당사자들 상호간에 자발적으로 수용할 수 있는 쟁점의 해결에 도달할 수 있도록 분쟁(disputes) 또는 협상(negotiation)에 개입하여 조력하는 것이다(Moore, 1987: 14). 알선과 마찬가지로 조정은 그 해결이나 수락을 강제하는 절차가 아니고 당사자가 이에 따를 의무가 없다는 점에서 동일하지만, 조정은 해결방안의 제시에 있어서 알선보다 적극적이라는 점에서 알선과 구별된다고 할 수 있다(김렬, 1995: 1156). 이러한 조정 방식은 상기한 알선방식과 마찬가지로 현재 우리나라의 중앙정부와 지방정부간 갈등해결에서 적용된 경우는 없으나, 환경분쟁과 관련하여 환경분쟁조정위원회에 의한 중앙 및 지방정부와 지역주민간, 지방정부 상호간의 갈등해결에 적용되는 사례가 있다.

(3) 중재(arbitration)

중재는 중재위원회가 내린 결정을 통해 분쟁당사자들이 중재안의 수락과 이행을 강제함으로써 당사자들을 법률적으로 구속하는 준사법적 갈등조정방식이라고 할 수 있다. 다시 말해서 중재는 제3자 입장의 의사결정자가 분쟁당사자들에 의해 제공되는 증거 등을 토대로 하여 구속력 있는 권한을 갖고 분쟁해결에 대한 결정을 내리는 과정이다.

중재는 조정과 차이점이 있는데, 조정은 제시된 해결방안에 대하여 거부의 자유가 최종단계에서 인정되나, 중재의 경우 중재회부에 대한 여부 결정은 자율이지만 일단 중재판정(arbitration award)이 내려지면 복종해야 한다는 것이다. 또한 중재는 각 분쟁당사자들에게 주어진 해결과정과 대안결정의 지배력에 있어서도 조정과 차이가 있다. 즉 조정하에서는 분쟁당사자들의 해결과정과 대안결정에 대한 지배력이 각각 높은 반면, 중재하에서는 분쟁당사자들은 해결과정에서의 지배력은 높지만, 대안결정의 지배력은 낮다고 할 수 있다(Folberg, 1986: 58).

(4) 재판(adjudication)

재판은 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결방식이다. 즉 재판은 단일의 판사가 최종적인 결정을 하기에 앞서서 분쟁당사자가 사실과 논증을 제공하는 계층적 과정(hierarchical process)을 거친다. 여기서 판사는 갈등당사자들의 입장이 수용될 수 있는 다른 하나의 견해에 적합하도록 조치하거나 동조하도록 결정함으로써 단일의 판결을 통하여 갈등당사자들간에 상충되는 가치와 이해관계를 통합하는 것이다(Zartman, 1983: 69-70). 우리나라의 경우 정부간 갈등을 비롯한 지역분쟁해결을 위한 재판방식으로는 헌법재판소의 권한쟁의 심판과 법원에 의한 사법적 해결방식을 들 수 있다(홍준형, 1996: 10-19).

3) 제도적 갈등관리기구에 의한 방식

현재 정부간 갈등해결을 위한 제도적 수단이라 할 수 있는 주요 기구로는 갈등관리심의위원회, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회, 지방자치단체조합 등이 운영되고 있다. 갈등관리심의위원회는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 근거를 두고 있으며, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회 등은 「지방자치법」에 근거를 두고 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 갈등을 다루는 주요 기구라고 할 수 있다(<표 2-3>).

본 연구에서는 연구주제와 관련하여 현행 정부간 공공갈등관리 기구 중에서 중앙정부와 지방정부간 갈등관리를 위한 기구로서 갈등관리위원회와 행정협의조정위원회의

를 중심으로 이들 기구의 운영현황 및 문제점 등의 분석은 3장에서 기술하고자 한다.

<표 2-3> 정부간 공공갈등관리기구와 주요 기능

주요 공공갈등관리기구	주요 기능	비고
갈등관리심의위원회	- 중앙정부 소관 사무의 갈등관리: 갈등사안 심의	각 중앙부처
행정협의조정위원회	- 중앙정부와 지방정부간 갈등조정	국무총리실
중앙분쟁조정위원회	- 광역정부간 갈등조정 - 광역정부와 기초정부간 갈등조정	행정안전부
지방분쟁조정위원회	- 기초정부간 갈등조정	

Ⅲ. 중앙정부와 지방정부간 공공갈등관리기구의 운영현황과 문제점

본 연구에서는 중앙정부와 지방정부간 공공갈등해결을 위한 갈등관리위원회와 행정협의조정위원회의를 중심으로 구체적인 운영현황과 문제점을 분석하고자 한다. 공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 규정에 근거를 두고 있는 중앙정부와 지방정부간 발생하는 갈등문제를 다루는 현행 주요기구로는 갈등관리심의위원회, 지방자치법을 근거로 두고 있는 행정협의조정위원회가 있으며, 두 기구의 운영현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 갈등관리심의위원회의 운영현황과 문제점

갈등관리심의위원회는 중앙행정기관에 설치하도록 규정하고 있으며, 공공사업 등에 대한 갈등사항을 검토·심의하여 갈등을 사전에 예방하거나 갈등발생시 효율적이고 원활히 해결하고자 하는 데에 목적이 있으며, 이 기구의 운영은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제11조에 근거를 두고 있다.

갈등관리심의위원회의 주요기능은 갈등 예방 및 해결에 관한 종합적인 시책 수립·추진에 관한 사항, 법령 등의 정비에 관한 사항, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 교육훈련의 실시에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항, 그밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등이다. 이외에도 사회적 이슈화된 주요 갈등사항에 대한 심의를 하며, 개별부처 차원에서 결정이 곤란한 특정 갈등의 경우에는 국정현안조정회의의 등 상위 정책조정기구에 보고하도록 한다. 그리고 갈등관리심의

위원회의 구성은 위원장을 포함한 11인 이내, 민간위원이 전체위원의 과반수를 차지하도록 하며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하고, 위원의 임기는 2년으로 규정하고 있다.⁶⁾

1) 갈등관리심의위원회의 운영 현황

현행 갈등관리심의위원회의 운영현황을 살펴보면 다음과 같다(홍성만 외, 2008: 37-38).

첫째, 중앙행정기관에 설치하도록 한 갈등관리심의위원회의 설치목적은 공공사업 등에 대한 갈등사항을 검토·심의하여 갈등을 사전에 예방하거나 갈등발생시 효율적이고 원활히 해결하고자 하는 데에 있다.

둘째, 갈등관리심의위원회의 운영근거는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제11조(대통령령 제19886호, 제정 '07.2.12)에 근거한다. 이전에 일부 부처는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 제정되기 이전 개별적인 필요에 따라 훈령 등을 마련하여 갈등관리 및 조정에 대처하여 왔다.⁷⁾

셋째, 갈등관리심의위원회의 설치대상 기관은 중앙행정기관으로 하였다. 다만, 법무부, 법제처, 중앙인사위원회, 국무조정실, 통계청, 기상청, 검찰청, 특허청은 기관장이 판단해 설치여부를 결정하도록 하였다. 2007년 6월 이후 행정안전부, 환경부 등 20개 기관이 설치하였다.

넷째, 주요기능은 갈등 예방 및 해결에 관한 종합적인 시책 수립·추진에 관한 사항, 갈등관련 법령 등의 정비에 관한 사항, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 갈등관련 교육훈련의 실시에 관한 사항, 정책이나 공공사업에 의해 예상되는 갈등사안에 대한 갈등영향 분석에 관한 사항, 갈등 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항, 그밖에 갈등의 예방과 해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등이었다. 이외에도 사회적 이슈화된 주요 갈등사안에 대한 심의를 하도록 하였는데, 특정 갈등이 개별부처 차원에서 결정이 곤란한 경우에는 국정현안 정책조정회의 등 상위 정책조정기구에 보고하도록 하였다.

다섯째, 갈등관리심의위원회의 구성은 위원장을 포함한 11인 이내, 민간위원이 전체위원의 과반수를 차지하도록 하였으며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하고, 위원의 임기는 2년으로 정하고 있다.

여섯째, 갈등관리심의위원회의 핵심 심의대상은 갈등관리에 관한 사항을 심의하며,

6) 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제11조~제13조.

7) 국토해양부의 경우 「갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정」(국토해양부훈령 제669호, 제정 '05.8.5 개정' 07.6.28)에 의해서 부처에서 갈등에 대처해 왔다.

분쟁해결이 직접적인 목적은 아니다. 현재 각 중앙부처에 갈등관리심의위원회의 설치 현황은 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 주요 중앙부처의 갈등관리심의위원회 설치현황 및 심의내용(2008년 2월 기준)

부처명	설치일자	심의내용
과학기술부	2007.10.10	없음
보건복지부	2005.10.31	-국립서울병원 재건축 갈등관리 추진('05.10.31,'06.4.27)
재정경제부	구성 안함	
통일부	구성 안함	
해양수산부	2007.7.11	없음
환경부	2007.6.18	-갈등관리운영방안 결정, 위원장 선출('07.7.26) -사업장별 화학물질 배출량 정보공개대비 갈등관리('07.10.31) -에코시티 조성사업의 주민합의도출('07.10.31)
국세청	2007.6.30	없음
농촌진흥청	2007.7.1	없음
산림청	2007.9.7	-산지이용구분타당성 조사 및 산지구분도 전산화에 따른 갈등 영향분석 심의 ('07.9.7)
중소기업청	2007.7.3	없음
보훈처	2007.6.30	없음
건설교통부	2005.10	-'06년 갈등관리추진계획(안) 심의('06.4.25) -'06년도 갈등관리추진계획(안) 보고 ('06.9.29) -SOC 갈등과제(25개) 추진상황 및 향후 내실화 계획 심의 ('06.9.29) -갈등 진행 또는 사회적 관심과제 (4건)의 갈등 관리 추진상황 보고 후 심의('06.11.22) -건설교통 갈등관리 추진성과 및 '07년 갈등관리 추진계획 등 전반적인 총괄 심의 등('07.4.11) -'07년 갈등관리추진 사항 논의 및 갈등관련 용역 추진 내용 심의('07.6.5)
문화재청	구성 안함	
노동부	2007.7	없음

2) 갈등관리심의위원회의 문제점

현행 갈등관리심의위원회의 운영상 문제점들을 지적하면 다음과 같다(홍성만 외, 2008: 45-46).

(1) 저조한 활용

각 중앙부처에 설치된 갈등관리심의위원회의 활용도는 전반적으로 매우 저조한 실정이다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 의해 2007년도부터 중앙부처에서는 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고 있음은 주지의 사실이다. 일부 중앙부처는 기관장의 판단에 의해 설치여부를 결정하고 있다. 비록 규정의 시행이 아직 많이 경과되지 않았지만 다수의 중앙부처들이 갈등관리심의위원회를 설치하지 않고 있으며, 설치되어 있어도 운영 실적이 전무한 경우가 대부분이다.

환경부의 경우 2007년 7월에 갈등관리심의위원회를 구성·운영하고 있지만 운영기간이 짧아 뚜렷한 실적을 보이고 있지는 않으며, 국토해양부의 경우도 '07년도부터 '08년도까지 2건의 운영실적을 나타냈다. 대체로 위원회의 운영기간이 짧고 실적도 부족하여 종합적인 운영에 대한 평가를 내리는 것은 이른 감이 있으나 일부 부처가 심의안건으로 상정하고 있는 안건의 내용을 보면, 주로 부처의 갈등관리 계획이나 갈등관련 용역 계획 및 용역보고서 심의를 상정하여 논의하고 있었다. 이는 중앙부처의 실질적인 갈등관리 역량을 제고하여 갈등을 사전에 예방하려는 대통령 규정의 기본 취지와는 매우 다른 양상이다.

(2) 부처별 특성 반영이 미흡한 위원회의 역할

갈등관리심의위원회의 설치가 중앙부처의 특성을 반영할 수 있도록 부처 상황에 맞도록 적절하게 설치될 필요가 있으나 이러한 특성이 반영되지 못하는 문제가 있다. 이는 부처에서 정책수립 및 공공사업 시행 등에 있어 직접적인 이해관계의 충돌과 갈등을 예방하고 해결해야할 사안이 많지 않은 점과 정책의 수립 및 추진과정에서 이해관계 조정을 위한 기존의 각종 위원회를 분야별로 운영하는 것에 기인하고 있다. 일부 중앙부처는 갈등관리심의위원회를 설치하기 보다는 기존의 위원회를 최대한 활용하여 갈등관리의 기능을 원활히 수행하고 추진해나갈 것임으로 밝히고 있다.

(3) 위원회에 대한 인식 저조

전반적으로 갈등관리심의위원회의 기능과 역할에 대하여 그 설치취지에 대하여 담당인력들의 인식이 낮은 편이다. 그리고 위원들의 인원구성(9명)이 한정되어 있어 정책 전반에 대한 갈등관리에 실효성이 있을 것으로 인식하고 있지 않다. 노동부의 경우 이미 관련 국 및 실의 정책수립단계에서 관련 당사자와 긴밀하고 신속한 협의를 통해 정책을 수립하기 때문에 갈등관리심의위원회는 형식적인 의미만 있는 것으로 인식하는 경향이 있다.

2. 행정협의조정위원회의 운영현황과 문제점

1) 행정협의조정위원회의 운영현황

행정협의조정위원회의 주요기능은 중앙행정기관과 지방자치단체간의 이견을 협의·조정하는 기구로서 「지방자치법」 제168조를 근거로 두고 있다. 본 위원회에서 협의·조정된 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체장은 이행의무가 있지만 강제적 구속력이 없다는 점, 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되며 직권상정을 규정하고 있지 않다는 점이 특징이다.

행정협의조정위원회의 위원은 국무총리실 소속으로 위원장을 포함하여 민간위원 4인, 당연직 5인, 지명직 2~4명 등 총 13인 이내로 구성하도록 하고 있다.

현행 행정협의조정위원회의 운영현황을 살펴보면 다음과 같다(홍성만 외, 2008: 39-40).

첫째, 행정협의조정위원회의 운영 근거는 지방자치법(제168조)에 두었고, 그 주요기능은 중앙행정기관과 지방자치단체간의 이견을 협의·조정하는 것으로 규정하고 있다.

둘째, 행정협의조정위원회의 조정절차는 당사자의 서면신청→실무위 사전심의→위원회 심의·조정→통보 등을 거치도록 하였고, 위원회에서 협의·조정된 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체장은 이행의무가 있는 것으로 하여 강제적 구속력이 없다는 점이 특징이다.

셋째, 위원회는 국무총리 소속으로 하여 위원장 포함 13인 이내로 구성하도록 하고, 2000년 5월 13일에 구성되었다. 위촉직(민간위원, 4인)은 지방자치에 관한 학식과 경험의 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자로 하였고, 당연직(5인)은 재경부·행자부·기획예산처 장관, 국무조정실장, 법제처장이 맡도록 하였으며, 이외에 지명직(2~4인)은 안전과 관련된 중앙행정기관의 장 및 시·도시사중 위원장이 지명하는 자로 하였고 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하도록 하였다.

넷째, 행정협의조정위원회의 실무위원회는 9인 이내, 국무조정실장(위원장), 재경부, 행자부, 기획예산처차관, 법제처차장, 안전 관련 차관 및 시·도 행정부시장·부지사 등이 맡도록 하였다.

다섯째, 행정협의조정위원회의 운영실적은 2000년 5월 13일 구성 이후 10건 접수하여 조정 4건, 실무 조건 4건, 각하 2건이 있었는데 그 주요 내용은 다음의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 행정협의조정위원회 운영실적(2007년 현재)

분쟁사례명	이해당사자	결정내용
군산 개야도 어업권 손실보상 분쟁	군산시→건교부	조정 ('01.11.7)
난지도 폐가전처리시설 보장 분쟁	환경부→서울시	실무조정수용, 취하 ('01.11.7)
포항 정치어업망 손실보상금 분쟁 (1)	포항시→해수부	실무조정수용, 취하 ('03.6.4)
포항 정치어업망 손실보상금 분쟁 (2)	포항시→해수부	실무조정수용, 취하 ('03.6.4)
지하철 분당선 개포12역 사업비 분담분쟁	철도청→서울시, 토지공사	조정 ('03.6.4)
경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁	아산시→건교부	각하 ('03.8.26)
경인2복선 전철사업비 분담분쟁	철도청→부천시	실무조정수용, 취하 ('04.10.19)
녹산국가사업단지 해안변 방재대책 관련 분쟁	부산시↔건교부, 산자부	조정 ('05.9.14)
신항만 명칭 관련 분쟁	부산시, 경남도↔ 해수부	각하 ('05.9.14)
제2롯데월드 건축 관련 분쟁	국방부↔서울시	조정 ('07.7.26)

자료: 홍성만 외(2008 : 40).

2) 행정협의조정위원회의 문제점

현행 행정협의조정위원회의 운영상 문제점들을 지적하면 다음과 같다(홍성만 외, 2008: 47-48).

(1) 행정협의조정사안에 대한 불명확한 기준

행정협의조정위원회는 중앙정부와 지방정부간의 사무처리에 “의견을 달리하는 경우”에 이를 협의조정하기 위해 설치한 사후적 성격의 갈등조정기구이며, 근거는 지방자치법 제168조와 지방자치법시행령(제104조~제110조)에 의한다. 지방자치법 제168조는 행정협의조정 대상사무의 범위에 대해 “의견을 달리하는 경우”로 매우 포괄적으로 규정함으로써, 중앙정부와 지방정부간 분쟁의 경우 어떤 사무가 행정협의조정 대상사무가 될지에 대해서 명확한 기준을 제시되고 있지 않고 있으며, 위원회가 포괄적 규정을 적극적으로 해석하지 않는다면 갈등조정기능을 수행할 수 없는 한계를 내포하고 있다. 다만, 행정협의조정위원회가 협의조정 대상사무에 대해 구체적으로 명시하거나 제한하는 규정이 없음으로 해서 지나치게 적극적으로 해석하는 경우 중앙정부 및 지방정부 일방에게 편향되게 작용할 우려가 있다.

(2) 사후적 조정중심의 소극적 역할

행정협의조정위원회는 사후적 조정중심의 소극적 역할만 수행한다는 문제점을 안고 있는데, 위원회는 당사자의 쌍방이나 일방이 서면으로 신청하도록 하고 있다. 즉 당사자의 요청에 의해서만 조정 활동이 이루어지기 때문에 사후적 조정기구라는 소극적 성격을 갖고 있다. 행정협의조정위원회가 사후적 갈등조정 기구이지만 적극적인 사전적 모니터링 기능이 없기 때문에 갈등당사자에 대한 선제적 관리에 한계를 갖고 있는 기구라고 할 수 있다.

(3) 저조한 활용도

2000년도 이후 2007년말 현재까지 행정협의조정위원회의 활용도 및 운영실적은 낮은 수준인데, 이 기구의 구성 이후 10건의 운영실적을 나타내고 있다. 즉 운영실적을 보면 조정 4건, 실무조정 수용 4건, 각하 2번으로 조정의 50%가 실무위원회(차관회의)의 조정을 통하여 해결되는 것을 알 수 있다. 이는 중앙정부와 지방정부간 갈등의 대부분이 실무차원에서 해소될 수 있는 가능성이 있다는 사실을 보여준다.

국군기무사령부의 과천이전사업에 따른 갈등사례⁸⁾의 경우 장기간에 걸쳐 갈등당사자간 조정 노력이 이루어졌지만 이 과정에서 행정협의조정위원회가 활동하지 못하였다. 이는 행정협의조정위원회의 실효적 위상에 의문을 제기하게 되는 점이기도 하다.

(4) 이행 강제력의 부족

지방자치법시행령 제105조 4항은 행정협의조정위원회의 협의·조정결정을 중앙행정기관의 장과 그 지방자치단체의 장은 이행하여야 한다고 이행의무를 규정하고 있다. 그러나 위원회의 결정사항에 대해 의무이행사항을 선언적으로 규정하고 있을 뿐이며, 체계적인 집행권한·예산·인력 등 절차적인 강제력이 뒷받침되고 있지 않고 법적 구속력이 결여되어 당사자간 합의 이행이 쉽지 않은 문제점이 있다(김상태, 2007: 188).

IV. 중앙정부와 지방정부간 공공갈등관리기구의 개선방안

앞에서 갈등관리심의위원회와 행정협의조정위원회의 운영현황과 문제점에 대한 분석을 토대로 두 기구의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

8) 2002년 5월 국방부가 국군기무사령부의 과천시 주암동으로 이전사업 기본계획에 대한 승인 이후 2004년 4월 국방부(기무사)가 국군기무사령부 과천이전 변경·발표를 통해 이전사업이 가시화되면서 국방부/기무사와 과천시간 갈등이 초래되었다. 이 사례에 대한 자세한 내용은 문체 외(2006)를 참조 바람.

1. 갈등관리심의위원회의 개선방안

현행 갈등관리심의위원회의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 부처별 특성을 감안한 위원회의 구성

갈등관리심의위원회 설치하는 많은 중앙부처에 설치되어 있지 않고, 설치하고 있더라도 운영 실적이 전혀 없거나 형식적인 차원에 그치고 있는 실정이다. 이는 부처 내부에 이미 존재하고 있는 다양한 위원회, 협의회, 자문회의 등을 통해 정책과정에서 마찰을 해결하고 있기 때문이다. 이미 갈등관련 분쟁조정 및 중재기구를 두고 갈등예방 차원에 해당하는 노력을 기울이고 있다고 인식하여 유사위원회의 설치를 기피하고 있는 것이다.

따라서 갈등관리심의위원회를 모든 중앙부처에 획일적으로 설치하는 것을 지양하고, 각 부처의 특성을 반영하여 갈등관리심의위원회가 설치·운영될 수 있도록 운영지침을 만들 필요가 있다.

2) 위원회에 대한 담당자의 부정적 인식의 해소

일부 중앙부처의 경우 내부적으로 갈등관리기구로서 갈등관리심의위원회를 강화하려고 노력하고 있지만, 부처 소속 공무원들의 갈등에 대한 부정적인 인식으로 인해 자신들의 정책 및 사업을 심의안건으로 상정하는 것을 기피하는 현상도 발견되고 있다. 따라서 위원회의 심의를 정책이나 사업에 대한 징벌적 심의가 아니라 해당 정책이나 사업에 의해 예상되는 갈등요인을 사전에 최소화할 수 있도록 하는 생산적·협력적 심의라는 것을 공무원들에게 인식시킬 필요가 있다.

3) 담당공무원의 위원회 역할에 대한 몰입 강화

갈등관리심의위원회 운영이 공무원들의 업무 수행에 직·간접적인 도움이 될 수 있다는 인식을 심어줄 수 있도록 담당 공무원들의 노력이 절대적으로 필요하다. 위원회의 운영을 담당하는 공무원들은 지속적으로 갈등관련 교육에 참여하도록 하여 갈등관리에 대한 이해를 제고시키고, 위원회의 실효적 운영을 도모하기 위해 소속 공무원들의 갈등에 대한 인식을 긍정적으로 전환시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다.

4) 정책 논의와 학습의 장으로서의 역할 필요

중앙부처는 소속 기관이 수립하는 정책 및 사업의 결정과정에서 기존의 위원회 및 자문회의를 통하여 이해관계를 조정하여 왔다고 인식하는 경향이 강하기 때문에 갈등

관리심의위원회의 설치·운영에 다소 부정적인 인식을 가지고 있다. 위원회의 활동이 정책이나 사업의 결정과정에서 발생할 수 있는 갈등요소들을 사전 심의를 통해 최소화하려는 취지를 갖는 것, 즉 정책생산과정을 한 차원 높게 세련되게 하고 문제의 소지를 완화시키는 기능이 있다는 인식을 제고시켜 나가야할 필요가 있다.

5) 위원회에 대한 기관장의 관심 제고

중앙부처의 장은 여러 위원회가 존재하지만 무엇보다도 갈등관리심의위원회가 도입되게 된 배경을 명확히 이해할 필요가 있다. 즉 중앙부처의 장은 갈등관리심의위원회의 도입이 소극적으로 부처의 갈등관련 용역이나 계획을 수립하는 것에 그치지 않고 위원회가 실질적인 역할과 기능을 수행할 수 있도록 각 중앙부처의 장은 관심을 가지고 직원들이 위원회를 통해 많은 성과를 얻을 수 있도록 독려할 필요가 있다. 또한 중앙부처의 장은 위원회가 공무원들의 정책생산 능력의 제고와 사업진행 성공가능성을 제고할 수 있다는 비전을 심어줄 수 있어야 한다.

2. 행정협의조정위원회의 개선방안

현행 행정협의조정위원회의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 갈등의 사전적 모니터링기능 강화

중앙정부의 효율적인 국책사업 시행, 국책사업으로 인해 침해받는 지방정부의 이해관계의 수용 및 권익보호, 지방정치에 의한 갈등의 변질 및 악용 등을 미연에 파악하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 갈등을 사전에 모니터링 할 수 있어야 하며, 갈등모니터링 기능을 강화하기 위해서는 국무총리실에는 전담인력을 배치·운용할 필요가 있다.

2) 공공갈등의 적극적 해결을 위한 직권상정권 부여

행정협의조정위원회에 갈등모니터링 기능 강화를 기초로 하여 공공의 이익을 심대하게 저해할 우려가 있고 행정서비스의 질을 하락시키며 국민의 편의를 침해할 수 있는 갈등사안에 대해서는 관계기관의 담당자, 실무위원회, 본 위원회의 위원들과의 전략적인 논의를 통하여 직권상정권을 부여할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

3) 협의조정 절차규정의 마련

행정협의조정위원회는 조정사안에 따라 전문가 자문, 관계자 의견청취, 자료요청 등

임기응변적으로 대처하고 있을 뿐 효율적인 갈등해소 매뉴얼이나 절차를 갖고 있지 못하다. 행정협의조정위원회는 갈등신청을 받은 후 갈등당사자를 파악하고, 이들의 개별적인 면담을 통해 갈등이슈를 분석하여, 협의조정 전략을 수립해야 할 것이다.

4) 대체적 분쟁해결(ADR)⁹⁾기법의 적극적 활용

행정협의조정위원회의 조정과정을 보면 위원들 개개인의 전문적 식견을 바탕으로 의견을 제시하고 갈등을 조정하고 권고 결정을 내리게 된다. 이러한 조정과정은 이해 당사자들에게 위원들의 판단이 객관성과 중립성을 담보하지 못하고 있다는 비판의 소지를 남길 수 있다. 따라서 행정협의조정위원회의 개인적인 식견을 근간으로 한 결정이 아니라 갈등이해당사자 누구나가 수용할 수 있는 객관적이고 중립적인 갈등해소 절차와 기법을 마련하여 적극적으로 활용할 필요가 있기 때문에 대체적 분쟁해결 기법의 적극적 활용방안을 적용해 볼 필요가 있다.

V. 결 론

정부 차원에서 운영되고 있는 정부간 공공갈등관리기구 중에서 중앙정부와 지방정부간 갈등해결과 관련 두 기구를 중심으로 운영현황 및 문제점들을 분석하고, 이를 토대로 개선방안을 제시해보았다.

중앙정부와 지방정부간 공공갈등관리기구로서 갈등관리심의위원회와 행정협의조정위원회의 개선방안을 요약·정리하면 다음과 같다.

먼저 갈등관리심의위원회의 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 부처별 특성을 감안한 갈등관리심의위원회의 구성이 필요하며, 위원회를 모든 중앙부처에 획일적으로 설치하는 것을 지양하고, 각 부처의 특성을 반영하여 갈등관리심의위원회가 설치·운영될 수 있도록 운영지침을 만들 필요가 있다.

둘째, 위원회에 대한 담당자의 부정적 인식의 해소가 필요하며, 이를 위해서는 위원회의 심의가 해당 정책이나 사업에 의해 예상되는 갈등요인을 사전에 최소화할 수 있도록 하는 생산적·협력적 심의라는 것을 공무원들에게 인식시킬 필요가 있다.

9) 대체적 분쟁해결은 일반적으로 재판이외의 여러 가지 분쟁해결방법과 제도를 통칭하여 부르는 용어이다. Alternative Dispute Resolution은 우리 말로 “재판(사법재판)에 의하지 아니한 분쟁해결방법 또는 소송에 갈음하는 분쟁해결방법”으로 번역하여 사용하기도 한다(송상현, 1992, 1994 ; 허 만, 1992 ; 장문철, 1994). 여기서 “대체(대안)적”이라는 용어는 전통적인 분쟁해결 기제인 재판의 대체물임을 지칭하기는 하지만, 현실적으로 재판이 분쟁을 해결하는 비율은 매우 낮으며, 다른 방법들이 많이 사용되고 있으므로 “alternative”가 정확한 표현은 아니라는 것이 영어를 사용하는 학자들 사이에서도 제기되고 있다. 따라서 재판을 대체한다는 엄밀한 의미는 아니며, 보완까지도 포함하는 의미로 해석하는 것이 바람직하다(Sander, 1985 ; Mackie, 1991 ; 김준환, 1996).

셋째, 담당공무원의 위원회 역할에 대한 몰입 강화가 요구되며, 위원회 운영을 담당하는 공무원들은 지속적으로 갈등관련 교육에 참여하도록 하여 갈등관리에 대한 이해를 제고시키고, 소속 공무원들의 갈등에 대한 인식을 긍정적으로 전환시킬 수 있는 노력이 필요하다.

넷째, 정책 논의와 학습의 장으로서의 역할이 필요하며, 이를 위해서는 위원회의 활동이 정책이나 사업의 결정과정에서 발생할 수 있는 갈등요소들을 사전 심의를 통해 최소화하려는 취지를 갖는 것, 즉 정책생산과정을 한 차원 높게 세련되게 하고 문제의 소지를 완화시키는 기능이 있다는 인식을 제고시켜 나가야 할 것이다.

다섯째, 위원회에 대한 기관장의 관심 제고가 중요하며, 각 중앙부처의 장은 관심을 가지고 직원들이 위원회를 통해 많은 성과를 얻을 수 있도록 독려해야 하고, 위원회가 공무원들의 정책생산 능력의 제고와 사업진행 성공가능성을 제고할 수 있다는 비전을 심어줄 수 있어야 한다.

행정협의조정위원회의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 갈등의 사전적 모니터링기능 강화가 필요하며, 이를 위해서는 국무총리실에는 전담인력을 배치·운용할 필요가 있다.

둘째, 공공의 이익을 심대하게 저해할 우려가 있고 행정서비스의 질을 하락시키며 국민의 편의를 침해할 수 있는 갈등사안에 대해 공공갈등의 적극적 해결을 위한 직권상정권의 부여방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 협의조정을 위한 효율적인 갈등해소 매뉴얼이나 절차규정의 마련하여 갈등당사자들의 개별적인 면담을 통해 갈등이슈를 분석하여, 협의조정 전략을 수립해야 할 것이다.

넷째, 대체적 분쟁해결(ADR)기법의 적극적 활용방안을 마련하여 갈등당사자가 상호 수용할 수 있는 객관적이고 중립적인 갈등해소 절차와 기법을 적극적으로 적용해 볼 필요가 있다.

요컨대 향후 정부간 공공갈등관리기구의 기능 및 역할과 조직운용에 대한 재설계를 통해서 공공갈등 해소과정에 있어서 효율성 및 합리성을 제고시킬 수 있는 다양한 방안을 모색하고, 중앙부처의 여건 및 특성을 반영하여 공공갈등해결을 사전적·사후적으로 대응할 수 있도록 현행 갈등관리심의위원회와 행정협의조정위원회의 재설계는 물론 운영의 묘를 살려 나가야 할 것이다.

<참고문헌>

김광구·홍성만. (2008). 공공갈등관리기구의 운영현황과 개선방향 : 정부간 갈등관리

- 기구를 중심으로. 「한국정책학회 2008년 하계 학술대회 논문집」.
- 김 렬. (1995). 자치시대의 환경정책 : 참여와 협상을 통한 규칙 제정. 「한국행정학보」, 29(4).
- 김상태. (2007). 국가와 지방자치단체간 분쟁해결제도에 관한 공법적 연구: 일본과의 비교법적 연구를 중심으로. 한양대학교 대학원. 법학박사학위논문.
- 김영수 외. (1994). 「지방자치단체간 분쟁조정방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김준한. (1996). 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 「한국행정학보」, 30(4).
- 나태준 외. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 서울: 한국행정연구원.
- 문 채 외. (2006). 「중앙·지방정부간 협력적 계획체제 구축방안에 관한 연구 : 국군기무사령부 과천이전사업을 사례로」. 안양: 국토연구원.
- 박송택. (1994). 「완전한 협상」. 서울: 중앙일보사.
- 박중훈 외. (2003). 「갈등조정기구의 기능과 역할」. 서울: 한국행정연구원.
- 박호숙. (2000). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- 박호숙. (2001). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근, 「한국사회와 행정연구」, 12(2).
- 박홍엽. (2005). 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료」. 서울: 국무조정실.
- 박홍엽 외. (2007). 「공공갈등 : 소통, 대안 그리고 합의 형성」. 서울: 르네상스.
- 송상현. (1994). 국가간 지적재산권 분쟁의 해결에 관한 조약, 「서울대학교 법학」. 서울대학교 법학연구소.
- 양창삼. (1994). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- 하혜영. (2007). 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석. 「행정논총」, 45(2).
- 하혜영. (2008). 대체적 분쟁해결방식의 효과에 대한 경험적 연구 : 환경분쟁조정위원회의 분쟁사례를 중심으로. 「한국정책학회 2008년 하계학술대회 발표자료집」.
- 한영주 외. (2007). 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」. 서울시정개발연구원.
- 허 만. (1992). 「민사판례연구. XIV」. 서울: 박영사.
- 홍성만 외. (2008). 「공공갈등관리 기능 및 조직체계 재설계 방안」. 한국정책학회.
- 홍성만·박홍엽. (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립 모색 : 중앙정부를 중심으로. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 홍준형. (2008). 「공공갈등의 관리 : 과제와 해법」. 서울: 법문사.
- 홍준형. (1996). 환경분쟁과분쟁해결제도. 행정개혁과 정책조정. 「1996년도 한국 행정학회 동계학술대회논문집 II」.

- Armour, A. (1989). Integrating Impact Assessment in the Planning Process: From Rhetoric to Reality. *Impact Assessment Bulletin* 8: 3-15.
- Beetham, D. (1999). Defining and Justifying Democracy in D. *Beetham Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press: 1-29.
- Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties : Strategies of Conflict Resolution*, Boulder, Co.: Westview Press.
- Burton, John. (1990). *Conflict : Resolution and Prevention*, New York : St. Martin's Press, Inc..
- Castles, F. G. (1999). Decentralization and the post-war Political Economy. *European Journal of Political Research*, 36: 27-53.
- Chazan, N. (1982). The New Politics of Participation on Tropical Africa. *Comparative Politics*, 14: 169-184.
- Considine, M & J. M. Lewis. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *PAR*, Mar/Apr 63(2): 131-140.
- De Beer, F. (1996). Reconstruction and Development as People Centered Development: Challenges Facing Development Administration. *Reconstruction and Development*: 26: 65-80.
- De Vries, M. S. (2000). The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38: 193-224.
- Dear, Michael, "Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome," *Journal of the American Planning Association*, Vol.58, No.3(Summer), 1992.
- Folberg, Jay & Alison Taylor(1986), *Mediation : A Comparative Resolving Guide to Conflicts without Litigation*, San Francisco : Jossey-Bass Publisher.
- Foster Ch. D & F. J. Plowden. (1996). *The State under Stress, Buckingham*. Open University Press: 128-130.
- Gervers, John H. (1989). The NIMBY Syndrome: Is It Inevitable?. *Environmental*, 29.
- Hall, R. H. (2002). *Organizations : Structures, Processes, and Outcomes*. N. J : Prentice-Hall: 201-278.
- Hirshleifer, J. (1999). There are Many Evolutionary Pathways to Cooperation. *Netherlands. Journal of Bioeconomics*, 1: 73-93.
- Katz, E. (1999). *Local Self-Government in the United States* (<http://usinfo.state.gov>).
- Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen & Patricia G. Steinhoff. (1991). *Conflict in Japan*, Honolulu : University of Hawaii Press.

- Kriesberg, L. (2003). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution. 2nd*, Lanham. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lake, Robert W., etc. (1987). *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick : Center for Urban Policy Research.
- Landi, M & P. L. Sacco. (2001). Norms of Cooperation in a Game of Partnership. *Computational & Mathematical Organization Theory*, 7: 233-266.
- Lewicki, R. J., Joseph A. Litterer, John W. Minton & David M. Saunders. (1994), *Negotiation*, Illinois : Irwin, Inc..
- Linden, R. M. (2002). *Working across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 11-12.
- Midgley, J. et al.. (1986). *Community Participation, Social Development and the State*. London: Cambridge Press.
- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. 3rd.*, California : John Wiley & Sons..
- Mulford, C. L & D. L. Rogers. (1982). Definitions and Models, D. L. Rogers & D. A. Whetten(eds.). *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Iowa State University Press: 9-31.
- Rhodes, R. A. W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower: 71.
- Schaeffer, P. V & S. Loveridge. (2002). Toward An Understanding of Types of Public -Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2): 169-189.
- Wess, J. A. (1987). Pathways of Cooperation among Public Agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. C.A: Brooks/Cole Publishing Company: 3-25.
- Zartman, I. William. (1983). *The 50% Solutions*, New Haven : Yale University Press.

접수일(2009년 04월 29일)

수정일자(2009년 05월 18일)

게재확정일(2009년 07월 02일)