

지방정부의 갈등관리 제도화를 위한 조례제정방안 연구

- 충청남도를 중심으로 -

최병학(충남발전연구원 연구위원,
상생협력·갈등관리 충남포럼 운영위원장)

요 약

중앙정부는 주요 정책추진 과정에서 종종 공공갈등을 경험해왔으며, 지방정부 역시 정책·사업 추진 과정에서 공공갈등이 계속 증폭되고 있어 갈등관리에 관심이 높아지고 있다.

이미 학계 및 연구기관에서는 사전 갈등 예방의 필요성을 지적하고 갈등의 높은 사회적 비용에 대하여 우려한 바 있으며, 지방정부는 광역↔광역, 광역↔기초, 기초↔기초 등의 다양한 영역에서 공공갈등이 계속 표출되고 있는 실정이다.

중앙정부에서는 갈등 예방·해결을 위한 법안을 제정하기 위한 노력을 펼치고 있으며, 지방정부 역시 갈등 예방·해결을 위한 조례안 제정을 위해 노력하고 있으나 아직도 크게 미흡한 실정이다.

이에 본 연구에서는 조례의 역할과 기능을 살펴 조례의 필요성을 인식하고, 전국 차원의 지방정부의 갈등관리 조례 현황, 관련 내용, 운영 실태를 살펴보고, 현재 추진 중인 갈등 예방·해결을 위한 법률안과 충청남도 갈등 예방·해결을 위한 조례안을 상호 연계하여 지방정부의 갈등관리에 대한 실효성을 확보하고 갈등관리 제도화를 위한 예방적 장치로서 검토해 보았다.

특히, 갈등 사례의 분석은 충남의 갈등발생 실태를 광역↔광역, 광역↔기초, 기초↔기초로 구분하고 갈등사례의 성격에 따라 충남에서 발생한 갈등을 유형별로 분류하였다.

아울러, 현재 한국행정학회에서 검토 진행 중인 갈등예방·해결을 위한 법률안을 참조하고, 충남의 갈등예방·해결에 관한 조례안과 상호 연계하여 향후 지방정부의 갈등관리 제도화 추진에 필요한 갈등 예방·해결을 위한 조례 제정방안의 도입을 연구하였다.

Study on the Enacting Plans of Ordinances for the Institutionalization of Conflict Management in the Local Governments

- Focused on the Choongchungnam-do -

In order to have the efficiency in the conflict management of the localities, the government, first, needs to refine the rules and institutions; second, cooperative efforts devoted by the local governments internal/external; third, policy supports derived from the central government; and fourth and lastly, promotion of institutionalization for the conflict prevention and resolution as the procedural rules.

This study elucidates the enacting plans of ordinances in the local government to assure the efficiency of conflict management in "the operational ordinance for the conflict prevention and resolution of the Choongchungnam-do"(scheduled to be enacted in the province) concerted with the central government currently promoting "the law of conflict prevention and resolution." Currently, the after-the-fact management is problematic due to the lack of specific guidelines and operational rules in the Bupyong District of Incheon City, Choongchungbuk-do, Jeonrabuk-do, Kwangju City, Daejeon City, and Busan City despite of the fact that they declared the ordinances for the conflict management.

Thus, Choongchungnam-do needs to promote the following enacting plans for the conflict management ordinance. First, it should introduce the alternative dispute resolution system and expand "conflict management" to "conflict prevention and resolution." Second, it should regulate articles of obligations and mediation procedures for the conflict prevention and resolution in the formulation as well as implementation of the plan. Third, it should establish and operate "the conflict management deliberation committee" and "the mediation committee" equipped with the secondary devices of education and research institutions, utilization of conflict mediators, and education and training of government officials. Fourth, it should revitalize public forums, utilize participatory decision-making processes, and enforce pre-reviews on the conflict effects if necessary.

I. 서론

중앙정부는 물론 지방정부의 정책추진과정이 일종의 공공갈등관리과정이라는 점에 대해서는 최근 대부분의 정책학자들이 동감하고 있는 부분이라고 판단된다. 우선 정책 그 자체가 공공갈등의 대상이 되고 있다는 점은 지금까지 나타났던 다양한 사례들을 통해서 쉽게 입증될 수 있다. 중앙정부의 경우 대부분의 대규모 국책사업의 선정과 추진과정에서 강한 반발을 경험해 왔으며,¹⁾ 지방정부 역시 각종 비선호시설에 대한 입지선정과 건설 및 운영관리에 있어 지역주민과의 갈등상황을 겪어온 것이다.²⁾

지방자치단체의 갈등 역시 심각한 문제로 제기되어 온 바 있다. 자치제가 활성화되기 시작한 '90년대 이후 더욱 잦은 빈도로 우리의 정책현실에 나타나기 시작한 지방정부와 지방정부 그리고 지방정부와 시민간의 갈등양상은 이제 성공적인 정책을 위해서는 반드시 풀어내야 할 정책과제로 자리매김하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

정책의 일반적 과정으로 논의되고 있는 수립 및 결정-홍보-집행-평가 및 환류의 전 과정에서 정책수혜자의 의견수렴과 동감 그리고 참여를 반영하는 일은 정책의 순조로운 추진에 있어 필수적인 전략이자 요건이 되고 있는 것이다. 이를테면 공공재의 건설을 둘러싼 수혜자와 피해자간의 갈등 그리고 개발과 보존 등과 같은 양립된 가치를 어떻게 조절하느냐가 중요한 정책이슈로 등장하게 된 것이다.

최근 갈등사례에 대한 국내 학계의 관심과 연구노력이 부쩍 증가되어 온 점이나, 정부 역시 2007년 2월 12일 대통령령을 통해 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 (대통령령 제19886호)”을 제정함으로써 갈등의 사후적 해결방식 보다는 사전적 해결방식에 중점을 두고자 하는 것은 결국 이상의 정책현실을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

지방정부의 갈등관리를 효율적으로 추진할 수 있는 방안에 대해서는, 첫째 법과 제도의 정비이며, 둘째는 지방정부 안팎의 협력적 노력이고, 셋째는 이러한 지방정부의 협력이 자발적으로 일어날 수 있도록 중앙정부의 정책적 지원노력이며, 마지막 넷째는 절차법령으로서의 갈등예방·해결을 위한 제도화 추진이라 할 수 있다.

본 연구는 지방정부의 갈등관리가 왜 어려울 수밖에 없는가에 대한 논의와 함께, 이를 해결하기 위해 현재 정부에서 추진 중인 절차법으로서의 「갈등예방 및 해결을 위한 법률(안)」을 「충청남도 갈등예방·해결을 위한 운영조례(안)」과 연계하여 지방정부 갈등관리의 실효성을 확보하면서 갈등관리 제도화를 위한 조례제정 방안에 대해 논의하였다.

1) 대표적으로는 새만금간척사업, 한탄강댐 건설사업, 동강댐 건설사업, 방사성 폐기물처분장 건설사업, 천성산 고속철 터널건설사업 등이 여기에 해당된다.

2) 예컨대 쓰레기매립장, 소각장, 하수종말처리장, 화장장 등이 역여기에 해당된다.

현재 인천광역시 부평구, 충청북도, 전라북도, 광주광역시, 대전광역시, 부산광역시 등은 갈등관리 조례제정 및 운영규정을 마련해 놓고는 있으나, 조례 공포 이후 운영에 필요한 구체적 지침조차 마련하지 못하는 등 사후관리가 매우 허술하다.

따라서 앞으로 충청남도의 갈등관리 조례제정방안은 다음과 같이 추진할 것이 요망된다.

첫째, 조례제정시 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 도입하여 종래의 “갈등관리”를 “갈등예방·해결”로 확장하는 것이 필요하다.

둘째, 갈등예방·해결을 위한 계획수립 및 집행시 의무조항, 갈등조정(mediation) 절차를 규정해야 한다.

셋째, 교육 및 연구기관 지정·지원, ‘갈등조정사’ 양성·활용, 공무원 교육훈련 등 보조적 장치를 도입하고, 갈등관리심의위원회 및 조정위원회를 설치, 운영해야 한다.

넷째, 필요시 사전 갈등영향평가를 실시하고 참여적 의사결정 방법을 적극 활용하며, 포럼운영을 활성화해야 한다.

II. 갈등관리의 제도적 장치로서의 조례제정

1. 갈등관리의 제도적 장치로서의 조례제정

1) 지방정부의 갈등해결 방식

과연 지방정부의 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 방안은 무엇일까? 크게 네 가지의 방안을 모색해 볼 수 있다(강문화·최병학, 2010: 4-5).

첫째는 법과 제도의 정비이다. 지금까지 나타났던 많은 갈등사례들이 법과 제도의 부재나 미비로부터 비화되고 있는 점을 감안해 볼 때, 지방정부의 관할권과 권한 그리고 이해관계를 명확히 할 수 있는 법체계의 정비는 무척이나 시급한 과제라고 할 수 있다. 개별적 사례가 발생할 때마다 지금까지 새로운 법을 제정하거나 보완함으로써 문제를 해결해 왔지만 여전히 법과 제도의 정비과제는 산적해 있다. 예컨대 지방정부의 구역변경과 흡수통합의 문제에 있어서는 중앙정부의 관여가 전제되어 있으면서 동시에 재산권은 각 지방정부에 인정됨으로써 지방정부의 갈등이 여전히 지속될 여지가 있다.

둘째는 역시 지방정부의 협력적 노력이라고 할 수 있다. 이미 제도화 되어 있는 행정협의회나 자치단체조합은 사실상 형식적인 협의기구에 불과하며, 정작 갈등상황이 발생하면 아무런 구속력과 중재력을 발휘할 수 없다는 것이 문제이다. 협의제도가 작동할 수 있기 위해서는 무엇보다 소속된 지방정부 스스로 서로의 책임을 확보할 수 있는

운영규칙을 만들어야 할 것이며, 이를 성실히 수행하려는 노력이 함께 이루어져야 할 필요가 있다.

셋째는 지방정부의 협력이 자발적으로 일어날 수 있도록 하는 중앙정부의 정책적 노력이다. 현재 우리의 중앙-지방정부간 정부구조는 지방정부의 협력을 근본적으로 어렵게 만들고 있으며 오히려 갈등과 경쟁을 부추기고 있는 상황이다. 지난 참여정부가 정부혁신지방분권위원회와 균형발전위원회의 의욕적인 출범을 통해 지방의 권한 강화와 지역경제기반 활성화를 위한 정책이 추진되기는 했으나, 실질적으로 이러한 정책들의 성과를 긍정적으로 평가하기에는 한계가 있다. 문제는 여전히 중앙정부 중심의 행정 및 재정지원시스템이 그대로 잔존하고 있고, 지방은 이러한 지원을 확보하기 위한 경쟁을 계속해야 한다는 현실에 있다는 것이다.

마지막 방안은 절차법으로서의 갈등관리에 관한 법규의 제정이다. 많은 선진국의 경우 이미 절차법으로서의 갈등관리에 관한 다양한 입법을 통해 성공적으로 갈등을 예방하고 해결해 온 점은 우리의 경우에도 유사한 법규제정의 필요성을 일깨워주고 있다. 갈등 해결에 관한 법률의 제정은 지금까지 각기 갈등의 사례별로 다양한 해결절차에 의해 문제를 해결해 왔던 관행으로부터 벗어나 갈등해결의 표준적인 절차를 마련할 수 있을 것이라는 의미를 지니고 있기 때문이다.

2) 갈등관리 조례의 기능과 역할

(1) 지자체와의 관계

원래 조례는 법적인 성격을 가지면서도 그 적용범위가 한정되어 있는 것이 일반적이다. 특히 지방자치단체 조례의 경우 해당 지자체가 그 조례의 적용범위가 되며, 따라서 조례는 지자체와 밀접한 관계를 가지고 있다(박정원·유용교, 2005: 48-49).

첫째, 조례는 지역진흥의 수단이 된다. 조례는 지역의 산업이나, 기능을 육성하기 위한 비용마련과 지원기능을 담당하기도 하며 대표적으로 기금조례, 특정산업육성조례 등이 대표적이라 할 수 있다 둘째, 고유한 행정지도의 근거가 될 수 있다는 점이다. 특히 주민의 권리를 제한하는 경우 그 근거를 마련함으로써 행정지도의 뒷받침을 할 수 있다.³⁾ 셋째, 행정의 지침이 되고 있다. 조례에는 제정의 목적이 표현됨으로써 조례를 통해 이루고자 하는 행정의 방향성을 명시하게 되며, 이는 행정의 기본적 지침의 역할을 담당하게 된다. 넷째, 자치제의 행정을 구속한다. 특히 자치단체장의 책임과 의무에 대한 명시를 통해 행정행위의 범위를 조절하는 기능을 할 수 있다. 끝으로, 행정의 연속성을 유지한다. 지방자치단체장이 교체되면서 발생하는 정책방향에 따라 행정방향이 바뀌는

3) 지침도 조례와 동일한 기능을 할 수 있으나, 조례는 의회의 의결을 거쳐 제정되면서 보다 강한 영향력을 발휘할 수 있다는 차이점이 있다.

것을 방지함으로써 일관성 있는 행정을 유도할 수 있다. 이는 조례의 개정시 의회의 의결을 거쳐야 하기 때문이다.

(2) 주민과의 관계

조례에 따른 영향이 가장 밀접하게 미치는 대상이 바로 일반주민이다. 주민과 조례와의 관계는 먼저 주민 스스로의 요구를 실현할 수 있는 수단이 되어야 한다. 주민은 생활의 요구를 실현하기 위하여 조례의 요구 및 청구권을 발휘할 수 있다. 그리고 주민의 권리와 의무를 명시하며, 특히 지역적 특성을 감안하여 권리와 의무를 제한하는 기능을 담당하고 있다. 아울러 주민의 계몽과 선도를 담당할 수 있다.

(3) 국가와의 관계

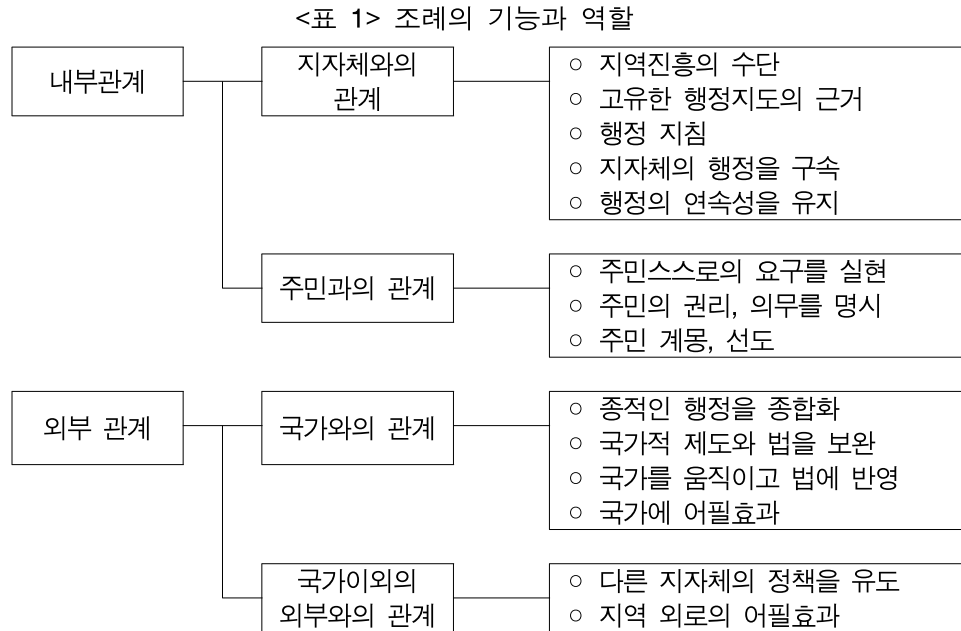
조례와 국가와의 관계를 보면 먼저, 조례의 기능 중에 법령상 분리 운영되는 사항을 통합·관리할 수 있는 기능이 있다. 행정적 처리에 있어서 단일법에 의해 처리되는 것이 아니라 관련법과의 관계를 고려해야 하는 부분이 중요하다고 말할 수 있으며, 그렇지 않을 경우 행정적 처리에 있어서 원활함을 기하지 못하는 현상을 가져오게 된다. 이러한 부분을 조례가 통합 정리함으로써 그 운영이 가능하다.

또한 실무행정에 있어서 문제점이나 개선점에 대하여 그 방향을 제시함으로써 상위 제도인 법령의 정비와 보완이 가능하며, 현 운영되고 있는 법령의 미비점을 보완하는 기능도 담당하고 있다.

(4) 국가 이외의 외부와의 관계

조례의 제정과 운영은 동일한 요구(수요)를 가지고 있는 다른 지방자치단체에 영향을 미치게 되며, 따라서 상호 정보교환이 가능하다. 또한 해당 지역이나 도시의 정체성 제고와 이미지 강화를 유도할 수 있을 것이다.

이상의 내용을 종합해 보면 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.



출처 : 박정원·유응교, 2005: 49.

2. 갈등관리 조례제정과 관련한 법률과의 관계

오늘날 갈등의 문제는 더 이상 은폐의 대상이 아니며, 갈등으로 인한 사회적 비용은 과다하게 소모되고 있다. 경제성장을 높이는데 무엇보다도 사회적인 갈등을 예방하면 나라의 경제성장 효과를 준다는 연구보고서가 발표되면서 사회적 갈등에 대한 사회적인 관심이 증대되고 공론화되었다.

지난 20여 년간 한국사회는 갈등에 따른 사회적 비용의 폭발적 증가를 경험하여 왔고 1987년 이후 갈등표출의 기회가 급속히 개방되어 온 반면, 갈등의 해결은 사회변화에 걸맞게 합리적 방식으로 발전되지 못한데 그 원인이 있다.

갈등 전문가들은 사회통합과 갈등예방을 위해서는 관련 법률안 입법 추진이 시급하다는 지적을 해왔으며 현행 갈등관리 대통령령인 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 제정되었지만 실효성이 부족한 실정이다.

한국은 OECD 국가 중 갈등지수 4위이며 연간 300조원 갈등의 사회적 비용 지출하고 있어 현재 정부에서 갈등관리기본법 제정을 추진하고 있으며, 사회통합위원회 및 국무총리실에서 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 이에 그동안의 갈등에 관한 법률의 제정 연역을 기술하고 실효성 있는 법률안의 제정을 통한 지방정부의 정책운영에 있어서의 갈등을 예방·해결하기 위한 제도화 추진하기 위한 조례의 제정이 시급한 실정이다.

1) 갈등관리 관련 법안의 주요내용

(1) 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」

현행 갈등관리 관련 대통령령(시행 2009. 1. 1, 대통령령 제21185호)으로서 총 5장 29조로 구성되어 있다. 법안의 주요내용은 다음과 같다.

제1조 「목적」은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 하며, 제3조 「적용대상」은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함)에 적용함을 원칙, 지방자치단체나 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다고 규정하고 있다.

제10조 「갈등영향분석」은 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시한다.

제11조 「갈등관리심의위원회 설치」는 중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하고, 제16조 「갈등조정협의회」는 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있음을 명시하고, 제24조 「갈등관리연구기관 지정·운영」은 국무총리실장은 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관·단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있음을 명시하고 있다.

제27조 「지속가능발전위원회와 협의 등」은 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있도록 하며, 제28조 「갈등전문인력 양성 등」은 중앙행정기관은 갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있음을 명시하고 있다.

(2) 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」

법안은 총 6장 24조와 부칙 3조로 이루어져 있고 법안의 주요내용은 다음과 같다. 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 역할과 책무, 절차에 관한 사항을 규정하여 공공기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시키고, 공공기관과 국민 상호간에 대화와 타협, 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방, 해결함으로써 사회통합에 이바지하고자 제안되었다.

제11조 「갈등영향분석의 실시」는 공공기관이 이해관계자들의 입장에 대한 충분한

사전 검토없이 정책을 결정·추진함으로써 갈등이 증폭되는 경우가 있는 바, 정책결정 전에 이해관계인의 입장을 충분히 들어 정책의 갈등구조를 파악하고 이를 토대로 실현 가능한 해결방안을 강구하여 나가기 위하여 갈등영향분석을 실시하고, 제12조 「갈등관리심의위원회 설치」는 갈등영향분석서를 심의하고 공공기관이 수행하는 갈등의 예방·해결에 관하여 자문기능을 하는 위원회를 둔다.

제17조 「갈등관리지원센터의 설립」은 공공기관의 갈등예방·해결능력 제고를 위한 갈등관리의 효율적인 지원과 갈등관리에 관한 민간부문의 인적·사회적 기반의 구축을 지원하기 위하여 전문지원기관의 설립이 필요하며, 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성·공공기관의 갈등관리 지원 등을 위하여 갈등관리지원센터를 설립하고, 제20조 「갈등조정회의 설치」는 공공정책 등으로 인한 갈등을 조정하기 위하여 중립성과 공정성이 확보되는 갈등조정회의의 설치를 규정하고 있다.

(3) 「사회통합을 위한 정책갈등관리법안」

이 「사회통합을 위한 정책갈등관리법안」은 한나라당 비례대표 임두성 의원이 (2009. 6. 18.)발의한 법안으로 총 5장 28조와 부칙으로 구성되어 있다. 공공정책의 갈등에 대하여 이해관계인들의 적극적 참여를 통해 행정의 신뢰성 확보와 투명성을 제고하고, 정책갈등의 예방과 해결방안을 마련하며, 국가기관의 정책갈등관리 연구기관의 지정과 교육훈련을 통해 관련 공무원들의 정책갈등 관리능력을 향상시키고, 국가기관과 국민 상호간에 원만한 사회통합을 이룩하기 위해 제정되었다.

법안의 주요내용은 제3조 「국가 및 지방자치단체의 책무」는 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관은 정책갈등예방과 해결방안을 마련하고 이를 적극 활용하여야 함을 규정하고, 제5조 「자율해결과 신뢰확보」와 제6조 「참여와 절차적 정의」는 국가기관등의 장은 정책갈등관리에 있어서 자율적 해결과 관련 당사자들의 실질적 참여를 보장한다.

제10조 「정책갈등영향분석」은 국가기관등의 장은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단될 경우 해당 공공정책 결정전에 정책갈등영향분석서를 작성하여 정책갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여 실시하고, 제12조 「정책갈등관리심의위원회의 설치 등」은 국가기관등에 소관 사무의 정책갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 정책갈등관리심의위원회를 설치를 규정한다.

제15조 「참여적 의사결정방법의 활용」은 국가기관등의 장은 정책갈등의 예방과 해결을 위하여 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등을 사회적 협의과정에 참여시킬 수 있음을 규정한다.

제17조 「정책갈등조정협의회의 설치」는 국가기관등의 장은 당사자의 요청 등 국가기관등의 장이 필요하다고 인정할 때 사안별로 정책갈등관리조정협의회를 설치하고,

국가안보에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되는 정책갈등의 경우 사전에 협의회를 구성하고, 제20조 「정책갈등관리 연구기관의 지정 등」은 국무총리는 정책갈등관리와 관련 있는 연구기관 또는 단체를 정책갈등관리 연구기관으로 지정·운영할 수 있다.

이상의 내용을 종합해 보면 갈등관리 법안을 다음 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 갈등관리 법률안의 주요내용 비교

법 안 명	공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	사회통합을 위한 정책갈등관리법안	사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안
시 기	2005. 5 [입법추진, 폐기된 법안(노무현 정부)]	2009. 6 [새로운 법안, 현재 입법 추진중 (이명박 정부)]	2010년 중 한국행정학회 측 법률안(이명박 정부)
주 요 내 용	<p>제1장 총칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) - 제2조(기본이념) - 제3조(정의) - 제4조(공공기관의 책무) - 제5조(다른 법률과의 관계) <p>제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제6조(자율해결과 신뢰 확보) - 제7조(참여와 절차적 정의) - 제8조(이익의 비교형량) - 제9조(정보공개 및 공유) - 제10조(지속가능한 발전 의 고려) <p>제3장 갈등의 예방</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제11조(갈등영향분석) - 제12조(갈등관리심의위원회의 설치 등) - 제13조(갈등관리심의 위원 회의 기능) - 제14조(심의결과의 반영) - 제15조(참여적 의사결정 방법의 활용) - 제16조(소관 행정기관의 협조 요청) <p>제4장 갈등관리지원센터</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제17조(갈등관리지원센 터 의 설치) - 제18조(지원센터의 기능) - 제19조(출연) <p>제5장 갈등조정회의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제20조(갈등조정회의) - 제21조(조정회의의 기본 	<p>제1장 총칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) - 제2조(정의) - 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) - 제4조(다른 법률과의 관계) <p>제2장 정책갈등관리의 기본원칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제5조(자율해결과 신뢰확보) - 제6조(참여와 절차적 정의) - 제7조(이익의 비교형량) - 제8조(정보공개 및 공유) - 제9조(사회적 가치의 고려) <p>제3장 정책갈등의 예방 및 조정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제10조(정책갈등영향분석) - 제11조(국가지속가능발전위원회 등과의 협의) - 제12조(정책갈등관리심의위원 회 설치 등) - 제13조(위원회의 기능) - 제14조(심의결과의 반영) - 제15조(참여적 의사결정방법의 활용) - 제16조(소관 행정기관의 협조 요청) - 제17조(정책갈등조정협의회의 설치) - 제18조(협의회의 구성) - 제19조(협의결과의 효력 및 이행) <p>제4장 정책갈등관리 연구기관의 지정 및 교육훈련</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제20조(정책갈등관리 연구기관의 지정 등) - 제21조(정책갈등관리지침의 작성 및 활용) - 제22조(정책갈등관리 전문 인력의 양성 등) 	<p>제1장 총칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) - 제2조(기본이념) - 제3조(정의) - 제4조(공공기관의 책무) - 제5조(다른 법률과의 관계) <p>제2장 공공갈등관리의 기본원칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제6조(자율해결과 신뢰확보) - 제7조(참여와 절차적 정의) - 제8조(이익의 비교형량) - 제9조(정보공개 및 공유) - 제10조(사회적 가치의 고려) <p>제3장 공공갈등의 예방 및 조정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제11조(갈등영향분석) - 제12조(국가지속가능발전 위원회 등과의 협의) - 제13조(공공갈등관리심의위원 회의 설치 등) - 제14조(공공갈등관리심의위원 회 위원회의 기능) - 제15조(심의결과의 반영) - 제16조(참여적 의사결정방법의 활용) - 제17조(소관 행정기관의 협 조 요청) - 제18조(공공갈등조정협의회의 설치) - 제19조(공공갈등조정협의회의 구성) - 제20조(협의결과의 효력 및 이행) <p>제4장 공공갈등관리의 연구 및 전문 인력의 양성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제21조(공공갈등관리 연구 기관

규칙 등) - 제22조(합의의 효력 및 이행) 제6장 보칙 - 제23조(갈등전문인력의 양성 등) - 제24조(재정지원 등) <부 칙> - 제1조(시행일) - 제2조(지원센터 설립준비) - 제3조(갈등영향분석과 갈등관리심의위원회의 시범 실시에 관한 특례)	- 제23조(공무원 등의 정책갈등 관리 능력향상) 제5장 보칙 - 제24조(비밀 엄수) - 제25조(정책갈등관리실태의 점검·보고 등) - 제26조(정보시스템의 구축) - 제27조(재정지원) - 제28조(벌칙) <부 칙> - 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	의 지정 등) - 제22조(공공갈등관리지침의 작성 및 활용) - 제23조(공공갈등관리 전문가 포럼 육성·운영 등) - 제24조(공공갈등관리 전문 인력의 양성 및 자격제도의 도입) - 제25조(공무원 등의 공공갈등 관리 교육훈련) 제5장 보칙 - 제26조(공공갈등관리실태의 점검·보고 등) - 제27조(정보시스템의 구축) - 제28조(재정지원) - 제29조(비밀엄수) - 제30조(벌칙) <부 칙> - 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행.
---	---	--

이상의 갈등관리 법률안의 주요내용을 살펴보면 국가 및 지방자치단체 및 공공기관의 공공 및 정책 갈등을 예방·해결하기 위한 법률이며, 갈등심의위원회 설치, 갈등영향분석, 갈등에 관한 연구기관 지정 및 훈련, 전문인력 양성, 자격제도 도입, 공무원 갈등 교육 등에 관해 규정을 하고 있다. 위 내용을 비교 검토하면 다음 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3> 갈등관리 법률안 비교

주요내용	갈등관리 법률안 비교
제1장 총칙	<제1장> ○ 법안의 목적과 기본이념을 목적으로 합쳤으며, 정책갈등(중앙정부 중심)과 공공갈등(국가와 지방 자치단체를 포함한 보편적 용어)을 사용
제2장 공공갈등의 기본원칙	<제2장> ○ 큰 차이는 없으나, 구 법안에서는 지속가능발전을 고려
제3장 갈등의 예방	<제3장> ○ 참여적 의사결정방법에 의한 내용을 국가기관 등의 장이 충분히 고려해야 한다는 내용
제4장 갈등관리 지원	○ 갈등조정협의회의 설치와 구성, 협의결과의 효력 및 이행에 관한 사항 추가
제5장 보칙	<제4장> ○ 구 법안의 갈등관리지원센터 설치, 신법안의 정책갈등관리 연구기관 지정 및 교육훈련, 학회안의 연구 및 전문 인력 양성, 특히 포럼 육성, 자격제도(갈등조정사), 공무원 교육에 각각 비중 <제5장 > ○ 비밀엄수 및 실태점검·보고, 정보시스템 구축, 시행 관련 사항

Ⅲ. 지방정부의 갈등실태 및 조례제정 현황

1. 충청남도의 갈등발생 실태 분석

충청남도의 갈등사례 분석대상은 정부간관계에 따라 ①광역↔광역, ②광역↔기초, ③기초↔기초로 구분하였으며, 사례성격에 따라 ①기피시설, ②유치시설, ③관할구역, ④관할권한 등 4개 성격으로 구분하였다. 다만 2000년도 이후에서 현재까지 해당되는 주요 갈등사례를 유형별 사례 분류로 정리하면 다음 <표 4>와 같이 정리할 수 있다.

<표 4> 충청남도 갈등 유형별 사례 분류

정부간관계	사례성격	사례명
광역↔광역	기피시설	
	유치시설	당진항 분리지정 호남고속철도 분기선갈등
	관할구역	해상도계갈등
	관할권한	용담댐수자원배분
광역↔기초	기피시설	
	유치시설	충남도와 홍성군 의료원 현대화사업 갈등
	관할구역	
	관할권한	장항국가산업단지 조성 관련 갈등
기초↔기초	기피시설	천안시와 아산시의 쓰레기소각장
		예산군 축산폐수처리시설 갈등사례
		천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등
		홍성군 화장장 현대화 사업
	유치시설	천안시와 아산시의 경부고속철도 역사명
	관할구역	예산상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등
		고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등
		천안-아산 행정구역 조정 갈등
		군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등
		태안-웅진군간 모래채취 해상갈등
	관할권한	공주대학교 교명변경 및 본부이전 갈등

1) 광역지자체와 광역지자체간 갈등 사례

(1) 당진항 분리지정 갈등

이 갈등사례는 유치시설 관련 갈등으로써 지방자치체의 정착으로 인하여 자გი지역 명칭을 항만명칭으로 사용하려는 자치단체의 요구 증대 현상과 관련된 사례이다. 1999년 4월 충청남도과 당진군의 평택항에 대한 당진항 분리 지정 요구로 인하여 갈등이 발생하였으며, 이후 충남 당진군과 경기도 평택시는 아산만 양안에 조성중인 항구의 이름을

놓고 6년여 간을 지루한 분쟁의 양상을 보였다.

이 사례는 중앙정부가 국가정책차원에서 구획한 항만경계와 지방자치단체의 행정구역간 불일치로 인해 야기된 갈등으로 항만의 안정과 발전을 이룰 수 있는 명칭변경 및 항계조정에 대한 문제가 제기되어 해양수산부의 중앙항만심의위원회의 중재 및 합동조사활동 등의 활동, 항만법 시행령 개정에 대한 높은 의지 등이 갈등해결에 주요한 영향을 미쳤다.

(2) 호남고속철도 분기 구간 갈등

이 갈등사례는 유치시설 관련 갈등으로써 1993년 8월에 교통부는 호남고속철도에 정 3개 노선(안)을 발표후 1996년 6월에 경부·호남고속철도의 분기점을 두고 청주 오송과 천안이 서로 유치하겠다고 나섰다.

1996년 6월27일에는 충남 전북 광주 전남 등 4개 시·도가 노선 직선화를 위해 공동 대응하겠다고 밝혀 우회노선을 요구하는 대전과의 갈등이 표면화되면서 2002년 4월 들어서는 호남고속철도 분기점을 둘러싸고 대전시와 충남·북간의 삼파전이 치열하게 벌어졌다.

(3) 당진-평택 간 해상도계 갈등

이 갈등사례는 관할구역 관련 갈등으로써 아산국가공업단지 항만개발사업 계획에 의거 시행하고 있는 항만시설의 일부가 준공되자 인천지방해양수산청장의 지적등록 신청에 따라 경기도(평택시)에서 종전의 지형도상의 도간 해상경계를 불문하고 신규 토지등록을 마침에 따라 도간 경계분쟁이 야기하였다.

서해안 고속도로 상에 서해대교가 건설됨에 따라 도(道)경계표지판 설치 위치에 대한 다툼도 발생하였으며, 갈등의 주체로는 직접당사자인 평택시와 당진군 그리고 양 기초자치단체를 대리하고 있는 경기도와 충청남도에 대한 갈등이다.

(4) 용담댐 수자원배분에 관한 갈등

이 갈등사례는 관할권한 관련 갈등으로서 용담댐을 둘러싼 전북과 충청권의 갈등은 10년 동안 1조 5천억 원을 투자한 국책사업이 용수배분을 둘러싼 지방정부간 갈등으로 인해 담수가 지연되면서 국가적인 낭비가 초래된 사례이다.

지방정부간 분쟁과 갈등을 민주적으로 조정하여 문제를 푸려는 과정은 분권화시대에 매우 중요하지만, 합의가 성공적으로 도출되기 위해서는 제3자의 조정개입이 불가피한 경우가 있는데 양 당사자의 적극적인 갈등해결의지 속에 협의회를 구성하고 상대방 및 제3자의 중재를 신뢰하면서 최종 합의전략을 이루었다는 점에서 갈등해결에 대한 모범 사례로 한 축을 이루었다고 평가된다.

2) 광역지자체와 기초지자체간 갈등 사례

(1) 홍성의료원 현대화사업 갈등

이 갈등사례는 유치시설 관련 갈등으로서 충청남도는 2001년까지 총 사업비 283억 원을 들여 지하2층 지상5층 규모의 의료원을 증·개축하기로 하고, 1998년 11월 홍성의료원 현대화 부지를 당시 의료원 부지인 홍성읍 고암리 572-3번지로 확정되어 1999년 12월 홍성군 측에서 이 건축협의를 반려하면서 갈등의 양상을 보이기 시작하였다.

홍성군은 교통혼잡 및 주차공간부족으로 환자들의 불편을 초래하고 정신병동 환자들에게도 피해를 줄 수 있으므로 외곽으로 이전해야 한다고 주장하면서 현 위치의 증·개축을 반대하였고, 이해 당사자인 주민 및 사회단체는 조속한 문제해결을 촉구하면서 군내 11개 시민단체는 홍성의료원 현대화 시민대책위원회를 구성하고 지역주민의 건강권 확보를 위하여 사업이 조속히 이루어질 수 있도록 홍성군수의 협조를 요구하였다.

3) 기초지자체와 기초지자체간 갈등 사례

(1) 홍성군 화장장 현대화 사업

이 갈등사례는 기피시설 관련 갈등으로서 화장장 현대화 사업은 많은 비용이 소요되는 사업의 성격상 시설주체인 홍성군의 재정력으로 감당하기 어려웠다. 별다른 진전을 보고 있지 못하다가 2003년 6월 27일 충청남도 시장·군수 협의회에서 홍성군 화장장을 이용하는 충남도내 지방자치단체가 화장장 현대화 사업에 대한 추진 및 운영에 관한 협약을 체결하여 비용을 공동분담하기로 하면서부터 사업이 활발하게 진행 중에 있으나 지역주민들의 반대로 어려움을 겪었다.

(2) 경부고속철도 역 명칭 갈등

이 갈등사례는 유치시설 관련 갈등으로서 고속철도역을 둘러싼 갈등으로 역명칭 관련 갈등으로 선정제도의 법적 미구축은 갈등당사자 자신들의 주장만을 일방적으로 강요하는 행위를 유발하였으며 고속철도 건설과 운영의 주체이며 조정자인 건설교통부와 상급지방정부로서의 갈등의 중재자인 충청남도에 대한 갈등당사자들의 불신을 불러일으키는 주요한 요인으로 작용하였다.

이 사례의 갈등 주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청남도로 당사자간의 조정은 찾아보기 힘들었고 상급자치단체인 충남도의 조정도 소극적이었고 천안시와 아산시가 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며 양지역간 합의 불가 및 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 위원회 설치 필요성이 가시화되었다.

(3) 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등

이 갈등사례는 관할구역 관련 갈등으로서 천안시와 아산시간의 경부고속철도 역사 명칭과 관련한 갈등이 나타난 후 2003년 10월경 천안지역택시업계가 고속철도역사에서 공동영업을 요구하기 위하여 움직임을 보이기 시작하자 아산지역 택시업계가 이를 완강히 반대하면서 갈등이 발생하였고, 고속철도역사명칭이 천안시에 유리하게 결정되었다는 피해의식을 갖고 있던 아산시와 아산시 주민들의 지역감정을 아산시 택시업계가 자극하면서 양 자치단체의 지역민심을 긴장시켰다.

이 사례는 경부고속철도 천안아산(온양온천)역을 중심으로 한 기초자치단체간 택시업계의 사업구역문제로서 상대적으로 택시이용이 불편한 천안권 이용객의 불편 해소 요구와 양 자치단체의 택시업계 영업권을 둘러싼 갈등이다.

(4) 천안-아산 행정구역 조정 갈등

이 갈등사례는 관할구역 관련 갈등으로서 천안권으로의 편입 및 행정구역 조정을 주장한 충남 아산시 배방면 세교리, 휴대리, 장재리는 천안시 신방동, 불당동 등과 인접해 있는 지역으로 생활권이 천안시와 가까운 지역으로 이들 3개리 주민들은 오랜 기간 동안 천안시에서 생필품을 구입하고 금융기관과 중·고등학교도 아산이 아닌 천안으로 통학하고 있다는 현실적 상황을 고려하여야 한다는 내용이 지적되었다.

경부고속전철역사 및 아산만권 신도시 개발계획이 어느 정도 가시화되어 생활권과 행정구역을 일치시킬 필요성 감소로 천안권 행정구역 조정 요구가 중단되어 갈등이 해소되었다.

2. 전국 갈등관리 조례제정 및 운영실태

이미 전국의 인천광역시 부평구, 충청북도, 전라북도, 광주광역시, 대전광역시, 부산광역시 등은 갈등관리 조례제정 및 운영규정을 마련해 놓고 있다. 조례는 지방자치단체의 주요 시책에 대한 갈등 예방과 해결에 관한 역할과 책무, 절차 등을 규정하고 갈등예방과 해결능력을 향상시켜 양보와 타협이 존중되는 사회를 건설하자는 취지로 제정되었다.

그러나 조례안 공포 이후 운영에 필요한 구체적 지침조차 마련하지 못하는 등 사후 관리가 허술해 사실상 관리가 되지 않고 있는 지방자치단체가 많았다. 또한 정책을 수립, 추진하는 과정에서 발생될 수 있는 각종 갈등을 해소하기 위한 노력과 갈등관리심의위원회만 구성됐더라도 1년 이상 계속되고 있는 사회적 갈등과 단체 간의 갈등을 조기에 해결할 수 있었던 사례가 도출되었다.

조례에 규정된 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회를 구성하지 않은 것은 적절하지

못했으며 공공정책과 관련한 갈등이 위원회가 없어서 미해결되고 장기화되었던 것만은 아닌 만큼 조례에 의한 갈등관리는 한계가 있을 수밖에 없음을 알 수 있다.

각 지방자치단체의 조례 제정 현황과 운영 및 실태에 대한 내용을 다음 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

<표 5> 전국 갈등관리 조례제정 및 운영실태

단체명	인천광역시 부평구	충청북도	전라북도
조례명	정책발전 및 갈등예방관리위원회 운영규정	갈등예방과 해결에 관한 조례	갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례
제정일자	2006.7.7	2007.11.23	2007.12.18
주요 내용	제1조(목적) 제2조(구성) 제3조(기능) 제4조(위원장의 직무) 제5조(회의) 제6조(분과위원회의 설치) 제7조(분과위원회의 직무와 소관) 제8조(분과위원의 선임) 제9조(의견청취와 자문) 제10조(제척과 회피) 제11조(제안설명 등) 제12조(간사와 서기) 제13조(수당과 여비) 제14조(운영세칙) <부 칙>	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(갈등관리심의위원회 설치) 제4조(기능) 제5조(구성) 제6조(위원장 등의 직무) 제7조(회의) 제8조(간사 및 서기) 제9조(관계기관 등의 협조요청) 제10조(회의록) 제11조(수당 및 여비) 제12조(갈등관리전문인력의 양성 등) 제13조(재정지원 등) 제14조(시행규칙) <부 칙>	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(설치) 제4조(갈등예방 및 조정원칙) 제5조(적용대상) 제6조(기능) 제7조(구성) 제8조(의장의 직무) 제9조(위원의 역할) 제10조(회의) 제11조(조정대상 의안상정방법) 제12조(조정합의문의 내용 및 이해) 제13조(전문위원회) 제14조(청문 및 자료요구) 제15조(사무기구) 제16조(행·재정적 지원) 제17조(비밀유지) 제18조(운영세칙) <부 칙>
특징 분석	전국 최초로 운영규정을 마련, 갈등예방관리를 위한 분과위원회를 설치	전국 최초로 조례를 마련, 갈등관리심의위원회를 두고, 갈등관리전문인력의 양성에 중점	갈등조정협의회를 설치 조정 대상에 대한 의안상정 방법 및 조정합의문의 내용 및 이해, 사무기구 등에 관한 내용 명시
운영	유명무실	갈등관리심의위원회 설치 운영위원회 중심으로 갈등관리	갈등조정협의회 및 전문위원회 설치 운영 갈등관리

<표 5> 전국 갈등관리 조례제정 및 운영실태

단체명	광주광역시	대전광역시	부산광역시
조례명	갈등관리 및 조정에 관한 조례	갈등 관리 및 조정에 관한 조례	갈등 예방과 해결에 관한 조례
제정일자	2008.1.1	2009.7.17	2009.12.30
조문 내용	제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의) 제4조(시장의 책무) 제5조(정보공개 및 공유) 제6조(갈등영향분석) 제7조(갈등관리심의위원회의 설치) 제8조(위원회의 구성·운영) 제9조(위원회의 기능) 제10조(심의결과의 반영) 제11조(참여적 의사결정방법의 활용) 제12조(갈등조정협의회) 제13조(협의회의 구성) 제14조(합의의 효력 및 이행) 제15조(관계기관 등의 협조) 제16조(수당 등 지급) 제17조(시행규칙) 부 칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(시장의 책무) 제4조(갈등 예방 및 해결의 원칙) 제5조(갈등영향분석) 제6조(갈등관리심의위원회의 설치) 제7조(위원회의 구성) 제8조(회의) 제9조(간사 및 서기) 제10조(갈등조정전문위원회) 제11조(관계기관 등의 협조) 제12조(수당 등 지급) 제13조(운영세칙) 제14조(심의결과의 반영) 제15조(재정지원) 제16조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) 제17조(갈등관리실태의 점검·평가 등) 부 칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(시의 책무) 제4조(적용범위) 제5조(정보공개 및 공유) 제6조(갈등영향분석) 제7조(갈등조정협의회) 제8조(협의결과문 내용 및 이행) 제9조(비밀유지) 부 칙
특징 분석	시장의 책무를 명시하였고, 정보공개 및 공유, 갈등영향 분석, 참여적 의사결정 방법을 활용하고자 함	전체적으로 다른 지역의 조례를 많이 참조하였으며, 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용, 갈등관리 실태의 점검·평가 등에 대해 명시	갈등 예방과 해결능력을 향상시키고 사회 통합에 이바지함을 목적으로, 대통령령인 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3조 제2항의 규정을 반영하여 제정
운영	유명무실, 사후관리 미흡	실적과 실효성 없음	사회갈등 예방 제도 기틀 마련

IV. 갈등관리 법안 연계 충청남도 갈등관리 조례제정방안

1. 갈등관리 법률과 갈등관리 조례의 연계화

한국행정학회는 사회통합위원회에 「갈등예방 및 해결을 위한 법안」을 제안하여 현재 진행 중에 있으며, 이는 금년 중에 법률로 제정될 전망이다. 이에 따라 충청남도는 금년 내 「충청남도 갈등예방·해결을 위한 운영조례안」 제정을 추진하여 갈등예방 및 해결을 위한 법안의 내용을 충분히 반영하여 조례를 제정할 예정으로 있다.

따라서 갈등관리 법안과 연계한 충남의 갈등관리 조례제정방안을 다음과 같이 추진하는 것이 요망된다.

첫째, 「갈등예방 및 해결을 위한 법안」에 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 도입하여 갈등예방 및 해결을 위한 조례안의 종래의 “갈등관리”를 “갈등예방·해결”로 확장함으로써 법 제정·운영의 실효성을 확보할 필요가 있다.

둘째, 국가·지방자치단체는 물론 공기업 등의 공공기관으로 책임 범위를 확대하는 한편, 공공갈등 예방 및 해결을 위한 법적 기구의 역할과 기능 설계, 계획수립 및 집행 의무조항 삽입, 갈등조정(mediation) 절차규정, 참여적 의사결정방법 및 자체 갈등관련 업무 처리범위 등을 명시하여 법 제정 및 운영의 실효성 확보에 주력해야 한다는 점을 감안하여 조례를 제정해야 한다.

셋째, 교육훈련 및 연구기관 지정·지원, 갈등조정사 양성·활용, 공무원 교육 훈련 등의 보조적 장치 도입하여 「충청남도 갈등예방 해결을 위한 운영조례안」에 역할·책무·절차를 규정하고 갈등관리심의위원회와 조정위원회를 설치 운영하여 자문과 심의기능을 분리하여 조례를 제정한다.

넷째, 주민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 시책을 결정하기 전에 갈등영향평가를 실시하고 참여적 의사결정 방법을 활용하도록 제정하며 갈등관련 매뉴얼을 작성하여 홍보 활용하고 갈등관련 전문인력 양성을 통한 포럼을 활용하여 갈등을 예방 해결하도록 해야 한다.

다섯째, 충청남도 조례안 제7조 「갈등관리심의위원회의 설치」, 제8조 「위원회의 구성·운영」 조항은 독립성은 있으나 전문성이 부족하여 보완이 필요하며, 제11조 「갈등조정 전문위원회」를 설치, 운영해야 한다.

여섯째, 충청남도 조례에 관해 갈등조정전문위원회의 구성과 임무에 대한 자세한 사항을 조례에 삽입할 필요성이 있으며, 제13조 「수당 등 지급」 조항은 포럼 예산 포괄적 지원에 대하여 업무의 특수성, 난이도, 결과도출에 대한 어려움에 대한 전문용역에 대한 수당을 지급하고 수당에서 더 나아가 갈등해결을 위한 실비를 지급하여 수당으로 위원회를 운영할 수 없는 면의 보완이 필요하다.

일곱째, 충청남도 조례 제16조 「참여적 의사결정방법의 활용」 합의 형성에 대한 의견을 통해 실질적인 주민의 참여가 되도록 보완이 필요하다.

종합적으로 볼 때, 「갈등예방 및 해결을 위한 법안」과 「충청남도 갈등예방 해결을 위한 운영조례안」을 비교하면 다음 <표 6>과 같이 정리할 수 있다.

<표 6> 갈등예방 및 해결을 위한 법안과 충청남도 갈등예방 해결을 위한 운영 조례안 비교

단체명	정부	충청남도
조례명	갈등 예방 및 해결을 위한 법률(안)	갈등예방·해결을 위한 조례(안)
조문 내용 특징 분석	제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의) 제4조(공공기관의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계) 제6조(자율해결과 신뢰확보) 제7조(참여와 절차적 정의) 제8조(이익의 비교형량) 제9조(정보공개 및 공유) 제10조(사회적 가치의 고려) 제11조(국가공공갈등관리기본계획의 수립 등) 제12조(집행계획) 제13조(지방자치단체공공갈등계획의 수립 등) 제14조(기타 공공기관공공갈등관리계획의 수립 등) 제15조(갈등관리정책협의회의 구성과 임무) 제16조(갈등관리심의위원회의 구성) 제17조(갈등관리심의위원회의 임무) 제18조(갈등조정협의회의 구성과 임무) 제19조(갈등영향평가) 제20조(참여적 의사결정방법의 활용) 제21조(협의결과의 효력 및 이행) 제22조(심의결과의 반영) 제23조(소관 행정기관의 협조의무) 제24조(공공갈등 예방·해결을 위한 연구기관의 지정 등) 제25조(공공갈등 예방·해결을 위한 전문가 포럼 육성·운영) 제26조(공공갈등 예방·해결을 위한 전문 인력의 양성 및 자격제도 도입 등) 제27조(공공갈등 예방·해결을 위한 갈등조정사 양성 및 활용) 제28조(공무원 등의 공공갈등 예방·해결을 위한 교육훈련) 제29조(공공갈등관리지침의 작성 및 활용) 제30조(공공갈등관리실태의 점검·보고 등) 제31조(정보시스템의 구축) 제32조(재정지원) 제33조(비밀엄수) 제34조(공공기관갈등관리자문단의 구성·운영) 제35조(벌칙)	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사의 책무) 제4조(정보공개 및 공유) 제5조(갈등관리 및 사회통합의 원칙) 제6조(갈등영향평가) 제7조(갈등관리심의위원회의 설치) 제8조(위원회의 구성·운영) 제9조(회의) 제10조(간사 및 서기) 제11조(갈등조정전문위원회) 제12조(관계기관 등의 협조) 제13조(수당 등 지급) 제14조(운영세칙) 제15조(심의결과와 반영) 제16조(사무기구) 제17조(참여적 의사결정방법의 활용) 제18조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) 제19조(갈등관리실태의 점검·평가 등) 제20조(관련 전문가포럼의 육성·운영 지원) 제21조(갈등관리 전문인력의 양성 등) 제22조(재정지원) 제23조(비밀유지) <부칙>

2. 갈등관리 제도화를 위한 충청남도 조례제정 방안

충청남도 갈등예방·해결을 위한 조례안은 총 22조로 구성되어 있으며, 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼에서 제안을 하면서 조례안 초안이 마련되었다.

사회적으로 갈등에 대한 관심이 높아지고 사회적 비용이 증가되면서 갈등을 예방 해결을 위한 어려움이 도출되었고, 충청남도의 주요시책을 수립·추진하는 과정에서 갈등에 대한 예방과 해결방안을 마련하고, 행정에 대한 신뢰성 확보와 원활한 갈등해결을 위한 공무원 및 전문가들의 관리 능력을 향상시키기 위해 추진해야 한다.

이에 따라서 충청남도 갈등예방·해결을 위한 조례안의 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 충청남도지사는 갈등예방과 해결방안을 마련하고 이를 적극 활용하도록 하고 도의 주요시책 등을 수립·추진함에 있어서 참여를 보장하여 지속가능한 발전이 가능하도록 노력해야 하며 갈등관리에 있어서 자율적 해결과 관련 당사자들의 실질적 참여를 위하여 노력하도록 함을 규정하여 갈등에 대한 실질적인 대책을 마련하도록 노력해야 한다.

둘째, 주요 시책을 수립·추진하는 과정에서 대화와 타협으로 신뢰를 확보하고 이익간의 비교형량을 비교하고 공공정책 등이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 갈등영향평가를 실시하거나 사업을 시행하는 민간사업자에게 실시하도록 하여 이해관계인의 참여를 통한 행정에 대한 신뢰 제고와 투명성을 확보하도록 노력해야한다.

셋째, 갈등영향평가서를 심의하고 공공기관이 수행하는 갈등의 예방·해결에 관하여 자문기능을 하는 위원회의 필요성을 인식하고 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위한 충청남도에 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하며 갈등관리심의위원회는 전문성, 객관성, 공정성을 확보하기 위해 위원을 구성하고 행정기관의 갈등의 예방·해결 능력을 향상시키고, 중립적이고 공정한 입장에서 갈등을 파악해야 한다.

넷째, 공공사업 추진 등으로 인하여 발생한 갈등을 조정하기 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 사안별로 사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정회의를 설치·운영할 수 있도록 하고, 공공사업 추진 등으로 인한 갈등을 조정하기 위하여 중립성과 공정성 및 전문성이 확보되는 갈등조정전문회의의 설치하여 갈등해결의 가능성과 이해관계인 형성의 신뢰회복 및 갈등해소를 위해 노력한다.

다섯째, 위원회의 중립성과 공정성을 확보하기 위해 심의한 내용을 수렴하여 충청남도 주요시책을 수립 추진과정에 반영하여 갈등 예방 및 해결방안을 마련하고 적극 활용하도록 하고, 청문회, 공청회, 공람 등 기존의 참여제도로는 해결이 어려운 갈등사례가 발생하고 있으므로 이러한 제도의 범위를 넘어서 주민 및 이해관계인 등을 공공정책 결정과정의 동반자로 인식하면서 적극적으로 참여를 보장할 수 있도록 한다.

여섯째, 갈등관리 실태를 점검·평가하도록 하고 충청남도의 공공기관 및 각종 갈등 유발 대상 및 주체들의 갈등을 보다 완화시키고 대화와 타협의 장을 마련할 수 있도록 이를 협력·지원하기 위해 포럼을 육성·지원하도록 한다. 특히, 기존의 상생협력 및 갈등완화 관련 교육사업, 연구사업, 실천적 지원 사업을 각계각층의 상생협력 및 갈등관리 전문가집단의 참여를 통해 추진토록 하고, 충청남도지사는 갈등 전문가로 하여금 갈등을 원만하게 조정하는 갈등조정사를 전문연구기관이나 대학 등을 통하여 양성·훈련하여

이들로 하여금 다양한 갈등예방 시스템을 도입하여 활용할 수 있도록 해야 한다.

V. 결 론

현행 지방자치법상의 지방자치단체의 조례제정권과 그 실효성을 확보하는 수단은 극히 미흡한 수준이다. 그러나 세계화 시대에 지방자치단체가 세계에서 경쟁의 주체가 되려면 외국의 자치단체와 같은 수준의 자치권이 보장되어야 상호간 경쟁력을 가지게 될 것이다. 21세기를 맞이하여 우리나라에 실질적인 지방자치시대를 열어가기 위해서 최우선적으로 추진되어야 할 일의 하나가 조례의 제정권의 범위 확대와 동시에 조례의 실효성을 확보하는 것으로 파악하여 연구를 수행하였다.

이 점과 관련하여, 지방정부가 제정하는 조례의 실효성을 증대·강화하기 위해서는 다음과 같은 입법정책이 하루 빨리 추진되어야 할 것이며, 갈등관리 조례의 경우에도 예외가 아니다.

첫째는 조례제정권의 범위 확대와 벌칙제정을 가능하게 해야 한다.

둘째는 지방정부의 조례제정권에 대한 의회의 자율권과 재량권을 부여하여 산발적이고 이해관계가 엉켜있는 갈등을 해결 할 수 있는 조례의 제정이 시급하다.

셋째, 국회나 행정부가 법령으로 조례에 위임하는 범위를 헌법이 허용하는 범위에 따라 포괄적으로 규정함으로써 미흡한 조례제정범위를 간접적으로 확대하도록 한다.

넷째, 지방정부의 자치입법권의 범위와 실효성의 확보를 위한 헌법과 법령의 개정 작업을 성공적으로 추진하려면 무엇보다도 지방자치단체와 동반자적 관계 형성에 중앙정부의 적극적인 자세변화가 우선 되어야 되어야 하지만 가장 필요한 것은 지방자치단체의 장이나 의장 연합조직이 앞장서서 적극적으로 활동을 전개하는 것이다.

다섯째, 지방정부의 입법권의 범위와 실효성을 확보하고 사회적인 갈등을 예방하고 해결을 통해 사회적인 비용을 줄이고 법률안의 제정과 동시에 각 지방정부는 조례의 제정을 동시에 수행하여 많은 사회적 갈등을 조기에 예방 해결하여야 한다.

여섯째, 중앙정부는 사회적인 갈등을 해결하고 예방하기 위해 적극적인 지원을 해야 하며 공무원의 갈등관리 능력을 향상시키고 갈등을 전문적으로 해결하기 위한 갈등전문가의 교육과 양성이 필요하다.

<참고문헌>

- 가상준, 신은종, 임재형, 김학린(2007), “한국의 공공분쟁 1990-2006: 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁 데이터베이스.” 『분쟁해결연구』
- 강성철 외(2006), 「지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제」, 한국행정DB센터.
- 강영진(2000), 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』, 성공회대 출판부.
- 강인호 외(2004), “지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축”, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 강문희 · 최병학(2009), “지방자치단체의 갈등관리 조례제정방향”, 국무총리실 · 한국행정연구원 공동주최, 주제발표논문.
- 강성철 외(2006), 「지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제」, 한국행정DB센터.
- 강인호 외(2004), “지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축”, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 강재호, 김상구, 조정현, 우양호(2005), “선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석.” 『지방정부연구』.
- 곽충경(1997), “전문가 책임의 법리에 관한 연구; 의사, 변호사를 중심으로”, 동아대학교 석사학위논문.
- 권경득 · 최병학 외(2007), 「충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구」, 기획과제 최종연구보고서, 충남발전연구원 부설 상생협력 · 갈등관리 충남포럼.
- 김근식(2008), “비선호시설 건설정책에서의 딜레마 형성과 해소에 관한 연구: 원자력발전소 건설정책을 중심으로”, 『정부학연구』.
- 김학린(2007), “한국 공공분쟁해결 양상에 대한 경험적 연구”, 2007년 한국정치학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김민정(2005), “환경갈등 조정자로서의 전문가의 역할”, 『ECO』, 제8호.
- 나태준, 박재희(2004), 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」, 한국행정연구원.
- 대통령자문 정책기획위원회(2004), 「갈등관리교육프로그램 개발 및 연구 활성화방안」.
- 대통령자문지속가능발전위원회(2004), 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서 2005」, 『공공갈등관리의 이론과 기법 (상)』, 서울: 논형.
- 박재근(2004), 환경갈등해결과정에서 전문가 위원회의 역할: 새만금 간척사업 민관공동조사단을 중심으로, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 박중훈 외(2003), 「갈등조정기구의 기능과 역할」, 한국행정연구원.
- 박태순(2009), “공공갈등 해결의 제도화 필요성과 방향”, 사회갈등포럼, 사회갈등연구소, 권택기 · 홍영표 의원 공동주최, 주제발표논문.
- 사회갈등연구소 편(2009), 「사회통합력 향상과 갈등해결 역량 강화를 위한 토론회 자료집」.
- 삼성경제연구소(2009), 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」.
- 서희석(1999), “환경갈등을 해결하기 위한 협상으로서의 과학”, 『한국동북아논총』, 제12집, 한국동북아학회.
- 신창현(2001), 「환경분쟁의 원인과 제도개선방안」, 중앙환경분쟁조정위원회.
- 안성민(1998), “지방정부간 외부성으로 인한 갈등문제에 대한 소고”, 『지방정부연구』, 제2권 2호, 한국지방정부학회.
- 이주희(2000), “조례의 실효성 확보를 위한 입법정책에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 제12권 제3호(통권 31호), 한국지방자치학회.
- 전재경(2005), “갈등관리 법제의 구조와 과제”, 『국토』, 제283호, 국토연구원.
- 조승현(2004), “지속위의 한탄강댐 갈등조정활동에 대한 평가와 정보에 근거한 합리적 의사결정의 가능성”, 『환경갈등과 환경정의』, 공동학술대회 자료집, 한국환경사회학회 · 시민환경연구소.
- 중앙공무원교육원(2004), 「사회갈등 사례연구과정 운영계획」. 중앙공무원교육원.
- 지속가능발전위원회(2004), 「갈등관리시스템 구축방안」 연구보고서.
- 최병학(2009), 「충청남도 갈등관리 조례제정 및 갈등조정사제도 도입 관련 자문회의 자료집」, 상생협력 · 갈등관리 충남포럼 · 한국행정학회 공동주최.
- 최병학 · 강문희(2009), “행정학 기존자격증 제도의 문제점 검토 및 신설자격증 제도의 도입방안: ‘갈등조정사’ 제도를 중심으로”, 『한국 행정학 유용성의 재발견』, 한국행정학회 동계학술대회 주제발표논문.

최병학 외(2008), 「서해안지역 허베이 스피리트호 유류유출사고 관련 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구」, 기획과제 최종연구보고서, 충남발전연구원 부설 상생협력·갈등관리 충남포럼.

하혜영(2007), “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로.” 『한국행정학회보』, 제41권 제3호.

_____(2007), “한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995-2006년까지 갈등사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 제16권 제4호.

Cameiro, Robert(2001), "A Changing Cannon of Government: From Custody to Service," OECD, *Government of the Future*, Paris: OECD.

Carpenter, Susan L. and W. J. D. Kennedy(1987), “Environmental Conflict Management,” in Robert W. Lake. (ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research in Rutgers University.

Deutsch, Morton(1973), *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*, New Haven: Yale University Press.

Herman, Margaret S.(1994), *Resolving Conflict: Strategies for Local Government*, Washington, D.C.

Jordan, A. G. & J. J. Richardson(1983), "Policy Communities: the British and European Style," *Policy Studies Journal*, 11(June).

Longinm, H.(1990), *Science as Social Knowledge*, Princeton: Princeton University Press.

Torgerson, Douglas(1997), "Policy Professionalism and the Voices of Dissent: The Case of Environmentalism," *Polity*, 29.