



지자체 공무원의 갈등관리와 해결전략

서정철 _ 한국산업기술대학교 겸임교수
사회지구지속가능발전협의회 위원장

I. 들어 가며

우리 사회의 공공갈등은 현재 진행형이다. 공공갈등은 중앙정부와 지역주민 간, 공공기관과 지역주민 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부와 지방정부 간, 광역지자체와 지방지자체 간, 지방지자체와 지방의회 간, 찬성과 반대 진영의 주민 간 등 전 방위적으로 발생하고 있다. 특히 중앙정부의 국책사업 입안과 집행과정에서 지방정부의 동의를 전제로 하는 행정절차가 강화되면서 지방정부의 입장과 실익이 어느 때 보다 중요하게 되었다.

따라서 지방정부는 이제 공공갈등의 직접적 이해당사자로서 중앙정부의 행정과정 절차에 주도적으로 참여하여 지방정부 및 지역주민의 요구와 이익에 부합하는 행정을 펼쳐야만 한다.

이러한 행정환경변화는 지방행정의 주체인 지방공무원에게 기존과는 다른 '새로운 문제해결 방식'을 실질적으로 요구한다. 기존의 권위적, 관료적, 하향식 방식의 벗어나 협치와 수평적 리더쉽을 중심으로 한 거버넌스적 문제해결 방식에 다가가야 한다. 또한 공공갈등의 이해



당사자이면서 중앙정부와 주민 간의 갈등조정자로서의 역할도 요구 받고 있다. 한 마디로 말해서 지방정부는 중앙정부 및 공공기관 그리고 지역주민 사이에서 공공갈등에 관한 한 슈퍼맨(?)과 같은 역할을 하여야 하는 실정이다.

그런데 현재 지방공무원의 갈등해결역량은 많이 부족한 실정이다. 갈등관리에 대한 법, 제도적 장치도 미흡하고, 갈등관리 업무 역량도 체계적이면서 구조화되어 있지 못하고, 갈등관리 교육과 매뉴얼도 충분하지 못하고, 갈등관리 평가체계도 미흡하고, 갈등담당자에 대한 인센티브도 부족한 등 지방공무원들이 공공갈등에 대해 능동적 대응과 적극적 역할 수행은 현실적으로 불가능한(?)한 실정이다.

이 글은 현재적 시점에서, 공공갈등현장에서 지방공무원들이 맞닥뜨리는 문제를 어떻게 해결해야 할 것인가에 대한 몇가지 방안을 그간의 공공갈등현장의 경험을 통해 깨달은 바를 공유하고 소통하고자 하며, 특히 우리 지방공무원들의 현실적 처지와 입장을 전제로 이전보다 한 단계를 뛰어넘는 갈등해결역량을 강화할 목적으로 쓰여진 글이다.

II. 갈등관리 역량 강화

1. 공공갈등과 갈등해결 제대로 알기

최근 우리사회의 공공갈등 양상을 보면 다음 몇가지로 대별된다. 첫째, 공공갈등의 발생빈도가 과거에 비해 매우 높아졌다. 이는 과거 권위주의 정부에서 민주 정부로 바뀌면서 탈권위주의화를 위한 여러 부분에서의 개혁이 다양한 이해관계자 간 갈등을 분출시키는 원인이 되었다. 둘째, 유사 종류의 갈등이 계속 반복적으로 발생하고 있고, 이들 갈등이 장기화 경향을 띄고 있다. 셋째, 공공갈등이 지방자치단체와 관련된 갈등이 급증하고 있다.¹⁾ 넷째, 동시다발적 공공갈등에는 갈등의 원인에 대한 뚜렷한 진단과 해법을 찾기 어려울 뿐 만 아니라, 법에 의존하여 공공갈등을 해결하려는 경향이 증가하고 있다.²⁾

다시말해 우리 사회 공공갈등의 특징은 장기성, 중복성, 동시다발성(전국성)을 가지면서, 지방자치체와 관련된 갈등이 급증하고 있고, 대안적 문제해결 방식보다는 여전히 법과 힘에 의한 해결방식을 선호한다는 것이다.³⁾

1) 가상준, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 2015년 KIPA 갈등관리학술대회
 '당사자로 본 공공갈등 양상은 민간-민간 29.1%, 정부와 민간 64.6%, 정부와 정부 6.3%를 차지함 "
 2) 윤종설, 2013, 민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안 (3-4)
 3) 가상준, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 2015년 KIPA 갈등관리학술대회
 "중료방식으로 본 공공갈등은 협상과 조정 등 대안적 해결방식은 22.5%에 불과함."



공공갈등의 원인은 크게 5가지 유형으로 분류되는데 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적인 갈등, 관계상의 갈등, 가치관련 갈등이다. 사실관계 갈등은 사건, 자료, 언행에 대한 사실 해석의 차이에서 오는 갈등이며, 이해관계 갈등은 한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 발생하는 갈등인데 대부분의 공공갈등의 주요한 원인이 되는 갈등이다. 구조적인 갈등은 사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습으로 인해 발생하는 갈등으로써 공공갈등과정에서 법, 제도 한계와 개선을 둘러싼 갈등이 주된 내용을 이룬다. 그리고 관계상의 갈등은 불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생겨나는 갈등인데, 주로 중앙정부 및 지방정부 그리고 공공기관에 대한 일방적 행정에 대해 주민들의 불신에서부터 비롯되며, 갈등의 주요 원인이자 결과이며, 평화적 갈등해결을 가장 어렵게 하는 요인으로 등장한다. 마지막으로 가치관련 갈등은 가치관, 신념, 세대, 정파관, 종교, 문화의 차이에서 오는 갈등으로서, 주로 공공갈등현장에서는 시민사회와의 대립으로 나타난다.

갈등관리의 중요성은 공공갈등의 원인의 다양성과 복잡성에서도 기인하지만, 이해당사자들의 복잡성에도 기인한다. 관료주의 시대에서는 이해당사자가 중앙정부와 주민의 단순한 2자 구도가 주를 이루었지만, 민주화 시대 이후에는 중앙정부와 주민 간 사이에 지방정부, 지방의회, 정치인, 시민사회가 이해당사자로 등장하고, 특히 주민 간에도 찬성/반대 그룹이 각기 목소리를 내게 되어 갈등구조가 복잡성을 띠게 되었다.

이러한 갈등 구조는 갈등해결의 난해성으로 이어진다. 공익과 사익, 재산권, 이익과 가치, 법적 소송, 사회적 갈등, 정치 갈등이라는 양상을 통해 갈등해결이 어느 한 부분의 해결이 아니라 다차원적이며, 중층적인 해결이 되어야 하고, 시기적으로도 단기적, 중장기적 해결방안을 도출해야 하며, 특히 대부분의 공공갈등이 재산권 및 권리에 관한 문제여서 폭발적으로 심각한 양상과 함께 폭력적으로 전개되기도 한다.

따라서 갈등관리의 중요성은 공공갈등의 원인의 다양성, 갈등구조의 복잡성, 갈등해결의 난해성으로부터 출발한다. 즉 기존의 관료화된 권위적 국정운영과 정책과정의 정부체제로는 더 이상 행정의 효율성을 기대하기 어렵기 때문에 공공갈등에 대응한 새로운 민주적 갈등관리가 요구됨을 의미한다. 민주적 갈등관리란 오늘날 정치사회적 환경 변화와 함께 민간부문의 역량강화에 따라서 시민사회의 공적 역할 확대와 정책과정의 참여를 통한 자기책임성의 강조를 의미할 뿐만 아니라, 정부의 정책이나 행정이 보다 더 주민의 요구와 이익에 민감하게 부응하기 위해 수혜자·고객 중심으로 결정·집행함으로써 갈등을 민주적으로 관리하는 것을 의미한다.

또한 민주적 갈등관리는 종래 정책과정의 능률편향을 시정하기 위해 무엇보다도 주민참여를 통한 민의가 정책과정에 유효하게 투입될 것을 요구한다. 이렇게 되면 정책 및 집행과정은 효율성위주의 편향에서 벗어나 공정성과 형평성이 조화되는 보다 바람직한 상태로 이행할 수 있게 된다.

먼저 공공갈등의 인식적 측면에서 보면 한계와 부족함이 나타난다. 공공갈등이란 정부가 공공정책(법령의 제정 및 개정, 각종 사업 계획 수립 및 추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사



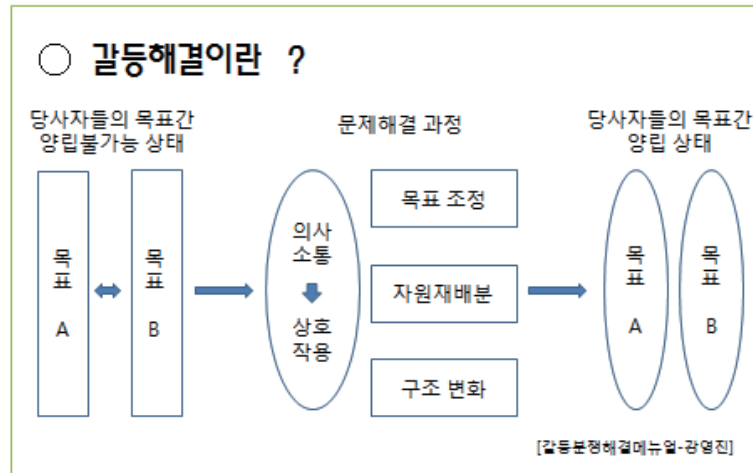
업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다, 공공갈등의 개념을 통해 알 수 있는 것은 공공갈등의 이해관계자가 정부 즉 중앙정부 및 지방 정부 그리고 공공기관이라는 것이다. 또 다른 이해관계자는 물론 지역 주민 등임을 알 수가 있다. 즉 각각의 이해관계자들은 이해관계자 입장과 실익을 추구하게 되고, 다른 이해관계자와의 충돌과 대립은 공공정책과정에서 필연적으로 나타날 수 밖에 없고, 갈등 원인의 배경에는 정부의 공공정책 수립 및 추진 과정에서 발생하니까 정부가 갈등의 역기능을 최소화하고, 갈등을 예방하거나 감소시키는 활동을 하는 것 즉 갈등관리를 당연히 해야 한다는 것이다. 정부는 갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것(Bercovitch, 1984)은 정부의 공공정책 실현과정의 일환이며 자기 책임이라는 것이다. 다시말해 갈등관리는 공공정책 수립 및 집행과정의 상수이자 필연적 과정이므로 능동적으로 대응하여야 하지, 공공갈등이 우연적이거나, 외적 변수(정치인 및 시민사회 개입 등)에 의해 어쩔수 없이 대응해야 하는 것이 아니라는 점이다.

그리고 갈등관리 패러다임의 변화가 전통적인 관점을 극복하고 현대적인 관점 즉 갈등을 발생해서는 안되는 것이라는 부정적 인식과 권위주의적 해결 방식 (DAD: Decide-Announce-Defence)에서 벗어나 갈등을 불가피한 것으로 수용하고, 이해관계자들의 참여와 협력을 통한 협력적 거버넌스를 통해 적극적인 사전적 갈등예방과 갈등관리 필요하다는 것을 인식하는 것이 필요하다. 이는 1990년대 지방자치제 실시 이후 정부의 정책이나 해당지역의 현안 또는 사업에 대한 국민 또는 지역주민들의 참여 욕구 높아졌고, J.Burton(1984)이 말한 국민들의 사회심리적 욕구인 안전과 안정에 대한 욕구, 인정에 대한 욕구, 자기 결정권에 대한 욕구, 정체성의 욕구 등이 높아졌기 때문이다.

갈등이란 서로 추구하는 목표(이해관계)가 양립불가능하다고 인식하고 있는 상태이거나 이로 인해 다투거나 다투는 과정이라고 정의할 수 있다. 여기서 갈등 쟁점은 목표(Goals), 이해관계(Interests), 가치(Values), 욕구(Needs)이다. 여기서 중요한 점은 갈등은 기본적으로 상대 이해관계자가 있을 때 성립하는 개념이며, 특징은 양립불가능성이라는 점이다. 다른 이해관계자와의 양립할 수 없는 목표 등이 있고, 그것을 다투는 것이라는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 이것은 실천적 관점 즉 갈등해결의 관점에서 매우 중요하기 때문이다.

따라서 갈등해결⁴⁾이란 이해당사자 간의 목표 간 양립불가능 상태를 문제해결 과정을 통해 당사자들의 목표 간 양립 상태로 만드는 것이다. 이것을 도식화 하면 아래와 같다.

4) 현재 갈등현장에서는 갈등해결(Peace Making), 갈등관리(Peace Keeping), 갈등전환(Peace Building) 이 혼용되어 사용되고 있는 실정이다.



여기에서 당사자들의 목표간 양립상태를 만들기 위해서는 두가지가 전제되어야 함을 알 수가 있다. 첫째는 상대방의 목표가 달성되어야 한다는 것이다. 즉 나의 목표를 이루기 위해서는 상대방의 목표도 함께 달성되어야 한다는 것이다. 그리고 문제해결 방식은 대화와 협상을 통한 사회적 합의과정을 거쳐야 한다는 것이다. 왜냐하면 이해당사자 간 Win-Win 결과⁵⁾가 나오지 않으면 양립 할 수 없고, 양립 할 수 없으면 갈등해결이라고 볼 수가 없기 때문이다.

그리고 당사자 간 양립 상태는 양적 관점에서만 논할 성질이 아니다. 즉 양 당사자 간 합의형성이 5:5일 수 있지만 때에 따라서는 9:1, 7:3, 6:4도 가능하다. 왜냐하면 갈등해결은 양 당사자 간 합의라는 것이 핵심이기 때문에 이해당사자 간 합의가 있다면 언제든지 그 결과값은 자유롭게 정해질 수가 있기 때문이다. 이것이 힘과 권력에 의한 방식이 아닌 진정 대화와 협상을 통한 평화로운 문제해결방식의 창의성이라고 볼 수 있으며, 우리가 새로운 문제해결 방식인 선호하는 가장 중요한 이유이기도 하다.

2. 협상과 조정 그리고 협의체 구성 등 제대로 하기

일반적으로 갈등을 해결하기 위한 방식은 세가지 접근으로 분류해 볼 수 있다. 힘의 우위를 확보하여 입장 또는 이해관계를 관철시키려는 방식 (power-based approach), 소송을 통해 권리와 법적·절차적 타당성을 따져 갈등을 해결하는 방식 (rights-based approach), 그리고 이해당사자 간 각각의 이해관계에 초점을 맞

5) W.Ury외 (1998)는 I/R/P Model에서 이해중심 (유형: 협상, 조정 등 합의형성/ 결과 : Win-Win) 권리중심(유형 : 재판, 중재/ 결과 : Win-Lose) 권력(힘)중심 (유형 : 전쟁, 파업, 투표 / 결과 : Lose-Lose 또는 Win-Lose)로 분류하였다.



취 대화를 통해 서로 만족스러운 해결책을 찾아나가는 이해관계 중심 대화 접근 (interests-based approach) 이다.

이 세가지 접근 방식 중 이해관계 중심 대화 접근 방식이 가장 건설적이고 선호하는 방식임을 알 수가 있다.⁶⁾ 그러나 사회적으로 영향이 큰 공공갈등에 마주하면 많은 사람들은 '양보와 타협, 상호이해와 대화'가 문제해결의 가장 좋은 방법이라고 주장한다. 그러나 대부분의 사람들은 특히 정부는 나아가 대화와 타협을 주장하는 사람들조차도 실제 자신에게 갈등이 발생하면 자신의 입장을 힘으로 관철시키려고 강한 주장을 하고, 상대방을 비난하며, 상대를 이기도록 대결하는 것이 더 효과적이라고 믿는 것이 또한 일반적 현실이다.(박수선,2015)

대화를 통한 갈등해결방식 중 협상과 조정이 있다. 협상은 당사자 간 대화와 타협 과정이고, 조정은 제3자 중립자에 의한 협상과정이라고 볼 수 있다. 갈등현장에서 많은 협상이 이루어지고 있지만, 서로가 만족할 만한 결과가 나오지 않는 실정이다. 많은 이유와 상황이 있겠지만(공무원들은 협상의 방법 즉 스킬에 관심이 많지만) 협상에 대한 인식적 측면에서 강조해 할 점이 있다. 협상이란 공동결정 행위를 통해 자신의 이해를 증진시키는 행위라는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 다시말해 협상은 서로의 이해관계를 주고 받는 과정이라는 것이고, 내가 원하는 바를 이루게 하는 수단이고, 공동의 문제해결 과정이라는 점이다. 즉 협상은 상호의존성을 그 특징으로 한다. 협상 성립과 성공의 조건은 자신이 바라는 것을 상대방이 갖고 있거나, 상대방에 무언가를 주지 않고서는 자신의 목표를 이룰 수 없는 상황에서 시작한다. 그러므로 협상은 기본적으로 주고 받는 과정이지, 내가 원하는 것만 얻고, 상대방이 원하는 것을 주지 않으려고 하면 아예 성립이 안되고, 더 나아가 이러한 조건이라면 협상을 해서는 안된다는 것이다. 실패가 예상되는 협상은 오히려 그전보다 갈등상황을 악화시켜 다른 문제해결 방식 도입조차 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다.

협상이 왜 실패하는가? 협상이 대화를 통해 서로가 타협하는 것이 좋은 줄은 알겠는데 실제로는 왜 안되고 있는가? 협상의 스킬이 부족해서인가? 곰곰이 자신의 경험을 돌아다 보면 이 지점이 문제해결의 원인이자 해결책임을 알 수가 있을 것이다.

협상을 기대하기 어려울 때 조정을 통한 갈등해결을 기대한다. 조정은 비공식적인 과정으로 강제력을 갖지 않는 중립적인 제3자의 도움을 받아 갈등당사자들 스스로 상호합의안을 도출하는 과정으로 정의할 수 있다. 그러나 갈등현장에서 지방공무원들은 조정 도입을 거부하거나 꺼리는게 현실이다. 이유는 조정기관에 대한 불신, 조정자의 중립성과 객관성 의심, 조정기제에 대한 생소함, 조정결과에 대한 불확실성 등이다. 다시말해 조정과정도 복잡하고, 결과도 알 수 없고, 오히려 시간만 낭비하여 행정절차에 차질이 생길지 모른다는 막연한 불안감이 요인이다. 더 근본적인 이유는 공무원이나 공공기관은 자신의 업무를 갈등이라고

6) 가상준, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 2015년 KIPA 갈등관리학술대회
‘시민들이 선호하는 갈등해결방식은 2015년 정부개입을 통한 신속한 해결 45.9%, 시간이 걸리더라도 당사자 간 해결 54.1%로 나타남’



보고 싶지 않고, 인정하고 싶지 않기 때문이다. 또한 자신의 업무를 갈등이라고 하면 자신의 역량을 남들에게 드러내 보이고, 제3자가 개입하면 행정절차나 업무만 가중되는게 아닌가 하는 의구심을 가지고 있다. 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 중요한 포인트는 조정은 공무원이 하는 것이 아니라는 점이다. 교육 현장에서 보면 공무원들의 고민이 여기에 있음을 알 수가 있다. 그러나 조정도 갈등해결의 한 방식일 뿐이고, 정부는 조정자에게 회의 운영을 맡기고, 이해당사자로서 이익 최대화에 집중하면 되는 것임을 분명하게 인식할 필요가 있다. 또한 합의안이 바트나보다 좋지 않을 경우, 언제든지 합의안을 거부할 수 있다.

조정은 협상이 어렵고, 공무원 자신의 역량을 넘어서는 갈등상황이라면 중립적 제3자의 도움을 받을 필요가 있을 때 성립한다. 또한 조정(자)를 통해 자신의 결정과 사업을 갈등이 아닌 협력으로 전환시켜 사업목적을 원만하게 해결하고자 할 때 성립한다. 조정은 법적 구속력이 없고, 힘의 불균형이 존재하며, 상호간 책임을 공유하고, 자기상황을 노출시키는 단점이 있지만, 신속하고, 효율적이며, 공정하고 유연하고, 무엇보다도 관계를 유지할 수 있고, 정부가 정책의 최종결정권을 가지고 있다는 장점이 있다.

솔직히 지방공무원들에게 필요한 조정에 대한 인식은 언제 조정이 필요한가를 판단하고, 조정의뢰를 하기 위한 실무적 절차⁷⁾는 어떻게 되고, 조정과정 및 절차가 어떻게 진행되는지에 대한 이해를 증진시키면 그 만이다. 왜냐하면 조정(자)은 공무원이 하는 것이 아니기 때문이다.

갈등을 해결하기 위한 다자간 협의체 구성 및 운영 관련하여 지방공무원의 문제의식은 크게 보면 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 협의체의 위상과 관련된 사항이다. 갈등관련 업무 담당자가 아니면 설사 담당자라고 하더라도 협의체를 구성하여 운영해 본 경험은 지방공무원에게는 드문 일이 현실이다. 따라서 협의체 구성을 하려면 먼저 협의체가 갖는 법적 지위와 합의안의 구속력에 대한 질문을 갖는 것을 어찌보면 공무원으로서는 자연스런 문제의식이다. 협의체의 법적 위상은 대부분 당사자 합의에 의한, 현안 문제를 해결하기 위한 임시·임의기구의 성격을 가지고 있다. 그러나 밀양765Kv 갈등 사례는 국민권익위원회, 지경부, 한전, 밀양시, 경남도가 공식적으로 구성한 사례로서 주요 부처 및 기관 간 합의를 통해 법적 위상을 확보한 경우이다. 그리고 국립서울병원 갈등해결사례는 대통령령인 ‘공공기관갈등예방 및 해결에 관한 규정’을 활용한 경우로 볼 수 있다. 또한 시화지구지속가능발전협의회 갈등해결 성공사례는 협의체 운영의 성과를 인정 받아 국토부 훈령으로 법적 지위를 확보한 사례이다. 따라서 협의체의 법적 지위화 구속력은 현재 갈등기본법이 법률로 제정되지 못 한 현실에서 일단 임의기구의 성격을 갖으나, 협의체 구성원들의 협의와 논의 성과를 바탕으로 법적 지위를 확보할 수 있음을 알 수가 있다. 그리고 원칙적으로 협의체는 합의안의 구속력을 갖지 않지만 주민 측은 협의체에서 도출된 합의안에 대해 이행약속을 담보 받고자 한다. 이럴 경우 법적지위를 당사자 상호 간 합의에 의해 협의체를 구성·운영한 경우에는 관련 기관이 공식화함으로써 구속

7) 울진군 신화리 조정성공 사례에서도 알 수 있듯이 조정은 당사자 간 합의에 의해 의뢰할 수도 있지만, 국민권익위, 국민대통령회의 권유에 의해서도 가능하다.



력을 확보할 수 있다. 두 번째 지방공무원의 고민은 협의체 구성의 핵심인 이해관계자(대부분 주민대표조직)의 대표성 확보 및 인정의 문제이다. 협의체 구성이 어려운 이유는 갈등현장에서는 대부분 주민 측 관련 이해관계자가 다수의 조직으로 결성되어 활동하고 있어, 협의체 참여자 구성 시 대표성을 갖는 조직의 대표의 참여가 어렵다는 것이다. 가장 좋은 방법은 다수의 주민대표 조직이 합의를 통해 대표성을 확보해 오면 좋겠지만, 현실에서는 다수의 주민대표 조직이 서로의 대표성과 선명성을 강조하며 경쟁, 대립하는 관계이기 때문에 지방공무원의 고민이 깊다. 원칙적으로 갈등상황에서는 주민대표자들은 법적, 정치적 대표성을 갖고 있지 않는다. 그래서 공무원들은 이를 인정하지 않아 갈등이 심화되거나 증폭되는 경우가 많다. 주민대표자들은 법적, 정치적 대표성은 없지만 '이슈대표성'을 갖고 있다고 봐야 한다. 즉 해당 사안에 대한 영향력을 갖고 있음을 인정하고, 대화의 상대로 인정하며, 협의체 구성을 위한 사전협의 과정에서 주민대표자 조직들 내부에서 대표성을 확보하기를 권유하는게 최선의 방법이 될 수가 있다.

3. 갈등역량 강화를 위한 개선 방안

지방공무원 대상 공공갈등 교육 및 갈등 코칭에서 주로 나오는 질문을 요약해 보면 다음과 같다. 끝까지 자기 주장만 하면서 법규정에 없는 것을 해 달라고 하면 어떻게 하는가? 언제까지 이야기를 들어주어야 하는가? 공무원 입장에서는 특혜나 다름 없는 것을 해달라고 주장하면 어떻게 하는가? 소송에 패소했음에도 계속 민원을 넣은 경우 어떻게 대처하는가? 철탑 등에 올라가 시위하는 경우 어떻게 대처하는가? 합의까지 이루었는데 비대위를 또 다시 꾸려서 합의무산을 주장하는 경우 기존 합의는 어떻게 하는가? 갈등조정협의체를 구성할 때 반대 집단이 여럿이고 다양한 경우 어떻게 구성하는가? 갈등조정협의체를 구성할 때 찬반 동수로 구성하는 것이 맞는가? 갈등조정이 필요하거나 조정을 중지하거나 하는 전략들은 언제 누가 결정하는가? 대안이 없다고 생각할 때 갈등조정을 해야 하는가? 언론은 언제 어떻게 활용하는가? 등등이다.

위 질문에 대한 정답은 없다. 갈등원인과 배경이 다 다르고, 갈등주체들의 갈등에 대한 태도와 문제해결 방식 선호가 다르고, 특히 이해당사자 간 이해관계의 양립 가능성과 힘의 관계의 불균형 정도가 다르기 때문이다. 그러나 오랜 기간 동안 갈등현장에서 깨달은 바는 갈등은 미리 예측하여 준비하고, 처음부터 끝까지 관리하며, 갈등담당자 간 경험과 사례를 공유하며, 갈등관리 시스템을 구축하여 전략적·능동적 대응하면 갈등이 해결되거나 최소화한다는 것이다.

이런 관점에서 지방공무원의 갈등역량강화를 위한 몇가지 개선 방안을 제안하고자 한다. 현재 지방공무원들의 갈등관리 업무 역량 관련 현황과 문제점은 첫째, 갈등담당자의 전문성이 낮다는 것이다. 갈등관리에 필요한 협상 및 조정, 협의체 구성, 갈등영향분석서 작성 등에 관한 업무 파악과 전문성이 부족한 실정이다. 또한 갈등관리 이론에 대한 이해 부족으로 인해 갈등상황을 객관적으로 파악하는 능력 또한 부족하다.





특히 의사결정권자인 상급자에게 대화를 통한 문제해결 방식 도입에 설득력이 매우 낮은 형편이다. 그리고 실무부서 담당자도 대부분 공학 기술자여서 갈등현장의 역동성을 유연하게 대처하는 능력이 부족한 실정이다. 둘째, 갈등교육의 선순환이 매우 어렵다는 것이다. 갈등관리 담당자의 잦은 인사 교체, 갈등관련 미교육자가 관련 업무 수행으로 인해 업무 효율성이 저하되고, 이론 중심의 교육 수료로 인해 실무와는 동떨어져 현장 활용력에 한계를 보이고 있다는 점이다. 셋째, 갈등관리 역량이 개인 역량에 의존하고 집단적·조직적 노하우 축적에 한계를 보인다는 것이다. 대부분 갈등담당자의 개인의 역량에 의존하고, 담당자 간 역량 편차가 좁혀지지 않고 있으며, 갈등관리 DB구축 등의 한계로 기존 관리경험 및 노하우가 축적되지 못하고 있는 실정이다.

이를 개선하기 위한 방안으로 첫째, 지방공무원의 갈등관리 업무 기능 및 연계에 관한 것이다. 갈등관리의 총괄기능을 강화하기 위해서는 갈등관리 전담조직 및 전담자 배치로 역할을 강화해야 한다는 것이다. 산하 기관에 갈등관리 전담팀 및 전담자를 지정이 필요하다. 둘째, 관련 부서 최종 의사결정권자의 직할로 위계를 확보해야 한다. 전 부서 갈등관련 총합 및 갈등현안 회의를 주관 및 조정 기능, 갈등관련 교육, 훈련, 조계 제정, 매뉴얼 작성 등의 업무 기능을 갖는다. 그런데 여기서 제일 중요한 것은 독립된 인력과 조직 확보이다. 셋째, 전담자에 대한 갈등관리 전문성을 강화할 필요가 있다. 특히 인문학적 소양을 갖춘 갈등관리 전문가를 선발·배치하는 것이 필요하다. 또한 해당 기술분야 출신이라도 갈등교육 수료자 등을 활용할 필요가 있다. 넷째, 현장 연계성 강화 위한 내부 전략회의를 개최하는 것이다. 여기에는 갈등관리 담당자, 갈등사안별 담당자, 업무 담당자, 갈등전문가 함께 참여할 수 있을 것이다.

특히 강조할 부분은 갈등관리 평가체계에 관한 것이다. 지방공무원들의 갈등관리 노력에 평가가 매우 미흡하다는 점이다. 대부분의 업무평가는 사업추진의 효율성 중심이어서 갈등관리 업무도 성공/실패라는 정량적 평가 잣대로 평가되고 있고, 갈등관리를 통해 얻어진 오해 및 편견 극복, 이해관계자와의 인간적 관계 형성 및 신뢰회복, 갈등 주기의 완화 및 최소화 등 정성적 평가가 이루어지지 못하고 있다. 그러니까 갈등담당자는 갈등을 적극적으로 관리할 이유와 동기부여가 없고, 갈등 회피에 따른 책임도 지지 않게 되는 악순환이 발생하는 게 현실이다. 현재 갈등관리내용 업무평가도 매우 낮은 수준임을 감안 할 때⁸⁾ 갈등 관리 평가체계는 지방공무원의 사기 진작과 갈등업무 전담에 매우 유효한 수단이라고 볼 수 있다. 이에 대한 개선 방안으로서 갈등관리 노력에 대한 자체 평가 방안을 마련할 필요가 있다. 사업추진 상황에 따른 갈등관리 평가 대상을 구체적으로 명시하여 운영하거나, BSC 성과관리 항목 중 갈등관리 노력 비율의 상향조정이 필요하다. 그리고 단순한 개최 횟수 등이 아닌 실질적 노력을 평가할 수 있도록 평가지표를 마련하는 것이 필요하다.⁹⁾

8) BSC 성과관리지표에서 매우 낮은 수준이다 (국토부 5% 반영)

9) 관련 갈등관리심의위원회에서 평가 역할을 부여하는 것도 하나의 방안이다.



또한 국책사업 관련 지방정부의 갈등관리과정에서 중앙정부와 지방정부 간, 광역지자체와 지방지자체 간 갈등, 그리고 정치인(지방의회 포함)과의 갈등문제에 대해 지방공무원의 시름이 깊다. 오히려 지방공무원들 중에는 주민 간의 갈등보다는 이러한 부분이 더 어렵다고 호소하는 경우가 많다. 실제로 갈등현장에서는 주민과의 합의는 가능한데 오히려 정치적 이해득실에 민감한 중앙정부와 정치인들로 인해 갈등해결의 장애물이 되고 있는 사례가 많은게 사실이다. 원칙적으로 중앙정부와 정치인은 정치적 관계로 규정하고, 그에 맞는 해결책을 찾아야 한다. 현재 행정프레임으로 보면 공공갈등에 있어 주민의 수용성이 강조되고 있는 상황인바, 주민과의 사회적 합의를 형성할 수 있다면 중앙정부와 정치인은 외적 변수 정도로 자리매김 하던 될 것이지만, 주민과의 합의가 원활하지 않으면 중앙정부와 정치인은 자기의 주장을 강력하게 주장하며 힘으로 관철하려고 하는 이해관계자로 등장하게 될 것이기 때문이다. 경우의 수가 다 다르겠지만 중앙정부와 정치인과의 문제는 '이해관계 갈등' 보다는 '관계상의 갈등' 및 '구조적 갈등'으로 인식하고 그에 맞는 대응책이 필요하다고 본다. 공정한 갈등관리 프로세스를 함께 설계하고, 함께 협의하며, 함께 검증하는 등 공동 작업을 통해 공동책임을 지는 방향으로 나아가는 것이 바람직한 방향으로 보인다.

III. 나오며

갈등역량 강화는 말로는 당연한 일이지만, 몸으로는 참으로 부자연스러운 일이다. 갈등관리 업무는 우리 지방공무원에게는 현실적으로 자신의 업무에 하나 더 얹혀진 무거운 업무이고, 더군다나 이전과는 다른 새로운 문제해결 방식을 요구하기 있기 때문에 쉽게 다가서기도 어렵고, 다가선다고 하더라도 종종 길을 잃어 당황스럽기까지 하는 사안이다. 그래서 문제의식은 높으나, 앞서 나가기에는 제반 조건의 미흡으로 인해 주저할 수 밖에 없는 실정이다.

지방공무원 대상 공공갈등 교육에서 저자가 항상 하는 말이 있다. 우리 지방공무원들은 공공갈등의 이해 당사자이면서 갈등관리를 해야 하는 이중적 역할을 해야 하는데 그러기 위해서는 나름대로 갈등관리 전략을 가지고 있어야 한다. 갈등관리역량 강화를 위한 핵심적 전략 key-Point는 세가지 인데 문제해결 능력, 의사소통 능력, 협상 능력이 바로 그것이다. 문제해결 능력은 내가(지방 공무원) 진정으로 원하는 것이 무엇인가?를 정확히 파악하고 대응하는 능력이다. 공공갈등 상황에서 진정으로 내가 원하는 것이 무엇인가를 분명하게 알면, 정확하게 말해서 문제해결적 관점에 서면 갈등해결의 프로세스를 어떻게 가져가야 하는지가 보인다. 협상 및 조정을 선택할 것인가? 협의체를 어떻게 구성해야 할 것인가? 이해관계자의 대표성을 어떻게 확보할 것인가? 등등 전체적으로 공공갈등 해결에 관한 명확한 자기 중심이 필요하다. 둘째, 의사소통 능력의 고양이다. 이것은 상대방의 입장과 관심사를 공감하는 것으로부터 시작한다. 경청은 필요충분조건이다. 다른 이해관계자도 입장도 있고, 실익을 추구한다. 이것부터 인정해야 대화가 시작된다. 다른 이해관계자도 공감할 수 있는 절차를 설계하라. 신뢰는 민주주의 논의과정을 설계함으로써 높아질 수 있고, 형평성



은 우리 모두가 가져야 할 가치이다. 셋째, 협상능력의 배양이다. 협상은 Joint - Problem Solving 이다. 핵심은 ‘함께’이다. 협상의 성립조건은 상호의존성이다. 협상을 한다는 것은 자신이 바라는 것을 상대방이 갖고 있거나, 상대방에 무언가를 주지 않고서는 자신의 목표를 이룰 수 없는 상황이기 때문에 하는 것이다. 공동의 문제를 공동으로 해결하는 것이 대화를 통한 협상의 최대 의미이다.

마지막으로 당부드리고 싶은 말은 이론과 현실은 또한 매우 다르다는 것이다. 이론적 교육과 경험 공유적 소통은 어디까지나 가상의 현실을 전제로 할 뿐이다. 대부분의 갈등이론은 갈등주체들의 이성적 합리성을 전제로 하지만, 갈등현장은 즉 갈등상황에서의 갈등주체들은 매우 비이성적이고, 비합리적 행동을 일삼으며, 심지어는 힘과 권력에 의존하며, 폭력적이기도 한다. 이론 없는 현실 없고, 현실 없는 이론은 없다. 자신이 직접 부딪쳐서 알아낸 것이 참 이론이다. ◀

참고문헌

1. 교보문고, 2015, 소통과 관리, 국민대통합위원회, 한국사회갈등해소센터
2. KIPA, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 한국행정연구원
3. KIPA, 2015, 제3차 갈등관리 역량 강화 교육, 한국행정연구원
4. KIPA, 2016, 제1차 ADR 전문가양성과정, 한국행정연구원
5. 윤종설, 2013, 민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안, 한국행정연구원