



# 프랑스 지방자치단체의 갈등 해결에 앞장 서는 갈등중재자(Médiateurs)

안영훈 \_ 한국지방행정연구원 연구위원

## 1. 들어가며: 사회적 갈등의 발생 이유

사회적으로 일어나는 갈등(사회적 갈등)은 기본적으로 서로가 반대 의견을 갖고 있거나 또는 반감을 가진 사회적 단체들, 예를 들면 종교인과 비종교인, 타 종교인 간 또는 노동자와 사용자, 정치적 의견을 달리한 시민단체 등 간의 충돌을 말한다. 여기서 사회적 단체(social group) 간 발생한 모든 이해관계의 상충은 바로 이들 집단 각자의 이익을 보호하면서 힘의 관계를 변화시켜 자신의 그룹에 유리하게 전개 시키려고 하는데 목적이 있다. 사실 사회학적 시각에서 보면 이러한 갈등은 “정상적인” 현상이다. 즉, 사회생활에서는 필연적으로 갈등 관계를 낳게 되는데, 이러한 경우 갈등 관계에 있는 그룹 내부는 갈등 관계의 국면을 그룹회원들 사이에서 정체성을 더욱 강하게 확립시키는 기회로 활용을 하게 되고, 대체적으로 그와 같은 경향을 보이는 것이 일반적이다. 그런 점에서 갈등은 내부를 결속시키는 통합 효과를 가진다.

일반적으로 사회적 갈등을 확인시켜 주거나 그러한 갈등 관계를 측정할 수 있는 지표들이 명확하게 존재하는지에 관해서는 사실 확실하지 않다. 하지만 간접적으로 갈등의 정도와 수준 등을 눈치 챌 수는 있다. 단순히 노사분규가 얼마나 심하게 발생했는가 하는 방식으로 접근이 가능한데, 갈등이 많은 노동분야에서도 갈등의 정도를 짐작할



때에는, 파업 또는 태업 등으로 인해서 임금을 받는 노동시간을 채우지 못하면서 집단행동을 자주 하게 되는 상황이라면 이러한 상황은 객관적으로 볼 때 갈등이 심한 상황이라고 인지하게 된다. 대체로 봉급을 받는 노동자와 고용주 간 임금수준과 관련해서 빈번한 갈등이 발생할 수 있고, 이러한 갈등은 노동조건 및 노사관련 권리와 의무 사항들과도 관련이 깊다. 지방자치단체 수준에서도 예외가 될 수 없다.

프랑스 사회에서의 사회적 갈등 유형을 간단히 살펴보고, 지방자치단체에서도 겪고 있는 사회적 갈등의 대표사례를 보고, 1995년부터 본격적으로 사회문제로서 해결자 역할을 다하고 있는 지방자치단체에서의 갈등중재자인 미디어뎬르(Médiateurs)에 대해서 소개해 보기로 한다.

## 2. 프랑스의 주요 사회적 갈등 발생 분야

### 가. 사회적 갈등 유형

오랜 역사와 전통을 가진 프랑스에서도 이러한 관계의 사회적 갈등은 다반사이기 때문에 다양한 분야에서 사회적 갈등이 발생한다. 그 예로, 2012년 모젤이라는 지역에서 공장폐쇄에 항의한 노동자들이 공장(Arcelor-Mittal de Florange)을 점령하고 항의하기도 했고, 2013년 겨울에는 ‘동성애자 간의 결혼’을 법적으로 인정할 것인가 하는 좀 더 사회적 가치와 영향력이 큰 차원에서 갈등이 있었다. 이때 결혼이라는 민법적 관계에 대해서 모든 개인의 법 앞에서의 평등성을 주장하는 “모든 사람을 위한 결혼제도(mariage pour tous)”에 관련된 단체들과 전통적인 개념의 가족 형성의 가치를 주장하는 “모든 사람들을 위한 항의(la manif pour tous)”에 속하는 단체들 간에도 치열한 갈등이 발생한 경우가 있었다.

### 나. 다양한 갈등 유형

이와 같이 다양한 가치를 나타내는 사회적 갈등은 그 유형이 서로 다를 수 있다. ‘파업’이 노동법으로 엄격하게 규제를 받고 있는 제도화된 형태의 사회적 갈등 유형이라면, 학생들이 대학교 등록금 인상 또는 2003년의 이라크 전쟁에 대한 반대 등을 표출하기 위해서 “냄비의 항연”이라고 불린 것처럼 같이 학생 각자가 냄비를 들고 나와 학생들의 반대의사를 표현하고 분노를 전달하기 위해서 냄비소리를 도구로 사용한 경우도 있었다. 이렇듯이 사회적 갈등이 다양한 것은 사회적 갈등을 표현하는 행위자가 다양하고, 그러한 갈등에 내포된 가치도 다양하기 때문이다. 뿐만 아니라 그러한 사회적 가치나 단체이익을 관철시키기 위한 집단행동의 유형과 표현목적들도 너무도 다르기 때문에 다르고 다양하게 느끼는 것이다.

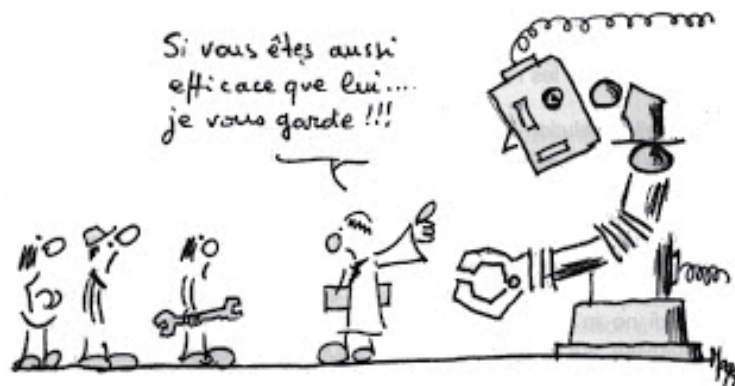
### 다. 갈등 발생이 빈번한 노동분야

최근 프랑스에서 일어난 갈등 사례들도 이와 같이 다양한데, 노사분규가 자주 일어나는 노동 분야에서 갈등을 중심으로 몇 가지 보면 다음과 같다. 2010년 레자비(LEJABY) 노사분규에서는 여성노동자가 경



영진에게 불만을 갖고 공장을 점거한 적이 있었고, 같은 해에 이케아(IKEA) 직원들의 항의, 정유회사인 토탈(TOTAL) 및 필립스(PHILIPS) 직원들의 항의에 다른 회사 봉급생활자들이 동조를 한 경우 등과 같이 프랑스에서 갈등이 빈번하게 일어나는 분야는 노동자 파업과 교통분야에서 일하는 봉급노동자들이다. 이러한 파업들이 프랑스에서 일어나면 다른 이웃 유럽나라들의 동종업에 종사하는 노동자들과 연대하는 등 확산 현상을 낳기도 한다.

프랑스의 유명한 일간지인 르몽드지(LeMonde.fr)는 얼마 전 다음의 풍자화와 함께 노동에 따른 고통과 스트레스와 관련해 흥미로운 기사를 게재한 적 있다.<sup>1)</sup>



〈그림 설명〉

고용자가 하는 말, “노동자 당신들도 이 기계만큼이나 효율적이면, 당신들을 그대로 고용하겠소!!!” 라고 하고 있다.

르몽드지에 따르면, 60년대부터 80년대까지는 노동시간의 효율성 향상 등을 위한 테일러리즘(taylorism)의 분업효과에 반대해 왔던 산업 노동자들 입장에서 반복노동의 고통과 그에 따른 노동의 질 가치 하락으로 인해서 때로는 상당히 폭력적으로 저항을 하던 시기였다고 했다. 그러나 그 뒤 이와 같은 테일러리즘이 서비스 분야인 제3섹터 등에 업무조직을 향상시키는 방법으로 폭 넓게 채택 활용되면서, 그때까지 영향을 받지 않았던 간부 경영진들에게도 확대되어 영향을 미치게 되었다. 그리하여 현재는 하급직의 노동자 뿐만 아니라 간부급 봉급생활인들도 노동으로 인한 일상적 고통을 느끼게 되면서 노동이 주는 본래적 가치도 상실하는 경우들도 빈번하고, 그 결과 회사의 경영진을 구성하는 간부들조차도 하급직 노동자들이 느끼던 업무적 고통을 받고 괴로워 해야 하는 현대사회의 노동자들 대부분에게 영향을 주는 그런 노동의 부정적 이미지를 일상에서 항상 느끼게 되었다고 보도를 한 바 있다. 이는 모든 사회적 관계에서 경제적 갈등 등은 모두 봉급노동자도 육체노동자도 모두가 고용관계 및 노동관계에서 매일 매일 겪게 되는 갈등관계의 발생이 빈번하다는 것을 의미하기도 한다.



### 3. 프랑스 지방자치단체에서 발생하는 주요 갈등 사례

#### 가. 기초사무인 학교급식과 연관된 급식직원 파업

오늘은 구체적으로 프랑스 기초단위의 지방자치단체 차원에 발생한 사회적 갈등 사례를 살펴보기로 한다. 2016년 4월 현재까지 계속되고 있는 갈등 사례인데, 프랑스의 빌뢰르반(Villeurbanne)이라고 하는 지방자치단체에서 일어나고 있는 시영 어린이집 및 초등학교 급식센터(cantines)에 근무하는 노동자 직원들과 자치단체장 및 지방의원과의 갈등 사례이다.

이 사건은 어린 학생들을 위해 점심식사를 제공하는 시영 급식센터 직원들의 불만으로 생겨난 경우이다. 몇 해 전부터 큰 해결책이 제시되지 못한 채 2016년 학기가 다시 시작되었지만, 그 한 달 전까지도 어떤 해결책도 찾지 못하고 부분급식을 제공하지 않는 파업을 계속하고 있었고, 학기가 시작되었지만 끝나지 않고 계속되는 상황으로 남아 있는 갈등 건이다. 프랑스에서는 어린이집과 초등학교 관리와 운영은 전적으로 기초자치단체의 주요 사무로 실행되고 있다. 이 상황에서 초등교육기관의 급식직원들은 자신들이 속하고 있는 지역노동조합(CGT)과의 합의에 따라 2016년 3월 21일부터 파업을 하기 시작했고, 주요 의제로는 보수 인상과 근무조건의 향상, 특히 부재에 따른 대체인력의 확보 문제를 해결해 달라고 하는 것 등이 주로 기능직 직원들의 주장 내용들이었다.

이에 대해서 빌뢰르반의 시장 측에서는 먼저 급식직원들의 파업으로 인해서 얼마간 학생들에게 점심식사를 제공하지 못하는 4월 25일에는 파업에 대처해 각 가정에서 부모들이 독자적으로 학생들 식사를 해결하도록 인터넷에서 권고하며 파업직원들과 대결 국면을 이어갔다. 그 결과 각 가정에서 부모들이 학생들을 위한 점심을 준비하지 못하는 처지에 있는 경우의 어린학생들이 발생하였고, 이에 파업으로 어린학생들을 위한 식사준비가 되지 못하는 대상기관들을 중심으로 동원된 시청직원들이 다니면서 미리 마련한 임시방편의 페스트 푸드 및 차가운 식사대용품을 제공하는 사태로 이어간 바 있었다. 현재 이러한 지방자치단체 수준에서의 갈등 사례는 빈번하게 일어나고 있다.

#### 나. 리옹 대도시에서의 급식직원 파업

2015년 리옹(Lyon)의 대도시에서도 동일한 사건이 있었다. 시청 측과 지역통합노조(CFTC, Sud et Unsa) 간 장기간 갈등으로 인해서 해결의 실마리를 찾지 못했던 경우인데, 2015년 6월 재발된 급식직원들의 10일간 파업에 시청과 교육청은 함께 위기 극복방안을 모색하였다. 여러 번의 협상이 있었지만, 리옹시의 교육 업무를 총괄하고 있는 지방의원이면서 동시에 리옹 시청을 대표하는 부시장의 지위를 가진 부르네라(Anne Brugnera) 지방의원은, 이미 2014년에 아동 18명 당 직원 1명 비율로 급식업무를 수행할 수 있도록 하였기 때문에 (과거에 직원 1인이 24명까지 감당했던 조건과는 달리) 이는 향상된 노동조건을 제공하는 것으로 결정되었다고 판단하여 양보를 하지 않았다. 특히 어린이집의 경우에는 어린이 12명 당 1명의 직원이 활용되



는 상황이라서 큰 문제가 없다는 견해였다. 이러한 갈등 관계에서 피해를 보는 사람들은 학생들이면서 그들 부모이기도 하였고, 그리하여 매 주 금요일 오후에는 별도로 각 가정마다 자구책을 모색해야 했고, 직장인들인 부모들에게는 파업 때마다 차선책들을 마련해야 하는 고통들을 겪기도 하였다.

리용시는 이러한 문제들은 어제 오늘의 문제가 아니었고, 2010년부터 매년 반복되는 문제로 지적되었지만, 지역통합노조의 입장을 이미 다 수용한 시청 측에서는 그와 같이 상호 합의안으로 정리된 사안들이기 때문에 단호하게 이를 지켜가야 한다는 주장이다. 하지만 노조에서는 매년 노동조건이 열악해지고 나빠지는 관계는 물론이고 여전히 시청에서 성의를 다해서 합의조건을 지키지 못하고 있기 때문에 어쩔 수 없이 행동으로 옮긴 것이라고 주장하면서 갈등 관계는 평행선을 달리는 상태로 유지되어 왔다.

이처럼 빈번하게 다양한 분야에서 발생하는 사회적 갈등 문제를 해결하기 위해서 프랑스는 모든 수준에서 사회적 갈등의 해결을 모색하도록 임무를 부여받은 갈등중재자(Médiateurs) 제도가 있다. 지방자치단체 수준에서도 이 제도가 활발하게 적용되면서 성과를 보이고 있다.

#### 4. 프랑스에서의 갈등 해결자: 미디어퇴르(Médiateurs)

##### 가. 지방자치단체 수준의 갈등중재자(Médiateurs des collectivités territoriales)

프랑스 보르도(Bordeaux) 시에서 2013년 10월 처음으로 지방자치단체 수준의 갈등중재자 협회(l'Association des médiateurs des collectivités territoriales, AMCT)의 총회가 개최되었다. 같은 해 5월에 만들어진 이 협회는 30여 명의 정식회원들이 가입되어 있는데 시 자치단체, 도 자치단체 등에서 활동하는 갈등중재자들로 주로 지방자치단체와 시민, 그리고 자치단체의 공공서비스를 제공받는 서비스 사용자들 간의 대화를 촉진시키는 역할을 담당하면서 갈등 문제를 해결하는 공적 업무를 수행하는 사람들이다. 지방자치단체마다 자율적으로 운영하는 방식이기 때문에 이들의 지위와 운영방식 유형 등도 다양하다. 이 협회는 점점 더 그 중요성이 커지는 지방자치단체의 갈등 중재자를 위해서 전국적 협회로 창립되었다. 갈등 관계에 있는 사회단체와 지방자치단체 간의 갈등을 갈등중재자를 통해서 해결하게 되면, 최후의 수단으로서 의존하게 되는 법정에서의 해결방식 보다 훨씬 더 시간 투입과 그에 따른 낭비, 비용발생 등에 따른 비효율을 사전에 방지할 수 있다. 국가 수준에서 활동하는 갈등중재자 제도를 지방자치단체 차원에서 도입하여 협상과 중재와 같은 평화로운 방식으로 문제를 해결하는데 큰 힘이 되도록 한 것이다. 이 때문에 결과적으로 극한의 대립적 상황을 긍정적인 사회 분위기로 전환시키는 작용을 하는 생활에 필수적인 아주 중요한 사회통합 효과를 지향하는 제도로 자리매김해 가고 있다.

프랑스에서 1995년 처음 시작된 지방자치단체의 갈등중재자는 이미 오래 전부터 중앙정부와 국가 전체 차원에서 활용된 '정부 수준의 공공중재자' 제도를 벤치마킹한 것이다. 이 협회의 모임을 주관한 보르도 시는 이 시의 갈등중재자가 2012년에 대략 203개 사건을 다루었으며 가장 빈번한 갈등 문제들은 주로 도시생활에서 나타나는 문제들로서 이웃과의 관계, 도로점용 문제, 재산 관련 갈등, 자치경찰 분야, 그리고 도심지 개발과 공공장소 활용에 관한 갈등들이 가장 많이 발생한 사건들이었다고 보고한 바 있다.







## 나. 갈등중재자 제도의 효과

그런데 갈등중재자의 역할은 갈등 해결에만 국한되지는 않는다. 지방자치단체 수준에서 발생하는 갈등을 해결하면서 동시에 지방자치단체장에게 또는 시의원들에게 개혁적인 정책을 제안하거나 개선책을 제시하기도 하면서 자치단체에서 지속적으로 갈등이 발생하는 상황을 해결하는데 큰 역할을 한다. 그 과정에서 시민과 시정부 간 오해를 풀기도 하고 새로운 정책을 제안해 자치단체의 발전에 도움을 주기도 한다. 이러한 이유에서 갈등중재자에게 가장 중요한 것은 독립성을 보장하는 일이다. 물론 이러한 독립성은 법적 지위를 확보해 줌으로써 해결될 수도 있지만, 어떤 갈등중재자는 시의원이 담당하기도 하고, 또는 과거의 공무원이었던 퇴직공무원 중에서 경험이 풍부한 사람이라든지, 그 지역에서 덕망 있는 일반시민 또는 시민 중에서 전문가 등도 갈등중재자가 되기도 한다. 그러한 경향으로 인해 현재 추세를 보면 점점 더 독립적인 인사들이 갈등중재자 임무를 맡는 사람들로 채워지면서 스스로 그 지위에 맞는 기능적 독립성을 확보하게 되는 경우가 대부분이라고 한다. 그 결과 독립적 지위로부터 얻는 효과들도 상당히 눈에 띄게 나타나고 있다고 한다.

특히 갈등중재자에게 중요한 점은 바로 지방자치단체와의 관계에서 정치적 연관 관계로부터의 독자성이라고 한다. 갈등 중재자가 정치적으로 독립된 위치에 있어야만 주민과 시민들로부터 진정한 신뢰를 받을 수 있기 때문이라는 것이다. 그리고 또 다른 엄격성의 하나는 중재자의 임기가 분명해야 하고, 재임의 경우는 신중해야 한다는 것이다. 정치적인 영향권으로부터 갈등 중재자를 보호해야 하는 것은 물론이지만, 중재와 화해의 모델을 제시하는 것도 중요하지만 그것 보다는 중재의 원칙들을 준수하는 태도 등이 더 중요하다고 한다.

## 5. 프랑스 지방자치단체의 갈등중재자의 행동강령과 중재 절차

### 가. 갈등중재자의 행동강령

지방자치단체의 갈등중재자 제도는 과거 국가의 갈등중재자(Médiateur de la République) 모델을 벤치마킹한 것으로 제도적으로는 크게 두 가지 기능을 수행한다. 먼저, 기초 단위 및 도 단위의 지방자치단체와 서비스 이용자인 시민과의 갈등을 해결하는 촉매적 역할을 수행하는 것이고, 두 번째는 반복적으로 일어나는 법적 소송사건들 같은 내용들이 더 이상 반복되는 상황을 방지하기 위한 조치와 실무적으로 개혁이 필요한 사항들을 제안함으로써 시민들에게 지방공공서비스의 질적 향상을 위해 기여하는 것을 목적으로 한다. 결과적으로 그러한 기능을 통해서 시민들이 법적 서비스에 쉽게 접근할 수 있게 도움을 주는 부수적 효과도 유도하는 역할을 하게 된다.

지방자치단체의 갈등중재자는 무료봉사를 하는데 그 수행업무에 대해서는 항상 비밀유지를 철칙으로 하고 있다. 갈등중재자에게 사건을 의뢰할 때에도 직접, 그리고 우편, 전자우편, 팩스 등 아주 간편하면서도 쉬운 방법으로 누구나 언제 어디서건 쉽게 접근할 수 있도록 편의와 개인의 비밀유지를 하고 있다. 뿐만 아니라 중대하고 심각한 사안이라고 갈등중재자가 자발적으로 판단하면 스스로가 사건해결에 나설 수 있다.



기본적으로 모든 분야의 갈등중재자들이 지켜야할 공통적인 원칙들이 있고, 마찬가지로 지방자치단체 수준에서도 갈등중재를 할 때 이러한 원칙들을 지켜야 한다. 즉, 공공서비스 분야의 모든 갈등중재자들이 지켜야 할 윤리강령과도 같은 원칙으로서, 이 또한 지방자치단체 갈등중재자협의의 행동원칙으로 채택된 바 있다. 이 원칙들은 “독립성과 중립성 유지”, “갈등관계에 있는 사람들은 물론 그 사람들의 의견과 지위 등을 존중하기”, “갈등 당사자들의 견해를 형평성 있게 신중하게 청취하기”, “서로 반대되는 의견을 존중하기”, “비밀유지”, “형평성 또는 균형성 유지”, “역량강화와 효과성 유지”, “투명성 유지” 등이다.

#### 나. 협회 현장에서 명시하고 있는 갈등중재 절차

그리하여 지방자치단체 갈등중재자협회(AMCT)는 이러한 원칙들을 협회 헌장(Charte des Médiateurs des Collectivités Territoriales)에 행동강령으로 규정하였고, 윤리적으로도 제도적으로도 건전하고 상식적이면서 지역사회의 화합에 기여하려는 의지를 표명하였다. 협회 헌장 제2조에 보면, “갈등중재자는 그 임무를 수행함에 있어, 독립성, 형평성, 윤리성을 유지해야 하며 동시에 갈등 중재의 역량과 효과성을 발휘해서 행동하는 성품을 가져야 한다”고 규정하고 있다. 또한 제3조에서 갈등의 중재 절차를 규정한 것을 보면, ① 지방자치단체는 주민들에게 먼저 ‘갈등중재자’ 제도가 있다는 것을 알려야 하고, 그들의 역할, 활동 분야를 알려주고, 동시에 어떤 방법으로 갈등중재자에게 도움을 청하는지 그 방법과 어떤 권한들이 있는지 알려주어야 한다. 통상 프랑스의 각 지방자치단체에서는 이렇게 갈등중재자에게 도움을 요청하는 방법과 절차 등이 지역신문, 지방자치단체 홍보물 등에 자세히 안내되어 있다. 일단 갈등중재자에게 도움을 신청하게 되면, 접수되었다는 통지를 반드시 하여야 하고, 이 경우에 갈등중재자가 협상 또는 중재 시기를 놓치지 않도록 하기 위해서 반드시 그 통지 날짜 등을 명확하게 알려주도록 하고 있다. ② 이 모든 절차가 무료라는 점을 상기시켜야 한다. ③ 갈등중재자가 알게 된, 진행 중인 소송사건 내용 등, 모든 사실에 대해서 비밀유지를 지켜야 한다. ④ 만일 주민과 관련된 사건이 아니거나 갈등중재자의 권한과 관련된 사항들이 아닐 경우에는 중재 역할을 거절할 수 있다. 이 경우는 반드시 갈등중재자의 법적 권한과 역할 범위 등으로 그 거절 사유가 확실해 해당되지 않는 사항에 관한 명확성 등이 있어야 한다. 합법적인 거절 사유에 해당하면 그 사실을 신청자에게 거절 또는 접수불가 사유에 대해서 반드시 명시하고 그 결과를 통지해야 한다. 그렇지 않고, 중재 신청자의 신청 건이 정당하게 접수되면, 갈등중재자는 빠른 시일 내에 중재업무를 추진해야 한다. 이때의 방식은 재판 형식의 피고와 원고 간 대립 상반된 의견을 청취하는 것으로부터 시작한다. 갈등중재자가 필요한 정보들을 신청자에게 요구할 경우 만일 신청자가 이를 거부하면 갈등중재 절차를 포기할 수 있다. ⑤ 갈등중재자는 법원 판결과 형식이나 행위를 하는 것이 아니기 때문에, 신청자가 요청한 사안에 대한 중재 건에 대한 결론을 통지하면 중재 절차가 종료된다. 이 경우 갈등중재자의 결론 내용에 대해서 신청자가 만족할 만한 모든 해결방안 또는 부분적인 해결안을 제시해 줄 수도 있을 것이다. 그렇지 않으면 신청자가 요청했던 건에 대해서 행정 절차적으로 또는 법적으로 어떠한 이상도 없다는 것을 확인해 줄 수도 있고, 이러한 때에는 신청자의 요청 사항에 있어서 어떠한 문제도 없다는 점을 확인한 결과가 된다. 그 결과 어떠한 특별한 갈등이나 문제가 지속되는 것은 아닌 상황이 되는 것이다. 이렇게 갈등중재자의 역할이 종료되는 것인데, 만일 중재를 신





청한 시민이 여전히 불만을 갖고 있다면, 최종적으로는 법적 소송으로 문제를 해결하는 방법이 있을 수 있다.

갈등중재자는 이와 같은 역할들을 수행하면서 매년 보고서를 작성하고 관련된 사안들에 대한 해결방안을 제안하면서 지방자치단체의 정치행정 개혁에 도움을 주고 있다. 지방자치단체 자체 내에서 지역적인 갈등이 발생했을 때 이를 해결하도록 도와주는 지역별 갈등중재자 제도에 대해서 설명을 하였다. 끝으로 중앙정부가 지방자치단체와의 갈등 관계를 해결하기 위해서 최근에 만든 갈등 해결 제도에 대해서 알아보기로 한다.

## 6. 프랑스의 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등중재

프랑스 정부는 중앙정부와 지방자치단체 사이에 존재하고 있는 다양한 법규정 때문에 발생하는 분쟁이나 갈등을 해결하기 위해서 가장 최근에 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등중재자 제도를 설치하였다. 이 갈등중재자는 수상이 임명하였고, 지방자치단체를 대변해서 중앙정부의 여러 부처들과 법규정의 오해 및 그 적용과정에서 문제 발생 등으로 인해서 법적 문제와 관련된 갈등을 중재하고 해결하는 임무를 맡는다.

### 가. 수상이 임명하는 정부간 갈등중재자

프랑스에서 “지방자치단체에 적용하는 법규범 분야의 정부간 갈등중재자”(Médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales)라고 하는 제도는 2014년 3월 7일 정부령(décret)으로 설치되었다. 프랑스 수상이 2014년 처음으로 Alain Lambert(알랭 랑베르)라고 하는 인물을 정부간 갈등중재자로 임명하여 그 역할을 수행하도록 하였다. 처음으로 이 직책에 임명된 사람은 오르(Orne) 지역의 선출직 도지사이면서 국가법규범 평가위원회(Conseil national d'évaluation des normes) 의장직을 맡고 있는 지방정치인이다. 2014년 정부령에 따르면 정부간 갈등중재자의 임기는 1년으로 지방자치단체의 입법권을 가진 지방의원들과 중앙부처의 행정입법 등 권한을 행사하는 중앙행정부 사이에서 법규범을 적용하면서 발생하는 문제들을 중재하고 조정하는 역할을 수행한다. 이러한 임무를 완수함으로써 행정의 능률성 향상은 물론 법적 일관성과 안정성을 유지시키는데 중대한 역할을 담당하고 있다.

### 나. 정부간 갈등중재자의 주요 기능

앞서 이야기한 바와 같이 정부간 갈등중재자는 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 법규범을 적용할 때 일어나기 쉬운 오해, 그리고 현장에 적용할 때 차이점으로 나타날 수 있는 현장과의 괴리 등으로 인해서 발생하는 정부 상호간 갈등을 해결하는 역할을 수행하고 있다. 정부간 갈등중재자의 기능을 좀 더 자세히 보면 다음과 같다. 각각의 자치단체마다 또는 각각의 지방자치단체조합들이 중앙정부의 법령 또는 규제들을 지역 현장에 적용할 때 일어날 수 있는 모순적인 상황과 또 다른 문제들로 인해서 지방자치단체들이 법규범 분야에서 중앙정부와 어려움을 겪게 될 때에 “법규범 분야의 정부간 갈등중재자”(Médiateur des normes applicables





aux collectivités territoriales)에게 도움을 청하게 된다. 그러면 정부중재자는 지방자치단체가 신청한 갈등 사안에 대해서 원인분석을 위한 조사를 시작 할 때, 이 문제에 함께 관련이 되어 있는 중앙부처 행정기관으로부터도 필요한 지원을 받아 조사를 시행할 수 있다(2014년 정부령 제4조). 정부간 갈등중재자가 중재를 신청 받은 사건에 대해서는 독립적으로 조사를 실시하고, 앞서 우리가 보았던 지방자치단체 수준에서의 갈등중재자들이 지키는 행동강령과 원칙들을 동일하게 준수하게 된다. 그리고 정부간 갈등중재자는 관련 중앙부처에 대해서 문제해결 사항을 권고하고 신청당사자인 지방자치단체에게도 이를 통지한다.

#### 다. 갈등중재자 제도의 의의

정부간 갈등중재자는 2013년 전국의 지방자치단체장들이 모인 96회 총회에서 프랑스 수상이 연설을 통해서 그 설치 의지를 천명한 것인데, 왜냐하면 당시에도 중앙정부와 지방자치단체 사이에는 중앙정부의 법규명령권에 의해서 지방자치단체에 적용해야 할 법규범이 대략 40만 개 이상이 넘는 상황이었다. 이렇게 수 많은 법규범들이 지방자치단체에 적용되어야 하는 상황으로 인해서 결국은 지방분권의 취지가 약화되고 지방자치단체는 그 나름대로 법규범에 의해서 세부적인 행동까지 제약을 받아서 지방분권에 의한 자율적 제도운영과 지방 차원에서의 자치적 법령 운영 등이 보장되지 못하고 있는 상황을 염려하였던 것이다. 사실 이러한 법규범의 문제는 민주주의적 차원의 문제이기도 하며, 지방자치단체의 자율적 법규범 운영체계에 대한 헌법적 개념을 실체화 시키는 문제이기도 한 것이다. 그에 더해서 재정적인 문제와도 관련이 되어 있기도 하다. 프랑스가 2007년 법규범 평가위원회(Commission de contrôle et d'évaluation des normes, CCEN)를 설치한 이후 매년 지방자치단체에 부담을 주고 부과된 법규범에 의해서 발생하는 비용이 상당하였다. 예를 들면, 2008년부터 2014년까지 대략 총 600억 유로 정도가 유발되었다는 평가를 한 적이 있었다. 더구나 이 총액 수준은 낮게 평가된 것으로 보고되고 있는 처지이다. 프랑스의 지방재정과 관련해서 지방자치단체에 제공하는 정부의 교부금이 점진적으로 줄어드는 상황에서 중앙정부가 제정하는 법규범들이 지방 수준에서 적용할 때 발생하는 비용 등의 문제들이 사실상 심각한 수준이라는 법규범 평가위원회의 보고도 있었기 때문이었다. 그리하여 정부는 이러한 문제를 해결하고자 법규범 평가위원회를 강화시켰으나 큰 효과를 보지 못하였고, 드디어 2014년에는 정부간 갈등중재자를 새로 설치 운영하게 되었는데, 이 제도의 시각은 중앙정부의 수직적 논리를 버리고, 현장에서의 어려움을 겪는 지방자치단체의 시각에서 만나게 되는 어려움을 발견하여 이러한 내용들이 위로 전달되어 중앙정부로부터 충실하게 사용자의 의견이 반영될 수 있도록 조정 운영하자는 취지를 담고 있다.

지금까지 프랑스에서 제도적으로 어느 정도 상당 수준의 성공과 효과를 보여준 중앙과 지방자치단체의 갈등중재자들에 대해서 알아보았다. 사회적 갈등은 조직원들 간의 결속력을 높여주는 긍정적인 측면과 사회집단 간의 갈등을 더욱 악화시키는 부정적인 측면 등을 갖고 있기 때문에 동시에 사회적 변화를 가져오는 힘과 균형관계를 변화시키는 동인이 되기도 한다. 따라서 정부가 제도적으로 유용한 변화와 개혁을 도출할 수 있도록 합법적으로 제도화 된 평화적인 방식의 갈등해결 방안을 마련해서 사회변화에 도움이 되도록 해야 할 것이다. 