



지방자치단체 별 공공갈등 현황과 갈등관리 관련 조례 개선 방향

단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수 임재형

1. 서론

한국은 ‘한강의 기적’이라고 표현될 만큼 많은 악조건을 극복하고 빠른 경제성장을 달성하였다. 이러한 성과는 정부의 주도면밀한 경제성장정책과 국민들의 강한 지지가 결합된 결과라고 할 수 있다. 이 과정에서 국민들은 저임금과 열악한 노동환경 및 환경훼손 등은 일정 정도 희생할 수 있는 문제로 생각하였다. 따라서 경제성장 과정에서 발생된 사회적 문제점들은 이러한 국민들의 인식과 권위주의 정부의 억압적 통치 기제에 의해 갈등으로 표출되지 못하고 잠복되어 있었다.

한국의 경제발전은 정치발전론에서 설명하고 있듯이 중산층의 확대와 시민들의 의식 전환을 촉진시켜 한국사회가 민주주의체제로 전환되는 촉매제 역할을 수행하였다. 그리고 1987년을 기점으로 한국사회는 권위주의체제에서 민주주의체제로 이행하게 되었다. 이에 더하여 국제환경은 양극체제라는 이데올로기 대결이 종식되고 다원화된 국제질서가 형성되면서 교류와 협력이 강화되고 자국의 경제적 이익을 극대화하는 방향으로 전개되었다. 한국도 이러한 흐름에 편승하면서 ‘북방정책’이 추진되고 중국과 구소련과의 국교정상화가 달성되었다.

그러나 이러한 국내외적 환경 변화가 한국사회 발전에 모두 긍정적으로 작용한 것만은 아니었다. 민주주의체제로의 이행과 국제환경의 변화 속에서 그동안 표출되지 못했던 갈등요인들이 분출되기 시작하면서 ‘갈등공화국’이라는 부정적인 평가를 받을 만큼 공공갈등이 크게 증가하기 시작한 것이다. 또한 경제발전에 따른 사회변화

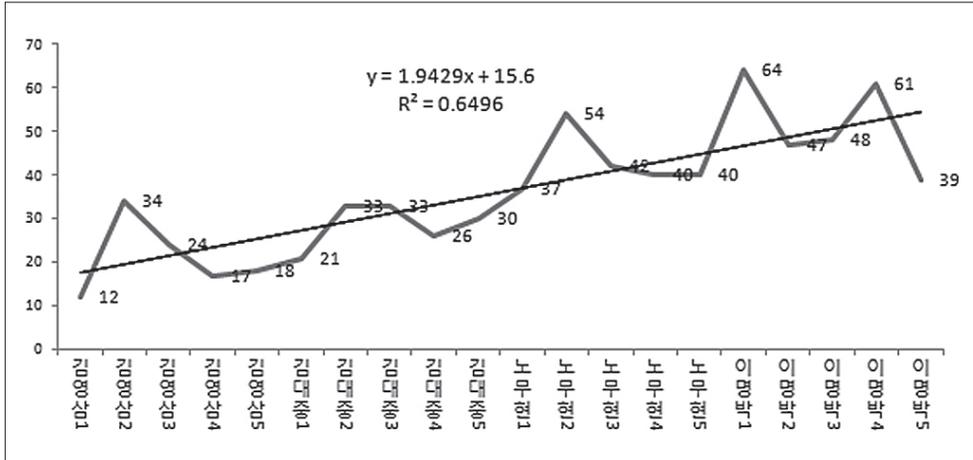
는 시민들로 하여금 환경보전, 삶의 질 향상, 인권보호 등 새로운 가치를 추구하도록 하면서 공공갈등의 발생요인으로 작용하였다. 특히 공공정책의 수립과 시행 과정에 있어 민간과 민간 간, 민간과 정부 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 및 지방자치단체 간 공공갈등의 정도가 심해지고 그 양상도 복잡해지고 있다. 이러한 사회갈등으로 연간 82조~246조원 정도의 사회적 비용이 발생되고 있다는 연구결과가 발표되었으며(삼성경제연구소 2013), 국가 경쟁력 하락요인으로 작용하고 있다는 우려가 제기되었다.

한편 1987년 민주화 이후 한국 민주주의의 이행과 공고화 과정에서 1995년 지방자치제 전면 실시는 지방분권과 지역균형발전에 긍정적인 기제로 작용하고 있다. 그리고 지방자치단체들은 각자의 특성에 맞는 발전전략을 추구하면서 주민들의 삶의 질과 권익 향상을 위해 노력하고 있다. 반면 주민과 지방자치단체와의 갈등에 더해 이웃한 지자체 간의 갈등도 크게 증가하고 있다. 특히 최근에는 공공정책 뿐만 아니라 주민들 간 ‘생활갈등’ 또는 ‘마을갈등’처럼 갈등의 유형이 확대되면서 지방자치단체의 갈등관리 역할의 중요성이 더욱 증대되고 있다. 이에 지방자치단체들은 효율적인 갈등관리를 위해 갈등관리 조례를 제정하고 있고 관련 부서를 설치하고 있으며 갈등관리 민간전문가를 채용하고 있다. 아울러 지방자치단체장들은 시민들에게 직접 다가가 소통의 창구 역할도 하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체장들의 갈등관리에 대한 의지와 예산 및 인적 자원의 부족으로 지방자치단체의 갈등관리 역량이 아직 걸음마 단계에 머무르고 있는 것이 현실이다. 다행인 것은 지방자치단체들이 점점 갈등관리의 필요성을 인식하면서 갈등관리를 위한 노력을 경주하고 있다는 것이다.

2. 지방자치단체 별 공공갈등 현황 및 특징

한국사회의 공공갈등은 지속적으로 증가하고 있다. 1990년 이후 대통령 임기 5년의 임기가 완료된 정부는 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부인데(박근혜 정부의 2016년 공공갈등 발생 현황은 현재 데이터 수집 중), <그림 1>에서 보여주고 있는 것처럼 이 시기 20년간 발생한 공공갈등의 전반적인 추세를 보면 공공갈등이 점진적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 구체적으로 연도별 공공갈

등 건수의 추세를 그려보면 $(1.9424x + 15.6)$ 이라는 공식을 얻을 수 있는데, 이러한 기울기를 통해 매년 평균 2개씩 공공갈등이 늘어나고 있음을 알 수 있다(가상준 외 2014, 14-15).

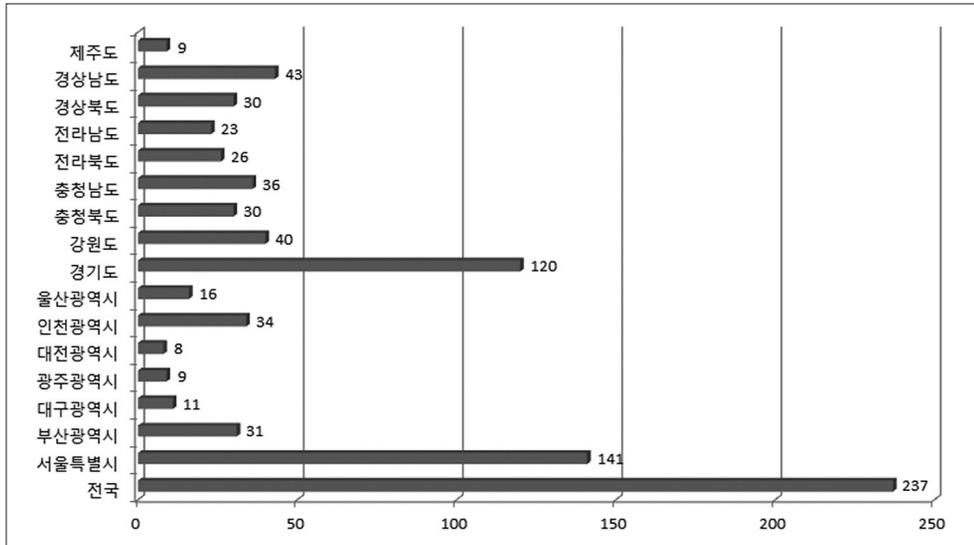


〈그림 1〉 공공갈등 발생 건수 및 추세

본 내용은 단국대학교 분쟁해결연구센터가 구축하고 있는 ‘공공갈등 사례 데이터베이스(DCCR 공공갈등 DB)’를 토대로 하고 있는데, 공공갈등 유형을 노동갈등, 지역갈등, 계층갈등, 교육갈등, 환경갈등, 이념갈등 등 여섯 가지 유형을 구분하고 있다. 다음으로 공공갈등 종류는 민/민갈등, 민/관갈등, 관/관갈등 등 세 가지 종류로 구분하고 있고, 공공갈등 성격은 이익/이익갈등, 이익/가치갈등, 가치/가치갈등 등 세 가지 성격으로 분류하고 있다. 그리고 최종 갈등해결방법은 협상, 조정, 중재, 행정집행, 주민투표, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 입법, 진행 중 등 11가지 방법으로 구분하고 있다. 1990년 이후 한국사회에서 발생한 공공갈등의 유형별 발생 빈도를 분석하면 노동갈등이 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 다음으로 계층갈등과 지역갈등이 그 뒤를 따르고 있으며, 이념갈등은 가장 낮은 비율을 차지하고 있다.

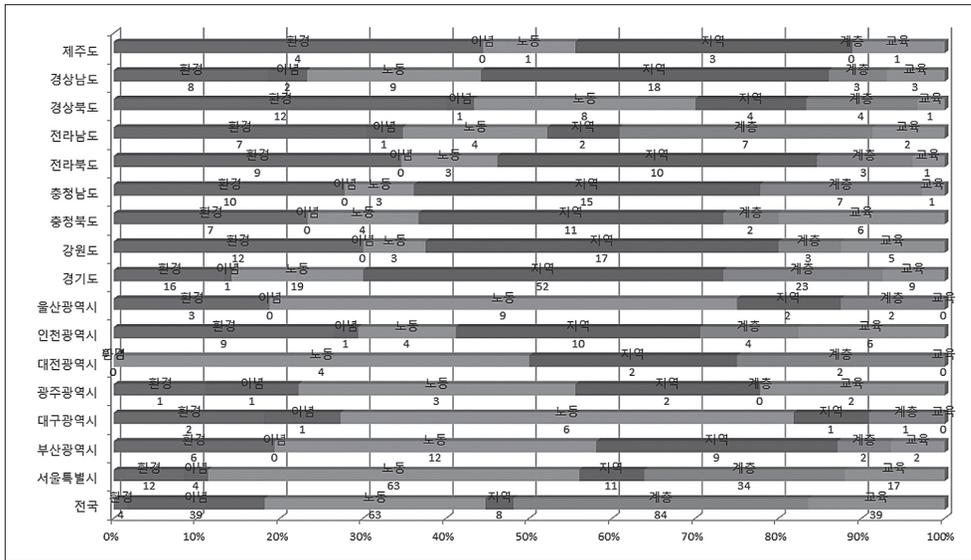
〈그림 2〉는 광역지방자치단체별 공공갈등 발생 현황을 보여주고 있는데, ‘전교조 갈등’, ‘국가보안법 폐지 갈등’, ‘약사법 개정 갈등’, ‘노동법 개정 갈등’ 등과 같이 전국적 차원의 이슈에 의한 공공갈등이 가장 높은 빈도로 발생하고 있음을 알 수 있다.

광역지방자치단체별로 구분하면 인구가 가장 많은 서울특별시와 경기도가 가장 높은 빈도로 공공갈등이 발생하고 있으며, 인구는 적지만 강원도가 비교적 높은 빈도로 공공갈등이 발생하고 있음을 알 수 있다.



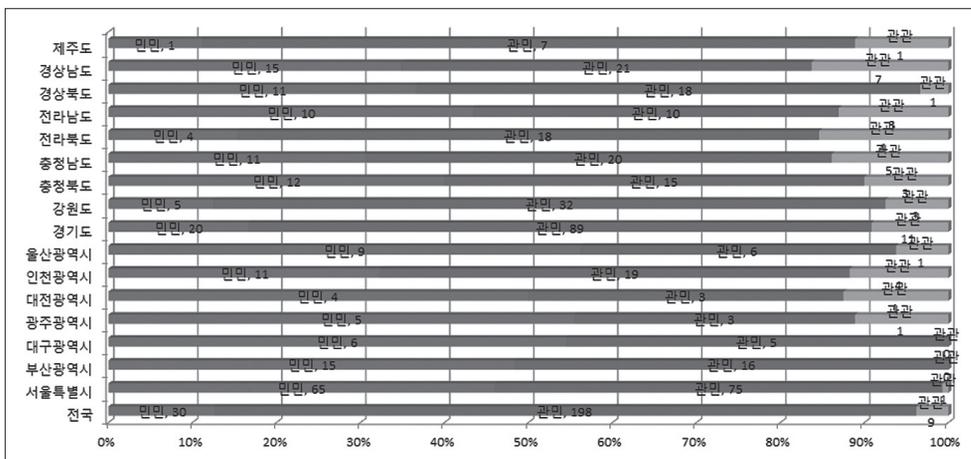
〈그림 2〉 광역지방자치단체별 공공갈등 발생 현황

〈그림 3〉은 광역지방자치단체 공공갈등 유형별 발생 현황을 나타낸 모습이다(세종특별자치시는 지역적, 역사적 특성상 충청남도에 포함). 첫 번째 특징적인 현상은 산업시설이 밀집된 울산광역시에서 노동갈등이 가장 높은 비율로 발생하고 있다는 것인데, 전체 발생 건수에서 50% 이상이 노동갈등으로 나타나고 있다. 다음으로 노동갈등이 높은 비율로 발생하고 있는 광역지방자치단체는 서울특별시와 대구광역시로서 약 40%의 비율을 보이고 있다. 반대로 노동갈등이 가장 낮은 비율로 발생하고 있는 광역지방자치단체는 강원도와 충청남도 등으로 조사되었다. 두 번째 특징적인 현상은 지역갈등의 경우 많은 광역지방자치단체에서 높은 비율로 발생하고 있다는 것이다. 경기도, 강원도, 충청남도, 경상남도가 40% 이상의 비율로 지역갈등이 발생하고 있으며, 전라북도, 충청북도의 경우 40%에 약간 미치지 못하는 것으로 조사되었다. 지역갈등이 낮은 비율로 발생하고 있는 광역지방자치단체는 서울특별시, 전라남도, 대구광역시 등으로 조사되었다.



〈그림 3〉 광역지방자치단체 공공갈등 유형별 발생 현황

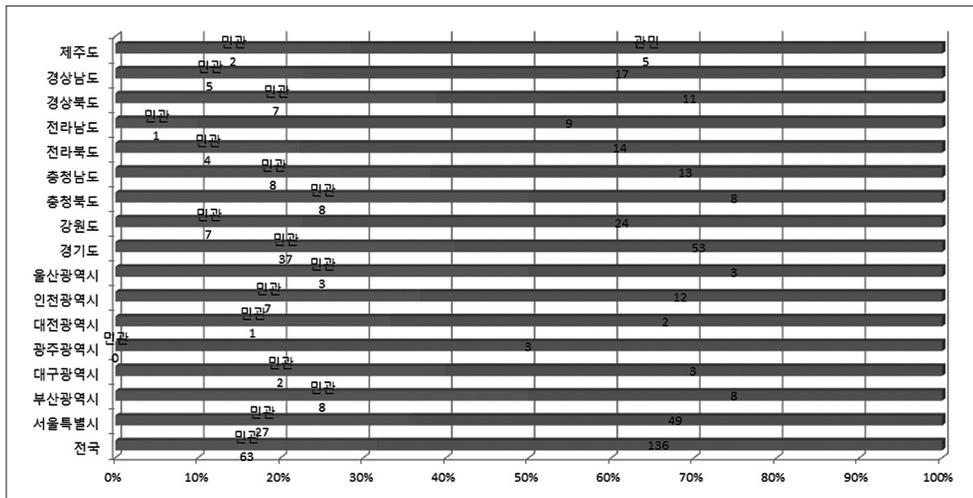
〈그림 4〉는 광역지방자치단체 공공갈등 종류별 발생 현황을 나타낸 모습이다. 첫 번째 특징적인 현상은 〈그림 3〉에서 노동갈등이 가장 높은 비율로 발생한 울산광역시에서 민/민갈등이 50% 이상 가장 높은 비율로 발생했다는 것이다. 이는 노동갈등이 주로 노사 간의 민/민갈등의 성격을 띠고 있기 때문이다. 다음으로는 광주광역시와 대구광역시가 역시 50% 이상의 비율로 민/민갈등이 발생하고 있음을 알 수 있다.



〈그림 4〉 광역지방자치단체 공공갈등 종류별 발생 현황

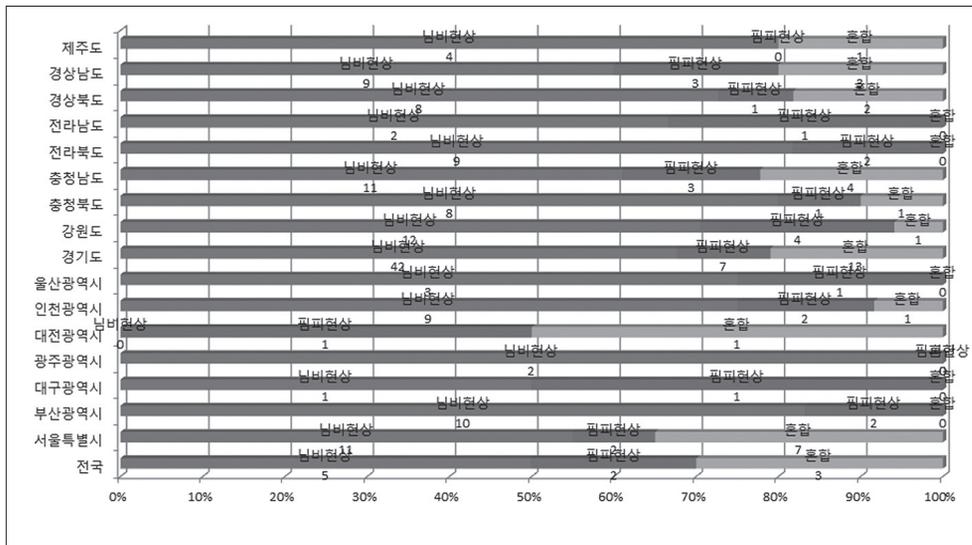
반대로 강원도와 제주도의 경우 가장 낮은 비율로 민/민갈등이 발생하고 있다. 두 번째 특징적인 현상은 관/민갈등의 경우 대부분의 광역지방자치단체에서 높은 비율로 발생하고 있다는 것이다. 특히 제주도와 강원도가 80%의 비율로 관/민갈등이 발생하고 있으며, 다음으로 경기도와 전라북도가 70% 이상의 비율로 관/민갈등이 발생하고 있다. 반대로 관/민갈등이 낮은 비율로 발생하고 있는 광역지방자치단체는 대전광역시와 광주광역시로서 약 30%의 비율로 발생하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 5〉는 공공갈등 세 가지 종류 중 관/민갈등을 첫째, 중앙정부, 지방자치단체 또는 공공기관이 새롭게 정책을 추진하는 과정에서 주민이나 시민단체 등의 반대에 직면하여 공공갈등이 발생한 경우를 ‘관/민갈등’, 둘째, 기존의 정책이나 법, 제도, 공공시설 등을 폐기, 개정, 이전 및 철거 등을 민간이 먼저 요구하면서 공공갈등이 발생한 경우를 ‘민/관갈등’으로 구분하여 발생 현황을 나타낸 결과이다. 이를 살펴보면 대부분의 광역지방자치단체에서 ‘관/민갈등’이 높게 발생하고 있음을 알 수 있다. 그렇지만 이러한 결과가 중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관들이 추진하는 정책이 잘못되었다는 것을 의미하지는 않는다. 이는 일부 정책의 내용이나 추진 절차가 미흡하지만 결과적으로 주민들의 삶의 질 향상과 지역발전에 긍정적인 결과를 초래할 수 있는 정책이 추진된다 하더라도 많은 정책이 지역이기주의에 의한 주민들의 반대나 저항에 부딪히고 있다는 결과로 해석할 수 있기 때문이다.



〈그림 5〉 광역지방자치단체 정책주도별 공공갈등 발생 현황

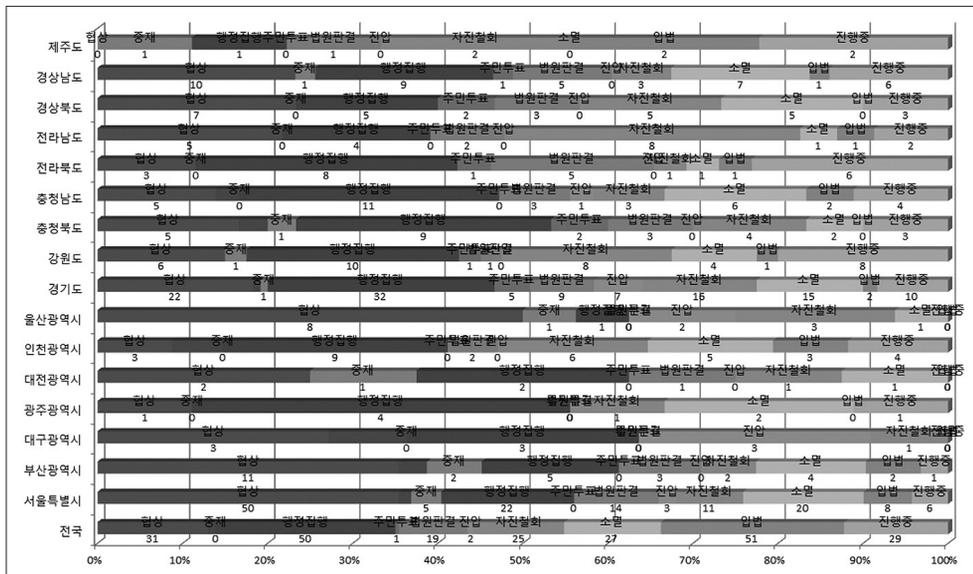
〈그림 6〉은 사회간접자본시설 입지에 따른 공공갈등을 비선호시설 기피에 따른 '넘비(NIMBY)갈등'과 선호시설 유치에 따른 '핼피(PIMFY)갈등', 그리고 넘비갈등과 핼피갈등이 혼재된 '혼합형갈등'으로 분류하여 발생 현황을 나타낸 그래프이다. 앞서도 언급했듯이 1995년 지방자치제도의 전면적인 실시는 지역이기주의를 부추기고 있으며 공공갈등, 특히 넘비갈등이 증가하는 요인으로 작용하고 있다. 〈그림 6〉에서 나타난 결과를 분석해 보면, 대부분의 광역지방자치단체에서 비선호시설 기피에 따른 넘비갈등이 다수를 차지하고 있다는 것이다. 아울러 넘비갈등과 핼피갈등이 혼합된 혼합형갈등도 발생되고 있는데, 대전광역시와 서울특별시에서 이러한 혼합형 갈등이 다른 광역지방자치단체보다 높은 비율로 나타나고 있음을 알 수 있다.



〈그림 6〉 광역지방자치단체 공공시설 유형별 발생 현황

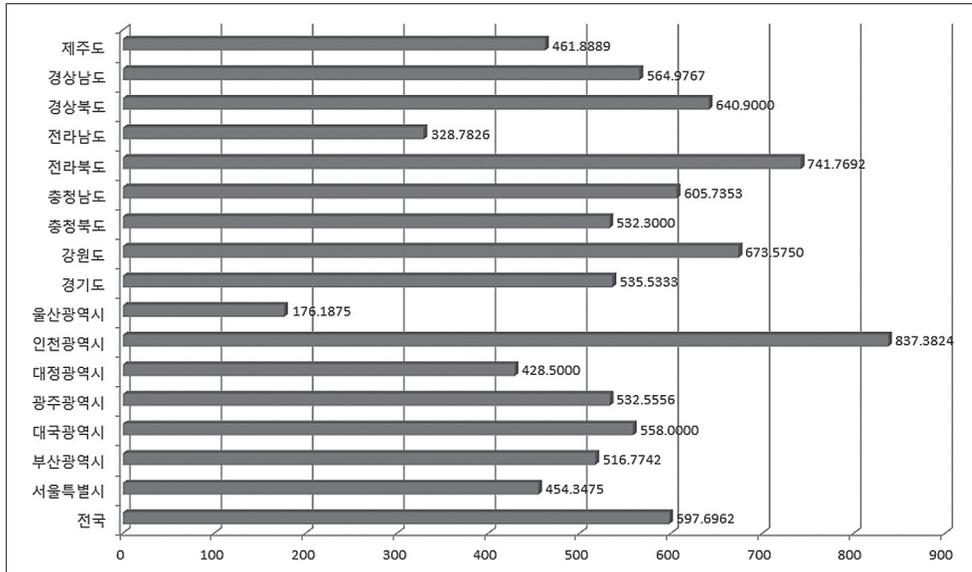
〈그림 7〉은 광역지방자치단체별 최종 공공갈등 종결양상을 분석한 그래프이다. 첫 번째 특징적인 현상은 협상에 의해 공공갈등이 종결되는 비율이 높게 나타나고 있다는 것이다. 협상에 의해 공공갈등이 높은 비율로 종결되고 있는 것은 전체 공공갈등 유형 중에서 대부분 노사 간 협상으로 갈등이 종결되는 노동갈등이 다수를 차지하고 있기 때문이다. 두 번째 특징적인 현상은 행정집행에 의해 공공갈등이 종결되는 비율이 높다는 것이다. 행정집행에 의해 공공갈등이 높은 비율로 종결되고 있는 것은 전체 공공갈등 종류 중에서 관/민갈등이 다수를 차지하고 있기 때문이다. 즉

중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관은 정책추진과정에서 주민이나 시민단체 등의 반대나 저항에 부딪힐 때, 행정집행으로 이를 끝까지 추진하거나 포기하기 때문이다. 세 번째 특징적인 현상은 공공갈등 종료 이후 갈등당사자들의 수용성이나 만족도가 높다고 평가받고 있는 대안적 분쟁해결기제(ADR: Alternative Dispute Resolution) 중 협상을 제외하고 조정이나 중재로 공공갈등이 종결되는 비율이 가장 낮다는 것이다. 이는 정부나 공공기관이 공공갈등 해결기제로서 조정이나 중재를 많이 활용하고 있지 않다는 것을 보여주는 결과라고 해석할 수 있다.



〈그림 7〉 광역지방자치단체 최종 공공갈등 종결 양상

마지막으로 〈그림 8〉은 광역지방자치단체별 공공갈등 지속일수를 분석한 내용이다. 첫 번째 특징적인 현상은 전국 광역지방자치단체 중 공공갈등 지속일수가 가장 긴 지방자치단체는 인천광역시로서 평균 지속일수가 약 837일로 나타나고 있다. 다음으로는 전라북도가 약 741일이며, 강원도가 약 673일로 조사되었다. 두 번째 특징적인 현상으로는 노동갈등이 다수를 차지하고 있는 울산광역시의 평균 지속일수가 약 176일로서 가장 짧게 지속되고 있는데, 이는 대부분의 노동갈등은 이익/이익갈등으로서 노사협상에 의해 단기간에 갈등이 종결되기 때문이다.



〈그림 8〉 광역지방자치단체 공공갈등 지속일수

3. 지방자치단체 별 공공갈등 관련 조례 제정 현황

1) 지방자치단체 공공갈등 관련 조례 제정의 법적 근거

한국은 1949년 지방자치법이 제정되면서부터 지방자치제도가 실시되었다가 5.16 군사쿠데타 이후 중단되었다. 이후 우여곡절 끝에 1995년 6월 27일 지방자치단체장 및 지방의회 의원선거가 통합 실시됨으로써 전면적인 지방자치제도가 실시되기 시작하였다(손희준 2004: 4-5). 그리고 지방자치제도는 지역과 주민의 의사에 기초하여 지역적 특색에 맞는 발전전략을 추진하는 기회를 제공하였다. 반면, 지방자치단체들은 자기 지역에서 발생하는 문제, 특히 공공갈등을 스스로 관리해야 하는 과제에 직면하기도 하였다. 이에 따라 지방자치단체들은 아래의 법적 근거를 토대로 공공갈등 관리를 위한 조례를 제정하기 시작하였다.

‘대한민국 헌법’은 지방자치단체들이 갈등관리 조례를 제정하고 이를 실행하는 데 있어 최고의 규범이 되고 있다(이재광 외 2014, 12). 헌법 제8장(지방자치) 제117조 제1항에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치단

체들이 갈등관리를 위한 관련 조례 제정 등을 할 수 있는 근거를 마련했다(대한민국 헌법, 1987.10.29., 전부개정).

<헌법 제8장(지방자치) 제117조>

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

또한 ‘지방자치법’ 제3절(지방자치단체의 기능과 사무) 제8조(사무처리의 기본원칙) 제1항에 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 지방자치단체들이 공공갈등관리와 관련된 조치를 가능하게 하였다. 즉 지방자치단체 내에서 발생하는 공공갈등은 ‘지역주민의 재산 및 복지를 침해하고 지역사회의 통합을 저해할 수 있는’ 사안으로서 갈등의 예방과 해결을 위한 제도적 장치 마련이 가능한 것이다(이재광 외 2014, 12).

<지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙)>

- ① 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 그 규모를 적정하게 유지하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 법령이나 상급지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다.

다음으로 갈등관리 규정은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관 포함) 및 지방자치단체, 그 밖의 공공기관에 적용되고 있다.

<공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3조(적용대상)>

- ② 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다.

2) 지방자치단체 갈등관리 조례 제정 현황 및 특징

공공갈등 관리가 한국사회의 현안으로 대두되면서 노무현 정부는 갈등관리 기본법인 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률’을 제17대 국회에 정부안으로 제출하였다. 그러나 국회의 소극적인 태도와 시민단체의 반대로 기본법 제정에 실패하고 2007년

2월 12일 대통령령(제19886호)인 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’과 함께 뒤 이어 총리령(제847호)인 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙’이 제정되어 현재까지 운영 중에 있다. 그런데 갈등관리 기본법이 제정되지 못하고 있는 원인을 살펴보면 법제화 논의 과정에서 갈등관리 기본법 제정의 필요성은 물론 기본법의 중심적인 내용인 갈등영향분석, 참여적 의사결정 방법 등의 새로운 갈등관리방식에 대한 견해 차이를 극복하지 못했기 때문이다(하혜영 2015: 11).

대통령령 제정 이후 지방자치단체들은 자기 지역에서 발생하는 공공갈등을 관리하기 위한 갈등관리 관련 조례를 제정하기 시작하였다. 지방자치단체들 중 갈등관리 조례를 처음으로 제정한 지방자치단체는 충청북도(2007.11.23: 충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례)이다. 그리고 그 뒤를 이어 전라북도(2007.12.28: 전라북도 공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례)가 조례를 제정하였다. 이후 여러 광역 및 기초지방자치단체에서 갈등관리 관련 조례를 제정하고 있으나, <표 1>에서 보는 바와 같이 2017년 11월 현재 지방자치단체들의 갈등관리 조례 제정 현황은 243개 지방자치단체 중 85개 지방자치단체가 제정하여 약 35% 정도에 불과한 실정이다.

<표 1> 지방자치단체 별 갈등관리 조례 제정 현황

(2017년 11월 현재)

번호	지자체명	자치법규명	공포 번호	공포 일자	제정 개정 구분
1	서울특별시	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제6016호	12.09.28	제정
2	부산광역시	부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제5126호	15.01.01	제정
3	대구광역시	대구광역시 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례	제4743호	15.07.10	제정
4	인천광역시	인천광역시 갈등민원 예방 등 관리에 관한 조례	제5535호	15.08.03	제정
5	광주광역시	광주광역시 갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제3854호	16.11.15	전부 개정
6	대전광역시	대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	제3842호	10.04.22	일부 개정
7	세종특별자치시	세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제351호	13.05.10	제정
8	경기도	경기도 갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제4644호	13.11.11	제정
9	강원도	강원도 사회갈등조정위원회 설치 및 운영 조례	제3885호	15.10.08	전부 개정
10	충청북도	충청북도 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제3864호	16.01.01	일부 개정
11	충청남도	충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제3943호	14.12.30	전부 개정
12	전라북도	전라북도 공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례	제4019호	15.07.03	일부 개정
13	서울 강동구	서울특별시 강동구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제1220호	16.06.22	제정
14	서울 강서구	서울특별시 강서구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1009호	15.03.04	제정

지방자치단체 별 공공갈등 현황과 갈등관리 관련 조례 개선 방향

번호	지자체명	자치법규명	공포번호	공포일자	제정개정구분
15	서울 금천구	서울특별시 금천구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제804호	15.05.01	제정
16	서울 송파구	서울특별시 송파구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제1274호	15.10.08	제정
17	서울 영등포구	서울특별시 영등포구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제758호	16.07.01	일부개정
18	서울 은평구	서울특별시 은평구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1120호	16.09.22	제정
19	서울 강북구	서울특별시 강북구 공공갈등 및 민원 조정위원회 조례	제1222호	16.12.30	제정
20	서울 구로구	서울특별시 구로구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제1216호	16.10.13	제정
21	서울 서초구	서울특별시 서초구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1105호	17.09.28	제정
22	대구 중구	대구광역시 중구 갈등 조정과 관리에 관한 조례	제984호	15.09.30	제정
23	대구 달서구	대구광역시달서구 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례	제1239호	17.08.21	제정
24	인천 부평구	인천광역시부평구 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1270호	14.04.07	제정
25	광주 북구	광주광역시 북구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1190호	15.07.30	제정
26	광주 남구	광주광역시 남구 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1001호	17.09.29	제정
27	대전 동구	대전광역시 동구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1142호	16.03.11	제정
28	대전 서구	대전광역시 서구 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1170호	13.06.17	제정
29	대전 유성구	대전광역시 유성구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1285호	17.04.14	제정
30	대전 중구	대전광역시 중구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1188호	16.07.11	일부개정
31	대전 대덕구	대전광역시 대덕구 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1220호	17.07.12	제정
32	경기 과천시	과천시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1234호	12.08.14	제정
33	경기 구리시	구리시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1379호	15.09.30	제정
34	경기 군포시	군포시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1273호	14.03.07	일부개정
35	경기 김포시	김포시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1190호	15.05.13	제정
36	경기 수원시	수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제3414호	15.07.31	제정
37	경기 시흥시	시흥시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1023호	08.11.10	제정
38	경기 양평군	양평군 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2242호	14.05.07	일부개정
39	경기 오산시	오산시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1336호	13.11.29	제정
40	경기 포천시	포천시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제834호	15.02.16	제정
41	경기 하남시	하남시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1061호	11.08.10	제정
42	경기 안성시	안성시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제1313호	17.03.24	제정
43	경기 안양시	안양시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제2885호	17.11.16	제정
44	경기 여주시	여주시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제544호	17.03.29	제정
45	경기 용인시	용인시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1649호	17.05.04	제정
46	강원 동해시	동해시 시민통합을 위한 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1760호	15.04.03	제정
47	강원 춘천시	춘천시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제946호	11.10.27	제정
48	강원 태백시	태백시 갈등 조정과 관리에 관한 조례	제1557호	13.05.31	제정
49	강원 정선군	정선군 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제2551호	16.12.30	제정
50	충북 보은군	보은군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2317호	16.02.19	제정
51	충북 증평군	증평군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제506호	13.11.08	일부개정
52	충북 진천군	진천군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2463호	16.07.01	일부개정

기획특집 - 제주지역 공공갈등 해결을 위한 과제

번호	지자체명	자치법규명	공포 번호	공포 일자	제정 개정 구분
53	충북 괴산군	괴산군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2310호	16.12.30	제정
54	충남 계룡시	계룡시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제421호	13.08.09	제정
55	충남 공주시	공주시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제841호	12.12.07	제정
56	충남 금산군	금산군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1973호	15.04.15	일부 개정
57	충남 논산시	논산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제735호	11.10.31	제정
58	충남 당진시	당진시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제40호	12.01.01	제정
59	충남 보령시	보령시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1110호	14.12.22	일부 개정
60	충남 부여군	부여군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2103호	14.08.1	일부 개정
61	충남 서산시	서산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1041호	15.06.29	일부 개정
62	충남 서천군	서천군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2399호	16.07.14	일부 개정
63	충남 아산시	아산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1190호	13.09.25	일부 개정
64	충남 예산군	예산군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1972호	11.07.15	제정
65	충남 천안시	천안시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1155호	11.09.14	제정
66	충남 청양군	청양군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1823호	11.12.20	제정
67	충남 태안군	태안군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1054호	13.03.08	제정
68	충남 홍성군	홍성군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2186호	15.06.05	일부 개정
69	전북 군산시	군산시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제1310호	15.12.24	제정
70	전북 완주군	완주군 갈등 예방 및 관리를 위한 조례	제2148호	12.05.11	제정
71	전북 익산시	익산시 갈등 예방 및 관리를 위한 조례	제1443호	15.05.07	일부 개정
72	전북 전주시	전주시 갈등 예방 및 관리를 위한 조례	제2919호	11.11.09	제정
73	전남 나주시	나주시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	제1150호	15.11.11	일부 개정
74	전남 목포시	목포시 갈등 예방 및 해결에 관한 조례	제2940호	15.08.10	제정
75	전남 순천시	순천시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	제1367호	13.08.02	일부 개정
76	전남 영암군	영암군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2235호	15.12.17	제정
77	전남 화순군	화순군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2533호	17.03.15	제정
78	경북 문경시	문경시 갈등 예방 해결에 관한 조례	제889호	12.12.05	제정
79	경북 안동시	안동시 갈등 조정과 관리에 관한 조례	제895호	12.11.22	제정
80	경북 포항시	포항시 갈등 분쟁조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례	제1142호	13.04.30	전부 개정
81	경남 거창군	거창군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제2086호	12.06.02	제정
82	경남 의령군	의령군 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1957호	15.08.05	제정
83	경남 창원시	창원시 공공갈등 예방과 해결을 위한 조례	제529호	12.07.16	제정
84	경남 통영시	통영시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1125호	15.08.11	제정
85	울산 중구	울산광역시 중구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	제815호	16.10.10	제정

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>) 참조(2017년 11월 29일 검색).

지방자치단체들이 제정한 조례의 명칭을 보면 조례에서 포괄하는 갈등의 범위를 어떻게 적용하고 있는가의 차이에 따라 대통령령인 “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정”과 같이 “000자치단체 갈등 예방과 해결에 관한 조례”라고 명명하고 있는 지방자치단체들이 있는가 하면, “000자치단체 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례”라고 표기하고 있는 지방자치단체들도 있다. 예를 들어 특정 지방자치단체들은 갈등의 영역 속에 공공갈등은 물론, ‘생활갈등’ 또는 ‘마을갈등’이라고 불리우는 다양한 형태의 갈등을 포함하고 있다.

다음으로 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분하여 먼저, 광역지방자치단체의 갈등관리 조례 제정 비율을 살펴보면, 17개 광역지방자치단체 중 약 70.6%인 12개 광역지방자치단체가 갈등관리 조례를 제정하고 있다. 현재까지 갈등관리 조례를 제정하지 않은 광역지방자치단체는 울산광역시, 경상북도, 경상남도, 전라남도, 제주도이다. 서울특별시는 조례제정에 앞서 조례 시행규칙을 먼저 제정하기도 하였고 서울특별시 이외에 강원도와 충청남도가 시행규칙까지 제정하였다.

다음으로 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 제정 비율을 살펴보면, 기초지방자치단체가 존재하지 않는 세종특별자치시와 제주도를 제외한 15개 광역지방자치단체 산하 226개 기초지방자치단체 중 약 32.3%인 73개 기초지방자치단체가 갈등관리 조례를 제정하였다. 경기도 시흥시와 경상북도 포항시는 서울특별시, 강원도, 충청남도과 마찬가지로 시행규칙까지 제정하였다.

4. 결론: 지방자치단체 공공갈등 관련 조례 개선 방안

1) 조례의 실효성 확보

대통령령인 ‘갈등관리 규정’을 살펴보면, 제3조(적용대상) 2항과 같이 ‘……할 수 있다’라고 규정하고 있는 여러 조항들이 있음을 알 수 있다. 이는 지방자치단체들의 자체적인 판단 여하에 따라 하지 않을 수 있다는 한계를 지닌다고 볼 수 있다. 물론 과거 국회에 발의되었던 또는 현재 발의된 갈등관리 기본법들은 ‘……하여야 한다’라고 규정함으로써 이러한 한계를 극복할 수 있지만, 지방자치단체들의 조례에 이러한 한계점이 지속되는 것은 갈등관리에 대한 의지, 효율성 등의 측면에서 문제가 있을 수 있다. 따라서 지방자치단체들은 갈등관리 조례 제정의 목적에 부합되도록 모든 조항들에 대해 ‘……하여야 한다’라는 강제성 있는 문구로 조례를 제정해야 할 것

이다.

2) 갈등관리 책무의 일원화

대통령령인 '갈등관리 규정' 제4조(중앙행정기관의 책무)에는 중앙행정기관에 갈등 예방과 해결 등과 관련한 책무를 규정하고 있다. 즉 중앙행정기관은 첫째, 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위해 종합적인 시책을 수립·추진해야 하고, 둘째, 이와 관련된 법령 등을 지속적으로 정비해야 하고, 셋째, 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용해야 하며, 넷째, 소속 직원을 대상으로 갈등 예방과 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영해야 한다는 것이다.

그러나 강원도, 충청북도, 전라북도 등 일부 광역지방자치단체 갈등관리 조례에는 지방자치단체이든 단체장이든 갈등관리 책임 의무를 명시한 조항을 두지 않고 있다. 이는 갈등관리 규정에 근거하여 제정한 조례의 취지에도 맞지 않을 뿐만 아니라, 갈등관리 업무 전반에 대한 책임 소지를 지방자치단체이든 단체장이든 어디에도 부여하지 않고 있기 때문에 조례가 형식적으로만 존재할 수 있다는 문제점을 내포하고 있다. 한편, 부산광역시도 부산광역시에 갈등관리 책임 의무를 부여하고 있으며, 여타 광역지방자치단체 조례에서는 해당 지방자치단체장에게 갈등관리 책임 의무를 명시하고 있다. 따라서 향후 갈등관리 조례를 제정하거나 개정할 때 갈등관리 책임 의무를 명확하게 부여하여 보다 책임 있고 효율적인 갈등관리가 이루어지도록 해야 할 것이다.

3) 갈등관리 조례 운영의 활성화

지방자치단체들이 갈등관리 역량을 강화하기 위해서는 형식적인 수준에서 갈등관리 조례를 제정하는데 그치는 것이 아니라 조례 제정의 목적에 부응하도록 갈등관리 전문기관이나 전문가들로부터 지속적으로 갈등관리 교육을 받고 해당 지방자치단체의 갈등 현안에 대한 갈등코칭을 받는 것이 필요하다. 특히 갈등관리 행정의 연속성, 신속한 의사결정, 지방자치단체별 맞춤형 갈등관리를 위해 해당 지방자치단체 공무원들 중에서 갈등관리 전문가를 양성하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 광역지방자치단체는 의무적으로 그리고 기초지방자치단체는 규모와 예산을 고려하여 갈등관리 전담부서를 만들고 민간 갈등관리전문가를 채용·활용하도록 조례를 제정 또

는 개정해야 할 것이다. 현재 서울특별시, 인천 부평구 등 몇몇 지방자치단체에서 갈등관리 전담부서에 민간 갈등관리전문가를 채용하면서 모범적인 갈등관리 업무를 수행하고 있다. 지방자치단체장의 의지와 노력이 필요한 시점이다. 

[참고문헌]

- 가상준·안순철·김강민·임재형(2014). “정부별 한국 공공분쟁의 현황과 추세.” 『한국행정연구』 23(3): 1-25.
- 단국대학교 분쟁해결연구센터(2017). “공공갈등 사례 데이터베이스.”
- 삼성경제연구소, 박준(2013). “한국사회 갈등 현 주소.” 『전국경제인연합회 제2차 국민대통합 심포지엄 발표자료집』 전국경제인연합회.
- 손희준(2004). “지방자치제 도입 이후 지방재정개혁에 대한 평가.” 『지방행정연구』 18(2): 3-34.
- 이재광·김을식·하보란(2014). “경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안 연구.” 『경기개발연구원 정책연구 2014-20』 경기개발연구원.
- 하혜영(2015). “한국의 공공갈등해결과 입법부의 역할.” 『한국의 공공갈등해결에 있어서 입법, 행정, 사법부의 역할』. 단국대학교 분쟁해결연구센터 2015년도 특별학술대회 발표논문집.