

지방정부 효율적 갈등관리를 위한 제반 요인: 지방 중·고위직 공무원의 인식을 중심으로*

류도암** · 이선우*** · 강문희 · 박성민****

지방정부는 지역의 복잡 다양한 문제를 해결하고 중앙정부, 타 지방정부, 주민과의 관계 속에서 다각적인 역할을 수행하는데 이러한 관계 속에서 갈등 상황이 발생하게 된다. 본 연구는 지방정부의 효과적인 갈등관리 제반요인 등을 파악하기 위하여 지방정부가 직면하고 있는 환경과 이러한 환경 속에서 발생하는 갈등을 관리하기 위한 인프라, 갈등의 특성 변수들을 제시하고 이를 실증적으로 분석하였다. 연구의 분석결과와 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 권위주의적인 태도를 버리고 권한이양을 통하여 지방정부의 독립적인 자치권을 보장해야 할 것이다. 둘째, 지방정부간에 갈등 발생할 때 양 당사자 간 충분한 토론과 협상이 이루어져야 하며 이것은 제도적으로 정착되어야 할 것이다. 셋째, 지방정부와 주민 간 갈등 해소를 위해서는 주민참여제도가 선행되어야 하며, 주민이 지방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 기반이 조성되어야 한다. 넷째, 지방정부의 특성 상 갈등상황은 지속적으로 발생하기 때문에 지방공무원들이 갈등상황의 발생에 부담을 느끼지 않고 적극적으로 해결할 수 있도록 갈등관리에 대한 전문성을 보유하도록 해야 할 것이다.

[주제어] 갈등관리, 갈등상황, 갈등관리역량, 기관장 리더십, 소통 문화

I. 서론

지방자치가 실시된 후 지방정부는 중앙정부와 지역주민 사이의 연결고리 역할을 수행하고 있다. 지역주민과의 관계에서 지방정부는 헌법에 기초한 자치권을 가지고 지역의 현안 문제에 적극적으로 개입하여 해결하는 역할을 수행하고, 지역 주민의 복리증진을 위해 다양한 정책을 입안하고 집행하기도 한다. 중앙정부와의 관계에서는 중앙정부

* 이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042).

** 제1저자

*** 교신저자

**** 공동저자

가 전국적으로 계획한 정책을 위임하여 집행하거나, 지역의 문제를 중앙정부의 지원으로 해결하는 역할도 수행한다.¹⁾

지방자치제가 활성화되면서 지방정부가 처리하는 사무의 양적·질적인 수준도 높아지고 있다. 지역 주민은 지방정부에 대한 더 많은 복지서비스를 요청하고, 지역 현안 문제에 대한 지방정부의 적극적인 대응도 기대한다. 이것은 지방자치단체장 또는 지방의회와 같이 지방정부를 구성하는 기구가 주민의 의사로 구성되기 때문에 지방정부는 항상 주민의 다양한 이해관계 속에서 정책을 결정하고 집행할 수밖에 없다. 또한, 현재와 같이 교통, 통신과 같은 기술의 발달로 지역의 물리적 경계가 허물어지면서 나타나는 광역화 현상은 지방정부의 관할 범위와 중앙정부 및 타 지방정부와의 관할범위를 중첩되게 하고 있고, 지방정부의 역할 범위 또한 모호하게 만드는 상황이 발생하고 있다.

이러한 상황에서 발생하는 지역의 문제는 지방정부가 해결하는데 많은 어려움을 발생시킨다. 일례로 화장장이나 폐기물 처리시설의 입지를 결정하는 문제는 해당 지역에만 국한되는 문제가 아니라 타 지역 또는 국가 전체의 문제로 확산될 수 있다. 지방정부가 이러한 혐오시설을 지역에 유치할 때 해당 지역 주민의 반발을 가져오고, 지역 외곽으로 이러한 시설을 유치할 때는 타 지방정부의 반대에 직면한다. 원자력 발전소나 환경오염 방지시설과 같이 전국적인 현안문제인 경우에는 중앙정부가 개입하게 된다. 즉, 지방정부는 중앙, 타 지방정부, 지역주민 사이에 다양하게 표출되는 이해에 대한 조정자로서의 역할을 수행하게 되는데, 진퇴양난의 상황에 빠지게 되는 경우가 많다.

지방정부가 다각적인 역할을 수행하면서 중앙, 타 지방정부, 지역주민과 같은 지방정부를 둘러싸고 있는 환경 주체들과의 갈등이 발생할 수 있다. 지역 주민 간에 발생하는 이해갈등 및 입지갈등, 타 지방정부와의 관할권 및 입지 갈등, 중앙정부와의 관할권 및 입지 갈등 등이 대표적이다. 지방정부에서 갈등이 발생하면 단기적으로는 현황에 대한 이해관계자의 인식을 조사하고 문제점을 도출하여 향후 지방정부의 정책방향을 설정하는데 도움을 줄 수 있다. 그러나 갈등이 일정 기간 내에 해결되지 못하고 장기적인 국면으로 전개될 경우에는 정책의 집행에 어려움을 겪을 수 있다. 이것은 지방정부의 정책

1) 지방정부가 수행하는 사무는 크게 자치사무와 위임사무로 구분된다. 자치사무는 국가로부터 간섭 받지 않고 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치단체 고유의 사무로 주민의 복리와 관련된 사무가 대부분이다(이종수, 2009). 위임사무에는 법령 등에 의해 국가 또는 상급자치단체로부터 위임된 사무(기관위임사무)가 있으며, 도로, 하천의 유지 및 관리 사무 등이다. 또한 중앙정부 및 상급자치단체의 재정적 지원으로 지방자치단체에 포괄적으로 위임된 사무(단체위임사무) 사무가 있다(지방자치법 제102조 국가사무의 위임, 지방자치법 제104조 사무의 위임). 도로수선공사와 유지, 하천의 보수공사와 유지 위임사무 등이 이에 해당한다.

을 변화시키고, 재정적인 손실을 가져올 수 있다. 지방정부가 중앙정부나 타 지방정부와 갈등 상황이 발생하였을 경우에는 정부 간 갈등의 문제로 확산되고 향후 정부 간 협력관계에 치명적인 타격을 받을 수도 있고 재정적인 측면에서도 큰 손실을 가져올 수 있다.²⁾

지방정부가 직면하는 갈등상황을 현실을 직시하여 받아들이고 이를 체계적으로 진단하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 지방정부의 갈등관리 인프라가 구축되고, 지방정부 공무원들이 갈등관리 역량을 가지고 있어야 한다. 결국 지방정부의 갈등관리의 현주소를 진단하고 갈등관리를 위한 다양한 요인들을 검토해야 할 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다.

지방정부에서 발생하는 갈등의 양상과 갈등관리에 대한 선행연구들은 지방정부에서 발생하는 갈등의 원인, 전개과정, 해결방안 도출이라는 분석 틀 속에서 갈등관리를 위한 대안을 모색하거나 갈등 해결을 위한 기제 등을 제시하는데 중점을 두었다. 따라서 지방정부가 직면하고 있는 갈등상황의 원인 및 갈등관리를 위한 조직 내부의 구조적인 측면을 파악하는 것은 한계가 있었다. 즉, 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부, 지방정부와 지역주민과의 관계 속에서 발생하는 갈등의 원인과 갈등상황을 이해하고 대응하는 지방정부 공무원들을 중심으로 하는 연구는 드물었다.

본 연구는 지방정부의 효과적인 갈등관리를 위한 기준을 제시하기 위하여 지방정부를 중심으로 갈등상황의 원인과 유형, 그리고 갈등관리에 영향을 미치는 요인들을 분석하는 것을 목적으로 한다. 연구 수행을 위해 지방정부 공무원들의 인식을 중심으로 이러한 요인들을 분석하였다. 이것은 갈등상황에 직면하는 직접적인 주체는 지방정부의 공무원들이기 때문에 이들을 연구의 대상으로 삼아 인식을 분석함으로써 지방정부의 효율적인 갈등관리를 위한 대안을 제시하는 것이 중요하다는 것 때문이다.

2) 실제 이러한 사례는 흔하게 접한다. 예를 들면 1999년부터 시작된 안양교도소 이전 사례는 20여년 동안 안양시와 광명시, 중앙정부인 법무부 등과 지속적인 갈등관계를 형성해 왔으며, 이 기간 동안에 갈등이 증폭된 시기에 3차례 지방자치단체장이 변경되었다. 자세한 것은 김광구 외(2013) 참고함.

II. 이론적 논의

1. 지방정부 갈등상황의 이론적 논의

1) 공공갈등의 개념 및 특징

갈등은 개인이나 집단과 같은 행위자들이 서로의 목적을 추구하는 과정에서 상호작용을 하면서 발생한다. 갈등은 경제적인 관점에서 보면 각 행위자들이 상대적 손실이 발생한다고 지각한 경우에 발생하며(Miles, 1980). 행위자들의 관계적 측면에서 파악할 때는 정책 또는 의사결정에 참여하는 행위자들이 지향하는 기대나 목표가 동일한 방향에 있지 않고 상충하거나 대립할 때 갈등상태에 직면하게 된다. 갈등은 발생하고 지속되는 시기에 따라 단기적인 갈등과 장기적인 갈등으로 구분할 수 있다. 단기적인 갈등은 특정 상황 속에서 일시적으로 발생하는 것으로 갈등으로 인한 영향력의 범위가 비교적 적고 해결 가능성도 높은 특성을 가진다. 반면에 장기적인 갈등의 경우는 증폭의 과정을 거쳐 갈등의 범위가 확대되는 경향이 있으며(최병학, 2009), 갈등을 해결하기가 매우 어려운 측면이 있다.

일반적으로 갈등은 발생하는 영역에 따라 공공갈등과 사적영역의 갈등으로 구분할 수 있다. 사적 영역에서 발생하는 갈등은 이윤배분 또는 사적 자원의 배분 과정에서 개인 또는 집단의 이해관계의 차이에서 벌어지는 경우가 많다. 이러한 영역에서 발생하는 갈등은 갈등상황에 직면하고 있는 양 당사자 또는 이러한 상황에 포함되어 있는 참여자의 수가 비교적 한정되어 있기 때문에 갈등상황을 파악하는 것이 비교적 용이하다. 또한 사적 영역에서 갈등은 경제적 자원배분을 통하여 갈등이 해소될 가능성이 크기 때문에 해결 가능성이 비교적 높은 편이고 갈등 상황에 대한 조정 가능성도 높다.

그러나 공공갈등의 경우는 사적 영역에서의 갈등보다는 복잡한 양상을 띠고 있다. 공공갈등이란 이해관계의 측면에서 정부나 공공기관이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의한다(박홍엽 외, 2007: 13). 또한 공공갈등을 물리적이거나 제도적인 영역을 넘어서서 공공성을 가지는 공공영역에서 발생하는 갈등으로 정의하기도 한다(정용덕 외, 2011: 4). 즉, 공공갈등은 정부나 공공기관이 공익을 목적으로 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 정책과 관련한 이해관계자들과의 갈등을 말한다.

공공갈등의 대표적인 특징으로는 정책과정에서 발생한다는 것이고 다수의 이해관계

자가 포함되어 있다는 것이다(Carpenter & Kennedy, 2009: 29). 정책과정에서 정책이 지향하고 있는 목표와 정책으로 영향을 받는 이해관계자들이 가지고 있는 목표가 양립 불가능할 때 갈등상황이 발생하게 된다(신창현, 2005; 전주상, 2002). 이해관계자들의 목표에는 경제적인 측면뿐만 아니라 가치적인 속성도 포함되어 있기 때문에 갈등 상황을 매우 복잡하게 만든다. 이러한 가치는 주로 지역의 전통적인 관습 또는 가치관, 지역의 고유한 문화 등이 포함되어 있다. 따라서 공공갈등의 경우는 단기적인 해결 가능성이 비교적 낮고 장기적인 갈등상황으로 치닫는 경우가 많다.

공공갈등이 발생하게 된 주된 원인은 정부를 비롯한 공공기관의 정책의 속성에서 기인한다. 정책은 공익 실현을 목적으로 추진되는 수단이지만 정책을 통해 수혜자와 부담자가 존재하는 양면적인 특성을 띠고 있다. 예를 들면 댐 건설 같은 개발정책의 경우 댐 건설을 통해 식수 또는 농업용수 등의 수혜를 받는 수혜자와 댐 건설 지역의 수몰로 인한 이주 등으로 부담을 지는 대상자가 존재하게 된다. 댐 건설로 인한 수몰 지역민들의 경우는 이주 등으로 인한 전통적인 생활방식이 변화하게 되고, 주변 지역의 경우 안개 등으로 인한 생태계의 변화 등으로 인한 피해를 받을 수 있기 때문에 댐을 건설하려는 정부 및 집행자와 지역 주민 등의 이해관계자들과의 갈등이 발생한다. 또 하나의 공공갈등 발생 원인은 역사적인 상황과 관련된다. 한국사회의 경우 권위주의적인 사회로부터 민주사회로 발전해오면서 시민운동이 성장해왔고 과거의 정부의 일방적인 정책집행이 한계에 직면하게 되었다(박태순, 2006: 88). 경제성장 중심의 급속한 국가발전의 논리가 지배하였던 과거와는 다르게 민주적 의사결정에 대한 시민 의식이 높아지면서 기존에 권력적 속성에 순응하였던 정책 대상자들이 정부 정책에 불응하게 되었다. 이것은 정부의 정책 집행 방식에 대한 변화를 가져왔다.

2) 지방정부의 갈등의 유형

지방정부는 지역정책을 결정하고 집행하는 주체이다. 따라서 지방정부의 정책과정에서 공공갈등이 발생한다. 지방정부는 중앙정부와 지역주민과의 관계 구조 속에 있기 때문에(Wright, 2007) 지방정부에서 발생하는 갈등은 지방정부와 중앙정부, 지방정부와 지역주민 사이에서 주로 발생한다. 또한 지방자치제 실시 이후 지역의 자치권이 보장되면서 지방정부 간에 발생하는 갈등도 증가하고 있는 추세이다. 지방정부가 지역정책의 주체이고 중앙정부와 지역주민과의 중계적 위치에 있기 때문에 지방정부에서 발생하는

갈등의 유형은 크게 중앙정부와 지방정부간 갈등, 지방정부간 갈등, 지방정부와 지역주민 간의 갈등으로 구분할 수 있다.

본 연구에서 지방정부가 직면하고 있는 갈등의 유형을 파악하기 위해 지방정부와 갈등의 유형을 정부 간 갈등의 유형을 구체적으로 파악하기 위하여 지방자치제가 실시된 1995년 이후부터 2011년까지의 정부 간 갈등 사례를 분석하였다. 분석방법은 1995년부터 2011년 현재까지 출간된 학술지 및 보고서 등에서 연구된 갈등사례를 추출하여 갈등당사자, 갈등분야, 갈등 성격별 유형으로 분류하여 분석하였다.³⁾ 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 전체적으로 지방정부 간 갈등의 비중이 비교적 높게 나타나고 있다. 이것은 지방자치제 실시 이후 지방정부가 관할하는 범위가 형성되고, 이 영역에서 각 지방정부가 실시하는 정책들의 충돌 비중이 높아졌기 때문으로 파악된다. 둘째, 갈등분야별로 볼 때 중앙정부와 지방정부와의 갈등 중 에너지 관련 갈등(전체의 48.0%, 12건)의 비중이 높았고, 지방정부 간 갈등은 개발 관련 갈등(전체의 42.4%, 14건), 지방정부와 주민 간의 갈등은 환경갈등(전체의 52.0%, 13건)의 비중이 비교적 높게 나타났다.

〈표 1〉 지방정부의 갈등 유형

(단위 : 개, %)

구분		중앙정부 vs 지방정부	지방정부 vs 지방정부	지방정부 vs 주민	전체
갈등분야별	개발	9(36.0)	14(42.4)	10(40.0)	33(39.8)
	교통	0(0.0)	1(3.0)	0(0.0)	1(1.2)
	에너지	12(48.0)	3(9.1)	2(8.0)	17(20.5)
	환경	4(16.0)	15(45.5)	13(52.0)	32(38.6)
갈등성격별	관할권	2(8.0)	12(36.4)	2(8.0)	16(19.3)
	규제	0(0.0)	1(3.0)	3(12.0)	4(4.8)
	입지(비선호)	13(52.0)	11(33.3)	11(44.0)	35(42.2)
	입지(선호)	5(20.0)	5(15.2)	4(16.0)	14(16.9)
	입지(기타)	5(20.0)	4(12.1)	5(20.0)	14(16.9)
합계		25(100.0)	33(100.0)	25(100.0)	83(100.0)

자료 : 한국방송통신대학교 공존협력연구소 갈등 DB(www.ricc.or.kr).

3) 정부간 갈등 유형 분석을 위한 DB는 한국방송통신대학교 SSK연구사업단 공존협력연구소 DB(ricc.or.kr)를 활용하였으며, 추출된 사례 중 중복되는 사례는 제외시켰으며, 정부간 갈등에 초점을 맞추기 위하여 중앙/지방정부와 주민간의 갈등사례는 제외하였다.

3) 지방정부의 갈등의 특징과 원인

지방정부가 직면하고 있는 갈등의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 위의 정부 간 관계 구조를 바탕으로 이를 제시할 수 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부간의 갈등의 경우는 지방자치제의 실시 이후 꾸준히 증가해 온 특징이 있다. 중앙정부와 지방정부간 발생하는 갈등의 주된 원인은 지방자치제 실시 이후 지방정부의 자율성이 보장되면서 중앙에 의한 강제적인 조정과 결정에 한계를 가져왔기 때문이다(이선우 외, 2000). 과거의 중앙집권적인 체제 속에서 중앙정부의 일괄적인 정책 추진은 당연시 되었다. 이것은 지방자치제 실시 이전에 중앙집권적 정책추진의 관습에서 찾을 수 있다. 상위정부인 중앙정부가 하위정부인 지방정부에 비하여 우월한 제도적·법적·정치적·경제적 자원을 확보하고 있다는 점에서 지배-종속 또는 후견-의존의 경향성이 잔존하였다(김인 외, 2004).

즉, 중앙정부가 집권화된 구조 속에서 당연시되어왔던 행정절차, 운영, 인사권 등에 대하여 광범한 통제권을 지방자치제 실시 이후 지방으로 이양하면서 표면적인 권한은 이양하였으나 우월적인 가치는 여전히 남아있기 때문이다. 또한 정부활동의 기본 가치인 공익의 해석적 관점도 갈등 발생의 원인으로 제시할 수 있다. 이것은 정부의 존재 이유가 공익 증진을 목적으로 하고는 있으나, 중앙정부와 지방정부가 공익을 추구하기 위하여 활동하는 정책의 범위가 충돌하기 때문이다. 지방정부가 목표를 두고 있는 지역의 공익은 국가 전체적으로 보면 특수한 이익이 될 수 있다. 따라서 지역의 이익을 대변하는 지방정부와 국가 전체의 이익을 대변하는 중앙정부와의 갈등은 불가피한 것이다. 즉, 중앙정부와 지방정부간의 갈등은 중앙정부와 지방정부 간의 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀 국가 전체적 이익이나 다수의 공동이익 보다는 각자의 권한, 이익에 집착하는 과정에서 나타나는 상호대립의 상태라고 볼 수 있다(김영수, 1994).

둘째, 지방정부와 지방정부간에 발생하는 갈등상황 역시 지방자치제의 발달로 증가하고 있는 갈등의 유형이다. 지방정부 간 발생하는 갈등의 특징은 지방자치제의 실시로 지역의 범위가 설정되고 이에 따라 지방정부의 관할 범위가 형성되었기 때문이다. 이러한 관할 범위 내에서 지방정부의 정책 범위가 설정된다. 갈등이 발생하는 것은 두 개 이상의 지방정부가 서로 인접한 지역에서 주로 발생하게 되는데 이 지역에서 지방정부의 정책이 충돌할 가능성이 높다. 이러한 권한의 확대와 함께 각 지역마다 관할권이 중첩되는 상황이 발생하게 되고 해당 경계지역을 중심으로 하여 생성되는 이해관계가 갈등

의 주된 원인이 되고 있다. 관할구역이란 지방자치단체의 관할구역을 의미하며, 지자체의 필수적 구성요소로서 자치권이 미치는 지역적 의미를 말하는 것으로 특정시설이 지방정부간 경계에 걸쳐 설치된 경우나 새로이 형성된 지역에 대한 관할권도 주된 요인으로 등장한다(김인 외, 2004). 교통, 통신의 발달로 도시화, 산업화로 인한 생활권의 확대와 경제발전의 가속화에 따라 지방자치단체의 행정사무는 특정자치단체의 관할구역 내에서는 효율적으로 처리할 수 없고, 많은 자치단체들은 다른 자치단체와 인접해 있어 정책이나 프로그램 운영에 있어 상호의존성을 지니고 있으며, 협오시설의 입지와 같이 입지선정 요인도 있다(허철행 외, 2012). 특히 지역 간 자원의 희소성은 이러한 갈등을 더욱 증폭시킬 가능성이 높다(Giblert & Monte, 1974). 해당 지역에서 얻어지는 자원의 배분을 둘러싸고 지방정부 간 추진하는 목표, 관심방향, 이해관계 등의 차이에 따라 대립적 상호작용이 발생할 수 있다(Giblert & Monte, 1974, 권경득 외, 2004). 따라서 지방정부 간 발생하는 갈등은 지방정부 간 이해가 충돌함에 따라 발생하는 분쟁 현상으로 이해하거나(김현조, 2009), 상호 배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자들이 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 둘러싸고 벌이는 투쟁으로(홍준형, 1995) 파악하기도 한다.

셋째, 지방정부와 주민간의 갈등상황은 주로 지방정부의 정책상황에서 발생하는 경우가 많다. 이것은 정책의 양면성으로 인한 것이다. 주로 입지갈등의 측면에서 발생하는 경우가 많다. 지방정부가 추진하는 지역정책의 대상이 되는 주민이 해당 정책이 집행될 경우에 주민에게 경제적인 손실을 가져오거나 지역 주민의 생활권에 대한 환경적 침해로 인한 영향을 가져올 경우에 주로 발생하게 된다.

2. 지방정부의 갈등관리

지방정부는 법적으로 중앙정부나 타 지방정부와의 정부 간 관계를 형성하고 있고 행정적으로는 주민과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 항상 갈등상황에 노출될 확률이 크다. 갈등상황이 발생하였을 경우에 지방정부는 이를 해결하기 위하여 적극적으로 대처해야 한다. 이것은 갈등이 장기적으로 지속되는 경우 갈등상황에 참여하는 참여자의 수도 많아지게 되고 갈등의 깊이 또한 깊을 수밖에 없기 때문에 단기간에 이를 해결하기가 어렵기 때문이다.

갈등은 정책 또는 조직의 운영 상에서 불가피하게 발생하는 것으로 갈등이 발생하지 않도록 하는 것을 현실적으로 불가능하다. 따라서 갈등이 발생하지 않도록 사전 예방하

기 보다는 갈등이 발생하였을 때 증폭되거나 장기화되지 않도록 관리하는 것이 중요하다. 다시 말하면 갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것이다(Bercovich, 1984).

갈등관리란 ‘역기능적이고 파괴적인 갈등을 해소 또는 진정시키고, 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동’을 포괄적으로 지칭하는 말이다(이승우, 2009). 따라서 갈등관리의 목표는 갈등관리의 목표는 갈등의 순기능을 극대화하고 역기능을 최소화하여, 이후에 유사한 갈등이 발생했을 경우, 갈등관리 역량을 제고하는 것이다(이승우, 2009). 즉, 갈등관리 자체가 갈등의 사전적 예방을 보장해준다기 보다는 갈등의 해결을 용이하게 해서 갈등해소를 위한 기반을 구축하여 불가피하게 발생하는 갈등을 최소화시키는 것이 주된 목적이다.

3. 선행연구 검토

지방정부의 효율적 갈등관리에 대한 선행 연구들은 지방정부에서 갈등이 발생하게 되는 원인 및 갈등의 유형과 갈등관리를 위한 지방정부의 역할의 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 전자의 경우는 지방정부가 직면하고 있는 갈등의 유형과 원인을 말한다. 후자의 경우는 지방정부에서 발생하는 갈등을 해결하기 위한 지방정부의 역량 또는 역할을 말한다.

첫째, 지방정부와 같은 정부가 직면하는 공공갈등의 유형을 분석하는 연구가 있다. 이러한 연구들은 갈등이 발생하는 수준에 따라 다양한 형태를 가질 수 있음을 제시하고 있다. 천대윤(2001)은 공간, 조직의 편익-비용, 행동주체, 접근과 회피, 순수성, 갈등의 진행과정, 고의성, 정부의 수준에 따라 갈등유형이 다양할 수 있다는 것을 제시하고 있다. 국토연구원(2004)은 공공갈등을 유형별로 정책단계별, 공공정책 및 시설입지, 유지 및 기피시설별, 갈등단계, 갈등주체, 갈등 내용별(이슈별), 원인에 따른 분류로 구분하였다. 또한 갈등 상황에 직면하고 있는 갈등 주체 간의 관계에 따라서 갈등의 유형을 분류하는 경우가 있다. 김용운(1997)은 공공갈등을 주체별로 분류하여 정부 간 갈등과 정부-주민간 갈등으로, 정부간 갈등은 수준별로 수직적·수평적 갈등으로 세분화하였다. 임동진(2011)의 경우는 공공갈등의 갈등사례 94개를 조사하여 갈등사항에 직면한 당사자별 갈등 현황을 분석하고 이를 다시 갈등 유형별로 교차분석하였다. 그의 연구에서는 갈등의 당사자별로 분석할 때 중앙정부와 주민 간의 갈등의 가장 많은 것으로 나타

났고, 중앙정부와 지방정 간 갈등도 비교적 높게 나타났다.⁴⁾ 또한 그의 연구에서 공공 갈등의 성격별로 정책, 이익, 입지, 개발갈등의 유형으로 분류하여 분석한 결과 갈등의 유형이 비교적 고루게 분포되어 있음을 파악할 수 있다.

둘째, 지방정부에서 갈등이 발생하는 요인에 대한 연구들은 지방자치제가 실시된 시점을 기준으로 전기와 후기로 나누어 설명해 볼 수 있다. 전반기의 경우에는 주로 지방정부의 갈등상황 속에서 발생하는 요인들을 중심으로 연구가 진행되었다. 이러한 연구들에서 주로 나타나는 갈등의 유발요인은 중앙과 지방과의 관계 속에서 나타나는 지방정부의 정책적 제약, 지방정부의 독립적 지위로 인한 지방정부 간 갈등과 다툼현상으로 인한 지역 이기주의의 등이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 문옥륜(1995)은 지방의 자율성 증대, 한정된 자원, 지역이기주의, 정책우선순위, 지방정부의 불이익에 대한 보상의 조건을 들고 있으며, 김필두(1996)는 지방정부 상호 간에 발생하는 갈등원인을 지방정부의 자율성 강화, 정책목표에 대한 차이, 관할권 다툼, 행정광역화에 따른 지방정부의 상호의존성 증가, 지역이기주의, 민선자치단체장의 선거 공약 등을 제시하고 있다. 지방자치제가 실시된 이후 연구들은 정부 간 관계의 측면과 지역의 자율성과 독립성, 그리고 지역이기주의 등의 관점에서 갈등 요인을 제시하고 있다. 권해수(1997)는 지방자치제 초기의 법적·제도적 기반의 미비, 광역적인 문제에 대한 정부간 상호의존성 및 광역개발사업의 증대, 중앙정부, 지방정부 간 인식의 차이, 지역이기주의를 제시하고 있다. 사득환(1997)은 지역분쟁문제를 해결하기 위한 제도적 장치의 부족과 갈등 전문가의 부족과 전문성을 제시하고 있다. 이원일(1998)은 공무원의 행정행태와 중앙집권적 경험으로 양자가 불평등한 권력관계 및 불합리한 기능·사무배분을 그 요인으로 들고 있다. 황재영(1998)은 지방자치단체의 자율성과 독립성의 강화에 따른 독자적인 정책의 결정 및 집행, 민선에 따른 지방정부간 상호의존관계의 증가, 비용분담 및 보상 문제, 자원 및 재산의 권한권 문제, 정책목표의 차이, 각종 법규 및 규정의 미비, 지역이기주의의 심화, 지방정부의 갈등역량의 부족 등을 제시하고 이러한 요인들을 정치행정을 포함하는 환경적 요인 측면, 구조 및 제도, 정책적 측면, 행태적 측면으로 구분하였다.

셋째, 지방자치제가 실시되기 전과 지방자치제 실시 직후의 연구들에서는 지방자치제 실시에 따라 발생할 다양한 갈등요인들을 제시하고 있다. 이후 연구들은 실제 지방

4) 임동진(2011)의 연구에서는 전체 94건 중 중앙과 민간과의 갈등이 73건(전체의 77.7%), 중앙정부와 지자체간 갈등 9건(전체의 9.6%)의 순으로 나타났다.

정부가 직면하고 있는 갈등상황을 중심으로 갈등요인들을 보다 구체적으로 제시하고 있다. 이와 함께 갈등상황에 직면한 지방정부가 갈등 상황을 해소할 수 있는 방안과 갈등 예방을 위하여 지방정부의 역할을 제시하는 지방정부의 갈등관리 측면에서 연구되고 있다. 즉, 지방정부가 지역에 발생하는 갈등을 관리하는 것에 초점을 두고 갈등관리를 위한 주요 요인들을 분석하는데 초점을 두고 있다. 김천영(2001)은 지방정부가 어느 정도 참여하고 있는지, 지방정부의 기능과 책임은 중복되지 않은지, 또한 정치적 자율성이 있는지를 중심으로 파악하고 있다. 또한, 하혜수(2003)는 갈등 상황을 해결하기 위해 활용하는 협상의 유형과 전략과 이러한 협상을 위한 규칙, 당사자 간의 관계, 제도적·환경적 요인을 들고 있다. 강문희(2011)는 지방정부의 정책추진과 갈등관리의 단계별 영향요인을 분석하여 정책과정의 절차적 합리성의 관점에서 정책 이 주민들의 의사와 반대를 수용하고 이를 중재하고 설득하는 과정보다 강압적이고 행정적 절차와 합법적 준거기준만이 강조될 때 정책은 갈등을 양산할 것이고 실패할 가능성이 높다는 시사점을 제시하였다. 이민창·한종희·안병철(2005)은 지방정부간 갈등관리의 성패요인을 폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로 분석하였다. 그들은 지방정부간 갈등이 치열하게 전개되고 있는 상황에서, 어떤 갈등상황에 놓이게 되고, 이러한 갈등상황을 지방정부가 완만하게 해결할 수 있는 가를 갈등관리의 요인 측면에서 살펴보았다. 그들이 제시한 요인들은 단체장의 리더십 행태, 단체장의 관심과 의지, 상대에 대한 신뢰성, 중재자에 대한 신뢰, 문제해결방식 등이다. 김강민(2010)은 공공갈등에서 정부와 시민단체의 신뢰도 변수를 제시하고 이러한 신뢰도가 갈등해소에 어떠한 영향을 주는지를 분석하였다. 그의 연구에서는 정부의 신뢰가 갈등의 발생 감소와 갈등해소에 영향을 주고 있다는 것을 검증하였다.

기존의 선행연구들은 지방정부가 직면하는 정책 상황 속에서 다양한 갈등 요인을 제시하고 있다는 측면에서 의의가 있다. 또한 실제 사례를 중심으로 갈등 요인들을 추출하고 갈등해소를 위한 현실적인 대안을 제시하려고 노력하였다는 점에서도 의미를 둘 수 있다. 그러나 이런 연구들의 경우 실제 사례 속에서 요인들을 추출하고 있어 객관적인 데이터를 제시하지는 못한다는 한계를 가지고 있다. 또한 지방정부는 지역에서 발생하는 갈등을 해소하기 위한 주체이지만, 실제 이러한 갈등을 해소하기 위한 역할을 수행하는 것은 지방정부의 조직 구성원인 공무원들이다. 따라서 지방정부에서 발생하는 갈등 상황을 파악하기 용이한 것은 실제 갈등을 조정하고 관리하는 지방정부 공무원들의 인식을 파악하는 것이 필요하다. 즉, 특정 갈등사례 분석에서 도출되는 요인들을 중

심으로 갈등 상황을 이해하기 보다는 지방정부 공무원들이 인식하고 있는 갈등의 요인들을 파악하는 것이 다양하고 객관적인 데이터를 확보하는데 용이할 수 있다.

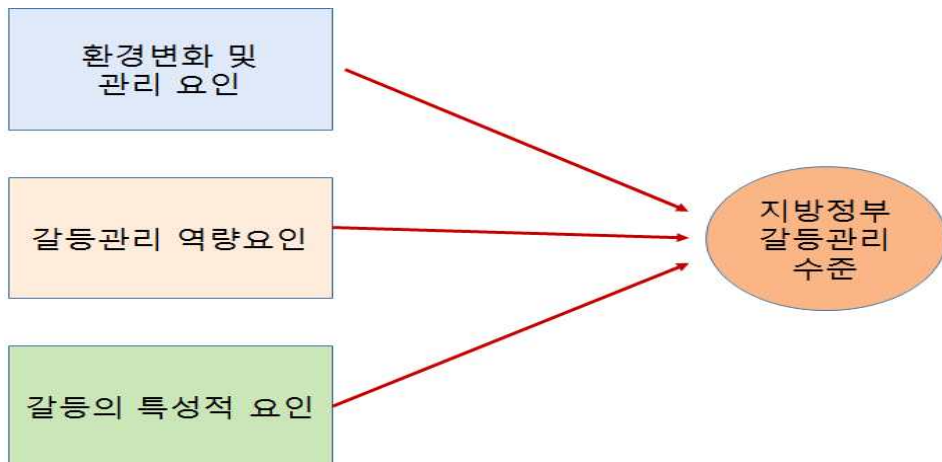
본 연구에서는 지방정부가 직면하는 갈등상황을 중심으로 갈등의 원인과 유형을 살펴보고, 지방정부가 효율적인 갈등해소를 위해 필요한 갈등관리 요인들을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 조사설계

1. 지방정부 효율적 갈등관리 연구 분석의 틀

본 연구에서는 지방정부의 효율적 갈등관리를 위한 제반 요인을 파악하고자 다음과 같은 분석모형을 설정하였다. 독립변수로는 갈등상황요인, 갈등관리 역량요인, 갈등의 특성적 요인의 세 가지로 구분하였다. 갈등상황요인은 지방자치제 실시 이후 지방자치단체의 독립성과 자율성이 강조되면서 지방정부가 직면하고 있는 다양한 변화요인을 말한다. 갈등관리 역량요인은 지방정부에서 발생하는 갈등을 해소하기 위한 지방정부의 대내외적인 노력을 말한다. 갈등의 특성적 요인은 지방정부와 관계되어 나타나는 갈등의 특성 및 상황에 대한 것으로 제시할 수 있다.

〈그림 1〉 연구모형



자료 : 연구자 직접 작성

1) 환경변화 및 관리요인

지방자치제 실시 이후 지방정부는 지역을 기반으로 다양한 정책을 결정하고 집행한다. 이 가운데 지역 내 또는 지역 외적으로 다양한 이해관계자들과 관련을 맺고 있다. 즉, 지방자치제 실시 이후 지방정부의 환경은 변화하고 있으며 이러한 환경변화에 지방정부는 적극적으로 대처해야 한다. 특히 지역의 주민은 정책의 대상자로서 존재하고 있는데 일방적인 정책집행 구조 속에서 수용적인 태도를 보였던 과거와는 다르게 지방자치제 실시 이후 지역주민들은 지역 정책에 보다 관심을 보이고 정책과정에서 적극적으로 참여하고 있다. 지방정부는 이러한 주민들의 니즈(needs)를 파악해야 하고 지역정책도 이러한 방향을 결정되고 집행하도록 해야 한다.

갈등에 대한 조직 이론적 접근을 보면 다음과 같다. 첫째, 고전적 조직이론에서는 안정적 체계를 저해하는 장애요인으로 인식하고 있다. 둘째, 현대적 조직이론에서는 갈등은 조직 또는 사회가 경직되어 있을 때 이러한 조직 또는 사회구조를 보다 유연하게 만들 수 있다는 것을 제시하고 있다. 또한 지방정부는 관료제적 구조를 바탕으로 한다. 관료제적 구조는 조직 운영을 하는데 있어서 매우 효율적인 장치이다. 그러나 법규의 준수 또는 책임성 강조 등으로 인한 복지부동 또는 무사안일 등의 관료제적 병폐가 발생하고, 관료제적 구조는 환경에 대한 적응력을 저하시킬 수 있다(김창수, 2008: 62).

2) 갈등관리 역량 요인

갈등상황이 발생하면 갈등상황에 포함된 부서 및 조직 구성원들은 갈등을 해결하기 위하여 노력한다. 갈등상황은 갈등의 지속성 여부에 따라 단기와 장기적 갈등을 구분할 수 있다. 단기적 갈등에 있어서는 갈등상황의 발생원인이 명확하게 드러나고 이를 해결하기 위한 방안제시도 용이할 수 있다. 그러나 갈등이 장기적으로 전개될 경우에는 본래의 갈등 상황뿐만 아니라 다양한 복합적 상황들이 병합되거나 중복되어 갈등이 고착화될 우려가 크다. 따라서 갈등이 장기적으로 확산되지 않도록 갈등을 조기에 확인하고 처음부터 갈등상황을 해소하기 위한 노력이 필요하다.

이러한 장기적 갈등을 해결하기 위해서는 갈등상황에 직면한 이해당사자 또는 갈등상황을 해결하기 위해 투입된 조정자 등의 역량이 중요하다. 지방정부의 공무원들이 갈등상황이 발생하였을 때 이를 신속하게 인지하고 갈등을 해소하기 위한 전문성을 가지고 있다면 갈등상황이 고착화되기 전에 갈등이 해소될 여지가 크다. 지방정부 공무원들

의 갈등관리 역량은 결국 지방정부의 갈등관리 수준을 높이는 데 기여할 것이다. 또한 지방정부에서 갈등상황이 발생하였을 때 갈등을 해소하기 위한 지방정부의 조직적 차원에서의 노력이 필요하다. 여기에는 지방자치단체장과 같은 기관장의 노력이 필수적이며 조직구성원이 갈등을 해결하려고 노력하는 의지도 포함될 수 있다

3) 갈등의 특성적 요인

지방자치제가 실시되면서 지방정부는 중앙정부와 주민의 중계자적인 위치에 있다. 중앙정부는 전국적인 정책을 결정하는 위치에 있기 때문에 지방정부는 중앙정부의 정책을 집행하는 집행기관으로 존재한다. 또한 지방정부는 지역 고유의 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하고 있기 때문에 지역정책의 일선기관으로 주민과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 이러한 지방정부의 특성으로 인해 지방정부에서 발생하는 갈등의 빈도는 매우 높은 편이다. 그리고 지방정부의 독특한 위치로 인해 중앙정부, 타 지방정부, 주민과의 지속적인 관계 속에서 갈등 상황을 예측하기가 용이하지 않다. 따라서 지방정부가 지역 도처에서 발생하는 다양한 갈등상황을 조기에 인지하고 이를 체계적으로 관리하기 위해서는 지방정부가 갈등상황을 예측하고 적절한 갈등해소방안을 모색하기 위한 지방정부 내부의 역량을 갖추어야 한다.

2. 측정변수 및 문항설정

지방정부의 효율적 갈등관리를 위한 제반 요인을 파악하기 위하여 지방자치제 실시 이후 지방정부의 대내외적 환경변화, 조직의 역량, 지방정부에서 발생하는 갈등의 특성 등을 중심으로 측정문항을 구성하였다.

첫째, 지방자치제 실시 이후의 환경변화와 이를 관리하기 위한 지방정부의 노력을 측정하기 위하여 지방정부가 조직으로서 환경변화에 적응하고 환경의 변화 흐름을 이해하고 대처할 수 있는 역량을 가지고 있는 지를 측정하였다. 또한 지방정부가 불확실하고 복잡한 환경의 변화 속에서 상시적으로 대처할 수 있기 위한 태도 및 변화관리 매뉴얼 등의 요인을 파악하기 위한 측정 문항도 구성하였다.

둘째, 지방정부가 갈등상황에 직면할 때 갈등관리 매뉴얼 등의 체계적인 대응 프로세스도 중요하다. 지방정부의 정책을 결정하고 집행하는 것은 지방정부 조직이고 실제 이를 대처하고 해결하는 주체는 공무원들이다. 따라서 지방정부의 효율적 갈등관리를 위

한 중요한 요소 중의 하나는 지방정부 공무원들의 갈등관리 역량이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 지방정부 공무원들의 갈등관리 역량 요인을 파악하기 위하여 갈등관리의 전문성과 적극성 변수를 설정하고 인식을 분석하였다. 또한 지방정부의 최고 의사결정자인 지방자치단체장의 의지 및 역할 또한 지방정부가 갈등상황에 적극적으로 대처하고 갈등상황을 해소시키는데 중요한 요인으로 제시할 수 있다.

셋째, 앞서 기술한 것처럼 지방정부에서 발생하는 갈등은 지방자치제 실시 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 갈등상황의 빈도와 향후 갈등상황의 예측 가능성과 같은 갈등의 특성적 요인들을 측정하기 위하여 지방자치단체에서 발생하는 갈등과 갈등의 예측가능성의 인식을 파악하기 위해 측정변수를 설정하였다.

〈표 2〉 지방정부 갈등관리 요인 측정변수 및 문항

구분	측정변수	측정문항
환경변화 및 관리요인	환경변화에 대한 적응 능력	- 정보의 파악 및 분석을 통하여 문제를 적시에 감지 - 지방정부는 외부의 변화에 수용적인 태도를 가짐
	변화상황에 따른 적절한 대처	환경변화의 방향과 흐름을 이해하려고 노력함
	고객의 요구 수용	- 고객의 요구를 이해하고 충족시키려고 노력함 - 지방정부에서는 고객의 요구를 수용하려고 노력함
	고객지향적 사고	업무와 관련된 상대방을 고객으로 인식하려고 노력함
	외부변화에 대한 체계적인 대처	- 전통적 관행을 개선하려고 노력함 - 지방정부는 외부환경변화에 체계적인 대처를 함
	환경변화에 따른 변화관리 매뉴얼 구축	- 지방정부의 환경적 상황을 해결하기 위한 인프라의 구축 - 지방정부의 환경변화에 대처할 변화관리 매뉴얼 구축
갈등관리 역량요인	갈등관리의 전문성	지방정부 공무원들은 갈등관리에 전문성을 가지고 있음.
	갈등관리의 적극성	- 지방정부 공무원 들은 갈등관리에 적극적임 - 지방정부 공무원들은 갈등상황에 적극적임
	기관장의 조직 관심도	기관장은 공무원들에게 관심과 지원을 아끼지 않음
	기관장의 역할	기관장은 지방정부 공무원들의 사고역량 증진을 위해 노력한다.
갈등의 특성적 요인	갈등상황의 빈도	지방정부에서 갈등상황은 자주 발생함
	갈등상황의 예측가능성.	지방정부의 갈등상황은 예측 가능함

자료 : 연구자 직접 작성

3. 표본설계

지방정부의 효율적 갈등관리를 위한 요인들에 대한 연구의 실증적 분석을 위하여 지방정부의 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2012년 10월 4일

부터 11월 14일 까지 실시하였고, 지방공무원 연수원에 교육훈련을 받으로 온 지방공무원들을 대상으로 전체 500부를 배포하여 400부를 회수하여 이 가운데 인적정보가 누락되었거나 설문이 미비하여 자료 활용이 불가하다고 판단한 부수를 제외하고 349부를 분석대상으로 선정하였다.

분석대상 표본들의 일반적 특성은 남성이 전체의 79.2%, 여성이 20.8%로 남성 공무원의 비중이 높았고, 직급은 7급이상부터 2급 공무원까지 분포되어 관리직과 실무직을 구분하는데 용이하였다. 지방정부 공무원들은 특별시를 포함한 광역시, 도 등의 광역자치단체와 기초자치단체 공무원들의 표본을 비교적 많이 확보하여 집단별 분석의 유효 표본은 확보할 수 있었다. 응답한 공무원들의 평균 근무기간은 28.7년으로 비교적 장기간의 근무경력을 지니고 있어 지방정부의 전체적인 상황을 파악할 수 있는 표본으로 적정하다고 판단하였다.

〈표 3〉 분석대상 표본의 일반적 특성

(단위 : 명, %)

구분		빈도	백분율
성별	계	349	100.0
	남성	281	80.5
	여성	68	19.5
직급	계	347	100.0
	관리직(5급이상)	231	66.6
	실무직(6급이하)	116	33.4
권역	계	349	100.0
	광역	193	55.9
	기초	152	44.1
근무기간	계	336	100.0
	10-20년	39	11.6
	21-30년	145	43.2
	31년이상	152	45.2

자료 : 연구자 직접 작성

IV. 연구 분석 결과

1. 지방정부의 갈등상황 분석

1) 중앙-지방간 갈등

지방정부와 중앙정부와의 갈등은 중앙정부의 일방적인 정책추진, 중앙정부와의 토론, 협상 등 소통문화의 부족, 중앙정부의 기득권 고수, 중앙정부의 지방정부 역량 저평가 등을 분석하였다. 중앙정부의 일방적인 정책추진이 갈등상황에 직면하게 된다는 인식이 전체의 69.1%(평균 3.75)로 나타났고, 중앙정부와 정책을 협의하는 과정에서 토론, 협상 등 소통 문화가 부족하기 때문이라는 응답이 전체의 62.8%(평균 3.66), 중앙정부가 역할, 권한, 업무 등의 기득권을 고수하기 때문에 갈등이 발생하는 경우라는 인식이 전체의 73.0%(평균 3.84), 중앙정부가 지방정부의 자체역량을 저평가하는 경우에 갈등상황에 직면하게 된다는 인식이 전체의 66.5%(평균 3.75)로 나타났다. 이러한 결과는 중앙정부가 정책 추진 시에 중앙정부에게 권한에 대한 대폭적인 위임을 하지 않고 있다는 것을 의미하며, 이러한 권한에 대한 기득권이 일방적인 정책추진으로 나타날 수 있다는 것을 시사하고 있다.

〈표 4〉 중앙-지방간 갈등의 주요 요인

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
중앙정부의 일방적인 정책추진	3.75	.0722	2	5
중앙정부와의 토론, 협상 등 소통 문화의 부족	3.66	0.722	2	5
중앙정부의 기득권 고수(역할, 권한, 업무)	3.84	0.740	2	5
중앙정부의 지방정부 역량 저평가	3.75	0.691	2	5

자료 : 연구자 직접 작성

2) 지방-지방간 갈등

지방정부간 갈등에 있어서 주요 요인으로 지방정부간 협력의 부족, 지역 간 이해관계, 지방정부간의 권한 및 업무 중첩 등에 대한 인식을 분석하였다. 지방정부간 갈등이 지방정부 사이에 토론 및 협상 등의 조정 수단의 빈도가 적고 소통문화의 부족 때문에 발생한다는 인식(평균 3.56), 지역 간 이해관계의 불일치로 발생한다는 인식(평균

3.86), 지방정부간 업무, 관할권 등이 중첩되어 있는 경우에 갈등이 발생한다는 인식(평균 3.70)로 나타났다.

지방자치제 실시 이후 지역에 대한 지방정부의 독립적인 권한이 강해지면서 지방정부간 갈등이 현저히 나타나고 있다. 지방정부는 지역 주민의 기득권을 보호하고 지역의 특수성 있는 정책을 결정·집행하는 주체이다. 지방정부간 갈등이 발생하는 주요 이유는 지역 간 경계가 불분명하여 중첩되거나 한 지역의 정책적 활동이 타 지역에 영향을 미치기 때문이다. 각 지역 간 이해관계가 중첩되는 상황이 발생하게 되면 갈등이 발생하게 되며, 하나의 정책이 두 개 지역 이상에 걸쳐 있는 경우 갈등이 발생하게 된다. 이러한 갈등이 발생하게 되면 이러한 문제를 해결하기 위하여 각 지방정부간 협력과 협상이 중요시 되게 된다. 본 연구결과에서 나타난 지방정부 간 토론, 협상 등 소통문화의 부족은 이해관계 등 갈등 상황이 나타났을 때 갈등을 더욱 심화시키는 계기가 될 수 있다.

〈표 5〉 지방-지방간 갈등의 주요 요인

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
토론, 협상 등 소통문화의 부족	3.56	0.673	2	5
지역 간 이해관계	3.86	0.694	2	5
업무, 관할권 등의 중첩	3.70	0.708	1	5

자료 : 연구자 직접 작성

3) 지방-주민간 갈등

지방정부는 지역 주민의 권익을 보호하고 지역의 발전을 위하여 다양한 정책들을 추진하는 결정 및 집행기관으로 존재한다. 여기서 ‘지역 주민의 권익’은 특정 지역이 아니라 지역 전체의 공익으로 이해할 수 있다. 다시 말하면 지방정부는 지역 전체의 이익을 보호하고 대변하는 역할을 수행한다. 지방정부의 정책이 지역의 전체 이익을 가져올 수 있지만 지역의 일부 또는 특정 지역의 주민들에게 불이익을 가져오는 반사적 이익의 상황이 발생하였을 경우 지방정부와 주민간의 갈등이 발생할 수 있다.

연구 분석결과 지방정부와 주민간의 갈등의 주요 요인으로 지방정부의 일방적인 정책추진(평균 3.49), 주민의 높은 기대수준(평균 3.57), 의사결정에 주민들의 참여 부족(평균 3.53), 지방정부에 대한 주민들의 불신(평균 3.56)로 나타났다.

지방정부가 지역 정책을 수립하고 집행할 때 공익적 기준을 두게 되는데 이러한 기준

에 대하여 주민들이 동의하지 못하는 경우 주민들과의 협상에 들어가게 된다. 이러한 경우 시기적 또는 정책의 중요성 때문에 지방정부가 일방적으로 정책을 추진하게 되는데 이러한 경우 주민과의 갈등상황에 직면하게 된다. 이러한 갈등의 골이 깊어질 경우에 결국 주민들은 지방정부에 대하여 불신을 가지게 되고 갈등은 심화되게 된다.

〈표 6〉 지방-주민간 갈등의 주요 요인

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
지방정부의 일방적인 정책추진	3.49	0.741	2	5
지방정부에 대한 주민의 높은 기대수준	3.57	0.710	2	5
지방정부 의사결정에 주민참여 부족	3.53	0.748	1	5
지방정부에 대한 주민들의 불신	3.56	0.758	2	5

자료 : 연구자 직접 작성

2 지방정부 갈등관리의 영향요인 분석

본 연구에서는 지방정부의 효율적인 갈등관리를 위해 갈등관리의 요인을 환경변화 및 관리요인, 갈등관리 역량요인, 갈등의 특성적 요인으로 분류하고 이를 측정하기 위한 변수를 설정하여 지방정부 중고위직 공무원들을 대상으로 인식을 측정하였다. 각 요인을 측정하기 위해 설정한 변수에 대한 결과는 다음과 같다.

첫째, 환경변화 및 관리요인 중 환경변화에 대한 적응능력, 변화상황에 따른 적절한 대처 능력, 고객의 요구 수용, 고객 지향적 사고, 외부변화에 대한 체계적인 대처, 환경변화에 따른 변화관리 매뉴얼의 구축정도를 측정하였다. 분석결과 고객 지향적 사고(평균 4.05), 고객에 대한 요구의 대응(평균 3.93), 환경변화에 대한 적응능력(3.89), 변화상황에 따른 적절한 대처능력(평균 3.91) 등에서는 비교적 긍정적인 인식을 지니고 있었다. 이것은 지방자치제 이후 지방정부가 지역 정책결정자의 위치에서 독립적이고 자율적인 정책을 수행하기 위하여 다양한 지역적 특성 및 변화에 적극적으로 대응하고 있음을 나타내고 있다. 또한 과거와는 다르게 정책 수행 과정에서 주민들을 정책의 대상으로 인식하는 것이 아니라 고객으로 생각하여 주민들의 생활 및 주민들에게 질적으로 높은 서비스를 제공하기 위하여 노력하고 있는 것으로 판단된다. 〈표 6〉의 지방정부와 주민간의 갈등 요인에서 파악할 수 있듯이 지방정부에 대한 주민들의 기대수준이 증가하고 있는 상황에서 과거부터 일방적인 정책추진으로 주민과의 불신 관계를 변화하는 환경 속에서 개선하고자 하는 노력도 지속되고 있음을 파악할 수 있다. 그러나 외부변화

에 대한 체계적인 대처(평균 3.19), 환경변화에 따른 변화관리 매뉴얼 구축(평균 2.83)의 정도가 타 응답보다 낮은 인식을 보이고 있다. 이것은 지방자치제 실시 이후 환경변화에 적극적으로 대응하려고 노력하는 지방정부의 의지와는 다르게 실제 변화하고 있는 환경변화에 지방정부가 대응하기 위한 인프라의 구축이 아직 미흡하다는 것으로 파악할 수 있다.

둘째, 지방정부에서 갈등상황이 발생하였을 때 적극적인 대응으로 갈등을 조기에 해소하는 것이 중요하다. 이러한 대응능력은 결국 지방정부의 갈등관리 역량으로 파악할 수 있다. 본 연구에서는 갈등관리 역량 요인을 측정하기 위해 지방공무원의 갈등관리 전문성, 적극성, 기관장의 의지 등을 설정하여 갈등관리 역량을 측정하였다. 분석결과 기관장의 조직관심도(평균 3.82), 갈등관리에 대한 기관장의 역할(평균 3.13), 갈등관리의 전문성(평균 2.85), 갈등관리의 적극성(평균 2.94)으로 나타났다. 분석결과를 통해 기관장이 주민들의 직접적인 선거로 선출되기 때문에 과거의 일방적인 정책추진의 기본 구조였던 관료제와 이를 개선하기 위한 자치단체장의 노력이 지속되고 있음을 알 수 있다. 그러나 지방정부에서 공무원들의 갈등관리 전문성이 비교적 미약하고 갈등관리를 위해 적극적인 행정을 추진하지는 못하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 변화관리를 위한 체계(평균 3.19)와 변화관리 매뉴얼의 구축(평균 2.83)과 같은 맥락에서 파악할 수 있다. 지역에서 발생하는 갈등이 지속적으로 증가하고 있음에도 여전히 갈등관리를 위한 인프라의 구축이 미약하다는 것으로 파악할 수 있다.

셋째, 지방정부가 직면하고 있는 갈등의 특성을 파악하기 위해 지방정부에서 발생하는 갈등의 빈도와 예측가능성을 측정하였다. 지방정부에서 갈등상황의 빈도를 파악하기 위한 인식조사에서 지방정부에서 갈등빈도가 높다는 인식(평균 3.54), 지갈등상황에 대한 예측가능성 인식(평균 3.06)에서 갈등상황에 대한 빈도는 비교적 높은 반면 갈등상황에 대한 예측가능성은 비교적 낮은 인식을 보였다. 지방정부가 직면하고 있는 갈등의 빈도와 예측 가능성에 대한 결과는 다음과 같이 제시할 수 있다. 지방정부는 지역의 문제를 해결하는 최일선 기관으로 존재하고 있기 때문에 지역주민과 직접적인 접촉 가능성이 높다. 최근에는 과학기술과 정보통신의 발달로 소셜미디어 등으로 인해 지역주민들과의 관계는 더욱 밀접해졌다(최상한, 2013: 418). 또한, 지방정부의 갈등상황의 예측 가능성은 상황에 따라서 예측이 어렵다는 인식과 다양한 갈등상황이 존재하기 때문에 갈등상황을 예측하기가 어렵다는 인식으로 구분할 수 있다.

〈표 7〉 지방정부 갈등관리 요인 측정 결과

(단위 : 명, %)

구분	빈도	평균	표준편차	최소값	최대값
환경변화에 대한 적응 능력	349	3.89	.726	1	5
변화상황에 따른 적절한 대처	349	3.91	.731	1	5
고객의 요구 수용	349	3.93	.746	1	5
고객지향적 사고	349	4.05	.731	1	5
외부변화에 대한 수용적 태도	347	3.19	.739	1	5
환경변화에 따른 변화관리 매뉴얼 구축	347	2.83	.786	1	5
갈등관리의 전문성	349	2.85	.785	1	5
갈등관리의 적극성	349	2.94	.825	1	5
기관장의 조직 관심도	348	3.82	.783	1	5
기관장의 역할	348	3.13	.880	1	5
갈등상황의 빈도	349	3.54	.744	1	5
갈등상황의 예측가능성	349	3.06	.844	1	5
지방정부 갈등관리수준	349	3.18	0.743	1	5

자료 : 연구자 자체 작성

지방정부의 효율적인 갈등관리를 위하여 측정한 요인들을 중심으로 지방정부 중고위직 공무원들을 하여 이들 변수에 대한 인식을 조사한 후 탐색적 요인분석을 통하여 각 요인들이 어떻게 범주화될 수 있는 가를 분석하였다. 전체 12개의 측정변수는 분석을 통하여 5개 요인으로 범주화 되었다. 요인 1은 환경변화에 대한 적응능력, 변화상황에 따른 적절한 대처, 고객의 요구 수용, 고객지향적 사고 변수가 하의 범주로 묶였다. 이 요인들은 연구의 분석 틀에서 연구자가 환경변화 및 관리요인으로 분류한 변수로 환경변화에 대한 지방정부의 의지 또는 노력으로 판단하고 환경에 대한 적합성 변수로 명명하였다. 요인 2는 외부변화에 대한 체계적 인프라, 환경변화에 따른 변화관리 매뉴얼 구축이 하나로 범주화 되었다. 지방정부가 환경변화에 적극적으로 대처하기 위해서는 이러한 변화에 대응하기 위한 인프라가 구축되어 있어야 한다. 따라서 외부환경변화에 대한 대응 인프라로 명명하였다. 요인3은 갈등관리의 전문성, 갈등관리의 적극성 변수가 하나의 범주로 묶였다. 이것은 지방정부가 지역 내 갈등 상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 지방정부 정책을 결정하고 집행하는 공무원들의 역량이 중요하기 때문이다. 이를 공무원의 갈등관리 역량으로 명명하였다. 요인 4는 지방정부 자치단체장 관련 변수가 하나로 묶였다. 기관장의 조직 관심도와 갈등상황에서의 기관장의 역할이 하나로 묶였으며, 이것은 기관장의 관심 및 역할 변수로 명명하였다. 요인5는 지방정부에서 발

생하는 갈등의 빈도와 갈등상황의 예측가능성 변수가 하나의 변수로 묶였다. 이 변수들은 지방정부가 갈등을 예방하고 사후적으로 적절히 대처할 수 있는 가능성을 파악할 수 있는 특성 변수로 갈등관리 가능성 변수로 명명하였다. 본 분석결과는 KMO값은 0.829로 안정적으로 나왔으며 Bartlett의 구형성 검정 결과 통계적으로 매우 유의하였다($p < 0.001$).

〈표 8〉 지방정부의 효율적인 갈등관리를 위한 측정변수 요인분석

	요인1 (환경에 대한 적합성)	요인2 (외부변화에 대한 체계성)	요인3 (공무원의 갈등관리 역량)	요인4 (기관장의 관심 및 역할)	요인5(갈등 관리 가능성)
환경변화에 대한 적응 능력	.861	.105	.012	-.043	.040
변화상황에 따른 적절한 대처	.838	.064	-.051	-.063	.048
고객의 요구 수용	.820	.086	.079	-.036	.063
고객지향적 사고	.804	.129	-.032	-.039	.065
외부변화에 대한 체계적인 인프라 구축	.148	.770	.087	.127	.102
환경변화에 따른 변화관리 매뉴얼 구축	.042	.745	.124	-.178	-.239
갈등관리의 전문성	.199	.169	.790	.012	.076
갈등관리의 적극성	-.015	.243	.770	.133	.242
기관장의 조직 관심도	.133	-.044	.097	.634	-.042
기관장의 역할	.051	-.021	.044	.941	-.006
갈등상황의 빈도	.072	.019	.159	-.025	.914
갈등상황의 예측가능성	.118	.034	.272	.044	.905
KMO 구형성 검증	0.807				

자료 : 연구자 직접 작성

요인분석결과를 바탕으로 하여 추출한 지방정부의 효율적 갈등관리 요인을 중심으로 지방정부의 갈등관리 수준을 종속변수로 하여 지방정부의 갈등관리 요인의 영향력 크기를 분석하였다. 전체 표본을 대상으로 한 결과는 $p=0.000$ 으로 유의수준 0.01%에서 통계적으로 매우 유의미하게 나타났다. 종속변수에 대한 독립bin-Watson 검정 통계량은 1.988로 나타났고,⁵⁾ 모형의 적합도는 전체 변량의 34.5%를 설명하고 있는 것으로 나타났다.

지방정부의 갈등관리 수준을 종속변수로 한 지방정부 갈등관리의 제반 요인 분석결

5) Durbin-Watson 검정은 인접한 잔차들 간에 자기상관이 있는지를 검정하는 것으로 검정 통계량이 2에 가까우면 자기상관이 없는 걸로 판명한다(이상규, 2014: 702)

과 요인분석결과에서 범주화된 변수들이 모두 관련성을 맺고 있는 것으로 나타났다. 특히 갈등관리에 대한 의지 및 전문성을 포함하는 갈등관리에 대한 공무원의 역량변수가 영향력의 크기가 가장 높았고, 갈등상황의 유형 및 변화, 외부변화에 대한 지방정부의 체계적인 관리도 높은 영향력 변수로 나타났다.

〈표 9〉 지방정부 갈등관리의 영향 요인

독립변수	비표준화 회귀계수 (B)	표준화 회귀계수 (β)	t값	설명력
상수	3.182		97.470***	$R^2=0.345$ adjusted $R^2=0.336$ $F=35.874$ (df=5, $p=0.000$) Durbin-Watson =1.988
환경에 대한 적합성	.115	.155	3.523**	
외부변화에 대한 체계성	.172	.230	5.249***	
갈등관리에 대한 공무원의 역량	.322	.432	9.849***	
기관장의 관심 및 역할	.070	.093	2.128*	
갈등상황의 유형 및 변화	.201	.270	6.155***	

*** $p<0.001$, ** $p<0.01$, * $p<0.05$

자료 : 연구자 직접 작성

3. 분석결과의 요약 및 시사점

본 연구에서는 지방정부의 갈등관리를 위한 기반 조성을 위해 갈등상황에 지속적으로 노출되어 있는 지방정부의 효율적 갈등관리 요인들을 도출하고자 하는 목적에서 출발하였다. 분석결과를 중심으로 연구결과의 시사점을 제시하면 다음과 같다.

1) 지방정부의 갈등 유형 및 원인 분석결과 및 시사점

지방정부가 직면하고 있는 갈등상황을 갈등의 주체별 분류에 따라서 중앙, 지방, 주민 간의 관계 구조로 설정하고 각 주체별 관계에서 발생하는 갈등의 주요 유형 및 원인을 분석하였다.

첫째, 지방정부에서 발생하는 갈등의 유형으로 갈등분야별로 중앙정부와 지방정부간 갈등의 경우 에너지 관련 갈등이 가장 높게 나타났고, 지방정부 간 갈등과 지방정부와 주민 간 갈등에서는 환경관련 갈등이 높게 나타났다. 갈등의 성격별로는 전체적으로 비선호 시설에 대한 입지갈등이 비교적 높게 나타났으나, 지방정부 간 갈등의 경우는 관

할권과 관련된 갈등이 높은 비중을 보였다.

둘째, 정부 간 갈등이 발생하는 원인에 대한 인식조사 분석에서 지방정부와 중앙정부 간 갈등의 원인에 대해서 중앙정부가 역할, 권한 등에서 기득권을 고수한다는 인식이 비교적 높게 나타났고, 중앙정부의 일방적인 정책추진, 지방정부에 대한 역량 저평가 등을 갈등의 주된 원인으로 인식하고 있었다. 이러한 결과를 바탕으로 볼 때 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양되었지만 정책결정 및 집행과정에서 지방정부의 독립성과 자율성이 제한되는 경우가 많다는 것을 알 수 있다. 즉, 중앙정부가 과거의 중앙집권적 구조 속에서 탄생한 권위주의적 행정문화를 개선해야 한다는 것과, 지방정부가 중앙정부의 집행기관이 아닌 하나의 법인격으로서 존재해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 중앙정부의 실질적인 권한이양이 선행조건이 되어야 할 것이다.

지방정부 간 갈등에서 지역 간 이해관계가 비교적 높게 나타났고, 업무 및 관할권의 중첩이 주요 원인으로 제시되었다. 지방자치제가 활성화되면서 지방정부가 지역의 고유한 특성을 반영한 정책의 산출 비율은 높아지고 있다. 한 지역을 배경으로 하는 지방정부의 정책은 인접 지방정부에 영향을 미치고, 지방정부 간 이질적인 정책의 충돌은 결국 갈등을 발생시킬 수 있다. 또한 이 영역에서 지방정부 간 협력도 함께 나타날 수 있다. 이런 상황에서 지역의 특수성만을 주장하는 지방정부 간 이해충돌이 발생하게 된다. 이러한 갈등상황을 해소하기 위해서 지방정부 간 충분한 토론 및 협상 등이 제도적으로 정착될 수 있는 소통문화가 형성되어야 할 것이다.⁶⁾ 지방정부와 주민간의 갈등의 주요 원인으로는 지방정부에 대한 주민의 높은 기대수준, 지방정부에 대한 주민들의 불신 등이 제시되었다. 방정부와 주민간 갈등 해소를 위해서는 주민참여제도가 선행되어야 하며, 주민이 지방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 기반이 조성되어야 한다. 현재 시행되고 있는 ‘주민참여예산제’를 지방자치단체의 예산 및 정책결정 시에 정책의 방향을 결정하는 수단으로 활용하는 방안도 모색할 필요가 있다.

6) 예를 들면 KTX 계룡산 터널 공사의 경우 계룡산의 생태적 환경 훼손을 이유로 대전지역 환경단체들의 극심한 반대가 있었다. 이것은 이전 천성산 터널로 인하여 정부 정책의 일방적인 집행으로 문제가 있던 터라 그 해결에 언론이 주목하였다. 결국 철도시설관리공단은 지역 환경단체와 지속적인 소통과 정보공개를 통하여 환경생태 공동조사단을 설립하였고, 계룡산 터널은 일정에 따라 차질없이 진행되었다.

2) 지방정부의 갈등관리 요인 분석결과 및 시사점

지방정부의 효율적인 갈등관리를 위해 필요한 요인들을 분석한 결과 지방자치제 실시 이후 환경변화에 대응하는 지방정부의 지속적인 노력이 있음을 파악할 수 있다. 그러나 지역에서 발생하는 갈등상황을 인지하고 이를 체계적으로 분석하기 위한 갈등관리 인프라가 부족하고, 지방정부 공무원들의 갈등관리 역량의 증진 필요성도 제시되었다.

본 연구에서 제시한 효율적 갈등관리를 위한 요인들에 대한 인식을 중심으로 요인분석을 통하여 도출한 결과 환경에 대한 적합성, 외부변화에 대한 체계성, 갈등관리에 대한 공무원 역량, 기관장의 관심 및 역할, 갈등상황의 유형 및 변화 등의 범주로 설정하였다. 또한 이렇게 도출된 요인들을 중심으로 지방정부의 갈등 수준을 종속변수로 한 영향관계 분석에서 갈등관리에 대한 공무원의 역량 변수의 영향력 크기가 가장 높게 나타났다. 지방정부의 외부변화에 대한 체계성 변수도 높은 영향력 크기를 나타냈다. 이러한 결과는 통하여 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부와 지역주민과의 관계는 정책의 주체와 대상자로서의 관계가 아니라 서로 협력하는 주체로서 존재해야 하고, 지방정부는 지역주민의 니즈(needs)를 파악하여 다양한 환경변화에 적극적으로 대처해야 할 것이다. 특히 환경의 변화를 직시하고 지방정부의 조직적 구조를 변화시켜려는 노력을 증가시켜 급속하게 변화하는 환경변화에 대처할 수 있는 인프라를 갖추어야 할 것이다. 주의할 것은 지방자치단체장의 일시적인 정치적 목적으로 인한 전시행정, 지역 주민의 니즈(needs)에 대한 임시방편적인 대응 등은 장기적인 측면에서 효과적인 대안이라고는 할 수 없다. 따라서 인구의 변화 또는 지역 주민의 기대의 변화 등을 모니터링하고 상시적으로 대처할 수 있는 기구를 설립해야 할 것이다. 최근에 갈등관리 또는 변화관리를 위한 기구의 설립 및 외부 갈등 전문가를 개방형 직위로 임용하는 등의 노력 등은 이러한 변화의 좋은 사례라 할 수 있다.⁷⁾ 이러한 기구 및 조직의 설립은 장·단기 전략수립이 필요하며 이러한 전략을 추진하기 위해서는 지방자치단체장의 의지 또한 중요하다. 단기적으로는 지방정부 공무원들의 갈등관리 훈련 및 의사소통 체계 강화, 장기적으로는 소통문화의 정착, 상호 신뢰 및 사회자본의 축적 등도 제시할 수 있다(주효진·권이주, 2015: 166).

둘째, 지방정부의 갈등상황은 빈번하게 발생하고 갈등은 이해당사자간 물리적·심리

7) 서울시의 갈등조정담당관제도, 대구시 등의 갈등관리심의위원회 및 갈등 직위 신설, 공무원 역량 평가에서의 변화관리항목신설 등이 좋은 사례라 할 수 있다.

적 문제가 혼합되어 있기 때문에 갈등의 양상 및 향후 방향을 예측하기가 용이하지는 않다. 갈등의 이러한 특성으로 인해 갈등의 당사자이자 관리자인 지방정부는 갈등의 발생으로 매우 부담스러운 입장에 놓이게 된다. 또한 갈등은 상황에 따라서 증폭될 수 있는 여지가 크기 때문에 지방정부는 갈등상황을 지속적으로 모니터링하고 이를 관리하기 위한 갈등관리역량을 보유해야 한다. 그러나, 갈등상황에 적합한 갈등관리를 위하여 지방공무원들은 갈등관리에 대한 역량이 부족하여 효과적으로 대처하기는 어렵다. 갈등관리 역량을 증진시키기 위해 갈등관리 전문가를 조직에 투입시키는 것도 중요하지만, 무엇보다도 중요한 것은 갈등관리에 대한 체계적이고 지속적인 교육이다. 지방정부 공무원들의 갈등관리 전문성을 제고시키기 위해서는 갈등관리 교육훈련의 내실화를 통한 대화와 협상, 갈등영향분석서 작성 등 갈등관리 기술을 보급할 필요가 있다(은재호·장현주, 2014: 340). 최근 들어 각 지방정부들은 갈등전문기관과의 협력을 통하여 갈등관리 역량을 위한 교육을 실시하고 있으나,⁸⁾ 체계적인 갈등교육 훈련이 더욱 시급한 실정이다.

V. 결론

지방정부의 효율적인 갈등관리를 위해 필요한 요인들을 객관적이고 실증적으로 분석하기 위하여 공공갈등에서 제시하고 있는 제반 요인들을 검토하고 측정변수를 설정하여 실증분석하였다. 본 연구에서 주된 문제인식은 지방정부의 독립적이고 자율적인 정책주체로서의 위치를 지니고 있기 때문에 공공갈등의 요인과는 다르게 지방정부 고유의 갈등관리 요인을 찾는 것이 중심이었다.

본 연구는 지방공무 중고위직 공무원들의 인식을 중심으로 지방정부가 직면하는 갈등상황의 발생요인과 갈등관리 현황에 초점을 두고 연구를 시작하였다. 보다 다양한 상황 속에서 많은 변수를 도출하여 이를 분석하는 것이 필요하나 갈등상황에 따른 요인들이 다양하기 때문에 지방정부 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시하여 이를 범주화하였다. 갈등상황에 경험이 있는 공무원들을 대상으로 갈등관리 제반요인을 검토하였

8) 각 지방정부에서는 갈등관리교육훈련을 전담하기 위하여 한국행정연구원, 각 시도 인재개발원 등과 협력하여 갈등관리에 특화된 교육프로그램을 운영하고 있으며, 최근에는 민원대응협상가와 같이 공무원 조직에 특화된 교육훈련자격증도 출시되고 있다. 그러나 일부 지방자치단체를 제외한 곳은 임시적인 특강 수준에 그치고 있는 것이 현실이다.

다는 것에 의미가 있다 할 수 있다.

본 연구에서 설정한 표본의 수가 지방자치단체 공무원들을 대표할 수 있는 가의 대표성 문제도 제기될 수 있다. 그러나 근무기간이 비교적 장기적인 중고위직 공무원들을 대상으로 하였다는 점에서 표본의 대표성은 확보될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 본 연구결과를 근거로 다양한 사례 분석이 후속연구로 진행된다면 갈등상황에 직면한 지방정부 및 소속 공무원들이 지방정부에서 발생하는 갈등상황을 인지하고 이를 전문적이고 체계적으로 관리하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 권경득·우무정·김덕준. (2004). 지방정부간 갈등과 협력 : 외국의 사례를 중심으로, 지방분권과 지역발전을 위한 지방정부의 역할. 「2004년도 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 강문희. (2011). 지방정부의 정책추진과 갈등관리 : 남양주시 소각잔재매립장 입지선정 및 건설갈등 사례. 「한국콘텐츠학회논문집」, 11(11): 156-172.
- 김갑성·강신태·최진후. (1996). 「협오시설의 입지갈등과 합리적 해소방안: 쓰레기 처리시설을 중심으로」, 서울 : 삼성경제연구소.
- 김병준. (2009), 「지방자치론」, 법문사.
- 김상구. (2002). 협상방법의 결정요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 14(1): 155-175.
- 김상구. (2003). 협상의 수행수준과 갈등해결간의 관계에 관한 연구 : 쓰레기소각장 입지갈등을 중심으로. 「한국행정논집」, 15(1): 107-129.
- 김영수. (1994). 중앙과 지방정부간의 갈등관리에 관한 연구. 「중앙행정논집」, 8: 319-346.
- 김인·강문희·조정현. (2004). 지방정부간 관할구역 관련 갈등에 관한 연구. 「지방과 행정연구」, 16(1): 119-145.
- 김인·강문희·조정현. (2004). 지방정부간 관할구역 관련 갈등에 관한 연구. 「지방과 행정연구」, 16(1): 119-145.
- 김창수. (2008). 관료제와 민주주의의 딜레마. 「지방정부연구」, 12(1): 61-66.
- 김필두. (1996). 지방자치단체 상호간 갈등해소방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 김홍식. (1993). 지역이기주의 극복을 위한 정책연구. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 나태준. (2005). 공공사업 갈등사례를 통한 해결기제 모색. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 문옥륜. (1995). 보건정책의 수립, 집행에서 중앙과 지방정부간의 갈등구조와 조정방안. 「1995 학

술발표대회논문집: 지방화시대와 보건정책」.

- 박태순. (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구. 『한국위기 관리논집』, 2(2): 87-96.
- 박형서. (2003). 공공시설의 외부효과와 입지갈등에 관한 연구. 『국토연구원 연구보고서』.
- 박호숙. (1996). 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울: 다산출판사.
- 박홍엽 외. (2007). 『공공갈등: 소통, 대안 그리고 합의형성. 르네상스』.
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 『한국행정학회』, 31(3).
- 심익섭. (2001). 도에 의한 시군간 갈등조정방안. 『2001년도 한국지방자치학회 동계학술대표 발표 논문집』.
- 오성호·홍수정. (2006). 지방자치단체-주민간 갈등과 참여적 의사결정. 『현대사회와 행정』, 16(3): 333-362.
- 윤영채. (2000). 환경기초시설입지갈등의 원인과 대책. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 윤의영. (2000). 정부간 분쟁: 환경분쟁 유발 및 협력요인. 『한국행정학회 기획세미나 발표 논문』.
- 은재호·장현주. (2014). 갈등관리제도에 대한 일선 행정기관 갈등관리 담당자의 인식에 관한 연구. 『한국인사행정학회보』, 13(2): 321-344.
- 이달곤. (1992). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구. 『행정논총』, 30(1).
- 이선우·문병기. (2000). 시민참여시대의 정책갈등에 대한 협상론적 접근: 다목적댐을 중심으로. 『한국행정학회 기획세미나 발표 논문집』.
- 이승우. (2009). 『공공사업에서 갈등관리 연구』. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이승중. (2005). 『지방자치론』, 박영사.
- 임승빈. (2010). 『지방자치론』, 법문사.
- 장현주·은재호. (2012). 조직 내 갈등에 대한 공무원의 갈등관리유형에 관한 연구. 『한국인사행정학회보』, 11(1): 1-24.
- 전주상. (2000). 『지방정부와 주민 간 정책갈등에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 정기섭·장인봉. (2009). 지방차원의 사회적 자본 형성요인에 관한 지방공무원의 인식분석. 『한국 정책연구』, 7(2): 143-165.
- 정용덕 외. (2011). 『공공갈등과 정책조정 리더십』, 법문사.
- 조승현·전영옥. (2011). 지방자치단체 갈등관리 기제로서 로컬 거버넌스의 가능성 탐색. 『한국지방자치학회보』, 25(1): 97-119.
- 주효진·권이주. (2015). 최고관리자의 갈등관리방식과 조직몰입에 대한 실증분석. 『한국인사행정학회보』, 14(4): 149-175.
- 최병학. (2011). 지방정부의 갈등관리와 민관협력체계. 『분쟁해결연구』, 9(3): 5-37.
- 최상한. (2013). 지방정부의 소셜미디어로 주민참여는 실현 가능한가?. 『지방정부연구』, 17(2):

415-440.

하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. 『한국행정학보』, 37(1).

허철행·이희태·문유석·허용훈. (2012). 지역갈등의 원인과 해소방안. 『지방정부연구』, 16(1): 431-454.

황재영. (1998). 「지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구 : 상수원갈등사례를 중심으로」, 경희대학교 대학원 박사학위논문.

Boonsathorn. (2007). Understanding Conflict Management Styles of Thais and mericans in multinational corporations in Thailand. International Journal of Conflict Management, 18(3-4).

Carpenter L. S., & J. D. Kennedy. (2009). 공공갈등해결(정주진 역). 아르케. (원본발간일 2001년).

Gilbert, A. & Palmer, M. (1974). Society in Conflict: An Introduction to Social Science. San Francisco: Canfield Press.

Godschalk, D. R. (1992). Negotiating Intergovernmental Development Policy Conflict : Practice-Based Guidelines, Journal of the American Planning Association, 1992, 58.

Martin, P. (2000). After Managerialism-Rediscoveries and redirection : The Case of Intergovernmental Relation. Australian Journal of Public Administratin, 57(4).

Wright, D. S. (2007). Models of National, State, and Local Relationships. CG Press.

-
- * **류도암**: 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2012년), 현재 한국직업능력개발원 박사급 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 인사행정, 조직행태, 여성정책, 정책갈등 등이다. 주요 연구로는 “사회과학 공동 연구 수행에 대한 연구자의 경험 및 인식”(2014), “여성 노인들의 경제적 삶의 만족도 영향요인”(2014), “지방자치단체 공직개혁의 주요쟁점과 방향”(2015), “갈등체크리스트 작성을 위한 탐색적 연구”(2015), “대체 인력제도의 조직 적합성 요인에 관한 연구(2016) 등이다(daryu@krivet.re.kr)
- * **이선우**: 1996년 시라큐스 대학교에서 박사학위(Human Resource Management and High Performance Management)를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학 교수로 재직 중. 주요 관심분야는 인사행정, 갈등관리 등이다. 주요 논문으로는, “고령화 시대에 대비한 공무원정년제도의 유연화에 대한 임금피크제의 영향분석”(2005), “갈등관리와 거버넌스: 조정사례를 중심으로”(2007), “공무원 정년제도 유연화 모형의 실효성에 관한 연구”(2008), “공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이”(2010), “갈등영향분석의 개선방안에 대한 탐색”(2015), “갈등체크리스트 작성을 위한 탐색적 연구”(2015), “화력발전소 입지 갈등해소에 관한 연구”(2015), “공공갈등의 합의형성을 위한 진단에 관한 연구”(2015) 등이 있다(bunte@knou.ac.kr).
- * **강문희**: 미국 University of Delaware에서 정치학 박사학위를 받고 현재 한국방송통신대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 도시정책 및 행정, 정부관계론, 지방정치론 등이 주요 관심분야이다. 주요 연구로는 “지방정부간 갈등과 협력의 제도적 분석을 위한 시론적 논의”(2004), “지방정부간 관할구역 관련 갈등에 관한 연구”(2004), “지방재정지원금 배분의 경료요인”(2006), “지방정부의 정책추진과 갈등관리”(2011), “지방의회 의장단 및 위원회 구성의 문제점과 개선방안”(2013) 등이 있다(nexant@knou.ac.kr).
- * **박성민**: The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 미국 네바다 주립대 (University of Nevada, Las Vegas) 그린스펀행정대학원에서 조교수로 재직 후 현재 성균관대행정학과/국정관리대학원에서 부교수 및 공공인재개발연구센터장으로 재직 중이다. 관심분야는 인적자원관리 및 인적자원개발, 인사개혁, 행정관리, 리더십 등이며, 최근의 주요 연구업적으로는 “The Role of Integrative Leadership for Enhancing Organizational Effectiveness”(2015), “The New Public Service? Empirical Research on Job Choice Motivation in the Nonprofit Sector”(2015), “Determinants of Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees: Evidence from U.S. Federal Agencies”(2014) 등이 있다. 또한, 최근 저서로는 HRM for Public Organizations: An Essential Guide(2015), 「조직과 인간관계」(2015), 「한국인사행정론」(2014), Public Management: A Case Handbook(2014), Public Management: A Research Handbook(2013) 등이 있다(sm28386@skku.edu).

투고일: 2016.5.26 심사일: 2016.6.1 게재확정일: 2016.6.10