

# 경찰조직내 갈등관리에 대한 연구

이 봉 행\*

## I. 서 론

## II. 갈등관리의 이론적 기초

1. 갈등과 갈등관리의 본질
2. 갈등관의 변천
3. 갈등관리의 접근법

## III. 경찰조직내 갈등관리방법의 문제점

1. 부정적 갈등관
2. 갈등에 대한 전통적 접근
3. 정태적 접근방법
4. 변화의 관리에 대한 소극적 입장

## IV. 경찰조직내 갈등관리의 상황과 전략

1. 갈등관리의 상황설정
2. 갈등관리의 전략

## V. 결 론

◎ 참 고 문 헌

\* 서울청 의사1계장 경정

## I. 서론

갈등은 인간생활의 보편적인 현상이며 매우 다양하고 복잡한 양상으로 존재하고 있다. 특히 고도로 분업화, 전문화, 조직화된 현대사회에 있어서 갈등은 불가피한 현상으로 대두되고 있으며, 앞으로도 계속 존재하게 될 것이다.

현대사회의 수많은 조직들 중에서도 특히 경찰조직은 위험성, 돌발성, 권력성, 정치성, 고립성, 보수성이라는 업무의 내재적 특성과<sup>1)</sup> 입직경로의 다원화에 따른 구성원의 다양성, 그리고 엄격한 계층제 등으로 인하여<sup>2)</sup> 여타조직에 비해 상대적으로 더욱 많은 갈등문제를 내포하고 있다.

조직론자들은 조직내에 갈등이 존재하고 있다는 사실을 오래 전부터 인정해 왔으나,<sup>3)</sup> 갈등현상을 바라보는 이들의 시각이나 대응방안의 제시는 시대의 흐름에 따라 큰 변화를 겪어왔다.

전통적인 관점에서 바라볼 때 갈등이란 바람직하지 못하며 조직에 해로운 요소로 인식되어 회피되어 왔지만 최근에는 좀더 적극적인 입장에서 갈등의 필요성과 순기능적 측면이 강조되고 있다. 즉 갈등은 역기

능과 순기능이라는 양면성을 띄고 있으며 어떻게 관리되느냐에 따라 조직의 목표달성에 긍정적인 요소가 되기도 하고 부정적인 요소가 될 수도 있다는 것이 오늘날 갈등이론의 지배적인 관점이다.<sup>4)</sup>

경찰조직 내에서 갈등이 보편적인 현상이고 조직목표달성에 지대한 영향을 주고 있으며 변화와 쇄신 그리고 창의의 돌파구를 마련해준다고 가정할 때, 경찰조직의 관리자는 갈등을 억압하거나 회피할 수만은 없다. 왜냐하면 경찰조직의 관리자가 갈등을 어떻게 관리하느냐에 따라 이것이 경찰조직에 약이 될 수도 있고 독이 될 수도 있는 양면성을 보유하고 있기 때문이다.

따라서 필자는 이 연구를 통해서 현재까지 서로 연관성이 없이 독립적으로 행해졌던 조직갈등에 관한 여러 가지 연구결과들을 검토하면서 적절한 갈등관리가 경찰조직발전의 원동력이 될 수 있다는 사실을 규명하고, 이에 대한 적극적인 이해를 바탕으로 갈등관리를 위한 상황을 설정하여 그에 알맞은 관리전략을 모색해보고자 하는데 그 목적이 있다.

물론 본 연구에서의 갈등관리를 위한 상황설정과 관리전략은 하나의 가설상태이므

0) 이황우, 경찰행정학(서울 : 법문사, 1998), pp. 29-33.  
0) 정진환, 경찰행정론(서울 : 대영문화사, 1998), pp. 132-133.  
0) 오석홍, 조직이론(서울 : 박영사, 1985), p. 591.  
0) 유종해, 현대조직관리(서울 : 박영사, 1988), p. 301.

로 그 타당성(validity)에 대해 의문의 여지가 있을 수 있음을 완전히 부인하지는 못한다. 하지만 경찰학 분야에서 갈등관리에 대한 이론과 관심이 아직 미미한 실정임을 감안할 때 이러한 시도가 미약하나마 경찰조직내 갈등관리의 이론화에 기여할 것으로 기대한다.

## II. 갈등관리의 이론적 기초

### 1. 갈등과 갈등관리의 본질

#### 1) 갈등의 의미

갈등의 개념은 학자들의 관점과 연구목적에 따라 다양하게 정의되고 있다.

의사결정론자들은 갈등이란 선택의 기준이 명백하지 않거나 의사결정의 표준적 메카니즘(mechanism)이 파손됨으로써 개인 또는 집단이 대안을 선택하는데 있어서 곤란을 겪는 상황이라고 정의하고 있다.<sup>5)</sup>

심리학자들은 갈등이란 두 가지 이상의 상반되는 욕구나 기회 또는 원하는 목표나 욕망을 동시에 모두 다 달성하기 힘들거나 불가능하기 때문에 문제가 제기되는 상태라

고 정의하고 있다.<sup>6)</sup>

조직관리론자들은 갈등이란 희소자원이나 작업활동을 배분하게 될 때나 서로 다른 부처, 목표, 가치, 인지 등이 존재하는 경우에 조직내의 둘 또는 그 이상의 개인이나 집단 간에 일어나는 대립적인 작용이라고 정의하고 있다.<sup>7)</sup>

이러한 여러 가지 정의를 종합하면, 경찰조직내의 갈등이란 희소자원, 업무의 불균형적 배분, 처지·목표·가치·인지의 차이와 같은 원인과 조건으로 인하여 개인이나 집단이 경찰조직내에서 적대적인 심리적 관계의 한 형태에 의해 연결된 사회적 상황이나 과정이라고 정의할 수 있다.

#### 2) 갈등의 기능

어떤 가치와 연계하여 파악하느냐에 따라 갈등의 기능은 다르게 나타날 수 있다. 변화·쇄신·창의성·융통성 등을 강조하는 곳에서는 갈등을 보다 긍정적으로 평가할 것이고 질서·안정·균형·확실성 등을 높이 평가하는 곳에서는 갈등의 기능을 부정적으로 바라볼 것이다. 여기서는 여러 학자들의 갈등에 대한 견해를 먼저 살펴보고 갈등을 역기능과 순기능으로 나누어 고찰하기

0) 최창호·정세욱, 행정학(서울 : 법문사, 1982), pp. 110-111.

0) 서봉연, 심리학개론(서울 : 박영사, 1987), p. 370.

0) 박연호·오세덕, 조직관리론(서울 : 법문사, 1987), p. 288.

로 한다.

역기능적 견해의 대표적 이론가인 메이요(Elton Mayo)는 갈등을 일종의 악이나 사회적 기능의 결핍증으로 취급하고 안정과 현상유지를 해치는 요소로 보고 있다.<sup>8)</sup>

현대 구조기능주의자들은 갈등보다는 적응에, 사회변동보다는 사회정태에 주로 관심을 갖고 기존구조와 평탄한 기능유지를 위한 수단과 방법을 중시하였다.

파슨즈(T. Parsons)도 기본적으로 갈등을 질병으로 간주하였으며 이것이 분열적이고 분리적이며 역기능적 결과를 초래하게 된다고 설명하였다.<sup>9)</sup>

균형이론가의 이러한 견해는 워너(Lloyd Warner)에게서도 강하게 나타나고 있는데 그는 사회갈등을 완전히 분열적이며 사회를 쪼먹는 현상으로 바라보았다.<sup>10)</sup>

그러나 짐멜(Georg Simmel)은 유기체론적 시각에서 갈등이 사회변동보다는 사회지속성에 미치는 영향을 탐구함으로써 갈등이 통일성을 획득하는 한 방식이고<sup>11)</sup> 긴장을 완화시키며 사회체계의 안정성을 촉진시킨다라고 설명하였다.<sup>12)</sup>

뿐만 아니라, 코저(Lewis Coser)도 짐멜의 견해를 수정·보완하면서 갈등이 적극적·통합적 기능을 가지며 구성원이나 집단의 상호관계에 있어서 분리의 원인을 제거하고 재통합시킨다라고 주장하였다.<sup>13)</sup> 갈등의 순기능과 역기능을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 갈등의 역기능<sup>14)</sup>

① 비용편익 측면에서 바라볼 때 조직내에 갈등이 존재하면 이 문제의 해결을 위해 편익의 증가없이 조직의 비용은 높아지게 되고 갈등에 관계된 사람들이 그들의 정상적인 직무에서 이탈하게 되므로 생산성에 부정적인 영향을 끼치게 된다.

② 갈등은 관련된 구성원간의 상호작용에 나쁜 영향을 미치며 회피반응을 야기하고 의사소통의 단절과 조정의 감소 등을 초래하여 궁극적으로 조직의 안정성에 부정적인 영향을 미치게 된다.

③ 갈등으로 인해 생산성이 저하되고 안정성이 떨어지게 되면 조직의 환경에 대한 적응력은 감소하게 된다. 따라서 갈등이 조직의 변화에 적극적인 영향을 주지 못하므

0) Horen Britz, *The Servant of Power*(Middletown Conn : Wesleyan University, 1960), p. 205.

0) 김영모, “갈등은 질병이 아니다”, 정경연구, 1978. 11., pp. 104-105.

0) 최영호, “조직갈등에 관한 이론적 고찰과 관리방안 연구”, 석사학위논문, 경희대 행정대학원, 1984, p. 54.

0) Jonathan T. Turner, *The Structure of Sociological Theory*(Home Wood Illinois : The Dorsey Press, 1983), p. 123.

0) Ibid, p. 135.

0) Ibid., pp. 154-157.

0) 유기현, *조직행동론*(서울 : 무역경영사, 2000), p. 415.

로 발전을 기대하기가 어렵게 되는 것이다.

## (2) 갈등의 순기능<sup>15)</sup>

① 건설적인 갈등은 선의의 경쟁을 통하여 조직의 발전과 쇄신을 창조한다.

② 조직체제의 안정을 조성하는 과정의 하나로써 역할분배를 한다.

③ 조직내부의 갈등이 있는 연후에 조직의 내적 응집력과 구성원의 충성심 향상을 가져올 수 있으며 새로운 조화와 통합력의 향상을 야기할 수 있다.

④ 사회변동의 원동력이 되어 조직이 침체로부터 벗어나게 한다.

⑤ 조직의 안정성을 파괴하기보다는 오히려 갈등의 제도화와 참여를 통하여 안정성을 강화한다.<sup>16)</sup>

⑥ 갈등은 관리여하에 따라 조직의 효율성을 향상시킬 수 있다.

이상에서 언급한 갈등의 기능은 망라적인 것이라기 보다는 열거적이고 예시적인 것이며 또한 조직이 추구하는 가치에 따라 변할 수 있는 상대적인 것이다.

## 3) 갈등관리의 성격

갈등은 현대 조직사회에서 보편적인 현상이므로 조직의 관리자는 갈등현상에 의도적으로 대응해야 한다. 전통적인 조직관리자는 갈등을 관리하기 위하여 공식권한이나 기구를 개편하기도 하고 갈등을 피하려고 위선자가 되기도 하였다. 이들은 갈등을 피하기 위하여 이것에 대해 모르는 척하기도 하고 지연전술을 이용하기도 했으며 심지어는 갈등을 가짜로 해결하기 위해 심리적 방어기제장치를 광범위하게 이용하기도 했다.<sup>17)</sup>

그러나 오늘날에는 새로운 갈등관리의 전제를 갖게 되었는데 이것은 ①갈등은 불가피한 것이다, ②갈등의 원인은 이것을 조직 전체상황과 연계시켜 고려할 때만 밝혀질 수 있다 ③갈등은 조직변동의 주된 요인이다 ④다소의 갈등은 조직에 유익할 수 있다는 것이다.<sup>18)</sup>

이러한 전제를 바탕으로 이제는 갈등관리가 조직의 발전을 위해 필요한 핵심적인 과정이므로 관리방법도 좀더 새로운 것을 요구하게 되었다. 왜냐하면, 비록 어떤 갈등이 해소된다고 해도 해소된 이후에 또 다른 갈등이 생겨나기 때문이다. 이렇게 본다면

0) Jonathan T. Turner, op. cit., pp. 153-157.

0) Lewis A. Coser, op. cit., p. 23.

0) 윤우곤, 조직원론(서울 : 법문사, 1980), pp. 585-586.

0) Joe Kelly, *Organizational Behavior*, revised ed.(Homewood III : Richard D. Irwin, 1974), pp. 555-556.

갈등관리란 갈등관계를 발견하고 이를 처방하는 것뿐만 아니라 갈등관계를 전제로 하여 특히, 갈등발생의 초기에 이를 조정하여 협동할 수 있는 메카니즘(mechanism)을 정착화 시키는 것이라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

또한 갈등을 관리한다는 것은 갈등을 해소하는 것만을 의미하는 것이 아니다. 조직에 해로운 갈등을 해소하거나 방지하는 것뿐만 아니라 갈등을 용인하고 그에 알맞은 조치를 취하는 것, 그리고 더 나아가서는 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조장하는 것까지를 포함하는 활동을 갈등관리라고 보는 것이다.

## 2. 갈등관의 변천

조직을 연구하는 사람들은 조직내에 갈등이 존재한다는 사실자체를 부인하지는 않지만 이들의 연구경향에 따라 갈등이라는 현상을 바라보는 관점이나 입장은 상당한 변화를 겪어왔다.

로빈스(Stephen P. Robbins)는 이러한 갈등관의 변화를 三段階設에 입각하여 설명하고 있는데, 전통적 관점과 인간관계적 관점 그리고 상호작용주의적 관점 등이 그것

이다.

여기서는 로빈스의 구분을 중심으로 고찰하기로 한다.

### 1) 전통적 관점(traditional view)

갈등을 부정적인 것으로 보는 전통적 관점은 19세기 후반에 널리 수용되었으며 20세기에 들어와서도 1940년대까지는 지배적인 관점이었다.<sup>20)</sup> 가장 널리 보급된 이 관점에 따르면 갈등은 커뮤니케이션의 불량, 사람들간의 개방성과 신뢰의 부족, 종업원들의 욕구·열망에 대한 관리자의 대응실패에서 초래되는 역기능적인 결과이다. 전통적인 관점에 따르면, 모든 갈등은 집단과 조직의 생산성과 유효성에 해로운 것이기 때문에 갈등이 발생하지 않도록 사전예방하고 일단 발생하면 제거해야 할 성질의 것이다.<sup>21)</sup>

이와 같은 전통적 갈등관은 문명사회에서 오랜 기간동안 숭상되어온 反葛藤的 가치를 반영하는 것이다. 즉, 의견일치, 단합, 조화 등은 좋은 것이며 불화, 의견대립, 다툼 등은 나쁜 것이라고 규정하는 가치체계 속에서 사회화 과정을 겪어온 사람들은 모든 갈등을 나쁜 것으로 여기는 경향이 있다.<sup>22)</sup>

0) 김일철, "사회발전과 갈등", 한국사회학 제18집, 한국사회학회, 1984, p. 141.

0) Stephen P. Robbins, *Organizational Theory : The Structure and Design of Organization*(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1983), pp. 289.

0) 이한검, *인간행동론*(서울 : 형설출판사, 1994), p. 798.

전통적 관점의 기본가정을 요약하면 다음과 같다.<sup>23)</sup>

첫째, 갈등은 조직발전을 저해하는 요인이기 때문에 해소되어야 한다.

둘째, 갈등은 유익하지 못한 요인이다.

셋째, 갈등은 커뮤니케이션의 유효성을 저해하며 인간관계에서 이해와 신뢰 그리고 개방성을 결여시키는 결과를 야기한다.

넷째, 환경은 공격적·경쟁적·부적합·불합리한 행동을 형성하는데 있어서 주요한 역할을 담당하는 요소이다.

다섯째, 인간은 선할 뿐만 아니라 상호 신뢰하며 협동하는 존재이다.

## 2) 인간관계적 관점(human relations view)

전통적 관점의 뒤를 이어 등장했으며 초기의 인간관계론자들에 의해 주장된 이관점은 갈등을 자연발생적인 불가피한 현상으로 간주하며 경우에 따라서는 갈등이 조직성과에 순기능적으로 작용할 수도 있으므로 이것을 수용해야 한다고 하는 갈등에 대한 긍정적인 관점이다.<sup>24)</sup>

이 관점은 1940년대 후반부터 1970년대 중반까지 관리 및 조직이론을 지배하였다.

## 3) 상호작용주의적 관점(interactionist view)

갈등에 관한 최근의 견해는 상호작용주의적 관점에 입각하고 있다.

상호작용주의적 관점은 갈등을 수용해야 한다고 하는 인간관계적 관점에서 한 걸음 더 나아가 '갈등의 조장'이란 측면까지 강조한다. 즉 이 관점은 지나치게 조화롭고 평화스러우며 협동적인 분위기에 젖어있는 조직은 정태성과 무관심을 유발하기 쉽고, 변화와 쇄신의 요구에 대응하기 어려우며, 갈등이 새로운 사고를 조장하고 집단내의 응집력을 증대시키며 다양한 의견의 수렴을 통한 보다 나은 의사결정을 가능케 하는 등 조직에 유익함을 가져다 줄 수 있다고 본다.<sup>25)</sup>

상호작용주의적 관점이 인간관계적 관점과 다른 점은 다음과 같다.<sup>26)</sup>

첫째, 상호작용주의적 관점은 갈등의 절대적 필요성을 인정한다.

0) 유종해, 전계서, pp. 308-309.

0) Nightingale Donald, "Conflict Resolution", George Strauss(ed.), *Organizational Behavior : Research and Issues*(Madison : Industrial Relations Research Association, University of Wisconsin, 1974), pp. 141-163.

0) 이한검, 전계서, p. 799.

0) 상계서, p. 799.

0) 상계서, pp. 799-800.

둘째, 상호작용주의적 관점은 기능적인 대립을 명백히 조장한다.

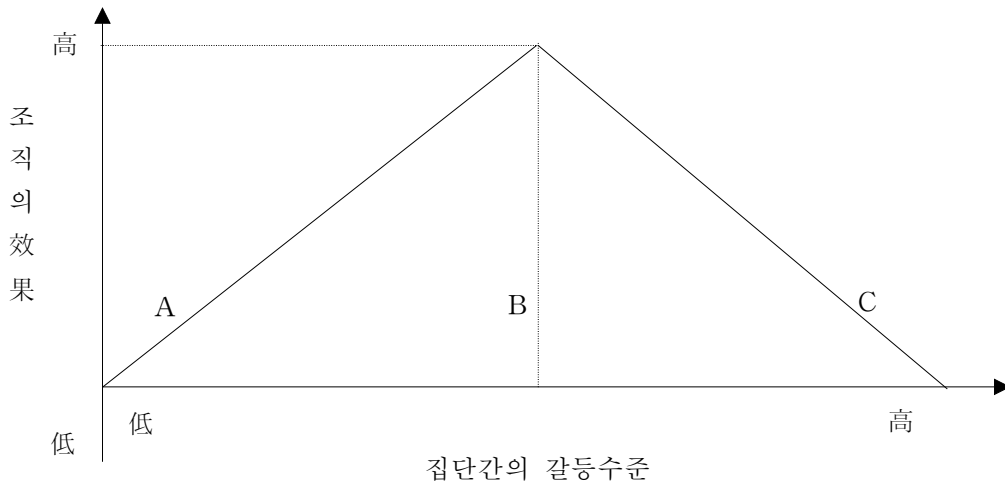
셋째, 상호작용주의적 관점은 갈등관리의 정의에 갈등에 대한 해결방안 뿐만 아니라 자극방안도 포함한다.

넷째, 상호작용주의적 관점은 갈등관리가 모든 관리자의 중요한 책임 중 하나라는 것

을 강조한다.

전통적 관점과 인간관계적 관점 그리고 상호작용주의적 관점이라는 3가지 견해를 살펴보면 갈등에 대한 견해가 소극적인 태도에서 적극적인 태도로 변화되어 왔다는 사실을 알 수 있으며 특히, 최근의 견해는 갈등을 어느 수준까지 조장하여 조직의 활

[도표 1] 갈등과 조직효과



상황	갈등수준	갈등의 유형	조직의 내부적 특성	조직의 효과성
A	낮거나 전혀 없음	역기능적	의욕상실, 분위기 침체 환경변화에 대한 적응력 둔화 새로운 아이디어의 결여(무사안일)	낮음
B	이상적	기능적	역동적, 왕성한 문제해결활동 자체비판적, 창의적, 변화지향적	높음
C	높음	역기능적	혼란, 분열, 비협조적	낮음

자료 : Stephen P. Robbins, *Organizational Theory : The Structure and Design of Organization*(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1983), p. 291.

력과 성과를 높이는데 활용할 여지가 있다는 사실을 암시하고 있다.

### 3. 갈등관리의 접근법

갈등은 파괴적일 수도 있고 유익할 수도 있다는 인식이 갈등의 제거를 강조하는 관점을 갈등의 관리를 강조하는 관점으로 변화하게끔 만들었다. 갈등관리의 목적은 갈등을 파괴적이지 않으며 생산적으로 유지하는 것이거나<sup>27)</sup>, 또는 창조적이고 유용한 것으로 유지하는 것이다.<sup>28)</sup>

[도표 1]에서 보는 바와 같이 갈등수준이 너무 높거나 너무 낮으면 바람직하지 못하다. [도표 1]에서 상황B는 최적수준을 나타내고 있으며 상황A에서 B까지는(B는 포함되지 않음) 관리자가 갈등을 자극하여 기능적인 것으로 유도해야 한다. 상황B의 우측에 있는 영역은 갈등수준을 감소시키기 위한 갈등해소에 역점을 두어야 한다.

갈등은 보는 관점에 따라 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있지만 이들 중 어느 하나의 입장을 따르기보다는 오히려 상황적응적(situational)으로 접근하는 것이 더욱 현실적이다. 갈등 그 자체를 하나의 동적인

과정이라고 할 때 어떤 결과를 가져올지도 모르는 다양한 상황에 대하여 특정 관점에서서 부정적으로 본다거나 무턱대고 긍정적으로만 접근한다면 이것 또한 큰 문제가 아닐 수 없다. 따라서 본 논문에서는 다양한 갈등상황을 갈등관리를 위한 상황으로 유형화하고 그에 따른 관리전략을 선택하는 상황적응적 접근법(situational approach)을 택하기로 한다.

## III. 경찰조직내 갈등관리방법의 문제점

### 1. 부정적 갈등관

이미 서론에서 설명한 것처럼 경찰업무의 내재적 특성과 구성원의 다양성 등으로 인하여 경찰조직 내에서 갈등은 필연적이고 보편적인 현상이므로 경찰조직 구성원의 생활은 갈등과 함께 하는 생활이라고 표현할 수 있다. 아울러 경찰조직의 갈등관리방식은 관리자가 갈등을 경찰조직을 해롭게 하는 부정적인 것으로 인식하느냐 아니면 경찰조직 발전에 필요한 긍정적인 것으로 인

0) M. Deusch, "Toward an Understanding of Conflict", *International Journal of Group Tensions*(Jan., Mar., 1971), Vol. 1, p. 53.

0) R. L. Kahn & E. Boulding(EDS.), *Power and Conflict in Organizations*(New York : Basis Books, 1964), p.76.

식하느냐에 따라 다르게 나타나게 된다.

이미 앞부분에서 살펴본 갈등에 대한 전통적 관점과 인간관계적 관점 그리고 뒷부분에서 설명될 구조기능적 관점이 조직의 체제유지적 목표에 잘 부합되는 것처럼 보인다.

물론 경찰조직이 아주 큰 곤경에 처해 있어서 생존 자체가 경찰조직의 목표라면 체제유지라는 목표는 별로 문제가 되지 않을 수도 있다. 그러나 경찰조직은 계층제를 중심으로 일시불란한 체제를 구축하고 있기 때문에 다른 행정조직이나 경영조직보다는 보다 안정적인 기반 위에 놓여 있다. 안정과 질서가 유지되는 경찰조직에서 체제유지나 생존 그리고 질서 등을 목표로 삼는다면 경찰조직은 정체와 후퇴 그리고 사멸의 위기에서 벗어날 수 없을 것이다.

경찰조직의 구성원들은 갈등에 대한 전통적 견해의 영향을 받으며 활동하고 있으며 모든 유형의 갈등을 나쁘게 보고 있다.<sup>29)</sup> 이와 같은 반갈등적 가치 때문에 의견일치, 단합, 평화, 질서 등은 좋은 것이고 의견대립, 경쟁, 긴장, 갈등은 나쁜 것이라고 규정하는 가치체계 속에서 사회화 과정을 겪어 온 경찰관들은 모든 갈등이 다 나쁜 것이라고 여기는 경향이 있다. 이와 같은 부정적

가치관이 갈등을 파괴적이고 소멸되어야 할 것으로 여기게 만드는 결과를 초래하였다.

그러나 갈등에는 긍정적인 측면도 있고 변화와 쇄신의 원동력, 적응성, 융통성, 창조성의 돌파구를 열어주는 적극적인 측면도 있음은 이미 앞에서 살펴본 바와 같다. 따라서 경찰조직 내에서 구조기능주의적 균형론에 입각한 갈등에 대한 부정적 가치관의 퇴치는 갈등관리에 있어서 매우 시급한 문제라고 아니할 수 없다.

## 2. 갈등에 대한 전통적 접근

갈등에 대한 전통적 견해는 이것이 나쁜 것이며 조직의 효과성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 간주하고 있다. 그들은 갈등이란 용어를 폭력이나 파괴 또는 비합리성 등을 의미하는 용어로 사용하였다.<sup>30)</sup>

이러한 전통적 견해의 영향력 하에서 사회화과정을 겪은 경찰조직의 성원들은 갈등에 대한 심리적 두려움이 존재하기 마련이다. 갈등현상 자체를 이렇게 죄악시하다 보니 경찰조직의 관리자는 갈등의 발생을 근원적으로 '억제'시키는 방면에만 관심을 갖게 되는 문제가 야기되었고 갈등발생의 억제를 위해서 강제성이 가장 안이하게 동원된

0) Stephen P. Robbins, op. cit., p. 292.

0) Ibid., p. 289.

다.<sup>31)</sup> 그러나 경찰조직의 관리자는 다른 분야의 조직에서는 갈등에 대한 상호작용주의적 관점에 입각해서 갈등을 용인하고 옹호할 뿐만 아니라 조직발전에 필요한 갈등을 보다 적극적으로 조장하려는 시도도 있다는 사실에 주목해야만 한다.

경찰조직발전에 필요한 갈등을 적극적으로 조장하려는 사람들은 갈등이 적응과 변화의 원동력이라고 생각한다. 물론 그들도 모든 갈등이 경찰조직에 유용하거나 필요하다고는 말하지 않는다. 그러나 갈등이 없으면 경찰조직은 정체되고 심한 경우 死滅의 운명에 처하게 되므로 필요한 갈등은 적극 조장되어야 한다는 것이다.<sup>32)</sup>

### 3. 정태적 접근방법

경찰행정학 분야에 있어서 정태적 접근의 예로 구조기능주의를 빼놓을 수 없다.

구조기능주의는 유기체적 가정에 토대를 두고 체제는 안정과 균형을 찾아 자기유지

를 하는데 그러자면 기본욕구를 충족시켜주어야 하며 체제에는 이 기본욕구를 충족시켜주는 기능을 가진 구조가 있다는 것인데<sup>33)</sup> 이러한 구조기능론은 동어반복, 순환론, 부당한 목적론에 빠지는 경향이 있다.<sup>34)</sup> 또한 정태적 조직관은 조직구성원의 자율성을 억압하고 변화와 발전의 원동력인 갈등을 죄악시하는 억압적인 갈등관리만을 강조하고 있다.

통상적으로 조직의 관리자가 갈등관리에 소비하는 시간이 관리자의 전체시간 중 20%를 차지하고 있으며 갈등관리는 기획, 의사소통, 동기부여, 의사결정이라는 문제와 중요성이 같거나 더 높게 평가된다<sup>35)</sup>라고 언급하고 있는 데슬러(Gary Dessler)의 연구처럼 갈등관리의 비중이 점점 커지고 있는 현실을 고려할 때, 경찰조직의 관리자는 갈등현상을 억제, 방지, 해소하려고만 하지 말고 상황에 맞게 갈등을 적절히 수용, 조장하는 관리전략이 절실하다고 하겠다. 따라서 갈등관리에 대한 접근도 정태

0) Ibid., p. 289.

0) Stephen P. Robbins, *Managing Organizational Conflict : A Nontraditional Approach* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1974), pp. 13-14.

0) 강신택, 사회과학연구의 이론(서울 : 박영사, 1983), pp. 353-354.

0) 여기서 동어반복이란(tautology)이란 “체제는 욕구가 충족되어야 하는데 욕구가 충족되어 있으므로 생존하고 있다”는 순환론에다가 “체제가 생존하고 있으므로 생존하고 있다”는 오류에 빠지게 되는 경향을 말한다. 그런데 이것은 욕구가 충족되었는가와는 별도로 체제가 생존하고 있다는 증거가 있어야 하는 것이다. 또한 체제의 부분은 그 욕구를 충족시키기 위하여 존재한다는 가정은 부당한 목적론(teleology)이 되는 것이다 ; 상계서, p. 321.

0) Gary Dessler, *Organization Theory : Integrating Structure and Behavior*(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1980), p. 314.

적인 접근뿐만 아니라 동태적인 접근까지도 고려하는 안목이 시급하다고 하겠다.

#### 4. 변화의 관리에 대한 소극적 입장

경찰행정의 기능을 크게 둘로 나눈다면 사회안정기능과 사회변동촉진기능으로 나눌 수 있다.

사회안정기능은 사회내의 이질적 요소를 통합하고 사회질서를 유지하는 기능을 말하고 사회변동촉진기능은 사회변화를 계획하고 유도하여 사회변동을 조직적으로 관리하는 것을 말한다. 과거의 경찰행정은 단순한 관리기능 즉 현상유지, 질서유지, 사회통제 등의 안정유지자 기능만을 했다고 볼 수 있으나 오늘날 자유민주주의 국가에서는 공공복리의 증진이라는 적극적인 목적을 위한 권력작용도 경찰의 기능에 포함시켜야 한다는 주장도 나오고 있으며<sup>36)</sup> 현재 한국경찰 조직 스스로도 사회변화의 능동적 담당자로서의 경찰의 역할을 강조하고 있다.

경찰조직이 정태적인 실체가 아니라 급변하는 환경에 직면하고 있는 유연성과 혁신,

민감성 등을 요구받는 동태적인 조직임을 감안하면 개방체계(open system) 특히 'Adhocracy'<sup>37)</sup>같은 조직이 변화의 관리에 더욱 효과적이라고 할 수 있다.

과거부터 현재까지의 한국경찰행정을 돌이켜보면 매우 동적인 변동과정을 겪어왔음을 알 수 있다. 즉 이조의 유교사상에 바탕을 둔 집권적 전제관료제에 일제식민통치의 압제적 관료주의가 가미되었고 게다가 서구적인 것이 합해져서 혼합된 형태의 경찰행정체제로 발전되었으며 이른바 이질혼합, 형식주의, 중복성과 같은 특색을 갖게 되었고<sup>38)</sup> 경찰행정의 단절감, 주체의 결여, 방향감각의 상실 등이 특히 문제가 되어왔다. 뿐만 아니라 군부가 중심이 된 군사정권의 영향으로 인해 권위주의 문화가 경찰조직을 지배해 왔으며<sup>39)</sup> 권위주의 정치체제는 본질적으로 정치과정에 있어서 정치제도화가 이룩되지 않는 결과를 야기하였고<sup>40)</sup> 이러한 권위주의 정치체제는 정치·사회적 갈등과 대립이 격화될 때 경찰의 물리력을 동원하여 국민들을 강압하게 되었다. 이러한 권위주의 정치체제 하에서는 끊임없는 긴장과

0) 이황우, 전계서, p. 21.

0) Adhocracy란 다양한 전문적 기술을 가진 비교적 낮은 사람들로 구성된 집단에 의해 수행되는 프로젝트를 중심으로 조직화된 신속한 변화와 적응이 가능한 임시적인 시스템을 말한다; Stephen P. Robbins, op. cit., p. 210.

0) 한정일, 한국정치행정론(서울: 박영사, 1969), pp. 431-453.

0) 조철욱, 경찰행정학(서울: 대영문화사, 2000), p. 54.

0) 한정일외, 문화와 통치(서울: 민중사, 1982), p. 72.

대립, 갈등만이 사회에 계속되었으며 강권에 의한 안정만이 유지될 뿐이었다.

이러한 조직문화와 사회적 분위기 속에서 경찰조직은 사회변화를 억압하며 보수적이고 소극적 입장을 취하다보니 갈등에 대해서도 냉담하고 부정적인 태도를 취하게 되었던 것이다. 이러한 반갈등적 태도는 경찰조직발전을 위해 바람직하지 못하므로 관리자는 경찰조직에 변화와 갈등이 발생하면 이것을 억제하고 방지하려고 노력하는 태도보다는 그것을 경찰조직의 발전을 위한 긍정적인 요소로 전환시키기 위한 적극적인 관리가 요청된다고 하겠다.

#### IV. 경찰조직내 갈등관리의 상황과 전략

경찰조직내 갈등에는 역기능적인 것도 있고 순기능적인 것도 있으며 역기능과 순기능을 함께 지닌 양면성의 갈등도 많다. 갈등의 순기능성과 역기능성은 시간의 흐름에 따라 변화하는 것이다. 간단히 말해서, 갈등이란 매우 복잡한 동태적 현상이므로 갈등관리 전략은 상황적응적(situational

approach))이어야 한다.<sup>41)</sup> 따라서 경찰조직의 관리자에게는 갈등상황에 대한 해석이 필요하며 다양한 상황을 유형화할 필요가 있다. 갈등상황의 유형화가 이루어지면 그에 대응하는 전략도 상황에 적절한 것이어야 한다. 따라서 여기서는 갈등관리를 위한 상황을 4가지로 분류하고 이 4가지 상황에 따른 관리전략들을 모색해 보고자 한다.

##### 1. 갈등관리의 상황설정

갈등상황이란 갈등이 야기될 수 있는 경찰조직내의 상황이나 조건을 말한다.<sup>42)</sup> 갈등상황이 조성되어야 갈등이 생겨날 수 있으며 갈등상황은 갈등의 원인이 되기도 한다.

그러나 갈등의 원인이 존재한다고 해서 항상 갈등이 진행되는 것은 아니고 행동주체들에 의해 지각되지 않을 수도 있으며 구체적인 갈등관계가 형성되기 전에 갈등상황이 소멸될 수도 있다. 갈등상황은 갈등을 유발하거나 그 출처가 될 수 있는 경찰조직상의 제요인과 갈등사이를 연결해주는 조건이기 때문에 일종의 매개변수라 할 수 있다.

갈등상황을 가져올 수 있는 경찰조직내의 요인은 무수히 많다. 경찰조직의 규모, 의사소통, 분화, 공식화, 구성원의 이질성, 감

0) 오석홍, 전계서, p. 602.

0) 상계서, p. 597.

독의 유형, 의사결정에 대한 구성원의 참여의 정도, 보상체계, 권력구조, 조직단위간의 구조적 관계, 구성원의 성격·역할·지위·목적·사회적 상호작용 등이 갈등의 출처가 될 수 있는 중요한 경찰조직상 요인으로 거론되고 있다.<sup>43)</sup>

이것은 어디까지나 예시적인 것에 불과하고 갈등의 출처와 갈등상황이 항상 뚜렷하게 구별되는 것은 아니며 갈등연구의 접근 방법에 따라 論者들마다 갈등상황은 다양하게 분류될 수 있다.

본 연구에서는 경찰조직의 갈등상황을 갈등관리를 위한 상황으로 전개하기 위하여 두 개의 양분된 변수를 사용하여 4개의 갈등관리를 위한 상황으로 유형화하고자 한

다. 여기서 사용된 변수는 다음과 같다.

첫째, 조직에 갈등이 있느냐, 없느냐 하는 것이다. 경찰조직내에 갈등이 있다, 없다하는 구분은 지극히 곤란한 문제이긴 하지만 여기서는 모든 갈등을 의미하는 것이 아니고 관리자가 판단하기에 명백한 갈등이라고 여겨지는 갈등을 의미한다.

둘째, 관리자가 갈등에 대하여 부정적인가, 긍정적인가 하는 것이다. 관리자가 갈등을 부정적으로 인식하게 되면 관리전략도 갈등을 방지하거나 해소하려는 경향을 갖게 되고, 갈등에 대하여 긍정적이면 갈등을 수용하거나 심지어는 필요한 갈등을 조장하는 관리전략을 택할 수도 있는 것이다. 이 2가지 변수를 결합하면 [도표 2]와 같이 갈등

[도표 2] 갈등관리의 상황유형

		관리자의 갈등에 대한 태도	
		부 정 적	금 정 적
警 察 조 직 에 葛 藤 의 存 在 有 無	有	상 황 I 갈 등 해 소 상 황	상 황 III 갈 등 수 용 상 황
	無	상 황 II 갈 등 방 지 상 황	상 황 IV 갈 등 조 장 상 황

0) 상계서, p. 508.

관리상황을 유형화 할 수 있다.

#### 1) 상황 I : 갈등해소상황

상황 I 은 현재 경찰조직에 갈등이 있으며 관리자가 이 갈등에 대하여 부정적인 태도를 보이는 상황이다. 경찰조직의 관리자가 현재조직에 대하여 부정적이면 관리자는 그 갈등을 해소하려는 경향을 갖게 된다. 따라서 상황 I 을 갈등해소상황이라고 한다.

#### 2) 상황 II : 갈등방지상황

상황 II 는 현재 경찰조직에 갈등이 없고 갈등에 대한 관리자의 태도가 부정적인 경우이다. 관리자가 갈등에 대하여 부정적이고 현재 명백한 갈등이 없으므로 관리자는 잠재적인 갈등의 발생을 방지하려고 할 것이다. 따라서 갈등방지상황이라고 한다.

#### 3) 상황 III : 갈등수용상황

상황 III 은 현재 경찰조직에 갈등이 있으며 경찰조직의 관리자가 갈등에 대하여 긍정적인 태도를 갖는 상황이다. 경찰조직의 관리자가 갈등에 대하여 긍정적으로 반응을 나타낸다면 갈등이 현재 분명하게 존재하므로 관리자는 조직내의 갈등을 수용하게 된다. 이러한 상황을 갈등수용상황이라고 한다.

#### 4) 상황 IV : 갈등조장상황

상황 IV 는 현재 경찰조직에 갈등이 없으며

경찰조직의 관리자가 갈등에 대하여 긍정적인 태도를 취하는 상황이다. 관리자가 갈등에 대하여 긍정적이며 적극적이기는 하지만 현재, 조직에 이상이 없으므로 갈등을 조장하는 상황이다. 이를 갈등조장상황이라고 한다.

이상과 같이 갈등상황은 갈등이 야기될 수 있는 조직내의 상황이나 조건을 말한다. 갈등상황은 갈등연구의 접근방법이나 학자들에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 필자는 갈등관리를 위하여 2개의 변수를 사용하여 4개의 상황을 설정하여 보았다. 그러나 이와 같은 유형화는 약간의 한계를 내포하고 있다. 우선 두 개의 변수 외에도 무수한 변수가 있을 수 있고, 또한 사용된 변수는 이론의 전개를 위하여 양극화한 것이지 실제로는 이처럼 존재하지 않을 수도 있으며 어떤 갈등상황은 상황간의 경계에 걸쳐있는 경우도 있을 것이다.

하지만 이러한 한계에도 불구하고 갈등상황의 유형화는 경찰조직의 관리자가 경찰조직의 갈등상황을 보다 분명하게 진단할 수 있게 한다. 또한 경찰조직의 관리자가 상황 파악을 하였을 때 어떠한 관리전략을 선택해야 할 것인가를 암시하여 주고 있으므로 관리자의 전략선택을 용이하게 한다.

2. 갈등관리의 전략

갈등을 관리한다는 말은 경찰조직에 해로운 갈등을 방지하고 해소시키는 것뿐만 아니라 갈등을 용인하고 이것을 수용하는 조치를 취하는 것 그리고 나아가서 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조장하는 것까지를 포괄하는 활동을 말한다.

경찰조직의 관리자가 조직의 상황에 적절하게 갈등을 관리하기 위해서는 관리전략이 필요하다. 여기서 전략(strategy)이란 기본적인 장기목표나 조직의 목표를 설정하고 행동의 방침 내지는 방향을 채택하여 목표를 달성하는데 필요한 여러 가지 자원을 배분하는 것이라고 정의할 수 있다. 여기서

목표는 최종도달점을 말하고 전략은 수단과 최종도달점을 동시에 내포하는 개념이다.<sup>44)</sup>

갈등관리 전략은 학자들의 접근방식에 따라 다양하게 나타날 수 있으나 기존의 연구는 주로 갈등해소방법에 대한 연구에 치우친 감이 없지 않다. 따라서 필자는 앞에서 설정한 갈등관리의 4가지 상황에 따른 관리 전략을 모색해 보기로 한다.

즉 현재 조직에 갈등이 있고 조직의 관리자가 갈등에 대하여 부정적일 때는 갈등해소전략을 택하고, 현재 조직에 갈등이 없고 관리자가 갈등에 대하여 부정적일 때는 갈등방지전략을 선택한다. 그리고 현재 조직에 갈등이 있고 관리자가 갈등에 대하여 부

[도표 3] 갈등의 관리전략

		관리자의 갈등에 대한 태도	
		부 정 적	긍 정 적
警 察 组 织 中 葛 藤 的 存 在 有 无	有	갈 등 해 소 전 략	갈 등 수 용 전 략
	無	갈 등 방 지 전 략	갈 등 조 장 전 략

0) Stephen P. Robbins, op. cit., p. 94.

정적일 때 갈등수용전략을 택하고, 현재 조직에 갈등은 없지만 관리자가 갈등에 대하여 긍정적일 때는 갈등조정전략을 택하기로 하였다. 이것을 그림으로 나타내면 [도표 3]과 같다.

### 1) 갈등해소전략

갈등해소란 특정 경찰조직 내에서 갈등이 또다시 반복되지 않도록 처리하는 것을 의미하며 갈등의 해결을 이끄는 의도나 과정이라고 정의할 수 있다.<sup>45)</sup> 갈등해소는 갈등해결과 구별되며<sup>46)</sup> 갈등해소전략은 현재 경찰조직에 갈등이 있고 관리자가 갈등에 대하여 부정적일 때 취하게 되는 전략이다. 갈등해소방법은 학자들에 따라 다양하게 나타나고 있으나 여기에서는 갈등해소방법의 중요유형이라고 생각되는 것들에 대해서만 고찰하기로 한다.

#### (1) 상위목표의 제시(suggestion of superordinate goals)

갈등을 일으키고 있는 당사자들이 공동으로 추구해야할 상위목표를 제시함으로써 갈

등을 완화시킬 수 있다. 상위목표를 도입하는 방법은 공동목표의 규정으로 시작되며 그 같은 공동목표가 서로간에 다투고 있는 집단들의 협동적인 노력 없이는 달성할 수 없다는 것을 인식시키는 것이다. 이러한 방법이 효과적이라면 상위목표가 각 단위부서들이 갖고있는 개별목표를 대치할 수 있어야 하며 상위목표를 제시하는 것은 공동의 적을 제시하는 것과 유사한 측면이 있다.<sup>47)</sup>

#### (2) 문제해결(problem solving)

‘직면(confrontation)’ 또는 ‘공동(collaboration)’으로도 불리우는 문제해결은 목표의 합의나 공유가 이루어지는 경우에 갈등을 야기하고 있는 당사자들이 직접 접촉하여 원인이 되고 있는 문제를 해결하게 하는 방법이다. 문제의 공동해결은 집단간 갈등을 해결하기 위한 가장 건전한 방법으로 알려지고 있다.<sup>48)</sup> 이 방법은 당사자들이 협동적인 문제해결능력을 갖고 있을 때 좀더 효율적인 방법이다.

#### (3) 회피(avoidance)

0) 최영호, 전제논문, p. 61.

0) 특정 갈등이 처리된다는 것은 갈등의 형성요인이 완전히 해결된다는 것을 의미하지는 않는다. 반면에 갈등해결은 갈등관계에 놓여있는 다른 한편을 완전히 정복하거나 배제하는 것을 포함하여 더 이상의 불일치가 존재하지 않는 상태를 나타낸다 ; 상계논문, p. 62.

0) Muzafer Sherif, "Experiment on Group Conflict and Cooperation", in Harold J. Leavitt and Louis R. Pondy, eds., *Readings in Managerial Psychology*(Chicago : University of Chicago Press, 1980), p. 410.

0) Stephen P. Robbins, op. cit., p. 302.

회피는 갈등을 야기할 수 있는 의사결정을 유보하거나 갈등상황에 처한 당사자들이 접촉을 피하도록 하는 것 또는 갈등행동을 억압하는 것으로 단기적으로 갈등을 해소할 수 있는 방법이긴 하지만 갈등의 원인을 근본적으로 제거하는 것이 아니므로 근본적인 갈등해소 방법이라고는 할 수 없으며 예를 들면 경찰조직의 관리자가 갈등에서 물러서는 것이다.<sup>49)</sup>

(4) 자원의 증대(expansion of resources)

자원의 증대는 희소자원의 획득을 위해 초래되는 갈등을 해소하는 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다.<sup>50)</sup> 희소자원에 공통적으로 의존하는 당사자들이 더 많은 자원을 위하여 갈등을 일으킬 때 자원을 늘려버리면 어느 당사자도 패자가 아닌 승자가 될 수 있다. 자원을 증대시킬 수만 있다면 이 같이 좋은 갈등해소방법은 없을 것이다. 그러나 경찰조직내의 가용자원에는 항상 수요가 공급을 초과하고 있기 때문에 자원증대 방법은 한계에 부딪치게 된다.

(5) 완화(smoothing)

완화는 갈등당사자들의 이견이나 상충되

는 이익과 같은 차이를 억압하고 유사성과 공동이익을 전면에 부각시키는 방법이므로 회피방법과 상위목표의 제시방법을 혼합한 성격을 띄고 있으며 일시적이고 피상적인 갈등해소방법이라고 할 수 있다.<sup>51)</sup>

(6) 공식적 권한(formal authority)

소속직원들의 의견대립에 의한 갈등은 상관의 공식적 권한에 의해 해소시킬 수 있으며 매우 널리 사용된다. 공식적 권한에 의한 갈등해소는 상관의 명령, 강압, 계층제를 통한 갈등해소 등 여러 가지 방법이 있다. 그러나 지나치게 공식적 권한에 의한 갈등해소에 치우치면 갈등이 잠재화·내재화할 위험성이 있다.<sup>52)</sup>

(7) 타협(compromise)

협상(bargaining)이라는 이름으로도 거론되는 이것은 개인이나 집단간에 이익의 충돌이 있을 경우 교환 또는 공동이익의 실현에 관한 합의에 도달할 목적으로 명백한 제안이 표면상 제시되는 과정이다. 이 제안에는 합의의 조건뿐만 아니라 토의될 주제(의제), 적용해야 할 기본규정, 중점을 두는 기술적·법적 쟁점까지 취급하는 경우가

0) 송계충, "조직내 갈등의 유형분석과 관리방안", 충남대논문집 3권2호, 충남대사회과학연구소, 1976. 12., p. 322.

0) 오석홍, 전계서, p. 603.

0) 상계서, p. 604.

0) Stephen P. Robbins, op. cit., p. 301.

매우 많다.<sup>53)</sup>

(8) 당사자의 태도변화(attitude change of parties)

갈등을 일으키고 있거나 일으킬 가능성이 있는 사람들의 인적 변수를 변화시킴으로써 갈등을 해소시킬 수 있다. 당사자의 태도를 변화시키는 방법은 단기적인 노력으로 가능한 것이 아니며 다른 어떤 방법보다도 시간과 비용이 많이 드는 방법 중 하나이다. 태도변화에 주로 쓰이는 방법으로 교육훈련을 들 수 있다.

(9) 구조개편(reorganization of structure)

구조적 변화를 통해서 갈등을 보다 근원적으로 해소시킬 수 있다. 구조개편의 예로서는 인사교류, 조정담당기관의 신설, 이의 제기제도의 신설, 갈등부서들의 합병, 업무 배분, 보상시스템의 개편 등을 들 수 있다. 공식적 권한과 함께 구조개편도 지나칠 정도로 빈번히 사용되는 갈등해소방법이다.

(10) 상호작용의 촉진(increasing interaction)

당사자들간에 상호작용이 많으면 많을수록 협동을 촉진하는 공동관심사와 유대감이

더욱 향상되어 갈등을 감소시킬 수 있다. 상호작용의 촉진은 순환근무와 인사교류를 통해서 이루어지기도 한다. 특히 계선과 참모간의 갈등해결을 위하여 인사교류방법이 널리 행해지고 있다.

그밖에도 갈등해소방법에는 리더쉽, 의사소통 등 무수히 많을 것이다. 전통적인 갈등관리는 바로 갈등의 해소를 의미하기 때문에 갈등해소방법은 매우 다양하고 학자들마다 구구하여 의견상 혼란을 피할 길이 없는 것 같다. 그러나 내용을 자세히 들여다 보면 상이정보다는 유사성이 많아서 같은 방법을 다르게 표현하거나 통합 또는 세분하여 설명하고 있는 경우가 많다. 따라서 위에서 살펴본 10가지 갈등해소방법은 결코 망라적인 것은 아니지만 갈등해소방법들 중 중요한 것들이라고 볼 수 있다.

## 2) 갈등방지전략

갈등방지전략은 갈등해소전략과 마찬가지로 전통적인 갈등관리방법의 하나이다. 갈등관리전략은 관리자가 갈등에 대하여 부정적이고 현재 경찰조직에 갈등이 존재하지 않을 때 택하는 전략이다. 현재 경찰조직에 갈등이 존재하지 않는다는 의미는 잠재적 갈등(latent conflict)까지 존재하지 않는다는 의미가 아니며 따라서 언제든지 갈등

0) 이한검, 전계서, p. 818.

이 현재화할 가능성이 있는 것이다. 따라서 갈등방지전략은 잠재적인 갈등이 역기능적 갈등으로 나타나지 못하게 하는 관리전략이라고 할 수 있다.

갈등방지전략은 전통적으로 갈등해소전략과 더불어 논의되어왔기 때문에 구체적인 방법이 별도로 거론된 것은 거의 없다.

갈등방지전략으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 상호의존성의 감소(reduce interdependence)를 들 수 있다. 상호의존관계가 갈등을 야기시킬 가능성이 있을 때 이러한 상호의존관계를 감소시키는 것이다.<sup>54)</sup> 경찰업무중 높은 상호의존성의 한가지 예를 들면 정보부서와 경비부서의 관계를 들 수 있는데 경비부서는 정보부서가 제공하는 시위에 관한 정보에 근거해서 경비대책을 수립하고 경비책임자는 시위현장에서 이를 근거로 경력을 지휘한다. 이러한 긴밀한 상호의존성이 일견 양부서간의 우호협력관계 증진에 기여할 것 같지만 실질적인 내면을 들여다보면 경비부서는 정보부서가 책임회피적으로 생산해내는 수많은 과장된 보고서에 의해 불필요한 경력이 동원되고 있다고 비난하는 경향이 있으며 정보부서에서는 경비

부서가 현실상황을 제대로 파악하지 못하여 경력운용에 탄력적이지 못하고 변수를 유발시키고 있다고 책임을 전가시키는 경향이 있는 등 양부서간에는 많은 갈등이 존재하고 있다. 수사부서와 경비부서처럼 상호의존적으로 업무를 처리할 필요가 없는 집단간에는 갈등이 좀처럼 발생하지 않는다. 따라서 정부부서의 시위와 관련된 정보수집기능을 경비기능으로 이관시키는 방안과 같이 경찰조직내 단위부서간의 상호의존성을 감소시킬 필요가 있는 것이다.

둘째, 공유재산의 감소(reduce shared-resources)이다. 여러 집단이 희소자원을 분배하려 할 때 집단간의 갈등가능성은 증가한다. 따라서 공유자원을 감소시키는 것도 하나의 갈등해소방법이 된다.<sup>55)</sup> 경찰조직내의 한 가지 예를 들면, 경비부서에서 전기기능의 출장비를 집행할 때는 수사, 형사, 보안, 외사 등 각 기능이 무리하게 출장비를 신청함으로써 비용부족이 야기되고 서로 상대방에게 출장비과다청구의 책임을 전가하고 비난함으로써 갈등이 야기되었으나 연초에 업무상 필요를 고려한 객관적 비율에 따라 출장비를 각 기능에 배정함으로써 출장비와 관계된 각 기능간의 갈등을 사전에

0) Gary Dessler, *Organization Theory : Integrating Structure and Behavior*(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1980), p. 333.

0) Ibid, pp. 333-335.

방지할 수 있었다.

셋째, 조정직위(position of coordinator)를 설치하여 갈등을 방지하는 방법이다. 예컨대 경찰조직의 회계부서와 기술부서간에 또는 경비부서와 정보부서간에 갈등이 있을 때 이 두 가지 부서의 전직경력을 모두 가진 사람을 찾아 조정직위를 설치하여 임명하는 것이다. 그는 양쪽 분야에 모두 친숙하므로 양부서를 통합하는 기능을 수행할 수 있다.

넷째, 갈등발생의 방지에 좀더 구체적인 방법을 들면 다음과 같다.<sup>56)</sup>

① 현실적이고 특수한 목표를 경찰조직과 조직내의 집단에 부여한다.

② 경찰조직의 구성원 각자가 해야 할 현실적이고 특수한 업무상 목표와 그 방법이 규정된 포괄적이고 종합적인 업무명세표를 작성·활용한다.

③ 경찰조직의 모든 수준에서 의사결정이 이루어지고 이해되도록 지표를 명시한다.

④ 정책·절차·규칙 등을 정형화하고, 정책과 집행이 충분한 정보와 구성원의 동의하에 이루어지도록 함으로써 역기능적 갈등발생의 가능성을 최소화한다.

이 밖에도 갈등방지 방법에는 여러 가지가 있을 수 있으며 갈등방지전략은 여타 전략들, 그 중에서도 특히 갈등해소전략과 중

복되는 경우가 많다. 그런데 갈등방지전략은 이같이 구체적인 방법도 좋지만 본래 경찰조직의 효율적인 운영체계의 전반적 조건과 관계된다고 볼 수 있다.

### 3) 갈등수용전략

갈등수용전략은 현재 경찰조직에 갈등이 존재하고 경찰조직의 관리자가 갈등에 대하여 긍정적인 태도를 취하는 전략이다. 갈등수용의 방법으로는 갈등당사자의 참여와 갈등의 제도화를 들 수 있다. 그런데 갈등의 제도화가 이루어지면 참여의 폭이 넓어지기 때문에 여기서는 갈등의 제도화를 중심으로 살펴보기로 한다.

일반적으로 갈등론자들은 사회갈등을 사회통합과 사회발전의 요인으로 간주하지만 기능론자들은 이것을 사회악이나 사회질병으로 간주하고 있다. 갈등론자들의 주장처럼 갈등이 사회통합과 사회발전의 요인으로 작용하기 위해서는 이것이 제도화될 필요성이 있다. 제도화라고 하는 것은 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 지적했듯이 조직이 가치와 안정성을 획득하는 과정이며 제도화 정도는 그 조직과 절차의 융통성, 복잡성, 자율성, 통일성에 의해 측정될 수 있다.<sup>57)</sup>

갈등의 제도화에 대해서는 다렌도르프

0) 박연호·오세덕, 전계서, p. 296.

(Ralf Dalendorf)가 자세히 지적하고 있다. 그는 갈등의 제도화가 적어도 다음과 같은 3가지 요건의 갈등규제가 있어야 실효성이 있다고 설명하고 있다.<sup>58)</sup>

첫째, 갈등이 있는 양 당사자가 갈등상황의 필요성과 실제성을 인식하고 상대방의 원인에 대한 기본적인 정당성을 인정해야 한다.

둘째, 이익집단의 조직화이다. 상황은 갈등을 빚고 있지만 갈등집단은 서로 통일성과 조직을 조장하려는 경향이 있다. 듀빈도 집단간의 갈등이 제도화되는 경향이 있다고 지적하고 있다.<sup>59)</sup>

셋째, 갈등 당사자들이 관계의 틀을 마련할 수 있는 게임의 공식적인 룰에 합의해야 한다. 이것은 회합장소와 방법, 진행방법, 결정에 도달하는 방법, 불순종시 제재의 적용방법, 규제를 스스로 변화시키는 방법과 시간을 정하는 것을 의미한다.

이러한 갈등의 제도화가 효과적이기 위해서는 적어도 다음과 같은 4가지 기준을 따라야 한다.<sup>60)</sup>

첫째, 어떤 외부기관의 간섭없이 결정할

수 있는 권리가 부여된 자동적인 기구라야 한다.

둘째, 그들의 지위는 유일한 제도라는 점에서 독점적이어야 한다.

셋째, 그들의 역할은 갈등집단이 격렬한 갈등의 경우에 이것을 이러한 제도에 위탁한다는 것과 이 제도의 결정이 이익집단과 그들의 구성원들을 묶어놓을 수 있도록 의무적이어야 하며 구속력이 있어야 한다.

넷째, 그들은 민주적이어야 한다. 즉 결정에 도달하기 전에 상대방의 주장을 들어주어야 한다. 토론과 결정의 방법에 대한 과정상의 조절은 게임룰의 일부분이라고 할 수 있다.

현재 우리 나라에서는 지역갈등, 정치갈등, 보수세력과 진보세력간의 갈등, 노사간의 갈등 등 수많은 갈등이 존재하며 더욱 심화되고 있으나 갈등을 사회악으로 간주하는 기능주의적 시각 때문에 갈등의 제도화가 이루어지지 못하고 있으며 경찰조직도 예외는 아니다.

특히 관료주의적이며 권위주의적인 조직으로 특징지워지는 경찰조직에 있어서 갈등

0) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*(New haven and London : Yale University Press, 1973), p. 12.

0) Ralf Dalendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*(Stanford, Calif : Stanford University Press, 1959), pp. 225-226.

0) 김영모, 전계논문, p. 107.

0) Ralf Dalendorf, op. cit., pp. 227-228.

의 제도화는 다른 어떤 조직보다도 절실하며, 잠재적 갈등을 현재화하여 그 갈등을 수용하려는 태도와 제도의 개선이 더욱 시급하다고 하겠다.

#### 4) 갈등조장전략

갈등조장전략은 현재 경찰조직에 갈등이 없으며 경찰조직의 관리자가 갈등에 대하여 긍정적일 때 취하는 전략이다. 조직에 갈등이 없다는 것이 잠재적 갈등까지 없다는 것을 의미하는 것은 아니다.

경찰조직의 관리자는 목표의 성공적인 달성을 위하여 필요한 갈등을 조장하는 책임도 있으므로 조직의 활력, 창조, 발전을 위해 순기능적 갈등을 적절히 조장하고 그것을 건설적으로 관리해 나가야 하는 것이다.

갈등을 조장하는 실천적 수단에는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 경쟁을 조성하는 방법이다. 경찰조직의 관리자는 경쟁의 인센티브를 제공하여 단위부서들 간에 경쟁상태를 조성함으로써 갈등을 촉진시켜 각 부서가 정체상태에서 벗어나 최고의 팀워크로 기동성을 발휘할 수 있다.<sup>61)</sup>

둘째, 의사소통망을 의식적으로 변경시키는 방법인데 이것은 정보의 재배분을 초래

하기 때문에 갈등을 야기할 수 있다. 특정 의사소통경로에 통상적으로 포함되었던 사람을 일부러 제외하거나 본래 포함되지 않았던 사람을 새로 포함시키는 것이 의사소통망을 변경시키는 방법 중 하나이다.

셋째, 의사소통 내용을 변경시키거나 의사소통을 억제하거나 과도한 정보를 전달함으로써 갈등을 조장할 수도 있다. 예를 들어 경찰조직내의 특정 부서가 없어진다거나 일부해고가 있게 될 것이라는 것과 같이 모호하고 권위적인 전언내용은 구성원들의 갈등을 고무시킨다. 이러한 것들이 구성원들의 무관심을 감소시키며 이들로 하여금 의견차이에 직면토록 하고 현재의 절차를 재평가하도록 고무하여 새로운 아이디어를 자극할 수 있다.<sup>62)</sup>

넷째, 경찰조직의 수평적 분화와 수직적 분화를 통하여 갈등을 조장하는 방법이다. 조직내의 계층 수, 기능적 단위 수를 늘려 서로 견제하게 함으로써 갈등을 조장할 수 있다. 수평적 분화에 대한 한가지 예를 교육기관에서 찾아보면, 32명의 교수와 1명의 학과장으로 구성된 활기가 없는 경영학과를 분할하여 경영관리학과, 마케팅학과, 재무관리학과 등의 3개 독립학과로 만들어 각과에 8-12명의 교수와 1사람의 학과장을

0) Stephen P. Robbins, op. cit., p. 307.

0) Ibid., p. 306.

배정하여 단위부서들 간에 자원, 학생, 교수 등의 문제를 놓고 서로간에 경쟁을 조성한 것이다.

다섯째, 조직성원의 이질화와 직위간 관계를 재설정하여 갈등을 조장할 수 있다.

여섯째, 지도과정의 유형을 적절히 교체함으로써 갈등을 야기시키고 지도대상 집단을 활성화시킬 수 있다.<sup>63)</sup>

일곱째, 조직성원의 태도변화를 통해서 갈등을 조성할 수 있지만 이 방법은 오랜 시간을 필요로 한다.

위와 같이 갈등관리전략을 살펴보았다. 그러나 여러 집단을 대상으로 한 기존 연구들이 갈등해소와 갈등방지에 많은 관심을 쏟았고 갈등수용과 갈등조장에 대해서는 소홀히 한 것이 사실이며 이것은 아직까지도 갈등에 대한 학자들의 시각이 부정적임을 암시하는 것이다. 따라서 위에서 살펴본 전략들이 경찰조직의 갈등관리에 미약하나마 도움이 되리라 믿으며 한 가지 덧붙일 사항은 위에서 설명한 전략들이 각각 명확히 구분되기보다는 서로 중복되는 것도 상당하므로 상호보완적으로 사용된다면 효용성이 더욱 높아지지 않을까 생각된다.

## V. 결 론

경찰행정분야에서는 기능주의적 시각에 기초하여 갈등을 병리적인 현상으로 간주하여 이 문제에 소홀히 하고 있으며 소수의 연구마저도 갈등관리 중 갈등해소에 큰 비중을 두어 계층제, 강압, 상관의 명령과 같은 공식적 권한으로 갈등을 억압하거나 해소하려는 경향이 지배적이었다. 뿐만 아니라 대부분의 연구가 갈등해소와 갈등해결의 의미를 동일한 것으로 파악하고 구별하지 않고 있으나 갈등해소와 갈등해결은 서로 구별되는 개념이다. 이와 같은 경찰조직내 갈등관리의 경향은 현대국가가 점차 복지국가화함에 따라 경찰행정의 기능이 사회안정 기능 못지 않게 사회변동 촉진기능이 강화되는 추세에 역행하는 것이기도 하다.

이러한 경향은 경찰조직이 정체되어 사회 변화에서 도태되고 현상유지에 급급하게 만드는 위험성을 내포하고 있다. 이것은 우리 사회에 반갈등적 가치가 지배되어 왔기 때문이며 더 나아가 경찰조직의 관리자가 갈등의 실체와 상황을 충분히 이해하지 못하고 있는 데에 그 원인이 있다. 경찰조직에서도 갈등에 대한 반갈등적 가치, 갈등에 대한 정태적·고전적 접근의 영향으로 이것을 죄악시하는 경향이 있다.

0) 오석홍, 전계서, p. 607.

이러한 문제에 대응하고자 갈등에 대한 다양한 갈등상황을 보다 용이하게 파악할 수 있도록 경찰조직내 갈등관리상황을 유형화하였다.

상황을 유형화하기 위하여 현재 경찰조직에 갈등의 존재유무와 관리자의 갈등에 대한 태도가 부정적인가 긍정적인가 하는 두 가지 변수를 사용하였다. 이 두 개의 변수로 2×2 매트릭스(two by two matrix)를 구성하여 갈등해소상황, 갈등방지상황, 갈등수용상황, 갈등조장상황 등으로 나누어 좀더 구체적으로 고찰하였다.

갈등을 관리한다는 것은 갈등을 단순히

해소시키는 것뿐만 아니라 상황에 따라 이것을 방지하기도 하고 수용하기도 하며 더 나아가 갈등을 고무·조장하는 것까지도 포함하는 것을 의미한다. 이러한 갈등의 의미는 본 유형화에 그대로 적용되고, 이 갈등상황의 유형화는 관리자로 하여금 현재 경찰조직의 상황을 보다 분명하게 파악할 수 있게 하여주고 상황이 파악되면 어떤 관리전략을 선택할 것인가에 대하여 암시를 주는 것이므로 경찰조직의 갈등관리에 도움이 될 것으로 판단된다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 강신택, 사회과학연구의 이론, 서울 : 박영사, 1983.
- 박연호·오세덕, 조직관리론, 서울 : 법문사, 1987.
- 서봉연, 심리학개론, 서울 : 박영사, 1987.
- 오석홍, 조직이론, 서울 : 박영사, 1985.
- 유기현, 조직행동론, 서울 : 무역경영사, 2000.
- 유종해, 현대조직관리, 서울 : 박영사, 1988.
- 윤우곤, 조직원론, 서울 : 법문사, 1980.
- 이한검, 인간행동론, 서울 : 형설출판사, 1994.

- 이황우, 경찰행정학, 서울 : 법문사, 1998.  
정진환, 경찰행정론, 서울 : 대영문화사, 1998.  
조철욱, 경찰행정학, 서울 : 대영문화사, 2000.  
최창호·정세욱, 행정학, 서울 : 법문사, 1982.  
한정일, 한국정치행정론, 서울 : 박영사, 1969.  
한정일외, 문화와 통치, 서울 : 민중사, 1982.

## 2. 논 문

- 김영모, “갈등은 질병이 아니다”, 정경연구, 1978. 11.  
김일철, “사회발전과 갈등”, 한국사회학 제18집, 한국사회학회, 1984.  
송계충, “조직내 갈등의 유형분석과 관리방안”, 충남대논문집 제3권 제2호, 충남대사회과학연구소, 1976. 12.  
최영호, “조직갈등에 관한 이론적 고찰과 관리방안 연구”, 석사학위논문, 서울 : 경희대 행정대학원, 1984.

## II. 외국문헌

### 1. 단행본

- Britz, Horen, *The Servant of Power*, Middletown Conn : Wesleyan University, 1960.  
Dalendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Calif : Stanford University Press, 1959.  
Dessler, Gary, *Organization Theory : Integrating Structure and Behavior*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1980.  
Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Society*, New haven and London : Yale University Press, 1973.  
Kahn, R. L. & Boulding, E., (EDS.), *Power and Conflict in Organizations*, New York : Basis Books, 1964.  
Kelly, Joe, *Organizational Behavior*, revised ed., Homewood III : Richard D.

Irwin, 1974.

Robbins, Stephen, P. *Managing Organizational Conflict : A Nontraditional Approach*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1974.

Robbins, Stephen P., *Organizational Theory : The Structure and Design of Organization*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1983.

Turner, Jonathan T., *The Structure of Sociological Theory*, Home Wood Illinois : The Dorsey Press, 1983.

## 2. 논 문

Deutsch, M., "Toward an Understanding of Conflict", *International Journal of Group Tensions*(Jan., Mar., 1971), Vol. 1.

Nightingale, Donald, "Conflict Resolution", in Strauss, George, ed., *Organizational Behavior : Research and Issues*, Madison : Industrial Relations Research Association, University of Wisconsin, 1974.

Sherif, Muzafer, "Experiment on Group Conflict and Cooperation", in Leavitt, Harold J. and Pondy, Louis R. eds., *Readings in Managerial Psychology*, Chicago : University of Chicago Press, 1980.