

# 제주특별자치도 사회협약위원회 운영 현황과 개선 방안



제주발전연구원 강 창 민 연구위원  
 제주발전연구원 고 승 한 연구위원




# JDI

## 정책이슈브리프



제주발전연구원

제주발전연구원 정책이슈브리프 2016년 11월 15일 Vol. 266

발행처 : 제주발전연구원 발행인 : 강기춘

주 소 : 63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253 TEL. 064-726-0500 FAX. 064-751-2168

- 제주발전연구원은 지역사회가 안고 있는 현안 문제에 대해 해결방안을 모색하고자 다양한 정책 방안을 선제적으로 제시하고 있습니다.
- 본 연구를 토대로 보다 합리적이고 발전적 대안들이 도출되어 도민의 삶의 질적 향상과 제주발전에 디딤돌이 되기를 기원합니다.

## 제주특별자치도 사회협약위원회 운영 현황과 개선 방안



### Contents

- I. 들어가며
- II. 사회협약위원회 운영 실태와 문제점
- III. 국내·외 사례와 시사점
- IV. 제주특별자치도 사회협약위원회 운영 개선 방안

## I. 들어가며

- 사회협약제도는 국가적·지역적 수준에서 다양한 사회주체들이 참여하여 노사문제 등 다양한 정치·사회·경제적 이슈들에 대하여 합의를 도출하고 실천해 나가는 제도임
- 주로 서구에서 노사문제를 해결하기 위한 제도적 장치로 도입되었으나, 최근에는 다양한 분야로 확대하여 여러 가지 사회적 갈등을 조정하는 정책 기구로 활용하려는 경향이 강함
- 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범함에 따라 제주지역의 잠재되어 있거나 표출된 다양한 사회적 갈등을 예방 관리 및 해소하는 사회적 대화 시스템으로 활용하고자 전국에서 가장 최초로 도입됨
- 제주특별자치도 특별법 제152조에서도 분야별 사회협약 체결을 규정하고 있으며 이를 위해 사회협약위원회를 도지사 자문기구로 설치하도록 하고 있음(의무적 이행규정)
  - 제152조에 근거하여 2007년 11월 21일에 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」가 제정되어 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제 해결하기 위하여 제주특별자치도 사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 관한 필요한 사항을 정함을 목적으로 하고 있음
- 제주특별자치도의 사회협약제도는 자율적 협의의 형성 과정을 통해서 사회갈등 및 현안 문제를 사전에 예방하거나 혹은 사후에 해결하여 도민화합과 사회통합에 기여하는데 그 취지가 있음
- 사회협약제도는 공공주도형 정책시행이 강한 사회에서 민관의 협력모델로 작동할 때 다양한 갈등문제해결 역량과 파트너십을 촉진하는 계기가 될 수 있음
- 그러나 사회협약제도의 기능적 취지에 기반을 두어 설치된 제주특별자치도 사회협약위원회는 기능, 역할, 위상 등의 측면에서 제주지역의 다양한 갈등문제를 해결하는데 현실적으로 매우 취약한 여건 속에 있음
- 이러한 문제의식을 바탕으로 제주사회에 점증하는 사회갈등을 해소하고 사회통합을 촉진하기 위해 매우 중요하다는 인식 아래 제주특별자치도 사회협약위원회의 현실적 여건을 검토하여 이에 대한 개선 방안과 정책적 합의를 도출하고자 함

## II. 사회협약위원회 운영 실태와 문제점

### 1. 사회협약위원회 구성 및 기능

- 제주특별자치도의 공식적인 사회갈등 관련 기구인 사회협약위원회는 잠재적 또는 표출된 사회갈등을 예방·관리·해소하는 사회적 시스템으로 활용하고자 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 특별법) 제152조에 근거하여 제주특별자치도 출범(2006. 7. 1)과 함께 전국에서 처음으로 도입
- 특별법에 제시된 위원회의 기능은 직능별 사회협약 체결에 관한 사항, 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항, 그 밖에 도지사 또는 사회협약위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등을 다루도록 하고 있음
- 또한 제주특별자치도는 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위해 사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 정하기 위해 「제주특별



자치도 사회협약위원회 조례」(2007. 11. 21 제정)를 두고 있음

- 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성하되, 제주특별자치도 의회·학계·언론계·법조계·경제계·노동계·시민단체 등에서 추천한 자와 제주특별자치도의 업무 관련 국장을 제주특별자치도지사가 위촉하거나 임명(조례 제2조)
- 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 위원 중 공무원이 아닌 위원이 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 함(조례 제3조)
- 분과위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 4개 이내의 분과위원회를 둘 수 있도록 함(조례 제6조)
- 사무국의 설치는 의무사항이 아니라 필요한 경우 둘 수 있도록 임의규정으로 되어 있으며, 예산 지원 사항도 역시 임의 조항임(조례 제7조)
- 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계전문가, 관계기관 및 단체 등에 조사 또는 연구를 의뢰 하거나 토론회·세미나 개최 등을 통하여 이해관계인 또는 주민의 의견을 수렴할 수 있으며, 위원회는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제3조에 따라 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 공공정책에 대하여 사전 갈등영향분석을 실시할 것을 도지사에게 요청할 수 있도록 규정(조례 제8조)

## 2. 사회협약위원회 운영실태

- 사회협약위원회 운영은 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법” 제152조에 근거하고 있으며, 기능은 사회협약 체결에 관한 사항과 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항 등에 대한 자문을 하는 것임
  - 제152조에는 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제 해결하기 위하여 제주특별자치도는 사회협약위원회를 설치한다 라고 명시됨
- 2007년 11월 21일에 제정된 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」에 의해 2008년 3월 31일 제1기 사회협약위원회가 출범하였고, 2010년 4월 11일에 제2기, 2012년 7월 31일 제3기, 그리고 2014년 9월 27일에 제4기 사회협약위원회가 출범하여 현재 활동 중이고, 2016년 11월 10일 이후에는 제5기 사회협약위원회가 출범하였음
- 사회협약위원회 위원들은 도의회, 학회, 언론계, 법조계, 경제계, 노동계, 시민단체 등에서 추천한 자와 제주특별자치도의 업무 관련 국장을 도지사가 위촉하거나 임명함
- 사회협약위원회 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내로 하고 있고, 현재 제4기 위원회는 위원장, 각 분과(갈등관리, 권리증진, 운영분과, 특별분과) 위원을 포함하여 29명의 위원이 위촉되었음
- 그 동안 사회협약위원회의 활동을 요약 정리하면, 학교폭력 예방을 위한 사회협약 및 「함께 어울려 '사람의 가치'를 실현하기」 위한 사회협약 체결, 민군복합형관광미항(해군기지) 관련 갈등해소를 위한 활동(이해관계자 등 방문대화), 사회협약 대상 발굴 검토를 위한 활동(어린이비만 예방 건, 자동차대여업 운영 관련 건 등), 사회통합 및 갈등해소 관련 세미나 개최('학교폭력의 문제점과 해결방안 모색', '사회통합 위기 진단과 극복방안: 제주해군기지 갈등해결과 지역공동체 회복방안',

‘제주의 사회갈등을 넘어 상생발전 모색: 사회갈등 해소와 통합방안’), 위원회 역량강화 워크숍 개최, 사회협약위원회 기능강화를 위한 제도개선안 제시와 조례개정<sup>1)</sup> 주요 공공정책에 대한 갈등 영향분석 실시여부 진단 및 논의(애월항 LNG 인수기지 건설사업, 대정해상풍력발전 시범지구 지정, 공항인프라 확충, 제주시 봉개동 폐기물처리시설 확충 사업 등), 제주항 탐동 항만개발 관련 갈등 최소화 방안 의견 제시 등을 들 수 있음(김진영, 2015)

- 제1기 사회협약위원회 운영(2008. 3. 31. ~ 2010. 3. 30) 활동은 ‘학교폭력 예방을 위한 사회협약’을 체결하였고 여기에는 도지사, 교육감, 지방경찰청장, 학생·학부모·교사대표, 사회협약위원장이 함께 동참하였음
- 제2기 사회협약위원회 운영(2010. 4. 21. ~ 2012. 4. 20) 활동을 보면 다음과 같음.
  - 민·군 복합형 관광미항(소위 제주해군기지) 조성 관련 갈등 해소 추진에 노력함.
  - (주)동서교통 노사갈등 해소
  - ‘제주특별자치도 사회협약위원회조례’개정(1차)을 통해 공공시책의 사전갈등영향 분석 요구, 전문 조사 연구, 이해 당사자 또는 주민의견 수렴 등의 내용을 포함시킴
  - 어린이비만 예방 사회협약, 자동차 대여업 공항 24시 운영시 갈등 검토 등
- 제3기 사회협약위원회 운영(2012. 7. 31. ~ 2014. 7. 30) 활동을 보면 다음과 같음
  - 탐동 항만계획 변경에 따른 갈등 최소화 및 검토 의견 제시
  - 민·군 복합형 관광미항(소위 제주해군기지) 조성 관련 갈등해소 활동에 참여한 결과를 보면, 1) 찬성 / 반대 주민 방문 대화(2012년 9월 이후 14회), 2) 반대 측 ‘윤충’ 석방 탄원(2012. 10. 22)으로 제주지방법원 동년 10월 24일 석방, 3) 대통령 후보자 면담 등 형사처벌자 특별사면 건의 (2012. 11. 2. 등 5회), 4) 국무총리실 관계자 방문 건의(2014. 3. 25)
  - 지역사회 갈등현안 관리 역량 강화를 위한 워크숍 개최
  - 주요 공공정책에 대한 갈등영향분석 실시 지침 안 마련하여 2012년 9월 4일에 갈등영향분석을 실시하는데 따른 지침을 시행하게 됨
- 제4기 사회협약위원회(2014. 9. 27. ~ 2016. 9. 26)는 위원장을 포함하여 29명의 위원으로 구성되어 있고, 또한 4개의 분과위원회(운영분과, 갈등관리분과, 권리증진분과, 특별분과)로 나뉘어 지금까지 운영되어 오고 있고 그 활동들은 다음과 같음
  - 전체위원회는 5차례 개최되었고 주로 사회협약위원회 전체 운영 방식 및 활성화, 사회협약위원회 조례 개정(안), 운영계획, 위원회 기능강화 및 활성화 방안 모색 토론회 개최, 「서로 어울려 '사람의 가치'를 실현하기」 위한 토론회 개최 등을 추진하였음
  - 갈등분과위원회는 소위원회 구성, 투자유치 정책, 카지노산업, 민군복합관광미항 등 추진 현안, 강정마을 민원해결, 도시첨단산업단지 개발 등에 대한 회의뿐만 아니라 4·3 관련 현안해결을 위한 3차례 현장 방문 실시하였음

1) 조례 개정(2012. 6. 11)으로 위원회의 일부 기능 강화가 반영되었음. 즉 전문가, 관계기관 및 단체 등에 대해 조사 연구를 의뢰하거나 토론회·세미나 개최 등을 통해 이해관계인이나 주민의견 수렴이 가능하도록 한 점, 도민의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 가능성이 있는 공공정책에 대한 사전 갈등영향분석 실시 요청 근거를 마련한 점이 주목됨.



- 권익분과위원회는 2015년 2월 25일 이후 8회에 거친 회의를 개최하여 상·하반기 사회협약 안건, 협약의 구체적 세부계획 수립, 협약추진 실행 등을 논의하였음. 또한 「서로 어울려 ‘사람의 가치’를 실현하기」 위한 사회협약을 체결함(2017. 7. 30)
- 운영분과위원회는 사회협약위원회가 추진할 토론회 혹은 워크숍 등에 대한 2회 회의를 개최함
- 각 분과위원회 위원장들이 2회에 걸쳐 회의를 가져 토론회 개최 및 조례 개정(안)을 논의하였음

〈표 1〉 기별 사회협약위원회 주요 활동

기별	기간	주요 활동 내용
제1기 사회협약위원회	2008. 3. 31. ~ 2010. 3. 30	· 학교폭력 예방을 위한 사회협약 체결
제2기 사회협약위원회	2010. 4. 21. ~ 2012. 4. 2	· 민·군 복합형 관광미항(소위 제주해군기지) 조성 관련 갈등해소 추진 · ㈜동서교통 노사갈등 해소 · 어린이비만 예방 사회협약, 자동차 대여업 공항 24시 운영시 갈등 검토
제3기 사회협약위원회	2012. 7. 31. ~ 2014. 7. 3	· 탐동 항만계획 변경에 따른 갈등 최소화 및 검토 의견 제시 · 주요 공공정책에 대한 갈등영향분석 실시 지침 마련
제4기 사회협약위원회	2014. 9. 27. ~ 2016. 9. 26	· 위원회 기능강화 및 활성화 방안 모색 토론회 개최 · 4·3 관련 현안해결을 위한 3차례 현장 방문 실시
제5기 사회협약위원회	2016. 11. 10. ~ 2018. 11. 9	-

### 3. 사회협약위원회 운영의 평가 및 한계점

- 2007년 11월 21일에 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」 제정과 더불어 사회협약위원회가 제주 특별자치도 내에 설치·운영되어 오고 있는데 여기에 대한 평가를 하면 다음과 같음
  - 제주지역이 당면한 각종 현안문제 해결을 위한 사회협약 체결과 다양한 갈등문제의 예방 및 해결을 위한 자문기구로서 기능과 역할에 충실함
  - 사회협약위원회 운영은 행정에 의한 지원과 민간중심의 위원들에 의한 정책 방향과 활동이 자율적 합의에 바탕을 두고 이루어지고 있음
  - 사회협약위원회 활동은 주로 사회협약 체결과 갈등해결 관련 현장 방문, 분과별 회의, 세미나 및 토론회 등에 초점이 맞추어 전개되어 있음
  - 사회협약위원회 전담인력과 조직 신설, 갈등영향분석 지침 제정, 연구조사와 이해당사자 등의 의견 수렴 위한 조례 개정, 위원회 역량 강화 연찬회, 워크숍 및 세미나 개최 등을 통해 사회협약위원회 기능과 역할 및 위상 강화에 힘써 있음
- 사회협약위원회가 출범한 지 거의 9년 동안에 의미 있는 활동과 성과를 이룩하였음에도 불구하고 아직까지 다음과 같은 한계점이 있음

- 사회협약위원회가 제주특별자치도 특별법 제152조에 도지사 자문기구로 명시되어 있기 때문에 사회협약과 갈등해소에 기대만큼 효과를 체감하지 못하고 있고, 아울러 사회통합의 역할에도 미흡한 실정임
- 사회협약위원회가 자문기능에 한정되어 있어서 위원들의 의사결정과 활동 범위에 한계가 있고, 위원들 스스로 자문 역할을 하는 것으로 자족하는 상황임
- 사회협약위원회 활동을 지원하는 행정의 전담 부서 인력(1명), 예산 등의 부족으로 활동 지원에 한계가 있음
- 사회협약위원회가 독자적 활동이나 의사결정을 하지 못하여 행정 활동 지원의 자문 역할에 그치면서 사회협약과 갈등 예방 및 해소와 관련된 본연의 조정 및 중재하는 컨트롤 타워 역할을 수행하지 못하고 있음
- 사회협약위원회 활동이 전문성, 경험, 그리고 보수 등이 필요함에도 불구하고 사회협약이나 갈등관리 등에 대한 자문위원들의 경험 및 역량 미흡, 생업 종사, 적은 보수 등으로 위원회 활동의 파급효과 제고와 참여 동기 부여에 한계가 있음
- 사회협약위원회 활동이 사회적 쟁점으로 부각된 갈등 문제 해소에 초점이 맞추어지기 때문에 사회협약이나 주민 권익 증진 관련 현장 활동과 사회협약 체결의 지속적 사후 관리에 소홀이 하는 경향이 있음

### III. 국내 · 외 사례와 시사점

#### 1. 프랑스 국가 공공토론위원회(CNDP)

- 1995년 2월 2일 환경보호강화법(일명 바르니에르법)의 제정에 따라 상설의 공개토론위원회가 창설됨
- CNDP는 환경부 관할로 환경부장관이 사무국장을 담당하며 특정 대규모사업에 대해 개별사업별로 민의조사 이전인 사업구상 단계에서 공개토론을 실시함
  - 이 법에 따라 공개토론 참석자는 누구나 가능함
  - 공개토론은 4개월 이내 (단, CNDP로부터 보통 요구된 경우 6개월까지 연장 가능)
- 2002년 2월 27일 법정 절차의 구상 단계뿐만 아니라 모든 절차에 걸쳐 정보 제공과 시민 등과의 협의 등 제도적으로 강화됨(독립성과 중립성을 확보하기 위해 독립행정법 인화)
- CNDP 역할은 일정 규모이상의 철도, 도로, 공항, 항만 등의 사업의 계획 수립단계에서 직권으로 공공토론회를 열어 여론 수렴, 보고서 작성 및 정부부처 또는 사업시행자에게 보고서의 후속 조치를 강구하도록 조정 권고함
  - 사업계획 단계별로 주민에게 정보 제공이 충분한가 등을 검토함
- 대상사업은 전 국민의 이해관계가 연결된 사업을 대상(고속도로건설, 철도건설, 교량사업, 항구 시설, 공항공사 등)으로 함
- CNDP 조직 형태는 정부로부터 독립된 대표적 갈등관리 기관임



- 구성현황 : 위원장 1명, 부위원장 2명, 위원 등 25명(위원장은 대통령이 임명)
- 구성요건 : 국회의원, 상·하원 의원, 지역의원, 법관, 노조원, 회사 CEO, 환경보호위원, 소비자협회 등
- 위원임기 : 5년 임기 (중도 해지 못함)

- CNDP는 공개토론을 원칙으로 하며, 투명성(정직, 정확), 동등한 토론 참가 자격, 논거의 원칙이 토대로 진행되며, 공공토론은 문제발견의 과정으로 찬반 결정 단계 아님
  - CNDP는 공개토론이 적절하게 진행되는지 감시는 하지만 사업자체에 대한 견해는 언급하지 않음
- 이러한 CNDP 공개토론의 제도상 장점으로 사업에 대한 정보 공개의 기회 (모든 질문, 답변 공개), 모든 계획의 진행여부 공개, 사업계획자가 진실을 말하게 하는 시스템 등이 있음

## 2. 네덜란드 참여제도 PKB - 국민의 합의 속에 국가정책 수립

- 국토의 25%가 해수면 아래 위치한 까닭에 물로부터 생존은 국민 공통의 목표였음. 범람으로부터 마을을 지키기 위해 독을 쌓는 것은 어떤 개인의 가치와 이익보다 우선시 되고 있음
- 이렇게 물과의 전쟁을 논의하고 협의해 하나의 결론(제방의 위치와 규모 등)을 도출하는 과정에 익숙한 네덜란드인들은 오늘날 공공사업에 시민참여를 의무화하는 독특한 제도를 확립하게 되었음. 이런 배경으로 탄생한 네덜란드의 독특한 국민 참여 제도가 PKB(Planologische Kernbeslissing)임
- PKB는 도로 사업이나 토지이용, 주택건설 등 공간계획 결정시 광범위하고 방대한 분량의 보고서를 만들어 의회에 제출하고 주민참여를 의무화하고 있음
- PKB는 내각과 의회, 내각과 시민간 의사결정 과정이기도 하며, 또 사업의 입지선정, 기간시설의 위치결정, 자연보존 방안을 토대로 사업일정과 소요기간, 예산을 명시해야 함
- 4단계로 구성된 PKB는 1단계에서는 내각이 중앙정부의 정책을 근거로 초안을 공표하면 12주 동안 시민참여가 이루어짐
  - PKB 2단계에서는 참여과정을 통해 도출된 의견에 대한 다양한 관점과 의견, 자문, 조언들을 통합 정리함
  - PKB 3단계에서는 전단계의 결과물을 바탕으로 내각이 수정안을 만들어 9개월 이내에 하원에 전달 하며 하원이 검토함
- 상원이 하원 승인 사업계획을 승인하면 최종단계인 PKB 4가 만들어진다. 이때 PKB는 다시 공개되며 국민들은 다양한 의견을 개진할 수 있다. 다만 의견개진은 반드시 Raad van State(법원)에 이의 제기를 접수함으로써 가능함
- 상원은 원칙적으로 하원에서 결정한 PKB를 승인하지 않을 수 있지만 아직 전례가 없음
- PKB는 네덜란드 관보에 게재되는 시점에서 효력을 발휘하며 지자체와 정부는 최종계획에 대한 책임을 지며, 반드시 PKB에서 결정한 범위 내에서 이뤄져야 함



- 네덜란드 국책사업의 사례로 본 PKB
  - 【네덜란드 고속철도(HSL Zuid) 건설】
  - 암스테르담에서 시작하여 로테르담을 걸쳐 벨기에 브리셀과 프랑스 파리를 연결하는 300km의 새로운 철도사업
  - 지가 하락 등으로 인한 재산권의 상실에 대한 보상 문제
  - 소음피해 경감대책 문제 등이 주안점
  - 추진전략 : 법적 절차 + 정부 협력 + 공개상담
  - Legal procedure (법적 절차)
    - 국가는 엄격히 규제된 절차를 따라야 함(통지, 초안, 결정)
    - 각 사업은 12주간 공개 논의되며 모든 공개 논평에 대해 답해야 함  
'nota van antwoord - 응답의 편지'
    - 주민의견을 반영한 결과보고서는 환경부장관에 의해 작성되며, 공개회의 과정에 대한 제기는 행정법원(Raad van State)에 신청할 수 있음
    - The 'Raad van State'는 최종 결정을 막을 수 있고, 최종결정 또는 문제 지침의 일부는 국가에 의해 수정됨
  - governmental cooperation (정부협력)
    - 국가와 지방정부는 함께 참여할 것을 결정하며, 공동 의사결정을 기초로 계약
    - 양측은 자기 의사 결정 진행에 대한 책임을 가짐
    - 주요 파트너는 인프라와 환경장관, 암스테르담 수도권 지역의 수송에 대한 의장 등
    - 계획과정에 중요한 결정에 대한 토론이 있을 때 모든 정부 관계자들이 만나며 국가적 수준의 책임은 장관이, 의장은 지역 수준에 대한 책임을 지며, 두 기관은 모두 가능한 대책 마련에 대한 책임을 공동으로 짐
  - public consultation (공개상담)
    - 프로젝트를 추진함에 있어 자발적인 공개회의 등을 통해 관련 단체 등과 테이블을 마련하여 계획하며, 중요결정 이전에 4~5 번의 만남이 이루어짐

### 3. 서울특별시 갈등조정담당관제

- 서울특별시의 경우는 2012년 9월 7일자로 조례개정안을 통해서 갈등조정담당관이 제도화되었고, 갈등조정담당관을 갈등관리심의위원회의 간사로 함으로써 위원회의 집행기능을 강화하였음
- 갈등조정담당관의 경우는 갈등관리심의위원회의 역할을 관장하는 사무파트라 할 수 있음. 반면 갈등조정관은 갈등조정담당관과는 달리 뉴타운 정비 사업에 투입하여 갈등을 현장에서 조정하는 역할을 담당함
  - 서울특별시에서 도입하고 있는 제도는 갈등조정담당관과 갈등조정관으로 이원화 되어있음. 갈등조정담당관은 서울시내의 개선조직 하나의 직책이며, 갈등관리심의위원회의 간사 역할을 담당함
  - 반면 갈등조정관은 서울특별시 뉴타운 정비사업 현장의 문제점을 파악하고 해결책을 제시하기 위하여 파견한 전문가를 말함. 이 때 파견한 갈등조정관은 갈등해결전문가이며, 법률가, 정비업자, 감정평가사, 시민활동가 등 40여명으로 구성되어 있고, 2~3인을 구역마다 파견한 것임(제주특별자치도, 2015)

### 4. 제주특별자치도의 시사점

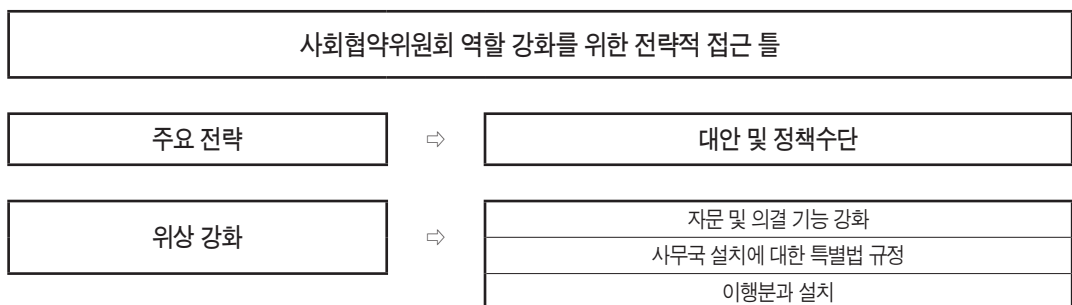
- 프랑스의 갈등관리 기구 중 CNDP는 사회·경제적 효과를 가지거나 환경 또는 국토개발에 중대한 영향을 미치게 되는 국토개발 등의 전반을 감독하는 기구임

- CNDP는 공공토론을 통해 사업의 목적, 적정성, 특징 등 사업전반에 대하여 공공의사를 수렴 반영하여 사업의 효율적 진행을 도모하며, 예비 타당성 조사 등 사업기획 단계에서 종결까지, 사업 전 과정에서 대중의 참여를 보장함으로써 갈등을 최소화하는 역할을 수행함
- 프랑스(CNDP)와 네덜란드(PKB) 사례를 통해 제주특별자치도에 주는 시사점을 종합하면 다음과 같음
  - 첫째, 중앙정부와 협약 후 예산을 체결하는 것처럼 사회통합을 위한 사례의 경우에는 지역주민들의 욕구가 반영되는 제주특별자치도와 행정시 간에 협약을 체결하는 제도를 만들 수 있다는 것이며, 제주특별자치도와 행정시, 그리고 지역주민이 관심을 가지는 내용으로 협약을 맺는 것임
  - 둘째, 협약에 따라 예산을 지원함으로써 사회협약의 중요성에 대해서 인식하게 하고, 협약이 맺어지면 그 협약의 실행성에 대해서 예산으로써 권한을 부여해준다는 것임
  - 셋째, 협약제도를 통해서 행정시와 지역시민단체, 지역주민들 사이의 협력관계를 구축하는 중요한 단초가 된다는 점이며, 마지막으로 사회협력관계를 구축하기 위하여 활동하는 지역 활동가를 양성하는 계기가 된다는 점임
- 제주지역에서도 대부분의 공공사업은 공청회나 주민설명회 등 여론 수렴과정을 거치지만, 상당수가 이미 정부의 사업계획이 사실상 확정된 후 이뤄지는 요식행위에 그치고 있기 때문에 예정대로 사업을 추진하기 위해 방어에 급급한 정부와 사업을 무산시키려는 지역주민, 시민단체간의 갈등이 증폭되고 있는 실정임
- 그러나 프랑스의 CNDP경우는 사업계획 초기단계부터 공공토론회를 통해 이해관계자의 의견을 수렴하기 때문에 토론에 참여하는 시민들의 만족도가 높음
- 투명한 정보공개와 철저한 중립성 유지도 CNDP가 성공적인 갈등관리로 자리잡은 비결임. CNDP는 개입을 결정하는 순간부터 공공사업과 관련한 보고서를 공개해 토론회에 참석하는 주민들과 시민단체들이 충분한 정보를 갖고 대안을 마련할 수 있도록 돕고 있음
- 네덜란드는 생존을 위해 자연환경, 특히 바다와 힘든 싸움을 계속해 왔다. 제방을 쌓고 새로운 간척지를 개발하는 등 물과의 투쟁과정인 역사를 이해한다면, 오늘날 공공사업에 시민참여를 의무화하는 국민참여제도인 PKB(Planologische Kernbeslissing)에 대한 이해가 훨씬 쉬움
- 예부터 해상 물류 활동을 통해 부를 축적했던 네덜란드는 지금 남부고속철도(HSL Zuid)를 통해 유럽 물류강국으로의 꿈을 진행 중에 있음. 스키폴 국제공항과 로테르담항 등으로 유럽의 여객과 해운 물류 거점으로 자리 잡은 네덜란드가 상대적으로 뒤쳐진 철도운송을 활성화시키기 위해 국가적 과제로 생각한 것이 남부고속철도사업임
- 최초 논의에서 사업의 완공시까지 30년이 넘게 걸린 남부고속철도사업은 수많은 반대와 이견, 합의 과정과 설계 변경으로 인해 엄청난 예산이 투자되었음에도 불구하고, 사회적 비용 증가에 따른 불이익보다 이익이 많다고 판단하는 것을 보면 PKB를 통한 국가정책 결정과정에 대한 국민들의 무한한 신뢰감이 존재하는 것을 알 수 있음
- 위와 같은 사회갈등에 대한 예방 및 해결에 대한 선진사례를 보더라도 어떤 사업이든 간에 시행주체(정부)와 지역주민들간, 정부와 지자체 간의 상호설득 과정을 두는 것이 갈등을 예방하고 해결하는 첫걸음이라고 판단됨

- 사전 협의체 구성 등을 통해 정확한 정보 공개와 주민의견 청취는 행정절차법 상에 근거하며, 이를 통해 형성된 특정 지역 반대 의견을 ‘지역이기주의’로 치부하지 말고 소수의 정당한 권익도 보호되어야 한다는 인식의 전환이 필요함
- 대규모 공공정책 관련 사업 추진 시 무조건 밀어붙이기보다 충분한 정보를 지방정부와 지역주민과 공유하며, 예상되는 문제에 대한 대안 마련 등 각 주체들이 참여하는 토론의 장소를 공식화 하고, 합당한 보상을 제공하는 등 협의된 상태의 정책추진이 그 무엇보다도 우선시 되어야 함
- 이러한 역할을 제주특별자치도 사회협약위원회가 수행하기 위해서는 현재 특별법에 근거한 단순 자문적 기능을 벗어나 공공정책 수립 추진 과정에 발생할 수 있는 갈등의 영향을 주도적으로 수행하고 그 결과에 따라 후속조치를 강구하도록 정책을 조정할 수 있는 권한 부여 등 기능의 전환이 필요함
- 먼저, 조례 개정을 통해 도정정책에 대한 사전 갈등영향분석 실시근거를 마련하고 장기적으로 법 개정을 통해 조정협의체에서 조정된 이행합의 사항에 대한 이행요구권 명문화 등 공공정책 갈등 조정 역할을 강화해 나갈 필요가 있음
- 또한 도민에게 직결되는 모든 공공정책에 대해서는 사업계획 초안에서부터 주민 의견수렴 과정을 명문화함으로써 선부른 사업 시행으로 인한 시행착오를 최소화하고, 사회적 경비를 절감해 나갈 필요가 있음
- 이러한 모든 법적, 행정적 장치를 갖춘 아무리 좋은 제도라도 제도권 안의 구성원들의 참여도에 따라 사회갈등의 예방 및 해결의 성패는 달라질 수 있음
- 사회적 문제 해결을 위해서는 제주도민의 적극적 참여와 의사 표명만이 공공정책의 신뢰성과 실행 가능성을 제공할 수 있는 최선의 방안임

#### IV. 제주특별 자치도 사회협약 위원회 운영 개선 방안

- 사회협약위원회가 제주도민의 사회적 대화기구 뿐만 아니라 사회협약 및 사회갈등 해소 등을 위한 컨트롤타워 기능과 역할을 충분히 수행하기 위해서는 다음의 개선 방안을 제고할 필요가 있음
- 그동안 사회협약위원회 역할 강화와 관련된 담론은 많지 않지만 사회협약위원회의 한계 및 문제점을 개선하기 위한 대안들을 종합해 보면, 크게 위원회의 위상 강화, 전문성 및 독립성 확보, 지원체계 확보, 피드백 강화 등을 들 수 있음





<p>전문성 및 조정역할 강화</p>	⇒	<p>속의적 공론화 기법 적극 활용                      갈등조정관제 설치 등 협상력 강화                      공개행정 및 투명성 강화                      갈등예찰활동 강화                      사전갈등영향분석 실시                      갈등 및 협상 전문가 활용 강화</p>
<p>지원체계 강화</p>	⇒	<p>사무국 설치                      행정지원체계 강화(관련부서 인력 및 예산 보강)                      연구조사 인프라 강화</p>
<p>피드백 강화</p>	⇒	<p>갈등사례 DB화                      연차별 보고서 및 활동백서 발간</p>

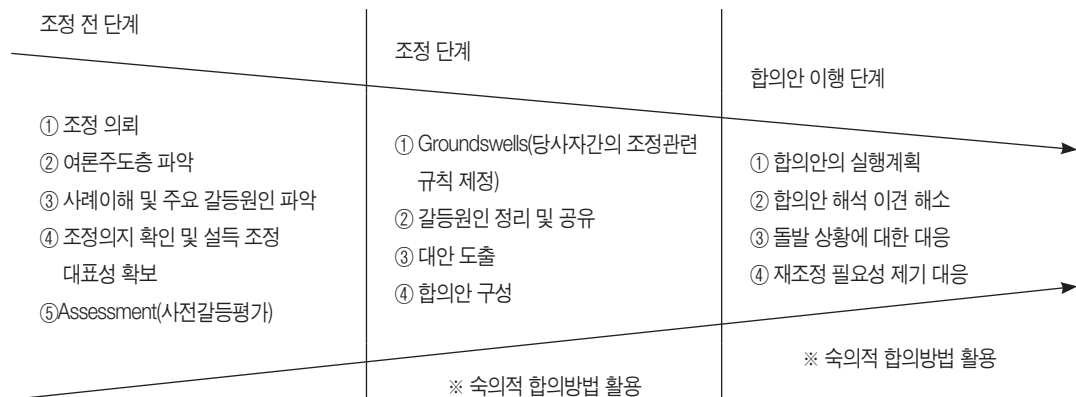
### 1. 사회협약위원회 위상 및 기능 강화를 위한 법적 · 제도적 보완

- 「제주특별자치도 설치 및 제주국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제152조에 명시된 ‘자문기능’을 심의 · 의결 기능을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 사무국 설치가 가능하도록 특별법 제152조를 제주특별자치도 특별법 제도개선 사항에 포함시켜 개정할 필요가 있음
  - 제주특별자치도 사회협약위원회 위상강화 및 위원회 업무의 효율적인 지원을 위해 사회협약위원회 사무기구 설치와 관련하여 현재 제주특별법 6단계 제도개선 과제에 포함되어 추진 중에 있음
- 공공정책(특히 국책사업) 사업 추진에 따른 갈등상황이 도민사회의 대립과 분열을 고조시키고 있어서 제주특별자치도 특별법의 개정과 보완을 통해 제2공항 건설 등 국책사업으로 인한 갈등문제 해결을 적극 수행할 수 있도록 법적 · 제도적 장치 마련이 필요함
  - 사무국 설치 규정은 현재 조례상에도 규정되어 있지만, 임의 규정으로 있어 실효성에 한계가 있기 때문에, 6단계 제도개선을 통해 제주특별법에 사회협약위원회 산하에 사무국 설치 규정을 마련하여 체계적이고 효율적 지원체계 구축
  - 또한 현재 조례를 개정하여 위원회의 효율적 운영을 위한 행정지원체계를 강화하며, 사무국 산하에 갈등전문가를 배치할 수 있는 근거 규정을 신설
    - ※ 갈등 전문가는 사전갈등영향분석에 대한 전문적 검토 및 의견서를 작성
- 제주특별자치도 사회협약위원회의 위상과 정체성을 확립하기 위해서는 주요 사안에 대한 사회협약 체결과정이 강화되어야 함
- 특히 사회협약 체결 후에도 이행에 대한 모니터링 및 관리 시스템 구축이 필요하고 이러한 이행을 강화할 수 있는 제도적 장치를 검토할 필요가 있음
  - 현재 제주특별법 제458조는 사회협약위원회 위원장은 사회협약이 체결되거나 사회협약위원회가 중재한 사항에 대해서는 도지사에게 그 이행을 권고할 수 있다라고 규정하고 있으나, 이를 목적 규정으로 전환 검토

## 2. 적극적 ADR<sup>2)</sup> 역할 담당을 수행할 수 있는 전문성 확보

- 사회협약위원회가 전문성을 확보하기 위해서는 제주지역 주요 현안에 대한 갈등과정에서 조정자 역할을 제대로 수행해야 할 것임.
  - 조정과정을 간단히 설명하면 크게 세 단계로 구분될 수 있다. 무엇보다도 중요한 과정이 본격적인 조정단계이지만, 그에 못지않게 중요한 과정이 조정 전 단계(또는 사전조정단계)임(이선우, 2011)
- 사회협약위원회는 갈등당사자들로부터 조정자로서의 공정성, 객관성, 중립성, 신뢰성 등을 바탕으로 여론 주도층을 파악하여 갈등의 내용에 대하여 파악하고, 주요 이해당사자들을 만나 서로가 원하는 바를 정리하고 그 과정에서 필요하다면 사전조정이 필요함
  - 이러한 일련의 갈등 조정 및 협약체결을 위해서는 소위원회의 구성 및 활동 강화, 갈등이슈별로 전담위원을 지정, 갈등전문가 채용 및 전문 및 인력확보 등이 전제되어야 함(김진영, 2015)
  - 현재 사회협약위원회 운영은 본 위원회 중심으로 주요 사안에 대한 심의중심으로 이루어지고 있어 실제 갈등조정 및 사회협약 체결과 같은 실무적 차원의 기능은 상당히 제한되어 있음
  - 이러한 위원회의 한계를 극복하고 운영의 전문성을 제고하기 위해서는 분과위원회 혹은 향후 설치 될 사무기구의 전문위원 및 실무위원회가 갈등 전문가로서 사전 조정 기능을 담당해야 할 것임
- 이 과정에서 다양한 이해관계자 및 도민들의 의견을 수렴하기 위하여 숙의적 의사방법을 통한 갈등 조정 수단들이 필요함
  - 숙의적 의사결정 방법은 당사자들이 모여 토론을 통해 합의를 도출하거나 형성을 위한 방법들이며, 잘 알려져 있는 공론조사, 합의회의, 시나리오 워크숍, 정책협의(Policy Dialogue) 등이 있음

〈그림 1〉 원활한 조정을 위한 필요요소



출처 : 이선우(2011), "원활한 갈등조정을 위한 필요조건-경험으로부터의 교훈," 한국정책학회, 「한국정책학회보」 제20권 3호, p.90

- 사회협약위원회의 전문성을 확보하기 위해서는 사회협약위원회 내에 화해와 협상의 역할을 수행할 수 있는 프로그램과 갈등관리전문가를 둘 필요가 있음

2) 대안적 분쟁해결(ADR, Alternative Dispute Resolution) 활용이란 법원의 판결 이외의 갈등해결방법을 말하며, 우리나라에서는 화해, 조정, 알선, 중재, 협상 등으로 논의되고 있음



- 또는 서울특별시(서울혁신기획관 산하에 갈등조정담당관제 실시, 2012년 1월 시작, 갈등조정팀과 갈등관리팀에 9명의 인력 담당)처럼 제주도청 산하에 사회협약 및 갈등관리 담당하는 별도의 전담 조직 혹은 담당 부서의 설치가 필요함
  - 갈등상황이 악화되기 이전에 이해관계자와 적절한 타협안을 형성하기 위해서는 화해와 협상 관련 전문가의 역할이 필요하며, 현재 진행되고 있는 제2공항 건설 등의 협상 역할이 매우 중요하며, 사회협약위원회에서 제주지역의 협상 역량을 키울 수 있도록 갈등관리 전문가를 둘 필요가 있음
  - 특히, 갈등상황이 거의 종료되는 시점에서 예외적 상황이 발생하여 다시 원점으로 돌아가게 될 경우가 있는데 이는 협상능력이 부족하다고 볼 수 있음

### 3. 사회협약, 갈등예방 및 갈등관리 등을 위한 지원체계 강화

- 제주특별자치도 사회협약위원회 조례 제7조에서는 위원회의 사무 처리를 효율적으로 지원하기 위하여 사무국을 둘 수 있도록 하고 있음에도 아직 실현되지 못하고 있음
- 향후 위원회의 효율적 운영 및 전문성을 확보하기 위해서는 위원회 산하에 사무국 등 지원기구를 설치 운영하여 상시적으로 활동할 수 있는 지원체계가 구축되어야 할 것임
- 위원회에는 3기부터 자치행정과 소속 공무원 1명(6급)이 전담 직원으로 배치되어 있는데 이는 이전에 비해 위원회 업무를 행정적으로 지원할 전담 인력이 뒷받침되었다는 점에서 진일보한 것이지만 위원회의 체계적이고 효율적인 업무 수행을 이루는 데는 여전히 제한된 인원임(김진영, 2015)
- 또한 현재 자치행정국 자치행정과 시민참여 담당계의 조직, 인력 및 예산을 대폭 개선해 나가야 할 것임
- 사회협약위원회의 위원별 전문성, 경험, 참여 일정 등을 고려한 참여 위원들에 대한 지원체계 구축도 필요함
- 현장 및 수요자 중심의 맞춤형 방안 마련이 필요함
  - 사회협약 및 갈등 관련 이해당사자, 시민사회, 지역주민, 사회협약위원회 해당 위원들이 참여하는 연석회의를 통한 방안 도출
  - 사회협약위원회 위원들의 역량 강화를 위한 정기적 교육 및 연수 기회 확충이 중요하며, 전문 강사 초빙 및 갈등관리 시범 사례 연수 기회 제공이 필요함
  - 또한 사회협약 및 갈등관리 등을 위한 연구조사 인프라 구축이 필요함
    - 충청남도는 2007년에 충남연구원 내 충남상생갈등관리포럼 사무국 설치 및 운영처럼 지역 갈등 관리 및 상생 발전방안 계획 수립 및 평가, 갈등 조정·분석·평가 지원 및 기초연구 조사 등 수행 지원
    - 충청남도는 갈등관리 전문기관으로 충남연구원을 지정하였고 2016년부터 연구원 내에 ‘공공갈등관리연구팀’이 별도로 구성 운영될 예정임. 기존의 사무국의 포럼 운영이 연구원 내로 흡수 통합되면서 재편될 예정임
    - 연구조사 인프라가 구축되면 사전 갈등영향분석을 시의 적절하게 실시할 수 있도록 지원할 수 있도록 함

#### 4. 사회협약 및 갈등관리 관련 도민 의견 수렴 및 논의의 장 상설화

- 현재 제주특별자치도 사회협약위원회 분과위원회에서 연간 산발적으로 개최하는 토론회, 세미나, 워크숍을 정례화 하는 방안으로 (가칭) 「제주사회협약·갈등관리포럼」을 구성하여 정례적 포럼으로 운영할 필요가 있음
- 정례적 포럼 운영은 도내 언론, 시민사회단체, 지역주민들이 자발적으로 참여할 수 있도록 함
- 도내 언론 및 방송 기관들과 협력체계를 구축하여 사회협약위원회 활동이나 도내 갈등관리 모범사례 등에 대한 홍보 기능 강화가 필요함
- 사회협약위원회 활동 결과에 대한 활동백서 발간
  - 사회협약위원회 운영이 보다 개선되려면 그 동안 운영에 따른 여러 가지 활동들에 대한 기록이 필요함
  - (가칭) 「제주특별자치도 사회협약 및 갈등관리활동백서」를 발간하여 2007년 이후 사회협약위원회 구성 및 활동들에 대한 결과들을 정리하여 향후 사회협약위원회 활동의 교훈으로 삼는데 기여할 수 있을 것임

#### 참고자료

- 김영범, 황경수, “제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 방안”, 제주도연구, 제주학회(2012)
- 김진영, “제주사회의 갈등해소와 사회통합 방안 사회협약위원회 발전을 위한 향후 과제 중심으로”, 제주대학교 탐라문화연구소(2015)
- 이선우, “원활한 갈등조정을 위한 필요조건-경험으로부터의 교훈”, 한국정책학회, 「한국정책학회보」 제20권 3호 (2011)
- 이호근, “제주사회의 갈등해소와 사회통합과제; 사회협약위원회의 법과 제도를 중심으로”, 제주도연구, 제주학회 (2016)
- 제주특별자치도, 「사회협약위원회 위상 강화와 활성화 방안」, 2015
- 제주특별자치도, 「자치행정과 내부자료」(2016)

※ 본 내용은 연구자의 개인적 견해이며 제주발전연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.  
 ※ 내용 문의 : 제주발전연구원 강 창 민 연구위원 (T. 064-726-6149 / kgilsan@jdi.re.kr)

# JDI 정책이슈브리프

제주발전연구원

Jeju Development Institute

63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253

Tel. 064-726-0500, Fax. 064-751-2168

[www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)

