

# 제주사회의 갈등해소와 사회통합 방안

## -사회협약위원회 발전을 위한 향후 과제 중심으로\*

김진영\*\*

- I. 머리말
- II. 제주지역 사회갈등의 현실과 갈등관리
  - 1. 사회갈등의 현실 인식: 현황, 예방 및 조정의 문제
  - 2. 사회협약위원회의 활동과 한계
- III. 갈등관리체계로서의 사회협약위원회 활성화와 발전을 위한 과제
  - 1. 적극적인 갈등관리 기능 시행
  - 2. 갈등예방을 위한 프로그램 개발 운영
  - 3. 갈등해소 활동에 대한 위원회 내부 공론 형성 강화
  - 4. 위원회 운영 지원체제 구축
- IV. 맺음말

\* 이 논문은 2015학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.  
본문 중 III장 사회협약위원회의 활성화와 발전을 위한 과제 제시 부분은 대통령 소속사회통합위원회 전국 지역협의회위원장 워크숍 발표 내용(김진영, 「제주특별자치도의 사회통합 정책과 향후 과제: 제주특별자치도 사회협약위원회 활동, 한계 그리고 과제」, 2012. 9. 24)을 수정 보완한 것으로서, 상당 부분은 필자가 2, 3기 사회협약위원회의 위원으로 참여했던 활동 경험과 집단적 논의에 바탕하고 있다. 논의 형성을 공유했던 2, 3기 위원회 위원, 실무직원께 감사드린다.

\*\* 제주대학교 사회학과 교수.

국문요약
------

이 글은 제주사회에서 갈등관리기구로 설치된 사회협약위원회의 발전을 위한 정책적 개선과제와 내용을 구체적으로 다루고 있다. 사회협약위원회는 공공정책 사업 추진과정에서 발생하는 사회갈등을 관리·조정·해소하기 위한 제도적 장치로서 갈등 해결의 거버넌스를 확립하고 사회적 대화체제로 발전시킬 필요가 큰 제도적 장치이다.

그러나 여러 제도적 한계로 인해 의미 있는 효과를 내는 데는 상당히 제한적이다. 사회협약위원회의 활성화와 발전을 위한 장단기 향후 과제를 제시하면 다음과 같을 것이다. 우선, 사회적 대화체제에 대한 문화적 인식을 고양시킬 필요가 있는데, 신뢰 속에 대화와 토론의 문화적 토대 형성에 지속적인 노력이 있어야 한다.

둘째, 협약위원회의 결정을 정책시행과 연계하려는 자치단체장의 강한 의지가 위원회의 성공적 운영에 필수불가결하기 때문에 사회갈등 해소와 통합에 대한 자치단체장의 적극적인 인식과 관심이 중요하다.

셋째, 위원회 활동이 상설적으로 진행될 수 있도록 독립된 공간과 인력 배치, 그리고 예산이 배정되는 사무국을 두어 지원체제를 강화해야 할 것이다.

넷째, 사회협약위원회가 사회통합을 위한 활동 다각화를 이룰 수 있도록 공공토론회 개최, 사전 갈등영향분석 등 활동 내용을 정교화하고 조직적 운영 프로그램을 구성해야 한다.

다섯째, 사회갈등 예방을 위해 사회협약체결 활동을 강화하고 이행 준수를 위한 조치를 마련하는 일이 모색되어야 한다.

끝으로, 갈등해소 활동을 위해 위원회의 내부적 논의를 활성화 시키는 것이 중요할 것이다.

주제어: 사회갈등, 갈등해소, 갈등관리, 사회협약위원회, 사전 갈등영향분석, 공공토론회, 공공정책사업.

## I. 머리말

모든 사회에는 사회갈등이 존재한다. 사회갈등이 불가피한 현상으로 파악되어야 하는 이유이다.<sup>1)</sup> 갈등을 사회 구성의 필수요건의 하나로 파악하는 것은 타당한 인식이다. 전통사회에서조차 사회갈등은 있어 왔으며 해결해야 할 주요 과제가 되어왔다. 지금의 사회와 비교할 때 갈등의 요인과 양상이 다를 뿐 갈등은 심각한 사회적 문제가 되어왔다고 할 수 있다. 그러나 다양한 이해관계를 바탕으로 하는 현대사회에서는 갈등의 양과 폭, 깊이가 전통사회에서보다 훨씬 더 심각하다. 갈등의 요인과 축은 다원화, 복합화 되어 있다. 그래서 사회갈등은 편재적이라 할 수 있다.

일반적으로 사회갈등의 발생은 집단 간의 비대칭적 관계에서 비롯된다. 한 사회의 중심세력 집단이 특정 집단에 대한 폐쇄와 배제를 통해 기회에의 접근을 차단하거나 제한하고자 하는 데서 갈등이 발생한다.<sup>2)</sup> 갈등론자들은 사회의 본질에 대한 이해를 갈등의 시각에서 접근한다. 갈등의 요인이 권력, 생산수단, 권위 등이든 아니면 종교, 성, 세대 등이든 사회의 본질은 갈등을 응축한다. 개인 간, 집단 간, 또는 개인과 집단 간에 발생하는 사회적 관계는 갈등관계일 수밖에 없으며 따라서 갈등은 사회의 본질일 수밖에 없다는 것이다.

통합론자들은 사회의 본질은 통합에서 찾는다. 사회구조와 제도는 사회구성원들의 동의와 합의에 의해 구성된 것인 만큼 갈등은 일시적이며 갈등관리와 조정 메커니즘을 통해 균형과 통합의 상태를 회복한다는 것이다. 사회갈등은 통합을 저해하는 것으로 인식된다.

사실, 사회의 본질적 특성을 규명함에 있어서 통합론자들이 주목하는 사회통합과 갈등론자들이 강조하는 사회갈등은 인간사회의 본질적 측면이다. 사회의 양면적 특성인 것이다. 인간사회에서 통합은 늘 추구되는 사회적 상태이지만 실제로 갈등이 완벽히 통제되거나 관리되는 상태란 존재하지 않는다. 통합은 갈등과정에서 있는 다양한 개인과 집단들의 상이

1) Simmel, Georg, "Conflict," Simmel, Georg: On Individuality and Social Forms, edited by Donald N. Levine, University of Chicago Press, (1908) 1971.

2) 홍두승, 「한국의 사회갈등과 사회통합: 그 대안은 무엇인가?」, 한국사회학회, 『한국의 사회갈등과 통합방안』, 대통령소속사회통합위원회, 2010, 4쪽.

한 의견과 입장들이 조율되는 합의과정이며 동시에 갈등이 최소화되는 사회적 균형상태이다. 또한 모종의 계기, 상황에서 다시 갈등이 촉발되면서 사회적 불균형상태가 형성된다.<sup>3)</sup> 그러기 때문에 현실 사회에서 갈등과 통합은 본질적으로 과정임과 동시에 상태를 나타내는 변증법적 실체라 할 수 있다.

코저(Lewis A. Coser)가 강조하듯이, 현실적으로 갈등은 사회에 부정적 결과만을 갖는 것이 아니라 사회적 기능을 갖는 긍정적 역할을 수행하기도 한다.<sup>4)</sup> 갈등은 사회 내에서 해결해야할 문제가 무엇인지, 그 상대적 중요성이 어떠한지를 확인하는 계기가 되며 생각과 인식의 방식을 바꾸는 기회를 제공할 수 있다. 갈등은 조정을 통해 보다 나은 상태로의 변화와 통합을 가져올 수 있기 때문에 사회적 갈등을 합리적으로 관리 조정할 수 있는 제도적 장치의 필요성이 제기된다. 많은 경우 갈등의 당사자가 개인이든, 집단이든 당사자간에 해결되기가 쉽지 않기 때문에 제도적 시스템을 통해 당사자간에 제기되는 갈등을 중립적으로 조정, 관리하는 것이 여러 면에서 효과적인 방법이 될 수 있는 것이다.

갈등기능론자들이 제시하는 갈등의 사회적 기능론은 여전히 유효한 명제이다. 하지만 사회적 긴장관리, 갈등관리시스템이 정교하게 잘 작동되어야 하고 이를 통해 갈등완화와 저감이 이루어 질 수 있을 때 갈등은 사회통합과 사회발전의 촉매제로 작용할 수 있는 것이지 갈등 그 자체가 문제를 해결해주지는 않는다.

갈등이 진행되는 동안(과정의 측면)과 갈등이 종료된 상황(결과의 측면) 모두 비용과 편익의 양면성을 가지는 만큼, 갈등해결을 위한 과제의 핵심은 갈등으로 발생하는 편익을 증가시키면서 비용을 최소화하는 데 있을 것이다.<sup>5)</sup>

현단계 한국사회의 갈등은 일상화, 구조화되어 있으며 갈등의 유형이나 강도가 심각함에도 불구하고 갈등을 관리하고 조정해내는 사회적, 정치적 역량 수준은 매우 낮다. 갈등이 발생했을 때 이를 해소하고 풀기

3) 신형철, 「제주사회의 갈등과 도민통합: 미래 제주를 위한 제언」, 『제주도연구』39, 제주학회, 2013, 207-208쪽.

4) Coser, Lewis A., *The Functions of Social Conflict*, Free Press of Glencoe, 1956.

5) 박대순, 『갈등해결 길라잡이』, 해피스토리, 2010, 35쪽.

위한 제도적 기제에 의존하는 비중이 현저하게 낮다. 갈등을 관리하고 조정할 수 있는 사회제도적 기반은 물론이고 문화적, 정서적 기반도 충분하지 못하다.<sup>6)</sup>

이 논문에서 중점적으로 다루고자 하는 사회협약위원회제도는 갈등해결을 위한 제도적 시스템을 지향한다. 유럽의 국가들은 사회경제적 위기를 해소하기 위해 신조합주의적 모델의 하나로 '사회협약'(social pact) 제도를 실시해왔다. 사회협약제도는 특성상 사회·경제적 거버넌스 시스템이라 할 수 있다. 서로 상이한 이해관계를 갖는 이해당사자간의 협의와 파트너십에 의해 공공정책의 결정과 집행을 효과적으로 이끌기 위한 것으로 사회의 주요 의제에 대해 사회, 경제의 주체들이 참여하여 합의를 통해 정책의 방향과 내용을 논의함으로써(김영범·황경수, 2012: 120) 사회통합과 사회발전을 모색하는 제도이다.

전통적인 사회협약체제는 서유럽과 북유럽 국가 등에서 출발하여 다른 국가들로의 확대 경로를 보여 왔다. 그러나 세계화, 분권화, 민주화 추세 속에 정부와 시장의 실패가 누적되고 문제해결의 복잡성이 증대하면서 새로운 형태와 내용을 갖춘 사회적 합의 혹은 협의체제의 필요성이 더욱 커져 왔다. 대부분의 국가들에서 사회적 대화는 전통적인 사회적 코포라티즘(social corporatism)에 기반한 사회적 합의보다는 노·사·민·정이 참여하는 사회적 협의의 형태로 각국의 경제사회 발전을 위한 다양한 사회협약 체결을 시도하고 있다.<sup>7)</sup>

한국은 90년대 중반 노사관계개혁위원회를 거쳐 외환위기 때 노사정

6) 박길성, 『사회는 갈등을 만들고 갈등은 사회를 만든다』, 고려대학교출판부, 2013, 43-44쪽.

7) 주요 국가들의 사회적 대화체제에 대해서는 다음을 참조할 수 있다. Berger, Stefan and Hugh Compston, Policy concertation and social partnership in Western Europe: Lessons for the 21st century, 조재희·김성훈·강명세·박동 율김, 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원, 2003; 경제사회발전노사정위원회 편, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체계 비교연구』, 2006; 선학태, 『사회협약정치 역동성: 서유럽 정책협의와 강등조정 시스템』, 한울아카데미, 2006; 이호근, 「제주사회의 갈등해소와 사회통합과제: 사회협약위원회의 법과 제도를 중심으로」, 『제주도연구』39, 제주학회, 2013; 김승석, 「선진국 사회통합 시스템과 성공사례: 제주에 주는 교훈」, 『제주도연구』39, 제주학회, 2013.

위원회를 발족하면서 사회적 대화체제를 가동하여 왔다. 그러나 사회적 대화는 대립적이고 비타협적인 노사문화, 사회적 대화 주체의 대표성 문제와 낮은 참여의식, 정부의 일관된 의지와 노력 부족 등 여러 한계로 인해 안정적 이행을 이루지 못하고 있다.<sup>8)</sup> 외형의 제도적 틀은 갖추어져 있으나 이 제도를 움직일 수 있는 운영시스템이 충분하지 못한 까닭에 사회갈등 해소 기제로서의 역할 수행이 매우 제한적이다.<sup>9)</sup>

사회협약제도는 거시적 국가단위에서부터 미시적 지역사회단위까지 적용될 수 있다. 특히 한국사회와 같이 권위주의적 정치체제의 성격이 강하고 정부주도형 정책시행이 강한 사회에서는 사회협약제도는 민관의 협력모델로 민주주의와 지방자치 발전과정 속에 문제해결 역량과 파트너십을 촉진하는 계기가 될 수 있다. 그러나 사회협약제도의 기능적 취지에 기반하여 설치된 사회협약위원회는 현실적으로 매우 취약한 여건 속에 있다.

이 논문은 제주사회에 점증하는 사회갈등을 해소하려는 사회적 노력이 현단계 사회통합을 위해 매우 중요하다는 인식 아래 사회협약위원회의 현실 여건에 대한 사실 인식과 발전을 위한 정책적 함의 도출을 목적으로 작성된 것이다. 이를 위해 먼저 제주지역 사회갈등의 현실에 대한 인식과 갈등 예방 및 조정의 문제를 검토한 후 사회협약위원회의 발전을 위한 향후 개선 과제를 구체적으로 다루며, 끝으로 결론을 제시한다.

이 연구를 위해서 사회갈등과 통합에 대한 기존의 연구조사 자료, 사회협약위원회의 활동 자료, 필자가 사회협약위원회 제2, 3기 위원으로 참여 활동하면서 경험한 축적된 정보 등을 분석·활용하는 방법을 사용한다.

8) 이호근, 앞의 글, 263-265쪽.

9) 최근의 한 연구(정영호·고숙자, 「사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향」, 『보건복지포럼』3월호, 2015)에 의하면 정부의 행정이나 제도가 갈등을 효과적으로 관리하는지를 나타내는 '사회갈등관리지수'를 측정한 결과, 2011년 기준으로 한국은 OECD 34개 국가 중 27위를 차지할 만큼 갈등관리 능력이 낮게 나타나고 있다. 반면에 사회갈등요인지수는 24개국 중 4번째로 높았다. 이것은 사회갈등요인은 많지만 갈등관리가 온전하게 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

## II. 제주지역 사회갈등의 현실과 갈등관리

### 1. 사회갈등의 현실 인식: 현황, 예방 및 조정의 문제

사회갈등은 사회가 발전해가면서 그 유형이 다양해지는 것이 일반적이다. 특히 전환기 사회일수록 더욱 그렇다. 1980년대 중반이후 한국사회는 국가와 시민사회 관계모형에서 많은 변화를 경험하였다. 권위주의 체제의 약화와 사람들의 의식 변화로 사회갈등은 빈번하고 다양하게 분출되었다. 국가기관, 공공기관의 권위에 대한 사람들의 수용 태세는 과거와 차별성을 갖게 되었으며 공익적 가치와 개인적 가치가 충돌할 때 우선순위에 대한 인식 변화가 나타났다. 과거와 달리 공익적, 집단적 가치보다 개인적 가치가 우선시 되게 되었으며, 이러한 변화는 공공의 이익보다는 개인적 이익을 더 중시하는 경향에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 또한 비합리적이고 공정하지 않는 것에 대해 수동적 입장을 보여 온 과거의 태도와 달리 주민들은 수용에 부정적인 모습이 뚜렷해졌다. 이러한 변화의 흐름 속에<sup>10)</sup> 사회갈등은 편재적 경향을 보이고 있다.

한국사회 갈등의 구성과 원인은 복합적이다. 전통적 가부장제에서 비롯된 성, 세대를 중심으로 한 갈등이 있는가 하면 정치적 지역기반에서 비롯된 지역갈등이 존재한다. 또한 자본주의 사회의 발전에 따라 나타난 계급·계층 갈등이, 탈근대적 가치라 할 수 있는 삶의 질과 환경에 관련된 환경 및 생태갈등이 복합적으로 공존한다. 이러한 것들은 경제적 이해와 정체성 등이 복합적으로 작용함으로써 여러 갈등이 복합 동시적으로 나타난 결과이다.<sup>11)</sup> 여러 형태의 갈등 가운데서 경제적 이해관계를 바탕으로 하는 계급·계층 간 갈등은 가장 핵심적인 것이라 할 수 있으며 많은 갈등은 여기에서 비롯되는 경우가 대부분이다.<sup>12)</sup>

10) 박대순, 제주특별자치도 사회협약위원회 위원워크숍 발표자료, 2012. 8. 16.

11) 박길성, 앞의 책, 64-65쪽.

12) 홍두승, 앞의 글, 20쪽. 한국여성개발원『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안』, 2005), 대한상공회의소「사회갈등이 경제에 미치는 영향 조사」, 『대한상의보고서』, 2006년 8월호), 한국사회연구소『한국인의 갈등의식의 지형과 변화: 2007년과

제주사회에서도 그 발전과정에서 사회갈등의 다양한 양상과 특성의 역사성을 갖고 있다. 많은 경우 지역사회의 갈등들은 국가적 차원의 역사적, 정치적 변동과 관련되고, 다른 한편으로는 지역차원의 다양한 요인들과 복합적으로 관련되어 있다.

근현대에 이르러 4·3은 제주사회의 전 범위에 걸쳐 심각한 사회갈등을 초래하였다. 분단체제하에서 일어난 4·3은 이념적 갈등을 응축하고 있었다. 권위주의체제하에서 4·3의 원인규명은 물론 4·3 그 자체에 대한 논의조차 금기시 됨으로써 도민과 피해자들을 상처와 고통의 질곡 속에 가두었다.<sup>13)</sup>

권위주의체제에서 민주화 시대로의 전환을 촉진시킨 1987년 민주화 항쟁은 사회갈등이 다양한 영역으로 확대 심화되는 전환점을 제공했다. 민주화 항쟁이후 제주사회에서 지역개발의 쟁점은 지속적 갈등의 토대로 작용하였다. 1988년부터 시작된 대규모 탐동해변 매립사업, 1988년 모슬포지역 군사기지 설치 계획, 1991년 제주개발특별법 제정 등은 이 시기 대표적인 갈등사례가 될 것이다. 이들은 주로 하향식 개발정책의 사례로 요약될 수 있는데 지역주민의 참여배제, 개발이익 역외유출, 환경파괴 등의 요인을 내포하고 있다는 점이 주요 갈등요소로 작용했다.

2000년대 들어서는 행정구조 개편, 국제자유도시 출범, 해군기지 건설사업, 쇼핑아울렛 사업, 풍력단지건설사업, 영리병원 도입, 행정체제 개편, 한·미 FTA, 각종 개발사업 추진 등이 제주사회에서 나타난 주요 갈등 사안들이었다.<sup>14)</sup> 제주 지역사회의 갈등들은 대부분이 공공정책과

2010년 한국인의 갈등의식 조사결과 비교분석』, 2010) 등의 조사에서 보듯이 이러한 것들은 한국사회의 대표적 갈등이라 할 수 있으며, 세대갈등, 교육갈등, 이념갈등, 환경갈등 등도 그 심각성이 큰 것으로 나타나고 있다.

- 13) 2000년 1월에 「제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」이 공포됨으로써 정부차원의 진상조사가 이루어지기 시작하였다. 2003년 3월 『제주4·3사건 진상조사보고서』 확정, 대통령에 의한 국가권력으로 인한 대규모 희생 인정과 도민에 대한 공식사과로 4·3 논의는 공개성과 원인 규명의 살마리를 찾게 된다.
- 14) 제주지역의 공공갈등의 사례들, 예컨대 행정구조 개편, 서귀포 민군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설, 쇼핑아울렛 개발, 풍력발전단지 개발, 투자개발형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제 등의 갈등사례에 대해서는 한석지·고승한·정진현·고경민, 『제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구』, 제주발전



사업들이 추진되는 과정에서 비롯된 공공갈등이라 할 수 있다. 즉 중앙 정부 혹은 지방자치단체가 공공정책과 사업들을 추진하는 것과 관련하여 이행되는 여러 문제들, 특히 사업의 필요성 인식 문제, 인허가 문제, 파생되는 환경파괴 문제 등을 놓고 관련 행위주체들 간에 큰 시각차가 갈등으로 이어져 왔다. 이러한 공공갈등 유형 외에도 제주사회에서 발견되는 주요 갈등유형은 자치단체장 등 선거관련 갈등이다.

현재 심각한 사회갈등을 보이는 것은 해군기지 건설사업이다.<sup>15)</sup> 해군기지 건설과 관련된 시각의 스펙트럼은 극단적 찬성과 극단적 반대를 양극단으로 하여 그 사이에 다양한 인식과 의견들이 존재한다. 유치결정의 절차적 문제, 환경 문제, 입지선정 문제, 환경영향평가의 적절성 문제, 안보 대 평화 가치, 경제 대 환경 가치, 해군기지 또는 민군복합항의 실체, 건설주체인 중앙정부(해군)의 소통부재와 제공 정보 부족, 지방정부의 역할부재, 어촌 생계기반의 붕괴와 마을의 미래 발전 등 다양한 쟁점들이 해결됨이 없이 복합적으로 작동하고, 해군기지사업에 대한 반대 활동이 마을주민에 머무르지 않고 지역 및 전국, 그리고 글로벌 단위로 확대됨으로써 격화된 사회갈등의 양상을 보이고 있다.

지난 수년간 사회적 갈등이 첨예화된 해군기지 건설사업을 포함하여 영리의료법인 도입, 한라산케이블카 설치 사업, 관광객 전용 카지노 설치, 국제자유도시와 특별자치도의 추진과정 등에서 보듯이 도민의 일상적 삶과 미래에 큰 영향을 줄 수 있는 공공정책과 사업은 매우 복잡한 갈등의 소재를 안고 있는 경우가 많았다. 그런 만큼 공공정책과 사업을 추진할 경우 사전 모색 단계에서 사후 평가에 이르는 모든 단계에서 사

---

연구원, 2009를 참조할 수 있다.

- 15) 2013년 11월에 주민자치위원들을 대상으로 실시된 조사(김진영, 미발표 조사자료, 2013)를 보면 갈등 심각성의 정도가 가장 크다고 응답한 사업은 민군복합항(해군기지) 건설 관련 사업이었다. 갈등 심각성의 정도를 5점 척도로 측정한 결과 ‘민군복합항 또는 해군기지 건설 관련 사업’의 평균점수가 가장 높았다(4.1). 다음은 행정구조 개편(시·군개편 등) 관련(3.7), 행정체제개편(시장 직선제 등) 관련(3.7), 개방형 투자병원(영리병원) 관련(3.5), 소평아울렛 건설 관련(3.3), 풍력발전단지 건설관련(3.2) 등의 순이었다. 2009년에 실시된 다른 조사(한석지·고승환·정진현·고경민, 앞의 글)에서도 민군복합항 관광미항(해군기지) 건설 관련이 가장 심각한 것으로 나타나고 있다.

려 깊고 신중한 갈등해소 방안이 마련될 필요가 있다. 특히 일련의 정책과정들(구상, 계획, 설계, 결정, 진행, 사후관리 과정) 중에서 계획과정에 보다 중점을 두고 갈등 해소 노력을 할 때가 상대적으로 더 효과적일 것으로 판단된다.<sup>16)</sup> 계획과정은 정책사업이 구체화된 단계이고 앞으로 실행을 구속할 수 있는 지위에 있기 때문에 구체적인 이해관계자들이 가장 관심을 집중하는 단계이다.

사회갈등의 원인에 대한 평가는 갈등유형별로 다양하게 진단될 수 있을 것이다. 공공정책과 사업을 계획하고 추진하는 과정에서 비롯되는 공공갈등은 정책과 사업 주체인 중앙정부 혹은 지방정부가 갈등문제를 사전적으로 또는 동시에 충분히 세밀하게 고려하지 못한 데서 비롯되고 있는 것이라 할 수 있다. 공공정책과 사업과 관련하여 중앙·지방정부의 역할이 문제가 되는 것은 행정의 일방적 추진을 꼽을 수 있을 것이다. 한 시민단체의 조사자료를 보면 갈등을 야기하는 주요 요인들로, '행정의 일방적 정책 추진'(40.4%), '시민단체의 대안 없는 비판주의'(22.2%), '도의회의 감시와 견제기능 미약'(17.8%), '지식인층의 편향적 대안제시'(8.7%), '언론의 중립적 역할 부재'(8.0%), '노사간의 이해관계 대립'(2.9%) 등의 순으로 인식되고 있다.<sup>17)</sup>

주민자치위원을 대상으로 한 조사에서도 '주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진', '당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이(예: 개발·환경, 평화·안보 등)', '공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 왜곡이나 은폐 및 과학적 불확실성', '지역 외부 집단(또는 행위자들)의 개입' 등이 공공갈등에 영향을 미치는 주요 요인들로 지적된다.<sup>18)</sup>

그동안 중앙정부 또는 지방자치단체가 주요 정책이나 사업을 계획,

16) 공공갈등 문제를 효과적으로 해소하고자 할 경우 여러 정책과정 중에서 크게 중점을 두어야 할 단계는 계획과정이라는 지적이 가장 많다(김진영, 미발표 조사, 2013). 계획과정에 대한 응답자는 39.3%로 진행과정(15.9%), 결정과정(12.6%), 구상과정(12.2%) 사후관리과정(9.5%), 기타(1.7%) 등의 정책과정보다 훨씬 중요한 것으로 평가되고 있다. 이 조사에 앞서 같은 질문으로 측정된 다른 조사(한석자·고승한·정진현·고경민, 앞의 글)에서도 계획과정이 30.9%로 가장 큰 비중을 두어야 할 정책과정으로 지적되고 있다.

17) 제주경제정의실천연합회, 『제2기 갈등협상 전문가 아카데미 교육자료집』, 2010.

18) 김진영, 앞의 미발표 자료.

집행 및 평가하는 과정은 DAD(Decide-Announce-Defence. 결정-발표-방어)의 전형적인 방식으로 진행돼 왔다.<sup>19)</sup> 정부 혹은 지방자치단체가 행정 중심으로 정책 및 사업계획을 구상, 결정하여 발표한 후 주민을 포함한 행위자들로부터 반발이 발생하면 이에 방어하는 식의 과정을 거치는 것이 지금까지의 관행적 절차였다. 이 방식은 일방적, 하향식 성격에 의존하기 때문에 지역주민들의 반발이 불가피하게 야기될 수밖에 없는 구조를 갖는다. 구상, 계획, 결정 및 집행과정에서 이해 당사자 및 주민들을 대상으로 한 충분한 논의와 협의과정이 배제됨으로써 정책과 사업에 대한 불신이 증가하게 되고 갈등은 심화되게 되는 것이다. 협의·협상·타협 과정이 있다고 해도 정책정보의 공개가 매우 제한적으로 이루어지고, 일방적 정책 홍보에 그치는 경우가 많아 당사자간 상호불신을 야기하게 됨으로써 정책과 사업이 지체되는 등 갈등해결의 적기를 상실하는 경우가 대부분이다.

제주사회에서 갈등의 예방이나 해소 및 조정에는 많은 문제가 존재한다. 갈등의 예방 뿐만 아니라 발생한 갈등인 경우 그 해결과 조정이 실패하고 있다는 것은 갈등관리시스템에 있어서 정부·지방자치단체의 기능과 역할이 효과적으로 작동하지 못하고 있다는 것을 암시하는 것이다. 정부가 국가 정책사업을 추진하는 과정에서 갈등 해소를 위해 보여주는 역할은 거의 방관자에 가까울 만큼 소극적이었다. 예상되는 갈등을 정책사업의 구상단계에서부터 정부가 면밀히 예측하고 해소 노력을 경주해야 할 필요성이 큼에도 불구하고 민주화 이전의 상황과 크게 다르지 않다. 지방자치단체도 국책사업의 핵심 주체중의 하나인 데도 많은 경우 제한된 범위 내에서만 권한행사가 가능하기 때문에 사업의 본질적인 문제들과 연관된 부분에 대해서는 문제해결과 갈등 해소에 적극적 역할 수행에 제한적이었으며 갈등관리를 위한 리더십 발휘에 한계를 보여 왔다.

전환기 민주주의 사회에서 갈등은 구조적으로 불가피한 측면이 많다. 이러한 상황에서 갈등상황을 조정할 수 있는 갈등관리시스템이 구축되

19) 고승한, 『제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복 방안』, 제주발전연구원, 2010.

고승한, 「제주지역의 갈등극복과 지역공동체 회복: 과거로부터 교훈」, 『제주도연구』 39, 제주학회, 2013.

고 운용되어야 하는데 현실은 빈약하기 이를 데 없다. 다음 절에서 논의 될 사회협약위원회가 공공갈등을 다루는 제주특별자치도의 유일한 제도적 장치인데, 사회협약위원회의 현실적, 구조적 제약으로 인해 갈등 예방 및 조정관리기구로서의 기능과 역할을 발휘하는 것이 현실적으로 어렵다. 이같은 기능과 역할의 제도적 제약으로 인해 대안적 분쟁해결제도라 할 수 있는 참여적 의사결정방법(시나리오 워크숍, 합의회의, 시민 배심원제, 공론조사 등)의 활용을 통한 갈등 해소 조정노력 또한 쉽지 않은 현실이다.<sup>20)</sup>

## 2. 사회협약위원회의 활동과 한계

현재 정부부처에 적용되는 갈등관리 규정은 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령, 2012. 7. 12)과 시행규칙이 유일하다. 이 법령의 원칙적 적용대상은 중앙행정기관으로 한정하는 한편 지방자치단체나 그 밖의 공공기관은 이와 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 중앙행정기관 등이 공공갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 한 갈등관리 표준절차인 이 법령의 적용에 강제력이 약하고 대부분의 내용이 선언적, 임의적 규정의 성격이 강하다. 그래서 「갈등관리기본법」 제정의 필요성이 제기되어 왔지만, 아직 현실화 되지 않고 있다.

제주특별자치도의 공식적인 사회갈등 관련 기구인 사회협약위원회는 잠재적 또는 표출된 사회갈등을 예방·관리·해소하는 사회적 시스템으로 활용하고자 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제152조에 근거하여 제주특별자치도 출범(2006. 7. 1)과 함께 전국에서 처음으로 도입되었다. 특별법에 제시된 위원회의 기능은 직능별 사회협약 체결에 관한 사항, 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사

20) 참여적 의사결정방법, 대안적 분쟁해결제도 등에 대해서는 김두환, 「사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책 합의회의와 한탄강댐 조성소위를 사례로」, 『시민사회와 NGO』3(1), 한양대학교제3섹터연구소, 2005; 고승환, 앞의 글, 2010; 신행철, 앞의 글; 국무조정실, 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』, 2013 등을 참조할 것.

항, 그 밖에 도지사 또는 사회협약위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등을 다루도록 하고 있다. 또한 제주도는 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위해 사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 정하기 위해 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」(2007. 11. 21 제정)를 두고 있다.<sup>21)</sup>

위원회 출범을 개시한 제1기(2008. 3. 31~2010. 3. 30), 제2기(2010. 4. 21~2012. 4. 20), 제3기(2012. 7. 31~2014. 7. 30)의 주요 활동상황을 보면 1기에서는 출범은 있었지만 활동성이 미약하였고 2, 3기로 가면서 그 활동력이 제한된 범위에서 강화되고 있는 것으로 평가된다. 현재 제4기(2014. 9. 27~ )가 활동 중이다.

주요 활동으로 학교폭력 예방을 위한 사회협약 및 「함께 어울려'사람의 가치'를 실현하기」 위한 사회협약 체결, 민군복합형관광미항(해군기지) 관련 갈등해소를 위한 활동(이해관계자 등 방문대화), 노사갈등 해소를 위한 활동(주식회사 동서교통 방문대화), 사회협약 대상 발굴 검토를 위한 활동(어린이비만 예방건, 자동차대여업 운영 관련건 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 통

21) 현재, 서울, 부산, 광주, 대전, 충북 등 다른 지방자치단체에서는 공공정책 시행에 따른 공공갈등으로 인해 발생하는 갈등의 관리를 위하여 「공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」를 제정·운영하고 있다. 제주도는 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」보다 앞서 특별법에 의거 사회협약제도를 운영하고 있지만 다른 일부 시·도에서 운영하는 것과 같은 「공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」는 운영하고 있지 않다. 이러한 점을 반영하여 3기 사회협약위원회에서는 사회협약위원회 조례를 전면 개정하여 갈등예방과 조정에 관한 사항을 다루어야 한다는 의견을 도출한 바 있다. 조례개정 문제에는 현재의 사회협약위원회의 기능과 운영지원을 강화하는 방향으로 조례를 개정하는 안과 포괄적인 갈등관리를 담은 조례를 새롭게 제정하는 안이 있을 수 있는데, 사회협약위원회에서는 공공갈등 예방관리시스템인 사회협약위원회를 활용하는 내용의 「공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례」를 제정하는 방안으로 조례안 의견 예시를 마련해둔 바 있다(제주특별자치도사회협약위원회, 『제3기 사회협약위원회 운영(활동) 자료집』, 2015. 3. 1202-1207쪽).

합방안), 위원회 역량강화 워크숍 개최, 사회협약위원회 기능강화를 위한 제도개선안 제시와 조례개정,<sup>22)</sup> 주요 공공정책에 대한 갈등영향분석 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 있다.

위원회의 활동력 제한은 위원회가 자신의 정체성을 스스로 만들어가는데 운영상의 한계가 있기 때문이기도 하지만 독자적인 사업을 해나가기에는 법률적, 제도적 한계가 명확하다는 점이 가장 큰 이유가 될 것이다. 활동이 제약된 상황은 무엇보다도 구조적 요인에 기인하는 바가 크다는 것이다.

첫째, 위원회의 지위가 도지사의 자문기구의 수준에 있기 때문에 위원회의 기능과 활동 수행에 독립성을 유지하기 힘들다. 이것은 위원회의 법적, 제도적 뒷받침이 미약한데서 연유한다. 위원회가 단체장인 지사의 자문기구 수준에 있게 되면 단체장의 영향력으로부터 독립적인 활동을 실현하기가 쉽지 않고 자문의 범위를 넘어서기 어렵다. 위원회 설치의 법률적 근거가 특별법에 바탕하고 있지만 실제로는 그 위상이 일반 자문위원회의 그것과 크게 차이나지 않고 있는 것이다. 이러한 점은 갈등 상황에 있는 행위자들에게 위원회가 제3자로서의 중립적, 객관적 입장을 견지하고 있다는 인식을 갖게 하는 데에 큰 한계로 작용하게 된다.

둘째는 위원회가 사회협약을 추진하여 실행하고자 할 때 협약에 참여했던 주체들의 행동이나 이행여부를 구속할 수 있는 제도적 권한이 주어지지 않다는 점이다. 특정 사안에 대해 체결된 사회협약을 진행할 경우 협약 참여 주체들은 협약기준에 조응하여 행동하지 않을 경우 이를 제재하거나 행위준수를 강제할 수 있는 권한이 제도적으로 뒷받침되지 않으면 이해 당사자간에 협약을 체결하였다 하더라도 협약은 선언

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

적 의미를 넘어설 수 없게 된다.

셋째, 위원회 기능이 구현될 수 있도록 뒷받침할 수 있는 능력과 여건 성숙이 부족하다. 가령, 사회적 갈등이 예상되는 정책과 사업에 대해 공공토론회를 열거나 사전갈등영향분석을 요청할 수 있는 기능은 제3기에 이르러 조례개정에 반영되면서 그 시행을 이행할 수 있는 제도적 근거가 부분적으로 확보되었지만 이를 현실화할 제도적 역량과 준비가 미약한 상황이다.

넷째, 위원 임명과 관련하여 현행처럼 각계의 추천을 받아 단체장이 임명할 경우 위원들의 직업적 특성은 다양할 수 있지만 사회갈등에 대한 이해와 전문적 지식에 있어 편차 발생이 불가피할 것이다. 또한 위원회 성격상 위원들이 현실적으로 투입할 수 있는 시간이 매우 제한적이기 때문에 갈등을 전문적으로 다루는 데 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

끝으로, 사무국, 행정지원 인력 등 지원체제가 미약하다는 점이 위원회의 활동성 제약에 중요한 요인으로 지적된다. 위원회는 자치행정국 자치행정과를 소관부서로 하고 있으며 현재 독자적인 사무국이 없는 상태이다.

### Ⅲ. 갈등관리체계로서의 사회협약위원회 활성화와 발전을 위한 과제

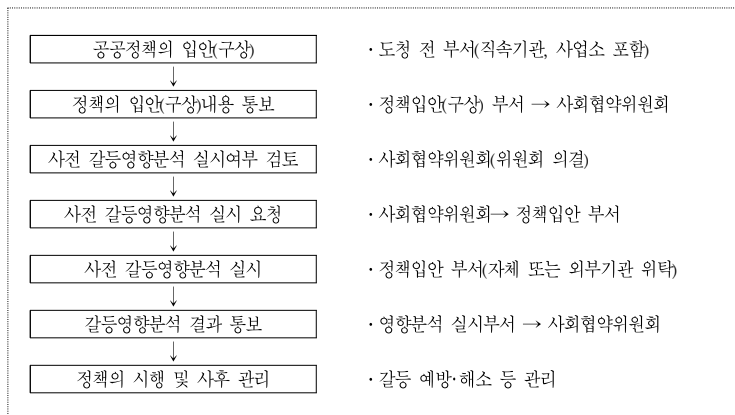
사회협약위원회가 사회통합과 사회갈등 해소 기구로서 역할과 역량을 온전하게 하기 위해서 해결되어야 할 사항에는 제도적인 것도 있고 운영 측면인 것도 있다. 본 장에서는 운영적 측면에 초점을 두고 갈등관리체계로서의 사회협약위원회 활성화와 발전을 위한 과제 도출을 모색해보고자 한다. 적극적인 갈등관리 기능 시행, 갈등예방을 위한 프로그램 개발, 갈등해소 활동에 대한 위원회 내부 공론 형성 강화, 위원회 운영 지원체제 구축 등 네 가지 영역으로 구분하여 분석될 수 있다.<sup>23)</sup>

23) 본 장은 사회협약위원회 활동상황과 역할 모색을 위한 집단적 논의를 담은 여러 자료(제주특별자치도사회협약위원회, 「제3기 사회협약위원회 출범에 따른 위원회

## 1. 적극적인 갈등관리 기능 시행

### 1) 공공정책 수립·추진 시 사전 갈등영향분석 실시

사회협약위원회 조례에 근거하여 시행여건을 갖추게 된 사전 갈등영향분석은 공공정책을 수립·시행하기 전에 정책집행 시 예상되는 갈등 유발 요인, 갈등으로 인해 파생될 수 있는 사회적 영향 등을 조사 분석하여 갈등에 대한 대책을 강구하는 것으로서 갈등의 예방과 해소를 위한 실천계획을 마련할 수 있는 계기를 제공하기 위한 것이다. 이는 ‘도민생활에 밀접한 영향을 미치거나 도민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 예상되는 공공정책’의 수립·시행·변경에 대하여 사회협약위원회가 필요하다고 판단한 경우 사전 갈등영향분석 실시를 도지사에게 요청할 수 있도록 하는 것이다.



〈그림 1〉 사전 갈등영향분석 진행(처리) 과정

자료: 제주특별자치도사회협약위원회, 「공공정책에 대한 사전 갈등영향분석 실시지침」(2012. 9. 4).

위원회는 사전 갈등영향분석 실시대상이 되는 정책을 사전에 파악하

---

운영 활성화 계획(안)」, 2012. 8 등)에 주로 바탕하고 있는데, 이 자료들은 제주특별자치도사회협약위원회, 앞의 자료집, 2015. 3에 수록되어 있다.



여 그 영향분석을 공공정책 입안부서에 요청하게 되며 정책 입안 부서는 영향분석을 시행하게 된다. 사전 갈등영향분석에 포함하는 사항은 정책의 목적, 시행시기, 내용 등 정책의 개요 및 기대효과, 정책시행 이해관계인의 의견조사 내용, 관련 단체 및 전문가의 의견, 공공갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점사항, 갈등으로 인한 사회적 영향, 갈등의 예방 및 해결을 위한 구체적 처리계획 등이 될 것이다.<sup>24)</sup> 이러한 일련의 과정을 요약하면 <그림 1>과 같다.

갈등영향분석이 효과적으로 시행되기 위해서는 표준 메뉴얼과 지침이 구체적으로 작성되어야 하고 이에 근거하여 공공정책 사업에 대해 적용되어야 한다. 또한 갈등영향 분석을 대행할 수 있는 전문적인 연구기관을 복수 선정하여 갈등영향분석을 체계적으로 수행할 필요가 있다.<sup>25)</sup>

갈등영향분석은 갈등의 사전 예방과 최소화에 크게 기여할 수 있지만, 행정비용과 준비가 일정하게 요구되는 제도이기 때문에 이 제도가 정착되기 위해서는 갈등영향 분석의 필요성에 대한 단체장의 인식이 적극적이고 확고해야 성과를 거둘 수 있을 것이다.

## 2) 사회협약 체결 강화와 이행성 확보

사회협약위원회의 주 목적은 분야별 사회협약 체결에 관한 사항을 다루는 것을 포함한다. 사회협약 체결은 특정 사안에 대해 이해관계를 달리는 집단들과 사회협약위원회 간에 갈등의 예방, 저감 및 해소를 위해 이루어진다. 그러나 현실적으로 협약자체가 갖는 특성으로 인해 공식적인 체결과 구체적 이행에는 어려움이 존재한다.

사회협약 체결 활동을 확대 강화하기 위해서는 먼저, 분야별 협약체결 대상 과제를 선정하는 작업이 지속적으로 추진되어야 하고 이를 담당할 전담 소위원회 구성과 인력 확보가 가능해야 한다. 사회여건이 지속적으로 변화하기 때문에 신규 협약체결 과제를 선정하는 작업은 항상

24) 국무조정실, 앞의 글, 34쪽, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조 참조

25) 황경수, 「사회협약위원회 위상강화 및 활성화, 그리고 갈등관리체계 구축 방안」, 제주특별자치도의회 행정자치위원회, 『사회협약위원회 위상강화 및 갈등관리체계 구축 방안 정책토론회』, 2015. 4. 9.

적으로 진행되는 것이 바람직할 것이다.

사전 협약체결 과제를 발굴 선정된 후에도 과제별로 전담위원을 지정하거나 전담소위원회를 구성하여 체결 이행과정을 준비하는 것이 필요하다. 또한 협약체결 이후에는 이행여부 확인 등 사후 관리체계를 마련하는 것이 중요하다.

사회협약의 이행성을 확보하기 위해서는 위원회가 사회협약에 참여한 주체들의 이행준수를 강제할 수 있는 제도적 권한을 어떻게 부여할 수 있는가 하는 점을 모색하는 것이 중요하다. 조례의 규정으로 이행을 강화하는 방안 등 다각적인 검토가 필요할 것이다.

### 3) 갈등관리 매뉴얼 개발 및 공공토론회 개최

갈등관리는 갈등의 역기능을 최소화하고 순기능을 높일 수 있도록 갈등상황에 개입하여 갈등의 진행을 조절하는 과정이라 할 수 있는데, 갈등의 사전적 대비(갈등 예방), 심화방지(갈등관리), 후유증 치료(갈등 사후관리) 등의 단계별 과정으로 이루어진다. 제주지역을 포함한 다른 지역사회 일반은 갈등관리 체계를 갖추지 못하고 있는 실정이며 주로 자치단체장과 공무원의 경험적 지식에 근거하여 임시방편적으로 고조된 갈등에 대응하는 수준을 보이고 있다. 그만큼 갈등관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 개인적 역량에 의존할 수밖에 없게 된다.

갈등사례들은 각각의 고유성을 갖기 마련이다. 성공적 갈등해결 사례들을 참고하여 주요 갈등유형별 관리 매뉴얼을 개발하여 갈등관리 과정에 발생할 수 있는 오류와 시행착오를 줄이는 것이 필요하다. 매뉴얼에 따라 갈등관리의 원칙, 기준 및 방향을 정하고 사례의 고유성에 따른 상이성은 세부 과정의 첨삭을 통해 수정 보완해나가는 것이 필요하다. 매뉴얼 개발은 전문적 자문을 얻어 실제 적용 가능한 프로세스로 진행되는 것이 바람직하다.

또한 갈등관리의 차원에서, 공공정책 수립시행에 따라 예상되는 갈등사안에 대해 갈등해소를 위하여 조사·연구 및 토론회 등을 적극 활용할 필요가 있다. 사회갈등 관련 세미나 등을 개최하여 사회갈등 이슈와 해법에 대한 지역사회의 의견·지식을 공유해나가는 것이 중요할 것이다. 갈등관리 매뉴얼에 근거하여 사전에 공공토론회를 적극 개최하여 대립

되는 이해관계를 수렴하고 조정해나갈 수 있는 계기를 마련하는 것은 갈등해소를 위한 바람직한 프로세스이다. 현재 사회협약위원회 조례에 그 시행 근거가 마련되어 있지만 아직 그 시행을 경험하지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 갈등예방을 위한 프로그램 개발

### 1) 지역공동체별 갈등 예방활동 추진

사회갈등은 국가 차원의 거시적인 영역에서 뿐만 아니라 미시적인 지역영역에서도 발생한다. 읍·면·동과 같은 지역공동체는 지역주민이 일상생활을 영위하고 사회적 관계가 이루어지는 지역단위라 할 수 있으며 크고 작은 사회갈등이 발생하는 사회적 공간이기도 하다.

지역공동체 단위의 갈등 예방활동을 강화하고, 발생한 갈등사항의 처리를 위해, 우선 읍·면·동 단위 집단민원 및 갈등사례를 모니터링 하는 것이 필요하다. 지역의 집단민원 사례, 각종 선거에 따른 지역공동체 단위의 갈등 현황 등을 조사·파악하는 것이 그 예가 될 수 있다.

### 2) 주민통합 프로그램 보급 운영

지역공동체 단위의 갈등예방 및 해소활동을 위해 적극적으로 주민토론회를 개최하고 이해당사자 간 사전 협약체결을 유도하는 한편 주민통합 프로그램 보급과 운영이 필요하다. 그리고 지역별 집단민원 처리상황에 대한 지속적 관리도 중요할 것이다.

또한, 사회적 갈등이 발생하는 지역에 대해 주민통합 및 공동체 의식 확산 프로그램을 개발·보급하는 것은 주민들 간의 사회적, 심리적 갈등을 완화하여 지역주민 간 통합을 촉진한다는 점에서 중요하다.

### 3) 사회갈등 예방의 중요성 인식을 위한 프로그램 개발

사회갈등은 사후보다 사전에 예방되는 것이 정치적, 경제적, 사회적 통합 손상과 비용발생을 최소화 하는데 바람직하다. 사회구성원들이 사회갈등 예방의 효과와 그 중요성을 인식할 수 있도록 관련 프로그램을 개발하여 운영하는 것이 필요하다. 사회통합 포럼, 사회적 대화체제 형

성을 위한 토론회 개최 등이 보기가 될 것이다.

사회갈등 예방을 위해서는 공무원(우선 고위직) 대상 갈등관리 교육 프로그램을 개발하여 적극 시행하는 것이 중요하다. 공무원은 갈등 조정자로서의 역할을 수행하지만 때로는 갈등의 당사자가 되는 경우가 적지 않게 있는데, 갈등현상과 갈등관리에 대한 이해 부족으로 정책 집행과정에서 갈등을 유발하는 사례가 적지 않기 때문이다. 인재개발원과 연계하여 갈등관리 교육 프로그램을 개발·운영하면 갈등관리 역량 제고에 크게 도움이 될 수 있을 것이다.

### 3. 갈등해소 활동에 대한 위원회 내부 공론 형성 강화

#### 1) 갈등해소 추진과제 선정 관련

각종의 공공정책 사업들은 여러 유형의 복합적인 갈등을 동시에 내포할 가능성이 높다. 그래서 지역의 주요 갈등과 현안에 대해 모니터링을 강화하는 것이 중요하고, 이 모니터링 결과에 따라 위원회 차원의 논의와 토론을 활발하게 진행하는 것이 필요하다. 위원들 간에도 서로 다른 갈등 진단과 해법 인식을 가질 수 있는 만큼 공통된 인식 도출에 이를 수 있도록 진단지성의 발현을 통해 토론과 합의를 산출해내는 것이 중요하다.

갈등해소 추진과제 선정을 위해 위원회 내부 토론을 강화하는 문제는 갈등해결의 합의점을 찾는 데 핵심적 역할을 할 수 있다. 위원들 간에 충분한 협의·토론을 통해 갈등 사안별 우선(처리) 순위 지정, 순차적 처리 문제 등 최종적인 합의점을 전체 위원회의 의결을 통해 도출할 수 있어야 할 것이다. 내부 논의에서는 관계 부서에 대해 추진상황에 대한 자료를 요구하거나 설명 요청을 할 수 있을 것이다.

#### 2) 갈등해소 처리방안 관련

갈등해소 추진과제가 선정되면 갈등의 원인 등 제반 문제에 대한 인식을 심화시키는 작업이 뒤 따르게 되는데 갈등의 원인, 이해관계인, 쟁점사항 등에 대한 객관적인 규명작업이 수행되어야 한다.

뿐만 아니라, 구체적인 처리방안에 대한 내부 검토와 논의과정이 진

행되어야 하는데, 문제해결 접근방법, 위원별 역할 분담과 조정, 추진기한 지정 등 활동성을 집약하는 방안에 대한 논의를 포함할 수 있어야 할 것이다.

### 3) 소위원회 운영 활성화 관련

사회협약위원회는 활동성과를 내기 위해서는 그 성격상 지속적인 활동과 위원들의 적극적인 참여가 요구되는데, 위원회 활동에 따른 시간적 부담을 해소하고 활동 집약도를 제고하기 위하여 갈등사안별로 전담 소위원회를 구성·운영하는 것이 훨씬 효과적일 수 있다.

소위원회는 정책 사안별 추진과제에 맞게 위원의 전문성 등을 고려하여 구성하되, 과제가 종료되면 소위원회도 소멸되는 한시적 성격을 갖는다. 특정 상황에서 특정 목적을 위해 일시적으로 구성되었다가 문제 해결이 이루어지면 해산되는 팀단위의 태스크포스적 성격을 갖는 임시적 문제 해결 기구인 만큼 탈위계적 애드호크라시(Adhocracy)로서의 특성을 갖는다.<sup>26)</sup> 활동사항(내용)과 처리 과제별 적합 위원 및 인원 배치, 위원장 및 간사 지정 등은 소위원회의 탄력적 운영을 위한 기본적 사항이 될 것이다. 소위원회의 예로 사회협약체결소위원회, 프로그램개발소위원회, 강정마을갈등해소소위원회, 신공항건설사업소위원회, 신항건설사업소위원회 등 다양하게 설치될 수 있을 것이다.

## 4. 위원회 운영 지원체제 구축

### 1) 위원회 운영지원을 위한 사무국 설치와 전담직원 배치

사회협약위원회 조례 제7조에서는 위원회의 사무 처리를 효율적으로 지원하기 위하여 사무국을 둘 수 있도록 하고 있음에도 아직 실현되지 못하고 있다. 위원회에는 3기부터 자치행정과 소속 공무원 1명(6급)이 전담 직원으로 배치되어 있다. 이는 이전에 비해 위원회 업무를 행정적으로 지원할 전담 인력이 뒷받침되었다는 점에서 진일보한 것이지만 위원회의 체계적이고 효율적인 업무 수행을 이루는 데는 여전히 제한된

26) 신행철, 앞의 글, 222쪽.

인원이다.

향후 위원회의 효율적 운영을 위해 기구 신설 관련 규정, 운영방향 등을 종합적 검토하여 위원회 운영지원의 전문성 확보와 위원회 활성화가 이루어질 수 있도록 행정지원 기반이 마련되어야 한다. 이를 위해서 사회협약위원회 운영지원 기구에 관한 특례를 신설하여 사무국 등 지원 기구를 설치 운영할 수 있어야 할 것이다. 사무국 설치 등 행정지원체제 강화는 위원회 업무의 효율화와 체계화에 필수적이다.

### 2) 갈등 전문가의 실무위원 배치

위원회 위원의 충원 방식은 사회 각계에서 추천을 받은 인사들로 구성되는데 나름의 대표성은 추구될 수 있지만, 사회갈등에 대한 전문 지식과 식견, 시간적 집중도 등에서 제한될 수밖에 없다.

이러한 제한점을 보완하기 위해 갈등사례의 분석, 연구 등에 경험과 지식이 있는 갈등연구 전문가 등을 실무위원으로 위촉하고 각종 위원회 회의에 참여해 문제해결 방안을 제시할 수 있도록 장치를 마련하는 하는 것이 필요하다.

### 3) 위원회 활성화를 위한 제도적 기반 구축

어떤 조직이든 그 조직의 운영 기반은 법규범과 각종 규칙 등의 제도적 장치에 의존하는 만큼 위원회가 활동을 원활히 하기 위해서는 제도적 기반 구축이 충분히 이루어져야 한다. 우선, 조례 등 현행 제도적 규범 내에서 허용되는 운영 활성화 방안을 실행에 옮길 수 있도록 행정적 준비를 적극적으로 해나가는 것이 중요하다. 가령 앞서 지적한 바 있는 정책사업에 대한 공공토론회, 사전 갈등영향분석 등이 사회갈등 예방과 갈등 최소화를 위한 적극적 장치로 작동될 수 있도록 그 실시를 유도 또는 강제하는 내용이 규정에 추가 명문화가 필요하다.<sup>27)</sup> 환경영향평가

27) 사회협약위원회 조례 제8조 2에는 “.....토론회·세미나 개최 등을 통하여 이해관계인 또는 주민의 의견을 수렴할 수 있다”(①항), “.....도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민의 이해상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 공공정책에 대하여 사전 갈등영향분석을 실시할 것을 도지사에게 요청할 수 있다”(②항)고 명시되어 있지만 공공정책에 대한 토론회, 사전 갈등영향분석의 시행

제도의 검토는 유익한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

둘째, 사회협약은 체결하는 것도 중요하지만 체결된 협약을 잘 이행하는 것이 무엇보다 중요한데, 그러기 위해서 협약행위자들이 사회협약 체결에 대해 책임성을 갖고 시행에 이를 수 있도록 하는 내용이 조례에 첨가되어야 한다. 예를 들면, 체결된 사회협약을 이행하지 않을 경우 미이행 사유 제출을 요구하는 권한을 위원회에 부여하고 사회협약위원회 의결로 지방언론 등에 공개할 수 있는 기능을 담아내는 것도 필요하다.

셋째, 사회협약위원회는 도지사 자문역할의 지위에 있기 때문에 위원회의 핵심 기능이라 할 수 있는 갈등의 조정, 중재 및 해결 역할에 제도적 한계가 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해 위원회가 심의 및 의결 기능을 행사할 수 있도록 특별법을 보장하는 것이 필요한데, 다행히 최근에 사회협약위원회위원장이 위원회에서 중재하거나 추진한 협약사항에 대해서는 도지사에게 그 이행 권고가 가능하도록 제주특별법(제458조 4항)이 추가 개정되었다(2015. 7. 24일 전부개정, 2016. 1. 25일 시행). 이러한 내용을 조례에 반영·개정하고 시행에 이를 수 있도록 필요한 조치를 취하는 것이 중요하다.

넷째, 갈등의 해소·조정 및 해결의 기능을 수행하는 행정직제와 관련하여 갈등조정관제를 신설하여 운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 갈등조정관직제는 위원회의 업무를 전담 지원함으로써 위원회의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.<sup>28)</sup>

#### IV. 맺음말

제주특별자치도의 존립근거가 되는 <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법>과 <제주특별자치도 사회협약위원회 조례>에 의거 설치된 사회협약위원회는 사업추진 과정에서 발생하는 갈

을 유도 또는 강제하는 내용으로 조례의 내용이 보강될 필요가 있다.

28) 최근의 한 경험적 조사에 의하면 갈등조정관직제를 구성할 경우 도지사 직속으로 해야 한다는 응답이 36.6%로 가장 많이 나타나고 있다. 황경수, 앞의 글.

등을 관리·조정·해소하기 위한 제도적 장치이다. 노사문제 및 노동과 고용관련 법제정에 따른 노·사·정 협의, 사회경제적 이슈들에 대한 협의 또는 합의 등을 중심으로 하는 중앙단위의 전통적인 사회적 대화체제들과 비교할 때 지역단위의 공공정책과 사업에 따른 사회갈등을 예방, 관리 및 중재를 추구하고자 한다는 점에서 사회협약위원회의 특성이 있다. 사회협약위원회는 제주지역 자체의 현실을 반영하여 출범된 것이지만 제주사회의 거버넌스를 확립하고 사회적 대화체제로 발전시킬 필요가 큰 제도적 장치이기도 하다.

그러나 사회협약위원회의 현 상황은 아직 제도적 한계로 인해 의미 있는 효과를 내는데 제한적이다. 이를 극복하기 위해서는 다음과 같은 문제들이 장단기적으로 개선되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 사회적 대화체제에 대한 문화적 인식을 고양시킬 필요가 있다. 우리나라의 경우 압축성장 과정에서 사회적 자본의 축적이 빈약하기 때문에 사회적 대화 주체 간 신뢰와 협력 구축이 쉽지가 않다. 사회적 대화체제를 가동시키기 위해서는 사회적 자본을 육성하기 위한 공동의 노력을 모색하지 않으면 안 될 것이다. 실제로 사회적 대화체제가 성공한 유럽의 국가들을 보면 50년 이상의 장기간에 걸쳐 대화와 토론의 문화적 토대가 형성된 것임을 감안할 때 우리의 경우 장기 지속적으로 사회적 대화가 다양한 층위에서 일상화 될 수 있도록 다층적 노력을 해야 할 것이다.<sup>29)</sup> 사회갈등 예방 및 도민통합 프로그램을 개발 보급하는 것은 이러한 노력의 일환이 될 수 있을 것이다.

둘째, 사회적 대화체제로서의 사회협약위원회를 발전시키기 위해서는 도정을 운영하는 자치단체장의 의지가 전제적 필수조건이 된다. 정책목표를 구현하는 과정에서 발생할 수 있는 이해집단간의 갈등을 선제적으로 관리함으로써 예방적 효과를 제고하고, 발생한 갈등에 대해서는 조정·중재 관리체계로서의 사회적 대화체제에 대한 신뢰를 유지하는 것이 중요하다. 협약위원회의 중점 과제의 시행 결과를 정책시행과 연계하려는 자치단체장의 강한 의지가 위원회의 성공적 운영에 필수불가결하다. 가령, 갈등영향분석은 행정적으로 번거롭게 인식될 수 있고 소요 비용이

29) 이호근, 앞의 글, 2013 ; Berger and Compston, 앞의 책, 2003.



수반되기 때문에 제도의 필요성에 대한 자치단체장의 적극적인 인식과 의지가 매우 중요하다.

셋째, 운영지원체제는 위원회가 활동할 수 있는 기본 인프라에 해당하는 만큼 현재와 같은 임시적 운영지원체제를 상설적 지원체제로 전환하는 것이 시급하다. 6급 공무원 1명을 전담인력으로 배치하고 있는 상황은 위원회 본회의와 분과 소위원회의 상시 활동, 참여주체 간 소통 강화 그리고 위원회 중점 과제 수행을 지원하는 데 매우 제한적일 수밖에 없다. 위원회 활동이 상시적으로 진행될 수 있도록 독립된 공간과 인력 배치, 그리고 예산이 배정되는 사무국을 두어 지원체제를 강화해야 할 것이다. 또한 행정인력 외에 갈등관리 역량 강화를 위해 위원회에 전문성을 갖춘 민간 전문인력을 배치하여 위원회의 논의 과정에 참여시킴으로써 논의 결과와 정책과의 연결성을 점검하고 평가할 수 있는 운영지원체제가 구성되어야 할 것이다.

넷째, 사회협약위원회가 사회통합을 위한 활동 다각화를 이룰 수 있도록 활동 내용을 정교화하고 조직적 운영 프로그램을 구성해야 한다. 공공토론회를 능동적으로 개최하고, 갈등영향분석이 갈등의 사전 예방과 최소화에 충분히 기여할 수 있도록 세부적인 시행을 위한 표준 매뉴얼과 지침이 구체적으로 작성되어야 할 것이다.

다섯째, 사회갈등 예방을 위해 사회협약체결 활동을 강화하고 이행준수를 위한 조치를 마련하는 일이 모색되어야 한다. 분야별 협약체결 대상 과제 선정과 협약체결 후 이행을 담보할 수 있도록 사후관리체계를 구축하는 것이 중요하다. 또한 갈등 유형별 관리 매뉴얼을 개발하여 갈등관리 과정에서 발생할 수 있는 이런 저런 문제들을 체계적으로 해결해나가는 것이 필요하다.

끝으로, 갈등해소 활동을 위해 위원회 내부 논의를 활성화 시키는 것이 긴요할 것이다. 정책 사업들은 여러 유형의 복합적인 갈등 요인들을 가지고 있어 위원회 내부 위원들 간에도 상이한 진단과 해소 방안이 제시될 수 있으므로 공통의 인식을 도출하기 위한 적극적인 내부 토론과 합의를 창출하는 것이 매우 중요하다. 갈등해소 방안에 대한 사전 검토를 강화하고, 탈위계적 성격을 갖는 과업해결 중심의 소위원회를 구성하여 운영 활성화를 모색하는 것이 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 경제사회발전노사정위원회 편, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체계 비교 연구』, 2006.
- 고승한, 『제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복 방안』, 제주발전연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「제주지역의 갈등극복과 지역공동체 회복: 과거로부터 교훈」, 『제주도연구』39, 2013.
- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(2007. 2. 12).
- 국무조정실, 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』, 2013.
- 김두환, 「사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력 정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로」, 『시민사회와 NGO』3(1), 한양대학교제3섹터연구소, 2005.
- 김승석, 「선진국 사회통합 시스템과 성공사례: 제주에 주는 교훈」, 『제주도연구』39, 제주학회, 2013.
- 김영범·황경수, 「제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 방안: 외국사례 비교분석을 통한 연구」, 『제주도연구』37, 제주학회, 2012.
- 김진영, 「제주특별자치도의 사회통합 정책과 향후 과제: 제주특별자치도 사회협약위원회 활동, 한계 그리고 과제」, 『대통령소속사회통합위원회 전국 지역협의회위원장 워크숍자료』, 2012. 9. 24.
- \_\_\_\_\_, 미발표 조사자료, 2013.
- 대한상공회의소, 「사회갈등이 경제에 미치는 영향 조사」, 『대한상의보고서』, 2006년 8월호.
- 박길성, 『사회는 갈등을 만들고 갈등은 사회를 만든다』, 고려대학교출판부, 2013.
- 박태순, 『갈등해결 길라잡이』, 해피스토리, 2010.
- \_\_\_\_\_, 제주특별자치도 사회협약위원회 위원워크숍 발표자료, 2012. 8. 16.
- 신행철, 「제주사회의 갈등과 도민통합: 미래 제주를 위한 제언」, 『제주도연구』39, 제주학회, 2013.
- 이호근, 「제주사회의 갈등해소와 사회통합과제: 사회협약위원회의 법과 제도를 중심으로」, 『제주도연구』39, 제주학회, 2013.
- 정영호·고숙자, 「사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향」, 『보건복지포럼』3월호, 2015.
- 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」(2000. 1).

「제주4·3사건 진상조사보고서」, 2003. 3.

제주경제정의실천연합회, 『제2기 갈등협상 전문가 아카데미 교육자료집』, 제주경제정의실천연합회, 2010.

「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」(2007. 11. 21제정, 2012. 6. 11 일부개정).

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2006. 7. 1)

제주특별자치도사회협약위원회, 「제3기 사회협약위원회 출범에 따른 위원회 운영 활성화 계획(안)」(2012. 8).

\_\_\_\_\_, 「공공정책에 대한 사전 갈등영향분석 실시지침」  
(2012. 9. 4)

\_\_\_\_\_, 『제3기 사회협약위원회 운영(활동) 자료집』,  
2015. 3.

한국사회연구소, 『한국인의 갈등의식의 지형과 변화: 2007년과 2010년 한국인의 갈등의식 조사결과 비교분석』, 고려대 한국사회연구소, 2010.

한석지·고승한·정진현·고경민, 『제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구』, 제주발전연구원, 2009.

한국여성개발원, 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안』, 한국여성개발원, 2005.

홍두승, 「한국의 사회갈등과 사회통합: 그 대안은 무엇인가?」, 한국사회학회, 『한국의 사회갈등과 통합방안』, 대통령소속사회통합위원회, 2010.

황경수, 「사회협약위원회 위상강화 및 활성화, 그리고 갈등관리체계 구축 방안」, 제주특별자치도 행정자치위원회, 『사회협약위원회 위상강화 및 갈등관리 체계 구축 방안 정책토론회』, 2015. 4. 9.

Berger, Stefan and Hugh Compston, Policy concertation and social partnership in Western Europe: Lessons for the 21st century, 조재희·김성훈·강명세·박동 옮김, 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원, 2003.

Coser, Lewis A., The Functions of Social Conflict, New York: Free Press, 1956.

Simmel, Georg, "Conflict", Simmel, Georg: On Individuality and Social Forms, edited by Donald N. Levine, University of Chicago Press, (1908) 1971.

Abstract

## The Measures of Conflict Resolution and Social Integration

-Focused on the Development Issues of Jeju Special Self-Governing Province Social Pact Committee

Kim, Jin-Young\*

This study is to investigate the development issues of Jeju Special Self-Governing Province Social Pact Committee concretely, which was installed as an apparatus for conflict management in Jeju society. The Social Pact Committee is an institutional strategy that aims to manage, adjust and resolve social conflicts that may occur in the process of pushing public policy projects forward. It ought to be developed as a social dialogue system to resolve social conflict. But it is too restrictive to make pointful effects because of operational and institutional limits.

The long and short-term tasks of development to improve these limits are as follows.

First, it is necessary to promote the level of cultural mindset on social dialogue system.

Second, the local government head's strong will is essential to a successful operation of Social Pact Committee.

---

\* Professor, Department of Sociology, Jeju National University.

Third, the support system including independent space, manpower, and budget should be strengthened.

Fourth, activities of committee should be sophisticated toward social integration. The standard manual should be prepared in advance so that public forum and conflict impact analysis could be contributed to the advanced prevention minimization of social conflict.

Fifth, it is necessary to consider taking action to consolidate social pacts and its implementation for the prevention of social conflict.

Finally, it is highly imperative that we promote the internal discussion of the committee for the dissolution of conflicts.

Key Word : social conflict, conflict management, Jeju Special Self-Governing Province Social Pact Committee, conflict impact analysis, public forum, public policy.

**교신 : 김진영** 63243 제주특별자치도 제주시  
제주대학로 102 제주대학교  
인문대학 사회학과  
(E-mail: jykim@jejunu.ac.kr)

논문투고일 2015. 08. 31.

심사완료일 2015. 10. 12.

게재확정일 2015. 10. 17.

