

# 제주 공공갈등 관리체계와 충남의 적용 방안

고 승 한

제주발전연구원 [연구위원/사회학 박사]

# 목 차

I

왜 사회협약제도가 필요한가?

II

제주특별자치도 사회협약제도의 주요 특성

III

제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 대응과제

IV

제주 사례의 충청남도 적용 시사점

# I. 왜 사회협약제도가 필요한가?

## 1. 사회환경의 다양한 변화

❖ 저성장 시대의 그늘 [ 구직문제 → 실업상태 → N포 세대 ]

❖ 노동시장 유연화 확산 [ 정규직 → 비정규직 증가 ]

❖ 저출산 · 고령화 증폭 [ 가족부양 → 사회적 부양의무 부담 ]

❖ 세대간 문화격차 심화 [ 가족연대 → 개인화 · 개성화 ]

❖ 일상적 삶의 불확실성 [ 안정된 삶 → 불안하고 두려운 미래 ]

❖ 세대간 갈등 [ 배움 · 존경의 대상 → 불만과 저항의 대상 ]

# I. 왜 사회협약제도가 필요한가?

## 1. 사회환경의 다양한 변화

❖ 국가 · 지역불균형 발전 심화 [ 선진국 vs 후진국 / 서울 vs 지방 ]

❖ 복지국가의 재편화 [ 성장과 분배 ]

❖ 정보기술사회 [ 정보와 기술의 자본 ]

❖ 4차 산업혁명의 시대 예고 [ 인공지능 : 알파고 ]

❖ 위험사회 [ 재난, 재해, 지구온난화, 핵에너지 등 ]

❖ 새로운 사회질서 희구 [ 인내 · 불만 · 침묵 → 저항의 물결 ]

# I. 왜 사회협약제도가 필요한가?

## 2. 사회협약제도의 등장배경

- ❖ 자본주의 발전 과정 → 사회불평등 (국가, 지역, 계층, 개인 등)
  - 사회양극화 문제 1% : 99% 사회, “월가를 점령하라”
- ❖ 노동조합의 조직화 및 발전 → 노동운동 (투쟁, 저항, 희생) 전개
  - 대화, 협상 및 타협 전략 필요성
- ❖ 공공정책의 추진 방식 (DAD) → 공공갈등 발생
  - 사회적 합의와 타결 요구
- ❖ 다양한 이익집단의 출현 → 이해관계의 충돌
  - 이해관계 조정 기구 등장
- ❖ 시민사회 부문의 적극적 활동 및 참여 (예, NGO, NPO 등)
- ❖ 풀뿌리 민주주의 성숙 및 발전 → 시민들의 적극적 참여와 요구 (예, 광장 민주주의 / 촛불 시민혁명)

# I. 왜 사회협약제도가 필요한가?

## 3. 사회협약제도와 사회통합

### 1) 사회협약의 정의

- ◆ “국가적 지역적 수준에서 다양한 사회주체들이 참여하여 노사문제 등 사회적 이슈들에 대하여 사회적 대화를 통한 사회적 합의를 도출하고 실천해 나가는 제도”
- ◆ 주로 서구사회에서 노사문제를 해결하기 위해 도입되었거나 최근에는 다양한 분야로 확대되어 여러 가지 사회 갈등을 조정하는 대화 체계로 활용하는 경향

# I. 왜 사회협약제도가 필요한가?

## 3. 사회협약제도와 사회통합

### 2) 제주특별자치도의 사회협약 의의

- ◆ 제주지역에 잠재된 혹은 표출된 다양한 사회갈등을 예방 관리 및 해소하는 사회적 시스템으로 활용
- ◆ 기타 자율적 협의 방식에 의해 다양한 사회문제를 해결하고 미래 지향적 실천과제들을 선정 추진하는 과정에서 도민 화합과 사회통합에 기여
- ◆ 사회적 대화와 참여를 통한 참여 민주주의 발전에 기여

# I. 왜 사회협약제도가 필요한가?

## 3. 사회협약제도와 사회통합

### 3) 제주특별자치도의 사회통합 전략

- ◆ 사회적 대화와 타협을 통한 사회협약 체결로 사회갈등 사전 예방
- ◆ 다양한 사회갈등에 대한 적극적 중재 및 조정 역할
- ◆ 갈등예방 및 갈등 관리시스템의 역할
- ◆ 사회협약위원회를 통한 사회갈등 예방· 해소 및 관리  
→ 상생·역동적 사회통합 (다양성, 상호존중, 협력, 상생)

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 1. 제주특별자치도 사회협약제도의 태동

#### 1) 법률 규정

- ◆ 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 (제 152조 규정) : 제13장 국제자유도시의 여건 조성
  - “도지사는 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 분야별로 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하여야 한다.”
- ◆ “도지사는 제1항의 규정에 의한 분야별 사회협약의 체결에 관련된 다음 각호의 사항에 대한 의견을 듣기 위하여 도 조례가 정하는 바에 따라 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다.

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 1. 제주특별자치도 사회협약제도의 태동

#### 1) 법률 규정

- ◆ 특별법 (152조) 상의 협의사항
  - 직능별 사회협약 체결에 관한 사항
  - 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항
  - 그 밖에 도지사 또는 사회협약위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 부의 사항
- ◆ “사회협약의 체결에 있어서 예산이 수반되거나 주민의 권리제한 및 의무부과에 관련된 사안에 대하여는 도지사의 의견을 청취하여야 한다.”

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 1. 제주특별자치도 사회협약제도의 태동

#### 2) 조례 규정

- ◆ 제주특별자치도 사회협약위원회 조례 (2012. 6. 11)
  - “제주특별자치도 특별법 제152조에 따라 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 제주특별자치도 사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.”
  
- ◆ 조례의 구성 내용
  - 목적, 구성, 임기, 위원장의 직무, 회의 분과위원회, 사무국의 설치, 관계기관 등에의 협조요청, 토론회 개최 등, 수당 등, 운영세칙 등

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 1. 제주특별자치도 사회협약제도의 태동

#### 3) 다양한 갈등의 잠재 혹은 표출

- ◆ 공공정책갈등의 발생 → DAD 접근방식(결정-발표-방어)
  - 예, 제주도개발특별법, 제주국제자유도시개발, 행정구조 개편, 민군복합관광미항(제주해군기지 건설), 쇼핑아울렛 도입, 풍력발전단지조성, 영리의료법인도입(투자개발형 병원), 탐동매립, 제2공항 건설 등
- ◆ 기타 사회갈등 유형
  - 이념갈등(4·3 사건), 환경갈등(송악산 관광지개발 등), 노사갈등(의료원, 호텔, 운수 등), 선거갈등, 이주민과의 갈등 등

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 2. 사회협약위원회 활동과 성과

#### 1) 다양한 활동과 성과

- ◆ 제1기 사회협약위원회 (2008. 3. 31~2010. 3. 30)
  - “학교폭력 예방을 위한 사회협약” 체결
- ◆ 제2기 사회협약위원회 (2010. 4. 21~2012. 4. 2)
  - 민군복합관광미항(제주해군기지) 조성 관련 갈등해소 추진
  - (주) 동서교통 노사갈등 해소
  - 어린이 비만예방 사회협약
  - 자동차 대여업 공항 24시 운영 시 갈등 해소 검토

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 2. 사회협약위원회 활동과 성과

#### 1) 다양한 활동과 성과

- ◆ 제3기 사회협약위원회 (2012. 7. 31~2014. 7. 30)
  - 탐동 항만계획 변경에 따른 갈등 최소화 및 검토의견 제시
  - 주요 공공정책에 대한 갈등영향분석 실시 지침안 마련
  - 민군복합관광미항(제주해군기지) 조성 관련 갈등해소 활동에 참여(반대 측 방문, 탄원서 제출, 특별사면 건의 등)
  
- ◆ 제4기 사회협약위원회 (2014. 7. 27~2016. 9. 26)
  - 위원회 활성화 방안 모색 등 토론회 개최/사회협약 체결
  - 4·3 관련 현안해결을 위한 3차례 현장 방문 실시
  - 각종 현안문제 해결에 노력 (투자유치, 강정마을, 강정마을, 카지노산업, 도시첨단산업단지 개발 등)

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 2. 사회협약위원회 활동과 성과

#### 2) 사회협약위원회 위원의 역할

- ◆ 사회협약 체결에 관한 사항, 주민의 권익증진, 사회적 갈등의 해결을 위한 사항 등에 대한 자문 역할
- ◆ 갈등 현안에 대한 중재 및 조정 역할
- ◆ 지역사회 및 분야별 (노동, 산업, 교육, 의료 등) 현안 문제에 대한 아젠다 형성과 촉매 역할
- ◆ 갈등해소와 사회통합을 위한 경험과 재능기부 역할

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 2. 사회협약위원회 활동과 성과

#### 2) 사회협약위원회 위원의 역할

- ◆ 사회협약과 갈등예방 및 해소를 위한 지역의 자원봉사 역할
- ◆ 사회통합과 사회정의 실현을 위한 촉매자 역할
- ◆ 갈등조정 및 중재, 사회통합 등을 위한 전문가 역할
- ◆ 사회갈등의 현장 관찰 및 조사를 통한 주요 갈등상황 해결 및 사회변화의 선도 역할

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 2. 사회협약위원회 활동과 성과

#### 3) 사회협약위원회 활동의 한계

- ◆ 도지사 자문기구 하에서 자문 역할
- ◆ 사회협약 및 갈등예방·해소를 위한 전문인력의 부족
- ◆ 위원회 활동 지원체계 구축 미흡(인력, 예산, 사무국 등)  
→ 사회협약 체결, 갈등예방·해소 관련 사후관리 소홀
- ◆ 정책결정을 위해 독자적 활동이나 의사결정을 하지 못함

## II. 제주특별자치도 사회협약제도의 도입과 성과

### 2. 사회협약위원회 활동과 성과

#### 3) 사회협약위원회 활동의 한계

- ◆ 위원회 활동에 따른 전문성, 경험 및 보수 등 미흡
- ◆ 위원들의 본업 중시로 인해 위원회 활동에 소극적 참여 가능성 내재
- ◆ 위원회 활동에 따른 책임감과 의무감 부재로 낮은 참여
- ◆ 사회협약, 갈등예방 및 해소 등의 컨트롤타워 역할 부재

# III. 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 대응과제

## 1. 법·제도의 개선

- ◆ 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제152조 개정 필요
  - 자문기능을 심의·의결기능으로 전환 필요
  - 위원회의 위상 강화 필요
  
- ◆ 후속 조치 필요
  - 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」 개정
  - 사무국 설치

# III. 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 대응과제

## 2. 사회협약제도의 혁신

구 분	1단계 (현실안)	2단계 (절충안)	3단계 (이상형)
제도의 성격 및 위상	자문기구	자문+의결기구	독립의결기구
상설/비상설	상설기구	상설기구	상설기구
회의 개최 여부	비정기화	정기화	정기화
예산지원 여부	지원 (제주특별자치도)	지원 (제주특별자치도)	특별기금

# III. 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 대응과제

## 3. (사전) 갈등영향평가 제도의 정착화

- ◆ 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」(2016. 11)
  - 도민생활의 밀착성, 도민의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용 발생 우려 판단 → 공공정책에 대하여 (사전) 갈등 영향 분석 실시
  
- ◆ (사전)갈등영향평가 실시
  - 사회협약위원회의 활동 및 지원 강화
  - 갈등현황 분석, 갈등예방 및 해소 혹은 최소화 대책 마련

# III. 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 대응과제

## 4. 지역사회 및 도민 적극 참여와 민주시민교육 강화

- ◆ 민주시민 역량 강화를 위한 교육프로그램 개설
  - 민주성, 공평성, 공정성, 참여성, 협력, 연대, 개방성, 합리성, 신뢰성, 평화, 사회정의 등 함양
  - 학교교육, 여성교육, 청년교육, 노인교육 등에서 교육과정 개설 (평생교육 연계)
- ◆ 주민자치위원회의 활동 강화
  - 지역사회 단위에서 잠재 혹은 표출적 갈등 요소 발견 및 해소 노력 필요
- ◆ (가칭)민주시민토론펠어 개최 → 민주적 토론문화마당 잔치
- ◆ 제주대학교 평화연구소의 기능과 역할 확대

# III. 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 대응과제

## 5. 자치단체장의 적극적 관심과 지원

- ◆ 도정의 정책결정 과정
  - 민주적 절차와 투명성 확보 → 협치, 민간협력/파트너십 강조
- ◆ 갈등 현안과제의 지속적 모니터링
  - 관련 부서 간 정보 교류 및 협력체계 구축
- ◆ 사회협약, 갈등예방 및 해소 관련 컨트롤타워 구축
- ◆ 중간지원조직(단체)의 지정 및 운영 지원

## IV. 제주 사례의 충청남도 적용 시사점

### 1. 법·제도적 개선

- ◆ 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」  
(2014. 12. 30. 시행) 관련 내용 개정 필요
  - 공공갈등 예방과 해결에 초점을 맞춘 조례 내용에 사회 문제 해결을 위한 사회협약 내용 추가 필요
- ◆ 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」 제9조  
갈등관리심의위원회의 기능 강화
  - 현재 심의·자문 → 심의·자문 및 의결 기능으로 확대

# IV. 제주 사례의 충청남도 적용 시사점

## 2. [사전] 갈등영향평가의 정착화

- ◆ 제3의 기구에 의한 (사전) 갈등영향평가 실시
  - 지역사회 내에서 이해당사자 집단, 연구전문가, 학계, 언론, 시민사회 등 대표로 기구 구성  
(예, 시민사회연석회의, 시민사회연대회의 등)
  - 신뢰, 공정, 협력, 민주성, 합리성 등을 담보할 수 있는 인사로 구성
  - 전문기관에 의뢰  
(예, 충남대학교 관련 연구소, 충남발전연구원 등)

## IV. 제주 사례의 충청남도 적용 시사점

### 3. 자치단체장의 적극적 관심과 지원

- ◆ 도정의 정책결정 과정
  - 민주적 절차와 투명성 확보 → 협치, 민간협력/파트너십 강조
- ◆ 갈등 현안과제의 지속적 모니터링
  - 관련 부서 간 정보 교류 및 협력체계 구축
- ◆ 중간지원조직(단체)의 지정 및 운영 지원

## IV. 제주 사례의 충청남도 적용 시사점

### 4. 지역사회와 시민의 적극적 참여

- ◆ 민주시민교육 프로그램
  - 민주주의, 사회정의, 평화 등에 관한 질적 교육
- ◆ 주민자치위원회 중심의 지역현안 문제 해결 역량 강화
  - 교육, 학습, 사례 방문 등
- ◆ 중간지원조직(단체)의 지정 및 운영 지원

혼자 꾸는 꿈은 꿈일 뿐이고,  
함께 꾸는 꿈은 현실이다  
- 존 레논 -

해답은 없다.  
앞으로도 해답이 없을 것이고  
지금까지도 해답이 없었다.  
이것이 인생의 유일한 해답이다.

- 거투르드 스타인

# 감사합니다

---