

현안연구 2010-3

# 제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복 방안

고 승 한

2010. 10

제 주 발 전 연 구 원

# 발 간 사

오늘날 국·내외에서 크고 작은 분쟁과 갈등이 일어나고 있습니다. 특히 정부, 지방자치단체 그리고 공기업 등이 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 여러 형태의 공공갈등이 일어나고 있습니다. 물론 공공갈등이 사전에 예방되거나 관리가 잘 되어 지역발전의 새로운 동기를 부여하거나 지역사회의 화합에 이바지 하기 보다는 오히려 대립과 반목을 일으키고 있습니다.

제주사회는 지난 10여년 사이에 제주국제자유도시 추진, 행정구조 개편, 쇼핑아울렛 개발, 제주해군기지 건설, 영리의료법인 병원 허용, 한라산 및 비양도 케이블카 건설 등과 관련하여 공공갈등이 극심하게 나타났습니다. 결국 이런 공공갈등은 제주사회에서 도정과 도민, 그리고 도민들 사이에 반목대립 그리고 불신을 일으켜 제주지역의 사회통합 위기로 발전하게 되었습니다. 따라서 앞으로 제주사회가 국제자유도시와 특별자치도의 위상에 걸맞는 사회발전을 도모하기 위해서는 사회통합의 위기 원인을 잘 진단하여 이를 극복하는 방안을 강구할 시대적 소명을 갖고 있습니다.

따라서 본 연구는 제주지역 사회통합 위기의 현황과 진단을 통하여 앞으로 제주형 사회통합의 정책방향과 과제를 제시하였습니다. 아울러 사회통합의 위기극복 전략과 갈등관리 시스템 구축 방안을 제시함으로써 제주사회의 역동적 발전을 도모하고자 하였습니다.

앞으로 제주가 사회통합의 위기를 잘 극복하여 도민사회에 상생의 문화를 확산하여 대립과 갈등을 화해와 협력으로 승화하여 함께 더불어 살아가는 지역공동체를 활짝 열어 가는데 본 연구가 시금석이 되기를 바랍니다.

2010년 10월

제주발전연구원장 양 영 오

# 연구요약

## 1. 연구의 필요성 및 목적

- 제주사회는 지난 10여년 사이에 국제자유도시 추진, 행정구조 개편, 쇼핑아울렛 개발사업, 제주해군기지 건설 사업, 영리의료법인 병원 허용 문제, 한라산 케이블카 설치 등과 관련하여 공공갈등이 확산되어 지역 사회 공동체의 결속과 연대가 약화뿐만 아니라 사회통합의 위기에 이르게 되었음.
- 제주지역의 사회통합 위기는 결국 제주사회의 발전을 저해하는 커다란 요인으로 작용하기 때문에 사회통합 위기의 현황을 진단하여, 사회통합을 위한 정책방향과 전략과제를 도출하고자 함.
- 본 연구는 제주형 사회통합 위기 극복 방안들을 단기 및 중·장기적으로 실천함으로써 도민사회의 갈등 현안을 풀고 상생의 문화를 재정립하여 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 발전에 기여하고자 함.

## 2. 사회통합 위기의 현황, 진단 및 정책방향과 전략 과제

- ‘진정한 사회통합’은 사회공동체의 분열을 사전에 예방하거나 사후에 조정 및 해소함으로써 사회구성원 간 긍정적 사회관계를 유지시켜 나가는 사회적 결속력으로써 다음과 같은 중요한 의미를 지님.
  - 사회질서에 대한 개인과 사회의 상호 공감, 사회적 배제집단에 대한 포용과 관용 유지, 다양한 사회갈등의 사전예방 및 해소 기능, 국가와 사회의 지속적 발전 동력 제공, 선진사회로의 이미지 구축 및 도약 발판 마련
- 선진국의 사회통합 정책은 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 분야에 걸쳐 사회적 배제 혹은 사회적 위험을 예방하거나 적극적으로 해결하기 위하는데 주안점을 두고 있음.

- 사회통합의 위기 발생 구조는 개인적 차원(편견, 아집, 소외, 배제 등), 지역적 차원(지역이기주의 지역불균형발전 등), 국가적 차원(이념적 편향, 정책의 편향성 등)에서 상호 연계되어 형성되어져 있음.
- 제주지역 사회통합 위기의 현황과 진단
  - 중앙정부 및 지방자치단체가 특정한 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 정책입안, 결정 및 집행하는 모든 과정에서 갈등이 발생할 소지가 있음.
  - 지난 4년 동안(2006~2009년) 약간의 정도 차이는 있으나 갈등의 심각성을 표출하여 제주사회의 대립과 반목을 가져 온 갈등유형들은 공공갈등, 환경갈등, 지역갈등, 그리고 선거관련 갈등으로 인식되고 있음.
  - 특히 사회통합의 위기를 가져 온 대표적 공공갈등 사례는 행정구조 개편, 제주해군기지 건설 사업, 쇼핑아울렛 개발, 풍력발전단지 건설, 영리의료법인 병원 허용 문제와 관련된 것임.
  - 사회통합 위기의 원인에는 공공정책이나 공공사업이 도민들의 실제적 이익과 혜택 반영 미비, 일방적·하향식 정책추진 방식, 특별자치도 체제의 원활한 기능 미흡, 외부적 요인에 의한 갈등의 과장 확산, 갈등예방 및 조정·관리기구의 기능 발휘 미흡, 정책입안, 집행 및 평가와 관련된 기관들의 역할 미흡, 시민단체의 대안 제시 미흡, 지역사회에서 상생의 토론문화 형성 부족 등이 있음.
- 제주형 사회통합의 정책방향과 전략과제
  - 사회통합의 방향은 도민이 행복한 국제자유도시의 미션 구현, 개인과 지역사회 간에 상호 상생의 협력과 신뢰의 구축, 사회정의 실현을 이한 안정된 사회경제적 기반 조성, 제주사회의 경쟁력 제고, 국가발전의 역량 강화에 두고 있음.
  - 사회통합은 사회적 네트워크 증대, 지역공동체 문화의 조성, 도민자치 역량 강화, 사회적 대립 갈등의 예방 및 해소, 국제자유도시와 특별자치도의 지속가능한 발전을 기본목표로 삼고 있음.

- 사회통합의 기본원칙에는 공정성의 원칙, 대표성의 원칙, 참여성의 원칙, 민주성의 원칙, 연대성의 원칙이 있음.
- 사회통합의 전략과제에는 정책입안 및 집행을 통한 전략, 사회협약에 의한 전략, 제도적 시스템 운영에 의한 전략, 문화적 공동체 형성 전략이 있음.

### 3. 사회통합 극복을 위한 추진 전략과 과제

#### ○ 정책으로서 사회통합 전략

- 현안 과제 해결을 위한 맞춤형 정책 대안 발굴 및 실행
- 개발과 보존을 고려하는 지속가능한 발전 정책 수립
- 도정 주요 정책의 입안, 집행 및 평가과정에서 민주적 절차의 정당성 확보
- 현장중심의 도민 참여 확대로 행정의 투명성과 실현성 제고
- 정책추진 단계별 행정시 및 읍·면·동 의견 수렴 상설화
- 읍·면·동에 대한 여론 모니터링 강화

#### ○ 협약으로서 사회통합 전략

- 사회적 대화와 타협을 통한 사회협약 체결로 갈등 사전 예방 및 관리
- 사회협약위원회의 적극적 중재 및 조정 역할 강화

#### ○ 시스템에 의한 사회통합 전략

- 갈등의 사전 예방을 위한 갈등관리 절차 준수
- 시민참여 거버넌스 구축
- 갈등예방 해결 시스템의 구축
- 도민 참여 및 일선 행정기관과의 소통 시스템 구축

○ 문화로서의 사회통합 전략

- 도민대상 갈등 조정·협상 교육 프로그램 운영
- 주민자치센터 자치프로그램의 확대 운영
- 갈등중재, 조정 및 협상과 관련 전문가 육성 프로그램 개설 및 운영 지원
- 사회갈등 해소 위한 (가칭) 「소통과 발전 네트워크 포럼」 운영

○ 제주지역에서 「나눔문화운동」의 전개

#### 4. 사회통합을 위한 갈등관리 시스템 구축

○ 공공갈등관리 거버넌스의 구조

- 제주사회에서 공공갈등 관리 거버넌스의 기본구조는 지방정부, 이해당사자, 그리고 지역시민·사회단체의 삼자협의체 형태를 띠고 있음.

○ 공공갈등관리 시스템의 프로세스

- 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스는 민주적·합리적 갈등관리를 위해서 정책입안 단계에서 갈등영향분석, 정책결정 단계에서 참여적 의사결정, 그리고 정책집행 단계에서 합의형성 및 갈등조정 등으로 형성되고 있음.

○ 공공갈등관리 시스템의 효과적 구축 방안

- 갈등영향분석은 지방자치단체가 추진하고자 하는 특정의 공공정책이나 공공사업과 관련된 이해당사자들과 그들 간의 관계 구도를 파악하고, 갈등발생시 쟁점사항들을 검토함으로써 현실적인 갈등해결 방안을 제시하는 일련의 과정임.
- 참여적 의사결정 시스템 구축에는 합의회의, 시민배심원제도, 시나리오 워크숍, 규제협상, 공론조사 방법이 있음. 이러한 참여적 의사결정 방법은 정책의 의사결정 단계에서 중요한 역할을 함.

○ 갈등관리의 조직 및 기구 구성

- 갈등관리 전담조직의 설치, (가칭) 갈등관리책임관의 임명, 그리고 (가칭) 갈등관리위원회의 구성 및 운영

○ 갈등의 대안적 분쟁해결 방안

- 적극적 대화와 협상, 제 3자에 의한 중재, 조정에 의한 갈등 해결, 갈등 조정제도의 활용, 중조(Mediation)에 의한 자율적·민주적 갈등해결 방안 등이 있음.

○ 갈등관리 역량의 확충

- 갈등의 행정적 관리체계 확립
- 갈등관리에 대한 공무원 교육
- 갈등관리 조사·연구 및 지원
- 주민자치센터의 평생교육 프로그램의 확대 개편
- 시민사회단체와의 협력체제 구축

# 목 차

<b>제1장 사회통합의 개념적 이해</b> .....	<b>1</b>
1. 사회통합의 개념 .....	1
2. 사회통합의 의의 .....	3
3. 선진국의 사회통합 정책 .....	6
4. 사회통합의 위기 발생 구조 .....	12
<b>제2장 제주지역 사회통합 위기의 현황과 진단</b> .....	<b>21</b>
1. 사회통합 위기의 전개 .....	21
2. 사회통합 위기의 여건 .....	23
3. 사회통합 위기의 현황 .....	28
4. 사회통합 위기의 원인 .....	30
<b>제3장 제주형 사회통합의 정책방향과 전략과제</b> .....	<b>36</b>
1. 사회통합의 기본방향 .....	36
2. 사회통합의 기본목표 .....	38
3. 사회통합의 기본원칙 .....	38
4. 사회통합의 전략과제 .....	39
<b>제4장 제주형 사회통합 위기 극복을 위한 추진전략과 과제</b> ..	<b>43</b>
1. 정책으로서 사회통합 전략 .....	43
2. 협약으로서 사회통합 전략 .....	45
3. 시스템의 의한 사회통합 전략 .....	46
4. 문화로서의 사회통합 전략 .....	48
<b>제5장 사회통합을 위한 갈등관리 시스템 구축</b> .....	<b>53</b>
1. 공공갈등관리 거버넌스의 구조 .....	53
2. 공공갈등관리 시스템의 기본방향 .....	55
3. 공공갈등관리 시스템의 효과적 구축 방안 .....	57

□ 참고문헌 .....	70
□ 부 록 1 (참여적 갈등예방기법) .....	71
□ 부 록 2 (협상 프로세스 세부내용) .....	78
□ 부 록 3 (공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정) .....	85
□ 부 록 4 (제주특별자치도 사회협약위원회 조례) .....	96

## 표 목 차

<표 1> 체계별 사회위기 분류 .....	14
<표 2> 사회통합의 영역과 차원 .....	16
<표 3> 사회통합 위기 발생 구조의 분석적 도식 .....	18
<표 4> 2006-2009년 갈등유형별 심각성 순위 비교 .....	30
<표 5> 참여적 의사결정방법의 유형과 특징 .....	62

## 그림 목 차

<그림 1> 제주의 공공갈등관리 거버넌스의 구조 .....	54
<그림 2> 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스 .....	56
<그림 3> 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 .....	57
<그림 4> 갈등영향분석의 5단계 .....	59

# 제1장 사회통합의 개념적 이해

## 1. 사회통합의 개념

□ 사회통합의 개념<sup>1)</sup>은 다양한 접근에서 정의되고 있음.

- 사회통합(Social Inclusion)은 개인이나 집단이 자신의 삶의 수준을 향상시켜 나가는데 갖는 기회를 막는 제약이 없는 상태를 말함. 즉, 사회에서 개인이나 집단이 사회적 배제를 당하지 않고 사회적 위험으로부터 보호를 받는 상태를 의미함.
- 사회통합(Social Integration)은 개인이나 집단이 사회구성원으로써 각각의 다양성과 차이성을 유지하면서 상호 인정하고 포용하면서 조화롭게 살아가는 상태를 의미함.
  - 개인 혹은 집단이 사회규범에 강제적으로 통합시켜서 사회적 복종을 강요하는 의미가 아니라 차이성과 다양성을 존중하면서 관용과 포용을 수용함.
- 사회통합(Social Cohesion)은 한 공동체의 개별 구성원이나 집단이 자신이 속한 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며, 다양한 배경을 가진 구성원들이 동등한 기회를 누리도록 하고, 다양한 배경을 가진 개인이나 집단이 공동체와 긍정적 관계를 가져 공동체 전체의 발전을 도모하는 것임.

---

1) 사회통합의 개념적 논의는 노대명 외 (2009:20-22)에서 제시한 것을 재정리함. 사회통합 개념 사용은 논자에 따라 사회통합의 대상과 성격에 따라 상이하게 용어 사용을 하고 있음.

- 특히 국가의 발전과 정책 현안 등과 관련해서 개인이나 집단 구간에 가치 공유, 협력, 그리고 소속감을 가지게 하여 공동의 목표를 달성하기 위한 실천력을 가지게 함. 그래서 사회통합은 국가 혹은 지방자치단체에서 특정 지역사회의 공동 발전뿐만 아니라 위기상황을 극복할 수 있는 전제조건으로 작용하기도 함.
- 여기서는 국가 혹은 지방자치단체 그리고 공공기관 등이 추진하는 각종 공공정책이나 사업에 대한 개인이나 지역주민들이 가치공유, 협력 및 결속감을 가지게 하여 지역발전을 달성하는데 기여하는 긍정적 사회적 관계로 접근하여 사회통합(Social Cohesion) 개념을 다음과 같이 사용하고자 함.

## □ 사회통합(Social Cohesion)의 개념

- 다양한 특성을 가진 구성원이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하여 긍정적인 관계를 유지하는 국민적 결집력(대통령직속 사회통합위원회, 2010).
- 그러나 사회통합은 민주적 가치와 참여를 중요시 여겨 자발적 가치, 의사 및 동기로부터 나타난 국민적 결집력에 의해 국가 및 지역사회 발전을 위한 사회질서뿐만 아니라 사회정의와 밀접한 관계를 맺고 있음.
  - 사회정의는 인간이 보편적 가치와 생명을 존중하여 인간으로서 기본 권리를 보호하는 측면을 사회통합은 간과해서는 안될 것임. 그런 의미에서 사회통합은 사회적 배제 집단을 포용하여 함께 더불어 상생하는 문화를 조성해 나가야 할 것임.
  - 국가나 사회가 경제성장을 통하여 물질적 풍요를 달성하고 있지만 계층 간 혹은 지역 간 상대적 격차가 생겨나는 사회 양극화 현상이 확산되면 진정한 사회통합이 이루어졌다고 할 수 없음.
- 더구나 ‘강제된 사회통합’은 사회적 안정과 질서를 일시적으로 달성할 수 있을지 모르지만 ‘진정한 사회통합’이라 말할 수 없음. 따라서 진정한 사

회통합은 사회적 약자에 대한 배려는 물론 지역사회 구성원이 자발적 의사와 동기에 의한 공동체의 소속감과 결속력에 바탕을 두어야 할 것임.

사회통합(Social Cohesion)은 특정 사회에서 다양한 특성을 가진 구성원이 자발적 의사와 동기로 공동체에 대한 소속감을 갖고 민주적 참여를 통해 공동의 비전과 목표를 공유하여 지역 및 사회발전에 기여하는 민주시민의 결속력이라 정의할 수 있음.

## 2. 사회통합의 의의

- 사회구성원들은 ‘진정한 사회통합’ (강제적이 않은 자발적 성격의 사회통합)을 통하여 사회공동체의 분열을 사전에 방지하거나 사후에 조정 및 해소함으로써 사회구성원 간 긍정적 사회관계를 유지시켜 나가는데 주안점을 두고 있음.
- 그렇기 때문에 진정한 사회통합은 사회구성원들 사이에 잠재된 혹은 표출된 사회갈등을 사전에 예방 및 관리하거나 혹은 해소하는 주요한 순기능을 하게 됨.
- 이러한 측면에서 사회통합은 다양한 사회적 의미를 지니고 있기 때문에 국가 혹은 지방자치단체는 사회정책 측면에서 주요한 현안과제로 삼아 다양한 정책수단을 통하여 사회통합을 달성하려는데 노력을 기울이고 있음.
- 따라서 사회통합은 다음과 같은 중요한 의미를 함축하고 있음.

### □ 사회질서에 대한 개인과 사회의 상호 공감

- 사회구성원들은 자신이 속한 지역사회가 불안정한 정치적 혼란이나 무질서를 정치사회적 안정과 질서를 원할 것임.
- 이러한 정치사회적 욕구와 열망은 개인과 사회, 그리고 이해관계 집단

들 사이에도 동일하게 표출되지만 거기에는 반드시 상호 존중되고 상생하는 사회질서에 의한 사회안정과 균형이 전제로 할 것임.

- 상생의 사회질서는 사회를 구성하는 다양한 분야(정치, 경제, 사회, 문화 등)를 형성하는 다양한 구성 주체(개인, 조직, 집단, 지역사회 등)들이 서로 상생하는 구조로 나타남.
- 따라서 사회통합은 긍정적이고 역동적 상생의 사회적 안정과 균형적 협력 관계를 내포하여 결국 지속적 사회발전을 도모하는데 기여할 것임.

#### □ 사회적 배제 집단에 대한 포용과 관용 유지

- 사회적 배제는 근본적으로 사회보장제도(공공부조와 사회보험)에 의한 수혜를 받지 못한 집단(이주민, 소수인종, 장기실업자, 약물중독자, 성적 소수자 등)에서 엿볼 수 있음.
  - 특히 우리나라에서 법률(특히 국가보안법, 병역법 등)이나 문화·사회적 편견에 의한 사회적 배제 집단(예컨대, 비전향자, 신앙에 의한 병역거부자, 동성애자, 성전환자 등)도 존재함.
- 사회적 배제 현상은 자본주의 발전 과정에서 확산되어 왔고, 동시에 사회적 편견과 제도로부터 사회적 차별과 격리에 의해서 더욱 증폭되는 경우도 없지 않음.
- 따라서 사회적 배제가 제도적 혹은 현실적으로 나타날 때 사회구성원들 간에 긍정적 관계 형성이 어려워질 뿐만 아니라 공동체의 소속감이나 연대감을 갖기가 힘들어짐.
- 대신에 사회통합은 그러한 사회적 편견을 불식시켜 사회적 배제 집단들을 사회적으로 수용하고 포용할 때 가능함.

#### □ 다양한 사회갈등의 사전예방 및 해소 기능

- 국가 혹은 지역사회 수준에서 발생하는 여러 가지 갈등(계층, 지역, 환경, 이념, 노사, 세대 등)이 표출되기에 앞서 예방하는데 사회통합이 중

요한 역할과 기능을 함.

- 또한 사회통합은 사회적으로 이미 발생한 사회갈등을 해결하는데 긍정적인 영향을 줌.
- 진정한 사회통합이 형성된 사회에서는 여러 가지 사회갈등이 최소화되거나 아예 발생하지 않을 수 있음.

#### □ 다양한 사회갈등(계층, 지역, 이념, 노사, 세대 등)의 완화

- 갈등은 국가 간 혹은 국가 내부에서 다양한 형태로 발생하고 그러한 갈등은 순기능적 혹은 역기능적 관계를 가지고 있음.
- 지역사회 수준에서도 여러 가지 사회갈등이 발생하여 사회변화와 발전을 가져오는 순기능 역할을 하지만, 반대로 사회발전을 저해하는 역할을 하기도 함.
- 순기능적 사회갈등은 오히려 긍정적 사회변화에 중요한 기능을 담당하는 사회통합과 밀접한 관계가 있음.
- 그러므로 특정사회에서 사회통합이 형성될수록 사회갈등을 사전에 예방하는데 기여하기도 하고 아니면 사회갈등을 해소하는데 실질적 도움을 주기도 함.

#### □ 국가와 사회의 지속적 발전 동력 제공

- 사회통합의 국민적 결속력 혹은 연대감을 제공하는 사회적 힘으로 보는 측면에서 국가적 수준이나 지역사회 수준에서 발전을 견인하는 동력으로 작용함.
- 사회통합이 이루어지지 않고 집단 혹은 지역 이기주의 그리고 분파주의가 강하게 나타나는 상황속에서 국가나 사회의 발전을 기대하기가 힘들 것임.
- 사회적 자본으로서 사회통합은 사회구성원들의 민주적 합의와 자발적 참여에 바탕을 둔 사회발전에 대한 상생의 지속적 동기가 강하게 나타날 것임.

## □ 선진사회로의 이미지 구축 및 도약 발판 마련

- 서구 선진국에서도 다양한 사회경제 정책 현안과 관련하여 크고 작은 사회갈등이 끊임없이 발생하지만 그것을 사전에 예방 및 관리하는 시스템이 잘 발달되어 사회갈등의 최소화를 통해 사회발전의 계기로 삼고 있음.
- 선진사회에서 사회갈등의 주요 현안과제들은 정부, 의회 및 시민사회 부문에서 다양한 법이나 제도 등을 통해서 해소해 나가고 있음. 그렇기 때문에 선진사회의 이미지 구축은 사회갈등을 사전 예방과 관리가 얼마나 합리적으로 잘되고 있는가에 영향을 받게 됨.
- 그래서 선진사회의 이미지 구축은 ‘진정한 사회통합’ 과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 선진국으로 도약하고자 하는 국가나 사회는 사회구성원의 자발적 동기와 민주적 합의에 의한 사회통합을 제고할 필요가 있음.
- 사실상 국민적 결속력이 증대된 국가 혹은 사회에서 사회안정과 통합은 경제성장을 가져 올 수 있는 기틀을 만드는데도 중요한 역할을 할 것임. 예컨대, 국가적 혹은 지역적 차원에서 사회불안이나 갈등이 지속되는 경우에 해외 및 국내 투자가 활발히 전개되기가 어려워 질 것임.

## 3. 선진국의 사회통합 정책

- 선진국의 사회통합 정책은 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 분야에 걸쳐 사회적 배제 혹은 사회적 위험을 예방하거나 적극적으로 해결하기 위하는데 정책 초점이 맞추어져 있음.
- 특히 유럽연합(EU) 회원국들이 국가별로 체계적이고 종합적 국가실행계획(National Action Plan : 이하 NAP)을 수립하여 사회통합 정책을 추진해나가고 있음. 유럽연합(EU)의 국가실행계획에 대한 간략한 내용은 다음과 같음 (노대명 외. 2009:41-65).

## 가. 개요

- 유럽연합(EU)의 각국 정상들로 구성된 유럽이사회 의결사항으로 2003년 3월 리스본회의에서 사회통합을 2010년까지 유럽이 지향해야 할 전략의 핵심정책 중 하나로 선언함.

### 1) EU 차원의 사회통합 정책의 공동목표

- 모든 사람들의 고용 참여와 보장, 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 접근 촉진
- 사회적 배제의 위험 방지
- 취약계층에 대한 지원
- 모든 관련 기관들의 종합적·체계적 지원

### 2) 사회통합 정책의 국가실행계획(NAP) 공통 요소

- 사회적 연대, 인간의 존엄성과 기본권에 대한 존중 등 근본적 원칙과 목표를 제시함.
- 노숙자, 장기실업자, 가족해체 등 해결하기 위한 새로운 투자 전략을 수립함.
- 한부모 가정, 장애인, 고령자, 소외지역 등 위험과 불리한 조건을 기회로 만들기 위한 적극적 대응 전략을 수립함
- 빈곤과 사회적 배제 완화에 대한 구체적 목표를 제시함.

## 나. 영국의 NAP (2003~2005년)

### 1) 주요 특징

- 고용 중심 전략
  - 복지급여 중심의 전략에서 근로의욕을 촉진시키는 세금 공제, 최소임

금제 등 근로임금 중심으로 전환

○ 종합적 접근

- 소득, 주거, 교육, 건강 등 다차원적으로 사회적 배제 문제를 접근함.

○ 전략적 접근

- 중앙정부, 위임행정부, 그리고 각 지역별로 사회적 배제 대체를 위한 전략적 계획 수립

○ 참여적 접근

- 중앙과 지방정부 및 기관의 긴밀한 협력체제 구축
- 지역사회와 다양한 민간기관 참여 강화

나) 주요 목표 및 전략

○ 2010년까지 아동빈곤 문제를 최우선으로 해결

- 현 세대내 빈곤아동의 완전 퇴치

○ 기본 방향

- 일할 수 있는 사람에게 일자리 제공하고, 일할 수 없는 사람에게 적절히 지원하여 사회적 배제 문제 해결

○ 주요 핵심전략 요소

- 강력한 경제
- 고용보장을 위한 유연한 노동시장
- 수요자 중심의 최고의 공공서비스 개발
- 주요 서비스에 대한 보편적 접근성 보장

다) 주요 정책내용

○ 고용참여 및 지원

- 뉴딜 정책 지원, 뉴딜 혁신펀드 조성, 취업불가능자에 대한 사회보호,

고용촉진지구 조성, 취업센터운영, 최저임금보장, 고용 관련 각종 세제 혜택 등

○ 자원, 권리, 재화 및 서비스 접근성 제고

- 장애인소득보장, 서민창업자금지원, 국가아동보호전략 구축, 저학력 학교와 학생에 대한 추가적 집중 지원, 평생숙련훈련 프로그램 운영, 개인훈련계좌제, 연금서비스국 설립, 보편적 은행서비스 제공 추진 등

○ 사회적 배제 위험 예방책

- 아동펀드 조성, 무단결석 및 퇴학생을 위한 기금 조성, 간병인 지원 프로그램 지원, 연금수급권 및 급여수준 등에 대한 개혁 등

○ 취약계층 지원

- 시설아동에 대한 지원, 마약·노숙자 전담 기구 설치, 주거지원기금 조성, 최저소득보장제도 개선, 연금개혁, 주거·요양·난방연료 지원, 범죄예방 등

○ 관련 기관 협력체제 구축

- 사회적 배제 해소 기획단 설치, 소외지역 대책 관련 이웃재생기구 구성 등

## 다. 독일의 NAP (2003~2005년)

### 1) 주요 특징

○ 고용 중심 접근

- 노동시장 통합 접근을 통해 복지급여 의존성 해소
- 소외계층을 위한 다양한 취업지원 사업 실시
- 선택과 집중 원리에 의한 지원체제 수립

○ 제도개혁 중심 접근

- 단기적 사업보다는 각종 법률 개정을 통한 다양한 지원체제의 개혁

## 10 제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복방안

- 새로운 권리 및 의무를 부여하는 방식으로 전환

### 2) 주요 정책내용

#### ○ 고용참여·지원 및 각종 서비스 접근 제고

- 사회지원법, 고용사무소와 사회서비스 제공 기관간 협력개선법, 중증장애인법, 청년고용촉진법, 육아지원법, 모든 사람을 위한 평생학습프로그램 운영, 직업훈련비 지원, 주거급여, 소액사건을 대상으로 한 법률상담지원법 등

#### ○ 사회적 배제 위험 예방책

- 교육분야 IT사업 도입, 모든 사람에게 인터넷 서비스 제공, 신용불량자를 위한 강제압류액 상한선 설정, 임대료 납부 유예기간 연장, 여성쉼터, 가족정책 네트워크 사업 등

#### ○ 취약계층 지원

- 장애인 재활 및 장애인 참여에 관한 법률규정 통합, 이민자 통합을 위한 프로그램 운영 지원, 자녀양육수당법 개정, 낙후지역 청소년 개발 및 기회프로그램 지원 등

#### ○ 관련 기관 협력체제 구축

- 사회서비스 기관들의 원스톱 서비스 운영 체제 구축

## 라. 프랑스의 NAP (2003~2005년)

### 1) 주요 특징

#### ○ 고용 및 실업문제 해결 중심 전략

- 직업의 불안정성이 증가하는 가운데 특히 비숙련 청년층 실업이 심각
- 모든 사람들이 노동시장에 참여 촉진

## ○ 종합적 접근

- 소득, 주거, 교육, 문화활동, 건강 등 다차원적으로 사회적 배제 문제를 접근함.

## 2) 주요 정책내용

## ○ 고용참여 및 지원

- 소외계층 고용지원 및 직업훈련 프로그램 지원 강화, 기업내 청년계약제 도입, 새청년 이주자 지원, 창업지원, 고용 성차별 개선, 고령자 고용소외 대처 등

## ○ 자원, 권리, 재화 및 서비스 접근성 제고

- 특별주거지원 프로그램 운영 지원, 보건의료 개선, 학교 이탈 예방 지원, 법률서비스 지원 등

## ○ 사회적 배제 위험 예방책

- 사회적 배제 대응을 위한 네트워크 설립, 소외계층 휴가지원, 법률지원센터 설립 등

## ○ 취약계층 지원

- 정보접근성 제고, 주거상실 대응책, 가구 파산 예방과 관리, 가족해체 방지 대책 수립, 극소외층 지원, 새 이주노동자를 위한 통합과정 신설, 시민권 접근위원회 설치, 장애인 고용지원센터 지원 강화 등

## 마. 스웨덴의 NAP

## 1) 주요 특징

## ○ 고용 안정성 확보를 위한 질적 개선

- 근로능력자를 위해 안정적인 양질의 일자리 제공

## 12 제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복방안

### ○ 사회보장제도의 재조직화

- 소득, 주거, 교육, 건강 등을 고려한 종합적 접근과 전략 구축

### ○ 참여적 접근

- 수요자 중심의 서비스 제공
- 참여기관들의 거버넌스 체제 구축을 통한 사회적 파트너십 형성

## 2) 주요 정책내용

### ○ 고용참여 및 지원

- 취약계층의 직업훈련 지원 강화, 협동조합에 대한 지원 확대 등

### ○ 자원, 권리, 재화 및 서비스 접근성 제고

- 노령연금, 장애연금 등 포괄적 연금개혁, 노인요양서비스 확대제공, 노인대상 특별생계유지수당 도입 등

### ○ 사회적 배제 위험 예방책

- 장애인을 위한 원격통화, 컴퓨터 시설 개발, 알코올·마약 중독자 지원, 공동양육권제도, 자녀선택권, 아동방문권 등

### ○ 취약계층 지원

- 지적 장애인 지원제도의 전국 확대, 체계적 아동지원정책 시행 등

### ○ 관련 기관 협력체제 구축

- 시민단체 및 장애인단체 등에 대한 보조금 제공
- 사용자와 자원봉사단체 간 네트워크 형성
- 기업의 사회적 책임 장려 등

## 4. 사회통합의 위기 발생 구조

- 특정사회에서 위기는 하나의 긍정적 변화와 발전을 가져올 수 있는 사

회변동의 한 과정으로 이해할 수 있음. 반면에 위기는 부정적 변화 속성을 지녀 위협과 침체, 그리고 저발전으로 가는 과정으로 인식하기도 함.

- 중앙 및 지방정부 그리고 지역사회 차원에서 발생하는 위기는 다양한 형태로 나타나지만 여기서 먼저 사회위기의 개념을 이해하여 사회통합의 위기를 살펴보고자 함.
- 사회위기는 학자들의 다양한 접근과 분석 수준에 따라 그 유형들이 상이하게 나타남. 예컨대, 법질서의 위기, 정당성의 위기, 공권력의 위기, 환경의 위기, 가족위기, 청소년의 위기 등 다양한 위기에 대해 언급되고 있음.
- 따라서 사회위기에 대한 개념적 정의를 김승권 외(2009:39-49)가 제시한 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같음.

## 가. 사회위기

### 1) 사회위기의 광의적 개념

- 어떤 사회에서 유지되어 온 질서, 권위, 합의, 관행, 도덕성 등에 가해진 사회 내·외부의 충격으로 기존의 사회체제가 의문시되거나 변화 또는 해체되는 과정으로 볼 수 있음.
- 따라서 사회위기는 기존의 사회체제 혹은 사회질서에 대한 새로운 변화를 가져 오는 과정으로 인식되며, 아울러 그러한 변화의 결과가 긍정적이든 부정적이든 사람들은 변화 환경에 대한 깊은 우려와 기대를 갖게 됨.

### 2) 사회위기의 협의적 개념

- 협의적 의미로 사회위기는 상식적 수준에서 인식되어 특정 사회에서 외부 또는 내부의 적(사람 혹은 물리적 힘)으로부터 위협이 있는 상황이거나 그러한 위협으로 말미암아 야기되는 혼란 상태를 말함.
- 사회위기의 협의적 의미는 추상적 수준에서 인식되지 않고, 대신에 사

회위기를 유발하는 여러 가지 요인들에 대한 관심이 집중되어 그에 따른 사회적 혼란의 구체적 형태로 파악하는 경향이 있음. 따라서 협의의 사회위기는 그 수준에 따라 재난(disaster), 위험(risk), 갈등(conflicts), 그리고 위기(crisis)의 네 유형으로 구분됨.

<표 1> 체계별 사회위기 분류

체 계	사회위기의 종류			
정치 체계	• 전쟁, 무력시위	• 쿠데타	• 테러 및 파괴 활동	• 비행기 납치
경제·기술체계	• 위험물질 유출 • 오존층 파괴 • 일반 핵폐기물 매립	• 해양오염 • 방사능 오염 유출 • 수질오염	• 구조물 붕괴, 폭발	• 대기오염 • 산성비
사회·문화체계	• 인종·민족, 지역 및 다양한 갈등 • 괴질의 출현	-	• 전염병 • 폭력적 파업, 폭동	-
자연 체계	• 홍수 • 폭염 • 해일	• 태풍 • 냉해 • 화산폭발	• 지진 • 한해	• 가뭄 • 우박

출처 : 채경석, 「위기관리정책론」 문왕사. 2007. 44쪽. 재정리

- 그러므로 사회위기는 사회와 가족, 가치체계, 정치, 경제, 환경, 그리고 물리적 환경 변화와 충격 등의 모든 영역에서 일어난 변화와 그런 결과에 대한 사회적 불안을 내포함(표 1. 참고).
- 따라서 사회위기는 일반 사람들이 비정상적, 일탈적, 충격적 변화라고 인식하여 그들에게 불안감의 갑작스런 증폭으로 이어져 행동양식의 변화를 초래하여 기존 사회질서의 유지에 대한 사회적 우려 혹은 사회적 위협 상태로 규정할 수 있음.
- 그러나 본 연구에서는 사회위기의 협의적 측면에서 다양한 사회위기 유형들 가운데 사회갈등 측면에서 위기 성격을 접근하고자 함.

- 국가 혹은 지역사회 수준에서 다양한 사회갈등(예, 이념, 세대, 계층, 종교, 지역, 환경, 노사갈등 등)의 심화로 인해 그 결과 사회통합의 불안과 균열로 사회적 안정과 질서 유지에 위협을 가하는 상태로 갈 경우 하나의 사회위기로 규정할 수 있음.

## 나. 사회통합의 영역과 위기

### 1) 사회통합의 영역

- 특정 사회에서 사회통합이 잘 될 경우 사회질서의 유지와 사회정의 실현이 가능해 질 것임. 그래서 ‘진정한 사회통합’을 실천하는데 사회통합의 구성 요소들에 대한 이해가 필요함.
- 선진국 사회통합의 정책영역에서 나타났듯이, 중앙정부 및 지방자치단체, 그리고 지역사회 수준에서 사회통합을 위협하는 요인들이 고용, 사회복지서비스, 사회적 배제 집단, 취약계층, 기관간 협력체제 구축 등의 분야에 내포되어 있음.
- 이와 더불어 사회갈등 문제가 사회통합의 주요 영역으로 분류할 수 있음. 왜냐하면 개인, 조직 및 집단, 사회 수준에서 발생하는 여러 가지 사회갈등 예방 및 관리가 사회통합에 아주 중요한 요인으로 작용하기 때문임.
- 사회통합의 다양한 영역과 차원이 아래 <표 2>에 잘 나타나 있음.

〈표 2〉 사회통합의 영역과 차원

영역	절대적 박탈	상대적 박탈	주요 집단
소득	• 빈곤	• 소득격차 • 중산층 비중 감소	• 노인과 아동 • 근로빈곤층
금융	• 신용불량	• 고금리 부담 • 상환 연체	• 고부채 실업자 • 신용불량자
고용	• 실업자	• 비정규직 증가 • 임금격차(성별 등)	• 저임금근로자 • 영세자영업자
교육	• 학교 미진학 • 중도탈락	• 사교육비 격차 • 학업성취도 격차	• 저소득층 자녀 (빈곤대물림)
건강	• 의료소외층 • 주요 질환 사망률	• 의료비 과부담	• 건강보험 체납자 • 빈곤층 비수급자
주거	• 주거상실	• 주거비 과부담 • 자산격차	• 노숙자 • 저소득층 월세자
가족	• 가족관계 해체	• 사회적자본 격차	• 저소득 단독가구 (노인, 청년층)
사회갈등	• 각종 자원의 불공평 분배 • 자원 고갈 • 갈등관리 시스템 부재	• 상대적 박탈감 증가 • 사회적 약자 및 소외 지역 증가 • 갈등의 심화 및 증폭	• 저소득층 • 저발전 지역 • 소외계층 • 위기상황 발생

출처 : 노대명 외. 「사회통합을 위한 과제 및 추진전략」 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원. 2009. 83쪽. 재정리

- 사회통합의 다양한 영역들 가운데 사회갈등을 제외한 부분들은 대체로 사회적 배제 집단과 관계가 있고 더 나아가 사회적 배제가 제도적으로 구조화되어 이로부터 사회 부정의가 만연할 때 사회위기가 닥치게 됨.
- 또한 사회갈등의 확산되고 심화되는 과정에서 제대로 관리 및 해결되지 못하면 그때 갈등은 폭력성과 강렬성을 동반한 폭력으로 변하게 됨. 이런 상태 하에서 사회위기가 발생하여 사회통합은 깨지게 마련임.

## 2) 사회통합 위기

- 개인, 조직·집단, 지역 등이 자발적 의사와 동기에 의해서 자신이 속한 사회에 대한 불만, 대립 및 갈등이 심화될 경우 국가 및 사회에 대한 결속감이나 소속감을 상실하게 됨.
- 따라서 국가 및 사회에 대한 연대감이나 결속력의 상실은 바로 사회적 안정과 질서의 균열을 가져와 사회통합의 해치게 됨.
- 그래서 사회적 불안정이 지속되어 사회통합에 어려움이 발생하여 이런 상태가 장기적으로 지속되면 바로 사회통합 위기가 발생하게 됨.
- 어떤 사회에서 사회통합 위기는 다양한 사회적 자원이 분배되는 구조가 고착화되거나 이익갈등이 잘 해결되지 못하는 경우에 더욱 강하게 나타남.

사회통합 위기는 한 사회에서 개인, 조직·집단, 지역 내부 혹은 외부와의 사회적 관계에서 가치 및 이익갈등이 사전에 조정되지 못하여 상호간에 갈등이 표출되어 사회안정과 질서 및 발전에 위협을 주는 상태

## 다. 사회통합의 위기 발생 구조

### 1) 개인적 차원

- 개인이 다른 사람 혹은 조직 및 지역사회와의 상호 관계 속에서 물질적 재화 및 서비스의 불평등 분배, 가치와 신념의 차이, 고용관계의 불평등, 문화양식 등으로 갈등관계에 놓이는 경향이 있음.
  - 개인적 차원에서 갈등관계를 형성하는 환경적 요소들은 사회통합의 영역을 구성하는 소득, 금융, 고용, 교육, 건강·의료, 주거 등으로 나타남.
- 갈등관계가 형성되기에 앞서 개인은 편견, 아집, 불만족, 소외감 등을 갖게 되어 상호간에 대립이나 반목을 하게 됨. 그렇지 않을 경우는 법적 해결에 호소하여 고소 및 고발로 이어지게 됨.

〈표 3〉 사회통합 위기 발생 구조의 분석적 도식

구 분	원 인	표 출	갈등발생
개인적 차원	편견, 아집, 이기주의, 불만족 불만, 소외, 배제 등 (소득, 고용, 의료, 주거 등)	고소, 고발, 대립, 반목	가치갈등 세대갈등 계층갈등 노사갈등
지역적 차원	• 지역이기주의, 지역차별 (지역불균형, 수도권 집중 등) • 난개발, 개발중심주의	• 지역감정 • 지역격차 • 환경파괴	지역갈등 환경갈등
국가적 차원	• 정책의 편향성, 이념적 편향 • 시민사회 영역의 약화 (권위주의 정부체제, 분단체제 등)	• 정부정책 불만 및 비판 • 자유, 인권, 민주 주의 훼손	정치갈등

○ 결과적으로, 개인이 갈등관계에 놓여 있을 때 발생하는 갈등유형은 주로 가치갈등, 세대갈등, 계층갈등, 노사갈등으로 나타나게 됨. 이런 갈등들이 사전에 예방되거나 관리되지 못하는 경우 혹은 해소되지 못하여 장기화될 경우 사회통합의 위기가 발생하게 됨.

## 2) 지역적 차원

○ 지역 간에 자원분배의 불평등 구조, 그리고 지역 간 주민의 감정대립·적대감정, 제도적 차별(인사, 예산지원 등) 등으로 지역차별이나 지역이기주의가 팽배할 경우에 지역감정 및 지역대립이 발생하여 지역갈등으로 발전하게 됨.

- 특히 우리나라에서 지역감정(특히 과거에 영·호남 지역감정) 혹은 수도권 중심의 개발(특히 정치, 경제, 문화 및 사회자원의 편중)로 인한 지역불균형 발전 등으로 지역차별이 심화되어 지역갈등이 발생하는 구조가 재생산되는 실정임.

- 상대적으로 서울 및 수도권 지역에 비하여 다른 광역자치단체 혹은

지방은 정치 제도권 내에서 불만을 터뜨리는 경향을 엿 볼 수 있음. 동시에 지방의 시민사회단체들은 다양한 방법(예컨대, 관계기관 항의 방문, 접거농성, 피켓 시위 등)을 동원하여 중앙정부에 대한 불만과 감정을 표출하기도 함.

- 지역수준에서 빈번히 일어나는 사회갈등 가운데 하나가 환경갈등임. 정부 및 지방자치단체의 공공정책사업 혹은 민간부문 사업에 의한 각종 개발사업 및 난개발 등이 전개되는 과정에서 공공기관(중앙정부 및 지자체), 개발업자, 지역주민 및 환경단체 사이에 지역의 자원고갈, 환경훼손 및 파괴와 관련하여 환경갈등이 지속적으로 발생하고 있음.
- 또한 지역에서 님비(NIMBY, Not In My Back Yard) 혹은 핼피(PIMFY, Please In My Front Yard) 현상이 일어나는 경우에도 환경갈등 혹은 지역갈등이 여러 관련 주체들 간에 첨예하게 발생함.
- 사실상 거주지역에 혐오시설(예컨대, 방사성 폐기물, 쓰레기 소각장 및 매립장, 분뇨처리장, 납골당, 화장터, 장례식장 등)이 들어 올 경우에 갈등이 심화되어 자치단체장을 소환시키는 과정을 밟아 정치적 갈등으로 비화되는 경우도 없지 않음.
- 다른 한편으로, 거주 지역에 선호시설(예컨대, 도서관, 무공해 산업단지, 정부 및 지자체 기관, 학교 시설 등)이 들어올 경우도 지역주민들이 서로 유치 경쟁을 벌이는 과정에서 지역간 갈등이 발생함.
- 지역갈등과 환경갈등이 지역수준에서 예방 및 관리되지 못하여 지속되거나 심화되면 지역사회의 통합에 걸림돌로 작용하게 됨.

### 3) 국가적 차원

- 중앙정부가 추진하고자 하는 국가 정책에 대한 방향과 추진 전략이 어떤 정책적 편향성 혹은 특정 지역의 개발·발전 편중으로 연계될 때 중앙정부 정책에 대한 불만이 고조되어 정치적 갈등으로 발전하기도 함.
- 또한 권위주의 정부 체제하에서는 일반 시민에 대한 인권유린 및 탄압, 민주적 절차 무시, 소통부재, 일방적 혹은 하향식 정책기획·집

행·평가 방식 등이 만연하여 일반시민들이 정부 및 공공기관에 대한 불만 및 비판이 제기됨.

- 중앙정부 및 정책에 대한 정치적 불만은 결국 정치적 갈등을 유발시켜 사회불안 및 사회통합의 위기를 발생시키는 역할을 하게 됨.

## 제2장 제주지역 사회통합 위기의 현황과 진단

### 1. 사회통합 위기의 전개

- 제주지역에서 발생하는 사회통합 위기가 여러 가지 사회갈등의 표출로 인해서 지역사회 내에서 지역주민, 지방자치단체, 중앙정부 그리고 민간개발업자 등 사이에 긴장, 대립 및 반목 그리고 물리적 충돌이 발생하기도 하였음.
- 사회통합 위기는 제주사회의 역사적 발전 과정에서 다양한 양상과 특성을 보여 왔음. 물론 제주사회의 갈등발생과 성격도 국가적 차원에서 전개된 일련의 역사적·정치적 변동(예, 일제강점기, 해방, 6·25 전쟁, 4·19 혁명, 5·16 쿠데타, 유신독재, 12·12 군부 쿠데타, 5·18 민주화운동, 군사정권의 장기집권 종식, 문민정부 출범 등)과 무관하지 않음(고승한, 2006).
- 제주지역 사회통합 위기가 발생하여 지역사회의 화합과 발전을 저해하였던 시대적 구분을 정치적 격변기를 기점으로 민주화 이전과 이후로 나누어서 고찰하고자 함.

#### □ 민주화 이전 시대

- 한국사회의 정치체제 변동을 고려할 때, 1987년 이전까지 군사정권의 장기 집권체제가 종식되면서 절차적 민주주의가 발전되면서 그 동안 정치적 억압과 독재 하에서 잠재된 갈등들이 분출되었음.
- 그런 시대적 상황속에서 제주사회 내부에서는 4·3 사건, 제주도종합개발, 각종 관광개발의 팽창, 안덕면 감산리의 코오롱사건(1983), 안덕면 서광리 수해보상요구운동(1987) 등이 제주사회 전체 혹은 지역사회의 갈등요인으로 작용하여 일시적 혹은 지속적 사회통합의 위기를

불러일으켰음.

- 특히 4·3 사건은 분단체제하에서 제주사회의 가장 뿌리 깊은 이데올로기 혹은 이념적 갈등으로 자리잡아 왔음. 결과적으로 4·3 사건의 희생자들은 육체적·정신적 고통은 심했고, 거기에 멈추지 않고 다음 세대의 삶에도 피해(특히 연좌제)로 이어졌음.
- 그렇기 때문에 4·3 사건의 희생자 가족 및 친인척, 마을주민 그리고 제주도민들 사이에 국가에 대한 불만과 갈등이 잠재되어 왔고, 그리고 가해자들에 대한 원망과 한(恨)은 감정과 정신세계 속에 깊이 자리해 있음.
- 따라서 4·3 사건에 대한 진상규명과 피해보상, 명예회복 등이 전제되지 않은 정치·이데올로기의 이념적 갈등의 결과는 제주사회의 사회통합을 저해하는 주요한 요인으로 작용하였음.

## □ 민주화 이후 시대

- 1987년 민주화 이후 시대에 제주사회에서는 지역개발과 관련된 갈등구도가 기존보다 대규모적이고 체계적·지속적인 특성을 지님. 예컨대, 1988년부터 시작된 탐동매립문제, 1988년 송악산 군사기지 설치문제, 1991년에 제주개발특별법 제정 등과 관련하여 지역사회의 커다란 사회갈등이 발생하게 됨.
- 1980년대 후반부터 지역사회의 갈등구도는 과거 중앙정부 주도하의 하향식 개발전략을 비판과 지역주민 참여하의 지역운동과의 연계선상에서 형성되었음(한석지·고승한 외. 2009).
  - 과거의 하향식 개발정책으로 인해서 지역주민 참여가 배제되고, 개발이익환원이 제한되거나 혹은 역외 유출되고, 때로는 환경훼손 및 파괴가 일어나는 과정에서 지속가능한 지역개발과 환경보존에 대한 지역주민 및 환경단체 등이 적극 동참하는 계기가 됨.
- 2000년대 접어들면서 제주지역에서는 사회통합을 저해하고 위기적 상황을 조성하는 여러 가지 갈등구도가 형성되었음. 예컨대, 제주도의

행정구조 개편과 제주특별자치도의 도입, 제주해군기지 건설 사업, 쇼핑아울렛 사업, 난산풍력단지 건설 사업, 영리의료법인병원 도입문제 등이 제주사회의 갈등 확산 및 증폭에 밀접한 관계를 맺게 됨.

- 특히 제주해군기지 건설 사업 추진으로 발생한 공공갈등이 아직도 해소되지 않고 일시 봉합된 상황임.
- 지난 10년 동안 제주국제자유도시의 추진과 특별자치도 출범과 더불어 시작된 각종 공공정책 및 공공사업이 전개되는 과정에서 제주사회에는 주로 공공갈등이 발생·심화되어 지역사회 공동체의 안정과 신뢰를 깨어 결국 사회통합의 위기에 직면하게 됨.
- 따라서 최근의 제주지역에서 발생한 대부분의 사회갈등은 공공갈등으로써 중앙정부 및 지방자치단체가 공공정책 및 공공사업을 추진하는 과정(특히 인·허가, 도입문제)에서 관련 주체(예컨대, 중앙정부, 도·행정시, 도민, 지역주민, 그리고 시민사회단체, 개발업자 등)들 간에 발생하는 것으로 판단됨.

## 2. 사회통합 위기의 여건

### □ ‘제주특별자치도’ 체제 출범과 중앙정부의 테스트베드 역할

- 제주도가 행정계층 구조 개편을 통해서 행정의 효율성과 중앙정부의 재정지원 등의 장점을 최대한 제고하려는 것이었음.
- 동시에 제주특별자치도 체제는 외교, 국방 및 사법을 제외한 모든 법률을 이양 받아 제주가 고도의 자치권을 행사하여 지방분권의 모델로 거듭 나서 지역정치·행정 발전의 새로운 획기적 전기를 마련코자함.
- 그럼에도 불구하고 행정계층 구조개편(기존의 4개 시군 통폐합, 기초자치단체 폐지)과 특별자치도의 체제는 도민들의 기대(예, 행정서비스의 질적 개선, 행정의 효율화, 중앙정부의 예산 증액 등)를 충족해 주지 못

하면서 중앙정부의 테스트베드 역할과 기능에 머무르는 측면이 있음.

- 특히 기초자치단체의 폐지에 따라 풀뿌리 민주주의 기반이 훼손되면서 지역주민의 참여가 크게 위축되고, 또한 도민들의 실망이 증폭되는 결과가 나타나게 됨.
  - 제주특별자치도 출범 이후 도민들이 기대하였던 다양한 정치적 요구들이 충족되지 못하였고, 반면에 특별자치도지사에게 권한이 집중되면서 여러 가지 갈등을 분산시키는 역할도 미흡하였음.
  - 도민들이 국제자유도시와 특별자치도라는 혁신적 변화의 직·간접적 실질적 효과를 갖지 못하여 변화의 피로증과 불만이 확산되곤 하였음.
- 새로운 변화과정에서 도민사회에는 새로운 갈등구도가 형성되고, 동시에 중앙정부, 지방자치단체, 기초자치단체, 지역주민, 시민사회단체 등간에 여러 형태의 복잡한 갈등과 대립이 확산되면서 제주사회의 사회적 불안이 전개되면서 사회통합의 위기가 발생함.

#### □ 중앙 및 지방정부의 일방적·하향식 정책 추진방식

- 지방자치단체가 공공정책을 추진하는 과정에서 중앙정부의 정책 방향과 전략을 지역특성과 주민참여 고려없이 일방적으로 확산시켜 나가는 경향이 지속되어옴. 이러한 측면은 중앙집권 정치체제하에서 자연스럽게 일어나는 현상일는지 모름.
- 또한 지방자치단체가 자체적으로 입안한 정책사업을 추진하는 과정에서도 DAD 방식(Decide-Announce-Defense, 결정-통보-방어)에 의존하는 경향이 강함.
- 특히 제주지역에서 ‘국제자유도시와 특별자치도’ 추진이 도민의 민주적 합의와 절차적 정당성을 충분히 확보하기 보다는 DAD 방식의 일방적 정책추진과 도민의 기대 미흡 등으로 불만족이 야기되는 경향을 보임.

- 그러므로 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 공공갈등을 야기시키는 주요한 요인 가운데 하나가 바로 DAD 방식임을 인식할 필요성이 있음. 이런 참여의사결정 과정이 없는 정책사업의 일방적·하향식 접근은 사회통합에 역기능으로 작용함.

#### □ 가치갈등을 해소하는 사회적 역량 부족

- 중앙정부 및 지방자치단체는 가치갈등을 해소시켜 나가는 역량 혹은 시스템의 부족으로 인해서 사회통합을 달성하는데 어려움을 겪고 있음.
- 가치갈등은 민주사회에서 개인, 조직 및 지역사회의 구성원들의 다양한 의견을 수렴하여 하나의 공감대를 형성하는 과정에서 해소되는 성격을 가지고 있음.
- 특정사회의 구성원들 간에 사회적 동의 혹은 합의 없이 가치가 개입될 수 있는 정책사업이 일방적으로 추진될 경우에 가치갈등은 더욱 심화될 수 있음.
- 일반적으로 가치갈등이 일어날 수 있는 영역은 주로 사형제도, 낙태문제, 개발과 보존관련 환경문제, 줄기세포에 의한 복제 등에서 엿 볼 수 있음.

#### □ 이익갈등의 사회문제화

- 이익갈등은 대체로 자본주의 발전과정에서 가장 뚜렷하게 나타났으며, 가장 전형적 갈등유형은 계층갈등, 노사갈등, 그리고 지역갈등 등이 있음.
- 개인이 소유한 물질적 조건(소득, 토지, 자본 등)과 생활양식의 차이 등에 의해서 사회적으로 상류층, 중류층, 그리고 하류층이 형성됨. 이러한 계층간 차이에 대하여 사회적 승인이 수용될 경우 계층간 갈등에는 특별한 문제가 없음.

- 그러나 특정사회에서 사람들 간에 빈익빈, 부익부 현상이 아주 심하게 일어나 상류층에게 부의 집중현상이 심하게 일어나고, 상대적으로 하류층과의 경제·사회적 빈부격차가 더욱 크게 심화되어 나갈 때 사회양극화 현상이 계층갈등을 유발하게 됨.
- 계층갈등은 사회통합과 사회정의의 실현에 부정적 영향을 미쳐서 사회발전의 저해 요인으로 작용함.
- 이익갈등의 주요한 유형이 노사갈등으로 고용주와 피고용주와의 이익관계 간 마찰과 충돌에 의해서 발생하는데, 이는 노사관계의 민주적 발전 측면에서 노사간의 협상과 타협의 문화가 제대로 정착될 때 노사갈등이 최소화 될 수 있을 것임.
- 특정 사회 내에서 지역 간에 다양한 사회·경제적 자원 소유(예, 물, 광물자원, 행정·교육·보건의료 시설, 산업단지 유치 등) 및 분배 과정에서 지역간에 일정한 합의 및 수용이 없을 때 지역갈등이 야기됨.
- 특히 우리나라에서는 서울과 수도권 중심으로 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 금융 등의 여러 분야에서 사회경제적 자원이 집중되다 보니 지역불균형 발전이 지속적으로 제기되어 옴.
  - 서울과 수도권과 지방간의 격차는 결국 지역간 갈등으로 발전되고, 지방에 사는 시민들은 국가 정책에 대한 강한 불만을 표출하곤 함.
- 제주지역에서도 산남지역(서귀포시)과 산북지역(제주시) 간에 행정, 교육, 의료, 문화 등의 분야에서 지역격차가 존재하여 지역간 불균형 발전이 불거져 왔음.
  - 따라서 산남과 산북지역 간에 불균형 발전 문제가 해소되지 않고 그 격차가 더욱 크게 될 때 지역간 갈등이 표출되어 제주사회의 사회통합을 저해하게 될 것임.
- 서구사회에서는 이익갈등 문제들은 제도적 틀안에서 원만히 해결되는 경향이 있고, 반면에 오늘날에는 가치갈등으로 인한 문제들이 불거져 나오는 경향이 있음. 그러나 우리나라의 경우는 이익갈등과 가치갈등이

복합 공존함으로써 갈등해소에 상당한 사회적 비용을 지출하고 있음.

- 삼성경제연구소(2009. 6)는 우리나라에서 사회적 갈등 전체 소요비용이 국민 1인당 GDP의 27%로 추산하고 있음.

#### □ 경제성장의 둔화에 따른 소득 증대 미흡

- 제주국제자유도시 7개 선도 프로젝트(예, 첨단과학기술단지, 휴양형주거단지, 신화 역사공원, 서귀포관광미항 개발, 제주헬스케어타운 조성사업 등) 추진 및 성과가 지역주민의 고용 일자리 창출 및 소득증대 기여에 미흡하여 지역주민들의 불만이 야기됨.
- 제주지역의 국내외 투자 유치 증가에 비하여 도민들이 실제로 체감하는 경제적 이익이 충분하지 못한 상황이 경제적 측면에서 도민통합에 부정적 영향을 주고 있음.
- 제주지역에 미래의 새로운 성장동력 산업의 부재에 따른 고용 및 일자리 부족뿐만 아니라 급격한 외부 경제환경 변화(한·미와 한·EU FTA, 농산물 가격의 불안정 등)에 대한 불안감이 상존하면서 사회통합을 저해하는 요소로 작용하고 있음.

#### □ 지역의 사회·문화적 요인의 긍정 혹은 부정적 영향

- 특정 사회가 안고 있는 다양한 사회·문화적 요인(예컨대, 지역감정, 문화수용태도, 역사적 경험 등)이 사회통합의 정도에 영향을 줌.
- 제주지역에서는 학연, 지연, 혈연 등에 의한 소위 ‘괘당문화’가 긍정적 효과(친밀감, 결속감, 협력체제, 통합력, 정체성, 자긍심 고취 등)로 작용하기도 하고, 다른 한편으로 집단이기주의 혹은 ‘패거리 문화’의 부정적 효과가 나타나 도민 화합과 통합을 저해하기도 함.
- 또한 지방선거가 끝나면 선거의 휴유증이 지속되어 선거에 참여한 도민 혹은 조직간에 편가르기가 확산되면서 도민화합을 해치는 경우가

발생하여 사회통합에 좋지 않은 영향을 주고 있음.

- 제주도가 ‘섬’이라는 지리적 위치, 유배지역, 4·3의 아픈 상처 등과 같은 역사적 경험과 유산이 외부인에 대한 경계를 늦추지 않거나, 개방적 태도를 신중하게 만들거나, 혹은 외부인에 대한 불신이나 배타주의를 갖게 만드는데 작용할지도 모름.
  - 그러나 그와 같은 역사·문화적 배경이 제주인으로 하여금 정체성(Identity)을 지속시키는 ‘우리의식(Ourism)’을 더욱 강화시키곤 하였음.
  - 그런 맥락에서 제주인이 자존감을 가져 독특한 제주문화를 계승·발전시켜 온 면을 부정할 수 없음.

### 3. 사회통합 위기의 현황

- 제주지역에 사회통합 위기를 가져 오는데 주요 핵심적 원인은 다양한 갈등이 완화 및 해소되지 못하여 지속되어 오는 과정에서 상호 불신과 대립이 고착된 측면이 있음.
- 따라서 사회통합 위기의 원인들이 바로 제주사회의 다양한 사회적 갈등을 발생시키는 주요 원인들과 밀접한 관련성을 갖고 있기 때문임.
- 사회통합의 위기를 불러일으켰던 주요 공공갈등 사례들이 갖는 갈등의 심각성 정도에 대한 도민들의 인식 정도는 다음과 같음(제주발전연구원, 2009).
  - 제주해군기지 건설(85.7%), 영리의료법인 병원 허용(60.2%), 행정구조 개편(48.6%), 쇼핑아울렛 건설(44.8%), 풍력발전단지 건설(28.6%)으로 나타남.
- 중앙정부 혹은 지방자치단체가 특정한 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 정책입안, 집행 그리고 평가에 이르는 모든 과정에서

갈등이 발생할 소지가 있음.

- 그러므로 어떤 정책이나 공공사업을 추진할 때는 갈등발생과 관련된 주요 요인들을 검토하고 그에 따른 갈등영향분석을 실시하면 갈등을 최소화 할 수 있는 방법들이 모색될 것임.
- 특히 민군복합형 관광미항개발(제주해군기지 건설) 문제는 정책입안에 서부터 행정의 하향식 접근과 절차적 정당성 문제가 끊임없이 제기된 점을 미루어 볼 때 결과적으로 그 심각성이 가장 크게 나타나는 것임을 알 수 있음.
- 제주경제정의실천시민연합(2010, 이하 제주경실련)의 조사 보고에 따르면, 도민들이 66.4%가 제주사회에서 분출하는 갈등에 대해 ‘심각하다’는 인식을 보이고 있음.
- <표 4>는 2006-2009년 갈등유형별 심각성 정도의 변화를 보여주고 있음<sup>2)</sup>. 이러한 분포를 보면 지난 4년 동안 약간의 정도 차이는 있으나 갈등의 심각성을 표출하여 제주사회의 대립과 반목을 가져 온 갈등유형들은 공공갈등, 환경갈등, 지역갈등, 그리고 선거관련 갈등으로 대체로 인식하고 있음.

---

2) 2006년도의 분포는 제주발전연구원(2006)에서 실시한 조사결과이고, 반면에 2009년도 조사는 제주경실련에서 조사한 결과를 재정리해 놓은 것임.

〈표 4〉 2006-2009년 갈등유형별 심각성 순위 비교

항 목	2009년 설문결과	2006년 설문결과	
		전문가	도 민
환경갈등(골프장 개발, 관광지 개발)	3	4	1
지역갈등(산남·산북 등)	11	1	2
중앙정부와의 갈등(FTA 협상 등)	8	6	3
선거관련 갈등	4	2	4
계층갈등(빈부격차 등)	9	11	6
해군기지 건설 관련 갈등	1	3	5
제주 토박이와 타 시도 출신 도민 간 갈등	10	9	7
노사갈등(고용인·피고용인)	13	13	8
이념갈등(보수·진보 등)	12	10	9
세대간 갈등(청소년·중년·노년층 등)	14	14	10
정책갈등(새로운 정책사업 시행 등)	2	7	11
정치적 갈등(정당 등)	6	5	12
협오시설 설치 관련 갈등 (NIMBY, PIMFY)	7	12	13
전문가 이익집단 간 갈등	5	8	14

출처 : 제주경실련 「제2기 갈등협상 전문가 아카데미」 교육자료집. 2010. p183

#### 4. 사회통합 위기의 원인

- 제주지역의 사회통합 위기는 사회갈등과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 사회갈등의 원인들을 보면 사회통합 위기의 원인들도 파악할 수 있음. 제주경실련(2010:185-187)이 조사 결과에 나타난 제주사회의 갈등의 주요 원인을 보면 다음과 같음.

## □ 갈등원인의 주요 정책 혹은 사업

- 제주지역의 가장 심각한 갈등 원인으로 민군복합형 관광미항 개발(제주해군기지)(41.3%), 투자개방형병원 허용(25.0%), 시·군 행정계층구조 개편(14.0%), 관광객 전용 카지노 도입(9.7%), 한라산 케이블카 설치(6.7%), 국제영어교육도시 추진(3.3%) 순으로 나타났음.
- 이처럼 갈등 원인이 되고 있는 현안들이 모두 공공정책 혹은 공공사업의 계획 또는 추진 등에 의해서 초래되는 공공갈등으로 나타나고 있음.
- 따라서 중앙정부 혹은 지방정부가 공공갈등으로 인해서 갈등의 조정 및 해소를 위해서 그 역할을 담당해야 함에도 불구하고 갈등의 원인 제공자가 되기도 함.
- 그렇기 때문에 제주지역에서 발생하는 공공갈등을 어떻게 사전에 예방 및 관리 그리고 해소해 나가느냐 하는 것이 지역의 사회통합에 중요하기 때문에 그 만큼 행정기관의 역할과 기능이 중요함.

## □ 집단간 갈등 조장 원인

- 제주지역의 주요 집단 간 갈등을 조장하는 요인들은 먼저 행정의 일방적 정책 추진(40.4%), 시민단체의 대안없는 비판주의(22.2%), 도의회의 감시와 견제 기능 미약(17.8%), 지식인층의 편향적 대안제시(8.7%), 언론의 중립적인 역할 부재(8.0%), 노사간의 이해관계 대립(2.9%) 순으로 나타남.
- 이처럼 집단 간에 갈등을 일으키는 가장 주요한 요인이 정책의 일방적 추진으로 조사되었는데 이는 바로 공공정책을 수행하는 과정에서 정책 추진 방식에 문제가 있음을 엿볼 수 있음.
- 특히 도민들의 삶의 변화와 관련된 가치갈등과 이익갈등이 혼재된 현안(예컨대, 해군기지건설, 영리의료법인병원 등)을 공공정책 혹은 공공사업으로 인식하여 추진하는 경우에는 보다 정책추진 방식에 대한 신중한 접근이 필요하다는 점을 시사하고 있음.

## □ 갈등 해소 방안

- 제주지역의 사회갈등 해소 방안과 관련하여 제주발전연구원(2006)의 도민대상 조사 결과에 따르면, 사랑과 화합의 공동체 문화조성(34.5%), 새로운 법·제도 제정(22.0%), 새로운 조직에 의한 적극적 활동(21.5%), 민주시민교육의 함양(9.4%), 법의 준수(6.8%) 등 순으로 나타남.
  - 도민들은 지역에서 발생하는 다양한 사회갈등을 해소하는데 새로운 공동체 문화 조성에 많은 관심을 보이고 있고, 동시에 갈등 해소를 위한 새로운 법이나 제도를 만드는 방법도 선호하는 것으로 나타남.
- 다른 한편으로, 2009년도 제주발전연구원의 갈등사례 분석을 위한 도민대상 조사 결과에 따르면, 제주지역의 공공갈등 해소방안으로 공공정책 및 사업계획에 갈등영향분석(36.8%), 주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정(23.0%), 새로운 대안적 분쟁해결 방식의 도입(13.7%), 갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정(10.8%), 사회협약위원회의 권한과 기능 강화(7.2%), 민주시민교육 등의 새로운 공동체 문화 조성(6.5%), 사법부의 법률적 판단(1.7%) 순으로 나타남.
  - 따라서 도민들이 인식하는 공공갈등 해소 방안들은 대체 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에 갈등영향분석을 통하여 사전에 갈등 예방 및 관리를 하는 방안을 많이 선호하는 것으로 나타나고 있음.

## □ 사회통합 위기의 원인 진단

- 공공정책이나 공공사업이 도민들의 실제적 이익과 혜택 반영 미비
  - 제주국제자유도시의 7대 선도프로젝트, 국·내외 기업의 투자, 각종 관광개발 등 각종 정책사업으로 도민 및 지역주민의 소득증대, 일자리 창출 및 고용효과, 정주환경 개선, 지역발전 유도 등과 관련하여 도민의 생활에 실제적으로 체감할 수 있는 성과가 미흡함.
  - 공공 혹은 민간부문에서 전개된 각종 개발사업이 초기에 기대된 다양한 기대효과가 결과적으로 크게 나타나지 못하는데 대한 회의감 확산

정책사업 혹은 각종 개발 초기에는 각종 혜택 및 발전의 기대효과에 미치지 못함으로써 개발에 대한 회의감이 확산됨.

- 정책사업(개발사업) 추진과정에서 공공갈등이 유발됨에 따라 사회적 대립과 반목의 확산하는 과정에서 사회적 고비용이 지출되는데 대한 불만이 나타나는 경향이 있음.
- 공공정책이나 사업을 집행하는 사업주체와 운영주체에 대한 불신감 증대로 사업투자의 기피 현상이 나타남.
- 각종 정책사업 추진과정에서 지자체가 중재자 혹은 조정자 역할을 하지 못하고 갈등 당사자로 전락하여 도민 및 지역주민들로부터 불신 야기시키는 경우가 있음.

#### ○ DAD 방식에 의한 일방적·하향식 정책추진

- 중앙정부 및 지방자치단체의 주요 정책이나 사업을 계획, 집행 및 평가하는 과정에서 DAD(Decide-Announce-Defense, 결정, 발표, 방어) 방식에 의한 하향식 정책추진으로 도민 혹은 지역주민의 반발이 일어남.
- 공공정책 혹은 정책사업의 계획 및 추진과정에서 이해당사자 및 도민들로부터 충분한 논의와 이해에 의한 합의 과정 없는 추진으로 정책에 대한 불신이 야기됨.
- 정책추진 과정에서 불투명 및 정보공개 미흡, 일방적 정책 홍보로 인한 협상과 타협과정에서 상호 불신으로 갈등해결의 적기를 상실한 상태로 나아가는 경향이 있음.
- 특히 제주의 미래발전을 선도하는 커다란 제주사회 변혁 프로젝트인 국제자유도시와 특별자치도의 추진과정이 하향식 접근에 의한 도민 갈등으로 나타남으로써 결속과 연대보다 대립과 갈등을 표출함.

#### ○ 특별자치도 체제의 원활한 기능 미흡

- 국제자유도시를 추동하는 정책적 수단으로 삼을 목표였으나 특별자치도 제도개선과 주요 정책사업(예컨대, 제주해군기지 건설, 영리의료법

인병원 허용, 한라산 케이블카 사업, 관광객 전용 카지노 등) 추진 과정에서 갈등이 유발함.

- 특별자치도 체제가 제주에 ‘특별한 혜택 혹은 특별한 발전’을 주는 기회가 아닌 부작용 속출로 인해 제도 변화에 대한 정책 불신을 야기하였음.
- 산남지역(서귀포시)과 산북지역(제주시) 간에 지역불균형 발전 문제를 해결하는데 미흡하였음.

○ 외부적 요인에 의한 갈등의 과장 확산

- 제주지역에서 사회통합의 위기를 가져 온 대부분의 갈등사례(4·3 사건, 탐동매립, 해군기지 건설, 기초자치단체 폐지, 교육대학 통합, 영리 의료법인 병원 허용 문제 등)가 도민사회에 심각한 갈등을 유발함.
- 중앙 정부가 우선 해결할 공공정책 혹은 공공사업 문제를 지방자치단체가 중간 역할하는 과정에서 주민과 지자체간의 대립과 갈등이 발생함.

○ 갈등 예방 및 조정·관리기구의 기능 발휘 미흡

- 사회협약위원회(2008. 3. 출범) 기능과 역할 수행이 현실적·제도적 한계로 인해 갈등 해결 및 사회통합 기여에 미흡하였음.
- 대안적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution) 방안(협상, 조정, 중재)에 의한 갈등조정 기능의 활성화가 미흡하였음.
- 참여적 의사결정방법(합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크샵, 규제협상, 공공조사)에 의해서 갈등조정·해소 노력이 미흡함.
- 갈등의 예방과 해소 방안으로 손쉬운 여론조사에 의존함으로써 오히려 반발과 불만을 불러 일으키는 결과를 낳음.

○ 정책형성, 집행 및 평가와 관련된 기관들의 역할 미흡

- 중앙정부의 정책사업 추진 과정에서 정부의 소극적 역할과 지방자치단체의 문제 해결의 권한 부족으로 갈등해소에 어려움이 발생함.

- 지방자치단체장은 정치적 대표로서 도민 혹은 지역주민들에 대한 민주적 책임성을 갖고 갈등관리를 위한 효과적인 리더십 발휘에 한계성을 노출함.
- 지역주민의 정치적 대표기구로써 도의회가 제주사회에서 전개되고 있는 다양한 갈등의 중재 및 조정 기능 측면에서 미흡함.

○ 시민사회단체의 대안 제시 미흡

- 공공갈등의 예방, 관리 및 해결하는데 시민사회단체가 이슈의 쟁점화 및 여론화에 중요한 역할을 하고 있지만 대표성, 전문성 및 책임성을 가져 사회적 공신력 확보에 미흡
- 갈등의 조정자 및 중재자로서의 역할을 하기 위한 합리적 대안 창출과 대안적 분쟁해결 방안을 도출하는데 따른 현실적 어려움에 직면함.

○ 지역사회에서 상생의 토론문화 형성 부족

- 지역사회에서 갈등 이슈에 대해 민주적 의사참여 결정과정에 적극적으로 참여하여 타협과 협상을 통한 사회적 합의를 도출해 나가는 상생의 토론 문화 형성이 부족함.
- 그렇기 때문에 지역주민들의 다양한 생각과 대안들이 제대로 수렴되고 이를 논의할 공론의 장이 없는 상태에서 일방적 혹은 왜곡된 정보들이 다양한 갈등 참여 당사자들에 의해서 확산되는 경향이 있음.
- 지역사회의 갈등 참여 당사자들은 지지 세력을 확보하는데 노력을 기울일 뿐만 아니라 막상 민주적 토론의 장에 나오면 수적 우위를 과시하여 상생의 토론문화 형성에 역행하는 행동을 하기도 함.

## 제3장 제주형 사회통합의 정책방향과 전략과제

- 제주는 21세기 세계화·개방화·지방화 시대를 맞이하여 제주국제자유도시의 성공적 추진을 통해서 ‘도민이 행복한 국제자유도시’를 만들어 가는 중요한 시대적 상황에 직면해 있음.
- ‘제주형 특별자치도’라는 행정체계를 기반으로 ‘세계 평화의 섬’과 ‘세계환경도시’를 지향하기 위해서는 제주지역의 특성에 맞는 사회통합의 새로운 패러다임을 모색하고 이를 실천하는 전략을 수립할 필요성이 있음.
- 따라서 본 장에서는 향후 제주특별자치도가 국제자유도시와 세계평화의 섬으로써 위상을 재정립하여 미래 제주지역 발전에 기여해 나갈 수 있는 새로운 사회통합 패러다임 구상과 전략 수립을 위한 기본방향, 기본원칙 및 전략과제를 제시하고자 함.

### 1. 사회통합의 기본방향

- 제주특별자치도는 기존의 변화 방식과 접근을 벗어나 ‘세계가 찾는 제주’ ‘세계로 가는 제주’의 비전과 ‘도민이 행복한 제주국제자유도시’의 미션을 구현하여 도민의 삶의 질적 향상에 부합할 수 있는 사회통합의 기본방향을 설정할 필요가 있음.
  - 제주의 여건과 특성에 부합하는 제주형 사회통합의 전략을 마련하여 이를 지속적으로 실천해 나가는 차별적 접근이 필요함.
- 사회통합은 도민이 행복하기 위해서 국제자유도시의 성공적 추진과 제주특별자치도 재정립에 역량을 결집함은 물론 ‘세계 평화의 섬’과 ‘세계

자연유산의 보전' 및 '세계환경도시'로 나가는데 기여해야 할 것임.

- 제주형 사회통합을 추진하는데 필요한 조직, 인력, 정보, 자원 등에 대한 획기적 지원체제 구축이 요구됨.
- 사회통합은 개인과 지역사회 간에 상호 상생할 수 있는 협력과 신뢰의 문화를 구축하는 방향으로 나가야 할 것임.
  - 개인주의 팽배와 지역공동체의 획일화 문화를 배격하여 개인의 자유와 인권을 존중하고, 동시에 지역공동체의 상생과 공공성 유지에 기여하는데 역점을 두어야 할 것임.
- 사회통합은 사회정의가 실현될 수 있는 안정된 사회·경제적 기반을 구축하여 도민 개개인으로 하여금 정보화, 세계화, 지방화 및 저출산·고령사회에 대응할 수 있는 역량을 길러내도록 함.
  - 개인에게 기회와 참여가 공정하게 배분될 수 있는 시스템이 갖추어진 환경속에서 개인의 경쟁과 협력을 행하도록 함.
- 사회통합은 제주사회의 경쟁력 제고와 더 나아가 국가발전의 역량을 강화하는데 기여해 나가야 할 것임.
  - 제주도민의 결속과 협력체제 구축은 사회적 역량과 에너지를 결집하는 중요한 사회적 자본으로 작용하여 지역경쟁력을 한층 제고해 나갈 것임.
  - 국가발전은 풍부한 경제적 자원과 역량이 갖춘 경제적 경쟁력 뿐만 아니라 사회적 자본(예, 사회적 신뢰, 통합, 결속, 지역간 협력과 상생 등)의 구축 여부에 의해서 영향을 받음.
  - 제주가 '진정한 사회통합'에 의해서 국제자유도시와 특별자치도의 발전은 국가발전에 기여할 것임.

## 2. 사회통합의 기본목표

- 제주지역의 다양한 참여주체들의 자율성과 협력을 바탕으로 사회적 네트워크 증대
- 세계시민으로서 역량 개발과 지역문화의 자긍심과 정체성 제고를 통한 지역공동체 문화의 조성
- 개개인의 자기 계발과 역량을 극대화하여 도민자치 역량 강화
- 민주적 참여와 사회적 합의 형성을 통한 사회적 대립·갈등의 예방 및 해소
- 국제자유도시와 특별자치도의 지속가능한 발전

## 3. 사회통합의 기본원칙

- 제주사회의 사회통합은 지속가능한 사회·경제·문화발전을 달성하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙을 수립할 필요가 있음.
  - 첫째, 공정성의 원칙 : 사회통합이 제대로 형성되려면 개인, 조직, 그리고 지역사회 등이 서로 동의할 수 있는 공정한 규칙과 게임을 수립하고 따를 때 가능할 것임.
  - 둘째, 대표성의 원칙 : 국제자유도시와 제주특별자치도 추진과 발전과정에서 개인, 단체, 조직 그리고 지역사회의 다양한 이해관계를 대표할 수 있는 기반이 마련되어야 할 것임.
  - 셋째, 참여성의 원칙 : 사회통합은 개인과 조직 및 지역사회 수준에서 민주적이고 적극적 참여를 통한 사회적 합의를 형성할 때 가능함.

- 넷째, 민주성의 원칙 : 개인, 조직, 그리고 지역사회가 사적 이익을 위해서가 아니라 공익성을 염두에 둔 민주적 절차와 과정을 중시여길 때 사회통합이 가능함.
- 다섯째, 연대성의 원칙 : 사회통합은 사회정의와 질서를 중시하기 때문에 함께 문제를 풀어나가고 책임도 함께 지는 연대성을 가질 때 더욱 큰 발전을 가져 올 수 있음.

#### 4. 사회통합의 전략과제

- 제주사회의 사회통합을 달성하고, 동시에 지속화시켜 나가는데 중요한 전략과제가 필요함. 사회통합의 전략과제는 크게 정책, 사회협약, 시스템, 그리고 문화 분야에서 생각해 볼 수 있음.

##### □ 정책입안 및 집행을 통한 전략

- 다양한 분야에서 발생하는 이익갈등 해소를 위해 구체적 정책대안을 발굴하고 예산 뒷받침에 의한 정책 집행
  - 사회 양극화(예, 빈부격차) 문제는 일자리창출, 사회안전망 확대, 사회복지예산 증액, 기초생활수급자 지원 확대, 실업급여 확충, 대·중소기업 상생 등의 정책적 지원을 통해 해소해 나갈 수 있음.
  - 아울러 국가, 지방 및 지역사회 수준에서 현안문제(예, 환경오염, 교통문제, 청년실업, 부동산 폭등, 교육문제, 아동안전, 청소년 문제, 물부족, 복지문제, 농가부채, 전세값 상승 등)들을 시급히 해결할 경우에 맞춤형 정책대안이 마련되어야 할 것임.
- 가치갈등에 의한 사회갈등을 해소하기 위해서 서로 대립하는 시장만능주의/생태주의, 공동체주의/개인주의, 개발/보존(환경갈등) 등을 고려

한 정책적 접근을 통해 정책방향과 실천 전략이 문제해결의 실마리를 제공함.

- 행정기관은 공공 혹은 민간 중심의 대형 개발사업을 추진하기에 앞서 도민 공감대 형성을 우선시 하여 정책입안, 집행 및 평가 과정에서 정책적 간섭을 통해 공공성을 보장하는 역할을 함.
- 정책적 수단이 현안 문제를 해결하고 다양한 이해관계를 조정하여 더 이상 갈등이 일어나지 않도록 영향을 주기도 함.
- 특히 제주국제자유도시 조성과 관련된 개발사업 등에 대해서는 도민의 공감대를 이룰 수 있는 정책 개발이 중요함. 그래야 사회적 비용을 지불하는 사회적 마찰이나 대립없이 정책사업을 추진해 나가면 결국 제주발전을 가져 올 수 있음.

#### □ 사회협약에 의한 전략

- 정책조정 과정에 다수 이해관계자가 참여하여 상호 존중과 신뢰를 바탕으로 다양한 이익이나 이해관계를 조정하여 하나의 사회적 타협 및 협약을 맺음.
- 사회협약은 사회적 대화를 통해 다양한 관련 주체들 간의 이해, 양보 및 협상을 통하여 만들어지기 때문에 자연스레 갈등의 사전 예방 및 조정 역할을 하게 됨.
  - 계층갈등과 이념갈등이 결합된 노사갈등의 경우는 역사적 대타협으로서의 사회협약(Social Pacts) 추진 필요함.
  - 경쟁적 사회협약은 1990년대 이후 다수 이해관계자가 정책조정 과정에 참여하여 상호 신뢰와 협상속에서 일정한 합의에 도달하게 되는데 이런 경향은 국제경쟁력과 사회적 타협을 동시에 추구하는 방법으로 자리매김 되고 있음.
  - 우리나라에서도 국가 차원에서 건전한 노사문화를 정착시키기 위해서 혹은 사회경제 정책(중소기업고용개선, 베이비붐세대고용대책 등)과 관련한 정책현안들을 조정하고 합의하는 「경제사회발전노사정위

원회」가 운영되고 있음.

- 제주지역에서도 지역의 여러 사회문제와 갈등의 예방 및 조정을 위한 제도로써 「제주특별자치도 사회협약위원회」가 구성되어 운영되고 있음.
- 지역사회 문제의 합리적 해결을 위한 사회협약제도를 통한 도민대통합 분위기를 조성할 필요가 있음.
- 학교폭력예방협약, 청렴사회협약, 질서참여협약 등

## □ 제도적 시스템 운영에 의한 전략

- 사회통합의 위기를 가져 오는데 갈등을 어떻게 예방하고 관리하는 정도에 따라 달리 나타나게 됨. 선진국에서 볼 수 있듯이 예방적 갈등 관리 시스템을 구축하여 정책입안, 집행 및 평가에 이르는 전 과정을 고려하여 사전 갈등영향평가를 실시하는 시스템을 구축할 필요성이 있음.
- 조직, 이익집단, 그리고 지역사회 등을 대표하는 이해관계자들에 의한 거버넌스 협력체제를 구축하여 참여적 의사결정 시스템을 구성 운영함으로써 사전에 갈등예방과 관리를 해 나갈 수 있음.
- 정부, 민간전문가, 시민단체간의 정책 네트워크를 구축함.
- 최근에 대안적 분쟁해결방안(Alternative Dispute Resolution, ADR 방식)이 갈등해결 프로세스를 구축하는 과정에서 중요한 대안으로 부각되고 있음. 예컨대, 중재, 조정, 시민합의, 공론조사 등이 대표적 대안적 분쟁해결 방안으로 활용되고 있음.

## □ 문화적 공동체 형성 전략

- 지역사회에서 잃어가는 공동체문화를 복원하고 공익적 가치와 이익을 우선하는 공동체의식을 강화하여 상생하는 문화공동체를 형성함.
- 지역사회의 주민들이 민주시민으로서 역량 강화와 배려·나눔 문화의

확산을 통한 건강한 복지공동체 문화를 배양함.

- 그러므로 도민, 시민단체, 도정에 갈등 협상 전문가 육성 프로그램을 운영하여 갈등의 사전 예방과 관리를 체계적으로 해 나갈 수 있는 인력을 개발함.
  - 직무교육 대학 교과과정, 시민단체운영 아카데미와 연계 운영, 주민자치센터 갈등조정 프로그램 개설 및 운영 등
- 개척과 수놓음 등 제주정신을 통한 공동체 가치를 추구하는 시민문화 형성
- 합리적 의사소통으로 문제해결 하는 「대화 민주주의」 추구
  - 사회구성원의 권리와 책임 공유
  - 타협과 공존을 위한 관용 문화의 정착
- 도민이 행복한 국제자유도시를 위한 정신적·문화적 인프라 구축
  - 제주도민이 대·내외적 환경변화에 능동적으로 대응하는 주체적 정신문화를 계승하여 제주인으로 자긍심을 가져 민주적 세계시민으로서 도약함.

## 제4장 제주형 사회통합 위기 극복을 위한 추진 전략과 과제

### 1. 정책으로서 사회통합 전략

#### □ 현안 과제 해결을 위한 맞춤형 정책 대안 발굴 및 실행

- 제주지역에 잠재되어 있거나 혹은 표출된 이익갈등, 지역갈등, 세대, 환경갈등 등 사안들을 실현가능한 정책수단을 통해 해결해 나감
  - 일자리·고용창출 정책을 통한 소득창출 및 경제적 자립기반 확충
  - 중소기업지원정책의 활성화
  - 청년실업해소 대책 수립
  - 사회적기업 육성 및 지원 (취약계층 일자리 창출 및 사회서비스 제공, 2010년 10개 사회적기업에서 2014년 100개의 사회적기업으로 증가)
  - 다문화 가족 지원 강화 정책
  - 지역균형발전 정책, 사회안전망 확충 대책 등

#### □ 개발과 보존을 고려하는 지속가능한 발전 정책 수립

- 제주특별자치도의 ‘선 보전 후 개발’ 정책이 추진되는 과정에서 지속가능성과 환경자원 가치 보전을 동시에 고려하는 개발과 보전정책 방향과 전략 필요
  - 제주지역의 향토자원을 활용한 개발 정책
  - 난개발 방지를 위한 환경영향평가제도의 강화
  - 제주의 세계자연유산, 세계지질공원, 생물권보전지역 등의 보전 강화
  - 곳자왈 지역에 대한 무분별한 개발 억제
- 제주의 환경가치와 자산이 중요하기 때문에 개발과 관련한 환경갈등이

빈번히 혹은 강하게 발생할 경우에는 사회통합에 역기능을 하기 때문에 사전에 예방과 관리 차원에서 환경정책 수립이 필요함.

□ **도정 주요정책의 입안, 집행 및 평가과정에서 민주적 절차의 정당성 확보**

- 도정의 주요 정책을 수행하는 과정에서 도민, 지역주민 그리고 이해관계자들이 가지는 의견 수렴과 일정한 민주적 절차를 거쳐야 할 것임.
- 도정의 주요 정책(사업)의 입안단계에서부터 평가단계에 이르기까지 도민참여 활성화로 정책의 투명성과 신뢰도 제고
- 특정한 갈등쟁점이 발생할 경우에 사회협약위원회에 사전 보고하는 제도를 정착화하는 것이 필요함.

□ **현장중심의 도민참여 확대로 행정의 투명성과 실현성 제고**

- 도민과의 집합형 일방향 대화 방식 대신에 현장 방문 방식을 통하여 쌍방향 대화
- 농·어민, 노인, 근로자, 장애인, 다문화 가정 등 소외계층, 중소기업체 중심 현장 대화
- 정책(사업) 입안 및 집행 시 단계별 현장방문 설명회 등 개최로 정보공유 및 투명성 확보함. 예컨대, 주요사업 추진 상황시 관리카드제 실시

□ **정책추진 단계별 행정시 및 읍·면·동 의견수렴 상설화**

- 도정시책 추진 시 행정의 최접점인 읍·면·동 의견수렴 반영
- 읍·면·동장은 도정(시정), 자체시책 추진시 지역주민의견을 수렴하여 전달하는 체계 마련

□ **읍·면·동에 대한 여론 모니터링 강화**

- 통장 및 리장, 주민자치위원, 지역자생단체장 등을 통한 여론수집활동 강화
- 현장에서 발생한 사항에 대해 현지 시정 조치가 가능한 사항은 읍·

면·동장 책임하에 조정이 필요한 사항은 행정시, 정책결정이 필요한 사항은 도에서 분담 처리로 책임강화

## 2. 협약으로서 사회통합 전략

### □ 사회적 대화와 타협을 통한 사회협약 체결로 갈등 사전 예방 및 관리

- 「제주특별자치도 사회협약위원회」가 2008년 3월부터 운영되어 오면서 제주지역에 잠재된 혹은 표출된 여러 가지 사회문제(특히 갈등)를 합리적으로 제도적 과정속에서 해결하기 위해 전국에서 처음으로 설치됨.
  - 그 동안 사회협약위원회는 갈등의 사전예방 차원에서 학교폭력 예방, 관광부조리 척결 등 분야에 사회협약을 체결함.

### □ 사회협약위원회의 적극적 중재 및 조정 역할 강화

- 사회협약위원회는 제주특별자치도 특별법 제152조의 규정된 자문기능에 머물러 있어 다양한 갈등예방 및 관리에 한계점 노출
- 사회협약위원회에 심의·의결기능을 부여하여 심의·의결기구화, 사무국 설치, 갈등 전문가 채용 등이 필요함.
- 사회협약위원회 위원들이 실질적으로 갈등 사안에 대한 중재 및 조정을 할 수 있도록 권한과 책임을 부여할 필요
  - 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」를 개정하여 주요정책에 대한 갈등영향분석제도 도입이 필요함.
- 사회협약위원회가 잠재적 갈등 혹은 표출된 갈등 문제 해결을 위해 갈등 이해관계자들을 위해 상시 상담 및 협의할 수 있는 창구 개설
- 사회협약위원회가 사회 각 영역의 주요 단체 또는 협의체 대표들을 사회협약 당사자로 참여

- 갈등관리시스템으로써 사회협약위원회, 노동위원회, 환경분쟁조정위원회, 지역노사정협의회, 읍·면·동 주민자치위원회 등 간에 상호 논의 기구를 설치, 네트워크화하여 갈등 예방 및 관리의 효율화 필요

### 3. 시스템에 의한 사회통합 전략

#### □ 갈등의 사전 예방을 위한 갈등관리 절차 준수

- 제주지역에서 공공정책이나 사업을 둘러싸고 발생하는 공공갈등이 주요한 사안이므로 갈등관리 체계를 조직화해 나가야 할 것임.
- 정책입안 및 정책결정 단계에서 갈등의 예방을 위해 갈등영향분석 제도과 참여적 의사결정 시스템 도입이 필요함.
- 정책집행 단계에서는 표출된 갈등을 해결하기 위해서 대안적 분쟁해결 시스템(ADR)의 도입이 필요함.
  - 대안적 분쟁해결 방안(Alternative Dispute Resolutions, ADR)에는 조정, 중재, 협상 등이 있음. 이런 과정에서 참여적 의사결정 과정(합의회의, 시민배심원, 공론조사 등)이 개입되면 갈등 예방과 해소의 시너지 효과를 거둘 수 있음.

#### □ 시민참여 거버넌스 구축

- 참여적 정책 형성을 위해 지방자치단체, 도의회, 민간전문가, 시민단체 등 간의 (가칭) 「정책조정네트워크」를 구축하여 갈등의 예방관리 및 해소에 효과성을 증대할 필요가 있음.

#### □ 갈등예방·해결 시스템의 구축

- 갈등발생 최소화를 위해 정책입안 단계부터 이해관계자들의 참여를 통한 숙의과정을 진행하는 사전적 갈등예방시스템 구축 필요

- 표출된 갈등을 합리적으로 해결하기 위한 중재나 조정 등과 같은 대안적 갈등해결시스템의 도입 및 정착화 필요

#### □ 도민 참여 및 일선 행정기관과의 소통 시스템 구축

- 주민참여제도 활성화 및 ON-OFF 제안코너 확대개편 등을 통한 도민 중심의 사회통합 위기 극복 시책 발굴
  - 소통 확보를 위한 ‘행정시 및 읍·면·동 민원실 등 도민 제안함’ 설치 운영
  - 다시 말해서, 도민과 행정기관, 그리고 도-일선 행정기관 간의 소통의 원활화를 위해 소위 (가칭) 정책소통참여창구제를 운영할 필요가 있음.
- 도와 일선 행정기관 간에 쌍방향 정책협의 추진 등 의사소통 체계화
  - 도-행정시-읍·면·동 간 정례적 순회 토론회 문화 형성
- 사회통합의 위기를 극복하는 과정에는 도민과 시민들의 타협적인 태도와 적극적 참여적 행동으로 나타나는 성숙한 시민정신(Citizenship)이 중요함(김선빈, 2009).
  - 지역사회에서 타협의 문화가 정착되려면 우선 상대방을 존중하며 대화하는 소통 문화가 형성되어야 갈등의 소지를 최소화할 수 있는 기반이 마련됨.
  - 정부와 시민사회의 정책 파트너십 구축을 통해 참여기회를 확대하고 적극적으로 정보를 제공할 필요가 있음.
  - 성숙한 시민정신 함양 교육의 내실화를 위해서 민관이 공동으로 노력함.

## 4. 문화로서의 사회통합 전략

### □ 도민대상 갈등 조정·협상 교육 프로그램 운영

- 도민 혹은 지역주민들이 지역에서 발생하는 갈등에 대한 사전예방과 관리를 위해 평생교육 차원에서 읍·면·동의 주민자치센터, 공공 및 민간평생교육기관에서 갈등예방, 중재 및 조정과 관련된 교육프로그램을 개설하여 상시 운영할 필요가 있음.
- 제주지역에서 시민단체인 제주경제정의실천시민연합(이하 제주경실련)이 매년 일정한 프로그램을 개발하여 갈등협상 전문가 아카데미 교육 프로그램 운영하고 있음.

### □ 주민자치센터 자치프로그램 확대운영

- 주민자치센터에서 운영하는 평생학습 운영 프로그램에 갈등협상교육 및 사회통합관련 프로그램을 보완하여 운영할 필요성이 있음.
- 지역사회 수준에서 잠재되었거나 혹은 발생하는 다양한 갈등 문제를 주민자치위원회를 중심으로 예방 및 관리, 그리고 해소하는 실천이 전개될 때 사회갈등은 훨씬 최소화되고, 동시에 사회통합은 더욱 강화될 것임.
- 주민공동체 형성을 위한 주민자치센터 프로그램 운영
  - 연간 주민자치센터 프로그램 운영비 지원 필요
  - 지역공동체의 문제해결을 위한 주민자치학교운영 필요
  - 주민자치센터 특성화 사업 (공동체 사업 공모, 차등지원)

### □ 갈등중재, 조정 및 협상과 관련된 전문가 육성 프로그램 개설 및 운영 지원

- 문제점
  - ① 고위공무원의 합리적 갈등해결 마인드 결여

- 갈등당사자 입장에 설 때는 갈등을 부정적으로 인식함.
- 갈등조정자 입장에서 설 때는 대화와 타협의 해결 노력보다 위계적 접근방식을 선호함.

② 제주지역의 갈등전문연구기관 부족

- 시민단체인 경실련에서 갈등해소센터가 운영되고 있음.
- 연구원이나 대학 내 부설기구도 없는 실정임.

③ 갈등관리전문가 부재 및 전문교육훈련프로그램 부족

- 「제주특별자치도 인력개발원」에서 연 2회(1기당 30명) 자체 갈등전문 훈련프로그램 개설 운영하고 있고, 제주경실련 등 시민단체에서 갈등협상 아카데미 운영하고 있으나 교육훈련프로그램의 체계성과 실효성이 부족함.
- 이런 프로그램 운영을 통하여 도내 공무원들에 대한 갈등관리의 전문성과 갈등관리 마인드 함양을 위한 기회를 더욱 확충할 필요가 있음.
- 특히 도내 대학에도 교양강좌에 갈등예방 및 관리 관련 교과과정을 신설할 필요성이 있음.

□ 사회갈등 해소 위한 (가칭) 「소통과 발전 네트워크 포럼」 운영

- 제주지역의 진보와 보수 세력 간 소통의 장을 마련하여 분기별 혹은 상·하반기별 개최하여 보수-진보 협력 분위기를 확산함으로써 사회통합의 기반 구축
- 매월 정례적 제주현안에 대한 논의기구로 육성
  - 갈등 전문가 단체에 위탁 운영, 갈등별 전문가 순회 매니저 역할
  - 사회갈등 도외 전문기관단체와 MOU체결(상생 갈등관리 협력)
  - 학문적 성장, 갈등전문가 양성을 위한 제주 도내 대학생 우수논문 발표대회 개최 등

## □ 제주지역에서 「나눔문화운동」의 전개

- 제주도민에게는 나눔문화의 전통으로서 수놓음 정신이 있어 동네, 마을 및 지역사회에서 서로 돕는 상부상조의 문화가 존재해 오고 있음.
- 그러나 개인주의 팽배와 지역공동체 문화가 붕괴되면서 제주의 전통적 나눔문화인 수놓음 정신도 점진적으로 본래의 실천력이 잃어가고 있음.
- 이런 맥락에서 우선 사회지도층 및 기업의 사회적 책임 강화 차원에서 「나눔문화운동」이 전개될 필요성이 있음.

### ○ 문제점

#### ① 선진국에 비해 기부 등 지도층의 솔선수범은 미흡한 실정

- 미국은 소득 상위 25%가 총기부액의 70%를 차지('03년)하나, 우리나라는 기부문화의 체제 구축이 안 되어있고 관련 통계조차 미비한 상황임.
- 특히 사회 지도층 나눔 모델이 정립되어 있지 않고, 기부·나눔 문화의 생활화가 미흡한 상황임. 대신에 특정한 행사 혹은 기간, 재난·재해 발생시, 사건·사고시 시혜적 성격의 기부가 일회성·이벤트성으로 이루어지고 있음.
- 우리나라에서 사회불평등 혹은 빈부격차에 의한 계층갈등이 사회통합에 가장 부정적 영향을 끼친다는 비율이 76.5%이고, 동시에 노블레스 오블리주가 사회통합에 도움을 준다는 응답 비율은 81.1%로 나타남 (사회통합위원회, 2010. 1).
- ‘진정한 사회통합’을 가져 오는데 그 만큼 사회지도층의 사회공헌이 중요하다는 점을 반영한 것임.

#### ② 일부 고위공직자 혹은 CEO 등 사회지도층의 부패 및 뇌물 사건에 대한 사회적 비난이 증가하고 있는 상황임.

- 우리나라 국민의 69.0%가 사회가 부패해 있다고 응답한 반면에 청렴하다고 생각하는 국민 비율은 23.6%에 불과함(전경련, 2010. 4).

### ○ 추진방향

- 나눔 문화 확산을 위한 기반 조성

- 부유층의 나눔 솔선 유도 : 주식·부동산 기부에 대한 세금 혜택 인센티브 제공(장기적 과제)
- 공익신탁 등 선진국의 부유층 나눔 유도 프로그램 도입 검토
- 나눔 지원 원스톱서비스 시스템 구축 (제도·세제·연계 상담)
- 모금기관의 전문성(문화·환경·교육 등) 및 경쟁시스템 강화
- 기부금 지출의 투명성 확보, 자선단체의 회계자료 공개
- 나눔 활성화를 위한 캠페인 전개
  - 도민 행복나누기운동 (사회지도층의 물질·금전 나눔)
  - 프로보노 운동 (전문성 기부) 전개
  - (가칭) 나눔주간 설정 : 사회복지 공동모금회, 자원봉사 활동과 연계한 나눔바자회, 후드뱅크 등
- 지도층의 사회적 책무 이행을 위한 제도 강화·문화 구축방안 강구
  - 도 단위 민간단체 중심의 시책사업으로 추진
- 사회복지공동모금회의 활성화
  - 기부금 지출의 투명성 제고
  - 자선단체의 회계자료 공개 등
- 배려와 나눔의식 함양을 위해 나눔교육 프로그램을 초·중·고등학교 교과과정에 적극 반영 검토
  - 나눔실천을 목적으로 활동하는 초·중·고등학생 혹은 대학생 동아리 활동에 지원
- 전문가 및 시민사회단체 참여 세미나 등을 통한 민간주도의 갈등 해소 과제 선정
  - 사회지도층 제몫 찾기, 갈등해결 마인드함양, 민주시민교육 등을 실천할 수 있는 기구 조직 및 활성화

## □ 지역의 사회지도층 및 조직 활성화를 통한 화합문화 조성

- 지역간 갈등 해소를 위한 주민자치위원회 제도 활성화
  - 주민자치위원회 기능 중 ‘지역간, 주민간 갈등’에 대해서는 심의기능을 갖고 있어 이를 최대한 활용한 민간차원의 갈등해소
  - 주민자치센터를 자원봉사, 사회복지시설 연계, 재해재난 관리, 살기좋은 마을 만들기 등 지역사회의 구심체적 역할 거점센터로 육성하여 지역공동체 문화를 형성하는 거점기관으로 변화할 필요가 있음.
- 주민자치위원 리더양성 및 시민교육 확대 실시
  - 주민자치위원회 기능 중 ‘민주시민교육’ 기능을 활용한 프로그램 운영
  - 마을별 핵심리더 양성을 위한 리더십 교육 확대
- 마을간 갈등 해소를 위한 지역 지도층 협상전문가 양성 강좌개설
  - 제주특별자치도 인력개발원, 대학교 등과 협의 갈등 협상 전문강좌 개설
  - 통장·리장, 주민자치위원, 지역 지도자 등을 대상으로 추진
  - 갈등해결 사례, 협상 전략 및 기법, 갈등예방 시스템 등에 대한 내용 구성
- 마을 자치 및 주민 자치역량 강화를 통한 지역공동체 형성
  - 특별자치마을 만들기, 마을 단위 각종 공모전 출품
- 마을간, 지역간 공동문제 해결능력 함양
  - 축제 및 경진대회 참가시 인접 마을(동)간 합동 출전
  - 지역별 각종 경진대회 등 개최시 마을간, 지역간 경쟁인 아닌 지리적 경계를 파괴한 생활권 중심으로 대회 출전 유도
- 선거이후, 마을 갈등사안 발생시 위기 전환을 위한 참여형, 체험형 축제 발굴로 주민 의식 전환 및 공동체 강화
- 도민 주도의 의식개혁 운동 전개
  - 뉴제주 운동의 새로운 전환, 사회통합관련 의식개혁 과제 발굴 추진

## 제5장 사회통합을 위한 갈등관리 시스템 구축

- 제주국제자유도시의 완성과 제주형 자치모델의 성공적 구축을 달성하기 위해서는 제주사회의 ‘진정한 사회통합’이 강하게 요구됨.
- 사회통합은 다양한 사회갈등이 사전에 예방되거나 관리되는 시스템으로 구축되면 어렵지 않게 가능할 수 있음. 그러나 그동안 제주도민은 사회협약제도 도입 이후 갈등의 예방 및 해결에 기대를 해 왔음.
- 그러나 법·제도적 제약으로 사회협약위원회의 역할, 기능 및 운영상의 한계점이 노출되었음.
- 특히 제주지역에서 사회통합의 위기가 주로 공공갈등으로 발생하고 있음을 감안할 때 공공갈등의 관리 시스템을 어떻게 구축하느냐가 사회통합의 방안 마련에 중요한 과제임.
- 따라서 본 장에서는 공공정책이나 공공사업으로 야기되는 공공갈등관리 시스템 구축을 중심으로 거버넌스 구조, 기본방향, 프로세스, 그리고 개선 방안을 제시하고자 함<sup>3)</sup>.

### 1. 공공갈등관리 거버넌스의 구조

#### □ 중앙정부

- 중앙정부는 국가의 각종 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 지방정부에 대한 지원과 협조를 필요로 하기 때문에 정책 혹은 사업의 유형에 따라 공공갈등을 유발시킬 소지를 안고 있음.
- 그렇기 때문에 중앙정부와 지방정부는 국가의 지원을 받고 시행하는 지방정부의 공공정책이나 공공사업에 대한 상호 협의 및 조정 과정을

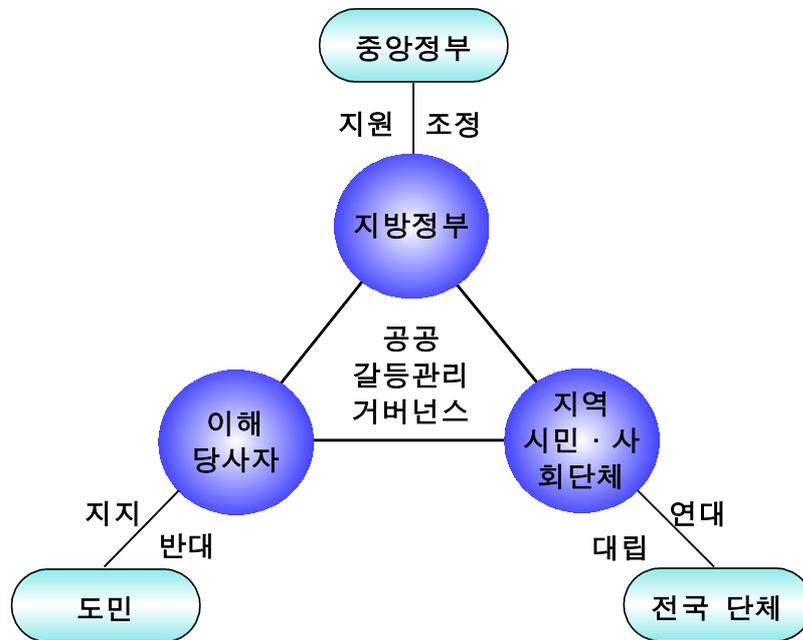
3) 갈등관리 시스템 구축 내용은 한석지·고승한 외. (2009) 「제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구」 Pp. 235-267. 요약 정리하였음을 밝혀둠.

통하여 사전에 공공갈등을 예방하거나 관리해 나갈 수 있음.

## □ 지방정부

- 지방자치단체는 지역수준에서 공공정책이나 공공사업을 추진해 나갈 때 직접 이해 당사자, 도민, 그리고 지역의 시민사회단체 등을 대상으로 정책입안, 정책집행 및 정책평가 단계 마다 공공갈등 예방 및 관리에 주의를 기울여 나가야 할 것임.

〈그림 1〉 제주의 공공갈등관리 거버넌스의 구조



- 특정 공공정책 혹은 공공사업이 중앙정부를 대행하여 지방정부가 추진 하더라도 지역사회의 핵심주체(도민, 이해당사자, 지역시민·사회단체 등)들은 지자체를 대상으로 협상과 타협을 벌여 나감.
- 결과적으로 제주사회에서 공공갈등관리 거버넌스의 기본구조는 지방정부, 이해당사자, 그리고 지역시민·사회단체의 삼자협의체 형태를 보이고 있음(그림 1. 참고).
- 제주지역 사회통합의 위기 발생에 주요 영향을 미치는 공공갈등 자체

가 심화·확대되지 않을 경우에 갈등 당사자간의 협의와 타협으로 해결될 수 있음. 이때 지방정부와 이해당사자 간의 양자 구도에서 공공갈등이 종결될 수 있음.

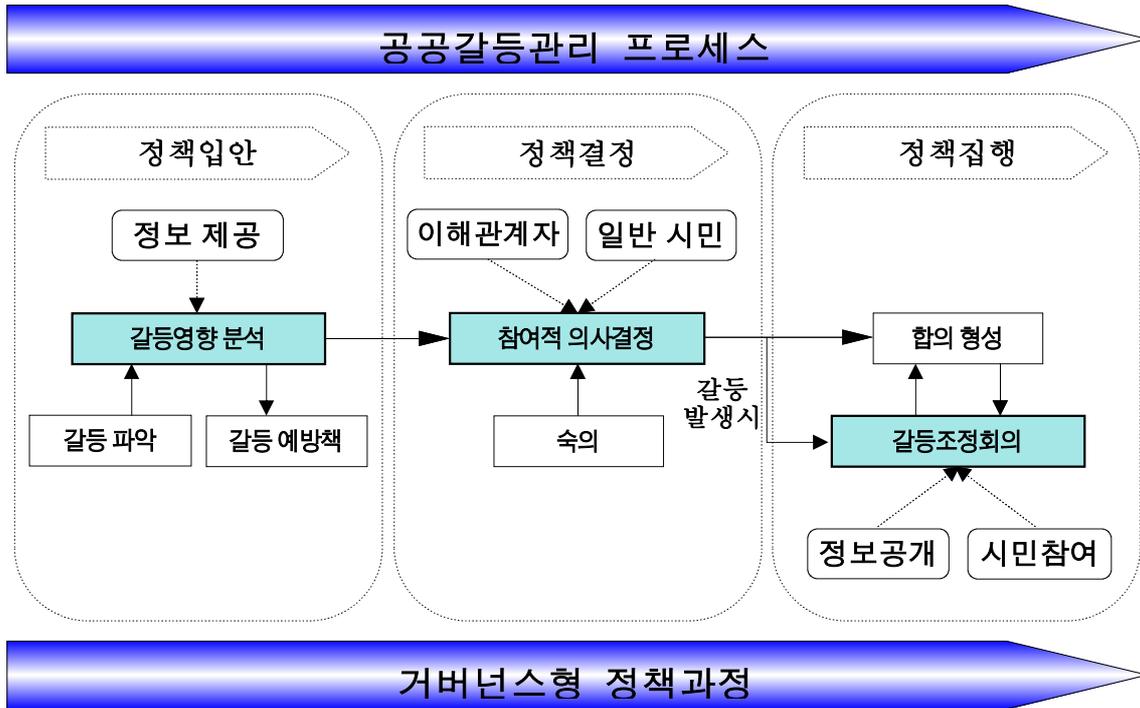
- 그러나 주로 지역의 시민사회단체가 갈등과정에 개입하게 되면 공공갈등이 심화·확대되어 복잡한 양상을 띠기도 하고 심지어는 전국적 이슈로 확산되기도 함. 반대로, 오히려 새로운 갈등해결의 국면을 맞게하는 전기를 마련하기도 함.

- 공공갈등의 거버넌스 구조는 중앙정부와 지방정부가 한축을 구성하고, 이해당사자와 도민이 다른 축을, 그리고 제반 시민·사회단체와 전국 시민·사회단체들이 또 다른 한 축을 구성하고 있음.

## 2. 공공갈등관리 시스템의 기본방향

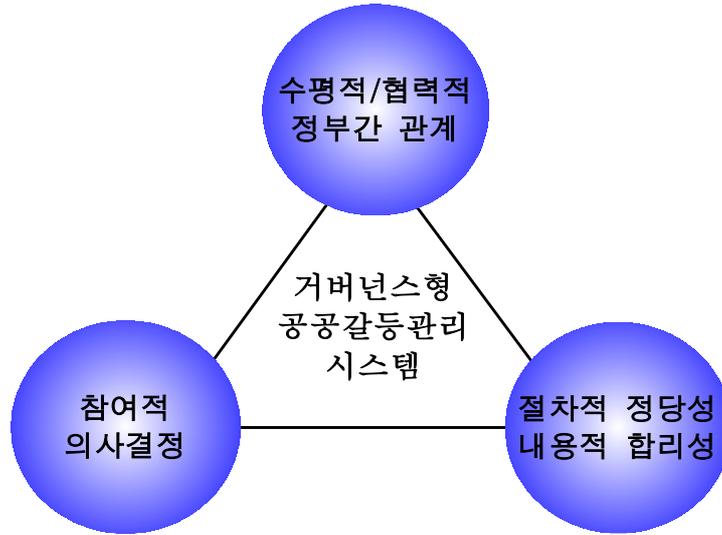
- 공공갈등관리 시스템은 갈등관리를 위한 프로세스와 제도 간의 상호작용에 의해 작동되고 있음. 다시 말해서 갈등관리 시스템은 갈등을 예방하고 해결하는데 필요한 일정한 절차나 규칙의 종합적 구성체임. 이러한 갈등관리 절차나 규칙들은 갈등관리 프로세스에 잘 나타나 있음. 그러한 갈등관리 프로세스는 정책입안, 정책결정 및 정책집행의 모든 과정과 관련되어 있음(그림 2. 참고).
- 제주지역에서 공공갈등관리 시스템을 구축하기 위한 기본방향은 우선 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스의 운영이고, 다른 하나는 갈등행위자간 관계 구조의 맥락 속에서 거버넌스형 갈등관리 시스템을 구축하는 것임.

〈그림 2〉 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스



- 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스는 무엇보다 민주적이고 합리적인 갈등관리를 위해서는 정책입안 단계에서 갈등영향분석, 정책결정 단계에서 참여적 의사결정, 그리고 정책집행 단계에서 합의형성 및 갈등조정 등의 프로세스를 구축해 나갈 필요가 있음.
- 공공갈등관리 프로세스에 참여하는 주체(중앙정부, 지방정부, 이해당사자, 시민·사회단체, 도민 등)들이 민주적이고 합리적 관계 속에서 가치나 목표들을 구현해 나갈 수 있어야 할 것임(그림 3. 참고).
- 거버넌스형 갈등관리 시스템 속에서는 협력적·수평적 관계를 기반으로 하고 있고, 이해관계자와 일반시민들이 참여하여 의견을 반영하고 충분한 토의과정을 거치고, 이어서 어떤 합의가 형성되면 이를 공개하고 시민참여가 보장되는 절차적 정당성과 내용적 합리성이 전제되어야 할 것임.

〈그림 3〉 거버넌스형 공공갈등관리 시스템



### 3. 공공갈등관리 시스템의 효과적 구축 방안

#### 가. 갈등영향분석

##### 1) 갈등영향분석의 정의

- 갈등영향분석은 갈등의 사전적 예방 시스템으로서 공공정책이나 사업의 입안, 결정, 집행 등의 일련의 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하고, 또한 갈등이 발생할 경우 이를 효과적으로 해결하는데 있음.
- 따라서 갈등영향분석은 지방자치단체가 추진하고자 하는 특정의 공공정책이나 공공사업과 관련된 이해당사자들과 그들 간의 관계 구도를 파악하고, 갈등발생시 쟁점사항들을 검토함으로써 현실적인 갈등해결 방안을 제시하는 일련의 과정임.
- 제주특별자치도는 주민생활에 중대한 영향을 미칠 수 있는 공공정책이나 공공사업 계획 등을 수립할 때 그로 인해 발생할 수 있는 다양한 갈등을 사전에 체계적으로 분석하여 가능한 예방대책을 강구하기 위해서는 정책입안 단계에서 갈등영향분석을 하여야 할 것임.

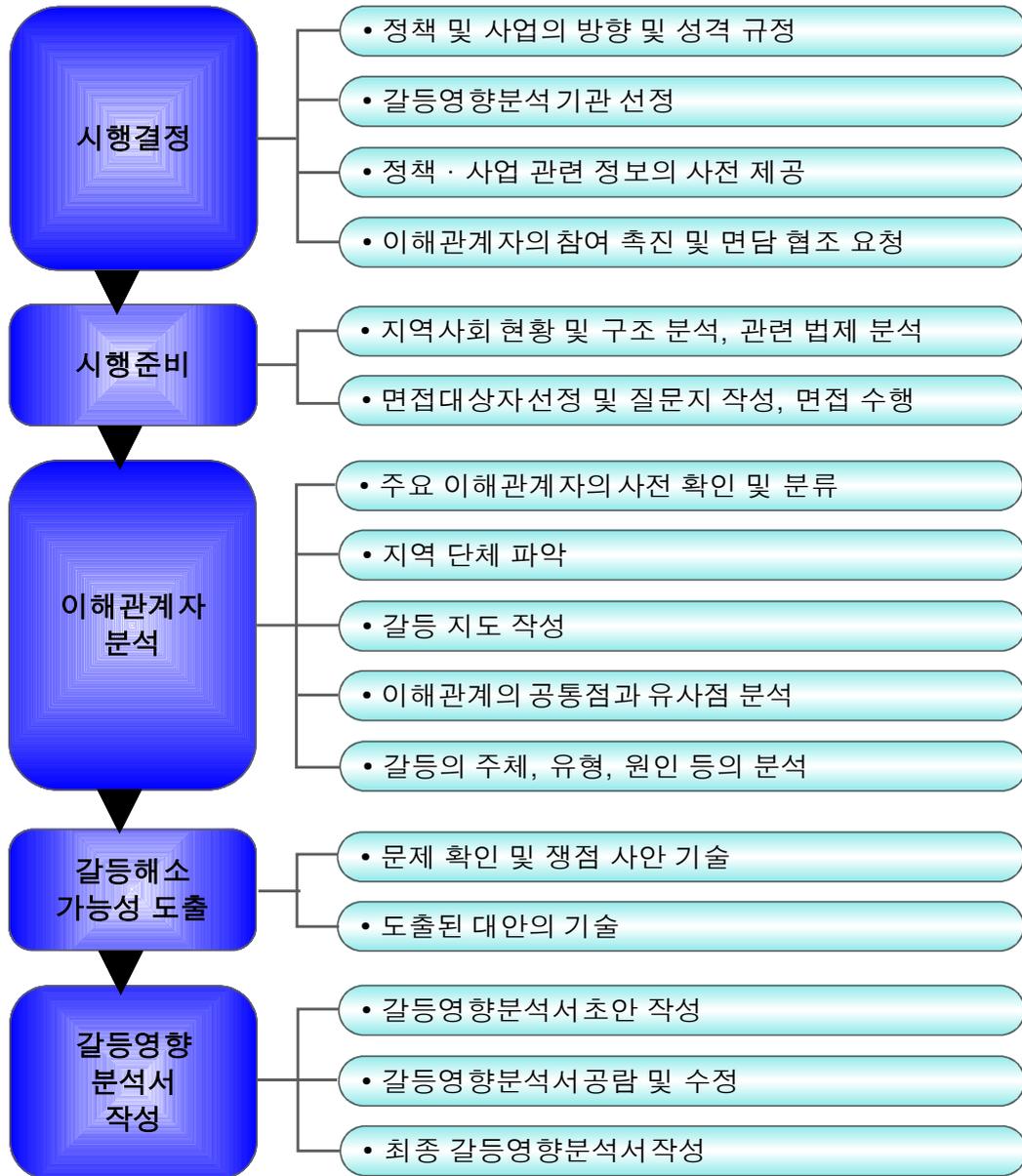
## 2) 갈등영향분석의 대상

- 도시개발, 산업단지 조성, 항만, 도로, 공항 등 대규모 공공개발 사업 등
- 폐기물 처리시설, 쓰레기 소각장, 쓰레기 매립장, 공동묘지, 납공당, 화장장, 정신병원, 요양원 등 비선호시설 설치 등
- 행정구역 개편, 상수원보호구역 설정, 농업진흥지구지정, 그린벨트 지정 및 해제, 공공기관의 이전 등 주민들의 이해관계와 밀접히 관련된 공공정책 등
- 영리의료법인 병원 등 제주특별자치도 특별법에 의해 도입되는 주민 이해관계가 밀접한 공공정책 등

## 3) 갈등영향분석의 절차적 단계

- 갈등영향분석은 전체적으로 공공정책 혹은 공공사업 전반에 걸쳐 5단계 - 시행결정, 시행준비, 이해관계자 분석, 갈등해소 가능성 도출, 갈등영향분석서 작성- 범주로 나누어짐(그림 4. 참고).

〈그림 4〉 갈등영향분석의 5단계



출처 : 이동기 · 정추미. 「전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안」  
 전발연2006-R-05, 전북발전연구원. 2006. Pp. 101-102. 참고 재작성

- 이러한 일련의 과정에서 최종 갈등영향분석서를 잘 작성할 수 있도록 모든 세부 사항들을 잘 검토하고 분석하여야 할 것임.

- 갈등영향분석서를 작성할 때 필요시 갈등관리 전문가의 자문이나 조언을 청취할 필요가 있음.
- 갈등영향분석서에는 당해 공공정책 및 사업계획의 개요 및 기대효과, 이해관계자 및 그에 미치는 영향, 예상되는 갈등내용, 그리고 갈등을 완화 해소할 수 있는 대책 등이 포함되어야 할 것임.
- 갈등영향분석서에 바탕을 둔 종합조사 결과 중요한 사회적 갈등이 야기될 우려가 있다고 판단될 경우 이해관계자의 참여, 참여적 갈등예방기법 등을 통해 합의과정을 거친 후 공동정책 및 사업 결정을 하는 것이 바람직함.
- 이해관계자의 참여는 다음과 같은 절차에 따라 이루어짐.
  - 갈등영향분석을 통해 파악된 이해관계자와 접촉하여 상황을 설명하고 협상을 위한 대화의 장(場)에 참여할 것을 권유함.
  - 제주특별자치도가 추진하고자 하는 공공정책 및 사업계획에 대하여 충분한 정보를 제공함.
  - 이해관계자의 견해를 폭넓게 수렴하고 필요할 경우 객관적 사실을 확인하기 위한 공동조사단 구성도 필요함.
  - 공공정책 및 사업의 추진으로 인한 갈등을 해결하기 위한 합의를 도출하기 위하여 이해관계자가 어떤 과정을 거칠 것인가에 대한 논의
  - 충분한 논의를 통해 합의를 이루기 위한 절차 및 규칙을 결정함.
  - 합의내용을 공공정책 및 사업계획의 결정에 반영함.

## 나. 참여적 의사결정 시스템 구축

### 1) 참여적 의사결정의 의미

- 오늘날 정책결정은 시민참여를 통한 절차적 합리성 및 정당성에 근거한 참여적 의사결정 방식을 따르는 경향이 확산되고 있음.
- 대다수 시민들이 민주적 의사결정 과정과 집행과정에 참여하여 자신

들의 견해를 자연스레 개선하여 최종 합의를 도출하면 갈등을 최소화하여 공공정책이나 사업계획을 효과적으로 추진해 나갈 수 있음.

- 공공정책이나 사업계획 수립과 관련하여 주민참여는 관련법상 보장된 제도로 공청회, 주민공람 등을 통해 주민이 의견을 제출하거나 법으로 보장된 설명회 등에서 주민의사를 표출하는 절차를 현실적으로 수행하고는 있음.
- 그러나 공청회 및 설명회 등에서 주민들의 의견이 충분히 수렴되고 있는지에 대한 평가는 그렇다 치더라도 만일 제도적으로 보장된 주민참여가 형식화될 경우 공공정책이나 사업계획과 관련된 갈등은 더욱 심화될 수 있음.
- 따라서 주민참여가 가능한 최대한 보장되고 사전에 갈등이 예방되고 잘 관리될 수 있는 참여적 의사결정 방안들이 다양하게 제시되고 있음(표 5. 참고).

## 2) 합의회의

- 선발된 일반 지역주민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학기술적 환경적 혹은 사회적 쟁점 사항에 관하여 전문가들에게 질문하고, 그에 대한 전문가들의 답변을 청취한 다음 평가하고, 토론을 통해 내부의 의견을 수렴한 후 그 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼임.

〈표 5〉 참여적 의사결정방법의 유형과 특징

구 분	합의회의	시민배심원	시나리오 워크숍	규제협상	공론조사
갈등 범위	전국적 · 지역적 갈등	전국적 · 지역적 갈등	지역적 갈등	전국적 · 지역적 갈등	전국적 · 지역적 갈등
갈등 성격	가치갈등	가치갈등	가치갈등 이익갈등	이익갈등	가치갈등 이익갈등
이해 당사자	전 국민	전 국민	전 지역주민	뚜렷한 이해 당사자 존재	전 국민, 특정집단
장 점	충분한 정보 제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 얻을 수 있음	충분한 정보 제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 얻을 수 있음	일반 지역민과 이해당사자들이 지역개발계획 수립과정에 함께 대등하게 참여함	사회집단과 정부 대표들이 동등한 지위로 협상을 벌여 규칙을 제정하므로 사회집단의 참여효과가 극대화됨	여론조사보다 깊이 있는 의견을 조사할 수 있고, 합의회의나 시민배심원보다 참여자의 대표성이 훨씬 높음
단 점	시민패널을 지원자 중심으로 구성하므로 대표성에서 취약함	배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성에서 취약함	이해당사자들이 함께 참여하므로 합의도달이 상대적으로 어려울 수 있음	조직화된 사회집단이 아니면 협상과정에 참여하기 어려움	참여자의 수가 많기 때문에 합의회의나 시민배심원보다 숙의 과정은 다소 취약함

자료: 지속가능발전위원회. 「공공갈등 관리를 위한 이론과 기법」 2005a. p. 299.

### 3) 시민배심원제

- 이해관계자가 아닌 일반시민의 의견을 공공정책에 반영하고, 사회적으로 중요한 공적 문제에 대한 여론을 형성하는 참여적 의사결정 방법임.
- 선별된 시민들이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4~5일간의 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책 권고안으로 제출하는 시민참여 방법임. 또한 전국 및 지역 단위 모두에서 적용 가능하며 개발 · 환경 · 경제 등의 정책결정 영역에도 활용될 수 있음.

#### 4) 시나리오 워크숍

- 주로 지역적 수준에서의 발전계획 입안과 관련하여 일련의 관련 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해 가는 조직화된 모임임.
- 시나리오 워크숍의 참가자들은 의제가 되는 지역개발 관련 프로그램에 대해 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 밝힌 후 다음 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 도출하여 구체적 실행계획으로 발전시키게 됨.
- 따라서 시나리오 워크숍은 주로 지역수준에서 사회성이나 공공성이 강한 주제에 적용되며 일반시민이 지역의 전문가 역할을 수행함으로써 갈등 예방에 효과적임.

#### 5) 규제협상

- 규제협상은 행정기관의 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하는 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출하고 행정기관은 이를 바탕으로 규칙을 제정하는 제도임.
- 규제협상은 특정규제와 관련해 규제기관과 이해관계자 간의 이해관계를 조정해 규제 합의안을 마련하는 것이 가장 큰 목적이며 전국적 범위와 지역적 범위를 포함한 이해관계가 걸린 규제업무에 주로 적용할 수 있음.

#### 6) 공론조사

- 공론조사는 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도 및 인식조사에 그치는 약점을 보완하면서 숙의과정을 통한 심도있는 여론을 수렴하는 조사방법임.
- 공론조사는 공적 이슈에 대한 대표성 있는 시민 숙의적 입장 확인과 숙의적 판단에 근거한 정책적 판단근거 마련을 목적으로 하며 모든 정책영역에 적용 가능하고 그 범위는 전국적 지역적 범위 모두에 적용 가능함.

## 다. 갈등관리의 조직 및 기구 구성

### 1) 갈등관리 전담조직의 설치

- 현재 제주특별자치도의 자치행정과에서 갈등관리에 대한 업무를 맡고 있으나 전문 인력의 부족, 다른 업무 겸직, 인사이동 등으로 갈등예방 및 관리 업무를 전담하지 못하고 있는 실정임.
- 따라서 도청 내 (가칭) 「갈등관리담당」 전담조직의 설치 및 운영 필요
- 갈등관리담당은 갈등예방 및 관리에 관한 전문가로써 사회갈등, 사회협약 및 사회통합 등과 같은 업무를 총괄하는 역할을 담당함.
- 다른 한편으로, 향후 사회협약위원회에 사무국이 설치되면 여기서 갈등예방 및 관리 업무를 맡아 총괄하는 기능과 역할을 담당하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음.

### 2) (가칭) 갈등관리책임관의 임명

- 부단체장(정무직 기능 부지사)을 (가칭) 「갈등관리책임관」으로 임명하여 제주지역사회에서 일어나는 사회협약, 사회갈등 및 사회통합 문제 등과 관련된 사항을 종합적으로 지도 및 관리할 필요성이 있음.
- 「갈등관리책임관」은 갈등의 예방 및 해결에 필요한 지식과 기법을 습득하고, 동시에 다양한 경험을 바탕으로 갈등관리의 전문성 확보

### 3) (가칭) 「갈등관리위원회」의 구성·운영

- 갈등관리위원회는 공무원과 갈등관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 외부 인사로 구성하되, 갈등의 공정하고 객관적인 관리를 위하여 외부인사가 2/3이상이 되도록 함.
- 갈등관리위원회는 갈등영향분석서를 검토하고 갈등의 예방 및 해결에 필요한 전문적인 지도와 자문역할을 수행함.
  - 사회협약위원회의 기능을 대폭 강화하는 방향으로 향후 조례 개정

된다면 사회협약위원회가 (가칭) 갈등관리위원회의 기능과 역할을 담당하여도 무방함.

## 라. 갈등의 대안적 분쟁해결 방안

- 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)은 법원의 소송과 재판 결과에 의존하지 않고 공정하고 중립적인 절차와 방법에 따르는 일종의 재판 외의 분쟁해결 방법을 말함. 대안적 분쟁해결의 사례로 협상, 중재, 조정, 중조 등이 있음.
- 정책입안 및 결정 단계에서는 갈등의 예방을 위해 갈등영향분석과 참여적 의사결정방법의 도입이 필요하고, 정책집행 단계에서는 표출된 갈등을 해결하기 위해 대안적 분쟁해결(ADR) 방법이 요구됨.
- 대안적 분쟁해결 방법 가운데 특히 중재, 조정, 중조에 대한 내용은 강영진(2009:277-287)의 「갈등해결의 지혜」를 참고하여 정리하였음.

### 1) 적극적 대화와 협상

- 공공정책 및 사업 추진과정에서 공공갈등이 발생할 경우 초기단계부터 적극적으로 나서서 행정기관, 이해관계자, 그리고 시민·사회단체 간의 이해와 신뢰를 바탕으로 대화와 협상을 통해 갈등사항에 대한 해결의 합의점을 찾아가는 과정으로 인식됨.
- 협상은 공무원이 직접 할 수도 있으나 협상은 사람의 심리에 대한 고도의 전문적 지식과 기법을 필요로 하는 전문성을 갖추어야 제대로 협상을 하기 때문에 별도의 협상전문가를 활용하는 것이 바람직함.
- 협상은 협상 시작하기, 서로 이해하기, 실제로 원하는 것 찾기, 해법 찾기, 합의하기 등의 절차로 이루어짐. 협상이 성공하기 위해서는 협상 대상에 대한 전문적 지식과 인내심, 그리고 협상 전략 및 기법 등이 요구됨(부록 2. 참고).

## 2) 제 3자에 의한 중재(Arbitration)

- 제 3자인 중재인이 분쟁 사안에 대해 어떤 결정을 내려줌으로써 분쟁 혹은 갈등을 종결 짓는 방식임. 따라서 중재 결정은 법원의 확정 판결에 의해 해당되는 효력을 가짐.
- 따라서 중재 절차상 중대한 하자가 없는 한 갈등당사자 혹은 분쟁당사자들은 중재 결과에 대해 인정하고 승복해야 함.
- 여기서 제 3자는 분쟁 혹은 갈등 사안에 대한 심판관 역할을 하기 때문에 갈등당사자들은 제 3자에게 중재를 맡기는 결정은 중재인의 어떠한 결정에 따르겠다는 것임. 그렇기 때문에 제 3자 중재인은 객관성과 공정성을 유지하여 최종 결정을 내리는 것이 중요함.
- 제주특별자치도가 공공정책 혹은 공공사업을 추진하는 과정에서 공공기관과 일반 도민(지역주민) 혹은 지역주민과 개발업자 등간의 분쟁 혹은 갈등 사안이 발생할 경우에 제 3자의 중재인을 찾는데 심혈을 기울여야 할 것임. 왜냐하면 갈등당사자 모두가 중재인을 신뢰하고, 동시에 중재인의 판단과 양심을 믿을 만한 사람을 선정해야 하기 때문임.

## 3) 조정(Conciliation)에 의한 갈등 해결

- 갈등 당사자 간의 이견을 조율해 분쟁을 종결시키는 과정을 의미함.
- 따라서 분쟁 혹은 갈등 사안에 대해서 결정권이 있는 상급자 혹은 권위있는 기관이 당사자들의 주장을 토대로 조정안(해결책)을 제시해 갈등 혹은 분쟁을 수습하는 방식임.
- 예컨대, 법원의 조정이 대표적인 경우인데, 조정이 중재와 다른 점은 분쟁 혹은 갈등 당사자들이 조정 결과에 대하여 거부권을 행사할 수 있다는 측면임. 그래서 구속력이 없는 중재로 인식하게 됨.
- 제주특별자치도 뿐만 아니라 제주지역의 여러 공공기관, 기업(사업체), 부서의 의사결정권자, 최고 관리자, 경영자 등에게 조직 내외에서 발생하는 서로 충돌하는 이견, 분쟁 및 갈등 사안에 대한 현명하고 합리적인 조정 능력이 필요함.

- 특히 공공기관에서 특정 공공정책이나 사업 추진과정에서 분쟁이나 갈등이 심화되는 것을 종결시키기 위해서 행정기관의 상급자가 권위와 힘을 동원하여 조정안(해결책)을 제시하게 되면 일시적으로 봉합되지만 근본적 해결책은 아님.

#### 4) 갈등조정제도의 활용

- 제주특별자치도의 환경 관련 갈등에 대해서는 환경분쟁조정위원회에 조정 신청에 관한 법적 근거가 있음(환경분쟁조정법 제16조. 참조)
- 공공정책 및 사업의 추진을 둘러싼 제주특별자치도와 주민과의 갈등이 쟁점이 되어 공익을 현저히 저해할 경우, 이를 조정하기 위하여 갈등사안별로 (가칭) 「갈등조정회의」를 설치·운영할 필요가 있음.
- 현재는 환경분쟁조정위원회를 제외하고는 지방자치단체와 주민과의 갈등을 조정하는 별도의 조정기구가 없어 「갈등관리 기본법」에서 조정회의기구 도입이 추진중에 있으나, 제주특별자치도는 사회협약위원회 제도를 대체 활용하는 방안이 바람직함.

#### 5) 중조(Mediation)에 의한 자율적·민주적 갈등해결

- 중조(仲調)는 갈등당사자들이 대화를 통해 문제를 해결하고 합의에 이를 수 있도록 제 3자가 돕는 과정을 말함.
- 체계적인 갈등해결 훈련을 받은 전문가가 중조사 역할을 맡아 갈등당사자 간에 대화를 원활하게 이끌고, 상생의 해결책을 찾을 수 있도록 도움을 제공함.
- 중조는 당사자 간의 진정한 대화를 통해 상호 이해를 촉진하고 갈등의 원인을 파악해 근본적인 문제 해결을 돕는 과정을 말함.
  - 중재나 조정은 분쟁 혹은 갈등 사안에 대해 절대적인 결정권 혹은 상당한 영향력을 가진 제 3자가 중재 판정 또는 조정안 제시를 통해 분쟁 혹은 갈등을 신속히 종결시키는데 주안점을 둬.
- 갈등 혹은 분쟁 사안의 해결을 위한 중조사(Mediator)는 당사자 간의

자율적 대화와 협상을 통해 갈등을 해결해 나가는 조력자 역할을 하기 위해서는 갈등 예방 및 관리에 대한 전문적 지식과 기법을 습득해야 할 것임.

- 제주지역에서도 앞으로 갈등 예방 및 관리의 중조자가 있으려면 갈등 전문가를 육성 발굴하는 프로그램이 개설 및 운영하여야 하고 이에 대한 적극적 행정·재정적 지원이 필요함.

## 마. 갈등관리 역량의 확충

### 1) 갈등의 행정적 관리체계 확립

- 지역사회에서 집단민원(행동)으로 표출되어 갈등으로 전개될 가능성이 많은 현안 문제 혹은 대다수 지역주민들이 제기하는 민원의 실태를 사전에 파악하고 관리하는 체제를 마련할 필요성이 있음.
- 갈등 혹은 분쟁발생시 현장 출장 등을 통한 사실조사는 객관적, 과학적 그리고 현장 중심 접근에 의해서 실시하고 그에 대한 대응책 수립은 초기단계에서부터 적극 대응함.
- 갈등발생에 대한 신속한 보고 체계 구축해 나가야 할 것임.
  - 읍·면·동 → 행정시 → 도 및 관계기관 간에 유기적 협력체계 구축
- 갈등사안에 대한 관리카드 작성 등 상시 관리체계 구축

### 2) 갈등관리에 대한 공무원 교육

- 제주특별자치도인력개발원이 실시하는 갈등협상 전문 교육과정을 확대할 필요가 있음. 현재 연 2회 실시하는 교육 프로그램은 연 4회로 확대하여 갈등협상 전문가 교육 프로그램의 질적 향상을 도모함.
- 직장내 직무역량 교육 및 워크숍 등을 통해 갈등 혹은 분쟁 사안이 많이 직면하는 담당 부서의 공무원을 중심으로 갈등의 예방 및 해결능력 제고에 힘씀.

**3) 갈등관리 조사·연구 및 지원**

- 분야별 갈등관리 사례, 갈등관리기법 등의 조사·연구 확충
- 민간 연구기관 및 시민단체 등의 갈등관리 관련 연구 지원 확충
  - 제주경실련의 갈등해소센터 지원, (가칭) 제주상생미래포럼 운영 지원 등

**4) 주민자치센터의 평생교육 프로그램의 확대 개편**

- 주민자치센터에서 실시하는 평생교육 프로그램에 갈등예방 및 관리와 관련된 교육과정을 추가함.
- 지역사회 수준에서 통장·리장, 마을 및 지역의 자생단체 책임자, 청년 리더 등 다양한 여론주도층을 대상으로 주민자치센터에서 갈등관리 프로그램을 운영할 필요성이 있음.

**5) 시민·사회단체와의 협력체제 구축**

- 제주지역사회의 여러 시민·사회단체와 협력하여 토론회와 타협을 통해서 문제를 해결하는 성숙한 시민사회문화 정립
- 각종 위원회 등 의사결정과정에 관련 분야 시민·사회단체 인사의 참여를 확대하여 다양한 의견을 수렴하여 사전에 갈등예방 및 관리에 도움을 받음.

## □ 참고문헌

- 강신욱·김안나 외. (2005). 「사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구」 서울:한국보건사회연구원.
- 강영진 (2009). 「갈등해결의 지혜」 서울: 일빛.
- 고승한 (2006). “제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구.” 「제주발전연구」 제10호: 217-247.
- 김선빈 (2009. 3). 「CEO Information」 제697호. 서울: 삼성경제연구소
- 김선희 박형서 조진철 (2005). 「국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성 시스템 구축방안 연구」 서울: 국토연구원.
- 김승권·장경섭·김호기 (2009) 「한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구」 서울: 한국보건사회연구원.
- 김안나·노대명 (2008). 「사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구」 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명 (2009. 11). 「사회통합은 미래통합을 위한 대전제」 미래정책 포커스.
- 노대명·이현주 외. 「사회통합을 위한 과제 및 추진 전략」 서울: 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원.
- 사회통합위원회(2010). 「사회통합 국민의식조사」
- 이동미·정추미(2006). 「전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안」 전북: 전북발전연구원.
- 제주경제정의실천연합회 (2010). 「제2기 갈등협상 전문가 아카데미」 교육자료집. 제주: 제주경실련.
- 제주발전연구원 (2009). 「제주특별자치도 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구」 제주 : 제주발전연구원.
- 제주특별자치도 (2006). 「제주특별자치도 사회협약제도 도입 방안에 관한 연구」 제주특별자치도.
- 전경련 (2010). 국민의식조사.
- 지속가능발전위원회 (2005). 「공공갈등 관리를 위한 이론과 기법」 2005
- 채경석 (2007). 「위기관리정책론」 서울: 문왕사.
- 한석지·고승한 외. (2009). 「제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구」 제주발전연구원.
- 홍준형 (2008). 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」 서울: 법문사.

□ 부      록 1 □

참여적 갈등예방기법  
세부내용

이해당사자들만이 아니라 보다 다양한 사회구성원들이 쟁점이 되고 있는 논의 과정에 참여하여 현안문제에 대한 사회적 합의를 형성해 나가는 구체적인 절차

## □ 합의회의

### ○ 개념

선별된 일단의 보통시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 주제(현안문제)에 대해 전문가들과의 질의·답변과 자체토론을 거쳐 합의안을 도출, 발표하는 시민포럼

### ○ 적용대상

사회적 관심을 일으키면서 가치의 대립을 수반하는 과학기술 및 환경 관련주제

### ○ 주관기관 : 국회, 행정부, 대학, NGO등

### ○ 소요기간 : 준비기간 6개월, 본회의는 2박 3일 정도

### ○ 적용절차

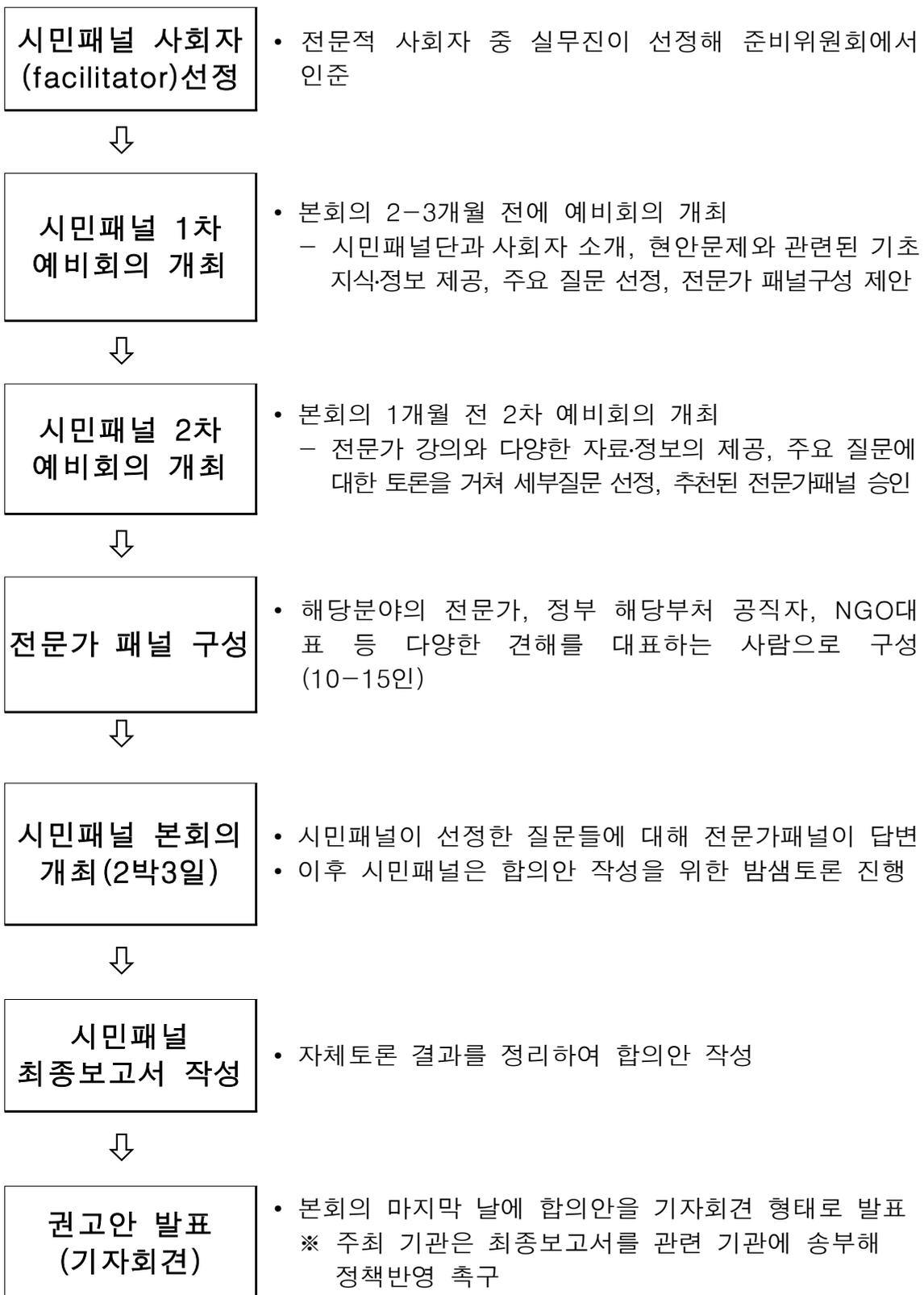
#### 준비위원회 구성

- 선정된 주제와 관련된 전문적 지식을 가진 전문가 3-5인으로 구성(가급적 해당 주제에 대해 상이한 견해를 가진 사람들을 포함)
- 합의회의 준비과정에 대한 전반적 자문·지도역할 수행
  - 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료 준비, 전문가패널 추천 등의 임무를 수행



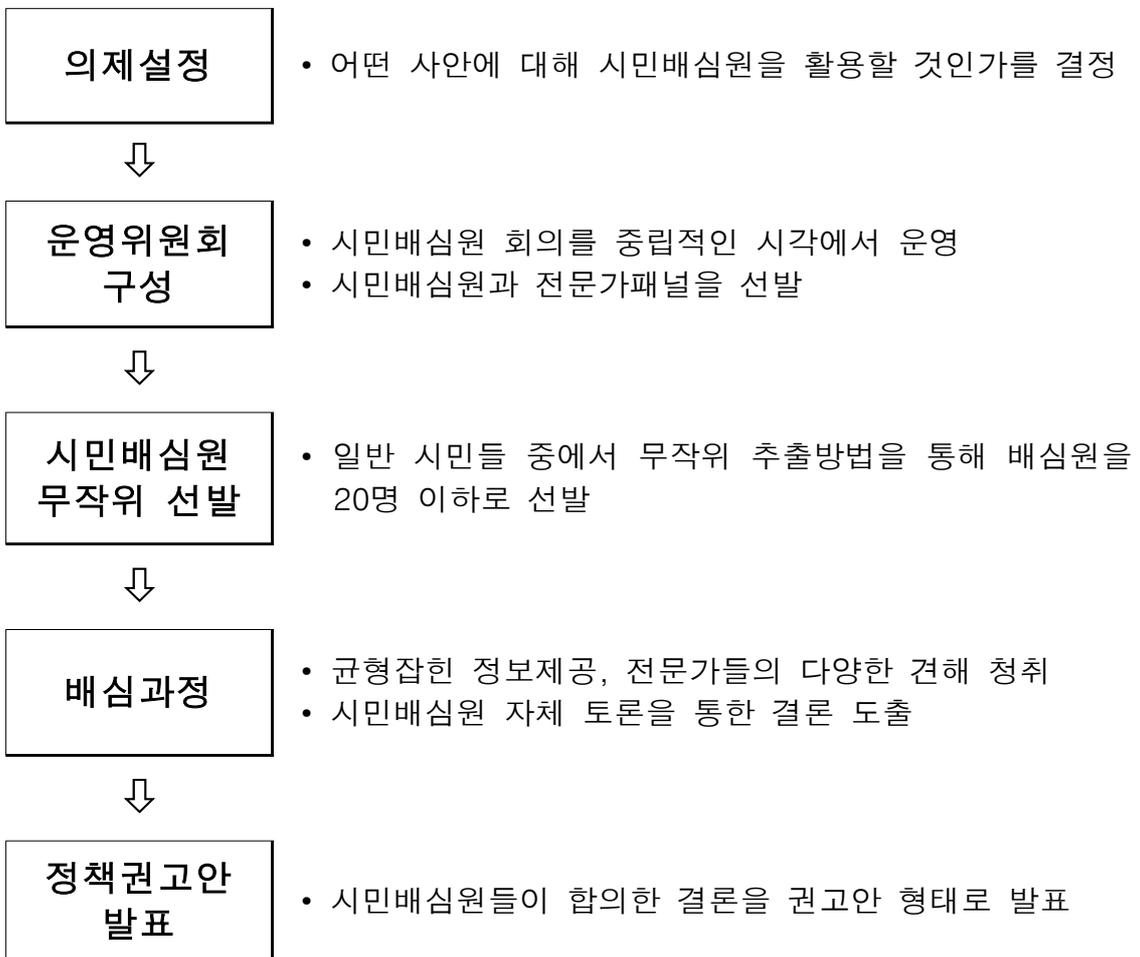
#### 시민패널단 구성

- 현안 문제와 특정한 이해관계가 없는 일반 시민들로 구성(10-16명)



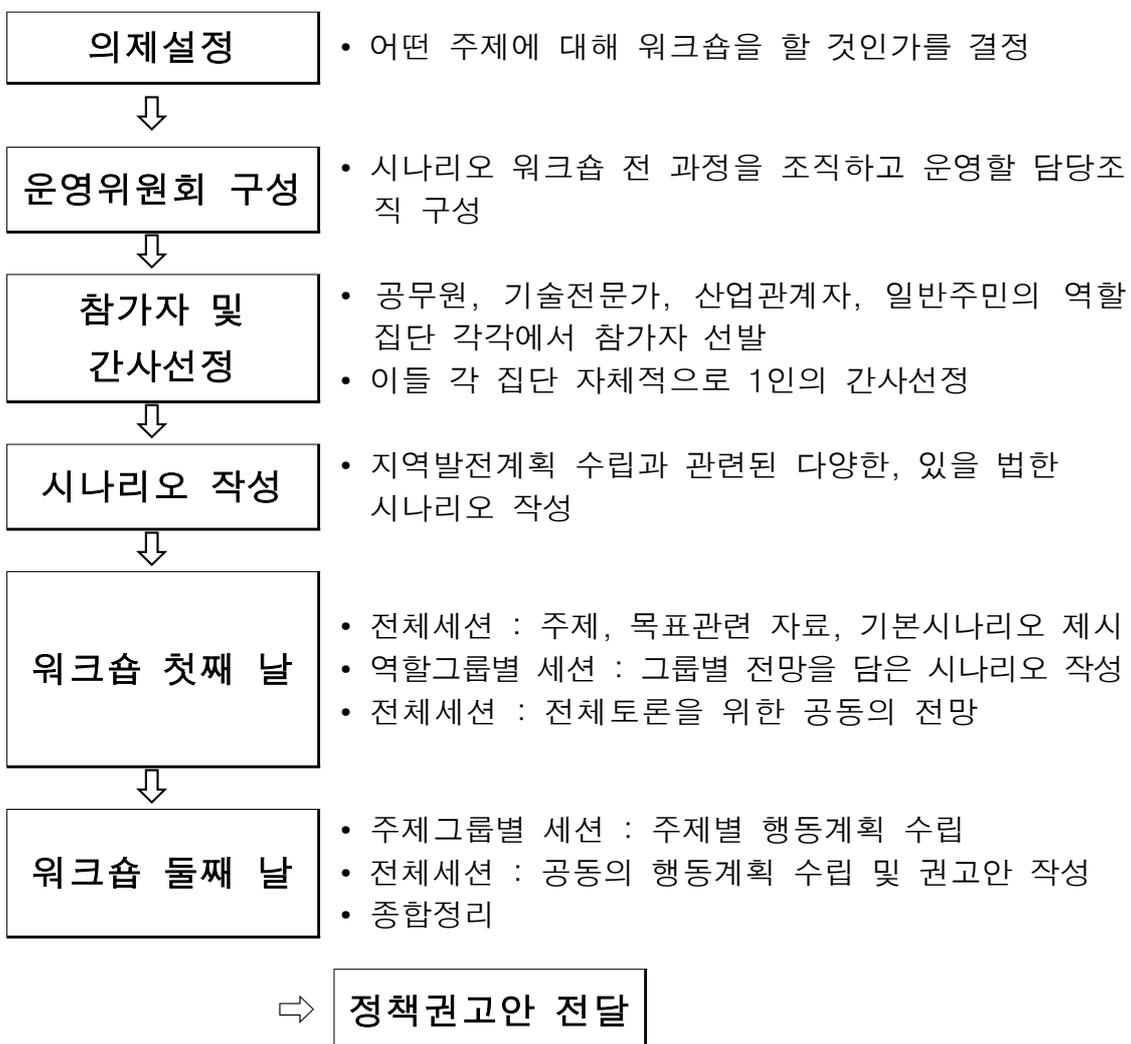
## □ 시민배심원

- 개념 : 사회적 쟁점에 대한 합의형성을 위한 시민토론의 장(합의회의와 유사하나 합의회의 시민패널은 자원자 중에서 선발하지만, 시민배심원은 무작위 추출을 통해 선발)
- 적용대상 : 주로 가치의 대립을 수반하는 사회적 쟁점사안
- 주관기관 : 국회, 행정부, 대학, NGO등
- 소요기간 : 3~4개월
- 적용절차



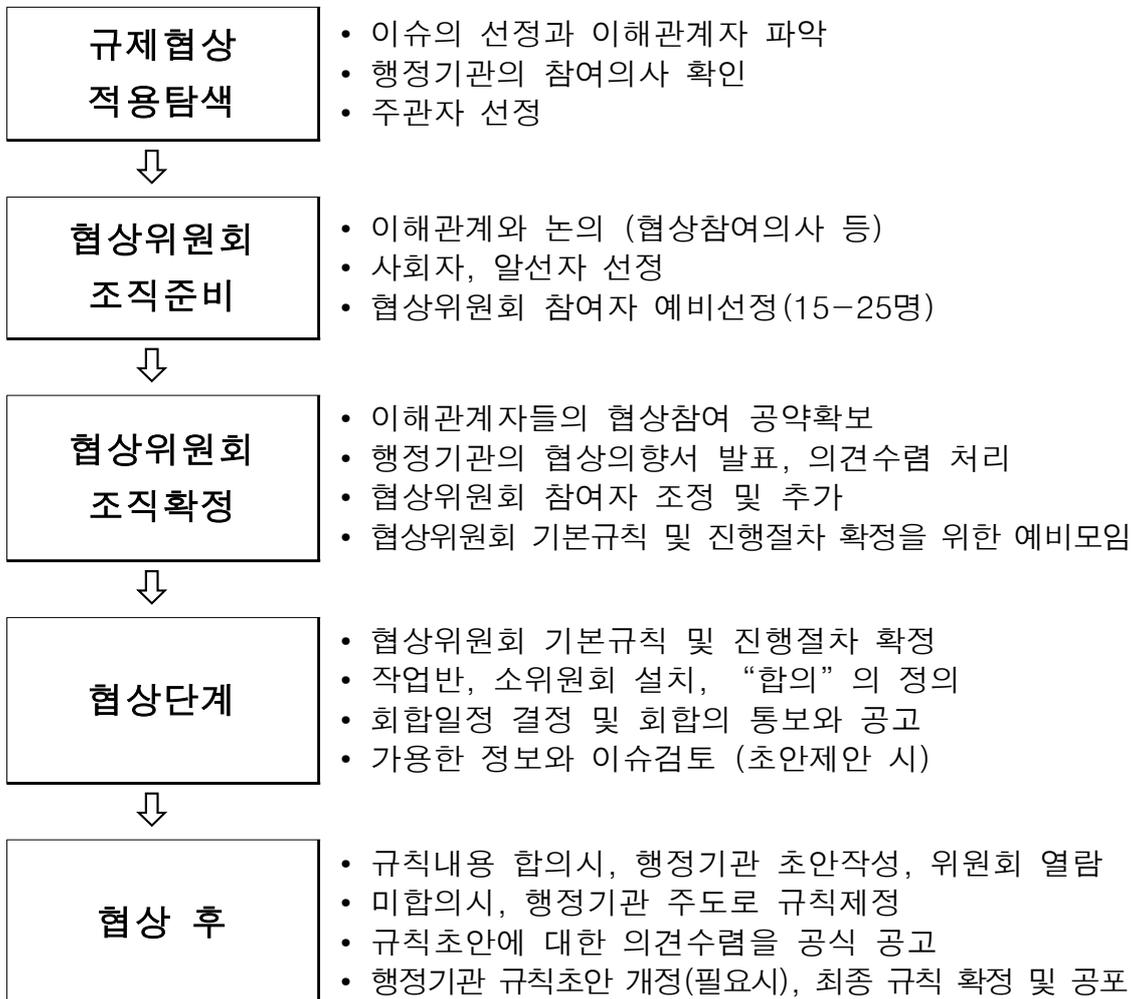
## □ 시나리오 워크숍

- 개념 : 지역발전정책의 입안과 관련된 사람들 사이의 토론을 통해 지역사회 구성원들의 폭넓은 의견수렴(공무원, 기술전문가, 산업관계자, 일반주민이 함께 참여)
- 적용대상 : 주로 지역개발정책의 입안에 활용
- 주관기관 : 지방자치단체
- 소요기간 : 3~4개월
- 적용절차



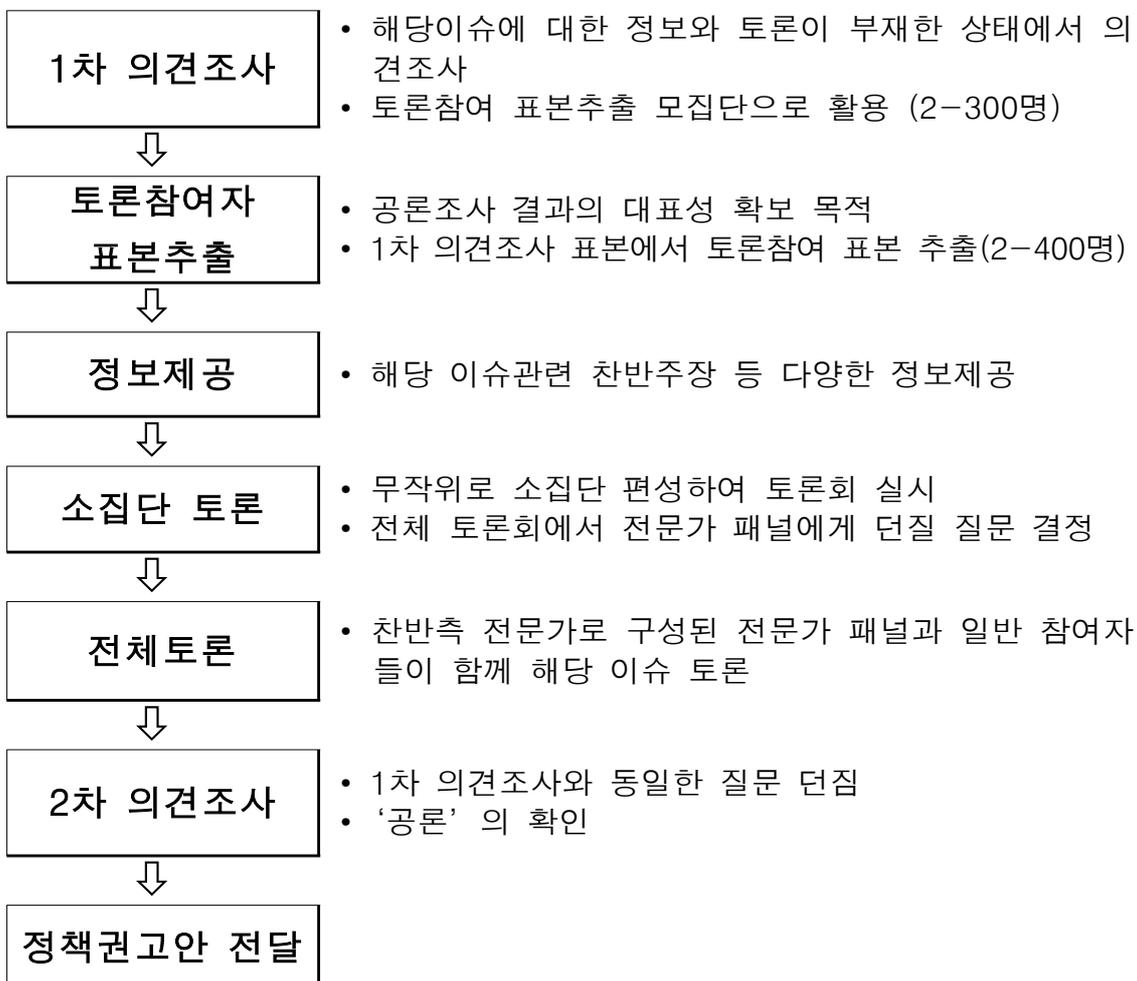
## □ 규제협상

- 개념 : 행정기관의 규제로 영향을 받는 이해관계자들이 참여하는 협상을 통해 규제내용에 대해 합의를 도출하고 행정기관은 이것을 바탕으로 규칙을 제정하는 제도
- 적용대상 : 행정규제로 직접적으로 영향 받는 이익집단이 분명히 존재하는 사안
- 주관기관 : 행정기관
- 소요기간 : 4~8개월
- 적용절차



## □ 공론조사

- 개념 : 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발한 다음 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사함으로써 질 높은, 심사숙고한 의견을 수렴하여 공공적 의사결정에 활용함
- 적용대상 : 사회적 쟁점사안
- 주관기관 : 국회, 행정부, 대학 등
- 소요기간 : 2~3개월
- 적용절차



□ 부 록 2 □

협상 프로세스 세부내용

- 당사자들이 직접 대화를 통해 갈등을 해결하는 과정
- 협상 전문가들에 의해서 진행되며, 협상전문가들은 자기가 대표하는 집단으로부터 일정 범위 내에서는 전권을 위임 받게 됨.

□ **적용대상** : 정부가 갈등의 당사자인 갈등

□ **협상의 원칙** : 사람과 문제의 분리, 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점, 상생적이고 호혜적인 대안의 창출, 객관적 기준 적용과 합리적 선택

□ **적용절차**

① **협상 시작하기**

- 협상대상 갈등을 인식하고,
- 협상에 참여할 전문가 선정, 협상당사자간 신뢰구축 등 협상절차를 시작하는 과정



② **서로 이해하기**

- 문제의 역사와 현황을 점검하고
- 적극적 듣기와 자기주장 하기를 거쳐
- 협상 대상 이슈를 확인하고 요약한 후
- 우선 순위를 정하는 과정



③ **실제로 원하는 것 찾기**

- 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것을 분리하여
- 상대가 실제로 원하는 것 파악하는 과정



④ **해법 찾기**

- 서로가 원하는 것을 모두 충족시킬 수 있는 해법을 찾기 위한 난상토론(brainstorming)을 통하여
- 대안의 탐색, 평가, 선택하고
- 구체적 대안실행계획을 세우는 과정



⑤ **합의하기**

- 합의안을 작성하고
- 소속구성원들의 동의를 구한 후
- 합의하는 과정

## ① 협상 시작하기

협상전문가 선정  
(내부 또는 외부)

- 갈등영향평가 과정을 통해 이해당사자를 파악
- 자신 또는 소속조직의 협상능력을 점검하고, 협상 능력이 없을 경우 외부 협상전문기관이나 전문가에게 의뢰
  - ※ 협상능력을 가지고 있다고 하더라도 상대의 협상 능력이 뛰어나거나 또는 감정이나 상호관계가 극도로 악화되어 있을 경우에는 외부 협상전문기관이나 전문가에게 의뢰하는 것이 바람직
- 협상의 범위 결정, 가능할 경우 협상과정에 접어 들면서 서로가 원하는 내용을 상대방에게 제시하는 제안서를 교환

## 친근감 쌓기



- 상대의 생각과 감정을 상대의 관점에서 파악하며 대화
- 협상당사자간 습관, 사고, 믿음 등으로부터 유사점을 발견하여 동질의식을 만들
- 상대가 이야기를 편히 할 수 있는 분위기 조성

협상의지  
간접적 전달

- “나는 대화할 의지가 있습니다” 라는 의지를 간접적으로 전달
  - ※ “오늘 참 날씨가 좋습니다. 오늘 회의도 날씨처럼 화창하게 끝났으면 좋겠습니다” 등

협상의지  
직접적 전달

- 서로가 협상에 들어갈 준비가 되어 있으며, 가능한 결과를 도출하고 싶다는 의지를 확인하고, 서로의 의지를 교환
  - ※ “그러면, 이제 협상을 시작해도 될까요? 만약, 가능하다면...” 등
- 만약, 상대가 협상할 준비가 되어 있지 않으면, 다음 기회로 연기함

## 협상의 틀 짜기

- 효율적 회의진행을 위한 신사협정
- 협상진행 방법에 대한 합의
  - ※ 상호 동일한 발언기회와 시간을 갖는다던가, 상대의 주장에 대한 동일한 반론의 기회와 시간을 갖는다는 등 동일한 기회에 대한 합의와 전체진행과정, 협상참석자의 범위에 대한 합의 등
- 궁극적 목적에 대한 합의
  - ※ 협상의 궁극적인 목적이 무엇이며, 의견차를 극복하고 문제를 해결해서 결국은 대안을 개발하여 궁극적인 목적을 획득하는 것을 협상의 목표로 삼는다는데 대한 합의

## ② 서로 이해하기

문제의 역사와  
현 상황 점검

- 현재 상황에 대한 상호 의견교환
  - ※ 현재상황에 대한 이해가 완전히 될 때까지 반복함
- 문제인식에 대한 상호 의견교환
  - ※ 문제의 심각성에 동의하고 협상의 필요성을 확인함
- 갈등당사자 상호간 협상 제안서를 교환하지 않았으면, 지금 교환함
  - ※ 제안서 분석과 협상안건별 전문가 선정

## 제안듣기와 말하기



- 협상당사자간 적극적 듣기와 자기주장하기 반복
- 적극적 듣기
  - ※ 내가 듣고 있음을 상대에게 인지시키고, 상대가 말하고자 하는 의미를 감정과 내용을 포함하여 나의 말로 바꾸어 확인하는 것임. 이 때 상대를 평가하거나 충고, 명령, 위협, 도덕적 강조나 논리적 논쟁은 삼가야 함.
  - ※ 적극적 듣기는 “인지적 반응 → 내용반응 → 감정반응 → 의미반응”의 순으로 반복 진행됨
- 자기주장하기
  - ※ 상대의 구체적 행위가 나에게 미치는 영향을 진솔하게 전달하는 과정으로 I-Message를 전달한다고 함
  - ※ 예 “내가 다른 일을 하여야 할 때에 당신이 할 일을 내가 대신하여야 하기 때문에 더 많은 시간을 나는 일을 하여야 한다.”
- 협상당사자들이 협상대상이 될 안건들에 대하여 자신들의 제안을 “자기주장” 기법을 통하여 전달하고 상대가 자기주장을 시도할 때 다른 상대는 “적극적 듣기” 기법을 활용하여 상대와 내가 갈등을 빚고 있는 이유를 파악함
- 제안내용의 차이점과 유사점 도출
  - ※ 상이한 제안내용은 유사점이 도출될 때 까지 적극적 듣기와 자기주장하기를 반복함
- 협상대상 안건에 대한 최종합의 시도
  - ※ 협상대상 안건에 대한 최종합의가 이루어지지 않으면 합의가 이루어질 때 까지 적극적 듣기와 자기주장하기를 반복함.

협상대상 안건  
결정

- 협상대상 안건을 최종확인하고
- 협상대상 안건별 주요내용을 요약함
- 협상대상 안건간 우선순위를 정함
  - ※ 합의점을 찾기 쉬운 안건을 우선적으로 협상대상으로 선정하는 것이 협상진행에 도움이 됨

## ③ 실제로 원하는 것 찾기

겉으로 주장하는  
것과 실제로  
원하는 것의 분리

- 사람들의 말은 “겉으로 주장하는 것” 으로 마치 자신이 실제로 원하는 것인 양 포장하고 있음
- 그렇기 때문에, 겉으로 주장하는 것을 분리하여 협상상대가 실제로 원하는 것을 찾는 과정
- Chunking 방법을 활용함



Chunking

- Chunking Up과 Down의 활용
- ※ Chunking이란 궁극적인 목표를 달성하면서도 실제로 원하는 것을 찾기 위해 상대방에게 질문하는 방법임



(1)  
Chunking  
Up

- **Chunking Up** : 협상의 명확한 목적을 찾기 위한 방법
- ※ 상대가 구체적인 예를 언급할 때 상대가 원하는 협상의 명분을 찾아가는 것으로 상대로 하여금 명분의 틀에 얽매이게 하는 전략임
- ※ 질문의 예: “차가 필요하다고” 고 했을 때, “왜 차가 필요한가?” “차가 너에게 어떤 도움을 주는가?” 등의 질문을 함



(2)  
Chunking  
Down

- **Chunking Down** : 실제로 원하는 것을 얻기 위한 구체적인 수단을 찾아가는 방법
- ※ Chunking Up을 통하여 만든 명분을 구체화시켜가는 과정으로 상대가 원하는 것을 구체적으로 찾아가는 전략임
- ※ 질문의 예: 상대가 “다리가 불편하여 이동에 도움을 줄 것이 필요하다” 고 했을 때, “어떻게 하면 편리하게 이동할 수 있을까?” 또는 “내가 어떻게 하면 네가 원하는 것을 충족시켜줄 수 있을까?” 등의 질문을 던짐



실제로 원하는 것  
파악

- 협상상대가 실제로 원하는 것을 찾지 못하면 Chunking 질문을 계속함

④ 해법찾기

안건별 대안탐색

- 상대와 내가 원하는 것을 서로 손해 보지 않고 더 좋고 더 많은 것을 얻을 수 있도록 **Brainstorming** 과정을 거침
- **Brainstorming**은 안건별로 실시함



(1) 협상방법 선택

- 효과적인 **Brainstorming**을 통한 대안탐색을 위하여 협상방법을 선택함
- ※ 협상방법에는 **Bridging, Logrolling, Fractionation** 등이 있음
- ※ **Bridging**은 협상상대간 서로 원하는 것을 연결하는 방법
- ※ **Logrolling**은 실제로 원하는 것들의 우선순위를 정하여 걸음으로 주장하는 것부터 양보하기 시작하여 우선순위가 낮은 것을 포기함으로써 실제로 필요한 것을 얻는 방법
- ※ **Fractionation**은 복잡한 내용을 간단한 다수의 주요내용으로 나누어 **Bridging**이나 **Logrolling**을 활용하여 대안을 탐색함
- ※ **Fractionation**이나 **Logrolling**은 최종적으로는 **Bridging**을 활용하며, **Bridging**의 기본은 **How To**구문을 작성하여 대안을 탐색하는 것임



(2) How To 구문작성

- 서로가 실제로 원하는 것을 중심으로 **How To** 구문을 작성하여 대안을 찾음
- ※ 예: 나는 “조용함”을 원하고, 상대는 “TV보기”를 원한다면, “어떻게 하면 TV를 보면서도 조용함을 즐길 수 있을까?” 또는 “어떻게 하면 조용히 TV를 볼 수 있을까?”라는 질문을 만들 수 있음.



안건별 대안평가

- 현실가능성이 있는 대안인지 평가
- 비윤리적, 비상식적, 비도덕적, 반사회적 대안은 아닌지 평가
- 대안평가의 기준을 설정함 - 객관성, 정확성 등
- 대안들에 대한 협상상호간의 만족도 점검



안건별 대안선택

- 현실가능한 대안을 선택함
- 비윤리적, 비상식적, 비도덕적, 반사회적 대안은 버림
- 협상상대 상호간 원하는 것을 모두 충족시키는 대안 선택
- 대안선택시 만족도와 후회하게 될 가능성 정도 점검
- 상호 합의 하에 대안선택 함



안건별 구체적 대안실행계획

- 구체적 실행계획 세움
- ※ 정확한 이름, 일정을 제시하고 자세한 방법제시
- 실행계획서의 현실가능성 점검
- 합의 후 합의안 관리방법(예: 벌칙 및 강제이행방법) 합의

## ⑤ 합의하기

## 합의안 작성

- 합의안은 각 협상집단의 협상대표가 함께 직접 작성함
- 합의안은 자세하고 중립적인 용어를 사용함
  - ※ 비정치적인 용어선택, 명확하고 자세히 진술, 오해의 소지가 있는 내용은 의미풀이 첨부, 책임과 의무 명확히 제시, 주체와 객체의 명확한 제시
- 사후관리방법 합의
  - ※ 합의 후 합의안 이행 및 합의안 해석에 대한 해석상의 이견 등의 문제를 해결할 수 있는 방법에 대한 논의
- 작성된 합의안에 대한 소속원의 동의를 구함

합의안에 대한  
재점검

- 합의안에 대한 실현 가능성 최종점검
  - ※ 선택한 대안의 현실가능성 점검, 대안별 구체적 실행계획의 현실가능성, 합의안의 명확성을 점검함
- 합의안 수정 (필요시)
  - ※ 해석상의 애매함 존재할 때는 수정함
- 합의안에 대한 만족도
  - ※ 불만이 있다면 불만의 원인을 밝히고 만족할 수 있는 방법을 강구하여 합의안을 재작성함

협상당사자(집단)  
대표들 간의 서명

- 각각의 협상당사자집단 대표들에 의한 합의안 서명
  - ※ 반드시 소속집단 구성원들의 동의를 구하였는지 확인 후 서명함
- 서명한 합의안 서로 교환

□ 부 록 3 □

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙
<p style="text-align: center;">(타)일부개정 2008. 12. 24 대통령령 제21185호</p> <p style="text-align: center;"><b>제1장 총 칙</b></p> <p><b>제1조(목적)</b> 이 영은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조(정의)</b> 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. "갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.</li> <li>2. "갈등영향분석"이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.</li> </ol> <p><b>제3조(적용대상)</b> ① 이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다.</p> <p>② 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리체도를 운영할 수 있다.</p> <p><b>제4조(중앙행정기관의 책무)</b> ① 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.</p> <p>② 중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">일부개정 2009. 1. 2 총리령 제892호</p> <p><b>제1조(목적)</b> 이 규칙은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조(적용대상)</b> 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 "영"이라 한다) 제3조 제1항에서 "총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대통령 소속기관 : 방송통신위원회</li> <li>2. 국무총리 소속기관 : 국무총리실, 금융위원회</li> </ol> <p><b>제3조(갈등관리심의위원회의 임의적 설치기관)</b> 영 제11조 단서에서 "총리령으로 정하는 기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법무부</li> <li>2. 법제처</li> <li>3. 국무총리실</li> <li>4. 통계청</li> <li>5. 기상청</li> <li>6. 검찰청</li> <li>7. 특허청</li> </ol> <p><b>제4조(참여적 의사결정 방법의 활용)</b> 중앙행정기관의 장은 갈등을 예방하고 신속하게 해결하기 위하여 갈등영향분석을 실시하지 않은 사안의 경우에도 영 제15조제1항에 따른 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있다.</p> <p><b>제5조(갈등관리연구기관의 지정)</b> ① 국무총리실장은 영 제24조제1항에 따라 하나 이상의 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관(이하 "연구기관"이라 한다)으로 지정할 수 있다.</p>

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙
<p>③ 중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.</p> <p>④ 중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다</p>	<p>&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p>② 제1항에 따라 연구기관을 지정하고자 하는 경우에는 연구기관 지정 사실을 관보에 게재하고, 국무총리실 홈페이지 또는 국내에서 발간하는 일간지 등을 통해 공고하여야 한다. &lt;개정 2008.7.2&gt;</p>
<p align="center"><b>제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙</b></p>	<p><b>제6조(연구기관의 요건)</b> 국무총리실장은 갈등 관리에 관한 전문가 또는 조직을 보유하고 있는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 중에서 연구기관을 지정하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p>
<p><b>제5조(자율해결과 신뢰 확보)</b> ① 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관</li> <li>2. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 설치된 부설연구소</li> <li>3. 「민법」 제32조에 따른 비영리법인 또는 그 부설연구소</li> <li>4. 기업부설 연구소</li> </ol>
<p><b>제6조(참여와 절차적 정의)</b> 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반 시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장 되도록 노력하여야 한다.</p>	<p><b>제7조(지정신청)</b> ① 연구기관으로 지정받고자 하는 자는 별지 서식의 지정기관 신청서와 다음 각 호의 서류를 국무총리실장에게 제출하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p>
<p><b>제7조(이익의 비교형량)</b> 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 영 제24조제1항 각 호에 대한 사업계획서</li> <li>2. 법인등기부 등본(법인에 한한다)</li> <li>3. 신청기관 일반현황(조직체계, 주요업무 및 인력현황 등)</li> <li>4. 그 밖에 지정심사에 필요한 서류</li> </ol>
<p><b>제8조(정보공개 및 공유)</b> 중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다.</p>	<p>② 제10조제1항에 따라 연구기관 지정기간이 종료된 연구기관도 지정신청을 할 수 있으며, 이 경우에도 제1항에 따른 서류를 제출하여야 한다.</p>
<p><b>제9조(지속가능한 발전의 고려)</b> 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다.</p>	<p>③ 연구기관 지정신청 접수기간은 최소 30일 이상으로 하여야 한다.</p> <p>④ 지정신청서는 전산접수와 우편접수 방식으로 접수한다.</p>
	<p><b>제8조(심사위원회 구성 및 운영)</b> ① 국무총리</p>

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙
<p style="text-align: center;"><b>제3장 갈등의 예방</b></p> <p><b>제10조(갈등영향분석)</b> ① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등 영향분석을 실시할 수 있다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등 영향분석서를 작성하여 제11조에 따른 갈등 관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공정책의 개요 및 기대효과</li> <li>2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용</li> <li>3. 관련 단체 및 전문가의 의견</li> <li>4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점</li> <li>5. 갈등으로 인한 사회적 영향</li> <li>6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획</li> <li>7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>④ 중앙행정기관의 장이 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 또는 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향분석·개선대책 등을 실시하면서 이 영이 정한 갈등 영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다. &lt;개정 2008.12.24&gt;</p> <p><b>제11조(갈등관리심의위원회의 설치)</b> 중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다.</p>	<p>실장은 연구기관을 지정하기 위하여 위원장 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 심사위원회를 구성하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p>② 심사위원회의 위원은 관계 공무원과 관련 분야에 대해 풍부한 경험과 지식을 가진 민간 전문가로 구성한다.</p> <p>③ 심사위원회의 위원장은 국무총리실 사회통합정책실장이 되고, 관계 공무원은 고위 공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 이에 상당하는 공무원 중에서 국무총리실장이 지명하는 자가 된다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p>④ 삭제&lt;2009.1.2&gt;</p> <p>⑤ 심사위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.</p> <p><b>제9조(지정사실의 통지)</b> ① 국무총리실장은 제8조 제5항에 따라 연구기관이 지정된 경우 다음 각 호의 사항을 관보에 게재하고 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지정된 연구기관의 명칭과 주소</li> <li>2. 지정연월일 및 지정기간</li> <li>3. 주요 기능 및 역할</li> </ol> <p>② 국무총리실장은 연구기관이 지정된 날로부터 7일 이내에 연구기관 지정사실을 해당 연구기관의 장에게 통지하여야 한다. &lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p><b>제10조(지정기간)</b> ① 연구기관의 지정 기간은 3년을 원칙으로 한다. 다만, 국무총리실장이 과제수행 기간의 연장, 과제의 일관성 유지 등을 위해 지정기간 연장이 필요하다고 판단하는 경우에는 최대 2년까지 기간을 연장할 수 있다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p>② 국무총리실장은 제1항에 따른 지정기간이 만료되기 전 3개월까지 지정된 연구기관의 장에게 기간의 종료 통지나 기간 연장에 관한 통지를 하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p>

<p style="text-align: center;"><b>공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙</b></p>
<p><b>제12조(위원회의 구성·운영)</b> ① 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.</p> <p>③ 위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출한다.</p> <p>④ 위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.</p> <p>⑤ 위원회는 재직위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ 위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다.</p> <p>⑦ 그 밖에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p> <p><b>제13조(위원회의 기능)</b> 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제4조제1항에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항</li> <li>2. 제4조제2항에 따른 법령 등의 정비에 관한 사항</li> <li>3. 제4조제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항</li> <li>4. 제4조제4항에 따른 교육훈련의 실시에 관한 사항</li> <li>5. 제10조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항</li> <li>6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항</li> <li>7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항</li> </ol> <p><b>제14조(심의결과의 반영)</b> 중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제</p>	<p><b>제11조(경비의 지원과 관리)</b> ① 연구기관의 장은 영 제24조제2항에 따라 지원되는 경비를 해당 사업수행에 필요한 용도에 한하여 사용하여야 한다.</p> <p>② 국무총리실장은 연구기관의 경비사용 내역을 확인할 필요가 있다고 판단하는 경우 연구기관의 장에게 경비사용 내역을 제출하도록 요구할 수 있다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p>③ 제2항에 따라 경비사용 내역 제출을 요구받은 연구기관의 장은 이를 지체없이 국무총리실장에게 제출하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p><b>제12조(시정요구)</b> 국무총리실장은 연구기관으로 지정된 자가 과제수행 내용을 위반하거나 제11조제1항을 위반하는 경우에는 시정을 요구할 수 있다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p><b>제13조(연구결과물의 제출)</b> 연구기관으로 지정된 자는 매년 12월 31일까지 연구실적, 교육훈련 실시 결과 등을 국무총리실장에게 제출하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p><b>제14조(갈등관리실태의 점검 등)</b> 국무총리실장은 영 제26조제1항에 따라 중앙행정기관의 갈등관리실태 등을 점검하고자 하는 경우에 특별한 사유가 없는 한 미리 다음 각 호의 사항을 명시하여 관계 행정기관에 통지하여야 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 점검사항</li> <li>2. 점검일정</li> <li>3. 점검자 인적사항</li> <li>4. 그 밖에 점검에 필요하다고 판단되는 사항</li> </ol> <p><b>제15조(갈등관리정책협의회 구성 및 운영)</b> ① 영 제26조제5항에 따른 갈등관리정책협의회이하 "정책협의회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 위원장은 국무총리실장이 되고, 위원은 기획재정부차관 교육과학기술부차관 국방부</p>

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙
<p>13조에 따른 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다.</p> <p><b>제15조(참여적 의사결정방법의 활용)</b> ① 중앙행정기관의 장은 제13조제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>제4장 갈등조정협의회</b></p> <p><b>제16조(갈등조정협의회)</b> ① 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.</p> <p><b>제17조(협의회의 구성)</b> ① 협의회는 제19조에 따른 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관 및 이해관계인(이하 "당사자"라 한다)은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.</p> <p>③ 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있다.</p> <p><b>제18조(의장의 역할)</b> 협의회 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며,</p>	<p>차관·행정안전부차관·문화체육관광부차관·농림수산식품부차관·지식경제부차관·방송통신위원회부위원장보건복지가족부차관·환경부차관·노동부차관·국토해양부차관·소방방재청장·문화재청장·산림청장 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관·차장 또는 청장이 된다. 이 경우 복수차관이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관으로 한다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p>③ 정책협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항</li> <li>2. 공공갈등과 관련된 교육·홍보에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 위원장이 공공갈등과 관련하여 정책협의회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol> <p>④ 정책협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 국무총리실 사회통합정책실장이 된다.&lt;개정 2008.7.2&gt;</p> <p><b>제16조(회의)</b> ① 위원장은 정책협의회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.</p> <p>② 정책협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p><b>제17조(관계기관 등과의 협조요청)</b> 정책협의회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.</p> <p><b>제18조(수당 및 여비)</b> 제8조에 따른 심사위원회 및 제15조에 따른 정책협의회에 출석한 위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와</p>

<p>공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정</p>	<p>공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙</p>
<p>당사자의 의사를 최대한 존중하여야 한다.</p> <p><b>제19조(의장의 선임)</b> 협의회 의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자간의 합의에 의해 선정하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p><b>제20조(협의회의 기본규칙 등)</b> ① 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따른다.                  ② 협의회의 기본규칙은 다음 각 호의 사항을 포함하여 작성할 수 있다.                  1. 협의회의 목적                  2. 당사자의 범위                  3. 협의회 의장의 선정                  4. 진행일정                  5. 협의의 절차                  6. 협의결과문의 작성                  7. 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항                  8. 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항                  ③ 당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 한다.</p> <p><b>제21조(협의결과문의 내용 및 이행)</b> ① 협의 결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.                  ② 중앙행정기관은 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.</p> <p><b>제22조(협의회 절차의 공개)</b> 이 영에 의한 협의 절차는 비공개를 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우에는 공개할 수 있다.</p> <p><b>제23조(비밀유지)</b> 중앙행정기관의 장과 관계 공무원은 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 된다.</p>	<p>직접 관련하여 출석하는 경우에는 그렇지 않다.</p> <p style="text-align: center;"><b>부 칙</b> &lt;제847호, 2007.5.11&gt;</p> <p>이 규칙은 2007년 5월 13일부터 시행한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>부 칙</b> &lt;제884호, 2008.7.2&gt;</p> <p>이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>부 칙</b> &lt;제892호, 2009.1.2&gt;</p> <p>이 규칙은 공포한 날부터 시행한다..</p>

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	
<b>제5장 보 칙</b>	
<p><b>제24조(갈등관리연구기관의 지정·운영)</b> ① 국무총리실장은 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있다.&lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구</li> <li>2. 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급</li> <li>3. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급</li> <li>4. 갈등영향분석에 관한 조사·연구</li> <li>5. 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구</li> <li>6. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항</li> </ol> <p>② 국무총리실장은 제1항에 따라 지정된 기관 또는 단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.&lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>③ 제1항에 따른 연구기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.</p>	
<p><b>제25조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용)</b> ① 국무총리실장은 제24조제1항제2호에 따른 갈등관리매뉴얼을 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.&lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 한다.</li> <li>③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 배부된 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.</li> </ol>	
<p><b>제26조(갈등관리실태의 점검·보고 등)</b> ① 국무총리실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다.&lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	

<b>공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정</b>	
<p>② 국무총리실장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 중앙행정기관의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 한다.</p> <p>④ 국무총리실장은 제1항에 따른 점검·평가 결과를 국무회의에 보고 할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>⑤ 갈등관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 제11조에 따라 위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 둔다.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 점검과 제5항에 따른 갈등관리정책협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.</p>	
<p><b>제27조(지속가능발전위원회와의 협의 등)</b> 「지속가능발전위원회 규정」 제2조제1호 및 별표와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 「지속가능발전위원회 규정」 제3조의2에 따른 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다.</p>	
<p><b>제28조(갈등전문인력의 양성 등)</b> 중앙행정기관은 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.</p>	
<p><b>제29조(수당지급 등)</b> ① 중앙행정기관은 제11조에 따라 설치된 위원회 위원 또는 제20조제2항 제7호에 따라 발생한 비용에 대해 예산의 범위 내에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.</p> <p>② 중앙행정기관은 갈등관리에 필요한 조사·</p>	

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	
<p>연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등 관리 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위 내에서 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.</p> <p style="text-align: center;"><b>부 칙</b> &lt;제19886호, 2007.2.12&gt;</p> <p>이 영은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>부칙(국무총리실과 그 소속기관 직제)</b> &lt;제20724호, 2008.2.29&gt;</p> <p><b>제1조(시행일)</b> 이 영은 공포한 날부터 시행한다.</p> <p><b>제2조부터 제6조까지 생략</b></p> <p><b>제7조(다른 법령의 개정)</b> ① 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다. 제24조제1항 각 호 외의 부분 및 제2항, 제25조제1항 및 제26조제1항·제2항·제4항 중 "국무조정실장"을 각각 "국무총리실장"으로 한다. ② 부터 ⑦ 까지 생략</p> <p style="text-align: center;"><b>부칙 (환경영향평가법 시행령)</b> &lt;제21185호, 2008.12.24&gt;</p> <p><b>제1조(시행일)</b> 이 영은 2009년 1월 1일부터 시행한다. &lt;단서 생략&gt;</p> <p><b>제2조 및 제3조 생략</b></p> <p><b>제4조(다른 법령의 개정)</b> ① 생략 ② 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다. 제10조제4항 중 "「환경정책기본법」 제25</p>	

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	
<p>조에 따른 사전환경성검토 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가"를 " 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토, 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 또는 「도시교통정비촉진법」에 따른 교통영향분석·개선대책"으로 한다.</p> <p>③ 부터 &lt;22&gt; 까지 생략</p> <p><b>제5조 생략</b></p>	

□ 부      록 4 □

제주특별자치도  
사회협약위원회 조례

## 제주특별자치도 사회협약위원회 조례

제정 2007·11·21 조례 제299호

**제1조(목적)** 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제152조에 따라 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 제주특별자치도사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조(구성)** ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성하되, 제주특별자치도의회·학계·언론계·법조계·경제계·노동계·시민단체 등에서 추천한 자와 제주특별자치도의 업무 관련 국장을 제주특별자치도지사가 위촉 하거나 임명한다.  
② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

**제3조(임기)** 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 위원중 공무원이 아닌 위원이 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 한다.

**제4조(위원장의 직무)** ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.  
② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장 및 부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

**제5조(회의)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.  
② 위원회의 회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에 소집한다.  
1. 재적위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있는 때  
2. 그 밖에 제주특별자치도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 때  
③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 시작하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

**제6조(분과위원회)** ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 4개 이내의 분과위원회를 둘 수 있다.  
② 분과위원회의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제7조(사무국의 설치)** ① 위원회의 사무처리를 효율적으로 지원하기 위하여 필요한 경우 사무국을 둘 수 있다.  
② 사무국에 대하여는 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있다.

**제8조(관계기관 등에의 협조요청)** 위원회 및 분과위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관, 단체 등에 대하여 자료와 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

**제주특별자치도 사회협약위원회 조례**

**제9조(수당 등)** 위원회 및 분과위원회에 참석하는 위원이나 관계전문가에게는 「제주특별자치도 각종 위원회 실비 변상 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

**제10조(운영세칙)** 이 조례에 규정된 사항 외에 위원회 및 사무국의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**부 칙**

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 연구진

연구책임 : 고 승 한 (제주발전연구원 연구위원)

현안연구 2010-3

### 제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복 방안

---

발행인 || 양 영 오

발행일 || 2010년 10월

발행처 || 제주발전연구원

690-029 제주시 청사로1길 18-4번지

전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168

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

인쇄처 || 한미기획출판

---

ISBN : 978-89-6010-162-3 93330

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.