

이 논문은 2004년 노동부의 「사회적 갈등해소를 위한 노동제도  
활용방안 연구」에 관한 학술연구용역 사업의 일환으로 연구되었음

# 사회적 갈등해소를 위한 노동제도 활용방안

2004. 11.

연구기관 : 한국노동연구원

노동부

## 제 출 문

노동부 장관 귀하

본 보고서를 노동부의 수탁연구과제 『사회적 갈등해소를 위한 노동제도 활용방안』 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2004. 11.

한국노동연구원

원장 최 영 기

## 연 구 진

연구책임자 : 선한승(한국노동연구원 선임연구위원)

연 구 원 : 이은진(경남대학교 교수)

홍성만(고려대학교 교수)

박현미(한국노총 연구원)

## 요 약

### 1. 사회적 갈등과 노사분규

본 연구에서는 사회적 갈등과 노사분규에서는 갈등에 대한 이론에서 갈등의 원천과 이들 갈등이 실제로 표출되는 구조에 대해 논의하였다. 즉 갈등은 객관적으로 존재하는 것이 아니라, 이를 객관적으로 인지하고 이를 대표하는 조직적인 집단이 나타날 때 현실화한다는 점을 강조하였다. 또한 갈등의 폭력성, 지속성, 심각성 등에 영향을 주는 요인을 검토하였다. 이러한 요인들에 대한 검토는 기존의 사회학에서 발달되어온 갈등이론에 의존하였다. 또한 최근에 등장한 합리적 행동에 의한 이해관계의 대립에 의한 갈등 조정방식을 검토하였다.

사회갈등의 유형은 시장상황에서 표출되는 개인적인 갈등과 이것이 확대되어 표출되는 갈등, 그리고 더욱 중요하게는 사회적인 차원에서 해결하여야 하는 공공재적인 갈등이 더욱 중요하게 부각되었다. 그러나 이미 노사갈등과 같은 개별적인 그리고 시장상황적인 갈등에 대해 국가가 개입하는 방식인 사회적 합의모델이 어느 정도 한국에서 소개되고 제도적으로 정착되었으므로, 이를 준거점으로 하여 사회적 갈등이 해결될 수 있는 가능한 방식을 모색하였다.

다른 나라 특히 유럽에서 발달한 사회적 합의 모델을 검토하면서, 국가의 역할에 대한 부분을 특히 집중적으로 검토하였다. 국가는 궁극적으로 직접적인 당사자라기 보다는 사회적 대화와 사회적 노력을 촉진하는 매개자적인 역할을 담당하는 것이 효과적이라는 결론에 도달하게 된다. 물론 이것은 국가가 단순히 방관자적인 매개자가 아니라, 완전한 자율적인 대화와 공동의 노력을 촉진하면서, 이러한 노력들이 이루어 질 수 있는 다양한 제도적 채널을 마련하고, 이러한 대화와 노력들이 지속적으로 이루어지고, 상호 신뢰가 형성될 수 있도록 보장한다는 의미를 지닌다. 여기에서는 국가를 중심으로 구성원들이 하나의 공동체를 이룬다는 점을 의미한다. 공동체란 구성원들의 이익이 전체의 이익에 의존한다는 강한 믿음에 근거한다. 이러한 믿음은 자동적으로 생성되는 것이 아니고, 대화와 노력, 그리고 이를 촉진하는 지도자와 구성원들의 의지에 의해 표출된다는 점을 강조하였다.

## II. 노동위원회 제도와 사회적 갈등해소 방안

### 1. 분쟁해결제도로서의 ADR 필요성 대두

우리 사회는 아직 다양하고 때로는 첨예한 각종 시민사회단체들과 이해집단들의 요구를 제대로 담아내 소화시킬 수 있는 분쟁해결제도를 갖고 있지 못하다. 이에 다양한 이해관계가 얽혀있는 사회집단들간의 갈등이 사회의 통합과 안정성을 위협함은 물론 향후 국가발전의 걸림돌로 작용할 수 있다는 우려가 커지고 있다.

이 시점에서 최근 분쟁해결방식으로 선진각국에서는 이미 널리 연구가 행해지고 다양한 방법으로 실천하고 있는 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution:ADR)이 주목을 끌고 있다.

여기서는 우리나라의 대표적 ADR기구인 노동위원회제도와 환경분쟁조정위원회를 중심으로 우리나라 분쟁해결제도의 특징과 문제점 등을 살펴볼 것이다. 나아가 이러한 검토를 통해 우리나라 분쟁해결제도의 개선과 관련, 자주적 분쟁해결수단인 ADR 제도의 활성화를 주장할 것이다. 이는 우리의 분쟁해결제도가 분쟁해결 당사자자치주의와 자율성을 확대하는 방향으로 변화되는 길이자 사회갈등 관리능력을 향상시키는 기초작업이 될 것이라 생각하기 때문이다.

### 2. 대표적인 ADR 기구 비교 - 노동위원회와 환경분쟁조정위원회를 중심으로

#### 1) 운영상

##### · 위원 구성

- 노동위원회는 3자 조직구성 원리에 근거해 근로자, 사용자, 공익위원을 대표하는 자로 구성된다. 특히 노사 대표는 노동조합이나 사용자 단체가 추천하는 자로 한다.
- 환경분쟁조정위원회는 상임위원(위원장)과 비상임위원으로 구성되는데 비상임위원들은 공익을 대표할 수 있는 자와 환경, 산업 또는 공중보건에 관한 학식과 경험이 있는 자 중에서 서울특별시장, 광역시장 또는 도지사가 임명 또는 위촉한다.

##### · 조정·재정 위원회 구성

- 노동위원회에서 조정위원회의 구성은 근로자측 조정위원은 사용자, 사용자측 조정위원은 노동조합이 각각 추천하는 위원중에서 지명한다. 중재위원회 구성은 공익위원중에

서 관계당사자 합의로 선정한 자에 대하여 그 노동위원회 위원장이 지명한다. 또한 공익위원은 조정담당과 심판담당 공익위원으로 구분하고 심판담당 위원에 대한 자격요건을 더욱 엄격히 하고 있다.

- 환경분쟁조정위원회에서 조정위원회는 분쟁조정위원회 위원 중에서 위원장이 지명한 3인으로 구성한다. 재정위원회는 중앙환경위원회 위원 5인으로 구성한다.

· 조정재개 방식

- 노동분쟁해결제도는 사실상 강제조정의 성격을 띤 조정전치주의를 채택하고 있다. 노동조합이 사용자와의 교섭이 결렬돼 파업 등 정의행위를 하려면 조정의사가 없어도 일단 의무적으로 노동위원회에 조정을 신청해 받아야 한다.
- 환경분쟁조정제도는 환경오염으로 인한 피해상황이 발생했을 때 피해당사자가 환경분쟁조정위원회에 조정 혹은 재정을 신청함으로써 분쟁조정이 시작된다. 때론 일정한 요건을 갖춘 환경단체가 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수도 있다.

· 시사점

- 공정성의 문제 : 노동위원회는 노사단체가 추천하는 자들을 위원으로 참여시킨다. 이는 분쟁사건의 이해를 돕고 분쟁해결의 공정성을 도모하고자 하는 것이다. 그러나 환경분쟁조정위원회는 사실상 관주도적으로 비상임위원이나 전문가를 위촉해 운영하고 있다. 이것은 공정한 분쟁해결을 방해할 수도 있다.

특히 현재와 같은 환경분쟁조정위원회의 위원회 구성이나 운영 등으로는 사실상 대규모 환경갈등 조정에 개입하기도 어렵게 되어 있는 것으로 판단된다. 환경분쟁조정제도가 노동위원회 3자구성의 목적과 취지를 충분히 살리는 방향에서 위원구성에 대한 고민이 있어야 할 것으로 보인다.

- 중립성의 문제 : 대안적 분쟁해결에서 가장 중요한 요소의 하나는 중립적인 제3자이다. 그런 측면에서 노동위원회는 노사를 대표하는 단체들이 소속돼 있어 구조적으로 중립성, 공정성 등에 한계가 있을 수 있다. 반면 환경분쟁조정위원회는 이해당사자와 관련이 없는 공익위원으로 조정이나 재정위원회를 구성함으로써 중립성, 공정성 측면에서 시비가 덜할 수 있는 구조이다.

그러나 노사관계란 각 사업장의 특수성과 그간의 역사에 따라 그 성격이 크게 다르다. 이에 양측을 제대로 이해할 수 있는 노사대표들이 위원회 구성에 참여해 분쟁해결을 도모

하고자 하는 방향은 옳다고 본다. 그러나 공정성과 중립성시비 문제를 해결하기 위한 노력이 뒤따라야 한다.

- 자치주의 측면 : 분쟁해결의 최선책은 분쟁당사자들이 서로 합의하여 분쟁을 끝내는 것이다. 특히 노사관계처럼 분쟁 이후에도 특수한 관계가 계속 유지되거나 지속되어야 하는 경우 당사자 해결은 더욱 중요하다. 그런 측면에서 조정전치주의를 조정신청주의로 바뀌어야 한다는 주장이 계속 있어왔다.

따라서 교섭문화가 성숙하지 않은 우리 노사관계 현실에서 조정전치주의 폐지에 대한 우려가 없는 것은 아니나 장기적으로는 조정전치주의를 폐지하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이것은 우리나라의 노동분쟁해결제도를 개선해 나가는 과정에서 파업 등 쟁의행위를 하기 전에 충분히 교섭하는 문화와 이에 책임지는 사회적인 분위기를 만들어 나가는 작업의 성공여부와 밀접한 관계가 있으리라 생각한다.

## 2) 분쟁해결대상

환경분쟁조정제도는 분쟁조정 신청대상이 상당히 포괄적이다. 반면 분쟁해결제도로써 노동위원회는 조정대상은 임금, 근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치 사항으로 한정하고 있다. 따라서 조정대상의 범위가 협소하고 분쟁해결제도 운영의 유연성이 떨어질 수밖에 없다.

산업구조나 노동형태 등이 바뀌면서 다양한 형태의 분쟁해결대상들이 새롭게 나타나고 있다. 따라서 노동위원회의 분쟁해결대상을 확대시켜야 할 것이다. 이것은 이익분쟁에 한해 조정한다는 원칙을 수정하는 데서 출발가능할 것이다. 노동위원회는 이런 노력을 통해 조정대상의 문제 때문에 나타나는 분쟁해결 기능의 한계를 없애면서 다양한 성격의 노사분쟁에 대한 분쟁해결능력을 발휘하도록 해야 할 것이다.

## 3) 조정의 효력과 이의제기, 사후관리제도

노동위원회에서 분쟁조정시 조정안이나 중재재정에 합의한 경우 단체협약과 동일한 효력을 갖고 이를 준수하지 않을 시 벌칙조항이 있다. 반면 환경분쟁조정제도의 경우 피해자가 법원에 소송을 제기해야만 채무이행을 강제할 수 있다.

분쟁제도의 구속력 확보문제는 분쟁제도의 신뢰성, 효율성, 신속성 등의 측면에서 고민스런 부분이다. 특히 신속성을 필요로 하는 노동위원회의 심판제도에서 자력집행력이 없는 것은 사건확정의 지연원인이 되어 신속성의 원칙이행에 하나의 걸림돌이 될 수밖에 없다

는 주장이다.

그러나 별척조항이나 강제 의무규정이 분쟁조정시 합의의 걸림돌이 될 수 있다거나 삼권 분립의 원칙상 행정부에서 할 일이 아니라는 등의 주장도 적지 않다. 분쟁조정제도의 실효성 측면에서 별도의 대책마련이 요구되고 있다.

### 3. 우리나라 분쟁해결제도의 개선방향과 과제

#### 1) 분쟁조정기능의 강화

우리나라 분쟁해결제도는 노사가 교섭을 하다가 결렬된 경우에 조정이나 중재 서비스가 시작되는 사후적 조정제도를 갖고 있다. 그러나 분쟁조정기능을 강화하기 위해서는 분쟁을 사전에 예방하는 예방적 조정제도로 바뀌어야 한다는 의견이 지배적이다. 예방적 조정은 영국이나 미국 등에서 활용되고 있는 조정제도로 분쟁해결은 물론 분쟁의 예방, 나아가 협력적 노사관계 구축 등을 목표로 활동하고 있다.

따라서 우리의 분쟁해결제도 또한 분쟁해결뿐만 아니라 노사관계의 질을 향상시킬 수 있는 컨설팅의 개념으로 그 기능을 확장시켜 나갈 필요가 있을 것이다.

이를 위해서는 우리 분쟁해결제도의 개선이 조정대상의 확대, 조정전치주의제도의 재검토, 노동위원회 운영의 변화 등의 문제들과 유기적으로 연결돼 손질되어야 할 것이다.

#### 2) 조정과 판정의 기능 분리

현재 노동위원회는 조정과 판정이라는 두가지 이질적인 기능을 수행하고 있다. 그러나 우리 노동위원회는 앞서 지적한 바와 같이 판정기능 위주로 운영돼 왔다. 접수처리 건수의 80% 이상이 판정사건으로 여러 가지 한계상 조정기능으로서의 역할은 미약했다고 할 수 있다.

그러나 분쟁해결을 노사자치주의 실현이란 입장에서 처리하고자 할 때 향후 조정기능을 확대강화해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 장기적으로 볼 때 조정과 판정기능을 분리해 별도의 기관으로 운영되는 것이 바람직하다고 생각된다. 이것은 심판담당 공익위원과 조정담당 공익위원을 별도로 운영한 것이 조정제도의 정착에 도움을 주었다는 평가가 나온 데서도 시사받을 수 있다.

또한 향후 노동위원회는 사후적 조정을 넘어서 예방적 조정업무까지 그 영역이 확대개편되어야 한다는 점을 감안할 때 각 기능의 효율적인 운영을 위해서는 별도의 기관으로

운영되는 것이 바람직하다 할 것이다. 미국의 경우 조정업무는 FMCS(연방조정알선청), 부당노동행위 구제는 NLRB(전국노사관계위원회)에서 하고 있다. 독일의 경우도 권리분쟁은 노동법원에서 하며 이익분쟁은 단체협약규정에 의한 임의조정기구나 경영조직법상의 중재기구에서 별도로 해결하고 있다. 이는 판정이라는 판결식의 준사법적 기능과 조정이란 당사자간의 대화와 타협을 통한 해결방안 모색을 함께 수행하기에는 효율적이지 않기 때문일 것이다.

### 3) 사적조정 활성화의 필요성

최근 사적조정에 관한 관심들이 높아지고 있다. 사회가 발전하고 다원화됨에 따라 분쟁이 늘어나고 그 성격이나 양상들이 복잡하게 전개되고 있는 상황에서 지금의 공적조정 중심의 분쟁해결기구가 분쟁해결능력에 한계를 드러내고 있기 때문이다.

사적조정은 노동위원회에 의한 공적조정과 달리 민간 노동전문가나 전문단체의 조정이나 중재를 통해 자주적으로 노사분쟁을 해결하기 위한 제도이다. 이같은 제도는 장기적으로 보면 노사자치주의를 촉진하면서 노사의 분쟁해결능력을 키워주는 결과를 가져온다.

이에 선진국과 비교해 지나치게 관주도적으로 당사자 자치주의가 배제돼 있는 우리의 조정·중재제도를 노사당사자가 자율적으로 선택할 수 있는 사적인 알선, 조정, 중재제도로 대체해 노사자치주의를 실현시켜야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이와 관련, 노동위원회의 강제조정, 중재제도를 폐지하고 당사자 자치주의에 충실한 알선제도를 도입하고 현재 거의 사문화돼 있는 사적조정·중재제도를 활성화하는 방안을 강구해야 한다고 주장된다.

그러나 사적조정은 전문성과 신뢰성을 갖고 있는 사적조정기관이나 전문인들이 별로 없고 무료인 공적조정과 달리 비용부담이 따른다는 점등이 문제로 지적된다. 이에 분쟁해결 당사자주의에 충실하고 분쟁해결능력을 제고하기 위한 사적조정의 활성화를 위한 다양한 노력이 요구되고 있다.

이것은 우리나라 분쟁해결 관련 법제도가 공적조정 중심으로 되어 있으며 자율적인 교섭문화나 분쟁해결 경험이 부족한 현실과도 관련있는 것으로 보인다. 따라서 아직 성숙하지 않은 우리 노사관계 현실을 고려하는 측면에서 공적조정이 갖는 장점을 살리면서 사적조정을 활성화하기 위한 각종 법제도적인 정비를 서둘러 나가야 할 것이다.

이와 관련, 미국의 경우를 참고로 보면 미국은 사적조정이 공적조정을 대체하는 경쟁상대가 아니라 공적조정을 보완하는 역할을 하고 있다. 조정대상 중심으로 보면 공적조정은

집단적 노사관계 분쟁에 중점을 두며 사적조정은 개별적 노사관계 분쟁에 중점을 두며 공적조정은 공공부문의 고충처리에, 사적조정은 사부문의 고충처리에 초점을 둔다는 것이다.

#### 4. 맺음말

대표적인 ADR 기구로서 노동위원회제도와 환경분쟁조정위원회를 중심으로 우리나라 분쟁조정제도의 특징이나 문제점을 살펴보았다.

그 결과 우리나라 분쟁조정제도는 분쟁해결 주체의 경우 공적조정기구 중심이며 분쟁해결 방법은 판정이나 재정 등의 판결식 접근이라는 사실을 확인할 수 있었다.

그러나 어떤 문제가 발생했을 때 가장 좋은 해결방법은 당사자들이 자율적으로 합의에 이르는 것이다. 따라서 각종 분쟁해결제도는 당사자 자치주의가 최대한 반영될 수 있는 조정기능 시스템을 마련하고 이를 활성화시키는 방향으로 개선되어야 한다. 이는 공적조정기구의 분쟁조정기능을 강화시키는 한편 장단기적으로 사적조정을 활성화하는 방법으로 실현될 수 있으리라 생각된다.

이를 위해 우리는 최근 선진각국에서 분쟁해결방법으로 채택하고 있으며 활발히 연구중인 ADR에 관심을 갖고 우리 현실에 맞는 ADR 제도를 모색해 나가는 작업을 시작해야 할 것이다. 이것은 우리나라 법원에서 다양한 ADR 방식을 고안하고 적용하려는 노력과 함께 이루어져야 할 것으로 보인다.

외국의 사례에서 보았듯이 미국이나 영국의 경우 사법제도상의 변화가 ADR 발전에 획기적인 계기가 되었음을 언급한 바 있다. 이에 ADR의 발전을 위하여 가장 중요한 것은 분쟁당사자들과 직접 접촉하고 있는 법원의 노력이라는 지적은 설득력이 있다.

현재 다양한 형태의 ADR 방식을 갖고 있는 미국과 달리 우리나라의 경우 주로 법원과 연계된 조정 및 중재절차 이외의 대표적인 ADR 절차를 갖고 있지 못하다. 따라서 우리 실정에 맞는 ADR 절차를 발전시키고 이를 활성화시키기 위해서는 법원을 비롯한 사회 전반에서의 노력이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

### III. 노사정위원회 모형의 활용가능성 분석

본 장의 목적은 메조레벨에서 노사제도에서 개발된 사회적 합의방식을 고찰하고 환경분야의 사회적 갈등문제에 적용함으로써 각 영역에 보다 보편적으로 적용가능한 유익한 사

회적 합의방식을 도출하는데 있다. 사회적 갈등에의 효과적인 대응은 갈등이 첨예하게 증폭되는 것을 사전에 조율할 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다는 점에 착안하여 어떠한 시스템이 국가사회 전체의 합리성을 증진시켜 줄 것인가에 주목하였다. 사회적 갈등의 조정이나 해소에 있어서 현안이나 이슈에 대한 의견의 개진과 반박이 가능한 토론 공간의 조성은 필수적이라 할 수 있다.

각 사회갈등 주체들의 요구는 구체적으로 정책이라는 작업을 통해서 반영된다는 점에서 이를 위해서는 사회적 갈등현안이나 이슈에 대한 관련 이해당사자를 중심으로한 일종의 정책공동체를 구성하고 활성화하는 것이 필요하다고 보았다. 최근의 정책의 이슈화경향은 정책의 복잡성과 불확실성을 높여주고 있으며 이에 대한 대응의 효과성은 정책성과에 많은 영향을 준다는 점에서 정책공동체에 대한 주목 필요성은 더욱 커진다. 정책공동체가 활성화될 때 정책의 합리성은 증진될 수 있으며 그 직간접적인 성과는 다양한 영역에 긍정적 파급효과를 줄 것으로 예상할 수 있다. 사전에 갈등현안이나 이슈에 대하여 상시적인 토론과 협의가 가능하여 현안에 대한 상호 공감대를 높임으로써 사회적 갈등의 잠재적 발생가능성을 낮추고 뿐만 아니라 발생한 갈등에 대한 합리적인 대안의 모색이 신속하고 적절하게 이루어짐으로써 갈등의 해결가능성을 높일 수 있는 제도를 구성하는 것이다.

정책공동체의 구성과 운영은 첫째, 갈등현안이나 이슈에 대한 상시적 이해를 높이고, 둘째, 현안이나 이슈에 대한 토론과 협의를 통해서 각 행위주체의 학습의 장의 역할을 함으로써 학습능력을 제고할 수 있고, 셋째 그럼으로써 현안에 대한 대안의 모색도 보다 적시적절하게 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 관련된 부문, 섹터, 하위섹터, 각 하위이슈 등 각 수준에서 정책공동체의 구성과 활성화는 사회적 갈등해결에 소요되는 거래비용이 낮은 합리적인 제도로 평가된다.

현재 정부와 민간을 포함한 다양한 수준에서 여러 형태의 정책공동체와 유사한 기체가 구성되고 운영되는 등 정책공동체의 성격을 띤 다양한 협의기구나 작동해왔으나 노동분야의 협의체만큼 이해당사자가 뚜렷하며 이해관계가 첨예하게 대립되는 쟁점이나 이슈를 다루는 협의기체는 드물었다. 특히 1998년 1월 15일에 발족된 노사정위원회는 노·사·정 등의 각 부문별 대표집단이 공식적으로 다양한 사안에 대하여 토론과 협의과정을 통해 합의를 도출하는 제도적 기제로 작용해왔다. 노사정위원회는 노사정 당사자가 대등한 입장에서 노동정책 및 관련된 산업·경제·사회정책 등에 관하여 협의하는 대표적인 협의기구로서, 여기에는 그간 노사관계의 갈등과 대립과정에서 나타난 문제를 해결하기 위한 합리적인 갈등조정제 방식이 응용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있으며 이 점에서 새로운 정책

공동체의 모델 탐색에 많은 함의를 제공할 것으로 판단하였다.

노사제도에서 개발된 사회적 합의방식이 다른 분야에의 적용가능성을 탐색하는 것은 사회적 갈등의 해결차원에서 주목할 필요가 있음을 인식하고 논 논의에서는 노사정위원회방식에 의한 운영이라 볼 수 있는 환경분야의 사회적 갈등해결과정을 파악하고 여기서 나타난 협의방식이 기존의 노사정위원회모형에서 발견하지 못한 바람직한 운영방식에 대한 관찰을 시도하였다. 환경분야에의 적용하려는 이유는 환경의 중요성이 부각되면서 환경문제가 갈수록 심각해지고 있고 환경분야가 최근 사회적 갈등의 많은 빈도를 차지하고 있다는 점에서 사회적 갈등해소기제 도출에 시사점을 제공할 것이라 판단해서이다. 노사제도에서 개발된 사회적 합의방식을 다른 영역인 환경분야의 사회적 갈등해결과정에 적용하지만 환경분야가 지닌 정책적 특성에 기인한 새로운 측면의 사회적 합의방식이 존재할 경우 역으로 환경분야에서 나타난 사회적 합의방식은 노동분야의 사회적 갈등해결을 보완할 수 있는 해결기제로 활용하고자 하였다.

구체적으로 바람직한 정책공동체 모델의 탐색과 활성화가능성을 모색하고자 논 논의에서는 메조레벨에서 노동분야의 부천시지역노사정협의회의 구성과정과 운영과정을 관찰하고 노동이외의 환경관련 분야의 시화지구 지속가능발전위원회의 구성과 운영과정을 분석하고 양 분야의 정책공동체 운영의 특성을 비교분석하였다.

먼저, 정책협의체의 목표와 관련하여 시화지구지속가능발전협의회의 목표는 시화호관련 종합개발계획의 수립, 관련 환경대책, 합리적 지역의견 수렴을 통한 정부정책에의 반영 등으로 제시된 목표는 어떠한 이해관계를 가진 정책행위자에게도 타당성이 있는 것이었으며, 비교적 구체적 수준까지 공감대를 형성할 수 있는 것이었다. 부천시지역노사정협의회의 목표는 당면한 지역경제의 활성화, 고용안정, 그리고 실업극복을 위한 각 경제주체의 담당역할 정립과 합의도출로서 역시 노사정 핵심적 협의당사자간 공감대를 형성할 수 있는 것이었으며 비교적 구체적 수준에서 제시되었다. 이렇게 정책협의체가 추구하는 목표는 모든 이해당사자가 공감대를 형성할 수 있고 구체성을 떨수록 협의체는 정책공동체로서 공유하는 목표달성을 위해 보다 협력적으로 나아갈 수 있음을 알 수 있었다.

둘째, 정책협의체의 구성 및 운영과 관련하여 협의체의 구성은 현안에 대한 일종의 게임의 구조를 정하는 것과 비슷하다. 게임의 규칙은 어떠한 행위자에게도 중립적일 수 있어야만 게임은 지속될 수 있다는 점에서 정책협의체의 지속성, 나아가 상호신뢰구축과 관련된 문제이다. 시화지구지속가능발전협의회의 구성은 ① 중앙정부, 지방정부, 지방의회, 시민사회단체, 전문연구기관 등의 다양한 구성원이 참여하였고, ② 협의회안에 개발계획분과, 수

질생태분과, 대기분과 등 3개 하위분과로 구성하였으며, ③정부와 민간의 참여비율을 동등한 수준으로 유지함으로써 협의체기구내의 중립성을 확보하였다. 또한 그 운영원칙으로서 ① 의결은 과반수의결이 아닌 합의원칙을 고수하였으며, ②회의안건에 대한 사전배포의 원칙, ③ 회의결과의 공개원칙을 선택하였다. 이러한 협의체운영과 관련된 집합적 선택규칙은 관련 이해당사자간 합의를 통해서 제정하였다는 것은 주목할만한 것이다. 이것은 협의체내 구성원간의 상호신뢰를 형성할 수 있을 뿐만 아니라 대외적으로 이 협의체에 대한 신뢰를 형성할 수 있는 것이었다.

이에 비해 부천시지역노사정협의회의 경우는 노사협의제도의 전형적 틀을 지닌 것으로 경직된 협의체적 성격을 가짐으로써 이해당사자간 신뢰나 협력에 기반한 합의도출은 상대적으로 어렵다는 것을 알 수 있었다. 정책협의체가 상호신뢰와 호혜성에 바탕을 두고 협력이나 합의를 도출하기 위해서는 보다 빈번한 상호교류가 이루어질 수 있도록 구성되고 운영되어야 한다.

셋째, 정책협의체의 전문성과 관련해서 시화지구 지속가능발전협의회의 구성원을 보면, 3개분과에 33명으로 다양한 분야에서 해당분야의 전문가들이 대표성을 가지고 참여하였다. 전문성에 바탕을 둔 의사결정의 분권화는 하부단위에서의 협의에서 '토론을 위한 토론'이 아닌 '대안마련을 위한 토론'과 '대안마련을 위한 합의'를 가능케 하는 것이다. 이러한 결과 시화지구 지속가능발전협의회에서는 시화멀티테크노밸리 조정과 관련해서 1박2일간의 16시간의 집중토론, 그리고 대기개선로드맵 안의 마련과 관련해서 11시간의 연속토론이 이루어질 수 있었다.

부천시지역노사정협의회의 경우 협의회의 구성인원으로서 15인 이내를 둘 수 있도록 하였는데, 여기에는 위원장은 부천시장이 되고, 부위원장과 간사위원은 위원 중에서 '각계로부터 신망이 두터운 자'로 위촉하는 것으로 하는 등 상대적으로 전문성은 덜 반영되고 있었으며, 전문가 충원에서의 자발성은 상대적으로 결여되어 있었다.

넷째, 정책협의체의 공론화 성격과 관련해서 시화지구 지속가능발전협의회는 협의체내 당사자간 상호학습의 장의 기능을 하였다. 협의체 당사자들은 회의 결과를 공개하여 외부로부터의 회의결과에 대한 피드백에 대하여 공동책임을 질 수 있도록 하였다. 그리고 정보의 대칭성을 확보하는 장이었다. 시화지구 지속가능발전협의회에서는 일방이 상대방에 요구하거나 원하는 정보를 호혜적으로 제공하였다. 또한 협의체에 참여한 이해당사자의 전문성은 하위이슈별로 공동체를 형성할 수 있었고, 때로는 치열한 담론을 형성할 수 있었으며 이것은 현안에 대한 공감대 형성을 용이하게 하였으며 대안탐색적인 논의의 장이 될 수

있었다.

부천시지역노사정협의회는 부천시지역 노사정위원회 공동협약을 채택하는 등 노사간의 현안에 대한 문제의식과 목표에 대한 공감대를 형성하는 장이었다. 그리고 노사정간의 실무협의회를 통해서 현안에 대한 지속적인 문제해결기제로 작동하였으며 주기적인 노사정워크숍을 개최함으로써 서로의 견해차이나 인식 차를 확인하고 이해하는 학습의 장의 역할로 기능하였다.

이러한 점들을 고려할 때 현재의 노사정위원회 모형에 대한 대안적 모형의 탐색에 있어서는 여러 측면을 고려할 필요가 있다. 노사정위원회모형이 각 정책분야에 광범위하게 활용되기 위해서는 환경분쟁을 둘러싸고 나타난 협의 및 조정기제와 같이 노사제도 이외에서 성공적으로 작동하고 있는 정책협의체 모형이 보완될 필요성이 있는 것이다.

시화지구 지속가능발전협의회의는 기본적으로 노사제도에서 발전해온 직간접적으로 관련된 이해당사자들이 참여하여 논의하는 정책협의체 방식의 일종으로 출발된 측면을 관찰할 수 있었다. 그러나 그 구성과 운영과정, 그리고 정책협의체 구성원의 전문성이나 정책협의체의 공론적 기구로서의 몇 가지 특성은 기존에 관찰되지 않았던 새로운 방식의 창의적 문제해결중심의 운영이었다는 것을 엿볼 수 있었다. 이러한 점은 오히려 역으로 노사정위원회 정책협의체모형에 보완할 수 있는 중요한 발견점이라 할 수 있다.

부천시지역 노사정협의회는 상대적으로 정책참여구조는 폐쇄적이지만 추구해야 할 합목적적 방향이라는 측면에서 새롭게 변화하는 정책환경에 유연한 대응을 하고 있으며, 지속적인 토론과 공동의 계획 및 체계적인 프로그램의 발굴을 통해서 상호학습능력을 제고하는 방향으로 나아가고 있음을 관찰할 수 있었다. 시화지구 지속가능발전협의회의에서는 무엇보다도 다양한 정책행위자들이 한자리에 모여 지속적으로 열린 담론을 벌일 수 있는 공간을 형성하였다. 그리고 여기에는 정책참여구조의 개방성을 띠었으며, 회의결과의 공개를 통한 참여주체들 서로가 점차적으로 합리성을 높여나갈 수 있는 상호학습적 구조의 형성, 집합적 선택규칙의 제정과정에서의 참여와 규칙의 중립적 제정, 정보접근의 비대칭성을 시정하는 정책협의체내 구성원간 상호 요구하는 정보의 호혜적 제공 등 여러 측면에서 노사정위원회라는 정책협의체모델의 운영과정에 보완할 수 있는 점들을 발견할 수 있었다. 현재의 노사정위원회모델에 이러한 점들이 보완되면 노사정위원회 내부 정책협의 당사자들간 신뢰형성뿐만 아니라 노사정위원회에 위임한 대리인으로서 각 노동자집단, 사용자집단, 정부의 노사정협의회의 협의와 합의결과의 수용성은 제고될 것이며, 정책의 거래비용도 낮아질 것이다. 본 논의에서 두 사례에서의 논의방식을 새로운 정책환경 하에서 추구해야 할 바람직

한 정책공동체 모형으로 설정하기는 하였으나 두 사례모두 실험과정에 있다고 볼 수 있다. 향후 지속적인 관심 하에 관찰을 통해 그 성과를 검증해야 할 것이다.

#### IV. 사회갈등을 해소를 위한 노동제도활용 의견조사

(사회갈등해소를 위한 노동제도 활용 정부의견)

노사갈등은 사회갈등의 대표적사례이다. 사회과학자들은 노사갈등을 해소하기 위해서 다양한 제도를 발전시켜왔다.

본고는 발전된 노동제도를 여타사회적갈등을 해소하는 기제로 활용하는데 목적이있다. 여기에는 두가지 의미가 있다. 첫째, 노동서클입장에서는 노동제도를 수출하는 의미가 있다. 이는 노동제도를 비노동제도권에게 이해시키는 의미가 있다. 둘째, 비노동권, 예컨대 경제부처에서는 노동제도를 이해하는 의미가 있다. 지금까지 경제부처 및 경제계는 노동계를 이해하지 못하고 노사갈등을 부채질하는 경우가 많았다. 따라서 본 연구는 노동제도를 통해서 노동제도권과 비노동제도권과의 의사소통을 위한 도구로서 활용하려는 취지를 담고 있다.

본 연구에서 다루고져 하는 노동제도의 범위는 사회적 합의제도와 노동위원회제도 두가지만을 대상으로 다루고져한다. 본고가 특히 두가지제도에 관심을 집중하는 이유는 여타 사회적 갈등을 치유하는데 적실성이 높다고 보기 때문이다. 사회합의제도는 이해집단간의 갈등을 민주적으로 풀어가는데 가장 적합하기 때문이다. 노사정위원회를 예로 들면 노사정 3자가 노동현안을 놓고 대화와 타협으로 노사갈등을 해소한다.

다음으로 노동위원회는 노사분규를 제도적으로 중재하며 해결하는 법적 제도이다. 우리가 본 제도를 주목하는이유는 노동위원회제도의 분규해결방안을 다른 사회적갈등을 해소하는 제도로 활용하는 것에 있다. 이를 위해 미국의 연방알선조정청과 같이 조정전문가를 양성하여 노사분규 뿐만아니라 다른 사회적 갈등에서도 활용하는 것이 낫다고 본다.

본 연구는 행자부, 산자부, 기획예산처, 노동부등 주요 정부부처 17개를 대상으로 사회갈등해소를 위한 정부부처의견조사를 실시하였다. 정부부처는 정책을 입안하는 과정에서 민사회단체의 의견을 청취하기위해서 각종위원회를 운영하고 있다. 실태조사결과에 따르면 정부정책이 이해집단의 관련성이 높을수록 위원회활용은 다양하다. 예컨대 노동부, 환경부, 복지부등이 대표적 사례이다. 정부부처가 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 야기할 가

능성면에서는 17개 응답부처중 5개부처 만이 없다라고 응답하였을 뿐 절대다수의 부처는 갈등의 소지를 내포하고 있는 것으로 나타났다. 그리하여 이들 갈등을 해소하기위해서 불가피하게 각종위원회를 운영하고 있으나 운영상 어려움도 만만치 않은 것으로 조사되었다. 이들 부처가 위원회를 운영할 때 가장 중요한 애로요인으로는 위원선임이 어렵다고 하였으며, 다양한 의제를 심도있게 논의할 시간이 없는점과 위원간의 합의 도출의 어려움을 들고 있다. 이중에서 이해집단간의 의견조정상 어려움의 정도면에서는 응답부처의 70%가 매우 어렵다 또는 어렵다라는 반응을 나타냈다.

그러나 위원회운영만으로 얽히고 설킨 문제를 해소하는 것은 용이하지않다. 그리하여 심도있는 협의체 구성을 시도하는데 아직은 극히 양적으로나 질적으로 많은 문제를 안고 있다. 위원회와는 별도로 노사정위원회와 같은 이해집단만의 협의체 운영면에서는 응답부처의 절반에도 못미치는 7개부처만이 설치되어있는 것으로 나타났다.

이해집단만의 정책협의체에 대한 필요성면에는 꼭 필요하다는 의견을 보인 부처가 그렇지않다는 부처보다도 많다. 그러나 정부부처가 운영하고 있는 위원회를 통합하여 강력한 협의기구를 만드는데는 공감하고 있지않은 것으로 나타났다. 따라서 정부부처 대다수는 기존의 위원회를 운영하고 부가하여 별도로 강력한 협의기구설치를 바라고 있는 것으로 나타났다.

정부부처내에서 정책협의체를 운영하고 있는 실태를 파악하면 우선 운영상의 자체평가는 미흡한 것으로 나타났다. 예컨대 회의개시전에 충분한 자료를 제공한다는 부처가 6개에 불과하여 대다수 부처는 그렇지못한 것으로 응답했다. 운영형태면에서는 이해집단만이 아니라 공익위원도 참여하고 있으며, 안전에 대한 협의기능보다는 실질적인 결정기능도 아울러 부여하고 있는 부처가 그렇지않은 부처보다도 많다. 또한 이해집단만이 참여하지 다른 여타단체까지 문호를 개방하는 것은 아니 것으로 조사되었다. 그리고 참여자에게 부여하는 혜택은 참석수당외에는 다른 인센티브는 고려하지 않은 것으로 조사되었다.

정부부처 중재위원회제도 운영에관한 실태를 보면 극히 부진하다. 이는 사회적 갈등이 발생하면 마땅히 조정할 수 있는 기제가 마련되어 있지않음을 의미한다 그래서 노동제도 중에 노동위원회제도에 대한 관심이 필요하다. 실태조사에 의하면 정부부처에서 중재제도를 운영하고있는 비율은 20%에 불과하다. 그러나 중재제도를 운영하고 있는 부처의 자체평가는 양호하다. 중재제도가 이해집단의 이해관계를 원활하게 조정하고 있다는 평가가 주류를 이루고 있다. 그러나 개선점으로는 중재위원들의 전문성제고, 중재위원들의 권한 강화등을 제시했다. 한편 노동위원회와 같은 전문 중재제도는 불필요하다고 응답하는 비중이

높으나 사적 중재제도를 폭넓게 활용하는 것이 필요하다는 응답이 그렇지않다는 부처보다도 높은 것으로 응답하였다.

정부부처가 업무를 추진하는데 이해집단의 영향도가 갈수록 커져 정책추진에 애로를 느끼는 부처가 40%나 되고 있다. 이는 사회적합의를 통해서만이 새로운 정책으로인한 갈등을 최소화 할 수 있다는 점을 의미한다. 우리나라에서도 정부정책에 대한 공감대를 높이기 위해서 사회적합의를 강력히 추진하고 있다. 사회적 합의의 제도화를 위해서 필요한 요건으로는 이해집단이 참여하는 고위정책자문단활용, 전문가참여 시스템구축, 정부부처간의 이해조정이 긴요한 것으로 응답하고 있다.

정책공동체활성화를 위해서는 정책전문가의 참여가 핵심이다. 정부가 운영하고 있는 의사소통프로그램에 전문가의 참여가 극히 저조한 것으로 나타났다. 응답부처의 68%가 전문가의 호응도가 낮아 걱정이라는 응답을 나타냈다. 그러나 전문가의 참여를 촉진하기 위해서는 정책전문가의 참여를 유도하기 인센티브제도의 마련이 중요하다. 정부가 높게 평가하는 인센티브로서는 위원회 구성시 위원선임이 가장 높은 응답율을 나타냈고 다음으로 훈포장시 반영하며, 연구용역발주시에 활용하는 방안을 선호하고 있다. 그리고 정책공동체를 활성화하기 위해서는 시민단체의 책임있는 자세가 중요하다고 보고 있으며, 또한 정부와 시민단체간의 솔직한 대화가 긴요하다는 의견을 나타냈다.

#### (사회갈등해소를 위한 노동제도 활용 시민사회단체 의견)

본 연구는 우리나라에서 영향력있는 사회단체 22개를 대상으로 조사하였다. 한국의 비중 있는 사회단체는 모두가 정부위원회운영에 참여하는 것으로 나타났다. 참여하는 위원회수는 5개 정도가 가장 많은 응답율을 보였고, 20개이상 참여하는 사회단체도 2개나 있는 것으로 나타났다.

정부위원회운영에 참여하는 사회단체의 평가는 부정적으로 나타났다. 가장문제가 되는 것은 사회단체가 효율적으로 활동하기위한 프로그램이 전혀 없다는 점이다. 이는 사회단체가 관련위원회에 참여할 경우 어떻게 활동할 것이며 무엇을 중점적으로 논의되는지에 대한 방향제시가 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 또한 위원회가 개최되기전에 충분한 검토가 이루어질수 있도록 배려를 하지 않고 있음도 문제점으로 제기되고 있다. 여기에다 위원회의 결정사항이 제대로 반영되지 않는 점도 위원회운영에 대한 만족도가 떨어지도록하는 요인이 되고 있다. 위원회에서 논의되는 내용이 정책에 반영되지 않는 다고 평가

할 경우에는 참여에 대한 동기부여가 되지않음은 당연하다고 하겠다. 이와같은 총체적 평가에 대해 세부적인 평가내용을 5단계도로 해서 조사분석하면, 역시 불만족 부문이 높은 항목은 회의정보의 사전공개가 이루어지지않은 점, 회의빈도가 너무 간헐적으로 개최되는 문제, 정책영향도가 떨어지는 문제, 회의시간이 너무짧은 점 등이 제기되고 있다.

이에 따라서 사회단체들은 대체로 정부가 운영하는 위원회가 극히 형식적으로 개최되거나 자신들이 위원회운영의 들러리용으로 전락되어 있다고 평가하고 있다.

우리나라 사회단체는 정부위원회에 적극적으로 참여할 의사가 있는 것으로 응답하고 있다. 응답 부처의 90%는 이미 적극적으로 참여하고있음을 밝히고 있다. 이에 대한 동기는 무엇보다도 정부정책결정에 영향을 줄수 있기때문이라는 응답이 압도적으로 높은 비중을 점하고 있다. 반대로 소수이기는 하지만 적극적으로 참여하지 않는 이유는 정부부처가 이미 정책을 결정한 후에 들러리를 세우는 문제와 위원회운영이 매우 형식적이기때문이라는 요인을 들었다.

시민단체의 참여를 활성화하기위한 대안으로는 고위정책협의회의 방안을 제시했다. 여기에 대한 견해를 파악하는 문항으로서 순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기위한 협의체를 만들 필요성에 대해서는 90%가 찬성하였다. 또한 새로운 정책으로인한 갈등예방을 위해 필요하므로 적극적으로 참여하겠다는 참여하겠다는 시민단체도 80%이상이나 된다. 반대로 사회단체업무는 갈등유발문제와는 상관없기 때문에 필요성을 느끼지않는다는 응답은 일부에 그쳐서 사회단체의 참여의사를 강력히 표출하였다. 반면에 각종 정부위원회를 일부정리하여 이해집단만의 강력한 협의체를 만드는 방안에 대해서는 대다수가 반대하였다.

시민사회단체가 평가하는 중재제도운영에 대해서는 극히 미흡한 것으로 나타났다. 이해관계를 원활하게 조정한다고 응답한 시민사회단체는 극소수이다. 여기에대한 이유로는 중재위원들이 전문성이 낮고 해당부처에서 중재위원들에게 관련 저보를 적절하게 제공해주지못한 문제를 제기했다. 또한 중재위원들의 책임의식과 참여의식이 낮은 문제를 제기하는 사회단체도 많았다. 앞으로 운영개선을 위해서는 중재제도의 권한강화가 필요하다는 의견과 노동부의 노동위원회처럼 부처별로 전문중재위원회를 운영하는 문제를 검토해줄 것을 제안하고 있다.

우리나라 사회단체의 대부분이 정부로부터 전자매일을 받고 있으나 호응도가가 매우 낮다. 96%가 쌍방향으로 전자메일시스템이 운영되는 것이 아니고 일방적인 정책홍보에 그치고 있는 것으로 응답하고 있다. 이에 대한 문제점으로는 정책전문가참여를 위한 인센티브

부족이 주요인으로 대두되고 있다. 정부가 부여하는 인센티브로서 가장높은 응답율을 보이고 있는 부문은 위원회구성시 참조가 가장 높고 다음으로 개방형인사충원시에 인사자료참조, 연구용역발주시참조, 국내외 연구활동지원 참조, 훈포장대상자선정등의 순으로 응답하고 있다.

## V. 사회갈등 해소를 위한 노동제도 활용방안

본 장은 노동제도를 통해서 참여를 양적으로 뿐만 아니라 질적으로 높여 사회갈등을 해소하는데 구체적 방안을 제시하는데 목적이 있다. 그러나 아직도 우리나라 정책결정은 이해집단의 참여없이 이루어져 새로운 정책이 제시될 때마다 사회적 갈등의 요인이 되어왔다. 사회민주화의 진전에 따라 자발적 결사체의 정책결정에 대한 참여욕구가 분출되고 있으나 이를 제도적으로 수렴할 수 있는 시스템이 불비한 상태이다.

본 연구가 사회갈등을 해소하기위해 노동제도연구를 통해 활용 가능한 정책제안을 제시하면 다음 네가지이다.

첫째, 노동위원회와 같은 노동제도를 통해 사회갈등을 해소할수 있다. 우선 갈등조정제도의 개편뿐만 아니라 이를 보완하는 장치로서 사적중재제도의 활성화가 중요하다. 사회갈등해소를 위한 중재제도의 구조로서는 최고위 조직으로는 지속가능발전위원회(지속위)가 갈등을 다루는 대통령직속위원회이지만 환경등 일부주제만 다루어 농촌, 복지, 노사갈등(노사정위)등은 빠져있는 문제가 있다. 사회적 갈등을 관장하는 유일한 대통령 직속기구인 지속위의 업무영역에서 사각지대가 없도록 개선안 마련이 필요하다. 여기에다 사회갈등을 해소하기 위해서는 전문중재제도를 만들어 운영할 필요가 있으나 일부부처만 활용하고 있는 실정에 있다. 기존의 중재제도도 전문성부족, 운영미숙 등으로 제기능을 발휘하는데 한계에 있다. 사적중재제도를 만들어 갈등관리를 민간자율로하도록하는 지원체계를 만들필요가 있다.

둘째, 정책 이슈네트워크를 활용해야한다. 참여정부는 정권초기부터 밀어붙이기식 정책결정방식에서 정책과제를 이슈화하여 활발한 논의를 전개한다. 따라서 국민이 보기에선 시끄러운 정부로 비추어지나 이는 참여정부의 정책결정방식을 이해하지 못한데서 출발한다. 지금까지 참여정부의 정책형성기조는 개혁적과제를 적극적으로 발굴하여 이슈화하였으며 대표적 사례로서는 수도권전문제, 국가보안법문제, 과거사청산등을 들수 있다. 그럼에도 지금까지 참여정부는 이들 국가적과제를 정책이슈화 하는데는 성공했으나 정부와 이해집단

간에 네트워크화하여 정책공동체를 만들어가는데는 실패했다.. 정책네트워크를 만들어가는 데는 온 라인과 오프라인 모두를 활용하여 정책이슈별로 정책협의체를 만들고 전문가를 활발하게 유인할 수 있는 대안개발이 중요하다. 정책협의체와 정책전문가마일리지제도는 정책이슈별로 네트워크화하는데 긴요한 수단이 될 것이다. 결국 참여정부의 정책결정방식은 개혁적과제를 이슈화하여 다양한 집단을 상호연결하여 정책네트워크화하는 방안이 최선이다. 이를 위해서는 다음과 같은 업무프로세스가 중요하다.

- 부처별로 이슈네트워크의 주제를 발굴
- 부처는 이슈별로 전문가와 이해집단을 취합하여 이슈네트워크화 도모
- 총리실은 관련부처와 이해집단을 취합하여 종합 네트워크화 함.
- 정부권역별로 네트워크를 유도할 수 있음
- 정부는 이슈별로 정책공동체화 할 수 있도록 전략구축.
- 오프라인상의 사회적 대화를 활성화하기위해 부처별로 고위정책협의체를 만들어 활용하고 온라인상으로는 정책전문가 마일리지제도의 모형을 국정홍보처 주관으로 개발시행.

셋째, 정책협의체 운영이 중요하다. 고위정책협의체는 노사정위원회를 업무성격상 이해집단의 영향하에 있는 부처에게 확대하는 방안을 의미한다. 이와 유사한 모형이 부처별로 위원회 및 심의위원회등의 이름으로 다양한 정책공동체를 활용하고 있으나 실질적인 효과를 기대할 수 없으며, 이들 위원회가 각 실국과단위로 세분화되어 있거나 또는 법규에 억매여 유연성을 기대할 수 없다. 중요 정책기조에 관한 자문을 위한 효과를 기대하기에는 한계가 있어, 보다 큰 틀에서 정책방향을 정하고 새로운 정책으로 인한 갈등을 통합조정하는 고위급 정책자문단의 필요성이 제기되고 있다.

정책협의체를 운영하면 새로운 정책에 대한 자문을 통해서 정부정책에 대한 안정감을 고취하고 이해당사자의 의견을 초기에 수렴하므로써 새로운 정책으로 인한 갈등요인을 제거효과가 기대된다. 고위급인사를 정책자문단에 활용함으로써 정부정책에 대한 신뢰성제고도 실현될 수 있다. 현재 운용되고 있는 실국단위의 실무형과 차별화하여 고위급으로 정책자문단을 운영함으로써 기본 방향설정과 우호적 여론형성에 효과적이다. 부처간 또는 각실국간에 일어날 수 있는 불협화음을 제거하고 사회통합에 기여한다. Off-line에서 정책공동체활성화에 기여한다.

넷째, 국가정책참여 전문가 마일리지제도를 운영해야한다. 정책협의 채널로서 온라인 제도에 대해 관심을 갖을 필요가 있다. 참여정부가 e-government를 지향하면서 정책공동체활성화를 위해 on-line상 의사전달 시스템을 구축하여 운영에 들어 갔다. 국정홍보처가 주

관하여 정책고객관리시스템(PCRM)을 범부처적으로 시행하고 있으나 대부분이 정부정책을 일방적으로 홍보하는데 그치고 있는 실정이다. 쌍방향으로 정책전문가의 토론을 거쳐 열린정부를 지향한다는 본래의 취지와는 달리 일방적인 홍보에 그치고 있는 실정이다.(노동부보고서 참조) 국내 정책전문가들은 예외없이 무차별적으로 살포되고 있는 정부부처의 스왑 메일로 인해 정보공해에 시달리고 있는 부작용을 초래한다. 따라서 정책전문가가 자발적으로 정책제안을 하고 이를 부처에서 활용하는 정책의 환류(feedback)시스템구축이 시급한 실정이다.

전문가가 적극적으로 참여하는 시스템을 만들 수 있는 방안은 없을까? 정책전문가 마일리지 시스템은 정책전문가로 하여금 자발적으로 정책제안을 할 수 있도록 동기부여를 제공하는 방안이다. 정책전문가가 자신의 전문분야에 대해 정책을 제안하는 것은 전문가 본인 뿐만아니라 정부에게 상호이익(win-win)이 되는 영역이다. 정책전문가들이 정부정책참여에 의욕을 가질 수 있도록 인센티브제도를 구상하는 것이 선결과제다. 현 단계에서 인센티브 시스템으로 구상할 수 있는 제도는 다음과 같이 7가지유형으로 분류할 수 있을 것이다.

- 개방형 인사제도에 의한 인적자원 충원
- 정부연구용역발주시에 우선적으로 고려
- 정부위원회 구성시에 위원위촉
- 정부훈표창 대상자 선정시에 고려
- 정부부처소관 각종통계 자료제공
- 원고형태의 정책제안의 경우 소정의 고료 지급
- 기타 보상사항 (국내외 연수 연구비지원, 특허, 실용신안등 상품화특전등)

이러한 인센티브제도는 철저하게 객관화하고 전산화하여 공정성을 제고하며 관리비용을 최소화하도록 시스템을 구축한다. 이러한 정책전문가마일리지제도를 구체적으로 설계하는 방안은 다음과 같다. 우선 정책전문가를 부처별로 1500명 내외를 엄선하여 자체적으로 선정하고 정책전문가에게 모든 당해 부처 정보를 소상하게 공개하고 상호 파트너십을 구축한다. 질적 통제를 위해서는 정책전문가를 분야별로 세분화하여 각 실국 단위로 관리하는 것이 좋다. 또한 전문가의 귀속성을 제고하기위해서 임명장을 수여하고 1년에 2회정도 work-shop 실시하며 정책전문가가 정책제안을 할 경우에 작성일시, 담당실국, 작성자, 결과처리등 관련 사항이 기록 될 수 있도록 시스템 구축한다. 여기에다 정책전문가가 매회 제안할 때 이를 기록하고 건수가 계산될 수 있도록 전산화 시스템구축하여 관리비용을 최

소화하여 정책전문가가 제안한 건수는 매건 점수화하여 마일리지로 산정하여 인센티브제도로 활용한다. 정책전문가 마일리지제도를 실시하면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

- 정책전문가의 자발적인 참여유도
- 정부정책에 대한 호응도 제고
- 정부정책홍보효과 극대화
- 실질적인 참여정부의 전자정부화 실현
- 정책전문가의 체계적 협조유도
- 여론주도층의 정부정책 협조기대
- 정책의 안정성과 실효성제고
- 정부정책의 투명성, 선명성기대

# 목 차

요 약 .....	i
I. 사회적 갈등과 노사분규 .....	1
1. 갈등 이론 .....	1
2. 사회갈등의 유형: 갈등의 분류 .....	6
3. 노사분규의 특성 .....	7
4. 노사분규 해법을 사회적 갈등해소에 적용하는 방안: 이해당사자 모델과 공동체 조정 모델 .....	7
II. 노동위원회 제도와 사회적 갈등해소 방안 .....	15
1. 분쟁해결제도로서의 ADR 필요성 대두 .....	15
2. ADR의 종류와 특징 .....	17
3. 노동분쟁해결제도와 환경분쟁조정제도의 개요 .....	20
4. ADR 기구의 실태파악 .....	23
5. 노동위원회제도와 환경분쟁조정제도의 비교 .....	46
6. ADR의 외국사례와 현황 .....	54
7. 우리나라 분쟁해결제도의 개선방향과 과제 .....	64
8. 맺음말 .....	68
III. 노사정위원회 모형의 활용가능성 분석 .....	69
1. 노사정위원회와 협의·조정기제의 모색 .....	69
2. 노사정위원회 이해의 시각: 정책공동체와 정책이슈네트워크 .....	72
3. 노사정위원회와 환경갈등 해소모형 .....	81
4. 두 정책공동체 사례의 비교분석 .....	97
5. 노사정위원회 모형의 대안적 탐색 .....	100

IV. 사회갈등 해소를 위한 노동제도활용 조사분석 .....	103
1. 노동제도와 사회갈등 .....	103
2. 사회갈등해소를 위한 노동제도활용 정부 조사분석 .....	104
3. 사회갈등해소를 위한 노동제도활용 시민사회단체 조사분석 .....	113
V. 사회갈등해소를 위한 노동제도 활용방안 .....	124
1. 사회갈등해소와 노동제도 .....	124
2. 노동제도와 정책공동체 모형 .....	124
3. 사회갈등해소를 위한 제도상의 문제점 .....	125
4. 사회갈등해소를 위한 제도개선 방향 .....	128
5. 정책방안 .....	129
정책제안 1 : 부처별 이슈네트워크 운영방안 .....	129
정책제안 2. 고위정책협의체 운영방안 .....	133
정책제안 3. 갈등조정기구 제도개편방향 .....	136
정책제안 4. 국가정책전문가 마일리지제도 운영방안 .....	138
참고문헌 .....	143
(부록 1) 노동부사례 연구: 정책공동체 활용 .....	147
(부록 2) 정책공동체의 성과와 발전방향 .....	158
(부록 3) 과학기술정책 결정과정과 정책공동체 .....	179
(부록 4) 사회갈등해소를 위한 노동제도활용방안 조사표 .....	188
(부록 5) 사회적 갈등해소를 위한 노동제도 활용방안조사표 .....	192
(부록 6) 조사대상 시민단체 목록 (무순) .....	199
(부록 7) 조사대상 정부부처 목록 (무순) .....	201

## 표 목 차

<표 2-1> 노사분쟁의 종류 및 분쟁해결 담당기관 .....	27
<표 2-2> 사적조정제도와 공적조정제도 .....	29
<표 3-1> 국가와 사회의 관계의 연속성 .....	75
<표 3-2> 정책수준: 정책세계, 정책공동체, 이슈네트워크 .....	76
<표 3-3> 정책네트워크의 형태와 특징 .....	77
<표 3-4> 정책네트워크의 유형과 하위변수의 주요 특징 .....	78
<표 3-5> 정책네트워크의 하위유형으로서 정책공동체와 이슈네트워크 .....	79
<표 3-6> 시화지구의 담수화와 해수화의 전개과정 .....	83
<표 3-7> 시화지구 지속가능발전협의회의 구성 .....	88
<표 3-8> 부천시역 노사정위원회 설립과정 .....	92
<표 5-1> 정부위원회운영현황 .....	126
<표 5-2> 정부부처에서 설치한 위원회 운영상 애로요인 .....	126
<표 5-3> 사회단체가 정부부처 위원회에 적극적으로 참여하는 가장 주된 이유 .....	129
<표 5-4> 사회단체가 정부부처 위원회에 적극적으로 참여하지 않는 가장 주된 이유 ..	129
<표 5-5> 정책수준: 정책세계, 정책공동체, 이슈네트워크 .....	130
<표 5-6> 정책네트워크의 형태와 특징 .....	131
<표 5-7> 정부부처 정책결정시, 이해집단과의 이견조정시의 어려움 정도 .....	133
<표 5-8> 정부부처의 신정책이 사회적 갈등을 야기할 가능성 정도 .....	133
<표 5-9> 정부부처와 이해집단 간의 구조화된 협의제도의 운영여부 .....	134
<표 5-10> 고위정책협의회 설치 관련 정부의 입장 .....	136
<표 5-11> 사회적 갈등 해소를 위한 중재제도에 대한 정부평가 .....	137
<표 5-12> 정부부처의 이해집단만의 정책협의회 운영방법 .....	137
<표 5-13> 이해집단만의 고위정책협의회 운영에 대한 정부부처의 평가 .....	138
<표 5-14> 정부부처에서의 중재위원회제도 활용여부 .....	138

<표 5-15> 정책전문가 의사소통프로그램에 대한 정부부처의 평가 .....	139
<표 5-16> 정책고객관리시스템에 의한 정부소식지 전자메일수신 여부 .....	140
<표 5-17> 정부소식지 평가 .....	140
<표 5-18> 정책전문가의 참여유도를 위한 정부의 인센티브 방안 선호도 .....	140
<표 5-19> 정책전문가 의사소통프로그램에 대한 정부부처의 평가 .....	141
<표 5-20> 정책전문가 참여유도를 위한 인센티브 방안에 대한 정부부처의 평가 .....	141
<표 5-21> 정책전문가 참여유도를 위한 인센티브 방안에 대한 정부부처의 평가 .....	142
<표 5-22> 정부정책제안에 정책전문가의 호응도가 높은 이유 .....	142
<표 5-23> 참여정부가 추진하고 있는 정책결정방식에 대한 정부부처의 평가 .....	142

## 그림목차

<그림 5-1> 사회갈등조정기구 기본구도 .....	137
------------------------------	-----



# I. 사회적 갈등과 노사분규

## 1. 갈등 이론

한반도에 거주하는 이들이 대개 상품화된 생활체제로 들어가고, 거기에 맞추어 국가가 국민들의 생활에 직접적인 영향을 미침에 따라 국가정책을 중심으로 사회적 갈등이 심화되는 것은 당연한 일이다. 그러나 중요한 점은 개인간의 갈등이 그것으로서 이익과 비용이 발생되는데 그치는 것이 아니라, 공동체의 이익이 아닌 비용발생 더 나아가 손해로서 귀착된다면, 개인간의 갈등은 이제 사적인 문제(개인간의 문제)가 아니라 사회공동체적인 문제로 귀착되게 된다.

최근 점증하는 정책 사안에 대한 사회적 이견표출과 갈등, 분쟁, 투쟁을 사회적으로 합의된 제도적 방식으로 유도함으로써 국가가 통치하는 사회적 공동체의 통치비용을 줄이고, 통치에 대한 사회적 신뢰회복, 구성 집단간 신뢰 구축, 국가 공동체의 합리적 운영을 기하려는 의도에서 본 연구는 시작되었다.

갈등 이론은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 즉 갈등의 원천을 제시하는 이론, 갈등의 과정을 분석한 이론, 최근에는 합리적 행동이론을 통하여 집합행동의 딜레마를 부각시키는 이론으로 나눌 수 있다.

### 가. 실제 갈등의 원천과 대표되는 또는 인식된 갈등들

이익과 이익대표구조는 구분된다. 이익은 물론 객관적인 인식이 어렵지만, 일단 역사적인 경험에 의거해 대부분의 사회에서 주요하게 발생하는 개인들의 또는 집합적인 이익을 인지할 수 있다. 그러나 이러한 이해관계의 모든 것이 다 이해갈등으로 나타나지는 않는다. 즉 이해관계가 부당하고 개인이나 집합적인 노력에 의해 해결이 가능하다는 믿음이 있을 때 이익갈등으로 등장한다. 따라서 인지되는 또는 대표되는 이익이란 바로 객관적인 이해관계가 개인이나 집합적인 차원에서 인식되고, 이의 쟁취나 불공평한 이익배분을 시정하기 위한 행동과 이를 위한 조직적인 움직임이 나타날 때 대표되는 이익이라고 표현한다. 즉 이익은 이해갈등의 객관적 구조가 존재하고, 이를 대표할 수 있는 투쟁 집단이 존재할 때

이익갈등이 시작된다. 이익을 대표하는 구조는 대표되는 이익이 표출되고, 이를 조직화하는 이익집단이 나타난 이후에 이들 간의 갈등이 발생할 가능성이 있다. 갈등이란 항상 갈등을 인식하는 주체가 형성되어 있지 않으면 갈등이 발생하지 않는다. 따라서 갈등 또는 대화, 파트너쉽 등의 프로그램에서 간과하지 말아야 하는 점은 다양한 이익을 대표하는 조직 또는 주체가 형성되어 있느냐에 하는 점이다.

따라서 현실적으로는 다양한 주체들이 항상 논리적인 이해관계의 대립에 따라 동등한 조직적 역량을 가진 주체로서 참여하는 것이 아니라, 각 조직은 역량이 다른 형태로 참여하게 마련이다. 이 때 중요한 점은 다양한 조직 역량을 인정하고 이에 따른 유연한 조직간 협의 전략을 마련해야 한다. 이는 운영수준이나, 운영 주체들의 참여에서 개방적이어야 함을 의미한다. 워크샵, 간담회, 실태조사 등의 방식, 포럼, 연구회 등의 조직형태도 가능하다.

각 사회는 상이한 사회의 조건에 따라 이익갈등의 구조가 달라지며, 대표 가능한 이익집단의 성격과 정책성격의 범위도 결정된다. 갈등의 양상 또한 정책 그 자체인가 아니면 정책을 수행하는 구체적인 프로그램인가에 따라 갈등의 수준, 또는 이에 대응하는 갈등의 주체가 다르게 나타난다. 이해 갈등은 항상 존재하므로, 이를 극복하기 위해서는 공통의 이해를 찾는 것이 중요하다. 공통의 이해는 시간적으로 해결하는 방식, 제 3의 이익을 찾는 방식(보다 기간적인 이익, 사회간접자본적인 이익, 추상적인 이익)등을 고려하여야 한다.

이과 같이 조직간의 조정, 이해관계의 조정을 위해서는 이를 다룰 수 있는 당사자들이 신뢰할 수 있는 조직이나 개인들이 필요하다. 만일 이런 개인들이 부재할 경우, 이런 조직이나 개인들이 역사적으로 경험적으로 형성되는 시간을 기다리는 수 밖에 없다.

#### 1) 갈등의 원천을 착취라고 규정하여 사회관계를 영합관계로 규정한 이론

이 이론은 객관적 갈등의 존재를 인정하며, 특히 맑스는 노동가치론을 주장하며, 가치를 생산한 량과 노동력을 하나의 상품으로 다루어서 노동력의 생산비만 지급한 량의 차이를 착취라고 규정한다. 이에 기반하여 착취관계를 사회관계의 기본관계로 인식하여, 국가(법), 이데올로기(과학) 등이 여기에 조응하여 발달한다고 이해한다. 따라서 자본주의가 발전하면 할수록, 착취가 심해지고, 빈곤화(양극화), 자본축적이 행해져서, 갈등이 심해진다.

이에 유사한 갈등의 원인은 실업, 불평등과 같은 객과적인 사실은 물론이거니와, 자연재해, 소득 원천의 변동, 사회적 신분 집단의 조직화 등 사건도 역시 이를 해결하는 과정에

서의 차별이 나타난 갈등의 원천으로 전환된다. 실증적인 연구에서는 실업은 갈등을 유발하며, 직장이나 유학을 위한 높은 이주율 역시 갈등발생과 연관된다는 점을 보여준다. 또한 재산권 그 자체는 갈등과 관련이 없으나, 경작가능한 토지의 몫의 배분은 갈등과 연관된다고 하며, 자연재해 역시 갈등과 연관된다고 증명되었다.

착취 상태라 오래 지속되면 한 개인들에게는 부의 축적과 세습이 되고 이는 다시 개인들 재산간의 불평등이 발생하게 된다. 재산이란 단순히 경제적인 능력을 의미할 뿐만 아니라, 재산을 소유함으로써 갖게 되는 권리와 능력(사회적 역할, 사회적으로 인정된 권리와 능력의 형태로 기대가 부각됨), 그리고 시장에서 이익과 손해를 초래하는 물질적 이해관계를 포함한다.

같은 맥락에서 경제적 설명이 시도된다. 즉 빈곤, 불평등, 재산권, 경제발전과 구조변화는 갈등을 유발한다는 것이다. 그러나 실증적인 예에서는 빈곤 그 자체는 갈등과 연관되지 않는다고 한다. 즉 가난한 공동체에서 갈등이 발생하는 것이 아니라, 갈등의 불균등한 비용이 특히 가난하고 위태한 가구로 집중되기 때문에 갈등이 발생한다는 것이다. 이는 경제조건의 변화가 갈등 유발과 연관된다는 점을 보여주는 것이다. 끝으로 논리적으로 직접적인 원인이라고 지적되지는 않으나, 정치와 제도에 의해 갈등이 나타난다는 주장도 있다. 즉 공식적 제도는 종교집단간 갈등을 완화시키나, 비공식적 집단은 갈등을 더 부추킨다고 한다.

## 2) 역할 구조에서 갈등의 원천을 찾는 이론

다렌도르프는 물질적인 관계보다는 사회가 조직되는 데 필가결한 역할의 차이에 따라 사회불평등이 발생하며 이는 불가피하게 갈등으로 이어진다고 주장한다. 즉 사회는 개인에게 지위와 역할(지위에 따라 상대방이 기대하는 행동규범)을 주며, 이 때의 역할은 권력관계를 의미하며, 따라서 사회에는 지배단체 (Herrschaftverband), 즉 사회관계가 권력에 의해 매개된 조직(단체)이 발생한다. 이를 권위적으로 조정된 단체라고 지칭하며, 지위와 역할, 그리고 권력과 권위가 차별적으로 배분된 조직으로 이해한다. 이 이론은 한 사회나 단체, 조직은 조직의 운영상 지배하는 자와 지배받는 자로 나뉘며, 이러한 역할의 분화는 결국 이해관계의 대립을 낳고, 갈등집단이 형성될 수 밖에 없다고 주장한다.

### 3) 갈등의 원천을 세 가지로 이해한 이론

베버는 갈등의 세가지 차원을 class(경제적 부), power(권력, 남을 무력으로 지배할 수 있는 능력), status(존경, 위세 등으로 자발적으로 상대방을 복종시키는 능력)로 나누어서 설명하였다. 즉 경제적 부, 차별적인 권력 뿐만아니라, 개인들이 희소자원으로 간주하는 신분도 역시 희소자원으로 다루어서 이를 획득하기 위한 사회적인 갈등이 발생한다고 분석한 것이다.

#### 나. 갈등 과정에 대한 이론

##### 1) 갈등의 형식을 설명한 이론

갈등을 어떤 행위자가 다른 파 또는 파들의 저항에 맞서 자신의 의지를 관철하려고 의도적으로 행동하는 사회적 관계로 규정하면서 갈등은 그 원천보다도 사회관계의 형식에 의해 갈등이 발생할 가능성이 결정된다는 주장하는 이론이다. 따라서 갈등은 항상 폭력적인 것은 아니며, 평화적 갈등, 즉 실제적인 물리력이 행사되지 않는 갈등도 나타나고 있다. 또한 경쟁도 나타나며, 이는 다른 사람들도 희구하는 기회와 이득에 대한 통제를 형식상 평화적으로 추구하는 평화적 갈등으로 규정된다. 규제된 경쟁은 경쟁의 수단과 목적이 하나의 질서에 따르고 있는 경쟁과정을 의미한다. 여기에서 갈등은 단순히 갈등의 원천에서만 발생하는 것이 아니라, 사회관계의 형식에 따라 갈등의 밀도가 변화하며, 갈등이 협력으로 바뀔 가능성을 보여준다.

##### 2) 갈등이 현재화될 가능성을 연구한 이론

다렌도르프는 갈등이 더욱 폭력적이 되거나, 갈등이 치열해질 가능성을 갈등집단 생성의 조건, 보상체계의 중복성, 집단간 이동률, 상대적 박탈감의 정도에 따라 결정된다고 주장하였다. 이는 객관적인 이해관계가 존재하고 그러나 이러한 객관적인 갈등적 이해관계가 항상 현재화되는 것은 아니지만, 어떤 사회적 조건하에서는 이익집단, 갈등집단으로 전환된다는 점을 강조한 것이다. 여기에서 지도자의 존재, 체계적인 이념, 집단 의사소통의 원활성, 이를 보장하는 합법성이 갈등 집단의 등장을 촉진하는 요인으로 지적된다.

### 3) 코저의 체계이론에서 제시한 갈등론

코저는 갈등의 원인과 폭력성, 지속성 등 주로 갈등의 과정에 관한 이론을 개발하였다. 이에 따르면, 갈등의 원인: (1) 불만시정의 통로가 없고, 사회이동이 낮아서 사회의 정당성에 의문을 표시할 때, 그리고 (2) 사회화와 외적 강제에 실패하여 사회적 성원들이 상대적 박탈감을 느낄 때 갈등이 발생한다고 주장하였다. 또한 갈등이 폭력적으로 변화하는 과정에 대한 연구에서는 (1) 획득 불가능한 목표일수록, (2) 핵심적 가치이면서 동시에, 동시에 그 가치가 역사적으로 오래 지속될 때, 갈등의 대상은 비현실적 쟁점이 되고, 감정이 고양될수록, (3) 사회 구성원들 사이에 기능의존 낮고, 사회의 긴장을 흡수할 수 있는 제도적 수단이 덜 유용할 수록, 그 갈등은 폭력적이 된다.

갈등이 지속는 경우는 (1) 목표가 광범위하고, 목표에 대한 합의정도가 낮으며, 승리와 패배의 상징해석이 어려울 때, 갈등은 지속된다. 또한 (2) 갈등집단내 권력이 동등하지 않고, 승리와 패배지표가 명백하지 않으며, 목표달성에 대한 댓가 지불의 의도가 없을 때, 갈등은 지속된다. (3) 권력이 분산되었으며, 분파 내 통합이 어렵고, 지도자가 나타나지 않았을 때, 갈등은 지속된다.

#### 다) 집단행동의 딜레마 이론

갈등의 궁극적 해결방안은 “구성원들 간의 공동체”의 범위를 어디에 설정하느냐에 나타난다. 즉 비용의 발생과 혜택의 범위 또는 영향을 미치는 범위를 정하고 갈등이 발생하는 것이다.

즉 사회적 비용과 혜택을

시간/ 공간/계층간의 차이를 통해 구성원 개개인을 통해 그 격차가 나타나게 된다.

국가는 이를 국가 공동체내에서, 또한 자치단체는 자치단체 내에서, 직능과 이익단체는 그들의 단체를 하나의 완결된 공동체로 다루면서 국가사회를 상대로 행동한다.

따라서 수익과 비용의 담당자 범위와 형평성을 통해 갈등 유형은 구분된다.

## 2. 사회갈등의 유형: 갈등의 분류

본 연구는 바로 역사적으로 드러난 사회갈등과 해결방식을 유형화시키고, 한국사회의 역사적 사회적 조건에 적합한 유형과 해결방식의 모색한다. 물론 이러한 시도는 국가지속발전위원회에서 추구하는 구체적인 사례에 대한 대응체제구축이라기보다는 (1) 국가, 시장경제, 사회공동체의 관계 설정, (2) 현 상품경제발전단계에서 드러난 공동체와해의 위협을 기준으로 본 사회갈등을 유형화시키는 일이다.

### 가. 갈등 유형론의 기준들

갈등의 유형은 영역별, 단위의 수준별, 사회발전에 따른 단계별로 나눌 수 있다.

### 나. 한국사회 갈등을 분류하기에 적합한 기준

갈등의 분류는 그 갈등 원천으로 분류하는 방식과 갈등의 과정에서 나타나는 요인으로 분류하는 방식, 그리고 사회관계의 이해관계를 표현하는 영합게임이나 호혜적인 게임으로 인식하느냐로 나누는 방식이 있다.

### 다. 한국사회 갈등 분류

한국 사회의 갈등은 그 이해관계의 원천이 불분명하여, 혹은 사회적으로 분명치 않은 경우에 심하게 나타난다. 이는 지역갈등, 토지수익(개발이익의 사적환수와 공적인 환수방안), 사회적 강자에 대한 특혜(시장가격에 비해 저렴한 가격, 독점적 시장지위부여, 정보제공의 독점), 사회적 비용에 대한 형평성 문제(국민연금에 대한 세대간 갈등, 역사적 이념경험에 따른 시장계약 비용, 사회적 필요시설에 대한 입지선정), 노사갈등, 계층갈등, 환경갈등 등으로 나타난다.

최근에는 이를 공공갈등이라고 표현하면서, 이의 특징으로 이해당사자가 불특정적이고, 시민사회 전체가 잠재적 이해당사자이고, 복합갈등(당사자와 쟁점이 복합적), 책임소재의 불분명(손실과 이득에 따른 책임소재의 불분명)한 점을 들고 있다. 이에 더하여, 공유재 갈등은 비배제성(배정의 문제, 공급과 유지의 문제)과 편익감소성을 추가로 들기도 한다.

### 3. 노사분규의 특성

대부분의 자본주의 발전모델을 구축하고 있는 사회에서는 역사적으로 그리고 현실적으로도 노사갈등이 국가 사회의 가장 중요한 갈등의 축으로 작용하고 있다. 이는 국가 정책적인 과제일 뿐만 아니라, 사회적 합의의 대상인 가치, 태도, 규범, 행동관행(법 준수)에 이르기까지 광범위하게 작용할 뿐만 아니라, 정치 발전의 하나의 큰 동인이 되고 있다.

노사관계(단위 기업, 지역, 산업, 전국적 또는 권리분쟁과 이익분쟁) 갈등을 사회적 갈등의 한 부분으로 위치 지우고, 이를 통하여 다른 갈등 유형에 대해서도 하나의 교훈을 주려는 의도로 쓰여진 것이다.

### 4. 노사분규 해법을 사회적 갈등해소에 적용하는 방안: 이해당사자 모델과 공동체 조정 모델

바로 한국사회의 현실은 갈등이 표출되고 있으나, 이를 해결할 수 있는 제도적 기제, 사회적 관행, 문화적 포용력이 부족한 상황이다. 합의가 가능한 사회적 조건 (하부구조)에서 중요한 점은 대의민주주의 제도인 의회를 통하는 것과 사회적 합의 모델의 차이를 인식하는 것이다. 즉 정치가 해야 할일과 정치외의 민간적인 분야가 자율적으로 해야하는 일을 구분하는 것이다. 사회적 갈등 조정 모델(이재경, 2002)에서 과거에는 공동체 모델 또는 자발적 연대에 기초한 갈등 조정 모델이 유효하였으나, 그러나 사회적 갈등과 이익갈등이 다양한 근대산업사회에서는 갈등 조정모델로서의 한계를 지니고 있다. 따라서 이제는 국가와 사회공동체가 엄격히 구분되면서 각자의 역할을 명확히 하는 과정이 필요하다.

물론 정부의 법적 제도적 장치가 사회적 갈등을 해결할 수 있는 유일한 방식은 아니나, 법은 항상 경제발전에 적응함으로써 경제적 효율성과 공동체적 효과를 산출할 수 있고, 또한 정부의 정책집행과 통치 관행 역시, 경제적 발전과 사회적 효과가 큰 점을 감안한다면, 사회적 갈등해소 기제를, 국가를 통해 일차적으로 형성시킨다는 것은 매우 큰 역사적 의의를 지닌다.

해결 방식에 대해서는 국가, 시장, 공동체의 방식을 평가할 것이다. 이는 한국의 역사적인 경험에 나타난 국가, 시장체제, 공동체를 평가함으로써 가능할 것이다. 즉 삼자관계의 평가를 통해 한국적 모델을 발견하려고 시도할 것이다.

## 가. 국가의 역할

국가 의존적 해결모델은 국가 조합주의나, 전체주의체제에서 전형적으로 나타난다. 이는 물론 국가의 이성적 조정역할을 인정하고, 이를 구성원들이 받아들이는 경우에 합당한 모델이다. 즉 섬너의 적대적 협력이 이에 해당하는 데 구성원들이 반드시 국가를 기꺼이 조정자로서 인정하는 것이 아니라, 궁극적으로 국가가 아니면 해결할 수 없다는 인식 때문에 국가조정모델은 발전한다.

“협력은.... 개인들이 협력하기를 원해서가 아니라 그렇게 해야만 하기 때문에 이루어진다”(The Science of Society, Vol. 1: 28).

그러나 최근에 나타난 사회적 합의 방식도 역시 국가의 역할이 간과되지는 않는다. 즉 대부분의 경우에 예외없이 공식적이든 비공식적이든 정부의 주도적인 역할에 의해서 성사된다고 평가된다. 최근에는 국가모델은 국가 정책결정자들을 공공이익을 위하여 헌신하는 이타적인 존재로서만 규정하는 것은 무리가 따르는 설명으로 평가하여 현실적으로 수용되지 않는다. 즉 국가는 개인들의 이해관계를 넘어서는 이성적 조정자가 아니라, 포획이론(capture theory)에 따르면, 국가경영자들은 국가가 자신의 선호하는 정책을 집행할 수 있는 능력을 획득하자마자 사회의 모든 이익집단세력들로 하여금 국가를 포획하여 자신들의 사적이익을 관철하려는 유인과 압력을 증대시킴으로써 국가가 오히려 자율성을 잃을 수도 있다는 점을 지적한다. 또한 국가는 방관자가 아니라, 합의와 시장경쟁을 촉진하는 역할을 하는 절제된 규제자의 역할을 담당하는 것이 중요하다는 주장이 힘을 얻고 있다.

절제된 국가의 역할에 관해서는 두 가지 대비되는 예를 통하여 지적할 수 있다. 즉 게르만 모델이라는 불리우는 국가의 역할과 현재 우리가 처한 국가의 현실을 비교하는 것이다. 즉 게르만 모델에서는 국가 간섭은 노사관계와 정치간의 분리를 해칠 것이며, 단체교섭 전통을 약화시킬 것(Slomp, 1997)이라고 지적한다. 국가가 산별협약이나 국가적인 협약에 대한 감독을 원할 경우에, 궁극적인 국가의 간섭에서 빠져 나올 수 있는 길은 국가의 간섭이 국가경제의 국제적 지위에 영향을 주는 갑작스런 사회경제적 변혁기에만 이루어지도록 제한하는 것이다. 또 다른 길은 독립적인 외부전문가들이 논쟁의 소지가 없는 경제자료를 토대로 국가의 개입여부를 결정하는 것인데, 폴란드는 전형적으로 이러한 길을 택하고 있다. 이와 같은 게르만 모델은 정치적으로 매우 안정적인 모습으로 나타나고 있다. 즉 국가의 적극적인 간섭보다는 절제된 간섭에서 정치적인 안정이 보장된다는 것이다. 게르만 모델에서는 정치적 파업이 없거나 거의 드물었으므로 노동입법에 반대하는 대중시위도 거

의 없었다. 노동문제와 여타 사회문제들로 인해서 정부가 극적으로 변동하는 경우가 극히 드물었다. 정권교체의 경우에도 다른 문제들이 중요하게 작용했다. 이와는 대조적으로 라틴 국가들에의 경우 정부는 구체적인 정책들에 반대하는 노동조합이 일으킨 대중 집회로 인해 종종 무력화되었다(Slomp, 1997: 176).

이와는 대조적으로 현재 우리나라는 과도한 국가의 역할의 함정에 빠진 것으로 평가된다(이상훈, 2004: 7). 즉 경영참가의 당근을 제시한 노무현정부와 일자리 창출이라는 명분을 제시한 한나라당의 속사정은 다르나, 거칠고 큰 의제를 상징하고 이를 일거에 밀어붙이는 부과의 정치학 politics of imposition이 노사관계와 관련하여 국가의 역할은 일치하고 있다는 것이다.

#### 나. 시장모델

시장모델은 시장경쟁에 근거한 다원적 이익집단 모델이다. 이에 따르면, 만약에 한 사회의 시장이 경쟁적이고, 균형상태에 있을 때 자원배분은 최적상태가 된다는 점을 가정한다. 그러나 경쟁원리를 기반으로 하는 시장모델은 근래에 들어와서 갈등조정에 대한 보이지 않는 자동해결 기능을 상실하고 있다고 평가된다.

#### 다. 사회적 합의 모델

공동체에 기반한 사회적 조합주의 모델은 사회 각 집단이 이해관계를 최대한 대표하는 조직이 존재한다는 점을 가정한다. 사회적 합의모델은 결사체 모델, 즉 조직적 협조(organizational concertation)를 전제한다. 즉 결사체 모델은 이익결사체를 중요한 정치행위자로 기능하게 하고, 그들로 하여금 사적이익 정부(private interest government)를 구성하게 한다. 이에 사적이익 정부는 조직 내에서 공적 권위를 획득하여 구성원들의 이익을 직접 조직하고, 규제함으로써 집단적 행위자에 대한 국가의 통제와 규제를 차단하는 효과를 가져다 준다. 이는 다른 갈등조정이 성과를 보기위한 조건에서도 드러난다. 즉 이익집단 내부의 응집력을 강화하여 내부갈등을 최소화하고, 지도부의 리더쉽을 강화해야 조직간 갈등 조정이 성공할 있다는 것이다. 이 때 갈등조정 원칙으로서 협상대표는 조직과 구성원의 진정한 대표성을 지니고 동시에 협상결과에 대한 책임을 지녀야 한다는 점이 지적된다. 즉 이익을 대표하는 조직이 이익을 대표하고, 민주적으로 운영될 때 갈등조정이 또는 사회

적 합의 모델이 유효하다는 것이다. 그러나 다른 한편 한국의 사회적 합의모델을 검토하면서, 노조의 대표성이 반드시 노조조직율과 비례하지는 않는다는 주장을 하기도 한다. 즉 조직율과 대표성의 연계는 정치적인 전략의 문제이며, 내적 구성의 문제라는 것이다. 그러나 중요한 것은 조직이 대표하려는 구성원들을 골고루 대표할 수 있는 조직 구성을 지녀야 한다는 점은 분명하다(이상훈, 2004: 11). 다른 한편 조직의 대표성이 문제가 생기면 협상의 상대는 항상 이들 조직의 대표성을 문제삼아 사회적 합의가 어려워 지는 것도 사실이다. “우익정부 관계자들은 그 동안 노조의 조직력이 약화되어 노동자들을 대표하지 못하고, 노조는 파업 같은 단체행동을 할 힘이 없기 때문에, 노조를 국정의 파트너로 삼는 네덜란드 모델은 이제 의미가 없다는 견해를 표하며, 노조를 무시해왔다”(정광열, 2004). 이 외에도 협상과정, 협의체구성 및 운영, 집행과정이 모두 공정한 룰에 의해 지켜져야 한다는 점도 지적된다. 네덜란드의 노사정합의에 대한 평가에서 사회적 합의가 한 당사자의 도덕적 해이를 가져오면 합의가 유효하지 않다는 점을 지적한다. “오히려 비판의 초점은 이 모델 자체가 노조측의 강력한 비판으로부터 상대적으로 자유로워진 사측이 지속적인 혁신노력을 게을리 하도록 만들지 않았나 하는데 모아지는 분위기다”(최우성, 2003).

조직의 대표성과 더불어 중요한 점은 사회적 합의에서 국가의 역할이다. 즉 국가가 절제된 간섭을 하는 방식을 사회적으로 고안하여야 한다. 성공한 사회적 합의모델이라고 칭송받는 네덜란드 모델의 핵심 특징으로 제도화, 3자 및 노사협약의 상호작용, 그리고 단체교섭에 대한 국가의 철저한 감독을 들고 있다. 이 때문에 네덜란드의 사회적 파트너십에 대해 조사를 하는 데는 정책영역과 임금정책에서의 노사정 통제를 포함하는 것이 반드시 필요하다 한다. 즉 국가는 개별 노사관계에 개입하는 것이 아니고, 철저히 노사간의 자율적인 교섭을 보장하고, 이를 국가가 수용하는 형식을 취한다. 그것도 노사의 직접적인 협상의제는 국가가 정책으로 채택하지 않고, 노사간의 직접적인 의제를 보완하는 국가적인 의제만 국가가 수용한다는 점이다. 따라서 국가와 노사간의 협조가 협의되고, 정부정책에 대한 노사정 협의와 노사협상은 분명히 구분되었다. 이러한 국가정책의 재정치화는 단체교섭의 탈정치화에 의해 보상되었다. 네덜란드에는 사회적 파트너들이 그 기본원칙(비배제와 비갈등)을 실현시키는 방법으로서 변화된 형태의 사회적 파트너십을 수용하였다.

국가는 사적이익정부간에 협약이 이루어지지 않을 때 협약이 이루어지도록 도와주는 절차적 규제로서의 역할만 수행하면 된다. 그리고 근대산업사회에 접어들면서 자발적인 연대에 기초한 공동체모델이 실패하고 있는 집단화를 결사체모델은 조직적인 협조를 통하여 극복하고 있다. 즉 조직화된 민주주의(organized democracy)를 통하여, 조직적 협조와 집

단협약을 기초로 한 신뢰구축을 통해 사회적 협의체 구성의 가능성을 열어 놓았다. 만일 이러한 조직이 존재하지 않는다면 사실상 합의의 주체가 존재하지 않으며, 따라서 합의가 불가능하다. 합의가 이루어진다고 해도, 그것이 실효성있게 집행될 수 없다.

최근에는 이러한 조직간의 의사소통을 위하여 여러 가지 새로운 개념이 소개되고 있다. 즉 정책공동체, 전문가네트워크, 정부간네트워크, 생산자 네트워크, 이슈네트워크 등 5개 네트워크가 제시되고 있다. 이 중 정책네트워크는 정책과정에서 정부와 시민사회간에 공식적 비공식적인 상호접촉을 통해 제도화되어 가는 상호침투관계의 구조라고 평가된다. 이는 단순히 노사관계에 대한 노사정의 사회적 합의 모델에서만 아니라, 일반적인 사회적 갈등에 대한 합의를 도출하기 위해 고안된 제도적 틀이다.

사회적 합의는 단순한 구호로서, 또는 하나의 단어로써 존재하는 것이 아니라, 그 사회의 역사적 사회적 특수한 상황에서 발전되어 온 제도이다. 1970년대에 나타난 독일모델은 다양한 경제이익을 중재할 목적으로 사용자와 노동자의 조직과 국가 사이의 사회적 파트너십의 이념에 기초하고 있다고 많은 사람들은 보고 있다. 또한 독일 모델에 속하는 오스트리아의 사회적 파트너십은 정책결정이라는 전체적인 복합체를 언급하는 것이며, 정책협회의 두 가지 차원인 협의와 합의를 포함하는 것이다. 이 때 협의란 사회적 대화를 의미하며, 합의란 공동노력을 의미한다. 따라서 사회적인 이익이 다른 집단끼리 대화를 하는 것이 곧 협의의 의미를 지닌다. 대화란 서로간의 다른 입장을 표명하는 기회인 것이다. 자신들의 이해관계에 기초한 의사표명이야말로 협의의 시작이자, 종말이 된다. 이해관계의 지속적인 표명은 각자의 입장에서 한걸음 한걸음 상대방의 입장을 이해하는 과정이 되면 스스로 공동의 이익을 추구하는 노력을 하게 만든다. 사회적 대화이후의 단계는 공동의 노력의 단계이다. 즉 문제해결을 위해 본격적인 대안마련에 들어가는 것이다. 이것이 사회적 합의의 과정이다. 따라서 협의와 합의는 하나의 분리시킬수 없는 과정적 절차이다.

노사정간의 사회적 합의의 전제조건으로 흔히 지적되는 강력한 중앙 및 산별 노조 조직과 친노동적 정당의 존재여부는 사회적 합의방식의 성패에 영향을 주기보다는 사회적 합의의 내용물에 영향을 준다. 그러나 한국은 이러한 특성을 갖고 있지 못하다. 그러나 국가가 사회적 합의를 강제하는 점에서 서구와는 매우 다른 양상을 보여주고 있다. 순수한 기업별 조직과 교섭체계를 갖고 있는 경우에는 중앙차원의 노사정 정책협의를 상시화하고, 경제위기와 같이 급박한 경제환경 변화가 발생하였을 때 간헐적으로 사회협약을 체결하는 방식을 채택하는 것이 한국사회 전체의 노사관계 안정에 크게 기여할 것으로 추정되고 있다(최영기와 이장원, 1998: 371-372).

#### 사회적 대화:

노동시장이 상대적으로 성공한 나라들의 정책에서 공통으로 나타나는 것은(피터 아우어, 2000), 사회적 협의(social dialogue, 사회적 대화)이다. 사회적 대화는 주요한 사회적 행위자들 사이에 신뢰분위기를 만들어 낸다. 특히 경제적 위기 및 노동시장의 위기를 겪은 나라들에서 특히 잘 드러난다. 이 위기이후에야 사회적 합의(social concertation, 사회적 공동노력)가 제자리를 잡거나 재활성화되었으며, 결과적으로 노동시장 회복을 가져온 경제회복도 시작되었다(Werner Sengenberger가 서문에서). 일부 국가들의 정부개입에서 볼 수 있듯이 협의(사회적 대화)는 깨어지기 쉽기 때문에 사회적 대화의 계속성은 사회적 합의에서 매우 중요하다(피터 아우어, 2000: 122-123). 협의(사회적 대화)는 고위차원에만 국한되는 것이 아니라 하위차원(업종 또는 지역별)에서도 확립되거나 유지되는 것도 매우 중요하다. 즉 다양한 차원과 방식으로 사회적 대화의 망을 밀도있게 엮어 놓는 것이 중요하다는 것이다. 그러나 지속적인 협의(사회적 대화) 이외에 이러한 문제들을 해결하기 위한 다른 방법은 없다. 사회적 협의는 성공을 위한 강력한 조건이었으며, 이러한 이유로 협의의 와해는 국가를 위기로 회귀시켜 시민들에게 역효과를 가져다 주는 강력한 원인이 된다. 협의 틀의 실효성을 담보할 수 있는 다양한 방안들이 모색되는 동시에 협의과정 자체가 시스템의 안정화를 기할 수 있는 제도적인 결과로 나타나게끔 방향을 잡아야 한다(이상훈, 2004: 9). 예를 들어, 타협과정에서 노동측의 양보가 불가피한 경우가 있는데, 이 경우 노동측의 양보가 그들의 정치적 영향력 voice option을 높일 수 있는 방식으로 연결되어야 한다는 것이다. 이는 네덜란드의 경우를 분석한 결과에서도 증명된다. 네덜란드형 (이상훈, 2004: 10), 1980년대 이후의 협약은 단순히 임금완화와 노동시간단축의 교환, 즉 물질적 양보와 물질적 보상의 교환이 아니라, 물질적 양보와 정치적 권리 및 그 보증구조의 교환 과정이었다고 평가된다. 또한 이탈리아와 아일랜드에서의 경험이 보여주듯, 협의 체제는 분권화된 협상체제에서도 역시 유효하다. 물론 과정으로서의 협의에 있어서는 구성원 내부, 그리고 구성원 내부의 동의를 생산해 낼 수 있는 ‘내적 민주주의’의 보완이라는 전제조건이 놓여 있다.

#### 공동의 노력:

복지국가에서 시장의 영향력을 억제하는 공적부조의 정도를 측정하기 위한 척도로서 안더르슨은 decommodification 비상품화라는 새로운 개념을 제시하였다(피셔르와 헤이머레이크, 1999/2003). 이 개념은 “개인이나 가족들이 시장경제 활동에 참여하지 않고도 적절

한 생활수준을 유지할 수 있는 정도”를 의미한다. 그러나 비상품화의 개념은 사회의 발전이 부와 고용, 그리고 복지프로그램을 위한 과세기반을 창출하는 민간경제활동에 절대적으로 의존한다는 분명한 사실을 가리기 쉽다(로젠의 주장)는 점도 인식하여야 한다. 따라서 항상 사회적 합의의 과정에서는 한 가지 주장에 대한 이중적 평가를 인정하고, 이를 확인하고 해결하려는 자세가 필요하다. 물론 사회적 합의가 항상 가능하지도 않으며, 특히 사회가 합의한 가치나 환경에 대한 인식에 공통의 인식이 없다면 불가능하다. 목적이나 가치에 대한 사회적 합의가 부족한 상황이라면 아무런 결정도 내리지 못하는 공동결정의 함정 joint decision trap이나 현상유지 정책 policy immolism을 야기하는 수밖에 없다. 이럴 경우에 손해를 볼 가능성이 큰 집단들의 반대를 극복하기 위해서는 신뢰의 규칙과 모든 국민의 합의에 근거한 정치적 의지 및 장기적인 공약이 필수적이다(피셔르와 헤이머레이크, 1999/2003: 264). 외부변화에 대응하고 제도를 개혁해온 네덜란드의 정책사례는 대규모 경기침체나 자본가와 근로자들 사이의 권력변화, 수동성위기의 악순환, 그리고 정치적 환경의 변화 등 많은 우발적 사건들을 겪으면서 이루어진 것이다. 이 과정의 대부분에 있어 문제의 해결을 위한 정책결정에서 응집적이고 많은 계층을 지닌 제도적 기반이 매우 소중한 자산인 것으로 증명되었다(피셔르와 헤이머레이크, 1999/2003: 268)고 한다. 따라서 이 제는 노동조합은 사실상 비경쟁적인 집단으로 바뀌었으며, 그 결과 노동조합은 모든 사회에서 사회적 응집의 담지자라는 독특한 기능을 수행하게 된다(Jose, 2002). 노동조합은 노동자들의 파트너십을 드러내는 조직이다. 이 파트너십은 생산에 참여하고, 소비수준을 높임으로써 시장강화에 기여하고, 노동자의 전문적 이동성을 제고하는 측면을 갖는다. 즉 노동조합은 단순히 임금노동자를 대표하는 조직이 아니라, 사회적 약자를 포괄하는 일반적인 이익을 대표함으로써 사실상 사회적 구심점을 이루고 있다는 것이다.

#### 라. 한국사회에 적합한 갈등해결방식

우리나라의 갈등 해결방식을 추구하면서 두가지만 지적한다. 우선 국가의 역할에 관한 부분이다. 즉 구조조정은 장기간에 걸친 일련의 지속적 개혁과정이고, 이 기간 중에는 정책노선을 둘러싼 사회적 갈등이 발생하기 때문에 갈등을 조정, 극복하고 집합적인 대안을 마련하는 데 있어 국가의 역할 및 공공성은 여전히 중요하다는 점이다(최영기와 이장원, 1998). “구조조정과정에서 국가 또한 여러 가지 위협에 직면하지만 국가가 구조조정과정에 대한 개입의 정당성을 유지하는 것이 중요하다. 구조조정기의 사회통합은 노사간의 타협으

로 확보될 수 없는 취약성을 가지기 때문에 사회통합과 같이 가는 구조조정을 추진하기 위해선 사적이익을 조정할 수 있는 국가의 공정한 조정자적 역할이 중장기적인 지속성을 가지고 추진되어야 한다. 경제의 개방화가 불가피할 수록 국가의 사회통합적 역할은 더욱 긴요한 것이다. 이것은 이론적으로만 그런 것이 아니고, 최근 구조조정을 겪은 나라들에서 발견할 수 있는 생생한 경험이다.” 또한 독일의 저명한 사회학자인 짐멜은 형식적 사회관계에 의해 갈등이 발생한다고 주장하면서, 대등한 양자간의 관계에서는 갈등이 발생하며, 상대적으로 삼자관계에서는 타협할 가능성이 높다고 한다. 노사간의 직접적인 대화를 촉진하면서 궁극적으로 3자간의 대화가 가능할 때 사회적 타협이 이루어질 가능성은 더욱 높아진다는 점을 암시하였다고 볼 수 있다.

사회적 합의의 과정에서 중요한 점은 항상 어떤 목표가 제한적이며, 스스로의 인식이 상대적이라는 점, 그리고 희생과 이익을 공유한다는 공동체적인 가치를 공유하여야 한다는 점이다. 즉 목적이 제한적이면 사회적 합의가 용이하다는 점, 타협이란 갈등의 당사자들이 갈등의 대상을 나누거나 아니면 공유하는데 합의하는 것을 의미하며, 화해란 태도의 완화에 의한 갈등의 종식을 의미한다는 점은 인정하는 것이 중요하다. 또한 제도도 중요하지만 실은 사회를 이끌어가는 지도자의 역할, 그리고 이를 믿는 구성원들간의 관계가 중요한 점도 간과되어서는 안 된다. 즉 아일랜드와 화란의 성공은 제도와 조직만에서 비롯한 것은 아니고, ‘국민의 정신’, ‘리더쉽’의 결합체가 더욱 중요하였다고 한다(박성조, 2004). 제3의 길, 신중도론으로 사회계획을 실현하려는 유럽 지도자들의 두 용어 consensus와 cooperation은 현실적으로 사회개혁과는 무관하게 nepotisme (Vetternwirtschaft)을 더욱 증폭시켰다고 Schoenig와 Theisen (2003)은 평가하였다. 즉 사회개혁을 실현하기 위해서는 innovative consensus이 요구되며, 현재의 우리 상황도 바로 이러한 혁신적 합의가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

## Ⅱ. 노동위원회 제도와 사회적 갈등해소 방안

### 1. 분쟁해결제도로서의 ADR 필요성 대두

최근 우리에게 시위와 집회 등은 더 이상 낯선 모습이 아니다. 노동자들의 대규모 시위나 집회는 연례행사로 이미 익숙해졌다. 피켓이나 현수막 등을 동원한 각종 소규모 행사나 시위 등도 정부청사나 국회 앞 등지에서 연일 열리고 있다.

사회의 다양한 계층을 대변하는 각종 시민사회단체들과 이해집단들이 과거 군사독재, 권위주의 체제 아래서는 생각지도 못했던 방식으로 자신들의 이익을 관철시키기 위해 목소리를 높이고 있다.

그러나 우리 사회는 아직 다양하고 때로는 첨예한 이들 요구를 제대로 담아내 소화시킬 수 있는 분쟁해결제도를 갖고 있지 못하다. 이에 다양한 이해관계가 얽혀있는 사회집단들 간의 갈등이 사회의 통합과 안정성을 위협함은 물론 향후 국가발전의 걸림돌로 작용할 수 있다는 우려가 커지고 있다.

핵폐기장 건설을 둘러싼 불안사태는 한편으로는 우리사회의 갈등관리 수준이 어느 정도 인가를 보여주면서 사회갈등 해결을 위한 분쟁해결제도의 마련이 얼마나 시급한가 하는 점을 단적으로 보여줬다.

이 시점에서 최근 분쟁해결방식으로 선진각국에서는 이미 널리 연구가 행해지고 다양한 방법으로 실천하고 있는 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution:ADR)이 주목을 끌고 있다.<sup>주1)</sup>

대안적 분쟁해결 방식이란 집단간, 개인간 혹은 집단과 개인간 갈등이나 분쟁 등이 발생했을 때 법원의 소송이 아닌 다른 방식으로 문제해결을 도모하는 방법을 말한다. 이 방식은 중립적인 제3자가 분쟁당사자 쌍방을 도와 서로 합의에 의해 수용하는 해결방안을 찾아내는 문제해결식 분쟁해결기법으로 조정, 중재, 조정적 중재, 사실확인, 조정촉진, 협상

주1) 대통령자문지속가능발전위원회, 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 2004.4, p.76 참조. 이에 따르면 ADR은 미국, 독일, 일본 등 소송제도가 발달한 선진 각국에서도 최근 관심을 끌고 있다. 특히 일본의 경우 현재 진행되고 있는 사법제도 개혁의 핵심적인 내용에 포함되어 이른바 ADR기본법의 제정이 추진되고 있다.

등이 있다.

법원의 소송을 통한 분쟁해결은 비용이 많이 들고 절차가 복잡하며 시간이 많이 걸리는 등의 문제점을 안고 있어 일반인들이 이용하기에는 어려움이 있다. 또한 생활상에서 일어나는 갖가지 분쟁 중 소송이란 방식을 통한 해결이 불가능한 경우가 적지 않다.<sup>주2)</sup> 이에 법원의 소송이외의 분쟁해결방식인 ADR에 대한 필요성과 관심이 증대되고 있다.

ADR은 분쟁해결기구에 따라 국가기구에 의한 해결방법과 민간에 의한 분쟁해결방법(민간형)이 있다. 국가기구에 의한 해결방법은 또 법원에 의한 사법형과 각종 국가기구에 의한 행정형으로 나눌 수 있다.

우리나라의 경우 현재 정부부처나 각기관에서 각종 위원회 형태로 각종 분쟁조정기구들을 운영하고 있다.<sup>주3)</sup> 여기서는 이중 우리나라 노동분쟁해결제도인 노동위원회제도와 환경분쟁조정제도인 환경분쟁조정위원회에 주목하고자 한다.

노동위원회는 우리나라의 대표적인 대안적 분쟁해결제도로서 자본주의 사회에서 가장 이해관계가 첨예한 노사갈등 해결을 목적으로 운영되고 있다. 노사갈등은 한 기업의 경쟁력 나아가 한 사회의 안정과 통합, 경쟁력 등을 좌지우지할 만큼 그 파장이 큰 사회적 문제이다. 이것은 노동위원회의 역사에서도 보여준다.

우리나라의 경우 노사갈등 해결을 위한 제도가 처음 모습을 드러낸 것은 1945년 미군정 시기다. 당시 노동조정위원회를 설치해 국민생활에 필수불가결한 생산시설에서 발생하는 노동쟁의로 인해 생산이 중단 혹은 감축되는 것을 예방하고자<sup>주4)</sup> 한 바 있다.

그러나 지금과 같이 독립된 입법에 의해 노동위원회 제도가 확립된 것은 1953년에 제정된 노동위원회법에 의해서이다. 하지만 1997년 3월에 기존법이 폐지되고 새노동위원회법이 제정되면서<sup>주5)</sup> 현재 노동위원회는 그 위상과 기능이 과거보다 대폭 강화된 형태로 운영되고 있다.

물론 우리의 노동위원회제도는 많은 비판을 받고 있다. 특히 사적조정이 거의 이용되지 않고 있는 상황에서 노동위원회가 노사갈등 해결을 위한 유일한 공적조정기구로서의 조정

---

주2) 소송의 대상이 되는 사건은 사회적으로 생긴 분쟁 그 자체가 아니라 요건사실에 의하여 재구성된 분쟁 내지 생활관계이므로 사회적 분쟁의 일부에 지나지 않는다(강현중, 민사소송법 제6판, 박영사 참조).

주3) 노동, 금융, 의료, 환경 등 각종 분야에서 26개의 분쟁조정위원회가 운영되고 있다(대통령자문지속가능발전위원회, 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 2004.4, p.93 참조).

주4) 김유성, 「노동법 II」, 법문사, p.408-409 참조.

주5) 노동위원회에 대한 자세한 연혁은 배인연, 「노사갈등과 분쟁해결론」, (주)중앙경제, 2002년 p.333-334 참조.

기능을 제대로 수행하고 있지 못하다는 지적이 높다.

이것은 노동위원회제도가 분쟁해결시 당사자 자치주의에 근거한 조정기능보다는 사실관계에 대한 법률적용이라는 판정기능 위주로 운영돼 왔던 사실과 밀접한 관련이 있다. 따라서 분쟁해결기구로서 노동위원회제도는 분쟁해결의 당사자 자치주의나 자율성을 확대하는 방향으로 개선돼 나가야 한다는 의견이 적지 않다. 이와 관련, 노동위원회는 조정기능을 더욱 강화해 실질적인 조정기구로서 역할을 해나가야 한다는 지적이 설득력을 얻고 있다.

그러나 이러한 지적에도 불구하고 노사갈등을 다뤘온 노동위원회는 여타 분야의 분쟁해결제도보다 역사가 길고 시대와 상황 변화에 따라 여러 차례 크고 작은 법 개정속에서 다듬어져 왔다. 따라서 우리의 노동위원회 제도는 붓물처럼 터져 나오고 있는 각종 사회적 갈등과 분쟁을 해결해 나가는 데 적지 않은 시사점을 줄 수 있으리라 생각한다.

한편 여기서는 노동위원회를 중심으로 하되 환경분쟁조정위원회의 특징과 현황도 함께 살펴볼 것이다. 여기서 특히 환경분쟁조정제도를 다루고자 하는 이유는 최근 환경갈등주<sup>6)</sup>이 심화되면서 환경분쟁조정에 대한 요구가 급증함으로써 그 역할의 중요성이 커지고 있기 때문이다. 또한 환경개발이나 보존이나 등의 가치관이나 이념, 신념 등이 개입된 사회적 갈등 등이 때로 첨예한 양상을 보이면서 사회의 안정과 발전을 위협하고 있다는 지적도 잇따르고 있다.

이에 우리나라의 대표적인 ADR기구로서의 노동분쟁해결제도와 환경분쟁해결제도를 중심으로 우리나라 분쟁해결제도의 특징과 문제점 등을 살펴볼 것이다. 나아가 이러한 검토를 통해 우리나라 분쟁해결제도의 개선과 관련, 자주적 분쟁해결수단인 ADR 제도의 활성화를 주장할 것이다. 이는 우리의 분쟁해결제도가 분쟁해결 당사자자치주의와 자율성을 확대하는 방향으로 변화되는 길이자 사회갈등 관리능력을 향상시키는 기초작업이 될 것이라 생각하기 때문이다.

## 2. ADR의 종류와 특징

ADR은 사법재판에 의하지 아니하는 분쟁해결을 의미하는 것으로 1980년대 이래 시간과 비용을 절약하고 소송절차를 회피하기 위하여 소송없는 법률적 분쟁해결의 수단으로 미국에서 발전했다. 미국에서 ADR 운동은 과중한 업무부담 등 사법제도가 직면한 문제점과

---

주6) 환경오염으로 인한 피해의 배상을 둘러싼 분쟁, 환경 및 자원의 이용 또는 개발을 둘러싼 분쟁 등에서 주로 기인한다.

어려움을 타개하기 위한 해결책을 모색하는 과정에서 다양한 절차들이 정착되었다.

즉 법원은 분쟁해결에 적절한 방안을 제시하는 등 당사자들 및 변호인들이 사법적 판단 이전에 화해에 이를 수 있도록 기회를 제공하고 변호사들 또한 당사자들에게 ADR 절차를 포함하여 신속, 경제적 해결에 적합한 비쟁송적 절차를 권유하기 시작하였다. 예컨대 콜로라도 주에서는 변호사로 하여금 당사자에게 ADR 절차에 관하여 조언하도록 윤리적 의무를 부과하고 있다.<sup>주7)</sup>

### 가. ADR의 종류<sup>주8)</sup>

소송이 아닌 방법으로 분쟁을 해결하는 대안적 방식인 ADR의 종류는 다양할 수 있으나 가장 일반적으로 이용되는 것은 화해, 알선, 조정, 중재 등이다.

#### 1) 화해

보통 소송은 분쟁 당사자를 승자와 패자로 구분하는 방법으로 해결하여 법률상의 정의를 명확히 실현하기에는 적당하지만, 이에 비용과 노력이 많이 소요되는 폐단이 있다. 또한 소송에서는 소송당사자 사이에 좋지 않은 감정이 개입되는 경우가 흔하다. 이에 비하여 화해는 분쟁을 자주적이고 자치적인 방식으로 해결하는 유연한 방식이다. 따라서 소송으로 인한 폐단을 시정하고 이해관계가 복잡하게 얽힌 분쟁을 당사자가 서로 양보하여 부드럽고 우회적으로 해결하는 분쟁해결제도로서 통상 화해제도가 이용되고 있다.

#### 2) 알선

알선(또는 주선)이라 함은 분쟁해결의 과정에 분쟁당사자와 관련이 없는 제3자가 직접적으로는 관여하지 않으면서 분쟁당사자가 서로 합의나 화해에 도달하여 분쟁을 해결할 수 있도록 중간에서 조력하여 분쟁을 해결하는 방식이다.

#### 3) 조정

---

주7) 이규진, "미국 ADR에 비추어본 우리나라 ADR", 중재 2000년 여름호(제296호) 참조.

주8) 옥무석, 전자거래기본법상의 분쟁조정제도, 인터넷법률, 통권 8호(2001.9) 토대로 작성하였다.

조정은 별도로 조정위원회를 구성하고 이 조정위원회에 의하여 독자적인 분쟁해결방안으로 조정안을 마련하여 당사자에게 조정안의 수락을 권고함으로써 분쟁을 해결하는 방식이다. 다만 조정은 조정위원회가 분쟁을 최종적으로 결정하지 않고, 조정안에 의하여 분쟁 해결을 알선하는 역할만을 수행한다는 문제점이 있다. 대부분 조정이 성립하여 조정조서가 작성되면 재판상 화해와 같은 효력 또는 민법상 화해의 효력이 주어지게 되나, 당사자가 조정안을 거부하면 조정 불성립이 되어 조정안은 무의미하게 되는 절차상의 한계가 있게 된다. 법률상 조정제도로서는 가사사건에 관한 가사조정과 민사조정법에 의한 민사조정과 같은 사법기구에 의한 조정이 있고, 사법조정 이외에 행정기관이 그 산하에 강제적 또는 임의적 조정기구를 설치하여 운용하는 행정조정이 있다.

#### 4) 중재

중재는 개인 사이에 발생한 분쟁을 당사자의 합의에 의하여 선출한 중재인의 중재판정에 의하여 해결하는 분쟁해결방식이다. 중재는 흔히 사적 재판으로 불린다. 그러므로 화해나 조정은 최종적인 결정이 당사자에게 유보되어 있는 자주적 분쟁해결방식인 반면에, 중재는 일단 중재인에 의하여 중재판정이 내려지면 당사자가 무조건 그 중재판정에 복종하여야 하는 강제적 분쟁해결방식이다.

현재 중재제도로서는 중재법에 의한 상사중재, 노동쟁의조정법에 의한 노동중재와 정기간행물의 등록 등에 관한 법률에 의한 언론중재가 활용되고 있다.

#### 나. ADR의 특징<sup>주9)</sup>

ADR은 당사자들의 이익을 위하여 분쟁을 법원 밖에서 해결하고 재래의 사법적 쟁송절차에 수반되는 고비용, 절차 지연의 폐해를 경감하며 법정분쟁으로 발전하는 것을 막기 위한 일련의 절차라고 정의할 수 있다. 이런 개념에 기초하여 ADR의 특색을 살펴보면 다음과 같다.

- ADR 절차는 창조적 해결방안의 도출을 이끌어내고자 한다.
- ADR 절차는 융통성이 많고 탄력적으로 운용됨으로써 사법적 쟁송절차보다 더 신속, 저렴, 편리한 해결을 도모한다.

주9) 이규진, 앞의 글을 토대로 작성하였다.

- ADR 절차는 비공개가 원칙이다. 이는 당사자들의 합의결과가 개인의 명예나 회사의 재정상태 등에 좋지 않은 영향을 줄 수 있음을 고려할 때 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.
- ADR 절차는 당사자들로 하여금 그 진행에 직접 주도적으로 참여하고 합의를 도출함에 영향력을 행사할 수 있도록 한다. 따라서 그 절차에 참여한 당사자들은 그 결과의 집행에 매우 적극적일 수밖에 없다.
- ADR 절차는 지속적인 관계를 유지하는 당사자들 사이에 매우 유용한 제도이다. 그들에게는 대립적인 win-lose 해결방안보다 상호 합의하에 도출하는 win-win 합의안이 앞으로의 관계에 훨씬 유익할 것이기 때문이다.

### 3. 노동분쟁해결제도와 환경분쟁조정제도의 개요

#### 가. 노동위원회 현황

##### 1) 조직

노동위원회는 노사간의 분쟁을 처리하기 위해 특별히 설치된 독립적이고 준사법적인 기관이다. 노동위원회는 노동위원회법에 의해 관할 및 업무에 따라 중앙노동위원회와 지방노동위원회, 특별노동위원회로 구분된다. 지방노동위원회는 서울, 부산 등 12개 지역에 있으며 특별노동위원회는 해양수산부 산하의 선원노동위원회가 전국에 10개소가 설치되어 있다.

한편 위원회에는 사건조사 등 위원회 업무를 지원하는 사무국이 있으며 중앙노동위원회에는 기획총괄과, 조정과, 심판과가 있고 지방노동위원회에는 조정과, 심판과가 있으며 정원은 중노위 50명 등 전체 234명으로 구성되어 있다.

##### 2) 위원회 구성

노동위원회는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원으로 구성된다. 위원수는 업무량에 따라 10인-30인으로 구성된다. 노사위원은 노조와 사용자단체의 추천에 의하며 동수로 한다. 심판담당과 조정담당으로 구분되어 있는 공익위원은 노동위원회 위원장 및 노사단체가 각

각 추천한 자 중에서 노동자, 사용자 위원의 투표로 선출한다.

중노위 위원은 대통령이, 지노위 위원은 중앙노동위원회 위원장이 각각 위촉한다. 이들의 임기는 3년이며 연임할 수 있다.

### 3) 노동위원회 회의

노동위원회 회의는 크게 전원회의와 부문별 회의로 나뉜다. 부문별 회의는 심판위원회, 조정위원회, 중재위원회, 특별조정위원회로 구분된다. 심판위원회의 경우 심판담당공익위원 중 위원장이 지명하는 3인으로 구성된다. 조정위원회는 노사와 공익 각 1인으로 구성되며 일반사업의 노동쟁의 조정을 맡고 특별조정위원회는 조정담당 공익위원 3인으로 구성되며 공익사업의 노동쟁의를 조정한다. 중재위원회는 조정담당 공익위원 3인으로 구성되며 노동쟁의를 중재한다.

### 4) 노동위원회 기능

노동위원회는 조정권한, 심판권한, 기타의 권한을 갖는다. 조정권한은 노사관계의 조정에만 관한 서비스적 권한, 즉 노동쟁의에 대한 알선, 조정, 중재 등의 권한을 갖는다. 판정권한은 준사법적 권한으로서 부당노동행위의 판정, 구제명령 기타 노동조합 운영상의 법률문제 및 근로기준법상의 법률문제에 대한 심사결정권을 의미한다. 이 권한에 근거해 노동위원회는 노동쟁의의 조정, 부당노동행위 등의 심판, 기타의 기능을 수행하고 있다.

## 나. 환경분쟁조정위원회

### 1) 조직

환경분쟁조정위원회는 환경오염으로 인한 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하기 위하여 설치된 합의제 행정관청으로 독립성을 띠고 준사법적인 업무를 수행한다. 환경부 소속의 중앙환경분쟁조정위원회와 서울특별시·광역시 및 각 시·도에 설치되어 있는 16개 지방환경분쟁조정위원회가 있다.

중앙환경분쟁조정위원회의 경우 위원회에 사무국을 설치하고 심사관을 둔다. 또한 중앙

환경분쟁조정위원회 위원장은 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 사건별로 10인 이내의 관계전문가를 위촉할 수 있다.

지방환경분쟁조정위원회는 중앙환경분쟁조정위원회가 환경부소속인 것과 달리 지방자치단체 소속으로 별도의 사무국을 설치한 곳은 없다. 다만 서울시 등 일부 시도만이 위원회 업무를 담당하는 공무원을 두고 있다.

한편 중앙환경분쟁조정위원회는 1990년 8월 1일 제정·공포된 환경오염피해분쟁조정법에 의거, 1991년 5월 18일 설립하였다.

## 2) 위원회 구성

중앙환경분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 9인의 위원으로 구성하되 그중 상임위원은 3인 이내로 하며 위원은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 환경부 장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하며 위원의 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하다.

지방환경분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 비상임위원으로 구성하되 위원 중 상임위원 1인을 둘 수 있다.

## 3) 위원회의 기능

환경오염분쟁조정법에서는 분쟁조정제도로서 알선, 조정, 재정의 3단계 제도를 두고 있다. 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회는 이 3가지 기능을 모두 수행한다. 다만 지방환경분쟁조정위원회의 경우 재정기능은 1억원 이하의 사건만 처리할 수 있다.

## 4) 위원회의 회의

환경분쟁조정위원회의 위원장은 조정위원회는 신청서가 접수된 7일 이내에 사건마다 3인의 조정위원을 지명하여 조정위원회를 구성한다. 다만 환경오염 피해청구액이 5천만원 이하인 분쟁사건의 조정은 1인의 위원이 행할 수 있다.

재정위원회는 중앙환경분쟁조정위원회의 위원장이 신청서가 접수된 7일 이내에 사건마다 5인의 위원을 지명하여 재정위원회를 구성한다. 다만 피해 청구액이 1억원 이하의 분쟁사건은 3인의 위원으로 구성된 재정위원회에서 재정을 행할 수 있다. 재정위원회를 구성할

때에는 2명 이상의 변호사를 포함시킨다.

#### 4. ADR 기구의 실태파악

- 노동과 환경 분쟁해결제도의 특징과 문제점 -

##### 가. 노동분쟁해결제도

###### 1) 분쟁해결제도로서 노동위원회가 갖는 의미

분쟁해결제도로서 노동위원회가 갖고 있는 의미는 무엇인가. 노동위원회의 주요 기능에 근거해 살펴볼 수 있다.

노동위원회는 판정과 조정(調停)기능을 갖고 있는데 노동위원회법, 노동조합 및 노동쟁의조정법, 근로기준법 등에 근거를 두고 있다.

여기서 판정기능은 노사관계의 룰을 설정한다는 의미를 갖고 있다. 노동관계법만으로는 노사관계에 필요한 규칙을 세부적으로 정해놓는 데 한계가 있다.<sup>주10)</sup> 이에 노동관계법에 대한 노동위원회의 해석이나 적용은 실제로 노동관계법을 보완하고 노사관계의 중요한 규칙을 생성하게 된다.<sup>주11)</sup>

노동위원회의 조정기능은 협상비용을 줄이고 공익을 보호하는 역할을 하고 있다.<sup>주12)</sup> 노사 양자간의 분쟁은 때로 국가, 경제면에 악영향을 끼치게 되고 때로는 제3자에게 피해를 주어 다같이 막대한 손해를 보게 되는 경우가 있다. 이에 노사분쟁을 신속, 공정하게 해결하기 위해 노동위원회는 조정기능을 갖고 있다.

원래 분쟁해결 기관으로는 법원이 있다.<sup>주13)</sup> 하지만 노사분쟁은 일반 분쟁과 달리 유동

---

주10) 노사분쟁 해결에서 가장 중요한 원칙 중 하나가 노사자치주의란 점을 생각할 때 세부적인 규칙을 만들어 놓는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 세부적인 규칙이 노사관계의 자율성을 해치고 때론 분쟁의 불씨가 될 수도 있기 때문이다. 독일의 경우 단체협약 체결과 관련된 분쟁인 이익분쟁은 파업과 직장폐쇄 또는 조정을 통하여 해결되고 있다. 분쟁을 해결하는 과정에서 단체협약에 의한 노사의 자율권은 완벽하게 보장되며 연방정부는 원칙적으로 조정과정에 관여하지 않는다(중앙노동위원회·한국노동연구원, 국제심포지엄자료 「노사분쟁해결제도의 발전방향」, 1998.11, p.100 참조).

주11) 노사관계개혁위원회, 노동위원회제도, 1996.7, p.5 참조

주12) 노사관계개혁위원회, 노동위원회제도, 1996.7, p.6 참조

주13) 법원과 노동위원회의 운영상 차이는 무엇인가. 노동위원회 제도가 법원에 대한 비판으로 제도화된 것으로 법원이 엄격한 절차에 따른 정확한 판단에 무게를 둔다면 노동위원회는 형식

적, 집단적, 계속적인 성격을 갖고 있다. 이에 노사분쟁은 당사자의 의견이 충분히 반영되면서 동시에 노사관계의 특징을 충분히 고려할 수 있는 전문적인 기관에 의해 해결되는 것이 바람직하다. 이러한 점을 감안하여 현행법은 노사관계에서의 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 사법기관과 별도로 전문행정기관인 노동위원회를 두고 있다.<sup>주14)</sup>

그러나 현재 분쟁해결기구로서 노동위원회의 위상은 높지 않다. 사적조정이 활성화되지 않은 우리 현실에서 노사분쟁 해결을 위한 유일한 대안적 분쟁해결기구인 노동위원회가 분쟁해결에 있어서 매우 제한적이고 소극적인 역할에 머물고 있기 때문이다. 따라서 노사분쟁이 발생했을 때 효율적으로 해결하고 가능하다면 사전에 분쟁을 예방하기 위해서는 현재 노동위원회 기능과 역할을 확대해야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 이에 관해서는 앞으로 자세히 살펴볼 것이다.

## 2) 분쟁해결제도의 유형

분쟁해결제도는 여러 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

우선 분쟁해결을 위한 당사자가 공적기관인가 혹은 개인이나 사적단체인가에 따라 공적조정제도와 사적조정제도로 구분된다. 또한 법에 의해 강제되는 조정인가 아닌가에 따라 임의조정제도와 강제조정제도로 구분된다.

당사자간 분쟁이 격화되어 파업 등 집단행동을 전제로 또는 그 기간 중 파국을 막기 위한 조정을 사후적 조정이라고 한다면 분쟁을 사전에 예방하기 위해 미리 노무관리제도 개선이나 고충처리절차 또는 당사자간 대화의 원만한 진행을 돕거나 조정하는 행위를 예방적 조정이라 한다.<sup>주15)</sup>

이 같은 유형을 염두에 둘 때, 우리나라의 노동쟁의조정제도는 공적 조정제도와 강제조정제도를 중심으로 사후적인 조정을 하고 있다. 노사간 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인한 분쟁상태가 발생했을 때 노조가 쟁의행위를 하기 위해서는 조정전치주의에 따라 국가기관인 노동위원회의 조정을 거쳐야 하는 것이다.

그러나 우리의 경우도 사적조정제도와 임의조정제도를 배제하지 않는다. 노사간의 합의

---

적인 법논리보다는 신속하고 실질적인 분쟁관계의 해결로 노사관계의 안정을 도모하려는 데 무게를 둔다고 할 수 있다(이경우, “심판제도의 운영상의 문제점 및 개선방안”, 99 정책토론회 결과 보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 중앙노동위원회, 1999, p.29 참조).

주14) 김유성, 노동법Ⅱ, 법문사, 1997, p.407.

주15) 배인연, 「노사갈등과 분쟁해결론」, (주)중앙경제, 2002, p.331 참조.

가 있을 경우 이들 제도가 우선 적용된다.

한편 노사간의 분쟁해결기관이 어디냐에 따라 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째가 일반법원형으로 타 분쟁과 함께 일반법원에서 노동분쟁을 담당하는 경우이다. 둘째가 특별법원형으로 노동법원이라는 특별법원을 설치하여 노동문제 분쟁만을 전담하는 경우이다. 셋째는 행정위원회형으로 노동문제 분쟁만을 해결하는 독립된 행정기구를 설치한 경우이다. 우리나라의 노동위원회가 이에 속한다.

그런데 한 국가의 분쟁해결제도는 그 나라의 사법구조, 노사관계의 전개과정 등에 따라 결정될 문제이나 일반적으로 한가지 형태를 갖기보다는 몇 가지 유형의 기구가 혼합하여 존재하는 형태를 채택하는 경우가 많다.<sup>주16)</sup>

### 3) 노사분쟁의 형태

노동자 및 노동자단체, 사용자 및 사용자단체 그리고 정부라는 세주체로 이루어지는 넓은 의미의 노사관계에서는 각종의 분쟁을 예상해볼 수 있다. 노동조합 및 노동쟁의조정법 제2조에 있는 '노동쟁의'라는 분쟁은 물론 노사정 삼자간의 관계에서 발생하는 모든 마찰이나 갈등, 불평불만이나 집단적인 행동들도 노사분쟁이라 할 수 있다.

배무기(1998)에 따르면 이들 각종 노사분쟁은 편의상 4가지 범주별로 나뉘볼 수 있다. 그것은 첫째 노동3권 관련 노사분쟁 둘째, 경영권 관련분쟁 셋째, 정부의 역할 관련 분쟁 넷째, 위법·월권 관련 노사분쟁 등이다.

노동3권 관련 노사분쟁은 노동조합의 조직권 및 기본적 활동관련 분쟁, 단체교섭권 관련 분쟁, 단체행동권 관련분쟁으로 다시 구분해 볼 수 있다. 경영권 관련 분쟁은 경영참가 요구, 구조조정 정리해고 반대, 하도급·소사장제·임시직·파견직 근로 반대 등을 사례로 들 수 있다. 정부의 역할관련 분쟁사례는 노동부 행정해석의 불만, 정부 제안입법 내용 불만, 근로조건에 직접 영향을 주는 정부의 새로운 시책발표 등이 있다. 위법월권 관련 노사 분쟁사례는 불법시위·농성·점거·파괴·폭행, 권리분쟁에 대한 파업, 파업기간 중 임금 지급 요구, 임금·상여금·성과급 등 일방적 삭감요구, 단체교섭시 조기 결렬선언 등등이 있다. <sup>주17)</sup>

주16) 노사관계개혁위원회, 노동관계법 쟁점자료 - 노동위원회제도, 1996.7

주17) 노사분쟁의 유형에 관한 자세한 내용은 배무기, 노사분쟁의 유형과 그 대응과제, 한국경제학회 제8차 국제학술대회 전체회의 제4주제 발표논문, 1998.8 참조할 것. 이 논문은 각종 노사 분쟁을 몇가지 범주로 나누어 살펴보고 그 범주별 분쟁의 현재의 해결제도 및 방법, 관행 등

그런데 여기서는 노사분쟁을 권리분쟁과 이익분쟁으로 나눠 살펴보고 그 분쟁해결방법도 알아볼 것이다. 우리나라 노동분쟁조정제도인 노동위원회가 조정(調整) 대상으로 삼고 있는 분쟁이 권리분쟁과 이익분쟁이며 그 대상을 정해놓고 있기 때문이다.

여기서 권리분쟁은 법령 또는 근로계약, 취업규칙, 단체협약과 같은 노사자치규범의 해석, 적용과정에서 일어나는 분쟁이다. 즉 기존의 단체협약을 집행하는 과정에서 계약문구의 해석이나 적용에 있어 일어날 수 있는 노사간의 의견불일치, 사용자의 계약불이행 또는 근로기준법의 불준수 등으로부터 오는 노동자측의 불만이나 노동자측의 계약의무불이행에 대한 사용자측의 불만 등으로부터 발생한다.<sup>주18)</sup>

권리분쟁에는 부당노동행위, 부당해고, 기준미달의 휴업수당의 지급승인, 단체협약의 해석·이행방법에 관한 견해제시, 노동조합의 해산의결, 노조총회 소집권자의 결정, 노동조합의 규약·결의·처분의 법령·규약 위반여부의결 등이 있다.<sup>주19)</sup>

이익분쟁은 임금 및 근로조건에 관한 새로운 계약을 체결하기 위하여 노사가 단체교섭을 하는 과정에서 합의에 도달하지 못함으로써 일어나는 분쟁이다. 다시 말해 협약의 체결을 둘러싼 분쟁으로 임금인상이나 단체교섭의 결렬 등이 있다.

이익분쟁에는 임금, 근로시간, 후생, 해고, 퇴직금·상여 및 최저임금에 관한 사항, 안전보전에 관한 사항 등이 있다.<sup>주20)</sup>

우리나라에서는 이중 이익분쟁만이 노동쟁의 대상<sup>주21)</sup>에 포함돼 노동위원회에 조정이나 중재를 신청할 수 있다. 권리분쟁의 경우 노동위원회의 판정기능을 통해 해결을 모색하고 있다.

그러나 안타깝게도 조정과 판정기능으로 노사분쟁 해결을 모색하고 있는 우리 노동위원회는 크고 작은 각종 노사분쟁들을 전반적으로 포괄하지 못하고 있다. 노동위원회가 조정 대상으로 삼고 있는 권리분쟁과 이익분쟁에 속하지 않는 수많은 분쟁들 예컨대, 교섭권 상급단체 위임시 공동교섭 요구, 고용안정위원회 설치합의 요구, 정부제안 입법내용 불만 등과 관련된 노사분쟁들이 많이 존재하고 있기 때문이다. 위 표에 따르면 노동위원회가 담당하는 노사분쟁이 32%에 머물고 뚜렷한 담당기관이 없는 노사분쟁이 38%에 이른다.

따라서 여기서는 현재의 우리 노동분쟁해결제도가 각종 노사분쟁을 전반적으로 포괄하

---

의 문제점과 함께 개선 방안을 제시하고 있다.

주18) 최종태, 현대노사관계론, p.615 참조

주19) 판정대상에 관한 자세한 사항은 이병태, 최신노동법... pp.478-481 참조.

주20) 이익분쟁의 자세한 종류는 배인연, 「노사갈등과 분쟁해결론」, (주)중앙경제, 2002, p.35 참조.

주21) 노동쟁의의 조정대상과 관련된 자세한 내용은 배인연(2002), p.344-346 참조.

고 있지 못하고 있다는 점과 향후 조정대상의 폭이 확대되어야 함을 일단 지적하고자 한다.

<표 2-1> 노사분쟁의 종류 및 분쟁해결 담당기관

담당기관 \ 종류	노동3권관련	경영권 관련	정부역할관련	위법,월권관련	합계(%)
노동위원회	18개	13개	8개	14개	53개(32%)
없음	9개	4개	1개	3개	17개(38%)
노동부, 검찰 법원 등	4개	8개	4개	4개	16개(30%)

\* 표설명 : 위 표는 배무기(1998)를 참고로 만들었다. 배무기(1998)에서는 기존의 분쟁해결처리에 대한 법령이나 제도 그리고 분쟁해결담당기관의 존재유무를 떠나서 모든 노사분쟁을 총괄적으로 살펴보고 있다. 이에 따르면 4가지 범주별로 발생할 수 있는 분쟁의 종류를 구체적으로 나눠놓고 분쟁해결담당기관을 명시해 놓았다. 여기서 언급한 분쟁들이 모든 노사분쟁을 포괄한다고 생각하지는 않지만 그간에 나타났고 가능한 분쟁들이라 동의하면서 노동위원회가 현실속에서 벌어지고 있는 노사분쟁을 어느정도까지 포괄하고 있는가 알아보기 위해 편의상 작성한 것이다.

#### 4) 분쟁해결의 절차

노사당사자가 분쟁이 발생했을 때 분쟁해결의 주체를 공적인 기관으로 선택하느냐 아니면 사적인 기관으로 하는가에 따라 사적조정제도와 공적조정제도란 절차를 거칠 수 있다. 사적조정제도가 거의 발달되어 있지 않은 우리나라의 경우 노사분쟁은 공적기관인 노동위원회를 통해 그 해결을 시도하고 있다.

그런데 노동위원회는 분쟁의 성격이 이익분쟁이냐 권리분쟁이냐에 따라 그 절차를 달리 하고 있다. 노사분쟁에서 이익분쟁의 경우는 노동위원회의 조정의 방식에 따라 조정, 중재, 긴급조정 등의 절차를 마련해 놓고 있다. 권리분쟁의 경우 노동위원회의 판정 기능에 의한 분쟁해결절차를 거치고 있다.

#### 가) 분쟁해결 주체에 따른 구분

##### ① 사적조정제도<sup>주22)</sup>

주22) 최영우, 맞춤 노동법, (주)중앙경제, pp.746-747 참조

사적조정제도는 노동쟁의가 발생하여 노사간에 자주적 해결을 이루지 못할 때 정부의 공적기관이 아니라 노사가 선택한 순수 민간중재인 또는 전문중재단체로 하여금 해결하게 하고 그 결과에 법적 구속력을 부여하는 노동쟁의조정제도를 말한다.

사적조정의 요건은 노사쌍방의 합의 또는 단체협약의 규정에 의해 가능하며 노사당사자가 사적조정, 중재를 하기로 한 때에는 이를 노동위원회에 신고해야 한다.

이때 사적조정, 중재가 당사자의 합의에 의해서만 가능하므로 노동조합대표자와 사용자가 연명으로 신고해야 한다. 이 신고는 노동위원회의 조정 또는 중재가 진행중인 경우에도 할 수 있는데 이 경우에 노동위원회는 조정 또는 중재를 중지하고 사적조정, 중재가 진행되도록 해야 한다.

한편 노사당사자가 사적조정, 중재에 의하기로 하고 노동위원회에 이를 신고한 경우에는 노동위원회의 조정 또는 중재절차가 배제된다. 그러나 사적 조정, 중재에 의해 노동쟁의가 해결되지 않을 시에는 노동위원회에 조정, 중재를 신청할 수 있다.

사적조정을 하기로 한 경우에는 조정을 개시한 날로부터 일반사업은 10일, 공익사업은 15일간 쟁의행위를 할 수 없으며 1차에 한하여 그 기간의 연장이 가능하다. 사적조정이 이루어진 경우에 그 내용은 단체협약과 동일한 효력을 갖는다. 이것은 공적조정에서도 마찬가지다. 이외 사적중재를 개시한 경우에는 개시한 날로부터 15일간 쟁의행위를 할 수 없다.

## ② 공적조정제도

공적조정제도는 국가기관이 분쟁해결을 주도하는 경우다. 우리나라의 경우 노사분쟁에서는 노동위원회가 대표적인 ADR 기구이다. 노동위원회의 조정은 일반조정절차와 긴급조정절차로 구분한다. 일반조정절차는 일반사업과 일반 혹은 필수 공익사업을 대상으로 조정과 중재를 실시한다. 이중 필수공익사업은 강제중재의 대상으로 일반사업과 일반공익사업이 임의중재인 것과 차이가 있다.

<표 2-2> 사적조정제도와 공적조정제도

구 분	사적조정제도	공적조정제도
주 체	민간중재인 또는 전문중재단체	노동위원회
성 격	노사쌍방의 합의 또는 단체협약에 근거/노동위원회에 신고	당사자 일방이 조정신청을 하는 경우
절 차	당사자 합의로 법정조정절차와 다른 조정, 중재절차 채택가능	일반조정절차:조정, 중재 긴급조정절차
조정기간개시	조정의 개시일	조정의 신청일
조정실패	쟁의행위 또는 법정조정절차 신청	쟁의행위 또는 중재신청(조정결렬시)

※ 최영우, 「맞춤 노동법」, (주)중앙경제, 2000, p.748 참조

자세한 내용은 이어지는 분쟁의 성격에 따른 분쟁해결절차의 구분에서 다루고 있다.

#### 나) 분쟁의 성격에 따른 구분

우리나라의 노사분쟁 해결기구인 노동위원회는 노사분쟁을 권리분쟁과 이익분쟁으로 구분하고 이를 판정과 조정기능을 통해 해결하고 있다. 이에 근거해 노동위원회의 분쟁해결 절차를 살펴보면 다음과 같다.

##### ① 이익분쟁의 조정(調整) 주<sup>23)</sup>

##### ㄱ. 조정(調停) 주<sup>24)</sup>

우리나라의 경우 노동쟁의 발생은 노동위원회의 조정을 거쳐야 쟁의행위가 가능한 조정 전치주의를 채택하고 있다. 이에 조정은 당사자의 신청이 있을 때 개시되지만 쟁의행위를 하려는 당사자는 조정을 신청할 수밖에 없다. 노사 양측 조정신청이 가능한데 보통 노조측이 신청한다.

조정신청이 접수되면 노동위원회 사무국 소속 심사관이 사건을 조사하고 노동위원회 위

주23) 調整과 調停 : 調整(adjustment)은 노동쟁의 당사자 이외의 제3자 또는 노동위원회가 노동쟁의를 해결하는 절차로서 調定, 중재, 긴급조정이 포함된다. 調停(mediation)은 노동위원회의 조정위원회가 노동조합 및 노동관계조정법 제53조 내지 제61조의 규정에 의하여 분쟁을 해결하는 절차를 말하는 것으로 일본식용어를 그대로 원용한 것이다(최영우, 앞의책, p.747 참조).

주24) 1997년 노조법에서는 이전의 알선제도를 폐지하고 조정 역시 임의조정제도를 택하고 있다. 그러나 노조법 제45조 2항에서 조정전치주의를 택함으로써 쟁의행위를 함에 있어서는 반드시 조정을 받도록 정하고 있다(이병태, 최신노동법, (주)중앙경제, 2003, p.397).

원장은 노·사·공익위원 각 1인으로 구성되는 조정위원회(당사자간 합의를 단독조정인)에 조정을 맡긴다. 공익사업은 공익위원 3인으로 구성되는 특별조정위원회에 맡긴다.

조정위원회는 당사자의 주장을 파악하고 조정안을 마련한 후 이를 수락하도록 권고한다. 이때 당사자 쌍방이 조정안을 수락(또는 노동위원회 지도에 따라 합의도달)하면 조정이 성립되고 분쟁이 해결된다. 이때 노사 쌍방이 수락한 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 갖는다.

그러나 조정안의 수락을 거부하여 더 이상 조정이 이루어질 여지가 없다고 판단되는 경우 조정의 종료를 결정하고 이를 노사 쌍방에 통보해야 한다. 이 경우 쟁의행위가 가능하다.

또한 당사자들이 안 제시를 원하지 않는 경우, 현격한 차이 등으로 조정안 제시가 불가능하거나 조정안을 제시하는 것이 향후 노사관계에 나쁜 영향을 미치게 될 것이 우려되는 경우 조정안을 제시하지 아니하고 그 사유를 당사자에게 서면으로 통지한다. 이 경우에도 쟁의행위를 할 수 있다.

이의 조정신청이 조정대상(노동쟁의)이 아니라고 인정되는 경우 다른 방법으로 해결하도록 행정지도를 한다. 예컨대 당사자 부적격, 권리분쟁 등 비교섭사항, 단체교섭미진 등으로 행정지도 대상이라고 결정되면 조정을 거치지 않아 파업을 할 수 없는 것으로 취급된다.<sup>주25)</sup>

한편 조정기간은 일반사업의 경우 10일, 공익사업의 경우 15일이다.

#### ㄴ. 중재

중재는 임의중재와 직권중재가 있다. 중재(arbitration)는 조정과 달리 중재위원회에서 내리는 중재재정이 관계당사자를 구속하는 점에서 당사자의 자주적 해결원칙이 적용되지 않는 조정제도이다. 이러한 중재는 원칙적으로 임의중재만 인정되고 직권중재는 필수공익사업에 대해서만 예외적으로 인정된다.

임의중재는 당사자 쌍방이 또는 당사자 일방이 단체협약에 근거하여 중재를 신청하는 경우에 개시할 수 있다. 직권중재는 필수공익사업의 경우 특별조정위원회의 권고에 의해 노동위원회 위원장이 중재회부를 결정한 경우에 개시할 수 있다.

중재위원회는 노동위원회 위원장이 공익위원 3인으로 구성한다. 중재위원회는 당사자의

---

주25) 임종률, “노사분쟁과 노동위원회의 기능 및 과제,” 「노사관계고위지도자과정Ⅲ」, 한국노동연구원, 2002 ; 중앙노동위원회, 노동쟁의조정제도와 조정기법, 2004.2 참조

주장을 파악, 중재재정서를 작성해 통보한다.

그런데 앞서 언급했듯이 노동위원회의 중재재정은 당사자들이 수락하지 않더라도 이를 준수해야 한다는 점에서 조정과 차이가 있다. 또한 중재개시후 15일간에는 쟁의행위도 금지된다. 중재재정이 나온 이상 그 내용이 불만스럽더라도 이에 따라야 하며 중재재정이 유효권, 위법이라고 판단되는 경우 중앙노동위원회 또는 행정법원에 이의제기를 할 수 있다.

한편 노동쟁의가 중재에 회부되면 일반사업, 공익사업을 불문하고 그날부터 15일간은 쟁의행위를 할 수 없다.<sup>주26)</sup>

#### ㉞. 긴급조정

긴급조정제도는 쟁의행위가 특별한 요건에 해당되는 경우에 대해서는 특수한 조정절차를 취하도록 하고 그 절차가 행해지는 동안에는 쟁의행위를 금하는 것을 말한다. 이는 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 경우에 실시되며 관계당사자의 자주적 해결을 위한 재 기회를 제공하고자 하는 것이다.

그런데 긴급조정은 실제 쟁의행위가 발생한 때에 그 쟁의행위의 성질, 규모, 국민경제와 국민생활에 미치는 위험성 정도 등을 종합적으로 고려하여 개별사안별로 노동부 장관이 중앙노동위원회 위원장의 의견을 들어 결정한다.

긴급조정의 결정이 공표되면 관계당사자는 쟁의행위를 즉시 중지해야 하며 공표일로부터 30일간 쟁의행위를 재개할 수 없다. 이 기간 중 중노위에서 조정 또는 중재를 한다.<sup>주27)</sup> 중재를 통해 나온 중재재정안은 노사양측이 반드시 따라야 한다.

그러나 긴급조정권의 경우 헌법에 보장된 노동3권을 침해한다는 지적 때문에 거의 사문화되어 있는 실정이다. 실제로 긴급조정권이 사용된 경우는 69년 대한조선공사(현 한진중공업)와 93년 현대자동차 등 단 2차례이다.

#### ② 권리분쟁의 판정

노동위원회는 법령에서 정한 몇가지 사항에 대해 판정권한을 가지며 판정위원회가 그 사건의 처리를 담당한다. 그 심판절차를 보면 다음과 같다.

먼저 부당노동행위로 피해를 입은 근로자나 노동조합 또는 부당해고 등을 당한 근로자

주26) 임종률, 같은 글 참조 ; 최영우, 「맞춤노동법」, (주)중앙경제, p.751 참조

주27) 신흥, 앞의 글 참조

가 관할 지방노동위원회에 구제신청을 한다. 그러면 사무국에서는 사건접수 즉시 담당심사관을 배정한다. 담당심사관은 사건을 조사하면서 심판위원회에게 2주 내지 1월마다 회의참석이 가능한 날짜를 문의하며 심판위원회를 구성한다. 심판위원회는 공익위원 3인으로 구성되며 필요한 조사와 심문이 있다. 심판위원은 3-7일전에 사건기록을 접수해 검토하는데 심문기일에 사건당 1시간내외의 심문을 한다. 이때 노사위원의 의견을 청취, 교환한 후 판정한다. 그 결과 부당노동행위의 성립 또는 부당해고 등이 인정되면 구제명령, 그렇지 않으면 기각결정이 된다. 이 모든 과정은 사건 접수 후 60일 이내의 완료를 목표로 한다. 또한 심사관은 판정후 30일 이내에 판정문을 작성해 당사자에게 통보한다.

그런데 지방노동위원회의 판정에 이의가 있는 당사자는 중앙노동위원회에 재심을 신청한다. 또한 중앙노동위원회의 재심판정 결과에 이의가 있으면 행정소송을 제기할 수 있다.<sup>주28)</sup>

중노위의 부당노동행위 구제명령에 대하여 사용자가 행정소송을 제기한 경우 관할 법원은 중노위 위원장의 신청으로 판결이 확정될 때까지 중노위의 구제명령을 이행하도록 명할 수 있다. 이를 긴급이행명령이라 하는데 이를 이행하지 않으면 과태료를 부과한다. 그러나 부당해고 사건은 적용에서 제외된다.<sup>주29)</sup>

### ③ 조정대상에 관한 문제제기

앞서 조정과 판정이란 두가지 이질적인 기능을 갖고 있는 노동위원회가 이익분쟁은 조정, 권리분쟁은 판정이란 절차를 통해 노사분쟁을 해결하고 있음을 살펴보았다. 그러나 이 같은 해결방식에는 적지 않은 비판이 따르고 있다.

우선 노동위원회가 이익분쟁만을 조정대상으로 삼고 있는 것에 대한 비판이다. 이에 노동위원회의 조정대상을 확대해야 한다고 주장한다.

현행법에 의하면 노동위원회의 조정대상은 임금과 근로조건 등 주로 금전적인 문제에 한정된다.<sup>주30)</sup> 조정의 성과는 사실 분쟁이슈의 성격에 따라 달라지고 금전적 문제일수록 조정의 성공가능성이 높다는 사실을 고려할 때 조정대상을 이익분쟁에 한한 것은 조정제도의 역할제고에 기여한 것으로 평가된다.<sup>주31)</sup>

---

주28) 지노위에 접수된 판정사건 중 행정소송 제기율은 3-4%대이며 나머지는 노동위원회를 통해 해결한다. 그런데 판정사건 중 소송대상이 10%대, 이중 행정소송 제기율은 30%가 넘는다. 그리고 승소율은 80% 정도이다.

주29) 임종률, 앞의 글 참조

주30) 노동쟁의 대상에 권리분쟁 사항이 포함되는가에 대해 그동안 논란이 있었으나 97년 제정법에서는 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치라고 하여 이익분쟁에 국한했다.

그러나 그 결과 노사분쟁의 다양한 현안 중 근로조건의 결정에 관한 사항 이외에는 조정능력을 발휘하지 못함으로써 분쟁해결 기능에 한계를 드러내고 있다는 비판을 받고 있다. 만약 권리분쟁 사항과 관련된 파업을 벌이면 불법파업으로 간주된다.<sup>주32)</sup> 이에 조정대상을 권리분쟁 등 모든 분쟁사항으로 확대하여 효과적인 조정서비스를 제공하고 교섭 미진의 경우에도 조정의 대상으로 하도록 할 필요가 있다는 지적이다.

미국이나 영국의 경우 우리나라와 달리 조정이 당사자 요청으로 시작되기 때문에 조정대상이 이익분쟁에 한정하지 않는다. 미국의 경우 조정의 대상은 이익분쟁뿐 아니라 당사자 요청이 있으면 권리분쟁과 교섭단위 결정에 관련된 분쟁에 대해서도 조정서비스를 제공하며 분쟁이 현재 발생하고 있지 않지만 노사관계가 불안정한 사업장을 대상으로 예방적 조정서비스까지 담당하고 있다. 영국의 경우에도 이익분쟁뿐 아니라 해고와 생계문제 등 권리분쟁, 노동조합간의 분쟁에 대해서도 조정서비스를 한다.<sup>주33)</sup>

앞서 노사분쟁의 형태에서도 언급한 바 있는데, 이같은 외국의 예도 참고로 삼아 향후 분쟁조정 대상의 폭을 확대, 유연하게 운영해 나가야 한다고 본다.

#### 5) 분쟁해결제도 운영의 특징<sup>주34)</sup>

이해집단이 다양한 사회에서 집단 혹은 개인간의 분쟁은 필연적으로 일어날 수밖에 없다. 따라서 제도마련을 통해 집단이나 개인간의 분쟁이 더 큰 사회문제가 되지 않도록 하는 것이 중요하다.

다만 모든 분쟁은 사회갈등을 야기한다는 점에서 신속하고 공정하게 해결되도록 해야 한다. 또 될 수 있는 한 분쟁당사자들이 스스로 문제를 해소하는 데 앞장설 수 있도록 만드는 것이 바람직하다. 아울러 분쟁으로 인한 파장은 때로는 개인의 문제를 넘어 사회문제화 될 수 있다는 점에서 공익성을 고려한 분쟁해결이 필요하다.

그런 점에서 분쟁해결기구로서 노동위원회가 공정성, 자주성, 신속성, 공익성 등을 노동

주31) 김태기, 노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 「노동경제논집」, 제21권 2호, 1998, pp.5, 9 참조.

주32) 권리분쟁은 당사자간의 대화로 해결되지 않으면 최종적으로 법원, 노동위원회 등의 국가기관에 의하여 해결하여야 할 성질의 것으로 정의행위 대상이 될 수 없기 때문이다(최영우, 「맞춤 노동법」, (주)중앙경제, 2000년, p.682 참조).

주33) 김태기, 노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 「노동경제논집」, 제21권 2호, 1998, p.9 참조.

주34) 김유성, 앞의 책, pp.410-411 참조

쟁의의 조정원칙으로 내세워 운영되고 있는 것은 바람직하다고 생각된다.

따라서 여기서는 노동위원회의 4가지 쟁의조정 원칙의 측면에서 분쟁해결기구의 특징을 살펴보도록 하겠다.

#### 가) 공정성

첫째, 노동위원회는 기본적으로 행정위원회이긴 하지만 독립성을 가진 기관이다. 즉 노동위원회는 일반행정기관인 노동부장관의 소속하에 두지만 위원의 위촉권자는 대통령 또는 중앙노동위원회의 위원장이며 중앙노동위원회 위원장이 행정사무를 총괄하고 소속공무원을 지휘, 감독하는 등 노동부장관으로부터 독립되어 있다. 뿐만 아니라 노동위원회는 다른 행정기관에 구속되지 않고 독립적으로 그 권한을 행사한다. 이것은 노동쟁의의 조정과 부당노동행위사건의 심사 등이 다른 행정기관의 간섭없이 공정하게 행해져야 하기 때문이다.

둘째, 조직원리에 있어서 노, 사, 공익이란 3자구성제를 채택하고 있다. 이는 노사관계의 조정 내지 판정을 담당하는 국가기관의 구성에 노사대표를 참여시켜 그들의 주장을 반영, 조화함으로써 사건의 객관적이고 타당한 해결을 꾀하고자 하는 것으로 보다 더 공정한 판단을 유도하려는 데 그 의의가 있다.

사실 노동분쟁은 당사자 사이에서 자주적으로 해결되는 것이 원칙이지만 자주적 해결이 불가능하거나 부적당한 경우에는 예외적으로 제3의 기관이 개입하게 된다. 이때 제3의 기관은 행정관청의 간섭을 배제하여 한편으로 노사의 자주적 해결을 촉진하고 다른 한편으로 공정한 여론을 반영시키기 위하여 노사의 대표 및 공정한 제3자인 공익대표 등 3자에 의해서 구성되는 것이 바람직하다는 것이다. 노사관계 조정기관의 3자구성제는 이러한 노사관계의 특수성에 기인한다.

또한 노동위원회의 운영은 노·사·공익위원 전원이 참가하는 전원회의에서 의결한다. 공익위원만이 참여하는 회의를 제외하고는 노동위원회 회의에서 의결을 할 때 노동자위원과 사용자 위원 각 1인 이상의 출석이 있어야 한다.<sup>주35)</sup>

셋째, 노동위원회 위원에 대한 제척 및 기피제도의 도입은 당해 사건의 판정 및 조정에 있어서 불필요한 오해를 불식시킴으로써 판정과 조정의 공정성을 확보하려는 데 그 취지가 있다. 제척제도는 노동위원회 위원은 자신과 직접적인 이해관계가 있는 사항에 대하여

주35) 김태기, 노동위원회제도 개선방안 연구, 한국노동연구원, 1989, p.52

는 심의, 의결 또는 조정에 관여할 수 없다는 것이다. 기피제도는 노동위원회의 위원이 당해사건과 직접적인 이해관계가 없는 경우라 하더라도 관계당사자가 심의, 의결 또는 조정의 공정성을 기대하기 어렵다고 판단되는 위원에 대하여는 위원장에게 그 사유를 적어 기피신청을 할 수 있도록 한 것이다.<sup>주36)</sup>

넷째, 회의에 참여한 위원은 회의결과로서 의결된 사항에 관하여 서명, 날인하여야 한다. 회의참여위원의 서명·날인제도는 판정과 조정과정에서의 투명성을 높임으로써 노동위원회 회의 공정성을 확보하기 위한 것으로 지적된다.<sup>주37)</sup>

#### 나) 자주성

원래 노사관계는 이해의 대립을 중심으로 해서 집단적으로 이루어지는 것이 기본적인 형태이므로 개개인의 권리·의무의 시비를 판정하고 그 실현을 강제하는 기존의 재판제도는 노사관계의 유동적이고 합목적적인 처리를 위하여 적합하지 않다.<sup>주38)</sup>

따라서 노동쟁의가 발생했을 때 분쟁당사자들이 이를 자주적으로 해결하도록 하기 위해 조정의 주체로 공적조정외에 사적조정을 인정하고 있다. 조정을 개시할 때에도 임의조정을 원칙으로 하고 필수공익사업에 있어서만 예외적으로 강제조정(직권중재)을 인정하고 있다. 또한 조정안의 수락에서도 원칙적으로 임의적 효력을 인정하고 예외적으로 중재에서만 강제적 효력을 인정하였다.

#### 다) 신속성

노동쟁의는 가능한 한 단시일내에 해결하는 것이 바람직하므로 노동위원회는 조정, 중재 신청이 있으면 지체없이 조정을 개시하도록 하고 있다. 조정은 원칙으로 일반사업의 경우 10일, 공익사업의 경우 15일 이내에, 중재는 15일 이내에 종료해야 한다. 또한 관계당사자의 경우 중재재정서의 송달을 받은 날로부터 10일 이내에 재심을 신청케 하여 중재재정의 효력을 확정케 하는 등의 절차를 통해 분쟁의 신속한 해결을 무료로 시도하고 있다.

주36) 김형배, 「노동법」, 박영사, 1997, p.776

주37) 같은 책, p.775

주38) 같은 책, p.771

#### 라) 공익성

쟁의권의 근거가 되는 노동기본권은 그 자체가 목적이 아니고 노동자의 생존권 확보를 위한 수단에 지나지 않는다. 그러나 노동자의 생존권도 국민전체의 생존권 확보 다시 말해 공익 또는 공공의 복리와 조화를 이루는 가운데 해결되어야 한다. 이러한 원칙 아래 노동법에서는 쟁의조정시 조정전치주의를 도입하여 쟁의행위가 금지되는 조정기간과 중재기간을 두고 공익사업에서는 이 기간을 길게 하였다. 또한 공익사업에서의 쟁의조정은 우선적으로 신속히 처리할 것을 정하였고 필수공익사업에서는 중재개시요건으로 강제중재를 인정하고 있다.

조정기관의 구성에서도 노사대표외에 공익을 대표하는 공익위원을 참가케 하였고 공익사업의 조정을 위해서는 노동위원회에 특별조정위원회를 두었다.

또 공익사업을 비롯한 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업에서는 긴급조정·중재제도를 두고 있다.

#### 마) 기타

첫째, 노동위원회 제도는 실질적인 분쟁해결에 초점을 두어 법의 엄밀성에 근거하지 않는다. 이에 법원보다 좀더 융통성을 발휘해 문제해결을 할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 일반사업의 노동쟁의 조정을 맡는 조정위원회 운영시 회의에 참여하는 위원에 대한 노사교차추천제를 도입하고 있다. 회의는 노사, 공익 3자로 구성되는데 노동자 위원은 사용자가, 사용자위원은 노동조합이 추천하는 자를 지명한다.<sup>주39)</sup> 공익·필수공익사업의 노동쟁의를 조정하는 특별조정위원회의 경우 노사가 순차적으로 배제한 후 남은 3인 내지 5인 중 위원장이 지명하는 사람들로 구성된다.

중재위원회는 공익위원만으로 구성된다. 조정담당 공익위원 중에서 관계당사자 합의로 선정한 3인으로 구성하되 관계당사자간에 합의가 성립되지 않을 경우 당해 노동위원회 위원장이 조정담당공익위원 중에서 지명한 3인으로 구성한다.

그러나 중재회의 전에 1-2회 사전회의를 개최해 이 자리에 노사대표를 출석시켜 의견을 듣는다. 이때 쟁점사항을 압축, 교섭을 촉진하여 중재재정없이 당사자가 자율적으로 해결

---

주39) 이와 관련, 조정의 권위를 높일 수 있을지 모르지만 조정위원회를 구성하는데 많은 시간이 소요되고 노사당사자들의 후보자에 대한 정보가 제한적이어서 조정의 실효성을 제약한다는 지적이 있다(김태기, 「노동위원회제도 개선방안 연구」, 한국노동연구원, 1992, p.56 참조).

할 수 있도록 조력하는 역할을 한다. 노사가 교섭을 통해 노사분쟁이 해결된 경우 이를 당해 노동위원회에 통보해 중재를 철회한다.주40)

셋째, 공익위원은 심판담당 공익위원과 조정담당 공익위원으로 구분돼 있다. 이는 공익위원의 전문성 제고와 관련이 있는 것으로 심판담당공익위원의 자격요건이 좀더 엄격하다.

#### 바) 쟁의조정원칙 측면에서 본 분쟁해결기구 특징의 문제점

이제까지 공정성, 자주성, 신속성, 공익성 등의 노동쟁의 조정원칙의 측면에서 분쟁해결기구인 노동위원회의 특징을 살펴보았다. 여기서는 노동위원회가 이같은 원칙하에 분쟁해결을 시도하고 있지만 제기되고 있는 문제점들에 대해 알아보도록 한다.

##### ① 공정성 측면에서의 문제점

노동위원회는 공정성 측면에서 독립성을 가진 기관이다. 그러나 노동위원회의 독립성에 대한 의문제기는 많다. 특히 노동위원회가 사실상 노동부의 산하기관으로 머물고 있다는 지적이다. ‘독립성 제고’란 인사와 예산편성 권한을 자체적으로 가질 때 가능한데 우리 노동위원회에 대한 인사, 예산편성, 법령관리 등의 권한은 노동부가 갖고 있다는 것이다. 미국의 전국노사관계위원회와 연방알선조정청의 경우 인사와 예산에 있어서 행정부와 완전 독립 되어 있다는 점과 비교되고 있는 것이다.주41)

이에 현재 노동부장관 소속에서 국무총리 직속의 독립기구로 승격시켜 노동부로부터 독립성을 확보해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 더불어 심사관, 조정관 등 노동위원회 소속 공무원들을 노동부 직원들과 상관없이 별도로 채용해야 한다는 주장도 나오고 있다. 정부의 노동정책을 의식한 노동부소속 공무원들이 노사간의 사적인 문제에 정부의 정책적 입장을 개입시킬 수 있다는 지적이다.주42)

공정한 판단을 유도하려는 데 의의를 두었다는 노동위원회 3자구성 조직원리주43)에 대한 비판도 일고 있다. 이에 3자 구성 체제 유지에 대한 심각한 재검토 주장이 나오고 있

주40) 중앙노동위원회, 노동위원회 운영안내 자료집, 2003.1

주41) 중앙노동위원회·매일경제신문사, 99 정책토론회 결과보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 1999.12, p.17 p.132 참조

주42) 중앙노동위원회·매일경제신문사, 99 정책토론회 결과보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 1999.12, p.25 p.61 참조.

주43) 노동위원회가 노사와 공익 등 3자로 구성되어 있으나 노동위원회의 모든 회의가 3자구성의 원리를 갖고 있는 것은 아니다. 판정기능을 수행하는 심판위원회에만 적용되는 원리이다.

다. 두 가지 이유로 요약된다.

하나는 노사위원의 역할이 기대만큼 효과적이지 못하다는 것이다. 노사위원을 두는 이유는 그들이 분규사업장에 대한 정보를 갖고 이를 조정서비스에서 효과적으로 활용하기 위한 목적을 갖고 있다. 그러나 실제로 이들은 분규사업장에 대한 자세한 정보를 갖고 있지 못하며 그 역할에 대한 기대를 충족시키기 어렵기 때문이라는 것이다.<sup>주44)</sup>

다른 하나는 노동자 단체와 사용자 단체에서 추천한 노사위원들이 자신들을 추천한 단체들을 의식하지 않을 수 없어 공정한 판단을 내리는 데 구조적으로 문제가 있다는 논리에서 나온다.

공정성과 중립성 등의 비슷한 이유로 독일 노동법원 구성에 노사를 대표하는 명예판사의 참여와 관련해 이것이 과연 노사당사자간의 법률분쟁 해결에 긍정적으로만 기여하는가 하는 문제가 제기되기도 한다. 이는 특히 최근의 노동관계법률이나 판례가 점차 복잡하고 어려워지는 상황에 비추어 노동전문판사에 의한 적극적인 판단이 요구된다는 점과 함께 과연 노사단체에 의해 추천되어 선출된 명예판사가 판결에서 공정한 판단을 할 수 있는가 하는 점과 관련이 있다.<sup>주45)</sup> 그러나 사법적 해결에서 오는 경직성과 노사문제에 대한 견해를 구한다는 점에서 의미가 있다는 주장도 있다.

이와 달리 미국의 경우 권리분쟁과 관련된 부당노동행위 등을 처리하는 NLRB는 모두 공익위원 성격을 가진 위원들로 구성되며 모두 상임위원들이다. 그러나 이에 대해 전문성과 공정성 측면에서 돋보이기는 하나 노사관계 문제를 다툼에 있어서 노사당사자를 배제하는 것은 보완돼야 한다는 지적도 있다.<sup>주46)</sup>

이렇게 볼 때 '3자구성의 원리'는 그 취지를 적극 살릴 수 있는 구체적인 방안을 연구하는 것이 바람직하다 할 것이다. 예컨대 자질있는 노사대표를 선정해야 함은 물론 이들에 대한 충분한 교육과 자질검증 등으로 중립성과 공정성문제를 해결해 나갈 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

## ② 자주성측면에서의 문제점

조정전치주의와 사적조정중재제도 두 가지 측면에서 문제점이 제기되고 있다.

주44) 중앙노동위원회·한국노동연구원, 국제심포지엄자료 「노사분쟁해결제도의 발전방향」, 1998. 11, pp.118-119 참조.

주45) 같은책, p.159 참조.

주46) 이규창, “노동위원회 심판제도와 원칙,” 조정과 심판 2002년 2호(여름호), 중앙노동위원회, pp.31-35 참조.

## ㄱ. 조정전치주의에 대한 비판

우리나라 조정제도의 가장 큰 특징은 조정전치주의이다. 우리나라에서는 97년 3월 법개정시 냉각기간제도<sup>주47)</sup>를 조정전치제도로 바꾸었다. 이는 쟁의행위에 돌입하기 전에 당사자의 의사에 관계없이 반드시 조정을 거치도록 법적으로 의무화한 것이다. 그런데 이러한 조정전치주의는 노동기본권을 침해하지 않도록 조정의 대상뿐 아니라 조정기간, 조정위원의 자격, 조정위원회의 구성방법 등에 대해서 법으로 엄격히 규정하고 있다.

반면 미국이나 영국 등 선진국은 당사자간의 자발적인 의사, 즉 당사자들이 필요에 의해 조정을 신청할 때 조정을 하는 조정신청주의를 택하고 있다. 이에 조정제도의 운영에 대한 규정이나 세부적인 내용 등을 조정을 담당하는 기관이 독자적으로 정하도록 하고 있다.<sup>주48)</sup>

따라서 우리나라의 조정절차는 선진국과 비교할 때 매우 경직적이며 조정의 성공률도 낮게 나타나고 있다. 우리나라 조정성공률은 30%대에 있는 반면 미국은 분쟁조정 성공률이 85%이다. 영국은 알선업무제공으로 분쟁의 90%를 해결하였거나 크게 진전시켰다고 한다.<sup>주49)</sup>

사실 조정의 성공요인에 대한 평가는 엇갈리지만, 분쟁당사자의 조정에 대한 태도, 조정자의 자세와 능력, 분쟁기관에 대한 태도, 조정의 시작시점 등이 영향을 미친다는 데는 이견이 별로 없는 것 같다.<sup>주50)</sup> 이런 내용을 참고로 볼 때 우리나라의 조정성공률이 조정신청주의를 택하고 있는 선진국보다 낮게 나타나고 있는 점<sup>주51)</sup>은 당연한 결과가 아닌가 생

---

주47) 97년법 개정전에 노동쟁의조정법에서 냉각기간중의 쟁의금지 규정이 있었다. 이것은 쟁의발생 신고후 10-15일의 냉각기간을 거친 이후에 쟁의행위를 할 수 있게 한 제도이다. 이 기간중에 노동위원회는 알선 · 조정 · 중재를 하도록 했다. 이처럼 냉각기간을 설정하는 것은 쟁의행위를 견제하고자 하는 데 그 목적이 있는 것이 아니라, 곧바로 쟁의에 돌입함으로써 쟁의가 예기치 못한 사태로 발전하는 것을 막고, 노사관계 당사자가 스스로 평화적인 분쟁해결을 다시 한번 시도해 줄 것을 기대함과 아울러 이 기간 내에 임의조정 · 알선 · 중재 등의 조정방법을 통하여 쟁의행위의 발생을 미연에 방지하려는 데 그 의의가 있었다. www.naver.com 참조

주48) 김태기, 노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 「노동경제논집」, 제21권 2호, 1998,p.8 참조

주49) 원창희, 노사분쟁의 예방적 조정, 「산업관계연구」 제13권 제1호, 한국노사관계학회, 2003, pp.19, 22, 26 참조.

주50) 이와 관련된 구체적인 내용은 김태기, 노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 「노동경제논집」, 제21권2호, 1998, pp.4-7 에 나와 있다.

주51) 원창희, 노사분쟁의 예방적 조정, 「산업관계연구」 제13권 제1호, 한국노사관계학회, 2003, pp.26-27 참조. 여기서는 우리나라의 조정성공률이 이처럼 낮은 것에 대해, 미국이나 영국에서는 조정신청주의를 채택하고 있으나 한국은 조정전치주의를 채택하고 있다는 점, 노동자들이 조정제도가 단체행동권을 침해한다는 피해의식을 갖고 있다는 점, 합의수준에 대한 기대가 크다는 점, 조정의 시작시점이 쟁의발생 이후로 되어 있어서 조정신청 전 협상단계에서

각된다.

따라서 노사자치주의 원칙에서 볼 때 조정전치주의는 재검토되어야 한다.

물론 조정의 경우 조정의 성립으로 성공할 때뿐만 아니라 노사쌍방 또는 어느 일방이 수락을 거부한 경우에도 사실상 그 이후의 단체교섭 진행에 큰 도움을 준다는 주장이 있다. 임금협약의 경우 노동위원회 조정과정에서 쌍방간 주장의 간격이 크게 좁혀지고 있으며 단체협약의 경우도 그 문제조항의 건수를 크게 줄여주거나 상당히 근접된 타협점을 제시해주고 있다는 것이다. 따라서 조정전치주의에 따라 조정기능을 강화하는 것은 노사간 분쟁을 가장 생산적으로, 효율적으로 해결해주는 방안이라는 지적도 있다.<sup>주52)</sup>

그러나 조정전치주의는 그 취지와 달리 조정을 거치지 않았다는 이유로 노사분쟁을 불법화함으로써 오히려 노사간 불필요한 분쟁을 증가시키는 경향이 있다.<sup>주53)</sup> 아울러 조정전치주의가 나름대로의 의미와 기능이 인정된다 할지라도 조정개시가 제도적으로 강제되는 것은 노사자율 해결원칙에 비추어 바람직하지 않다<sup>주54)</sup>는 의견이 지배적이다.

따라서 노사자율적인 분쟁해결의 원칙에 가장 어긋나며 단체행동권을 제약한다는 비판을 받고 있는 조정전치주의는 조정 신청주의로 개선해 나가야 한다. 이것은 노사간 교섭을 하다가 분쟁이 발생했을 때 비로소 조정을 시작하는 사후적 조정제도의 개선 논의와 함께 진행되어야 할 것이다.

#### ㄴ. 현행 사적조정·중재제도에 관한 비판

현행법은 노사자치주의 존중을 이유로 97년 법개정을 하면서 노동조합 및 노동관계조정법 제47조(자주적 조정의 노력)<sup>주55)</sup>와 제52조(사적조정·중재)에 사적조정에 대한 법률적

---

노사가 불신과 대립상태에 있는 경우 조정이 적기를 놓칠 수 있다는 점, 조정위원들이 대부분 비상근으로 되어 있어 조정위원회 구성과 예비조정이 어렵다는 점 등을 지적하고 있다.

주52) 배무기, 앞의 글, p. 94 참조.

주53) 모제철의 경우 회사측이 협상기피로 노조가 조정신청을 했으나 노동위원회가 교섭미진을 이유로 추가교섭권고 행정지도를 내렸고 노조는 교섭결렬 후 파업을 개시했다. 사측은 조정전치주의 위반 불법파업으로 선전하고 노조위원장을 업무방해, 불법파업으로 고소 고발하는 등으로 노조가 조정으로 인해서 단체행동 자체가 불법화되는 사례가 발생한 바 있다(중앙노동위원회·매일경제신문사, 99 정책토론회 결과보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 1999.12, p.55 참조).

주54) 중앙노동위원회·매일경제신문사, 99 정책토론회 결과보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 1999.12, p.83 참조.

주55) 제47조에서는 '노동관계 당사자가 직접 노사협의 또는 단체교섭에 의하여 근로조건 기타 노동관계에 관한 사항을 정하거나 노동관계에 관한 주장의 불일치를 조정하고 이에 필요한 노력을 하는 것을 방해하지 아니한다'라고 규정하고 있다. 이에 따르면 사적조정중재는 이익분쟁을 비롯한 모든 노사분쟁을 포괄할 수 있고 그 기간이나 방법 등에 대한 제한이 없다.

근거를 마련해 놓았다. 그러나 이러한 규정은 있으나마나 한 규정이라는 지적까지 받는다. 사실 이 규정이 없다 하더라도 노조법 40조에서는 공적조정<sup>56)</sup>에 의하지 않는 제3자에 의한 조정이 얼마든지 가능하도록 하고 있다.

또한 제52조의 규정들은 사적조정·중재를 조정전치주의에 따라 노동위원회에서 행하는 조정·중재의 대치물로만 파악하고 있다는 지적이다. 제47조에서는 오히려 사적조정이나 중재의 길을 크게 열었지만 현재 사적조정·중재는 52조에 따라 조정전치주의에 따르는 조정·중재에 국한되어 있다는 것이다.<sup>57)</sup>

물론 제52조는 노동조합이 사적조정을 거치면 공적조정을 거치지 않아도 쟁의행위를 가능하게 함으로써 공적조정과 평등하게 대우했다는 점에서 대단히 진일보한 규정이라는 지적도 있다.<sup>58)</sup> 그러나 일단 이 규정은 사적조정·중재가 공적조정의 대치물이라는 인식에도 도움을 준 것으로 생각된다.

제52조를 살펴보면 ①사적조정·중재를 통한 노동쟁의 해결을 방해하지 아니하며 ②사적조정·중재를 하고자 한 때에는 노동위에 신고해야 하며 ③조정·중재기간은 공적조정제도에 준하며 ④조정의 효력은 단체협약과 동일하다는 등의 내용으로 구성되어 있다.

이에 따르면 사적조정·중재대상이 노동쟁의 대상으로 이익분쟁인 듯한 인상을 받는다. 또한 노동위원회에 신고하도록 하면서 조정·중재기간도 공적조정<sup>59)</sup>에서와 마찬가지로 일반사업 10일, 공익사업 15일 이내에 종료하도록 하고 있다.

여기서 두 가지 비판이 가능하다. 하나는 이 같은 제약에서 벗어나 예컨대 현행법상 조정대상이 되지 않는 권리분쟁 사항이나 쟁의행위와 연계되지 않는 이익분쟁 사항 등에 대하여 수시로 조정·중재기간을 제52조와 달리 정한 상태에서 자유롭게 할 수 있는 구체적인 규정이 없다<sup>58)</sup>는 비판이다.

다른 하나는 이 노동위원회에 대한 신고제도는 사적조정이나 중재 촉진에 도움이 된다기보다는 오히려 그것을 저해하는 효과를 초래할 수도 있다면서 우리 노동쟁의조정제도가 공적조정 중심이라는 사실을 말해주는 전형적인 표현이라는 비판을 받고 있다.<sup>59)</sup>

주56) 배무기, 앞의글, p.96 참조

주57) 배인연, 「노사갈등과 분쟁해결론」, (주)중앙경제, 2002, p.357 참조.

주58) 배무기, 앞의 글, p.97 참조. 이와 관련, 이 논문에서는 52조 사적 조정·중재를 1, 2종으로 나누어 1종의 사적조정·중재는 조정전치주의에 따르게 하고 제2종의 보다 자유로운 사적조정·중재에 관한 규정 도입을 제안하고 있다. 이에 근거해 노사당사자 합의에 의해서거나 아니면 단체협약에 의하여 어느 일방이 조정·중재를 신청하여 제3자의 조력을 받도록 하자는 것이다.

주59) 서장권, 「공공부문 노동분쟁의 해결방안에 관한 연구」, 한국노동연구원, 2002, p.27 참조. 이에 따르면 노동위원회 신고제도의 최소한의 의미는 공적조정제도에서 노동위원회를 통

따라서 사적조정·중재제도의 활성화를 위해서는 효과면에서는 공적조정제도에 준하더라도 조정대상이나 방법 등의 구체적인 사항과 관련해서는 분쟁당사자들이 손쉽게 선택하고 원하는 방식대로 할 수 있는 방향으로의 개선이 필요하리라 본다. 이것은 노사 자율적인 분쟁해결 촉진과 노사자치주의 실현을 위한 기본작업이 될 것이다.

## 나. 환경분쟁해결제도

### 1) 환경분쟁의 특성

사업활동 과정에서 발생하는 오염물질의 영향은 장기간에 걸쳐 복잡하고 다양한 방식으로 나타나고 피해사실도 사후에 드러나는 경우가 대부분이다. 따라서 환경피해에 대하여 가해자가 이를 부정하는 경우 전문지식이 부족한 피해자가 인과관계를 입증하는 것은 사실상 불가능한 일이다.

### 2) 환경분쟁조정제도란 ?

환경분쟁조정제도는 국민들이 생활 속에서 부딪히는 크고 작은 환경분쟁을 복잡한 소송 절차를 통하지 않고 전문성을 가진 행정기관에서 신속히 해결하도록 하기 위해 마련된 제도이다.

환경분쟁을 민사소송으로 제기하는 경우, 피해자는 가해행위와 피해발생간의 인과관계를 입증해야 하고, 이 과정에서 법률지식이 없는 일반인은 상당한 비용을 들여 변호사의 도움을 받아야 한다.

그러나 환경분쟁조정제도로 만들어진 환경분쟁조정위원회를 이용하는 경우에는 적은 비용으로 피해사실 입증을 대신해 주고, 절차도 간단하기 때문에 변호사의 도움 없이도 조정 절차를 진행할 수 있는 장점이 있다.

### 3) 환경분쟁조정 종류와 성격

---

한 관리라는 의미를 가지는 것으로 행정적 편의만을 위한 것은 아니지만 문제가 있음을 지적하고 있다.

#### 가) 알선 (斡旋)

당사자간 합의의사가 있고 상호양보에 의한 합의 도출이 가능한 분쟁사건을 다룬다. 알선위원이 당사자의 자리를 주선하여 분쟁당사자간의 합의를 유도하는 절차로 어떠한 법률상의 효력을 발생하는 것도 아니므로 알선으로 분쟁해결의 가능성이 없다고 인정될 때 알선을 중단할 수 있다. 알선의 처리기간은 3개월이다. 합의 불성립시 조정이나 재정신청 또는 소송제기 가능하다.

#### 나) 조정 (調停)

과학적인 인과관계 규명보다는 당사자간 합의 도출이 우선시 되는 사건으로 알선으로 해결이 곤란한 환경분쟁사건을 다룬다. 당사자의 일방 또는 쌍방이 신청해서 개시된다.

조정은 우선 제3자인 조정위원회에서 특정한 분쟁사건에 대하여 양당사자의 주장을 들어보고 쟁점이 되는 사실을 조사하여 사건의 전모를 파악하는 데서 시작된다. 이후 조정안을 작성하여 양측에 30일이상의 기간을 정하여 당사자간에 상호양보를 구하여 합의를 유도하거나 위원회가 작성한 조정안의 수락을 권고하여 분쟁을 해결하는 제도이다. 전체적인 처리기간은 9개월이다. 합의가 성립되지 않으면 재정신청, 민사소송제기가 가능하다.

#### 다) 재정 (裁定)

재정은 제3자인 재정위원회가 서로 대립하는 당사자간의 환경분쟁에 대하여 사실조사 및 심문 등의 절차를 거쳐 법률적인 판단으로 분쟁을 해결하는 준사법적인 절차이다. 당사자간 의견차이가 커 과학적인 인과관계 규명이 필요한 사건을 다룬다. 처리기간은 9개월이다.

재정은 피해당사자가 신청함으로써 개시되며 5인으로 구성된 재정위원회가 다룬다. 피해 사실·피해정도 등의 사실조사, 분쟁당사자의 의견청취, 감정인의 피해보상금액 산정 등을 토대로 재정한 문서를 분쟁당사자에게 통보, 60일 이내에 당사자 쌍방(일방)으로부터 재정신청 내용인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니한 경우 합의가 된 것으로 본다. 불복시에는 중앙환경분쟁조정위원회에 재정신청과 민사소송을 제기할 수 있다.

#### 4) 조정신청대상

환경오염피해로 인한 분쟁조정의 대상은 크게 다섯 가지이다.

첫째, 사업활동, 기타 사람의 활동에 따라 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염 및 소음, 진동과 악취 등에 의한 건강상 · 재산상의 피해로 인한 분쟁을 말한다.

둘째 환경시설 (폐기물처리시설, 하수종말처리시설, 분뇨처리시설 등)의 설치 · 관리와 관련된 분쟁이다. 셋째 진동이 그 원인중의 하나가 되는 지반침하로 인한 건강상 · 재산상의 피해분쟁, 넷째 자연생태계 파괴로 인한 건강상 · 재산상의 피해분쟁, 다섯째 건축법의 적용을 받지 아니하는 구조물에 의한 일조방해로 인해 발생하는 건강상 · 재산상의 피해분쟁등이다.

한편 조정신청 제외대상도 있다. 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인, 법인 또는 단체의 민원(행정규제 및 민원사무기본법 제2조 및 동법시행령 제2조), 방사능오염피해 (원자력손해배상법 적용), 조망방해, 통풍방해, 건축법의 적용을 받는 건물의 일조방해 등이다.

#### 5) 조정(調整) 업무별 처리기관

가) 중앙환경분쟁조정위원회는 다음의 업무를 관장한다.

- ▶ 신청 조정가액이 1억원을 초과하는 분쟁의 재정 (裁定)
- ▶ 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 재정/조정/알선
- ▶ 2이상의 시 · 도의 관할구역에 걸치는 분쟁의 재정/조정/알선
- ▶ 중대한 환경피해가 발생하여 이를 방지하면 사회적으로 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우의 분쟁으로서 ㉠ 환경피해로 인하여 사람이 사망하거나 인체에 중대한 장애가 발생한 분쟁이나 ㉡ 조정가액이 50억원 이상인 분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정(調停)절차를 개시할 수 있다.
- ▶ 관할지방환경분쟁조정위원회가 스스로 조정하기 곤란하다고 결정하여 이송한 분쟁
- ▶ 동일한 원인으로 인한 환경피해를 주장하는 자가 다수인 환경분쟁

나) 지방환경분쟁조정위원회는 다음의 조정업무를 관장한다.

- ▶ 당해 시 · 도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 신청 조정가액이 1억원 이하인 분쟁의 재정
- ▶ 당해 시 · 도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하지 않는 분쟁의 조정/알선

## 6) 조정(調整)의 효력

### 가) 재정의 효력

위원회가 재정을 행한 경우, 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방이 당해 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송을 제기하지 않은 때에는 (제기했다가 소송을 철회한 경우 포함), 당사자간에 당해 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다. (재정내용의 채권 · 채무관계 확정) 한편 재정은 재정문서가 송달된 후 60일 이내에 소송을 제기하지 않을 경우 당사자간에 합의가 성립된 것으로 간주되며 민사상 계약과 같은 채권, 채무의 효력이 발생한다.

### 나) 조정(調停)의 효력

조정위원회의 조정안을 당사자가 수락한 때에는 조정조서를 작성하며, 이 경우 당사자간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다. 한편 조정은 조정안 제시후 30일 이내에 수락을 거부하지 않는 경우, 당사자간에 합의가 성립된 것으로 간주되며 민사상 계약과 같은 채권, 채무의 효력이 발생한다.

### 다) 알선의 효력

알선위원의 중재로 당사자간에 합의가 이루어지면 합의서를 작성하며, 합의서 작성에 의하여 분쟁이 해결된다.

## 7) 신청사건 처리절차

① 재정신청서를 접수하면 신청인과 피신청인에게 사건을 담당할 심사관과 재정위원을 지명하여 알려드리고 피신청인에게는 신청인의 주장에 대한 의견을 문서로 제출 요구

↓

② 당사자(신청인, 피신청인)에게 사건담당 심사관, 재정위원 지명 알림 및 피신청인에게 신청인의 주장에 대한 의견제출 요구

↓

③ 담당심사관 및 관계전문가의 현장조사 실시 (신청서 접수 후 한달 이내로 실시)

↓

④ 당사자 출석요구서 발송

↓

⑤ 회의 개최 및 당사자 심문

↓

⑥ 담당심사관의 현지조사결과와 재정회의에서의 당사자 심문결과를 종합, 판단하여 피해인정 여부와 배상 금액 결정

↓

⑦ 재정문 송달

↓

⑧ 위원회의 결정에 이의가 있는 당사자는 재정문 수령 후 60일 이내에 법원에 소송을 제기해야 하고 이 기간 내 소송을 제기하지 않으면 위원회의 결정내용은 당사자간 합의효력 발생

↓

⑨ 가해자가 위 기간 내 법원에 소송도 제기하지 않고 위원회 결정을 이행도 하지 않을 경우 피해자는 가해자를 상대로 법원에 채무이행 소송제기

## 5. 노동위원회제도와 환경분쟁조정제도의 비교

우리나라에는 노동부문의 노동위원회를 비롯해 각 분야의 갈등관리를 위한 분쟁해결 관련기구가 많이 있다.<sup>주60)</sup> 이제까지 우리는 이중에서 그 역사가 길고 가장 참여한 노사갈등

을 다루고 있는 노동위원회제도를 중심으로 환경분쟁조정제도도 함께 살펴보았다.

이에 여기서는 두 제도를 몇 가지 주요한 측면에서 비교하면서 분쟁해결제도 개선과제와 관련된 시사점을 도출해보도록 하겠다.

### 가. 조직상

노동분쟁조정제도와 환경분쟁조정제도는 모두 중앙과 전국의 시도 지역조직을 갖고 있다. 노동위원회의 경우 서울, 부산 등 12개 지역에 지방노동위원회를 두고 있으며 위원회의 사무처리를 지원하기 위하여 조정과와 심판과로 구성된 사무국을 두고 있다. 또한 노동위원회의 경우 특별노동위원회가 존재한다. 이것은 관계법률이 정하는 바에 따라 그 설치 목적으로 규정된 특정사항에 관한 사건을 관장한다. 관장기관도 노동부가 아니라 관련중앙행정기관의 장이다. 예로서 해양수산부 산하의 선원노동위원회가 전국에 10개소 설치되어 있다.

환경분쟁조정위원회의 경우 중앙환경분쟁조정위원회는 16개 각시도에 지방환경분쟁조정위원회를 설치해 놓고 있다. 그러나 이중에서 별도의 사무국을 설치한 곳은 없다. 다만 서울시 등 일부 시·도만이 위원회 업무를 담당하는 공무원을 두고 있다.

#### ▶ 시사점

분쟁이란 전국 어느 곳에서나 일어날 수 있다. 특정지역에서 더 많은 분쟁이 일어날 수는 있지만 기본적으로 사람이 사는 곳에 분쟁은 존재한다. 특히 사회가 민주화되고 권리의식이 높아지면서 더 복잡하고 다양한 형태의 분쟁이 증가하리라 예상되고 있다. 그런 점에서 노동이나 환경분쟁조정제도가 모두 전국조직을 지향하고 있는 점은 바람직하다고 본다.

그러나 환경분쟁조정위원회의 경우 지방조직에서는 사무국이 별도로 존재하지 않는다. 위원회 업무를 담당하는 공무원만 두고 있다. 거기다 환경분쟁은 재정사건이 거의 95% 이상을 차지하는데<sup>주61)</sup> 작년 6월 법개정 이전에는 지방위원회에서 재정업무를 담당하지 않았다. 2002년의 경우 환경분쟁 조정신청사건은 263건이었는데 이중 2건만이 조정사건이었다는 점에서 환경분쟁조정위원회가 사실상 전국조직이었다고 말하기 힘들 것으로 보인다.

주60) 갈등관리 시스템 구축방안 연구보고서, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004.4, p.93 참조.

주61) 조정이 당사자간의 대화와 타협을 통해 합의를 권고하는 데 초점을 두고 있는 반면 재정은 위원회가 피해사실을 입증하고 배상책임을 결정하여 합의를 유도하는 방법이다. 환경분쟁의 경우 조정없이 재정신청이 가능한데 조정보다 재정을 선호하고 있다.

그러나 작년 6월 다행히도 법개정이 되면서 1억원 이하의 재정사건은 지방에서도 처리할 수 있게 되었다. 이는 환경분쟁이 2000년 70건에서 2002년 440건으로 크게 증가하는 등 중앙환경분쟁조정위원회로 업무가 집중됐고 그 처리에 한계가 보일 수밖에 없었기 때문이다.

이와 달리 노동위원회의 경우 2002년 조정신청 접수현황을 보면 1,096건의 접수건수 중에서 지노위에 1,000건, 중노위에 96건이었다. 이는 노동위원회의 경우 해당지역 지노위에서 일단 조정을 한 후 이후 중노위에 재심을 신청하거나 파업을 벌이거나 하는 등의 선택을 하도록 하고 있는 것과 관계가 있을 것이다.

## 나. 운영상

### 1) 위원 구성

노동위원회는 근로자를 대표하는 자, 사용자를 대표하는 자, 공익위원을 대표하는 자로 구성한다. 이때 중앙노동위원회의 노사위원은 노사단체가 추천하는 자 중에서 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. 공익위원은 당해 노동위원회위원장, 노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 근로자위원과 사용자위원의 투표로 선출한다. 위원의 수는 각 10인이상 30인 이하의 범위내에서 업무량을 감안하여 정하되 근로자위원과 사용자위원의 수는 동수로 한다.

반면 환경분쟁조정위원회는 중앙환경분쟁조정위원회의 경우 상임위원(위원장)과 비상임위원 8인으로 구성되어 있으며 전문가는 사건별로 필요시 위촉한다. 위원은 환경부장관의 제청으로 대통령이 임명, 위촉한다. 지방환경분쟁조정위원회도 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 비상임위원으로 구성하여 관할 구역에서 발생한 분쟁을 해결하도록 하고 있다. 이들 비상임위원들은 공익을 대표할 수 있는 자와 환경, 산업 또는 공중보건에 관한 학식과 경험이 있는 자 중에서 서울특별시장, 광역시장 또는 도지사가 임명 또는 위촉한다.

### 2) 조정·재정 위원회 구성

노동위원회에서 조정위원회 구성의 경우 조정위원은 당해 노동위원회 위원중에서 사용

자를 대표하는 자, 근로자를 대표하는 자, 공익을 대표하는 자 각 1인을 그 노동위원회의 위원장이 지명하되 근로자를 대표하는 조정위원은 사용자가, 사용자를 대표하는 조정위원은 노동조합이 각각 추천하는 노동위원회의 위원중에서 지명하여야 한다. 중재위원회 구성은 당해 노동위원회의 공익을 대표하는 위원중에서 관계당사자 합의로 선정한 자에 대하여 그 노동위원회 위원장이 지명한다.

한편 노동위원회의 경우 공익위원은 조정담당 공익위원과 심판담당 공익위원으로 구분하고 심판담당위원에 대한 자격요건을 더욱 엄격히 하고 있다. 이는 위원회 참여 위원들의 전문성제고를 위한 정책적 배려이다.

이에 반해 환경분쟁조정위원회에서 조정위원회는 분쟁조정위원회 위원 중에서 위원장이 지명한 3인으로 구성한다. 대통령이 정하는 경미한 사건의 조정은 1인의 위원으로 구성한다. 재정위원회는 중앙환경위원회 위원 5인으로 구성한다. 대통령이 정하는 경미한 사건의 재정은 3인으로 구성한다.

### 3) 조정재개 방식

노동분쟁해결제도는 사실상 강제조정 성격의 조정전치주의를 채택하고 있다. 노동조합이 사용자와의 교섭이 결렬돼 파업 등 정의행위를 하려면 조정의사가 없어도 일단 의무적으로 노동위원회에 조정을 신청해 받아야 한다. 이때 노동위원회에서 교섭을 더하라는 행정지도가 내려지거나 교섭대상이 아니라며 조정을 거부하면 다른 방식으로 분쟁해결을 모색해야 한다.

환경분쟁조정제도는 환경오염으로 인한 피해상황이 발생했을 때 피해당사자가 환경분쟁조정위원회에 조정 혹은 재정을 신청함으로써 분쟁조정이 시작된다.<sup>주62)</sup> 때론 일정한 요건을 갖춘 환경단체가 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수도 있다.

### 4) 시사점

---

주62) 환경분쟁조정위원회를 통하지 않을 경우 일반인들은 행정관서에 의한 민원처리방식이나 양 당사자의 개인적인 접촉으로 분쟁을 해결하는 방식, 사법적 재판절차에 의하여 피해를 구제받는 방식 등을 이용하고 있다. 관련 내용은 국회사무처 법제실, 환경피해구제제도에 대한 법제적 검토, 2002.12, p.48 참조.

## 가) 공정성의 문제

노동위원회는 노사단체가 추천하는 자들을 위원으로 참여시킨다. 이는 분쟁사건의 이해를 돕고 분쟁해결의 공정성을 도모하고자 하는 것이다. 그러나 환경분쟁조정위원회는 사실상 관주도적으로 비상임위원이나 전문가를 위촉해 운영하고 있다.

이것은 공정한 분쟁해결을 방해할 수도 있다. 현재 소음이나 진동으로 인한 피해내용이 환경분쟁조정사건의 80%이상으로 객관화된 기준에 근거하므로 분쟁조정이 다소 용이하고 승복률이 높을 수 있다. 그러나 자연과학분야에 근거한 객관화된 기준이 존재하지 않으면서 가치관이나 이념 등이 개입된 분쟁이 발생할 경우 분쟁해결의 공정성이나 중립성이 의심받지 않을 수 없다. 이같은 구성으로 최근 사회적으로 이슈가 되고 있는 경부고속도로 금정산·천성산 구간노선 결정 등과 같은 대규모 환경갈등 해결을 시도한다면 공정성이나 중립성에 대한 문제제기가 적지 않을 것이다.

이 경우 노동위원회의 위원 구성과 운영 방법 등에서 시사점을 받을 수 있다. 오늘날 환경을 둘러싼 분쟁은 단지 환경오염으로 인한 피해에 관한 분쟁에 한하지 않으며 입지선정 혹은 개발사업과 관련된 대규모 분쟁이 문제가 되고 있다. 따라서 이 경우 분쟁해결을 시도할 때 개발세력, 환경보존세력, 기타 이해관계가 걸린 세력들 등이 문제해결을 위한 위원회 구성과 운영에 주도적으로 참여해 그 속에서 최선책을 찾기 위한 대화와 타협의 장을 만든다면 장외투쟁이나 극한대립은 피할 수 있을 것으로 전망된다.

그러나 현재와 같은 환경분쟁조정위원회의 위원회 구성이나 운영 등으로는 사실상 이같은 대규모 환경갈등 조정에 개입하기도 어렵게 되어 있는 것으로 판단된다.

물론 현재 노동위원회의 3자구성 원리에 대한 비판과 함께 재검토 요구가 있는 것도 사실이다. 그러나 환경분쟁조정제도가 노동위원회 3자구성의 목적과 취지를 충분히 살리는 방향에서 위원구성에 대한 고민이 있어야 할 것으로 보인다.

## 나) 중립성의 문제

대안적 분쟁해결에서 가장 중요한 요소의 하나는 중립적인 제3자임은 이미 말한 바 있다. 그런 측면에서 노동위원회의 경우 앞서 지적한 바와 같이 구조적으로 중립성, 공정성 등에 한계가 있을 수 있다. 노사당사자를 대표하는 단체들이 소속돼 있기 때문이다. 그런 측면에서 환경분쟁조정위원회가 이해당사자와 관련이 없는 공익위원으로 조정이나 재정위

원회를 구성하는 것은 중립성, 공정성 측면에서 그 시비가 덜할 수 있는 구조이다.

따라서 공익위원만의 위원회 구성은 전문성과 공정성이란 측면에서 바람직하다고 볼 수도 있다. 그러나 노사관계란 각 사업장의 특수성과 그간의 역사에 따라 그 성격이 크게 다르다. 이에 양측을 제대로 이해할 수 있는 노사대표들이 위원회 구성에 참여해 분쟁해결을 도모하고자 하는 방향은 옳다고 본다. 그러나 공정성과 중립성시비 문제를 해결하기 위한 노력이 뒤따라야 한다.

이것은 앞서 3자 구성 조직원리에 대한 비판부분에서 대안으로 언급했던 것과 같이 그 취지를 적극 살릴 수 있는 방법을 찾아나가는 데서 시작될 수 있을 것이다.

#### 다) 자치주의 측면

분쟁이 불가피하게 발생했을 때 우리는 법에 호소하거나 또는 중립적인 제3자의 도움 등을 통해 분쟁을 원만히 해결하려는 노력을 하게 된다. 그러나 분쟁해결의 최선책은 분쟁 당사자들이 서로 합의하여 분쟁을 끝내는 것이다. 특히 노사관계처럼 분쟁 이후에도 특수한 관계가 계속 유지되거나 지속되어야 하는 경우 당사자 해결은 더욱 중요하다. 집단적 노사관계에서 주요한 원칙으로 노사자치주의를 꼽고 있는 이유도 바로 여기에 있다.

그런 측면에서 노동분쟁해결제도의 특징인 조정전치주의는 조정신청주의로 가야 한다는 주장이 지속적으로 있어 왔다. 당사자간 교섭을 충분히 한 후 결정하라는 조정전치주의의 취지가 바람직하더라도 자율해결 원칙에 위배되고 단체행동권 등을 제한한다는 것이다. 따라서 교섭문화가 성숙하지 않은 우리 노사관계 현실에서 조정전치주의 폐지에 대한 우려가 없는 것은 아니나 장기적으로는 조정전치주의를 폐지하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이것은 우리나라의 노동분쟁해결제도를 개선해 나가는 과정에서 파업 등 쟁의행위를 하기 전에 충분히 교섭하는 문화와 이에 책임지는 사회적인 분위기를 만들어 나가는 작업의 성공여부와 밀접한 관계가 있으리라 생각한다.

#### 다. 분쟁해결대상

환경분쟁조정제도는 분쟁조정 신청대상이 상당히 포괄적이다.<sup>주63)</sup> 그 대상을 보면, 사업

주63) 환경분쟁조정과 관련, 조정제도 영역의 확대가 필요하다는 주장도 있다. 현재 환경분쟁조정법이 예상되는 환경피해를 환경분쟁의 조정대상으로 규정하고 있는데 환경피해가 예상되는 사

활동, 기타 사람의 활동에 따라 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염 및 소음, 진동과 악취 등에 의한 건강상·재산상의 피해분쟁, 환경시설 (폐기물처리시설, 하수종말처리시설, 분뇨처리시설 등)의 설치·관리와 관련된 분쟁, 진동이 그 원인중의 하나가 되는 지반침하로 인한 건강상·재산상의 피해분쟁, 자연생태계 파괴로 인한 건강상·재산상의 피해분쟁, 건축법의 적용을 받지 아니하는 구조물에 의한 일조방해로 인해 발생하는 건강상·재산상의 피해분쟁 등이다.

반면 분쟁해결제도로서 노동위원회는 조정과 판정이란 두 가지 기능을 갖고 있으면서 조정대상은 임금, 근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 주장의 불일치 사항으로 한정하고 있다. 판정대상은 권리분쟁을 다루는데 이 또한 법령에서 정하는 사항에 한한다.

이처럼 우리 노조법은 분쟁해결대상을 조정과 판정대상으로 적시하고 있으므로 포지티브리스트 시스템적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 이것은 조정 혹은 판정대상이 아닌 것만 명시하고 그 밖의 것은 조정 혹은 판정대상이라고 하는 네거티브리스트 시스템과 비교해 볼 때 조정대상의 범위가 협소하고 분쟁해결제도 운영의 유연성이 떨어질 수밖에 없다.

산업구조나 노동형태 등이 바뀌면서 다양한 형태의 분쟁해결대상들이 새롭게 나타나고 있다. 예컨대 임시직·파견근로 반대, 경영권, 정부제안 입법내용 불만 등과 관련된 분쟁들이 임금 등 금전적 문제보다 더 심각하게 전개되고 있는 것이다. 그러나 원칙상 이들은 노동위원회의 조정대상이 아니다. 이들 문제에 금전적인 부분을 넣어서 사실상 조정을 시도하고 있는 경우는 있다. 그러나 이런 식의 분쟁해결 방식은 한계를 드러낼 수밖에 없다.

특히 크고 작은 각종 노사분쟁 중 노동위원회가 담당하는 비율이 32%에 불과하며 분쟁해결 담당기관이 없는 분쟁이 38%나 되고 있음을 앞서 언급한 바 있다. 따라서 노동위원회의 분쟁해결대상을 확대시켜야 할 것이다. 이것은 이익분쟁에 한해 조정한다는 원칙을 수정하는 데서 출발 가능할 것이다. 노동위원회는 이런 노력을 통해 조정대상의 문제 때문에 나타나는 분쟁해결 기능의 한계를 없애면서 다양한 성격의 노사분쟁에 대한 분쟁해결 능력을 발휘하도록 해야 할 것이다.

---

업의 인허가취소나 규제기준의 강화, 오염사업장의 단속을 요구하는 분쟁조정절차에 대해서는 구체적인 규정이 없다는 것이다. 이에 이미 발생한 환경피해의 사후배상뿐만 아니라 사전예방도 중요하다면 행정관청을 상대로 한 행정행위의 취소, 강화, 집행을 요구하는 분쟁조정도 가능하도록 조정(調停)제도의 영역을 확대할 필요가 있다는 것이다. 신창현, 환경분쟁의 원인과 제도개선방안, 중앙노동위원회 사이트 참조.

## 라. 조정의 효력과 이의제기, 사후관리제도

노동위원회에서 분쟁조정시 조정안이나 중재재정에 합의한 경우 이는 단체협약과 동일한 효력을 갖는다. 이에 조정안이나 중재재정의 내용을 준수하지 않을 시 벌금 등의 벌칙 조항이 있다.<sup>주64)</sup> 노동위원회의 부당노동행위 구제명령에 대해서는 긴급이행명령제도가 있으며 이를 이행하지 않을 시 과태료가 부과된다.<sup>주65)</sup>

물론 이같은 벌칙조항이 판정의 실효성을 확보하게끔 한 것처럼 보일지 모르지만 형사 절차를 밟아 명령불이행죄가 성립될 때 벌칙이 부과된다는 점에서 실효성은 상당히 제한적으로 확보되고 있는 현실이다.<sup>주66)</sup>

그러나 환경분쟁조정제도의 경우 이같은 사후관리제도는 없다.<sup>주67)</sup> 이에 가해자가 조정 결과 확정된 채무를 이행하지 않을 경우 피해자가 법원에 소송을 제기해야만 채무이행을 강제할 수 있다.<sup>주68)</sup> 이에 분쟁조정제도의 특징인 신속성이 일방이 고의적으로 조정결과를 악용하거나 혹은 조정이 성립되지 못하면 오히려 더 시간을 지체시키는 결과를 가져오게 되므로 부당하다는 지적이다. 아울러 이것이 분쟁조정제도의 활용이 낮은 이유라고 지적되고 있다.<sup>주69)</sup>

▶ 분쟁제도의 구속력 확보문제는 분쟁제도의 신뢰성, 효율성, 신속성 등의 측면에서 고민스런 부분이다. 이에 구속력을 강화해야 한다는 주장이 적지 않다. 노동위원회 제도의 경우 환경분쟁조정제도보다 구속력있는 조항을 만들어냈으나 일부에서는 이보다 더 강한 구속력확보를 요구하고 있는 상황이다.<sup>주70)</sup>

주64) 조정안의 내용을 준수하지 아니한 자는 1천만원 이하의 벌금을 내야 하며 중재재정에 따르지 않을 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금을 내야 한다. 이의제기는 중노위의 중재재정이나 재심결정이 위법이거나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우에 행정소송으로 가능하다. 그러나 노사 어느 일방에 불리한 경우는 여기서 말하는 위법이나 월권에 해당되지 않는다.

주65) 긴급이행명령제도는 부당노동행위 구제명령에 대해서 사용자가 행정소송을 제기한 경우 관할법원이 중노위 위원장의 신청으로 판결이 확정될 때까지 중노위의 구제명령을 이행하도록 명할 수 있는 제도이다. 그러나 부당하고 사건은 제외하고 있다.

주66) 김태기, 「노동위원회제도 개선방안 연구」, 한국노동연구원, 1992, p.57 참조.

주67) 1998년 법개정이전에는 당사자가 합의한 조정안과 재정에 재판상 '화해'와 동일한 효력을 부여했다. 이에 당사자 어느쪽이 조정안을 이행하지 않을 경우에는 별도의 이해청구소송없이도 직접 강제집행을 할 수 있었다.

주68) 서인권, 한일 환경분쟁조정제도의 공통점과 차이점, 중앙환경분쟁조정위원회 자료, 2001.

주69) 국회사무처 법제실, 환경피해구제제도에 대한 법제적 검토, 2002.12, p.48 참조.

주70) 예컨대 중노위의 구제명령과 관련, 이행여부에 대한 추적권을 부여해야 한다는 주장이 있다. 또한 행정소송을 제기한 경우에도 특별한 사유가 없는 한 무조건 긴급이행명령제도를 신

특히 신속성을 필요로 하는 노동위원회의 심판제도에서 자력집행력이 없는 것은 사건확정의 지연원인이 되어 신속성의 원칙이행에 하나의 걸림돌이 될 수밖에 없다는 주장이다.<sup>주71)</sup>

물론 이를 우려하는 목소리도 있다. 별칙조항이나 강제 의무규정이 분쟁조정시 합의의 걸림돌이 될 수 있다는 것이다. 또한 삼권분립의 원칙상 행정부에서 할 일이 아니라는 것이다. 그러나 분쟁조정제도의 실효성 측면에서 별도의 대책마련이 요구되고 있다. 예컨대 일종의 공해분쟁조정처리제도는 강제집행력은 없더라도 조정결과에 대한 의무이행 권고절차를 두어 제도의 실효성을 높이고 있다고 한다.

## 6. ADR의 외국사례와 현황

### 가. ADR의 현황<sup>주72)</sup>

ADR은 미국, 독일, 일본 등 소송제도가 발달한 선진각국에서도 최근 관심을 끌고 있다. 특히 일본의 경우 현재 진행되는 사법제도개혁의 핵심적 내용에 포함되어 이른바 ADR 기본법의 제정이 추진되고 있다.

ADR의 성격을 가진 분쟁조정은 주로 민간갈등 해결시 많이 이용된다. 그러나 분쟁조정제도가 민간갈등에만 국한되는 것이 아니라 공공적 성격의 갈등을 포함한 모든 갈등해결에서도 중요한 의미를 가지고 있다.

ADR 제도가 발달중인 독일의 경우 공공사업관련 분쟁조정기체로서 독일의 토지관련법 제 등에서 계획수립시 다양한 이해관계자들의 갈등을 조정해야 하는 의무를 규정하고 있다. 계획법상의 형량원칙(Abwaegungsebot)<sup>주73)</sup>이라고 하는 이 원칙은 독일에서 국토계획이나 도시계획과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하는 기능하고 있다.

이에 대규모공공사업은 단순한 허가나 승인이 아니라 행정절차법상의 계획확정절차<sup>주74)</sup>

---

청하게 하고 부당노동행위뿐만 아니라 부당해고에 대해서도 긴급이행명령제도를 적용해야 한다고 주장한다.

주71) 이규창

주72) 대통령자문지속가능발전위원회, 앞의 책 토대로 작성하였다.

주73) 독일의 행정법에서 발전한 이론으로서 계획을 수립하거나 변경함에 있어서는 관련된 공익, 사익간을 서로 비교형량하여야 한다는 것임.

주74) 2003년 9.16 계획확정절차의 도입을 골자로 하는 의원입법안이 발의되어 있음. 대규모사업 특히 혐오시설을 계획함에 있어서는 행정과 주민간의 커뮤니케이션이 필수적이라고 할 수 있으며 계획의 초기단계에 나와야 할 갈등을 잠복시킬 경우 계획의 실시단계에서 분출되어 걷잡

를 통하여 국민들의 참여가 보장된 가운데 추진된다.

환경문제로 인한 갈등에 대해서는 환경영향 평가법 등 환경법제가 매우 발달해 있으며 최근 유럽연합차원에서 강화된 환경보호기준을 수용하면서 환경관련 갈등관리에 중요한 역할을 하고 있다.

일본의 경우 소송을 통한 분쟁해결 외에도 재판소의 민사조정, 가사조정이라고 하는 '사법형 ADR', 행정기관이 운영하는 '행정형 ADR'(공해등 조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 소비생활센터 등), '민간형 ADR'(제조물책임센터, 변호사회 중재센터 등) 등이 있다.

최근 ADR이 재판에 못지 않은 유용한 분쟁해결수단이 되도록 확충과 활성화를 추진하고 있는바 2002년부터 진행되어온 일본사법제도개혁 과제의 중요한 내용으로서 ADR의 활성화방안이 연구되고 있다.

대안적 분쟁해결제도인 ADR은 1980년대 이래 미국에서 발전했다. 여기서는 미국과 영국을 중심으로 ADR 종류와 ADR 기구를 소개한다.<sup>주75)</sup>

#### 나. 미국의 ADR

미국에서 사적 조정·중재를 위한 지원기관은 공적중재기관으로 연방알선조정청(FMCS), 전국철도조정위원회(NRAB), 전국조정위원회(NMB)가 있다. 이러한 공적중재기관 외에 미국중재협회(AAA)와 전국중재인협회(NAA)가 있다.

FMCS는 철도와 항공산업 이외 일반산업의 노동분쟁을 해결하는 공적중재기관으로서 강제력이 없는 쟁의조정서비스를 제공한다. FMCS는 주요한 노동쟁의 당사자에 대해 조정관을 통하여 조정서비스를 제공함으로써 전국적인 주요 노사분쟁을 예방하는 기능을 수행한다.

공공산업이나 규모가 큰 산업의 노사분쟁을 조정하기 위한 기구로는 전국철도조정위원회(NRAB)와 전국조정위원회(NMB)가 있다. 이들은 철도 및 항공산업에서 노동분쟁해결을 위한 중재의 촉진과 중재인의 선정에 관한 역할을 담당한다.

한편 미국최대의 ADR 서비스제공업체로서 비영리단체, 공공서비스단체인 AAA는 기업

---

을 수 없는 갈등을 유발할 수 있다. 이를 개선하기 위한 제도로는 독일행정절차법에서 규정하고 있는 계획조정절차를 들 수 있다.

주75) 김태기, 「노동위원회제도 개선방안 연구」, 한국노동연구원, 1992 ; 원창희, 노사분쟁의 예방적 조정, 「산업관계연구」 제13권 제1호 ; 노사관계개혁위원회, 노동위원회제도, 1996.7 ; 배인연, 우리나라노동분쟁의 사적조정관행에 관한 연구, 2003, 석사학위논문 토대로 작성하였다.

체, 노조, 정부기관, 법률사무소 및 법정 등을 위한 ADR 시스템을 고안, 실행하고 있다. AAA는 특히 노사관계 분쟁에 대한 사적 조정을 독점한다고 할 수 있다. AAA에 등록되어 있지 않은 사적조정인이 사적조정을 할 수는 있지만 거의 존재하지 않기 때문이다. 또한 AAA는 노사관계뿐만 아니라 각종 민사, 형사, 가사, 국제관계상의 분쟁을 법적 방식이 아닌 제3자의 조정, 중재 등을 통해 해결하고 있다. 1999년 AAA에 의해 처리된 14만 건이상의 사건 중 상당수가 조정과 중재를 통해 이루어졌다. AAA는 대안적 분쟁해결에 있어서 독보적인 위치를 차지한다고 할 수 있다.

NAA는 비영리적, 전문적, 명예적인 중재인단체로서 미국의 가장 경험있는 중재인의 대부분이 이 협회의 회원으로 가입되어 있다.

여기서는 대표적인 ADR 기구인 FMCS를 소개한다. 이에 앞서 미국의 대표적인 ADR의 형태를 간단히 소개한다.

#### 1) 미국 ADR의 형태

- 조정 (mediation) : ADR의 가장 대표적인 형태이다. 소송과정없이 자발적이고 구속력이 없는 사적 분쟁해결절차로서 중립적인 민간인이 당사자들을 도와 협상을 통해 타결에 이르도록 하는 것이다.
- 조언적 중재(advisory arbitration) : 중재적 성격을 띠지만 분쟁당사자에게 조언적 중재자의 판결을 거부할 권리가 있기 때문에 결국에는 조정의 한 형식이라 할 수 있다.
- 진상조사(fact-finding) : 사실여부가 논쟁거리일 때 매우 효과적인데 진상조사단은 분쟁해결을 위한 적절한 조언을 요청받는다. 철도파업이나 항공기파업처럼 국가적 위기상황에 처할 때 대통령은 합법적으로 진상조사단을 임명하면서 그들에게 분쟁해결을 위한 조언을 부탁할 수도 있다. 그렇지만 진상조사단의 분쟁이 구속력을 갖거나 최종적인 판결은 아니다. 따라서 진상조사단 보고서의 조언은 조정의 한 형식일 뿐이다.
- 중재를 위한 제3자위원회(tripartite boards of arbitration) : 양측에서 각각 선정한 중재자와 그 중재자들의 합의하에 지명한 중재자나 중재협회처럼 공정한 단체에서 임명한 중재자로 구성된다. 이 경우 타협이 충분히 가능한 이해관계에 따른 분쟁에서 최적의 효과를 발휘한다. 그러나 법규나 계약의 의미해석과 적용에서 비롯된 분쟁에서는 별다른 효과를 거두지 못하는 경우가 많다.

- 최종안 선택 : 일종의 중재이다. 이 기법은 중재자의 권한을 제한해서 여러 해결 안 중 어느 한쪽의 최종안을 선택하게 하는 방법이다. 따라서 중재에 의한 절충안을 끌어 낼 수는 없다. 미국프로야구계에서 단체교섭을 벌일 때 주로 이 기법을 사용한다.

## 2) FMCS(연방알선조정청)

### 가) 설립배경 및 목적

- 1947년 태프트 하트리법의 제정으로 설립된 FMCS는 1947년 2차 세계대전이 끝나면서 파업의 빈도가 커지고 기간도 길어지면서 파업으로 인한 사회적 비용에 대한 미국 국민들의 우려가 커지게 되었다. 비록 분쟁당사자가 분쟁의 해결을 위해서 파업이 불가피하더라도 파업 등 실력행사를 자제해야 한다는 여론이 높아짐에 만들어졌다.
- FMCS는 정부집행부서 산하의 독립적 기구로서 노동분쟁으로 인한 산업활동의 방해를 방지하거나 최소화하기 위한 조정과 알선을 통해 당사자들을 지원하도록 하는 기능을 하고 있다.

### 나) 조직현황

- 2003년 현재 5개의 지방조정청과 75개의 현장 사무소를 갖고 있으며 약 200명의 풀타임 조정관들이 활동하고 있다. FMCS 설립당시에는 500인 미만의 전문적인 알선조정인으로 구성된 바 있으나 1986년에 약 220인 정도로 숫자가 점차 줄었다.
- FMCS의 장은 비확정 임기기간으로 대통령에 의해 임명되며 그 기관의 서비스에 대한 정책과 행정활동의 설립에 책임을 진다.
- 조정관의 임명에서 가장 중시하는 것은 교섭경험이다. 따라서 조정관은 노조와 기업에서 폭넓은 단체교섭을 경험했거나(7년이상) 혹은 이에 상응하는 교육수준을 가진 자를 조건으로 한다. 이에 조정관중 대다수가 노조간부나 기업경영자 출신이다.

### 다) 주요업무

- 주요업무는 분쟁조정과 예방적 조정이다. 구체적으로는 이미 발생한 분쟁의 조정, 노

사분규 발생의 사전예방, 공공부문의 이익분쟁, 민간부문의 권리분쟁에 대한 중재, 기업의 협조적 노사관계 제도 발전지원, 단체교섭에 대한 자문, 단체교섭 기법 제고를 위한 교육과 홍보 등이다.

- 분쟁조정은 민간, 공공 및 연방부문에서 매년 체결되는 6만건의 단체협약 중 10%인 6천건에 대해 노사가 합의에 도달하도록 조정을 지원하는 사업이다. 이중 합의에 의해 조정하는 비율이 약 85%로 높은 조정성공률을 보이고 있다.
- 예방적 조정은 노사가 전통적 장벽을 제거하고 새로운 노사관계를 수립하도록 노사협력적, 훈련 및 서비스를 실시하는 사업이다.
- 예방적 조정은 단체교섭 기간중에 작업장 노사관계를 개선하고 효과적인 교섭과 대화 기법, 노사공동문제해결과 창조적 갈등해결방법을 촉진하고 훈련시키는 방법론을 사용하고 있다. 구체적으로는 고충처리, 노사관계 개선, 이해에 기초한 교섭, 노사공동작업장혁신 등이 대표적인 프로그램이다.
- 미국 FMCS는 단체교섭의 마지막 며칠간의 위기시기에 개입하는 전통적인 분쟁조정을 넘어서 조정인이 협상기간중에 개입하는 사전적, 예방적 조정이 효과적이라는 것을 인식하고 쟁의의 한 해결방안이라기보다는 기본적으로 협력적 노사관계 과정으로서 예방적 조정을 적용하고 있다.
- 중재에 대한 비용은 노사가 반반씩 부담한다.

#### 라) 조정자의 조정과정

- 미국에서는 노동조합이나 회사가 노동계약이 만료되기 60일 전에(만약 노동계약이 병원이나 건강기관에서라면 만료되기 90일전)에 서면으로 알선조정청에 통보해야만 한다.
- 이러한 통보들이 워싱턴에 있는 알선조정청 본부에 의해 접수되면 알선조정청 지역책임자에게 전해지고 지역책임자는 그것을 각각 조정자에게 할당한다.
- 이후 조정자는 계약이 만료되는 노사 양측에 연락하여 그가 배정된 조정자이고 새로운 노동계약을 위한 협상에서 어떤 어려움이 발생하면 그들을 접촉할 것임을 알려준다.
- 200명의 조정자는 각자 매년 약 130여건의 만료되는 계약들을 조사하고 결국 만료계약의 약25%-30% 정도에 개입하게 된다.

- 사전접촉과 노사양쪽의 진척을 조사함으로써 조정자는 언제 협상이 실패로 돌아갈지를 간파하여 실제로 파업이 일어나기 전에 개입할 수 있다. 연방조정자들은 그들이 조정하는 경우의 90% 이상에서 노사가 합의에 이루도록 하는 데 성공적으로 도움을 주고 있다.

#### 다. 영국의 ADR

영국의 대표적인 ADR 제공기구는 자문알선조정청(ACAS/Advisory Conciliation and Arbitration Service)이 있다. 이외 영국 산업체의 지원을 받아 1990년에 설립된 ADR 기구로 분쟁해결센터(CEDR/Centre for Effective Dispute Resolution)가 있다. CEDR은 다국적 기업과 전문단체, 그리고 공공영역에 의해 지원을 받는 독립된 비상업적 조직이다. 상업적 그리고 공공분야의 분쟁과 민사법에서의 조정과 저비용의 효과적인 분쟁해결을 독려하고 발전시켰다.

여기서는 ACAS를 중심으로 소개한다. 이에 앞서 영국의 ADR 형태에 관해 서술할 것이다.

##### 1) 영국의 ADR 형태

- 판정(adjudication) : 제3자의 중립영역 즉 심판자가 소송이나 중재과정을 거칠 것없이 계약적 분쟁에서 간략한 구속력있는 결정을 할 수 있도록 계약 또는 규정을 정해 놓고 이에 따르는 절차이다.
- 화해(conciliation) : 때때로 조정과 유사한 과정으로 언급되지만 그것은 제3자가 타결의 형태로 나아가도록 하거나 사건에 의견을 제시하는 좀더 적극적인 활동가 역할에 불과하다.
- 분쟁조사위원회(dispute review board) : 주요 건설계약에서 이용되는 '상설' 심판위원회제도이다. 이 위원회는 일반적으로 프로젝트 초기에 설치되고 거기서 일어나는 분쟁들을 심판하며 프로젝트가 종료될 때까지 존속한다.
- 예비적 중립평가(early neutral evaluation) : 사실이나 증거, 법적 의미에 대한 예비적 합의이다. 이 과정은 당사자들이 불필요한 소송을 피하고 좀더 폭넓고 좀더 깊이 있게 협상하도록 돕기 위한 것이다. 이행심사는 약식재판과 유사한 절차이다. 여기서 당사

자들은 공식적이지만 주요법률사건에 대해 각 당사자로부터 나온 관리자급 실무자들로 구성된 위원회에서 간단한 진술을 한다. 이들은 조정자 또는 중립적 감독의 역할을 한다. 진술에 따라 위원들은 그들이 청문한 것을 기초로 타결을 위한 협상을 하게 된다.

- 미니재판(mini-trial) : 법적 소송처럼 진행되는 청문회를 일컫는다. 하지만 미니재판에서 판사의 결정은 어떤 구속력도 갖지 못하기 때문에 미니재판은 조정의 한 형식일 뿐이다. 또한 판사의 결정을 거부할 권리 즉 그 결정의 동의여부에 대한 최종결정권이 분쟁 당사자에게 있기 때문에 미니재판에서의 결정은 권고에 불과하다.
- 전문가의 결정(expert determination) : 판사나 중재자라기보다는 오히려 전문가로서 활동하는 것으로 독립된 제3자가 분쟁을 결정하는 과정이다. 여기서는 이의를 제기할 권리가 없어서 그것은 중국의 효력을 갖는다.
- 재판적 평가(judicial appraisal) : ‘재판의 임대’라고 부르는 것으로 이 절차에서는 당사자들은 판사에게 각각 진술서를 제출하여 사건이 재판에서와 같은 권고안을 판사가 내게 하는 것이다. 당사자들은 그 권고안이 구속력이 있는 없든 어느정도는 이를 수락하게 된다.
- 조정-중재 (med-arb) : 조정협의를 타결에 이룰 수 없는 사건에서 당사자들이 중재로 전환할 권한을 부여하는 계약을 체결하여 조정의 결과에 법적 구속력을 부여하는 절차이다.
- 중립적 사실발견(neutral fact finding) : 전문가의 결정과 유사하나 중립영역이 결정할 수 없는 곳에서 이루어지며 특별한 이슈를 명백히 하는 데 제한이 있으며 구속력이 없다.
- 옴부즈만계획 : 독립된 정부의 한 기구로서 공공부문과 민간영역에서 정부의 실책에 대한 불만을 부분적으로 판정하는 특별한 서비스를 제공한다. 옴부즈만 계획의 특별한 장치는 다양하지만 소비자들이 그들의 불만을 호소하는 여러 가지 방향에 따라 가끔은 중립적 사실발견이나 조정 그리고 판결을 하기도 한다.

## 2) ACAS(자문알선조정청)

### 가) 설립배경 및 목적

- 1974년 9월 노사관계를 촉진하고 단체교섭 확산과 단체교섭 기구의 개혁을 원활히 함을 목적으로 노사관계법에 의해 설립되었다.
- 그러나 1993년 노동조합 개혁 및 근로자권리에 관한 법에 따라 ACAS의 목적은 노사분쟁을 예방하고 해결하며 작업장에서 화합적인 노사관계를 구축하기 위해 독립적이고 중립적인 서비스를 제공함으로써 조직의 성과와 효과를 제고하는 것으로 전환되었다.

#### 나) 조직 및 구성

- 조직으로는 13개 지방사무소에 노동법, 노사관계, 노무관리 관련 사항에 대해 공공문의처를 개설하여 전화상담서비스도 제공하고 있다.
- ACAS 의장은 통산성 장관이 임명하고 영국노동조합협의회(TUC)와 영국산업연맹(CBI)이 추천하는 각각 4인의 위원과 학계를 비롯한 노사관계 전문가 4인 등 총 12인의 위원으로 구성된다.

#### 다) 단체교섭 절차와 분쟁조정 과정

- 노사쌍방의 인정 → 단체교섭을 위한 정보 제공 → 단체교섭 → 쟁의 → 알선, 조정, 중재 → 단체교섭 체결
- 중재인과 조정인은 사용자와 노동조합의 동의하에 ACAS에 의해 지명받게 된다.

#### 라) 업무현황

- ACAS 알선인들이 2000-2001년에 노사분쟁에 개입하여 알선업무를 제공한 건수는 1,472건이다. 이중 90% 분쟁은 해결되었거나 해결을 위해 크게 진전되었다.
- ACAS가 가장 선호하는 방법은 알선이지만 분쟁이 해결되지 않으면 그 분쟁을 조정 또는 중재하는 서비스를 제공할 수 있다.
- ACAS가 2002년 노사분쟁에 개입하여 중재 또는 조정 서비스를 제공한 건수는 62건인데 최근 4년간 비슷한 수치이다. 이 중에서 57건은 중재, 나머지 5건은 분쟁조정이다.

#### 마) 자문적 조정기능

- 자문적 조정기능이란 미국의 예방적 조정과 유사한 기능으로 영국의 ACAS가 행하고 있다. 이것은 노사당사자들에게 일부 자문을 제공하고 또 일부는 조정을 제공하는 것을 말한다.
- ACAS는 수면 아래에 있는 문제가 부상하여 대형분쟁으로 발전되기 전에 초기단계에서 노사양측이 그 문제를 다루도록 도와준다. 이러한 자문적 조정은 신뢰와 협력을 촉진시킴으로써 노사관계를 개선하고자 하는 기본적인 목적하에 개발해 온 효과적인 노사관계 기법의 하나로 활용되고 있다.
- 자문적 조정은 그 특성상 시간이 많이 소요되므로 그 성공률은 높지 않지만 활용건수가 점차 늘고 있다. ACAS가 2000-2001년에 제공한 자문적 조정건수는 545건이고 최근 증가추세에 있다.
- 이 중에서 의사소통과 관련된 노사협의 자문 31%, 단체교섭 자문 24%, 조직혁신 자문 24%, 임금체계 자문 13%, 개인고용권 자문 9%로 구성된다.

#### 라. 미국과 영국의 ADR발전과 사법제도 개선의 연관성

미국이나 영국의 ADR의 발전은 사법제도에서의 ADR 도입 필요성과 사법제도의 문제점 인식에 대한 공감대와 밀접한 관계가 있다.

미국에서의 ADR 운동은 1976년 미국의 사법제도에 대한 대중의 불만원인을 규명하기 위한 파운드회의에서 비롯되었다. 이 회의에서 법원의 과다한 업무로 인한 소송지연, 각종 소송비용 및 변호사보수의 고액화, 분쟁처리에 부적절한 관료제도 등의 문제점이 지적되었다. 이후 법원의 판결에 대체되는 대체적 분쟁해결수단으로서 지역사회 분쟁조정센터(Neighborhood Justice Center/NJC)가 등장하였다.

NJC는 실험적 프로그램으로 연방정부의 후원 아래 캔사스, 로스엔젤레스, 아틀란타의 세도시에서 처음 시행된 바 있다. 지역사회의 개인적인 분쟁해결에 주로 조정을 이용하는 NJC는 처음에는 이웃간의 분쟁, 집안싸움, 소비자문제, 세입자분쟁, 소액의 민·형사분쟁을 취급하였는데 곧이어 복잡한 민사분쟁이나 이혼사건도 다루게 되었다. 그 뒤 이러한 경험을 바탕으로 1980년 분쟁해결법이 제정되기에 이르렀다.

이같은 ADR의 발전노력에 힘입어 미국의 경우 사적인 협상이나 조정절차를 통하여 당

사자들이 입안한 규칙이나 합의에 의하여 분쟁을 해결해 가는 사적 ADR과 법원의 재판 절차와 관련된 절차에 의하는 법원연계 ADR이 발달해 있다.

후자와 관련, 사법제도상 분쟁해결에 도움이 되는 다양한 형태의 ADR 절차를 보유하고 있다. 예컨대 미국법원은 간이심리(mini-trial), 간이배심 심리(summary jury trial), 중립적 조기 평가절차(early neutral evaluation) 등 다양한 형태의 ADR 절차를 운용하면서 여러 ADR 절차를 동시에 채택하고 있다. 이러한 절차의 다양성이 분쟁의 평화적 해결에 큰 기여를 하고 있는 것으로 평가받는다.

영국에서는 1996년 울프보고서 출판을 계기로 조정이 크게 발전하였다. 영국에서는 1990년 초기까지는 민간부문에서의 조정에 대한 관심이 낮았다. 그러나 울프보고서 이후 조정이 잉글랜드와 웨일즈에서 전성을 맞게 되었다. 이 보고서는 법원이 사건들을 정의롭게 다루기 위한 최우선의 방법으로 당사자들과 변호인들이 분쟁을 법원에서 다루지 않고 그들의 분쟁을 해결할 수 있도록 해야 한다고 결정을 내리고 있다. 영국대법원은 이 울프보고서를 근거로 1999년 새로운 민사절차법을 발효시켰는데 소송 이전에 조정과 중재를 통하여 해결하도록 하는 내용 등을 담고 있다.

#### 마. 시사점

- 미국과 영국 모두 다양한 ADR의 종류를 갖고 있어 자율적인 분쟁조정에 기여하고 있다. 우리는 조정과 중재 방식의 ADR이 있으나 분쟁해결기구에서는 조정보다는 판정 위주로 진행되고 있다.
- 미국의 FMCS나 영국의 ACAS는 분쟁의 사전예방에 초점을 두고 있으며 사업장의 노사관계 개선을 위한 프로그램을 제공하고 있다. 이것은 우리나라의 일회적이고 사후적인 분쟁해결방식과 대조적이다.
- 미국의 AAA나 영국의 CEDR은 공적중재기관은 아니다. 그러나 대표적인 ADR 서비스업체로서 사적조정이나 중재의 활성화에 크게 기여하고 있다. 우리의 경우 분쟁해결 기구는 공적조정 중심으로 되어 있으며 사적조정, 중재를 위한 인프라가 미흡하다.
- ADR의 발전은 사법제도의 개선과 긴밀한 연관을 맺고 있다. 미국이나 영국의 경우 사법제도의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 다양한 형태의 ADR 방식을 갖고 있는데 반해 우리나라는 주로 법원과 연계된 조정 및 중재절차 이외의 대표적인 ADR 절차를 갖고 있지 못하다.

더구나 우리 법원에서 운용되고 있는 조정절차는 엄밀한 의미에서 조정이라고 할 수 없고 조정과 비구속적 중재가 결합된 형태의 특수한 절차 또는 변형된 조정중재(med-arb)라고 지적된다.

이것은 미국과 우리나라 법원이 조정자로서의 지위나 역할, 개입정도, 결정권한 유무 등의 차이에서 나온 이야기이다. 예컨대 미국에서의 조정절차는 대개 조정자라는 중립적 제3자에 의하여 수행되고 조정자는 조정절차에 직접적으로 개입하거나 최종결정 권한을 보유하고 있지 않다. 반면 우리나라에서는 중립적 제3자인 법원이 조정절차를 수행하나 법원은 그 절차에 주도적으로 개입할 뿐만 아니라 실질적으로 최종결정 권한을 갖고 있다는 것이다.

## 7. 우리나라 분쟁해결제도의 개선방향과 과제

분쟁조정기능의 강화, 조정기능강화를 위한 조정과 판정기능의 분리, 사적조정제도의 활성화 측면에서 분쟁해결제도의 개선과제를 언급해보도록 하겠다.

### 1) 분쟁조정기능 강화

우리나라 분쟁해결제도는 노사가 교섭을 하다가 결렬된 경우에 조정이나 중재 서비스가 시작되는 사후적 조정제도를 갖고 있다. 그러나 분쟁조정기능을 강화하기 위해서는 분쟁을 사전에 예방하는 예방적 조정제도로 바뀌어야 한다는 의견이 지배적이다. 예방적 조정은 영국이나 미국 등에서 활용되고 있는 조정제도로 분쟁해결은 물론 분쟁의 예방, 나아가 협력적 노사관계 구축 등을 목표로 활동하고 있다.

따라서 우리의 분쟁해결제도 또한 분쟁해결뿐만 아니라 노사관계의 질을 향상시킬 수 있는 컨설팅의 개념으로 그 기능을 확장시켜 나갈 필요가 있을 것이다.

이를 위해서는 우리 분쟁해결제도의 개선이 조정대상의 확대, 조정전치주의제도의 재검토, 노동위원회 운영의 변화 등의 문제들과 유기적으로 연결돼 손질되어야 할 것이다.

### 2) 조정과 판정의 기능 분리

현재 노동위원회는 조정과 판정이라는 두 가지 이질적인 기능을 수행하고 있다. 그러나

우리 노동위원회는 앞서 지적한 바와 같이 판정기능 위주로 운영돼 왔다. 접수처리 건수의 80%이상이 판정사건으로 여러 가지 한계상 조정기능으로서의 역할은 미약했다고 할 수 있다.

그러나 분쟁해결을 노사자치주의 실현이란 입장에서 처리하고자 할 때 향후 조정기능을 확대 강화해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 장기적으로 볼 때 조정과 판정기능을 분리해 별도의 기관으로 운영되는 것이 바람직하다고 생각된다. 이것은 심판담당 공익위원과 조정담당 공익위원을 별도로 운영한 것이 조정제도의 정착에 도움을 주었다는 평가가 나온 데서도 시사 받을 수 있다.

우리나라에서는 97년 법개정 이후 심판과 조정업무를 분리하여 조정과 심판을 담당하는 위원을 별도로 두었다. 이전에는 심판담당과 조정담당 위원의 구분이 없었다. 이에 법개정은 조정을 담당하는 공익위원의 중립성과 전문성을 높이게 됨으로써 조정제도의 정착에 크게 기여한 것<sup>주76)</sup>으로 평가받는다.

따라서 분쟁해결기관의 이원화된 구조에 대한 논의는 지속적으로 있어왔다. 특히 노동위원회의 판정기능을 노동법원 신설을 통해 해결하자는 의견도 적지 않았다. 그러나 최근 노동부 등에서는 노동법원에서 처리할 사건수, 재판부 구성 등등을 고려할 때 노동법원 설립은 어렵다며 현행 노동위원회 운영상의 문제점을 보완, 개선시키는 방향으로 가야 한다는 의견을 제시하고 있다.<sup>주77)</sup>

이 의견에 더해 법원의 사법절차라는 것이 근로자가 직접 소송 수행하기 어려운 점, 비용부담 증가, 절차 복잡성, 소송기간의 장기화 등을 이유로 신중하게 접근해야 한다는 주장도 있다.<sup>주78)</sup>

그러나 향후 사후적 조정을 넘어서 예방적 조정업무까지 노동위원회의 영역이 확대개편되어야 한다는 점을 감안할 때 각 기능의 효율적인 운영을 위해서는 별도의 기관으로 운영되는 것이 바람직하다 할 것이다. 미국의 경우 조정업무는 FMCS(연방조정알선청), 부당노동행위 구제는 NLRB(전국노사관계위원회)에서 하고 있다. 독일의 경우도 권리분쟁은 노동법원에서 하며 이익분쟁은 단체협약규정에 의한 임의조정기구나 경영조직법상의 중재기구에서 별도로 해결하고 있다. 이는 판정이라는 판결식의 준사법적 기능과 조정이란 당

주76) 김태기, 노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 「노동경제논집」, 제21권 2호, 1998, p.13 참조.

주77) 노동부·중앙노동위원회, 노동법원 도입관련 의견, 2004.8

주78) 중앙노동위원회·매일경제신문사, 99 정책토론회 결과보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 1999, p.31 참조.

사자간의 대화와 타협을 통한 해결방안 모색을 함께 수행하기에는 효율적이지 않기 때문 일 것이다.

### 3) 사적조정 활성화의 필요성

최근 사적조정에 관한 관심들이 높아지고 있다. 사회가 발전하고 다원화됨에 따라 분쟁이 늘어나고 그 성격이나 양상들이 복잡하게 전개되고 있는 상황에서 지금의 공적조정 중심의 분쟁해결기구가 분쟁해결능력에 한계를 드러내고 있기 때문이다. 지난 2002년 노사정 위원회에서도 소모적인 분쟁을 예방하고 노사 스스로의 분쟁해결능력을 제고하기 위해 사적조정의 활성화가 필요하다는 데 인식을 같이 했던 것을 이같은 현실을 반영해주고 있다.<sup>주79)</sup>

사적조정은 노동위원회에 의한 공적조정과 달리 민간 노동전문가나 전문단체의 조정이나 중재를 통해 자주적으로 노사분쟁을 해결하기 위한 제도이다. 이같은 제도는 장기적으로 보면 노사자치주의를 촉진하면서 노사의 분쟁해결능력을 키워주는 결과를 가져온다.

예컨대 노사가 중립적인 제3자의 도움 하에 분쟁을 해결해 나가는 과정에서 분쟁결과에 대한 책임을 공유하게 되고 교섭과 협상의 문화를 축적하게 됨으로써 분쟁해결 능력이 제고된다는 것이다. 또한 분쟁이 발생하기 이전에 예방적 활동에 주의를 기울임으로써 소모적 분쟁을 회피하도록 하며 노사간 상호협력 혹은 상호승리에 바탕한 분쟁해결책을 찾도록 해준다<sup>주80)</sup>는 것이다.

이것이 가능한 이유는 사적조정이 갖는 장점에 있다. 첫째, 사적조정은 공적조정이 법적으로 이익분쟁만을 대상으로 하는 것과 달리 조정대상에 제한이 없어 노동분쟁을 폭넓게 해결할 수 있다. 둘째, 노사당사자는 해당 산업 내지 사업장의 노사관계, 경영상황 등에 관해 전문적인 지식을 갖고 있는 사적 조정인을 합의하에 선택할 수 있으므로 조정에 대한 신뢰도나 성공률이 높다.

셋째, 공적조정의 경우 대개 단체교섭 시기에 집중됨으로써 인력이 절대적으로 부족할 수밖에 없다. 따라서 '조정다운 조정'서비스를 받기 힘들다. 그러나 실비를 지급받는 사적

---

주79) 2003년 12월에 나온 노사관계선진화 방안에는 노사분쟁해결의 촉진을 위해 분쟁조정시장을 확대하는 방향으로 사적조정의 활성화를 모색하며 법·제도적인 지원을 통해 사적 조정인프라라는 구축한다는 안이 포함돼 있다(신흥, 노사관계제도 선진화와 노동위원회 역할, 노사관계고위지도자과정Ⅲ, 한국노동연구원, 2003 참조).

주80) 노동부, 사적조정활성화 방안, 2003.9, p.15 참조.

조정인들인 경우 조정인들은 자신들이 갖고 있는 노하우를 최대한 활용해 문제해결에 전념하게 됨으로써 조정 성공률의 가능성이 높다. 노사 당사자 또한 무료로 제공되는 공적조정과 달리 스스로 비용을 지불하는 조정과정인므로 성실한 자세로 분쟁해결에 협조하게 된다.

이와 더불어 사적조정의 경우 조정인의 서비스 내용도 조정안의 제시에 국한하지 않는다. 사실조사적 기법에 의한 쟁점의 정리, 알선적 기법에 의한 해결점 모색 등 다양한 서비스가 가능하도록 조정서비스의 내용을 포괄적으로 노사가 합의할 수 있으며 노사당사자가 그중 필요한 서비스를 선별적으로 합의할 수 있다<sup>주81)</sup>는 점도 공적조정이 갖지 못한 사적조정의 강점이다.

이에 선진국과 비교해 지나치게 관주도적으로 당사자 자치주의가 배제돼 있는 우리의 조정·중재제도를 노사당사자가 자율적으로 선택할 수 있는 사적인 알선, 조정, 중재제도로 대체해 노사자치주의를 실현시켜야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이와 관련, 노동위원회의 강제조정, 중재제도를 폐지하고 당사자 자치주의에 충실한 알선제도를 도입하고 현재 거의 사문화돼 있는 사적조정·중재제도를 활성화하는 방안을 강구해야 한다<sup>주82)</sup>고 주장된다.

그러나 사적조정은 전문성과 신뢰성을 갖고 있는 사적조정기관이나 전문인들이 별로 없고 무료인 공적조정과 달리 비용부담이 따른다는 점등이 문제로 지적된다. 이에 분쟁해결 당사자주의에 충실하고 분쟁해결능력을 제고하기 위한 사적조정의 활성화를 위한 다양한 노력이 요구되고 있다.

특히 97년 법개정시 사적조정에 관한 법률적 근거가 마련됐음에도 불구하고 사적조정은 거의 활용되지 않고 있는 것이 현실이다. 예컨대 공적조정이 연평균 1천건을 넘고 있는 반면 2002년 현재 법 개정후 신고된 사적조정사례 총건수는 11건이다.

이것은 우리나라 분쟁해결 관련 법제도가 공적조정 중심으로 되어 있으며 자율적인 교섭문화나 분쟁해결 경험이 부족한 현실과도 관련있는 것으로 보인다. 따라서 아직 성숙하지 않은 우리 노사관계 현실을 고려하는 측면에서 공적조정이 갖는 장점을 살리면서 사적조정을 활성화하기 위한 각종 법제도적인 정비를 서둘러 나가야 할 것이다.

이와 관련, 미국의 경우를 참고로 보면 미국은 사적조정이 공적조정을 대체하는 경쟁상대가 아니라 공적조정을 보완하는 역할을 하고 있다. 조정대상 중심으로 보면 공적조정은 집단적 노사관계 분쟁에 중점을 두며 사적조정은 개별적 노사관계 분쟁에 중점을 두며 공

주81) 같은 글, p.17 참조.

주82) e-labor 플러스, 중앙경제, 2003.5.1, vol.16 no.546, p.27 참조.

적조정은 공공부문의 고충처리에, 사적조정은 사부문의 고충처리에 초점을 둔다는 것이다.<sup>주83)</sup>

## 8. 맺음말

앞서 노동분쟁해결제도로서 노동위원회제도와 환경분쟁조정제도로서 환경분쟁조정위원회를 중심으로 우리나라 분쟁조정제도의 특징이나 문제점을 살펴보았다.

그 결과 우리나라 분쟁조정제도는 분쟁해결 주체의 경우 공적조정기구 중심이며 분쟁해결 방법은 판정이나 재정 등의 판결식 접근이라는 사실을 확인할 수 있었다.

그러나 어떤 문제가 발생했을 때 가장 좋은 해결방법은 당사자들이 자율적으로 합의에 이르는 것이다. 특히 사회가 다양해지고 발전함에 따라 새로운 분쟁유형이 나타나고 복잡해지면서 서로의 쟁점과 내막을 가장 잘 아는 당사자들이 머리를 맞대어 문제를 조정해 나간다면 어떤 과정의 조정안보다 만족도가 클 것이기 때문이다.

따라서 각종 분쟁해결제도는 당사자 자치주의가 최대한 반영될 수 있는 조정기능 시스템을 마련하고 이를 활성화시키는 방향으로 개선되어야 한다. 이는 공적조정기구의 분쟁조정기능을 강화시키는 한편 장단기적으로 사적조정을 활성화하는 방법으로 실현될 수 있으리라 생각된다.

이를 위해 우리는 최근 선진각국에서 분쟁해결방법으로 채택하고 있으며 활발히 연구중인 ADR에 관심을 갖고 우리 현실에 맞는 ADR 제도를 모색해 나가는 작업을 시작해야 할 것이다. 이것은 우리나라 법원에서 다양한 ADR 방식을 고안하고 적용하려는 노력과 함께 이루어져야 할 것으로 보인다.

앞서 소개한 미국이나 영국의 경우 사법제도상의 변화가 ADR 발전에 획기적인 계기가 되었음을 언급한 바 있다. 이에 ADR의 발전을 위하여 가장 중요한 것은 분쟁당사자들과 직접 접촉하고 있는 법원의 노력이라는 지적은 설득력이 있다.

현재 다양한 형태의 ADR 방식을 갖고 있는 미국과 달리 우리나라의 경우 주로 법원과 연계된 조정 및 중재절차 이외의 대표적인 ADR 절차를 갖고 있지 못하다. 따라서 우리 실정에 맞는 ADR 절차들을 발전시키고 이를 활성화시키기 위해서는 법원을 비롯한 사회 전반에서의 노력이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

---

주83) 한국노동연구원, 사적조정의 활성화 방안 참조.

### Ⅲ. 노사정위원회 모형의 활용가능성 분석

- 부천노사정협의회와 시화지구  
지속가능발전협의회의 비교를 중심으로 -

#### 1. 노사정위원회와 협의·조정기제의 모색

시민사회가 성장하고 각 사회주체의 요구가 다양해지면서 각 행위영역 주체간 갈등은 증가하고 있으며, 공공서비스의 사회적 필요에 대한 공급도 많은 어려움에 봉착하고 있다. 국가사회에 필요한 공공재의 효과적인 공급은 정부부처간, 정부와 각 사회집단간 갈등의 조정과 해소가 선행되어야 한다. 사회적 갈등에의 효과적인 대응은 갈등이 첨예하게 증폭되는 것을 사전에 조율할 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다.

그렇다면 우리는 어떠한 시스템을 설계하여야 하며 어떠한 시스템이 국가사회 전체의 합리성을 증진시켜 줄 것인가? 민주주의제도를 가정하는 한 갈등상황에서 합리성을 높이는 것은 바로 갈등주체간 현안이나 이슈에 대한 토론과 협의의 장이 제공되어야 하며, 상호토론의 가능성을 열어두는 제도를 운영하는 것이다. 누구의 주장도 동등한 가치를 가진다는 전체 하에서는 사전적으로 어떠한 주장도 독점적 권위를 형성하기 어렵다. 어떠한 주장이 사회적 정치적 기술적 합리성이 높다면 이보다 상대적으로 덜 합리적인 주장보다 모두에게 수용가능성은 높을 것이다. 따라서 사회적 갈등의 조정이나 해소에 있어서 현안이나 이슈에 대한 의견의 개진과 반박이 가능한 토론 공간의 조성은 필수적이라 할 수 있다.

여기서 우리는 토론의 공간에 모두를 참여시켜야 하는 것인가 하는 문제에 봉착하게 된다. 어느 범위까지 토론의 장을 확대하는 것이 좋은 것인가 하는 점이다. 모두를 토론에 참여시켜 논의하는 것은 그 귀결까지 이르는 거래비용을 감안할 때 그렇게 효율적이지 않을 것이다. 그렇다면 토론의 귀결까지 거래비용이 비교적 낮은 방법은 무엇일까? 사전에 갈등현안이나 이슈에 대하여 상시적인 토론과 협의회가 가능하여 현안에 대한 상호 공감대를 높임으로써 사회적 갈등의 잠재적 발생가능성을 낮추고 뿐만 아니라 발생한 갈등에 대한 합리적인 대안의 모색이 신속하고 적절하게 이루어짐으로써 갈등의 해결가능성을 높일

수 있는 제도를 구성하는 것이다. 각 사회갈등 주체들의 요구는 구체적으로 정책이라는 작업을 통해서 반영된다는 점에서 이를 위해서는 사회적 갈등현안이나 이슈에 대한 관련 이해당사자를 중심으로한 일종의 정책공동체를 구성하고 활성화하는 것일 것이다.

정책공동체의 구성과 운영은 첫째, 갈등현안이나 이슈에 대한 상시적 이해를 높이고, 둘째, 현안이나 이슈에 대한 토론과 협의를 통해서 각 행위주체의 학습의 장의 역할을 함으로써 학습능력을 제고할 수 있고, 셋째 그림으로써 현안에 대한 대안의 모색도 보다 적시 적절하게 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 관련된 부문, 섹터, 하위섹터, 각 하위이슈 등 각 수준에서 정책공동체의 구성과 활성화는 사회적 갈등해결에 소요되는 거래비용이 낮은 합리적인 제도로 평가된다.

그렇다면 어떠한 형태의 정책공동체를 지향해야 하는 것일까? 현재 정부와 민간을 포함한 다양한 수준에서 여러 형태의 정책공동체와 유사한 기제가 구성되고 운영되는 등 정책공동체의 성격을 띤 다양한 협의기구나 작동해왔으나 노동분야의 협의체만큼 이해당사자가 뚜렷하며 이해관계가 첨예하게 대립되는 쟁점이나 이슈를 다루는 협의기제는 드물었다. 특히 1998년 1월 15일에 발족된 노사정위원회는 노·사·정 등의 각 부문별 대표집단이 공식적으로 다양한 사안에 대하여 토론과 협의과정을 통해 합의를 도출하는 제도적 기제로 작용해왔다<sup>주84)</sup>. 노사정위원회는 노사정 당사자가 대등한 입장에서 노동정책 및 관련된 산업·경제·사회정책 등에 관하여 협의하는 대표적인 협의기구로서, 여기에는 그간 노사관계의 갈등과 대립과정에서 나타난 문제를 해결하기 위한 합리적인 갈등조정제 방식이 응용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있으며 이 점에서 새로운 정책공동체의 모델 탐색에 많은 함의를 제공할 것으로 판단된다.

노사제도에서 개발된 사회적 합의기제는 현재 한국사회에서 나타나는 다양한 사회적 갈등조정 및 해결을 위한 적용할 수 있는 모델구성에 유용한 시사점을 제공할 것이라는 점이다. 노사제도에서 개발된 사회적 합의방식이 다른 분야에의 적용가능성을 탐색하는 것은 사회적 갈등의 해결차원에서 주목할 필요가 있다. 논 논의에서는 노사정위원회방식에 의한 운영이라 볼 수 있는 환경분야의 사회적 갈등해결과정을 파악하고 여기서 나타난 협의방식이 기존의 노사정위원회모형에서 발견하지 못한 바람직한 운영방식에 대한 관찰을 시도한다. 환경분야에의 적용하려는 이유는 환경의 중요성이 부각되면서 환경문제가 갈수록 심

주84) 노사정위원회는 1999년 8월 6일 “노사정위원회의설치및운영에관한법률”을 제정·공포함으로써 제도적 기반을 다졌다. 노사정위원회 조직은 각종 의제의 최종심의와 의결을 담당하는 본위원회와 주요의제의 사전검토와 조정을 담당하는 상무위원회, 그리고 이밖에 영역별로 특별위원회와 소위원회가 구성되어 있는 등 체계성을 갖추고 있다.

각해지고 있고 환경분야가 최근 사회적 갈등의 많은 빈도를 차지하고 있다는 점에서 사회적 갈등해소기제 도출에 시사점을 제공할 것이라 판단해서이다. 주목할 것은 환경분야의 갈등과 분쟁은 노동분야에서 발생한 갈등과 분쟁의 조정 및 해결과정과 다소 상이하게 전개될 수 있다. 이 점에서 환경부분에서의 사회적 합의방식의 검토결과는 노동분야의 사회적 갈등해결에 시사점을 제공할 수 있는 것이다. 즉, 노사제도에서 개발된 사회적 합의방식을 다른 영역인 환경분야의 사회적 갈등해결과정에 적용하지만 환경분야가 지닌 정책적 특성에 기인한 새로운 측면의 사회적 합의방식이 존재할 경우 역으로 환경분야에서 나타난 사회적 합의방식은 노동분야의 사회적 갈등해결을 보완할 수 있는 해결기제로 활용될 수 있다는 점이다.

본 장의 목적은 메조레벨에서 노사제도에서 개발된 사회적 합의방식을 고찰하고 환경분야의 사회적 갈등문제에 적용함으로써 각 영역에 보다 보편적으로 적용가능한 유익한 사회적 합의방식을 도출하는데 있다. 메조레벨에서 노동분야에서 구성되어 운영되고 있는 지역노사정위원회의 사회적 합의방식을 토대로 검토하고 이를 환경분야에 적용하여 공통적으로 적용할 수 있는 바람직한 사회적 합의기제의 운영모델을 구성한다. 구체적으로 지역수준에서의 노사문제해결을 위한 사회적 합의기구로서 성공적 사례로 평가받고 있는 부천시 지역노사정위원회의 구성과 운영과정을 분석한다. 그리고 환경분야에서 지역노사정위원회방식으로 접근하고 있는 것으로 평가되고 있는 시화지구 지속가능발전협의회의 운영과정을 분석한다. 이를 통해서 바람직한 사회적 합의기제의 도출을 시도한다.

바람직한 정책공동체 모델의 탐색과 활성화가능성을 모색하고자 논 논의에서 다루게 될 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 메조레벨에서 노동분야의 지역노사정위원회의 구성과정과 운영과정을 관찰하고 분석한다. 주로 부천시 지역노사정협의회사례를 중심으로 관련 이해당사자를 중심으로 그 구성과 운영과정, 그리고 협의과정에 대한 분석을 시도한다. 둘째, 노동이외의 타 분야의 정책공동체의 구성과 운영과정을 분석한다. 이것은 주로 건설 및 환경관련 분야에서 효과적으로 운영되고 있는 시화지구 지속가능발전협의회의 구성과 운영 및 협의과정에 대한 분석을 시도한다. 셋째, 노동분야와 타분야 정책공동체의 구성과 운영상의 특성을 비교 분석한다.

이러한 논의는 다음과 같이 활용될 수 있을 것이다. 첫째, 무엇보다도 정부 각 부처에 적합한 정책협의체로서 정책공동체 모델을 제시할 수 있을 것이다. 노동분야에서 운영되고 있는 정책공동체를 분석하고 이를 보완하여 각 영역별 적합한 정책공동체 모델을 제시할 수 있을 것이다. 둘째, 구체적으로 정부 각 분야에서의 정책협의기능의 효과성을 높일 수

있는 방안제시가 가능할 것이다. 현재 공공관리 및 공공정책분야의 거버넌스가 변화하고 있는 현실에서 보다 생산적인 정책협약이 될 수 있는 방안이 제시될 것이다. 셋째, 정책관련 공무원 및 관련 이해집단 구성원의 인식을 변화시키는데 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

이를 위한 연구는 주로 문헌연구와 사례연구에 의존하였다. 문헌연구를 통해서 정책공동체의 활성화 조건에 관련된 분석틀의 구성하였다. 정책공동체의 활성화가 비교적 잘 이루어지고 있다고 판단되는 시화지구 지속가능발전협의회와 부천시지역노사정협의회 사례를 분석하였으며, 사례분석에 사용된 기초자료는 관련문헌, 정부기관의 내부자료, 관련기관 담당자와의 인터뷰를 통한 수집자료를 활용하였다.

## 2. 노사정위원회 이해의 시각: 정책공동체와 정책이슈네트워크

### 가. 정책네트워크의 개념 이해

노사정위원회와 같은 운영과 협의방식을 지닌 정책공동체를 이해하기 위해서는 정책공동체논의의 출발점인 정책네트워크에 대한 이해가 선행되어야 한다. 정책네트워크는 특정 정책영역에서 활동하는 정책결정의 주체들 및 그들 간의 상호작용을 분석하는 데에 유용한 개념이다.

#### 1) 정책에서 네트워크의 개념의 도입

네트워크란 한정된 범위의 사람, 대상, 또는 사건들을 연결하는 특정유형의 관계라고 정의할 수 있다(Knoke & Kuklinski, 1982:12). 심지어 동일한 요소들로 구성된 경우에도 다른 유형의 관계는 다른 네트워크를 의미한다(Knoke & Kuklinski, 1982:12). 네트워크 행위자간 현재와 과거의 상대적인 배치(configuration)는 특정의 네트워크구조를 나타낸다(Knoke & Kuklinski, 1982:12). 네트워크분석은 관계 특히 행위자간의 관계 그 자체에 관심을 가지고, 그러한 관계의 전반적인 체계를 효율적으로 기술하고 요약한다(남궁근, 1998:178).

이러한 네트워크분석은 사회적 행태에 대한 두가지 가정에 기초한다(White et al., 1976; Knoke&Kuklinski, 1982:9-10). 첫째는 행위자는 서로의 결정에 중요한 준거점이 되는 수

많은 행위자가 관련된 사회체제(social system)에 참여하고 있다는 것이다. 여기서 관계의 성격은 핵심적 행위자의 인식, 믿음, 행동에 영향을 줄 수 있다(주85). 둘째는 구체적 실체들간 관계패턴의 규칙성을 가진 사회체제에 존재하는 다양한 수준의 구조를 명료하게 해 준다는 가정이다. 즉 사회체제에서 한 행위자는 다른 행위자와 관계를 이루고 있다는 것과 그 관계의 구조를 명시적으로 파악하게 한다는 점이다(주86).

네트워크접근의 잠재적인 힘은 다양한 관계의 맥락을 통하여 사회현상을 파악할 수 있다는 점인데, 거래관계, 의사소통관계, 영역침투관계, 도구적 관계, 정서적 관계, 권위 및 파워관계, 친족 및 유전관계 등 다양한 차원에서 관계를 분석한다(Knoke & Kuklinski, 1982:15-16). 이러한 관계의 맥락을 통해서 정책에 대한 이해를 높일 수 있다.

## 2) 네트워크개념의 확장으로서 정책네트워크 개념과 유형

네트워크분석의 일반론을 정책영역에 도입하여 정책형성 및 정책결정의 구조를 포함하는 정책형성과정의 정책현상연구에 적용한 것이 정책네트워크이다(주87). Kenis & Schneider는 네트워크를 정책현실에 대한 새로운 인식을 묘사하기 위하여 사용된 인조어라고 파악하고, 정책분야에서 네트워크가 활용되는 배경으로서 ① 조직사회의 출현, ② 정책결정에서 정치시스템의 부문화(sectorization) 경향, ③ 정책결정에 영향을 주는 경쟁적 이익집단의 출현, ④ 국가 정책결정영역의 확대, ⑤ 국가의 분권화 경향, ⑥ 국가와 사회간 경계의 모호성 등을 제시한다.

이러한 점들은 정책에서 사회영역의 참여가 증대하고 있다는 사실을 주목할 필요성이 높아졌다는 것을 의미하며, 정책의 핵심주체가 반드시 국가 혹은 정부부문일 것이라는 인식을 재고하게 만드는 것이다. 정책영역에서 국가영역과 사회영역간의 참여양태와 각 영역에서 나타나는 특징적인 관계의 변화는 행위주체들, 그들 간의 연계형식 및 규칙, 그리고 그들 간의 경계설정을 미시적 차원 혹은 거시적 차원에서 파악할 것을 요구한다(주88).

주85) 네트워크를 형성하는 행위자간의 관계구조는 체제 및 개인수준에서 행태, 인지, 태도에 영향을 준다(Knoke & Kuklinski, 1982: 13).

주86) 이러한 네트워크분석이 가지는 치명적인 이론적 문제점은 노드(node)수준에서 상이한 구조의 발생을 설명한다는 것과 다른 행위자간의 연결(linkages)에 있어서의 변화를 설명한다는 점이다.

주87) 남궁 근(1998:179)은 정책네트워크를 네트워크분석의 일반론을 정책결정의 구조분석에 적용한 것으로 파악하고 있는데, 이것은 정책영역에 대한 네트워크의 적용을 협의적으로 바라본 것이라 여겨진다. 정책네트워크는 정책형성, 정책결정뿐만 아니라 정책집행 분야에서도 적용될 수 있다는 점에서 정책과정의 모든 영역에서 정책현상 분석의 유용한 방법이 될 것이다.

정책네트워크 논의는 다원주의와 조합주의의 부적합성 혹은 한계로 나타났다(Rhodes & Marsh, 1992:1-26). 슈미터는 다원주의와 조합주의를 이익집단중개의 시스템으로 제시하는데, 여기서 정책네트워크모형은 다원주의 모델에 대한 비판으로 등장한다. 다원주의나 조합주의 모델은 정부와 이익집단 관계의 일반적 모델을 제공하는데 의미를 두기 때문에 정부와 사회집단간의 역동적인 상호작용의 실체에 대한 설명을 제공하지 못한다는 것이다. 소수분야에서 다원주의나 조합주의모델에서 제시하는 전형이 나타날 수 있으나 정부-사회집단관계는 정책영역마다 상이하게 나타날 수 있는데, 정책네트워크모델은 각 정책영역에서 상이하게 존재하는 정부-사회집단의 관계를 보다 잘 설명해 준다는 것이다.

Schneider(1992:109-129)는 정책네트워크를 다소간 자율적이지만 상호의존적인 조직행위자들의 네트워크로서 파악하고, 정책과정에 공식적 혹은 비공식적으로 참여하는 자문기구, 준제도화된 작업집단 및 고도로 비공식적 행위자들의 참여까지를 포함시킨다. Jordan & Schuberb(1992:1-27)는 정책형성 및 정책결정에서 주로 논의되어 온 다원주의와 조합주의의 이론적 구별에 대하여 경험적 현실에 정확하게 맞지 않는다고 파악하여 다원주의와 조합주의라고 하는 단순개념을 버리고, 정책산출로 귀결되는 정책결정과정에 존재하는 국가와 사회집단사이의 다양한 형태를 포용하는 총체적 수준으로 정책네트워크를 제시하고 있다. 기존의 의회는 결정하고 행정은 집행한다는 교과서적 모델은 적합하지 않을 뿐만 아니라 실제 현실 정책은 보다 복잡하다는 점에서 정책네트워크를 국가와 사회사이의 관계를 포괄하는 개념으로 파악한다.주89)

또한 국가와 사회사이의 관계를 포괄하는 개념으로 정책네트워크를 파악하는데(Jordan & Schuberb, 1992:1-27), 간단히 응용하여 도식화하면 다음의 <표 3-1>과 같다.

주88) 정치학에서 네트워크개념은 현실의 모델 또는 이미지로서 일반적이고 은유적인 방법으로 사용되어 왔는데(Jordan&Schuberb, 1992:1-27), 먼저 카첸스타인은 네트워크를 정책영역에서 공공부문과 민간부문사이에 나타나는 특징적 관계로 파악하였고, Lembruch는 네트워크를 상호연결된 조직으로 파악하였다. 또 Hecllo는 네트워크를 국가와 산업관계를 나타내는 개념으로 보다는 많은 행위자들이 관련되는 공적 부문과 사적부문의 연결형태로 보았다. Raab는 네트워크를 상이한 관리수준을 연결하는 도구로서 파악하는데, 이것은 상이한 분석수준이 다른 행위자간의 상호작용을 이해할 수 있게 하는 장점이 있다.

주89) Hanf & O'Toole은 네트워크를 세 가지의 특징을 가지는 것으로 파악하는데, 첫째는 거의 계층성을 가지지 않으면서 복잡한 상호의존성을 지닌다고 본다. 둘째는 분석단위와 관련하여 단일조직에서 상호의존성을 대상으로 한다. 셋째, 정책산출은 개별조직간 상호작용의 결과로 파악한다. 이러한 점에서 Hanf의 네트워크정의와 Jordan & Schuberb의 정책네트워크의 개념은 유사하다고 볼 수 있다. 정책결정에 정부와 사회의 다양한 수준과 기능적 영역에 다수의 공적(Public) 혹은 사적(Private) 행위자들이 관련된 것이라 할 수 있다.

<표 3-1> 국가와 사회의 관계의 연속성

국가와 사회관계		
극단밀접관계	상호침투관계	극단분리관계
계층제논리	조직간관계논리	시장논리
국가론	정책네트워크	다원주의,
협력의 논리	협력과 경쟁논리의 공존	경쟁의 논리
국가에 대한 종속적 정책협조가능성	국가에 대한 상호의존적 정책협조가능성	국가에 대한 비판적 정책협조가능성

네트워크를 공사관계의 전반적 특색을 나타내는 일반적 개념으로 파악하여 정책네트워크의 개념을 이론적으로 정교화하려는 시도를 하기도 하였는데(Jordan & Schubert, 1985:12),<sup>주90)</sup>이들에 의하면 하나의 정책네트워크는 행위자, 행위자간 연계, 그리고, 그 경계로 구성된다고 한다. 행위자는 공공부문과 민간부문의 비교적 안정적인 행위자로 구성된다. 행위자간 연계는 의사소통과 정보, 전문가, 신뢰, 그리고 다른 정책자원의 교환을 위한 통로로 작용한다. 주어진 정책네트워크의 경계는 공식적 제도들에 의하여 결정되는 것이 아니라 기능적으로 관련된 영역과 암묵적으로 구조에 포함되어 의존된 상호인지의 과정에 의하여 결정된다고 본다.

정부는 정책과정에서 정책지원, 정당성, 정보, 동맹파트너를 필요로 하며, 이익집단은 이익을 추구하려는 방향으로 정부에 접근하려고 하는데, 이들 간의 상호의존성은 교환(거래) 관계를 동기화하고 성립시킨다(Schubert, 1992). 여기서 교환은 정책형성과정, 정책결정과정 및 정책집행과정을 포함하는 정책과정의 전범위에서 나타날 수가 있다. 공사부문사이의 교환행위가 반복되면 보다 공식적인 구조를 띠게 되면서 제도화가 된다. 이런 점에서 정책네트워크는 국가와 시민사회간 제도화되어가는 교환관계라고 할 수 있다.

Wilks & Wright는 정책세계(policy universe), 정책공동체(policy community), 정책네트워크(policy network)가 논의되는 맥락을 구별하여 행위자간의 상호작용의 정책네트워크의 관계망에 대한 이해를 돕고 있다<표 3-2>. 정책세계(policy universe)는 정책에서 공통

주90) 기존에는 두 가지 관점에서 국가와 시민사회간에 실질적인 차이가 있다고 보았다. 첫 번째의 견해는 국가와 시민사회의 구별의 근거를 경제에 대한 국가의 간섭이라는 측면에서 파악하였는데, 경제행위자에 대한 국가의 간섭이 강한 경우를 강한 국가라 보았고 간섭이 약한 경우를 약한 국가라고 파악한 것이다. 두 번째의 견해는 국가와 경제가 상호작용하는 측면을 기준으로 자본주의의 세 가지 지배적 정치행태를 통해서 파악하였는데(Jordan & Schubert, 1992), 여기에서 카첸스타인은 미국과 영국을 자유주의 국가, 일본과 프랑스를 국가론적 국가, 독일을 조합주의적 국가로 파악하여 국가와 사회간의 관계를 파악하였다. 이 밖에도 공공정책과정에서 경제적 이익집단의 통합도와 참여정도에 의하여 국가와 산업관계의 차이를 제시하기도 한다. Van Warden은 이와 같은 시각은 비현실적이라고 파악하고 보다 다양한 요인을 통하여 국가와 사회관계를 살펴볼 것을 주장하며 제시한 것이 정책네트워크의 개념이다.

된 이익을 공유하는 행위자들과 잠재적 행위자들의 군집을 의미한다. 정책공동체(policy community)는 특정 정책분야에서 이익을 공유하고 그들의 상호관계를 균형화하고 최적화하기 위하여 자원을 교환하며 상호작용하는 행위자들과 잠재적 행위자들이 관련되는 분열된 시스템을 의미한다.

이슈네트워크는 정책공동체내에서 혹은 정책공동체간에서 자원교환의 연결과정과 결과를 의미한다.

<표 3-2> 정책수준: 정책세계, 정책공동체, 이슈네트워크

정책수준	구체적 정책대상범위		정책행위자 (Actors)
	사례1	사례2	
정책영역 (policy area)	산업, 교육, 교통, 보건위생, 환경	산업, 교육, 교통, 보건위생, 환경	정책세계
정책부문 (policy sector)	화학, 통신, 주조업	대기, 자연환경, 수질, 해양, 토양	정책공동체
정책부문 (policy subsector)	기초화학, 약학, 농약, 페인트, 화장품	아황산가스(SO <sub>2</sub> ), 오존(O <sub>3</sub> ), 이산화질소(CO), 먼지, 탄화수소(HC)	
정책이슈 (policy issue)	보건/위생이슈 의약면허이슈 연구개발이슈 기업영리이슈 과잉생산능력이슈 제한된 가격표이슈	청정기술개발이슈 오존층보호이슈 대체연료개발이슈 프레온가스규제이슈 배출허용결정이슈 국제협약채택이슈	이슈네트워크

자료: Wilks & Wright, 1987: 300; Rhodes & Marsh, 1992:19를 토대로 재구성.

Rhodes & Marsh(1992)는 정책네트워크개념을 “자원의존에 의해서 서로 연결된 조직의 군집”으로 정의한 Benson의 개념을 수용한 후 고도로 통합된 정책공동체로부터 느슨하게 통합된 이슈네트워크까지 연속체로서 다섯 가지 네트워크형태로 구분하여 그 정의를 세련화시켰다<표 3-3>.

<표 3-3> 정책네트워크의 형태와 특징

정책네트워크의 형태	정책네트워크의 특징			
	구조적 안정성	멤버십의 성격	수직적 상호의존	수평적 상호의존
정책공동체/ 영역(territorial)공동체	비교적 안정성	고도로 제한된 멤버십	수직적 상호의존/	제한된 수평적 노드
전문가네트워크	높은 안정성	고도로 제한된 멤버십	수직적 상호의존	제한된 수평적 노드 전문가이익에 봉사
정부간네트워크	높은 안정성	제한된 멤버십 /광범위한 수평적 노드	제한된 수직적 상호의존	광범위한 수평적 노드
생산자네트워크		유동적 멤버십	제한된 수직적 상호의존	생산자 이익에 봉사
이슈네트워크	불안정성이 높음	대규모의 구성원	제한된 수직적 상호의존	광범위한 수평적 노드

Rhodes & Marsh(1992:183)를 중심으로 수정구성.

Schubert & Jordan(1992)는 기존의 정책과정을 설명하는 다양한 접근방법을 정책네트워크의 논의선상에 포함하여 정책네트워크의 유형과 각 유형별 핵심적 변수의 특징을 <표 3-4>처럼 제시하고 있는데, 이것은 정책네트워크 논의 선상에서 파악할 수 있는 정책공동체의 이해에 많은 도움을 준다.

<표 3-4> 정책네트워크의 유형과 하위변수의 주요 특징

정책네트워크유형		중간 조합주의	국가 조합주의	후원적 다원주의	철의삼각	정책공동체	이슈네트워크
주요 변수구성							
행위자	수(국가기관추가)	적어도하나	다수	많음	3	소수(제한적)	제한 없음
	유형	대표(정상)이익 집단	국가형성적 이익집단	이익집단	이익집단+정당+관료	경제적전문직	개별 전문가들
	대표독점성	있음	있음	없음	있음	가능함	없음
기능	접근채널	있음	있음	있음	있음	있음	있음
	협외	있음	없음	있음	있음	있음	있음
	교섭	있음	없음	있음	있음	있음	없음
	조정	있음	있음	있음	있음	가능함	가능함
	정책형성/결정에서협동	있음	있음	있음	있음	있음	있음
	정책집행에서 협동과 위임	있음	제한적	없음	통상 없음	없음	없음
	정책이슈의 광범성	중범위	소범위-중범위	소범위	좁음	중간	좁음
구조	경계	폐쇄적	폐쇄	공개적(상대적)	폐쇄적	약간폐쇄적	개방적(극단적)
	멤버쉽의유형	사실적/공식적 강제	공식적 강제	자발적	자발적	자발적임	자발적
	명령관계	높음	높음	중간	중간	낮은편	낮음(극단적)
	강도	높음	중간	중간	높음	높은편	혼합적
	다중성	높음	중간	낮음	높음	낮음	중간
	균형	높음	낮음	낮음	낮음	중간	산만함
	하위집단화	있음직함	있음직함	가능함	가능함	가능함	가능함
	연결유형	수평적협의	결합리더쉽	수평적협의	수평적 협의	수평적협의	수평적 협의
	중앙성	중간	높음	낮음	낮음	중간	낮음(극단적)
	안정성	높음	높음	-	높음	중간	낮음(극단적)
제도화	관계의성격	협동적	강제적 협동	갈등적/협동적	협조적	협조적	협조적
		높음	높음	중간	높음	중간	낮음(극단적)
상호	적대성VS합의탐색	합의탐색적	강요적 합의	적대성/합의탐색	적대성/합의탐색	합의탐색	기술구범 바탕둔 합의적
	공익지향이념	없음	있음(강요적)	없음	없음	가능함	가능함/있음
작용의	공식/비공식계약	공식적	공식적	공식적/비공식적	비공식적	공식/비공식	비공식적(극단)
	비밀주의	있음	있음	없음	있음	있음	없음
관행	탈정치화시도	있음	있음	없음	있음	있음	있음
	이념논쟁	가능함	비용인	가능함	없음	가능함	없음
권력 분배	대사회 정부자율성	높음	높음	약간 있음	낮음	중간	낮음
	국가독점성(지배성)	없음	있음	없음	없음	없음	흩어져 있음
	이익집단지배(포획)	없음	없음	없음	있음	가능	흩어져 있음
	균형과 공생성	있음직함	없음	가능함	없음	있음	있음
행정전략	접근가능한 행정전략	있음	있음	있음	있음	있음	있음
	이익집단승인	있음	있음	있음	있음	있음	있음
	이익집단적극지원	있음	있음	있음	가능함	가능함	없음
	이익집단창조변화	있음	있음	있음	없음	없음	없음
	국가권위의 위임	있음	있음	가능함	통상적으로 없음	가능함	없음
	이익집단과괴공작	가능함	있음	가능함	경쟁적집단만	없음	없음

자료: Schubert & Jordan, 1992:38-49에서 재구성.

## 나. 정책의 이슈화 경향과 정책공동체

정책공동체는 정책하위시스템의 일종으로서 공통적인 정책 초점(common policy focus)을 공유하는 정책 영역에서 안정성에 바탕을 두고 서로 상호작용하는 일련의 공동체 구성원이나 잠재적인 행위자라고 정의된다(Howlett & Ramesh, 1995). 여기서 정책네트워크의 하위유형으로서 정책공동체와 이슈네트워크를 몇 가지 변수측면에서 <표 3-5>와 같이 비교하면 정책공동체에 대한 구체적인 이해가 가능해진다.

<표 3-5> 정책네트워크의 하위유형으로서 정책공동체와 이슈네트워크

차원		정책공동체	이슈네트워크
참가	참가자의 수	대단히 제한적. 어떠한 집단들은 의식적으로 제외됨	많음
	이해의 유형	경제적 그리고/혹은 전문가적 이해 위주	연관된 여러 이해들을 포괄
통합성	상호작용의 빈도	모든 집단이 정책이슈에 관한 모든 문제에 대해 잦고, 긴밀한 (high-quality) 상호작용	빈도와 강도가 그때마다 변화
	지속성	구성원, 가치, 그리고 결과가 지속적	큰 폭으로 변동
	컨센서스	모든 참가자가 기본가치를 공유하고 결과물의 정당성을 수용	합의를 위한 도구는 존재. 그러나 갈등이 상존
자원	네트워크 내 자원의 분포	모든 참가자가 자원을 소유. 교환적인 관계 위주.	일부의 참가자가 제한적인 정도의 자원을 소유. 자문적 관계 위주
	참여조직 내 자원의 분포	계서적	조직구성원을 규제할 수 있는 능력은 조직 간에 차이
권력	권력	구성원 간에 권력의 균형. 하나의 집단이 지배할 경우에는, positive-sum game이어야 함	불균형(자원과 접근의 면에서). zero-sum game

자료: Marsh & Rhodes, (1992: 251).

Marsh & Rhodes(1992)에 따르면 정책공동체는 어떠한 정책영역에서 정책이 추구하고자 하는 기본 가치를 공유하고 자원을 교환하는 소수의 참여자를 중심으로 한 단단하고, 계서적이며 비교적 안정적인 네트워크 형태의 속성을 가진다고 본다. 구체적으로 정책공동체의 속성을 참여형태, 통합성, 자원분포, 권력형태를 기준(Marsh & Rhodes, 1992)으로 파악해보면, 먼저, 참여형태에 있어서 참여자의 수는 대단히 제한적이며 이들 간에 빈번한 상호작용을 하고 있으며 어떠한 집단은 의식적으로 제외된다. 그리고 이들은 경제적 혹은 전문가적 이해를 바탕으로 한다.

둘째, 정책공동체의 통합성을 보면, 정책공동체 내 모든 집단이 정책이슈에 관한 모든 문제에 대해 갖고 긴밀한(high-quality) 상호작용을 유지한다. 그리고 구성원과 가치, 결과는 지속성을 띤다. 모든 참여자는 기본가치를 공유하고 정책선호에 대한 상당한 합의를 이루고 있으며 결과물의 정당성을 수용한다.

셋째, 정책공동체의 네트워크 내 자원의 분포는 모든 참가자가 나름대로의 자원을 소유하며 교환적인 관계 위주이며 참여집단은 다소 계서적 구조를 띠고 있다. 여기서 공동체구성원간의 상호작용과정에 의한 의사소통은 비교적 수평적 협의양태를 보인다.

넷째, 정책공동체 내 구성원간의 권력관계는 안정성을 띠고 있다. 공동체구성원 간의 권력의 분배는 비교적 균형을 이루고 있으며 공생적 성격을 띠고 있다.

정책공동체에서 정책결정은 다양한 정책영역별로 정책결정과정의 분산되고 전문화되어 특정의 하위무대 또는 전문화된 정책무대에서 이루어진다고 본다(Campbell, 1989; 남궁근, 1998). 이러한 정책공동체의 주요구성원은 관료들과 그 소속행정기관, 개개 정치인과 그들의 집단, 조직화된 이익집단과 그 지도자 및 막료들, 관련 분야의 대학, 연구기관 내의 전문가들이다.

정책공동체는 기본적으로 참여가 다소 폐쇄적 성격을 띠고 있는데, 정책공동체 내 구성원은 정책참여자의 범위 및 정책의 방향을 결정하는 핵심적 참여자들로 구성되는 핵심적 공동체(core community)와 공동체의 성원으로 인정은 받지만 핵심적 자원을 보유하지 못하고 주요 의사결정에는 참여하지 못하는 주변적 공동체(periphery community)로 구분되기도 한다(Smith, 1992; 김순양, 2003). 특정의 정책영역에서 핵심공동체 구성원은 지속적이고 안정적인 관계를 맺고 있으며 주변공동체 구성원은 상대적으로 덜 지속적이며 덜 안정적인 관계를 맺고 있다. 그 만큼 가치공유에 있어서도 신축적이라 할 수 있다.

여기서 최근 정책에서 나타나는 정책형성과정의 특성 중의 하나는 정책의 이슈화라는 점이다. 이러한 특징은 정책공동체에 대한 새로운 접근의 필요성을 제기한다. 정책공동체의 활성화를 도모할 경우 정책의 이슈화를 고려할 필요가 있다는 점이다. 정책영역에서 특정의 정책추진과정에 영향을 주는 정책환경은 간혹 정책형성과정에 복잡성과 불확실성을 준다. 정책이 결정되는 듯하다가 새로운 정책행위자의 개입으로 인하여 정책은 다시 원점으로 회귀하는 경우가 발생하기도 한다. 정책이 지닌 하위 이슈나 쟁점이 부각되는 경우, 그리고 격렬한 대립을 유발하는 구조로 변화하는 경우가 발생하기도 한다.

정책이 이슈화되는 경우에 나타나는 주목해야 할 몇 가지의 현상으로는 먼저, 정책의 이슈화 경향은 정책의 예측가능성을 줄여준다는 점이다. 비교적 폐쇄적인 성격의 정책참여구

조를 가진 정책공동체 모형의 대응으로는 이러한 예측가능성을 높이기 어렵다는 점이다. 따라서 정책공동체를 중심으로한 정책형성과정은 보다 공개적 성격을 띠 필요가 있다.

둘째, 정책의 이슈화 가능성은 환경변화에 대한 정책의 반응성이 높을 것을 요구한다는 점이다. 이러한 점에서는 이슈네트워크 하의 멤버십에 대한 고려의 필요성이 있다. 이해관계를 적절하게 고려할 수 있는 방향으로 갈 때 정책공동체가 활성화 될 수 있다.

셋째, 정책의 이슈화는 정태적 형태의 정책협의방식에 대한 한계를 부과한다는 점이다. 따라서 정책을 둘러싼 협의방식에서도 유연성에 대한 고려의 필요성이 있다. 정책행위자간에 토론과 협의가 활성화될 수 있는 방식이어야 한다.

넷째, 정책의 이슈화 상황에서는 정책을 주도하는 주체가 두드러지게 부각되는 경우 오히려 적절한 정책결정 및 정책형성이 어려워진다는 점이다. 정책공동체에서 정책행위자 중 대표 독점성이 어느 정도 인정되고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 대표독점성에 보다 유연성을 가미할 필요가 있다는 점이다. 예컨대, 특정 정책영역에서 정책공동체를 주도해가는 집단이 반드시 정부가 될 필요는 없다는 것이다.

이하에서는 이러한 정책공동체 논의를 바탕으로 최근 새롭게 부상하고 있는 시화호 개발문제를 다루기 위해서 구성된 시화지구 지속가능발전협의회와 부천지역노사정협의회에 대하여 그 구성방식과 운영방식에 대하여 살펴본다. 시화지구지속가능발전협의회는 최근의 정책의 이슈화 경향을 반영하는 형태의 정책공동체 구성모형이라는 판단에서이다. 즉, 시화호 사례의 경우 해수를 담수화하고 담수호를 다시 해수호로 전환시키는 과정에서 많은 논란과 토론이 있었으며, 최근에 보존과 개발이라는 것을 효과적으로 조화시키기 위한 지속적인 정책토론의 장을 만든 것이다.

또한 부천지역노사정협의회는 지역노사정협의회 중에서 비교적 정책공동체구성원간의 협의가 합리적으로 이루어지고 있는 긍정적 모델로 평가받고 있다는 점에서 그 구체적인 구성과 운영 및 협의과정을 파악하여 바람직한 모델구성에 활용한다.

### 3. 노사정위원회와 환경갈등 해소모형

#### 가. 시화지구 지속가능발전협의회 분석

##### 1) 시화호 보존과 개발문제의 전개과정

먼저, 시화호의 공간적 위치를 보면, 시화호의 북쪽은 경기도 안산시, 시흥시로, 동쪽과 남쪽은 화성군으로, 서쪽은 길이 12.3km의 방조제로 둘러 쌓여있다. 시화호 주변 지역은 수도권 속하고 시화호는 서울 중심부로부터 약 60킬로미터, 인천으로부터 30킬로미터, 수원으로 20킬로미터 정도 떨어져 있다. 특히 북쪽에는 반월공단과 시화국가공단이 위치하여 있다. 시화호로 흘러드는 하천은 6개이며, 주요하천은 반월천, 동화천이다. 호수면적은 5,650ha(56.5km<sup>2</sup>)이며, 담수량은 3억3천만 톤이다. 물이 흘러내리는 유역면적은 476.5km<sup>2</sup>이며 연간 유입량은 3억4천만 톤이다. 평균수심은 3.2m, 물의 체류시간은 1년 정도이다(환경부, 2004).

시화호를 둘러싼 시화지구사업 추진은 1980년대 초반국내 고용안정과 경기회복을 위한 간척사업의 일환으로 검토된 서해안 간척사업 중 시범적인 개발계획으로 선정되어 「시화지구개발계획」으로 착수되었다. 대단위 해면매립을 통하여 국토를 확장하고 아울러 수도권지역에서 크게 부족한 공업용지와 도시개발용지를 개발하고 일부를 농업용지로 계획되었고, 1985년 12월 시화지구개발사업에 대한 정부의 방침이 최종적으로 확정되어 시화지구사업이 출범하게 되었다.

시화지구 간척사업은 방조제(12.7km)를 건설하여 해수의 유입을 차단한 후 시화호를 만들고 시화호의 수위를 해면보다 낮게 유지하면 호수내부의 갯벌이 드러나며 이를 매립하여 토지를 확보할 계획으로 진행되었다. 사업의 시행자는 건설교통부(수자원공사)가 담당하였으며 사업은 크게 두 단계로 나눌 수 있다. 1단계 사업의 대상면적은 시화호 북측지역으로 2,452ha(742만평)이며 현재 1단계사업이 마무리되어 가는 과정에 있다. 2단계사업 대상지역은 시화호 남측지역으로 현재 갯벌상태이며 면적은 9,850ha(2,978만평)이다(환경부, 2004).

이러한 시화호 개발사업의 역사적 전환점은 시화호가 심각하게 오염되면서이다. 시화호를 조성하기 전에 호수로 흘러드는 생활하수나 공장폐수를 처리할 수 있는 시설을 갖추어야 하나, 방조제 공사를 완공한 시점인 물막이 공사 때(1994.1.24)까지 안산시, 반월공단의 오폐수가 처리되지 않은 채 시화호로 유입되면서 수질이 악화되었다. 1996년도의 시화호 유역의 일일 오폐수 발생량이 49만 톤인데 비해 하수처리장의 처리용량(2차 처리 기준)은 36만 톤인 17만 6천 톤에 불과하였다. 시화호의 오염이 언론에 크게 보도된 1996년 4월의 오염도는 COD 20ppm에 달하였다.

시화호의 수질오염이 사회문제화 되자 정부에서는 시화호로 흘러들어오는 생활하수와 공장폐수를 처리할 수 있는 하수처리장 확충과 오폐수 차집관로 설치, 해수유통 등을 내용

으로 하는 총사업비 4,493억원 규모의 시화호 수질개선종합대책을 1996년 7월 마련하였다. 여기서 시화호 매립사업의 결정에서부터 담수화포기결정에 이르기까지의 추진과정을 정리하면 다음의 <표 3-6>와 같다.

<표 3-6> 시화지구의 담수화와 해수화의 전개과정

날짜	주요내용
1985.8.29	시화지구 개발 우선 추진 계획 확정 (경제기획원)
1985.12.7	시화지구개발사업 정부방침 통보(건교부->수공)
1986.9.27	반월특수지역 개발구역 변경지정(시화지구추가) 및 시화지구개발 기본계획 고시
1987.4.29	시화지구 개발사업 기공식
1987.9.30	시화지구 개발 기본계획 변경고시(준공업용지->주거용지)
1993.12.23	시화지구 1호 방조제 물막이 공사완료
1994.1	시화지구 해수의 담수화 (해수호=> 담수호)
1996.4.17	시화지구 간석지 관리대책 추진지시(건교부-> 수공): 시화호 북측의 359만평의 간석지를 시화 1단계 확장단지로 개발
1996.6. 2	시화담수호 수질개선대책회의(환경부=> 방류결정)
1996.6.20	시화호 저수량(3억3천만톤)의 1/4인 8천1백만톤 방류결정(환경부, 수공, 농어촌공진홍사)-> 환경단체 등이 인근해역 오염(죽음의 바다)을 주장하며 강력 반대
1996.6.24	환경단체 선상시위로 시화호 물방류 계획 무산
1996.7.5	시화호 수질개선 대책발표
1996.7.	시화호 담수호의 해수화 (담수호=> 해수호)
1996.7.30	수자원공사는 경기지역의 집중호우로 불가피성을 주장하며 시화호 물방류 5차례(7천50만톤)-> 환경단체의 반발
1996.10.4	오염된 시화호를 항만으로 대체 개발하는 방안연구 발표(해양수산부)
1996.11.3	감사원의 시화담수호 수질개선사업 감사결과 발표(수공 등 14명 문책)
1998.1.10	시화 담수호사업을 3대 부실사업으로 규정하고 전면조사 착수(대통령직인수위)
1998.11.14	반월특수지역 변경(확대) 고시: 시화호 및 간석지 추가지정(3,483만평)
1998.12.28	시화호 담수화 조성계획 포기표명(농림부)
2000.12	시화호 수질개선(변경)대책 수립(관계기관 합동-환경부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부, 경기도, 안산시, 시흥시, 화성군, 한국수자원공사)
2001.2.11	시화호 담수화 계획 포기선언(건설교통부)
2001.7.	시화지구 장기종합계획 연구용역 착수
2002.12.12	시화호 종합관리계획 세부시행계획(해양수산부 및 관계부처 합동)
2003.11	시화지역 종합개발계획 초안에 대한 13개 관계기관 협의
2003.12	장기종합계획(안) 공청회 및 주민간담회 개최(국토연구원)
2004.1.16	시화지역 지속가능발전 협의회 구성-1차회의
2004.2.13	시화지역 지속가능발전 협의회 분과회의 및 홈페이지 구성
2004.2.27	시화지역 지속가능발전 협의회 전체회의 결과보고-전체회의 간사
2004.3.12	시화지역 지속가능발전 협의회 분과회의 결과보고-각 분과 간사
2004.4-5	시화지역 지속가능발전 협의회 전체회의 및 분과회의 결과보고

이렇게 볼 때 시화지구를 둘러싸고 담수화에서 다시 해수화로 이동하는 전체의 과정을 볼 때 다음과 같은 핵심적 변화를 관찰할 수 있다. 첫째는 시화지구를 해수에서 담수호로 하기까지의 과정이다. 이 시기에는 지역개발측면에서 정부 주도적으로 사업이 시행된 시기로서 정책과정에 별다른 제어나 견제기능을 수행하는 행위자가 드문 시점이다.

둘째는 시화지구를 담수화하면서 점점 수질오염을 비롯하여 자연생태에 영향을 주게 되면서 문제가 부각되는 시기이다. 여기서 담수호를 다시 해수호로 전환하는 시점을 주목해서 볼 필요가 있다. 이 과정에서 환경문제를 제기하는 NGO를 비롯하여 지역개발을 둘러싸고 정부와 NGO간의 마찰과 갈등이 고조되는 시기이다.

셋째는 해수로 다시 전환한 이후 환경오염 및 생태계의 변화에 관심을 집중하면서 환경오염과 생태계복원을 위하여 다양한 시도가 이루어지는 시기이다.

넷째는 새로운 패러다임 하에 생태계의 복원시도와 함께 환경친화적인 지역개발을 위한 다양한 노력을 하는 시기이다. 특히 이 시기는 안산시, 화성군, 시흥시 등 시화호와 관련된 지방자치단체에서 지방의제21를 중심으로 시화호에 대한 관심이 집중될 뿐만 아니라 정부와 시민, 전문가 집단 등이 함께 개발과 보존을 위한 합의를 형성하기위한 본격적인 틀이 마련된다. 그러한 틀로 형성된 것이 바로 시화지구 지속가능발전위원회인 것이다. 정부와 NGO의 관계 속에서 새로운 형태의 정책협의체로서 신거버넌스의 대두를 전형적으로 보여주는 것이기도 하다.

## 2) 시화호 보존과 개발에서의 주요 쟁점

시화호 및 주변지역의 보존과 개발과 관련해서 주요 쟁점은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 시화호 및 주변지역에 대한 개발과정에서 나타나는 수질, 생태 및 대기 등 환경오염문제를 둘러싸고 정부기관과 환경NGO 및 지역주민을 중심으로 논란이 제기되고 있다. 둘째는 시화호 및 주변지역에 대한 개발계획 수립을 둘러싸고 보존지향적 입장과 개발지향적 입장이 첨예하게 대립하고 있다.

구체적으로 환경측면에서 해양환경측면과 환경관리 측면에서 드러나는 문제점은 다음과 같다. 먼저, 해양환경상의 문제점으로는 첫째, 여름철 시화호의 만성적인 부영양화가 발생한다는 점, 둘째, 시화호 생태계의 불안정성 지속, 셋째, 저질퇴적물의 영양염류 오염 및 중금속오염, 넷째, 배수갑문 조작 후에도 시화호의 전반적인 수질개선이 미흡하다는 점 등

이 지적되고 있다.

다음으로 환경관리상의 문제점으로는 첫째, 유역관리의 관점의 부재, 둘째, 관리영역의 분산으로 인한 정책의 일관성 부재 및 관리의 비효율, 셋째, 종합적인 환경질 개선 관점 부족, 넷째, 점오염원 및 축산폐수 대책 미흡, 다섯째, 연구사업의 분산추진으로 인해 과학적진단 정책활용체제 부재, 여섯째, 지역사회 이해당사자의 참여 미흡, 일곱째, 지방자치단체의 능동적 관리 미흡 등이 문제점으로 지적되고 있다(해양수산부, 2001.3).

그리고 또 하나의 쟁점은 시화호 및 시화호 주변의 개발문제이다. 개발이 앞서 지적한 환경상의 문제를 더욱 심화시킨다는 관점에서 주로 환경단체의 경우는 개발을 지양할 것을 주장하며, 이에 반하여 건설교통부를 중심으로한 지방자치단체의 경우 시화호주변의 개발압력을 수용하는 측면에서 종합적인 개발계획을 수립하고 추진할 것을 주장한다. 다만 최근에 지자체별 개별적인 개발계획 추진에 따른 난개발을 방지하고 개발이익을 수질, 대기질 개선 및 생태보존 등을 위한 인프라구축에 효과적으로 재투자할 수 있는 종합적인 개발계획, 그리고 지속가능성의 개념과 환경친화적 개념을 도입하여 정책협의체를 형성하였는데 그것이 바로 시화지구 지속가능발전협의체인 것이다.

### 3) 시화지구의 보존과 개발과정의 주요 정책공동체 구성원

첫째, 중앙정부를 들 수 있는데, 시화호의 보존과 개발과정의 참여자 중에서 중앙정부로서는 환경부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부를 들 수 있다. 건설교통부는 수자원공사와 함께 시화지구의 개발을 담당하는 주무기관으로서 담수호를 만들었다 다시 해수호로 전화시키는 등 일종의 정책실패를 경험하였다. 환경부의 경우 지역환경청인 경인지방환경청이 시화호의 보존과 개발에 관련된 주요 참여자로 볼 수 있다. 시화호의 수질오염문제와 생태계파괴문제를 야기하기 때문에 환경부와 관여업무라 할 수 있다. 환경부의 입장에서는 시화호의 수질 및 자연환경생태의 복원은 환경부라는 부서의 위상과 관련하여 중요한 이해관계를 가진다. 농림부는 시화호의 담수호를 조성하여 농업용수의 확보 및 농지정리 등의 계획을 가지고 있었다는 점에서 시화호 개발과 관련하여 직접적으로 관련된 이해당사자라 할 수 있다. 그리고 해양수산부는 오염된 시화호의 해수호로의 변화에 따라 항만으로 대체 개발하는 방안을 연구하는 등 관할영역으로 커다란 관심과 이해를 가지고 있다. 특히 관계부처와 합동으로 시화호 종합관리계획을 만드는 등 중요한 역할을 담당하고 있다.

둘째, 지방정부를 들 수 있는데, 지방정부수준에서 주요 이해당사자로서는 경기도, 안산

시, 시흥시, 화성시 등을 들 수 있다. 이들 지역은 시화지구에 인접해 있는 지방정부로서 시화호의 수질문제나 자연생태, 그리고 환경친화적 개발문제 등은 이들 지역의 환경과 경제와 큰 관련을 가진다는 점에서 직접적인 이해당사자라 할 수 있다.

셋째, 관련 시민사회단체(NGO)를 들 수 있다. 무엇보다도 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 시화지구의 수질, 자연생태환경, 대기문제, 개발계획 등과 관련하여 직간접적으로 이해관계를 가지며 이슈나 쟁점에 따라서 참여하는 NGO라 할 수 있다. 이와 관련된 주요 NGO로서는 안산환경운동연합, 시흥환경운동연합, 화성오산환경운동연합 등을 들 수 있다. 무엇보다도 시민환경단체의 연합체적 성격을 지닌 시화호시민연대회의의 활동은 시화지구 지속가능발전협의체의 구성, 그리고 구성 후 정책협의체의 합리적인 운영에 많은 자극을 가하였다.

#### 4) 시화호의 보존과 개발을 위한 정책공동체의 형성과 운영

시화호의 수질 및 자연생태보존과 인근지역의 환경친화적 개발을 둘러싸고 중앙정부, 지방정부, 환경NGO 등이 참여하여 관련 이해당사자간 다양한 토론을 전개할 수 있는 정책공동체를 구성한 것으로 파악할 수 있는 것은 바로 시화지구 지속가능발전위원회의의 구성과 활동이다. 무엇보다도 의미있는 것은 다양한 영역의 주체들이 함께 참여하여 상이한 입장으로 접근할 수 있는 쟁점이나 사안에 대하여 열린 토론과 열린 참여를 통하여 점진적인 합의를 도출해 나가고 있다는 점이다.

##### 가) 시화지구 지속가능발전협의회의의 형성과정

시화지구 지속가능발전협의회의는 건교부가 시화호 남측간석지를 국제적인 복합레저단지로서 개발하는 등의 내용을 담고 있는 시화지역 종합개발계획(안)을 확정하기에 앞서 수질·대기문제 등 시화지역이 당면한 문제점에 대한 대안을 적극적으로 모색하고, 지역주민과 시민단체가 동의하고 참여하는 개발계획을 수립하기 위해 구성된다. 이러한 이유로 2004년 1월 16일 지역주민, 시민·환경단체, 국가기관, 지자체 등이 참여하는 『시화지역지속가능발전협의회의』를 구성하였고, 이어서 2004년 2월 13일에는 정보네트워크의 역할을 하는 홈페이지를 개설하였다.

이전에 기존의 시화지역 종합개발계획은 시화호주변의 개발압력을 수용하고, 지자체별

개별적인 개발계획 추진에 따른 난개발을 방지하며, 개발이익을 수질·대기질개선과 인프라구축에 효과적으로 재투자하기 위해, 2001년 7월부터 국토연구원, 해양연구원 등 6개 연구기관에 계획수립 용역을 의뢰하여 지속적으로 추진되어 왔다. 그 이후 2003년 11월 초안에 대한 13개 관계기관 협의를 거쳐 2003년 12월 12일 국토연구원에서 공청회를 개최하고 여기서 지역주민과 환경단체로부터 수질·대기 등 다양한 문제제기가 있어, 주민의견을 효과적으로 수렴하고, 주민참여와 이해의 과정을 거치기 위해 협의회를 구성하게 된 것이다.

이러한 시화지구 지속가능발전협의회의 주요 목표는 첫째, 시화호 및 주변지역에 대한 종합개발계획 수립, 둘째, 시화호 및 주변지역 수질·생태 및 대기 등 환경대책, 셋째, 기타 시화지역 개발에 관한 합리적인 지역의견을 수렴하여 관련 정부정책에 반영하는 것으로 되어 있다(건설교통부 신도시기획단, 2004). 이 점으로 미루어보아 시화지역 지속가능발전협의회는 시화호 및 주변지역의 개발문제와 시화호 및 주변지역의 환경문제를 주요 의제로 다루고 있으며, 이에 있어 합리적인 의견도출을 형성하는데 그 핵심적 목적이 있음을 알 수 있다.

구체적으로 시화지구 지속가능발전협의회의 구성방식을 보면, 먼저 협의회 구성은 위원장 1인(건교부 신도시기획단장)을 포함하여 건교부, 환경부, 산자부 등 정부부처 및 경기도·안산시·시흥시·화성시 등 지자체와 지역주민, 시민·환경단체 및 전문가 등 30인 내외의 위원으로 구성하였다.

그리고 협의회에는 개발계획분과, 수질생태분과, 대기분과 등 3개 분과를 두고 분과위원장을 민간위원으로 선출함으로써 실효성 있는 토론과 대안모색을 시도하였다. 여기서 주목할 것은 각 분과위원장을 구성하고 있는 구성원에 있다. 개발계획분과의 분과위원장은 시흥환경운동연합에 맡고 있으며, 대기분과의 경우 대전대학교 교수가 맡고 있으며, 수질생태분과의 경우 안산환경운동연합에서 맡고 있다는 점이다. 환경NGO와 민간부문에서 각 분과위원장을 맡고 있다는 점은 본 위원회의 구성자체가 비교적 공개성과 사전에 어떠한 결과를 상정하고 있지 않다는 점이다.

현재 시화지구 지속가능발전협의회의는 정부와 민간의 구성이 비슷한 비율을 차지하고 있으며 세 개의 하위분과로 구성되어있는데, 분과회의 구성은 <표 3-7>에서 보는 것과 같이 개발계획분과 13명, 대기분과 12명, 수질 및 생태분과 8명으로 구성되어 있다. 분과위원장은 환경NGO와 민간에서 맡고 있으며, 간사기관으로는 한국수자원공사가 맡고 있다.

<표 3-7> 시화지구 지속가능발전협의회의 구성

참여기관	개발계획분과	대기분과	수질·생태분과
계	13명	12명	8명
건설교통부(1)	○		
경인지방환경청(1)	○	○	
해양수산부(1)			○
산업자원부(0)		○	
경기도(2)	○(지역정책과)	○(환경보전과)	
안산시(2)	○(건설도시국)	○(복지환경국)	
시흥시(2)	○(도시건설국)	○(환경국)	
화성시(2)	○(건설도시국)		○(환경복지국)
안산시의회(1)			○
시흥시의회(2)	○	○	
화성시의회(1)	○		
시화호시민연대(1)		○	
안산환경운동연합(1)			●
시흥환경운동연합(2)	●	○	
오산화성환경운동연합(1)			○
화성갯벌특위(1)			○
시화호지킴이(1)			○
시흥환경기술개발센터(2)		○	
대전대학교(2)		●	
사회과학전문가(0)	(미정)		
한국산업단지공단(2)	○	○	
한국수자원공사(3)	○	◆	◆
간사	◆(건교부)		

주: ● 분과위원장, ◆ 간사기관

자료: 시화지구 지속가능발전 협의회(2004).

#### 나) 시화지구 지속가능발전협의회의 운영방식

시화지구 지속가능발전 협의회의 운영을 살펴보면, 먼저, 쟁점사항은 과반수의결이 아닌 최대한 합의를 원칙으로 하기로 하여, 수적 우위가 아닌 토론·설득·타협의 원칙을 세우고 이를 지켜 나가고 있다는 점이다. 둘째, 전체회의 및 분과회의로 나누어 각각 매월 2회(2·4주 금요일 오후) 이상 정례회의를 개최하며, 회의개최 3일전 안건과 쟁점사항 및 참고자료를 정리하여 미리 배포함으로써 토론의 효율을 높이는 방식을 취하고 있다. 셋째, 1월 16일 협의회 구성 및 제1차 회의에서 “협의회 공식 홈페이지” 개설이 필요하다는 민간

위원의 지적을 수용하여 협의회운영의 효율성을 높이고 지역주민과 전문가 및 환경NGO 등의 다양한 의견을 광범위하게 수렴할 수 있는 틀을 마련하고 있다. 본 홈페이지에는 협의체 운영현황, 시화지구의 환경현황, 알림마당, 토론광장, 각종 환경 및 정책자료방을 만들어 관심있는 전문가·주민·시민단체 등이 직접참여 할 수 있도록 하였으며, 지역 시민환경단체, 지자체, 건교부 등과도 접촉이 가능하도록 하여 민관이 공동운영하는 방식으로 관리한다는 점이 독특하다.

구체적으로 시화지역 지속가능발전협의회 구성 및 운영세칙을 통해서 운영과정상의 특성을 보면, 첫째, 참여자의 합의를 통해서 규정을 제정했음을 알 수 있다. 이것은 이질적인 참여자들이 집합적 선택규칙(collective choice rules)에 대한 합의를 형성한 것으로 파악할 수 있다는 점에서 커다란 의미를 가진다. 이 점은 제1조 목적규정에 잘 나타나 있는데, 그 규정을 보면, “시화지역에 대한 대기 및 수질문제와 시화지구 장기종합계획 등에 대한 의견수렴 등을 위하여 민관이 합동으로 참여하는 ‘시화지역 지속가능발전협의회’의 효율적인 운영을 위하여 참여자의 합의로 규정을 제정한다”고 되어 있다.

둘째, 시화호 및 주변지역과 관련된 환경문제와 개발문제에 대한 토론과 의견 수렴을 통해서 정부정책에 반영한다는 점에서 관련된 정책형성에 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 즉, “시화지역 지속가능발전협의회(이하 “협의회”라 한다)는 다음 사항에 대하여 토의하고, 의견을 수렴하여 시화지역의 정부정책에 반영할 수 있도록 노력한다(1. 시화호 및 주변지역에 대한 개발계획 수립에 관한 사항, 2. 시화호 및 주변지역 개발계획상의 수질·생태 및 대기 등 환경대책에 관한 사항, 3. 그밖에 시화지역과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항)”고 밝힌 점에서 이를 알 수 있다.

셋째, 그럼에도 협의회 위원장은 건설교통부의 신도시기획단장이 맡도록 하고 있다는 점이다. 동강사례에서도 나타났듯이 대부분의 환경NGO의 경우 합의로 기구를 구성하는 경우 정부영역에서 위원장을 맡는 경우 참여하지 않는 경향을 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 합의로 규정을 제정할 수 있었던 요인은 분과위원장에 전문성중심으로 배치하고 이에 따른 의사결정의 권한을 분산시켜놓은 것에 기인하는 것으로 평가된다.

넷째, 시화지역 지속가능발전협의회 규정상에 중앙정부, 지방정부, 그리고 환경NGO의 참여가 명시적으로 규정되고 있다는 점이다. 즉 위원장은 건설교통부 신도시기획단장이 되고, 위원은 다음 각호의 자가 된다고 규정하고 있다. ① 다음 각목의 행정기관의 과장급 공무원중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자(가. 건설교통부 담당과장, 나. 환경부 또는 경인지방환경관리청 담당과장, 다. 해양수산부 담당과장, 라. 산업자원부 담당과장), ② 경기

도 지역정책과장 및 환경보전과장, ③ 안산시·시흥시, 화성시의 지역·도시계획 담당국장 및 환경담당국장, ④ 한국수자원공사법에 의한 한국수자원공사의 담당 처장, ⑤ 산업집적 활성화및공장설립에관한법률에 의한 한국산업단지공단의 담당 지사장, ⑥ 화성시 및 안산시·시흥시에 소재하는 시민·환경단체(이하 “시화호 주변지역 시민환경단체” 이라 한다.) 회원으로서 도시계획·수질·생태, 대기 등 환경분야의 학식과 경험이 풍부한 자, ⑦ 시화호 주변지역 시민환경단체에서 추천하는 연구기관 및 학계 전문가, ⑧ 안산시의회·시흥시의회·화성시의회 소속 의회의원 등이다.

이것은 불확실성과 복잡성이 증대되고 정책이 이슈화되는 정책환경에 보다 적합한 형태로 정부와 시민단체를 포괄하는 정책협의체 성격을 지닌 정책공동체를 형성하고 운영하고 있다는 점에서 정부정책에서의 거버넌스 변화를 잘 보여주는 사례라 평가된다.

#### 다) 시화지구 지속가능발전협의체 운영의 성과

시화지구 지속가능발전협의체 운영의 성과로서는 먼저, 무엇보다도 시화지구 지속가능발전협의체가 중립적으로 구성되고 운영되었다는 것 자체가 커다란 성과이다. 중앙정부, 지방정부, 지역사회 환경단체 등이 중립성과 개방성을 견지하며 지속적인 협의를 해나가고 있다는 것이다.

둘째, 초기에 비하여 협의체에 대한 지역사회뿐만 아니라 구성원간 신뢰가 높아졌다는 점이다. 이것은 지방정부의 경우 초기에는 지속가능발전협의체의 참여에 소극적이었으나 점차적으로 논의를 통한 합의된 결과가 정책에 실질적으로 반영되기에 이르자 오히려 적 협의기구에 적극적으로 참여하여 의견을 제시하였다는 점에서 잘 알 수 있다. 초기에 정부나 시민단체 모두 시화지구 지속가능발전협의체의 실효성에 대하여 반신반의하였던 기구가 실질적 논의기구로 변해간 것이다(시화호시민연대회의 사무국장 인터뷰, 2004.10).

셋째, 장기간의 토론과 협의를 통해서 중앙정부, 지방정부, 지역시민환경단체 등이 대기 개선로드맵 합의(안)을 도출하였다는 점이다. 수많은 하부단위의 사업을 포함한 장기간의 대기개선로드맵에 합의를 형성하였다는 것은 본 협의체에 대한 각 참여당사자들의 상호호혜성, 그리고 상당수준의 신뢰구축이 형성되었음을 의미하는 것이다.

#### 나. 지역 노사정협의체 사례분석: 부천시 노사정위원회

## 1) 부천시 노사정협의회 사례개요

지역노사정협의회는 지역수준에서 발생하는 각종 노사문제와 노사관련 정책을 체계적이고 합리적으로 토론하고 현안 문제해결을 추구하는 정책협의체적 성격을 가진다. 부천시 노사정협의회는 부천지역 노사정이 노사문제와 노사정책에 대한 합리적 토론과 대화의 장의 역할을 하며 노사문제뿐만 아니라 지역경제와 관련된 주요 현안에 대한 의사결정을 하는 등 지역수준에서 사회적 합의를 도모하는 협의체적 기구이다.

부천지역노사정협의회는 당면한 지역경제의 활성화와 고용안정 및 실업극복을 위하여 부천시의 각 경제주체가 담당해야 할 역할을 정립하고 이를 위한 합의도출과 그 추진방안을 협의하기 위하여 구성되었으며, 이의 본격적인 구성과 운영은 부천지역노사정위원회구성 및 운영조례 제정을 시작으로 이후 일부 개정되어 부천지역 노사정협의회 구성 및 운영조례(1999.1.15 조례 제1624호)가 개정되면서이다.

부천지역노사정협의회가 구성되기까지의 과정이 순탄한 것만은 아니었다. 노사정 간담회를 비롯하여 노사정 담당자들은 수차례의 실무준비위원회를 개최하고 각 참여주체가 노사정위원회에 공동 협약안을 만들고 이를 제출하여 이것에 대한 부천시에서 1999년 1월 15일 조례로 부천지역 노사정위원회 구성 및 운영조례가 발효되면서부터이다. 그러나 1999년 1월 22일 제6차 실무준비위원회에서 노사정위 공동협약(안)검토가 이루어졌으나 부천민주노총은 불참을 선언하였다. 이후 1999년 5월 24일 국회에서 노사정위원회 설치 및 운영에 관한 법률이 제정되고 나서부터 1999년 5월 31일 부천지역 노사정위원회가 공식 발족되고 제1차 본회의가 열렸다. 노사정위원회가 설립되기까지의 노사정관련 주체들의 활동과정은 다음의 <표 3-8>와 같다.

<표 3-8> 부천지역 노사정위원회 설립과정

날짜	부천지역 노사정위원회(협의회)의 설립까지의 주요 내용
1998.8.27	부천노총: 부천시 노사정위원회 구성및운영(안) 제출
9.16	노사정간담회: 부천노총 노사정위원회 구성 공식 제안
10.22	부천시의회: 부천시 노사정위원회 구성등에 대한 공청회
11.15	부천노총, 부천민노총, 노동사무소, 부천시, 상의 등 5주체 : 제1차 실무위원회: 각 참여주체간 노사정위 구성원칙 합의
11.30	제2차 실무위원회: 조직 구성 등에 관한 합의
12.11	제3차 실무위원회: 조례제정(안) 검토
12.18	제4차 실무위원회: 조례제정(안) 검토 및 확정
12.26	부천시의회: 부천지역 노사정위원회 구성 및 운영조례 제정
1999.1.12	제5차 실무위원회: 각 참여주체 노사정위 공동협약(안) 제출
1.15	부천시: 부천지역 노사정위원회 구성 및 운영조례 발효
1.22	제6차 실무위원회: 노사정위원회 공동협약(안) 검토 => 부천민노총불참선언
2.20	제7차 실무위원회: 본회의 상정 안건 검토
5.4	제8차 실무위원회: 본회의 상정 안건 검토 및 조정
5.24	국회: 노사정위원회설치및운영에관한법률 제정
5.31	부천지역 노사정위원회 공식발족 및 제1차 본회의
9.14	부천지역 노사정위원회 명칭변경=>부천지역노사정협의회

## 2) 부천시 노사정협의회 구성 및 운영

부천시에서 부천지역노사정위원회 구성 및 운영조례가 발효된 이후 1999년 9월에 노사정위원회의 명칭을 비롯해 일부가 변화한다. 이 당시의 주요변화는 첫째, 조례제정의 개정인데, 부천지역 노사정위원회 구성 및 운영조례가 부천지역 노사정협의회 구성 및 운영조례로 변화하였다. 둘째 "위원회"를 "협의회"로 개정하였다. 셋째, 구성인원을 조정하였는데, 구성인원을 "12인이 내"에서 "15인 이내"로 조정 소규모로 상향조정하였다. 넷째, 제8조(관계기관등의 협조) 제1호 및 제2호를 신설하였는데, 그것은 관계당사자·관계공무원 및 관계전문가의 출석 및 진술 요구, 관계당사자 및 관계기관에 대한 자료제출 및 설명요구 등이다.

개정된 부천지역노사정협의회 조례에서 제시하고 있는 내용을 중심으로 그 구성 및 운영과정을 살펴보도록 한다. 먼저, 부천지역노사정협의회의 기능은 ① 경제위기 극복을 위한 지역경제의 활성화와 고용안정 등 노사관계발전을 위한 방안, ② 실업극복을 위한 현안

문제의 해결방안, ③ 각 경제주체가 담당해야 할 역할과 사명 등 사회적 협약에 관한 사항, ④ 협의회 및 노사정위원회에서 합의한 사항의 이행방안 등에 대한 협의 및 의결이다.

이러한 협의 및 의결을 원활하게 하기 위해서 협의회는 15인 이내의 위원을 둘 수 있도록 하고 있다. 여기에는 ① 근로자 위원 2명, ② 사용자위원 2명, ③ 부천시 위원 1명, ④ 부천시의회 위원 2명, ⑤ 지방노동부사무소 위원 1명, ⑥ 공익을 대표하는 관계전문가 야간명으로 구성된다. 위원장은 부천시장이 되고 부위원장과 간사위원은 위원 중에서 각계로부터 신망이 두터운 자로 시장이 위촉하며, 부천시를 대표하는 위원은 노동업무담당국장이 하며 관계전문가는 시장이 위촉하고 시의원은 부천시의회 의장이 추천하도록 하고 있다.

협의회는 필요에 따라 특별협의회를 구성할 수 있다. 특별협의회는 협의회 위원중 5명 이내로 구성하고 위원은 시장이 위촉하도록 하고 있다. 다만 협의회 추천이 있을 경우 위원이 아닌 인사를 위촉할 수 있도록 하고 있다.

협의회 운영을 보면, 협의회는 위원장이 소집하고 협의회는 ① 정기회의는 분기별 1회 개최하며, ② 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있을때, ③ 위원장이 필요하다고 인정하는 때 소집된다. 그리고 협의회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 의결은 합의를 원칙으로 하며 위원장은 필요하다고 인정할 경우 관계행정기관의 책임자 및 노사책임자 회의에 출석을 요청할 수 있도록 하고 있다.

협의회에 상정할 의안을 미리 검토, 조정하고 협의회로부터 위임받은 사항을 처리하며 기타 협의회 활동을 지원하고 의결된 사항의 추진을 점검하기 위하여 실무협의회를 두도록 하고 있다. 실무협의회 구성은 ① 근로자 대표 2명, ② 사용자대표 1명, ③ 부천시 대표 1명, ④ 노동부지방사무소 대표 1명, ⑤ 공익을 대표하는 관계전문가 야간명 등 10인 이내로 위원장이 위촉하도록 하고 있으며, 실무협의회 위원장은 위원회 간사위원히 겸하도록 하고 있다.

또한 협의회는 협의회 업무수행을 위하여 필요할 때에는 관계기관, 단체 등의 장과 협의하여 그 소속 공무원 및 직원을 파견 받거나 겸임하게 할 수 있으며, 필요할 경우 사무국을 둘 수 있도록 하고 있다. 그러나 현재 부천지역노사정협의회는 인력문제와 예산편성상의 문제로 사무국의 설치에 이루어지고 있지 않은 실정이다.

### 3) 부천시 노사정협의회 주요 정책공동체 구성원과 이해관계

부천시 노사정협의회를 구성하고 있는 주요 정책공동체 구성원이라고 하면 부천지역 노사정위원회 구성 및 운영조례에 명시되어 있는 것과 같이 ① 근로자 위원, ②사용자 위원, ③부천시 위원, ④부천시의회 위원, ⑤지방노동부사무소 위원, ⑥공익을 대표하는 관계전문가라 할 수 있을 것이다.

이 중에서 근로자 위원은 한국노총부천시지부, 민주노총부천시지부 등 노동계를 대표하는 구성원이며, 사용자 위원은 부천상공회의소 회원을 비롯한 기업계를 대표하며, 이외에 부천시 위원, 부천시의회 위원, 지방노동부사무소 위원 등은 정부를 대표하며, 관계전문가는 공익적 관점에서 각 입장을 대표한다.

이들 구성원 중 노사는 멤버가 명확하며 소속구성원의 이해를 대변하기 때문에 양자의 대립과 충돌을 피하는 것은 불가피하며 그에 따른 정부계와 전문가의 이견조정활동도 불가피해진다할 것이다. 각 사회 주체간의 갈등의 필연성은 그 만큼이나 협력의 필요성을 발생시킨다. 지역단위에서의 사회적 합의도출을 위한 이해관계의 조정 및 수렴이 필요하며, 노사정협의회가 합리적으로 작동하는한 이해관계의 수렴체제로서 기능할 수 있다.

#### 4) 기별 부천시노사정협의회 주요 협의내용

##### 가) 제1기 부천시노사정협의회의 주요 협의내용(1999년)

먼저, 1999년 노사정위원회 공식 발족과 제1차 본회의 때 주요 의결내용은 첫째, 부천시 노사화합지원 협의회의 폐지, 둘째 부천지역 노사정위원회 출범 공동선언문 채택, 셋째, 총 18개항에 대한 부천지역 노사정위원회 공동협약채택이었다. 이 내용에는 ①공단조성을 통한 고용창출, ②신규창업 및 근로자인수기업에 대한 지원, ③공공근로사업 중 중소기업인력지원사업의 효율성 제고, ④부천지역 관급공사시 지역인력 채용, ⑤노동복지 관련시설 민간위탁, ⑥근로자장학사업 모색, ⑦부천지역 공익사업(청소, 택시)에 대한 합리적 대책 등이 포함되어 있다.

다음으로 1999년 9월 14일 제2차 본회의 개최결과 주요 의결내용을 보면, 첫째, 부당행위 근절을 위한 공동선언문 채택, 둘째, 오정동, 대장동 생산녹지의 공업지역화 재정부건의 키로 의결, 셋째, 공공근로사업 중 중소기업기동사업 생산성제고를 위한 지원단 구성 의결, 넷째, 부천시 청소사업체계 개편 권고(쓰레기해결을 위한 시민협의회에 지역노사정위원회 참여를 권고), 다섯째, 부천지역 노사정위원회 명칭을 부천지역노사정협의회로 명칭을 번

경하는 것 등이었다.

1999년 11월 9일에는 실무협의회를 개최하여 대장동 생산녹지의 공업지역 변경건의문을 채택하였고, 택시 8개 노조의 공동파업조정을 위한 본회의를 개최하기로 의결하였다. 이에 따라 11월 17일 제3차 본회의가 개최되었고 여기에서는 택시업체 노사대표 출석을 통한 조정중재를 시도하였다. 그러나 민주노총의 본회의장 난입으로 조정중재시도는 무산되었다. 이후 2000년 5월까지 부천시지역노사정협의회는 잠정 중단되었다.

#### 나) 제2기 부천시노사정협의회 주요 협의내용(2000년)

민주노총의 본회의장 난입으로 조정중재시도가 무산된 이후 잠정 중단되었던 협의회가 2000년 중앙노사정위원회 우수사례보고를 계기로 다시 활동이 시작되었다. 11월 23일에는 실무협의회가 개최되어 ① 환경기동반 노조 임투관련 파업조정의 건과 ② 마을버스 노조(삼신운수, 시민버스)쟁의에 관한 건이 논의되었다. 그리고 12월 5일에 또 한 차례의 실무협의회가 개최되었는데, 마을버스 노사대표가 출석하여 합리적 조정안 제시와 노사간 협력할 것이 당부되었다. 12월 27일에는 제4차 본회의가 개최되어 ① 환경기동반 파업, ② 마을버스 쟁의조정경과 보고, ③ 대장동 지식산업 특구조성을 지속적으로 추진할 것 등이 논의되었다. 이를 통해서 볼 때 제2기의 부천시지역노사정협의회의 활동은 두드러지지 않았다.

#### 다) 제3기 부천시노사정협의회 주요 협의내용(2001년)

2001년 2월 2일에 실무협의회에서 노사정위크샵이 논의되고 사무국 및 상근간사 배치의 건이 토의되어 보다 발전적인 방향 모색이 나타남을 관찰할 수 있다. 노사정위크샵은 노사정이 당면한 문제나 현안에 대하여 서로의 인식의 확인하고 이를 통해 서로를 이해할 수 있는 하나의 학습의 장의 역할을 할 수 있다는 점에서 커다란 의미를 부여할 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 사무국에 대한 논의 역시 이해관계의 조정 및 수렴체제가 상시적으로 작동될 수 있도록 상시 지원체제가 구축될 수 있다는 점에서 의미있는 진전이라 평가할 수 있다.

2월 22일과 23일에는 노사정위크샵을 개최하여 지역노사정위 활성화 방안을 모색하였다. 이후 9월 20일에는 실무협의회를 개최하고 ① 삼양중기 정리해사사태에 대한 토의를 통해 현장을 방문하기로 논의하였고, ② 부천시근로자 장학문화재단 설립을 노사정 공동협약으

로 할 것에 토의를 하였으며, ③ 워크샵에 대한 논의를 하였다.

11월 6일에는 제5차 논의를 개최하고 워크샵에 대한 논의와 부천근로자장학재단 설립을 위한 예산지원의 건을 논의하였는데 이에 대하여 노사정위원회 명의로 부천시에 예산 지원을 권고키로 결정하였다. 제3기 마지막활동인 12월 13일과 14일에는 지역노사협의회 기능과 활성화 방안에 대하여 노사정워크샵을 개최하였다.

이렇게 제3기 부천시노사정협의회 활동은 노사정이 지역수준에서 발전적 문제해결을 지향하는 측면에서 2차례의 워크샵을 개최하였다는 것에 대하여 평가할 수 있다.

#### 라) 제4기 부천시노사정협의회 주요 협의내용(2002년)

제4기 부천시노사정협의회 활동내용을 보면, 먼저 2002년 2월 18일에 실무협의회에서 노사정 한마음 등반대회 협의를 하였다. 이후 3월 11일 제6차 본회의에서는 노사분규발생 현황 보고와 워크샵에 대한 토의가 있었다. 그리고 3월 21일에는 워크샵에 대한 실무협의회가 개최되었으며, 3월 26-7양일간에 걸쳐 노사정워크샵을 개최하였다. 여기에서는 ①노동운동의 사회적 책임, ②노사정 기초발제 및 지역노사안정을 위한 “택시노사합의-지역산업평화를 위해 공동교섭한다”라는 주제로 분임토의가 이루어졌으며, ③노사협력 사례가 발표되었다. 12월 26일에는 제7차 본회의에서 2002년 지역 노사정 사업평가가 이루어졌다. 1

#### 마) 제5기 부천시노사정협의회 주요 협의내용(2003년)

2003년의 제5기 부천시노사정협의회는 노사정간 활발한 논의와 협의가 두드러지게 나타났다. 먼저, 2월 18일에 노사정 워크샵 개최계획 수립관련 실무협의회가 개최되었고, 3월 4일에 제8차 본회의에서는 노사정 워크샵 개최계획, 장애인복지관 노사분규진행사항 등이 토의되었다.

무엇보다도 부천지역노사정협의회 활동과 관련해서 2003년 5월 16일 실무협의회에서 이루어진 노사협의회 네트워크사업을 추진키로 한 것이 노사정 협력을 활성화시키는 계기로 작용하였다. 노사협의회 네트워크 사업은 노사협력프로그램 재정지원사업의 일종이다. 5월 28일 제9차 본회의에서는 노사협의회 네트워크 사업 추진방안을 토의하였고, 외국인노동자 문제에 관한 지역노사정위원회 차원에서 접근방법의 모색이 논의되었다.

이후 6월 19일에는 실무협의회를 개최하여 노사협력프로그램 지원사업 세부운영방안에 대

한 논의가 이루어졌고, 6월 23일 노사정협의회 주관 간담회에서는 외국인근로자의 집 운영 사례 및 지원을 위한 구체적 실천방안이 논의되었다.

그리고 7월1일부터 8월 14일까지 부천시역 각 사업장 현장방문 및 노사협의회 실태조사가 이루어졌고, 8월 5일에는 실무협의회를 개최하여 노사정 워크숍 개최를 논의하였고 8월 20일에는 부천시역 노사협의회 전체워크숍을 개최하여 노사협의회 활성화와 지역 노사정 협력체계 강화에 대하여 논의하였다.

2003년 9월 19일부터 10월 9일까지 전기전자업종, 화학플라스틱업종, 금형사출업종 등 업종별 간담회가 이루어졌고 10월 21-24일까지 노사협의회 실무자교육이 이루어졌다. 또한 10월 21일에는 노사협력프로그램 진행실적의 논의와 워크숍 추진계획이 논의되었고 10월 29일 제10차 본회의에서는 노사협의회 네트워크 사업을 추진기로 결정하였다.

11월 25-26일 양일간에 부천시역 노사협의회 전체 워크숍을 개최하여 ①노사정간 화합도모 및 발전방안 모색, ②사회적 대화와 노사정위원회의 역할, ③지역경제 활성화와 경쟁력 제고방안 등이 논의되었다. 그리고 12월 30일에는 실무협의회가 개최되고 2004년도 노사협력프로그램 재정지원사업 신청준비, 노사정위원 워크숍 개최계획, 2004년도 사업계획 수립 등이 논의되어 예전보다 노사정협의회의 기획역량이 활성화되었다.

#### 4. 두 정책공동체 사례의 비교분석

정책협의체적 성격을 지닌 일종의 정책공동체 모형으로서 시화지구 지속가능발전협의회와 부천시역노사정협의회에 대한 비교의 준거기준으로는 협의체의 목표, 협의체의 구성과 운영, 협의체 구성원의 전문성, 협의체의 공론의 장으로서의 역할 등의 측면에서 조명해 본다. 두 사례를 파악하면서 이러한 요인들이 비교적 협의체에서의 상호협력이나 합의 등에 중요한 역할을 한 것으로 파악되었기 때문이다.

##### 가. 정책협의체의 목표

먼저, 협의체의 목표설정 및 목표에 대한 공유라는 측면에서 살펴본다. 시화지구지속가능발전협의회의 목표는 시화호관련 종합개발계획의 수립, 관련 환경대책, 합리적 지역의견수렴을 통한 정부정책에의 반영 등으로 제시된 목표는 어떠한 이해관계를 가진 정책행위자에게도 타당성이 있는 것이었으며, 비교적 구체적 수준까지 공감대를 형성할 수 있는 것

이었다. 부천시지역노사정협의회의 목표는 당면한 지역경제의 활성화, 고용안정, 그리고 실업 극복을 위한 각 경제주체의 담당역할 정립과 합의도출로서 역시 노사정 핵심적 협의당사자간 공감대를 형성할 수 있는 것이었으며 비교적 구체적 수준에서 제시되었다. 이렇게 정책협의체가 추구하는 목표는 모든 이해당사자가 공감대를 형성할 수 있고 구체성을 떨수록 협의체는 정책공동체로서 공유하는 목표달성을 위해 보다 협력적으로 나아갈 수 있다.

#### 나. 정책협의체의 구성과 운영

정책협의체의 구성과 운영에 관한 것이다. 협의체의 구성은 현안에 대한 일종의 게임의 구조를 정하는 것과 비슷하다. 게임의 규칙은 어떠한 행위자에게도 중립적일 수 있어야만 게임은 지속될 수 있다는 점에서 정책협의체의 지속성, 나아가 상호신뢰구축과 관련된 문제이다. 시화지구지속가능발전협의회의 구성은 ① 중앙정부, 지방정부, 지방의회, 시민사회 단체, 전문연구기관 등의 다양한 구성원이 참여하였고, ② 협의회안에 개발계획분과, 수질생태분과, 대기분과 등 3개 하위분과로 구성하였으며, ③ 정부와 민간의 참여비율을 동등한 수준으로 유지함으로써<sup>91)</sup> 협의체기구내의 중립성을 확보하였다. 또한 시화지구 지속가능발전협의회의 운영과 관련해서 ① 의결은 과반수의결이 아닌 합의원칙을 고수하였으며, ② 회의안건에 대한 사전배포의 원칙, ③ 회의결과의 공개원칙을 선택하였다. 이러한 협의체운영과 관련된 집합적 선택규칙은 관련 이해당사자간 합의를 통해서 제정하였다는 것은 주목할만한 것이다. 이것은 협의체내 구성원간의 상호신뢰를 형성할 수 있을 뿐만 아니라 대외적으로 이 협의체에 대한 신뢰를 형성할 수 있는 것이었다.

부천시지역노사정협의회의 경우를 보면 그 구성에는 노동자, 사용자, 부천시지방정부, 부천시의회, 지방노동사무소, 공익대표 전문가 등이 참여하도록 하였으며 협의회의 운영과 관련해서는 ① 정기회의는 분기별 1회, ② 재적의원 3분의 1이상의 요구, ③ 위원장의 필요시에 소집되는 것으로 하였는데, 이러한 방식은 노사협의제도의 전형적 틀을 지닌 것으로 경

주91) 이러한 구성과 운영에는 이 당시 시화호시민연대회의에서 2003년 12월 28일에 시민단체대표와 신도시기획단장과의 면담에서 시화호의 난맥상을 풀려면 협의체를 구성할 것을 제안한 것에 기인한다(시화호시민연대회의 사무국장 인터뷰, 2004.10). 이 당시 시화호시민연대회의에서는 정부와 시화호의 문제에 대하여 토론을 통해 최적안을 만들어보자는 것을 요구하였는데 3가지 전제조건을 제시하였다. 그것은 ① 민간시민단체 전문가를 받아서 참여시켜라, ② 논의 결과는 대중에게 공개하라, ③ 다수결이 아닌 합의제로 운영하자는 것이었다. 실제로 시화지구 지속가능발전협의회가 이러한 틀 내에서 구성되고 운영되었다는 점에서 초기상태의 게임 구조를 합리적으로 구성하는 것은 사회적 갈등 사안에 대한 합의도출에 있어서 중요하다.

직된 협의체적 성격을 가짐으로써 이해당사자간 신뢰나 협력에 기반한 합의도출은 상대적으로 어렵다할 것이다. 정책공동체으로 협의체가 상호신뢰와 호혜성에 바탕을 두고 협력이나 합의를 도출하기 위해서는 보다 빈번한 상호교류가 이루어져야 하며, 이러한 교류는 상시적 성격을 가져야 한다. 위원장 1인이 과도하게 지배하는 구조와 운영이 되어서는 곤란한 것이다. 이러한 점에서 노사정위원회의 협의방식이 타 분야에 비하여 오랜 역사성을 가지며 발전해온 것으로 평가되지만 환경분쟁과 관련된 시화지구 지속가능발전협의회에서 나타난 협의체 성격에 비하면 여러 가지 보완될 필요성이 있는 것이다.

#### 다. 정책협의체의 전문성

시화지구 지속가능발전협의회의 구성원을 보면, 3개 분과에 33명으로 다양한 분야에서 해당분야의 전문가들이 대표성을 가지고 참여하였다. 무엇보다도 하위분과위원장에 전문성 중심으로 민간인 분과위원장을 배치함으로써 협의체에서의 의사결정의 권한을 분산시켰다. 전문성에 바탕을 둔 의사결정의 분권화는 하부단위에서의 협의에서 '토론을 위한 토론'이 아닌 '대안마련을 위한 토론'과 '대안마련을 위한 합의'를 가능케 하는 것이다. 이러한 결과 시화지구 지속가능발전협의회의에서는 시화멜티테크노밸리 조정과 관련해서 1박2일간의 16시간의 집중토론, 그리고 대기개선로드맵 안의 마련과 관련해서 11시간의 연속토론이 이루어질 수 있었다.

부천시지역노사정협의회의 경우 협의회의 구성인원으로서 15인 이내를 둘 수 있도록 하였는데, 여기에는 위원장은 부천시장이 되고, 부위원장과 간사위원은 위원 중에서 '각계로부터 신망이 두터운 자'로 위촉하는 것으로 하는 등 상대적으로 전문성은 덜 반영되고 있다. 협의회에서 실질적으로 현안을 논의하는 실무협의회의 구성은 근로자 대표2명, 사용자대표 1명, 부천시 대표 1명, 노동부지방사무소 대표 1명, 공익을 대표하는 관계전문가 등을 포함한 10인 이내로 위원장이 위촉하도록 되어 있어 5명 규모가 공익 관계전문가가 참여할 수 있다. 전문가 충원에서의 자발성은 결여되어 있다.

#### 라. 정책협의체의 공론화 성격

시화지구 지속가능발전협의회가 지닌 공론기제로서의 몇 가지 독특한 특징을 보면 첫째, 지속가능발전협의회는 협의체내 당사자간 상호학습의 장의 기능을 하였다. 협의체 당사자

들은 회의 결과를 공개하여 외부로부터의 회의결과에 대한 피드백에 대하여 공동책임을 질 수 있도록 하였다. 회의결과를 인터넷을 통해 공개함으로써 협의체에서의 논의는 보다 책임있는 논의, 합리적 논의를 위한 장으로 형성될 수 있었다. 둘째, 지속가능발전협의회는 정보의 대칭성을 확보하는 장이었다. 시화지구 지속가능발전협의회에서는 일방이 상대방에 요구하거나 원하는 정보를 호혜적으로 제공하였다. 많은 사회적 갈등은 갈등당사자간 정보의 비대칭에 따른 상호이해의 결핍이나 상호불신에서 초래되는 현실을 감안할 때 정보의 대칭성을 확보할 수 있는 장에서의 합의형성은 용이할 것이다. 셋째, 대안형성의 장의 기능을 하였다. 협의체에 참여한 이해당사자의 전문성은 하위이슈별로 공동체를 형성할 수 있었고, 때로는 치열한 담론을 형성할 수 있었으며 이것은 현안에 대한 공감대 형성을 용이하게 하였으며 대안 탐색적인 논의의 장이 될 수 있었다.

부천시역노사정협의회는 첫째, 부천시역 노사정위원회 공동협약을 채택하는 등 노사간의 현안에 대한 문제의식과 목표에 대한 공감대를 형성하는 장이었다. 둘째, 노사정간의 실무 협의회를 통해서 현안에 대한 지속적인 문제해결기제로 작동하였다. 이러한 노력으로 2000년에는 중앙노사정위원회에 우수사례로 보고되는 성과를 거두기도 하였다. 셋째, 주기적인 노사정워크숍을 개최함으로써 서로의 견해차이나 인식 차를 확인하고 이해하는 학습의 장의 역할로 기능하였다. 노사협력프로그램이나 노사정워크숍은 사회적 갈등사안에 대한 직접적인 이해관계의 조정보다는 그 차이를 이해하는 간접적인 학습 기제로 기능한 것이다. 이렇게 부천시역노사정협의회 역시 노사정 현안에 대한 공론화 기제로 작동하였다.

## 5. 노사정위원회 모형의 대안적 탐색

최근의 정책의 이슈화경향은 정책의 복잡성과 불확실성을 높여주고 있으며 이에 대한 대응의 효과성은 정책성과에 많은 영향을 준다는 점에서 주목할 필요가 있다. 변화하는 정책환경에 보다 적극적인 대응 차원에서 정책공동체형태의 정책네트워크는 자연스럽게 이슈네트워크 형태로 변화하기도 하는 등 정책과정에서 거버넌스의 변화를 보여준다.

이러한 현실에서 정책의 합리성의 확보는 더욱 어렵다. 따라서 정책의 주요 행위자들이 일정한 상호작용 속에서 정책의 우호적인 환경을 조성하거나 정책형성의 틀의 합리성을 높이려는 노력이 필요한 것이다. 본 논의에서는 이것을 정책공동체의 활성화라고 규정한 것이다. 정책공동체가 활성화될 때 정책의 합리성은 증진될 수 있으며 그 직간접적인 성과는 다양한 영역에 긍정적 파급효과를 줄 것으로 예상할 수 있다. 부천시역노사정협의회나

시화지구 지속가능발전협의회는 일종의 정책협의체이면서 정책공동체적 성격을 띠었다.

본 논의에서는 새로운 형태의 정책공동체로서 비교적 활성화되는 형태로 운영되고 있는 것으로 평가할 수 있는 시화지구 지속가능발전협의회와 부천시역 노사정협의회를 간단히 소개하였고, 이를 통해서 향후 정책공동체의 바람직한 방향을 모색해 보고자 하였다. 앞에서 보았듯이 다양한 참여자들이 정책공동체내에서 긴장관계와 때로는 협력관계가 공존하고 있음을 알 수 있다. 적정수준에서의 긴장은 생산적 논의로 이끌 수 있으며 또한 협력을 지향하도록 추동한다.

노사정위원회모형이 각 정책분야에 광범위하게 활용되기 위해서는 환경분쟁을 둘러싸고 나타난 협의 및 조정기제와 같이 노사제도 이외에서 성공적으로 작동하고 있는 정책협의체 모형이 보완될 필요성이 있는 것이다. 시화지구 지속가능발전협의회는 기본적으로 노사제도에서 발전해온 직간접적으로 관련된 이해당사자들이 참여하여 논의하는 정책협의체 방식의 일종으로 출발된 측면을 관찰할 수 있었다. 그러나 그 구성과 운영과정, 그리고 정책협의체 구성원의 전문성이나 정책협의체의 공론적 기구로서의 몇 가지 특성은 기존에 관찰되지 않았던 새로운 방식의 창의적 문제해결중심의 운영이었다는 것을 엿볼 수 있었다. 이러한 점은 오히려 역으로 노사정위원회 정책협의체모형에 보완할 수 있는 중요한 발견점이라 할 수 있다.

부천시역 노사정협의회는 상대적으로 정책참여구조는 폐쇄적이지만 추구해야 할 합목적적 방향이라는 측면에서 새롭게 변화하는 정책환경에 유연한 대응을 하고 있으며, 지속적인 토론과 공동의 계획 및 체계적인 프로그램의 발굴을 통해서 상호학습능력을 제고하는 방향으로 나가고 있음을 관찰할 수 있었다. 시화지구 지속가능발전협의회에서는 무엇보다도 다양한 정책행위자들이 한자리에 모여 지속적으로 열린 담론을 벌일 수 있는 공간을 형성하였다. 그리고 여기에는 정책참여구조의 개방성을 띠었으며, 회의결과의 공개를 통한 참여주체들 서로가 점차적으로 합리성을 높여나갈 수 있는 상호학습적 구조의 형성, 집합적 선택규칙의 제정과정에서의 참여와 규칙의 중립적 제정, 정보접근의 비대칭성을 시정하는 정책협의체내 구성원간 상호 요구하는 정보의 호혜적 제공 등 여러 측면에서 노사정위원회라는 정책협의체모델의 운영과정에 보완할 수 있는 점들을 발견할 수 있었다. 현재의 노사정위원회모델에 이러한 점들이 보완되면 노사정위원회 내부 정책협의 당사자들간 신뢰형성뿐만 아니라 노사정위원회에 위임한 대리인으로서 각 노동자집단, 사용자집단, 정부의 노사정협의회의 협의와 합의결과의 수용성은 제고될 것이며, 정책의 거래비용도 낮아질 것이다. 본 논의에서 두 사례에서의 논의방식을 새로운 정책환경 하에서 추구해야 할 바람직

한 정책공동체 모형으로 설정하기는 하였으나 두 사례모두 실험과정에 있다고 볼 수 있다.  
향후 지속적인 관심 하에 관찰을 통해 그 성과를 검증해야 할 것이다.

## IV. 사회갈등 해소를 위한 노동제도활용 조사분석 (정부부처 및 사회단체)

### 1. 노동제도와 사회갈등

자본주의의 역사와 더불어 노사갈등은 시작되었다.<sup>주92)</sup> 노사갈등은 사회갈등의 대표적 사례이다. 사회과학자들은 노사갈등을 해소하기 위해서 다양한 제도를 발전시켜왔다. 학문적으로는 노사관계학이 등장하고 정부조직에도 노사문제를 다루는 장관급부처가 발족하였다. 그 외에도 부처내에 많은 노사문제를 다루는 특수행정기관도 많이 생겨났다. 그만큼 노사갈등은 사회발전을 위해 해결하여야만 하는 주요한 정책과제로 인식하게 되었다. 그러나 노사문제를 다루는 것은 과거 냉전시대나 권위주의정부 하에서는 별로 환영받지 못한 비정상적인 부문으로 인식하였다. 그리하여 노동제도는 노사분규를 해결하는 정도로 치부하고 우호적인 시선으로 보지 않았던 적도 있었다. 그래서 노동전문가는 이념편향적으로 인식하거나 사회발전에 하등 도움이 되지 않는 학문적 이단아로 치부하였다. 따라서 노동분야는 다른 사회정책분야와 단층이 생겼고 대화도 끊기는 상황에 이르렀다.

본고는 발전된 노동제도를 여타 사회적 갈등을 해소하는 기제로 활용하는데 목적이 있다. 여기에는 두 가지 의미가 있다. 첫째, 노동서클입장에서는 노동제도를 수출하는 의미가 있다. 이는 노동제도를 비노동제도권에게 이해시키는 의미가 있다. 둘째, 반대로 비노동권, 예컨대 경제부처에서는 노동제도를 이해하는 의미가 있다. 지금까지 경제부처 및 경제계는 노동계를 이해하지 못하고 갈등을 부채질하는 경우가 많았다. 이는 노사관계를 이해하지 못한 것에 기인한바 크다. 따라서 본 연구는 노동제도를 통해서 노동제도권과 비노동제도권과의 의사소통을 위한 도구로서 활용하려는 취지를 담고 있다.

본연구에서 다루고자 하는 노동제도의 범위는 무제한으로 넓히는 것은 바람직하지 않다고 본다. 우선 본고는 사회적 합의제도와 노동위원회제도 두 가지만을 대상으로 다루고자 한다. 본고가 특히 두 가지 제도에 관심을 집중하는 이유는 여타 사회적 갈등을 치유하는

---

주92) Marx의 자본론(Das Kapital)를 참조할 것.

데 적실성이 높다고 보기 때문이다. 사회합의제도는 이해집단간의 갈등을 민주적으로 풀어가는데 가장 적합하기 때문이다. 노사정위원회를 예로 들면 노사정 3자가 노동현안을 놓고 대화와 타협으로 노사갈등을 해소한다.

다음으로 노동위원회는 노사분규를 제도적으로 중재하며 해결하는 법적 제도이다. 우리가 본제도를 주목하는 이유는 노동위원회제도의 분규해결방안을 다른 사회적갈등을 해소하는 제도로 활용하는 것에 있다. 이를 위해 미국의 연방알선조정청과 같이 조정전문가를 양성하여 노사분규뿐만 아니라 다른 사회적 갈등에서도 활용하는 것이 긴요하다고 본다.

본연구는 사회갈등해소를 위해 노동제도 활용과 관련하여 중앙부처와 주요시민사회단체를 대상으로 8월부터 2개월간 설문지와 참여관찰을 통해 조사하였다. 이는 노동부와 노사단체이외의 입장을 이해하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

## 2. 사회갈등해소를 위한 노동제도활용 정부 조사분석

### 가. 개요

본 연구는 행자부, 산자부, 기획예산처, 노동부등 주요 정부부처 17개를 대상으로 사회갈등해소를 위한 정부부처의견조사를 실시하였다. 정부부처는 정책을 입안하는 과정에서 시민사회단체의 의견을 청취하기위해서 각종위원회를 운영하고 있다. 실태조사결과에 따르면 정부정책이 이해집단의 관련성이 높을수록 위원회활용은 다양하다. 예컨대 노동부, 환경부, 복지부등이 대표적 사례이다. 이들 부처는 다양한 이해집단과 관계를 맺고 있으며 새로운 정책으로 인한 갈등의 가능성도 높다. 정부부처가 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 야기할 가능성면에서는 17개 응답부처 중 5개 부처만이 없다고 응답하였을 뿐 절대다수의 부처는 갈등의 소지를 내포하고 있는 것으로 나타났다. 그리하여 이들 갈등을 해소하기위해서 불가피하게 각종위원회를 운영하고 있으나 운영상 어려움도 만만치 않은 것으로 조사되었다. 이들 부처가 위원회를 운영할 때 가장 중요한 애로요인으로는 위원선임이 어렵다고 하였으며, 다양한 의제를 심도 있게 논의할 시간이 없는 점과 위원간의 합의 도출의 어려움을 들고 있다. 이중에서 이해집단간의 의견조정상 어려움의 정도면에서는 응답부처의 70%가 매우 어렵다 또는 어렵다는 반응을 나타냈다.

그러나 위원회운영만으로 얽히고 설킨 문제를 해소하는 것은 용이하지 않다. 그리하여 심도있는 협의체 구성을 시도하는데 아직은 극히 양적으로나 질적으로 많은 문제를 안고

있다. 위원회와는 별도로 노사정위원회와 같은 이해집단만의 협의체 운영면에서는 응답부처의 절반에도 못 미치는 7개부처만이 설치되어있는 것으로 나타났다.

이해집단만의 정책협의체에 대한 필요성면에는 꼭 필요하다는 의견을 보인 부처가 그렇지 않다는 부처보다도 많다. 그러나 정부부처가 운영하고 있는 위원회를 통합하여 강력한 협의기구를 만드는 데는 공감하고 있지 않은 것으로 나타났다. 따라서 정부부처 대다수는 기존의 위원회를 운영하고 부가하여 별도로 강력한 협의기구설치를 바라고 있는 것으로 나타났다.

정부부처내에서 정책협의체를 운영하고 있는 실태를 파악하면 우선 운영상의 자체평가는 미흡한 것으로 나타났다. 예컨대 회의개시전에 충분한 자료를 제공한다는 부처가 6개에 불과하여 대다수 부처는 그렇지 못한 것으로 응답했다. 운영형태면에서는 이해집단만이 아니라 공익위원도 참여하고 있으며, 안전에 대한 협의기능보다는 실질적인 결정기능도 아울러 부여하고 있는 부처가 그렇지 않은 부처보다도 많다. 또한 이해집단만이 참여하지 다른 여타단체까지 문호를 개방하는 것은 아니 것으로 조사되었다. 그리고 참여자에게 부여하는 혜택은 참석수당 외에는 다른 인센티브는 고려하지 않은 것으로 조사되었다.

정부부처 중재위원회제도 운영에 관한 실태를 보면 극히 부진하다. 이는 사회적 갈등이 발생하면 마땅히 조정할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않음을 의미한다 그래서 노동제도 중에 노동위원회제도에 대한 관심이 필요하다. 실태조사에 의하면 정부부처에서 중재제도를 운영하고 있는 비율은 20%에 불과하다. 그러나 중재제도를 운영하고 있는 부처의 자체평가는 양호하다. 중재제도가 이해집단의 이해관계를 원활하게 조정하고 있다는 평가가 주류를 이루고 있다. 그러나 개선점으로는 중재위원들의 전문성제고, 중재위원들의 권한 강화 등을 제시했다. 한편 노동위원회와 같은 전문 중재제도는 불필요하다고 응답하는 비중이 높으나 사적 중재제도를 폭넓게 활용하는 것이 필요하다는 응답이 그렇지 않다는 부처보다도 높은 것으로 응답하였다.

정부부처가 업무를 추진하는데 이해집단의 영향도가 갈수록 커져 정책추진에 애로를 느끼는 부처가 40%나 되고 있다. 이는 사회적 합의를 통해서만이 새로운 정책으로 인한 갈등을 최소화 할 수 있다는 점을 의미한다. 우리나라에서도 정부정책에 대한 공감대를 높이기 위해서 사회적 합의를 강력히 추진하고 있다. 사회적 합의의 제도화를 위해서 필요한 요건으로는 이해집단이 참여하는 고위정책자문단활용, 전문가참여 시스템구축, 정부부처간의 이해조정이 긴요한 것으로 응답하고 있다.

정책공동체활성화를 위해서는 정책전문가의 참여가 핵심이다. 정부가 운영하고 있는 의

사소통 프로그램에 전문가의 참여가 극히 저조한 것으로 나타났다. 응답부처의 68%가 전문가의 호응도가 낮아 걱정이라는 응답을 나타냈다. 그러나 전문가의 참여를 촉진하기 위해서는 정책전문가의 참여를 유도하기 인센티브제도의 마련이 중요하다. 정부가 높게 평가하는 인센티브로서는 위원회 구성시 위원선임이 가장 높은 응답율을 나타냈고 다음으로 훈포장시 반영하며, 연구용역발주시에 활용하는 방안을 선호하고 있다. 그리고 정책공동체를 활성화하기 위해서는 시민단체의 책임있는 자세가 중요하다고 보고 있으며, 또한 정부와 시민단체간의 솔직한 대화가 긴요하다는 의견을 나타냈다.

#### 나. 세부 내용

##### 1) 정부부처가 운영하고 있는 정책협의체 분포

정부부처는 정책협의를 위해 각종위원회를 운영하고 있다. 본 실태조사에서는 개념상의 차이는 있으나 대체로 10개 이상의 위원회를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일부 중앙부처는 20개 이상의 위원회를 운영하고 있는 부처도 있다.

	5개 미만	5-10개 미만	10-20개 미만	20개 이상	계 /missing
정부부처위원회 수	3(17.6)	3(17.6)	6(35.4)	5(29.4)	17/0

정부부처는 이익집단의 활동과 관련을 맺고 행정행위를 한다. 따라서 새로운 정책은 사회갈등을 유발할 수밖에 없다. 부처의 업무내용과 차이를 보이고 있으나 대체로 부처마다 5개정도의 이익집단을 확보하고 있다. 이는 부처마다 고위정책협의체를 활용할 수 있는 조건은 마련되어 있다는 의미를 내포하고 있다. 조사결과에 의하면 5개 이상 이익집단을 가지고 있는 부처는 전체 조사대상 17개 부처에서 70.6%를 점하고 있다.

##### 2) 정부부처가 운영하고 있는 위원회에 참여하는 이익집단 수 분포

정부부처가 운영하고 있는 위원회에 참여하는 이익집단 수 분포는 새로운 정책으로 인한 갈등유발정도를 측정하는 바로메타이다. 예컨대 이익집단의 수가 많은 부처일수록 그만

کم 정책을 조율하는데 어려움을 가중시킬 수밖에 없다. 우리정부는 대체로 정부정책에 영향을 받고 있는 이익집단의 수가 5개 이상되는 것으로 나타났다. 조사결과에 의하면 조사대상 부처의 70.6%가 5개 이상의 이익집단을 위원회에 위원으로 참여하도록 유도하는 것으로 응답되었다.

	5개 미만	5-10개 미만	10-20개 미만	20개 이상	계 / missing
이익집단 수	5(29.4)	7(41.2)	3(17.6)	2(11.8)	17/ 0(100.0)

### 3) 이해관계가 뚜렷하게 상충되는 이익집단의 사례

부처	이익집단
1. 노동부	한국경총, 대한 상의, 한국노총, 민주노총
2. 비상기획위	시민사회단체
3. 보건복지부	의사회, 약사회, 한의사회
4. 병무청	학부모회
5. 과기부	환경운동연합
6. 교육부	전교조, 한국교총, 학부모 단체
7. 기획예산처	시민사회단체
8. 식약청	소비자 단체
9. 통계청	시민사회단체
10. 조달청	시민사회단체
11. 청소년보호위	청소년보호단체
12. 금융감독원	금융노조 및 은행단체연합회
13. 행정자치부	시민사회단체
14. 산자부	경제5단체
15. 여성부	한국여성단체연합/ 한국여성협의회, 보육사연합회/보육교사회
16. 통일부	남북협력 민간협의회, 통일교육협의회
17. 환경부	팔당유역 지역주민
계 17	
missing 0	

### 4) 정부부처에서 설치한 위원회 운영상 애로요인

정부부처에서 설치한 위원회 운영상 애로요인은 이익집단과의 의견조율과정에서 장애문제와 직결된다. 조사에 의하면 위원선임의 어려움이 가장 많고 다음으로 안건을 심도있게 토의할 시간이 없음, 위원간 합의도출어려움의 순으로 응답하고 있다.

항 목	1위	2위	3위	점수/비 중
1) 참여위원의 대표성에 문제가 있을때	1	1	7	12(12.5)
2) 참여위원의 전문성이 미흡할때	2	1	4	12(12.5)
3) 안건을 심도있게 토의할 시간이 없을때	4	9	2	32(33.3)
4) 위원선임에 어려움이 있을때	7	4	2	31(32.2)
5) 위원간 합의도출이 어려울때	2	1	1	9(9.3)
missing 1 (금융감독원)				총점 96/100

	1 순위		2 순위		3 순위	
	빈 도	비 중	빈 도	비 중	빈 도	비 중
1	1	6.2	1	6.2	7	43.7
2	2	12.5	1	6.2	4	25.0
3	4	25.0	9	56.2	2	12.5
4	7	43.7	4	25.0	2	12.5
5	2	12.5	1	6.2	1	6.2
계	16	100	16	100	16	100.0
Missing	1		1		1	

5) 정부부처 정책결정시, 이해집단과의 이견조정시의 어려움 정도

정부부처 정책결정시, 이해집단과의 이견조정시의 어려움 정도는 정부가 느끼고 있는 이해집단간 의견조정에 대한 난이도를 파악하는데 도움이 된다. 조사에 의하면 응답부처 과반수이상인 53.4%가 이해집단간의 의견조정의 어려움을 느끼고 있는 것으로 응답하고 있다.

항 목	빈 도	비 중
매우 그렇다	4	26.7
그렇다	4	26.7
보통이다	2	13.3
그렇지 않다	2	13.3
매우 그렇지 않다	3	20.0
계	15	100.0
missing	2	

6) 정부부처의 신정책이 사회적 갈등을 야기할 가능성 정도

정부부처의 신정책이 사회적 갈등을 야기할 가능성 정도문제도 새로운 정책이 갈등을 유발하는 문제와 보다 더 직결된다.

정부가 생산하는 새로운 정책으로 인해 갈등이 유발될 수 있다고 응답한 부처는 43.8%

로서 그렇지 않다는 응답을 31.2%보다도 많다.

항 목	빈 도 / 비 중
매우 그렇다	2 (12.5)
그렇다	5 (31.3)
보통이다	4 (25.0)
그렇지 않다	3 (18.7)
매우 그렇지 않다	2 (12.5)
계	16(100.0)
missing	1

#### 7) 정부부처와 이해집단 간의 구조화된 협의제도의 운영여부

정부부처와 이해집단 간의 구조화된 협의제도의 운영여부를 보면 운영하고 있다는 부처와 그렇지 않다는 부처의 응답율이 각각 46.7%로 서로 같다. 정부부처가 만든 정책으로 인해 갈등을 야기한다는 응답율보다 다소 낮은 것은 아직은 정부부처가 본격협의 제도에 대해 인식이 다소 낮은 것으로 파악된다.

항 목	빈도 / 비중
있다	7 (46.7)(환경부: 팔당호 수질협의회)
없다	7 (46.7)
만들 예정이다	1 (6.6)
계	15(100.0)
missing	2

#### 8) 정부부처의 이해집단만의 정책협의회 운영방법

우리 정부부처의 이해집단만의 정책협의회 운영방법으로는 이해집단 뿐만 아니라 공익 전문가도 참여하고 있고, 회의 개시 전에 관련자료를 충실히 제공하며, 참여자에게 수당만을 제공한다는 응답이 압도적으로 많다. 반면에 정책협의회는 단순히 정책을 협의하는 정도에 그치며, 참여집단을 좁은 범주로 활용하는 특징을 보이고 있다.

항 목	맞음	틀림	계/missing
대표적인 이해집단만을 엄선하고 일부 공익전문가도 참여하고 있음	5(71.4)	2(28.6)	7/10
회의개시전에 관련자료를 충실히 제공함	6(100)	0(0)	6/11
안건을 회부해서 결정하는 것이 아니라 단순히 협의기능만 함	2(33.3)	4(66.7)	6/11
참여자에게 수당 지급하는 것 외에는 다른 혜택을 부여하지 않음	6(100)	0(0)	6/11
이해집단만이 아니라 광범위하게 문호를 개방해서 운영하고 있음	1(16.7)	5(83.3)	6/11

#### 9) 이해집단만의 고위정책협의회 운영에 대한 정부부처의 평가

이해집단만의 고위정책협의회 운영에 대한 정부부처의 평가를 보면 대체로 긍정적으로 양호하게 평가하고 있다. 새로운 정책으로 인한 갈등을 예방하기 위해 필요하다는 응답이 55.6%로서 과반을 넘는 것으로 응답하였다. 더욱이 순수한 이해집단만의 참여기구 운영하는 필요성 면에서도 60.0%가 공감하고 있다. 그러나 다른 위원회를 통합하여 강력한 협의기구 운영 면에서는 88.9%가 부정적인 견해를 밝히고 있다.

항 목	맞음	틀림	계/missing
새로운 정책으로 인한 갈등예방을 위해 필요하므로 꼭 필요	5(55.6)	4(44.4)	9/8
정부부처업무는 갈등유발문제와 상관없기 때문에 필요성 느끼지 않음	5(41.7)	7(58.3)	12/5
순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성 느낌	6(60.0)	4(40.0)	10/7
정부부처에서 운영하고 있는 각종 위원회를 통합하여 확실한 이해집단만의 강력한 협의기구를 만들고 싶음	1(11.1)	8(88.9)	9/8

※ 고위정책협의회란 기존의 위원회와는 달리 노사정위원회처럼 이해집단의 참여에 의해 구성되며 사회적 갈등을 유발할 수 있는 새로운 정책을 사전에 조정하고 협의하는 제도를 말한다.

#### 10) 정부부처에서의 중재위원회제도 활용여부

정부부처에서의 중재위원회제도 활용여부를 보면 중재위원회제도를 활용하고 있다고 응답한 부처는 17.6%에 불과하며 그렇지 않다는 응답율은 82.4%로서 대다수의 부처는 대체로 활용하지 않는 것으로 나타났다. 이는 부처업무성격에 따라 편차가 있기는 하지만 우리 정부는 중재제도에 대해 무관심한 것으로 판단된다.

항 목	빈 도 / 비 중
활용한다	3 ( 17.6 ) **환경부: 중앙환경분쟁조정위원회
활용하지 않고 있다	14 ( 82.4 )
계	17 (100.0)
missing	0

#### 11) 중재제도 운영에 대한 정부부처의 평가

중재제도운영비율은 낮지만, 운영하고 있는 정부부처 3개 기관은 대체로 양호하게 평가하고 있다. 이들 3개 부처는 이해집단의 이해관계를 원활하게 조정하고 있고 중재위원전문성도 높으며 부처마다 중재제도운영을 대체로 권장하고 있다. 더욱이 중재위원의 권한강화가 필요하다고 판단하고 있으나 노동위원회와 같은 강력한 중재위원회와 같은 제도에 대해서는 거부감을 가지고 있다.

항 목	맞음	틀림	계 / missing
중재위원들의 전문성이 높음	2(66.7)	1(33.3)	3/ 14
이해집단의 이해관계를 원활히 조정	3(100.0)	0(0)	3/ 14
중재제도를 부처마다 운영하는 것 보다 사적중재제도를 두어 폭넓게 운영하는 것이 더 바람직하다고 생각됨	2(66.7)	1(33.3)	3/ 14
중재제도의 권한 강화 필요	3(100.0)	0(0)	3/14
노동위원회와 같은 전문 중재제도가 부처별로 필요	1(33.3)	2(66.7)	3/14

※ 여기에서 중재제도란 이해관계가 상충되는 사항을 조정, 해결해주는 기구를 말한다. 사적중재제도는 국가기관이 아닌 민간자율조정시스템을 의미한다.

#### 12) 정책전문가 의사소통프로그램에 대한 정부부처의 평가

참여정부는 정책전문가의 참여 프로그램으로서 정책고객관리제도(PCRM)을 운영하고 있다. 그러나 예외없이 일방적인 정책홍보에 그쳐 문제가 되고 있다. 가장바람직한 모형은 쌍방향의 의사소통이 필요하다. 실태조사에 의하면 전문가의 호응이 낮고 쌍방향으로 운영되지 못한 문제를 지적하고 있는 부처가 93.8%나 된다.

항 목	빈 도 / 비중
전문가의 호응이 낮아 걱정이다	10 (62.5)
쌍방향으로 잘 운영되고 있다	5 (31.3)
아직 운영하지 못하고 있다	1 (6.2)
계	16 (100.0)
missing	1

### 13) 정책전문가 참여유도를 위한 인센티브 방안에 대한 정부부처의 평가

정책전문가 참여유도를 위해서는 인센티브 방안 마련이 절실하다. 이때 어떠한 인센티브가 가장 유용한가에 대한 정부부처의 의견은 위원회 구성시 반영, 훈포장대상자 선정시 활용, 연구용역 발주시 활용 등이 높은 빈도수를 보였다.

항 목	빈 도 / 비중
개방형 인사충원시 인사자료 참조	3 (9.4)
위원회 구성인원 충원시 참조	11 (34.3)
연구용역발주시 반영	7 (21.9)
국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조	3 (9.4)
경쟁력 있는 기술의 상품화 지원	0 (0)
훈포장대상자 선정시 활용	8 (25.0)
기타	0 (0)
계	32 (100.0)
missing	5

### 14) 정부정책제안에 정책전문가의 호응도가 높은 이유

정부정책제안에 전문가 호응도가 높은 경우 그 이유는 시스템양호, 홍보원활화, 전문가 선정양호 등의 문제가 결정적으로 중요하다고 평가했다.

항 목	빈 도 / 비중
다양한 혜택을 부여하고 있다	0 (0)
시스템이 좋아 호응도가 높다	2 (33.4)
홍보가 양호한 편이다	2 (33.3)
전문가를 특별히 엄선하였다	2 (33.3)
교육훈련이 잘되었다	0 (0)
기타	0 (0)
계	6
missing	11

15) 사회적 합의 제도화를 위해 중요한 전략

	1 순위		2 순위		3 순위		4 순위		5 순위	
	빈도	비중								
사적조정전문가 양성	0		0	0	3	17.6	6	37.4	7	43.7
이해집단참여 정책협의회활용	5	29.4	2	11.8	2	11.8	3	18.8	5	31.2
전문가참여시스템구축	5	29.4	5	29.4	4	23.6	3	18.8	0	0
각종위원회 정비	2	11.8	4	23.5	3	17.6	4	25	3	18.8
정부부처간 이해조정	5	29.4	6	35.3	5	29.4	0	0	1	6.3
계	17	100	17	100	17	100	16	100	16	100
missing	0		0				1		1	

16) 참여정부가 추진하고 있는 정책결정방식에 대한 정부부처의 평가

참여정부가 추진하고 있는 정책결정방식에 대한 정부부처의 평가를 보면 시민사회단체의 책임있는 자세를 촉구하고 있으며, 정부와 시민단체 간에 솔직한 대화의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 정책고객에게 뉴스레터를 보내고 있으나 일방적인 정책홍보에 그치고 있음도 솔직하게 고백하고 있으며, 이해집단의 영향력이 갈수록 커지고 있는데 대한 우려도 41.2%나 되는 것으로 나타났다.

항 목	맞음	틀림	계/missing
정책고객에게 뉴스레터를 보내고 있지만 응답률은 극히 저조	10(62.5)	6(37.5)	16/ 1
정책결정 시스템에 민간전문가가 참여도 원활하지 않음	8(47.1)	9(52.9)	17/0
갈등해소를 위해서는 무엇보다도 정부와 이해집단의 솔직한 대화가 필요	16(94.1)	1(5.9)	17/0
시민사회단체의 책임있는 자세 필요	17(100)	0(0)	17/0
정부부처의 업무를 추진하는데 이해집단의 영향력이 너무 커 서 애로	7(41.2)	10(58.8)	17/0

3. 사회갈등해소를 위한 노동제도활용 시민사회단체 조사분석

가. 개요

본 연구는 우리나라에서 영향력 있는 사회단체 22개를 대상으로 조사하였다. 한국의 비중 있는 사회단체는 모두가 정부위원회운영에 참여하는 것으로 나타났다. 참여하는 위원회

수는 5개 정도가 가장 많은 응답율을 보였고, 20개 이상 참여하는 사회단체도 2개나 있는 것으로 나타났다.

정부위원회운영에 참여하는 사회단체의 평가는 부정적으로 나타났다. 가장문제가 되는 것은 사회단체가 효율적으로 활동하기 위한 프로그램이 전혀 없다는 점이다. 이는 사회단체가 관련위원회에 참여할 경우 어떻게 활동할 것이며 무엇을 중점적으로 논의되는지에 대한 방향제시가 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 또한 위원회가 개최되기 전에 충분한 검토가 이루어질 수 있도록 배려를 하지 않고 있음도 문제점으로 제기되고 있다. 여기에다 위원회의 결정사항이 제대로 반영되지 않는 점도 위원회운영에 대한 만족도가 떨어지도록 하는 요인이 되고 있다. 위원회에서 논의되는 내용이 정책에 반영되지 않는다고 평가할 경우에는 참여에 대한 동기부여가 되지 않음은 당연하다고 하겠다. 이와 같은 총체적 평가에 대해 세부적인 평가내용을 5단 척도로 해서 조사분석하면, 역시 불만족 부문이 높은 항목은 회의정보의 사전공개가 이루어지지 않은 점, 회의빈도가 너무 간헐적으로 개최되는 문제, 정책영향도가 떨어지는 문제, 회의시간이 너무 짧은 점 등이 제기되고 있다.

이에 따라서 사회단체들은 대체로 정부가 운영하는 위원회가 극히 형식적으로 개최되거나 자신들이 위원회운영의 들러리용으로 전락되어 있다고 평가하고 있다.

우리나라 사회단체는 정부위원회에 적극적으로 참여할 의사가 있는 것으로 응답하고 있다. 응답 부처의 90%는 이미 적극적으로 참여하고 있음을 밝히고 있다. 이에 대한 동기는 무엇보다도 정부정책결정에 영향을 줄 수 있기 때문이라는 응답이 압도적으로 높은 비중을 점하고 있다. 반대로 소수이기는 하지만 적극적으로 참여하지 않는 이유는 정부부처가 이미 정책을 결정한 후에 들러리를 세우는 문제와 위원회운영이 매우 형식적이기 때문이라는 요인을 들었다.

시민단체의 참여를 활성화하기 위한 대안으로는 고위정책협의회의 방안을 제시했다. 여기에 대한 견해를 파악하는 문항으로서 순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성에 대해서는 90%가 찬성하였다. 또한 새로운 정책으로 인한 갈등예방을 위해 필요하므로 적극적으로 참여하겠다는 시민단체도 80%이상이나 된다. 반대로 사회단체업무는 갈등유발문제와는 상관없기 때문에 필요성을 느끼지 않는다는 응답은 일부에 그쳐서 사회단체의 참여의사를 강력히 표출하였다. 반면에 각종 정부위원회를 일부 정리하여 이해집단만의 강력한 협의체를 만드는 방안에 대해서는 대다수가 반대하였다.

시민사회단체가 평가하는 중재제도운영에 대해서는 극히 미흡한 것으로 나타났다. 이해

관계를 원활하게 조정한다고 응답한 시민사회단체는 극소수이다. 여기에 대한 이유로는 중재위원들이 전문성이 낮고 해당부처에서 중재위원들에게 관련 정보를 적절하게 제공해주지 못한 문제를 제기했다. 또한 중재위원들의 책임의식과 참여의식이 낮은 문제를 제기하는 사회단체도 많았다. 앞으로 운영개선을 위해서는 중재제도의 권한강화가 필요하다는 의견과 노동부의 노동위원회처럼 부처별로 전문중재위원회를 운영하는 문제를 검토해줄 것을 제안하고 있다.

우리나라 사회단체의 대부분이 정부로부터 전자매일을 받고 있으나 호응도가 매우 낮다. 96%가 쌍방향으로 전자메일시스템이 운영되는 것이 아니고 일방적인 정책홍보에 그치고 있는 것으로 응답하고 있다. 이에 대한 문제점으로는 정책전문가참여를 위한 인센티브부족이 주 요인으로 대두되고 있다. 정부가 부여하는 인센티브로서 가장 높은 응답율을 보이고 있는 부문은 위원회 구성시 참조가 가장 높고 다음으로 개방형인사총원시에 인사자료참조, 연구용역발주시참조, 국내외 연구활동지원 참조, 훈포장대상자 선정 등의 순으로 응답하고 있다.

#### 나. 세부내용

##### 1) 사회단체의 정부위원회 참여 여부

한국의 사회단체는 대체로 정부가 운영하고 있는 각종 위원회에 참여하고 있는 것으로 응답하였다. 응답 사회단체 22개소 중 21개 단체가 정부가운영하고 있는 각종 위원회에 참여하고 있다. 이는 사회단체의 주요한 기능이 정부정책결정에 참여하는 것임을 입증하는 것으로 해석된다.

항목	빈 도 (비 중)
있다	21 (95.5)
없다	1( 4.5 )
계	22 (100.0)
missing	0

\*\* 안은 비율

##### 2) 사회단체가 참여한 정부부처 위원회수 분포

우리나라의 주요 사회단체는 몇 개의 위원회에 참여하고 있는 것일까? 5개미만의 위원회에서 활동하고 있는 사회단체가 전체응답 단체 중에서 72.7%를 차지하여 가장 많고 다음으로 5개에서 10개미만이 13.6%이고 20개 이상도 9.1%나 차지하고 있다.

g

	5개미만	5-10개미만	10-20개미만	20개 이상
정부부처 위원회 수	16 (72.7)	3 (13.6)	1 (4.6)	2 (9.1)
계	22			
missing	0			

### 3) 위원회가 효율적으로 운영된다고 생각되는 이유

정부부처가 운영하고 있는 각종위원회가 합리적으로 운영되고 있는 이유를 분석하는 것은 여러 가지로 의미가 있다. 무엇보다도 위원회를 원활하게 운영하는 처방을 마련하는데 의미가 있다. 사회단체가 판단하는 위원회가 효율적으로 운영된다고 생각되는 이유는 우선 전문성을 최우선 과제로 들고 있으며, 다음으로는 합의절차의 합리성, 정부의 철저한 준비, 참여집단의 대표성 순으로 응답하였다.

항 목	1위	2위	3위	점수(비중)
1)합의절차가 합리적이므로	3	0	2	8/17.7
2)외부로의 정보공개가 원활하므로	0	1	1	3/6.6
3)심층적인 토론이 이루어지므로	0	1	1	3/6.6
4)정부가 철저히 준비하므로	1	2	1	8/17.7
5)전문성이 높으므로	3	2	1	14/31.3
6)참여집단의 대표성이 높으므로	0	2	1	5/11.1
7)위원상호간에 정보교류가 활발하므로	1	0	1	4/8.8
8)기타	0	0	0	0
계	22**( 100.0 ) 총점 45			
missing	14**			

8단체 응답, 무응답 14

	1 순위		2 순위		3 순위	
	빈도	비중	빈도	비중	빈도	비중
1	3	37.5	0	0	2	25.0
2	0	0	1	12.5	1	12.5
3	0	0	1	12.5	1	12.5
4	1	12.5	2	25.0	1	12.5
5	3	37.5	2	25.0	1	12.5
6	0	0	2	25.0	1	12.5
7	1	12.5	0	0	1	12.5
8	0	0	0	0	0	0
계	8	100	8	100	8	100
Missing	14		14		14	

#### 4) 참가위원회에 대한 사회단체의 평가

사회단체가 평가하고 있는 위원회운영실태를 보면, 대체로 후한점수를 주고 있지만 몇 가지 부문에서는 중대한 문제를 내포하고 있다. 정부가 운영하고 있는 위원회에 참여해보았자 논의내용이 실질적으로 반영되지 못하고 있다는 응답율이 61.9%나 된다. 다음으로 회의가 끝나면 빠른 시일내에 회의결과와 처리여부를 통보해준다고 평가하는 사회단체는 47.1%에 불과하며, 회의가 개최되기 전에 회의자료를 사전에 보내준다는 부문은 50%에 그치고 있다. 회의 투명성에 영향을 주는 외부참관을 허락한다고 응답한 사회단체는 전무하다. 특히 위원들의 활동을 지원하기 위한 프로그램을 제공한다고 응답한 사회단체는 10%에 불과하다.

항목	찬성	반대	계 / missing
참여하는 위원들의 전문성이 높다	11(55.0)	9(45.0)	20/2
참여하는 위원들의 대표성이 높다	12(57.1)	9(42.9)	21/1
대화와 토론이 원만히 진행되도록 세심한 배려를 한다	13(59.1)	9(40.9)	22/0
위원들의 활동지원을 위한 프로그램을 제공한다	2(10.0)	18(90.0)	20/2
위원회를 열기 전 회의자료를 먼저 보내 검토시간을 준다	11(50.0)	11(50.0)	22/0
회의가 끝나면 빠른 시일내에 회의결과와 처리여부를 통보해준다	8(47.1)	9(52.9)	17/4
정부정책에 위원회의 논의내용이 실질적으로 반영된다	8(38.1)	13(61.9)	21/1
위원회의 논의과정에 대한 외부참관이 허락되고 있다	0	18(100)	18/4

따라서 정부부처가 각종위원회를 운영하고 있으나 주먹구구식으로 체계화되지 못한 운영실태를 보이고 있다.

5) 참여 위원회의 부문별 만족도

사회단체가 평가하는 정부위원회에 대한 부문별 만족도를 보면, 사전정보공개, 정책영향력, 회의빈도 등에 불만족도가 높다. 반면에 회의방식, 회의장소, 회의시간 등에 만족도가 상대적으로 높다.

항 목	매우 만족	대체로 만족	보통	대체로 불만족	매우 불만족	계
회의방식		9	8	5		100
사전정보공개		5	6	9	1	
정책영향력	1	5	7	7	1	
회의수당		7	13	2	0	
회의빈도		4	8	5	5	
회의안건		6	9	4	2	
회의장소		12	9	1		
회의시간		13	5	5		

6) 위원회 활동 참여시 애로사항

위원회 활동 참여시 애로사항으로는 형식적으로 회의를 개최하여 들러리를 세운다고 느낄 때가 가장 높은 응답율을 보였으며, 다음으로 안건을 심도있게 토론할 시간의 부족할 때, 비전문가들의 참여로 인해 논점을 흐릴 때, 사전에 충분한 정보를 주지 않을 때의 순으로 나타났다.

항 목	빈도/	비중
1) 사전에 충분한 정보를 주지 않을 때	8	(14.0)
2) 안건을 심도있게 토론할 시간의 부족할 때	11	(19.3)
3) 참여할 인적자원이 충분하지 않아 위원선임의 어려움이 있을 때	4	(7.0)
4) 위원들간의 합의도출이 어려울 때	4	(7.0)
5) 비전문가들의 참여로 인해 논점을 흐릴 때	8	(14.0)
6) 형식적으로 회의를 개최하여 들러리를 세운다고 느낄 때	14	(24.6)
7) 해당부처 공무원들의 태도가 권위적이거나 경직되어 있을 때	3	(5.3)
8) 위원 구성원의 집중적 참여가 이루어지지 않을 때	5	(8.8)
계	57	(100.0)
missing	3	

	1 순위		2 순위		3 순위	
	빈도	비중	빈도	비중	빈도	비중
1	3	15.8	2	11.1	4	22.3
2	3	15.8	2	11.1	4	22.2
3	2	10.5	1	5.5	1	5.6
4	0		2	11.1	1	5.6
5	1	5.3	3	16.7	4	22.2
6	9	47.3	3	16.7	2	11.0
7	0		2	11.1	1	5.6
8	1	5.3	3	16.7	1	5.6
계	19	100.0	18	100.0	18	100.0
Missing	4		5		5	

#### 7) 정부부처 위원회에 대한 사회단체의 참여활동 수준

정부부처 위원회에 대한 사회단체의 참여활동 수준을 보면 응답단체의 81.8%가 적극적으로 참여한다고 응답하였다.

항목	빈도(비중)
정책결정 활동에 적극적으로 참여하는 편이다.	18(81.8)
정책결정 활동에 적극적으로 참여하지 않는 편이다.	4(18.2)
계	22(100.0)
MISSING	0

#### 8) 사회단체가 정부부처 위원회에 적극적으로 참여하는 가장 주된 이유

한국의 사회단체가 적극적으로 참여하는 이유는 무엇보다도 정부의 정책결정에 실질적으로 영향을 줄 수 있기 때문이라는 응답이 압도적으로 높다. 이는 정책에 영향도가 단체 참여의 동기부여가 되고 있음을 보여주고 있어 실질적인 정책반영을 높이는 것이 위원회의 원활한 운영의 관건이 되고 있음을 보여주고 있다.

항 목	빈도(비중)
정부의 정책결정에 실질적으로 영향을 줄 수 있으므로	14(93.3)
정부부처에서 다양한 혜택을 주고 있으므로	1(6.7)
회의방식이나 운영방식 등이 맘에 들어서	-
참여하지 않을 경우 불이익을 받을까 걱정되므로	0
계	15(100.0)
missing	7

#### 9) 사회단체가 정부부처 위원회에 적극적으로 참여하지 않는 가장 주된 이유

적극적으로 참여하지 않는다고 응답한 5개 단체의 경우를 보면 역시 정부부처가 정책 결정된 후에 위원회를 소집하므로 정책결정에 참여할 수 있는 기회가 없다는 점과 정부부처의 위원회 운영이 매우 형식적이라는 것이 주요인이었다.

항 목	빈 도 (비중)
정부부처의 위원회 운영이 매우 형식적이므로	2 (40)
정부부처가 정책 결정된 후에 위원회를 소집하므로	3 (60)
전문성이 없어서 참여를 적극적으로 할 수가 없어서	0 ( )
참여하는 위원수가 많아 발언할 시간이 없어서	0 ( )
계	5 (100.0)
missing	17

#### 10) 고위정책협의회 설치운영 평가

고위정책협의회란 기존의 위원회와는 달리 이해집단만의 참여에 의해 구성되며 사회적 갈등을 유발할 수 있는 새로운 정책을 사전에 조정하고 협의하는 제도를 말한다. 이러한 협의회에 대해 사회단체는 대체로 호의적인 반응을 보이고 있다. 고위정책협의회가 출범할 경우에 적극적으로 참여하겠다는 사회단체는 전체응답자중에서 75%를 차지하고 있다.

순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성이 있다고 응답한 사회단체도 85.7%를 차지하여 적극적이다. 그러나 다른 위원회를 통합하여 강력한 협의체를 만드는 방안에 대해서는 정부부처조사와 마찬가지로 부정적인 응답율이 높다.

항 목	찬성	반대	계/missing
새로운 정책으로 인한 갈등예방을 위해 필요하므로 적극적으로 참여	12(75.0)	4(25.0)	16/6
사회단체업무는 갈등유발문제와 상관없기 때문에 필요성 느끼지 않음	4(30.8)	9(69.2)	13/8
순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성 느낌	12(85.7)	2(14.3)	14/8
현재 각종 정부위원회를 일부 정비하여 이해집단만의 강력한 협의기구 만들	6(40.0)	9(60.0)	15/7

※ 고위정책협의회란 기존의 위원회와는 달리 이해집단만의 참여에 의해 구성되며 사회적 갈등을 유발할 수 있는 새로운 정책을 사전에 조정하고 협의하는 제도를 말한다.

### 11) 사회적 갈등 해소를 위한 중재제도에 대한 평가

사회적 갈등 해소를 위한 중재제도에 대한 평가를 보면 대체로 부정적인 응답을 보이고 있다. 그렇지만 중재제도의 필요성은 강하게 주장하고 있는 것으로 응답하고 있다. 먼저 문제점을 보면 정부부처에서 중재위원들에게 적절한 정보를 제공하지 않는 다고 응답한 사회단체가 84.6%나 되며, 중재위원들의 책임의식이 희박하다는 응답은 75.0%, 중재위원들의 전문성부족 66.7%로 문제점을 지적한 응답이 많았다. 따라서 이해집단간의 이해관계를 원활하게 조정하지 못하고 있다는 응답이 높아 85.7%나 된다.

그리하여 중재제도 대신에 사적중재제도를 운영하는 것이 필요하다는 응답율이 57.1%로 나타났다. 또한 중재제도의 권한 강화 73.3%, 노동위원회와 같은 전문중재제도가 부처별로 필요하다는 응답도 73.3%나 된다.

항 목	맞음	틀림	계
중재위원들의 전문성이 높음	5(33.3)	10(66.7)	15/7
이해집단의 이해관계를 원활히 조정	2(14.3)	12(85.7)	14/8
정부부처에서 중재위원들에게 관련 정보제공을 적절히 잘해줌	2(15.4)	11(84.6)	13/9
중재위원들의 책임의식과 참여의식이 높은 편	3(25.0)	9(75.0)	12/10
중재제도를 부처마다 운영하는 것 보다 사적중재제도를 두어 폭넓게 운영하는 것이 더 바람직하다고 생각됨	8(57.1)	6(42.9)	14/8
중재제도의 권한 강화 필요	11(73.3)	4(26.7)	15/7
노동위원회와 같은 전문 중재제도가 부처별로 필요	11(73.3)	4(26.7)	15/7

※ 여기에서 중재제도란 이해관계가 상충되는 사항을 조정, 해결해주는 기구를 말한다. 사적중재제도는 국가기관이 아닌 민간자율조정시스템을 의미한다.

12) 정책고객관리시스템에 의한 정부 전자메일수신 여부

사회단체가 정책고객관리시스템에 의한 정부소식지 전자메일을 수신하고 있다는 응답율이 77.3%나되어 대다수의 사회단체가 정부로부터 뉴스레터를 받고 있다.

항목	빈도 / 비중
있다	17 ( 77.3 )
없다	5 ( 22.7 )
계	22 ( 100.0 )
missing	0

\* ( ) 안은 비율

13) 정부가 운영하는 온라인 시스템 평가

이들 정책고객관리시스템에 대한 사회단체의 평가는 극히 낮다. 사회단체 중 90.0%가 전문가 호응이 낮아 문제가 있음을 지적하고 있다. 만약에 이러한 방식으로 정책고객관리시스템이 운영된다면 전자메일은 스팸메일로 부작용이 우려되는 수준이다.

항 목	
전문가의 호응이 낮음	18 (90.0)
쌍방향으로 잘 운영되고 있음	2 (10.0)
계	20
missing	2

14) 정책전문가의 참여유도를 위한 인센티브 방안 선호도

정부의 정책고객관리시스템이 제기능을 발휘하기 위해서는 전문가의 적극적인 참여가 관건이다. 이를 위해서는 전문가참여를 적극적으로 참여를 유도하기 위한 인센티브제도 실시가 중요한 수단으로 제기된다.

사회단체 전문가가 바라는 인센티브수단으로는 위원회 구성시 위원충원반영이 가장 높은 응답율을 보였고 다음으로 개방형 인사 충원시 반영, 연구용역발주시 참조, 국내외연구비 지원의 순으로 응답하였다. 이와 같은 응답율은 정부부처조사에서도 유사하게 나타나

제도화가 시급한 것으로 나타났다.

항 목	빈도 및 비중
개방형 인사충원시 인사자료 참조	15 (24.2)
위원회 구성인원 충원시 참조	19 (30.6)
연구용역발주시 반영	11 (17.7)
국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조	9 (14.5)
경쟁력 있는 기술의 상품화 지원	3 (4.8)
훈표창대상자 선정시 활용	4 (6.5)
기타	1 (1.7)
계	62 (100.0)
missing	2

## V. 사회갈등해소를 위한 노동제도 활용방안

### 1. 사회갈등해소와 노동제도

노동제도는 노사협력을 추구한다. 노사협력이란 노사간에 대화와 타협을 통해서 이루어진다. 과거 권위주의 정부하에서는 공권력으로 노동배제적으로 노사문제를 해결하였으나 민주화와 더불어 노사정간에 세력 균형속에서 대등한 관계로 참여와 대화로 전략을 변화를 모색한다. 이러한 관점으로 접근하면 사회갈등은 상당부분 해소된다. 우리나라 사회갈등이 최근 부쩍 증대되고 있다. 그 이면에는 참여정부가 시민사회단체를 대화의 파트너로서 인정하고 각종 정부정책과정에 참여를 적극 유도하는 측면에 기인한다. 이는 민주화의 완성으로서 의미를 갖는다. 그러나 아직도 정부부처마다 시민사회단체의 참여의 폭과 깊이의 편차가 크다. 본 연구는 노동제도를 통해서 참여를 양적으로 뿐만 아니라 질적으로 높여 사회갈등을 해소하는데 시사점을 찾아보려는데 목적이 있다. 우리나라 정책결정은 이해집단의 참여없이 이루어져 새로운 정책이 제시될 때마다 사회적 갈등의 요인이 되어왔다. (새만금사태 및 핵처리부지선정등) 사회민주화의 진전에 따라 자발적 결사체의 정책결정에 대한 참여욕구가 분출되고 있으나 이를 제도적으로 수렴할 수 있는 시스템이 불비한 상태이다. 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁로드맵에서 정책공동체활성화를 핵심 아젠다로 확정하여 이해집단간의 참여를 확대시키도록 하는 방안을 강구하고 있다. 정책공동체(policy community)는 정부정책결정과정에 이해집단의 참여를 제도화하여 절차적 합리성을 통해 정책의 실효성을 제고하려는 목적을 가지고 있다. 정책공동체는 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 사전에 예방함으로써 정책의 안정성에 기여함은 물론이다..

### 2. 노동제도와 사회합의주의 모형

정책공동체는 정책결정방식의 한 유형으로서 참여집단의 이해를 최대한 반영하여 사회적 합의를 추구하는 사회적 합의주의(social corporatism)가 이론적 모태가 되고 있다. 사회

적 합의주의 이론은 노사정위원회모형의 이론적 근거가 되며 본 연구에서는 노동제도로써 노사정위원회를 중요한 사례로서 연구하고 있다. 정책공동체는 off-line과 on-line 모두 운영되고 있으며, 전자는 정부가 운영하고 있는 각종 위원회를 들 수 있으며, 후자는 참여정부가 역점을 두고 있는 정책고객관리시스템(PCRM)이 대표적이다. 정책공동체를 활성화하기 위해서는 전문가와 이해당사자를 정책네트워크망(policy network)을 형성하고 정책의 이슈를 발굴하여 이슈 네트워크화(issue networking)하는 것이 중요하다. 정책공동체는 특정정책분야에 전문성을 갖고 있는 정부내외의 개인과 조직으로 구성되는데 주로 관료, 조직화된 이익집단, 대학 및 기타 연구기관의 전문가가 주요 멤버이다. 정책공동체가 구성되면 구성원의 공동체적 유대감을 통해 합의가 어려운 사항도 접점을 찾아 사회적 갈등을 해소할 수 있다. 학술세미나, 토론회, 간담회, 자문회의 등을 통해서 공식, 비공식접촉을 활성화하여 현안문제해결이 용이하다. 정책공동체는 참여집단이 스스로의 자유로운 선택에 의한 교환논리에 따라 서로 양보하고 타협하는 방식을 지향한다. 정책공동체는 권위주의적 의사결정방식을 배제하고 민주적인 절차적 합리성을 추구하는 선진화된 모형으로 평가된다. 정책공동체방식은 상대방을 파트너로 인정하고 최대한 의견을 청취하며, 공통선을 추구하기 때문에 참여자를 완전한 승리자와 완전한 패배자로 만들지 않는 모두가 승자가 되는 방식(WIN-WIN)을 지향한다. 갈등하는 모든 영역에서 사회적 합의 방식을 추구할 수 있으며, 여기에는 참여집단간 세력균형이 중요하다. 정책이 성공을 거두려면 정책결정전에 충분한 토의와 협의가 이루어져야하고 이를 위해서는 전문가집단, 시민단체, 언론, 전문관료 등이 참여하는 정책공동체가 활성화되어야 한다.

### 3. 사회갈등해소를 위한 제도상의 문제점

우리나라의 사회갈등은 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 다양하다. 지역, 혈연, 학연 등으로 분기되고 여기에다 최근에는 환경갈등, 남북문제로 인한 이데올로기논쟁이 가세하여 더욱더 갈등이 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 그러나 이를 해결하는 기제는 극히 초보적인 수준에 있다. 다시 말하면 제도적으로도 아직 시스템화 되지 않을 뿐만 아니라 대화문화도 정착되어 있지 못하다. 이러한 사회적 갈등문제를 해소하기 위해서는 전문가참여와 중재제도가 중요하다. 먼저 전문가 참여를 이론적으로 설명하는 기제는 정책공동체가 있다. 그간의 정책공동체운영경험을 보면, 정책결정과정에서 전문가의 참여에 의한 정책네트워크와 이슈네트워크가 형성되지 못하는 극히 낮은 수준의 단계에 있다. on-line상의 정

책고객관리시스템은 쌍방향으로 이루어지지 못하고 있으며, off-line상의 정부위원회도 매우 형식적으로 운영되는 등 제 기능을 다하지 못한 상태다. 중앙부처는 대체로 각종 위원회구성을 통해 정책공동체방식을 활용하고 있으며, 2003년 9월 현재 실시되고 있는 위원회 수 만도 38개 부처에 369여개나 운영되고 있다.

<표 5-1> 정부위원회운영현황

설치근거별			성격별	
헌법	법률	대통령령	행정위원회	자문위원회
4	275	86	35	330

자료: 행정자치부

이들 위원회운영규모는 35개 부처에 365개가 운영되고 있으며, 기능형태별로는 행정위원회가 35개, 자문위원회가 330개이고, 법적 설치근거별로 보면 헌법에 의한 위원회가 4개, 법률 275개, 대통령령으로 86개의 분포를 보이고 있다. 각종위원회는 정부정책결정과정의 들러리로 전락하여 참여집단의 참여의지가 떨어지고 있으며, 강성사회단체의 경우에는 탈퇴하는 사례가 발생하고 있다. 참여집단의 전문성이 결여되어 스스로의 참여에 대한 동기 부여가 되지 못하고 이용만 당하는 경우 발생하고 있는가하면 참여자를 편한 상대로만 선정하다보니 참여집단의 대표성문제가 제기되어 실효성에 문제를 야기한다. 의사결정방식을 다수결로 하는 경우에는 수적 불균형문제가 발생하여 오히려 신뢰성에 문제가 야기되는 경우가 발생한다. 의사결정이 공정하고 합리적으로 이루어지기 위해서는 정보공유가 필수적이나 일부위원회의 경우 정보가 원활하게 제공되지 않아 문제가 야기되는 경우도 발생한다. 지금까지 위원회운영실태를 보면, 막대한 예산과 인력을 투입하고서도 본래의 기능을 달성하는데는 미흡하여, 이들을 대폭적으로 정비해나가는 것이 필요하다.

<표 5-2> 정부부처에서 설치한 위원회 운영상 애로요인 (중요도 순으로 세 가지를 1,2,3 기입)

항 목	1위	2위	3위
1) 참여위원의 대표성에 문제가 있을때	1(23.1)	1(15.4)	8(61.5)
2) 참여위원의 전문성이 미흡할때	2(40.0)	2(26.7)	5(33.3)
3) 안건을 심도있게 토의할 시간이 없을때	4(37.5)	10(62.5)	
4) 위원선임에 어려움이 있을때	6(66.7)	3(22.2)	3(11.1)
5) 위원간 합의도출이 어려울때	3(90.0)		1(10.0)
missing 1(금융감독원)			

각종위원회는 정부정책결정과정의 들러리로 전락하여 참여집단의 참여의지가 떨어지고 있으며, 강성사회단체의 경우에는 탈퇴하는 사례가 발생한다. 예컨대 노사정위원회의 경우에는 민주노총이 합의해서 결정된 사항이 제대로 이행되지 않았다는 이유로 탈퇴한 바 있다. 참여집단의 전문성이 결여되어 스스로의 참여에 대한 동기부여가 되지 못하고 이용만 당하는 경우 발생한다. 참여자를 편한 상대로만 선정하다보니 참여집단의 대표성문제가 제기되어 실효성에 문제를 야기하고 있다. 의사결정방식을 다수결로 하는 경우에는 수적 불균형문제가 발생하여 오히려 신뢰성에 문제가 야기되는 경우 발생한다. 의사결정이 공정하고 합리적으로 이루어지기 위해서는 정보공유가 필수적이거나 일부위원회의 경우 정보가 원활하게 제공되지 않아 문제가 야기되는 경우도 있다.

한국의 사회합의제도운영상의 7가지 문제점이 있다.

- 시스템의 문제다. 지방자치단체의 운영사례를 종합해 보면 정책공동체활성화를 위한 기반은 어느 정도 조성되었으나 체계화 및 조직화에는 이르지 못한 미숙한 상태로 판단된다.
- 토의문화가 미성숙 되어 있다. 격렬한 논쟁거리를 합리적으로 풀어가는 테크닉이 미발달되는 문제가 심대한 상태이며 대화와 타협을 위한 문화가 정착화되지 못한 상태이다.
- 행정공무원의 신뢰성 구축이 관건이다. 부안위도의 경우, 초기에 분명한 방침이 서지 못하고 군산시의 신시도 유치결정이 불발에 그치자 뒤늦게 참여하는 등 난맥상이 복합적으로 작용했다.
- 중앙정부의 책임문제도 간과 할 수 없다. 중앙정부는 위도선정과정에서 현금보상을 흘리는 등 초기의 협상미숙이 위도주민 뿐만 아니라 영광군에 까지 영향을 미치고 있어 부정적인 선례가 되고 있다.
- 사회단체의 행태가 문제다. 공청회 등 토론회가 원만하게 이루어지지 못하도록 하는 등 밀어 부치기 식의 고질적인 문제가 나타나고 있다.
- 시민사회도 문제다. 건전한 시위문화의 미성숙으로 과격시민단체의 운동노선과 유연비에 쉽게 노출되기 쉽고 건전한 판별력도 결여되어 있는 측면이 있다.
- 언론의 보도자세도 문제다. 지역 언론도 공정한 보도보다는 흥미위주로 보도하는 경향이 있어 건전한 여론형성에 주도적인 역할을 하지 못하고 있다.

#### 4. 사회갈등해소를 위한 제도개선 방향

노사정위원회운영경험을 보면 사회갈등해소를 위해 정부위원회를 어떻게 활용할 것인지를 파악할 수 있다. 기존의 위원회와 기능이 중복되는 경우에는 통폐합하며, 직급을 합리적으로 조정하며, 위원구성도 여성 30%할당, 20%시민단체추천, 10%지방인사안배등의 원칙을 세워나가는 것이 필요하다. 정부위원회의 조직 및 인력내실화를 위해서 파견인력의 적정화와 함께 위원회운영의 내실화를 위해서 형식적 회의운영방식을 지양하는 방안도 중요하다. Off-Line상의 정책공동체도 중요하지만 On-line상의 사이버공간에서 활발한 토론과 협의가 정보화사회이행에 따라 보다 더 필요하다. 참여정부하에서 많이 보장되었다고는 하지만 여전히 실질적인 정책협의를보다는 일방적인 정책홍보수준에 머무르고 있는 실정이다. 정책공동체운영에는 신뢰가 중요하다. 노사정위원회가 파국을 못 면하게 된 것도 노사정간에 신뢰 문제가 가장 커다란 장애요인이 되고 있다. 참여주체의 동기부여설정이 중요하다. 정책공동체운영에는 참여주체의 적극적인 참여도가 성공의 관건이다. 그러나 노사정위원회는 노동계로부터 전폭적인 지지를 얻어내지 못하고 있는 주된 이유가 참여로부터 얻어지는 실익이 없다는 점에서 출발한다.

참여집단의 전문성이 중요하다. 정부의 중요한 정책에 대해 충분히 논의 할 수 있는 전문성이 갖추어지지 못할 때는 단순한 들러리기구로 전락할 수 밖에 없다.

정책공동체의 활성화를 위해서는 효과적인 운영전략이 중요하다. 노사정위원회가 표류하게 된 원인은 지나치게 세밀한 문제까지 협의하려는 자세에서 문제를 야기했다. 정부의 의지가 관건이다. 정부정책결정과정에서부터 이들 이해집단을 참여하도록 유도하는 노력이 전제되어야한다. 지금과 같이 정책결정을 완료해놓고 단순하게 떠보려고만 한다면 정책공동체는 실패하게 된다는 교훈을 안겨주고 있다. 사이버공간에서 활발한 토론과 협의가 이루어질 수 있도록 다각적인 대책이 마련 필요하다. 전문가그룹의 참여를 유도할 수 있는 실질적인 인센티브 대책마련과 함께 과감한 정보공개 노력이 뒷받침되어야 한다.

<표 5-3> 사회단체가 정부부처 위원회에 적극적으로 참여하는 가장 주된 이유

정부의 정책결정에 실질적으로 영향을 줄 수 있으므로	14(93.3)
정부부처에서 다양한 혜택을 주고 있으므로	1(6.7)
회의방식이나 운영방식 등이 맘에 들어서	
참여하지 않을 경우 불이익을 받을까 걱정되므로	0
계	15(100.0)
missing	7

<표 5-4> 사회단체가 정부부처 위원회에 적극적으로 참여하지 않는 가장 주된 이유

항 목	빈 도(비중)
정부부처의 위원회 운영이 매우 형식적이므로	2 (40)
정부부처가 정책 결정된 후에 위원회를 소집하므로	3 (60)
전문성이 없어서 참여를 적극적으로 할 수가 없어서	0 ( )
참여하는 위원수가 많아 발언할 시간이 없어서	0 ( )
계	5 (100.0)
missing	17

## 5. 정책방안

### 정책제안 1 : 부처별 이슈네트워크 운영방안

#### 가. 정책의 이슈화 경향과 사회협의모형

최근의 정책결정과정은 새로운 정책이 제시되면 반드시 이슈화가 전개되나 정책의 이슈화는 정책형성과정에 복잡성과 불확실성을 야기한다. 정책이 결정되는 듯하다가 새로운 정책행위자의 개입으로 인하여 정책은 다시 원점으로 회귀하는 경우가 발생한다. 정책이 지닌 하위 이슈나 쟁점이 부각되는 경우, 그리고 격렬한 대립을 유발하는 구조로 변화하는 경우가 발생한다. 정책의 이슈화는 정책의 예측가능성을 저해한다. 비교적 폐쇄적인 성격의 정책참여구조를 가진 정책공동체 모형의 대응으로는 이러한 예측가능성을 높이기 어렵기 때문에 정책형성과정을 보다 공개적으로 투명성을 제고할 필요성이 대두된다. 정책의 이슈화 가능성은 환경변화에 대한 정책의 반응성이 높을 것을 요구한다. 이해관계를 적절하게 고려할 수 있는 이슈네트워크 하의 멤버십에 대한 고려의 필요성 대두된다. 정책의 이슈화는 정태적 형태의 정책협의방식에 대한 한계를 부여한다. 정책행위자간에 토론과 협

의가 활성화될 수 있는 협의방식에서도 유연성에 대한 고려의 필요성이 대두된다. 정책의 이슈화 상황에서는 정책을 주도하는 주체가 두드러지게 부각되는 경우 오히려 적절한 정책결정 및 정책형성이 어려워진다. 특정 정책영역에서 정책공동체를 주도해가는 집단이 반드시 정부가 될 필요는 없다. 정책의 이슈화로 인한 파장을 최소화하기 위해서는 정책과 이슈를 네트워킹하여 정책공동체를 활성화하는 것이 필요하다.

#### 나. 정책네트워크와 사회협의 모형

○ Wilks & Wright는 정책네트워크의 관계망을 정책세계(policy universe), 정책공동체(policy community), 정책네트워크(policy network)로 구분한다. 정책세계(policy universe)는 정책에서 공통된 이익을 공유하는 행위자들과 잠재적 행위자들의 군집을 의미한다. 정책공동체(policy community)는 특정 정책분야에서 이익을 공유하고 그들의 상호관계를 균형화하고 최적화하기 위하여 자원을 교환하며 상호작용하는 행위자들과 잠재적 행위자들이 관련되는 분열된 시스템을 의미한다. 이슈네트워크는 정책공동체내에서 혹은 정책공동체간에서 자원교환의 연결과정과 결과를 의미한다.

<표 5-5> 정책수준: 정책세계, 정책공동체, 이슈네트워크

정책수준	구체적 정책대상범위		정책행위자 (Actors)
	사례1	사례2	
정책영역 (policy area)	산업, 교육, 교통, 보건위생, 환경	산업, 교육, 교통, 보건위생, 환경	정책세계
정책부문 (policy sector)	화학, 통신, 제조업	대기, 자연환경, 수질, 해양, 토양	정책공동체
정책부문 (policy subsector)	기초화학, 약학, 농약, 페인트, 화장품	아황산가스(SO2), 오존(O3), 이산화질소(CO), 먼지, 탄화수소(HC)	
정책이슈 (policy issue)	보건/위생이슈 의약면허이슈 연구개발이슈 기업영리이슈 과잉생산능력이슈 제한된 가격표이슈	청정기술개발이슈 오존층보호이슈 대체연료개발이슈 프레온가스규제이슈 배출허용결정이슈 국제협약채택이슈	이슈네트워크

자료: Wilks & Wright, 1987: 300; Rhodes & Marsh, 1992:19를 토대로 재구성.

Rhodes & Marsh(1992)는 정책네트워크개념을 “자원의존에 의해서 서로 연결된 조직의 군집”으로 정의한 Benson의 개념을 수용한 후 고도로 통합된 정책공동체로부터 느슨하게 통합된 이슈네트워크까지 연속체로서 다섯 가지 네트워크형태로 구분한다.

<표 5-6> 정책네트워크의 형태와 특징

정책네트워크의 형태	정책네트워크의 특징			
	구조적 안정성	멤버십의 성격	수직적 상호의존	수평적 상호의존
정책공동체/ 영역(territorial)공동체	비교적 안정성	고도로 제한된 멤버십	수직적 상호의존/ 수직적 상호의존	제한된 수평적 노드
전문가네트워크	높은 안정성	고도로 제한된 멤버십	수직적 상호의존	제한된 수평적 노드 전문가이익에 봉사
정부간네트워크	높은 안정성	제한된 멤버십 /광범위한 수평적 노드	제한된 수직적 상호의존	광범위한 수평적 노드
생산자네트워크		유동적 멤버십	제한된 수직적 상호의존	생산자 이익에 봉사
이슈네트워크	불안정성이 높음	대규모의 구성원	제한된 수직적 상호의존	광범위한 수평적 노드

Rhodes & Marsh(1992:183)를 중심으로 수정구성.

#### 다. 정책네트워크의 효과와 필요성

네트워크란 한정된 범위의 사람, 대상, 또는 사건들을 연결하는 특정유형의 관계라고 정의(Knoke & Kuklinski, 1982)한다. 네트워크분석은 관계 특히 행위자간의 관계 그 자체에 관심을 가지고, 그러한 관계의 전반적인 체계를 효율적으로 기술한다. 네트워크접근의 잠재적인 힘은 다양한 관계의 맥락을 통하여 사회현상을 파악할 수 있다는 점인데, 거래관계, 의사소통관계, 영역침투관계, 도구적 관계, 정서적 관계, 권위 및 파워관계, 친족 및 유전관계 등 다양한 차원에서 관계를 분석(Knoke & Kuklinski, 1982)한다.

정부는 정책과정에서 정책지원, 정당성, 정보, 동맹파트너를 필요로 하며, 이익집단은 이익을 추구하려는 방향으로 정부에 접근하려고 하는데, 이들 간의 상호의존성은 교환(거래) 관계를 동기화한다.(Schuberb, 1992). 교환은 정책형성과정, 정책결정과정 및 정책집행과정을 포함하는 정책과정의 전범위에서 나타날 수가 있으므로 공사부문사이의 교환행위가 반복되면 보다 공식적인 구조를 띠게 되면서 제도화된다. 따라서 정책공동체는 정책의 실효성을 높이기 위해 정부부처간, 정부와 시민단체간, 그리고 정부와 전문가간에 네트워크를

형성하는데 기여한다. 이를 위해서 단일의 아젠다 별로 이슈네트워크화 하는 것이 가장 중요하는데 이때 핵심전략으로서 교환관계 형성이 필요하다.

#### 라. 정책 이슈네트워크는 어떻게

참여정부는 정권초기부터 밀어 붙이기식 정책결정방식에서 정책과제를 이슈화하여 활발한 논의를 전개한다. 따라서 국민이 보기에는 시끄러운 정부로 비추어지나 이는 참여정부의 정책결정방식을 이해하지 못한데서 출발한다. 지금까지 참여정부가 정책형성기조는 개혁적과제를 적극적으로 발굴하여 이슈화하였으며 대표적 사례로서는 수도이전문제, 국가보안법문제, 과거사청산등을 들 수 있다. 그럼에도 지금까지 참여정부는 이들 국가적과제를 정책이슈화 하는데는 성공했으나 정부와 이해집단간에 네트워크화 하여 정책공동체를 만들어 가는데는 실패한다. 정책네트워크를 만들어 가는데는 온 라인과 오프라인 모두를 활용하여 정책이슈별로 정책협의체를 만들고 전문가를 활발하게 유인할 수 있는 대안개발이 중요하다. 정책협의체와 정책전문가마일리지제도는 정책이슈별로 네트워크화 하는데 필요한 수단이 될 것이다. 결국 참여정부의 정책결정방식은 개혁적과제를 이슈화하여 다양한 집단을 상호연결하여 정책네트워크화 하는 방안이 최선이다. 이를 위해서는 다음과 같은 업무프로세스가 중요하다.

- 부처별로 이슈네트워크의 주제를 발굴
- 부처는 이슈별로 전문가와 이해집단을 취합하여 이슈네트워크화 도모
- 총리실은 관련부처와 이해집단을 취합하여 종합 네트워크화 함.
- 정부권역별로 네트워크를 유도할 수 있음
- 정부는 이슈별로 정책공동체화 할 수 있도록 전략구축.
- 오프라인상의 사회적 대화를 활성화하기위해 부처별로 고위정책협의체를 만들어 활용하고 온라인상으로는 정책전문가 마일리지제도의 모형을 국정홍보처 주관으로 개발시행.

## 정책제안 2. 고위정책협의체 운영방안

### 가. 배경

고위정책협의체는 노사정위원회를 업무성격상 이해집단의 영향하에 있는 부처에게 확대하는 방안을 의미한다. 이와 유사한 모형이 부처별로 위원회 및 심의위원회등의 이름으로 다양한 정책공동체를 활용하고 있으나 실질적인 효과를 기대할 수 없으며, 이들 위원회가 각실국과단위로 세분화되어 있거나 또는 법규에 억매여 유연성을 기대할 수 없다. 중요 정책기조에 관한 자문을 위한 효과를 기대하기에는 한계가 있어, 보다 큰 틀에서 정책방향을 정하고 새로운 정책으로 인한 갈등을 통합조정하는 고위급 정책자문단의 필요성이 제기되고 있다.

<표 5-7> 정부부처 정책결정시, 이해집단과의 이견조정시의 어려움 정도

항 목	빈 도	비 중
매우 그렇다	4	26.7
그렇다	4	26.7
보통이다	2	13.3
그렇지 않다	2	13.3
매우 그렇지 않다	3	20.0
계	15	
missing	2	100.0

### 나. 기본구상

부처별로 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 통합조정하고 새로운 정책의 기본방향을 설정하는 고위급 정책자문단을 운영한다. 노동부의 정책자문단, 보건복지부의 의약정책의 회, 교육부의 교육공동체 등 사례와 같이 일부부처에서 이미 운용하고 있다. 정책자문단에 참여하는 위원은 해당분야의 원로급인사로서 학계, 언론계, 시민사회단체, 이해당사자중에서 엄선한다.

<표 5-8> 정부부처의 신정책이 사회적 갈등을 야기할 가능성 정도

항 목	빈 도 / 비 중
매우 그렇다	2 (12.5)
그렇다	5 (31.3)
보통이다	4 (25.0)
그렇지 않다	3 (18.7)
매우 그렇지 않다	2 (12.5)
계	16 (100.0)
missing	1

<표 5-9> 정부부처와 이해집단 간의 구조화된 협의제도의 운영여부

항 목	빈도 / 비중
있다	7 (46.7)
없다	7 (46.7)
만들 예정이다	1 (6.6)
계	15 (100.0)
missing	2

#### 다. 선진국 사례분석

노사정위원회와 같은 정책협의체모형은 사회적합의주의가 잘 발전된 국가는 이익집단과 국가가 사회적 대화채널을 잘 활용하고 있다. 대표적 이익집단으로서 노사단체는 노사분규를 통해 사회적 갈등을 유발함으로써 이를 해결하는 틀로서 정책공동체를 운영한다. 국가에 따라서 노사단체 이외에 시민사회단체를 폭넓게 참여시키고 있다. 가장 광범위한 모형으로서 프랑스의 사회경제협의회(ces)는 참여인원이 250여명이나 되며 한국은 노사정 3자 협의체로서 구성한다. 독일(SBAW), 오스트리아(PPL), 멕시코(SEC), 네덜란드(SER) 등 유럽의 많은 국가들은 농민단체를 참여시키고 있는 등 대표적 이익집단과 사회적 대화를 전개하고 있다. 우리나라도 현재의 노사정위원회와 별도로 부처별로 강력한 이익집단만의 협의체운영이 필요하다.

#### 라. 기대효과

정책협의체를 운영하면 새로운 정책에 대한 자문을 통해서 정부정책에 대한 안정감을 고취하고 이해당사자의 의견을 초기에 수렴함으로써 새로운 정책으로 인한 갈등요인을 제거효과가 기대된다. 고위급인사를 정책자문단에 활용함으로써 정부정책에 대한 신뢰성제고

도 실현될 수 있다. 현재 운용되고 있는 실국 단위의 실무형과 차별화 하여 고위급으로 정책자문단을 운영함으로써 기본 방향설정과 우호적 여론형성에 효과적이다. 부처간 또는 각 실국간에 일어날 수 있는 불협화음을 제거하고 사회통합에 기여한다. Off-line에서 정책공동체 활성화에 기여한다.

<표 5-10> 고위정책협의회 설치 관련 정부의 입장

	찬성	반대	계/missing
새로운 정책으로 인한 갈등예방을 위해 필요하므로 적극적으로 참여	12(75.0)	4(25.0)	16/6
사회단체업무는 갈등유발문제와 상관없기 때문에 필요성 느끼지 않음	4(30.8)	9(69.2)	13/8
순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성 느낌	12(85.7)	2(14.3)	14/8
현재 각종 정부위원회를 일부 정비하여 이해집단만의 강력한 협의기구 만들	6(40.0)	9(60.0)	15/7

※ 고위정책협의회란 기존의 위원회와는 달리 이해집단만의 참여에 의해 구성되며 사회적 갈등을 유발할 수 있는 새로운 정책을 사전에 조정하고 협의하는 제도를 말한다.

부처별 정책협의체를 운영할 때, 구성을 위해서는 민간자율 운영의 상징성을 표명하기 위해 공익대표 중 원로급 인사가 위원장으로 피선하며 간사는 민간인과 정부 각 1명 선정한다. 부처간 회합의 경우, 국무조정실이 총괄하여 회의를 개최하며 이 경우 총리가 의장으로 역할을 수행한다. 프랑스의 경제사회위원회와 같이 거국적 경제사회정책에 대한 통합 조정력 기대된다.

### 정책제안 3: 갈등조정기구 제도개편 방향

노동위원회와 같은 노동제도를 사회갈등해소를 위해 활용할 수 없을까? 우선 갈등조정 제도의 개편뿐만 아니라 이를 보완하는 장치로서 사적중재제도의 활성화가 중요하다. 사회갈등해소를 위한 중재제도의 구조로서는 최고위 조직으로는 지속가능발전위원회(지속위)가 갈등을 다루는 대통령직속위원회이지만 환경 등 일부주제만 다루어 농촌, 복지, 노사갈등(노사정위)등은 빠져있는 문제가 있다. 사회적 갈등을 관장하는 유일한 대통령 직속기구인 지속위의 업무영역에서 사각지대가 없도록 개선안 마련이 필요하다. 여기에다 사회갈등을 해소하기 위해서는 전문중재제도를 만들어 운영할 필요가 있으나 일부부처만 활용하고 있는 실정에 있다. 기존의 중재제도도 전문성부족, 운영미숙 등으로 제 기능을 발휘하는데 한계에 있다. 사적중재제도를 만들어 갈등관리를 민간자율로 하도록 하는 지원체계를 만들 필요가 있다.

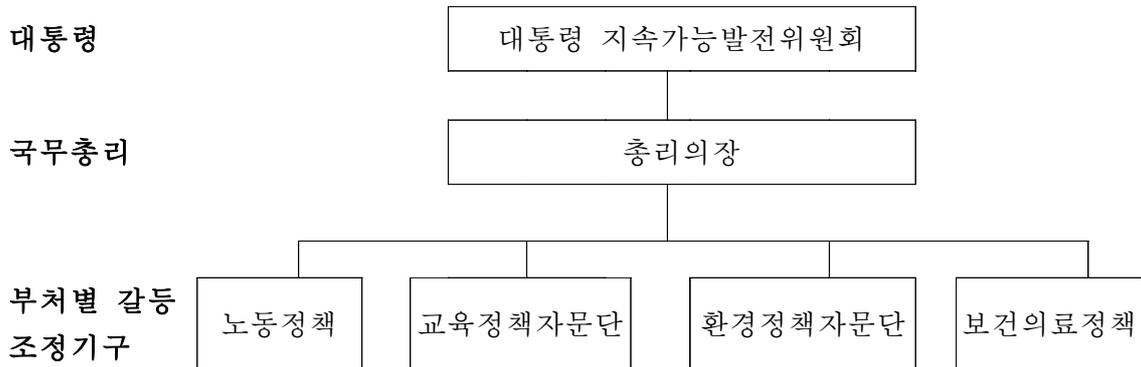
<표 5-11> 사회적 갈등 해소를 위한 중재제도에 대한 정부평가

항 목	맞음	틀림	계
중재위원들의 전문성이 높음	5(33.3)	10(66.7)	15/7
이해집단의 이해관계를 원활히 조정	2(14.3)	12(85.7)	14/8
정부부처에서 중재위원들에게 관련 정보제공을 적절히 잘해줌	2(15.4)	11(84.6)	13/9
중재위원들의 책임의식과 참여의식이 높음편	3(25.0)	9(75.0)	12/10
중재제도를 부처마다 운영하는 것 보다 사적중재제도를 두어 폭넓게 운영하는 것이 더 바람직하다고 생각됨	8(57.1)	6(42.9)	14/8
중재제도의 권한 강화 필요	11(73.3)	4(26.7)	15/7
노동위원회와 같은 전문 중재제도가 부처별로 필요	11(73.3)	4(26.7)	15/7

※ 여기에서 중재제도란 이해관계가 상충되는 사항을 조정, 해결해주는 기구를 말한다. 사적중재제도는 국가기관이 아닌 민간자율조정시스템을 의미한다.

또한 범 부처적으로 정책자문단(가칭)을 설치운영하고 이를 통합조정하는 부처로서 총리실 산하 국무조정실 책임하에 업무를 관장하도록 하는 방안이 검토될 수 있다.

<그림 5-1> 사회갈등조정기구 기본구도



<표 5-12> 정부부처의 이해집단만의 정책협의회 운영방법

항 목	맞음	틀림	계/missing
대표적인 이해집단만을 엄선하고 일부 공익전문가도 참여하고 있음	5(71.4)	2(28.6)	7/10
회의개시전에 관련자료를 충실히 제공함	6(100)	0(0)	6/11
안건을 회부해서 결정하는 것이 아니라 단순히 협의기능만 함	2(33.3)	4(66.7)	6/11
참여자에게 수당 지급하는 것 외에는 다른 혜택을 부여하지 않음	6(100)	0(0)	6/11
이해집단만이 아니라 광범위하게 문호를 개방해서 운영하고 있음	1(16.7)	5(83.3)	6/11

<표 5-13> 이해집단만의 고위정책협의회 운영에 대한 정부부처의 평가

항 목	맞음	틀림	계/missing
새로운 정책으로 인한 갈등예방을 위해 필요하므로 꼭 필요	5(55.6)	4(44.4)	9/8
정부부처업무는 갈등유발문제와 상관없기 때문에 필요성 느끼지 않음	5(41.7)	7(58.3)	12/5
순수이해집단만이 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성 느낌	6(60.0)	4(40.0)	10/7
정부부처에서 운영하고 있는 각종 위원회를 통합하여 확실한 이해집단만의 강력한 협의기구를 만들고 싶음	1(11.1)	8(88.9)	9/8

※ 고위정책협의회란 기존의 위원회와는 달리 이해집단만의 참여에 의해 구성되며 사회적 갈등을 유발할 수 있는 새로운 정책을 사전에 조정하고 협의하는 제도를 말한다.

<표 5-14> 정부부처에서의 중재위원회제도 활용여부

항 목	빈 도 / 비 중
활용한다	3 ( 17.6 )
활용하지 않고 있다	14 ( 82.4 )
계	17 (100.0)
missing	0

#### 정책제안 4: 국가정책전문가 마일리지제도 운영방안

##### 가. 배경

참여정부가 e-government를 지향하면서 on-line상 의사전달 시스템을 구축하여 운영에 들어 갔다. 국정홍보처가 주관하여 정책고객관리시스템(PCRM)을 범부처적으로 시행하고 있으나 대부분이 정부정책을 일방적으로 홍보하는데 그치고 있는 실정이다. 쌍방향으로 정책전문가의 토론을 거쳐 열린정부를 지향한다는 본래의 취지와는 달리 일방적인 홍보에 그치고 있는 실정이다.(노동부보고서 참조) 국내 정책전문가들은 예외없이 무차별적으로 살포되고 있는 정부부처의 스팸 메일로 인해 정보공해에 시달리고 있는 부작용을 초래한다. 따라서 정책전문가가 자발적으로 정책제안을 하고 이를 부처에서 활용하는 정책의 환류(feedback)시스템구축이 시급한 실정이다.

<표 5-15> 정책전문가 의사소통프로그램에 대한 정부부처의 평가

항 목	빈 도 / 비중
전문가의 호응이 낮아 걱정이다	10 (62.5)
쌍방향으로 잘 운영되고 있다	5 (31.3)
아직 운영하지 못하고 있다	1 (6.2)
계	16 (100.0)
missing	1

#### 마. 기본구상

전문가가 적극적으로 참여하는 시스템을 만들 수 있는 방안은 없을까? 정책전문가 마일리지 시스템은 정책전문가로 하여금 자발적으로 정책제안을 할 수 있도록 동기부여를 제공하는 방안이다. 정책전문가가 자신의 전문분야에 대해 정책을 제안하는 것은 전문가 본인뿐만 아니라 정부에게 상호이익(win-win)이 되는 영역이다. 정책전문가들이 정부정책참여에 의욕을 가질 수 있도록 인센티브제도를 구상하는 것이 선결과제다. 현 단계에서 인센티브 시스템으로 구상할 수 있는 제도는 다음과 같이 7가지유형으로 분류할 수 있을 것이다.

- 개방형 인사제도에 의한 인적자원 충원
- 정부연구용역발주시에 우선적으로 고려
- 정부위원회 구성시에 위원위촉
- 정부훈표창 대상자 선정시에 고려
- 정부부처소관 각종통계 자료제공
- 원고형태의 정책제안의 경우 소정의 고료 지급
- 기타 보상사항 (국내외 연수 연구비지원, 특허, 실용신안등 상품화특전등)

이러한 인센티브제도는 철저하게 객관화하고 전산화하여 공정성을 제고하며 관리비용을 최소화하도록 시스템을 구축한다.

<표 5-16> 정책고객관리시스템에 의한 정부소식지 전자메일수신 여부

항목	빈도 / 비중
있다	17 ( 77.3 )
없다	5 ( 22.7 )
계	22 ( 100.0 )
missing	0

\* ( ) 안은 비율

<표 5-17> 정부소식지 평가

항 목	빈도 및 비중
전문가의 호응이 낮음	18 (90.0)
쌍방향으로 잘 운영되고 있음	2 (10.0)
계	20
missing	2

<표 5-18> 정책전문가의 참여유도를 위한 정부의 인센티브 방안 선호도 (무제한 복수응답)

항 목	빈도 및 비중
개방형 인사충원시 인사자료 참조	15 (24.2)
위원회 구성인원 충원시 참조	19 (30.6)
연구용역발주시 반영	11 (17.7)
국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조	9 (14.5)
경쟁력 있는 기술의 상품화 지원	3 (4.8)
훈포장대상자 선정시 활용	4 (6.5)
기타	1 (1.7)
계	62 (100.0)
missing	2

## 바. 설계 방안

이러한 정책전문가마일리지제도를 구체적으로 설계하는 방안은 다음과 같다. 우선 정책전문가를 부처별로 1500명 내외를 엄선하여 자체적으로 선정하고 정책전문가에게 모든 당해 부처 정보를 소상하게 공개하고 상호 파트너쉽을 구축한다. 질적 통제를 위해서는 정책전문가를 분야별로 세분화하여 각 실국 단위로 관리하는 것이 좋다. 또한 전문가의 귀속성을 제고하기위해서 임명장을 수여하고 1년에 2회정도 work-shop 실시하며 정책전문가가 정책제안을 할 경우에 작성일시, 담당실국, 작성자, 결과처리등 관련 사항이 기록 될 수 있도록 시스템 구축한다. 여기에다 정책전문가가 매회 제안할 때 이를 기록하고 건수가 계산

될 수 있도록 전산화 시스템 구축하여 관리비용을 최소화하여 정책전문가가 제안한 건수는 매건 점수화하여 마일리지로 산정하여 인센티브제도로 활용한다. 정책전문가 마일리지제도를 실시하면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

- 정책전문가의 자발적인 참여유도
- 정부정책에 대한 호응도 제고
- 정부정책 홍보효과 극대화
- 실질적인 참여정부의 전자정부화 실현
- 정책전문가의 체계적 협조유도
- 여론주도층의 정부정책 협조기대
- 정책의 안정성과 실효성제고
- 정부정책의 투명성, 선명성기대

<표 5-19> 정책전문가 의사소통프로그램에 대한 정부부처의 평가

항 목	빈 도 / 비중
전문가의 호응이 낮아 걱정이다	10 (62.5)
쌍방향으로 잘 운영되고 있다	5 (31.3)
아직 운영하지 못하고 있다	1 (6.2)
계	16 (100.0)
missing	1

<표 5-20> 정책전문가 참여유도를 위한 인센티브 방안에 대한 정부부처의 평가 (무제한응답)

항 목	빈 도	비중
개방형 인사충원시 인사자료 참조	3	(9.4)
위원회 구성인원 충원시 참조	11	(34.3)
연구용역발주시 반영	7	(21.9)
국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조	3	(9.4)
경쟁력 있는 기술의 상품화 지원	0	(0)
훈포창대상자 선정시 활용	8	(25.0)
기타	0	(0)
계	32	(100.0)
missing	5	

<표 5-21> 정책전문가 참여유도를 위한 인센티브 방안에 대한 정부부처의 평가 (무제한응답)

항 목	빈 도	비 중
개방형 인사충원시 인사자료 참조	3	(9.4)
위원회 구성인원 충원시 참조	11	(34.3)
연구용역발주시 반영	7	(21.9)
국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조	3	(9.4)
경쟁력 있는 기술의 상품화 지원	0	(0)
훈표창대상자 선정시 활용	8	(25.0)
기타	0	(0)
계	32	(100.0)
missing	5	

<표 5-22> 정부정책제안에 정책전문가의 호응도가 높은 이유

항 목	빈 도 / 비 중
다양한 혜택을 부여하고 있다	0 (0)
시스템이 좋아 호응도가 높다	2 (33.4)
홍보가 양호한 편이다	2 (33.3)
전문가를 특별히 엄선하였다	2 (33.3)
교육훈련이 잘되었다	0 (0)
기타	0 (0)
계	6
missing	11

<표 5-23> 참여정부가 추진하고 있는 정책결정방식에 대한 정부부처의 평가

항 목	맞음	틀림	계/ missing
정책고객에게 뉴스레터를 보내고 있지만 응답률은 극히 저조	10(62.5)	6(37.5)	16/ 1
정책결정 시스템에 민간전문가가 참여도 원활하지 않음	8(47.1)	9(52.9)	17/0
갈등해소를 위해서는 무엇보다도 정부와 이해집단의 솔직한 대화가 필요	16(94.1)	1(5.9)	17/0
시민사회단체의 책임있는 자세 필요	17(100)	0(0)	17/0
정부부처의 업무를 추진하는데 이해집단의 영향력이 너무 커서 애로	7(41.2)	10(58.8)	17/0

## 참고문헌

- 강현중, 「민사소송법」 제6판, 박영사
- 김순양, “정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석.” 「정부학연구」 9(1): 178-217, 2003
- 김유성, 「노동법Ⅱ」, 법문사
- 김태기, 「노동위원회제도 개선방안 연구」, 한국노동연구원, 1992
- \_\_\_\_\_, “노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가”, 「노동경제논집」, 제 21권2호, 1998
- 김형배, 「노동법」, 박영사, 1997
- 남궁근. 「비교정책연구」. 서울: 법문사, 1998
- 박성조, “한국과 프랑스의 노사정관계” 회의 (9월 17일), 2004
- 배무기, “노사분쟁의 유형과 대응과제”, 한국경제학회 제8차 국제학술대회 제4주제 발표논문, 1998.8
- 배인연, 「노사갈등과 분쟁해결론」, (주) 중앙경제, 2002년
- 서인권, “한일환경분쟁조정제도의 공통점과 차이점”, 중앙환경분쟁조정위원회 자료, 2001
- 서장권, 「공공부문 노동분쟁의 해결방안에 관한 연구」, 한국노총중앙연구원, 2002.
- 선한승, 「現場勤勞者の 意識性向分析」: 産業組織心理的 接近方法, 한국노동연구원, 1992
- \_\_\_\_\_, 「社會的 合意主義研究」, 한국노동연구원, 1992
- \_\_\_\_\_, 「勞動文化研究(Ⅰ)」, 한국노동연구원, 1993
- \_\_\_\_\_, 「勞動文化研究(Ⅱ)」, 한국노동연구원, 1994
- \_\_\_\_\_, 「노동조합체제와 노사관계 발전방향」, 프리드리히 에버트재단, 1996 「사회적시장경제」, 세계문화사, 1999
- \_\_\_\_\_, 노사정위원회와 한국의 선택, 새천년을 향한 한국사회의 비전, 제 23차 아태평화재단 학술회의, 2000
- \_\_\_\_\_, 노사정위원회의 발전방향, 한국정치학회, 2000
- \_\_\_\_\_, 구조조정기 사회적 시장경제의 노사관계 비교분석, 사회적 시장경제, 프리드리히

- 에버트제단, 1999
- \_\_\_\_\_, 사회합의제도와 참여민주주의, 서울: 나남, 2002
- 신창현, 환경분쟁의 원인과 제도개선 방안, 중앙노동위원회 사이트.
- 신 흥, “노사관계제도 선진화와 노동위원회 역할”, 「노사관계고위지도자과정 III」, 한국 노동연구원, 2003
- 원창희, “노사분쟁의 예방적 조정”, 「산업관계연구」 제13권 제1호, 한국노사관계학회, 2003
- 이규진, “미국 ADR에 비추어본 우리나라 ADR”, 중재 2000년 여름호(제296호)
- 이규창, “노동위원회 심판제도와 원칙,” 조정과 심판 2002년 2호(여름호), 중앙노동위원회
- 이병태, 「최신노동법」, (주)중앙경제, 2003
- 이상훈, “네덜란드형 대타협, 그 기적과 환상,” 연대와 실천 (9월호), 2004
- 이재경, 「전환기 한국사회와 이익갈등의 정치」, 한울 아카데미, 2002
- 정광열, “유럽 최대 항구 로테르담 총파업, 6만 명 시위참가“, 민중의 소리(9월 21일), 2004
- 최영기와 이장원, 「구조조정기의 국가와 노동」, 나무와 숲, 1998
- 최영우, 「맞춤 노동법」, (주) 중앙경제, 2000년
- 최우성, “노사정 대타협 오히려 독?” ECONOMY 21 (11월 11일), 2003
- 최종태, 「현대노사관계론」
- 아우어, 피터, 2000, Employment revival in Europe: Labour market, success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands 노동정책의 유럽적 대안: 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드 경제와 고용의 부활 (한국노동연구원)
- 피서르, 엘러 와 안톤 헤이머레이크, 1999/2003, A Dutch Miracle 네덜란드의 기적: 일자리 창출, 복지개혁, 노사관계와 조합주의 (도서출판 따님)

Howlett, Michael & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

Jordan, G. & Schubert, K. (1992). “A Preliminary Ordering of Policy Network.” *European Journal of Political Research*. 21: 1-27.

Jose, A.V., 2002, "Organized Labour in the 21st Century - Some lessons for developing countries"

Knoke, David, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, & Yutaka Tsujinaka.. (1996). *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Knocke, D. & Kuklinski, J. H. (1982). *Network Analysis*. Beverley Hills: SAGE.

Rhodes, R. A. W. & David Marsh. (1992). "Policy Networks in British Politics." In R.A.W. Rhodes & David March (ed). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Schneider, Volker. (1992). "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the 'Chemical Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany." *European Journal of Political Research*. 21.

Schoenig und Theisen, 2003, Arbeitsmarkt-und Sozialmarktpolitik in Deutschland und Europa neuer Mitte und neuem Populismus, Politik und Zeitschrift

Slomp, Hans, 1997, European Labor Relation, KLI

Smith, M. J. 1992. "The Agricultural Policy Community: The Rise and Fall of a Closed Relationship." In Marsh, D. & Rhodes R. A. W.(eds). *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon.

Waarden, F.van. (1992). "Dimensions and Types of Policy Networks." *European Journal of Political Research*. 21: 29-52.

건설교통부. (2004). 시화지역 종합개발계획 수립을 위한 민·관협의기구 구성(보도자료).

국회사무처 법제실, 환경피해구제제도에 대한 법제적 검토, 2002.12

노동부·중앙노동위원회, 노동법원 도입관련 의견, 2004.8

노사관계개혁위원회, 노동위원회제도, 1996.7

대통령자문지속가능발전위원회, 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 2004

부천시 내부자료. (2004). 부천시지역노사정협의회 연혁 및 운영실적.

부천시지역노사정실무협의회. (2004). 부천시지역 노사정실무협의회 회의자료.

부천시지역노사정협의회구성및운영조례. (1999.12.1). 조례 제1702호.

중앙노동위원회·매일경제신문사, 99 정책토론회 결과보고서 「노동위원회 조정·심판제도의 개선방안」, 1999.12

중앙노동위원회·한국노동연구원, 국제심포지엄자료 「노사분쟁해결제도의 발전방향」, 1998.11

해양수산부. (2002.12.12). 시화호 종합관리계획 세부시행계획.

환경부. (2004). 시화호(보도자료).

e-labor 플러스, 중앙경제, 2003.5.1, vol.16 no.546

중앙환경분쟁조정위원회 <http://edc.me.go.kr> /

## (부록 1) 노동부사례 연구: 정책공동체 활용주93)

정병석 차관 (노동부)

### 1. 운영 목적

노동부에서는 각종 노동정책(노사간 이해가 첨예하게 대립되는 사안)에 대한 상세 정보를 적시에 전문가들에게 알려주고, 이에 대한 전문가들의 의견을 수렴할 수 있는 쌍방향 대화채널(노동정책전문가 DB 시스템)을 금년 7월부터 구축·운영하고 있다.

이를 통해 전문가들이 노동정책을 충분히 이해하고, 양질의 의견을 제시하도록 하여 정책에 반영함으로써 정책의 실효성·책임성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 그 내용을 다른 사람에게 전파하는 노동정책의 메신저 역할도 수행하도록 할 수 있다. 또한, 자발적 이익 집단의 정책결정 참여 욕구와 갈등을 해소하여 사회통합에 기여하고, 궁극적으로 정부(정책)에 대한 국민의 신뢰도(만족도)를 제고하고자 한다.

### 2. 운영 실태

#### 가. DB구축현황

노동부의 전문가그룹은 DB구축의 목적과 구성원의 전문성 수준에 따라 “노동정책전문가그룹”과 “정책고객그룹”으로 구분해 볼 수 있다.

##### 1) 노동정책전문가그룹

정부가 주관하는 노동 관련 각종 위원회, 간담회, 세미나 등에서 정책담당자들과 정보와 의견을 교환하고 있는 비교적 높은 수준의 전문성과 영향력을 가진 여론주도층 인사(오피니언 리더)들로 구성되어, 가장 활발한 쌍방향 커뮤니케이션이 가능한 그룹으로, 구성내역은 아래의 표와 같다.

---

주93) 본자료는 노동제도를 다른 사회적 갈등해소를 위해 활용하는 사례로서 의미가 있다. 정부혁신위원회, 「정책공동체 활성화 방안 기초조사 연구」, 우리정책협력연구원 토론회 자료집, 2003 참조.

<표 1> 노동정책전문가그룹 구성내역(11.30 현재)

(단위 : 명)

총계	공익					국회의원	노동계	경영계
	소계	학계	연구기관	언론기관	법조계 시민단체등			
1,890	897	301	89	181	326	269	301	423

## 2) 정책고객그룹

단위노조 위원장 및 그 사업주, 사업장 노무관리 담당자, 안전·보건관리대행기관 등 노동부업무의 일부를 위탁받아 수행는 각종 민간단체·기관 등 노동부의 10개 정책분야의 정책고객으로 구성되어, 직접 온라인 홍보서비스를 통해 정책입안자와 정책수용자(정책고객)의 공감대 확대를 위한 정책수행을 위한 목적으로 연말까지 구축할 계획이다. 정책고객그룹에는 16,000여명의 정책고객이 포함되고, 4~12개의 세부정책 그룹대상별로 분류하고자하며 구성 내역은 아래의 표와 같다.

<표 2> 정책고객 DB(12월말까지 구축예정)

(단위 : 명)

계	정책 일반	고용 정책	노동 보험	능력 개발	노사 정책	근로 기준	근로자 복지	산업 안전	고용 평등	장애인 고용
16,603	157	657	561	853	8,766	608	401	461	471	3,668

## 나. DB시스템 구축경과

노동부의 전문가그룹중 정책고객그룹DB 시스템은 아직 구축이 완료되지 않았으므로, 여기서는 노동정책전문가그룹DB시스템의 구축과정을 중심으로 설명하기로 한다.

### 1) 기본계획 수립

『오피니언 리더와의 상시 네트워크 구축·운영계획』(’03.4)을 수립하였으며, 이후 두차례(7월, 9월)에 걸쳐서 동 계획을 수정·보완하였다.

### 2) DB 구축

기본계획에 따라 각 실·국 및 지방관서가 관리하고 있는 노동정책전문가 명단을 제출 받아 DB에 입력하고(5월), 입력된 전문가들의 중복여부를 검토하여 876명의 명단을 확정하여 1차로 DB를 구축(6월)하였다. 여기에는 노동부업무와 관련한 각종 위원회, 유관단체, 학계(대학, 학회), 연구기관, 법조계, 노사단체, 공인노무사회, 중앙언론계, 기타 노동분야 전문가 등을 망라하였다.

### 3) DB 시스템 개통

우리부 홈페이지를 개편하여 노동정책전문가 DB 시스템을 개통(7월)하였다. 향후, 정책고객 DB를 동 시스템에 입력하되 별도로 구분하여 운영할 예정이다(12월).

### 4) 안내문 발송 및 상세정보 입력

이렇게 하여 최종 입력된 전문가들을 대상으로 ①DB 구축의 취지 ②시스템 사용방법 ③개인별 상세정보 입력방법 등이 포함된 안내문을 발송하여 상세정보를 전문가 본인이 직접 입력하도록 하였다. 이때 본인이 입력해야 할 상세정보는 성명, 출생년도, 성별, 직장(직장명, 직위, 주소, 전화번호), 이메일, 주요관심분야, 주소, 최종학력그룹 등 최소한의 사항으로 한정하였다.

### 5) 전문가 명단 추가 확보를 통한 DB확충

지방언론기관의 논설위원과 사회부장 또는 경제부장, 지방 소재 대학의 노동관련 학과 교수, 지역시민단체 대표 등의 명단을 다시 제출요청하여 1,000여명의 전문가 명단을 추가로 확보하여 시스템에 입력하였다. 그 결과 현재까지 1,890명이 시스템에 등록되어 있으며, 이중 약 200여명이 상세정보를 입력완료 하였다. 이에 더하여 연말까지 노정회의 회원들 중 노동정책전문가로 참여할 의사가 있는 회원들의 명단을 추가로 확보하는 등 DB를 확충해나갈 계획이다.

## 다. DB운영체계

### 1) 총괄부서

노동정책전문가 DB운영총괄부서는 행정정보화담당관실로 전체적인 DB 관리 및 업데이트 업무를 맡고 있다. 그리고, 노동정책전문가 DB시스템은 보안 확보 등의 이유로 폐쇄그

룹(CUG)으로 운영하고 있어, 전문가로 등록되지 않으면 시스템을 이용할 수 없는 바, 실·국 및 지방관서의 업무담당자가 추천한 전문가의 자격요건 부합여부를 검토하여, 유자격자를 전문가로 등록해주는 업무를 수행한다. 또한, 정기적으로 정보제공 및 의견수렴 실적을 모니터링 설문조사 등을 통해 점검·확인하는 역할을 수행한다.

## 2) 업무담당자

각 실·국 및 지방노동관서별로 지정된 1명 이상의 전문가DB업무담당자가 전문가에 대한 정보를 확인·수정하고 그 변동사항을 총괄부서에 보고하며, 전문가에게 정보를 전달하고 그에 대한 의견을 검토하여 반영할 수 있도록 관리하는 역할을 하고 있다.

<표 3> DB 운영 체계도



## 라. DB시스템 구성(별첨 참조)

노동정책전문가 DB시스템은 사용자(정책전문가)를 위한 사이트와 관리자(총괄부서 및 업무담당자)를 위한 사이트로 이루어져 있다.

### 1) 사용자 사이트

동 사이트는 노동부 홈페이지에 접속한 후, 우측하단의 노동정책 전문가 DB를 클릭하거나, 직접 사이트 주소(<http://minwon.molab.go.kr/labor/index.html>)를 웹브라우저의 주소창에 입력하여 접속할 수 있다.

사이트에 접속하면, 좌측에 “전문가 명단”, “공지사항”, “전문가 포럼” 등 3개의 메뉴가 나타난다.

- ① “전문가 명단”메뉴를 클릭하면, 어떤 사람이 전문가로 등록되어 있는지 확인할 수 있고 그 사람의 출생년도, 직장정보, 전화번호, 전자우편 등의 상세정보를 알 수 있다. 또한 본인의 상세정보를 확인하여 잘못된 부분이나 변동된 부분이 있으면 직접 수정이 가능하다.
- ② “공지사항” 메뉴를 클릭하면, 시스템 운영안내, 첨부물이 열리지 않을 때의 조치사항 등 시스템 이용에 관한 정보를 확인할 수 있다.
- ③ “전문가 포럼” 메뉴를 클릭하면, 토론주제를 정하여 글을 게시하고, 이에 대해서 다른 전문가가 답변을 할 수 있도록 되어 있다.

## 2) 운영자 사이트

사이트 주소(<http://minwon.molab.go.kr/labor/admin.html>)를 웹브라우저의 주소창에 입력하여 접속할 수 있다.

사이트에 접속하면, 좌측에 “전문가 명단”, “공지사항”, “전문가 포럼”, “메일관리” 등 6개의 메뉴가 나타난다.

- ① “전문가 명단”메뉴를 클릭해서, 전문가의 상세정보를 입력·수정할 수 있다.
- ② “공지사항” 메뉴를 클릭하면, 운영자가 시스템 이용에 관한 정보 등 각종 공지사항을 등록할 수 있도록 구성되어 있다.
- ③ “전문가 포럼” 메뉴를 클릭하면, 토론주제를 정하여 글을 게시하거나, 전문가가 게시한 글에 대해 답변 등을 할 수 있도록 되어 있다.
- ④ “메일관리” 메뉴는 각종 정책자료 등을 제공하고 의견을 수렴할 수 있도록 구성되어 있다. 운영자는 i)전문가전체 ii)공익부문 iii)노동계 iv)경영계 v)국회의원 등의 각각의 그룹별로 이메일을 통해 정책자료를 제공할 수 있다. 운영자는 다양한 서식을 이용해 메일을 발송하고 발송된 정보의 수신여부 등을 확인할 수 있으며, 미수신되었을 경우 그 원인을 상세하게 분석할 수 있다.

## 마. DB시스템 활용실태

## 1) 주요 정책에 대한 자료제공

시스템 개통(7월)이후로 노동정책전문가에게 노동부 주요 정책에 관한 자료를 이메일로 발송하였으며, 발송된 정책자료에는 “근로기준법 개정내용”, “근로자퇴직급여보장법 제정내용” 등 노동부의 중요 입법활동 관련 자료가 포함되었다. 또한, “노동조합 지도자 여러분에게 드리는 글”, “노사개혁방향”, “청년실업대책”, “외국인고용불법확인대책”, “남녀고용평등기본계획 및 장애인고용촉진 5개년 계획” 등 노동부의 주요 정책방향·계획이 포함되어 있다. 그 밖에도 “우수기업 보도자료”, “노사협력실패 사례집(우리회사 결국 망했어요)”, “CLEAN 3D 사업 추진현황” 등 정책홍보 관련 자료들을 제공하였다.

정책자료 제공시에는 반드시 실·국장 명의로 보내 자료의 신뢰성 및 책임성을 담보하였으며, 특히, “노사개혁방향”, “노동조합 지도자 여러분에게 드리는 글” 등은 노동부장관의 명의로 보내어 전문가들의 관심을 유도하였다.

## 2) 의견수렴 및 반영

정책자료를 제공받은 전문가들은 이에 대해 이메일을 통해 의견을 제시하였으며, 이중 클린 3D사업(50인 미만 영세사업장의 작업환경개선을 지원)에 있어서, 대기업 연계 사업장의 경우는 심사위원회에 대기업을 참여시킴으로써, 대기업의 적극적인 참여를 유도하고, 지원대상 사업장의 사후관리를 강화해야 한다는 의견을 반영하였다. 또한, 근로자퇴직급여보장법 제정안에 대해 기업별로 확정급여형(DB형) 내지 확정기여형(DC형)을 각각 달리 운영함으로써 발생하는 근로자의 혼란을 최소화해야 한다는 의견에 대해서는 관련 부서에서 개선방안을 검토중이다.

## 바. DB시스템 활용 모니터링

DB구축 이후로 노동정책전문가 DB이용안내, DB운영에 따른 협조요청 등 수차례에 걸쳐 전문가의 활발한 의견제시를 유도하였으나, 의견제시 실적이 아직까지는 매우 저조하다고 볼 수 있다.

### 1) 전문가 임의선정 전화모니터링

이에 따라 그 원인을 파악하고 개선방안을 마련하기 위해 전문가DB에 등록된 전문가 중 20~30명을 임의로 선정하여 세차례(8.19, 9.24, 11.17)에 걸쳐서 전화모니터링을 실시하

였다.

그 결과 처음 두차례의 모니터링에서는 이메일 주소가 틀린 이유 등으로 정책자료를 받지 못했다는 응답도 더러 있었으나, 대체로 보내주는 자료는 받아보고 있으며, 도움이 되고, 제공시기도 시의적절하다는 응답이 많았다. 다만, 보내주는 자료는 참고용으로만 보고 있으며, 의견제시는 해본 적이 없다는 응답이 대부분이었다.

## 2) 전문가그룹전체에 대한 설문조사 실시

DB운영 실태를 보다 체계적으로 파악하기 위해서 DB에 등록된 모든 전문가들을 대상으로 자료제공의 유용성, 적시성 여부 등 7개 항목이 포함된 설문지를 작성하여 모니터링을 실시(11.19~23)하였으며, 그 결과 119명이 응답하였다.

동 모니터링결과, 정책자료를 이메일로 받아본적이 있냐는 질문에 대해서 그렇다(117명)는 응답이 대부분이었다. 그리고 보내준 정책 자료가 도움이 되냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다(58명)” 내지 “다소 그런 편이다(56명)”라는 응답이 대부분이었다.

자료제공시기가 시의적절하냐는 질문에 대해서도 “매우 그렇다(37명)” 내지 “다소 그런 편이다(74명)”라는 응답이 많았으나 정책자료가 도움이 된다는 질문에 비해서는 “매우 그렇다”라는 응답이 적었다. 그리고, “별로 그렇지 않다(6명)”라는 응답도 있었으며, 그 사유로는 “이미 확정된 자료를 보내주었기 때문이다”라고 응답했다.

정책자료를 받고 의견을 제시하기가 용이하냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다(12명)” 내지 “다소 그런 편이다(59명)”라는 응답이 많았지만, “별로 그렇지 않다(42명)”는 응답도 상당수 있었으며, “전혀 그렇지 않다(3명)”는 응답도 있었다. 또한, 정책자료를 받고 의견을 제시했냐는 질문에 대해서는 “그렇다(21명)”라는 응답이 “그렇지 않다(94명)”라는 응답보다 압도적으로 많았다.

의견을 제시하지 않은 이유를 묻는 질문에 대해서는 “시간여유가 부족하다”는 응답이 가장 많았으며, 그 외에도 “의견을 제시할 만한 구체적인 사안이 없었다”, “따로 공식적으로 의견을 제출하고 있다”, “인터넷으로 의견을 제시하는 것이 생소하다”, “많은 자료에 대해서 의견을 제시하기 쉽지 않았다”, “별로 반영되지 않고 형식적이라는 것을 알고 있기 때문이다”라는 다양한 의견이 있었다.

기타 개선되어야 할 점을 묻는 질문에 대해서는 “보다 풍부하고 구체적인 자료를 보내 달라”라는 응답이 가장 많았으며, 그 외에도 “내용이 너무 많아 요약이 필요하다”, “시사

적·임시적인 문제가 아닌 보다 본질적인 문제가 제시되어야한다”, “편하게 의견제시 할 수 있는 장치를 마련하고, 포상을 실시해야 한다”, “분기별로 지방청단위라도 오프라인 모임이 있었으면 좋겠다”, “정부의 입장만이 아닌 각계의 다른 입장도 반영하여 자료를 보내 달라”라는 다양한 의견이 있었다.

### 3. 운영상 문제점

지난 7월 시스템을 개통한 이래 정책전문가에 대해서 그동안 연인원 17,000여명의 정책전문가에게 정책자료를 제공하였으나, 정책에 대한 의견제시는 아직 저조한 실정이다. 또한, 수차례의 협조요청에도 불구하고 전문가들의 상세정보 입력 실적이 매우 저조하며 (11%만 입력), 심지어 노동부 출신 전문가들조차 대다수가 상세정보를 입력하고 있지 않는 실정이다.

#### 가. 전문가들의 참여 미흡

이렇게 전문가의 의견제시가 저조한 것은 여러 가지 원인이 있겠지만, 첫째, 상당수의 정책전문가들이 이메일을 통한 의사소통에 익숙하지 않고, 전화 또는 대면으로 의견을 요청하였을 때 더 적극적인 반응을 보인다는 점을 들 수 있다.

둘째, 대부분의 정책전문가들이 각종 위원회, 간담회, 토론회 등의 오프라인 모임을 통해 이미 정책자료를 제공받고 의견을 제시하고 있어, 온라인을 통한 추가적인 의견제시 등에 소극적인 태도를 보일 가능성이 높다. 또한, 정책전문가들의 대다수가 저명한 인사들로 구성되어 시간이 절대적으로 부족할 뿐만아니라, 부족한 시간을 할애하여 의견을 제시하더라도 그에 상응한 인센티브가 없어 적극적인 참여를 유도하기가 어렵다.

#### 나. 제공되는 정보의 최신성 부족

한편, 전문가들의 참여가 부족한 것은 위에서 제시한 요인들도 있지만, 제공되는 정보자체의 요인도 있다고 할 수 있다.

현재 전문가에게 제공되는 정보는 대부분 정책결정 이후시점의 것이어서 전문가의 의견을 수렴하여 정책에 반영하기보다는 정책홍보에 그치고 있다. 정책결정 이후시점의 자료는

언론이나 노동부 홈페이지 등을 통해서도 구할 수 있어 전문가들이 노동정책전문가 DB 시스템을 통해 제공되는 정보에 대해 무관심할 수밖에 없다.

이렇게 정책결정 이후의 정보가 주로 제공되는 것은 정책입안 단계에서는 노사간의 이해관계가 첨예하게 대립되는 민감한 정보가 많아 해당 실·국에서 정보제공을 꺼리는 경향이 있기 때문이라고 생각된다.

#### 다. 업무담당자의 기본적인 인식 부족

시스템 개통이후, 전문가의 참여도 소극적일 뿐만 아니라, 각 실·국 및 지방노동관서의 DB담당자의 정책자료 제공실적이 총 9건에 그치고 있으며, 제공된 정책자료도 노동부홈페이지 등에 게시된 내용과 크게 다르지 않은 경우가 대부분이다.

DB담당자의 정보제공이 저조한 주요 원인은, 첫째, 이들이 동 업무외에 다른 많은 업무를 같이 수행하고 있어, 절대적으로 시간이 부족하다. 둘째, 아직도 정책담당자들이 적극적으로 정책관련자들의 의견을 수렴하는 것에 대한 기본적인 인식이 미흡하다. 심지어는 의무적인 절차인 입법예고외에 별도로 동 시스템을 통해 의견을 수렴할 필요가 있는지 의문을 제기하는 경우도 많은 실정이다.

### 4. 향후 발전방안

#### 가. 정책자료 발송양식 개선

노동정책전문가들이 적극적으로 의견을 제시할 수 있도록 하기 위해서는, 의견을 제시하기가 용이해야 한다. 이를 위해, 전문가들이 몇차례의 클릭만으로도 쉽게 의견제시를 할 수 있도록 발송양식을 개선할 생각이다.

자료 제공목적이 단순 홍보일 경우는 예컨대, “퇴직연금제에 관한 정책자료가 도움이 되십니까?” 내지 “퇴직연금제에 관한 정책자료가 적시에 제공이 되었습니까?” 등 정책자료의 유용성 및 적시성을 묻는 내용을 함께 발송할 수 있다. 정책의 도입여부 내지 타당성에 대한 의견을 묻고 싶은 경우에는 예컨대, “퇴직연금제 도입에 관해서 어떻게 생각하십니까?”와 같은 정책에 대한 찬반여부를 묻는 내용을 함께 발송할 수 있다.

#### 나. 적절한 인센티브 부여

그리고, 전문가들이 의견을 제시할 경우 소정의 원고료 내지 장려금을 지급하고, 참여시마다 마일리지를 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 장기적으로 오프라인 위원회에서 참석수당 내지 안전검토수당을 지급하는 것과 유사한 수당을 지급하는 방안을 검토해볼 수 있다.

#### 다. 전문가들의 차등 관리

전문가들의 참여를 보다 효율적으로 유도하기 위해서는 전문가들을 “미참여그룹”, “소극참여그룹”, “적극참여그룹”의 세 그룹으로 나누어 차등관리가 필요하다.

정책자료를 열어보지도 않는 미참여 그룹은 향후 전문가 DB에서 배제시키되, 소극참여 그룹은 위에서 언급한 방법을 동원하여 이들이 적극적인 참여그룹에 포함되도록 유도해 나갈 것이다.

적극참여 그룹에 대해서는 정책형성과정에서의 자료를 제공하고, 홈페이지의 정책자료보다는 훨씬 상세하고, 풍부한 자료를 제공하고, 이들간에 동그룹에 참여함으로써 핵심지식을 얻을 수 있다는 인식이 공유될 수 있어야 한다. 또한, 동 그룹에 영향력과 전문성을 갖춘 전문가들이 참여하도록 적극 유도하여 이해당사자들의 대표성·정당성이 확보된 정책공동체를 형성할 수 있다.

장기적으로는 200~300여명의 이들 슈퍼 전문가 그룹과 노동부간의 활발한 쌍방향 네트워크를 구축하여, 진정한 의미의 정책공동체를 형성할 수 있을 것이다.

#### 라. 정보제공 독려

정책전문가의 적극적인 참여유도와 더불어 DB 담당자의 정보제공에 대한 적절한 독려가 필요하다. 이를 위해, 정보제공 실적을 정기적으로 발표하고, 우수 실적 제공자에게는 인센티브를 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 아울러 주간업무, 월간업무, 실·국장회의 자료 등을 모니터링하여 전문가들에게 제공할 가치가 있는 정책자료는 전문가에 제공할 것을 해당 실·국에 요청하려고 한다.

#### 마. 자료제공 대상 세분화

그리고, 현재 ‘공익부문’, ‘노동계’, ‘경영계’, ‘국회의원’ 등의 그룹을 보다 세분화하여 정보제공을 원하는 대상에게만 보낼 수 있게 하는 것이 필요하다.

공익부문의 경우 학계 및 연구기관, 언론기관, 시민단체 등의 이질적인 인사로 구성되어 있으며, 어떤 대상은 자료제공을 원하지만 어떤 대상에 대해서는 원하지 않은 경우, 자료제공자체를 기피할 수도 있기 때문이다.

또한, 노동부의 각종 위원회에 참여하는 전문가들을 별도의 카테고리로 구분하고, 현재 이들에게 팩스 또는 이메일로 회의 개최 전에 예비안건을 보낼 경우 또는 서면심사안건을 보낼 경우 등에 노동정책전문가 DB를 활용하는 등 온라인 정책공동체와 오프라인 정책공동체를 연결하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

## (부록 2) 정책공동체의 성과와 발전방향<sup>주94)</sup>

선한승

### 1. 정책공동체는 무엇인가?

정부혁신지방분권위원회는 노무현대통령에게 행정개혁로드맵을 보고하고 정책공동체활성화를 중요 아젠다로 확정하였다. 정책공동체(policy community)는 정부정책결정과정에서 이해집단의 참여를 제도화하여 절차적 합리성을 통해 정책의 실효성을 제고하려는 목적을 가지고 있다. 더 나아가 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 사전에 예방함으로써 정책의 안정성을 도모하려는 의지도 담고 있다.

우리사회에는 민주화의 진전에 따라서 어느 듯 자발적 결사체(voluntary association)의 흥수의 시대를 맞이하고 있다. 이에 따라 이익집단의 목소리가 갈수록 증폭되어 커다란 반향을 불러일으키고 있다.

그러나 우리나라 정부의 정책결정은 이해집단의 원활한 참여없이 이루어져 새로운 정책이 제시될 때마다 사회적 갈등의 요인이 되어왔음이 사실이다. 정치사회민주화의 진전에 따라 자발적 결사체의 정책결정에 대한 참여욕구가 분출되고 있으나 이를 제도적으로 수렴할 수 있는 시스템이 불비한 상태이다. 최근 현안이 되고 있는 원전처리물수거센터와 쓰레기 소각장 설치를 둘러싸고 전개된 사회적 갈등이 좋은 예이다.

정책공동체란 정책결정방식의 한 유형으로서 참여집단의 이해를 최대한 반영하여 사회적 합의를 추구하는 사회적 합의주의(social corporatism)<sup>주95)</sup>가 이론적 모태가 되고 있다. 정책공동체는 특정정책분야에 전문성을 갖고 있는 정부내외의 개인과 조직으로 구성되는데 주로 관료, 조직화된 이익집단, 대학 및 기타 연구기관의 전문가로 구성된다. 정책공동체가 구성되면 구성원의 공동체적 유대감을 통해 합의가 어려운 사항도 접점을 찾아 사회적 갈등을 해소할 수 있다. 예컨대 학술세미나, 토론회, 간담회, 자문회의 등을 통해서 공식, 비공식접촉을 활성화하여 현안문제해결이 용이하다.

---

주94) 본 글은 노사정위원회 모형을 여타 부처에 확대적용하는 방안으로서 의미가 있다. 정부혁신위원회, 「정책공동체 활성화 방안 기초조사 연구」, 우리정책협력연구원 토론회 자료집, 2003 참조.

주95) 사회적 합의주의는 노사정위원회의 이론적 토대가 되어왔다. 이들 개념은 정책공동체에서도 적극 활용할 수 있을 것이다. 보다 자세한 것은 김호진, 선한승(2000)과 필자의 논문을 참조할 것.

이와 같은 정책공동체는 포괄영역에 따라 다양한 형태의 유형이 가능하다. 예컨대 범위, 주체 그리고 방법에 따라 각각 세 가지 분류가 가능하다. 포괄 범위에 따라서는 거시적, 중범위적, 미시적으로, 정부정책주체에 따라 중앙정부간, 중앙부처내, 중앙정부와 지방정부간으로 나누어지며, 그리고 정책결정공동체의 의사결정방식에 따라 합의 방식, 정보청취방식, 협의방식 등 세 가지 분류가 있다.

이와 같은 정책공동체는 중앙부처의 성격에 따라 이미 다양한 형태로 실시되고 있다. 그러나 문제는 매우 형식적으로 부실하게 시행되고 있는 실정이다. 예컨대 중앙부처는 대체로 각종 위원회구성을 통해 정책공동체방식을 활용하고 있으며, 2003년 9월 현재 실시되고 있는 위원회수만도 38개 부처에 369여 개나 운영되고 있는 것이 현실이다. 각종위원회는 정부정책결정과정의 들러리로 전락하여 참여집단의 참여의지가 떨어지고 있으며, 강성사회단체의 경우에는 탈퇴하는 사례가 발생하고 있다. 참여집단의 전문성이 결여되어 스스로의 참여에 대한 동기부여가 되지 못하고 이용만 당하는 경우 발생하고 있는가하면 참여자를 편한 상대로만 선정하다보니 참여집단의 대표성문제가 제기되어 실효성에 문제를 야기하고 있다. 여기에다 의사결정방식을 다수결로 하는 경우에는 수적 불균형문제가 발생하여 오히려 신뢰성에 문제가 야기되는 경우가 발생한다. 의사결정이 공정하고 합리적으로 이루어지기 위해서는 정보공유가 필수적이거나 일부위원회의 경우 정보가 원활하게 제공되지 않아 문제가 야기되는 경우도 발생하고 있다. 따라서 각종위원회의 운영실태를 정확하게 파악하여 적절한 대책마련이 시급한 상태다.

제1장에서는 그간의 정부위원회운영실태를 분석하고 노사정위원회의 사례를 통해서 정책공동체활성화에 대한 시사점을 도출하며 결론적으로 바람직한 운영방향을 분석하기로 한다.

## 2. 그간의 정부 정책공동체운영 실태

정부가 운영하고 있는 정책공동체는 크게 두 가지 유형으로 대별된다. 하나는 정부가 정책을 평가하고 모니터링하기 위해서 활용하고 있는 국민평가단 또는 시민평가제도이고 다른 하나는 범부처적으로 운영하고 있는 정부위원회이다. 시민평가제도는 일반국민의 의견을 국정에 반영할 수 있는 참여통로를 제도화함으로써 국민중심의 행정서비스 및 정책평가를 통해 행정만족도를 제고하는 틀로서 규정한다.<sup>주96)</sup> 이와 같은 제도는 물론 정책공동

주96) 여정성, 시민평가단 도입 현황 및 쟁점, 정부혁신지방분권위원회, 2003.

체와 긴밀한 관련을 갖는다. 우리정부는 다양한 이름의 시민평가제도를 운영하고 있는데 범부처적으로는 국정홍보처의 국정모니터, 국무조정실의 국민평가단 등이 있고 개별부처로서는 산자부의 수요자 중심의 정책평가, 검찰청의 시민모니터, 철도청의 고객모니터 등이 있다.<sup>주97)</sup> 이들 시민평가제도는 정책공동체의 하나의 유형으로 간주할 수 있으나 정책공동체보다는 보다 구체성을 갖는 수단으로서 성격을 갖는다고 할 수 있다.

다음으로 정부위원회형태의 정책공동체운영실태를 보면 행정권한의 행사범위기준, 기능과 성격 그리고 법적 기준 등에 따라서 분류가 가능하다.<sup>주98)</sup> 먼저 행정권한의 행사범위기준에 의한 분류로는 행정위원회와 자문위원회가 있으며, 기능과 성격에 따라서는 자문위원회, 심의조정위원회 그리고 의결위원회가 있다. 법적 기준에 의해서는 설치근거가 법률에 근거한 위원회, 대통령에 근거한 위원회, 부령훈령에 근거한 위원회 등의 세가지유형 있다.

(표 1) 정부위원회 운영현황

설치근거별			성격별	
헌법	법률	대통령령	행정위원회	자문위원회
4	275	86	35	330

자료: 행정자치부

이들 위원회운영규모는 35개 부처에 365개가 운영되고 있으며, 기능형태별로는 행정위원회가 35개, 자문위원회가 330개이고, 법적 설치근거별로 보면 헌법에 의한 위원회가 4개, 법률 275개, 대통령령으로 86개의 분포를 보이고 있다.

참여정부는 전반적으로 이들 위원회의 기능과 성과를 평가해서 구조조정을 추진하였다. 우선 정부는 이들 위원회가 제 기능을 담당하지 못하고 있다는 평가에 의거 제1단계로 모든 자문위원회를 제로베이스에서 재검토하고 제2단계로 정부기능과 연계하여 행정위원회를 정비하려는 계획을 세워두고 있으며 일부는 이미 정비를 단행했다. 지금까지 단행되었던 정비 및 개편실적을 보면, 실적저조로 통폐합된 위원회가 64개 위원회이고, 직급조정 2개, 민간위원확대가 8개 위원회 등이다.

주97) 이들 시민평가단 제도는 정부혁신위 내에 별도의 시민평가제도 T/F팀이 있기 때문에 정책공동체팀에서는 이에 대한 활동은 제외하나 양 T/F팀간에 긴밀한 협조체제를 구축함은 물론이다.

주98) 보다 자세한 것은 정책공동체활성화 T/F팀 보고자료를 참조할 것: 행정자치부, 정부위원회 운영실태, 2003.10

정부는 지금까지 위원회가 막대한 예산과 인력을 투입하고서도 본래의 기능을 달성하는데는 미흡했다고 보고 향후에도 지속적으로 이를 정비해나가는 것이 긴요한 것으로 판단하고 있다. 정부가 마련하고 있는 위원회운영개선방안은 다음과 같다. 예컨대, 기존의 위원회와 기능이 중복되는 경우에는 통폐합하며, 직급을 합리적으로 조정하며, 위원구성도 여성 30%할당, 20%시민단체추천, 10% 지방인사 안배 등의 원칙을 제시한 바 있다. 여기에다 정부위원회의 조직 및 인력내실화를 위해서 파견인력의 적정화, 상근인력의 불허방안을 마련했고 위원회운영의 내실화를 위해서 형식적 회의운영방식을 지양하는 방안 등을 제시했다.

정책공동체활성화팀은 정부와 긴밀하게 협조하여 이들 위원회의 기능회복을 위해 내실있게 운영되도록 하는 방안을 찾을 것이다. 지금까지 운영되고 있는 각종위원회의 운영실태를 보면 만족스럽게 운영되어 왔다고는 볼 수 없으며, 더욱이 이들 위원회가 정책공동체까지 나아갔다고는 볼 수 없을 것이다. 현행 정부의 정책공동체중에서 대표적인 노사정위원회의 운영실태를 평가하여 문제점과 시사점을 모색하기로 한다.

### 3. 노사정위원회 운영사례와 시사점

노사정위원회는 사회협약기구로서 사회적 대화를 촉진하는 정책공동체의 전형으로 볼 수 있다. 노사정위원회는 1998년 1월 IMF경제위기 하에서 발족되어 경제위기극복의 견인차역할을 하였다.

노사정위원회에 대한 비판적 시각은 노사정위가 그 동안 수행한 업적에 대해서는 대체로 인정하면서도 구조적으로 한계를 가지고 있다는 점에서 출발한다.

노사정위원회는 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 90개 항목에 달한 노사정 대타협을 도출해서 대외신인도 제고에 결정적 역할을 했다. 그러나 노사정위원회의 비판론자들은 주로 다음의 세 가지 관점에서 구조적인 문제가 있다고 본다.

첫째, 노사정위원회는 신자유주의 입장에서 운용되어 왔다고 비판을 받는다. 정책공동체의 원활한 운영을 위해서는 이념상의 문제도 중요하다는 점을 보여준다. 이는 노사정위원회가 정리해고제, 근로자 파견 제도 도입 등 노동시장 유연화를 추진하는데 일정부분 역할을 했다는 점에서 기인한다. 여기에는 제1기 노사정위원회가 합의한 90개 항목 중에서 사회적 시장경제원칙에 관한 제도에 대해서는 일부 이행이 되고 있지 않음을 감안한 점도 있다.

둘째, 노사정위원회는 계급 타협의 기구라는 비판이 제기된다. 이는 좌파적 시각에서 주장하는 것으로서 노사정 3자 합의제도는 계급갈등을 완화시키는 도구에 지나지 않는다고 본다. 사회합의주의는 자본가 계급과 노동자 계급의 대립갈등 보다는 상호주의 원칙을 강조하는 이론임에는 틀림없다.

셋째, 노사정위원회의 운용을 사회비용의 관점에서 비판하는 관점이 있다. 이는 노동계가 불참하고 현안과제의 타결이 지연되면서 사회비용을 지불해야 한다는 점을 지적하는 입장이다.

이와 같은 노사정위를 보는 비판적 시각은 때로는 노사정위원회에 대한 무용론의 이론적 근거를 제공하기도 하고 때로는 노동계의 노사정위 참여를 반대하는 실천적 규범으로 활용되기도 한다. 그러나 이러한 세 가지 비판적 관점은 노사정위 3자 합의제도가 서구의 선진국에서 시도되었음을 간과하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 노사정위원회 제도는 100년 이상의 노동자 투쟁을 바탕으로 강력한 노동조합의 토대 위에서 출범했다는 점을 이해할 필요가 있다.

노사정위원회는 이해집단의 이익을 통합 조정하는 가장 민주적인 조직체로서 평가되나 그간의 운영은 원활하지 못하였다. 노사정위원회운영상의 문제는 다음과 같다.

첫째, 핵심 이해집단의 참여가 이루어지지 않고 있다. 노사정위원회의 가장 중요한 축인 민주노총이 불참하고 있다. 한국노총의 경우도 노사정위원회를 참여하고 있으나 가입탈퇴를 반복하는 악순환을 겪었다. 이는 구성상의 문제를 야기한다.

둘째, 노사정위원회의 비생산적인 운영문제를 야기했다. 지금까지 노사정위원회는 주요 현안을 제대로 정리하지 못하고 방기하는 문제를 야기했다. 예컨대 노동시간단축문제를 3년 동안 다루었지만 결국 합의에 이르지 못하고 국회에서 강행 처리하여 노사양측이 문제를 제기하였다.

셋째, 노사정위원회가 노사현안문제를 지연하는 창구로 활용된다는 비판에 직면해있다. 노동계는 정부와 사용자가 노사문제를 노사정위원회에 떠넘기고 있다는 불만을 터트리고 있다.

그리하여 급기야는 노사정위원회의 무용론을 노사정 모두가 제기하고 있다. 정부는 노사갈등을 제대로 해결하는데 한계를 노출하고 있다고 보며, 노동계는 노사정위원회를 들러리로 보며, 경영계는 지나치게 노동조합의 힘을 실어주는 기구로 본다.

이와 같은 노사정위원회의 평가를 부정적으로 보는 측면이 있으나 지난 5년 동안 노사정위원회는 우리사회의 변화를 추동하는데 많은 역할을 한 것도 사실이다. 노사정위원가

기여한 측면을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 노사정위원회는 사회적 대화를 촉진한다. 노사정위원회는 노사정간에 대화의 장을 마련하여 주요현안에 대해 협의를 해왔다. 예컨대 근로시간단축의 경우, 3년 동안 충분히 논의한 결과 국회 강행 처리하는데 파국을 막았다.

둘째, 노사정위원회는 정부정책결정과정에서 참여하는 정책공동체로서 역할을 수행했다. 노사관련 법제도 개선사항을 노사정위원회에서 사전에 논의하여 바람직한 방안을 마련하도록 했다. 비정규직 보호대책 등 주요현안에 대해 공익위원안을 마련하는 등 정책방안수립에 지대한 기여를 했다.

셋째, 정부정책결과정의 절차적 합리성을 도출하는데 기여를 했다. 정부는 중요한 정책을 결정하기에 앞서 노사정위원회에서 논의하도록 함으로써 정책의 실효성을 높이고 새로운 갈등을 사전에 조율하는 목적을 달성했다.

넷째, 사회적 갈등을 최소화하는 사회통합적 기능을 수행했다. 노사정위원회는 노사정간에 이해관계를 최대한 조율하여 사회통합을 실현하는 기초를 제공하여 큰 파국을 예방하는 완충역할을 하였다.

다섯째, 노사정위원회는 전문가그룹을 연결하는 네트워크로서 기능을 수행했다. 노사정위원회는 공익전문가 그룹을 중요한 참여주체로 설정하여 정책공동체로서 역할을 담당하고 있다.

노사정위원회는 노사정간에 이해를 합리적으로 조정하고 통합하는 사회협약 기구다. 노사정위가 처리해야 할 주요현안은 노사정간에 이해가 첨예하게 걸려 있는 사항들이다. 부안의 원전수거물처리센타 부지선정, 의약분업 과정 등에서 보듯이 이해집단간에 협의를 도출하여 문제를 해결하지 않으면 엄청난 사회 비용을 지불해야 한다. 노사정위원회가 사회협약기구로서 제 기능을 원활하게 수행하도록 하기 위해서는 우선적으로 3자 협의제도를 정착시켜야 한다. 노사정위원회가 출범된지 불과 3년도 안된 신생기구이기 때문에 통합조정력을 발휘하는 시스템을 구축하는 것이 우선적으로 필요하다. 이러한 관점에서 노사정위원회의 제도적 정착 방안을 제시하면 다음과 같다. 이는 다른 부처의 정책공동체 활성화를 위한 시사점을 도출하는데도 유용하게 활용될 수 있다.

첫째, 노사정위에 대한 사회적 지지가 필요하다. 지금까지의 단순한 자문기구에서 한 차원 높여 노사관련 모든 현안과제를 협의하고 논의하는 장으로서 활용하기 위해서는 노사정위의 필요성에 대한 공감대 형성이 중요하다. 노사정위는 정부와 의회의 기능을 위축시키는 것이 아니라 이들의 기능을 보완하고 절차적 합리성을 부여하는 것이기 때문에 사회

의 모든 집단의 적극적인 지지와 관심이 요구된다.

둘째, 다원화된 노사정위원회의 협의채널 구축이 필요하다. 중앙노사정위가 제 기능을 발휘하기 위해서는 지역 및 산업별 협의가 입체적으로 이루어져야 한다. 특히 우리나라는 기업별 한계를 뛰어넘을 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

셋째, 노사정위원회회의 위상강화가 요구된다. 노사정위가 노사정간에 중립적이고 공평성을 유지하는 가운데 제 목소리를 내야한다. 노사정위가 처리해야할 현안과제에 대해 적극적으로 대처하지 못하고 표류하는 모습을 보이게 되면 노사 모두에게서 신뢰를 잃게 된다는 것을 직시해야 한다.

넷째, 노사정위의 정책협의기능 강화가 필요하다. 화란의 사회경제협의회(SER), 오스트리아의 동등위원회 등 선진국의 노사정위원회는 물가·소득정책 등 거시정책 뿐만 아니라 근로시간, 근로조건 등 미시적 노사정책 모두에 경제주체의 참여를 제도화한 것이다.(선한승, 2000)

지금까지 우리나라는 노사 모두 이해관계가 걸린 중요 거시경제적 정책에 대해서 미리 결정해 놓고 협조만 구하는 방향에서 전시적(展示的)으로 시민집단의 참여를 유도해 왔다. 이러한 정책운용방식으로는 진정한 의미에서 경제위기에 시민집단의 협조를 구할 수 없다. 사회적 합의주의가 효과적으로 운용되기 위해서는 노사정위의 정책협의기능이 제도적으로 보장되어야한다.

다섯째, 선진국의 사회적 합의주의의 근간이 되고 있는 각종 제도의 정비가 요청된다. 특히 중앙레벨의 노사조직체의 강화, 노사민주주의의 정착, 노사단체의 전문성 제고 그리고 노사정간의 신뢰회복 등을 위한 각종 제도적 장치도 아울러 강구되어야 한다.

여섯째, 참여집단의 신뢰회복이 중요하다. 참여집단간의 불신이 증폭될 경우에는 합의는 어려워진다.

일곱째, 정책공동체운영전략이 중요하다. 노사정위원회운영 경험처럼 너무 자세한 사항까지 합의를 도출하려고 매달리게 되면 전체를 놓칠 수 있다.

#### 4. 정책공동체의 활성화를 위하여

정책공동체는 참여정부정책의 성공을 가늠할 수 있는 척도가 될 것이다. 참여정부 하에서 폭발적으로 증가하고 있는 사회적 욕구를 합리적으로 조정하여 사회통합을 이루어내는 방법은 정책공동체이외의 다른 방안을 생각할 수 없다. 과거처럼 정부가 일방적으로 정책

을 만들어 내려보내는 방안은 불가능하게 되어 있다. 정부는 정책도출방안을 다차원적으로 활용하여야 한다. 여기에는 순서는 따로 없지만 다음과 같은 여섯 가지 방안이 있다.

첫째, 합의형이 있다. 정부정책결정과정에서 중요쟁점사항을 이해당사자간에 합의를 도출하려는 전략을 구사한다.

둘째, 심의형이 있다. 각종 안건을 심의하여 정책결정과정에 절차적 합리성을 기대한다.

셋째, 사이버토론형이 있다. 사이버공간에서 전문가와 네티즌을 대상으로 여론청취와 함께 이들의 정책 아이디어를 활용하고자 하는 의도를 가지고 있다. 여기에는 자유토론폰방, 여론조사방, 이메일클럽 등 다양한 형태로 운영되고 있다.<sup>주99)</sup>

넷째, 정책자문평가위원회가 있다. 정부정책결정과정에 참여하는 것이 아니고 중요정책에 관한 자문이 목적이다. 여기에는 NGO정책자문회의, 공청회, 노사정위원회 등이 있다.

다섯째, 옴버즈맨 제도가 있다. 재정부의 경제분야전문 옴버즈맨 제도와 같이 세제, 물가, 소비자분야 등 민간전문가의 민원고충처리와 여론모니터링 등을 담당하는 목적을 가지고 있다.

여섯째, 간담회형이 있다. 이는 중요정책을 수립하려할 때 각종 정책간담회를 개최하며 문제를 풀려하는 의도를 가지고 있다. 일본의 산업노동간담회가 대표적이다.

이들 방안을 정책의 성격에 따라 적절하게 구사하여야 정책의 실효성과 안정성을 제고할 수 있다. 왜, 우리가 정책공동체활성화에 매달리게 되는가? 정책공동체는 다음과 같은 순기능을 하게 된다.

첫째, 정책공동체는 이해집단의 참여를 가능하게 한다. 이는 정부정책결정과정에서 이해당사자와 민간전문가를 충분히 활용하려는 목적을 실현할 수 있다.

둘째, 여론수렴을 원활하게 한다. 정부가 정책을 결정하는 과정에서 반드시 거쳐야하는 과정은 여론수렴이다.

셋째, 이해집단간의 갈등조정이 가능하다. 이해집단간의 갈등이 첨예화할 때 정책공동체모형을 사용하면 갈등이 용이하게 조정된다.

넷째, 정책평가목적이 있다. 정부가 시행하고 있는 정책을 객관적인 입장에서 평가받고자하는 목적을 실현할 수 있다.

다섯째, 정부정책에 대한 시민의 감독과 평가를 가능하게 한다. 시민들로부터 자발적인

---

주99) 참여정부가 출범하면서 정보화의 진전에 따라서 사이버토론이 활발하게 진행되고 있다. 그러나 아직은 일방적인 정부정책홍보에 그치고 있는 실정으로 정책공동체에 까지 이르렀다고 평가할 단계는 아니다. 정부부처가 활용하고 있는 홈페이지 역시 쌍방향의 커뮤니케이션과는 거리가 멀다. 본 정책공동체T/F팀은 이들을 활성화하는데 역량을 집중시켜나갈 것이다.

감시체제를 가동함으로써 정책의 실효성을 높이려는 목적을 실현할 수 있다.

여섯째, 고충처리형이 있다. 시민들의 민원과 고충을 청취하는 통로로서 활용함으로써 더 큰 파국을 예방하려는 채널로서 활용할 수 있다.

일곱째, 원활한 정보공개 목적에 있다. 정책공동체를 활용하게 되면 정부정책을 목적과 대상에 따라 공개를 신축적으로 조정할 수 있는 수단을 갖게 된다.

정부가 제시하고 있는 정책공동체를 보면 각자 나름대로 부처특성에 따라 목적을 가지고 있다. 앞에서 노사정위원회의 운영상의 문제를 보았듯이 정책공동체의 내실화를 위해서는 운영상 개선해야 할 점이 많다. 이는 앞으로 다른 부처의 정책공동체의 원활한 운영에 많은 시사점을 부여할 것으로 보인다.

한국의 정책공동체운영상의 문제점을 보면 다음의 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 시스템의 문제다. 지방자치단체의 운영사례를 종합해 보면 정책공동체활성화를 위한 기반은 어느 정도 조성되었으나 체계화 및 조직화에는 이르지 못한 미숙한 상태로 판단된다.

둘째, 토의문화가 미성숙되어 있다. 격렬한 논쟁거리를 합리적으로 풀어가는 테크닉이 미발달되는 문제가 심대한 상태이며 대화와 타협을 위한 문화가 토착화되지 못한 상태이다.

셋째, 행정공무원의 신뢰성 구축이 관건이다. 부안위도의 경우, 초기에 분명한 방침이 서지 못하고 군산시의 신시도 유치결정이 불발에 그치자 뒤늦게 참여하는 등 난맥상이 복합적으로 작용했다.

넷째, 중앙정부의 책임문제도 간과 할 수 없다. 중앙정부는 위도선정과정에서 현금보상을 흘리는 등 초기의 협상 미숙이 위도주민 뿐만 아니라 영광군에까지 영향을 미치고 있어 부정적인 선례가 되고 있다.

다섯째, 사회단체의 행태가 문제다. 공청회 등 토론회가 원만하게 이루어지지 못하도록 하는 등 밀어붙이기 식의 고질적인 문제가 나타나고 있다.

여섯째, 시민사회도 문제다. 건전한 시위문화의 미성숙으로 과격시민단체의 운동노선과 유언비어에 쉽게 노출되기 쉽고 건전한 판별력도 결여되어 있는 측면이 있다.

끝으로 언론의 보도자세도 문제다. 지역 언론도 공정한 보도보다는 흥미위주로 보도하는 경향이 있어 건전한 여론형성에 주도적인 역할을 하지 못하고 있다.

이와 같은 문제점을 개선하고 정책공동체를 활성화하기 위해서 무엇을 어떻게 할 것인가? 정책공동체가 활성화되기 위한 조건을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정책공동체운영에는 신뢰가 중요하다. 노사정위원회가 파국을 못 면하게 된 것도 노사정간에 신뢰문제가 가장 커다란 장애요인이 되고 있다.

둘째, 참여주체의 동기부여설정이 중요하다. 정책공동체운영에는 참여주체의 적극적인 참여도가 성공의 관건이다. 그러나 노사정위원회는 노동계로부터 전폭적인 지지를 얻어내지 못하고 있는 주된 이유가 참여로부터 얻어지는 실익이 없다는 점에서 출발한다.

셋째, 참여집단의 전문성이 중요하다. 정부의 중요한 정책에 대해 충분히 논의 할 수 있는 전문성이 갖추어지지 못할 때는 단순한 들러리기구로 전락할 수밖에 없다.

넷째, 정책공동체의 활성화를 위해서는 효과적인 운영전략이 중요하다. 예컨대 노사정위원회가 표류하게 된 원인은 지나치게 세밀한 문제까지 합의하려는 자세에서 문제를 야기했다.

다섯째, 정부의 의지가 관건이다. 정부정책결정과정에서부터 이들 이해집단을 참여하도록 유도하는 노력이 전제되어야 한다. 지금과 같이 정책결정을 완료해놓고 단순하게 떠보려고만 한다면 정책공동체는 실패하게 된다는 교훈을 안겨주고 있다.

정부혁신지방분권위원회는 정책공동체활성화를 강력 추진하기로 행정개혁로드맵을 확정했다. 이는 이해집단을 의사결정에 참여하도록 함으로서 정책의 실효성을 제고하고 정책의 안정성을 도모하려는 참여정부의 정책노선에 부합한다고 할 수 있다. 정책공동체는 참여집단이 스스로의 자유로운 선택에 의한 교환논리에 따라 서로 양보하고 타협하는 방식을 지향한다.

정책공동체는 권위주의적 의사결정방식을 배제하고 민주적인 절차적 합리성을 추구하는 선진화된 모형으로 평가된다. 정책공동체방식은 상대방을 파트너로 인정하고 최대한 의견을 청취하며, 공동선을 추구하기 때문에 참여자를 완전한 승리자와 완전한 패배자로 만들지 않는 모두가 승자가 되는 방식(win-win)을 지향한다. 갈등하는 모든 영역에서 사회적 합의 방식을 추구할 수 있으며, 여기에는 참여집단간 세력균형이 중요하다. 정책이 성공을 거두려면 정책결정전에 충분한 토의와 협의가 이루어져야하고 이를 위해서는 전문가집단, 시민단체, 언론, 전문관료 등이 참여하는 정책공동체가 활성화되어야 한다.

## 5. 정책방안

정책공동체활성화를 위한 최우선적인 과업은 정부위원회형태의 정책공동체를 활성화하도록 하는 것이다. 정부가 운영하고 있는 각종 위원회형태의 정책공동체는 지속적으로 유

지 발전시켜나가야 할 것이다. 이를 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 정책공동체모형개발을 추진한다. 정부가 자체적으로 마련하여 일차적으로 제시한 모형과 선진국의 모형을 참조하여 새로운 모형을 만들어간다.

둘째, 새로운 모형의 실행수단과 방법론이 포함된 매뉴얼 개발이다. 이를 위해서 청와대, 행자부 등 관계당국과 함께 구체적인 방안을 마련해나갈 것이다.

셋째, 정책공동체를 활성화하기 위한 법적 제도적 뒷받침에 관한 사항도 적극 검토한다. 아무리 좋은 제도를 만들어도 이를 견인할 수 있는 장치가 없다면 제 기능을 수행할 수 없을 것이다.

정책공동체활성화를 위해서는 새로운 모형을 만들고 매뉴얼을 구축하는 과정이 요구된다.

첫째, 정책공동체는 각 부처 나름대로 실정에 맞게 구축하며 이는 전적으로 해당부처가 자발적으로 만들어 가는 방식을 선택하게 될 것이다.

둘째, 새로운 모형과 매뉴얼을 만드는데 우선 선진국의 사례를 벤치마킹하며, 광범위한 민간전문가의 참여 하에 이루어진다.

셋째, 이해집단간의 조정이 필요할 경우에는 공청회나 토론회를 통해 협의한다. 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 최소화하며, 정책의 안정성과 실효성을 높이기 위해서는 충분한 공감대가 필요할 것이다.

## 〈부록 2-1〉 정책공동체활성화에 관한 기초연구

### 1. 필요성

- 우리나라 정책결정은 이해집단의 참여없이 이루어져 새로운 정책이 제시될 때마다 사회적 갈등의 요인이 되어왔음.(새만금사태 및 핵처리부지 선정 등)
- 사회민주화의 진전에 따라 자발적 결사체의 정책결정에 대한 참여욕구가 분출되고 있으나 이를 제도적으로 수렴할 수 있는 시스템이 불비한 상태임.

### 2. 연구내용

- 정책공동체는 정책결정방식의 한 유형으로서 참여집단의 이해를 최대한 반영하여

사회적 합의를 추구하는 사회적 합의주의(social corporatism)가 이론적 모태가 되고 있음.

- 정책공동체는 특정정책분야에 전문성을 갖고 있는 정부내외의 개인과 조직으로 구성.
  - 주로 관료, 조직화된 이익집단, 대학 및 기타 연구기관의 전문가로 구성
- 정책공동체가 구성되면 구성원의 공동체적 유대감을 통해 합의가 어려운 사항도 접점을 찾아 사회적 갈등을 해소할 수 있음
  - 학술세미나, 토론회, 간담회, 자문회의 등을 통해서 공식, 비공식접촉을 활성화 하여 현안문제해결이 용이함.
- 정책공동체는 참여집단이 스스로의 자유로운 선택에 의한 교환논리에 따라 서로 양보하고 타협하는 방식을 지향함.
- 정책공동체는 권위주의적 의사결정방식을 배제하고 민주적인 절차적 합리성을 추구하는 선진화된 모형으로 평가됨.
- 정책공동체방식은 상대방을 파트너로 인정하고 최대한 의견을 청취하며, 공통선을 추구하기 때문에 참여자를 완전한 승리자와 완전한 패배자로 만들지 않는 모두가 승자가 되는 방식(WIN-WIN)을 지향함.
- 갈등하는 모든 영역에서 사회적 합의 방식을 추구할 수 있으며, 여기에는 참여집단간 세력균형이 중요함,
- 정책이 성공을 거두려면 정책결정전에 충분한 토의와 협의가 이루어져야하고 이를 위해서는 전문가집단, 시민단체, 언론, 전문관료 등이 참여하는 정책공동체가 활성화 되어야 함.

### 3. 연구범위와 영역

- 정책공동체의 포괄영역에 따라 거시적, 중범위적, 미시적으로 구분됨.
  - 거시적 영역: 국가와 시민단체, 중앙정부와 중앙의 시민조직 등
  - 중범위적 영역: 도, 광역단체와 광역시민단체 등
  - 미시적 영역: 기초자치단체와 지역단체 등
- 정부정책주체에 따라 세가지분류가 가능함.
  - 중앙정부간: 부처간에 이해관계가 대립되었을 경우에 서로 대화와 타협으로 협의 결정함.

- 중앙부처내: 부처 내에서도 각 실국간 칸막이를 없애고 협의 결정
- 중앙정부와 지방정부간: 지방분권과 권한의 하부이양 등에 의거 정책 결정

■ 정책결정공동체의 의사결정방식에 따른 분류

- 완전 합의 방식: 노사정위원회 방식처럼 의사결정을 완전 합의에 의거 결정하나 합의가 용이하지 않는 단점이 있음. 일명 공동결정권제도가 여기에 해당함.
- 정보청취방식: 집단간에 정보만 제공하며, 이를 결정하는데 상대방의 의사를 반영하는지의 여부는 전적으로 권한이 부여되는 주체에 달려 있음.
- 협의방식: 대화로 상호간에 협의하는 방식을 추구하나 협의후의 결정은 전적으로 추진 주체의 고유 권한임.

■ 정책공동체의 구성인자

정책공동체는 이해집단의 자발적 참여를 통해서 정책의 효율성과 안정성을 도모하는 목적이 잠재해 있기 때문에 여러 가지 유형이 내재되어 있음

- 인식공동체: 정책공동체에 참여하는 구성원은 일차적으로 인식을 공유하여야 상호간에 협력적 작업을 추진할 수 있을 것임.
- 규범공동체: 규범적 의미는 정책공동체를 연결시켜주 가치와 목적을 의미하는 것으로서 이념과 가치의 공유가 전제되어야함.
- 정보공동체: 구성원간에 정보공유가 중요한 관건으로서 정책공동체의 성공조건으로서 정보공유는 필수적임.

4. 정책공동체운영실태와 문제점

■ 중앙부처는 대체로 각종위원회구성을 통해 정책공동체방식을 활용하고 있으며, 적게는 2-3개에서 많게는 20여 개나 되는 것으로 나타났음

- 노동부의 경우 고용정책관련사항만 보더라도 고용정책심의회, 지방고용심의회, 직업능력개발전문위원회, 고용보험심사위원회 등 10여 개나 됨.

■ 각종위원회는 정부정책결정과정의 들러리로 전락하여 참여집단의 참여의지가 떨어지고 있으며, 강성사회단체의 경우에는 탈퇴하는 사례가 발생

- 예컨대 노사정위원회의 경우에는 민주노총이 합의해서 결정된 사항이 제대로 이행되지 않았다는 이유로 탈퇴한 바 있음

■ 참여집단의 전문성이 결여되어 스스로의 참여에 대한 동기부여가 되지 못하고 이용

만 당하는 경우 발생

- 참여자를 편한 상대로만 선정하다 보니 참여집단의 대표성문제가 제기되어 실효성에 문제를 야기하고 있음
- 의사결정방식을 다수결로 하는 경우에는 수적 불균형문제가 발생하여 오히려 신뢰성에 문제가 야기되는 경우 발생
- 의사결정이 공정하고 합리적으로 이루어지기 위해서는 정보공유가 필수적이거나 일부 위원회의 경우 정보가 원활하게 제공되지 않아 문제가 야기되는 경우발생.
- 따라서 각종위원회의 운영실태를 정확하게 파악하여 적절한 대책마련이 시급한 상태

## 5. 정책공동체활성화 조건

- 시스템정비
- 신뢰성 회복
- 규범, 가치, 인식의 공유
- 참여집단의 전문성제고
- 참여집단의 대표성제고
- 전문가 네트워크 결성
- 정부의 인센티브대책강구
- 정책결정방식의 대전환

## 6. 연구방법

- 전문가로 하여금 팀을 구성하여 문제점을 집중적으로 검토필요.
  - 부처별 담당자선정과 함께 정책공동체 활성화 팀지원
    - \* 부처별 행정개혁팀을 활용할 수 있음.
- 정부부처의 각종 위원회 운영실태파악
  - 참여집단의 평가조사실시
- 정부부처의 운영실태보고조치
  - 정책공동체활성화팀전체회의에 각 부처 전문가 실태보고
- 운영실태파악후 사문화된 각종 위원회의 폐지 및 개선방안마련

- 부처자체의 우선 개선안 마련 유도 및 사후평가
- 전문가팀의 개선대책마련
- 참여집단의 공청회 및 토론회개최

## 〈부록 2-2〉 정책공동체 사례연구

### 1. 배경

- 최근 현안이 되고 있는 원전처리물수거센타와 쓰레기 소각장 설치를 둘러싸고 전개된 사회적 갈등을 처리하는 과정을 분석함으로써 정책공동체 활성화 방안을 모색하고자 함.

### 2. 쓰레기 소각장 설치 문제: 보성과 화순의 사례

- 전남에 위치한 두개의 지방자치단체는 만성적인 쓰레기문제를 해결하고자 군수가 발 벗고 나선 결과, 보성은 이미 쓰레기 소각장시설을 완료하여 가동 중에 있으며, 화순은 부지선정이 거의 마무리되어 가고 있는 상태임.
- 보성은 기존의 쓰레기장부지에 소각장시설을 유치하는 관계로 거주주민의 반발을 최소화할 수 있었으며 하승완 군수의 주도면밀한 설치전략이 주효했다고 볼 수 있음.
  - 군수주도로 노르웨이 등 선진사례를 벤치마킹 했고 외자유치에 성공하였으며, 더욱이 외자 유치금액을 정부포상금으로 해결하는 등 주민의 전폭적인 신뢰와 능력을 인정받은 바 큼.
- 화순은 임호경 군수가 취임 초부터 전력투구한 결과 부지선정을 마무리지었으나 보성에 비해 주민들의 협조를 받는데 엄청난 비용과 노력을 쏟아 부어야 하는 난관에 봉착했음.
  - 화순은 유치지역에 30억 원의 개발비용지원을 약속을 했고 주민대표와 함께 수많은 토론과 공청회를 통해 급기야는 280명의 각 사회단체 대표에 의한 투표과정을 거치면서 우여곡절 끝에 부지선정에 성공했음.

### 3. 위도 원전물 처리 부지선정 사례

■ 위도부지문제는 전국적 관심을 불러일으키면서 심대한 후유증을 낳고 있으나 아직도 해결 실마리를 찾지 못하고 있는 상태임.

■ 주민반응

현지주민들은 한결같이 센터 유치를 반대하고 있으며 거리에 반대 문구 부착물에서 나타난 바와 같이 기독교, 불교, 천주교, 환경단체, 농민회 등 관내 모든 단체가 한결같이 반대하고 있는 상태로 해결이 요원한 상태.

■ 군청반응

군청공무원들은 산자부의 소관사항이라고 떠넘기기에 급급하고 해결을 위해 전면에 나서는 것을 꺼려하고 있어 주민설득을 위한 행정관청의 통상적인 업무를 포기한 상태.

■ 반대투쟁위원회반응

유일한 해결방안은 철회라고 보고 있으며, 정부가 하루속히 결단을 내려야한다는 입장

#### 4. 사례별 특징분석

■ 보성은 부지선정을 합리적으로 했고 군수의 일 처리 솜씨가 매끄럽게 진행되어 원만하게 마무리지은 사례로 평가

■ 화순은 초기에는 격렬한 반대에 직면했으나 지역여론 주도층을 광범위하게 선정하여 투표로 결과를 승복하도록 함.

- 그러나 다른 시군에 비해 적은 돈으로 해결했다고는(나주는 80억 원 소요)하나 보상금을 30억 원이나 지원해야 하는 등 약간의 후유증을 야기했으나 그런 대로 잘 마무리한 사례로 평가.

■ 위도는 정책공동체의 활성화의 필요성을 보여주는 대표적인 사례로 기록될 수 있음.

- 군수의 리더쉽 문제, 중앙정부의 역할문제, 정책결정과정의 절차적 합리성 등 검토하여야할 과제가 산적해 있음

#### 5. 결론

■ 시스템의 미흡

지방자치단체의 사례를 종합해보면 정책공동체활성화를 위한 기반은 어느 정도 조성되었으나 체계화 및 조직화에는 이르지 못한 미숙한 상태로 판단

■ 토의문화의 미성숙

격렬한 논쟁거리를 합리적으로 풀어가는 테크닉이 미발달되는 문제가 심대한 상태이며 대화와 타협을 위한 문화가 정착화되지 못한 상태.

■ 행정공무원의 신뢰성 구축 문제

부안위도의 경우, 초기에 분명한 방침이 서지 못하고 군산시의 신시도 유치결정이 불발에 그치자 뒤늦게 참여하는 등 난맥상이 복합적으로 작용.

- 부안군수는 초기에는 유치반대를 표명하였으나 납득할만한 이유를 제시하지 못하고 찬성으로 방향을 바꾸어 주민의 신뢰 구축에 실패.

■ 중앙정부문제

중앙정부는 위도선정과정에서 현금보상을 흘리는 등 초기의 협상미숙이 위도주민 뿐만 아니라 영광군에까지 영향을 미치고 있어 부정적인 선례가 되고 있음.

■ 사회단체문제

공청회 등 토론회가 원만하게 이루어지지 못하도록 하는 등 밀어붙이기 식의 고질적인 문제가 나타남.

■ 시민의 문제

건전한 시위문화의 미성숙으로 과격시민단체의 운동노선과 유언비어에 쉽게 노출되기 쉽고 건전한 판별력 결여

■ 언론문제

지역언론도 공정한 보도보다는 흥미위주로 보도하는 경향이 있어 건전한 여론형성에 주도적인 역할을 하지 못함.

6. 정책공동체 활성화를 위한 과제

■ 정책공동체활성화를 위해서는 시스템구축에서부터 문화의식 구조문제까지 종합적인 검토가 요청됨.

■ 중앙정부, 지자체, 시민단체, 언론등 각 주체별 공정한 역할분담이 중요함.

■ 정책공동체팀의 구성은 다양한 대표참여가 바람직함.

■ 정책공동체활성화를 연구 필요.

〈부록 2-3〉 부처별 정부위원회 현황 (2003. 9. 30 현재)

부 처 명	위원회수	부 처 명	위원회수
계	369(38)개		
헌법상기구	4	문화관광부	7
대통령소속	17(5)	문 화 재 청	2
국무총리소속	11(5)	농 립 부	17(1)
부패방지위원회	1	농촌진흥청	3
금융감독위원회	1(1)	산 립 청	3
기획예산처	6	산업자원부	25(2)
법 제 처	2(1)	중소기업청	5
국가보훈처	5(1)	특 허 청	4
재정경제부	21(1)	정보통신부	9(1)
국 세 청	5	환 경 부	9(1)
관 세 청	7	보건복지부	29
통 계 청	1	식품의약품안전청	2
통 일 부	5	노 동 부	15(4)
법 무 부	13(1)	여 성 부	4(1)
국 방 부	13	건설교통부	35(2)
행정자치부	37(6)	철 도 청	1
경 찰 청	1(1)	해양수산부	15
교육인적자원부	22(2)	해양경찰청	1
과학기술부	9	기타	2(2)

\* ( )은 행정위원회수

〈부록 2-4〉 부처별 정부위원회 현황 (2003.9.30 현재)

부 처 명	위 원 회 명
헌법상기구 (4)	국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국가과학기술자문회의, 국민경제자문회의
대통령소속 (17)	중앙인사위원회, 규제개혁위원회, 중소기업특별위원회, 의문사진상규명위원회, 부패방지위원회, 국토정책위원회, 수도권정비위원회, 항공우주산업개발정책심의회, 정책기획위원회, 노사정위원회, 지방이양추진위원회, 지속가능발전위원회, 농어업·농어촌특별대책위원회, 동북아경제중심추진위원회, 정부혁신·지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 교육혁신위원회
국무총리소속 (11) 가)* 국무조정실 주관	청소년보호위원회, 비상기획위원회, 금융감독위원회, 국민고충처리위원회, 공정거래위원회, 중앙안전대책위원회, 정보화추진위원회, 정책평가위원회, 외국인산업인력정책심의위원회, 정부업무평가운영협의회, 정보통신기반보호위원회
부패방지위원회 (1)	보상심의위원회
금융감독위원회 (1)	증권선물위원회
기획예산처 (6)	예산자문회의, 민간투자사업심의위원회, 정부투자기관운영위원회, 예산성과금심사위원회, 기금정책심의회, 부담금운용심의위원회
법 제 처 (2)	국무총리 행정심판위원회, 법령정비위원회

자료: 행정자치부

\* 진하게 표시된 위원회는 행정위원회임

부 처 명	위 원 회 명
국가보훈처 (5)	<b>보훈심사위원회</b> , 보훈기금운용위원회, 순국선열·애국지사사업기금운용심의회, 상이등급구분심사위원회, 제대군인지원협의회
재정경제부 (21)	<b>공적자금관리위원회</b> , 공공자금관리기금운용위원회, 대외경제협력기금운용위원회, 물가안정위원회, 소비자정책심의위원회, 재정자금운용심의회, 국제계약분쟁조정위원회, 관세심의위원회, 외국인투자위원회, 세무사징계위원회, 공인회계사징계위원회, 정부소유주식매각가격산정자문위원회, 연합청산위원회, 독립공채상환위원회, 시·도경제협의회, 경제정책조정회의, 관세자유지역위원회, 공인회계사자격제도심의위원회, 대외경제장관회의, 부동산가격안정심의위원회, 경제자유구역위원회
국 세 청 (5)	국세심사위원회, 소득표준심의회, 세무사자격심의위원회 과세자료관리위원회, 과세전적부심사위원회
관 세 청 (7)	관세심사위원회, 관세사징계위원회, 관세포상심사위원회, 중앙관세품목분류위원회, 과세전적부심사위원회, 관세체납정리위원회, 관세사자격심의위원회
통 계 청 (1)	통계위원회
통 일 부 (5)	통일고문회의, 남북교류협력추진협의회, 북한이탈주민대책협의회, 통일관계장관회의, 통일교육심의위원회
법 무 부 (13)	<b>보호관찰심사위원회</b> , 본부배상심의회, 변호사징계위원회, 공증인징계위원회, 경제사범관리위원회, 국가보안유공자심사위원회, 보안관찰처분심의위원회, 사회보호위원회, 가석방심사위원회, 출국금지심의위원회, 재외동포의출입국및체류심의조정위원회, 사법시험관리위원회, 법무자문위원회

\* 진하게 표시된 위원회는 행정위원회임

부 처 명	위 원 회 명
국 방 부 (13)	특별배상심의회, 군인연금급여재심위원회, 국립묘지안장심사위원회, 국방투자사업추진위원회, 군인연금기금운용심의회, 군인연금급여심의회, 특별건설기술심의위원회, 징발보상심의회, 전비품검사위원회, 군사회보호위원회, 군보안관찰처분심의위원회, 군법무관시보실무고시위원회, 중앙통합방위협의회
행정자치부 (37)	소청심사위원회, 정부공직자윤리위원회, 이북5도위원회, 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 거창사건등관련자명예회복심의위원회, 공무원연금급여재심위원회, 중앙공직심의회, 인사교류심의위원회, 제1중앙징계위원회, 제2중앙징계위원회, 공무원연금운영위원회, 개인정보보호심의위원회, 중앙분쟁조정위원회, 광주민주화운동관련자보상지원위원회, 기부심사위원회, 도서개발심의위원회, 지방세심의위원회, 중앙지적위원회, 재해대책위원회, 재해영향평가위원회, 중앙긴급구조본부운영위원회, 중앙소방안전기술위원회, 중앙민방위협의회, 감사청구심의위원회, 행정협의조정위원회, 국가기록물관리위원회, 지방공기업경영진단위원회, 접경지역정책심의위원회, 책임운영기관평가위원회, 지방세과세표준심의위원회, 문서감축위원회, 민주화운동기념사업심의위원회, 공익사업선정위원회, 지방자치단체합동평가위원회, 지방공기업경영평가위원회, 중앙투자심사위원회
경 찰 청 (1)	경찰위원회
교육인적자원부 (22)	국사편찬위원회, 교원징계재심위원회, 교원자격검정위원회, 교육과정심의회, 직업교육훈련정책심의회, 대학설립심사위원회, 중앙산업교육심의회, 국비유학자문위원회, 중앙교원지위향상심의회, 사료수집보존협의회, 인적자원개발회의, 사내대학설치심사위원회, 원격대학설치심사위원회, 교과용도서심의회, 교과용도서발행심의회, 남녀평등교육심의회, 기술대학설립심사평가위원회, 과학교육심의회, 학교보건위원회, 시·도교육청평가위원회, 시·도교육분쟁조정위원회, 중앙영재교육진흥위원회

자료: 행정자치부

\* 진하게 표시된 위원회는 행정위원회임

## (부록 3) 과학기술정책 결정과정과 정책공동체주100)

박기영 과학기술보좌관 (대통령비서실)

### 1. 과학기술 행정에 대한 원칙적인 방향주101)

21세기 새로운 과학환경에서 요구되는 정부의 기능은 전정부적으로 이루어지는 과학기술의 비전제시 및 조감기능과 이에 따른 정책조정기능, 주로 전담부처 수준에서 진행되는 장기 기반확충전략과 주요 정책내용의 개발과 정책결정기능, 과학기술 전담부처와 공공연구소, 대학, 민간 연구소간의 역할분담을 통하여 실제로 과학과 기술의 연구개발활동을 수행하면서 이루어지는 각종 선택적 기술의 개발지원기능 등이다.

이중 첫 번째 기능은 전정부적으로 이루어지며 대통령을 비롯한 최고의 의사결정권의 결단이 필요한 부분이다. 이는 국가적 과학기술 개발비전을 개발하고 영역별 사전조정과 중복투자의 방지, 그리고 기술예측을 통한 자원배분의 우선순위의 설정 등이다. 21세기 급변하는 과학기술환경에서는 국가과학기술위원회와 같은 종합조정기구의 역할이 중시되고 있다. 선진 주요국은 대부분 정부 수반이 참여하는 정책결정과정을 거치면서 과학기술분야의 미래전망과 국가적 과제를 도출하고 있다. 이러한 기능은 국가 발전의 가장 중요한 기능으로 수용되고 있으며, 이러한 기능을 하는 기구의 위상은 계속 높아져 가고 있다.

### 2. 기술개발 증진을 유도하는 과학기술행정주102)

기술개발을 효과적으로 촉진하기 위한 effector로서 일본이 선택한 방법으로 주요기업과 정부가 콘소시움을 형성하는 방법은 이제 그 효과를 잃어 버렸다고 볼 수 있다. 모방유형의 기술형태에서는 가능했지만 새로운 혁신을 이끌어 내어야만 하는 상업적 기술개발에는 효과가 낮다. 따라서 미국이 기술평가국을 폐쇄하는 등 OECD 회원국들은 직접 연구개발을 관리하는 방식이나 혹은 기술을 갖춘 특정기업을 선별하여 지원하는 방식에서 벗어났

주100) 본 논문은 과학기술정책형성에도 사회협약모형이 필요하다는 사례로서 의미가 있다. 정부 혁신위원회, 「정책공동체 활성화 방안 기초조사 연구」, 우리정책협력연구원 토론회 자료집, 2003 참조.

주101) 본 장은 대통령자문 정책기획위원회에서 OECD 보고서(2002)를 비롯하여 과학환경팀의 위원과 외부 위촉연구위원(이병민, 이상필, 황용수, 홍형득 박사)이 참여하는 연구작업 과정에서 공유된 자료에서 발췌한 것임.

주102) 21세기 Governance, OECD 보고서, 2002.

다. 대신에 정부는 혁신을 촉진하기 위해 질이 낮은 기술을 규제하고, 혁신기술분야인 청정기술과 프라이버시를 증진시키는 기술분야 등을 촉진하고 있다. 또한 미국정부는 기술에 대해 많은 관심을 갖고있어서 비용지출을 늘리고 있다.

실질적으로 어떤 특정기술의 도약을 촉진하기 위해서 정부가 단순히 특정기업을 선정하여 지원하는 것을 완전히 중단하는 것이 아니라 이것보다는 오히려 장기간 특정기업을 보호하고 지원하기 위해 기업을 선발하는 방식보다는 이미 승산이 있는 기술이나 혹은 가까운 장래에 성공할 것이라고 생각되는 특정기술을 사용하도록 좀더 단기적인 노력을 기울이고, 또한 낙후된 지역을 찾아내고 이 지역에 역동성을 회복하도록 하는 지역정책을 더 많이 활용하는 것이 더욱 바람직하다.

OECD 보고서에서 제안한 수단은 다음과 같다.

◆ 기술발달을 지배하는 수단

- Effectors: 문화나 혹은 행동을 유발하는 기회
  - 기구의 능력: 정부의 규정 등
  - 권위: 규제, 명령, 허가, 금지, 구제의 권한과 시스템
  - 재정: 구매 협약, 용자 보장, 기금 지원, 매칭 기금, 세금 감면
  - 정보 네트워크 구성: 정보 전달, 설득, 선동, 교육, 훈련, 시범 등
- Collectors: 돈과 다른 자원을 획득하기 위한 것
  - 직접세, 간접세, 징발, 서비스 요금, 청원
- Dectors: 정보 수집을 위한 것
  - 청구, 심사, 구매, 청원 등
- Selectors: 정보를 관리하고, 선별하고, 분석하고, 표현하는 것
  - 감사, 비용분석, 집행 분석, 비용 측정, 관리 평가 등

◆ 기술발달을 촉진시키는 수단

- 기구: 정부 연구실에서 연구개발을 수행하는 것
- 규제
  - 건강, 안전, 환경적 영향, 정부보호 등의 분야에서 불이익을 초래하는 규제 실시
  - 연구개발 기구들 사이에서의 경쟁과 협력 유도

- 보편적인 서비스 규제
- 기술전문기관에 대하여 독점적인 기금 제공

○ 인센티브 제공

- 특히, 대학에서 수행하는 연구에 대한 공공 연구기금 제공
- 민간 부문 연구개발에 자금 직접 지원과 세금 감면 - 도시지역 혹은 지방의 투자를 촉진하기 위한 지역정책, 연구와 개발의 협력 유도, 특정한 산업에 대한 클러스터링과 네트워킹 등
- 기술 채택을 위하여 사업체와 최종소비자에 대한 세금 인센티브
- 수출 촉진과 보험
- 개발 초기에 있는 기술의 개발을 촉진하기 위한 구매촉진정책

○ 설득

- 예측 훈련
- 기술평가 프로그램
- 기술관련 교육

### 3. 과학기술행정에 대한 종합조정 시스템

우리나라 연구개발체계의 특징과 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 국가과학기술 목표와 중장기 종합계획이 부실하여 국가과학기술위원회에서는 각 부처별 연구개발프로그램에 대한 심의와 조정기능을 수행하도록 되어 있으나 방향설정과 국가 전체단위의 기획기능이 없는 상태이다.

둘째, 국가전략 목표와 실제 연구개발사업비의 시행이 일치하지 못하고 있어 국가목표가 부재한 결과로 각 부처는 국가목표와 관계없이 정책을 추진하며 실제 예산의 배분도 예산담당 부처에서 각 부처별 중장기 계획과의 연계성이 부족한 상태에서 이루어지고 있다.

셋째, 국가의 과학기술정책이 자주 변경되어 국가단위별로 중장기계획이 실제 시행과 괴리되어 있기 때문에 장관이나 정책담당자에 따라 국가정책이 변경되고 있다. 국가 과학기술 정책과 연구개발사업이 자주 변경됨에 따라 연구수행주체들이 미래에 대한 예측불가능 등으로 인해 안정적으로 중장기적인 연구에 몰두하지 못하고, 연구기관의 운영도 안정되지 못하고 있다.

넷째, 국가연구개발사업의 대부분이 경쟁응모 방식으로 운영됨으로 인해 연구개발사업의

확보를 위해 과도하게 경쟁을 하게 됨으로써 출혈경쟁, 중복투자 등으로 인해 국가자원이 낭비되고 있으며 연구수행주체들간에 지나치게 경쟁적인 사업 추진으로 연구영역의 중복에 대한 논란이 끊이지 않고 있다.

과학기술 종합조정체계를 보더라도 '80년대 중반까지의 국가연구개발사업 종합조정은 국가과학기술진흥시책의 일환으로 전략적 연구개발투자 및 투자 확대 등 국가과학기술정책 방향을 설정하는데 초점을 두었으나, 국가연구개발 수행체계가 현재와 같이 다원화, 복합화 되어있지 않았고, 각 부처간 이해관계의 상충도 심각하지 않아서 종합조정 필요성이 강하게 대두되고 있지 않았으며 운영상의 어려움도 크지 않았다.

1973년 과학기술진흥법에 의거, 설치·운영되고 있는 종합과학기술심의회는 공식적인 종합조정기능을 갖고 있으나, 실질적인 종합조정기능은 확보하지 못하고 있다가 1990년대에 들어서면서 국가연구개발체계가 다원화되었고, 특성화된 연구개발사업이 추진되고 여러 부처가 독자적으로 정책지향적 연구개발사업을 추진하면서 부처별 연구개발사업간에 실질적인 종합조정기능이 필요하게 되었다. 이에 정부는 1991년 과학기술진흥법을 개정하고 종합과학기술심의회 산하의 전문분과위원회를 개편하고 개최 회수를 증가시켰으나, 종합조정의 속성, 여건 등의 문제로 아직도 실질적인 종합기능을 효과적으로 수행치 못하고 있는 실정이다. 아래 표는 종합조정기구의 시대별 변화를 나타낸 것이다.

지금까지 우리나라 과학기술정책의 조정기구나 제도적 장치는 과학기술주무부처, 관련심의회, 과학기술장관회의, 과학기술자문기구, 국무총리실 심사분석기능 등 다양함. 과학기술정책의 조정기구로는 과학기술부, 종합과학기술심의회, 과학기술장관회의, 국가과학기술위원회 등이며, 다른 기구들은 간접적으로 정책조정에 영향을 미쳐왔음. 「종합과학기술심의회」와 「과학기술장관회의」는 법적 권위가 부여된 과학기술정책 조정기구로 운영되어 왔고, 과학기술부는 과학기술 주무부처로서 이 기구의 조정과정을 관장하여 왔다. 그러나 과학기술정책에 대한 정부 차원의 조정노력은 각 부처의 과학기술정책 및 연구개발사업의 목표지향성 강화, 과학기술정책 추진에 있어서 우선순위에 대한 인식 제고, 과학기술투자의 확대 등에 기여해 왔으나 그 동안의 과학기술정책 조정체계는 운영의 실효성과 정책의 일관성이라는 측면에서 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 조정 권위의 정부 내 수용성이 미흡하였음.

둘째, 예산기능과의 연계성이 부족해 조정결과가 실행력을 가지지 못하였음.

셋째, 전문성에 입각한 심도 있는 심의 결여.

넷째, 정책조정을 위한 정책정보의 불충분.

다섯째, 조정기구 운영의 일관성이 수시로 흔들림.

또한 부처간의 역할 및 협력체제로 볼 때 우리나라의 과학기술행정체제는 전담부처를 가지면서 수요기관이 기술촉진자적 역할을 하는 절충형이긴 하지만 이들 간에 명확한 역할구분이 지워지지 않기 때문에 변형된 절충형에 해당된다. 즉, 많은 부처에서 관련분야 연구개발에 참여함으로써 관련 부처간 업무영역 중첩에 따른 정책조정 및 예산배분상의 어려움, 변화하는 환경에의 더딘 적응 등의 문제점이 야기되고 있으며, 최근 성장동력 선정과 추진과정에서 많은 불협화음을 내고 있다.

더욱 과학기술정책 조정기구의 적극적이고 실효성 있는 조정역할이 요구되고 있으며 무엇보다 정책의 수평적, 수직적 상호연관성과 조직구성원의 전문성 제고를 통한 지원체제의 역량강화로 고객 만족형 과학기술행정체제 구축이 필요하다.

<표> 시대별 과학기술 종합조정기구

구분	국가차원	내각차원
1967-1981		○ 과학기술처(종합과학기술심의회) -국공립연구기관의 년도별 연구사업에 대한 사전심의기능. -73년에 설치되었으나 73, 79, 81, 83년 등 4회 개최
1982-1988	○ 기술진흥확대회의 -대통령주재(년1-3회), -각계대표참석, 과학기술진흥정책의지표명	○ 기술진흥심의회 -위원장: 과기처 장관 -위원: 각부처 차관 및 전문가 -년4-6회 개최, 대통령 수시참석 -과학기술진흥정책 심의조정
1989-1992	○ 과학기술진흥회의 -대통령주재 과학기술진흥정책의지표명 ○ 국가과학기술자문회의 -89년 한시기구로 신설, 90년 상설기구화 -주요정책자문(비정기적)	○ 종합과학기술심의회 - 1990년부터 운영 활성화
1993-1998	○ 신경제추진회의(기술개발부문) - 추진실적 계획점검 ○ 국가과학기술자문회의 -94년 위원장 상임화 -주요 정책자문(월1회)	○ <b>종합과학기술심의회</b> (-1996): 년1회 -위원장: 국무총리 -위원: 각 부처 장관 및 전문가 -과학기술진흥정책 종합조정 ○ <b>과학기술장관회의</b> (1997-1998) -종과심 대체기구 -의장: 재정경제원장관, 간사: 과기처장관 -1998년부터 의장: 과기부장관
1999-현재	○ <b>국가과학기술위원회</b> -위원장: 대통령 -과학기술혁신을 위한 특별법 근거, 과학기술진흥 종합계획 및 우선순위 설정	

#### 4. 과학기술 행정의 결정과정

연구개발 효율성 문제에 관련한 정책에서 보면 이는 연구개발 예산이 아주 적었을 때인 20여년 전부터 지적되어 오던 문제로서 전두환 대통령이 집권했을 때에도 국보위에서 과학기술 체제에 대한 구조조정을 실시하여 막강한 권력을 갖고 정부출연연구소간 통폐합과

함께 대덕연구단지로의 이전을 실시했다. 그러나 아직도 연구개발 효율성과 관련한 구조조정은 개선되지 못했다. 구조만을 고치는 이런 일련의 과정을 통해서 새로운 정부가 출범할 때마다 실시된 구조조정으로 과학기술계의 연구안전성이 많이 훼손되었으며, 사기도 크게 떨어져 있는 것이 사실이다. 그러나 아직도 구조조정에 대한 해법이 제대로 마련되지 못했으며 지금도 여전히 그 해법에 대해 연구하고 있는 중이다.

과학기술계 연구자들은 투자 효율성이 낮다는 지적에 매우 예민한 반응을 보인다. 연구 현장에서는 나름대로 열심히 연구를 하는데 왜 잘 못한다고 늘 비판하느냐 하는 것이다. 앞으로는 왜 연구개발 효율성이 낮다고 지적되는지, 성과관리를 어떻게 해야 하는지, 연구개발 생산성을 높이기 위해 국가 체제를 어떻게 정비해야 하는지 등의 본질적인 문제에 대한 정확한 진단과 이해가 필요하다. 이러한 진단에 대한 공감대 형성이 필요할 뿐만 아니라 자발적인 참여를 유도할 수 있는 설명이 필요하다. 또한 정확한 진단에 대한 이해에 대해 좀더 광범위하게 의견수렴을 거친 후 대안을 마련해서 또 다른 구조개혁의 실패를 거듭하지 말아야 한다. 개혁방향에 대한 과학기술계에서의 공감대 형성과 동참이 현재 상태에서 무엇보다도 중요하다.

처음부터 너무 급진적인 개혁안이 제시된 경우에는 추진과정에서 커다란 반발에 부딪쳐 원래의 취지대로 개혁이 되지 않을 소지가 높지만, 또한 점진적인 개혁안이 추진되었을 때에는 개혁을 완성하지 못할 경우도 있게 된다. 행정 결정의 대상과 주체 사이에서 문제인식의 공유 정도와 참여 방식에 대한 절차적 정당성이 개혁과제 추진에 절대적인 영향력을 미치게 될 것이다.

## 5. 과학과 사회와의 갈등 해소 기제<sup>주103)</sup>

과학기술은 사회 변화를 일으키는 본질적인 원인은 아니라고 할지라도, 사회적인 변화와 이에 따른 정치적인 변화를 초래하는 매개자인 것은 분명하다.

과학기술의 발달로 인한 가장 본질적인 사회의 행태를 변화시키는 사회변혁으로서는 사회적 네트워크의 유형, 시간과 지리적 이동의 경험 (항공기 등의 교통수단), 개인적인 희망 (치료제 개발로 질병으로부터 치유되는 발달), 사회기구들 (지방정부, 회사, 증권회사 현대적인 서비스 등) 등이 있다. 과학기술의 변혁은 그동안 오랜 기간의 잠복기를 필요로 하고 있었지만 최근 과학기술의 변혁의 속도가 짧아지면서 이러한 잠복기도 점차 짧아져

주103) 21세기 Governance, OECD 보고서, 2002.

가고 있다.

과학기술과 관련한 통치능력에 대한 첫 번째 도전은 일반 시민들이 과학기술의 위험에 대해 어떻게 이해하는가를 이해하는 점이다. 기술적인 변혁이 받아들여지는 형태에 대한 심미적, 윤리적, 통치적인 측면에서의 갈등은 위험을 인식하는 유형과 긴밀하게 연관되어 있다.

새로운 과학기술에 대해 우려하는 위험인식으로는 통제 불가능상태에 대한 우려, 사고나 재앙에 대한 무능력 상태, 과학기술 엘리트들이 자신들의 이해에 맞게 과학기술을 통제하는 것에 대한 폭압, 안전성에 대한 위험과 상실, 악의적 이용, 과학기술 접근성의 차이로 인한 불평등 증대, 인간과 제도에 대한 존엄성 상실, 결정에 대한 무책임성 증대, 확실성과 보호의 상실, 격변, 인간본성, 신체, 자연질서, 인간애 등에 대한 통합성 상실 등이다.

위험에 대한 두려움과 걱정은 일반 시민들이 걱정하고 있는 모든 위험성이 정상적으로 수정되어야 하는 과정이 정상적으로 이루어지지 못했기 때문에 형성된 단순히 부정확성이나 실수에 의한 것도 아니며, 또한 개인들의 이해관계에서 계산된 잡음이나 혼란도 아니다. 위험에 대한 인식을 훨씬 더 정치적이다.

일반인들이 과학을 이해하는 운동이 활발해지면서, 대중들은 좀 더 좋은 과학교육을 제공받게 되며, 가능한 이론에 대해 좀 더 많은 이해를 하게되어 결국 일반시민들의 위험에 대한 인식은 전문가들의 이해수준으로 수렴될 것이며, 전문가들을 좀 더 쉽게 신뢰하게 될 것이다.

신뢰는 여러 집단의 의견을 반영하는 정보를 공급함으로써 이룩할 수 있는 것이 아니라 해결을 찾고자 하는 협상을 통한 정치적 과정의 결과이다. 따라서 좀 더 성공적으로 해결을 찾기 위해서는 제도적인 구축의 과정을 거쳐야 하는데, 그 과정에서 여러 가지 서로 다른 의견을 갖고 있는 집단들이 참여하여 의견을 낼 수 있도록 위험과 관련된 기구들의 참여가 보장되어야 한다. 해결을 유도하는 과정이 실질적이려면, 최근 일어나고 있는 갈등을 관리하는 절차에서 다양한 의견을 갖고 있는 집단을 분리시키거나 혹은 충격적인 해결방법을 쓰기보다는 참여를 유도하는 과정을 통한 해결모색에 철저하게 집중함으로써 절차적 당위성을 획득하여야 한다.

이러한 방법으로는 합의 회의, 시민재판, 협상시스템, 화해, 명상, 대중적인 자문을 좀 더 다양하게 구축하는 과정이 필요하다. 전통적인 방법으로는 서로 대면하여 협상하는 것, 입법기관에서의 토론 등의 방법도 있다. 이런 여러 방법을 사용하더라도, 결국 이러한 이해속에서의 판단은 민주적, 정치적, 예측적 활동 속에서의 정책적 활동에 의존하게 된다. 여

러 집단사이에서의 유기적인 연대를 구축하는 제도적인 기술로부터 도출되는 정치적인 활동, 해결의 역동성을 도출시키는 민주적 활동을 통하여 실질적인 판단이 이루어지게 된다.

정보의 자유는 모든 모델, 시뮬레이션, 문제구성의 틀, 지리적 정보 시스템, 내용분석도구 등 정책결정자들이 사용하는 모든 것에 대해 대중이 접근 가능해야 한다. 민주사회에서 통치의 판단능력을 배양하기 위해서는 정치적 엘리트에 힘이 실려서는 안되며, 시민들 모두에게 능력배양, 성숙, 자기통제능력 등을 강화하는 방향으로 진행되어야만 한다.

전자정부의 실현과정에서 가장 갈등을 일으키는 요인으로는 비인간성과 경직된 통치 행태, 이성의 상실 등이다. 정치인들에게 과도한 권력이 부여된 가능성과 힘의 균형을 상실하게 될 때, 전자정보의 도구를 이용하여 관료들이 정보에 의한 통치 (infocracy)를 할 것에 대해 우려한다. 특히 판단을 위해 필요한 정보보다 훨씬 과도한 정보가 수집되는 경우에 더욱 문제가 된다.

일반인들은 과학기술 그 자체의 결과를 두려워하는 것이 아니라 과학기술을 어떤 특정한 목적을 위하여 어떤 특정그룹이나 기구가 이것들을 사용하는 것을 두려워하는 것이다. 따라서 가장 효과적인 방법은 통치에 관여하는 모든 집단들이 공유하는 과학기술을 제한하는 것이 아니라 특정 집단에 의한 과학기술의 소유를 제한하는 것이 필요하다.



까?

1) 매우그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 그렇지않다 5)매우그렇지 않다.

라. 참여정부는 사회적 갈등을 해소하는데 대화와 타협으로 문제해결방식을 강조하고 있습니다. 이러한 대표적인 방안으로서 노사관계분규해결을 위한 기법이 유용하다는 판단을 하고 있습니다.

1. 우선 노사정위원회와 같은 이해집단이 참여하는 정책협의회방식이 중요하게 거론되고 있습니다. 귀부처도 이해집단과 구조화된 협의제도를 운영하고 있습니까?

1) 있다(1-1번응답)

2) 없다(없으면 1-2번응답)

3) 만들 예정이다.

1-1. 귀부처는 이해집단만의 고위정책협의회는 어떻게 운영되고 있습니까? 맞으면 O 틀리면 X를 표기하십시오

1) 대표적인 이해집단만을 엄선하고 일부 공익전문가도 참여하고 있다 ( )

2) 회의개시 전에 관련자료를 충실히 제공한다.( )

3) 안건을 회부해서 결정하는 것이 아니라 단순히 협의기능만을 한다.

4) 참여자에게 수당을 지급하는 것 이외는 다른 혜택을 부여하지 않는다.

5) 이해집단만이 아니라 광범위하게 문호를 개방해서 운영하고 있다.

1-2. 이해집단만의 고위정책협의회를 어떻게 생각하십니까? 귀하의 생각과 일치하는 항목에는 O표, 틀리면 X표 하시오.

1) 새로운 정책으로 인한 갈등을 예방하기 위해서 꼭 필요하다고 생각한다.( )

2) 우리부처업무는 갈등을 유발하는 문제와 상관없기 때문에 설치할 필요를 못 느끼고 있다.( )

3) 기존의 위원회와는 차별화하여 순수 이해집단만을 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성을 느끼고 있다.( )

4) 우리 부처에서 운영하고 있는 각종 위원회를 통합하여 확실한 이해집단만의 강력한 협의기구를 만들고 싶다.( )

2. 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 전문화된 중재위원회 제도(예:노동위원회)가 필요합니다. 귀부처에서는 중재위원회제도(중재위원포함)를 활용하고 있습니까?

1) 있다.(2-1번응답)

2) 없다.

2-1. 귀부처의 중재제도는 어떻게 운영되고 있습니까? 맞으면 O 틀리면 X를 표기하시오

- 1) 중재위원의 전문성을 높게 평가한다.( )
- 2) 이해집단의 이해관계를 원활하게 조정하고 있다.( )
- 3) 중재제도를 부처마다 운영하는 것보다는 모든 갈등을 다루는 전문사적중재제도를 하나 만들어 폭넓게 운영하는 것이 바람직하다고 본다.( )
- 4) 중재제도의 권한강화가 필요하다고 본다.( )
- 5) 노동위원회와 같은 전문 중재제도가 필요하다.( )

3. 참여정부는 전자정부를 지향하면서 정책고객관리시스템(PCRM)을 활용하고 있습니다. 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 이해집단을 대표하는 전문가의 정책참여제도를 활성화하는 노력이 중요합니다.

1. 귀부처가 운영하고는 정책전문가 의사소통 프로그램을 어떻게 평가하십니까?

- 1) 전문가의 호응이 낮아 걱정이다.(3-1번응답)
- 2) 쌍방향으로 잘 운영되고 있다.(3-2번응답)
- 3) 아직 운영하지 못하고 있다.

3-1. 정책전문가의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 인센티브제도가 선행되어야 한다고 한다. 귀 부처에서 인센티브를 부여한다면 어떠한 혜택이 주어질 수 있습니까?

- 1) 개방형 인사충원시 인사자료 참조
- 2) 위원회 구성인원 충원시 참조
- 3) 연구용역발주시 반영
- 4) 국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조
- 5) 경쟁력있는 기술의 상품화 지원
- 6) 표창대상자 선정시 활용
- 7) 기타( )

3-2. 귀부처의 전문가는 호응도가 높은 원인은 어디에 있다고 생각하십니까?

- 1) 우리 부처에서는 다양한 혜택을 부여하고 있다.
- 2) 시스템이 좋아서 호응도가 높다.
- 3) 홍보가 양호한 편이다.
- 4) 전문가를 특별히 엄선하였다.
- 5) 교육훈련이 잘되었다.
- 6) 기타( )

마. 참여정부는 이해집단의 조정을 위해 대화와 타협을 위한 사회적 합의의 제도화를 주장하고 있습니다. 귀부처는 이를 위해 어떠한 전략이 가장 중요하다고 보십니까? 중요도순으로 1,2,3,4를 기입하십시오

- 1) 사적조정전문가양성이 가장 시급하다.(    )
- 2) 정부부처마다 이해집단이 참여하는 고위정책자문단활용이 시급하다.(    )
- 3) 전문가참여를 위한 스템구축이 필요하다.(    )
- 4) 정부부처가 활용하는 각종 위원회의 정비가 필요하다.(    )
- 5) 정부부처간의 이해조정이 필요하다.(    )

바. 다음은 참여정부가 추진하고 있는 정책결정방식의 개혁에 관한 사항입니다. 귀부처의 의견과 일치한 사항에 대해서는 O 반대되는 사항에 대해서는 X를 표기 하세요.

- 1) 우리부처에는 정책고객에게 뉴스레터를 보내고 있지만 응답율은 극히 저조하다.(    )
- 2) 우리부처의 정책결정에 민간전문가가 참여하도록 시스템은 만들어져 있으나 원활한 편은 아니다.(    )
- 3) 우리사회에 만연하고 있는 갈등을 해소하기 위해서는 무엇보다도 정부와 이해집단간의 솔직한 대화가 필요하다.(    )
- 4) 우리나라도 사회갈등을 해소하기 위해서는 사적조정제도가 발전되어야한다.(    )
- 5)우리부처 업무를 추진하는 데는 이해집단의 영향력이 너무커서 큰 일이다.(    )



1-3. 귀단체가 정부의 각종 위원회에 참여하지 않고 있는 이유는 무엇입니까?

- 1) 전문성이 없어서( )
- 2) 실질적인 논의가 이루어지지 않아서( )
- 3) 참여를 권고하지 않아서( )
- 4) 각종위원회에 대한 신뢰성이 없어서( )
- 5) 들러리가 되고 싶지 않아서( )

2. 귀 단체와 이해관계가 가장 뚜렷하게 상충되고 있는 단체나 집단이 있습니까?

- 1) 있다( ) (2-1번으로 가시오)
- 2) 없다( )

2-1. 있다면 구체적으로 이름을 적어주십시오.

( )

(예: 한국노총의 경우 한국경총 등)

3. 현재 참여하고 있지는 않지만 귀단체가 꼭 참여할 필요성이 있다고 생각하는 위원회가 있다면 대표적인 위원회를 선정하여 하나만 기재해 주십시오. (예: 노동부의 고용정책심의위원회)

( )

[ 이유(가능하다면) ]

4. 귀단체가 참여하고 있는 위원회 중 가장 효율적으로 운영되고 있다고 생각하는 위원회가 있다면 기재해 주십시오.

- 1) 있다(위원회명: ) (4-1번으로 가시오)
- 2) 없다( )

4-1. 어떤 점에서 효율적으로 운영되고 있습니까? 중요도순으로 세가지만 번호(1, 2, 3)를 기입해 주십시오.

- 1) 합의절차가 합리적이다( )
- 2) 외부로의 정보공개가 원활하다( )
- 3) 심층적인 토론이 이루어진다( )
- 4) 정부가 철저히 준비한다( )
- 5) 전문성이 높다( )

- 6) 참여집단의 대표성이 높다( )
- 7) 위원상호간에 정보교류가 활발하다( )
- 8) 기타(무엇: )

5. 귀단체가 참여하고 있는 위원회를 평가해 주십시오. 귀하의 평가와 일치하는 사항에 O, 다르다면 X로 표시하십시오.

- 1) 위원회에 참여하고 있는 위원들의 전문성이 높다( )
- 2) 위원회에 참여하고 있는 위원들의 대표성이 높다( )
- 3) 대화와 토론이 원만하게 진행되도록 위원회가 세심한 배려를 한다( )
- 4) 위원회에서 위원들의 활동지원을 위한 프로그램을 제공한다( ) 예)교육, 워크숍 등
- 5) 위원회에서 위원회를 열기 전에 항상 회의자료를 먼저 보내 검토할 시간을 준다( )
- 6) 위원회 회의가 끝나면 빠른 시일내에 회의결과와 처리여부를 통보해준다( )
- 7)정부정책에 위원회의 논의내용이 실질적으로 반영된다( )
- 8)위원회의 논의과정에 대한 외부참관이 허락되고 있다( )

6. 선진각국은 민간전문가를 정책결정과정에 참여하도록 유도하기 위하여 다양한 제도를 운영하고 있습니다. 귀부처가 파악하고 있는 해외사례가 있다면 사례(명칭)를 적어주십시오.

( )

다. 귀단체가 주로 참여하는 대표적 위원회를 선정하여 부문별 만족도를 기재해 주십시오. 귀단체가 평가하는 정도에 가장 가까운 항목에 O표 하십시오.

항 목	매우 만족	대체로 만족	보통	대체로 불만족	매우 불만족
회의방식					
사전정보공개					
정책영향력					
회의수당					
회의빈도					
회의안건					
회의장소					
회의시간					

라. 귀단체가 위원회의 활동에 참여하면서 당면하는 애로사항은 무엇입니까? 중요도순으로 번호(1, 2, 3)를 기입해 주십시오.

- 1) 사전에 충분한 정보를 주지 않는다( )
- 2) 안건을 심도있게 토의할 시간이 없다( )
- 3) 참여할 인적자원이 충분하지 않아 위원선임에 어려움이 있다( )
- 4) 위원들간에 합의도출이 어렵다( )
- 5) 비전문가들이 참여하여 논점을 흐리는 경우가 많다( )
- 6) 형식적으로 회의를 개최하여 들러리를 세우는 경우가 있다( )
- 7) 해당부처 공무원들의 태도가 아직도 권위적이고 경직돼 있다( )
- 8) 위원 구성원의 집중적 참여가 이루어지고 있지 않다( )

마. 다음은 정부의 각종위원회에 대한 귀단체의 참여활동을 자체평가해보는 질문입니다. 해당하는 답을 고르십시오.

1.우리 단체는 정부위원회의 정책결정 활동에 적극 참여하는 편이다.

- 1) 그렇다( ) (1-1번으로 가시오)
- 2) 아니다( ) (1-2번으로 가시오)

1-1. 귀단체가 정부의 각종 위원회에 적극 참여하는 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

- 1) 정부의 정책결정에 실질적으로 영향을 줄 수 있기 때문이다.( )
- 2) 정부부처에서 다양한 혜택을 주고 있기 때문이다.( )
- 3) 회의방식이나 운영방식 등이 마음에 들어서이다.( )
- 4) 참여하지 않을 경우 불이익을 받지 않을까 걱정되기 때문 이다.( )

1-2. 귀단체가 정부부처의 정책결정에 적극적으로 참여하지 않는 가장 주된 이유는 무엇입니까?

- 1) 정부부처의 위원회운영이 매우 형식적이다.( )
- 2) 사실상 정부부처가 정책을 결정하고 난 후에 위원회를 소집한다.( )
- 3) 전문성이 없어 참여를 적극적으로 할 수 없다.( )
- 4) 참여하는 위원수가 많아 발언할 시간이 없다.( )

바. 참여정부는 사회적 갈등 해소의 문제해결방식으로 대화와 타협을 강조하고 있습니다. 이러한 대표적인 방안으로서 노사관계 분류해결을 위한 기법이 유용하다는 주장이 있습니다. 이와 관련, 노동부문의 노사정위원회와 같은 이해집단이 참여하는 정책협의체방식이 중요하게 거론되고 있습니다. 다음의 사항에 대해 주십시오.

1. 정부가 운영하고 있는 기존의 위원회와 다른 새로운 형태의 이해집단만을 참가시키는 고위정책협의회(가칭) 설치에 대해 어떻게 생각하십니까? 귀하의 생각과 일치하는 항목에는 O표, 다르다면 X표 하십시오.

- 1) 새로운 정책으로 인한 갈등을 예방하기 위해서 꼭 필요하다고 생각하므로 적극적으로 참여하겠다( )

- 2) 우리단체의 업무는 갈등을 유발하는 문제와 상관없기 때문에 고위정책협의회의 설치 필요성을 느끼지 않고 있다( )
- 3) 기존의 위원회와 차별화하여 순수 이해집단만을 참여하도록 하여 이해관계를 조정하기 위한 협의체를 만들 필요성을 느끼고 있다.( )
- 4) 현재 참여하고 있는 각종 정부위원회를 일부 정비하여 확실한 이해집단만의 강력한 협의기구를 만들었으면 좋겠다( )

※ 고위정책협의회란 기존의 위원회와는 달리 이해집단만의 참여에 의해 구성되며 사회적 갈등을 유발할 수 있는 새로운 정책을 사전에 조정하고 협의하는 제도를 말한다.

2. 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 전문화된 중재위원회 제도(예:노동위원회)가 중요하다고 지적됩니다. 귀단체는 정부의 중재제도의 운영을 어떻게 평가하고 있습니까? 귀하의 생각과 같으면 O표, 틀리다면 X표로 표기하십시오.

- 1) 중재위원들의 전문성이 높다( )
- 2) 이해집단의 이해관계를 원활하게 조정하고 있다( )
- 3) 부처에서 중재위원들에게 관련사안에 대한 정보제공 등을 적절히 잘 해주고 있다( )
- 4) 중재위원들의 책임의식과 참여의식이 높은 편이다( )
- 5) 중재제도를 부처마다 운영하는 것보다는 모든 갈등을 다루는 전문적인 사적중재제도를 하나 만들어 폭넓게 운영하는 것이 바람직하다고 생각한다( )
- 6) 중재제도의 권한강화가 필요하다고 본다( )
- 7) 중재제도가 부처별로 필요하다( )

※ 여기에서 중재제도란 이해관계가 상충되는 사항을 조정, 해결해주는 기구를 말한다. 사적중재제도는 국가기관이 아닌 민간자율조정시스템을 의미한다.

사. 참여정부는 전자정부를 지향하면서 국정홍보처 주관아래 정책고객관리시스템(PCRM)을 범부처적으로 시행하고 있습니다. 새로운 정책으로 인한 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 이해집단을 대표하는 전문가의 정책참여제도를 활성화하는 노력이 중요하기 때문입니다. 다음의 사항에 대해 주십시오.

1. 정부는 전문가에게 정책을 홍보하고 정책을 제안받기 위해서 다양한 정책고객 관리시스템을 운영하고 있습니다. 귀단체는 정부로부터 뉴스레터나 소식지 등을 전자메일로 받아보고 있습니까?

- 1) 그렇다( ) (1-1번으로 가시오)
- 2) 아니다( )

1-1. 정부 소식지를 어떻게 평가하십니까?

- 1) 전문가의 반응이 낮은 것 같다( ) (1-2번으로 가시오)
- 2) 쌍방향으로 잘 운영되고 있다.( )

1-2. 정책전문가의 적극적인 참여를 유도하기 위해 여러가지 인센티브 방안이 논의되고 있습니다. 귀단체에서 선호하는 인센티브 방안에는 모두 O표 하시오.

- 1) 개방형인사 충원시 인사자료 참조( )
- 2) 위원회 구성인원 충원시 참조( )
- 3) 연구용역발주시 반영( )
- 4) 국내외 연구비용 지원대상자 선정시 참조( )
- 5) 경쟁력있는 기술의 상품화 지원( )
- 6) 표창대상자 선정시 활용( )
- 7) 기타( )

감사합니다.

(부록 6) 조사대상 시민단체 목록 (무순)

단체명	연락처	E - mail
경실련	3673-2141	yunsc@ccej.or.kr
YMCA	754-7891	roh@ymca.or.kr
반부패 국민연대	736-4340	crm@chollian.net
열린사회 시민연합	3676-6501	cpc@partner.or.kr
한국납세자 연합회	019-484-2143	judyca@ftc.go.kr
열린사회시민연합	3676-6501	cpc@partner.or.kr
진보네트워크	019-213-9199	jinbonet@jinbo.net
홍사단	743-4610	ojinro@hanmail.net
남북민간교류협의회	732-8433	nambook @nambookex.com
교통문화운동	786-3385	carngo@chol.com
생활협동조합전국연합회	3224-5488	co-op@co-op.or.kr
소비자 단체협의회	774-4050	sohyub@consumer.or.kr
가정법률 상담소	780-5688	blue@lawhome.or.kr
호주제 폐지를 위한 시민의 모임	577-0601	koeunksi@hotmail.com
외노협	747-6831	jcmk@chol.com
여성단체협의회	794-4560	kncw@chol.com
여성의 전화	011-665-3117	innhappy@hanmail.net
여성노동자회	325-6822	wolf@kwwnet.org
공선협	747-9898	voters@voters.or.kr
한국정신대 대책협의회	365-4016	wnw@womenandwar.net
행정개혁시민연합	743-6750	ccar02@chollian.net
민주사회를 위한 변호사회	522-7284	m321@chol.net
여성민우회	737-5763	minwoo@womenlink.or.kr
여성자원금고	017-740-1724	hrbhead@hrb.or.kr

단체명	연락처	E - mail
대한성공회 살림터	016-246-6674	haha0282@naver.com
지방분권 국민운동	0111594095	rosj@korea.com
한국장애인총연합	783-0067	kodaf@korea.com
실업극복국민운동본부	01190666617	oss789@hanmail.net
걸스카웃	733-6801	wave1999@hanmail.net
아동단체협의회	8311930	yhjkocco@yahoo.co.kr
보육시설연합회	704-0356	kdanet@hanmail.net
대한노인회	011-789-8113	
한국경총	3270-7300	kim7324@kef.or.kr
민예총	739-6851	korea5967@hotmail.com
녹색연합	016-243-4903	hakim@greenkorea.org
환경운동연합	735-7000	parkjs@kfem.or.kr
환경보호 감시 운동본부	356-4353	ngoseoyo@kornet.net
자원봉사단체협의회	737-6922	kcvo@chollian.net
생명의 전화	7630-9195	life@@lifeline.or.kr
건강권 실현을 위한 의료 단체연합	011-496-8408	dishwasher@hitel.net
한국교원단체총연합회	577-5964	jckim@kfta.or.kr
과학기술단체 총연합회	553-2186	sma@kofst.or.kr
참교육을 위한 전국학부모회	393-8900	hakbumo@chollian.net
전국농민회 총연맹	2635-8367	nongsa@chollian.net
민주노총	018-244-9087	kctu@nodong.org
한국노총	715-7990	
언론개혁 시민연대	732-7077	pcmr@pcmr.or.krr
노사문제협의회	766-9154	kair@chollian.net
한국농업경영인중앙연합회	3401-6543	kwak121@chollian.net

(부록 7) 조사대상 정부부처 목록 (무순)

부 처	연락처	E - mail
과기부	503-7626	
법제처	724-1325(1425)	schwang@moleg.go.kr
정부혁신지방분권위원회	3703-3209 011-9709-1746	sorbonne2001@hanmail.net
산업자원부	2110-5325	pokwon@mocie.go.kr
환경부	21210-6603	jsong@me.go.kr
국방부	748-6530	newc21@hanmail.net
평화통일위원회	2250-2228	ambigjum@acdou.go.kr
기획예산처	3496-5013	jumyu@mpb.go.kr
외통부	2100-7130	jkyoung96@mofat.go.kr
조달청	042-481-7097	jg4200sy@pps.go.kr
지속가능발전위원회	011-664-4883	5412nam@pcsd.go.kr
국민고충처리위	360-2646	jgy13652@ombusman.go.kr
비상기획위	503-7708	j2040@epc.go.kr
특허청	042-481-5288	chojh@kipo.go.kr
국회환경노동위원회	-	parkyp@assembly.go.kr
교육부	2100-6165(~70)	orchid@moe.go.kr
부패방지위	2126-0161	hkchae@kicac.go.kr
산림청	042-481-4030	cjsohn@foa.go.kr
국무조정실	3703-3932	chyeon@opc.go.kr
통계청	042-481-2033	kci777@kicac.go.kr
건교부	2110-8063~5	c2030@molab
산자부	2110-5303	bipolo@mocie.go.kr
통일부	738-0175	sgtkhr@me.go.kr
농촌진흥청	299-2903	june@rda.go.kr
국무조정실	3703-3730	oheunha@opc.go.kr
정책기획위원회		cjh7770@hanmail.net