「한국지방행정학보」 제19권 제1호(2022. 4): 131-157
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2022.19.1.131


# 갈등관리시스템 접근을 통한 지역 노사갈등관리의 개선방안에 관한 연구*
## - 지역노사민정협의회를 중심으로 -

# A Study on Improvement of Local Labor-Management Conflict Management through Conflict Management System Approach
## - Focused on Local Association of Labor, Management, Community, and Government -

김 기 형 (숭실대학교 행정학부 부교수 - 단독저자)

*Abstract*

Kihyung Kim

This study identified the problems related to conflict management of the local association of labor, management, community and government from the perspective of the conflict management system and suggested improvement measures. The results of the study are as follows. First, in terms of available procedures, there is a local association stipulated in the relevant law as a conflict management procedure or system that can be used by the parties to the current regional labor-management conflict. However, 79 local governments, about 32.5% of the 243 local governments, have not yet established a local association, so there is a problem that the available procedures for conflicting parties in these regions are limited. Therefore, it is suggested that the ordinance to establish a local association in these regions should be first enacted. Second, in terms of motivation, since there is a problem of lack of active will and participation of participants, it was suggested to induce participants to actively participate in the local association to represent their interests. Third, in terms of skills, the problem of skills shortage was discussed focusing on the lack of organizational base of the participants, and the central government support and education and programs for strengthening the skills of the participants were proposed until the participants had some level of competence. Fourth, in terms of resources, the problem of lack of permanent administrative offices and fulltime employees, lack of budget, and lack of information provision were pointed out. And to improve these problems, support and incentives to expand permanent administrative offices and fulltime employees, budget support, and information provision support were proposed.

Keywords: conflict management system, labor-management conflict, local association of labor, management, community and government

* 이 논문에 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

# I. 서 론

우리나라는 경제성장, 지방자치의 실시, 민주화, 인권신장, 코로나19 팬데믹 등으로 인해 노사갈등, 지역갈등, 이념갈등, 빈부갈등, 남녀갈등, 세대갈등, 환경갈등 등 다양한 형태의 갈등이 발생하고 있으며, 그 수준도 심각하다고 인식되고 있다. 한국사회갈등해소센터·한국리서치(2021: 1)의 연구에 의하면, 우리나라 국민의 대다수인 88.7%는 우리 사회의 집단 간 갈등이 심각하다고 생각하고 있으며(심각하지 않다고 생각하는 비율 1.4%, 보통 9.9%), 전반적으로 2020년 대비 집단 간 갈등의 심각성이 높아졌다고 한다.[1)]

갈등은 다양한 주체들의 이해관계, 가치, 선호, 이념 등의 차이로 자연스럽게 발생하는 현상이나, 적절히 관리하지 못하면 많은 문제를 발생시킨다. 특히 많은 국민들에게 커다란 영향을 미치는 공공갈등의 경우, 갈등을 적절하게 관리하지 못하면 소모적 논쟁이 지속되거나 공공정책이 장기간 지연되면서 막대한 비용을 초래하며, 이는 다시 국민의 세금을 낭비하는 원인으로 작용한다(국민대통합위원회, 2015: 2).

정부는 심각해지는 공공갈등 문제를 해결하기 위하여, 2007년 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(이하 갈등관리규정)을 제정하는 등 다양한 노력을 하였으나, 정부 정책과 관련한 공공갈등은 오히려 증가하였다는 연구가 존재하고(국민대통합위원회, 2015: 2), 전술한 바와 같이 국민은 공공갈등이 심각하며 개선되지 않고 있다고 인식하고 있다. 이는 공공갈등을 관리하기 위해 정부가 다양한 노력을 하고 있으나, 실제 현실에서는 그 효과가 잘 나타나지 않고 있으며, 따라서 정부의 공공갈등관리에 어떤 문제가 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

정부는 공공갈등을 예방·해결하기 위하여, 즉 공공갈등을 잘 관리하기 위하여 다양한 노력을 하고 있는데, 그러한 노력은 어떤 문제가 있어 효과가 잘 나타나지 않는가? 이러한 문제들의 개선방안은 무엇인가? 이 연구에서는 이러한 의문에 대한 해답을 찾기 위하여 갈등관리시스템적 관점에서 접근하고자 한다. 정부가 다루어야 하는 공공갈등은 노사갈등, 지역갈등, 이념갈등, 빈부갈등, 남녀갈등, 세대갈등 등 그 분야가 너무 광범위하기 때문에, 갈등관리시스템적 관점에서 전반적인 논의를 할 경우, 구체적인 문제점 및 개선방안을 제시하기 어려운 문제점이 존재한다. 그래서 이 연구에서는 우선 범위를 한정하여 노사갈등, 그 중에서도 지역노사갈등을

---

1) 한국사회갈등해소센터와 한국리서치(2021: 1)의 연구에 의하면, 우리 사회의 집단 간 갈등 수준이 심각하다는 인식은 2013년 조사를 시작한 이래 개선되지 않고 있다고 한다. 집단 간 갈등이 심각한 정도는 진보세력과 보수세력(83.2%) 〉 못사는 사람과 잘사는 사람(78.5%) 〉 경영자와 노동자(77.1%) 〉 정규직 근로자와 비정규직 근로자(75.6%) 〉 젊은 사람과 나이든 사람(64.0%) 등의 순으로 높게 나타났다. 진보와 보수 간 이념갈등은 83.2%로 전년도 대비 소폭 하락(2020년 85.1%)하였으나, 2020년도에 이어 가장 심각한 집단 갈등으로 나타났으며, 젊은 사람과 나이든 사람 간의 갈등(60.8%('20) → 64.0%('21), +3.2%p)과 수도권과 지방 간의 갈등(57.4%('20) → 62.9%('21), +5.5%p), 남자와 여자 간의 갈등(45.9%('20) → 51.7%('21), +5.8%p)을 비롯해 전반적으로 2020년 조사 대비 집단 간 갈등 심각성이 높아졌다. 이는 2022년 대선의 영향으로 부각되고 있는 세대 갈등과 지역 갈등, 젠더 갈등이 반영된 것으로 보인다고 하였다.

관리하기 위한 지역노사민정협의회를 중심으로 연구를 진행하기로 한다.

1987년 민주화 이후 노사갈등은 우리나라의 대표적인 공공갈등 중 하나로, 정부는 이러한 노사갈등을 해결하기 위하여 정부는 그동안 많은 노력을 기울여왔다. 대표적으로 1998년 1월 제1기 노사정위원회가 출범하여 「경제위기 극복을 위한 사회협약」을 도출하였고, 1998년 3월에는 「노사정위원회규정」을 제정하였으며, 6월에는 제2기 노사정위원회가 출범(대통령 자문기구)하여 실업자 초기업단위노조 가입자격 인정 등의 합의를 이끌어내었다. 1999년 5월에는 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」이 제정되었고, 9월에는 제3기 노사정위원회가 출범하여, 2000년 금융산업 발전과 금융개혁 추진방향 합의, 근로시간단축 관련 합의 등의 사회적 합의를 도출하였다. 이후에도 노사정위원회는 일련의 사회적 합의를 도출하였는데, 이러한 과정에서 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」은 2007년 「경제사회발전노사정위원회법」으로 개정되었고, 2018년 6월에는 다시 「경제사회노동위원회법」으로 개정되어, 11월 경제사회노동위원회가 출범하였다(경제사회노동위원회 홈페이지, 2022).

특히 최근에는 중앙정부 차원의 국가 전체적인 노사갈등관리 문제와 함께 지역 수준의 노사갈등관리가 강조되고 있다. 이러한 현상에는 여러 가지 이유가 있겠으나, 한 가지 이유를 들면, 전 세계가 공동으로 당면한 고용위기에서 일자리 창출의 주체로서 '지방정부'를 강조하고 있다는 것이다. 2008년 금융위기 이후 OECD 회원국들과 EU가 견지한 지역 정책의 핵심은 고용정책의 분권화와 유연화, 그리고 책무성 강화로 요약할 수 있다(주무현외 2017, 86). 즉, 중앙정부가 낙후지역에 대해 행정 구역을 기반으로 보조금 등을 주던 수동적 패러다임에서 탈피, 지역이 주도적으로 잠재력을 높이기 위해 자율적으로 고용전략을 수립·실행하고 책임지는 새 패러다임으로 전환하자는 것이다(정상호, 2020: 188).

우리나라도 경제개발시대부터 중앙정부 주도로 추진되어 온 일자리와 인적자원개발 문제는 국가의 경제 규모 확대, 지방자치제도의 발전, 지역별 산업구조의 특성 등에 따라 전과 같이 중앙정부 주도의 체제로는 경쟁력을 유지하기 어렵게 되었다. 이에 따라, 우리나라는 지역노사민정협의회가 구성된 2008년 이후, 중앙정부가 주도하는 경제사회발전전략의 한계를 극복하고, 지역의 특성 및 수요에 적합한 발전전략을 수립·시행하기 위해 지역경제의 주요 이해당사자인 지방정부, 노동자, 기업, 시민사회단체 대표 등이 참여하는 지역노사민정파트너십이 활성화되고 있으며, 이는 경제사회 위기극복 및 노사갈등관리에 어느 정도 도움을 주고 있다(김기형, 2018: 1).

이러한 맥락에서, 이 연구에서는 최근 우리나라의 지역 노사갈등관리를 갈등관리시스템 관점에서 분석하여 문제점 및 개선방안을 제시하고자 한다. 먼저 갈등관리시스템에 대한 이론적 논의와 선행연구를 검토하고, 우리나라의 지역 노사갈등관리를 위한 사례로 지역노사민정협의회를 선정하여 현황을 살펴본 후, 갈등관리시스템 관점에서 지역노사민정협의회의 문제점 및 개선방안을 제시하도록 한다.

# Ⅱ. 갈등관리시스템의 이론적 배경 및 선행연구의 검토

## 1. 갈등관리시스템에 대한 이론적 논의[2)]

### 1) 공공갈등의 개념

갈등이란 시대와 사회에 따라 그리고 학자에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 일반적으로 갈등은 인간의 심리적 대립이나 대립적 행동을 가리키는 개념으로, 조직에 있어서의 갈등은 개인이나 집단 등 행동주체 간에 표면적·잠재적으로 나타나는 동태적 과정으로서의 대립적 상호작용을 의미한다(김규정, 1984: 452). 마치와 사이먼(March & Simon, 1958: 112)은 의사결정과 관련하여 갈등을 "의사결정의 표준메카니즘(standard mechanism)에 장애(breakdown)가 생겨 한 개인이나 집단이 행동 대안을 선택하는 데 곤란을 겪는 상황"으로 정의하고 있다. 과정 중심으로 갈등을 정의하는 학자들도 있다. 예를 들어, 폰디(Pondy, 1967: 296-306)는 갈등을 "① 선행조건의 차이, ② 관련된 개인들의 정서적 상태, ③ 관련된 개인들의 인지적 상태, ④ 수동적 저항으로부터 표면적 공격에 이르는 갈등 행태" 중 어느 하나로 정의할 수 있다고 하면서, 이러한 갈등의 정의 중 어느 하나를 주장하기보다는, 이러한 정의를 모두 포함하는 "선후 관계에 따라 연속된 일련의 에피소드(episode)"로 갈등을 이해하여 갈등의 동태적인 과정을 강조하였다. 그는 갈등 에피소드를 "잠재적 갈등(latent conflict), 지각된 갈등(perceived conflict), 느껴진 갈등(felt conflict), 명시적 갈등(manifest conflict), 갈등 여파(conflict aftermath)"의 5단계로 구체화하였다. 이러한 논의를 토대로 갈등의 개념을 정의하면 "갈등이란 가치, 목표, 이해관계 등의 차이와 같은 원인과 조건으로 인해 개인, 집단, 또는 조직이 선택이나 행동을 하는데 곤란을 겪는 역동적인(dynamic) 상호작용 과정"으로 정의할 수 있다.

공공갈등은 일반적으로 공공영역 또는 공공부문에서 발생하는 갈등이라고 할 수 있는데(임동진, 2010: 19), 공공갈등의 개념 역시 시대와 사회 및 학자에 따라 다양하게 정의할 수 있으며, 이를 크게 구분하면 공공성을 중심으로 한 광의의 개념과 갈등 당사자를 중심으로 한 협의의 개념으로 구분할 수 있다. 광의로는 공적 성격을 띤 모든 갈등으로, 협의로는 국가나 지방자치단체 등 공적 부문의 기관이 당사자인 갈등으로 정의할 수 있으며, 일부는 공공갈등을 '공공성'과 '당사자 여부' 모두를 포괄하는 갈등으로 인지하고 있다(이재광 외, 2014:5).[3)] 이 연구는 지역의 노사갈등을 중심으로 공공갈등관리시스템의 문제점 및 개선방안을 주로 논의하므로 공공갈등을 광의의 개념으로 사용하기로 한다.

---

2) 이 부분은 김기형(2019: 122-128)의 주요 내용을 정리한 것으로, 자세한 내용은 김기형(2019: 122-128)의 연구를 참고하기 바란다.

3) 공공갈등의 다양한 개념에 대해서는 임동진(2010: 19-23)의 연구를 참고하기 바란다.

### 2) 공공갈등관리의 개념과 방법

갈등은 보편적인 현상으로 국가, 사회, 조직, 집단, 그리고 개인의 갈등에 대한 적절한 관리는 해당 조직이나 개인에게 많은 도움을 줄 수 있다. 갈등의 순기능과 역기능을 고려할 때, 갈등관리의 의미는 "역기능적 갈등을 최소화하고 순기능적 갈등을 최대화한다."라는 의미로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 버코비치(Bercovitch, 1984: 5-7)는 갈등관리를 "갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것"이라고 정의하였다. 안광일(1990: 941)은 "갈등관리는 갈등이 확산되거나 악화되는 것을 막고 유익한 결과의 초래가 용이하도록 여건을 마련하려는 갈등해결방안"으로 정의하였다. 임동진(2010: 25)은 "갈등관리는 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해소시키거나 완화하는 등 갈등의 해결을 용이하게 하며 갈등으로 부정적 효과를 최소화하고 갈등의 긍정적 효과를 최대화하려는 일체의 활동"으로 정의하고 있다. 결국, 갈등관리의 개념을 정리해 보면, 갈등관리는 "무조건적인 갈등의 제거, 방지, 해소보다는 역기능적 갈등을 해소 혹은 완화시키고 순기능적 갈등을 조장하여 갈등의 가치(순편익)를 증가시키고 비용과 불만족을 감소시키는 것"이라 할 수 있다.[4)]

일반적으로 갈등관리와 공공갈등관리라는 용어는 혼용되고 있다. 즉 "역기능적 갈등을 최소화하고 순기능적 갈등을 최대화한다."라는 갈등관리의 의미는 공공갈등관리에도 적용된다고 볼 수 있으며, 차이라면 공공갈등관리는 갈등관리의 대상이 전술한 공공갈등이라는 것이다.

공공갈등관리의 방법도 시대와 사회 및 학자에 따라 다양하다. 진종순외(2016: 295-302)는 "갈등관리는 갈등의 역기능을 최소화하는 것뿐만 아니라 갈등의 순기능을 최대화하는 것을 포함하기 때문에, 적절한 수준의 갈등을 조장하는 것도 갈등관리의 방식"이라고 하면서, 갈등관리의 방식을 크게 "갈등 예방 전략, 갈등 해결 전략, 갈등 조장 전략"으로 구분하여 제시하였다. 이재광외(2014: 9)는 "공공갈등의 예방이 현실적으로 어려운 상태에서 갈등관리는 갈등의 해결방식"에 집중된다면서, "주체별, 수단별 및 새로운 공공갈등 해결 방식"을 소개하고 있다. 가상준외(2009: 58)는 1990년부터 2007년까지 우리나라에서 공공갈등이 종료된 방식을 10가지로 구분하고, 이를 다시 갈등을 해결하는 주체에 따라 3가지로 구분하였다. "첫째, 당사자 중심의 갈등 해결 방식으로 여기에는 협상, 조정, 소멸이 속한다. 둘째, 공식적 제3자 개입에 의한 갈등 해결 방식으로 여기에는 중재, 법원판결, 입법, 주민투표가 속한다. 셋째, 강제력에 의한 갈등 해결 방식으로 여기에는 자진철회, 행정집행, 진압이 속한다."

Ury et al.(1988)은 갈등 해결의 수단별 방식으로 권력(power), 권리(right), 그리고 이해관계(interest)를 제시하고 있다. 권력에 기초한 방식(Power-based approach)은 누구 또는 어느 집단의 권력이 더 강한가에 초점을 맞추어 갈등을 해결하려는 방식으로, 서명운동, 항의, 시위, 집회, 파업, 공권력 사용 등이 예이다. 권리에 기초한 방식(Rights-based approach)은 누가 또

4) 이 부분은 진종순 외(2016: 294)의 주요 내용을 정리한 것으로, 더 다양한 갈등관리의 개념 정의는 임동진(2010: 23-26)의 연구를 참고하기 바란다.

는 어느 집단의 입장이나 명분이 더 옳은지 그른지를 따져 봄으로써 갈등을 해결하려는 방식으로, 기존 법률이나 규정에 근거해 문제를 해결하거나 소송을 제기하는 것이 대표적인 예이다. 이해관계에 기초한 방식(Interests-based approach)은 갈등 당사자들이 실질적으로 원하는 것, 두려워하는 것, 필요한 것 등 소위 실익들(interests)을 이해하고 그것들을 충족시키기 위한 노력을 함으로써 갈등을 해결하는 방식으로, 주로 대화와 숙의를 통한 협상이나 조정, 합의형성 절차 등을 사용한다(김광구 외, 2018: 13-14).

### 3) 갈등관리시스템의 주요 내용

갈등관리에 대한 시스템적 접근의 대표적인 연구는 Ury et al.(1988)의 연구로, 그들은 갈등이 격화되기 전에 신속하고 효율적으로 갈등을 해결할 수 있는 갈등관리시스템을 구축하는 것에 관심을 가졌다(신은종외, 2010: 177; 김학린·이봉우, 2013: 153-154). 그들은 갈등을 해결하는데 사용하는 방식(사용절차)을 권력, 권리, 이해관계에 기초한 방식으로 구분한 후, 어떤 갈등관리 방식이 더 효율적인가를 연구하였다. 이해관계에 기초한 방식이 가장 비용이 적게 드는 갈등관리 방식이고, 권리에 기초한 방식이 다음으로 비용이 적게 드는 방식이며, 권력에 기초한 방식이 가장 비용이 많이 드는 비효율적인 갈등관리 방식이라고 하였다. 또한, 그들은 어느 한 조직이나 사회 또는 국가의 특정 갈등에 대해, 갈등관리시스템 내부에서 갈등 당사자들이 특정한 갈등 해결 절차를 사용토록 하는 조건 또는 원인으로 이용가능한 절차(available procedures), 동기(motivations), 역량(skills), 자원(resources)을 제시하고, 이들 조건이 충족될 때, 더 낮은 비용으로 갈등이 관리된다고 하였다(김동영, 2008: 31-36; 신은종 외, 2010: 177-178).

갈등 시스템 설계(Dispute Systems Design: DSD) 분야의 전문가들은 전술한 갈등 해결 방식의 유형과 갈등관리시스템 구성요소 간의 유기적인 관계들을 바탕으로 효율적인 갈등관리시스템을 설계하는 6가지 원칙들을 제시하고 있다(Ury et al., 1988). ① 갈등 당사자들이 실익에 먼저 초점을 맞추게 한다. ② 갈등 당사자들이 실익에 초점을 두는 협상 방식을 향후 다시 고려할 수 있도록 한다. ③ 저비용을 유발하는 권리 또는 권력에 기초한 방식을 제공한다. ④ 이해당사자 간 협의(consultation)와 갈등관리 절차의 사용에 대한 평가 환류(Feedback)가 이루어지도록 설계한다. ⑤ 다양한 절차들을 배치할 때 저비용의 절차부터 고비용의 절차 순으로 사용될 수 있도록 한다. ⑥ 절차들의 올바른 사용을 위해 필요한 동기, 역량, 자원을 제공한다."(김광구 외, 2018: 19-22).

Ury et al.의 연구 이후, 많은 연구자들이 효율적인 갈등관리시스템의 구축과 관련된 연구를 진행하였다. Ury et al.의 연구가 이미 발생한 갈등에 대한 효율적인 해결시스템 구축에 초점을 두었다면, 이후의 연구자들은 잠재된 갈등을 포함한 다양한 갈등상황에서 시스템이 어떻게 작동되어야 하는가에 초점을 두고 연구를 진행하였으며(Constantino and Merchant 1996; Conbere 2001), 이러한 연구들로부터 갈등관리시스템이 효율적으로 작동되기 위한 조건들이 보다 구체

적으로 제시되기 시작하였다(신은종 외, 2010: 178-179; 김학린·이봉우, 2013: 154-155).[5]

우리나라에서는 비교적 최근에 효율적인 갈등관리시스템 구축을 위한 연구가 있었는데, 2004년 수행된 대통령 자문 지속가능발전위원회의 "갈등관리시스템 구축방안"에 대한 연구이다. 이 연구를 토대로 지속가능발전위원회는 갈등지원센터 설립, 「갈등관리기본법」 제정 등에 관한 기초적인 작업을 수행하고, 한탄강댐 건설 관련 갈등조정에도 참여하여 갈등조정 프로세스를 구축하는데 기여하였으며, 이는 2007년 「갈등관리규정」의 제정으로 이어졌다(김학린·이봉우, 2013: 155).

## 2. 우리나라의 공공갈등관리시스템에 관한 선행연구 검토[6]

앞에서 논의한 바와 같이, 우리나라 갈등관리시스템에 관한 대표적인 초기 연구로는 지속가능발전위원회(2004)의 「갈등관리시스템 구축방안에 대한 연구보고서」를 들 수 있다. 지속가능발전위원회(2004)의 연구는 갈등의 유형, 전개양상, 특성 등을 설명한 후, 문화적, 법·제도적, 프로그램 측면에서 다양한 국내·외 갈등 현황을 분석하고 갈등관리를 위한 개선방안을 제시하였다. 이후 우리나라의 갈등관리시스템에 관한 연구들은 첫째, 법·제도적 측면에서의 개선방안에 관한 연구, 둘째 유형별 표준갈등관리모형의 개발에 관한 연구, 셋째 갈등관리시스템의 개선에 관한 연구 등 크게 3가지 측면에서 진행되었다고 볼 수 있다.

먼저, 법·제도적 측면에서의 개선방안에 관한 연구들은 주로 지속가능발전위원회(2004)의 연구 이후 2005년 「공공기관의 갈등관리에 관한 법」의 제정 추진과정 및 2007년 「갈등관리규정」의 제정과정에서 이와 관련된 연구들이 수행되었고(박홍엽, 2006; 박재묵, 2007), 이후에는 「갈등관리규정」을 포함한 우리나라의 갈등관리시스템의 현황과 문제점을 분석한 후, 「갈등관리기본법」과 「공론화위원회법」 등의 제정을 포함하여 우리나라 공공갈등관리시스템의 개선방안을 제안하는 것과 관련된 연구들이 이루어지고 있다(김유환, 2008; 채종헌, 2008; 한국행정학회, 2010; 이호용, 2013; 은재호·정명운·장현주, 2013; 최병학, 2014; 전주상·이민창·이혜영·조문석·임재진, 2015; 장원경·김기형·이선우, 2018). 한편, 국가 차원에서의 공공갈등관리시스템에 대한 연구와 함께 지방자치단체의 갈등관리시스템에 대한 법·제도적 연구도 이루어지고 있는데(이동기·김연근, 2013; 이승모, 2014; 이재광 외, 2014; 하동현·홍수정, 2017; 김지수·이선우, 2017), 이러한 연구들은 주로 광역 및 기초 지방자치단체의 조례나 제도 등을 통해 공공갈등관리시스템의 현황 및 문제점을 분석한 후 공공갈등관리시스템의 도입 또는 활성화 방안들을 제시하고 있다. 공공갈등관리시스템에 대해 법·제도적 측면에서 개선방안을 제시하는 연

---

5) 이러한 연구들로 Rowe(1997), Slaike and Hasson(1998), Lynch(1998) 등이 있는데, 구체적인 내용은 김학린·이봉우(2013: 154-155)의 연구를 참고하기 바란다.

6) 이 부분은 마지막 부분의 비판적 검토를 제외하면, 김기형(2019: 128-130)의 내용을 토대로 정리한 것이다.

구들은 대부분 연구 당시의 현황과 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 주로 단편적 주제에 관한 분절적 연구들이 수행되어, 공공갈등관리 과정별로 종합적·체계적인 연계가 미흡하다는 한계가 있다.

다음으로, 유형별 표준갈등관리모형을 개발하려는 연구들이 있다. 이러한 연구들은 갈등관리매뉴얼을 만드는 과정에서 공무원들이 쉽게 활용할 수 있는 모형이 필요하다는 인식에서 촉발되었다고 볼 수 있다. 표준갈등관리모형 개발의 목적은 일반적으로 사용할 수 있는 갈등분석모형을 개발하고 이러한 모형을 토대로 개별적인 갈등사례를 분석한 후, 그 결과를 종합하여 갈등유형에 알맞은 표준화된 갈등관리모형을 제시하는 것이었다. 이러한 연구들은 표준화된 갈등관리모형을 개발하여 유사한 갈등에 대해 효과적으로 대응하고 이러한 경험과 지식이 축적되면 해당 분야의 효과적인 갈등관리시스템 구축에 공헌할 것이라는 기대하에 진행되었다. 그러나 유형별 표준갈등관리모형 개발은 갈등의 유형과 특징의 다양성 및 갈등과정의 복잡성 등으로 인해 표준모형의 개발이 어렵고, 따라서 일반화 가능한 이론의 형성 역시 어렵다는 비판을 받을 수 있다(김학린·이봉우, 2013: 156).

마지막으로, 갈등관리시스템의 개선에 초점을 둔 연구들이 있다. 이들은 시스템의 구성요소들과 구성요소 간의 상호작용에 주목하면서, 어느 사회나 갈등관리시스템이 존재하는데, 시스템이 바람직하지 않은 상태를 지속적·규칙적으로 생산하고 있다면 이러한 상태를 개선하는 것이 중요하다고 한다. 이러한 관점에서 갈등관리에 관한 시스템적 접근은 먼저 갈등관리시스템의 구성요소를 식별하고, 구성요소 간의 상호작용이 긍정적으로 전개될 수 있는 조건에 관해 연구하고 있다(김동영, 2008; 김학린·이봉우, 2013: 156-157). 그러나 갈등관리에 대한 시스템적 접근 연구는 아직 충분하지 못한 실정이다. 김동영(2010: 58-59)이 지적하듯 연구가 보다 실증적이고 실제적이려면 특정 유형의 갈등관리시스템에 대한 심층 분석과 진단들이 지속적으로 이루어지고 축적되어 시스템이 개선되고 있는지 아니면 정체 또는 악화되고 있는지 점검할 수 있는 정보적 자원이 구축될 필요가 있을 것이다(김학린·이봉우, 2013: 157).

이 연구는 기본적으로 갈등관리시스템의 개선에 관한 연구에 해당하는데, 전술한 바와 같이 갈등관리에 관한 시스템적 연구에서 제기되는 문제점 중의 하나인 특정 유형의 갈등관리시스템에 관한 심층 분석과 진단이 부족하다는 문제를 개선하려 한다는 측면에서 선행연구들과 차별화된 연구가 될 것이다.

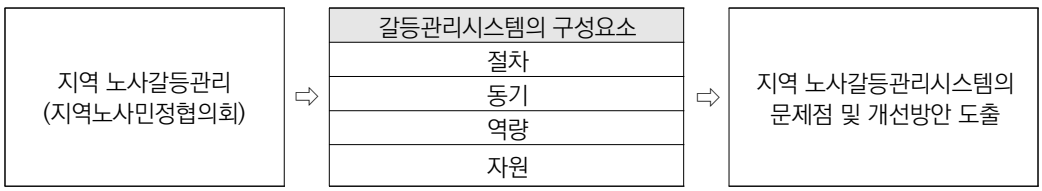
## 3. 연구의 분석틀

이 연구에서는 지역노사민정협의회의 문제점과 개선방안을 도출하기 위한 연구의 틀로서 Ury 외(1988)가 제시한 일반적인 갈등관리 시스템의 구성요소를 활용한다. Ury 외(1988)의 연구에 의하면, 일반적으로 어느 한 조직이나 사회 또는 국가의 특정 갈등에 대한 갈등관리시스템에서 갈등 당사자들이 특정한 갈등 해소 절차를 사용하도록 하는 요인으로는 이용가능한 절

차, 동기, 역량, 자원이라는 4가지 요소가 존재한다.

이용가능한 절차는 갈등의 심화를 막거나 갈등을 해소하기 위해, 법이나 제도, 규정 또는 관습 등에 의하여 갈등당사자들로 하여금 사용하도록 또는 사용이 가능하도록 규정되어 있는 갈등관리 절차 등을 의미한다. 갈등관리시스템 내에 갈등관리를 위한 제도나 법이 존재하고 있더라도, 갈등 당사자들이 그러한 절차들을 사용하려는 동기가 존재하지 않는다면, 결국 그들은 그러한 절차를 사용하지 않을 것이다. 그러한 경우, 갈등 당사자들은 제도적인 절차보다 자신들이 효과적이라고 믿는 방식을 사용할 것이다. 따라서 갈등 당사자들이 제도화된 다양한 갈등해소 절차들을 이용하지 않는 이유 즉, 동기를 파악하고 원인을 해결하지 않는다면, 그들은 효율적이지 못한 갈등 해소 절차를 계속해서 사용할 것이다. 갈등관리 시스템 내에 적합한 갈등관리 절차가 존재하고, 또 갈등 당사자들이 그러한 절차를 적극적으로 활용하려는 동기가 존재하더라도, 그들이 절차의 운영에 필요한 역량이나 지식 또는 기술이 부족하다면, 해당 절차에 의한 갈등 해결 과정에서 불필요한 갈등을 유발할 수 있다. 따라서 갈등 당사자들은 효율적이고 효과적인 갈등 해결 절차의 운영에 필요한 역량과 지식 등을 갖추어야 한다. 마지막으로, 자원이란 갈등 예방 및 해결 과정에서 필요한 인적 자원과 경제적·행정적 지원 및 유용한 정보의 존재 등을 의미한다(김광구외, 2018: 17-18).

Ury 외(1988)의 연구는 일반적인 갈등관리시스템의 구성요소에 관한 연구로, 어떤 국가나 사회의 갈등유형이든 절차, 동기, 역량, 자원이라는 갈등관리시스템의 주요 구성요소가 상호 선순환적인 영향을 주고받으며 개선이 이루어진다면 잘 관리될 수 있을 것이다. 이 연구에서는 이러한 가정하에 절차, 동기, 역량, 자원 등 4가지 측면에서 지역노사민정협의회의 문제점을 살펴보고 개선방안을 도출하기로 한다.




〈그림 1〉 연구의 분석틀

## Ⅲ. 지역노사민정협의회의 현황

### 1. 지역노사민정협의회의 의의와 연혁

지역노사민정협의회란 지방자치단체가 지역의 노사·주민대표, 지방고용노동관서 등과 협력

하여 지역경제발전을 위해 지역 고용·인적자원개발, 노사협력 관련 주요 사항을 심의하는 회의체를 말한다(고용노동부, 2014: 9). 지역노사민정협의회는「경제사회노동위원회법」제20조에 근거하여 설치된 지역 단위의 노사민정 협의기구로서, 경제사회노동위원회는 지역노사민정협의회의 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

지역노사민정협의회는 "지방자치단체의 장이 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체 간 협력이 필요한 주요 사항을 심의하기 위하여 설치"할 수 있는데, 그 운영은 지역의 설정에 맞게 해당 지방자치단체의 조례에 따른다. 지역노사정협의회의 위원장은 지방자치단체의 장이 되며, "위원은 근로자를 대표하는 사람, 사용자를 대표하는 사람, 주민을 대표하거나 노사관계·고용·경제·사회문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람, 지방자치단체나 지방고용노동관서를 대표하는 사람으로 구성된다". "협의회는 지역 일자리 창출 및 인적자원 개발 등 지역 노동시장 활성화에 관한 사항, 지역 노사관계 안정에 관한 사항, 지역경제 발전에 관한 사항 등을 심의한다"(「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조 및 시행령 제2조).

지역노사민정협의회는 노사가 자발적으로 지역경제와 고용위기 극복을 위해 구성하였다는 데 큰 의의가 있다. 지역노사민정협의회의 연혁을 간략히 정리하면 다음과 같다(고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 1).

〈추진 경과〉
- ㅇ 1997년, 경제위기 시 광주 광산구, 부천시 등에서 자발적 협의체 구성
- ㅇ 1999년,「노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률」에 설치 근거 마련
- ㅇ 2005년, 노사정위원회에서 지역노사정협의회에 예산 지원 시작
- ㅇ 2008년, 고용부로 지원사업 이관, 민(民) 추가하여 지역노사민정협의회로 개편
- ㅇ 2010년,「노사관계발전 지원에 관한 법률」및 같은 법 시행령 제정, 지역노사 민정협의회 구성, 역할, 재정지원 및 포상 등 근거 마련
- ㅇ 2011년,「고용정책 기본법」개정, 지역고용심의회 통합
- ㅇ 2016년, 지역인적자원개발위원회를 협의회의 특별위원회로 편제

## 2. 지역노사민정협의회의 설치 및 운영 현황

### 1) 설치현황(조례 제정 기준)

지역노사민정협의회의 설치현황을 살펴보면, 2021년 12월 말 기준으로 164개 지방자치단체가 관련 조례를 마련하고 있다. 2021년에 관련 조례를 신규 제정한 지방자치단체는 6개소(과천, 송파구, 하남시, 구리시, 가평군, 인천 중구)로, 전국의 243개 지방자치단체 중 지역노사민정협의회를 설치한 지방자치단체는 164개로 약 67.5%를 차지하고 있으며, 농·어촌 등 산업기반이 취약한 지역 이외에 대부분의 지방자치단체에 설치되고 있다(고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 1, 14).

〈표 1〉 지역노사민정협의회 설치, 사무국 설치, 재정지원 현황

(단위: 개소, 백만원)

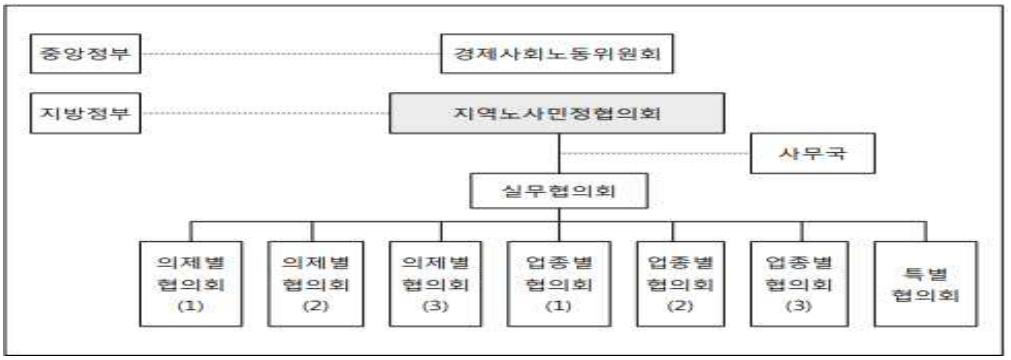
| 구분 \ 연도 | ’05 | ’06 | ’07 | ’08 | ’09 | ’10 | ’11 | ’12 | ’13 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 설치 지방자치단체수 | 71 | 75 | 80 | 87 | 90 | 101 | 106 | 116 | 121 |
| 사무국 설치 지방자치단체수 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 8 | 9 | 12 |
| 사업수행 지방자치단체수 | 4 | 7 | 9 | 15 | 42 | 39 | 39 | 42 | 55 |
| 지원예산 | 300 | 430 | 477 | 920 | 3,260 | 1,760 | 1,760 | 2,210 | 2,411 |
| 지원 지방자치단체수 | 4 | 7 | 9 | 15 | 42 | 39 | 39 | 42 | 55 |
| 평균 지원액 | 75 | 63 | 53 | 61 | 78 | 45 | 45 | 53 | 44 |

| 구분 \ 연도 | ’14 | ’15 | ’16 | ’17 | ’18 | ’19 | ’20 | ’21 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 설치 지방자치단체수 | 130 | 146 | 147 | 150 | 152 | 155 | 158 | 164 |
| 사무국 설치 지방자치단체수 | 16 | 23 | 32 | 38 | 38 | 42 | 44 | 47 |
| 사업수행 지방자치단체수 | 66 | 77 | 79 | 80 | 80 | 65 | 65 | 63 |
| 지원예산 | 2,158 | 2,158 | 2,000 | 1,900 | 1,630 | 1,630 | 1,556 | 1,476 |
| 지원 지방자치단체수 | 66 | 77 | 79 | 80 | 80 | 65 | 65 | 63 |
| 평균 지원액 | 33 | 28 | 25 | 24 | 20 | 25 | 24 | 23 |

자료: 이강성외(2017: 58), 신동윤(2018: 7), 고용노동부 노사협력정책관실(2022: 1-2, 14-15), 이호근(2022: 296)을 토대로 작성

### 2) 지역노사민정협의회의 조직구성

지역노사민정협의회의 설치와 구성 및 기능 등은 「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」(이하 시행령) 제2조에 따라 지방자치단체의 조례로 정하며, 이로 인해, 각 지역의 노사민정협의회의 조직형태는 해당 지방자치단체의 조례에 따라 다르게 구성되는데, 대체적으로 지역노사민정협의회는 〈그림 1〉과 같이 본협의회(위원회)와 하부협의회(위원회)로 구성되며, 하부협의회는 실무협의회, 분과협의회(의제별협의회, 업종별협의회, 특별협의회)로 구성되어 있다(신동윤, 2018: 11; 2019: 404).




자료: 신동윤(2018: 11).

〈그림 2〉 지역노사민정협의회의 조직도

### 3) 본회의 인원, 위원회 설치, 회의 개최 현황[7)]

2017년 지역노사민정협의회의 본회의 인원은 전반적으로 11~15명으로 구성되어 있고, 노, 사, 민, 정은 각각 1~5명이었다. 본회의 평균 인원은 2017년 15.4명으로 2016년 15.2명과 유사하였다. 지역노사민정협의회의 2017년 위원회 설치현황 보면, 분과위원회의 경우 42개 지방자치단체가, 특별위원회의 경우 14개 지방자치단체가 설치하였다. 특별위원회는 광역지방자치단체에 9개소, 기초지방자치단체에 5개소가 설치되었고, 광역지방자치단체의 경우 지역인적자원개발위원회 7개소에 설치되었다. 기초지방자치단체의 경우 특별위원회는 취약계층, 인적자원개발, 분쟁조정 등 다양한 형태를 이루고 있다. 2017년 지역노사민정협의회의 회의 개최 현황을 보면, 본회의의 경우 84개 지방자치단체에서 연평균 1.2회, 실무협의회의 경우 67개 지방자치단체에서 연평균 3.6회, 분과위원회의 경우 34개 지방자치단체에서 연평균 6.6회, 특별위원회의 경우 14개 지방자치단체에서 4.7회, 하부협의회의 경우 68개 지방자치단체에서 연평균 7.8회를 개최하였다. 2016년과 비교할 때 실무협의회, 분과위원회, 특별위원회의 평균 개최 횟수는 증가하였다(이강성외, 2017: 54, 56-57).

### 4) 사무국 설치, 운영 방식, 인원, 예산 규모 현황

사무국 설치현황을 연도별로 보면 2000년 1개소, 2010년 3개소, 2011년 4개소, 2012년 1개소, 2013년 3개소, 2014년 4개소, 2015년 7개소, 2016년 9개소, 2017년 6개소, 2019년 4개소, 2020년 2개소, 2021년 3개소 등 164개 지방자치단체 중 47개소로 약 4개 지방자치단체 중 1개 지방자치단체에 설치되어 있으며(약 28.7%), 지역노사민정협의회 사무국을 설치한 지방자치단

7) 2018년 이후 자료는 노사발전재단이 공개를 중단하여, 공개된 가장 최근 자료인 2017년도 자료를 토대로 기술하였다.

체가 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다(〈표 1〉 참조, 이강성외, 2017: 57-58; 고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 2, 15; 이호근, 2022: 296).

사무국 운영 방식을 보면, 독립사무국을 운영하는 지방자치단체는 21개소, 노사단체에 위탁하여 운영하는 지방자치단체는 20개소, 지방자치단체 내에 설치하여 운영하는 지방자치단체는 6개소로 나타났다. 최근 사무국을 설치한 지방자치단체는 위탁운영 방식보다는 독립사무국이나 지방자치단체 내에 사무국을 설치하여 운영하는 경향이 높다(이강성외, 2017: 59; 고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 2, 15).

지역노사민정협의회의 사무국 인원 구성을 보면, 2021년말 기준 사무국이 설치된 지방자치단체 47개소(광역 15개소, 기초 32개소)의 평균 인원은 2.13명(전담 1.46명, 겸직 0.65명)이었다. 구체적으로 광역지방자치단체가 2.26명(전담 1.4명, 겸직 0.87명)이었고, 기초지방자치단체가 2.06명(전담 1.5명, 겸직 0.56명)이었다(고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 2, 15). 2020년과 비교하면,[8] 전반적으로 인원이 증가했음을 알 수 있는데, 전체 평균 인원은 2020년 2.02명(전담 1.34명, 겸직 0.68명)에서 2021년 2.13명으로, 기초지방자치단체의 평균 인원 역시 2020년 1.87명(전담 1.35명, 겸직 0.52명)에서 2021년 2.06명으로 증가하였다. 광역지방자치단체의 경우, 2020년 2.38명(전담 1.31명, 겸직 1.08명)에서 2021년 2.26명으로 다소 감소하였다. 전담 인원의 경우, 2020년에 비해 전체, 광역지방자치단체, 기초자치단체 모두 2021년에 평균 전담 인원이 증가하였다(고용노동부, 2020: 1).

사무국 연간 예산 규모의 경우,[9] 2017년 운영예산을 지원하는 34개 지방자치단체에서 평균 약 94,893천원을 지원하였고, 이 중 사무국 근무자 전체 인건비로 평균 약 53,934천원(31개 지방자치단체)을, 사무국 운영비로 평균 약 18,849천원(33개 지방자치단체)을 지원하였다. 2016년과 비교할 때, 사무국 관련 예산을 지원하는 지방자치단체의 수나 예산 규모는 모두 증가하였다. 운영예산을 지원하는 지방자치단체 수는 2016년 28개소에서 2017년 34개소로 증가하였고, 예산 역시 2016년 약 58백만원에서 2017년 약 95백만원으로 약 1.6배 증가하였다. 사무국 인건비를 지원하는 지방자치단체는 2016년 23개소에서 2017년 31개소로 증가하였고, 예산은 2016년 약 45백만원에서 2017년 약 54백만원으로 증가하였다. 사무국 운영비를 지원하는 지방자치단체는 2016년 27개소에서 2017년 33개소로 증가하였으나, 예산은 2016년 약 22백만원에서 2017년 약 19백만원으로 감소하였다. 아직은 미약하지만, 사무국 인원이나 예산 측면에서 조금씩 증가하고 있음을 알 수 있다(이강성외, 2017: 61).

---

8) 2020년말 기준 사무국이 설치된 지방자치단체 44개소(광역 13개소, 기초 31개소)의 평균 인력은 2.02명(전담 1.34명, 겸직 0.68명)이었다. 구체적으로 광역지방자치단체가 2.38명(전담 1.31명, 겸직 1.08명)이었고, 기초지방자치단체가 1.87명(전담 1.35명, 겸직 0.52명)이었다(고용노동부, 2020: 1).

9) 사무국 예산 자료 역시 2018년 이후 자료는 노사발전재단이 공개를 중단하여, 공개된 가장 최근 자료인 2017년도 자료를 토대로 기술하였다.

#### 5) 지방고용관서 간사 및 민주노총 참가 현황[10)]

2017년 지역노사민정협의회에서는 본회의에 8개 지방자치단체(5.4%), 실무협의회에 5개 지방자치단체(3.4%)가 지방고용관서 간사를 운영하고 있어, 2016년과 유사하게 전반적으로 낮은 수준이다. 2016년의 경우, 본회의에 9개 지방자치단체(6.1%), 실무협의회에 4개 지방자치단체(2.7%)가 지방고용관서 간사를 운영하였다(이강성외, 2017: 55).

2017년 민주노총의 지역노사민정협의회 참가 현황을 보면, 참여 정도가 낮은 수준으로, 본회의 13개 지방자치단체(8.8%), 실무협의회 10개 지방자치단체(6.8%), 분과특별위원회 4개 지방자치단체(2.7%)에 참여하였다. 2016년과 비교하면 본회의의 경우, 2016년 15개 지방자치단체(10.2%)에서 2017년 13개 지방자치단체로, 실무협의회의 경우 2016년 11개 지방자치단체(7.5%)에서 2017년 10개 지방자치단체로, 분과특별협의회의 경우 2016년 6개 지방자치단체(4.1%)에서 2017년 4개 지방자치단체로, 각각 1~2개씩 지방자치단체의 수가 감소한 것으로 나타났다(이강성외, 2017: 55).

#### 6) 지역노사민정 협력활성화 지원사업

지역노사민정 협력활성화 지원사업은 “지역노사민정협의회를 통해 지방자치단체가 추진하는 협의회 운영, 파트너십 구축, 노사협력 및 근로개선, 일자리 창출 등에 소요되는 비용을 지원하는 사업”이다(고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 1). 정부는 2021년 지역노사민정 협력활성화를 위해 63개 지방자치단체(광역 17, 기초 46)에 1,476백만원의 국고 보조금을 지원하였다. 지역노사민정협의회가 계속 증가하고 있음에도 불구하고, 2014년 이후 지역노사민정 협력활성화 지원사업의 예산은 감소하거나 동결되고 있다(〈표 1〉 참조).

## Ⅳ. 갈등관리시스템 관점에서 지역노사민정협의회의 문제점과 개선방안

이하에서는 전술한 바와 같이, Ury 외(1988)가 제시한 갈등관리시스템의 구성요소인 절차, 동기, 역량, 자원 등 4가지 측면에서 지역노사민정협의회의 문제점을 파악하고 개선방안을 논의하기로 한다.

---

10) 2018년 이후 자료는 노사발전재단이 공개를 중단하여, 공개된 가장 최근 자료인 2017년도 자료를 토대로 기술하였다.

## 1. 절차 측면에서의 문제점 및 개선방안

이용가능한 절차는 갈등의 심화를 막거나 갈등을 해소하기 위해, 법이나 제도, 규정 또는 관습 등에 의하여 갈등당사자들로 하여금 사용하도록 또는 사용이 가능하도록 규정되어 있는 갈등관리 절차 등을 의미한다. 지역의 노사갈등과 관련하여 갈등 당사자들이 이용가능한 절차나 제도로는 1999년 제정된 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」에 규정된 지역노사정협의회, 1993년 제정된 「고용정책기본법」에 규정된 지역고용심의위원회 등이 있는데, 이러한 절차나 제도들은 2022년 현재 「경제사회노동위원회법」과 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」에 규정된 지역노사민정협의회로 통합되었다고 할 수 있다.

따라서 2022년 현재 지역의 노사갈등과 관련하여 갈등 당사자들이 이용가능한 갈등관리 절차나 제도로는 「경제사회노동위원회법」과 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 등에 규정된 지역노사민정협의회가 존재한다고 볼 수 있으며, 따라서 지역 노사갈등의 경우 갈등 당사자들은 갈등이 발생하면 지역노사민정협의회를 통하여 갈등을 해소할 수 있다.

그러나 지역노사민정협의회의 현황에서 전술한 바와 같이, 지역노사민정협의회의 수가 양적으로 증가하여, 2021년 현재 전국 243개 지방자치단체 중 약 67.5%인 164개 지방자치단체가 지역노사민정협의회를 설치하는 조례를 제정하였음에도 불구하고, 아직 약 32.5%인 79개 지방자치단체가 지역노사민정협의회를 설치하지 않고 있다. 물론, 농·어촌지역이나 산업기반이 취약한 지역을 제외한 대부분의 지자치단체에 지역노사민정협의회가 설치되었다고 할 수 있으나, 아직 일부 도시지역의 지방자치단체 중에도 설치하지 않은 지역이 존재하고 있으며, 이러한 지역의 경우 갈등 당사자들은 이용가능한 절차를 제약당하는 문제가 존재한다. 따라서 향후 이러한 지역 및 지방자치단체에 우선순위를 두고 지역노사민정협의회를 설치하는 조례를 제정하도록 지원해야 할 것이다.

또한, 지역노사민정협의회의 수가 양적으로 증가하고 있음에도 불구하고, 지역 수준의 주체적·자생적 파트너십에 기초하여 지역의 노사갈등관리를 성공적으로 수행하고 있는 지역노사민정협의회의 성공사례는 부족하다고 판단된다. 중앙정부 중심의 하향식 추진방식, 그리고 후술할 지역 노사민정 주체의 저조한 관심과 취약한 역량, 지역노사민정협의회의 형식적 운영, 공동선언의 형식성, 국고보조금의 축소 등으로 인해 지역노사민정협의회가 안정적으로 운영되어 효율적·효과적인 갈등관리 성과를 도출하고 있지는 못하다. 따라서 지역의 특수성을 고려한 지역 경제와 산업의 발전, 고용과 노사갈등관리 및 노사협력의 활성화 등을 위해 노사민정 파트너십에 기반한 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회를 운영하여 지역 노사갈등관리와 지역발전에 실질적으로 기여할 수 있도록 하는 것이 중요한 과제라 판단된다(김기형·오철호, 2018: 177).

## 2. 동기 측면에서의 문제점 및 개선방안

갈등관리시스템에 갈등 당사자들이 이용 가능한 갈등관리 절차가 존재하더라도, 갈등 당사자들이 그러한 절차를 사용하려는 동기가 없다면 그러한 절차들은 사용되지 않을 것이다.

### 1) 참여 주체의 적극적인 의지와 참여 부족 및 유도 노력

지역노사민정협의회가 제대로 운영되기 위해서는 후술할 참여 주체의 역량과 함께 적극적인 참여 의욕이 매우 중요하다. 그러나 지역노사민정협의회 참여 주체들의 현황을 살펴보면 조직적 기반이 약하고 참여가 형식적·소극적으로 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 참여 주체들의 조직적 기반이 취약한 것은 역량 측면에서 후술하기로 하고, 여기에서는 참여가 형식적·소극적으로 이루어지는 것을 먼저 살펴보기로 한다. 전술한 바와 같이, 2017년 지역노사민정협의회의 경우 본회의에 8개 지방자치단체(5.4%), 실무협의회에 5개 지방자치단체(3.4%)만이 지방고용관서 간사를 운영하고 있어 지방자치단체의 지역노사민정협의회 참여는 전반적으로 낮은 수준이고 소극적이라고 볼 수 있다. 지역 노동조합의 경우, 한국노총만이 지역노사민정협의회에 참여하고 민주노동은 대부분의 지역에서 불참하고 있다(임상훈외, 2015: 72-73). 전술한 바와 같이, 민주노총이 지역노사민정협의회에 참가하고 있는 지방자치단체는 본회의 13개, 실무협의회 10개, 분과특별위원회 4개로 참여 정도가 낮은 수준이다. 지역의 사용자 역시 조직적 기반이 강하지 않고, 참여가 소극적으로 이루어지고 있으며, 지역노사민정협의회에 참여하는 지역주민들도 대부분 형식적·소극적으로 참여하고 있어 협의회 활성화에 장애 요인으로 지목되고 있다.

결국, 민주노총을 포함한 노동계, 경총 등 사용자, 지방자치단체, 그리고 지역주민 등 다양한 갈등 당사자들이 지역노사민정협의회에 적극적으로 참여하여 자신들의 이해를 대변할 수 있도록 유도해야 지역노사민정협의회는 갈등관리 역할을 원활하게 수행할 것이다. 이를 위해서는 지역노사민정협의회가 활성화되어 적극적으로 의제를 발굴하고 실질적인 협약을 체결하는 등의 명시적인 성과를 보여야 할 것이다.

### 2) 지역노사민정협의회의 형식적 운영 및 활성화 방안

(1) 의제 발굴의 미흡 및 하부협의회의 활성화

지역노사민정협의회의 본회의에서 논의되는 내용은 대부분 '지역 노사민정 협력 활성화 사업' 참여와 관련된 계획이나 사업의 결과 등과 관련된 주요 현황 보고 또는 주요 의제와 관련된 공동선언 정도이다. 본회의가 실질적으로 중요한 지역 현안에 대해서 검토하고 주요 의제에 대해 논의하는 장(field)으로서의 역할이 부족하다. 2017년 지역노사민정협의회의 운영상 애로사

항의 첫 번째는 '의제 및 사업 발굴의 어려움'이었다(이강성외, 2017: 74).

이에 대한 해결방안은 먼저 하부협의회를 활성화하는 것이다. 하부협의회에는 실무협의회[11]를 포함하여 갈등조정협의회, 지역고용네트워크, 차별개선협의회 등 다양한 종류의 협의회가 있다. 지역 행위자들은 하부협의회에 참여하여 지역 내 여러 현안에 관심을 가지고 자신의 이해관계를 관철시키며 공동의 문제들을 해결해 가는 통로를 갖게 된다. 지역노사민정협의회는 하부협의회의 구성과 운영을 통해서 지역 네트워크 구조를 형성하고 발전시킬 수 있는 기회를 갖게 된다(장홍근외, 2013: 40).

실무협의회를 비롯하여 분과 및 특별위원회에서 각 지방자치단체의 지역 노동 관련 해당 분과의 관련 현안이 무엇인지 파악하고, 이를 해결하기 위하여 다양한 경로를 통한 의견 수렴 과정과 실질적 문제의식 제기, 현장 접근적 해결방안 도출 등으로 노사민정협의회가 활성화될 수 있다(이강성외, 2017: 74).

(2) 공동선언(협약체결)의 형식성 및 지역 현실에 맞는 사회적 협약 활성화

재정지원을 받는 지방자치단체의 수가 축소됨에도 불구하고, 이들 지역의 경우 상대적으로 지역 단위 공동선언이나 협약체결이 지역노사민정협의회를 중심으로 활발히 추진되고 있다. 2017년 80개 중 60개소(75%), 2018년 80개 중 61개소(76%), 2019년 65개소 중 52개소(80%), 2020년 65개소 중 52개소(80%), 2021년 63개소 중 50개소(79.3%)가 공동선언을 채택하였다(고용노동부 노사협력정책관실, 2022: 3). 그러나 이러한 공동선언이나 협약체결은 지역노사민정협의회가 있는 지방자치단체 전체를 고려할 때 미흡한 수준이다. 2017년 150개소 중 60개소(40%), 2018년 152개 중 61개소(40.1%), 2019년 155개소 중 52개소(33.5%), 2020년 158개소 중 52개소(32.9%), 2021년 164개소 중 50개소(30.5%)가 공동선언을 채택한 것이었고, 전반적으로 공동선언이나 협약이 하나도 없는 지방자치단체가 더 많았다.

공동선언(협약체결)을 도출한 지방자치단체의 경우에도 협약도출이 급하게 이루어지거나 선언적인 수준의 협약인 경우가 있었고, 대부분의 지역노사민정협의회에서 이벤트성 행사로서의 성격이 강한 공동선언이나 협약을 체결하였다(임상훈외, 2015: 35-36, 62). 물론 이러한 공동선언이나 협약체결의 추진 자체는 지역노사민정협의회의 활성화에 의미 있는 요인으로 볼 수 있다. 그러나 형식적으로 이루어지는 것은 문제가 있으므로 실질적으로 실현가능한 구체적인 내용이 담긴 공동선언(협약체결)을 추진해야 한다, 정부와 지방자치단체는 지역노사민정협의회가 고용노동현안 해결을 위해 공동선언(협약체결)을 도출하도록 장려하되, 공동선언이나 협약체결

11) 하부협의회 중 실무협의회의 구성 비율이 92.9%로 가장 높았으며(장홍근외, 2013: 41-43), 임상훈외(2015: 58)의 연구에 의하면, 지역노사민정협의회의 성과로 볼 수 있는 공동선언(협약체결) 참여 여부를 종속변수로 하고 본회의 개최여부, 실무협의회 회수, 전임자 여부를 독립변수로 하는 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과, 공동선언 및 협약체결을 진행한 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체 사이의 차이를 가져온 요인들은 본회의 개최 여부와 실무협의회 횟수였으며, 두 변수 중에서는 실무협의회 횟수가 더 영향력이 큰 변수였다.

과 함께 이를 실천하기 위한 실천계획과 이행점검계획 등을 포함하는 구체적인 성과가 도출되어 실질적으로 효과적인 공동선언(협약체결)이 되도록 지원할 필요가 있다(임상훈외, 2015: 35-36; 이강성외, 2016: 38-39).

지역노사민정 협력사업을 통해 지역 현실에 맞는 사회적 협약을 활성화하기 위한 구체적인 방안은 다음과 같다. 첫째, 단순 이벤트성 선언이나 협약을 지양하고 지역의 고용 노동 현실과 수요에 대한 면밀한 조사 분석을 토대로 지역 현실에 맞는 다양한 공동선언과 협약을 추진한다. 이를 위해 지역의 사회적 대화와 타협 주체들의 전문역량을 함양하여 공동선언(협약체결) 과정에 지역 주체들이 능동적으로 참여하도록 유인해야 한다. 둘째, 지역 차원의 각종 공동선언 및 협약의 이행을 담보할 수 있는 이행점검 및 평가체계를 강화해야 한다. 셋째, 지역의 사회적 대화에 대한 지역 주민 또는 지역 여론 주도집단의 관심과 인식을 높이는 한편, 대화와 협력 문화 형성, 우수사례 발굴 확산 등의 노력이 필요하다. 넷째, 국내외 지역 차원의 공동선언·협약 사례와 시사점 등에 관한 조사연구와 정보의 집적 및 공유를 통한 벤치마킹 노력이 필요하다. 이 외에도 지역 차원의 산업 및 업종별 협의체를 구성하고 이를 활성화하여 이러한 단위가 지역의 사회적 대화와 협약체결에 있어 중심적 역할을 하도록 육성해 나가야 한다(이강성외, 2016: 68).

### 3. 역량 측면에서의 문제점 및 개선방안

갈등관리시스템에 이용 가능한 절차가 존재하고, 갈등 당사자들이 그 절차를 활용하려는 동기가 존재하더라도, 만약 갈등 당사자들이 소통과 협상 역량 등 절차의 운영에 필요한 역량이 부족하다면, 해당 절차에 의한 갈등 해결 과정에서 불필요한 갈등을 유발할 수 있다.

전술한 바와 같이, 지역노사민정협의회가 제대로 운영되기 위해서는 참여 주체의 역량과 적극적인 참여 의욕이 매우 중요하다. 그러나 지역노사민정협의회 참여 주체들의 현황을 살펴보면 조직적 기반이 약하다는 것을 알 수 있다. 광역지방자치단체는 재정자립도가 낮아 지역의 고용과 관련된 정책·사업을 수립·개발하기 어려우며, 지역고용주관부서도 실이나 국 또는 과 규모가 아니라 팀 정도의 규모에 불과하다. 지역 노동조합은 지역노사민정협의회의 운영을 견인할 조직적 기반이 부족하다. 약 20%의 조직률을 보이는 서울과 울산을 제외하면 대부분 지역 노동조합 조직률이 3%에서 8%에 머물고 있다. 더욱 취약성을 가중시키는 것은 전술한 바와 같이, 지역노사민정협의회에 한국노총만이 참여하고 민주노총은 대부분 불참하고 있다는 것이다. 지역의 사용자 역시 조직적 기반이 강하지 않다. 한 예로, 한국경영자총협회의 조직률은 회원사 기준 대구 36.6%, 울산 35.7%, 인천 18.3%를 제외하면, 대부분 15% 미만이다. 노동계와 마찬가지로 지역의 사용자단체는 지역 고용 관련 정책에 관여할 수 있는 전임기구가 구성되어 있거나 독자적으로 고용 관련 사업을 수행할 여력을 가지고 있지 못하다(임상훈외, 2015: 72-73). 지역주민의 조직적 기반 역시 미흡하다고 할 수 있다.

이처럼 지역 수준에서 우리나라의 노사민정 모두는 개별적으로 정책이나 계획을 수립하고 사업을 주도하기에는 역량이 부족한 것으로 판단된다. 따라서 지역노사민정협의회가 실질적인 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 참여 주체들의 역량 강화 방안을 시급히 모색해야 할 것이다. 지역노사민정협의회를 활성화하기 위해 지방자차단체의 중요성을 강조하고 있으나, 일부 광역시를 제외하고는 대부분 지방자치단체의 재정자립도가 60% 이하이어서, 지역 거버넌스 체제를 주도적으로 구축하거나 독자적인 사업을 할 수 있는 역량이 부족한 상황이다. 따라서 우리나라의 지방자치가 완성되고 어느 정도 능력을 갖출 때까지는 중앙정부에서 지속적으로 지원하는 역할이 필요하다(어기구외, 2014: 286-287).

또한, 지방자치단체, 노동자, 사용자, 주민 등 참여 주체들의 역량이 부족한 상황에서 이들의 역량을 강화할 교육이나 프로그램 등이 부족하다는 것도 문제이다. 참여 주체들에 대한 기본적인 교육 등 역량 강화 방안이 거의 없는 상황에서 토론회, 세미나, 강연회 등이 제한적으로 이루어지고 있다. 따라서 참여 주체들에 대한 체계적인 교육프로그램이 필요하다. 노사민정 협력 활성화 사업에서 이들에 대한 최소한의 교육기회를 제공하거나 정기적으로 고용노동연수원 등 교육기관에서 프로그램을 마련하여 최소한의 교육기회를 제공하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다(이강성외, 2017: 74-75).

## 4. 자원 측면에서의 문제점 및 개선방안

전술한 바와 같이, 갈등관리시스템에서의 자원이란 갈등관리과정에서 필요한 인적 자원, 경제적·행정적 지원, 유용한 정보의 존재 등을 의미한다. 이러한 맥락에서 몇 가지 문제점과 개선방안을 논의하면 다음과 같다.

### 1) 상설 사무국과 전담인력의 부족 및 지원체계의 강화

〈표 1〉에서 살펴본 바와 같이, 2021년 현재까지 사무국을 설치한 지방자치단체의 수가 증가하고 있음에도 불구하고, 2021년 전국 243개 지방자치단체 중에서 지역노사민정협의회를 설치하는 조례를 제정한 지방자치단체의 수가 164개이고, 이 중 47개(약 28.8%)의 지방자치단체가 사무국을 설치하여, 현재 사무국을 설치하지 않은 지방자치단체의 수가 117개(약71.3%)로 많은 실정이다. 지역노사민정협의회가 안정적으로 운영되기 위해서는 상설 사무국과 전담인력의 확보가 무엇보다 중요한데, 2021년 현재 약 71.3%의 지방자치단체가 사무국을 설치하지 않고 있으며, 사무국의 전담인력 역시 평균 1.46명으로 부족한 실정이다. 임상훈외(2015: 46)에 의하면, “사무국의 설치 여부와 인력구성에 따라 사업의 성과가 달라진다. 지역노사민정협의회의 모든 사업을 계획하고 실행하며 성과를 거두는 주체는 사무국이며, 그 핵심은 사무국 인력이기 때문이다.” 전담인력이 배치되지 않고 보조인력이 배치된 지방자치단체가 많았고, 사업지원 수

준의 사무국 운영이 주를 이루는 것으로 나타났으며, 여전히 조례 등을 통해 구체적인 운영지침과 근거가 마련되지 않아서 운영이 원활하게 이루어지지 않는 협의회 및 사무국이 많았다(임상훈외, 2015: 37).

결국, 지역노사민정협의회의 기능을 실질적으로 뒷받침할 상설 사무국을 두고 있는 지방자치단체가 거의 없고 전담인력이 1명에서 2명 정도에 그친다는 점은 지역노사민정협의회의 중요한 문제점 중 하나이며, 이를 해결하기 위해 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 향후 지역노사민정협의회를 설치·운영하려는 지방자치단체와 지역노사민정협의회는 있으나 상설 사무국이 없는 지방자치단체는 조례에 사무국을 설치·운영할 근거를 마련하고 의무화 등을 추진할 필요가 있다. 둘째, 전술한 역량과도 관련된 방안으로, 신규 사무국을 개설하는 지방자치단체가 잘 운영되고 있는 다른 지역노사민정협의회의 사무국 운영을 벤치마킹할 수 있도록 중앙단위의 컨설팅이나 지원을 한다. 사업 안내 및 사무국 운영 관련 중앙단위 홈페이지 제작·운영을 통한 네트워크 강화나 사무국 개설 및 운영을 위한 가이드·운영사례집의 제작·배포 등 다양한 지원이 필요하다.(이강성외, 2017: 74). 셋째, 지역노사민정협의회가 효율적·효과적으로 운영되기 위해서는 어떠한 유형의 사무국이 더 효과적인지를 파악할 필요성이 있다. 독립 사무국 운영(21개 지방자치단체), 노사단체에 위탁 운영(20개 지방자치단체), 지방자치단체 내 사무국 운영(6개 지방자치단체) 방식의 장점, 단점, 성과 등을 분석하여 효과적인 사무국 운영 방식을 탐색할 필요가 있다.

### 2) 예산 부족 및 지원 방안

지역노사민정협의회를 설치하는 지방자치단체의 수는 점점 증가하고 있으나, 오히려 국고지원 예산은 2014년 이후, 지원 지방자치단체는 2018년 이후 감소 또는 유지되고 있어, 지방자치단체가 지역노사민정협의회를 통해 추진하는 사업이 제한받고 있다. 〈표 1〉에서 살펴본 바와 같이, 중앙정부의 2005년 평균 지원액은 7,500만원, 2009년은 7,800만원이었지만, 2013년 이후 전반적으로 감소하여 2021년에는 평균 2,300만원을 지원하고 있다.

지역노사민정협의회가 활성화되려면 예산을 투입해야 한다. 지역노사민정협의회를 활성화하자는 많은 사람들이 거의 공통적으로 주장하는 것이 “상설 사무국 설치가 필요하다. 노사의 참여 역량이 강화되어야 한다. 사무국을 운영할 전문인력의 확보가 시급하다. 정부 및 지방자치단체의 관심과 적극적 지원이 필요하다.” 등이다. 모두 비용이 발생하는 주장들로, 예산만 지원되면 상설 사무국을 설치할 수 있고, 전문인력을 둘 수 있으며, 노사의 역량도 강화할 수 있다(어기구외, 2014: 283; 김기형·오철호, 2018: 182).

지역노사민정협의회의 활성화를 위해서는 지역노사민정협력활성화 지원사업의 예산이 증액되어야 하며, 다음의 사항들이 우선 추진되어야 할 것이다(이강성외, 2016: 70-71; 김기형·오철호, 2018: 183-184). “첫째, 지방자치단체에 지역노사민정협력활성화 사업운영에 필요한 최

저기준 이상의 예산을 지원해야 한다. 최저기준 이상의 예상을 지원받지 못하는 지방자치단체의 경우, 지역노사민정협의회의 명맥을 유지하는 수준으로 사업을 할 것이고, 이러한 경우 노사민정협력활성화 지원사업의 성과를 기대하기 어려워 국고보조사업의 효과성이 낮을 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체에 사업운영에 필요한 최저기준 이상의 예산을 지원하여 지역노사민정협의회 활성화의 계기를 마련해야 한다. 둘째, 지역노사민정협의회 및 사업 관련 홍보를 지원해야 한다. 지역노사민정협의회에 대한 전국 단위의 홍보(자료)는 예산 부족 등으로 거의 없는 상태이다. 특히 지역노사민정협의회가 미설치되었거나 지역노사민정 협력활성화 지원사업을 미수행하는 경우, 지원사업 참여 및 협의회의 활성화를 위해서는 지방자치단체장 및 지방의회의 관심과 협조가 필요하다. 그러나 지역 단위 노력으로는 한계가 있으므로 중앙정부 차원의 우수사례 및 사업 홍보 등으로 주요 관계자의 지역노사민정협의회에 대한 인식개선을 위한 지원이 필요하다. 셋째, 지역노사민정협의회의 사무국 설치 확대를 촉진하기 위한 지원이 필요하다. 지역노사민정협의회 사무국 운영비로 광역지방자치단체에 한해 최대 13백만원까지 국고보조금을 지원하고 있으나, 이를 기초지방자치단체까지 확대할 필요가 있다. 지역노사민정협의회 사무국을 운영하는 기초자치단체의 수가 점차 증가하고 있으나, 기초지방자치단체에는 사무국 운영에 대한 국고보조금이 지원되지 않아 매년 비용 확보에 어려움을 겪고 있다. 따라서 기초지방자치단체의 지역노사민정협의회 사무국 운영에 대한 국고보조금 지원이 필요하다.”

### 3) 정보 부족 및 지원 방안

지역노사민정협의회 참여 주체들에 대한 역량 강화와 함께 이들이 체계적으로 지역의 고용노동정책을 수립·시행하고 갈등을 관리하기 위해서는 각종 정보가 필요하다. 현재 전반적으로 지역노사민정협의회를 효율적·효과적으로 운영하기 위한 기본 정보와 각 지역노사민정협의회의 지역적 특성에 따라 필요한 정보의 제공이 부족한 상황이다. 지역노사민정협의회의 참여 주체들에게 고용노동부나 노사발전재단에서 제공할 수 있는 기본적인 자료와 정보를 제공하고, 동시에 지역노사민정협의회의 지역적 특성 등에 따라 일부 지역에서만 필요한 자료나 정보도 제공할 방안을 모색해야 할 것이다. 예를 들어 전술한 바와 같이, 지역노사민정협의회의 우수사례와 관련된 정보를 제공하는 동시에, 필요한 경우 컨설팅 등을 통해 일부 지역노사민정협의회가 필요로 하는 자료나 정보를 제공할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

이 연구는 우리나라의 대표적인 공공갈등 중 하나인 노사갈등을 갈등관리시스템 관점에서 분석한 논문이다. 갈등관리시스템 관점에서 일반적인 논의를 할 경우, 구체적인 문제점 및 개

선방안을 제시하기 어려운 문제가 있다. 그래서 이 연구에서는 다양한 갈등유형 중 지역 노사갈등을 대상으로 선정하고, 지역 노사갈등관리 기능을 수행하는 지역노사민정협의회를 중심으로 범위를 한정하여 연구를 진행하였다.

먼저, 갈등관리시스템의 이론적 배경과 선행연구를 검토한 후, 지역노사민정협의회의 현황을 살펴보고, Ury 외(1988)가 제시한 갈등관리시스템의 구성요소인 절차, 동기, 역량, 자원의 4가지 측면에서 지역노사민정협의회의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하였다.

연구결과 제시된 지역노사민정협의회의 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 절차 측면에서, 2022년 현재 지역의 노사갈등과 관련하여 갈등 당사자들이 이용 가능한 갈등관리 절차나 제도로는 「경제사회노동위원회법」과 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 등에 규정된 지역노사민정협의회가 존재하며, 이에 따라 지역 노사갈등의 경우 갈등 당사자들은 갈등이 발생하면 지역노사민정협의회를 통하여 갈등을 해소할 수 있다. 그러나 지역노사민정협의회의 양적 증가에도 불구하고, 2021년 현재 전국 243개 지방자치단체 중 약 32.5%인 79개 지방자치단체가 아직 지역노사민정협의회를 설치하지 않고 있으며, 이러한 지역의 경우 갈등 당사자들은 이용 가능한 절차를 제약당하고 있다는 문제가 존재하므로, 향후 이러한 지역을 중심으로 지역노사민정협의회를 설치하는 조례를 우선 제정할 것을 제안하였다.

둘째, 동기 측면에서, 참여 주체의 적극적인 의지 및 참여 부족 문제를 지적하면서 적극적인 참여를 유도할 것을 제안하였다. 지역노사민정협의회에 지방고용관서 간사를 운영하고 있는 지방자치단체의 비율이 매우 낮고, 민주노총은 대부분 지역에서 불참하고 있는 등 지역 노동계, 사용자, 지방자치단체, 지역주민의 형식적·소극적 참여를 문제로 지적하면서, 이들이 지역노사민정협의회에 적극적으로 참여하여 자신들의 이해를 대변할 수 있도록 유도할 것을 제안하였다. 구체적으로 지역노사민정협의회의 본회의와 위원회 등의 형식적 운영 문제를 지적하고 이를 개선하기 위한 활성화 방안을 제시하였다. 지역노사민정협의회의 형식적 운영으로 인해 나타나는 의제 발굴의 미흡을 개선하기 위해 실무협의회, 분과위원회, 특별위원회 등 하부협의회의 활성화 방안을 제시하였다. 형식적인 공동선언이나 협약체결의 문제를 개선하기 위해 지역 현실에 맞는 실현 가능하면서도 실질적인 효과가 있는 공동선언이나 협약체결이 도출될 수 있도록 참여 주체들을 지원하는 방안을 제시하였다.

셋째, 역량 측면에서, 참여 주체의 조직적 기반 미흡을 중심으로 역량 부족 문제를 지적하면서 역량 강화 방안을 제시하였다. 광역자치단체는 재정자립도가 낮고 주관부서가 과 내부의 팀 정도에 불과한 문제, 대부분 지역에서 지역 노동조합 조직률이 3~8% 정도이고 민주노총이 불참하고 있는 문제, 한국경영자총협회의 조직률 역시 대부분 지역에서 15% 미만인 문제, 지역주민의 조직적 기반 역시 취약한 문제 등으로 인해 지역 수준에서 우리나라의 노사민정 모두는 개별적으로 정책이나 계획을 수립하고 사업을 주도하기에는 역량이 부족한 것을 지적하면서, 지역노사민정협의회가 실질적인 기능을 효과적으로 수행하기 위해 참여 주체들의 역량을 강화

하는 방안을 제시하였다. 우리나라의 지방자치가 완성되고 어느 정도 능력을 갖출 때까지는 중앙정부에서 지원하고, 참여 주체들의 역량을 강화할 교육기회나 프로그램을 제공할 것을 제안하였다.

넷째, 자원 측면에서, 상설 사무국과 전담인력의 부족 문제, 예산 부족 문제, 정보 제공 부족 문제 등을 지적하고 이러한 문제를 해결하기 위하여 상설 사무국과 전담인력을 확대하기 위한 지원과 유인, 예산 지원, 정보 제공 지원을 제안하였다. 구체적으로 지역노사민정협의회의 전담인력과 상설 사무국을 확보하기 위하여 사무국 설치 의무화, 사무국 개설·운영을 위한 가이드나 운영사례집 제작·배포, 효과적인 사무국의 설치 형태 고려 등을 제시하였다. 예산 부족 문제를 개선하기 위해 지역노사민정협력 활성화 사업운영에 필요한 최저기준 이상의 예산 지원, 지역노사민정협의회 및 사업 홍보 지원, 사무국 설치 확대를 촉진하기 위한 지원 등을 제시하였다. 지역노사민정협의회 참여 주체들에 대한 정보 제공 부족 문제를 개선하기 위해 참여 주체들이 체계적으로 지역의 고용노동정책을 수립·시행하고 갈등을 관리하는데 필요한 정보 제공 방안을 제시하였다.

## 〈참고문헌〉


가상준·안순철·임재형·김학린. (2009). “한국 공공분쟁의 현황 및 특징”. 「한국정치학회보」, 43(2): 51-87.

경제사회노동위원회 홈페이지(2022)(https://www.eslc.go.kr/index.do).

고용노동부 노사협력정책관실. (2022). 「지역 노사민정 협력 활성화 방안 및 ’22년 사업 추진계획」.

고용노동부. (2014). 「2014 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」.

고용노동부. (2020). 「2020년 지역노사민정협의회 사무국 설치현황」

김광구·심준섭·장원경·김기형. (2018). 「갈등관리 체계 선진화를 위한 중·장기 전략 및 로드맵 수립 연구」. 한국갈등학회.

김규정. (1984). 「행정학원론」. 서울: 법문사.

김기형. (2018). “지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구”. 「한국지방행정학보」, 15(2): 165-191.

김기형. (2019). “공공갈등관리시스템의 개선방안에 관한 연구”. 「국가정책연구」, 33(4): 119-154.

김동영. (2008). “한국의 갈등관리시스템 개선 전략”. 「한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제」, 27-84. KDI.

김동영. (2010). “공공갈등분석과 선진적 갈등관리시스템”. 「한국의 사회갈등과 선진적 갈등관리의 모색」, 한국사회과학협의회·경제인문사회연구회 공동학술대회 발표논문집. pp. 35-38.

김유환. (2008). “우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안”. 「한국의

갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제」, 86-108. KDI.

김지수·이선우. (2017).“ 지방자치단체 갈등관리시스템 분석: 조례 및 사례 분석을 중심으로”.「한국지방행정학보」, 14(2): 139-164.

김학린·이봉우. (2013). “한국군의 민군갈등관리시스템 개선방안: 공군사관학교 사례를 중심으로”.「국방정책연구」, 29(4): 151-181.

박재묵. (2007). “갈등관리시스템의 제도화와 갈등영향분석의 의의”.「지역사회학」, 8(2): 123-144.

박진. (2009).「공공기관의 갈등관리매뉴얼-건설·환경 분야 사례」. 서울: 푸른길.

박홍엽. (2006). “공공갈등관리 시스템의 비교연구”.「한국인사행정학회보」, 5(1): 149-188.

박홍엽·홍성만. (2012).「국방갈등관리 표준해결모델 연구」. 안양: 안양대학교 산학협력단.

박홍엽·홍성만·안형기. (2005).「사업별 갈등관리모델」. 서울: 갈등관리혁신포럼.

사회갈등연구소. (2007).「사회간접자본시설사업의 사업유형별 갈등관리모형 구축 및 실무매뉴얼 작성연구」.

신동윤. (2018).「지역노사민정협의회의 운영실태와 개선방안」. 국회입법조사처.

신동윤. (2019). “지역노사민정협의회의 운영상 문제점과 개선방안”.「홍익법학」. 20(3): 399-422.

신은종·하갑래·김학린. (2010). “공공갈등관리에 대한 시스템적 접근: 방폐장 입지선정 사례를 중심으로”.「분쟁해결연구」, 8(1): 173-199.

어기구·김주일·김태균·노정휘. (2014).「통합거버넌스모델 확대 및 활성화 방안: 지역노사민정협의회를 중심으로」, 한국노총 중앙연구원.

윤종설·박홍엽. (2011).「공공갈등 유형에 따른 합의형성절차설계」, 한국행정연구원.

은재호·정명운·장현주. (2013).「갈등관리 내실화 방안 연구」. 한국행정연구원.

이강성·박용철·박창인. (2016).「2016년도 지역노사민정 협력활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구」, 노사발전재단.

이강성·이호창·박용철. (2017).「2017년도 지역노사민정 협력활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구」, 노사발전재단.

이동기·김연근(2013). “지방자치단체의 갈등관리 및 지원 관련 조례 분석”.「한국자치행정학보」. 27(3): 191-213.

이만영·이중훈·권혁일. (2007). “화장장시설에 관한 입지갈등관리모형 구축”.「한국시스템다이나믹스연구」, 8(1): 67-95.

이승모. (2014). “지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구”,「자치행정연구」, 5(2): 63-82.

이재광·김을식·하보란. (2014).「경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안 연구」. 경기연구원.

이춘희·김규현·유광흠·문정호. (2007). “국책사업 입지결정에 대한 갈등관리 모형구축 연구”.「국토계획」, 42(6): 49-66.

이호근. (2022). “지역 사회적 대화의 법·제도적 쟁점 및 개선방안”. 「동북아법연구」. 15(3): 271-326.

이호용. (2013). “공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구”. 「법과 정책연구」, 13(2): 705-737.

임동진. (2010). 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」. 한국행정연구원.

임상훈·정승국·이영민·박용철·고현주·라세림·여상태. (2015). 「2015년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구」, 고용노동부.

장원경·김기형·이선우. (2018). “공공갈등 관리체제 구축 방안에 관한 연구”. 「이화여자대학교 법학논집」, 22(4): 287-329.

장홍근·조성재·전명숙·임상훈. (2009). 「2009년도 지역 노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 발전방안 연구」, 노동부.

전주상. (2000). 「지방정부와 시민 간 정책갈등에 관한 연구」. 서울대학교대학원 박사학위논문.

전주상·이민창·이혜영·조문석·임재진. (2015). 「국가갈등조정시스템 개선방안 연구」. 대통령소속 국민대통합위원회.

정상호. (2020). “한국의 ‘지역의 사회적 협의’에 관한 연구”. 「NGO연구」 15(3): 185-220.

주무현외 (2017). 「일자리사업 추진에서 국가와 자치단체 역할 연구」. 고용노동부.

지속가능발전위원회. (2004). 「갈등관리시스템 구축방안 보고서」.

진종순·김기형·조태준·임재진·김정인. (2016). 「조직행태론」. 대영문화사.

채종헌. (2008). “갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점”. 「한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제」, 110-108. KDI.

최병학. (2014). “전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구: 갈등예방 및 해결을 위한 법률(안) 제정의 예시적 검토를 중심으로”. 「한국갈등관리연구」, 1(1): 55-81.

하동현·홍수정. (2017). “서울시 갈등관리시스템의 운영실태 및 역할유형”. 「한국지방자치학회보」, 29(2): 91-118.

한국사회갈등해소센터·한국리서치. (2021). 「2021 한국인의 공공갈등 의식조사」.

한국행정학회. (2010). 「실효성 있는 갈등 관리·해결 절차의 제도화 연구」. 대통령소속 사회통합위원회.

환경분쟁연구소. (2006). 「장사시설 확충에 다른 갈등해결 모형개발 연구」.

Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. D.(2001). *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Government, Business, and Citizens' Groups*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

CDR(Collaborate Decision Resource) Associates(2001). *Developing and Sustaining Conflict Management Systems*. UN 본부 산하 경제사회과.

Conbere, John P.(2001). Theory Building for Conflict Management System Design. *Conflict Resolution Quarterly*. 19(2): 215-236.

Constantino, Cathy and Merchant, Christina.(1996). *Designing Conflict Management Systems: A Guide to Creating Productive and Healthy Organizations*. London: Jossey-Bass.

Dukes, E. F. (2006). *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. Manchester, UK: Manchester University Press.

Lynch, Jennifer(1998). *CCRA: Contemporary Conflict Resolution Approaches*. Ottawa: Canada Customs and Revenue Agency.

March, James G. & Simon, Herbert A.(1958). *Organizations*. New York: Wiley.

Pondy, Louis R.(1967). Organizational Conflicts: Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*. 12(2): 296-320.

Rowe, M.(1997). Dispute Resolution in the Non-Union Environment. in S. Greason. (ed.) *Frontiers in Dispute Resolution in Labor Relations and Human Resources*. East Lansing: Michigan State University Press, 79-106.

Slaike, K. and Hasson, R.(1998). *Controlling the Costs of Conflicts*. San Francisco: Jossey-Bass.

Stephenson, M. O. & Pops, G. M.(1989). Conflict Resolution Methods and the Policy Process. *Public Administration Review*, 49(5): 463-473.

Ury, William L., Brett, Jeanne M. and Goldberg, Stephen B.(1988). *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. London: Jossey-Bass Publishers.

접수일(2022년 04월 10일)
수정일(2022년 05월 06일)
게재확정일(2022년 05월 25일)

〈국문초록〉

# 갈등관리시스템 접근을 통한 지역 노사갈등관리의 개선방안에 관한 연구: 지역노사민정협의회를 중심으로

이 연구는 갈등관리시스템 관점에서 지역노사민정협의회의 갈등관리와 관련된 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하였다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 이용 가능한 절차 측면에서, 현재 지역의 노사갈등과 관련하여 갈등 당사자들이 이용 가능한 갈등관리 절차나 제도로 관련 법에 규정된 지역노사민정협의회가 존재하나, 전국 243개 지방자치단체 중 약 32.5%인 79개 지방자치단체가 아직 지역노사민정협의회를 설치하지 않고 있어 이러한 지역의 갈등 당사자들은 이용가능한 절차를 제약당하고 있다는 문제가 존재하므로, 향후 이러한 지역을 중심으로 지역노사민정협의회를 설치하는 조례를 우선적으로 제정할 것을 제안하였다. 둘째, 동기 측면에서 참여 주체의 적극적 의지 및 참여 부족 문제가 있으므로, 참여 주체들이 지역노사민정협의회에 적극적으로 참여하여 자신들의 이해를 대변할 수 있도록 유도할 것을 제안하였다. 셋째, 역량 측면에서 참여 주체의 조직적 기반 미흡을 중심으로 역량 부족 문제를 논의하고, 참여 주체들이 어느 정도 능력을 갖출 때까지 중앙정부의 지원과 참여 주체의 역량 강화를 위한 교육과 프로그램 제공을 제안하였다. 넷째, 자원 측면에서 상설 사무국과 전담인력의 부족 문제, 예산 부족 문제, 정보 제공 부족 문제를 지적하고, 이를 개선하기 위해 상설 사무국과 전담인력을 확대하기 위한 지원과 유인, 예산 지원, 정보 제공 지원 등을 제안하였다.

주제어: 갈등관리시스템, 노사갈등, 지역노사민정협의회

**김기형**(金起亨: 단독저자) 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 정책의 복잡성과 진화, 2008)를 취득하고 현재 숭실대학교 행정학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 갈등관리, 조직·인사 등이며 최근 저서로는 조직행태론(대영문화사, 2022)이 있고, 최근 논문으로는 "근로자녀장려세제의 확대에 따른 국세청의 특별민원 관리방안에 관한 연구"(2020), "공공갈등관리 시스템의 개선방안에 관한 연구(2019)", "공직 전문성 강화를 위한 공직분류체계 개선방안에 관한 연구(2018)" 등이 있다(kkhyung@ssu.ac.kr).