발 간 등 록 번 호
최 종 보 고 서

정부의 국민통합기능 강화방안

2016. 12.

(사)한국정책학회

국민대통합위원회

제 출 문

본 보고서를 「정부의 국민통합기능 강화방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 12월

(사)한국정책학회

Ⅰ. 서론

1. 연구 목적

○ 연구 필요성

- 국민통합은 국가의 지속가능발전과 잠재역량 구현, 국민행복을 견인하는 기반으로 전 세계적으로 그 중요성이 강조
- 한국의 경우 국민통합정책 수립 및 추진을 위해 관련 정부 조직을 위원회 형태로 설치·운용 중
- 그러나 기능적 측면에서 정책의 효과성이 크지 않고, 국민들의 체감수준 역시 높지 않은 상황
- 국민통합은 지속적으로 추진해야 성과를 달성할 수 있는 과제로, 일관되고 연속적인 정책추진을 위한 체계·기능에 대한 검토 필요
- 정부의 국민통합 기능 강화를 위해 근거에 기반한 객관적 논의와 실천가능한 다양한 대안 마련 추진 필요

○ 연구 목적

- 국민통합정책 성과제고와 국민체감도 향상을 위해 정부의 국민통합정책 추진체계 및 기능을 점검하고 개선책을 마련
- 각각의 대안들에 대한 장단점, 조직형태별 운용 시나리오, 기대성과 등까지 입체적으로 도출

2. 연구 방법

○ 문헌분석

○ 전문가 인터뷰 및 자문

○ 설문조사: 시민, 공무원

○ Focus Group Interview: 시민, 공무원

○ 빅데이터 분석

○ 브레인스토밍

Ⅱ. 국민통합의 의미와 실태분석

1. 국민통합의 의미와 필요성

(1) 국민통합의 필요성

○ 오늘날 대부분의 민주주의 국가에서 다양한 집단간의 이해관계 충돌과 갈등은 국가성장과 발전에 걸림돌이 되고 있으며, 따라서 국민통합은 국가발전을 위한 주요의제
- 노동자, 빈민, 이민자, 성적 소수자 등에 관한 사회통합 프로그램 시행

○ 전 세계적으로 사회적 불평등, 빈곤, 실업률, 범죄와 같은 경제사회적 위협들이 확대되고 있으며, 특히 경제 및 사회정책 패러다임의 신자유주의로 이동이 사회·경제 영역간 심각한 구조적 긴장을 초래하고 있다는 사실은 이에 대한 사회통합의 필요성을 부각시킨 것이라 볼 수 있음(김준영 · 김혜영, 2012: 74)

○ 사회통합은 국가의 정상적 기능과 다문화사회의 단결에 필수요소(이건, 2013: 8-13)이며, 경제성장이나 기술혁신, 정부 정책의 효과성에 긍정적 영향을 미침(강주희, 2011:91)
- 박준 외(2009:9-10)의 연구에 의하면 이익집단 간 과도한 경쟁은 경제성장에 부정적이며, 소득이나 인종 갈등이 빈번한 지역일수록 인프라나 교육이 과소 공급됨 (사회갈등지수가 10% 하락하면 1인당 GDP가 7.1% 증가)

○ 한국보건사회연구원의 보고서(2014)에 따르면 우리나라의 사회갈등지수는 1.403으로 OECD 25개국 가운데 5위이며, 이러한 사회적 갈등으로 인해 발생하는 사회경제적 비용이 최소 82조원에서 최대 246조원으로 추정됨(박준, 2013)

○ 우리나라에서도 국민통합과 갈등해결은 정부의 주요과제임

- 과거사 청산
- 지역갈등해소
- 소득 양극화 해소
- 사회가치변화에 따른 세대간 갈등
- 노동자와 사용자간 갈등해소
- 남북한 문제에 따른 갈등
- 탈북자, 외국인노동자, 결혼이민여성 등 다문화가정 통합
- 정당간 정치적 갈등과 대립

(2) 국민통합의 개념

○ 신운경 외(2008:18)

- 사회적 혼합(social mix)과 사회통합(social inclusion)은 사회적 배제에 대한 해결방안의 수단으로 동일한 맥락에서 다뤄짐

○ 신명호(2004:162)

- "사회적 배제는 '다차원적인 불이익'으로서 어떤 사회의 주류적 환경으로부터 분리된 상태를 포함하며 불이익이 상당기간 지속되는 상황을 의미하는 것"

○ 노대명 외(2009:20-23)

- 사회적 수용(social inclusion): 이주민, 소수인종, 장기실업자, 약물중독자 등과 같이 사회보장제도의 적용을 받기 어려운 사람들에 대한 사회적 배제(social exclusion)을 극복한 상태로, 보다 넓은 의미에서는 모든 국민을 빈곤, 실업 등의 사회적 위험에서 보호하는 것
- 사회적 조화(social integration): 한 사회내의 여러 집단들이 다양성을 유지하면서 조화롭게 하는 것
- 사회 통합(social cohesion): 다양한 특성을 가진 공동체 구성원들이 소속감을 가지고 비젼을 공유하면서 사회적 배경이 상이함에도 동등한 기회를 누리며 강한 긍정적 관계를 형성해 나가는 것

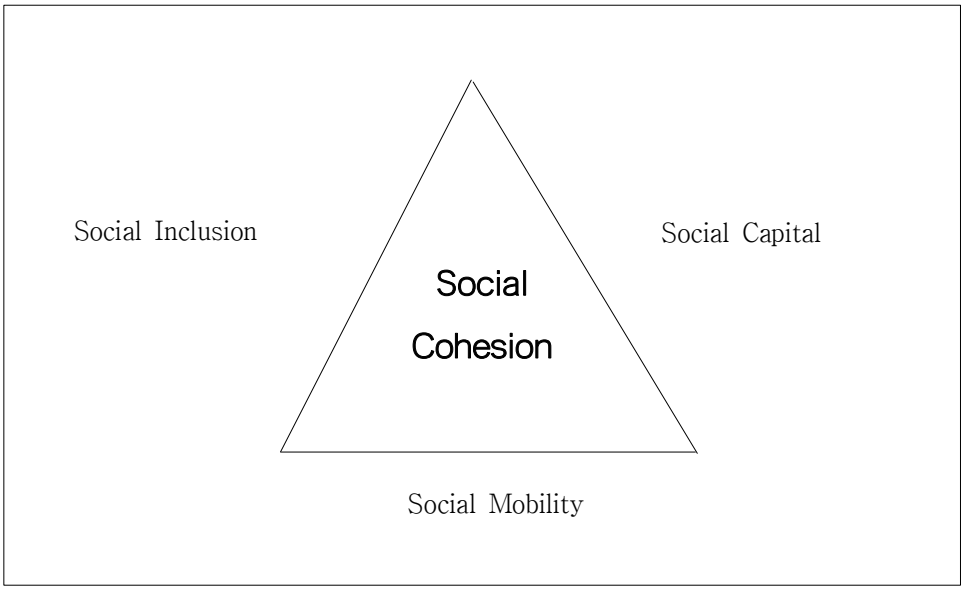
○ 김준영 외(2012:80):

- social integration은 주로 개인적 차원의 적응을 논의할 때 주로 사용
- social inclusion은 개인적 차원의 적응과 통합뿐만 아니라, 사회적 배제라는 사회구조 자체에 대한 해결책을 모색할 때 많이 사용되어 integration의 확장된 형태
- social cohesion은 사회적 배제 및 통합이라는 제도적 측면과 그 제도에 대한 시민의 태도 · 인지 · 반응사이의 관계

○ OECD(2012):

- OECD국가들은 사회통합촉진을 사회정책의 주요목표로 하고 있으며 OECD는 국가내 국가간 사회의 전반적 여건을 비교하기 위해 사회지표를 개발하여 활용
- OECD사회지표는 경제발전과 대비되는 개념으로 각국의 사회발전(social development)을 시계열적 분석을 통해 평가하고, 사회적 실천(정책)이 사회발전을 성취하는데 얼마나 효과적이었는가를 평가
- OECD사회지표는 사회의 제측면을 포괄하는 자료로 사회문제는 단순히 하나의 원인에서 기인한 것이 아니라고 전제하고 있으며 사회적 경향, 성과, 정책의 평가를 위해 필요한 폭넓은 시각을 제공
- 2년 주기로 사회통합지수 발표(지표는 신뢰, 사회제도에 대한 신뢰, 친(반)사회적 행동, 투표, 관용, 소득불평등, 빈곤)

<그림 2-1> 사회통합의 3요소



* 출처: OECD(2012). p.54.

○ 강주희(2011: 11-35)
- "사회 구성원이 수용(inclusion)되거나 서로 조화(ingeration)를 이루는 차원에서 통일된 집단적 특성을 가진 유기체적 통합(cohesion)"

○ 박준 외(2009)
- "개념적인 차원에서 다양한 논의가 있다고 하더라도 경험적인 차원에서 '갈등의 부재'로 정의되어 사용"

○ Jenson(1998:15): 사회통합을 다음의 다섯 가지 차원으로 구분
- 소속과 고립
- 포용과 배제
- 참여와 비참여
- 인정과 거절
- 합법성과 불법성

○ Ager & Strang(2008: 170) 통합의 핵심영역

- 지표와 수단(markers and means): 고용, 주책, 교육, 보건
- 사회적 관계(social connection): 사회적 가교(social bridge), 사회적 결속(social bonds), 사회적 연결(social links)
- 촉진기제(facilitators): 언어와 문화적 지식, 안전과 안정
- 기반(foundation): 권리와 시민의식

○ 김미희 외(2008: 97)

- "사회통합을 사회를 구성하는 모든 요소가 분산적인 상태에서 보다 결합적이고 단결적인 상태로 되어가는 과정 및 결과를 의미"

<표 2-1> 사회통합의 개념

학자	정의	핵심개념
노대명 외(2010)	가치공유 및 사회적 신뢰가 형성되어 있으며, 사회갈등에 대한 민주적이고 합리적인 관리를 통해 경제사회적 격차와 불평등을 최소화한 상태	신뢰, 민주적·합리적 관리
사회통합위원회(2010)	다양한 특성을 가진 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 국민적 결집력으로 정의하며 사회통합은 사회질서에 대한 개인과 사회의 상호공감, 사회적 배제집단의 포용으로 출발함	공동체 소속감, 비전 공유, 상호공감,포용(관용)
이태진 외(2009)	동일한 사회에서 공통적인 소속감을 형성시키는데 도움이 되는 과정이며 사회구성원들 간의 상호작용과 관련된 사정(affairs)들의 상태	공통적 소속감, 상호작용
신운경, 김은미, 우현혜, 박철수(2008)	사회적 배제에 대한 해결방안·수단으로써 사회혼합의 의미를 갖는 사회 전반적 통합을 나타내는 포괄적 의미로 사용, 즉 물리적 혼합과 소득계층, 연령, 인종, 주택의 유형, 규모 등의 사회전반적인 인식으로부터의 통합을 말하며 사회·문화·경제적 부분의 입체적 사회통합을 의미함.	사회혼합, 물리적 혼합과 인식의 통합
서수정, 김주진, 정경일, 설정임(2004)	사회통합은 동전의 양면과 같이 사회적 배제의 반대 개념으로 다루어져왔으며 사회적으로 권력이 부족한 계층의 부적절한 사회참여, 사회적 보호 부족에 따른 계층간 차별에 초점을 맞추는 관계문제로 치환됨.	계층간 차별의 관계문제
Phillips(2008)	사회적 관계망을 창출하고 유지하는 인프라와 공동체 구성원 간의 유대를 포괄하는 개념	사회관계망, 공동체 유대

학자	정의	핵심개념
Council of Europe(2005)	사회적 격차를 최소화하고 양극화를 예방함으로써 사회구성원 모두의 복지를 보장할 사회적 역량을 의미하고 민주적 수단을 통해 공동의 목표를 추구하는 자유로운 개인들로 구성된 공동체를 지향함.	복지보장, 공동목표, 공동체
Stanley(2003)	사회구성원들의 사상·신념·생활 스타일의 일치가 아닌 신뢰·호혜성·관용을 바탕으로 행위자들의 다양성 속에서 자발적이고 조화로운 결집과 실천을 의미	신뢰, 호혜성, 관용, 조화
Jonson(2002)	사회계층, 사회경제적 지위 측면, 인류학적 분류 측면, 라이프사이클 단계 측면, 가구 및 가족 유형 측면 등에서 상이하고 다양한 사람들의 섞임	다양한 사람들의 혼합
Berger-Schmitt(2000)	격차와 경제적 불평등이 최소화된 상태이며 사회구성원들간 관계를 통하여 결속력이 강화된 상태	결속력 강화
Berger-Schmitt& Noll (2000)	영토적 단위뿐만 아니라 개인, 집단, 단체와 같은 사회적 단위 간 관계들을 다루는 사회적 특성의 통합적 상태	사회적 특성의 통합
Berkman & Kawachi (2000)	사회통합은 상호신뢰, 상호호혜성, 사회 부문들 간의 연합체, 효과적 갈등조정제도 등이 실재함으로써 강한 사회적 유대를 형성하고 있는 상태	신뢰, 호혜성, 연합, 갈등조정제도, 유대감
Jenson (1998)	모든 캐나다인 간에 신뢰감, 희망, 상호호혜를 기초로 하여 캐나다 내에서 공유된 가치, 공유된 도전과제와 기회균등의 공동체를 발전시키는 일련의 과정	신뢰, 호혜성, 공동체, 공유가치
Maxwell (1996)	사회학, 정치학에서 비롯된 개념으로 공동체에 대한 귀속감을 제고하여 도전과제에 공동으로 대응할 수 있도록 가치와 인식을 공유하고 부와 소득 격차를 축소하는 과정	공동체 귀속감, 가치공유, 격차축소

* 출처: 이건(2013) :9-10.

○ 국민통합에 관한 연구는 “합의된 정의의 부재와 학문적 연구의 저발전의 문제에 봉착”해 있음

- 가치 및 이념과 밀접한 관련이 있으므로 관점의 차이가 존재하고 내용상 이견이 크며 조작적 정의의 차이도 큼
- OECD의 ‘Social Cohesion'의 개념을 주로 사용하여 설명하고 있으나, OECD의 개념 자체가 추상성이 높아, 실제로는 하부개념으로서 ‘사회적 배제(social

exclusion)', '사회권(social right)', '사회적 자본(social capital), '사회의 질(social quality)' 등 다양한 개념들로 나열되는 경우가 많음(김성근, 2015: 2)

○ 이상의 정의들을 종합할 때 공통점은 '가치체계의 공유', '소속감 및 유대감', '갈등최소화(격차해소)를 위한 상호협력'임. 따라서 이 연구에서 사용하는 국민통합의 개념은 "국가를 구성하고 있는 개인과 집단이 일정 가치체계를 공유하고 국가·사회 발전을 위해 공동 협력하고자 공감대를 형성하고 있으며, 갈등을 예방하고 상호격차를 최소화하여 보다 단합된 공동체를 형성하고자 하는 부단한 노력 또는 그러한 과정"으로 정의함
- 가치체계의 공유를 통한 신뢰 형성과 증대
- 소속감 및 유대감을 통한 사회 수용성 증대
- 계층·이념·지역·세대 등 갈등 예방과 갈등 최소화

(3) 국민통합정책의 유형

□ 김성근(2015)의 분류: 사회적 가치와의 관련에서 정의

○ 사회적 가치에 대한 불평등 완화
- 경제적 빈곤, 경제적 불평등과 관련된 정책들
- 의료서비스를 받을 권리를 보장해주는 정책들
- 최소한의 주거와 관련된 정책들

○ 사회적 가치에 대한 접근성 보장
- 빈곤퇴치의 일환으로 고용을 중시하는 정책
- 모든 학생이 적절한 거리에 있는 학교에 다닐 수 있도록 하는 정책
- 인터넷의 이용(여러 가지 정보에의 접근성)
- 고용, 교육, 건강 등의 서비스를 받을 수 있는 장소까지의 물리적 이동(교통정책)

○ 사회 구성원으로서의 가치를 충분히 인정받을 수 있도록 하는 정책
- 사회적 약자들의 권리와 관련된 정책이 이 범주에 속함
- 직접적으로 사회적 약자들의 권리를 증진시키는 정책이 아니더라도 이들에 대한

사회적 인식을 변화시키려는 의도를 갖는 정책

○ 개인이 사회적으로 활동할 수 있는 실질적 여건을 만들어주는 정책
- 장애인이 생활할 수 있는 환경을 조성하는 정책
- 보육정책
- 선거참여를 제고시킬 수 있도록 하는 정책

○ 의의: 통합정책의 유형화를 시도하였다는데 의의가 있으나, 뚜렷한 분류기준을 제시하지 않고 포괄적으로 정의하여 영역의 구분이 다소 모호함

□ 국민통합정책의 유형

○ 이 연구에서는 국민통합을 “국가를 구성하고 있는 개인과 집단이 일정 가치체계를 공유하고 국가·사회 발전을 위해 공동 협력하고자 공감대를 형성하고 있으며, 갈등을 예방하고 상호격차를 최소화하여 보다 단합된 공동체를 형성하고자 하는 부단한 노력 또는 그러한 과정”으로 정의하고, 그 구성요소는 다음과 같음
- 가치체계의 공유를 통한 신뢰 형성과 증대
- 소속감 및 유대감을 통한 사회 수용성 증대
- 계층·이념·지역·세대 등 갈등 예방과 갈등 최소화

○ 가치체계의 공유를 통한 신뢰형성과 증대
- 시민의식 함양
- 정책참여를 통한 소통형 정부

○ 소속감 및 유대감 증진을 위한 기반 확대
- 재외동포 통합, 지역공동체 활성화 등

○ 사회적 갈등의 예방 및 조정
- 갈등예방: 빈곤, 경제적 불평등의 완화(최저임금, 고용지원, 청년취업, 노인취업, 임금격차해소)
- 갈등의 조정: 지역간, 세대간 갈등의 조정(공공사업추진, 지역감정, 과거사 청산

등)

○ 공공서비스 전달 강화를 통한 사회적 가치의 강화
- 사회적 약자의 적극적 보호: 양성평등, 외국인 노동자, 난민수용, 탈북자 지원, 한부모가정 지원 등
- 다문화가정 지원: 이주여성지원, 자녀교육지원
- 정보격차의 해소
- 지역균형발전

○ 사회적 가치 제고를 위한 다양한 불평등 완화 정책
- 경제정책: 비정규직 문제 등 경제적 불평등 해소를 위한 다양한 정책
- 사회정책: 다문화정책·교육정책 등 사회적 불평등 해소를 위한 다양한 정책

(4) 국민통합과 갈등관리

□ 갈등의 유형

○ 이슈에 따른 분류
- 환경: 환경에 대한 걱정과 관심이 높아짐에 따라 환경문제를 둘러싼 갈등 증가
- 이념: 갈등의 원인이 이념문제인 경우
- 노동: 노-사간 갈등
- 지역: 지역간 불균형, 이해관계의 상충
- 계층: 계층간 갈등, 빈부격차
- 교육: 교육기회의 불평등

○ 갈등 당사자에 따른 분류
- 민간과 민간: 갈등의 당사자가 모두 민간인 경우
- 정부와 민간(민간과 정부): 중앙정부(또는 지방정부)와 민간간의 갈등으로, 민간이 주도한 사업으로 발생하는 민관갈등, 정부가 주도한 정책으로 발생한 갈등인 관민갈등이 있음
- 정부와 정부: 중앙정부와 중앙정부간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정

부간 갈등으로 관관갈등으로도 불림

○ 당사자가 추구하는 목적에 따른 분류
- 이익/이익 갈등: 공공갈등의 참여자가 추구하는 성격이 각자의 이익인 경우
- 이익:가치 갈등: 갈등의 당사자가 한쪽은 이익, 한쪽은 가치문제를 추구한 경우
- 가치:가치 갈등: 갈등의 참여자가 상호간에 가치문제를 추구한 경우

○ 종료방식에 따른 분류
- 협상: 당사자간 협의에 의해 상호가 생각하는 적정수준에서 종료
- 조정: 제3자에 의한 종료
- 중재: 제3자가 상호 받아들일 수 있는 타협안을 제시하여 종료
- 행정집행: 행정기관의 처분에 따른 강제종료
- 주민투표: 주민투표의 결과에 따른 종료
- 법원판결: 법원의 판결에 따른 종료
- 진압: 강제적 물리력의 동원으로 인한 종료
- 철회: 한쪽이 의사를 굽힘으로써 종료
- 소멸: 비효율적으로 아무런 조치없이 흐지부지되어 종료
- 입법: 해결방법을 법률로 정하여 종료

□ 공공갈등에 대한 접근법(고동현 외, 2015)

○ 전통적 관리법
- 법규와 제도적 장치를 통한 공식적·강제적 방법. 소송과 같은 사법적 판결 및 독자관리방식(self-management strategy) 포함
- 독자관리방식은 우위에 있는 일방의 당사자가 주도적으로 문제를 해결하는 활동(회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마 등)
- 시간, 비용과다, 분쟁재연소지 등의 단점이 있고, 가치관 대립 사안은 해결에 근본적 한계가 있음

○ 경제적·보상적 관리법
- 이해관계를 둘러싼 갈등사안에 많이 적용되며, 경제적 보상이나 재정지원(각종 보

고금지원 등의 재정 인센티브)이 수반됨
- 보상수준의 적절성 및 적용범위 등의 문제로 갈등이 재연될 가능성이 있으며 가치갈등 사안에는 적용이 어려움

○ 대안적 관리법
- 사법판결 대신 협상, 조정, 중재 등의 방법 통한 갈등해결
- 개인간, 집단간 이익갈등 사안에 유효하나 가치갈등 조정에는 한계

○ 시민참여에 의한 합의형성
- 시민참여의 수준에 따라 다양한 유형의 참여유형이 있음
- 시민참여는 개념적으로 구분되나 현실적으로는 보완적, 중첩적으로 나타남
- 행정절차나 자문위원회 제도와 같은 기존의 참여제도는 이해관계자나 전문가 등 제한된 집단을 대상으로 하나. 참여자를 제한하지 않고 일반시민의 의견을 반영하는 제도

○ 숙의에 의한 합의형성
- 참여자들이 충분한 토의와 심사숙고를 거쳐 의사결정에 도달하는 방식
- 가치갈등 사안이나 갈등 주체가 불분명한 경우에 적용되나 시간이 많이 걸려 신속한 결정이 어렵고, 성숙한 합의문화를 전제로 함
- 서울시 등이 시민원탁회의 등의 방식으로 일부 의사결정에 활용중

□ 현 갈등관리의 미비점 및 개선방안

○ 관 주도 사업추진에서 발생하는 공공갈등 관리를 위해 시민참여에 의한 정책결정이나 합의형성 시스템이 필요함
- 중요 정책의 결정이나 국책사업의 추진시 규정상 이해관계자의 참여가 보장되어 있으나, 형식적 참여로 정책결정 이후에 공공갈등이 발생하는 사례가 많음
- 효과적이고 효율적인 운영을 위한 공론화 절차의 설계 필요
- 다부처와 다기관이 연계되어 있는 정책분야의 경우 특히 예방적 관리를 위한 의견수렴 절차 설계

○ 갈등관리 역량강화를 위한 조직기반의 정비 필요

- 정부 부처 산하에 분쟁조정위원회가 설치되어 있어, 독립성이 약하고 예방기능이 취약함
- 주요 국가의 성공사례를 살펴 볼 때, 제3자나 전문기구에 의한 갈등관리방식이 실질적인 핵심역할을 하고 있음
- 갈등발생 시 중립적이고 전문적인 전담기구의 조정 필요
- 위계적 조직관계보다는 수평적 거버넌스를 통해 상시 갈등의 민감도를 높일 수 있는 예방적 갈등관리 역량 제고 필요

○ 정책신뢰도의 제고를 위한 청렴성·공정성을 담당할 기구 필요

- 현재 검찰, 경찰, 권익위원회 등이 있으나 주로 범법행위를 단속하는 기관들이며, 권력적 부패와 불공정성, 여러 부처에 관련된 사안에 대해 실질적인 기능을 발휘하지 못함
- 홍콩의 염정공서(ICAC), 영국의 OCPA(Office of the Commissioner for Public Appointments)와 같은 기능 필요

○ 갈등 예방기능의 강화 필요

- 주요국가들이 갈등의 사전 예방기능에 역점을 두는 반면 우리나라는 갈등발생시 분쟁해결이라는 사후적 갈등 해결 중심임
- 창의적 사고 능력을 갖춘 갈등관리 역량강화와 교육지원의 필요
- 성숙한 협상 문화의 정착을 위한 소통 전략의 수립이 필요함

○ 갈등관리 관련 법·제도의 정비

- 당해 정책분야에서 상충하거나 부적절한 개별법의 적용으로 발생할 수 있는 갈등을 미연에 방지
- 일반법과 특별법, 각 개별법간 충돌 조항에 관한 점검
- 정책연계에 대한 고려 미흡으로 인하여 발생할 수 있는 갈등가능성의 점검
- 불충분하거나 불명확한 관련 규정으로 인해 제기되는 민원과 갈등사안의 점검

○ 갈등관리 사례의 체계적 관리

- 이미 발생된 갈등에 효과적으로 대처하기 위해 정확하고 적실한 갈등진단(갈등영

향분석)과 함께 이를 바탕으로 한 갈등관리 전략 수립(처방)이 수반되어야 함
- 철저한 조사를 통해 갈등의 원인, 진행, 종료를 단계적으로 파악하고 이에 대한 조사결과는 매뉴얼에 반영하는 등 추후에 유사한 갈등 사례 발생 예방에 효과적으로 활용할 방안을 모색해야 하며 학습기회로 활용

2. 통계·조사 자료 분석을 통한 국민통합의 현재 모습 진단

□ 국민통합 진단 지표

○ 이 연구에서는 국민통합을“국가를 구성하고 있는 개인과 집단이 일정 가치체계를 공유하고 국가·사회 발전을 위해 공동 협력하고자 공감대를 형성하고 있으며, 갈등을 예방하고 상호격차를 최소화하여 보다 단합된 공동체를 형성하고자 하는 부단한 노력 또는 그러한 과정”으로 정의하고, 그 진단지표는 다음과 같음
- 가치체계의 공유: 사회자본 - 사회 신뢰 등 사회자본 지표
- 소속감 및 유대감: 사회 수용성 - 불평등 수준, 사회적 고립 수준, 사회적 이동 수준 등
- 갈등 예방과 갈등 최소화: 공공갈등 - 공공갈등의 빈도와 비용 등

(1) 공공 갈등의 심화와 노력의 한계

○ 이주형(2014) 외의 연구(단국대 분쟁해결연구센터 조사에 기반)에서는 1990년부터 2013년 사이 발생한 공공갈등의 유형을 환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육으로 나누어 분석함
- <표 2-2>에서 보는 바와 같이 노동갈등이 가장 많이 발생하였으며, 계층간, 지역간 갈등의 비율도 높은 편임

<표 2-2> 유형별 공공갈등: 1990년 – 2013년

공공갈등 유형	빈도	비율
노동	218	26%
계층	181	21%
지역	177	21%
환경	122	15%
교육	95	11%
이념	51	6%
계	844	100%

출처: 이주형외(2014). p.35.

– <표 2-3>에서와 같이 공공갈등의 이해관계자는 민간과 공공부문간의 갈등발생 비율이 높았으며, 이를 다시 관주도와 민간주도로 분류하여 본 결과, 관이 주도한 정책 및 사업에서 발생한 갈등이 68%, 민간이 주도한 사업에서 발생한 갈등이 32%를 차지하여, 관주도 사업 시행으로 인하여 민간과의 갈등이 발생하는 비율이 높았음

<표 2-3> 공공갈등대상별 유형: 1990년 - 2013년

종류	**빈도**	**비율**
민 – 민	234	27.7%
민 – 관	555	65.8%
관 – 관	55	6.5%
계	844	100%

출처: 이주형 외(2014), p.36.

– 공공갈등의 당사자들이 추구한 내용이 이익중심인가 가치중심인가로 나누어 분류한 결과로는 이익간 갈등이 가장 높았으며, 그 중 노동갈등이 37.7%로 나타남

○ 한국행정연구원의 사회통합실태조사(2015)

– 우리나라의 집단 간 갈등의 원인과 정도에 대해 이념간 갈등(진보주의와 보수주의), 그리고 빈곤층과 중상층간의 경제적 갈등이 가장 심각한 것으로 분석되어 이

에 관한 근본적 해결책이 지속적으로 요구됨(<표 2-4> 참조)

<표 2-4> 갈등의 정도와 원인에 대한 인식

(단위: %)

	빈곤층과 중/상층	보수와 진보	근로자와 고용주	수도권과 지방	개발과 환경보존	노인층과 젊은층	남자와 여자	종교 간
전혀 심하지 않다	29.0	37.8	21.8	13.5	18.6	15.2	7.7	13.0
별로 심하지 않다	55.0	48.9	59.8	50.6	56.0	49.9	37.5	42.6
약간 심하다	15.2	12.6	17.2	33.7	23.7	32.1	49.7	39.9
매우 심하다	0.8	0.6	1.1	2.2	1.7	2.8	5.1	4.5

출처: 가상준(2015), p. 39.

- 집단간 의사소통의 수준은 정당, 입법부와 행정부, 정부와 시민단체에서 낮게 인식되고 있음

<표 2-5> 집단간 소통의 수준 (단위: %)

	중앙정부 부처 상호간	중앙정부와 국회	중앙정부와 지방정부	지방정부와 지방의회	여당과 야당	정부와 시민단체
전혀 이루어지지 않고 있다	0.8	0.9	1.1	0.9	0.4	0.4
별로 이루어지지 않고 있다	28.8	17.4	24.9	27.7	9.9	17.1
약간 이루어지고 있다	55.5	56.1	57.2	55.4	46.3	5.87
매우 잘 이루어지고 있다	14.9	25.6	16.9	18.0	43.4	23.8

출처: 가상준(2015), p.41.

- 갈등해소를 위한 노력의 정도는 입법부가 제일 부족한 것으로 인식하고 있음. 국회의 중요한 기능중의 하나가 국민통합, 갈등의 해소임에도 국회에 대한 부정적 인식이 강함

<표 2-6> 갈등해소를 위한 노력의 정도

(단위: %)

	교육계	국회	기업	노동조합단체	법조계	시민단체	언론	정부	종교단체
전혀 노력하지 않는다	2.2	1.7	1.9	1.8	1.7	3.2	2.5	2.7	2.5
별로 노력하지 않는다	26.3	9.6	14.6	16.8	14.6	25.8	23.3	18.3	20.5
보통이다	42.7	26.2	40.1	43.4	41.5	44.1	43.3	38.1	46.6
약간 노력한다	24.0	39.5	33.9	29.4	32.8	21.1	23.6	28.0	22.9
매우 노력한다	4.8	22.9	9.5	8.6	9.3	5.7	7.3	13.0	7.6

(2) 한국 사회의 불평등 정도

○ 지니계수

- 가장 대표적으로 사용되는 소득 불평등 측정 지표이며, 수치는 '0'과 '1'사이의 비율로 정의, 즉, 낮은 수치는 더 평등한 소득 분배를, 반면에 높은 수치는 더 불평등한 소득 분배를 의미
- 시간에 따른 소득 분배의 변화상을 가리키며, 따라서 소득 불평등이 증가 또는 감소했는지를 알 수 있는데, 비슷한 소득과 지니계수를 가진 국가라도 서로 다른 소득 분배상을 가질 수 있으며, 이는 로렌츠곡선이 다름에도 동일한 지니계수를 가질 수 있다는 것을 의미
- 지니계수는 국가간 뿐만 아니라 다양한 계층간의 소득분배를 비교

○ 세후 처분가능소득을 기준으로 지니계수를 산정한 결과, 전체 가구의 경우 2008년과 2009년 0.314로 정점에 오른 후 하락하는 추세

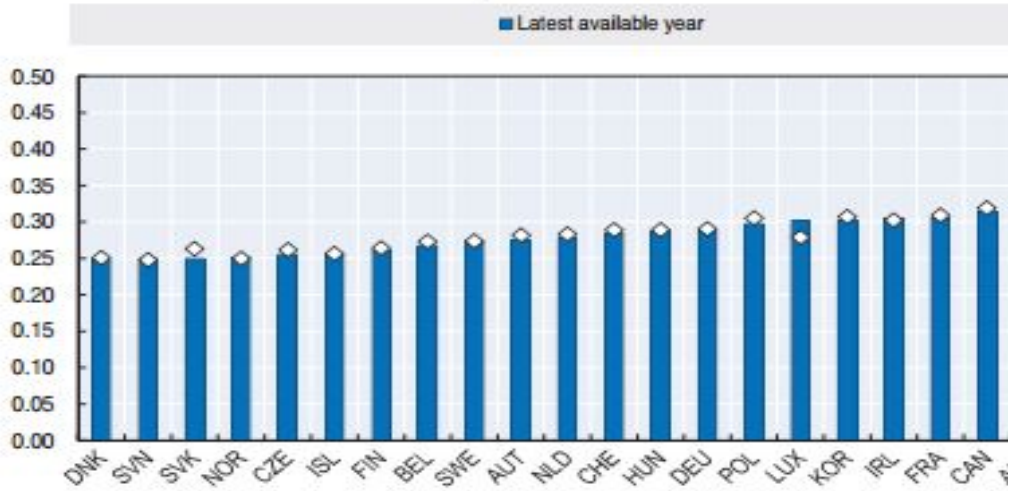
- 도시 2인 이상의 가구도 전체 가구와 마찬가지로 2003년 이후 지니계수가 커지다가 2009년 0.295로 정점에 이른 후 감소 추세임

<그림 2-2> 한국의 지니계수(1990-2015)

출처 : 통계청 「가계동향조사」
* 노란색: 전체 가구, 주황색: 도시 2인 이상 가구

○ OECD 국가간 비교 결과 한국의 지니계수는 OECD 평균 보다 낮으나 OECD 국가 가운데 17위로 중간 수준임

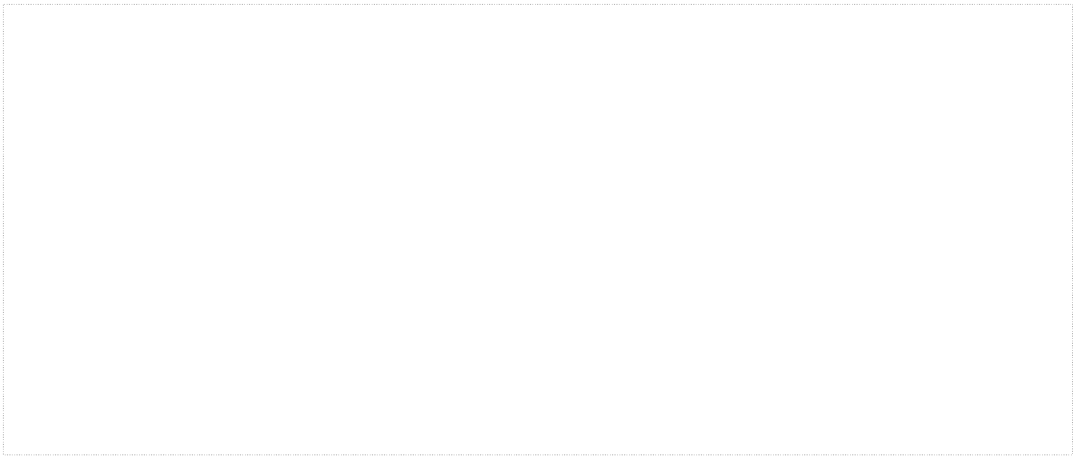
<그림 2-3> 지니계수의 국가간 비교



○ 소득불평등과 함께 빈곤율의 추세를 살펴보면, 거의 유사한 양상을 보여주고 있음

- 중위소득의 50% 미만 가구의 비중을 의미하는 상대빈곤율은 1997년 외환위기 이전에 7% 수준이었으나 이후 급격히 증가해 12%를 넘는 수준을 보여주고 있음
- 지니계수와 마찬가지로 1인가구 및 농가를 포함한 전체가구의 상대빈곤율은 14% 이상을 보여주고 있음

<그림 2-4> 한국의 상대빈곤율 변화 추세(1990-2012년)



출처: 박소현·안영민·정규승(2013); 통계청 도시가계조사, 각 년도.

○ 경제개발협력기구(OECD)는 소득 격차에 대해 높은 임금에서 낮은 임금을 받는 노동자들을 10개의 구간(분위)으로 구분하고 최상위 10%와 최하위 10%, 최상위 10%와 중간 10%, 중간 10%와 최하위 10%의 차이를 보여주고 있음(OECD, 2014)

- <표 2-7>은 소득 최상위 집단과 최하위 집단 간의 격차를 보여주고 있는데 한국은 OECD 평균보다 높은 수준을 보여주고 있으며 2002년 4.19배에서 2012년 4.71배로 격차가 더 벌어진 것으로 나타남
- 한국보다 높은 수치를 보여주고 있는 국가들은 미국, 칠레 등 소득불평등도가 높게 나타나는 아메리카 대륙 국가들임

<표 2-7> 2002년-2012년 OECD 국가별 소득 격차

(단위: 배)

	9분위/1분위		9분위/5분위		5분위/1분위	
	2002년	2012년	2002년	2012년	2002년	2012년
캐나다	3.65	3.72	1.83	1.90	1.99	1.95
칠레	5.21	4.38	3.13	2.98	1.67	1.50
덴마크	2.57	2.86	1.62	1.67	1.59	1.71
프랑스	3.03	2.97	2.00	1.99	1.51	1.50
독일	3.07	3.26	1.74	1.84	1.77	1.77
이탈리아	2.56	2.33	1.64	1.53	1.55	1.52
일본	2.97	2.99	1.83	1.85	1.62	1.61
한국	**4.19**	**4.71**	**2.07**	**2.29**	**2.02**	**2.06**
멕시코	3.75	3.67	2.14	2.20	1.75	1.67
노르웨이	2.10	2.36	1.45	1.48	1.45	1.60
스페인	3.55	3.06	2.10	1.88	1.69	1.66
영국	3.54	3.55	1.95	1.98	1.81	1.79
미국	4.66	5.22	2.26	2.44	2.06	2.14
OECD평균	3.44	3.38	1.98	2.02	1.72	1.67

*출처: OECD(2014)

○ 「21세기 자본(Le Capital Au XXIe SIECLE)」을 발표한 Piketty는 프랑스 파리 경제대학의 연구자들과 함께 세계 상위소득 데이터베이스(World Top Income Database)를 제공하고 있음

- 이는 조사자료가 아닌 납세자료를 토대로 하고 있다는 점에서 소득 불평등도를 더 정확하게살펴볼 수 있는 장점이 있음. 이 데이터베이스에서는 국가별로 상위 1%, 5%, 10%의 전체 소득 점유율에 관한 정보를 제공하고 있음

<표 2-8> 주요 국가별 상위 1% 소득 점유율 변화 추이(1995-2012)

(단위:%)

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
한국	6.88	7.27	7.49	6.58	7.55	8.19	8.55	9.16	9.22	9.64	9.96	10.78	11.28	11.37	11.33	11.76	12.25	12.23
미국	13.53	14.11	14.77	15.29	15.87	16.49	15.37	14.99	15.21	16.34	17.68	18.06	18.33	17.89	16.68	17.45	17.47	19.34
영국	10.75	11.90	12.07	12.53	12.51	12.67	12.71	12.27	12.12	12.89	14.25	14.82	15.44	-	15.42	12.55	12.93	-
일본	7.30	7.36	7.32	7.59	7.76	8.22	8.60	8.73	8.92	9.29	9.42	9.62	9.64	9.71	9.56	9.51	-	-
프랑스	7.70	7.73	7.77	7.94	8.15	8.29	8.43	8.46	8.55	8.73	8.73	8.94	9.25	8.80	8.08	-	-	-
독일	8.84	-	-	10.88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아	-	-	-	8.74	8.82	9.09	9.28	9.28	9.36	9.28	9.35	9.72	9.86	9.66	9.38	-	-	-
덴마크	5.03	5.12	5.24	5.40	5.47	5.73	5.62	5.55	5.50	5.57	5.78	5.91	6.12	6.05	5.44	6.41	-	-
캐나다	9.97	10.49	11.26	11.78	12.03	12.78	12.70	12.35	12.28	12.65	13.09	13.71	13.72	13.06	12.29	12.22	-	-

출처: World Top Income Database(http://topincomes.www.parisschoolofeconomics.eu)

(3) 한국 사회의 사회적 고립도와 사회적 결속

○ OECD 국가 가운데 한국의 사회적 고립도는 매우 높은 수준

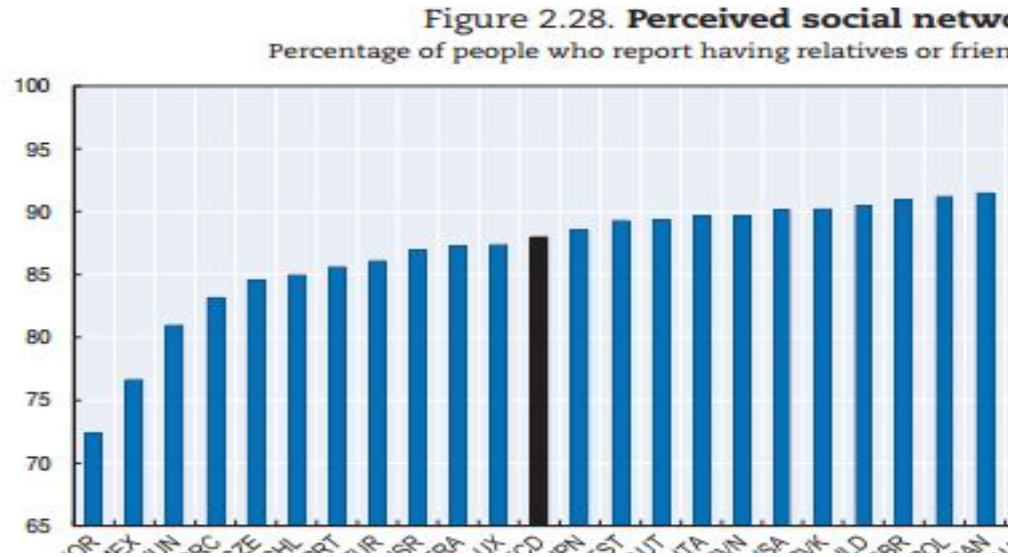
- 사회적 고립도는 국민 중 위기상황에서 도움을 받을 곳이 없는 사람의 비율임.
- 한국은 2010년 20%에서 2014년 28%까지 상승하였으며, 2015년에는 24% 수준임
- 한국의 사회적 고립도는 OECD 평균의 2배에 이르고 있음
- OECD 평균도 지속적으로 높아지고 있으며 여러 국가의 수준도 높아지는 추세이나, 한국은 그 절대적 수준이 높을 뿐만 아니라 빠른 추세로 높아지고 있어 대책이 필요한 수준임

<표 2-9> OECD 주요국 사회적 고립도(2009-2015)

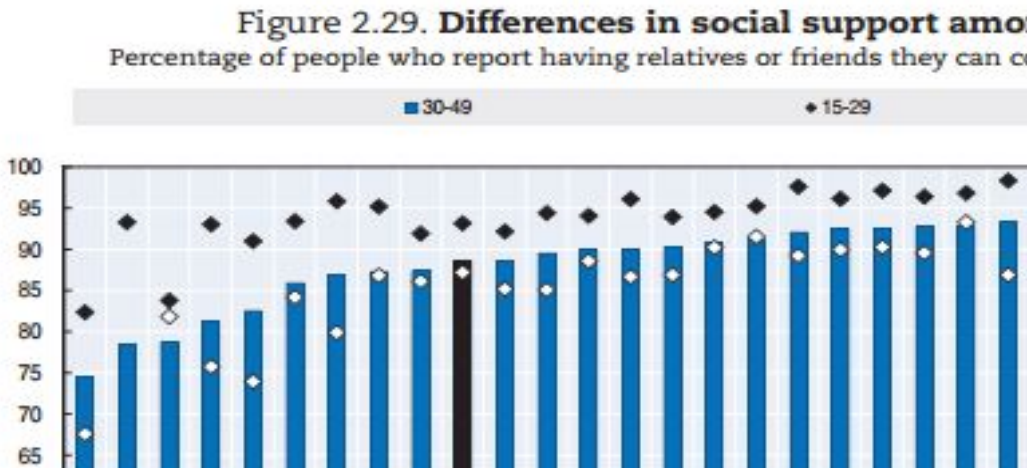
	2010	2012	2013	2014	2015
스웨덴	4	8	9	8	8
호주	5	6	7	8	5
영국	5	5	6	9	7
프랑스	6	7	9	13	11
독일	7	8	7	6	8
미국	8	10	-	10	10
OECD평균	9	10	11	12	12
일본	10	10	-	11	9
한국	20	23	-	28	24

출처 : OECD, 「How ' s Life ? : Measuring Well-being」, 2011, 2013, 2015. http://www.oecd.org/」, 2016. 08.

<그림 2-5> 인지적 사회 연결망 지원



<그림 2-6> 나이별 사회지원 격차



<표 2-10> 강신욱 외(2012)의 사회적 결속 수준

국가	1995		2000		2005		2010	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위	지수	순위
Australia	0.80	1	0.78	4	0.69	8	0.72	5
Austria	0.59	15	0.71	10	0.71	7	0.68	10
Belgium	0.51	18	0.60	15	0.63	12	0.63	12
Canada	0.74	7	0.75	8	0.67	10	0.70	8
Chile	0.60	14	0.46	24	0.43	22	0.37	24
Czech Rep.	0.39	25	0.50	19	0.40	24	0.38	23
Denmark	0.74	5	0.84	3	0.84	1	0.87	1
Estonia	0.34	27	–	·	–	·	–	
Finland	0.71	8	0.77	6	0.74	4	0.73	4
France	0.47	19	0.56	16	0.55	17	0.50	17
Germany	0.64	12	0.67	13	0.59	14	0.64	11
Greece	–	·	–	·	–	·	–	
Hungary	0.44	20	0.39	26	0.34	27	0.32	27
Iceland	–	·	–	·	–	·	–	
Ireland	0.55	16	0.70	12	0.58	15	0.61	14
Israel	0.43	22	0.49	20	0.49	21	0.46	20
Italy	0.43	23	0.54	17	0.51	20	0.49	18
Japan	0.66	11	0.50	18	0.57	16	0.52	16
Korea	0.53	17	0.48	22	0.54	18	0.45	21
Luxembourg	–	·	–	·	–	·	–	
Mexico	0.32	29	0.34	28	0.38	25	0.29	29
Netherlands	0.63	13	0.77	5	0.67	11	0.71	6
New Zealand	0.67	10	0.76	7	0.71	5	0.70	9
Norway	0.79	2	0.87	1	0.83	2	0.82	2
Poland	0.33	28	0.36	27	0.29	29	0.36	26
Portugal	0.31	30	0.46	23	0.42	23	0.37	25
Slovak Rep.	0.39	24	0.32	29	0.32	28	0.30	28
Slovenia	0.36	26	0.45	25	0.36	26	0.43	22
Spain	0.44	21	0.49	21	0.52	19	0.48	19
Sweden	0.76	3	0.85	2	0.81	3	0.80	3
Switzerland	0.74	6	0.71	11	0.71	6	0.70	7
Turkey	0.19	31	–	·	–	·	–	
United Kingdom	0.69	9	0.63	14	0.61	13	0.56	15
United States	0.75	4	0.72	9	0.68	9	0.62	13
포함된 지표수	6		10		10		10	
해당국가수	31		29		29		29	

*출처 강신욱 외(2012). 사회통합지수 개발연구. pp.20-21.

(4) 한국 사회의 사회이동 가능성 인지도

○ 세대 내 및 세대 간 사회이동 가능성 인지도가 낮아지는 추세

- <그림>은 사회이동 가능성에 대해 '매우 높다' 또는 '비교적 높다'고 응답한 사람들의 비율
- 사회이동 가능성 인지도는 2009년 이후 계속 낮아지는 추세임
- 세대 간 사회이동에 비하여 세대 내 사회이동 가능성이 더 낮은 것으로 인식되고 있는 상황
- 사회이동 가능성 인지도가 낮아지는 것은 국민통합에 부정적 신호

<그림 2-7> 사회이동 가능성 인지도

출처 : 통계청, 「사회조사」, 각 년도.

* 2006년, 2009년 세대 내 및 세대 간 사회이동 가능성은 모두 15세 이상 가구주를 대상으로 조사하였고, 2011년부터는 세대 내 사회이동은 13세 이상 가구주, 세대 간 사회이동은 19세 이상 가구주를 대상으로 조사하였음.

(5) 한국 사회의 사회자본

○ 사회자본

- 일반적으로 사회자본은 '신뢰, 참여, 배려를 통해 공적, 사적 공동체 내외간의 협력을 촉진시키는 유무형의 자본'으로 정의
- 사적 사회자본은 가족, 친구 등 사적 공동체 내의 신뢰, 배려 등 가치인식과 이들과의 참여 등의 적극적 행위로 인해 발생되는 유무형의 자본
- 공적 사회자본은 국가나 NGO 등 공적 공동체에 대한 신뢰, 배려 등 가치 인식과

이들에 대한 참여 등의 적극적 행위로 인해 발생되는 유무형 자본

○ 한국의 낮은 사회자본 수준

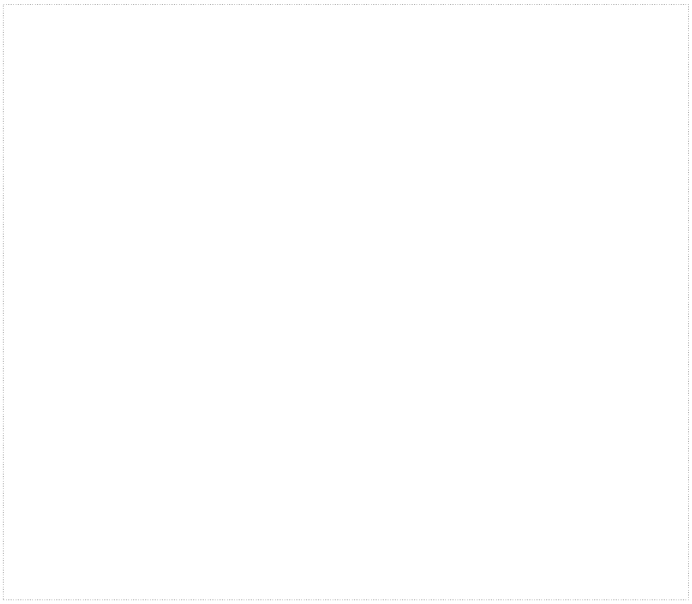
- 현대경제연구원의 연구에 의하면, 한국은 사회자본지수를 구성하는 사적 사회자본과 공적 사회자본 모두 취약한 수준
- 한국은 사적 사회자본이 5.40점으로 OECD 평균 6.22점에 크게 못 미치며, 공적 사회자본도 4.75점으로 OECD 평균 5.37점과 큰 격차를 보임
- 사적 사회자본이 낮은 이유는 한국의 사적 배려가 OECD 평균에 한참 미치지 못하기 때문임. 한국의 경우 사적 참여는 상대적으로 좋은 반면, 사적 배려나 사적 신뢰가 매우 취약
- 공적 사회자본의 경우, 공적 참여 수준은 OECD 중위권이지만, 공적 신뢰나 공적 배려 부문은 낮은 수준
- 한국의 사회자본지수가 낮은 것은 국민들의 국가사회 시스템에 대한 공적 신뢰가 매우 낮고, 타인에 대한 사적 배려의 취약 등이 주요 원인
- 사회자본 확충에 대한 범국가적인 노력이 요구

<표 2-11> 주요국 사회자본지수 비교

종합순위	국가	사적 사회자본	공적 사회자본	전체지수
1	노르웨이	7.09	6.22	6.66
2	뉴질랜드	7.12	5.96	6.54
3	스웨덴	7.02	6.00	6.53
9	캐나다	7.00	5.55	6.28
14	영국	6.65	5.66	6.16
15	독일	6.49	5.62	6.06
17	미국	6.71	5.17	5.94
18	프랑스	5.78	5.55	5.66
21	이탈리아	5.98	4.85	5.41
23	일본	5.81	4.98	5.40
29	한국	5.40	4.75	5.07
G7 평균		6.35	5.34	5.84
OECD 평균		6.22	5.37	5.80

*출처: 현대경제연구원

<그림 2-8> 한국과 G7의 6개 구성요소별 비교



*출처: 현대경제연구원

○ G7 국가들은 대체로 중위권 이하에 포진하고, 복지선도국인 유럽 국가들이 상위권을 많이 차지

- 캐나다가 G7 국가들 중에서는 가장 높은 6.28점으로 9위를 차지하였고, 그뒤를 영국, 독일, 프랑스 등이 중위권 수준을 보였으나, 일본은 5.40점으로 23위, 이탈리아는 5.41점으로 21위에 불과해 하위권에 근접한 것으로 나타남
- 노르웨이(6.66점), 스웨덴(6.53점), 네델란드(6.51점) 등 유럽 국가들이 상위권에 위치하고 있으며, 호주 대륙의 뉴질랜드(6.54점)와 호주(6.46점) 역시 5위이내에 포진해 사회자본에 강한 면모를 보임

<표 2-12> G7국가 사회자본지수 추정 결과

종합 순위	국가	사적 신뢰	사적 배려	사적 참여	사적 사회 자본	공적 신뢰	공적 배려	공적 참여	공적 사회 자본	전체 지수
1	노르웨이	8.17	8.53	4.57	7.09	6.52	6.81	5.34	6.22	6.66
2	뉴질랜드	7.46	8.52	5.37	7.12	6.19	7.17	4.52	5.96	6.54
3	스웨덴	7.67	8.27	5.14	7.02	6.14	7.56	4.29	6.00	6.53
9	캐나다	7.28	8.50	5.22	7.00	5.49	6.88	4.29	5.55	6.28
14	영국	7.05	8.07	4.84	6.65	5.72	7.48	3.77	5.66	6.16
15	독일	7.03	7.87	4.58	6.49	5.64	6.62	4.59	5.62	6.06
17	미국	6.59	7.68	5.85	6.71	4.73	6.54	4.23	5.17	5.94
18	프랑스	6.71	7.42	3.21	5.78	5.49	7.19	3.98	5.55	5.66
21	이탈리아	7.12	6.00	4.82	5.98	4.86	5.91	3.77	4.85	5.41
23	일본	7.26	6.42	3.77	5.81	4.86	6.08	4.00	4.98	5.40
29	한국	6.71	5.23	4.26	5.40	4.11	5.99	4.14	4.75	5.07
G7 평균		7.01	7.42	4.61	6.35	5.26	6.67	4.09	5.34	5.84
OECD 평균		7.14	7.20	4.32	6.22	5.31	6.63	4.17	5.37	5.80

주: OECD 국가 가운데 이스라엘, 터키는 제외

○ 사회자본 부문 중 '공적 신뢰'가 가장 취약

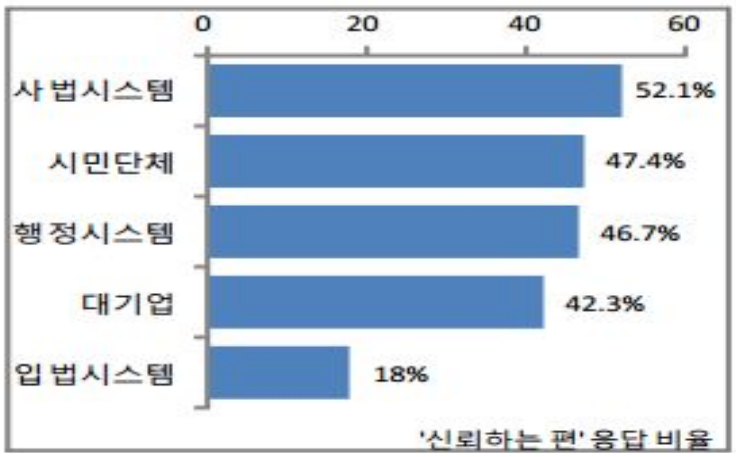
- 한국은 정부나 사법시스템 등 국가의 공적 시스템에 국민들의 신뢰가 절대적으로 부족한 상황
- 한국의 공적 신뢰 부문은 OECD 32개국 가운데 31위를 기록
- 특히, 사법시스템에 대한 신뢰의 경우 2.34점으로 OECD 평균인 5.41점의 절반에도 미치지 못함
- 정부에 대한 신뢰나 교육시스템에 대한 신뢰 역시 각각 27위, 29위로 극히 낮은 수준을 나타내고 있어, 공적시스템 전반적으로 국민들의 신뢰가 매우 낮은 편

<표 2-13> 사회자본 추정결과 – 공적신뢰

순위	국가	공적 신뢰
1	스위스	6.85
2	노르웨이	6.52
10	영국	5.72
12	독일	5.64
15	프랑스	5.49
22	일본	4.86
25	미국	4.73
31	한국	4.11
32	멕시코	3.64
OECD 평균		5.31

*자료: 현대경제연구원.

<그림 2-9> 각 부문별 사회시스템의 신뢰 여부>



*자료: 현대경제연구원 2013.12 설문조사

○ 사적 차원의 타인에 대한 배려도 부족

– 사적 배려 부문은 OECD 국가 가운데 최하위 수준

– 사적 배려 부문의 경우 5.23점으로 OECD 32개국 중 30위

– 성소수자에 대한 관용 항목이 OECD 국가 중 최하위 수준인 31위를 나타내고 있으며, 개인 선택의 자유 항목도 29위로 거의 최하위 수준을 보임

- 다른 항목에 비해 상대적으로 높은 순위를 보이고 있지만, 이민자에 대한 관용도 25위에 불과하고 어린이의 성장을 위한 기회 제공 항목도 28위에 불과하여 좋은 점수는 아님
- 사적 신뢰 부문은 6.71점으로 OECD 32개국 중 28위
- 이는 친척이나 친구에 대한 신뢰가 7.75점으로 OECD 32개국 중 31위를 기록한 것이 결정적인 영향을 미침
- 가족간의 신뢰가 무너져 이혼율이 높아진 것도 한국의 사적 신뢰 부문 하락에 영향을 미침
- 하지만, 타인에 대한 신뢰 항목은 22위, 일상생활에서 부정적인 경험 측면에서 15위로 중위권을 유지하고 있어 최하위권 수준에서 벗어난 상황임

<표 2-14> 사회자본 추정결과 - 사적 배려, 사적 신뢰

종합순위	국가	사적 배려	사적 신뢰
1	노르웨이	8.53(3)	8.17(1)
2	뉴질랜드	8.52(4)	7.46(8)
3	스웨덴	8.66(1)	7.79(2)
9	캐나다	8.50(5)	7.28(10)
14	영국	8.07(11)	7.05(18)
15	독일	7.87(13)	7.03(20)
17	미국	7.68(16)	6.59(31)
18	프랑스	7.42(18)	6.71(29)
21	이탈리아	6.00(26)	7.12(16)
23	일본	6.42(22)	7.26(12)
29	한국	5.23(30)	6.71(28)
OECD 평균		7.20	7.14

주: ( )는 OECD 32개국 가운데 순위를 의미

○ 공적 참여와 사적 참여는 높은 수준

- 공적 참여 부문이 사회자본 6개 요소 중에서는 가장 높은 순위를 기록하여 한국 사회자본 확충의 교두보 역할을 담당할 수 있을 것으로 보임
- 공적 참여 부문은 4.14점으로 OECD 32개국 중 16위이지만, 다른 부문에 비해 상대적으로 높은 점수를 기록함
- 공적 참여를 구성하는 요소 중 가장 중요한 투표율 항목이나 정치적 권리를 행사

하는데 따른 제약이 상대적으로 높은 수준을 나타냈기 때문임

- 다만, 국민들의 공적 업무에 대한 관심(26위)이나 두려움 없이 정치적 의견을 제시할 수 있는 가능성(26위)은 여전히 낮은 수준을 나타내고 있어 이 부분에 대한 국민들의 관심이 요구됨
- 사적 참여 역시 4.26점(18위)으로 OECD 32개국 중에서 중간 수준으로, 다른 부문에 비해 상대적으로 높은 순위를 나타내고 있음
- 이는 사적 참여를 구성하는 자원 봉사 활동이나 종교 행사 참여 등의 개별 요소 점수가 OECD 평균보다 높은 수준으로 나타냈기 때문임
- 하지만, 기부 활동(23위)이나 타인에 대한 도움 여부(21위)는 여전히 낮은 수준을 나타내고 있어 사적 참여 부문의 활성화를 위해서는 기부 활동에 대한 범국민적 노력이 필요할 것으로 보임

<표 2-15> 사회자본 추정결과 - 공적 참여, 사적 참여

종합순위	국가	공적 참여	사적 참여
1	노르웨이	5.34(1)	4.57(13)
2	뉴질랜드	4.52(10)	5.37(3)
3	스웨덴	5.05(3)	4.24(19)
9	캐나다	4.29(12)	5.22(5)
14	영국	3.77(24)	4.84(7)
15	독일	4.59(9)	4.58(12)
17	미국	4.23(13)	5.85(1)
18	프랑스	3.98(20)	3.21(19)
21	이탈리아	3.77(25)	4.82(8)
23	일본	4.00(19)	3.77(25)
29	한국	4.14(16)	4.26(18)
OECD 평균			4.32

주: ( )는 OECD 32개국 가운데 순위를 의미

3. 정부의 국민통합을 위한 노력과 한계

(1) 국민통합을 위한 기구 설치

○ 노사정위원회(김대중 정부)

○ 국민대통합연석회의(노무현 정부)

- 정치적으로 거센 반대와 시민사회계의 참여거부로 성과없이 종결됨
- 노무현 정부 시절의 사회갈등은 가치의 충돌로 인식되었으며, 노동시장에서의 노사갈등, 정규직-비정규직 갈등에 집중

○ 사회통합위원회(이명박 정부)

- 사회 각계각층의 화합과 통합 증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 설립한 대통령 소속 기관임
- 장관급인 위원장의 임기는 1년이며 2009년 12월 고건 전 국무총리가 초대 위원장으로 임명되면서 업무를 개시하였음.
- 경제분야 11개 사회분야 9개, 지역상생분야 5개 등 총 25개 분야에서 갈등해결을 목표로 시작하였으나 역시 별 성과없이 종결됨
- 이명박 정부의 사회대통합위원회는 공정사회, 동반성장의 구호를 외쳤으나 정치적 의도를 의심받아 공감을 얻지 못함

○ 국민대통합위원회(박근혜 정부)

- '국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정'에 근거한 대통령 직속 자문위원회로 2014년 7월 출범
- 우리 사회에 내재된 상처와 갈등 치유, 공존과 상생문화 정착, 새로운 대한민국 가치 도출을 위한 정책과 사업에 관한 국정자문을 목적으로 함
- 현 정부 들어, 기존의 사회통합이 복지측면에 한정되어 국민적 공감을 얻지 못한 한계를 극복하고자 국민통합으로 재정의
- 박근혜 정부의 국민대통합은 지역갈등해소, 소득불균형과 계층간 갈등해소, 세대간 갈등해소라는 3대 과제를 제시

① 사회통합을 위한 조직

가. 국무총리실

○ 갈등관리정책협의회 (갈등점검협의회)

- 국무총리실 산하의 국무조정실은 국가갈등 조정 관련 기능을 수행하고 있으며 이는 국무1차장 산하 국정운영실, 국무2차장 산하 경제조정실, 사회조정실 등에 산재되어 있음

- 갈등조정에 관한 총괄 조정 기능은 국정운영실 기획총괄정책관이 담당
- 갈등관리정책협의회 (갈등점검협의회)는 2013년 6월 중립적인 갈등중재기구 및 갈등해소를 위한 협의조정기구로서 발족하였으며 부처의 개별 갈등관리 현황 및 부처 간 갈등관리를 수행함
- 갈등관리정책협의회 (갈등점검협의회)에서는 '공공갈등 예방과 해결을 위한 법령 정비 등 제도개선'과 '공공갈등과 관련된 교육.홍보'에 관한 사항을 심의.조정함
- 갈등관리 컨트롤 타워로 매분기 운영되는 것을 원칙으로 하며 갈등 현안 및 해결방안을 논의하고 갈등관리 실태를 점검하고 있으며 국무1처장이 주재하는 갈등점검실무협의회를 두어 부처와 해결방안을 모색하는 소통통로를 마련하였음
- 그러나 갈등관리정책협의회 (갈등점검협의회)는 직접적인 공공갈등 해결보다는 부처별 갈등관리 실태 점검 및 추진 관리에 더 큰 의의를 두고 있으며, 공공갈등에 대한 모니터링, 기관 간 협의조정, 연말 평가 기능 등을 수행함
- 국무조정실의 직무는 국정 조정이므로 갈등관리정책협의회 (갈등점검협의회)의 목표는 부처별 갈등관리에 초점을 맞추고 있으며 갈등사례 현장에 대한 직접적인 개입이 주된 업무가 아닌 것으로 인식되고 있음

○ 국무총리실의 사회통합 업무

- 국무총리실에서 실시하고 있는 직접적인 사회통합 업무는 현재 실시하고 있는 몇 가지 과제에서 찾아볼 수 있음.
- 국무총리실에서는 '희망의 새 시대'라는 비전 아래 ①경제부흥, ②국민행복, ③문화융성, ④평화통일 기반 구축이라는 네 가지 국정기조를 가지고 운영되고 있으며 이 중 국민행복을 위해 4대 전략 65개 과제를 운영 중임
- 국민행복을 위한 4대 전략은 ①맞춤형 고용 및 복지, ②창의교육, ③국민안전, ④사회통합이며 이 중 네 번째인 사회통합은 '통합과 회합'과 '지역균형발전·지방분권' 분야에서 9개의 과제를 운영 중임
- 사회통합을 위해 국무총리실에서 실시하는 9개의 과제
  - ① 과거와의 화해를 위한 과거사 명예회복
  - ② 전문성에 기반한 개방형 공직임용시스템 구축
  - ③ 대화와 상생의 노사문화 구축
  - ④ 사회통합적 인권보호 체계 구축
  - ⑤ 지방대학 지원 확대

⑥ 지방재정 확충 및 건전성 강화
⑦ 지방분권 강화 및 시민사회 지역 공동체 활성화
⑧ 지역주도 맞춤형 지역균형 발전 추진
⑨ 지역경제 활력 제고

나. 행정자치부

- 지방행정실 산하 사회통합지원과, 민간협력과를 중심으로 사회통합을 위한 사업을 실시하고 있음
- 사업을 중심으로 살펴본 행정자치부의 사회통합관련 사업은 다음과 같음

○ 지방행정실의 사회통합지원과

- 행정자치부 내 지방행정실 산하 사회통합지원과에서는 다문화, 과거사, 국민운동, 외국인 주민 등의 업무를 담당
- 사회통합지원과는 14명의 공무원으로 구성
- 사회통합지원과의 주요 업무
  - 지방자치단체 외국인 주민의 정착지원 시책 연구·추진
  - 외국인 등록제도의 연구 및 개선
  - 다문화지역사회의 조화로운 발전을 위한 지방자치단체 시책 지원
  - 외국인 주민의 지역사회 참여 촉진 방안 연구
  - 외국인 주민 관련 민간단체의 지원
  - 과거사 관련 위원회의 지원·협조
  - 민주화운동기념사업회 등 과거사 관련 단체의 지도·감독
  - 6·10 민주항쟁 기념식의 개최
  - 대일항쟁기강제동원피해자 지원재단의 운영·지원
  - 국민운동단체의 육성·지원 및 관련 법령의 관리
  - 직능인 경제활동 지원 및 관련 법령의 관리

○ 지방행정실의 민간협력과

- 비영리민간단체를 지원하고 관련 법령의 개선하며, 자원봉사 단체와 활동을 지원하고, 기부 문화를 확산하는 업무를 담당
- 민간협력과는 13명의 공무원으로 구성

– 민간협력과의 주요 업무

- 비영리민간단체 지원에 관한 법령의 운영 및 개선
- 비영리민간단체 공익활동활동의 지원 및 관리
- 비영리민간단체 지원사업의 평가 및 관리
- 공익사업선정위원회의 운영 및 지원
- 비영리민간단체 지원사업 관리정보시스템의 운영 및 관리
- 자원봉사 관련 법·제도의 운영 및 개선
- 자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획 및 연도별 시행계획의 수립·시행
- 자원봉사진흥위원회의 운영
- 자원봉사자의 날 기념행사 및 포상의 운영
- 한국중앙자원봉사센터 및 지역 자원봉사센터의 활성화 지원
- 자원봉사단체 지원, 자원봉사자 보호 및 자원봉사문화 확산
- 자원봉사활동 지원 시스템 운영 및 고도화 추진
- 자원봉사활동 조사연구 및 국제 교류·협력 지원
- 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법령의 제정·개정에 관한 사항
- 기부문화 활성화를 위한 제도의 기획 및 지원
- 기부금품 모집제도 운영 및 개선 등에 관한 사항
- 자발적 기탁금품의 접수·심의에 관한 사항 및 기부금 대상 민간단체의 추천·지원
- 기부활동 지원 시스템의 운영 및 고도화 추진

○ 행정자치부의 사회통합업무

– 행정자치부에서 사회통합을 위해 실행하고 있는 정책업무는 다음과 같음

– 2016년 행정자치부 사회통합업무

- 사회통합 기반 강화를 위해 주민 중심의 자치제도 개선과 나눔 활성화 등 사회통합을 위한 제도개선 및 문화 확산
- 나눔과 상생협력 문화 학산을 위해 자원봉사 (시간 노력 제공 + 재능 나눔) 및 기부범위 확대, 기부자 예우 (포장) 강화 등 나눔 활성화를 위한 제도개선 (관련법 개정)
- 2016년 한국 자원봉사의 해 기념 사업 1365 나눔포털 고도화 추진
- 외국인 주민 지원 체계 사업 분석을 통한 맞춤형 다문화 사회정책 수립, 외국인 주민 집중거주지역 환경 개선 (실태조사, 표준모델 개발 등)

– 2015년 행정자치부 사회통합업무

- 장애인 공채 구분 모집 확대, 중증장애인 경채 직위 30개 이상 발굴
- 지역인재 지역인재 추천채용재 7,9급 선발 확대 (7급 105명, 9급 150명)
- 지방인재 2015년부터 지방인재채용 목표제를 7급 공채에도 적용; 지방학교 출신 합격자 일정비율 5급 20%, 7급 30%, 미달시 추가 선발
- 저소득층 9급 공채에 저소득층 구분 모집 선발비율 확대 (1 → 2%)
- 공익기여자 6급 이하 채용 시 의사자 배우자 자녀에 가점 도입 추진

○ 행정자치부의 사회통합 사업 업무와 예산

① 국민대통합위원회 운영비

– 담당부서: 국민대통합위원회 기획부

– 행정자치부는 2013년부터 국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령 제24527호)에 근거해 국민대통합위원회 및 분과위원회의 운영에 소요되는 예산을 지급하고 있음

<표 2-16> 국민대통합위원회 운영비

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	8.455	7,389	-1,066	-12.6%
위원회 회의운영	804	296	-508	-63.2%
위원회 기관운영	5,395	5,063	-332	-6.2%
위원회 사업	1,656	1,630	-26	-1.6%
연구개발	600	400	-200	-33.3%

② 자원봉사 1365 시스템 운영

– 담당부서: 민간협력과

– 2011년부터 지금까지 자원봉사활동기본법 제4조, 제19조에 근거하여 자원봉사자들이 보다 편리하게 봉사에 참여할 수 있도록 자원봉사 수요처를 제공하고 봉사실적 등록 및 연계 등 자원봉사 시스템을 효율적 운영 및 관리하고 있음

<표 2-17> 자원봉사 1365 시스템 운영 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	1,000	1,740	740	74%
시스템 운영 및 유지관리	750	790	40	5.3%
기존 시스템 고도화	250	50	-200	-80%
G-클라우드 전환		900	900	

③ 비영리민간단체 지원

- 담당부서: 민간협력과
- 정부와 시장이 나서기 어려운 분야에 대한 국민의 다양한 행정수요 대응을 위해 비영리민간단체의 공익활동 및 건전한 민간단체로 성장을 위한 지원으로 비영리민간단체지원법 제6조, 제7조에 근거해 1999년부터 현재까지 지원되고 있으며 단체가 신청한 사업계획을 유형별로 공개경쟁 방식에 의거해 심사선정하여 사업비의 일부를 지원하는 방식으로 이루어지고 있음

<표 2-18> 비영리민간단체 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	10,500	9,662	-838	-8.0%
비영리민간단체 공익활동 (전국사업)지원	9,000	9,000		
비영리민간단체 공익사업 평가용역	200	200		
공익사업관리시스템	1,212	372	-840	-69.3%
비영리민간단체 공익사업 운영 및 관리	88	90	2	2.3%

④ 자원봉사 활성화 지원

- 담당부서: 민간협력과
- 자원봉사 활성화에 필요한 행정적, 재정적 지원을 통해 자원봉사활동 진흥 및 행복한 공동체 건설에 기여하고자 운영되는 사업으로 2005년부터

자원봉사활동기본법 제4조, 제8-110조, 제12-15조, 제17-19조, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제15조에 근거하고 있음

<표 2-19> 자원봉사 활성화 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	8,851	8,613	-238	-2.7%
자원봉사활동 참여 촉진 확산	456	300	-156	-34.2%
자원봉사활동 지원 체계 효율화 증진	1,742	1,700	-42	-2.4%
자원봉사 국제협력 활성화	85	45	-40	-47.1
자원봉사 진흥정책 운영 및 나눔문화 활성화	93	93		
자원봉사 코디네이터 인건비 지원	5,111	5,111		
자원봉사자 보험료 지원	1,364	1,364		

⑤ 밝고 건강한 국가사회 건설

- 담당부서: 사회통합지원과
- 안전한 사회를 조성하고 행복한 국가를 만들기 위해 전 국민의 자발적인 참여와 노력을 유도하여 희망의 새 시대를 열어가는 기틀을 마련하기 위한 사업으로 2010년부터 시행되었다. 바르게살기운동조직육성법 제3조, 새마을운동조직육성법 제3조에 근거하여 민간보조 형태로 운영

<표 2-20> 밝고 건강한 국가사회 건설 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	1,615	1,534	-81	-5%
안전윤리의식 함양 시민교육 (바르게살기운동중앙협의회)	760	722	-38	-5%
녹색생활 실천 사업 등 (새마을운동중앙회)	825	784	-41	-5%
사업평가 용역	30	28	-2	-6.7%

⑥ 성숙한 자유민주가치 함양

- 담당부서: 사회통합지원과
- 2010년부터 자유 민주주의 기본질서를 공고히 하고 올바른 국가관 형성 등을 통해 자유민주가치 함양을 위한 활동을 지원하고 있으며 자유민주시민 의식 함양 사업 등을 위해 한국자유총연맹을 지원하는 형태로 이루어 짐

<표 2-21> 성숙한 자유민주가치 함양 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	582	500	-82	-14.1%
자유 민주시민 의식 함양사업	270	250	-20	-7.4%
따뜻한 자유 구현	312	250	-62	-19.8%

⑦ 민주화 운동 기념사업회 지원

- 담당부서: 사회통합지원과
- 민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하기 위한 사업을 수행하여 민주주의 발전에 이바지하고자 2002년부터 지속된 사업이다. 민주화운동기념사업회법 제14조에 근거하여 민주화운동 기념 및 계승을 위한 사업, 민주화운동기념관의 건립과 운영 및 민주발전 지원사업 등을 기본으로 함

<표 2-22> 민주화 운동 기념사업회 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	5,858	5,272	-586	-10%

⑧ 민주화 운동 기념사업 지원

- 담당부서: 사회통합지원과
- 2005년부터 5.18 민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 제21조 및 특별법 제5조, 민주화운동기념사업회법 제2조, 민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 제24조에 근거

<표 2-23> 민주화 운동 기념사업 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	2,838	5,851	3,013	106.1%

⑨ 과거사 관련 업무지원단

- 담당부서: 진실화해지원과
- 과거사 진상규명 및 명예회복 등 관련사업 지원과 진화위 권고사항에 대한 이행 상황 점검 등을 추진함으로써 국민 화해와 국민통합에 이바지 함

<표 2-24> 과거사 관련 업무지원단 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	880	1,054	174	19.8%

⑩ 과거사 관련 사업 지원

- 담당부서: 진실화해지원과
- 제주 4.3사건, 노근리사건, 거창사건 및 산청.함양사건, 민주화운동 관련자 등 희생자와 그 유족들의 명예 회복으로 인권신장과 국민화합에 이바지 함

<표 2-25> 과거사 관련 사업 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	4,503	3,043	-1,460	-32.5%

⑪ 제주 4.3 평화재단 지원

- 담당부서: 진실화해지원과
- 희생자 위령사업, 복지, 학술사업과 미래세대 평화교육사업 추진을 통하여 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지하고 화해와 상생의 정신을 계승하고 발전시키고자 함

<표 2-26>제주 4.3 평화재단 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	6,400	5,810	-590	-9.2%

⑫ 대일항쟁조사지원위원회 운영

- 담당부서: 운영지원과
- 대일항쟁기에 강제동원된 군인, 군속, 노무자, 위안부 등에 대한 정확한 진상 조사 및 피해조사를 통해 역사의 진실규명과 올바른 역사의식 제고

<표 2-27> 대일항쟁조사지원위원회 운영 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	7,625	6,644	-981	-12.8%

⑬ 대일항쟁조사지원위원회 운영 (보상금)

- 담당부서: 운영지원과
- 대일항쟁기 강제동원된 군인, 군속, 노무자, 위안부 등에 대한 위로금 지급을 통해 유족의 고통을 위로하고 국민화합을 도모

<표 2-28> 대일항쟁조사지원위원회 운영 (보상금) 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	20,089	7,155	-12,934	-64.3%

⑭ 부마민주항쟁 명예회복 지원

- 담당부서: 부마민주항쟁보상지원단
- 부마민주항쟁 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상 (보상금, 생활 지원금 등)을 통한 민주발전 및 국민화합에 이바지 함

<표 2-29> 부마민주항쟁 명예회복 지원 예산

내역	'15년 예산	'16년 예산	증감액	증감률
계	3,710	2,410	-1,300	-35%

○ 행정자치부 사업 및 조직 분석

- 행정자치부에서 국민대통합위원회 운영비 7,389백만원을 지원하는 구조
- 사회통합지원과 (14명)에서는 과거사, 민주화 운동 기념 사업, 대일항쟁기 피해자

보상 등의 사업을 실시하고 있으며 민간협력과 (13명)는 비영리민간단체 지원, 자원봉사활동 지원 등의 사업을 통해 국민통합을 지향

- 14개의 국민통합 관련 사업에 대해 사회통합지원과와 민간협력과를 중심으로 운영지원과 (30명)이 보상금 지급 등의 실무를 돕고 있으며 그 외에도 조직도에 나타나지 않는 부마민주항쟁보상지원단, 진실화해지원과가 과거사 문제, 민주화 보상사업 등에 참여하여 국민통합을 위한 사업을 집행하고 있음.
- 14개 사업에 사용되는 총 예산은 2016년 기준으로 66,677백만원

○ 행정자치부 소관: 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회

① 행정협의조정위원회

– 지방자치법에 중앙과 지방간 갈등의 해결을 위하여 협의·조정기구를 설립하여 운영하도록 하고 있는데, 지방자치법 시행령(제104조 제1항)은 지방자치법 제168조 제1항에 근거하여 행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하여 운영하도록 함2)

- 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이에 대한 협의 및 조정 업무를 담당
- 행정협의조정위원회는 국무총리실 소속으로 위원장 포함 13인으로 구성: 위촉직 4인, 당연직 4인, 지방직 2–5인

– 행정협의조정위원회는 총리실 소속이므로 구성은 총리실에서 위촉하며 구성에 관련해서는 행정자치부는 관여하지 않고 운영만 행정자치부가 수행

② 중앙분쟁조정위원회

- 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회는 지방자치단체 상호간이나 지방자치 단체의 장과 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 분쟁이 발생하는 경우, 행정자치부 장관이나 시·도지사가 당사자의 신청에 따라 분쟁을 조정
- 법적근거: 지방자치법 제4조, 제148조, 제150조, 지방자치법 시행령 제85조, 제94조
- 중앙분쟁위원회는 위원장 포함 11인 이내로 구성하며 행정자치부 소속
- 위촉직 6인: 위원장 및 위원(임기 3년, 연임 가능), 행정자치부 장관 제청으로 대통령 위촉(대학에서 부교수 이상으로 3년 이상, 판사, 검사, 변호사 또는

변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직한 자, 그 밖에 지방자치단체 사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자); 당연직5인: 기획재정부, 행정자치부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부 차관

- 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정 13건 (조정 7건, 기각 1건, 각하 2건, 취하 3건)

③ 지방분쟁조정위원회

- 지방자치단체 지방분쟁조정위원회는 지방자치법 제149조 제1항에 근거하여 설립하여 시도에 두도록 함
- 주요기능으로는 지방자치단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이에 대한 협의 및 조정을 하도록 하였음
- 동일 시·도 내의 기초 자체단체 (장) 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 분쟁이 생기는 경우 분쟁을 조정
- 법적근거: 지방자치법 제148조, 제149조, 제150조, 지방자치법 시행령 제85조, 제86조, 제94조
- 지방분쟁조정위원회의 구성은 위원장 포함 11인 이내로 구성되며 시·도 지사 소속
- 위촉직 6인: 위원장 및 위원(임기 3년, 연임 가능), 시·도지사가 임명·위촉; 당연직 최대 5인: 조례가 정하는 지방자치단체 소속 공무원

다. 문화체육관광부

- 문화체육관광부는 2012년 2월, 과거 노무현 정부에서 운영하던 국정홍보처의 업무와 유사한 역할을 실행하기 위해 홍보기획, 홍보정책을 총괄 조정하는 제2차관 소속 국민소통실을 설치운영
- 국민소통실은 국정홍보 총괄 기획, 국민의식 및 여론 조사 등 여론 수렴, 정책홍보 관련 국민제안 및 의견 수렴, 국내외 뉴스의 수집·분석, 정책홍보 협의·조정 및 협력, 정부발표 브리핑 지원, 정부행사 취재 및 보도활동 지원, 정책발표 사전협의 사항 총괄, 국정홍보 콘텐츠 기획·개발, 국정사진 촬영 및 보존, 주요 정책현안에 대한 온라인 홍보, 온라인여론수렴시스템 운영, 정책정보포털 관리시스템·공직자통합메일 운영 등을 담당

○ 행정자치부의 사회통합 관련 조직

- 국민소통실은 홍보정책관과 홍보컨텐츠 기획관 두 조직으로 나뉘어져 있으며

구체적인 사업 내용은 다음과 같음

(1) 홍보정책관 (총71명)

① 홍보정책과 (13명)

- 국정홍보 업무의 총괄 기획
- 민간전문기관을 활용한 주요 국정현안 홍보 컨설팅 및 활용 지원
- 홍보 담당자 대상 홍보 전문교육 등 각 중앙행정기관 정책홍보역량 강화 지원
- 한국정책방송원과 관련된 업무
- 그 밖에 실내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항

② 여론과 (11명)

- 국민의식 및 여론조사 등 여론수렴
- 정부시책 광고에 관한 사항
- 각 부처 정책광고 지원(전광판 등)
- 정책이해도 제고를 위한 행사 기획 및 개최
- 정책전문가 및 민간단체와의 교류·협력을 통한 정책홍보

③ 분석과 (20명)

- 일간신문 및 정기간행물 보도·논평의 수집 및 분석
- 지상파방송 보도·논평의 수집 및 분석
- 종합편성 채널 등 유선방송, 그 밖의 방송매체 및 인터넷신문 보도·논평의 수집 및 분석
- 통신보도의 수집 및 분석
- 내·외신 뉴스 종합 분석
- 정책보도 분석자료의 데이터베이스시스템 운영 및 활용

④ 홍보협력과 (14명)

- 각 중앙행정기관의 정책홍보 협의·조정 및 협력
- 각 중앙행정기관의 정책홍보 실적 관리 및 효과 분석
- 정책홍보 우수 사례 발굴 및 포상

- 중앙행정기관 대변인회의 운영
- 분야별 정책홍보협의체 구성·운영
- 중앙행정기관 및 지방자치단체와의 홍보 협력에 관한 사항
- 신문・방송 등 미디어와의 국정홍보 협력
- 언론 관련 단체와의 국정홍보 협력
- 정부발표 브리핑 지원
- 정부행사 취재 및 보도활동 지원

⑤ 국민홍보지원과 (13명)

- 정책발표 사전협의에 관한 사항 총괄
- 국정현안별 이슈 관리 및 홍보
- 정책홍보 환경 분석, 홍보기법 연구·개발 및 보급
- 민간전문기관을 활용한 주요 국정현한 홍보컨설팅 및 활용지원
- 국정에 관한 정책홍보 영상물의 기획·제작 및 보급

(2) 홍보컨텐츠기획관 (총59명)

① 홍보컨텐츠과 (13명)

- 국정홍보 콘텐츠 기획·개발 및 성과 분석
- 정책홍보 환경분석 홍보기법 연구·개발 및 보급
- 국정에 관한 정책홍보 간행물의 기획·편집 및 제작·배포
- 국정현안 홍보자료집 기획 및 제작
- 국정보도사진 촬영·제작 및 배포
- 국정기록사진 관리 및 보존

② 온라인소통과 (12명)

- 온라인 홍보전략 및 시행계획 수립
- 주요 정책현안에 대한 온라인 홍보
- 소셜 미디어 등 온라인 매체 운영
- 각 중앙행정기관의 온라인 홍보 협의·조정 및 협력
- 중앙행정기관 온라인대변인회의 운영

• 주요정책 온라인홍보콘텐츠(영상 등) 제작 및 확산

③ 뉴미디어 홍보지원과 (16명)

• 온라인여론수렴시스템 구축 및 운영
• 빅데이터에 기반한 온라인 여론 분석 및 대응
• 뉴미디어 플랫폼 협력사업
• 정책홍보지원시스템 및 정책메일시스템 운영 관리

④ 정책포털과 (18명)

• 정책포털 시스템 관리 및 국정사진 시스템 관리 운영
• 중앙행정기관 정책정보사이트의 홍보콘텐츠 지원
• 중앙행정기관 뉴스사이트 운영 지원
• 정책정보 통합 데이터베이스 구축·관리 및 활용
• 정책홍보 관련 온라인 캠페인 기획 및 시행
• 공직자통합메일 운영·관리
• 민간 포털과의 정책홍보 협력

○ 문화체육관광부의 국민통합 관련 사업

- 문화체육관광부의 12개 주요 정책목표 중 하나인 '넓게 듣고 바르게 알리는 국민체감 소통'은 국민통합을 목표로 하는 사업
- 국정과제 성과 국민 체감도를 제고하고 이를 위해 알기 쉬운 맞춤형 정책홍보를 통해 정부의 성과를 홍보하고 국민 여론을 수렴하고 소통을 강화
- '넓게 듣고 바르게 알리는 국민 체감 소통'의 구체적인 사업 목표는 다음과 같음

• 국정홍보 총괄
• 각 중앙행정기관 홍보 전문교육 등 정책홍보역량 지원
• 국민의식 및 여론조사 등 여론수렴에 관한 사항
• 국정현안별 홍보 및 이슈 관리
• 언론보도 수집 및 분석
• 주요 국정과제에 대한 홍보 협력
• 정책홍보 총괄·조정 및 효과 분석

- 정부 주요정책 광고 및 지원, 정부발표 브리핑에 관한 사항
- 국정홍보·보도사진 촬영·제작 및 배포·관리

– 국정홍보기획을 위해 문화체육관광부는 2015년 기준 19,917백만원을 사용(세출예산현액 기준). 세부 내역은 다음과 같음

<표 2-30> 국정홍보기획 예산 세부 내역

사업명	금액
국정홍보기획	19,916,801,000
정책홍보지원	4,662,605,000
대국민커뮤니케이션 강화	15,254,196,000

○ 문화체육관광부 사업 및 조직 분석

– 문화체육관광부의 국민소통실에서는 홍보정책관과 홍보컨텐츠 기획관 두 조직을 통해 국민 홍보를 총괄 기획하고 여론 수렴, 정책 홍보, 뉴스 분석 등의 업무를 통해 소통 제고를 통한 국민통합을 실현하고자 함

– 홍보정책관에는 71명의 인력, 홍보컨텐츠 기획관에는 59명의 인력이 근무하고 있어 문화체육관광부 국민소통실에서 여론수렴 및 소통을 통한 국민통합 업무를 실행하는 인력은 총 130명

– 국정홍보기획을 위해 문화체육관광부는 2015년 기준 19,917백만원을 사용

○ 행정자치부와 문화체육관광부의 국민통합 조직 및 예산 비교

<표 2-31> 국민통합 조직 및 예산 비교

중앙부처	조직규모	예산
행정자치부 (사회통합지원과, 민간협력과)	27명	66,677백만원
문화체육관광부 (국민소통실)	130명	19,917백만원

라. 국민권익위원회

○ 국민권익위원회의 업무

– 권익위의 업무는 국민의 재산권 및 공공재와 관련한 공공갈등의 해결에 초점을 맞추고 있으며 이러한 '공공갈등 민원'의 해결에 개입하여 처리해야 함

– 근거법률

- 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률, 동법 시행령
- 국민권익위원회 고충처리지침
- 민원사무처리에 관한 법률, 동법 시행령

– 소관 민원의 범주

- 행정기관 등의 위법부당한 처분이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구
- 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리지연 등 행정기관 등의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청
- 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정 요구
- 그 밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구

○ 국민권익위원회 주요과제

① 청렴생태계 조성

- 청렴국가 추진동력 확충
- 선제적 대응조치 강화
- 선진 청렴문화 확산

② 국민체감민원해결

- 서민영세기업 고충민원 중점 해소
- 집단민원 해결노력 강화
- 소극적인 민원처리 행태 개선

③ 국민소통 내실화

- 더 편리한 소통 시스템 제공
- '국민의 소리'를 정책에 충실히 반영
- 소외계층과의 밀착소통 강화

– 정부가 국민이 행정기관 및 법령 등으로 인해 이익이 침해되거나 불편 또는 부담을 느끼는 부분에 대해 실질적인 시정 요구를 할 수 있다는 점에서 사회갈등을 해소하고 정부에 대한 만족도를 높여 사회통합에 간접적으로 기여할 수 있는 부분이 존재함

○ 국민권익위원회의 고충처리국

– 고충처리국은 민원조사기획과 및 민원 유형별 9개과로 구분하여 총 10과가 업무추진

– 민원 유형별 9개과

- 행정문화교육민원과
- 국방보훈민원과
- 경찰민원과
- 재정세무민원과
- 복지노동민원과
- 산업농림환경민원과
- 주택건축민원과
- 도시수자원민원과

– 인력은 126명이며 실질적인 조사업무를 수행하는 조사관은 약 90여명 내외

– 민원조사기획과는 국내 업무를 총괄하고 그 외 9개 과는 해당 분야의 민원 사항에 대한 안내, 조사, 상담지원 등을 담당함

– 공공갈등 민원에 대해서는 사안에 따라 비상설 TF팀을 운영

– 조사가 끝난 민원에 대해 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고

– 현장조정회의

- 다수인 민원 (5인 이상의 이해관계) 중 상당 부분을 형장조정회의에서 해결
- 연평균 20-45건의 현장조정회의가 개최
- 현장조정회의를 통한 민원 해결 완료율은 2008년 100%에서 점점 낮아지고 있어 장기간 조정이 필요한 민원이 증가하는 것으로 파악됨

(2) 국민대통합 종합계획의 수립

○ 제1차 국민대통합 종합계획

– “모두가 함께 만들어가는 행복한 대한민국”이라는 비전 하에 4대 정책목표와 12대 정책방향, 그리고 각각의 정책방향에 부합하는 200여개의 세부과제들로 구성

– 국민대통합을 이루기 위한 범정부적·범국민적 전략과 과제를 체계적으로 집대성한 것으로, 대한민국 정부수립 이후 최초로 일반국민·시민단체·지자체·중앙부처 등 민관이 협력하여 수립하였다는 데 의의

– 세월호 사고 이후 경제·사회 전반의 침체 분위기 속에서 이념갈등이 심화되고, 국정과제 추진이 지연되어 가시적 성과 창출이 다소 미흡하였음

– 운전면허증 지역표기 삭제, 소액보험금 청구 간소화 등 국민이 체감할 수 있는 제도개선이 이루어졌음에도 불구하고 이러한 성과들에 대한 대국민 인지도가 높지 않았음

○ 제2차 국민대통합 종합계획

– 국민안전 보호 법령 정비, 도로교통시설 개선, 국가안전 대진단 등 안전 인프라 확충과 인식개선을 위한 캠페인 등을 병행 추진

– 국민이 성과를 체감할 수 있도록 기초지방자치단체의 과제를 추가 발굴하였으며, 제1차 종합계획에서 시민단체의 과제명만 포함한 것과 달리 시민단체·부처·지자체 상호 간 협업할 수 있도록 세부 추진계획을 종합계획에 포함

○ 2016년 6월 제3차 국민대통합 종합계획 수립

<그림 2-10> 국민대통합 종합계획 추진체계

* 출처: 3차 국민대통합 종합계획('16.6)

(3) 갈등관리 관련 입법노력 및 제도화

○ 2000년대 들어 공공갈등 관리의 법제화 필요성이 제기되어 여러 차례 정무위 법안심사소위원회에서 논의되었으나, 국무조정실과 의원들간의 인식차이 등으로 입법화에 난항

<표 2-32> 공공갈등관리 관련 입법안의 연혁

제안일자	의안명	제안자	의안번호
2005.5.27	공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	정부	171876
2009.6.18	사회통합을 위한 정책갈등관리법안	의원(임두성 등)	1805178
2010.7.1	공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안	의원(권택기 등)	1901374
2012.8.29	국가공론위원회법안	의원(김동완 등)	1901374
2013.2.4	국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	의원(부좌현 등)	1903601
2013.12.18	공공정책 갈등관리에 관한 법률안	의원(김태호 등)	1908620
2014.2.25	사면복권 및 갈등해결협의체 구성 등을 통한 제주민군복합항 관련 갈등해결 촉구 결의안	의원(김우남 등)	1909502

○ 법제화의 실패로 2007년 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호) 제정

- 2000년대 들어 공공갈등관리와 사회통합에 관한 관심 증대로 입법화를 시도하였으나 실패
- 법안이 아닌 대통령령으로 권고수준에 그치기는 하나 중앙정부 차원의 갈등관리 제도 마련
- 예산확보나 조직 구성에도 어려움
- 지자체 등은 개별 조례로 규정함.

○ 중앙행정기관은 부처별로 갈등관리 규칙을 제정함

- '14년 현재 12개 부처에서 13개 행정규칙이 훈령으로 제정됨.

(4) 사회통합을 위한 과거 정부 조직

① 정무장관실

- 정무장관실은 대통령 및 그 명을 받아 국무총리가 특히 지정하는 사무를 수행하는 중앙행정기관으로 1981년 4월 8일 무임소장관실을 개편하여 발족하였으며 1998년 3월 1일 폐지되었음
- 정무장관(제1)실과 정무장관(제2)실, 정무장관(제3)실을 묶어서 정무장관실이라고 불림

○ 정무장관(제1)실

- 정무장관(제1)실은 국회 및 여당 그리고 정당간의 당정 협조 및 정책 협의에 관한 업무 담당
- 시민운동 단체에 대한 협조 및 지원 업무를 담당
- 1981년 4월 8일 발족하여 1998년 2월 28일 폐지되고 소관 업무는 행정자치부로 이관

○ 정무장관(제2)실

- 정무장관(제2)실은 1981년 4월 8일에 발족하여 안보와 외교에 관한 업무를 맡았으나 1982년 3월 20일에 폐지
- 정무장관(제3)실을 정무장관(제2)실로 개편하여 사회·문화에 관한 업무를 담당
- 정무장관(제2)실로 통합된 정무장관(제3)실은 1998년 2월 28일 여성특별위원회로 개편됨

○ 정무장관(제3)실

- 정무장관(제3)실은 1981년 4월 8일에 발족하여 경제에 관한 업무를 담당하였으나 1982년 3월 20일에 폐지
- 정무장관(제2)실로 개편하여 사회·문화에 관한 업무를 관장, 특히 여성·아동·청소년 문제 등과 관련한 정책 건의·연구 개발·조정 등을 담당하게 됨

② 특임장관실

- 특임장관실은 대통령이 특별히 지정하는 사무 또는 대통령의 명을 받아 국무총리가 지정하는 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이었음
- 2008년 2월 29일 발족하였으며 2013년 3월 23일 폐지되었으며 폐지 이후 소관업무는 국무총리비서실로 이관됨
- 특임장관실은 김대중 정부에서 폐지되었던 김영삼 정부 시절의 정무장관실이 이명박 정부에서 11년 만에 부활한 조직으로 정부조직법 제17조에 따라 고유 업무가 존재하지 않고 대통령이 특별히 지정하는 사무나 대통령의 명을 받아 국무총리가 지정하는 특정 사무를 수행하는 무임소 장관
- 부활 5년 만에 제18대 대통령직인수원회 정부조직 개편안에서 다시 폐지
- 남북관계, 기후변화, 동북아 경제공동체, 사회통합 등의 복잡한 정책 사안을 다루는 다차원적인 환경에서 다양하고 복잡한 정책 사안을 특정 부서의 업무로 포함시키기 어렵다는 의견과 정부가 정책 목표를 달성하기 위해서 국회와 행정부의 협력이 중요하다는 판단 하에 가교 역할을 수행할 기관의 필요성이 대두되는 상황에서 특임장관실이 조직
- 실질적으로는 해외자원개발이나 투자유치 등과 같이 여러 부처와 관련되면서도 국가적으로 필요한 핵심 국책과제를 전담함
- 특임장관의 정무기능은 대통령실과 국무총리실에 분산되어 있었으나 폐지되면서 각 부처 장관이 직접 정무기능과 역할을 수행하는 것으로 정리됨

(5) 소결: 사회통합 정부조직 분석

○ 1980년대 초반 정무장관실로부터 시작하여 국무총리실 산하의 조정위원회까지 다양한 정책분야에서 사회통합을 이루기 위한 조직이 존재해 왔으며 이러한 조직은 크게 세 종류로 나누어볼 수 있음

① 국회와 정부의 정책 협조를 위한 조직

- 정무장관(제1)실과 같이 국회와 정부, 정당간의 당정 협조 및 정책 협의를 위한 기관이 이같은 형태의 조직에 속하며 국회와 정부 또는 정당 간의 협력을 활발히 함으로써 장기적으로 사회통합적 성격의 정책을 추구할 여지가 있다는 의미가 있음
- 그러나 조직의 역할은 국회와 정부, 정당 간의 원활한 의사소통에 초점을 두고 있

어 사회통합 수준을 향상시키는 데 직접적인 영향을 주지는 못함

② 중앙정부 부처간 혹은 중앙정부와 지방정부간의 정책 협조를 위한 조직

- 국무총리실 산하의 국무조정실과 갈등관리정책협의회는 정부기관 사이에 발생할 수 있는 갈등을 중재하고 협의·조정하는 역할을 하는 조직
- 국무총리실이 관리하나 행정자치부 소관으로 설립된 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회는 모두 정부 간 업무에서 발생하는 갈등을 협의·조정하여 해결하기 위해 설립된 조직

③ 국민통합 정책 집행 및 관리 기관

- 현실적으로 국민들이 체감하는 국민통합 수준을 향상시키기 위하여 구체적인 정책과제를 실시하고 민원을 해결하는 방법으로 국민통합 정책을 집행하고 관리하는 기관이 존재함
- 정무장관(제2)실의 경우 국민통합의 목표를 향상시킬 수 있도록 사회적으로 소외받고 있는 문화, 여성, 아동 등과 관련한 정책을 건의·연구 개발·조정함으로써 직접적으로 국민통합에 기여한 바가 존재함
- 국무총리실에서 실시하고 있는 네 가지 국정기조 중 하나인 '국민행복'은 4대 전략 – ①맞춤형 고용 및 복지, ②창의교육, ③국민안전, ④사회통합 –을 통해 국민통합의 목표로한 정책을 실시하고 있으며 특히 9개의 정책과제를 통해 과거사 문제를 해결하고 공직임용시스템을 개방화하고, 상생하는 노사문화를 구축하고, 인권보호 체계를 구축하고, 지방재정과 교육시설을 확산하여 지역경제를 활성화시키는 등의 구체적인 국민통합 국정과제를 실시하고 있음
- 행정자치부 내 지방행정실의 사회통합지원과에서는 다문화, 과거사, 국민운동, 외국인 주민 관련 업무를 담당하여 복지 및 인권 사각지대에 있는 국민을 지원함으로써 국민통합을 향상시키려는 구체적인 정책과제를 실시함
- 사회통합지원과에서는 특히 과거사 관련 위원회에 대한 지원, 민주화운동 기념사업회, 6.10 민주항쟁 관련 행사, 대일항쟁기 피해자 등의 단체와 개인을 지원함으로써 사휴회정의를 바로 세우고 국민통합을 위한 업무를 실시함
- 그 밖에도 행정자치부에서는 자원봉사 문화 확산, 주민 중심 자치제도 활성화, 장애인 및 지역인재 채용 확대 등의 실질적인 정책 과제를 통해 소외된 계층을 우대하는 국민통합 시스템을 구축함

– 국민권익위원회는 청렴국가를 만들기 위한 추진동력을 확충하고 서민영세기업의 고충을 해결하고, 소외계층과의 밀착소통 등을 해결하는 민원기관으로서 국민의 권익과 이익을 보호하고 불합리한 행정제도·법령·시책을 개선함으로써 국민의 삶의 질과 정부에 대한 만족도 수준을 향상시킬 수 있음
– 또한 국민권익위원회는 다양한 정책 분야의 민원을 실제로 해결함으로써 불합리한 제도를 개선하고 사회적 약자를 보호함으로써 국민통합 수준 향상에 직접적으로 기여할 수 있음

○ 소결
– 과거로부터 현재까지 사회갈등을 해소하고 국민통합을 실현하려는 다양한 조직이 존재하였으나 실질적으로 대부분의 조직은 정부와 국회, 정당 간, 혹은 정부 간의 업무에서 발생하는 정무적, 정책적 사안을 조정하고 해결하는 것이 주요 업무였음
– 국민이 체감할 수 있는 국민통합 수준 향상을 위해서는 구체적인 제도 개선과 정책 과제 실시가 우선시 되어야 함에도 불구하고 현재와 같은 제도 하에서는 이러한 노력이 여러 조직에서 종합적인 계획 없이 산발적으로 이루어지고 있음
– 또한 다양한 조직에서 소규모 인원에 의해 이루어진 구체적인 정책 과제의 성과와 결과에 대한 평가도 제대로 이루어지는지 확인되지 않고 있음
– 따라서 정부 간 갈등 관리와 구분하여 국민통합을 위해 향상되어야 하는 분야를 명확하게 파악하여 계획을 수립하고 실행·감독할 조직이 요구 됨

○ 기대효과
– 기구정비를 통한 정책집행의 효율성 제고
– 제도정비를 통한 정책집행의 정당성 제고
– 국민통합을 통한 사회적 비용의 감소

○ 과제
– 다양한 이해관계자간 파트너십의 구축
– 통합 vs. 다양성·이질성, 통합 vs. 평등 등 충돌가치간의 조정

○ 사회갈등과 통합에 대한 관심이 오래된 주제임에도 불구하고 일반화된 결론이

도출되지 않음

- 사회갈등의 차원이 개인에서 지역, 국가 등 다차원적이며, 갈등의 원인도 이해관계, 제도, 체제, 이념, 권력, 자원, 보상과 같이 다양할 수 있기 때문이기도 함(삼성경제연구소, 2001)

◯ 2000년대 초부터 국민통합이 정치·사회적 화두로 등장하였으나 국민통합은 매우 추상적으로만 정의됨(김인영, 2013)

4. 정부의 국민통합 기능·조직에 대한 시사점

○ 국민통합 관련 다양한 지표 분석 결과 앞으로 국민통합의 수준을 높이는 다양한 노력이 필요

○ 정부의 지속적인 노력에 의해 일부 성과를 이룬 긍정적 부분과 동시에 개선이 필요한 한계점도 노출

○ 국민대통합위원회의 지속적인 노력으로 국민통합을 위한 정책기반을 마련하고, 사회갈등의 선제적 해소 및 예방 체계를 구축하였으며, 국민실천과 참여를 통한 통합가치 발굴·확산 및 상생을 추구한 점은 긍정적 성과

○ 그럼에도 불구하고, 안전과 신뢰 등 국민들이 중요하게 인식하는 분야의 정책효과성을 개선하여야 하며, 기관간 협업체계의 구축이 필요

Ⅲ. 국민통합 기능·조직 국내외 사례

○ 지난 20년 동안 정부는 국민통합을 국가 발전에 필요한 주요 과제로 삼고 제도적인 노력을 지속적으로 추진

- 김대중 정부는 노사정위원회를 통해 노동자와 사용자 간 갈등을 해결하고자 시도
- 노무현 정부는 국민대통합연석회의, 이명박 정부는 사회통합위원회를 설치하여 지역 간, 계층 간 갈등을 해결하려는 노력을 기울임
- 박근혜 정부에서는 국민대통합위원회가 설치되어 사회통합을 위한 제도를 구축하고 사회갈등을 해결하려는 노력을 추진
- 이외에도 지속 가능한 발전을 위한 사회통합에 관심을 둔 조직으로서 설치된 지속가능발전위원회도 존재
- 국내의 사회통합 관련 정부 조직 형태 및 기능을 살펴보고 각 제도의 차이를 분석함으로써 그 성과 및 한계에 대해 논의

<표 3-1> 국내 사회통합 관련 정부 조직

	국민대통합연석회의	사회통합위원회	국민대통합위원회	지속가능발전위원회
시기	노무현 정부 (2005년 12월)	이명박 정부 (2009년 12월)	박근혜 정부 (2013년 7월 8일)	김대중 정부 –현재 (2000년 9월)
설립근거	N/A	사회통합위원회 규정 (대통령령 제22340호)	국민대통합원회의 설치 및 운영에 관한 규정 (대통령령 제24527호)	지속가능발전법 (법 률 제 9 9 3 1 호 , 2010.4 시행)
비전	N/A	사회통합을 통한 선진일류 국가 도약	모두가 함께 만들어가는 행복한 대한민국	N/A
목표	양극화 해소, 노사문제, 국민연금 등 중장기적이고 구조적인 사회·경제적 해법 마련	계층·이념·지역·세대 등 갈등완화로 사회통합 제고	사회갈등 극복과 역사와의 화해 공존, 협력, 소통의 통합문화 정착 국민적 통합가치 창출 및 실천	지속가능발전을 이 룩 하 고 국 제 사 회 의 노 력 에 동참하여 보다 나은 삶의 질을 추구

(1) 국민대통합연석회의

○ 노무현 정부가 출범하던 2000년대 초기 '사회통합'의 개념이 정치·사회적으로 중요한 화두로 부상하기 시작하였다. 이전 김대중 정부 때에도 노동자와 사용자 간의 갈등을 해소하고 화합을 도모하려는 노력으로 노사정위원회가 설치되어 활동 하였으나 노무현 정부가 제시한 '사회통합'은 노·사 간의 갈등보다 더 포괄적인 사회 통합의 개념을 포함하고 있다 (한국행정연구원 2015).

○ 2005년 10월 12일 노무현 대통령은 '2006년도 예산안 및 기금운영계획안 제출에 즈음한 국회 시정연설'을 통해 '국민대통합연석회의' 구성을 제의했다. 노·사문제를 포함한 광의의 사회통합을 추구하기 위하여 양극화 해소, 국민연금 개혁 등의 경제·사회적 의제를 다루기 위한 제도를 구축하고자 하였다. 구체적으로 이를 위해 사회적 협의의 틀로서 경제계, 노동계, 시민단체, 종교계, 여성계, 농민, 전문가와 정당

등 각계인사 50여명으로 구성된 총리 소속의 국정협의기구로 발족시키려는 계획을 하였다.

○ 이러한 노력은 사회 내부의 분열과 대립이 심화되는 한 지속적인 성장은 불가능하며 더 나아가 선진국으로의 진입 또한 어렵기 때문에 국민통합을 통해 새로운 기점을 마련하고자 하는 것이었다. 또한 정부의 노력만으로는 해결할 수 없는 주요한 사회문제와 갈등에 대한 대타협의 장을 마련하기 위한 제도이기도 하다.

○ 노무현 대통령이 제시한 국민대통합연석회의는 국가적인 경제 위기 상황에서 노·사·정 등 각계의 사회협약 체결을 통해 선진국 도약의 계기를 마련한 스웨덴, 네덜란드 등 유럽 국가들의 경험이 모델로서 제시된 것으로 볼 수 있다. 또한 노무현 정부 초기에 강조되었던 통합의 정치를 이루기 위한 구체적인 노력이 반영된 결과로도 평가된다.

○ 이후 국민대통합연석회의는 2006년 1월 26일 공식출범 되어 '저출산·고령화 대책을 위한 국민연석회의'를 의제로 회의를 개최하였다. 이해찬 총리를 의장으로 하여 국무총리실 산하의 국민대통합연석회의 태스크포스팀이 중심이 되어 구체적인 의안을 마련하였고 국민들이 공감하기 쉬운 저출산·고령화 대책을 첫 번째 의제로 다루기로 하였다. 보건복지부가 발표한 `저출산종합대책`를 바탕으로 보육료 자율화나 사립유치원 지원방안 등 논란이 되고 있는 안에 대해 각계 각층의 의견을 취합해 사회적 공감대를 형성하고 최종안을 도출하는 것이 회의의 목표이다. 첫 번째 국민대통합연석회의에는 관련 부처인 재정경제부와 보건복지부, 교육부, 노동부, 여성가족부 등의 장관과 노동계, 종교계 및 참여연대, 경실련 등의 시민단체도 참여하였다. 이후 순차적으로 사회적 일자리 창출, 조세재정 개혁, 국민연금 개혁, 의료·교육 공공성 강화 등의 주요 의제를 논의하는 것이 국민대통합연석회의의 목표였다.

○ 그러나 국민대통합연석회의는 노무현 대통령의 '대연정'의 후속제안이라는 정치권의 불신과 국민대통합연석회의가 김대중 정권의 '노사정위원회'를 확대시킨 틀이라는 노동계의 반대로 제대로 정착되지 못하였다 (김인영 2013). 결국 '국민대통합연석회의'는 '저출산고령화 대책 연석회의'로 의제가 축소되었으나 그마저도 참여단체를 들러리로 전락시켰다는 시민단체의 불신과 비난과 비협조로 성과 없이 종결되었다 (김인영 2013).

<그림 3-1> 저출산 고령화 대책 연석회의 조직도

[참조: 행정자치부 국가기록원 분야별 목록: 사회복지]

○ 국민대통합연석회의 목표

– 목표: 양극화 해소, 노사문제, 국민연금 등 중장기적이고 구조적인 사회·경제적 해법 마련

(2) 사회통합위원회

○ 이명박 정부에 의해 설립된 사회통합위원회는 사회 각계각층의 화합과 통합 증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 설립한 대통령 소속 기관이다. 장관급인 사회통합위원장의 임기는 1년이며 2009년 12월 고건 전 국무총리가 초대 위원장으로 임명되었다. 경제 분야 11개, 사회 분야 9개, 지역 상생 분야 5개 등 총 25개 분야에서의 국정과제 해결을 목표로 시작되었다.

○ 사회통합위원회의 설립 근거

– 사회통합위원회 규정 (대통령령)

○ 사회통합위원회의 비전과 목표

- 비전: 사회통합을 통한 선진일류 국가 도약
- 목표: 계층·이념·지역·세대 등 갈등완화로 사회통합 제고
- 전략: (1) 사회적 합의 창출; (2) 정책의 조정·관리; (3) 분석적 모니터링

○ 사회통합위원회의 조직

- 사회통합위원장: 장관급, 임기 1년
- 위원

기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 특임장관, 국무총리실장, 국민권익위원회 위원장, 법제처장 등 15인

대통령의 정무업무를 보좌하는 특별보좌관, 대통령실 정무 담당 수석비서관 및 사회통합 담당 수석비서관 등 3인

사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 대통령이 위촉하는 35명 이내의 인물

○ 사회통합위원회의 기능

- 사회통합을 위한 기본방향 설정과 전략 수립에 관한 사항
- 사회 각계각층의 의견 수렴과 소통 활성화에 관한 사항
- 계층 등 경제적 지위 문제에 따른 갈등 해소에 관한 사항
- 이념 등 가치 문제에 따른 갈등 해소에 관한 사항
- 지역 간의 갈등 해소에 관한 사항
- 세대, 성(性), 인종, 다문화 간의 갈등 해소에 관한 사항
- 시민사회와 공공부문
- 사회통합에 대한 조사·연구에 관한 사항
- 사회통합을 위한 선진인류 국가 도약

○ 사회통합위원회의 핵심사업

- 소통 아카데미
- 세대소통 프로젝트 확대 보급
- 풀뿌리 지역화합

- 지역 소통 간담회
- 국가공론위원회 설립 방안
- 사회경제적 양극화 해소
- 미래한국 사회통합 정책연구
- 주요 국가별 다문화 정책사례 연구
- 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트
- 청소년 소통캠프
- 보수·진보간 대화
- 남북한 공동 학술 세미나
- 사회통합지수 개발
- 사회정책 서비스 전달체계
- 정보통신기술을 활용한 지역사회 통합

○ 그러나 '사회통합위원회' 역시 시작 당시 세웠던 목표와는 달리 '대학시간강사 제도 개선', '근로빈곤층 사회보험료 지원', '도시재정비 제도 개선', '다문화 기술교육 대안학교 다솜학교 설립'을 출범 3년의 성과로 보고한 것 이외에 큰 성과 없이 끝났다. 매년 수십억 원의 예산을 '토론회' 비용으로 사용하였으나 '2012년 연례보고서' 이외에 다른 결과물을 찾아볼 수 없다 (김인영 2013). 성과없이 끝난 '사회통합위원회'는 2013년 박근혜 정부가 출범하며 해산되었다. 실패의 이유는 여러 가지로 분석할 수 있으나 관 주도의 한계를 극복하지 못하였고 정치적 목적성으로 인해 민간이 참여하지 않은 것이 주요 실패 요인으로 여겨진다 (김인영 2013).

(3) 국민대통합위원회

○ 국민대통합위원회는 박근혜 정부에서 '국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령 제24527호)에 근거하여 설치된 대통령 직속 자문위원회이다. 2013년 7월 출범 당시 '국민대통합위원회'는 위원회 내에 4개 분과위를 설치하고 지역위원회로 시작되었으며 민간위촉위원 18명과 당연직위원 20명 등 총 38명으로 구성된 위원이 활동하였다. 당연직 위원의 경우 2014년 11월 정부조직법이 개정되어 국민안전처장관이 추가되면서 기존의 20명에서 21명으로 늘어났고 2016년 11월 현재 제

4기 위원회까지 출범된 상태이다. '국민대통합위원회'는 국민통합은 우리나라가 진정한 선진국으로 도약하고 국민행복을 증진시킬 수 있는 전제조건이며, 또한 통일시대를 맞이하기 위한 시대적 사명이라는 전제하에 우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고, 공존과 상생의 문화를 정착하며, 대한민국의 새로운 가치를 도출하기 위한 정책과 사업을 실시하는 것을 목표로 한다.

○ 국민대통합위원회의 설립 근거

– 국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령 제24527호)

○ 국민대통합위원회의 비전과 목표

– 비전 "모두가 함께 만들어가는 행복한 대한민국"

– 목표

사회갈등 극복과 역사와의 화해

공존, 협력, 소통의 통합문화 정착

국민적 통합가치 창출 및 실천

○ 국민대통합위원회의 조직

– 국민대통합위원회는 기획정책분과위원회, 대한민국통합가치분과위원회, 갈등예방조정분과위원회, 국민소통분과위원회 등 4개 분과위원회와 자문단, 국민통합정책협의회 및 국민통합기획단으로 구성

– 위원회 활동을 실무적으로 지원하고 수행하기 위해 3국 (기획정책국, 국민통합지원국, 국민소통국), 10부로 구성된 국민통합기획단 설치

– 특별위원회와 지역위원회를 구성하여 운영할 수 있음

<그림 3-2> 국민대통합위원회 조직도

○ 국민대통합위원회의 기능 및 운영

- 국민대통합위원회는 대통령 소속 자문기구로서 17명의 민간위촉위원, 21명의 정부위원이 다음의 국민대통합 관련 정책과 사업에 관하여 대통령에 자문
- **국민통합 기반구축:** 국민통합관련 객관적 실태파악 및 분석, 국민대통합 종합계획 수립 및 시행, 정책 수립 시행을 위한 유관기관 협력
- **사회갈등의 실효적 예방과 조정:** 사회갈등 예방, 조정을 위한 제도 개선, 국민참여형 사회갈등 관리방안 강구, 소통, 갈등관리, 통합 관련 역량제고
- **통합가치 정립 및 상생추구:** 국민적 통합가치 창출 및 확산 ·국민통합 작은 실천 큰 보람 운동 전개, 국민 상생·공감 프로젝트 추진
- **소통·공감을 통한 통합문화 확산:** 국민통합 공감대 형성, 통합문화 확산을 위한 분야별 협력체계 운용, 국민통합문화 우수사례 발굴 및 확산

○ 국민대통합위원회의 주요 활동

- '13.1.6 인수위 "특별위원회 국민대통합위원회" 설치
- '13.5.6 "국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정" 공포
- '13.7.8 국민대통합위원회 출범 및 제1차 정기회의 개최
- '13.7.16 위원회 현판식 및 위촉위원 연석회의 개최

- '13.12.19 제2차 정기회의 개최
- '14.2.5 제3차 연석회의 개최
- '14.5.29 제3차 정기회의 개최
- '14.11.21 '국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정' 일부 개정
- '15.2.5 제3차 연석회의 개최
- '15.4.10 제6차 정기회의 개최
- '15.10.7 국민통합 시민소통릴레이 자문회의 개최
- '15.12.8 정책연구협의회 민관 합동 토론회 개최
- '15.12.16 제4차 국민통합 시민사회협의회 및 종합평가회의 개최
- '16.2, 국민대통합위원회 제8차 정기회의 개최
- '16.6.28, 제3차 국민대통합 종합계획 수립
- '16.6.28, 국민대통합위원회 제9차 정기회의 개최

○ 민관 협력을 통해 제1차 국민대통합 종합계획 수립('14.7)
- 정부수립 이후 최초로 시민단체·지자체·중앙부처 등 민·관이 협력하여 수립
- 「모두가 함께 만들어가는 행복한 대한민국」이라는 국민통합의 비전, 4대 정책목표 등 국민통합 추진의 큰 그림을 제시
- 국민대통합을 이루기 위한 범정부적, 범국민적 전략과 과제를 체계적으로 집대성하고 민관의 역할 분담과 협조체계 구축

○ 제2차 국민대통합 종합계획('15.9)을 수립하여 연동계획 체계 정착
- 대내외 환경변화에 보다 능동적으로 대응할 수 있도록 국민통합 실태진단과 점검결과를 반영하여 연동계획으로 수립
- 제2차 종합계획은 갈등양상의 복잡화, 성장률 저하 등 대내외 여건변화를 고려하여 정책과제를 보완
- 정책체감도 제고를 위해 민간부문과 지역의 비중을 강화
- 취약계층 지원, 안전 등 국민적 관심이 크고 실생활과 밀접한 과제를 신규 추가(73개)

○ 제3차 국민대통합 종합계획('16.6)을 수립
- 일관성 있는 국민대통합 정책을 추진하기 위하여 비전(모두가 함께 만들어가

는 행복한 대한민국) 및 4대 정책 목표의 틀을 유지

– 다만, 중복 해소와 역량 집중을 위해 주요 정책방향(12 → 8개) 및 중점과제를 구조조정

– 정책과제는 국민통합 진단·점검 결과*를 반영하여 환류기능 강화

– 4대 정책목표: 국민통합 기반 강화, 갈등의 실효적 예방·조정, 통합가치의 확산 및 상생 추구, 소통·공감을 통한 신뢰구축

– 각 정책목표별로 두 가지 씩 총 8가지 정책 방향 수립

① 국민통합 실태 진단·점검

② 국민통합지원체계 강화

③ 갈등예방·조정 기반 강화

④ 격차완화를 통한 갈등예방

⑤ 통합가치 확산

⑥ 상생정책 수립 및 실천

⑦ 소통기반 강화

⑧ 소통문화 조성

○ 국민대통합위원회의 중점사업

– 국민대토론회

– 작은실천 큰보람 운동

– 국민통합을 위한 법령·제도 개선

– 화합과 상생 포럼

– 지역간담회

– 종교계와의 소통

– 시민단체와의 교류협력

– 새로운 대한민국의 가치

– 지표·지수 개발

– 의식조사 정책연구협의회

– 갈등해결 현장을 가다

– 지역 간 교류협력

– 국민과 함께하는 통합가치 문화 확산

– 생활 속 작은 영웅 발굴

- 세대 공감 자서전 캠페인
- 갈등관리허브
- 지역화합 우수사례 발굴 및 확산
- 국민행복 릴레이 운동

○ 2015년에 실시한 국민대통합 종합계획에 대한 종합 평가 실시
- '15년도 국민대통합 종합계획 정책과제 추진 노력과 성과를 점검하여 환류를 통해 정책 추동력을 확보
- 전 부처에서 실시하고 있는 국민대통합 정책과제 136개에 대해 점검하고 종합적인 방향과 실태 종합 검토
- 분야별, 부처별로 사업을 점검하여 우수과제를 선정
- 진행되고 있는 국민대통합 정책과제에 대한 종합적인 점검을 통해 개선되고 있는 분야와 관심이 필요한 분야를 이해하고 국민 정서와 필요에 합당한 방향으로 정책 방향을 조정할 수 있도록 제안할 수 있음

○ 작은실천 큰보람 운동 캠페인 (2016년)
- 국민통합 시민사회협의회 정책 수립 및 실행 관련, 국민대통합위원회와 시민사회 간 소통채널 마련
- 소통과 나눔 멘토링, 다문화 관련 꿈꾸는 대한민국 집담회, 작은실천 큰보람 운동 우수사례 발간 등 동 운동의 범국민 실천의 확산 논의
- 국민행복 릴레이, 4대 캠페인 토론회, 아빠엄마 고마워요 자서전 사업 등 동 운동의 범국민 실천의 확산 논의

(4) 지속가능발전위원회

○ "지속가능한 발전"의 개념과 원칙을 1987년 유엔이 발간한 「우리 공동의 미래 (Our Common Future)」에서 처음으로 사용한 이후 세계 각 국은 제한된 자원 속에서 무조건적인 경제 성장은 가능하지 않음을 인정하고, 현재와 미래 세대가 그들의 필요를 골고루 충족시키면서 지속적으로 살아갈 수 있도록 발전의 방향을 재정립하는 것을 추구하고 있다. 즉 경제, 환경, 사회를 균형 있게 고려하는 발전과 균형 그리고 통합, 상생, 균형, 성찰을 지향하는 지속가능발전을 이루어 나아가는 것이 최고의

가치 및 목표가 되고 있는 시대가 된 것이다.

○ 이러한 추세에 발맞추어 2012년 11월 ;지속가능발전위원회'가 설치되었다. 「지속가능발전 기본법」에 따라 만들어진 '지속가능발전위원회'는 우리나라의 지속가능한 발전전략 심의와 지속가능한 발전 관련된 주요 정책에 대한 자문 목적으로 하고 있다 (지속가능발전위원회 웹사이트).

○ '지속가능발전위원회'의 목표는 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 만들어졌다.

○ 지속가능발전위원회의 설립 근거
- 지속가능발전위원회 규칙; 지속가능발전법 시행령

○ 지속가능발전위원회의 목표
- 목표: 지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 함.

○ '지속가능발전위원회'의 조직
- 본위원회: 50인 이내 (당연직위원 및 위촉위원)
- 전문위원회: 전문분야별 주요 정책자문과제 발굴 및 연구·검토 기능 수행

○ '지속가능발전위원회'의 설치 배경과 발전
- 1992년: 「리우선언」 이후 UN은 의제21 실천계획 수립 및 이행평가를 위하여 각국에 국가지속가능발전위원회(NCSD) 설치를 권고
- 1999년: 시민단체, 언론, 학계, 경제계 등 각계 각층에서 지속가능발전에 관한 국가기구 설치를 정부에 건의
- 2000년: 대통령자문 '지속가능발전위원히' 출범; 제1기 위원회 발족 (위원장 강문규)
- 2002년: 제2기 위원회 출범 (위원장 박영숙)

- 2003년: 참여정부 지속가능발전위원회 기능강화 및 기구개편을 위한 2차례의 지속가능발전위원회규정(대통령령) 개정; 제3기 참여정부 지속가능발전위원회 출범 (위원장 고철환)
- 2006년: 제4기 참여정부 지속가능발전위원회 출범 (위원장 김상희)
- 2007년: 지속가능발전 기본법 공포; 제4기 참여정부 지속가능발전위원회 위원장 위촉 (위원장 윤서성)
- 2008년: 지속가능발전 기본법 시행; 지속가능발전 기본법 시행령 공포, 시행; 국가지속가능발전위원회 출범 (위원장 김형국)
- 2008년: 제2차 지속가능발전 기본계획 (11‘-15’) 수립
- 2010년: 저탄소 녹색성장 기본법 제정; 지속가능발전법 개정; 제6기 지속가능발전위원회 출범 (위원장 박준우)
- 2012년: 제7기 지속가능발전위원회 출범 (위원장 민경석)
- 2015년: 제8기 지속가능발전위원회 출범 (위원장 전영섭)

○ 정부는 「새천년 국가환경비전」을 선언하고 후속조치로 지속가능한 국가 발전에 관한 업무를 총괄하는 대통령자문 ‘지속가능발전위원회’를 설치하여 국내 최초의 경제·사회·환경 분야 통합관리 전략 및 실천계획인 「제1차 국가지속가능발전 전략 및 이행계획(‘06~’10)을 발표하였다. 2007년 8월 ‘지속가능발전기본법’이 공포되어, 2008년 2월 시행됨으로써 지속가능발전을 보장하는 법적 장치가 마련되었으며 이후 ‘지속가능발전기본법’은 ‘지속가능발전법’으로 명칭이 변경되고 환경부장관 소속으로 ‘지속가능발전위원회’를 두고 있다. 또한 사회적 형평성과 환경자원의 지속성을 대폭 강화하기 위하여 「제2차 지속가능발전 기본계획(‘11~’15)」을 수립하고, 기후변화대응 및 적응, 산업경제, 사회·건강, 국토·환경 분야의 4대 전략, 25개 이행과제를 수립하여 추진하고 있다 (지속가능발전위원회 웹사이트).

○ ‘지속가능발전위원회’의 기능
- 국가지속가능발전기본전략의 수립·변경에 관한 사항
- 국가지속가능발전이행계획의 수립·변경에 관한 사항
- 이행계획의 협의·조정에 관한 사항
- 법령 및 행정계획에 대한 검토 및 통보 등에 관한 사항
- 의견제시 등에 관한 사항
- 국가지속가능발전지표의 작성 및 국가지속가능성 평가에 관한 사항

- 지속가능발전 지식·정보의 보급 등에 관한 사항
- 교육·홍보 등에 관한 사항
- 국내외 협력 등에 관한 사항
- 지속가능발전을 위하여 고려하여야 할 주요정책과 이와 관련된 사회적 갈등 해결에 관하여 대통령에 대한 자문이 필요한 사항

(5) 국내 국민통합조직 사례의 성과와 한계

□ 국내 국민통합조직의 성과

○ 노무현 정부의 국민대통합연석회의
- 기존의 노-사 문제를 중심으로 한 통합 논의에서 더 나아가 통합과 관련된 다양한 경제·사회적 의제를 포함한 시도는 좋았으나 총리 소속의 국정협의기구의 형태가 방대한 이슈를 관리하기에는 충분한 권한과 조직, 예산 등을 확보하지 못함
- 노-사 갈등과 정규직-비정규직 갈등 문제를 해결하지 못한 상황에서 한미 FTA를 추진함으로써 노동자와의 갈등 문제를 더욱 고조시킴
- 중앙과 지방의 갈등해소를 위해 수도 이전을 추진했으나 결과적으로 부동산 투기와 사회갈등을 증폭시키는 결과를 초래
- 통합목표의 추상성과 정치적 목적성이 연계되어 사회갈등을 증폭시킴
- 정치적 목적성을 의심받아 민간 부분의 동참이 저조하였고 이것이 큰 성과 없이 실패하게 된 원인
- 협의를 위한 틀로서 경제계, 노동계, 종교계, 여성계, 농민 전문가 등 다양한 구성원을 협의기구에 포함시켰으나 사회통합의 개념이나 주요 의제의 우선순위를 충분히 이해시키지 못해 구성원들의 불신과 비협조가 발생

○ 이명박 정부의 사회통합위원회
- '비지니스 프랜들리' 같은 친대기업 발언으로 사회갈등을 야기
- 이에 대한 비난을 무마하기 위해 '공정사회', '동반성장'등의 정책을 도입하여 국면전환을 꾀했으나 정치적인 목적성으로 인해 국민의 동의를 이끌어 내는데 실패
- 25개 분야의 국정과제를 설정하였으나 실제로는 3년 동안 매우 지엽적인 소수의 제도 개선을 이루었을 뿐임

– 사회통합의 개념에 대한 사회적 동의가 이루어지지 않고 사회통합 실현을 위한 실질적인 모델이 구축되지 않은 상태에서 조직과 목표가 세워졌기 때문에 주요 사업 대신 토론회, 세미나, 지역 봉사 프로그램 등 지협적인 사업 운영 중심으로 위원회의 업무가 제한됨
– 대통령 소속기관으로 장관급인 사회통합위원장이 조직을 이끌어가나 임기 1년으로 주요 과제를 실천하기에는 한계가 있음
– 정치적 목적성을 의심받아 민간이 참여하지 않은 것이 실패로 이어짐

○ 박근혜 정부의 국민대통합위원회
– 초기에는 이명박 정부의 '사회통합위원회'와 규모와 조직, 활동 면에서 차별점을 찾기 어렵다는 지적이 있었으나 제2차 국민대통합 종합계획을 통해 비전과 정책 목표 및 방향에 맞는 조직 구조로 발전하고 있는 상황
– 제1차 국민대통합 종합계획의 경우 세월호 사고 이후 이념 갈등이 심화된 상황에서 국정과제 추진이 지연되어 가시적 성과 창출이 미흡
– 국민대통합위원회에서 이루어 낸 제도개선에 대한 낮은 대국민 인지도
– 국민대통합 관련 업무가 산발적으로 다른 정부 조직에 흩어져 있어 인력과 예산이 집중되지 못하고 시너지 효과를 창출하기 어려움
– 지역 단위의 지역위원회나 지역자치단체 산하의 국민대통합 관련 조직의 부재로 전국적인 국민대통합 업무를 실시하는 데 한계가 있음
– 국민통합을 위한 정책 아젠다와 우선순위를 설정하는 데 있어 과거 정부에서와 마찬가지로 정치적 목적성을 의심받게 되어 국민통합 정책 방향을 정하고 실행하는데 어려움이 존재
– 권한에 있어 각 부처의 국민통합 사업에 대한 평가는 실시하고 있으나 결과에 대한 강제 수단이 없고 통합적으로 관리·조정할 권한도 부재

□ 국민통합조직에 대한 평가와 시사점

○ 국민통합에 대한 개념의 모호성
– 국민통합조직 초기에는 국민통합에 대한 정의 자체가 모호한 상태
– 국민통합의 정의가 발전되는 과정에서 시기에 따라 정부의 철학에 따라 일관성 있

는 의미 정의가 이루어지지 않아 혼란을 초래

– 따라서 실질적으로 국민통합 목표를 이룰 수 있도록 사회 전체의 합의가 이루어진 국민통합의 정의를 설정하는 것이 중요

○ 목표의 추상성

– 국민통합의 추진 과제가 정부와 조직의 변화에 따라 변화하여 장기적이고 꾸준한 갈등 해결이 이루어지지 않음

– 국민통합의 의미와 갈등 요소의 정의가 불분명하여 현재 발생하는 사회적 갈등의 해결이 목표인지, 과거에 발생한 사건과의 역사적 화해인지 모호함

– 정부는 신뢰도와 공정성을 높이기 위해 정책적·정치적으로 보다 안정적인 중장기적 비전을 제시함으로써 국민통합의 역량을 강화해야 함

○ 목적의 정치성

– 정치적 구호만이 존재하고 통합의 대상인 시민과 시민단체가 정부가 정하는 국민통합 방식 결정에 참여하고 동의할 기회가 없었음

– 따라서 시민과 시민단체가 국민통합조직의 활동에 참여할 동기부여가 이루어지지 않음

– 정부 주도 국민통합의 문제점을 해결하기 위해 대상인 시민, 민간단체, 시민단체가 스스로 통합의 방향과 방법, 내용을 결정하게 하고 이를 정부와 정치권이 동의하여 지원하게 하는 방식인 '민간 주도 국민통합'으로의 전환이 요구됨

– 정부와 민간이 함께 논의하여 설정된 국민통합 목표와 정책이 정치 논리에 영향받지 않고 실행될 수 있는 문화와 제도가 이루어져야 함

○ 홍보의 부족

– 국민통합조직에 대한 대국민 인지도 미비

– 국민통합을 위한 각종 제도개선과 사례가 있음에도 불구하고 이에 대한 대국민 홍보가 제대로 이루어지지 않고 있음

– 국민통합의 중요성에 비해 예산이 부족하고 조직의 규모가 작아 주요 업무를 추진하고 홍보할 수 있는 충분한 자원과 권한이 부족

– 따라서 대국민 홍보에 더 많은 관심을 기울여 국민통합에 대한 시민의 공감대를 확산시키고 국민통합정책과 과제에 대한 인지도를 제고시켜야 함

2. 국민통합 기능·조직 국외 사례

○ 해외의 사회통합에 대한 관심 급증

– 1990년대 중반 이후부터 영국을 비롯한 유럽 및 미국 국가들에서 인종, 종교문제 등으로 사회문제가 대두되면서 사회통합에 대한 인식이 증대됨

– 사회통합을 저해하는 사회배제(social exclusion)는 '저소득지위, 열등한 노동시장 지위 그리고 생활의 비금전적인 불이익 등에 결정되는 문제 영역'이라고 정의 함 (Eurostat, 2000:33)

– 복지권리에 대한 접근성 문제, 고용 기회 문제, 교육의 문제, 차별 문제를 포함한 사회관계망, 사회참여, 사회정치적 통합 등의 이슈를 다룸

– 구체적으로 주로 고용, 빈곤, 주거, 교육, 의료, 가족, 인종등과 관련한 다양한 현안뿐만 아니라 사회배제를 예방하는 종합적인 접근을 포함하고 있다고 할 수 있음 (노대명 외 2009a; 은재호, 2013)

○ 해외 주요국의 사회통합 실태 분석 필요

– 국가마다 역사적 맥락과 상황에 따라서 사회통합의 정의가 상이하고 그에 따라 다양한 방식의 추진체계가 형성됨

– OECD 한눈에 보는 사회 (Society at a glance)는 2001년부터 여러 사회지표(social indicators)를 바탕으로 각 국의 사회 불평등 및 사회통합 변화 및 향상 정도를 평가하고 있음

– OECD 사회지표는 자활지표, 형평성, 건강지표, 사회통합으로 총 4부문으로 이루어져 있음

– 그 중에서 사회통합지표는 주로 각 국가의 사회분쟁을 야기하는 다양한 병리요인, 사회부작용, 공동체 활동 참여 등을 통해 사회통합을 전반적으로 평가하기 위하여 삶의 만족도, 관용, 제도에 대한 신뢰, 안전과 범죄, 이타적 행위와 관련된 통계를 포함하고 있음 (OECD, 2014)

– 사회통합과 관련하여 OECD는 총 5가지 지표를 사용하여 각 국의 사회통합 실태를 파악하고 있음 (OECD, 2014). 1) 삶의 만족도는 경제적 발전뿐만 아니라 다양한 경험과 생활 여건에 많은 영향을 받음 2) 지역사회에서 이민자, 소수인종, 동성애자 등을 포함한 소수집단을 수용하는 정도는 사회통합을 측정할 수 있는 지표임

3) 신뢰와 부패는 서로 연관되어 있기 때문에 사회구성원이 국가 차원의 제도에 높은 신뢰를 갖고 있다면 비교적 통합된 사회라고 할 수 있음 4) 사회에 대한 개인의 안전도가 높으면 사회적 접촉과 개방성이 증가하기 때문에 전반적인 사회통합이 촉진될 수 있음 5) 자선단체에 기부하거나 자원봉사는 다른 사람들과의 연대감을 보여주는 행동이기 때문에 이러한 이타적인 행동으로 인하여 시민들 간의 연대를 증진시키고 나아가 사회통합을 도모할 수 있음

○ 각국의 지표를 바탕으로 사회통합과 관련된 정부조직 및 기능 등을 검토하여 이를 바탕으로 사례 및 성과를 살펴보도록 함

(1) 프랑스

□ 프랑스 국민통합 실태 분석

○ OECD 사회통합지표에 따른 프랑스 사회통합 실태

- 프랑스의 삶의 만족도는 10점 만점에 6.6점이며 2007년 대비 변화율은 크게 변화하지 않음
- 관용지표는 74.9%로 2007년에 비하여 2.4% 하락하였지만 여전히 OECD평균보다 높은 수준임
- 제도에 대한 신뢰는 2007년 대비 약 8.6% 증폭하여 47.4%로, 프랑스의 안전과 범죄지표에서는 72.3%이며 2007년 대비 크게 변화하지 않음
- 주목할 점은 이타적 행위 지표가 24.1%로 OECD평균보다도 매우 낮은 수준이며, 특히 2007년 대비 27.4%가 감소하였음
- 프랑스의 자원봉사활동은 주로 민간단체가 주도하여 이루어지고 있으며 국가는 활동을 보장하는 선에서 역할을 한정하고 있음
- 따라서 프랑스의 자원봉사활동이 국민들의 자발적 기부금에 크게 의존하는데, 경제위기가 지속되면서 개인의 자발적 기부금지원이 줄어들고 있기 때문에 이타적 행위 부문의 평균점수가 현저히 낮은 수준임

<표 3-2> 프랑스의 사회통합

	삶의 만족도	관용	제도에 대한	안전과 범죄	이타적 행위

			신뢰		
평균점수 (변화율)	6.6 (0.0)	74.9 (-2.4)	47.4 (8.6)	72.3 (-0.2)	24.1 (-27.4)
OECD평균 (변화율)	6.6 (-0.054)	73 (-1.5)	42.6 (-6.0)	72.2 (4.0)	43.5 (-3.7)
한국 (변화율)	6.0 (0.2)	63.7 (5.0)	24.8 (-0.2)	68.7 (9.5)	32.7 (1.9)

*주: 삶의 만족도 평균점수는 10점 만점.

*주: 관용인식은 자신이 사는 도시나 지역이 다른 국가출신 이민자들에게 살기 좋은 곳이라고 생각하는 이들의 비율임 (%).

*주: 제도에 대한 신뢰는 정부에 대한 신뢰도를 나타냄 (%).

*주: 안전과 범죄는 자신이 사는 도시나 지역에서 밤길을 혼자 글을 때 안전하다고 느끼는 정도임 (%).

*주: 이타적 행위는 지난 달 자선단체에 돈을 기부한 사람들의 비율 (%).

*주: 변화율은 2007년 대비 2012년의 변화비율을 나타냄.

□ 프랑스 국민통합 기구

○ 프랑스는 크게 사전, 사후갈등관리 기구로 나뉘어 사회통합정책 추진체계가 각각 발달하였음

○ 국가공공토론위원회(Commission Nationale du Debat Public)

- 국가공공토론위원회는 갈등예방을 위한 국민통합기구의 대표적 조직으로, 1997년 국가기구로 설립되었고, 2002년 환경부 산하기구의 독립된 기관으로 승격됨 (박재근 외, 2012; 은재호, 2011)
- 2016년 현재 위원장 1명, 부위원장 2명을 주축으로 상하의원 2명, 지방의원 6명, 주의회 의원 1명, 파기원(대법원) 회원 1명, 회계감사원 회원 1명, 행정법원 추천판사 1명, 위원회 2명, 환경보호단체 대표 2명, 소비자단체 대표 2명, 노동조합 대표 2명, 농업대표 2명으로 총 25명이 국가공공토론위원회를 구성함
- 정부와 시민들 간의 연결통로 역할을 함과 동시에 국민의 신뢰성을 확보하고 갈등의 소지를 최소화하는 역할을 수행하고 있음
- 국가공공토론위원회의 조직 구성 및 활동과 관련하여 별도로 임시기구인 공공토론특별위원회 (CPDP)를 조직할 수 있음

- 의장을 포함하여 적게는 3인, 많게는 7인으로 구성되고, 의장은 해당쟁점과 관련된 민간전문가가 선정됨
- 공공토론특별위원회는 특정 쟁점을 중점으로 일반인과 전문가 모두 다양한 의견을 제시하고 토론하면서 객관성과 투명성 향상시킬 수 있음
- 국가공공토론위원회의 공공토론 진행절차는 다양한 갈등에 대해 사전검토와 협의를 보장하는 참여적 합의형성기법을 도입함 (김영신, 2014)
- 사업발주자 또는 담당공공기관을 포함하여 10인 이상의 국회의원, 지자체, 환경단체 등 다양한 주체들의 참여를 권장하고 있음

○ 경제사회환경위원회(Conseil Economique Social et Environmental)
- 프랑스의 경제사회환경위원회는 헌법 상 대의기구로써 독립성과 존립이 보장됨 (심창학, 2005)
- 유럽연합(EU)의 경제사회위원회의 원형모델임 (임동진, 2010)
- 대표, 사용자대표, 자유직업대표, 농업신용조직, 협동조합대표를 포함하여 정원은 최대 약 233명임 (법제처, 2008)
- 각 대표들은 5년의 임기이며 다양한 사회경제 전문가와의 논의를 통해 정책결정에 참여하도록 함
- 경제사회환경위원회의 경제, 사회, 환경 등의 사회전반 문제에 대하여 여러 분야의 전문가 및 이해관계자들과의 논의를 이끌어내는 역할임 (박홍엽 외, 2005)
- 따라서 다양한 집단의 정책참여 기회가 확장시킬 수 있으며, 이를통해 갈등을 극복하고 사회통합을 이루기 위한 지속적인 노력을 하고 있음
- 경제사회환경위원회는 직접 갈등이슈에 참여하지 않고, 정부가 각 대표 또는 이해관계자에게 정책을 설명하는 기구라는 점에서 한계를 지님 (심창학, 2005)

○ 전략상임위원회(General Commission for the Strategy and Foresight)
- 수상 직속기관인 국가전략분석센터(Centre d'Analyse Strategique, CAS)는 1946년 설립된 국가계획위원회(Commissariat general du Plan, CGP)에서 재편된 기구로서 경제, 사회, 환경, 문화분야 국가계획 전반에 정책입안과 시행을 돕는 기구임
- 2013년 4월 제안된 법령에 의하여 국가계획위원회 (General Commission for the Strategy and Foresight, CSPF)가 뒤를 이어 확대된 임무와 전략을 계승함
- 국가계획위원회는 경제, 사회, 고용, 개발 및 디지털산업에 아우르는 이슈를 포함

하는 국가과제 선정함

- 국가계획위원회는 8개 기관과의 협조를 통하여 정책입안, 평가, 예측, 토론을 주도하며 전략적 관리가 가능함
- 8개의 기관은 경제 분석 자문위원회(Council of Economic Analysis), 연금위원회(the Board of the Pensions), 고용 정책의회(the Policy Board for Employment), 가족상임위원회(the High Council of Family), 미래건강보험 상임위원회(the High Council for the future of health insurance), 사회보호 재정 상임위원회(the High Council of the Financing of Social Protection), 국가산업위원회(the National Council of Industry), 미래학과 국제정보 센터(the Centre Prospective Studies and International Information)임
- 총지도부에는 약 7명, 비서 및 개발사무국에 비서를 포함한 35명, 언론과의 의사소통 전반을 커뮤니케이션국은 15명, 서회정책분야에는 12명, 경제 분야에는 10명, 고용정책분야에는 14명, 개발가능 디지털개발 분야에는 9명, 기업의 사회적 책임 활동분야에는 4명이 일하고 있음
- 국가계획위원회는 4가지 임무를 지님 1) 정부정책에 대한 독립적인 평가, 2) 프랑스의 경제, 사회, 지속 개발 가능한 테크놀로지 등, 사회 전반에 걸친 이슈를 예측, 3) 시민, 사업체, 학계전문가 및 이해관계자 간의 대화를 통합 협의도출, 4) 정부정책 및 개혁적 정책 제안

○ 최고행정재판소(Conseil d'Etat)

- 13세기에 공공갈등을 사전에 예방하기 위하여 설립된 핵심적인 자문기관임
- 최고행정자문기관으로서 정부와 시민, 정부와 기업 간의 행정적 갈등이나 분쟁에 대한 최종판단 뿐만 아니라 자문과 관리의 기능을 담당하고 있음 (임동진, 2012)
- 내무 분야, 재정분야, 공공서비스분야, 사회분야, 행정 분야를 포함하여, 약 9,000건의 행정재판, 130건의 입법자문, 1,000건의 법률자문, 800건의 법령검토 등이 이루어지고 있으며, 최근 조사연구를 통한 정부 법안 초안을 검토하는 역할도 수행하고 있음 (임동진, 2012)
- 최고행정재판소의 주 역할은 프랑스의 중요 정책이 결정되기 전에 개입하여 자문을 통하여 법률적 실수를 최소화하고 법률적 갈등의 가능성을 사전에 예방함과 더불어 공공정책결정 이후 법적 실수와 갈등을 줄이기 위함 (박홍엽 외, 2005)

○ 공화국조정처(The Mediator of the Republic)

- 공화국조정처는 1973년에 설립된 독립된 기구로 정부에 대한 시민들의 불만사항을 중재하는 역할을 담당함
- 정부와 시민의 갈등이 법적 소송으로 이어지는 것을 막고 문제를 해결하기위한 기능을 수행하고 있음
- 공화국조정처는 1990년대 들어서 많은 공공기관이 민영기관으로 전환되면서 정부 기관 간 갈등조정에 초점을 맞추고 있음 (임동진, 2012)
- 공화국조정처의 주요기능은 세 가지로 요약됨 1) 조정을 통한 시민과 정부의 관계개선, 2) 정부에 입법적 규제력을 갖는 의견제안, 3) 국제적 수준의 인권보장과 민주주의 촉진
- 현재는 시민권익위원위의 기능에 통합되었음

○ 시민권익위원회(Le Defenseur Des Droits)

- 2008년 7월 헌법 개정에 의해 도입된 독립행정기관임
- 2011년에 The Organic and Ordinary Law에 의해 공화국조정처(The Mediator of the Republic), 어린이인권보호기관(The Defender of the Children), 차별시정기관(The Hight Authority against Discriminations and for Equality), 치안윤리 국가위원회(The National Commission on Security Ethics)의 기관이 통합되면서 기존의 기능과 역할이 확대됨
- 공공서비스에 피해를 입은 시민 및 이해관계자, 의료, 사회서비스, 가족 및 법정대리인의 보호를 받고 있지 못한 어린이, 국제관습 및 법률에 의해 차별을 당한 공무원과 시민, 치안윤리를 어긴 범죄자로부터 피해를 본 시민 등의 요구를 경청하고 문제해결을 위한 법적 활동수단을 부여받음
- 본부에 유급직원 약 100명과 지방사무소에 약 400명이 근무하고 있으며, 지방사무소에서 근무하는 인력은 대부분 퇴직 공무원 출신들로 무보수 자원봉사로 구성되어 있음 (임동진, 2012)
- 4개 기관이 통합된 기관인 만큼 각 기능의 책임자가 있고, 15명으로 구성된 3개의 팀이 갈등해결을 위한 역할을 수행함
- 기관장은 대통령 임명이고 임기는 5-6년임
- 국회에서 인준하고 결정된 1년 예산은 약 700만-800만 유로임 (임동진, 2012)

○ 노사분쟁 사무소(Conciliation Bureaux)

- 피고용인과 고용인 간의 노사분쟁은 산업재판소(Industrial Tribunal)에서 조정되는데, 고용법(Employment Code)에 의해 조정사무소의 강제조정을 거쳐야 함
- 노동분쟁 해결을 위해서 심리(hearing)단계가 가장 중요한 역할을 하는데, 이 단계는 합의를 위한 탐색이 비공개로 이루어짐
- 조정사무소에서 갈등당사자의 사건을 위해 고용인, 비고용인 측 각각 한명씩, 총 두 명의 판사가 조정을 시도하는데, 적법한 심리 후에 상호양보를 포함하는 합의를 도출하고자 함
- 조정단계에서는 전반적으로 강제적인 성격을 갖는데, 분쟁당사자들이 분쟁해결을 도출하지 못하는 경우 소송절차가 계속됨

○ 분쟁조정위원회(Conciliation Commission)

- 임대인과 인대차인 간의 주택임대에 관한 분쟁을 다루는 조정제도로 각 도(departement)에 조정위원회가 설치되어 있음
- 2001년 7월 시행령(Decree No 2001-653 of 19 July 2001)의 규율을 받음
- 임대가격, 조건, 수선 및 수리비용과 관련된 경우, 법원절차 전에 조정위원회에 조정절차를 회부해야 함

○ 전국회의 (National Conference), 부처 간 조정위원회 (Inter-ministrial Committee)와 모니터링 센터 (National Observatory)를 통하여 사회통합을 추진하고 있음 (노대명 외, 2009a; 은재호, 2013).

- 전국회의(National Conference)는 사회적 배제를 예방하고 사회의 통합을 달성하기 위한 다양한 이해당사자들을 정책과정에 참여시키기 위하여 지역단위로 회의단을 구성한다. 지역단위의 회의에서 논의된 의견을 토대로 전국회의가 개최되기 때문에 지역회의부터 다양한 정책이해관계자들과 전문가들이 참여하여 다양한 소집단 회의를 진행하여 다양한 정책을 공유해야 함 (은재호, 2013)
- 부처 간 조정위원회 (Inter-ministrial Committee)는 1998년 국무총리 소관 조직으로 전환되면서 2004년 1차 회의와 2006년 2차 회의를 통하여 사회통합과 관련된 다양한 계획을 세우고, 지역사회통합위원회를 설치하는 등의 구체적인 활동을 제시하였으며, 이후에는 부처 간 조정위원회는 상설조직으로 전환되면서 조직의 정책사업을 구체화하고, 정책평가를 담당하는 역할을 수행하고 있음

- 모니터링 센터 (National Observatory)는 지역 간 사회, 인구, 경제 부분 등을 종합적으로 분석하고 그 결과와 관련한 데이터를 공유할 수 있는 체계를 구축하는 역할을 한다. 이렇게 축적된 데이터를 활용하여 정책평가, 성과평가 및 정책권고 등에 활용하고 있다.

○ 프랑스의 주요 공공갈등관리기구의 주요내용 비교

- 프랑스의 공공갈등관리 기구들의 기능, 역할, 주요 특징을 비교하면 다음과 같음
- 사전, 사후적 갈등관리기구로 구분할 수 있음

<표 3-3> 프랑스의 주요 공공갈등관리기구의 주요내용 비교

기능	갈등관리기구		주요내용
사전 갈등 관리 기구	의견수렴	공공토론위원회	국책사업의 수립단계부터 공공토론을 통하여 여론을 수렴하고 결정된 사항은 투명한 정보공개를 시행
		전국회의	사회적 배제를 예방하고 사회의 통합을 달성하기 위한 다양한 이해당사들을 참여시키고, 지역단위의 회의단을 구성함
	자문	경제사회환경위원회	경제, 사회, 환경 등의 사회전반 문제에 대하여 전문가 및 이해관계자들과의 논의를 이끌어냄
		최고행정재판소	최고행정자문기관으로 정부, 기업, 시민 간의 행정적 갈등에 대한 최종 판단 및 자문기능 제공
	장기계획 수립	전략상임위원회	경제, 사회, 문화, 환경 분야의 국가계획과 관련된 정책입안과 시행을 돕는 기구
사후 갈등 관리 기구	공화국조정처		정부와 시민의 갈등이 법적 소송으로 이어지는 것을 막고 문제를 해결하기 위한 기능을 수행
	시민권익위원회		공공서비스에 피해를 입은 시민 및 이해관계자, 공공서비스에 소외받는 어린이, 법률에 의해 차별받는 공무원과 시민, 범죄자로부터 문제해결을 위한 법적활동 제공
	모니터링 센터		사회 전반에 걸친 데이터를 공유하고 이를 활용하여 정책평가 및 권고 등에 활용
	노사분쟁 사무소		피고용인과 고용인 간의 노사분쟁을 조정하여 노동분쟁을 해결하기 위한 합의도출 유도
	분쟁조정위원회		임대인과 임대차인 간의 주택임대에 관한 분쟁을 다루는 조정제도로 법적 소송으로 이어지는 것을 막음

자료: 임동진 (2010) 각색

○ 위의 프랑스 사회통합정책과 관련된 조직을 살펴본 결과, 프랑스 정부는 정책결정 전에 이해관계자 및 시민들을 참여시킬 뿐만 아니라 중앙 부처 간, 중앙과 지방부처

간 등의 부처를 넘어서 정책의 조정과 교차가 이루어지고 있다고 볼 수 있음 (은재호, 2013).

□ 프랑스 국민통합 기구의 성과와 한계

○ 프랑스의 시민권익위원회는 프랑스 정부와 국민과의 우호적 갈등해결을 위한 대안적 분쟁해결기구임

– 2010년 실적과 비교하여 최근의 실적을 살펴보면 다음과 같음

<표 3-4> 프랑스 시민권익위원회 성과

	2010년	2014년	2015년	변화율(14-15)
공익사업 관련	38,091건 청구	34,527건 청구	40,329건 청구	16.8%
어린이 인권	1,250건 청구	2,493건 청구	2,342건 청구	-6.1%
차별	3,055건 청구	4,535건 청구	4,846건 청구	6.9%
치안윤리	185건 청구	702건 청구	910건 청구	29.6%
조언 및 권고	N/A	31,206건 요구	33,132건 요구	6.2%
정보전달 서비스	N/A	39,130건 항의	42,443건 항의	8.5%

자료: Annual Report (2015)

○ 프랑스는 갈등관련 기본법이 1995년에 제정되어 오래되고 가장 정교한 법이라는 평가를 받고 있음

– 유럽국가 중에서 프랑스는 갈등을 해결하고 사회의 통합을 이루기 위하여 대안적 분쟁해결(ADR)방법이 비교적 다양한 분야에서 활용되고 있음 (임동진, 2012)

(2) 영국

□ 영국 국민통합 실태 분석

○ OECD 사회통합지표에 따른 영국의 사회통합 실태

– 영국의 삶의 만족도는 OECD의 평균 삶의 만족도와 비슷한 6.8점이며 2007년 대비 변화율은 변화하지 않았음

- 관용지표는 83.5%로 2007년 대비 약 2% 증가하였음
- 제도에 대한 신뢰는 2007년 대비 약 9.8% 증가하여 47.8%임
- 영국의 안전과 범죄지표에서는 76.1%이며 2007년 대비 12.0%로 증가하였음
- 이타적 행위지표는 72.5% 수준으로 2007년 대비 약 0.3% 감소하였으며 이는 OECD평균보다 월등히 높은 수준임

<표 3-5> 영국의 사회 통합

	삶의 만족도	관용	제도에 대한 신뢰	안전과 범죄	이타적 행위
평균점수	6.8	83.5	47.8	76.1	72.5
(변화율)	(0.0)	(2.0)	(9.8)	(12.0)	(-0.3)
OECD평균	6.6	73	42.6	72.2	43.5
(변화율)	(-0.054)	(-1.5)	(-6.0)	(4.0)	(-3.7)
한국	6.0	63.7	24.8	68.7	32.7
(변화율)	(0.2)	(5.0)	(-0.2)	(9.5)	(1.9)

*주: 삶의 만족도 평균점수는 10점 만점.
*주: 관용인식은 자신이 사는 도시나 지역이 다른 국가출신 이민자들에게 살기 좋은 곳이라고 생각하는 이들의 비율임 (%).
*주: 제도에 대한 신뢰는 정부에 대한 신뢰도를 나타냄 (%).
*주: 안전과 범죄는 자신이 사는 도시나 지역에서 밤길을 혼자 글을 때 안전하다고 느끼는 정도임 (%).
*주: 이타적 행위는 지난 달 자선단체에 돈을 기부한 사람들의 비율 (%).
*주: 변화율은 2007년 대비 2012년의 변화비율을 나타냄.

□ 영국 국민통합 제도

○ 사회통합 관심의 증가
- 1970년대 말부터 1980년대까지 복지국가체계가 재정위기를 겪으면서 신자유주의적 관점에서 국가경쟁력 제고를 하기 위한 노력들을 하게 되었음
- 1980년대 이전의 일률적인 평등 및 인권보호라는 관점에서 경제적 관점이 접목되었음. 예를들면, 완전한 평등이라는 이상에서 벗어나, 장기적 경제적 번영과 복지의 관점을 결합할 수 있는 접근이 시도되었으며 이 과정에서 사회통합(social integration)이 중요시되었음
- 이에 따라 영국정부는 사회통합은 사회적 배제를 해결하는데서 이룰 수 있다고 정의하며, 사회적 배제는 실업, 비숙련, 범죄율이 높은 환경, 부적절한 보건, 그리고

과족파괴 등과 같이 연관된 문제들로 고통 받을 때 일어날 수 있는 환경을 아우르는 용어라고 규정하고 있음 (Social Exclusion Unit, 2001)

○ 영국의 공공갈등관리 제도의 특징

- 사회통합을 위한 영국의 공공갈등관리 제도의 가장 큰 특징은 법적 구속력을 지닌 법률을 통한 해결보다는 시민협의가 제도로 정착됨
- 따라서 법률이 아니라 대내적 구속력만 갖는 행정규칙에 의해 규율되고 있음
- 특히, 시민의 의견을 정책형성단계에서부터 반영함으로써 공공갈등을 예방하고자 함 (고동현, 2015)
- 시민협의제도는 공공참여제도(public Involvement, PI)와 공공개입제도(Public Engagement, PE)등이 있음
- 이는 공청회, 좌담회, 설문조사 등을 통하여 실현되는데 시민들로부터 정책에 대한 의견과 아이디어를 받고 이를 반영하기 위함

○ 최근의 브렉시트 결정도 시민협의제도 메커니즘에 의하여 정책결정이 이루어졌다고 할 수 있음

- 2016년 6월 23일 영국은 유럽연합의 전신인 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)에서 EU의 잔류와 탈퇴에 관한 국민투표를 실시하였고, 국민투표를 통하여 정부와 시민 간의 의견을 듣고 커뮤니케이션을 통해 공식적으로 협의를 하고자 하였음
- 결과적으로 잔류는 약 48%, 탈퇴는 약 52%로 나타났고, 국민투표의 결과에 따라서 탈퇴를 결정하게 되었음
- 전국적으로 투표율은 약 72.16%로, 영국 현대 정치사상 세 번째 전국적 국민투표라는 점에서 함의가 크다고 할 수 있으며, 65년 유럽통합역사에서 회원국이 탈퇴하는 최초의 사례라고 할 수 있음

□ 영국 국민통합 기구

○ 사회배제위원회(Social Exclusion Unit)

- 영국 내의 사회통합정책의 전달정책 1997년에 정부내각 일부로 사회배제위원회(Social Exclusion Unit)가 출범

- 사회배제위원회는 영국사회가 겪고 있는 많은 사회문제들이 복합적인 원인으로 발생하기 때문에 다양한 사회정책을 포용할 수 있는 범부처적인 접근을 위하여 노력함
- 공중보건, 범죄, 가정파괴, 실업, 청소년비행, 마약복용 등 다차원적인 사회문제를 해결하기 위하여 다차원적인 정책이 필요함
- 예를들면, 일할 수 있는 기회부족, 교육과 기술습득 기회 부족, 어린이 복지 부족, 가정파괴, 노인층의 활동적이고 건강한 삶 부재, 열악한 주거조건, 건강서비스에서의 불평등, 범죄, 열악한 동네 환경 등의 문제를 포함
- 그러나 1980년~1990년대 영국은 경제 불황, 실업, 빈곤 심화가 지속되었다. 이에 정부는 사회문제 해결을 위해 적극적으로 관련 프로그램을 제공해야 한다고 제기됨
- 사회배제위원회는 2002년 총리실 산하조직으로 개편되면서, 2006년 사회통합전문위원회(Social Exclusion Task Force)로 전환되었음 (노대명, 2009b)
- 현재 사회통합전문위원회는 주거, 범죄, 교육, 의료 등 각종 사회배제 문제의 해결 및 예방을 위해 범부처적인 활동을 제공하고 있음
- 사회통합정책과 관련하여 광범위한 문제의 해결을 위해 정부부처의 개별적인 접근보다 정부부처간의 협력을 통하여 효율적 서비스를 제공하도록 관리하고 있음
- 사회통합전문위원의 주 역할은 사회배제집단에 대한 우선순위를 명확화하고, 사회적 배제를 완화하기 위하여 해결책을 검증하며, 국가로부터 지방정부 및 정부기관 간 협력을 도모하는데 힘쓰는 것임
- 위원회는 총 세 팀으로 나누어져 있는데, 위험가족 파일럿팀(Families at risk and pilots team), 평가분석 및 혁신팀(Performance, analysis and innovation team), 이해관계팀(Stakeholder team)으로 구성됨
- 이들은 현재 복잡한 사회배제에 직면한 성인(Adults Facing Chaotic Exclusion) 시범사업이 진행되고 있음
- 이 사업은 교도소에서 출산하여 아기를 입양 보내는 산모와 가정폭력 피해여성 등을 위한 감호시설, 교도소 출소자의 정착지원, 사회기술교육, 취업지원 등을 제공하고 있으며, 2008년부터 이어진 경제 불황으로 인한 범죄, 우울증, 가족 간 불화, 이혼과 같은 사회문제를 해결하기 위하여 다양한 노력을 하고 있음

○ 사회통합센터(The Centre for Social Cohesion)

- 사회통합센터는 2007년 설립되어 인종 및 종교집단 간 응집성을 제공하는 역할을

담당하고 국가실천계획(National Action Plan)을 수립하여 이에 관련된 의제를 지역별, 각 부문별 전문위원회(Task force)를 구성하여 운영함 (은재호, 2013)

- 2003년 설립된 소수민족 고용위원회, 소득 및 지역불평등을 해소하기 위한 평등 구현 전문가위원회, 고용추세와 경기요인을 파악하여 고용-기술 시스템 개발을 하고 있는 기술위원회가 있음
- 영국에서는 지역전달체계의 파트너십을 활용하여 공공기관, 민간, 비영리기관 또는 영리기관 간의 지속적인 유대관계를 구축하고 있음

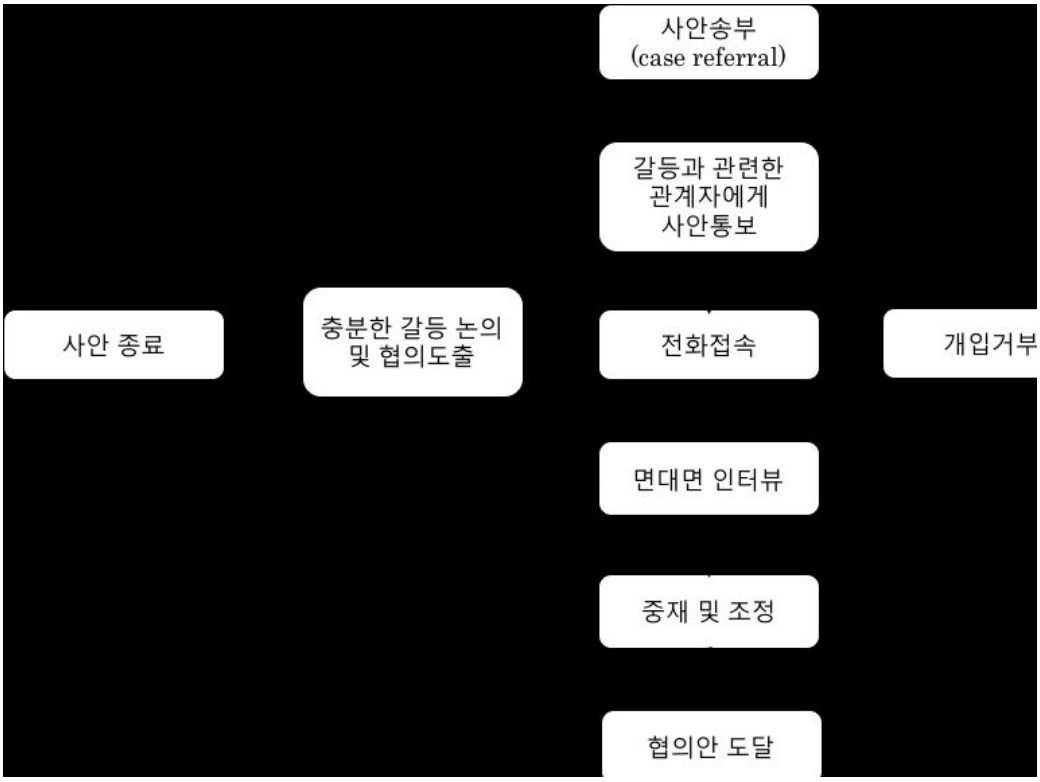
○ 전국조정지원라인(National Mediation Helpline)

- 법원행정처가 설치한 기관으로 전국단위의 조정서비스를 제공하는 기관임 (법무부, 2016)
- 영국의 법무부 지원감독과 민사조정이사회(Civil Mediation Council)의 협력으로 운영됨
- 의뢰인이 전화, 인터넷 신청으로 조정서비스를 요청하며, 그 주된 갈등내용은 소비자분쟁, 계약분쟁, 주택분쟁, 기타 분쟁사건임
- 인증 받은 서비스 기관이 조정서비스 제공자를 소개하는 등 쌍방과 접촉하여 조정에 적합한지 등을 조사하여 조정서비스를 위한 시간과 장소를 정함

○ 평화 해결센터(Center for Peaceful Solutions)

- 평화 해결센터의 갈등해결과정을 살펴보면, 갈등사안이 접수되면 모든 당사자에게 갈등사안이 접수됨을 알리고 갈등이해관계자와 갈등요소가 파악되면 전화와 같은 간접적 만남을 통하여 협의를 시도하고, 갈등해결에 대한 합의가 이루어지면 사안이 종료됨
- 하지만 해결의 용의가 없다면 직접 만나서 협의할 수 있는데, 이 과정에서 합의점에 도달하도록 중재와 조정을 반복함
- 합의된 협의안을 당사자들이 이행하지 않는 경우, 다시 중재와 조정의과정이 반복됨

<그림 3-3> 평화 해결센터 갈등중재과정



자료: 임동진 (2010)

○ 효과적 분쟁해결센터(Center for Effective Dispute Resolution)

- 영국산업협회(Confederation of British Industry), 로펌, 비즈니스 및 공공부문의 지원으로 1990년 설립됨 (함영주, 2015)
- 독립적인 ADR 기관으로 국제적 인정받는 조정인 인증(accreditation)을 제공함
- 더불어 민간부문과 공공분야 기관에 대한 컨설팅 서비스를 제공함
- 인증조정인(accredited mediator)이 되기 위해서는 5일간의 인증조정인 관련 교육프로그램과 서면과제를 수행해야 함
- 개인 대상의 조정교육 프로그램은 Mediator Training Skills-UK, Mediator Training Skills- International, Workplace Skills Training, Advanced Mediator Training을 포함
- 기관 대상의 조정교육 프로그램은 Mediation Advocacy Training, Mediation Skills Training, Mediation Awareness Training, Workplace Mediator Training을 포함

- 전문직 대상의 조정교육 프로그램은 Training for lawyers, Training for executives

○ 민사조정이사회(Civil Mediation Council)

- 조정서비스 제공기관에 대한 인증제를 운영함으로써 질적 보장을 해주는 효과를 보임
- 민사조정이사회는 약 6,000여명의 이해관계를 대표하는 기관임
- 민사조정이사회의 인증기관이 되기 위해서 10가지 조건이 필요함 1) 6명 이상의 조정인으로 구성된 패널이 필요함, 2) 조정인들은 조정이론, 실무, 윤리 등의 훈련과정을 수료해야 함, 3) 조정인은 기본적인 계약법 숙지 등의 전문적인 자격요건을 지니고 있어야 함, 4) 훈련기관으로부터 인증된 기관으로부터 2014년 기준 40시간의 교육과정을 이수함 5) 행위규약(Code of Conduct) 6) 불만처리절차 7) 피드백 시스템 8) 전문성 증진을 위한 평생교육 필요 9) 태만을 방지하기 위한 책임보험 10) 재 인증 시스템 (함영주, 2015)

○ 알선중재청(Advisory, Conciliation and Arbitration Service)

- 노사분쟁과 관련된 갈등이 발생한 후, 조언, 가이드, 정보 등을 웹사이트, 전화 등을 통하여 정보를 제공하여 갈등을 해결하도록 노력하는 민간부문의 갈등교육기구
- 갈등관리를 위한 사업장 교육과정과 중재 교육과정을 제공하고 있음
- 사업장 교육과정은 소규모 사업장을 위해 맞춤형 서비스를 제공하고 있으며, 불만고충처리, 협동, 근태관리 등을 포함하여 교육함
- 중재 교육과정은 국제 사업 중재 자격증(The Certificate in International Workplace Mediation)과정을 개설하여, 빠른 갈등사안을 파악하고, 소요되는 시간과 비용을 최소화하기 위한 과정을 제공하고 있음
- 정부기관과 협력적, 보완적 갈등관리를 위하여 노력함

○ 공인중재인협회(Chartered Institute of Arbitration)

- 전 세계적으로 약 37개의 지사를 보유하고 있는 비영리 공인기관임
- 1915년 창설되어 회원제로 운영되고 133개국에 걸쳐 약 14,000회원사를 갖고 있음

- 다양한 분야의 갈등교육 및 자격증 교육과정을 제공하고 있음
- 전문적 교육프로그램, 국제 자격증, 높은 수준의 지침을 준수 해야 함
- 조정인은 준회원, 회원, 선임회원으로 3단계로 구성되고, 회원자격은 CIArb기관에서 제공하는 교육을 이수 해야 함
- 4가지 전략을 추구함 1) 대안적 분쟁해결제공을 증진시키고 전문적인 표준과 가치를 제공함 2) 회원에게 대안적 분쟁해결제공관련 훈련과 윤리규범을 제공하는 동시에 질 높은 교육과정을 제공함 3) 네트워킹을 통한 ,비례비용으로 서비스 제공 4) 멤버십 기부금, 교육, 훈련 등을 통해서 재원을 확보함
- 중요 가치로는 정직, 성실, 혁신, 공공의 이익, 존중, 투명성, 지속적 개발임
- 런던 사무실에 5명의 임원과 직원 및 시간제 근무원 등의 약 50여명 직원이 일하고 있으며 대부분 자원봉사자들로 이루어져있음

○ 영국의 주요 공공갈등관리기구의 주요내용 비교
- 영국의 사회통합을 위한 관리기구 기능, 역할, 주요 특징을 비교하면 다음과 같음
- 자문, 정보제공 및 교육기관, 중재기능에 따라 분류할 수 있음
- 주로 중앙정부는 갈등예방에 중점을 두고, 민간부문은 이미 발생한 갈등의 해결을 위한 조정(mediation)과 중재(arbitration)역할을 하면서 상호 보완적 역할을 수행하고 있음

<표 3-6> 영국의 주요 국민통합 및 공공갈등관리 관련 기구의 주요내용

기능	갈등관리기구	주요내용
자문	사회배제위원회	사회 전반의 주거, 범죄, 교육, 의료 등 각종 사회 배제 문제의 해결 및 예방
	사회통합센터	인종, 종교집단, 소득, 지역불평등을 해소하기 위한 부문별 전문 위원회를 구성하여 서비스 제공
정보제공 및 교육기관	알선중재청	조언, 가이드, 정보 등을 웹사이트, 전화 등을 통하여 정보를 제공하여 갈등을 해결하도록 노력하고 갈등관리를 위한 교육과정을 제공함
	효과적분쟁해결센터	대안적 분쟁해결제공 기관으로 공공기관 및 민간부문에 컨설팅 및 교육프로그램 제공
	공인중재인협회	비영리 공인기관으로 갈등관리 관련 자격증 교육과정을 제공함
	민사조정이사회	갈등관리를 위한 조정서비스 제공기관의 인증을 해주는 기관
중재	평화해결센터	이해관계자와 갈등요소 등을 파악하여 중재와 조정에 직접 개입함
	전국조정지원라인	소비자분쟁, 계약분쟁, 주택분쟁 등의 전국단위의 조정서비스를 제공함

□ 영국 국민통합 기구 성과와 한계

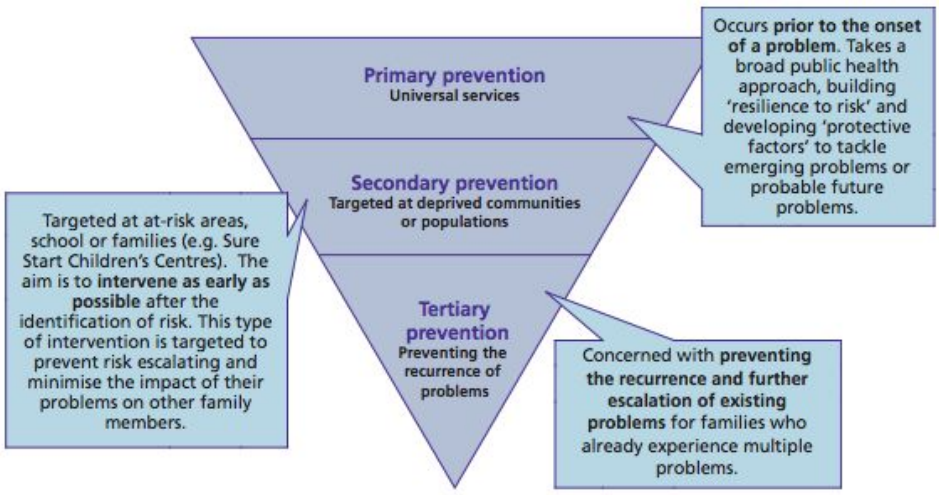
○ 가정간호 파트너십(Family Nurse Partnership)

- 사회통합전문위원회는 현재 다양한 프로그램을 제공하는데, 사회에서 배제된 성인(Adults Facing Chronic Exclusion)을 위한 프로그램은 범정부적 협력을 통하여 제공되고 있음
- 그 중에서 사회적으로 혜택을 받지 못하는 어머니들을 상대로 훈련된 간호사들이 가정으로 방문하여 간호활동을 할 수 있도록 가정간호 파트너십 프로그램을 제공함
- 또한 부모와 자녀의 관계를 회복시키고 소외된 가정의 자녀가 학교에 잘 다닐 수 있도록 하는 위험가정심사(Family at Risk Review)를 제공함
- 영국에 거주하는 가정 중에서 대대로 가족문제가 지속되는 가정은 약 13.8백만에 달하며, 이중에서 4만여 가구의 위험정도를 검토하였음

- 이러한 가정에서 자란 아이들은 보통의 평범한 가정에서 자란 아이들에 비하여 청소년문제에 빠질 위험확률이 10배나 높으며, 정학을 당하거나 자퇴하는 경우는 8배나 높고 (DCSF, 2010), 투자대비 산출효과가 높다 (DOYLE et al., 2007)는 결과에 따라서 사회통합전문위원회는 위험가정심사(Family at Risk Review)를 도입하여 조기개입을 통한 예방을 촉진하고자 하였음
- Think Family란, 심신이 건강한 청소년(19세 이하)의 정상적인 성장지원을 위하여 부가적 도움이 필요한 경우, 정부와 기관이 협력하여 제공하는 서비스를 의미함
- 사회통합전문위원회는 발전되고 통합된 사회를 구축하기 위하여 세대 간, 가족 간에 생기는 다양한 문제들을 검토하고 위험가정을 관리하는 역할을 함
- 위험가정과 관련된 문제들은 단시간에 해결할 수 없기 때문에 사회통합전문위원회를 주축으로 관련기관들이 상당한 시간과 노력을 통해 지역사회와 서비스를 발전시키도록 노력하고 있음
- 위험가정과 관련된 문제를 해결하기 위하여 조기개입을 우선하는데, 조기개입은 문제아동의 조기에 발견하고, 제 3자에 의한 개입을 통하여 문제되는 행동을 교육하고 정서행동장애로의 발전을 막아 정상적인 성장지원을 목적으로 함 (이창길, 남승연, 이영범, 2012)
- 따라서 조기개입을 통하여 청소년 또는 아동에게 문제는 없지만 잠정적으로 가능성이 있는 경우, 혹은 이미 문제가 나타나기 시작하는 아동들을 대상으로 조기에 발견하고 진단 및 교육함으로써 심각한 증상을 초래하는 불필요한 경험을 예방함(HM Treasury and Department for Education and Skills, 2007)
- 영국의 Think Family의 조기개입 예방수준의 단계는 보편적인 서비스를 제공하는 1차 예방, 소외된 지역사회를 목표로 한 2차 예방, 그리고 문제의 재발을 막는 3차 예방으로 이루어져있음
- 다양한 문제를 대비하기 위하여 정부 간 협력적 거버넌스 체계를 구축하고, 전략, 과정, 서비스 제공에 이르러 전 과정을 통합적인 시스템을 형성하는 것을 프로그램의 성공을 결정하는 요소라고 지적함
- 사회통합전문위원회는 2007년부터 2008년 초까지 Think Family 프로그램을 진행하였으나 이 프로그램은 2008년 청소년가족부(DCSF)로 이전되었음

<그림 >

<그림 3-4> Think Family 조기개입의 예방수준별 단계



자료: Source: Social Exclusion Task Force (2007) Reaching Out: Think Family, p.32. London: Cabinet Office. Hypothetical Range of Reaction for Experience-Driven Cognitive Neurodevelopment

(3) 미국

□ 미국 국민통합 실태 분석

○ OECD 사회통합지표에 따른 미국 사회통합 실태

- 미국의 삶의 만족도는 10점 만점에 7.0점이며 2007년 0.5% 감소하였음
- 관용지표는 84.8%이며 2007년 대비 약 2.4% 증가하였음
- 제도에 대한 신뢰는 2007년 대비 약 4.2% 감소하여 35.4%로 OECD평균보다 약 7.2% 낮은 수준임
- 미국의 안전과 범죄지표에서는 74.8%이며 2007년 대비 0.5%로 감소하였음
- 이타적 행위지표는 62.3% 수준으로 2007년 대비 약 1.7% 증가하였으며 이는 OECD평균보다 상당히 높은 수준임
- 총 다섯 개의 지표를 살펴볼 때, 미국 시민들의 제도에 대한 신뢰는 낮은 수준이지만, 정부신뢰를 제외한 다른 사회통합지표는 모두 높은 수준임을 알 수 있음

<표 3-7> 미국의 사회통합

	삶의 만족도	관용	제도에 대한 신뢰	안전과 범죄	이타적 행위
평균점수	7.0	84.8	35.4	74.8	62.3
(변화율)	(-0.5)	(2.4)	(-4.2)	(-0.5)	(1.7)
OECD평균	6.6	73	42.6	72.2	43.5
(변화율)	(-0.054)	(-1.5)	(-6.0)	(4.0)	(-3.7)
한국	6.0	63.7	24.8	68.7	32.7
(변화율)	(0.2)	(5.0)	(-0.2)	(9.5)	(1.9)

*주: 삶의 만족도 평균점수는 10점 만점.
*주: 관용인식은 자신이 사는 도시나 지역이 다른 국가출신 이민자들에게 살기 좋은 곳이라고 생각하는 이들의 비율임 (%).
*주: 제도에 대한 신뢰는 정부에 대한 신뢰도를 나타냄 (%).
*주: 안전과 범죄는 자신이 사는 도시나 지역에서 밤길을 혼자 글을 때 안전하다고 느끼는 정도임 (%).
*주: 이타적 행위는 지난 달 자선단체에 돈을 기부한 사람들의 비율 (%).
*주: 변화율은 2007년 대비 2012년의 변화비율을 나타냄.

□ 미국 국민통합 제도

○ 미국은 이민자들이 많고 인종 간의 갈등이 존재하는 국가이기 때문에 사회통합에 대한 개념은 주로 이민자들의 경제적, 사회적 포용 과 지역사회와의 유기적인 상호성을 형성하는 과정이라고 할 수 있음 (Fix, 2007)

- 미국은 사회통합을 위한 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)이 체계적으로 발달되어 있음
- 과거 1980년대 이전까지는 주로 소송에 의한 갈등해결에 중점을 두었지만, 1990년 이후, 전통적인 방식에 한계를 지적하고, ADR을 광범위하게 도입하였음
- 이에 따라서 행정분쟁해결법 (Administrative Dispute Resolution Act, 1990), 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act, 1996), 대안적 분쟁해결법 (Alternative Dispute Resolution ACt, 1998)등을 제정하여 시행하였음
- 각 기관의 고위관료를 분쟁해결전문가로 임명하고 훈련프로그램을 제공하고 있지만 행정 분쟁 해결법은 고비용, 대결 지향적 분쟁해결방식으로 최근에는 행정 분쟁해결법 보다는 ADR기법 사용을 권하고 있음
- 협상에 의한 규칙제정법은 규제관련 규칙을 제정하기 이전에 사전적 갈등을 예방

하는 성격을 갖기 때문에 이해당사자와 정부관계자가 참여하여 의사결정을 하는 방법이라고 할 수 있음

○ 사회통합을 위한 노력

- 제 2차 세계대전이 끝나고 파업의 빈도가 잦아지고 기간도 길어지면서, 파업으로 인항 사회통합을 이루기 위하여 정부입장 많은 노력을 기울이게 되었으며, 시민들의 우려가 커지게 되었음
- 1918년 노동부 산하에 연방조정중재기구가 설립되었고, 노사관계법(Labor-Management Relations Act of 1947, Taft-Hartley Act)에 근거하여 단체교섭 분쟁을 해결하기 위하여 1947년에 독립적인 연방기관으로 재조직되었음
- 그 후, 점차 기능과 권한이 노사관계 개선, 고용안정, 기업의 효율성 제고 등의 건강한 노사관계를 위하여 확대되었음 (서원석, 이화진, 2004)
- 1957년 국가 훈련 세미나를 개최하기도 하고, 1973년에는 노사분쟁의 예방에 대한 전문가를 선정하여 관련 정책과 절차를 정립하기도 하였음
- 1975년에는 대안적 분쟁해결법을 채택하면서 다양한 노력을 하였으며 이에 여성을 비롯한 소수집단을 위한 인턴 프로그램을 제공하기도 하였음
- 이처럼 과거부터 현재까지 건전한 노사 관계를 위하여 갈등을 조정하며, 다양한 역할을 하고 있는데, 연방조정중재기구의 주요임무는 건전하고 안정적인 노사관계의 증진, 노사 간의 갈등해결 및 분쟁조정을 지원하는 것임
- 더불어 노사 간의 단체교섭, 조정, 중재 역할을 하고, ADR에 근거하는 건설적인 노사관계 형성을 위하여 힘쓰고 있음

□ 미국 국민통합 기구

○ 정부기관 간 대안적 갈등해결 실무단(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)

- 정부기관 간 대안적 갈등해결 실무단은 1998년 클린턴 대통령이 각 부처의 장관에게 비망록을 보내면서 정부기관 간의 분쟁해결을 촉진하기 위하여 설립됨
- 클린턴 대통령은 정부기관 간 위원회의 필요성을 제기하면서 각 기관의 적극적인 참여를 제시하였음
- 조정(mediation), 중재(arbitration), 초기 중립적 평가(early neutral evaluation),

기관 고충조사처리(agency ombuds) 등의 분쟁해결 기법을 다양하게 활용하여 연방정부가 보다 더 효율적이고 효과적으로 운영되기 위하여 분쟁예방을 통하여 합리적으로 해결할 수 있도록 권고함

- 실무단은 현재 4개 부문인 ADR운영위원회(ADR Steering Committee), ADR자문회의(ADR Council), 실무단부문(Working Group Sections)으로 운영되고 있으며, 검찰총장이 정부기관 간 대안적 갈등해결 실무단의 운영책임을 맡음
- 대안적 분쟁해결 수단의 채택과 관련된 프로그램의 개발, 대안적 분쟁해결 수단을 언제 어떻게 활용할지를 결정해야하는 임무를 맡은 정부기관 인사의 훈련, 중립인(neutrals)의 서비스를 조속히 받을 수 있는 절차의 개발, 대안적 분쟁해결 수단의 채택에 따른 편익을 분명히 하기 위한 기록보존 등의 다양한 역할을 수행함 (박홍엽, 2005)
- 이후 실무단은 정기적으로 관리예산처장(Director of the Office of Management and Budget)을 통하여 대통령에게 보고서를 제출해야한다. 실무단의 보고서에 의하면, 실무단의 약 10가지의 효과를 기술하고 있음 1) 빠른 고충처리 속도 2) 소송규모의 소규모화 3) 원활한 의사소통 4) 문제해결과정과 결과의 높은 만족도 5) 계약자 및 다른 외부 당사자들과 관계 개선 6) 창의적 해법 가능 7) 내부적 사기(morale) 개선 8) 낮아진 이직률 9) 이해당사자의 높은 타결안 순응도 10) 생산성 개선

○ 미국행정위원회(Administrative Conference of the United States)

- 1964년에 설립되었으며, 독립적인 정부기관으로 중립적이고 전문적인 조언과 권고를 제공하여 연방정부기관의 행정절차를 향상시키고자 함
- 각 행정기관이 분쟁해결을 위한 정책을 개발하고 채택할 때, 미국행정위원회와의 협의가 필요함
- 분쟁해결전문가을 위한 협상, 조정, 중재 등과 관련된 기법을 위한 교육프로그램을 제공함
- 의회는 본회의를 구성하고, 조례를 제안하며, 예산안을 검토하는 등의 다양한 활동을 제공함
- 16명의 직원이 일을 하고, 약 101명의 정부고위관료, 학자, 변호사 및 민간 전문가들이 회원으로서 행정절차를 연구하고 권고함
- 버락 오바마 대통령은 회원제를 위하여 15 내각과 14개의 기관들을 지정하여 명

령장을 발부함

- 자문위원회 구성원은 회장에 의하여 선출되며 3년의 임기를 마쳐야 함
- 효과적인 갈등해결과 공정한 행정절차를 위하여 시민과의 원활한 의사소통을 독려함

○ 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center)

- 미국 환경보호청의 갈등예방 및 해결센터는 1999년 설치된 기관으로 합의형성, 갈등예방, 대체적 분쟁해결이 주된 임무를 위해 대안적 갈등해소방안을 활용하는 기구임
- 총 8명의 직원이 총괄하여 지원하고 있으며 모든 직원에게 대안적 갈등해소방안에 관한 훈련을 제공하고 있음
- 각 지역의 대안적 갈등해소방안 문제는 지역의 전문가가 담당하고 있음
- 법률전문가, 법률학자 등이 분쟁해결분야의 전문가 다수가 위원회를 구성하고 있음
- 각 지역 사무소는 10개의 주요 도시에 위치하고 있으며, 보스톤(4명), 뉴욕(2명), 필라델피아(2명), 아틀란타(3명), 시카고(2명), 달라스(3명), 캔사스(1명), 덴버(1명), 샌프란시스코(3명), 시애틀과 포틀랜드(5명)가 담당하고 있음
- 갈등을 분별적이고 공정하게 파악하고, 효율적인 방식으로 처리하는 절차로 정의하고 효과적으로 갈등을 해결하고 관리하기 위하여 이해관계에 기반한 원활한 의사소통이 중요한 요소라고 지적함
- 갈등예방 및 해결센터는 조직의 대안적 갈등해소방안 요구에 맞추어 훈련프로그램을 맞춤 제작함
- 대안적 갈등해소방안을 활용할 때는 7가지와 같음 1) 관계가 지속될 필요가 있을 때, 2) 의사소통이 원활하게 되지 않을 때, 3) 중립적인 제3자의 개입이 필요하다고 느낄 때, 4) 이해당사자 간의 입장 차이를 해결 하고자 할 때, 5) 비밀유지가 중요할 때, 6) 결과를 통제하고 싶을 때, 7) 시간요소가 중요할 때임 (박홍엽 외, 2005)
- 대안적 갈등해소방안 기법을 이용하는 경우 많은 이점이 있음 1) 빠른 갈등해결, 2) 창의적이고 지속적인 해결안 도출 가능, 3) 비용 절감, 4) 효과적 관계, 5) 프로그램에 관련된 이해관계자의 지원 증대임 (박홍엽 외, 2005)

○ 미국 환경 분쟁 해결원(U.S Institute for Environmental Conflict Resolution)

- 미국 환경 분쟁 해결원은 환경정책 및 갈등해결법(Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1988)을 근거로 1988년에 설치됨
- 설립목적은 1) 환경 및 자원에 관한 분쟁을 조정하고 협상에 도달하도록 조정, 2) 관련이해당사자들과 정부기관이 갈등 문제에 참여할 수 있도록 유도, 3) 환경과 관련된 분쟁을 예방하기 위한 협동적 관계 구축임 (박홍엽 외, 2005)
- Morris K. Udall 재단의 후원을 받아 운영되며, 미국 환경 분쟁 해결 프로그램을 위하여 9명이 지원하고 있음
- 교육훈련은 전문적인 지식, 지도, 환경영향분석, 합의촉진, 조정 등을 포함함

○ 지역사회 갈등해결센터(Community Dispute Resolution Center)
- 지역사회 갈등해결센터는 주정부 또는 주법원 산하에 설립됨
- 연방정부의 갈등관리 기능과 비슷하지만, 각 주마다 조직과 기능이 차이가 있음
- 대안적 갈등해소방안을 활용하여 갈등예방 및 해결에 노력해야 함
- 갈등관리에 필요한 대안적 갈등해소방안의 교육훈련, 분쟁해결 관련 프로그램 개발 및 지원하는 업무를 담당함 (박홍엽 외, 2005)
- 궁극적으로 지역사회 갈등해결센터는 지역의 화합과 통합을 목표로 운영되고 있음
- 회장, 부회장, 비서, 회계를 비롯하여 7명의 이사회와 7명의 직원이 업무를 담당하고 있음
- 49명의 조정자가 등록되어 있음 (CDRC annual report, 2014-15)

○ 이웃 분쟁 해결센터(Neighborhood Justice Center)
- 파운드 회의(Pound Conference)이후, 연방정부는 1978년부터 주로 이웃 간의 분쟁을 해결하기 위한 이웃 분쟁 해결센터를 캔사스, 아틀란타, 로스앤젤레스에 설치하고 운영하였으며, 오늘날 미국전역에 550여개의 주민분쟁조정센터(Community Mediation Center)로 발전함 (함영주, 2015)
- 이웃사이에 일어날 수 있는 법적분쟁뿐만 아니라 임대차관계 분쟁, 소비자 분쟁 등 폭넓은 범위의 갈등문제를 해결하고 지역사회를 통합하기 위해 운영되고 있음

○ 미국중재협회(American Arbitration Association)
- 세계 최대 규모의 ADR 서비스를 제공하는 비영리법인 (정지범, 2011)

- 1926년 창립되어 전 세계 약 600여명의 직원과 40개 지사를 운영하고 있음
- 매년 약 10만 건 이상의 갈등사건을 조정하고 있음
- 주주와 후원자가 없으며, 사건 수임료로 운영되고 있음
- 갈등중재와 조정을 위한 독립성과 중립성의 원칙을 필요한 요건으로 삼고 있음
- 공공부문이나 민간부문에서 발생하는 갈등을 해결하기 위하여 조정, 중재 및 협상 등을 통하여 재판에 비하여 효율적이고 경제적으로 분쟁을 해결하도록 지원함
- 중재인은 법조인, 퇴직한 판사, 각 산업분야의 전문가로 구성되어 실제업무 경험이 풍부한 전문중재인임
- 미국중재협회 자체적으로 이해당사자 간 중재절차, 조정인, 중재인선정, 중립성 및 비밀유지 의무, 비용 등을 규정하고 있음
- 분쟁해결과 관련한 교육과정을 American Arbitration Association University에서 운영하고 있음
- 이해당사자들 간의 분쟁예방을 위한 교육, ADR 규정과 절차에 대한 교육, 조정인 서비스 향상을 위한 교육을 제공하고 있음

○ 미국노동청연맹-산별노조협의회 (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)

- 노사간의 저임금 비정규직 문제 등의 고용상황의 개선을 위한 필요성에 의해 설립
- 지역공동체의 일원으로 지역에서의 직업의 질적인 측면을 높이기 위하여 활성화됨 (정인수, 2007)
- 고용, 훈련, 직업안정을 위한 병원연맹(Hospital League-1199 SEIU Employment, Training and Job Security Program), 샌프란시스코 호텔 파트너십(San Francisco Hotels Partnership), 남부 네바다 목공업 기능 훈련 프로그램(Southern Nevada Carpenters Journeymen's and Apprentice Training Program) 등의 지역 파트너십 프로그램을 운영
- 지역파트너십을 이해하는데 중요한 역할을 한 High-Road 파트너십은 기존의 노동조합의 역할이 아니라 기술개발, 수요에 근거하는 근로자 채용, 현재와 미래의 직업에 대한 능력개발 등에 관여하였음
- 지역파트너십의 역할은 근로자를 위한 교육을 제공하는 노동력 개발, 기술향상 프로그램, 훈련 등을 제공하는 직업훈련, 업무 표준설정을 위한 표준설정 등으로 나뉨
- 노동 보건부와 인력서비스 복지기금, 주와 지방정부기금, 지역 대학기금, 교육부처 기금, 사립재단기금 등의 형태로 주정부와 지역정부 등의 재정지원 및 개입이 이루어지고

있음

○ 미국의 주요 공공갈등관리기구의 주요내용 비교

– 미국의 사회통합을 위한 관리기구 주요 특징을 비교하면 다음과 같음

– 연방기관, 주정부기관, 민간기관으로 분류하여 살펴볼 수 있음

<표 3-8> 미국의 주요 공공갈등관리기구의 주요내용 비교

수준	갈등관리기구	주요내용
연방정부	연방조정 중재기구 (노동부)	건강한 노사관계의 확립과 갈등 분쟁을 해결하는 것을 목표로 운영되고 있음
	정부기관 간 대안적 갈등해결 실무단	조정, 중재, 기관고충 조사처리, 초기 중립적 평가를 통하여 갈등을 방지하고, 연방정부 효율성을 제고시키고자 운영되고 있음
	분쟁 해결실 (법무부)	부처 내 갈등과 분쟁을 해결하기 위하여 설치되어 실적 및 현황을 대통령에게 보고함
	갈등예방 및 해결센터 (환경청)	조직의 갈등해소를 위한 프로그램 제작, 지역전문가가 있어 지역의 갈등과 관련된 사안에 참여
	미국 환경 분쟁 해결원 (환경청)	환경 및 자원에 관련된 분쟁을 예방하고, 갈등을 조정하고 협상 하도록 함
	미국행정위원회	각 행정기관이 분쟁해결을 위한 정책을 개발하고 채택할 때, 중립적이고 전문적인 조언을 제공함
주정부	지역사회갈등해결센터	사회통합과 관련된 대안적 갈등해소방안의 교육훈련, 분쟁해결 관련 프로그램을 개발하고 지원함
민간기관	이웃 분쟁 해결센터	이웃 간의 민사, 형사 분쟁을 해결하기 위한 센터를 설치하여 지역사회 통합을 도모함
	미국 중재협회	공공부문과 민간부문에서 발생하는 갈등을 조정, 중재, 협상하며, 이해당사자들 간의 분쟁예방과 통합을 위한 교육을 제공하고 있음

□ 미국 국민통합 성과와 한계

○ 2015년 회계연도를 기준으로 FMCS의 12,000건의 단체교섭에 대한 관리감독을 시

행하고 있으며 그 중에서 3,700여건의 중재 역할을 하고 있다. 2009년부터 2014년까지 조정 성립률을 살펴보면, 단체교섭은 약 84%~86%, 분쟁조정은 74%~77% 사이의 성공률을 보이고 있음

<표 3-9> 조정성립률

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
단체교섭 (collective bargaining mediation)	86%	86%	85%	84%	84%	86%
분쟁조정 (Grievance mediation)	75%	74%	75%	77%	76%	77%

자료: FMCS (2015)

○ 법무부 분쟁해결실의 실적

- ADR활용으로 인한 절약된 소송비용과 절약된 시간, 회피된 소송시간이 증가하고 있음
- 이는 갈등이 소송으로 이어지는 것을 막고 소요되는 시간과 비용을 절약하는 효과를 예상할 수 있음

<표 3-10> 분쟁해결실의 ADR활용과 이익

	자발적 ADR절차 (%)	법원명령에 따른 절차 (%)	ADR이익 사건비중 (%)	절약된 소송비용 ($)	변호사/직원 절약된 시간(일)	회피된 소송시간 (월)
2007년	69	50	-	30,001,000	2,797	429
2008년	79	51	-	3,387,750	23,101	661
2009년	78	42	83	5,940,287	5,829	849
2010년	80	46	73	11,662,500	12,260	930
2011년	73	53	86	12,185,750	14,6565	1,231

자료: USDOJ (2012)

○ ADR의 다양한 활용

- 미국에서 민사소송 사건의 약 90-95%가 재판 전 단계에서 ADR을 통한 협상을 통한 갈등이 해결되고 있음
- 농림부의 Conflict Prevention and Resolution Center, 공군부의 Air Force ADR

Program Office, 해군부의 Navy Workplace ADR Program Office, 상공부의 National Oceanic & Atmosphere과 Western Administrative Support Center Human Resource Service, 재무부의 Conflict Management Initiative and the Center for Conflict Management, 교육부의 Informal Dispute Resolution Center, 동력자원부의 Office of Dispute Resolution Center, 보건복지부의 Department Appeals Board, 법무부의 Office of Dispute Resolution, 노동부의 Civil Rights Center, 국무부의 Office of Ombudsman for Civil Service, 내무부의 Office of Collaborative ACtion and Dispute Resolution, 교통부의 Office of Alternative Dispute Resolution, 보훈부의 Department of VA, 환경보호청의 EPA's Conflict Prevention and Resolution Center, 연방동력자원 규제위원회의 Dispute Reolution Service, 회계청의 GAS's Civil Rights Office등이 다양항 ADR기법, 조정, 옴부즈만 등의 방법을 활용하여 갈등을 해결하고 통합을 이루도록 노력하고 있음 (김태홍, 2005)

(4) 독일

□ 독일 국민통합 실태 분석

○ OECD 사회통합지표에 따른 독일 사회통합 실태

- 독일의 삶의 만족도는 10점 만점에 6.7점이며 2007년 0.3% 증가하였음
- 관용지표는 83.0%이며 2007년 대비 약 7.0% 증가하였음
- 제도에 대한 신뢰는 44.8%로 2007년 대비 약 6.8% 증가하였음
- 독일의 안전과 범죄지표에서는 82.6%%이며 2007년 대비 5.1%로 증가하였음
- 이타적 행위지표는 43.3% 수준으로 2007년 대비 약 13% 감소하였음
- 총 다섯 개의 지표를 살펴볼 때, 독일 시민들의 관용의식과 안전과 범죄에 대한 인식은 OECD 평균보다 훨씬 높은 수준임
- 이타적 행위를 제외한 모든 사회통합지표는 모두 OECD 평균수준보다 높고, 2007년대비 모두 증가하였음을 알 수 있음

[표] 독일의 사회통합

<표 3-11> 독일의 사회통합

	삶의 만족도	관용	제도에 대한 신뢰	안전과 범죄	이타적 행위
평균점수 (변화율)	6.7 (0.3)	83.0 (7.0)	44.8 (6.8)	82.6 (5.1)	43.3 (-13.0)
OECD평균 (변화율)	6.6 (-0.1)	73 (-1.5)	42.6 (-6.0)	72.2 (4.0)	43.5 (-3.7)
한국 (변화율)	6.0 (0.2)	63.7 (5.0)	24.8 (-0.2)	68.7 (9.5)	32.7 (1.9)

*주: 삶의 만족도 평균점수는 10점 만점.

*주: 관용인식은 자신이 사는 도시나 지역이 다른 국가출신 이민자들에게 살기 좋은 곳이라고 생각하는 이들의 비율임 (%).

*주: 제도에 대한 신뢰는 정부에 대한 신뢰도를 나타냄 (%).

*주: 안전과 범죄는 자신이 사는 도시나 지역에서 밤길을 혼자 글을 때 안전하다고 느끼는 정도임 (%).

*주: 이타적 행위는 지난 달 자선단체에 돈을 기부한 사람들의 비율 (%).

*주: 변화율은 2007년 대비 2012년의 변화비율을 나타냄.

□ 독일 국민통합 제도

○ 독일은 계획확정절차와 공공참여제도 등의 다양한 법 규정을 통한 공공갈등관리제도를 운영하고 있음 (고동현, 2015)

- 계획확정절차는 고속도로, 공항건설 등의 국책사업과 같은 국토계획이나 도시계획의 수립단계에서 다양한 이해관계자의 갈등을 조정할 수 있는 지침을 제공함
- 따라서 그 범위와 규모가 크기 때문에 사전 공공참여를 강조하고 있으며 2012년 “계획확정 단일화와 공공참여 개선 법률안”으로 공공참여를 더욱 강화시키고 있음
- 행정절차법상의 계획확정절차는 크게 2단계로 나뉨
- 첫 번째 단계는 계획서를 제출한 사업자에 대하여 30일 이내에 관련 기관의 의견을 정리하여 필요한 정보를 주민과 공유하며, 이견이 있는 경우 논의를 통하여 계획을 확정한 후, 이의가 해결되지 않은 경우 청문관청은 이의신청자와 관련기관에 토론일을 지정하며, 토론일에 결과와 자세한 이의신청 해결여부를 계획확정관청에 제출해야 함
- 두 번째 단계는 계획확정관청 주도로 계획의 확정여부를 검토 및 결정하는 절차임

○ 공공참여제도는 계획확정절차가 원활하게 이루어지기 위한 중요한 과정이기 때문에, 관련 이해관계자, 단체 및 시민의 국책사업 계획에 참여기회를 제공함과 동시에 이의를 제기하여 의견을 수렴할 수 있도록 절차를 마련하고 있음

- 공공참여법에 근거하여 공공참여절차가 도입되었으며 이후, 유럽연합 차원의 지침으로 확대됨
- 공공참여제도 역시 2단계로 나뉘는데, 첫 번째 단계는 사전 주민설명회와 사업계획안의 공개열람이 제공되며, 두 번째 단계는 사업계획에 대한 이의신청임

□ 독일 국민통합 기구

○ 독일연방 의회 조사위원회

- 독일이 분단을 극복하고 동, 서독 주민 간 내적 통일을 이루기 위한 사회, 정서적 통합이 필요함
- 독재체제의 불법성을 규명하고 정치적, 역사적 정의를 구현하기 위한 법적 근거 마련함
- 막대한 재정투자와 사회보장제도를 모든 지역에 적용하면서, 동부와 서부의 실업률, 임금수준 등의 경제사회적 통합에 힘쓰도록 노력함
- 경제위기 후 경제가 양극화 되면서, 독일의 고용, 실업율 등이 변화양상을 보이면서 파트타임 고용률과 저임금 근로자의 비율의 증가추세를 해결하기 위하여 지속적인 노력을 함

○ 연방이주난민청 (Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge)

- 독일 이주 및 통합정책의 최고 운영기관으로, 이주정책집행 뿐만 아니라, 이주정책 모니터링, 사회 경제적 영향분석 등의 연구를 수행하고 있음
- 2005년 독일의 이민법 개정 이후, 지속적으로 이주민이 증가하고 있으며 실제로 2011년에는 인구의 약 20%가 이주자가 차지하고 있음
- 2005년 이민법 개정 이전에는 난민업무였으나, 법 개정 이후에는 이주민을 위한 사회통합정책에 대한 예산과 인력을 강화하고 있음
- 통합과정 (integration course)으로 이주민들을 위한 관련 프로그램이 신설되기도 하고 재정비되기도 함 (김이천, 2012)
- 전 국가적 통합 프로그램 (nationwide integration programme)은 최근에 시행된

프로그램으로 연방국가, 지역기관, 독립된 기관들에 의해 제공되는 통합프로젝트를 감독하는데, 그 중에서 통합프로그램의 핵심강좌(독일어 강좌와 독일사회의 이해 지식을 전달)를 지원하여 이민자들에게 지원되고 있음 (Michalowski, 2006, Feil, 2009; Wilhelm et al., 2010)

- 이민 카운슬링(migration counselling for adults)을 제공하기 위하여 연방이주난민청은 국가독립복지기관(national independent welfare associations)과 비영리기관인 이민자 시민연맹(federation of expellees)가 위임받아 서비스를 제공하고 있음

○ 연방 이민 난민 통합 정책조정관 (Beauftragte der Bundesregierung fur Migration, Fluchtlinge and Integration)

- 연방수상 직할의 차관급 직제인 연방이민난민통합정책조정관은 정치사회적 조정과 협력을 위해 설립됨
- 이민자 사회통합을 위한 이민정책 전담기구로 연방정부의 이민통합정책 전반을 보좌함
- 2년마다 연방의회에 외국인 현황을 보고함

○ 지역통합센터 (Kommunale Integrationszentren)

- 사회통합을 위한 주 정부의 역할이 중요함에 따라 설치됨
- 주 정부의 예산으로 운영되는 정규 지방자치조직
- 이민배경을 가진 청소년에 대한 교육을 제공하고 있음
- 언어교육과 예절교육을 연계한 프로그램이 성공적으로 실시됨에 따라 다른 지방자치단체에도 지역통합센터가 확대되었음

<표 3-12> 독일의 주요 국민통합 및 공공갈등관리 관련 기구의 주요내용 비교

수준	갈등관리기구	주요내용
연방정부	독일 연방 의회 조사위원회	동, 서독 간의 내적 통일을 이루기 위하여 설립되었으며 고용 및 실업률, 임금 등의 문제를 해결하기 위하여 지속적인 노력을 하고 있음
	연방이주난민청	독일 이주 및 통합정책 최고 운영기관으로 이주관련 정책을 마련하고 관련 연구를 수행함
	연방 이민 난민 통합 정책조정관	연방정부 이민정책 전반을 보좌
지방정부	지역통합센터	주 정부 수준의 이민배경을 갖는 소외집단에 대한 다양한 프로그램을 지원하고 있음

□ 독일 국민통합 성과와 한계

○ 에센(Essen)시 이주민 정착을 위한 지역통합센터

- 루르지역의 노르드라인베스트판렌 지역에 이주민의 사회통합 정책을 추진하기 위하여 지역통합센터가 1980년에 설립되었음 (정기선 외, 2012)
- 이민배경을 가진 청소년에 대한 언어교육이 이루어짐
- 루르지역의 다른 7개 도시와 시범적으로 설치됨
- 이민배경을 가진 사람들의 활발한 교육제공과 지원을 위하여 지방자치단체에 조정, 자문, 지원을 제공함

○ KOMM-IN 프로젝트

- 노르드라인베스트팔렌주가 외국인 지역통합업무의 혁신을 후원하기로 함 (innovation in der kommunalen integrationsarbeit-eine Forderung durch das Land Nordrhein-Westfalen)
- 주 정부 정책결정에 의해 진행되는 각 도시의 이주민 통합정책에 대한 지도사업임
- 2012년 이민배경 청소년을 위한 지역사무소와 주정부의 KOMM-IN프로그램을 통합하여 지역통합센터가 설치됨 (정기선 외, 2012)
- KOMM-IM프로그램과 지역통합업무의 연계를 통한 서비스를 제공함으로써 그간의 노하우와 경험적 지식을 결합한다는 의미를 지님

– 투명성 제고, 언어교육을 통한 네트워킹, 전략적 협업 구축 등을 목표로 삼고 운영됨

○ 에센시의 성공사례는 이민배경을 가진 청소년에게 특화된 교육을 지원하면서 이주민의 지역통합업무의 대표적인 모범사례임 (정기선 외, 2012)
– 조기교육뿐만 아니라 구직활동 이전 단계까지 여러 단계의 교육을 연계하여 제공함

(5) 호주

□ 호주 국민통합 실태 분석

○ OECD 사회통합지표에 따른 호주 사회통합 실태
– 호주의 삶의 만족도는 10점 만점에 67.2점이며 2007년 대비 감소하였음
– 관용지표는 90.3%이며 2007년 대비 약3% 감소하였음
– 제도에 대한 신뢰는 43.7%로 2007년 대비 약 11.6% 감소하였음
– 호주의 안전과 범죄지표에서는 68.8%이며 2007년 대비 5%로 증가하였지만 OECD평균보다 낮은 수준임
– 이타적 행위지표는 66.9% 수준으로 2007년 대비 약 7% 감소하였지만 OECD 평균보다 높은 수준임
– 총 다섯 개의 지표를 살펴볼 때, 호주 시민들의 관용과 이타적 행위에 대한 인식은 OECD 평균보다 훨씬 높은 수준임
– 안전과 범죄를 제외한 모든 사회통합지표는 모두 2007년대비 모두 감소하였지만, OECD 평균수준보다 높음

<표 3-13> 호주의 사회통합

	삶의 만족도	관용	제도에 대한 신뢰	안전과 범죄	이타적 행위
평균점수 (변화율)	7.2 (-0.1)	90.3 (-2.9)	43.7 (-11.6)	68.0 (4.9)	66.9 (-7.0)
OECD평균 (변화율)	6.6 (-0.1)	73 (-1.5)	42.6 (-6.0)	72.2 (4.0)	43.5 (-3.7)
한국 (변화율)	6.0 (0.2)	63.7 (5.0)	24.8 (-0.2)	68.7 (9.5)	32.7 (1.9)

*주: 삶의 만족도 평균점수는 10점 만점.

*주: 관용인식은 자신이 사는 도시나 지역이 다른 국가출신 이민자들에게 살기 좋은 곳이라고 생각하는 이들의 비율임 (%).

*주: 제도에 대한 신뢰는 정부에 대한 신뢰도를 나타냄 (%).

*주: 안전과 범죄는 자신이 사는 도시나 지역에서 밤길을 혼자 글을 때 안전하다고 느끼는 정도임 (%).

*주: 이타적 행위는 지난 달 자선단체에 돈을 기부한 사람들의 비율 (%).

*주: 변화율은 2007년 대비 2012년의 변화비율을 나타냄.

□ 호주 국민통합 기구

○ 빅토리아 다문화위원회 (Victorian Multicultural Commission)

- 주 정부 부처의 다문화관련 정책수립에 적절한 자문뿐만 아니라, 문화, 언어, 종교적으로 적절한 서비스를 제공하기 위한 목적으로 1983년에 처음 설립됨
- 2011년 빅토리아 다문화정책법(Multicultural Victoria Act, 2011)에 기초하여 다문화정책이 구체화되었고, 빅토리아 다문화정책법 제 6조에 근거하여 다문화 관련 업무를 담당하는 독립기구가 설립됨
- 각 부처별 문화적 다양성 계획(cultural diversity plans) 수립과 관련된 정책결정에 자문을 제공하고 각 부처의 서비스가 다문화주의 원칙에 따라 제공될 수 있도록 독려함
- 다문화와 관련하는 여러 공동체와 정부 사이의 가교 역할을 함
- 총 12명 (위원장 1인, 부위원장 1인, 청년위원 1인, 공동체 단체 대표위원 1인 및 기타 8인의 위원)으로 구성되고 다문화부 장관 추천에 따라 주지사가 임명함
- 빅토리아 다문화위원회는 1년에 최소한 6번 개최해야하고, 위원들의 건의로 과반

수 이상이 소집을 요청하는 경우, 위원장은 3일 내에 회의를 개최해야 함
- 빅토리아 주 전체를 8개의 세부지역으로 나누어 각 지역에 지역자문위워회(regional advisory council)를 설치하여 다문화위원회와 관련된 쟁점에 대하여 조사, 보고, 및 자문을 제공함

○ 호주 다문화 회의(Australian Multicultural Council)
- 기존의 호주 다문화 자문회의를 대체하여 보다 광범위한 활동을 위하여 새로운 독립기구인 호주 다문화 회의를 설립함
- 다양한 활동을 제공함: 다문화 국가 호주의 독립적 대변자로서의 활동, 접근성 강화 역할과 평등전략, 다문화 정책에 대한 연구자문 역할, 문화 다양성 기념행사들과 화합의 날(Harmony Day) 활동들, 다문화의 이득들을 접합시키는 다문화 대사(ambassador) 프로그램과 다문화 국가 호주 기념을 제공함
- 호주정부는 강화되고 독립적인 문화적 다양성의 접근을 위하여 2012년부터 호주 다문화회의로부터 접근전략과 공평성 전략 등을 자문 받아야 함.
- 문화적, 언어적 장벽에 의해 불이익을 받는 시민을 위한 정부의 대응능력을 검사하고 현존하는 서비스들의 수행능력 개선점을 자문함

○ 호주 스펙트럼 이민자정보센터 (Spectrum Migrant Resource Centre)
- 10년 전, 스펙트럼 이민자정보센터는 북부이민자 정보센터였으나, 2007년 멜버른 북부 지역 외에 사는 이민자들에게 서비스와 프로그램을 제공하기 위해서 스펙트럼 이민자정보센터라고 개칭함
- 스펙트럼 이민 서비스, 스펙트럼 교육과 훈련 센터, 문화적, 다언어적 고령가정 케어센터와 간병 가족들에 대한 개인적 지원 등의 서비스를 전국적으로 제공하고 있음
- 스펙트럼 이민자정보센터는 신규이민자, 기존 이민자, 망명자들 위한 모든 서비스를 제공하고, 그들의 잠재력을 최대화 할 수 있도록 지원하고 있음
- 보다 포괄적인 공동체(inclusive communities)를 만들기 위한 여러 노력을 하고 있음: 문화적으로 적절하고 관심 있는 정착, 가족 서비스 제공하고, 개인들과 고용주들에게 적합한 이민조언을 제공하며, 문화적으로 잘 맞고, 실천적이고, 직업에 중점을 둔 훈련 제공하고, 구직자의 지속가능한 고용과 노인 이민자와 장애인이 가정에서의 삶과 공동체에 잘 참여할 수 있도록 지원하도록 노력하고 있음
- 성인 이민자 영어 프로그램(Adult Migrant English Program)을 제공하고 있음

<표 3-14> 호주 빅토리아주의 주요 국민통합 및 공공갈등관리 관련 기구의 주요내용 비교

기능	갈등관리기구	주요내용
자문 및 지원	빅토리아 다문화위원회	부처별 문화적 다양성 계획 수립과 관련된 정책결정에 자문하고 관련정책이 잘 수행될 수 있도록 회의를 개최하고 있음
자문	호주 다문화 회의	문화, 언어적 불이익을 받는 시민을 위한 정부의 대응능력 검사 및 수행서비스 점검
지원	호주 스펙트럼 이민자정보센터	포괄적인 공동체를 구성하기 위하여 직업훈련, 지속가능한 고용, 노인이민자, 장애인 등의 공동체 참여를 지원함

□ 호주 국민통합 성과와 한계

○ 문화적, 언어적으로 고충을 겪고 있는 집단을 위해 지역별, 연령별, 주제별로 다양한 유형의 포럼을 제공함

- 문화적, 언어적으로 소수집단에 속하는 사람들의 고충을 이야기하고 개선방안을 논의함
- 정부기관 및 준정부 기관 대표를 초대하여 소수집단의 정착지원, 영어교육, 문제사항, 안전 및 치안 등 다양한 서비스에 대하여 논의함
- 가정폭력, 차별고용 등을 포함하는 사회현안을 포럼 주제로 선정하여 여러 기관 및 지역 주민이 경험을 공유하고 개선방안을 논의함

○ 2014년 12월부터 2015년 6월까지 약 10개의 지역에서 청년을 대상으로 하는 다문화 청년포럼(Multicultral Youth Forum)을 약 10회 개최함 (국민대통합위원회, 2016)

- 문화적, 언어적으로 소수집단에 속하는 청년들이 겪는 문제점과 관련 대책을 마련하기 위한 소통의 창구
- 리더십, 소외, 고용, 차별 등의 특정 주제로 논의가 되었음
- 청년들의 취업과 관련되어 외모차별, 연령에 따른 임금차이로 연령이 높아질수록 해고되는 현실, 네트워크 부재로 인한 취업관련 정보의 부족, 의사소통 능력의 부족,

업무능력 부족, 이민 가정에서의 기대되는 역할과 사회에서 기대되는 역할의 괴리 등이 주된 이유로 논의됨

– 이에 따라서 빅토리아 다문화위원회는 경력 개발, 언어장벽, 업무능력, 경력개발, 네트워크 증대 등의 유형을 구분하여 대책을 논의하고 각 관련 정부부처와 기관에 청년 고용 증진을 위한 권고를 제시함

(6) 정책적 시사점

○ 해외의 국민통합 관련된 사례연구를 통하여 향후 국민통합 기구가 담당 해야 할 기능을 여섯 가지로 유형화 할 수 있음

○ 첫째, 갈등을 유발하는 사회문제들은 대부분 복합적인 원인으로 야기되기 때문에 다양한 정책을 포용할 수 있는 범국민통합의 제도적 마련과 시민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 장치가 필요함

– 프랑스의 경우, 중앙정부차원의 전국회의, 부처 간 거버넌스적 합의에 도달할 수 있도록 조정위원회 설치, 모니터링 센터, 지방정부 주도 하에 개최되는 대표회의, 핵심위원회와 지자체협약 등이 추진되었음

- 영국의 사회배제위원회와 사회통합센터는 주도적으로 국민통합을 위한 우선집단을 구별하고, 실무단 또는 전문위원회를 구성하며 세부적으로 국가실천계획을 세워 이에 관련된 지역별, 부문별 전문위원회를 구성되고, 주도적으로 분쟁을 해결하도록 노력함

– 미국은 사회통합을 위한 대안적 분쟁해결절차 뿐만 아니라 여러 종류의 실무단이 체계적으로 발달되어 있으며, 구체적인 법안으로 다양한 법적 분쟁과정을 규정하고 있기 때문에 높은 수준의 효력과 강제력을 지니고 있다고 할 수 있음

– 통합관련 제도의 발달은 국민통합기구의 전문성 확보를 촉진시킬 수 있기 때문에, 미국의 경우, 중앙조정기구 산하에 약 60여개의 현장사무소를 두고 있지만, 독립적으로 업무를 수행할 수 있도록 기관의 중립성을 보장해주고 있는데, 제도적으로 독립성 및 전문성을 보장하기 때문에 산하에 다양한 기관이 갈등관련 법을 근간으로 자체적으로 분쟁을 해결하는데 매진할 수 있도록 환경을 조성해주고 있음

– 또한 위의 해외사례를 종합적으로 살펴보면, 국가의 갈등관리를 위한 다양한 이해관계자의 참여와 의견소통이 가능하도록 컨트롤타워 및 공공갈등관련 법률이 마련

되어 있음

– 이는 법제적으로 기반하여 체계적으로 정부의 갈등관리 역량을 강화하고 있음을 시사함

– 반면 영국의 경우, 특정한 법적 구속력을 제도적으로 마련하고 있지 않지만, 적극적인 시민참여가 전제된 시민협의가 제도로 확립된 경우, 정부, 시민과 이해관계자의 활발한 쌍방향적 관계가 발전할 수 있으며 나아가 국민의 신뢰도를 확보할 수 있음

- 미국의 연방조정중재기구 사례와 같이, 통합 관련 전문가, 민간중재자, 갈등관련 센터, 이사회 등의 공공영역에서 활동하는 전문가 등의 데이터베이스 구축은 필요시 적재적소에 자원을 배치할 수 있도록 중앙정부 차원의 지원이 필요함

○ 둘째, 국민통합과 관련된 많은 과제 및 분쟁들에 대한 보고서가 제공되는데, 해외 대부분의 사례와 같이 최종보고서와 종합평가서 등은 분쟁단계부터 최종단계까지를 아우르는 내용을 포함하여 공공에게 제공하고 있음

– 최종보고서는 갈등사안을 단순히 종결하는 의미도 있지만, 보고서를 이해당사자, 토론참가자 및 일반에 공개함으로써 다양한 주체들의 참여적 협의를 결과적으로 증명함과 동시에, 갈등예방을 위한 선제적 노력과 미래에 유사한 갈등사안이 발생하는 경우 선례를 기반으로 불필요한 자원과 시간을 낭비하지 않아도 된다는 장점이 있음

– 실제로 프랑스는 종합보고서를 공개해야 하는데, 이는 종합보고서를 공개함으로써 갈등분쟁 배경, 범위, 전제조건, 참여자, 이해관계자의 주장, 갈등해결과정을 비롯한 결과 전반과정과 기대효과를 공유할 수 있는 효과가 있음

○ 셋째, 국민통합기구의 독립성과 문제해결을 위한 절차적 공정성을 제고하도록 노력하고 있음

– 프랑스의 시민권익위원회, 공화국조정처, 경제사회환경위원회, 국가공공토론위원회와 영국의 효과적 분쟁해결센터와 미국의 미국중재협회, 미국행정위원회, 연방조정중재기구 등은 갈등중재와 조정을 위한 독립성과 중립성을 원칙으로 운영되고 있음

– 독립적인 기관은 갈등사안에 대하여 중립적이고 전문적인 조언과 권고를 제공할 수 있어 효과적인 갈등해결이 가능

– 이러한 기관의 독립성 보장과 공정한 절차를 통하여 관련 이해당사자 뿐만 아니라

시민들이 갈등해결과정을 이해하고, 나아가 공공의 신뢰를 높일 수 있음

○ 넷째, 국민통합기구는 다양한 지지층의 확보를 위하여 이슈를 사회적 중론으로 발전할 수 있도록 노력해야 함

– 프랑스의 공개토론사례는 정부가 주도적으로 개입하여 주도적으로 갈등과 문제를 해결하는 방식으로 비판을 받음에도 불구하고, 지지층을 효과적으로 이끌어내면서 교통망 프로젝트와 관련된 문제의 시급성, 대중의 요구 등을 반영한 대중 및 언론의 주목을 이끌어 사회적 이슈로 발전시킴으로써 성공적으로 문제를 해결하였음

– 갈등사안을 해결하고 사회통합을 도달하기 위하여 공개토론은 다양한 집단의 관심을 집중시키는데 효과적이고, 사회, 정치적 갈등을 사회의 중론으로 인정될 수 있는 등의 긍정적인 평가가 이어지고 있음

– 영국, 프랑스, 미국은 각각의 이슈에 관하여 자발적인 참여와 토론이 이루어지고 협의를 이끌어내는 성숙한 문화가 형성되어 있듯이, 갈등이슈 및 사회문제를 사회적 중론으로 발전시키기 위해서는 협의와 토론의 문화를 발전시키도록 해야 함

– 우리나라 역시 입법공청회와 갈등조정협의회 등이 있지만 실제 제한적으로 운영되고 있음

○ 다섯째, 국민통합기구는 갈등 및 사회문제를 해결하는 사후적기능도 중요하지만, 사전적 기능을 마련해야 함

– 예방적 조정서비스는 갈등 또는 문제가 발생하기 전에 미리 조언 및 상담 등을 통하여 문제를 완화 및 해결하는 등의 사전적 조정을 말함

– 미국의 연방조정중재기구는 예방적 조정서비스를 제공하고 있는데, 참여적 의사결정을 기반으로 사전적 갈등을 예방하기 위하여 협상에 의한 규칙제정법을 마련하고 있음

– 영국의 사회통합전문위원의 예방적 조정서비스는 사회배제집단을 완화하기 위한 노력으로 중앙정부, 지방정부 및 하위 정부기관의 사전심사 및 조기개입을 통하여 위험 및 갈등을 예방하고자 함

– 특히, 영국의 경우, 보편적인 사전예방 서비스 수준을 넘어 3단계에 걸친 예방서비스를 제공하고 있음

– 사전예방 서비스는 성숙한 이해관계자들의 관계가 형성되어야 도입될 수 있다는 한계점이 있지만, 사전에 교육, 훈련, 자문을 통하여 물리적, 심리적 비용을 사후조

정보다 경감시킬 수 있기 때문에 갈등 및 사회문제 해결을 효과적으로 할 수 있다는 장점이 있음

○ 여섯째, 다양한 갈등조정전문가 교육프로그램과 포럼 등을 통해 갈등조정전문가의 서비스품질을 높이는 인증제를 실시해야 함

- 교육훈련프로그램은 각자의 본분에 맞는 수행목표와 업무에 대한 집중적 교육훈련을 제공하고, 조정업무 숙련을 향상시키고, 전문성 및 경쟁력을 제고시킬 수 있기 때문에 효과적인 대안적 분쟁해결을 도모할 수 있음
- 미국은 대안적 분쟁해결법 프로그램에서 인지교육, 사용자교육, 조정자교육 등을 제공하고 있으며 영국은 조정전문가 양성 교육을 민간부문에서 제공하는 반면, 우리나라는 갈등담당 공무원을 대상으로 갈등교육이 제한적으로 제공되고 있음
- 특히, 영국의 효과적 분쟁해결센터는 국제적으로 인정받는 조정인 인증을 제공하는데, 인증조정인 관련 5일간의 교육프로그램을 제공하고 있고, 알선중재청 역시 갈등관리를 위한 사업장 교육고가정과 중재교육과정을 제공하고 있으며, 공인중재인협회도 회원이 되기 위해서 갈등교육 및 자격증 교육과정 등 전문적 교육프로그램을 모두 이수해야 함
- 더불어 갈등관련 포럼이 정기적으로 운영되고 있어 갈등해결 수범사례를 논의하고 갈등대응방안을 논의하는 협력적 네트워크를 구축할 수 있음
- 시민 및 이해관계자의 갈등관리에 관한 교육 역시 필요함

국가	조직명	설치수준	기능	업무	대상자	법적지위	독립성	유사조직
미국	정부기관 간 대안적 갈등해결 실무단	연방	갈등관리	갈등 조정; 프로그램 개발; 정부기관 훈련; 기록보존	정부기관		관리예산처장을 통한 대통령 보고	행정위원회
	미국행정위원회	연방	분쟁정책수립	분쟁해결을 위한 정책 수립; 프로그램 개발	정부기관			행정위원회
	갈등예방 및 해결센터	연방 및 지방	갈등관리	갈등관리훈련; 훈련 프로그램 개발			환경청	
	미국환경분쟁해결원	민관협력	갈등관리	환경 및 자원 관련 분쟁 조정 및 협상; 환경분쟁 예방 프로그램 개발	환경관련 조직 및 개인		환경청	
	지역사회 갈등해결센터	주정부	갈등관리	교육훈련; 분쟁해결 프로그램 개발	지역사회			
	이웃분쟁 해결센터	지방정부	갈등관리	이웃 간에 발생하는 갈등 해결	개인간의 분쟁			
	미국중재협회	비영리법인	갈등관리	갈등 중재와 조정; 조정인 교육 프로그램	공공 및 민간부문			
	미국노동청연맹-산별노조협의회	민간	갈등관리	갈등 조정 , 중재, 협상; 분쟁예방을 위한 교육	공공 및 민간부문			
영	사회배제위원회	중앙	사회통합	사회배제 해결을 위한 범부처적 활동	공공부문		총리실 산하 조직	행정위원회
	사회통합센터	중앙	사회통합	소수민족, 소득, 지역	인종 및			

국				불평등 해소를 위한 시스템 개발	종교단체			
	전국조정지원라인	중앙 및 지방	분쟁조정	소비자, 계약, 주택분쟁 조정	민간과 개인		법원행정처	
	평화 해결센터		갈등관리	갈등 조정, 중재, 해결	개인			
	효과적 분쟁해결센터	민관협력	갈등관리	조정인 인증; 갈등 조정 상담	민간 및 개인			
	민사조정이사회	민간	갈등관리	갈등조정기관 인증	민간 및 개인			
	알선중재청	민간	갈등관리	노사갈등 관리; 갈등관리교육	노사			
	공인중재인협회	비영리	갈등관리	갈등관리교육, 자격증 교육과정, 조정인 인증	민간 및 개인			
프랑	국가공공토론위원회	중앙	사회통합	정부와 시민을 연결하는 공론의 장	공공 및 개인		환경부 산하 독립기관	행정위원회 (하위 조직 설치 권한)
	경제사회환경위원회	중앙	사회통합	사회전반의 문제에 대한 고찰	공공		헌법상 대의기구; 독립성 보장	국민대통합 위원회
	전략상임위원회	중앙	사회통합	경제, 사회, 환경, 문화 사회통합계획	공공		수상 직속기관	국민대통합 위원회
	최고행정재판소	중앙	갈등관리	갈등해소 자문기관; 행정 갈등 및 분쟁에 관한 자문, 관리	공공			국민대통합 위원회 (자문기구)
	공화국조정처	중앙	갈등관리	정부에 대한 시민의 불만사항 중재	공공 및 개인		시민권익위원회로 통합	

스	시민권익위원회	중앙	갈등관리	공공서비스에 피해를 입은 시민 구제; 법적 활동	개인		독립행정기관	
	노사분쟁사무소	중앙	갈등관리	법적 분쟁 이전의 노사분쟁 해결	노사			
	분쟁조정위원회	중앙	갈등관리	주택임대와 관련된 분쟁 조정	임대인과 임대차인			
	전국회의	중앙 및 지방	사회통합	사회적 배제 방지; 이해당사자 정책 참여 독려	다양한 정책이해 관계자			국민대통합 위원회
	부처간 조정위원회	중앙	사회통합	지역사회통합위원회 설치; 조직의 정책사업 평가	공공		국무총리 소관 조직	행정위원회
	모니터링 센터	지방	사회통합	지역 간 사회, 인구, 경제 데이터 분석 및 공유	공공			
독	독일연방 의회 조사위원회	연방	사회통합	내적 통일을 위한 사회통합체제 구축; 법적 근거 마련; 양극화 해결	동·서독 주민 (분단극복)			
일	연방이주난민청	연방	사회통합	이주정책 집행, 모니터링, 영향분석	이주민 및 난민		통합정책의 최고 운영기관	부처 형태
	연방이민난민 통합 정책조정관	연방	사회통합	이민·난민 정책 총괄	이주민 및 난민		연방수상 직할의 차관급	

	지역통합센터	주정부	사회통합	이민청소년에 대한 언어 및 예절 교육	이민 청소년		주정부 예산으로 운영되는 지방자치조직	
호주	빅토리아 다문화 위원회	주정부	사회통합	다문화관련 정책 수립; 문화, 언어, 종교 관련 서비스 제공; 다양성 계획 수립; 정책 자문	이민자			
	호주 다문화 회의	중앙	사회통합	다문화 정책 연구; 기념 행사	이민자			국민대통합 위원회
	호주 스펙트럼이민자 정보센터	중앙	사회통합	이민자를 위한 서비스 (교육과 훈련); 다언어적 고령가정 케어서비스	이민자, 고령이민자, 고용주			

Ⅳ. 국민통합 기능·조직 실증 분석

1. 국민통합 시민 조사

(1) 국민통합 시민 조사 개요

○ 표본: 500명

- 500명의 응답자 가운데 남성이 248명으로 49.6%, 여성이 252명으로 50.4%
- 연령별로는 20대, 17.6%, 30대 18%, 40대 20.8%, 50대 19.6%, 60대 이상 24%
- 지역별로는 수도권 49.4%, 충청 지역 10.4%, 경상 지역 25.8%, 전라 지역 10.0%, 강원 및 제주 지역 4.4%

<표 4-1> 시민 설문조사 응답자 특성

		사례수	%
전체		500	100.0
성별	남성	248	49.6
	여성	252	50.4
연령	만 19세~29세	88	17.6
	30대	90	18.0
	40대	104	20.8
	50대	98	19.6
	60대 이상	120	24.0
권역별	서울/인천/경기	247	49.4
	대전/충청/세종	52	10.4
	대구/경북	51	10.2
	부산/울산/경남	78	15.6
	광주/전라	50	10.0
	강원/제주	22	4.4

○ 기간: 10월 10일 – 10월 30일

○ 조사방법: 전화조사

○ 주요 내용
- 국민통합 수준 인지
- 정부의 국민통합 노력에 대한 평가
- 정부의 국민통합 역할과 기능에 대한 기대
- 국민대통합위원회 인지도, 역할 평가
- 정부의 국민통합 기능 및 역할에 대한 기대

(2) 국민통합 시민 조사 결과

○ 국민통합 수준
- 국민들이 인식하는 국민통합 수준은 보통 이하의 낮은 수준
- 우리나라 구성원의 결집 정도에 대한 인식은 7점 만점에 2.85점
- 국민들이 느끼는 소속감과 단합 정도에 대한 인식은 7점 만점에 3.32점

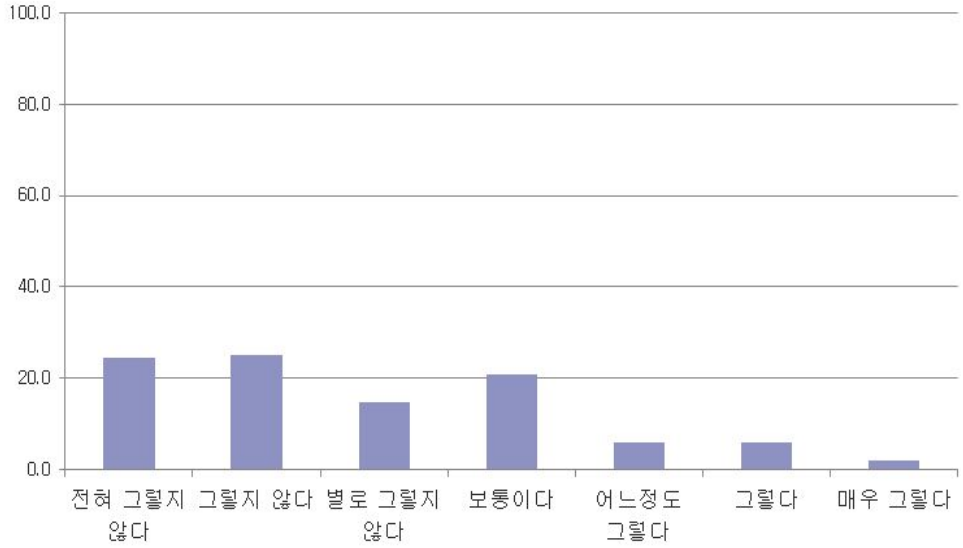
<표 4-2> 국민통합 수준 인식

		사례수	우리나라 구성원 결집 정도	국민들이 느끼는 소속감과 단합 정도
전체		495	2.85	3.32
성별	남성	246	2.79	3.35
	여성	249	2.90	3.30
연령	만 19세~29세	87	2.91	3.24
	30대	90	3.14	3.30
	40대	102	2.88	3.27
	50대	97	2.59	3.43
	60대 이상	119	2.76	3.35
연령*성별	만 19세~29세*남성	46	2.80	3.20
	만 19세~29세*여성	41	3.02	3.29
	30대*남성	46	3.26	3.44
	30대*여성	44	3.02	3.16
	40대*남성	52	2.71	3.42
	40대*여성	50	3.06	3.12
	50대*남성	48	2.58	3.18
	50대*여성	49	2.59	3.68
	60대 이상*남성	54	2.65	3.46
	60대 이상*여성	65	2.86	3.26
권역별	서울/인천/경기	245	2.91	3.44
	대전/충청/세종	51	2.90	3.29
	대구/경북	51	2.65	3.27
	부산/울산/경남	78	2.65	3.01
	광주/전라	48	3.06	3.20
	강원/제주	22	2.73	3.50

○ 결집력

- 우리나라 구성원들은 한마음으로 잘 결집되어 있다는 질문에 대해 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다' (24.4%)와 '그렇지 않다' (25.0%), '별로 그렇지 않다' (14.8%)가 총 64.2%를 차지하여 우리 국민은 구성원의 결집력에 대해서는 부정적으로 생각한다는 결과를 보임
- 반면 '매우 그렇다' (2.0%), '그렇다'(6.0%), '어느 정도 그렇다' (6.0%)로 매 14.0%의 국민만이 결집력에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있음
- 국민의 결집력 수준에 대해 '보통이다'라는 중립적인 응답을 내린 국민의 비율은 20.8%로 나타남
- 우리나라 구성원들은 한마음으로 잘 결집되어 있다는 질문에 대해 부정적인 반응이 64.2%, 부정적인 반응이 14.0%으로 나타나 높은 비율의 국민이 국가 구성원의 결집력에 대해 부정적으로 생각하고 있다고 이해할 수 있음

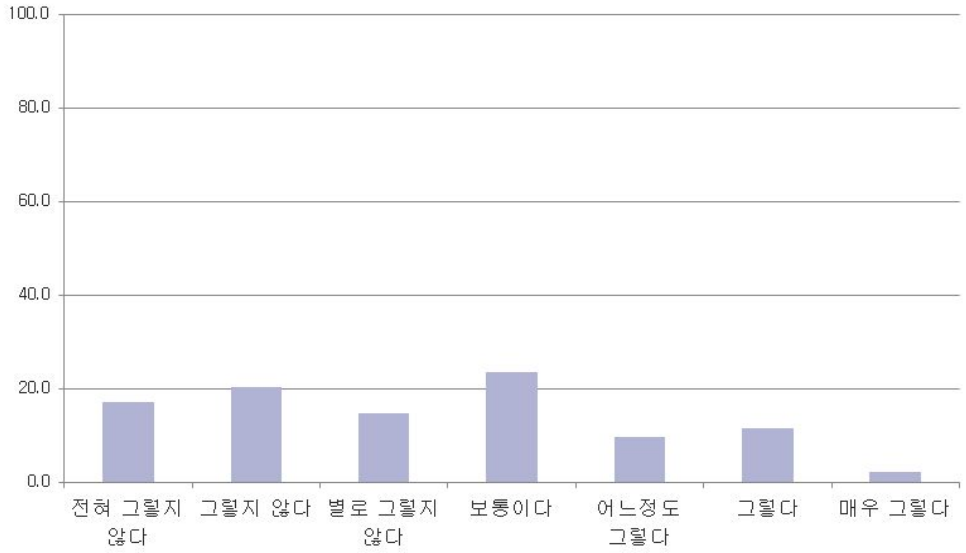
<그림 4-1> 현재 우리나라 구성원들은 한마음으로 잘 결집되어 있다.



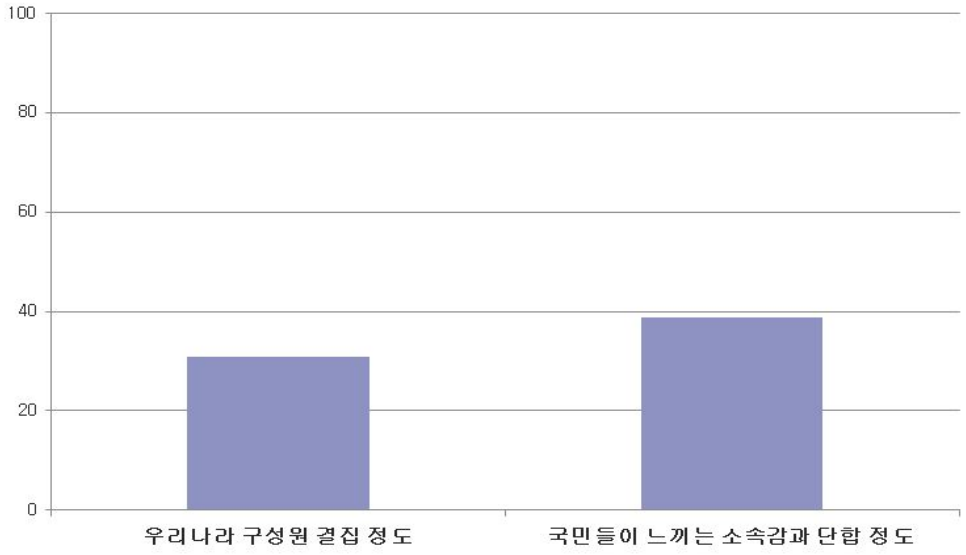
○ 소속감

- 국가에 대한 소속감에 대한 설문에 대해서는 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다'(17.0%)와 '그렇지 않다' (20.4%), '별로 그렇지 않다' (14.8%)로 총 52.2%를 차지하여 과반수 이상의 국민이 국가에 대한 소속감에 대해 부정적으로 생각한다는 결과를 보임
- 국가에 대한 소속감에 대한 설문에 대해서는 긍정적인 반응인 '매우 그렇다'(2.2%), '그렇다'(11.6%), '어느 정도 그렇다'(9.6%)로 총 23.4%의 국민이 국가에 대한 소속감에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있음
- 국가에 대한 소속감에 대한 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 응답이 23.4%로 가장 높은 응답률을 보여 국가에 대한 소속감에 대해 중립적인 의견을 취하는 국민의 비율이 가장 높음을 알 수 있음
- 국가에 대한 소속감에 대한 설문에 대해서는 부정적인 반응은 52.2%, 긍정적인 반응은 23.4%, 중립적인 반응은 23.4%로 과반수 이상의 국민이 국가에 대한 소속감에 대해 부정적으로 생각하고 있으며 1/4의 국민만이 소속감에 대해 긍정적인 생각을 갖고 있는 것으로 이해할 수 있음

<그림 4-2> 우리나라의 다른 나라에 비해 국민들이 국가에 소속감을 느끼며 잘 단합하고 있다고 생각한다.



<그림 4-3> 국민통합 인식 평균 요약



○ 요인별 국민통합 수준에 대한 인식

- 국민통합 구성 요소에 대한 국민의 인식 수준은 주변 사람에 대한 신뢰 정도가 가

장 높고 정부에 대한 신뢰 수준이 가장 낮은 것으로 나타남

- 한국인이라는 사실에 대한 자부심과 주변 사람에 대한 신뢰 정도만 보통 이상의 높은 수준
- 우리나라의 사회보장제도, 우리나라의 국민간 신뢰, 국민 개개인의 다양성 존중 정도, 노력하면 부모보다 경제적으로 나아질 것이라는 기대, 이민을 원하는 정도, 경제적·사회적 안정감, 자원봉사 여부 등은 보통보다 약간 낮은 수준

<표 4-3> 요인별 국민통합 수준 인식

		사례수	우리나라의 사회보장제도	우리나라의 국민간 신뢰수준	우리나라 국민의 정부에 대한 신뢰수준	국민개개인의 다양성 존중 정도	각 국민이 가지는 기회의 동등성	노력하면 부모보다 경제적으로 나아질 것	이민을 원하는 정도	경제적, 사회적인 안정감	한국인이라는 사실에 대한 자부심	자원봉사 여부	주변 사람에 대한 신뢰 정도
전체		499	3.47	3.07	1.94	3.01	2.67	3.72	3.68	3.49	4.42	3.20	5.42
성별	남성	247	3.51	3.09	1.94	3.08	2.74	3.84	3.76	3.64	4.56	3.38	5.39
	여성	252	3.44	3.06	1.94	2.95	2.60	3.61	3.60	3.34	4.29	3.03	5.44
연령	만 19세~29세	87	2.87	2.67	1.61	2.82	2.40	3.42	2.74	3.13	3.79	2.63	5.40
	30대	90	3.20	3.09	1.81	3.02	2.71	3.62	2.90	3.57	4.27	2.39	5.29
	40대	104	3.25	2.98	1.75	2.77	2.40	3.08	2.93	3.23	4.12	3.61	5.43
	50대	98	3.77	3.27	2.09	3.17	2.66	4.06	4.34	3.60	4.76	3.64	5.45
	60대 이상	120	4.07	3.27	2.31	3.24	3.10	4.31	5.08	3.83	4.98	3.53	5.49
연령*성별	만 19세~29세*남성	45	2.91	2.70	1.65	2.87	2.33	3.67	3.15	3.46	3.63	2.89	5.26
	만 19세~29세*여성	42	2.83	2.64	1.57	2.76	2.48	3.14	2.27	2.76	3.98	2.33	5.55
	30대*남성	46	3.30	3.13	1.80	3.09	2.89	3.76	2.96	3.70	4.58	2.59	5.33
	30대*여성	44	3.09	3.05	1.82	2.95	2.52	3.48	2.84	3.43	3.95	2.18	5.25
	40대*남성	53	3.28	3.08	1.74	2.83	2.55	3.17	3.23	3.38	4.65	3.60	5.49
	40대*여성	51	3.22	2.88	1.76	2.71	2.25	2.98	2.63	3.08	3.57	3.61	5.37
	50대*남성	49	3.67	3.10	2.22	3.43	2.65	4.06	4.06	3.83	4.82	3.73	5.41
	50대*여성	49	3.86	3.43	1.96	2.89	2.67	4.06	4.61	3.37	4.69	3.55	5.49
	60대 이상*남성	54	4.24	3.37	2.24	3.17	3.26	4.52	5.25	3.83	5.00	3.93	5.44
	60대 이상*여성	66	3.92	3.19	2.36	3.30	2.97	4.14	4.94	3.82	4.97	3.20	5.52
권역별	서울/인천/경기	246	3.32	3.05	1.99	2.95	2.66	3.58	3.65	3.48	4.43	2.97	5.41
	대전/충청/세종	52	3.35	2.69	1.69	3.10	2.38	3.42	3.63	3.04	4.27	2.98	5.25
	대구/경북	51	3.57	3.20	2.14	2.98	3.08	4.16	3.96	3.49	4.39	3.33	5.67
	부산/울산/경남	78	3.77	3.04	1.90	3.01	2.55	4.05	3.56	3.64	4.53	3.49	5.22
	광주/전라	50	3.62	3.40	1.80	3.02	2.60	3.70	3.92	3.57	4.32	3.96	5.36
	강원/제주	22	3.86	3.23	1.91	3.59	3.14	3.95	3.36	3.91	4.64	3.32	6.09

○ 사회보장제도

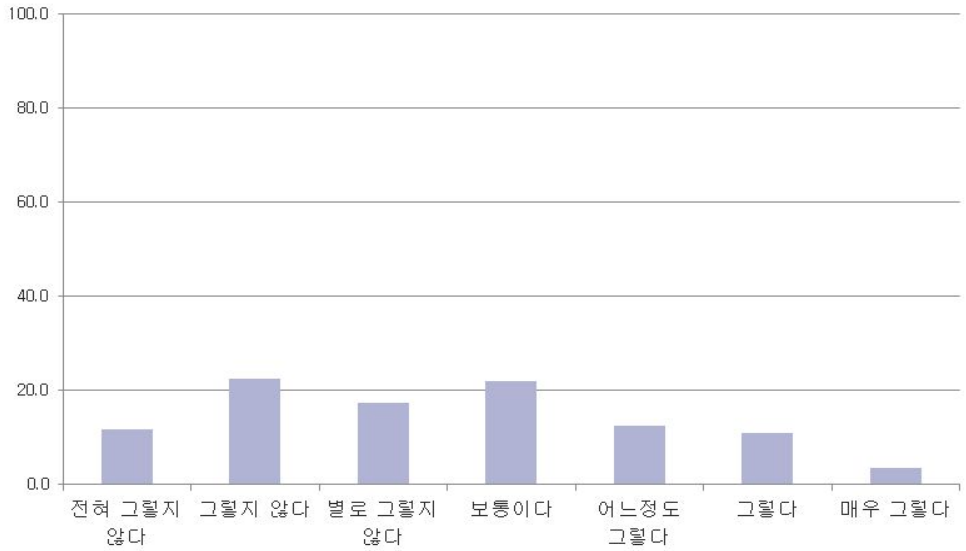
– 우리나라의 사회보장제도에 대한 설문에 대해서는 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다' (11.6%)와 '그렇지 않다' (22.4%), '별로 그렇지 않다' (17.2%)로 총 51.2%를 차지하여 과반수 이상의 국민이 우리나라의 사회보장제도에 대해 부정적으로 생각한다는 결과를 보임

– 우리나라의 사회보장제도에 대한 설문에 대해서는 긍정적인 반응인 '매우 그렇다' (3.4%), '그렇다'(10.8%), 어느 정도 그렇다' (12.4%)로 총 26.6%의 국민이 사회보장제도에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있음

– 우리나라의 사회보장제도에 대한 설문에 대해서 '보통이다'는 중립적인 반응을 보인 비율은 22.0%로 나타남

– 우리나라의 사회보장제도에 대한 설문에 대해서 부정적인 반응을 보인 비율은 51.2%, 긍정적인 반응은 26.6%, 중립적인 반응은 22.0%로 과반수 이상의 국민이 우리나라의 사회보장제도에 대해 부정적인 의견을 보이는 것으로 이해할 수 있음

<그림 4-4> 우리나라의 사회보장제도는 잘 되어 있다.



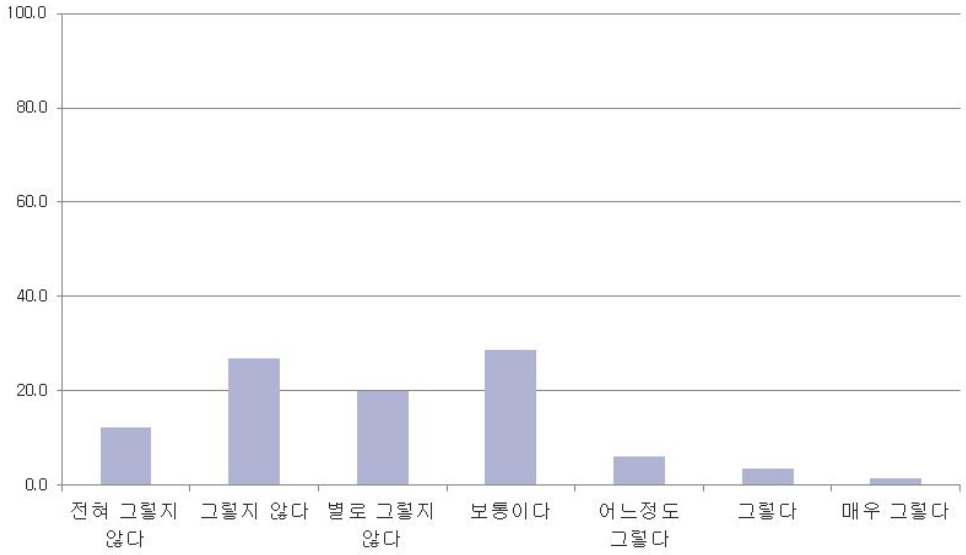
○ 국민 간 신뢰수준

– 국민 간 신뢰수준에 대한 질문에 대해서는 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다' (12.2%)와 '그렇지 않다' (27.0%), '별로 그렇지 않다' (20.0%)가 총 59.2%를 차

지하여 우리 국민의 국민 간 신뢰수준이 낮은 편이라고 생각한다는 결과를 보임

- 반면 국민 간 신뢰수준에 대한 질문에 대해서는‘매우 그렇다’ (1.6%), ‘그렇다’(3.6%), ‘어느 정도 그렇다’ (6.2%)로 11.4%의 국민만이 국민 간 신뢰수준이 높은 편이라는 평가를 내리고 있음
- 국민 간 신뢰수준이 ‘보통이다’라는 응답은 28.8%로 전체 중 가장 높은 비율로 응답하였음
- 국민 간 신뢰수준에 대한 질문에 대해서는 부정적인 반응은 59.2%, 긍정적인 반응은 11.5%, 중립적인 반응은 28.8%로 우리나라 국민은 국민 간 신뢰수준이 낮은 편이라고 생각한다고 이해할 수 있음

<그림 4-5> 우리나라 국민 간 신뢰 수준은 높다.



○ 정부에 대한 신뢰수준

- 우리 정부에 대한 신뢰수준에 대해서는 부정적인 반응인 ‘전혀 그렇지 않다’ (52.6%)와 ‘그렇지 않다’ (22.6%), ‘별로 그렇지 않다’ (12.0%)가 총 87.2%를 차지하여 우리 국민의 정부에 대한 신뢰수준은 매우 낮다는 결과를 보임
- 반면 정부에 대한 신뢰수준에 대해서는 긍정적인 반응인‘매우 그렇다’ (0.8%), ‘그렇다’(2.2%), ‘어느 정도 그렇다’ (2.0%)로 5.0%의 응답자만이 정부에 대한 신뢰수준이 높은 편이라는 평가를 내리고 있음

- 우리 정부에 대한 신뢰수준에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응은 7.8%로 낮게 나타남
- 우리 정부에 대한 신뢰수준에 대한 부정적인 반응은 87.2%, 긍정적인 반응은 5.0%, 중립적인 반응은 7.8%로 매우 높은 비율의 국민이 정부에 대해 신뢰하지 않는 것으로 나타남. 국민 간 신뢰수준의 결과와 비교했을 때 우리나라 국민은 정부에 대한 신뢰 수준 (5.0%)보다 국민 간 신뢰 수준 (긍정 응답 11.4%)이 높은 것으로 이해할 수 있음

<그림 4-6> 우리나라 국민의 정부에 대한 신뢰 수준은 높다.

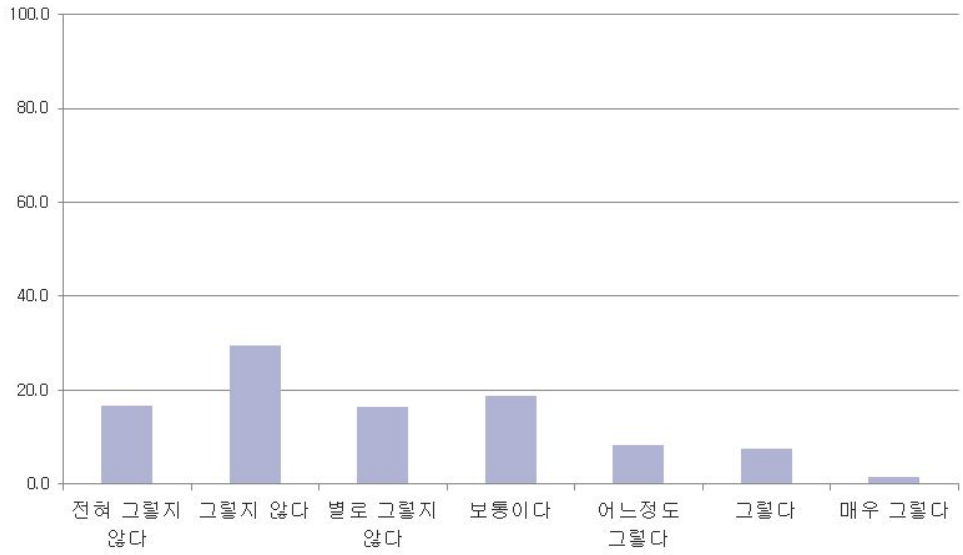
○ 다양성 존중도

- 국민 개개인의 다양성이 존중 정도에 대한 설문에 대해서는 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다' (16.6%)와 '그렇지 않다' (29.6%), '별로 그렇지 않다' (16.4%)가 총 62.6%를 차지하여 국민 개개인의 다양성에 대해 존중받지 않는다는 부정적인 반응이 높은 것으로 나타남
- 반면 국민 개개인의 다양성이 존중 정도에 대한 설문에 대해서는 긍정적인 반응인 '매우 그렇다' (1.4%), '그렇다'(7.6%), '어느 정도 그렇다' (8.4%)로 17.4%의 국

민만이 개개인의 다양성이 존중되고 있다는 평가를 내리고 있어 부정적인 의견에 비해 낮은 수준으로 나타남

- 국민 개개인의 다양성이 존중 정도에 대해 '보통이다'라는 중립적인 응답 18.8%로 나타남
- 국민 개개인의 다양성이 존중 정도에 대한 설문에 대해서는 부정적인 반응은 62.6%, 긍정적인 응답은 17.4%, 중립적인 응답은 18.8%로 많은 국민이 우리나라에서 국민 개개인의 다양성이 존중받지 않는다고 생각하는 것으로 나타남

<그림 4-7> 우리나라에서 국민 개개인의 다양성은 존중받는다.



○ 기회의 동등성

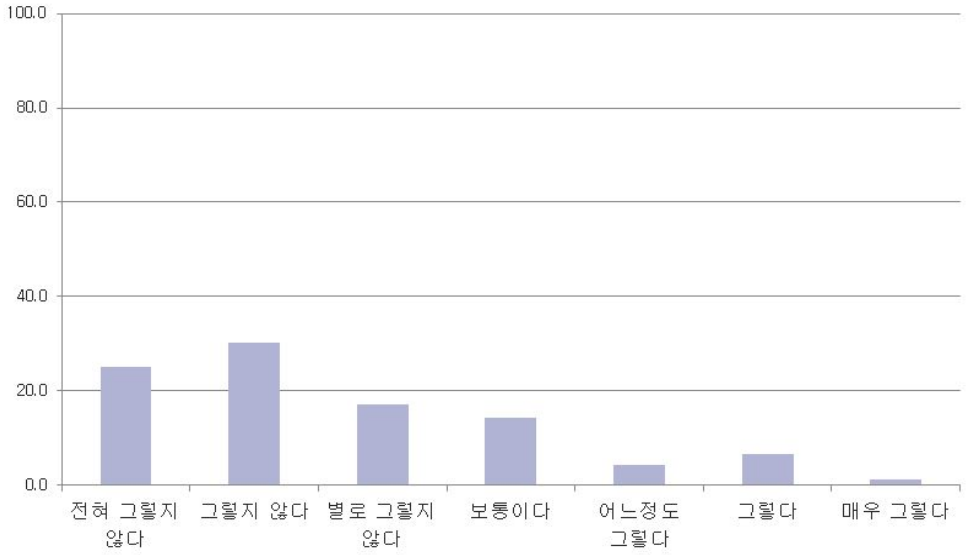
– 우리나라에서 국민은 동등한 기회를 갖는가에 대한 질문에 대해서는 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다' (25.0%)와 '그렇지 않다' (30.2%), '별로 그렇지 않다' (17.2%)가 총 72.4%를 차지하여 국민 개개인의 다양성에 대해 존중받지 않는다는 부정적인 반응이 높은 것으로 나타남

– 반면 우리나라에서 국민은 동등한 기회를 갖는가에 대한 질문에 대해서는 긍정적인 반응인'매우 그렇다' (1.2%), '그렇다'(6.6%), '어느 정도 그렇다' (4.4%)로 12.2%의 국민만이 각 국민이 동등한 기회를 갖는다는 의견에 긍정적인 반응을 보임

– 각 국민은 동등한 기회를 갖는다는 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 응답을 한 사람은 14.4%로 나타남

– 우리나라에서 국민은 동등한 기회를 갖는가에 대한 질문에 대해서는 부정적인 반응은 72.4%, 긍정적인 반응은 12.2%, 중립적인 반응은 14.4%로 많은 국민이 우리나라에서 각 국민이 동등한 기회를 갖지 못하고 있다고 인식하는 것으로 이해할 수 있음

<그림 4-8> 우리나라에서 각 국민은 동등한 기회는 갖는다.



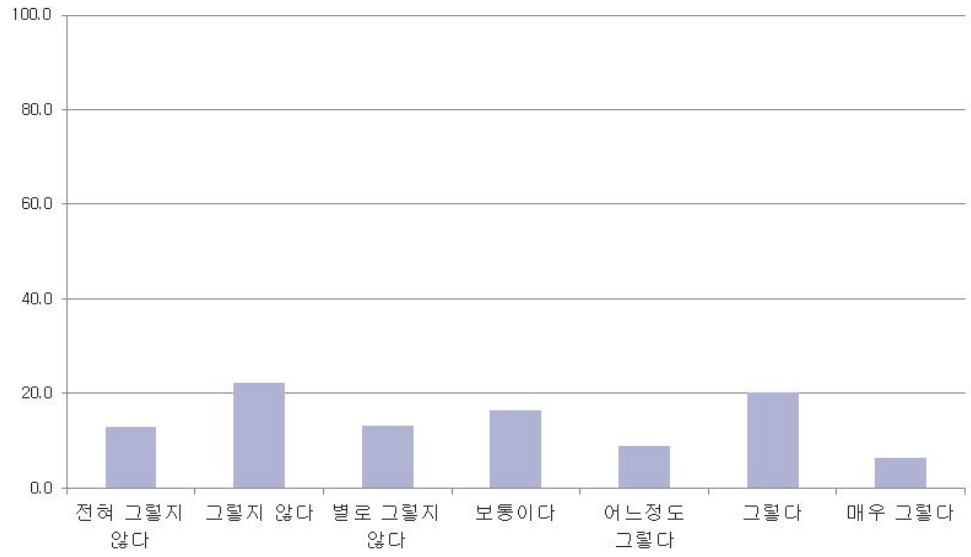
○ 사회계층의 이동성

– 우리나라에서 자신이 노력하면 부모님 세대보다 더 잘 살 수 있을 것이라는 계층

의 이동 여부를 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다' (12.8%)와 '그렇지 않다' (22.2%), '별로 그렇지 않다' (13.2%)의 응답이 총 48.2%를 차지하여 국민 응답자의 절반 정도가 부정적인 반응을 보임

- 우리나라에서 자신이 노력하면 부모님 세대보다 더 잘 살 수 있을 것이라는 계층의 이동 여부를 묻는 질문에 대해'매우 그렇다'(6.4%), '그렇다'(20.2%), '어느 정도 그렇다'(8.8%)로 총 35.4%이 자신의 노력에 따라 사회계층의 이동이 가능하다는 응답을 보임
- 자신의 노력에 의해 부모님 세대보다 더 잘 살 수 있다는 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 응답을 한 사람은 16.4%로 나타남
- 우리나라에서 자신이 노력하면 부모님 세대보다 더 잘 살 수 있을 것이라는 계층의 이동 여부를 묻는 질문에 대한 부정적인 응답은 48.2%, 긍정적인 응답은 35.4%, 중립적인 응답은 16.4%로 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 조금 높게 나타남

<그림 4-9> 내가 노력하면 경제적으로 나의 부모님보다 더 잘 살 수 있다고 생각한다.



○ 이민 의향

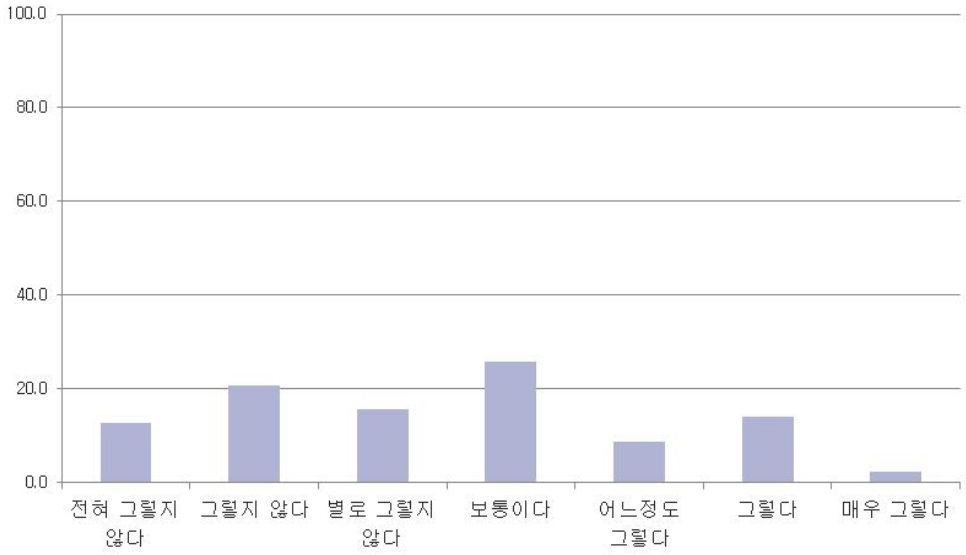
- 기회가 있을 때 우리나라를 떠나 다른 나라로 이민가고 싶은가에 대한 설문에 대해서는 부정적인 반응인 '전혀 그렇지 않다'(14.8%)와 '그렇지 않다'(19.0%), '별로 그렇지 않다'(5.2%)가 총 39.0%를 차지하여 다른 나라로 이민 여부에 대해 부정적인 생각을 가진 국민은 전체의 1/3을 조금 웃도는 것으로 나타남
- 기회가 있을 때 우리나라를 떠나 다른 나라로 이민가고 싶은가에 대한 설문에 대해서는 '매우 그렇다' (20.8%), '그렇다'(25.2%), '어느 정도 그렇다' (6.4%)로 52.4%의 국민이 기회가 된다면 이민을 가고 싶다는 반응을 보임
- 기회가 있다면 이민을 가고 싶다는 의향에 대해 중립적인 의견을 보인 비율은 8.0%로 나타남
- 우리나라를 떠나 다른 나라로 이민 갈 의향이 있다는 반응이 52.4%인데에 반해 이민 의향이 없거나 적은 국민은 39.0%로 이민을 희망하는 반응이 강세를 보이고 있으며 중립적인 반응은 8.0%로 다른 설문에 비해 응답의 양극화 현상이 뚜렷한 편이고 절반 이상의 국민이 이민을 가고 싶다는 의견을 표현

<그림 4-10> 나는 기회가 있다면 우리나라를 떠나 다른 나라로 이민가고 싶다(R).

○ 경제·사회적 안정감

- 우리나라에서 느끼는 경제·사회적으로 안정감에 대해'전혀 그렇지 않다' (12.6%)와 '그렇지 않다' (20.8%), '별로 그렇지 않다' (15.6%)라는 부정적 반응은 총 49.0%를 차지하여 전체의 절반 정도를 차지
- 우리나라에서 경제·사회적으로 안정감을 느낀다는 질문에 대해 '매우 그렇다' (2.4%), '그렇다'(14.0%), '어느 정도 그렇다' (8.6%)로 25.0%의 국민이 경제·사회적으로 안정감을 느끼는 것으로 나타남
- 우리나라에서 느끼는 경제·사회적 안정감의 수준을 '보통이다'라고 느끼는 중립적인 반응은 25.8%로 각 응답 중 가장 높게 나타남
- 국민이 느끼는 경제·사회적 안정감은 49.0%가 부정적으로 느끼고 있으며 심지어 보통이라는 중립적인 응답 (25.8%)이 긍정적인 응답의 총합 (25.0%) 보다 높은 것으로 나타나 국민이 우리나라에서 느끼는 경제·사회적 안정감은 상당히 부정적인 것으로 해석됨

<그림 4-11> 나는 우리나라에서 경제적, 사회적으로 안정감을 느끼며 살고 있다.



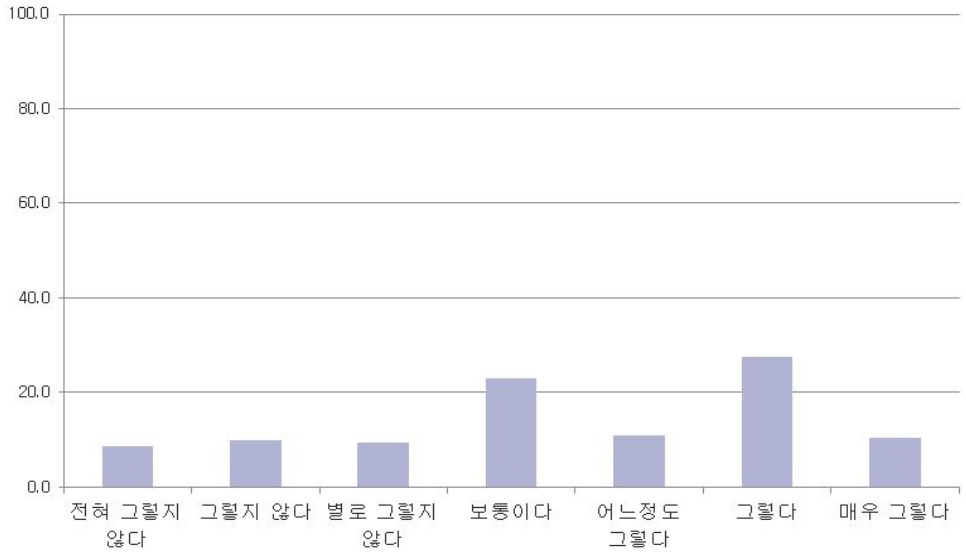
○ 자국민으로서의 자부심

- 한국인으로서 느끼는 자부심의 수준에 대해 '전혀 그렇지 않다' (8.6%)와 '그렇지 않다' (9.8%), '별로 그렇지 않다' (9.4%)라는 부정적 반응은 총 27.8%를 차지하여 전체의 1/4 이상
- 한국인이라는 사실에 자부심을 갖는가에 대한 질문에 대해 '매우 그렇다' (10.4%), '그렇다'(27.4%), '어느 정도 그렇다' (10.8%)는 긍정적인 반응의 총합이

48.6%로 절반에 이르는 것으로 나타남

- 한국인이라는 사실에 대한 자부심에 대해 '보통이다'라고 느끼는 중립적인 반응은 23.0%로 상당히 높게 나타남
- 국민이 느끼는 자부심이 48.6%로 부정적인 응답 (27.8%)보다 훨씬 높은 것으로 나타났으며 보통 정도의 자부심을 느끼는 사람의 비율도 23.0%로 높게 나타남

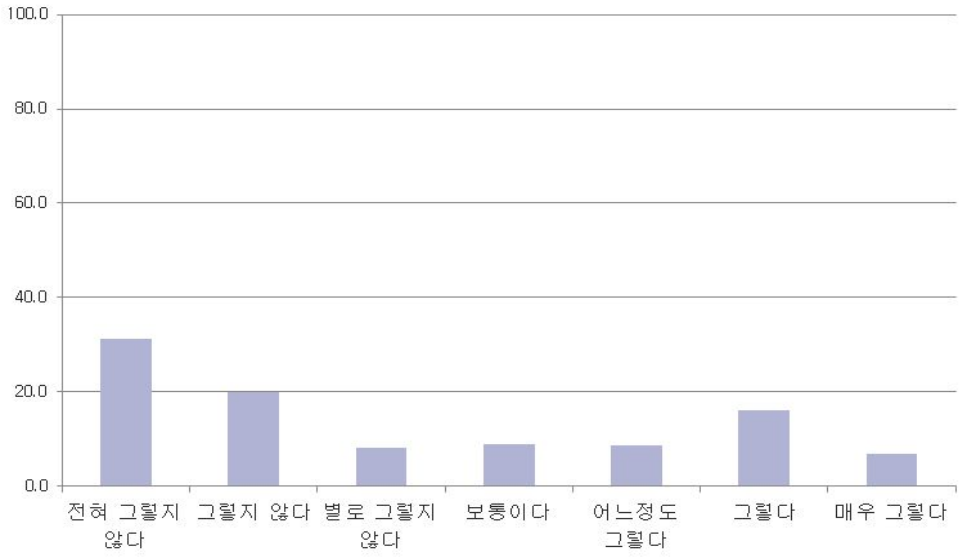
<그림 4-12> 나는 한국인이라는 사실에 자부심을 갖는다.



○ 자원봉사 여부

- 자원봉사를 하고 있는가에 대한 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(31.2%)와 '그렇지 않다'(20.0%), '별로 그렇지 않다'(8.2%)로 부정적 반응이 59.4%로 높게 나타남
- 자원봉사 여부에 대해 '매우 그렇다'(7.0%), '그렇다'(16.2%), '어느 정도 그렇다'(8.6%)로 31.8%의 국민이 자원봉사를 하고 있다고 응답
- 자원봉사를 하는 비율 (31.8%)이 하지 않고 있는 비율 (59.4%)보다 낮은 것으로 보아 자원봉사 문화가 널리 확산되지 않은 것으로 나타남

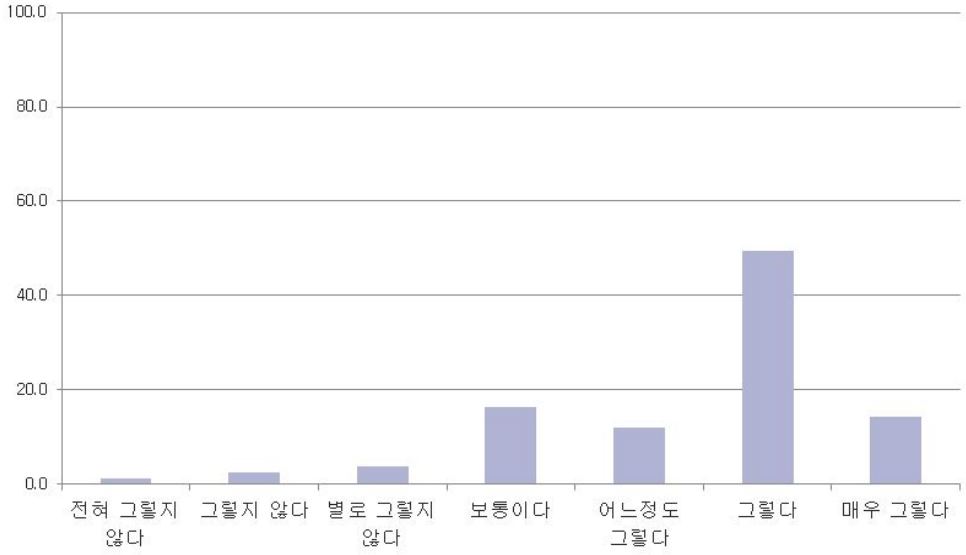
<그림 4-13> 나는 자원봉사를 하고 있다.



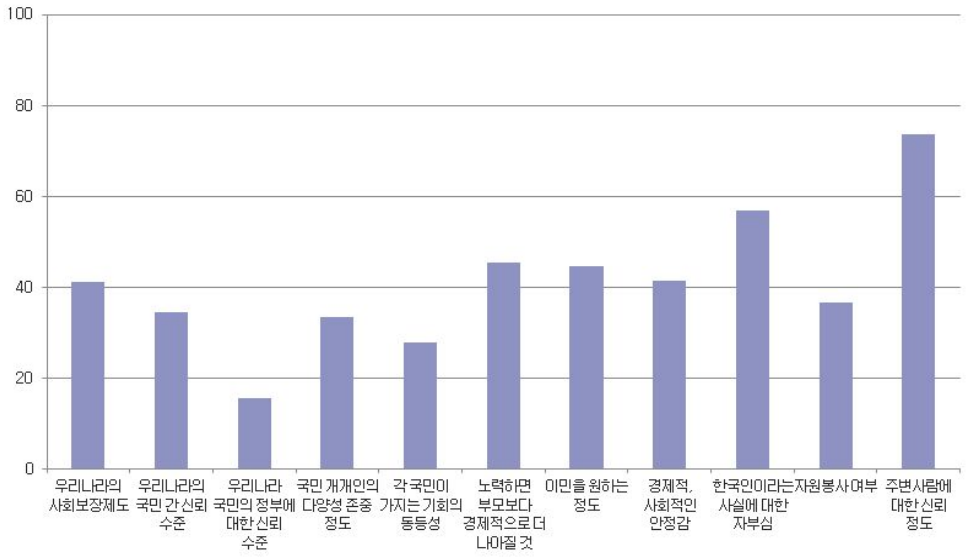
○ 주변인에 대한 신뢰 수준

- 주변 사람에게 느끼는 신뢰수준에 대해'전혀 그렇지 않다' (1.2%)와 '그렇지 않다'(2.6%), '별로 그렇지 않다'(3.8%)로 부정적 반응은 7.6%로 매우 낮게 나타남
- 동료, 가족, 친구 등의 주변 사람에게 느끼는 신뢰의 수준에 대해 '매우 그렇다' (14.4%), '그렇다'(49.4%), '어느 정도 그렇다' (12.0%)로 75.8%의 국민이 긍정적으로 평가하는 것으로 나타남
- 주변 사람에게 느끼는 신뢰의 수준이 '보통이다'라고 응답한 사람은 전체 중 16.4%임
- 동료, 가족, 친구 등 주변 사람에게 느끼는 신뢰의 수준은 긍정 반응이 75.8%인데 반해 부정적 반응이 7.6%로 주변 사람에게 느끼는 신뢰의 수준이 상당히 높은 것으로 나타남

<그림 4-14> 나는 나의 주변 사람 (동료, 가족, 친구)을 신뢰한다.



<그림 4-15> 요인별 국민통합 수준 인식 평균 요약



○ 국민통합 정책 만족도

– 정부의 국민통합에 대한 노력은 보통 이하의 낮은 수준으로 국민들은 인식

– 정부의 국민통합을 위한 정책 가운데 외국인 노동자와 이주 외국인을 위한 다문화 정책과 가정 및 직장 내에서 발생하는 성별 문제를 해결하는 정책이 가장 만족도가 높음

– 국민간의 경제적 불균형을 완화시키는 정책과 노사문제를 풀어가려는 정책에 대한 개선이 필요한 것으로 나타남

<표 4-4> 국민통합 정책 만족도

		사례수	국민간의 경제적 불균형을 완화시키는 정책	노사 문제를 풀어가려는 정책	외국인 노동자와 이주 외국인을 위한 다문화 정책	가정과 직장 내에 발생하는 성별 문제를 해결하는 정책	세대간 문제를 완화하기 위한 정책	지역 문제를 해결하는 정책
전체		493	2.11	2.35	3.72	3.21	2.74	2.61
성별	남성	244	2.12	2.37	3.62	3.35	2.77	2.57
	여성	249	2.09	2.34	3.82	3.07	2.72	2.65
연령	만 19세~29세	85	1.87	2.06	3.11	2.79	2.32	2.29
	30대	90	1.88	2.16	3.26	2.92	2.72	2.43
	40대	102	1.81	2.06	3.67	2.95	2.56	2.46
	50대	97	2.25	2.67	3.93	3.49	2.77	2.72
	60대 이상	119	2.59	2.73	4.41	3.76	3.26	3.03
연령*성별	만 19세~29세*남성	44	1.82	2.07	2.81	2.89	2.24	2.16
	만 19세~29세*여성	41	1.93	2.05	3.43	2.69	2.41	2.44
	30대*남성	46	1.85	2.15	3.35	3.16	2.91	2.76
	30대*여성	44	1.91	2.16	3.17	2.68	2.52	2.09
	40대*남성	52	1.77	2.00	3.66	3.06	2.36	2.48
	40대*여성	50	1.86	2.12	3.67	2.83	2.76	2.43
	50대*남성	49	2.49	2.67	3.67	3.55	2.84	2.67
	50대*여성	48	2.00	2.67	4.19	3.43	2.70	2.77
	60대 이상*남성	53	2.62	2.91	4.50	4.00	3.48	2.74
	60대 이상*여성	66	2.56	2.57	4.34	3.54	3.07	3.27
권역별	서울/인천/경기	244	2.12	2.32	3.62	3.16	2.72	2.64
	대전/충청/세종	52	1.92	2.31	3.65	3.14	2.69	2.35
	대구/경북	50	2.40	2.70	3.96	3.13	2.98	2.94
	부산/울산/경남	76	1.96	2.35	3.66	3.40	2.71	2.67
	광주/전라	50	2.02	2.23	3.86	3.31	2.77	2.22
	강원/제주	21	2.43	2.32	4.40	3.24	2.67	2.81

○ 경제 불균형

- 정부가 국민 간 경제적 불균형을 완화시키는 정책을 잘 실시하고 있다는 설문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(42.6%)와 '그렇지 않다'(29.8%), '별로 그렇지 않다'(7.4%)라는 부정적 반응은 총 79.8%으로 매우 높은 수준
- 정부가 국민 간 경제적 불균형을 완화시키는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다' (0.4%), '그렇다'(1.4%), '어느 정도 그렇다'(4.2%)로 6.0%의 국민만이 경제적 불균형을 완화시키는 정책이 실행되고 있다고 느끼는 것으로 나타남
- 정부가 국민 경제적 불균형을 완화시키는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해'보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 12.8%로 나타남
- 정부가 국민 간 경제적 불균형을 완화시키는 정책을 잘 실시하고 있다고 생각하는 긍정 응답은 6.0%로 잘 실시하지 못한다고 생각하는 79.8%에 비해 현저히 낮은 수준으로 나타나 80%에 육박하는 국민이 국민 간 경제적 불균형이 정부에 의해 개선되지 않는다고 응답

<그림 4-16> 정부가 국민통합을 위해 국민 간의 경제적 불균형을 완화시키는 책을 잘 실시하고 있다고 생각한다.

○ 노사 문제

– 정부가 국민통합을 위해 노사 문제를 풀어가려는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(32.0%)와 '그렇지 않다'(32.0%), '별로 그렇지 않다'(14.2%)라는 부정적 반응이 총 78.2%를 차지하여 매우 높은 수준을 보임

– 정부가 국민통합을 위해 노사 문제를 풀어가려는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다' (1.0%), '그렇다'(4.2%), '어느 정도 그렇다'(2.8%)로 8.0%의 국민만이 노사 문제 관련 정책이 제대로 실행되고 있다고 느끼는 것으로 나타남

– 정부가 국민통합을 위해 노사 문제를 풀어가려는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해'보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 11.0%로 나타남

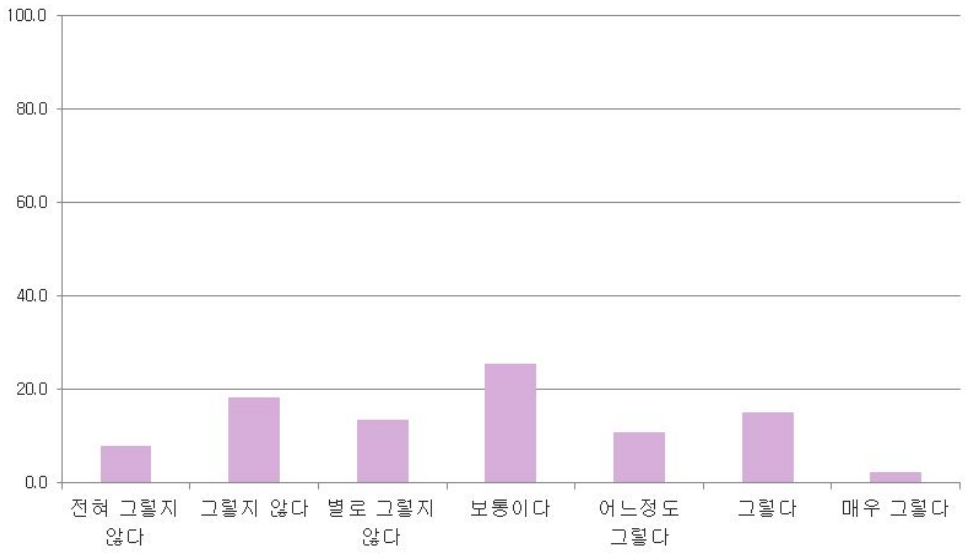
– 정부가 국민통합을 위해 노사 문제를 풀어가려는 정책을 잘 실시하고 있다고 생각하는 긍정 응답은 8.0%로 잘 실시하지 못한다고 생각하는 78.2%에 비해 현저히 낮은 수준으로 나타나 80%에 육박하는 국민이 국민통합을 위해 노사 문제를 풀어가려는 정책이 정부에 의해 잘 실행되지 않고 있다고 응답

<그림 4-17> 정부가 국민통합을 위해 노사 문제를 풀어가려는 정책을 잘 실시하고 있다고 생각한다.

○ 다문화 정책

- 정부가 국민통합을 위해 외국인 노동자와 이주 외국인을 위한 다문화 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(7.8%)와 '그렇지 않다'(18.2%), '별로 그렇지 않다'(13.4%)라는 부정적 반응이 총 39.4%를 차지함
- 정부가 국민통합을 위해 외국인 노동자와 이주 외국인을 위한 다문화 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(2.2%), '그렇다'(15.0%), '어느 정도 그렇다'(10.8%)로 28.0%의 국민이 다문화 정책이 제대로 실행되고 있다고 느끼는 것으로 나타남
- 정부가 국민통합을 위해 외국인 노동자와 이주 외국인을 위한 다문화 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 25.4%로 모든 응답 중 가장 높은 비율
- 정부가 국민통합을 위해 다문화 정책을 잘 실시하고 있다고 생각하는 긍정적인 응답은 28.0%, 잘 실시하지 못한다고 생각하는 응답은 39.4%이며 보통이라는 응답은 25.4%로 나타남

<그림 4-18> 정부가 국민통합을 위해 외국인 노동자와 이주 외국인을 위한 다문화 정책을 잘 실시하고 있다고 생각한다



○ 성별 문제

– 정부가 국민통합을 위해 가정과 직장 내에서 발생하는 성별 간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(12.6%)와 '그렇지 않다'(25.6%), '별로 그렇지 않다'(18.0%)라는 부정적 반응이 총 56.2%를 차지함

– 정부가 국민통합을 위해 가정과 직장 내에서 발생하는 성별 간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(1.6%), '그렇다'(9.2%), '어느 정도 그렇다'(8.4%)로 19.2%의 국민이 양성 평등 정책이 제대로 실행되고 있다고 느끼는 것으로 나타남

– 정부가 국민통합을 위해 가정과 직장 내에서 발생하는 성별 간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 20.2%로 나타남

– 정부가 국민통합을 위해 가정과 직장 내에서 발생하는 성별 간의 문제를 해결하는 정책에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 19.2%, 잘 실시하지 못한다고 생각하는 응답은 56.2%이며 보통이라는 응답은 20.2%로 나타나 여전히 성별간의 문제를 잘 해결하지 못하고 있다고 생각하는 응답이 많은 것으로 나타남

<그림 4-19> 정부가 국민통합을 위해 가정과 직장 내에서 발생하는 성별간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있다고 생각한다.

○ 세대 간 문제

– 정부가 국민통합을 위해 세대 간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(20.6%)와 '그렇지 않다'(30.8%), '별로 그렇지 않다'(17.0%)라는 부정적 반응이 총 68.4%으로 높게 나타남

– 정부가 국민통합을 위해 세대 간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(0.6%), '그렇다'(6.0%), '어느 정도 그렇다'(4.6%)로 11.2%의 국민만이 세대 문제 해결을 위한 정책이 제대로 실행되고 있다고 느끼는 것으로 나타남

– 정부가 국민통합을 위해 세대 간의 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 17.6%로 나타남

– 정부가 국민통합을 위해 노년층과 청년층, 장년층과 청년층 간의 세대 간 문제를 해결하는 정책에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 11.2%, 잘 실시하지 못한다고 생각하는 응답은 68.4%이며 보통이라는 응답은 17.6%로 나타나 많은 국민이 정부가 세대 간 문제를 완화하기 위한 정책을 제대로 실시하지 못하고 있다고 생각하는 것으로 나타남

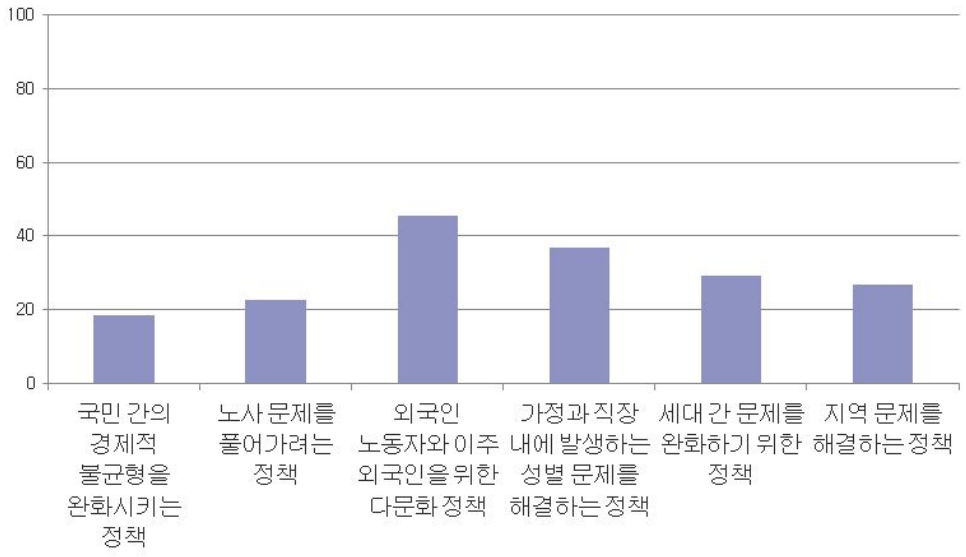
<그림 4-20> 정부가 국민통합을 위해 노년층과 청년층, 장년층과 청년층 간의 세대 간 문제를 완화하기 위한 정책을 잘 실시하고 있다고 생각한다.

○ 지역 간 격차

- 정부가 국민통합을 위해 지역 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(29.2%)와 '그렇지 않다'(25.4%), '별로 그렇지 않다'(15.4%)라는 부정적 반응이 총 70.0%으로 높게 나타남
- 정부가 국민통합을 위해 지역 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(0.6%), '그렇다'(5.6%), '어느 정도 그렇다'(5.4%)로 11.6%의 국민만이 지역 문제 해결을 위한 정책이 제대로 실행되고 있다고 느끼는 것으로 나타남
- 정부가 국민통합을 위해 지역 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 15.8%로 나타남
- 정부가 국민통합을 위해 수도권과 지방, 영남과 호남 사이의 지역 간 문제를 해결하는 정책에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 11.6%, 잘 실시하지 못한다고 생각하는 응답은 70.0%이며 보통이라는 응답은 15.8%로 나타나 높은 비율의 국민이 정부가 지역 문제 해결을 잘 실시하고 있지 못하다고 생각하는 것으로 나타남

<그림 4-21> 정부가 국민통합을 위해 수도권과 지방, 영남과 호남 사이의 지역 문제를 해결하는 정책을 잘 실시하고 있다고 생각한다.

<그림 4-22> 국민통합 정책 만족도 평균 요약



○ 향후 국민통합 정부 조직

– 정부가 다양한 정책을 통해 국민통합 수준을 향상시킬 수 있을 것이라는 기대는

보통 보다 약간 낮은 수준

– 그럼에도 불구하고 국민통합 수준 향상을 위해 강력한 정부의 조직과 기능이 필요하다고 인식

– 국민통합 수준 향상을 위해 국민통합을 전담하는 단독 부처가 필요하다는 점에 대해서는 보통 보다 약간 높은 정도 수준에서 동의

<표 4-5> 국민통합수준 향상을 위한 정부 조직 및 기능

		사례 수	정부가 다양한 정책을 통해 국민통합 수준 향상 가능	국민통합 수준을 향상시키기 위한 정부조직 존재 인지 정도	국민통합 수준 향상에 대한 국민대통합위원회의 도움 정도	국민통합 수준 향상을 위해 강력한 정부조직 필요	국민통합 수준 향상을 위해 강력한 정부기능 필요	국민통합 수준 향상을 위해 담당 수석비서관 필요	국민통합 수준 향상을 위해 전담 단독 정부부처 필요
전체		486	3.31	3.25	2.95	4.93	5.11	3.89	4.28
성별	남성	243	3.39	3.44	2.85	4.98	4.98	3.53	4.25
	여성	243	3.23	3.06	3.05	4.88	5.24	4.26	4.31
연령	만 19세~29세	85	2.95	2.48	2.56	4.95	5.04	4.10	4.09
	30대	87	3.34	2.56	2.80	5.00	5.37	3.97	4.23
	40대	103	3.11	3.29	2.76	4.57	4.83	3.38	4.12
	50대	97	3.58	3.95	3.26	5.00	4.96	3.75	4.73
	60대 이상	114	3.49	3.72	3.28	5.11	5.34	4.24	4.23
연령*성별	만 19세~29세*남성	45	2.93	2.39	2.41	5.11	4.93	4.00	4.16
	만 19세~29세*여성	40	2.98	2.57	2.71	4.79	5.15	4.21	4.00
	30대*남성	44	3.61	2.74	2.87	4.93	5.11	3.45	3.95
	30대*여성	43	3.07	2.36	2.73	5.07	5.64	4.50	4.51
	40대*남성	52	3.12	3.60	2.79	4.34	4.37	3.13	3.90
	40대*여성	51	3.10	2.96	2.73	4.82	5.32	3.63	4.35
	50대*남성	49	3.65	4.37	2.98	5.00	4.94	3.30	4.91
	50대*여성	48	3.50	3.53	3.53	5.00	4.98	4.24	4.53
	60대 이상*남성	53	3.60	3.91	3.17	5.51	5.53	3.78	4.30
	60대 이상*여성	61	3.39	3.56	3.36	4.77	5.17	4.67	4.17
권역별	서울/인천/경기	239	3.33	3.21	3.03	4.85	4.92	3.72	4.20
	대전/충청/세종	51	3.22	2.75	2.67	4.90	5.30	4.53	4.76
	대구/경북	50	3.90	3.51	3.10	4.98	5.06	4.10	3.53
	부산/울산/경남	77	3.09	3.33	3.01	5.29	5.39	4.21	4.46
	광주/전라	48	2.77	3.60	2.62	4.64	5.36	3.58	4.40
	강원/제주	21	3.90	3.09	2.95	5.09	5.32	3.33	4.82

○ 정책을 통한 국민통합 제고

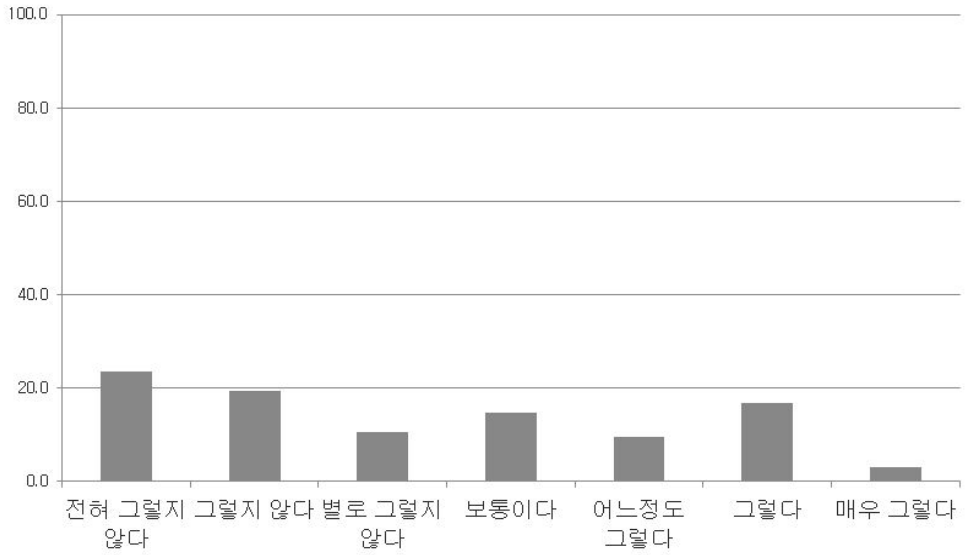
– 정부가 다양한 정책을 통해 국민통합수준을 향상시킬 수 있는가에 대해 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(23.4%)와 '그렇지 않다'(19.4%), '별로 그렇지 않다'(10.4%)라는 부정적 반응이 총 53.2%으로 높게 나타남

– 정부가 다양한 정책을 통해 국민통합수준을 향상시킬 수 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(3.0%), '그렇다'(16.8%), '어느 정도 그렇다'(9.4%)로 29.2%의 국민이 다양한 정책이 국민통합수준을 향상시킬 수 있다고 느끼는 것으로 나타남

– 정부가 다양한 정책을 통해 국민통합수준을 향상시킬 수 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 14.8%로 나타남

– 정부가 다양한 정책을 통해 국민통합수준을 향상시킨다는 생각에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 29.2%, 잘 실시하지 못한다고 생각하는 응답은 53.2%이며 보통이라는 응답은 14.8%로 나타나 과반수 이상의 국민이 정부가 정책을 통해 국민통합수준을 향상시킬 수 있다는 생각에 부정적인 응답을 한 것으로 나타남

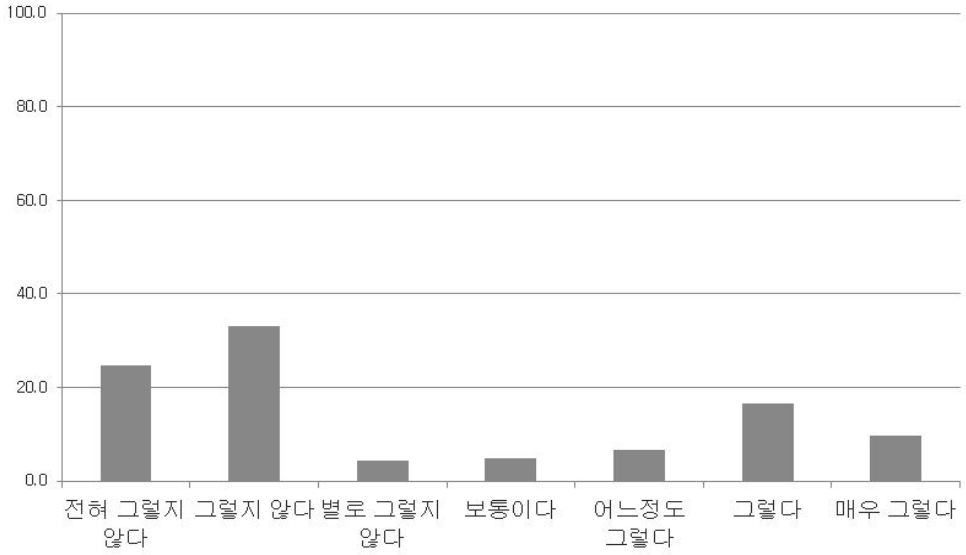
<그림 4-23> 정부가 다양한 정책을 통해 국민통합수준을 향상시킬 수 있다고 생각한다.



○ 국민대통합위원회에 대한 인식

- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재를 알고 있는가를 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(24.6%)와 '그렇지 않다'(33.2%), '별로 그렇지 않다'(4.4%)라는 부정적 반응이 총 62.2%으로 높게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재를 알고 있는가에 대해 묻는 설문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(9.8%), '그렇다'(16.6%), '어느 정도 그렇다'(6.6%)로 총 33.0%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재를 알고 있는가를 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 4.8%로 매우 낮게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재를 알고 있는가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 33.0%, 부정적인 응답은 62.2%이며 보통이라는 응답은 4.8%로 나타나 많은 국민이 국민대통합위원회의 존재에 대해 알지 못하고 있는 것으로 나타남

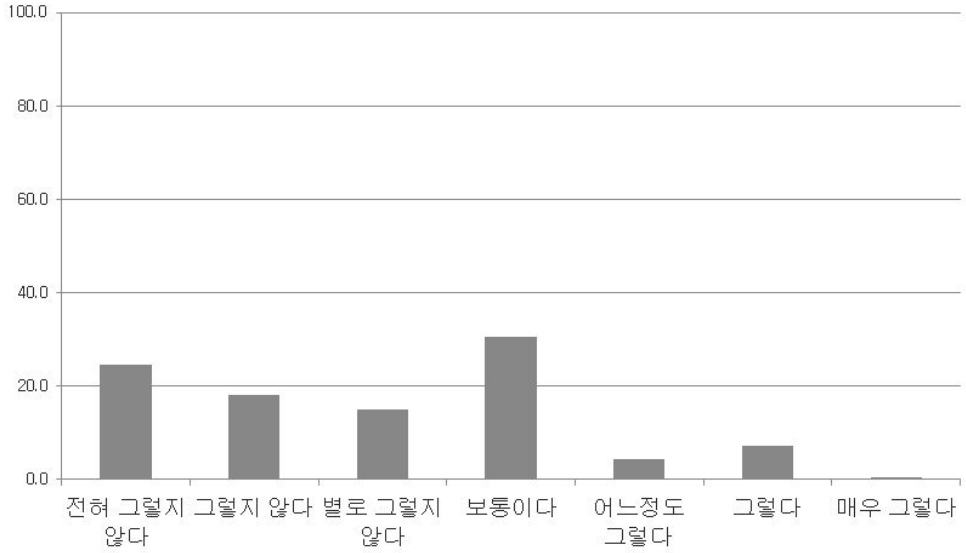
<그림 4-24> 우리나라에 국민통합수준을 향상시키기 위한 정부조직(국민대통합위원회)이 있다는 것을 알고 있다.



○ 국민대통합위원회의 영향력

- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재가 국민통합수준을 향상시켰는가를 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(24.6%)와 '그렇지 않다'(18.0%), '별로 그렇지 않다'(15.0%)라는 부정적 반응이 총 57.6%으로 높게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재가 국민통합수준을 향상시켰는가를 묻는 질문에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(0.4%), '그렇다'(7.2%), '어느 정도 그렇다'(4.4%)로 총 12.0%의 국민이 긍정적인 반응을 보임
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재가 국민통합수준을 향상시켰는가를 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 30.4%로 모든 답변 중 가장 높게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 조직 (국민대통합위원회)의 존재가 국민통합수준을 향상시켰는가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 12.0%, 부정적인 응답은 57.6%이며 보통이라는 응답은 30.4%로 나타나 부정적인 응답이 높고 중립적인 응답 또한 높은 수준으로 나타남. 이는 국민대통합위원회의 영향력에 대해 많은 국민이 인지하고 있지 못하거나 부정적으로 인식하는 것으로 이해됨

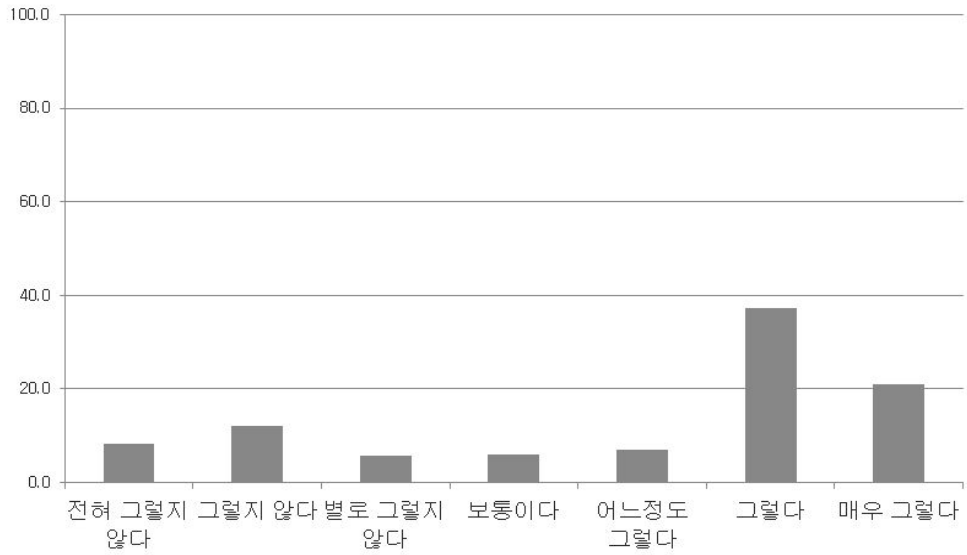
<그림 4-25> '국민대통합위원회'가 국민통합수준을 향상시키는 데 도움이 된다.



○ 국민통합을 위한 강력한 정부 조직의 필요성

- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 조직의 필요성에 대해 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(8.2%)와 '그렇지 않다'(12.0%), '별로 그렇지 않다'(5.8%)라는 부정적 반응이 총 26.0%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 조직의 필요성에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(21.0%), '그렇다'(37.4%), '어느 정도 그렇다'(7.0%)로 총 65.4%의 높은 긍정적인 반응이 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 조직의 필요성에 대해 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 6.0%로 낮게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 조직의 필요성에 대해 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 65.4%, 부정적인 응답은 26.0%이며 보통이라는 응답은 6.0%로 나타나 긍정적인 응답이 높고 중립적인 응답은 매우 낮은 것으로 나타남. 이는 국민들이 국민통합이라는 목표에 대해 정부가 적극적으로 참여할 필요가 있으며 이를 위해 강력한 정부 조직을 통해 이를 실현해야 한다고 인식하는 것으로 이해할 수 있음

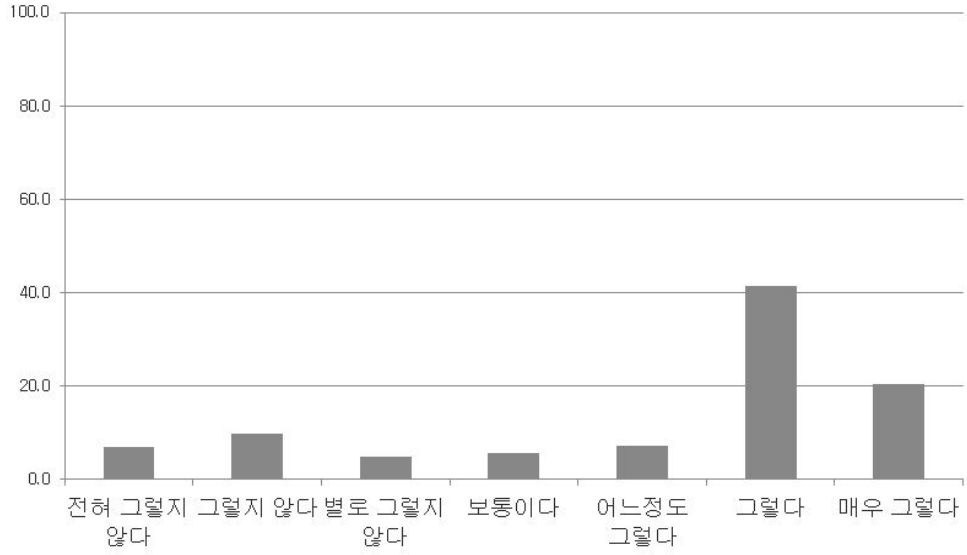
<그림 4-26> 국민통합수준을 향상시키기 위해 지금보다 강력한 정부 조직이 필요하다.



○ 국민통합을 위한 강력한 정부 기능의 필요성

- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 기능이 필요한가를 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(6.8%)와 '그렇지 않다'(9.8%), '별로 그렇지 않다'(4.8%)라는 부정적 반응이 총 21.4%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 기능이 필요한가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(20.4%), '그렇다'(41.4%), '어느 정도 그렇다'(7.2%)로 총 69.0%의 높은 긍정적인 반응이 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 기능이 필요한가를 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 5.6%로 낮게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위한 강력한 정부 기능이 필요한가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 69.0%, 부정적인 응답은 21.4%이며 보통이라는 응답은 5.6%로 나타나 긍정적인 응답이 높고 중립적인 응답은 매우 낮은 것으로 나타남. 이는 국민들이 국민통합이라는 목표에 대해 정부가 적극적으로 참여할 필요가 있으며 이를 위해 강력한 정부 기능이 필요하다고 인식하는 것으로 이해할 수 있음

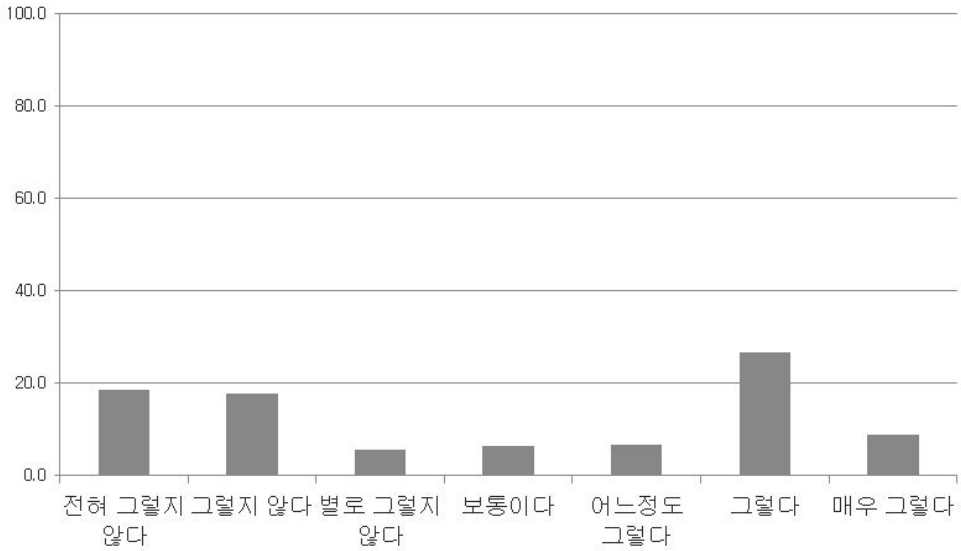
<그림 4-27> 국민통합수준을 향상시키기 위해 지금보다 강력한 정부 기능이 필요하다.



○ 국민통합을 위한 수석비서관의 필요성

- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 수석비서관이 필요한가를 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(18.6%)와 '그렇지 않다'(17.8%), '별로 그렇지 않다'(5.8%)라는 부정적 반응이 총 42.2%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 수석비서관이 필요한가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(8.8%), '그렇다'(26.8%), '어느 정도 그렇다'(6.8%)로 총 42.4%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 수석비서관이 필요한가를 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 6.4%로 낮게 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 수석비서관이 필요한가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 42.4%, 부정적인 응답은 42.2%이며 보통이라는 응답은 6.4%로 나타나 긍정적인 응답과 부정적인 응답의 수준이 비슷하고 중립적인 응답은 매우 낮은 것으로 나타남. 이는 국민들이 국민통합 수준을 향상시키기 위해 전담 수석비서관 제도를 도입하는 것에 대해 양극화 된 의견을 보이는 것으로 이해할 수 있음

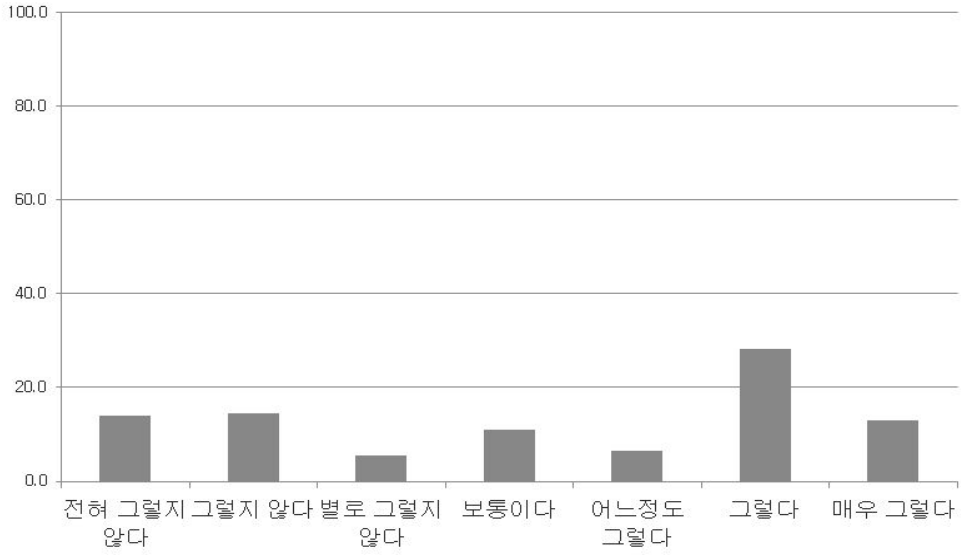
<그림 4-28> 국민통합수준을 향상시키기 위해 청와대에 국민통합을 전담하는 수석비서관이 필요하다.



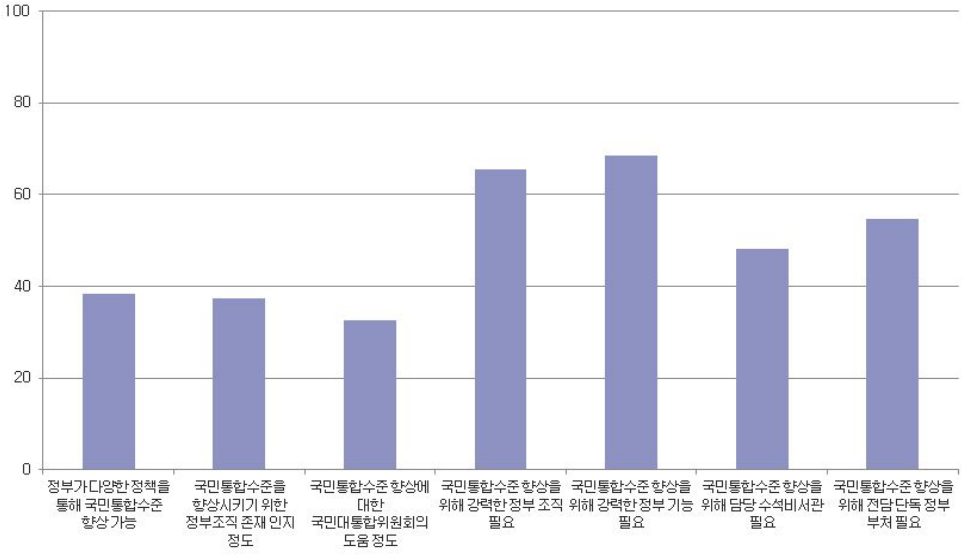
○ 국민통합을 위한 단독 정부 부처의 필요성

- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 단독 정부 부처가 필요한가를 묻는 질문에 대해 '전혀 그렇지 않다'(14.0%)와 '그렇지 않다'(14.4%), '별로 그렇지 않다'(5.4%)라는 부정적 반응이 총 33.8%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 단독 정부 부처가 필요한가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 한 사람은 '매우 그렇다'(13.0%), '그렇다'(28.2%), '어느 정도 그렇다'(6.6%)로 총 47.8%으로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 단독 정부 부처가 필요한가를 묻는 질문에 대해 '보통이다'라는 중립적인 반응을 보인 사람은 11.0%로 나타남
- 국민통합 수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 단독 정부 부처가 필요한가를 묻는 질문에 대해 긍정적인 응답을 보인 국민은 47.8%, 부정적인 응답은 33.8%이며 보통이라는 응답은 11.0%로 나타나 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 다소 높게 나타남. 이는 국민들이 국민통합 수준을 향상시키기 위해 단독 정부 부처를 도입하는 것에 대해 절반에 조금 못 미치는 국민이 긍정적으로 생각한다고 이해할 수 있음

<그림 4-29> 국민통합수준을 향상시키기 위해 국민통합을 전담하는 단독 정부 부처가 필요하다.



<그림 4-30> 국민통합수준 향상을 위한 정부 조직 및 기능 평균 요약



2. 국민통합 공무원 조사

□ 한국 정부의 국민통합 노력의 성과와 한계

○ 국민통합을 위한 한시적 기구와 법적 지위 및 권한의 부재로 국민통합을 위한 기관의 다양한 노력에도 불구하고 실질적 성과를 내기에는 한계가 있었음

○ 정부 부처와의 협력 및 정책조정에서의 한계

○ 국민통합을 위한 장기 계획 수립의 한계

○ 정부의 국민통합 전문성 제고에 한계

□ 국민통합을 위한 정부의 기능

○ 갈등 예방과 해결을 위한 조정 기능

○ 국민 소통 기능

○ 다문화, 탈북자 등 국민통합을 위해 미래 수요가 있는 기능

○ 국민통합을 위한 사회적 가치 제고 등 기반 확립 기능

□ 국민통합 기능을 수행하기 위한 바람직한 조직 형태

○ 갈등관리로만 한정한다면 국회 소속의 여야 합의 조정 기구의 형태일 수도 있으나 이는 국민통합의 기능을 제한적으로 볼 수 있다는 한계

○ 기능을 특화시키고 독립적이고 중립적인 그리고 법적 지위와 권한을 지닌 행정위원회 형태도 의미가 있다는 의견

○ 국민통합 관련 기능을 통합한 독입제 부처 형태 의견
- 현 국민대통합위원회의 기능에 더하여 정무 기능과 소통 기능 그리고 현 행정자치부의 사회통합 및 민간협력 등을 종합한 통합 부처
- 법적 지위와 권한을 지닌 위원회라 할 지라도 갈등 조정의 역할 이외에 국민통합을 위한 실질적 역할을 수행하는 데에는 한계가 있으므로 정책 집행 기능을 지닌 행정부 부처 형태가 바람직 하다는 의견

3. 국민통합 전문가 조사

□ 한국의 국민통합 현재 수준?

○ 전문가 대다수가 현재 한국의 국민통합 수준은 낮다고 평가

- 의견 예: “현재 한국의 국민통합은 매우 낮은 수준에 있다고 판단함. 전통적으로 지역간 통합(영-호남, 서울의 경우 강남-강북, 수도권-비수도권 등)이 낮은 수준이고, 여기에 더해서 세대간 통합, 성별 통합, 계층별 통합, 이념집단간 통합 등 전반적으로 모든 기준에 비추어 사회통합의 수준이 낮다고 생각함”
- 의견 예: “심각한 수준이라 판단된다. 한국사회의 갈등의 상황은 다양한 분야에서 다양한 주체들간의 갈등으로 점철되고 있다. 지속적으로 세대갈등, 계층갈등, 정치적 갈등이 일어나고 있으며, 최근에 중앙정부와 지방정부의 갈등 등은 한국사회 통합에 지속적으로 부정적인 영향을 끼치고 있다고 판단된다.”

□ 한국의 국민통합은 무엇이 문제?

○ 지역에서 이념·세대·계층간 문제로 국민통합의 문제가 확산
- 의견 예: “과거에는 지역감정에 의한 국민분열이 가장 심각한 문제였음. 특히 영-호남간 지역감정이 심했음. 근래에는 지역감정이 영-호남간을 넘어, 수도권-비수도권, 서울의 경우 강남-강북 등으로 점점 더 세분화되고 구체화되는 경향을 띠어

문제가 점점 더 심각해지고 있다고 판단됨. 보다 심각한 문제는 정치적 성향과 이념을 둘러싸고 벌어지는 세대간, 계층간, 이념집단간 통합임. 보수-진보, 애국-종북 등의 이념적 프레임 논쟁이 이념집단간을 넘어서 세대간, 계층간, 지역간 사회통합의 문제를 보다 악화시키고 있다고 보임."

- 의견 예: "국민통합과 사회통합은 민간부문의 자발적인 노력과 협력 등을 통해서도 이루어질 수도 있지만 해당 접근방법은 통합운동의 주체의 부재, 소요 비용에 대한 지원의 한계, 통합에 대한 규모와 범위 등에 대한 논란 등이 발생할 수 있는 한계가 있습니다. 또한, 우리나라와 같이 사회적 갈등과 충돌(이념, 지역, 세대, 경제적 지위 등)이 첨예화되고 빈번한 국가에서는 민간부문의 노력을 통해서 국민통합과 사회통합을 이룰 수 있을지에 대해서 매우 비관적인 의견을 가지고 있습니다. 따라서 우리나라의 국민통합과 사회통합을 제도적으로 접근하기 위해서는 정부의 정치적/정책적 관심이 필요하다고 생각합니다."

□ 한국의 국민통합에 문제가 있다면 그 원인은?

○ 소통, 부패, 격차 등 다양한 이유로 국민통합에 한계

- 의견 예: "이러한 공적인 노력에도 불구하고, 우리 사회와 국민들이 통합의 성과가 쉽게 나오지 않는 것은 다음의 두가지 원인이 있다고 생각된다. 첫째는 소통의 부재이고, 두 번째는 사회의 만연한 부패 등이 가장 큰 원인이라 생각된다. 소통의 부재는 이해관계자들에게 적절한 의견수렴이 부족이 있는 원인이 있다. 부패의 경우 최근 불거지고 있는 검찰, 청와대 인사 등의 부정부패 등이 그 예라고 할 수 있다."
- 의견 예: "우리나라의 국민통합 및 사회통합에 방해되는 요인 중 하나는 다름을 인정하지 않는 문화가 팽배하기 때문이 아닐까 합니다. 사람이 한 사회에서 살아가기 위해서는 자신의 이해관계를 추구하는 것은 어쩔 수 없는 성정이지만, 내 것이 중요하면 다른 사람의 이해관계도 인정하는 모습을 보여야 하는데 우리나라 국민은 폭발적인 경제성장과 IMF 외환위기 등의 경제적 위기를 동시대에 경험하면서 타인의 다름을 인정하는 태도와 문화 등을 배우지 못했다고 생각합니다. 특히, 공동체 의식의 결여는 개인주의의 심화, 지역이기주의의 팽배, 그리고 세대 간 갈등 등을 유발하였고, 이에 대한 회복이 이루어지지 않는다면 궁극적으로 국민통합과 사회통합은 요원한 희망이 되지 않을까 합니다."

□ 정부의 국민통합 역할과 기능을 강화해야 하는가?

○ 대다수의 전문가가 정부의 국민통합 역할과 기능을 강화해야 한다고 인식
  – 의견 예: “국민통합과 사회통합은 우리나라가 한 단계 발전하는데 꼭 필요한 조건 중 하나이기 때문에 이에 대한 정부의 적극적인 관심이 필요하다고 생각합니다. 정부는 국민통합과 사회통합을 위해 정부가 가지고 있는 인력과 예산, 그리고 기구를 활용할 수도 있으며, 민간 차원에서 통합을 위한 노력을 지원하는 방법을 함께 활용하는 것이 적절하다고 판단됩니다. 즉, 현재는 국민대통합위원회를 통해서 통합에 대한 관심을 표명하고 있지만, 이와 같은 형식적인 노력만으로는 정부의 국민통합 및 사회통합에 대한 의지를 긍정적으로 평가하기 어렵다고 생각합니다. 또한, 민간부문에서도 자율적으로 국민통합과 사회통합을 위한 노력이 제기되고 구체화될 수 있도록 정부가 장려하는 촉진기능도 필요하다고 판단됩니다. 국민통합과 사회통합이라는 것이 사회복지, 다문화정책, 일-가정양립정책 등과 같이 눈에 구체적으로 보이지 않는 정책영역으로 평가할 수 있지만, 갈등에 따른 사회적 비용 등을 고려한다면 좀 더 많은 관심이 필요하다고 생각합니다.”

○ 일부 전문가는 정부의 중립적인 역할을 요구
  – 의견 예: “정부의 역할을 강화하기보다는 정부의 역할 중립화가 필요하다고 봄.”

□ 한국 정부의 국민통합 역량을 평가한다면?

○ 대다수의 전문가가 현재 한국 정부의 국민통합 역량을 개선할 필요가 있는 것으로 평가
  – 우리 정부의 사회통합은 정책, 제도, 조직, 인력, 예산 등 모든 분야에서 그 역량이나 수준을 향상시킬 필요가 있다고 인식

□ 바람직한 국민통합 관련 정부 조직은?

○ 행정위원회, 독임제 부처, 국무총리실의 기능 강화 등 다양한 의견 제시
  – 행정위원회: 국민권익위원회 등과 같이 법적 지위와 권한을 가지 위원회

- 국무총리실 내의 한 부서
- 기획재정부 내의 한 부서
- 통일부와 통합한 가칭 통일통합부
- 과거 국정홍보처와 같이 통합, 홍보 등의 기능을 가진 독임제 부처
- 사회 통합 전담 독임제 부처

○ 청와대 비서실 내 국민통합 기능 강화
- 국민통합 기능 수행 수석 비서관 필요

○ 독임제 부처 의견
- 의견 예: “국민통합과 사회통합에 대한 정부의 방향성과 근본적인 대책과 관심 등이 전무한 상태이기 때문에 단기적 효과를 창출하기 위해서는 독입제 부처형태로 정부의 조직과 기능을 독립시키는 것이 적절하다고 판단됩니다. 독임제 부처로 설계된다면 정책목표, 조직체계와 인력, 예산, 그리고 정책대상집단 등이 명확하게 설정될 뿐만 아니라, 타 부처와의 관계에서도 해당 의제를 국정의 주요 이슈로 삼을 수 있습니다. 그러나 정부의 비대화에 대한 국민적 비판, 그리고 국민통합과 사회통합만을 위한 정부부처의 신설은 정치적 효과는 있을 수 있지만 실제로 구현하기에는 어려움이 많은 것으로 판단됩니다(위원회 형태도 하나의 대안이 될 수 있지 않을까 생각됩니다). 국민통합 및 사회통합은 자문위원회에서 논의하기에는 적당한 면이 있지만, 자문위원회를 통한 정책의 결정과 집행이 상대적으로 구체성과 실현성 등이 떨어질 수밖에 없기 때문에 현재의 난제를 해결하는데 큰 도움이 되지 못할 것으로 판단됩니다.”

○ 행정위원회 의견
- 의견 예: “사회통합이나 국민통합을 위해서는 큰 그림(비전, 전략, 정책)을 그리는 기관이 독립적으로 있어야 함. 그리고 이러한 그림을 현실로 옮기기 위해서는 모든 정부부처와 거버넌스 체계를 구축하여 협력하여야 함. 이를 위해서는 국무총리실 산하에 전담조직을 구성하거나, 아니면 실제 전담인력과 예산을 갖춘 행정위원회가 필요함. 이러한 조직에서 사회통합의 큰 그림을 그리고, 구체적인 세부 사업들은 개별부처나 기관과 협력하여 각 부처나 기관들이 수행하도록 하는 것이 적절하다고 보임.”

○ 민관 협력 위원회 의견

– 의견 예: “민관협력의 위원회 형태로 진행하는 것이 적절하다 판단한다. 실제 권한이 얼마나 주어지냐가 관건이 되며, 가급적 민간, 지방정부, 다양한 이해관계자가 적절하게 참여하고 쉽게 접근하는 구조가 적절하다 판단된다.”

4. 국민통합 실증 분석 시사점

○ 현재 한국의 국민통합 수준은 개선이 필요하다고 인식

○ 앞으로 정부의 보다 강력한 국민통합의 노력이 필요하다고 인식

○ 국민통합의 기능을 수행할 정부 조직의 형태로는 위원회, 국무총리실 혹은 기획재정부의 한 부서, 과거 국정홍보처를 비롯하여 국민통합 기능을 수행하는 전담 부처까지 다양한 형태의 의견이 제시됨

– 대다수의 공통된 견해는 현재보다는 법적 지위와 권한을 갖춘 정부 조직이 필요하다는 점

Ⅴ. 정부의 국민통합 기능 강화방안

1. 국민통합 기능·조직 분석의 시사점

○ 이 연구에서는 우리 사회의 국민통합 수준을 진단하고 지금까지의 정부의 국민통합 노력을 분석하고, 전문가·공무원·시민을 대상으로 설문조사 및 인터뷰를 진행하고 해외사례를 분석하여 앞으로 정부의 국민통합 기능·조직의 방향을 제시하고자 함

○ 각종 조사에서 국민통합이 시대 정신으로 부각
- 국민대통합위원회의 2016년 국민통합의식조사 결과 국민통합이 향후 한국사회의 매우 중요한 요소로 나타남
- 국민대통합위원회의 조사 결과는 현재의 국민통합 수준의 개선이 필요하며 이를 위하여 다양한 노력이 필요함을 의미
- 국민들이 인식하는 국민통합의 의미는 '서로 믿을 수 있는 신뢰 사회가 되는 것,' '각종 사회 갈등이 잘 해소되는 것,' '편견과 차별없이 함께 사는 것,' '법과 질서를 지키며 안정하고 평화로운 것' 등이며, 따라서 향후 정부는 이러한 분야에서 개선이 이루어질 수 있도록 노력하는 것이 필요

○ 정부의 국민통합 기능 강화 필요성 증대
- 전문가, 공무원, 시민 대상 실증분석 결과, 앞으로 강화되어야 할 정부의 기능으로 국민통합, 사회질서와 안전, 조정 등의 분야임
- 시민 대상 설문조사에서, 약 43%의 응답자가 지금보다 강력한 정부의 국민통합 기능이 필요하다고 응답하였으며, 약 70% 이상의 응답자가 지금보다 강력한 국민통합 기능 수행 정부 조직이 필요하다고 응답
- 특히, 국민통합은 사회적 형평성과 사회적 신뢰의 확보를 통해 국민행복을 높이는 주요 기능으로 정부의 노력이 절실히 필요한 시점임

– 정부가 수행하는 정책·사업·서비스의 많은 부분은 국민통합의 관점에서 접근이 가능하므로, 국민통합의 관점에서 정부의 다양한 정책·사업·서비스를 조정하는 노력이 필요한 상황임

○ 통계·조사·여론 자료 분석을 통한 국민통합 수준 분석의 시사점

– 국민통합의 수준을 나타내는 다양한 지표 분석에 의하면, 한국의 국민통합 수준은 향후 개선이 필요함을 시사

– 사회적 형평성 및 사회적 신뢰 수준은 OECD 국가 가운데 중하위권 수준으로 개선이 절실히 필요한 상황임

– 국민통합의 한 부분인 공공갈등의 수준 역시 선진국에 비하여 높은 수준이며 이로 인한 사회적 비용이 매우 높은 상황임

○ 국내외 국민통합 기능 수행 조직 사례 분석의 시사점

– 한국에서는 국민대통합위원회 등을 설치하여 국민통합의 수준을 향상시키고자 지속적인 노력

– 국민대통합위원회 등의 노력으로 국민통합의 기반 구축 등에서 의미있는 성과를 도출

– 한국 정부의 노력에도 불구하고 국민통합의 지표는 개선이 필요하며, 협업 등 거버넌스 관점에서의 개선이 필요

– 미국, 프랑스, 영국, 독일, 호주 등 선진국에서도 국민통합을 위한 정부의 다양한 시도가 진행되고 있으며, 특히 갈등관리, 이민자 문제 등에서 통합을 위한 노력이 강조되고 있음

– 각 국가마다 상황이 다르고 각 국가의 특수성이 있어 매우 다양한 형태의 국민통합을 위한 노력이 진행되고 있으며, 필요에 따라 자문, 조정 등의 기능을 위원회 혹은 정부 부처의 한 기능으로 수행하고 있음

○ 전문가·공무원·시민 인터뷰 및 설문조사의 시사점

– 우리 사회의 국민통합 수준은 개선이 절실히 요구되는 상황이며, 정부 및 민관협력 등 다양한 방식을 활용하는 사회적 노력이 필요

– 지금까지의 국민통합을 위한 정부의 노력은 한시적 조직, 법적 지위와 권한의 한계 등으로 인해 국민통합 조직의 노력에도 불구하고 성과 창출에 한계가 있음

- 따라서, 국민통합의 성과를 창출하기 위해서는 사회 전체의 노력과 함께 법적 지위와 권한을 갖춘 정부 조직이 국민통합 기능을 체계적으로 수행할 필요가 있음
- 정부의 각 부처가 수행하는 다양한 정책·사업·서비스는 국민통합이 하나의 목표일 수 있으며, 따라서 국민통합과 연계된 정부의 정책·사업·서비스는 다양하나, 장기적 관점에서 체계적인 계획의 수립과 파편화된 노력을 조정하고 통합하는 기능이 필요한 상황임
- 정부의 국민통합 조직이 수행해야 할 기능으로는 국민통합 기획 및 조정, 국민통합 관련 연구 및 교육, 다양한 정부 정책·사업·서비스를 국민통합의 관점에서 심의·평가, 공공갈등 예방 및 조정, 다문화와 탈북자 등 미래 한국사회의 국민통합 쟁점에 대한 특별 아젠다 수행 등임
- 이와 같은 국민통합 기능을 수행하는 정부 조직으로는 행정위원회, 독임제 부처 등을 고려할 수 있음

2. 정부의 국민통합 기능과 정책 범위

○ 세대·지역·이념·계층 등 국민통합을 위한 정책의 범위가 넓음
- 일반적으로 국민통합의 의미에 따르면 관련된 정책의 범위가 광범위하고 복잡·다기함
- 그 결과, 각 부처의 수행하고 있는 각종 사무와 중첩되며, 각 부처의 많은 정책이 4대 통합의 관점에 포함된다고 할 수 있음

○ 제도적·정책적 접근에 있어 두 가지 방향이 고려될 수 있음
- Positive Policy Making
- Negative Policy Review
- 먼저, Negative Policy Review에 초점을 두고 국민통합의 기능을 수행하면서 Positive Policy Making의 기능으로 확대

○ Positive Policy Making
- 국민통합 촉진을 위한 정책 대안 제시

○ Negative Policy Review

– 규제영향평가 등과 같이 부처 정책의 통합 저해 여부를 심사
– 우선적으로 국민통합의 의지·실현 가능성 제고를 위해 Negative Policy Review 중심 운용이 바람직
– 부처 정책에 대한 직접 관여는 적절치 않으므로 국민권위위원회처럼 강제력 없는 시정 권고가 적절

○ 제도적·정책적 접근 뿐만 아니라 감성적 접근도 고려할 필요
– 공무원 중심이 아닌 민간과 공무원이 함께 할 수 있도록 인력을 구성할 필요

□ 협의의 국민통합 기능

○ 국민통합 저해요인 발굴과 통합 증진을 위한 정책 기획 및 조정 기능
– 단일 부처의 기획과 집행체계 안에 갇힌 통합 관련 개별 정책들의 현황을 파악함으로써 정부 정책의 사각지대를 발굴
– 한국 사회의 통합 정도를 측정할 수 있는 지표를 다양한 수준에서 개발하는 한편, 기존 지표들을 취합하여 국민통합 지표로 재구성
– 각 부처의 사회통합 관련 정책이 정책목표에 조응하는지를 지속적으로 모니터링
– 주요 업무 추진결과를 분석하여 해당 정부 부처에 환류시킴으로써 차기 년도 정책에 반영될 수 있도록 조치
– 또한 그 결과를 주기적으로 언론에 공개함으로써 정부의 국민통합 의지를 천명하고 국민통합 정책의 지속적인 동력 확보를 위해 노력

○ 국민통합 관점에서 정부 정책·사업·서비스 심의·평가
– 성별영향평가, 규제영향평가 등을 국민통합의 관점에서 종합하여 정부 정책·사업·서비스의 국민통합 저해 여부 심의·평가 후 개선 방향 제시

○ 공공갈등 예방 및 해결역량 강화를 위한 법제적 기반 마련 및 조정
– 국가 갈등관리를 위한 컨트롤 타워로서의 역할
– 갈등예방과 해결을 위한 법제적 기반 확충
– 다양한 형태의 갈등 예방 방안 마련
– 공공갈등 현안 조정

- 갈등 예방 및 해결을 위한 협력적 네트워크 구축 및 운영

○ 국민통합 연구 및 교육 기능
- 국민통합 수준 진단 등 국민통합 제고를 위한 연구 기능
- 국민통합 미래 방향을 위한 국민통합 미래 전략 연구 기능
- 갈등조정전문가 인증제도 운영 및 갈등관리전문가 양성을 위한 교육 기능

○ 국내외 협력

□ 광의의 국민통합 기능

○ 협의의 국민통합 기능에 더하여 다음의 기능을 추가

○ 다문화, 탈북자 등 미래를 대비한 국민통합 특별 아젠다 수행
- 세대·지역·이념·계층 등 현재 해결해야 할 국민통합 과제 뿐만 아니라 미래를 대비하는 국민통합 과제 수행 필요
- 다문화 및 탈북자 이슈는 현재 큰 문제가 되지 않고 있으나 미래에는 쟁점화 될 가능성이 있으며, 현재 다부처가 수행하고 있어 장기적 전략 및 조정 등이 필요
- 국민통합의 관점에서 국민통합 특별 아젠다로 다문화 및 탈북자 이슈 수행

□ 국민통합 기능 수행 현 정부 조직·기능 진단

<표 5-2> 정부의 국민통합 기능·조직 진단

국민통합기능		국민대통합위원회	유관 정부기관
협의	국민통합 저해 요인 발굴과 통합 증진을 위한 정책 기획	국민통합 저해 요인 발굴과 통합 증진을 위한 기획	
	국민통합 관점에서 정부 정책·사업·서비스 심의·평가	정책·사업·서비스 평가	
	공공갈등 예방 및 해결역량 강화를 위한 법제적 기반 마련 및 조정		행정자치부
	국민통합 연구 및 교육 기능	교육 기능	
	국내외 협력		
광의	다문화 아젠다 수행		여성가족부, 법무부, 고용노동부, 산업인력공단
	탈북자 아젠다 수행		통일부 (북한이탈주민정착지원사무소) 국가정보원

○ 국민통합 저해 요인 발굴과 통합기능 증진 정책 기획 보강

– 국민대통합위원회에서 국민통합 저해 요인을 연구·발굴하고 있음

– 그러나 인력과 재원, 권한 부족 문제로 인해 국민통합 저해 요인을 해결하고 국민통합을 성취할 수 있는 정부 정책의 사각지대를 발굴하여 이를 각 부처에서 실행하도록 지속적으로 홍보하는 역할을 수행하지 못하고 있음

– 국민대통합위원회가 보다 적극적으로 국민통합 정책을 기획하고 실행할 수 있게 하기 위한 제도적 장치가 요구됨

– 해외사례에서와 같이 국민통합 관련 정책과 방향을 연구하고 제시하는 기능이 보완되어야 함

○ 국민통합을 위한 정부 정책·사업·서비스 심의·평가 권한 강화

– 국민대통합위원회에서 매년 각 부처의 국민통합 관련 사업에 대해 평가를 실행 중

- 그러나 평가 결과에 대해 각 기관에 통보하여 이를 개선 방향에 대해 권고하고 재평가하는 환류 과정을 실행할 수 있는 권한이 부재하여 국민통합 정책·사업·서비스가 효과적으로 운영되기 어려운 한계 존재
- 제도적 보완을 통해 평가 내용이 각 기관에 전달되어 효과적인 방향으로 사업 및 서비스 개선이 이루어질 수 있도록 개선이 요구됨

○ 공공갈등 예방 및 해결역량 강화를 위한 법제적 기반
- 현재 공공갈등은 행정자치부와 지방관련단체에서 해결하고 있으나 해외사례와 비교하여 부족한 상황
- 지방자치가 더욱 활성화 되면서 중앙정부와 지방정부 간, 지방자치단체 간, 또 정부와 국민 간의 갈등이 증가할 것으로 예상되며 이를 해결하고 국민통합을 실현하기 위해서는 이를 적극적으로 해결할 수 있는 인력과 제도가 마련되어야 함
- 갈등해결을 위한 체계적인 조직과 제도, 인력을 보완하여야 함

○ 국민통합 연구 및 교육 기능 보완
- 국민대통합위원회에서 국민통합을 위한 교육이 실시되고 있으나 보다 강화된 기능으로 성과 창출이 필요한 상황
- 국민통합의 개념과 정책 방향에 대한 연구가 이루어지고 이를 위한 인력을 양성하고 효과적으로 교육·홍보할 수 있는 기관이 요구됨

○ 국내외 협력 부재
- 현재 국민통합과 관련한 국내외 협력은 부재한 상황
- 해외 사례를 바탕으로 효과적인 국민통합 방향을 제시하고 외국과의 협력이 필요한 부분에서 협업할 수 있는 기관이 요구됨

○ 미래의 국민통합을 대비한 다문화, 탈북자 아젠다 부재
- 현재 다문화, 외국인, 탈북자 등 미래의 국민통합을 위해 고려해야 할 인구 구성원에 대한 정책과 사업, 서비스가 다양한 부처에서 실행되고 있음
- 그러나 지엽적인 서비스 제공에서 발전하여 미래지향적이고 포괄적인 특별 아젠다로서 다문화, 외국인, 탈북자에 대한 정책을 입안하고 실행, 평가, 제언하기 위해 이를 국민통합 차원에서 총괄할 수 있는 조직이 요구됨

3. 국민통합 정부 조직체계 대안

□ 국민통합 정부 조직 설계의 기본 원칙

○ 국민통합을 “국가를 구성하고 있는 개인과 집단이 일정 가치체계를 공유하고 국가·사회 발전을 위해 공동 협력하고자 공감대를 형성하고 있으며, 갈등을 예방하고 상호격차를 최소화하여 보다 단합된 공동체를 형성하고자 하는 부단한 노력 또는 그러한 과정”으로 정의할 때, 국민통합의 주요 목표는 다음과 같음

- 가치체계의 공유: 사회자본 - 사회 신뢰 등 사회자본 지표
- 소속감 및 유대감: 사회 수용성 - 불평등 수준, 사회적 고립 수준, 사회적 이동 수준 등
- 갈등 예방과 갈등 최소화: 공공갈등 - 공공갈등의 빈도와 비용 등

○ 이와 같은 국민통합의 목표를 수행하기 위한 정부 조직 설계의 기본 원칙은 다음과 같음

- 권한: 사회의 국민통합 수준을 제고하기 위한 국민통합 정책 계획 및 조정, 타부처 정책·사업의 국민통합 저해 여부 심의·평가 및 개선 권고, 공공갈등의 예방 및 조정, 국민통합 특별 아젠다 수행 등의 권한
- 지위: 법률에 근거한 중앙행정기관의 하나로서 국민통합 전담기관으로서 업무수행의 독립성이 보장된 기관
- 책임: 사회의 국민통합 수준을 향상시키고 유지하기 위한 목표를 달성하는 책임
- 안정성: 국민통합의 기능은 향후 지속적으로 중요한 기능으로 정부가 안정적으로 기능을 수행하는 것이 중요

□ 국민통합 정부 조직의 대안

○ 국민통합 이론적 논의, 국민통합 수준 분석, 국민통합 국내외 사례 분석, 전문가·공무원·시민 대상 실증분석을 통해 도출된 정부의 국민통합 기능과 국민통합 조직 설계의 원칙을 고려하여 다음과 같은 네 가지 국민통합 정부 조직의 대안을 제시할 수 있음

○ 가칭 사회통합위원회(행정위원회 유형)

- 앞으로의 정부 기능과 정부의 조직설계와 운영 방향을 고려할 때, 전문가의 과반수 이상이 행정위원회 유형의 국민통합 기능 수행 정부 조직이 필요하다는 의견 제시
- 약 절반에 가까운 공무원 인터뷰 대상자들이 행정위원회 유형의 국민통합 정부 조직 설립이 필요하다는 의견을 제시
- 소속 등 일부 다른 특징이 있지만, 1997년 출범한 영국의 사회배제위원회, 프랑스의 국가공공토론위원회, 전략상임위원회, 시민권익위원회, 호주 빅토리아주의 다문화위원회 등을 이와 유사한 정부 조직의 형태로 고려할 수 있음

○ 가칭 사회통합부(독임제 부처 유형)

- 전문가의 약 30% 정도가 국민통합 기능의 성과 창출을 위해서는 국민통합 기능을 수행하는 독임제 부처가 필요하다는 의견 제시
- 공무원 대상 인터뷰에서 약 과반수의 공무원이 국민통합 기능을 실질적으로 수행하기 위한 정부 조직이 필요하다는 의견을 제시하면서 독임제 부처의 필요성을 제기
- 시민 대상 설문조사에서 거의 절반의 응답자가 국민통합 기능 수행의 단독 정부 부처가 필요하다고 응답
- 이민자 통합 기능으로 제한적이지만 독일의 연방이주난민청 등 여러 국가에서 국민통합을 수행하는 정부 부처 형태의 조직을 운영하고 있음

○ 통일부를 확대 개편한 국민통합통일부(독임제 부처 유형)

- 전문가의 약 20% 정도가 대한민국의 특수성을 고려하고 미래 환경을 고려할 때, 국민통합의 주요 분야로 통일 분야를 언급하면서, 국민통합과 통일을 연계하여 수행하는 정부 부처가 필요하다는 의견 제시
- 시민 대상 설문조사에서 거의 절반의 응답자가 정부 부처가 국민통합 기능을 수행하는 것이 필요하다고 응답

○ 현재 국민대통합위원회(자문위원회 유형)

- 현재 국민대통합위원회의 한계를 극복하는 방안을 고려한 자문위원회 형태의 조

직을 하나의 방안으로 고려할 수 있다는 일부 전문가의 의견

– 프랑스의 경제사회환경위원회, 영국의 사회통합전문위원회, 미국 주정부 산하의 지역사회갈등해결센터 등 선진국에서 국민통합 관련 기능을 수행하는 자문 기구가 운영되어 왔음

(1) 가칭 사회통합위원회(행정위원회)

○ 4대 통합(세대·지역·이념·계층)의 성격과 조직 설계

– 국민통합과 관련된 정책범위가 넓고 복잡하며, 관련 정책이 다 부처에 산재되어 있음

– 각 부처의 산재해 있는 국민통합 기능을 사회통합위원회로 이첩하여 총괄 조정하는 기능에 초점을 맞추는 것이 필요

– 국민통합 관련 정책공백, 정책진공 부분을 보완할 필요가 있음

– 이러한 관점에서 독임제 기구 보다는 합의제 기구가 바람직

○ 대통령 소속의 행정위원회

– 국민권익위원회, 규제개혁위원회 등과 같이 행정위원회로 구성하여 정책의 실효성 제고가 필요

– 정책자문위원회는 대통령의 의지에 의존하는 바가 크기 때문에 정책 추진력과 일관성 확보에 어려움이 있음

– 전담 기구 및 인력 보강을 통해 가칭 사회통합위원회의 효과적인 기능 수행 수단 제공 필요

– 이명박 정부의 사회통합위원회는 자문기구이며, 이 연구에서의 사회통합위원회는 이와 다른 법적 지위를 갖춘 행정위원회임

○ 광의의 국민통합 기능 수행

– 국민통합 저해요인 발굴과 통합 증진을 위한 정책 기획 및 조정 기능

– 공공갈등 예방 및 해결역량 강화를 위한 법제적 기반 마련 및 조정

– 국민통합 연구 및 교육 기능

– 국내외 협력

– 다문화, 탈북자 등 미래를 대비한 국민통합 특별 아젠다 수행

○ 가칭 사회통합위원회는 초기에 다문화를 국민통합 특별 아젠다로 설정하여 수행
- 영국의 사회배제위원회, 호주 빅토리아주의 다문화위원회, 독일의 연방이주난민청 등과 같이 국민통합의 관점에서 이주민 및 다문화 정책 수행
- 현재 다문화는 여성가족부, 법무부, 고용노동부, 산업인력공단 등 다부처에서 수행하는 기능이나, 지엽적인 서비스 제공에 그치고 있으며, 미래지향적이고 포괄적인 특별 아젠다로서 다문화에 대한 정책을 입안하고 실행, 평가, 제언하기 위해 이를 국민통합 차원에서 총괄할 수 있는 조직으로서의 기능을 가칭 사회통합위원회가 수행

○ 국민통합 기능을 수행하기 위한 본부 및 민관협력자문위원회 설치
- 국민통합 기능의 성과를 창출하기 위해서는 민관협력이 필수적이므로 민관렵력자문위원회를 구성

○ 국민통합 조직 설계의 원칙에 따른 가칭 사회통합위원회 조직 분석
- 권한: 대통령 소속 행정위원회로서 가칭 '국민통합 및 사회통합위원회의 설치와 운영에 관한 법률'에 명시된 권한(국민통합 조직 설계 원칙에서 제시한 사회의 국민통합 수준을 제고하기 위한 국민통합 정책 계획 및 조정, 타부처 정책·사업의 국민통합 저해 여부 심의·평가 및 개선 권고, 공공갈등의 예방 및 조정 등)을 수행하는 조직의 형태
- 지위: 대통령 소속 행정위원회로서 가칭 '국민통합 및 사회통합위원회의 설치와 운영에 관한 법률'에 근거한 조직으로서 국민통합 전담기관으로서 업무수행의 독립성이 보장된 조직의 형태
- 책임: 법적 지위와 권한이 보장된 행정위원회로서 사회의 국민통합 수준을 향상시키고 유지하기 위한 목표를 달성하는 책임을 수행하는 조직의 형태
- 안정성: 법적 지위와 권한이 주어지고 책임을 가지고 지속적으로 국민통합 기능을 수행할 수 있어 조직의 안정성을 확보할 수 있는 조직의 형태

(2) 가칭 사회통합부(독임제 부처 유형)

○ 광의의 국민통합 기능 수행

- 국민통합 저해요인 발굴과 통합 증진을 위한 정책 기획 및 조정 기능
- 공공갈등 예방 및 해결역량 강화를 위한 법제적 기반 마련 및 조정
- 국민통합 연구 및 교육 기능
- 국민통합 분야 국내외 협력
- 다문화, 탈북자 등 미래를 대비한 국민통합 특별 아젠다 수행

○ 가칭 사회통합부는 초기에 다문화를 국민통합 특별 아젠다로 설정하여 수행하고 중장기적으로 통일부와 협업으로 탈북민을 국민통합 관점에서 수행
- 영국의 사회배제위원회, 호주 빅토리아주의 다문화위원회, 독일의 연방이주난민청 등과 같이 국민통합의 관점에서 이주민 및 다문화 정책 수행
- 현재 다문화는 여성가족부, 법무부, 고용노동부, 산업인력공단 등 다부처에서 수행하는 기능이나, 지엽적인 서비스 제공에 그치고 있으며, 미래지향적이고 포괄적인 특별 아젠다로서 다문화에 대한 정책을 입안하고 실행, 평가, 제언하기 위해 이를 국민통합 차원에서 총괄하는 기능을 가칭 사회통합부가 수행

○ 광의의 국민통합 기능을 수행하기 위한 조직체계
- 국민통합 주요 기능을 수행하기 위한 3-4실 수준의 조직구조
- 국민통합 특성을 고려한 민관협력위원회

○ 국민통합 조직 설계의 원칙에 따른 가칭 사회통합부 조직 분석
- 권한: 중앙행정기관의 독임제 부처로서 정부조직법에 명시된 권한(국민통합 조직 설계 원칙에서 제시한 사회의 국민통합 수준을 제고하기 위한 국민통합 정책 계획 및 조정, 타부처 정책·사업의 국민통합 저해 여부 심의·평가 및 개선 권고, 공공갈등의 예방 및 조정, 국민통합 특별 아젠다 수행 등)을 수행하는 조직의 형태
- 지위: 독임제 부처로서 정부조직법에 근거한 중앙행정기관의 하나로서 국민통합 전담기관으로서 업무수행의 독립성이 보장된 조직의 형태
- 책임: 법적 지위와 권한이 보장된 중앙행정기관으로서 사회의 국민통합 수준을 향상시키고 유지하기 위한 목표를 달성하는 책임을 다 할 수 있는 조직의 형태
- 안정성: 법적 지위와 권한이 주어지고 책임을 가지고 지속적으로 국민통합 기능을 수행할 수 있는 독임제 부처로서 독립성과 안정성을 담보할 수 있는 조직의 형태

○ 부처간 국민통합 관련 조정에서의 한계
- 동급의 중앙행정기관을 대상으로 국민통합의 관점에서 타 부처의 정책·사업·서비스를 종합적으로 조정하는데 어려움이 있을 수 있음
- 기획재정부가 경제분야 부총리로서의 역할을 하는 점을 고려할 때 가칭 사회통합부를 사회분야 부총리로 하여 국민통합 관점에서 중앙행정기관의 정책·사업·서비스를 조정할 수 있는 역할을 수행하게 하는 것이 하나의 해결 방안임

(3) 통일부를 확대 개편한 국민통합통일부

○ 국민통합과 통일 기능을 연계한 국민통합 기능 수행의 당위성 증대
- 국민통합을 저해하는 요인 가운데 하나가 남북한 분단 상황이라 할 수 있음
- 남북분단 상황에서 이념적 대립에 기초하여 갈등을 양산하는 경우가 많음
- 미래 지향적 국민통합을 위하여 대립되는 갈등요소를 초월하는 메타적 가치가 제시될 때 국민들은 하나로 모아질 수 있으며, 이런 메타적 가치가 통일임
- 통일은 지향점이 크기 때문에 여기에는 여야 및 이념을 초월할 수 있는 요소임

○ 한국의 특수한 상황에서 탈북민은 미래 국민통합의 중요한 분야임
- 북한주민을 끌어안기 위한 국민통합의 노력이 매우 중요한 사안
- 현재 체계적인 탈북민의 사회화 프로그램이 미흡한 상황
- 국민통합의 관점에서 탈북민 정책을 수립하고 집행할 필요가 있음

○ 국가 경영적 차원에서 통일과 국민통합의 연계는 매우 중요함
- 독일 통일과정에서의 교훈은 통일과 국민통합의 연계가 의미 있음을 시사함
- 통일되는 과정에서의 큰 혼란을 줄이기 위해서는 국민통합의 관점에서 대비하는 노력이 필요함
- 국가 경영적 차원에서 치안, 복지, 노동, 주거 등 모든 문제가 복합적인 상황이 될 것이며, 따라서 미래에 대두되는 상황을 대비하는 노력이 필요

○ 다른 국가와는 달리 한국의 특수성을 고려하여 통일부를 확대 개편하여 국민통합과 통일의 기능을 수행하는 국민통합통일부

○ 가칭 국민통합통일부는 광의의 국민통합 기능 수행

- 국민통합 저해요인 발굴과 통합 증진을 위한 정책 기획 및 조정 기능
- 공공갈등 예방 및 해결역량 강화를 위한 법제적 기반 마련 및 조정
- 국민통합 연구 및 교육 기능
- 국민통합 분야 국내외 협력
- 탈북자 등 미래를 대비한 국민통합 특별 아젠다 수행

○ 가칭 국민통합통일부의 조직 구조

- 기획조정실, 기존 통일부의 기능을 조정한 약 3실·국, 국민통합 기능을 수행하는 약 3실·국 등 총 7 실·국 규모의 조직 설계
- 국민통합통일부는 복수차관제로 운영하며, 제1차관이 국민통합 기능을, 제2차관이 통일 기능을 수행
- 국민통합 특성을 고려한 민관협력위원회 설치

○ 국민통합 조직 설계의 원칙에 따른 가칭 국민통합통일부 조직 분석

- 권한: 중앙행정기관의 독임제 부처로서 정부조직법에 명시된 권한(국민통합 조직 설계 원칙에서 제시한 사회의 국민통합 수준을 제고하기 위한 국민통합 정책 계획 및 조정, 타부처 정책·사업의 국민통합 저해 여부 심의·평가 및 개선 권고, 공공갈등의 예방 및 조정, 국민통합 특별 아젠다 수행, 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무 등)을 수행하는 조직의 형태
- 지위: 독임제 부처로서 정부조직법에 근거한 중앙행정기관의 하나로서 국민통합 전담기관으로서 업무수행의 독립성이 보장된 조직의 형태
- 책임: 법적 지위와 권한이 보장된 중앙행정기관으로서 사회의 국민통합 수준을 향상시키고 유지하기 위한 목표를 달성하는 책임을 수행하는 조직의 형태
- 안정성: 법적 지위와 권한이 주어지고 책임을 가지고 지속적으로 국민통합 기능을 수행할 수 있는 독임제 부처로서 독립성과 안정성을 담보할 수 있는 조직의 형태

○ 국민통합이 힘든 이유가 경제적 원인임을 고려한다면 국민통합의 의미를 축소시키는 결과가 될 수 있으므로 이러한 한계를 극복하기 위한 국민적 지지와 사회여론주도층의 적극적인 지원이 필요

○ 부처간 조정 기능이 약할 수 있다는 한계
- 동급의 중앙행정기관을 대상으로 국민통합의 관점에서 타 부처의 정책·사업·서비스를 종합적으로 조정하는데 어려움이 있을 수 있음
- 가칭 국민통합통일부를 사회분야 부총리로 하여 국민통합 관점에서 중앙행정기관의 정책·사업·서비스를 조정할 수 있는 역할을 수행하게 하는 것이 부처간 조정 문제를 해결할 수 있는 하나의 대안임

(4) 현재 국민대통합위원회

○ 국민대통합위원회는 우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고, 공존과 상생의 문화를 정착하며, 대한민국의 새로운 가치를 도출하기 위한 정책과 사업에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 설치된 조직

○ 국민대통합위원회의 설치·운영의 근거는 '국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정'(대통령령 제24527호, '13.5.6)

○ 현재의 국민대통합위원회의 한계를 보완하는 수준의 조직 형태 필요
- 현재 국민대통합위원회의 기능과 조직의 규모를 유지하되 한계를 극복하기 위한 노력 필요
- 법적 지위와 권한의 문제, 한시적 조직의 문제를 해결하기 위한 방안 모색 필요

□ 국민통합 정부 조직의 대안 비교

○ 행정위원회 유형의 가칭 사회통합위원회, 독임제 부처 유형의 가칭 사회통합부와 국민통합통일부, 자문위원회 유형의 현 국민대통합위원회 조직은 <표 5-1>에서 정리한 바와 같이, 국민통합 기능 수행에 있어서 장단점을 지니고 있음

○ 행정위원회 유형의 가칭 사회통합위원회는 4 실·국 규모로 광의의 국민통합 기능을 수행하는 조직으로서, 독립성, 안정성, 정책조정 측면에서 장점이 있는 반면 국민통합의 책임성 측면에서는 보통 수준의 조직임

○ 독임제 부처 유형의 가칭 사회통합부는 4 실·국 규모로 광의의 국민통합 기능을 수행하는 조직으로서 국민통합 책임성, 독립성, 안정성 측면에서는 장점이 있는 반면 정책조정 측면에서는 보통 수준이므로 그 대안으로 사회부총리 수준으로 고려할 필요가 있는 조직임

○ 독임제 부처 유형의 가칭 국민통합통일부는 7 실·국 규모로 광의의 국민통합 기능을 수행하는 조직으로서 제1차관이 국민통합 기능을 제2차관이 통일 기능을 수행하며, 안정성 측면에서는 장점이 있으나 국민통합 책임성, 독립성, 정책조정 측면에서는 보통 수준이므로 그 대안으로 사회부총리 수준으로 고려할 필요가 있는 조직임

○ 자문위원회 유형인 현재의 국민대통합위원회는 자문 기능에 더하여 부가적인 아젠다(탈북민, 다문화 등)를 수행하나, 국민통합 책임성, 독립성, 안정성, 정책조정 측면에서 한계가 있을 수 있는 조직임

<표 5-2> 국민통합 조직 대안별 비교

기준	사회통합위원회	사회통합부	국민통합통일부	현 국민대통합위원회
유형	행정위원회	독임제 부처	독임제 부처	자문위원회
법적 지위	가칭 '사회통합위원회의 설치와 운영에 관한 법률'	정부조직법	정부조직법	대통령령
권한	광의의 국민통합	광의의 국민통합	광의의 국민통합	자문+부가적 아젠다(다문화 등)
국민통합 책임	중	강	중	약
독립성	강	강	중	약
안정성	강	강	강	약
정책조정	강	중	중	약
조직 규모	4실	4실	7실(국민통합 조직은 3실)	현재 규모

<참고 자료>

- 가상준(2015). 사회적 소통과 협력, 포용성 증진방안. KIPA 조사포럼(16): 38-43.
- 강주희(2011). 사회통합 실태조사를 위한 기초연구보고서. 한국행정연구원.
- 고동현 (2015). 국민통합 이슈모니터링—세계 주요국의 국민통합 정책과 제도: 공공갈등관리방안. Vol 6. 국민대통합위원회
- 고동현 외(2015). 국민통합 이슈모니터링: 세계 주요국의 국민통합, 정책과 제도: 공공갈등관리방안. 서울: 국민대통합위원회.
- 김미곤(2013). 시대적 요구로서 국민대통합. 국민대통합 공청회 "국민행복을 위한 국민대통합 비전과 과제" 발표문. 2013. 12. 6.
- 김미숙 외 (2012). 사회통합 중장기 전략개발 연구. 한국보건사회연구원
- 김성근(2015). 사회통합정책의 분류. 이슈페이퍼 2015-02(23): 1-10.
- 김성근(2014). 국민통합의 과제와 전략: 양극화 해소를 위한 정책수단과 추진체계를 중심으로. KIPA 연구보고서 2014-31.
- 김승석. (2011). 선진국 사회통합 시스템과 성공사례: 제주에 주는 교훈. 제주학회
- 김영신, 김선희, 우명숙, 유근춘, 정헌주, 허준영 (2014). 국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서 Vol4. 국민대통합위원회
- 김인영(2013). 정부 사회통합 위원회의 한계와 바람직한 사회통합의 방향. 정치·정보연구, 16(2): 145-170.
- 김태홍 (2005). 사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구. 한국여성개발원
- 노대명·이현주·강신욱·강은정·전지현·이은혜(2009a). 사회통합을 위한 과제 및 추진전략. 한국보건사회연구원
- 노대명·이태진·원일(2009b). 사회통합정책의 효율적 추진체계 구축 및 운영방안에 대한 연구. 대통령실, 한국보건사회연구원
- 박재근. 장현주. 은재호 (2014). 국가공론위원회 설립방안 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구, 한국비교정부학보. 18(1)
- 박준(2013). "한국 사회 갈등 현주소." 전경련 제2차 국민대통합 심포지엄.
- 박준·김용기·이동원·김선빈(2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용. CEO Information, 710. 삼성경제연구소.
- 박홍엽, 황인수, 함종석, 이민석 (2005). 갈등관리지원센터 설립방안 연구. 한국행정연구원

- 법제처 (2008). 프랑스 헌법개정의 주요내용
- 심창학 (2005). 프랑스의 사회통합문제: 이유와 대안
- 언론중재위원회 (2014) 조정을 위한 설득과 수사의 자료, 언론중재위원회, 교육본부팀, Vol 9.
- 윤건(2016). 2015년 사회통합실태조사 소개. KIPA 조사포럼, 14-23.
- 윤종설 (2014). 갈등관리심의위원회 운영의 활성화 방안에 관한 연구. 한국행정연구원
- 은재호 (2011). 공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 관한 연구. 한국행정연구원
- 은재호 (2013). 국민대통합위원회의 기능과 역할. 한국행정연구원
- 이건(2013). 사회통합 실태조사. KIPA 조사보고서 2013-01-1.
- 이주형 외 (2014) 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사, 국회예산정책처
- 이주형외(2014). 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사. 서울: 국회예산정책처.
- 이창길·남승연·이영범(2012), 문제행동아동 조기개입서비스의 효과성 증진방안, 한국위기관리논집8(5), 165-25
- 임동진 외 (2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구. 한국행정연구원
- 임동진 (@012). 대안적 갈등해결(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안연구. 한국행정연구원
- 정지범 (2011). 갈등관리 모범사례 조사 결과: ADR관련기관 및 비선호시설 관련. 한국행정연구원
- 차미숙, 임은선, 김혜승, 윤윤정 (2011). 사회통합을 위한 지역적 대응과제: 지역사회통합지수 개발 및 활용방안. 국토연구원
- 하재룡 (2006). 공무원 분쟁해결기구의 개혁방향: 한국과 미국의 비교연구를 중심으로, 정책분석평가학회보 16(2): 213-238
- 함영주 (2015). ADR기본법 제정방향 및 현행 ADR기구의 합리적 운영방안. 법무부 연구용역
- 현대호, 김지영, 김영미, 박기령 (2012) 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제기구. 현안분석. 한국법제연구원
- Ager, A. and Strang, A(2008). Understanding integration: A conceptual framework. Journal of Refugee Studies. 21(2): 166-191.

- Cabinet Office. (2003) A Policy maker's guide to public involvement.
- CDRC. (2014). Annual Report
- Department for Children, Schools, and Family, (2010). Think family toolkit: Improving support for families at risk, A Commitment from the Children's Plan
- Doyle, J., W. Ge, & S. Mcvay(2007). Determinants of weaknesses in internal control overfinancial reporting. Journal of Accounting and Economics, 34(2), 32-49.
- Eurostat (2000). European social statistics: Income, poverty and social exclusion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- FMCS. (2005). Annual Report
- FMCS. (2015). Annual Report
- HM Treasury/Department for Eduacation and Skills(2007). Aiming high for disabled children:Better support for families. London: HM Treasury.
- Jenson, J(1998). Mapping social cohesion: The state of Canadian research. CPRN Study. F|03.
- Manring, Nancy J.(1994). ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. Public Administration Review, 54(2): 197-203.
- OECD(2012). Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). Society at a glance 2014: OECD social indicators, OECD Publishing
- Social Exclusion Unit (200). Reaching out: Think family-analysis and themes from the Families At Risk Review, The Cabinet Office
- Social Exclusion Unit (200). Think family: Improving the life chances of families at risk. The Cabinet Office
- Social Exclusion Unit (2001). Preventing social exclusion: Report by the Social Exclusion Unit. London: The Stationery Office.
- USDOJ. (2012). Statistical Summary: Use and Benefit of Alternative Dispute Resolution. the Department of Justice, http://www.justice.ogv/plp/adr/doj-statistics.htm

웹사이트

http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en

http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2014-en/07/01/index.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fsoc_glance-2014-27-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f19991290&accessItemIds=

http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2014-en/07/02/index.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fsoc_glance-2014-28-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f19991290&accessItemIds=

http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2014-en/07/03/index.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fsoc_glance-2014-29-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f19991290&accessItemIds=

http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2014-en/07/04/index.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fsoc_glance-2014-30-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f19991290&accessItemIds=

http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2014-en/07/05/index.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fsoc_glance-2014-31-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f19991290&accessItemIds=

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090114000528/http://www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force.aspx

https://www.fmcs.gov/

http://www.debatpublic.fr/sa-composition

http://www.ca.bahai.org/cohesion

http://www.ciarb.org/

https://www.epa.gov/adr

http://www.strategie.gouv.fr/

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/offres-stage

https://www.acus.gov/