

발 간 등 록 번 호

12-B553003-000055-01

국민통합가치 실천 활성화 방안 마련 연구용역

2016. 12. 12.

연세대학교 국가관리연구원
연세대학교 산학협력단

국민대통합위원회

〈목 차〉

I. 서론	1
II. 연구의 내용과 방법 및 구성	8
1. 연구의 내용	8
2. 연구범위와 대상	9
2. 연구의 구성	10
III. 국민통합의 의미와 유사개념과의 관계	23
1. 기존 국민통합 관련 논의의 특징과 한계	23
2. 국민통합가치 개념의 재분류	29
IV. 국민통합가치의 활성화 수단과 사례 분석	45
1. 활성화 수단의 유형과 현황	45
2. 국내외 성공사례 분석	71
V. 국민통합가치의 실천을 위한 시책 개발과 제안	98
1. 시책의 활성화를 위한 토양	98
2. 시책의 제안 기준과 내용	103
VI. 결론	139
참고 자료	141
부록	147

〈표 목 차〉

〈표 1〉 주요 국가의 국민통합정책	1
〈표 2〉 세계 주요국가의 사회갈등관리지수 (2011년)	2
〈표 3〉 국가별 사회경제적 수준 및 조건	4
〈표 4〉 한국의 위상-사회자본	5
〈표 5〉 행동경제학 의사결정의 2가지 시스템 비교	16
〈표 6〉 OECD 사회지표 영역별 한국의 위치	24
〈표 7〉 국민통합 개념요인 관련 국외 연구	26
〈표 8〉 국민통합 개념요인 관련 국내 연구	27
〈표 9〉 국가별 사회통합 수준: 안전 및 신뢰, 성평등, 소수자 포용 (2010년) ...	31
〈표 10〉 한국인의 단체 가입과 활동 실태	47
〈표 11〉 주민참여의 수준과 주체 및 성격의 차원	51
〈표 12〉 연도별 자원봉사 참여 변화	52
〈표 13〉 연도별 기부율 변화	53
〈표 14〉 갈등에 대한 인식	59
〈표 15〉 사회갈등의 영역별 심화 순위	60
〈표 16〉 사회갈등 유형에 따른 갈등해결방식	61
〈표 17〉 갈등해소를 위한 시민참여 유형	66
〈표 18〉 시민배심원	67
〈표 19〉 적극적 시민참여 특징	68
〈표 20〉 광주광역시 북구의 주민참여예산제도	73
〈표 21〉 주민참여예산제도	73
〈표 22〉 국내 대안 화폐 현황	74
〈표 23〉 법정통화와 지역통화의 비교	75
〈표 24〉 2016년 국가공무원 9급 채용인원과 경쟁률	113
〈표 25〉 2016년 국가공무원 7급 채용인원과 경쟁률	113
〈표 26〉 5급 공무원 공채 규모와 변화 추이	113
〈표 27〉 2016년도 공공기관 신규채용 규모 (잠정)	117

〈그림 목차〉

〈그림 1〉 한국의 주요 사회관련 지표	2
〈그림 2〉 한국의 삶의 만족도 국제비교	3
〈그림 3〉 국민통합의 활성화를 위한 연구의 틀	10
〈그림 4〉 국민통합의 수단(전략)의 운영 메커니즘	11
〈그림 5〉 계획된 행동이론 메커니즘	17
〈그림 6〉 국민통합의 개념지도: 유사개념 사이의 연관관계	30
〈그림 7〉 타인에 대한 신뢰도	43
〈그림 8〉 정부에 대한 신뢰도	43
〈그림 9〉 비영리 민간단체 등록 추이 1	48
〈그림 10〉 비영리 민간단체 등록 추이 2	48
〈그림 11〉 중학교의 국민통합교육 교수·학습 과정안 샘플	82
〈그림 12〉 9급과 7급 공무원의 선발과정	112
〈그림 13〉 5급 공채 공무원의 선발과정	112

I. 서론

○ 국민통합의 필요성과 배경

- 국민통합을 위해서는 통합에 대한 인식 강화가 요구됨
- 국내 국민통합정책 추진 시 지금까지 추진해온 통합정책의 기본적 요소들을 반영하되, 한국의 특수한 역사적 맥락과 사회적 여건 등을 고려할 필요가 있음. 아래의 <표 1>은 주요 국가들의 통합정책으로 한국의 통합과제의 특수성을 비교할 수 있는 자료임

〈표 1〉 주요 국가의 국민통합정책

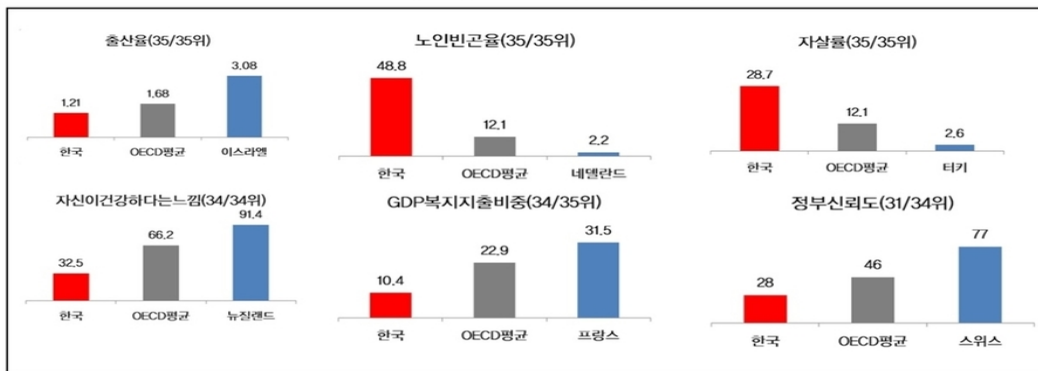
구분	미국	영국	프랑스
정책적 주요수단	<ul style="list-style-type: none"> · 노동시장 참여 · 기본권 보장 · 정착프로그램 운영 · 공공복지 혜택 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육 프로그램 · 사회보장정책 · 국가의료 · 고용과 국민연금 · 공공주택 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육 프로그램 · 반차별운동 · 선별적 이주정책
주요 추진주체/ 체계	<ul style="list-style-type: none"> · 연방정부 · 지방정부 · 지역사회 및 종교단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 연방정부 · 지방정부 · 사회통합전문위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용연대부 · 전국회의 · 지역회의
특징	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와 지방정부의 역할구분 	<ul style="list-style-type: none"> · 전국 차원 사회통합 (NAP) 프레임워크 · 다문화주의 기반 	<ul style="list-style-type: none"> · 동화주의적 접근 · 모니터링 센터 · 정책교차/조정 강조

출처 : 국민대통합위원회(2014b)

- 서구 국가의 국민통합을 보면 사회보장, 교육, 노동문제에 집중하고 있고, 전 국가차원에서의 협의와 협력 시스템을 구축함으로써 통합 정책을 강화하고 있음 (<표 1> 참조)

- 한국의 국민통합과제를 실천하기 위해서 고려해야할 특수한 사회적, 정치적, 경제적 상황을 객관적으로 분석할 필요가 있음. 국민통합가치의 형성과 관련된 중요한 제도적 요인인 형평성 등과 관련하여 빈곤율, 복지지출비율, 삶의 만족도의 수준은 중요한 연관성이 있음. 경제적 불평등과 격차는 통합가치실현을 가로막는 장애요인이 될 수 있음. 이와 관련된 지표와 수치를 보면 아래와 같음

<그림 1> 한국의 주요 사회관련 지표



출처 : OECD, Society at a Glance 2016

<표 2> 세계 주요국가의 사회갈등관리지수 (2011년)

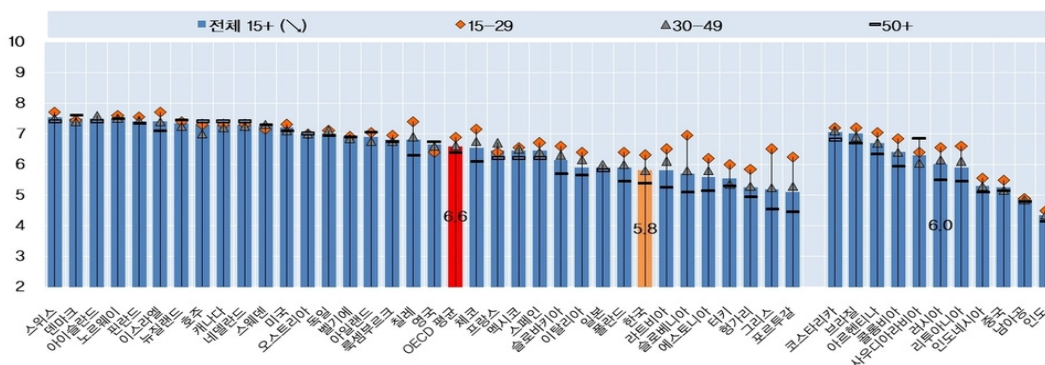
사회갈등관리지수		사회갈등요인지수		사회갈등지수	
순위	국가	순위	국가	순위	국가
1	덴마크	1	칠레	1	터키
2	스웨덴	2	이스라엘	2	그리스
3	핀란드	3	터키	3	칠레
4	네덜란드	4	한국	4	이탈리아
14	프랑스	5	스페인	5	한국
18	일본	7	그리스	6	포르투갈
20	미국	8	영국	7	이스라엘
26	포르투갈	9	미국	12	미국
27	한국	10	이탈리아	13	영국
28	슬로바키아	14	프랑스	15	프랑스
30	이탈리아	15	캐나다	17	뉴질랜드

31	헝가리	17	독일	18	독일
32	그리스	22	덴마크	22	덴마크
33	터키	23	핀란드	23	핀란드
34	멕시코	24	스웨덴	24	스웨덴

출처: 한국보건사회연구원(2015)

- 사회갈등관리지수는 정부의 행정이나 제도가 갈등을 효과적으로 관리하는지를 나타내는 지수임. 정부의 효과성, 규제 질, 부패 통제, 정부소비자지출 비중 등에 대한 OECD 국가의 패널데이터를 활용해 회귀분석을 실시했고, 분석 결과 사회갈등관리지수가 높은 국가는 덴마크(0.923), 스웨덴(0.866), 핀란드(0.859), 네덜란드(0.846) 등 북유럽 국가들이었음. 사회갈등관리지수가 높다는 것은 갈등을 효과적으로 관리하는 능력이 크다는 것을 뜻함. 반면 한국보다 낮은 국가는 멕시코(0.068), 터키(0.151), 그리스(0.206), 헝가리(0.247), 이탈리아(0.281), 폴란드(0.340), 슬로바키아(0.354) 등 7개 국가뿐이었음. 그리고 사회갈등이 나타날 수 있는 가능성을 의미하는 갈등요인지수는 조사 대상 국가 OECD 24개국 중 한국은 칠레, 이스라엘, 터키에 이어 4번째로 높게 나타났음
- 한편 아래의 <그림 2>를 살펴보면, 삶의 만족도 1위 국가는 스위스(7.6)였고 덴마크와 아이슬란드, 노르웨이가 뒤를 이었음. OECD 회원국 중 삶의 만족도가 가장 낮은 국가는 포르투갈(5.1)과 그리스였고, 한국은 5.8점으로 8번째로 삶의 만족도가 낮은 국가였음. 이는 OECD 평균(6.6)보다 많이 낮은 점수였으며, 심지어 비회원국인 사우디아라비아, 러시아보다도 더 낮았음

<그림 2> 한국의 삶의 만족도 국제비교



출처 : OECD, Society at a Glance 2016

○ 국민통합의 과제와 방향

- 최근 한국 상황과 관련된 위의 자료들을 볼 때, 국민통합의 과제와 목표는 한 국가의 경제적 수준과 불평등 문제 등과 관련되어 있음. 한국은 전 세계에서 가장 빨리 고령화되는 가운데 사회적 신뢰의 토대와 기반이 취약하고, 국민의 불안감과 고립감이 깊어가는 상황에 놓여 있음. 그런데도 이를 타개할 수 있는 정부의 적극적인 정책 노력이 뒷받침되지 않아 정부에 대한 신뢰는 추락하고 있다는 점이 큰 문제임(<한겨레신문>2016.10.17.). 또한 신뢰, 관용, 참여 등 사회자본과 관련된 순위도 낮은 편임. 본 연구의 통합가치에 해당되는 이 영역들을 강화시킬 수 있는 정책개발과 관심이 필요함
- 본 연구과제의 국민통합가치의 실현을 위해서는 기회균등, 양극화해소 등의 제도(구조)의 정착이 필요함. 아래의 <표 3>를 보면 주요 국가들 가운데 한국은 지니계수가 높은 편이며 공공사회지출비율도 상대적으로 매우 낮게 나타남. 성장도 필요한 조건이지만 국민통합을 위해서는 기본적인 조건, 즉 불평등해소, 경제격차 완화 등의 제도적 조건이 필요함

<표 3> 국가별 사회경제적 수준 및 조건

(단위 : \$, %)

구분 기준연도	1인당 GDP		공공사회지출비율		지니계수		빈곤율	
	2012		2009		2011		2011	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Australia	43,060	10	17.9	29	0.32	20	13.80	24
Austria	45,474	5	30.0	4	0.28	10	9.03	11
Belgium	42,001	12	29.7	5	0.26	5	9.55	13
Canada	41,773	13	18.6	28	0.32	20	11.68	20
Chile	21,990	32	9.5	32	0.50	34	17.80	30
Czech Republic	28,799	24	21.3	22	0.26	5	5.91	2
Denmark	43,557	7	30.4	2	0.25	1	6.00	3
Estonia	24,767	29	20.0	24	0.32	20	11.68	20
Finland	39,815	15	29.4	6	0.26	5	-	-
France	37,946	16	32.4	1	0.31	18	7.98	6
Germany	43,667	6	27.1	8	0.29	13	8.70	9
Greece	25,475	28	23.9	15	0.34	25	15.22	27
Hungary	22,886	31	23.9	15	0.29	13	10.36	18
Iceland	39,902	14	19.9	25	0.25	1	5.90	1
Ireland	42,941	11	23.7	18	0.30	16	9.72	15

Israel	32,684	21	15.8	30	0.38	30	20.86	32
Italy	35,119	19	29.4	6	0.32	20	12.60	23
Japan	35,317	18	22.3	20	0.34	25	16.03	28
Korea	33,140	20	9.2	33	0.31	18	14.64	25
Luxembourg	90,457	1	24.4	14	0.28	10	8.10	7
Mexico	16,953	34	7.7	34	0.48	33	21.39	33
Netherlands	43,416	9	23.8	17	0.28	10	7.80	5
New Zealand	32,117	23	21.2	23	0.32	20	9.80	16
Norway	65,515	2	24.8	13	0.25	1	7.71	4
Poland	23,235	30	21.5	21	0.30	16	11.15	19
Portugal	25,846	27	25.8	10	0.34	25	11.87	22
Slovak Republic	26,120	26	18.8	27	0.26	5	8.27	8
Slovenia	28,312	25	22.6	19	0.25	1	8.87	10
Spain	32,614	22	26.0	9	0.34	25	15.09	26
Sweden	43,497	8	30.2	3	0.27	9	9.70	14
Switzerland	54,094	3	25.4	11	0.29	13	10.26	17
Turkey	17,967	33	12.8	31	0.41	32	19.20	31
United Kingdom	36,202	17	25.0	12	0.34	25	9.49	12
United States	52,985	4	19.9	25	0.39	31	17.39	29
OECD – Total	36,716		22.7		0.32		12.13	

출처 : 김미곤 외(2014)

- 아래의 <표 4>를 보면 한국은 사회자본과 관련된 대부분 영역에서 중간수준이거나 하위수준을 보여줌. 관용은 순위가 올라갔지만 신뢰는 하락함. 다문화관용은 크게 향상되었으나 정치참여는 하락함. 일반적으로 보았을 때 한국사회의 관용, 신뢰, 참여는 낮은 수준이라고 볼 수 있음

<표 4> 한국의 위상-사회자본

(괄호 - 국가수, 연도별 순위 기재)

		순위					수준	
		1995	2000	2005	2010	2013		
관용	대인관용(31)	30	23	29	28	28	낮음	낮음
	다문화관용(38)	34	34	34	27	27	낮음	중간
신뢰	대인신뢰(39)	24	24	23	24	25	중간	중간
	대기관신뢰(38)	22	22	19	20	20	중간	중간
	대외국인신뢰(27)	23	23	23	23	23	낮음	낮음
참여	사회참여(28)	18	18	20	20	20	중간	중간
	정치참여(28)	21	21	26	25	25	낮음	낮음
	기부(38)	23	23	23	23	23	중간	중간

출처 : 한국개발정책학회(2015)

- 국민통합가치는 산업화, 민주화의 주역이었던 세대뿐만 아니라 정보사회, 탈냉전시대, 고도성장시대, 미래 융합시대를 감안한 현재의 국민통합의 문제에 초점을 맞추되 미래세대의 시각에도 초점을 맞추어 규정해야 함
- 한국현대사는 분단, 이념대립, 권위주의, 산업화, 민주화 등의 문제로 인해 다양한 분열과 대립과 갈등이 증폭되어 나타난 역사임. 이에 따라 다양한 역사갈등과 인식의 차이가 드러남. 특히 한국사회의 분단문제는 남북한 간의 대립과 민족갈등뿐만 아니라 한국사회 내부에 이념갈등과 정치적 갈등을 유발하는 주요한 요인임. 이러한 갈등해소와 치유는 분단문제에 대한 역사인식과 화해의 문제와 직결되어 있음. 그리고 일제 식민지청산 등 한국현대사에서 나타난 역사인식의 차이는 사회갈등을 악화시키는 또 다른 원인이 되고 있음. 따라서 역사화해와 역사공유라는 과제는 중요한 국민통합의 과제라고 할 수 있음
- 이러한 과거사청산은 특정영역만의 문제가 아니라 우리의 삶 전체와 밀접하게 연관된 매우 포괄적이고 다층적인 구조의 문제임. 과거와의 대면은 정치적 수준에서만 제한되어서는 안 되며, 제도와 질서, 문화를 근원적으로 성찰하는 수준으로 확대되어야 함. 과거청산은 과거에 대한 복수나 단절이 아니라 현재에 대한 성찰의 과정이어야 하며, 나아가 미래의 새로운 가치나 질서를 전망하고 구축하는 일임(윤민재, 2014)
- 국민들이 현실적으로 체감하고 공감하며 실천할 수 있는 존중, 이해, 배려 등을 바탕으로 국민통합가치를 창출하고, 이를 보다 구체적으로 실천하여 통합을 강화할 수 있는 정책에 대한 모색이 필요함
- 위로부터의 통합은 정치권력과 관료집단에 의해 통합이 추진되어 권위주의적이고 수직적이며 일방적인 통합으로 호를 가능성이 높음. 통합은 대중의 자발적 참여에 기초한 아래로부터의 통합, 아래로부터의 요구와 주장이 기초가 되어야 함
- 단순한 이념형적 국민통합의 가치가 아니라 현실적으로 실천 가능한 방향을 모색하면서, 동시에 구조와 수단의 문제도 고려하는 국민통합의 가치를 추구하고자 함

- 국민들은 정부의 다양한 통합정책에 대해 인지도도 낮고 체감도도 낮게 나타나고 있으며, 또한 정부 정책들의 실질적 효과가 매우 미약하다고 판단하고 있음. 이에 대한 고려를 통해 통합개념과 방향을 정의해야 함
- 실질적으로 사회구성원들이 인지하는 국민통합가치는 당위적이고 규범적으로만 인식될 뿐이며, 국민통합가치를 실현하기 위한 다양한 정책적 차원에 대한 관심이나 참여가 저조한 실정임

○ 이를 종합해 보면, 아래와 같은 연구의 배경과 목적을 종합적으로 논의해 볼 수 있음

- 국민통합의 실제적인 참여 주체인 사회구성원들의 참여가 저조한 채 관련 정책이 이행될 경우, 선언적인 캐치프레이즈(catchphrase) 또는 수사적(rhetoric) 표현에 불과할 수 있음
- 국민통합가치는 전 세계적으로 국가의 지속가능한 발전과 국민의 행복한 삶의 질을 위한 필수적 요인이라는 데는 많은 공감대가 형성되었음. 하지만 실제로 국민통합가치에 대한 개념이나 그 범위에 대한 합의가 미흡하여, 국가, 정권 또는 학문분야나 학자별로 상이하게 활용되고 있음. 이로 인하여 실질적으로 사회구성원들이 인지하는 국민통합가치는 당위적이고 규범적으로만 인식될 뿐이며, 국민통합가치를 실현하기 위한 다양한 정책적 차원에 대한 관심이나 참여가 저조한 실정임. 그러므로 우선, 국민통합가치에 대한 기존의 논의들을 체계적으로 살펴보고 한국사회의 맥락과 통합가치에 대한 종합적인 검토가 이루어져야 할 것임. 이러한 논의를 기반으로 현실적으로 실현 가능한 차원에서 국민들의 의식을 변화시킬 수 있는 방안이 필요함

II. 연구의 내용과 방법 및 구성

1. 연구의 내용

- 본 연구의 궁극적인 목적은 국민이 공감하고, 동의·지지할 수 있는 국민통합가치에 대한 모색과 그것을 구현할 수 있는 전략 및 인센티브의 개발임. 국민통합가치를 실천할 수 있는 구체적이고 효율적인 전략과 인센티브를 설계하여 사회구성원의 실질적인 참여를 도모하고자 함
- 국민통합가치에 대한 사회구성원의 인식과 정서, 가치관을 분석하고 한국사회에서 국민통합가치의 의미와 구성 내용, 범위를 객관적으로 제안하고자 함
- 기존의 국민통합관련 정책들도 함께 진단하여 국민통합가치의 수용성과 실천적 전략들의 참여 가능성을 증진시키고자 함. 즉 국민통합가치의 현 위치의 점검과 함께 구체적인 참여인센티브를 디자인하여 지속적인 국민통합가치의 실현을 이행하고자 함
- 이를 위해 본 연구에서는 국민통합에 대한 연구를 위해 제도, 수단, 가치의 영역을 설정하고 현실적이고, 중단기적으로 실천 가능한 수단(시책/정책) 제안하고자 함

2. 연구범위와 대상

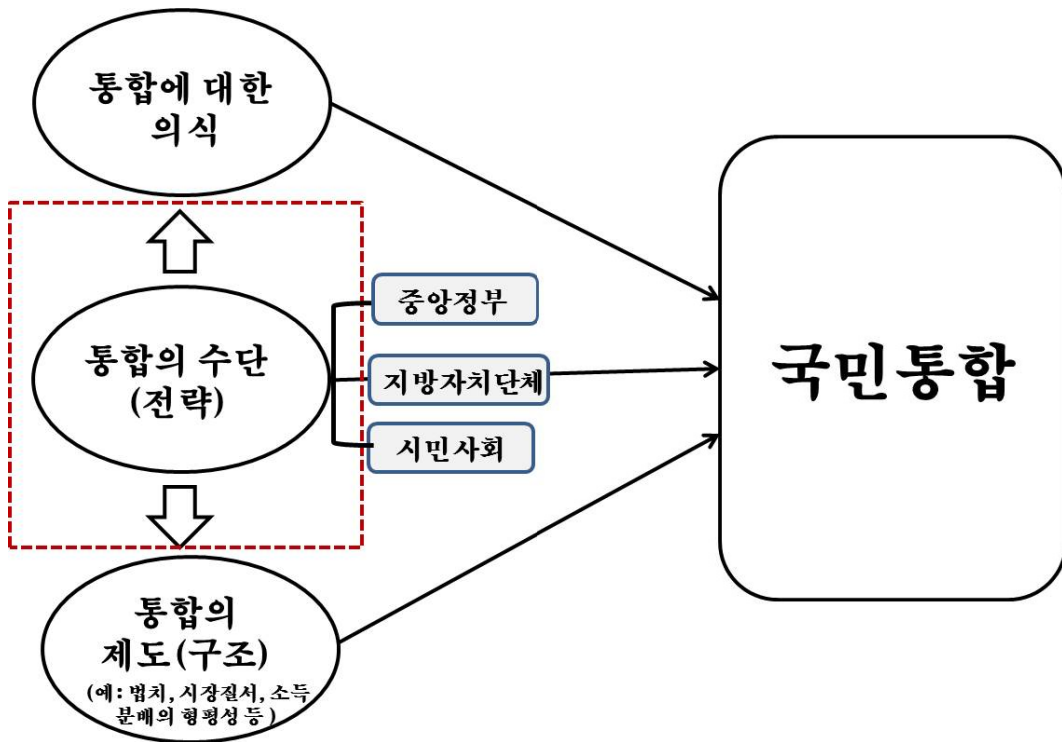
○ 본 연구는 아래의 흐름과 같은 순서로 논의를 구성함

- 기존의 국민통합관련 연구와 보고서 등의 관련 문헌자료를 조사하고, 한국사회의 국민통합의 현황과 역사적·사회적 맥락을 종합적으로 살펴봄
- 국민통합을 활성화시킬 수 있는 행동적 차원인 ‘수단’이 중요하며, 이러한 수단이 왜 중요한지 그 근거를 제시함. 본 연구는 이러한 국민통합의 수단에 중점을 두며, 기존에 진행된 수단적 차원에 대한 논의와 그 현황 및 사례를 살펴보고자 함. 또한 다양한 사례를 통해 사례의 배경과 과정, 성공요인 등을 참고하여 현실적으로 국민대통합위원회에서 수행 가능한 시책을 제안하고자 함
- 시책의 제안을 위해서는 효과적인 시책 제안의 기준을 정해야 함. 그 내용으로는 접근성, 가시성, 확산 가능성, 지속 가능성, 기여도가 존재함. 시책의 제안은 수단적 차원과 동일하게 자원봉사와 기부(나눔), 참여, 갈등관리, 교육으로 나누어 모색할 수 있으며 시책이 효율적으로 이행될 수 있는 환경적 토양을 함께 살펴 볼 예정임. 이 때 교육은 자원봉사, 참여, 갈등관리의 인프라의 성격을 가지며 수단의 방향과 활성화를 위한 기초임

3. 연구의 구성

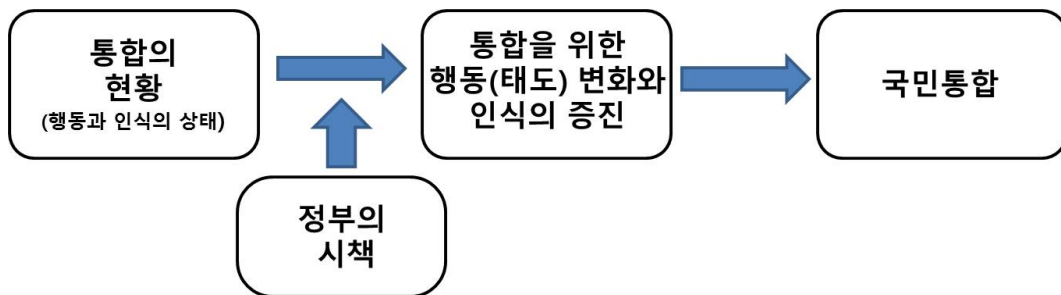
- 국민통합은 아래의 <그림 3>와 같이 인간의 인식(인지)적 차원과 행동으로서의 표현인 수단적 차원, 그리고 통합의 기반을 이루는 법, 공유된 규범, 시장질서, 사회적 형평성 등의 제도적 차원으로 나누어 살펴볼 수 있음
- 기존의 많은 연구와 달리, 인간의 인식과 행동 그리고 제도적 차원으로 통합을 이루는 구성요인들을 아래의 <그림 3>과 같이 종합적으로 나누어 볼 수 있으며, 행동적 차원의 증진을 통해 국민통합을 활성화시키려는 것에 본 연구는 초점을 두고 있음

<그림 3> 국민통합의 활성화를 위한 연구의 틀



- 앞서 살펴본 바와 같이 국민통합을 구성하는 가치, 수단, 제도 중에서 행동적 차원인 ‘수단’에 초점을 두며, 행동의 주체는 일반 개별 국민, 정부(중앙, 지방), 시민사회(비정부기구, 기업, 지역사회 공동체 등)등을 포함함

〈그림 4〉 국민통합의 수단(전략)의 운영 메커니즘



- 〈그림 3〉의 국민통합의 활성화를 위한 통합의 수단(전략)의 운영 메커니즘을 위의 〈그림 4〉를 제안할 수 있음
 - 국민통합의 Input(투입)과 Conversion(implementation) 및 output/outcome(산출/결과)의 흐름에 따라 국민통합을 위한 수단(전략)이 국민통합에 미치는 영향에 대한 인과관계(또는 영향력)를 보여줌. 그리고 이러한 논의는 David Easton(1965)의 정치체제모형(system theory)과 프로그램 논리모형(logic model)을 토대로 살펴본 것임
 - 국민통합의 현황은 국민통합과 관련된 국민들의 통합의 인식과 행동의 상태를 의미함. 그리고 정부 시책은 통합을 위한 행동(태도)의 변화와 인식의 증진을 야기할 수 있으며, 이러한 과정이 반복되고 종합적으로 이행됨에 따라 궁극적으로 국민통합을 달성할 수 있음

1) 국민통합을 위한 수단의 기반으로써 심리학 이론

(1) 심리학적 접근의 중요성

- 국민통합을 위해 국민들의 인식과 기존의 제도에 영향을 주기 위해서는 인간의 행동을 변화시킬 수 있는 ‘수단’ 적 차원이 중요함을 알 수 있음. 즉, 직접적인 인식의 변화나 거시적이고 매우 장기적인 제도의 변화보다는 행동변화가 더 현실 가능한 전략으로 활용될 수 있음. 제한된 물질적 자원(가용 가능한 정부 예산의 한계)과 인간에 대한 경제학적 인센티브의 제공에 대한 논의에 보충하여 이러한 심리학적 논의들을 살펴봄으로서, 시책 제안을 위한 중요한 운영원리의 이론적 배경이 될 수 있을 것임
- 국민대통합위원회는 다양한 정책과제를 통해 국민대통합의 실태를 조사하고 정책을 점검하였으며 다양한 정책연구를 추진 중임(국민대통합위원회, 2015d). 그러나 국민대통합위원회의 자체평가에서도 언급되었듯이 이런 노력들이 국민통합까지 이루어졌다고 평가하기 어려움. 그에 따라 본 연구진은 ‘국민대통합’이라는 대 명제의 실현을 제한하는 가장 큰 이유 중 하나가 국민대통합을 실현하게 만드는 국민개개인의 구체적인 행동 변화, 촉진 전략의 부재라고 봄. 국민대통합위원회에서도 향후 방향의 하나로 “실천운동전개”를 언급함으로써 이를 강조한 바 있음
- 인간의 행동, 정서 및 사고를 설명하는 심리학적 이론들은 매우 다양하고, 때로는 서로 상충되기도 하지만, 지난 100여 년간 인간에 대한 과학적이고 객관적인 방법을 적용한 연구를 통해 밝혀진 사실들을 종합 정리함으로써 국민통합을 위한 구체적인 전략을 세우기 위한 근거를 마련할 수 있음. 인간에 대한 철학적인 접근들이 인간을 이해하는 틀을 마련해 주었다면, 심리학적 방법론들은 철학적 틀의 적절성과 정확성에 대한 객관적인 자료와 근거를 제공하였음. 인간에 대한 심리학적 지식과 방법은 그 절차가 구체적이고 분명하며, 평가방법이 잘 확립되어 있기 때문에 국민통합과 같이 국가가 어떤 특정한 방향으로 특정 목적을 추구할 때 효과적인 전략을 제공하는데 유리함

- 인간의 행동 변화의 기제에 대한 이론은 상당히 다양하고 각각은 나름대로의 설명력을 지님(민경환 등, 2016). 지난 100여 년간 심리학 연구에서 과학적인 방법으로 검증된 행동변화를 설명하고 촉진하는 이론들과 축적된 자료들은 국민통합의 가치를 증진시키는 전략 개발에서 크게 두 가지 역할을 담당할 수 있을 것으로 판단됨. 첫째, 인간의 행동 변화에 대한 이론과 지식들은 구체적으로 어떤 조건에서 어떤 기제에 의해 어떤 행동이 어떻게 변화는 지에 대한 정보를 제공함. 따라서 국민통합 증진을 위한 구체적인 방향과 전략을 제시하는데 유용하게 사용될 수 있음. 둘째, 인간의 행동 변화에 대한 심리학적 이론과 지식들은 행동 변화가 실제로 발생하였는지 측정 가능하게 해주기 때문에, 실제 사용한 방법의 효과성 검증이 가능함. 효과성 검증 도구는 검증된 방법의 적용과 확산을 촉진할 뿐 아니라, 검증되지 않은 방법의 확산을 방지함으로써 비용과 노력을 절감하고 새로운 방법의 개발에 힘을 신게 해줌. 이를 국민대통합에 적용시키면, 국민통합가치 증진을 위한 전략을 개발하고, 이 전략이 효과적이었는지를 국민들의 가치 변화와 행동 변화 측정을 통해서 평가할 수 있다는 것임. 즉, 국민통합이라는 목표 아래서 전략은 결국 국민들의 행동변화를 일으키는 방법을 지칭한다고 개념화 할 수 있음

(2) 인식과 행동변화의 메커니즘

- 아래에 제안하는 모든 프로그램은 앞서 언급한 세 가지 심리학적 이론에 근거함
 - 즉, 국민통합은 국민들의 행동으로 표출될 것이므로 국민통합의 목표는 사람들 행동을 변화시키는 것을 목표로 해야 함. 사람들의 행동변화는 두 가지 측면에서 접근해야 함
 - 첫째, 사람들의 행동을 직접적으로 변화시킬 필요가 있음. 행동경제학에서는 사람들의 행동변화는 사람들이 목표로 하는 행동을 위해 환경과 조건을 변경하는 것이 가장 효율적이라고 보고함. 이를 위해선 사람들이 특정행동을 할 수 있게 조건을 만들어주고, 사람들이 그 행동을 할 때 보상을 주는 형태로 갈 수 있음
 - 둘째, 사람들이 스스로 행동을 변화하도록 태도, 동기 및 통제감을 바꿔주는 시도가

효과적일 것임. 계획된 행동이론에 의하면 사람들의 행동변화는 태도, 동기 및 통제감의 변화가 행동의도를 만들고 그리고 행동을 변화하게 한다고 함. 중장기 교육을 통해 국민들의 태도, 동기 및 통제감을 변화시키는 시도가 필요함. 이런 반복적인 시도를 통해 사람들로 하여금 국민통합을 위한 행동을 할 수 있게 유도가 가능함. 자기지각이론에 의하면 사람들은 자신이 어떤 가치/생각/감정을 가지는 것인지는 잘 모르며 오히려 자신이 한 행동을 보면서 인식함. 교육을 통해 사람들의 가치/동기/통제감을 변화시키고, 이를 통해 행동이 변화한다면 국민들은 스스로가 통합을 위해 일조한다고 생각할 것이고, 이런 인식의 변화가 더 통합적인 행동을 하게 유도할 것임

- 본 과제에서는 단기간 내 다수 국민들의 가치 변화를 촉진하는 것에 방점을 두고, 다음의 3가지 심리학적 이론을 취사 선택하였음. 첫째, Bem의 자기지각이론(Self-Perception Theory), 둘째, 행동경제학(Behavioral Economics), 셋째, 계획된 행동이론 (Planned-Behavior Theory)임. 그리고 이 이론들은 인간의 핵심이 되는 정서/인지/행동을 연구함에 있어 변화의 주체로 “행동”을 강조하는데, 가장 간단한 행동 변화를 통해 변화를 시도하며, 이 변화의 축적으로 사람들의 인지(즉, 가치)와 정서가 변화될 수 있다고 설명함. 행동에 대한 강조는 선택된 전략들이 얼마나 효과적인가를 평가하고 측정하기 위한 구체적인 측정 방법을 선택할 수 있게 해줌. 또한, 이 이론들에서는 사람들의 본태적인 특성보다는 경험을 통한 학습의 영향, 특히 ‘환경의 변화’를 통한 행동변화를 강조함. 즉, 사람들은 어떤 특성을 가지고 태어나지만, 살면서 겪게 되는 다양한 경험과 환경의 영향을 통해 변화가 가능하기 때문에, 어떤 특정 방향으로 환경의 변화를 계획하고 실행하면 사람들의 행동을 변화시킬 수 있다는 것임. 이를 국민통합이라는 개념에 적용하면, 국민통합을 위해서는 국민들이 통합을 위한 행동을 할 수 있도록 각각이 처한 상황과 환경을 변화시키는 것이 가장 효과적이라는 것임

가. Bem의 자기지각이론 (Self-Perception Theory, Bem 1967)

- 자기지각이론(Self-Perception Theory)은 사람들이 자신의 행동이나 행동이 일어나는 상황에 대한 자신의 지각에 기초하여 자신의 태도를 파악한다고 봄. 즉, 우리가 일반적으로 생각하듯 사람들은 자신에 대해 정확히 알고 있는 것이

아니며, 스스로에 대한 정보를 자기의 행동을 관찰함으로써 알게 된다는 것임. 한 예로, 어떤 사람이 길을 가다가 쓰러진 사람을 보았고 그를 도와 병원으로 인도했다고 가정하겠음. 이 사람은 이 경험 전에는 자기가 이타적인 사람인지 아닌지에 대해서 잘 알 수 없지만, 이 경험을 통해 스스로가 이타적인 사람으로 생각하게 된다는 것임. 즉, 이전에는 파악하지 못했던 자신의 태도를 자신의 행동을 관찰함으로써 이해하게 됨을 의미함. 이 이론은 많은 심리학적 연구를 통해 반복 검증되었고, 사람들의 태도를 변화시키는 효과적인 방법으로 적용되어 왔음. 이 이론은 국민통합을 위한 전략 개발에 방향을 제시해 줄 수 있음. 즉, 사람들에게 국민통합을 위한 어떤 행동(예를 들어, 기부나 이타행동 등)을 경험하게 하는 기회를 반복적으로 제시함으로써 스스로가 이런 행동을 하는 것을 관찰하게 하면, 국민대통합을 위한 태도/가치 형성을 할 수 있게 되고, 이런 태도를 가지게 되면 추후 비슷한 기회가 있을 때 비슷한 행동을 하게 될 확률을 증가시킨다는 것임

나. 행동경제학 (Behavioral Economics, Thaler & Mullainathan, 2008)

- 심리학자인 Kahneman과 Tversky에 의해 주창된 경제적 인간에 대한 새로운 관점으로, 경제적 주체로써 전통적인 합리적 인간관(사람들은 주로 물질적 욕구에 의하여 동기화되며 합리적으로 결정함)에 정면으로 부인하고, 휴리스틱스를 사용하는 편향된 존재로써의 경제적 인간관을 주장하는 접근법임. 2002년 이 두 학자가 노벨경제학상을 수상하며 급격히 확산된 이 접근법에서는 사람들은 2개의 시스템에 의해 의사결정을 한다고 봄. 사람들은 일반적으로 복잡한 상황에서 미래의 결과가 불확실할 때에 그 복잡한 상황을 완벽히 분석할 수 있는 능력(시스템 2)이 없으며, 오히려 그 대신 휴리스틱적 지름길 방법 또는 주먹구구식 방법(시스템 1)을 사용한다고 봄(<표 5> 참고). 예를 들어, 사람들은 값이 싼 물건은 몇 달러를 절약하려고 20분 정도 차를 타고 찾아가면서도 비싼 물건은 같은 정도의 돈을 절약하기 위해서 차를 타는 노력을 하지 않는 것이 그 예임. 이처럼 시스템 1은 착시, 후광효과, 믿음과 확신편향, 휴리스틱 등을 이용해 결정을 빠르고 신속하게 내리게 해주지만, 반작용으로 비이성적 비논리적인 결정을 내리게도 만듦. 행동경제학에서는 필요할 때 사람들이 시스템 1의 제한점을 알고, 신호를 인식하고, 속도를 줄이고, 시스템 2에게 더 많은 도움을

구할 수 있도록 도와야 하는데, 그 가장 효과적인 방법은 바로 시스템2가 작동하도록 환경을 개선해야 한다고 봄. 행동경제학은 2000년대 이후로 미국 및 선진국에서 사람들의 행동을 바꾸는 전략으로 세금, 장기기증, 의료보험 정책의 개선에 성공적으로 사용되어 왔으며, 대표적인 대중도서로 ‘넛지’, ‘상식밖의 경제학’, ‘스위치 및 당근과 채찍’ 등이 있음. 이 접근법은 신고전주의 경제학의 가정을 정면으로 반박하며, 정신물리학 전통에 입각하여 철저하게 행동에 영향을 주는 환경 변화에 초점을 맞추고 있으며, 주변에서 흔히 볼 수 있는 현상들에 대한 반복적 실험을 통해 이론을 과학적으로 검증하고 있음

<표 5> 행동경제학 의사결정의 2가지 시스템 비교

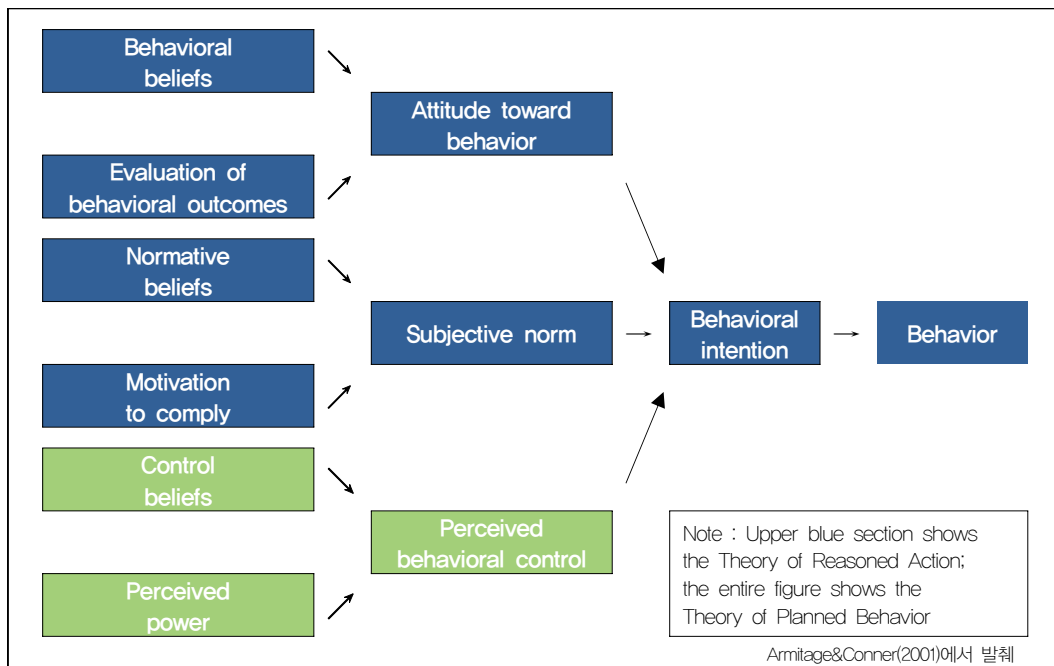
시스템 1 : 자동적 시스템	시스템 2 : 의도적 시스템
<ul style="list-style-type: none"> • 거의 혹은 전혀 힘들이지 않고 자발적인 통제에 대한 감각 없이 자동적으로 빠르게 작동한다. • 인상, 직관, 의도, 느낌, 충동 • 생각과 행동의 대부분을 관장 • 일상의 사건처리에 뛰어남 • 민첩하고 시의 적절함 • BUT, 편향오류가 존재하며, 잠시도 멈추지 않고 작동 	<ul style="list-style-type: none"> • 복잡한 계산을 포함해서 관심이 요구되는 노력이 필요한 정신 활동에 관심을 할당한다. 활동 주제, 선택, 집중에 대한 주관적인 경험과 연관되어 작용하는 경우도 잦다. • 시스템 1을 수정 없이 수용함, 시스템 1이 작동하지 않으면 (상황이 어려워지면) 시스템 2가 활성화가 됨 • 주의와 노력이 요구되고 바쁘고 고갈되는 특징임 • 게으른 시스템

다. 계획된 행동이론 (Theory of Planned Behavior, Ajzen & Fishbein, 2005)

- 공동체 안에서 생활하는 인간의 행동을 설명하기 위해 사회심리학에서 꾸준히 관심을 가져온 주제는 행동과 행동 의도, 개인의 신념, 태도와의 관계임. 그 중 대표적인 것이 합리적 행위 이론(Theory of Reasoned Action, Ajzen & Fishbein, 1980)과 계획된 행동이론(Theory of Planned Behavior)임. 합리적 행위 이론은 태도(Attitude)와 주관적 규범(Subjective norms)이라는 두 개의 변인이 행동 의도(behavior intention)에 유의미한 영향을 미치고 이 행동 의도가 사람들의 행동(behavior)을 이끈다고 설명함. 합리적 행위이론은 한 개인이 스스로의 의지에 의해 통제할 수 없는 행동을 예측하는데 제한이 있음. 이를 보완하기 위해 나온 이론이 계획된 행동 이론(Theory of planned behavior; Ajzen 1985, 1991)임. 계획된

행동이론의 가장 큰 전제는 행동과 행동에 대한 태도, 그 행동에 대한 주관적 규범, 그 행동에 대한 지각된 행동 통제감, 그 행동에 대한 행위 의도가 일치된다고 봄. 태도는 특정한 행동의 수행에 대한 전체적인 긍정 혹은 부정적인 평가로, 특정 행동에 대한 개인의 주관적 태도는 행동 의도에 영향을 주고 행동 의도는 행동이 실제로 일어나는 데에 영향을 줌. 주관적 규범은 자신에게 중요한 타인이 특정 행동을 하기를 원하는지에 대한 스스로의 인식을 말하는데, 자기 주변의 중요한 사람의 행동하기 바라는 뜻과 이에 대한 동조 여부를 뜻함. 마지막으로, 지각된 행동통제는 행동을 부추기거나 방해하는 정도에 대한 인식으로, 특정 행동 수행이 ‘쉽다’ 혹은 ‘어렵다’ 를 인지하는 정도, 혹은 개인이 행동을 수행할 수 있는 내적 자원을 가지고 있다고 믿는 정도(자기효능감)와 자신이 행동을 통제하고 있다고 인지하는 정도(통제감)를 함께 의미함. 계획된 행동이론에서는 사람들의 행동을 변화시키기 위해선 태도나 규범 혹은 개인이 지각하는 행동통제정도(자기효능감)을 변화시킬 것을 강조함. 이 이론에 근거해 사람들의 행동을 변화시키려는 다양한 전략들이 개발되어 연구되었고, 의학, 소비자 행동에 관한 경영, 경제학, 언론, 광고, 심리학, 스포츠, 관광 등의 분야에서 그 효과성이 검증되었음

〈그림 5〉 계획된 행동이론 메커니즘



2) 제도/수단/의식의 개념적 의미

(1) 제도

- 각 개인들을 둘러싼 제도화된 상황과 배경을 말함. 국가나 사회가 인간에게 특정한 인식과 행위를 선택하는 데 영향을 주고 사회의 규범과 질서에 순응하도록 만드는 기제임. 이는 국민통합의 기초이자 국가와 사회가 개인과 집단에게 합법적 혹은 관습적으로 구속하고 통제할 수 있는 힘을 가짐. 또한 제도는 국민가치창출에 기여할 수 있는 중요한 관건인 통합의 수단의 범위, 성격을 규정하고 개인의 선택에도 영향을 미침
- 여기에 해당되는 제도에는 기회균등, 법치주의, 양극화 해소, 기억의 공유(역사화해), 시장주의, 사회문화적 규범(‘마음의 습속’) 등이 해당됨. 이것들 가운데 주요한 내용을 설명하면 다음과 같음
- 법치주의는 다음과 같음. 민주주의와 시장경제를 표방하고 있는 한국의 헌법정신은 통합의 지향점을 제시하고 있음. 헌법정신이란 한국의 정체성을 확립하고 국민개개인과 경제, 사회주체들이 지향해야 할 공감대를 표방하고 있는 것임. 이 법에 대한 준수와 공정한 적용은 통합의 기초이자 사회를 이끌어가는 축이자 부패, 비리, 반칙을 감시하고 처벌하는 원칙임. 법치주의는 개인들의 행위의 기초이자 사회의 투명성, 예측가능성을 강화시켜 합리적이고 객관적인 사회의 토대가 됨. 그리고 통합을 위한 수단과 정책, 시책의 기본적 원칙이자 공정성, 합법성, 정의성의 기초임. 역으로 국민통합은 법과 원칙이 통용될 수 있는 환경을 조성해주며 각종 갈등 요소를 해결해주고 감소시킴. 이를 충족함으로써 법치주의 하에서 경제성장은 가능케 되며 경제성장 및 경제발전은 국민통합과 법치주의를 다시 보강해주는 선순환의 연결고리 구조가 갖춰짐

○ 역사화해와 공유

- 한국현대사는 분단, 이념대립, 권위주의, 산업화, 민주화 등의 문제로 인해 다양한 분열과 대립과 갈등이 증폭되어 나타난 역사임. 이에 따라 다양한 역사갈등과

인식의 차이가 드러남. 특히 한국사회의 분단문제는 남북한 간의 대립과 민족갈등뿐만 아니라 한국사회 내부에 이념갈등과 정치적 갈등을 유발하는 주요한 요인임. 이러한 갈등해소와 치유는 분단문제에 대한 역사인식과 화해의 문제와 직결되어 있음. 그리고 일제 식민지청산 등 한국현대사에서 나타난 역사인식의 차이는 사회갈등을 악화시키는 또 다른 원인이 되고 있음. 따라서 역사화해와 역사공유라는 과제는 중요한 국민통합의 과제라고 할 수 있음

○ 양극화해소

- 현대사회는 사회구성원의 복지를 보장하는 것을 중요 목표로 함. 복지는 물질적 복지뿐만 아니라 공평성, 자율성, 안전 등 비물질적 내용도 포함함. 물질적 복지의 해결을 위해서는 불평등, 사회적 배제 등 사회적 자원의 분배과정을 효율적으로 시행해야 함. 특히 한국사회처럼 IMF 경제위기 이후 경제불평등이 심화된 사회에서는 사회구성원의 합의에 기초해 빈곤율, 소득격차, 임금격차, 주택비상승, 교육비상승 등의 통합에 방해되는 문제들을 해결할 수 있는 방안을 찾아야 함. 또한 ‘성장과 분배의 조화와 균형’의 목표를 포함할 수 있어야 함. 경제정책에 치중하지 않으면서 복지정책을 조화롭게 시행해야 하며, 이를 위하여 절대빈곤층에 대한 사회안전망을 더욱 확충하고 성장과 선순환할 수 있는 복지부문에 투자를 확대하는 방안을 마련해야 함. 복지정책을 위해서는 국민개개인들과 경제주체들이 자발적으로 조정할 수 있는 환경(environment)을 마련해 주는 것임. 이는 통합의 핵심적 과제라고 할 수 있음

○ 시장주의

- 국민통합은 국민의 경제활동과 정책의 도입 및 실행에서 윤희유와 같은 존재임. 국민통합 없이는 어떠한 정책이 도입된다 하더라도 실행될 수가 없으며 국민개개인의 경제활동은 높은 거래비용으로 인해 마비될 수 있음. 이는 시장경제가 표방하는 자신의 이익추구활동이 보이지 않는 손에 의해 사회적 이익으로 변환되는 과정이 부재한 무조건적 요구만이 존재하는 사회로 전환되는 것을 의미함. 국민통합은 공유된 가치를 통해 자신의 다양성과 선호도를 표출될 수 있는 상태이며 보이지 않는 손인 시장이 원활히 작동하도록 유도함

(2) 수단(행위)

- 수단은 국민통합을 가능하게 하고 참여를 활성화하고 촉진하기 위한 인센티브나 시책과는 구분되는 개념임
- 수단은 제도에 기반하여 개인(집단)이 자율적으로 선택할 수 있는 전략적인 개념이며, 이 때 개인(집단)은 나눔과 봉사, 갈등관리, 교육, 참여와 소통의 수단을 활용할 수 있음. 이 수단의 이용을 통해 통합에 대한 인식을 강화하고, 이는 다시 통합적 행위를 강화하며 나아가 국민통합을 강화함
- 제도와 가치를 연결시켜주는 수단(행위)은 국민통합적 가치를 활성화할 수 있는 중요한 과정이자 통합이 사회적으로 표출되는 중요한 과제임

가. 참여

- 참여는 일회적 과정에 대한 참여, 집단 혹은 단체에 대한 참여, 정치적 참여와 사회적 참여 등으로 분류됨. 참여와 관련된 모든 통계가 제시되어 있는 것은 아니지만, 여러 유형에 대한 참여의 수준은 특정 국가 내에서 유사성을 보임

나. 자원봉사와 기부

- 자원봉사와 기부는 기존의 경우, 서로 혼용하여 사용하거나 한쪽이 다른 쪽을 포함하는 등의 개념의 외연의 확장에 따른 명확한 정의가 부재함. 따라서 이하에서는 금전적 나눔은 기부, 시간이나 노동력의 나눔은 자원봉사로 볼 수 있기에 둘 다 ‘나눔’의 하위개념요인이라고 볼 수 있음

다. 교육

- 교육은 사회구성원의 가치 변화를 목표로 개별 혹은 집단의 형태로 진행되는 가장 기본적인 수단으로, 가치 변화를 통해 행동변화가 발생할 것을 기대함. 교육은

제공되는 연령, 장소, 방식 및 기간에 따라 다양하게 구분될 수 있으며, 그 효과성에서도 큰 차이가 있음

- 교육은 세가지 수단의 기초이자 수단의 긍정적인 결과를 낳을 수 있는 방향과 활용방법을 제공하는 지침의 역할도 함

라. 갈등관리

- 갈등관리는 역기능적이고 파괴적인 갈등으로 전개되는 것을 방지하고, 갈등의 순기능을 증가시키도록 도와주는 구조와 조건을 형성하는 것임. 갈등관리는 갈등이 되는 문제의 해결을 의미하고, 갈등의 문제를 상호간의 협의를 통해 일치해 가는 과정이자 행위, 그리고 나아가 서로 협력으로까지 연결되는 것을 의미함. 갈등이 방지되었을 경우 사회 분열을 야기할 뿐 아니라 국가 경제에도 큰 타격을 줌. 따라서 갈등이 발생하였을 때, 사회 발전에 직접적으로 도움이 될 수 있도록 이를 효과적으로 관리하는 능력이 매우 중요함. 즉, 갈등관리를 제도화하는 것이 필요함

(3) 가치(의식)

- 제도와 수단을 통해 개인들은 국민통합과 관련된 가치관, 세계관, 혹은 자신의 행위에 대하여 단기간이 아닌 지속적인 사고를 형성함. 이는 국민통합을 강화시켜주고 통합과 관련된 행위를 촉진시키며 국민통합가치를 자발적으로 습득하고 내면화 하는 데 기여함

- 이 때 국민통합가치는 통합과 관련된 개인의 인지와 의식임

○ ‘수단’ 과 ‘가치’ 에 대한 심리학적 시각

- 본 과제에서 제시하는 이론은 국민통합이라는 궁극적인 목표를 위해서 개인적인 수준에서는 국민의 개개인이 가진 가치의 변화, 그리고 제도적인 측면에서는 국민통합을 고무하고 활성화시키는 정책이나 규정 지원 등 시스템의 변화가

동시에 진행되어야 함을 강조함. 그리고 이 두 수준의 변화를 위한 구체적인 전략으로 다음 절에서 나오는 다양한 수단(예, 나눔과 봉사, 갈등관리, 교육, 등)을 적극적으로 개발하고 실천할 것을 제시함.

- 본 과제에서 제시한 수단을 살펴보면, 주로 환경과 행동측면에서의 변화를 피함을 알 수 있는데, 이는 국민통합이라는 대 전제의 실천을 위해선, 국민 개개인의 행동과 가치의 변화가 선행되어야 하고, 이를 통해 시스템의 변화 역시 가능함을 가정하고 있음. 또한 개개인의 행동과 가치 변화는 이런 변화가 일어날 수 있는 환경의 변화, 즉, 교육기회의 제공, 갈등관리 기술의 제시, 나눔과 봉사를 확대할 수 있는 기회의 증대 등의 행동변화가 가능하도록 아주 구체적인 방법에 의거한다는 가정에 기초함. 과거 국민통합을 위한 시도나 시책 및 정책들이 보다 철학적인 수준에서 혹은 이념적 수준에서의 접근이었다면, 본 과제에서 제시하는 수단은 행동실천적인 면을 강조함. 앞서 기술한 심리학적 이론들은 국민대통합은 아니지만 다른 영역에서 행동변화를 가져오는 효과적인 방법으로 증명된 방법들임. 필요한 것은 동일한 방법을 국민대통합이라는 대 명제에 적합하게 변경 적용하고, 이를 전체로 시행하기에 앞서 그 효과성을 객관적인 방법으로 검증하는 것을 필요로 함. 실제 적용가능한 구체적인 전략의 개발은 매우 광범위하며 많은 시간과 전문성을 요하므로, 본 과제에서는 그 방향성을 제시하는 것에 의의를 둬

Ⅲ. 국민통합의 의미와 유사개념과의 관계

1. 기존 국민통합 관련 논의의 특징과 한계

1) 국민통합과 사회통합

- 국민통합은 사회통합보다 범위가 넓으며, 정부가 포함된 개념임. 사회통합은 공동체보다 넓은 개념이고, 통합의 강도 내지 수준의 측면에서 보자면, 사회통합이 공동체보다 통합의 강도가 강력함
- 사회통합이나 국민통합이 공동체보다 통합의 수준이 강력해 보이지만, 구성원 사이의 상호관계를 보면, 공동체가 상호 교류와 의존관계가 더 건강하고 다면적이라 할 수 있음
- 이제까지 한국에서 국민통합과 사회통합이란 용어를 주로 사용하여 왔지만, 이 개념에는 다음과 같은 한계가 존재함. 첫째, 국민통합과 사회통합이라는 개념은 과거의 획일적 단결의 의미가 강력히 함축되어 있음. 민주화 된 시대에 ‘통합’은 일정한 목표의 공통성과 획일성을 전제로 성립할 수 있는 개념으로 판단됨. 둘째, 국민통합과 사회통합에는 ‘정부’의 역할이 강조되어 있음. 특히 국민통합은 어의 자체가 국가와 정부의 역할을 중심으로 통합을 지칭하는 것임
- 따라서 새롭게 민주화 된 시대에는 공동체의 의미를 확장하여 사용하는 것이 환경변화에 보다 적절할 것으로 예상됨. 시민사회 중심의 포용력과 배려, 소속감

등의 의미를 강하게 함축하고 있기 때문임

- 국민통합은 다양한 영역에서 추구하는 중요한 가치들이 국민적, 국가적 수준에서 승화되어 역동적으로 작동하는 이론적이고도 실천적인 개념임
- 사회통합이 소속감, 참여, 신뢰, 포용, 사회이동 등 다양한 차원을 아우르는 포괄적인 개념으로 정의된다면, 국민통합은 사회통합을 실천적 용어로 재규정한 것임. 이 때 국민통합은 사회적 통합, 사회적 포용과 사회적 자본의 개념을 모두 포괄함
- 국민통합은 단순한 이념형적 가치가 아니라, 현실적으로 실천 가능한 방향을 모색하면서 동시에 구조와 수단의 문제도 고려하는 통합임. 또한, 가치, 수단, 제도가 함께 작용하여 이루어진 상위차원의 상태임. 더불어, 한국적 현실상황을 반영하여, 이를 기반으로 한국사회의 미래에 영향을 줄 수 있고 국민행복을 극대화시킬 수 있는 통합이라 할 수 있음
- 국민통합을 국민들의 인식 수준에서 보면, ‘평등하고 공평한 사회를 만드는 것’, ‘깨끗하고 투명한 사회를 만드는 것’, ‘각종 사회갈등을 잘 해소하는 것’, ‘강하고 경쟁력 있는 나라를 만드는 것’ 임

〈표 6〉 OECD 사회지표 영역별 한국의 위치

	구분	순위	긍정/부정	심각도
일반	가구소득	17/35	+	
	출산율	35/35	-	최악
	결혼율감소/이혼율증가		-	
	고령화	35/35	-	최악
자족성	고용률	20/36	+	
	실업률	3/35	+	최선
	실업급여	28/35	-	취약
평등성	소득불평등	18/35	+	
	상대빈곤율	26/35	-	
	노인빈곤율	35/35	-	최악
	실업자 소득지원	25/32	-	취약
건강성	GDP 대비 복지지출	34/35	-	최악
	기대수명	10/35	+	양호
	건강인식	34/34	-	최악

	자살률	35/35	-	최악
	보건지출(공공/민간)	26/35	-	취약
	흡연/음주	15~20/35	-	
사회 통합성	삶의만족도	28/35	-	최악
	타인신뢰도	23/35	-	
	정부신뢰도	29/33	-	최악
	미래불안	14/15	-	최악
	투표율	통계부정확	-	
	범죄율	18/35	+	
	사회관계	28/34	-	취약
	5대고립감	34/34	-	최악

출처 : 한겨레 신문, 2016.10.17.

- 위의 <표 6>을 보면 한국사회의 영역별 사회지표의 현황을 알 수 있고, 그 가운데 통합과 관련된 주요 지표와 순위가 매우 위험수위에 있음을 알 수 있음. 그에 따라, 이에 근거한 통합의 방향과 정책을 모색해야 함
- 세계은행(World Bank)은 좋은 통치의 지표로 먼저 국민의 목소리에 귀를 기울이고 책임있게 수행할 수 있는 능력을 제시했음. 두 번째로 정부의 효율성임. 효율성의 지표는 경제성장과 재화의 균형분배를 통한 양극화의 최소화를 뜻함. 세 번째는 폭력의 부재와 정치안정임. 여기에는 정부의 설득능력, 야당과의 협상능력, 정책으로 문제를 해결하려는 자세와 열정 등이 포함됨. 네 번째는 사법의 질이며, 다섯 번째는 법치국가의 작동여부임. 마지막으로 부패의 통제능력임. 이러한 좋은 통치의 핵심에는 신뢰의 문제가 있음. 신뢰를 회복할 수 있는 방법으로 OECD는 정부의 신빙성 제고, 대응성 향상, 개방성 증진, 좋은 통제성, 통합과 공정성, 포용적 정책생산의 시행 등을 들고 있음

2) 기존 사회통합의 연구의 특징

- 다음의 <표 7>과 <표 8>은 통합과 관련된 기존연구들의 특징임. 그 내용을 보면 몇 가지 한계를 지적할 수 있음

<표 7> 국민통합 개념요인 관련 국외 연구

연구주체	주요요인	세부내용
Chan, To and Chan(2006, p.294)의 사회통합의 측정	수평적 차원 (시민사회 내에서의 통합)	주관적 요소(사람들의 마음의 상태) : 동료 및 시민에 대한 신뢰, 협조하고 도움을 줄 의지, 소속감 또는 정체성
		객관적 요소(행동적으로 나타나는 표상) : 사회적 참여 및 시민사회의 공평, 자원봉사와 기부, 주요집단 간의 동맹과 분열
	수직적 차원 (국가-시민사회의 통합)	주관적 요소(사람들의 마음의 상태) : 공인에 대한 신뢰, 정치 및 사회제도에 대한 신뢰
		객관적 요소(행동적으로 나타나는 표상) : 정치참여(투표, 정당 등)
캐나다 협의회(2002)의 사회통합 지표	포괄적인 사회통합의 조건(Conditions for inclusive social cohesion)	경제적 조건(소득분배, 양극화, 빈곤, 고용, 이동성), 삶의 기회(건강보호, 교육, 적절한 주거), 삶의 질(인구의 건강, 개인과 가족의 안전, 경제적 안정, 자연환경의 질 등)
	사회적으로 통합적인 활동 (social cohesive activity)	협조의 의지(신뢰, 다양성의 존중, 호혜성의 이해, 소속감), 참여(사회적 소비/사회적 지지네트워크, 정치적 참여), 문맹
Berger-Schmitt (2000)의 사회통합전략목표와 측정	격차 및 사회적 배제 축소	지역적 격차, 동등한 기회/불평등(여성과 남성, 세대, 사회계층, 장애인, 국적)
	사회적 자본 강화	사회적 관계의 이용가능성, 사회·정치활동과 소속, 사회관계의 질, 전체 사회 제도의 질, 유럽특수적인 내용

Jenson(1998)의 사회통합의 5가지 차원	Belonging(Isolation), Inclusion(Exclusion), Participation(Non-involvement), Recognition(Rejection), Legitimacy(Illegitimacy)	
Bernard(2000) 형식적·실질적 차원	Formal	Equality(Inequality), Recognition(Rejection), Legitimacy(Illegitimacy)
	Substantive	Inclusion(Exclusion), Belonging(Isolation), Participation(Non-involvement)
Forrest, R. & Kearns, A. (2001)의 사회통합의 영역(Domain)	Common values and a civic culture, Social order and social control, Social solidarity and reductions in wealth	

〈표 8〉 국민통합 개념요인 관련 국내 연구

연구주체	주요요인	세부내용
국민통합위원회 (2015c) “한국사회 계층갈등과 해소방안 연구”의 사회통합가치의 구성요소 및 지표	공정성 인식	분배 공정성, 기회공정성, 절차적 공정성
	가치지향성	시향지향적 가치(경쟁, 성공 등), 사회지향적 가치(평등, 연대, 관용, 이타주의)
	사회적 관계	사회적 고립감, 관용성
	사회적 역능성	자기 일의 가치에 대한 평가, 삶에 대한 만족도 및 행복감, 정서적 경험(걱정과 우울 등)
여유진 외(2014)의 사회통합의 제도적 기반	사회적 포용(빈곤, 불평등 등)	
	사회적 자본(신뢰, 자원봉사 등)	
	갈등의식(관리)	
한국보건사회연구원 (2014)	사회통합의 상태	신뢰, 정체성, 자원봉사와 기부 등
	사회통합의 조건	물질적 조건으로 경제적 조건, 삶의 기회, 각종 사회격차의 축소 등
노대명 외(2010)의 사회통합의 영역	시민사회 통합	
	시민사회-정부의 통합	

강신욱 외(2012)의 사회통합 지표	사회적 결속	선거참여, 정치적 관심, 일반 신뢰, 관용, 생활만족도 등
	사회적 안정성	1인당 GDP, 부양인구비율, 자살률 등
	사회적 형평성	소득 불평등, 빈곤율, 고용률, 실업률 등

- 실제로 국민통합가치에 대한 개념이나 그 범위에 대한 합의가 미흡하여 국가, 정권 또는 학문분야나 학자별로 상이하게 활용되고 있음
- 이로 인하여 실질적으로 사회구성원들이 인지하는 국민통합가치는 당위적이고 규범적으로만 인식될 뿐이며, 국민통합가치를 실현하기 위한 다양한 정책적 차원에 대한 관심이나 참여가 저조한 실정임
- 국민통합가치에 대한 기존의 논의들을 체계적으로 살펴보고 논리적인 개념화로 진전시켜야 함
- 기존의 논의들은 국민통합가치의 실천을 위해 관련 개념을 체계화하고, 이를 반영한 실천적 차원의 인센티브를 설계하지 못함. 기존의 논의들은 국민통합을 가능하게 하는 실천적 구현이 부족함
- 이를 극복할 수 있는 체계적이고 논리연관적인 국민통합가치 개념 창출이 요구됨

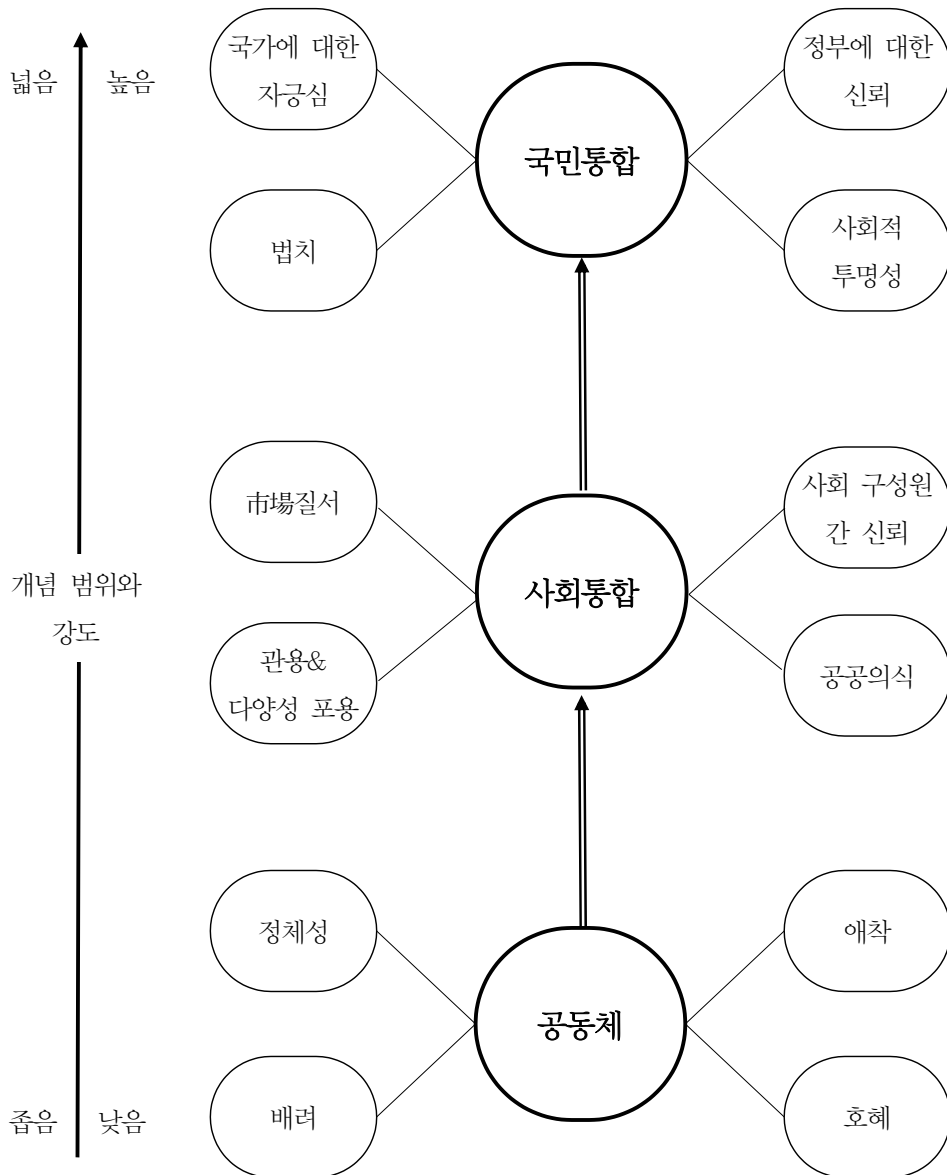
2. 국민통합가치 개념의 재분류

1) 국민통합가치의 의미

- 국민통합이 지향하는 가치는 다양하지만 한국사회의 산업화, 민주화, 압축성장, 분단과 이념갈등, 불평등과 양극화, 다문화사회, 개인화와 세대갈등 등의 현상에 비추어 볼 때 중요한 가치는 관용, 소속감, 신뢰, 공동체 의식 등으로 집약됨
- 국민통합가치는 산업화, 민주화의 주역이었던 세대뿐만 아니라 정보사회, 탈냉전시대, 고도성장시대, 미래 융합시대를 감안한 현재의 국민통합의 문제에 초점을 맞추되 미래세대의 시각에도 초점을 맞추어 규정될 필요가 있음
- 공동체의식은 애국심, 국가의식보다 더 상위의 개념으로 다문화사회, 네트워크사회, 미래 남북한통합공동체 등을 의식한 연대와 상호이해, 배려를 강조한 개념임. 이는 사회통합의 개념 내지 구성요소들을 점진적으로 확대해나갈 필요성을 반영함

2) 국민통합, 사회통합, 공동체의 개념지도

〈그림 6〉 국민통합의 개념지도: 유사개념 사이의 연관관계



3) 한국의 국민통합의 현황과 과제

- 아래의 <표 9>를 보면 국민통합가치의 수준에서 한국은 안전 및 신뢰는 중간순위이고, 소수자 포용(관용)의 순위도 상위권으로 나타남

<표 9> 국가별 사회통합 수준: 안전 및 신뢰, 성평등, 소수자 포용 (2010년)

구분 기준연도	안전 및 신뢰		성평등		소수자 포용	
	값	순위	값	순위	값	순위
Australia	0.515	25	0.896	20	0.568	11
Austria	0.593	12	0.843	23	0.529	24
Belgium	0.609	8	0.780	31	0.532	21
Canada	0.601	10	1.021	1	0.546	16
Chile	0.418	33	0.814	28	0.521	25
Czech Republic	0.547	18	0.815	27	0.529	22
Denmark	0.637	3	0.974	5	0.595	4
Estonia	0.513	27	0.996	2	0.472	31
Finland	0.635	5	0.977	4	0.598	3
France	0.540	22	0.958	9	0.520	27
Germany	0.569	14	0.927	14	0.538	19
Greece	0.525	23	0.789	29	0.536	20
Hungary	0.515	26	0.926	15	0.508	30
Iceland	0.637	4	0.970	6	0.649	1
Ireland	0.593	11	0.921	16	0.566	14
Israel	0.481	32	0.834	24	0.449	32
Italy	0.492	31	0.885	22	0.567	12
Japan	0.606	9	0.672	33	0.591	7
Korea	0.582	13	0.712	32	0.573	9
Luxembourg	0.568	15	0.919	17	0.588	8
Mexico	0.400	34	0.787	30	0.447	33
Netherlands	0.567	16	0.906	18	0.520	26
New Zealand	0.541	21	0.958	10	0.539	18
Norway	0.649	2	0.969	7	0.591	6
Poland	0.502	30	0.895	21	0.529	23
Portugal	0.522	24	0.960	8	0.592	5
Slovak Republic	0.503	29	0.832	26	0.512	29
Slovenia	0.613	7	0.989	3	0.513	28
Spain	0.556	17	0.933	13	0.567	13
Sweden	0.618	6	0.949	11	0.626	2

Switzerland	0.652	1	0.833	25	0.568	10
Turkey	0.503	28	0.619	34	0.398	34
United Kingdom	0.542	20	0.900	19	0.542	17
United States	0.544	19	0.948	12	0.558	15

출처 : Indices of Social Development(<http://www.IndSocDev.org>)

- 국민들이 일상적 영역에서도 쉽게 접근할 수 있고 개인의 선택이 개인의 이익과 국가의 이익을 동시에 늘릴 수 있는 합리적이고, 이상적인 방안을 창안할 수 있는 가치영역이 필요함
- 국민통합을 이루기 위해서는 각 국민이 국민통합에 대한 필요성을 인정해야 하고 필요성을 인정하기 위해서는 국민통합이 각 개인의 삶을 풍요롭고 행복하게 할 수 있다는 믿음을 가져야 함. 즉 국민통합의 비전이 필요함
- 국민통합가치에 대한 기존의 논의들을 체계적으로 살펴보고 국민통합가치 관련 기존의 성공적인 사례들을 구체적으로 검토하여 성공을 추동한 요인들을 도출하고자 함

4) 국민통합가치의 요소와 그 내용

- 국민통합가치에는 관용, 소속감, 신뢰, 공동체의식이 포함됨

(1) 관용

- 국민통합 가치로서 관용의 중요성

- 국민통합(Nation-Building 또는 National Cohesion)이 국가라는 제도적 장치를 전제로 국민 내부의 통합만을 의미하고, 비제도적 영역에서의 구성원 간 통합이나 국내 거주 외국인과 다문화 가정 등 비국적자들을 통합의 대상에서 배제하는 개념으로 해석될 수 있어 신중한 접근이 필요함(한국행정연구원, 2013)
- UN(1994)은 발전방향으로서의 사회통합은 환경문제, 문화적 다양성, 집단의 특수성, 궁핍화와 양극화의 본질적 측면, 분열을 고려해야 한다고 봄. 이를 고려하지 않을 때에 사회적 통합은 획일성을 지나치게 강조하는 형태의 부정적 의미로 인식될 수 있으며, 단순히 기존 사회관계의 양식을 따르는 것으로 이해될 수 있음
- 한편, 다문화시대의 통합은 서로 다른 다원적 요인에 대한 경청과 차이의 이해에 대한 요구가 증가하고 있음(이수연 외, 2006)
- 다양한 가치의 차이에 대한 인정과 수용을 통해 이러한 획일성에 따른 비민주적인 부작용과 갈등 등을 예방할 수 있음

- 관용의 개념

- 통합의 범위 안에서 관용의 개념을 살펴보면, 관용이란 의식을 훼손하는 차별이나 소외를 야기하는 의식 및 제도 등을 지양하고, 차이 자체의 존재에 대한 인정을 하는 것이라고 볼 수 있음(이수연 외, 2006)

- 미국의 경우 동등한 시민으로서의 시민권과 같은 권리침해의 영역에서 소수자의 인권보호 측면이 인종과 성별 등을 중심으로 논의가 활발하게 진행되어 왔음

○ 관용의 우리나라의 현황

- OECD(2011)¹⁾에서는 관용을 사회적 관용의 정도를 현재 살고 있는 도시(장소)가 인종적 소수자, 외국인, 성적 소수자가 살기에 좋은 곳인지에 대한 응답을 통해 측정함(Gallup World Poll)
- 국민대통합위원회(2015b)의 ‘국민통합지표 응용 및 심화연구’에 의하면, 타인에 대한 관용과 다문화에 대한 관용을 측정요인으로 하여 분석함. OECD 및 G20 39개국 국가 중에서 우리나라는 1995년 28위에서 2013년 25위를 기록하였음

(2) 소속감(연대와 애국심 등)

- 소속감은 자신이 어떤 집단에 소속되어 있다는 느낌으로, 그것이 특정 집단과 연결되면 그 집단과 하나로 연결되어 있다는 연대감, 혹은 국가와 연결될 때는 국가를 사랑하는 마음인 애국심 등으로 표출될 수 있음. 한국인의 인간관계를 이해하는 가장 중요한 개념은 연줄, 즉, 연고주의에 기반한 인간관계의 끈 또는 유대로 보는데, 이로 인해 만들어진 집단(예, 혈연, 학연, 지연 등)에 남다른 소속감과 애착을 보이는 특성을 가진다고 보고됨(문석남 외, 1990). 연줄관계는 서로 간에 유사성이 높고, 근접해 있으며, 상호 욕구를 보완하고 공시성이 높기 때문에 점점 강화됨(Newcomb, 1961). 한국인의 특정 집단에 대한 남다른 소속감은 국민통합을 저해하는 큰 요소로 파악이 되는데, 일단 어떤 특정 집단에의 소속감은 연줄을 달리하는 ‘외집단’에 매우 폐쇄적이고 부정적인 태도와 행동을 가지게 만들. 기존 연구들은 교육이나 경험을 통해서 외집단에 대해 보다 개방적이고 수용적인 태도와 행동을 갖게 만들 수 있음을 보고함

1) Society at a Glance, OECD.

(3) 신뢰

○ 신뢰의 의미

- 신뢰는 사회적 관계와 밀접한 연관을 가지고 있으며, 인간행위를 규제·통제할 수 있는 규범적 기능을 함. 또한, 신뢰는 미래에 대한 어떤 기대를 포함하며 사회적이면서 도덕적인 성격도 강하게 지님. 이러한 측면에서 보았을 때, 신뢰는 사회관계의 안정성을 지키고 행위에 대한 사회체계의 잠재력을 증가시키기 위해 필요한 중요가치임
- 한국사회는 사법신뢰를 비롯하여 기관신뢰가 부족하여 타인에 대한 신뢰를 쌓을만한 근거가 없는 상태로 볼 수 있으며, 그 결과 가족과 타인 사이의 신뢰수준의 차이가 세계에서 가장 심각한 수준으로 벌어져 있음. 더불어 개인 간 및 집단 간에 사회문제를 해결해가는 수단으로서의 소통이 매우 취약하기 때문에, 계층을 비롯하여 세대 간, 정파 간, 지역 간, 이익집단 간 등의 단절이 일어나 높은 사회비용의 지출로 이어지고 있음. 향후 한국사회에서 국민통합을 달성하기 위해서는 법제도의 공정한 적용을 통해 기관신뢰를 확보하고, 이를 통해 타인에 대한 신뢰를 증가시켜 소통이라는 통합 수단이 작동케 해야 함

○ 신뢰와 사회자본

- 사회자본(social capital)에 대한 많은 정의가 있지만 일반적으로 사회자본은 개인이 아닌 사회적 관계 속에서 파생되는 자본으로 정보의 취득, 사회적 연대와 결속의 창출에 도움을 주는 자본임. 콜만(James S. Coleman)은 사회자본을 “사회자본은 단일한 실체가 아니며 몇 가지 사회구조의 측면들로 구성되어 있고, 이것들은 구조 내에 있는 개인들의 어떤 행위를 촉진한다. 다른 자본과 마찬가지로 사회자본은 생산적이며 그것이 없으면 획득하기 어려운 어떤 목적을 달성하게 한다.” 라고 정의하고 있음. 또한 사회자본은 지속적인 연결망과 상호면식, 인정이 제도화된 관계로서 특정한 집단의 구성원이 됨으로써 획득되는 자원의 총합이라고 볼 수 있음. 획득되는 자원의 양이 크고 그것이 자신의 이해관계와 일치하며, 그것을 얻기 위해 투자하는 비용보다 얻는 것이 더 크다면 사람들은 그

집단, 조직에 적극적으로 참여할 것이고, 그것이 바로 집단의 결속력에 큰 영향을 줄 것임. 사회자본에는 사회적 의무와 기대 및 사회적 구조의 신뢰성, 그리고 규범과 제재, 조직 등이 포함되어 있음. 이러한 사회자본은 통제와 혜택, 결속감을 동시에 개인에게 주고 있음(윤민재, 2004)

- 퍼트남(Robert Putnam)은 사회자본을 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 속성으로 정의하고 있음. 그는 사회자본은 연대(tie), 규범, 신뢰 등으로 구성된다고 지적함. 본 연구에서는 사회자본을 연결망을 통해 얻게 되는 자원이 사회적 효율성과 신뢰를 강화하는 경우로 보고자 함. 연결망은 의식적, 무의식적으로 사회관계를 수립하거나 재생산하려는 개인이나 집단의 전략의 산물일 수 있음. 이것은 제도적 수준에서의 노력의 산물이며, 자연적으로나 사회적으로 개인에게 이미 주어진 것이 아니므로 개인의 자발적 의지나 전략이 개입되어 나타나는 사회적 결과물이라고 볼 수 있음. 퍼트남은 사회자본을 연결망, 규범, 신뢰와 같이 상호이익을 위한 협력과 조정을 용이하게 하는 사회조직의 특성으로 정의내리고 있음. 이렇듯 상호신뢰에 바탕을 둔 연결망의 형성은 사회자본의 형성을 위한 기초이자 그 축적과 변화의 가능성을 가져올 수 있는 중요한 변수라고 할 수 있음
- 이러한 연결망은 내부자와 외부자의 경계를 마련해주고 행위자에게 소속감과 귀속의식을 주는 대상이면서 도구적인 수단으로 활용될 수도 있음. 그러나 이것이 혈연, 학연, 지연에 기초한 폐쇄적인 연결망으로 변화하여 타집단을 배제하고 공정성과 사회적 신뢰성을 상실한다면 사회적 자본의 순기능적 역할은 하지 못할 것임. 그렇기 때문에 폐쇄적이고 과당적인 연결망을 벗어나 전체 사회의 공정성과 사회적 정의를 실현할 수 있는 연결망의 모색이 필요한 것임. 바로 이러한 점이 국민통합을 위한 매우 중요한 사회자본의 요소라고 할 수 있음. 사회자본의 핵심에는 바로 신뢰가 있음

○ 신뢰에 대한 사회학적 논의

- 신뢰란 인간들 사이의 관계의 특징이며 협력의 유효유라고 할 수 있음. 또한 신뢰를 “사회생활의 치킨스프다.” 라고 표현하는 사람도 있음. 신뢰가 보다

사회관계 속에 고착화되고 사람들의 행위를 견인하는 힘으로 작용하기 위해서는 문화적 규칙과 규범으로서 정착되는 일이 필요함. 이러한 신뢰가 뿌리내리면 행위자들은 신뢰를 통해 상호호혜적인 행위를 증진시키는 현상이 나타남. 신뢰는 뒤르켐이 ‘도덕적 밀도’ 라고 부른 것을 증가시킴. 그리고 신뢰는 관용과 낮은 사람에 대한 수용, 문화적, 정치적 차이를 수용하도록 자극함. 또한 신뢰는 시민문화의 주요한 부분으로 공동체, 연대, 상호 간 조화에 대한 현대사회의 관심을 잘 반영하고 있음. 그것은 또한 우리의 삶이 점차 불투명해지고 익명성이 늘어나고 낮은 것들과의 접촉(가령 대규모 이주, 여행 등)이 늘어나고 새로운 위험에 대한 노출이 증가하고 있는 현상들과 관련되어 있음. 특히 불확실한 미래에 대한 불안감이 증대하고 환경에 대한 통제불가능성이 현실적으로 나타나면서 신뢰는 더욱 불안과 부자유를 극복할 수 있는 중요한 수단으로 등장하고 있는 것임. 현대사회에서 문제가 되는 것은 추상적 신뢰의 대상들임. 나이와 성별, 인종, 부 등에 기초하여 신뢰하는 개인 간 신뢰와는 달리, 개인 밖의 사회적인 관계 속에서 나타나는 신뢰임. 전문가, 성직자, 의사 등 사회적 역할에 대한 신뢰가 있음. 또는 개인들이 속한 집단의 정체성과 그 사회적 특징에 기초하여 신뢰의 대상이 되는 사회집단이 있음. 이것보다 더 추상적이고 고차원적인 법원, 교회, 은행, 대학 등 제도와 조직에 대한 신뢰가 있으며, 더 나아가서는 사회체계, 사회질서의 전체에 대한 신뢰의 대상도 있음(Sztompka, 1999)

- 현대사회에서 신뢰를 키우는 데는 친밀성이 중요함. 기든스는 근대제도의 본질은 추상체계에 대한 신뢰기제와 밀접하게 결부되어 있으며, 근대성의 세계화는 친밀성의 변화를 가져왔고 위험환경을 강화시킨다고 보았음. 이러한 상황에서 근대의 개인 간의 신뢰는 따뜻함과 개방성을 드러내는 등의 노력을 통해 이루어짐. 위험성이 증대하고 비인격적인 인간관계가 강화되면서 인간관계나 사회로부터 급증하는 우연성으로 인하여 신뢰의 중요성이 더욱 강조되고 있는 만큼 친밀감의 강화는 매우 중요한 근대문화의 과제가 됨. 신뢰는 친숙성의 한 형식에서 나타나며 연대의 구성요소가 됨. 서구는 혈연에 기초한 친숙성의 형식을 시민양심에 기초한 것으로 바꾸었음. 그러한 친밀감은 혈연적 친근성보다는 시민참여의 전통에 기초한 강한 평가에 근거하고 있음(Seligman, 1997). 근대성은 친숙성과 알지 못하는 사람에 대한 신뢰에 기초한 사회조직의 형식임. 그렇기

때문에 기든스는 “친밀감은 신뢰에 대한 골자” 라고 표현한 것임(Giddens, 1994)

- 옥스퍼드 사전에서는 신뢰를 “진술의 진리나 사물이나 사람의 속성을 믿는 것” 으로 정의하고 있음. 또한 경제적인 시각에서는 “교환에서 사람들이 공유하는 기대들” 이라고 정의하기도 함. 인류학자들은 신뢰를 의무를 강제하고 파트너쉽(partnership)을 지속시키는 것으로서 상호호혜성의 중요성을 보여주는 규범적 기준이라고 보고 있음. 혹은 신뢰는 “협조에 중요한 계약적 의무를 수행하는 다른 행위자들의 의도성” 이라고 정의하기도 하고, 웹스터사전에서는 “미래에 혹은 부수적으로 어떤 것에 의존하는 것, 확신 있는 기대” 라고 정의하고 있음(Misztal, 1998). 이렇듯 신뢰는 다양한 방식으로 정의내릴 수 있음. 중요한 점은 신뢰는 사회적인 관계와 밀접한 연관을 가지고 있으며 인간행위를 규제·통제할 수 있는 규범적 기능을 띠는 사실임. 또한 신뢰는 미래에 대한 어떤 기대를 포함하며 사회적이면서 도덕적인 성격도 강하게 지니고 있음. 이러한 측면에서 보았을 때 신뢰는 사회관계의 안정성을 지키고 행위에 대한 사회체계의 잠재력을 증가시키기 위해 없어서는 안 될 중요한 것임
- 신뢰라는 것은 집단, 사회가 다양한 목적을 성취할 수 있는 사회자본의 일종임. 여기에서는 신뢰성이 중요함. 신뢰한다는 것은 다른 사람이 진실을 말하고 다른 사람에게 해를 주는 일을 피할 것이라고 가정하는 것임. 그러한 신뢰는 특정한 사람, 집단에만 국한되지 않음. 불특정 다수에 대한 신뢰, 사회전반에 대한 신뢰는 일반화된 신뢰(generalized trust)로 타자의 신뢰성, 협력에 대한 긍정적인 기대임. 일반화된 신뢰는 집단소속감이 강하지 않으며 내집단신뢰도 약함. 외집단에 대한 신뢰를 강화하는 것은 일반화된 신뢰를 확장하는 중요한 통로이며, 일반화된 신뢰가 강화될 때, 사회자본으로서 신뢰의 기능도 긍정적으로 움직일 수 있을 것임
- 사회자본의 요소의 하나인 신뢰는 협조를 증진시킴. 일반적으로 강한 긍정적 가치와 연대를 가진 공동체는 일반화된 상호호혜성과 협조의 강력한 형식을 갖게 됨. 사람들은 밀접한 결사체나 혈연과 같은 조직과 가까이 있을수록 “우리”, “그들” 이라는 관점을 갖게 되고, 이를 통하여 도덕적인 헌신을 하게 됨. 이러한 신뢰를 일반화된 신뢰(generalized trust)라고 함. 반면 특수화된 신뢰(particularized

trust)는 자신들만의 비밀스런 의식을 발전시키고 보다 큰 사회로 발전될 수 있는 형식들을 보여주지 않으며 결국 시민생활을 위축시킬 수 있음. 신뢰는 사회를 건강하고 풍요롭게 만들 수 있는 중요한 사회자본임. 퍼트남의 연구에 의하면 일반화된 신뢰는 시민이 자발적 결사체에 참여하도록 유인하지만 특수화된 신뢰는 일반화된 신뢰의 효과를 상쇄시킬 수 있음. 즉 시민생활, 시민문화의 형성을 방해하는 것임. 그러나 현대사회에서 시민참여와 신뢰는 줄어들고 있음

- 일반적으로 신뢰는 경제적, 정치적 상호작용에서 거래비용을 줄여주고 다양한 사회적 연결망과 같은 조직형성을 촉진시키며, 사회성원들 간의 협력행위를 가능케 한다는 장점을 가지고 있음. 이러한 신뢰는 사회 공통의 목표를 달성하기 위한 자발적인 노력을 유도한다는 중요한 기능을 가지고 있는 것임(김우택·김지희 2002). 신뢰의 관계에서 피신뢰자는 신뢰 있는 태도를 지속적으로 보임으로써 신뢰자의 기대를 저버리지 않으면서 신뢰자로부터 신뢰를 계속 받고자 함. 양자 간의 신뢰관계가 유지되기 위해서는 상호 이해가능하고 상호 충족시켜줄 수 있는 공통의 호혜성 규범이 필요함. 호혜성의 규범은 신뢰관계를 유지하는 것이 서로에게 이익이 되며 그 관계 속에서 규정된 의무와 직분을 성실히 수행해야 한다는 것을 강제하게 됨. 서로 기대하는 의무와 역할을 제대로 수행하지 않으면 불신을 낳게 되고 호혜성의 규범은 파괴될 것임
- 이러한 호혜성에 바탕을 둔 신뢰문화가 사회전반에 확산되면 사회성원들 간의 상호작용을 확산하고 연대를 강화하게 됨. 또한 신뢰문화는 사회성원들의 결사체 결성을 촉진하고 협력과 친밀감을 강화시킴. 바로 이것이 사회자본의 강화로 이어지는 것임. 신뢰문화는 결사체 형성을 촉진하고 그것을 통해 상호호혜성의 규범을 강화하며 성원들에게 상호이익을 증진시켜주고 협력을 강화함. 그것이 바로 사회의 연대강화로 이어질 수 있는 것임. 이를 위해서는 제도적인 뒷받침이 필요함. 신뢰자와 피신뢰자 모두 규범과 규칙을 존중하고 그러한 것을 어겼을 때 처벌과 비용이 높다는 것을 보여주는 제도적 장치가 필요함. 통제와 감시의 역할을 하는 제도적 장치가 성원들 간의 합의에 의해 사회적인 틀 속에서 성숙하게 될 때 민주적인 제도로 정착하게 되고 다시 신뢰의 문화를 사회전반에 확산시킬 것임. 신뢰의 문화의 형성은 특히 아래로부터의 신뢰구축이 중요함. 사회성원들이 자발적인 의사로 결사체를 조직하고 능동적으로 참여하여 신뢰를

강화하는 것이 신뢰문화 형성의 중요한 과제가 될 수 있음. 결사체를 조직하고 참여함으로써 익명의 성원들이 직·간접적으로 접촉하여 서로를 신뢰하게 되고 그것이 시민참여연결망을 형성하게 함. 이 연결망을 통하여 일반화된 상호호혜적 규범이 확산되고 협력과 연대, 의사소통의 촉진 등 긍정적인 규범과 관행이 정착하게 되는 것임

- 신뢰를 사회적으로 어떻게 형성할 것인가의 문제는 결국 이미 우리가 알고 있는 사람들에 대한 신뢰를 어떻게 확대하고 일반화된 신뢰로 발전시킬 수 있으며, 낯선 사람들에 대한 신뢰를 어떻게 발전시킬 것인가 하는 실천적 기획과 관련되어 있음. 낯선 사람에 대한 신뢰를 도덕적 신뢰라고 부르기도 함. 이와 반대로 알고 있는 사람에게만 확신을 가지는 것을 전략적 신뢰라고 함. 유유상종의 원리에 해당되는 것은 특수화된 신뢰만을 키울 뿐이며, 적극적인 시민참여에 긍정적인 기능을 하는 것은 아님(자선활동과 자원활동은 제외). 도덕적 신뢰는 특수한 사람, 집단을 믿는 것이 아니라 인간본성에 대한 일반적인 시각이며 타인들이 자신과 마찬가지로 도덕적 가치들을 공유하고 있다고 믿는 것임. 전략적 신뢰가 “A는 X를 하므로 B를 신뢰한다.” 라고 한다면, 도덕적 신뢰는 “나는 신뢰한다.” 로 표현됨. 도덕적 신뢰는 어떻게 사람들이 근본적으로 행동해야 하는가에 관한 주장으로 일반화된 신뢰임. 그것은 상호호혜성이 부재한 상태에서도 타인들을 잘 도와주도록 하는 도덕적 헌신임. 이와는 반대로 특수화된 신뢰는 외부세력을 위협적인 것으로 파악하며, 외부세계로부터 자신들을 격리시킴. 특수화된 신뢰자는 자신들의 가치를 공유하는 사람들만을 믿으며, 주로 이들은 가족과 친구와의 연계에 따른 ‘두터운 신뢰(thick trust)’에 기반한 집단임. 이러한 집단은 동질적이며 고립적이고 배타적인 성격을 띠는 경향이 강함. 그리고 ‘두터운 신뢰’를 강제하기 위하여 상호간 엄격한 사회적 감시와 압력을 행사하기도 함. 외부세계로부터 자신들을 격리시키기 위하여 의례, 상징, 의복, 장신구 등을 이용하기도 함. 반면 일반화된 신뢰자는 세상을 ‘치킨스프’가 여러 곳에서 넘쳐나는 따뜻한 곳으로 인식하면서 특수화된 신뢰자들을 적대적으로 취급하지 않음. 신뢰는 집단 간 적대감과 혐오증을 억제하고 공동체와 개인들의 결합을 강화하여 궁극적으로 집합적 연대를 강화시키기도 함

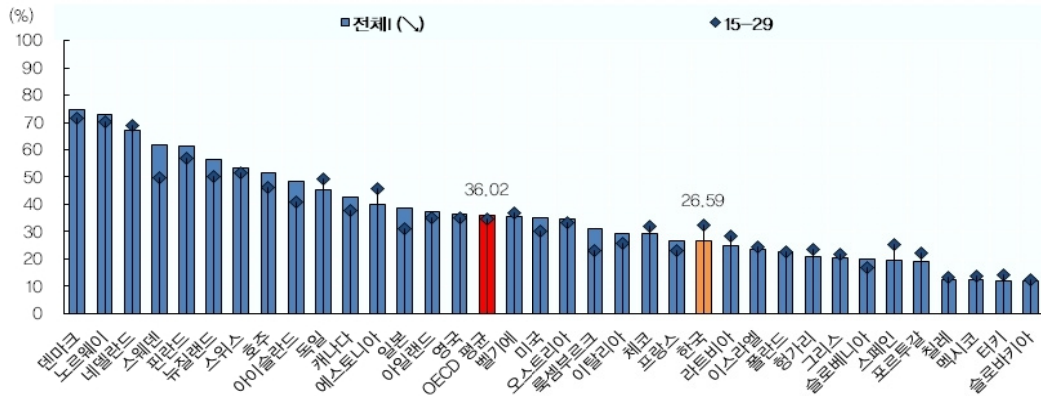
○ 신뢰와 한국사회의 현황

- 한국사회에서 중요한 신뢰의 내용은 바로 동질감, 유유상종의 원리에 기초한 특수화된 신뢰, 전략적 신뢰라기보다는 도덕적 신뢰, 일반화된 신뢰일 것임. 한국사회에서는 폐쇄적인 집단적 성격으로서 ‘우리’의 개념을 강조하는 사회적 분위기가 강함. 한국사회는 다양한 연고주의에 기초하여 ‘정’, ‘의리’, ‘친밀감’ 등의 정서적인 것들을 매개체로 하여 끈끈한 동질적 집단을 형성하고 있음. 이러한 집단의 내부에는 상호간 ‘우리’ 인식과 배타적 ‘우리’ 인식을 수반하는 것이어야 함. ‘우리’를 기초로 한 집단의 틀 속에는 행위, 판단, 자율로서의 개인주체는 큰 의미를 못가지고 오직 집단 속의 ‘나’, 집단과 동질적인 ‘나’만이 있을 뿐임. 즉 집합단위로서 ‘우리’는 개인으로 하여금 집단에 대한 동일시 및 동조에 대한 비가시적 압력을 행사하고 있는 것임. 이러한 상황에서는 개인의 자율적인 의사표현이나 주장이 허용되기 어렵고 비합리적이고 비논리적일지라도 전체 집단의 의견을 따르기도 함. 동질성에 바탕을 둔 집단간의 신뢰는 ‘우리’라는 정서적, 비합리적인 집단결속에 의해 더욱 강화될 수 있지만, 그러한 신뢰는 일반화된 신뢰로 발전하지는 못할 것임
- 사회가 상대적으로 단순하게 분화되어 있었던 전통사회에서는 대면적 관계에서의 사적 신뢰가 훨씬 중요 했으나, 근대사회에서는 대면적인 사적 신뢰를 추상적인 법과 규칙에 대한 신뢰가 대체하는 일반적인 추세가 나타났음. 한국의 문제점은 공적 신뢰 수준이 낮은 상태에서 혈연과 지연에 따른 사회연결망이 강화되고 이것이 공적 신뢰를 확장하는 방식이 아니라, 집단이익을 위한 배타적이고 파당적인 연줄망으로만 작동하고 있다는 것임. 이는 한국사회가 지속적인 갈등상황을 벗어나지 못하는 주요 원인이 되고 있음
- 한국과 일본의 ‘우리’ 의식을 비교한 한 연구에 의하면, 한국인은 ‘우리’라는 속성에서 정, 친밀감, 가까움, 상호 관심을 가짐, 마음이 편안함 등에서 높은 점수를 보여주었음. 정, 친밀감, 가까움 등은 집단에 대한 의식과 관련된 것이라기보다는 피부로 느끼는 인간관계적인 내용이라고 할 수 있음. 반면 일본인은 유대성, 동질성, 공통성, 소속감 등 집단과 자신과의 관계에 초점을 둔 속성에서 높은 점수를 보여주었음. 이 결과를 보면 한국인은 ‘인간관계성

우리'가 강하고 일본인은 '집단귀속 및 집단동일시 우리'가 강하다고 할 수 있음. 한국인은 '가족성-인간관계중심적 우리'를 강조한다면, 일본인은 '집단·조직성 우리'를 강조하는 것임

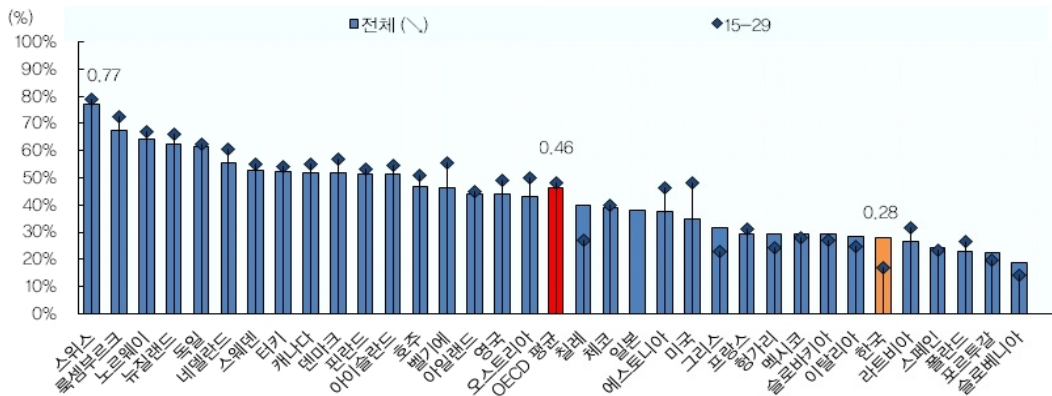
- 한국에서 신뢰가 구성되는 방식을 살피고자 할 때, 타 국가와 비교되는 가장 큰 특징 중 하나는 가족 신뢰와 타인 신뢰 사이의 격차가 크다는 것임. 이는 한국인들에게 신뢰가 자기에게 친숙한 연고 집단 위주로 형성된다는 것이며, 한국인들에게 측정한 일반신뢰의 경우 타 국가에서보다 강한 내집단 지향성을 그 내용으로 갖는다는 의미임. 이는 '대부분의 사람'이라는 일반신뢰 측정 문항의 요소를 사회 혹은 타인으로 받아들이는 서구와는 실상 측정의 대상이 달라질 수 있는 문제를 야기함
- 한국인은 '우리' 안에 들어가는 집단으로 가족, 이성친구, 아는 친구, 친척을 최우선 순위로 들었고, 일본인은 취미나 여가를 함께하는 사람, 서클회원, 내가 아는 친구 등을 들었음. 이를 통해서 보면 한국인은 '우리'라고 생각하는 범주를 일상적으로 자주 접하고 '가족'처럼 느껴지는 대상으로 설정하고 있음을 알 수 있음. 이러한 상황에서 '우리' 집단에 대한 신뢰는 매우 강할 것이고, 그것은 정서적, 감정적 기초에 의한 것이므로 일반화된 신뢰를 막는 특수화된 신뢰를 양산할 가능성이 큼. '우리'라는 집단범주에 기반한 내집단 신뢰는 외집단 신뢰를 줄일 것임. '우리' 집단과 '그들' 집단은 서로 편향된 시각을 갖게 됨으로써 외집단('그들' 집단)과의 상호작용을 줄이고 그 대신 내집단과의 상호작용을 더욱 강화함으로써 상호간의 신뢰성은 더욱 떨어지고 결국은 특수화된 신뢰만을 형성하게 될 것임. 그렇기 때문에 '우리'의 특수한 범주를 넘어선 일반화된 타자를 향한 신뢰가 필요한 것임. 이러한 신뢰는 신뢰의 3번째 접근방식에서 강조하는 공공재로서의 신뢰를 강화할 것이고, 사회자본을 확장하고 사회의 발전을 가져올 수 있는 중요한 요소로 작용할 것임

〈그림 7〉 타인에 대한 신뢰도



출처 : OECD, Society at a Glance 2016.

〈그림 8〉 정부신뢰도



출처 : OECD, Society at a Glance 2016.

- 〈그림 7〉과 〈그림 8〉을 보면 한국인의 타인에 대한 신뢰도는 26 수준으로 OECD 평균보다 10 가까이 낮았음. 타인에 대한 신뢰도가 가장 높은 국가는 덴마크(75)였음. 한편 한국인의 정부 신뢰도는 더 낮았음. 정부 신뢰도는 0.28에 불과했고, 청년층의 정부 신뢰도(0.17)는 이보다 더 낮았음. 정부 신뢰도 1위 국가는 스위스였음²⁾

2) OECD, Society at a Glance 2016.

(4) 공동체의식

- 공동체는 인간이 서로 호혜적 관계를 맺고, 소속감과 애착을 느끼는 일정한 단위를 총칭함. 인간은 본질적으로 고립적이거나 독립적인 존재가 아니므로, 공동체는 인간의 삶과 행복에 직접적인 영향을 미침
- 공동체의 범위는 매우 신축적이어서, 작게는 몇 명의 사람들로 이루어진 관계를 지칭할 수도 있고, 크게는 하나의 국가를 지칭할 수도 있음. 그러나 대개는 주거지역이나 직장, 혹은 사회적 활동을 하는 소규모 집단을 지칭하는 것이 보통임
- 인간이 공동체적 삶을 필요로 하는 이유는 무엇일까? 무엇보다 인간은 공동체적 자아(communal self)를 보유한 존재들이기 때문임. 인간의 존재 자체가 공동체적 삶을 욕구토록 형성되어 있다는 의미임. 둘째는, 공동체적 삶이 인간에게 효율성을 가져다줌. 2009년 노벨 경제학상을 수상한 오스트롬(Ostrom, 2010)은 공동체가 국가나 시장보다 효율적이라는 사실을 입증하고 있음. 셋째로, 공동체는 도덕적이고 규범적 차원에서 정당성을 지님. 타인에 대한 배려, 돌봄, 나눔은 인간에게 기대되는 도덕적 의무에 해당함(이종수, 2015)
- 한국에 있어 공동체는 일제 식민통치, 6.25 그리고 급속한 경제개발 과정을 거치는 동안 급속히 와해되었음. 높은 이사율, 자살율, 이혼율, 낮은 신뢰, 저조한 행복도 등이 한국사회의 공동체성이 파괴된 일단의 증상들로 자주 인용되고 있음
- 이러한 국민통합가치를 정부, 시민사회, 개인 등이 자발적, 자율적으로 참여하여 통합가치를 실천하고 국민통합을 강화할 수 있는 방법의 모색이 중요함

IV. 국민통합가치의 활성화 수단과 사례 분석

사례 분석

1. 활성화 수단의 유형과 현황

- 국민통합가치의 활성화를 위한 수단(행동적 차원)은 참여, 자원봉사와 기부, 갈등관리, 교육을 중심으로 살펴볼 수 있으며 의미와 현황은 다음과 같음

1) 참여

(1) 참여의 유형

- 참여는 일회적 과정에 대한 참여, 집단 혹은 단체에 대한 참여, 정치적 참여와 사회적 참여 등으로 분류됨. 참여와 관련된 모든 통계가 제시되어 있는 것은 아니지만, 여러 유형에 대한 참여의 수준은 특정 국가 내에서 유사성을 보임

(2) 한국의 참여의 현황과 특성

- 여기서는 대표적으로 단체의 구성과 이에 대한 참여를 살펴보기로 하겠음. 한국인들이 단체에 대한 참여하는 비율은 33.8%에 해당함. 이는 상대적으로 저조한 수준이라 볼 수 있음. 참여를 하는 33.8%의 국민이 어떤 단체에 참여하는지를 분류해 볼 때, 가장 높은 비율을 차지하는 것은 친목 및 사교단체임. 압도적으로 많은 64%가 여기에 해당함. 그 다음이 종교단체 15%, 취미와 스포츠

및 레저가 12%, 시민사회단체 5.5%, 학술단체 1.3%, 이익단체 1.1%, 정치단체 0.2% 순임

- 한국인의 단체 구성과 참여를 통해 볼 때, 뚜렷한 두 가지의 특징이 나타남. 첫째는, 생활 및 주거지역을 기반으로 하는 친밀권역이 와해된 상태에서 친목과 사교를 단체에 가입함으로써 해결하는 추이가 뚜렷함. 둘째는, 가장 많은 단체구성과 참여 비율이 친목과 사교로 이루어진 가운데, 공공성에 기여하는 참여의 비율은 극히 낮고, 보다 넓은 의미의 공동체를 아우르는 참여의 기회가 희박한 실정임
- 공동체에 대한 연구들을 볼 때(이종수, 2015), 한국사회에서는 공동체가 약화되고, 생활권을 바탕으로 하는 친밀권역(intimacy zone)이 와해된 상태에서 국민들이 친목 및 사교단체를 통해 소통과 교류, 정서적 의존과 회복을 하고 있음

(3) 참여의 중요성과 의의

- 친밀권역이 붕괴된 상태에서 공적인 참여를 인위적으로 제고하기는 매우 어려움. 아무리 참여가 순기능을 다양하게 보유한다 하더라도, 인위적이고 강제적인 참여가 아닌 자발적 참여를 촉발시키기 위해서는 친밀권역 혹은 작은 단위 공동체 내에서의 참여를 먼저 회복시키는 것이 중요함. 그리고 작은 단위 친밀권역 내에서의 참여는 공동체를 회복시키고, 공공성을 제고하는 참여의 확대로 연결되며, 결국 사회자본 확충과 통합으로 귀결될 가능성이 큼

〈표 10〉 한국인의 단체 가입과 활동 실태

(단위 : %)

연령,교육, 가구소득별	15세 이상 인구	참여 자	친목 및 사교 단체	종교 단체	취 미 스 포 츠 레 저	시 민 사 회 단 체	학 술 단 체	이 익 단 체	정 치 단 체	기 타	참여 하지 않음
계	100.0	38.8	64.0	15.0	12.2	5.5	1.6	1.3	0.3	0.1	61.2
동부	100.0	38.2	62.5	15.7	12.9	5.3	1.8	1.3	0.3	0.1	61.8
읍면부	100.0	41.4	70.4	12.1	9.0	6.1	0.9	1.2	0.2	0.1	58.6
남자	100.0	41.0	65.9	10.2	14.7	5.1	1.7	1.9	0.4	0.1	59.0
여자	100.0	36.6	61.9	20.2	9.5	5.9	1.5	0.7	0.1	0.1	63.4
15-19세	100.0	19.3	37.9	17.8	26.7	12.9	4.0	0.1	-	0.6	80.7
20-29세	100.0	32.7	59.3	12.1	19.5	4.0	3.2	1.4	0.2	0.2	67.3
30-39세	100.0	39.4	61.3	12.6	16.4	5.1	2.0	2.1	0.4	0.1	60.6
40-49세	100.0	47.2	64.4	14.7	11.2	6.5	1.4	1.6	0.2	0.0	52.8
50-59세	100.0	48.7	69.8	16.5	5.9	5.9	0.7	0.9	0.3	0.0	51.3
60세이상	100.0	34.6	71.8	19.7	4.1	3.3	0.4	0.3	0.3	0.1	65.4
65세이상	100.0	29.9	70.3	21.8	4.1	2.9	0.2	0.4	0.2	0.2	70.1
초졸이하	100.0	29.9	75.5	17.1	3.7	3.0	0.1	0.3	0.2	0.1	70.1
중졸	100.0	32.3	67.3	14.5	9.7	7.4	0.3	0.5	0.2	0.2	67.7
고졸	100.0	39.6	63.9	14.0	12.8	6.4	1.3	1.1	0.4	0.1	60.4
대졸이상	100.0	46.9	58.1	15.7	15.8	4.6	3.2	2.3	0.3	0.0	53.1
100만원 미만	100.0	29.6	66.1	18.2	8.3	5.4	1.0	0.4	0.3	0.1	70.4
100 ~ 200미만	100.0	36.0	65.7	15.5	11.2	5.3	1.2	0.6	0.4	0.1	64.0
200 ~ 300미만	100.0	39.6	64.1	14.1	13.1	5.8	1.1	1.4	0.3	0.1	60.4
300 ~ 400미만	100.0	44.3	63.5	14.2	13.0	5.8	1.7	1.5	0.2	0.1	55.7
400 ~ 600미만	100.0	48.5	61.9	13.8	14.3	4.8	2.8	2.1	0.2	0.2	51.5
600만원 이상	100.0	48.9	56.1	14.6	14.7	5.0	5.5	4.1	-	0.0	51.1

출처 : 통계청, 사회조사. (<http://kosis.kr/>)

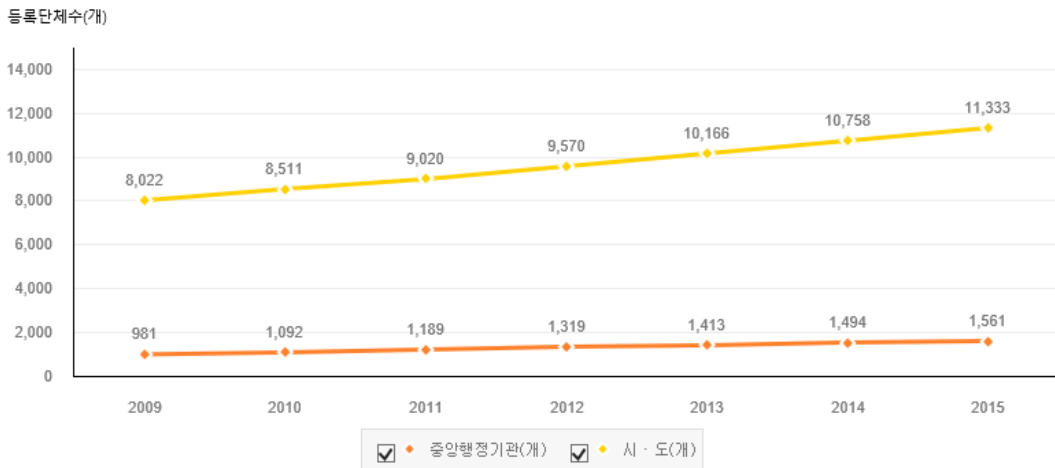
- 이를 입증하듯, 중앙정부와 지방정부에 등록하여 공익적 활동을 주로 펼치는 비영리 민간단체는 매우 완만한 속도로 증가하고 있음. 아래의 <그림 9>와 <그림 10>은 이를 보여주고 있음

〈그림 9〉 비영리 민간단체 등록 추이 1



출처 : 행정자치부 민간협력과 (<http://www.index.go.kr/potal/main>)

〈그림 10〉 비영리 민간단체 등록 추이 2



출처 : 행정자치부 민간협력과 (<http://www.index.go.kr/potal/main>)

(4) 참여의 기능

○ 수단적 ‘효율성’ vs 과정적 정당성

- 참여는 많은 경우 수단적 ‘효율성’ 측면에서 그 중요성이 강조되어 왔음. 주민이나 이해당사자의 참여를 통해 의사결정의 효과성을 높이고, 집행과정의 파행을 예방하며, 갈등을 해결하고, 정책의 결과에 대한 만족도를 높일 수 있다는 의미였음. 이러한 참여에 대한 시각은 한국에 행정학이나 정치학이 수입되기 시작한 시점부터 지금까지 일관되게 강조되어 온 내용임(이종수, 2015)
- 수단적 효율성보다 민주적 정당성의 차원에서 참여가 갖는 본래적 중요성을 강조하는 시각도 있음. 참여는 적극적이고 실천적으로 모색되기보다, 논리적인 차원 그리고 개념적인 차원에서 강조되기 일쑤임. 민주주의가 담보되듯, 참여의 담보도 정상적인 문제로 인식될 뿐이었음

○ 소극적 갈등해소 vs 적극적 소속감 발현

- 소극적 차원에서 참여는 갈등해소를 통해 사회통합에 기여할 수 있고, 적극적 차원에서는 공동체적 소속감을 증진시킬 수 있음. 장소에착과 이웃신뢰 증진을 통한 소속감은 공동체 형성의 토대가 됨. 유엔의 개발계획(UN Development Program)은 굿 거버넌스가 추구하는 가치와 속성으로 참여, 대응성, 합의, 책임성, 포용성, 지속가능성을 지적함(Bevir, 2007: 359). Fung and Wright(2003) 역시 지역의 실질적 문제해결을 위한 요건으로 ‘권능을 보유한 참여형 거버넌스’(empowered participatory governance)를 지적하는데, 이를 구성하는 주요 요소로 참여, 심의, 분권을 지칭함
- 굿 거버넌스 뿐 아니라, 바람직한 거버넌스에 대한 논의에는 참여가 중요한 요소로 간주되었음. 이른바 굿 거버넌스에는 핵심적 요소로서 빠지지 않았음. 거버넌스의 논의에서 참여를 대하는 시각이 갖는 특성은 ‘권한’의 부여와 ‘권능’의 확보를 전제로 참여를 주목한다는 점임. 이 점이 앞서 언급한 수단적

효율성을 위한 참여나 단순 과정론적 정당성을 보유하는 논리보다 다른 사항임

○ 공동체 통합의 조건, 혹은 공동체 자체로서의 참여

- 참여는 그 자체가 공동체적 통합과 직결되어 있음. 사람들의 참여는 그만큼 공동체에 엄중한 의미를 가짐. 적어도 정부라는 제도적 경계를 벗어나면, 참여가 이루어지는 자체로써 공동체는 형성된 것이나 다름없음. 이 논리보다 역(逆)의 논리는 더 확실함. 참여 없이 공동체를 형성한다는 것은 완전히 불가능함³⁾. 어떤 지역이나 공간 내에 참여가 활발히 이루어지고 있다면, 그것으로 공동체는 형성된 것이라 할 수 있음
- 공동체의 형성 시각에서 보면, 참여는 샬터에서의 어울림과 친밀권역의 통합에 밀접히 닿아있음⁴⁾. 샬터를 가꾸는 일과 친밀권역에서의 어울림 없이 어느 날 갑자기 참여가 활성화되는 건 불가능함. 행정적 효율성을 위해 참여가 중요하다고 해서, 어느 날 갑자기 주민들이 참여를 위해 나설 리 만무함. 참여는 어울림의 일부일 뿐이기 때문임. 샬터 혹은 친밀권역에서 주민들이 어울림의 결과 장소애착(place attachment)과 이웃신뢰(neighbourhood trust)를 갖게 되고, 공동의 일을 마주하게 될 때 참여는 자연스럽게 일어남⁵⁾. 공동의 일을 함께 하고 공적인 관심사에 합류하는 행위가 곧 참여로 되는 것임. 친밀권역에서 어울림이 주는 기쁨, 일터에서의 상호 호혜적 교류 속에서 참여는 쉽게 제고될 수 있음

○ 인간의 존재론적 욕구와 참여

- 인간은 참여를 통해 거듭남. 대화와 소통은 다른 사람과 공감하기 위한 일차적 참여이며, 타인과의 공감이나 집단에 대한 참여를 통해 인간은 형성되는 존재임. 인간이 궁극적으로 타인과 공감할 수 있는 존재인지에 대하여 회의적인 의심을 하는 경우에도 그러함. 아예 인간의 상호관계를 ‘간주관성(間主觀性)’을 사이에 둔 불가공약적(不可公約的) 관계로 규정하는 경우에도, 개별적 주관성 내지

3) 그리스 시대의 참여관은 다분히 의무론적이었음. 어떤 시민을 ‘아무 것도 안 하는 사람’으로 말하는 것은 그 사람이 공적 참여나 의무를 하지 않는 사람이라는 뜻이었음

4) 이 글에서 참여를 논의하는 장(場)은 주로 지역사회를 전제로 하는 공동체와 자치이므로, 직장이나 일터에서의 참여는 논의하지 않기로 함

5) 분석적 시각으로 참여와 공동체의 관계를 연구하는 글들은 대개 참여가 공동체에 어떤 효과성을 증진시키는지, 공동체가 활성화 될수록 참여가 증가하는지, 어떤 요인들이 참여를 매개하는지에 초점을 맞추고 있음

약(約)의 표현은 참여 없이 불가능한 일임

- 가장 이타적이고 이상적인 참여로 루이스(C.S. Louis)는 타인의 고통에 대한 참여를 지적함. 타인의 고통에 대한 참여를 통해 인간은 인간다움을 발현할 수 있게 됨. 이것은 대단히 높은 차원의 이해와 사랑 없이는 불가능한 영역임
- 참여를 수준, 주체, 성격에 따라 구분해 보겠음. 참여의 주체가 관청인가, 관청이 선택한 대표자인가, 주민인가 하는 문제는 일차적으로 중요한 문제임. 그 다음은 참여의 강도, 다시 말해 관여의 수준이 중요함. 주체가 동일할지라도 관여의 수준이 상이할 수 있기 때문임. 이를 기준으로 참여의 사다리를 만들어보면 <표 11>과 같이 나타남. 주체를 기준으로 보면 관청이 주체가 되는 단계, 다시 말해 주민의 시각으로 보면 주체가 없는 단계가 존재함. 이것이 진화하면, 관청이 선택하는 유력가, 전문가, 시민단체, 시민이 주체로 되는 단계가 나타날 수 있음. 참여의 강도, 곧 수준을 기준으로 보면 참여가 조작되는 단계, 형식적으로 정당화에 활용되는 단계, 아이디어를 제공하는 수준, 행정을 감시하는 단계, 실질적으로 정책을 결정하는 단계로 나아갈 수 있음. 낮은 단계의 참여는 속임수적 참여인 셈이고, 수동적 참여, 소극적 참여, 적극적 참여의 단계가 순서대로 존재할 수 있음

<표 11> 주민참여의 수준과 주체 및 성격의 차원

수준	低	↔			高
	참여의 조작	형식적 참여	아이디어 제공	행정의 감시	정책의 결정
주체	없음	유력가	전문가	시민단체	주민주도적 참여
성격	속임수적 참여	수동적 참여	소극적 참여		적극적, 통합적 참여

출처: 이종수 (2011; 29)

2) 자원봉사와 기부

(1) 우리나라의 자원봉사와 기부의 현황 및 특징

- 영국 자선구호단체인 CAF(Charity Aid Foundation)와 갤럽의 세계기부지수(giving index)에서는 2015년 우리나라는 64위를 기록함. 세부 지표별로 낫선 사람에 대한 호의는 74위, 재정적 기부는 55위, 자원봉사활동 시간은 63위였음⁶⁾
- 한국인의 기부와 이웃돕기는 OECD 34개국 평균(23.9%)과 비교해보면 한국의 자원봉사는 29.7%로, 최고 미국(44.7%)에 비해 15%p 차이가 나며, 기부율은 32.8%로 OECD 34개국 평균(43.5%)에 비교해 10%p이상 낮고, 23위임. 또한, 이웃돕기 참여율(45.2%)은 24위임(행정자치부, 2014)

〈표 12〉 연도별 자원봉사 참여 변화

(단위 : %)

연도	참여율	자원봉사 종류						전체
		환경 보전, 범죄 예방	국가 및 지역 행사	자녀 교육 관련	취약 계층 관련	재해지역 주민돕기 시설복구	기타	
2006	14.3	26.7	11.3	10.6	48.5	6.8	12.3	100.0
2009	19.3	25.4	11.3	12.1	43.7	11.3	16.1	100.0
2011	19.8	20.6	7.7	8.8	58.2	4.4	16.0	100.0
2013	19.9	19.4	7.7	6.6	62.4	3.9	15.3	100.0

출처 : 통계청 사회조사

6) 세계기부지수(WGI)는 세계 153개국 19만 5000명을 대상으로, '지난 한 달간 불우이웃을 위해 기부금을 낸 적이 있나' '불우 시설 등에서 자원봉사 활동을 한 적이 있나' '도움이 필요한 낫선 사람을 도와준 적이 있나' 라는 3가지 질문을 통해 조사함. (CAF WORLD GIVING INDEX 2015) (https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_worldgivingindex2015_report.pdf?svrsn=2)

〈표 13〉 연도별 기부율 변화

(단위 : %)

연도	참여율	기부 종류						전체
		대상자 직접	언론 기관	모금/ 사회 복지 단체	종교 단체	기업 (직장)	기타	
2006	31.6	11.9	28.8	43.3	21.3	15.3	1.8	100.0
2009	32.3	15.9	29.5	39.7	23.2	16.8	2.9	100.0
2011	34.8	12.1	21.8	46.9	21.1	13.8	8.1	100.0
2013	32.5	12.8	12.2	57.8	18.1	16.8	2.8	100.0

출처 : 통계청 사회조사

- 위의 <표 12>와 <표13>을 보면 기부활동과 봉사활동 참여 모두 증가하지 않고 정체상태에 머물고 있음. 2016년도 조사에 의하면 국민 7,700명을 대상으로 사회단체 중 자원봉사, 기부단체에서 개인의 활동 정도를 본 결과, ‘소속된 적이 없다.’ 는 응답이 74.7%로 가장 높게 나타남
- 그러나 한국의 경우 장시간의 노동, 학생들의 수업과 스펙시간의 부담, 장년층의 실직과 가정생계문제의 압박, 노년층의 빈곤과 건강문제, 임금불평등과 경제위기 등으로 인해 나눔활동에 참여할 수 있는 시간적 여유가 부족하고, 타인을 배려하고 관심을 가질 심리적, 정서적 상태가 좋지 않음. 이러한 점들을 고려하여 한국적 상황에서 나눔활동의 참여를 강화하는 방안을 모색해야 함
- 통계청의 자료에 의하면, 2015년 기준으로 우리나라의 20세 이상을 대상으로 1년간 봉사활동을 1회 이상 참여한 인구의 비율은 5.1%에 그치고 있음. 이러한 저조한 참여율은 2009년 2.8%, 2012년 3.5%등 꾸준히 지속되는 현상임⁷⁾
- 보건복지부가 발간한 보고서 <나눔실태 2015>를 보면, 지난 2011년 36%에 이르던 기부 참여율은 2013년 34.5%로 떨어졌고, 지난해에는 다시 29.8%로 하락했음. 기부 참여율은 15살 이상 인구가 1년에 한 차례라도 기부한 비율을 나타내는데, 영국의 이 비율은 67%, 캐나다는 82%임. 연령대별 추이를 보면 10대를 제외한 모든 연령대에서 하락세를 보였음. 기부가 가장 활발한 40대는 지난 2013년

7) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2718

44.9%였지만 2015년엔 38.3%로 떨어졌음. 50대도 같은 기간에 40.9%에서 34.6%로 감소했음. 다만 15~19살은 27.5%에서 30.5%로 소폭 증가했음. 기부 참여율과 함께 향후 1년 안에 기부할 의향이 있느냐는 기부 의향도 같은 기간 48.2%에서 44.8%로 줄었음⁸⁾. 그리고 자원봉사활동 참여율도 하락했음. 비율은 2009년 19.3%로 정점에 올랐지만 2011년 17.6%, 2013년 17.7%, 2015년 16.3%로 계속 내림세를 보였음. 생명 나눔과 관련한 사후 장기기증도 감소세를 면치 못했음. 사후 장기기증자는 2008년 98명에서 2009년에는 193명으로 증가했으나 이후 감소해 2013년에는 80명, 2014년에는 73명으로 줄었음. 다만, 뇌사자와 생존자 장기기증은 2013년에 비해 각각 소폭 증가했고, 헌혈률도 2013년 5.8%에서 2014년 6.1%로 늘었음

(2) 자원봉사와 기부 활동의 행태적 특징

- 지속적 참여가 부족하며 청소년층과 같은 특정 연령대에 참여율이 집중되었음. 그리고 2010년도 사회복지공동모금회 사건 등의 기부금에 대한 부적절한 사용으로 모금기관에 대한 불신이 존재함
- 자원봉사나 기부를 경험한 참여자 또는 의향이 존재하는 사회구성원들은 주로 종교적인 이유로 진행하며, 나눔문화에 대한 적극적인 참여가 부재한 실정임. 단체에 속하지 않은 자원봉사자들은 상호유대나 소속감 등을 경험하기 어려울 수 있음. 시민사회단체나 지역풀뿌리단체 등의 공익단체참여활동이 지속적이지 못하며, NGO(또는 NPO)등의 비정부기구의 기부금을 통한 운영비율이 저조함(행정자치부, 2014)

(3) 자원봉사와 기부의 중요성

○ 경제적 부가가치의 창출

- 자원봉사자 활동시간을 풀타임 고용자의 임금으로 계산해 전체 자원봉사활동의 부가가치를 계산하는 방식은 미국에서 시행되었는데, 2012년의 계산으로는

8) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/766580.html#csidxe05f86faa5b277f9e6c64e3e553d010

자원봉사자(18세 이상 26.5%) 6,450만 명의 자원봉사 활동시간 7억9천만시간 x
시간당 \$22.55 = 1,750억 달러임(행정자치부, 2014)

○ 사회적 자본과 긍정적 선순환 관계

- 기부는 신뢰에 영향력을 미치는 영향요인이면서 결과요인일수도 있고, 쌍방향적 관계를 나타냄. 신뢰와 기부의 관계는 통계적으로 분석 및 측정방법에 따라 다르게 나타날 수 있지만, 기존의 선행연구들을 종합해 보면 일반적으로 유의미한 관계를 나타내고 있다고 평가할 수 있음(강철희·주명관, 2008)

○ 시민사회영역을 통한 정부기능의 보완

- 서구 복지국가들은 1980년대 중반부터 계속되는 부진한 경제성장과 높은 실업률로 인해 사회복지제도가 한계에 이르러서 이의 대안으로 시민사회자원인 비영리조직의 활용 방안이자 재원 조달방안으로 기부문화가 대두됨(중앙대학교, 2011)

(4) 자원봉사와 기부의 개념 및 유형

- 자원봉사와 기부는 기존의 경우 서로 혼용하여 사용하거나 한쪽이 다른 쪽을 포함하는 등의 개념의 외연의 확장에 따른 명확한 정의가 부재함. 따라서 이하에서는 금전적 나눔은 기부, 시간이나 노동력의 나눔은 자원봉사로 볼 수 있기에 둘 다 ‘나눔’의 하위개념요인이라고 볼 수 있음

○ 자원봉사의 개념

- 자원봉사는 ‘Voluntas(자유의지)’ 라는 라틴어 어원에서 알 수 있듯이 자신의 자유의지에 따라 시간과 정성을 들여서 자신의 노동력을 제공하는 행위라고 볼 수 있음(박현정 외, 2012). 자원봉사는 개인 또는 단체가 지역사회, 국가 및 인류사회를 위하여 대가없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위로 규정함(중앙대학교, 2011)

- 국제노동기구(ILO 2011)에 의하면 자원봉사는 “무보수, 자발적 활동”으로, “개인들이 조직을 통해서나 타인에게 직접 수행한 활동에 시간을 제공하는 활동”이라 정의함(행정자치부, 2014)

○ 기부의 개념

- ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률의 제2조’에 의하면 ‘기부금품’이란 명칭이 어떠한 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 의미함
- 사회복지이론의 측면에서 기부란 “공공의 사회문제에 대해 정부가 해결할 수 없는 영역을 개인, 단체, 기업 등이 참여하여 사회변화를 이끌어 내는 행위이며, 사회적 투자(social investment)이다.”라고 정의하기도 함. 또한 “자선기관 또는 공공기관에 대한 특별한 기여(the making of a gift especially to charity or public institution) 또는 대가없는 기여(a free contribution)”라고도 정의되고 있음(사회복지공동모금회, 2006)

○ 자원봉사와 기부의 유형

- 액수를 기준으로 고액과 소액, 주체를 기준으로 개인과 법인, 유형에 따라 기부와 무형의 기부로 분류할 수 있음. 유형의 기부는 현금과 물품, 부동산, 신체의 일부(헌혈 등)를 기부하는 것이고, 무형의 기부는 시간과 재능, 기술을 나누는 자원봉사가 됨. 이 때 무형의 기부를 다시 단순 노동력을 제공하는 자원봉사와 ‘재능’이라는 특수한 활동을 통한 자원봉사로 나누어서, 재능 기부는 넓은 의미의 자원봉사의 하위범주에 위치할 수 있음(중앙대학교, 2011)

3) 교육

(1) 교육의 의미

- 사회구성원의 가치 변화를 목표로 개별 혹은 집단의 형태로 진행되는 가장 기본적인 수단으로 가치 변화를 통해 행동변화가 발생할 것을 기대함. 교육은 제공되는 연령, 장소, 방식 및 기간에 따라 다양하게 구분될 수 있으며, 그 효과성에서도 큰 차이가 있음
- 교육의 효과는 장기적으로 나타날 것을 염두에 두고 오랜 기간 동안 다양한 방식을 통해 교육하고자 하는 내용이 전달될 수 있도록 전략을 수립해야 함. 따라서 교육 내용이 형태는 달리하더라도 일관적으로 전달될 수 있도록 학교, 직장 및 지역사회에 이르기 까지 교육내용의 일관성 확보가 매우 중요함
- 국민통합을 위한 교육은 아동에서 성인에 이르기까지 각 연령층에 동시다발적으로 제공되어야 단기적 및 장기적 효과를 볼 수 있을 것으로 기대함. 따라서 각 목적에 부합하는 단기적 및 장기적 교육 목표를 명확히 하고 그에 상응하는 교육프로그램을 개발할 필요가 있음

(2) 교육관련 가치수단으로서의 현황

- 해외의 경우에는 가치 변화의 수단으로써 교육의 효과성을 조사한 연구는 매우 많으며, 구체적인 방법과 내용에 대한 정보도 풍부한 편임. 기존의 축적된 자료를 조사 정리하여 가장 효과적인 교육 형태로 사회구성원이 가진 국민통합의 가치를 증진시킬 방안을 모색하는 것이 가능함
- 국내의 경우, 사실에 대한 지식 축적을 위한 교육 훈련 프로그램이나 그 효과성을 극대화하기 위한 자료는 풍부하나, 통합, 자기관리 능력, 창조성, 도덕성 등 보다 상위개념의 메타인지 영역을 극대화하기 위한 프로그램 개발이나 검증이 매우 한정됨

- 국내에서는 국민대통합을 목표하는 교육프로그램은 거의 찾기 어려운데, 가장 가깝게는 시민교육 및 인성교육의 일부로 극히 제한적으로 제공될 뿐 체계적이고 조직적인 형태의 교육은 매우 제한된 실정임
- 교육내용에 따라 다소 차이가 있으나, 단기 교육의 형태인 경우 다음 조건을 충족하는 경우, 가장 효과적인 교육효과를 볼 수 있다고 보고됨. ① 조기교육, ② 실습위주의 교육, ③ 반복 연습, ④ 실제적용의 용이성 등임
- 국민통합과 같이 가치관이나 사고 변화를 목적으로 하는 교육의 경우, 변화를 탐지하기 위해선 상당기간의 반복적인 교육과 실제현장에서의 적용을 강조하는 커리큘럼이 개발되어야 함
- 교육 커리큘럼의 개발은 다학제적/장기적/포괄적인 계획이 필요하므로, 다학제로 구성된 개발팀을 형성하고, 포괄적인 조사를 통해 정보를 수집한 후 국내 실정에 맞고, 국가 통합이라는 이념에도 부합하는 내용이 반영될 수 있도록 다년차에 걸친 계획을 요함
- 교육의 효과성을 극대화하기 위해서는, 먼저 소집단을 대상으로 개발된 커리큘럼의 효과성을 검증한 후, 대규모 집단으로 확산하는 것이 바람직함. 또한, 확산 시 연령이나 교육수준 등 개인적 변인에 따라 효과성에 차이가 있을 수 있으므로 각각의 집단에 대한 효과성 검증이 필요함
- 교육은 교육을 제공하는 사람들의 전달 능력에 따라 큰 차이가 발생하므로, 개발된 커리큘럼을 전국적으로 확대하기 이전에 교육제공자에 대한 체계적인 훈련프로그램도 마련되어야 함
- 교육 프로그램 진행 시 반드시 교육 프로그램의 효과성을 검증할 수 있는 객관적인 도구를 마련하고, 그 결과에 따라 교육내용을 수정 및 보완할 수 있어야 함

4) 갈등관리

(1) 우리나라 갈등관리의 현황

- 한국행정연구원에서 2012년에 실시한 ‘사회갈등, 사회통합에 대한 실태조사’에 따르면 일반 국민들은 10점 척도에서 6.25점으로 사회갈등에 대해 심각하게 인식하고 있는 것으로 나타났음. 이는 과거 5년 전의 사회갈등 수준을 5.54점으로 평가한 것에 비해 증가한 수치로 한국의 사회갈등이 과거보다 심화되었다고 인식하고 있음을 의미함. 또한 일반 국민들은 사회갈등에 대한 심각성이 향후 미래에도 더욱 악화될 것으로 바라보고 있는 것으로 나타났음(한국행정연구원, 2012)

〈표 14〉 갈등에 대한 인식

구분	갈등이 매우 심하다	갈등이 대체로 심하다	갈등이 별로 심하지 않다	갈등이 전혀 심하지 않다	선택할 수 없음	모르겠음
(1)가난한 자와 부유한 자 갈등	24.0	54.4	14.2	3.3	1.4	2.7
(2)경영자와 노동자 간의 갈등	21.9	58.0	13.4	1.7	0.9	4.2
(3)주택소유자와 비소유자 간의 갈등	11.4	40.9	35.6	6.8	1.4	4.0
(4)정규직과 비정규직 간의 갈등	28.7	48.2	15.8	2.1	0.9	4.3
(5)고령자와 젊은이 간의 갈등	13.9	42.3	32.6	6.3	1.6	3.3
(6)진보와 보수 간의 갈등	34.0	46.0	12.9	2.2	0.9	4.1
(7)지역 간의 갈등	22.9	44.1	23.9	4.3	0.8	4.1
(8)다문화갈등	9.5	39.6	34.5	7.2	2.0	7.2

출처 : 김미곤 외(2014)

- 한국사회의 갈등에 대한 국민의 인식을 보면 진영갈등, 정규직과 비정규직의 갈등, 계층갈등이 심각한 것으로 나타남. 즉 이념갈등, 계층갈등이 심각하고 상대적으로 세대갈등, 지역갈등은 덜 심각한 것으로 인식하고 있음. 이는 주요 기관의 갈등에 대한 평가에서도 계층갈등, 이념갈등, 노사갈등이 심각한 것으로 나타나고 있음

〈표 15〉 사회갈등의 영역별 심화 순위

순위	사회통합위원회(2012)	한국행정연구원(2012)	경실련(2013)
1	계층갈등(4.16)	계층갈등(3.7)	이념갈등(89.3%)
2	이념갈등(3.82)	노사갈등(3.54)	계층갈등(86.1%)
3	노사갈등(3.75)	세대갈등, 이념갈등(3.37)	세대갈등(62.1%)
4	세대갈등(3.65)	지역갈등(3.35)	영남과 호남지역갈등(51.9%)
5	지역갈등(3.62)	환경갈등(3.27)	수도권과 지방 갈등(50.2%)
6	환경갈등(3.54)	성별갈등(3.1)	남녀갈등(29%)
7	문화갈등(3.25)	-	-
8	남녀갈등(3.18)	-	-

출처 : 국민대통합위원회(2014b)

(2) 갈등관리의 방식 및 실태

- 발생한 갈등에 대한 사후처리방안으로 정부 간 갈등의 경우 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회 등이 있고, 건설·금융·환경·증권·노사 등 분야별로 분쟁조정기구가 운영되고 있음. 또 공공갈등규정에는 중앙부처 차원에서 발생한 갈등을 해결하기 위해 사안별로 갈등조정협의회를 구성하도록 하고 있음. 현행 공공갈등규정이 밝히고 있는 갈등영향분석은 실시 조건이 모호하고 임의규정인데다 실제로는 갈등예방보다는 사후 갈등해결에 주로 적용되고 있음. 갈등영향분석의 실시여부도 중앙행정기관의 장이 독자적 판단으로 결정하는 구조적 한계로 인해 활용이 매우 저조한 실정임. 중앙부처의 갈등영향분석 활용정도를 보면, 국방부가 2009년 수원비행장 주변의 이해관계자를 대상으로 갈등영향분석을 실시하는 등 비교적 적극적으로 활용하는 것을 제외하고는 대부분의 중앙부처에서 활용이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타남

〈표 16〉 사회갈등 유형에 따른 갈등해결방식

갈등 유형	협상	조정	중재	행정 집행	주민 투표	법원 판결	진압	자진 철회	소멸	입법	진행 중	계
환경	16	2	2	25	3	7		12	10	2	10	89
이념	3			8		7	1	3	10	10	2	44
노동	84	4	7	14		4	15	29	10	13	5	185
지역	12	1	1	47	5	7	2	11	12	8	13	119
계층	17	3		29		8	3	4	20	26	1	111
교육	7	1		25		10	2	13	9	8	1	76
계	139	11	10	148	8	43	23	72	71	67	32	624

출처 : 국민대통합위원회(2014b)

- 위의 <표 16>을 보면 사회갈등 해결방식은 행정집행과 협상이 가장 많이 사용됨. 조정이나 중재는 해결방식으로 거의 사용되지 않음. 그러나 협상이 주로 노동문제에 집중되어 있는 만큼 협상을 통해 다른 사회갈등을 해결할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있음
- 현재의 공청회나 설명회는 갈등예방이나 해결보다는 오히려 잠재된 주민의 불만이 표출되는 공간으로 전락하고 있음. 행정절차법이 주로 행정기관 또는 공공단체의 행정내부절차로 활용되고 있기 때문에 다양한 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등을 관리하기 위한 목적이 라기보다는 이미 정해진 행정목표를 수행하기 위한 과정으로서의 의미가 크기 때문임

(3) 공공갈등관리의 의미와 방향

- 갈등관리의 성공을 위해서는 합의의 과정이 중요함. 그 가운데 하나가 공공토론임. 공공토론을 통해 사회적 합의에 도달할 수 있기 위해서는 토론과정에서 요구되는 관용이나 상호성과 같은 시민성(civility)이 전제되어야 하는데, 심의적 토론을 가능하게 하는 기본적 신뢰와 상호존중의 관계가 형성되지 않는다면 의견을 달리하는 토론 참가자들은 자신의 의견을 적극적으로 개진할 유인을 잃게 될 수

있음. 나아가 심의적 의사소통과정에 핵심적인 절차와 규범에 대한 합의가 무너질 경우 일방적인 주장이나 대화의 거부, 극단적인 투쟁으로 이어질 수 있음. 그러나 우리는 공공토론에 참여함으로써 시민성을 배양할 수 있다는 측면에서 제도 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음

- 공공갈등에 대한 전통적인 해결방식이나 협상 또는 보상의 차원을 넘어 갈등당사자 간의 소통과 신뢰에 기반한 합의형성(consensus building)의 중요성이 부각되면서 심의민주주의(deliberative democracy)가 공공갈등의 새로운 해결방식으로 대두하고 있음. 좁은 의미의 합의형성적 접근은 문제해결에 폭넓은 이해관계자의 참여, 토론과정에서 참여자의 학습과 심의, 그리고 합의에 의한 의사결정을 구성요소로 하는 심의민주주의적 접근방식을 가리킴. 참여주체의 대표성 저하는 결국 합의결과의 성찰성과 지속성에도 영향을 미쳐 갈등해결 기제로 제대로 작동하지 못하게 한 중요한 원인으로 작용하게 됨. 심의민주주의적 의사결정방식을 활용할 경우 제도설계 과정에 참여 주체의 대표성 확보를 우선적으로 고려하여야 함. 갈등이 표면화되면 신뢰 기반이 약화되기 때문에 심의민주주의적 방식의 성공 확률이 그만큼 낮아지게 됨. 따라서 갈등이 야기되기 전, 사업시행 초기단계에서 충분한 시간을 갖고 갈등영향분석을 실시한 뒤 심의민주주의적 의사결정방식을 채택하여 절차를 시작하는 것이 매우 중요한 절차설계임
- 공공갈등을 해결하고자 할 때 먼저 할 일은 합의형성 절차 구성 및 운영을 위해 기본적인 이해와 분석임. 당사자가 누구인지, 누가 참여해야 하는지, 참가자들의 정치적, 경제적 힘, 권위, 자원이 어떻게 분포되어 있는지, 쟁점이 무엇인지, 갈등의 원인이 무엇인지, 어떤 사실관계가 규명되어야 하는지, 이해당사자의 협의체 구성 및 참여의사가 어떠한지 등의 합의형성 절차의 구성 및 진행가능성, 합의형성 가능성에 대한 분석임. 이 분석과정은 중립적인 전문가의 이해당사자들과의 비밀이 보장되는 심층 인터뷰를 통해 이루어짐. 이해당사자 면담을 통하여 이해당사자들은 면담과정에서 자신이 중요하게 생각하는 이슈를 명확하게 파악하는데 도움이 되며, 다른 이해당사자들에 대해서도 이해할 수 있고 입장과 실익을 구분하는데 도움이 됨

(4) 지역사회갈등의 문제

- 지역사회에서 갈등관리의 중요성이 점점 커지고 있으며, 이를 효율적으로 다루기 위한 사회적 요구도 증가하고 있음. 공공갈등을 조정하고 통합해야 할 국회와 정당은 오히려 갈등을 증폭시키고 있고, 시민사회도 가치의 분화와 이념적 대립 등으로 갈등의 조정과 해결에 기여하지 못한 채 갈등의 주체로 등장하는 경우가 적지 않음. 갈등해결 방식도 대화와 타협을 통한 합리적 논의나 이익의 조화보다는 감정적 대립과 집단 이익의 추구로 치닫게 되면서 한국사회가 갈등의 소용돌이 속에 휘말리게 되었음
- 지역발전 및 공공갈등을 일으키는 주요한 매개체인 국책사업은 예산 규모가 크고 장기적인 국가발전계획과 밀접한 관련을 맺고 있는 국가전략사업으로 경제적·사회적 파급효과가 매우 크기 때문에 갈등양상이 심각하게 전개된다는 특징을 보이고 있음. 국책사업은 장기적으로 광범위한 지역에 영향을 미치는 대규모 재정지출사업이기 때문에 사업의 결정과 추진과정에 다양한 이해관계자가 개입하게 됨. 또한, 특정지역의 발전이나 환경에 미치는 영향이 지대하기 때문에 지자체나 주민들이 집단적으로 이해관계를 표출하게 되고, 다양한 이념과 가치를 추구하는 시민단체들은 물론 정치권, 이익집단, 지역언론 등도 갈등 상황에 개입하게 됨. 대부분의 국책사업이 기본계획 수립과 예비타당성 조사, 타당성 검증 등 일련의 조치가 사업시행부처나 전문가에 의해 진행되기 때문에 계획과정에 사회적 합의도출을 위한 시민의 참여는 철저히 배제되는 경우가 많음. 대개 지역주민이나 일반 시민은 환경영향평가과정이나 보상, 공사 등과 같은 사업시행단계에서 사업추진을 알게 되면서 갈등이 증폭하게 됨

(5) 기존 갈등해소의 방법: 시민참여형 의사결정 기법⁹⁾

- 시민배심원제 : 공공정책이나 사업 등 공공쟁점에 대한 여론형성 및 사회적 학습을 목적으로 사회적 합의형성을 위해 일정하게 구조화된 시민참여프로그램임.

9) 행정절차나 자문위원회 제도 등 행정참여제도는 시민을 대상으로 한 것이 아니라 이해관계자나 전문가 등 제한된 집단을 대상으로 함. 참여적 의사결정은 이해관계나 전문성 등으로 참여자를 제한하지 않고 일반시민의 의견을 의사결정에 반영함

시민배심원제는 시민이 배심원으로 참여하여 숙의과정을 통해 사회적 학습을 하며, 이에 기초하여 사회적 합의형성을 이룰 수 있다는 특징이 있음. 시민배심원제는 무작위로 선별된 시민을 대상으로 숙의가능한 절차를 구성하고 시민패널을 선정하여 이들에게 충분한 정보와 학습기회를 제공함. 전문가나 이해관계자로 구성된 증인들을 대상으로 질문, 토론을 거쳐 보고서를 작성하는 방식을 통해 운영됨

- 규제협상 : 규제협상은 이해갈등의 문제를 이해당사자 집단과 규제기간이 협상을 통해 합의된 규제안을 도출하는 것을 목적으로 함. 행정기관의 규제에 영향을 받게 되는 이해관계집단이 참여하여 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출함. 규제사안에 대하여 영향을 받는 이해관계집단은 규제내용에 대한 합의를 이루었기 때문에 정책이나 법안의 집행과정에서 새로운 갈등발생의 가능성이 낮음
- 공론조사 : 공론조사는 여론조사와는 달리 조사대상자에게 숙의기회가 주어지고 이를 바탕으로 공공쟁점사안에 대한 입장을 도출하는 것을 목적으로 함. 시민패널간 토론을 통해 쟁점사안에 대한 공론을 확인할 수 있는 장점이 있음. 공론조사는 조사대상자 표본추출과 소집단토론회, 전체 토론회 등 많은 비용이 소요되지만 단순 여론조사보다 조사결과의 신뢰성이 높아 쟁점사안에 대한 시민들의 질 높은 견해를 확인할 수 있음
- 합의회의(consensus conference) : 합의회의는 가치갈등과 공공사안에 대하여 시민들의 합리적인 판단을 확인하고 정책권고안을 도출하는 것을 목적으로 함. 공공정책이나 사업 등의 공공쟁점에 대한 숙의에 기반한 시민들의 견해를 확인할 수 있음. 시민패널이 정치적, 사회적으로 논쟁적인 주제에 대하여 전문가에게 질의하고 의견을 청취하여 시민패널의 최종 견해를 보고서 형태로 도출함
- 시나리오워크숍 : 공공쟁점사안을 둘러싸고 다양한 시나리오를 작성 및 평가하여 해결방안의 도출을 목적으로 함. 통상 지역의 발전계획입안자가 미래 전망을 평가하는 수단으로 활용됨. 지역개발 비전과 로드맵, 개발방식에 관해 지역사회 이해관계자가 모여 몇 개 집단으로 나뉘어 대안별 시나리오를 검토하고 대안간의

장단점을 비교분석하고 바람직한 비전가 방식 및 로드맵의 합의를 도출해내는 의사결정방식임

- 다음의 <표 17>, <표 18>, <표 19>은 갈등해소를 위한 시민참여유형과 그 기법에 관한 것임(김태홍 외, 2005 참조)

〈표 17〉 갈등해소를 위한 시민참여 유형

시민참여의 유형	목적	예시	
1. 일반적 시민참여 (소극적 시민참여) · 광의의 참여적 의사결정 중 적극적 시민 참여를 제외한 유형	(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 · 정보제공, 교육을 목적 · 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음	전단, 팸플렛, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료 배포 뉴스자료배포 대중매체에의 광고 인터넷 웹사이트 운영 공공장소에의 자료전시	
	(2) 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여 · 정보제공, 의견수렴(숙의 없음)을 목적 · 일반시민의 의견반영의 기회는 적음	오픈하우스 운영 공청회 여론조사	
2. 적극적 시민참여 · 좁은 의미의 시민참여 유형 · 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침 · 보장된 숙의 과정을 포함	(1) 여론 확인을 목적으로 하는 참여 · 시민적 여론에 대한 숙의 · 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨	공론조사	
	(2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 · 정책의 형성을 목표로 숙의 · 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영됨 · 반드시 합의를 목적으로 하지 않음	① 이해관계자 참여 · 정책에 영향을 받는 이해관계자 참여 · 협력적으로 문제해결	시나리오 워크숍 규제협상
		② 이해관계를 배제한 일반시민 참여 · 모든 시민에 영향을 미치는 사안 · 사회적 목표로서의 공공선의 추구	시민배심원제 협의회

〈표 18〉 시민배심원

<p>의의 /특징</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자가 아닌 일반시민의 의견을 공공정책에 반영하고 사회적으로 중요한 공적 문제에 대한 여론을 형성하는 것을 목적 • 시민배심원단으로 일반적으로 18-24인으로 구성되며 일반대중을 대표하는 역할을 수행 • 계획 및 준비기간으로 3-4개월이 소요되고 숙의과정에 해당하는 청문절차 (hearing)는 4-5일에 걸쳐 진행 	
<p>절차</p>	<p>의제설정</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 시민배심원단이 숙의과정을 거쳐 답변하게 될 질문들을 의제로 구성
	<p>자문위원회 구성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 의제에 대한 다양한 관점을 가진 개인으로 구성 • 배심원들에게 그들의 역할, 답변해야 할 의제, 증인채택 등 에 관해 조언 • 시민배심원제 운영을 돕는 직원들(staff)이 공정하게 임무를 수행할 수 있도록 감독
	<p>배심원단 구성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 무작위로 전화설문 • 시민배심원의 풀(pool)구성(관련의제에 대한 추가정보를 받기로 동의한 응답자 200-300인) • 지역사회 및 의제와 관련된 시민의 인식과 성향을 반영할 수 있는 표본수집을 통해 배심원단 선별
	<p>증인채택</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 의제에 관해 지식 있는 개인 • 자문위원회의 도움을 받아 상이한 관점과 견해를 반영할 수 있는 증인 채택
	<p>청문(Hearing)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 배심원단의 질문증인 답변 • 토론 후 의제에 대한 답변 도출
	<p>정책권고안 발표</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공개포럼을 통해 정책권고안 발표
	<p>평가절차</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 임무수행에 대한 평가 • 최종보고서 작성
<p>평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의과정을 강조한 적극적 시민참여 의사결정 • 일반시민들이 공공정책의 결정에 참여하여 학습과 토론을 통해 사회적 목표로 서의 공공선을 추구 • 제한된 인원의 참여로 대표성 확보 어려움 	
<p>적용</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 구성원 간의 견해의 대립이 있고 문제에 대한 여러 가능한 해결방안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있는 경우 유용한 해결방법 • 지역사회 또는 국가 전체가 영향을 받는 문제에 관한 주제가 적합 • 미국의 제퍼슨센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 조세개혁, 폐기물관리, 수질문제, 생명윤리 문제 등에 관한 시민배심원 제 프로그램 개최 	

〈표 19〉 적극적 시민참여 특징

적극적 시민참여 모델	특징	참여자 성격	장점	단점	적용
규제 협상	· 정부대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙 제정	· 이해관계자 대표 (환경단체, 공익단체, 일반시민도 포함)	· 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여 · 갈등예방 · 우호적 관계 유지	· 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 · 타협으로 문제해결 (가치갈등에는 부적합)	· 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능 · 이해관계인이 뚜렷이 확인 가능하고 수가 제한적인 경우 적용 가능
시나리오 워크숍	· 일반 시민이 지역전문가로 참석	· 대표성 있는 일반시민	· 참여자의 대표성 확보 · 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 조사	· 다수의 참여자로 인한 낮은 심사숙고성 · 낮은 비효율성	· 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능 · 가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 · 대안선택 가능한 복잡한 문제
시민 배심원제	· 충분한 정보를 학습한 일반시민의 대표자가 정책을 결정	· 일반시민 (대표성을 확보한 시민대표)	· 일반시민에 의한 정책결정 문제에 대한 면밀한 검토 · 사회적 목표로서의 공공선 추구	· 소수참여로 인한 낮은 대표성 · 결과에 대한 시민 전체의 수용성 확보 의 어려움	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용 가능 · 복잡하고 논쟁적 문제에 대한 구체적 선택 필요시
합의 회의	· 과학기술적 지식이 필요한 사안에 대한 일반시민이 학습 후 결론 도출	· 일반시민 (지원 후 선 발된 시민)	· 과학기술적 정보제공 · 공공선 추구	· 지원자 참여로 대표성 낮음	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 일반시민의 과학기술적 인식, 공론화 필요시 · 복잡 기술적인 논쟁적 사안
공론 조사	· 여론조사와 숙의과정의 결합	· 이해관계자 대표 (공공기관, 기술전문가, 업계, 일반 시민의 대표)	· 일반시민의 역할 중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할)	· 합의의 어려움 · 비용효율성 낮음	· 지역적 갈등, 가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 · 미래 예측이 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택 가능한 대안이 존재
라운드 테이블	· 특정한 문제에 대해 참여자들이 동등한 위치에서 창의적으로 문제해결	· 이해관계자 대표(공공기관, 일반시민, 환경단체 등)	· 공익단체 및 일반 시민이 정부 대표와 동등한 지위에서 참여 · 갈등예방 · 우호적 관계유지	· 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 · 타협으로 문제해결 (가치갈등은 부적합)	· 전국, 지역적 범위 모두 적용가능 · 이익갈등 · 창의적 해결방안 모색이 필요한 경우

(6) 갈등관리의 방향

- 갈등관리는 갈등이 역기능적이고 파괴적인 갈등으로 전개되는 것을 방지하고 갈등의 순기능을 증가시키도록 도와주는 구조와 조건을 형성하는 것을 말함¹⁰⁾. 이때 갈등해소는 갈등이 되는 문제의 해결을 의미하고 갈등의 문제를 상호간의 협의를 통해 일치해 가는 과정이자 행위, 그리고 나아가 서로 협력으로까지 연결되는 것을 의미함
- 갈등이 방지되었을 경우 사회 분열을 야기할 뿐 아니라 국가 경제에도 큰 타격을 줌. 따라서 갈등이 발생하였을 때, 사회 발전에 직접적으로 도움이 될 수 있도록 이를 효과적으로 관리하는 능력이 매우 중요함. 즉, 갈등관리를 제도화하는 것이 필요함
- 갈등관리를 위해서는 첫째 관련된 당사자가 누구인지를 파악해야 함. 갈등이슈를 둘러싸고 현재 대립하는 주체들이 관련된 주체들이지만 그 이슈가 미래에 영향을 줄때는 관련주체들의 범위가 넓어짐. 혹은 그 주체들과는 달리 익명적이고 잠재적인 갈등주체들이 있을 가능성도 있음. 두 번째 고려할 문제는 절차 문제임. 문제해결을 위해 제도적이고 형식화된 방식이 있는 것도 있지만 명시적으로 제도화되어 있지 않은 절차와 형식들이 갈등해소에 도움을 줄 수도 있음. 이른바 문화적이고 일상적인 차원에서의 해결방법 모색도 중요한 것임. 세 번째는 주요 갈등의 이슈와 쟁점들을 정확히 파악해야 함. 서로 이슈의 내용과 범위를 잘못 이해하고 있으면 근본적인 해결방식의 도출은 매우 어려우며 이슈들을 둘러싸고 제출되는 자료들의 신뢰성도 떨어질 수 있음(윤민재, 2011)
- 사회통합을 넘어 국민대통합의 시대로 나아가기 위해서는 국민들 간의 신뢰나 공감을 형성하기 위한 정책이 확대되어야 하며, 사회갈등 유형에 따른 갈등해소 정책들을 균형적으로 실시하고 장기적인 관점에서 정책의 방향을 설계하는 것이

10) 지역발전 및 공공갈등은 지역사회와 국가정책에 미치는 파급효과갈등관리는 3가지 접근방식이 있음. 먼저 전통적 관리방식임. 이것은 사법적 판결을 통한 해결방식을 말함. 둘째 대체적 관리방식임. 이는 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식임. 구체적으로 협상, 조정, 중재 등이 여기에 해당됨. 셋째 시장경제원리를 활용하는 경제적 접근방식이 있음. 이것은 이해관계를 둘러싸고 진행되는 갈등에 유효한 접근방식임. 경제적 유인으로는 각종 보조금, 재정인센티브, 그리고 국채사업의 입지갈등 경우도 중앙과 지방이 갈등을 극복하고 유기적 협조관계를 생성하는 데 도움이 되는 것이 있음. 마지막으로 민주적 방식으로 참여제도의 수준과 활용임

필요함

- 통합과 갈등해소를 위해서는 사회자본을 구축해야 하고, 이는 곧 공동체 의식을 함양하도록 하며 타인 및 소수자, 사회적 약자에 대한 배려와 신뢰, 상대방에 대한 공감과 이해를 높이는데 기여함
- 한국사회에서 분절적으로 발생하고 있는 사회갈등의 주체는 정부, 기업, 시민사회, 지역공동체들이며, 이들의 참여 없이는 통합을 이룰 수 없음. 따라서 한국사회에서 발생하는 갈등을 줄이고, 통합에 기여하기 위해서는 사회를 구성하는 주요 주체들 사이의 협력적 네트워크를 구축할 필요가 있음
- 갈등이 발생하였을 때 최적의 갈등해결방식을 모색할 수 있도록 하는 역량을 키워야 하며, 이를 위해서는 갈등관리 전문가를 양성하고 역량을 개발할 수 있는 교육 프로그램이 필요함
- 최근 한국사회의 갈등관리 중 대표적인 것들로 지역발전과 국책사업을 중심으로 전개되는 갈등을 들 수 있음. 지역발전을 둘러싼 지방정부 간 대립과 개발격차로 인한 상대적 박탈감이 지역갈등을 증폭시키고 있으며, 중앙 및 지방정부와 지역주민 간에 야기되는 공공갈등 양상이 발생빈도가 갈수록 늘어나고 있음

2. 국내외 성공사례 분석

1) 참여

(1) 참여 사례의 개관

- 시민의 참여가 통합으로 연결되는 사례는 무엇보다 공동체 형성에 대한 참여에서 가장 두드러지게 나타남. 마을을 만든다는 일차적 의미가 ‘관계’를 만든다는 뜻이기 때문일 것임(이종수, 2015). 무너진 관계를 회복해 동네를 이루고, 거기서 어울림의 기쁨을 맛보며 살아가는 삶을 뜻함. 꽃길을 가꾸는 일로 시작하든, ‘얼굴 있는 먹거리’ 운동을 펼치든 좋은 사람들과 어울려 기쁘게 살아가는 게 궁극의 열망임. 인간은 태생적으로 공동체적 자아(communal self)를 가지고 태어나기도 하고, 공동체적 삶이 시장(市場)이나 정부(政府)보다 때로 효율적이라는 사실이 입증되어 있음

가. 대구시 삼덕동 담장 없는 마을

- 담장 허물기 운동을 펼두고, 꾸러기 그림대회, 골목 영화제, 인형극, 녹색가게, 마을 미술관 등 다양한 아이디어와 활동을 통해 공동체성을 증진시켰음. 우리 동네라는 의식과 장소애착이 고취되었고, 대구 뿐 아니라 전국적으로 ‘담장 허물기’ 운동이 전파되는 계기 마련했음

나. 충남 홍성군 홍동면 문당리의 마을 만들기

- 우리나라 최초의 대안학교라고 할 수 있는 풀무학교를 50년 전 이찬갑 선생이 설립한 후, 홍순명 선생이 이끌며 유기농 운동과 마을만들기를 선도했음. 교육을 머리만이 아니라 땀으로 체득하도록 교과과정에 노동을 포함시켰음. ‘똥통학교’란 비아냥거림을 듣던 이 학교 졸업생들이 빠져 나가, 지금은 홍동면이 유기농업을 이끄는 터전이 되었음. 홍동면에는 현재 전국에서 면 단위로는 유일하게 출판사가 있어 책을 펴내고, 민립(民立) 밝맑도서관을 세워

농촌에 인문학 향기를 전파하고 있음. 정부가 현재 서두르는 협동조합의 모태가 이곳에서 50년 전 실험으로 탄생했음

다. 강원 화천군의 토고미마을

- 한상렬 위원장은 공동체 회복의 필요성을 깨닫고 농촌의 시골마을로 귀촌했음. 한 위원장은 1996년 위암 판정을 받았지만 농촌마을에 희망을 선물하고 싶어 마을 주민 세 명과 환경농업 작목반을 구성했음
- 당시 1ha로 시작한 무농약 오리쌀 재배는 이제 25ha로 확대되었고, 전국에 토고미 가족 회원이 4만 명 생겨났음. 토고미에서 생산되는 친환경 오리쌀은 토고미 가족들의 주문을 충당하기도 바쁘고, 1년이면 2만 명의 방문객이 이곳을 찾아옴. 초창기 마을에서 외면당하던 한 위원장은 이제 이곳에 없어서는 안 되는 일꾼으로 인정받음. 십여 년에 걸친 어려움과 외로움을 극복한 원천을 묻는 내게 한 위원장은 신앙을 꼽았음

라. 충북 단양군 한드미마을

- 정문찬 이장이 1998년 귀농을 결심했을 때 품었던 꿈은 친환경 생태마을이었음. 당시만 해도 동네에서 그의 목소리에 귀를 기울이는 사람은 없었음. 혼자 친환경 농사를 지으며 동네 사람들을 설득하기 시작했고, 이를 지켜보던 마을 사람들이 우렁이농법에 합류하기 시작했음. 빈집이 수두룩하던 동네에 지금은 귀농이 이어져 47가구가 모여 사는 윤기 있는 마을로 탈바꿈했다. 이곳도 해마다 3만 명의 방문객이 전국에서 찾아옴. 2005년에는 소문을 듣고 대통령이 찾아왔음. 세 시간여 마을에 머물던 대통령은 마을 사람들과 고구마 순을 심고, 울무 씨앗도 뿌렸다. 대통령의 방문을 기념하기 위해 ‘풀벌레 노래와 한 방울 물소리에도 귀를 기울이는 국민의 대통령.’ 이라는 글을 돌에 새겼음

마. 인천시 부평시장

- 대단위 재래시장에서 경제적 이익을 추구하는 동시에 공익과 어울림을 조화시켜 시민들에게 열린 공간을 제공하고 친밀감, 소속감을 확대했음. 시장은 상인 뿐

아니라 찾아오는 주민의 것이라는 인식이 확대되고, 거리 미화와 쉼터로서의 기능 향상되었음

바. 광주 YMCA 좋은 동네 만드는 사람들

- ‘좋은 동네’에 대한 꿈을 공유하고, 유실수 심기, 벽화 그리기 등을 통해 주민의 어울림과 참여를 제고했음

사. 주민참여 예산제도: 광주광역시 북구

- 설명회와 토론회로 구성되어 있고 시간별로 진행되었음

〈표 20〉 광주광역시 북구의 주민참여예산제도

구분	개최시기	내용
사전설명회 (예산참여시민위원회)	예산편성이전	① 지난해 결산결과 설명 ② 다음해 예산편성방향에 대한 토론 ③ 예산편성방향에 대한 의견수렴
분야별토론회 (분과위원회)	9월	① 분야별 관계공무원 출석, 분야별 예산편성방향 및 내용설명 ② 토론 및 의견수렴
총괄토론회	10월	① 분야별 토론회 결과수렴 ② 북구전체의 예산편성우선순위, 신규사업 타당성 논의 ③ 분야별 상충의견 조정

〈표 21〉 주민참여예산제도

조례 제정 단계	광주광역시 북구	2003년 8월 전국 최초 도입, 2004년 3월 조례 제정
	울산광역시 동구	2004년 6월 조례 제정
	충북 청주시	2004년 시민참여기본조례에 명문화, 2005년 4월 조례 입법 예고

	경기 안산시	2004년 시민참여기본조례에 명문화, 2005년부터 시행
	전남 순천시	2005년 3월 조례 제정
	대전광역시 대덕구	2005년 8월부터 시행, 11월 조례 입법예고
조례 제정 이전 단계	인천광역시	1999년부터 예산편성 전 사이버토론회, 분야별 공청회 개최하여 주민의견 수렴·반영
	광주광역시	시민단체의 예산요구서 비공개결정 행정소송 취하조건으로 2004년부터 예산정책설명회 등 부분적 도입
	경기도	2005년부터 예산편성 전 사이버 및 서면조사, 분야별 토론회 개최하여 주민의견 수렴 반영
	전남 나주시 경기 부천시	2001년부터 연 1회 시민예산 설명회 개최, 주요 시책 및 재정 운영방향 주민의견 수렴
	광주광역시 동구 광주광역시 남구	2004년부터 구청장이 위촉한 예산참여시민위원회 구성 의견 수렴
	서울특별시 강남구	2004년 1억 이상 사업비 동별로 배정 주민자치위원회에서 결정

출처 : 박광우 (2006)

아. 지역화폐 (대전 한발 렛츠 사례)

〈표 22〉 국내 대안 화폐 현황

공동체	운영단체	화폐명	도입 시기	특징
미래사FM	미래를 내다보는 사람들	미래머니	1998년 5월	비영리 민간단체
민들레	교육동화 출판사 민들레	민들레	1999년 1월	비영리 민간단체
서초품앗이	서초구청	그린머니	1999년 2월	지방자치단체
작아장터	녹색연합출판사	없음	1999년 3월	비영리 민간단체
송파품앗이	송파자원봉사센터	송파머니	1999년 8월	구립민영지역자원봉사센터
동작자원봉사은행	동작구자원봉사센터	없음	1999년 11월	지방자치단체
한발레츠	주민	두루	2000년 2월	민간인
과천품앗이	주민	아리	2000년 11월	민간인
고잔품앗이	안산 고잔동 주민센터	고잔머니	2002년 6월	민간인
사랑고리은행	구미요한선교센터	고리	2002년 8월	비영리 민간단체
광명그루	광명시 평생학습원	그루	2004년 3월	지방자치단체
늘품	대구 달서구 본동 종합사회복지관	늘품	2005년 4월	지방자치단체

출처 : 천경희(2005)

- 공동체 화폐 ‘두루’로 소통과 함께 사는 마을 추구함. 처음에는 실업구제책, 노인복지 대안, 환경보전 수단 등의 목표로 시작했으나, 지역 내에서 통용되는 공동체 화폐인 두루를 통해 회원들이 노동과 물품을 거래할 수 있는 교환제도로 정착함. 자신이 보유하고 있는 노동과 물품을 필요로 하는 다른 사람에게 제공하고, 자기 자신도 다른 사람으로부터 제공받을 수 있는 ‘다자간 품앗이’ 제도로 발전함
- 이 지역에서는 거래 안내 도우미 소식지를 발행, 회원의 친목도모, 장터운영 준비 등의 업무를 수행하며 서예교실, 도예교실 등 품앗이 학교를 옴. 물품 공유소를 운영하고, 두루부엌 등을 통하여 밑반찬과 농산물 직거래를 실시함. 여성 일자리 창출을 위해서 노력하며, 7개의 동에서 지역모임을 조직하여 운영함. 회원 뿐 아니라 지역사회에 소통과 통합의 가치를 크게 확산시키고 있음. 법정통화와 지역통화를 비교해 보면 아래의 <표 23>과 같음

<표 23> 법정통화와 지역통화의 비교

	법정통화	지역통화
경제학적 기능	가치척도 · 교환 · 가치저장	매개(가치척도 · 교환)
화폐 형태	현금통화, 예금통화	지폐발행형, 집중관리형
이자	유이자(→가치증식)	무이자
시간 개념	자본축적→투자	없음(소비의 한계)
통화 시장	메인스트림	Alternative Economy
공간 개념	공동체→글로벌 경제화	글로벌경제→로컬경제
인류학적 기능	외부화폐기능(교환)	내부화폐기능(상호보유)
발생 영역	공동체와 공동체 간의 접점	공동체 내부(게마인저프트)
사용 동기	편리성, 신뢰(신용)	코미트먼트, 신뢰, 상호보유
가치 기능	절대가치	상대가치

출처 : 강원발전연구원, 박상현(2002)에서 재인용

2) 자원봉사와 기부

(1) 자원봉사와 기부 사례의 개관

- 자원봉사와 기부는 국민통합 증진을 위한 수단으로서 다양한 사례를 살펴볼 수 있는 바, 다양한 사례를 검토하기 위해 국내와 해외로 크게 구분하고 그 아래에서 대표적인 행위 주체인 정부, 시민사회, 개인의 행위 주체별로 우수사례들에 대해 살펴보았음

(2) 국내

가. 정부

○ 보건복지부의 “행복나눔 N 캠페인”

- 소비자가 N마크 부착제품을 구매하면 기업이 수익금의 1% 내외를 기부하는 생활 속 나눔 실천을 유도하고 있음. 기업이 공익과의 연계성을 고려해 활동하는 마케팅으로 기업이 비영리기관에 브랜드의 이윤 중 일정액을 기부하도록 함. 즉, 공익연계마케팅(cause-related marketing)의 하나로 볼 수 있음. 2010년 1월 보건복지부, 한국사회복지협의회, 참여기업 간 1차 협약을 하였고 2011년에 1개사가 참여하고 있음(권혜나, 2011; 중앙대학교, 2011)

나. 시민사회

○ ‘소셜 기부’ 프로그램의 도입

- G마켓, 예스24, CJ제일제당, 싸이월드 등의 사기업에서는 크라우드펀딩(crowd funding)과 같은 소액기부 또는 재미기부 문화의 확산을 위해 청년층의 기부에 대한 관심을 스마트폰이나 SNS 등을 통해 참여할 수 있는 기제를 마련하였음. 또한, 카드사들은 신용카드 포인트를 이용한 기부를 활발하게 진행하고 있음.

예를 들어, 신한카드의 아름인(www.arumin.co.kr)으로 2009년 포인트 기부액이 3억 4900만원, 신용카드 결제를 통한 기부액은 약 5억 6100만원이었음(중앙대학교, 2011)

(3) 해외

가. 정부

○ 미국

- 주와 지방차원에서 재난관리 자원봉사단체 네트워크를 설립하여 기부관련 조직들이 효율적으로 활동할 수 있도록 도와주었음. 지역사회를 위하여 재난관리, 훈련, 네트워킹 등의 활동을 하며, 다양한 자원봉사조직을 정부와 통합하고 이들은 정부부처의 회의에 참여함. 그리고 전국기부관리전략담당(National Donation Management Strategy)은 1993년부터 기부 조정팀(Donation Coordination Team)의 원리를 채택하여 사용함(정부, 자원봉사조직, 지역사회 기초조직들 사이에 도출된 협력에 기초하여 기부업무를 추진하도록 함)
- 노인국가봉사단(Senior Crops) : 미국의 국가봉사단은 청소년들과 노인들에게 사업의 초점을 맞추고 있음. 케네디의 Peace Crops, 클린턴의 AmeriCrops는 청년을 대상으로, Senior Crops는 노인을 대상으로 함. CNCS사무국을 통해 존슨 대통령 때 시작한 프로그램에 참여할 참가자를 모집하여 활동하게 함. Senior Crop봉사자는 범죄자 복귀, 문제아동 가정돕기, 정보격차 해소, 문맹퇴치 사업, 지역사회 공공안전, 독거노인 돕기 등 크게 6가지 사업 분야에서 활동함
- 기부연금(Charitable Gift Annuity) : 기부자가 현금, 부동산 등 자산을 기부하면 본인 또는 유족에게 일정액을 정기적으로 지급하는 제도로 기부자의 기부욕구를 충족시키면서 여생동안 소득을 보장해줌으로써 기부를 활성화하는 데 기여할 것으로 기대됨. 미국에서는 기부연금의 수혜자를 본인, 배우자, 자녀 등으로 지정 가능하도록 하고 있으며, 최초 기부금액의 50% 이상을 기부하도록 하고 있음. 또한 연금규모는 기부금액이 클수록, 연금수혜자 수가 적을수록, 수혜자가

고령일수록 커짐. 2009년 미국의 기부연금 규모는 총 150억 불 정도이며 수령자는 8,191명, 평균 수급기간은 14년, 순수 기부율은 81.6%였음(권혜나, 2011; 중앙대학교, 2011)

- 노숙자를 위한 기부금 미터기의 설치 : 콜로라도주 덴버시는 노숙자 문제해결을 위해 “기부용 미터기” 를 설치하고 운영함. 시민들이 기부하기 편리하도록 노후된 주차용 미터기를 개선하여 동전을 투입할 수 있게 함. 기부금은 노숙자 단체인 “Road Home” 를 중심으로 한 노숙자 프로그램에 사용하고 기부금 관리는 “Mile High United Way” 에서 하고 있음

○ 영국

- 내무부의 자원봉사과(voluntary services unit) : 정부차원의 자원봉사 업무를 담당하는 부서로 관련 정책수립과 예산배분을 이행함

○ 일본

- 정부주도로 전국에 사회복지협의회 및 자원봉사 센터가 설치되어 있음. 후생성에서는 지역복지과에서 자원봉사 업무를 담당하고 있으며, 전국사회복지협의회에서 예산을 지원하고 있음
- NALE(Nippon Active Life Club : 일본의 적극적인 삶 클럽) : 같은 고령자들을 위한 가사원조, 말벗, 젊은 가정을 위한 육아지원, 지역사회 공원 청소 등 다양함. 자신들의 봉사만큼 후에 돌려받을 수 있는 ‘자원봉사 시간예탁제(자원봉사 마일리지제)’ 를 채택하며, 활동에 따라 보수도 받을 수 있음

○ 네덜란드

- 보건복지체육부는 전국의 단체들을 정보, 자문, 방법개발과 연구 측면 등의 수단 등을 통하여 지원하고, 자원봉사활동 단체들과 기초지방단체들에게 방법 및 정보를 제공함. 보건부는 사업비를 전국 단체들에게 그란트로 제공함. 자원봉사

활동 참여를 유도하기 위해 활동 확인서를 경력으로 인정하는 법이 존재함.
1970년대부터 네덜란드는 비영리기관에서 새로운 일자리를 마련하는 고용 창출 정책을 적극 추진해왔음.

나. 시민사회

○ 미국

- SOCRE(Counselors of America's Small Business Owners : 중소기업상담가협회):
1964년 중소기업가들의 경영을 돕기 위해 조직된 퇴직 경영인 봉사 단체로 무료 컨설팅이나 창업상담을 시행함. 은퇴 후의 경우에 미국은 전미 은퇴자 협회가 있어, 일정한 회원비를 지급하게 되면 스폰서기업들이 회원들에게 혜택을 주는 사례가 있었음. 스폰서 기업은 기부를 많이 한 사람은 할인해줌으로써 기부와 봉사의 유인이 될 수 있는 것임. 기부희망자들은 기부에 대한 두려움 내지는 문턱을 낮추기 위한 기부시물레이션에 대한 요구가 있었음. 이를 위해 이민구 팀장은 “기부체험학교” 등을 제안하였음. 강남/서초/송파 기후변화학교를 운영하고 있는데 인식이 많이 증가하였음. 공립학교나, 다양한 교육 관련 기관에서 기부를 체험하게 하는 것임. 기부 컨설팅을 만약에 시물레이션 형식으로 해주고 이러한 기부 후 자신이 느낀 점 등에 대한 교류를 할 수 있음. 이전의 선행연구들을 보면 기부 후 대부분의 사람들은 안정적인 마음의 상태와 같은 긍정적인 감정의 변화를 느낀 것을 볼 수 있음(중앙대학교, 2011)
- Points of Light의 A Billion + Change 사업 : 기업을 대상으로 기술기반 자원봉사(skill based volunteering) 참여를 촉진시키고자 함. 2011년 11월부터 시작되었으며, 전국적인 캠페인 사업으로 Fortune 100-500대 안에 속하는 기업을 선정하여, 기업들의 행태를 변화를 위해 자원봉사활동에 헌신하겠다는 서약과 기존 활동을 확장하겠다는 서약을 받는 방식을 이행함. 또한 일종의 snowball방식으로 서약한 기업들에게 또 다른 한 기업을 끌어들이도록 하였음. 활동한 기업에게는 공개적인 인정(celebration)행사, 백악관 초청행사, 홍보의 지원을 하고 있음. 전담 웹사이트인 'Readiness Roadmap' 을 운영하여 자료들을 링크하여 참여 정보와 컨설팅 등에 대한 정보를 제공함

- Traproot Foundation의 8가지 프로보노 모델 : 매년 우수한 프로보노 서비스에게 상과 상금을 부여하는 ‘award-winning Service Grant’ 프로그램을 통해, 성공적으로 입증된 8개 프로보노 모델을 제시하였음¹¹⁾

○ 프랑스

- ‘문화·다양성재단(Foundation Culture & Diversit): 빈곤층 아이들이 예술가의 꿈을 펼칠 수 있도록 공연 전시 프로그램을 개발하고 재능 있는 학생들의 입학에 도움

○ 덴마크

- 덴마크 노인회(DaneAge): 1986년에 설립하여, 독거노인들을 돌봐주는 복지 활동을 펼치고 있으며, 자원봉사자들의 높은 만족도를 보임(요인으로 수혜자들과 어울리게 하고, DaneAge의 좋은 이미지, 다른 자원봉사자들과의 협력, 분회들의 좋은 리더십 등이 제시됨)

다. 개인

○ 캐나다

- 주민들의 생활 곳곳에 기부가 가능하도록 접근성을 증대시켰음. 예를 들어 큰 슈퍼나 푸드뱅크 등, 캐나다의 학교에서 Terry Fox Run이라는 달리기 행사를 통해

11) ① 직원 파견형 모델(Loaned Employee) : 회사 내가 아닌 다른 비영리조직에서 직원의 프로보노 서비스 활동을 공식적으로 승인하고 상응하는 보상을 제공함, ② 기능적 코칭과 멘토링 모델(Functional Coaching & Mentoring) : 회사 직원들을 비영리조직 파트너 동료들과 연결하여 관계를 형성하고 기능적 숙련을 공유하게 함, ③ 마라톤 모델(Marathon) : 사전에 정해진 시간계획 내에 프로보노 프로젝트에 회사의 인적 자원풀을 대규모로 제공함, ④ 표준화된 팀 프로젝트 모델(Standardized Projects): 개개인을 모두 팀으로 배치하여 특별한 역할과 책임을 부여하고 표준화된 제공방식으로 서비스 범위의 설정 및 구조화를 함, ⑤ 개방형 아웃소싱 모델(Open-ended Outsourcing) : 한 회사가 몇몇 특정한 수의 비영리조직에게 지속적으로 서비스를 제공함, ⑥ 섹터 전반 해결형 모델(Sector-wide Solutions): 비영리섹터 전반에 걸쳐 모든 비영리조직들이 공통적으로 적용할 수 있는 프로보노 서비스를 창조함, ⑦ 일반 계약형 모델(General Contracting) : 한 조직이 특정한 사회문제 해결을 위해 영리-비영리 섹터간 협동을 증진하고 자원을 조정하고 감독하는 형태임, ⑧ 특정 이슈 해결 모델(Signature Issue): 공식적 프로보노 활동에 부가적으로 기업의 자산을 조합하여 특정한 사회 이슈 해결을 위해 기업의 대표적 내부 자원을 활용함

수익금을 암 연구 기금으로 사용함

○ 프랑스

- 원전 수주업체인 Areva는 기업자원봉사활동에 참여한 직원들에게 인센티브 및 신입사원 채용 시 자원봉사 실적을 반영하고자 시도함. 이동통신회사인 SRF의 경우 기업 총수가 임직원의 자원봉사를 권장하며, 자원봉사계획서를 사전에 제출하면 외부에 10-20일 동안 자원봉사활동이 가능하며 모두 근무시간으로 인정받음(전라북도, 2014). 대부분의 프랑스 기업들은 잘 훈련된 자원봉사자와 ‘메세나’로 불리는 봉사 조직을 통해 활동하며, 자원봉사경력을 입사에 반영함(전라북도, 2014)

○ 영국

- Oxfam, Salvation, Army, Save the Children등, 상점에서 물건을 구입하고 동시에 기부도 가능하도록 하였음

3) 교육

(1) 국내

- 국민통합교육은 정치교육이나 민주시민교육의 일환인데, 국내에서 민주시민교육은 매우 제한적일 뿐 만 아니라, 국민통합과 관련된 내용은 거의 포함되지 않은 실정임
- 국민통합을 달성하기 위한 교육 방안에 대한 연구의 필요성은 강조되어 왔으나, 실제적인 시도는 거의 없음. 지난해부터 교육프로그램개발 관련 과제지원이 행해지고 있으므로 추후 실제적인 프로그램의 개발에 대한 정보가 가능할 것으로 보임. 아래 그림은 현존하는 국내 교육 프로그램의 사례임(국민통합대통합회의 지원으로 개발된 교육용 콘텐츠(조일수 외 3인, 2015))
- 이 프로그램에선 현재 도덕과 윤리 정치경제 지리 등 관련 과목의 교과서를 분석하고, 해외에서 진행되고 있는 국민통합교육 커리큘럼을 참조하여 국내 실정에 맞는 콘텐츠의 샘플을 개발함. 비록 국내 최초라는 것에 의미가 있으나 아직 전체프로그램이 개발되지 않았고, 그 효과성이 검증되었거나 현실적인 적용사례는 없음. 구체적인 프로그램의 사례는 다음의 <그림 11>과 같음

<그림 11> 중학교의 국민통합교육 교수·학습 과정안 샘플

01 국민통합교육 중학교 도덕과 교수·학습 과정안

1. 교수·학습 개요

교과목	도덕	학년	1
주제	공감과 배려	단원	Ⅲ. 사회·국가 지구 공동체와의 관계 2. 문화의 다양성과 도덕 (2) 다름을 인정하고 차이를 존중하는 마음
수업모형	협동학습	준비물	학습지, ppt 자료, 모둠 평가지
학습목표	1. 문화 간 갈등의 사례를 통해 문화의 다양성을 인정하는 태도의 중요성을 이해할 수 있다. 2. 다문화 사회에 필요한 바람직한 자세로서 소통과 공감의 자세를 갖는다.		
유의사항	(1) 단원(다문화 사회에서 발생하는 다양한 도덕적 문제) 도입부에 모둠별 과제와 형식을 공고하고, 사전에 <학생용 자료 1> 활동 계획을 세우도록 지도한다.		

(2) 해외

○ 해외사례의 개관

- 해외에서는 상당히 활발하게 다양한 형태의 시민 교육이 제공되고 있음. 해외 교육은 근거로 하는 기본 이념과 정치철학에 따라 크게 세 가지 유형으로 구분됨(조일수의 3인, 2015): 시민형 (국민통합의 기준을 시민들이 공유하는 정치적 권리와 의무에서 찾음), 종족형 (사회적 결속의 기반을 혈통과 종족에서 찾음), 통합형(이 둘을 결합하는 유형)임. 국민통합의 개념은 주로 초-중-고등학교에서 교육 커리큘럼 안에 포함되어 있음. 최근에 보다 사람들의 행동패턴에 대한 사실을 전달하고, 보다 실천을 중요시하는 교육프로그램이 개발되었는데, 아직 적용은 제한적이지만 심리학적 이론에 근간하여 실제적인 행동 변화를 위한 구체적인 전략을 제공한다는 점에서 주목할 필요가 있음

○ HIP (Heroic Imagination Project) (<http://heroicimagination.org/>) 프로그램

- 내용 : 심리학 원리를 가르치고 이를 직접 경험하게 함으로써 행동변화를 꾀하는 시민 윤리 교육 프로그램임. HIP는 스탠포드 대학 심리학과 명예교수인 Phillip Zimbardo에 의해 창시된 비영리기구로, 심리학적 사실에 기초하여 인간본성에 대한 이해 향상을 목적으로 시민의식/윤리교육컨텐츠를 제공함. 이 프로그램에서는 사회심리학, 교육심리학 등 관련 영역에서의 연구 결과들을 토대로 모든 시민을 영웅으로 교육시킬 수 있음을 강조하는데, 진정한 heroism은 특별한/소수의 개인에 한 행위가 아니며, 위험을 감수하는 행동이 아니라 누구나 가질 수 있는 심리적 경향(mindset), 즉 일련의 습관으로 봄. 즉, 우리가 영웅으로 생각하는 사람들이 보이는 행동은 학습, 장려, 모방될 수 있으며, 누구나 삶에서 어느 순간이든 이뤄낼 수 있다고 보고 대중 교육을 통해 도전 상황에서 효과적인 의사결정을 하는데 필요한 기술과 인식을 가르쳐 사람들에게서 긍정적인 변화를 이끌어 내려는 적극적/능동적 시도임
- 프로그램의 교육적 효과의 이론적 배경 : 짐바르도 교수는 평범하고 선해 보이는 사람들이 악마화하는 7가지 과정을 다음과 같이 기술함. 그는 폭력, 집단 괴롭힘, 인종차별은 확산 가능한 사회적 질병이며, 방조하면 확산되어 사회 전체를 병들게

한다고 봄. 이런 사회적 돌림병을 막기 위해 이런 사회악을 부추기는 상황적 조건을 손봐야 한다고 짐바르도는 주장함. 평범한 사람들이 악마화하듯, 평범한 사람들도 영웅이 될 수 있으며, 평범한 사람의 용기가 악을 부추기는 상황을 멈출 수도 있다고 보는데, 가령 군대에서의 고문사의 진상이 세상에 알려질 수 있었던 것도 이를 신고한 한 평범한 병사의 용기 있는 결단 때문이었으며, 보복의 위험을 감수하고 세상에 진실을 알리려 했던 그 병사는 사회의 영웅이라고 판단함. 짐바르도는 HIP의 프로그램을 통해 사람들로 하여금 인간의 특성에 대해 배우고 훈련 중 사회악을 방지할 수 있는 행동을 통해 배우고 경험함으로써 평범한 영웅을 양성할 수 있다고 봄¹²⁾

- 운영의 현황 : HIP는 2012년 오바마 대통령이 미국의 시민의식 향상을 위한 한 방법으로 언급해 화제가 되었으며, 연방정부나 기타 여러 재단의 연구지원을 받아 교육의 현실화에 힘을 쏟고 있음. 여러 기구의 지원을 받아 훈련자를 교육하고 프로그램을 확장하여 적용하고 있는데, 아직까지 연구결과는 나오지 않은 상태이나 현재 미국 내 많은 초중고에서 이 프로그램을 수용하여 적용하고 있음. 실제 HIP는 주기적으로 워크샵을 운영하여 실제 현장에서 시민교육을 담당하는 전문가를 양성하고 있음
- 운영의 방법 : HIP의 프로그램은 직접적이고 과학적인 증거를 제시하고, 일상에서의 확인을 유도하고, 비디오와 텍스트를 통해 구체적 정보를 제시하며, 긍정적 격려를 통해 자신이 배운 것을 타인과 공유하고, 긍정적인 변화를 위해 작은 프로젝트를 만들어 직접 실천하는 것을 강조함. 즉, 이 과정을 통해 단순히 지시를 따르는 것이 아닌 학생 스스로가 자신이 무엇을 어떻게 바꿔가고 있는지에 대한 모델을 제시하는 메타인지 방법을 사용하고 있음
- 교육 내용 : HIP에서는 사람들의 보편적 경향성을 강조하는데, 이는 사회적 상황에서 일상적, 습관적으로 행동하는 경향성으로 정의됨. 이 경향성로 인해 사람들은 깊은 생각이나 자기-인식 등이 부족하며 대체로 적응적인 역할을 함.

12) ① 별 생각없이 내딛은 아주 작은 첫 걸음 (이까짓것 갖고 뭘), ② 타인을 비인간화 (흥어, 일베충), ③ 자신을 익명 속에 감춤 (제복, 낯상의 익명), ④ 개인적 책임감을 분산시킴 (나만 그래?), ⑤ 권위어의 맹목적인 복종 (까라면 까), ⑥ 그룹 규범의 무비판적인 동조 (다하는 데 왜 너만?), ⑦ 무관심, 방조 등 악을 보고도 방조 (별거아님, 나만 괜찮으면 됨)

그러나 스트레스나 위기상황이 오면 경향성에 대한 무비판적인 의존으로 대안에 대한 의사결정을 하지 않고 빈곤한 의사결정을 하게 된다고 가정함. HIP에서는 교육을 통해 비판적으로 받아들였던 사회적 상황에서의 보편적인 인간의 경향성에 대한 인식을 확장시키고자 함

- 교육의 주제

- ① Situation blindness¹³⁾: 타인의 행동을 평가함에 있어, 상황적 요소는 고려하지 않음
- ② Peer pressure and conformity¹⁴⁾: 집단은 순응/동조를 통해 만장일치적 의사결정 및 응집력을 높이기 위해 압력을 가할 수 있음
- ③ The bystander effect¹⁵⁾: 책임감 분산 등으로 인한 방관자 효과. 주위에 사람이 많을수록 도움행동이 줄어드는 현상
- ④ Obedience to authority¹⁶⁾: 권위에 대한 분명하고 극적인 맹종현상이 있을 수 있음: 이는 개인의 성격보다는 사회적 상황의 맥락에서 이해
- ⑤ Outgroup prejudice and discrimination¹⁷⁾: 내집단에 대해서는 호의적인 평가를 내리지만, 외집단과 그 구성원에 대해서는 부정적 평가를 내리는 경향성으로, 차별로 이어짐
- ⑥ Social roles and expectations¹⁸⁾: 사회적 역할이 부여되면, 개인적인 특성을 버리고, 역할의 성격에 더욱 충실한 경향이 있음

13) <https://www.youtube.com/watch?v=jrWOZby8s8>

14) <https://www.youtube.com/watch?v=NyDDyT1IDhA>, <https://www.youtube.com/watch?v=vjP22DpYYh8>,

<https://www.youtube.com/watch?v=UGxGDdQnC1Y>, <https://www.youtube.com/watch?v=TrNIuFrso8I>

15) <https://www.youtube.com/watch?v=BdpdUbW8vbw>, <https://www.youtube.com/watch?v=z4S1LLrSzVE>,

<https://www.youtube.com/watch?v=wW2xsZD-zBM>, <https://www.youtube.com/watch?v=RPVPzpk6Y8o>

16) http://www.ted.com/talks/philip_zimbardo_on_the_psychology_of_evil

17) <https://www.youtube.com/watch?v=h6HLDV0T5Q8>

18) <https://www.youtube.com/watch?v=hiiEeMN7vbQ>, https://www.youtube.com/watch?v=_X0mgOOSpLU

4) 갈등관리

(1) 오하이오주 소각장 설치에 대한 주민 투표

가. 사건 배경

- 1987년 8월, 소각장 시설의 근처에 거주하는 주민들은 오염방지 시민들 (Citizens Against Pollution, CAP)이라 불리는 시민집단을 형성하였고, Nova에 시설을 설치한다는 소식은 지휘자와 피신탁인이 시민집단을 형성하도록 자극하였음
- 오하이오 기술회사(Ohio Technology Corporation, OTC)는 Ashland Troy Township지방에 위치한 오하이오 Nova지역에 위험쓰레기와 중금속물을 처리할 수 있는 소각장 시설을 건설하겠다고 제안하였음. Nova의 물 저장소는 매각된 농지의 남서쪽에 위치하고 있었고, 280에이커 중 40에이커가 Nova지역에 소속되어 있는데 소각장 시설을 위해 사용될 처지였음. Troy Township에 위치한 Nova지역은 시골로 대략 인구 200명 정도임. 인구의 50%는 Full-Time 농부이고 나머지는 다른 지역에서 직업으로 갖고 있으면서 농사를 짓는 Half Time 농부임. Nova 지역 주민들은 도시화에 흥미가 없고 몇 세대를 노바에서 거주했다는 자부심이 컸음. 몇몇 주민들은 더 맑고 깨끗한 공기를 찾아 떠나는 경우도 있었음
- 제안된 소각장 시설은 IT회사에 의해 개발된 하이브리드 열처리시스템이라 불리는 소각로 건설을 포함하였고, 시스템은 다양한 탄소쓰레기를 폐기하기 위한 운전식 소각로로 디자인되었음

나. 갈등과정

- 지역 주민들에게 소각장 시설 설치에 대해 강력한 반대를 유발하는 요인은 제안된 시설에 대한 신뢰 부족과 제안된 시설이 주민들의 삶의 질에 미칠 영향, 지역적 차원에서의 환경적 문제, 그리고 지역부지 선정에서의 부적절성, 제안된 시설의 안정성 등의 의문이 제기되었음. 더불어, 이에 대한 정부 관료들의 빈약한 대응과 정책결정 과정에 대한 제한된 주민의 참여가 주요 요인들이었음

- Nova 지역에서 제안된 시설을 둘러싼 주민참여에 대한 정보는 지역집단을 통해 수집하였음. 미국 환경보호청이 1988년 5월에 OTC에게 허가와 함께 소각장 시설의 신축을 허락했을 때, 미국환경보호청은 STOP IT¹⁹⁾ 집단에 의해 거국적으로 조직화 된 400통의 항의전화를 받았고 미국환경청은 각 전화항의에 서면으로 대응하였음

다. 경과

- 국가정부기구의 허락을 받는 동안 주나 연방기구는 쓰레기 시설을 설치할 지역의 주민들에게 이와 관련한 계획을 이해하고 있는지 그리고 주민들의 생각과 의견을 표출할 수 있는 기회를 제공하는 시민참여의 장을 마련했음. 소각장 시설을 운영하고 건설하기 위한 시설 설치와 운영 관련 허가를 얻기 위해서는 OTC는 오하이오 환경청(Ohio Environmental Protection Agency, OEPA)과 미국 환경청에 허가신청서를 제출해야 했음

라. 성공요인: 갈등해결을 위한 정부노력과 적극적 시민참여

- 이와 같은 시민집단의 활동은 모든 지역에서 제안된 프로젝트에 대한 지각을 확산시켰고, 1988년 4월 Troy Township 피신탁위원회는 주민들에게 투표를 실시하였고, 응답자들의 94%가 소각장 시설 설치에 대해 반대하였음. 결국 정책결정과정에서의 시민참여 결과에 따라 OTC에 의한 오하이오 Nova 지역의 위험물 쓰레기 소각장 설치는 이루어지 않았음

마. 미국의 특징

- 미연방정부는 소송을 통해 분쟁을 해결했지만 1980년대 말부터 전통적인 소송방식이 한계에 직면했음. 1990년대 이후 제3자에 의한 조정, 중재, 갈등평가 등 대안적 분쟁해결제도를 도입했음. 미국은 행정분쟁해결법, 협상에 의한 규칙제정법 등의 규정에 따라 공공갈등을 예방하고 해결하는 시스템으로서

19) STOP IT는 고도로 조직화된 집단을 구성하였고 소각장 설치 저지에 대한 다양한 활동들을 수행하였으며, Ashland 지방과 그 주변 지방에 대해 그들의 입장에 대한 지지를 확보해 나가는 역할을 했음

대안적 분쟁해결제도가 체계화되어 있음

- 각 기관의 고위관료를 분쟁해결전문가로 임명하고 정규적인 훈련프로그램을 마련하여 협상, 조정, 중재를 비롯한 ADR 기법을 교육시킬 것을 명시했음
- ADR 기법은 정부조달부문, 정부상대소송, 민간법률 집행(주로 환경분쟁), 노사분쟁에 사용되었음(김미곤 외, 2014)

(2) 이동통신사의 송신설치 선정을 위한 라운드테이블(지자체와 시민사회의 참여)

- 바덴-뷔템베르크 주의 모델 프로젝트로서 이동통신안테나 시설을 설치하기 위한 지역 선정과정을 둘러싸고 벌인 지역주민과 주 정부와의 갈등을 적극적 시민참여 방식인 라운드테이블을 활용하여 해결한 사례임

가. 사업배경

- 한 이동 통신사는 발링엔 주변의 엔딩엔과 에르징엔에 송신 시설을 설치할 계획을 세우고 있었음. 이동통신사의 계획과는 반대로 두 지역은 시민단체를 구성하고 시위를 벌였으며 두 지역 의회 모두 그 지역에 송신 시설을 설치하기를 거부했음. 여기에는 각 지역마다 이유가 있었는데, 에르징엔의 경우 새로운 지역 선정의 필수성에 대해 확신이 없었고, 엔딩엔의 경우에는 송신기 이외에도 다른 추가적인 시설들이 설치될 것을 우려하고 있었음

나. 갈등해결 절차

- 우선 갈등의 원인을 분석하기 위해 진행자는 여론형성을 위한 정보 전달 행사와 중재 절차가 혼합된 방식을 모든 당사자의 동의하에 제안하여 수용하였음. 정보를 전달하기 위한 행사에서 두 지역의 주민들은 이동통신 송신시설에 관련한 정보를 얻게 되며, 기술적으로 대체가능한 지역에 대해 토론하였음. 이를 통해 전문적인 질문에 대한 답변을 들을 수 있었고, 우려되는 문제와 안전에 관한 내용도

토론하였음. 두 지역의 대표자들, 주민단체의 대변인과 이동통신사, 그리고 지역행정부가 지휘를 맡아 짧은 진행회의 이후에 총회에서 이루어진 질문들에 대해 토론하였음. 관련 당사자들은 결국 중 제철차 회의에서 엔딩엔과 에르징엔 이외의 다른 지역을 찾기로 결론을 내렸음

- 두 번에 걸친 회의에서 그들은 송신기가 세워질 지역을 평가하고 비교하는 단계를 개발하였음. 이와 연계하여 그들은 가능한 대체 지역의 정보를 취합하였음. 최종적으로 통신 기술상 적정한 지역, 주민입장 예측, 전파발생의 최소화, 부지의 사용, 시설 설치 시 경제성, 도시계획에 대한 부합성과 같은 평가 단계가 마무리되었음
- 절차의 투명성을 높이기 위하여 라운드테이블에는 관심이 있는 사람들 모두가 입장할 수 있도록 하였음. 이때 이동통신사는 통신 기술상 적정한 지역과 그렇지 않은 지역을 제안했음. 라운드테이블의 일원들은 지역과 관련하여 항목을 준비하고 평가하여 가장 적절한 지역을 선택하였음. 이와 함께 지역 주민들은 라운드테이블 회의 참석자들에게 그들의 작업에 대하여 질문하였고 각각의 대체 지역에 대해 토론하였음

다. 성공요인 : 라운드테이블-정보공개, 홍보, 기록

- 절차의 결과는 발링엔시와 지역 의회 그리고 기술 위원회에 전달되었음. 두 지역의 지역 의회는 이 제안을 받아들였고 통신사는 이 결과를 지속적인 송신기 설치 프로젝트 계획에 적용하기로 했으며, 발링엔시와 새로운 계약이 법률상 유효하게 되면 다시 그전 지역으로 복귀하는 것으로 하였음
- 라운드테이블이 열리는 동안 진행자들은 내용적인 준비와 언론홍보 작업을 동시에 수행하였음. 모든 회의가 이루어진 후에는 언론을 통하여 내용을 공개하였음. 라운드테이블 회의 시작과 종료 시에 바덴 뷔템베르크 사회부는 프로젝트 당사자로서 언론배포용 내용을 정리하였고 이 문서에 모델 프로젝트의 배경과 목표, 참가자와 결과, 그 밖의 안내사항 등을 자세히 기록하여 정리 보관하였음

라. 독일의 특징

- 독일은 행정절차법상의 계획확정절차에 따라 계획수립 단계에서 다양한 이해관계자의 갈등을 조정해야 하는 의무를 규정하고 있으며, 이 과정을 통해 시민참여를 보장함
- 독일은 갈등예방 및 해결을 목적으로 이해관계자 및 전문가가 참여하는 위원회를 구성하여 사회적 합의형성을 도모했음
- 핵폐기물 처분시설 입지선정과 관련하여 고어레벤 지역에서 갈등이 발생함. 2011년 연방정부, 주정부 및 지자체, 핵폐기물 발생사업자, 지역대표들이 신뢰위원회 구성하였음. 위원회는 안정성 조사의 대상 및 범위 선정, 독립적 조사기관의 추가활용 여부 결정, 적정 대상지역 탐색을 위한 보완 조치 등 역할을 했음. 인터넷을 통한 관련 정보 제공 및 주민 의견수렴 등 사업을 홍보하고 시민의 참여를 유도했음(고동현 외, 2015)

(3) 음식물자원화시설 건립과 시민배심원제(시민사회의 참여)

- 합리적으로 사회적 갈등을 풀어나가기 위해서는 정부정책 기획단계에서부터 시민들의 참여를 보장할 수 있는 법적 기반과 성숙한 시민의식이 담긴 문화가 필요함. 그러나 시민의식은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 장기간의 시간을 요하므로 우선적으로는 선진국에서처럼 적극적 시민참여를 실질적으로 보장할 수 있는 법적 장치를 마련해야 함

가. 배경과 갈등요인

- 남은 음식물의 재활용과 효율적인 자원화를 도모하기 위하여 현재 전국적으로 추진되고 있는 자원화시설은 자치단체별로 특성에 맞춰 건립 추진되고 있음. 시설 위치는 울산광역시 북구 중산동 829번지로 이 일대의 지리적 특징은 농업 진흥구역임. 여기에는 화훼단지과 대단위 아파트가 밀집해 있는 주거단지가 형성되어 있음. 남은 음식물자원화시설 건립과 관련한 주민 갈등발생 주요원인은

음식물 자원화시설을 혐오시설로 인식한 주민과 친환경 시설 설치로 남은 음식물을 안정적으로 처리하고자 하는 행정기관이 인식의 차이가 주된 갈등의 요인이었음

- 주민들의 반대는 2002년 12월 20일부터 비상대책추진위원회를 구성하여 조직적 반대운동 전개에 들어갔으며, 반대운동의 주요 양상으로는 공사현장 점검을 통한 공사방해, 반대 주민들의 내부적 결속을 다지기 위한 촛불시위, 공사중단을 요구하는 구청 항의집회, 반대 주민들이 실력을 행사하는 국도변 차량시위를 비롯하여 학부모들의 권유로 인한 초등학교 등교 거부 사태까지 악화되었음

나. 경과

○ 시민배심원제 채택

- 시민과 행정기관간의 발생한 시설 건립 관련 갈등은 공개토론회, 주민설명회, 각종 홍보와 같은 소극적 시민참여 제도를 통해서도 극복되지 못하였고, 주민 피해의 최소화과 평화적 사태 해결을 위하여 시민배심원제를 적극적으로 도입하였음. 배심원단의 중요일정 관련 결정사항은 1차 활동기간인 2004년 12월 28일까지 최종 결정이 나오도록 하고, 주민, 행정기관 양측의 진술 및 공개 토론회 개최, 음식물 자원화시설의 현장과 타 시설을 견학하기로 하였음. 그리고 의제에 대해 다양한 관점을 가진 개인으로 주재자(배심원단 대표 1인)를 선정하였고, 주재자의 역할은 배심원단의 원활한 의사결정 절차 및 회의의 주재역할 담당하였음. 배심원단의 회의의 주재와 보조 역할을 담당할 배심원단 대표와 간사를 선출하였음. 배심원단의 구성으로는 울산을 대표하는 시민 사회단체 13개 단체의 39명과 천주교, 기독교의 종교계 인사 6명으로 총 45명으로 구성하였음. 회의과정의 공개여부와 관련하여 판결과정은 비공개하고, 심리과정은 공개하기로 결정하였음
- 또한 숙의를 위한 첫 단계로서, 인터넷을 통한 주요 쟁점 설명 및 각종 자료 제출을 하였음. 음식물자원화시설과 관련한 각종 자료나 홍보, 배심원단 자체 요구 자료를 메일로 발송하는 방법을 사용하였음. 두 번째 단계로는 사실관계 조사를 하였음. 음식물자원화시설 현장에 대한 직접 견학과 공개 토론회를 통해

이루어졌으며, 공개토론회에서는 기재출한 서면자료에 대한 보충설명과 이의가 있는 부분에 대한 해명, 그리고 주요 쟁점 사안에 대한 상호 질의와 응답 및 토론이 이루어졌음

다. 성공요인-합의형성 방법

- 배심원제 운영과정상의 의견대립 요소는 주민 측 요구사항으로는 배심원단의 최종 결과 발표와 관계없이 민형사상의 문제를 취하하라는 것이었고, 의견대립 해소를 위해 2004년 12월 28일 최종회의 개최 이전에 민형사상의 고소 고발을 취하한다는 내용의 합의각서를 별도로 작성하였음. 배심원제 추진결과, 우선 결정사항으로 총 투표수 41명 중 찬성 31, 반대 9, 기권 1로 음식물자원화시설의 건립 결정이 내려졌음. 집행방법에 대한 수용성 문제는 배심원제 합의 당시 결과에 대한 수용성 문제가 전제조건이었으므로 양측 모두 결과에 대하여 전적으로 수용하였음(김미곤 외, 2014)

(4) 시화지역 지속가능발전협의회(시민사회와 지자체의 수준)

가. 배경과 내용

- 시화 지역에 대한 정부의 개발사업임
- 수질오염 등 환경문제를 야기하면서 시민단체와 정부, 수자원공사 간 갈등이 발생함. 시민단체가 개발계획의 재검토를 요구함
- 시민들은 ‘희망의 시화화만들기 화성, 시흥, 안산 시민연대회의’를 구성하였음. 2000년에는 ‘시화호 생태공원 조성을 위한 시민안’을 작성하였음
- 정부는 2003년 범정부 차원의 ‘시화 정책협의회’를 구성하여 새로운 안을 추진함
- 이에 대해 시민연대회의는 2003년 공청회를 통해 책임자 처벌과 문제해결을 위한

민관협의체 구성을 제안함

- 결국 2004년 시민단체의 협의체 구성 시 추진 전문가 참여보장, 이해당사자들 간 토론을 통해 합의하는 의사결정 방식 채택함. 진행과정의 투명한 공개 등을 요구하여 수용되었고, 이에 의하여 ‘시화지속협의회’가 구성됨
- 협의회 차원에서 2006년 개발규모 280만평 합의안을 도출함. 시화 MTV 토지이용계획안에 대한 합의를 거쳐 여론조사를 한 결과 이 사업에 대해 87% 찬성결과를 보고 2007년 사업에 착수함
- 송산그린시티는 시민단체 반대로 오랜 기간 동안 멈추었지만 협의회에서 160회 논의 끝에 합의를 도출하여, 2008년 간석지 1654만평에 대한 친환경 복합도시 개발을 공식화함. 이 개발은 민관이 참여하는 거버넌스 기구를 통해 장기간 합의를 거쳐 개발방안을 마련함. 특히 여기에서 친환경골프장 조성 및 운영지침을 마련하여 단계적으로 개발하기로 합의함. 그리고 2008년 토취장과 관련한 문제를 협의회 안건에 상정하고 협의회에 지역주민들이 배석하여 의견을 개진하고 논의한 결과를 수용하고 주민들이 참여하는 소위원회 구성함. 이 위원회는 10여 차례 회의 후 2009년 송산 그린시티 토취장 추진방안에 합의함(서정철, 2011)

나. 협의회 조직구성과 운영방식

- 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 전문가, 시의원 등 민관의 다양한 주체들이 참여하는 거버넌스 체계를 구성함
- 민과 관이 공동위원장이며, 3개 전문분과를 설치하고 분과위원장은 시민단체가 추천한 사람이 맡음. 매월 2회 이상 회의 개최, 회의 내용을 홈페이지 등을 통해 공개함. 의제 제한을 두지 않으며, 만장일치 방식으로 의사결정을 함
- 집단교육 토론, 워크숍, 현장답사, 연구 및 조사용역 등을 실시함
- 주요 안건에 대해서는 사전 합의를 거쳐 정리된 의견을 제시하도록 함

다. 성공요인: 협의회 설치의 의의

- 협의회를 통해 민관이 갈등사안에 대해 합의를 이끌어낸 경험은 정부차원에서 협의회를 공식적 기구로 전환시키는데 나서는 계기가 됨
- 이해당사자간의 갈등해결을 위해 제 3의 중재자가 없었지만, 갈등당사자 간의 협상과 합의를 통해 갈등을 해결함
- 이해당사자들 간의 단일화된 의사창구로 인한 단순한 갈등구조는 분산된 의사창구보다 갈등해결에 유리함
- 2007년 협의회를 법정 기구로 발전시켜 시화지역의 도시개발과 환경개선을 추진하고 거버넌스 체계를 확고히 함
- 정부는 거버넌스 체제의 모범적 성공사례로 홍보함. 협의회는 성과를 토대로 2008년 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’을 근거로 하는 ‘시화지구 지속가능발전협의회 운영규정’을 제정하고, 이를 근거로 공식기구로 출범함. 여기에는 정부 지자체 19명, 시의원 9명, 공공기관 8명, 민간위원 17명이 참여함. 협의회가 공식기구로 위상을 가지면서 협의과정과 내용에 대한 공식성과 책임성도 커지게 되었고 합의된 부분에 대한 이행의 안정성도 확보됨
- 참여의 확대와 심의의 확장이라는 거버넌스적 갈등해결 원리가 충실히 적용됨
- 구성적 차원에서도 협의회는 다양한 이해당사자들의 협의회에 대한 참여 폭을 넓혔고 시민단체 인사가 공동위원장과 분과위원장을 맡도록 하여 논의의 균형을 이룸. 중앙의 시민단체가 아닌 지역에 활동기반을 둔 시민단체들이 중심이 되어 협의회에 참여하여, 논의의 초점을 지역차원의 대안탐색으로 맞춤
- 단순표결에 의한 의사결정이 아니라 합의정신을 기본으로 끊임없이 토론하고 가급적 만장일치 방식으로 결론을 내림

- 입장 차이에 대해서는 용역 등을 통해 사실관계를 확인하고자 함

라. 합의

- 한국의 경우 주요 정책이나 국책사업 추진 시 이해관계자의 참여는 보장되어 있으나, 제도 운영에 있어 소극적이고 형식적인 참여에 그침. 민관협회의 거버넌스가 효과적으로 작동하기 위해서는 시민사회의 역량강화와 함께 정부 역할변화가 중요함. 그렇지 않으면 현실의 지배적인 가치와 제도의 틀에 간혀 특정 집단의 이해관계를 세련되게 실현하기 위한 기제로 이용될 가능성이 존재함
- 거버넌스가 잘못되면 무책임성, 의사소통 및 협력비용 증가로 인한 비효율성, 참여주체들 간의 갈등을 촉발하고 증폭시킬 위험성이 존재함. 거버넌스에서 시민사회 주체들은 의제설정에서 집행 및 평가에 이르기까지 포괄적인 영역을 장기적인 관점에서 다루어야 함. 성공적 거버넌스를 위해서는 시민사회주체들은 협력적 의사결정과 함께 결과에 대한 공동책임의 문제를 공유해야 함
- 교육, 훈련 등을 통해 거버넌스에 참여하는 시민사회의 리더십과 문제해결능력을 높여 나가야 함. 시민단체는 갈등관리과정에서 지지를 얻고 신뢰확보를 위해서는 내부 운영의 투명성 및 효과성을 제고해야 함
- 서구의 경우 공공갈등관리를 정부부처나 산하기관의 위원회에서 하지 않고, 제 3자 활용이나 전문적 갈등관리기구를 통한 객관적인 갈등관리 방식이 주가 됨

(5) 정책제안

○ 갈등관리의 정책의 현황 및 제안

- 갈등관리 수단의 경우, 시책을 통한 중·단기적 제안이 어려운 바, 이하에서는 현재 존재하는 갈등관리 관련 정책적 차원에 대한 검토와 몇 가지 절차상의 보완점을 논의하고자 함

- 국민대통합위원회는 갈등의 예방과 조정을 위해 갈등예방 및 완화(갈등관리 허브 운영 및 고도화, 전국 주요 갈등 언론모니터링, 공공정책 갈등현안 진단, 대통합위 갈등해결 현장을 가다, 군용 비행장 등 군 소음대책사업 추진 근거마련, 귀농귀촌인가 주민 간 갈등해소 프로그램, 다문화가족 등 사회적 약자를 위한 법령정보 서비스 제공, 석면 건강피해자 구제급여 지원, 농어촌지역 상수도 확충을 통한 지역격차 해소, 국민 참여형 안전문화 확산 등)와 격차완화를 통한 갈등예방(근로장려금 지원확대, 에너지 바우처 운영, 취약농가 인력지원, 저소득층 학생의 학습기회 보장, 노인일자리 확대 공급, 재해보험 대상품목 및 보장범위 확대, 동서통합지대 조성, 양식보험확대를 통한 어가경영 안정 등)을 세부시행 과제로 규정하고 있음. 그러나 대부분의 과제가 계층갈등과 불평등 완화, 국민안전 분야에 초점을 맞추고 있어서 지역갈등, 이념갈등, 세대갈등 등 다양한 갈등해소를 위한 문제를 놓치고 있는 측면이 있음. 그리고 시민사회와 지역사회가 주체적으로 갈등을 해결할 수 있는 통로나 수단에 대한 관심이 드러나지 않고 있음. 중앙정부-지자체-시민사회/이해당사자 등이 소통과 협력을 통해 문제에 대한 인식을 공유하고 협력하면서, 갈등을 풀어나가는 과제에 대한 다양한 해결책이 풍부하게 제시될 필요가 있음
- 우리나라의 갈등관련 법제는 국토계획법제, 환경법제, 보상법제, 혐오·기피 시설법제 등 개별법으로 분산되어 있고, 갈등예방을 위한 제도적 장치도 미흡해 관련 법제를 망라한 갈등관리기본법의 제정이 요구됨. 갈등기본법 제정과 함께 주민설명회, 공청회, 주민투표제, 행정예고제(행정절차법), 전략환경영향평가(환경영향평가법), 행정협의회(지방자치법) 등 개별법에서 부분적으로 도입·운영되고 있는 시민참여 및 협의제도를 기본법과 연계하여 단계별로 체계화할 필요가 있음. 갈등관리기본법의 제정과 병행해서 공공갈등을 유발하는 구조적 모순이나 흠결을 안고 있는 기존의 법·제도를 정비할 필요가 있음. 행정절차법에서 규정하고 있는 청문과 의견제출, 공청회 등 시민참여제도가 소극적이고 형식적인 절차로 전락하지 않도록 실질적인 운영방안을 마련해야 함. 다수결에 의한 결정이 신뢰를 얻기 위해서는 내용의 합리성뿐만 아니라 절차적 정당성이 매우 중요함. 투표를 통해 주민 의사를 결집하는 과정에서 불거지는 갈등을 예방하고 주민들의 적극적인 참여와 공적 토론(public debates)을 통해

사회적 합의를 도출하기 위해서는 주민투표 실시 이전에 공론조사(deliberative poll), 시민배심원제(citizen jury), 합의회의(consensus conference)등과 같은 참여적 의사결정방법의 활용을 제도화할 필요가 있음

- 비선호시설의 경우 국민의식 조사에서 비선호시설의 입지결정방식에 대해 주민투표 등을 통한 주민의견수렴이 가장 바람직하다고 응답이 가장 높게 나타났음. 그러나 삼척 신규원전 건설갈등 사례에서의 정부의 비선호시설 입지정책이 여전히 중앙정부의 일방적인 결정방식(DAD)으로 추진되고 있으며, 절차적 정당성의 미비로 갈등을 증폭시키고 있음. 중앙정부의 의도를 실현하기 위한 권위주의적 의사결정방식이 여전히 작동하고 있으며, 이로 인해 지방자치단체와 주민들의 반발이 거세게 일고 있음. 민주적인 주민의견수렴과정을 거치지 않고서는 원전시설을 둘러싼 주민수용성을 확보하기 어려움. 정부가 원전건설을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해서는 주민투표 실시 등을 통해 주민수용성을 증대할 수 있는 방안을 진지하게 추진하고, 원전건설에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 가장 시급한 과제임

○ 환경관련 시설 설치 시 법제도 개선

- 환경관련 시설의 설치에 관한 사업계획서의 승인 및 영업허가 단계에서 환경갈등여지가 될 만한 주민민원사항에 대해 사업자-지방자치단체-지역주민간 사전협의절차를 거치도록 관련 법령을 개정함. 사전에 주민의견을 수렴하여 환경갈등소지를 미연에 방지함으로써 지역갈등을 줄이는 효과를 가져올 것으로 기대함

○ 비선호시설 설치시 주민동의 절차 도입

- 비선호시설의 설치에 관한 인허가 시 입지선정 및 시설허가단계에서 주민동의를 구하도록 요건화하여 갈등소지가 될 만한 사항에 대해 사전에 충분히 주민이해와 협조를 구하도록 관련 법률을 개정해야 함. 추후 시설 인근지역에 경제적, 사회적 피해가 발생할 경우 기존에 마련된 협의에 기반해서 피해제거 및 갈등조정을 보다 신속하고 원활하게 진행하도록 함

V. 국민통합가치의 실천을 위한 시책 개발과 제안

1. 시책의 활성화를 위한 토양

- 시책의 성공을 위해서는 시책의 환경과 조건이 마련되어야 함. 시책의 기본적인 토대인 제도적 조건과 함께 시책을 현실상황 속에서 구체적인 실천을 통해 통합가치의 실현으로 나가도록 하는 환경적 상황 혹은 토양이 필요함. 본 보고서에서 제시하는 시책들은 시민의 인식과 태도를 전환하여 통합가치를 활성화시키는 현실가능한 내용들임. 한국적 상황에서 보면 이 밑바탕에는 시책의 토양에 해당되는 시민문화와 시민덕성, 시민교육, 공적 기여와 참여의 제고 환경이 있다고 볼 수 있음. 이러한 토양은 시민사회와 정부의 수준에서 상호협력을 통해 준비될 수 있음. 다음은 세 가지 토양에 대한 설명임

1) 시민문화와 시민덕성

- 시민덕성은 시민들이 공동의 이익에 관심을 가지고 그것에 복무하는 마음가짐과 자세를 말함. 시민덕성은 자신만의 사익을 추구하려는 경향과 대비됨. 공화주의에서는 시민들이 자발적으로 공공의 이익에 복무하려고 할 때 정치공동체가 번영할 수 있다고 봄
- 공화주의 전통에서 시민덕성이란 자유, 공공성, 법의 지배 등과 함께 핵심적인 주제로 인식됨. 공화주의 이론에서 자유로운 공동체의 형성은 단지 법에 의한 지배나 지혜로운 엘리트만으로는 불가능하다는 문제의식을 가지고 있음. 오히려 공동체 전체 시민들이 동등하고 자유로운 공적 공간을 형성하고자 하는 윤리적

태도나 내적 역량을 가질 때만 공화주의 이상은 실현됨. 이것을 시민적 덕성이라고 함. 평등하고 자유로우며 공정한 사회를 만드는 것이 시민덕성을 함양하는 첫 번째 조건임

- 시민덕성의 발전은 시민문화로 이어질 수 있음. 시민덕성 관련 이론가들은 전통적 가치나 국가주의적 애국심, 의무감에 대한 시민교육을 통한 통합적 공동체의 구축의 강조를 강조함. 또한, 가치의 민주적 구성이나 참여, 공공성에의 의식을 보다 강조하기도 함. 이러한 시민덕성의 향상을 통해 건전한 시민문화가 구축됨. 그리고 시민문화는 사회자본과 깊은 연관성이 있음. 통합을 위해서는 사회적 자본을 구축해야 하고 이는 곧 공동체 의식을 함양하도록 하며 타인 및 소수자, 사회적 약자에 대한 배려와 신뢰, 상대방에 대한 공감과 이해를 높이는데 기여함. 이를 위한 기초가 바로 시민덕성과 시민문화임

2) 시민교육

- 통합을 활성화하고 그 토대를 구축하는 데 필요한 사항 가운데 정부나 공적 기관이 수행할 수 있는 중요한 것은 바로 시민교육임. 이는 민주주의의 가치를 지지하고, 정치적 참여를 촉진하며 공동체의 성원으로서 자신의 이익을 이해하는 데 필수적인 내용임. 시민교육은 민주주의 가치를 학습하고 실천할 수 있는 지적, 실천적 역량의 향상에 초점을 맞춤. 이 때 시민적 지식은 시민적 권리의 내용과 역사, 정부의 작동원리, 정책의 결정과정, 그리고 사회적 현안 등에 관한 구체적 지식을 의미함
- 시민적 지식은 첫째, 민주적 가치에 대한 지지를 촉진함. 정부의 작동원리에 관한 지식이 많을수록, 민주주의의 핵심적인 가치를 지지할 가능성이 높고, 정부에 대한 과잉기대와 그에 따른 정치적 냉소주의를 사전에 차단할 수 있음. 둘째, 정치적 참여를 촉진함. 시민적 지식을 많이 갖추수록 지역사회의 정치적, 시민적 사안에 참여할 가능성이 높음. 셋째, 집단의 성원이자 개인으로서의 이익을 이해하는 데 도움을 줌. 개인의 이익과 특정한 법 사이에 합리적 관계가 형성되어 있다는 것을 인식하면 자신의 이익을 보호하는 데 무엇이 필요한지를 정확하게 인식할 수 있음. 즉, 공적 활동에 참여하는 것이 자신의 이익과 무관한 것이 아니라 궁극적으로 자신의 이익을 보호하는 것임을 자각할 수 있는 것임. 넷째, 공적 사안에 대해 기본적인 지식을 갖추면 이를 토대로 더 많은 정보와 지식을 흡수할 수 있음. 다섯째, 시민적 지식을 갖추수록 정치적 견해에서 일관성을 지닐 수 있음. 마지막으로 합리적 토론에 참석하여 타인과의 소통을 통해 자신의 견해를 바꿀 수 있고, 또 타인을 설득할 수 있음. 이 같은 시민적 지식의 교육은 교수자의 일방적 강의가 아니라 토론을 통해 이루어질 때 실질적인 효력을 발휘할 수 있음
- 시민적 지식에 못지않게 중요한 것은 시민적 기술(civic skill)임. 시민적 지식은 개인의 지적 역량을 발전시킬 수 있지만, 이것만으로 시민의 역량이 강화되는 것은 아님. 시민은 결코 홀로 존재할 수 없고 오직 공동체를 구성함으로써 역량을 발휘할 수 있음. 따라서 개인의 역량이 공동체 속에서 발현될 때 비로소 시민의 역량이 강화될 수 있음. 개인의 지적 역량을 시민의 역량으로 전환시키는 것이

바로 시민적 기술임. 첫 번째는 인지적 기술임. 이는 정치적 정보를 해석할 수 있는 개인과 공동체의 역량을 말함. 여기에는 뉴스를 모니터링할 수 있는 능력, 정보와 경험을 걸러내어 주된 쟁점을 이해할 수 있는 능력, 비판적 사고력, 사실과 루머, 또는 논쟁과 선동을 구분할 수 있는 능력, 사회적 현안을 야기하는 다양한 차원의 원인들을 분석할 수 있는 능력, 사회적 쟁점의 근본적인 원인을 분석하고 이에 대한 해결책을 개발할 수 있는 능력, 그리고 이를 구체적인 실천 프로그램으로 연결할 수 있는 능력 등이 포함됨. 두 번째는 집단적 토론 기술임. 이는 사회적 쟁점들을 바라보는 다양한 관점을 서로 이해하고 한 집단 내에서 어떤 결정을 내리는 데 필요함. 여기에는 사회적 쟁점들에 관한 효과적인 말하기와 쓰기, 의사소통기술, 자신의 주장을 설득력 있게 제시할 수 있는 능력, 타인의 견해를 주의 깊게 청취할 수 있는 능력 등이 포함됨. 세 번째는 조직화의 능력임. 어떤 목적을 위해 타인과 협력하여 모임을 결성하고 그것을 주도할 수 있는 능력을 말함(한국민주주의연구소, 2016)

3) 공적 기여에 대한 보상 확대

- 현대사회는 정보화, 개인화, 파편화, 탈집단화 현상으로 인해 개인들과 공동체와의 관계가 약화되고 있음. 과거 국가와 민족의 개념이 개인을 연계시키고 하나의 공동체로 결집시키는 힘이었지만 세계화, 탈민족주의, 이주, 이민의 현상이 강화되면서 구심력보다는 원심력이 크게 작용하고 있는 것이 최근의 현상임. 그럼에도 불구하고 국가는 여전히 통합의 핵심 주체이자 개인의 정치적, 사회적 참여와 의무, 권리를 부여하고 통제할 수 있는 공동체임은 분명함
- 국가의 통합정책에 함께 부응할 수 있는 국민들의 참여를 촉진시키기 위해서는 통합의 선순환적인 문화를 형성하기 위한 물질적, 정신적 보상이 광범위하고 체계적으로 제시되어야 할 것임. 정책의 형성자로서의 정부뿐만 아니라 정책의 촉진자로서의 정부는 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자간의 협력을 통해 이러한 인센티브에 대한 사회적 관심과 지속적인 국민의 참여를 유도할 필요가 있음. 통합에 우호적인 태도나 인식 등을 형성하기 위해서는 현 상태에 대한 변화를 유도하기 위한 다양한 보상이 제공되어야 할 것임. 앞서 논의한 바와 같이 현대사회의 분열과 개인주의에서 통합이 지향하는 가치로 사람들의 행동 패턴을 유도하기 위해서는 공적 기여에 대한 당위적이고 도덕적인 관심의 환기만으로는 부족할 수 있음. 참여에 대한 물질적, 정신적, 사회적 인센티브의 제공을 사회 내의 모든 계층과 다양한 영역에 제공하여 국민통합이 지향하는 가치들이 국민들의 일상생활과 지역사회 내에서 구체적으로 시행되도록 해야 할 것임
- 이러한 공적 기여에 대한 참여 제고를 위한 정책 및 인프라 구축은 정부, 지자체 등이 주체가 될 것임. 공적 보상에 대한 확대는 우리나라의 역사적 특수성을 고려한 통합 관련 제도의 검토 및 존재하는 보상에 대한 평가 등을 통한 피드백(feedback)과 함께 통일, 이주민 등의 변화하는 통합의 환경을 반영하여 선진사례를 벤치마킹 하는 등의 피드포워드(feedforward)를 이행²⁰⁾하면서 전 국민을 대상으로 하는 보상을 체계적으로 제공할 필요가 있음

20) 마츠 린드그렌(Mats Lindgren)와 한스 반드홀드(Hans Bandhold)는 '시나리오 플래닝(Scenario Planning)을 통해 미래의 불확실한 상황에 대해 전략적으로 대응하기 위해서는 피드백(feedback)뿐만 아니라 피드포워드(feedforward)를 함께 고려해야 한다고 보았음(Mats Lindgren & Hans Bandhold, 2003)

2. 시책의 제안 기준과 내용

1) 효율적인 시책을 위한 제안 기준

(1) 접근성(accessibility)

- 통합 가치 실천을 위한 시책은 관련 대상자들의 참여를 유도해야 하며, 이를 위해 참여의 용이성이 보장되어야 할 것임. 인간의 행동 변화에 거래비용의 완화와 함께 초기 조건의 넛지(nudge)효과 등은 이러한 접근성의 중요성을 강조해왔음. 따라서 이러한 시책에 참여하기 위해 너무 많은 정보수집 비용과 자신의 가용시간의 할애 등의 기회비용이 증가하지 않도록 하여야 함. 즉 참여의 비용을 감소시킬 필요가 있음

(2) 가시성(visibility)

- 통합 가치를 증진하는 행동 또는 인식의 변화를 위해 참여를 통한 보상의 인지가 용이해야 함. 즉, 행동을 유도하는 인센티브들이 국민들에게 쉽게 노출되어야 할 것임. 많은 선행연구에서 보상의 가시성이 높을수록 유도된 효과를 달성할 확률이 증가한다는 결과를 도출하였음

(3) 확산 가능성(spread possibility)

- 세부 시책은 현실적인 제도 설계와 운영 여건에 의해 미시적인 대상을 기초로 이행될 수 있을 것임. 하지만 그 파급효과는 특정 부처나 중앙부처, 지방자치단체 등에만 국한되는 것이 아닌 전 사회적으로 널리 확산되어야 할 것임. 또한 위의 접근성과 가시성이 높은 시책이 확산 가능성을 함께 증진시켜 줄 수 있음

(4) 지속 가능성(sustainability)

- 국민통합은 장기적인 관점에서 그 정책의 효과를 살펴 볼 수 있으므로, 단기적인 목표의 시책이라도 궁극적으로 행동변화의 유도가 지속되어 다른 관련 시책들까지 실천 가치에 대한 참여가 증진되도록 해야 할 것임

(5) 기여도(level of contribution)

- 관련 시책은 ‘통합가치 증진’이라는 궁극적 목적을 달성하는 데 기여해야 할 것임. 즉, 시책의 목적 달성이 통합가치가 함양되는 관련성 또는 인과경로가 존재해야 할 것임

2) 참여 관련 시책

(1) 공동체 가꾸기 & 마을만들기 참여 활성화

○ 설계 및 운영 주체

- 국민통합위원회와 개별 자치단체의 협력

○ 대상

- 지역 내 마을단위 주민

○ 도입 배경

- 국민통합의 실천적 전략으로서 공동체 가꾸기와 마을만들기를 활용하는 것은 매우 유용함. 무엇보다 사회적으로 거부감과 비토세력이 존재하지 않음. 진보와 보수 양 진영에서 반대의 목소리가 나오지 않을 것이고, 해체된 공동체와 마을에 대한 향수와 복원의 필요성을 광범하게 인정하고 있기 때문임
- 공동체는 근본적으로 좌와 우, 진보와 보수로부터 공격당하지 않는 개념임. 이념적으로 대단히 예민하고 민감한 시기에도 사회 운동으로서 100여 년 동안 가치를 발휘하고 있음. 다양한 사회운동과 활동들이 쉽사리 ‘정치화’ 되어 한계에 봉착하는 한국의 현실에서 매우 유용한 개념이라 할 수 있음. 한국에서 20세기 전반의 독립운동, 그리고 후반의 새마을 운동, 국제적으로는 20세기 초의 E. Howard의 공동체 운동과 최근의 M. Sandel 이론에 이르기까지 그 수용의 폭은 매우 넓음. 또한 복지서비스에 대한 사회적 수요의 증대에 대응할 수 있는 사회보장의 전달(delivery)체계로서 지역사회 내의 공동체는 중요한 의미를 가짐
- 공동체를 가꾸고 실천하는 현실적인 노력은 많은 경우 ‘마을 만들기’로 나타남. 작은 생활공간에서 나타나는 공동체가 마을이기 때문임. 이웃 사이의 모듬살이의

파괴를 경험한 한국에서 마을을 되살리고, 공동체 정신을 회복하는 일은 앞으로 오랜 시간동안 중요성을 인정받지 않을 수 없음

○ 운영

- 국민통합의 실천전략으로 공동체 가꾸기 경연대회, 기여자에 대한 인센티브 부여, 시상을 할 수 있음. 구체적으로 살펴보면, 공동체 가꾸기 경연대회를 통해서 마을 내의 아름다운 공간에 대한 아이디어 공유와 같은 물리적인 측면(미관)뿐만 아니라 마을의 공동체 의식을 함양할 수 있는 자원봉사나 기부 등의 선행 활동에 대한 시상을 고려해 볼 수 있음. 주기적으로 동 단위의 작은 규모로 분기별 경연대회를 통해 초, 중, 고등학생뿐만 아니라 대학생 부문과 일반 직장인, 청년(취업준비생 등 포함), 주부와 노년층까지 각 계층별로 다양하게 시상 또는 인센티브를 제공할 수 있을 것임
- 또한 마을 내의 정보교류를 통해 특정 집단 간의 네트워크의 형성과 우리나라의 품앗이와 같은 상호호혜의 경험을 할 수 있음. 예를 들어, 비슷한 또래의 자녀를 두고 있는 부모들끼리 육아 정보 공유 또는 공동 육아 등에 대한 논의를 할 수 있을 것임. 또는 자녀 교육 방법에 대한 워크숍(또는 재능기부)을 개최할 수 있으며, 다양한 수요를 창출 할 수 있을 것임. 특히 취업준비생의 경우 지역 내에서 취업준비 기간 동안에 다양한 경험을 쌓을 수 있거나(지역 내 기업 인턴 지원에 대한 정보 공유) 자원봉사 활동을 할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것임. 취업준비생이나 청년층의 네트워크는 실질적으로 관련 지방자치단체의 기간제 공무원 또는 관련 공공기관의 체험 등 현실적으로 수요가 많은 직업군에 대한 체험기회를 함께 제공하고 이러한 경험을 나누고 멘토링하는 등의 네트워크를 형성 할 수 있을 것임
- 또한 대학생들의 공동체에 대한 관심을 유도하기 위해 외국의 공동체 운동에 대한 정보 제공 및 탐방여행의 기회를 제공할 수 있을 것임. 이러한 기회의 부여는 공동체 내의 다양한 참여활동 또는 지역사회 내의 자원봉사 등과 같은 선행경험에 대한 면접의 과정을 통해 선발할 수 있음

- 그리고 중·고등학생들에 대한 공동체 교육 등을 구상해 볼 수 있음. 공동체 교육도 기존의 일방향이 강의보다는 직접 공동체 활동에 참여해 볼 수 있도록 지방자치단체 내에서 자신이 생각하는 마을 만들기의 방향을 함께 제시하고 아이디어의 공유할 수 있을 것임. 학생 개인단위보다 각 조별(또는 팀별) 활동을 통해 함께 바람직한 공동체를 위한 아이디어 또는 주제발표를 특별활동 시간이나 학습 과정 커리큘럼에서 시행 할 수 있을 것임
- 또한 다양한 마을만들기 전문가(또는 마을만들기 관련 활동가)의 특장을 통해 경험을 공유할 수 있는 기회도 제공할 수 있음. 공동체와 관련된 주제별 공개 세미나를 개최하고 다양한 토론의 기회를 제공하며 지역 내 노인대학이나 평생교육원 등과 연계하여 개최함으로써 다양한 계층의 참여를 유도할 수 있을 것임

○ 운영원리

- 공동체의 참여에 대한 기회를 다양한 차원에서 확대하는 것이 필요하며, 이러한 시책을 통해 참여 기회에 대한 가시성과 접근성을 높여 줄 수 있을 것임. 특히, 공동체 참여의 경험을 누적하면서 ‘Bem의 자기지각 이론’에 따라 행동과 태도의 변화가 가능할 것임

○ 기대효과

- 공동체에 대한 스스로의 바람직한 아이디어를 생각해보고, 공동체 활동에 대한 외국의 사례나 전문가의 활동 경험 등을 공유함으로써 행동과 인식이 변화됨에 따라 자신의 마을에 대한 연대(소속감)와 함께 공동체 의식이 제고될 수 있으며, 상호 호혜에 바탕을 둔 신뢰의 증진이 가능할 것임
- 사회복지 전달체계(delivery system)에 대한 자원봉사와 도움형식으로 참여 유도함으로써 사회복지를 인간화시키고, 전달에 소요되는 비용을 절감함

(2) 투표율 제고

○ 설계 및 운영 주체

- 국민통합위원회 혹은 선관위

○ 대상

- 투표권이 있는 성인

○ 도입 배경

- 국민통합에 대한 해외 연구들은 국민통합의 긍정적인 지표로 높은 투표율을 보고하고 있음. 즉, 국민 개개인이 투표를 통해 자신의 의견을 표출했을 때 갈등상황이나 문제해결 상황에서 보다 적극적이고 바람직한 해결책을 찾을 수 있을 것임

- 20-30대의 낮은 투표율

○ 운영

- 국가 및 자치단체나 기관 수준에서 투표를 고무시키기 위한 보상제 실시함

① 국가차원 : 국민투표일에 선관위 등에서 투표자들을 대상으로 로터리를 실시하여 보상을 지급함. 예를 들어, 투표를 하고 공식 SNS에 인증을 올리면, 이들 중 매 몇 번째 해당하는 사람들에게 상품권 지급함

② 기관차원 : 투표를 고무하기 위해 국가에서 투표율이 높은 기관에게 보상을 지급함. 예를 들어, 기업 간 투표율을 계산하여(투표 후 기관별로 등록하게 하는 시스템 구축), 가장 높은 투표율을 얻은 기업에게 세금 감면 혜택을 제공함

③ 기관에서 개인의 투표를 고무시키기 위해 보상체제 적용 : 기업의 경우, 선거를 하면 반차를 주거나 휴일을 줌. 학교에서는 학생들이 투표하는 경우, 추가점수 또는 과제 점수를 부과함

- 이러한 인센티브(보상체계)의 운영은 휴일인 경우와 아닌 경우로 나누어 살펴볼 수 있음
 - ① 휴일인 경우 : 기관에서는 투표한 증거가 있는 경우에는 공휴일로 인정하며, 그렇지 않은 경우에는 따로 근무를 해야 함. 즉 투표 미참여 직장인들의 경우, 결근 처리 혹은 휴가를 사용한 것으로 처리함
 - ② 휴일이 아닌 경우 : 투표를 하고 온 경우에만 근무시간으로 인정하거나 반차증을 쓸 수 있음

○ 운영원리

- 행동경제학적 연구결과들은 실제 사람들이 어떤 행동을 할 수 있게 환경을 만들어주면 사람들의 행동이 증가함을 보여줌 (넛지나 당근과 채찍에서 실제 사용된 예를 찾을 수 있음. 혹은 우리나라 기부하는 계단 등을 들 수 있음)

○ 기대효과

- 투표율이 낮은 20-30대 성인의 투표율을 높일 수 있음
- 투표를 위해 실제 선거와 관련된 관심을 높일 수 있으며, 보다 근거와 정보에 의한 선택을 하는 민주시민으로써의 권리와 의무를 인식하고 이를 실천하게 할 수 있음
- 국민의 기본 권리인 투표 참여를 통해서 공동체 의식을 함양할 수 있음

3) 자원봉사 관련 시책

(1) 국가적 수준에서의 공무원 채용 면접 평가와 자원봉사활동의 연계

○ 설계 및 운영 주체

- 국민통합위원회와 인사혁신처를 주도로 하여 관련 공무원 채용 부처의 협업이 필요함

○ 대상

- 중앙직·지방직 5급, 7급, 9급 공무원과 소방, 경찰 공무원, 장교 등 신규 채용되는 국가공무원을 대상으로 함
- 이러한 신규채용 방법을 이미 공무원에 진입한 공직자 가운데 승진자격 심사(5급, 7급, 고위공무원단)와 개방형 임용직 채용 과정에서 유사하게 적용할 수 있음

○ 도입 배경

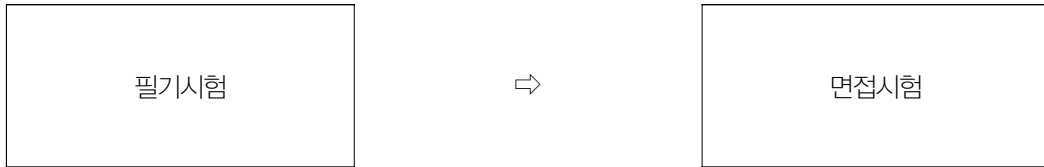
- 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 자원봉사활동의 문제점은 대학입시를 위한 청소년층, 종교 활동의 일환으로의 일회적(단기적) 자원봉사 활동으로 편중되어 있음. 따라서 공동체를 위한 자원봉사활동의 필요성을 인지하고 지속적인 자원봉사 활동의 함양이 필요한 실정임. 현재 국가공무원 면접은 공무원의 역량과 가치관을 평가하고 있지만, 이러한 평가의 기준과 그 항목은 실질적으로 공직적격성을 테스트하는 기준으로 그 신뢰성과 공정성에 대한 문제가 제기되고 있음²¹⁾

21) 5급 공채시험의 면접은 그룹별 개인발표 및 직무역량 면접과 집단토의 및 공직가치관 개별면접으로 진행됨. 직무역량 평가를 위해 제시된 대표 지문은 ① 목민심서의 내용 '淸心' 이 이사하는 내용, ② 한강의 기적을 가능케 한 요인, ③ 공무원 윤리헌장에 따른 공직자의 자세, ④ 무궁화, 애국가 등 국가상징의 사용을 활성화하는 방안, ⑤ 존경받는 공직자가 되기 위한 요건, ⑥ 자유민주주의 질서에 기여하는 요인과 해치는 요인 등이 있음. 이와 같은 평가 항목 등을 통한 면접 방식이 '역량' 과 '공직자의 자세' 를 평가하는 것은 어려우며, 심층면접에 응한 평가위원들도 공무원으로서의 정신자세 등의 평가가 불가능하였다는 의견을 표현하였음(박태준미래전략연구포럼, 2015)

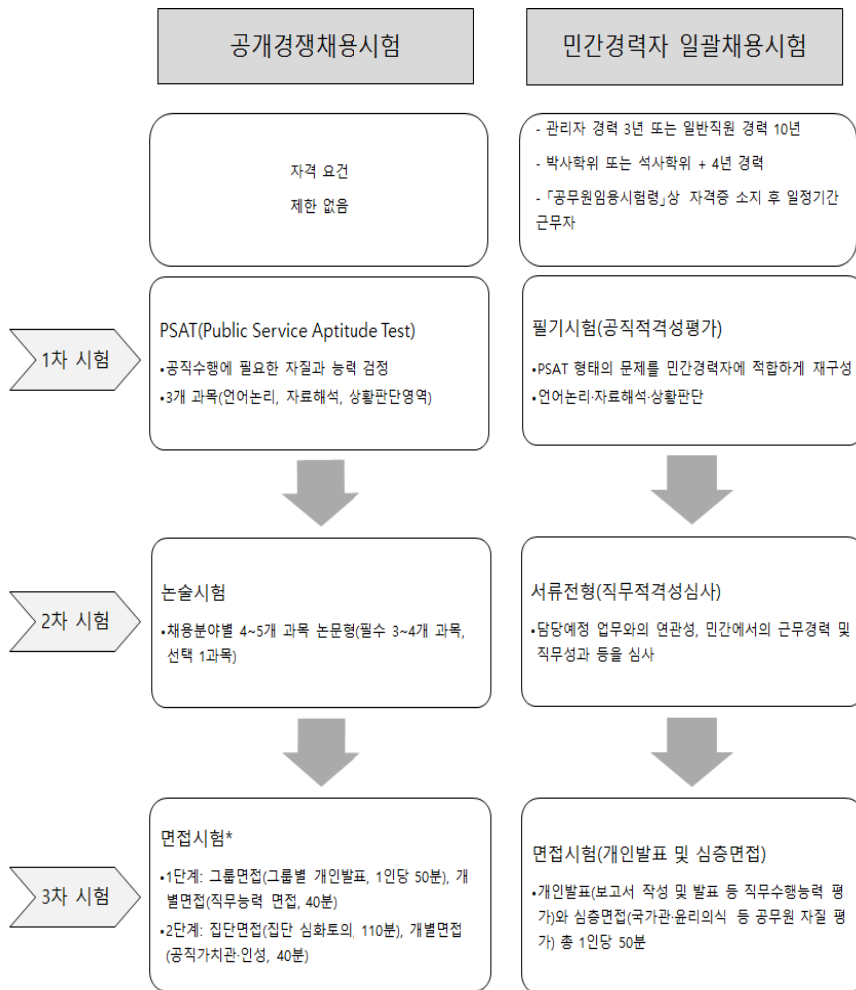
- 9급, 7급, 5급 공무원은 모두 필기시험과 면접시험을 거쳐 채용시험이 진행됨. 필기시험 합격자들을 대상으로 최종 선발인원의 30% 이내에서 면접 대상자들을 선발하고, 이들에 대하여 객관적 면접을 진행하여 평가하고 있음. 면접시험에서 9, 7, 5급 공무원 후보자들에 대하여 공통적으로 중시하는 사항은 공무원으로서의 적격성과 국가에 대한 가치관임
- 그러나 실제 공무원 시험에 합격하고자 하는 열망으로 가득 찬 지원자들에 대하여 면접 방식으로 가치관을 측정하는 것은 매우 어려운 법임. 현실적으로 그것은 불가능에 가까운 변별력만 보여줌. 아무리 공직자로서 어울리지 않는 가치관을 보유한 지원자라 할지라도, 면접관의 질문에 자신의 점수획득과 합격을 위한 답변만을 하고 있기 때문임(이종수, 2016: 90). 수험생들은 ‘무엇을 이야기해야 하는지’ 쉽고도 명백히 알아차리고 합격을 향한 열망 속에서 자신의 진의와 얼마든지 상이한 답변을 모범답안으로 이야기하기 일쑤임. 5급 공채의 면접은 2일에 걸쳐 진행되는데, 하루는 공직자로서의 가치관을 평가하고, 다른 하루는 역량을 평가하는 것이 보통임. 공직가치관의 경우, 집단면접(집단 심화토의, 110분)과 개별면접(공직가치관·인성, 40분)을 병행하는데, 실제상 2015년과 2016년을 대상으로 볼 때, 공직자로서의 가치관을 평가하기에는 지나치게 형식적이어서 ‘가치관’을 측정한다고 보기에는 어려운 실정임. 면접을 통해 역량을 평가하는 것도 이와 같은 문제점이 존재하지만, 특히 공직자로서의 가치관을 형식적인 면접으로 평가하는 것은 명백한 대안이 존재하기 때문에 개선의 여지가 충분함
- 다음의 <표 24>, <표 25>, <표 26>은 공무원 9급, 7급, 5급 공채의 선발규모 내지 접수인원 및 경쟁률을 요약하여 보여주고 있다. 한편 2016년도 공개경쟁채용시험의 직급별 선발인원은 9급 4,120명, 7급 870명, 5급 380명(외교관후보자 36명 포함) 수준이었음²²⁾

22) <http://www.mpm.go.kr/innovation/NewsPolicy/>

〈그림 12〉 9급과 7급 공무원의 선발과정



〈그림 13〉 5급 공채 공무원의 선발과정



〈표 24〉 2016년 국가공무원 9급 채용인원과 경쟁률

(단위 : 명)

선발규모	접수인원	경쟁률	2015년 경쟁률
4,120	222,650	54.0:1	51.6:1

〈표 25〉 2016년 국가공무원 7급 채용인원과 경쟁률

(단위 : 명)

선발규모	접수인원	경쟁률	2015년 경쟁률
870	66,712	76.7:1	82.1:1

〈표 26〉 5급 공무원 공채 규모와 변화 추이

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
합계	339	347	362	357	369	380	430	380	380	
5급	행정	204	210	223	225	229	235	261	229	235
	기술	61	55	62	62	68	74	80	79	82
	외무	35	40	35	30	32	36 (후보자 45)	39	37	36
	지역	39	42	42	40	40	35	50	35	27

○ 운영(집행)의 과정

- 공무원 선발 시에 이러한 공직가치관에 대한 평가를 그 사람이 과거 5년(또는 10년)간 수행해 왔던 공동체를 위한 자원봉사/기부 활동에 대한 기록을 검토하고, 그에 대한 경험을 나누어 보는 과정을 기존의 면접 과정에 포함시킬 수 있음. 봉사활동 대상 기관, 활동시간, 활동 인증서(또는 사진 등 증빙)를 체계적으로 평가할 수 있음
- 추가적으로 기존에 5급 이하 공무원들에게 필수적으로 이행해야 하는 공무원

교육시간을 자원봉사 시간 이수 시에 1/3이나 1/2의 범위를 정하여, 교육시간과 자원봉사 시간을 대체 할 수 있도록 함

○ 운영원리

- 9급, 7급, 5급 공무원 지원자들로 하여금 시험 응시원서 제출 시, 온라인으로 최근 10년 간 자원봉사나 사회적으로 기여한 실적으로 서면 기술하여 제출토록 하고, 면접시험 10일 전까지 증빙자료를 온라인과 우편으로 제출토록 함
- 필기시험 후 면접대상자들에 한하여, 면접위원과 준비위원들이 검증과 검토 작업을 진행하여 진위여부를 가리고, 불확실한 부분에 대하여 면접 당일 확인 질문을 하고, 그 활동과 기여의 경중에 대하여 면접위원들로 하여금 평가토록 하면 됨. 평가 항목은 자원봉사 및 사회적 기여 내용의 사회적 소망성, 지속성, 활동내역의 분명성, 공직가치로서의 확장 가능성 등임

○ 도입과 예고기간 및 적용 시점

- 2017년 정부의 시책으로 도입한 후, 1년의 예고기간을 거쳐, 2019년 채용시험부터 적용하는 것이 바람직함

○ 평가대상의 확대 방안

- 우선, 9급, 7급, 5급 공무원의 신규채용 대상자들에 적용한 후, 이미 공무원으로 진입하여 근무하는 공직자 가운데 7급 승진, 5급 승진, 고위 공무원단 진입대상자들에 대하여 유사한 평가를 도입할 수 있음
- 나아가 자원봉사와 사회적 기여에 대한 활동사항을 공기업, 준정부기관, 정부출연기관 등으로 이루어지는 공공기관의 채용에도 적용할 수 있음. 이 경우 사회적 파급효과는 보다 강력하고 바람직한 효과를 가져 올 것으로 예상됨. 예컨대, 300여개에 달하는 공공기관 전체의 2016년 채용규모는 18,518명으로 집계되는데, 지원자 전체가 사회적 자원봉사에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하는 것은 사회적으로 매우 광범하고 심층적인 변화를 선사할 것임

- 최근의 공공기관 시험 경쟁률을 보면 수자원공사 43:1, 코레일 26:1, 경기도 공공기관 채용 경쟁률 62:1을 기록하는 등 공공기관 전체적으로 평균 30:1 전후의 경쟁률을 기록한다고 가정하면, 대체로 60만 명 정도의 응시자가 매해 있는 것으로 판단됨
- 공무원의 평가에서 사회적 기여와 헌신, 자원봉사를 평가하는 것을 넘어 공공기관의 지원자들에게도 사회적 봉사를 하도록 유도한다면 한국 사회 전체에 바람직한 변화를 급속히 확산시킬 수 있을 것임
- 공직자의 공공서비스동기(Public Service Motivation, PSM)는 이러한 공직자로서의 가치관을 평가하는 중요한 항목이 될 수 있음. PSM이 높은 사람들은 공공봉사 활동에 매우 높은 가치를 부여하며, 민간부문의 종사자들과 달리 사회에 대한 관심과 공익을 위해 봉사하려는 열망 등이 높다고 알려져 있음. 이러한 맥락에서 기존의 많은 연구들은 PSM의 하위 지표로 개인의 성취보다 사회에 대한 공헌을 중요하게 생각하는 정도, 공공봉사의 의미에 대한 부여정도, 다른 사람에게 미치는 영향력에 대해 생각하는 정도 등을 포함하고 있음. 앞에서 살펴본 심리학적 이론 중에서 특히, ‘Bem의 자기지각이론(Self-Perception Theory)’의 관점에서 자원봉사활동의 경험을 반복하도록 하여, 자신 스스로 이러한 행동을 관찰함에 따라 추후에 비슷한 기회가 제공되면 통합과 관련된 행동을 하도록 유도할 수 있음. 즉, 과거의 이러한 자원봉사 활동 경험에 따른 타인에 대한 봉사의 의지는 현재의 예비 공무원으로서의 공직적격의 가치관과 공직봉사의 동기를 형성하는 기반이 될 수 있음. 이러한 자원봉사활동을 평가함으로써 기존 면접절차의 측정도구로서의 신뢰도와 타당도를 향상시킬 수 있을 것임

○ 기대효과

- 공무원 채용 준비에 많은 국민들이 관심을 가지고 있는 만큼 이러한 중앙정부차원의 시책 개발과 운영에 따라 준정부기관·공공기관 등 다른 조직들까지도 함께 이러한 시책의 모델을 따라하여, 파급력이 높은 제도의 설계가 가능할 것임. 즉, ‘확산 가능성(spread possibility)’이 높음

- 최근 10년간의 자원봉사나 사회적 기여에 대한 기록을 미리 제출토록 하고, 면접 당일에는 그에 대한 검증과 질의응답을 함으로써 공동체와 국가 그리고 정부에 대한 지원자의 가치관을 보다 명백하고 정확하게 평가할 수 있을 것임
- 이러한 방식의 부작용으로 자원봉사를 스펙으로 10년 전부터 준비하는 것을 지적할 수 있는데, 자원봉사에 장기간 참여하는 과정에서 공동체와 국가에 대한 가치관을 습득하는 효과를 생각한다면, 이것 역시 하나의 바람직한 방향임. 자연스러운 하나의 학습과 교육으로 간주할 수 있는 것이라 하겠음. 실제 9급, 7급, 5급 공무원이 되고자 지원하는 수험생의 수도 대단히 많지만, 지원을 하는 단계에 까지 이르지 않는 잠재적 수험생의 규모까지 고려한다면, 그 규모는 100만 명에 육박할 것으로 보임. 만일 이들을 사회적으로 바람직한 자원봉사의 흐름으로 유도할 있다면, 그 효과는 대규모의 혁명과 같은 변화를 한국사회에 촉발시킬 수도 있음. 잠재적인 지원자까지 자원봉사의 흐름에 합류한다면, 한국사회에서 청년기에 근본적으로 자원봉사의 경험을 갖지 않은 사람은 공직자가 되기 어렵다는 가치관이 확립되고, 또 실제 자원봉사의 인력이 폭발적으로 팽창하는 효과가 나타날 것임
- 또한 자원봉사활동은 기존의 학생부 평가 항목으로 포함되어 왔음. 그리고 5급 공개경쟁채용 시험의 경우 2차 합격이후에 수험생들 사이에서 참여하고 있었음. 단지 명백한 면접의 평가 기준으로 도입되어 합격여부에 중요하게 작용하지 않았으며, 대부분 단기적으로 몇 가지 활동만을 서류에 기입하는 절차상의 하나로 인식되어 왔음. 그러므로 새로운 시책에 대하여 대상 집단의 참여의 ‘접근성(accessibility)’ 이 높음
- 자원봉사활동은 앞에서 살펴보았듯이, 대표적인 국민통합 수단의 하나임. 자원봉사 활동에 참여함으로써 국민통합에 대한 가치와 태도의 형성이 가능함. 그러므로 ‘통합 가치에 대한 기여도(level of contribution)’ 도 높음
- 공무원 면접에서 자원봉사 실적반영의 타당성: 한국사회에서 공무원으로서 요청되는 자질 가운데 공공성, 공익에 대한 헌신, 사회와 공동체에 대한 기여 등을

평가하는 요소로 매우 타당성이 높음. 기존의 피상적이고 객관성 부족한 가치관 평가 면접을 보완 혹은 대체하는 방법으로 매우 타당함

〈표 27〉 2016년도 공공기관 신규채용 규모(잠정)

(단위 : 명)

구분	공기업 (30개)	준정부기관 (86개)	기타공공기관 (200개)	합계 (316개)
15년 채용계획 (A)	4,156	3,739	9,777	17,672
16년 채용계획 (B)	4,859	4,959	8,700	18,518
시간선택제일자리 (전일제 확산)	327 (181)	320 (188)	225 (113)	872 (482)
고졸자 채용	988	656	493	2,137
증감 (B-A)	703(16.9%)	1,220(32.6%)	△1,077 (△11.0%)	846(4.8%)

- 공무원의 연간 100시간에 이르는 교육훈련 의무이수 시간 중 일부를 자원봉사 참여로 대체할 수 있게 하는 '자원봉사'의 교육적 효과 확산을 기대함
- 마지막으로, 이러한 자원봉사활동의 평가는 5년~10년 장기적인 기간을 기준으로 평가함에 따라 유도하는 행위의 '지속 가능성(sustainability)' 을 높일 수 있음

(2) 지역적 수준에서의 나눔(자원봉사/기부)활동 알림 및 매칭 활성화 조직 운영

○ 설계 및 운영 주체

- 전국 기초 자치단체(시, 군, 구)

○ 대상

- 해당 지역의 거주민 등 일반 국민 대상

○ 도입 배경

- 기존의 많은 선행연구를 살펴보면, 자원봉사 또는 기부활동에 대한 만족도에 영향을 미치는 요인으로 나눔 활동을 지원하는 지원자(공급자)와 수혜자(수요자)의 욕구가 불일치하거나, 봉사활동 지원자가 원하는 활동이 연계되지 않는 등의 문제점이 존재하였음. 특히, 자원봉사나 기부활동에 참여하거나 지원하려는 국민들은 어떠한 활동을 지원할 수 있는 지 등에 대한 정보수집 경로를 인식하지 못하고 있거나, 해당 기초자치단체의 홈페이지 등에서 산발적으로 제시하는 한정적인 정보수집의 한계를 겪고 있었음
- 이러한 정보수집이나 탐색에 따른 거래비용 또는 기회비용의 증가는 인해 자원봉사나 나눔에 대한 일반 국민들의 참여를 낮출 수 있는 장애요인이 될 것임. 그러므로 정보수집 및 탐색비용을 낮춰줌으로써 봉사활동에 대한 개인의 참여비용을 낮춰주고, 관련 활동에 대한 상세한 설명 및 봉사자가 원하는 활동에 매칭(matching)할 수 있게 하여, 선택의 폭을 넓혀주는 유인체계를 도입할 수 있음

○ 운영

- 몇몇 기초자치단체를 대상으로 2017년~2018년에 시범사업을 시행하여, 평가와 피드백을 거쳐 전국적으로 도입함. 시범사업은 연령분포, 인구규모, 재정적 여건 등의 행정환경 또는 자원이 비슷한 개별 기초단체를 선정하며, 최소 6개월 이상 시범사업을 집행 한 후 정책평가 전문가와 중앙정부 및 지방정부가 함께 평가함
- 해당 기초 자치단체의 지하철역, 버스정류장 등에 알림코너를 개설하여 나눔활동에 대한 정보를 상시 제공함. 기초자치단체 내에 홈페이지에서도 이러한 알림게시판을 지속적으로 운영하고 새로운 정보를 업데이트(update)함
- 그리고 자원봉사를 원하는 주민들이 자유롭게 자신이 원하는 봉사의 유형과 시간, 원하는 조건 등을 기술하고 봉사수요단체와 개인들을 적극적으로 매칭(matching)시켜줌. 봉사가 필요한 단체와 개인뿐만 아니라 단체와 단체 간의 연결을 시행함

- 이러한 시책의 효율적인 운영을 위해 나눔 활동 정보 공유의 운영 및 봉사활동 매칭의 전담자를 자원봉사자(유급 자원봉사자)들을 임명함으로써 인력을 충원함. 중앙정부의 재정적 지원과 지방정부의 예산을 매칭하고, 지역 내의 기업 등의 후원을 받을 수 있음. 특히 기업이 이러한 운영자금을 후원할 경우 지역방송이나 신문, 해당 지방자치단체의 게시판에 기업이미지 광고나 후원기업을 명시하는 등의 인센티브를 함께 제시함
- 지방자치단체별로 이러한 자원봉사 활동을 촉진하려는 노력을 정부차원에서 평가하여 신문, 방송 등을 통해 순위를 공개함. 또는 지방정부 브랜드 평가 등에 이러한 자원봉사 활동의 적극성의 항목을 포함시킴. 사업 집행에 헌신적인 우수 공무원이나 사례에는 ‘대통령상’ 을 부여하는 보상을 함께 고려할 수 있음

○ 운영원리

- 자원봉사 활동에 대한 정보의 공유 및 확산, 우수 자치단체의 공개 등을 기초자치단체 차원에서 제공함으로써 ‘가시성(visibility)’ 과 ‘접근성(accessibility)’ 을 함께 높일 수 있음
- 앞에서 살펴본 ‘행동경제학’ 의 모델에 따라 휴리스틱의 편향을 봉사활동의 참여가 용이한 방향으로 형성할 수 있음. 즉, 봉사활동의 참여를 직관적으로 인식할 때, 자신이 원하면 쉽게 행동으로 옮길 수 있으며 긍정적인 느낌을 부여할 수 있음. 긍정적인 정보를 자주 노출시키고 참여의 과정이나 절차 등에 대한 상세한 정보를 지속적으로 노출시키고 봉사활동 참여의 매칭뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 관련 정보를 제공하고 만족도 등의 피드백 점검을 함께 이행함으로써 이를 가능하게 할 수 있음

○ 기대효과

- ‘Bem의 자가지각이론 (Self-Perception Theory)’ 에 따라 봉사활동과 나눔에 대한 참여의 지속성을 거래비용의 감소와 활동의 만족도 제고를 통해 향상시킬 수

있음. 마지막으로 ‘계획된 행동이론’에 따라서 스스로 원하는 봉사활동이나 기부 등을 선택하도록 장려함으로써 ‘자기 효능감’과 ‘자율성(낮은 통제감)’을 증진시켜, 참여를 유발할 수 있음

- 공동체 참여의 반복된 행동을 통해서 통합에 대한 인지적 변화뿐만 아니라 행동을 개인이 습관화 할 수 있음. 자원봉사활동의 참여를 통해 자신과 다른 환경에 처한 타인과 직접적인 상호작용을 통하여 ‘관용’의 인식을 향상시킴. 그리고 이타적인 행위를 경험하는 과정에서 공동체에 대한 ‘참여’의 인식을 증진시킬 수 있음

(3) 지역수준에서의 상시 나눔 장터 운영

○ 설계 및 운영 주체

- 지역의 기초자치단체 또는 읍·면·동사무소

○ 대상

- 일정 주거단위 근처의 주민(아파트단지, 다세대 주택, 동 단위 거주민)

○ 도입 배경

- 우리나라의 경우 간헐적인 아나바다 운동이나 바자회 운영으로 상시적으로 생활 가운데에서 국민이 참여 가능한 나눔 활동이 부족함. 영국의 Oxfarm과 같이 상시적으로 기부활동을 위한 장터의 개최를 통해 지속적인 활동 참여의 기회를 제공할 필요가 있음. 그리고 나눔에 대하여 기존의 금전적 기부만으로 치우쳐진 인식을 개선하여 보다 많은 국민들의 참여를 유도할 필요가 존재함

○ 운영

- 지방정부 차원에서 이러한 상시 나눔 장터를 운영할 수 있으며, 나눔 장터를

상시적으로 개최함과 동시에 나눔의 항목도 다양화하여 나눔 활동의 즐거움을 경험할 수 있게 함

- 운영의 주요 주체는 관련 지방자치단체 공무원이 관리를 하지만, 장터를 기획하고 운영하는 과정에서 주민들의 자원을 통한 지역의 자원봉사자와 지역의 시민단체와의 네트워크를 통해 관리함. 장터마다 다양한 계층(청소년, 노인 등)의 참여를 통해 운영조직의 참여도 자원봉사시간(인증)이 가능하며, 유급자원봉사자도 함께 고용함
- 바자회 방식으로 개인의 물품 등을 나눔 장터에 거래할 수 있으며 기부를 원하는 사람, 일정 금액을 받고 싶은 사람 등으로 자율권을 부여함. 항목에 있어서는 물질적인 형태의 상품 이외에도 자신의 재능(강의, 악기 개인 레슨, 수리 작업 노하우, 추가 제공 등)을 기부할 수 있도록 코너를 개설할 수 있음. 거주민 대표 자원봉사자와 지역 주민의 선호를 반영하여 기획과정에서부터 상향식 접근이 아닌 하향식 접근으로 장터를 개최하여 주민들의 만족도를 향상시키고자 함

○ 운영원리

- 나눔 활동에 대한 ‘접근성(accessibility)’ 을 우선적으로 향상시킬 수 있으며, 지속적인 장터의 운영을 통해 ‘지속 가능성(sustainability)’ 도 높일 수 있음
- ‘Bem의 자가지각이론(Self-Perception Theory)’ 에 따라 국민들에게 나눔 활동에 참여하는 경험을 부여함으로써 통합에 대한 인식을 증진시킬 수 있음. 또한 다양한 나눔 장터를 기획하고 운영하는데 주민들이 참여함으로써 ‘계획된 행동이론’ 의 맥락에서 ‘자율성’ 과 ‘자기효능감’ 을 증진시켜, 통합에 기여하는 행동을 유도할 수 있음

○ 기대효과

- 거주 근처 주민들의 나눔 장터를 통한 상호작용의 증진으로 자신의 지역에 대한 ‘소속감’ 과 애착심을 고양시킬 수 있음. 또한 이러한 장터를 기획하고 운영하는

과정에서 이웃 간의 소통도 함께 활성화됨에 따라 이웃에 대한 ‘신뢰’와 ‘공동체 의식’을 향상시킬 수 있음

(4) 종교단체적 수준에서의 하루 한사람을 위한 손길

○ 설계 및 운영 주체

- 국민통합위원회와 종교단체(기독교, 불교 등 주요 종교단체 대표)의 협업

○ 대상

- 모든 국민

○ 도입 배경

- 우리나라의 자원봉사 현황을 보면, 개인이 자발적으로 하는 것보다는 종교단체에서 함께 이행하는 부분이 많이 차지하며, 자원봉사와 나눔 등에 대한 다양한 활동 경험이 존재하기에 국민통합위원회와 협업을 통해 시너지 효과를 창출할 수 있음. 또한 기존의 종교단체에 대한 사회적 편견 등을 긍정적으로 순화할 수 있는 기회가 될 수 있음
- 타인에 대한 도움의 필요성은 인식하지만 실제 생활 속에서 실천율은 매우 저조한 편임. 이는 의도가 없어서라기보다는 일상에서 실천을 위한 노력이 필요하기 때문임
- 사람들의 도움행동을 증진시키기 위해선 도움행동이 발생하기 쉽게 여건을 만들어 줄 필요가 있음

○ 운영

- 기존의 종교 단체와의 협조 속에서 종교 대표를 국민통합위원회 관련 담당자가

만나서 이러한 나눔의 캠페인을 함께 확산함. 종교 단체에서 활동하던 자원봉사 프로그램에 다양한 국민들이 참여할 수 있도록 국민통합 위원회에서 활동의 소개 및 연결 등을 적극적으로 이행함

- 정치적 환경(정권)에 관계없이 지속적으로 이러한 돕기 캠페인과 종교단체와의 협업을 통해 지속성과 함께 사회적 파급력의 가시성이 매우 높은 특징이 있음. 종교단체의 자원봉사 활동의 수익이 발생한 경우에는 수익의 환원이 특정 종교단체에게 귀속되지 않도록 감시할 필요성이 있으며, 관련 종교단체의 자원봉사 활동의 운영적 투명성 등에 대한 국정위의 감사가 필요함
- 종교 단체별로 기존에 봉사나 기부 활동을 했던 기관이나 행사를 국민통합위원회와 함께 정보를 공유하고, 국민통합위원회에서 함께 이를 홍보하고 참여자에게 종교단체와의 연결을 시켜줄 수 있음
- 이러한 활동을 촉진하기 위해서 광고와 SNS 등의 홍보 등의 전략을 함께 활용 할 수 있음
 - ① 1일 1인 돕기 캠페인을 대중매체를 통해 광고하여 필요성에 대한 알림. 동시에 캠페인 웹사이트를 제작해서 이를 알림. 시작 단계에 사람들이 일상에서 할 수 있는 돕기 행동에 대한 예시를 제시함. 예시는 현실적이고 많으면 많을수록 좋음. 사람들이 손쉽게 접근할 수 있도록 이용성이 높은 웹사이트 구축이 중요함
 - ② 1일 1인 돕기 SNS 집단 만들기 : 개개인이 자신의 사례를 올릴 수 있는 집단을 만들어 사례를 공유함. 사례를 통해 가능한 도움행동에 대한 정보를 습득할 수 있게 함
 - ③ 운영단체가 우수사례를 선정해 이들에게 “시민상”을 수여하고 이 사례를 공유함. 상을 받은 사람의 직장이나 학교에 이를 알려 좋은 행동을 한 시민이 자신이 속한 단체에서 이에 대해 인정을 받을 수 있게 함

○ 운영원리

- 행동경제학적 연구결과들은 실제 사람들이 어떤 행동을 할 수 있게 환경을 만들어주면 사람들의 행동이 증가함을 보여줌 (넛지나 당근과 채찍에서 실제

사용된 예를 찾을 수 있음. 혹은 우리나라 기부하는 계단 등을 들 수 있음)

- 어떤 행동을 하고 나면 자신에 대한 생각이 바뀜(자기지가각 이론 ; 내가 이런 행동을 하니 나는 잘 돕는 사람이구나). 이런 생각의 바뀜이 다시 도움행동으로 이어질 수 있음

○ 기대효과

- 우리나라의 다양한 종교단체에서 이행되는 자원봉사를 국민통합을 위한 긍정적인 방향으로 협력하여 사회 내 구성원간의 신뢰와 공동체의식 및 관용을 증가시킬 수 있음
- 일상에서 주변에 있는 사람들에게 작은 도움을 주는 행동을 실천하게 함으로써 관용과 공동체 의식을 함양할 수 있음

(5) 기업수준에서의 근무시간 내 자원봉사활동과 재능기부 활성화

○ 설계 및 운영 주체

- 국민통합위원회와 공공기관, 사기업(참여 기업 자원 받음)

○ 대상

- 공기업 및 사기업 종사자 및 일반 국민

○ 도입 배경

- 기존의 봉사와 나눔을 기업의 조직적 차원에서 참여를 더 끌어들이 유인책이 부족함. 기존의 사회적 기업 또는 윤리경영 등의 흐름에 따라 산발적으로 이러한 공익적 가치 증진 함양을 위한 활동을 하고 있으나, 재무적 성과를 위한 reputation 전략의 일환으로 인식되거나 경영진의 변동에 따라 지속성이 부족한 단점 등이

존재하였음. 또한 기업 내부의 조직구성원들의 노력뿐만 아니라 기존의 국민들의 나눔과 봉사활동에 대한 인센티브를 기업이 함께 제공함으로써 기업의 이미지 제고와 국민들의 참여활동의 파급력 확대를 증진시킬 필요가 있음

○ 운영

- 기업에서 제공하는 재화 또는 서비스와 국민들의 자원봉사 또는 나눔 활동 참여시 재정적 인센티브와의 연계 : 자원봉사 활동 포인트를 통한 공기업의 경우는 수도, 전기, 가스, 지하철 요금 등의 포인트화를 고려하고 사기업의 경우 카드회사, 통신회사의 경우 기존 포인트와 연계할 수 있음
- 모든 공공기관에서 전면적으로 시행한 후, 사기업 부문의 경우 시행 초기에는 참여 신청을 받아 진행함
- 기업 내 조직 구성원의 참여 격려를 위한 근무시간과 나눔과 봉사활동 시간의 연계 : 근무시간 중에서 월 3시간 이상(예를 들어)의 고정적 시간을 나눔과 봉사활동에 참여한 경우 이를 인정함. 공동체를 위한 이러한 활동을 가장 많이 한 기업(전체 봉사와 나눔 시간 대비 근로자수와 우수사례를 함께 수상)에 대해 년도마다 수상을 하고 신문에 홍보함
- 재능기부를 통한 나눔의 확대 : 기업에서 제공하는 서비스나 노하우를 서로 교류할 수 있도록 일반 국민 또는 특정 대상으로 하는 무료 세미나를 개최함. 기업의 시장 직군별로 또는 부서별로 특화된 지식을 나눌 수 있음. 예를 들어, 광고회사의 경우 광고회사에 입사 희망자들을 대상으로 하는 특강, 제조업의 경우에도 생산운영관리에 대한 지식의 나눔 등 취업준비생 또는 재취업을 고려하는 사람들을 대상으로 하는 재능 나눔 세미나를 개최할 수 있음

○ 운영원리

- 기존 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관 포함)과 사기업을 포함시켜 자원봉사와 나눔에 대한 사회적인 ‘확산 가능성(spread possibility)’ 와 함께

‘가시성(visibility)’ 을 높일 수 있음

- 앞에서 살펴본 ‘행동경제학’ 의 맥락에 따라 의도적으로 자원봉사나 기부에 참여하려는 행동을 적극적으로 취하기 어려운 측면을 해소할 수 있음. 청장년층의 봉사활동은 근무 외 시간에 자발적으로 참여하기 어려운 현실적인 여건을 근무시간 내의 참여와 개인이 아닌 조직적 차원의 다양한 참여 인센티브의 제공을 통해 자발적 참여에 대한 용이성을 자동적으로 인식할 수 있도록 유도할 수 있음

○ 기대효과

- ‘Bem의 자기지각이론 (Self-Perception Theory)’ 의 맥락에서도 기업에 종사하는 사람들이 공동체를 위한 이러한 행위를 반복하여, 다른 직군(산업), 다양한 계층의 사람들을 포용하고 통합에 우호적인 인식을 야기할 수 있음. 구체적으로 살펴보면, 기업과 일반 국민들이 함께 나눔과 봉사활동에 대해 참여하고 기업에서 인센티브를 제공하는 경우 ‘공동체 의식’ 을 강화할 수 있고, 취업준비생과 기존 재직자, 서로 다른 산업 종사자 등의 서로에 대한 인식의 공유와 이해를 통해 ‘연대(소속감)’ 와 ‘관용’ 에 대한 의식을 강화시킬 수 있음

4) 교육 관련 시책(참여, 자원봉사, 갈등관리를 위한 인프라)

(1) 국민통합 중고생 및 일반성인 커리큘럼 개발 및 적용

○ 설계 및 운영 주체

- 교육부

○ 대상

- 전국 중고생 및 일반 성인

○ 도입 배경

- 국민통합교육의 가장 바람직한 형태는 청소년 교육임. 학교에서 시민교육의 형태로 제공될 때 가장 효과적일 수 있음. 그리고 국가기관 및 지자체 기관 등에서도 성인을 대상으로 한 교육이 필요함. 해외에서는 이미 다양한 시민교육프로그램이 개발되어 학교 커리큘럼 속에서 성공적으로 운영되고 있음

○ 운영

- 상기 기술한 HIP와 같이 구체적이고 실천 가능한 시민교육프로그램을 개발하고, 이를 학교 및 국가기관, 지자체, 시민단체 등에서 커리큘럼의 일부로 진행하게 함

○ 운영원리

- 시민교육은 청소년기부터 조직적으로 체계적으로 지원될 때 가장 효과적일 수 있음
- 계획된 행동원리에 근거해 학생들이 스스로 시민의식을 가질 수 있고, 그로 인해

국민 통합을 하는 행동을 보일 수 있도록 반복적이고 많은 연습을 통해 통제감을 가질 수 있도록 교육할 필요가 있음

- 주입위주의 교육은 효과가 제한됨을 이미 많은 연구들이 보고하고 있음. HIP와 같이 현실적이고 실제 교육현장에서 교사가 직접적으로 가르칠 수 있도록 매우 구체적이고 실용가능한 형태로 제공되어야 함
- 학생 및 성인들의 수준에 맞는 교육프로그램의 개발을 위해서 각 연령대별로 각기 제작되어야 함
- 효과적인 시민 교육프로그램의 개발은 장기간의 투자와 반드시 효과성 검증과정을 거쳐야 함

○ 기대효과

- 이러한 과정을 통해 공존과 통합의 중요성에 대한 인식과 태도의 전환을 야기할 수 있음
- 청소년들에 대한 기본적인 시민교육은 장기적으로 국민전체의 국민통합능력을 함양할 수 있는 방법임
- 학교교육을 통한 시민교육의 효과성은 해외 국가에서 이미 검증된 바 있음. 효과적인 프로그램의 개발과 확산으로 청소년기부터 시민자질을 함양할 수 있음
- 기초 시민 교육 실시를 통해 관용, 소속감, 신뢰 및 공동체 의식 등 국민통합을 위한 모든 가치를 전면적으로 교육함

(2) 국민 대상 : 갈등관리 교육 프로그램 개발

○ 운영 주체

- 국민통합위원회

○ 대상

- 모든 국민

○ 도입 배경

- 교육과 관련한 시책에서 성인대상에서 참여나 자원봉사 등의 다른 수단 영역의 경우 직접적인 참여 자체가 중요하나, 갈등관리의 경우에는 장기적인 관점에서 교육을 통해 소통이나 갈등해소 방법 등에 대한 학습이 필요한 부분임. 그러므로 이하에서는 참여, 자원봉사 이외 갈등관리 부분에 집중하여 논의하고자 함
- 갈등관리가 어려운 이유 중 하나는 갈등관리에 대처하는 방법이 미숙하기 때문일 수 있음. 계획된 행동이론에 따르면 사람들은 스스로 어떤 행동에 통제감이 있을 때 행동의도로 발전하고 따라서 행동을 하게 됨. 따라서 다양한 갈등관리 영역에 대해 구체적인 갈등관리방법을 교육하고, 이를 직접적으로 실천하는 기회를 제공하여, 사람들로 하여금 스스로 갈등관리를 잘한다는 믿음을 심어줄 필요가 있음. 이를 가르치기 위해선 다양한 갈등관리에 대해 실제 생활에서 겪을 수 있는 예를 가지고 해결하는 방식을 직접적으로 시연하고 경험하게 하는 방법을 제공해야 함

○ 운영

- 몇몇 기초자치단체를 대상으로 2017년~2018년에 1-2개의 프로그램을 개발하고, 이 프로그램의 효과성을 검증한 후, 전체적인 프로그램으로 개발을 확대시킴. 프로그램 개발이 완료되면 평가와 피드백 이후 전국적으로 도입함

- 사업내용

- ① 갈등의 원인이 되는 상대 집단에 대한 이해를 증진시키기 위해 가장 갈등이 많이 보고되는 사례와 그 이유, 그리고 해결방법에 대한 동영상 제작하고, 그 동영상을 이용해 실제로 갈등해소를 연습하는 기회를 줌
- ② 프로그램 이용도와 접근성을 높이기 위해 인터넷 기반 훈련프로그램 제작함
- ③ 갈등관리프로그램 주제의 예
 - ㉠ 세대갈등
 - ㉡ 계층갈등
 - ㉢ 남녀갈등
 - ㉣ 장애인
 - ㉤ 소수자
 - ㉥ 고용인 대 고용주
 - ㉦ 교사 대 부모 갈등
 - ㉧ 정치성향 차이로 인한 갈등
 - ㉨ 지역차에 의한 갈등
 - ㉩ 인종차에 의한 갈등
- ④ 각 프로그램은 서로의 입장에 대한 이해를 증진하고, 갈등의 예를 제시하고, 이를 해결하는 방식을 제안하는 약 15-20분짜리 동영상의 형태를 띠
- ⑤ 각 프로그램 내에는 스스로 연습해 볼 수 있는 기회를 제공해, 교육내용을 실천할 수 있는 방안을 포함함
- ⑥ 본 프로그램의 효과적인 사용을 위해 사용방법에 대한 매뉴얼을 만들고, 주 훈련자 교육을 실시한 후 이들에게 “자격증” 부여함
- ⑦ 효과성을 검증하기 위해 전후 평가를 실시함

- 1단계로 갈등관리 프로그램을 1-2개 정도 개발함(프로젝트형태). 온라인 형태로 구체적인 해결방법이 담긴 현실적인 프로그램이어야 함

- 2단계로 1단계에서 개발된 프로그램의 효과성을 검증함. 검증 후 수정을 거쳐 최종 프로그램을 완성함

- 3단계로 2단계에서 구축한 방식으로 다양한 갈등상황에 대한 프로그램을 개발함
- 4단계로 개발된 프로그램을 기초자치단체를 대상으로 효과성을 평가함
- 5단계로 효과성이 검증된 프로그램을 웹으로 오픈하여 누구든지 접근가능하게 함
보다 조직적인 확산을 위하여 기초자치단체에 프로그램화 하도록 제도를 정비함

○ 운영원리

- 계획된 행동이론에 근거하여 살펴보면 우선, 실제 사례를 통한 연습은 사람들의 갈등관리에 대한 통제감을 증진시킴 그리고 통제감을 가지고 있는 사람은 실제 갈등상황이 발생하면 습득한 방법을 사용해 갈등을 효과적으로 관리할 수 있음

○ 기대효과

- 웹사이트를 통해 사람들의 접근성을 높여 어떤 단위의 갈등에서도 이 방법을 쉽게 사용하게 함
- 기초자치단체를 통한 시범사업을 통해 효과성을 증명해 보여, 사용의 용이성과 효과성을 선전함
- 서로 다른 입장 가치관 이익관계 등에 속한 타인에 대한 이해를 증진시킴으로써 다른 사람과 집단에 대한 관용과 신뢰를 증진시킬 수 있음

5) 갈등관리 관련 시책

(1) 층간 소음으로 인한 지역주민 간 갈등관리: 지역분쟁조정센터 설치

○ 운영 주체

- 지자체 단체와 지역주민

○ 대상

- 지역주민

○ 도입 배경

- 서울시의 '최근 5년간 소음문제 관련 민원 현황' 자료에 따르면 소음 민원은 지난 2011년 2만1745건, 2012년 2만166건, 2013년 2만7558건, 2014년 3만1275건, 2015년 4만1286건 등으로 매년 급증하고 있는 것으로 집계되었음. 이 가운데 '최근 4년간(2012년~올해 6월) 소음 관련 민원 및 처분 현황' 자료에 따르면 층간소음 민원은 2012년 7021건에서 2013년 1만5455건으로 급증했고 2014년에도 1만6370건으로 증가했음
- 서울시는 아파트, 빌라 등 공동주택 거주자를 위한 층간소음상담실과 상가 등 다세대 주택 거주자를 위한 이웃분쟁조정센터 등 2곳을 통해 층간소음 민원을 접수하고 있음. 접수방식은 온라인이나 전화로, 환경공단은 층간소음이웃사이센터 한 곳을 통해 전화 또는 온라인 접수를 받고 있음. 층간소음 문제가 사회문제로 대두함에 따라 광명시가 경기도 최초로 개설한 지원센터는 층간소음 민원 현장을 직접 방문해 당사자들의 의견을 듣고 조정함은 물론 단지 내 관리사무소, 층간소음 조정위원회와 연계해 갈등을 해결하고 있음
- 서울시는 아파트, 빌라 등 공동주택 거주자를 위한 층간소음상담실과 상가 등 다세대 주택 거주자를 위한 이웃분쟁조정센터 등 2곳을 통해 층간소음 민원을

접수하고 있음. 조정은 ‘신청·접수-사전상담-조정-종료’ 절차로 진행되며 신청과 사전상담은 전문 상담원이 진행하고 조정은 법률전문가와 전문조정가 등의 조정위원이 진행함. 서울이웃분쟁조정센터의 조정위원은 변호사, 변리사, 법무사, 전문조정인, 소통 전문가, 법원화해권고위원, 마을공동체 위원, 서울시 갈등관리심의위원 등 25명으로 구성됨

- 미국의 경우 총 400여개의 분쟁조정센터에 훈련된 1만2천명의 갈등조정전문가들이 시민들 간의 분쟁을 주민자율로 해결하도록 돕고 있음. 나아가 초등학교부터 공동체, 평화교육, 협상 및 갈등해결 역량 교육을 공교육에 담아 실시하고 있음. 이는 소송비용을 줄임은 물론, 커지는 분쟁을 미연에 방지하고, 지역 사회의 공동체성을 강화하는 의미가 큼. 호주 분쟁해결분과(Dispute Resolution Branch)는 이웃 간 분쟁을 해결하는 성공적인 예임. 법무부 및 법무부 장관(Department of Justice and Attorney-General) 산하 분쟁해결분과(Dispute Resolution Branch)는 공정하면서 비밀이 보장되는 분쟁조정서비스를 지역사회에 무료로 제공함. 분쟁해결분과(DRB)는 퀸즐랜드 전역에 위치한 6개의 분쟁해결센터(DRC)로 구성되어 있음. 아시아의 경우도 말레이시아, 네팔을 비롯해 싱가포르에서는 1997년 주민분쟁해결센터 법을 만들고, 주민분쟁해결센터 운영을 통해 지역사회 분쟁을 조정하며, 주민 갈등을 관리하고 있음

○ 운영

- 지자체가 주체가 되어 지역주민 간, 특히 아파트 공동체에서 벌어지는 층간 소음 등 갈등관리를 전담할 지역분쟁센터를 운영함. 이 센터 운영은 전문 상담원이 진행하고 조정은 법률전문가와 전문조정가 등의 조정위원이 진행함. 분쟁 당사자가 상호 양보해 분쟁을 끝내는 것으로 조율하면 구두합의하거나 조정안에 대해 합의했음을 나타내는 조정조서를 작성함
- 그리고 주민들의 대표자들로 선출된(혹은 지명이나 임명된) 주민자율조정위원들은 자발적으로 협약안을 만듦. 이 협약안의 내용에는 갈등과 분쟁 발생 시 소통과 해결방안을 담고 있음. 협약안은 주민들의 과반수 이상의 찬성이나 동의(주민전체회의 참석 인원 가운데 과반수 이상)를 얻고 작성됨. 이와 같이

주민자율조정위원들은 ‘주민자율협약’ 안을 만들고 주민동의를 이끌어내어 주민자율협약을 제정함. 주민자율조정위원회는 위원들의 투표로 대표를 선출하며 이 대표자가 지자체와 주요 주민갈등 내용을 논의하고 해결방안을 찾는 역할을 함. 협약안을 통해 갈등을 조정했음에도 불구하고 이를 지키지 않는 주민들에게는 게시판이나 기타 공간을 활용해 회의결과를 공개하고 거주지 우선주차나 혹은 아파트 내 주민공동시설(운동시설, 카페, 도서관 등)의 이용을 일정기간 제한하는 조치를 취함

○ 운영원리

- 아파트 대단지 안에 지역분쟁 조정센터를 자치적으로 조직화하고 조정관들이 조정을 통해 분쟁을 해소하고 공동체 의식이 넘치는 마을공동체를 만들도록 함. 조정관들은 조정의 과정과 의사소통의 방법을 체계적으로 배우기 위해 지자체나 국통위에서 실시하는 가칭 분쟁조정아카데미나 이웃분쟁해결 기구를 활용함. 이를 위해서는 시의 적극적인 지원과 협조가 필요함. 공정한 조정관이 선출되고 이들이 의사소통의 기법, 조정방법을 배우기 위해서는 전문적인 교육프로그램이 필요함
- ‘계획된 행동이론’에 의하면 주관적 규범은 자신에게 중요한 타인이 특정 행동을 하기를 원하는지에 대한 스스로의 인식을 말함. 이 규범은 조정과정을 거쳐 자신의 행동의 기준과 원칙을 발견하고 조정의 결과가 가져오는 공공성의 해결을 받아들이게 됨. 계획된 행동이론에서는 사람들의 행동을 변화시키기 위해선 태도나 규범을 변화시킬 것을 주장하는데 이 조정과정은 그러한 점에서 매우 중요한 변화의 추동기제라고 할 수 있음

○ 기대효과

- 공동체의식과 참여의식을 확대하는 효과를 얻을 수 있음. 왜냐하면 분쟁 시에는 갈등이 촉발되었으나 소통과 조정의 과정을 거치면서 상호이해가 늘어나고 이 문제의 해결이 소위 말하는 ‘공유지의 비극’을 방지한다는 공동의식이 발생하면서 지역사회의 공공성을 회복하고자 하는 의식을 강화하기 때문임. 또한

시와 주민 간의 유기적 협력은 신뢰에 기초하므로 이는 시민문화를 성숙하게 하는 기초가 됨

- 층간소음으로 인한 주민간의 갈등이 분쟁조정과정에서 상호간의 입장과 의사가 확인됨. 이 과정을 거치면서 주민들은 자신의 행동과 의식의 문제점을 스스로 점검하면서 태도변화가 가져오는 긍정적인 내용을 자각하게 됨

(2) 지역주민 내 갈등 예방을 위한 시책: 소통의 장 활성화

○ 운영 주체

- 지자체 단체와 지역주민

○ 대상

- 지역주민

○ 도입 배경

- 대도시 지역에서는 위에서 언급한 소음 외에도 주차, 쓰레기, 놀이시설, 보안 문제, 겨울 눈치우기 등으로 주민 내 갈등이 빈번히 발생하고 있음. 행정당국이 주차문제, 쓰레기 처리 문제 등을 해결하고자 노력하지만, 주민들의 자발적인 문제해결 의지와 이웃에 대한 배려가 부족하기 때문에 문제 해결의 방안이 쉽게 모색되지 않고 있음. 그러나 이 문제들은 주민들의 관심과 상호 소통의 강화로 어느 정도 극복될 수 있는 문제임

○ 운영

- 주민들의 소통을 강화하고 주민들이 느끼는 문제가 무엇인지 서로 이해하고 점검하기 위해 지역주민센터나 혹은 아파트 단지 내에 주민모임 공간을 마련하여 마을 단위의 ‘소통의 장(모임)’ 을 만들

- 소통의 장은 오프라인뿐만 아니라 온라인(페이스북, 트위터, 밴드 등의 SNS모임)을 통해 참여의 기회를 다양하게 제공하여 참여의 접근성을 높임
- 이 모임의 주체는 주민들이며 조정자와 지원자로서 지자체가 참여함. 그리고 소통망을 확대하기 위해 온오프라인 상에 게시판을 설치함. 이 게시판에는 이웃칭찬하기(눈을 솔선수범하여 치웠을 때 칭찬하기 등), 인사하기 운동, 주차구역 지키기, 재능기부 알리기 등을 이용하도록 함. 부정적인 고발이나 비판보다는 긍정적인 내용과 칭찬을 게시하도록 하여 주민들 간의 반목과 대립을 순화시키는 기능을 하도록 함. 소통의 장이나 게시판에 적극적으로 참여하는 주민들은 생활쓰레기 봉투 등을 지급할 수 있음. 그리고 소통의 장에서 긍정적인 내용을 게재해 평가가 좋은 지역주민에게는 지역 내의 주차구역의 우선권(예를 들어 주차추첨권의 우선순위 부여나 유효기간 1개월 연장 등)이라는 인센티브를 줄 수 있음
- 소통의 장 안에서는 마을 내에서 선행이나 마을 내 공동체 강화, 갈등해결 등에 적극적인 주민을 선발함. 주민 선정에서 그 대상은 전 연령을 포괄함. 이러한 ‘명예 주민’의 선발 과정은 소통의 장을 운영하는 소통운영위원회에서 선발함. 운영위원회의 구성은 자발적 참여와 함께 각 연령이나 지역단위의 대표를 균형 있게 포괄하여 구성함. 분기당 3~4명의 명예 주민을 선발하며, 명예주민은 기초자치단체 내에(예를 들어 ‘구’ 단위) ‘명예 주민을 위한 주차장’을 형성하여 접근 가능한 주차공간을 우선적으로 확보할 수 있도록 하는 인센티브를 제공하거나 공식 게시판에 주민명단을 제공하여 명예주민으로 선택된 주민에게 자긍심과 명예심을 갖도록 함

○ 운영원리

- 이웃 간 소통을 위해 오프라인 상에 소통게시판을 설치하여 인사, 칭찬, 협력, 요구 사항 등을 자유롭게 메모해 소통 확대하고 층간소음 문제도 이러한 소통방식을 통해 서로의 생각을 이해하고 분쟁으로 나가는 위기를 극복하도록 함. 게시판 설치의 공동체 문제에 대한 가시성을 높이고 일상적으로 접할 수 있는 공간에 설치되어 접근성의 문제도 해결될 수 있음

- 지역 내 명예주민의 선발뿐만 아니라 선발 과정에서 서로의 선행이나 지역사회 내 공동체 관련 긍정적 사례를 공유하고 공감대를 형성할 수 있음. 또한 명예주민에 대한 긍정적 인센티브의 지속적 제공을 통해 지역사회 내에서 다양한 통합 증진 행동을 촉진할 수 있음
- ‘Bem의 자가지각이론’ 과 ‘행동경제학’ 의 관점에서 명예 주민의 선정에 지역주민 구성원이 함께 합의하는 과정에서 자율적으로 이러한 공동체 논의에 참여하게 되며, 주차구역이라는 물질적 인센티브와 함께 선행이 공론화되는 과정을 통해 비물질적인 보상을 통해 행동과 태도의 변화를 함께 야기할 수 있음

○ 기대효과

- 일상적인 차원에서 주민 간의 소통강화는 갈등이 발생하기 전에 상호간의 이해와 생각의 공유의 기초가 됨. 이는 주민간의 참여를 활성화하고 궁극적으로 신뢰를 강화할 것이며 보다 성숙한 공동체를 만들기 위한 첫걸음이 될 수 있음
- 이러한 관점에서 본다면, 첫째 이 시책은 국민통합가치에서 중시하는 공동체의식, 신뢰를 향상시킬 것임
- 둘째, 이웃 간의 분쟁해소는 일상생활에서 만나는 이웃에 대한 대면적 신뢰, 나아가 일반화된 신뢰를 강화할 것이고, 도시의 개인주의적인 폐쇄적 공동체를 약화시켜 결국 신뢰에 바탕을 둔 공동체를 견고하게 할 것임
- 셋째, 확산가능성 측면에서 보면 분쟁해결을 위한 시책은 시민사회의 가장 낮은 단위에서의 국민들 간의 소통과 이해를 강화할 것이고, 결국 국민통합가치를 활성화하는데 적합한 방법이 될 것임. 또한 한 마을의 성공은 이웃마을과 아파트단지에 영향을 줄 것이고 주민들 간의 갈등과 분쟁을 사전에 예방하는데도 도움이 될 것이기 때문에, 주민들로부터 큰 호응과 지지를 받음으로써 그 정당성을 확보할 수 있을 것임. 미국의 타운미팅처럼 지역의 유대와 신뢰를 강화하고 민주시민으로서의 책임성, 참여성을 학습하는 중요한 기초가 될 것임

-
- 넷째, 민주시민으로서의 리더십을 주민 스스로의 소통을 통해 배우는 민주시민학교의 장이 될 것임

VI. 결론

- 본 연구는 국민들이 현실적으로 체감하고 공감하며 실천할 수 있는 내용을 바탕으로 국민통합가치를 창출하고, 이를 보다 구체적으로 실천하여 통합을 강화할 수 있는 정책을 모색함
- 국민통합가치에 대한 기존의 논의들을 체계적으로 살펴보고 한국사회의 맥락과 통합가치에 대한 종합적인 검토를 제시함. 이러한 논의를 기반으로 현실적으로 실현 가능한 차원에서 국민들의 의식을 변화시킬 수 있는 방안이 필요하다는 사실에 역점을 두고, 이에 대한 시책을 구체적으로 모색함
- 또한 국민이 공감하고, 동의·지지할 수 있는 국민통합가치에 대한 모색과 그것을 구현할 수 있는 전략 및 인센티브를 소개하고, 이를 통해 사회구성원의 실질적인 참여를 도모하고자 하는 방안을 제시함. 왜냐하면 국민통합가치는 당위적이고 규범적으로만 인식될 뿐이며, 국민통합가치를 실현하기 위한 다양한 정책적 차원에 대한 관심이나 참여가 저조한 실정이었기 때문임
- 이때 국민통합을 활성화 시킬 수 있는 행동적 차원인 ‘수단’의 중요성을 사례연구와 이론적 논의를 통해 제시함. 이러한 차원에서 국민들의 인식과 기존의 제도에 영향을 주기 위해서는 인간의 행동을 변화시킬 수 있는 ‘수단’적 차원이 중요함을 강조함. 즉, 직접적인 인식의 변화나 거시적이고 매우 장기적인 제도의 변화보다는 행동변화가 더 현실 가능한 전략으로 활용될 수 있다는 점이 정책적으로 중요함을 강조함. 이에 근거하여 수단으로서의 교육은 참여, 자원봉사, 갈등관리를 위한 인프라 역할을 함. 교육은 각 수단의 방향 및 수행을 위한 지침으로서 중요성을 지님

-
- 과거 국민통합을 위한 시도나 시책 및 정책들이 보다 철학적인 수준에서 혹은 이념적 수준에서의 접근이었다면, 본 과제에서 제시하는 수단은 행동실천적인 면을 강조함
 - 시책이 활성화되기 위해서는 시책의 토양의 기초가 필요함. 이 토양과 함께 제도의 기반 위에서 수단(참여, 나눔과 봉사, 갈등관리, 교육)을 통해 구체적인 시책이 개발되어 한국사회의 국민통합가치를 활성화할 수 있는 방안이 국민통합과제의 중요한 과제임. 이러한 목표 하에 본 연구는 네 가지의 영역에서 한국사회의 정부, 지자체, 시민사회(기업, 종교단체 등)가 서로 연계하여 실행가능한 시책을 모색함. 이 시책은 국민들의 태도와 의식을 전환하여 궁극적으로 국민통합을 증진시킬 것이라고 예상함
 - 이 연구는 특히 시민교육의 차원과 심리학적인 접근방법 속에서 국민들의 인식과 태도를 변화할 수 있는 방법을 모색함. 이에 대한 구체적인 이론적 논의와 구체적인 전략개발, 그리고 해외사례의 연구는 향후 국민통합가치 활성화를 위한 중요한 과제이자 이 연구의 보다 나은 발전을 위한 후속과제라고 할 수 있음

〈참고 자료〉

- 강신욱·이현주·김석호·박수진·박은경 (2012), 『사회통합지수 개발연구』, 서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 강철희, 주명관 (2008), 『한국인의 기부참여 행동에 관한 연구』, 한국사회복지행정학, 10(1), 1-38.
- 강철희·김창식 (2004), 『한국인의 기부행동에 대한 탐색적 분석』, 아름다운재단.
- 권혜나 (2011), “나눔문화 확산 정책의 현황과 전망”, 『법연』 24권(Dec), 한국법제연구원.
- 노대명·강신욱·전지현(2010), 『한국 사회통합지표 연구』, 사회통합위원회
- 국민대통합위원회(2014a), 『국민대통합 종합계획』, 국민대통합위원회.
- 국민대통합위원회(2014b), 『국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서(vol.1)』, 국민대통합위원회.
- 국민대통합위원회(2015a), 『소통과 갈등관리』, 교보문고.
- 국민대통합위원회(2015b), 『국민통합지표 응용 및 심화연구』, 국민대통합위원회.
- 국민대통합위원회(2015c), 『한국사회 계층갈등과 해소방안 연구』, 국민대통합위원회.
- 국민대통합위원회(2015d), 『2015년 국민대통합위원회 백서』, 국민대통합위원회.
- 국민대통합위원회(2016), 『국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서(vol.8)』, 국민대통합위원회.
- 고동현 외 (2015), 『국민통합 이슈 모니터링』, 국민대통합위원회.
- 김미곤 외 (2014), 『사회통합 실태진단 및 대응방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김동영 외(2015), 「토론을 통한 갈등해결의 원리 익히기」, 국민대통합위원회, 한국사회갈등해소센터, 『소통과 갈등관리:사례찾기』, 경기:교보문고.
- 김우택·김지희편(2002), 『한국사회 신뢰와 불신의 구조-미시적 접근』, 서울:소화.
- 김태홍 외(2005), 『사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구』, 서울:경제·인문사회연구회.
- 문석남 외 (1990), 『지역사회의 연구주의: 혈연, 지연, 학연의 관계망과 실태』, 일진사.
- 민경환 등 역 (2016), 『심리학 개론 (3판)』, Schachter, D., Gilbert D., & Wegner Psychology, 시그마프레스.
- 박재묵 외 (2005), 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 논형.
- 박중훈, 류현숙 (2011), 『공정사회와 갈등관리. 2, 성공적 갈등 조정 협상 사례』, 박영사.

- 박태준미래전략연구소 (2015), 『2015미래전략연구포럼-바람직한 한국 행정관료 생성 매커니즘』. 박태준미래전략연구소.
- 박현정·박영실·김현 (2012), 『자원봉사 규모 및 실태 측정방안』.
- 박홍엽 외 (2007), 『공공갈등 : 소통, 대안 그리고 합의형성』, 르네상스.
- 배기효, 장정은, 이태임 (2012), 「재능나눔 자원봉사활동의 활성화 방안」, 『복지행정논총』, 22(2), 1-32.
- 백성준, 강일규, 류장수, 윤성 (2005), 『지역인적자원개발 거버넌스 체계 구축방안연구』.
- 보건복지부·연세대학교 산학협력단 (2011), 『나눔문화 확산을 위한 한국형 계획기부 모델 개발』.
- 보건복지부 (2015), 『나눔실태 2015』.
- 사회복지공동모금회 (2006), 『사회복지 공동모금회 연간보고서』
- 한국보건사회연구원 (2004), 『사회통합 실태진단 및 대응방안 연구 -사회통합과 국민행복을 중심으로 한국보건사회연구원 연구보고서 2014-26-1』.
- (사)시민·한국자원봉사관리협회 (2013), 『시민사회활성화를 위한 상생토크 제1차-시민사회와 자원봉사』.
- (사)한국자원봉사회포럼 (2015), 『자원봉사 및 나눔 활성화를 위한 법제도개선』.
- 서울대 사회과학연구원 한국정치연구소 (2014), 『한국형 사회갈등 실태 진단연구』, 국민대통합위원회.
- 서정철(2011), 「시화호 개발갈등과 조정사례」, 박중훈편 『공정사회와 갈등관리』, 서울:박영사.
- 신윤창, 손경숙 (2008), 「자원봉사활동의 이론적 연구」, 『한국행정과 정책연구』 6(1), 123-148.
- 여유진·김미곤·김태완·김문길·정해식·우선희·김성아 외(2014), 『국민대통합 종합계획』, 서울: 국민대통합위원회
- 오승규 (2015), 『프랑스 원전 거버넌스와 그 시사점』
- 윤기석 (2011), 『협력적 지역거버넌스와 대전대도시권(G9) 광역행정발전방안』.
- 윤민재(2004), 「신뢰와 사회자본에 대한 사회학적 이해」, 『신뢰연구』 14권1호.
- _____(2011), 「지역이익갈등에 대한 분석」, 『사회과학연구』 18권1호.
- _____(2014), 「민주주의 이행기의 국가폭력과 군의문사」, 『경제와사회』 겨울호.
- 은재호 편 (2013), 『공정사회와 갈등관리. 4, 공공갈등의 예방과 해결을 위한

- 사례연구』, 법문사.
- 이경혜, 김유나 (2002), 『기부행동과 기부노력에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』, 한국비영리학회, 1(1), 1-43.
- 이수연, 황정미, 안상수, 김인순 (2006), 『국민통합 및 평등사회 구현을 위한 정책연구』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 ; 06-02-01
- 이용환, 유영성 (2002), 『지속 가능한 발전을 위한 거버넌스:OECD 5개국 사례』, 경기개발연구원.
- 이종수 (2011) 「지역사회 내의 공정성 제고와 지방정부의 역할」, 지방행정연구, 제25권 제1호, 한국지방행정연구원, 15~34.
- _____ (2015), 『공동체』, 박영사.
- _____ (2016). 「사회변화에 따른 관료의 충원 및 고용방식 개편」, 박길성 외, 『한국 행정관료의 혁신과 통일준비』, 포스텍 박태준미래전략연구소.
- 이현진·이선주 (2010), 「중·고등학생의 물질적 기부에 미치는 영향 - 부산시 중·고등 학생을 대상으로」. 초록우산 어린이재단(구 한국복지재단), 『동광』 106권.
- 전라북도 (2014), 『나눔봉사실천문화확산을 위한 선진사례조사』.
- 정정호·김미희·이상철·안효금 (2007), 『나눔문화 활성화를 위한 기부자육구조사』, 2007 심포지엄 pp.147-216.
- 정해식 (2012), 『국민통합의 개념과 필요성』, 보건사회연구원.
- 주성수 외 (2012), 『자원봉사 진흥을 위한 제2차 국가기본계획』, 행정안전부
- 중앙대학교 산학협력단 (2011), 『국내외 기부문화 고찰에 관한 연구』, 2011년도 특임장관실 학술연구용역 보고서.
- 조일수, 김국현, 김형렬, 정소연 (2015), 『청년 미래세대 국민통합의식 및 학교 단위 국민통합 교육 방안 연구-중/고등학교 국민통합 교육을 중심으로』, 국민대통합위원회.
- 조현석 (2005), 『시민참여의 필요성 및 전통적 참여 모델과 숙의적 참여모델 비교』, 사회갈등 예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌, 시민과학센터.
- 조취일 (2006), 『선진국의 자원봉사활동』, 한국자원봉사협회.
- 지속가능발전위원회 (2003), 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 지속가능발전위원회.
- _____ (2004), 『갈등관리기본법 및 법·제도개선』, 지속가능발전위원회.

- _____ (2004), 『갈등관리관련법규 외국사례모음집』, 지속가능발전위원회.
- _____ (2004), 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 지속가능발전위원회.
- 최은숙, 이석호 (2011), 「시민들의 자발적 결사체 참여가 기부 및 자원봉사에 미치는 영향」, 『한국지역사회복지학』, 38, 115-140.
- 한국개발정책학회 (2014), 『국민통합지표 응용 및 심화연구』, 국민대통합위원회.
- 한국민주주의연구소(2016), 『공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육』, 서울:민주화운동기념사업회.
- 한국보건사회연구원(2015), 『보건복지포럼』.
- 한국여성개발연구원 (2005), 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 한국행정연구원 (2013), 『국민대통합위원회의 기능과 역할』.
- 한국행정연구원 (2015), 『2015년 사회통합실태조사』.
- 행정자치부 (2014), 『자원봉사활동 실태조사 활성화방안 연구용역』.
- 행정자치부 (2015), 『자원봉사 및 나눔 활성화를 위한 법제도 개선 연구용역』.
- 현대경제연구원 (2015), 「나눔의 경제학- 영미와 비교한 한국 나눔 문화의 7대 특징 및 시사점」, 『경제주평 16-6 (통권 679호)』.
- 홍준형 편 (2008), 『공공갈등의 관리, 과제와 해법』, 박영사.
- 황창순 (2001), 『개인 기부의 결정요인에 관한 연구: 2000년 기부조사 데이터를 중심으로』, 제1회 국제기부문화 심포지움.
- Ajzen, I. & Fishbein, M. (2005). "The influence of attitudes on behavior. In Albarracin", D.; Johnson, B.T.; Zanna M.P. (Eds.), The handbook of attitudes, Lawrence Erlbaum Associates.
- Ajzen, I., & Fishbein, M. (1980). Understanding attitudes and predicting social behavior. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Armitage, C.J. & Conner, M. (2001). Efficacy of the theory of planned behavior: a meta-analytic review. British Journal of Social Psychology, 40, 471-499.
- Bem, D. J. (1967). "Self-Perception: An Alternative Interpretation of Cognitive Dissonance Phenomena". Psychological Review, 74, 183-200.

- Berger-Schmitt, R.(2000), "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies:Concept and Measurement" . EuReporting Working Paper(No. 14). Centre for Survey Research and Methodology(ZUMA).
- Bernard, Paul. 1999/2000, "SRA-491/CPRN - Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-Concept?" . Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage.
- Bevir, Mark. ed. (2007). Encyclopedia of Governance. London: Sage.
- Canadian Council on Social Development.(2000), Social Cohesion in Canada: Possible Indicators. Social Cohesion Network, Department of Canadian Heritage.
- Canadian Heritage and Canadian Policy Research Networks, CPRN Study No. F/03.
- Chan, J., To, H.-P., Chan, E.(2006), "Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research" , Social Indicators Research, 75(2), pp.273-302
- Cohen, G. L., Garcia, J., Apfel, N., & Master, A. (2006), "Reducing the racial achievement gap" :A social-psychological intervention. Science, 313(5791), 1307-1310.
- Easton, David (1965), A Systems Analysis of Political Life, New York, S.32.
- Forrest, R., & Kearns, A. (2001), "Social cohesion, social capital and the neighbourhood" Urban studies, 8(12), 2125-2143.
- Fung, A. and Wright, E. (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso.
- Giddens, Anthony. (1994), Reflexive Modernization, Polity Press.
- Haynes, A. B., Weiser, T. G., Berry, W. R., Lipsitz, S. R., Breizat, A. H. S., Dellinger, E. P., ... & Gawande, A. A. (2009), A surgical safety checklist to reduce morbidity and mortality in a global population. New England Journal of Medicine, 360(5), 491-499.
- Heroic imagination project. (2013), Retrieved from <http://heroicmatination.org/>
- Jenson, Jane. 1998. "SRA-321/CPRN - Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate.
- Lindgren, M., & Bandhold, H. (2003). Scenario planning. Palgrave.
- Mistzal, Babara(1996), Trust in Modern Soceties, Polity Press.

-
- Newcomb, T.M. (1961), *The Acquaintance Process*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Seligman, Adam(1997), *The problem of Trust*, Princeton University Press. SOCIAL COHESION: INSIGHTS FROM CANADIAN RESEARCH (2003), Presented at the Conference on Social Cohesion Hong Kong - November 29.
- Thaler, Richard H., & Mullainathan, Sendhil (2008). "Behavioral Economics". In David R. Henderson (ed.). *Concise Encyclopedia of Economics* (2nd ed.). Indianapolis: Library of Economics and Liberty
- Yeager, D. S., & Walton, G. M. (2011), "Social-psychological interventions in education They' re not magic" , *Review of Educational Research*, 81(2), 267-301.

〈부록〉

〈자원봉사 및 기부에 관한 해외법률〉

1. 미국

- 1961년 ‘평화봉사단(Peace Crop)’ : 후진국의 경제개발과 사회개발을 도와주는 대규모 국제봉사단체임(조휘일, 2006)
- 1962년 VISTA(Volunteer in Service to America): 빈곤퇴치정책의 주체로서 자원봉사조직이 효율적으로 참여함(조휘일, 2006)
- 1973년 제정된 ‘국내 자원봉사자 서비스법(Domestic Volunteer Service Act, DVSA) : 자원봉사 조직 및 프로그램에 관한 제도적 체계에 관한 국가적 차원의 지원을 시도함
- 1975년 ‘자원봉사주의 연합(Alliances for Volunteerism)’ 이 자원봉사조직 간 협력을 위한 매개자(Catalyst)로 봉사하기 위해 발족되었음(조휘일, 2006)
- 1989년 백관에 ‘국가 서비스국(Office of National Service)’ 설치
- 1990년 National and Community Service : 시민 책임의 윤리를 새롭게 하고, 미국 시민에게 나라를 위해 풀타임 또는 파트타임으로 봉사할 것을 요청함
- 1993년 ‘국가 및 지역사회 서비스 지원법(National and Community Service Trust Act)’ 를 제정하면서 AmeriCrop와 Corporation and Community Service(CNCS)를 창설함: 기존의 연방정부 지원하에 있던 봉사지원을 통합하여 국가차원의 자원봉사 통합관리체계를 갖추고자 하였음(한국자원봉사포럼, 2015).
- 1993년 ‘Serve America(현재, Learn and Serve America)’ 를 통해 국가봉사사업의 시범사업보조금 제공 및 단체의 봉사학습(service learning)지원을 위한 보조금 지급이 가능해짐(한국자원봉사포럼, 2015).
- 1994년 ‘NCCC(National Civilian Community Corps)’ : 청년들에게 ‘팀’ 을 이루어 도시와 농촌사회의 주민들의 사회적 요구를 해결하기 위한 노력에 참여하도록 함. 봉사단원은 병영기숙사에 거주하며 훈련을 받으며 공무원을 훈련시키는 가장 우수한 훈련방법으로 보고 있음.
- 1990년 ‘촛불재단(Point of Light Foundation, POLF)’ : ‘보다 많은 사람들의 사회문제 해결을 위해 자발적으로 지역사회 봉사에 참여시키는 것’ 을 목적으로 하며, 회장은 대통령이 직접 임명하고 국회에서 독립적인 예산편성을 받는 기관으로 창립되었음.
- 1990년 ‘국립자원봉사협력기구(Corportaion for National and Community Service, CNCS)’ 를 통해 미국 연방 차원의 자원봉사 네트워크가 형성됨((한국자원봉사포럼, 2015)
- 2009년 ‘에드워드 케네디 서비스법(The Edward M. Kennedy Service America Act) :

CNCS지원을 재확정, AmeriCorps의 회원 확대(한국자원봉사포럼, 2015)

- 2009년 ‘세대 간 자원봉사주의 및 교육 혁신법(the Generations Invigorating Volunteerism and Education Act, GIVE)’ 제정 : 학교기반의 봉사학습을 지역사회 서비스와 직업교육 등과 연계하여 운영할 것을 권고하고 있음((한국자원봉사포럼, 2015)

2. 영국

- 1960년 ‘자선단체법(Charities Act)’ ‘지방정부사회서비스법(Local Authority Social Service)’ , 2011년에 개정된 ‘자선단체법(Charities Act)’에서는 추가 지불(top-up payment)이나 연계 기부/자선(connected charities)을 통해 세액공제가 가능한 자선활동을 명시함(한국자원봉사포럼, 2015) : 자선단체법은 민간 사회사업기관과 단체의 보호 및 육성을 위해 제정됨.

- 1985년에는 소규모 지방자치 단체들의 목적을 변경하고 활동을 현화하기 위한 새로운 자선법으로 대체되었음.

- 1970년 ‘지방당국 사회복지 서비스법(LASSA : The Local Authority Social Service Act): 이 법의 적용을 받는 지역 내의 자원봉사활동을 포함한 모든 서비스에 대하여 지원과 조정역할을 하게 되었음.

- 1968년 ‘아베스 보고서(Aver report) - The Voluntary Worker in the Social Service’ 가 제출됨 : 전문직원 서비스를 보완하고 사회서비스제공의 통합을 위해 자원봉사자의 참여가 절대적으로 필요함을 증가함을 설명, 자원봉사선터와 자원봉사네트워크의 전국적 발족이 이행됨(한국자원봉사포럼, 2015)

- 1998년 : 민-관협약(The Volunteering Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England Code of Good Practice) : 민간 자원봉사 및 나눔 활동을 정부가 재정적으로 지원하는 협약을 맺음(한국자원봉사포럼, 2015)

- 2004년 러셀위원회(Russell Commission)의 ‘국가청소년자원봉사정책’ : 청소년 및 청년의 유급 자원봉사 참여가 제안됨

- 2004년과 2014년에 제출된 ‘자원봉사활동진흥법안(Promotion of Volunteering Bill)’ : 자원봉사자 및 단체가 처할 수 있는 위험한 상황이나 활동 등에 대해 보호하기 위해 제안된 법안임. 기존의 ‘자선단체법(Charities Act)’에서 자원봉사와 관련된 명백한 정의가 부족하기에 이 법안을 통해 논의함(영국에서는 자선행위가 봉사와 동일하게 여겨짐)((한국자원봉사포럼, 2015)

3. 일본

- 1948년 민생위원령에 의한 ‘민생위원제도’ : 자원봉사자가 행정당국에 임명되어 활동하는 제도를 의미함(조휘일, 2006).

1) 민생위원은 향토주민자원봉사자(Indigenous Volunteer)로서 그 지역에 오랫동안 거주해야 하고 지역주민에게 모범이 되어야 추천받을 수 있음. 아동복지법에서 정한 아동위원으로 동시에 위촉되어 아동 및 청소년 문제에도 참여함. 3년임기로 연임이 가능하며 매달 어느 정도의 수당이 지급됨

- 자원봉사 활동의 활성화를 위한 제도적, 법적 근거 :

- 1) 1917년부터 태동하여 1948년 후생성에 의해 제정된 민생위원법
- 2) 1950년 보호사업(법무성)
- 3) 1975년 발족한 후생성의 ‘사회봉사활동육성사업’
- 4) 청년봉사활동 협의회 등을 규합한 ‘일본청년봉사협회’
- 5) 후생성이 1973년 노인들을 중심으로 규합한 노인봉사단사업
- 6) 총리부가 신생활운동의 일환으로 결정한 향도봉사활동 사업 등

4. 이탈리아

- 1991년 ‘자원봉사기본법(Framework law on volunteering)’ : 자원봉사센터가 다양한 법적 지위를 선택할 수 있도록 자율권을 보장함. 공공 은행들의 특별 기금의 1/5를 자원봉사센터에 지원하도록 규제함

- ‘평화를 위한 자원봉사자모임(Volunteers For Peace): 1982년 설립된 비영리 조직으로, 자원봉사 정보제공 및 중개역할을 함. 에너지, 환경, 여성 등의 국제적 차원의 봉사활동을 전개하고 있음