

## 2012년 사회통합위원회 연례보고서

사회통합위원회

## 발 간 사



우리나라는 그동안 경제와 민주주의에 있어서 세계사에서 유례가 없는 발전을 이룩해 왔습니다. 1인당 국내총생산이 1960년대 79달러에서 2011년 22,427달러로 성장했고, 이코노미스트지(EIU)의 민주화 지수에 따르면 2011년 한국의 민주화 순위는 167개국 중 22위로 완전한 민주주의로 평가받고 있습니다.

또한 올해 3월에는 안보분야 최대 규모의 정상회의인 핵안보정상회의가 서울에서 개최되었습니다. 여기에 전세계 53개국의 정상 및 국제기구의 수장이 참가하여 대한민국의 국력과 위상을 전세계에 알리는 계기를 마련하였습니다.

하지만 민주주의의 달성과 눈부신 경제성장의 이면에는 이해와 소통의 부족으로 인한 수많은 갈등이 산재해 있습니다. 이에 우리사회의 갈등지수는 OECD 30개 국가 중 4위로 갈등으로 인한 사회적 비용이 연간 GDP의 27%를 차지하고 있습니다.

지나친 갈등은 경제 성장을 저해할 뿐만 아니라, 민주주의의 핵심이라고 할 수 있는 이해와 관용을 어렵게 함으로써 민주주의를 위협하기도 합니다. 이러한 문제의식 하에 2009년 12월 대통령 소속으로 사회통합위원회가 출범하여 계층, 이념, 지역, 세대 등 다양한 사회갈등을 해소하기 위해 불철주야 노력하고 있습니다.



우선 소통문화 확산을 위한 활동을 확대하였습니다. 전국 16개 시도에서 개최된 소통아카데미, 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트 추진, ‘청춘다방’과 ‘생활의 달인’ 등의 세대소통 프로젝트 확대, 청소년 소통 캠프 운영, 풀뿌리 지역화합 운동 활성화 등의 활동을 하였습니다.

또한, 우리사회의 사회통합을 위한 대안 모색을 위해 많은 노력을 기울였습니다. 사회경제적 양극화 해소 방안 마련, 사회정책 서비스 전달체계 개선, 미래 한국 사회통합 정책 연구, 정보통신기술을 활용한 지역사회 통합 방안 연구, 주요 국가별 다문화 정책사례 연구, 사회통합지수 개발 등의 연구를 진행 하였습니다.

그리고 올해에는 지역의 각계각층을 대표하는 지역협의회를 확대 구성하여 지역사회의 사회적 약자에 대한 봉사·나눔 활동뿐만 아니라, 지역 현안을 발굴 하고 애로사항을 청취하여 중앙 정부와의 소통 통로를 만드는 데에도 노력을 기울였습니다.

사회통합에 대한 희망과 열정이 담긴 이러한 활동들을 ‘연례보고서’에 담아 사회통합의 새싹이 되기를 바라는 마음으로 내놓게 되었습니다. 부디 이 보고서가 우리사회의 구시대적 갈등을 해소하고 국민 모두가 화합하는 데 도움이 되기를 바랍니다. 끝으로 이 ‘연례보고서’가 나오기까지 많은 노고를 기울여주신 분들에게 감사의 말씀을 드립니다.

2012년 12월

사회통합위원회 위원장

송 석 구

## 2012년 사회통합위원회 주요활동



청소년,부모,교사가 함께하는 소통 캠프(2012. 2. 24, 국립중앙청소년수련원)



소통 아카데미(2012. 3. 7, 한국방송통신대학교)



양극화 현장 방문(2012. 3. 9, 오륙)



1차 정기회의(2012. 3. 26, 사회통합위원회)





하모니터즈 위촉식(2012. 5. 3, 사회통합위원회)



사회지도층 나눔·봉사 프로젝트(2012. 5. 26, 충북 음성 꽃동네)



청춘다방(2012. 6. 8, 동국대 보니에커피)



소통 콘서트(2012. 8. 24, 페럼타워)





경남지역 시민사회단체 소통간담회(2012. 8. 30, 진주시청)



사회통합 이슈 대토론회(2012. 9. 21, 이화여대 삼성교육문화관)



삼도봉 만남의 날 행사(2012. 10. 10, 삼도봉)



한국의 다문화 사회통합 정책토론회(2012. 10. 30, 프레스센터)





광주지역 현안 정책토론회(2012. 11. 8, 김대중컨벤션센터)



충남지역 나눔·봉사활동(2012. 11. 23, 방자구이마을)



## 제1부 사회통합위원회 3기 출범

제1장 사회통합위원회 3기의 출범 .....	29
제1절 사회통합위원회 3기의 출범과 목표 .....	29
제2절 사회통합위원회 3기의 구성 .....	32
제3절 사회통합위원회 3기의 기능 .....	34

## 제2부 사회통합의 실태진단

제1장 사회통합의 의의 .....	41
제1절 사회통합의 정의 .....	41
제2절 사회통합의 필요성 .....	42
제2장 국내 사회통합의 환경과 실태 .....	45
제1절 2012년 한국사회의 공공갈등 .....	45
제2절 사회통합의 객관적 환경 .....	64
제3절 사회통합에 대한 국민의 인식 .....	73
제3장 사회통합수준의 국제적 비교 .....	81
제1절 사회적 결속에 대한 국제적 비교 .....	81
제2절 사회적 안정성 대한 국제적 비교 .....	85
제3절 사회적 형평성 대한 국제적 비교 .....	88

## 제3부 사회통합을 위한 핵심 프로젝트

제1장 소통문화 확산을 위한 활동 .....	95
제1절 소통아카데미 운영 .....	95
제2절 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트 .....	115
제3절 세대소통 프로젝트 확대·보급 .....	127
제4절 청소년·부모·교사가 함께하는 소통캠프 운영 .....	138

제5절 풀뿌리 지역화합운동 활성화 .....	150
--------------------------	-----

제6절 사회통합 UCC 공모전 .....	164
------------------------	-----

<b>제2장 다양한 대화의 장 마련 .....</b>	<b>173</b>
-------------------------------	------------

제1절 보수-진보 사회통합 이슈 대토론회 .....	173
------------------------------	-----

제2절 공생발전을 위한 시민단체 소통간담회 .....	189
-------------------------------	-----

제3절 종교 간 소통과 화합 활동 .....	204
--------------------------	-----

<b>제3장 사회통합 대안 모색 .....</b>	<b>211</b>
-----------------------------	------------

제1절 사회정책서비스 전달체계 개편 추진 .....	211
------------------------------	-----

제2절 사회경제적 양극화 해소방안 마련 .....	223
-----------------------------	-----

제3절 미래 한국 사회통합 정책 연구 .....	251
----------------------------	-----

제4절 정보통신기술을 활용한 지역사회 통합 방안 연구 .....	267
-------------------------------------	-----

제5절 세대 간 소통·화합 방안 연구 .....	282
----------------------------	-----

제6절 주요 국가별 다문화 정책사례 연구 .....	291
------------------------------	-----

제7절 한국의 다문화 사회통합정책 연구 .....	328
-----------------------------	-----

제8절 국가공론위원회의 설립 방안 마련 .....	348
-----------------------------	-----

## **제4부 사회통합위원회 지역협의회 운영**

<b>제1장 지역협의회 구성 .....</b>	<b>369</b>
---------------------------	------------

제1절 지역협의회 구성배경 및 기본활동 방향 .....	369
--------------------------------	-----

제2절 지역협의회 조직 및 기능 .....	372
-------------------------	-----

<b>제2장 지역협의회 주요 활동 .....</b>	<b>377</b>
------------------------------	------------

제1절 지역협의회 정기회의 및 의장단 회의 .....	377
-------------------------------	-----

제2절 지역현안 정책토론회 .....	387
----------------------	-----

제3절 나눔 봉사활동 및 캠페인 추진 .....	404
----------------------------	-----

제4절 소통 모니터단 구성 및 운영 .....	411
---------------------------	-----

사회통합 제고를 위한 위원회의 향후 활동 방향 .....	421
---------------------------------	-----

## 부록

부록1. 위원회 연혁 .....	423
부록2. 위원회 조직 및 위원 구성 .....	424
부록3. 월별 주요활동 .....	426
부록4. 사회통합위원회 규정 .....	429

## 표 목 차

〈표 1-1-1〉 사회통합위원회 주요 프로젝트 .....	31
〈표 1-1-2〉 분과팀별 주요 업무 .....	37
〈표 2-2-1〉 전국 가구의 소득분배지표 변화 .....	66
〈표 2-2-2〉 다문화 인구 동향 .....	72
〈표 2-2-3〉 사회통합 강화의 전제조건 .....	78
〈표 2-3-1〉 OECD 국가들의 사회적 결속 관련 지표 비교(2010년) .....	83
〈표 2-3-2〉 OECD 국가들의 사회적 안정성 관련 지표 비교(2010년) .....	87
〈표 2-3-3〉 OECD 국가들의 사회적 형평성 관련 지표 비교(2010년) .....	90
〈표 3-1-1〉 2012 소통아카데미 강좌내역 .....	97
〈표 3-1-2〉 2012 소통아카데미 강좌내역 .....	99
〈표 3-1-3〉 전수 프로그램 내용(매주 1회, 4주 과정) .....	133
〈표 3-1-4〉 생활의 달인 교실' 운영 현황(12.11.29 기준) .....	134
〈표 3-1-5〉 〈생활의 달인〉 언론보도 현황 (2012년) .....	136
〈표 3-1-6〉 갈등해결의 우선순위 .....	151
〈표 3-1-7〉 수상작 및 수상자 .....	170
〈표 3-2-1〉 사회통합 이슈 대토론회 개최 .....	174
〈표 3-2-2〉 제1차 사회통합 이슈 대토론회 주제 .....	175
〈표 3-2-3〉 제2차 사회통합 이슈 대토론회 주제 .....	182
〈표 3-2-4〉 공생발전을 위한 시민단체 소통간담회 개최 현황 .....	190
〈표 3-2-5〉 건의사항 분야별 분류표 .....	203
〈표 3-2-6〉 건의사항 처리 결과 .....	204
〈표 3-3-1〉 초부처적 조정기제 구축안 비교 .....	219
〈표 3-3-2〉 우리나라 지니계수(가처분소득 기준) 최근 추이 .....	223
〈표 3-3-3〉 우리나라 상대빈곤율과 소득분위배율 추이 .....	223
〈표 3-3-4〉 서울 쪽방지역의 도시계획 현황 .....	227
〈표 3-3-5〉 전국 쪽방상담소 별 쪽방 및 거주자 현황(2011.10말 기준) .....	227

〈표 3-3-6〉 일용근로자 규모 변화 .....	234
〈표 3-3-7〉 역대 통일정책의 형성과 변천 .....	259
〈표 3-3-8〉 다양한 이슈에서의 남남갈등 .....	261
〈표 3-3-9〉 세대 간 인식조사의 내용 .....	284
〈표 3-3-10〉 외국인 유입관련 정책의 역사 .....	302
〈표 3-3-11〉 일본정부 주요 각 기관의 외국인 관련 업무 및 정책 .....	303
〈표 3-3-11〉 일본정부 주요 각 기관의 외국인 관련 업무 및 정책(계속) .....	304
〈표 3-3-12〉 이민정책체계(regime)에서 이민정책과 일반 정책 .....	337
〈표 3-3-13〉 공청회와 공공토론의 비교 .....	351
〈표 4-1-1〉 제1기 지역협의회 위원 구성 현황 .....	373
〈표 4-1-2〉 제2기 지역협의회 구성 및 의장 명단 .....	374
〈표 4-2-1〉 2012년도 지역협의회 정기회의 개최 현황(11월말 현재) .....	378
〈표 4-2-2〉 2012년도 지역협의회 의장단회의 개최 현황 .....	380
〈표 4-2-3〉 2012년도 지역협의회 의장단회의 주요 건의사항 및 처리결과 .....	381
〈표 4-2-4〉 언론사 주요기고 사례(44건) .....	383
〈표 4-2-5〉 지역현안 정책토론회 개최 현황 .....	388
〈표 4-2-6〉 나눔·봉사활동 및 캠페인 실시 현황 .....	404
〈표 4-2-7〉 소통모니터단 현황 .....	413

## 그 림 목 차

[그림 1-1-1] 사회통합위원회 비전과 목표 .....	30
[그림 1-1-2] 사회통합위원회 구성 .....	32
[그림 1-1-3] 사회통합지원단의 구성 .....	34
[그림 2-2-1] 대형마트 영업 재개 일지(1라운드) .....	49
[그림 2-2-2] 안전상비의약품 판매추이(11.15~12.2) .....	51
[그림 2-2-3] 택시 대 버스 주요 쟁점 .....	53
[그림 2-2-4] 세대별 대선 후보 지지율 .....	59
[그림 2-2-5] 방송 3사 출구조사의 세대별 투표율 .....	59
[그림 2-2-6] 지하철 노인 무임승차 폐지 서명 운동 .....	60
[그림 2-2-7] 고용률 증감 .....	61
[그림 2-2-8] 체류 외국인 현황 .....	62
[그림 2-2-9] 외국인범죄근절결의대회 및 이주노동자 메이데이 집회 .....	63
[그림 2-2-10] 2인 이상 도시가구의 상대빈곤율 및 중산층비율 변화 .....	64
[그림 2-2-11] 2인인 이상 도시가구의 소득불평등 지표 변화 .....	65
[그림 2-2-12] 실업률과 고용률의 변화 .....	67
[그림 2-2-13] 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중 변화 .....	68
[그림 2-2-14] 비정규직 근로자의 정규직 대비 임금수준 변화(정규직=100) .....	68
[그림 2-2-15] 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률 비교(2012.8) .....	69
[그림 2-2-16] 광역별 1인당 지역총생산(전국평균=100) .....	70
[그림 2-2-17] 지역내 총생산 증가율(2005-2010년간 평균) .....	71
[그림 2-2-18] 지방재정자립도(2010년) .....	71
[그림 2-2-19] 외국인 수(명) .....	72
[그림 2-2-20] 이념적 성향 분포의 변화(2010-2012) .....	74
[그림 2-2-21] 가장 시급하게 처리할 갈등에 대한 인식(1순위)의 연도별 비교 .....	77
[그림 2-3-1] 한국의 주요 사회적 결속 관련 지표 수준(OECD 평균=100) .....	84
[그림 2-3-2] 한국의 주요 사회적 안정성 관련 지표 수준(OECD 평균=100) .....	88

[그림 2-3-3] 한국의 주요 사회적 형평성 관련 지표 수준(OECD 평균=100) .....	92
[그림 3-1-1] 손봉호 서울대 교수 강연 장면 .....	100
[그림 3-1-2] 서진규 소장 강연 장면 .....	101
[그림 3-1-3] 신상훈 교수 강연 장면 .....	102
[그림 3-1-4] 도정일 학장 강연 장면 .....	103
[그림 3-1-5] 김원식 교수 강연 장면 .....	104
[그림 3-1-6] 엄용수 코미디언 강연 장면 .....	105
[그림 3-1-7] 이상벽 방송인 강연 장면 .....	106
[그림 3-1-8] 김용택 시인 강연 장면 .....	107
[그림 3-1-9] 이시형 박사 강연 장면 .....	108
[그림 3-1-10] 황수관 교수 강연 장면 .....	109
[그림 3-1-11] 엄길청 교수 강연 장면 .....	110
[그림 3-1-12] 최창호 소장 강연 장면 .....	111
[그림 3-1-13] 오종남 교수 강연 장면 .....	112
[그림 3-1-14] 정호승 시인 강연 장면 .....	113
[그림 3-1-15] 홍광수 소장 강연 장면 .....	114
[그림 3-1-16] 7, 8월 현장봉사활동 사진 .....	119
[그림 3-1-17] 5,6월 현장봉사활동 .....	121
[그림 3-1-18] 사회갈등 치유를 위한 나눔과 봉사 정책 토론회 사진 .....	123
[그림 3-1-19] 세대소통 프로젝트 '청춘다방' 상담모습 .....	129
[그림 3-1-20] 청춘다방' 문화특강 .....	130
[그림 3-1-21] 세대소통 프로젝트 '생활의 달인 교실' - 요리 편 .....	135
[그림 3-1-22] 세대소통 프로젝트 '생활의 달인 교실' - 생활예절 편 .....	135
[그림 3-1-23] 세대소통 프로젝트 '생활의 달인 교실' - 편의생활 편 .....	135
[그림 3-1-24] 2012 청소년·부모·교사가 함께 하는 소통캠프 .....	143
[그림 3-1-25] 송석구 위원장 개회사 .....	143
[그림 3-1-26] 안재현 이사장, 난타공연, 이병혜 명지대 교수 .....	144
[그림 3-1-27] 소통활성화 실습 등 .....	145


[그림 3-1-28] 소통 체험 실습 시간 .....	145
[그림 3-1-29] 서로의 다짐 발표 .....	145
[그림 3-1-30] 1차 소통캠프 수료 기념사진 .....	146
[그림 3-1-31] 소통캠프 개회식 식전행사, 레크레이션 .....	147
[그림 3-1-32] 소통드라마 시연 .....	148
[그림 3-1-33] 소통의 달인(소통드라마) .....	149
[그림 3-1-34] 우리들이 다짐 .....	149
[그림 3-1-35] 2차 소통캠프 수료 기념사진 .....	150
[그림 3-1-36] 갈등영역별 심각성 인식수준 .....	151
[그림 3-1-37] 지역갈등의 내용별 심각성 인식수준 .....	152
[그림 3-1-38] 영호남 교류대학생 간담회(2012.5.2, 광주 전남대) .....	154
[그림 3-1-39] '세대 공감, 토크타임 톡! 톡! 톡!' (2012.5.2, 광주 전남대) .....	155
[그림 3-1-40] 영호남 학술세미나 기초강연(2012.7.7, 경남 사천 남일대리조트) .....	156
[그림 3-1-41] 영호남 학술세미나 (2012.7.7, 경남 사천 남일대리조트) .....	157
[그림 3-1-42] 삼도봉의 지리적 위치 .....	158
[그림 3-1-43] 삼도봉 만남의 날 기원사 낭독 (2012.10.10, 경북 김천 삼도봉) .....	159
[그림 3-1-44] 삼도봉 타임캡슐 매설식(2012.10.10, 경북 김천 삼도봉) .....	159
[그림 3-1-45] 2012 지역화합활동 우수사례 경진대회 (2012.10.25, 사통위) .....	160
[그림 3-1-46] 사회통합 UCC 관련 광고 .....	164
[그림 3-1-47] 대상 나비효과 .....	167
[그림 3-1-48] 최우수상 우리에게 남은 것 .....	168
[그림 3-1-49] 최우수상 그들에게 가장 무서운 흥기 .....	168
[그림 3-1-50] 노숙인의 정의 .....	169
[그림 3-1-51] 대상 수상자 .....	171
[그림 3-1-52] 관련기사 : 2012년 9월 12일 수요일 한겨레 29면 .....	172
[그림 3-2-1] 제1차 토론회 개최 모습(2012.5.18) .....	180
[그림 3-2-2] 제2차 토론회 개최 모습 (2012.9.21) .....	187
[그림 3-2-3] 전남지역 시민사회단체 소통간담회 .....	191



[그림 3-2-4] 대전지역 시민사회단체 소통간담회 .....	192
[그림 3-2-5] 경북지역 시민사회단체 소통간담회 .....	193
[그림 3-2-6] 결혼이주여성과의 간담회 (2012.5.9./소시모 회의실) .....	194
[그림 3-2-7] 사회복지 실천현장에서의 소통간담회(2012. 5. 11. 마산지역자활센터) ...	195
[그림 3-2-8] 강원지역 시민사회단체 소통간담회 .....	196
[그림 3-2-9] 충남지역 시민사회단체 소통간담회 .....	197
[그림 3-2-10] 경남지역 시민사회단체 소통간담회(2012. 8. 30. 진주시청 문화강좌실) ...	198
[그림 3-2-11] 부산지역 시민사회단체 소통간담회 (2012.9.25./부산시청) .....	199
[그림 3-2-12] 충북지역 시민사회단체 소통간담회 .....	200
[그림 3-2-13] 인천지역 시민사회단체 소통간담회 .....	201
[그림 3-2-14] 경기지역 시민사회단체 소통간담회(2012.11.8./남양주시청) ....	202
[그림 3-2-15] KCRP 대표회장 천주교 김희중 대주교 예방(2012.2.9) .....	205
[그림 3-2-16] 최근덕 성균관장 · 한양원 민족종교협의회장 예방(2012.2.10) ...	205
[그림 3-2-17] 원불교 경산 장응철 종법사 예방(2012.7.17) .....	206
[그림 3-2-18] 7대 종단 중앙위원과의 간담회(2012.6.18) .....	208
[그림 3-2-19] 전국 종교인 화합대회시 종교평화선언문 낭독(2012.10.20) ....	209
[그림 3-2-20] 전국 종교인 화합대회시 대형 비빔밥 퍼포먼스(2012.10.20) ....	209
[그림 3-3-1] 2011년 사회정책서비스 전달체계 개편 연구결과 주요 골자 .....	212
[그림 3-3-2] 새로운 사회정책서비스 전달체계로의 패러다임 전환을 위한 정책과제 .....	214
[그림 3-3-3] 우리나라 사회정책서비스 공급방식 .....	215
[그림 3-3-4] 양극화 현상 완화를 위한 4개 소과제 추진 .....	224
[그림 3-3-5] JTBC 방영 “양극화 해소” 프로그램 .....	225
[그림 3-3-6] 사회경제적 취약계층 지원방안” 정책토론회(2012.11.14) .....	226
[그림 3-3-7] 영등포 소재 쪽방촌 현장 방문(2012.4.12) .....	233
[그림 3-3-8] 구로구 소재 새벽인력시장 현장방문(2012.6.7) .....	238
[그림 3-3-9] 퀵서비스 업체 현장방문(2012.3.9) .....	245
[그림 3-3-10] 대학생 아르바이트 비율 및 법정최저임금 미달자 비율 .....	246
[그림 3-3-11] 아르바이트 주당 근로시간 .....	247

[그림 3-3-12] 지역별 GRDP 규모변화(%) .....	269
[그림 3-3-13] 주말농장 포털에 게시된 체험기의 작성연도별 분포 .....	272
[그림 3-3-14] 미국 전국 농민시장 성장 추이(1994-2012) .....	274
[그림 3-3-15] Caring TV: 주요 프로그램 영역] .....	280
[그림 3-3-16] 세대 간 인식 조사 방법 .....	284
[그림 3-3-16] 국가공론위원회 설립방안 정책토론회(한국정책학회 춘계학술대회) 350	
[그림 3-3-17] 국가공론위원회의 조직구성 .....	354
[그림 3-3-18] 공공토론의 진행절차 .....	356
[그림 4-1-1] 지역협의회 운영체계도 .....	371
[그림 4-1-2] 대구광역시지역협의회 위촉식(2012. 6.29/천안 새마을금고연수원) ...	375
[그림 4-1-3] 강원도지역협의회 위촉식(2012. 9.12 /황성문화원) .....	375
[그림 4-2-1] 충북지역협의회 정기회의 장면(충북대학교 2012.10.17) .....	379
[그림 4-2-2] 서울지역협의회 정기회의 장면(사회통합위원회, 2012.11. 9) ....	379
[그림 4-2-3] 제5차 의장단회의 장면(제주 그랜드호텔 2012. 9. 24) .....	382
[그림 4-2-4] 충남지역 정책토론회 .....	390
[그림 4-2-5] 충남 정책토론회 언론보도 .....	390
[그림 4-2-6] 울산지역 정책토론회 .....	391
[그림 4-2-7] 강원지역 정책토론회 .....	392
[그림 4-2-8] 경기지역 정책토론회 .....	393
[그림 4-2-9] 대구지역 정책토론회 .....	394
[그림 4-2-10] 경남지역 정책토론회 .....	395
[그림 4-2-11] 서울지역 정책토론회 .....	396
[그림 4-2-12] 경북지역 정책토론회 .....	397
[그림 4-2-13] 경북일보 보도자료 .....	397
[그림 4-2-14] 대전지역 정책토론회 언론보도 자료 .....	398
[그림 4-2-15] 충북지역 정책토론회 .....	399
[그림 4-2-16] 부산지역 정책토론회 .....	400
[그림 4-2-17] 전남지역 정책토론회 .....	401

[그림 4-2-18] 전북지역 정책토론회 .....	402
[그림 4-2-19] 광주지역 정책토론회 .....	403
[그림 4-2-20] 강원 사랑의 빵 나눔 행사 .....	406
[그림 4-2-21] 울산지역 나눔과 소통 행사 .....	407
[그림 4-2-22] 대구지역 김치 나누기 .....	408
[그림 4-2-23] 대전지역 도자기 만들기 행사 .....	409
[그림 4-2-24] 광주지역 다문화가정 아동과 사랑의 짬뽕 맺기 .....	410
[그림 4-2-25] 부산 소통 모니터단 위촉식과 서울 소통 모니터단 위촉식 .....	413
[그림 4-2-26] 인천 소통 모니터단 위촉식과 제주 소통 모니터단 위촉식 .....	414
[그림 4-2-27] 서울·경기·인천지역 소통 모니터단 간담회(2012.6.6) .....	414
[그림 4-2-28] 서울·경기·인천·경북·경남지역 소통 모니터단 간담회(2012.7.7) .....	415
[그림 4-2-29] 대학생 소통 모니터단과 함께하는 토크 콘서트 .....	418
[그림 4-2-30] 울산지역 소통·화합·봉사캠페인, 강원지역 토론회 .....	419



## 요약

### 제1부 사회통합위원회 3기 출범

#### 사회통합위원회 3기의 출범과 목표

2012년 1월 19일 송석구 위원장이 2기에서의 활동과 성과를 인정받아 다시 위촉되었고, 3월 26일에 30인의 민간위원들이 위촉되면서 사회통합위원회 3기가 출범하였다. 민간위원 30명은 학계, 문화예술, 시민사회 등 우리 사회의 다양한 분야에서 소통과 통합에 기여할 수 있는 인사들로 구성되었고, 아울러 관련 부처 장관이 참여해 사회통합 정책이 실효성 있게 반영되도록 하였다.

사회통합위원회는 사회통합을 통한 선진일류 국가 도약이라는 비전을 가지고 정치·경제·사회·문화·행정 등 폭 넓은 분야에서 소통과 화합을 위한 활동을 하고 있다. 지나친 갈등은 선진일류 국가로 나아가는 데 장애가 된다는 인식하에 갈등의 해소를 위해 사회적 합의를 창출하기 위한 장을 마련하고, 소통의 원칙을 확산시키며, 사회통합을 위한 정책조정과 모니터링을 그 수단으로 하고 있다.

2012년 사회통합위원회는 사회통합을 위해 현장에서의 대화와 소통에 강조점을 두어 활동하였다. 크게 '소통문화의 확산', '다양한 대화의 장 마련', '사회통합 대안 모색'이라는 방향을 세우고 이를 달성하기 위해 14개의 프로젝트를 수행하였다.

## 사회통합위원회 3기의 구성

사회통합위원회는 본위원회와 계층·이념·지역·세대·홍보 분과위원회, 그리고 사회통합위원회의 업무를 지원하고 실무적인 사무를 수행하기 위한 사회통합지원단으로 구성되어 있다.

본위원회는 사회통합위원회 규정(대통령령)에 따라 위원장, 당연직 위원, 위촉직 위원으로 구성되는데, 위원장은 위원 중 대통령이 위촉한다. 당연직 위원은 사회통합위원회 규정 제3조에 따라 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 특임장관, 국무총리실장, 국민권익위원회 위원장, 법제처장과 대통령의 정무업무를 보좌하는 특별보좌관, 대통령실 정무담당 수석비서관 및 사회통합 담당 수석비서관으로 구성된다.

위촉직 위원은 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 인사로 구성되는데 최대 35명까지 둘 수 있다. 특히 위촉직 위원 구성은 출신지역, 성별, 연령, 전공, 이념 등에서 골고루 안배하여 균형을 갖추도록 하고 있다. 현재 본위원회는 당연직 위원 18명과 위촉직 위원 30명으로 총 48명으로 구성되어 있다.

다음으로 분과위원회는 사회통합위원회 규정 제8조에 따라 구성된다. 분과위원회는 총 5개로 계층분과위원회, 이념분과위원회, 지역분과위원회, 세대분과위원회, 홍보분과위원회로 구성되어 있다. 각 분과위원회는 30명 이내의 위원으로 구성되며 위원장이 위촉한다. 현재 계층분과위원회(이원덕 분과위원장) 29명, 이념분과위원회(라종일 분과위원장) 21명, 지역분과위원회(김성국 분과위원장) 28명, 세대분과위원회(양영진 분과위원장) 29명, 홍보분과위원회(김영신 분과위원장) 8명으로 총 95명의 분과위원들이 활동하고 있다.

## 제2부 사회통합의 실태진단

### 2012년 한국사회의 공공갈등

2012년 한국사회는 기존 갈등이 지속되거나 새로운 갈등이 표면화되는 한해였다. 노사갈등과 취약계층의 생활불안으로 인한 문제, 지역적 이해를 둘러싼 갈등 등이 지속되었고, 경제적 이해를 둘러싼 업계 간의 갈등과 세대·문화적 갈등이 표면화되었다고 볼 수 있다.

노사갈등 측면에서는 쌍용자동차 및 한진중공업 노사갈등과 비정규직 문제가 지속되었다. 저소득층의 생활고로 인한 자살 등의 문제도 지속되었는데, 서울의 한 임대아파트 단지의 자살행렬이 대표적 사건이라 할 수 있다. 경제적 이해를 둘러싼 갈등 측면에서는 대형마트 강제 휴무 시행, 상비약 슈퍼판매 시행, 택시 대중교통 법제화 추진 등이 그 대표적 사례이다. 법제화 등과 관련하여 이해집단 간 찬반논쟁이 올 한 해 동안 지속되었다.

특히 2012년은 제19대 총선(4.11)과 제18대 대통령선거(12.19)로 정치·경제·사회 모든 분야에서의 쟁점들이 선거와 맞물려 이슈화되었다고 할 수 있다. 세종시와 신공항 건설 등에 대한 정부의 계획 및 조치들과 관련된 갈등이 그것이다. 또한 선거는 세대갈등이 표면화되는 계기가 되었다. 18대 대선에서 세대 간 지지후보의 차이가 극명하게 나타났으며, 대선 후에는 한 포털사이트 게시판에 노인들의 지하철 무임승차를 폐지해 달라는 청원이 올라와 복지정책과 관련된 세대갈등의 한 단면을 보여주었다.

또한 올 초 발생한 조선족의 살인사건은 다문화사회로 진입한 우리나라의 현실에서 조선족 및 외국인에 대한 부정적 인식을 심어주며 다문화 사회의 갈등을 보여주기도 하였다.

### 사회통합의 객관적 환경

주요 사회지표를 통해 나타나는 2012년의 사회통합의 객관적 환경은 결코 밝은 모습이었다고 단언하기 힘들다. 우선 각종 소득 및 고용지표들이 2000년대 후반에 이

어 악화된 양상을 유지하고 있음이 다양한 지표들을 통해 확인되었다.

먼저 소득분배의 실태를 보면 중산층의 빈곤층이 늘어나고 중산층의 비율이 줄어드는 경향이 2011년에도 크게 호전되지 않는 모습이다. 또한 소득불평등 지표 역시 2010년과 2011년은 2009년에 비해 다소 개선된 상태이나 장기적 경향성의 측면에서 볼 때, 최근의 불평등도는 2000년대 중반의 수준에 비해 여전히 높은 상태이다.

시장소득의 분배지표가 악화되는 배경으로 우선적으로 노동시장의 실태를 확인할 필요가 있다. 적어도 총량적 측면에서는 2010년에 비해 2011년의 고용지표가 다소 개선된 것을 확인할 수 있다. 그러나 청년실업을 문제가 여전히 호전의 기미를 보이지 않고 있으며, 비정규직 근로자가 2012년 8월 현재 전체 근로자의 약 33.3%에 달하고 있다.

지역 간 격차 측면에서는 지역내 총생산과 지방재정자립도를 통해 살펴볼 수 있다. 2010년 전국에서 가장 높은 일인당 지역총생산 수준을 보이는 곳은 울산이고, 가장 낮은 지역은 대구이다. 전국 평균을 100으로 보았을 때 울산은 약 228인 반면 대구는 약 61이었다. 2009년에 비해 2010년에 지역 간 격차가 다소 확대된 것으로 드러났다. 지방재정자립도는 각 지방정부가 해당 지역의 재정수요에 대해 얼마나 독립적으로 대응할 수 있는지 보여주는 지표인데, 2010년 지방재정자립도가 가장 높은 광역자치단체는 서울(88.2%)이고 가장 낮은 광역자치단체는 전남으로 35.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

다음으로 다문화 실태를 살펴보면, 2011년 현재 등록 외국인의 규모는 약 98만명으로 전년도에 비해 6만4천명 가량 증가하였으나, 외국인과의 혼인 건수는 2011년 한 해 동안 약 3만 건으로 2010년에 비해 크게 감소한 규모였다. 그러나 외국인과 결혼했던 가정의 이혼 건수는 지속적으로 증가하고 있으며, 외국인 가정에서의 출생아 수는 비교적 빠른 속도로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

## 사회통합에 대한 국민의 인식

사회통합위원회는 사회통합에 관한 국민의 인식을 살펴보고, 사회통합을 위한 장·단기 정책 마련의 기초 자료로 삼고자 2010년부터 사회통합에 대한 국민 의식조사를

실시하여 오고 있다.

조사 결과를 통해 얻을 수 있는 주요 시사점은 다음과 같다. 사회적 갈등이 심각하다는 국민의 인식이 지속되고 있으며, 일부 영역의 경우 갈등의 심각성에 대한 인식이 강화된 것으로 나타났다. 이러한 점을 통해 볼 때, 향후에도 갈등의 해소와 사회통합의 제고는 우리 사회의 주요 의제로 등장할 것임을 예상할 수 있다. 특히 계층갈등의 해결이 가장 시급하다는 인식이 3년째 가장 많은 응답을 보여 계층 간 격차를 실질적으로 완화시킬 수 있는 정책에 대한 수요가 계속 분출할 것이다.

의식조사를 통해 확인할 수 있는 한 가지 중요한 사실은 주요 사회적 쟁점에 대한 인식과 이념적 성향 사이의 상관관계가 분명하게 나타나며, 이념적 성향의 결정에서 무엇보다 연령효과가 강하게 관측된다는 사실이다. 연령 효과는 세대 간 갈등으로 표출되는 정도에 비해 이념적 성향을 통해 여타 사회적 쟁점이나 갈등에 대한 인식으로 나타나는 특성을 띠고 있는 것이다.

현재 한국사회에서 중산층은 사회적 결속력 측면에서 상대적으로 안정된 태도를 보이는 경향이 있다. 이는 그만큼 우리사회 시민의식이 성숙해 가고 있다는 반증이라는 점에서는 긍정적 현상이나, 하위집단별로도 안정된 모습을 나타내는 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 사회적 결속력은 주관적 의식만의 문제가 아니라 경제사회적 환경 그리고 그것을 통한 각 개인의 체험과 밀접한 관련이 있다는 점에서 우리사회에서 사회적 결속력은 기반이 취약하다고 말할 수 있으며, 역설적으로 바로 이 부분이 정책개입이 시급한 영역이라 할 수 있다.

한편, 국민으로서의 귀속감, 사회통합 제고에 대한 정부 역할의 기대, 계층이동에 대한 낙관적 전망 우세 등 2012년 국민의식 조사에서도 긍정적 측면을 확인할 수 있었다. 사회통합 추진을 위한 정책 구상 시 이러한 긍정적 자원들을 활용할 필요가 있다. 특히 정부에 대한 신뢰도가 낮음에도 불구하고 기대가 높다는 점은 계층 간 격차와 갈등 해소는 민간보다 정책이나 입법 등 공적 영역을 통해 해소되기를 기대하는 경향이 여전히 강하다는 것을 보여준 것이다.



## 사회통합수준의 국제적 비교

사회통합수준은 사회적 결속, 사회적 안정성, 사회적 형평성의 영역으로 구분하여 살펴볼 있다. 사회적 결속은 사회통합의 결과적 측면을 드러내는 핵심적 요소이며, 사회적 안정성은 사회구성원들이 기본적인 삶을 영위하는 데 필요한 조건이고, 사회적 형평성은 사회구성원 간 격차를 의미한다.

사회적 결속은 선거 참여와 사회활동에 대한 참여, 부패수준, 일반적 신뢰, 생활에 대한 주관적 만족도를 통해 살펴볼 수 있다. OECD 34개국 비교 결과 한국은 선거 참여를 나타내는 투표율은 34위로 비교 대상국 중 가장 낮았으며, 사회참여는 22위를 나타내고 있다. 또한 부패수준은 26위로 투명성이 낮은 국가군에 속하는 것으로 나타나고, 일반신뢰와 생활만족도는 각각 18위, 16위를 차지하여 중간수준인 것으로 나타났다.

〈OECD 국가들의 사회적 결속 관련 지표 비교(2010년)〉

구분	투표율		사회참여		부패인식		일반신뢰		생활만족도	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Australia	95.2	1	0.574	11	8.70	7	55.7	10	7.4	6
Denmark	86.6	5	0.612	7	9.30	1	79.7	1	7.8	1
New Zealand	79.5	12	0.623	6	9.30	1	63.7	4	7.2	11
United States	47.5	33	0.690	1	7.10	18	44.3	14	7.1	12
Korea	46.0	34	0.509	22	5.40	26	40.3	18	6.9	16
OECD 평균	70.5		0.530		6.92		44.1		6.7	

자료: 선거참여는 OECD(2011) Society at a Glance,, 사회참여는 ISD, 부패인지지수는 Transparency International, 일반신뢰는 ISSP, 생활만족도는 OECD(2011) How's Live를 이용. 강신욱 외(2012)를 이용하여 재구성

사회적 안정성은 구성하는 하위 범주는 안전과 건강으로 구분되며, 이는 부양인구 비율, 자살률, 기대수명, 이산화탄소배출 등을 통해 살펴볼 수 있다. OECD 34개국 비교 결과 한국은 부양인구비율은 2위를 차지하였는데, 급속한 고령화를 경험하면서 부양인구비율이 증가하였지만, 여전히 출산율 저하가 일찍 시작된 다른 OECD 국가에 비해서는 낮은 편으로 나타나고 있다. 그러나 자살률은 33위를 차지해 매우 우려할 만한 수준이다. 기대수명은 사회구성원들의 건강을 가장 간명하게 보여주는 지표인데 14위를 차지하였으며, 이산화탄소배출은 29위를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

## 〈OECD 국가들의 사회적 안정성 관련 지표 비교(2010년)〉

구분	부양인구비율		자살률		기대수명		이산화탄소배출	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Greece	49.5	20	3.4	1	80.6	16	8.4	19
Japan	56.4	33	21.2	31	83.0	1	8.7	20
Slovak Republic	37.4	1	11.3	18	75.2	30	6.2	9
Switzerland	46.9	11	16.6	26	82.6	2	0.9	1
Korea	38.1	2	30.0	33	80.7	14	10.6	29
OECD 평균	48.6		12.5		79.7		8.6	

자료: 강신욱 외(2012)를 이용하여 재구성.

마지막으로 사회적 형평성은 소득 불평등, 빈곤, 실업률, 고용보호 수준, 공공사회 복지지출 등을 통해 살펴볼 수 있다. OECD 34개국 중 한국은 소득 불평등을 나타내는 지니계수는 21위, 빈곤율은 28위를 차지하고 있다. 소득불평등이 OECD의 평균수준인 점을 고려하면, 빈곤은 상대적으로 더 심각한 상황임을 알 수 있다.

실업률은 2위로 경제위기 직후 실업자가 급증했던 1990년대 후반을 제외하면 선진국 가운데에는 비교적 실업률이 가장 낮은 국가군에 속하며, 고용보호수준은 18위로 중간수준에 속한다. 그러나 공공사회지출 비중은 33위로 OECD 평균의 약 40%에 불과한 것으로 나타났다.

## 〈OECD 국가들의 사회적 형평성 관련 지표 비교(2010년)〉

구분	지니계수		빈곤율(%)		실업률(%)		고용보호수준		공공사회지출 비중	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Czech Republic	0.256	4	5.5	1	7.3	14	2.0	14	18.8	19
France	0.293	13	7.2	6	9.4	24	3.0	4	28.4	1
Norway	0.25	3	7.8	8	3.6	1	2.7	8	20.8	13
Slovenia	0.236	1	8.0	11	7.3	14	2.5	10	20.3	16
Turkey	0.409	32	17.0	30	12.0	29	3.7	1	10.5	32
Korea	0.315	21	15.0	28	3.7	2	1.9	18	7.6	33
OECD	0.314		11.1		8.5		1.9		19.2	

자료: OECD.Stat. 참조. 강신욱 외(2012)를 이용하여 재구성.

## 제3부 사회통합을 위한 핵심 프로젝트

### 1. 소통문화 확산을 위한 활동

#### 소통아카데미 운영

위원회는 사회통합은 곧 소통이며, 소통을 위해서는 상호 이해와 존중이 바탕이 된 대화가 중요하는 것을 인식하고 사회구성원 간 이러한 대화가 가능하도록 지원하는 「소통아카데미」를 개설 운영하였다. 2011년 서울지역 시범운영을 통해 2012년에는 서울을 비롯한 16개 시도에 전국적으로 확대운영하게 되었다.

2012년 소통아카데미의 대주제는 ‘소통과 공감’으로 선정했으며, 교육대상은 1회당 일반시민 200명을 대상으로 서울은 5기((1기 3회), 15개 시·도는 2기(1기 3회)로 운영하기로 했다. 서울소통아카데미는 지난 3월부터 10월까지 상반기 3기, 하반기 2기를 매주 수요일 저녁 오후 7시 30분부터 2시간씩 3주간에 걸쳐 세 명의 강사가 소통의 의미와 방법을 세부적인 주제로 나누어 강의하는 방식으로 한국방송통신대학교 스튜디오에서 진행됐다. 나머지 시·도는 상반기 1기, 하반기 1기씩 나누어 운영하였으며, 지역별 특성에 따라 세부내용은 탄력적으로 운영하였다.

특히, 강연 참가자의 책임성 확보를 위해 서울지역의 경우 기별 참가비를 1만원씩 받아 어려운 이웃돕기 성금 등으로 활용하기로 했다.

〈2012 소통아카데미 강좌내역〉

기별	회차	강의 제목
1기	1회차	사회통합과 소통의 벽, 이렇게 넘어라
	2회차	세계와 소통하는 희망스토리
	3회차	FUN과 소통, 유머가 이긴다.
2기	1회차	인문학에서 배우는 소통의 길
	2회차	한국경제와 복지
	3회차	유머로 소통하라. 관객과 소통하는 인생
3기	1회차	소통하는 삶을 만드는 인생 5계(五計)
	2회차	자연과 나의 시(詩) 그리고 더불어 사는 삶
	3회차	무엇이 한국을 정상으로 달리게 하는가?

우리사회에 만연한 세대·이념·계층갈등과 더불어 복지 포퓰리즘의 해결방안이 ‘소통’이라고 제시되는 시점에서 소통아카데미 운영은 매우 시의적절 했다는 의견이었다.

소통아카데미를 통해 “진정한 소통이 무엇인지?”에 대한 의미를 다시 한번 되새기는 계기가 되었고, 강사들의 실제 사례와 경험을 공유하면서 ‘소통과 대화’의 방법 습득에 많은 도움이 되었다는 의견과 소통아카데미를 통해 서로의 다름을 인정하면서 다른 사람에 대한 배려와 더불어 자신과 가정을 되돌아보게 하는 좋은 강좌였다는 의견이 있었다.

### 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트

‘사회지도층 나눔·봉사 프로젝트’는 사회적 갈등을 해소하고 따뜻한 공동체 문화를 조성하기 위하여 사회지도층이 국민 속에 파고들어 나눔과 봉사활동에 숭선수범함으로써 사회통합을 이루고자 하는 목적으로 기획되었다.

계층분과 이제훈위원(초록우산 어린이재단 회장 겸 한국자원봉사협의회 상임대표)을 책임위원으로 하여 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트팀을 구성, “정책과제”와 “나눔·봉사”로 나누어 구체적인 사항을 논의하였다. 아울러 사회지도층의 “나눔과 봉사 문화”를 사회적 공감대로 확산시키기 위한 방안으로 2012년도에도 매월 4번째 토요일을 “지도층의 나눔·봉사의 날”로 지정, 현장봉사활동을 진행하였다.

#### 〈사회지도층 나눔·봉사 프로젝트 실천 사례〉

목적	활동 내용
저소득층 주거환경 개선 활동	<3월> 파주시 법원읍 소재의 빈곤층 두 가정 집수리 봉사 실시 <4월> 서울시 대림1노인회 노인정 개·보수공사 실시
소외계층 지원활동	<5월> 사회지도층 ‘기다리아저씨 프로젝트’ <7월> ‘찾아가는 멘토 스쿨’ 실시 <9월> 다문화가족과 함께 하는 추석맞이행사 봉사 <10월> 농촌지역사랑나눔 봉사
종합재능나눔 활동기	<5월> 노숙인을 대상으로 의료봉사, 법률상담, 식당배식 봉사 진행 <6월> 강원도 철원군의 6·25 참전용사 어르신들 위로 봉사

## 세대소통 프로젝트 확대·보급

오늘날 세대 간의 극심한 갈등은 우리 사회 곳곳에서 공공연히 발생하고 있고, 세대 간 소통의 단절 및 오해는 더욱 심화되는 추세에 있다. 노인세대와 청년세대 간에 서로에 대해 이해할 수 있는 대화와 소통의 기회가 적다. 이제 세대 간 갈등은 우리 사회가 해결해야 할 주요 문제로 떠오르고 있다.

사회통합위원회는 2011년 시범 실시한 ‘청춘다방’과 ‘생활의 달인 교실’이 노인세대와 청년세대간의 긍정적인 소통 모델로 평가됨에 따라 2012년에도 세대 간 소통을 위해 ‘청춘다방’과 ‘생활의 달인 교실’을 운영하였다.

‘청춘다방’의 경우 2011년에 홍대 앞 당인리극장에서 실시한 청춘다방의 경험을 바탕으로 2012년에는 대학생과 젊은이들이 많이 참여할 수 있는 대학(동국대학교)에서 실시했다. ‘생활의 달인 교실’의 경우 2011년 9월부터 11월까지 3개월간 서울 마포 시립노인복지관에서 시범운영하였고, 2012년에는 전년도와 성과를 바탕으로 전국 5개 권역의 노인복지관 또는 시니어클럽과 대학교를 운영 주체로 선정하여 6개 대학에서 확대·실시하였다.

## 청소년·부모·교사가 함께하는 소통캠프 운영

지난해 연말부터 우리 사회는 동료학생에 의한 왕따, 상습적인 괴롭힘을 견디다 못해 자살하는 중·고등학생이 발생하는 등 학교폭력이 심각한 사회문제로 대두되었다. 많은 언론사에서는 학교폭력에 대한 실태를 비판하고 정부의 강력한 대책을 요구하게 되었고 정부는 총리를 비롯한 장관 4명이 나선 학교폭력 대책을 발표하게 이른다.

사회통합위원회에서는 이런 학교폭력이 왜 발생하는지 대책은 무엇인지에 대해 고민을 하게 되었다. 지원단장을 중심으로 학교폭력에 대한 실태를 파악하고 해결방안을 모색하던 중 ‘영국 폭동사태’ 처방전은 우리에게도 유효하다는 내용의 칼럼을 통해 많은 시사점을 얻었다.

결론은 우리사회가 압축성장하는 과정에서 국민들에 대한 갈등관리 교육도 부족했고 국민 스스로도 물질만능주의에 빠져 문화적·교양적인 면이 취약함은 물론 가정 및

학교의 핵심 구성원인 청소년과 교사, 부모와 자녀, 동료 학생간의 소통부재가 그 원인으로 판단되었다. 이에, 상호 이해와 존중이 바탕이 된 대화가 가능하도록 지원하고 소통단절의 문제점과 소통활성화 방안을 청소년 스스로 찾아보는 '소통캠프'를 운영하는 것을 검토하게 되었고, 청소년·부모·교사가 함께하는 소통캠프로 확정하여 운영하였다.

소통캠프 주요내용으로 축하공연, 특강, 분임토의, 소통드라마 체험, 실천전략 다짐 등 다양한 프로그램 구성에 대다수가 만족했으며, 대상별 맞춤형 소통기술의 이해, 분임토의 및 비디오 피드백을 통한 소통전략 코칭 등 이론과 실습을 병행하여 교육효과를 높였다.

#### 〈소통캠프 운영 개요〉

- 대 주 제 : 가정·학교 내 소통활성화 방안
- 기 간 : (1차) '12. 2. 24(금) ~ 2. 25(토) 1박 2일  
(2차) '12. 7. 21(토) ~ 7. 22(일) 1박 2일
- 대 상 : (1차) 약150명(고등학생 90, 교사 20, 부모 20, 전문가 등 20)  
(2차) 약180명(고등학생 90, 교사 30, 부모 30, 전문가 등 30)
- 장 소 : 국립중앙청소년수련원
- 운영방법 : (주최)사회통합위원회, (주관)한국청소년활동진흥원(용역)  
(후원) 교육과학기술부, 여성가족부
- 주요내용 : 특강, 레크레이션, 소통체험, 분임토의, 소통드라마 등

#### 풀뿌리 지역화합운동 활성화

우리사회에서 지역갈등은 계층갈등과 노사갈등에 이어 세 번째로 심각한 사회적 갈등의 영역으로 인식되고 있다. 지역갈등은 국민적 통합을 저해할 뿐 아니라 국가정책의 효율적 추진을 방해하고, 정부 간 또는 정부와 주민 간 오해와 불신을 초래하기도 한다. 지역갈등의 해결은 선진국 진입을 앞두고 있는 우리에게 반드시 선행되어야 하는 과제인 것이다.

이러한 맥락에서 사회통합위원회에서는 정보통신기술을 활용한 지역사회의 통합방안을 연구하여, 그 결과를 지방자치단체 차원에서 참고할 수 있도록 하였다. 한편 지

역민 간의 고정관념, 편견, 그리고 거리감을 완화하는데 민간단체들이 주도가 된 지역화합운동이 효과적이라고 판단하여 ‘풀뿌리 지역화합운동’이라는 제하에 다양한 활동을 벌여오고 있다.

풀뿌리 지역화합운동이란 정부 중심의 하향적 접근과는 달리 지역에 기반을 둔 주민 조직들이 자발적으로 네트워크를 형성함으로써 신뢰와 협력을 증진해가는 활동이라고 할 수 있다. 풀뿌리 지역화합운동을 활성화하기 위해 사회통합위원회에서는 풀뿌리 지역화합운동을 실천하고 있는 단체들을 발굴하고 격려해왔다. 그리고 그러한 단체들이 주관하는 지역화합 행사에 적극 참여하는 한편, 모범사례들을 자료집으로 엮어 배포함으로써 지역화합의 필요성을 널리 확산하고자 했다.

#### 〈풀뿌리 지역화합운동 활동 내용〉

- 영·호남 교류 대학생 간담회(2012.5.2, 광주 전남대)
- 영·호남 학술 세미나(2012.7.7, 경남 사천 남일대리조트)
- 삼도봉 만남의 날 행사(2012.10.10, 경북 김천 삼도봉)
- 경진대회 및 우수사례집 발간(2012.10.25, 사통위)

### 사회통합 UCC 공모전

사회통합위원회와 한겨레신문사 부설 한겨레사회정책연구소는 우리 사회의 통합을 가로막는 차별과 폭력을 돌아보고 이를 극복하는 계기를 마련하기 위해 ‘사회통합 UCC 공모전’을 열었다. 사회통합 UCC 공모전에서는 ‘우리사회의 통합을 가로막는 우리 안의 차별과 폭력, 어떻게 극복할 것인가?’라는 대주제 하에 우리사회에 존재하는 차별과 배제(소수자 및 외국인 노동자, 다문화 가족, 장애인, 여성, 노인, 저소득층 등 취약계층에 대한 차별과 배제), 일상생활에 스며든 물리적·언어적 폭력을 다루었다.

출품한 작품들은 우리 사회의 차별과 배제의 단면을 잘 드러내 보여줬다. 이번 공모전에 출품된 작품 66편 가운데 40편은 외국인 노동자, 다문화가정, 장애인, 동성애, 여성, 노인 등의 차별과 배제에 관한 내용이었으며, 13편은 학교폭력 등 일상생

활에 스며든 폭력에 관한 것이었고, 나머지 13편은 분열된 사회, 외톨이, 강정마을 등에 관한 내용이었다. 출품작들은 차별과 배제, 폭력을 드러내 보이면서도 동시에 우리 사회의 통합을 위해선 차별과 배제의 차가운 시선을, 이해와 관용의 따뜻한 시선으로 전환할 것을 촉구했다.

본선 심사는 창의성, 주제 적합성, 표현과 구성이라는 심사기준에 따라 심사위원들 간의 자유로운 토론을 통해 수상 대상작을 선정하는 절차를 거쳤다. 최종 수상작으로 는 14편을 선정했다.

〈수상작 및 수상자〉

수상 내역	작품명	수상 내역	작품명
대상	나비효과	장려상	작은 차별 가로막은 우리의 꿈
최우수상	그들에게 가장 무서운 흥기		사각지대
	우리에게 남은 것		카순의 이야기
	노숙인의 정의		가벼운 편견의 무서운 힘
우수상	Love your friend		거북이의 소원
	coloured society		노인찬가
	알록팔록 피망이야기		
	우리는 노동자입니다		

## 2. 다양한 대화의 장 마련

### 보수-진보 사회통합 이슈 대토론회

사회통합위원회 출범('09년말)이후 이념적 대립 갈등의 중심에 서있는 오피니언 리더 및 시민사회단체 활동가, 대학교수 등 보수-진보 각 진영의 전문가들이 함께 하는 토론회, 세미나 등을 통해 보수-진보 양대 진영의 시각을 들여다보고 나아가 융합의 가능성을 탐색해보고자 매년 소통의 장을 마련하였다. 2012년에도 보수-진보간 시각 차가 뚜렷한 주요 사회이슈에 대해 실질적인 정책을 수립하고 추진해온 전직 장관 및 해당분야 전문가, 언론인, 대학교수, 학자 등 최고의 전문가와 일반시민, 특히 젊은



세대와의 소통의 장을 마련함으로써 우리사회의 이념적 갈등과 대립의 현주소와 향후 사회통합을 위한 발전 방안 등을 제시해보고자 2차례(5.18, 9.21)의 대토론회를 개최하였다.

1차 대토론회는 지난 수십년간 남북관계 및 통일정책을 실질적으로 이끌어온 대표 논객 들을 초청하여 사상 최초로 진보-보수를 넘어 ‘사회통합’이라는 주제 아래 ‘새로운 남북관계 및 통일 정책’을 구상·모색하는 토론회를 국회에서 개최하였으며, 2차 대토론회는 한국의 경제와 복지담론을 이끌어 가는 오피니언 리더들을 초청하여 ‘사회통합을 위한 새로운 자본주의와 복지국가 모델’이란 주제로 젊은세대와의 소통 강화를 위해 이화여자대학교에서 개최하였다.

두 번의 토론회는 보수와 진보, 진보와 보수의 시각차가 뚜렷한 쟁점에 대한 지속적인 소통과 대화의 장을 마련해야 할 필요성과 젊은 세대와의 공감의 장 확대가 더욱 필요함을 확인하였다.

#### 〈사회통합 이슈 대토론회 개최〉

	제1차	제2차
일 시	2012.5.18 (금) 14:00~17:00	2012.9.21 (금), 14:00~18:00
장 소	국회 도서관 소회의실	이화여대 삼성교육문화관
주 최	사회통합위원회 (이념분과 위원회) 한겨레 사회정책연구소	사회통합위원회 (이념분과 위원회) 한겨레 사회정책연구소
토론 및 사회자	토론: 이종석(전 통일부 장관), 윤영관(서울대 교수, 전 외교부장관), 문정인(연세대 교수), 김태우(통일연구원장), 강태호(한겨레기자) 사회 : 김영희(중앙일보 대기자)	토론: 장하준(캠브리지대), 최연혁(스웨덴 쇠테르턴대 정치학), 김종석(홍익대 교수), 김수행(성공회대 교수) 사회자: 라종일 (이념분과위원장)

#### 공생발전을 위한 시민단체 소통간담회

모든 정책을 중앙 정부에서 통제·통솔했던 과거와 달리, 오늘날에는 정보통신기술의 발전, 세계화, 민주화 등의 요인으로 인해 행정환경이 보다 복잡하게 되어 더 이상

중앙 정부에서 모든 것을 지시하고 관리하는 것이 불가능하게 되었다. 이러한 인식하에 1995년 본격적인 지방자치가 시작되었고 소위 말하는 지방화(Localization)가 중요한 행정패러다임으로 자리 잡았다.

사회통합위원회에서는 중앙과 지방의 소통, 그리고 정부와 시민의 소통을 위한 대화의 장 마련이 필요하다는 판단 하에 지역별 소통간담회를 추진하였다. 이는 2011년부터 시작된 것으로 전국 16개 시·도 지역협의회의 활동을 통해 정부 정책의 현장성과 실천성을 높이는 것을 목적으로 하고 있다.

시민단체 소통간담회는 지역협의회의 주최로 개최지 시민사회단체 대표를 다수 초청하여 사회통합위원회 위원장과 해당 지방자치단체장이 참석한 가운데 소통하는 자리이다. 이러한 시민단체 소통간담회를 2012년도에 모두 12회 개최하여 시민사회단체장 등 489명이 참석한 가운데 현장에서 민의를 직접 청취하고, 건의된 사항은 해당기관과 소관부처별로 송부하여 국가정책에 반영 할 수 있도록 하고 처리 결과와 답변 내용을 건의자에게 회신하여 중앙과 지방간의 활발한 소통의 장을 마련하였다.

〈공생발전을 위한 시민단체 소통간담회 개최 현황〉

일 자	장 소	참 석	간담회 주요내용
3.8(목)	목포 상공회의소	60명	· 여수엑스포 성공개최를 위한 도민 통합방안 · 전남지역 다문화 통합 및 발전방안 논의
4.19(목)	대전시 서구문화원	40명	· 세계조리사대회(5.1~5.2) 성공적 개최방안 모색 · 성공개최를 위한 시민단체의 역할과 기능
4.26(목)	포항시청 대회의실	50명	· H2O와 지역발전, 청소년 폭력 근절 대책 등 논의
5.9(수)	소비자시민모임회의실	20명	· 다문화가정과의 갈등해소 방안 모색 · 결혼이주여성 애로 및 건의사항 수렴
5.11(금)	마산지역 자활센터	17명	· 자활센터 업무현황 청취 · 현장근무자 애로 및 건의사항 청취
5.30(수)	강원 원주 상지대	50명	· 강원도 지역경제 현안 그리고 거시적 제언
6.21(목)	충남 공주시청	30명	· 사회통합을 위한 환경갈등 해소방안
8.30(목)	경남 진주시청	60명	· 소통과 화합을 통한 경상남도 발전방안
9.25(화)	부산시청 대회의실	30명	· 공생발전과 지역사회통합의 과제
9.27(목)	충주시청	42명	· 지속가능한 충주 발전과제와 방향
10.16(화)	인천상공회의소	40명	· 2014 인천AG 성공개최와 지역경제발전방안
11.8(목)	남양주시청	50명	· 경기북부지역의 특성과 발전과제

## 종교 간 소통과 화합 활동

최근 우리사회는 종교간 갈등과 대립이 만연되어 있는 실정이다. 남이 나와 다름을 인정하지 않고, 무조건 다른 종교를 적대시하며 무시하는 등의 일이 계속 반복된다면 결국에는 모두 공멸함이 당연한 이치이다. 종교 다원주의 시대를 살아가는 우리에게 이웃종교를 존중해주고 종교 간의 상생과 창조적 발전을 위한 대화가 필수 사항임을 인식하여야만 종교간 소통과 화합을 이룩할 수 있을 것이다.

이에 송석구 위원장은 제3기 위원회가 시작되면서 2011년에 이어 종교계 지도자들을 방문하였다. 최근 종교계의 갈등관계에 우려를 표하면서도 앞으로 진행해야 할 많은 소통과 화합의 방향타가 될 조언을 구하였다. 또한 2차례에 걸친 7대 종단 실행위원·중앙위원 간담회와 이웃종교 화합주간 행사·전국 종교인 화합대회 참석하여 선거의 해인 2012년 종교단체의 선도적 역할과 종교평화선언의 지속적 추진을 당부하였다.

## 3. 사회통합 대안 모색

### 사회정책서비스 전달체계 개편 추진

그간 다양한 복지전달체계 개선 노력(사회복지통합관리망 구축, 사회복지전담공무원 확충 등) 및 복지·고용·보건 등 각종 사회정책 확대에도 불구하고 정부의 사회정책서비스에 대한 신뢰도, 만족도는 여전히 낮은 실정이다. 이는 현행 중앙 주도의 경직적인 사회정책서비스 전달체계가 지방자치단체에 적용되는 과정에서 지역실정을 유연하고 탄력적으로 반영하지 못하여 발생하는 문제로 볼 수 있다.

이에 사회통합위원회에서는 지난해(2011년) 위원회 주요과제의 하나로 “사회정책서비스 전달체계 개편방안”을 마련하고자 하였다. 지역 현장 중심의 새로운 사회복지전달체계 실천사례를 연구·분석하고 이를 근거로 새로운 모형의 사회복지전달체계를 연구하였다.

본 연구는 현행 사회정책서비스 전달체계의 대안으로 지역복지 패러다임의 확대를

제시하였다. 이는 지역복지체계가 효과성 제고, 사례관리에 적합, 사회자본 증대 효과 등의 측면에서 유용하기 때문이다. 정책과제로는 중앙정부 차원에서 사회정책서비스를 총괄하는 컨트롤타워나 집행구조를 중앙정부 차원에서 설치, 고용과 복지 기능을 통합적으로 수행할 정부 부서를 설치, 국민의 보편적 복지 욕구 확대에 대응하는 정부부처의 재편 혹은 신설, 사회정책서비스 관련 중앙정부의 예산을 지방정부에 할양하는 방식을 재규정하여, 지방정부의 사회서비스 관련 역할 강화를 들 수 있으며, 지방자치단체 차원에서는 광역지자체의 사회정책서비스 전달체계에서의 역할 확보, 기초지자체가 수행하는 지역복지 체계의 구조 및 기능의 재정비, 읍면동 역할의 재구성 등을 들 수 있다.

사회정책서비스 전달체계 개편과제는 관련 이해관계자의 범위가 넓고 관계부처간의 입장차이가 존재하는 분야이다. 특히 읍면동 단위에 사회정책서비스 통합사무소를 설치하는 방안은 인력수요나 예산에 대한 검토와 지역사회차원의 자원동원 가능성에 대한 면밀한 분석이 필요하다는 의견이 있다. 또한 각각의 서비스를 통합하여 제공하는 것이 전문성 측면에서 바람직한지 여부에 대한 지적도 제기되고 있다. 아울러 현재 지방행정체제 개편 추진위원회에서 논의 중인 지자체 조직개편과 연계하는 것도 효율적인 방안이라 볼 수 있다. 이와 같은 문제점을 해결하고 보다 국민체감적이고 밀착적이면서도 효율적인 전달체계를 마련하기 위해서는 앞으로도 지속적인 논의와 헌정 심층적인 연구가 필요하다.

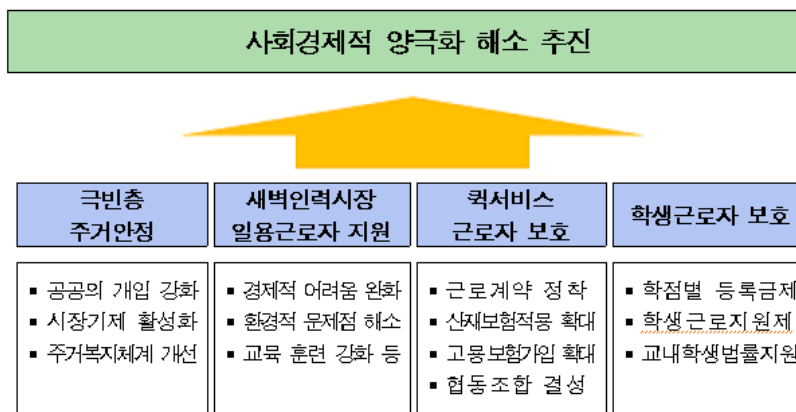
## 사회경제적 양극화 해소방안 마련

양극화 해소방안 마련을 위해 2012년 3월부터 6월까지 우리사회 대표적인 사각지대를 대상으로 현장방문을 실시하고 그 대안을 찾아보고자 하였다. 사회통합위원회 위원장과 계층분과 위원회 위원 그리고 지원단으로 구성된 현장방문팀은 쿼서비스업체인 오릭, 영등포 쪽방촌, 공부방 및 남부 새벽인력시장을 직접 방문하여 현장의 생생한 목소리를 경청하였다.

현장방문 결과 수렴된 의견을 토대로 계층분과위원회 산하 소위원회(양극화 대책팀)를 구성하였고, 쿼서비스근로자 보호방안, 새벽인력시장 일용근로자 지원방안, 극

빈층 주거안정방안 및 학생근로자 지원방안 등 4개 소과제에 대한 각각의 지원방안을 모색하였다. 소위원회에서는 각 분야 전문가들을 초빙하여 합동 토론하는 등 11차례의 위원회를 개최하여 논의를 진행하였다. 또한 양극화의 심각성에 대한 사회적 분위기 환기와 그 대안을 찾아보기 위해 JTBC와 공동으로 “양극화 해소” 기획프로그램을 제작하여 방영하였다. 대학생 알바 생존보고서, 빌딩 숲 속 외로운 섬 쪽방에서 만난 사람들, 신촌마을 4형제 등의 프로그램명으로 3편에 걸쳐 방송된 이 프로그램에서는 쪽방촌, 공부방, 저소득 학생근로자들에 대한 심층 취재를 통해 그들의 어려움을 심도 있게 조명하였다.

#### 〈양극화 현상 완화를 위한 4개 소과제 및 정책방안〉



#### 미래 한국 사회통합 정책 연구

한국사회의 민주주의를 공고화하고, 민주화·시장화 과정의 성숙 및 북한체제 위기 구조 심화 과정에 상응하기 위해서는 이에 대한 정치제도의 대안 마련이 필요하다. 이와 관련하여 사회통합위원회에서는 ‘사회통합과 정치제도 개혁과제’와 ‘역대 통일정책의 고찰 및 사회적 합의안 연구’를 수행하였다.

우선 사회통합과 정치제도 개혁과제 연구에서는 현재의 한국의 정치제도, 즉, 권력 구조, 정당제도, 선거제도, 의회제도가 ‘사회갈등의 조정과 사회통합’이라는 역할을 제

대로 수행하기 위해서 어떤 제도적 개선방안이 요구되는지를 분석하였다. 권력구조·정당제도·선거제도·의회제도라는 네 가지 정치제도에서 이 연구가 제안한 제도개혁의 모델은 크게 합의제적 모델에 보다 가깝다. 보다 다양한 정치세력의 의견이 표출되고 수렴될 수 있으며, 다수자 독식보다는 소수자에게 한 번 더 기회를 주는 방향으로 정치적 게임규칙의 전환, 그리고 보다 분권적인 권력분점이 이 연구의 제안이다.

구체적으로 권력구조에서는 지방분권형 준대통령제, 정당제도에서는 정당창당의 요건 완화, 국고보조금 배분의 공정성 강화, 당원협의회 활성화, 개방형 명부제의 도입, 당원가입 범위의 확대, 지역정당 활성화, 권력별 비례대표제 도입, 당내 선거권의 지역별 할당제 도입 등의 방안을 제시하였다. 또한 사회통합을 위한 선거제도의 개선 방안으로 결선투표제를 제안하였으며, 마지막으로 국회는 공청회 및 입법예고제도의 활성화, 상임위원회와 국회의원의 입법자율성 제고, 갈등조정을 위한 특별기구의 창설 등을 제안하였다.

다음으로 역대 통일정책의 고찰 및 사회적 합의안 연구에서는 역대 정부의 대북통일 정책추진과정 및 국내적 갈등구조를 분석·재검토함으로써 국민적 공감대에 기반을 둔 통일정책 틀의 마련과 아울러 국민적 합의기반 및 사회적 합의안을 도출하고자 하였다.

북한 핵문제의 지속과 김정은 후계체제의 유동성, 그리고 한국 및 주변국의 정권교체 등 대북·통일정책에 대한 다양한 영향요인들이 존재하고 있다. 이 같은 점에서 향후 몇 년간은 북핵문제의 평화적 해법과 한반도평화체제형성의 중요한 분기점이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일에 대한 의지와 이에 대한 체계적인 준비의 필요성이 감소하는 것은 아니다. 북핵문제의 평화적 해결과 한반도평화체제형성이 가시화될 경우 과거와 차원이 다른 남북관계와 아울러 상당한 비용이 소요되는 북한개발의 필요성이 증대될 것이다. 이 경우 국민적 합의가 필요하나, 현재와 같은 정쟁화의 구도에서는 쉽지 않을 것이다. 현재의 구도가 지속될 경우 정권의 성향을 떠나 남남갈등의 증폭소지가 있다는 점에서 통일국민협약 체결의 필요성이 있다.

통일국민협약의 체결은 그 자체로서 지난한 과정이 될 것이며, 쉽지 않은 난제일 것이다. 그러나 통일국민협약은 남남갈등과 민족문제의 정쟁화라는 시대착오적 현상에 대한 성찰적 반성의 시작으로서 의미가 있다. 통일국민협약의 체결과 아울러 각

행위 주체들의 지속적 노력과 협약의 이행에 대한 사회적 감시노력이 요구된다 할 것이다.

### 정보통신기술을 활용한 지역사회 통합 방안 연구

한국사회는 세계 최고 수준의 정보통신기술 기반을 구축하고 있다. 전자산업 분야에서 세계 최첨단을 선도하고 있으며, 사회적으로도 정보통신혁명의 물결이 SNS를 비롯하여 다양한 형태로 확산되고 있다. 이러한 점은 한국사회가 보유한 최대 강점이라고 할 수 있다. 이에 정보통신기술의 견실한 기반과 우월한 능력을 활용하여 현재 한국사회를 분열시키고 있는 지역격차와 지역갈등을 해소하여 지역사회통합을 실현할 수 있는 방안을 강구해 보고자 하였다.

정보통신기술을 활용하여 지역사회통합을 구현할 수 있는 구체적인 대상으로서 신산업의 지역불균등, 농촌관광의 활성화, 미국 농민시장 사례, 농촌 결혼이주여성, 독거노인 등이다. 농촌산업의 활성화, 농촌 결혼이주여성 및 독거노인에 대한 정보통신기술을 활용한 통합방안을 제시하면 다음과 같다.

우선 도시-농촌 간의 경제적 불평등과 사회적 격차 해소를 위해서는 플랫폼 기반 농촌관광 시스템 구축, 농촌 정보화 사업의 양적, 질적 확대, 자발적 참여와 교류를 유도하기 위한 방안 마련, SNS 및 모바일 서비스와의 연계, 맞춤형 정보 제공을 위한 정보통신 기술의 적용이 필요하다. 또한 농촌이주여성 즉, 다문화 사회를 위한 IT 활용과 관련한 정책과제로는 정보통신기술을 활용하여 지역공동체의 커뮤니케이션 역량을 강화와 모국 가족과의 화상상봉을 적극적으로 추진하여 고향에 대한 향수를 달래고 가족과의 커뮤니케이션 통로를 만들어주는 것이 필요하다.

### 세대 간 소통·화합 방안 연구

2009년 삼성경제연구소의 조사에 따르면 한국의 사회갈등지수는 OECD 국가들 가운데 4위를 차지했으며, 사회적 갈등으로 인한 비용은 GDP의 27%인 300조원에 해당한다고 한다. 갈등은 빈부 간, 정당 간, 세대 간 다양한 영역에서 나타나고 있다.

그러나 세대갈등에 대해 각 세대가 실제로 인식하고 있는 바를 토대로 한 세대갈등에 대한 심층적이고 다차원적인 조사·분석은 이루어지지 않았다. 이에 세대갈등에 대한 국민 의식 조사·분석을 통해 세대갈등의 원인 및 양상을 정확하게 파악하고 세대 간 소통 및 화합을 증진시킬 수 있는 구체적인 정책적 대안을 제시하기 위해 이에 관한 연구 사업을 추진하게 되었다.

주요 연구결과에 따르면, 세대 차이와 세대갈등 의식 조사결과 세대 간 주요 갈등 지점은 문화 부문의 경우 권위주의, 사회책임 및 배려가 취약한 개인주의, 독립성이 취약한 개인주의, 변화에 적응하지 못하는 권위적인 세대와 의존적·이기적인 세대의 고정관념 등으로 나타났다. 또한 가족 부문의 경우에는 가족가치관의 차이, 계층혼의 긴장, 자녀부양의 긴장, 노부모부양의 긴장, 노동·복지 취약으로 인한 사적부양의 부담 가중 등으로 나타났다.

한편, 경제 차원의 세대갈등 지점은 일자리 부족 및 소득·자산 불평등, 일자리 경쟁의 확산(세대 내 → 세대 간) 등으로 나타났고, 20-30대는 능력에 따른 직업구조의 재구조화를 강조 하였다. 마지막으로 정치 차원의 세대갈등 지점은 낮은 정치 참여, 정치적 무관심 및 불신, 진보·보수의 갈등 등으로 나타났다.

세대 간 통합을 위해서는 일자리 확대, 사회통합, 사회적 안전망 확대 부분의 노력이 필요하다. 우선 일자리 확대를 위해서는 일자리에 대한 새로운 역할 분담, 중소기업 및 중견기업의 적극적 지원, 일자리 확대를 위한 사회적 기업 적극 육성, 혁신적인 지식경제 지향이 필요하며, 사회통합을 위해서는 계층 이동이 자유로운 시스템 보장, 세대 간 소통강화를 위한 사회적 프로그램 확산, 상속보다는 기부문화 확산 등이 필요하다. 마지막으로 사회적 안전망 확대를 위해서는 보편적인 복지 시스템 구축, 주거복지 향상, 교육복지 향상이 필요하다.

## 주요 국가별 다문화 정책사례 연구

21세기 글로벌화 된 국제사회는 초이동(hyper-mobility) 사회이다. 다양한 인종, 종교, 문화적 배경을 갖는 사람들이 더불어 살아야만 하는 시대이다. 구직, 결혼, 유학, 망명, 자연재해 등 이동의 사유도 다양하다. 한국도 이러한 시대적 추이에서 예외



가 아니다. 우리사회는 지난 십 여년 동안 국제결혼 이주자, 이주노동자가 급격히 증가하면서 다문화 사회로의 진입을 목전에 두고 있다.

정부는 이에 대응한 다양한 정책을 추진하고 있으나 산발적, 중복적 시행이라는 지적이 제기되고 있어 본격적인 다문화 사회를 대비한 체계적인 정부정책의 조정이 요구되고 있다. 최근 외국 사례연구도 일부 진행되고 있으나 단편적 자료로 그치는 경우가 많아 보다 심도 있고 최근의 경향을 포착하는 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이를 위해 주요 다문화 국가들의 정책들을 검토하여 한국의 다문화 정책 개발에 참고가 되도록 하는 것이 본 연구의 주목적이다.

연구대상 국가들의 다문화 기본 방침은 크게 세 부류로 구분된다. 영국, 네덜란드의 경우 1990년대 중반이후 이주민의 문화를 인정하고 보호하던 다문화주의 정책에서, 자국의 가치와 규범에 대한 중요성을 강조하는 정책방향으로 선회했다. 스웨덴 역시 1975년 표방했던 문화에 대한 선택의 자유 방침이 1997년 공동의 기본가치에 대한 각 개인의 책임과 의무방침으로 변경됐다.

독일, EU, 프랑스의 경우 처음부터 자국의 가치규범에 대한 존중이 이민자 사회통합의 기본원칙으로 세워졌다. ‘지원(Foerderung)’과 ‘요구(Forderung)’의 원칙(체류법 §43/1)으로 정리되는 독일의 이민자 정책의 기본방향은 독일사회가 이민자에게 독일사회, 경제, 정치에서의 기회균등과 접근성을 보장하는 지원을 하되, 이민자는 독일어의 습득과 민주주의 등 독일의 기본가치를 습득하려는 노력을 하도록 요구됨을 명시한다.

한편 캐나다는 1971년, 호주는 1973년 백호주의적 입장에서의 통합정책에서 각 이민자들의 문화를 인정하는 다문화주의 정책으로의 정책방향의 변화가 있었고, 그 이후로도 다문화주의 정책을 유지하고 있다.

## 한국의 다문화 사회통합정책 연구

한국의 다문화 사회통합정책 마련을 위해 사회통합위원회에서는 2012년 다음과 같은 연구를 수행하였다. ① 문화 정책의 이론적 검토와 새로운 방향 설정하였으며, ② 중앙정부 및 지방정부의 다문화 사회통합 정책 평가와 연계 및 조정 방안에 대해

연구하였다. 또한 ③ 이주 노동자 및 결혼이민자 정책을 평가하고 그 대안을 마련하였으며, ④ 다문화 관련 정책(교육정책, 국적제도) 쟁점을 분석하고 대안을 제시하였다. 더불어 ⑤ 유럽국가 및 아시아 국가 사례를 다문화 사회통합을 위한 시사점을 도출하였다.

정부차원의 쟁점과 대안을 정리해보면 다음과 같다. 우선 중앙정부는 이민정책의 각 단계가 서로 연계되지 못하고 있다. 이민 vs. 외국인, 다문화 vs 결혼이민(여성), 협의의 사회통합 vs. 광의의 사회통합 등 용어의 혼란으로, 다문화 업무에 대한 일관된 인식이 불분명하며 부처 간 인식의 차이와 중복 업무가 문제되고 있다. 따라서 중앙정부는 이민 철학의 정립에 있어서 21세기 국가 정책과 관련한 향후 우리의 이민수요에 대한 더욱 체계적·종합적으로 고려하고, 이민정책 추진체계의 구성에 있어서는 중장기적 관점에서 이민정책의 로드맵을 세우고, 관련정책을 실질적으로 총괄·추진·평가할 수 있는 전담기관이 절실히 필요한 실정이다.

또한 지방정부는 다문화 사회통합 관련 조례 제정 비율 측면에서 볼 때 전국 지자체 가운데 약 99%에 이르는 지자체가 다문화 사회통합 관련 조례를 제정, 시행 중에 있으나 조례 제정·운영 측면에서 비효율성이 지속되고 있다. 통합조례안에서 별도 운영을 규정하고 있는 “외국인주민센터”와 “다문화가족지원센터”를 통합조례안 제정 취지에 맞게 통합 운영하는 것이 필요하다.

한편 효과적인 다문화사회 통합 정책의 추진을 위하여 중앙정부와 지방정부 사이에 중앙정부는 지휘부로서 예산을 지원하고, 지방정부는 이러한 예산을 지자체의 형편과 상황에 맞게 자율적으로 배분하고 집행할 수 있도록 지방정부의 자율성을 증대하는 방향으로 역할을 분담하는 것이 필요하다.

## 국가공론위원회의 설립 방안 마련

최근 국가차원의 대규모 정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 민과 관이 충돌하는 공공갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 국민들로부터 합법적으로 권한을 위임받은 국가기관이 결정한 사안에 대해 국민 다수가 문제를 제기하고, 국가기관은 국민 다수의 반대에도 불구하고 해당 정책이나 사업의 추진을 강행함으로써 심각한 갈등에 봉착하는 상황이 되풀이되고 있는 것이다. 특히 정부 차원에서 강한 의지를 갖고 추진하는 공공정책이나 사업의 경우에는 사회적·경제적으로 광범위한 영향을 미치는 만큼 정부가 갈등조정 주체가 되어야 하지만, 공공정책이나 사업의 주관기관으로서 갈등을 조정하는 데 있어 국민들로부터 중립성과 신뢰성을 인정받기 어려운 한계를 갖는다.

이러한 배경에서 사회통합위원회에서는 대규모 정부정책이나 공공사업의 추진과정에서 국가기관의 정책결정과 국민의 여론이 상충하는 국론분열의 상황을 사전적으로 예방·조율할 수 있는 방안을 모색하고자 했다. 이를 위해 프랑스에서 대규모 개발사업 갈등예방을 위해 운영되고 있는 국가공공토론위원회(Conseil National du Débat Public) 사례를 심층 분석하는 한편, 본 제도의 국내 도입 시 제기될 수 있는 제도적·법적 쟁점들을 검토하였다. 그리고 이를 기초로 가칭 국가공론위원회의 설립 및 운영방안을 마련하였으며, 나아가 국가공론위원회의 효과적·안정적 운영을 뒷받침할 수 있는 법률(안)을 마련해 입법화를 추진하였다.

본 제도가 도입될 경우 기존의 (예비)타당성 검토, 환경영향평가 등의 제도를 보완하게 된다. 국가공론위원회에 총사업비 규모가 5,000억원 이상인 대상사업이 회부되면, 국가공론위원회에서 공공토론의 진행여부를 결정한다. 대규모 공공사업에 대해 공공토론을 진행하게 되면 합리적인 공론화 과정이 자연스럽게 이루어지기 때문에 정부사업에 대한 국민들의 신뢰가 향상될 것으로 기대된다. 그리고 이 과정에서 숙고된 다양한 의견을 수렴함으로써 보다 나은 대안이 도출될 가능성이 높아지고, 사회적 갈등비용도 저감될 것으로 기대된다.

## 제4부 사회통합위원회 지역협의회 운영

2009년 12월 23일 사회통합위원회 출범식 및 민간위원 위촉식을 통하여 설립된 제1기 사회통합위원회에서 우리나라 사회통합의 정책과제로 도시재정비 제도개선, 대학시간강사 대책, 근로빈곤층 대책, 지도층 제몫하기 프로젝트, ‘이제는 문화다!’ 프로젝트, 지역주의 해소를 위한 국회의원 선거제도 개선, 지역주의와 부정·부패방지를 위한 지방선거제도 개선, 세대 일자리 공존 프로젝트, 가족친화일터 만들기 프로젝트, 외국인·결혼이민자 동행 프로젝트, 북한 이탈주민 성공 프로젝트 등 다양한 정책과제를 가지고 사회통합 방안을 논의하여 왔으나 중앙과 지방, 지역 간 소통의 장이 마련되지 않아 중앙의 다양한 사회통합 정책이 지방에는 잘 파급되지 않은 것이 현실이다.

이에 1기 사회통합위원회의 다양한 성과를 바탕으로 2기 위원회에서는 지역현장중심의 대국민 소통강화를 위하여 사회통합 정책과제에 대한 지역의 의견 수렴 및 중앙의 정책성과를 지방으로 확산·공유하고 나아가 현장성, 실천성, 활동성을 바탕으로 중앙과 지방간의 소통활성화 및 나눔·화합·봉사 등을 통한 사회통합가치 확산 등 국민적 인식확산과 지역차원의 사회통합 가치 공감·실천을 위한 구심체 역할을 담당할 조직의 필요성을 인식하여 지역협의회를 구성하도록 하였다.

지역협의회는 정기회의, 의장단회의, 지역현안 정책토론회, 지역사회통합을 위한 시민사회단체 간담회, 나눔봉사활동 및 캠페인 실시 등을 통해 중앙-지방 간 소통활성화 및 지역 차원의 사회통합을 위한 노력을 경주하며, 국민소통, 국민제안, 사회통합을 위한 공감문화 확산, 사회통합에 대한 모니터링 기능을 수행한다.

## 사회통합 제고를 위한 위원회의 향후 활동 방향

2012년 한국사회의 각 영역에서 확인된 이견과 갈등의 문제는 여전히 사회통합위원회가 직면한 현실적 과제가 간단치 않음을 시사해주고 있다. 공공 정책을 둘러싼 갈등은 계층, 지역, 세대, 이념 등 각 갈등역역에서 여전히 크고 작은 사건을 통해 표출되고 있었다. 노사 갈등의 현안이 되는 주요 사건들에 대해서는 여전히 갈등 해결

의 기미가 보이지 않고 저소득층의 악화되는 생활고는 다양한 사회적 문제로 나타나고 있다. 두 차례의 선거를 통해 세대 간 정치적 선택의 편차가 뚜렷하게 드러나 세대 간 갈등의 심화를 우려하게 만드는 상황이다.

사회적 갈등의 심각성에 대한 인식은 국민들의 인식조사를 통해서도 확인할 수 있었다. 국민들의 다수가 계층, 노사, 지역, 이념 등의 주요 갈등이 심각하다고 생각하고 있었고, 일부 영역의 갈등에서는 전년에 비해 갈등이 심각하다는 응답은 더 증가하는 모습도 나타났다. 의식적인 측면뿐만 아니라 각종 객관적 지표를 통해 보았을 때에도 한국 사회의 통합은 선진국들에 비해 그다지 낙관적인 양상을 보이고 있지 않다.

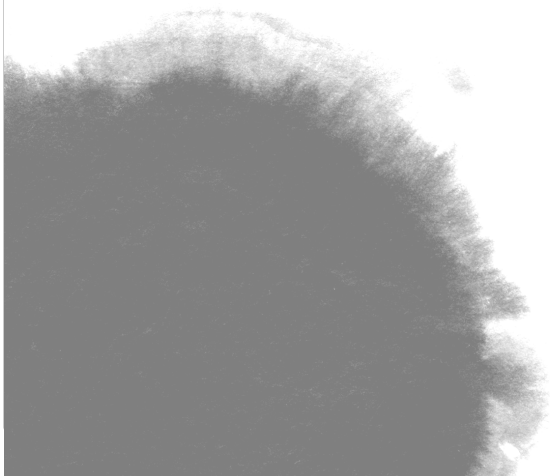
사회통합위원회가 2012년 추진하여 온 다양한 사업들은 이러한 객관적 현실에 대한 인식에 기반 한 것이었다. 그러나 여전히 심화되고 있는 계층 간 격차와 표면화되고 있는 이념 간, 세대 간 괴리는 새로운 과제를 제시하고 있다. 이에 2013년 각 영역별 갈등에 대해 다음과 같은 장기적 과제에 주목하고 사회통합의 제고를 위해 노력하고자 한다.

#### 〈2013년 영역별 장기 과제〉

분야	장기적 과제	세부 과제
이념 갈등	국민통합적 관리·조정 의 토대 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국 사회의 이념갈등의 사회사적 기원을 거슬러 올라가 분석</li> <li>• 국제 비교의 관점에서 바라본 한국 사회의 이념 갈등의 현 주소를 진단</li> <li>• 이념 갈등의 촉매 혹은 발현 요인별로 정책 아젠다 제시</li> </ul>
계층 갈등	빈곤층 감소와 중산층 복원을 위한 과제를 지속적으로 제시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인빈곤율을 낮추기 위한 노후소득보장체제 강화</li> <li>• 중산층의 지출 부담을 줄여주기 위한 정책적 아젠다 발굴</li> <li>• 건강 취약계층의 건강수명을 연장하고 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 과제 추진</li> <li>• 저소득층 교육기회 향상, 취약계층 대상 교육복지 서비스 강화, 지자체 교육투자 확대, 고교 교육의 다양화 등 과제를 중점적으로 추진</li> </ul>
세대 갈등	세대 간 상호 이해와 상생 제도를 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세대 간의 공감을 확대할 수 있는 문화적 환경을 조성하고, 세대 형평적 일자리와 복지를 구현</li> <li>• 다문화 가족 지원정책과 일반적인 복지정책과의 연계성을 높이고 정책에 대한 접근성을 강화</li> <li>• 타 문화에 대한 수용성을 높이는 등의 새로운 패러다임 구축</li> </ul>
지역 갈등	지역 간 통합적 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합적 균형발전을 제도화하고 지역 간 격차에 대해 특성별로 대응</li> <li>• 지역별로 취약계층을 보호하고 지역의 역량을 강화</li> </ul>

# 1부

## 사회통합위원회 3기 출범





# 제1장 사회통합위원회 3기의 출범

## 제1절 사회통합위원회 3기의 출범과 목표

2012년 1월 19일 송석구 위원장이 2기에서의 활동과 성과를 인정받아 다시 위촉되었고, 3월 26일에 30인의 민간위원들이 위촉되면서 사회통합위원회 3기가 출범하였다. 민간위원 30명은 학계, 문화예술, 시민사회 등 우리 사회의 다양한 분야에서 소통과 통합에 기여할 수 있는 인사들로 구성되었고, 아울러 관련 부처 장관이 참여해 사회통합 정책이 실효성 있게 반영되도록 하였다.

사회통합위원회는 사회통합을 통한 선진일류 국가 도약이라는 비전을 가지고 정치·경제·사회·문화·행정 등 폭 넓은 분야에서 소통과 화합을 위한 활동을 하고 있다. 지나친 갈등은 선진일류 국가로 나아가는 데 장애가 된다는 인식하에 갈등의 해소를 위해 사회적 합의를 창출하기 위한 장을 마련하고, 소통의 원칙을 확산시키며, 사회통합을 위한 정책조정과 모니터링을 그 수단으로 하고 있다.



[그림 1-1-1] 사회통합위원회 비전과 목표

## Vision



2012년 사회통합위원회는 사회통합을 위해 현장에서의 대화와 소통에 강조점을 두어 활동하였다. 크게 ‘소통문화의 확산’, ‘다양한 대화의 장 마련’, ‘사회통합 대안 모색’이라는 방향을 세우고 이를 달성하기 위해 14개의 프로젝트를 수행하였다.

〈표 1-1-1〉 사회통합위원회 주요 프로젝트

- ① 구체적인 소통의 경험과 사례중심의 강의 ‘소통 아카데미’
- ② 노블레스 오블리주 확산을 위한 노력 ‘사회지도층 나눔·봉사 프로젝트’
- ③ 세대 간 화합을 위한 소통의 장 마련 ‘세대소통 프로젝트 확대·보급’
- ④ 학교폭력, 집단 괴롭힘, 자살 등의 학교 문제의 근본적인 해결을 위해 청소년, 학부모, 교사가 함께하는 ‘청소년 소통 캠프’
- ⑤ 뿌리 깊은 지역갈등 해소를 위한 교류 활성화 ‘풀뿌리 지역화합 운동’
- ⑥ 협력·공존을 위해 보수-진보를 아우르는 대화 ‘사회통합 이슈 대토론회’
- ⑦ 현장성, 실천성, 활동성을 바탕으로 한 중앙-지방간의 소통 ‘지역 소통 간담회 및 대학생 소통 모니터단’
- ⑧ 국민의 신뢰 증진과 사회적 갈등 비용의 절감을 위한 ‘국가공론위원회 설립 방안 마련’
- ⑨ 사회통합 수준의 평가와 미래의 목표 수준을 설정함에 있어 효과적인 ‘사회통합지수 개발’
- ⑩ 세계적인 경제위기 속에서 경제적 고통분담과 사회안전망의 합리적 구축을 위한 ‘사회·경제적 양극화 해소 방안 마련’
- ⑪ 복지지출 규모와 국민의 실질적인 복지체감도를 일치시키기 위한 ‘사회정책 서비스 전달체계 개선’
- ⑫ 사회통합 정치체제의 모색 ‘미래한국 사회통합 정책연구’
- ⑬ 정보통신 인프라를 활용한 ‘정보통신기술을 활용한 지역사회 통합연구’
- ⑭ 본격적인 다문화 사회를 대비하기 위한 ‘국가별 다문화 정책사례 연구’

## 제2절 사회통합위원회 3기의 구성

사회통합위원회는 본위원회와 계층·이념·지역·세대·홍보 분과위원회, 그리고 사회통합위원회의 업무를 지원하고 실무적인 사무를 수행하기 위한 사회통합지원단으로 구성되어 있다.

[그림 1-1-2] 사회통합위원회 구성



### 1. 본위원회 구성

본위원회는 사회통합위원회 규정(대통령령)에 따라 위원장, 당연직 위원, 위촉직 위원으로 구성되는데, 위원장은 위원 중 대통령이 위촉한다. 당연직 위원은 사회통합위원회 규정 제3조에 따라 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 특임장관, 국무총리실장, 국민권익위원회 위원장, 법제처장과 대통령의 정무업무를 보좌하는 특별보좌관, 대통령실 정무담당 수석비서관 및 사회통합 담당 수석비서관으로 구성된다.

위촉직 위원은 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 인사로 구성되는데 최대 35명까지 둘 수 있다. 특히 위촉직 위원 구성은 출신지역, 성별, 연령, 전공, 이념 등에서 골고루 안배하여 균형을 갖추도록 하고 있다. 현재 본위원회는 당연직 위원 18명과 위촉직 위원 30명으로 총 48명으로 구성되어 있으며 위원의 구성에 대한 자세한 사항은 부록에서 볼 수 있다.

## 2. 분과위원회 구성

사회통합위원회 규정 제8조에 따르면, 사회통합위원회는 위원회의 효율적인 운영과 전문적인 조사·검토를 위해 분과위원회를 설치할 수 있다. 분과위원회는 총 5개로 계층분과위원회, 이념분과위원회, 지역분과위원회, 세대분과위원회, 홍보분과위원회로 구성되어 있다. 각 분과위원회는 30명 이내의 위원으로 구성되며 위원장이 위촉한다.

계층분과위원회는 빈부격차 등 계층간 갈등의 예방·조정 및 해소에 관한 사항을 소관으로 하며, 이념분과위원회는 이념 갈등 완화 및 미래지향 가치 논의 등에 관한 사항을 소관으로 한다. 그리고 지역분과위원회는 지역갈등의 예방·조정 및 해소에 관한 사항을 소관으로 하고, 세대분과위원회는 세대·성별·인종·다문화 간 갈등의 예방·조정 및 해소에 관한 사항을 소관으로 한다. 마지막으로 홍보분과위원회는 위원회 활동관련 홍보에 관한 사항을 소관으로 한다.

각 분과위원회는 추진과제의 수행을 위하여 필 협력위원을 위촉하거나 소위원회를 구성할 수 있으며, 소위원회의 구성 및 운영은 분과위원회의 의결 및 위원장의 승인으로 이루어진다.

현재 계층분과위원회(이원덕 분과위원장) 29명, 이념분과위원회(라종일 분과위원장) 21명, 지역분과위원회(김성국 분과위원장) 28명, 세대분과위원회(양영진 분과위원장) 29명, 홍보분과위원회(김영신 분과위원장) 8명으로 총 95명의 분과위원들이 활동하고 있다.

## 3. 사회통합지원단의 구성

사회통합위원회는 사회통합위원회의 업무 지원 및 관련 연구와 사업 수행 등에 관한 사항을 총괄하는 사회통합지원단을 설치·운영하고 있다. 사회통합지원단은 사회통합지원단장을 중심으로 1실 7팀을 두며 이는 전문위원실, 기획총괄팀, 계층분과팀, 이념분과팀, 지역분과팀, 세대분과팀, 대외협력팀, 홍보팀으로 구성된다.

[그림 1-1-3] 사회통합지원단의 구성



지원단의 단장은 위원장이 관계 중앙행정기관에서 파견된 공무원 중에서 지명하여 임명되며 위원장의 지휘를 받아 위원회의 사무를 총괄하며 소속 직원을 지휘·감독한다.

## 제3절 사회통합위원회 3기의 기능

### 1. 본위원회의 기능

본위원회는 지역, 성별, 연령, 전공, 이념 등을 균형 있게 고려한 각계각층의 원로로 구성된 사회적 협의기구로 사회통합의 증진을 위해 사회통합의 기본 방향 설정과 전략 수립에 관한 사항을 협의·결정하는 사회통합위원회의 중심조직이다. 사회통합위원회 규정 제2조에 따라 사회통합을 위한 기본방향 설정과 전략 수립에 관한 사항, 사회 각계각층의 의견 수렴과 소통 활성화에 관한 사항, 계층 등 경제적 지위 문제에 따른 갈등 해소에 관한 사항, 이념 등 가치 문제에 따른 갈등 해소에 관한 사항과 지역 간의 갈등 해소에 관한 사항을 심의한다. 또한 세대, 성, 인종, 다문화 간의 갈등 해소에 관한 사항과 시민 사회와 공공부문, 중앙과 지방간의 소통 활성화에 관한 사항을 심의한다. 이밖에도 사회통합에 대한 조사·연구에 관한 사항과 위원회의 운영과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대해 심의하는 기능을 가진다.

## 2. 분과위원회의 기능

사회통합위원회는 사회 갈등 및 사회 문제에 대한 전문적인 조사와 검토를 위해 5개의 분과위원회를 설치하여 운영하고 있다. 분과위원회는 계층분과위원회, 이념분과위원회, 지역분과위원회, 세대분과위원회, 그리고 2011년에 신설한 홍보분과위원회로 구성된다.

### 가. 계층분과위원회

계층분과위원회는 기본적으로 빈부 격차 등 계층 간 갈등의 예방·조정 및 해소에 관한 사항을 다루며, 계층 간 갈등요인을 연구·조사하여 계층갈등의 사전예방과 완화를 위해 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트, 사회·경제적 양극화 해소 방안 마련, 사회정책 서비스 전달체계 개선 등 핵심의제에 대하여 다양한 개선방안을 모색하고 있다.

### 나. 이념분과위원회

이념분과위원회는 보수와 진보가 건강하고 생산적인 소통을 할 수 있도록 노력하며 이념 갈등 완화 및 미래지향 가치 논의 등에 관한 사항을 조사·연구·검토한다. 이를 위해 ‘사회통합 이슈 대토론회’와 같은 보수-진보 간 대화의 장을 마련하며, 사회통합을 위한 정치제도 개혁 방안 및 통일정책을 연구한다.

### 다. 지역분과위원회

지역분과위원회는 지역갈등의 예방·조정 및 해소에 관한 사항을 조사·연구·검토하며 모든 지역을 아우르는 더 큰 대한민국의 통합을 위한 대화와 소통의 장을 만들어 가기 위해 노력하고 있다. 구체적으로는 풀뿌리 지역화합 활동을 전개하고 있으며, 동시에 정보통신기술을 활용하여 지역사회를 통합하는 방안에 대하여 연구를 진행하고 있다.

## 라. 세대분과위원회

세대분과위원회에서는 우리 사회의 세대 간 갈등의 현상을 진단하고, 세대 간 자유롭게 소통하고 함께 공존할 수 있는 방안을 마련하기 위해 노력하고 있다. 구체적으로는 다양한 세대가 조화롭게 어울릴 수 있는 사회적 분위기를 조성하기 위해, '청춘다방'과 '생활의 달인 교실'과 같은 프로그램을 마련하였으며, 세대·성·인종·다문화 간 갈등의 예방·조정 및 해소에 관한 사항을 조사·연구·검토하는 활동을 진행 중에 있다.

## 마. 홍보분과위원회

홍보분과위원회는 2011년에 신설되었으며 위원회의 활동에 대한 신문, 방송, 책자 등의 각종 홍보활동과 홈페이지, 사통팔달, 웹진제작 및 관리 등을 통해 사회통합위원회의 활동을 널리 알리고 국민들에게 보다 친숙한 조직으로서 거듭나기 위한 제반 사항을 담당하고 있다.

## 3. 사회통합지원단의 기능

사회통합지원단은 사회통합위원회의 업무를 지원하는 한편 각 분과위원회의 실무를 담당한다. 사회통합지원단은 자문과 연구를 맡는 전문위원실과 기획총괄팀과 대외협력팀, 그리고 계층분과팀, 이념분과팀, 지역분과팀, 세대분과팀, 홍보팀과 같이 각 분과위원회와 관련된 5개의 팀이 위원회와 분과위원회의 회의 운영과 조사·연구 및 관련 사업의 지원, 위원회 운영과 관련된 인사, 예산, 회계 및 물품관리 등 행정지원 업무를 지원한다.

〈표 1-1-2〉 분과팀별 주요 업무

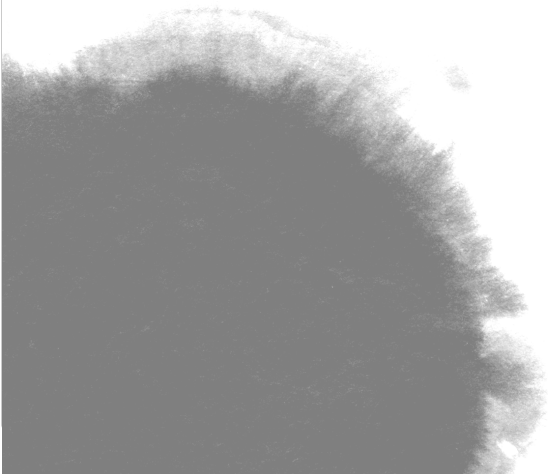
구분	주요 업무
전문위원실	위원회 및 각 분과위원회 등에서 요청하는 전문연구 및 조사분석 등에 관한 사항을 담당
기획총괄팀	위원회와 분과위원회 운영 및 지원단 업무를 총괄하고 위원회의 각종 정책과 계획의 수립·종합 및 조정을 담당 또한 지원단 내 다른 팀의 소관에 속하지 않는 사항을 담당
계충분과팀	계충분과위원회의 운영 및 관련 연구와 사업 수행 등에 관한 사항을 담당
이념분과팀	이념분과위원회의 운영 및 관련 연구와 사업 수행 등에 관한 사항을 담당
지역분과팀	지역분과위원회의 운영 및 관련 연구와 사업 수행 등에 관한 사항을 담당
세대분과팀	세대분과위원회의 운영 및 관련 연구와 사업 수행 등에 관한 사항을 담당
대외협력팀	사회통합과 관련된 지역단위 협의소통과 언론 및 관계단체와 관계부처의 정책 자료 조사·협력 등에 관한 사항을 담당
홍보팀	위원회의 활동에 대한 각종 홍보활동(언론홍보 등), 홈페이지, 사통팔달, 웹진제작 및 관리 등에 관한 사항을 담당





# 2부

## 사회통합의 실태진단





# 제1장 사회통합의 의의

## 제1절 사회통합의 정의

사회통합을 한마디로 정의하면 사회격차를 최소화하고 양극화를 예방함으로써 사회 구성원 모두의 복지를 보장할 사회적 역량을 지칭한다. 그리고 통합적 사회란 민주적 수단을 통해 공통의 목표를 추구하는 자유로운 개인들로 구성된 상조적 공동체를 지칭한다(European Committee for Social Cohesion, 2004)<sup>1)</sup>.

젠슨의 연구(Jenson, 1998)를 보면, 4가지 기존 사례를 검토하여 이들 문헌에서 제시된 개념화에서 공통적으로 활용하고 있는 사회통합의 5가지 차원을 추출하였다. 첫째, 소속감(belonging)과 고립(isolation)으로 공유 가치와 정체감의 존재 여부를 가리킨다. 둘째, 포용(inclusion)과 배제(exclusion)로 시민들의 경제영역, 즉 시장의 참여 기회에 대한 공평성을 가리킨다. 셋째, 참여(participation)와 불참(non-involvement)으로, 이는 중앙 및 지방 정부 수준에서 사람들의 정치적 참여에 초점을 맞춘다. 넷째, 인정(recognition)과 거부(rejection)로 복합 사회에서 차이에 대한 존중과 관용을 다룬다. 마지막으로 정당성(legitimacy)과 비정당성(illegitimacy)으로, 복합 사회에서 갈등의 중재자로서 작용하는 정치 및 사회 제도의 정당성을 가리킨다(Jenson, 1998: 15-17)<sup>2)</sup>.

보베와 젠슨(Beauvais & Jenson, 2002)<sup>3)</sup>은 사회통합에 대한 정책적 이해를

---

1) European Committee for Social Cohesion (2004), Revised Strategy for Social Cohesion [online] [http://www.coe.int/T/E/social\\_cohesion/social\\_policies/Revised\\_Strategy.pdf](http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/Revised_Strategy.pdf).

2) Jenson, J. (1998) Mapping social cohesion: The state of Canadian research.

3) Beauvais, C. & Jenson, J. (2002) Social Cohesion: Updating the State of the Research, CPRN

위해 몇 가지 키워드를 제시한 바 있다. 이들은 사회통합의 다섯 가지 상이하지만 가능한 개념을 제시하고 있다. 1) 공공의 가치와 시민 문화로서 사회통합, 2) 사회질서와 사회통제로서의 사회통합, 3) 사회적 유대와 부의 격차 감소로서의 사회통합, 4) 사회적 관계망과 사회적 자본으로서의 사회통합, 5) 장소에 대한 애착과 정체성으로서의 사회통합이 그것이다.

사회통합의 의미나 그 구성요소에 대한 논의들은 매우 추상적이고, 그러한 논의가 진행되는 ‘사회’가 갖고 있는 특수성과 관련되어 있기 때문에 사회통합에 대해서는 매우 다양한 정의방식이 존재한다. 그러나 최근 들어 이루어지는 논의들에서 공통적으로 발견되는 문제의식은 사회구성원들의 응집력에 대한 강조이다. 이는 모든 사회 구성원이 획일적 가치에 동의하고 국가나 사회가 제시하는 바대로 행동해야 한다는 전체주의적 사고방식과는 다른 것으로, 오히려 개인의 위험을 사회가 보호하고 사회에 대한 귀속감을 느끼도록 하는 기제가 과거에 비해 약화된 데에 따른 반작용의 측면이 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 최근의 사회통합 논의의 이면에서는 사회통합을 새롭게 강조하는 것이 불가피해지도록 한 사회경제적 환경변화가 놓여 있다고 보아야 할 것이다.

이러한 환경 변화는 한국사회에도 예외 없이 적용되고 있다. 뿐만 아니라 한국사회는 지난 60여년의 발전과정에서 고유하게 축적하여 온 갈등과 통합의 요인 및 유산을 가지고 있다. 이러한 요인들이 최근 어떻게 변화하고 있고, 우리 사회는 어떻게 대처하고 있는지를 살펴보는 것은 사회통합이란 과제를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

## 제2절 사회통합의 필요성

사회경제적 발전의 정도를 가리지 않고 거의 모든 국가에서 최근 사회통합이 주목을 받고 있는 이유는 국가차원에서 각종 사회경제적 개혁을 수행하기 위한 사회적 역량이 중요하기 때문이다. 21세기 국제적 경제 환경은 빠르게 변화하고 있으며, 지난 10년간 우리나라는 외환위기와 글로벌위기 등으로 인해 큰 충격을 받아 왔다. 이러한

충격에 효과적으로 대응하기 위해서는 정치·경제·사회부문 전반에 걸친 개혁이 요구되고 있다. 그리고 이러한 개혁을 위해서는 사회구성원의 합의에 기초한 타협이 필요하다. 문제는 지난 수년간 각종 개혁이 합의를 이루기보다 새로운 사회갈등을 야기해 왔으며, 그로 인한 사회적 비용이 적지 않았다는 점이다. 이는 우리 사회가 과거 어느 때보다 사회통합이 필요하다는 것을 의미한다.

우리나라는 2차 세계 대전 후 신생국 중 거의 유일하게 산업화와 민주화를 동시에 달성한 국가이며, 서구 선진국들이 200여년 만에 달성한 경제성장 수준을 지난 50년 동안 압축 달성한 국가이다. 하지만 지금 이러한 압축성장의 시대를 지나 다양한 갈등 요인이 복합적으로 공존하는 압축갈등의 시대에 처해있다. 우리사회의 갈등지수는 국제적으로도 높은 수준이며, 사회갈등에 대한 국민들의 인식 또한 그 심각성을 말해주고 있다. OECD 국가 중 사회갈등이 심각한 정도가 4위로 평가되었으며(삼성경제연구소, '09.6)<sup>4)</sup>, 국민 대다수가 우리 사회의 갈등이 심각한 수준(84.7%)이며, 10년 전에 비해 더 심각해졌다(89%)고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

특히 우리나라는 산업화와 민주화 과정을 동시에 거치면서 잉태되고 파생되어 누적된 각종 분열과 갈등이 극심한 대립으로 표출되고 있다. 역사적으로 식민지배, 분단, 그리고 전쟁이라는 한국적 특수성은 냉전시대의 흑백논리와 이념대립을 심화시켰으며, 대외정책 및 경제·사회정책은 물론이고 최근 우리 사회의 거의 모든 사안마다 치열한 이념논쟁의 대립구도가 형성되어있는 실정이다. 그리고 이러한 우리 사회의 분열과 갈등은 경제적 세계화, 대내외 정치환경의 불확실성 그리고 계층 간 소득양극화 등으로 인해 앞으로 더 심화될 위험성이 있는 것으로 판단된다.

문제는 우리나라가 서구사회처럼 이익갈등(계층갈등, 지역갈등)에서 가치갈등(환경갈등, 세대갈등)으로 점진적으로 이행하고 있는 것이 아니라, 이익갈등이 온전히 해소되지 않은 상황에서 가치갈등이 함께 발생하고, 이것이 갈등을 복합적으로 증폭시키고 있다는 점이다. 그리고 갈등해결이 지체되면서 정부의 갈등해결 능력에 대한 사회적 불신이 증가하고, 갈등의 사회적 비용 또한 증가하고 있는 것이다. 우리나라의 사회적 갈등비용은 국민 1인당 GDP의 27%로 추산되며, 사회갈등지수가 10%내려

4) 사회통합을 위한 정책적 시사점은 [이동원 외. (2009). 『제3의 자본』. 서울: 삼성경제연구소를 참조

가면 1인당 GDP가 7.1% 증가하는 것으로 추정되고 있다(삼성경제연구소, '09.6). 따라서 현재 우리나라가 선진국으로 도약하기 위해서는 국내외 정치·경제환경의 불확실성에 대응할 수 있는 개혁이 필요하며, 이 개혁을 성공적으로 수행하기 위해서는 국민적 합의와 효과적인 갈등관리가 필요하다.

역사적으로 계층·인종·지역·종교 간 갈등을 효과적으로 관리하지 못하여, 선진국으로의 도약의 문턱에서 좌절했던 사례는 많다. 아르헨티나의 경우 2차 세계대전 이후 빈부갈등 관리에 실패하여 선진국에서 중진국으로 추락하였고, 터키는 국민의 약 17%를 차지하는 쿠르드족과의 내전 등 인종갈등으로 EU 가입에 실패하였으며, 최근 동남아시아국가들은 산업화 과정에서 도·농간 소득격차 문제를 해결하지 못하고 심각한 갈등을 경험하고 있다는 점이 사회갈등 해소의 중요성을 말해주고 있다.

21세기는 경제의 세계화, 정보기술의 발달, 문화의 탈근대화 등을 특징으로 하고 있으며, 이는 발전의 기회와 갈등의 위험을 함께 동반하고 있다는 점에서 문명사적 전환기라고 말할 수 있다 그리고 이 전환기적 상황을 극복하고 선진국으로 도약하기 위해서는 그 어느 때보다 사회통합이 절실하다. 한편으로는 소통과 화합을 토대로 보다 성숙한 민주주의를 구현하고, 다른 한편으로는 사회경제적 격차를 최소화함으로써 사회통합의 물질적 기반을 구축해야 하는 것이다. 이 점에서 사회통합은 국가와 사회의 지속적 발전을 위한 정치적·정책적 과제인 것이다.

## 제2장 국내 사회통합의 환경과 실태

### 제1절 2012년 한국사회의 공공갈등

#### 1. 노사갈등과 취약계층의 생활 불안

##### 가. 쌍용자동차 노사갈등 및 비정규직 문제

사용자와 피고용자 간의 노사갈등은 가장 직접적이며 반복적으로 나타나는 계층갈등의 예라 할 수 있다. 노사갈등은 주로 피고용자의 임금과 고용안정 및 근로여건 등과 관련되어 발생한다.

2012년 우리나라의 가장 큰 노사갈등은 몇 년째 지속되고 있는 쌍용자동차와 한진중공업 사태를 들 수 있을 것이다. 쌍용자동차의 노사갈등은 2009년 1월 구조조정에 대한 계획 발표로 시작되었고, 한진중공업의 노사갈등은 2010년 12월 정리해고 단행으로 시작되었다.

우선 쌍용자동차 노사갈등을 살펴보면, 사실상 노동자들의 정리해고 철회 투쟁은 2009년 8월6일 쌍용차 해고자 복직 등을 합의하면서 끝이 났다. 하지만 2년6개월이 지난 현재까지도 회사가 복직을 이행하지 않아 문제가 잔존하고 있는 실정이다. 갈등이 지속되는 동안 23명의 쌍용차 정리해고 노동자 및 가족들이 스스로 목숨을 끊거나 병으로 숨졌다.

최근 쌍용자동차 정리해고 사태에 대한 국회 차원의 논의가 이루어졌다. 국회 환경노동위원회는 전체회의에서 2012년 9월 20일 쌍용차 청문회를 열고 쌍용차 대표이



사 등 12명의 증인과 전 국가인권위원회 사무총장 등 6명의 참고인으로 채택했다. 이는 2009년 5월22일 시작된 쌍용차 정리해고 사태가 발생한지 3년만의 일이다. 이후 쌍용자동차 해고자 측은 국정조사와 해고자 복직을 요구하며 11월 20일부터 평택 공장 인근 송전탑에서 고공농성 중이다<sup>5)</sup>.

한편 85호 크레인과 희망버스가 상징이 된 한진중공업 노사갈등은 2011년 10월 국회 환경노동위원회 권고안을 수용하면서 정리해고자의 1년 내 재고용, 손배소 철회 등을 노조와 합의했다. 이에 2012년 11월 해고 근로자 92명이 전원 복직되었다. 그러나 업체 여건 상 그들을 기다리고 있는 것은 유급 휴직상태로 여전히 이들의 복직은 미완 상태이다.

또한 지난 2011년에 크게 이슈화되었던 학교 및 병원 등의 청소노동자의 고용안정 및 생활임금보장, 근로여건 개선과 관련된 갈등은 2012년에도 각 지역에서 지속되었다. 지난 11월 9일에는 학교 비정규직 근로자들이 호봉제 도입과 교육감 직접 고용을 요구하며 파업을 단행하기도 하였다. 학교 비정규직은 급식조리원과 행정실무사 초등돌봄교사 등 전국 학교의 비정규직 근로자는 15만2609명(4월 기준)에 이르고 있다.

## 나. 저소득층의 생활고와 사회적 문제

탈빈곤이 어렵고 양극화가 심화되는 현실에서 저소득층의 갈등은 자살 등의 극단적인 행동으로 이어지곤 한다. 우리는 지난 IMF와 금융위기 등을 겪으며 이러한 사건들을 보아왔는데, 2012년에도 희망을 잃은 저소득층의 안타까운 사연은 끊이지 않았다. 경제적 어려움으로 자녀를 버리거나 자살에 이르는 경우를 어렵지 않게 보게 된다.

지난 4월 20일 경제적으로 어려움을 겪던 40대 산모가 태어난 지 4일된 자신의 아기를 교회 계단에 버리고 달아난 일이 있었다. 경찰에 붙잡힌 산모는 아이를 키우기 어려운 형편으로 교회에 아이를 두고 가면 종교단체에서 입양해 줄 것으로 판단해

5) 평택, 쌍용차 소속 노동자 고공농성 돌입(아시아투데이, 11/20)

새벽에 아이를 몰래 두고 왔다고 진술했다. 산모는 기초생활수급자로서 경제적으로 어려움을 겪다가 지난해 재혼하고 임신했지만, 남편은 수천만원의 부채를 남긴 채 같은 해 간암으로 사망했으며, 산모의 부모 역시 암 진단을 받고 투병 중인 상황이었다<sup>6)</sup>.

또 지난 11월 27일에는 기초생활수급대상 노인 부부가 동반자살이라는 선택을 하게 된 안타까운 일이 벌어지기도 했으며, 특히 서울의 어느 영구임대주택 단지에서 잇달아 벌어진 자살 행렬은 저소득층이 처한 사회적 위험의 수준을 극명하게 보여주는 사례라 할 수 있다. 이 영구임대주택에서는 지난 5월부터 약 100일 동안 주민 6명이 스스로 목숨을 끊은 일이 벌어졌다. 단일 거주환경에서 이처럼 단기간에 많은 이들이 잇따라 자살한 사례는 국내에서 찾기 힘들다. 이 아파트의 최근 자살률은 1000명당 1.41명으로 2010년 전국 평균 자살률인 1000명당 0.31명과 비교해 매우 높은 수준이며, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균(0.11명)의 12.8배 수준이다<sup>7)</sup>. 사건 발생 후 서울 시장은 임대아파트에서 1박2일 숙식하며 주거·건강·복지를 연계하는 영구임대아파트 종합대책을 마련하기로 한 바 있다.

저소득층의 절망과 박탈감은 삶에 대한 희망을 잃고 위의 사례들처럼 자살로 이어지기도 하지만, 일부는 타인에 대한 분노로도 표출된다. 그 사례로는 일부 수급자들의 공무원에 대한 횡포나 자기분노형, 사회증오형 범죄 등을 들 수 있다.

기초보장수급자 및 기타 공공부조 수급자들에 의한 공무원에 대한 위협 행동들은 그 동안도 끊이지 않았다. 올해에는 경기도의 한 구청에서 이러한 일이 있었는데, 2011년 하반기 수급자 확인조사결과 일용근로소득이 있어 생계급여 20여만원이 감소된 수급자가 이러한 일을 벌였다<sup>8)</sup>.

특히 올 하반기에는 전국에서 불특정 다수를 향한 범죄가 연이어 발생해 국민들의 불안을 가중시켰다. 여의도 한복판에서 발생한 흥기난동, 의정부역 흥기난동, 울산 슈퍼마켓 칼부림 사건이 모두 8월에 일어났다. 특별한 이유 없이 불특정 다수에게 행해지는 이러한 범죄를 모두 사회 탓으로 돌릴 수는 없다. 하지만 이들 범죄자들은 사회

6) 아기를 교회에 버린 엄마, 알고 보니...(경향신문, 4/23)

7) 100일간 6명이...어느 영구임대아파트의 자살행렬(한겨레, 8/27)

8) 생계급여 적게 준다고 공무원에게 흥기를...(경향신문, 4/4)

적으로 소외된 계층으로 직업이 없거나 직업이 있더라도 낮은 실업과 고용불안을 겪고 있으며, 불우한 가정환경 등의 이유로 가족을 비롯한 여타 사회적 관계로부터 오래도록 격리된 사람들인 경우가 대부분이었다.

## 2. 경제적 이해를 둘러싼 업계의 갈등

### 가. 대형마트 강제 휴무 시행

2012년에는 대형마트 강제휴무, 상비약 슈퍼판매, 택시 대중교통 법제화를 둘러싼 갈등 등, 이해집단 간 갈등이 첨예하게 대립했다. 우선 전통시장과 골목상권을 지키기 위해 대형마트에 대한 법적 규제가 2012년 등장하였다. 그 첫 시작은 전북 전주시에서 이루어졌다. 전주시의회는 대형마트와 기업형슈퍼마켓(SSM)에 대해 매월 두 차례 일요일에 반드시 문을 닫도록 하는 조례를 2월 7일 전국 지방자치단체로는 처음으로 통과시켰다. 의무 휴업일은 매월 둘째 주와 넷째 주 일요일이며, 영업시간도 오전 8시부터 자정까지로 제한했다. 이를 어기면 3000만원 이하의 과태료를 물게 했다. 이후 서울시를 비롯한 강원도, 경북 대구시, 경남 진주시, 전북 익산시, 부산시 등이 조례제정에 착수하였고, 이러한 흐름은 전국적으로 확대되어 4월 22일경 대형마트의 '강제 휴무'가 본격적으로 시행되었다.

이에 대형마트 등 규제 대상 업체들은 전국 70여개 지자체를 상대로 의무휴업 조례 취소 소송과 함께 본 판결이 날 때까지 의무휴업제 실행을 중지시켜 달라는 가처분 신청을 냈고, 서울행정법원이 지난 6월 서울 강동·송파구의 최초 소송 판결에서 '의무휴업제의 취지는 인정하지만 조례의 절차상 문제가 있다'며 마트 쪽의 손을 들어 주었다. 이후 판결 때까지 잠정 중단을 받아들이는 가처분 신청인용이 전국에서 잇따랐다. 이로써 대형 마트들의 영업이 전국적으로 재개되는 양상을 보였고, 이후 서울 및 전주시를 비롯한 지자체들은 조례 개정을 통해 해당 문제를 시정하면서 대형마트 영업 규제에 대한 조치를 지속적으로 추진하였지만 조례 개정 후에도 법원은 대형 업체의 손을 들어 주었다.

[그림 2-2-1] 대형마트 영업 재개 일지(1라운드)

2월8일	전북 전주시의회, 전국 첫 대형마트 의무휴업 조례 개정
4월7일	체인스토어협회(대형마트), 자치단체 상대 소송 제기
4월22일	전국 39개 기초자치단체 의무휴업 첫 시행
6월22일	서울행정법원, 대형마트 집행정지 가처분 인용
7월6일~18일	광주지법·전북지법·청주지법·수원지법 등 집행정지 가처분 인용
7월10일	전주시의회, 조례 강제규정서 임의규정으로 개정
7월22일	전국 대형마트 영업 재개

출처: 세계일보(7/22), “대형마트 휴일 영업 재개… 지자체와 충돌”

그러나 대형마트 강제휴무 2라운드에 접어들어서는 1라운드와는 다른 양상을 보이며 지방자치단체들이 승기를 잡았다. 지자체들이 강제휴무와 관련한 조례를 계속 개정하고 있는 가운데 대형마트가 제기한 강제휴무 집행정지 신청을 법원이 잇달아 기각하고 나섰기 때문이다. 서울행정법원은 11월 9일 롯데마트 등 대형마트 7곳이 “본안 사건에 대한 판결이 나올 때까지 영업시간제한 처분을 정지해 달라”며 서울 강서구청을 상대로 낸 집행정지 신청을 기각했다. 이는 서울시에서 영업시간 제한 관련 조례가 개정된 이후 나온 첫 결정이며, 지난 2일 대구지법도 같은 취지의 결정을 내렸다. 재판부는 “집행정지 여부를 결정할 때는 신청인의 손해뿐만 아니라 공공복리에 미칠 영향에 대해서도 고려해야 한다”며 “이를 종합적으로 고려해 볼 때 영업시간 제한 처분으로 인해 신청인들에게 회복할 수 없는 손해가 발생할 우려가 있다고 보기 어렵다”고 밝혔다<sup>9)</sup>. 이러한 결과로 해당 지역 내 대형마트와 기업형슈퍼마켓(SSM) 등이 강제휴무에 들어갔다.

11월 16일 대형마트 의무휴업일을 월 3일까지 확대하고, 영업제한 시간도 현행보다 4시간 늘릴 수 있도록 한 유통산업발전법(유통법) 개정안이 국회 지식경제위원회를 통과했다. 이에 따라 경제민주화 관련 주요 법안으로 꼽혀온 유통법이 기존안보다 강화된 형태로 국회 본회의 처리를 앞두고 됐다.

하지만 최근 과주시 등은 대형업체와 지역 상권 보호를 위한 상생 방안을 찾아가고 있다. 이마트 서울 경기북부 지점은 주민들이 기억하기 쉬운 1일과 15일 휴무하는 방

9) 서울도 대형마트 영업제한 집행정지 기각(국민일보, 11/9)

안을 협의하고 있으며, 전남 순천시도 지난 9월 대형마트와 전통시장 간의 협의체를 만들고 평일 이틀 휴업하도록 하는 자율휴무 방안을 도입하는 등 상생의 길을 찾아가고 있다.

## 나. 상비약 슈퍼판매 시행

우리나라에서도 지난 5월 약사법 개정안이 국회를 통과됨에 따라 11월 15일부터 편의점 등에서 해열제, 감기약, 소화제 등의 13개 품목 안전상비의약품이 판매되기 시작하였다. 편의점이 없는 지역은 전국 1907개 보건진료소에서 상비약을 살 수 있도록 했으며, 보건진료소조차 없는 읍·면 지역의 경우 '특수 장소' 144곳을 정해 상비약을 팔 수 있도록 했다. 특수 장소는 간호사·의무병 출신 주민이나 이장이 사는 집, 과출소 등이 해당된다. 약국 이외의 장소에서 상비약을 팔면 오남용의 우려가 있기 때문에 약사법에 판매자 교육을 이수해야만 판매처로 등록이 가능하며, 판매에 있어서도 한번에 1일분씩, 만 12살 미만 또는 초등학교생은 살 수 없도록 제한했다.

이번 개정과 관련한 본격적인 논의는 지난해 이명박 대통령이 검토를 지시한 후 급물살을 탔으며, 같은 해 9월 말 보건복지부가 국회에 개정안을 올렸고, 10월 4일 복지위에 회부됐다. 국회는 약사회의 압력 등으로 법통과를 미루어 오다가 약사법 개정안에 대한 여론의 압력으로 지난 5월 개정안을 통과시켰다.

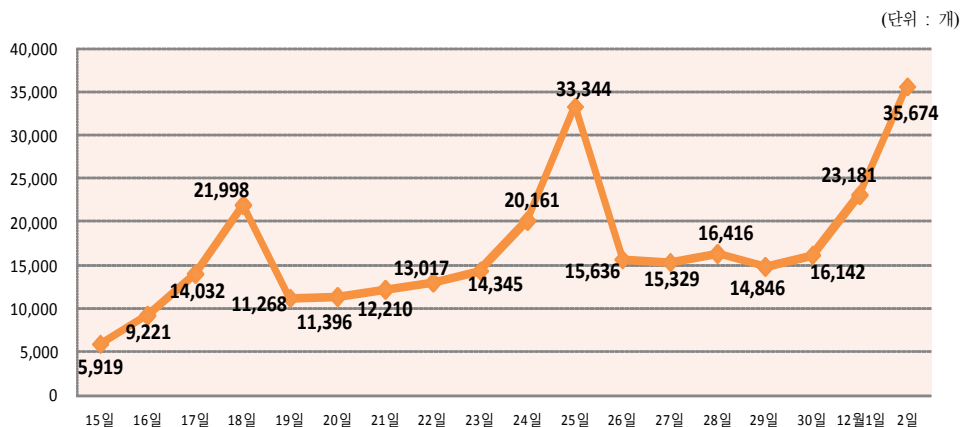
그러나 이러한 안전상비의약품의 약국 외 판매는 1993년 한국슈퍼체인협회·전국중소상인연쇄점협회 등 유통단체가 일반 의약품 판매를 요청해 논의가 시작된 후 20년이 걸린 것이다. 법통과 전인 지난 2월 국회 보건복지위에서 약사법 개정안을 논의할 때, 이를 반대하는 보건의료단체들이 반발하는 한편 시민단체들은 개정안을 지지하고 이를 반대하는 의원들에 대해 낙선운동을 펼치겠다고 압력을 가하기도 했다.

이렇게 진통을 겪고 시행된 안전상비약 약국 외 판매는 20일 간의 모니터링을 실시한 결과 야간과 휴일에 안전상비의약품을 많이 찾은 것으로 나타나, 병·의원과 약국이 문을 닫은 시간에 국민들의 의약품 구입 불편 해소에 도움이 되고 있는 것으로 보건복지부는 평가했다.

구입량을 시간대별로 살펴보면, 저녁 18시부터 다음날 09시까지 구입한 수량이 전

체 구입량의 72.6%를 차지하였고, 주말에는 평일에 비해 1.9배, 특히 일요일에는 평일의 2.3배, 토요일에는 1.6배까지 편의점을 통한 상비약 구입이 증가한 것으로 나타났다.

[그림 2-2-2] 안전상비의약품 판매추이(11.15~12.2)



자료: 보건복지부 보도자료(12.12.04). “안전상비의약품 약국 외 판매, 최초 20일 판매실적”

보건복지부는 내년 2월까지 3개월간 계도기간(‘12.11.15~’13.2.28)을 운영하여, 시·도 및 시·군·구 주관으로 판매자 등록 편의점 전수점검을 실시하고, 금번 보건복지부 주관 현장점검에서 확인된 미흡사항에 대해 시정하고 안내하는 한편, 현장점검 시 발견된 사례는 향후 안전상비의약품 판매자 교육에도 반영할 예정이라고 밝혔다. 또한 한국보건사회연구원 주관으로 언론·소비자단체·시민단체·약사회 등이 참여하는 모니터링단을 구성하여, 소비자 인식 변화에 대한 모니터링 및 제도 개선 사항 발굴 등을 통해 제도를 보완해 나가겠다고 발표했다<sup>10)</sup>.

## 다. 택시 대중교통 법제화 추진

택시 산업은 1990년 중반까지 호황을 누려왔다. 그러나 자가용 증가와 렌터카, 대

10) 안전상비의약품 약국 외 판매, 최초 20일 판매실적(보건복지부 보도자료, 12/4)

리운전 시장 규모가 확대되면서 사양화에 접어들었다. 승객은 줄어들었지만 택시 연료비 등의 비용은 늘어나고 택시요금은 10년째 묶여 있어 택시 기사들은 사납금을 채우기도 쉽지 않아졌다. 이에 택시 노사는 공동으로 택시산업 생존을 위한 대책을 요구하며 2012년 6월 20일 하루 파업을 단행했다. 택시 노사가 원하는 대책은 택시요금 현실화, 택시연료 다양화, LPG 가격 안정, 장시간 노동과 저임금 구조개선, 택시 대중교통 편입 등이다.

이러한 택시업계의 현실을 반영하여 국회는 지난 11월 14일 국토해양위원회 제2 법안심사소위원회에서 택시업계 현실 개선 및 택시 이용자의 안전과 서비스 제고 등을 위해 택시를 대중교통 수단으로 인정해야 한다는 이른바 '택시법'으로 불리는 '대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부개정법률안'을 통과시켰다. 대중교통법안은 택시를 대중교통에 추가하고, 택시 승강장과 차고지 등도 대중교통시설로 포함한다. 또한 택시업계는 현재 정부와 지방자치단체로부터 받고 있는 연간 약 7600억원의 유가보조금과 부가가치세 지원 외에도 추가로 재정지원을 받을 수 있는 길이 열리게 된다.

그러나 정부(국토해양부 및 기획재정부)는 택시를 대중교통으로 인정할 수 없다는 입장이다. 택시의 대당 하루 수송 인원(41명)은 버스의 10%에 불과하고, 장거리 운행 시 요금이 매우 비싸 보편적 대중교통 수단으로 볼 수 없다는 것이다. 정부는 택시업계의 어려움은 대중교통 편입 대신 요금제도 등의 개선을 통해 해결할 계획이다.

또한 법안 통과는 버스업계의 반발을 불러일으켰다. 버스업계는 택시가 대중교통이 되면 버스업계에 대한 재정지원이 감소하고 버스전용차로도 혼잡해질 것으로 보고 파업까지 불사하겠다는 강경한 자세를 보였다. 버스업계는 택시를 대중교통으로 인정하는 것은 선거를 앞둔 포퓰리즘의 극치라고 비판하였다. 지난 11월 21일 국회 법제사법위원회는 논란 끝에 법안을 통과시키고 본회의에 상정기로 함에 따라 버스업계는 22일 운행을 무기한 전면 중단하기로 결정하여 시민들의 출퇴근 걱정을 불러일으켰으나, 버스업계는 정부의 간곡한 요청과 국회에 택시관련법안의 상정을 유보 요청 등을 감안하여 2시간 여 만에 버스 운행을 재개하여 출근길 교통대란은 피할 수 있었다. 이날 국회는 해당 법안의 국회 본회의 처리를 일단 보류하기로 결정하였다.

[그림 2-2-3] 택시 대 버스 주요 쟁점

택시 업계 주장	주요 쟁점	버스 업계 주장
개정안에는 없는 내용으로 공식적 요구를 하지 않고 있음.	택시의 버스 전용차로 진입	“당초 발의안에 포함돼 있다 빠진 것. 추후 요구할 가능성 큼.”
“택시 산업이 활성화되고 근로 여건이 개선돼 서비스도 좋아질 것.”	재정 지원	“택시 사업자들만 이득. 기사들을 위해선 특별법 제정이 더 실질적.”
“‘대중교통 기본 계획’에 택시를 포함해 예산 범위 내에서 운영.”	택시 업계 지원 재원 마련 방안	“추가 재원 마련을 위해서는 대중 교통 요금 인상 불가피.”
“택시의 수송 분담률은 39%로 버스에 이어 중요한 교통수단.”	택시의 대중교통 수단 여부	“버스·지하철에 비해 요금 비싸 여전히 고급 교통수단.”

자료: 조선일보, 2012.11.20, 대중교통법 개정 반발... 버스, 22일 오전 운행중단 예고

‘택시법’은 국회와 정부, 버스업계와 택시업계의 갈등뿐 아니라, 사회적으로 뜨거운 찬반 논쟁을 불러일으켰다. 우선 ‘택시법’에 찬성하는 입장을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2010년 말 기준으로 39.2%라는 택시의 수송분담률은 58.0%의 버스에 견줘 결코 낮은 것이 아니다. 둘째, 택시의 운임은 대중교통에 준하는 강력한 요금 규제를 받아 2009년 6월 이후 3년간 동결된 상태이다. 셋째, ‘특정범죄가중처벌법’ 등 주요 법률의 내용을 설명하면서 대중교통수단에 택시를 포함시켜 논의해 왔으며, 넷째, 버스기사들에 비해 수입이 절반에 불과할 정도로 택시기사들의 처우가 훨씬 더 열악한 상태에 있다는 것이다.<sup>11)</sup>

반면 ‘택시법’에 반대하는 입장에서는 택시의 대중교통화 반대 논리를 다음과 같이 들고 있다. 첫째, 특정 개인의 개별적 용도로 이용되는 교통수단인 택시는 버스나 철도와 성격이 기본적으로 다르다. 둘째, 세계적으로 택시를 대중교통 수단으로 규정한 나라가 없다. 예외적으로 장애인·노약자를 위한 특수시설을 갖춘 택시에 한해 특별교통 수단으로 지정, 지원할 뿐이다. 셋째, 대중정책 운용의 혼란에 따른 막대한 사회적 비용이 초래될 수 있다. 현재 대중교통 수단인 버스의 운행 적자 때문에 막대한 재정 부담을 지고 있는 국가·지자체에 더 큰 재정 부담을 안기게 될 것이다. 넷째, 기본적인 교통 서비스 보장과 형평성을 위해 차량시설, 운행 방식과 요금 등 엄격한 규제가 불가피한 버스나 도시철도와 달리 택시는 고객이 원하는 차별화되고 다양한 요금과 서비스 개발을 통해 스스로 경쟁력을 확보해 나가야 한다는 것이다. 끝으로 택시산업

11) [논쟁] ‘택시 대중교통법’, 어떻게 봐야 하나(한겨레, 12/6)



에 대한 지원은 대중교통 수단화가 아니더라도 현행 여객자동차운수사업법을 근거로 시설 및 장비지원, 구조조정 등 얼마든지 지원이 가능하다. 추가 대책이 필요하다면 현재의 공급과잉 감차보상 재원 확보, 요금인상, 유류세 감면조치, 공공차고지 마련 등 개별적인 대책의 수립으로 목적을 달성할 수 있다는 것이다<sup>12)</sup>.

### 3. 지역적 이해를 둘러싼 갈등

#### 가. 세종시 특별법 개정 추진

2005년 5월 18일 행정중심복합도시건설을 위한 특별법제정·공포 후, 2012년 7월 1일 세종특별자치시가 출범되기까지 많은 논쟁이 있었다. 도시 건설 여부 및 도시의 성격 규정에 대한 논쟁부터 도시 명칭에 이르기까지 그 논쟁과 갈등이 다양하였다. 세종시와 관련된 올해 가장 뜨거운 이슈는 ‘세종시 특별법(세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법)’ 개정과 관련된다. 개정안은 보통교부세와 자치권 두 가지 측면에서 다른 지역과의 갈등을 유발하였다.

2012년 10월 18일 세종시가 실질적인 행정수도로서 제구실을 할 수 있도록 규정을 보완한 ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법’ 개정안이 세종시 지역구 의원 중심으로 발의되었다. 개정안에는 국가 균형발전을 선도하는 구심점으로서 세종시에 대한 국가의 지원 의무를 좀 더 명확히 하고, 국무총리가 정부와 세종시 사이의 지원·협력 대책을 마련하도록 규정했다. 또 재정부족 문제를 해결하기 위해 기존의 5년간 보통교부세 25% 가산 규정을 바꿨다. 보통교부세 총액의 1.5%를 지원하는 법정 교부율로 전환하도록 못 박았으며, 이밖에 지역 내 균형발전을 위한 조례를 통해 총세출 예산의 일정 비율 이상을 관련 사업에 반드시 쓰도록 했다.

이에 11월 20일 행안위 법안심사소위가 열려 세종시 특별법 개정안에 대한 심사를 진행했지만 통과되지 못했다. 행정안전부도 다른 자치단체와의 형평성 문제 등을 들어 세종시에 대한 보통교부세 정률 지원 특례를 적용하기 어렵다는 입장을 고수하고

12)[기고] 택시 대중교통 입법화와 포플리즘/이용제 중앙대 도시공학과 교수(서울신문, 11/19)

있다. 다른 전국의 지방자치단체들도 돌아갈 교부세가 그만큼 줄어들기 때문에 공식적으로 개정안을 반대하고 있다.

또한 세종시의 자치권과 관련하여 특별법 개정안 제1조는 감사위원회 설치, 자치입법권 확대, 기구·정원·인사의 독립, 주민투표 등 기존 지방자치법 등을 뛰어넘는 자치권 확대를 담고 있는데, 이에 대해 행정안전부는 공개적으로 문제를 삼았다. 개정안을 발의한 입장에서는 세종시는 지방분권과 국토균형발전의 상징이라며 특별자치시에 걸맞은 제주특별자치도 수준의 자치권 확대가 이뤄져야 한다고 주장했으나, 정부는 제주특별자치도와 세종시특별자치시는 목적 자체가 다른 만큼 충분한 논의를 전제해야 한다는 입장이다<sup>13)</sup>.

## 나. 동남권 신공항 갈등 재점화

신공항 건설은 노무현 전 대통령이 처음 검토를 시작했고, 이명박 대통령이 대선 후보 시절 공약으로 내걸었던 사안이다. 이후 입지선정 과정에서 밀양을 지지하는 경남·울산·대구·경북과 부산 가덕도를 지지하는 부산시 간의 갈등이 첨예하게 대립되었고, 신공항 건설을 위한 위원회가 밀양과 가덕도 모두 건설 타당성이 없다는 결론을 내려 백지화 되었다. 그러나 2012년 4월 총선과 12월 대선은 신공항 건설 재논의의 불씨가 되었다.

특히 지난 8월 경남도가 동남권 신공항 건설 재추진을 공식화해 이를 둘러싼 지역 간 갈등이 다시 본격화되었다. 경남도는 8월 16일 제18대 대통령선거에 출마하는 후보와 정당에 지역 발전을 위한 4개 분야, 24개 과제를 공약으로 채택해 줄 것을 제안하면서 동남권 신공항 건설 재추진을 이에 포함시켰다. 당시 경북도와 울산 역시 ‘밀양’이라는 기존 방침을 고수하고 있었다.

그러나 11월 22일 동남권 신공항 문제는 새로운 국면을 맞게 됐다. 부산 강서구가 가덕도 지역에 신공항 건설을 반대해 온 대구·경북·울산·경남지역의 ‘남부권 신공항 범시·도민 추진위원회’가 국회에서 기자회견을 열고 “가덕도 신공항을 반대하지 않는

13) 세종시 특별법, 이번엔 자치권 논란(내일신문, 11/23)

다”는 입장을 밝혔다. 추진위는 이날 국토균형발전과 국가안보, 산업고도화를 위해 동남권신공항이 필요하다고 밝히며, 중차대한 국가사업이 대선정국에서 정략적으로 이용되고 이로 인해 지역 간 갈등으로 비화되는 것에 대해 심각한 우려를 표명한다고 덧붙였다<sup>14)</sup>.

그러나 이는 청주공항과 관련하여 또 다른 지역갈등의 불씨가 될 수도 있다는 지적이다. 동남권 신공항 재추진이 중부권 대표 공항으로 발돋움하려는 청주공항에 상당한 악재가 될 수 있기 때문이다. 공항 수요는 물론 국가 차원의 공항 투자가 줄면 중간에 낀 청주공항은 큰 타격을 입을 것이 자명하다는 것이다. 청주공항은 그 동안 국제노선 확대를 위한 활주로 연장, 북쪽 진입로 개설, 항공정비산업 유치 등을 역점 사업으로 추진해왔다. 충북도와 청주시, 청원군은 올 11월 8일 공항이 민영화되면 지분 5%를 매입하기로 결정했으며, 충북도는 세종시, 대전·충남 등 충청권 자치단체와 ‘청주공항 활주로 확장 공동 협력서’를 교환하는 등 공항 활성화에 공을 들여왔다.<sup>15)</sup>

신공항 건설 찬반 논쟁은 여전히 합의점을 찾지 못하고 있다. 신공항 건설이 새로운 성장 동력이 되고, 향후 급증할 항공수요를 대비하여 아시아 허브공항 선점을 위해 필요하며, 지역균형발전에도 도움이 될 것이라고 찬성하는 입장과 현재 인천국제공항 외에 한국공항공사 소속 공항 가운데 흑자운영을 하고 있는 곳은 김포·김해·제주공항 등 3곳뿐이라고 지적하며, 신공항은 비용편익분석에서 이미 경제성이 없다고 판명되어 백지화한 사업이라고 반대하는 입장이 대립하고 있는 실정이다.

## 다. 다양한 님비(NIMBY) 및 핼피(PIMFY) 현상<sup>16)</sup>

지역갈등은 앞서 살펴 본 세종시 및 신공항 건설과 같은 대규모 국책사업과 관련된 갈등뿐만 아니라 크고 작은 님비 및 핼피현상을 통해서도 나타났다. 2012년에도 혐오 및 기피시설에 대한 님비현상과 지역에 유리한 사업 유치와 관련된 핼피 현상이

14) "신공항 건설, 공약부터 먼저하라"...법시도민 추진위 기자회견 갈등 자제...정부 선정에 동참(매일신문, 11.22)

15) ‘동남권 신공항’ 부활할라...청주공항 발동동(한겨레, 11/20)

16) 님비(NIMBY; Not in my backyard): 혐오시설을 거부하는 반대현상, 핼피( PIMFY; Please in my front yard): 수익성 있는 사업을 내 지역에 유치하겠다는 지역이기주의

지속되었는데, 지리산 케이블카 유치 경쟁, 증평IC 개명과 관련된 갈등, 안양 교도소 이전과 관련된 갈등 등을 꼽을 수 있다.

우선 지리산 케이블카와 관련된 지역 갈등은 환경부가 지리산 국립공원 케이블카 시범사업 대상을 2012년 6월 확정하겠다고 밝히며 시작되었다. 전북 남원시, 전남 구례군, 경남 산청, 함양군 등 지리산을 둘러싼 지자체가 저마다 경제성과 환경성 등을 내세우며 유치 경쟁에 뛰어들었다. 지리산 케이블카 설치의 지역 간 갈등 뿐 아니라 지역 환경단체 등의 시민단체와의 갈등도 야기했는데, '지리산을 사랑하는 사람들' 등의 환경단체들은 전북·전남·경남도청에서 반대 의견을 개진한 바 있다.

이렇게 지역 간 유치경쟁으로 치달은 지리산 케이블카 설치의 국립공원위원회에서 6월26일 이들 4개 시·군에서 신청한 케이블카 사업계획을 부적합으로 결정내리며 일 단락되어 현재에 이르고 있다. 부적합 결정에는 환경훼손 등 여러 가지 이유가 있었지만 가장 큰 이유는 지자체 간 과도한 경쟁이 부담됐기 때문으로 알려졌다.

이러한 지역의 이익을 위한 갈등은 유치경쟁뿐 아니라 기존 시설물에 대해서도 발생하며, 시·도를 떠나 같은 시·도 내에서도 발생했다. 지난 10월 중부고속도로의 증평IC 명칭과 관련한 충북 청원군과 증평군의 갈등이 그 예가 될 수 있다. 이 갈등은 청원군 오창읍이 증평IC를 북오창IC로 명칭을 변경하고자 주민 서명을 받아 정부에 건의하기로 하면서 시작되었다. 오창읍은 증평IC가 오창읍에 위치해 있으나, 명칭 때문에 외지인들이 오창을 찾아올 때 불편을 겪는다며 변경을 요구했다. 이에 증평군은 개통당시 심의를 거쳐 결정되고, 지난 24년간 사용해온 명칭을 특별한 이유 없이 바꾸려 한다고 즉각적으로 반발하였다.

다음으로 화장장과 더불어 납비현상을 야기하는 대표시설인 교도소와 관련된 갈등이 올해 있었다. 정부는 안양시에 지은 지 48년이 넘는 교도소의 재건축을 요청하였으나, 안양시는 시민들의 민원을 이유로 이를 반려하고 교도소 이전을 강력히 주장했다. 현행법상 교정시설은 일반주거지역에 들어설 수 없으나, 안양교도소는 일반주거지역에 위치해 있다며 재건축 협의를 반려한 것이다. 정부와 안양시 간의 갈등은 2012년 2월 안양 지역구 국회의원이 안양교도소 이전 지역으로 화성시 이전 방안을 공개적으로 거론하면서 지역 갈등까지 야기하였다.

이러한 가운데 지난 40년 동안 갈등을 야기해 온 서울-고양 간의 화장장과 관련된

갈등이 합의에 이른 것은 눈여겨볼만하다. 2012년 5월 2일 서울시장과 고양시장은 고양시 덕양구 현천동 난지물재생센터에서 공동 기자회견을 열고 '서울시-고양시 상생발전 공동합의문'을 발표했다. 합의문은 서울시가 고양시민이 공공시설 이용 때 서울시민과 동등한 혜택을 부여하고, 공공시설 비정규직원에 고양시민을 우대 채용하며, 도로 확장 등 주민의 불편사항을 해소하고, 공공시설의 현대화 등을 지원하기로 약속한 내용을 담고 있다. 또한 고양시는 서울시립 시설물의 관리·운영에 서울시가 요구하는 도시관리계획의 수립·변경에 협력하기로 했다.

#### 4. 표면화되는 세대문화적 갈등

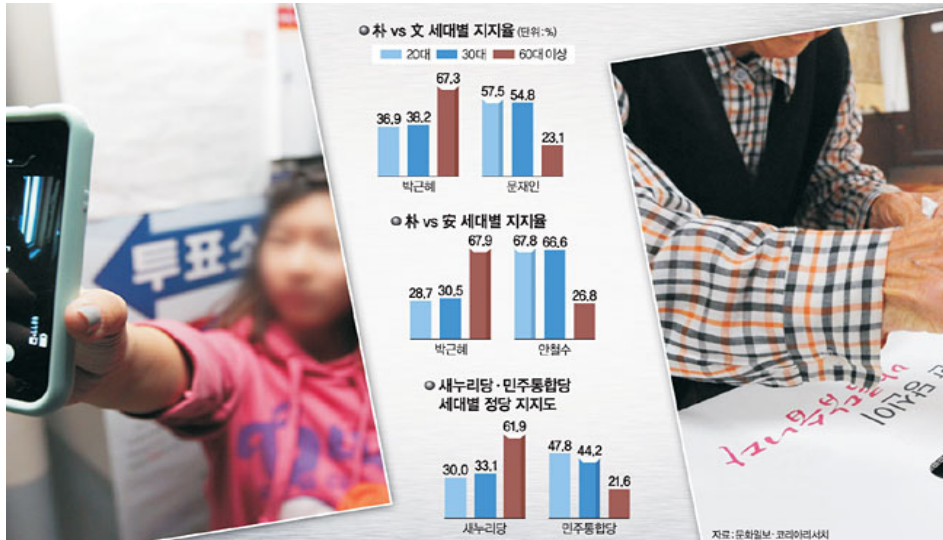
##### 가. 선거와 세대갈등

이번 18대 대선에서 가장 두드러지게 나타난 양상은 세대갈등이라 할 수 있다. 대선 정국으로 들어서면서부터 이념성향과 결부된 세대 간 갈등 양상은 여론조사 결과 등을 통해 확인할 수 있었다.

지난 10월 실시한 대선후보 지지에 대한 여론조사에 따르면, 박근혜 새누리당 후보에 대한 20대의 지지도가 39%였던 반면, 안철수 무소속 후보에 대한 지지도는 55%로 절반을 넘었다. 30대에서는 박 후보 33%, 안 후보 61%의 지지도가 나왔다. 반면 60대 이상에서는 박 후보가 74%라는 절대적 지지도를 나타냈고, 안 후보 지지도는 16%에 불과했다. 또한 박 후보와 문재인 민주통합당(민주당) 후보 간 가상 양자대결에서도 30대의 박 후보 지지도가 35%인 반면, 문 후보 지지도는 61%에 달했다. 그러나 60대 이상에서는 박 후보 76%, 문 후보 16%로 박 후보가 지지를 받았다. 이러한 세대 간 지지 후보의 차이는 다른 조사에서도 같은 양상으로 나타났다.<sup>17)</sup>

17) '지역갈등'보다 센 '세대갈등' 젊은층 투표율에 선거판 요동(문화일보, 10/12)

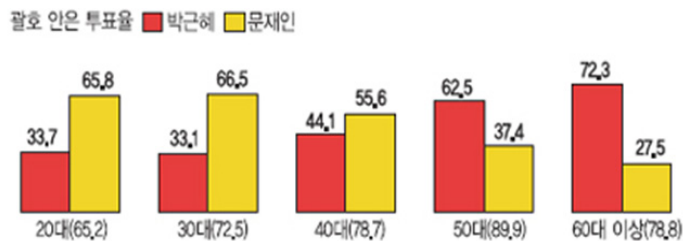
[그림 2-2-4] 세대별 대선 후보 지지율



자료 : 문화일보(2012.12.10).

이러한 경향은 대선 투표율을 통해서도 확인된다. 중앙선거관리위원회에서는 연령별 득표율을 발표하고 있지 않는데, 방송 3사 출구조사에 따르면 문 후보(진보)를 지지하는 20~30대, 박 후보(보수)를 지지하는 50~60대의 지지가 대비되는 것을 볼 수 있다<sup>18)</sup>.

[그림 2-2-5] 방송 3사 출구조사의 세대별 투표율



자료: 국민일보(2012.12.21).

18) [박근혜 시대 개막] 전국 지역별 득표율 보나... 수도권서 0.4%P 차 선방,朴 승리 발판됐다(국민일보, 12/21)

## 나. 복지 및 고용 정책과 세대갈등

대선 후인 12월 23일 한 포털사이트 게시판에 노인들의 지하철 무임승차를 폐지해 달라는 청원이 올라왔다. 20일 시작된 서명운동은 이틀 만에 당초 목표 8888명을 넘어 9000여명이 서명했다.

[그림 2-2-6] 지하철 노인 무임승차 폐지 서명 운동



자료: 다음포털 아고라(12.12.23)

전문가들은 대선 이후 가시화된 세대 간 갈등에 우려를 나타내고 있다. 신광영 중앙대 사회학과 교수는 “세대 간 갈등이 현재 사회적으로 굉장히 심각한 수준에 이른 것으로 보인다.”면서 “복지정책에서 부담은 젊은 세대가, 혜택은 노인 세대가 누릴 수밖에 없다 보니 부담과 혜택 주체를 둘러싸고 반발이 있을 수밖에 없지만 지금과 같은 논쟁은 바람직하지 않다.”고 주장했다<sup>19)</sup>.

그동안 복지정책을 둘러싼 세대갈등은 어렵지 않게 발견할 수 있었다. 복지 및 고용정책과 관련하여 세대 갈등이 쟁점화 되는 영역은 공적연금과 일자리 정책이라 할 수 있다. 재정난이 심각한 유럽도 일자리와 연금을 놓고 노년과 청년이 수시로 충돌한다.

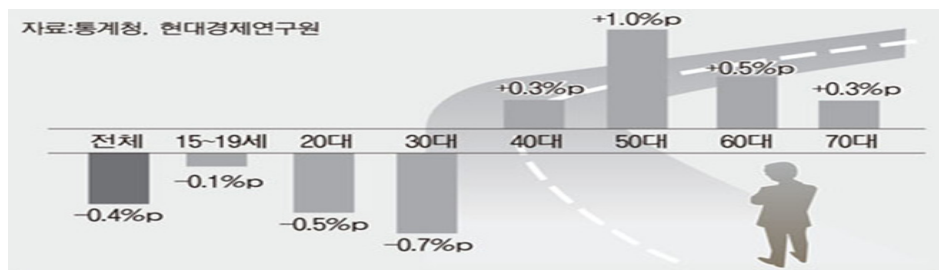
연금제도는 당대 청·장년층이 납부하는 보험료로 노년층의 소득을 보전하도록 설계되어 있다. 인구구성에서 고령자의 비율이 늘어날수록, 노년층에 지급되는 연금수급액은 늘어나며 더불어 청·장년층이 납부해야 하는 보험료도 함께 늘어나기 때문에 세

19) “노인 무임승차 없애라”... 대선 뒤 세대갈등 폭발(서울신문, 12.24)

대갈등을 유발한다. 또한 한 사회의 총일자리 숫자가 고정되어 있을 경우, 산업구조와 고용정책 변화에 따라 일자리의 세대 간 배분이 달라질 수 있다. 정년을 연장하거나 줄이는 정책은 청·장년층의 고용에 영향을 미칠 수 있어 세대갈등을 야기한다.

통계청이 고령층 부가조사를 실시한 2011년 5월을 기준으로 글로벌위기 이전인 2008년과 2011년을 비교한 결과를 보면, 글로벌금융위기 이후 15~19세의 고용률은 0.1%p, 20대는 0.5%p, 30대는 0.7%p 하락한 반면, 40대의 고용률은 0.3%p, 50대는 1.0%p, 60대와 70대는 각각 0.5%p, 0.3%p 상승한 것으로 나타났다<sup>20)</sup>.

[그림 2-2-7] 고용률 증감



자료 : 내일신문(2012.1.4)

그러나 한 연구에 따르면 고령층 고용과 청년실업은 상관관계가 거의 없는 것으로 분석됐다. 청년층(15~29세)과 고령층(55세 이상)은 직종 분리가 심화돼 한 직종의 일자리를 두고 경합을 벌이는 것이 아니라, 고령층 고용이 늘면 청년층 고용도 증가하는 ‘보완’ 관계에 있다는 분석이다<sup>21)</sup>.

지난 9월11일 기획재정부는 ‘2060년 미래 한국을 위한 중장기 적정인구 관리방안’을 발표했다. 이 보고서에서 정부는 고령사회의 노동력 활용을 위해 ‘기업이 노사협의 등을 통해 임금피크제 도입, 직무성과급 중심 임금체계 개선 등과 연계하여 고용을 연장하도록 유도’하고 ‘노사정위원회 논의 등 사회적 공론화를 거쳐 정년제도를 개편하고, 단계적으로 정년과 연금수급 연령의 일치 추진’방안을 제시했다. 정년제와 관련하여 ‘정년 설정시 국민연금 수급연령 이하로 설정을 금지하고, 기업에게 정년제도 운

20) 고령층 71% “자녀와 따로 살고 싶다” … 세대갈등도 꿈틀(내일신문, 1/4)

21) 세대 간 고용대체 가능성 연구(한국노동연구원, 2011)

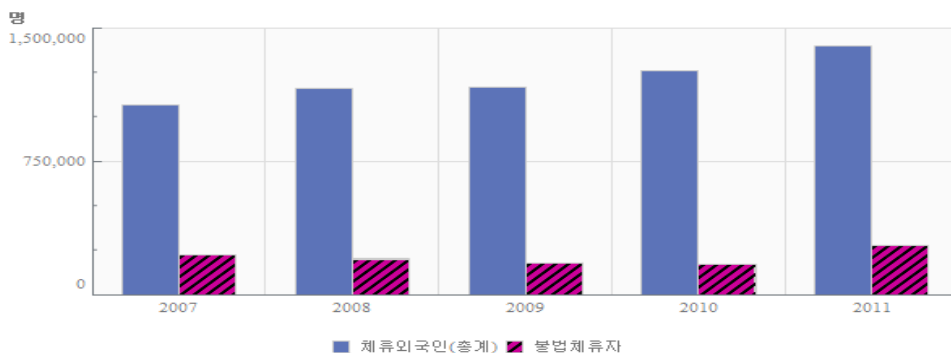


영의 선택권(정년연장, 재고용, 정년폐지 중 선택) 부여'하며, '일할 능력과 의사만 있다면 계속 일할 수 있도록 정년제를 연령차별로 간주하여 폐지하는 방안도 병행 검토'하겠다고 밝혔다.<sup>22)</sup>

#### 다. 외국인 범죄로 인한 반(反)다문화 정서 확대

우리나라는 최근 급속히 다문화 사회로 접어들었다. 국내 외국인 체류현황은 지속적으로 증가해 2011년 현재 1,395,077명에 달하고 있다. 이 중 277,596명은 불법체류 중으로 집계됐다. 또한 통계청의 '2011다문화 인구 동태 통계' 결과에 따르면 다문화 혼인이 전년대비 다소 감소하였지만 다문화 가정에서 태어난 아이는 꾸준히 증가해 2011년 국내에서 출생한 아이 20명 중 1명이 다문화가정에서 태어났다.

[그림 2-2-8] 체류 외국인 현황



자료: 통계청, e-나라지표

이렇듯 다문화 사회로 접어들고 있는 현실에서 2012년에는 조선족의 살인사건 등으로 인해 외국인에 대한 거부감이 강화 되었다. 이 살인사건은 지난 4월 수원에서 일어났다. 자신의 집 앞을 지나던 A씨를 집안으로 끌고 가 성폭행하려다 실패하자 살해한 뒤 시신을 훼손했다. 지난 2011년 8월에는 경기도 포천시의 가구공장에서 한 베트남 노동자가 함께 술을 마시던 한국인 동료 2명을 흉기로 살해한 사건이 발생하

22) 중장기전략보고서 인구구조 부문 중간보고서 발표(기획재정부 보도자료, 9/11)

기도 하였다.

외국인에 의한 강력 사건이 발생하면 외국인에 대한 부정적 인식이 확산돼 외국인 밀집촌에 대한 거부감도 커진다. 지난 4월 경기개발연구원이 1700명을 대상으로 조사한 결과에 따르면 범죄와 사회안전문제 등을 이유로 외국인촌을 부정적으로 본다는 사람이 54%나 됐다. 이런 인식은 외국인촌 속의 한국인들 이탈 비율을 높이는 원인이 되기도 하는데, 중국인이 많이 사는 서울 구로구 가리봉동은 전체 주민 1만5382명 중 8403명이 외국인이며, 시흥 정왕본동도 전체 3만3400명 중 9295명이 외국인이다<sup>23)</sup>.

그러나 외국인 밀집촌에 대한 거부감은 인종에 따라 차별적으로 나타났다. 지난 4월 헤럴드경제가 서울의 대표적인 외국인 거주 지역인 ‘가리봉동’(조선족)과 ‘서래마을’(프랑스인) 두 곳을 찾아 탐문한 결과에 따르면, 한국 사회는 외국인에 대해 이중적인 태도를 보이고 있음을 알 수 있다. 서래마을을 찾는 한국인 대다수는 “이국적인 색채의 문화를 즐기러 왔다. 이곳은 범죄가 없는 동네”라는 반응을 보였으나, 나 구로구 가리봉동과 대림동 일대는 주말은 물론 평일 낮에도 이곳을 지나가는 한국인을 찾기 힘들었다고 보고하고 있다.<sup>24)</sup>

[그림 2-2-9] 외국인범죄근절결의대회 및 이주노동자 메이데이 집회



자료 : 좌측-주간조선(2012.7.23), 우측-뉴스1(2012.4.29)

23) 외국인 거부감에 ... 등근 지붕 못 올린 이슬람 사원(서울신문, 7/10)

24) 백인 우호·유색 혐오...한국인의 ‘이중성’(헤럴드경제, 4/23)

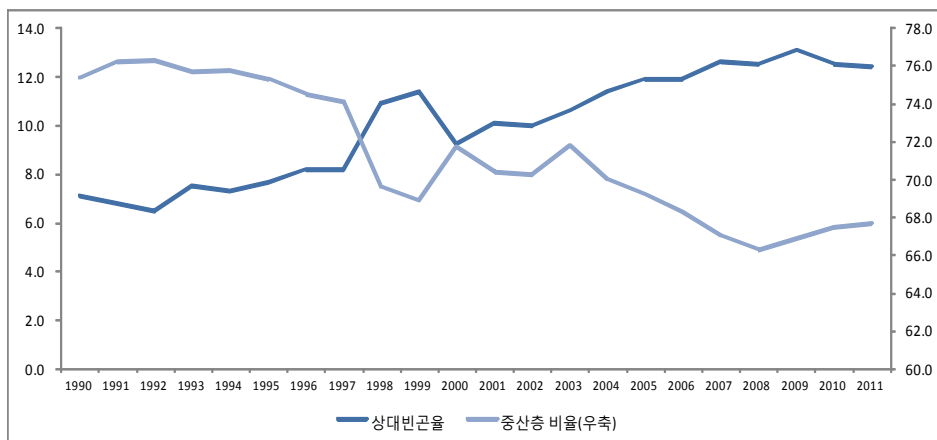
올해 발생한 조선족에 의한 살인사건은 조선족에 대한 부정적 인식을 높였다. 그러나 한 시민단체 관계자는 중국 동포 범죄율은 0.5% 정도로 미비한데 이들에 대한 비난이 이어지는 현실에 대해 우려를 표했다. 외국인들을 소중한 사회 구성원으로 보듬어주지 못한 채 범죄자나 사회부적응자로 내모는 것은 더 큰 사회적 비용을 야기할 것이라는 것이 일반적 분석이다<sup>25)</sup>.

## 제2절 사회통합의 객관적 환경

### 1. 소득분배

사회통합의 상태와 조건을 설명하는 영역이 다양한 만큼 사회통합의 객관적 환경 역시 여러 영역의 실태를 통해 확인할 수 있다. 그러나 주요 사회지표를 통해 나타나는 2012년의 사회통합의 객관적 환경은 결코 밝은 모습이었다고 단언하기 힘들다. 우선 각종 소득 및 고용지표들이 2000년대 후반에 이어 악화된 양상을 유지하고 있는 것이 다양한 지표들을 통해 확인되고 있다.

[그림 2-2-10] 2인 이상 도시가구의 상대빈곤율 및 중산층비율 변화



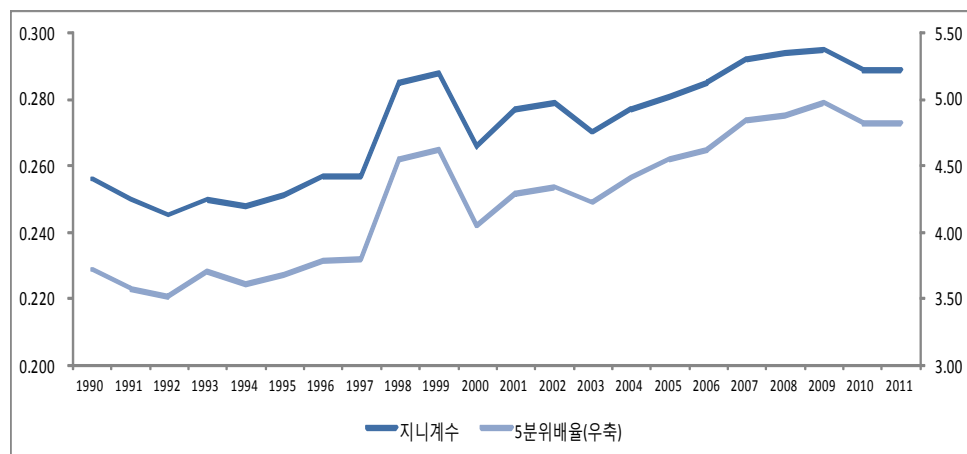
자료: 통계청, KOSIS

25) 마찰갈등 번지는 ‘조선족 혐오’... 이견 아니다(문화일보, 4/10).

먼저 소득분배의 실태를 보면 [그림 2-2-10]이 보여주듯이 중산층의 빈곤층이 늘어나고 중산층의 비율이 줄어드는 경향이 2011년에도 크게 호전되지 않는 모습이다. 이 그림에서 상대빈곤율은 시장소득이 중위소득의 50%에 미치지 못하는 가구에 속하는 인구의 비율을 의미하고, 중산층의 비율이란 시장소득이 중위소득의 50%~150%에 속하는 인구의 비율을 의미한다. 상대빈곤율과 중산층 비율 모두 2010년과 2011년은 그 이전 시기, 즉 글로벌 금융위기의 영향이 직접적으로 미쳤던 2008년과 2009년에 비해 다소 개선된 양상이다. 하지만 2011년의 상대빈곤율은 전년도에 비해 다소 악화되었다. 또한 장기적 양상을 볼 때에는 1990년대 후반 이후 빈곤층은 증가하고 중산층이 축소되는 경향성에서 벗어나지 못하고 있는 모습을 확인할 수 있다.

빈곤지표와 더불어 소득분배의 또 다른 측면을 보여주는 것이 소득의 불평등 분배를 보여주는 지표이다. [그림 2-2-11]은 시장소득을 기준으로 측정한 2인 이상 도시가구의 지니계수와 소득 5분위 배율의 변화를 보여준다. 앞의 빈곤율의 변화와 마찬가지로 소득불평등 지표 역시 2010년과 2011년은 2009년에 비해 다소 개선된 상태이다. 그러나 장기적 경향성의 측면에서 볼 때, 최근의 불평등도는 2000년대 중반의 수준에 비해 여전히 높은 상태이다.

[그림 2-2-11] 20인 이상 도시가구의 소득불평등 지표 변화



자료: 통계청, KOSIS

위의 그림들이 빈곤과 불평등의 장기적 변화추이를 살펴보기 위해 2인 이상 도사 가구의 소득분배지표를 본 것이라면, <표 2-2-1>은 1인가구를 포함한 전국 가구(농어가 제외)의 주요 소득분배지표를 보여준다. 2011년 현재 시장소득의 지니계수는 0.342로써 전년도에 비해 다소 악화된 수치이다. 이러한 악화 경향은 가처분소득 기준 지니계수(0.311)에서도 확인된다.

지니계수가 경제위기 당시인 2009년에 비해서 다소 개선된 모습을 보이는 것과는 달리 시장소득 기준 소득 5분위 배율은 2006년 지속적으로 악화되는 경향을 보이고 있다. 2001년 현재 소득 하위 20%의 소득에 비해 상위 20%의 계층은 약 7.86배의 소득을 얻고 있는 것으로 나타났다. 이는 2006년 이후 가장 높은 수치인데, 상하위 소득계층간 격차가 지속적으로 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

상대적 빈곤율 역시 2011년은 이전 5개년에 비해 가장 높은 18.3%로 나타났다. 한편 빈곤층의 비율이 늘어남과 동시에 중산층의 비율도 다소 상승했는데, 이는 경제위기 이후 상위층의 소득증가율이 이전 시기에 비해 다소 주춤했던 데 기인한 것으로 추정할 수 있다.

<표 2-2-1> 전국 가구의 소득분배지표 변화

구분	소득별	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지니계수	시장소득	0.330	0.340	0.344	0.345	0.341	0.342
	가처분소득	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311
5분위 배율(배)	시장소득	6.65	7.09	7.38	7.70	7.74	7.86
	가처분소득	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73
상대적 빈곤율(%)	시장소득	16.6	17.3	17.5	18.1	18.0	18.3
	가처분소득	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2
중산층 비율(%)	시장소득	60.7	59.6	58.8	58.7	59.7	60.0
	가처분소득	64.6	63.9	63.1	63.1	64.2	64.0

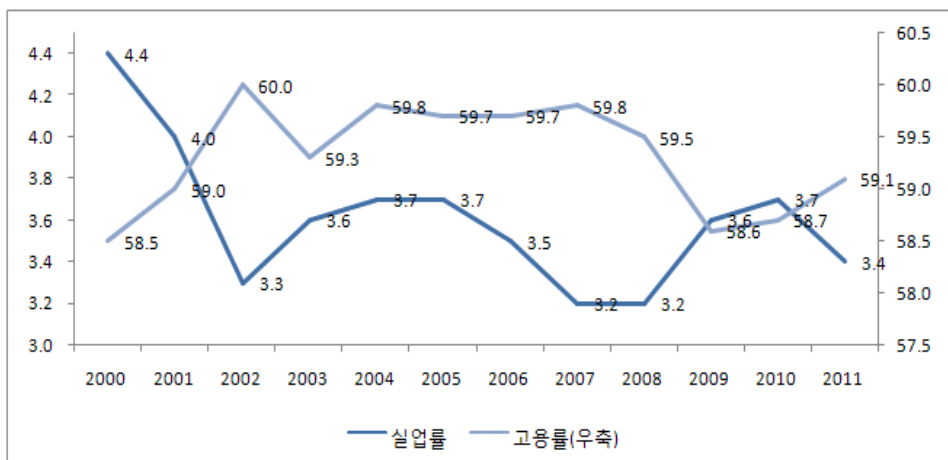
자료: 통계청, KOSIS

## 2. 고용

시장소득의 분배지표가 악화되는 배경으로 우선적으로 노동시장의 실태를 확인할

필요가 있다. [그림 2-2-12]는 대표적인 고용지표인 실업률과 고용율의 2000년 이후 변화를 보여준다. 먼저 실업률의 경우 2010년 3.7%까지 악화되었던 실업률이 2011년 3.4%로 떨어진 것을 확인할 수 있다. 실업률의 하락추세에 상응하여 고용률은 2010년 58.7%에서 2011년 59.7%로 1%p 상승하였다. 적어도 총량적 측면에서는 2010년에 비해 2011년의 고용지표가 다소 개선된 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-2-12] 실업률과 고용률의 변화



자료: 통계청, KOSIS

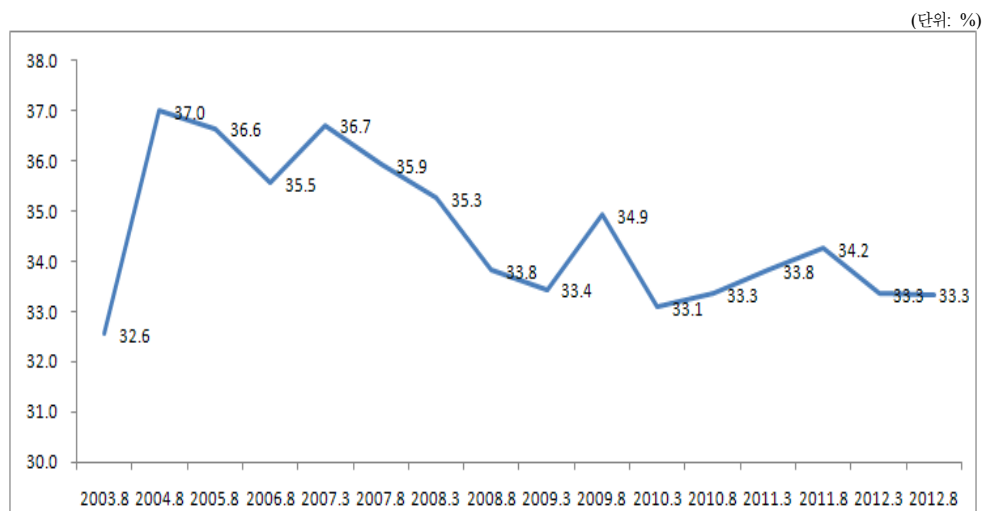
그러나 이러한 총량적 지표의 개선 이면에는 근로자 집단 내부의 격차 문제가 여전히 놓여 있다. 무엇보다도 청년실업률 문제가 여전히 호전의 기미를 보이지 않고 있다. 15세 이상 24세 이하 청년층의 실업률은 2011년 현재 약 9.6%로, 전체 연령층 평균 실업률에 비해 약 6.2%p나 높다. 청년 실업률은 전체 평균 실업률의 거의 세 배에 달하는 수치인 것이다. 15세 이상 29세 이하 연령층 실업률을 보더라도 7.6%로 평균 실업률의 두 배를 상회하고 있다.

근로자 가운데 비정규직 근로자가 차지하는 비중은 2012년 8월 현재 약 33.3%에 달한다. 이는 2012년 들어와서 다소 줄어든 것이지만, 2010년과 2011년 사이에는 비정규직 근로자의 비중이 증가하고 있는 추세였다([그림 2-2-13] 참조).

한편 정규직과 비정규직의 임금격차는 여전히 크게 줄어들지 않고 있다. 2008년

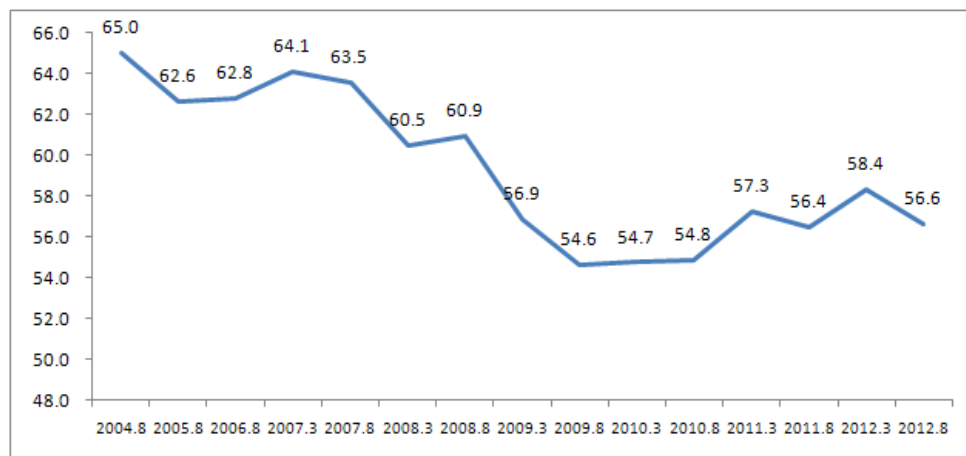
경제위기를 거치면서 비정규직의 임금수준은 정규직 근로자의 약 60% 미만으로 하락하였고, 최근의 미세한 상승에도 불구하고 여전히 50%대에 머무르고 있다. 2012년 8월의 경제활동인구 부가조사를 통해 파악된 바에 따르면 비정규직의 임금은 정규직의 56.6%에 해당된다([그림 2-2-14] 참조).

[그림 2-2-13] 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중 변화



자료: 통계청, KOSIS

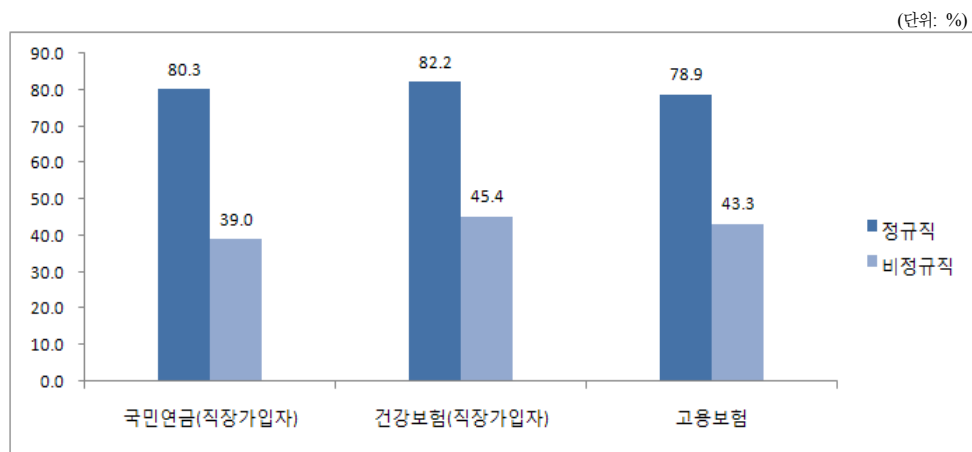
[그림 2-2-14] 비정규직 근로자의 정규직 대비 임금수준 변화(정규직=100)



자료: 통계청, KOSIS

비정규직 근로자는 정규직에 비해 임금 수준이 낮을 뿐만 아니라 각종 사회보험 가입으로부터 배제되어 있어 빈곤의 위험에도 상대적으로 취약한 상태이다. [그림 2-2-15]에서 확인할 수 있듯이 비정규직의 국민연금 가입률은 정규직 근로자의 절반에 못 미치는 39.9%에 불과하다. 건강보험은 정규직이 82.2%인데 비해 비정규직은 45.4%만이 가입하고 있고, 고용보험은 정규직이 78.9%, 비정규직이 43.3%이다.

[그림 2-2-15] 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률 비교(2012.8)



자료: 통계청, KOSIS

근로자 집단 내부의 고용안정성과 임금격차는 가구의 시장소득 격차로 직접적으로 연결되어 소득분배지표를 악화시키는 원인이 된다. 시장에서의 소득지위가 상대적으로 열악한 비정규직 근로자들이 사회적 위험에 대한 보호도 충분히 받지 못하고 있는 것이다.

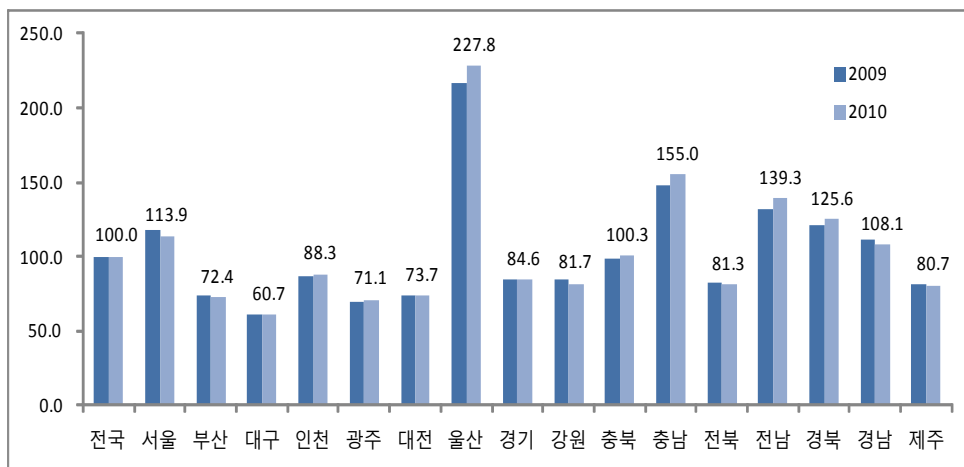
### 3. 지역 간 격차

지역내 총생산의 격차는 지역 간 경제, 사회적 격차를 설명하는 가장 대표적인 지표이다. [그림 2-2-16]은 2009년과 2010년 두해의 광역별 1인당 지역내총생산을 비교하고 있다. 전국에서 가장 높은 일인당 지역총생산 수준을 보이는 곳은 울산이고, 가장 낮은 지역은 대구이다. 전국 평균을 100으로 보았을 때 울산은 약 228인 반면



대구는 약 61이었다. 서울(약 114)를 포함한 충남, 충북, 전남, 경북, 경남 등이 평균을 상회하는 지역이었다. 1인당 지역내총생산의 편차를 통해 지역 간 격차가 확대되었는지를 확인해 볼 수 있다. 2009년의 표준편차는 전국 평균값의 약 0.39배였으나 2010년에는 0.42로 나타나, 지역 간 격차가 다소 확대된 것으로 드러났다.

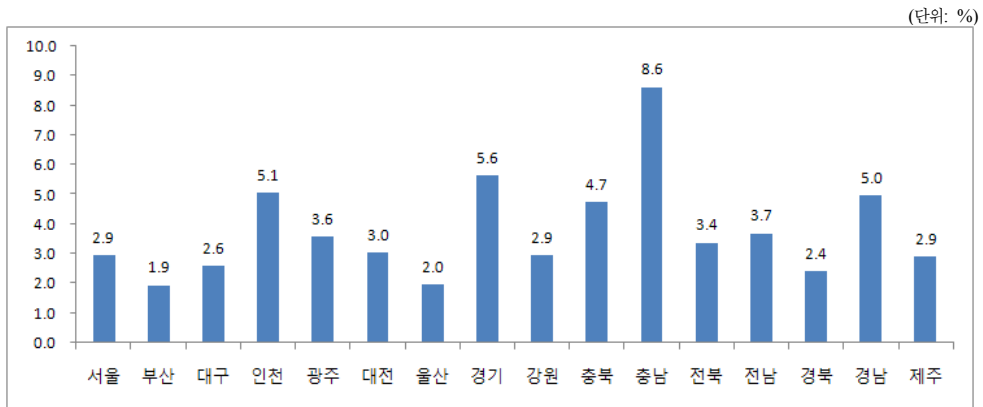
[그림 2-2-16] 광역별 1인당 지역총생산(전국평균=100)



자료: 통계청, KOSIS

지역내 총생산의 증가속도 면에서도 지역 간 격차가 확인된다. [그림 2-2-17]은 2005년부터 2010년까지 5개년 간 각 광역별 지역내 총생산의 연평균 증가율을 비교하고 있다. 이 기간 중 가장 빠른 성장속도를 보인 곳은 충남으로 연평균 8.6%의 성장률을 보였다. 경기, 경남, 인천 등의 연평균 성장률은 5%가 넘는 것으로 나타났다. 반면 가장 성장률이 낮았던 지역은 부산으로 평균 1.9%의 성장률을 보였다. 울산, 대구, 강원, 경북, 제주 등의 평균 성장률도 2%대로 상대적으로 낮은 편이었다.

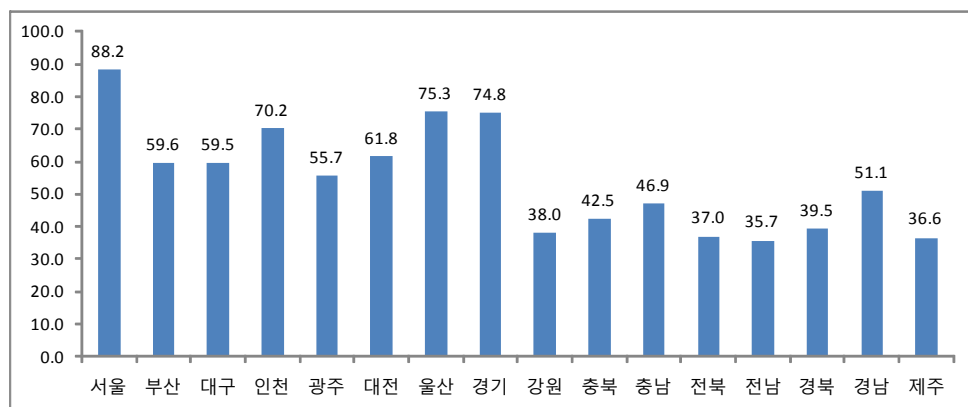
[그림 2-2-17] 지역내 총생산 증가율(2005-2010년간 평균)



자료: 통계청, KOSIS

지역내 총생산이 각 지역별 생활수준을 보여주는 지표라면, 지방재정자립도는 각 지방정부가 해당 지역의 재정수요에 대해 얼마나 독립적으로 대응할 수 있는지 보여주는 지표이다. [그림 2-2-18]은 2010년의 지방재정 자립도를 비교하고 있다. 지방재정자립도가 가장 높은 광역자치단체는 서울(88.2%)이고 수도권인 인천 경기와 울산이 70%가 넘는 수치를 보이고 있다. 반대로 지방재정자립도가 가장 낮은 광역자치단체는 전남으로 35.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이밖에도 전북, 강원, 제주, 경북 등의 광역이 재정자립도가 40%에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

[그림 2-2-18] 지방재정자립도(2010년)



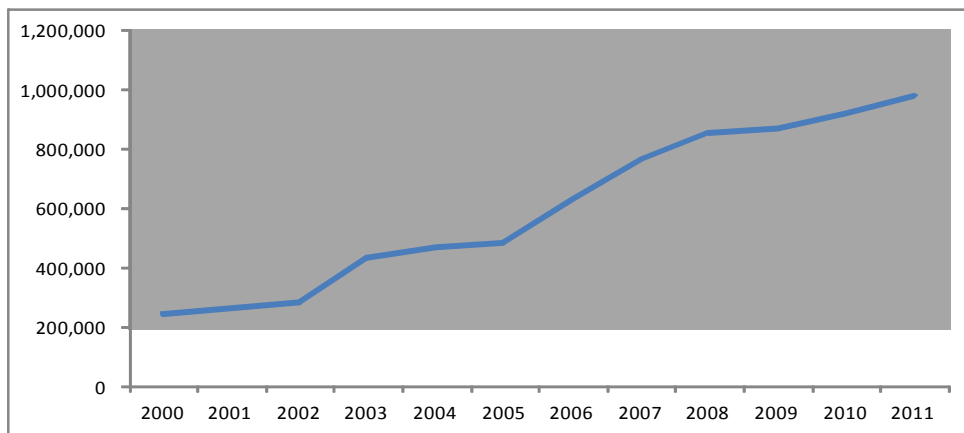
자료: 통계청, KOSIS

#### 4. 다문화

인구구성은 사회통합의 중요한 조건이 된다. 특히 결혼이나 취업 등으로 인한 외국인 입국자가 증가하면서 한국 사회에 내에 문화적 갈등의 소지가 증가함에 따라 국내 거주 외국인의 규모는 사회통합의 조건을 가늠하는 데 있어서 중요한 지표가 되고 있다.

아래의 [그림 2-2-19]는 2000년 이후 등록 외국인 수의 변화를 보여준다. 2011년 현재 등록 외국인의 규모는 약 98만 명으로, 전년도에 비해 6만 4천 명 가량 증가하였다. 외국인수가 빠른 속도로 증가했던 2003년이나 2006년, 2007년처럼 두 자리 수의 증가율을 보이지는 않았으나 2011년의 외국인 수 증가율은 약 6.9%로 전년의 5.5%에 비해서 높아진 것이었다.

[그림 2-2-19] 외국인 수(명)



자료: 통계청, KOSIS

〈표 2-2-2〉 다문화 인구 동향

구분	2008	2009	2010	2011
혼인건수(건)	36,629	33,862	35,098	30,695
이혼건수(건)	12,430	13,653	14,319	14,450
출생아수(명)	13,443	19,024	20,312	22,014

자료: 통계청, KOSIS

외국인과의 혼인에 의한 다문화 가정의 증가는 다양한 사회통합의 새로운 환경을 조성하고 있다. <표 2-2-2>를 통해서 볼 때 외국인과의 혼인 건수는 2011년 한 해 동안 약 3만 건으로써, 3만5천건을 넘었던 2010년에 비해 크게 감소한 규모였다. 결혼 건수의 감소와는 반대로 외국인과 결혼했던 가정의 이혼 건수는 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 약 1만2천 건이었던 이혼 건수는 2010년에는 1만 4천건을 넘어섰고, 2011년에는 약 100여건 더 증가하였다.

외국인 가정에서의 출생아 수는 비교적 빠른 속도로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2008년의 경우 한 해 동안 외국인과의 결혼 가정에서 출생한 자녀의 수는 약 1만3천 여 명이었으나 2010년에는 2만 명을 넘어섰고, 2011년에는 그보다 약 2천 명 증가한 22,014명이었다.

### 제3절 사회통합에 대한 국민의 인식<sup>26)</sup>

#### 1. 사회통합 국민의식 조사의 배경과 개요

사회통합위원회는 사회통합에 관한 국민의 인식을 살펴보고, 사회통합을 위한 장·단기 정책 마련의 기초 자료로 삼고자 2010년부터 사회통합에 대한 국민 의식조사를 실시하여 오고 있다. 2010년 성인 남녀 2,000명에 대한 전화조사로 시작한 사회통합국민의식조사는 2011년에는 국민들의 복지의식에 대한 조사와 병행하여 실시되었고, 조사 내용의 특성상 직접 면접조사로 실시된 바 있었다. 2012년에는 다시 2010년과 마찬가지로 사회통합에 관한 의식조사를 실시하였다.

조사 대상은 제주도를 포함한 전국 만19세 이상 성인 남녀 2,000명이었고 전화조사를 통해 조사되었다. 단, 전화조사에는 RDD(Random Digit Dialing)방식이 적용된 CATI 시스템을 활용하였는데, 전체 2000명 가운데 유선통화 : RDD-유선 : RDD-무선을 각각 50 : 30 : 20 비율로 적용하여 표본을 추출하였다. 표본추출 시에는 성별, 연령별, 지역별 인구비례를 고려한 다단계층화추출법(2010년 인구센서스

26) 강신욱 외(2012) 『한국의 사회통합 의식에 대한 연구』 사회통합위원회·한국보건사회연구원 참조

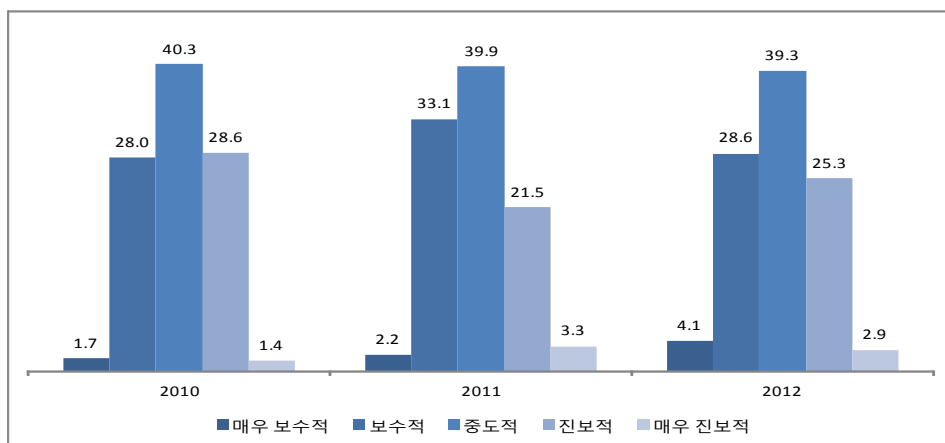
기준)을 이용하였다.

조사에는 2010년 이후 계속 조사되어 오던 문항을 유지하였는데, 그 내용은 주로 사회적 갈등과 관련된 주요 쟁점에 대한 인식, 영역별 사회적 갈등의 심각성, 주요 갈등영역에 대한 인식, 사회적 귀속감, 사회 참여, 공공기관에 대한 신뢰도, 사회통합의 전제조건, 사회통합을 위한 중심기관 등이 포함된다. 거의 동일한 문항으로 3년째 조사가 이루어진 것이나, 연도별 조사 방식의 차이가 있다는 점을 고려한다면 조사 결과를 시계열적으로 비교하는 데에는 다소 한계가 있었다. 이하는 2012년 조사를 통해 확인된 주요 내용이다.

## 2. 사회통합에 대한 국민인식의 주요 실태

국민들의 이념적 성향에 대한 분포를 조사한 결과 보수라는 응답(32.7%)이 진보라는 응답(28.2%) 보다 높게 나타났다. 이는 2011년에 비해 진보는 증가, 보수는 감소(각각 26.8%, 35.3%)한 수치이나, 보수: 중도: 진보의 비율이 대략 3: 4: 3이라는 기존의 조사 결과와 유사한 모습이다([그림 2-2-20]).

[그림 2-2-20] 이념적 성향 분포의 변화(2010-2012)



자료: 강신욱 외(2012) 『한국의 사회통합 의식에 대한 연구』 사회통합위원회·한국보건사회연구원

사회적 갈등에 대한 인식을 간접적으로 파악할 수 있는 문항으로 우리 사회의 주요 쟁점에 대한 국민들의 인식을 조사하였다. 먼저 성장과 분배 중 어느 것이 우선인가 하는 질문에 대해 성장 우선이라는 응답(34.0%)이 분배 우선이라는 응답(32.1%) 높게 나타났다. 2011년 대비 분배우선이라는 응답은 감소, 성장 우선은 증가(각각 40.6%, 24.3%였음)한 것이었다. 북한은 우리의 동반자인가 하는 질문에 대해서는 6.8%가 매우 그렇다, 23.2%가 그런 편이라고 응답하였다. 북한은 우리의 동반자(30.3%)라는 응답이 그렇지 않다(44.5%)라는 응답보다 낮게 나타났다. 2011년 대비 동반자라는 응답은 증가, 그렇지 않다는 응답은 감소(각각 16.7%, 50.8%였음)한 것이다.

한편 2012년 조사에는 전년도 조사에 없었던 새로운 조사 항목이 추가되었는데, 외국인 근로자는 한국 사회의 발전에 도움이 된다고 생각하는지에 대한 질문이 그 가운데 하나이다. 이에 대해 그런 편이다(44.1%), 보통이다(26.4%) 순으로 나타났으며 전체적으로 도움이 된다는 응답(56.5%)이 그렇지 않다는 응답(17.2%)에 비해 세배 이상 많았다. 또 하나의 신규 문항으로써, 수도권과 비수도권의 사회경제적 격차가 심화되고 있다”는 명제에 대해 어떻게 생각하는지를 묻은 결과 격차가 심화되고 있다(76.8%)는 응답이 그렇지 않다(8.1%)는 응답보다 높게 나타났다. 한편 이러한 사회적 주요 쟁점에 대한 인식은 이념적 성향에 대한 응답과 밀접한 상관관계를 보이는 것으로 관측되었다.

이전 조사와 마찬가지로 2012년의 조사에서도 갈등영역을 계층, 노사, 이념, 지역, 세대, 문화, 남녀, 환경갈등 등 8개 영역으로 구분하고 각 영역별로 갈등이 얼마나 심각하다고 생각하는지를 5점 척도로 응답하도록 하였다.

빈곤층과 부유층 사이의 계층갈등이 심하다는 응답의 비율이 82%가 넘었으며, 심하지 않다는 응답은 2.33%에 불과하였다. 2011년 대비 심하다는 응답은 증가, 심하지 않다는 응답은 감소(각각 75.7%, 5.7%였음)한 것이다. 대졸 이상의 학력에서 계층갈등을 가장 심각하게 인식하였으며, 계층갈등에 대한 인식은 이념적 성향과도 상관관계를 보여, 보수에 비해 진보가 갈등을 더 심하게 인지하는 것으로 나타났다.

노사갈등에 대해서는 심하다는 응답(63.7%)이 심하지 않다는 응답(4.3%)에 비해 압도적으로 많았다. 2011년 대비 심하다와 심하지 않다 모두 감소(2011년에는 각각 74.5%, 5.2%)하였고 보통이라는 응답 증가하였다. 이념적 성향을 기준으로 볼 경

우 보수와 중도가 거의 비슷한 반면 진보적 성향에서 노사 갈등을 더 심각하게 인식하고 있었다.

이념갈등이 심하다는 응답이 63.8%로 다수인 반면 심하지 않다는 응답은 4.5%로 소수에 불과하였다. 2011년 대비 심하다는 응답은 증가, 심하지 않다는 감소한 수치이다. 고학력일수록 이념갈등에 대해 더 심각하다고 느끼고 있었다.

수도권과 지방의 갈등에 대해서는 심하다는 응답이 56.1%로 심하지 않다는 응답(11.2%)에 비해 압도적으로 많았다. 2011년 대비 심하다는 응답은 다소 증가, 심하지 않다는 응답은 감소한 것이다. 지역적으로는 호남과 강원 및 제주에서 상대적으로 높게 나타났으며 영남에서 가장 낮게 나타났다.

세대 간 갈등은 심하다(56.1%), 심하지 않다(8.9%)로 심하다는 응답이 압도적이었다. 2011대비 심하다는 응답 증가, 심하지 않다는 응답은 감소했는데, 성별로는 남성에 비해 여성이 세대 간 갈등을 더 심각하게 느끼고 있었고 학력별로는 중졸 이하의 저학력층에서 갈등에 대한 심각성을 많이 느끼고 있는 것으로 나타났다.

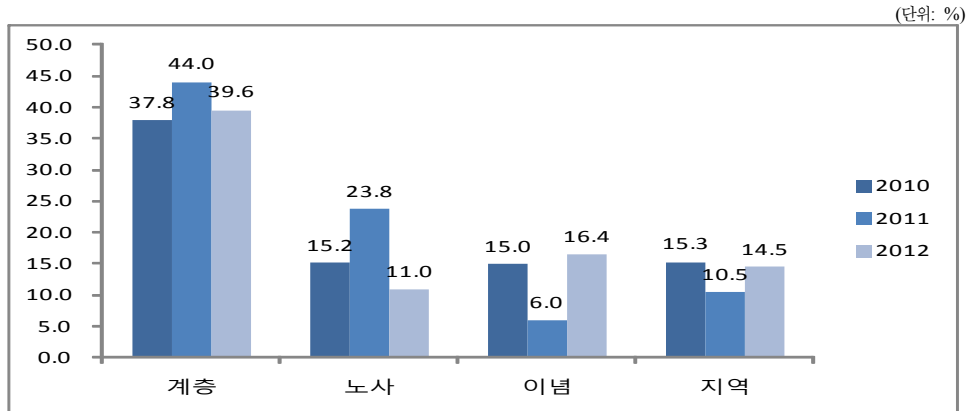
남녀 간 갈등이 심하다는 응답은 32.2%로 심하지 않다는 응답(18.3%)에 비해 많았다. 이는 2011대비 심하다는 응답은 증가, 심하지 않다는 응답은 감소한 수치이다. 남녀 간 갈등에 대해서는 남성이 여성에 비해 상대적으로 덜 심각하게 느끼는 것으로 나타났다.

문화적 갈등이 심하다는 응답(36.9%)은 심하지 않다는 응답(17.2%)에 비해 약 두 배 이상의 비율을 보였다. 2011년 대비 심하다, 심하지 않다 모두 감소하였다.

마지막으로 개발과 환경 보존을 둘러싼 갈등에 대해서는 갈등이 심하다는 응답(51.6%)이 심하지 않다는 응답(9.4%)에 비해 훨씬 많았다. 작년 대비 심하다는 응답 증가, 심하지 않다는 응답 감소하였다.

각 갈등영역을 모두 고려하여 시급히 대응해야 할 갈등이 무엇인지를 1, 2순위로 대답하도록 한 결과 1순위는 계층, 노사, 지역갈등의 순으로 나타났다. 특히 계층갈등은 다음 순위인 노사갈등에 비해 두 배 이상의 응답을 보였다. 2순위는 노사, 계층, 지역, 이념 갈등의 순이었다. 1, 2순위를 구분하지 않고 응답 비율을 합산한 결과 계층갈등이 57.7%로 1순위로 나타났으며, 2위는 노사갈등(37.0%)이었다. 지난 3개년 간 모두 계층갈등이 계속하여 가장 높은 응답비율을 보였다([그림 2-2-21] 참조).

[그림 2-2-21] 가장 시급하게 처리할 갈등에 대한 인식(1순위)의 연도별 비교



자료: 강신욱 외(2012) 『한국의 사회통합 의식에 대한 연구』 사회통합위원회·한국보건사회연구원

사회구성원들이 공공 기관이나 타인에 대해 갖는 신뢰의 정도는 사회통합의 상태를 표현하는 핵심적 지표이다. 주요 공공기관에 대해 얼마나 신뢰하는지를 질문한 결과 정부에 대한 신뢰도는 불신(46.0%)이 신뢰(15.8%)보다 높게 나타났다. 2010년 대비 정부에 대한 신뢰수준은 다소 감소(19.6%→15.8%)하고 불신수준이 다소 증가(41.8%→46.0%)하였다. 국회는 공공기관 중 가장 낮은 신뢰(5.6%)를 얻고 있는 것으로 나타나고 있으며, 특히 국회를 신뢰하지 않는다는 응답은 72.8%로 매우 높게 나타났다. 법원에 대한 신뢰도는 15.7%로 신뢰하지 않는다는 응답(44.4%)보다 낮았다. 2010년과 비교하여 신뢰수준은 다소 감소(16.8%→15.7%)하고, 불신 수준이 다소 증가(40.7%→44.4%)하였다. 경찰은 금융기관과 더불어 20% 이상의 다소 양호한 신뢰수준을 보였다. 언론(신문/방송)에 대해 신뢰한다(16.8%)가 신뢰하지 않는다(45.6%)보다 낮게 나타났다. 금융기관(은행)에 대한 신뢰도는 28.5%로 6개 공공기관 중 가장 높은 신뢰수준을 보이며, 근소한 차이이기는 하나 신뢰한다(28.5%)가 신뢰하지 않는다(26.0%)보다 높게 나타났다.

위의 6개 공공기관 중 사회통합을 위한 갈등관리 주체로서 가장 적합한 기관에 대한 질문에 대해 1순위는 정부, 언론, 국회의 순으로 나타나고, 2순위는 국회, 언론, 정부의 순으로 나타났다.

사회적 결속력을 측정할 수 있는 지표로서 국민으로서의 자부심, 사회의 공정성,



타인의 법 준수에 대한 태도 등이 있다. 먼저 대한민국 국민으로서 자부심을 느끼는 지에 대해서는 느낀다(61.7%)는 응답이 그렇지 않다(8.3%)는 응답보다 높았다. 우리 사회에서 경제사회적 기회균등이 보장되는가에 대해서는 기회균등이 보장된다(16.8%)는 응답이 그렇지 않다(45.4%)는 응답보다 낮게 나타났다. 또한 시민들의 준법정신에 대한 질문에 법을 잘 지킨다(28.0%)는 응답이 그렇지 않다(31.7%)는 응답보다 낮았다. 사회적 나눔 활동에 대해서는 여전히 전혀 참여하지 않고 있다고 응답한 비율이 52.4%로 높게 나타나고 있으나, 연 1~2회 이상 나눔과 자원봉사활동에 참여하고 있다는 응답은 전년 대비 크게 증가하였다.

우리 국민들은 사회통합 강화의 가장 중요한 전제조건으로 무엇이 필요한지에 대해 경제적 약자 배려(26.9%), 기회균등(25.8%), 시민의식(20.2%)의 순으로 생각하고 있었다(〈표 2-2-3〉). 사회통합성 강화를 위해(또는 사회적 갈등 해소를 위해) 가장 중심적인 역할을 해야 하는 것이 누구인지에 대하여 1순위는 정부(65.2%) > 시민단체(10.1%) > 정당(8.4%)의 순으로 나타나고, 2순위는 정당(20.8%) > 기업(20.0%) > 시민단체(19.8%) 순으로 나타났다. 정부에 대한 신뢰도가 매우 낮음에도 불구하고 사회통합을 위한 노력의 중심기관으로 정부를 압도적 다수가 지목하고 있는 것은 매우 흥미로운 점이었는데, 이는 국민들은 사회통합을 위한 노력이 공적 영역에서 우선적으로 이루어져야 한다고 생각하고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 2-2-3〉 사회통합 강화의 전제조건

(단위: %)

구분	2010		2011		2012	
	응답비율	순위	응답비율	순위	응답비율	순위
경제적 약자 배려	30.7	1	25.8	2	26.9	1
법치주의의 정립	18.5	4	24.3	3	20.1	4
기회균등	22.1	2	28.4	1	25.8	2
시민의식 제고	21.3	3	14.1	4	20.2	3
관용	6.9	5	6.5	5	5.0	5
잘 모르겠음	0.6	6	0.9	6	2.2	6
	100.0		100.0		100.0	

자료: 강신욱 외(2012) 『한국의 사회통합 의식에 대한 연구』 사회통합위원회·한국보건사회연구원

마지막으로 국민들이 주관적으로 느끼는 소속 계층을 5개 계층으로 답하도록 질문한 결과 중간층에 속한다는 응답이 41.9%로 가장 많았다. 다음으로 중하층(27.0%), 저소득층(19.2%)의 순이었다. 중하층과 저소득층을 합할 경우 약 46.1%로 이는 2010년의 48.0%에 비해 다소 줄어든 것이다. 이전년도의 조사와 달리 2012년에는 계층상승에 대한 기대감을 확인하기 위해 10년 후의 귀속계층에 대해 질문하였다. 이에 대해 10년 후에 중간층에 속할 것이라는 응답이 가장 많았고(40.2%), 중상층일 것(22.3%)이라는 응답이 중하층일 것(19.9%)이라는 응답보다 다소 높게 나타나 미래의 계층상승에 대한 낙관적 기대를 갖고 있음을 확인할 수 있었다. 현재와 10년 후의 계층을 비교할 때 현재의 계층적 지위가 유지될 것이라고 예상하는 사람이 50%를 넘었고 상승을 기대하는 사람이 하락을 예상하는 사람보다 많았다. 성별, 연령대, 학력, 그리고 이념적 성향에 따라 계층이동 기대에 차이가 있었다.

### 3. 주요 시사점

조사 결과 사회적 갈등이 심각하다는 국민의 인식이 지속되고 있으며, 일부 영역의 경우 갈등의 심각성에 대한 인식이 강화된 것으로 나타났다. 이러한 점을 통해 볼 때, 향후에도 갈등의 해소와 사회통합의 제고는 우리 사회의 주요 의제로 등장할 것임을 예상할 수 있다. 특히 계층갈등의 해결이 가장 시급하다는 인식이 3년째 가장 많은 응답을 보이는 점을 통해 본다면, 소득분배의 개선과 사회안전망의 강화 등 계층 간 격차를 실질적으로 완화시킬 수 있는 정책에 대한 수요가 계속 분출할 것이다.

의식조사를 통해 확인할 수 있는 한 가지 중요한 사실은 주요 사회적 쟁점에 대한 인식과 이념적 성향 사이의 상관관계가 분명하게 나타며, 이념적 성향의 결정에서 무엇보다 연령효과가 강하게 관측된다는 사실이다. 연령 효과는 세대 간 갈등으로 표출되는 정도에 비해 이념적 성향을 통해 여타 사회적 쟁점이나 갈등에 대한 인식으로 나타나는 특성을 띠고 있는 것이다. 연령효과가 다른 요인에 비해 분명히 관측된다는 것은 갈등에 대한 인식이 개개인의 삶의 객관적 조건과 동시에 집단 내의 간접경험과 집단에 대한 귀속 의식에 의해 영향 받을 가능성이 있음을 시사한다.

현재 한국사회에서 중산층은 사회적 결속력 측면에서 상대적으로 안정된 태도를 보이는 경향이 있다. 이는 그만큼 우리사회 시민의식이 성숙해 가고 있다는 반증이라는 점에서는 긍정적 현상이나, 하지만 하위집단별로도 안정된 모습을 나타내는 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 이 점에서 향후 연구과제는 사회통합의식에 대한 시계열적인 조사를 통해 어떤 하위집단이 어떠한 사안에 대해 보다 민감하게 반응하고 있는지 확인하는 일일 것이다. 사회적 결속력은 주관적 의식만의 문제가 아니라 경제사회적 환경 그리고 그것을 통한 각 개인의 체험과 밀접한 관련이 있다. 이러한 맥락에서 본다면, 우리사회에서 사회적 결속력은 기반이 취약하다고 말할 수 있으며, 역설적으로 바로 이 부분이 정책개입이 시급한 영역이라 할 수 있다.

한편, 국민으로서의 귀속감, 사회통합 제고에 대한 정부 역할의 기대, 계층이동에 대한 낙관적 전망 우세 등 2012년 국민의식 조사에서도 긍정적 측면을 확인할 수 있었다. 사회통합 촉진을 위한 정책 구상 시 이러한 긍정적 자원들을 활용할 필요가 있다. 특히 정부에 대한 신뢰도가 낮음에도 불구하고 기대가 높다는 점은 계층 간 격차와 갈등 해소는 민간(시민단체, 노동조합, 개인, 기업 등)보다 정책이나 입법 등 공적 영역을 통해 해소되기를 기대하는 경향이 여전히 강하다는 것을 보여준 것이다. 하지만 이러한 정책적 환경이 향후에도 계속 지속될 것이라고 전망하기는 어렵다. 따라서 주요 갈등을 완화시키는 데 정부, 의회 등 공공 영역의 적극적 역할을 보여주는 것이 시급한 과제이며, 이는 갈등 자체에 대한 해결은 물론 사회적 자본을 강화하기 위해 서라도 반드시 필요할 것이다.

## 제3장 사회통합수준의 국제적 비교

### 제1절 사회적 결속에 대한 국제적 비교

#### 1. 사회통합에서 사회적 결속의 의의

사회통합이 사회 구성원들이 공유하는 가치 및 행위의 체계를 바탕으로 형성된다는 점에서 사회통합의 개념은 사회적 결속이나 응집과 유사한 것으로 여겨져 왔다. 이러한 의미에서 사회적 결속은 사회통합의 결과적 측면을 드러내는 핵심적 요소라고 할 수 있다. 사회적 결속은 사회적 안정이나 형평성을 제고하기 위한 물질, 인적 자원의 투입이 개인들의 삶의 질과 사회 전체의 질을 얼마나 제고시켰는지를 보여주는 결과로 볼 수 있다.

이러한 의미에서 사회적 결속은 사회통합의 중요한 구성요인이 되고, 사회통합위원회의 사회통합지수 개발 과정에서도 반영된 바가 있다. 이하에서는 사회통합지수 중 사회적 결속력 지수에 포함된 주요 지표를 중심으로 한국의 사회적 결속이 상대적으로 어느 정도의 수준에 도달해 있는지를 살펴볼 것이다. 참고로 사회통합지수 개발에 포함된 사회적 결속 관련 지표들은 선거참여, 선거 외 참여, 정치관심도, 사회참여, 집단 간 관계, 관용, 일반신뢰, 기관신뢰, 부패인식, 관용, 생활만족도 등 10이다. 이 중 투표, 선거 외 참여, 사회참여, 집단 간 친밀도, 관용이 객관적 및 행위적 차원의 사회적 결속 지표라면, 정치관심, 일반신뢰, 기관신뢰, 부패인식, 생활만족도는 주관적 및 심리적 차원의 것이다. 이하에서는 이 가운데 일부 지표들의 최근 실태를 이용하여 주요 OECD 국가들의 사회적 결속 수준을 비교할 것이다.

## 2. 주요 지표를 통해 본 사회적 결속의 국제비교<sup>27)</sup>

아래의 <표 2-3-1>은 OECD 34개 국가에 대해 사회적 결속의 정도를 보여주는 5개 지표, 즉 선거 참여와 사회활동에 대한 참여, 부패수준, 일반적 신뢰, 생활에 대한 주관적 만족도를 비교하고 있다. 비교 시점은 2010년으로 비교적 최근 시점이라고 할 수 있다.

정치적 활동에 대한 사회구성원들의 참여를 보여주는 선거참여는 투표율을 통해 나타나는데, 2010년에 인접한 선거에서 가장 높은 투표율을 보인 국가는 호주로 95.2%였고 가장 낮은 국가는 한국으로 2008년 대통령선거의 투표율인 46.0%였다. OECD의 평균 투표율은 70.5%였다.

사회참여는 각 지역 봉사단체, 클럽, 지역단체 등에 대한 참가 정도를 의미하는 것으로 Institute of Social Development가 발표하는 지수를 이용하였다. 지표값이 높을수록 사회적 참여가 활발한 것을 의미하는데, 가장 사회참여가 활발한 국가는 미국이었고, 가장 저조한 것으로 나타난 국가는 슬로바키아였다. 한국은 OECD 34개 국가 가운데 22위에 해당하는 수치를 보이고 있다.

부패 인식이란 각 나라의 공공기관이 얼마나 부패했다고 생각하는지에 대한 국민들의 인식을 의미하는 것인데, 아래 표의 자료는 국제투명성기구(Transparency International)이 매년 발표하는 부패인지수(corruption perception index)를 이용한 것이다. 이에 따르면 부패수준이 가장 낮은, 따라서 순위가 가장 높은 국가는 뉴질랜드였고 OECD 국가 중 부패수준이 가장 높은 것으로 조사된 국가는 멕시코였다. 한국은 34개 국가 가운데 26위로 비교적 투명성이 낮은 국가군에 속하는 것을 알 수 있다.

27) 강신욱 외(2012) 『사회통합지수 개발 연구』 사회통합위원회·한국보건사회연구원 참조

〈표 2-3-1〉 OECD 국가들의 사회적 결속 관련 지표 비교(2010년)

구분	투표율		사회참여		부패인식		일반신뢰		생활만족도	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Australia	95.2	1	0.574	11	8.70	7	55.7	10	7.4	6
Austria	81.7	9	0.510	21	7.90	13	61.4	6	7.5	3
Belgium	91.1	3	0.567	12	7.10	18	44.3	14	7.0	13
Canada	59.5	28	0.609	8	8.90	5	56.3	9	7.4	6
Chile	87.7	4	0.411	31	7.20	17	16.5	29	6.6	22
Czech Republic	64.5	21	0.470	27	4.60	29	45.2	13	6.3	24
Denmark	86.6	5	0.612	7	9.30	1	79.7	1	7.8	1
Estonia	61.9	24	0.444	29	6.50	21			5.5	30
Finland	65.0	19	0.538	19	9.20	3	60.2	7	7.4	6
France	60.4	26	0.546	16	6.80	20	35.5	21	7.0	13
Germany	77.7	13	0.548	14	7.90	13	43.2	16	6.7	21
Greece	74.1	16	0.495	23	3.50	33			5.4	31
Hungary	64.4	22	0.476	25	4.70	28	41.8	17	4.9	34
Iceland	83.6	7	0.641	4	8.50	10			6.9	16
Ireland	67.0	18	0.646	3	8.00	12	55.7	10	6.9	16
Israel	64.7	20	0.653	2	6.10	23	32.5	22	7.4	6
Italy	80.5	10	0.520	20	3.90	32	19.8	28	6.1	25
Japan	67.5	17	0.409	32	7.80	15	38.2	20	6.1	25
Korea	46.0	34	0.509	22	5.40	26	40.3	18	6.9	16
Luxembourg	91.7	2	0.636	5	8.50	10			7.0	13
Mexico	58.9	29	0.538	18	3.10	34	22.6	25	6.9	16
Netherlands	80.3	11	0.582	10	8.80	6	63.2	5	7.5	3
New Zealand	79.5	12	0.623	6	9.30	1	63.7	4	7.2	11
Norway	77.4	14	0.544	17	8.60	9	78.8	2	7.6	2
Poland	53.9	31	0.377	33	5.30	27	26.8	24	5.6	29
Portugal	59.7	27	0.429	30	6.00	25	22.4	26	5.2	33
Slovak Republic	54.7	30	0.320	34	4.30	31	28.5	23	5.9	28
Slovenia	63.1	23	0.485	24	6.40	22	21.7	27	6.0	27
Spain	75.3	15	0.454	28	6.10	23	40.2	19	6.5	23
Sweden	82.0	8	0.565	13	9.20	3	69.4	3	7.3	10
Switzerland	48.3	32	0.584	9	8.70	7	58.9	8	7.5	3
Turkey	84.2	6	0.471	26	4.40	30	6.4	30	5.3	32
United Kingdom	61.4	25	0.547	15	7.60	16	48.5	12	6.9	16
United States	47.5	33	0.690	1	7.10	18	44.3	14	7.1	12
OECD 평균	70.5		0.530		6.92		44.1		6.7	

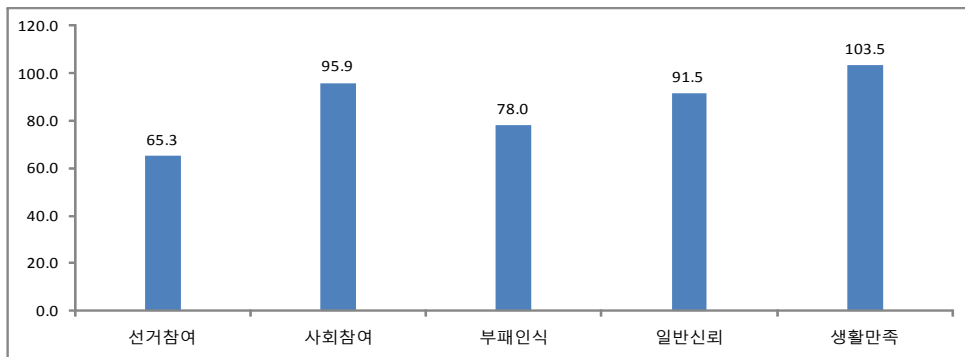
자료: 선거참여는 OECD(2011) Society at a Glance,, 사회참여는 ISD, 부패인지지수는 Transparency International, 일반신뢰는 ISSP, 생활만족도는 OECD(2011) How's Live를 이용. 강신욱 외(2012)를 이용하여 재구성

사회통합의 상태를 알 수 있는 중요한 항목은 신뢰이다. 이를 사회구성원 상호간에 대한 신뢰와 공공기관에 대한 신뢰로 나누어 살펴볼 수도 있다. 〈표 2-3-1〉에서는 일반 신뢰에 대한 국가 간 비교 자료를 제공하고 있다. “귀하는 일반적으로 사람들을

신뢰할 수 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 응답자들이 4점 척도로 대답하게 한 것으로 국가 간에 비교한 것으로, 이 자료는 국제사회조사연합(International Social Survey Programme)이 제공하고 있다. 비교대상 30개 국가 가운데 타인에 대한 신뢰가 가장 높은 국가는 덴마크였고 다음 노르웨이나 스웨덴 등 북유럽 국가들에서 일반 신뢰도가 높은 것으로 나타났다. 반대로 가장 낮은 것은 터키였고, 칠레, 이태리 등이 그 다음으로 나타났다. 한국은 18위로 비교 대상 국가 가운데 중간 정도의 순위에 해당함을 알 수 있다.

마지막으로 생활만족도는 현재의 생활에 얼마나 만족하는지를 조사한 것이다. 주관적 만족도가 가장 높은 국가는 덴마크였고, 다음으로 노르웨이, 스위스 등의 순으로 나타났다. 반대로 가장 순위가 낮은 국가는 헝가리였고, 다음이 포르투갈, 터키 등이었다. 한국민의 주관적 만족도는 전체 34개 국가 가운데 16위에 해당하는 것으로 나타났다.

[그림 2-3-1] 한국의 주요 사회적 결속 관련 지표 수준(OECD 평균=100)



자료: 위의 <표 2-3-1>을 이용하여 재구성

전체적으로 사회적 결속과 관련된 지표에서 한국의 경우 OECD 평균치에 다소 못 미치는 상태임을 알 수 있다. 위의 [그림 2-3-1]은 앞의 <표 2-3-1>을 이용하여 한국의 각 지표 수준을 OECD 평균값과 비교한 것이다. OECD 평균을 100으로 보았을 경우, 투표율과 부패인식에서는 OECD 평균에 비해 각각 약 65%, 78%에 해당되는 수준으로써 평균에 못 크게 미치는 수준이었으나 일반신뢰와 사회참여의 경우 거의 평균에 근접했고 주관적 생활만족도는 OECD 평균을 다소 상회하는 것으로 나타났다.

## 제2절 사회적 안정성 대한 국제적 비교

### 1. 사회통합에서 사회적 안정성의 의미

사회적 안정성은 사회구성원들이 기본적인 삶을 영위하는 데 필요한 조건을 구성한다. 생명과 건강 등을 위협하는 자연적, 사회적 위험으로부터 사회구성원들이 보호받을 수 없다면 사회통합이란 불가능 할 것이다. 사회적 결속이 사회통합의 결과적 상태를 보여준다면, 사회적 안정성이란 사회통합의 일차적 전제조건을 형성한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

사회적 안정성을 구성하는 하위 범주는 안전과 건강으로 구분된다. 안전에는 경제적 안정을 위한 물질적 조건, 사회적 연대와 보호의 조건이 되는 부양인구비율 등의 지표가 포함되며, 무엇보다 사회적 안정성의 결과적 표현이라고 볼 수 있는 자살률 등이 포함될 수 있을 것이다. 건강을 나타내는 가장 대표적인 지표는 기대수명이다. 경제적 풍요나 보건의료 체계의 발달 등에 의해 건강을 위협하는 요인들이 얼마나 제거되었는지는 기대수명을 통해 표현될 수 있다. 하지만 이와는 별개로 최근 환경오염에 따른 건강 위협 요인이 주목받게 됨에 따라 환경오염의 정도를 나타낼 수 있는 지표가 사회적 안정성의 지표로 포함될 수 있다.

이러한 지표들을 중심으로 이 절에서는 OECD 국가들의 사회적 안정성을 네 가지 주요 지표를 통해 비교할 것이다. 비교의 기준이 되는 시점은 앞 절과 마찬가지로 2010이다.

### 2. 사회적 안정성의 국제비교

사회적 안정성을 나타내는 네 가지 주요 지표들에 대해 아래의 <표 2-3-2>에서 OECD 국가들의 상태를 비교할 수 있다.

먼저 부양인구비율은 총 인구 가운데에서 생산활동이 가능한 연령대(15-64세) 대비 여타 연령대의 비중이 얼마인지를 나타낸다. 부양인구 비율이 높다는 것은 한편으로는 보호를 받아야 할 연령대의 비중이 높다는 것을 의미하고, 다른 한편으로는 생



산활동 인구에게 부양의 부담이 많이 가중되고 있음을 의미한다. 오직 인구구조의 측면에서만 본다면 부양인구비율이 높을수록 사회 구성원 개개인에 대한 사회적 보호의 수요는 높아지고 공급능력은 약화된다고 볼 수 있다. 비교 대상 34개 국가 가운데 부양인구비율이 가장 낮은 나라, 따라서 순위가 가장 높은 나라는 바로 한국이다. 한국의 부양인구 비율은 39.5%로 OECD 평균 49.8%에 비해 약 10.0%p 낮다. 한국이 최근 급속한 고령화를 경험하면서 부양인구비율이 증가하였지만, 여전히 출산율이 일찍 시작된 다른 OECD 국가에 비해서는 낮은 편이다. 반대로 가장 높은 국가는 이스라엘로, 부양인구비율이 60.4%에 달한다.

부양인구 비율면에서 한국이 가장 높은 순위를 보인 것과는 대조적으로 자살률에서는 한국이 비교 대상 33개국 가운데 가장 낮은 순위의 국가이다. OECD의 평균 자살률이 인구 10만명당 12.5명인데 비해 한국은 30명이다. 자살률이 가장 낮은 그리스의 경우 3.4명에 불과한 것에 비하면 매우 대조적이라고 할 수 있다. 자살률은 사회구성원들이 직면한 불안을 투영하는 지표라는 점을 감안한다면 한국의 높은 자살률은 매우 우려할만한 것이다.

기대수명은 사회구성원들의 건강을 가장 간명하게 보여주는 지표이다. 생활수준의 상승과 보건의료수준 등 사회적 기반이 갖추어질 때 기대수명이 상승하기 때문이다. 비교대상 국가 가운데 기대수명이 가장 높은 국가는 일본으로 2010년 현재 일본인의 기대수명은 약 83세이다. 스위스나 스페인도 기대수명이 높은 국가이다. 반대로 기대수명이 가장 낮은 국가는 터키인데, 터키의 기대수명은 74.3세이다. 한국인의 기대수명은 80.7세로 비교 대상 32개국 가운데 14위에 해당되는 수치이다.

마지막으로 1인당 이산화탄소 배출량을 비교할 수 있다. 이 지표가 사회적 안정성과 관련되는 이유는 이산화탄소가 지구 온난화를 일으키는 6가지 기체 가운데 절반의 비중 이상을 차지한다는 점 때문이다. 이산화탄소 정보분석센터가 제공하는 1인당 이산화탄소배출량(단위 천톤)을 기준으로 국가별 실태를 비교한 결과 배출량이 가장 적은 국가는 스위스이고, 다음 터키, 칠레의 순으로 나타났다. 반면 가장 배출량이 많은 국가는 룩셈부르크였으며, 다음 호주, 미국 등의 순이었다. 한국은 34개국 중 29위에 해당하는 약 10.6톤의 배출량을 보였다.

〈표 2-3-2〉 OECD 국가들의 사회적 안정성 관련 지표 비교(2010년)

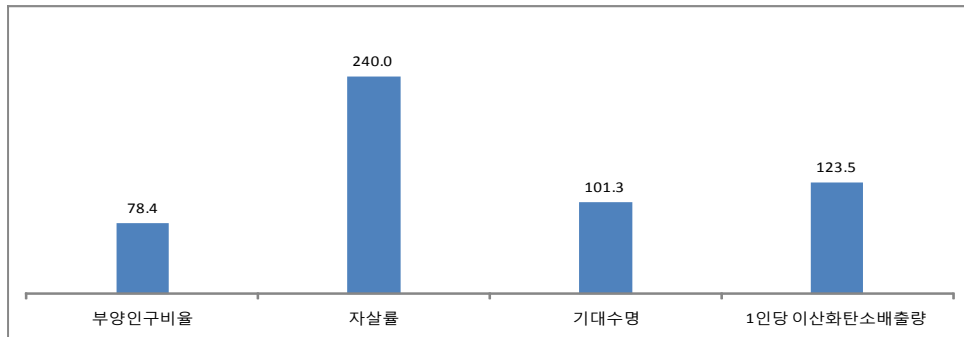
구분	부양인구비율		자살률		기대수명		이산화탄소배출	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Australia	48.0	14	10.9	11	81.8	4	18.3	33
Austria	47.8	12	13.9	23	80.7	13	7.5	14
Belgium	52.2	27	18.6	29	80.3	19	9.7	24
Canada	44.0	6	11.2	13			15.3	31
Chile	45.7	8	11.2	14	79.0	24	3.9	3
Czech Republic	40.6	4	13.5	22	77.7	26	10.4	28
Denmark	52.6	29	11.3	17	79.3	23	8.3	18
Estonia	48.2	15	15.8	24	75.6	28	11.9	30
Finland	51.0	24	17.3	28	80.2	20	10.0	26
France	54.2	31	17.1	27	81.3	8	5.8	8
Germany	51.2	25	10.8	10	80.5	18	8.9	21
Greece	49.5	20	3.4	1	80.6	16	8.4	19
Hungary	45.4	7	25.2	32	74.3	31	4.9	6
Iceland	48.9	16	11.5	19	81.5	6	6.4	11
Ireland	49.0	17	11.0	12	81.0	10	9.4	23
Israel	60.4	34	7.3	5	81.7	5	9.3	22
Italy	52.5	28	6.4	3			6.7	12
Japan	56.4	33	21.2	31	83.0	1	8.7	20
Korea	38.1	2	30.0	33	80.7	14	10.6	29
Luxembourg	46.2	9	10.7	9	80.7	15	20.4	34
Mexico	54.9	32	4.8	2	75.5	29	4.0	4
Netherlands	49.3	18	9.2	7	80.8	12	10.3	27
New Zealand	50.4	23	12.7	21	81.0	11	7.4	13
Norway	50.2	22	11.2	15	81.2	9	9.7	25
Poland	39.7	3	15.9	25	76.3	27	7.8	17
Portugal	49.4	19	9.3	8	79.8	21	5.4	7
Slovak Republic	37.4	1	11.3	18	75.2	30	6.2	9
Slovenia	43.6	5	18.6	30	79.5	22	7.6	15
Spain	46.9	10	7.3	6	82.2	3	6.3	10
Sweden	53.3	30	11.7	20	81.5	7	4.7	5
Switzerland	46.9	11	16.6	26	82.6	2	0.9	1
Turkey	47.8	13	-	-	74.3	32	3.9	2
United Kingdom	51.4	26	6.7	4	80.6	17	7.7	16
United States	49.6	21	11.2	16	78.7	25	17.2	32
OECD 평균	48.6		12.5		79.7		8.6	

자료: 강신욱 외(2012)를 이용하여 재구성.

이상과 같은 네 가지 지표를 통해 볼 때 한국이 예외적으로 높은 수치를 보이는 것이 자살률이다. 아래 [그림 2-3-2]는 사회적 안정 관련 지표에 대해 한국의 수준을 OECD 평균을 100으로 간주하여 비교한 것이다. 우리나라의 자살률은 OECD 평균의 두 배가 넘는 수치이다. 부양인구비율이 OECD평균의 약 78%에 해당되고 기대

수명은 거의 평균 수준인데 비추어 보면 높은 자살률은 한국의 사회통합에 적지 않은 과제를 시사하는 지표임을 알 수 있다.

[그림 2-3-2] 한국의 주요 사회적 안정성 관련 지표 수준(OECD 평균=100)



자료: 위의 <표 2-3-2>를 이용하여 재구성

### 제3절 사회적 형평성 대한 국제적 비교

#### 1. 사회통합에서 사회적 형평성의 의미

앞 절에서 살펴본 사회적 안정성이 사회구성원이 각종 위험으로부터 보호받을 수 있는 정도를 나타낸다면, 이 절에서 살펴볼 사회적 형평성은 그 정도의 사회구성원 간 격차를 의미한다. 사회구성원들이 사회적 위험으로부터 보호받는 정도는 한 사회 전체에서 동일하게 유지되는 것은 아니다. 개개인이 지닌 경제적, 사회적 자원의 크기가 달라지면 각자가 향유하는 기회的大小가 달라지고 이 격차는 사회통합의 중요한 걸림돌로 작용할 수 있다. 이런 의미에서 사회적 안정성이 사회통합의 절대적 조건과 관련 있다면 사회적 형평성은 사회구성원들 사이의 상대적 격차와 관련된다.

사회적 형평성을 보여주는 지표는 매우 다양한데, 특히 어떤 영역에서의 격차에 주목하는가, 그리고 어떻게 사회집단을 구분해 볼 것인가에 따라 달라질 수 있다. 무엇보다도 각 개인이 향유하는 사회경제적 자원의 크기를 표현하는 가장 대표적인 변수가 소득이란 점을 고려한다면 소득 불평등은 사회적 형평성의 가장 핵심 지표일 것이

다. 또한 소득의 부족에 따른 사회적 위험의 증가라는 점에서 빈곤에 주목한다면, 빈곤인구의 비율도 사회적 형평성의 정도를 가늠할 수 있는 중요한 잣대이다. 한편 대부분의 발달된 시장경제체제에서 취업인구의 다수를 차지하는 집단이 근로자임을 감안할 때 근로자가 어느 정도의 보호를 받고 있는가 하는 점 역시 사회적 형평성의 중요한 척도일 수 있다. 실업률이나 고용률, 법정 노동시간 이외에도 최저임금의 적용 비율이나 평균임금 대비 최저임금의 비율, 그리고 정규직 및 비정규직 근로자에 대한 고용보호의 강도 등은 근로자 집단에 초점을 맞추어 본 사회적 형평성 지표이다. 이하에서는 몇 가지 지표를 통해 OECD 34개국의 사회적 형평성 수준을 비교할 것이다.

## 2. 사회적 형평성의 국제비교

소득분배의 형평성을 보여주는 가장 대표적인 지표로 지니계수를 들 수 있다. 지니계수는 그 값이 0에 가까울수록 소득분배가 균등한 상태를, 1에 가까울수록 극단적인 불평등 분배의 상태를 의미한다. 아래 <표 2-3-3>은 OECD 34개국의 2010년 현재 가처분소득 불평등을 비교하고 있다. 가처분소득은 정부가 개별 가구나 개인에게 지급하는 공적이전소득과 조세 및 사회보장 부담금까지를 모두 감안한 소득인 만큼 가처분소득의 불평등은 정부가 재분배정책을 통해 시장에 개입한 이후의 불평등을 의미한다. 소득불평등이 가장 낮은 국가는 슬로베니아로 2010년 현재 0.236을 기록하고 있다. 다음으로는 덴마크와 노르웨이 등이 소득불평등이 낮은 것으로 나타나고 있다. 반대로 비교 대상 국가 가운데 가장 불평등이 심한 나라는 칠레(0.494)였으며 다음으로 멕시코(0.476), 터키(0.409)가 그 뒤를 따르고 있다. 한국의 지니계수는 0.315인데 이는 OECD 평균인 0.316보다 약간 낮은 수치이다.

빈곤율은 전체 사회구성원 가운데 소득이 빈곤선 이하인 인구의 비율을 의미한다. 아래 <표 2-3-3>의 빈곤율은 각 국가의 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정한 후, 빈곤선 이하의 소득으로 생활하는 인구의 비율을 보여주는 것이다. OECD 국가 가운데 가장 빈곤율이 낮은 나라는 체코로 약 5.5%의 빈곤율을 보이고 있다. 다음으로 덴마크, 헝가리, 아이슬랜드가 순서대로 빈곤율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 반대로 빈곤율이 가장 높은 나라는 멕시코인데, 멕시코의 빈곤율은 21%에 달한다. 다음으로

이스라엘과 미국이 높은 빈곤율을 보이고 있음 알 수 있다. 한국의 빈곤율은 15.0% 인데, 이는 비교 대상 34개국 가운데 28위에 해당하는 수치이다. OECD의 국가의 빈곤율 평균 11.1%에 비해 약 4%p 높은 수치이다. 한국의 소득불평등이 OECD의 평균수준이었던 점을 고려한다면, 한국의 빈곤은 상대적으로 더 심각한 상황임을 알 수 있다.

〈표 2-3-3〉 OECD 국가들의 사회적 형평성 관련 지표 비교(2010년)

구분	지니계수		빈곤율(%)		실업률(%)		고용보호수준		공공사회지출 비중	
	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위	지표	순위
Australia	0.336	26	14.6	27	5.2	8	1.2	28	16.0	26
Austria	0.261	9	7.9	9	4.4	5	1.9	16	26.4	3
Belgium	0.259	8	9.4	17	8.3	20	2.2	11	26.3	4
Canada	0.324	23	12.0	24	8.0	18	0.8	32	16.9	23
Chile	0.494	34	18.4	32	8.2	19	2.7	9	10.6	31
Czech Republic	0.256	4	5.5	1	7.3	14	2.0	14	18.8	19
Denmark	0.248	2	6.1	2	7.5	16	1.5	22	26.1	5
Estonia	0.315	21	12.5	25	16.9	33	.	.	13.0	30
Finland	0.259	8	8.0	10	8.4	23	2.0	14	24.8	8
France	0.293	13	7.2	6	9.4	24	3.0	4	28.4	1
Germany	0.295	15	8.9	14	7.1	12	2.1	12	25.2	6
Greece	0.307	19	10.8	18	12.6	30	2.7	7	21.3	12
Hungary	0.272	10	6.4	3	11.2	28	1.7	21	22.9	9
Iceland	0.301	16	6.4	4	7.5	16	1.2	27	14.6	29
Ireland	0.293	13	9.1	15	13.7	31	1.1	30	16.3	24
Israel	0.371	30	19.9	33	6.7	11	1.4	26	15.5	28
Italy	0.337	27	11.4	22	8.4	23	1.9	19	24.9	7
Japan	0.329	24	15.7	29	5.1	7	1.4	24	18.7	20
Korea	0.315	21	15.0	28	3.7	2	1.9	18	7.6	33
Luxembourg	0.288	11	8.5	13	4.4	5	3.3	2	20.6	14
Mexico	0.476	33	21.0	34	5.3	9	3.1	3	7.2	34
Netherlands	0.294	14	7.2	5	4.5	6	2.0	15	20.1	17
New Zealand	0.33	25	11.0	20	6.5	10	1.4	25	18.4	22
Norway	0.25	3	7.8	8	3.6	1	2.7	8	20.8	13
Poland	0.305	18	11.2	21	9.6	26	1.9	18	19.8	18
Portugal	0.353	29	12.0	23	10.8	27	2.9	6	22.5	10
Slovak Republic	0.257	5	7.2	7	14.4	32	1.4	23	15.7	27
Slovenia	0.236	1	8.0	11	7.3	14	2.5	10	20.3	16
Spain	0.317	22	14.0	26	20.1	34	3.0	5	21.6	11
Sweden	0.259	8	8.4	12	8.4	23	1.9	20	27.3	2
Switzerland	0.303	17	9.3	16	4.2	3	1.1	29	18.5	21
Turkey	0.409	32	17.0	30	12.0	29	3.7	1	10.5	32
United Kingdom	0.342	28	11.0	19	7.9	17	0.8	32	20.5	15
United States	0.378	31	17.3	31	9.6	26	0.2	33	16.2	25
OECD	0.314		11.1		8.5		1.9		19.2	

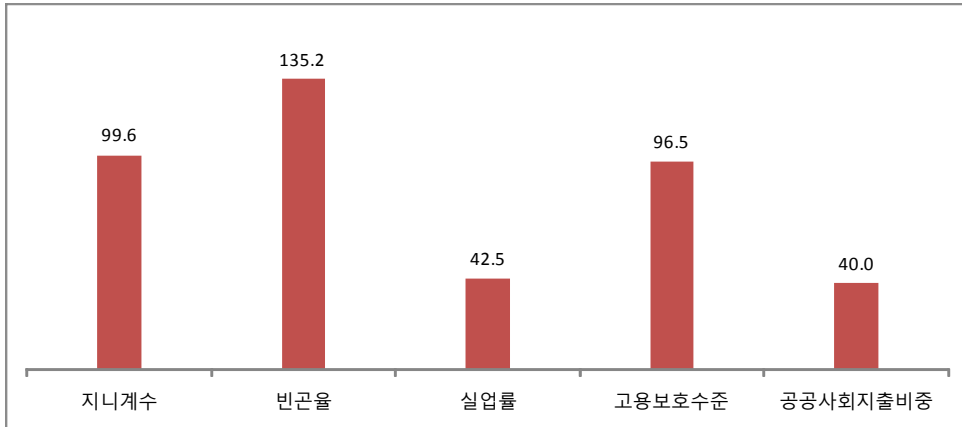
자료: OECD.Stat. 참조. 강신욱 외(2012)를 이용하여 재구성.

고용 측면에서 가장 핵심적인 형평성 지표는 실업률일 것이다. 노동력을 판매해야 소득을 얻을 수 있는 시장경제체제에서 실업자의 비율이 높다는 것은 그만큼 많은 사회구성원들이 생계와 건강의 위협에 직면하고 있음을 의미한다. <표 2-3-3>의 국가들 가운데 실업률이 가장 낮은 국가는 노르웨이(3.6%)이고 한국(3.7%)과 스위스(4.2%)가 그 뒤를 따르고 있다. 반대로 최고의 실업률을 보이는 국가는 스페인으로 20%가 넘는 실업률을 기록하고 있다. 에스토니아(16.9%)와 슬로바키아(14.4%)가 그 다음으로 실업률이 높은 국가이다. 한국은 경제위기 직후 실업자가 급증했던 1990년대 후반을 제외하면 선진국 가운데에는 비교적 실업률이 가장 낮은 국가군에 속한다.

다음으로 <표 2-3-3>에서 제시된 고용보호의 정도는 OECD가 정규직 근로자들에 대한 보호의 정도를 종합적으로 지표화한 것으로써, 6점에 가까울수록 고용보호의 수준이 높고 반대로 0에 가까울수록 정규직 근로자들이 해고의 위협에 많이 노출되어 있음을 의미한다. 비교 대상 국가는 에스토니아를 제외한 33개 국가인데, 이 가운데 가장 고용보호가 강한 나라는 터키이다. 터키는 실업률이 높고 소득불평등이 심하며 빈곤율도 결코 낮지 않는 나라임에도 고용보호의 수준이 낮다는 것은 다소 이례적이다. 다음으로 룩셈부르크와 멕시코가 고용보호의 수준이 높은 것을 알 수 있다. 반대로 고용보호 수준이 가장 낮은 나라는 미국, 영국, 캐나다 등 영미권 국가들로 나타났다. 한국은 33개 국가 가운데 18위에 해당하는 고용보호 수준이다.

마지막으로 사회적 형평성을 나타내는 지표로 사회지출의 수준을 들 수 있다. 사회지출의 수준이 높다는 것은 사회적 위협에 빠진 사회구성원들을 보호하기 위해 국가가 그 만큼 많은 노력을 했음을 의미하고, 따라서 사회적 형평성이 향상될 가능성이 높음을 의미한다. 2007년의 GDP대비 공공사회지출이 차지하는 비중을 기준으로 비교하였을 때 가장 순위가 높은 국가는 프랑스(28.4%)였고, 다음이 스웨덴(27.3%), 오스트리아(26.4%)였다. 공공사회지출의 비중이 가장 낮은 나라는 멕시코(7.2%)였고, 그 다음이 한국(7.6%)이었다. 한국의 공공사회지출 비중은 OECD 국가 평균인 18.9%의 약 40%에 불과한 것으로 나타났다.

[그림 2-3-3] 한국의 주요 사회적 형평성 관련 지표 수준(OECD 평균=100)

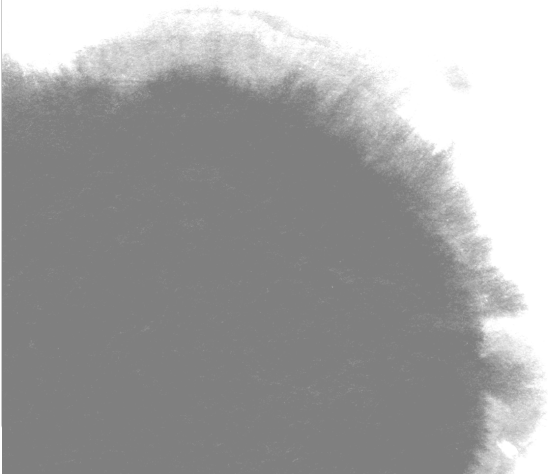


자료: 위의 <표 2-3-3>을 이용하여 재구성

한국의 사회적 형평성 수준은 지표에 따라 다소 극단적인 양상을 보이고 있지만 실업률과 소득불평등을 제외하면 빈곤율, 공공사회지출 등에서 거의 OECD 국가 가운데 하위권을 면치 못하고 있다. 위의 [그림 2-3-3]에서 확인할 수 있듯이 OECD 평균의 지표 수준을 100으로 설정하였을 때, 지니계수는 거의 평균에 해당하는 수치이고 실업률은 평균의 42.5%에 해당하는 수치이다. 하지만 빈곤율은 평균의 약 1.3배이고, 공공 사회지출의 비중은 평균의 약 40%에 불과하다. 또한 소득불평등은 지속적으로 악화되는 추세를 보이고 있다. 이러한 점들은 사회적 형평성 제고를 위한 노력이 시급함을 다시 한 번 확인시켜준다.

# 3부

## 사회통합을 위한 핵심 프로젝트







# 제1장 소통문화 확산을 위한 활동

## 제1절 소통아카데미 운영

### 1. 추진배경 및 경과

우리나라는 산업화와 민주화를 달성함은 물론 서구 선진국이 200년 만에 이룩한 경제성장을 50년 만에 압축 달성하였으나, 다양한 갈등으로 인한 사회비용이 과다하게 지출되고 있어 진정한 선진국 진입에 어려움을 겪고 있는 바, 사회통합이 시대적 과제로 대두되었다. 특히, 우리사회의 갈등지수는 OECD 국가 중 네 번째로 갈등이 심각한 나라로 평가되고 있고, 국민 대다수가 우리사회의 갈등이 심각한 수준이며 10년 전에 비해 더 심각해졌다고 인식하고 있는 것으로 조사(삼성경제연구소, 2009)된 바 있다.

또한, 국가가 국민들에 대한 교육도 부족했고 국민 스스로도 물질만능주의에 빠져 문화적·교양적인 부분이 많이 약해져 있는 만큼 인문·교양강좌를 통해 인성함양과 사회통합을 도모하여야 한다는 필요성이 제기되었다.

이에 위원회는 사회통합은 곧 소통이며, 소통을 위해서는 상호 이해와 존중이 바탕이 된 대화가 중요하는 것을 인식하고 사회구성원 간 이러한 대화가 가능하도록 지원하는 「소통아카데미」를 개설을 검토하게 되었다.

우선 위원회는 「소통아카데미」운영 기본계획을 수립하여 대통령께 보고(2011. 4월)한 후, 교육운영방향, 교육내용, 강사구성 등 세부운영방안 마련을 위해 민간연구단체·시민단체 대표, 학계 등 전문가로 「소통아카데미 기획위원회(10인)」구성하고

(4월 7일) 4차례의(1차 4.21, 2차 4.29, 3차 5.18, 4차 6.21) 토의를 거쳐 소통아카데미 커리큘럼 초안을 마련하였다. 아울러, 소통아카데미의 성공적인 운영을 도모하기 위해 소통아카데미 강의내용을 방송대 TV인 OUN채널에서 방영하고 교육장소와 부대시설을 사용하는 등의 내용으로 한국방송통신대학교와 MOU를 체결(7.14)하고 본격적으로 운영을 준비하게 되었다.

2011년 서울지역 시범운영을 통해 2012년에는 서울을 비롯한 16개 시도에 전국적으로 확대운영하게 되었다.

## 2. 운영기준

2012년 소통아카데미의 대주제는 ‘소통과 공감’으로 선정했으며, 교육대상은 1회당 일반시민 200명을 대상으로 서울은 5기((1기 3회), 15개 시·도는 2기(1기 3회)로 운영하기로 했다. 서울소통아카데미는 지난 3월부터 10월까지 상반기 3기, 하반기 2기를 매주 수요일 저녁 오후 7시 30분부터 2시간씩 3주간에 걸쳐 세 명의 강사가 소통의 의미와 방법을 세부적인 주제로 나누어 강의하는 방식으로 한국방송통신대학교 스튜디오에서 진행됐다. 나머지 시·도는 상반기 1기, 하반기 1기씩 나누어 운영하였으며, 지역별 특성에 따라 세부내용은 탄력적으로 운영하였다.

특히, 강연 참가자의 책임성 확보를 위해 서울지역의 경우 기별 참가비를 1만원씩 받아 어려운 이웃돕기 성금 등으로 활용하기로 했다.

〈표 3-1-1〉 2012 소통아카데미 강좌내역

기별	회차	주 제	강 사	강의 제목
1기	1회차	소통의 의미와 대화의 정신	손봉호 (서울대 명예교수)	사회통합과 소통의 벽, 이렇게 넘어라
	2회차	소통으로 행복 찾기	서진규 (희망연구소 소장)	세계와 소통하는 희망스토리
	3회차	소통기술 체험하기	신상훈 (서울종합예술대학교 교수)	FUN과 소통, 유머가 이긴다.
2기	1회차	소통의 의미와 대화의 정신	도정일 (경희대 후마니타스칼리지 대학장)	인문학에서 배우는 소통의 길
	2회차	소통으로 행복찾기	김원식 (건국대학교 교수)	한국경제와 복지
	3회차	소통의 기술	엄용수 (코미디언)	유머로 소통하라. 관객과 소통하는 인생
3기	1회차	소통의 기술	이상벽 (방송인)	소통하는 삶을 만드는 인생 5계(五計)
	2회차	소통으로 행복찾기	김용택 (시인)	자연과 나의 시(詩) 그리고 더불어 사는 삶
	3회차	소통의 의미와 대화의 정신	이시형 (세로토닌문화원 이사장)	무엇이 한국을 정상으로 달리게 하는가?

### 3. 추진성과

#### 가. 총 평

우리사회에 만연한 세대·이념·계층갈등과 더불어 복지 포퓰리즘의 해결방안이 ‘소통’이라고 제시되는 시점에서 소통아카데미 운영은 매우 시의적절 했다는 의견이었다.

소통아카데미를 통해 “진정한 소통이 무엇인지?”에 대한 의미를 다시 한번 되새기는 계기가 되었고, 강사들의 실제 사례와 경험을 공유하면서 ‘소통과 대화’의 방법 습득에 많은 도움이 되었다는 의견과 소통아카데미를 통해 서로의 다름을 인정하면서 다른 사람에 대한 배려와 더불어 자신과 가정을 되돌아보게 하는 좋은 강좌였다는 의견이 있었다.

앞으로의 생활에 도움이 되었다는 의견이며, 국민들을 대상으로 하는 소통교육이

반드시 필요하다는 의견에 99%가 공감을 했다. 또한, 수강비로 받은 1만원을 어려운 이웃돕기 성금으로 948만원을 기탁<sup>28)</sup>함에 따라 소통아카데미의 취지를 한층 더 살렸다는 분위기였다.

## 나. 교육만족도 및 참여인원

서울을 비롯한 16개 시·도 소통아카데미 참가자 설문조사 결과 90.0%(‘11년 88.9%)가 만족한다고 평가했으며, 서울지역의 경우 1기 94.8%, 2기 77.5%, 3기 91.9%, 4기 91.1%, 5기 92.4%가 만족한 것으로 조사되었다.

소통아카데미에 직접 참여한 연인원은 18,894명(남 8,300명, 여 10,594명)이다. 우선 서울지역에 참여한 연인원은 2,333명(남 1,525, 여 813명)으로 50대 40대 60대 순이었다. 아울러, 기별 3회를 모두 출석 624명<sup>29)</sup>에게는 사회통합위원회 위원장 명의의 수료증을 전달했다.

특히, 지난해에 이어 금년에도 강의한 내용을 한국방송통신대학교 케이블 채널인 OUN을 통해 3주 뒤인 매주 수요일 22:00에 본방송을 하고 재방송은 다음주 (월) 오전 09시에 방영하여 강좌에 참석하지 못하는 시민들에게도 수강기회를 제공하여 2,344천여<sup>30)</sup> 가구가 시청 한 것으로 조사되었다.

또한, 15개 시·도에서 89회를 개최하였으며, 연인원 16,556명(남 6,775, 여 9,781)이 참여하여 지역사회에 소통과 대화문화 확산에 기여했다.

## 다. 개선할 점 및 정책시사점

각 차수별 공통적으로 소통을 주제로 하였지만, 강사 개인의 자율적인 특강형식으로 진행되어 차수별 상호 연계가 부족했으며, 참석자 연령이 다양(20~70대)하고 대규모 인원을 대상으로 교육을 실시함에 따라 맞춤형 교육에 어려움이 있었다.

따라서, 각 연령대에 맞는 맞춤형 소통교육과 이론보다는 실질적 소통방법, 사례

28) 어려운 이웃돕기 성금(948만원) : 1기 어린이재단(203만원), 2기 사회복지공동모금회(147만원), 3기 월트비전(209만원), 4기 굿네이버스(196만원), 5기 유니세프(193만원)

29) 수료증 수여(624명) : 1기 139명, 2기 96명, 3기 154명, 4기 139명, 5기 96명

30) 케이블TV에 가입한 14,965,088가구 x 평균시청률 0.119% x 132회

중심의 교육 필요하며, 소그룹 단위의 지역별 소통리더를 양성하여 소통과 대화 문화를 자연스럽게 전파할 수 있는 인프라를 구축(블로그, 트위터 개설 등)할 필요가 있다.

〈표 3-1-2〉 2012 소통아카데미 강좌내역

지역	기 별	참여인원			만족도	차수별 강사	비 고
		계	남	여			
합계	104	18,894	8,300	10,594	89.0		
서울	3	480	301	179	94.8	손봉호, 서진규, 신상훈	3.7/14/21
	3	440	342	98	77.5	도정일, 김원식, 엄용수	4/25/5.2/5.9
	3	513	326	187	91.9	이상벽, 김용택, 이시형	6.13/20/27
	3	492	306	186	91.1	황수관, 엄기청, 최창호	9.5/12/19
	3	413	250	163	92.4	오종남, 정호승, 홍광수	10.10/17/24
부산	3	585	290	295	90.0	정보영, 송원길, 주아영	5.16/21/24
	3	1,300	585	715	85.0	황수관, 김현욱, 정보영	9.17/26/27
대구	3	530	289	241	88.0	이자스민, 송승환, 문화갑	7.3/10/17
	3	615	283	332	95.0	김철중, 손숙, 홍덕률	10.12/15/18
인천	3	690	364	326	92.0	신상훈, 김형철, 박인기	5.2/9/16
	3	607	295	312	96.0	김홍신, 이다도시, 손봉호	10.12/18/25
광주	3	800	400	400	90.0	신상훈, 김형철, 박인기	5.10/24/6.14
	3	586	192	394	76.0	황종성, 서필환, 최승애	10.11/18/11.1
대전	3	600	320	280	89.0	김용택, 임웅, 최규상	6.8/15/22
	3	300	10	290	85.0	조웅래, 윤은기, 이창기	9.6/13/20
울산	3	565	190	375	85.0	김철중, 이덕일, 김영찬	5.1/21/6.26
	3	662	131	531	97.0	박원순, 변희영, 로버트할리	10.16/23/30
경기	3	569	245	324	99.6	손봉호, 이자스민, 윤은기	5.10/17/24
	3	620	210	410	85.0	황수관, 임성은, 문용린	10.15/16/17
강원	3	222	120	102	73.0	조관일, 이병해, 정성현	5.16/23/30
	3	710	312	398	90.0	유재천, 황수관, 서진규	10.10/16/31
충북	3	320	170	150	100.0	김태호, 강지원, 서진규	6.5/12/19
	3	664	268	396	92.0	조남근, 김천주, 권영찬	10.10/16/30
충남	3	536	189	347	95.0	손봉남, 황수관, 김현욱	6.14/20/28
	3	767	354	413	91.0	서만철, 서경덕, 이숙영	11.8/16/22
전북	3	550	200	350	88.0	김승수, 이현정, 이다도시	5.17/24/31
	3	353	58	295	82.0	조용현(조용현), 김효석	10.16/23/30
전남	3	620	280	340	85.0	박성태, 배미화, 강지원	5.16/22/30
	3	311	102	209	90.0	김후란, 엄용수, 홍광수	11.15/22/29
경북	3	400	125	275	85.0	정시련, 박정환, 한재숙	5.29/30/6.19
	3	400	120	280	85.0	정목스님, 정관용, 이금룡	8.22/27/9.5
경남	3	387	112	275	93.0	조용현, 주대준, 신상훈	6.13(3회)
	3	302	136	166	92.0	신상훈, 주대준, 조용현	10.29(3회)
제주	2	400	125	275	80.0	도승연, 권영찬	6.12/13
	3	585	300	285	95.0	서희태, 좌승희, 이성미	10.9/10/11

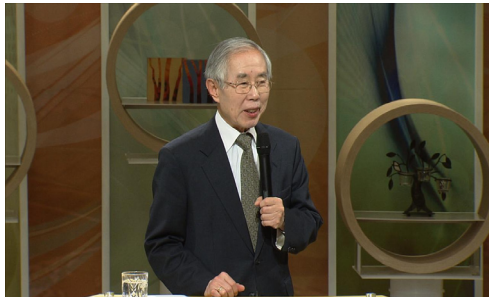
#### 4. 2012 소통아카데미 주요 강연내용

##### 가. 소통아카데미 1기 강연내용

[그림 3-1-1] 손봉호 서울대 교수 강연 장면

###### 1) 손봉호 서울대 명예교수 강연

소통아카데미 1기 첫 강연자로 나선 손봉호 교수는 ‘소통의 의미와 대화의 정신-사회통합과 소통의 벽, 이렇게 넘어라’라는 내용으로 강연을 했다.



손 교수는 우리나라는 SNS, 인터넷 등 온갖 소통의 수단들이 있고 단일 언어인 한글을 사용하고 있으며, 교육수준도 높아 서로 이해하고 의견을 발표할 수도 있음에도 불구하고 소통이 안 된다는 것은 굉장히 심각한 문제라고 지적하면서 이는 개개인이 나빠서가 아니라 우리 문화 어딘가에 병이 들어 소통이 안 되는 것이라 말했다.

손 교수는 독일의 레기툼 경제연구소에서 발표한 우리나라의 ‘신뢰지수가 110개국 중에서 76위’라고 소개하면서 한국 사회의 심각한 상도덕성을 지적하면서 소통에 있어 가장 큰 문제는 말이 너무 많아 말의 신뢰가 떨어졌을 때문이라고 말했다.

소통의 기본은 ‘정직과 공정’이 기본임을 강조하면서 무슨 일을 판단함에 있어 공정하게 판단하게 하는 사람이라는 것을 믿을 수 있다면 소통은 원만하게 이루어진다고 말했다. 아울러 가장 좋은 교육은 단순히 정보를 전달해 주는 것이 아니라 사람으로 하여금 생각하게 만드는 것이라고 말하면서 소통교육의 중요성을 강조하면서 협상과 타협은 대화가 아니며 나도 배울 용의가 있다는 마음자세와 내가 조금 손해 본다는 마음자세, 즉 ‘열린 마음’과 ‘양보’가 필요하다고 말했다.

끝으로 참지 못하면 인간이 아니고 인간이 아니면 참지 못한다는 말이 있다. 참는다는 말은 절제다. 절제를 해야 욕심이 줄어들고 욕심이 줄어들야 다른 사람을 억울하게 하지 않아 소통이 된다. “우리 후손에게 평화로운 사회를 물려주기 위해 우리 자신이 절제하고 다른 사람의 인격을 존중해서 올바른 소통이 잘 이루어지도록 해 주길 바란다.” 라고 말하면서 강연을 마무리 했다.

## 2) 서진규 희망연구소 소장 강연

2회차 강연은 서진규 박사가 ‘소통으로 행복찾기-세계와 소통하는 희망스토리’라는 내용으로 진행했다.

서 박사는 군인출신답게 거수경례를 시작으로 청중들의 적극적인 동참과 박수를 유도하면서 본인의 성공비결은 내

가 가지고 있는 것을 최대한 활용하고 세상이 나를 버려도 나만이 나를 지켜줄 것이라는 약속인 자신과의 소통이 있었기에 가능했다면서 강연을 시작했다.

기회는 누구에게나 오고 그 기회를 어떻게 활용하느냐에 따라 미래가 바뀐다. 가발 공장 직공, 식당종업원, 식모살이 등 어렵고 힘든 여건 속에서도 우선 나 자신에게 확신을 주고 맹세를 하였기에 포기하지 않을 수 있었다면서 씨크릿의 “끌림의 법칙”을 소개하였다. 항상 긍정적인 에너지를 가지고 하루하루를 임한다면 우리의 삶에 신나는 일만 있을 것이라고 강조하였다. 또한, 어려운 가정사와 아버지에 대한 그리움을 “한오백년”이라는 노래로 표현하면서 우리 가족, 소중한 사람에게 “사랑한다. 감사하다”라고 표현하고 소통해야 나중에 후회가 없다고 말하면서 눈시울을 붉혔다.

서 교수는 성공비결을 소개하면서 ‘성과와 실력에 앞서 가장 중요한 것은 나 스스로와 소통하는 것, 즉 자존감을 높여야 하며 인간성이 전제되어야 한다.’ 라고 강조했다. 두 번째로 꿈을 우주에 선포해야 한다. “선포를 하고 나면 수많은 사람들이 알고 있어서 중도에 그만 둘 수가 없다. 그렇게 하다보면 어느 날 꿈을 이루게 된다.” 라고 말했다.

우리 인간은 태어날 때와 죽을 때는 아무런 선택이 없다. 그러나 한번 주어진 인생을 어떻게 살 다 갈 것인가는 내가 결정 한다. 지나간 시간이 다시는 돌아오지 않는다. 지나간 시간을 되돌아보고 지금 순간부터 어떻게 활용하느냐에 따라 다음 순간이 변한다. 내일이 변하고 미래가 변한다. 여러분이 변할 때 여러분의 가족이 변한다. 회사가 변하고 대한민국이 변한다. “모든 것은 내가 결정한다. 이왕 태어난 삶 멋지고 보람 있고, 행복하게 살아가길 바란다.” 라며 강연을 마쳤다.

[그림 3-1-2] 서진규 소장 강연 장면





### 3) 신상훈 서울종합예술대학교 교수 강연

소통아카데미 1기 마지막차 강연은 ‘소통기술 체험하기 - FUN과 소통, 유머가 이긴다’. 라는 주제로 신상훈 서울종합예술대학교 교수가 담당했다.

[그림 3-1-3] 신상훈 교수 강연 장면



신 교수는 우리는 진짜 행복이 무엇인지? 진짜 소통이 무엇인지 모른 채 살아가고 있다면서 그냥 웃으면 모든 것이 똥 풀리고 진짜 행복해 질 수 있다면서 고민하지 말고 ‘하하하’ 웃어보라며 웃음의 중요성에 대해 강연을 펼쳤다.

신 교수는 상대를 웃기는 가장 좋은 방법은 접촉이다. 가장 좋은 접촉은 미소이고 내가 먼저 미소 지으면 상대는 웃게 되어 있다. 가위 바위 보를 통해 웃음과 유머를 내 것으로 만드는 방법을 소개했다.

첫째, 주먹이다. 주먹을 내는 것은 자신감이 있기 때문이다. 자신감이 있으면 상대는 웃을 수밖에 없다. 누군가를 바라볼 때도 자신감 있게 바라봐야 한다. 누군가를 웃기려면 무조건 들이대자는 자신감을 가져야 한다.

둘째, 가위다. 가위는 뭔가를 자를 때 사용한다. 우리는 선택을 잘해야 한다. 선택을 잘하는 사람들이 성공한다. 일반인들이 하루에 선택하는 일이 70가지라고 한다. 반면 CEO들은 하루에 139가지의 선택을 한다. 빠른 선택을 하기 때문이다. 선택은 확실하게 하고 빨리 해야 한다. 화를 내는 것도 선택이다. 화를 참으면 화병이 될 뿐이다. 다만 웃으며 화를 내는 것이 중요하다.

셋째, 보자기다. 상대에 대한 배려가 없는 사람은 손을 펼 수 없다. 손을 펴서 할 수 있는 일은 악수, 쓰다듬어 주고, 안아주고 하는 좋은 일들뿐이다. 손을 펴고 상대를 배려하는 마음이 있다면 상대는 웃게 되어 있다. 배려는 상대방의 입장을 반대로 생각해보는 것이다.

또한, 어른들에게 웃음을 주는 방법, 재미있는 인사방법, 확실한 자기소개 등 다양한 웃음방법도 소개하면서 강연을 마무리 했다.

## 나. 소통아카데미 2기 강연내용

### 1) 도정일 경희대 후마니타스칼리지 대학장 강연

소통아카데미 1기 첫 강연자로 나선

[그림 3-1-4] 도정일 학장 강연 장면

도정일 학장은 ‘소통의 의미와 대화의 정신-인문학에서 배우는 소통의 길’이라는 내용으로 강연을 했다. 도 학장은 “소통을 이해하기 전에 우리는 먼저 도 대체 무엇이 소통의 결핍이라는 현상을 일으키는지 생각해야 한다.” 라고 하면서 강연을 시작했다.



소통사회, 화해사회를 우리가 지향하고자 할 때 첫 번째로 필요한 일은 소통을 불가능하게 하는 조건들, 사회적인 조건들을 제거하는 일이다. 바로 ‘공존과 공생의 사회’를 만드는 것이다. 특히, 공존과 공생의 사회를 만드는 데 꼭 필요한 사회적 조건은 돈도 행복도 아니다. 공정성과 공평성, 그리고 평등이다 라고 강조했다.

두 번째로 소통사회를 위해서 필요한 것은 상처에 대한 윤리적 책임이다. 동정이니 연민이니 공감이니 교감이라고 하는 말들이 지금 우리가 부르고 있는 소통의 인문학적 의미다. 가장 중요한 인문학적 의미의 소통이라는 말을 인문학적 용어로 표현한다면 바로 교감, 공감, 연민, 동정일 것이다.

타인을 이해하고, 교감하고, 공감을 성취할 때 그 사람과 어떤 일체감, 동일감의 이해의 영역을 확보하게 되는데 이것이 존재의 확장이고, 존재의 확장은 우리를 기쁘게 한다. 증오와 슬픔, 분노는 우리는 옳아매고 사람을 작아지게 만든다. 그것들을 이겨 낼 수 있는 것은 공감, 교감, 동정, 연민 같은 인간이 가진 특출한 능력이다.

공존의 정의가 살아있을 때만 소통의 사회가 가능하다. 그 공존의 정의를 요약하면 ‘너도 살고 나도 산다’이다. “우리의 공존과 공생을 가능하게 하는 것은 무엇이며, 어느 때에 그러한 사회를 만들 수 있는지 그 질문에 응답하고자 할 때 비로소 인문학과 만나게 될 수 있다.”라면서 강연을 마무리 했다.

## 2) 김원식 건국대학교 교수 강연

2회차 강연은 김원식 교수가 ‘소통으로 행복찾기 - 한국경제와 복지’라는 내용으로 진행했다.

김교수는 성장은 경제시스템이 제대로 유지될 수 있고 앞으로 계속 나가도록 해주는 것이고, 복지는 개인의 기본적인 욕구 충족뿐 아니라 개인이 경제가 성장하고 사회가 발전하는데 어떻게 기여할 수 있을 것인가를 같이 고민하는 것이다. 라고 하면서 결국 경제는

복지와 같이 가야 하는 것이고, 서로 밀접한 관계에 있음에도 우리는 경제와 복지를 별개의 문제로 생각하고 있는 것이 문제라고 지적했다.

김교수는 자본주의 4.0시대가 도래하면서 민간부문의 참여가 확대되면서 복지부문에 있어 민간부문의 개념과 기법을 도입해 문제를 해결하려는 움직임이 일어나고 있다. 이런 문제점 해결의 핵심은 사회적 통합과 포용이다. 앞으로 대한민국의 복지정책은 변화하는 사회에 맞춘 질적 접근이 필요하다. 경제성장과 연결될 수 있는 고용도 필요하다. 고용 없는 복지는 있을 수 없다.

성장과 복지에 있어 중요한 것이 공생적 발전이다. “성장과 복지를 조화시키기 위해서는 합리적인 복지지출이 이루어져야 하므로 이제 근본적인 복지제도의 개혁이 필요한 시점이다.” 라고 강조하면서 강연을 마무리 했다.

[그림 3-1-5] 김원식 교수 강연 장면



### 3). 엄용수 코미디언 강연

소통아카데미 2기 마지막차 강연은 [그림 3-1-6] 엄용수 코미디언 강연 장면  
 ‘소통기술 체험하기 - 유머로 소통하라. 관객과 소통하는 인생’. 이라는 주제로 엄용수 개그맨이 담당했다.



엄용수씨는 우리나라 사람들이 박수와 웃음에 인색한데, 소통이 잘 안 되는 원인도 그런 것에 있다. 라고 지적하면서 누가 하는 말에 웃고 박수를 쳐준다는 것은 소통이 됐다는 뜻이다. “인정하기 때문에 웃어주는 것이고 마음을 열었기 때문에 박수를 보내주는 것이다.” 라고 하면서 웃음의 중요성을 강조했다.

니체는 모든 웃음은 진리를 포함하고 있다고 하였다. 웃음이 포함되지 않은 진리는 진정한 진리가 아니라고 하였다. 모든 진리는 웃음이 포함되어야 한다. 소통에서 가장 핵심적인 것은 웃음이다. “웃음만큼 강력한 화합이 없다. 또 웃음만큼 소통이 빠른 것이 없다.” 라고 말했다.

다만, 소통이라고 해서 아무 단어나 쓸 수는 없는 것이다. 품위가 있어야 되고, 윤리도 있어야 되고, 도덕성도 있어야 되고, 국민이 인정하는 상식이 있어야 한다. 그래서 소통을 위해서 웃기려고 빨리 소통하려고 하다보면 무리가 올 수 있다. 그럴 때는 객석에서 관중들이 그것을 인내하는 것도 필요하다. 그래서 우리가 좀 더 포용심을 갖고 인정해주어야 한다. 서로 양보의 미덕을 발휘해야 한다. “우리가 내 실체를 넓혀가기 위해서는 모든 것을 수용하고, 스스로 소통하려는 노력이 필요하다.” 라면서 강연을 마무리 했다.

## 다. 소통아카데미 3기 강연내용

### 1) 이상벽 방송인 강연

[그림 3-1-7] 이상벽 방송인 강연 장면

소통아카데미 3기 첫 강연자로 나선 이상벽 방송인은 ‘소통기술 체험하기-소통하는 삶을 만드는 인생 5계(五計)’이라는 내용으로 강연을 했다.

이 방송인은 우리의 삶을 5가지 단계로 나뉘어서 소개했다.



첫째, ‘생계(生計)’이다. 어떻게 살아갈 것인가 하는 문제이다. 태어나서부터 50세까지를 1모작이라고 하고, 그 후 100세까지를 2모작으로 구분해 보자. 인생 1모작 기간은 부가가치 중심일 수밖에 없다. 2모작은知足상락(知足常樂)이라고 해서 본인이 만족하는 일을 하는 사람은 언제나 즐겁다.

둘째, 처신의 계획 ‘신계(身計)’이다. 사람은 어떻게 처신할 것인가 하는 문제가 중요하다. 끼(소질), 깡(신념), 끈(대열), 꺾(지혜), 꿀(자아의 모습), 꿈을 가지고 나의 삶을 구현해 낼 수 있어야 한다.

셋째, ‘가계(家計)’이다. 어떻게 가문을 만들어 나갈 것인가 하는 문제이다.

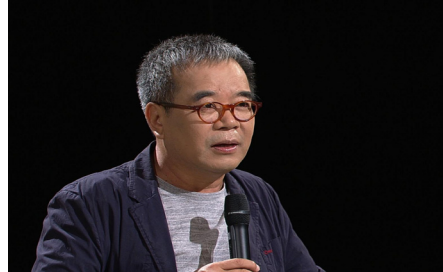
넷째, ‘노계(老計)’이다. 품위있고 존경받는 모습으로 늙고마음을 맞이해야 한다.

다섯째, ‘사계(死計)’이다. 내일이면 죽을지 모른다는 생각을 한다면 어제보다는 오늘 좀 더 겸허해질 수 있을 것이다. 그리고 뭔가 마지막에 할 일이 무엇인가를 생각하게 될 것이다. “지금부터라도 열심히 인생 5계의 틀을 짜서 여한이 없는 세상을 설계해나가기 바란다.” 라고 하면서 강연을 마무리 했다.

## 2). 김용택 시인 강연

[그림 3-1-8] 김용택 시인 강연 장면

2회차 강연은 김용택 시인이 ‘소통으로 행복찾기-자연과 나의 시(詩) 그리고 더불어 사는 삶’이라는 주제로 자연과 아이들을 통한 세상 살아가는 이야기와 소통·상생에 대하여 강연을 펼쳤다.



봄이 오면 산에 꽃이 핀다. 산동백, 산수유, 매화꽃, 살구꽃 벚꽃 등 순서에 따라 꽃이 피는데, 우리 인간과 자연과의 오랜 약속이었다. 그런데 이 약속이 깨져버렸다. “꽃과 사람, 자연과 인간과의 약속이 무심히 깨뜨려지는 현실이 심각한 일이 아닐 수 없다.” 라고 지적하면서 우리가 진짜로 무엇을 걱정하고 세상을 살아갈 것인가에 대해서 다시 한 번 고민을 할 때가 되었다. 돈만 벌기 위해 악을 쓰고 살 것이 아니라 다시 한 번 삶을 들여다보고, 멈추어 보고, 생각해보고 ‘이렇게 살아도 될까’ 하는 근본적이고 기본적인 가치관의 변화가 요구되는 시점이라고 생각한다. 라고 강조했다.

아이들은 정직하고 진실하기 때문에 삶이 진실하고 진정성이 있다. 그렇다 보니 우리가 사는 세상을 늘 새로운 눈으로 바라보고 신기함을 가지고 있어서 늘 감동하여 자기의 생각과 행동을 바꾸고 세상을 바꾸고 자기의 운명을 바꾸어 가는 것이다. 이것이 바로 진정한 교육이다. 하나를 가르쳐주면 그 주위도 자세히 봐야하는 것이다. 이것이 융합이고 통섭이고 창조다.

한 그루의 나무를 통해서 새로운 세계를 만들어 내는 것이다. 그것도 그냥 보는 것이 아니라 자세히 보는 것이다. 자세히 보아야 무엇인지 알게 되고 무엇인지 알아야 이해가 되는 것이다. 이해가 되어야 그것이 비로소 내 것이 되는 것이다. 우리는 아이들에게 우리가 살아왔던 세상과 살고 있는 세상을 가르쳐서 그들이 살아갈 새로운 세계를 창조하도록 도와주어야 한다.

이제 우리는 우리 가정을 지켜야 할 때가 되었다. 가정은 사랑과 애정으로 뭉치는 아름다운 공동체다. 절대적으로 가족이 지켜져야 우리 사회가 지켜지고 가족을 지키는 힘이 우리 사회를 지키고 국가를 지키는 힘이 될 것이다. “우리가 살아가는데 가장 중요한 것이 행복이라는 것을 다시 한 번 생각하는 시간이 되길 바란다.” 라면서 강연을 마무리 했다.



### 3) 이시형 세로토닌문화원 이사장 강연

소통아카데미 3기 마지막차 강연은 이시형 이사장이 ‘소통의 의미와 대화의 정신-무엇이 한국을 정상으로 달리게 하는가?’ 라는 주제로 강연을 펼쳤다.

[그림 3-1-9] 이시형 박사 강연 장면



이 이사장은 대한민국은 전쟁의 폐허 속에서 기술, 자본, 자원이 없는 가

운에서도 서구에서 300년이 걸렸던 산업화를 우리는 40년 만에 이루었다. 골드만삭스 발표에 의하면 2025년이면 우리나라 GNP는 5만 불, 세계 3위, 2050년에는 8만 불이 넘어가고 세계 2위 국가가 된다고 전망하고 있다라고 소개하면서 이제 우리는 누가 뭐라고 해도 부국이고 강국이다. 도대체 무엇이 아무 것도 없는 한국에 기적을 일구어냈을까? 에 대한 해답으로 진취성(기마, 유목민족의 뿌리), 신명성(무교적 기질), 양뇌성(좌우뇌형 성향), 근면성(부지런함), 상향성(세계적 교육열), 긍정성(설마! 하는 낙천성), 유연성(융통성, 통찰력, 기민성, 직관) 이 오늘의 한국을 만드는 바탕이 되었다라고 했다.

이 이사장은 품격을 논해야 하는 지금 시대에는 내적인, 정신적인 성숙이 필요하다.라고 강조하면서 우리 사회 각 분야에서 소통이 화두인데, 가장 아쉬운 부분이 자연과의 소통이다. 지구의 손님인 우리는 자연을 파괴하고 있고, 지구는 드디어 인간과의 공생을 포기하기 시작했다. 지구의 손님으로서 자연에 대한 예의와 법도를 지켜야 할 때이다. 그래서 중요한 것이 자연과 인간의 소통이다.

“경제적 성장에 이어 이제는 정말 국격과 품격을 올려야 한다. 삶의 스트레스를 조절하고, 열정을 갖고 밀어붙이되 차분해질 필요가 있다. 그래야 한국인들이 세계에서 제대로 된 대접을 받을 수 있다.” 라고 강조하면서 강연을 마무리 했다.

## 라. 소통아카데미 4기 강연내용

### 1) 황수관 교수 강연

소통아카데미 4기 첫 강연자로 나선 황수관 교수는 '소통의 의미와 대화의 정신- '신바람 소통법'이라는 주제로 강연을 했다.

황교수는 '5-3=2, 2+2=4'라는 소통의 법칙을 제시하면서 어떤 오해를 세 번만 생각하면 이해가 생기고, 이해를 두 번만 해주면 사랑이 생긴다. 소통은 반드시 만남으로 이루어지며, 누구를 만나든 귀하게 만나야 하며 겸손한 자세와 항상 웃는 얼굴을 해야 한다. 만남은 여러 만남이 있는데, 부모와의 만남, 부부간의 만남, 이웃과의 만남, 스승과 제자와의 만남이 있다. 만남 중에서는 가장 먼저 가족과의 만남이 가장 먼저 이루어지고 가족과의 소통이 중요하다면서 '1,000억원 짜리 강의'에 대해 소개했다.

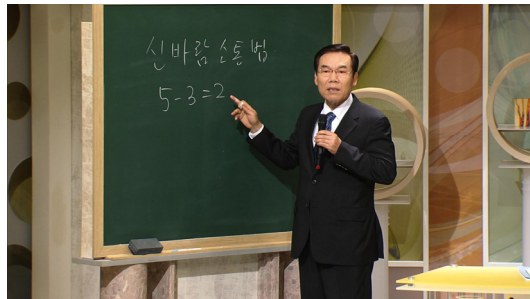
1,000억원 중에 첫 번째 영은 지위이며, 두 번째 0은 명예, 세 번째 0은 돈입니다. 마지막 1은 건강과 가족이라면서 "1"을 지우면 1,000억원이 0원이 되어 버립니다. 인생에서 명예, 지위, 돈도 중요하며 아무리 그것을 많이 가지고 있다하더라도 건강과 가족이 없다면 바로 실패한 인생이 되어 버린다.

황교수는 아버지가 강조한 '蘇東坡曰 無故而得千金이면 不有大福 이요 必有大福니라'라는 글귀를 소개하면서 부모와 자식 간의 소통은 사랑의 소통이라면서 부모의 깊은 사랑에 대해 말했다.

아울러, 부부간의 만남과 소통, 선생님과의 소통, 사람과 세상과의 소통에 대해 본인의 사례를 통해 이야기를 이어갔다.

소통을 통해서 모든 분야의 갈등과 분열을 해소해야겠다. 우리나라는 희망이 있다. 소통해서 오해를 세 번 생각해서 이해를 시키고, 이해를 두 번 해서 사랑이 생겨서 우리 모두 서로서로 이해하고 사랑으로 한데 뭉쳐 신바람 나는 내 나라 대한민국을 건설하는데 앞장서 줄 것을 부탁드립니다. 라면서 강연을 마무리 했다.

[그림 3-1-10] 황수관 교수 강연 장면

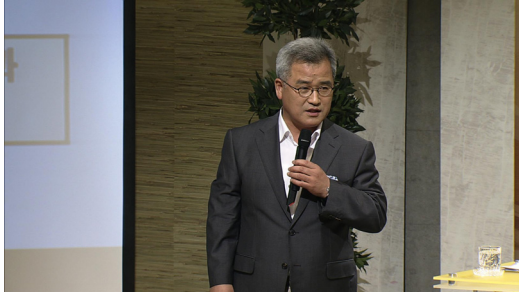




## 2) 엄길청 교수 강연

[그림 3-1-11] 엄길청 교수 강연 장면

2회차 강연은 엄길청 교수가 ‘소통으로 행복찾기-소통으로 풀어가  
는 부자의 경영학’이라는 주제로 우리  
의 경제사회 현실과 다양한 가치  
관을 어떻게 하나의 관점으로 통합할  
것인가에 대하여 강연을 펼쳤다.



세계적으로 미국의 금융위기, 유럽의 재정위기, 신흥국가의 실물 경제 부진 등의  
문제로 인해 다들 염려와 걱정이 큰데, 최근 피치라고 하는 신용평가회사가 일본보다  
국가신용등급을 올려놓았다. 무슨 힘일까? 우리의 실질적인 힘은 제조업이고 40~60  
대의 부모들의 힘이다. 그러나 베이비부머라고 하는 50~60년대는 가난할 때 태어나  
18%정도만 고등교육까지 받았고 나머지는 공부도 충분히 하지 못했다. 자녀 교육비  
를 내느라 자신들에 대한 계획을 세우지 못했다. 저 수익 경제의 장수사회에 대한 준  
비가 전혀 되지 않은 것이 문제이다.

이런 것들은 생각해보면 한국사회가 어느 쪽으로 방향을 잡아야 할까?

선진국이 되면 일터와 내가 사는 집은 가까울수록 좋다. 이동거리와 이동비용의 문  
제인데, 성장률이 떨어지게 되면 그 비용하나라도 삶의 차이가 생긴다. 그래서 어떻  
게 해서도 한 곳에 오래 머물고, 그곳에 일터가 같이 있도록 하는 것이 선진국의 안  
정된 모델이다. 이때 중요한 것은 동네사람들과 소통하려는 준비가 되어 있어야 한다.

여러분이 사는 동네, 마을로부터 힘이 얻어야 한다. 또 하나는 여러분의 형제동기간  
자녀, 부모로부터 힘을 얻어야 한다.

세상은 지속가능해야 하고 나도 벌지만 남도 벌어야 한다. 이윤극대화가 아닌 이윤  
적정화가 필요하다. 이것이 경제적 사회소통의 최대 화두라고 할 수 있다. 누구의 기  
회를 빼앗은 일이 없도록 해야 한다. 앞으로 근거리 교통망이 발달하여 워킹시티가  
되는 배회경제로 변할 것이다. 어떻게 하면 다함께 잘 살 수 있을까? 옛날 동네의 조  
그마한 가게에서 폭리를 취하는가? 대한민국의 정의로운 전통을 믿는다. 라면서 강연  
을 마쳤다.

### 3) 최창호 소장 강연

[그림 3-1-12] 최창호 소장 강연 장면

소통아카데미 3기 마지막차 강연은 최창호 소장이 ‘소통기술 체험하기- 무엇이 사람을 움직이는가? 주체로 사람이 마음을 움직이는 중요한 요소와 소통의 방법에 대해서 강연을 펼쳤다.



사람을 움직이는데 가장 중요한 것으로 첫 번째로는 암시다. 암시는 자기암시, 타자암시, 사회적 암시가 있다. ‘나는 될 수 있다’라는 긍정적인 태도, 긍정적인 생각, 낙천적인 생각이 중요하다. 상대방에게 기원하고, 기도도 하는 것이다. 다른 사람에 대해서도 누군가를 기원해주면 에너지가 모여서 큰 힘이 된다.

두 번째는 상대방의 나르시시즘을 자극시켜주는 것이다. 누군가를 설득하고, 누군가와 소통하려면 상대방을 인정하고, 이해해주어야 한다. 그리고 미소가 있고 유머가 있어야 있어야 하며, 상대의 아픔을 알아주고 같이 공유한다는 것만으로도 충분히 커뮤니케이션이 되고 설득되는 것이다.

세 번째는 체험을 시켜주는 것이다. 펄떡이는 물고기처럼 생동감 넘치게 움직이는 사람들을 보고 그것을 경험해보면 우울하거나 좌절하지 않게 될 수 있다. 웃거나 봉사라도 암세포를 잡아먹는 면역세포인 NK세포가 증가한다.

마지막으로 말을 잘 하는 것보다 잘 들어주는 것이 더 중요하다. 그렇게 하기 위해선 ‘Yes but 화법’도 구사할 줄 알아야하고, ‘123화법’도 알아야 한다. ‘Yes but 화법’은 상대방이 쓸데없는 소리를 하더라도 우선 상대방을 인정하는 것이다. 항상 습관적으로 상대방에게 긍정해주고 문제점을 지적해주면 이야기가 좀 더 수월해 지게 된다.

소통이라고 하는 커뮤니케이션에 여러 가지 방법이 있지만, 중요한 것은 상대방에 대해서 존중해주는 마음이 있어야하고, 역지사지하는 것이 가장 중요하다. 상대방의 입장에서 서보는 것, 누군가를 설득하기 보다는 상대방의 입장에서 바라보는 여유만 있어도 소통의 달인이 될 수 있다.라면서 강연을 마무리 했다.

## 마. 소통아카데미 5기 강연내용

### 1) 오종남 교수 강연

소통아카데미 5기 첫 강연자로 나선 오종남 교수는 '소통의 의미와 대화의 정신- '참행복론'이라는 주제로 '장수, 축복인가?', '노후대비는 어떻게 할까?', '참행복론'이란 무엇인가? 라는 화두를 던지면서 강연을 시작했다.

[그림 3-1-13] 오종남 교수 강연 장면



오교수는 앞으로 100세까지 살 수 있

는데, 환갑을 맞을 때 나머지 인생을 살 준비가 되지 않으면 장수는 행복이 아닌 재앙이다. 노후대비는 현재 행동이 자기 자신의 주제에 맞는 것인지, 분수를 넘는 소비행태가 아닌지 판단하고, 자식들에게 너무 집착하지 말고 나머지 남은 자신의 노후준비에 투자를 한다면 장수가 축복이 될 수 있는 조건을 찾을 수 있다

행복에 이르는 길에는 두 가지가 있다. 더 많이 성취하거나 더 적게 바라는 것이다. 지금 내가 현재 누리고 있는 것에 감사하는 마음과 나보다 힘든 사람도 많다는 것을 비교해보고 그 사람들에게 나눔을 실천하면 된다.

나눔이란 배려를 이야기 한다. 짝을 배려하고, 상대방을 염려하는 마음이다. 배려란 내가 상대하고 있는 짝에 대해서 염려하는 마음이다. 그것이 나눔이다. 나눔은 어떤 면에서든지 못하다고 생각하는 사람에게 마음으로 따뜻하게 대하고 대접받고 싶은 대로 대하는 것이 나눔이다.

소통이란 상대방의 마음에 나의 마음을 같이 한다는 것은 상대방의 입장에서 생각한다는 것이다. 그것이 소통의 기본이다. 주변을 둘러보고 나보다 못한 사람의 입장을 이해하고 그 사람들을 배려하는 마음을 가질 때 우리사회의 총체적인 경쟁력이 높아지고 선진화가 될 것이라고 믿는다.

## 2) 정호승 시인 강연

2회차 강연은 정호승 시인이 ‘소통으로 행복찾기- 내 인생에 힘이 되어 주는 시’ 라는 주제로 시를 통해서 막혀 있었던 부분들이 물고를 터고 소통했으면 한다면 강연을 시작했다.

시는 어떤 의미에서 나 자신의 삶을 이해하기보다는 성찰하게 해주는 역할을 한다. 그리고 시는 언어의 궁극적인 아름다움을 깨닫게 해주는 역할도 한다. 시의 역할 중 우리의 삶에 큰 힘과 위안이 되어주는 역할은 무엇보다 더 소중하다.

우리는 다른 사람과의 소통도 중요하지만 나 자신과의 관계에서도 소통이 중요하다. 자기를 들여다 볼 수 있는 길이 없을까? 성철스님은 우리들에게 “자기를 바로 봅시다. 자기를 바로 보지 못하면 그 바로 보지 못하는 것에서 갈등의 씨앗, 분노의 씨앗이 싹틔니다”라고 하셨다.

시와 노래는 한 몸이다. 시 속에 노래가 있고, 노래 속에 시가 있다. 시가 노래의 옷을 입었을 때 우리들에게 다시 소통의 길을 열어준다.

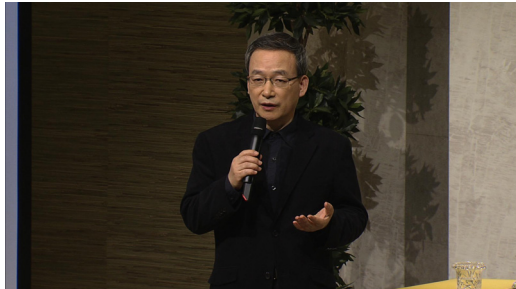
20년 전 한 스님의 부탁으로 어느 산사에 풍경을 달게 되었다. 풍경이 없으면 바람은 존재하기 어렵다. 바람이 없으면 풍경이 존재하기 어렵다. 당신이 없으면 나도 없을 수 있다. 내가 있기 때문에 당신이 존재한다. 우리는 풍경과 바람과의 관계에서 다시 한 번 소통의 관계를 생각할 수 있다면서 ‘풍경 달다’ 라는 시를 소개했다.

### <풍경 달다>

운주사 외불님을 뵈고 돌아오는 길에 그대 가슴의 처마 끝에 풍경을 달고 돌아왔다  
먼데서 바람 불어와 풍경 소리 들리면 보고 싶은 내 마음이 찾아간 줄 알아라

시를 통해서 자기 자신과의 소통을 다시 생각해보길 바란다. 시가 우리 인생에서 힘이 되어준다고 생각하는가? 시는 나 자신을 들여다볼 수 있는 또 하나의 눈이다. 그런 생각을 하면서 여러분들의 가슴속에 있는 시를 여러분들 자신들이 구체적으로 발견하시기를 바란다고 하였다.

[그림 3-1-14] 정호승 시인 강연 장면



### 3) 홍광수 소장 강연

[그림 3-1-15] 홍광수 소장 강연 장면

소통아카데미 5기 마지막 강연은 홍광수 소장이 ‘소통기술 체험하기-소통으로 행복한 인간관계 만들기’란 주제로 이 세상을 살면서 가장 어려운 것이 무엇일까? 라는 화두를 던지면서 강연을 시작했다.



소통을 잘하기 위해서는 우뇌형, 좌뇌형의 특성 알아야 한다. 우뇌가 발달한 사람은 세상을 넓게 보는 대신 주위가 산만해 어떤 일을 끝까지 못하는 경우가 많다. 좌뇌가 발달한 사람은 집중력이 좋으나, 속도가 느리고 융통성이 부족하다.

우뇌형을 외향성이라고 하는데, 사람을 좋아하고 속보다 겉모습에 치중한다. 좌뇌형은 내향성인데, 자신을 중요시 하고 겉모습보다 속을 중요시한다. 이런 전제로 모든 사람을 일과 사람관계 측면에서 이해하면 쉽게 소통할 수 있다. 그것이 DISC<sup>31)</sup> 이론이다.

D형은 외향성으로 일을 적극적으로 하는 주도형이다. D형과 소통하기 위해서는 이야기를 주로 하되 짧게 하고, 칭찬을 많이 해줘야 한다.

I형은 외향성으로 대인관계를 잘하는 사교형이다. I형을 대할 때는 자기를 표현해주는 부분에 관심을 가져줘야 소통의 문이 열린다.

S형은 내향성으로 남을 따라 가는 안정형이다. S형의 핵심가치는 안정, 체제, 단순, 반복, 음식, 잠, 쉽, 강자를 좋아함 등이다.

C형은 내향성으로 일을 꼼꼼하게 하는 신중형이다. C형과는 자료가 분명하고 6하 원칙에 의한 논리적인 대화를 나누는 것이 소통법이다.

대인관계 속 언어에서 사랑과 감사의 포장된 문장을 통해 대화를 나누겠다는 생각을 해야 한다. 본인들은 스스로 기대치를 낮추고 작은 일에도 감사하고, 작은 성취에도 고마움을 표현할 줄 알게 되면 우리나라도 훌륭한 나라가 될 것이다.

31) 인간이 행동유형(DISC) : Dominance Influence Steadiness Conscientiousness

## 제2절 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트

### 1. 배경 및 의의

‘사회지도층 나눔·봉사 프로젝트’는 사회적 갈등을 해소하고 따뜻한 공동체 문화를 조성하기 위하여 사회지도층이 국민 속에 파고들어 나눔과 봉사활동에 솔선수범함으로써 사회통합을 이루고자 하는 목적으로 기획되었다. 그렇다면 우리사회는 어느 정도의 사회적 갈등을 겪고 있으며 이를 어떻게 해결할 수 있을 것인가?

글로벌 아웃소싱과 기술발전 등으로 경제가 성장하더라도 그만큼 고용이 늘지 않고, 이로 인한 실업 내지 비정규직 양산으로 부의 불평등한 분배가 악화됨에 따라 교육, 보건 등 사회 전반에 걸쳐 소외계층이 발생하게 되는 등 사회 각 부분의 갈등현상이 보편화되는 추세이다. 고려대 한국사회연구소와 BK21 갈등사회교육연구단이 2007년 말 실시한 ‘한국인의 갈등의식조사’에 따르면 갈등수준을 0점(전혀 심각하지 않은 수준)에서 10점(매우 심각한 수준)의 척도로 측정했을 때 한국인은 현재의 갈등수준을 7.5점으로 인식하고 있다. 갈등이 심각하지 않다고 생각하는 사람들이 2.2%인데 반해 심각하다고 생각하는 사람들은 91.1%에 달했다. 과거 10년 전과 비교해 사회갈등이 더욱 심각해졌다고 생각하는 사람들이 60%에 육박하는 것으로 나타났다.

우리 국민들이 느끼는 사회적 갈등은 각종 통계와 수치에 의해 사실로 입증되고 있다. 특히 OECD에 따르면 한국의 소득불균형 지수가 꾸준히 증가추세를 보이고 있을 뿐 아니라, 성별에 따른 임금 불평등도 압도적인 수치로 전 세계 1위에 랭크되어 있다. 또한 지난 10년 사이 74%나 증가한 각종 반사회적 범죄로 온 국민이 불안감을 느끼고 있다. 하지만 이러한 다각적인 불평등 문제를 해결하기 위한 정부의 사회공공 분야 지출은 매우 미흡한 수준이며, 시장부문의 사회공헌활동도 다방면에서 활발하게 진행되고 있지만 국민적 지지와 신뢰를 얻어내지 못하고 있는 상황이다. 시민사회 측면에서도 자원봉사 참여율이 2005년 이후 20%대에서 정체되어 우리 국민 스스로가 주체성과 자발성을 가지고 문제 해결에 나서는 모습을 찾아보기가 힘든 실정이다. 이러한 측면에서 현재 한국사회를 ‘갈등 사회’라고 정의하는 것은 단지 갈등이 빈번하고

고질적이라는 것을 넘어서 갈등을 민주적이고 합리적인 방식으로 해결할 수 있는 능력과 문화가 갖추어지지 않았다는 의미도 포함한다고 할 수 있다.

해외 선진국의 사례를 살펴보면, EU의 경우 사회통합을 위한 다각적이고 구체적인 목표를 세우는 물론 사회경제적으로 가장 소외된 집단의 적극적인 사회·경제활동의 참여와 그로 인한 사회통합을 전략적으로 지원하고 있다. 더불어 소외집단의 사회경제적 참여를 유도하면서 사회통합을 촉진하는 전략으로서 가장 큰 중요성을 갖는 것은 바로 자원봉사활동임을 강조하고 있다.

자원봉사와 나눔이 사회통합에 효과적이고도 긍정적 영향을 미친다는 것은 다양한 연구를 통해 이미 널리 알려진 사실이다. 유엔보고서에서도 자원봉사와 나눔의 중요성을 언급하며, 자원봉사가 사회 구성원 간 신뢰구축에 기여함으로써 통합과 호혜의 문화를 조성하고 그 결과로 건강하고도 평등한 사회를 만들 수 있다고 밝히고 있다.

그렇다면, 누가 자원봉사와 나눔문화를 만들기에 앞장설 것인가. 2008년 한 조사를 통해 밝혀진 공익의식의 사회·인구학적 특성에 따르면, 소득과 지위가 높고 고용지위가 안정된 사람일수록 높은 공익의식 수준을 보였다(윤인진, 2008). 즉, 우리 사회의 지도층이야말로 사회갈등을 효율적으로 해결하여 보다 높은 수준의 사회통합을 가능하게 할 책무와 함께 열쇠를 쥐고 있는 셈이다.

사회통합위원회 계층분과위원회는 이제훈위원(초록우산 어린이재단 회장 겸 한국 자원봉사협의회 상임대표)을 책임위원으로 하여 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트를 구성, “정책과제”와 “나눔·봉사”로 나누어 구체적인 사항을 논의하였다. 정책과제에 대하여는 2010~2011년까지 기부금의 소득공제 확대, 전문모금기관 운영 투명성 제고 방안, 나눔교육 제도화 등 기부활성화를 위한 제도를 개선하였다.

아울러 사회지도층의 “나눔과 봉사 문화”를 사회적 공감대로 확산시키기 위한 방안으로 2012년도에도 매월 4번째 토요일을 “지도층의 나눔·봉사의 날”로 지정, 현장봉사활동을 진행하였다. 봉사활동을 통해 ‘지도층의 사회적 역할과 그 중요성을 인식시키고 실천으로 이어가 나눔·봉사 실천수범을 통해 사회갈등 해소 및 사회통합 촉진의 효과를 거두고자 노력하였다.



## 2. 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트 실천 사례

2011년에 이어 2012년에도 다양한 개인·단체·기관과 함께 저소득층의 주거환경개선, 소외계층 지원활동, 법률·의료 상담과 문화활동지원 등 종합적인 재능나눔 및 봉사활동을 전개하였다.

### 가. 저소득층 주거환경 개선 활동

#### 〈3월〉 파주시 법원읍 소재의 빈곤층 두 가정 집수리 봉사 실시

봉사 대상 가정은 지체장애 6급인 독거노인과 다문화 가정의 집이었다. 주거 환경이 열악했지만 재정적 문제 등으로 개선하지 못하고 있는 실정이다. 자원봉사자들은 목공과, 장판 팀으로 나누어 각각의 가정에서 지붕 수리, 도배, 장판 깔기 등을 진행하였다. 지체장애 6급인 독거어르신은 지붕에 물이 새고 벽 사이의 이음이 되지 않아 겨울이면 밖에 나가지도 못했다고 하셨다. 이날 봉사자들은 할머니 집의 지붕 뼈대부터 다시 만드느라 에어타카의 소리가 끊이지 않았다. 전체적인 진행상황을 총괄했던 한국해비타트 경기북부지부 건축팀장은 대부분 건축을 처음 해보는 봉사자들이라 쉽게 일을 할 수 있도록 계획했으며, 공간 사이가 벌어져 열이 샌 곳에는 특허 단열재로 작업하고 도배와 함께 썩은 물건들을 다 빼내는 등 환경 개선에 힘썼다고 말했다.

#### 〈4월〉 서울시 대림1노인회 노인정 개·보수공사 실시

이날 오전부터 비가 내렸으나, 봉사자들은 비를 맞으며 노인정에 있는 물건들을 정리하기 시작했다. 별 쓸모없지만 오랫동안 함께 지낸 물건들이 없어지니, 노인정 회장님은 서운해 하시기도 했다. 노인정 분들이 직접 와서 보시니 더 긴장돼 열심히 해야겠다며 봉사단은 묵묵히 정리하고, 내부 도배를 다시 하고 페인트칠 등을 오후까지 진행했다. 곳은 날씨에도 모두가 기쁨으로 봉사하였다. 어르신들도 달라진 노인정 환경에 함박웃음을 지으셨다.



## 나. 소외계층 지원활동

### 〈5월〉 사회지도층 ‘키다리아저씨 프로젝트’

저소득층 아이들 중 품행이 바르고, 학습열의가 있는 중학교 학생 10명을 추천받아 멘토링 프로그램을 진행했다. 멘티 개별 학습지원을 위해 개인별로 필요한 학습욕구를 충족토록 월 일정액을 지원한다. 프로젝트에 참여하는 아이들은 강북구에 위치한 수송중학교5명, 화계중학교5명을 대상으로 진행했다. 이번 프로젝트는 2개월 단위의 집단 멘토링, 봉사활동 참여, 멘티들의 꿈과 비전 강연 등 멘토링 프로그램과 개인별로 필요한 학습욕구를 충족토록 월 일정액을 지원하는 멘티개별 학습지원으로 나뉜다. 요즘 세대 간의 단절, 계층 갈등 등 사회문제가 참 많은 시대에 멘토들을 통해 좋은 이야기도 많이 듣고 전문적인 기술도 배울 수 있는 계기가 되었으며, 멘토들 또한 청소년들에게 배울 것이 많은 기회가 되었다.

### 〈7월〉 ‘찾아가는 멘토 스쿨’ 실시

서울시 관악구에 위치한 보육원 청소년 아이들을 대상으로 비전제시 강연을 진행하였다. 조상규 변호사가 본인의 어린 시절 이야기를 통해 아이들에게 ‘책임감’과 ‘용기’의 중요성을 전하며 아이들의 멘토가 되었다. 강연이 끝난 후, 사전에 준비한 질문지를 토대로 아이들과 봉사단원들이 친밀하게 관계형성을 할 수 있도록 마련하였다. 집단토론 형식으로 청소년들이 진로에 대해 궁금했던 사항들을 봉사자에게 질문하고 피드백을 받아 친밀감을 돈독히 했다. 중복을 맞아 아이들과 봉사단은 삼계탕을 먹고, 다음을 기약하며 멘토 스쿨은 끝이 났다. 이후에 관악구에 거주하는 어르신 10가정에 3인 1조로 직접 찾아가 후원물품도 전달하고 말벗도 되어주는 서비스의 시간을 가졌다.

### 〈9월〉 다문화가족과 함께 하는 추석맞이행사 봉사

안산에는 다문화주민센터가 설립되어있을 정도로 외국인들이 많이 거주하고 있다. 추석을 맞이하여, 타지에 있는 외국인들에게 한국의 문화를 접할 수 있는 계기를 마

련하고자 봉사단이 안산으로 방문하였다. 참가한 외국인들은 오색송편을 직접 빚으며 한국의 정을 느끼는 시간을 가질 수 있었다. 참석자들은 서투른 한국말로 한국에 살면서 느꼈던 부분들에 대해 이야기하고, 봉사단들은 송편의 유래에 대해서 설명해주는 프로그램이 진행되었다. 오늘 이 자리는 각국 출신의 다문화 가족들이 한자리에 모여 화합을 다지고 서로의 공통점을 발견할 수 있는 소중한 기회가 되어 풍성한 한가위를 보낼 수 있었다. 이날 직접 만든 송편과 후원품은 참여한 다문화가족들에게 나눠주고, 참석은 못했지만 안산에 거주하는 60개 난민 가정에도 전달되었다.

#### 〈10월〉 농촌지역사랑나눔 봉사

경기도 여주군 여주읍을 방문하여 농촌 인구감소와 고령화 등으로 어려움을 겪고 있는 지역 농업인들의 부족한 일손을 지원하였다. 사회지도층들이 고구마를 직접 캐서, 농촌 일손을 돕고 여주에 있는 장애인, 복지단체 등에게 나누어 주는 활동을 했다. 10월에는 두 가지 활동을 진행하였는데, 충남 천안시 서북구에 소재한 천안개방교도소를 방문하여 수용자 200여명을 대상으로 희망을 전하는 음악회를 개최했다. 천안개방교도소는 출소 6개월 전 수용자들의 사회 적응을 훈련시키는 교도소로, 문화예술로부터 소외되어 있는 수용자들에게 문화예술 지도층이 찾아가서 공연을 하였다. 이를 통해 수용자들의 감성지수를 높이고, 수용생활 중 심성순화와 정서적 안정을 도모해 원활한 사회복귀를 돕는 계기를 마련할 수 있었다.

[그림 3-1-16] 7, 8월 현장봉사활동 사진



## 다. 종합재능나눔 활동

### **〈5월〉 노숙인을 대상으로 의료봉사, 법률상담, 식당배식 봉사 진행**

26일 아침부터 서울역, 영등포역 등 서울·경기도 일대 지하철역과 거리에서 숙식을 하는 노숙인 약 천명과 자원봉사자들이 함께 버스에 올랐다. 연휴 교통체증으로 노숙인 대상자를 태운 버스가 늦게 도착하여 음성 꽃동네에서의 행사가 예정보다 늦은 11시부터 시작되었다. 노숙인들은 위생환경이 취약해 감염질환과 결핵, 알코올 중독 등이 많은 편인데, 이날 진료 받으신 분들 중에도 결핵환자 1명이 입원판정을 받아 현지 병원에 입원 하였다. 봉사단은 팀별로 나뉘어서 봉사활동에 참여하였다. 식당팀에서는 노숙인 1000명을 대상으로 식사배식을 하는데, 끼니를 거르신지 오래되신 분들이 많으셔서 음식이 봉사자 포함해서 넉넉하게 준비해놓았음에도 불구하고 많이 부족하였다. 한편에서는 법률상담도 같이 이루어졌다. 주로 노숙인들의 상담은 친자관계 확인소송, 실종, 살인 등 인신·형사 문제와 파산, 회생 등의 경제적 문제가 대부분 이었다. 노숙인들은 집에 들어가기 싫다는 작은 투정부부터 심각한 의료소송 문제까지 털어놓으며 조언과 앞으로 할 일 등을 꼼꼼히 적어가는 모습도 보였다.

### **〈6월〉 강원도 철원군의 6·25 참전용사 어르신들 위로 봉사**

호국보훈의 달을 맞아 6. 25전쟁으로 국가를 위해 목숨을 바친 참전용사의 숭고한 뜻을 되새기는 한편, 현재 생활고에 어려움을 겪고 있는 6.25 참전용사 미망인의 주거환경 개선 봉사활동을 펼치기 위해서 80여명의 봉사자가 강원도 철원으로 향했다. 각 단체별로 참여하여 어르신들의 건강을 체크하는 의료봉사팀, 문화소외지역을 대상으로 한 문화공연, 6·25참전용사 어르신 집수리 봉사, 식사대접, 이·미용 봉사 등이 진행되었다. 봉사단은 각 팀별로 배치되어 식당팀은 직접 만들어 온 재료를 접시에 담아 어르신들이 진료가 끝나시면 식사할 수 있도록 했다. 메뉴는 비빔밥과 된장국, 수박이 준비되었다. 한쪽에서는 이·미용 봉사도 이루어졌다. 어르신들은 염색 및 파마, 컷트를 받으시며 한결 젊어진 것 같다고 하셨다. 집수리 봉사팀은 혼자 살고 계시는 어르신 댁에 방문하여 난방시설, 도배 및 장판 등을 교체하였으며 인근에 있는 경

로당에 비막이 공사를 같이 진행하였다. 한사람이 했다면, 이 많은 일들은 불가능했을 것이다. 하지만, 함께하는 사람들이 모여 나눔이 펼쳐졌을 때는 얼마든지 가능한 일이다. 집수리 봉사단이 다시 본부로 집결했을 때는 문화공연팀의 공연이 진행되고 있었는데, 강당에서 마술쇼와 가수들의 노래 소리가 울려 퍼졌다. 어르신들은 흥겨운 노랫가락에 맞추어 무대로 나오셔서 춤도 추시고, 지역주민들도 함께 참여하여 행사를 무사히 마칠 수 있게 되었다.

[그림 3-1-17] 5,6월 현장봉사활동



### 3. 사회갈등 치유를 위한 나눔과 봉사 정책 토론회 개최

대한민국 나눔·봉사의 미래좌표를 살펴보고, 기업, 문화예술, 법조, 시민단체 등 사회 각계의 나눔운동 실천사례를 통해 사회갈등 치유를 위한 방법들을 모색하고자, 지난 11월 21일(수) 오후 2시부터 페럼타워 3층 페럼홀에서 “사회갈등 치유를 위한 나눔과 봉사 정책 토론회”가 개최되었다.

주최측을 대표해서 송석구 사회통합위원장은 인사말에서 ‘사회통합을 위해 나눔·봉사는 필수적이며, 이를 실천하고 계신 분들에게 큰 격려와 함께 감사’한다고 표했다. 이제훈 한국자원봉사협의회 상임대표는 환영사를 통해 ‘더 건강하고, 더 따뜻한 사회를 만드는 지름길은 사회지도층이 솔선수범하고 부자들이 존경받는 풍토를 만드는 일’이라며 노블레스 오블리주의 의미와 가치를 강조했다.

이배용 전 국가브랜드위원회 위원장은 “국가브랜드와 나눔과 봉사의 힘”을 주제로 한 기조연설을 통해 소프트 파워시대의 문화의 중요성을 강조하며 우리 국민의 활발한 국내·외적 자원봉사 참여를 격려했다. 특히, 국제자원봉사를 통해 서로 진솔한 감동이 공유되고 진정한 소통을 통해 인류애의 공명이 이루어졌다는 점을 역설하며 언어, 관습, 지역이 모두 다른 사람들이 함께 진정한 마음을 나눌 수 있는 통로는 바로 자원봉사라는 점을 언급하였다. 이에 국민 모두가 주인의식을 가지고 자원봉사에 앞장서고 자긍심과 전문성을 갖추게 되기를 바란다고 이른바 주·전·자 정신을 강조하였다.

이어진 발제와 토론을 통해서도 나눔과 봉사의 문화를 함양하기 위한 다양한 방법들이 제시되었다. 발제강연에서 김경동 한국자원봉사포럼 회장은 국가, 시장, 그리고 시민사회의 협력을 촉구하며 시민사회가 이러한 파트너십을 구축하기 위해서는 하나의 구심점을 중심으로 자원봉사계의 힘을 모으는 일이 중요하다고 강조했다. 이어 김동배 연세대학교 사회복지대학원 교수는 한국자원봉사협의회를 중심으로 한 민간차원의 자원봉사자의 역량강화가 필요함을 지적하고, 유급자원봉사로 이어지는 인정보상체계의 문제점 및 자원봉사지원체계에 대한 문제점과 해법을 제시했다. 정희선 한국자원봉사문화 사무총장은 시대적 흐름을 반영하는 기원봉사정책을, 김용우 사회통합위원회 계층분과위원은 자원봉사교육의 활성화를 위한 미국의 기부교육제도 도입의 필요성을 각각 제시했다.

토론회 2부에서는 각계의 재능나눔 운동 실천사례를 통해 보다 구체적인 아이디어를 나누는 시간을 가졌다. 문화예술분야의 우주호 성악가, 기업 분야의 박치수 교보생명 CSR상무, 법조 분야의 오윤덕 변호사, NPO 분야의 이해숙 경기교육자원봉사단체협의회 공동대표가 발표자로 참여해 본인들의 경험과 가슴 속에서 나오는 자원봉사에 대한 열정으로 따뜻하고 감동적인 나눔의 이야기를 공유할 수 있었다.

[그림 3-1-18] 사회갈등 치유를 위한 나눔과 봉사 정책 토론회 사진



#### 4. 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트 활동 평가

사회적 갈등의 해소와 그를 통한 사회통합은 즉각적인 결과를 기대할 수 없는 성질의 것으로 장기적 관점에서 기획되고 평가되어야 할 것이다. 그러나 사회지도층 나눔·봉사 프로젝트의 궁극적인 목표와 그 실현을 위한 방향과 전략의 효과성을 제고하기 위해서는 활동별·시기별 꼼꼼하고 객관적 평가도 반드시 필요하다.

프로젝트의 올바른 평가를 위해 가장 중요한 것은, 첫 째로 해당 프로젝트의 목표를 분명히 이해하고, 그 다음으로는 활용된 전략이 목표달성에 얼마나 일관적으로 부합하는지를 측정하는 일일 것이다. 끝으로 평가를 통해 나타난 장·단점을 보완하여 더 나은 전략을 세워야 한다.

“사회지도층의 나눔·봉사 프로젝트”의 가장 기본적이고 중요한 목표 중 하나는 사회지도층의 나눔과 봉사 참여를 통한 사회적 갈등해소이다. 이러한 측면에서 2012년 한 해 동안의 활동에 참가한 봉사자들을 살펴보면 대학교수, 의료인, 법조인, 문화예술인, NGO 단체장 등 우리사회 지도층의 참여가 폭넓게 확대된 것을 알 수 있으며 이를 통해 해당 프로젝트의 가장 중요한 구성요소이자 의미인 사회지도층의 참여가 어느 정도 이루어진 것으로 이해할 수 있다. 더불어 복지의 사각지대에 놓인 저소득층, 보육원 청소년, 노숙인, 농어촌 어르신, 다문화 가정 등을 지원하는 활동을 함으로써 지역사회와 함께하는 나눔·봉사문화 조성과 계층 간 갈등을 줄이는데 기여했다고 볼 수 있다.

그러나 프로젝트에 참가한 봉사자 및 봉사활동의 수혜자들로부터의 피드백이 미비한 것은 아쉬운 점으로 지적된다. 자원봉사자들로부터 프로젝트에 참가하게 된 계기와 만족도 등을 연구한다면 보다 정확하고 폭넓은 사회지도층의 참여를 이끌어내고 나아가 한층 더 지속적이고 효율적인 프로젝트를 디자인 할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 사회지도층이 주도적으로 참가하는 노블레스 오블리주 실천 프로젝트인 만큼, 다른 단체 및 자원봉사 단체와 내용이 중복되는 프로그램을 지양하고 그들이 가진 특장(特長)과 전문지식, 그리고 업(業)을 기반으로 한 skill based volunteering을 최대한 활용할 수 있는 새로운 프로그램이 개발되어야 할 것이다.

## 5. 향후 과제

“사회지도층의 나눔·봉사 프로젝트”가 사회지도층의 나눔과 봉사 참여를 통한 사회적 갈등해소를 극대화하고 사회지도층이 갖는 사회적 역할의 중요성에 대한 인식을 고취시키며 자원봉사 활동과 기부문화를 활성화하는데 기여하기 위해서는 사회 각계 각층으로부터의 다양한 접근과 노력이 요구된다. 본 보고서에서는 그 중 3가지의 과제를 제시하고자 한다.

### 가. 더 많은 사회지도층의 참여

미국에서는 사회지도층 및 소득 최상위층 기부자들에 대한 다양한 조사를 통해 관련 기부와 나눔의 동향을 분석하고 그 결과를 바탕으로 보다 효율적이고 지속적인 사회지도층의 참여전략을 개발하고 있다. 예컨대, 2001년 보스턴 컬리지가 미국 소득 최상위층을 대상으로 기부 및 자원봉사에 대한 행태를 조사한 내용을 보면 더 많은 기부와 자원봉사에의 참여를 이끌어 내기 위해서는 어떠한 전략이 필요한지 예측할 수 있으며, 그들의 적극적인 참여와 견고한 가치체계는 우리도 크게 참고 할만하다.

간략히 그 결과를 살펴보면, 조사에 참여한 소득 최상위 계층의 90% 이상이 자원봉사에 참여하고 있는데 그 중 43%는 매주 자원봉사에 참여하고 있다. 한국의 “사회지도층의 나눔·봉사 프로젝트”와 가장 차이를 보이는 것은 그들의 자원봉사 참여 분

아이다. 기본적으로 다양한 활동에 참여하나 한국의 사회지도층이 이벤트성 자원봉사 활동에 참여해 일반적인 서비스를 제공하는 경향이 있는데 반해 미국의 경우는 사회 지도층이 자선단체 및 시민단체의 이사로서 참여하거나 (71%) 펀드 레이징을 위한 자선활동에 참여하는 비중(75%)이 높았다.

이들이 자원봉사에 지속적으로 참여하는 배경에는 변화를 이루어냈다는 개인적인 성취감이 가장 큰 비중을 차지했으며 수혜자와 기부자가 공히 사회공동체의 일원으로서 운명을 같이 한다는 믿음을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 실질적으로 관심이 있거나 관계가 있는 문제의 원인을 해결할 수 있는 봉사와 기부에 초점을 두고 열정과 관심이 있는 문제에 대해 더 많은 기부와 봉사를 할 것이라는 답변을 했다. 절반가량의 응답자가 기부와 자원봉사에 대한 깊은 이해와 공부가 필요하다는 사실도 강조하고 있다.

즉, 더 많은 사회지도층의 참여를 이끌어 내기 위해서는 그들의 기부 및 자원봉사 참여의 동기와 행태를 이해하고 보다 창의적이고 매력적인 프로젝트를 개발하여 그들을 유인할 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 연구와 그를 통한 효율적 정책 수립이 중요하다.

## 나. 프로젝트에 대한 과학적 평가와 연구를 통한 정책 수립

그렇다면 우리 사회의 지도층은 어떠한 동기에서 어떠한 형태의 자원봉사활동을 하고 있으며 그에 관한 연구는 얼마나 진행이 되었는가? 2009년 “문화적 양극화 해소를 위한 기부문화 활성화 정책” 보고서는 사회통합과 양극화를 해소하기 위한 기부문화의 활성화를 위해 가장 기본적으로 행해져야 할 것은 한국인 기부행동의 본질과 특성에 대한 이해를 구축하는 것이라고 강조했다. 연구에 따르면 우리 사회와 국민이 이미 가지고 있는 상부상조의 전통을 바탕으로 관련제도와 교육의 발전을 통해 기부문화의 활성화를 이루어 낼 수 있을 것으로 지적되었다. 또한 2007년에 이루어진 “부유층의 기부과정에 관한 연구”는 자산규모가 10억 이상인 부유층 중 5년 이상 지속적으로 천만 원 이상을 기부해 온 11명과의 심층 인터뷰를 통해 부유층의 기부과정에 대한 패러다임 모형을 개발하기도 했다. 이러한 패러다임을 통해 기부의 단계적 발전,



활성화를 위한 노하우, 그리고 보완해야 할 전략들이 보다 가시적으로 도출될 수 있을 것으로 보인다.

“사회지도층의 나눔·봉사 프로젝트”가 사회지도층의 사회적 역할에 대한 공감대 형성, 사회통합증진에 미치는 효과, 그리고 국내 자원봉사 참여율 증진에 미치는 영향에 대해서는 매우 긍정적일 것이라는 추론이 가능하지만, 과학적이고 객관적인 지표의 개발을 통해 좀 더 구체적으로 측정될 수 있을 것이다.

일례로 캐나다에서는 이미 1998년에 사회통합과 자원봉사의 관계에 대한 연구가 진행된 바 있다. 그것은 자원봉사가 박애주의, 신뢰 그리고 호혜성의 사회적 규범을 생산해냄으로써 폭 넓은 의미의 사회적 통합을 이루어낼 수 있다는 판단 아래 과연 자원봉사가 실제로 사회통합에 바람직한 영향을 미치는지, 그렇다면 그 영향은 어느 정도인지를 연구한 것이다.

2011년 작성된 유엔자원봉사(UNV)의 보고서도 구체적이고 객관적인 연구의 중요성을 강조했는데, 사회적 통합을 저해하는 요소가 무엇인지 정확하게 파악하는 연구를 통해 자원봉사가 사회갈등을 야기하는 원인 현상에 대해 직접적이고 효율적으로 작용할 수 있다고 언급했다.

이처럼 보다 과학적이고 객관적인 평가 및 연구를 통해 사회지도층의 자원봉사와 사회통합의 이론적 관계를 정립하고 관련 정책을 마련하며 나아가 범국민적 자원봉사 문화의 활성화에 기여할 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것이다.

#### 다. 자원봉사 패러다임의 변화: 소외계층의 사회적 참여 지원

“사회지도층의 나눔·봉사 프로젝트”라고 해서 전체 활동의 중심이 사회지도층으로만 집중되거나 소외계층을 자원봉사활동과 서비스의 수혜자로만 바라보는 시선은 이제 극복해야 할 것이다. “모두가 나름대로 사회에 기여할 몫이 있다”는 말이 있듯, 자원봉사와 나눔의 사회적 행동이 시혜자와 수혜자의 차원을 벗어나 공동체 사회의 관점에서 서로를 긍정적 시각으로 보는 것이 진정한 사회적 통합을 이루어 내는 효과를 창출하는데 도움이 될 것이다.

선진국에서는 이미, 소외계층의 사람들을 사회와 재결합 시키는 것을 자원봉사의

가장 중요한 역할 중 하나로 널리 인식하고 있다. 유엔에 따르면 소외계층의 보다 적극적인 사회적 참여는 두 가지 전략을 통해 달성될 수 있다고 한다. 첫째는 소외계층으로 하여금 자원봉사활동에 직접 참여하게 하는 것이다. 이를 위해서는 소외계층이 사회지도층과 함께 자원봉사에 참여함으로써 사회지도층과의 인적 네트워크를 쌓고, 사회생활에 필요한 기술과 경험을 획득할 수 있다. 두 번째는 소외계층을 나눔과 자원봉사활동의 대상이 되는 수동적인 수혜자로만 보는 부정적인 시각을 없애는 것이다. 이것은 소외계층의 사회적 참여를 지원하고 진정한 사회적 통합을 이루어 가는 보다 기본적인 출발점이 될 것이다.

### 제3절 세대소통 프로젝트 확대보급

#### 1. 추진배경 및 경과

오늘날 세대 간의 극심한 갈등은 우리 사회 곳곳에서 공공연히 발생하고 있고, 세대 간 소통의 단절 및 오해는 더욱 심화되는 추세에 있다. 노인세대와 청년세대 간에 서로에 대해 이해할 수 있는 대화와 소통의 기회가 적다. 이제 세대 간 갈등은 우리 사회가 해결해야 할 주요 문제로 떠오르고 있다.

이러한 세대갈등을 해결하기 위해서는 노인세대와 청년세대가 함께 어울리면서 소통할 수 있는 자연스러운 만남의 장이 사회의 다양한 곳에서 마련되어야 하고, 세대 간 상호 이해와 공감 제고를 위한 소통의 문화가 확산되어야 한다.

사회통합위원회는 2011년 시범 실시한 ‘청춘다방’과 ‘생활의 달인 교실’이 노인세대와 청년세대간의 긍정적인 소통 모델로 평가됨에 따라 2012년에도 세대 간 소통을 위해 ‘청춘다방’과 ‘생활의 달인 교실’을 확대 운영하였다. ‘청춘다방’의 경우 2011년 6월부터 11월까지 5개월간 홍대 앞 당인리극장에서 실시한 청춘다방의 경험을 바탕으로 2012년에는 대학생과 젊은이들이 많이 참여할 수 있는 대학(동국대학교)에서 실시했다. ‘생활의 달인 교실’의 경우 2011년 9월부터 11월까지 3개월간 서울시립마포 노인종합복지관에서 시범운영하였고, 2012년에는 전년도 성과를 바탕으로 전국 5

개 권역의 노인복지관 또는 시니어클럽과 대학교를 운영 주체로 선정하여 6개 대학에서 확대·실시하였다.

## 2. 추진내용

### 가. 청춘다방

사회통합위원회는 『세대소통 프로젝트』의 일환으로 2012년 4월 20일부터 6월 8일까지, 9월 7일부터 11월 30일까지 5개월(20주) 동안 매주 금요일 오후 1시부터 7시까지 동국대학교 구내 커피점인 『보니아 커피』에서 청춘다방을 운영했다. 올해 청춘다방은 대학생과 청년들이 많은 대학 캠퍼스로 들어가 노인·청년, 교수·학생 간 바람직한 소통의 모델을 찾는 것이었다.

청춘 다방에서는 지난해 홍대 앞 당인리극장에서 근무한 남자 어르신 9명과 올해 신규로 채용한 1명이 ‘프린스(prince)’로 활동했다. 또한 9월 21일 부터는 동국대 ‘생활의 달인 교실’에서 강사로 활동하던 여자 어르신 3명을 신규로 채용하여 ‘프린세스(princess)’로 활동했다. 프린스와 프린세스들은 2개 조(1~4시, 4~7시)로 나뉘 각 조마다 3시간씩 근무했다. 프린스와 프린세스들은 교수, 대기업 임원, 공무원, 교장 등 전문직 출신으로 나비넥타이를 매고, 앞치마를 두르고 정중하고 품위있게 학생들에게 커피를 서빙하면서 학생들과 마주앉아 학업, 진로, 취업, 연애 등 청춘의 고민과 고충에 대해 귀담아 듣고, 조언하고 격려하는 등 명실상부한 대화와 소통의 장을 가졌다. 프린스와 프린세스들은 각자의 직업경력과 전문성을 특화해 학생들과의 상담과 대화의 수준을 한층 높였다. 손금, 성명 풀이 등 자격증을 가진 프린스의 경우 손금이나 성명풀이를 매개로 취업, 연애 등 고민들에 대해 상담했고, 기업체에서 근무한 경력에 있는 프린스의 경우 학생들에게 진로, 취업면접을 특화하여 젊은이들의 가장 큰 고민인 취업문제를 상담했다. 또한 교직 경험이 있는 프린세스의 경우 어려운 학생들을 격려하며 학업, 진로 등에 대해 상담했다.

[그림 3-1-19] 세대소통 프로젝트 ‘청춘다방’ 상담모습



시간이 갈수록 청춘다방을 방문하여 프린스나 프린세스와 상담하는 학생들이 늘어났다. 학생들은 프라이버시에 속하는 문제에 대해서도 프린스나 프린세스와 상의하며 조언을 구했다. 몇몇 학생들은 프린스들의 조언과 상담에 고마움을 표시하기 위해 작은 선물을 주기도 했다.

올해 청춘다방에서는 대학에서 운영되는 특성을 활용해 다양한 인문학·문화특강과 문화이벤트를 실시하여 세대간 또는 세대내 소통하고 대화하는 것의 의미를 깨닫게 함으로써 소통하는 채널을 확대하였다. 전반기에는 대학축제와 연계하여 인문학특강과 문화이벤트를 개최했고, 후반기에는 유럽여행에 관한 문화특강을 실시했다.

전반기에는 인문학강좌를 개최했다. 사회통합위원회 위원인 양영진 동국대 교수께서 5월 18일 오후 1시부터 3시까지 2시간 동안 대학생 및 대학원생 16명을 대상으로 “완벽한 보고서 작성법과 우리글 바로 쓰기”라는 제목으로 강의했다. 또한 대학 축제와 연계하여 문화이벤트를 개최하였는데, 5월 25일 오후 1시부터 5시 30분까지 ‘청춘다방’으로 4행시, ‘보니아 커피’로 5행시 짓기 행사를 개최했다. 또한 ‘내 생애 가장 황당했던 경험담’을 주제로 백일장 대회를 열었다. 이날 6시에는 청춘다방에서 학생들과 프린스들이 모인 가운데 4행시와 5행시 당선작 10편에 대해 낭독하는 시간을

갖고, 청춘다방과 세대소통의 의미에 대해 생각하는 기회를 가졌다.

후반기에는 문화특강을 개최했다. 양영진 동국대 교수가 “양 샷갓의 좌충우돌 유럽 방랑기 : 유럽, 어디까지 가 봤니” 라는 주제로 3회에 걸쳐 영국, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아, 러시아 등 유럽국가들의 문화와 전통, 생활방식 등 여행안내서 어디서도 찾아볼 수 없는 유럽뒷골목의 생생한 모습을 소상하게 들려주었다. 11월 2일에는 영국, 프랑스에 대해 강의했고, 11월 9일에는 독일, 스페인, 이탈리아에 대해, 그리고 11월 23일에는 포르투갈, 북구유럽국가와 러시아에 대해 강의했다. 3회에 걸쳐 50여명이 참석하였다.

[그림 3-1-20] 청춘다방 문화특강



올해 청춘다방에는 지난해 홍대 앞 청춘다방에 비해 이용인원이 크게 증가했다. 지난해 청춘다방에는 5개월간 총 490명이 방문했으나, 올해는 20주간 총 1,660명(전반기 : 607명, 하반기 : 1,053명)이 방문하였고, 이 중 1,078명(64.9%)이 취업, 진로, 연애, 학업, 군대 등에 대해 프린스나 프린세스와 상담하고 대화하는 소통의 기회를 가졌다.

청춘다방을 이용한 학생들과 프린스·프린세스들은 청춘다방을 통한 세대소통 프로

젝트에 대해 상당히 긍정적으로 평가했다. 학생들은 “앞으로 청춘다방을 통해 노인복지관에서 봉사활동을 해 볼까 하는 생각을 하게 되었다.” “프린스님의 깨알 같은 노트를 보면서 삶과 배움에 대한 열정을 느낄 수 있었다.” “프린스님의 상담을 통해 제가 잘못하고 있었다는 것을 알았다.” “(청춘다방에서) 삶의 경험에서 우리나라의 진솔한 이야기를 나누며, 마음의 치유를 얻을 수 있었다. 청춘다방을 통해 멘토의 소중함, 먼저 삶을 겪어 본 이들에 대한 존경심과 소중함을 얻을 수 있었다.”며 청춘다방에서의 어르신들과의 상담내용과 경험이 삶의 도전과 방향설정에 큰 도움이 되었음을 밝혔다. 또한 학생들은 “연애와 직업, 인생에 대한 이야기를 매우 재미있게 잘해주셔서 도움이 많이 되고 재미있었다.” “친절하게 진로나 인생 상담해 주셔서 정말 힘이 났다.” “먼저 다가와서 말을 걸어주셨고, 웃어주셔서 매우 편했다.” 등 재미있고 유익했다는 반응을 보였다.

프린스와 프린세스들은 “세대간의 대화와 소통이 부족한 상황에서 청춘다방은 세대간 소통을 위한 좋은 모델이 되었다. 청춘다방은 세대소통의 취지를 충분히 달성했다.”라고 평가했다. 프린스와 프린세스들은 “젊은이들과 함께 대화하며 지내는 시간이 몹시도 즐거웠다. 젊은이들과 대화시엔 과거 어려웠던 그 시절을 인식시켜 줌으로써 젊은이들이 부모세대를 이해하는 계기가 되었다.” “학생들이 부모세대를 이해함으로써 과거를 이해하고, 이웃 어른들에 대한 효심을 발휘케 한 계기가 되기도 하여 기성세대와의 소통이 될 수 있는 좋은 계기가 되었다.”라고 말했다.

또 블로그, 페이스북 등을 통해 청춘다방의 세대간 소통 활동을 홍보했다. 동국대 청소년다방 블로그(<http://blog.naver.com/cafemaestro>)를 운영하였고, 이 기간 동안 1,234명이 블로그를 방문하였고, 1,981회 페이지를 관람했다. 또한 페이스북 활동을 통해 세대간 소통 대화의 현장을 소개·공유하고, 세대소통 문화를 확산했다.

지난해에 비해 청춘다방에 대한 언론의 취재와 보도는 다소 적었으나, 통신(연합뉴스, 뉴시스), 신문(국제i 저널, 대학저널, 교육산업신문, 동대신문, 캠퍼스라이프), 방송(YTN, KTV, 동대방송) 등 언론에서 청춘다방의 활동을 인지하고, 청춘다방에서의 세대소통 소식을 기획 취재·보도했다. 특히 YTN의 경우 6.10일 사실보도형식(1분 59초)과 대담형식(8분 39초)으로 보도했고, KTV의 경우 5.11일 취재하여 5.29일 리포트 형식으로 보도(2분 40초)했다. 아울러, 한국의 소비트렌드를 소개하는 <트

랜드 코리아 2013)에서는 지난 2년간의 청춘다방 프로젝트를 ‘세대공감을 위한 정부의 노력’으로 소개하였다.

## 나. 생활의 달인 교실

‘생활의 달인 교실’ 사업은 양 세대 간 만남의 장을 제공함으로써 노인세대가 자신들의 경험과 지혜를 젊은 세대에게 전수하는 가운데 세대 간 원활한 소통이 형성되는 것을 주요 목표로 하였다. 2011년 하반기 서울시립마포노인종합복지관에 위탁·시범 실시한 결과 본 사업이 양 세대의 긍정적 소통모델로 평가됨에 따라 2012년에는 이를 전국 5개 권역으로 확대 추진하였다.

본 사업은 위원회와 한국노인인력개발원(노인일자리사업 수행기관: 각 해당 지역 시니어클럽) 및 6개 대학교가 협업하는 방식으로 추진되었다. 즉, 본 사업은 전국 5개 권역의 노인복지관 또는 시니어클럽과 대학교를 운영 주체로 선정하여 실시되었다. 동국대·한성대(서울), 충북대(청주), 충남대(대전), 광주교대(광주), 경북대(대구) 등 전국 5개 지역에 소재하는 6개 대학교가 선정되었다. 본 사업의 교내 운영 목적은 젊은 세대(대학생들)의 접근성과 전 국민적 관심도를 높이하고자 함이었다. 또한 참여 대학교 소재지역의 시니어클럽(단, 서울은 약수노인종합복지관)을 통해 전수 프로그램을 강의해 줄 노인 인력을 확보함으로써 노인들에게 일자리를 제공하는 효과도 있었다. 물론 본 사업의 궁극적 목적인 양 세대 간 생각의 격차를 줄여주는 자연스런 소통의 자리가 마련되었다.

본 사업은 4월부터 11월까지 전국 5개 지역에서 매주 1회, 1기당 4주 과정으로 각 대학별 6기(대학별 상이)를 기본으로 운영되었으며, 약 8개월 동안 총 117회 운영되었다.

본 사업의 프로그램은 젊은 세대가 필요하고 유익하다고 느낌으로써 만남의 장에 나올 수 있는 실생활의 지혜에 대한 소재를 담은 내용으로 선정하였다. 전수 프로그램의 내용을 살펴보면, 전년도 시범 실시한 사업 프로그램을 기준으로 요리·편의생활·생활예절 등의 내용으로 편성되었다. 학생들에게 가장 인기가 좋았던 프로그램으로는 “000할머니의 밑반찬 4종 세트 만들기” 요리Ⅱ 교실이었는데, 이는 일상생활에 요긴

하나 아무 곳에서나 배우기가 쉽지 않은 과정이라고 평가받았다. 전수 프로그램의 주제별 상세 내용은 다음과 같다.

〈표 3-1-3〉 전수 프로그램 내용(매주 1회, 4주 과정)

주제	내용	차수	소요시간
요리Ⅰ	다양한 국·찌개 끓이기 (된장찌개, 김치찌개, 미역국, 복어국, 두부조림 등)	1주차	2시간
요리Ⅱ	달반찬 4종 세트 만들기 (계란말이, 콩자반, 멸치볶음, 콩나물 or 시금치 무침), 도시락 싸기 등	2주차	2시간
편의생활	바느질 법, 옷 종류별 다림질 법 등	3주차	1시간 30분
생활예절	식사 예절, 한복 입는 법, 절하는 법, 상가 예절 등	4주차	1시간 30분

한편, 각 기수별 6개 대학의 ‘생활의 달인 교실’ 운영 현황을 파악하기 위해 프로그램이 진행되는 한 주를 정하여 책임위원 또는 지원단이 참관하였으며, 각 기수별 4주차 수료식에는 수료증을 수여하였다. 그리고 ‘생활의 달인 교실’ 블로그([blog.naver.com/wise\\_my\\_life](http://blog.naver.com/wise_my_life))가 개설되어 각 기수별 6개 대학교와 시니어클럽은 활동내용이 담긴 사진 및 글을 통해 상호 교류하며 세대 간 소통의 활발함을 보여주었다. 블로그 활동은 월 최대 약 1800여명의 방문자수를 기록하는 등 ‘생활의 달인 교실’ 참여자들 이외 일반인들에게도 많은 관심을 받으며 홍보 효과를 나타내기도 하였다.

각 지역별 ‘생활의 달인 교실’ 운영 특색을 살펴보면 다음과 같다. 우선 서울의 경우 상반기에는 동국대에서 본 교실이 운영되었고, 전년도 경험 있는 강사들의 내실 있는 강의 내용으로 진행되어 다른 지역에 비해 학생들과의 소통이 더 원활하였다는 평가를 받았다. 하반기에는 장소를 옮겨 동일한 강사들이 한성대에서 학생들과 수업을 진행하였는데, 적은 참석인원이었으나 노인 강사들과의 일대일 지도가 이루어져 소통에 있어 밀도가 있었다. 한편, 광주교대의 경우 어르신 강사들과 학생들이 함께 만든 음식을 지역아동센터에 직접 전달하는 등 지역 사회에 좋은 인상을 남겼다. 충남대의 경우 오랜 기간 다도(茶道)교육을 받아온 어르신 강사들이 예절교육과 더불어 다도강습을 진행하는 등 그 지역의 특성과 여건에 맞추어 다양하게 구성하였다. 충북대의 경우 수강생 모집 광고를 학보에 실어 학생들의 관심을 끌어냄으로써 다른 대학



에 비해 참여도가 매우 높았다(표 3-1-4 참고). 끝으로, 경북대 ‘생활의 달인 교실’은 외국 학생들이 한국의 문화를 배우고 익히는 데 한 몫을 하였고 또한 인기가 좋아 본 사업 번외 편으로 행사를 별도로 치르기까지 하였다.

이 프로그램에 참여한 인원은 2012년 11월 말 현재 연 인원 1,125명에 달하고, 184명이 수료하는 등 '11년도보다 더욱 더 높은 호응을 보였다.

〈표 3-1-4〉 생활의 달인 교실 운영 현황(12.11.29 기준)

(단위: 명)

	동국대 (한성대)	충북대	충남대	광주 교대	경북대	합계
강사	10(8)	10	10	10	10	50
연인원	92(32)	300	199	246	256	1,125
수료자	12(6)	43	39	39	45	184

각 대학 기수별로 프로그램 종료 후 미리 준비된 설문지를 통해 어르신과 대학생들의 만족도를 조사하였는데, 어르신 강사들의 학생들에 대한 만족도는 약 93%였고, 학생들의 강사에 대한 만족도는 약 95%였다. 각 대학별로 사업 종료 후 평가회를 개최하여 어르신들과 학생들의 소감을 나누었는데, 어르신들과 학생들은 서로의 생각의 차이를 알고 이해하는 자리였다고 평가하였다. 특히, 어르신들은 학생들에게 실생활의 지혜를 전수하는 가운데 자긍심을, 학생들은 어르신들이 가르쳐 주시는 삶의 경험과 지혜를 통해 웃어른에 대한 공경심을 갖는 자리였다고 평가하였다. 이는 본 사업의 목적인 세대 간 소통이 어느 정도 달성되었음을 보여준다.

[그림 3-1-21] 세대소통 프로젝트 '생활의 달인 교실' - 요리 편



[그림 3-1-22] 세대소통 프로젝트 '생활의 달인 교실' - 생활예절 편



[그림 3-1-23] 세대소통 프로젝트 '생활의 달인 교실' - 편의생활 편



〈표 3-1-5〉 〈생활의 달인〉 언론보도 현황 (2012년)

매체	보도내용
신문 (9건)	중앙일보(4.4), 호남교육(4.3), 대학저널(4.4), 전남매일(4.6), 충북일보(4.12), 충청일보(4.29), 세계일보(5.1), 영남일보 (5.14), 한겨레 hook (10.15)
라디오 (3건)	청주KBS 충청권 네트워크 (5.23/ 충북대 인터뷰), 대구KBS 뉴스와이드 (5.29/ 경북대 인터뷰), 청주KBS 라디오 전국일주 (5.30/ 충북대 인터뷰)
TV (5건)	충북HCN방송 (4.23/ 충북대 인터뷰), SBS 출발!모닝와이드 (5.9/ 충남대 인터뷰), 현대HCN 뉴스와이드 (6.13/ 경북대 인터뷰), 대구TBC (12.21/ 경북대 인터뷰) 청주MBC(11.30/ 충북대 인터뷰)
대학신문 (5건)	충북대신문(4.16), 광주교대신문(5.1), 동대신문(5.7), 경북대신문 (5.23), 한성대신문(10.8)
대학방송 (2건)	동국대 교육방송국(5.4), 충북대 교육방송국 (5.13)
웹진 (2건)	퍼스라이프 위클리 (6.13), 캠퍼스플러스 6월호

### 3. 개선방안

세대소통 프로젝트로 지난해에 이어 올해 추진한 청춘다방과 생활의 달인 교실은 우리사회에 부족한 노인세대와 청춘세대간의 소통의 기회와 가능성을 넓힌 의미있는 프로젝트였다. 세대소통의 중요성과 필요성을 강조하지만 실제적인 방안을 찾기 힘든 상황에서 실제 삶의 현장에서 노인세대의 인생경험과 지혜를 전수할 수 있는 좋은 기회가 되었고 청년세대에게는 부모세대와 노인세대에 대해 이해하는 좋은 기회가 되었다. 청춘다방과 생활의 달인 교실 모두 소통장소가 대학 캠퍼스라는 특성상 지난해에 비해 청춘다방 방문·이용인원은 현저하게 늘었고, 그에 따라 프린스와 프린세스들은 쉽게 학생·청년들과 상담하고 대화하는 기회를 가졌다.

다만 청춘다방과 생활의 달인 교실 운영과정에서 몇 가지 보완할 점이 있었다. 청춘다방의 경우 대학 캠퍼스라는 자유로운 공간을 활용하여 대학교수와 학생들이 수업

시간에 말하지 못한 학창시절의 고민과 고충을 학급 밖에서 자유롭게 대화하고 소통할 것으로 기대하였으나, 교수와 학생간의 소통의 채널은 활성화되지 못했다. 또한, 프린스와 프린세스들이 삶의 경륜과 경험에서 흘러나온 상담 노하우에 대한 지혜와 지식을 갖고 있었으나, 짧은 시간안에 학생 또는 청년의 마음을 열고 친밀하게 상담하기 위해서는 프린스와 프린세스들이 상담에 관한 기법, 노하우 등을 충분히 연습하고 숙지할 수 있도록 일정기간 특화된 상담교육 프로그램을 실시하는 방안을 강구할 필요가 있었다.

생활의 달인 교실의 경우 매 기수 수료식을 마치고 만족도 조사를 실시하여 문제점과 향후 개선점들을 도출할 수가 있었다. 문제점으로는 첫째, 무료 참가비와 학기말 시험기간과 일정이 겹쳐 학생들의 출석률이 저조해 참석인원에 비해 수료자가 적었다는 점, 둘째, 매 기수 첫 시간의 수업 진행이 체계적이지 않아 예정 시간을 넘겨 마무리됨으로써 학생과 어르신 강사에게 시간적 부담을 주었다는 점, 셋째, 대학의 장소를 협조 받는 데 있어 어려움을 겪음으로써 학생들의 참여도가 낮았다는 점 등을 들 수 있다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 운영에 앞서 어르신 강사들에게 체계적인 강의 진행 연습과 시간 배분 계획을 수립하실 수 있도록 사전 교육을 실시할 필요가 있고, 신청 학생들의 참여율 내지 출석률을 높이기 위해서는 보증금 개념의 소액의 무료 참가비 제도를 도입하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

#### 4. 향후계획

사회통합위원회는 2011년과 2012년에 걸쳐 시범적으로 실시한 세대소통 프로젝트의 운영 성과를 면밀하게 분석, 평가하여 우리사회에서 세대간의 소통과 대화가 자연스러운 일상의 생활방식 또는 문화로 정착될 수 있도록 지방자치단체, 노인복지관, 청소년수련관, 한국시니어클럽협회, 대학 등 관련기관·단체 등에 확산하고, 보급할 계획이다. 아울러, 사회적 기업 또는 노인 일자리사업 등으로 운영하는 카페 또는 관련기관에서 청춘다방, 생활의 달인 교실과 같은 세대소통 프로젝트를 자율적으로 추진할 수 있도록 지원할 계획이다.





영하는 것을 검토하게 되었다.

우선 위원회는 청소년관련 업무의 전문성이 있는 청소년진흥원을 협력기관으로 참여할 것을 요청하고 실무협의를 추진했다. '11.12.15(목) 첫 실무회의를 통해 소통캠프의 취지와 추진방향을 논의하고 '11. 12.21(수) 2차 실무회의 통해 청소년을 대상으로 추진키로 하고 날짜도 확정했다. '12.1.11(수) 3차 실무회의를 통해 청소년만 참가하는 것 보다는 가정과 학교의 핵심구성원인 부모와 교사도 함께 참여시키는 것으로 효과가 더

있을 것으로 판단하고 청소년·부모·교사가 함께하는 소통캠프로 확정하였다. 또한, 청소년관련 업무 소관부처인 교육과학기술부와 여성가족부가 후원기관으로 참여토록 하여 행사의 의의를 더했다.

## 2. 운영기준

“소통을 위한 동행 1박 2일”이라는 슬로건으로 “가정과 학교 내 소통활성화 방안”이라는 주제로 진행하기로 했다. 교육대상은 고등학생 90명, 교사 20, 부모 20, 전문가 20 등 150명을 기준<sup>33)</sup>으로 1박2일에 걸쳐 천안에 있는 국립중앙청소년수련원에서 봄방학 기간에 1차, 여름방학에 2차를 운영하기 했다. 주요내용으로는 소통관련 특강, 소통체험, 분임토의, 소통드라마 시연, 실천전력다짐 등 다양한 프로그램을 통해 소통과 대화 기법을 습득하여 소통능력 향상을 지원하고 우리사회에 소통문화를 확산하여 건강한 사회문화를 형성해 나가는 것으로 목표로 실시했다.

소통캠프 운영의 효율성을 도모하기 위해 위원회는 총괄적인 계획수립과 대외홍보, 특강강사 섭외업무를 담당했으며, 진흥원은 세부프로그램 마련과 참여자 확보 등 실

33) 2차 소통캠프 참여인원 기준은 180명으로 확대 : 고등학생 90, 교사 30, 부모 30, 전문가 등 30

질적인 운영을 담당했다. 진흥원에서는 소통캠프 세부 준비와 강사지원, 참가자 안내 등을 위해 고등학생과 대학생 10명으로 구성된 청소년추진단을 구성하였으며, 참가자 모집은 위원회·진흥원 홈페이지 등 인터넷을 통해 선착순으로 모집하였으며, 참가비는 무료로 진행되었다.

교육과학기술부와 여성가족부에 소통캠프 운영결과와 세부프로그램을 알려주면서 소통캠프의 중요성과 확대의 필요성을 강조하였고, '13년도 소통캠프를 전국적으로 확대할 수 있도록 협조를 당부했다.

#### <소통캠프 운영개요>

- 대 주 제 : 가정·학교 내 소통활성화 방안
- 기 간 : (1차) '12. 2. 24(금) ~ 2. 25(토) 1박 2일  
(2차) '12. 7. 21(토) ~ 7. 22(일) 1박 2일
- 대 상 : (1차) 약150명(고등학생 90, 교사 20, 부모 20, 전문가 등 20)  
(2차) 약180명(고등학생 90, 교사 30, 부모 30, 전문가 등 30)
- 장 소 : 국립중앙청소년수련원
- 운영방법 : (주최)사회통합위원회, (주관)한국청소년활동진흥원(옹역)  
(후원) 교육과학기술부, 여성가족부
- 주요내용 : 특강, 레크레이션, 소통체험, 분임토의, 소통드라마 등

### 3. 운영성과

#### 가. 총 평

소통캠프 참여자를 인터넷을 통한 자율적 신청에 의해 선착순으로 모집함에 따라 세부프로그램마다 높은 집중력으로 적극 호응하고 스스로 적극 참여하겠다는 분위기 유지했으며, SBS와 EBS 방송촬영과 방송인 로버트 할리와 아들의 참여로 인해 참여자들의 호기심 유발과 참여도를 제고했다.

2기의 경우 1차에 비해 부모 참가자 확대(19명→48명)와 더불어 가족단위 참여로 전반적으로 차분한 분위기속에 소통캠프가 진행되었으며, 가정 내 소통부재에 대한 문제점을 파악하고 잘 듣고 칭찬하는 기술을 습득하고자 하는 열의는 매우 높았다.

특히, 청소년과 어른이 역할을 바뀔수록 체험하고 소통으로 갈등을 풀어가는 소통드

라마를 통해 서로간의 입장을 이해하고 존중하는 태도가 화기에애한 분위기를 이끌어 갔다.

소통캠프 주요내용으로 축하공연, 특강, 분임토의, 소통드라마 체험, 실천전략 다짐 등 다양한 프로그램 구성에 대다수가 만족했으며, 대상별 맞춤형 소통기술의 이해, 분임토의 및 비디오 피드백을 통한 소통전략 코칭 등 이론과 실습을 병행하여 교육효과를 높였다.

#### <소통드라마의 효과>

- 청소년 : 어른들과 대화는 부모님과의 소통을 대체하는 간접적 소통경험
- 부 모 : 자녀또래 청소년과의 대화로 자녀입장 이해
- 교 사 : 청소년의 입장을 이해하고 본인의 말투 등 소통스타일에 대한 진단

또한, 대학생·고등학생 10명으로 구성된 청소년 추진단을 구성하여 준비물체크, 핸드폰회수, 참가자와 친밀감 형성, 드라마에 함께 참여, 팀 활동 분위기를 파악하고 강사에게 전달하는 등 캠프운영의 보조역할 수행소통캠프의 원활한 운영을 지원하였다.

이렇듯 청소년·부모·교사가 한자리에서 교류하고 상대방의 입장을 이해하는 계기가 되었다는 의견과 함께 소통캠프의 확대운영이 필요하다는 의견이 다수 있었다.



## 나. 캠프참여 및 교육만족도

1차 소통캠프는 2.24(금)~25(토) 국립중앙청소년수련원에서 진행되었으며, 청소년 83명, 부모 19명, 교사 16명 등 135명이 참석했다. 2차 소통캠프도 같은 장소에서 7월 21일(토)~22일(일)까지 진행되었으며, 청소년 85명, 부모 48명, 교사 8명, 전문가 20명 등 161명이 참석했다.

소통캠프 만족도와 관련하여 1기에는 설문응답자 106명중 102명(96%)가 만족했으며, 참여동기와 비교했을 때 프로그램 도움정도는 응답자 106명중 105명이 도움이 되었다고 답변했다. 세부프로그램 중 소통드라마 95%, 분임토의 92%, 소통기술 체험 92%가 만족하는 것으로 조사되었다.

2기에는 설문응답자 99명중 92명(92%)가 만족했으며, 참여동기와 비교했을 때 프로그램 도움정도는 응답자 99명중 91명이 도움이 되었다고 답변했다. 세부프로그램 중 특강 95.4%, 소통드라마 88.6%, 분임토의 84.6%, 소통기술체험 82.4%로 전반적으로 만족한 것으로 조사되었다.

## 다. 건의사항 등

지역별 소통캠프 확대 운영 및 중학생 대상 소통캠프 신설을 비롯한 참가자 수준에 맞는 심화과정 개설 등 소통캠프 확대 운영이 필요하다는 의견이 다수 있었다. 또한, 교육효과 제고를 위해 청소년 대비 성인(부모, 교사)의 비율을 높이고 참여 학습 시간을 확대할 필요가 있다는 의견이 있었다.

#### 4. 청소년·부모·교사가 함께하는 소통캠프 운영결과

##### 가. 제1차 소통캠프 운영결과

[그림 3-1-24] 2012 청소년·부모·교사가 함께 하는 소통캠프



송석구 위원장은 개회사를 통해 “오늘날 사회문제가 되고 있는 왕따, 학교폭력의 문제를 소통을 통해 해결하는 기회로 삼기 위해 동행사를 기획했다”라고 밝혔다. 특히, “모든 일은 길을 잘 들어서야 하는데, 이를 위해서는 소통과 대화가 중요하다”고 강조하면서, 상호 이해와 존중이 바탕이 대화를 통해서 올바른 인생의 길, 앞으로 길을 개척해 나가기를 기대한다고 말했다.



[그림 3-1-25] 송석구 위원장 개회사

[그림 3-1-26] 안재현 이사장, 난타공연, 이병혜 명지대 교수



안재현 이사장은 학교폭력, 왕따 등의 문제는 우리 어른들이 청소년들의 아픔을 제대로 살피지 못한 탓이라며, “소통의 결핍이 문제를 키웠음을 통감한다면서 이번 소통캠프를 통해 공동의 해결책을 찾는데 더 큰 의미가 있다”고 강조했다.

아울러, 개회식 식전행사로 국립중앙청소년수련원 선생들의 연극, 난타공연 등으로 소통캠프의 즐거운 분위기를 한층 더 했다.

프로그램 첫 순서는 이병혜 명지대 교수의 ‘소통과 성공’이라는 주제의 특강이었다. 이 교수는 소통의 방법에 따라 세상이 바뀐다고 강조하면서 소통을 잘하기 위한 방안으로 4가지를 소개했다.

첫째, 생각을 바꿔라. 문제는 같아도 정답은 상황과 시간에 따라 변하기 마련이다. 한 분야의 최고가 되는 것은 재주가 아니라 근성이다. 오기와 근성을 키워라 말하면서 “코시바 마사토시 교수”를 소개했다.

둘째, 미래사회의 트렌드를 읽어야 한다. 인생이란, Birth(B)와 Death(D)사이의 Choice(C)이다. 즉 선택의 연속이다.

셋째, 인성함양을 위한 인문학소양을 넓혀라. 성공한 예술가 보다는 승리한 예술가 되기 위해 남을 이해하고 배려하는 마음을 길러야 한다고 강조했다.

넷째, 상대의 입장과 관심에 주목하라. 대화법에 있어 지적하기 보다는 질문하기로, Why에서 How로 바뀌어야 한다.

다음으로 교육대상별(청소년·부모·교사) 4개의 분임으로 나누어 의사소통의 형태와 과정에 대해 소개와 더불어 직접 실습을 통해 소통의 기술을 습득했다. 청소년·부모·교사들은 상대의 처지에서 생각하고 경청하려면 ‘진실한 마음가짐’과 ‘요령’ 두 가지가 필요한데, ‘요령’ 두 가지는 ‘확인하기’와 ‘감정읽기’라는 설명을 듣고 그 실천방법을 익혔다.

[그림 3-1-27] 소통활성화 실습 등



또한, 다양한 사례를 통해 앞서 익힌 ‘확인하기’와 ‘감정읽기’와 더불어 ‘반복하기’, ‘요약하기’, ‘자기표현 바꾸기’ 등의 실습을 통해 소통활성화 방안을 찾아가는 시간을 가졌다. 이런 과정을 거쳐 학생, 학부모, 교사가 모두 참여하는 소통드라마를 만들고 시연하는 즐거운 체험실습 시간을 가졌다.

[그림 3-1-28] 소통 체험 실습 시간



끝으로 소통캠프를 통해 학생과 학부모·교사는 소통활성화를 위해 서로의 다짐을 발표하면서 1박 2일간의 소통캠프를 마무리 했다.

[그림 3-1-29] 서로의 다짐 발표



&lt;광명고 이해람&gt;

&lt;고대부고 교사 박진훈&gt;



〈만사형통 청소년 다짐〉

하나, 시선을 맞추고 대화하겠습니다. (우리, 눈으로 말해요.~)

하나, 대화시 부정적인 표현을 사용하지 않겠습니다.(우리 예쁘게 말할게요)

하나, 적극적인 자세로 대화하도록 하겠습니다.(달려갈게요. 안아주세요.~)

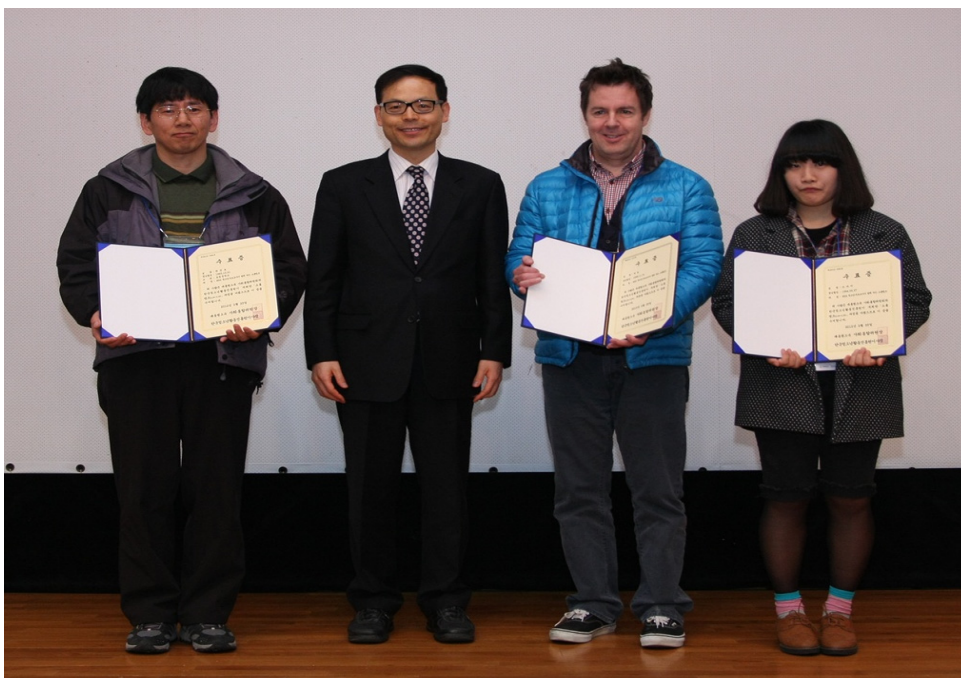
〈만사형통 부모·교사의 다짐〉

하나, 경청하는 자세를 갖겠습니다. (내가 너였어도 그랬을거야)

하나, 생각을 듣고 이해하고자 노력하겠습니다.(내 마음은 활~짝 열려있다)

하나, 의사결정 내용과 방식을 존중하겠습니다.(애들아 화부터 내지 않을게)

[그림 3-1-30] 1차 소통캠프 수료 기념사진



<왼쪽부터 포천중 교사 최진호, 사회통합위원회 송상락 국장, 방송인 하일, 평택여고 소다미>

## 나. 제2차 소통캠프 운영결과

[그림 3-1-31] 소통캠프 개회식 식전행사, 레크레이션



개회식 식전행사로 댄스공연(천안공고 댄스동아리)으로 소통캠프의 즐거운 분위기를 한층 고취시켰다. 또 개회식 이후 다함께 하는 레크레이션 역시 마음을 열게 도와 주었다.

첫 순서로 신상훈 서울종합예술학교 교수가 ‘소통과 편, 유머가 이긴다.’ 라는 주제로 특강을 했다. 신 교수는 그냥 웃으면 모든 것이 똥 뚫리고 진짜 행복해 질 수 있다면서 고민하지 말고 ‘하하하’ 웃어보자며 웃음의 중요성에 대해 강연을 펼쳤다.

웃음은 창의성, 아이디어와도 연결된다. 웃음을 우습게만 보지 말고 나의 무기로 삼아서 건강에도 창의성에도 도움이 되고, 돈도 벌 수 있다면 우리는 행복해질 수 있다고 말했다.

웃음이 좋은 이유는 사랑 때문이다. 상대방이 나를 사랑하게 만드는 그 기술만 있다면 어디 가서도 인정받고 어디 가서도 행복한 삶을 누릴 수 있을 것이다.라며 웃음을 중요성을 다시한번 강조했다.

다음으로 교육대상별(청소년·부모·교사) 6개의 분임으로 나누어 소통 기술을 직접 코칭 받는 시간을 가졌다. 이는 사실과 지각의 구분, 확인하기, 공감하기 등을 연습하는 과정으로 진행됐다.

[그림 3-1-32] 소통드라마 시연



청소년-부모-교사가 함께 모여 일상생활에서 일어나는 갈등에 대한 다양한 사례를 모아 갈등을 해결하고 올바른 소통을 이루어가는 드라마를 만들고 시연했다. 이 소통 드라마는 아래 내용으로 EBS 뉴스에 방송됐다.

중학생 아들을 둔 40대 아빠가 '문제아' 사춘기 소년이 되어봅니다.

"너 지금 범생이 때린 거야? 뭐 하는 거야?"

"아니요, 제가 그냥 쳐다봤..."

똑같이 행동해도 우등생만 감싸는 선생님, 공부 못 한다고 무시하기 일쑤인 친구들. 열등감은 오해로 쌓여, 급기야 친구와의 싸움으로 이어집니다.

이번에는 가족 간의 갈등을 소재로 한 역할극. 아빠의 직장이 집에서 멀어지자, 엄마는 아이들의 의견도 묻지 않고 이사를 결정합니다.

"지금도 못 받아들이고 너무 힘들어요. 무조건 우리가 알아서 하라고 하시면 어떻게 해야 되는 거예요, 엄마?"

비슷한 갈등을 겪은 적이 있다는 40대 참가자는 왜 진작 아이들의 상황을 충분히 살펴주지 못했나 싶어, 코끝이 시큰해집니다.

참여자들은 소통드라마를 통해 갈등상황을 공감할 수 있고, 또는 서로 상대를 살펴볼 수 있는 그런 마음가짐을 갖게 되는 계기가 되었으며, 단절의 상처를 치유하고 자신과 상대방을 변화시키는 소통의 힘을 발견했다. 또한 한밤의 미션을 통해 서로의 따뜻한 마음을 전하기도 했다.

[그림 3-1-33] 소통의 달인(소통드라마)



[그림 3-1-34] 우리들이 다짐



다음은 소통캠프를 통해 학생과 학부모·교사는 소통활성화를 위해 서로의 다짐을 발표하면서 1박 2일간의 소통캠프를 마무리 했다.



〈만사형통 청소년 다짐〉

하나. 소신있게 생각을 표현하겠습니다. (나만의 색을 만들어갈게요)

하나, 올바른 자세로 대화에 임하겠습니다. (만청 피우지 않을게요)

하나, 부모님과 선생님께 힘이 되어 드리겠습니다. (힘내세요, 사랑해요!)

〈만사형통 부모·교사의 다짐〉

하나. 부드러운 표정으로 다가가겠습니다. (온화한 미소로 안아줄게)

하나, 듣고, 이해하고, 말하겠습니다. (말해보렴, 들어줄게)

하나, 칭찬을 많이 하겠습니다. (애들아, 사랑해!)

[그림 3-1-35] 2차 소통캠프 수료 기념사진



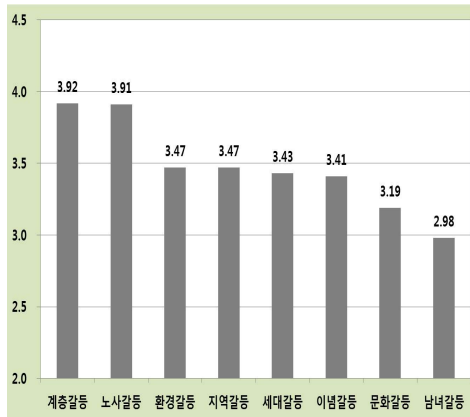
## 제5절 풀뿌리 지역화합운동 활성화

### 1. 추진배경

우리사회에서 지역갈등은 계층갈등과 노사갈등에 이어 세 번째로 심각한 사회적 갈등의 영역으로 인식되고 있다. 지역갈등은 국민적 통합을 저해할 뿐 아니라 국가정책의 효율적 추진을 방해하고, 정부 간 또는 정부와 주민 간 오해와 불신을 초래하기도

한다. 지역갈등의 해결은 선진국 진입을 앞두고 있는 우리에게 반드시 선행되어야 하는 과제인 것이다.

[그림 3-1-36] 갈등영역별 심각성 인식수준      〈표 3-1-6〉 갈등해결의 우선순위

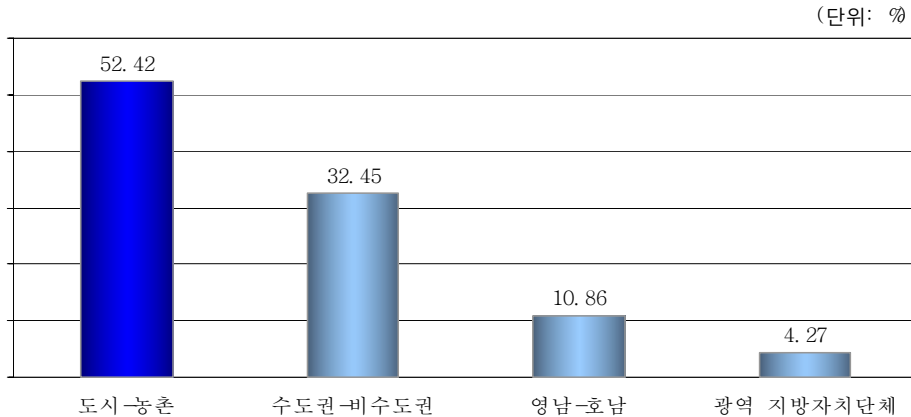


갈등 영역	1,2 순위 종합	
	응답비율	순위
계층	57.7	1
노사	37.0	2
이념	28.3	4
지역	30.1	3
세대	14.7	6
남녀	6.1	8
문화	7.5	7
환경	18.6	5
계	200.0	

\* 공공사업을 둘러싼 환경갈등이 지역갈등 영역에 포함될 수 있다는 점을 고려 할 때 국민들은 지역갈등에 대해 매우 심각하게 느끼고 있음을 알 수 있다(사회통합위원회, 2011a).

그런데 사회적·정치적 여건의 변화와 함께 지역갈등의 양상이 복잡해지고 있다. 2000년대 초까지만 해도 지역갈등은 영·호남 간 지역감정의 문제로 수렴되었는데, 근래 들어 도시와 농촌 또는 수도권과 비수도권 간 격차의 문제가 보다 중요한 이슈로 부상하고 있다. 즉, 지역갈등은 지역감정의 문제를 넘어 사회경제적 차원의 지역 불균형, 사회심리적 차원의 지역 간 거리감과 편견, 그리고 정치적 지역균열 등의 문제로 다양화되고 있다.

[그림 3-1-37] 지역갈등의 내용별 심각성 인식수준



\* 지역 간 격차의 심각성을 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 52.42%가 도시-농촌 간 격차를 가장 심각하다고 답했으며, 뒤를 이어 수도권-비수도권 (32.45%), 영남-호남(10.86%) 순으로 답했다 (사회통합위원회, 2011b).

갈등의 해소를 위해서는 정확한 원인규명이 중요하다. 지역갈등의 원인과 관련해 기존 연구들에서는 지역 간 불균등 발전에 따른 경제적 격차, 폐쇄적인 인사정책, 지역민 간의 거리감·편견·고정관념 등이 공통적으로 지적되어 왔다. 그리고 이러한 요인들이 정치적으로 조직될 때 지역갈등이 표출된다고 설명한다. 따라서 지역갈등을 해결하기 위해서는 지역갈등을 조직화하는 구조적 요인인 정치체도의 개선이 우선되어야 한다. 그리고 이와 함께 지역 간 경제적 불평등 구조의 개선, 인물등용의 지역안배, 지역 간 교류 증대를 통한 지역민들 간 고정관념·편견·소외의식의 해소 노력 등이 종합적으로 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 사회통합위원회에서는 지역갈등의 해결을 위해 다각적인 노력을 기울여왔다. 2010년에는 선거제도 개편방안을 연구하여 정치권에 전달한 바 있고, 이듬해인 2011년에는 지역 간 격차의 실태를 물리적·인식적 측면에서 비교·분석함으로써 보다 실효적인 격차해소방안을 제시한 바 있다. 그리고 2012년에는 정보통신 기술을 활용한 지역사회의 통합방안을 연구하여, 그 결과를 지방자치단체 차원에서 참고할 수 있도록 하였다. 한편 지역민 간의 고정관념, 편견, 그리고 거리감을 완화하는데 민간단체들이 주도가 된 지역화합운동이 효과적이라고 판단하여 ‘풀뿌리 지역화합운동’이라는 제하에 다양한 활동을 벌여오고 있다.

## 2. 풀뿌리 지역화합운동의 의의

풀뿌리 지역화합운동이란 정부 중심의 하향적 접근과는 달리 지역에 기반을 둔 주민 조직들이 자발적으로 네트워크를 형성함으로써 신뢰와 협력을 증진해가는 활동이라고 할 수 있다.

풀뿌리 지역화합운동은 지역민들에게 자발적 참여 속에서 서로의 차이를 이해하고 동질성을 발견할 기회의 장을 제공한다. 지역민들은 공식적이거나 비공식적인 관계의 망을 형성함으로써 사회적 가치를 공유하고, 친목과 화합을 도모하는 가운데 상호의 존적 협력관계를 발전시키게 된다. 뿐만 아니라 풀뿌리 지역화합운동은 자생성, 자발성, 자립성에 기초하기 때문에 시민자치라는 민주적 이상을 실현한다는 의미도 담고 있다.

풀뿌리 지역화합운동을 활성화하기 위해 사회통합위원회에서는 풀뿌리 지역화합운동을 실천하고 있는 단체들을 발굴하고 격려해왔다. 그리고 그러한 단체들이 주관하는 지역화합 행사에 적극 참여하는 한편, 모범사례들을 자료집으로 엮어 배포함으로써 지역화합의 필요성을 널리 확산하고자 했다. 지난 2년간의 ‘풀뿌리 지역화합운동’의 경험을 다음 장에서 소개하고자 한다.

## 3. 사업별 추진상황

사회통합위원회는 풀뿌리 지역화합운동의 활성화를 위해 크게 세 가지 사업을 단계적으로 추진하였다. 첫째, 풀뿌리 지역화합운동 단체들의 활동현황과 활동과정에서의 어려움 등을 파악하는 한편, 단체들 간 상호 교류의 장을 마련할 목적으로 간담회를 개최하였다. 둘째, 사회통합위원회 차원에서 지역화합 행사에 적극 참여함으로써 행사의 홍보 효과를 높이는 동시에 풀뿌리 지역화합운동단체들에게 진심어린 격려의 뜻을 전달하였다. 끝으로, 지역화합운동 우수사례 경진대회를 개최하고, 응모된 작품을 중심으로 우수사례집을 발간·배포함으로써 지역화합운동을 촉진시키고, 지역화합운동의 내용과 의미를 확산시켰다.

## 가. 영·호남 교류 대학생 간담회

영·호남 대학생 교류행사는 민족통일광주광역시협의회가 주관이 되어 영남지역 대학생은 전남대학교에서, 호남지역 대학생은 경북대학교에서 1년 간 교환 수학할 기회를 제공하는 프로그램이다. 이를 통해 영·호남 지역 대학생들은 상호 공감대를 형성하게 되고, 궁극적으로는 동·서 화합의 기틀을 마련하는 중요한 자원으로 성장하게 된다. 본 행사는 1998년 임내현 변호사가 순천지청장으로 근무하면서 진주지청장이었던 신진수씨와 동·서 화합을 위해 노력하기로 의기투합한 것이 계기가 되어 시작되었다. 2003년도 ‘영·호남 대학생 교류를 위한 환영의 밤’을 시작으로 총 10차례 행사를 진행해 왔다. 지금까지 약 2,000명에 달하는 영·호남 지역 대학생들이 교류 행사에 참여하였으며, 지역사회 화합을 확산시키는데 큰 역할을 해왔다는 평가를 받고 있다. 특히 2012년도는 본 행사가 시작되는 10주년이 된 해로서 전남대학교에서 교류 수학하고 있는 영남지역 대학생들을 위한 환영식의 방식으로 진행되었다.

[그림 3-1-38] 영호남 교류대학생 간담회(2012.5.2, 광주 전남대)



전남대학교 용봉홀에서 영·호남 대학생 200여명이 참석한 가운데 진행된 본 행사에서 사회통합위원회의 송석구 위원장은 ‘세대공감 토크타임 통통통’이라는 제목으로 특강을 진행함으로써, 지역사회 통합과 세대 간 소통 활성화에 관해 대학생들과 자유

롭게 대화를 나누었다. 송 위원장은 이 자리를 빌어 세대 간 통합의 중요성을 강조하는 한편, 이를 위한 청년대학생들의 역할을 강조하였다. 이에 대해 대학생들은 기성 정치인들의 문제점을 꼬집는 한편 대학등록금 문제나 취업문제 등의 현실적인 어려움을 토로하기도 했다.

[그림 3-1-39] '세대 공감, 토크타임 특! 특! 특!' (2012.5.2, 광주 전남대)



## 나. 영·호남 학술 세미나

영·호남 학술 세미나의 주관기관인 포럼신사고는 열린 마음과 깨어있는 의식을 모토로 내걸고 부산지역의 교수, 언론인, 문화·예술인, 기업인 등 100여명의 여론지도층 인사들이 발기인이 되어 1994년 10월 28일에 창립된 단체이다. 포럼 신사고는 학술세미나를 통해 지역사회의 발전을 위한 합리적 공론을 이끌어내고 대안을 제시해 왔다. 또한 영·호남 간 지역갈등의 해소와 공동발전 방안을 모색하기 위해 광주지역의 포럼소교와 공동으로 영·호남을 오가며 민간인협의회를 개최하고 있다.

포럼신사고는 지역감정 타파, 공동협력방안 모색, 지방시대의 지역역량강화 등을 주요 이슈로 다루어왔다. 구체적으로 지역사회에 당면과제에 관한 문제점 제기는 물론, 각종 정책대안을 제시하였고, 이러한 과정이 건설적인 토론을 거쳐 발전될 수 있도록 하기 위해 창립 이래 2011년까지 17년간 총 86회의 학술세미나와 공개토론회



를 개최하였다. 나아가 다양한 사회단체들과 네트워크를 구축함으로써 이론적 논의들이 문제 지적 및 대안 제시에 그치지 않고 실천될 수 있도록 힘써왔다.

사회통합위원회에서는 포럼신사고가 지역사회 통합을 위해 펼쳐온 노력을 격려하기 위해 2012년도 학술대회를 공동주최하였다. 본 대회는 2012년 7월 7일 경남사천 남일대리조트 엘리너스호텔에서 개최되었으며, ‘선거와 지역균형 발전 및 지역구도 해소 가능성’을 주제로 하였다. 기조강연을 맡은 사회통합위원회 송석구 위원장은 지역 균형발전 및 지역구도문제의 해결을 위해서는 정치적 기회주의와 대결주의를 제거하고, 시민의식의 함양이 절실히 필요하다고 하면서, 시민사회단체에서도 능동적으로 지역화합운동의 분위기를 조성하여 지역갈등 해소 및 범국민적 사회통합에 기여해달라고 당부했다.

[그림 3-1-40] 영호남 학술세미나 기조강연(2012.7.7, 경남 사천 남일대리조트)



한편 이날 토론회에서는 설광석 교수(동아대학교 사회학과)가 ‘지역균형발전과 지역구도의 해소 가능성은 있는가?’를 주제로, 그리고 이재진 교수(전남도립대학교)가 ‘선거와 지역균형 발전 및 지역구도 해소 가능성: 사회통합을 위한 지역주의 해결방안을 중심으로’라는 주제로 발표했고, 이에 대해 김성진 교수(부산대학교), 류종환 논설주간(전 부산일보), 박준식 교수(한림대학교, 지역분과위원), 육동일 교수(충남대학교, 지역분과위원), 최근열 교수(경일대학교, 지역분과위원)가 토론했다.

[그림 3-1-41] 영호남 학술세미나 (2012.7.7, 경남 사천 남일대리조트)



#### 다. 삼도봉 만남의 날 행사

삼도봉 행사는 경상도와 전라도, 충청도민들이 정치적 요인에 의해 악화된 지역감정을 비정치적인 문화교류를 통해 극복하는 데 목적을 둔 일종의 문화행사이다. 삼도봉은 해발 1176m의 백두대간에 놓인 봉우리로 경상북도 김천시, 전라북도 무주군, 충청북도 영동군 등 3도 3시군의 경계를 이루는 산으로서, 3개도가 합쳐진다는 지리적 의미 뿐 아니라 역사, 문화, 사회적 교류의 상징성을 갖는 곳이기도 하다. 삼도봉 행사는 1989년 10월 10일 금릉군(현 김천시), 무주군, 영동군 군수와 문화원장이 삼도봉 대화합 협약서를 체결함으로써 시작되었고, 매년 10월 10일 각 지역 문화원이 돌아가며 삼도봉 만남의 날 행사를 주관하고 있다. 삼도봉 만남의 날 행사는 2012년에 24주년을 맞이했는데, 지금까지 매년 1,000여명에 달하는 시군민이 동참해 왔다.



[그림 3-1-42] 삼도봉의 지리적 위치



삼도봉 만남의 날 행사 24주년을 맞아 사회통합위원회에서는 행사의 의미를 더하기 위해 사회통합위원회 위원과 지원단 직원 등 30여명이 행사에 참여하였다. 본 행사에는 사회통합위원회 관계자 외에도 무주군수, 김천시장, 영동군수, 무주군 의장 및 문화원장과 주민 등 총 1,000여 명이 참석하였다. 당일 행사는 3부로 나누어 진행되었는데, 1부에서는 삼도화합 기원제가, 2부에서는 삼도화합을 기원하는 타임캡슐 매설식이, 그리고 3부 행사로는 가수 김태곤의 산상음악회와 3도민 장기자랑이 개최되었다.

사회통합위원회 송석구 위원장은 3도 화합 기원사를 통해 지역화합은 진솔한 만남에서 시작되는 것이라며, 지역화합의 발원지인 삼도봉을 넘어, 우리사회의 통합과 밝은 미래를 이룰 소통과 나눔, 그리고 화합의 길로 나아가자고 제안했다.

[그림 3-1-43] 삼도봉 만남의 날 기원사 낭독 (2012.10.10, 경북 김천 삼도봉)



한편 이날 매설된 타임캡슐은 삼도봉 만남의 날 50주년 기념일인 2038년 10월 10일에 개봉될 예정인데, 캡슐 안에는 3도 3개 시·군 단체장과 의장, 그리고 문화원장이 각각 준비한 기원문을 담았다.

[그림 3-1-44] 삼도봉 타임캡슐 매설식(2012.10.10, 경북 김천 삼도봉)



## 라. 경진대회 및 우수사례집 발간

사회통합위원회는 풀뿌리 지역화합운동단체들을 대상으로 우수사례 경진대회를 추진함으로써 단체들의 자긍심을 고취시키고 모범사례를 발굴하고자 했다. 그리고 모범 사례들은 자료집으로 엮어 관계 기관에 배포함으로써 지역화합 분위기를 조성·확산하고자 했다.

지역화합운동 우수사례 경진대회는 응모대상 지역을 전국으로 확대해 2012년 제2회 지역화합운동 우수사례 경진대회를 개최하였다. 제1회 대회에 응모했던 단체들을 제외하고 총 16개 단체들이 참가했다. 서면심사 방식으로 우수사례를 선정하였는데, 최우수상은 지역화합과 공동발전을 위해 영·호남 교류활동을 추진해온 경주지역발전협의회가 수상했고, 우수상은 지역화합 상호 협력 한마음 교류대회를 추진해온 바르게살기 광주북구협의회와 소외계층 지원사업을 펼쳐온 부산의 수영사랑회에게 주어졌다. 2012년 10월 25일에 개최된 시상식에서 송석구 사회통합위원장은 수상자들에게 축하를 건네는 한편 이러한 행사가 풀뿌리 지역화합운동의 파급효과를 높이고 관련 시민사회단체의 네트워크를 구축하는 데 기여했으면 한다는 바람을 전했다.

[그림 3-1-45] 2012 지역화합활동 우수사례 경진대회 (2012.10.25, 사통위)



#### 4. 주요성과 및 개선방안

지금까지 소개한 ‘풀뿌리 지역화합운동’ 활성화 사업을 평가하기 위해서는 적어도 두 가지 측면이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 본 사업이 궁극적으로 지역주민들 간 고정관념이나 편견과 같은 인식의 전환을 목적으로 하는 만큼, 올바른 평가가 이루어지기 위해서는 단기적인 성과에 집중하기보다는 장기적인 관점에서의 평가가 바람직하다. 둘째, 본 사업은 간담회 개최와 같이 사회통합위원회가 직접 주관한 행사와 지역화합운동 단체들이 자발적으로 추진해 온 지역화합행사에 사회통합위원회가 참여한 경우로 성격이 구분된다. 이 가운데 지역화합행사는 개별 지역화합운동 단체들에 의해 최소 10년 이상 꾸준히 개최되어 온 것들이다. 따라서 일회적인 참여경험만을 바탕으로 각 행사의 성과를 평가하는 것은 제한적일 수밖에 없다. 달리 말해, 지역화합행사에 대한 평가는 행사 참여의 목적, 즉 격려와 홍보의 차원에만 한정되어야 할 것이다.

##### 가. 주요성과

첫째, 풀뿌리 지역화합운동 활성화 사업의 성과 가운데 하나는 지역차원에서 이루어지고 있는 지역화합운동 단체들과 정부기구 간, 그리고 지역화합운동 단체들 간의 네트워크를 형성했다는 점에서 찾을 수 있다. 이러한 네트워크는 향후 필요에 따라 사회통합위원회와 지역화합운동단체들 간 또는 지역화합운동단체 상호 간 협력의 기반으로 작용할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

둘째, 지역민들에게 사회통합위원회의 기능을 알리는 한편, 사회통합의 필요성을 새롭게 인식하는 계기를 제공했다. 2010년 12월에 발족한 사회통합위원회는 지난 3년간 펼쳐온 다양한 활동에도 불구하고, 지역사회에서 지역민들과 함께 하는 프로그램은 부족했던 것이 사실이다. 사회통합위원회 차원에서 지역화합행사에 적극 참여하고, 풀뿌리 지역화합운동 단체들이 상호 교류할 수 있는 장을 마련함으로써 사회통합위원회의 기능을 알릴 수 있었다. 이는 사회통합의 필요성을 새롭게 인식하는 계기가 될 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

셋째, 언론보도를 적극 유도함으로써 풀뿌리 지역화합운동단체들에게 활동의 동기를 부여하는 한편, 지역화합의 인식확산에 기여했다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있다. 지난 2년간 풀뿌리 지역화합운동에 관련된 사회통합위원회 활동은 중앙일간지와 지방지 등을 포함해 총 53차례 보도된 바 있다. 이에 따른 파급효과를 산술적으로 평가하는 것은 쉽지 않지만, 언론노출에 따른 간접 효과 역시 무시될 수는 없을 것이다.

넷째, 지역화합운동 단체들의 필요를 확인하는 계기가 되었다. 간담회를 통해 지역화합운동 단체들의 건의 사항을 수렴하는 과정에서 정부기구 등으로부터 어떤 지원을 필요로 하고 있는지를 확인할 수 있었다. 많은 지역화합 운동단체들은 지방자치단체들의 행정적·재정적 지원, 그리고 언론사의 홍보 지원 등을 필요로 했다. 이는 향후 정부차원에서 풀뿌리 지역화합운동 단체들에 대한 구체적 지원방안을 마련하는 데 참고자료로 활용될 수 있을 것이다.

다섯째, 지역협의회 위원들의 적극적 참여를 유도함으로써 지역의 오피니언 리더들과 지역을 기반으로 하는 민간단체와의 네트워크를 구축했다는 점도 성과로 꼽을 수 있다. 이러한 네트워크가 어떤 효과를 발휘할지는 장기적 관찰이 필요한 부분이지만, 지역사회 내에서의 사회적 자본 증진의 토대를 마련했다는 점에서는 긍정적으로 평가될 수 있다.

## 나. 개선방안

풀뿌리 지역화합운동 활성화 사업은 앞서 나열한대로 다양한 긍정적 성과를 거두었지만, 그에 못지않게 미흡한 점들도 발견할 수 있었다. 실패로부터 배운다고 했듯이 이러한 문제점들에 주목하는 것은 본 사업의 수준을 한 단계 향상시키는 데 기여할 것이다.

첫째, 지역화합운동 참여 단체들의 지역적 편중현상을 해소할 필요가 있다. 전국을 대상으로 한 제2차 지역화합운동 우수사례 경진대회에 응모한 단체들의 현황을 보면, 영·호남 지역을 기반으로 하는 단체가 전체의 70% 이상을 차지했다. 과거 우리사회에서 지역갈등이 영·호남 지역감정으로 대표됐던 만큼, 다수의 단체들이 영·호남 지역에 터 잡아 활동하고 있는 점은 매우 자연스럽다. 하지만 앞서 언급했듯이, 근래

우리사회에서 영·호남 지역갈등보다 오히려 도시-농촌 간 갈등이나 수도권-비수도권 갈등이 보다 심각하게 인식되고 있다는 점을 감안하더라도, 향후 지역화합운동 참여 단체 발굴 시에는 대상 지역의 지리적 외연을 적극적으로 확대하는 것이 필요하다.

둘째, 보다 효과적인 홍보방안을 강구할 필요가 있다. 지역화합운동 활성화 사업에 대한 언론보도의 빈도가 낮지는 않으나, 중앙일간지보다는 지역신문, 그리고 지역신문 가운데에서도 인터넷 뉴스 등이 주를 이루고 있다. 본 사업의 내용이 주요언론의 주목을 끌지 못하는 측면도 존재할 수 있다. 하지만 풀뿌리 지역화합운동 지원사업의 목적과 지역화합운동 단체들로부터의 요구를 종합적으로 고려할 때, 향후에는 중앙일간지 등과의 적극적인 사전협의를 통해 보다 효과적인 홍보방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 지역화합운동단체 간담회 추진 시 교통비 등의 최소한의 실비를 지원하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 지역화합운동 단체 소속 대표나 실무자들은 단체 활동과는 별개로 생업에 종사하는 경우가 많기 때문에, 간담회에 참여하기 위해서는 재정적·시간적 부담을 감수해야 한다. 따라서 이들의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 단체들이 속한 지자체와의 협의를 통해, 참석자들에게 최소한의 실비를 보상할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 현장 중심의 지속성 있는 사업발굴이 요구된다. 간담회 참여자들은 대체적으로 일회성 모임보다는 현장 중심의 지속적인 활동을 강조했다. 특히, 정부기구가 주관하는 일회성 모임은 민간단체들로부터 긍정적 평가를 얻기 어렵고, 오히려 보여주기 행사로 치부될 경우에는 정부기구에 대한 신뢰를 저하시키는 요인이 될 수 있다. 따라서 간담회와 같은 모임을 정례화하거나 현장을 중심으로 지속성 있게 추진할 수 있는 지역화합운동을 발굴·추진하는 것이 필요하다.





접수기간 8월13일부터 20일까지 출품한 작품은 모두 66편으로 고등학생 출품작은 32편, 대학생은 34편이 사회통합 UCC 공모전에 출품하였다

출품한 작품들은 우리 사회의 차별과 배제의 단면을 잘 드러내 보여줬다. 이번 공모전에 출품된 작품 66편 가운데 40편은 외국인 노동자, 다문화가정, 장애인, 동성애, 여성, 노인 등의 차별과 배제에 관한 내용이었다. 13편은 학교폭력 등 일상생활에 스며든 폭력에 관한 거였고, 나머지 13편은 분열된 사회, 외톨이, 강정마을 등에 관한 내용이었다.

### 3. 사회통합 UCC 공모전 심사 및 수상작

UCC 심사는 1차 심사위원회와 본심 심사위원회로 2차례 진행되었다. 1차 심사위원회는 박창식 위원장(통일문화재단 상임이사, 한겨레신문 논설위원) 진행 하에 총 7명의 심사위원들이 수상작의 2배수 이상인 총 32편을 선정하였다. 본선 심사위원은 김영신 경원대 교수, 김한중 <교육방송>(EBS) '지식채널e' 피디, 이병혜 명지대 교수, 이창곤 한겨레사회정책연구소장, 양승함 연세대 교수, 조영선 경인고 교사, 한귀영 한겨레사회정책연구소 연구위원 등 7명으로 구성됐다.

본선 심사는 창의성, 주제 적합성, 표현과 구성이라는 심사기준에 따라 심사위원들 간의 자유로운 토론을 통해 수상 대상작을 선정하는 절차를 거쳤다. 본선 진출작 32편에 대한 심사를 거쳐 최종 수상작 14편을 선정했다.

이번 심사 과정에서는 영상·사진·음원의 저작권에 대한 엄격한 기준이 적용됐다. 몇몇 작품의 경우에는 이미 다른 공모전에 출품한 작품이었거나, 공모전 공고 때 명시하였음에도 타 영상물을 무단으로 사용한 작품도 있었다. 저작권 침해가 문제된 작품은 최종 당선작에서 제외했다.

고등학교 출품작이 대학생 출품작에 비해 수준이 떨어질 것이라는 애초의 우려와 달리 고등학생들의 작품 수준이 대학생 출품작에 비해 내용이나 기법, 질 등 여러 면에서 전혀 떨어지지 않았고 오히려 심사위원들의 호평을 받는 면도 있었다. 대부분의 작품들이 무거운 주제임에도 젊은이들의 발랄함을 잃지 않으면서도 삶의 주변에서 일어나는 부조리한 현실에 대해 진지하게 고민하는 모습을 담고 있었던 것은 이번 공모



전의 보람이라 할 수 있었다. 그럼에도 학교폭력, 장애인, 여성 차별 등 대부분 개인이 당하는 불이익을 호소하는 미시적 측면에 머물러, 거시적으로 사회통합을 저해하는 핵심적 문제에 대한 고민이나 양극화 문제, 제도적 폭력 등에 대한 성찰이 보이지 않았다는 점은 아쉬움으로 남기도 했다.

수상작 14편 가운데 영예의 대상은 다문화 가정의 차별을 극복해 바람직한 다문화 사회를 만들어 나가자는 메시지를 담은 〈나비효과〉가 차지했다. 최우수상은 학교폭력의 현주소와 대안을 보여준 〈우리에게 남은 것〉, 폭력 피해자에 대한 적극적인 관심이 폭력 피해자를 구해준다는 내용의 〈그들에게 가장 무서운 흉기〉, 노숙인을 향한 편견에서 벗어나자는 메시지를 담은 〈노숙인의 정의〉가 수상했다. 이들 작품에는 차별과 배제로 일그러진 우리 사회의 모습이 고스란히 담겨 있었다.

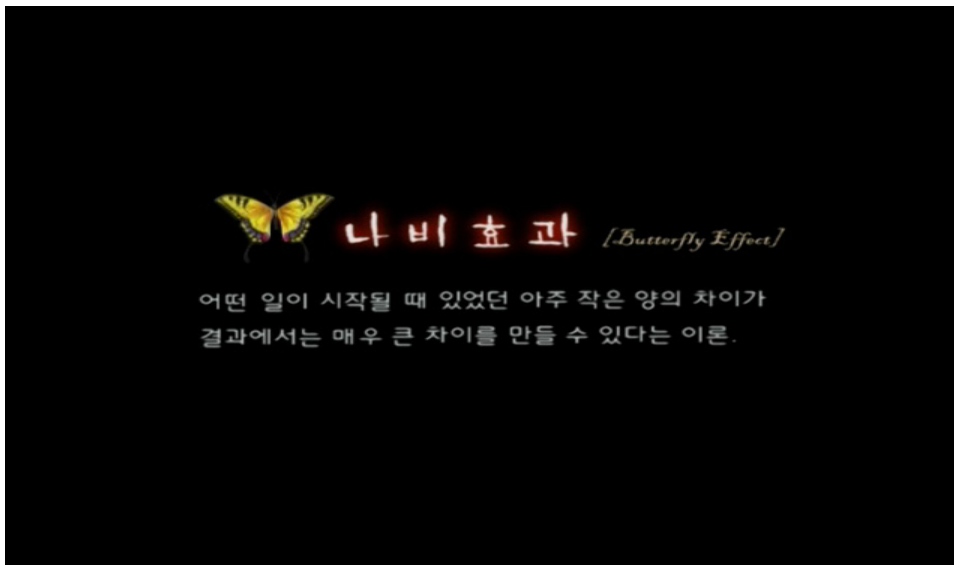
대상을 차지한 〈나비효과〉는 찰흙으로 인형을 만들어 촬영하는 클레이 애니메이션 기법으로 사회와 학교에서 외국인에 대한 편견의 사례를 제시하고 상황에 따른 마음속 갈등을 보여줬다.

공원 벤치에 앉아 있는 남자아이 옆에 다문화가정의 아이가 앉는다. 아이는 고민한다. ‘왜 이렇게 가까이 앉아…웁길까?’ ‘뭐, 언제 외국인인데. 피하면 기분 나빠 할 거야.’ 길을 가고 있던 여학생에게 다문화가정의 아이가 길을 묻는다. 여학생은 고민한다. ‘바쁘데…귀찮아.’ ‘외국인한테 친절해야지….’ 이런 선택의 고민 속에서 많은 사람들이 차별과 배제를 선택하면 우리 사회는 어우러지지 못하고 갈등을 빚게 되고, 많은 사람들이 이해와 관용을 선택하면 우리 사회는 다문화가정의 아이들을 사회의 훌륭한 일원으로 포함시킬 수 있다는 메시지를 담았다.

우리나라는 다문화사회로 변화하고 있다. 지난 4월 19대 총선에서 이자스민씨가 국회에 입성함으로써 정치 영역에서도 한국 사회가 다문화사회로 변모했음을 상징적으로 보여주었다. 하지만 다문화가정의 아이들은 학교에서 폭력과 집단따돌림을 당하고 있고 이 때문에 학업까지 포기하는 경우가 적지 않다. 국가인권위가 지난해 발표한 ‘이주아동 교육권 실태조사 결과 보고서(2010년)’를 보면, 다문화가정 아이들이 학교에서 또래 집단으로부터 놀림, 무시, 가난한 나라에 대한 비하, 인종차별 등 다양한 형태의 차별을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 〈나비효과〉는 우리 사회의 이런 차별을 극복하고 바람직한 다문화사회를 만들어 나가자는 메시지를 보여주는 작품이

다. 정부와 각 지방자치단체에서 추진하는 다문화사회를 위한 제도 마련도 중요하지만, 국민 의식도 사회 변화의 흐름에 맞춰 개선돼야 한다는 주제의식을 담고 있다.

[그림 3-1-47] 대상 나비효과



자료:: 사회통합 UCC 대상작

최우수상 우리에게 남은 것은 수도여자고등학교 재학생들 작품으로 흑백화면에 학교 옥상으로 보이는 곳에 여고생의 신발이 놓여 있다. 첫 장면은 학교폭력의 피해자인 학생이 자살함으로써 시작한다. 가해자들은 자신들의 행동을 대수롭지 않게 여겼으며, 방관자들은 자신들의 책임을 알지 못하거나 알고도 무시했다. 도움을 줄 것이라 기대한 선생님마저 피해자 학생에게 상처만 남겼다. 가해자와 방관자 아이들은 자살한 아이가 죽기 전 쓴 편지를 읽는다. 그들은 편지를 읽으면서 자살한 아이가 살아 있을 때 괴롭히지 않았다면 그들이 어우러져 친하게 지내는 모습을 상상한다. 장면은 흑백에서 컬러로 바뀐다.

학교폭력 문제를 정면으로 다루었다. 우리에게 남은 것 UCC는 친구를 괴롭히는 대신 서로를 알아가며 친구가 되고, 방관하는 대신 도와주며, 외면하는 대신 격려하고 제안하고 있다. 의식적으로 또는 무의식적으로 행하는 가해와 방관의 행위에 대한 자기반성과 해결방안을 생각하게끔 만들고 있다.

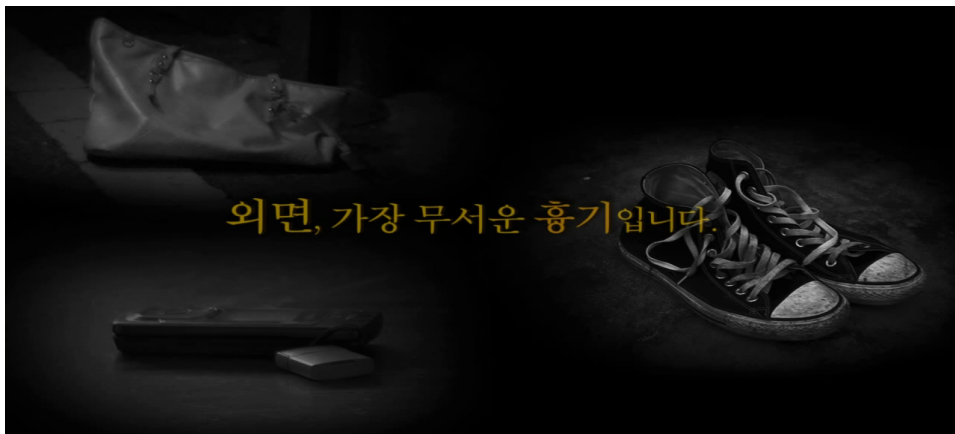
[그림 3-1-48] 최우수상 우리에게 남은 것



자료: 사회통합 UCC 최우수상

그들에게 무서운 흥기는 우리 사회에 만연하게 나타나있는 무관심·외면을 주제로 제작하였다. 외면으로 발생할 수 있는 학교 내의 폭력, 직장에서의 성차별, 외국근로자의 차별 등을 드라마 형식으로 참신하게 제작하여 최우수상을 수상하였다.

[그림 3-1-49] 최우수상 그들에게 가장 무서운 흥기

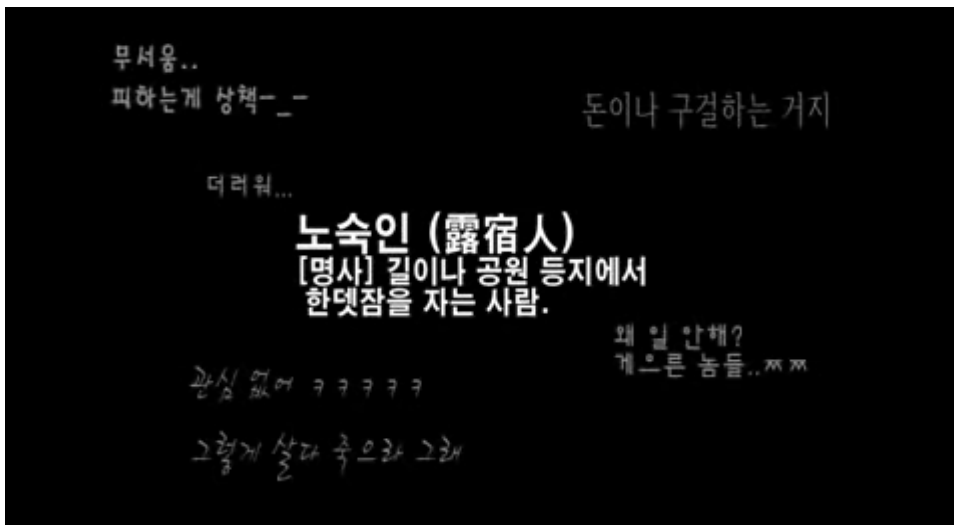


자료: 사회통합 UCC 최우수상

마지막 최우상은 노숙인의 정의가 차지하였다. 노숙인의 정의는 노숙인에 대한 새로운 정의가 필요 하는 관점에서 출발하여, 노숙인들을 직접 인터뷰하여 그들의 고충을 다루고 새로운 노숙인의 정의를 제시하였다.

노숙인의 정의는 '12.10.13(토) 서울시가 서울 청계광장에서 노숙인 및 주거취약 계층을 위한 헌 옷 기부 행사인 '더빅드림(THE BIG DREAM)'에서 상영되기도 하였다.

[그림 3-1-50] 노숙인의 정의



자료:: 사회통합 UCC 최우수상

이번에 장려상을 받은 〈가벼운 편견의 무서운 힘〉은 장애인으로 태어난 다문화가정의 한 소년이 겪는 삶을 짧은 애니메이션으로 그렸다. 일반인에겐 그저 가벼운 편견의 시각일지 몰라도 소외계층에겐 커다란 벽과 짐이 될 수 있다는 내용을 전달해 보였다. 이 작품의 문제의식을 반영하는 사건이 최근 벌어졌다. 지난 4일 런던장애인 올림픽이 한창 열리던 때였다. 명품아파트를 표방한다는 서울 도봉구 방학동의 한 아파트 단지에 입주자 대표가 아파트 인근에 들어설 예정인 장애인복지관에 반대 서명을 하라는 내용의 공고문을 붙였다. '장애인 시설물 설치시 문제점'이라는 제목의 공고문에는 "아파트 집값 하락이 대두할 수 있다. 구청 앞에서 집회·시위하는 장애인 단체들을 보면서 우리는 절대로 그런 시설이 보통사람들이 사는 이곳에 들어와서는 안 된다고 생각한다"는 등의 내용이 적혀 있었다. 〈가벼운 편견의 무서운 힘〉을 제작한 계명대생 박순실씨는 작품 설명에서 "장애인에 대한 편견은 일반적인 내용과 혼한 주제지만 항상 고쳐지지 않는 문제의 근원"이라고 일침을 놓았다.

이번 공모전 출품작들은 이처럼 차별과 배제, 폭력을 드러내 보이면서도 동시에 우리 사회의 통합을 위해선 차별과 배제의 차가운 시선을, 이해와 관용의 따뜻한 시선으로 전환할 것을 한결같이 촉구했다.

수상작 14편은 '12.9.21(금) 14시에 이화여대 삼성교육문화회관에서 송석구 사회통합위원장, 권태선 한겨레 편집인이 시상하였다. 시상내역은 대상 1편 500만원 상금, 최우수상 3편은 각 300만원 상금, 우수상 4편은 각각 200만 상금, 장려상 6편은 각각 100만원의 상금을 수여 하였다.

〈표 3-1-7〉 수상작 및 수상자

	작품명	수상자
대상	나비효과	강서고등학교, 이건호외 3인
최우수상	그들에게 가장 무서운 흥기	고려대학교, 심재훈외 2인
	우리에게 남은 것	수도여자고등학교, 유지예외 2인
	노숙인의 정의	이화여자대학교, 윤이나
우수상	Love your friend	강서고등학교, 김용재외 2인
	coloured society	한국삼육고등학교, 성승훈외 2인
	알록달록 피망이야기	경북대학교, 주기훈외 2인
	우리는 노동자입니다	서울과학기술대학교, 변재우외 2인
장려상	작은 차별 가로막은 우리의 꿈	영암여자고등학교, 김한솔외 3인
	사각지대	한국외국어대학교, 정다솜외 2인
	카순의 이야기	중앙대학교, 박성화외 2인
	가벼운 편견의 무서운 힘	계명대학교, 박순실
	거북이의 소원	계원디자인예술대학, 이모은외 2인
	노인찬가	인천국제고등학교, 강승현외 1인

[그림 3-1-51] 대상 수상자



#### 4. 사회통합 UCC 공모전 활용 방안

사회통합 UCC 공모전 수상작품들은 학생들이 스스로 문제의식과 해결방안에 대해 참신한 아이디어와 분명한 메시지를 담고 있는 작품들로 사회통합과 관련한 교육 뿐 아니라 학교폭력, 다문화 가족 차별 문제 등 일선학교에서 일어나고 있는 문제에 대한 교육과 생활 지도에도 유용한 자료로 활용될 수 있을 것으로 판단하여, 교육용으로 활용할 수 있도록 CD로 제작하여 중·고등학교 및 청소년지원센터에 배포할 예정이다.



## 제2장 다양한 대화의 장 마련

### 제1절 보수-진보 사회통합 이슈 대토론회

사회통합위원회 출범('09년말)이후 이념적 대립 갈등의 중심에 서있는 오피니언 리더 및 시민사회단체 활동가, 대학교수 등 보수-진보 각 진영의 전문가들이 함께 하는 토론회, 세미나 등을 통해 보수-진보 양대 진영의 시각을 들여다보고 나아가 융합의 가능성을 탐색해보고자 매년 소통의 장을 마련하여 「컨센서스 2010」, 「공정사회를 위한 컨센서스 2011」을 도출하는 성과를 얻었다.

2012년에도 보수-진보간 시각차가 뚜렷한 주요 사회이슈에 대해 실질적인 정책을 수립하고 추진해온 전직 장관 및 해당분야 전문가, 언론인, 대학교수, 학자 등 최고의 전문가와 일반시민, 특히 젊은 세대와의 소통의 장을 마련함으로써 우리사회의 이념적 갈등과 대립의 현주소와 향후 사회통합을 위한 발전 방안 등을 제시해보고자 처음으로 사회통합이라는 주제를 가지고 우리 사회의 주요 이슈에 대해 2차례(5.18, 9.21)의 대토론회를 개최하였다.

1차 대토론회는 지난 수십년간 남북관계 및 통일정책을 실질적으로 이끌어온 대표 논객들을 초청하여 사상 최초로 진보-보수를 넘어 '사회통합'이라는 주제 아래 '새로운 남북관계 및 통일 정책'을 구상·모색하는 토론회를 국회에서 개최하였으며,

2차 대토론회는 한국의 경제와 복지담론을 이끌어 가는 오피니언 리더들을 초청하여 '사회통합을 위한 새로운 자본주의와 복지국가 모델'이란 주제로 젊은세대와의 소통 강화를 위해 이화여자대학교에서 개최하였다.



〈표 3-2-1〉 사회통합 이슈 대토론회 개최

	제1차	제2차
일 시	2012.5.18 (금) 14:00~17:00	2012.9.21 (금), 14:00~18:00
장 소	국회 도서관 소회의실	이화여대 삼성교육문화관
주 최	사회통합위원회 (이념분과 위원회) 한겨레 사회정책연구소	사회통합위원회 (이념분과 위원회) 한겨레 사회정책연구소
토론 및 사회자	토론: 이종석(전 통일부 장관), 윤영관(서울대 교수, 전 외교부장관), 문정인(연세대 교수), 김태우(통일연구원장), 강태호(한겨레기자) 사회 : 김영희(중앙일보 대기자)	토론: 장하준(캠브리지대), 최연혁(스웨덴 쇠테르턴대 정치학), 김종석(홍익대 교수), 김수행(성공회대 교수) 사회자: 라종일 (이념분과위원장)

## 1. 사회통합을 위한 통일정책의 방향

### 가. 개최 배경

한반도가 분단된 지 올해로 67년이 지난 현 시점에서 통일은 여전히 우리 삶에 피할 수 없는 핵심 주제이자 한민족의 과제이며, 오랜 세월이 지나는 동안 남북한의 대립과 반목은 끊임없이 우리 민족의 번영과 발전에 발목을 잡아 왔다. 더욱이 통일을 둘러싼 남남갈등은 아직도 한국 사회의 가장 첨예한 갈등으로 남아 있으며 우리사회의 통합을 위해서 반드시 해결하고 넘어가야하는 문제 중 하나이기도 하다.

북한의 김정일 국방위원장 사망이후 김정은에 의한 새로운 지도부가 등장하였고 북한의 미사일 발사, 핵실험 등 북한의 정세 변화에 따라 그 어느 때보다 한반도에 불확실성과 불안정성이 더욱 커지고 있는 실정이며, 국내에서는 흡수통일 등 통일모델, 주적 논쟁 등 북한과 관련한 해묵은 논쟁들이 다시 등장하고 있으며, 북핵문제, 탈북자 등 북한인권 문제 등이 핵심 이슈로 다루어지고 있다. 이와 더불어 국민들의 남북관계의 발전과 통일에 대한 우려와 요구도 증대되고 있다.

중요한 것은 이러한 한반도 정세변화와 남북문제에 대한 우려와 관심이 남남갈등을

심화시키지 않고 통일한국의 미래를 위한 자양분이 될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 다른 생각을 가진 사람들이 자주 만나 서로 머리를 맞대고 이에 대해 더 심도 있는 대화를 나누고 함께 지혜를 모아야 할 것이다. 이를 통해 우리 국민들이 서로의 다른 생각이 무엇인지 더 잘 이해하게 하고 더 옳게 판단할 수 있도록 해야 할 것이다.

제1차 토론회는 현재 통일방법, 북한인권 문제, 식량지원 및 핵 문제 등 남북 관계와 통일·외교·안보 정책 전반에 걸쳐 우리 사회에서 통일과 관련해 논쟁이 되고 있는 핵심 이슈를 다루었으며, 각 이슈에 대한 각 전문가 분들의 의견을 나눌 수 있는 기회가 될 것이며, 통일문제에 대한 깊은 성찰과 인식의 지평을 넓히고 더불어 서로의 생각의 차이를 이해하면서 우리 민족의 통일에 대한 새로운 비전을 마련하고자 하였다.

〈표 3-2-2〉 제1차 사회통합 이슈 대토론회 주제

회 차	토론회 주제
제1차 (5.18)	<div data-bbox="426 1089 1067 1123">□ 사회통합을 위한 새로운 통일·외교·안보 정책방향 대토론회</div> <div data-bbox="710 1160 907 1192">- 주요 토론 쟁점 -</div> <div data-bbox="458 1228 1153 1689"> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 통일 방안: 국가 연합인가, 연방제인가?</li> <li>② 통일로 가는 길: 흡수통일인가, 단계적 점진적 통합인가?</li> <li>③ '주적'과 냉전의 유산: 국가 보안법 폐지 논란</li> <li>④ 뜨거운 감자 '북한 인권': 어떻게 접근할 것인가?</li> <li>⑤ 인도적 현안: 북한 식량지원, 어떻게 접근을 찾을 것인가?</li> <li>⑥ 대북정책의 원칙: 핵-경제 연계인가, 핵 폐기-한반도 평화체제 구축 병행인가?</li> <li>⑦ 정권교체와 대북정책의 연속성: 6·15선언 및 10·4선언 합의의 구속력은?</li> <li>⑧ NLL 논란: 서해평화협력특별지대가 해결책인가?</li> <li>⑨ 한-미, 북-중 통일외교정책: 남북 민족 우선인가, 국제동맹인가?</li> <li>⑩ 통일정책과 남한의 정치: 색깔논쟁을 넘어 사회통합적 통일정책의 필요조건은?</li> <li>⑪ 북한 핵: 북한은 과연 핵을 포기할 수 있을까?</li> </ul> </div>

## 나. 주요 토론 쟁점사항 도출 배경

해방이후 60년, 남북관계와 통일정책은 한국 사회에서 갈등과 대립이 가장 극심한 분야 중 하나다. 남북관계와 통일정책은 이른바 ‘극단의 정치’가 가장 잘 드러나는 문제였다. 북한을 바라보는 보수·진보의 시각차가 크고, 이를 국내 정치에 활용하려는 시도도 많기 때문이다.

하지만 이제 분단과 이념 갈등의 벽을 넘어 사회 통합의 관점에서 남북관계와 통일, 외교, 안보 정책을 다시 생각해봐야 할 때다.

‘사회통합을 위한 새로운 통일정책의 방향’ 토론회의 토론 쟁점은 한국 사회에서 갈등과 대립이 가장 극심한 통일방안, 북한인권, 북한 지원, 대북 핵, NLL 논란 등의 이슈를 선정했다. 이런 쟁점에 대한 보수와 진보의 시각차를 줄여 나가 남북관계, 통일 문제에 대한 극단적 시각차를 극복하고 보수·진보가 공유할 수 있는 정책 방향을 찾기 위해서였다.

## 다. 쟁점별 토론 결과 및 종합 결과

### 1) 쟁점별 토론 결과

#### (1) 통일 방안을 둘러싼 논란 : 국가 연합과 연방제의 논란

김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 6.15 공동선언 1항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 합의하였다.

보수쪽 일각에서는 ‘6.15 남북공동선언’의 이 조항이 북한의 연방제를 인정한 것이며, 명백하게 대한민국 헌법을 위반, 유린하는 위헌적인 내용을 담고 있다고 주장하고 있으며, 진보쪽에서는 북이 연방제를 사실상 포기하고 국가연합을 거친 남쪽의 통일방안을 수용한 것으로 평가하고 있다.

## (2) 통일로 가는 과정과 실천적 접근에서의 논란 : 흡수통일이나 단계적 점진적 통합이나

통일의 현실적 모델로서 평화적 방식으로 서독에 의한 동독의 흡수통일과 베트남식의 무력에 의한 흡수통일이 존재하며, 이는 북한 붕괴론, 봉쇄론 등 다양한 형태로 통일 지향의 대북정책으로 존재하고 있다.

이에 대한 대안적 접근모델로서는 단계적 점진적 통일 방안이 맞서고 있다. 흡수통일을 반대하며 접촉을 통한 변화, 교류협력의 확대 그자체가 사실상의 통일이며, 최근엔 중국과 대만사이의 제약 없는 자유왕래, 경제협력의 확대 심화 등이 그 모델이 될 수 있다는 견해를 제시하였다.

## (3) 주적의 문제 국가 보안법 등의 폐지 : 냉전의 유산을 둘러싼 논란

보수쪽 입장은 헌법상 이적단체로서 국가보안법의 필요성은 여전히 존재하고 군사적으로는 여전히 주적이며 안보 위협이 되고 있다는 사실을 제시하였다.

진보쪽 입장은 탈냉전의 새로운 남북관계를 규정하는 교류협력법 또는 남북관계 기본법으로 대체하고 국가보안법은 폐기되어야 하며 간첩법 등이 그 역할을 대신할 수 있다는 의견을 제시하였다

## (4) 북한 인권 문제 : 북한 인권법 채택, 탈북자 문제를 둘러싼 논란

진보쪽이 국제사회의 인권결의안에 소극적인 또는 유보적인 입장을 보인 데 대해 3대세습, 기본 인권의 유린이라는 북한의 독재체제를 용인하고 있다며 보수쪽이 공격하고 있다.

① 인도주의적 문제를 다른 정책과 연계시킬 것인가의 문제, ② 인권 문제를 체제 붕괴론쪽으로 접근하고 있다는 문제, ③ 인권 문제를 어떻게 제기할 것인가의 문제 등 어떤 것을 최우선 과제로 볼 것인가의 문제가 될 수 있다는 의견을 제시하였다.

인권 문제를 체제의 본질로 보고 체제 전환론의 문제로 접근할 경우 북한 붕괴론의 관점으로 이어질 수 있으며, 이 경우 대화와 협상자체가 불가능할 수 있다는 문제가 제기될 것임을 강조하였다.

### (5) 인도적 현안 : 대북 식량지원 어떻게 접점을 찾을 것인가

대북 식량지원에 대해서는 보수쪽이 정치논리로 이를 다른 현안들과 연계시킴으로써 동족을 굶겨 죽이고 있다는 비판에 직면하고 있다. 진보진영이 인권문제를 외면하고 있다고 비판을 받는다면, 보수진영은 식량지원을 남북관계와 연계시킴으로써 인도주의를 외면하고 있다는 비판을 받고 있다.

식량지원은 무조건 줄 수도 무시할 수도 없는 문제라는 것인데 그 접점은 무엇인가? 이산가족 문제와 국군포로 납북자 문제 등 현안을 어떻게 풀 것인가? 에 대한 논의가 필요하다는 의견을 제시하였다.

### (6) 대북정책의 원칙 : 핵-경협 연계인가? 핵 폐기 - 한반도 평화체제 구축 병행인가?

보수쪽이 핵을 가진 자와 악수할 수 없다는 연계론과 선택 폐기론 그리고 엄격한 상호주의의 입장을 보이고 있다면, 진보쪽은 핵 경협 병행론, 비대칭적 상호주의 핵 폐기와 북미 관계정상화 또는 핵 폐기와 한반도 평화체제 구축의 동시 병행론의 입장을 보이고 있다고 주장하였다.

### (7) 정권교체와 대북정책의 연속성 : 6.15선언, 10.4 선언 합의의 구속력은?

정권교체에 따른 정책의 연속성과 차별성을 어떻게 볼 것인가라는 문제에서부터 6.15 공동선언, 10.4 정상선언의 문제점을 둘러싼 논쟁이 존재한다. 과거 남북 기본합의서 비준 문제에서 보는 바와 같이 북한과의 합의를 정권 차원의 합의로 보는 문제를 넘어서기 위해서는 어떤 접근이 필요한가? 북과의 합의는 어떤 구속성을 갖고 있는 것인가의 문제에 대한 사회적 합의과정이 필요하다는 의견을 제시하였다.

### (8) NLL 논란 : 서해평화협력특별지대가 대안인가?

NLL은 북방한계선으로 정전협정상의 근거가 없으며, 국제적으로도 군사분계선으로 인정을 받지 못하고 있는 국제수역이라는 진보쪽 논리와 군사적 경계이자 영해라는 보수쪽 논리와 그에 대한 국민들의 정서적 지지가 존재하고 있음을 주장하였다.

### (9) 한-미, 북-중 통일외교정책 : 민족이나 동맹이냐의 이분법적인 구도에 따른 갈등과 논란

현 정부에서 통일부를 외교부에 흡수하는 문제가 제기되고, 과거 김영삼 정부에서 어떤 동맹도 민족보다 나은 것은 없다는 논리가 한미동맹을 무시한 중북론자라는 비판을 받는 등 논란은 계속되고 있다.

과거 보수쪽에선 북한과 미국간의 관계 정상화 논의를 이른바 통미봉남 전술로 보고 거부하는 관점을 보인 바 있다. 이번엔 통중봉북의 관점에서 북한 봉쇄론 고립화를 통한 붕괴론의 관점을 보여주고 있으며, 남북관계를 중심에 둔 정책에 대해선 동맹 경시 동맹 훼손의 비판을 가하고 있다.

남북관계 개선이 미국의 국익을 훼손한다면, 남북관계와 한미동맹은 충돌할 수 있다고 보며, 동맹 중시와 남북관계 개선의 동시 추구가 가능한지에 대한 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였다.

### (10) 통일정책과 남한정치 : 색깔논쟁을 넘어 사회통합적 통일정책의 필요조건은?

진보와 보수간의 갈등을 확대재생산 하는 색깔 논쟁과 이른바 북풍 등 남남갈등을 부추김으로써 정치적 목적을 달성하려는 정치적 환경이 존재하고 있다.

이를 극복하고 사회통합적 접근으로 가기 위해서 필요한 것은 무엇인가? 외교 안보 통일 등에서 초당적 합의는 가능한가? 그러기 위해선 무엇이 선결돼야 할 것인가? 라는 논의에서는 남북한의 정치·경제·외교 문제를 병행하는 멀티트랙 방식이 필요하다는 의견에 공감하였다.

### (11) 북한 핵 : 북한은 과연 핵을 포기할 수 있는가?

보수쪽은 북한은 체제의 생존과 안전을 위해서 결코 핵을 포기하지 않을 것이며, 따라서 협상을 통한 해결은 불가능하다는 입장이다. 협상 보다는 제재, 대화보다는 압박에 무게를 두고 있으며, 북한이 합의를 계속 위반하거나 깨 왔다고 보고 있다.

북한은 협상의 대가가 무엇인가에 따라 핵을 포기할 가능성도 있으므로 체제의 안전을 보장할 수 있는 다른 수단 마련이 시급하다는 것이 진보쪽 관점이다. 또한 핵 포기 또는 폐기의 과정은 제재나 군사적 수단을 통하는 것이 불가능하며 협상을 통해

야만 한다는 입장을 강조하였다.

## 2) 토론회 종합 결과

통일방식과 관련해 진보와 보수 쪽 참석자들 모두 흡수통일보다는 점진적 합의통일에 공감했으며, 흡수통일과 '점진적 합의통일'이라는 통일 방식을 놓고는 진보와 보수 쪽 토론자 모두 점진적 통합에 한목소리를 냈지만 한목소리 안에서도 미묘한 차이가 나왔다.

북핵에 대해서는 북핵과 남북 경제협력을 '조건부로 연계할 것인가'와 '각각 병행할 것인가'를 놓고 논란이 뜨거웠으며, 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 데는 의견이 같았지만, 대처 방법을 놓고는 평행선을 달렸고, 진보 쪽 토론자들은 병행을, 보수 쪽 토론자들은 연계를 주장했다.

북한 인권 문제에 대한 전문가들의 의견은 엇갈렸다. 보수 쪽에서는 인권을 보편적 권리로, 어떤 조건에도 제약받지 않아야 한다고 말한 반면, 진보 쪽 전문가들은 북한 인권을 남북관계를 고려해 다루지 않으면 실질적 효과를 얻기 어렵다고 지적했다.

국가보안법 개정·폐지 문제에 대한 이날 토론의 합의된 결론은 '단기적으로 악용될 소지가 있는 조항을 삭제하고, 장기적으로는 북한과의 관계와 연계해 폐지해야 한다.'는 것이다.

[그림 3-2-1] 제1차 토론회 개최 모습(2012.5.18)



## 2. 사회통합을 위한 새로운 자본주의와 복지국가 모델

### 가. 개최 배경

지금 세계경제에는 어두운 그림자가 드리우고 있다. 2008년 말 미국의 금융위기를 거쳐 현재의 그리스 사태, 스페인 구제금융 지원 등 유럽의 경제불안이 전 세계적인 경제위기로 이어지지 않을까 노심초사하고 있다.

우리나라도 최근 국가신용등급이 상승하는 등 희망적인 소식도 있으나 근래 계속되고 있는 경제성장을 둔화, 이로 인한 실업률 증가와 고용불안, 계층별·부문별 양극화 심화 등은 이미 우리사회의 핵심 이슈가 된지 오래다.

이러한 문제의 원인에 대해 유럽 국가들의 과도한 복지정책으로 인한 국가재정 위기에서 비롯된 것으로 일시적 현상이라고 보기도 하고 투기적 금융에 의해 나타나는 자본주의의 한계에서 비롯된 것이라고도 한다.

원인이 무엇이건 간에 이로 인해 현대 자본주의의 한계를 성찰하고 새로운 대안을 모색하려는 움직임이 전 세계적으로 일고 있으며 현대 사회에서 복지란 어떤 것인지에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다.

우리나라도 예외가 아니다. 자본주의 4.0 등 새로운 자본주의에 대한 논의가 이미 시작되었으며 대선을 앞두고 경제민주화와 재벌개혁 문제는 뜨거운 감자가 되고 있으며 보편적 복지, 선택적 복지, 복지정책의 확대 등 복지국가 논쟁이 화두가 될 것으로 보인다.

토론회에서는 현재 세계경제와 신자유주의 경제체제의 문제점, 복지국가와 복지정책, 한국경제체제의 변화와 경제민주화 모델 등 우리 사회에서 경제와 복지와 관련해 논쟁이 되고 있는 핵심 이슈에 대하여 다루었으며, 각 이슈에 대한 각 전문가 분들의 생각을 통해 한국의 경제와 복지가 나아갈 방향 등을 고찰해 보고자 했다.



〈표 3-2-3〉 제2차 사회통합 이슈 대토론회 주제

회 차	토론회 주제
제1차 (5.18)	<p>□ 사회통합을 위한 새로운 자본주의와 복지국가 모델</p> <p>- 주요 토론 쟁점 -</p> <div style="border: 1px dotted black; padding: 10px;"> <p>I. 세계경제와 신자유주의 경제체제의 문제점</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 신자유주의: 양극화와 불안의 상징인가, 세계적인 추세인가?</li> <li>2) 주주자본주의 논란: 주주 자본주의가 이해관계자 자본주의로 이행될 수 있을까?</li> <li>3) 한국 경제 체제: 시장주도인가, 국가주도인가?</li> </ol> <p>II. 복지국가와 복지정책</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 복지정책 이슈: 복지포퓰리즘인가, 복지국가로의 점진적인 이동인가?</li> <li>2) 복지와 세금의 딜레마: 바람직한 재원확보 방안은?</li> <li>3) 성장과 분배: 성장과 분배의 새로운 정립 가능할까?</li> <li>4) 새로운 복지국가 모델: 새로운 자본주의, 새로운 복지모델은?</li> </ol> <p>III. 한국경제체제의 변화와 경제민주화 모델</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 박정희의 경제정책: 박정희 경제정책 공과는 무엇인가?</li> <li>2) 경제민주화: 지나친 시장규제인가, 경제력 집중의 대안인가?</li> <li>3) 스웨덴 빅딜 모델: 재벌에 경영권을 보장해주는 대신 사회적 책임을 요구할 수 있나?</li> <li>4) 재벌개혁: 표심 노린 대기업 때리기인가, 재벌 횡포에 대한 정당한 규제인가?</li> </ol> </div>

## 나. 주요 토론 쟁점 도출 배경

올해 대통령 선거를 앞두고 경제민주화와 복지국가 이슈가 커다란 쟁점으로 떠오르고 있다. 정치권과 학계에서도 경제민주화와 재벌 개혁, 복지국가를 둘러싼 다양한 논의가 한창이다.

진보와 보수를 넘어 사회통합이라는 주제 아래 자본주의 미래와 복지국가를 탐색해

야 하는 때이다.

‘사회통합을 위한 새로운 자본주의와 복지국가 모델’ 대토론회는 ‘세계경제와 신자유주의 경제체제의 문제점’ ‘복지국가와 복지정책’ ‘한국경제체제의 변화와 경제민주화 모델’이라는 3개의 주제 아래 세부 쟁점 사항을 정했다.

‘세계경제와 신자유주의 경제체제의 문제점’에서는 한국경제와 통합을 가로막고 있는 양극화, 한국 경제 체제 논란 등의 쟁점을 다루고 있다. ‘복지국가와 복지정책’은 세금의 딜레마, 성장과 분배, 새로운 복지 모델 등의 쟁점을 담고 있다. ‘한국경제체제의 변화와 경제민주화 모델’은 경제민주화, 재벌개혁 등의 쟁점을 다루고 있다. 모두 보수와 진보, 진보와 보수가 첨예하게 대립하고 다른 시각을 갖고 있는 사안들이다.

토론회는 이런 쟁점에 대한 보수와 진보의 시각차를 극복하고 보수-진보가 공유할 수 있는 올바른 한국경제와 복지국가의 방향과 바람직한 경제민주화를 모색하기 위해 기획됐다.

## 다. 쟁점별 토론 결과 및 종합 결과

### 1) 쟁점별 토론 결과

#### (1) 신자유주의: 양극화와 불안의 상징인가, 세계적인 추세인가?

신자유주의의 문제점을 공동으로 인식하고 세계적 위기에 놓여있다는 사실에 동의했다. 장하준 교수는 신자유주의는 세계적 추세이며 각기 다른 해결책이 제시되어야 한다고 주장하였고, 김수행 교수와 최연혁 교수는 시장과 국가에 대한 입장차이가 있었다. 김수행 교수는 이번 위기가 새로운 체제로 진화할 계기로 작용하리라 예측하였다.

#### (2) 주주자본주의 논란: 주주 자본주의가 이해관계자 자본주의로 이행될 수 있을까?

장하준 교수는 기존의 경제민주화 개념이 주주자본주의의 철회 의지에 불과했으며, 진짜 경제민주화의 핵심은 주주의 사사로운 주주권 강화에 대한 처벌보다 자본에 대

한 통제력을 키워야 한다고 주장하였다. 모두 동의하며, 특히 최연혁 교수는 스웨덴의 사례를 들며, 민주적 선거나 정치적인 캠페인으로 충분히 해결 가능하다고 주장하였다. 김수행 교수는 한발 더 나아가 모든 경제주체의 1인 1표제를 강화하자고 하며, 노동자들이 실질적인 경영권을 가져야 한다고 주장하였다.

### (3) 한국 경제 체제: 시장주도인가, 국가주도인가?

김수행 교수는 국가의 의미를 중시하는 한편, 김종석 교수는 정부와 행정체제의 잘못을 지적하며 혁신과 서비스의 질 재고를 통한 개선을 주장하였다.

### (4) 복지정책 이슈: 복지포퓰리즘인가, 복지국가로의 점진적인 이동인가?

포퓰리즘이라는 말이 정치권에서 끊이지 않은 상황에서, 기존의 대선 프레임을 비판하다가, 포퓰리즘에 대한 근시안적 비판보다 오히려 복지정책 대결을 더욱 강화하여 복지를 주장해야 할 때라고 강조하였다. 특히, 김수행 교수는 다른 흑색 선전이나 대결보다 복지포퓰리즘에 대해서는 민감한지 모르겠다며 비판하였다. 거시적인 인식이 필요할 때라고 호소하였다.

### (5) 복지와 세금의 딜레마: 바람직한 재원확보 방안은?

최연혁 교수는 모두 재원을 마련할 방법을 고심해야 한다며, 그것이 없는 경우는 포퓰리즘이라고 강력하게 비판하였다. 모두 증세에 대해 동의하지만 우리 실정에 맞는 적정 폭을 정하는 것이 무엇보다 중요하다고 강조하였다. 미국 수준의 세율만 되어도 긍정적이라고 평가하였다.

### (6) 성장과 분배: 성장과 분배의 새로운 정립 가능할까?

김수행 교수는 앞으로의 상황이 지난 50~70년대의 경제 중흥기와 다르다며, 국내 상황에 집중해야 할 때라고 주장하였다. 당시는 경제와 복지의 선순환적 구조가 가능했지만, 그것도 자본의 성장 없이는 불가능한 정책이라며 앞으로는 진정한 생산적 복지가 필요하다고 주장하였다. 특히 최연혁 교수는 연금정책을 강조하였고, 김수행, 장하준 교수는 모두 이를 강조했고 스웨덴 식의 노동정책에 대해서 언급하였다. 김종석

교수는 분배도 중요하지만 성장론을 무시할 수 없다고 주장하였다.

**(7) 새로운 복지국가 모델: 새로운 자본주의, 새로운 복지모델은?**

지금 경제민주화 이야기가 나오는 것은 그만큼 체제가 성숙되었다는 근거일 수 있다. 현재 자본주의의 불평등 현상을 해소하기 위한 새로운 모델을 구상하자는 의견에 전체적으로 동의하였다.

**(8) 박정희의 경제정책: 박정희 경제정책 공과는 무엇인가?**

잘살아보자는 구호가 현재 시장주의와 다를 게 없다고 주장하였다. 그러나, 좀 더 다른 비전이 필요하다며 이념적으로 역대 정권을 평가하고 일갈하기 보다는 현재 우리 상황에 맞추어 적절한 솔루션을 찾는 것이 중요하다고 논의를 일축하였다.

**(9) 경제민주화: 지나친 시장규제인가, 경제력 집중의 대안인가?**

그동안 민간기업은 사익에 어두웠으며 신자유주의를 통해 실질적으로 복지국가 체제를 위협해왔다. 이에 정부의 개입은 당연한 것이며, 복지국가의 초읽기 단계에서 지나친 정부개입에 대해 지적하는 것은 우스운 일이라며 평가하였다. 최연혁 교수는 스웨덴의 장미의 전쟁을 언급하며 국내 정치의 중요성에 대해 설파하였다.

**(10) 스웨덴 빅딜 모델: 재벌에 경영권을 보장해주는 대신 사회적 책임을 요구할 수 있나?**

최연혁 교수는 스웨덴의 발렌베리 가문의 사회적 책임을 강조하며 우리 기업의 사회적 책임이 아직 미비하다며 아쉬움을 드러냈으며, 모두 재벌의 사회적 책임은 당연한 것으로 생각한다고 밝혔다.

**(11) 재벌개혁: 표심 노린 대기업 때리기인가, 재벌 횡포에 대한 정당한 규제인가?**

김수행 교수는 경영권의 확대입장을 고수하였고, 장하준 교수는 징벌적 제도도 적극 주장하며, 타협적 접근이라는 시각에서 거리를 두고, 현실적으로 복지재정이 시장

에 의존해 있다는 것을 인식할 필요가 있다고 주장하였다. 김종석 교수는 시장과 국가 중간에서 관료의 조정역할이 중요하다고 했고, 최연혁 교수는 복지 수급에 대한 행정의 치밀함이 기해져야 하며, 생산적 복지로 나아가야 한다고 주장하였다.

## 2) 토론회 종합 결과

신자유주의의 문제점을 공동으로 인식하고 세계적 위기에 놓여있다는 사실을 동의하며 안타까워했다. 그러나 지금 경제민주화 이야기가 나오는 것은 그만큼 체제가 성숙되었다는 근거일 수 있다며 희망적인 의견을 내놓았다. 현재 자본주의의 불평등 현상을 해소하기 위한 새로운 모델을 구상하자는 의견에 전체적으로 동의하며 토론을 했다.

장하준 교수는 신자유주의는 세계적 추세이며 각기 다른 해결책이 제시되어야 한다고 주장했다. 김수행 교수와 최연혁 교수는 시장과 국가에 대한 입장차이가 있었다. 김수행 교수는 이번 위기가 새로운 체제로 진화할 계기로 작용하리라 예측했다. 특히, 김수행 교수는 국가의 의미를 중시하는 한편, 김종석 교수는 정부와 행정체제의 잘못을 지적하며 혁신과 서비스의 질 제고를 통한 개선을 주장했다. 김수행 교수는 앞으로의 상황이 지난 50~70년대의 경제 중흥기와 현 시점은 분명히 다르며, 앞으로는 진정한 복지정책을 통한 선순환적 시스템을 구축해야 한다고 적극 주장했고 모두 이에 동의했다. 최연혁 교수가 주장한 연대임금정책에 대해서도 모두 동의했다.

경제민주화와 함께 주주자본주의에 관한 논의에서 장하준 교수는 기존의 경제민주화 개념이 주주자본주의의 철폐 의지에 불과했다고 밝히며, 진짜 경제민주화의 핵심은 주주의 사사로운 주주권 강화에 대한 처벌보다 자본에 대한 통제력을 키워야 한다고 주장했다. 이에 모두 동의하며, 특히 최연혁 교수는 스웨덴의 사례를 들며, 민주적 선거나 정치적인 캠페인으로 충분히 해결 가능하다고 주장했다. 김수행 교수는 한발 더 나아가 모든 경제주체의 1인 1표제를 강화하자고 하며, 노동자들이 실질적인 경영권을 가져야 한다고 했다.

복지 포퓰리즘에 대한 기존의 논쟁에 대해서는 그 의미에 대해 문제를 제기하며,

복지 정책을 과감히 주장해야 할 때라고 주장했다. 특히, 김수행 교수는 다른 흑색 선 전이나 대결보다 복지보폴리즘에 대해서는 민감한지 모르겠다며 비판하였다. 거시적인 인식이 필요할 때라고 호소했다.

모두 증세에 대해 동의하지만 최연혁 교수는 우리 실정에 맞는 적정 폭을 정하는 것이 무엇보다 중요하다고 강조하며, 미국 수준의 세율만 되어도 긍정적이라고 평가했다.

재벌경제에 대한 분석에 있어서 모두 필요성을 공감했다. 최연혁 교수는 스웨덴의 발렌베리 가문의 사회적 책임을 강조하며 우리 기업의 사회적 책임이 아직 미비하다고 아쉬움을 드러냈다. 특히, 정치민주화와 함께 경제민주화를 강조했는데, 이는 김수행 교수의 경영권의 확대입장과 일맥상통했다. 장하준 교수는 징벌적 제도도 적극 주장하며, 타협적 접근이라는 시각에서 거리를 두었고, 현실적으로 복지재정이 시장에 의존해 있다는 것을 인식할 필요가 있다고 주장했다. 김종석 교수는 시장과 국가 중간에서 관료의 조정역할이 중요하다고 했다.

최연혁 교수는 복지 수급에 대한 행정의 치밀함이 기해져야 하며, 생산적 복지로 나아가야 한다고 주장했다.

[그림 3-2-2] 제2차 토론회 개최 모습 (2012.9.21)



### 3. 사회통합 이슈 대토론회(2차례) 주요 성과 및 시사점

1차 대토론회에는 김영희 <중앙일보> 대기자, 이종석 전 통일부 장관, 윤영관 전 외교통상부 장관(서울대 정치외교학과 교수), 문정인 연세대 정치학과 교수, 김태우 통일연구원장 등 지난 수십 년간 남북관계 및 통일정책을 실질적으로 이끌어온 대표 논객들을 한 자리에 초청하여 사상 최초로 진보-보수를 넘어 '사회통합'이라는 주제 아래 새로운 남북관계 및 통일 정책을 구상하고 모색하는 토론회를 개최하였다.

1차 대토론회에서는 진보와 보수 쪽 참가자 모두 흡수통일보다는 점진적 합의통일에 공감했으며, 국가보안법은 문제가 있는 조항부터 먼저 개정하자는데 의견을 모았다. 하지만 북한 핵과 북한 인권에 대해서는 뚜렷한 시각차를 보였다.

1차 대토론회는 국회 도서관에서 열려 국회의원실 보좌관 등 주요인사 등이 참석하였으며, 기획재정부 등 정부 부처에서도 토론회 자료를 요청하는 등 정책 당국의 관심을 불러일으켰다.

아울러, 공동주최기관인 <한겨레신문사>는 이날 대토론회를 5월 21일치 8면 한 면을 털어 지상 중계 보도하였으며, 이날 토론회를 영상 녹화해 인터넷 한겨레에도 게재하였다.

2차 대토론회에는 김수행 성공회대 석좌교수, 김종석 홍익대 경제학부 교수, 장하준 캠브리지대 경제학부 교수, 최연혁 스웨덴 쇠데르턴대 정치학과 교수 등 한국의 경제와 복지담론을 이끌어 가는 오피니언 리더들이 대거 토론자로 참가하였다.

대통령 선거를 앞두고 경제민주화와 복지국가 이슈가 커다란 쟁점으로 떠오르고 있는 상황에서 시기 적절한 이슈를 선택해 국민들의 관심을 끌어 모았다.

대토론회에서는 진보와 보수 쪽 참가자 모두 양극화와 신자유주의의 문제점을 지적했지만, 그 해법은 서로 달랐다. 보수 쪽은 공정한 시장 경쟁을 통한 해결을, 진보 쪽은 복지강화를 통해 대안을 제시하였다.

2차 토론회는 이화여대 삼성교육문화관에서 개최되는데다 장하준, 김수행 등 스타급 토론자가 참가해 대학생 등 젊은층의 참여가 두드러졌으며, 자료집 500부 모두가 배포 되는 등 많은 관심을 불러일으켰다.

또한, 공동주최기관인 <한겨레신문사>는 이날 대토론회를 9월25일치 29면 한 면

을 털어 지상 중개 보도하였으며, 연합뉴스, 채널A, JTBC 등에서 지면보도 및 토론회 동영상상을 게재하는 등 언론에서도 많은 관심을 보였다

주요 시사점으로는 보수와 진보, 진보와 보수의 시각차가 뚜렷한 쟁점에 대한 지속적인 소통과 대화의 장을 마련해야 할 필요가 있음을 확인했으며, 대토론회 개최 의미 및 사회적 파급력 제고를 위해서는 시의성 있는 토론 주제를 선정하는 게 중요하며 또 토론자의 인지도는 토론회의 관심을 불러일으키는 데 크게 기여하였다는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 젊은 세대와의 공감의 장 확대가 더욱 필요한 것을 확인했으며, 대학생 등 젊은 세대의 참석 확대를 위한 유인책 또한 매우 필요함을 알 수 있었다.

## 제2절 공생발전을 위한 시민단체 소통간담회

### 1. 추진 배경

모든 정책을 중앙 정부에서 통제·통솔했던 과거와 달리, 오늘날에는 정보통신기술의 발전, 세계화, 민주화 등의 요인으로 인해 행정환경이 보다 복잡하게 되어 더 이상 중앙 정부에서 모든 것을 지시하고 관리하는 것이 불가능하게 되었다. 이러한 인식하에 1995년 본격적인 지방자치가 시작되었고 소위 말하는 지방화(Localization)가 중요한 행정패러다임으로 자리 잡았다.

사회통합위원회에서는 중앙과 지방의 소통, 그리고 정부와 시민의 소통을 위한 대화의 장 마련이 필요하다는 판단 하에 지역별 소통간담회를 추진하였다. 이는 2011년부터 시작된 것으로 전국 16개 시·도 지역협의회를 통해 정부 정책의 현장성과 실천성을 높이는 것을 목적으로 하고 있다.

소통간담회는 전국 주요 도시별로 순회 개최했으며, 지역 시민사회단체와 공무원 등이 참여하여 지역 사회통합의 방법과 주요 갈등 이슈에 대한 토론을 펼쳐 지역사회의 다양한 의견들이 정책에 반영될 수 있도록 하였다.



## 2. 개최 현황

공생발전을 위한 시민단체 소통간담회는 지역협의회의 주최로 개최지 시민사회단체 대표를 다수 초청하여 사회통합위원회 위원장과 해당 지방자치단체장이 참석한 가운데 소통하는 자리이다. 이러한 시민단체 소통간담회를 2012년도에 모두 12회 개최하여 시민사회단체장 등 489명이 참석한 가운데 현장에서 민의를 직접 청취하고, 건의된 사항은 해당기관과 소관부처별로 송부하여 국가정책에 반영 할 수 있도록 하고 처리 결과와 답변 내용을 건의자에게 회신하여 중앙과 지방간의 활발한 소통의 장을 마련하였다.

〈표 3-2-4〉 공생발전을 위한 시민단체 소통간담회 개최 현황

일 자	장 소	참 석	간담회 주요내용
<b>합 계</b>	<b>12회</b>	<b>489명</b>	
3.8(목)	목포 상공회의소	60명	· 여수엑스포 성공개최를 위한 도민 통합방안 · 전남지역 다문화 통합 및 발전방안 논의
4.19(목)	대전시 서구문화원	40명	· 세계조리사대회(5.1~5.2) 성공적 개최방안 모색 · 성공개최를 위한 시민단체의 역할과 기능
4.26(목)	포항시청 대회의실	50명	· H2O와 지역발전, 청소년 폭력 근절 대책 등 논의
5.9(수)	소비자시민모임 회의실	20명	· 다문화가정과의 갈등해소 방안 모색 · 결혼이주여성 애로 및 건의사항 수렴
5.11(금)	마산지역 자활센터	17명	· 자활센터 업무현황 청취 · 현장근무자 애로 및 건의사항 청취
5.30(수)	강원 원주 상지대	50명	· 강원도 지역경제 현안 그리고 거시적 제언
6.21(목)	충남 공주시청	30명	· 사회통합을 위한 환경갈등 해소방안
8.30(목)	경남 진주시청	60명	· 소통과 화합을 통한 경상남도 발전방안
9.25(화)	부산시청 대회의실	30명	· 공생발전과 지역사회통합의 과제
9.27(목)	충주시청	42명	· 지속가능한 충주 발전과제와 방향
10.16(화)	인천상공 회의소	40명	· 2014 인천AG 성공개최와 지역경제발전방안
11.8(목)	남양주시청	50명	· 경기북부지역의 특성과 발전과제

### 3. 지역별 시민사회단체 소통간담회 주요 내용

#### 1) 여수엑스포 성공개최를 위한 도민 통합방안

2012년도 시민사회단체 소통간담회는 전남 목포에서 최초로 개최되었다. 3월 8일, 오후 2시부터 3시 30분까지 90분에 걸쳐 목포상공회의소 대회의실에서 송석구 위원장과 박경배 지원단장, 배용태 전남행정부지사, 전남지역협의회 위원과 사회단체장 등 50여명이 참석한 가운데 진행되었다.

이 날 토론회에서는, 특별히 전라남도에서 역점 추진하고 있는 여수엑스포의 성공개최를 기원하는 의미에서 전남발전연구원장이 “여수엑스포 성공개최를 위한 도민 통합방안”이라는 주제로 발표를 하였다.

여수엑스포를 앞두고 참석자들은 이의 성공적 개최를 위한 논의를 하였는데, 엑스포를 사회통합의 기회로 삼기위한 장애인, 다문화가정, 노인 등 소외계층의 행사 참여, 전남 서부권의 저조한 관심에 대한 자성뿐만 아니라, 이외에 다문화 가정 내 2세 대에 대한 관심과 배려에 대한 이야기가 많은 사람들의 공감속에서 이야기 되었다.

[그림 3-2-3] 전남지역 시민사회단체 소통간담회



## 2) 세계조리사대회의 성공적 개최방안(대전)

대통령소속 사회통합위원회 대전지역협의회에서는 2012년 4월 19일(목) 오후 2시부터 오후 3시 30분까지 90분 동안 대전서구문화원 5층 회의실에서 대전지역협의회 위원 10명과 대전여성단체협의회 등 시민사회단체 30명 등 40명이 참석한 가운데 “2012년 세계조리사대회 추진과 시민사회 참여와 역할”이라는 주제를 가지고 강용찬 교수(목원대 명예교수)의 사회로 소통간담회를 개최하였다.

발제에 나선 복진후 ‘2012세계조리사대회조직위원회’ 홍보부장은 2012 세계조리사대회 추진 준비사항 설명 및 홍보 동영상을 상영하였고 성공적인 대회를 개최하기 위해서는 시민사회단체의 역할과 참여가 중요하다고 강조하였다. 이외에 시민단체대표자들은 ‘시민들의 폭넓은 참여 방안’, ‘교통 및 편의시설 구비’, ‘자발적 자원봉사의 중요성’, ‘행사 홍보의 미흡성’ 등에 대해 논의를 하였으며, 이에 대해 복진후 홍보부장은 적극 반영하도록 노력하겠다고 하면서, 홍보를 위해 시민사회단체가 힘써 주길 바란다고 당부하였다.

[그림 3-2-4] 대전지역 시민사회단체 소통간담회



## 3) H2O와 지역발전, 청소년 폭력 근절 대책 논의(경북)

대통령소속 사회통합위원회 경북지역협의회에서는 2012년 4월 26일(목) 오후 2시 20분부터 오후 4시 30분까지 130분 동안 포항시청 2층 대회의실에서 사회통합위원회 위원장, 지원단장, 지역협의회 위원 등 15명과 시민사회단체인 지역시민봉사단

체장 등 30여명 등 45명이 참석한 가운데 경북지역 시민사회단체 소통간담회를 개최하였다.

이 자리에서는 기초의원, 도의원, 지자체장에 대한 정당 공천제의 폐기 문제와 교도소 출소자들의 사회 적응을 위한 제도적 장치의 필요성, 학생폭력 문제와 관련하여 학교 수업에서 도덕시간을 늘리고 초·중·고등학교의 행동발달 상황을 기록하자는 이야기가 있었다.

[그림 3-2-5] 경북지역 시민사회단체 소통간담회



#### 4) 다문화가정의 갈등해소 방안(서울)

대통령소속 사회통합위원회(위원장 송석구) 서울지역협의회는 5월 9일 오전 10시 30분 종로구 신문로에 위치한 소비자시민모임 회의실에서 결혼이주여성과의 간담회를 개최하였다. 간담회는 베트남, 중국 출신의 결혼 이주여성과 김은주 한국여성정치연구 소장을 비롯한 다문화지원센터 실무자, 서울지역협의회 위원들이 참여하여 '다문화가정의 갈등 해소방안'을 주제로 결혼 이주여성의 갈등사례 발표와 자유토론 순으로 진행되었다.

러시아 출신의 마리나는 육아문제와 학교에서 아이들끼리의 왕따 문제들 때문에 한국사회 생활이 어렵다고 하였고, 중국 출신의 김명훈씨는 가족간의 소통을 위해 언어교육이 중요하다고 하며 남편들도 그 나라의 문화를 알 수 있도록 교육프로그램이 필요하다고 하였다. 또한 베트남 출신의 유소혜씨는 저녁 교육프로그램의 필요성을, 티베씨는 국적 취득의 어려움을 호소하는 등 다문화 가정의 실제 현장 속에서의 어려

움을 논의하였다.

구로구다문화지원센터 실무를 맡고 있는 금하나씨는 우리나라는 초기정착을 위한 서비스는 좋으나 가정 내에서 발생하는 문제에 대해서 해결하는 서비스 제공이 부족하고 이주여성들이 고부간의 갈등 해결을 위한 교육프로그램 개발이 필요하다고 하였다. 뿐만 아니라 다문화지원센터의 실무자 교육과 상대국의 문화에 대한 이해도를 높이기 위한 소양교육이 절실함을 강조하였다.

[그림 3-2-6] 결혼이주여성과의 간담회 (2012.5.9. 소시모 회의실)



##### 5) 자활센터에서의 현장근무자 애로 및 건의사항 청취(경남)

경남지역협의회에서는 지역에서 사회복지를 몸소 실천하고 있는 생생한 현장의 목소리를 듣고 애로사항을 수렴하여 공생발전과 사회통합의 의미를 함께 공유하는 간담회를 5월11일 마산지역자활센터(창원시 마산회원구 석전1동 274-8 소재)에서 개최하였다. 이번 간담회는 경남지역협의회가 저소득층 주민들에게 직업을 알선하여 자활자립의 기회를 제공하는 지역거점 자활센터에서 그들의 업무현황을 청취하고 현장의



애로 및 건의사항을 직접 듣고 다함께 해결책을 모색해보고자 마련했다.

이날 권영상 경남지역협의회 의장은 오늘 마산지역 자활센터에서 간담회를 갖게 된 이유는 사회복지도 중요하지만 무엇보다 일자리이며 일자리가 있어야 기본적인 인간적 생활을 영유할 수 있기 때문이라며 그렇게기 때문에 저소득 주민들에게 직업을 알선하고 자활자립의 기회를 주는 지역자활센터의 역할은 너무나 소중하다고 강조했다.

전진향 자활사업단 단장은 자활사업단에서 3년을 채우면 독립을 하는데 나라에서 더 이상의 지원이 없다보니 현실에 안주하는 경향이 있고 신용불량자가 많아 자활사업은 아픈 사람이 쉬어가는 쉼터로 운영되어야 하는 자성론도 있었다. 박명덕 경상남도 담당사무관은 지역자활센터에서 하는 사업의 가짓수가 너무 많아 앞으로는 총괄적으로 집중적으로 지원하는 것이 바람직하고 사업별로 임금을 체계화할 필요성이 있다고 주장했다.

[그림 3-2-7] 사회복지 실천현장에서의 소통간담회(2012. 5. 11. 마산지역자활센터)



## 6) 강원도 지역경제 현안 그리고 거시적 제언(강원)

강원지역협의회는 '12.5.30(목) 14:00 ~ 15:30까지 상지대학교 대학원관 2층에

서 사회통합위원회 송석구 위원장을 비롯해 지역위원, 주민 등이 참석해 공생발전과 사회통합을 위한 ‘강원지역 시민사회단체 소통간담회’를 개최하였다. 유재천 사회통합위원회 강원지역협의회 의장(상지대학교 총장)은 “사회통합이라는 목적에 맞게 갈등을 완화하면서 지역발전에 도움이 될 수 있도록 하겠다”고 하였다.

이 자리에서는 평창올림픽 아이스하키 경기장 건립 위치 문제, 지방업체의 성장을 위한 중앙전자 입찰제도 개선, 노후된 군인 아파트 재건축, 수도권 전철 원주연장, 수도권 인근지역 분류 해제, 여성기업제품 구입 권고사항을 의무사항으로 제도 변경 등 지역사회의 현안과 일부 집단이 겪는 어려움을 논의하였다.

[그림 3-2-8] 강원지역 시민사회단체 소통간담회



## 7) 사회통합을 위한 환경갈등 해소방안(충남)

대통령소속 사회통합위원회 충남지역협의회에서는 2012년 6월 21일(목) 오후2시부터 오후 4시까지 120분 동안 충남 공주시청 2층 회의실에서 사회통합위원회 위원장, 박경배 지원단장, 지역협의회 위원, 충남지역 시민봉사단체장, 공주시장 등 28명이 참석하여 “사회통합을 위한 환경갈등 해소방안”이라는 주제를 가지고 충남지역 시

민사회단체 소통간담회를 개최하였다.

기조발제에 나선 정종관 선임연구위원 충남발전연구원은 “사람이 지속가능한 발전의 중심이며 환경갈등은 지역 문제에서 출발해 사회계층 문제로 전이되고 있으며 사회계층문제는 다시 세대 간 문제로 전이되는 구조를 지니고 있다”며 “환경갈등 해소를 통한 사회통합을 위한 방법으로는 절차적 정당성과 함께 의사결정 구조의 민주화로 주민참여의 구조화가 필요하다”고 주장하였다.

이 날, 시민사회단체대표자들은 ‘모범택시운전자들의 처우개선’, ‘공주시 내 지역간 균형발전’, ‘안보교육을 통한 안보의식 증진’, ‘건설업계 구인 문제’ 등 지역사회에서 겪는 문제에 대해 스스로가 느낀 바를 논의하였다.

[그림 3-2-9] 충남지역 시민사회단체 소통간담회



#### 8) 소통과 화합을 통한 경상남도 발전방안(경남)

이번 간담회는 경남지역협의회가 지역내 사회통합과 관련한 현안을 시민사회단체와 함께 논의하고 발전방향을 모색하기 위해 마련되었다. 김동수 통일부 통일교육위원이 ‘남강댐 부산공급’관련이란 주제로 기조발제를 하고 참석자들이 진주혁신도시문제, 항공국가산업단지 조성 등 최근 지역의 다양한 현안과제에 대한 자유토론을 진행하였다.

이 자리는 남강댐 안전대책 요구뿐만 아니라, 한국산업기술시험원의 본사 이전 문제, 국가항공산업단지에 대한 지원 요청 등 지역 사회가 갖고 있는 고민과 문제를 듣고 이야기하는 소통의 자리가 되었다.



[그림 3-2-10] 경남지역 시민사회단체 소통간담회(2012. 8. 30. 진주시청 문화강좌실)



### 9) 공생발전과 지역사회통합의 과제(부산)

대통령소속 사회통합위원회(위원장 송석구) 부산지역협의회(의장 장제국 동서대학교 총장)는 9월 25일 오전 10시 부산시청 1층 대회의실에서 공생발전과 사회통합을 위한 ‘부산지역 시민사회단체 소통간담회’를 개최하였다. 이번 간담회는 부산지역협의회가 지역 내 사회통합과 관련한 현안을 시민사회단체와 함께 논의하고 발전방안을 모색하기 위해 마련하였다. 부산발전연구원 강성권 연구원이 ‘공생발전과 지역사회통합의 과제’란 주제로 기초발제를 하며 부산지역에 “갈등관리지원센터”의 설립을 제안하였다. 기초발제 후 부산의 고용창출력 향상 방안 마련의 필요성 및 부산시의 위킹맘에 대한 제도적 지원, 위탁사업에 대한 비현실적 규정 개선 등이 논의되었다.

[그림 3-2-11] 부산지역 시민사회단체 소통간담회 (2012.9.25. 부산시청)



#### 10) 지속가능한 충주 발전과제와 방향(충북)

대통령소속 사회통합위원회(위원장 송석구) 충북지역협의회(의장 유철웅 · 충북 민간단체협의회총연합회장)는 2012. 9. 27(목) 오후 2시 충주시청 3층 중앙탑 회의실에서 공생발전과 사회통합을 위한 ‘충북지역 시민사회단체 소통간담회’를 개최하여 사회통합위원회 송석구 위원장을 비롯해 유철웅 의장 등 지역협의회 위원, 지역 시민사회단체 활동가 등 50여명이 참석하였다.

박홍윤 한국교통대학교 교수가 ‘지속가능한 충주 발전과제와 방향’이란 주제로 기조발제를 하고 참석자들이 최근 지역현안인 2013년 충주세계조정선수권대회 준비, 고속교통망 확충 등 충주시의 현안사업 또한 순조롭게 진행되고 있지만 지속 가능한 충주의 발전을 위해서는 최소한 10년 이상의 장기적인 비전 또는 목표가 중요하다는 인식하에 자유토론을 진행하였다.

이 날 참석자들은 지역 인쇄업체의 자생문제, 택전 육성의 문제, 봉사활동단체에 대한 식비지원 문제, 충주댐 인근 인센티브 문제 등에 대해 논의하면서 마지막에는 경윤현 충주시기업인협회장이 차기 대통령상에 대한 바람을 전하며 끝마쳤다.

[그림 3-2-12] 충북지역 시민사회단체 소통간담회



#### 11) 2014 인천AG 성공개최와 지역경제발전방안(인천)

인천지역협의회(의장 이기우)는 2012.10.16(화) 13:00~15:20 인천상공회의소 7층 회의실에서 공생발전과 사회통합을 위한 ‘인천지역 시민사회단체 소통간담회’를 개최하였다. 이날 간담회에는 지역협의회 위원 10명, 지역시민·사회단체장 25명, 인천AG조직위 사무차장 서정규, 인천광역시 광역기획담당관실 홍종철 팀장 등 50여 명이 참석하였다.

간담회 기조발제에서는 김순홍 인천대학교 교수가 ‘2014 인천AG 성공 개최와 지역경제 발전 방안’이란 주제로 제17회 인천아시아경기대회에 대한 개괄 설명을 하였다. 이 간담회에서는 인천아시안게임의 파급효과와 성공적인 개최 방안에 대한 설명 및 지역 현안에 대한 참석자들의 적극적인 참여를 당부하였다.



[그림 3-2-13] 인천지역 시민사회단체 소통간담회



## 12) 경기북부지역의 특성과 발전과제(경기)

대통령소속 사회통합위원회(위원장 송석구) 경기지역협의회(의장 안재환·이주대학교 총장)는 11월 8일 오후 2시 남양주시청 2층 푸름이방에서 공생발전과 사회통합을 위한 ‘경기지역 시민사회단체 소통간담회’를 개최하였다.

이번 간담회는 경기지역협의회가 지역 내 사회통합과 관련한 현안을 시민사회단체와 함께 논의하고 발전방안을 모색하기 위해 마련했다. 김종래 대진대 행정학과 교수가 ‘경기 북부의 지역문제와 해결과제’란 주제로 기조발제를 하였다. 기조발제 내용은 경기 북부지역은 수도권 규제, 접경지역 문제 등으로 인해 남부에 비해 도시개발이 지연되고, 도로개발, 신도시 개발 등과 관련하여 다양한 갈등이 야기되고 있는 상황 이므로, 경기북부가 발전하기 위해서는 수도권 규제의 개선, 접경지역 지원정책 활성화, 미군기지 이전에 따른 장기적 관점의 후속대책 마련, 경기북부지역의 갈등해결을 위한 다양한 치유 방안 마련 등의 조치가 필요하다고 하였다. 특히 경기북부 지역이 발전하기 위해서는 경기북부지역 패러다임의 변화를 통한 경기 북부지역의 新가치의

모색이 필요하다고 언급하였다.

[그림 3-2-14] 경기지역 시민사회단체 소통간담회(2012.11.8./남양주시청)



#### 4. 추진 결과

참석자 대부분이 다양한 분야의 사람들로써 현장감 있는 이야기를 듣고 사회현실 및 사회통합에 대한 인식의 폭을 넓일 수 있었다는 반응이었다. 그리고 소통간담회에서 제기된 건의사항들을 전달 받은 소관부처 및 해당 지자체는 충분히 검토하여 정책에 반영하거나 참고하겠다고 하여 소통간담회가 갖는 의미를 분명히 할 수 있었다.

또한 시민사회단체 소통간담회는 정부의 일방적 정책 설명을 지양하고 참석자들에게 최대한 발언시간을 부여하는 등 소통의 관점에서 간담회를 진행하여 상호이해와 존중의 분위기를 유지하고자 하였으며, 일부 지역의 경우 간담회 내용을 지역 언론을 통해 보도함으로써 정부의 국민과의 소통의지에 대한 긍정적 여론을 이끌어 내려는 노력을 하였다.

건의 사항의 경우, 12회의 시민사회단체 소통간담회 결과 총 96건이 제기되었다.

이들을 분야별로 분류해보면 사회복지분야 14건, 지역경제분야 14건, 환경·교통분야 11건, 노동·교육분야 23건, 기타 34건이었다. 제기된 건의사항들은 소관 부처 및 해당 지자체에 전달되어 검토하도록 하였다.

〈표 3-2-5〉 건의사항 분야별 분류표

\*대전은 건의사항 없음

지역	건의 총수					
		사회복지	지역경제	환경교통	노동교육	기타
전남	6	2	0	0	3	1
경북	9	0	1	0	5	3
서울	8	0	0	0	6	2
경남(마산)	4	2	1	0	1	0
강원	13	3	4	2	1	3
충남	17	2	1	3	5	6
경남(진주)	4	0	3	1	0	0
부산	12	1	2	0	1	8
충북	7	0	1	1	1	4
인천	5	0	0	0	0	5
경기	11	3	1	4	1	2
합계	96	13	14	11	24	34

건의사항 접수 결과 노동교육 분야가 가장 많은 건의를 받은 것으로 나타났다. 그 중에서도 특히 교육 분야에 대한 건의가 가장 많았는데 이는 사회통합을 위해 교육체계의 개선이 사람들에게 그만큼 중요하게 생각되고 있다는 것을 나타낸다. 그 다음으로는 사회복지, 지역경제가 동일하게 14건, 환경교통분야가 11건으로 뒤를 이었다.

건의사항 처리 결과 총 96건의 건의사항 중에서 관계 부처에 건의 된 사항은 총 43건으로 이 중 정책에 반영된 것은 5건, 정책에 참고하겠다고 한 것은 7건, 장기적으로 검토하겠다고 한 것은 3건, 예산 또는 법률 또는 현실적 어려움 때문에 수용하기 곤란하다고 답변이 온 것은 10건으로 나타났다. 나머지 부처 건의 사항은 현재 검

토 중인 사항으로 아직 답변을 받지 못한 상태이다. 그리고 부처에 건의 된 사항을 제외한 부분은 대부분 현장에서 즉시적으로 해결된 사안 또는 해당 지자체에서 해결하는 사안으로 총 53건이 이에 해당한다.

〈표 3-2-6〉 건의사항 처리 결과

\*대전은 건의사항 없음

지역	건의 총수	부처 건의					자체 해결
			정책반영	정책참고	장기검토	수용곤란	
전남	6	6	1	2	1	2	0
경북	9	0	0	0	0	0	9
서울	8	0	0	0	0	0	8
경남 (마산)	4	0	0	0	0	0	4
강원	13	10	1	2	1	6	3
충남	17	5	2	1	0	2	12
경남 (진주)	4	4	1	2	1	0	0
부산	12	6	-	-	-	-	6
충북	7	4	-	-	-	-	3
인천	5	0	0	0	0	0	5
경기	11	8	-	-	-	-	3
합계	96	43	-	-	-	-	53

\*(-)은 현재 검토진행중인 사항

### 제3절 종교 간 소통과 화합 활동

최근 우리사회는 종교간 갈등과 대립이 만연되어 있는 실정이다. 남이 나와 다름을 인정하지 않고, 무조건 다른 종교를 적대시하며 무시하는 등의 일이 계속 반복된다면 결국에는 모두 공멸함이 당연한 이치이다. 종교 다원주의 시대를 살아가는 우리에게 이웃종교를 존중해주고 종교 간의 상생과 창조적 발전을 위한 대화가 필수 사항임을 인식하여야만 종교간 소통과 화합을 이룩할 수 있을 것이다.

## 1. 7대 종단 대표자 예방

송석구 위원장은 연임으로 제3기 위원회가 시작되면서 2011년에 이어 종교계 지도자들을 방문하였다. 최근 종교계의 갈등관계에 우려를 표하면서도 앞으로 진행해야 할 많은 소통과 화합의 방향타가 될 조언을 구하였다.

[그림 3-2-15] KCRP 대표회장 천주교 김희중 대주교 예방(2012.2.9)



[그림 3-2-16] 최근덕 성균관장-한양원 민족종교협의회회장 예방(2012.2.10)





[그림 3-2-17] 원불교 경산 장응철 종법사 예방(2012.7.17)



## 2. 7대 종단 실행위원·중앙위원 간담회(3.15/6.18)

3월 15일 7대 종단 실행위원들과 오찬을 겸한 간담회를 개최하였다. KCRP 변진홍 사무총장을 비롯하여 NCKK 김광준 부위원장, 불교(조계종) 한승희 위원, 원불교 하상덕 교무, 유교 김동대 사무총장, 천도교 정정숙 교화관장, 천주교 양덕창 부장, 민족종교협의회 이찬구 국장 등이 참석하였다.

송 위원장은 선거의 해인 올해 종교단체의 선도적 역할과 종교평화선언의 지속적 추진을 당부하였으며, 7대 종단 실행위원들은 5월 광화문광장에서 개최하는 종교화합 주간행사시 사회통합위원회에서 예산지원이 가능한지 문의하였다.

이에 송 위원장은 이웃종교화합 주간행사를 지원할 예산이 편성되지 않아 직접적인 도움은 주지 못하나 7대 종단 실행위원·중앙위원들과의 정기적인 만남을 통해 예산 문제를 정부에 건의하고, 여러분들과 소통을 통해 어려움을 해결할 것을 밝혔다.

6월 18일 7대 종단 중앙위원들과 오찬을 겸한 간담회를 개최하였다. KCRP 변진홍 사무총장, NCKK 김광준 부위원장, 천주교 송용민 교회일치 간 대화위원회 총무, 불교(조계종) 묘장 사회국장 스님, 원불교 김대선 교무, 천도교 정정숙 교화관장, 민족종교협의회 김재완 사무총장 등이 참석하였다.

송 위원장은 5월 5일 개최된 이웃종교 화합주간 개막행사 준비를 위해 애쓴 이

들의 노고를 치하하였고, 7월~9월 각 종단에서 주최하는 이웃종교 스테이와 10월 개최예정인 전국 종교인 화합대회를 적극 후원하겠다고 말씀하셨다. 그리고 각 종단의 애로 및 건의사항을 청취하여 정부에 의견을 전달하겠다고 하였다.

이에 KCRP 변진홍 사무총장은 “전국 종교인 화합대회는 장소가 과천시 소재 관문체육공원으로 변경되었는데 사회통합위원회에서 과천시와 공동주최를 할 수 있도록 많은 도움을 주어 감사하다”고 말하였다. 불교(조계종) 묘장 사회국장 스님은 “용산사태와 관련하여 불교계에서 정부에 특별사면을 건의하였으나 받아들여지지 않았는데 사회통합위원회에서도 관심을 가져주기 바란다”고 건의하였고, 송 위원장은 “용산사태 관련자 특별사면은 사회통합위원회 뿐만 아니라 여러 곳에서 건의를 한 사안이나 다시 한 번 얘기를 하겠다”고 화답하였다.

KCRP 변진홍 사무총장은 “학교 폭력이 사회적인 문제로 대두되고 있는데 가해자와 피해자가 서로 대화를 하도록 하는 역할극이나 학교 폭력 모의법정을 개최하여 우수 학생은 사회통합위원회에서 시상을 하는 등의 사업을 제안”하였고, 송 위원장은 “지난 2월에 위원회에서는 청소년 소통 캠프를 개최하였고, 7월에도 개최할 예정으로 청소년 소통 캠프는 학생, 교사, 학부모가 참여하여 역할연기 등의 프로그램을 진행하는데 학교 폭력에 대한 모의법정을 한 개의 프로그램으로 진행할 수 있는지 검토해 보겠다”고 답하였다. 천주교 송용민 교회일치 간 대화위원회 총무는 “6월 25일 염수정 대주교의 서울대교구장 취임식이 있으니 위원장님의 참석을 요청”하였고, 송 위원장은 “중요한 행사이니 꼭 참석하겠다”고 답하였다. 그 외 남북문제에 사회통합위원회에서 관심을 가졌으면 한다는 의견과 사회통합위원회의 그간 성과에 대해 서로 의견을 교환하는 등의 뜻 깊은 시간을 가졌다.

[그림 3-2-18] 7대 종단 중앙위원과의 간담회(2012.6.18)



### 3. 이웃종교 화합주간 행사-전국 종교인 화합대회 참석(5.5/10.20)

송 위원장은 KCRP에서 주최하는 “이웃종교 화합주간” 행사(5.5)에 참석하여 축사를 하였고, 취타대·에반젤리 난타·봉은사 어린이율동단·원음합창단의 축하공연을 관람하였다. 특히 희망나무 메시지 작성의 체험 프로그램에서는 “종교는 행복이다. 행복은 하나다”라는 메시지를 손수 작성하였다.

“이웃종교 화합주간”은 UN이 정한 ‘World Interfaith Harmony Week(매년 2월 첫째주)’에 UN 회원국으로서 자발적으로 참여하는 행사로써, 화합과 상생에 대한 종교인의 관심과 참여로 사회 성숙을 위한 공동체 의식을 강화하고, 상생문화 확산을 위한 범국민적 공감과 참여의 장을 이루는 행사이다.

이번 화합주간은 크게 개막식과 체험마당(이웃종교 스테이), 소통 마당(전국 종교인 화합대회), 화합마당 등 네 개의 섹션으로 구성되며, 각 마당별로 다채로운 프로그램이 준비되어 있다.

10월 20일 경기도 과천시 관문체육공원에서는 KCRP 주최로 “전국 종교인 화합대회”가 개최되었다. “전국 종교인 화합대회”에서는 그간 사회통합위원회가 지

난해부터 7대 종단과의 간담회, 종교 토론회를 통해 분위기를 조성하였던 종교평화선언이 낭독되었다. 프로그램 행사 내용 중 화합의 의식때는 7대 종단 수장들과 송 위원장이 대형 비빔밥 퍼포먼스를 하여 행사의 의미를 되새기게 하였다.

[그림 3-2-19] 전국 종교인 화합대회시 종교평화선언문 낭독(2012.10.20)



[그림 3-2-20] 전국 종교인 화합대회시 대형 비빔밥 퍼포먼스(2012.10.20)





## 제3장 사회통합 대안 모색

### 제1절 사회정책서비스 전달체계 개편 추진

#### 1. 추진배경

그간 다양한 복지전달체계 개선 노력(사회복지통합관리망 구축, 사회복지전담공무원 확충 등) 및 복지·고용·보건 등 각종 사회정책 확대에도 불구하고 정부의 사회정책서비스에 대한 신뢰도, 만족도는 여전히 낮은 실정이다. 16개 중앙부처에서 약 300여개의 급여 및 서비스를 제공하고 있으나 복지사각지대가 발생하고 있을 뿐 아니라 중복급여 문제도 여전하다. 또한 이용자가 필요로 하는 정보·서비스로의 접근이 쉽지 않고, 취약계층에 대한 적절한 사례관리도 미흡하다.

#### 〈현행 전달체계의 주요 문제점〉

- (사각지대 발생) 사회정책 공급의 불충분성에 의해 사회정책의 수급 혜택을 받지 못하는 인구가 발생하고, 그로 인해 사회문제 해결이 어려워지는 사회정책 서비스 저활용 문제
- (서비스 남용) 사회정책 공급의 표적 체계 선별의 부적절성에 의해 사회정책의 수급이 과다하게 이루어지는 일종의 사회정책서비스 과활용 문제
- (서비스 파편화) 교육, 주거, 고용, 보건, 복지 등 각종 서비스가 각기 상이한 방식 및 체계에 의해 제공되어 수요자의 혼란과 낮은 성과를 초래하고 높은 관리비용 유발



이는 현행 중앙 주도의 경직적인 사회정책서비스 전달체계가 지방자치단체에 적용되는 과정에서 지역실정을 유연하고 탄력적으로 반영하지 못하여 발생하는 문제로 볼 수 있다. 이에 사회통합위원회에서는 지난해(2011년) 위원회 주요과제의 하나로 “사회정책서비스 전달체계 개편방안”을 마련하고자 하였다. 지역 현장 중심의 새로운 사회복지 전달체계 실천사례를 연구·분석하고 이를 근거로 새로운 모형의 사회복지 전달체계를 연구하였다.

[그림 3-3-1] 2011년 사회정책서비스 전달체계 개편 연구결과 주요 골자

1. 계층 분과

### 사회정책서비스 전달체계 개편 대안

**주민센터의 복지서비스 허브화**

- 주민센터에서 복지관련 서비스 통합신청 및 연계기능 강화
  - 주민센터와 지역 내 복지 서비스 기관간 연계강화 또는 통합 검토

예 시

과소洞 또는 보건지소 통합 등


  

- 기초자치단체의 연계지원 기능 강화
  - 여러 기관간의 연계가 필요한 복합위기 사례에 대한 집중관리
  - 고용·교육 등 서비스 연계가 필요한 분야와 협의체 등 구성 확대

**중앙정부 및 광역 지자체의 복지정책 조정기능 강화**

- 통합정보시스템 강화(사통망과 work-net 연계), 서비스 유형별 포괄보조금 도입 및 광역자치단체의 사회정책부서 통합 등

**추후 관계부처 협의 등을 거쳐 대안 확정, 시범사업 추진**

 사회통합위원회

그러나 전달체계 개선 문제는 중앙부처 뿐 아니라 광역지자체, 기초지자체의 조직, 기구 개편 및 이에 따른 인력, 예산 소요 등 연구·검토할 범위 및 분야가 방대하고, 국민에게 끼치는 영향이 큰 점을 감안하여 지난해에 이어 2012년도에도 계속과제로 사회정책서비스 전달체계 개선방안을 추진하였다.

## 2. 추진경과

전달체계 개편을 위해 먼저 계층분과위원회 산하에 소위원회 설치, 2011년부터 2012년 7월까지 운영하였다. 소위원회는 사회정책 관련 각계전문가 12명으로 구성하였고 16차례의 회의, 지자체 현장방문, 사례발표대회, 정책토론회 개최 등의 활동을 통해 전달체계 개선방안을 제시하였다.

먼저 기존 중앙정부 중심의 모델개발 방식을 극복하고 현장성을 강화하기 위해 노원, 당진, 여수, 경기 안산·남영주 등 우수지자체를 직접 방문하여 현장토론 및 답사를 거쳐 우수사례를 발굴하고자 하였다. ('11년 7~8월, 4회)

우수한 사회정책서비스 전달체계를 자체적으로 구축하여 지역주민의 복지체감도 향상에 기여한 지자체에게는 「우수 지방자치단체」 인증패를 수여를 수여하고 사례발표대회를 개최함으로써 우수 모델 확산에 노력하였다('11.10.28, 전북대). 우수사례로 인증패를 수여한 기관 및 사업은 경기도의 무한돌봄센터사업, 노원구 희망나눔 프로젝트, 당진군 행복나눔지원사업, 여수시 섬지킴이 희망나눔사업, 해운대구의 HAPPY 해운대 만들기 사업 등 5개이다. 또한 한국경제신문과 공동으로 기획기사를 게재하여('11.11.15~11.17, 3회) 전달체계 개선 필요성을 적극적으로 제기하였다.

또한 위원회에서 마련한 대안에 대해 정책토론회('12.6.25)를 개최하였다. 토론회에서는 「새로운 사회정책서비스 전달체계로의 패러다임 전환을 위한 정책과제」를 제시하였고 이에 대해 관계부처, 지자체, 언론계, 학계 등에서 패널토론자가 참석하여 전달체계 개편방안에 대해 논의하였다.



[그림 3-3-2] 새로운 사회정책서비스 전달체계로의 패러다임 전환을 위한 정책과제(12.6.25)

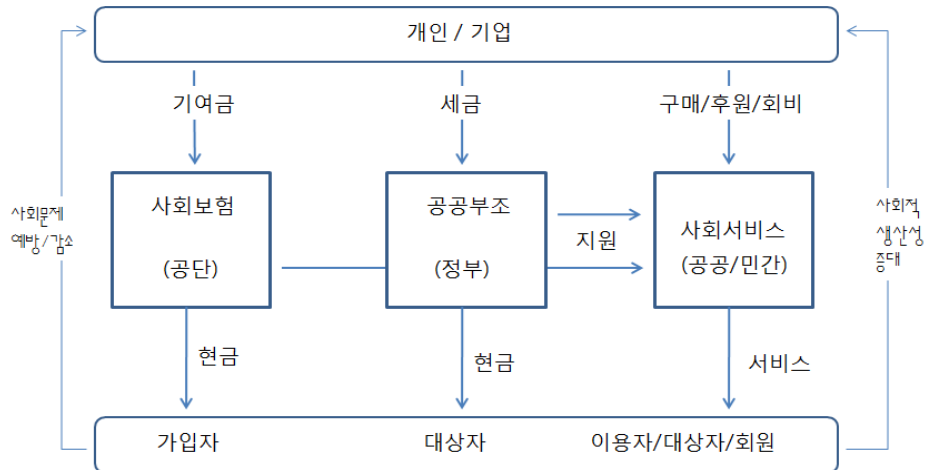


### 3. 현행 사회정책서비스 전달체계의 구조와 문제점

#### 가. 사회정책서비스 공급현황

개정된 「사회보장기본법」에 따르면, 우리나라의 사회보장 관련 사회정책서비스 공급은 크게 3가지 축(사회보험, 공공부조, 사회서비스)으로 구성되어 있다. 국가적으로 사회정책서비스 공급을 위한 자원과 전달체계는 세 부문에서 각기 다른 방식의 조합이 사용된다.

[그림 3-3-3] 우리나라 사회정책서비스 공급방식



사회보험, 공공부조, 사회서비스는 각기 다른 방식의 조합에 의해 수행되며, 그로 인해 사회정책서비스의 확장과 성격 변용에서 각각의 공급체계가 당면하는 문제 역시 각기 다르게 나타나고 있다.

①(사회보험) 고용에 기반을 두고 설계된 사회보험 공급 방식의 특성상, 2000년대 전후로 진행된 고용의 불안정성(유연 고용)과 비정규직(임시직, 일용직) 노동자 계층의 확대로 인해 보험의 사각지대 문제가 심각한 상황이다.

②(공공부조) 정책 확대의 과정에서 대상자 기준 설정의 사회적 갈등(과다 혹은 과소 논쟁), 대상자 선정의 정확성(표적 효율성), 행정체제(사회복지전문직 공무원 제도 포함) 구성의 적절성 등의 문제가 중심이라고 볼 수 있다.

③(사회서비스) 2000년대 이후 선별적 사회복지서비스의 한계를 뛰어넘는 보편적 사회서비스로의 확장으로 인해, 사회정책서비스 공급에서도 특히 사회서비스 영역이 공급체계와 방식에서 많은 문제가 제기되고 있다.

일관된 공단 조직을 통해 공급되는 사회보험 서비스들과는 달리, 공공부조와 사회서비스는 중앙과 지방정부, 민간조직 등이 다양하게 얹혀 있어 공급체계의 복잡성이 크게 나타나고 있다. 그로 인해 수요자 중심의 통합적 서비스 수급이 빈번하게 문제가 되어왔으며, 사회정책서비스의 효과성/효율성 제고를 저해하는 요인으로 지적되어 왔다.

## 나. 문제점

### 1) 서비스 파편화

사회정책서비스의 실천 현장에서 서비스 파편화 문제가 심각하게 발생하고 있다. 이는 수요자 중심의 서비스 통합을 저해해서 사회정책서비스의 효과성을 훼손하는 주된 원인으로 작용하고 있다.

교육, 주거, 고용, 보건, 복지, 일반 행정이 각기 상이한 조직 행동 양식과 지휘체계 하에 서비스가 공급되는 현장에서의 공급 파편화로 수요자의 혼란과 낮은 성과를 초래하고, 반면에 높은 관리 비용을 유발하고 있다. 특히 확대되는 사회서비스 영역에서 혼잡성이 크게 발생하고 있으며, 그로 인한 사회정책서비스 공급의 통합성을 심각하게 훼손하고 있다.

중앙정부 구조의 칸막이 현상이 사회정책서비스의 일선 현장(기초지자체의 복지담당 부서 및 사회서비스 관련 담당, 고용관련 지역센터, 교육서비스 프로젝트, 제반 민간 사회서비스 제공 기관들, 보건소 등)에서의 통합 노력을 저해하고 있다. 즉 개별 사업별로 분리된 예산구조는 유사 사업들 간 통합적 집행을 불가능하게 만들고, 사업별로 지원대상 및 선정방식, 지원 내용과 방식 등에서 서로 달라 현장 차원에서의 실무적 통합 노력도 쉽지 않은 실정이다.

결국 파편화된 서비스 공급 문제는 사회정책서비스의 본원적 성과 의도가 훼손된 채, 개별 사업들의 서비스 공급량만 확대되는 불건전한 현상을 발생시켜 사회정책서비스 공급에 대한 심각한 사회적 책임성 문제로 귀결된다.

### 2) 공공과 민간 부문 간 단절 현상

현행 사회정책서비스 공급체계의 틀에서는 극복될 수 없는 공공과 민간 체계 간 협력의 구조적 한계가 나타나고 있다. 공공과 민간 조직 부문은 서로 상이한 조직 및 인력 운용 방식을 택하고 있고, 각 조직 부문 간 책임과 권한 관계를 규정하는 방식이 불명확하거나, 지나치게 위계적으로 정의되어 있다.

또한 사회서비스 부문에서 민간 서비스생산자, 공공 재정공급자의 역할 구분이 시장 방식(바우처)으로 일변도화 하고 있으며, 이로 인해 협력적 구조의 창출에 어려움

을 초래하고 있다. 아울러 사회정책서비스 현장 차원에서의 공공과 민간 부문의 협력 구조를 의도했던 정책적 기제(예, 지역사회복지협의체)의 실효성이 발현되지 않고 있다. 이는 네트워크 구조의 부정적 특성(책임과 권한의 문제)을 제어하는 장치가 부재하기 때문이다.

이와 같은 공공과 민간 간 단절로 인해 사회정책서비스의 공급에서 재정공급(공공)과 서비스생산(민간), 기획(공공)과 실행(민간) 간 단절효과를 유발하여, 사회정책 공급의 막대한 비효율성을 초래하고 있다.

### 3) 사회정책 공급에서 중앙과 지방 정부의 역할 모호성

과거 빈곤정책이 주된 사회정책의 영역을 구성했던 시기에 중앙정부 위주의 공급 역할이 중요했으나, 새로운 영역의 사회정책서비스(보편적 사회서비스 등)에서는 특히 지역사회(지자체 포함)의 역할이 중요함에도 불구하고, 정부 조직 부문의 경직성으로 인해 역할 분담이 정리되지 못하고 있고, 지방자치단체의 사회정책서비스 공급자로서의 역할 정립을 둘러싼 제반 과제들이 여전히 미해결 상태로 남겨져 있다. 즉 중앙정부로부터의 상위 정책들이 경직적 전달체계 구조를 가짐으로, 지자체 차원의 통합적, 지역사회 참여적 사회정책서비스의 기획 및 집행이 어려우며 지자체의 자체적인 사회정책서비스 체계 구축을 위한 행정 및 재정적 자원과 역량이 부족하기도 하다.

이와 같은 중앙과 지방의 역할 모호성으로 인해 국가공동체의 기능으로 수행되어야 할 공공부조를 지방에 재정 분담토록 함으로써, 지방정부의 사회복지 공급에서의 빈익빈부익부 현상을 초래하거나, 수요자의 공동생산적 기능과 지역사회의 참여가 서비스 공급의 핵심이 되는 주요 사회서비스들에 대해 중앙정부의 과도한 제도적 개입으로 지역복지공동체를 약화시키는 폐해가 발생하고 있다.

#### 4. 사회정책서비스 전달체계 개선방안

##### 가. 기본방향

현행 사회정책서비스 전달체계의 代案으로 지역복지 패러다임의 확대를 제시하였다. 이는 지역복지체계가 효과성 제고, 사례관리에 적합, 사회자본 증대 효과 등의 측면에서 유용하기 때문이다.

##### 〈지역복지 패러다임의 유용성〉

- ☐ (체감도 제고) 현장 가까이에서 수요자 중심의 정책과 전달체계가 이루어져 서비스 체감도 문제해결에 효과적
- ☐ (효과성 제고) 지역복지적 접근은 사각지대를 완화하고, 유연하고 탄력적인 접근을 가능하게 함으로써 효과성 제고에도 기여
- ☐ (사례관리에 유용) 복합적 문제를 가진 가구·개인에 대한 통합사례관리에 지역복지 체계가 유용
- ☐ (사회자본 증대) 공공과 민간의 협력관계가 지역복지의 장에서 강화되어 사회자본\*의 증대 효과

\* 사회자본(social capital) : 사회구성원 상호간의 이익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크

##### 나. 정책과제

지역적 접근이 가능하기 위해서는 중앙정부↔지방정부 간, 공공부문↔민간부문간 새로운 역할분담이 요구되며, 이를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 읍면동 차원에서 조직구조 변화를 위한 정책적 노력이 우선 필요하다.

##### 1) 중앙정부 차원

가) 사회정책서비스를 총괄하는 컨트롤타워나 집행구조를 중앙정부 차원에서 설치

① (컨트롤타워 설치방안) 사회정책 담당 초부처 우산조직을 중앙정부에 두는 방안으로 ▶사회정책부총리제 도입을 통해 사회정책 주관부처를 우산부처로 구성하는 안 ▶대통령실 내 조정기구를 설치하여 전담하도록 하는 안 ▶사회보장위원회를 활용하여 조정기능을 담당하도록 하는 안을 제시할 수 있다.

〈표 3-3-1〉 초부처적 조정기제 구축안 비교

	사회정책부총리제	대통령실 내 조정기구 설치 및 강화	사회보장심의위원회 조정력 강화
내용	복지정책수행부처를 통합, 우산부처를 구성. 해당부처의 장관을 부총리로 승격	청와대 비서실에 또는 정책실에 복지정책 조정기구를 설치	사회보장심의위원회에 복지정책 조정, 심의 기능을 추가·강화
강점	정책비용이 가장 적은 안이 될 것으로 예상	강력한 조정력, 정책 추진력을 얻을 수 있을 것임	복지정책에 대한 전문성이 비교 우위
단점	부총리제의 조정력이 무력하다는 비판. 어느 부처를 포괄한 것인지 모호	권력의 견제가 어려울 것으로 우려. 만약 복지정책의 조정에서 갈등이 첨예할 경우 일정 방향으로 경도될 위험	조정력의 취약성 우려
유사 사례	노르웨이의 노동사회부(Ministry of Work and Social Affairs)는 사회서비스, 사회보장 그리고 노동시장정책 관할(우리나라의 경우, 경제부총리제와 경제정책조정기구, 과학기술부총리제와 과학기술혁신본부)	미국의 백악관에 설치된 국내정책내각위원회(Domestic Policy Council: DPC)가 대표적 예	현재 사회보장기본법의 틀 내에서도 가능
비고	부처에 상설 조정기구를 두어 조정업무를 지원		대부처제와 병행 추진할 경우 조정력 강화, 시너지효과 기대

② (집행기관 설치방안) 현금급여성 사회정책의 통합적 집행을 담당하는 부처를 청의 수준(가칭 사회복지급여청)으로 신설하고, 제반 사회정책 부처들이 수립한 급여지급정책의 집행을 포괄적으로 위임하는 방안이 있다.

#### 나) 고용과 복지 기능을 통합적으로 수행할 정부 부서를 설치

빈곤정책의 주요 방향이 대상 선정 및 급여 지급에서, 고용과의 연계를 통한 자립지원으로 전환하려면, 중앙정부 차원에서 공공부조 정책과 고용 정책이 연결될 수 있

는 강력한 조직 통합이 우선 필요하다. 이를 위해 ▶고용노동부 + 보건복지부의 공공 부조 기능 → 고용복지부 (+ 사회복지급여청 + 지방사무소)를 설립하는 방안을 제시할 수 있다. 이 방안은 보건복지부의 복지관련 기능과 고용노동부의 고용안정 및 지원기능은 상호 연관성이 높고, 또한 최근 복지대상으로 근로빈곤층의 등장이 두드러지면서 이에 대한 보다 효과적인 대응이 필요하다는 점에서 제안될 수 있다.

### 〈복지·고용 통합의 장·단점〉

- (장점) 노동시장에서 취약한 인구집단을 대상으로 고용과 복지의 연계를 강화하여 통합된 정책 수행이 가능한 환경이 조성(서원석·김윤수, 2002) 될 수 있고 또한, 유사관련 기능에서 중복성을 낮추어 운영의 효율성을 제고할 수 있으며, 4대 사회보험의 관할 부처 통합, 노동부 산하의 특별지방행정기관을 공유함으로써 복지와 노동의 일선행정에서 시너지 효과 등도 기대 가능
- (단점) 부처 통합으로 인한 비대화로 비효율적 운영의 가능성, 통합부처의 다양한 미션 분산으로 핵심 정책 부서의 정체성이나 방향성이 약화될 우려, 독립부처들의 물리적 통합에 따른 현실적 문제(화학적 융합의 어려움 등)

#### 다) 국민의 보편적 복지 욕구 확대에 대응하는 정부부처의 재편 혹은 신설

보건 및 교육을 포함해서, 전통적으로 가족제도에 속하는 것으로 분류되어 왔던 아동, 청소년, 노인, 장애인에 대한 돌봄, 사회구성원의 재생산(출산, 보육) 등 사회적 기능과 새로운 사회적 위험에 대처하는 성폭력, 학대, 사회적 배제, 정신질환 등의 사회적 기능을 총괄적으로 관리하는 정부 부서를 설치하는 방안이다. ▶보건가족(여성)부를 설치하는 방안과 ▶지자체가 보건가족여성 업무를 포괄적으로 기획·집행할 수 있도록 해당 부처의 권한과 재정을 위임하는 방안을 들 수 있다.

#### 라) 사회정책서비스 관련 중앙정부의 예산을 지방정부에 할양하는 방식을 규정하여, 지방정부의 사회서비스 관련 역할 강화

분권교부세, 포괄보조금(block grant) 도입 등 재정관련 중앙과 지방의 역할 재정

비하는 것으로 ▶사회정책서비스 교부세 혹은 사회정책서비스 포괄보조금을 설치하는 방안을 대안으로 생각할 수 있다.

## 2) 지방자치단체 차원

### 가) 광역지자체의 사회정책서비스 전달체계에서의 역할 확보

(1) (광역과 기초 간의 역할 재정립) 현재 시군구에 비하여 시도는 복지정책의 전달체계에서 그 역할이 매우 미미하다. 시도가 일정한 몫을 수행하게 된다면 시군구 업무부담 완화 뿐 아니라 불필요한 업무의 시군구 반복을 줄여 효율성을 높이고, 시군구 복지정책에 대한 시도의 정확한 이해와 책임 분담이 보다 제고될 것으로 기대된다.

(2) (광역과 기초지자체 간 업무소통 강화) 사회정책 업무에 대한 광역과 기초 지자체 간 미흡한 소통이 광역 지자체 차원의 적정한 역할 수행을 저해하고 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 ▶광역과 기초자치단체 간 사회정책 협의기구를 설치하거나 ▶광역과 기초자치단체 간 인사교류를 확대하는 방안이 있다.

(3) (광역지자체 내 사회정책서비스 부서 통합) 광역지자체의 역할 확대를 위해서는 광역에 흩어져 있는 사회정책서비스 관련 부서들의 통합적 재구조화가 필요하다. 이에 대한 대안으로 ▶광역 지자체의 사회복지, 여성가족, 일자리담당부서를 한 개 부서(실·본부·국)로 통합하고, 사회복지서비스와 일자리서비스의 통합사례관리 기능과 정책 기능을 담당하도록 조직구조를 재편하는 방안을 고려한다. 다만 기존 조직을 계속 유지할 경우, 사회서비스조정위원회를 설치하여 사회정책서비스의 중복과 누락을 방지하는 조정기능을 수행토록 한다.

### 나) 기초지자체가 수행하는 지역복지 체계의 구조 및 기능의 재정비

사회(복지)서비스의 통합성과 지역참여를 유발하는 기제로 지역복지 체계를 정비하는 것으로 지역사회복지협의체의 구조와 기능을 재정비하여, 실질적인 로컬거버넌스(local governance)의 기제로 작동토록 개선한다. 이를 위해 ▶기초지자체 사회복지서비스 전담조직의 전문성 강화 ▶대도시 지역은 지역사회복지협의체의 소지역 단위화를 추가 추진한다. 일본의 경우 지역복지사업의 내용에 따라 초등학교 교구, 중학



교 교구 등으로 소지역 조직화하고 있다. ▶지역사회복지계획 수립 방식을 재정비한다. 즉 4개년 단위의 항시적 기획과정 구축(계획 수립→실행→평가), 중앙정부/광역지자체/기초지자체의 정책적 연결 고리로서의 역할 부여, 영국의 예에서와 같이 중앙정부가 지방정부에 대해 사회서비스 포괄보조금 교부시 지역사회(communitiy)의 참여와 동의를 구하도록 요구하는 LAA(Local Area Agreement) 방식의 전면 혹은 부분 도입을 검토한다.

### 3) 읍면동 역할의 재구성

수요자 중심의 접근성 강화, 지역사회의 참여를 전제로 하는 사회정책서비스 공급 방식의 확대를 위해서는 읍면동 중심의 사회정책서비스 공급 기제가 강화될 필요가 있다. 이를 위해 Office 통합 방식으로 사회정책서비스 통합사무소를 설치하고 통합사무소는 복지, 고용, 주택, 의료 등 제반 사회정책서비스를 종합관리(서비스 신청·접수·연계·제공 등)하되 지역특성에 따라 서비스 연계 역할만 하거나 서비스 연계 역할+서비스 직접 제공 역할을 수행하도록 한다. 인구가 많은 도시는 광역 읍면동 단위에, 농촌은 읍면에 두는 등 지역사회 상황에 적절하도록 사무소 설치하고 사회정책서비스의 신청 창구로서 종합적 대응이 가능한 사무소 구조를 마련한다. 또한 지역복지협의체가 소지역 현장 단위로서 기능할 수 있도록 역할을 정립하고 주민, 시민 참여 방식의 ‘복지마을만들기’(복지공동체) 기능을 강화하는 것도 대안이 될 수 있다.

## 5. 향후과제

사회정책서비스 전달체계 개편과제는 관련 이해관계자의 범위가 넓고 관계부처 간의 입장차이가 존재하는 분야이다. 특히 읍면동 단위에 사회정책서비스 통합사무소를 설치하는 방안은 인력수요나 예산에 대한 검토와 지역사회차원의 자원동원 가능성에 대한 면밀한 분석이 필요하다는 의견이 있다. 또한 각각의 서비스를 통합하여 제공하는 것이 전문성 측면에서 바람직한지 여부에 대한 지적도 제기되고 있다. 아울러 현재 지방행정체제 개편 추진위원회에서 논의 중인 지자체 조직개편과 연계하는 것도 효율적인 방안이라 볼 수 있다. 이와 같은 문제점을 해결하고 보다 국민체감적이고

밀착적이면서도 효율적인 전달체계를 마련하기 위해서는 앞으로도 지속적인 논의와 한층 심층적인 연구가 필요하다.

## 제2절 사회경제적 양극화 해소방안 마련

### 1. 추진배경

1997년 외환위기 이후 우리나라 소득분배는 악화되는 모습을 보여 왔다. 다행히 최근 들어 약간이나마 개선되는 추세를 보이고 있으나 여전히 불평등 정도는 높은 수준이다.

〈표 3-3-2〉 우리나라 지니계수(가처분소득 기준) 최근 추이

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국 (1인 및 농가포함)	-	-	-	0.306	0.312	0.314	0.314	0.31	0.311
전국 (2인 이상 비농가)	0.277	0.283	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288	0.288

출처:통계청 「가계동향조사」

OECD 주요국과 비교할 때 우리나라 지니계수(시장소득 기준)는 비교적 양호한 편에 속한다. 그러나 세제를 통한 소득재분배는 다른 국가에 비해 떨어지는 편으로 가처분소득기준 지니계수는 OECD 평균수준에 가깝다.

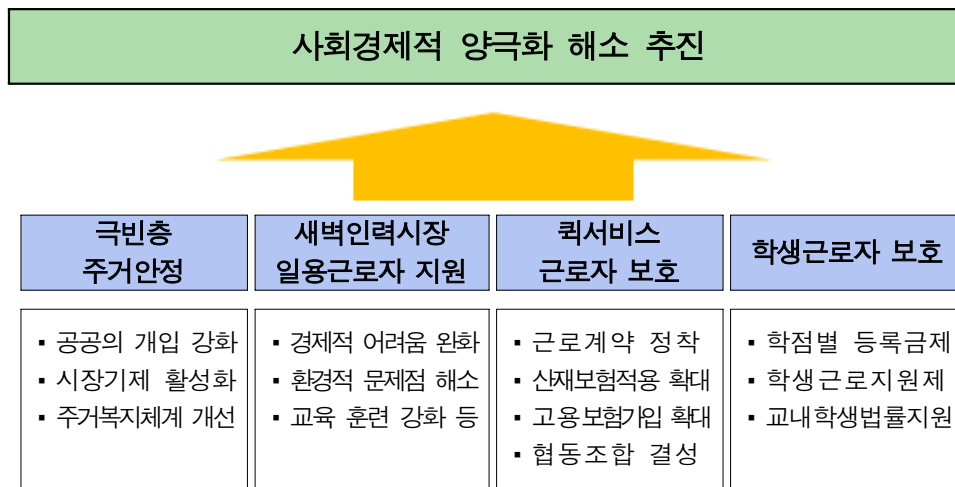
〈표 3-3-3〉 우리나라 상대빈곤율과 소득분위배율 추이

지표	소득기준	2006	2007	2008	2009	2010	2011
상대빈곤율(%)	시장소득	16.6	17.3	17.5	18.1	18.0	18.3
	가처분소득	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2
p90/p10	시장소득	5.57	5.81	6.12	6.43	6.55	6.75
	가처분소득	4.53	4.69	4.81	4.79	4.80	4.82

그러나 2008년을 기준으로 상대적 빈곤율(중위소득 50%이하 가구비중)을 비교하면 우리나라는 14.6%로 OECD 국가 중 멕시코, 터키, 미국, 일본, 아일랜드에 이어 6번째로 높다. 그리고 이 비율은 2000년대 후반 계속 악화되고 있는 추세이다. 아울러 소득분위배율도 악화되고 있다. 즉 2011년 상위 90이상 소득 계층의 소득총액은 하위 10% 소득총액의 6.75배로 2006년의 5.57배보다 악화되었다.

이러한 소득불평등의 모습은 국민생활 여러 곳에서 발견할 수 있다. 본 과제에서는 그중에서 도시빈민층이 겪고 있는 대표적인 사례를 살펴보고 그 개선방안을 모색하여 본다. 아울러 경제 불안 상황에서 실질소득 감소와 함께 가계의 지출구조 또한 악화되고 있다. 그 중에서도 대학생 자녀를 둔 가계에서의 학비부담 가중이 사회적 이슈로 제기되고 있는데 이에 대한 대안을 함께 모색해 본다.

[그림 3-3-4] 양극화 현상 완화를 위한 4개 소과제 추진



## 2. 추진체계 및 경과

양극화 해소방안 마련을 위해 먼저 2012년 3월부터 6월까지 우리사회 대표적인 사각지대를 대상으로 현장방문을 실시하였다. 사회통합위원회 위원장과 계층분과 위원회 위원 그리고 지원단으로 구성된 현장방문팀은 퀵서비스 업체인 오릭, 영등포 쪽

방촌, 공부방 및 남부 새벽인력시장을 직접 방문하여 현장의 생생한 목소리를 경청하였다.

현장방문 결과 수렴된 의견을 토대로 계층분과위원회 산하 소위원회(양극화 대책팀)를 구성하였고, 퀵서비스근로자 보호방안, 새벽인력시장 일용근로자 지원방안, 극빈층 주거안정방안 및 학생근로자 지원방안 등 4개 소과제에 대한 각각의 지원방안을 모색하였다. 소위원회에서는 각 분야 전문가들을 초빙하여 합동 토론하는 등 11차례의 위원회를 개최하여 논의를 진행하였다. 또한 양극화의 심각성에 대한 사회적 분위기 환기와 그 대안을 찾아보기 위해 JTBC와 공동으로 “양극화 해소” 기획프로그램을 제작하여 방영하였다. 대학생 알바 생존보고서, 빌딩 숲 속 외로운 섬 쪽방에서 만난 사람들, 신촌마을 4형제 등의 프로그램명으로 3편에 걸쳐 방송된 이 프로그램에서는 쪽방촌, 공부방, 저소득 학생근로자들에 대한 심층 취재를 통해 그들의 어려움을 심도 있게 조명하였다.

[그림 3-3-5] JTBC 방영 “양극화 해소” 프로그램



그리고 위원회에서 마련한 대안에 대해 관계전문가 및 관련부처의 의견을 수렴하기 위해 정책토론회를 개최하였다. 토론회에는 주거·노동분야 전문가와 국토해양부, 보건복지부, 고용노동부 관계관이 참석하여 위원회 대안에 대한 견해 및 각 기관의 입장을 피력하였다.

[그림 3-3-6] 사회경제적 취약계층 지원방안' 정책토론회(2012.11.14)



### 3. 주요 연구결과

#### 가. 극빈층 주거안정 방안

##### 1) 쪽방현황 및 실태

###### 가) 입지 및 도시계획 현황

서울의 경우 쪽방은 서울역, 영등포역, 종로3가, 동대문 인근 도심지역 5개소에 군집되어 있다. 이들 지역은 교통이 편하고 대규모 재래시장이나 일용직 인력시장 또는 직업소개소 등에 접근이 쉬운 곳이라는 공통점을 가지고 있다. 지방 도시들도 입지여건들은 비슷하나 인천과 대전을 제외하고는 지역에 산재되어 있다.

쪽방촌의 도시계획적 특성은 대부분 건축법이 제정된 1962년 전부터 자연적으로 발생하였거나 그 당시의 토지구획정리 또는 사도정리에 의해 형성된 지역이다. 이들 지역에는 4~10평정도의 소규모로 구획된 필지도 있으며 서울의 경우 돈의동쪽방(지구단위계획구역)을 제외하고는 대부분 도시환경정비 구역 내 재개발예정지구 또는 재정비촉진지구이나 타 도시 쪽방지역은 일반지역이다.

〈표 3-3-4〉 서울 쪽방지역의 도시계획 현황

구분	돈의동	남대문5가	동자동	창신동	영등포동
용도지역	일반상업	일반상업	제2종일반주거	일반상업	준공업·일반상업
구역·지구	지구단위계획·특정개발진흥	도시환경정비·방화·행위제한·공원	지구단위계획 (특별계획: 재개발예정)	뉴타운·재정비·촉진지구	지구단위계획·도시환경정비·예정

〈표 3-3-5〉 전국 쪽방상당소 별 쪽방 및 거주자 현황(2011.10말 기준)

구분		건물	쪽방수	거주자수	공실률
서울	영등포쪽방상당소	79	547	554	8.9
	남대문지역상당센터	38	822	767	5.5
	용산쪽방상당소	47	975	873	11.0
	종로쪽방상당소	87	773	529	32.1
	동대문쪽방상당소	55	497	376	31.4
부산	부산진구쪽방상당소	41	587	395	34.4
	부산동구쪽방상당소	82	740	386	48.8
대구	대구쪽방상당소	130	1,591	1,017	37.5
인천	인천쪽방상당소	318	531	630	18.6
대전	대전쪽방상당소	393	1,426	1,055	32.9
합계		1,270	8,489	6,582	

#### 나) 건축물 현황

일반주택으로는 4~10평의 필지위에 형성된 목조나 연와조 2층 건물이거나 보다 큰 필지 상의 3~5층 콘크리트 건물도 있다. 또한 기와구조의 여인숙건물도 쪽방으로 이용되고 있다. 대부분 불법건축물이라고 하나 정확하게 확인된 바 없으며 일부 건물에 대해서는 과태료나 강제이행금이 부과되고 있는 것으로 나타났다.

## 경향신문

2012년 11월 15일 목요일 015면 사회

# 부역도 없는 1.57평... ‘쪽방’은 노숙과 다름없어

## 취약계층 지원 정책토론회

우리 사회의 빈곤층이 거주하는 ‘쪽방’의 10개 중 9개가 화장실을 공동사용하거나 화장실 자체가 없는 것으로 조사됐다. 쪽방 거주자 10명 중 7명은 직업이 없고 1인당 평균 채무액은 750만원에 달했다.

오토바이로 거리를 질주하는 ‘픽서비스’ 기사 10명 중 9명 이상이 사고 경험이 있는 것으로 나타났다. 이들이 목숨을 걸고 물건을 배달하면서 하루에 버는 돈은 평균 5만~7만원에 불과했다.

대통령 소속 사회통합위원회는 14일 서울 남대문로 대한상공회의소에서 ‘사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회’를 열어 쪽방 거주자와 픽서비스 기사, 일용근로자 등에 대한 실태조사 결과를 발표했다.

쪽방은 ‘노숙’과 가장 가까운 최악의 취약주거공간으로 지적됐다. 배경동 서울시 건축위원회는 “거주자 중 34%가 노숙 경험, 22.8%가 노숙인실태 경험을 갖고 있는 쪽방은 민간영역에

서 가장 열악한 주거공간”이라고 말했다. 최근 정부가 발표한 26만명의 주거취약계층 중 쪽방 거주자는 6200명 (2.4%)에 달한다.

## 34%는 실제 노숙생활 경험 거주민 64%가 기초수급자

## 픽서비스 기사·일용 근로자 아무리 일해도 빈곤 못 벗어

사회통합위원회가 조사한 쪽방의 환경은 극히 열악했다. 쪽방의 평균 면적은 5.18㎡ (1.57평)로 조사됐다. 쪽방의 82.5%가 화장실을 공동사용했다. 화장실이 아예 없는 경우도 6.7%나 됐다. 부엌이 없어 식사 준비는 방 안에서 부탄가스를 이용해 이뤄졌다. 서울 시내의 쪽방은 대규모 재래시장과 인력시장 등이 위치한 서울역, 영등포역, 종로3가, 동대문 등에 밀집해 있었다.

쪽방 거주자들의 특징은 무직하고 영, 장애 등으로 요양됐다. 거주자의

## 쪽방 거주자 실태

- 1인당 채무액 : 750만원
- 월평균 소득 : 47만5700원
- 노숙 경험 : 34%
- 실태 경험 : 22.8%

## 픽서비스 기사 실태

- 재해 경험 : 94%(교통사고 76%)
- 사고 처리 : 본인 부담 90% 이상
- 일평균 순수입 : 5만~7만원

자료: 사회통합위원회

88.5%가 무직이었고, 평균연령은 56.3세였지만 70대 이상 노인이 많았다. 장애가 있는 이들은 27.7%에 달했다. 기초생활수급자는 64.6%였고, 1인당 채무액은 750만원이었다. 쪽방 거주민의 월평균 소득은 47만5700원으로, 이 중 절반 이상은 국민기초생활보장급(24만1800원)로 채워지고 있다. 쪽방의 평균 월세가 15만~25만원인 것을 감안하면 소득 중 많게는 절반 이상이 주거비로 빠져나가는 셈이다.

빠른 시간 안에 목적지로 서류나 물

품을 전달해야 하는 픽서비스 기사의 94.5%는 재해 경험을 갖고 있었다. 재해 유형별로는 교통사고가 76.8%, 타박상 49.2%, 골절 37.1%로 나타났다. 사고가 발생하면 픽서비스 기사의 90% 이상이 본인 부담으로 사고처리를 한 것으로 조사됐다. 기사 1인당 하루 평균 10~15건의 배송주문을 소화했지만 일평균 순수입은 5만~7만원에 불과했다. 픽서비스 기사의 월평균 근무일수는 24.19일, 1일 평균 근무시간은 9.75시간으로 조사됐다.

픽서비스 기사들에게 업체가 자체적으로 구입해야 할 물품박스나 영수증 구입, 은행 수수료, 광고전단 비용까지 부담시키는 곳도 있었다. 이대창 한국고용정보원 연구개발본부장은 “일부 업체는 배송지인과 물품과 손 등의 책임까지 픽서비스 기사에게 물리고 있었다”며 “업체가 픽서비스 기사가 실질적으로 책임을 질 수 있는 부분에까지 책임을 묻으면서 기사들이 도맡는 사례들도 있다”고 말했다. 지난해 국민권익위원회의 조사를 보면 현재 영업 중인 픽서비스 업체는

3000~4000개로, 이곳에 소속된 픽서비스 기사는 17만명에 달한다.

건설업 등에 종사하는 일용근로자들이 겪는 가장 큰 어려움은 저임금이다. 일용근로자들의 평균 일당은 8만~10만원(여성은 7만~9만원)이다. 이는 1997년 외환위기 이후 거의 오르지 않은 수준이다. 더구나 일당 중 10%는 직업소개업소에 소개비로 매여줘야 한다. 김용신 한국일용근로자복지협회 회장은 “일부 소개업소는 소개비 외에 식비나 교통비를 일용근로자들의 일당에서 공제하기도 한다”며 “급여가 일반로 계산되지 않고 소개업소를 통해 선지급되면서 근로자들의 임금 개선이 이뤄지지 않고 있다”고 말했다.

저임금에 소개비 부담까지 지고 있는 일용근로자들은 대부분 고용보험에도 가입하지 않았다. 서울지역에서 인력시장을 이용하는 근로자는 하루에 2만9000명(건설직 4000명, 비건설직 2만5000명)에 이르는 것으로 추정된다.

김한솔·백은하 기자  
hansol@kyunghyang.com

## 2) 정책제언

주거취약계층의 주거복지를 달성하려면 최소한 주택과 복지정책의 통합적 접근이 불가피하며 기존의 방치된 쪽방을 과감하게 제도권 안으로 수용하고 적극적으로 관리하여야 한다. 이를 위한 방안으로 세 가지 방향을 제시하고자 한다.

## 가) 공공의 개입 강화방안(Public Intervention)

1989년 도시 저소득계층의 주거안정을 위한 임시조치법(주거환경개선사업법)의 취지와 유사하다. 지역에 관한 한 주거불안정에 관한 문제는 어디까지나 광역 및 지방정부의 몫이므로 주거복지의 개입에 있어 서구의 제도가 시사하는 바와 같이 자치단체가 주관하는 것이 적절하다. 따라서 이들의 역할을 제도적 접근과 물리적 접근으로 분류하였다.

## (1) 제도적 접근(Institutionalization)

도시주택의 제도권 밖에 있는 비공식 시장이면서 노숙과의 경계에 있는 최하위 주택시장이라 할 수 있는 기존의 쪽방, 즉 우리 사회의 사각지대를 『양성화』 하는 방향

으로 가급적 사회적 합의와 규범이 허용하는 범위 내로 수용할 필요가 있다.

#### ① 도시계획과 개발의 정상화 도모

- (구역·지구 내 행위제한 완화) 구역과 지구지정부터 사업시행인가까지의 통제해 왔던 건축허가를 포함한 각종 재산권행위를 완화하여 슬럼과 노후화를 예방한다.
- (장기미집행 구역·지구 해제) 구역·지구로 지정되더라도 사업성 부족이나 수요 소멸 등 집단으로의 정비가 요원하거나 불합리 할 경우, 또는 자발적 정비가 지역개선에 바람직 할 경우 신속한 구역해제가 바람직하다.
- (중전의 건축허가 기준 내 재건축 허용) 기존의 재고주택들이 노후하여 재생이 불가피할 경우 개별적으로 허가당시 적용된 중전 건축기준 하에서 개축이나 재축될 수 있도록 허용되어야 한다.
- (독신가구의 주거유형 도입) 통계청에 따르면 2010년 현재 독신가구의 비중이 전체에서 23.9%이며 2035년에는 34.3%에 달한다고 한다. 이와 같은 변화에 적극적인 대처가 필요하다. 과거의 경직한 건축설계기준을 일반규범 말고도 1인 사용 현실에 걸 맞는 유연한 대응이 가능하도록 다변화할 필요가 있다. 그리고 잠자리 외의 일상생활을 외부에 의존하는 라이프 스타일에 대비한 최소한의 기준으로 『미니하우스』와 고시원보다 개선된 『공유주택』의 바람직한 기준을 제시할 필요가 있다.

#### ② 사각지대(쪽방촌)의 『양성화』 도모

- (쪽방촌의 특정구역 지정 및 쪽방건물 등록제) 사회적 합의로 보전·유지·관리하여야 할 쪽방지역이나 쪽방건물을 특정하여 범위를 정할 필요가 있으며 동 지역 내 쪽방건축물을 관리대장에 등재하여 공적인 관리대상으로 삼아야 한다. 이 경우 화재 등 재해에 대한 불안 해소 차원의 보험가입이 필수적이다.
- (『양성화』를 위한 건축기준 마련) 쪽방에 대해 최소한의 건축기준(화재 등 재해예방시설, 공동이용시설, 보건·위생시설, 공간계획기준 등)을 마련하여 양성화의 도구로 삼을 수 있다.



## (2) 물리적 접근(Physical Action Plan)

### ① 쪽방 매입 또는 전대

쪽방도 필요하다면 노숙을 예방하는 순기능을 보전하기 위해 매입하는 것을 적극 검토할 필요 있으며 주거복지 차원에서 쪽방거주자의 소득수준에 맞는 주거비용(월 총 소득의 30% 정도)을 고려하여 쪽방건물 주인으로부터 중간의 전대자 대신 직접 전대를 받아 그 만큼 싼 가격으로 재임대를 놓을 수도 있다.

앞으로 주거복지체계 개선으로 주거급여가 활성화되면 통합행정을 통해 사회복귀를 앞당길 시너지 효과도 기대할 수 있다.

### ② 쪽방촌 주거환경개선사업 확대

주민 스스로도 재개발 또는 재건축하기 곤란한 재해우려 지역 등의 경우에 한하여 정부가 나서서 공공사업으로 개선하는 방법이다.

- 현지개량방식: 개선계획을 통해 건축기준 완화가 가능하며 가장 중요한 주민참여를 통해 환경개선의 협정이 가능하다. 현재는 소방도로 등을 침범하는 등의 무단건축 위반행위가 일부 있지만 재해방지를 위한 최소기준 확보와 일조권, 사선제한, 그리고 용적률 완화 등의 규제완화가 가능하다.

- 공동주택건립방식: 쪽방용 공유주택(Shared House) 개선계획

원래 공동주택건립 방식은 정부가 시행자가 되어 모든 사유지를 수용하고 국공유지는 사업자금화 하여 제로베이스에서 개발이익을 완전히 배제한 사업을 시행하여 원가 수준에서 제 권리자들에게 분양기회를 주면서 세입자 등 원주민에게는 저렴한 임대주택을 제공하는 사업이다. 쪽방지역의 경우는 독신가구들을 위한 공유주택을 지어 더욱 저렴한 인간존엄의 주거공간을 제공할 수 있다.

※ 서울시 구산동과 인천시 만석동의 주거환경개선사업 사례 참고

## 나) 시장기제 활성화 방안

### (1) 관리적 접근(Managerial Approach)

#### ① 주택관리 전문 회사(법인) 위탁관리 제도 도입

주택은 사유재이지만 사회재의 성격을 지니고 있으며 설계수명까지 유지되도록 지

속적이고 전문적 관리가 따라야 하며 임대계약에 있어 입·퇴실 시 같은 상태로 유지하게 하는 의무가 강제되어야 한다. 따라서 쪽방 등 임대용 사유재산을 집주인이 좌지우지할 수 있는 고리를 차단하고 주거취약계층 거처의 환경적 위생적 품질이 전문적 관리 하에 일정기준 이상으로 유지될 수 있도록 제도적 장치를 모색한다.

## ② 시장의 투명화

도시의 주거지역이 주택단지(이익공동체)화나 공급자(다수의 주택을 소유 또는 공급하는 유산계층)의 담합 등으로 인한 부정적인 호가시장으로부터 수요·공급 가격메커니즘이 작동되도록 공개경쟁의 투명한 환경조성이 필요하다.

쪽방지역과 같은 사각지대도 공공의 감시가 가능하도록 제도권 내로 흡수하면서 주거취약계층의 주거임대가 공정하고 적정하게 이루어지도록 『쪽방임대 영업 표준정관』 제도를 유도한다.

## (2) 장려적 접근(Incentive Approach)

### ① 인센티브 부여 정비사업 촉진

우선 차별화를 위해 특정구역(쪽방지역)범위를 설정하고 업 조닝 및 용적률 인센티브를 조절하여 토지 등의 소유자에 의한 도시정비사업을 촉진하되 쪽방 소요와 수요에 맞는 현 임대료 수준의 공유주택확보를 의무화 할 필요 있다. 이 시설들은 자치단체의 공사 등에서 위탁관리하면서 부족 재원은 복지기금에서의 충당을 고려할 수 있다.

### ② 민·관 건축협정 리모델링 도모

1인 주거취약계층의 최저주거기준을 별도로 마련하여 쪽방의 열악한 환경개선을 정책적으로 유도한다는 배경 하에 건축기준 완화를 통한 양성화로 제도권 내의 편입을 도모하는 한편 광역자치단체로부터 공공의 리모델링 재원을 지원하는 대신 공정임대료 규제 또는 반영을 조건으로 토지 등의 소유자와 행정청 간의 민·관 건축협정방식을 제안한다.

## 다) 주거복지체계 개선방안

### (1) 독신가구의 최저주거기준 마련(Single Minimal Standardization)

주택법에 근거한 가족개념의 최저주거기준을 이원화하여 1인 가구의 주거비전을 제시할 필요가 있다. 현재의 1인 가구 14㎡는 주거취약계층의 현실과는 괴리가 크므로 공동시설을 뺀 최소규모나 공유주택의 기준을 제시하는 등 공간의 질적 기준제시가 바람직하다.

### (2) 주거급여의 현실화(Housing Boucher Materialization)

주거급여 제도 활성화를 위해 국민기초생활보장법의 개정을 통해 현행 통합급여체계에서 주거급여를 별개의 급여로 분리할 필요 있다.

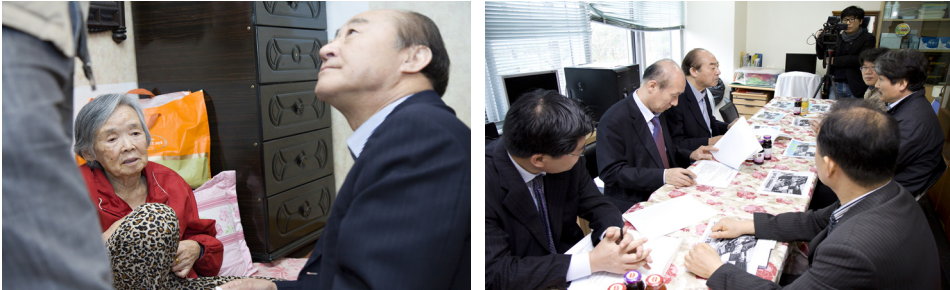
쪽방거주자를 포함한 주거취약계층을 대상으로 등록절차를 밟은 월 50만 원 정도 이하의 소득자에게 소득의 30%이하와 월세와의 차이범위 내에서 평등한 혜택을 부여함이 바람직하다.

### (3) 주거복지센터 설치(Housing Welfare Center)

쪽방 거주자를 포함한 주거취약계층에 대한 통합적 지원서비스를 확충할 필요가 있다. 지역사회를 기반으로 자활지원과 맞춤형 사례관리를 수행할 수 있는 민·관 협력체계를 구성하는 것이 필요하다. 현재의 쪽방상담소를 확대 개편한 『주거복지센터』를 주거취약계층 밀집지역에 우선적으로 설치한다. 『주거복지센터』를 통하여 세면·목욕 등 부족한 공동이용시설을 보완하면서 거주자 특성별 사례관리와 자활프로그램을 연계한다.

쪽방 거주자에 대한 의료서비스의 적극적인 연계도 과제이다. 쪽방 거주자 중에는 소득이 낮고 의료보호가 적용되지 않는 상황에서 의료비를 부담스럽게 생각하는 이들이 많다. 『주거복지센터』를 통한 적극적인 의료서비스의 제공과 연계가 필요하다.

[그림 3-3-7] 영등포 소재 쪽방촌 현장 방문(2012,4,12)



## 나. 새벽인력시장 일용근로자 지원방안

### 1) 일용근로자 현황

#### 가) 전체 일용근로자 규모

일용근로자에는 주로 건설근로자가 해당되며 그 외에도 중국집 배달원, 급식조리원, 식당 주방보조원, 백화점 세일기간 동안 고용된 사람들이 해당된다. 통계청 경제활동인구조사 결과를 분석한 고용동향에 따르면 일용근로자 규모는 2012년 9월 기준 161.0만명 수준으로 2011년 12월 기준 168.6만 명보다 7.6만 명 감소한 수준이다. 이는 전체 취업자 2,500.3만 명 중 6.4%수준에 해당한다.

일용근로자 규모는 2007년 이래 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 2007년 217.8만 명 수준으로 전체 취업자의 9.3%수준에서 미국발 금융위기에 이은 경기침체가 심각하였던 2009년에도 꾸준히 감소하였다. 이는 비임금근로자 규모의 축소, 임금근로자 중 상용직의 증가 등 최근 나타나고 있는 고용 시장 변화의 영향이라 할 수 있다. 실제 전체 취업자 규모는 경기침체기인 2009년 2,350.6만명으로 2008년 2,357.7만명 대비 소폭 감소하였지만 상용직을 중심으로 한 임금근로자는 증가하였다.

[표 3-3-6] 일용근로자 규모 변화

(단위: 천명, %)

연도	전 체 취업자	비임금 근로자	임금근로자	일용근로자			
				상 용	임 시	일 용	(비중)
2007	23,433	7,463	15,970	8,620	5,172	2,178	9.3
2008	23,577	7,371	16,206	9,007	5,079	2,121	9.0
2009	23,506	7,052	16,454	9,390	5,101	1,963	8.4
2010	23,829	6,858	16,971	10,086	5,068	1,817	7.6
2011	24,244	6,847	17,397	10,661	4,990	1,746	7.2
2012.9	25,003	7,141	17,862	11,291	4,961	1,610	6.4

자료: 통계청, 2012년 9월 고용동향, 2012. 10.

통계청의 공식통계와는 별도로 일용근로자 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 건설일용근로자를 대상으로 하는 건설근로자공제회 DB에 따르면 동 분야 일용근로자 규모는 약 200만명 수준이라고 한다. 그러나 이러한 DB에 등재된 일용근로자 규모는 일정시점의 일용근로자를 추계한 통계청의 자료와는 다를 수밖에 없다. 즉 2012년 9월 시점에서 일하는 일용근로자는 현재 161만명 수준에 불과하지만 당시 실업자 혹은 다른 형태의 취업을 유지하다가 일용근로자로 이동할 가능성이 있는 근로자까지 고려한다면 이보다 클 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 건설근로자공제회 DB 등록자는 건설일용근로자 규모의 상한에 가까운 수치라 할 수 있다. 여기에 개인서비스업종에 종사하는 일용근로자를 감안하면 최대 일용근로자 규모는 200~250만명까지 추정할 수 있다.

#### 나) 일용근로자의 새벽인력시장 이용형태

일용근로자 중 새벽 길거리 인력시장을 이용하는 근로자는 주로 소규모 건설공사장에서 일하는 일용근로자이다. 대규모 건설공사의 경우 건설기간이 길기 때문에 건설회사 자체 혹은 인력회사와의 연결을 통해 조달하므로 새벽 길거리 인력시장을 이용하지 않고 있기 때문이다. 새벽인력시장 이용 일용근로자는 구체적으로 팀장(십장, 오야지 등)을 통해 특정 새벽 길거리 인력시장에서 집합하여 일자리로 이동하는 형태를 취하고 있다. 대부분 5~10명단위로 승합차를 이용하여 현장에 도착하고 일이 끝

난 후에는 대개 새벽에 모였던 곳에 하차하는 구조를 보이고 있다. 아무런 연고 없이 새벽 길거리 인력시장에 나와서 이미 정해진 타 집단에 결원이 있을 때 보충으로 소개 받는 경우도 있으며 상황에 따라 그날 일거리를 소개받는 경우도 존재한다. 그 외에도 일부 비건설일용근로자(예: 비닐하우스 농산물 재배 작업인력)도 새벽 길거리 인력시장을 이용하고 있다.

새벽 인력소개업소를 이용하는 일용근로자는 주로 비건설일용근로자인데 매일 새벽 특정 인력소개 사무실에서 대기하다가 일자리를 소개받는 형태를 보인다. 인력사무소는 대개의 경우 각 업소마다 전문적으로 몇 가지 업종에 초점을 두고 있기 때문에 그 특성에 따라 해당 일용근로자가 모이는 구조를 보인다.

## 2) 새벽인력시장 이용 일용근로자를 위한 정책대안

새벽인력시장을 주로 이용한 일용직근로자를 지원하기 위한 정책은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 근본적으로는 일용직근로자들의 경제적 어려움을 완화하는 정책이며 부가적으로는 이들의 작업대기 환경을 개선하는 일이다.

### 가) 경제적 어려움의 완화

일용근로자들의 경제적 부담을 완화해주기 위한 첫 번째 방안으로 현재 근로자가 부담하고 있는 일자리 소개비를 구인회사가 부담하도록 하는 방안을 들 수 있다. 소개비를 구인회사가 부담하게 되면 상대적으로 열악한 지위에 있는 일용근로자가 소개업소로부터 소개비 명목의 잡비를 과도하게 요구 당할 우려가 적어지는 효과가 있다. 이는 실질적으로 소개비 부담의 경감뿐만 아니라 시장의 약자인 일용근로자들이 추가적인 비용부담 가능성을 없애주는 방안이라 할 수 있다.

또 다른 방안으로는 일용근로자들의 일당 선지급을 위한 저리금융 대출제도를 도입하는 방안이다. 즉 소개업소가 저리금융을 통해 자금을 조달하고 이를 바탕으로 일용근로자 일당을 선지급하는 방안이다. 이 경우 일정자격요건을 갖춘 소개업소가 제도의 대상이 될 수 있다. 다만 동 제도의 경우 일용근로자들의 근로불안정성으로 인해 나타날 수 있는 손실가능성에 대한 대응방안 마련이 먼저 해결되어야 한다. 비슷한

제도로 일용근로자들을 대상으로 한 “구직준비자금 대여”제도를 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 일자리를 얻기 전 해결해야할 가정경비 및 보다 높은 임금의 일자리로 이동하기 위해 필요한 준비자금을 대여해 주는 것이다. 이는 구체적으로 일자리를 얻기 위해 필요한 소액자금(50만원 이하)을 직업소개소 등을 통해 대여해주고 일당에서 매일 1만원 정도의 액수를 회수하는 형식이다. 자금의 마련은 정부출연 혹은 각종 기부금 등으로 조성하며 동 자금 대여 시 일정한 근로의무를 부여하는 등의 방법으로 도덕적 해이를 방지할 수 있다.

일용직 근로자들을 실업위험에서 보호하기 위해 고용보험 가입을 적극적으로 유도할 필요가 있다. 현재 고용보험은 1개월 미만 계약에 의해 근로하는 일용직노동자도 가입대상으로 규정하고 있으므로 적절한 비용부담 완화를 통해 일용직근로자들에 사회적 안전망을 확충해야 한다. 구체적으로 현재 급여의 1.1% 수준인 고용보험료 중 근로자 부담분(0.55%)의 50%를 정부에서 지원하는 방안이다. 즉 일용근로자의 고용보험료 부담을 절반으로 낮추어 주는 방안으로 기존의 영세사업장 보험료 지원사업인 두루누리 사업의 지원수준과 동일하다. 다만 동 제도에도 불구하고 일용근로자의 상당부분을 차지하고 있는 개인서비스업 종사자들을 포괄하는 데는 한계가 있다. 일용근로자들에 대한 고용보험료 지원을 위해 민간 기업들의 출연에 의한 가칭 “일용근로자 고용보험지원재단”의 설립도 검토할 만하다.

일용근로자들의 근로활동과 가구의 소득획득을 지원하기 위해 현행 근로장려금제도의 활성화를 유도할 필요가 있다. 현재 근로소득자를 대상으로 근로장려금이 운영되고 있으므로 저임금 근로소득자인 일용직근로자들의 근로장려금 활용을 최대한 유도할 필요가 있다.

#### 나) 환경적 문제점의 해소

새벽인력시장(길거리 및 인력소개소)의 주변 환경을 개선하여 일용근로자들의 삶의 질을 향상시키고 사회적 소외감을 완화할 필요가 있다. 따라서 일용근로자가 일자리를 구하고 그 복지적 혜택을 누리는데 선택의 폭을 확대한다는 점에서 새로운 개념의 일용근로자를 위한 가칭 “모닝센터”를 설립할 필요가 있다.

모닝센터(가칭)의 경우 크게 3가지 역할을 수행한다. 먼저 새벽인력시장 이용 일용

근로자들에게 쾌적한 환경을 제공하는 일이다. 일용직 일자리를 구하기 위해 새벽에 대기하는 지역의 환경을 개선하기 위해 휴게실, 사물함, 화장실, 샤워시설(필요시 운동기구 포함) 등 설치하여 서비스를 제공한다.

두 번째 역할은 일자리 및 자립에 대한 컨설팅을 제공하는 기능이다. 일용근로자 상담을 통해 적합한 일용직 일자리를 알선할 수 있도록 하기 위해 자원봉사자 및 고용지원센터, 자활지원센터, 중소기업 창업지원센터 등과 연계하고, 공공 교육 및 정보 인프라 등을 활용하여야 한다. 또한 창업을 희망하는 일용근로자에게는 관련 창업 컨설팅을 제공할 수 있도록 한다.

세 번째 역할은 기술교육 및 생활지원 강화 기능이다. 즉 일용직 직종에 필요한 기술(조적 및 기타 숙련교육) 교육기회를 제공하여 보다 나은 직종으로의 이동을 지원하는 기능이다. 매일 매일의 구직활동에 매몰될 가능성이 높은 일용직근로자들에게 다양한 정부 기술훈련 프로그램을 제시함으로써 중장기적인 생활안정의 기반을 닦을 수 있도록 지원한다.

이러한 모닝센터의 운영을 위해 우선 1~2곳을 대상으로 시범사업을 실시하고 그 결과에 따라 제도 확대여부를 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 정부는 장소와 시설만을 제공하되 일자리 알선 업무에는 민간이 참여하는 것이 바람직하다.

모닝센터의 설립방안은 설립주체에 따라 몇 가지 방안으로 검토할 수 있다. 첫 번째는 중앙부처(예: 고용노동부)가 독립적으로 혹은 몇 개 부처와 공동으로 설립하는 방안이며, 두 번째는 중앙부처(고용노동부/보건복지부 등)가 지방자치단체와 협조하여 공동 설립하는 방안이다. 모닝센터의 기능이 일부분 기존 고용노동부의 고용지원센터와 중복된다는 점을 반영하여 이 고용지원센터를 일부 개조하여 설립하는 방안도 검토할 수 있다. 마지막으로 주민 밀착형 서비스로서 지방자치단체가 주도적으로 설립하는 방안이 있을 수 있다. 추가하여 기업의 참여형태도 고려할 수 있다. 즉 사회통합 내지는 기업의 사회적 역할을 고려하여 기업이 모닝센터 설립 및 운영비 등을 일부 부담할 수 있도록 기업과의 연계방안을 고려할 수도 있다는 것이다. 이러한 모닝센터는 정부나 지방자치단체가 직접 운영하기보다는 민간 비영리단체에 위탁 운영하는 방안이 가장 현실적인 대안이 될 것으로 판단된다.



### 다) 기타 문제점 해결을 위한 방안

일용근로자들을 지원하기 위한 정책시행을 위해서는 우선 일용근로자 현황에 대한 파악이 중요하다. 그러므로 기초자료 확보라는 측면에서 일용근로자의 업종별 현황조사가 필요하다.

또한 일용근로자들의 업종 전환 경로에 대한 조사도 중요하다. 일용근로자들의 업종 전환 경로를 자세히 파악함으로써 일용직 근로에 대한 보다 심층적 대책수립이 가능하다. 이는 일용직 근로가 노동시장에서 가장 임금이 낮고 기술요구가 낮은 업종으로 취약계층이 주로 참여하기 때문이다.

보다 나은 일용직 일자리의 전환을 위한 교육 시스템 확보도 중요하다. 건설직의 경우 몇 개월간의 교육을 통해 조적이나 목수 보조 등의 기술을 연마한다면 보다 나은 임금을 받을 수 있기 때문이다. 또한 일용직에서 자영업자로의 창업을 위한 소규모 자본 창업교육을 광범위하게 실시할 필요가 있다. 기타 일용근로자들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 교육 프로그램의 운영도 필요하다.

[그림 3-3-8] 구로구 소재 새벽인력시장 현장방문(2012.6.7)



### 다. 퀵서비스 근로자 보호방안

#### 1) 퀵서비스 배달업 현황

##### 가) 퀵서비스 배달업 정의 및 실태

퀵서비스배달업은 서류 등 소화물을 발신인으로부터 직접 수령하여 수신인에게 당

일 이륜차를 이용해 전달하는 출발지부터 도착지까지의 문전배송(Door-to-Door) 서비스를 말한다. 운송수단으로는 거의 대부분 이륜차(오토바이)가 이용되지만 이 이외에도 지역별로 특화된 1톤 미만의 경벤과 공공사업(사회적 기업)의 일환으로 시행되는 실버택의 경우 노인들이 지하철 등의 교통수단을 활용하는 경우도 있다.

퀵서비스업의 사업유형은 크게 첫 번째로 퀵서비스기사를 직접 고용하고 고객으로부터 주문을 직접 받는 형태로 운영하고 있는 퀵서비스회사 중심의 유형이 있고 다음으로 두 번째로 퀵서비스기사를 직접 고용하지 않고 있는 단순한 콜센터(call center)로 고객으로부터 주문을 받아 이를 공영관리센터로 보내 여기서 퀵서비스 기사를 연결케 하는 유형이 존재하고 있다. 첫 번째의 퀵서비스회사에서도 자체 소속기사 만으로 처리되기 힘든 경우 공영관리센터를 통해 타 업체 소속 또는 어느 업체에도 전속되지 아니한 개인 퀵서비스기사와 연결하여 배송주문을 소화하게 하고 있다. 따라서 이 두 가지 유형 모두 고객(발신인) → 퀵서비스회사(또는 콜센터) → 공영관리센터 → 퀵서비스기사 → 고객(수신인) 까지 5가지 단계를 거친다. 단, 퀵서비스회사의 경우 공영관리센터를 거치지 않고 자회사 소속 전속기사에게 직접 배송주문을 소화하게 하는 경우 4가지 단계로 줄어드는 경우도 가능하다.

퀵서비스회사 사업체수와 퀵서비스기사 규모에 대해서는 전국적으로 조사된 정확한 통계를 확보하기 어렵다. 특히 퀵서비스회사가 세무서에 등록만하면 영업이 가능하나, 미등록 영업이 성행하고 있어 현황파악이 곤란하다. 가장 최근 파악된 국민권익위원회(2011) 자료에 의하면 업계의 추산을 이용해 전국에 3천에서 4천개의 업체가 영업 중이고 약 17만 명의 퀵서비스기사가 활동 중인 것으로 파악하고 있다.

#### 나) 퀵서비스 배달업 수익구조

퀵서비스업의 경우 고객이 비용을 지불하는 방식은 대개 두 가지 형태이다. 하나는 건당 일일이 고객(발신인 또는 수신인)이 지불하는 경우와 고정고객의 경우 월/년 계약에 의해 월/년 단위 일괄 정산하는 경우이다. 월/년 계약자의 경우 서비스대금을 수령하는 자는 퀵서비스회사이며 나머지 건당 대금수령은 퀵서비스기사가 수행한다.

국민권익위원회(2011) 실태조사에 따르면 운송대금을 100이라할 때 1차적인 배분은 퀵서비스회사(또는 콜센터)가 23, 퀵서비스기사가 77로 나눈다. 즉, 퀵서비스

기사가 운송대금으로 고객으로부터 100을 받아 이중 23%를 정보수수료 명목으로 킷서비스회사 또는 콜센터에 지불한다. 킷서비스회사(또는 콜센터)는 이 23을 가지고 킷서비스기사 이외의 인건비, 보험료(이륜차 이외), 사무실 임대료 및 운영비, 마케팅 활동의 일환으로 고객사는 쿠폰비(1회당 1,000원 적립, 총비용의 약 7%), 장기계약자를 위한 할인비용(약10~25%), 공영관리센터 회비(운송수수료 23%의 1%)를 부담한다.

나머지 서비스 관련 모든 비용은 킷서비스 기사가 77중에서 부담하는 것으로 파악된다. 가장 큰 비용으로는 이륜차 차량유지비로 감가상각비를 포함해 월 30만원 정도로 추정되고, 통신비가 월 10만원, 적립금 월 5~10만원, 이륜차 책임보험료 연간 50만원, 화물적재보험 월 1만원, PDA 프로그램 사용료(프로그램당 월 16,500원으로 기사 1인당 2~4개 이용) 등이고 출퇴근비와 식비 그리고 사은 쿠폰비를 부담한다.

기사 1인당 하루 평균 10~15건의 배송주문을 소화해 일평균 순수입은 약 5~7만원으로 추정되며 이우승(2008)에 따르면 서울지역을 기준으로 일평균 8.4만원으로 비수기에는 월간 약 130만원, 성수기에는 월간 약 170만원의 순수입을 올리고 있는 것으로 파악되고 있다.

#### 다) 킷서비스기사 근로실태

오종은(2010)에 의하면 킷서비스기사와 킷서비스회사와의 고용계약 시 서면 계약을 체결하는 비율이 60%에 달하고 있는 것으로 파악되고 있다. 광역 킷의 경우 서면 계약 체결비중이 71.4%에 달하고, 준광역킷은 47.8%, 지역킷은 35%, 개인 킷은 25%로 나타나고 있다. 반면 김종진(2007)에 따르면 서면계약 비중은 이보다 크게 낮은 37.7%에 불과하며 그것도 근로계약은 2.7%에 불과하고 위임계약이 12.3%, 도급계약이 12.3%이고 72.6%는 계약의 성격이 무엇인지조차 인지하지 못하고 있는 것으로 조사결과를 보고하고 있다.

킷서비스기사의 월평균 근무일수는 24.19일이고, 1일 평균 근로시간은 9.75시간으로 나타나고 있다. 킷서비스기사의 94.5%는 재해경험을 지니고 있다고 밝히고 있다. 전체의 76.8%는 교통사고의 경험이 있고, 타박상은 49.2%, 골절은 37.1%가

경험하고 있다. 사고 및 질병에 대한 치료비 처리 방법으로는 건강보험 처리가 62.3%로 가장 높고, 현금으로 처리한다는 비중도 60.6%에 달하고 있으며, 자동차 보험으로 처리한 것도 55.6%에 이르는 등 이 3가지 방식이 주종을 이루고 있다. 김종진(2007)에 의하면 사고나 업무상 재해발생시 비용부담은 퀵서비스기사 본인이 직접한다는 비중이 93.2%에 달하고 있으며, 사회보험 가입률은 매우 낮았다. 4대보험 미적용/미지급 비율이 매우 높아 국민연금은 87.5%, 건강보험은 89.1%, 고용보험은 92.6%, 산재보험도 92.6%가 혜택을 보지 못하고 있다.

## 2) 퀵서비스 배달업 사업 환경 개선방안

### 가) 퀵서비스 배달업 위·수탁(지입) 업무개선 방안

부당한 계약관행을 시정하기 위해서는 우선적으로 구두계약이 아닌 서면계약서의 작성 및 교부를 의무화하는 것이 요구된다. 아울러 퀵서비스 기사의 최소한의 권리를 보장할 수 있는 표준계약서를 마련하고 최소기준을 준수하도록 관리, 감독할 필요가 있다.

표준계약서에는 근무계약 해지 시 근로기준법에서의 정당한 이유 없는 해고 금지에 준하는 임의적 해약 금지 규정이 포함되고 노동위원회 구제절차를 원용할 수 있도록 하는 구제절차가 제시될 필요가 있다. 또한 책임보험 및 상해보험 가입 등 기사가 배송업무를 수행함에 있어 기본적으로 필요한 요건을 충족시키기 위한 회사의 지원기준도 마련되어야 한다. 특히 배송사고에 대한 책임의 경우 화물차운송주선사업에 준하여 운송주선인(퀵서비스 회사)의 공동책임 원칙을 세우고 회사의 책임 범위와 구체적인 기준을 마련하여 당사자 간 분쟁을 줄이고 사고 사안 별로 퀵서비스 회사와 기사가 비용을 분담할 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편 현재 배송 물량에 관계없이 배송료의 23%로 책정되어 있는 알선료 수준에 대해서도 정책적인 검토가 필요하다. 각종 명목으로 수수료가 공제되고 부대비용을 스스로 부담하고 있는 상황에서 알선료 수준이 과하다는 배달원들의 주장을 귀담아 들을 필요가 있다. 최근에는 퀵서비스 회사와 유사한 기능을 수행하는 공유센터가 중층적인 공급 사슬을 형성함으로써 퀵서비스 기사들의 비용 부담이 가중되고 있는 상

황이다. 기본적으로 알선 수수료 제도가 업체들이 다수의 퀵서비스를 확보할수록 더 유리한 반면, 제한된 오더 수로 인하여 개개인의 퀵서비스 기사의 소득에는 불리하다는 점에서 수수료의 책정방식이 보다 객관적이고 합리적인 기준으로 마련될 필요가 있다. 구체적으로 최저임금 수준에 맞춘 알선료 책정방식도 검토해볼 수 있을 것이다.

다음으로 퀵서비스업체와 소비자 간의 배달사고 시 보상문제와 배송요금과 관련된 불공정거래 관행을 시정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 이륜자동차 운송사업자 배송약관과 표준배송요금 기준을 마련하고 이를 관할 관청에 신고의무제를 도입하는 것이 요구된다. 특히 배송약관에 배송사고 시 귀책사유에 따라 적절한 피해보상 의무를 규정하고 이를 소비자에게 사전에 충분히 알리도록 유도해야 할 것이다.

#### 나) 퀵서비스기사 근로여건 개선방안

퀵서비스기사 근로여건 개선을 위해서는 국민권익위(2011)에서 권고한 것처럼 사업등록제를 비롯한 여러 가지 사업 환경이 개선되어야 한다. 먼저, 이륜자동차 배송서비스업을 등록제(허가제)로 운영하는 것이 필요하다. 등록 시 이륜자동차 보험계약 체결 증명서류, 자본금 증명서류 등으로 허가 심사를 거쳐야 할 것이다. 또한 용달화물운송사업과의 영역 중복 문제를 해결하기 위해 퀵서비스 대상 화물규격, 중량에 대한 기준 마련도 필요하다. 고용관계 역시 앞에서 언급한 것처럼 퀵서비스 사업자와 전속 기사 간에 근로기준법상 고용관계를 맺도록 관리해야 할 것이다. 그리고 배송주문에 대해 표준 알선수수료 기준도 도입할 필요가 있다. 나아가 기사와 도로교통상 안전을 위해 이륜자동차 배송서비스업 등록 차량에 대해 사업용(영업용) 번호판제도 도입되어야 할 것이다.

##### (1) 근로계약 정착

퀵서비스 사업자와 퀵서비스 기사간의 고용관계 및 고용계약 관행이 정착되어야 한다. 업체와 기사간의 고용관계가 불명확해 근로기준법상 근로자로 간주할 수 없는 경우가 종종 발생하고 이에 따라 퀵서비스기사가 여러 가지 사회안전망의 보호를 받지 못하는 경우가 생기고, 사고발생시 사업주와 기사는 물론이고 소비자와 피해자간의 책임과 보상과 관련된 문제를 해결하기 힘들게 된다. 따라서 퀵서비스업체는 소속 퀵

서비스기사와 서면으로 된 고용계약을 체결하고 취업규칙과 복무규정 그리고 인사규정에 의해 인사관리를 하도록 해야 할 것이다. 정부는 이륜차 퀵서비스업을 등록제(허가제)로 바꾸고 구비요건에 따라 사업체를 관리하여야 하고 사업주는 근로기준법에 의거 퀵서비스기사 근로자 명부를 관리하고 근로자에게 근로에 합당한 대우를 해주어야 할 것이다.

## (2) 산재보험 적용 확대·개선 방안

전속성이 강한 퀵서비스기사의 경우 2012년 5월 1일부터 사용자가 근로자가 50:50 부담 형태로 당연가입 형태로 적용되고 있으나, 여러 업체의 주문 물량을 배송하는 비전속기사의 경우에는 개인사업자로 간주해 중·소기업 사업주 특례방식에 따라 임의가입형태로 보험료를 기사 본인이 100% 부담한다.

그러나 앞에서 언급한 것처럼 퀵서비스 사업의 요건이 강화되고 사업주와 전속기사간의 근로기준법 고용관계로 개선될 경우 이에 따라 퀵서비스기사도 당연가입형태로 보험료를 사업주가 100%가 부담하는 형태로 전환되어야 할 것이다. 그러나 비전속기사의 경우 현행 중소기업사업주 특례방식에 따라 임의가입형태의 유지가 불가피하여 보인다. 이는 자영업자 및 다른 중소기업사업주와의 형평성을 고려할 때 더욱 그러하다.

## 경향신문

2012년 11월 15일 목요일 015면 사회

# 족방촌 등록제 시행, 격리 아닌 양성화해야 ‘퀵 기사’ 산재보험, 사업주가 100% 부담을

대통령 소속 사회통합위원회 주최로 14일 열린 ‘사회·경제적 취약계층 지원방안 정책토론회’에서 전문가들은 족방촌 거주자들을 위한 대책으로 정부의 공적 개입 확대 등을 통한 족방촌 양성화 방안을 제시했다. 퀵서비스 기사들에 대한 서면 고용계약 정착과 산재보험 가입 확대가 필요하다고 말했다. 일용근로자들에게는 일자리 소개비를 구인회사가 담보하게 하는 방안이 논의됐다.

토론회 참석자들은 주거빈곤의 가장 극단적 형태인 노숙을 예방하기 위해 족방지역을 양성화하고 공적으로 관리해야 한다고 말했다.

배경등 서울시 건축위원은 “사회적 사각지대인 족방지역을 특정하고, 등록제를 시행해 족방 영업과 관리를 제도권 안으로 끌어들이어야 한다”고 말했다. 그는 “정부가 행정기관이 족방을 사각지대로 방치하지 않아 민간부문의 자정작용도 일어날 수 있다”고 말했다.

족방 상담소의 규모와 역할을 확대해 ‘주거복지센터’로 제도화하고, 자활서비스와 의료서비스를 제공하는

방안도 논의됐다. 이태진 한국보건사회연구원 연구위원은 “빈곤 문제를 해결하기 위해선 빈곤, 주거, 노숙정책을 서로 분리해서 생각하지 말고, 각 정책 간 조화와 협력이 필요하다”고 말했다.

퀵서비스 기사의 근로조건 개선을 위해선 서면 고용계약 정착화와 산재보험 가입 확대 등의 방안이 제시됐다. 이태진 한국고용정보원 연구개발본부장은 “서면 고용계약 정착화 등을 통해 퀵서비스 사업주와 기사간의 고용관계가 근로기준법상 근로자 수준으로 개선되면 사업주가 기사의 산재보험료를 100% 부담하게 할 수 있다”고 말했다. 현재 퀵서비스 기사는 회사와 5 대 5로 산재보험료를 나눠 내고 있다.

근로자와 자영업자의 성격을 동시에 띠고 있는 ‘특수고용근로자’인 퀵서비스 기사에 대한 고용보험 적용 문제도 논의됐다. 이 본부장은 “퀵서비스 기사의 근무형태가 다양하고 복잡한 만큼 근로자성 정도를 기준으로 고용보험 가입을 차등화해야 한다”고 말했다. 그는 “사업주와의 전속성이

있는 경우 근로자와 유사하게, 그렇지 않은 경우엔 개인사업자와 유사하게 보험을 적용하면 된다”고 말했다. 현재 퀵서비스 기사에게 고용보험은 아예 적용되지 않고 있다.

일용근로자의 경제적 부담을 줄이기 위한 방안으로는 현재 근로자가 부담하고 있는 일자리 소개비를 구인회사가 부담하도록 하는 방안이 논의됐다. 또 일정 자격을 갖춘 소개업소에 저금리로 대출을 해줘 근로자들에게 일당을 선지급하도록 하자는 의견도 나왔다.

김용진 한국일용근로자복지협회 회장은 “소개비를 구인회사가 부담하면 열악한 지위에 있는 근로자들의 비용부담을 줄일 수 있다”고 말했다. 일용근로자들이 단순한 육체노동을 넘어 더 나은 일자리를 찾는 기회를 갖도록 교육시스템을 확보할 필요성도 지적했다. 김 회장은 “건설직의 경우 단순 일용근로자들이 특수 보조 등의 기술을 배우면 더 나은 임금을 받는 일자리를 가질 수 있다”고 말했다.

김한솔·백은하 기자  
hansol@kyunghyang.com

### (3) 고용보험 가입 확대·개선 방안

퀵서비스 배달원의 근무형태가 다양하고 복잡하기 때문에 일률적인 방안보다는 각 각의 근로자성 정도를 기준으로 퀵서비스 배달원의 고용보험 가입 방안을 차등화하는 접근방법이 요구된다. 이는 산재보험 적용 방식을 사업주와의 전속성이 존재하느냐를 기준으로 구분한 것과 유사한 접근법이다. 즉 사업주와의 전속성이 있는 경우 근로자와 유사한 기준을 적용하고 그렇지 않은 경우 개인사업자와 유사한 기준을 적용할 수 있다.

사업주와의 전속성이 있는 경우 임금근로자와 마찬가지로 고용보험 가입을 허용할 수 있다(당연 적용). 다만, 회사와 퀵 기사의 고용보험 부담비율은 근로자가 상대적으로 더 많이 부담하는 방향으로 조정할 수 있을 것이다(예컨대 회사(1)+기사(2)). 저소득층의 경우에는 현재 진행되고 있는 두루누리 사회보험 지원사업을 확대적용해 정부가 보험료의 일부를 감면해주는 방안도 고려해볼 수 있다.

한편 퀵서비스 배달원의 근무형태가 개인사업자에 가까울 경우 정확한 소득 파악이 여의치 않고 피보험자 관리가 어려워 높은 관리비용이 수반되고 근로자의 도덕적 해이가 우려된다는 점에서 현행 고용보험제도에 의한 보호가 효과적인 방안인가에 대한 고려가 우선적으로 필요하다. 이들의 경우는 실업부조와 같이 고용보험제도를 보완하는 별도의 보호체계를 마련하는 방안도 검토해볼 수 있다.

### (4) 협동조합 결성

퀵서비스기사 협동조합은 알선수수료를 절감할 수 있는 방안으로 대두되고 있다. 앞에서 언급한 것처럼 퀵서비스 기사가 퀵서비스 회사나 주선업체에 사납급 성격의 알선료로 배송요금의 23%를 지급한다. 그러나 협동조합을 조직해 퀵서비스 기사들이 자체적으로 주문접수와 알선을 운영할 경우 이를 15%수준까지 낮출 수 있는 것으로 보인다. 이 차액을 적절히 활용할 경우 기존 특수고용형태종사자들의 수입향상과 복지증대로 사회보험 가입이 현실화 될 수 있을 것이다. 협동조합기본법 시행령이 2012년 12월부터 발효되면 퀵서비스기사의 조합형성과 법인격 취득이 가능해진다. 이에 따라 퀵서비스기사들도 기존 퀵서비스 회사와 동등한 지위로 경쟁이 가능해 질 것으로 예상된다.

### (5) 안전 및 자격 요건 강화 방안

퀵서비스 기사의 업무관련 안전 및 자격 요건을 강화하여 근무환경이 산업재해 위험으로부터 보호하고 아울러 사고 시 치료 및 요양서비스를 받을 수 있는 여건을 마련하는 조치가 필요하다. 이를 위해 이륜자동차 사업용(영업용) 번호판제 도입과 이륜자동차사업 안전관리 규정 마련이 필요한 것으로 제안되어 왔다. 아울러 운영 중인 이륜차에 대해서는 항상 보험가입이 확인되고 등록 시 신규검사, 정기검사 그리고 구조변경검사 및 임시검사가 실시되고 있는 일반자동차의 검사제도가 원용되어 관리되어야 할 것이다. 퀵서비스 기사의 경우 반드시 이륜자동차 면허증을 소지한 자로 관리되어야 할 것이다. 이륜자동차와 퀵서비스 안전기준을 위반하여 불법운행이 적발될 경우 이에 따라 사업주와 필요시 퀵서비스기사에 대해서도 적절한 제재조치를 마련해야 할 것이다.

[그림 3-3-9] 퀵서비스 업체 현장방문(2012.3.9)



## 라. 학생근로자 보호방안

### 1) 학생근로자의 규모 및 실태

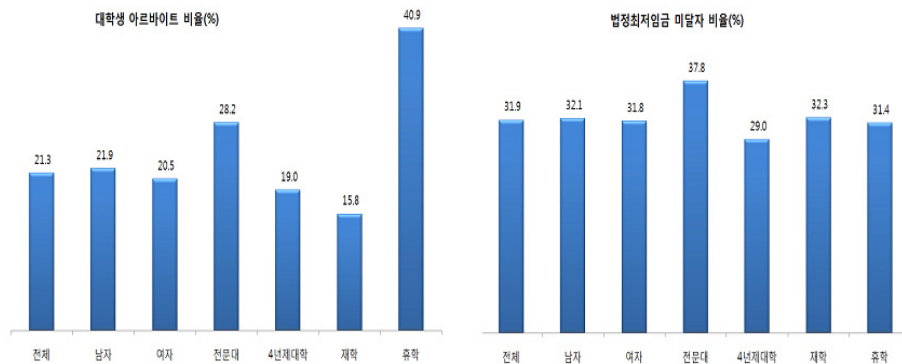
통계청이 2011년 3월에 실시한 '경제활동인구조사 부가조사'에서 30세 미만으로 대학에 재학 중이거나 휴학 중인 사람은 253만 명이였다. 이 중 남자는 138만 명(54.5%)이고 여자는 115만 명(45.5%), 전문대생은 64만 명(25.3%)이고 4년제 대학생은 189만 명(74.7%)이며, 재학생은 197만 명(77.8%)이고 휴학생은 56만 명(22.2%)으로, 4~5명 중 1명꼴로 휴학을 하고 있다.



아르바이트를 하는 대학생은 54만 명(21.3%)으로, 남자는 21.9%, 여자는 20.5%로 남녀 모두 5명 중 1명꼴로 아르바이트 하고 있었는데, 아르바이트 참가율은 전문대 28.2%, 4년제 대학은 19.0%, 재학생은 15.8%, 휴학생은 40.9%이었다.

아르바이트 대학생 중 법정 최저임금을 받지 못하는 경우가 17만 명(31.9%)으로, 3명 중 1명꼴로 최저임금법 사각지대에 있는 것으로 나타났다. 남자(32.1%)와 여자(31.8%), 재학생(32.3%)과 휴학생(31.4%)은 최저임금 미달자 비율이 거의 같지만, 전문대생(37.8%)은 4년제 대학생(29.0%)보다 최저임금 미달자 비율이 8.8% 포인트 높았다.

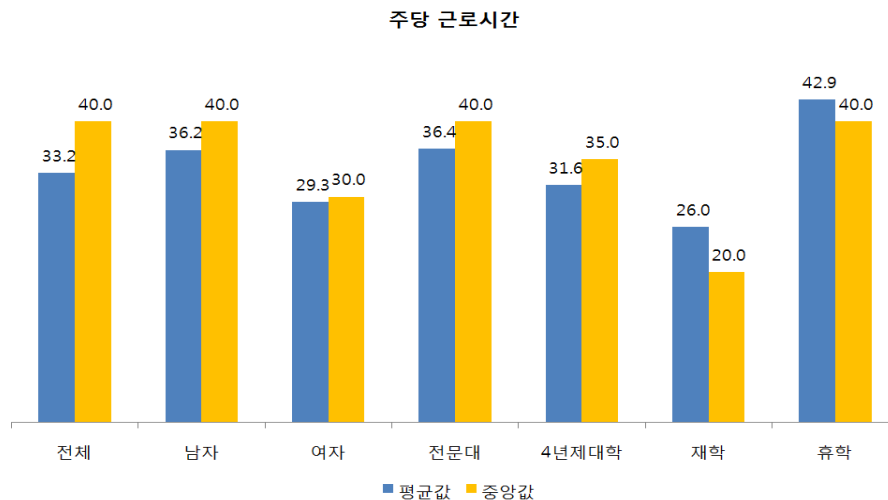
[그림 3-3-10] 대학생 아르바이트 비율 및 법정최저임금 미달자 비율



아르바이트 학생들의 주당 근로시간은 평균 33.2시간으로서, 중앙값 기준으로는 40시간으로 성인 풀타임 노동에 근접하고 있는 것으로 나타났다.

주당 근로시간 평균은 남자(36.2시간)가 여자(29.3시간)보다 길고, 전문대생(36.4시간)이 4년제 대학생(31.6시간)보다 길며, 휴학생(42.9시간)이 재학생(26.0시간)보다 길게 나타났다. 중앙값 기준으로는 남자, 전문대생, 휴학생 모두 40시간으로 여자(30시간), 4년제 대학생(35시간), 재학생(20시간)보다 길었다.

[그림 3-3-11] 아르바이트 주당 근로시간



휴학생의 주당 근로시간이 42.9시간(중앙값 40시간)인 것은 학업을 중단하고 성인 풀타임 노동에 종사하는 사람이 많다는 사실을 보여주고 있는 것으로 파악된다. 한편, 재학생의 주당 근로시간이 26시간(중앙값 20시간)인 것은 정상적 학업이 어려운 수준까지 아르바이트 하고 있는 사람이 많음을 보여주고 있다.

아르바이트 학생들이 받는 월급은 평균 89만원(중앙값 80만원)이었다. 월평균 임금은 휴학생(107만원)이 재학생(77만원)보다 많고, 남자(98만원)가 여자(79만원)보다 많지만, 전문대(90만원)와 4년제 대학(89만원)은 거의 같은 것으로 나타났다.

중앙값 기준으로 휴학생(100만원)이 재학생(49만원)보다 2배 많고, 남자(90만원)가 여자(70만원)보다 많지만, 전문대(84만원)와 4년제 대학(80만원)은 거의 비슷하였다.

## 2) 학생근로자 지원방안

### 가) 학점별 등록금제

대학의 등록금은 일반적으로 사립대학과 국공립대학이 큰 차이가 있다. 그러나 사립대학 간 국공립대학 간 등록금의 차이는 크지 않다.

2012년도 일반대학교(1500명이상 5만명 이하) 등록금 현황은 다음과 같다. 우선 평균등록금에 있어서 전체 평균은 약 600만원이며, 대학교는 636만원, 전문대학은 549만원으로 조사되었다. 수도권(서울, 경기, 인천)과 비수도권으로 나누어 볼 때 지역에 따라 차이가 있다. 수도권의 전체 평균은 655만원이고, 이중 대학교는 690만원, 전문대학은 599만원이었다. 비수도권의 전체 평균은 569만원이고, 이 가운데 대학교는 605만원, 전문대학은 522만원이었다.

저소득 학생들은 일반적으로 일상생활을 수업과 병행해야 하는 부담이 있다. 이에 따라 수업을 충실히 하는데 한계가 있다. 따라서 등록금 결정방법을 개인들의 수요에 따라 할 수 있도록 할 필요가 있다.

학생들이 생계활동을 하게 되면 학생들은 매우 제한적으로 학교 시설을 이용하게 된다. 예를 들면, 도서관시설, 체육시설 등을 활용할 수 없을 가능성이 높다. 따라서 체육시설 등의 이용에 있어서 비용을 감하는 것이 필요하다.

근로학생들은 일단 학점별 등록금제를 통하여 이에 따른 등록금을 납부하도록 한다. 이를 통하여 학교와 근로간의 균형이 가능하도록 수업을 적게 듣도록 하는 것이 필요하다. 장기적으로는 등록금의 부과방법을 세분화해서 학교에서 제공하는 서비스마다 비용을 부과하고 선택적으로 학교시설을 이용하도록 한다.

이는 대학회계를 보다 투명하게 하는 계기가 되고 정부도 대학의 지원에 있어서 보다 투명해 질 수 있다.

학점별 등록제는 전체 학생을 대상으로 하는 것으로서 대학의 재정체계를 정비하는데 상당히 부담이 될 수 있다. 따라서 저소득 학생을 중심으로 학생근로자로서 등록할 경우 학점별 등록제를 적용받도록 하는 것이 바람직하다.

학생근로자를 위해서는 우선 파트타임 학생제도의 활성화가 필요하다. 과거에는 야간대학 등이 활성화되어 생계가 필요한 학생들의 경우 전일제 뿐 아니라 파트타임이 실질적으로 기능했다. 그러나 대학들이 경쟁력 혹은 이미지 제고 등의 문제 등에 따라 야간과정을 폐지함에 따라 이들 학생들이 학업을 계속할 수 있는 입지를 줄였다. (미국의 경우 파트타임 학생의 비율이 전체의 30% 수준에 이름) 따라서 정부도 학업과 생계의 연계가 현 사회의 현실상 필요하다고 보고 야간과정의 도입을 지원할 필요가 있고 주간 재학을 원하는 경우 학생근로자등록제를 도입한다.

이 제도는 현재의 등록금제도를 학점별로 전환하는데 대학들의 저항이 매우 클 것을 감안한 절충안이다. 즉 현재의 제도를 유지하되 학생들이 저소득층에 속하면서 대학을 다닐 경우 학생근로자로 등록하도록 하고 학점별로 등록금을 납부하도록 하는 것이다.

학생근로자의 등록은 정부에서 규정으로 만들어 주는 것도 한 대안이 된다. 각 학교들이 학생들의 상황을 세세하게 파악하는 것이 불가능하기 때문이다.

#### 나) 정부의 학생근로지원제도

이 제도는 정부가 학생을 고용할 의사가 있는 직장이 근로를 원하는 저소득학생을 고용할 경우 정부가 임금의 일정 금액을 원하는 제도이다. 단 지원 대상이 되는 직장은 반드시 최저임금 이상을 임금으로 지원해야 하고, 직장의 성격도 비영리 단체나 비영리를 목적으로 하는 기업을 우선으로 한다.

이 제도는 대학생의 지원 뿐 아니라 대학과 기업 간의 연계를 통하여 기업에게 인건비를 정부가 보조하는 것이 된다. 대학생의 경우에 있어서도 직장에 대한 경험이 되어 사회진출에 긍정적이다.

우리나라 제도와 비교하여 볼 때, 미국제도는 우선 취업기회를 넓히고자 하는 차이가 있다. 이에 따라 참여 기업이 다른 근로자들과 특별대우를 하지 않도록 요구하고 있고, 또 한편으로 학생들의 고용이 기존 근로자를 대체하지 못하도록 하고 있다. 즉, 학생고용을 위해서는 반드시 사업을 확장해야 한다는 것을 묵시적으로 요구하고 있다. 또한, 참여기관에게 우리나라보다 높은 수준의 본인 부담을 요구하고 있다. 이에 따라 기업은 단순히 학생을 지원하기 위하여 제도를 활용하는 것이 아니라 학생을 자원으로 인식하고 생산성을 높이기 위한 목적이 있어야 한다. 이 경우 학생이 졸업을 하더라도 해당기업에 계속 근무를 할 수 있게 될 가능성을 높일 수 있다.

또 다른 차이는 사회적 기여를 요구하고 있다. 이 제도의 혜택을 받는 기업은 학생이 사회에 기여하도록 요구함으로써 사회의 지원을 받는데 대한 사회적 환원을 요구하고 있다. 이는 학생들이 건전한 사고를 갖도록 하는데 큰 기여를 할 것이다.

미국의 사례를 바탕으로 우리나라의 현행 근로장학금제도를 보완할 필요가 있다.

### 다) 교내학생법률지원

학생들의 경제상황이 나빠지는 이유로 가족의 경제생활 능력 부족도 있겠으나 첫째, 다양한 법률 지원이 필요함에도 받지 못한 불이익 등으로 발생한 빈곤 둘째, 개인들이 아르바이트를 하다가 상해 등의 피해를 받은 상태에서 피해를 그대로 받아들이는 경우의 피해 등을 들 수 있다. 따라서 이러한 법률에 대하여 대학생 본인의 책임으로 돌릴 것이 아니라 학업에 지장이 없는 상태에서 후견인 지원을 해주는 것이 필요하다.

특히 저소득층 학생들의 경우는 실질적으로 법률적인 문제에 당면했을 경우 도움을 받을 수 있는 기회가 거의 없다. 이에 따라 대학을 그만 두거나 혹은 바람직하지 않은 방향으로 빠져드는 경우가 많다.

인디애나대학의 학생법률지원제도 (Student Legal Services: SLS)는 40년간 운영되어온 제도로서 학생들이 법률적문제로 인하여 학업에 지장을 받지 않도록 하는 것이다. 학생들의 상담을 받고 문제를 해결해 주면서 경우에 따라서는 재판과정에도 참여하게 된다. 등록된 학생으로서 학생회비(activity fee)를 납부하면 제도 혜택의 자격이 된다. 주요 서비스 내용으로는 임대갈등 법률지원, 범죄 관련 조언, 가정문제 상담, 소비 불만 지원, 개인안전 지원 등을 들 수 있다.

### 라) 대학생 생활안정공제 설립 검토

현재 대학생의 근로 관련 권익이 가장 심각하게 침해되고 있는 곳은 아르바이트 근무 시 입는 부상이나 질병에 대한 산재보험 미적용과 임금체불 및 최저임금 미만 임금으로 파악된다. 또한 근로시장에서 부당한 대우를 받았을 경우 필요한 행정상 법률상 절차가 번거롭고 시간이 걸리며, 아르바이트 근무 시 성희롱, 하숙이나 자취에 따른 임대차 계약에서 적지 않은 불이익을 당할 수 있어 법률지원 욕구도 상당할 것으로 판단되어진다.

따라서 대학생의 근로와 관련된 권익을 보호하고 법률지원 등 부수적인 서비스까지 제공할 수 있는 공제의 설립 가능성 여부에 대해서는 향후 논의해 볼 가치가 있는 것으로 판단된다.

#### 4. 향후과제

2003년 이후 계속 악화되던 분배지표가 정부의 적극적 복지투자에 힘입어 최근 다소 개선되고 있으나 여전히 좋지 않은 상황이다. 빈곤과 불평등의 증가는 사회이동성을 저하시키고 이는 계층적 위화감으로 이어져 우리사회의 통합을 저해하고 있으며 소득격차 확대에 따른 사회·경제적 양극화는 자살, 이혼, 기출 등 각종 사회병리현상을 양산하고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요 원인으로, 결과적으로 지속가능한 국가발전에 악영향을 끼치고 있다. 금번 과제에서는 이와 같은 사회·경제적 양극화 문제의 대처방안으로 극빈층 주거안정방안, 새벽인력시장 일용근로자 지원방안, 퀵서비스 근로자 보호방안, 학생근로자 지원방안 등 4개 분야의 취약계층 지원방안에 대해 연구하였다. 그러나 이외에도 우리사회에 보호의 사각지대에서 어려움을 겪고 있는 취약계층이 다수 존재하고 있는 만큼 이들에 대한 지원방원을 국가적 차원에서 지속적으로 강구할 필요가 있다.

### 제3절 미래 한국 사회통합 정책 연구

#### 1. 사회통합과 정치제도 개혁과제

##### 가. 연구 필요성

한국은 민주화 이후 절차적 민주주의를 완성하고 민주주의 공고화를 이룩해가고 있다. 한국은 세계적으로 단기간에 경제적 성장과 정치적 민주화의 두 마리 토끼를 동시에 성공적으로 잡은 국가로 평가받고 있다.

하지만 이와 같은 정치적 민주화에도 불구하고 한국의 정치에 대한 시민들의 불만과 불신은 매우 높은 실정이다. 세계가치조사(World Value Survey)나 아시아바로미터(Asia Barometer) 등과 같은 자료를 통해서 보면 한국의 정부, 국회, 정당 등에 대한 평가는 매우 낮은 특징을 보이고 있다. 그리고 이러한 상황 속에서 정치권이

시민들의 선호와 요구들을 제도권 내에서 제대로 수용하고 반영하지 못하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.

특히 민주화 이후 다양한 사회적 갈등들이 표출됨에 따라 사회갈등의 양상은 보다 복잡한 특징을 보이고 있다. 민주화 이후 다원화된 한국의 사회에서 다양한 사회갈등들이 표출되고 조정되고 있다는 점을 지나치게 부정적으로 인식할 필요는 없다. 왜냐하면 민주적인 국가에서 사회갈등이 존재하고 표출되는 것은 자연스러운 현상이기 때문이다.

중요한 점은 사회갈등이 어떻게 제도적인 수준에서 해소되고 조정되는가 하는 점에 있다. 왜냐하면 이 문제가 민주주의 공고화와 관련하여 중요한 의미를 가지기 때문이다. 사회갈등이 제도적인 수준에서 적절하게 조정되고 해소되지 못할 경우 우리는 과도한 사회적 비용을 지불할 수밖에 없다. 그리고 이러한 상황에서 민주주의 공고화는 필연적으로 지체될 수밖에 없는 것이 사실이다.

최근의 한 조사에 따르면 한국의 사회갈등 비용은 국내총생산(GDP)의 27%에 달하고, 사회갈등지수가 경제협력개발기구(OECD) 국가들 중 터키, 폴란드, 슬로바키아 다음으로 높은 수치를 기록하고 있는 것으로 나타나고 있다. 다시 말해 이와 같은 조사결과는 한국의 경우 사회갈등의 수준이 매우 높고, 이와 같은 사회갈등이 제도적인 차원에서 제대로 해소되지 않고 있다는 점을 방증하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때 한국이 민주주의를 공고화하기 위해서는 사회갈등을 제도적인 차원에서 어떻게 조정하고 해소하는가의 문제가 중요한 의미를 가질 수 있다. 다시 말해 현 시점에서 행위자나 문화의 수준을 넘어 제도적인 차원에서 사회통합을 이끌 수 있는 방안들을 다각적으로 모색할 필요가 있다. 하지만 지금까지 사회통합의 문제와 관련하여 제도적인 차원에서 접근하고, 방안을 모색하는 작업이 제대로 이루어지지 못한 측면이 존재한다. 그 이유는 사회갈등의 문제는 자연스러운 현상이자 문화적인 속성이 강하게 작용한다는 인식이 일정 수준 존재하였기 때문이다. 하지만 어떠한 국가에서도 사회갈등의 문제는 제도적인 과정을 거쳐 해소되고 조정되는 특징을 보일 수밖에 없는 것이 현실이다. 그러므로 우리는 사회갈등이 해소되고 조정되는 제도적 매커니즘에 대한 심도 깊은 이해가 요구된다.

이에 본 연구는 한국에서 사회갈등의 문제를 원만하게 해소하고, 사회통합을 이끌

기 위해서는 어떠한 정치제도의 개혁을 모색할 필요가 있는가를 다각적으로 고찰해보고자 한다. 구체적으로 본 연구는 사회통합의 가치를 고려할 때 통치권력구조, 선거제도, 정당정치, 의회정치와 관련하여 어떠한 제도적 장치들을 고민할 필요가 있는가를 논의해보고자 한다. 이와 같은 본 연구의 시도는 2012년 총선과 대선을 앞두고 있는 상황 속에서 다양한 정책적 제안과 시사점을 제공해줄 수 있을 것으로 기대된다.

## 나. 연구 내용

### 1) 한국사회의 갈등구조와 제도개혁과제

한국사회는 현재 많은 갈등으로 인해 사회 안정화와 경제발전을 기대하기 힘든 상황이다. 한국사회 갈등 원인에 대해서는 빈부격차, 이념갈등과 지역갈등, 그리고 세대간 소통 부족이 그 뒤를 따르고 있다.

우리나라의 정치개혁은 민주주의의 이행기에는 비례성과 경쟁의 공정성 확보에 주력하였고, 민주화 이행기 이후에는 고비용 저효율의 정치구조를 변화시키자는 효율성과 생산성의 측면을 강조하는 방향으로 변화가 뒤따랐다. 그러나 이 같은 단편적 처방은 우리 사회와 같이 깊은 사회적 균열이 존재하고, 이로 인한 정치적 갈등과 긴장이 상존하는 사회에서의 정치 제도적 처방으로는 적절하지 못하다는 것을 알 수 있다. 많은 신생민주주의 국가의 경우에서와 같이 우리 사회도 형식적·절차적 차원에서 민주화는 성공하였으나 '갈등해결의 제도화'라는 공고화 단계로 나아가는 데에는 많은 시련과 도전에 직면해 있다. 이러한 측면에서 갈등해결의 제도화를 위한 장기적이고 근원적인 측면에서 정치개혁 방안을 모색할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 합의제 민주주의 모델은 우리 사회가 직면한 갈등을 근본적으로 해결할 수 있는 대안적 제도 디자인의 틀이 될 것이다.

만성적인 정치적 갈등과 긴장해소를 위한 합의제 민주주의 모델의 핵심은 권력분점·공유와 단위집단의 자율성에 있다. 권력분점과 공유란 정치적 의사결정 과정에 모든 주요 공동체 그룹들의 대표를 참여시키는 것을 의미하며, 단위집단의 자율성은 각급 정치 집단들이 자신의 내부문제를 해결하는 데 독자적인 권한을 갖는다는 것을 말한다.



## 2) 사회통합을 위한 권력구조 개혁 : 지방분권형 준대통령제

현행 권력구조의 문제점은 대통령에게로의 권력집중 폐해, 다당제 대통령제의 불안정성 등으로 요약된다. 제도상으로 대통령중심제에다 내각제 요소를 가미한 결과, 대통령의 독주와 국회의 유명무실화를 가져왔으며 의회정치의 대통령에 대한 종속을 가져온다. 개혁의 방향은 첫째가 대통령과 행정 권력의 의회분산이고, 둘째가 중앙권력의 지방분권화이다.

대통령의 권한분산과 의회권력의 강화라는 방향에서 권력구조의 개혁이 필요하다. 이는 현행 대통령제를 유지하면서도 의회의 견제와 감시기능을 강화하는 방향에서의 개혁에서부터, 순수 내각제로의 권력구조 변경까지 다양한 대안들을 고려할 수 있다. 준대통령 제안은 이러한 방향을 반영하면서도 보다 현실적이고 점진적인 개선방안이다. 중앙집권적 권력구조를 지방분권적 권력구조로 바꾸는 개혁이다. 여기에는 현행 지방자치를 강화하는 방향에서 중앙권력을 지방정부에 이양하는 분권화의 개혁, 지역 대표성을 반영할 수 있는 양원제로의 개혁, 연방제의 도입 등이 논의될 수 있다. 결국 “지방분권형 준대통령제” 방안이 사회통합과 합의제 민주주의를 위해 보다 현실적인 개선방안이다.

## 3) 사회통합을 위한 정당제도의 개혁 과제

사회통합을 위한 정당제도 개선방안으로 4가지 큰 틀에서 제시하였다. 첫째, 이념 갈등을 최소화하기 위한 정당제도로는 ▷온건다당제의 지향, 둘째, 기득권 타파를 위한 정당제도는 ▷정당창당 요건의 완화, ▷국고보조금 배분의 공정성 강화, ▷당원협의회 활성화, 셋째, 사회구성원의 폭넓은 참여 확대를 위한 정당제도는 ▷개방형 명부제의 도입, ▷당원가입 범위의 확대, 넷째, 지역 간 차별 해소를 위한 정당제도는 ▷지역정당의 활성화, ▷권역별 비례대표제의 도입, 다섯째, 당내 의사결정의 광범위한 대표성 확보를 위한 정당제도는 ▷당내 선거권의 지역별, 계층별 할당제 마련, ▷강제적 당론의 권고적 당론으로의 전환 등을 제시하였다.

사회통합을 위한 정당제도 개선 방안을 마련하는 것은 현실 정치를 고려해야 한다는 점에서 쉽지 않은 작업이다. 실제 정치과정은 다양한 이해관계와 관련 행위자가 상호작용하고 있기에 이들의 선호와 입장을 형평성 있게 반영한다는 것은 매우 어려

운 일이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기성정치의 기득권을 타파하고 당내 의사결정과정에서 다양한 의사를 반영해 대표성을 확보하고 지역 간 차별을 해소하는 방안에 대해선 이미 광범위한 사회적 공감대가 마련되어 있다고 생각된다.

#### 4) 사회통합을 위한 선거제도의 개혁과제

한국정치의 최대과제인 사회통합·국민통합을 위해서는 선거제도의 개정이 필요하다. 선거제도는 사회의 선호와 요구들을 정치적인 결과로 반영하는 중요한 기제라는 점에서 이에 대한 논의는 필수적이다. 특히 한국의 경우 지역주의 해소, 중앙과 지방 간의 불균형 시정, 정책선거, 정보화시대 선거 등의 가치들을 선거제도가 제대로 반영하지 못한다는 비판들이 꾸준히 제기되어왔기 때문에 사회통합을 위하여 어떠한 대안적 선거제도의 모색이 필요한가를 논의하는 작업이 요구된다.

그러므로 본고에서는 선거제도 개혁의 목표를 사회통합을 위한 선거제도 개선방안에 분석 초점을 두게 될 것이다. 특히, 선거제도와 정당체계간의 상호관계에 주목하여 어떠한 선거제도가 경쟁적 정당구도, 정당정치의 기반 강화 그리고 사회통합, 민주주의 발전에 도움이 될 것인가를 논의하게 될 것이다. 기존의 선거제도 개혁에 대한 다양한 논의와의 중복을 피하고 제도개선의 대안을 확장한다는 측면에서 결선투표제도(two-round system)를 언급했다.

#### 5) 사회통합을 위한 입법과정 개선방안

① 소수의견의 존중과 다수제적인 의사결정방식의 준수, ② 다양한 사회이익의 수렴과 조정을 위한 제도 강화, ③ 상임위원회와 국회의원의 입법 자율성 제고, ④ 갈등 조정을 위한 특별기구의 창설 등을 제시하였다.

국회 입법과정이 사회통합과정으로서 기능하기 위해서는 보다 거시적인 정치구조적인 차원에서의 개혁이 필요하겠지만, 본 연구에서는 국회 입법과정 차원에서 사회통합 기능을 강화하기 위한 방안을 모색하였다.

## 다. 결론 : 기대 효과

한국은 오랫동안 서구의 선진 국가들과 비교할 때 종교나 인종, 언어 등의 측면에서 상대적으로 동질적인 사회였으며, 수 십 년간의 권위주의 정치체제는 시민사회에 내재되어 있는 다양한 이익갈등을 억눌러 왔다. 그러나 1987년의 정치민주화 이후로 노사갈등을 시작으로 지역, 이념, 세대, 계층 등 다양한 유형의 이익갈등이 분출되었고, 그 결과 한국사회의 분열과 갈등 수준은 매우 심각한 수준에 이르렀다. 이로 인해 사회분열과 갈등을 수렴하고 조정하는 것은 국가발전에서 매우 중요한 과제로 등장하였다.

어떤 사회이건 간에 정도의 차이는 있겠지만, 사회갈등의 존재는 불가피한 현상이다. 중첩적이고 다양한 사회갈등을 수렴하고 조정함으로써 보다 많은 국민들이 만족할 수 있는 결과를 도출하는데 있어서 중요한 것이 정치제도이다. 일찍이 저명한 정치학자 데이비드 이스턴(David Easton)이 정치를 ‘제한된 자원의 권위적 배분’이라고 정의내린 바에 따르면, 정치제도는 한 국가 내에서 존재하는 제한된 자원을 권위적으로 배분하는 규칙과 관련된 제도이다. 이 점에서 사회갈등과 분열을 해소하고, 사회통합을 통한 국가발전을 도모하는데 있어서 정치제도가 얼마나 중요한 역할을 하는지를 알 수 있다.

한국은 정치제도의 민주성을 제고시키기 위한 제도개혁을 꾸준히 추구해 왔다. 정치제도의 민주적 개혁을 위해서 정당제도와 선거제도를 개혁해 왔고, 국회 차원에서도 입법과정에서 대표성과 투명성을 높이기 위한 노력을 기울여 왔다. 특히 정당제도 개혁에서는 고비용 저효율의 정당구조를 개혁하기 위해서 정당의 지역조직이었던 지구당을 전면 폐지하였고, 선거제도의 비례성을 높이기 위해서 1인2표 혼합선거제를 도입하였다. 이처럼 일련의 개혁은 정치제도의 비례성과 투명성을 높이는 데 초점이 맞춰져 왔다.

그 결과 한국의 민주주의 수준은 2010년에 영국의 EIU(Economist Intelligence Unit)가 ‘완전민주주의’(full democracy) 국가로 평가받는 수준에 도달하였다. 이는 한국정치가 더 이상 권위주의 정부로의 퇴행가능성이 없고, 공정한 선거가 대통령과 국회의원을 선출하는 유일한 게임의 규칙으로 자리 잡았음을 의미한다. 이처럼 절차

적 민주주의의 안정적 제도화에도 불구하고, 다양한 사회이익간의 대립과 갈등은 여전히 심각한 수준으로 남아있다. 특히 한국 국민들은 한국의 발전을 저해하는 요인으로 '정치권의 무능과 대립'을 꼽을 정도로, 정치제도가 사회갈등을 수렴하고 조정하는 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 것이 현실이다.

본 연구는 이런 측면에 주목하여 현재의 한국의 정치제도, 즉, 권력구조, 정당제도, 선거제도, 의회제도가 '사회갈등의 조정과 사회통합'이라는 역할을 제대로 수행하기 위해서 어떤 제도적 개선방안이 요구되는지를 분석하였다. 물론 아무리 훌륭한 제도라고 할지라도 그 제도가 작동하는 정치문화적 토양과, 그 제도를 운영하는 행위자 요인이 함께 충족되지 않는다면 제대로 된 제도의 효과를 발휘하기 어렵다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 이 점에서 한국사회의 갈등의 성격이나 갈등구조의 특성을 고려한 종합적인 판단 위에서 제도개선 방안이 모색되어야 할 것이다.

권력구조·정당제도·선거제도·의회제도라는 네 가지 정치제도에서 이 연구가 제안한 제도개혁의 모델은 크게 합의제적 모델에 보다 가깝다. 보다 다양한 정치세력의 의견이 표출되고 수렴될 수 있으며, 다수자 독식보다는 소수자에게 한 번 더 기회를 주는 방향으로 정치적 게임규칙의 전환, 그리고 보다 분권적인 권력분점이 이 연구의 제안이다. 구체적으로 권력구조에서는 중앙에 집중되어 있는 권력을 지방으로 분권화하는 지방분권형 준대통령제를 제안하였다. 정당제도에서는 이념갈등을 최소화하고 기득권을 타파하며, 사회구성원의 폭넓은 참여를 확대하고, 지역간 차별해소, 당내의 사결정의 대표성 확대를 위한 방안을 제시하였다. 즉 정당창당의 요건 완화, 국고보조금 배분의 공정성 강화, 당원협의회 활성화, 개방형 명부제의 도입, 당원가입 범위의 확대, 지역정당 활성화, 권력별 비례대표제 도입, 당내 선거권의 지역별 할당제 도입 등의 방안을 제시하였다.

또한 단순다수제 중심의 선거제도의 근본적인 문제점인 낮은 대표성과 비례성에 주목하여 사회통합을 위한 선거제도의 개선방안으로 결선투표제를 제안하였다. 대통령 선거제도에서 결선투표제도의 도입은 사회세력간의 연합과 연대를 가능하게 해서 다수파를 형성하고 사회통합을 이끌어낼 수 있다는 점에 주목한 것이다. 마지막으로 국회는 국민의 대표기관이라는 점에서 가장 적극적으로 사회갈등의 조정과 사회통합 기능을 수행할 것으로 기대됨에도 불구하고, 오히려 사회적 갈등이 증폭시켜왔다는 비

판을 받아왔다. 국회가 입법갈등을 성공적으로 관리하여 입법과정에서 사회갈등을 조정하고 통합하기 위한 제도적 개선방안으로는 국회 의사결정과정에서 소수의견의 존중과 다수제적인 의사결정방식의 준수, 다양한 사회이익의 수렴과 조정을 위해 공청회 및 입법예고제도의 활성화, 상임위원회와 국회의원의 입법자율성 제고, 갈등조정을 위한 특별기구의 창설 등을 제안하였다.

본 연구에서 제안한 정치개혁 방안 중에서 일부분, 예를 들어 지방분권형 준대통령제나 결선투표제의 도입 등은 개헌이 필요할 정도로 거시적인 정치제도의 변화를 필요로 한다. 따라서 이는 정치권을 비롯하여 국민들의 충분한 논의와 합의를 필요로 하는 사안들이다. 또한 권력구조나 정당제도, 선거제도, 의회제도는 모두 상호 유기적으로 연동되어 있는 정치제도라는 점에서, 각 제도간의 관계와 영향력을 잘 고려하여 종합적으로 개선방안을 모색하여야 할 것이다.

그리고 정치제도의 개혁이 애초의 개혁취지를 달성하기 위해서는 무엇보다도 중요한 점은 제도적 디자인에 부합되는 정치문화가 조성되고, 정치제도를 운영하는 다양한 정치 세력 간에 정치적 게임규칙을 상호 준수하는 신뢰의 문화가 필요하다는 점이다. 이 두 측면이 결여된다면 아무리 좋은 정치제도를 이식한다고 해도 그 제도가 사회통합을 달성하기는 어려울 것이기 때문이다.

## 2. 역대 통일정책의 고찰 및 사회적 합의안 연구

### 가. 연구의 필요성

한국사회의 민주화·시장화 과정의 성숙 및 북한체제 위기구조 심화 과정에 상응하여 대북정책의 변화가 필요하다. 그 동안의 대북정책은 집권세력의 성향에 따라 온건진보와 강경보수의 이념적 스펙트럼을 반영하여 대조적인 추진과정을 경유하였다. 김대중·노무현 정부의 온건대북정책과 보수 성향, 이명박 정부의 강경 대북정책의 추진 과정에서 양자 모두 정책 추진의 국민적 합의기반의 미비라는 한계를 보였다.

지금 우리는 대북정책의 효율적 추진을 위해 한국 사회 내에 국민적 합의기반을 구축하고 민족문제의 정쟁화 구조를 해소하는 것이 중요한 과제로 안고 있다. 특히 2013

년은 한·미 신정부와 북한 간 비핵화를 비롯한 현안에 대해 본격적 갈등 및 협상 국면 도래, 북한 김정은 체제의 등장으로 남북관계에 중대한 도전과 기회의 시기라고 할 수 있다.

이에 역대 정부의 대북통일 정책추진과정 및 국내적 갈등구조를 분석·재검토함으로써 국민적 공감대에 기반을 둔 통일정책 틀의 마련과 아울러 국민적 합의기반 및 사회적 합의안을 도출이 필요하다.

## 나. 연구 내용

### 1) 통일정책의 형성과 변천

역대정권의 통일 정책을 검토하고, 각 정권의 주요 내용 및 통일 정책에 대한 북한의 반응 및 북한의 대남 전략의 특성을 아래와 같이 정리 했다.

〈표 3-3-7〉 역대 통일정책의 형성과 변천

정권	통일정책 검토 내용 및 초점
이승만 정권	통일정책에서부터 사회주의체제의 위기심화 및 88올림픽을 계기로 냉전적 대립기를 벗어나 새롭게 시도된 북방정책과 7.7선언의 배경과 의의
김영삼 정부	체화된 민족공동체 통일방안의 개념과 의의 및 변화과정
김대중 정부	대북포용정책을 분석하고 남북정상회담 및 남북교류의 전개과정
노무현 정부	평화번영정책의 추진과정 및 2차 남북정상회담
이명박 정부	상생과 공영의 대북정책 및 원칙 있는 대북정책의 추진과정

### 2) 통일정책의 대외적 측면

역대정부 통일외교의 변천과정, 한국 통일외교의 핵심이며 남남갈등의 주요한 소재인 한미동맹의 형성과 성격변화과정, 그리고 통일외교 추진과정에서 발생한 국내적 쟁점 사항을 중점적으로 검토 했다.

최근 남북관계의 변화패턴, 대북포용정책의 추진전략을 평가하고 비핵·개방/3000

정책의 추진전략과 역대 한국정부의 대북 정책 비교 평가를 통해 최근 남북관계의 변화와 역대 대북정책의 비교평가도 이루어 졌다.

또한 역대 한국정부의 대북정책 결정에 주요 내생변수로서 남북 분단구조와 남남 갈등구조를 외생변수로는 한미관계와 북미관계를 언급하였다.

### 3) 남남갈등의 구조와 특성

남남갈등의 기원과 변화과정, 국회 및 정치권을 중심으로 하는 통일정책의 경쟁화 구조, 역대 선거 국면에서의 남남갈등 양상, ‘북풍’ 변화과정 및 천안함 폭침사건 시 보였던 여론 분열양상, 향후 남남갈등 전망 등을 검토했다.

남남갈등은 구조적으로 북한에 대한 인식, 대북지원 문제, 그리고 한미동맹에 대한 인식에 있어서의 진보-보수 간의 갈등으로 특징져진다. 이 갈등은 북한체제의 성격, 북한의 변화 여부, 북한 핵문제, 대북지원 방식, 주한 미군 및 한미관계와 관련하여 여러 경우에 나타났다. 실제로 남남갈등의 내용을 살펴보면 갈등의 축이 다양하고, 중첩되어 있는 갈등구조가 서로 결합하면서 갈등의 원인을 찾기가 어렵게 만드는 경향이 있었다.

〈표 3-3-8〉 다양한 이슈에서의 남남갈등

	다양한 이슈에서의 남남 갈등	
통일관련	통일방식 및 속도	흡수 통일론 vs 합의 통일론
		급속 통일론 vs 단계적 통일론
		단열국 가론 vs 연립 국가론
	통일 정당성	단일민족당위론 부강국가 실현론 분단체제 극복론
	평화와 통일의 가치	평화 우선 vs 통일 우선
		평화 절대론 vs 전쟁감수론
		군축 반대 vs 군축 지지
	대북정책	포용 정책 vs 압박정책
북한관련	북한체제에 대한 입장	하나의 국가 vs 다른 국가
		적대적 관계 vs 동반자관계
	북한변화유도	급속 붕괴 vs 점진적 변화
	북한핵 문제	완전폐기 vs 조건부 수용 vs 북한핵 인정
	대북지원	퍼주기론 vs 조건지원 vs 인도적 지원
대외관련	북한인권	적극적 개입 vs 소극적 개입
	미국관계	우방국가 vs 제국주의 국가
	향후 국제관계	친미 vs 친중
기타개별주제	미군철수	현규모 유지 vs 조건부 단계적 철수 vs 즉시 완전 철수
	북한이탈주민	적극수용 vs 신중수용
	납북자 국군포로	적극개입 vs 신중개입
	통일교육	안보교육 vs 평화 통일 교육
	사회문화 교류	신중추진 vs 적극추진
	금강산 개성	사업지지 vs 사업반대
	북한 정보	개방확대 vs 통제강화

#### 4) 통일정책의 사회적 합의 형성방안

통일정책의 합의안 형성을 위한 방안으로 통일정책 경쟁화 구도 해소방안 (실질적 여야 협력 방안, 통일정책의 국민적 합의기반 강화 방안, 긍정적 통일 미래상 구축 방안), 시민사회 소통구조 형성 (사회적 관용의 확산 방안, 실질적 통일준비에 대한 사회적 합의도출 방안), 통일 분야 사회협약 추진(통일국민협약) 등을 언급하였다.

다원주의 사회에서 대립된 의견 공존 인정 즉 갈등 존재의 인정이 가장 우선시 되어야 하고, 협력적 대북정책에 대한 합의와 민주적 여론수렴 절차에 대한 동의, 안보 의식에 대한 신뢰를 다져야 통일정책의 국민적 합의기반이 강화된다.



통일/대북 정책의 사회적 합의를 이끌어 내려면 통일에 대한 긍정적이면 낙관적인 미래 비전이 존재해야 하며, 시민사회의 적극적 참여와 활발한 소통구조의 형성은 통일/대북 정책의 사회적 합의를 형성하는데 필수적 요건이다. 통일/대북 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 남남갈등을 줄이고 진보와 보수 집단사이에 의사소통을 원활히 하려면 우선 시민사회의 다양한 행위자들이 의견을 개진하고 논의하는 공간에 적극 참여해야 한다.

마지막으로 변화된 통일 환경을 반영한 정책을 계획하고 국민여론에 기반을 둔 통합적 대북정책을 추진하되 밑바탕에는 세대·지역·계층을 고려한 실용적 통합적 아젠다를 개발하고 이를 추진하여야 한다.

#### 다. 결론 : 기대효과

진보와 보수를 오가는 정권교체에도 불구하고 대북정책의 뚜렷한 효과 및 새로운 남북관계의 패러다임 정립이라는 과제는 아직 달성되지 못하고 있는 실정이다. 이는 많은 부분 북한이라는 독립적인 변수의 내적 논리에 의한 것으로 볼 수 있다. 북한 변수는 남북관계와 통일정책에 주요한 영향을 미치는 핵심변수의 하나이자 스스로의 자율적인 행동논리를 지니고 있다는 점에서 한국정부 대북·통일정책을 제약하는 요인에 해당된다.

그러나 다른 한편 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등과 국민적 합의기반의 미비라는 한국사회의 내적 문제도 중요한 영향을 미쳤다는 점을 간과할 수 없다. 이는 진영을 넘어 대북·통일정책 추진을 위한 국민적 합의기반 및 통일문제의 정쟁화 구도해소를 위한 근본적 해법의 모색이 필요하다는 것을 의미한다.

민족문제는 정파와 진영의 이익을 넘어 우리 모두의 공통의 미래와 직 결되는 일이다. 따라서 집권층이 배타적으로 대북정책을 주도하거나 반대로 야권이 권층에 대한 일방적 비판과 정책적 실패에 대한 반사이익을 기대해서는 안 된다. 보혁 양 진영은 진지한 자세로 통일과 대북정책에 대한 협력의 가능성을 모색해야 할 것이다.

진보와 보수성향간의 정권 교체에도 한국사회의 이념적 대립과 남남갈등이 줄어들고 있다는 판단을 내리기 어려운 상황이다. 어느 사회건 갈등과 이념적 성향의 차이

는 존재하며, 이는 미국의 대선에서도 종종 부각되는 일이다. 그러나 한국사회의 보혁간 분열상은 분단구조와 결합하여 많은 사회적 비용을 발생시키고 있다. 특히 대북·통일정책의 정쟁화 구도는 정책의 효율성을 저해하는 심각한 부작용을 발생시켜 왔다고 할 것이다. 보혁은 그 자체로 문제가 되는 것이 아니며, 평화로운 공존이 어렵다는 현실의 문제라고 할 수 있다. 우리 스스로 문제에 대해 대화와 타협의 정신을 구현하지 않는 한 남북화해와 상생·공영도 이루어내기 어렵다.

이명박 정부의 대북정책추진환경은 노무현 정부와 근본적으로 다르지 않다. 우선 남북관계 진전의 전제로 제시된 북핵문제의 해결 즉, '비핵 개방 3000' 정책의 전제는 노무현정부와 크게 다를 바 없다. 남북관계의 안정적 발전을 위해서는 불능화 등 현재 진행되고 있는 북핵문제 해결과정의 순조로운 이행과 이 과정에서 남한정부 노력의 가시화 및 성과가 전제되어야 한다는 점이다. 아울러 북핵 폐기와 병행되어 진행될 평화체제구축 과정에도 주력해야할 필요성이 있다.

특히 대북정책추진기반으로서 국민통합의 달성과 초당적 대북정책 추진구도형성에 있어서의 가시적 성과가 필요하다. 과거에 비해 높은 지지율로 당선된 이명박 정부도 기본적으로 과반을 확보하지 못했다는 점에서 정책추진기반이 취약하다고 할 수 있으며, 이는 미국산 소고기 수입문제를 둘러싼 일련의 과정에서 이미 목도한 바 있다. 대북정책추진의 문제는 보다 복합적 성격의 문제이며, 민족문제라는 점에서 보수·진보한 진영의 지지만으로 정책추진기반이 마련될 수 없으며, 따라서 보혁간 협력이 필수적이라 할 수 있다. 특히 향후 대북정책 추진에 필요한 비용은 과거와 비교할 수 없는 규모로 진행될 가능성이 큰 바, 대북정책에 있어 여야 협력구도는 필수적이라 할 수 있다. 참여정부에서 별다른 성과를 보이지 못한 초당적 대북정책추진구도는 이명박 정부에서 실현되어야 할 주요 과제인 것이다. 대북정책추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있는 만큼 통일문제에 대한 국민적 합의기반의 구축에 있어 가시적 노력이 필요하다.

비핵·개방·3000 정책의 구체화는 막대한 자원과 국민적 합의를 바탕으로 한다는 점을 주목해야 할 것이다. 대북지원은 남남갈등이 가장 첨예하게 대립했던 영역으로 민족문제 정쟁화라는 소모적 재생산 구조 속에서 끊임없이 제기되는 '퍼주기'논쟁에서 자유롭지 못했다. 북핵문제의 해결이후 대북개발지원이 본격화될 경우 상당한 비용이

소요될 가능성이 있는 만큼, 대북지원에 대한 사회적 합의는 과거와 비교할 수 없는 중요성을 지니게 될 것이다. 통일문제에 대한 사회적 합의가 없이 막대한 비용이 수반되는 대북개발지원은 사실상 어렵기 때문이다.

대북정책추진기반의 강화는 남북 관계 개선과정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 현재와 같은 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요하다. 다원주의적 시민사회의 특성상 일방적인 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 과정이 필요하다. 현재와 같은 보혁 갈등과 정치구조의 양극화상황에서는 어떤 정치세력도 추진력 있는 대북정책을 구사하기 힘들다.

여론의 양극화 상황에서는 북핵 위기의 해소와 남북관계발전, 그리고 예상 가능한 급격한 상황변화에 대처하기 쉽지 않다. 통일문제를 민족공통의 문제로 인식하고, 합의를 통한 정책추진기반을 마련한다면 '저비용 고효율'의 대북정책추진이 가능할 것이다. 이는 현 상황에서 충분히 실현가능하다. 통일문제는 더 이상 특정 정치집단이 정치적 이득을 기대할 수 있는 이슈가 아니며, 통일문제는 민족모두의 안위와 미래와 직결되는 공통분모이기 때문이다. 이와 같은 점에서 통일문제에 대한 일종의 사회협약, 즉 가칭 '통일국민협약'을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

국민협약의 참여주체는 여야정치권, 시민사회, 언론, 사회지도층, 종교계, 노동계·재계, 진보와 보수를 망라해야 할 것이다. 이를 각 주체들의 대표들이 참여하는 '통일국민협약추진위원회'를 구성, 협약의 내용과 형식, 그리고 추진방식을 논의하는 것이 필요하다. 특히 정치권의 경우 여야의 각 진영에서 통일국민협약체결을 추진하는 주체의 형성 및 세력화가 필요하며, 여야 간의 합의 및 협의를 통해 통일국민협약이 초당적으로 추진되는 것이 요구된다 할 것이다.

각 주체의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초위에서 민족문제의 정쟁화 방지를 최소주의적 합의의 형식을 통해 민족문제에 대한 기본적 행위규범을 만드는 것이 필요하다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화 지향과 국민통합에 대한 전 사회적 합의형식이 되어야 할 것이다. 국민협약은 '통일문제에 대한 대북정책의 국내정치 불이용' 및 '민족차원의 정책추진 원칙'을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 구체화하는 노력으로 귀결되어야 할 것이다. 이와 같은 통일국민협약을 통해 분파적 이익

에 따라 민족공통의 안위를 좌우할 가능성을 선언적으로 봉쇄하는 것이 필요하다.

이와 같은 통일국민협약을 구체적으로 실천할 각 분야의 구체적인 조치들이 수반되어야 할 것이다. 무엇보다 정치분야의 경우 여야 간 협의를 통해 통일문제에 대한 협력의지를 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화는 노력이 필요하다. 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 특히 대북정책 추진을 위한 정책의 수립에 있어서 여야 간의 협의를 제도화하는 것은 지속가능한 남북관계발전을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 '유명무실'한 기구가 아닌 상시적·초당적 차원의 대북정책 협의기구를 설치하여 남북관계발전에 대한 여야 간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

시민사회의 경우 협약의 이행주체인 동시에 협약의 이행에 대한 감시와 평가의 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 시민사회는 언론과 정치권 등 민족문제에 민감한 영향을 미치는 주체들의 여론화와 정쟁화의 행태 및 협약이행과정을 모니터링하고 평가하는 역할을 수행하는 것이 필요할 것이다. 시민사회자체의 제재수단에 한계가 있을 수 있으나, 시민사회의 평가자체는 도덕적 제재로서 효과가 크다고 할 것이다. 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적일 필요가 있다. 남북관계에 대한 일방적 비판과 이에 대한 공격적 반응, 그리고 보혁 진영 간의 배타적 대립구도의 형성보다는 시민사회내의 의사소통구조를 개선시키는 자체적인 노력이 필요하다고 할 수 있을 것이다. 대북정책을 둘러싼 논쟁구도의 본질적 문제는 이견의 존재보다는 이견을 공론화하고 합의점을 찾아가는 장의 마련이 시민사회 내에 존재하지 않는다는 점이며, 시민사회 스스로 이를 마련하는 노력이 부족했기 때문이다.

종교계는 이해관계와 이념을 초월하는 지도력을 발휘할 수 있다는 점에서 통일국민협약의 체결과 이행에 있어서 일정한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 특히 대표성 있는 종교지도자들의 통합적 행보는 이념적 지향성이 다른 분파들을 유인할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

통일국민협약은 국민적 합의라는 점에서 이행과정에 있어 여론수렴기능을 제도적으

로 강화하고 대 국민설득 체제를 활성화해야 할 것이다. 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

시민사회의 특성상 대북·통일문제에 대해 일사불란한 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제의 정쟁화의 소지를 줄이는 최소한의 합의구조를 제도화하는 방안이 모색될 필요가 있다. 대북정책 합의구조의 형성은 국민 참여시스템의 구축을 통해서 강화될 수 있을 것이다. 향후 남북관계는 과거와 비교될 수 없는 ‘상당한 비용’(북한개발지원형 대북지원)을 수반하게 될 것인 바, 대국민 홍보를 넘어 보다 적극적 차원에서 국민참여의 확대를 모색할 필요가 있다. 정책의 결정과 집행과정에서 대표성이 있는 민간단체와의 협력구도를 강화하고, 국민제안 등 일반시민들의 직접참여가 가능한 ‘열린 공간’을 활성화할 필요가 있다. 객관적 조사를 통해 대북정책에 대한 국민적 반응을 상시적으로 분석하여 정책에 반영하는 조치들도 강화될 필요가 있다. 대북정책의 추진과 통일문제는 객관적 정답의 모색이 아니라, 통일의 지난한 과정을 감내해야 할 국민들의 선택이기 때문이다.

북한 핵문제의 지속과 김정은 후계체제의 유동성, 그리고 한국 및 주변국의 정권교체 등 대북·통일정책에 대한 다양한 영향요인들이 존재하고 있다. 이 같은 점에서 향후 몇 년간은 북핵문제의 평화적 해법과 한반도 평화체제 형성의 중요한 분기점이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일에 대한 의지와 이에 대한 체계적인 준비의 필요성이 감소하는 것은 아니다. 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제형성이 가시화될 경우 과거와 차원이 다른 남북관계와 아울러 상당한 비용이 소요되는 북한개발의 필요성이 증대될 것이다. 이 경우 국민적 합의가 필요하나, 현재와 같은 정쟁화의 구도에서는 쉽지 않을 것이다. 현재의 구도가 지속될 경우 정권의 성향을 떠나 남남갈등의 증폭소지가 있다는 점에서 통일국민협약 체결의 필요성이 있다.

통일국민협약의 체결은 그 자체로서 지난한 과정이 될 것이며, 쉽지 않은 난제일 것이다. 그러나 통일국민협약은 남남갈등과 민족문제의 정쟁화라는 시대착오적 현상에 대한 성찰적 반성의 시작으로 의미가 있다. 통일국민협약의 체결과 아울러 각 행위 주체들의 지속적 노력과 협약의 이행에 대한 사회적 감시노력이 요구된다 할 것이다.

## 제4절 정보통신기술을 활용한 지역사회 통합 방안 연구

### 1. 목적과 내용

21세기와 함께 정보통신기술(ICT: Information and Communication Technologies)은 더욱 고도화되고 있다. 1970-80년대에 시작된 제1차 정보통신기술 혁명이 컴퓨터와 인터넷의 확산으로 전 지구촌의 네트워킹(networking) 혹은 정보화에 성공하였다면, 최근의 제2차 정보통신기술혁명은 소위 말하는 “융합적 전환(convergent turn)”을 기반으로 각종 미디어와 정보통신 관련 기기들을 상호 연결시키고, 이와 더불어 스마트폰과 소셜네트워크 서비스(SNS: social network service)가 사회적 관계를 재구성하고 있다.

한국사회는 세계 최고 수준의 정보통신기술 기반을 구축하고 있다. 전자산업 분야에서 세계 최첨단을 선도하고 있으며, 사회적으로도 정보통신혁명의 물결이 SNS를 비롯하여 다양한 형태로 확산되고 있다. 전자정부 구축에 있어서 세계평가 1위, 무선 초고속 인터넷가입률 1위, 정보통신 제품 수출비중 3위 등과 같은 세계 최고 수준의 정보사회화를 달성하고 있는 것이다. 나아가 “한류”의 세계적 확산과 “강남 스타일”의 대성공은 한국이 정보기술적으로만 발전한 사회가 아니라, 정보의 소프트웨어적 차원인 (정보)문화도 동시에 발전한 사회임을 확인시켜 준다.

한국사회가 보유한 최대 강점의 하나라고 할 수 있는 정보통신기술의 견실한 기반과 우월한 능력을 활용하여 현재 한국사회를 분열시키고 있는 지역격차와 지역갈등을 해소하여 지역사회통합을 실현할 수 있는 방안을 강구해 보고자 한다.

정보통신기술의 공간 초월적 능력은, 지역격차의 피해지역이라 할 수 있는 농촌지역에 제대로 활용될 수 있다면, 상대적으로 적은 경비와 인력을 가지고도 격차해소에 도움을 줄 수 있다. 이미 농어촌지역에서는 인터넷을 활용하여 도시의 소비자들과 농수산물의 직거래를 진행하고 있다.

나아가 고령화와 더불어 세계적으로 시니어 관련 산업(건강, 질병 및 요양, 모기지 금융, 피부관리, 노인용품, 노인친화형 여가 및 취미 등)이 각광을 받고 있다. 노령화가 심각한 일본의 경우에는 최근 시니어 산업 관련 정보를 제공하는 IT 서비스 기업

이 등장하여 주목을 받고 있다.

정보통신기술을 활용하여 지역사회통합을 구현할 수 있는 구체적인 대상으로서 다섯 가지 세부 정책 과제를 선정하였으며, ▲ 신산업의 지역불균등 ▲ 농촌관광의 활성화 ▲ 미국 농민시장 사례 ▲ 농촌 결혼이주여성 ▲ 독거노인 등이다.

## 2. 산산업의 지역불균등 발전과 경로의존 경향 : 1990-2010년

### 가. 서 론

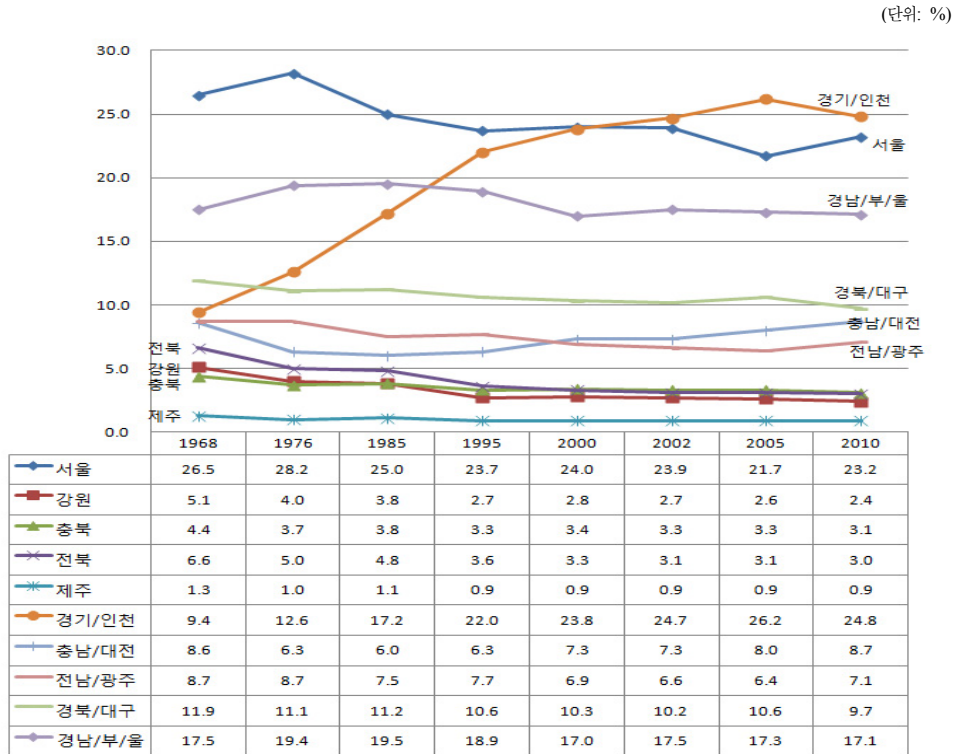
지난 반세기 가까이 진행된 지역불균등발전의 실태와 경로를 파악하고, 미래의 추세를 예측해 보고자 한다. 구체적으로 지난날의 추이(경로의존)가 강화되고 있는가, 그것을 뒤집는 변화(경로창조)가 나타나고 있는가, 혹은 그러한 가능성을 확인해 주는 새로운 단서가 발견되고 있는가 등을 분석함으로써 지역격차의 질적 변화의 특징과 미래의 추세를 예견해 보려는 것이 목적이다.

### 나. 지역 간 성장 격차 실태

지역간 성장격차에 대한 자료는 국가산업구조 고도화 전략이 본격 가동되기 시작한 1990년대 중반 이후 더욱 벌어지고 있음을 보여주고 있다. 한국경제성장의 주도산업이 중화학공업으로부터 신산업(신성장동력산업)으로 바뀌면서 이 부문의 부가가치 생산총액의 지역격차가 기하급수적으로 커지고 있기 때문이다.

분석결과에 의하면 1990년대 중반 이후 우리나라 신산업 성장을 주도한 업종은 <전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향, 통신장비 제조업(신산업 업종4)>과 <자동차, 트레일러 제조업(신산업 업종6)>으로 나타났고, 이들의 지역배열의 차이가 불균등지역발전의 주된 원인임이 밝혀졌다. 우리사회의 가장 큰 정치적 논쟁거리인 수도권/영남권의 과대성장은 이들 두 업종의 압도적인 비중 증가의 결과이다.

[그림 3-3-12] 지역별 GRDP 규모변화



#### 다. 지역발전의 경로의존 경향

수도권의 경우는 1990년대 이후 지속적으로 산업종4(전자부품, 컴퓨터, 영상·음향, 통신장비 제조업)가 내부 발전의 통로 역할을 담당해 왔고, 비중 또한 크게 상승해 왔다는 점에 비추어 기존 발전경로의 강화(경로의존경향의 심화)현상으로 해석함이 옳다. 영남권의 경우는 기존의 성장주도 업종이었던 산업종6(자동차, 트레일러 제조업 추가)의 영향력을 산업종4가 대체하고 있다는 점에서 산업종4의 성장을 통한 '새로운 발전경로의 부상'으로 이해할 수 있다. 아직까지 정도는 미미하지만 중부권에 서도 이러한 동조화 현상이 나타나고 있는 것으로 보인다.

산업종4의 역내 비중이 2000년 이후 10% 포인트 이상 높아져 2010년 경우 무려 57.7%에 이르고 있기 때문이다. 이것은 외견상 새로운 발전경로가 중부권에서도 자



리 잡기 시작한 것이라고 해석할 수 있다.

그렇다고 하더라도 전국 대비 신산업 전체의 절대 비중(2010년 기준 16.7%)이 높지 않다는 점에서 이것이 중부권의 중추적 발전경로로 자리 잡을 수 있을 지는 앞으로 관심 있게 지켜 볼 일이다.

또한, 호남권에서도 내부적 변화가 드라마틱하게 전개되고 있다는 점이 흥미롭다. 호남권의 경제적 위상은 매우 낮으나, 신산업 부문에서는 의미 있는 변화가 일고 있다. 신업종6이 변화의 주역이다. 이 업종의 전국 대비 호남권 부가가치 총생산액 비중은 2010년 기준 12.0%를 보이고 있다. 그렇게 높은 수준은 아니다. 그러나 제조업의 불모지대로 각인되어 왔던 호남권 내부에서는 엄청난 변화로 받아들여지고 있다. 이러한 반전의 추세를 다른 어떠한 업종에서도 찾아 볼 수 없기 때문이다. 지역 내부에서는 이미 신업종6을 신산업의 황무지, 호남권 전체를 변화시킬 성장동력(전략 산업)으로 채택하고 있다. 그러나 이것이 호남권의 새로운 발전경로로 성장할지 확인할 수는 없다.

## 라. 신산업 주도 업종의 성장추세와 지역발전의 새로운 경로

결론적으로 수도권 경우에는 신업종4 중심의 기존 발전경로가 더욱 강화되고 있고, 영남권에서는 신업종4 중심의 새로운 발전경로가 창조되고 있는 것으로 보인다. 중부권과 호남권의 경우는 각각 신업종4와 신업종6이 주도하는 새로운 경로의 부상 가능성이 엿보기는 하지만 그 영향력은 아직까지 괄목할 만한 것이 되지 못한다. 그럼에도 불구하고 분명 분석 결과를 통해 확인할 수 있는 사실은 중부권과 호남권에서 나타나고 있는 신산업 분야에서의 점진적인 성장 추세 - 특히 중부권의 IT신산업(신업종4)의 부가가치 생산액 비중은 영남권에 버금갈 정도로 상승하고 있음 - 는 향후 이들 지역에서의 새로운 지역발전 경로의 전개 가능성이 높다는 것을 암시하며, 지역 격차 완화를 위해서는 이 영역에 대한 정부의 적극적인 지역별 성장관리 및 조정 정책이 필요하다는 것을 시사해 주고 있다.

### 3. 정보통신기술을 활용한 농촌관광의 활성화와 지역통합

#### 가. 배경 및 현황

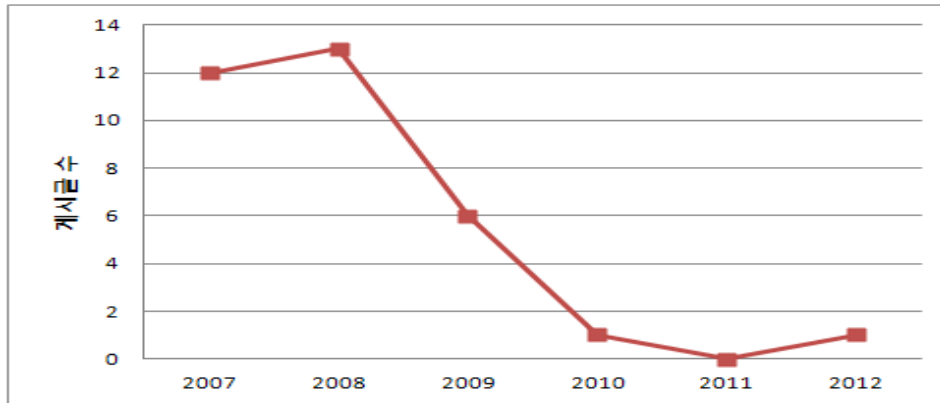
우리 사회가 안고 있는 가장 심각한 문제들 중 하나가 도시-농촌 간의 경제적 불평등과 사회적 격차이다. 그 동안의 경제 발전의 수혜로부터 철저히 소외되어 있던 농촌 지역 주민들은 우리 사회의 또 다른 소외 계층이라고 할만하다.

도시-농촌 간의 소통과 상호 이해를 위한 효과적인 방법 중 하나가 농촌관광에 정보통신 기술을 접목시키는 것이라고 보고, 최근 IT산업을 비롯하여 제조업과 서비스업으로 그 영역을 확장하고 있는 플랫폼 개념을 제시하고자 한다. 플랫폼은 생산자, 유통 주체, 소비자, 공공기관 등 다양한 주체들이 참여하여 엄청난 양의 정보를 공유하고 결합/가공함으로써 집단적 지성을 창출할 수 있는 공간을 의미한다.

#### 나. 농촌관광 포털사이트 및 농촌체험마을의 홈페이지 현황

우리나라에서 운영되는 농촌관광 포털은 아직 많이 미흡하지만 장기적으로 플랫폼 기반 농촌관광 서비스로 발전할 가능성이 있다는 점이다. 현재 농촌관광 포털은 플랫폼이 가지고 있는 두 가지 기능 중, 정보의 수집과 저장, 검색의 기능은 어느 정도 갖추고 있는 것으로 분석되었다. 특히 <웰촌>의 경우 600개에 이르는 체험마을뿐만 아니라 이 마을과 연계된 다양한 프로그램이나 주변 관광지까지 상세하게 소개하고 있다. 또한 체험 마을, 체험 행사, 특산물, 맛집, 주변 관광지에 대한 정보를 서로 연결해 놓아서 관광객들이 보다 쉽게 여행 코스나 일정을 설계할 수 있도록 해 놓았다. 하지만 다양한 참여 주체들 간의 정보 교류와 이를 통한 정보의 가공/결합/재생산/평가/수정 등과 관련된 기능은 거의 갖추고 있지 않았다.

[그림 3-3-13] 주말농장 포털에 게시된 체험기의 작성연도별 분포



문제점으로는 ① 방대한 양의 정보에 기반한 검색 서비스는 비교적 훌륭했지만, 유용하는 정보가 거의 없다. ② 농촌관광 포털과 마을 홈페이지 모두 제대로 관리되지 않고 있다. ③ 최신의 정보통신 기술을 적절히 활용하지 못하고 있다. ④ 마을 간의 연계가 부족한 점도 지적될 수 있다. 사회 통합의 관점에서 보자면 농촌 마을들 간의 통합도 매우 중요하다. ⑤ 현재의 마을 홈페이지는 농촌관광보다는 농산물 등 특산물 판매에 치중하고 있다는 점이다.

## 다. 정책제안

### 1) 플랫폼 기반 농촌관광 시스템 구축

현재 정보 검색 기능에 초점을 두고 있는 농촌관광 포털을 다양한 주체들의 자발적이고 적극적인 참여에 의해 운영되는 플랫폼으로 발전시킬 필요가 있다. sheraton.com, tripadvisor.com, tripplanner.klm.com 등 이미 플랫폼 기반 관광 서비스를 제공하고 있는 여러 사이트들은 좋은 벤치마킹 사례가 될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 농촌 마을의 정보화 역량을 강화하여 적극적이고 자발적으로 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 농촌 지역에 대한 정보화 교육을 더욱 확대하고, 특히 고령자의 정보화 학습 능력의 한계를 고려할 때, 교육 지원 외에도 홈페이지 관리나 SNS 운영을 위한 인적 지원이나 인프라 구축이 필요할 것이다. 또한

여행사, 보험사, 렌탈 서비스, 호텔, 인근 관광지, 농기구 판매자, 각 단위 지자체 등 다양한 주체의 참여를 유도할 필요가 있다. 이들이 가지고 있는 차별화된 정보와 서비스 경험은 농촌관광의 활성화를 위한 중요한 자원이 될 수 있을 것이다.

## 2) 농촌 정보화 사업의 양적, 질적 확대

농촌 지역 정보화 사업을 위한 각종 정책들이 실시되고 있지만, 그 혜택을 받지 못하는 농촌 마을도 여전히 많다. 홈페이지 등을 통해 최소한의 온라인 홍보를 하는 마을이 있는 반면, 많은 마을은 여전히 정보화의 사각지대에 놓여 있다. 앞으로 농촌관광이 활성화되더라도 정보화의 사각지대가 여전히 존재한다면 농촌지역 간의 새로운 격차가 발생할 소지가 충분하다. 이런 의미에서 농촌 정보화 사업의 확대와 각 마을들을 온라인으로 이어주는 사업이 더욱 필요하리라고 판단된다.

## 3) 자발적 참여와 교류를 유도하기 위한 방안 마련

관광객들의 참여를 유도하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 관광객들은 플랫폼 기반 농촌관광 포털에서 제공되는 정보와 자신의 경험을 결합하여 새로운 정보를 지속적으로 가공할 수 있다. 따라서 이들의 적극적인 참여는 정보의 유동성과 유연성을 증가시킬 것이다. 이를 제고하기 위해 포털에 올린 체험 후기에 대한 추천 건수에 따라 농촌관광이나 특산물 구입에 사용할 수 있는 사이버 머니, 상품권, 지역 화폐 등을 제공하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 4) SNS 및 모바일 서비스와의 연계

모바일 환경이 개선되어 가는 것에 맞춰 트위터나 페이스북 등 SNS의 활용도를 제고할 필요가 있다. Trip planner나 Trip advisor 등 세계적으로 잘 알려진 여행 정보 사이트는 모두 모바일 기술과 SNS를 적극적으로 활용하여 참여자들 간의 소통을 원활히 하고자 노력하고 있다. 현재 웰촌에서 SNS를 제공하고는 있지만, 그 활용도는 매우 낮다. 일정한 임계치를 넘은 후에 그 파급력이 기하급수적으로 증가하는 SNS의 특성을 고려할 때, 일정 기간 파워 트위터리안들이나 여행 전문가들의 구전마케팅을 활용하는 것도 고려해 볼 만한 방법이 될 수 있다.

### 5) 맞춤형 정보 제공을 위한 정보통신 기술의 적용

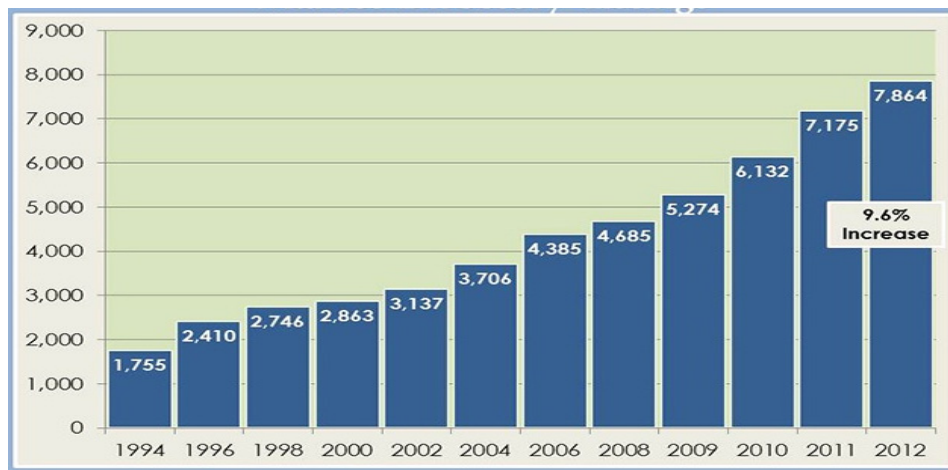
관광객의 선호나 상황에 맞도록 특화된 정보 제공이 필요하다. 무수히 많은 정보들 중에서 자기에게 맞는 정보를 선별하는 것은 많은 시간과 노력이 요구된다. 실제로 여행을 계획하면서 정보를 검색하다가 정보의 홍수에 묻혀 여행을 포기하는 사람들도 많다. 이런 점을 고려할 때 개인별 선호에 따라 적절한 맞춤 정보를 제공하는 것은 대단히 중요하다고 하겠다.

## 4. 미국 농민시장의 지역사회통합 잠재력과 정책적 함의

### 가. 배경

미국 서부의 대표적 농민시장인 샌프란시스코 소재의 ‘페리 플라자 농민시장’(Ferry Plaza Farmers Market) 사례 분석을 통해 농민시장에 내재 있는 지역사회통합 잠재력을 검토해 보고, 그러한 분석 결과를 토대로 우리사회에 적용할 수 있는 정책적 함의들을 도출하고자 한다.

[그림 3-3-14] 미국 전국 농민시장 성장 추이(1994-2012)



## 나. 페리 플라자 농민시장 홈페이지를 통해 본 지역사회통합 잠재력과 정책제언

페리 플라자 농민시장 홈페이지에 대한 내용 분석 결과와 그것에 근거해 도출해 낼 수 있는 주요 정책적 시사점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 우리의 농민시장들이 내실 있는 홈페이지를 구축, 운영할 수 있도록 뒷받침하는 정책의 수립이 시급하다. 우리사회에서는 농민시장의 복원을 위한 시도들이 아직 초기단계에 있기 때문에 홈페이지의 자립적 운영이 가능한 시점에 이를 때까지는 중앙정부와 지방자치단체가 중심이 되어 정책적 지원을 하는 체제를 갖출 필요가 있다. 이를테면, 중앙정부에서는 농민시장에 대한 정기적인 실태 파악과 장기적인 육성책을 강구하고, 개별 농민시장의 홈페이지 구축과 운영은 지역별로 자치단체에서 정책적 지원체계를 갖추도록 이원화하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

둘째, 농민시장의 홈페이지 구축 작업을 할 때에는 미국 농무부의 방식과 함께 우리나라 행정안전부의 정보화마을 홈페이지 구축 방식을 종합적으로 참조하면, 좀 더 내실을 기할 수 있을 것으로 보인다. 미국 농무부처럼 연례적으로 전국의 농민시장 실태를 다각도로 파악하여 갱신된 정보를 DB를 통해 지속적으로 제공하고, 정보화마을 홈페이지처럼 여러 외국어로 된 홈페이지를 운영한다면, 포괄적인 최신 정보들을 토대로 전세계 네티즌을 우리의 농민시장 홈페이지로 끌어들이 광의의 먹거리 공동체를 형성, 발전시킬 개연성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 중앙정부나 지자체는 농가 및 농촌 마을 지원책의 일환으로 농민시장 참여와 농장 방문을 적극적으로 유도하는 정책을 강구할 필요가 있다. 우리에게 아직 생소한 편이지만 소비자들이 실제로 농가와 농장을 방문할 기회를 갖게 되면 농업 전반에 관해 관심과 식견을 갖게 되고, 농민들과의 상호작용이나 농민시장에의 참여도 활성화될 여지가 커질 수 있기 때문이다. 이런 문제의식을 갖고 우리의 중앙정부와 지방자치단체가 농민시장을 비롯한 대안농업 육성 방안의 하나로 농가 및 농장 방문 프로그램을 제도화할 수 있는 정책적 노력을 기울였으면 한다.

넷째, 정부와 지방자치단체가 농민시장에서의 요리 시연회, 명사 초청 강연회, SNS를 활용한 고객과의 상호작용 활성화 등과 관련된 프로그램의 신설과 운영 과정에 농민시장 관계자들과 함께 참여함으로써 현장의 필요를 반영한 농민시장 육성 프

로그램들을 정책적으로 입안할 수 있도록 하는 것도 중요하다.

다섯째, 우리사회는 아직 사회적 자본의 축적이 상대적으로 미약한 편이기 때문에, 중앙정부나 지방자치단체의 인증을 거친 농민시장을 육성한다는 정책적 방침을 세울 필요가 있다. 그래야 농민시장이 난전이 아닌 질서 잡힌 장터로 정착되어갈 수 있고, 지역 소비자들도 안심하고 건강한 제철 식재료를 농민시장에서 구하려고 할 것이기 때문이다. 시장의 운영이나 먹거리의 품질 측면에서 농민시장의 질서를 확립해 가려면 이 점은 매우 중요한 정책적 고려사항이 되어야 할 것이다.

## 5. 농촌 결혼이주여성과 다문화 정책

### 가. 배경 및 현황

국내에 거주하는 외국인들이 최근 급속히, 그리고 지속적으로 증가하고 있다. 특히 최근 국제결혼의 증가, 이주노동자들의 지속적인 유입으로 다문화가정이 증가하면서 한국인 배우자와 자녀를 포함하는 다문화가족 규모는 2008년 34만명에서 2011년 55만명으로 크게 늘어났다. 정부의 추계에 따르면 2020년에는 다문화가족 100만명 시대가 열릴 전망이다.

한국사회는 다양한 인종, 종교, 문화와의 공존의식이 여전히 미흡한 수준이다. 외국 여성과 한국 남성의 결혼이 매년 증가하여 결혼이민자는 205,352명('11년말 현재)에 이르고 있다. 그러나 여성결혼이민자의 경우 한국어에 대한 이해부족과 정보통신 기기의 활용도가 낮아 사회적 적응력이 미약하고 지역공동체에 융합되는데 어려움이 있으며, 또한 자녀들의 학습부진으로 나타나고 있다. 결혼이주여성은 한국인 남성과 결혼하여 가족을 구성하고 자녀를 출산하여 양육하며 국내에 영구거주하기 때문에 이들의 사회 적응 문제는 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 나. 다문화 사회를 위한 IT활용의 사회적 기반 구축

### 1) IT활용 사회적 기반 현황 및 구축 방안

농촌결혼이주여성들을 위한 IT기반의 정책방안 중 모국 가족과의 화상회의 시스템을 보급하는 방안이 있다. 전국의 정보화마을을 활용하여 다문화가정 화상상봉 이용 환경을 조성하고, 지자체 주관으로 상시 연중 운영하는 것이다.

국내 이주여성이 화상상봉을 원할 경우, 가까운 정보화마을 센터를 방문하여 관리자의 도움을 받아 지정된 PC에서 자율적으로 화상상봉 서비스를 제공받을 수 있다. 이를 위해서는 상대국(지역)의 가족들과 사전에 화상상봉 시간약속이 필요하며, PC 및 인터넷, 웹캠 등 화상상봉 기반여건이 충족된 상태이어야 한다. 국내 결혼 이주여성이 가까운 정보화마을센터를 방문하여 모국의 가족 등과 수시 화상상봉을 실시하고, 정보화교육·농촌체험 등 부대서비스를 받을 수 있도록 하는 것이다.

현재까지 조성된 정보화마을 365곳에 모두 화상상봉 이용환경이 조성되어 있다. 화상상봉 이용환경 조성 시 고려사항으로는 첫째, 사생활 보호를 위해 가급적 별도 화상상봉장 공간을 확보하고, 둘째, 화상상봉 시 프로그램관리자 이주여성 운영교육 등 지원이 용이하도록 고려하여야 한다. 그리고 셋째는 화상상봉, 정보화교육 등 다목적 활용방안을 강구하는 것이었다.

또한 화상상봉을 상시 운영하고 있다. 프로그램관리자를 화상상봉 운영 도우미로 양성하여 운영하는 것이다. 이를 위하여 지자체, 한국정보화진흥원과 연계하여 정보화마을정보센터에 상근하고 있는 프로그램관리자에게 전문교육을 실시하여 운영한다.

### 2) 지방자치단체 다문화 관련 정책 방향

농촌지역의 결혼이주여성이 지역사회 참여과정을 통해 결혼이주 초기 디딤돌 지역사회(stepstone community) 차원의 접근을 극복하고 조직화되어 있는 지역사회(organized community)에 적응하여, 공동체 성원으로서 활동해 나갈 수 있도록 사회통합을 이끌어내는 과정이 중요하다. 이 과정에서 요구되는 것은 지역사회가 농촌지역 결혼이주여성에게 지역사회 참여 기회를 확대하는 방안이다. 농촌지역 결혼이주여성들이 지역사회의 일원으로서 참여할 수 있는 기회를 확대하고 지역사회와 프로



그램을 좀 더 다양하게 개발해야 한다.

지방정부는 지역 거버넌스를 구성하고 있는 다양한 이해집단간 조정역할을 담당해야 한다. 지역에서 다문화가족 문제를 다루는 부서가 사회복지과, 종합사회복지관, 다문화가족지원센터, 농업기술센터, 평생학습센터, 교육청 산하 평생학습관 등 다양하게 전개되고 있는데, 업무를 조정하여 관장할 필요가 있다. 실제로 지방정부는 지역의 특성에 맞는 차별화된 사업들을 시행해 나갈 수 있어야 할 것이다. 그런 점에서 농촌지역결혼이주여성들을 위한 정책 추진에서는 지방자치단체의 역할이 중요하다.

#### 다. 지역사회 적응을 위한 정책 방안

결혼이주여성의 지역사회 적응에 도움을 줄 수 있는 방법을 발견하는 것은 중요한 정책적 방안이라고 할 수 있다.

첫째, 한국으로 이주하기 전에 한국에 대한 교육을 강화하여 한국에 대한 좋은 이미지와 충분한 사전지식을 갖도록 하며, 이주 후에는 이주여성들이 가정생활에 잘 적응하도록 도와주며, 사회적 연결망으로서 지역주민 모임의 참여를 유도하고 친구를 만들어주는 것이 필요하다.

둘째, 정보통신기술을 활용하여 지역공동체의 커뮤니케이션 역량을 강화하는 것이 필요하며, 또한 모국 가족과의 화상상봉을 적극적으로 추진하는 것이 중요하다. 고향에 대한 향수를 달래고 가족과의 커뮤니케이션 통로를 만들어주는 것이다.

셋째, 교육활동을 통한 배움의 욕구를 충족시켜 주는 것이 중요하다. 화상상봉 운영 및 정보화 교육시 한국정보화진흥원 등과 연계하여 교육 교재를 제작하여 배포하는 것도 중요하며, 또한 다문화가족 지원센터, 농업기술센터와 연계하여 한글 교육, 한국 요리 강습, 가족상담, 농업기술 등의 교육도 충분히 의미 있는 활동이 될 것이다.

넷째, 결혼이주여성들을 우리 사회에 잘 적응하게 하고 동시에 자신도 지역주민이라는 정체성을 형성하도록 도와줄 수 있어야 할 것이다.

무엇보다 이들에게 지역주민으로서의 정체성 확립과 사회적 연결망 형성을 강화하는 것이 매우 중요하다. 이는 지역주민들과 함께 시민사회가 협력하며 지원해 나가야 할 부분이다. 이와 함께 농촌결혼이주여성 정책은 물론 다문화 사회통합정책 수립을

위해 민-관의 파트너십을 형성·강화하고 거버넌스(governance)적 의사결정기구의 설립도 필요하다.

다섯째, 지방정부는 지역거버넌스를 구성하고 있는 다양한 이해집단 간 조정역할을 담당해야 한다. 그래서 지역단위에서 전개되는 결혼이주여성들에 대한 지원 및 복지 활동들을 효과적으로 배분하되 기관의 이해관계적 측면에서 추진되지 않도록 조정하는 것이 중요하다. 특히 지방정부는 이벤트적 성격의 행사를 지양하고 지역의 특성에 맞는 차별화된 사업들을 발굴·시행하는 것이 필요하다.

## 6. 정보통신기술을 활용한 사회적 통합 : 독거노인을 대상으로

### 가. 문제 제기

우리나라 노인들의 생활 실태 및 정보통신기술 활용 실태를 살펴보면 다음과 같다.

① 인구 고령화에 따라 노인의 비율이 급속하게 증가하고 있으며, 특히, 만성질환에 노출되어 있는 고연령층이 급속하게 증가하고 있다. ② 노인의 돌봄과 관련해 전통적인 돌봄 제공자였던 가족은 취업, 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 더 이상 그 역할을 담당하는데 한계에 부딪치고 있다. ③ 독거노인의 증가는 피할 수 없는 경향으로 독거노인을 돌볼 수 있는 대안적인 방안을 모색하는 것이 시급한 과제로 등장하고 있다. ④ 현재까지 독거노인 돌봄과 관련한 공적 서비스는 안부확인을 중심으로 한 최소한의 서비스에 국한되어 있는 것으로 보인다. ⑤ 현재 컴퓨터와 인터넷으로 대표되는 정보통신기술의 경우 노인의 접근성은 개선되었지만 여전히 활용능력이나 필요성은 크게 개선되지 않은 것으로 보인다. ⑥ 컴퓨터의 접근 가능성은 개선되는 반면, 여전히 활용능력이나 필요성은 매우 낮다는 점은 정보통신기술을 활용하여 독거노인을 위한 서비스를 개발하는데 큰 장애요인이 될 가능성이 크다.

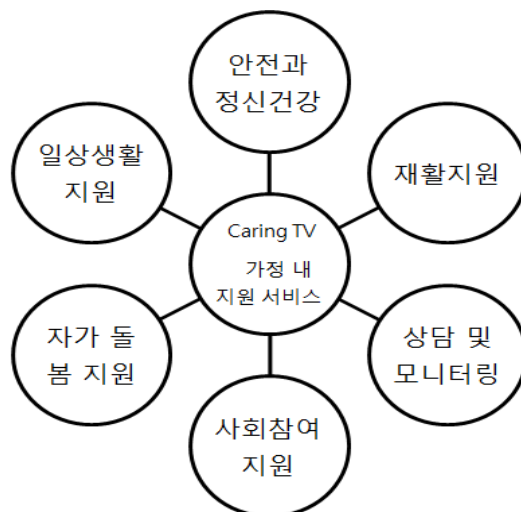
### 나. 선진국의 경험 : EU와 핀란드

서구 선진 국가들의 동 분야 연구 상황은 다음과 같다. ① 유럽이나 미국 등의 경

우도 최근 연구가 시작되었으며, 특히 독거노인이 증가함에 따라 유럽에서의 관심이 크게 증가하고 있다. ② 유럽 연합 차원의 기술, 서비스 개발이나 핀란드의 caring TV의 사례에서 보듯 독거노인의 삶을 지원하는데 있어서 통합적 접근이 선호되고 있다.

여기서 통합적이라는 의미는 다양한 연령대나 신체 상태의 노인들이 쉽게 이용할 수 있는 기술 혹은 서비스를 개발한다는 것이다. 독거 노인의 지원 기술 혹은 서비스를 개발하는 목표는 노인들로 하여금 가능한 오래 자신들이 거주하는 주택에서 지내도록 지원하기 위함이다. 쌍방향 TV를 활용한 Caring TV는 인터넷이나 컴퓨터를 잘 모르는 노인들도 쉽게 사용할 수 있다는 점에서 신체 능력의 약화에도 사용가능하도록 만든 대표적인 사례로 볼 수 있다. ③ 기술과 서비스를 통해 지원하고자 하는 영역이 매우 다양하다는 특징을 갖는다. Caring TV의 경우 다양한 욕구를 충족시키기 위해 건강에서 친교에 이르는 상이한 프로그램을 운영하고 있다. 다른 한편으로 유럽 연합 차원의 연구나 영·미권의 연구 역시 질병 모니터링이나 위급상황 파악 등을 넘어서서 다양한 욕구를 충족시키는데 도움을 줄 수 있는 방향으로 연구가 진행되고 있다.

[그림 3-3-15] Caring TV: 주요 프로그램 영역]



④ 정보통신기술도 중요하지만 기술을 활용한 프로그램 역시 매우 중요하다. caring TV의 강점은 그것이 전문가의 판단이나 생각이 아니라 수요자의 판단이나 욕구에 충실하게 반응할 수 있도록 구성되어 있다는 점이다.

#### 다. 정보통신기술을 활용한 사회통합전략

우리나라의 독거노인 지원 기술 및 서비스 개발을 위한 정책 제안은 다음과 같다.

첫째, 독거노인 지원 시스템의 기본 목적은 노인의 독립적인 삶을 가능한 오래 지속할 수 있도록 지원하는데 있다. 따라서 이를 지원하는 정보통신기술 역시 노인이 가능한 오래 익숙한 환경인 자신의 주택에서 지낼 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 해야 한다. 이를 구체화하기 위해 기술과 서비스의 개발은 크게 두 가지 측면에 주목할 필요가 있다. 즉 독거노인 지원 시스템은 노인의 생애단계와 더불어 노인이 갖는 삶의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 설계되어야 한다.

둘째, 독거노인을 지원하기 위한 기술과 서비스의 목표는 노인의 삶의 질을 향상하는데 있다. 노인들은 새로운 환경에 적응 하는 것 것보다는 익숙한 환경에서 지내는 것이 더욱 행복한 것으로 나타나고 있다. 이는 신체능력이 악화되는 환경에서도 요양 시설이나 기타 돌봄 관련 시설로 이주하기보다는 가능한 자신의 집에서 지내는 것을 바람직하다는 것을 의미한다.

셋째, 노인의 독립생활 지원 기술 및 서비스 역시 5가지 영역[건강, 안전(Safety), 독립(Independence), 이동(Mobility), 참여(Participation)] 모두를 포함하는 방향으로 개발되는 것이 바람직하다. 현재 보건복지부에서 실시하고 있는 독거노인 응급 안전돌보미 서비스의 경우는 건강과 위급상황 발견에만 초점을 두고 있어 참여나 이동 등 다른 부분에 대해서는 큰 도움을 주지 못하는 실정이다. 특히 핀란드의 Caring TV는 다양한 욕구를 반영하는 기술과 서비스를 제공한다는 측면에서 하나의 모범 사례가 될 수 있다. 우리나라의 기술 개발 역시 이들 영역에 대한 노인들의 욕구가 무엇인지 측정하고 분석하는 것에서부터 출발하는 것이 필요하다.

넷째, 정보통신기술을 활용하여 노인의 독립적인 생활을 지원하는 기술과 서비스를 개발하는 것은 정보통신기술에 대한 지식과 기술에 앞서 노인의 정신적, 신체적 상태

를 파악하는 것, 노인들의 일상적인 사회관계를 파악하는 것, 노인들의 다양한 욕구를 파악하는 것 등 노인을 대상으로 한 종합적인 지식을 요구한다. 생물학적, 사회적 존재로서 노인에 대한 지식은 일개 분과학문의 영역을 넘어서는 것으로 이를 정확하게 파악하기 위해서는 다양한 분과 학문 간의 협동 연구가 요구된다.

## 7. 지역갈등 해소를 위한 향후 과제

정보통신 기반과 우월한 능력을 활용하여 지역사회통합 방안을 고찰했지만, 삶의 질을 기반으로 하여 지역사회 통합을 위한 농어촌의 발전방안의 모색이 필요하다. 특히, 5대 취약계층(노령층, 장애인, 저소득층, 다문화가족, 북한이탈주민)과 지역사회를 아우르는 사회통합 방안 연구도 필요한 시점이다.

또한, 2012년 12월 19일은 제18대 대통령선거가 있다. 대선 후에 나타난 지역 분열을 국민 화합으로 모색하는 방안이 절실히 필요하다. 선거 중에 나타난 갈등을 해결하지 않으면 지속적으로 갈등이 상존할 수 밖에 없다. 지난 사례를 분석하고 선진국 사례 조사 등을 통해 해소 프로그램을 마련·시행하고 기업, 종교, 시민단체, 학계 등 다함께 노력하여야 한다.

## 제5절 세대 간 소통·화합 방안 연구

### 1. 연구의 배경

2009년 삼성경제연구소의 조사에 따르면 한국의 사회갈등지수는 OECD 국가들 가운데 4위를 차지했으며, 사회적 갈등으로 인한 비용은 GDP의 27%인 300조원에 해당한다고 한다. 갈등은 빈부 간, 정당 간, 세대 간 다양한 영역에서 나타나고 있다. 특히, IMF 외환위기 이후 본격화된 청년실업률 증가, 비정규직 확대 등으로 인해 청년세대의 경제적 불안이 심화 되면서 경제·정치적 이해관계를 둘러싼 갈등은 중대한 사회적 문제로 부각되고 있다. 일자리 부족 등으로 인해 청년세대의 경제적 불안이

심화되고 있으며, 정치적으로는 주요 선거에서 2040세대와 5060세대 간 지지 정당이 뚜렷하게 갈리는 ‘세대 투표’ 현상이 나타나고 있다. 그러나 세대갈등에 대해 각 세대가 실제로 인식하고 있는 바를 토대로 한 세대갈등에 대한 심층적이고 다차원적인 조사·분석은 이루어지지 않았다. 이에 세대갈등에 대한 국민 의식 조사·분석을 통해 세대갈등의 원인 및 양상을 정확하게 파악하고 세대 간 소통 및 화합을 증진시킬 수 있는 구체적인 정책적 대안을 제시하기 위해 이에 관한 연구 사업을 추진하게 되었다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

사회통합위원회는 국민의식 조사과정에 있어 여러 가지 검증 작업을 병행하여 적실성 있는 연구가 이루어지도록 하는 데 중점을 두었다.

첫째, 국민의식 조사에 앞서 29명의 세대 분야 전문가들로 구성된 자문위원회에서 정치, 경제, 문화, 가족 등 각 영역에서 나타나고 있는 세대갈등 현황, 갈등의 원인, 갈등 해소방안을 비교 분석할 수 있는 문안을 설계하여 조사의 신뢰도를 한층 높였다.

둘째, 조사결과에 대해 관련 전문가, 일반인 등이 세대 간 소통 및 화합 방안에 대해 더 좋은 의견을 개진할 수 있도록 공개적인 토론회(2012.10.22)를 열어 이 자리에서 논의된 내용을 최대한 반영하였다.

셋째, 회수된 설문지의 신뢰도 제고를 위해 실사 감독원이 회수된 설문지의 50% 이상을 무작위 추출하여 조사 응답 여부, 응답의 정확성 등에 대한 전화 검증을 시행하고, 실사 감독원의 1차 검증에서 합격된 설문지는 에디팅 및 입력 과정에서 전산 프로그램에 의해 2차 검증을 시행하였다. 또한 입력된 자료는 자료 처리 과정에서 내부 검사 프로그램에 의해 3차 검증 후 검증 단계별로 불합격된 설문지에 대한 보완조사 및 재조사 실시하였고 수집된 자료는 부호화 과정을 통해 전산 입력되어, 다단계 검증을 진행하였고 검증과정에서 최종 합격된 자료는 통계패키지 프로그램을 이용해 분석 결과를 제시하였다.

국민 의식 조사는 전문가 자문을 거친 조사 문항을 바탕으로 전문 리서치 기관이 1:1 개별면접으로 이루어 졌으며 구체적인 조사방법 및 조사 내용은 다음과 같다.

[그림 3-3-16] 세대 간 인식 조사 방법

구 분	주 요 내 용
① 조사 대상	만 19세 이상 성인 남녀(20, 30, 40, 50, 60대 이상)
② 조사 지역	전국(16대 광역 시도)
③ 조사 방법	숙련된 면접원에 의한 「1:1 개별면접조사」
④ 표 집 틀	행정안전부 2011년 주민등록통계
⑤ 표본 추출	행정구역별·성별·연령별 인구 구성비에 근거한 비례 할당 추출
⑥ 표본 크기	총 1,500명
⑦ 표본 오차	95% 신뢰수준에서 최대허용오차 $\pm 2.53\%p$
⑧ 조사 기간	2012년 8월 ~ 9월

〈표 3-3-9〉 세대 간 인식조사의 내용

구분	주요 조사 내용
일반	■ 자신의 삶에 대한 영향력 정도
	■ 일반적으로 사람들에 대한 신뢰 정도
	■ 사회기관(정부, 국회, 언론 등)에 대한 신뢰도
	■ 현재 우리 사회에서 발생하고 있는 세대 간 갈등의 심각성 정도
문화	<중점 목표> 세대 간 서로에 대한 인식, 이미지를 조사하는 데 중점
	■ 윗사람이 옳지 않은 일을 지시할 때 귀하의 행동
	■ 자신이 모르는 타인의 잘못된 행동에 대한 의견
	■ 나이가 많다는 이유만으로 젊은 사람의 행동을 질책하는 행위의 의견
	■ 남녀가 결혼을 할 때 누가 집을 마련에 대한 의견
	■ 나이 차이로 인한 일상 생활속(직장에서의 불이익 등) 경험
	■ 몇세부터 노인이라고 생각하는지
	■ 본인이 느끼는 세대 간의 느낌
가족	<중점 목표> 가족의 세대간/젠더 간 부양, 권리, 책임의식 조사에 중점
	■ 본인이 생각하는 결혼
	■ 결혼을 부정적으로 생각하는 이유
	■ 세대 차이에서 비롯된 갈등 경험
	■ 본인의 부모 또는 자녀와 갈등에 대한 의견
	■ 노인부양에 대한 주체별 책임정도
	■ 노부모 부양에 관한 가족 내 갈등에 경험 및 의견
	■ 본인의 생각하는 노부모의 부양 정도
	■ 부모/자녀세대의 경제적인 지원 및 도구적 지원 여부

구분	주요 조사 내용
정치	<중점 목표> 북한, 통일, 정당 선호 등에 대한 태도를 조사하는데 중점
	■ 제 19대 국회의원 선거 참여 여부, 투표하지 않은 이유
	■ 본인의 정치적 성향과 연령에 대한 의견
	■ 본인이 생각하는 여론을 주도하는 세대의 의견
	■ 본인이 생각하는 가장 보수적인, 진보적인 세대에 대한 의견
	■ 정부 정책의 반대적인 입장의 비폭력적 정치 행위의 의견
	■ 국가경제성장과 개인의 자유에 대한 의견
경제	<중점 목표> 각 세대가 교육을 책임지는데, 일자리를 공유하는데, 노후생활을 보장하는데 책임을 공유하는 정도, 사회복지에 대한 태도 조사에 중점
	■ 본인의 잘사는 사람과 못사는 사람에 대한 의견
	■ 우리 사회에서 시급한 문제
	■ 최근의 청년 취업난의 대한 의견
	■ 세대들 간에 부가 제대로 분배되기 위한 방법
	■ 20대는 취업률이 감소하며, 50대의 취업률이 증가하고 있는 현상에 대한 의견

### 3. 연구 주요 결과

#### 가. 세대 간 주요 갈등 지점

세대 차이와 세대갈등 의식 조사결과 세대간 주요 갈등 지점은 문화 부문의 경우 △권위주의, △사회책임 및 배려가 취약한 개인주의, △독립성이 취약한 개인주의, △변화에 적응하지 못하는 권위적인 세대와 의존적·이기적인 세대의 고정관념 등으로 나타났다.

가족 부문의 경우 △가족가치관의 차이, △계층혼의 긴장, △자녀부양의 긴장, △노부모부양의 긴장, △노동·복지 취약으로 인한 사적부양의 부담 가중 등으로 나타났다.

한편, 경제 차원의 세대갈등 지점은 △일자리 부족 및 소득·자산 불평등, △일자리 경쟁의 확산(세대 내 → 세대 간) 등으로 나타났고, 20-30대는 능력에 따른 직업구조의 재구조화를 강조 하였다.

마지막으로 정치 차원의 세대갈등 지점은 △낮은 정치 참여, 정치적 무관심 및 불신, △진보·보수의 갈등 등으로 나타났다.



## 나. 갈등지점 별 현황 분석

### 1) 문화 부문

문화 부문에 대한 세대 간의 차이를 조사한 결과 젊은 층일수록 개인과 능력을 매우 중시하고 탈권위주의적인 모습을 보인 것으로 나타났으며, 기성세대는 젊은 세대의 사회적 무관심을 질타하고 젊은 세대는 기성세대의 폐쇄적이고 고집이 세고 사회 변화에 따르지 못하는 사람이라는 고정관념을 가지고 있는 것으로 조사되었다.

첫째, 권위주의적인 문화에 대한 세대 간의 가치관을 비교하기 위해 ‘윗사람이 옳지 않는 일을 지시할 때 주로 어떻게 하는지’ 질문한 결과 50~60대의 경우 63% 수준의 순응도를 보인 반면, 30~40대의 경우 60%에 못 미치는 순응도를 보여 세대 간의 가치관의 차이가 분명을 드러냈다. 또한, 자신과 관계없는 타인의 행동을 질책하는 일에 대한 세대 간 의식 조사결과 30대 이상의 경우 질책할 수 있다는 응답비율이 약 50% 수준에 이르렀으나 20대의 경우 40% 수준에 머물러 세대 간의 이해의 간격이 상당히 큰 것으로 나타났다.

둘째, 개인주의에 대한 세대 간의 가치관의 차이를 비교하기 위해 ‘나는 다른 사람의 시선을 의식하지 않고 내 방식대로 사는 편이다’를 질문한 결과 20대와 50대의 경우 동의한다는 응답 비율이 53%에 달했으나 40대의 경우 46% 수준에 머물렀다. 또한, 각 세대별 경쟁에 대한 태도를 측정하기 위해 ‘나는 경쟁에서 지는 것을 싫어 한다’를 물은 결과 60대는 53.9%의 동의를 보인 반면, 20대는 68.6%의 동의를 보여 20대의 경우 승리를 중시하는 태도를 보일 가능성이 높음을 시사했다.

셋째, 능력에 따른 평가에 대해 인식 조사결과 ‘직장에서 젊은 직원을 업무능력에 따라 파격 승진시키는 것’에 대해 20대가 가장 높은 동의를 보인 반면 연령대가 높아질수록 비율이 점차 낮아지는 경향이 나타났다.

넷째, 각 세대가 요즘 어느 정도 행복하다고 느끼는지에 대한 조사 결과 20~30대의 행복도가 78% 수준에 이르는 반면, 60대의 경우 69% 수준에 머물러 연령이 높아질수록 행복도가 낮아지는 경향을 보였다.

## 2) 가족 부문

가족 부문에 대한 세대 간의 차이를 조사한 결과 젊은 층일수록 가족에 대한 희생 의지, 자립 의지가 약하고 가족 내 성 역할 분담에 대해서도 부정적인 반응을 보여 기성세대와의 갈등을 경험할 확률이 높을 것으로 예측되었다.

첫째, 성적인 고점관념에 대한 차이를 분석하기 위해 “남편이 할 일은 돈 버는 것이고, 아내가 할 일은 가정과 가족을 돌보는 것이다”라는 성역할 분리에 대해 20대는 30%, 40대는 58%, 60대 이상에서는 61.5%가 동의하였고, “가정 내 의사가 서로 갈릴 때 남편의 의견을 따라야한다”라는 물음에 20대는 39%, 40대는 63%, 60대 이상에서는 64%가 동의하였다. 이와 같이 가족 가치관의 차이가 크다면 그로 인한 갈등을 경험할 확률이 클 것으로 진단되었다.

둘째, 가족중심적인 태도를 측정하기 위해 “내가 힘들더라도 가족을 위해서라면 내 자신의 삶을 희생할 수 있다”라는 가족 부양관계를 물었을 때 20대는 61%가 가족을 위한 희생에 동의한 반면 40대는 73%, 50대는 79%를 보여 젊은 층의 경우 가족에 관한 가치관이 악화되고 있음을 보여주었다.

셋째, 자립에 관한 가치관을 측정하기 위해 “한국의 대기업에서 자녀들에게 경영권을 승계하는 관행에 대해 옳은가”라는 물음에 대해 20대는 32%, 40대는 30%, 60대의 경우 27%가 동의하여 젊을수록 자립에 관한 가치관이 낮아지고 있음 보여 주었다.

## 3) 경제 부문

경제 부문 분석결과 청년들은 교육기회에 대한 인식이 소득기회에 대한 인식으로 이어지지 않는다고 보고 있으며 취업에 대한 좌절이 윗세대의 자원기회의 점유 때문으로 인식하는 경향이 나타났다. 이에 반해 기성세대는 여전히 교육만이 청년들의 경제적 문제를 해결할 수 있을 것으로 보았고 자신들이 정년을 연장하여 일하고 싶은 욕망이 크게 나타났다.

첫째, 경제적인 기회 격차에 대한 인식을 조사하기 위해 “청년들은 좋은 대학을 나와도 좋은 직장을 갖지 못한다.”라는 물음에 대해 20대의 약 60%가 이에 동의한 반면, 40대 55%, 60대의 49%의 동의율을 보여 젊을수록 경제적 기회에 대한 불평등

을 인식하고 있었다.

둘째, 부의 분배 선호도를 측정하기 위해 “세대들 간의 부가 제대로 분배되기 위해서 어떤 조치가 필요하다고 생각되는지”에 대한 물음에 1)일자리 공유, 2)고소득자 납세, 3)공교육 강화, 4)집값 안정, 5)공적 연금확충 등으로 나타났고 이 부문에 대해서는 세대 간 격차가 크지 않는 것으로 조사되었다.

셋째, 일자리에 관한 갈등 정도를 측정하기 위해 “20대는 취업하는 사람이 주는 반면, 50대 이상은 중장년 취업자가 많아지고 있는 현상에 대해 어떻게 생각하는지”에 대한 물음에 대해 20대는 30%의 순응도를 40대는 35%의 순응도를 60대는 38%의 순응도를 보여 일자리를 세대 간 일자리를 둘러싼 갈등도 나타날 수 있음을 보여 주었다.

#### 4) 정치 부문

정치 부문에 대한 분석결과 젊은 세대는 정치에 대한 불만과 무관심이 크고 정치적인 의견 표현에 대해 자연스럽게 받아들이고 있었다. 이에 반해 기성세대의 경우 젊은 층의 정치에 대한 무관심, 정치나 사회 불만을 적극적으로 표출하는 것에 대해 부정적인 반응을 보이는 것으로 나타났다.

첫째, 세대 간의 정치참여도를 측정하기 위해 “19대 국회의원 선거에 투표했는지”를 물었을 때 60대의 85%가 참여한 반면, 20대는 42.1%만 참여한 것으로 나타났고, 20대의 40%, 30대의 28.5%, 60대의 14.3%가 진보적인 성향을 지지 하였고 60대를 제외하면 대부분 중도적인 성향을 지지하는 경향이 많았다.

둘째, 정책 불만에 관한 세대 간의 차이를 조사하기 위해 “정부 정책에 대해 불만과 반대의견을 표출하는 비폭력적 정치행위를 어떻게 생각하는지”에 대한 물음에 60대의 50%, 40대의 38%, 20대의 27%가 부정적인 반응을 보여 젊을수록 비폭력적 정치행위를 지지 하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 체벌하는 교사를 학생이 신고한 사례에 대해 “학생이 잘 못했다”라고 응답한 비율은 60대의 58%, 40대의 45%, 20대의 31%가 순응도를 보여 청년들과 기성세대간에 갈등을 경험할 수 있는 확률이 상당히 높게 나타났다.

## 4. 정책 시사점

### 가. 일자리 확대를 위해

#### 1) 일자리에 대한 새로운 역할 분담 필요

국가경제의 성장정체로 인해 청년층의 일자리는 늘고 있지 않는 반면, 노년층은 정년을 연장하고 싶은 욕망이 강하여 상호 충돌할 여지가 크며, 현실적으로 노년층이 젊은층의 일을 그대로 감당하기도 어려운 점을 감안, 정년은 연장하되 일에 대한 새로운 역할을 부여하고 보수를 줄여 일자리를 젊은 층에게 나누어 주는 사회적 분위기 조성이 필요할 때이다.

#### 2) 중소기업 및 중견기업의 적극적 지원

대기업의 수출도 중요 하지만 여기에 중소기업 및 중견기업이 일방적으로 희생된다면 이들 기업의 성장이 제한되고 일자리가 늘어나지 않는다. 따라서 대기업과 중소기업이 상생하는 경제환경 조성이 필요하다.

#### 3) 일자리 확대를 위한 사회적 기업 적극 육성

일자리 창출을 위해 공공부문의 지출을 늘리기 보다는 기업과 시민이 할 수 있는 공적 역할을 발굴하고 지원해야 한다. 정부보다는 시민사회의 역할이 큰 국가일수록 지속 발전 가능한 국가이며, 우리나라의 경우에도 시민사회에 대한 역할이 갈수록 커져가고 있음을 감안하여 이 부문에 대한 촉진 정책이 필요하다.

#### 4) 혁신적인 지식경제 지향

청년세대의 꿈과 비전을 심어주기 위해서는 혁신적인 지식경제와 전통산업이 함께 발전하는 선순환 구조를 만들어 주어야 한다. 향후 제조업도 혁신적인 지식경제를 바탕으로 발전하게 되므로 지식경제 기반을 강화하는 것은 제조업의 경쟁력을 강화하는 결과가 되고 이는 일자리 확대에 이어질 수 있기 때문이다.

## 나. 사회통합을 위해

### 1) 계층 이동이 자유로운 시스템 보장 필요

현재 우리사회는 계층이 닫혀 있는 사회라는 비관적인 의식이 강하며, 젊은 층일수록 정도가 심해 사회 불만이나 갈등으로 이어질 수 있으므로 사회통합 및 청년들의 사기 진작을 위해 혈연, 지연, 학연관계를 청산 하는 투명한 고용시스템, 사회적 약자에게는 사회·경제적 기회를 넓혀주는 인센티브 시스템 확대 등 계층 간 이동을 자유롭게 하는 사회 시스템 확대가 필요하다.

### 2) 세대 간 소통강화를 위한 사회적 프로그램 확산 필요

젊은 층일수록 개인주의적 사고가 강하며, 성역할에 대해 평등적이며, 정치적으로 진보적인 경향이 크다. 이에 반해 기성세대는 정 반대적인 성향이 강해 사회갈등을 초래할 여지가 크다. 이에 따라 국가를 비롯한 사회 각 기관들은 젊은 세대와 기성세대가 자연스럽게 만날 수 있도록 문화예술, 체육 등을 매개로 한 세대 간 대화의 장을 넓혀가는 정책이 절실하다.

### 3) 상속보다는 기부문화 확산

상속은 전형적으로 계층을 고착화 시켜 불평등을 강화하는 역할을 한다. 또한 자녀의 자립심을 약하게 할 뿐만 아니라 지나친 기대로 인하여 자녀 간의 갈등을 넘어 부모와의 갈등 자녀 간의 갈등을 조정하는 경향이 있다. 이와 함께 복지를 위한 정부재정에 한계가 있음을 감안할 때 재산은 물론 재능 등 다양한 분야의 기부문화의 확산이 필요하다. 이와 함께 기부문화 확산을 위해서는 기부자에 따라서는 국가유공자와 유사한 사회적인 배려가 있을 때 적극적인 기부가 가능해 질 것으로 보인다.

## 다. 사회적 안전망 확대를 위해

### 1) 보편적인 복지 시스템 구축

우리나라의 경우 시민사회가 덜 발달되어 가족이 세대간 경제적 지원과 이전의 중

심적 역할을 담당하고 있다. 그러나 이로 인해 가족 간의 갈등은 날로 커져 가고 있다. 노부모 부양이나 자녀에 대한 교육문제 등 가족내 세대 갈등의 가장 큰 요소로 작용하고 있어 이를 가족의 문제로만 맡겨둘 것이 아니라 이제 사회가 함께 짐을 나누어 가져야 한다. 사회적 안전망이 없는 국가는 질병과 범죄 등으로 인한 사회적 비용을 지불하지 않을 수 없기 때문이다.

## 2) 주거복지 향상

우리나라에서 있어 주택 문제는 세대에 관계없이 가장 시급한 경제현안으로 나타나고 있다. 주택으로 인해 좌절하는 세대가 많음을 감안하면 주택가격이 폭락하는 것은 관리되어야 하지만 집값의 버블을 키우는 정책은 세대 간 화합을 저해하므로 지양되어야 한다. 세대 간 갈등 해소를 위해 주택이 투기의 대상이 되지 않도록 누진세를 강화하고 젊은 세대와 저소득층을 위한 임대주택 등 공공분야의 주택공급을 확대하여야 한다.

## 3) 교육복지 향상

우리나라의 경우 대학등록금은 집값에 이어 두 번째로 큰 가정 내 경제 현으로 나타나고 있으며, 교육으로 인한 사회적 손실이 큰 것으로 나타났다. 따라서 공교육을 정상화시켜 사교육의 부담을 줄여 계층 간의 갈등을 해소해야 한다. 젊은 세대의 교육을 가족에게만 맡겨두기 보다는 사회 모든 구성원이 책임지는 사회가 함께 인력을 개발하는 방향으로 정책을 개발해야 한다.

# 제6절 주요 국가별 다문화 정책사례 연구

## 1. 연구의 배경 및 목적

21세기 글로벌화 된 국제사회는 초이동(hyper-mobility) 사회이다. 다양한 인종, 종교, 문화적 배경을 갖는 사람들이 더불어 살아야만 하는 시대이다. 구직, 결혼, 유

학, 망명, 자연재해 등 이동의 사유도 다양하다.

한국도 이러한 시대적 추이에서 예외가 아니다. 우리사회는 지난 십 여년 동안 국제결혼 이주자, 이주노동자가 급격히 증가하면서 다문화 사회로의 진입을 목전에 두고 있다. 전체 결혼 대비 국제결혼 비율은 1990년 1.2%에서 2008년 11%로 10배 정도 증가하였다. 국내 체류 외국인 수도 급격히 증가하였다. 1990년 49,570명에서 2009년에는 1,149,493명으로 2배 이상 증가하였다. 그리고 행정안전부의 2012년 지방자치단체 외국인주민 현황(12.1.1 기준)을 보면 우리나라에 거주하는 외국인주민수는 모두 140만 9,577명으로 조사되었다.

정부는 이에 대응한 다양한 정책을 추진하고 있으나 산발적, 중복적 시행이라는 지적이 제기되고 있어 본격적인 다문화 사회를 대비한 체계적인 정부정책의 조정이 요구되고 있다. 최근 외국 사례연구도 일부 진행되고 있으나 단편적 자료로 그치는 경우가 많아 보다 심도 있고 최근의 경향을 포착하는 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이를 위해 주요 다문화 국가들의 정책들을 검토하여 한국의 다문화 정책 개발에 참고가 되도록 하는 것이 본 연구의 주목적이다.

## 2. 주요 연구결과

### 가. 캐나다의 다문화 정책

#### 1) 원주민 정책

인디언을 담당하는 부서는 '캐나다 원주민 문제와 북부개발부'(AANDC)이다.<sup>34)</sup> AANDC의 주요과업은 북미 인디언과 이누이트, 메티스를 포함한 원주민과 캐나다 북부인들을 지원함에 있다. AANDC의 과업은 크게 세 가지로 요약된다. 1. 사회적 웰빙과 경제적 번영을 위한 원주민의 노력 2. 건강하고 보다 지속가능한 공동체 3. 모든 캐나다인들의 이익을 위한 캐나다의 정치적, 사회적, 경제적 발전에 대한 이들의 온전한 참여를 위한 노력을 지원한다.<sup>35)</sup> 2006년 인구센서스 자료에 의하면 캐나

34) <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100010002>

35) <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100010023/1100100010027>

다 원주민은 인디언, 이누이트, 메티스를 포함하여 1,172,790명이다. 1996-2006년 사이 비원주민이 6% 증가한 반면, 원주민은 45% 증가하였다. 이누이트 50,485명, 메티스 389,785명, 인디언이 698,025명으로 조사되었다.<sup>36)</sup> 원주민은 캐나다 전체 인구의 총 0.038%를 차지한다.

원주민과 비원주민의 관계를 재정비하기 위해 해결되어야 할 세 가지 주요 사안이 있다. 첫째, 원주민의 권리는(헌법 조항에 의한) 주어진 것인가, 아니면(원주민 자치 구조로서의 특수한 지위에서 나오는) 생득권인가? 둘째, 그들의 권리는(헌법이 정하는 제한된 범위에 머무는) 제한적 권리인가, 아니면(제한 범위가 없이 모든 영역에 적용되는) 무제한적 권리인가? 셋째, 원주민의 권리는(연방법 또는 주법에 예속되는) 종속적 권리인가, 아니면(특정 영역에서 완전한 입법권을 가지는) 독립적인 권리인가? 이들 사안에 대한 원주민 왕립위원회의 입장은 원주민의 권리가(연방정부가 부여한 권한이 아닌) 생득권이고, (원주민이 관리하는 특정 영역에 국한된) 제한된 권리이며, (원주민의 관할 하에 놓인 영역은 완전히 그들의 관리에 맡기는) 독립적인 권리라는 것이다. 이러한 원칙이 분명히 수용되기만 한다면, 자치의 의미와 범위에 관한 문제에 차도가 있을 것이라 여겨졌다. 현재 고려중이거나 이미 실행에 옮긴 아이디어로는 연방 의회나 주 의회에 원주민을 위한 별도의 의석을 마련하기, 부족 사법프로그램, 다양한 경제개발 프로그램, 세출권을 연방 기관에서 부족 위원회로 이양하기 등이 있다. 오늘날에는 토지 분쟁해결, 원주민 투자 및 사업, 문화 부흥, 새로운 행정적, 법적 권한 등을 통해 원주민의 영향력이 강화되고 있다. 그러나 한편으로는 구조적 차별, 인종 차별주의, 내부적 갈등 등으로 인해 무력화가 여전히 지속되고 있다

## 2) 이중언어 정책

캐나다의 언어정책은 캐나다의 다문화주의 정책의 역사를 일괄할 수 있는 시금석이라 할 수 있다. 1960년대 공식언어법 도입을 둘러싼 논쟁은 다문화주의 정책의 시작이었다. 1969년 이중언어 및 문화주의에 대한 왕립위원회가 창설되었고, 다문화주의 정책의 기초를 세웠다. 즉, ‘한 사람, 두 개의 공식언어, 다양한 문화’라는 관념은 차

36) <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/rt-td/ap-pa-eng.cfm>



이에 대한 관용과 존중을 유도하였다.

이중언어 정책은 문화콘텐츠 분야가 고부가 가치 창출 산업이 되고, 소통이 화두가 되는 지식정보화, 세계화 시대를 맞아 새로운 문화적, 경제적 의미를 획득하였다. 이러한 사정을 배경으로 캐나다 정부의 공식언어를 위한 액션플랜은 영어와 불어, 이중언어를 구사하는 15-19세의 비율 약 24%를 2013년까지 50%로 올리기로 하였다. 연방정부는 실현가능한 이 목표를 달성하기 위해 지역과 지방에 지원을 할 것이다 (Action Plan for Official Language, Government of Canada, March 2003).

## 나. 영국의 다문화 정책

### 1) 이민정책

2008년 금융위기의 여파 및 영국의 최근 정치사회적 상황으로 인해 소수이민자들의 효과적 관리와 통제를 강조하는 더욱 일방적인 통합정책의 수립의 가능성이 높아졌다. 이민자 신청자의 시민권 취득 시간과 비용을 증가시킨 2009년의 ‘국경, 시민권 및 이민법’이 그 예이다.<sup>37)</sup>

영국 이민자 보호에 관한 법률은 이민자 개인의 권리를 보호하기 위한 차원이 아닌 엘리트층의 사회질서 유지를 위하여 만들어졌다고 할 수 있다. 이민자 보호 법률은 인종에 기초한 사회적 불안으로부터 사회 전체를 보호하기 위한 의도가 강하며, 강제적 성격을 띠기보다는 권고적 차원에서 머무르는 경우가 많이 발견된다.

### 2) 다문화 교육정책

영국의 이주민을 위한 다문화 언어교육으로는 영어를 제2언어로 하는 학생들을 위한 영국 교육부의 EAL(English as an additional language)을 들 수 있다.<sup>38)</sup> 임신시기부터 초등학교 입학까지 부모들과 아동 보호자들에게 아동들을 위한 자문과 지원을 하는 아동센터도 저소득층이 많은 이민자들에게 큰 도움이 되고 있다. 이외에

37) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contents>

38) <http://www.education.gov.uk/schools/pupilsupport/inclusionandlearnersupport/eal/a0076755/english-as-an-additional-language>

도 소수인종학업성취 서비스(MEAS: Minority Ethnic Achievement Service)가 있다. MEAS의 주요과제는 1. 소수인종 학생의 포용(inclusion)지원 2. 다양성의 증진 3. 인종주의 예방이다.<sup>39)</sup>

## 다. 미국의 다문화 정책

### 1) 이민 근로자와 그 가족에 대한 지원

실제 미국 이민자 통합정책, 특히 연방 수준에서의 정책은 이민자에 대한 불간섭주의로 접근되고 있으며, 대부분의 이민통합 사업은 주와 지역정부 또는 비정부 단체에 맡겨져 있는 형편이다. 오히려 연방 차원의 이민통합 사업은 이민자 자녀와 가족을 위한 교육 서비스, 이민 노동자 건강 및 교육 서비스, 직업 훈련, 난민과 망명자를 위한 건강 및 기타 서비스 등을 누더기처럼 망라하고 있는 형국이다.

#### 가) 이민자 교육

이민근로자와 그 가족에 대한 건강, 교육, 노동인력 훈련 등의 연방 사업들은 연방 이민통합정책의 실체적인 요소로 볼 수 있다. 미국의 노동인구는 미국 토박이들이 주류를 이루던 상황에서 최근 몇 십년간 외국 출생자가 주류를 이루는 상황으로 바뀌었다. 이민자 교육 사업은 이민 가정 자녀의 교육적 수요를 충족시켜주기 위한 것이다. 이 사업에는 교육과 사회복지 및 보건과 같은 지원 서비스가 모두 포함된다. 서비스는 학교, 학군, 공공, 또는 민 간 지역 조직에서 제공한다. 1989-1990, 2000-2001 학년도 사이에 이민자 교육 사업에 참가한 학생의 수는 411,700명에서 737,684명으로 79%가 증가하였다. 2000-2001년도 참가 학생의 절반이상이 캘리포니아와 텍사스, 플로리다에서 교육을 받았다. 미국도 캐나다의 경우처럼 이민자들이 특정 주에 밀집되고 있음을 알 수 있다.

39) <http://education.staffordshire.gov.uk/Curriculum/Services/EthnicMinorityAchievement/>

### 나) 이민자 헤드스타트(Head Start)<sup>40)</sup>

이민자 헤드 스타트는 전국 규모로 시행되는 일반 헤드 스타트 사업의 특별사업이다. 그러나 이민자들의 상대적으로 높은 빈곤율과 이민자 자녀들의 언어를 비롯한 학교 적응능력의 배양이라는 측면에서 볼 때 헤드 스타트, 이븐(even) 스타트 정책은 미국의 빈곤계층은 물론 이민자들이 정착과정에서 부딪히는 가족문제에 도움을 주는 정책이라 할 수 있다. 헤드 스타트의 가장 큰 수혜자는 빈곤 이민자 가족과 그들의 자녀라 할 수 있다.

### 다) 긴급 이민자 교육 프로그램(EIEP: Emergency Immigrant Education Program)

EIEP는 예상하지 못한 이민자 학생 수의 급증을 겪고 있는 교육기관을 지원하는 것을 목적으로 한다. 첫째, 이민자 아동과 청소년들에게 고급의 교육을 제공한다. 둘째, 이들의 미국 사회로의 진입을 돕고, 똑같은 문제를 겪는 주(State)를 학습내용과 모든 아동들에게 요구되는 학업성취 표준을 통해 돕는다.<sup>41)</sup>

EIEP는 이민 학생을 위해 훈련된 인력과 아동교육에 부모의 참여를 높이기 위한 활동에 대한 지원뿐만 아니라 이민자 학생들을 위한 기본교육 강좌, 교습, 멘토링, 카운셀링 등도 지원한다.

### 라) 이중언어교육법(Bilingual Education Act)

1968년 제정된 이중언어교육법의 잦은 개정은 미국에 사는 영어 미숙달 학생(LEP: Limited English Proficiency) 요구들이 반영되어 있다. 이 법은 기초적 가이드라인 제시에서 보다 구체적인 규칙들과 프로그램 커리큘럼의 지방에서의 통제를 고무하는 것으로 전개되어 나갔다. 영어 미숙달 학생에 대한 프로그램이 시작된 이후 자국의 언어 사용은 논쟁점이었다. 최근의 입법은 지역단위의 학교들이 영어 미숙달 학생이 영어에 숙달하고 수업에 성공적으로 참여하기 위해서 이들에게 다양한

40) <http://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/hs/about> 미국 이민청 자료 참조

41) <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/pg49.html> 참조

대안이 요구된다는 믿음을 반영하고 있다. 이중언어교육법의 변화는 미국이 새로운 이민자들에게 편의를 제공해야 한다는 여론을 반영하고 있다. 영어 미숙달 학생들에 대한 교육이 종종 논란거리가 되어 왔지만 이들의 요구를 보다 더 잘 반영하는 노력을 하는 방향으로 전개되어 왔다.<sup>42)</sup>

#### 마) 낙오아동방지법(NCLB: No Child Left Behind Act)

2001년 낙오아동방지법의 시행으로 이중언어 교육과 긴급 이민자 교육을 위한 자금을 통합하여 영어 습득 능력 및 언어능력 향상을 위해 주에 지급하는 단일의 지원금 사업을 만들었다. 이 지원금은 영어 미숙달 학생 인구와 그 주의 최근 이민자 학생의 숫자에 근거하여 집행된다. 모든 주는 영어 미숙달 학생이 반드시 영어에 능숙해지고, 높은 수준의 학업성취도를 보이며, 다른 모든 어린이들에게 설정된 것과 동일한 기준을 충족시키도록 만들기 위해 최소한 50만 달러를 지원 받게 되어 있다. 이 기금은 영어 교육, 강습 및 기타 영어 미숙달 학생 및 이민자 학생, 가족의 문자 습득과 부모교육, 멘토링, 카운슬링, 교사와 스태프의 전문성 개발에 사용된다.

#### 바) 성인 ESL(English as Second Language)

성인 ESL 교육을 위한 연방 자금지원은 연방 성인교육 사업의 일환으로, 읽고 쓰기(성인기본교육), GED(성인 중등교육), 영어 교육에 대한 자금을 지원한다. 일반적으로, 주정부는 지급받은 연방 보조금을 이 세 가지 사업 간에 적절하다고 생각되는 대로 배분할 수 있다. 1998년에 의회는 성인교육 및 가족 문해력 법안(Adult Education and Family Literacy Act, AEFLS)<sup>43)</sup>을 재시행하는 법안을 통과시켰는데, 이 법에 따라 2000년부터 직업/성인교육청(OVAE: Office of Vocational and Adult Education)<sup>44)</sup>이 각 중에 이민자 및 여타 영어에 익숙하지 못한 인구집단을 위해 영어 문해력(English Literacy)과 시민교육을 위한 보조금을 지급하도록 의무화 되었다. 이 시민교육 사업은 시민의 권리와 책임, 그리고 시민 참여에 대한 교

42) 이중언어교육법은 1968년 제정 이후, 1974, 1978, 1984, 1988년 개정 되었다.

43) <http://www2.ed.gov/policy/adulted/leg/legis.html> 참조

44) <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ovae/index.html> 참조

육을 제공한다. 2000년부터 매년 세출 법령에 따라 총 성인 교육기금의 일정 비율을 영어 문해력 시민교육에 배정해 왔다. 2000년에는 이 세출 규모가 전체 성인교육 기금의 대략 5.7%였으며, 이후 연간 12% 정도로 유지되어 왔다. 이 기금이 각 주에 배당되는 비율은 해당 주의 미국 시민권 및 이민서비스 데이터의 영주권 허가 비율과 이민자 인구성장률에 근거한다. 모든 주는 적어도 6만 달러는 받게 되어 있다. 이 기금은 기본적으로 잉여분이 생기면 각 지역의 필요에 따라 분배할 재량권이 주정부에 주어진다.<sup>45)</sup>

## 라. 호주의 다문화 정책

### 1) 성인 이민자 영어 프로그램

#### (AMEP: Adult Migrant English Program)

성인 이민자 영어 프로그램은 이민자와 갓 입국한 인도적 입국자들(humanitarian entrants)을 위한 무료 영어 언어 교육 과정을 제공한다. AMEP는 ‘AMEP에서 영어배우기’, 선생님들과 서비스 제공자들을 위한 정보를 제공하는 ‘영어 가르치기’, 27개의 공동체들의 언어에 대한 정보를 제공하는 ‘다른 언어에 대한 정보’, AMEP에서 제공되는 서비스들에 대한 정보, 프로그램이 어떻게 작동하는지에 대한 정보를 제공하는 ‘AMEP의 사실들과 모습들’(AMEP Facts & Figures) 네 부분으로 구성되어 있다.<sup>46)</sup>

영어 배우기는 총 10부분으로 구성되어 있다. 첫째, 무료로 영어를 배울 수 있는 능력이 있다면 참여할 수 있는 ‘내가 AMEP의 영어 수업에 참가할 수 있는가?’, 둘째, 영어를 교실과 가정에서 배울 수 있는 정보를 제공하는 ‘교실과 가정에서 영어 배우기’, 셋째, 호주의 영어수업에 대한 지도를 제공하는 ‘AMEP 영어 수업찾기’, 넷째, AMEP 수업을 마친 사람들의 이야기를 제공하는 ‘성공 스토리들-결코 포기하지 말

45) ESL의 가이드라인 ‘Expanding ESL, Civics, Citizenship Education in your Community: A Start Up Guideline’ 에 대해서는

<http://www.uscis.gov/USCIS/Office%20of%20Citizenship/Citizenship%20Resource%20Center%20Site-/Publications/PDFs/M-677.pdf> 참조

46) <http://www.immi.gov.au/living-in-australia/help-with-english/amep/> 참조

자', 다섯째, 24개 언어로 번역되어 있는 브로셔와 자료표들을 자국어로 제공하는 '당신의 모국어로 된 정보', 여섯째, AMEP에서 사용되는 용어들과 그 뜻을 수록한 용어사전 '용어사전-AMEP 웹사이트 단어의 의미들', 일곱째, AMEP와 접촉할 수 있는 정보와 AMEP에 대한 칭찬과 비난을 할 수 있는 'AMEP 접촉하기: 질문들과 코멘트들', 여덟째, 직업과 영어공부를 병행할 수 있는 방법에 대한 정보를 제공하는 '일과 영어 공부를 같이 하고 싶다면?' 아홉째, 무료 보육, 번역, 학업에의 도움에 대한 정보를 제공하는 '학생지원', 열 번째, AMEP 이후 할 수 있는 것들에 대한 정보를 제공하는 '다른 영어 프로그램-일과 학업'이 있다.<sup>47)</sup>

## 2) 다문화 예술과 다문화 축제 보조금

호주정부는 다문화 예술과 다문화 축제 보조금을 위한 펀딩을 포함한 다양성과 사회통합 프로그램의 현재의 관점(scope)에 대한 우선순위를 재배열할 것이다. 다문화 예술과 축제는 다양한 배경을 가진 모든 호주인들이 함께 하고 다양한 문화적 경험들을 할 수 있도록 기회를 제공한다. 이것들은 사회통합과 상호이해를 촉진한다. 4년의 회기년 동안 50만 불이 공동체 그룹들이 그들의 문화적 유산들과 전통들을 표현하는 것을 고무하고 지원하기 위해서 할당될 것이다.

## 3) 다문화 청년 스포츠 파트너십 프로그램

스포츠와 활동적 레크리에이션이 사회통합과 공동체 통합의 전략임이 입증되었음을 인식하여, 호주정부는 다문화 청년 파트너십 프로그램을 설립할 것이다. 이 프로그램은 스포츠와 적극적 레크리에이션 활동들을 통해서 문화적으로, 언어적으로 다양한 배경을 갖는 새롭고 형성 중인 공동체들(망명자들과 소수 망명자들을 포함하여)에게 연결고리를 제공하고 청년들의 참여를 창출할 것이다.

이 프로그램은 호주 스포츠 위원회(ASC: Australian Sports Commission)에

47) <http://www.immi.gov.au/living-in-australia/help-with-english/amep/learning-english/> 참조  
 '다른 영어 프로그램-일과 학업'에 대해서는  
<http://www.immi.gov.au/living-in-australia/help-with-english/amep/learning-english/other-english-programs.htm>  
 참조

의해서 관리되며, 청년들의 문화적, 언어적 다양성이 이웃의 스포츠 조직들, 공동체 조직들과 연결될 수 있도록 할 것이다.

## 마. 프랑스의 다문화 정책: 공화주의 원칙과<sup>48)</sup> 세속주의 원칙

### 1) 공화주의적 원칙들(les principes républicains)이란 무엇인가?<sup>49)</sup>

공화주의적 원칙이란 우선 자유, 평등, 박애와 같은 공식 법체계에 기록된 것들이다. 1905년 이후 세속성(laïcité)과 프랑스 정치공동체의 정의에 대한 최근의 사회계약이 추가되었다.

#### 가) 공화주의 원칙들과 이민

영광의 30년 동안 이 원칙들은 이민에 관해서 어떤 논쟁도 야기하지 않았다. 이것이 문제가 된 것은 이민자들의 정착과 우파정당들에 의해서 이민에 의한 위험들에 대해 공화주의적 원칙으로 대응하는 것에 대한 문제제기를 하기 시작한 이후였다. 프랑스 사회는 점점 더 통합, 시민권, 이슬람 문제들에 대한 논쟁에 민감해지기 시작했다.(특히 여성들의 스카프에 관한 문제들) 이는 또한 정체성(identité)에 관한 공화주의적 가치들의 문제와 연관된다.

### 2) 세속성(laïcité)의 원칙<sup>50)</sup>

세속성은 종교에 대한 정치의 자율성의 원칙을 의미한다. 세속성은 양심의 자유, 예배(culte)의 자유, 표현의 자유를 보장하는 인권의 철학과 연관된다. 이 모든 것들은 신앙의 권리, 믿지 않을 권리 또는 종교의 전환의 권리이다. 국가는 이러한 자유들을 존중하기 위해서 어떠한 종류의 예배에 특권을 주거나, 자금을 주어서도 안된다.(1905년 10월 9일 법) 그리고 국가는 교회와 국가의 분리에 엄격한 중립성을 지

48) <http://www.histoire-immigration.fr/histoire-de-l-immigration/questions-contemporaines/diversite-culturelle-et-principes-republicains> 참조

49) <http://www.histoire-immigration.fr/histoire-de-l-immigration/questions-contemporaines/diversite-culturelle-et-principes-republicains/quels-sont-les-principes-repub> 참조

50) 고등통합위원회의 세속성에 대한 설명은 <http://www.hci.gouv.fr/-Mission-laicite-.html> 참조

켜야 한다. 모든 종교들은 그러므로 평등하게 취급된다.

프랑스는 1989년 이후 지속된 헤드스카프 논쟁과 2004년 종교적 상징물의 착용 금지법 제정에서 볼 수 있듯이 공공영역에서 자신의 종교적 정체성을 드러내는 것을 금지해 왔고 그러한 시도를 프랑스 사회를 지탱하는 세속주의에 대한 중대한 위협으로 간주해 왔다.

## 바. 일본의 다문화 정책

### 1) 출입국·재류자격 관련 정책

기본적으로 단일민족 의식을 갖고 있는 일본은 지금까지 영주를 전제로 한 외국인을 유입하지 않고 있다. 즉 신규입국자로 「영주자」라고 하는 자격을 가진 외국인은 존재하지 않는다. 이 의미는 일본은 「이민국」이 아니라는 것이다. 그러나 1980년대부터 본격화된 노동력 부족 현상을 해결하기 위한 방법으로서 외국인 노동자 유입을 제한적으로 허용함으로써 뉴커머 외국인이 급증하게 되었고, 이들의 일본 사회 적응 과정에서 다양한 문제가 나타났다. 외국인 유입과 적응에 관해 일본 내에서도 다양한 논쟁이 있었다. 이들 논쟁과 외국인 유입과 관련된 정책들을 중심으로 정리하면 다음과 같다.



〈표 3-3-10〉 외국인 유입관련 정책의 역사

논쟁기	연도	내 용
전후 쇄국기	1950년	외무성에 출입국관리청을 설치(52년 법무성의 출입국 관리국으로 <sup>51)</sup> )
	1951년	출입국 관리령의 제정(동년시행) <sup>52)</sup>
	1967년	제1차 고용대책 기본계획을 각의 결정: 외국인 노동자는 유입 안함
	1981년	출입국 관리 및 난민인정법의 제정(이하 ‘입관법’이라 함) : 82년 시행(‘기술연수생제도’, ‘특별영주자 허가제도’ 도입)<- 난민조약에 가입
제1차 논쟁기	◆ 엔고에 따른 신규입국자 수가 급증해 비정규취업자가 증가 ◆ 버블 경기로 노동력부족 중 외국인 노동자 유입을 둘러싼 논의가 연구자나 평론가간에 활성화	
	1984년	유학생·취학생에게 아르바이트 인정 : 주 20시간에서 1990년 1일 4시간 이내, 개별신청제로 바뀜
	1988년	제6차 고용대책 기본계획을 각의 결정 : 전문, 기술적인 능력을 갖고 있거나 능력에 주목되는 외국인 인재를 가능한 한 유입하는 방향으로 대처. 단, 단순 노동력 유입에 관해서는 충분히 신중히 대응
	1989년	입관법의 개정(90년 시행) 1) 재류자격의 정비·확충과 상륙심사기준의 명확화 2) 불법 취로조장죄의 신설(=고용자 처벌제도)
	1990년	새로운 ‘정주자’ 재류자격에 관한 법무성 고시
	1991년	일본국과의 평화조약에 근거, 일본 국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특별법 제정

## 2) 재류외국인의 관리를 위한 정책

재류외국인에 관한 정책은 국가보다 먼저 외국인을 직접적으로 관리하지 않으면 안 되는 지자체에서 먼저 지역 내 외국인에 관한 정책을 실시하기 시작했다. 이에 영향을 받은 총무성은 2005년 6월부터 ‘다문화공생 추진에 관한 연구회’를 설치해 지역의 다문화공생 시책에 관한 검토를 추진했다. 지방자치체에서의 다문화 공생 추진

51) 法務省 入國管理局 [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan\\_index.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_index.html) 참조.

52) 出入國管理及び難民認定法(昭和二十六年十月四日政令第三百十九号)  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html> 참조

에 관해 총합적·체계적인 검토를 한 것은 이것이 처음이다. 이후 ‘다문화 공생추진에 관한 연구회’의 보고서(2006년 3월)<sup>53)</sup> 2006년 4월 7일 경제재정 자문회의에서 채택되어 지역에 있어서 대처가 필요한 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활지원(거주, 교육, 노동환경, 의료·보건·복지, 방재, 등)’, ‘다문화 공생 지역 만들기’, ‘다문화공생 추진체제의 정비’의 각 분야를 ‘다문화공생 추진 프로그램’으로서 정리해 구체적인 제언을 실시하고 있다.

현재까지 진행되어 온 일본의 외국인에 대한 정책과 제안 등을 주요 각 기관 별로 정리해 보면 다음의 표와 같다.

〈표 3-3-11〉 일본정부 주요 각 기관의 외국인 관련 업무 및 정책

성청	설치일	주관	내용
내 각 관 방	1988년 5월	외국인 노동자 문제 관계 성청 연합회의	외국인 노동자를 중심으로 한 외국인 수용에 관한 제 문제 검토를 위해 설치 : 2006년 12월 25일 ‘생활자로서 외국인’에 관한 총합적 대응과 예산 발표
	2002년 8월	난민대책 조정회의	난민을 둘러싼 제 문제에 관해 관계 행정기관의 연락 조정
	2005년 7월	범죄대책 각료회의 간사회 외국인 재류관리에 관한 워킹팀	외국인 재류에 관한 정보를 정확히 파악해 통합적으로 관리하는 기구 구축의 검토를 위함
내 각 부	2009년 1월	정주 외국인 시책 추진회	관계성청 연계 하, 필요로 하는 대책을 신속히 강구, 지역에 있어서의 지원을 추진하기 위한 검토를 실시

53) 일본 총무성의 다문화공생 보고서에 대해서는 多文化共生の推進に關する研究會 報告書: ~地域における多文化共生の推進に向けて~

[http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota\\_b5.pdf#search=多文化共生%20報告書](http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf#search=多文化共生%20報告書) 참조

特定非営利活動法人 多文化共生センター에 대해서는

[http://www.bunka.go.jp/kokugo\\_nihongo/kyouiku/chiiki/tabunka/index.html](http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/kyouiku/chiiki/tabunka/index.html) 참조

〈표 3-3-11〉 일본정부 주요 각 기관의 외국인 관련 업무 및 정책(계속)

성청	설치일	주관	내용
총무성	2005년 6월	다문화공생 추진에 관한 연구회 (실무담당: 자치 행정국 국제실) <sup>54)</sup>	지역에서의 다문화공생 시책 추진에 관한 검토 ‘지역에서의 다문화공생 추진플랜’ 책정 => 2006년 3월에 지방공공단체에 통지. 2009년 4월 현재 도도부현은 94%, 시정촌은 21%의 단체가 다문화공생에 관한 계획 등을 책정완료
	2009년 9월 ~ 2010년 3월	다문화공생 추진에 관한 의견 교환회 (총 4회) <sup>55)</sup>	지역 실정에 맞는 다문화공생을 추진하기 위해 지방 공공 단체 조직의 지원을 위한 지식인들의 의견 교환회를 개최
외무성	2005년	영사국 외국인과	외국인 문제에 관한 국제 심포지움 : 지방자치체, 국제이주기관(IOM)과 공동으로 외국인의 수용 정책, 사회통합 방식에 관한 깊이 있는 논의를 하기 위해 개최하고 있음 <sup>56)</sup>
법무성	1952년	입국관리국	외국인의 출입국심사 및 재류 외국인의 관리에 관한 업무를 실시
		인포메이션 센터	일본어, 영어, 한국어 등을 통한 입국수속, 재류수속 등에 관한 상담(현재 8개 본국, 12개 출장소) <sup>57)</sup>
	2007	재류관리 전문부회	입국, 재류 수속 등의 행정수속, 생활관련 상담 및 정보 제공(현재 3개소)
	2009년부터	외국인 총합 윈스톱 센터(지자체의 상담창구와 연계)	입국, 재류 수속 등의 행정수속, 생활관련 상담 및 정보제공(현재 3개소)
문부과학성			정주외국인 아동의 취학 지원사업 귀국, 외국인 아동학생 유입촉진 사업 지역 일본어 지원사업(2006-2007) <sup>58)</sup> ‘생활자로서의 일본인’을 위한 일본어 교육사업 (2008년부터) <sup>59)</sup>
	2009년	정주외국인 아동의 교육 등에 관한 정책 간담회	일본계 아동과 뉴커머로 불리는 외국인 아동의 취학이나 유학생에 대한 일본어 교육 등에 관한 자문
후생노동성		외국인고용서비스센터	유학생 취업상담, 재류자격 등의 상담 및 구인 접수 등(도쿄, 오사카, 아이치 3곳 설치)

54) 다문화공생 추진에 관한 연구회(多文化共生の推進に關する研究會)에 대해서는  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/tabunka\\_kenkyu/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tabunka_kenkyu/index.html) 참조

55) 다문화공생 추진에 관한 의견 교환회(多文化共生の推進に關する意見交換會)와 多文化共生の推進に關する意見交換會 議事録, 報告書 에 대해서는  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/tabunka/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tabunka/index.html) 참조

## 사. 유럽연합(EU)

### 1) 이민자 사회통합 업무의 법적·정책적 기반

EU가 추진하는 이민자 대상 사회통합 촉진 업무가 근간으로 하는 법적·정책적 기반은 첫째 ‘조약(Treaty)’, 둘째 유럽정상들에 의한 ‘유럽이사회 중 장기 프로그램’, 셋째 유럽연합의 장기전략인 ‘유럽 2020 전략’이다.

#### 가) 리스본조약

이민자의 권리를 넘어 이민자의 사회통합에 대한 EU차원 통일업무에 대한 법적 기초는 『리스본 조약(2007년 체결, 2009년 발효)』에서 아래의 제79조 4항으로 처음으로 제시되었다.

○ 제 79조 4 항: 유럽의회와 이사회는 회원국의 영토에 살고 있는 제3국적민들의 통합을 촉진하기위해 회원국의 조처에 인센티브를 줄 수 있고 도울 수 있는 조처를 수립해야 할 것인데, 이에 회원국법 및 규칙들 간의 조정은 제외한다.

#### 나) 스톡홀름 프로그램(2010-2014)

1999년 10월 핀란드 템페레에서 개최된 유럽이사회(Tampere European Council)에서 유럽정상들은 향후 5년간 유럽내 거주하는 제3국적민의 입국조건에 관한 법 제정 및 사회통합을 보장하는 공동의 이민정책안 마련에 합의했다. 또 이사회

56) 外務省의 재일 외국인 사회통합과 ‘일본에서 생활을 시작할 예정이신 분들에게’ 각 외국어판에 대해서는 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/symbiosis/index.html> 참조

57) 外務省 ‘일본에서 생활을 시작할 예정이신 분들에게’ 한국어본에 대해서는 [http://www.mofa.go.jp/j\\_info/visit/visa/pdfs/guide\\_living\\_kr.pdf](http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/pdfs/guide_living_kr.pdf) 참조

오오사카(大阪)府의 외국인 상담기관에 대해서는 <http://www.pref.osaka.jp/ko/life/general/helplist.html> 참조

‘다언어 생활정보’ 한국어본에 대해서는

<http://www.clair.or.jp/tagengorev/ko/index.html> 참조

‘일본에 오신 후의 공적 수속의 순서’ 한국어본에 대해서는

[http://www.clair.or.jp/tagengorev/ko/Orientation08JAN\\_Kr.pdf](http://www.clair.or.jp/tagengorev/ko/Orientation08JAN_Kr.pdf) 참조

58) [http://www.bunka.go.jp/kokugo\\_nihongo/kyouiku/chiiki/index.html](http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/kyouiku/chiiki/index.html) 참조

59) [http://www.bunka.go.jp/kokugo\\_nihongo/kyouiku/seikatsusya/index.html](http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/kyouiku/seikatsusya/index.html) 참조

는 사회통합정책의 목적이 합법적으로 거주하는 제3국적인의 권리와 의무를 EU 시민과 동일하게 보장해주는 것이라는 점에 합의했다.

2004년 11월 헤이그 이사회(The Hague European Council)에서는 헤이그 프로그램 (2005-2009)<sup>60)</sup>이 채택됐다. 이민자의 사회통합을 위해서 특히 이들이 사회에 완전히 참여할 수 있는 동등한 기회가 부여되어야 함과 통합을 방해하는 모든 장애가 제거되어야 함이 명시됐다.

2009년 개최된 스톡홀름 이사회(Stockholm European Council)에서는 사회통합과 관련하여 야심찬 스톡홀름 프로그램(2010-2014)이 채택된다. 이 프로그램에서는 회원국들 사회통합정책들은 다른 연계 정책 분야 가령, 고용, 교육, 사회적 포용정책 등과 조화되어야 하며, 정보교환을 위한 조직과 도구들의 개발과 병행되어야 함이 명시됐다. 또한 EU집행위원회가 통합과정을 돕고 통합정책결과를 모니터링할 수 있는 주요지표를 개발하기위한 유럽 표준을 규정할 것이 요청됐다.

#### 다) <유럽2020, 성장을 위한 전략>

<유럽 2020>은 2010년 3월 유럽 이사회에서 채택된 향후 10년 간 진행 될 유럽의 지속가능한 성장전략으로 고용, 혁신, 교육, 사회통합, 기후변화/에너지 5개 분야를 포함하며 이 중 3가지 내용이 이민자 통합에 해당된다.

2010년 4월 27일 <유럽 2020>을 각 회원국에 실천하기위한 <공동 가이드라인>이 발표됐는데, 회원국의 고용정책에 관한 가이드라인의 Part-II가 이민자 사회통합에 직접적으로 관련된다.

○ 가이드라인 7: “회원국은 합법적 이민자 및 다른 취약 그룹의 노동시장에의 통합을 촉진하는 정책을 통해 노동력의 참여를 향상시켜야 한다” 명기. 또한 “회원국은 신입자에게 노동시장의 장벽을 제거해야만 한다” 명기.

○ 가이드라인 8: “이민과 사회통합정책을 목표로 한다” 언급

“노동자의 직업상의 지리적 이동성에 대한 장벽을 제거”할 필요 명기.

60) THE HAGUE PROGRAMME: STRENGTHENING FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE IN THE EUROPEAN UNION III-1.5항 참조 (2005/C53/ 01)

- 가이드라인 9: “비전통적 학습자에게 더 높은 교육이 제공되어야” 함을 말함.
- 가이드라인 10: 합법 이민자들은 특히 과도기에 수입안정성을 보장받고 가난을 줄일 수 있게 하는데 초점을 둔 혜택시스템의 필요에 대한 고려에서 언급됨.

## 2) 이민자 통합업무를 위한 활동

### 가) EU 이민자 통합정책 수행을 위한 11가지 <공동의 기본원칙> 채택<sup>61)</sup>

2004년 11월 내무사법 이사회(Justice and Home Affairs Council)에서 이민자 대상 사회통합정책 수행을 위한 유럽연합의 11가지 기본원칙이 채택됐다. 이 기본원칙의 채택은 유럽 내 이민자 사회통합 진척에 대한 2003년 6월 Thessaloniki 이 사회의 결론 및 2004년 헤이그 이사회 결정 등에 대한 후속조치라는 배경을 갖는다. 헤이그 이사회는 EU와 회원국 각국 사회통합 정책과의 조화의 중요성을 강조하면서 이를 위해 <공동의 기본원칙> 을 요청했다.

- 원칙 1: 통합은 모든 이민자와 회원국 거주자 상호간의 적응을 위한 역동적이면서도 두 방향의 과정이다.
- 원칙 2: 통합은 유럽연합의 기본가치에 대한 존중을 함축한다.
- 원칙 3: 고용은 통합과정의 열쇠부분이며, 이민자의 참여와 이민자의 거주국에 대한 기여와 그러한 기여를 가시적으로 만드는 핵심이다.
- 원칙 4: 거주 국가의 언어, 역사, 제도에 대한 기초 지식은 통합에 필수적이다.
- 원칙 5: 교육에 대한 노력은 이민자들을 준비시키는데 대단히 중요한 것으로, 특히 그 자녀들의 더 성공적이고 적극적인 사회참여를 위해 그러하다.
- 원칙 6: 이민자가 국가시민의 기초위에서 공적 혹은 사적인 자원과 서비스에 차별당함 없이 접근할 수 있는 것은 더 나은 통합을 위해 매우 중요하다.
- 원칙 7: 이민자와 회원국 시민들 간의 빈번한 상호작용은 통합의 토대를 이루는 메커니즘이다. 이민자와 이민자 문화에 대한 교육 등 여건조성은

61) COMMON BASIC PRINCIPLES FOR IMMIGRANT INTEGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf)

이민자와 회원국 시민들 간의 상호작용을 높인다.

- 원칙 8: 다양한 문화와 종교적 실천은 기본권 헌장 하에 보호되어야 하지만, 이 실천이 다른 불가침의 유럽인의 권리나 국가법과 갈등되지 않는 한에 서이다.
- 원칙 9: 특히 지역적 수준에서 이민자들의 민주과정의 참여와 통합정책 및 방법의 수립에의 참여는 통합에 도움이 된다.
- 원칙 10: 사회통합정책과 방법이 메인스트림이 되는 것은 공공정책형성과 시 행에 있어 중요한 고려사항이다.
- 원칙 11: 명백한 목표, 지표와 평가 메커니즘을 발전시키는 것은 정책을 관리 하고 통합과정을 평가하며 정보의 교환을 더욱 효과적으로 만드는 데 필수적이다.

#### 나) 이민자 통합의 기본틀을 위한 공동 아젠다(2005-2010)<sup>62)</sup>

2005년 유럽연합 집행위원회는 EU와 각 국가 수준에서의 정책의 일관성을 확보 하면서 〈공동의 기본원칙〉을 이행하기위한 구체적 방법을 제시하기 위해 “사회통합을 위한 공동 아젠다(2005-2010)”계획을 제출했다.

이 공동 아젠다는 이민자의 사회통합을 촉진하고 사회통합정책 관련자들 간의 정보 교환을 고무하기위한 통합관련 유럽웹사이트, 유럽통합포럼 및 제3국 국적인의 통합 을 위한 유럽기금 등과 같은 일련의 보조적 EU메커니즘과 수단들을 계획했다.

#### 다) 제3국적인의 사회통합을 위한 유럽 아젠다(2011)<sup>63)</sup>

이민자의 사회통합을 위한 도구를 발전시키고 지식을 교환할 수 있는 방법에 대한 연구를 요청한 스톡홀름 프로그램에 부응하여, EU집행위원회는 2011년 7월 20일 EU역외 출신이민자들의 사회통합에 관한 유럽아젠다를 제안했다. 이 아젠다는 3가

---

62) A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union COM(2005) 389

63) European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM(2011) 455 final  
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EN:PDF>)

지 주요내용으로 구성됐다.

첫째, 이민자의 경제, 사회, 문화, 정치적 참여증대에 초점을 맞출 것을 강조한다. 이는 사회통합과정에서 가장 중요한 것은 이민자가 EU 시민에 상응하는 권리와 책임감을 갖게 하는 것이라는 관점에 기반 한 것이다. 특히 EU역외 지역에서 습득한 교육과 경험을 불인정하는 것이 취업에 장애가 되고 착취의 계기가 되기도 함을 지적했으며, 또 이들에게 언어교육, 직업교육 등을 통해 직업시장에 쉽게 접근하도록 도와주어야 함이 제시됐다.

둘째, 이민자가 밀집 거주하는 낙후된 도시지역의 개발이 필요함과 이를 위해 유럽-중앙-지역정부-각 단체들의 협조 업무의 필요성, 재정적 지원 등에 대한 지역 당국의 더 많은 활동이 강조됐다.

셋째, 이민을 받아들이는 국가이외에도 이민자의 출신국가도 이들의 이민 후 새로운 국가에서의 사회통합을 도울 수 있는 역할이 있음이 제시됐다.

## 아. 독일

### 1) 사회통합 정책의 법적 · 정책적 기초

#### 가) 이민법(Zuwanderungsgesetz/ZuWG)<sup>64)</sup>

이민법의 제정 배경은 첫째, 유럽연합 회원국 간의 자유이동을 보장해야하는 등 유럽연합 이민통합정책을 수용하라는 국제적 요청, 둘째 이미 장기간 독일 거주 외국인을 통합하여 사회적 안정을 이루어야 한다는 정치·사회적 요구, 셋째, 저출산 고령화로 인한 노동인구부족 및 전문 인력 부족이라는 노동시장의 불균형 상황이라는 경제적 필요성<sup>65)</sup>이 제시된다.

64) Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern(Zuwanderungsgesetz). 독일 이민정책을 총괄하고 있는 내무성 홈페이지에 독일 이민자 사회통합 제안에 대한 최소한의 원칙이 체류법과 독일귀환자법에 법적으로 규정되어 있음이 밝혀져 있음.

[http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/Integrationspolitik/-integrationspolitik\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/Integrationspolitik/-integrationspolitik_node.html) (2012.5.22 검색)

65) 박명선(2007)



2005년 1월 1일 발효된 이민법은 외국인의 입국 및 체류규정, 가능한 체류 목적, 체류종료 및 망명 절차에 관한 규정을 담고 있다. 2007년 8월 28일 개정의 주요사항은 유럽연합의 체류 및 망명권 노선을 반영하는 것과 허위결혼 및 강요결혼 방지원칙수립, 내부치안 강화, 내무성의 국적법 결정의 반영 및 합법적 이주자의 사회통합을 지원하는 조처 등이다.

### 나) 국가통합계획 및 국가통합실천계획

2007년 발표된 『국민통합계획(Nationale Integrationsplan, NIP)』은 직업교육, 언어교육, 경제, 문화, 미디어 등 각 분야에서 연방, 주, 지방자치단체 및 사회, 이주민단체가 수행해야할 각각의 과업을 설정하고 있다.

2008년 11월 중간평가로서 『국민통합계획 제1차 진전보고서』가 제출됐다. 이후 2010년 11월 3일 제4차 정상회담에서 NIP를 보다 구체화하기 위해 국가통합실천계획(der nationale Aktionsplan der Integration)을 만들기로 합의하고 2012년 1월 31일 제5차 정상회담에서 이 실천계획을 발표했다.

실천계획을 만든 목적은 구체적이고, 평가할 수 있고, 구속력 있는 사회통합정책의 기초수립을 위한 것이다.<sup>66)</sup> 실천계획의 기본 원칙은 ‘대화의 원칙’으로 이는 국가와 시민사회, 특히 무수한 이민자 조직들과 대화의 중요성을 인식하는 것이며, 중앙정부와 지방정부가 공동의 목표의식을 갖는 것이다. 참고로 현재까지 중앙정부와 각 주정부들은 다음의 목표에 합의했다.<sup>67)</sup>

- 개별적 지원 강화 및 어린이, 청소년, 젊은이들의 잠재력 인식
- 외국에서 취득한 졸업증 인정 개선
- 연방과 지방 공공직에 외국인 비율 제고

66) Immigration and Integration 82-83

67) [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/nap/nationaler-aktionsplan/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/nap/nationaler-aktionsplan/_node.html)

## 2) 정책현황

### 가) 통합교육과정(Integrationskurs)

독일어 및 독일문화교육을 위한 통합교육과정은 2005년 발효한 독일 이민법(Zuwanderungsgesetz)에 의해 사회통합 정책의 필수과제로 도입됐다.<sup>68)</sup>

먼저 기본과정은 총 660시간 과정으로 그중, 600시간은 기본적인 독일어 능력배양시간이다. 2009년 7월 1일부터 통합과정은 독일어 테스트(Deutsch-Test fuer Zuwanderer, DTZ)로 끝나치게 됐다. 참여자는 DTZ에서 유럽공동언어참조(GER) B1 혹은 A2정도의 언어실력을 증명할 수 있어야 한다.

어학이후 60시간은 독일사회에 대한 오리엔테이션과정(2012년부터 45시간→ 60시간으로 확대)으로 커리큘럼은 연방이주난민청(BAMF)이 제공한다.

### 나) 직업연계 언어지원 프로그램

#### (ESF-BAMF-Programm zur berufsbezogenen Sprachfoerderung)<sup>69)</sup>

이 프로그램은 이민배경을 가진 사람들에게 언어 및 전문지식 습득을 하게해서 직업시장에의 첫 안착과 실업위기를 줄이기 위한 것이다. 유럽사회기금(ESF)의 지원을 받아 독일이민·난민청(BAMF)이 담당해 2008년에서 2013년까지 운영한다.

수업의 한 과정은 최고 730 수업시간으로, 중일반은 6개월, 반일반은 12개월 과정으로 운영된다. 참여자격은 이민배경, 독일어가 모국어가 아닌 경우, 초등학교 졸업, 통합과정 이수하고 어학 B1(중급) 이상의 수준을 증명한 사람들이다.<sup>70)</sup> 매년 2만 명을 지원하며, 국가통합행동계획에 따르면 2013년까지 참여자를 최소 20% 향상시킬 예정이다.

68) 제43조 독일에 거주하는 외국인의 사회통합 촉구, 통합과정은 독일의 역사, 문화, 법제도등을 알리도록 규정. 제44조, 44a조: 통합과정에 참여해야 하는 권리자, 의무자, 예외자에 대한 규정 <http://www.aufenthaltstitel.de/aufenthaltsg.html#43>(2012.5.22 검색)

69) [http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamitte/presse/integrationsbeauftragter/esf\\_sprachfoerderung.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamitte/presse/integrationsbeauftragter/esf_sprachfoerderung.pdf)

70) 2011년 12월 21의 방침수정으로 난민 및 이와 유사한 임시체류허가자도 참가가능. <http://www.esf.de/portal/generator/806>(2012.5.23 검색)

## 다) 청소년 지원 프로그램(JUGEND STAERKEN)<sup>71)</sup>

이는 연방 가족, 노인, 여성, 청소년부(BFSFJ)가 유럽사회기금(ESF)와 함께 출발기회에 있어 상황이 좋지 않은 청소년들을 돕기 위한 프로그램이다. 2008~2011까지 유럽사회기금 2억 4천 3백만 유로(약 3600억 원)가 “학교 기피-두 번째 기회”, “능력중개소 프로그램” 등에 사용됐다. 2013년까지 8천만 유로(약 1200억원)가 추가 적용된다. 추가로 국비 4천1백만 유로(약 600억원)가 “청소년이민자서비스”에 사용된다.

세부프로그램 중 “학교기피-두번째 기회(Schulverweigerung-Die 2.Chance)” 프로그램은 학교 이탈 청소년들이 다시 학교로 돌아가 졸업할 수 있게 돕는 프로그램으로 전국 200개소에 상담사 등이 배치된다. “능력중개소(Kompetenzagentur)” 프로그램은 불리함을 갖는 학생들에게 학교에서 직업 및 사회로 잘 나아갈 수 있는 길을 찾도록 인도하는 프로그램이다. “청소년이민자서비스(Jugendmigrationsdiensten)”는 전국 420여개 서비스센터에서 학교생활 및 취직에 어려움을 겪는 이민 배경의 청소년들을 돕기 위한 프로그램이다. 매년 8만명의 이민배경을 가진 청소년이 찾으며, 그 중 2만명을 개별적으로 지원했다.

법적 지원으로는 2011년 1월 1일 『이민배경을 가진 청소년을 위한 프로그램 개발 원칙』<sup>72)</sup>이 발효됐다.

## 자. 네덜란드

### 1) 이민자 정책의 법적·정책적 기초

#### 가) 시민권 취득 및 국적취득: 국적법

2010년 4월 13일부터 발효된 개정 국적법의 기본입장은 네덜란드 국적취득과 함께 이중 국적 포기가 더욱 엄격해졌다는 점이다.<sup>73)</sup> 또 범죄와 관련된 국적부여 취소

71) <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=12252.html>

72) <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/grundsatzze-integration-migrationshintergrund,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

등이 명기되었고, 한번 국적부여 취소후에는 재취득이 거의 불가능하게 되었다. 2011년 1월 1일부터 아루바, 쿠라사쿠, 세인트 마틴 출신자의 귀화요건에 네덜란드어가 통합의 필수요건으로 실행되도록 바뀌었다.

#### 나) 외국인의 입국 및 사증허가 규정: 외국인 법, 신이민정책법

##### ○ 외국인 법(Aliens Act)

2000년 제정된 외국인법의 수정안이 2008년 8월 5일 하원을 통과<sup>74)</sup>했다. 외국인 법에 명시된 비자획득과정<sup>75)</sup>을 보면 네덜란드 입국을 원하는 외국인은 먼저 입국을 위한 단기체류권(MVV)을 신청해야한다. 신청 조건은 수입, 언어(civic Integration abroad) 시험 합격, 범죄사실이 없어야 한다. 일단 네덜란드에 입국하면 외국인은 입국즉시 단기체류허가 신청(1년)을 해야한다. 하지만 3년 이내 사회통합 시험(civic Integration exam)을 통과하지 못하면 체류허가가 취소된다. 체류 5년 후 영구체류허가 신청이 가능하다.

##### ○ 신이민정책법( the Bill on Modern Migration Policy)

이 법은 2010년 2월 16일 하원을 통과하고 7월 5일 상원을 통과하여 2011년 1월 1일 실행예정이었으나 연기됐다. 관련하여 더 엄격한 이민과 난민정책 실행이 준비 중이며 2011년 9월 내각이 승인한 이민규칙은 아래와 같다.<sup>76)</sup>

##### ① 가족이민에 대한 엄격한 규칙적용 예정

가족이민대상은 오직 법적 배우자 및 미성년 자녀만이 허용된다. 단 동성혼인처럼 본국에서 혼인이 불가능한 경우 6개월 결혼 단기비자를 발급한다. 배우자를 데려오려는 사람은 네덜란드에 충분히 통합하기위해 1년 대기해야하며, 가족재결합으로 입국한 사람은 독립비자를 위한 결혼지속기간이 3년에서 5년으로 변경됐다. 이 정책은

73) Annual policy Report 2010: Developments in Dutch Migration and Asylum Policy, 2011.5, 32p.

74) A.C. van Helm, Visapolicy as Migration Channel in the Netherlands, 2012

75) 네덜란드 정부 홈페이지

<http://www.government.nl/issues/asylum-policy-and-immigration/immigration>

76) <http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2011/09/16/government-to-introduce-stricter-asylum-and-migration-rules.html>(2012년 7월 13일 검색)

2012년 7월 1일부터 시행하려 했으나 연기됐다.

② 불법체류는 범죄행위로 간주

체류기간 이후 출국하지 않을 경우도 범죄로 간주하여 4개월의 구금 혹은 3,800유로 벌금형이 부과된다. 인신매매, 불법체류자의 고용주는 기소된다.

③ 차등제(sliding scale)를 더 엄격히 적용

범죄 외국인 체류허가 취소에 있어 네덜란드 거주기간이 반영되지만 장기거주자라고 할지라도 심각한 범죄의 경우 취소가능하다는 입장이다.

④ 입국을 위한 단기체류권(MVV) 신청 면제자격 축소

이전에는 18세 이전 최소 5년간 합법적으로 거주한자, 본국 송환법에 의해 네덜란드에 돌아오는 자에게는 MVV를 면제했으나, 면제혜택이 삭제됐다.

**다) 이민자 사회통합 규율: 이민자 사회통합법(civic Integration Act)**

1998년 제정된 이 법은 이주민에게 12개월 의무 교육코스를 전국적으로 시행함을 명기했다. 교육 내용으로는 600시간 네덜란드어 강습, 시민교육, 노동시장에 대한 준비가 있다.

2003년 개정에서는 강제이수 규정을 두고 주관부처도 내무부에서 법무부(법과질서 강조하는)로 바뀌는 등 강제성이 강화됐다. 또한 기본가치지향이 다양성 존중이라는 관점이 네덜란드 가치의 존중과 국가규범준수로 바뀌었다.<sup>77)</sup>

2006년에는 더욱 이주민에게 불리하게 시민통합법이 개정됐다. ‘각자는 자신의 시민적 통합에 책임을 진다’는 법무부 시민통합의 철학이 적용되어<sup>78)</sup> 수강비용을 학생이 부담하고, 시행은 사설기관이 담당하고 국가는 결과만 검토하는 시스템으로 바뀌었다.

---

77) Joppke(2007)

78) Joppke(2007)

## 2) 사회통합정책<sup>79)</sup>

### 가) 기본방향

네덜란드 사회통합은 두 단계의 과정으로 이루어진다.

○ 1단계: 〈외국인 체류허가정책〉으로 자기부양 및 사회참여가 준비되지 않은 외국인은 허가에서부터 걸러낸다.

○ 2단계: 두 가지 원칙을 사회통합정책에 적용한다.

① 사회에의 통합은 더 이상 사회의 책임이 아니라 개인의 책임이다. 사회통합이 잘 이루어지느냐는 이곳에 거주하려는 개인의 책임이므로 이주자는 자신이 거주하려는 사회에 잘 통합되기 위해 필요한 언어, 문화, 직업능력 등에 대한 학습을 각자의 책임하에 이루어야 한다.

② 정책은 더 이상 ‘출신별 특별정책’이 아니라 ‘일반정책’으로 추진한다.

### 나) 사회통합정책 변화방향

○ 개인책임에 중점을 둔 정책

사회에의 통합은 더 이상 사회의 책임이 아니라 개인의 책임이라는 사회통합의 원칙은 개인 스스로의 노력에 의한 자질향상 및 자기부양에 중점을 둔 정책을 모색한다. 네덜란드 정부는 먼저 사회보장급여를 제한하는 정책을 제시한다. 즉 사회통합에 있어 네덜란드 언어습득은 자기비용으로 해야 하고, 네덜란드 언어능력이 충분하지 않을 경우 사회보장기금을 줄이거나 제한을 두며, 이를 통해 사회보장제도가 더 이상 이민결정 요인이 될 수 없게 한다는 입장이다. 네덜란드 정부는 이를 위해 『노동과 사회지원법, WWB』과 연계하여 지방정부에 강한 실천요청을 계획하고 있다.

또 어학시험의 기준 및 결과적용을 보다 엄격히 조정할 예정이다. 이를 위해 시민통합법(civic Integration Act)을 수정할 계획이며, 지방정부로 어학시험의 실천을

79) 내무·왕국관계부의 2011년 통합관련 보고서 "Integration, social cohesion and citizenship", [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=21411](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21411)(2012.7.12 검색),

이관할 계획(2011~2012년은 실험기간)이다.

가족이민 관련 정책 중 이슬람 문화관련 가정폭력 근절에 주요관심을 둘 예정인데, 2011년 2월 하원은 이를 위한 법안마련을 예정하고 있음을 발표했다. 특히 강제결혼 금지를 위한 형법마련 예정하고 있으며, 일처다부제, 사촌간 결혼 방지를 위한 추가 조치를 마련할 예정이다. 또 2011년 4월 1일부터 시민사회통합 해외시험의 합격수준을 상향조정해 가족재결합의 관문도 좁아진다.

한편 네덜란드 정부는 중앙 및 동유럽이민자들이 특히 헤이그와 로테르담의 주민들에게 크게 부담이 된다는 판단아래 이들에 대한 조치계획을 국회에 제출했다.

또 1세대 이주민이면서 사회기금에 의존하는 상태로 사회참여의 의지가 없고 본국 귀환을 원하는 사람을 위해 송환법(Remigratiewet)을 수정해 본국 송환을 촉진할 예정이다.

#### ○ 보편정책으로서의 사회통합정책

사회통합 정책은 네덜란드 내 모든 사람에 대해 좋은 교육, 행복한 이웃관계, 육체적이고 정신적 건강, 장기고용을 보장하기 위한 보편정책이지, 특정그룹에 빈번하게 일어나는 문제들을 해결하기 위한 특별 정책이 아니라는 입장이다. 예를 들어 안틸레스와 모로코 일탈청소년에 대한 통합의 문제는 이제 일반 일탈청소년의 문제로 다루어 질 것이며, 이를 위한 액션플랜이 2011년 5월 18일 하원 송부됐다. 이는 지금까지의 소수자정책법(The Minorities Policy Act, Wet Overleg Minderhedenbeleid)이 폐지될 것을 의미한다.

### 차. 스웨덴

#### 1) 이민자 정책의 정책적 기초

##### 가) 기본방향

스웨덴 이민, 난민정책의 기본방향은 EU국가 공동망명규칙과의 공조 및 난민보호에 대한 국제적 책임담당과 균형 잡힌 참여이다. 이는 EU 스톡홀름 프로그램(2009)

이 2012년 말까지 ‘공동의 망명절차’ 수립을 계획하고 있다는 점과 연계되어 있다. 스웨덴 정부는 망명자의 권리보호, 필요에 기초한 노동이민 촉진, 이민이 가져오는 발전에의 영향과 유럽 및 국제간의 관계에 대한 고려 속에서 이민정책의 기본방향을 제시하고자 한다.

한편 노동이민의 효과적이고도 유연한 정책을 위해 2008년 12월 15일 『신노동 이민규칙』이 발효되어 있는 상태이다.

#### 나) 정부와 녹색당의 이민정책에 관한 협정(2011.3.3)<sup>80)</sup>

이 협정의 목적은 인간적이고 법적으로 안전하면서도 조직화된 이민정책을 보장하기 위함이다. 협정의 결과로서 더 많은 사람들이 스웨덴에서 미래를 설계할 수 있을 것으로 자체평가 되며, 망명요청자의 권리와 특히 아동에 최대의 관심을 기울일 예정이다.<sup>81)</sup> 협정의 기본내용으로는 망명권 보호, 노동이민 및 국경이동 촉진, 이민의 발전효과 활용, 유럽 및 국제공조 심화가 포함된다.

#### 다) 사회통합 전략의 7개 영역

2008년 스웨덴 정부가 “배제에 대항한 권한부여: 정부의 통합정책”이라는 제목으로 제시한 7개 영역은 아래와 같다.<sup>82)</sup>

- ① 신규 도착자를 위한 빠른 안내
- ② 더 많은 노동자와 사업가
- ③ 학교에서 더 좋은 결과와 더 큰 평등
- ④ 더 나은 언어기술 및 더 많은 성인교육기회
- ⑤ 효과적인 반차별수단
- ⑥ 광범위한 사회적 배제가 있는 도시지역 개발
- ⑦ 다양성 증대로 특징지어지는 사회에서 공동의 기본 가치

80) <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/83/20/b61cce15.pdf> 2012년 9월 6일 검색

81) <http://www.sweden.gov.se/sb/d/14471/a/162307>

82) Ministry of Integration and gender equality, "swedish Integration policy" 2009



## 2) 이민자 정책의 법적 기초

### 가) 외국인법(Aliens Act 2005:716)

이 법은 2005년 9월 제정되어, 2006년 3월 31일 발효됐으며, 외국인의 입·출국 등에 관한 규정을 담고 있다. 2010년 7월 개정됐는데, 부모와 아동이 분리되지 않게 한다는 것이 중점사안이다. 때문에 부모나 자녀가 스웨덴에 체류하는 사람은 체류허가가 더욱 수월해지게 됐다.<sup>83)</sup>

### 나) 『신노동이민 규칙』

2008년 12월 15일 발효한 이 법은 제3세계 노동자의 고용을 가능하게 하려는 목적을 갖는다. EU나 스위스에서 필요한 노동자를 찾지 못한 고용주는, 그 고용기간과 보장제공 등을 충족시킬 수 있다면 제3세계 노동자를 고용할 수 있다는 요지이다.

### 다) 『신차별방지법(A new Act on Anti-Discrimination, Ett starkare skydd mot diskriminering)』 발효<sup>84)</sup>

2009년 1월 발효한 이 법은 기존의 노동시장에서의 성차별을 금지한 『동등기회법』 및 차별에 관한 6개 시민법을 대체한다. 신법은 차별방지는 어떠한 차별사유에 대해서도 기본적으로 동일함을 제시했으며, 새로이 대두되는 차별의 이유들로 나이와 성적기호를 제시했다. 또 기존의 4개 옴부즈만을 ‘평등 옴부즈만(Diskrimineringsombudsmen)’이라는 하나의 국가기관으로 통일시켰다.<sup>85)</sup>

### 라) 『신규이주자에 대한 신속한 안내 및 통합을 위한 법』 개정 통과

2009년 가을에 통과하고 2010년 12월 1일 발효된<sup>86)</sup> 이 법은 신규 도착자의 신

83) <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11901>, 2012.8.27일 검색

84) [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=19543](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=19543), 2012.9.11일 검색

85) 옴부즈만 홈페이지 <http://www.do.se/en/>

86) Ministry of Integration and Gender Equality, “Fact Sheet on Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden” 2009, [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_11363\\_883380087.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_11363_883380087.pdf) 2012.8.27 검색

숙한 스웨덴어 학습, 노동시장에의 합류 및 새로운 생활적응을 국가책임으로 전문적으로 지원하여 촉진시키기 위한 것이다.

법의 적용 대상은 난민 및 체류허가를 받고 도움이 필요한 20~64세의 이민자와 그 가족, 부모를 동반하지 않은 18~19세의 청소년이다.

이 법의 개정은 특히 난민배경 신규 이민자들이 직업시장진입에 시간이 많이 필요하다는 사실에 기반해 이루어졌다. 이들 그룹 남자의 15%는 체류허가 후 1년, 35% 3년, 50%는 5년 후 취업하며, 여자의 5%는 1년, 20%는 3년, 30%는 5년 후 취업한다.

### 3) 사회통합정책

#### 가) 신규 도착자의 빠른 안내를 위한 정책<sup>87)</sup>

○ step-in jobs: 보조금 제공 고용으로 빠른 노동시장에의 진출과 언어학습을 위한 프로그램이다. 스웨덴어 교육과 연계하여 취업되지 않은 채 입국하는 신규이민자들에게 제공되며, 보조금은 고용자가 임금에 소요되는 액수의 75%를 제공한다.

○ Introduction dialogue: 신규 이주민은 체류허가 발급직후 스웨덴 지역 중 자신이 소유한 혹은 습득할 기술에 대한 수요가 있는 지역에 대한 정보를 제공받는다. 이 면담의 목적은 개인의 기술과 일자리에 대한 최선의 매칭이며, 면담결과 취업, 거주장소, 주거문제, 학습문제 및 기타 활동에 대한 계획이 수립된다. 2009년 일부 지방 시범사업이었으나, 2010년 전국적으로 시행됐다.

○ Mentoring schemes: 네트워크를 위한 3년 지속 멘토십 프로젝트로 신규이민자는 교육과 직업에 맞추어 멘토를 소개 받는다. 예산은 1년간 5백만 스웨덴 크로나(SEK, 8억5천 만원)이다.

○ Organised resettlement: 도시에서 지방으로, 이주자가 많은 지역에서 적은

87) "swedische Integration Policy", Ministry of Integration and Gender Equality, 2009.12

지역으로 정부가 이사를 지원한다. 이 프로그램의 기본전제는 개인이 거주이전의 자유도 있지만, 취업, 자신을 돌볼 수 있는 충분한 수입 및 가족을 위해 더 나은 삶을 이끌 수 있는 방법에 대해 안내받고 선택할 자유도 있다는 것이다. 스웨덴 이민청, 지역행정청, 스웨덴 지방정부 협회가 실행한다.

#### 나) 고용 촉진 정책

고용 촉진을 위한 일반 정책의 목표는 경제성장을 위한 좋은 조건을 창출하는 것이다. 정책 종류로는 실업자 노동시장 재진입지원, 보조금을 통한 고용지원, 청년 직업 보장 정책, 세금인하 정책 등이 있다.

한편 비스웨덴 배경자의 기업설립 지원정책도 있는데, 이들의 자금 상담, 멘토링, 네트워킹 등을 위해 2008-2010년 까지 2000만 스웨덴 크로나를 지출할 계획이다.

#### 다) 교육정책

2008년 가을 스웨덴 정부는 새로운 학생을 위한 일반지침을 발표했다. 이 지침에는 교사의 재교육 등 학교가 차별화된 교육방법을 마련하도록 하고 있다. 한편 일반 학생들까지도 포함한 학업성과를 위한 교육정책이 마련되어있는데, 학습부진학생의 대다수가 외국배경의 학생으로, 이들의 보조학습을 위해 2009년 900만 스웨덴 크로나가 예산되어있다. 3, 6, 9학년 말 국가테스트로 학업성취를 진단하고 교사연수 등 교사자질 함양 프로그램을 위해 2007년에서 2010년까지 총 3.6조 스웨덴 크로나가 책정됐다. 2008년 상급학교 관련법에 상급학교에서 대학진학이외에도 직업관련 질 높은 프로그램을 제공할 수 있도록 적시했다.

## 카. 대만

### 1) 이민자 정책의 법적·정책적 기초

#### 가) 결혼 이민자 대상

##### ○ 거류와 정주, 국적취득관련 법적 기초

대만은 1국가 2체제라는 상황아래 거류와 정주, 국적취득과 관련하여 대륙배우자와 외국인 배우자를 구분한 법을 적용하고 있다

대륙배우자의 경우 국적취득 할당제를 적용한다. 2009년 1월 이전까지는 매년 3,600명 만이 합법적 국적취득 가능했으나<sup>88)</sup>, 2008년 12월 『대만과 대륙지역 인민관계 조례』 개정안이 입법원을 통과함으로써 2009년 1월 5일부터 대륙배우자에 대한 국적취득 인원수 및 취업기회 제한이 완화됐다.

외국인 배우자의 거주와 정주관련 법은 『입출국 및 이민법(1999년 5월 21일 공포)』<sup>89)</sup>이다. 거류증(1~3년) 획득을 위해서는 거류비자, 여권, 가족증명서, 5년간 범죄기록의 서류가 필요하며, 영구 거류증(준국적 귀화)을 위한 조건은 만 5년 이상 합법적 연속거주자, 매년 183일 이상 체류자이어야 한다.

국적 취득과 관련해서는 1990년대는 호적지에서 혼인신고와 함께 국적취득이 가능했지만, 2000년 1월 규정이 엄격하게 변경됐다.<sup>90)</sup> 결혼 후 3년 이상의 거주 조건 추가됐고, 언어 및 대만에 대한 지식시험, 신원조회, 전문기술 및 재산에 대한 증빙서류제출이 필수화되었다.

##### ○ 결혼 이민자 대상 지원정책의 기초

대만 정부의 결혼이민자 대상 정책의 기초는 「외국인 및 대륙배우자 보호상담정책

88) 한승준 외, 아시아국가의 다문화사회 형성과정과 정책추진체계 연구, 한국여성정책연구원, 한국정책학회, 2009 63p.

89) 설동훈, 강기정, 이병하, 다문화가족 사회통합관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구, 여성가족부, 2011, 김승권, 전국 다문화가족실태조사 연구, 보건복지가족부, 2010

90) 김승권(2010)

과 실시방안」이다. 1999년 내 정부는 외국인 배우자의 생활적응지도 실시계획을 수립하고, 이 계획에 근거하여 각 지방정부가 실정에 맞게 보조계획을 중앙정부에 제출하도록 했다.

2003년 행정원 '부녀권익촉진위원회'는 외국인 및 대륙인 배우자를 위한 구체적 계획 및 예산수립편성을 결정했다. 이에 내 정부는 이후 결혼이민자 정책의 기초가 된 2003년 5월 〈외국인 및 대륙배우자 보호상담정책과 실시방안〉을 마련했다. 이 정책은 생활적응·상담, 의료·보건관리, 고용관리보호, 문화, 교육, 아동보호 및 교육지원, 개인 안전보호, 법적체계 향상, 행동규칙 등 크게 8개 조항<sup>91)</sup>으로 이루어졌다.

또한 행정원은 2004년 외국인 배우자 지원을 위한 전문기금 설립을 지시했다. 이에 2005년 '외국인배우자지원지도기금'이 설립되었고, 향후 10년간 매년 3억TWD이 지원되도록 계획됐다.

## 나) 외국인 노동자 대상

### ○ 「취업서비스법」(1992년)

이 법에 외국인노동자의 등급구분이 적시되어있다.<sup>92)</sup> A급 전문노동자의 경우 이 법이 아니라 개별허가시스템을 적용하여 노동허가의 연간쿼터 및 체류기한 제한이 없다.<sup>93)</sup>

먼저 이 법은 고용허가제를 통해 직업에 따른 저숙련 외국인 노동자의 비율을 고정시켜놓았다. 외국인의 고용은 사용자가 정부로부터 외국인 고용허가를 신청하되, 그 자리에 적절한 내국인 노동자가 없음을 없는 경우에 한하며, 사용자는 외국인 고용시 고용안정을 위한 비용지불의 의무가 있다.(\$55)

장기체류 금지도 명시되어있다. 2012년 1월 기준 이들 노동자는 한번에 3년 이상 체류할 수 없고(6개월 연장가능), 출국 후 재입국은 가능하나 총12년을 넘지 못한다.<sup>94)</sup> 또 외국인노동자는 가족과 친척 초청이 금지되어있다.<sup>95)</sup>

91) 대만 내정부 홈페이지, [http://www.moi.gov.tw/outline/en\\_11.html](http://www.moi.gov.tw/outline/en_11.html)

92) §46조: A급(전문노동자), B급(저숙련노동자)

93) Lorna Kung, "Taiwan's Labor Migration Policy and the Impact of Financial Crisis on Migrant Workers", 2010, in Migrant Information System in Asia, [http://smc.org.ph/misa/index.php?comp=com\\_report&c\\_id=19](http://smc.org.ph/misa/index.php?comp=com_report&c_id=19) 2012.10.5 검색, 2p.

○ 고숙련 노동자를 위한 〈신(新) 비자 프로그램(2008.11.1)〉<sup>96)</sup>

고숙련 노동자는 3종류의 특별비자를 발급한다. 이는 학술, 상업용 여행카드 그리고 고용패스이다. 고급숙련기술 외국인의 고용패스는 4가지가 하나에 포함되어있는 four in one card로 비자, 노동허가, 외국인 거주증, 재입국허가가 모두 포함되어있다.

## 2) 이민자 사회통합 정책현황

### 가) 외국인 배우자 대상 정책

이민에 관한 전반적인 업무를 담당하는 이민서의 외국인 배우자 지원정책의 기조는 신규이민자의 융합, 조화로운 다원화 사회 건설, 사회적 지원과 보호 및 이민자의 인 권보장이다<sup>97)</sup>. 2010년 및 2011년 활동내역은 아래와 같다.<sup>98)</sup>

○ 외국인 신부의 생활적응-상담 프로젝트

2010년 25개 지방정부가 10,297,440 타이완 달러를 지출하여 실생활적응 안내 수업 및 신속개별학습그룹을 운영했으며, 다문화 활동 촉진사업을 추진했다. 2011년에는 22개 지방정부가 총 8,572,000 타이완 달러를 지출했다.

○ 외국인신부 안내 및 지원자금의 효용성 향상

2010년 362사례에 총 223,678,389 타이완 달러 보조금을 지원했다. 2011년에는 342사례에 총 208,799,737타이완 달러의 보조금을 지급했다.

94) Amendments of Articles 52 and Article 55 Promulgated under Hua- Zong-Yi-Yi-ZiNo.10100021441 Presidential Decree on January 30, 2012 ,

<http://laws.cla.gov.tw/Eng/EngContent.asp?msgid=332> 2012년 10월 15일 검색

95) Guenter Schucher, Balancing Openness and Control: Immigration Policies in Taiwan and Europe, Yatai Yanjiu Tongxun (Journal of Asia-Pacific Review), 2009,20p.

96) Guenter Schucher,23p.

97) 이선주, “국제심포지움: 아시아지역의 이주와 사회통합”, 젠더리뷰 2009 가을호, 64p, 대만 내정부 홈페이지, <http://www.moi.gov.tw/outline/en/en-11.html> 2012.12.3 검색

98) 대만 내정부 홈페이지, <http://www.moi.gov.tw/outline/en/en-11.html> 2012.12.3 검색. 2010년 자료는 홈페이지에서 업데이트되면서 삭제된 상태이다.

○ 외국인 신부의 지도 및 상담을 위한 채널

2010년에는 외국인 신부 전화(0800-088-885) 사용자는 14,136 건, 외국인을 위한 정보전화(0800-024-111) 사용자는 57,614 건이었다. 2011년에 전자의 서비스는 11,614건, 후자는 52,500건으로 2010년에 비해 줄었다.

○ 이민을 위한 정보제공

2010년 외국신부들이 처음 입국시 갖는 일대일 인터뷰에 1만5천개 정보가 들어있는 “care bags” 제공했다. 2011년에는 10,989명에게 제공됐다.

○ 이민안내 워크숍

2010년 128명이 참가했다.

○ 다문화 활동

2010년 어머니날 “우리 어머니그리기 대회”를 개최(1957명 참여)했고, 2010년 7월, 8월 “신이주민 자녀 캠프”를 개최(70명 참여)했다.

○ 통역 데이터베이스 구축 및 이민자 상담언어통역을 위한 훈련

2010년 6개 언어, 443명이 참여했다. 2012년 1월까지 18개 언어, 10개 서비스 분야에 1,084 명의 통역자가 참여했다.

○ 정부기관들과 시민단체들의 외국인 및 대륙신부를 위한 안내연결망 구축

2011년 40회 네트워크 컨퍼런스가 개최됐다.

**나) 외국인 노동자 대상 정책현황**

○ 기본 노선: 차별적 배제

대만정부의 외국인 노동자 대상 정책은 차별적 배제 모형(differential exclusionary model)에 속한다. 이는 유입국이 자국 내에서 충당하기 어려운 3D업종 등에 한해서만 이주민을 받아들이고, 그들에 대해 복지 혜택, 국적, 선거권 부여 등 사회·정치적인 측면에서는 배제하는 정책 유형이다.

○ 외국인 노동자 관리정책의 4가지 기본방침<sup>99)</sup>

① 자국민의 취업권익보호

이주노동자는 오직 국내 부족한 인력의 보충의 경우 허용되며, 국내 인력을 대체하는 역할을 해서는 안 된다.

② 장기체류금지

외국인노동자가 사실상의 이민자나 장기체류자가 되어서는 안 된다.

③ 외국노동자가 사회적 공공복지상의 문제가 되어서는 안 된다.

④ 대만 경제발전의 장애가 되어서는 안 된다.

### 3. 결론 및 시사점

#### 가. 다문화 정책 기본방침의 유형

연구대상 국가들은 이민자에 정책에 대한 기본방향에 있어 크게 세 부류로 구분된다. 영국, 네덜란드의 경우 1990년대 중반이후 이주민의 문화를 인정하고 보호하던 다문화주의 정책에서, 자국의 가치와 규범에 대한 중요성을 강조하는 정책방향으로 선회했다. 스웨덴 역시 1975년 표방했던 문화에 대한 선택의 자유 방침이 1997년 공동의 기본가치에 대한 각 개인의 책임과 의무방침으로 변경됐다.

독일, EU, 프랑스의 경우 처음부터 자국의 가치규범에 대한 존중이 이민자 사회통합의 기본원칙으로 세워졌다. ‘지원(Foerden)’과 ‘요구(Fordern)’의 원칙(체류법 §43/1)으로 정리되는 독일의 이민자 정책의 기본방향은 독일사회가 이민자에게 독일사회, 경제, 정치에서의 기회균등과 접근성을 보장하는 지원을 하되, 이민자는 독일어의 습득과 민주주의 등 독일의 기본가치를 습득하려는 노력을 하도록 요구됨을 명시한다.

한편 캐나다는 1971년, 호주는 1973년 백호주의적 입장에서의 통합정책에서 각 이민자들의 문화를 인정하는 다문화주의 정책으로의 정책방향의 변화가 있었고, 그

99) Kung, 2p, 한승준(2009) p.78-79



이후로도 다문화주의 정책을 유지하고 있다.

## 나. 정책적 시사점

- (캐나다) 캐나다에서의 다언어교육은 세 가지 유형이 있다. ① 토착어-영어 이중 언어 교육 ② 이민자들의 모국어와 영어를 위한 이중 언어 교육 ③ 불어 사용 지역의 불어-영어 이중 언어 교육이다.

- (영국) 2008년 전면 실시된 ‘이민심사제도(PBS)’는 이민신청자들을 5개 계층으로 분류하고 계층 별로 정해진 기준에 따라 점수를 부여하여 일정 점수 이상의 점수를 취득한 자에게 이민을 허가하는 제도이다. 이는 영국의 국가경쟁력 강화에 필요한 인적자원들을 선별해서 이주시킬 수 있도록 고안됐다.

- (미국) 현재 미국 이민정책은 2008년 11월 28일 조지 부시 대통령이 발표한 ‘이민개혁을 통한 국가안보’ 정책에 따라 종합적인 개편이 이뤄지는 과정에 있다. 이 안의 핵심은 국경통제 강화, 불법 체류자에 대한 단속확대, 초청노동자 프로그램 도입 등이다.

- (호주) 전국적 조직망을 갖춘 스펙트럼 이민자정보센터는 신규이민자, 기존 이민자, 망명자를 위한 모든 서비스를 제공하는 원 스탑 샵(one stop shop). 스펙트럼의 비전은 이민자들과 망명자들이 호주에서 그들의 잠재력을 최대화 할 수 있도록 하는 것이다.

- (프랑스) 프랑스 이민정책의 기초인 공화주의적 원칙에 대한 강조는 문화적, 종교적 차이의 인정보다는 시민의 공적임무를 강조함으로써 국가에의 소속감을 증진시키고, 문화들 간의 분리고착을 회피할 수 있다는 장점이 있는 반면, 소수 인종, 문화에 대한 정책적 배려가 약할 수 있다는 약점이 있다.

- (일본) 다문화공생 정책은 외국인 이주자들을 유형별로 차별화하여 특정 유형(즉 일본계인)을 우선 대상으로 포섭하면서 정치경제적 측면은 무시한 채 주로 문화적 측면을 강조한다는 점에서 실제 외국인 이주자를 통제하기 위한 전략의 성격을 강하게

내포하고 있다.

- (유럽연합) EU는 특히 EU역외출신 이주민의 고용 및 사회통합 촉진을 위해 EU 역외 지역에서 습득한 교육과 기술의 인정필요성에 주목하고 있다. 또한 스톡홀름 프로그램(2010-2014)을 통해 통합과정을 돕고 통합정책결과를 모니터링 할 수 있는 주요지표를 개발하기위한 유럽 표준을 개발할 예정이다.

- (독일) 2007년 발표된 『국민통합계획(NIP)』은 각 분야에서 연방, 주, 지방자치단체 및 사회, 이주민단체가 수행해야할 과업을 설정하고 있다. 또한 2012년 1월 31일 NIP를 보다 구체화하기위한 국가통합실천계획(der nationale Aktionsplan der Integration)이 발표됐다. 실천계획을 만든 목적은 구체적이고, 평가할 수 있고, 구속력 있는 사회통합정책의 기초수립을 위한 것이다. 현재까지 중앙정부와 각 주정부들은 어린이, 청소년, 젊은이들의 잠재력인식, 외국에서 취득한 졸업증 인정 개선, 연방과 지방 공공직에 외국인 비율 제고에 합의했다.

- (네덜란드) 세 가지 향후 방침이 특징적이다. ① 사회에의 통합은 더 이상 사회의 책임이 아니라 개인의 책임이라는 원칙하에 네덜란드 언어습득은 자기비용으로 해야 하고, 네덜란드 언어능력이 충분하지 않을 경우 사회보장기금을 줄이거나 제한을 둔다는 입장이다. ② 네덜란드 가치의 강조를 위해 가족이민 관련 정책 중 이슬람 문화관련 가정폭력 근절에 주요관심을 둘 예정으로 특히 강제결혼금지를 위한 형법 마련을 예정하고 있다. ③ 사회통합정책은 더 이상 '출신별 특별지원정책'이 아니라 '일반정책'으로 추진한다.

- (스웨덴) 2010년 7월 『외국인 법』의 개정을 통해 부모와 아동이 분리되지 않는 방향의 체류허가 방침이 관철됐다. 때문에 부모나 자녀가 스웨덴에 체류하는 사람은 체류허가가 더욱 수월해지게 됐다. 2011년 3월 3일 정부와 녹색당의 이민정책에 관한 협정은 망명요청자의 권리와 특히 아동에 최대의 관심을 기울인다는 데 합의했다. 협정의 기본내용으로는 망명권 보호, 노동이민 및 국경이동 촉진, 이민의 발전효과 활용, 유럽 및 국제공조 심화가 포함된다.

- (대만) 대만은 결혼이민자를 대상으로 1국가 2체제라는 상황아래 거류와 정주, 국적취득과 관련하여 '대륙배우자'와 '외국인 배우자'를 구분한 법과 정책을 적용하고 있다. 대륙배우자는 국적취득 할당제, 취업기회제한 등보다 많은 제한을 받고 있다. 한편 외국인 노동자에 대해서는 차별적 배제 정책을 취한다. 아시아 금융위기이후 대만 정부는 외국인 노동자 수입 감축 정책 및 외국인 노동자의 내국인 노동자로의 대체 정책을 펼치고 있다.

## 제7절 한국의 다문화 사회통합정책 연구

### 1. 서론: 다문화 정책의 이론적 검토와 새로운 방향 설정

#### 가. 다문화 사회통합 정책의 개관과 이론적 검토

최근 유럽연합은 캐나다의 다문화주의 국가적 브랜드화와 차별짓기 위해 자신들의 브랜드로 상호문화주의(interculturalism)을 사용하였다. 상호문화주의는 시민적 통합과 비차별 강화, 이민자의 의무 이행을 강조하고 있다. 이에 다문화주의 또는 상호문화주의를 넘어서는 한국적 이민국가 또는 한국적 다문화주의의 새로운 브랜드를 고민 할 필요가 있다.

다양한 유형과 수준을 가진 선진 이민국가들 역시 최근에는 시민권의 자격과 통합을 중시하는 거주지주의와 동화주의로 수렴되는 경향을 보이고 있다. 다문화주의적 통합이란 시민통합과 차별금지를 통해 소수집단을 배려하지만 궁극적으로 통합을 강조하는 방향으로 이론과 담론, 정책 측면에서 변화하고 있는 서구사회의 최근 경향을 표현한 것이라고 할 수 있다.

#### 나. 대안: 한국 사회의 다문화 수용과 정책 대응

한국에서 다문화 사회로의 이행 변수와 그 수준을 분석하여 적실한 정책적 대응 모

색하고자 한다.

① 이주민의 요구 정도: 현재 이주민들은 다문화의 권리 보다는 보편적인 자유주의적 권리에 집중하고 있다. 즉, 사회경제적 평등과 자유주의적 인권을 주장하고 있는 것이다.

② 정부의 대응: 정치적 올바름의 관점에서 인권과 민주적 압력에 의해 이주민에 대해 온정적 입장을 나타냄으로써 보다 전향적인 다문화 정책을 가능하게 만들었다. 그러나 다문화를 둘러싼 갈등은 아직 전면화되고 있지 못한 실정이다.

③ 시민사회의 개입 수준과 방향: 극우적 정치인이나 극우집단의 조직화가 상대적으로 미약하여 다문화주의를 본격적인 정치적 이슈로 만들지 못하고 있다. 한편, 많은 다문화 개입 단체들은 종교단체로서 존엄한 인간의 평등이라는 보편적 담론을 주창하고 있다.

## 다. 다문화 사회통합의 방향과 원칙

국민 국가의 경계가 갖는 중요성을 인정하고 재분배의 정치학에 기반하여 사회적 연대를 통해 정치적 정당성을 창출하는 다문화 정책으로 나아가야 한다.

이주민을 비롯한 사회적 소수의 문제는 우리 사회의 민주주의의 심화라는 차원에서 접근할 필요가 있다. 즉 온정적 시혜 보다는 다수 문화와 소수 문화의 상호 존중의 방향으로 이행이 필요하다.

다수와 소수의 민주적 심의에 기반하여 통합의 원칙을 잠정적으로 합의하고 시대적 변화 가능성에 개방시켜야 하며 사회통합의 기준은 다수와 소수가 합의할 수 있는 보편적 민주주의 가치에 기반해야 한다.

소수자의 정치적 대표의 보장과 다양한 문화의 공존 속에서 민주적 개인성(democratic individuality)과 시민적 책임성(civic responsibility)의 유지가 사회통합의 핵심 원칙이다. 따라서 소수의 문화, 종교, 언어 등은 존중되어야 하지만 민주적 개인성과 시민적 책임성의 문제를 고려한 민주적 심의가 필요하다.

재분배의 사회적 정의가 이루어지는 공간으로서 국민국가의 경계를 아무런 조건 없이 누구나 횡단할 수는 없으며 이민관리정책(국경 및 체류 관리)과 사회통합정책(적

응 및 정착지원, 국민의 이민사회 수용성 제고 능력 함양), 일반 정책(차별금지 제도화, 시민권 및 국적법 체계화)의 체계적인 연계 필요하다. ⇨이를 통합 추진할 단일 지휘부 구성 필요 (독립부처 또는 위원회)

시민사회 단체의 정책의제 개발 및 추진 역량의 강화 방안을 모색하고 다문화 정책과 무관한 지역 기득권 세력의 영향력을 불식시킬 필요가 있다. 아울러 이민국가에 대한 관료적, 국민적 반감 수준을 정확히 파악하고 국제적 네트워크 구축 등 유연한 대응 또한 필요하다. 일본의 경우 NGO와 지방정부의 긴밀한 협력 속에서 최근 기업의 역할이 증대하는 경향이 나타나고 있다.

## 2. 중앙정부의 다문화 사회통합 정책 평가와 연계 및 조정 방안

### 가. 쟁점

이민정책의 각 단계가 서로 연계되지 못하고 있다. 구체적으로는 이민정책 제3단계인 사회통합정책과 제1-2단계의 출입국 관리 및 외국인력 활용정책이 서로 긴밀히 연계되지 못하고 있다. 또한 이민정책의 선별원칙이 간과되고 있으며 통합정책에 지나치게 집중하는 경향이 있다.

통상 선진 이민유입국에서는 협의의 사회통합은 이민관리(통제)로 인식되어 이민 관련 부처에서 다루어지고, 광의의 사회통합은 내국인에 대한 일반적(보편적)인 복지의 틀 속에서 내·외국인에 대한 차별 없이, 그 합당한 적용 기준에 따라 기존의 부처나 특히 지자체에서 다루어지는 경향이 있다.

이민 vs. 외국인, 다문화 vs 결혼이민(여성), 협의의 사회통합 vs. 광의의 사회통합 등 용어의 혼란으로, 다문화 업무에 대한 일관된 인식이 불분명하며 부처간 인식의 차이와 중복 업무가 문제되고 있다. 특히 법무부는 외국인정책의 주무 부서이고, 여성가족부는 다문화가족정책의 주무 부서로서 정책대상의 중복 문제가 심각하다. 이에 유사·중복업무에 대한 조정이 필요하다는 것은 정부 부처는 물론 학계 모두가 공감하고 있다.

## 나. 대안

이민 철학의 정립에 있어서 21세기 국가 정책과 관련한 향후 우리의 이민수요에 대한 더욱 체계적·종합적인 고려가 필요하다. 이민이란 타인(other) 또는 외국인의 문제가 아니라, 바로 우리(us)의 문제란 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 우선 통일에 대비하여 북한의 인구현황 및 변화를 고려해야 하고, 중국교포 등 재외교포의 특성과 욕구를 분석해야 한다. 그리고 내국인과 외국인의 이입과 이출을 동시에 고려해야 한다. 현재 가장 시급한 사안은 현재 각각 분리되어 있는 외국인 정책과 사회통합 정책의 연계는 물론 이를 종합적 체계적으로 추진할 수 있는 추진체계의 구성이라고 할 수 있을 것이다.

이민정책 추진체계의 구성에 있어서는 중장기적 관점에서 이민정책의 로드맵을 세우고, 관련정책을 실질적으로 총괄·추진·평가할 수 있는 전담기관이 절실히 필요한 실정이다. 이민행정 업무는 너무 복잡하여 결국 거의 전 부처를 망라할 뿐만 아니라 부처별 이해가 다르기에 지금까지 독립청 설치의 실현 가능성에 대해 회의적이었다. 결국 추진체계 구축의 핵심은 (1) 컨트롤 타워 및 (2) 관련 부처 간의 역할 분담 및 업무조정의 두 가지라고 할 수 있을 것이다.

그러므로 업무의 중요성과 전문성에 비추어 이를 전담할 별도의 전담조직이 필요하다. 즉, 이민정책의 1단계(출입국정책), 2단계(외국인력활용정책), 3단계(사회통합정책) 정책 등 전 단계를 아우르는 전담조직으로 각 업무의 연계성 속에서 한국적 특수성에 맞는 이민정책을 추진해야 한다.

현재보다 권한이 강화된 위원회 체계로는 결국 조정의 역할에 머무를 수밖에 없을 것이다. 권한이 강화된다고 하여도 독자적인 집행권한이 없이 협의·조정의 기능만을 수행하게 되기 때문에 관료체제 내에서 정책결정과 집행능력의 한계를 가질 수밖에 없다. 정도는 완화되겠지만, 예산이 배정되는 경우 각 부처별로 중복적인 유사사업이 개발되고, 비예산사업의 경우 회피하는 경향성은 여전히 나타날 가능성이 높다. 따라서 전담조직 구성이 바람직하다는 것이다.

중앙부처로서 (가칭) 이민사회통합청은 ① 큰 계획(로드맵)을 짜고, ② (가칭)이민법에 따라 이민 관리(control)와 협의의 통합 지원을 담당하고, 기존의 다른 부처들

과 특히 지자체에서 광의의 사회통합지원(구직, 기초생활지원 등)을 내·외국인 차별 없이 해당 기준에 맞게 담당할 것을 제안한다. 특히, 지방자치단체의 역량 강화를 위한 노력이 더욱더 요구된다.

### 3. 지방정부의 정책 평가와 연계 및 조정 방안

#### 가. 쟁점

우리나라 다문화 사회통합 관련 정책은 대부분의 경우 중앙정부가 주도적으로 나서서 입법, 행정 체계 등을 확립한 후 지방자치단체가 이를 따라가는 방식으로 이루어지고 있다. 여전히 지방자치단체는 인력 충원 및 자율적인 권한과 예산 확보가 시급한 상황이다.

유사 중복 조례 정비도 필요하다. 다문화 사회통합 관련 조례 제정 비율 측면에서 볼 때 전국 지자체 가운데 약 99%에 이르는 지자체가 다문화 사회통합 관련 조례를 제정, 시행 중에 있다. 조례 제정 비율 측면에서의 성과에도 불구하고 상당수 지자체가 비슷한 내용의 조례를 제정·운영하는 등 조례 제정·운영 측면에서 비효율성이 지속되고 있다.

저소득층·빈곤계층 지원 프로그램의 연계에 있어서는 장기적으로 다문화 사회통합 정책을 통한 지원이 내국인 저소득층 빈곤계층에 대한 복지 정책과 연계되어 이루어짐으로써 내국인 저소득층 빈곤계층이 다문화 사회통합 정책으로 손해를 보고 있다거나 또는 역차별당하고 있다는 느낌이 들지 않도록 하는 것이 다문화 사회통합 정책의 성공을 위해 매우 중요하다고 할 수 있을 것이다.

#### 나. 대안

외국인주민센터와 다문화가족지원센터의 통합운영이 필요하다. 통합조례안에서 별도 운영을 규정하고 있는 “외국인주민센터”와 “다문화가족지원센터”를 통합조례안 제정 취지에 맞게 통합 운영하는 것이 필요하다.

“외국인주민” 및 “다문화가족” 용어 개정에 있어서는 “외국인주민” 대신 “외국계주민” 등 다른 용어 사용을 검토할 필요가 있다고 판단된다. 아울러 “다문화가족” 대신 “외국계가족” 등 다른 용어 사용을 검토할 필요가 있다.

정책 분야 및 정책 대상의 다양화 또한 필요하다. 지방자치단체 수준에서 다문화 사회통합 관련 사업을 추진하는데 있어 질 높은 사회 통합 분야뿐 아니라 적극적 개방 분야, 외국인 인권 옹호 분야, 외국인 노동자와 외국인 유학생 등 다양한 분야에서 새로운 사업 발굴이 필요하다.

중앙정부와 지방자치단체 및 지자체간 역할 분담도 분명히 되어야 한다. 효과적인 다문화사회 통합 정책의 추진을 위하여 중앙정부와 지방정부 사이에 중앙정부는 지휘부(control tower)로서 예산을 지원하고, 지방정부는 이러한 예산을 지자체의 형편과 상황에 맞게 자율적으로 배분하고 집행할 수 있도록 지방정부의 자율성을 증대하는 방향으로 역할을 분담하는 것이 필요하다. 아울러 외국인 정책을 두고 광역단체와 기초단체가 각각의 단위사무 특성에 맞게 사업을 선별해서 추진해야 할 필요가 있으며 또한 지방자치단체 간 정책 협력 네트워크 구축이 필요하다.

또한 참여형 거버넌스 체제의 구축도 필요하다. 시민단체 등이 정책 결정과 집행 과정에 감시자로 참여할 수 있도록 하고, 지방자치단체 의사결정 과정에 외국인 주민들이 직간접적으로 참여할 수 있도록 거버넌스 체제의 변화가 필요하다.

#### 4. 이주 노동자 정책의 평가와 대안

##### 가. 쟁점

명확하지 않은 개념과 정책범위 혼란으로 외국인 노동자에 대한 경제적 사회적 관련 통계인프라는 제대로 구축되지 못하였고, 이는 다시 정책을 재설정하는데 있어 문제점을 노출하는 악순환을 나타내고 있다. 즉, 경제 성장에서 외국노동력의 역할에 대한 판단 및 산업구조와 미래적 발전에서의 외국노동력 요소, 외국노동력의 국내 시장 잠식과 구조, 외국노동력의 적정 인력 규모 및 쿼터에 대한 쟁점 정책의 효과 등에 대한 검증이 적절하게 이루어지지 못한 측면이 있는데, 이는 정책에 대한 환류



(feedback) 체계의 미비로 연결되었다.

2012년 현재는 2007년 구축된 법제적인 정책제도화 체제가 모순을 드러내고 있어 근본적인 변화를 맞는 시점이다. 왜냐하면 고용허가제와 방문취업제 모두 최장 5년을 주기로 하고 있기 때문인데, 현행 법제에 대해 근본적인 처방은 없이 임기응변적인 대처로 일관하고 있어 문제가 되고 있다.

이 외 이주 노동자 정책과 관련된 사회적, 정치적 쟁점은 다음과 같다. 국내 노동단체, 이주노동자 단체, 시민사회, 언론과 여론 등 정책의 형성이나 평가에 영향을 미치는 이익집단과 관련된 쟁점들과 이주노동자로서 인권 등과 관련된 국제협약 및 국적을 취득한 국민으로서의 이주노동자의 권리와 의무의 문제가 있다.

## 나. 대안

이주노동자가 체류외국인의 다수를 차지하는 현실이 반영되어야 한다. 현재 정부 정책 중심은 결혼이민자에게 집중되어 있고, 조직 및 예산이 편향적으로 배정되어 있다. 아울러 외국인의 거주 현실을 반영하는 정책이 드물다.

외국인 우수인력에 대한 고려가 국가의 장기발전 전략에서 검토되고 있는 현실을 감안한다면, 현재의 외국인력 도입정책은 이민정책의 시각에서 재검토할 필요가 있다. 특히 일반적인 외국인력은 체류의 장기화 및 불법체류의 가능성이 증가하면서 정주 및 결혼 등에 의한 가족동반이 증가할 가능성이 크므로, 이를 단순한 인력도입정책으로 보는 것은 문제가 있을 것이다. 장기적 인력구조 변화, 고용 및 산업 구조 변화에 대한 체계적인 고려가 필요한 사안이다.

현재의 외국인 노동자에 대한 정책은 다문화 사회통합과 연관되어 사고되지 못하고 있다. 그러나 외국인 노동자는 대부분 지역사회와 연관되어 집단 거주하고 있고, 다문화 가정의 인력도 비록 우리 국민이지만, 외국인력과 네트워크 등 연관 구조를 가지고 있는 점을 감안하면, 다문화 사회 통합의 대상이 되어야 한다는 것은 당연한 것이다. 다만 장기적인 영주 및 정주자와는 구별되는 통합정책을 마련할 필요는 있다.

국제협력과 이주노동자 정책에 있어서 송출국과의 협력은 다양한 국제협력 속에서 인력도입을 하는 것으로, 이는 이주노동자의 정주화를 방지하고, 민간외교 및 공공의

교 차원에서 한국의 국익을 신장할 수 있는 사안이라고 할 수 있다. 개발원조(ODA)와 외국인력 도입을 연관시켜, 도입하는 인력의 사전 교육을 도모하여 국내에서의 안정적인 정착 및 취업에 도움이 되는 방향을 모색하는 것도 중요하다.

한국의 이주 노동자 정책은 ‘단기순환’이지만 단기순환을 넘어서 정주 현상은 광범위하게 나타나고 있다. 따라서 법적인 제도화 및 기준에 대한 토론과 사회적 합의를 거쳐, 정주하고 있는 불법체류자를 사면하는 조치를 고려하는 것도 필요하다.

국가전략 및 이민정책과 연관된 외국인력에 대한 재검토가 필요하고 2012년 현재가 이를 법제화하는 최적의 시기라고 할 수 있다. 외국인의 증가라는 현실과 각 부처가 정책 수립 및 집행에서 어느 정도의 경험과 이해가 축적되었기 때문이다. 국가적 차원에서 국가전략과 이민정책, 이민정책과 인력정책 연관 구조 속에 검토하여야 할 것이다.

## 5. 결혼이민자 정책의 평가와 대안

### 가. 쟁점

우선 결혼이민자를 대상으로 한 별도의 정책이 필요한지 여부에 대한 것이다. 현행 법 규정에 따르면 결혼이민자와 다문화가족은 별도의 정책대상이다. 그러나 실제 진행되는 정책 사업은 정책대상을 같게 하는 혼돈(chaos)의 상태이다.

정책지원의 명분과 정당성 수립 측면에서 살펴보면, 선진이민국가의 경우 이민 2.3세대에나 나타났던 이민사회의 갈등이 국내에는 10여년 만에 사회적으로 가시화되면서 사회통합 노력의 중요한 축으로 부상하고 있는데 이는 이민현상을 여성·가족·복지 영역으로 환원하여 과시적 성과주의로 접근하는 물이민적(immigration-blind) 관료제와 무관하지 않다.

이민 인지적 관점의 도입과 관료적 확장주의의 억제 측면에서 보면 학계 뿐 아니라 대중적으로 지적된 결혼이민 및 다문화가족 대상 정책의 문제는 지금까지처럼 관료제 내부의 정책추진체계 정비나 사업 확장으로 대응할 문제로 보기는 어렵다. 다문화가족에 대한 사회적 관심은 증대시켰으나 역차별 논란을 일으켰고 외국인혐오증 등 부정적 인식이 야기된 것은 추진체계 및 인식개선 강화보다 더 관심을 기울여야 하는

것은 결혼이민여성과 다문화가족 지원내용과 재정지출방식의 문제일 수 있다. 이에 대한 공과가 분명히 지적되고 개선방안이 제시되어야 할 것이다.

이민자 사회통합은 이민관리에 연동되어야 하므로 이민관리 담당 부처가 이민자사회통합업무 조정에 필수적으로 개입해야 함에도 불구하고, 이민관리영역은 다문화가족지원정책으로 편재되어 여성가족부가 관리·감독할 뿐 아니라 정책 사업까지 시행하고 있다.

이민현상이 새로운 만큼 정책대응이 미숙한 것은 부처 전반에 공통되지만 이민정책(=외국인정책)의 주무 부처로서 정책연구기반 및 역량, 전담인력의 규모와 전문성 등을 새롭게 충원·확보할 필요성이 가장 절실한 곳이 법무부인데, 해당 업무가 부처 내에서 차지하는 위상과 나아가 다문화담론이 절대적으로 우세한 정책지형에서 추진 동력을 축적하지 못하고 있는 실정이다.

한국 사회 특성을 감안하여 평가하면 결혼이민여성에 대한 가부장적 호의와 관심은 사적 가부장을 대신하는 국가 가부장의 역할로 채워졌고 언론보도로 증폭되어 시혜적·온정적 지원의 동력이 되었으며 관련 정책이 여성·가족·복지 영역으로 구획되는데 기여해 왔다. 남편/어머니 등 사적 가부장은 계몽 대상으로 간주되고 있는 한편, 결혼이민여성과 관계없는 다문화가족 및 국제결혼까지 지원 대상으로 확장하는 것은 명분에 어긋난다고 할 수 있을 것이다.

경제적 이익실현을 위해 비정상적인 상업결혼을 감행한 결혼이민여성에게 허용적인 입국과 생애주기맞춤형지원에 더하여 사회경제적 역량강화와 진출확대를 예산으로 지원하는 것은 첫째, 경제적·법적 책임을 가진 사적가부장과의 관계설정 및 다문화가족 안정성과의 문제, 둘째, 이들과 유사계층인 국내 기혼여성에 대한 정책지원의 형평성, 셋째, 이민관리정책 차원에서 정당성이 먼저 점검되어야 할 것이다. 다문화 가정의 안정성 관계, 국내 여성 일자리와의 관계, 이민관리정책과의 충돌 등의 민감한 현실적 문제를 고려해야 한다.

## 나. 대안

이민정책의 일반정책과의 연계 및 일몰지점 설정과 관련해서 이민자는 입국 후 정착과 적응을 거쳐 주류사회의 일원으로 입지될 것이라 기대되는 바, 입국 전후 체류

자격의 각 단계와 대상별 이민관리정책과 이민사회 통합정책의 작동시점을 체계적이고 일관되게 관리해야 한다. 적응과 정착이 진행되면서 이민자는 이민정책이 아닌 기존 일반정책의 대상이 되는 지점에 이르는데, 그 일몰지점은 이민자 집단별로 법제화 해서 관료적 확장주의의 한계를 설정해야 한다.

결혼이민여성에게는 입국목적 상 다문화가족의 안정성에 한정된 지원이 정당하며, 다만 이민자 일반에게 공통으로 제공되는 언어와 생활방식으로서 문화 및 기초생활법 질서 교육, 다국어 서비스, 인종·민족에 의한 차별로부터 보호받을 권리가 지원될 수 있을 것이다. 별도의 지원을 추가하려했다면 결혼이민여성의 경제력이 아닌 다문화가구 단위의 생계안정을 목표로 해야 한다.

이민자 유입과 정착에 대응하는 사회통합정책의 목표는 “이민자와 국민이 공존하는 이민사회” 그 이상과 그 이하일 이유가 없고, 정책수단은 이민자의 적응과 정착지원, 인종·민족에 의한 차별금지, 국민의 이민사회수용성 제고라는 가장 보편적이고 일반적인 수준에서 출발해야 한다. 이들 정책수단을 집행하기 위한 기존 법제도의 개정과 신규 입법을 총괄하여 이민정책체제의 구축을 제안하면 아래 표와 같다.

〈표 3-3-12〉 이민정책체계(regime)에서 이민정책과 일반 정책

정책의 종류와 대상, 내용		비고
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; margin-right: 10px;">일반 정책</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; margin-right: 10px;">이민 정책</div> <div style="flex-grow: 1;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; margin-right: 10px;">이민 관리 정책</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; margin-right: 10px;">사회 통합 정책</div> </div> </div> </div>	인종 및 민족 차별금지 제도화	모든 법에 적용 or 차별금지법 제정
	국민 성원권 체계화	국적법 점검
	출입국관리: 불법 위장입국통제	이민법제정, 결혼중개업법 중 국제부분을 이민법으로 이관, 이민자사회통합과 이민관리 연계
	체류자격관리: 과월 체류자 및 이민사범 관리	
	이민자 대상 정착과 적응지원	체류자격 및 목적 별 지원법 제정, 다문화가족지원법 개정
	국민대상 다문화감수성 제고를 위한 교육과 재사회화	차별금지법에 따른 정책사업 구상, 재사회화를 위한 중장기 계획 필요

기존의 다문화가족지원센터는 이민자지원센터로 전환하여 이민정책을 총괄하는 부처가 관할하도록 하고, 지역별 이민자 분포에 따라 숫자와 사업내역 조정, 기존 인력은 재교육을 통해 이민자지원센터, 여성 또는 가족지원센터의 다국어서비스인력으로 재배치한다.

교육부와 문화부가 주도하여 기존 교육과정 및 문화컨텐츠를 분석 후 대안을 마련하여, 정책과제와 예산사업으로 진행하되 교육문화 전문인에 한정된 임시위원회 또는 부처발주 연구용역 보고서, 해외모델의 직수입 적용은 지양하고 이민관점을 가진 다방면의 전문인이 함께 하는 중장기 기획이 필요하다.

아마도 지난 10년간의 정책으로 결성된 관·민·학 '다문화비즈니스' 기득권의 이해관계 설득과 조정에 난항을 겪을 것이다. 그러나 이는 본문의 정책평가에서 지적된 문제점에 대응하고 변화하는 이민정책환경에 부응하며 국제적으로 객관적이라 인정받을 수 있는 이민정책 체제 구성이 시작된다는 것임을 의미한다. 이민자에 대한 전폭적인 지원으로 인한 역차별, 반다문화 정서를 극복하기 위한 방안의 고민이 필요하다.

덜 혁신적인 이주여성정책도 가능하다. 정책대상으로 결혼이민여성의 지위를 특정지어 국제 상업혼을 금지시키고, 이민관리정책으로 결혼이민여성을 명확히 규정하는 것이다. 사회통합정책의 목표는 다문화가족의 안정성을 지원하는 것이다. 그러나 국가에 의한 결혼이민여성에 대한 별도지원이 정당화될 수 있는 유일한 근거는 범죄적 상황 방지 및 가족해체 조장이 아니어야 한다는 것이다. 중하층 기혼여성 삶의 가장 보편적인 모습과 이들에 대한 국가지원을 상회하는 지원은 형평성에서 불가하며, 초국가성을 가진 이민자로서 한국인 배우자와 지역사회에 미칠 효과 또한 감안되어야 할 것이다.

## 6. 다문화 교육정책의 평가 및 대안

### 가. 쟁점

다문화 교육철학에 대한 합의나 공론화 과정이 생략된 채 급속한 다문화 사회로의 이행에 대응하여 교육정책이 추진되면서 온정주의 담론이 다문화 교육정책의 주류를

형성하고 있는 실정이다. 현 시점에서 상당수 다문화가정 구성원들에 대한 ‘구별 짓기’는 오히려 다문화가정 구성원에 대한 고정관념과 편견을 강화함으로써 그들을 ‘타자화’, ‘객체화’하는 결과를 초래한다는 사실을 경계해야 한다. 일부 사회경제적 지위가 높은 다문화가정 학부모들의 경우 자신의 자녀들만을 대상으로 하는 프로그램에 대한 거부감이 커서 학교활동 참여에도 소극적으로 임하는 경향이 있다는 점에 주의해야 한다.

교육대상의 측면에서 일반 국민 및 학생에 대한 다문화교육이 미흡하며 실효성을 담보할 수 있는 구체적인 전략이나 로드맵도 취약한 상태이다. 특히, 학교에서 다문화 이해활동이나 세계문화 비교활동에 참여한 경험이 다문화 수용성 제고에 별다른 도움을 주지 못하는 것으로 나타난 바, 다문화 이해교육의 실효성 및 개선방안에 대한 면밀한 재검토가 필요하다. 그러므로 매년 새로운 정책과제를 제시해야 한다는 개혁 강박증에서 탈피하여 기존 정책의 성과를 객관적이고 엄정하게 평가하여 그것을 내실화하는 데 좀 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

또한 일반 취약계층 학생들에 대한 지원과 비교하여 다문화가정 아동들에 대한 지원이 형평성 측면에서 문제는 없는지, 역차별 논란 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

공교육 체제 밖에서의 반다문화 정서가 문제될 수 있다는 점을 주의해야 한다. 외환위기 이후 중산층의 붕괴에 따라 양극화가 빠르게 진행되고 있는 상황에서 국내 경제 상황의 악화로 인해 반다문화주의 움직임이 더욱 탄력을 받게 될 것으로 예상되는 바, 보편적 관점에 입각한 다문화 교육정책의 비중을 점차 늘려가는 것이 바람직하다.

그리고 ‘다문화 열풍’으로 인해 부처별로 다문화 관련 강사에 대한 수요가 폭증함에 따라 줄속으로 강사 양성이 이루어지면서 기본 소양, 전문성, 다문화 감수성 등에서 심각한 문제를 지닌 강사들이 양산되고 있는데 주의가 필요하다.

한국인처럼 이민족에 대한 배타적 태도가 강한 경우에는 다문화 교육이 이주민에 대한 개방적이고 관용적 태도를 내면화하는 데 우선순위를 설정하는 것이 중요한데도, 현재까지는 이와 관련된 정책이나 프로그램이 상대적으로 미흡한 실정이다. 특히 공교육체제 내에서의 다문화 교육정책은 대부분 다문화가정 아동들의 학교적응을 돕는 데 초점을 맞추고 있는 경향이 있는 바, 일반 학생의 다문화 수용성을 제고하기

위한 체계적이고 실효성 있는 전략이 제시될 필요가 있다.

## 나. 대안

다문화사회로의 이행 배경 및 현 단계에 대한 명확한 이해와 성찰을 바탕으로 한국 사회에 적합한 다문화 교육철학 및 비전을 정립하여 적실성 있고 타당한 교육 목표 및 방향을 제시하는 것이 무엇보다도 시급한 과제라고 할 수 있다. 성적지상주의와 무한경쟁에 매몰된 교육 패러다임을 전환하는 일이 근본적인 다문화 교육정책이 될 수 있다.

기본적으로 중앙 정부는 거시적인 관점에서 다문화교육 관련 입법 및 재정적 지원 제공에 주력하고, 지방자치단체와 시민단체가 현지 사정에 적합한 다문화 교육정책을 추진하도록 하는 것이 바람직하다. 특히, 다문화가정의 다양성을 고려한 맞춤형 교육 지원을 위해서는 개별 가정이 처해 있는 다양한 여건을 충분히 반영하여 다문화 교육 정책이나 지원 계획이 상향식으로 수립되고 추진될 필요가 있다. 획일적 하향식 서비스 전달체계로는 교육지원의 적실성 및 효율성 저하가 불가피하다.

다문화가정 아동들이 가진 능력이나 재능 가운데 특별히 경쟁력이 있는 것을 계발하여 진로를 개척해주는 것이 가장 현실적이고 타당한 대안이 될 수 있다. 이런 관점에서 교육과학기술부가 최근 도입한 글로벌 브릿지 사업은 다양한 분야의 인재 육성을 지향한다는 점에서 상당히 긍정적인 평가를 내릴 수 있는데, 발굴된 학생들을 지속적으로 체계적으로 관리하는 것이 사업 성공의 관건이 될 수 있을 것이다.

현재 직전교육 단계에 개설된 다문화교육 관련 강좌 가운데 대다수는 다문화가정 자녀에 초점을 맞추고 있는 바, 다수집단의 자녀가 변화된 사회의 시민으로서 살아가는 데 필요한 다문화적 시민성(multicultural citizenship)을 함양하기 위한 교사의 역량 육성에 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 또한 일반 시민에 대한 다문화 교육 수단으로서 대중매체의 적극적 활용도 매우 중요하다.

교육과학기술부는 2013년부터 교대에 다문화학생 특별전형을 두어 다문화 배경을 가진 교사의 양성을 추진하고 있는데, 이 제도가 가진 장단점과 파급효과에 대해 면밀한 검토가 필요하다. 자칫 교육현장에서 다문화가정 아동의 생활지도는 다문화가정

출신 교사의 몫이라는 그릇된 인식을 조장할 수도 있을 것이기 때문이다. 하나의 구체적인 대안으로서 대학 재학 중 다문화 멘토링에 장기간 적극적으로 참여하여 일정 수준 이상의 다문화 감수성이 검증된 학생들에게 임용 과정에서 가산점을 주는 방안을 전향적으로 검토해 볼 만하다.

높은 수준의 다문화 가족 해체율은 아동들에게 최악의 상황을 초래한다. 다문화 가정의 가족 해체를 예방하려는 노력과 동시에 자녀가 딸린 상태에서 이혼한 이주여성에게 사회에서 자립할 수 있도록 실효성 있는 지원방안을 강구하고 보육시설의 확충을 통해 자녀가 방치되지 않도록 만반의 조치를 취할 필요가 있다.

## 7. 다문화 사회통합을 위한 국적제도 발전 방향

### 가. 쟁점 및 대안

쟁점 1: 보충적 출생지주의 -> 혈통주의에 배타적으로 의존하게 되면 국내에서 출생한 이민 2세대를 국민으로 편입하는 것을 어렵게 만든다. 노무현 정부 시기에 보충적 출생지주의 도입 여부를 검토하다 중단하였다.

대안 1: 보충적으로 출생지주의를 도입하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 정주자 출생주의가 이민 현실과 집행의 편의에 가장 부합한다. 정주자 출생지주의는 일정 자격을 갖춘 영주허가를 가진 부 또는 모로부터 출생한 경우 국적을 부여하는 것이 핵심인데 이중 출생지주의를 선택적으로 보완할 수 있다.

쟁점 2: 복수국적 용인 범위의 확대 -> 모든 귀화자에게 원국적 포기의 의무를 면제하여 복수국적을 보유할 수 있게 할 필요는 없더라도 배경이나 현실을 감안할 때 국적취득의 필요성이 상대적으로 큰 집단에 대해서는 복수국적 용인의 정책을 확대할 필요가 있다. 영주자격 취득자가 국적취득을 미루는 가장 주된 이유는 모국 국적이 상실된다는 점이다. 아울러 국내에 상주하는 이민자는 정당한 이해관계인의 지위(stakeholdership)를 가지고 있기 때문에 복수국적의 용인은 이민자 다문화주의(immigrant multiculturalism) 및 시민적 통합주의(civic integration)의 견지에서서도 정당화될 수 있다



대안 2: 영주자격(F-5)을 보유하고 일정 기간 거주한 귀화신청자 또는 국내에서 출생한 부 또는 모로부터 출생한 귀화신청자(이중출생지주의에 의해 국적을 부여하지 않는다면)에 대해서는 외국국적 불행사 서약으로써 원국적 포기를 갈음할 수 있게 하는 것이다.

쟁점 3: 영주자격 전치주의 -> 고용허가제와 방문취업제로 입국한 비숙련 순환이주형 외국인력이 체류만기(4년 10개월) 후 재입국 허용에 의해 정주화 경향을 보이게 되면서 그러한 체류자격을 가지고 5년 이상 체류한 자의 귀화허가 신청이 가능한 가라는 문제가 대두될 수 있다. 법무부는 이러한 현실에 대처하기 위해 일반귀화 또는 간이귀화의 요건으로 영주자격을 요구하는 방안을 강구하고 있다. 그에 따라 귀화를 위해 요구되는 영주자격전치주의의 도입 논리에는 “영주권제도와 국적제도는 결합해서 운용하는 것이 국제적으로 일반적”이라는 인식이 전제되어 있다.

대안 3: 단기순환형 이주노동자가 정주화 경향을 보이는 데 대해 영주자격전치주의를 도입하여 국적 취득의 가능성을 차단하고 영구적인 주변 집단으로 남겨두는 방식으로 대응하기보다는, 단기순환형 이주노동자에 대한 엄격한 체류관리가 불가능한지 검토하고 불가능하다면 현재 들어와 있는 이주노동자를 단계적으로 합법적 정주의 국민으로 받아들임과 동시에 저숙련 이주노동에 대한 정책을 근본적으로 다시 설계해야 할 것이다. 아울러 귀화한 외국인의 가족결합을 효과적으로 관리하는 제도를 마련하는 것이 필요하다.

쟁점 4: 귀화 절차의 정비 -> 귀화 신청 후 결정에 이르기까지 소요되는 기간이 지나치게 길다는 지적이 있다. 필요적 거주기간 포함 결혼이민자의 간이귀화에 소요되는 기간은 3년 6월이며 일반귀화자에 소요되는 기간은 7년이다(사회통합프로그램 이수에 대한 대가로 1년 단축)

대안 4: 필수 거주기간과 귀화 신청 후 판정에 이르는 기간이 비례성을 갖추게 함으로써 귀화 유형별 거주기간의 취지를 달성하는 것이 바람직하다. 또한 귀화 허용 여부 결정에 대한 상세한 설명이 필요하다. 혼인귀화는 국민의 배우자가 가족국적동일주의의 이상에 따라 가족성원과 동일한 국적을 가지기 위함이 목적이므로 경제적 요건을 부과하는 것이 개념에 합치하지 않는다. 결혼이민에 대한 경제적 요건 부과 효과를 검토할 필요가 있고 아울러 난민인정을 받은 사람을 위한 간이귀화의 루트를

개설할 필요가 있다.

쟁점 5: 무국적 방지를 위한 무국적자의 처우 개선 -> 지나치게 협소한 출생지주의로 인한 무국적 발생 가능성이 항존하고 있다. 또한 무국적자 지위에 관한 협약에 가입하고도 그 협약이 요구하는 조치들을 취하지 않고 있다.

대안 5: 국적법 제2조 제1항 제3호를 “대한민국 국적을 취득하지 않으면 어느 국가의 국적도 가질 수 없는 자”로 개정할 것이 필요하다. 무국적자지위협약에 따라 무국적자에 대한 신분증명서를 발급하고, 사회보장 및 공적 구제제도에서 무국적자에게 내국인 대우를 하며, 무국적자에 대한 상호 주의적 규제 배제 등을 위해 국내법 개정하는 것이다.

## 8. 유럽국가 사례를 통해 본 정책 평가 및 대안

### 가. 4개 국가의 다문화 쟁점

영국의 경우에는 이민자가 거주하는 지역이 통합의 주체이며, 사건 중심의 실용적인 접근 방식을 취하고 있다. 이민자의 문제를 인종차별의 문제로 바라보고, 인종관계를 개선하고, 평등을 위해 제도적으로 노력하고 있다. 최근에는 이민자를 위한 통합 정책(자유주의적 심의 다문화주의)이 도입되었다.

프랑스에서는 프랑스 대혁명이 표방한 자유, 평등, 박애, 애국주의, 세속주의라는 보편적 가치를 이민자가 수용해야만 한다. 최근에는 ‘통제와 통합’의 원칙을 중시하여 공화주의적 시민 동화주의를 강조한다.

독일의 경우에는 이민자를 임시 방문자인 ‘초청 노동자’로 간주하며 사회적으로 배제했으나, 현재에는 정부와 이민자의 관계를 ‘지원과 요구’의 원칙으로 규정하고 있다. 이는 보수적 차별배제주의, 혈통주의, 연방주의로 볼 수 있다.

스웨덴은 합법적인 거주허가를 받은 이민자의 경우에 내국인과 같은 보편적인 사회적 권리 및 혜택을 보장한다. 정부정책에 의해 이민자의 주류화 접근이 이뤄지고 있다. 시민주의적 보편적 평등주의라고 할 수 있다.

최근 영국, 프랑스, 독일에서 이민자 사회통합의 흐름은 선별적 이민정책을 전개하

고 있다는 것이다. 즉, 엄격한 언어 테스트, 잠정기간, 또는 선별적 이민자 수용 정책에 따라 신규 이민자의 유입을 양적으로나 질적으로 통제하고 있다. 또한 기존 유입된 이민자의 경우에도 영주권·시민권 취득과 가족재결합의 자격과 조건을 다소 까다롭게 규정하고 있다. 그러나 다른 한편으로는, 일단 유입된 신규 및 기존 이민자에 대해서는 언어 및 문화 교육 강화, 이민자 자녀의 학교 교육 및 기술-고용 연계, 노동시장 기회구조 확대 및 평등정책, 주거 및 도시개발 정책 등과 같은 사회통합정책을 전개한다. 스웨덴의 경우에는 이민자의 경험의 전 정책영역에 반영되고 있으며 주류화되고 있다. 또한 이민 및 사회통합정책에 비정부기구가 자문 및 정책서비스 제공 기관으로서 중요한 역할을 하고 있다.

위 네 국가의 이민정책 및 사회통합정책의 발전과정과 결과는 이민 및 사회통합 문제가 국내 정치공동체 간의 정치적 쟁투를 초래하는 주요 이슈이며 누가 집권하느냐에 따라 차별화된 정책이 도입되고 있다. 대체로, 우파 또는 보수적 성향의 정치공동체는 이민에 대한 엄격한 통제와 자국 언어와 문화 중심의 이민자 관리를 사회통합의 원칙으로 삼는 반면에, 좌파 성향의 정치공동체는 비교적 관대한 이민통제와 이민자의 다양성과 사회적 권리를 존중하는 정책을 지지하는 성향을 보인다. 또한 ‘반이민’을 주요 정책 쟁점으로 삼는 극우파 정치공동체가 등장해서 지지 기반을 확대해가는 추세도 위 네 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

유럽의 상당수 국가에서 이슬람 이민자에 대한 이슈가 국내 정치적 맥락에서 경합되고 있다. 그 중에서 무슬림 여성의 베일 착용 등 이민자 여성의 몸과 권리의 문제가 젠더 평등의 논리와 복잡하게 연루되어 이민자 동화 또는 통제 강화의 주장을 옹호하는데 사용되고 있다. 그러나 각 국가마다 사회통합과 평등 원칙 등에 따라 담론 및 정책 결과가 다양하게 나타나고 있다.

## 나. 한국에 대한 시사점

위 유럽 국가의 경험은 한국의 전통적인 사회통합정책의 이념적 기초와 정책 방향 또한 시대적 흐름에 따라 변화해야 한다는 점을 시사한다. 특히 국적 및 이주에 관한 법적인 규정과 조정이 사회통합을 위한 전제 조건이라는 점과 이러한 규정과 조정이

국제적 기준을 토대로 이뤄지는 것이 바람직하다는 점을 상기할 필요가 있다.

이민자의 선별 및 유입 수준은 각 국가의 인구학적, 정치·경제·사회적 고려에 의해 결정된다. 최근의 추세는 이민자로서 법적, 사회적인 신분안정과 권리보장을 받기가 더욱 어려워지고 있다. 하지만 일단 영주권 또는 국적 취득(스웨덴의 경우에는 거주권 획득)을 한 이민자들은 더욱 강화된 사회통합정책의 대상이 되어 삶의 다양한 분야에서 정책의 수혜자가 되고 있는 추세이다.

이민 및 사회통합 정책은 국내에서도 정치적 쟁점화가 될 가능성이 높다. 각 정치 공동체 간 정책 차별화 전략에 따라 이민 및 사회통합의 문제가 흑백의 이분법적 논리로 전개되거나, 국가 군사안보나 경제안보 논리와 비약적으로 연계되어 이민자에 대한 정체성 정치로 전개될 수 있다는 점을 경계할 필요가 있다.

위 국가들의 이민 사회통합정책의 대상은 모든 이민자를 포괄한다. 즉, 이주노동자, 결혼이민자, 유학생, 난민 및 망명자, 가족재결합 등 다양하며, 이들을 포괄하는 맞춤형 사회통합정책이 도입되고 있다. 주요 정책영역은 이민자의 가족재결합권, 영주권, 국적 취득에 대한 자격 요건, 이민자의 신분 안정 및 사회적 권리 보장을 위한 법제화와 더불어 고용, 교육, 평등, 정치적 참여, 이민자를 위한 시민사회의 역할 확대, 지방정부와 공공서비스 기관의 역할 확립 등이 포함된다.

특정 지역이나 도시 내 이민자의 집중 거주 현상이 사회적 갈등, 분리, 배제 등의 원인이 된다는 점에서 거주 및 도시개발 차원에서도 이민자 현실을 제고하기 위해 노력해야 한다. 그리고 국내에서도 이민자를 위한 정책 형성 및 시행 전 과정에서 비정부기구의 역할에 대해서도 재고해볼 필요가 있다.

이민자 여성의 권리와 평등에 대한 요구가 종종 정치적 도구로 사용되어 오히려 여성의 시민권 및 권리가 더욱 침해되는 결과를 초래하기도 한다는 점에서, 국내에서도 여성이민자의 시민권 및 권리보장, 즉 포괄적인 젠더평등 관점이 이민자 사회통합정책에 반영될 수 있도록 해야 한다.

## 9. 아시아 국가 사례를 통해 본 정책 평가 및 대안

### 가. 연구 결과 및 쟁점

일본의 경우, 중앙에서는 내각부 중심의 각 부처 간 활발한 정보교환과 협력채널구성 및 지역사회의 정착업무를 책임지고 있는 총무성을 중심으로 한 중앙-지방 간 연계가 활성화되고 있다.

지방에서는 지자체를 중심으로 한 탄탄한 지역중심의 협의체(협력네트워크)가 구성되어 작동하고 있고 아울러 재원조달과 운영에 필요한 인적자원 제공에 지역기업의 공헌도가 크다는 사실에 주목할 필요가 있다.

이처럼 지자체-시민사회-기업 간의 다양한 협의체가 존재하여 외국인 시민의 참여 및 자녀 교육, 외국인 노동자 고용 문제를 적극적으로 해결하고 있다. 이 조직들이 중앙정부의 지원을 구체적으로 요청하여 지역상황에 맞게 적실성 있게 대처하고 있다.

대만은 결혼이민자 대책에 있어 활발한 시민사회와 협력을 특징으로 한다. 동남아 출신자들 보다 중국본토출신에게 더 강력히 공민권을 제한하지는 사회조사결과가 있다. 실지로 중국본토출신 노동자는 입국을 불허하고, 본토출신은 결혼이주자만 허용하고 있다. 외국인은 ASEAN 국가들 중에서 외교적 관계를 고려하여 선택된 나라들로부터만 받는다. 특히 가정도우미로서의 여성노동자들을 많이 받아들여 대만여성의 취업활동을 돕는 방편으로 활용한다.

싱가포르는 강력한 통제와 규율이 존재한다. 말레이시아는 화교에 대한 견제와 자국민과의 共榮을 위한 협력이 동시에 존재(NEP)한다. 그러나 외국인노동자에 대한 전반적인 정책은 단기프로그램에 머무는 등 빈약하거나 부재한 상태이다.

### 나. 정책적 시사점

대한민국의 미래지향적 국가 정체성에 대한 전 국민적 합의 도출이 중요하다. 이는 정책의 재원조달문제(taxing)와도 연결된다. 따라서 수혜자 일부부담 원칙도 부분도입이 가능하다. 또한 중앙의 권한이양 방법으로서의 기금구성도 고려 가능하다(EU의

유럽사회기금 ESF, 호주의 DIAC 설치와 Diverse Australia Program 등).

중앙에서 지방으로: 지방자치체로의 권한 이행에 있어서의 문제점 및 대비책을 적극적으로 고민해야 한다. 재원 조달, 정보공유, 및 정책집행자로서 지역에서의 민관 합동의 거버넌스시스템 구축이 필요하다. 우리나라의 경우, 중앙레벨의 기금을 설치하여 활용하는 방법도 고려가 가능하다(2009년 지자체국제화재단 해산 후, 국가출연 분은 전국 도지사협의회로 자산이 이관되었으므로 이를 활용하여 기금구성 가능) 중앙정부는 가이드라인과 행정상의 예산조치를 하되 지역단위의 특색을 살린 프로젝트 들을 기금에 공모, 심의, 집행해야한다.

사회단체 및 기업과의 협업: 단순한 위탁이 아니라 진정한 파트너십으로 행정의 budget-cutting을 위한 방편으로만 악용되지 않도록 주민참여를 독려하고 일반기업의 참여도 장려하면서, 그것이 지역에 뿌리를 내린 사회적 기업이나 사회단체들과 상생할 수 있도록 배려해야한다. 행정은 특히 민간이 할 수 없는 하부구조지원에 주력해야한다.

한국어와 더불어 母語교육도 중요하다. 그리고 지역사회차원에서의 학업지원 서비스, 스포츠 활동, 음악클럽, 문화활동 등 청소년 활동과 보충학습의 근거지를 제공할 필요가 있다. 또한 직장 이외의 장소에서 한국인주민과 어울릴 수 있는 다양한 기회를 제공해야한다(시민교육 지역의 각종 행사 등).

외국계주민, 이민자가정에 대한 교육과 지원을 사회통합차원에서 기존의 저소득층 대책 (취업준비, 연수교육, 창업지원정책 등) 및 기타 사회편입의 주요한 매개체들 (학부모회, 지역의 유력 사회단체, 시민단체 등)과 연결시키려는 섬세한 노력이 필요하다. 옥상옥의 행정시스템을 만드는 것보다, 기존의 행정시스템을 최대한 활용하여 흡수하는 것이 사회통합에 더 유효할 것이다. 외국계주민 언제까지나 지원을 받는 대상이 아니라 민주사회의 주체적 참여자로 거듭 설 수 있도록 유도함으로써, 사회적 비용을 국제화된 한국사회의 풍부한 문화적 인적자산으로 재흡수 해야 한다.

정책추진체계의 구조적 정비: 지자체 내 횡적정책연대구성 및 지역밀착형 민관협력 체계를 구축하는 한편, 중앙정부차원에서 주무부서 중심 혹은 사회통합위원회 중심의 정보취합과 공유가 활성화되어야 한다. 행정안전부(혹은 전국 도지사 협의회) 주관으로 단위지자체간 정보와 의견교환을 위한 행사의 개최 등도 활성화되어야 한다.

## 제8절 국가공론위원회의 설립 방안 마련

### 1. 검토 배경

최근 국가차원의 대규모 정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 민과 관이 충돌하는 공공갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 국민들로부터 합법적으로 권한을 위임받은 국가기관이 결정한 사안에 대해 국민 다수가 문제를 제기하고, 국가기관은 국민 다수의 반대에도 불구하고 해당 정책이나 사업의 추진을 강행함으로써 심각한 갈등에 봉착하는 상황이 되풀이되고 있는 것이다. 특히 정부 차원에서 강한 의지를 갖고 추진하는 공공정책이나 사업의 경우에는 사회적·경제적으로 광범위한 영향을 미치는 만큼 정부가 갈등조정의 주체가 되어야 하지만, 공공정책이나 사업의 주관기관으로서 갈등을 조정하는 데 있어 국민들로부터 중립성과 신뢰성을 인정받기 어려운 한계를 갖는다. 이러한 상황에서 국민들은 국가기관과 대립적 위치에 서게 되고, 그 과정에서 갈등상황을 통제할 수 없다는 무기력감을 느끼게 됨으로써 정부에 대한 불신을 키우게 된다.

그렇다면 과연 갈등해결선진국이라고 일컬어지는 나라들에서는 이러한 문제를 어떻게 해결하고 있을까? 대표적인 예를 보면, 미국이나 일본, 캐나다, 독일, 프랑스, 덴마크 등에서는 이미 상당기간 동안 정부정책이나 공공사업을 추진할 때 대안적 제도들을 적극 활용함으로써 기존의 대의적 방식이 보여 왔던 한계점들을 보완해왔다.<sup>100)</sup> 특히, 프랑스나 덴마크에서는 정부정책이나 공공사업의 초기 단계에서부터 독립 행정기관으로 하여금 심의과정을 진행토록 함으로써 예상되는 갈등을 효과적으로 예방해왔다.<sup>101)</sup> 그동안 국내에서도 「주민투표법」이나 「공공기관의 갈등예방과 해

100) 미국에서는 1996년 「행정분쟁해결법(ADRA, Administrative Dispute Resolution Act)」을 제정해 대안적 분쟁해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)의 사용을 의무화했으며, 같은 해 「협상에 의한 법규 제정법(NRA, Negotiated Rulemaking Act)」의 제정을 통해 법규의 제·개정에서 관련 이해당사자들의 의견을 수렴해 반영함으로써 분쟁을 예방하고 정책목표를 효과적으로 달성해왔다. 그리고 이 외에도 법무부에 분쟁해결실을 설치해 운영하는가 하면, 각 부처와 주에 갈등관리기구를 설치·운영하고 있다. 한편 캐나다에서는 법무부에 갈등해결국을 두고 있으며, 주별로 중재조정센터를 설치·운영하고 있으며, 일본에서도 「대안적 분쟁해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률」을 제정한 바 있고, 독일에서도 갈등조정인 양성, 인증제도를 운영해오고 있다(사회통합위원회, 2010).

101) 프랑스에서는 법적 독립행정기구인 국가공공토론위원회(CNDP, Commission National du Débat

결에 관한 규정」 등을 제정해 공공갈등 해결과정에 제한적이거나 활용해왔는데, 이러한 제한적 시도의 효과성에 대해서마저 상반된 평가가 이루어지고 있는 실정이다.

이러한 배경에서 사회통합위원회에서는 대규모 정부정책이나 공공사업의 추진과정에서 국가기관의 정책결정과 국민의 여론이 상충하는 국론분열의 상황을 사전적으로 예방·조율할 수 있는 방안을 모색하고자 했다. 이를 위해 프랑스에서 대규모 개발사업 갈등예방을 위해 운영되고 있는 국가공공토론위원회(Conseil National du Débat Public)<sup>102)</sup> 사례를 심층 분석하는 한편, 본 제도의 국내 도입 시 제기될 수 있는 제도적·법적 쟁점들을 검토하였다. 그리고 이를 기초로 가칭 국가공론위원회의 설립 및 운영방안을 마련하였으며, 나아가 국가공론위원회의 효과적·안정적 운영을 뒷받침할 수 있는 법률(안)을 마련해 입법화를 추진하였다.

## 2. 추진경과

국가공론위원회의 도입 필요성에 관한 논의는 2010년도 제1기 사회통합위원회에서부터 시작되었는데, 당시에는 ‘제3의 사회적 신뢰기구’라는 이름으로 검토가 이루어졌다. 지난해에는 논의의 진전을 위해, 프랑스와 덴마크에서 정부나 국회로부터 독립적으로 갈등관리 기능을 수행하는 기구들을 심층 조사하였으며, 이를 기반으로 하여 국가공론위원회의 설립 및 운영방안의 대강을 마련하였다. 그리고 이어서 금년도에는 국가공론위원회의 설립 및 운영방안을 보다 세밀하게 설계하는 한편, 「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률(안)」을 성안하였다.

법률안은 '12년 4월부터 8월까지 총 5개월에 걸쳐 한국정책학회와 사회통합위원회가 공동으로 마련하였다. 그리고 이와는 별개로 새로운 제도의 도입방안에 대해 사회적 공감대를 형성하는 한편 관련 분야 전문가들의 의견을 수렴하기 위해 '12. 4월에

---

Public)를 설치해 대규모 국가적 사업계획을 확정하기 전에 대중토론을 실시해 사업에 대한 사회적 공감대를 형성함으로써 갈등을 최소화하고 있으며, 덴마크에서도 독립적 기능을 수행하는 과학기술위원회(DBT, Danish Board of Technology)로 하여금 논란 가능성이 있는 과학기술정책 도입과정에서 시민들과의 숙의(熟議)과정을 진행토록 함으로써 갈등을 예방하고 합리적 대안을 도출하고 있다(사회통합위원회, 2011).

102) 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)의 개괄적 내용은 사회통합위원회 2011년도 연례보고서를 참조할 수 있다.



는 한국정책학회 춘계학술대회에, '12년 8월에는 한국행정학회 하계학술대회에 참가하여 그 내용을 발표·토론하였다.

[그림 3-3-16] 국가공론위원회 설립방안 정책토론회(한국정책학회 춘계학술대회)



### 3. 도입 가능성 및 주요 쟁점

#### 가. 도입가능성

본 제도가 도입될 경우 기존의 (예비)타당성 검토, 환경영향평가 등의 제도를 보완하여 대규모 공공사업갈등 예방효과의 실효성이 제고될 것으로 기대된다. 반면 정치권이나 행정부에서는 본 제도를 자신들의 의사결정에 대한 제약요인으로 받아들일 수 있다. 달리 말해, 본 제도가 참여와 토론에 기초하고 있는 만큼 정책집행 속도가 상대적으로 저하된다고 판단할 수 있기 때문에, 본 제도의 원활한 도입과 시행을 위해서는 정치권이나 행정부로부터의 지지 확보가 반드시 선행되어야 한다. 이에 더해 본 제도에 대한 근거법률을 마련함으로써 공공토론의 절차적 합리성을 담보하는 것

이 필요하다. 이와 관련해 기획재정부에서 고준위 방폐장의 효율적·민주적 설치를 위해 법적 근거를 지닌 공론화기구의 설립을 준비하고 있고, 국민권익위원회에서도 공공토론의 법제화를 통해 정책갈등의 예방과 해결에 기여해야 한다고 밝힌 점에 대해 주목할 필요가 있다.

## 나. 법제화의 주요 쟁점

① 기존 제도의 활용 : 「행정절차법」 등 기존 제도의 개선 통해 문제해결 가능  
「행정절차법」이나 「환경영향평가법」 등 기존 제도에서는 공공사업의 추진주체가 공청회를 개최하거나 환경영향평가를 실시하기 때문에 일반 국민들로부터 신뢰 받기 어렵고, 객관성과 중립성을 담보하는 것이 원천적으로 불가능하다. 공공기관이 성의껏 임한다고 하더라도 선수와 심판이 동일한 현 구조 하에서는 일반 국민이나 이해관계자의 의심을 불식시키기 어렵다.

〈표 3-3-13〉 공청회와 공공토론의 비교

구분	주요 내용
공청회(public hearing)	정부가 공공정책 입안 시 정부의 의도와 방향을 정한 후 이해관계자나 일반시민의 고정되어 있는 선호 취합
공공토론(public debate)	공공정책이나 사업의 계획수립단계에서 (선호전환적) 숙의과정을 통해 일반시민들의 의견을 수렴함으로써 최적안 모색

따라서 대규모 공공사업에 대한 국민적 수용성을 높이고 잠재된 갈등을 효과적으로 예방하기 위해서는 독립적인 제3의 기관을 설립하여 공공토론을 진행토록 하는 것이 필요하다. 이때 공공토론은 공공갈등의 주요 이해당사자들이 직접 참여해 토론할 수 있는 공론의 장으로 기능하게 됨으로써, 공공사업에 대한 국민적 신뢰 제고는 물론 우리사회 전반적인 사회적 자본 축적에도 기여하게 될 것이다.

## ② 법적지위 확보 및 제도적 맥락화의 가능성

국가공론위원회의 독립성을 보장하지 못할 경우 공공토론 제도는 기존 제도들과 차별성을 갖지 못할 뿐 아니라 오히려 기능중복에 대한 논란을 야기할 수 있다. 따라서 국가공론위원회는 국회나 행정부의 영향으로부터 자율성을 확보하는 것이 필요한데, 우리나라 법체계에서는 프랑스와 같이 독립행정기관이라는 행정법상의 법적 기반에 대한 전통이 부족한 것이 사실이다. 그렇지만 우리나라에도 국가인권위원회나 방송위원회(現 방송통신위원회) 등이 독립 행정위원회로 존재했거나 하고 있기 때문에, 이를 참고로 독립성을 가진 행정위원회의 위상을 부여하는 것이 가능할 것으로 판단된다.

## ③ 위원장 및 위원 선임 방법

위원장과 위원에 대한 선임방식은 본 제도의 실효성을 확보하는 데 결정적인 요인 가운데 하나이다. 즉, 위원구성은 기구의 중립성·공정성과 함께 위원회의 사회적 권위 확보 여부에도 영향을 미치게 된다. 나아가 위원장 이하 위원 및 사무처 직원들의 지위를 보장할 수 있는 제도적 장치를 구축함으로써, 직무의 자율성을 보장하는 것이 필요하다.

## ④ 공공토론 대상의 선정 기준

공공토론의 대상이 지나치게 많을 경우에는 원활한 국정수행이 저해될 수 있으며, 반대로 지나치게 적을 경우에는 공공토론의 무용론이 제기됨과 동시에 정치적 정당화를 위한 제도라는 논란이 촉발될 수 있다. 따라서 우리 정부 사업의 예산규모를 분석한 후 현실적으로 토론 가능한 예산 규모를 파악함으로써 하한선을 제시하는 것이 필요하다.

## ⑤ 국가공론위원회의 기능

공공토론 결과를 강제적으로 이행토록 함으로써 국가공론위원회가 대규모 공공사업의 추진과정에 대해 최종적 결정권한을 갖도록 할 것인지, 또는 위원회의 권한을 의견수렴 기능으로 한정할 것인지에 대해 꾸준한 논쟁이 이어져왔다. 구속력을 부여할 경우에는 해당부처와의 마찰과 법적 책임성의 문제가 야기될 뿐 아니라, 최고 의

사결정 기구로서 전제기구가 전무하게 된다. 반면 구속력을 부여하지 않을 경우에는 공공토론에 대해 무용론이 대두될 가능성이 존재한다. 갈등해결 선진국들의 갈등해결제도 및 국가인권위원회의 예에 따라 공공토론 결과의 이행을 강제하지 않되, 사업시행자의 후속 조치 여부를 공개함으로써 여론의 감시 대상이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### ⑥ 국가 간 토론문화의 차이

제도는 진공상태에서 집행되는 것이 아니기 때문에 문화가 중요하게 고려되어야 하는데, 이러한 관점에서 프랑스와 우리나라의 토론문화에 차이가 존재하는 상황에서 프랑스의 공공토론제도를 도입하는 것이 적절한지에 대한 의문이다. 즉, 프랑스와 같이 성숙한 토론문화 및 합리적 토론 결과에 승복하는 문화가 전제되지 않을 경우 공공토론이 오히려 또 다른 파행을 낳을 수 있고 나아가 공공토론의 무용론이 대두될 수 있다.

하지만 문화와 문화의 기반이 되는 행태는 제도를 결정하는 기초가 되기도 하지만, 제도에서 창출되는 결과이기도 하다는 점에 착안한다면 문화적 기반 조성 이전에 제도의 창출을 통해 문화를 고양하는 선제적 대응도 가능해진다. 또한 한국의 토론문화가 프랑스의 토론문화 수준으로 성숙하다는 근거도 없지만, 동시에 프랑스의 토론문화가 한국의 토론문화보다 우월하다는 데 대한 근거 역시 찾기가 쉽지 않다.

#### ⑦ 기타 법률과의 정합성 (전략환경영향평가제도, (예비)타당성조사)

'12.7.21. 「환경영향평가법」이 개정됨에 따라 전략환경영향평가제도가 도입되었다. 전략환경영향평가제도는 행정계획(기본계획) 수립단계에서 주민의견을 수렴하고 그 결과를 공개토록 한 점에서 공공토론 제도와 유사성이 존재한다. 하지만 공공토론은 독립성을 가진 행정기관에 의해 추진되고 전략환경영향평가는 사업주체에 의해 수행된다는 측면에서 차이가 있으며, 평가의 목적 역시 공공토론이 사회적 공감대 형성을 목적으로 하는 데 반해 전략환경영향평가는 환경 영향 저감에 목적을 둔다는 점에서 차이를 갖는다.

#### 4. 국가공론위원회의 설립방안

##### 가. 위원회의 위상과 구성

본 기구의 주요 특징 가운데 하나는 독립성을 가진 행정기구로서의 위상을 법률로 보장함으로써 기구 운영의 중립성과 신뢰성을 확보하도록 한 점이다. 기구의 구성은 크게 공공토론(public debate)의 대상사업을 결정하고 예산을 관장하는 등의 중추적인 역할을 담당하는 국가공론위원회와, 사안별로 공공토론을 진행하는 임시 조직의 성격을 갖는 공공토론위원회, 그리고 지원 업무를 담당하는 사무국으로 이루어진다. 이 가운데 중추적 기능을 하는 국가공론위원회는 운영의 공정성을 담보하기 위해 고위관료, 국회의원, 법관, 지방4단체 추천인, 갈등관리전문가, 환경단체대표 등 총 19명으로 균형 있게 구성한다. 그리고 위원장은 대통령이 임명하도록 한다.

[그림 3-3-17] 국가공론위원회의 조직구성

구분	성격	주요기능	인원구성
국가공론위원회	상설기구	대상사업 선정 등 의결	<총 19명> 대통령 지명 3명 국회선출 3명 대법원장 지명 3명 지방 4단체 추천 4명 갈등관리전문가 3명 환경단체대표 3명
공공토론위원회	임시기구	사안별 공공토론 진행	위원장 등 3-7명
사무처	상설기구	지원 업무	-

##### 나. 위원회의 기능

국가공론위원회는 갈등사안에 직접 개입하여 사안을 조정하거나 중재하지는 않는다. 다만 정부사업의 내용과 목적에 관한 정보를 대중에게 충분히 전달하고 광범위한 의견을 수렴함으로써 사회적 공감대를 형성하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 대중적인 공공토론이 공정하게 이루어질 수 있도록 토론절차를 설계하고 진행하는 역할을 한다.

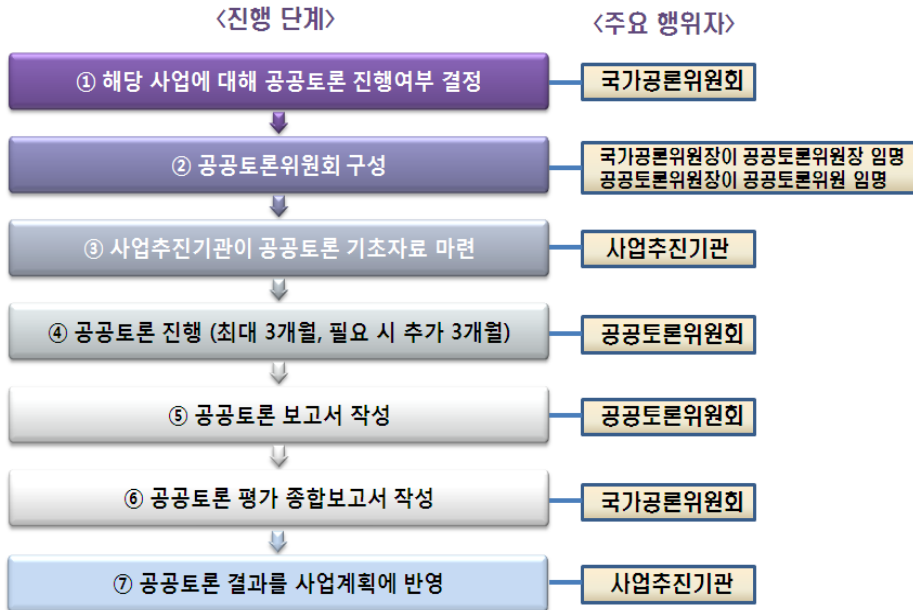
## 다. 대상사업

공공토론의 대상사업은 의무적 검토 대상사업과 선택적 검토 대상사업으로 구분된다. 의무적 검토대상 사업은 총사업비 규모가 5,000억 원 이상인 국가, 지방자치단체, 공공기관의 사업이며 공공토론의 진행 여부는 국가공론위원회에서 최종 결정한다. 그리고 총사업비가 5,000억 원 미만인 사업이라 하더라도 대통령령에서 정하는 일정 기준을 충족하는 이해관계자 대표가 요청하거나 국가공론위원회에서 사회적 파급효과가 크다고 판단한 사업에 대해서는 선택적으로 공공토론의 진행 여부를 검토할 수 있다. 다만, 국방, 안보, 재난 관련 사업 등은 특수성을 고려해 공공토론의 대상에서 제외한다.

## 라. 진행절차

국가공론위원회에 총사업비 규모가 5,000억 원 이상인 대상사업이 회부되면, 국가공론위원회에서 공공토론의 진행여부를 결정한다. 만약 공공토론을 진행하기로 결정하면, 공공토론의 진행을 담당할 실무기구인 공공토론위원회를 구성한다. 이어서 사업담당기관이 국가공론위원회에 사업계획서 등 공공토론에 필요한 기초자료들을 제출하면, 국가공론위원회에서 관련 자료들이 공공토론 진행에 충분한지 여부를 판단한다. 공공토론을 진행하는 데 기초자료가 충분하다고 판단하면 공공토론위원회에서 3개월 간 공공토론을 진행한다. 만약 국가공론위원회에서 추가 토론이 필요하다고 판단하면 공공토론위원회에서는 3개월 간 추가토론을 진행할 수 있다. 공공토론위원회는 공공토론에서 논의된 내용을 종합하여 공공토론보고서를 작성하여 국가공론위원회에 전달한다. 국가공론위원회에서는 이를 기초로 공공토론에 대한 종합보고서를 작성하여 대중에게 공개하고 사업담당기관에 전달한다. 공공토론 종합보고서를 접수한 사업담당기관은 평가보고서 접수일로부터 3개월 이내에 토론결과를 사업계획에 어떻게 반영했는지를 대외적으로 발표하게 된다.

[그림 3-3-18] 공공토론의 진행절차



## 마. 기대효과

대규모 공공사업에 대해 공공토론을 진행하게 되면 합리적인 공론화 과정이 자연스럽게 이루어지기 때문에 정부사업에 대한 국민들의 신뢰가 향상될 것으로 기대된다. 그리고 이 과정에서 숙고된 다양한 의견을 수렴함으로써 보다 나은 대안이 도출될 가능성이 높아지고, 사회적 갈등비용도 저감될 것으로 기대된다.

## 5. 법제화 방안 및 법률(안)

### 가. 법제화의 필요성

대규모 정부사업에 대한 갈등을 사전에 예방하고 그와 관련된 사회적 합의 형성을 촉진하기 위해서는 공공토론 제도를 일회적인 문제해결방안으로 채택하기보다는 지속가능한 법률로 제도화함으로써 공공토론 제도를 안정적으로 도입·운영하는 것

이 바람직하다. 그리고 「행정절차법」이나 「공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률(안)」, 기존의 분야별 분쟁조정 관련법과의 관계에서 공공토론 제도의 목적과 독자성을 확보하기 위해서는 (가칭) 「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률」을 제정함으로써 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

## 나. 법제화의 기본방향

공공토론제도를 법제화할 경우 그 근거법률을 단행법으로 제정하는 것이 타당하다. 즉, (가칭) 「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률」을 제정하여 공공토론 제도의 법적 근거와 실시절차, 효과 등을 명확히 제도화함으로써 법적 안정성과 예측가능성을 부여할 필요가 있다.

본 법률안은 행정절차법의 특별법으로서의 지위를 가지게 되며, 정부 차원에서 입법을 추진하고 있는 「공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률(안)」과의 관계에서도 특별법적 지위를 부여하는 것이 바람직하다. 이를 통해 제도 도입의 기본정신과 의미를 분명히 하고, 사회와 국민에 대해서도 공공토론 제도의 필요성을 알림으로써 공공토론 제도를 조기에 안정적으로 정착시켜 나갈 수 있을 것이다. 이후 국가공론위원회의 초기 운영과정을 면밀히 검토함으로써 「공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률(안)」과 연계하거나 통합하는 방안을 검토할 수 있다.



## 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률(안)

### 제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 국가공론위원회를 설립·운영하여 공공정책이나 이와 관련된 사업계획의 수립 또는 시행 등에 따른 공공갈등을 예방하고, 사회통합을 도모함으로써 성숙한 민주주의 구현에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 공공정책이나 이와 관련된 사업의 이해관계인들이 상호신뢰를 바탕으로 민주적인 방식에 따라 협의와 합의를 통하여 사회통합의 촉진과 성숙한 민주사회 구현에 이바지함을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ‘공공정책’이란 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 ‘국가 등’이라 한다)이 공공의 이익을 위하여 수립하는 정책 또는 이를 시행하기 위한 계획을 말한다.
2. ‘공공갈등’이란 공공정책이나 이와 관련된 사업의 계획을 수립 또는 시행하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
3. ‘공공토론’이란 공공정책이나 이와 관련된 사업을 추진하는 국가 등이 이해관계인, 일반시민, 전문가 등에게 정보를 투명하게 공개하고, 이를 토대로 공공정책이나 사업 시행의 타당성과 추진절차의 적정성 등에 대한 합의를 만들어 나가는 과정을 말한다.

제4조(국가 등의 책무) 국가 등은 공공갈등을 예방하기 위하여 공공정책이나 이와 관련된 사업계획의 수립 또는 시행에 있어 공공토론에 성실하게 임하여야하며 그 결과를 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

제5조(국가공론위원회의 설립 및 독립성) ① 공공정책이나 이와 관련된 사업계획의

수립 또는 시행의 공정한 수행을 위하여 국가공론위원회(이하 “공론위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 공론위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다.

## 제2장 국가공론위원회의 구성과 운영

제6조(공론위원회의 구성) ① 공론위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 19명으로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 상임위원으로 한다.

- ② 위원은 공공갈등 해소에 관한 식견과 풍부한 경험이 있고 공론위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 다음 각 호의 사람을 대통령이 임명한다. 다만, 제5호 및 제6호의 위원은 대통령, 국회의장, 대법원장이 각각 1명씩 임명한다.

1. 국회가 선출하는 3명
2. 대통령이 지명하는 3명
3. 대법원장이 지명하는 3명
4. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
5. 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명
6. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명

- ③ 위원장과 부위원장 1명은 위원 중 민간위원으로 하며, 위원장과 부위원장 1명은 제2항제1호부터 제6호의 사람 중에서 대통령이 임명한다.

제7조(위원장의 직무) ① 위원장은 공론위원회를 대표하여 공론위원회 회의를 주재하는 한편 소관 사무를 총괄한다.

- ② 위원장은 국회나 국무회의에 출석하여 공론위원회 소관 사무에 관해 의견을 진

술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

- ③ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 공론위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다.

제8조(위원장 및 위원의 임기) ① 위원장과 위원의 임기는 3년으로 하고, 한 번에 한하여 연임할 수 있다.

- ② 위원 중 결원이 생기면 대통령은 30일 이내에 후임자를 임명하여야 한다.

- ③ 후임위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다. 다만, 위원장이나 부위원장의 경우에는 임기가 새로 시작된다.

- ④ 위원이 부득이한 사유로 사임하고자 할 때에는 그 뜻을 서면으로 위원장에게 제출하여야 하며, 그 서면이 접수된 날부터 7일이 지나면 해임된 것으로 본다.

제9조(위원의 신분보장) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 제10조의 결격사유에 해당하는 경우
3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반하였거나 소관 직무와 관련해 부당한 이득을 취한 경우
- ② 위원은 직무를 집행함에 있어 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

제10조(위원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람

- ② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 직에서 퇴직하여야 한다.

제11조(회의 등) ① 공론위원회 회의는 위원장이 주재하며, 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

- ② 공론위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 회의록을 작성·보존하여야 한다.

- ③ 공론위원회의 회의 운영과 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 공론위원회규칙으로 정한다.

제12조(의결서 작성) ① 공론위원회가 의결하는 경우에는 의결서를 작성하여야 하며, 의결에 참여한 위원은 의결서에 이름을 쓰고 도장을 찍거나 서명하여야 한다.

- ② 공론위원회 의결서는 공론위원회가 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률에서 비밀 또는 비공개 사항으로 규정하고 있는 정보
2. 국가안보, 국방, 통일, 외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보
3. 이름이나 주민등록번호 등 개인 신변에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보 다만, 다음에 열거한 항목은 제외한다.

가. 법령이 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 개인 사생활을 부당하게 침해하지 않는 경우

다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 공개가 필요하다고 인정되는 경우

라. 직무를 수행한 공무원의 성명이나 직위

마. 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명이나 직업

제13조(위원의 제척 등) ① 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 직무집행에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 사안의 당사자가 되거나 당해 사안에 관하여 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
2. 위원이 당해 사안의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우

3. 위원이 당해 사안에 관하여 증언이나 감정을 한 경우
4. 위원이 당해 사안에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우
- ② 공론위원회는 직권에 의하여 위원의 제척을 결정할 수 있다.
- ③ 위원이 제1항의 사유가 있는 경우에는 당해 사안에 대하여 회피할 수 있다.

### 제3장 위원회의 업무와 권한

제14조(업무) ① 공론위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제22조에 따른 공공토론 대상사업에 대한 공공토론의 실시여부 결정
2. 공공토론의 전 과정에 걸쳐 정보제공과 주민참여가 보장되고 공공토론이 공정하게 진행될 수 있도록 관리·감독
3. 공공토론과 관련해 사업추진 기관의 문의사항에 대해 조언
4. 국가 등 사업추진 주체가 공공토론의 결과를 성실하게 이행하는지 감독
5. 공공토론 결과 등의 공표
6. 공론위원회의 예산 집행에 관한 사항
7. 그 밖에 공공갈등 예방 및 해소를 위한 교육 및 홍보

제15조(자료제출 등) ① 공론위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 국가 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.

- ② 공론위원회는 업무를 수행하기 위하여 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 요구를 받은 국가 등은 지체 없이 협조하여야 한다.

제16조(공공토론 결과의 전달 등) ① 공론위원회는 공공토론 결과를 종합·정리하여 30일 이내에 국가 등에 전달하여야 한다.

- ② 국가 등은 공론위원회로부터 공공토론의 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에

공공토론 결과의 이행 여부를 공론위원회에 통지하여야 하고, 이행하지 아니할 경우에는 그 이유를 첨부해야 한다.

- ③ 공론위원회는 제1항에 따른 공공토론의 결과 및 제2항에 따른 공공토론 이행과 관련하여 국가 등이 통지한 내용을 관보와 공론위원회 홈페이지 등에 공표하여야 한다.

제17조(보고서 작성 등) ① 공론위원회는 해마다 전년도 공공토론의 개최상황, 결과 등에 관한 보고서를 작성하여야 한다.

- ② 공론위원회는 대통령 또는 국회에서 요구가 있는 경우 특별보고 하여야 한다.  
 ③ 공론위원회는 제1항 및 제2항에 따른 보고서를 공개하여야 한다. 다만, 국가의 안전보장, 개인의 명예 또는 사생활의 보호를 위하여 필요하거나 다른 법률에 따라 공개가 제한된 사항은 공개하지 아니할 수 있다.

#### 제4장 공공토론위원회

제18조(공공토론위원회의 구성 및 운영) ① 공론위원회는 국가 등이 추진하는 공공정책이나 이와 관련된 사업시행과 관련하여 공공토론이 필요하다고 인정한 때에는 공공토론위원회를 운영한다.

- ② 공공토론위원회 위원장(이하 “공공토론위원장”이라한다)은 공론위원회의 위원장이 위원들과 협의하여 임명하고, 공공토론위원은 공공토론 또는 해당 사안에 관한 전문적인 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서 공공토론위원장이 공론위원회의 위원들과 협의하여 7인 이내로 구성한다.

- ③ 공공토론위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 공공토론위원회가 미리 정한 공공토론위원 순으로 그 직무를 대행한다.

- ④ 공공토론위원회의 운영·해산 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(공공토론위원의 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공공토

론위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제2조 또는 「지방공무원법」 제2조에 따른 국가공무원 또는 지방공무원
2. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람
3. 공공토론 대상 사업과 이해관계가 있는 사람

제20조(공공토론위원의 직무) 공공토론위원의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 공공토론이 공정하고 원활하게 이루어질 수 있도록 공공토론 절차의 설계와 진행
2. 공공토론 결과보고서를 작성하여 공론위원회에 제출

제21조(공공토론위원의 제척 등) 공공토론위원의 제척 등에 관하여는 제13조를 준용한다. 이 경우 ‘위원’은 ‘공공토론위원’으로 본다.

## 제5장 공공토론의 대상사업 및 실시

제22조(공공토론의 검토대상) ① 공론위원회는 총사업비(총사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다)가 5천억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 공공정책이나 이와 관련된 사업에 대해서는 공공토론의 실시여부를 검토하여야 한다.

② 공론위원회는 총사업비가 5,000억원 미만 500억원 이상인 사업에 대해서는 대통령령에서 정하는 요건을 충족하는 이해관계인의 요청에 따라 공론위원회에서 공공토론의 실시여부를 검토할 수 있다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공공토론을 실시하지 아니한다.

1. 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업
2. 국방·군사·안보와 관련된 사업

제23조(공공토론의 진행) ① 공공토론위원장은 공공토론의 참여자가 자신들의 의견을 충분히 제시될 수 있도록 공정하고 투명하게 운영되어야 하며, 제시된 의견은

가감 없이 종합·정리하여야 한다.

- ② 공공토론위원장은 해당 공공정책이나 이와 관련된 사업으로 인한 공공갈등의 예방·해결을 위하여 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.
- ③ 공공토론위원장은 공공토론의 원활한 진행을 위하여 관련 분야 전문가의 의견을 들을 수 있다.
- ④ 공공토론을 진행하는 데 소요되는 경비는 해당 공공정책이나 사업의 추진기관이 전액 부담한다.

제24조(공공토론의 결과보고서 작성 등) ① 공공토론위원회는 공공토론이 종료되는 날부터 60일 이내에 공공토론에 관한 결과보고서를 작성하여 공론위원회에 제출하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 결과보고서에 포함되는 내용은 대통령령으로 정한다.

제25조(사무처의 설치) ① 공론위원회는 효율적 사무처리와 공공토론의 원활한 진행을 위해 공론위원회에 사무처를 둔다.

- ② 사무처에는 사무처장 1인과 그 밖에 필요한 직원을 두며, 사무처장은 공론위원장의 지휘를 받아 공론위원회 및 공공토론위원회의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘하고 감독한다.
- ③ 사무처장은 사무처의 독립성과 전문성을 담보하기 위해 갈등관리에 전문성을 가진 사람 중에서 공론위원장이 임명하고, 사무처 직원은 공무원과 민간 전문가로 구성한다.
- ④ 그 밖에 사무처의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(청렴 및 비밀유지의무) ① 위원, 공공토론위원, 사무국의 직원은 공공사업에 종사하는 사람으로부터 금품이나 그 밖의 이익을 제공받아서서는 아니 된다.

- ② 위원, 공공토론위원, 사무국의 직원 또는 그 직에 있었던 자는 직무상 알게 된 정보를 타인에게 누설하거나 직무상 목적 이외에 사용하여서는 아니 된다.



③ 위원, 공공토론위원, 사무국 직원은 공공토론 대상사업의 필요성과 타당성 등을 포함해 대상사업 내용 전반에 대해 개인적 의견을 표명하여서는 아니 된다.

제27조(재정지원 등) 국가 등은 공공토론 활성화에 필요한 조사·연구·교육·홍보 등을 추진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

제28조(위원의 수당 등) 공론위원회는 회의에 출석한 위원 및 공공토론위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당이나 여비 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원 또는 공공토론위원이 그 소관업무와 직접 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니한다.

제29조(벌칙적용에서 있어서의 공무원 의제) 공론위원회 및 공공토론위원회의 위원 중 공무원이 아닌 위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 본다.

## 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 90일이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) 추후작성

# 4부

## 사회통합위원회 지역협의회 운영



# 제1장 지역협의회의 구성

## 제1절 지역협의회 구성배경 및 기본활동 방향

### 1. 지역협의회 구성 배경

2009년 12월 23일 사회통합위원회 출범식 및 민간위원 위촉식을 통하여 설립된 제1기 사회통합위원회에서 우리나라 사회통합의 정책과제로 도시재정비 제도개선, 대학시간강사 대책, 근로빈곤층 대책, 지도층 제몫하기 프로젝트, ‘이제는 문화다!’ 프로젝트, 지역주의 해소를 위한 국회의원 선거제도 개선, 지역주의와 부정·부패방지를 위한 지방선거제도 개선, 세대 일자리 공존 프로젝트, 가족친화일터 만들기 프로젝트, 외국인·결혼이민자 동행 프로젝트, 북한 이탈주민 성공 프로젝트 등 다양한 정책과제를 가지고 사회통합 방안을 논의하여 왔으나 중앙과 지방, 지역 간 소통의 장이 마련되지 않아 중앙의 다양한 사회통합 정책이 지방에는 잘 파급되지 않은 것이 현실이다.

이에 1기 사회통합위원회의 다양한 성과를 바탕으로 2기 위원회에서는 지역현장 중심의 대국민 소통강화를 위하여 사회통합 정책과제에 대한 지역의 의견 수렴 및 중앙의 정책성과를 지방으로 확산·공유하고 나아가 현장성, 실천성, 활동성을 바탕으로 중앙과 지방간의 소통활성화 및 나눔·화합·봉사 등을 통한 사회통합가치 확산 등 국민적 인식확산과 지역차원의 사회통합 가치 공감·실천을 위한 구심체 역할을 담당할 조직의 필요성을 인식하여 지역협의회를 구성하도록 하였다.

## 2. 지역협의회 의 기본활동 방향

지역협의회는 다음과 같은 기본 업무를 수행하여 중앙-지방 간 소통활성화 및 지역 차원의 사회통합을 위한 노력을 경주한다.

### 가. 정기회의

매월 지역협의회별로 정기회의를 개최하여 i)위원회 성과 홍보 및 주요정책에 대한 의견 수렴, ii)갈등사항, 정책, 제도개선 사항 등에 관한 아이디어 발굴, iii)시·도별 사회통합 모범 및 우수사례를 발굴 iv) 지역협의회 추진과제 계획과 집행 방안 토의 등 지역사회의 사회통합과제 수렴 및 여론수렴 활동을 하게 된다.

### 나. 의장단 회의

사회통합위원장 주재 아래 격월로 전국 16개 시·도의 지역협의회 대표위원인 의장단 회의를 개최하여 지역협의회 월례회의에서 수렴한 여론을 정책에 반영시키는 과제를 수행하게 된다.

### 다. 지역현안 정책토론회

전국 16개 시·도별 연2회(상·하반기), 토론회 또는 공청회를 전문가, 부처의 정책담당자, 지역주민들이 참여하는 가운데 개최하여 중앙 및 지역현안에 대한 국민적 소통 확대 및 지역 내 그리고 지역 간에 다양한 파트너들이 정책을 공유하도록 사회통합과 국민소통을 위한 지역토론회를 개최한다.

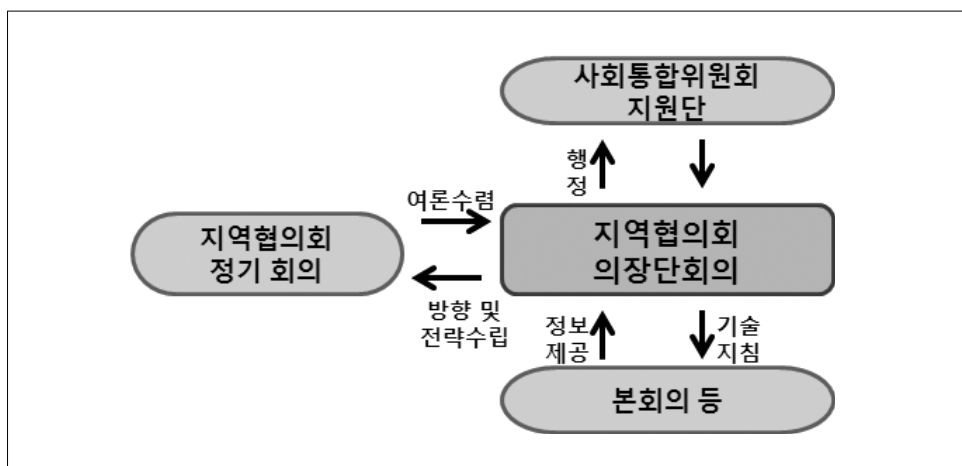
## 라. 지역사회 통합을 위한 시민사회단체 간담회

16개 시·도별 연2회 지역사회 통합을 위한 시민사회단체 간담회를 개최하여 중앙과 지방의 소통기능 강화 및 국민의 여론 수렴, 공감대 확산을 통한 사회적 갈등완화, 중앙과 지방의 주요 현안문제에 대해 지역주민의 직접적인 참여 속에서 국민의견을 청취, 취합하는 활동을 하게 된다.

## 마. 나눔·봉사활동 및 캠페인 실시

국민의 공감대 형성을 통해 갈등을 완화하고 화합적 메시지를 확산하는 국민 참여 현장 나눔·봉사활동 및 캠페인 실시하고자 하며 이를 위하여 기업, NGO, 재단, 연구소, 지역부녀회, 서포터즈와 함께하는 지역친화형 캠페인을 기획·추진함으로써 사회통합 가치를 지역으로 확산할 것이며 주요활동 사항은 i) 다문화 가정과 결연, ii) 북한이탈청소년 멘토, iii) 사랑의 장기기증 운동, iv) 노블레스 오블리주 캠페인 전개, v) 나눔과 화합을 위한 바자회개최 등이다.

[그림 4-1-1] 지역협의회 운영체계도



## 제2절 지역협의회 조직 및 기능

### 1. 지역협의회 조직

지역협의회는 지역단위의 화합과 통합증진을 위한 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 특별시, 광역시도 및 특별자치도 등 16개시도 지역협의회를 구성 운영하고 있으며 2012년 7월 1일에 발족한 세종특별자치시는 아직 구성되어 있지 않다. 각 지역협의회는 지역협의회를 대표하는 의장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 위원은 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하도록 되어 있다. 또한 지역협의회의 원활한 운영과 지원을 위하여 지역협의회의 사무국 기능은 사회통합위원회 지원단에서 수행하고 있다.

#### 가. 제1기 지역협의회(2011. 8 ~ 2012. 8)

지역의 사회통합 구심체 역할을 담당할 지역의 저명인사인 학계, 경제계, 언론계, 문화·예술계, 여성계, 시민단체, 종교계 등을 중심으로 16개 시·도별 10~15명씩 총 207명으로 지역협의회를 구성하였으며 위원의 임기는 1년이다. 성별로는 남자가 173명(83.6%), 여자가 34명(16.4%)이다. 직능분야별로는 학계 46명(22.2%), 경제계 29명(14.0%), 문화예술계 14명(6.8%), 종교계 47명(22.7%), 시민단체 43명(20.8%), 여성계 20명(9.6%), 언론계 8명(3.9%)으로 구성되었다. 2011년 8월 권역별로 위촉식을 갖고 본격 출범하였으며, 지역협의회 운영을 위한 운영세칙 제정 및 지역협의회를 이끌어 갈 지역협의회의 의장을 위원들 사이에서 호선으로 선출하였다. 제1기 지역협의회 구성 현황과 의장명단은 다음과 같다.

〈표 4-1-1〉 제1기 지역협의회 위원 구성 현황

지역협의회	위원수	의장
합계	207	
서울	14	정송학(한양대학교수) → 2012. 1월 정주택(한성대학교 총장)
부산	15	장제국(동서대학교 총장)
대구	12	문무학(한국예총 대구광역시연합회 회장)
인천	11	박윤배(부평미래포럼이사장) → 2012.2월 정병일(인천상의회장)
광주	13	강상원(새밝교회 담임목사)
대전	12	박장동(대전 YMCA사무총장)
울산	13	이철(울산대학교 총장)
경기	13	안재환(이주대학교 총장)
강원	14	유재천(상지대학교 총장)
충북	15	유철웅(충북민간단체총연합회 회장)
충남	12	서만철(공주대학교 총장)
전북	15	심용식(환경정보평가원 선임공동대표)
전남	11	이상현(대한전문건설협회전라남도 회장)
경북	14	한재숙(경북여성정책개발원장)
경남	11	권영상(세계부부의날위원회 공동대표)
제주	12	현승탁(제주상공회의소 회장)

#### 나. 제2기 지역협의회(2012. 8 ~ 2013. 8)

제1기 지역협의회 위원이 지역의 저명인사인 학계, 경제계, 언론계, 문화·예술계, 여성계, 시민단체, 종교계 등 지역협의회별 15명 내외의 소수자 중심으로 운영되어 왔지만 앞으로 지역의 다양한 계층을 대변할 수 있고 사회통합에 헌신할 수 있는 현 장성과 실천성을 겸비한 인사, 여성위원 등 지역협의회 위원 확대 위촉 계획에 따라 지난 2012. 6. 29 천안 새마을금고 연수원에서 175명이 추가로 확대 위촉되었으며 또한 제1기 위원의 1년 임기가 만료됨에 따라 그간 지역협의회 활동실적과 직능단체 대표 교체 등으로 2012.8.28일자로 178명(재위촉자 155명, 신규위촉 23명)이 위 촉되어 제2기 지역협의회 위원은 모두 353명으로 지역협의회당 25명 내외로 확대 구성하였다. 성별로는 남자가 250명(70.8%), 여자가 103명(29.2%)이다. 직능분 야별로는 학계 69명(19.5%), 경제계 74명(21.0%), 문화예술계 24명(6.8%), 중



교계 38명(10.8%), 시민단체 95명(26.9%), 여성계 41명(11.6%), 언론계 12명(3.4%)으로 구성되었다. 지역협의회별로 송석구 사회통합위원회 위원장, 박승주 부 위원장이 참석한 가운데 2012. 10월까지 위촉식을 갖고 제2기 시도 지역협의회 의장을 선출하였다. (아래 참고)

〈표 4-1-2〉 제2기 지역협의회 구성 및 의장 명단

지역협의회	위원수	의장
합계	353	
서울	26	정주택(한성대학교 총장)
부산	28	장제국(동서대학교 총장)
대구	21	문무학(한국예총 대구광역시연합회 회장)
인천	18	이기우(재능대학교 총장)
광주	25	강상원(새밝교회 담임목사)
대전	22	강용찬(목원대학교 교학부총장)
울산	22	오차출(울산남부신협 상임이사장)
경기	21	안재환(이주대학교 총장)
강원	25	유재천(상지대학교 총장)
충북	23	유철웅(충북민간단체총연합회 회장)
충남	20	서만철(공주대학교 총장)
전북	24	심용식 → 2012.11월 선거현(한국예총 전북연합회장)
전남	19	이상현(대한전문건설협회전라남도 회장)
경북	19	한재숙(경북여성정책개발원장)
경남	20	권영상(세계부부의날위원회 공동대표)
제주	20	현승택(제주상공회의소 회장)

[그림 4-1-2] 대구광역시지역협의회 위촉식(2012. 6.29. 천안 새마을금고연수원)



[그림 4-1-3] 강원도지역협의회 위촉식(2012. 9.12. 횡성문화원)



## 2. 지역협의회 주요 기능

### 가. 소통기능

사회통합의 가치 및 공감대를 지역으로 확산하고 위원회 성과 홍보 및 주요정책과 제에 대한 의견수렴과 갈등사항, 정책·제도개선 사항, 지역간의 갈등해소에 대한 참신한 아이디어를 발굴하고 있다. 지역시민사회와 공공부문, 중앙과 지방과의 소통활성화의 역할을 한다.

### 나. 국민제안 기능

국민들로부터 지역단위별 사회통합에 관한 조사 연구사항이나 사회통합위원회의 정책·제도 등에 관한 아이디어 제안 및 여론을 수렴하는 등 국민의 다양한 제안을 받고 있다.

### 다. 사회통합을 위한 공감문화 확산

지역의 모범적인 우수사례를 모니터하여 공론화할 수 있는 지역토론 및 간담회 개최 등의 활동을 통하여 국민 각계각층의 여론을 적극 수렴하고 있으며 우리 사회의 공감대 형성을 통해 갈등을 완화하고 화합적 메시지를 확산하는 국민 참여 캠페인을 실시하여 사회통합 활동을 강화하는 방안을 모색하고 있다.

### 라. 모니터링 기능

사회통합실태 진단과 정책평가에 지역단위 모니터링 활동 강화, 지역별 모범 및 갈등사례 실태분석, 의견수렴 된 내용 중 조사나 심층 분석을 실시하여 모니터링으로 개선된 정책을 펴 나가도록 노력하고 있다.

## 제2장 지역협의회회의 주요 활동

### 제1절 지역협의회 정기회의 및 의장단 회의

#### 1. 지역협의회 정기회의

지역협의회 정기회의는 매달 1회 개최하는 것으로 2012년 한해동안 16개 지역협의회에서 11월말 현재 149회 1,885명이 참석한 것으로 나타났다. 정기회의시의 주요 논의된 주제를 보면 상반기와 하반기 소통아카데미 운영 계획, 공생발전을 위한 시민사회단체 초청 간담회, 지역현안 토론회 주제와 주관기관 선정, 나눔 화합 봉사 캠페인 활동 등 지역협의회 중점 추진과제에 대한 세부 시행방법에 대한 활발한 논의가 이루어졌다.

또한 정기회의시에 논의된 사항을 중심으로 하여 지역협의회 위원이 직접 지역 언론사를 통하여 사회통합과 관련한 활발한 기고활동이 이루어져 우리사회에 소통과 공감문화를 확산하고 소통의 전도사 역할을 해왔다. 이밖에도 정기회의시에 제2기 지역협의회 위원 위촉장 전수, 지역협의회 위원 확대 위촉계획에 따라 추천 대상자 논의와 제2기 지역협의회를 이끌어 갈 의장 선임, 추진과제별 담당 위원 선정 등 지역협의회 추진체계를 구축하였다.

지역협의회 정기회의시 논의된 애로사항과 건의내용은 지역협의회 전국의장단 회의시에 제출되어 활발한 토의와 긍정적이고 적극적인 검토 과정을 거쳐 사회통합위원회의 정책에 반영됨으로써 지역협의회가 지역사회에서 사회통합의 구심점 역할을 하는데 크게 이바지해 왔다.

〈표 4-2-1〉 2012년도 지역협의회 정기회의 개최 현황(11월말 현재)

지역협의회	개최횟수	참석인원	주요 회의 주제(회의일자)
합계	149	1,885	
서울	10	138	- 나눔국민운동본부 주관 나눔토론회 개최계획(3. 9) - 다문화를 주제로 한 글짓기 공모 계획 (7.13)
부산	10	144	- 대학생 소통모니터단 위촉 및 간담회(3.27) - 도시재개발 정비 문제점 및 개선방안 토론회계획(7.23)
대구	8	87	- 추진과제별 담당위원 선정(2.21) - 소통아카데미 1기 운영계획 확정(3.20)
인천	8	96	- 이기우 재능대학총장 신임의장 선출(7.19) - 인천AG성공개최를 위한 소통간담회 계획(9.21)
광주	10	147	- 학교폭력 주제로 제1기 소통아카데미 운영(2.16) - 제2기 소통아카데미 운영계획(7.12)
대전	11	108	- 대전지역 원도심 경제활성화 방안 토론회(7.16) - 관내 독거노인 도자기 만들기 체험행사 계획(7.16)
울산	11	145	- 김치 나눔 봉사활동 계획(7.23) - 지역사회통합을 위한 시민단체 간담회 계획(9.19)
경기	8	96	- 제1기 소통아카데미 아주대 위탁기관 선정(2.6) - 제2기 소통아카데미 운영계획 (9. 14)
강원	9	136	- 제2기 소통아카데미 운영계획 (7.16) - 장애인 돕기 나눔 화합 소통 캠페인 계획(9.11)
충북	10	147	- 제1기 소통아카데미 운영계획 확정(3.9) - 충북 지역사회 통합력 수준과 강화방안 토론회(7.18)
충남	9	92	- 지속가능발전을 위한 민간협력토론회 개최계획(3.20) - 제2기 지역협의회 위촉위원 위촉장 전수(9.18)
전북	9	116	- 우이동주민 나눔과 봉사, 소통과 화합 캠페인(9.12) - 소통과 공생을 위한 시민사회단체 간담회 계획(2.15)
전남	8	100	- 목포 시민사회단체 간담회 행사계획(3.8) - 무안공항 활성화 방안 토론회(9.20)
경북	10	100	- 다문화와 사회통합 정책 토론회(7.27) - 청년리더와 북한아주노동자와 함께하는 소통아카데미(9.26)
경남	10	135	- 경남지역 시민사회단체 공생발전 간담회 계획(7.6) - 소통아카데미 제2기 운영계획(9.14)
제주	8	98	- 북한 이탈주민대상 나눔 화합 소통 봉사 행사 (7.30) - 제2기 지역협의회 위촉위원 위촉장 전수 (9.3)

[그림 4-2-1] 충북지역협의회 정기회의 장면(충북대학교 2012.10.17)



[그림 4-2-2] 서울지역협의회 정기회의 장면(사회통합위원회. 2012.11. 9)



## 2. 지역협의회 의장단 회의

사회통합위원장 주재 아래 격월로 전국 16개 시·도의 지역협의회 대표위원인 의장단 회의를 개최하여 지역협의회 월례회의에서 수렴한 여론을 정책에 반영시키는 과제를 수행하게 되는데 2012년 한해 동안 6회에 걸쳐 개최하였다. (현황 참조)

주요 회의 내용을 보면 지역협의회 운영방향, 지역협의회 예산현황, 지역협의회 추진과제 등이 중점 논의되었으며 지역협의회와 과제별 추진상황과 사회통합위원회 핵심프로젝트에 대한 추진상황 보고도 함께 있었다. 특히, 3월22일 사회통합위원회 대회의실에서 열린 2차회의시에는 심용식 전복의장의 소통과 통합의 정치라는 주제 발표가 있었으며 9월24일 제주그랜드호텔에서 열린 제5차 회의에서는 제주대학교 김진영교수의 제주지역 사회통합방안 사례 발표가 있었다.

의장단 회의 시 건의된 사항은 모두 22건으로 법적으로 사실상 불가한 사항 4건을 제외하고는 대부분 정책에 반영되어 여론 수렴은 물론 중앙과 지방간의 활발한 소통 창구로서의 기능을 담당하였다.(현황 참조)

〈표 4-2-2〉 2012년도 지역협의회 의장단회의 개최 현황

구 분	일시 및 장소	참 석	회의 내용
1차 회의	2012. 1.27(금) 11:00 위원회 대회의실	17명 (위원장, 의장16)	-지역협의회 운영방향 -지역협의회 예산현황
2차 회의	2012. 3.22(목) 11:00 위원회 대회의실	14명 (위원장, 의장13)	-지역협의회 사업계획 -소통과 통합의 정치 주제 발표 (심용식 전복의장)
3차 회의	2012. 5.31(목) 11:00 부산벡스코 컨벤션홀	17명 (위원장, 의장16)	-지역협의회 추진과제 ※부산남구다문화가족지원센터 방문
4차 회의	2012. 7.26(목) 11:00 위원회 대회의실	17명 (위원장, 의장16)	-지역협의회 추진상황 -사회통합위원회 핵심 프로젝트 추진상황 보고
5차 회의	2012. 9.24(월) 14:00 제주 그랜드호텔 2층	14명 (위원장, 의장13)	-지역협의회 추진상황 -제주지역 사회통합방안 사례 발표 (제주대학교 김진영교수)
6차 회의	2012. 11.21(수) 11:00 위원회 대회의실	14명 (위원장, 의장12, 부위원장)	-지역협의회 추진상황 -사회통합위원회 3년간 추진성과 -지역협의회 활동소감 및 방향

〈표 4-2-3〉 2012년도 지역협의회 의장단회의 주요 건의사항 및 처리결과

구 분	건의내용	검토 및 반영결과
합 계	총 22건(반영 16건, 불가 4, 장기과제 2)	
1차 회의 (1.27)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가공론위원회 도입관련 학술대회 협력단체 추가</li> <li>- 지역협의회 정기회의 개최 시기 조정</li> <li>- 지역협의회 운영실무를 위한 예산지원</li> <li>- 기타 지역협의회 운영관련 (월례회의 교대 개최 등)</li> </ul>	반영 불가 불가 반영
2차 회의 (3.22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소통아카데미 예산지원</li> <li>- 소통아카데미 1회수강자 수료증 지급</li> <li>- 지역협의회 운영활성화를 위한 SNS도입 운영</li> </ul>	반영 불가 반영
3차 회의 (5.31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역협의회 추진과제 예산집행</li> <li>- 지역협의회 추가위원 위촉대상자 선정</li> <li>- 대학생 소통모니터단 운영 (페이스북 관리자 선정)</li> <li>- 지역협의회 위원 재위촉 관련 사항 (회의불참자 처리)</li> <li>- 사회통합위원회 홍보 관련 사항</li> </ul>	반영 불가 반영 반영 반영
4차 회의 (7.26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회통합위원회 홍보 필요</li> <li>- 사회통합 중장기 전략개발 관련</li> <li>- 교육문제 관련 토론회 개최</li> <li>- 대학생 소통모니터단 운영 지원</li> </ul>	반영 반영 장기과제 반영
5차 회의 (9.24)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역현안토론회 선거법 위반여부 질의 회신</li> </ul>	반영
6차 회의 (11.21)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역협의회 상향식 운영과 행정관청의 관심과 지원</li> <li>- 사회통합위원회 연구결과 인터넷 공유 확산</li> <li>- 원자력에 대한 안전교육과 SNS 소통강화</li> <li>- 지역협의회 시민단체 NGO 참여 확대 등</li> <li>- 지역협의회 조끼 및 차량스티커 제작</li> </ul>	반영 반영 장기과제 반영 반영



[그림 4-2-3] 제5차 의장단회의 장면(제주 그랜드호텔 2012. 9. 24)



### 3. 지역협의회 언론사 홍보활동

지역협의회에서는 한해 동안 언론사 홍보 담당위원을 임명하고 오피니언 리더로서 지역협의회와 사회통합 위원회 활동내용이나 사회적 갈등의 치유와 통합의 필요성 등을 중앙과 지방의 언론사를 통하여 월1회 정도 칼럼이나 기고 등 44건을 게재하여 국민화합과 소통 공감문화의 저변 확대에 노력하였다.

〈표 4-2-4〉 언론사 주요기고 사례(44건)

언론매체(일자)	기고자	기사 제목
영남일보(1/3)	대구지역협의회 하춘수위원	소통과 나눔의 한해를 꿈꾸며
내일신문(3/29)	서울지역협의회 이성희위원	담을 혈어야 이웃이 된다
경인일보(4/4)	인천지역협의회 정병일의장	사회적 갈등해소로 안정적 성장 이뤄야
울산제일일보(4/6)	울산지역협의회 홍길순위원	사회통합의 목표는 윈-윈이다
전남매일(4/13)	광주지역협의회 강상원의장	소통의 길을 만들어 가자
경기일보(4/23)	경기지역협의회 윤봉구위원	소통아카데미에 여러분을 초대합니다
내일신문(4/26)	대외협력팀장 이재진	이중잣대의 그늘과 통합의 서막
전남매일(5/ 9)	광주지역협의회 강상원의장	소통하는 사회만드는 밑알되고파
경인일보(5/15)	인천지역협의회 김재열위원	소통의 리더십
동양일보(5/18)	충북지역협의회 유철웅의장	민간사회단체의 역할
내일신문(5/31)	서울지역협의회 객삼근위원	마음 기로 사회통합지수 높아자
강원일보(6/ 6)	강원지역협의회 정명자위원	소모적인 경쟁안된다.
경남신문(6/13)	경남지역협의회 권영상의장	소통의 대가를 만나다
경남도민일보(6/13)	경남지역협의회 권영상의장	소통이 해답이다
동양일보(6/15)	충북지역협의회 유철웅의장	‘아버지’라는 이름으로
동양일보(6/25)	충북지역협의회 유철웅의장	청주·청원 통합은 시대적 요청
한라일보(6/29)	제주지역협의회 현승탁의장	소통의 힘 - 신뢰
경남도민일보(7/6)	경남지역협의회 권영상의장	세상을 바꾸는 지역민의 힘
경상일보(7/9)	울산지역협의회 이보성위원	新 매카시즘
중도일보(7/13)	충남지역협의회 이상점위원	오늘의 시대정신은 사회대통합
경기일보(8/7)	경기지역협의회 홍창진위원	생명! 소통의 기본언어
내일신문(8/9)	서울지역협의회 김동훈위원	우리나라는 지금 행복한가
금강일보(8/17)	대전지역협의회 김세원위원	사회는 착한 기업들을 원한다
한라일보(8/24)	제주지역협의회 허창기위원	사회통합은 상호존중이 무엇보다 중요
경북매일(9/13)	경북지역협의회 손을준위원	손통으로 만드는 윈윈사회
울산매일(9/14)	울산지역협의회 이명숙위원	수다에서 소통을 배운다
영남일보(9/18)	대구지역협의회 하춘수위원	고신용도 저신뢰국가
금강일보(9/18)	대전지역협의회 강용찬위원	치열한 토론과 공결에 승복하는 문화
경기일보(9/20)	경기지역협의회 송준호위원	통합의 갈길
광주일보(9/21)	광주지역협의회 강상원의장	주인의식으로 일하는 사람
제주일보(9/25)	제주지역협의회 양창식위원	사회통합은 교육소통부터
전남매일(9/26)	광주지역협의회 강상원의장	올바른 가치를 선택하는 안목
울산매일(10/8)	울산지역협의회 이보성위원	불심검문
내일신문(10/18)	서울지역협의회 홍길려위원	언니는 독도스타일
제주일보(10/19)	제주지역협의회 김정우위원	다문화사회에서의 소통역량

언론매체(일자)	기고자	기사 제목
영남일보(10/23)	대구지역협의회 하춘수위원	따스한 손길이 필요해 지는 때
울산매일(10/23)	울산지역협의회 김태현위원	'따뜻한 감수성'다문화사회가 바탕이다.
영남일보(10/23)	경북지역협의회 김윤기위원	이순신장군이 그림다
울산매일(10/30)	울산지역협의회 이보성위원	북방한계선(NLL)
강원일보(10/31)	강원지역협의회 김통수위원	이웃의 목소리에 귀 기울여주는 배려
영남일보(11/6)	대구지역협의회 장기진위원	학교폭력예방, 행동하는 대화와 공감 소통에서
경기일보(11/6)	경기지역협의회 김용목위원	‘노사화합’ 소통이 해법이다
울산매일(11/7)	울산지역협의회 한분옥위원	예술과 정치인
제주일보(11/9)	제주지역협의회 김재범위원	제주도민과 소통하는 법원

※ 지역협의회 위원 언론사 주요기고 내용(3건)

# 중도일보

1951년 창간 中 都 日 報 joongdo.co.kr

## [이상점] 오늘의 시대정신은 사회대통합

[여론광장] 이상점 · 당진YMCA사무총장, 사회통합위원회 충남지역위원

기사입력 : 2012-07-12 14:12 [ 이상점 당진YMCA사무  
총장, 사회통합위원회 충남지역위 ]

지면 게재일자 : 2012-07-13 면번호 : 20면



▲ 이상점 · 당  
진YMCA사무총  
장, 사회통합위  
원회 충남지역  
위원

얼마전 '대통령 소속 사회통합위원회' 충남지역 토론회가 당진에서 개최됐다. '지속가능발전을 위한 거버넌스'란 주제였다. 민관협력을 통해 정부, 자치단체의 공적 영역 뿐 아니라 기업, 시민사회 등 민간영역의 역할을 공동모색함으로써 공생발전, 사회통합을 이루어 나가기 위한 취지로 열렸다.

발표와 토론의 주제어는 '주민참여형 거버넌스', '지속가능한 발전을 위한 환경거버넌스 구축', '소통을 통한 공공갈등 관리방안으로서 시민사회와의 파트너십', '시혜 아닌 시민참여형 제도적 장치로서의 거버넌스' 등이었다.

오늘 우리는 부엌에서 세계를 보고, 지역사회 문제가 지구촌의 이슈가 되는 시대에 살고 있다. 환경적으로 건전한 지속가능발전은 정부 및 자치단체와 기업뿐 아니라 제3섹터인 깨어 있는 시민, 시민사회의 역할이 사회통합을 이루어 가는 촉매가 된다는 것을 확인한 자리였다. 한편 아래로부터의 시민참여 역량과 더불어 아래로부터 만들어가는 상부구조의 통합적 지도력이 요구된다.

최근 '교수신문'이 창간 20주년을 맞이하여 향후 10년간 한국 사회를 지배할 키워드에 관해 전국의 대학교수들에게 질문했다.

'복지'가 47.9%, '사회통합'이 44.9%, '양극화'가 36.8%, '저출산 · 고령화'가 36.0%, 그리고 '통일'이 31.8%의 순서로 중요도가 평가됐다. 복수응답으로 이루어진 이 조사에서 1순위로 선택된 키워드는 '사회통합'이었고, 2순위가 '복지'였다. 한국사회가 지역, 계층, 세대, 이념, 성 등 갈등이 깊어지고 있는 가운데 '사회통합'이 무엇보다 중요하고, 이를 성취하기 위한 '복지'의 제도화가 필수적이라는 사실을 시사하고 있는 것이다.

대선을 앞두고 여야의 여러 대권 후보자들 사이에 각축이 이루어지고 있다. 나라가 처한 국내외적 현실에 대한 올바른 비전과 발전전략을 펼 수 있는 지도자가 나와야 할 것이다. 자신의 기본색을 지키면서 진영논리를 넘어 시대정신에 맞는 사회대통합적 정책을 제시하고 구현할 지도력을 바란다.

이상점 · 당진YMCA사무총장, 사회통합위원회 충남지역위원



## 현장 시선



현 승 탁

〈사회통합위원회 제주지역협의회 의장〉

우리는 사회적 반목과 갈등, 분쟁이 발생할 때마다 '소통 부재'란 단어를 쏟아낸다. 사회 통합에 소통의 가치가 원동력을 인정하고 필수라는 데 공감하면서도 현실에서는 진정한 소통의 의미를 애국하거나 폄하하고 일방적인 의사 전달만으로도 소통하고 있다는 잘못된 사실이 우리 모두에게 고정관념으로 자리 잡고 있다.

소통에 대한 잘못된 고정관념은 객관적인 사실을 뱉없이 무너뜨리는 괴담과 음모론을 유행하게 하고 자신만이 옳다

는 확신에 매몰된 정의(正義)의 독점으로 인해 지금 우리 사회는 정체된 언어보다는 막말과 빈정거림이 판치고 결국 진실보다는 흡수가 날뛰는 세상으로 변질되고 있는 것이다. 사실과 이성에 근거한 건설한 추론에는 관심이 없고 번덕과 열정에 근거하는 강렬한 언변에 흥분한다. 부끄럽지만 인정할 수밖에 없는 현실이다.

그럼 소통의 진정한 의미는 무엇일까. '막히지 아니하고 잘 통함'과 '뜻이 서로 통하여 오해가 없다'라는 사전적 의미를 갖고 있는 소통은 뜻이 서로 통하지 않아 오해가 있더라도 그것을 극복하고 이해하려는 마음가짐에서 사회의 건전성과 발전을 도모할 수 있는 힘을 발휘하게 된다.

여기에 소통은 비움, 귀 기울임, 그리고 받아들이기 세 가지 덕목을 필요로 한다. 결론을 손에 쥐고 남을 설득하려 들면, 그건 통치 도는 통제에 가깝다. 그래서 우선 나를 비워야 하고 상대의 말에 귀를 기울이며 좋은 것은 받아들이는 데서 진정한 소통과 교감이 이루어질 것이다. 한마디로 나와 다른 타인을 알

## 소통의 힘 - 신뢰

아고고 아우르고 이해하고 배려하고 함께 할 때 소통의 힘이 생긴다는 것이다.

사실 이념·성별·세대·지역·계층·종교 등에 걸친 갈등과 분쟁은 해결이 쉽지 않다. 옳고 그름에 대한 배타적 독점성이 강하기 때문이다. 그러나 '절대 수'라는 형용모순의 현실 속에서 상생과 공존을 모색해야 하는 것이 오늘 우리에게 주어진 과제이기도 하다.

따라서 진정한 소통을 위해서는 기본적인 바탕이 전제돼야 한다. 믿음과 신뢰가 그것이다. 나와 다른 타인을 알아가고 아우르고 이해하고 배려하고 함께 하기 위한 자세가 소통의 힘으로 이어지며 사회 통합의 밑거름으로 작용한다.

민주주의는 사회의 다양성과 다원성을 존중하고 토론과 설득, 협상에 의해 의견을 좁혀 공동 목표를 추구해 간다. 그러기에 누구나 책임 있게 행동하는 것이 전제되고, 자신의 신념에 따른 주장에 대해서 모든 책임을 자신이 질 수 있어야 한다.

우리 사회가 겪고 있는 갈등은 근본적으로 믿음과 신뢰 부족에서 출발한다. 미국의 정치 철학자 프랜시스 후쿠야마

교수가 '시민의식을 근간으로 하는 신뢰'가 가장 중요한 사회적 자본'이라고 말한 것처럼 지금부터라도 신뢰라는 사회적 자본과 소통의 힘을 키워가지 않는 한 우리의 미래는 불투명할 수밖에 없다.

이렇듯 우리 사회의 불신과 불안을 해소하기 위해 믿음과 신뢰를 바탕으로 하는 소통 문화를 발전시키기 위해 대통령 직속기관으로 설치 운영되고 있는 사회통합위원회가 그 핵심이다. 우리 제주에도 2011년 8월 19일 보수와 진보, 여성, 종교계 등 모두 12명으로 구성된 협의체가 소통하는 문화적 풍토와 역량을 확산하는데 앞장서고 있다. 그 위치를 살리기 위해선 협의체 독백(獨白)으로만 끝나는 해서는 안된다. 각계 각종 호응과 관심, 그리고 동참이 필요하다. 나아가 이 활동이 특정 계층간의 문제만 아니라 우리 제주사회가 처한 갈등과 다원성의 문제를 직시하고 그 해결의 길을 함께 모색하는 다양한 '대중중'으로 이어지는 계기가 되도록 우리 협의체 위원들은 물론 도민 사회와 호응을 같이 해 나갈 것을 다짐해 본다.

## 영남일보

2012년 09월 18일 화요일 031면 사설·칼럼

C/E/O/칼/럼



하춘수 대구은행장·사회통합위원회 대구지역협의회 위원

## 고신용도 저신뢰 국가

## 경제적 성취에도

선진국 자처 어려운 것은

저신뢰국이란 불편한

진실 때문. 나라 다스림에

마지막까지 신뢰 지켜야

최근 한 달 세 세계 3대 신용평가기관인 무디스, 피치, S&P가 우리나라의 국가신용도를 한 단계씩 올린 데였다. 이로써 한국의 국가신용도는 역대 최고 수준이며, 피치사의 신용등급 기준으로는 세계 2, 3위 경제대국인 중국과 일본보다 한 단계 위다. 세계경제포럼(WEF)은 올해 우리나라 국가경쟁력 순위를 지난해보다 5단계나 뛰 19위로 발표했다. 미국과 일본 등 선진국의 신용등급이 잇따라 떨어지고 있는 가운데 유독 우리나라 국가신용도와 국가경쟁력 순위가 오른 것은 우리 경제의 위기대응 능력과 안정성, 역동성을 높이 평가받은 때문이라 할 것이다.

이처럼 국가신용도(Credit)가 올랐음에도 불구하고 신뢰(Trust) 수준은 여타 선진국에 비해 크게 뒤떨어졌을 뿐 아니라 좀처럼 나아질 기미마저 보이지 않아 안타까움을 느끼게 한다. 높은 국가신용도의 화려한 가면 뒤에 저신뢰 사회의 부끄러운 민낯을 숨기고 있는 셈이다.

한 나라의 복지와 경쟁력은 사회적 자본인 '신뢰'의 수준으로 평가되며, '고신뢰 사회는 번영하고 저신뢰 사회는 쇠퇴한다'고 갈파한 미국의 경제경제학자인 프랜시스 후쿠야마는 중국, 대만, 이탈리아 등과 함께 한국을 저신뢰 사회로 분류했다.

국제기구의 평가와 통계자료를 보더라도 한국이 저신뢰국임은 부인할 수 없는 사실이다. 국제투명성기구가 발표한 한국의 2011년 국가별 부패인식지수 순위는 183개국 중에서 43위, OECD 34개국 중에서 27위에 머물렀다. 게다가 부패인식지수 순위가 3년 연속 하락세를 보여 갈수록 악화되고 있다. 세계경제포럼의 국가경쟁력 19위에 올랐지만, 정부정책 결정의 투명성 133위, 노사 간 협력 129위, 정치인에 대한 공공의 신뢰는 117위에 그친 점도 이를 뒷받침하고 있다.

눈부신 경제적 성취에도 불구하고 우리 스스로 당당히 선진국임을 자처하기가 어려울 뿐더러, 전 세계로부터 존경받는 '참다운 선진국'으로 인정받지 못하고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 선진화를 향한 가장 확실한 과정은 무엇보다 '신뢰' 기반의 구축이라 생각된다.

세계은행에 따르면 사회적 자본인 신뢰도가 10% 증가하면 경제성장률이 0.8%포인트 높아진다. 신뢰 수준의 상승은 비단 경제적 효과에만 그치지 않는다. 신뢰 상승으로 인해 시민이 누릴 공동체적 연대 의식과 안정감, 그리고 국민통합의 기어 등은 돈으로 따질 수 없을 만큼 큰 가치를 지닌다 할 것이다.

공자는 나라를 다스림에 있어 식량(로

食), 군사(兵), 신뢰(民信)가 중요하지만, 어쩔 수 없이 한 가지씩 포기해야 한다면 군사(去兵), 식량(去食) 순으로 버려야 하고, 마지막까지 지켜야 할 것으로 '신뢰'를 들었다. '백성의 신뢰가 없으면 나라 자체가 존립하지 못한다(民無信不立)'고 했다.

이제 우리도 '저신뢰국'이라는 불편한 진실을 과감히 직시하고, 투박한 신뢰도를 높여 고신뢰국으로 탈바꿈시키기 위한 전 국가적인 노력을 기울일 때가 되지 않았나 싶다. 공적자율지법이나 부패방지법과 같은 법제도의 엄격한 운용을 비롯해 지하경제의 척결, 기업의 사회적 책임 확산, 인성 및 윤리 교육의 강화와 같은 제도적 개선 노력과 함께 거짓말 안 하기, 약속 지키기, 남 배려하기, 기초 법질서 준수하기 등 시민의 의식과 잘못된 관행을 바꾸기 위한 범시민운동이 활발하게 전개되었으면 한다.

사회적 신뢰의 구축에는 숏한 난제가 산적해 있어 이를 풀어나가는 데는 오랜 시간과 노력의 소요될 수 있다. 하지만 분명히 지름길은 있다. 그것은 남 탓하기 전에 나부터 앞장서는 민주시민의 양식 있는 행동과 '노블레스 오블리주'를 실천하는 사회 지도층의 솔선수범이라 할 것이다. 잊음과 야망이 동시에 남아있다면 백년하청(百年河清)인들 믿어지지 않을 수 있다.

## 제2절 지역현안 정책토론회

### 1. 추진 배경

지역에서는 해결할 필요성이 있는 중요한 문제이긴 하나, 그에 대한 논의가 없어 해결할 실마리를 찾지 못하는 경우가 많다. 이에 사회통합위원회에서는 지역경제활성화, 지역 간 갈등의 해소와 국민적 공감대 형성, 나눔 문화 활성화, 다문화 사회에서 나타나는 갈등 문제 등에 대해 각계 전문가와 관계자들이 참여하는 토론회 자리를 마련하였다. 비록 이러한 토론회 자리가 즉시 문제를 해결하여 모두에게 만족을 가져다 주기에는 어려움이 있지만, 참석한 각계 전문가와 시민들에게 지역현안에 대해서 이해하고 소통할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있다는 점에서 그 의의가 있다.

### 2. 추진 현황

지역협의회에서는 2012년 한 해 동안 지역의 다양한 현안을 주제로 하여 전문가, 부처의 정책담당자, 지역주민 등 1,560여명이 참석한 가운데 지역현안 정책토론회를 14회 개최하여 지역의 공생발전을 위한 해결방안을 모색하였으며 국민소통과 공감의 장을 마련하였다는 평가를 받았다. 또한 12월중에는 제주지역협의회 주최로 제주특별자치도 행정체제 개편에 따른 도민갈등 최소화방안이라는 정책토론회가 계획되어 있다.

지역현안 정책토론회의 주제를 보면 최근의 지역민의 깊은 관심도를 반영한 지역경제 활성화 부문과 지역 간의 사회적 갈등으로 인한 통합 모델의 국민적 공감대 형성과 한국사회의 시대적 키워드로서 소통과 통합에 대한 주제가 각각 6회로 가장 많았다. 그리고 지식층과 상류계층을 중심으로 하는 나눔 문화 활성화와 다문화로 인한 발생하고 있는 교육, 사회갈등 문제를 해결하고자 하는 다문화 정책토론회를 각각 1회씩 개최하였다.

〈표 4-2-5〉 지역현안 정책토론회 개최 현황

지역 협의회	일시/장소	주요내용
합계	14회	1,560명 참석 (지역경제6, 소통·통합6, 나눔1, 다문화1)
충남	4.24(화) 14:00 당진시청 회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속가능발전을 위한 민관 거버넌스와 소통</li> <li>• 충남지역협의회 위원, 시민단체 대표 및 주민 등 75명 참석</li> </ul>
울산	5.14(월) 14:30 울산방송 스튜디오	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보수와 진보 ! 사회통합을 말한다.</li> <li>• 강석구 새누리당울산시당위원장, 천병태 통합진보당울산시당 대표, 안성민 울산대교수 권필상 시민연대사무처장 (패널 참석)</li> </ul>
강원	5.29(화) 14:00 강원대 국제회의실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저출산 고령화시대 행복한 강원도 만들기</li> <li>• 강원동 강원대 교수, 김형방 상지대 교수, 최형규 강원도 경제정책과장, 김인교 강원테크노파크 원장, 위원 등 120여명</li> </ul>
경기	7.25(수) 14:30 차세대융합 기술연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 경기남북지역간 격차 해소 방안</li> <li>• 이상대 경기개발연구원 부장, 허훈 대진대 교수, 지상현 경희대 교수, 이원호 성신여대 교수, 강인수 수원대 부총장 등 200여명</li> </ul>
대구	9.13(목) 14:00 한국은행 대구경북본부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 대구경북의 상생발전과 계획통합</li> <li>• 이성근 대구경북연구원장, 이상훈 매일신문 국장, 한재숙 경북여성정책개발원장 등 160여명</li> </ul>
경남	9.14(금) 14:00 창원폴만호텔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 다문화가족 자녀지원정책을 통한 사회통합방안 모색</li> <li>• 오성배 동아대교수, 강정갑 경상남도교육청 과장, 이민 결혼이민자 가족 등 120명</li> </ul>
서울	9.18(화)14:30 대한상공 회의소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 나눔문화 활성화와 사회통합</li> <li>• 나눔국민운동본부 등 50여명 참석</li> </ul>
경북	9.25(화)14:00 동국대 경주캠퍼스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 사회통합을 위한 정책토론회</li> <li>• 이환범 영남대 행정대학원장 등 3명 교수, 연구원, 공무원, 학생 등 200여명 참석</li> </ul>
대전	10.10(수)13:30 대전중구 문화원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 원도심 경제활성화 방안</li> <li>• 발제 원덕호 세계영어연구원 이사장 등 3명. 위원, 교수, 공무원, 학생 등 100여명 참석</li> </ul>
충북	10.17(수)14:00 충북대 행정대학원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제 : 충북의 지역사회 통합력 수준과 강화방안</li> <li>• 발제 건국대 안형기 교수외 1명, 위원, 시민단체, 충북도민 등 100여명 참석</li> </ul>

지역 협의회	일시/장소	주요내용
부산	10.18(목)14:00 부산상공 회의소	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주제 : 도시재개발 사업의 문제점과 개선방안</li> <li>•발제 이정한 부산발전연구원 박사, 위원, 공무원, 시민 등 150여명 참석</li> </ul>
전남	10.19(금)14:00 전남도청	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주제 : 무안국제공항 활성화 방안</li> <li>•발제 조상필 전남발전연구원 실장 등 3명, 위원, 각계전문가, 도민 등 100여명 참석</li> </ul>
전북	10.26(금)14:00 전북도청	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주제 : 전북지역 경제활성화 방안</li> <li>•발제 유대근 우석대학교수 등 3명, 위원, 각계전문가, 시민 등 80여명 참석</li> </ul>
광주	11.8(목) 14:00 김대중 컨벤션센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주제 : 국토 서남권 중심 허브도시화 방안</li> <li>•발제 김재철 광주발전연구원 실장 등 3명 위원, 전문가, 도민, 전북도공무원등 100명</li> </ul>

### 3. 주요 내용

#### 1) 충남지역 정책토론회

2012년 4월 24일 14시부터 16시 20분까지 총 140여분 간 ‘지속가능발전을 위한 민관협력 토론회’가 당진시청에서 개최되었다. 사회통합위원회 위원과 충청남도 공무원, 지역시민봉사단체장 등의 시민사회단체 총 75여명이 참석한 가운데 토론이 진행되었다.

발제는 ‘지구적 위험사회에서의 지속가능성과 위험 거버넌스’, ‘당진시의 지속가능한 발전을 위한 환경거버넌스 구축방안’, ‘지방의제 21운동과 민관 거버넌스’ 이 세 가지를 주제로 발표되었으며, 토론자 토론, 패널 토론 결과 거버넌스는 시혜가 아닌 시민 참여형 제도가 필요하다는 점, 지속가능발전을 위한 「지방의제 21」은 전국조직인 「전국지속가능발전협의회」의 명칭처럼 지역 단위에서도 단체의 주요 목표나 취지, 성격을 반영한 명칭인 ‘00시 지속가능발전위원회’ 등으로 명칭변경이 필요함을 공동으로 인식하였다.



[그림 4-2-4] 충남지역 정책토론회



[그림 4-2-5] 충남 정책토론회 언론보도



## 2) 울산지역 정책토론회

4.11 총선에서 나타난 보수와 진보에 대한 민심의 변화와 총선 과정에서 제시된 양 진영의 공약을 점검해 보고 지역 발전을 위한 정치권의 화합 방안을 모색해 보고자 ubc 울산방송과 사회통합위원회 울산지역협의회와 함께하는 지역 현안 논의 및 화합을 위한 토론회를 개최하고자 하였다.

이에 2012년 5월 14일(월)에 녹화를 하여 5월 20일(일) 07:10~08:10분에 방송되었다. 방송 내용으로는 크게 총선 평가, 지역 현안, 대선 정국 전망 및 지역현안 대선 공약화 방안, 보수와 진보 절충 방안 등에 대하여 논의 되었다.

[그림 4-2-6] 울산지역 정책토론회



## 3) 강원지역 정책토론회

사회통합위원회는 저출산·고령화시대 행복한 가정과 강원도를 위한 사회통합적 대안을 제시하고 세대 간, 남녀 간 상호 갈등 해소방안을 논의하기 위해 이날 토론회를 마련했다. '저출산, 고령화 시대의 가속화와 사회통합의 방향 모색'이란 주제로 시작된 토론회는 김형방 상지대학교 사회복지학과 교수가 '노인 복지 정책', 최형규 강원도 경제정책과장이 '세대 간 일자리 공유', 김인교 강원테크노파크원장이 '남녀 사회적

활동과 차별’, 박은주 강원도여성단체협의회회장이 ‘100세 시대 일과 가정의 양립’이란 주제로 발표를 진행하였다.

이 날 위원회, 강원도 공무원, 강원대학교, 시민사회단체, 강원대 및 한림대학교 대학생 등 120여명이 참석한 가운데 토론이 진행되었으며, 토론회는 연합뉴스, 강원일보, 강원도민일보 등에서 그 내용이 소개되며 지역주민의 관심수준을 반영하였다.

[그림 4-2-7] 강원지역 정책토론회



#### 4) 경기지역 정책토론회

사회통합위원회는 세대, 지역, 이념, 경제 등 다양한 갈등과 분열이 증폭되고 있는 사회 현실 속에서 지속가능한 국가 발전과 삶의 질 향상을 위한 ‘소득격차 해소와 사회통합’이라는 주제를 가지고 토론회를 개최하였다.

2012년 7월 25일 14시부터 시작된 토론회에는 사회통합위원회 위원, 경기도청, 경기도시공사, 경기도민 등 200여명이 참석하였으며, ‘경기도내 지역경쟁력 지표를 통해 본 지역격차와 동반발전 과제’, ‘경기 남북지역 간 격차와 북부지역의 낙후탈피



방안, '우리나라 기초단위 지역 간 격차실태와 낙후지역 발전방안'에 대해서 각 전문가가 발표하였다.

토론 결과, 경기도 지역격차 완화에 중앙정부와 경기도의 역할이 더욱 필요함과 격차의 존재를 인정하고 해소를 위한 노력을 보이는 정서적 연대 형성이 중요하다는 점, 지역격차를 단순히 공간, 지역 간의 문제가 아닌 사회 형평성과 통합 관점에서 접근해야한다는 등의 논의가 도출되었다.

[그림 4-2-8] 경기지역 정책토론회



##### 5) 대구지역 정책토론회

대구·경북은 지리적, 인적으로 인접하여 한덩어리의 지역적 특성을 지님에도 불구하고, 1981년부터 행정구역 분립이후 사회, 경제, 문화 등 각 분야별로 완전히 나뉘어 지역발전의 걸림돌이 되어 왔다. 이에 21세기의 빠른 경제성장과 시민사회의 성숙으로 대구·경북의 행정 및 경제, 사회 통합을 통해 시너지효과를 거두는 방안을 확산 시키고자 9월 13일 대토론회를 개최하였다.

이 자리에는 사회통합위원회 대구지역협의회, 경북지역협의회위원, 대구경북연구원

회원, DGB경제연구소 회원, 기업인, 시민모니터, 시민 등 200여명이 참석하였으며, 14시부터 시작하여 16시까지 열린 토론이 이어졌다.

[그림 4-2-9] 대구지역 정책토론회

## 每日新聞

2012년 09월 14일 금요일 004면 종합

# 대구경북 통합은 '계획 통합' 부터 하자

지역현안 토론회서 나와  
2개 이상 지자체 연합해  
도시계획 공동작성 체계

경제 산업 등에서 동반 위기에 빠져 있는 대구경북의 광역 통합을 위해서는 정책 입안부터 공동 협의하는 '계획 통합'이 절실하다는 제안이 나왔다.

이성근 대구경북연구원장은 대통령 소속 사회통합위원회 대구지역협의회(회장 문무학)가 주최하고 산학연구원이 주관해 13일 한국은행 대구경북본부 강당에서 열린 '2012 지역 현안 토론회'(사진)에서 계획 통합을 제안하고 이의 실현을 위한 법규 개정을 촉구했다.

대구경북 지자체의 도시 발전 전략은 시·군 행정별로 수립돼 지자체 간 소통 및 연계 협력에 따른 종합 계획이 전혀 이뤄지지 않고 있다. 이 원장이 제안한 계획 통합은 2개 이상의 지자체가 연합해 지역 및 도시 관련 계획을 통합 작성하는 시스템으로, 행정구역이 아닌 기능을 중심으로 공간 계획을 수립하는 방식이다.



계획 통합의 최종 목표는 인접 지자체 간 갈등을 최소화해 지역 경쟁력을 향상시키는 것이다. 지자체 간 소통과 연합을 통해 도시 기반 시설에 대한 중복 투자를 방지하고, 인접 지자체 간 이해 관계가 상충하는 지역 현안 사업에 대해 정책적 조정을 이끌어내는 것.

이 원장은 현행 시·도 종합 계획을 광역지자체 간 통합 계획으로 설정하고, 여기에서 제시된 내용을 기반으로 광역도시계획을 수립하는 것을 계획 통합 체계로 제시했다. 또 국토 계획 관련 법률의 정비, 지자체 간 협력 및 연합 계획 수립을 위한 마인드 형성, 계획

통합 지자체에 대한 중앙정부 인센티브 부여 등을 계획 통합의 전제 조건으로 내세웠다.

최영호 산학연구원 이사장 사회로 진행된 토론에서는 정명섭 대구시 도시주택국장, 박영석 전 대구문화방송 대표, 한제숙 사회통합위원회 경북지역협의회 의장, 이상훈 매일신문 편집국장, 김광호 DGB경제연구소 소장 등이 지정토론자로 나서 '계획 통합이 잘 되려면 지자체의 재량권이 커져야 한다', '의사 결정이 하향식보다 상향식으로 이뤄져야 한다' 등 의견의 제시를 했다.

이상준기자 all4you@msnet.co.kr

## 6) 경남지역 정책토론회

2012년 경상남도 다문화 정책토론회가 9월 14일 14시부터 16:20분까지 140분간 「다문화가족 지원정책을 통한 사회통합방안 모색」이라는 주제로 개최되었다. 다문화가족, 다문화담당 공무원 및 교사, 다문화가족지원센터 종사자, 경남도민 등 120여

명이 참석한 가운데 진행된 이 토론은 ①다문화가족 자녀교육지원 정책의 과제 탐색 ②교육현장의 다문화가정 자녀 지원 현황과 과제라는 두 개의 기초발제를 시작으로 다문화가족 입장에서 본 자녀지원정책의 실효성, 다문화가족지원센터의 자녀지원 사업 및 방향, 경남 다문화가족 자녀 지원사업과 향후지원 방안 등의 내용에 대해서 토론이 이루어졌다.

[그림 4-2-10] 경남지역 정책토론회



#### 7) 서울지역 정책토론회

사회통합위원회에서는 개인과 기업의 사회적 책임을 통해 자발적이고 적극적인 나눔 참여를 실현하는 새로운 사회적 자본을 마련하고, 이를 통해 기부문화의 확산과 사회 통합을 실현하는 자원으로 활용하는 것이 중요하다고 인식하여, 나눔 문화에 대한 사회적 인식 개선과 더불어 나눔 운동을 국민운동으로 정착해 나가고자 '나눔 문화 활성화와 사회통합'을 주제로 나눔 토론회를 개최하였다.

구체적인 발표 주제는 “우리 사회 기부(나눔)문화의 정착을 위한 과제”, “Shall we



share” 함께 나눌까요?”였으며 발표가 끝난 뒤에는 패널토론이 이루어졌다. 패널토론에서는 전 국민의 1% 기부 운동의 필요성, 미국의 기부제도 “dollars for doner”와 같은 제도의 도입, 기업의 기부에 대한 세제 혜택의 확대, 기부금의 사후 투명성 관리 등이 논의 되었으며 연합뉴스 등에 보도되었다.

[그림 4-2-11] 서울지역 정책토론회



#### 8) 경북지역 정책토론회

2012년 9월 25일 수요일 14:30~18:00까지 3시간 30분 동안 동국대학교 경주 캠퍼스 글로벌 에이스 홀에서 교수, 연구원, 공무원, 학생 등 200여명이 참석한 가운데 사회통합을 위한 정책토론회가 개최되었다.

주제는 ① 사회통합을 위한 협력적 국가 구축방안과 ② 사회통합을 위한 청소년의 사회적 자본 및 시민역량 개선방안, ③ Multiculturalism, Social Integration and Social Peace in South Korea:Coping Mechanism through Collaborative Governance으로 순조로운 토론이 진행 되었다.

이 날 토론회에서는 시민사회의 선진화를 위한 정부 역할의 중요성을 강조하는 가운데, 정부와 시민과 지방정부의 협력체계의 재정립 등에 대한 이야기가 있었다. 그리고 경도일보, 경북일보, 국제저널, 대학저널, 아시아통신뉴스, 아시아투데이 등 많은 언론사에 보도가 되는 등 많은 관심과 호응을 받았다.

[그림 4-2-12] 경북지역 정책토론회



[그림 4-2-13] 경북일보 보도자료

## 경북일보

2012년 09월 25일 화요일 006면 지역종합

### 동국대 지역정책연구, 지역사회 통합 논의

#### 오늘 원효관서 세미나

동국대학교 경주캠퍼스 지역정책연구소(소장 김흥희)는 25일 오후 2시 30분부터 교내 원효관 글로벌 에이스홀에서 국가와 지역 사회 통합을 위한 세미나를 개최한다.

이번 세미나는 우리 사회가 가지고 있는 사회갈등 및 통합과 관련된 정책, 이슈, 문제점에 대해 학습과 인식의 제고를 이루고 현실성 있는 정책 대안을 제시할 예정이다.

이날 세미나에서는 이환범 영남대 행정대학원장이 '사회통합을 위한 협

력적 국가 구축방안', 김준홍 한국청소년정책연구원 박사 '사회통합을 위한 청소년의 사회적 자본 및 시민역량 개선방안', 페드로 동국대 행정학과 교수가 '다문화주의, 한국의 사회통합과 평화'를 주제로 각각 발표했다.

문의: 동국대 지역정책연구소(054-770-2505)

이상욱기자 swlee@kyongbuk.co.kr

### 9) 대전지역 정책토론회

'원도심 경제 활성화를 위한 토론회'가 10월 10일 13시 30분부터 15시 30분까지 2시간 동안 대전광역시 중구문화원 대강당에서 사회통합위원회 지역협의회 위원, 교



수, 연구원, 공무원, 학생 등 100여명이 참석한 가운데 개최되었다.

‘원도심로의 인구 유입으로 인한 경제 활성화’, ‘미국 사례를 통한 한국의 다문화정책’, ‘세계문화마을 원도심 경제 활성화를 위한 제안’ 등을 발제하였으며, 토론회 내용은 대전시, 동구청, 중구청, 대덕구청 등 관련기관에 통보하였다.

[그림 4-2-14] 대전지역 정책토론회 언론보도 자료

**충남일보** 최종 편집 시각 : 10월10일 오후 08시34분  
HOME | 로그인 | 회원가입 | 문의하기

종합뉴스 | 지역뉴스 | 칼럼/피플 | 기획/특집 | **충남동영상** | 독자광장 | 포토 photo

홈 > 종합뉴스 > 대전

## 사회 통합 위한 원도심 경제 활성화 토론회

사회통합위 대전협의회

장영래 기자, cndnews@naver.com

등록일: 2012-10-09 오후 7:35:05

대통령소속 사회통합위원회(위원장 송석구) 대전지역협의회(의장 강용찬·목원대학교 명예교수)는 10일 오후 2시 중구문화원에서 박용강 중구청장, 임동오 중부대학교 총장을 비롯해 관계자 및 시민들이 참여해 원도심 경제 활성화를 위한 토론회가 열린다.

이번 토론회는 우리 지역에 가지고 있는 원도심 경제를 살릴 수 있는 방안과 지역살권을 되살리는 회생전략 찾기, 특성화를 통한 세계화와 세계문화촌 건설을 위한 정책 대안을 제시할 예정이다.

이번 토론회에의 발표자는 원덕호(전 대전보건대학 대학명의원회 의장 교수), 이정호(목원대학교 교수), 이일호(충남대학교 다문화교육연구소 책임연구원)이며 토론자는 김운순(민주평화통일자문회의 부의장), 육동일(충남대학교 교수), 김근종(건양대학교 교수), 김재근(대전일보 논설실장), 길금자(밝은사회실천전국연합 대전지회장), 김운순(민주평화통일자문회의 부의장)이다.

장영래 기자의 전체기사보기

< 저작권자 © 충남일보, 무단전재 및 재배포금지 >

☐ 작게 | ☐ 크게 | ✉ 메일 | ☺ 인쇄 | 📄 목록

**가장 많이 본 기사**

**\*사회적 약자, 실종자 수색에서도 소...**  
아동, 지적장애인, 치매질환자 등 사회적 약자와 실종건수가 매년 증가하는 가운데, 실종자 미발...

- 예산 광시면 새마을지도자, 이웃사랑
- 전국10대 자전거 거점도시 아산시 3년차...
- 사랑의 고구마 수확
- 전국10대 자전거 거점도시 아산시 3년차...
- 50cc 미만 이륜자동차 사용신고 후 운행...
- 아산 탕정면새마을협의회, 사랑의 집수...
- "지속가능한 농어촌사회 실현해야"
- 농기계 안전사고 주의 당부
- [통정] 광명선 논산시장 철레회의 참석

**기획** > MORE

**세계속으로 뚫어가는 글로벌대축...**  
올해도 어김없이 수많은 참자들이 내려와 만민의 성도를 만났다. 매년 ...  
[한내국 기자]

**[이슈기획 / 대전시 상수도사업...]**  
세계 최고 수준의 수돗물을 공급하고자 '믿음'의 경영철학을 달성한 대전...  
[박희석 기자]

## 10) 충북지역 정책토론회

충북지역의 지역현안 토론회가 '충북의 지역사회 통합력 수준과 강화방안'이라는 주제로 충북대학교에서 개최되었다. 발표 주제는 '사회통합의 중요성과 향후 방향', '비

영리 단체와 사회통합'이었으며, 토론 시간에는 '사회통합을 위한 언론의 역할과 과제, 충북의 시민사회 역할, 충북의 지역사회 통합력 수준과 강화방안 등에 대해서 토론이 이루어졌으며, 사회자의 "충북의 지역사회 통합을 위해 꾸준히 갈등을 해소하고 충북 도민이 사회통합을 위해 노력하자"라는 말을 끝으로 청중들의 공감 속에서 토론회가 막을 내렸다.

[그림 4-2-15] 충북지역 정책토론회



#### 11) 부산지역 정책토론회

지역사회에서 개발을 둘러싼 갈등은 언제나 다양한 양상으로 나타나고, 특히 도시 재개발 정비과정에 있어서도 지역민의 충분한 여론 수렴 없이 이루어질 경우 또 다른 문제를 야기하기도 한다. 이에 사회통합위원회에서는 '지역발전과 지역개발, 주민의 삶의 질' 등에 대해 생각해보고, 도시 재개발 정비 과정에서 나타날 수 있는 여러 가지 문제점과 이로 인한 주민갈등, 지역갈등 등에 대해 해결 방안을 모색해 보는 시간을 마련하였다.

10월 18일 14시부터 16시 30분까지 진행된 이 토론회는 도시재개발 사업의 문제

점과 개선방안, 부산시 도시재개발의 상황, 창조적인 도시재생을 위한 몇가지 제언, 도시재개발을 통한 부산의 미래 읽기, 도시성장과 재생의 대안적 접근 등의 내용을 중심으로 논의가 이루어졌다.

[그림 4-2-16] 부산지역 정책토론회



국제신문

2012년 10월 19일 금요일  
015면 경제



18일 부산상에서 사회통합위원회 부산지역협의회 주최로 '도시재개발 사업의 문제점 및 개선방안' 토론회가 열리고 있다. 김정호 기자 kimsh@kookje.co.kr

## 도시 재개발 맞춤·참여형이 답

사통위 부산서 토론회 열어  
"주민참여·통합재생방식 도입"

최현진 기자 namu@kookje.co.kr

앞으로 부산 도시 재개발은 부산의

형 소규모 정비사업과 지역 특성을 고려한 통합재생 방식으로 재생 모델을 새롭게 정립해야 한다고 강조했다. 아울러 공공과 민간 파트너십 구축을 위해 도시재생추진기구를 설립하고, 정부에 도시재생정책 전달기구를 설치할 것을 주문했다.

## 12) 전남지역 정책토론회

10월 19일 14시, 전라남도청 회의실에서 '무안국제공항 활성화 방안'을 주제로 하여 전남 지역현안 토론회가 개최되었다. 이 날 발제는 무안국제공항의 현황과 미래, 무안국제공항 활성화를 위한 항공산업 육성방안, 무안국제공항 활성화를 위한 제언 등 무안국제공항의 발전을 중심으로 이루어졌다.

토론회에 참석한 참석자들은 대통령소속 위원회(지역협의회)에서 토론회를 주최했다는 자체만으로도 큰 의미가 있으며, 특히 각계 전문가와 관계자들이 모여 전남지역 현안인 "무안공항 활성화"방안에 대하여 논의하는 과정에서 서로 이해하고 소통하는 장이 되었다는 평가가 주를 이루었으며, 전남도 관계자(윤진보 건설국장)도, 많은 자료와 다양한 의견이 제시되어 도정운영에 큰 도움이 되는 토론회였다고 평하였다.

[그림 4-2-17] 전남지역 정책토론회



### 13) 전북지역 정책토론회

전북지역 정책토론회에서는 전북지역 최대 현안인 ‘전북지역 경제 활성화 방안’을 주제로 전라북도청 회의실에서 사회통합위원회 전북지역협의회 위원, 전라북도 관계자, 각계 전문가, 도민 등 약 80여명이 참석한 가운데 개최되었다.

‘공공구매와 지역경제’, ‘지역생산물 구매가 지역경제에 미치는 영향’, ‘지역생산물 구매 필요성’ 등에 대해 발제가 이루어지고 이와 관련된 토론자들의 논의가 있었는데, 80여명의 방청객들은 끝까지 자리를 지키고 있었으며, 방청객들은 자신이 하고 싶은 얘기를 발제자들로부터 들을 수 있어 마음이 후련해졌다는 반응을 보였다.

토론자로 나온 전북도 관계자(이성수 민생전북도 일자리본부장)도 토론회에 나오기를 정말 잘했다는 발언을 수차례 하면서 오해가 있는 부분은 전북도가 이해를 구할 수 있었고 반대로 민심을 파악하는 좋은 계기가 되었다고 하였다.

[그림 4-2-18] 전북지역 정책토론회



#### 14) 광주

각계 전문가와 관계자들이 모여 광주지역의 관심사인 “국토 서남권 중심 허브도시화”방안에 대하여 논의하고, 의견을 달리하는 이들이 서로 소통하고 화합하는 계기를 만들기 위해 사회통합위원회에서는 11.8일 14시 김대중컨벤션센터에서 지역현안 토론회를 개최하였다.

이 날, ‘공간구조를 중심으로 한 광주의 허브도시화 방안’, ‘민주 인권 기반의 허브도시화 전략’, ‘아시아문화중심도시와 연계한 허브도시화’ 등을 내용으로 발제가 이루어졌으며 ‘광주시의 국토서남권 허브도시화 방안’이라는 다소 무거운 주제로 인해 딱딱한 분위기가 될 수 있었으나 발제자와 토론자들이 자신들의 전공과 관련한 다양한 분야에서 접근하며 쉽게 풀어가 방청객들의 흥미를 유발하였고, 예정시간보다 1시간 가까이 늦게 종료될 정도로 열띤 토론이 있었다.



[그림 4-2-19] 광주지역 정책토론회



#### 4. 종합 평가

14차례의 지역현안 정책토론회를 하는 동안 전문가, 지자체 정책 담당자, 부처의 실무자, 시민사회단체, 지역주민 등 1,560여명이 참석을 하여 지역에 대두되어 있는 지역현안에 대해 논의하고 소통하고 이해하는 시간을 가졌다.

대부분의 토론회가 주요 언론에 보도되는 등 많은 사람들의 관심을 반영하였고, 토론회에서 논의된 내용들은 관련 부처나 지자체에 송부됨으로써 추후 정책 추진시에 참고가 될 수 있도록 하였다.

토론회에 참석한 사람들은 지역현안 정책토론회를 통해서 지역 정책에 대해 보다 정확하게 이해할 수 있어 의미있는 시간이었다는 평이 있었으며, 정부기관의 입장에서 정부 정책에 대해서 열린 마음으로 전달하고 시민의 이야기를 귀담아 들음으로써 여론의 방향을 잘 알 수 있어 큰 도움이 되었다고 평가하였다.

### 제3절 나눔 봉사활동 및 캠페인 추진

#### 1. 추진배경 및 실시현황

지역협의회 주최로 2012년 한 해 동안 모두 23회에 걸쳐 기업, NGO, 지역부녀회 등과 6,819명이 참여한 지역친화형 현장봉사 활동과 캠페인을 실시하여 저소득층과 불우이웃에게는 따뜻한 사랑과 희망을 전달하였으며 우리사회에서 점차 확대일로에 있는 다문화 문제에 대해서는 “틀린 것이 아니라 다른 것이다.” 라는 국민적 공감대를 형성하여 사회적 갈등을 완화하고 화합 메시지와 사회 통합의 가치를 확산하는데 크게 기여하였다.

〈표 4-2-6〉 나눔·봉사활동 및 캠페인 실시 현황

지역 협의회	일시/장소	주요내용	참여
합계		16개 시도 23회 6,819명	
강원	4.27(금) 11:00 동해노인종합복지관	· 사랑의 빵 나눔 봉사활동 · 불우노인(400여명) 빵나눔(1,000여개) 행사	500명
제주	5.26(토) 10:00 한라체육관 야외광장	· 나눔 화합 사랑의 바자회, 먹거리 장터운영 · 수익금 영세사업자자녀 장학기금, 여성창업자 기금지원	1,000명
울산	6. 9(토) 10:00 태화강 고수부지	· 사랑의 장기기증 운동 전개 · 주먹밥 나누기, 떡메치기 등 소통·체험 행사	1,000명
부산	6.18(월) 11:00 북구다문화가족지원센터	· 다문화가족 초청 멘토링, 롤모델 소개 · 축하공연, 기념품 증정, 공동선언문 발표	60명
인천	6.25(월) 14:00 인천종합문화예술회관	· 다문화 소통관련 특강(최원영 인하대교수) · 다문화가족 소통결의문 발표, 홍보캠페인	150명
대구	6.26(화) 15:00 대구은행구내식당	· 사랑의 김치 함께 나눠요 · 불우노인 110세대 계절김치 제공(300포기)	40명
경남	7. 6(금) 14:00 낙동강유역환경청/ 창원북면	· 마을도랑살리기 참여기관 선언식 · 마을도랑살리기 현장활동 및 주민간담회	45명
충남	7.11(수) 10:00 부여 롯데리조트	· 사용하지 않는 물품모으기 캠페인 · 가전제품50점,, 생활용품196점, 옷668점 등 불우이웃 전달	320명
전남	9. 8(토) 11:00 순천 제일대학	· 조순가정과 함께하는 김치담그기 행사 · 순천 성산요양원등 6개복지시설 400여명 김치전달	100명

지역 협의회	일시/장소	주요내용	참여
충북	9.11~9.12 충북재활원	· 빵 나눔 행사(충북 재활원) · 무료급식 봉사(청주 벤첸시오집)/ 청주시 상당구청	700명
제주	9.14(금) 10:00 더호텔 세미나실	· 백두와 한라의 어울림 마당 - 이산가족(이북출신)과 소통화합의 장-	150명
대전	9.20(금) 09:30 공주도예촌	· 관내 독거노인 초청 도자기 만들기 · 1대1일 말벗 및 오찬 간담회	40명
인천	9.21~9.23 송도 센트럴파크	· 사랑의 나눔 바자회 · 2014 아시안게임 성공개최 기원 등	300명
경북	9. 26(수) 14:00 안동과학대학교	· 다문화가정 주부를 위한 종가음식문화 배우기	43명
전북	10.13(토) 15:00 전주역광장	· 소통과 화합의 한마당 행사 - 즐겨보세 ! 우아동	300명
경기	10.20(토) 10:00 수원시 가족여성회관	· 사랑나눔 김치 담그기 · 소외이웃, 다문화가족여성에게 김치전달(220박스)	50명
경북	10.24(수) 14:00 경북테크노파크	· 청년리더와 이주노동자 아카데미 · 강연회, 사례발표, 질의응답	50명
서울	9월~11.9	· 생활속 다문화 수기 공모(56명 참여) · 주관 소비자시민모임. 시상식(11. 9)	56명
강원	11.15(수) 13:30 동해시 북상동	· 1004 연탄배달 봉사(2천장) · 독거노인 10가구 200장씩	60명
광주	11.17(토) 11:00 장성 한마음자연학교	· 다문화가정아동과 짝궁맺기 · 천연염색·승마체험 등	40명
충남	11. 23(금) 보령시	· 다문화가정 주부와의 김치담그기 · 다문화가족 여성에게 김치 전달	65명
충북	11.28(수) 제천시	· 사랑의 빵 나눔행사 - 제천시 사회복지시설에 전달(1,600명)	1,600명
강원	12.26(수) 국립춘천박물관	· 장애인가족 초청(150명) 문화나눔 공연 - 오페라, 시낭송 등	150명

## 2. 주요 활동 내용

### 1) 강원지역 사랑의 빵 나눔 활동

4월 27일 금요일, 사회통합위원회와 동해시제빵협회가 함께 사랑의 빵을 만들어 복지관 시설의 어르신 500여명을 대상으로 빵을 제공하고 대화함으로써 노인복지 및



시설의 증진을 위한 나눔·화합의 봉사활동 실시하였다.

이 행사는 총 3부로 나누어져 제1부는 사랑의 제빵봉사 활동으로 새벽 4시부터 빵을 만들기 시작하여 10시까지 1000개를 만들었다. 제2부는 만든 1000여개의 사랑의 빵을 어르신께 나누어 드리는 활동이었고, 제3부는 노인복지증진을 위한 어르신과의 현장 간담회였다.

간담회에서는 복지관 운행버스 교체, 체육시설 확충, 복지관 증축 등의 건의사항이 나왔으며 이들 건의 사항은 동해시에 전달하여 검토를 요청하였다.

[그림 4-2-20] 강원 사랑의 빵 나눔 행사



## 2) 울산지역 사랑·나눔 그리고 소통

울산지역협의회가 울산시민에게 펼치는 소통하고 함께하는 화합과 나눔의 행사로서 대시민 봉사활동이라는 점에서 의미가 있었으며 지역사회의 소통과 나눔의 문화를 확산시키기 위해 울산 남구청의 '태화강 나눔장터'와 연계하여 마련된 행사여서 더 고요된 축제 분위기를 느낄 수 있었다. 게다가 이웃사랑, 나눔문화를 몸소 실천하는 지역 사회 지도층의 높은 관심을 확인할 수 있는 자리였고 중구 시니어클럽의 후원으로 친

환경 때비누를 제작하여 나누어 줘 자원 재활용 등으로 환경을 생각함과 동시에 참가자들의 높은 주목을 받았다.

특히, 50~60년대의 생활상을 그린 ‘그 때를 아시나요?’란 제목으로 한 추억의 사진전을 통해 옛 시대의 어려움을 되새겨 보는 기회가 되었으며 경주 최부잣집과 앤드류 카네기 등 국내·외 유명 인사들의 나눔 현황을 공유하는 ‘노블레스 오블리주’ 홍보전을 진행하였는데 이에 대한 사람들의 관심도가 높았다. 또한, (사)사랑의 장기기증본부에서 함께하는 장기기증에도 홍보와 상담이 줄지어 이어졌다.

[그림 4-2-21] 울산지역 나눔과 소통 행사



### 3) 대구지역 김치 나누기 행사

대구지역 예총회장, 대학 총장, 은행장, 교수, 기독교 침례회 총회장 등으로 구성된 사회통합위원회 대구지역협의회가 독거노인에게 김치를 직접 담궈 나누는 “사랑의 김치 함께 나눠요” 행사로 대구지역 지도층 인사들이 나눔문화 실천을 솔선수범하는 하나의 계기를 마련하였다.

대구은행 자원봉사단과 대구 대학생 소통모니터단, 대구은행 임직원 및 대구시청 관계자등이 참석하여 열띤 봉사를 해주었으며, 위원들과 대학생 소통모니터단과의 세대간의 대화를 나누면서 화합하고 봉사자 모두가 한마음으로 소통하는 분위기를 만들

어 왔다. 또한, 김치도 나누지 못하는 나눔 사각지대에 있는 대구지역 독거 노인세대에 전달하여 김치 한포기 한포기의 나눔이 더욱 값졌으며 이 맘때면 김치가 동이나는 계절이라는 점에서 봉사시기가 적합했다는 여론이 있었다.

[그림 4-2-22] 대구지역 김치 나누기



#### 4) 대전지역 독거노인을 위한 도자기 만들기 행사

9월 20일에 개최된 대전지역 나눔·화합·소통·봉사 행사는 계룡산도자예술촌에서 도자기 만들기 체험행사를 통해 이루어졌다. 주요 내용으로는 어르신과 1:1 말벗이 되어 드리는 것과 도자기 만들기 체험, 독거노인 20여명에게 사랑의 물품 전달(쌀 20kg)하는 것으로 독거노인들과 대전지역협의회 위원들과 함께한 나눔행사에 참석자 모두가 흐뭇한 모습으로 참여하는 분위기가 조성되었다.

도자기 작품 만들기에 참여하여 정성들여 만든 도자기는 1개월 후 동구노인복지회



관을 통해 어르신께 전달하였다. 이 날 자원봉사자로 참여한 대전YMCA 한 직원은 이런 행사가 자주 개최되어 독거노인들을 위로하였으면 하는 바람을 말하기도 하였다.

[그림 4-2-23] 대전지역 도자기 만들기 행사



##### 5) 광주지역 다문화가정 아동과 사랑의 짝꿍 맺기

11월 17일 사회통합위원회 광주지역협의회에서는 다문화가정 아동들과 나들이를 통해 다문화가정의 실태를 알아보고 문제점에 대한 대책을 고민해 보는 자리를 마련하기 위하여 장성 한마음 자연학교에서 자원봉사자와 다문화가정 아동과 1:1 짝꿍 맺기, 점심 함께 먹고 친해지기, 자연학교에서 운영하는 천연염색, 승마 프로그램 체험 등을 주최하였다.

아버지의 직업은 운전기사, 건축인부 등 현장종사원들이 대부분으로 부모와 함께 나들이하는 것이 드물어 짝꿍맺기 행사에 참여한 다문화 가정 아이들은 시종 즐거운 표정이었으며 아이들에게 고민을 물어 본 결과 대부분 엄마와 대화가 잘 안된다는

것, 일반아이들이 편견을 가지고 있다는 것, 부모의 다툼이 잦다는 것 등을 애로사항으로 말했다.

[그림 4-2-24] 광주지역 다문화가정 아동과 사랑의 짝꿍 맺기



### 3. 종합 평가

2012년 현재 사회통합위원회는 23회에 걸쳐 지역별 나눔·화합·봉사하는 행사를 진행하면서 사회적 약자 및 소외계층에게는 희망과 삶의 의지를, 사회지도층에게는 노블레스 오블리주의 정신을 전달하고 사회의 소통과 화합을 위한 정신을 드높였다.

다문화가정의 아동부터 시작해서 독거노인, 여성까지 사회의 구석구석 모든 사람들에게 사랑과 희망의 온기를 전하기 위해 연탄 배달, 김치 나누기, 사랑의 빵 나누기, 장기 기증 행사, 물품 바자회, 도자기 체험 행사, 천연염색 체험 행사 등 평상시에는 경험해 볼 수 없는 다양하고 수많은 봉사 체험활동을 수행하였다.

봉사활동 현장에서 많은 참석자들은 이러한 행사가 앞으로도 지속되기를 바라는 마음을 전했다. 대한민국이 진정한 통합을 이루기 위해서는 이러한 활동들이 사회지도

층과 시민사회에서도 활발하게 일어나서 사회적 약자와 소외계층을 돌봐야 할 것이다.

## 제4절 소통 모니터단 구성 및 운영

### 1. 소통 모니터단 설립배경

젊은 세대에서는 SNS(페이스북, 트위터)의 영향으로 그들끼리는 어느 정도의 소통은 하고 있으나, 기성세대와의 대화는 점점 더 단절되어 가고 있는 현실에서 기성세대도 SNS를 사용하고 있으나 저학력·저소득·노년층의 경우에는 젊은 세대와의 정보 격차가 상존하고 있다.

기성세대와 젊은 세대가 상호이해와 존중의 바탕에서 대화가 가능하도록 온라인 활동뿐만 아니라 봉사활동 및 간담회, 그리고 위원장과의 대화의 시간, 사례발표, 소통과 관련한 특강 등의 '소통 콘서트'를 통해 온라인 활동은 각 지역별로 페이스북을 개설하여 소통하고, '소통 콘서트'에서는 위원장과의 대화의 시간과 사례발표 등을 통해 세대소통에 기여하고자 하였다.

상호간 소통하며 젊은 세대의 의견을 지속적으로 듣고, 여러 가지 소통의 문제에 대해 그들의 역할과 발전방안을 모색하는 계기를 만들었으며, 각 지역별 간담회, 토론회, 봉사활동 등에 소통 모니터단들이 지속적으로 참여하여 세대 간 소통을 추진하고 서로에 관한 이해와 존중할 수 있는 기회를 제공하였다.

### 2. 소통 모니터단 위촉

#### 가. 소통 모니터단의 역할 및 임무

지역협의회별로 대학생 소통 모니터단을 위촉하여 봉사활동, 각종 행사참석 및 여론수렴 등 세대 간 소통을 추진하고, SNS를 통한 쌍방향 커뮤니케이션으로 소통 문화 공감대를 확산하고자 사회통합위원회 16개 시·도 지역협의회별로 구성하였

다.

대상인원은 지역협의회별로 지역 내 대학생 20~30명을 선발하되, 임기는 2012년 5월 1일부터 2012년 12월 31일까지로 8개월이다. 모집방법은 각 지역협의회 위원들이 적격자를 추천하며 위촉시기는 2012년 5월 지역별 정기회의시 각 지역협의회 의장이 위촉장을 전수하였다.

주요활동으로는 사회통합 관련 사안에 대하여 홈페이지나 페이스북에 의견개진 및 아이디어 제공과 지역 내 여론수렴 및 세대 간 소통도모 등 사회통합 활동을 전개하며, 지역 내 토론회·간담회·봉사활동에 참여하여 소통과 화합의 정신을 일깨웠다.

8월에는 위원장과의 대화의 시간과 지역별 소통 모니터단 사례발표, 소통과 관련된 특강, 공연 프로그램이 혼합된 (가칭)소통 콘서트를 개최하여 소통 모니터단으로서의 정체성을 확립하였다.

#### **나. 소통 모니터단 위촉식 개최**

5월 2일 부산지역을 시작으로 6월 12일 제주지역까지 총 335명의 대학생 소통 모니터단을 위촉하여 지역협의회 위원들과의 대화의 시간 및 간담회를 개최하였다.

〈표 4-2-7〉 소통모니터단 현황

(단위:명)

구 분	추 천 자	위 축 자	대 표 자 (남1, 여1)	페이스북 담 당
서 울	31	10	김완중,이혜영	
부 산	27	27	김삼두,최세라	김삼두
대 구	21	20	김석한,아다숨	
인 천	37	25	이창현, 최영	
광 주	20	20	김판석,김정효	
대 전	28	11	박준규,오현지	
울 산	35	27	한새별,이영애	
경 기	28	20	문현우,신희수	
강 원	34	21	김홍석,이지은	김홍석
충 북	21	15	김락형,조아라	김락형
충 남	23	20	서기원,하유미	이준환
전 북	23	19	우민지	
전 남	20	20	고재호,김소희	
경 북	29	29	조으뜸,권정은	조으뜸
경 남	22	22	황은수,정희정	
제 주	31	29	김학용,오상은	
합 계	430	335		

[그림 4-2-25] 부산 소통 모니터단 위촉식(2012.5.2)과 서울 소통 모니터단 위촉식(2012.5.4)





[그림 4-2-26] 인천 소통 모니터단 위촉식(2012.5.16)과 제주 소통 모니터단 위촉식(2012.6.12)



### 3. 대학생 소통 모니터단(서울·경기·인천 등) 간담회 개최(6.6/7.7)

대학생 소통 모니터단 활동 방향과 관련하여 6월 6일 서울·경기·인천지역 소통 모니터단과 사회통합위원회 대회의실에서 간담회를 개최하였다.

서울·경기·인천지역 소통 모니터단 30명이 참석하여 소통 모니터단 활동 방향과 방학중 행사 추진(소통 콘서트 개최건, 국토순례 대회 참석건), '대학생 소통 모니터단' 명칭 변경 건에 대해 논의의 시간을 가졌다.

[그림 4-2-27] 서울경기인천지역 소통 모니터단 간담회(2012.6.6)



대학생 소통 모니터단 활동 방향과 관련하여 7월 7일 서울·경기·인천·경남·경북지역 소통 모니터단과 사회통합위원회 대회의실에서 간담회를 개최하였다.

서울·경기·인천·경남·경북지역 소통 모니터단 24명이 참석하여 8월 개최예정인 (가칭)‘소통 콘서트’의 세부내용에 대한 논의 등을 하였다.

[그림 4-2-28] 서울경기인천경북경남지역 소통 모니터단 간담회(2012.7.7)



#### 4. 소통 콘서트 개최(2012.8.24)

##### 가. 추진배경

16개 시·도 지역협의회별로 위촉된 335명의 대학생 소통 모니터단과 위원장과 의 만남을 통해서, 이 시대 대학생들의 고민과 소통에 관한 생각을 들어보는 세대 간 소통의 시간과 각 지역 대학생들끼리 소통에 대한 생각을 공유하는 장을 마련하고자 8.24일 소통 콘서트를 개최하였다.

## 나. 행사방향

소통 콘서트는 대학생 소통 모니터단이 직접 만들어 가는 신개념 토크 콘서트로 소통 모니터단원들의 소소한 일상의 대화부터 다문화가정, 북한이탈주민, 청소년, 복지, 환경 등 여러 가지 사회적 화두에 대해 서로의 생각을 이야기하는 소통의 장을 마련하고, 소통 모니터단원들과 지역협의회 의장과의 소통의 시간을 갖고 그들의 역할과 향후 발전방안을 모색하며 대학생 소통 모니터단의 열정과 소통을 이끌어줄 저명한 인사의 강연과 즐거운 공연이 함께 어우러지는 콘서트로 기획되었다.

## 다. 행사개요

대학생 소통 모니터단과 함께하는 ‘토크 콘서트’(일명 ‘소통 콘서트’)는 페럼타워 3층 페럼홀(서울시 중구 수하동 66번지)에서 위원장, 부위원장, 지원단장, 지역협의회 의장 혹은 위원, 대학생 소통 모니터단 및 하모니커즈, 지원단 직원 등 약 140여명이 참가하였고, 주요내용으로는 김수영(꿈 전도사)씨의 소통 강연과 6명의 대학생 소통 모니터단 활동내역 및 소통과 관련된 사례발표, 위원장과의 소통의 시간, 그리고 M&M Concerts, BMB, 꼬망스의 초청공연, 마지막으로 석식 및 네트워킹으로 구성되었다.

## 라. 총 평

금번 ‘소통 콘서트’는 대학생 소통 모니터단 위촉후 처음 실시된 행사로써 사전 준비모임을 통해 원활한 진행을 위한 자원봉사자 모집 등 소통 모니터단 스스로가 직접 참여하여 뜻 깊은 자리였으며 소통 모니터단이 각 지역별 사례발표를 하고, 3개의 아마추어 공연팀의 공연 내용도 호평을 받는 등 전반적으로 프로그램의 내용이 좋았다고 평가받았다.

성공적인 부분 중 하나는 대학생 소통 모니터단의 사전회의(6.6/7.7)를 통하여 ‘소통 콘서트’ 방향 설정 및 준비과정이 있었는데 네임텍 및 브로슈어 배부를 소통 모니터단

터단이 자원봉사를 하는 등 행사진행에 기여하여 본인들의 행사라는 인식을 심어줬다는 것이다.

그리고 각 지역별로 사례발표(6명)를 준비하여 세대간 소통, 가족간 소통 향후 소통 모니터단 운영방향에 대한 제안을 하는 등 ‘소통 콘서트’의 본래 취지를 잘 살렸다는 의견이 있었으며, 3개의 공연팀(M&M Concerts, BMB, 꼬망스)의 공연내용이 프로그램에 잘 스며들어 품격 있고 활기찬 공연이 되었다는 평가도 있었다.

특히 소통 강연을 한 김수영(꿈 전도사)씨의 경우 소통 모니터단에게 꿈과 열정을 일깨워 주는 알찬 강연을 해주어 행사이후에도 좋은 강연이었다는 의견이 소통 모니터단 페이스북, 문자 메시지, 유선 등으로 전달되었다.

반면 다소 미흡한 점도 있었는데, 위촉된 335명의 소통 모니터단 중 실제 참여는 90명(26.8%)에 불과하여 참여율이 저조했다는 점과 ‘소통 콘서트’ 예산이 반영되지 않은 상태에서 행사를 진행하여 소통 강사 섭외 등의 업무처리에 있어서 많은 어려움이 있었다는 점을 들 수 있다.

## 마. 향후 개선사항

16개 시·도 대학생 소통 모니터단이 한자리에 모여 소통을 하는 자리를 마련 하느니만큼 당일행사로는 소기의 목적을 달성하기가 어려운바 내년에는 예산을 많이 확보하여 당일 행사가 아닌 1박 2일 정도의 워크숍 형태로 소통 모니터단간 조별토론이나 대화의 시간 등이 필요할 것으로 판단된다.

내년에 위촉되는 제2기 소통 모니터단의 경우에는 하고자 하는 열정을 가진 학생들로 구성하되, 현재처럼 한 대학이 집중되지 않고 각 대학이 골고루 분포되게 구성해야 될 것이다. 50% 정도는 온라인으로 공모하여 선발하고 각 대학에 공문시행 후 추천받아 구성하되, 지역협의회 위원들에게 추천 요청 등의 방법 병행하는 것이 좋은 방안이 될 것이다.

그리고 ‘소통 콘서트’를 올해처럼 8월 말경 개최가 아닌 위촉 후 1~2개월 이내에 행사를 진행하여 소통 모니터단들이 본인의 역할과 임무를 미리 알 수 있도록 하고 소통 모니터단 내에서 좀 더 빨리 친숙할 수 있는 기회를 만들어 주어야 할 필요가

있다고 생각된다.

[그림 4-2-29] 대학생 소통 모니터단과 함께하는 ‘토크 콘서트’ (일명 ‘소통 콘서트’)(2012.8.24)



## 5. 지역별 토론회, 소통 아카데미, 소통·화합·봉사캠페인 참여

사회통합위원회 대학생 소통 모니터단은 각 지역협의회에서 주최하는 지역현안 토론회에 참가하여 여러 현안에 대한 의견을 듣고, 자신의 생각을 다른 사람에게 표현하기도 하고, 소통과 관련된 저명강사의 ‘소통 아카데미’를 수강하여 이 시대 소통의 의미를 되새기는 시간을 가졌다.

각 지역별로 개최하는 소통·화합·봉사캠페인에서는 어려운 이웃들을 위해 직접

김치를 담그거나 도랑 살리기 캠페인에서는 직접 도랑의 쓰레기를 주으며 환경개선의 필요성도 배우는 소중한 경험을 하였다.

[그림 4-2-30] 울산지역 소통·화합봉사캠페인, 강원지역 토론회







## 사회통합 제고를 위한 위원회의 향후 활동 방향

2012년 한국사회의 각 영역에서 확인된 이견과 갈등의 문제는 여전히 사회통합위원회가 직면한 현실적 과제가 간단치 않음을 시사해주고 있다. 공공 정책을 둘러싼 갈등은 계층, 지역, 세대, 이념 등 각 갈등영역에서 여전히 크고 작은 사건을 통해 표출되고 있었다. 노사 갈등의 현안이 되는 주요 사건들에 대해서는 여전히 갈등 해결의 기미가 보이지 않고 저소득층의 악화되는 생활고는 다양한 사회적 문제로 나타나고 있다. 그리고 두 차례의 선거를 통해 세대 간 정치적 선택의 편차가 뚜렷하게 드러나 세대 간 갈등의 심화를 우려하게 만드는 상황이다.

사회적 갈등의 심각성에 대한 인식은 국민들의 인식조사를 통해서도 확인할 수 있었다. 국민들의 다수가 계층, 노사, 지역, 이념 등의 주요 갈등이 심각하다고 생각하고 있었고, 일부 영역의 갈등에서는 전년에 비해 갈등이 심각하다는 응답은 더 증가하는 모습도 나타났다. 의식적인 측면뿐만 아니라 각종 객관적 지표를 통해 보았을 때에도 한국 사회의 통합은 선진국들에 비해 그다지 낙관적인 양상을 보이고 있지 않다. 특히 OECD 최고 수준의 자살률과 상대적으로 높은 빈곤율, 그리고 낮은 공공사회지출 수준 등을 통해 보면 사회통합을 위한 대응의 시급함과 그 대응 수준의 미흡함이 단적으로 대조되는 양상을 보이고 있다.

사회통합위원회가 2012년 추진하여 온 다양한 사업들은 이러한 객관적 현실에 대한 인식에 기반 한 것이었다. 그러나 여전히 심화되고 있는 계층 간 격차와 표면화되고 있는 이념 간, 세대 간 괴리는 새로운 과제를 제시하고 있다. 이에 2013년 각 영역별 갈등에 대해 다음과 같은 장기적 과제에 주목하고 사회통합의 제고를 위해 노력하고자 한다.



우선 이념적 갈등의 완화를 위해서는 이념갈등에 대한 국민 통합적 관리·조정 의 토대가 필요하다. 이를 위해 한국 사회의 이념갈등의 사회사적 기원을 거슬러 올라가 분석하고 국제 비교의 관점에서 바라본 한국 사회의 이념 갈등의 현 주소를 진단하며, 이념 갈등의 촉매 혹은 발현 요인별로 정책 아젠다를 제시하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

계층갈등의 근본적 문제는 심화되는 소득불평등에 있다는 인식하에, 빈곤층 감소와 중산층 복원을 위한 과제에도 지속적인 관심을 가져야 한다. OECD최고 수준의 노인 빈곤율을 낮추기 노후소득보장체제를 강화하고 중산층의 지출 부담을 줄여주기 위한 정책적 방향성에 대한 공감과 건강 취약계층의 건강수명을 연장하고 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 과제 추진이 필요할 것이다. 의료안전망을 강화하고 저소득층에 대한 건강관리 체계를 강화하며 의료 접근성의 지역 간 격차를 해소함은 물론 취약계층에 대한 의료서비스 질을 높이는 것이 이에 해당된다.

교육기회를 균등하게 하고 교육 결과의 형평성을 높이는 것이 계층 간, 지역 간 불평등 해소와 직결된다고 할 수 있을 것이다. 이를 위해 저소득층 교육기회 향상, 취약계층 대상 교육복지 서비스 강화, 지자체 교육투자 확대, 고교 교육의 다양화 등이 앞으로 더욱 논의되어야 한다.

세대 간 갈등의 해소를 위해서는 무엇보다 세대 간 상호 이해와 상생 제도를 구축하는 것이 필요하다. 세대 간의 공감을 확대할 수 있는 문화적 환경을 조성하고, 세대형평적 일자리와 복지를 구현하는 것이 그 중심 과제가 될 것이다. 다양한 문화적 배경을 가진 집단 간의 통합 증진을 위해서는 다문화 가족 지원정책과 일반적인 복지정책과의 연계성을 높이고 정책에 대한 접근성을 강화하며 타 문화에 대한 수용성을 높이는 등의 새로운 패러다임을 구축하는 것이 필요하다.

지역간 갈등의 해소에 필요한 장기적인 과제는 지역 간 통합적 균형발전일 것이다. 이를 위해 통합적 균형발전을 제도화하고 지역 간 격차에 대해 특성별로 대응하는 것이 필요할 것이다. 또한 지역별로 취약계층을 보호하고 지역의 역량을 강화하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

## 부록1. 위원회 연혁

- '09.8.15, 8·15 경축사에서 사회통합위원회 구성 추진 천명
- '09.8.24, 정부수석실 소관으로 출범 준비
- '09.10.19, 사회통합위원회 규정(대통령령) 공포
- '09.12.23, 사회통합위원회 출범 (1기 고 건 위원장·위원 위촉 및 현판식)
- '10.8.13, 사회통합수석실로 소관변경(대통령실 직제개편)
- '10.12.23, 제2기 사회통합위원회 송석구 위원장 위촉
- '11.1.31, 2기 위원 위촉식 및 1차 정기회의 개최(청와대)
- '11.11.1, 사회통합위원회 규정(대통령령) 개정(지역협의회 설치근거 마련)
- '11.12.2, 4차 정기회의 개최(청와대)
- '12.3.26, 사회통합위원회 제3기 출범(송석구 위원장 연임)
- '12.7.24, 사회통합위원회 규정(대통령령) 개정(부위원장 임명근거 마련)

## 부록2. 위원회 조직 및 위원 구성

### 1. 위원회 구성

#### 가. 본위원회(50명)

계	위촉직	당연직
48명	30명	18명 (기획재정·교과·법무·행안·문체·농식품·복지·환경·고용·여성·국토부 장관, 특임장관, 국무총리실장, 권익위원장, 법제처장, 정부특보, 정부수석, 사회통합수석)

#### 나. 분과위원회(5개 분과, 총 95명)

분과 (위원장)	계층분과 (이원덕)		이념분과 (리종일)		지역분과 (김성국)		세대분과 (양영진)		홍보분과 (김영신)		계		
구분	위촉직	당연직	위촉직	당연직	위촉직	당연직	위촉직	당연직	위촉직	당연직	위촉직	당연직	총
인원	25명	4명	21명	-	23명	5명	23명	6명	8명	-	80명	15명	95명

※ 본위원 겸임: 11명(김민진, 김영신, 김성국, 노진영, 라종일, 양영진, 윤창현, 이병혜, 이원덕, 이세훈, 임혁백 위원)

## 2. 사회통합위원회 민간위원 명단 (가, 나, 다 순)

연번	성명	성별	주요 경력
1	송석구	남	사회통합위원회 위원장, 前 동국대 총장
2	박승주	남	제3대 광주발전연구원 원장, 前 여성가족부 차관
3	권오성	남	목사, 前 한국기독교교회협의회 총무
4	김기만	남	백석예술대학 총장, 前 백석문화대학 학장
5	김대선	남	원불교 문화사회부 부장, 원불교 이사
6	김명자	여	한국여성과학기술단체총연합회 회장, 前 환경부장관
7	김민전	여	경희대학교 후마니타스 칼리지 교수, 前 국회사무처 연수국 교수
8	김성국	남	부산대 사회학과 교수, 前 한국 사회학회 회장
9	김영신	여	경원대 신방과 초빙교수, 前 한국여기자협회 회장
10	김원식	남	건국대 경제학과 교수, 前 한국사회보장학회 회장
11	김종량	남	학교법인 한양학원이사장, 前 한양대 총장
12	김희상	남	한국안보문제연구소 이사장, 前 비상기획위원회 위원장
13	노진영	남	빛고을미래사회연구소 이사장, 前 초당대·목포대 총장
14	라종일	남	한양대 석좌교수, 前 우석대 총장
15	박효종	남	서울대 윤리교육과 교수, 前 바른사회시민회의 공동대표
16	법 등	남	스님, 前 조계종 호계원장
17	송영욱	남	변호사, (재)한국장애인재단 이사장
18	신달자	여	한국시인협회 회장, 한국문학번역원 이사
19	양영진	남	동국대 사회학과 교수, 前 한국사회학회 회장
20	오웅진	남	신부, 재단법인 예수꽃동네 유지재단 이사장
21	윤경로	남	친일인명사전편찬위원장, 前 한성대 총장
22	이남주	남	한국외대 이사장, 前 공직자윤리위원회 위원장
23	이배용	여	건양대 교양학부 석좌교수, 前 국가브랜드위원회 위원장
24	이병혜	여	명지대 디지털미디어학과 교수, 前 미래전략연구원 위원
25	이원덕	남	삼성경제연구소 고문, 前 청와대사회정책수석 비서관
26	이원복	남	덕성여대 시각디자인학과 교수, 前 한국애니메이션 만화학회 회장
27	이제훈	남	초록우산 어린이재단 회장, 前 중앙일보 발행인 대표이사 사장
28	임혁백	남	고려대 정치외교학과 교수, 고려대 정책대학원장
29	최정숙	여	포커스컴퍼니 대표이사, 한국여성벤처협회 회장
30	홍복기	남	연세대 법학전문대학원 교수, 한국경제법학회 회장

### 부록3. 월별 주요활동

월별	주요활동
1월	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역협의회 전국 의장단 회의(1.27)</li> </ul>
2월	<ul style="list-style-type: none"> <li>소통캠프 (2.24~25)</li> </ul>
3월	<ul style="list-style-type: none"> <li>소통아카데미 1기 시작 (3.7)</li> <li>종교계 화합을 위한 7대 종단 실무진 간담회 (3.15)</li> <li>지역협의회 의장단 회의 (3.22)</li> <li>사회통합위원회 3기 출범 및 정기회의 (3.26)</li> <li>『사회정책서비스 전달 체계 개선』회의 개최 (3.27)</li> </ul>
4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활의 달인 교실 개강 (4.4)</li> <li>영등포 쪽방촌 양극화 현장방문 (4.12))</li> <li>한국정책학회 춘계학술대회 (4.13, 전주대)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주요내용 : 한국국가공론위원회 설립방안 등</li> </ul> </li> <li>정보통신기술을 활용한 지역사회통합방안 자문회의 (4.26)</li> </ul>
5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>영호남 교류 대학생 간담회 (5.2, 전남대)</li> <li>사회통합위원회 정기회의 및 국정현장 방문 (5.17)</li> <li>사회통합 이슈 대토론회 개최 (5.18, 국회 헌정기념관)</li> <li>『국가공론위원회』 자문회의 (5.22)</li> <li>전국 사·도의장단 회의 (5.31)</li> </ul>

월별	주요활동
6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역협의회 4대강 현장 견학 및 6월 합동월례회 개최 (6.1, 8, 15)               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 한강, 금강, 영산강 방문</li> </ul> </li> <li>· 청춘다방 현장방문 (6.8, 동국대)</li> <li>· 「국가공론위원회」 연구진 회의 (6.12)</li> </ul>
7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영호남 학술세미나 (7.7~8, 경남 사천)               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주요내용 : 선거와 시민의식, 선거와 지역균형발전 및 지역구도 해소가능성</li> </ul> </li> <li>· 청소년,부모,교사가 함께하는 소통캠프 (7.21~22, 국립중앙청소년수련원)</li> <li>· 지역협의회 전국의장단 회의 (7.26)</li> <li>· 생활의 달인교실 경북대 수료식(7.27)</li> </ul>
8월	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하반기 청춘다방 개원 (8.7)</li> <li>· 사회통합 아젠다 개발 연구 실무 회의(8.22)</li> <li>· 소통콘서트 (8.24)               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주요내용 : 소통강연, 밴드초청공연, 위원장과의 대화, 소통모니터단 사례 및 경험담 발표</li> </ul> </li> <li>· 「사회통합지수」 개발 최종 보고회 (8.27)</li> </ul>
9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생활의 달인 교실 개강 (9.3일, 6일, 7일, 충남대, 충북대, 경북대)</li> <li>· 사회통합 정책연구 최종보고회 (9.3)</li> <li>· 하반기 청춘다방 개원 (9.7)</li> <li>· 사회통합지수개발 토론회 개최 (9.14)</li> <li>· 사회통합위원회 정기회의 (9.17)</li> <li>· 하반기 사회통합 이슈 대토론회 (9.21)               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제 : 사회통합을 위한 새로운 자본주의와 복지국가 모델</li> </ul> </li> <li>· 지역협의회 전국의장단 회의 및 워크숍 (9.24)</li> </ul>
10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삼도봉 만남의 날 행사 (10.10, 경북 김천)</li> <li>· 사회통합위원회 정기회의 (10.15)</li> <li>· 세대간 소통 화합방안 마련 토론회 (10.22, 프레스센터)</li> <li>· 다문화정책 토론회 (10.30, 전북대학교)               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제 : 한국의 다문화 사회통합정책</li> </ul> </li> <li>· 사회경제적 양극화 해소방안 연구 최종보고회 (10.31)</li> </ul>

월별	주요활동
11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 사회통합의식 조사 최종보고회 (11.1)</li> <li>• 2012연례보고서 작성 실무회의 (11.5)</li> <li>• 사회경제적 취약계층 지원방안 마련을 위한 토론회(11.14)</li> <li>• 사회통합위원회 정기회의 (11.19)</li> <li>• 『사회갈등 치유를 위한 나눔과 봉사 토론회』 개최 (11.21) <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주요내용 : 대한민국 나눔과 봉사의 미래좌표, 나눔봉사 실천사례</li> </ul> </li> <li>• 지역협의회 전국의장단 회의 (11.21)</li> <li>• 저소득층 학생근로자 지원방안 연구 최종보고회 (11.22)</li> </ul>
12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원장 표창 수여식 (12.20) <ul style="list-style-type: none"> <li>* 표창대상 : 사회통합 유공자 37명</li> </ul> </li> <li>• 사회통합위원회 본위원 간담회 (12.21)</li> </ul>

## 부록4. 사회통합위원회 규정

[시행 2012.7.24]

[대통령령 제23977호, 2012.7.24, 일부개정]

제1조(목적) 이 영은 사회 각계각층의 화합과 통합 증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 사회통합위원회를 설치하고, 그 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설치 및 기능) ① 사회 각계각층의 화합과 통합 증진을 위한 정책과 사업에 관하여 대통령의 자문에 조언하게 하기 위하여 대통령 소속으로 사회통합위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 사회통합을 위한 기본방향 설정과 전략 수립에 관한 사항
2. 사회 각계각층의 의견 수렴과 소통 활성화에 관한 사항
3. 계층 등 경제적 지위 문제에 따른 갈등 해소에 관한 사항
4. 이념 등 가치 문제에 따른 갈등 해소에 관한 사항
5. 지역 간의 갈등 해소에 관한 사항
6. 세대, 성(性), 인종, 다문화 간의 갈등 해소에 관한 사항
7. 시민사회와 공공부문, 중앙과 지방 간의 소통 활성화에 관한 사항
8. 사회통합에 대한 조사·연구에 관한 사항



9. 그 밖에 위원회의 운영과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제3조(구성) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 다음 각 호의 위원으로 구성한다. <개정 2010.3.15, 2010.7.12, 2010.8.13, 2012.7.24>

1. 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산물식품부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 특임장관, 국무총리실장, 국민권익위원회 위원장, 법제처장
  2. 대통령의 정무업무를 보좌하는 특별보좌관, 대통령실 정무 담당 수석비서관 및 사회통합 담당 수석비서관
  3. 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 대통령이 위촉하는 35명 이내의 사람
- ② 위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 제1항제3호의 위원 중에서 대통령이 위촉한다.
- ③ 위원회의 부위원장(이하 "부위원장"이라 한다)은 제1항제3호의 위원 중에서 위원장의 제청으로 대통령이 위촉한다. <신설 2012.7.24>

제4조(위원의 임기) 제3조제1항제3호에 따른 위원의 임기는 1년으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무 등) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

- ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다 <개정 2012.7.24>

[제목개정 2012.7.24]

제6조(회의) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.

- ② 위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다.
- ③ 정기회의는 매분기 1회 개최함을 원칙으로 한다.
- ④ 임시회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 개최한다.
  - 1. 대통령의 개최 요구가 있는 경우
  - 2. 위원 5명 이상의 개최 요구가 있는 경우
  - 3. 그 밖에 위원장이 위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 경우
- ⑤ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제7조(의견 청취) 위원장은 상정된 안건의 심의에 필요하다고 인정하면 해당 안전과 관련된 중앙행정기관의 장이나 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 연구기관의 장을 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.

제8조(분과위원회) ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 분과위원회를 둘 수 있다.

- ② 삭제 <2011.11.1>
  - ③ 분과위원회의 설치와 운영에 필요한 사항은 위원회 의결을 거쳐 위원장이 정한다. <개정 2011.11.1>
- [제목개정 2011.11.1]

제8조의2(지역협의회) ① 위원회는 지역 단위의 화합과 통합 증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 특별시, 광역시, 도 및 특별자치도별로 지역협의회를 둘 수 있다.

- ② 각 지역협의회는 의장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하며, 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉한다.
- ③ 지역협의회 의장은 지역협의회 위원 중에서 호선(互選)한다.
- ④ 지역협의회 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉

된 위원 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 지역협의회 설치와 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

[본조신설 2011.11.1]

제9조(간사위원) ① 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사위원 1명을 둔다.

- ② 간사위원은 제3조제1항제1호 또는 제2호의 위원 중에서 위원장이 지명한다.

제10조(사회통합지원단) ① 위원회의 업무를 지원하고, 실무적인 사무를 수행하기 위하여 위원회에 사회통합지원단(이하 "지원단"이라 한다)을 둔다.

- ② 지원단의 단장은 위원장이 관계 중앙행정기관에서 파견된 공무원 중에서 지명한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 대통령실의 사회통합에 관한 업무를 담당하는 비서관이 단장의 업무를 공동으로 수행할 수 있다.

- ③ 지원단의 단장은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 사무를 총괄하며 소속 직원을 지휘·감독한다.

제11조(공무원 등의 파견 요청 등) ① 위원회는 위원회의 운영 또는 지원단의 업무수행을 위하여 필요할 때에는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원과 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관 및 사회통합과 관련된 민간단체의 임직원 등의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.

- ② 위원회는 위원회의 운영 또는 지원단의 업무수행을 위하여 필요할 때에는 예산의 범위에서 관련 분야 전문가를 계약직 공무원으로 둘 수 있다.

제12조(관계 기관 협조요청 등) ① 위원회는 업무수행을 위하여 필요할 때에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계 전문가의 의견을 듣거나, 관계 기관·단체 등에 자료의 제출 및 의견의 제시 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

- ② 위원회는 업무수행을 위하여 필요할 때에는 관계 전문가 또는 관계 기관·단체

등에 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있다.

- ③ 위원회는 업무수행을 위하여 필요할 때에는 공청회, 설문조사 및 세미나의 개최 등을 통하여 각계각층의 의견을 수집할 수 있다.

제13조(추진상황의 보고) 위원회는 업무의 주요 추진상황에 대하여 대통령에게 보고하여야 한다.

제14조(수당 등) 위원회의 위원, 지원단의 직원, 관계 공무원 또는 관계 전문가에 대해서는 예산의 범위에서 수당, 여비, 그 밖에 필요한 경비 등을 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 위원회에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제15조(운영세칙) 이 영에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성 및 운영과 부위원장의 직무에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. <개정 2012.7.24>

부칙 <대통령령 제21781호, 2009.10.19>

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <대통령령 제22075호, 2010.3.15> (보건복지부와 그 소속기관 직제)

제1조(시행일) 이 영은 2010년 3월 19일부터 시행한다. <단서 생략>

제2조(다른 법령의 개정) ①부터 <83>까지 생략

<84> 사회통합위원회 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항제1호 중 "보건복지가족부장관"을 "보건복지부장관"으로, "여성부장관"을 "여성가족부장관"으로 한다.

<85>부터 <187>까지 생략

부칙 〈대통령령 제22269호, 2010.7.12〉 (고용노동부와 그 소속기관 직제)

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 〈단서 생략〉

제2조(다른 법령의 개정) ①부터 〈73〉까지 생략

〈74〉 사회통합위원회 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항제1호 중 "노동부장관"을 "고용노동부장관"으로 한다.

〈75〉부터 〈136〉까지 생략

부칙 〈대통령령 제22340호, 2010.8.13〉 (대통령실과 그 소속기관 직제)

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 〈단서 생략〉

제2조(다른 법령의 개정) ①부터 ③까지 생략

④ 사회통합위원회 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항제1호 중 "국토해양부장관"을 "국토해양부장관, 특임장관"으로 하고, 같은  
항 제2호 중 "대통령실 정무수석비서관"을 "대통령실 정무 담당 수석비서관 및  
사회통합 담당 수석비서관"으로 한다.

부칙 〈대통령령 제23278호, 2011.11.1〉

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(지역협의회 및 그 위원에 관한 경과조치) 종전의 제8조제2항에 따른 협의회  
및 그 위원은 제8조의2의 개정규정에 따른 지역협의회 및 그 위원으로 본다.

부칙 〈대통령령 제23977호, 2012.7.24〉

이 영은 공포한 날부터 시행한다.