

# 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구

김성아

정홍원·김태완·김기태·김문길·임완섭·정세정·노현주

## ■ 연구진

연구책임자	김성아	한국보건의사회연구원 부연구위원
공동연구진	정홍원	한국보건의사회연구원 연구위원
	김태완	한국보건의사회연구원 선임연구위원
	김기태	한국보건의사회연구원 연구위원
	김문길	한국보건의사회연구원 연구위원
	임완섭	한국보건의사회연구원 연구위원
	정세정	한국보건의사회연구원 부연구위원
	노현주	한국보건의사회연구원 연구위원

# 제출문

## 국민통합위원회 위원장 귀하

본 보고서를 귀 위원회와 용역계약(2022.10.21.)한 「국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구」의 보고서로 제출합니다.

2023년 2월  
한국보건사회연구원 원장  
이 태 수





요약 .....	1
----------	---

## 제1부 국민통합 여건 및 실태 진단

제1장 서론 .....	25
제1절 연구배경 및 목적 .....	27
제2절 연구내용 및 방법 .....	30
제2장 국민통합 개념과 사례 .....	33
제1절 국민통합의 개념 .....	35
제2절 과거 정부의 국민통합 사례와 시사점 .....	44
제3장 국민통합 여건과 실태 .....	57
제1절 국민통합을 위한 대내·외 여건 .....	59
제2절 국민통합 실태 국제비교 .....	73
제3절 국내 국민통합 추이와 현재 .....	94

## 제2부 국민통합 국가전략 수립 방향

제4장 국민통합 국가비전과 전략 수립 방향 .....	103
제1절 국민통합위원회의 위상과 역할 .....	105
제2절 국민통합 국가비전 수립 방향 .....	107
제3절 국민통합 국가전략 수립 방향 .....	109



<b>제5장 목표 I : 대전환의 시대, 갈등의 예방과 대응</b>	<b>115</b>
제1절 인구구조 및 기후변화 등에 따른 갈등 완화	117
제2절 세대 및 젠더 갈등 완화	121
제3절 공동체 복원 및 사회적 연대 강화	125
<b>제6장 목표 II : 성숙한 자유민주주의로 국민통합</b>	<b>133</b>
제1절 상호 관용의 정치문화 토대 마련	135
제2절 다원민주주의를 위한 정치제도 개선	146
제3절 지역갈등 해소와 풀뿌리 민주주의 강화	152
<b>제7장 목표 III : 경제 양극화 완화와 지속가능한 산업생태계 뒷받침</b>	<b>161</b>
제1절 경제적 약자를 위한 신속하고 촘촘한 안전망 강화	163
제2절 건고한 계층이동 사다리 복원	169
제3절 대중소 기업, 신규 기업 간 상생협력 방안 마련	173
<b>제8장 목표 IV : 모두를 위한 따뜻하고 행복한 사회</b>	<b>179</b>
제1절 사회적 약자와 함께하는 사회복지 서비스	181
제2절 다양성과 포용성을 존중하는 제도와 문화	191
제3절 문화예술·스포츠 보편적 향유권	195
<b>제9장 국민통합 기반 구축</b>	<b>205</b>
제1절 국민통합 거버넌스 구축	207
제2절 국민통합 정책 추진체계 마련	224
제3절 국민통합 가치 확산	238



<b>참고문헌</b> .....	<b>253</b>
<b>부록</b> .....	<b>267</b>
부록 1. 전문가 의견수렴 질문지(샘플) .....	267
부록 2. 이머징 국민통합 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견 요약 .....	272

# 표 목차

〈요약표 1〉 민주화 이후 역대 정부의 취임사에 나타난 국민통합 .....	5
〈표 1-1〉 국민통합 국가전략 수립 방향 설정을 위한 전문가 조사 개요 .....	31
〈표 2-1〉 민주화 이후 역대 정부의 취임사에 나타난 국민통합 .....	44
〈표 2-2〉 여야정 국정상설협의체 합의문 (요약) .....	53
〈표 3-1〉 지출항목별 및 경제활동별 국내총생산의 연간 성장률 .....	65
〈표 3-2〉 가구주연령별 총자산 기준 분배율 .....	67
〈표 3-3〉 순자산에 대한 계층별 지역별 점유율 .....	68
〈표 3-4〉 2021년 OECD 청년(15~24세) 성별 실업률 .....	79
〈표 3-5〉 2020년 주요 OECD국의 성별 임금 격차 .....	81
〈표 3-6〉 OECD 주요국의 자살률 .....	82
〈표 3-7〉 부패인식지수 .....	83
〈표 3-8〉 OECD 주요국 GDP 대비 온실가스 배출량 .....	85
〈표 3-9〉 OECD 주요국 1인당 온실가스 배출량 .....	86
〈표 3-10〉 OECD 국가 추정 노숙인 비율 .....	87
〈표 3-11〉 OECD 주요국의 상대적 빈곤율 .....	89
〈표 3-12〉 사회적 관계망 .....	96
〈표 3-13〉 사회적 관계망 .....	97
〈표 3-14〉 일반적으로 사람을 신뢰하는 정도 .....	98
〈표 3-15〉 본인세대 계층이동 가능성 .....	99
〈표 3-16〉 다음세대 계층이동 가능성 .....	99
〈표 5-1〉 생애주기별 고독사 위험요인 .....	129
〈표 5-2〉 고독사와 무연고사 .....	130
〈표 6-1〉 지역 단위 삶의 질과 지방 거버넌스 측정을 위한 지표(예시) .....	160
〈표 7-1〉 기업규모별 평균임금 국제비교(1인당 GDP 대비) .....	175
〈표 9-1〉 환경영향평가 세부평가항목 .....	229
〈표 9-2〉 국제권리장전이 규정하는 인권의 목록 .....	234
〈부록 표 2-1〉 지속 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견 .....	272
〈부록 표 2-2〉 단기(1~2년) 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견 .....	275
〈부록 표 2-3〉 중장기(3~5년) 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견 .....	278





[요약그림 1] 주요국 대비 한국의 갈등 상황 .....	1
[요약그림 2] 연구 내용 흐름과 구조 .....	2
[요약그림 3] 국민통합 개념도 .....	4
[요약그림 4] 전세계 직면 세가지 위협(OECD) .....	8
[요약그림 5] 한미기준금리 변화 .....	9
[요약그림 6] 연령별 인구구조 및 구성비 변화 .....	10
[요약그림 7] 연령별 인구구조 및 구성비 변화 .....	10
[요약그림 8] 지역 교육 격차 주요 요인 분포 .....	11
[요약그림 9] 수도권 중심 사회에 대한 풍자 .....	12
[요약그림 10] 주요국 정치갈등 인식 .....	13
[요약그림 11] 국민통합 국가전략(안) .....	16
[요약그림 12] 국민통합위원회 주요 기능과 정책 과정 .....	17
[요약그림 13] 의제 발굴과 결과 활용을 위한 국민통합위원회의 논의체계(안) .....	18
[요약그림 14] 국민통합 정책 추진체계 구조(안) .....	19
[그림 1-1] 주요국의 국민총행복과 경제적 진보 .....	27
[그림 1-2] 주요국의 국민총행복과 사회적 고립 .....	27
[그림 1-3] 주요국 대비 한국의 갈등 상황 .....	28
[그림 1-4] 연구 내용 흐름과 구조 .....	30
[그림 2-1] OECD의 사회통합 구성 개념틀 .....	36
[그림 2-2] 갈등 유형화 기준 .....	38
[그림 2-3] 국민대통합위원회의 국민통합의 개념 도출 .....	42
[그림 2-4] 국민통합 개념도 .....	43
[그림 2-5] 박근혜 정부 국민대통합위원회가 제시한 비전과 목표, 추진방안 .....	51
[그림 3-1] 전세계 직면 세가지 위협(OECD) .....	60
[그림 3-2] 1990년 이후 인플레이션 변화 .....	61
[그림 3-3] 한미기준금리 변화 .....	62
[그림 3-4] 연령별 인구구조 및 구성비 변화 .....	63
[그림 3-5] 연령별 인구구조 및 구성비 변화 .....	63
[그림 3-6] 가구유형 및 가구원수별 변화 .....	64
[그림 3-7] 소득종류별 지니계수 및 상대빈곤율 변화 .....	66
[그림 3-8] 자산종류별 5분위배율 및 10분위배율 .....	67



[그림 3-9] 지역 교육 격차 주요 요인 분포 .....	69
[그림 3-10] 지역별 대중소기업 분포 .....	69
[그림 3-11] 수도권 중심 사회에 대한 풍자 .....	70
[그림 3-12] OECD 국가별 근로자 10만명당 치명적 산업재해 사망자수(2015-2018) .....	71
[그림 3-13] 주요국 정치갈등 인식 .....	72
[그림 3-14] 삶의 만족도(Life satisfaction) .....	76
[그림 3-15] 사회적 지지 .....	77
[그림 3-16] 사회적 고립도 .....	78
[그림 3-17] 사회적 고립도_국제비교 .....	78
[그림 3-18] 2021년 OECD 청년(15~24세) 성별 실업률 .....	80
[그림 3-19] OECD 주요국의 자살률 .....	81
[그림 3-20] 부패인식지수 .....	83
[그림 3-21] OECD 주요국 GDP 대비 온실가스 배출량 .....	84
[그림 3-22] OECD 주요국 1인당 온실가스 배출량 .....	85
[그림 3-23] OECD주요국의 국회의원 선거 투표율 .....	87
[그림 3-24] 2018년 기준 OECD 회원국의 상대적 빈곤율 .....	89
[그림 3-25] 중간소득계층 비율 .....	91
[그림 3-26] 연령대별 중간소득계층 비율(가처분소득 기준) .....	91
[그림 3-27] 소득 5분위 배율 .....	92
[그림 3-28] 2018년 기준 OECD 회원국의 소득 5분위 배율 .....	93
[그림 3-29] 연령별 소득 5분위 배율 .....	93
[그림 3-30] 저소득층 복지를 위한 추가 납세 의향 .....	94
[그림 3-31] 집단 구성원 유형별 포용 정도 .....	95
[그림 3-32] 우리사회 유형별 갈등 수준 .....	100
[그림 4-1] 국민통합 국가전략(안) .....	114
[그림 5-1] 전지구 기온편차와 이산화탄소 농도 비교(2011~2021) .....	117
[그림 5-2] 1960~2067년 연령구성비 및 부양비 .....	118
[그림 5-3] 주요 집단간 갈등 수준 .....	122
[그림 6-1] 사회갈등 정도와 심각성 인식 비율 .....	136
[그림 6-2] 사회갈등 해소를 위한 집단별 노력 정도에 대한 평가 .....	138
[그림 6-3] 사회갈등 해소와 국민통합을 위해 중심으로 역할을 해야 할 집단 .....	139



[그림 6-4] 향후 10년간 정치 영역의 미래 변화에 대한 예측 .....	141
[그림 6-5] 지역 단위 삶의 질과 지방자치단체 거버넌스 측정 모형 .....	156
[그림 7-1] 소득불평등과 P90/P10 추이 .....	164
[그림 7-2] 노인(65세 이상) 빈곤율 추이 : 균등화 처분가능소득 기준 .....	165
[그림 7-3] 소득분포 추이 .....	170
[그림 7-4] 소득 10분위 분배율 .....	170
[그림 7-5] 500인 이상 대기업 대비 평균임금비중 변화 추이 .....	175
[그림 8-1] 우리나라 공공사회지출 추이 .....	181
[그림 8-2] OECD 회원국의 사회지출 .....	182
[그림 8-3] 한국 사회의 위험 인식 .....	183
[그림 8-4] 최근 5년간 고독사 발생 현황 .....	184
[그림 8-5] 2021년 성별 및 연령별 고독사 발생 현황 .....	185
[그림 8-6] 청년 은둔 관련 언론기사 추이 .....	185
[그림 8-7] 2020~2040년 인구 및 구성비 .....	192
[그림 8-8] 한류인식변화 : 한국인상 이미지 추이 .....	196
[그림 8-9] 인구 백만명 당 시도별 문화기반시설수(2021년) .....	197
[그림 8-10] 시도별 도서관 접근성(2020년) .....	197
[그림 8-11] 시도별 공연건수 및 매출액 현황(2021년) .....	198
[그림 8-12] 가구소득별 문화예술행사 관람률(월평균가구소득) .....	199
[그림 8-13] 성별 연령별 문화예술행사 관람 횟수 .....	199
[그림 8-14] 예술인 가구소득 수준 .....	200
[그림 8-15] 예술인 사회보험 가입비율 .....	200
[그림 9-1] 국민통합위원회 주요 기능과 정책 과정 .....	211
[그림 9-2] 의제 발굴과 결과 활용을 위한 국민통합위원회의 논의체계 .....	212
[그림 9-3] 현행 국민통합위원회의 조직구조와 추가 검토 필요 영역 .....	216
[그림 9-4] 지역협의회 운영 체계 .....	222
[그림 9-5] 국민통합 정책 추진체계 구조 .....	224
[그림 9-6] 세계은행의 “나은 삶을 위한 DB” 구축 계획 .....	225
[그림 9-7] 사회보장위원회의 사회보장통계 구성 .....	226
[그림 9-8] 인권영향평가 프로세스 .....	233
[그림 9-9] 국가인권위원회 활동 .....	240

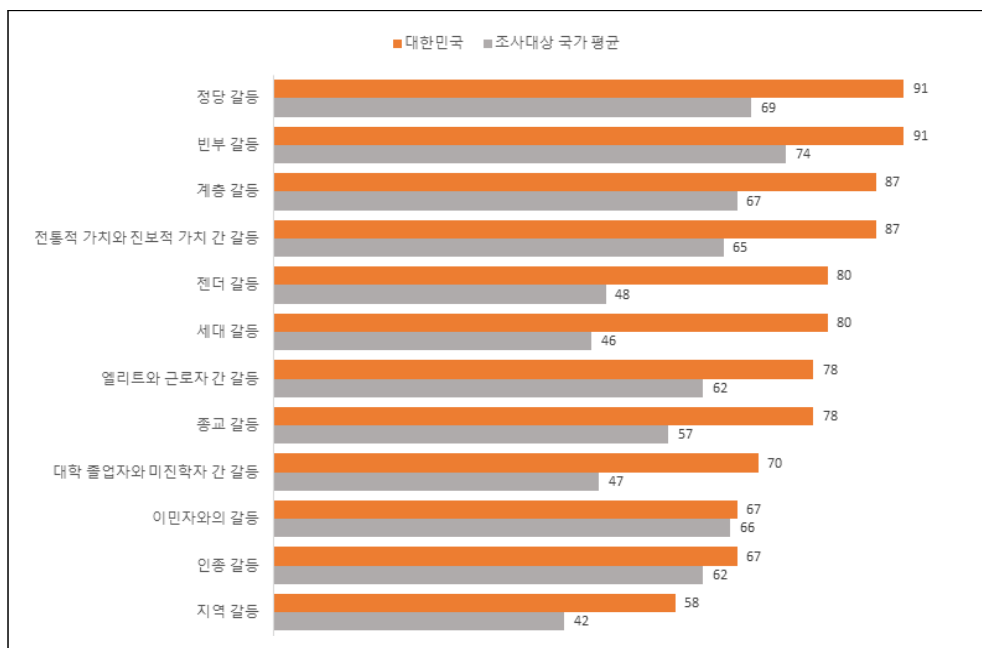


[그림 9-10] 국가인권위원회 인권교육체계 .....	243
[그림 9-11] 자살예방센터 보고듣고말하기 교육 종류 .....	244
[그림 9-12] 이어쭈민 교육 내용 .....	244
[그림 9-13] SNS서포터즈 활용 사례 .....	249
[그림 9-14] 덕분에 챌린지와 DO2챌린지 .....	250

## 1. 연구배경 및 목적

- 한국은 주요국 대비 다 분야의 갈등 수준이 가장 높은 국가가 되었음
- 특히 국민 10명 중 9명이 정당 갈등이나 빈부갈등이 심각하다고 보고 있고, 계층 갈등이나 전통적 가치와 진보적 가치 간 갈등에 대한 인식도 비슷한 수준으로 심각함
- 젠더 갈등이나 세대 갈등이 심각하다고 인식하는 정도는 80% 정도인데, 다른 국가에서 50%에 미치지 못하는 것과 비교하면 매우 심각한 수준임

[요약그림 1] 주요국 대비 한국의 갈등 상황



주: 비교 대상 국가는 남아프리카공화국, 네덜란드, 대한민국, 독일, 러시아, 말레이시아, 멕시코, 미국, 벨기에, 브라질, 사우디아라비아, 스웨덴, 스페인, 싱가포르, 아르헨티나, 영국, 이탈리아, 인도, 일본, 중국, 칠레, 캐나다, 튀르키예, 페루, 폴란드, 프랑스, 헝가리, 호주의 28개국임

자료: Duffy & Skenner. (2021.6.). Culture wars around the world: how countries perceive divisions. The Policy Institute of King's College London, Ipsos의 자료를 활용하여 저자 작성

## 2 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구

□ 새 정부 출범 이후 지난 2022년 7월 23일 「국민통합위원회」가 대통령 직속 1호 자문위원회로 출범하였음

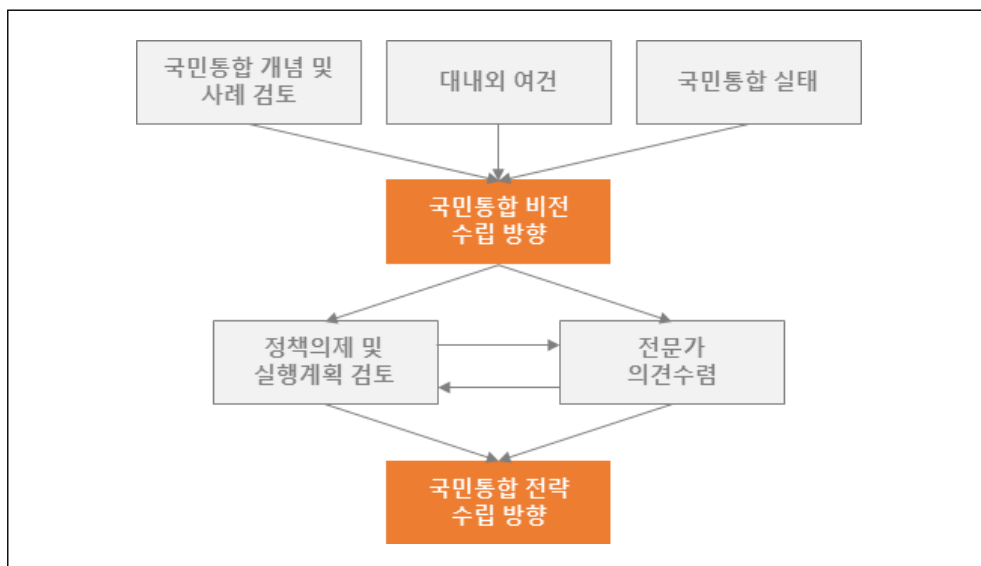
○ 이는 국정 비전인 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”를 실현하기 위한 근간이 ‘국민통합’이라는 정부 기조를 반영한 것으로 볼 수 있음

□ 국민통합위원회는 “우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고 국민통합을 위한 정책 및 사업 등을 효과적으로 추진”하기 위하여(규정, 제1조(목적)), 갈등 완화와 국민통합 공감대 형성을 위한 체계적인 업무를 수행하고자 「국민통합을 위한 국가전략(5개년 계획)」의 비전 및 단계별 전략 수립이 필요함

□ 이 연구의 목적은 국민통합위원회의 목적을 달성하기 위하여 현시점 국민통합 실태와 여건 진단을 바탕으로 국민통합 국가전략을 구체화하기 위한 비전과 전략 수립 방향을 도출하는 데에 있음

○ 5년간 한시 조직(~'27.5.31)으로서 국민통합위원회의 과제 로드맵에 따른 분야별 정책 및 사업을 보다 체계적으로 이행하기 위한 근거로 활용할 수 있음

[요약그림 2] 연구 내용 흐름과 구조



자료: 연구진 작성

- 국민통합 국가전략 수립 방향을 도출하고자 하는 이 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구 내용을 구조화함
  - 첫째, 국민통합 개념과 국내 사례의 시사점, 대내·외 여건 및 국민통합 실태 진단을 바탕으로 현시점 국민통합 비전 수립 방향을 제안함
  - 둘째, 정책의제와 실행계획 검토 결과와 전문가 의견수렴 결과를 바탕으로 국민통합 전략 수립 방향을 제안함
    - 국민통합위원회에서 정책의제를 실현하기 위한 기반 구축 방안을 제안함
- 상기의 연구구조에 따라 연구목적을 달성하기 위해 다음의 연구 방법을 활용함
  - 국민통합 관련 문헌 연구
  - 국민통합 정책사례 분석
  - 국민통합 여건 및 실태 국내외 2차 자료 분석
  - 전문가 의견수렴
    - ① 국민통합 국가전략 수립 방향 설정을 위한 전문가 초점집단인터뷰(Focus Group Interview, FGI)
      - 정책의제 및 국민통합 기반 구축 아젠다별 관련 전문가 의견 취합
    - ② 전문가 심층토론
      - 국민통합 전략별 전문가 집단 토론
    - ③ 국민통합 의제 발굴을 위한 전문가 의견 수렴
      - 단기 및 중장기 이머징 갈등 이슈 및 국민통합 아젠다 제안

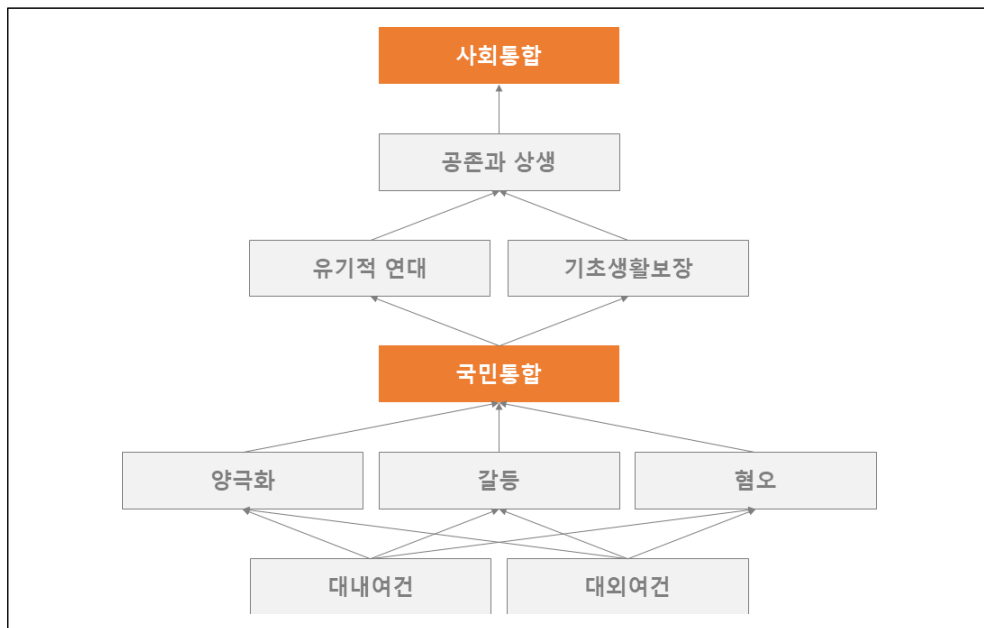
## 2. 국민통합 개념 및 사례

- **(국민통합 개념)** 국민통합을 “다극화 사회에서 갈등과 혐오에 대응하여 다양한 개성을 가진 국민 한 사람 한 사람이 유기적으로 연대하고 누구도 뒤처지지 않도록 기초생활을 보장함으로써 국민 모두가 공존하고 상생하는 희망과 행복의 공동체를 위한 공동의 노력”으로 정의함

#### 4 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구

- (유기적 연대) 상호 이해를 바탕으로 모든 구성원의 권리를 해치지 않기 위해 존재하는 규칙을 바탕으로 사회구성원들이 참여하고 연대할 수 있도록 사회 기반을 관리하고 조정함으로써 사회통합 증진에 기여
- (기초생활보장) 사회경제적 약자도 다차원적인 삶의 장면에서 결핍 없이 「헌법」 제34조에 따라 사회·경제적 약자도 인간다운 생활을 할 권리에 적극적으로 대응하는 국가의 책무를 실현

[요약그림 3] 국민통합 개념도



자료: 연구진 작성

□ **(앞선 정부에서의 한계)** 앞선 정부의 국민통합에 관한 접근은 반복되는 시도와 실패로 요약할 수 있음

- 과거 정부들은 ① 사회통합에 관한 필요성에 대한 공감, ② 이를 위한 정부 차원의 상설 기구 혹은 협의체의 제안 및 구성, ③ 초기의 비전에도 불구하고 초기에 목표에는 못 미치는 성과를 내놓는 식의 귀결이 반복됨
- 김한길 국민통합위원장은 “전임 대통령들도 비슷한 이름의 위원회를 대통령



직속위원회로 두긴 했는데, 그 성과라고 내세울 만한 것들이 딱히 떠오르지 않는다”고 평가함(송주오, 2022.7.27.)

- 정부 주도 사회통합의 문제점을 고려한다면 사회통합의 대상인 민간단체와 시민단체가 스스로 통합의 방향과 방법, 내용을 결정하게 하고 정부와 정치권이 동의하여 지원하게 하는 방식을 고민할 필요함

〈요약표 1〉 민주화 이후 역대 정부의 취임사에 나타난 국민통합

구분	통합에 대한 언급
김영삼 정부	없음
김대중 정부	없음
노무현 정부	(네차례 언급) 동북아 시대를 열고, 한반도에 평화를 정착시키려면, 우리 사회가 건강하고 미래지향적이어야 합니다. 힘과 비전을 가져야 합니다. 그러자면 개혁과 <b>통합</b> 을 위한 지속적 노력이 필요합니다. 개혁은 성장의 동력이고, <b>통합</b> 은 도약의 디딤돌입니다. 새 정부는 개혁과 <b>통합</b> 을 바탕으로, 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아 시대를 열어나갈 것입니다. <b>국민통합</b> 은 이 시대의 가장 중요한 숙제입니다. 지역 구도를 완화하기 위해 새 정부는 지역 탕평 인사를 포함한 가능한 모든 조치를 취해 나갈 것입니다. 소득 격차를 비롯한 계층간 격차를 좁히기 위해 교육과 세제 등의 개선을 강구하고자 합니다. 노사화합과 협력의 문화를 이루도록 노사 여러분과 함께 최선을 다하겠습니다.
이명박 정부	(한차례 언급) 저는 이 자리에서 국민 여러분께 약속드립니다. 국민을 섬겨 나라를 편안하게 하겠습니다. 경제를 발전시키고 <b>사회를 통합</b> 하겠습니다. 문화를 창달하고 과학기술을 발전시키겠습니다. 안보를 튼튼히 하고 평화 통일의 기반을 다지겠습니다. 국제사회에 책임을 다하고 인류공영에 이바지하겠습니다.
박근혜 정부	없음
문재인 정부	(두차례 언급) 지금 제 두 어깨는 국민 여러분으로부터 부여받은 막중한 소명감으로 무겁고, 제 가슴은 한 번도 경험하지 못한 나라를 만들겠다는 열정으로 뜨겁습니다. 지금 제 머리는 <b>통합</b> 과 공존의 새로운 세상을 열어가길 청사진으로 가득 차 있습니다. 저는 감히 약속드립니다. 2017년 5월 10일, 이날은 진정한 <b>국민통합</b> 이 시작되는 날로 역사에 기록될 것입니다.
윤석열 정부	없음

자료: 1) 김영삼~이명박 정부: 대통령기록관. (n.d). 취임사. <https://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> 에서 2022.11.24. 인출  
2) 박근혜 정부: 성연철. (2022.5.10.). [전문] 박근혜 대통령 취임사. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1042219.html> 에서 2022.11.24. 인출  
3) 문재인 정부: 안상현. (2020.7.22.). [전문] 문재인 대통령 취임사. [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/05/10/2017051001304.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/10/2017051001304.html) 에서 2022.11.24. 인출  
4) 윤석열 정부: 문화체육관광부 국민소통실. (2022.5.10.). [전문] 윤석열 제20대 대통령 취임사. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901469> 에서 2022.11.24. 인출

- 과거 정부의 사회통합 시도를 검토하여 다음과 같은 정책적인 시사점을 제시
  - 첫째, 정관계 중심의 위원회 구성으로 민간 혹은 시민사회의 참여가 제한적
  - 둘째, 사회통합 혹은 국민통합의 개념과 정책 목표가 모호함. 정부에 따라 사회통합 관련 기구가 제시하는 정책 접근의 내용과 수위가 모두 달랐음
  - 셋째, 사회통합에 대한 정부의, 보다 중요하게는, 대통령의 의지가 중요
  - 넷째, 정부 혹은 정치권의 역량 혹은 합의 문화도 사회통합 관련 기구의 성패를 좌우

- 과거 정부 주도 사회통합의 문제점을 복기한다면, 사회통합의 주체인 시민사회가 스스로 통합의 방향과 방법, 내용 등을 숙의하고 결정한 뒤 정부와 정치권이 동의하여 지원하게 하는 방식을 검토할 필요가 있음
  - 즉, “정부 주도 사회통합(government-led social cohesion)에서 민간 주도 사회통합(private-sector-led social cohesion)으로의 패러다임의 변화가 필요하다.”

□ **(현 시점 국민통합의 의의)** 서로 반목하고 공동체가 해체되어 개인화된 현대사회 전반에서 나타나는 갈등을 관리하며 자유로운 개인들이 유기적으로 연대하고 누구도 뒤처지지 않는 공정사회를 실현하기 위한 과정

- 공공갈등관리는 공공갈등의 사회경제적 영향을 다루기 위한 정부가 개입 또는 관여하는 일련의 행위로서, 2007년 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 의해 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 정부기관의 책무를 명시하고, 관리 방안을 구체화하고 있음
- 현 시점 국민통합은 갈등관리 기제가 비어 있는 사회 전반의 사회갈등에 대응할 필요가 있음
  - 공공갈등과 달리, 사회갈등은 사회의 다양한 영역과 층위에서 드러나므로, 집단 간 이해와 사회적 합의에 이르는 과정을 동행할 수 있는 기제 필요

#### □ (국민통합의 방향과 방법) 국민통합으로의 여정을 동행하는 위원회

- 국민통합은 완성형일 수 없음. ‘배제된 국민 없이 사회구성원들이 신뢰를 바탕으로 다른 이들과 어울리면서 자신들이 원하는 삶을 살 수 있는 유기적 연대가 실현되는 상태’로서의 사회통합으로 향하는 국민과 동행하는 여정으로 정의하는 것이 바람직함
- 이 과정에서 위원회는 국민통합의 대상이자 주체인 국민들이 참여할 수 있는 장으로서 국민통합 현안에 시의적절하고도 선제적으로 대응할 수 있도록 ‘플랫폼형 싱크탱크’로서 대통령 자문에 응하여 전문적인 의견 및 권고안을 제공

### 3. 국민통합 여건과 실태

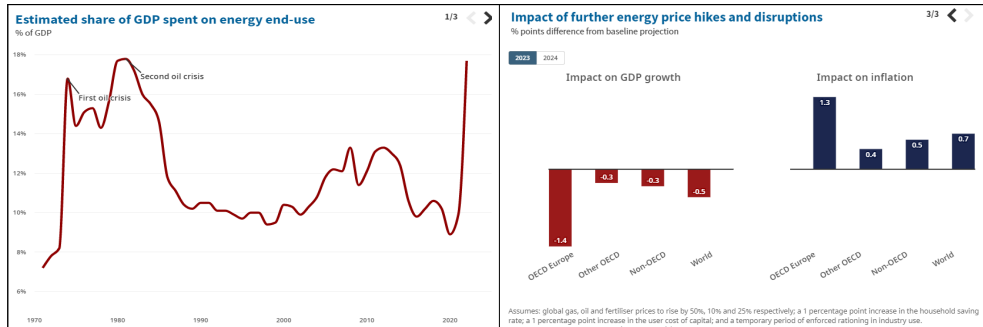
#### □ 2022년 현재 세계가 직면한 위기로 OECD는 세 가지 위협을 지적

- 첫째는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 에너지 가격이 상승하여, GDP 대비 17.7%까지 에너지 비용이 상승
  - 전쟁으로 인한 위기는 에너지에 그치지 않고 곡물, 산업생산용 원자재 가격 등에도 연쇄적으로 영향을 미치고 있음
  - 러시아-우크라이나 전쟁을 바라보는 시각, 장기적 세계 패권을 놓고 시작된 미국과 중국의 정치, 경제, 사회적 갈등 역시 세계 위협의 뇌관으로 부상
- 둘째는 2023년 세계 경제성장률이 낮아질 것으로 예측했으며, 전 세계 경제 성장률이 2.2%로 예측
  - 2020년 코로나19 발생으로 인해 전 세계 경제가 크게 위축되는 위협을 경험한 바가 있음. 이제 코로나19를 극복하는 과정에서 발생한 다양한 위협으로 인해 주요국 경제성장률이 낮아지는 현상이 재발생
- 셋째는 2023년 기대인플레이션이 6.6%로 크게 증가할 것으로 예측
  - 1990년대 이후 가장 높은 인플레이션 현상을 보여주고 있으며, 이는 에너지 등 원자재 가격의 상승, 코로나19 시기 확장적 재정정책으로 인한 통화량 증가 등이 주요한 인플레이션 원인으로 지적

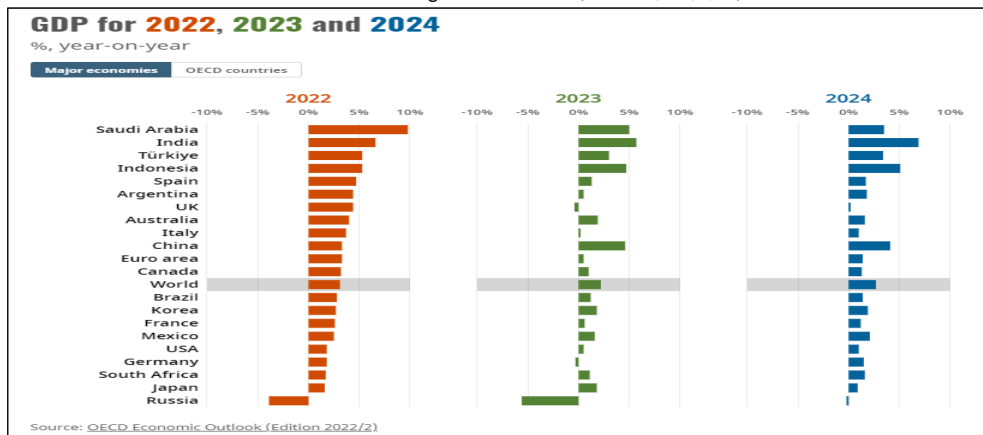
## 8 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구

### [요약그림 4] 전세계 직면 세가지 위험(OECD)

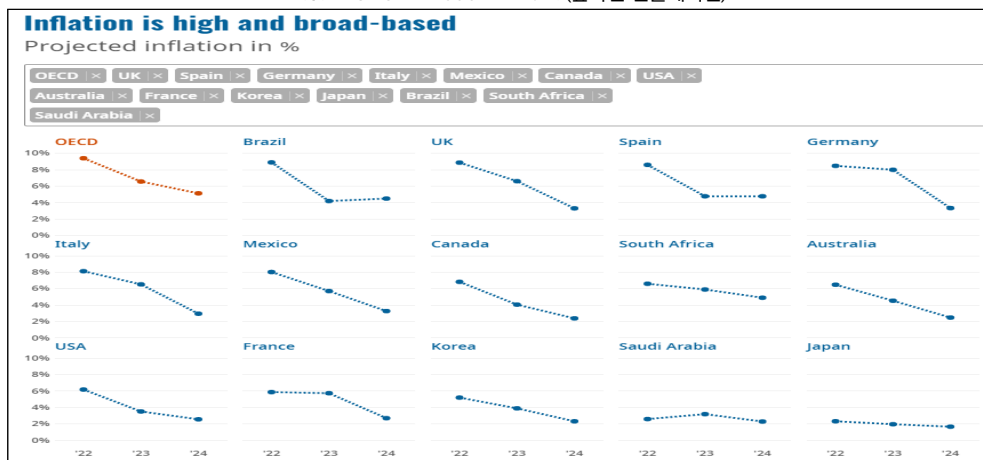
17.7% of GDP spent on energy(에너지 가격 상승)



2.2% world GDP growth in 2023(낮아진 경제성장률)



6.6% OECD inflation in 2023(높아진 인플레이션)



자료: OECD. (2022.11.). Confronting the Crisis, OECD Economic Outlook. Retrieve form [https://www.oecd.org/economic-outlook/november-2022?\\_ga=2.147474677.358953849.1675953580-1437102697.1675437212](https://www.oecd.org/economic-outlook/november-2022?_ga=2.147474677.358953849.1675953580-1437102697.1675437212) 2023.1.10.

□ 전 세계적으로 인플레이션 문제가 심각해지면서, 주요 국가들이 인플레이션 억제를 위해 금리를 인상하기 시작

○ 대표적으로 미국의 경우 코로나19 시기 기준금리를 0-0.25%로 낮은 수준을 유지하다 인플레이션이 본격화되면서 2022년 1월부터 기준금리를 연속적으로 인상

- 2023년 1월에도 기준금리를 인상하여 현재는 4.50~4.75%로 크게 증가

○ 미국의 금리 인상에 맞추어 한국 역시 기준금리를 인상했으며, 우리의 경우 물가 상승률과 더불어 미국 기준금리 인상으로 해외자본 유출을 방지하기 위해 기준금리를 인상

- 한국의 기준금리도 2021년 8월부터 시작되어 현재는 3.50%로 높아진 상황이지만 미국과의 금리 격차 확대로 2023년에도 계속해서 금리가 인상될 것으로 예측됨

[요약그림 5] 한미기준금리 변화

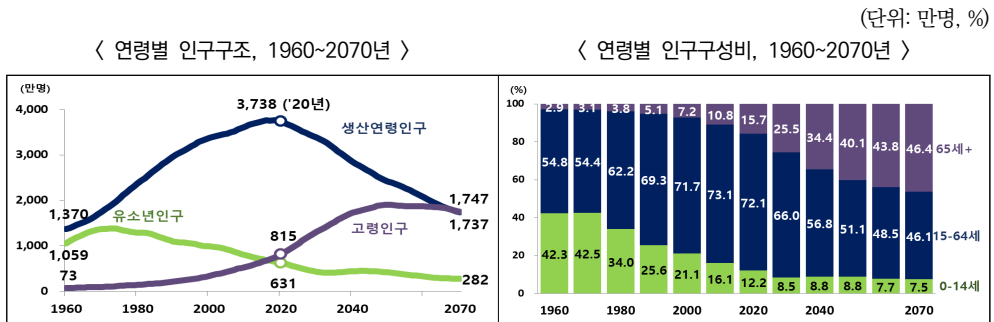
(단위: %)



자료: 안지혜. (2023.2.2.). [그래픽] 미국 기준금리 0.25%p 인상. 뉴시스. [https://newsis.com/view/?id=NISI20230202\\_0001187451](https://newsis.com/view/?id=NISI20230202_0001187451)에서 2023.2.10. 인출.

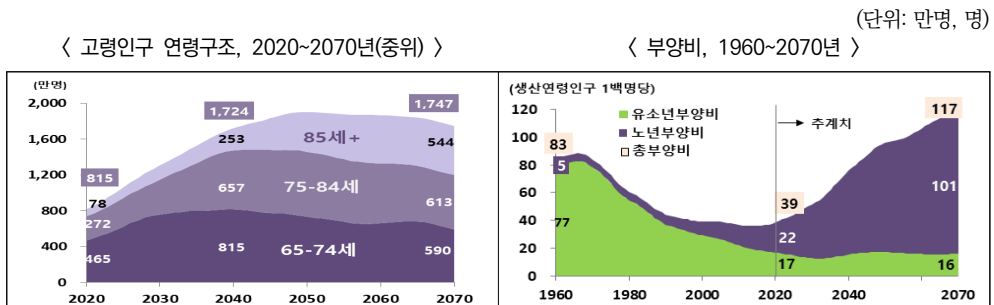
- 대외적인 여건 변화와 불안정 증대는 국제교류를 통해 경제발전을 이룩한 한국의 입장에서는 위기 국면으로 볼 수 있음
  - 무엇보다 경제사회변화에 민감한 취약계층, 비숙련 노동자 등의 직접적으로 삶과 생활에 영향을 받을 수 있다는 점에서 적극 대응 필요
- 국내적으로 직면한 여건을 차례대로 살펴보면, 먼저 저출생으로 인한 인구감소임
  - 한국의 생산연령인구는 2020년을 정점으로 하여 점차 하락할 것으로 예측되며, 이로 인한 고령화는 심각한 문제로 여겨짐
  - 생산연령인구의 감소는 한국 산업의 잠재력을 낮추고 이로 인한 지속가능한 발전이 어려워질 수 있다는 점에서 적극적 개입이 필요한 상황

[요약그림 6] 연령별 인구구조 및 구성비 변화



자료: 통계청 인구동향과. (2021.12.9.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156485408> 에서 2023.1.30. 인출

[요약그림 7] 연령별 인구구조 및 구성비 변화



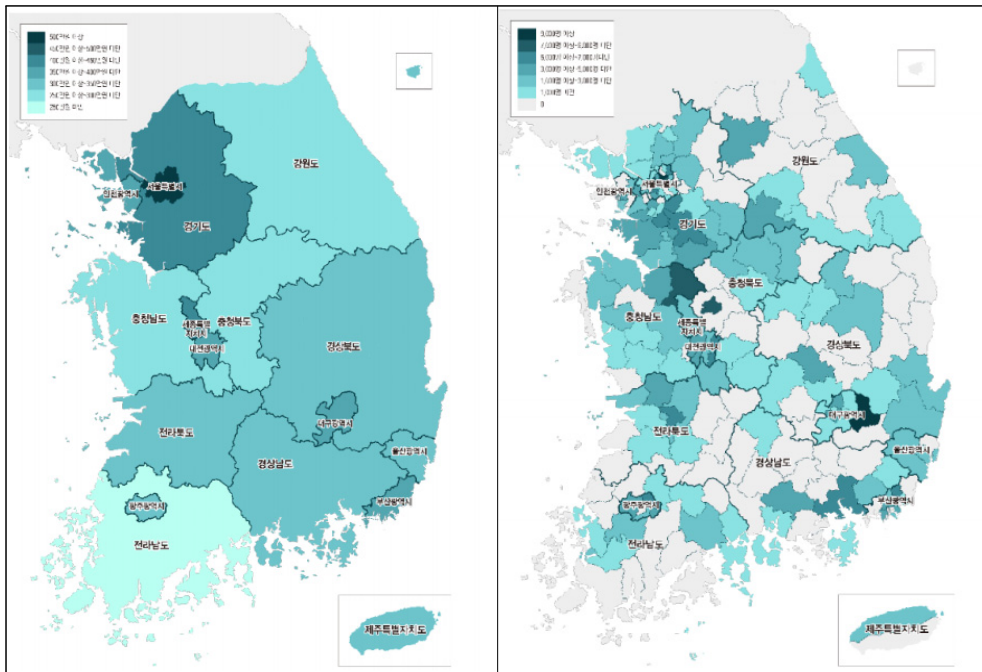
자료: 통계청 인구동향과. (2021.12.9.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156485408> 에서 2023.1.30. 인출

- 국민이 느끼고 우선 통합이 필요한 부문은 지역격차, 지역불평등에 대한 생각임
- 여러 부문 중 교육과 기업집중 현상을 간단히 보면, 사교육비 지출, 지역별 취업자 규모 등에서 도시와 수도권을 중심으로 집중되고 있으며, 이러한 점이 교육격차 발생의 주요한 원인으로 지적 중
- 기업집단도 수도권 중심으로 대기업이 집중되어 분포해 있고, 지역에 있는 대기업 규모는 매우 미미한 수준임

[요약그림 8] 지역 교육 격차 주요 요인 분포

〈연간사교육비 지출 비교〉

〈지역별 취업자 규모〉



자료: 하수정 외. (2022a). 지역불평등 : 현황과 개선방안(부분편). 경제인문사회연구회, pp. 34~35.

- 국민들이 수도권을 바라보는 풍자화를 통해 보면, 얼마나 우리 사회가 서울, 수도권 중심의 사회인지를 분명히 파악할 수 있음
- 국민통합의 측면에서 지역 통합을 위한 노력 또한 매우 중요하다는 점을 확인할 수 있음

## 12 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구

### [요약그림 9] 수도권 중심 사회에 대한 풍자



주: 1) 신대한민국전도: 이제석 광고연구소(2010)

2) 서울사람이 보는 한국지도: 인스타그램(최종접속일 : 2021.3.16.)

자료: 하수정 외. (2022b). 지역불평등 : 현황과 개선방안(총괄편). 경제·인문사회연구회.

□ 국내외적으로 발생하고 있는 여러 문제를 해소하고 국민을 통합하여 미래 지향적 사회로 나아가기 위해서는 사회통합, 국민통합이 중요함. 이 속에서 국민을 하나로 묶을 수 있는 정치의 역할이 중요

○ 정치의 중요성과 다르게 현실에서는 한국이 미국과 더불어 정치갈등이 매우 심각한 것으로 분류되고 있음. 이는 두 나라의 특징이 대통령제와 국회는 양당제 특성을 가지고 있다는 것임

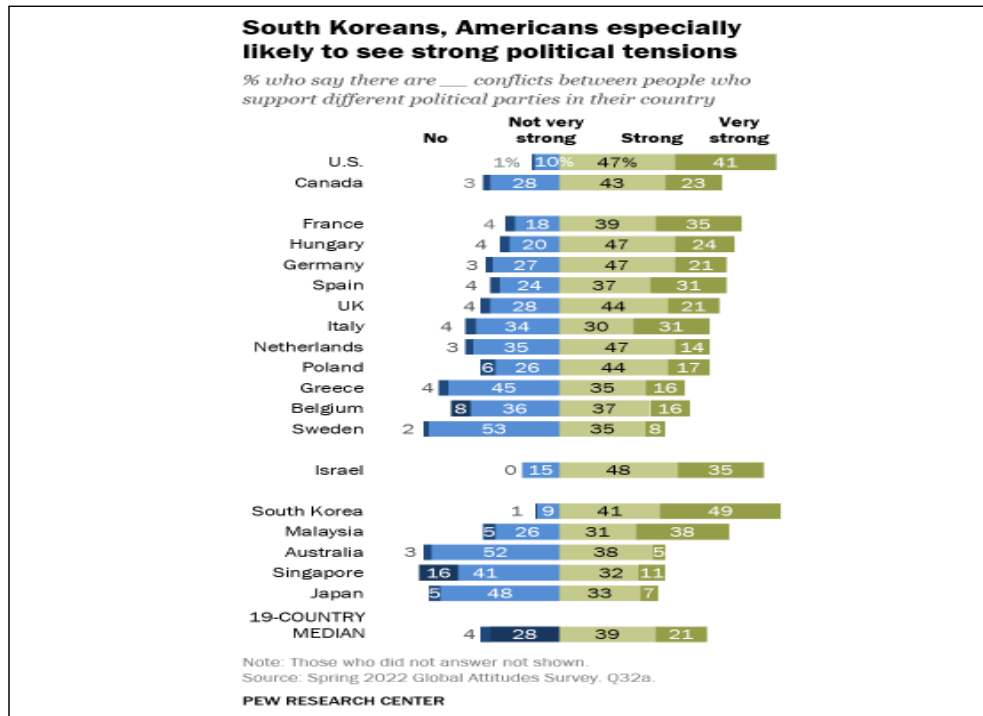
○ 대통령과 국회의원 선출 과정에서 다양한 정당이 존재하지 않고, 두 개의 당이 핵심적, 주체적 역할을 하면서 정치적 대립이 시간이 갈수록 심각해지는 경향을 보이고 있음

○ 사회통합과 더불어 정치가 국민을 통합하고 갈등을 해소하기 위한 통합적 기능을 제대로 수행할 필요가 있음



[요약그림 10] 주요국 정치갈등 인식

(단위: %)



자료: Silver, L. (2022.11.16.). Most across 19 countries see strong partisan conflicts in their society, especially in South Korea and the U.S. Pew Research Center. Retrieve from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/11/16/most-across-19-countries-see-strong-partisan-conflicts-in-their-society-especially-in-south-korea-and-the-u-s/> 2023.1.30.

#### 4. 국민통합 국가전략 수립 방향

- (국민통합위원회의 위상과 역할) 국민통합위원회는 새 정부의 첫 “대통령 직속 자문위원회”로 2022년 7월 27일에 출범함
- 자문위원회는 사회문제에 대응하여 정책의제를 형성하고 집행하는 데에 있어 행정부의 한계를 보완하는 기능을 수행함
- 현 정부의 국민통합을 위한 자문위원회로서 규정에 의해 2027년 5월 31일까지 존속하는 한시적 위원회로서, 갈등 완화를 위해 시급성과 파급성이 높은 정책 과제를 중심으로 기간 내 역량을 집중하여 국민이 체감할 수 있는 성과 도출이 요구되는 바임

□ (국민통합 국가비전 수립 방향) 하나되는 대한민국 우리나라 대한민국

○ 국민통합위원회는 사회갈등 완화, 다양성 존중, 공동체 실현 등을 통해 국민 통합에의 여정을 동행함으로써, 국민 누구도 고립되거나 좌절하지 않고 연대하여 하나될 수 있는 지속 가능한 대한민국을 지향함

- 이는 분열과 갈등, 격차를 주어진 조건으로 받아들이고 이를 완화하고 해소하며 관리하는 실천을 통해 국민통합의 가치를 실현하려는 의지를 표현한 것임

○ 국민 한 사람 한 사람이 자신의 잠재력을 꽃피우고 실패하더라도 다시 일어날 수 있는 활력 있는 공정사회를 위한 제반 기반을 조성할 필요가 있음

- 제약으로 작동할 수 있는 규제를 점검하고, 부처 칸막이를 넘나들어 융·복합적 관점에서 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색함

○ 특히 뒤처지는 약자를 보듬는 따뜻한 공정 환경 마련에 앞서야 함

- 경제적 약자 등 전통적인 취약계층 이외 팬데믹이라는 새로운 사회적 위험을 겪으면서 사회 곳곳에서 홀로 해결할 수 없는 어려움을 겪는 사회적 약자 집단이 나타나고 있음
- 위원회는 이들을 찾아가고 적극적으로 대응하기 위한 실천 방안을 모색하기 위한 새로운 의제를 발굴하는 선도적 역할을 수행해야 함

○ 사회통합위원회, 국민대통합위원회 이후 현 시점의 국민통합은 국민이 참여하는 상향식(bottom-up) 방식으로 비로소 구현할 수 있음

- 위원회는 온오프라인의 다양한 경로에서 국민들의 목소리를 직접 듣는 소통 창구여야 함

□ (국민통합 국가전략 수립 방향) ① 국민통합 실태와 실행 과제의 정합성 확보, ② 다(多)분야 복합 과제 도출 및 융·복합적 대응, ③ 국민통합으로의 여정에 동행하는 위원회, ④ 국민통합 비전을 구현하기 위한 투트랙(two-track) 접근

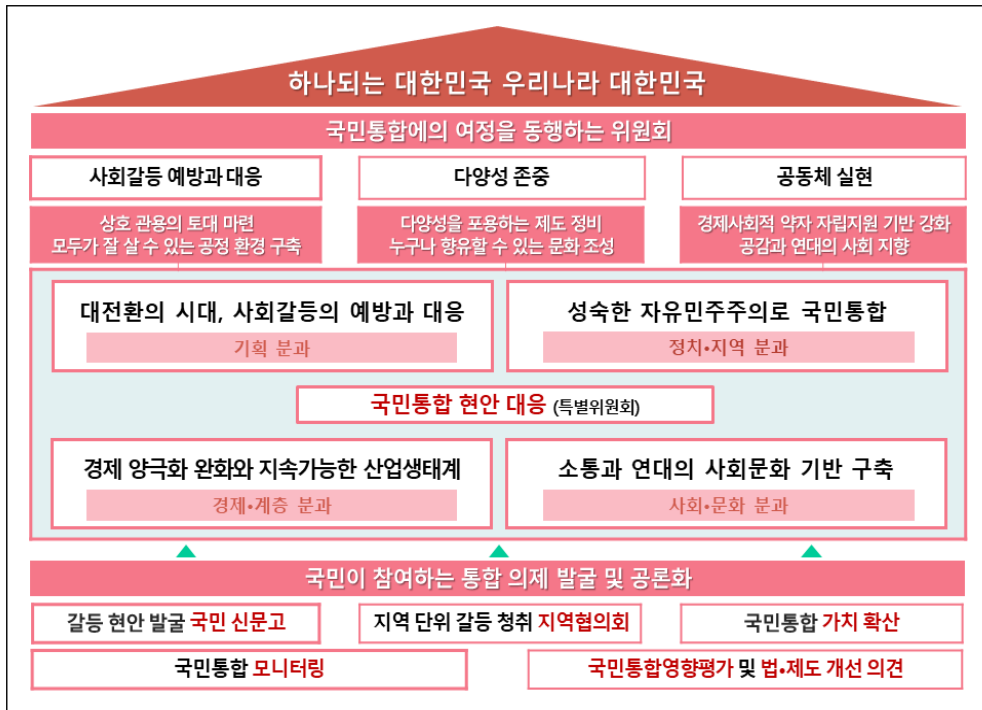
○ 첫째, 국민통합 국가비전인 “모두가 꿈꾸고 함께 행복한 대한민국”을 실현하기 위해서는 표적하는 문제에 상응하는 정책 의제를 형성하고 실행 과제를 계획함으로써 정합성을 확보해야 함

- 이를 위해서는 갈등과 분열, 격차가 존재하여 국민통합 수요가 발생하는 상황을 찾고 진단해야 함
- 둘째, 갈등이 복합적인 양상으로 발생함에 따라 융복합적인 문제해결이 요구됨에 따라 행정기관으로서 가지는 부처 칸막이의 한계를 극복하고 실질적 문제해결을 위해 다(多)분야 복합 과제를 도출하고 효과적으로 대응할 방법을 고안하여 국민통합을 위한 실질적 전략을 자문할 필요
- 셋째, 국민통합은 사실상 완성형이 없이 하나가 되어 가는 과정으로서, 하나 되는 사회를 향하는 과정에서 새롭게 발견하거나 심화되는 갈등을 적극적으로 관리하여 내재된 상처가 아물 수 있도록 치유자로 기능함
  - 국민통합위원회는 누구도 뒤쳐지지 않고 하나 되는 대한민국을 함께 향유할 수 있도록 국민통합으로의 여정에 동행하는 동반자의 역할을 수행
- 넷째, 국민 모두가 연대하여 하나 되는 국민통합 비전을 구현하기 위해, 중장기 과제와 시의성 있는 단기 과제를 병행하는 전략적 접근이 필요
  - 사회갈등이 심화될 것으로 예측되는 단기 현안을 발굴하고 즉시 대응할 수 있는 체계 필요
  - 대전환의 시대에서 다분야의 융복합적 개입이 필요한 의제에 대해서는 3~5년의 중장기적 계획을 수립하여 단계적으로 대응
- **(국민통합 국가전략(안))** 국민통합 국가전략은 국민통합 국가 비전인 “하나되는 대한민국 우리나라 대한민국”을 실현하기 위한 위원회의 향후 5년간 활동 방향을 제시
  - 이를 위해 사회 전반의 활력을 저해할 수 있는 갈등을 예방하고 대응함
    - 국민 누구나 함께 할 수 있도록 다양성을 존중하는 여건을 마련함
    - 낙오되는 국민 없이 모두가 하나될 수 있는 공동체를 실현함
  - 위원회는 국민통합으로의 여정을 국민과 동행하기 위해, 4개 전략별 전문성을 확보하는 분과위원회와 국민통합 현안에 직접 대응하는 특별위원회가 기능
  - 하나 되는 대한민국을 향한 국민통합은 국민에 의해서야 유의한 것으로, 위원

회는 무엇보다 국민이 참여하는 통합 의제 발굴과 공론화에 주력해야 함

- 주기적인 국민통합 모니터링과 사회 전반의 국민통합영향평가를 통해 국민 통합을 저해할 수 있는 갈등 현안 및 잠재적 사회갈등 요소에 대응하는 법률 및 제도 개선 의견을 작성함
- 국민통합 실태 분석 및 정책 과제 수립 등 국민통합 국가전략을 수립함에 있어 잠재적으로 새로운 갈등을 유발할 가능성을 사전 배제하기 위해 전문가 및 당사자가 참여할 수 있도록 함

[요약그림 11] 국민통합 국가전략(안)



자료: 연구진 작성

## 5. 국민통합 기반구축 방안

□ (국민통합 거버넌스 구축) 국민통합 거버넌스는 국민통합위원회를 핵심으로 구축하는 것이 적절

○ 국민통합은 다양성, 공존, 상생, 공동체, 연대 등과 같은 가치를 실현하고 이를 위해서 갈등, 격차, 혐오, 양극화 등을 극복하기 위한 공동의 노력으로서, 정부 내 특정 부처에 국한되지 않으며, 정부와 정치권은 물론 민간 영역의 적극적인 참여와 협력이 필요

- 국민통합이라는 문제의 복합적 특성, 공사 영역 모두를 포괄하는 행위자, 계층적 위계가 아닌 양방향 상호작용의 수평적 네트워크가 적절
- 수직적 형태의 부처 조직이 아닌 공공과 민간이 참여하는 위원회 조직을 중심으로 하는 거버넌스 구축이 불가피하며, 이러한 역할은 국민통합위원회가 담당하는 것이 타당

○ 국정 운영을 위한 플랫폼형 싱크탱크로서 위원회의 기능과 역할은 의제 발굴과 설정, 공론화 단계에 집중되어 있으며, 다음으로 정책 권고안 및 법 제·개정 의견을 제안하는 단계에서 중요한 의미가 있음

[요약그림 12] 국민통합위원회 주요 기능과 정책 과정

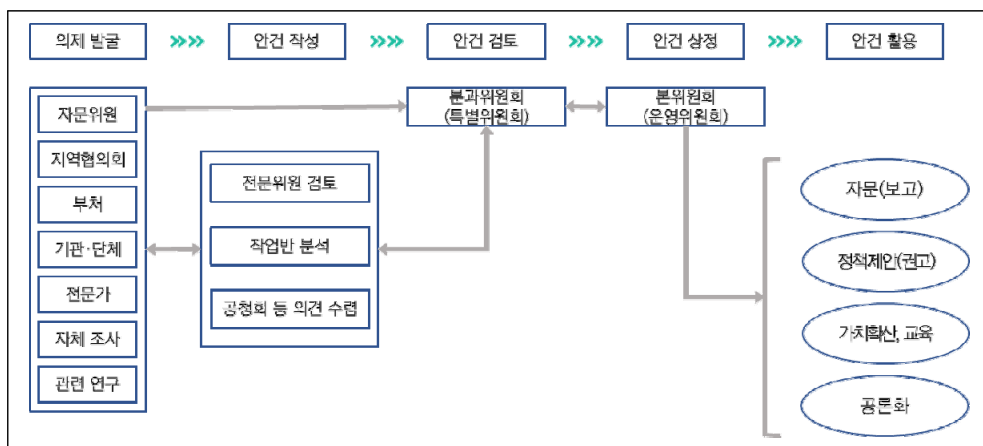


자료: 연구진 작성

○ 국민통합을 위한 정책의제의 발굴과 선정하고, 분석 및 검토 결과를 적극적으로 활용할 수 있는 논의체계를 마련 필요

- 위원회의 자문위원, 지역협의회, 각종 기관·단체, 위원회 자체 조사 및 연구 결과, 언론 등을 통해 제기되는 이슈를 중심으로 국민통합위원회에서 검토·분석하여 정책의제를 발굴, 분과위원회 및 특별위원회에서 권고안을 작성하고 공론화하는 방식

[요약그림 13] 의제 발굴과 결과 활용을 위한 국민통합위원회의 논의체계(안)



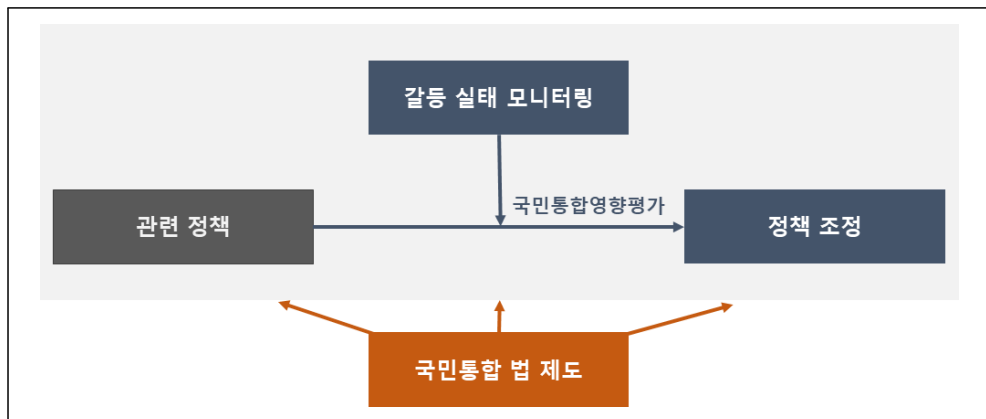
자료: 연구진 작성

○ 국민통합위원회와 지역 간 가교 역할을 담당하기 위한 지역협의회는 시도 광역 자치단체 단위 지역위원회 설치 및 운영 필요

- 2022년 1월 13일에 지정한 특례시(수원, 고양, 용인, 창원)를 우선 추가 설치 고려 가능
- 지역위원회는 ‘대표성, 협력·분권, 성과 지향’의 원칙 아래에 경제, 사회, 교육, 문화·예술, 언론, 종교, 시민단체 등 다양한 영역을 대표할 수 있으며, 전문성을 갖춘 사람과 갈등이 표출되는 영역과 사회적 약자를 대변할 수 있는 위원을 선정할 필요
- 지역위원회는 소통, 국민제안 및 의제 발굴, 공감문화 확산, 모니터링 기능을 수행함

□ **(국민통합 정책 추진체계 마련)** ① 갈등 실태를 모니터링하고, ② 다(多)부처 및 다(多)분야 국민통합 관련 정책을 조정·관리하며, ③ 국민통합을 증진하기 위한 법 제도 내용의 적합성을 평가하고 의견을 제시하는 일련의 국민통합 정책 추진 체계 필요

[요약그림 14] 국민통합 정책 추진체계 구조(안)



자료: 연구진 작성

- ① **(국민통합 실태 모니터링)** 갈등과 국민통합 측정 지표체계를 개발하여 주기적으로(월, 분기, 연간 등) 국민통합 실태를 추적함
  - 국민통합 상황을 추적하기 위해 거시 지표를 관리함
  - 미시 단위의 국민통합 상태를 진단하기 위해 실태조사를 실시하여, 집단 내·간 갈등 수준, 집단 내·간 갈등 유발 요인, 집단 내·간 갈등의 양상, 집단 내·간 갈등 관리 방안 및 주체 등을 확인함. 단, 필요에 따라 조사 자료는 미공개할 수 있음
- ② **(국민통합영향평가)** 국민통합을 실현하기 위한 목적으로 ‘중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 갈등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 국민통합의 실현에 기여할 수 있도록, 국민통합영향평가를 실시함
  - 다음의 사항을 고려하여 국민통합에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등을 평가함

- 집단 내·간 갈등 실태
- 집단 내·간 갈등 유발요인
- 집단 내·간 갈등을 해결하기 위한 우선순위 해결과제 도출
- 도출된 과제에 대한 국민 의견 수렴 및 시민참여형 숙의와 평가
- 국민통합영향평가결과에 따른 정책개선방안
- ‘대통령 직속 자문위원회’로서 단위 사업 및 시책에 대한 평가보다는 관련 정책군에 대한 종합적 평가를 제안
- 이 지점에서 개별 시책의 갈등영향을 평가하는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 의한 갈등영향평가와 차별성을 가짐

③ (국민통합 정책 조정 및 관련 법 제도 개선) 국민통합영향평가의 결과 국민통합 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치 단체의 장 및 공공기관의 장에게 법령, 정책, 사업의 개선을 권고하거나 의견을 표명

- 국민통합영향평가 결과를 바탕으로 갈등을 유발하고 국민통합을 저해하거나 그럴 가능성이 있는 시책 및 사업의 실질적 개선을 위해 정책의 합법성을 부여하는 법 제도 개선 의견 제시

□ (국민통합 가치 확산) ① 소통을 통해 국민통합에 대한 공감대를 형성하고, ② 전 국민 대상 국민통합 교육을 실시함으로써 국민통합 가치에 대한 인식 함양하며, ③ 국민통합 관련 캠페인을 전개함으로써 국민통합 문화 확산

- ① 소통과 협력을 통한 국민통합 공감대 형성을 위해 다음의 활동 방안을 제안함.
- (지역위원회 활동) 지역위원회 소속 위원이 중심이 되어 지역 사회 내 주민들과의 소통 채널 구축
  - (민관 협력 구축) 위원회를 중심으로 협의체 및 간담회 등 민간기관 및 단체, 정부부처 및 지자체 간 소통 채널 구축
  - (국민통합 포럼 운영) 학계, 연구기관, 시민단체, 관련 정부부처가 참여하는 포럼(예를 들어, 청년 포럼)을 정기 운영 및 의제별 심층 토론 전개



- (대국민 토론회) 국민통합 가치를 홍보하고 국민들과의 소통 채널 구축 및 국민통합에 대한 공감대 형성 도모
- ② 전국민 대상 교육을 통한 국민통합 가치 함양을 위해 다음의 기능을 수행하는 국민통합 교육 체계를 구축
  - (국민통합 교육 콘텐츠 개발) 갈등학회 및 갈등관리학회 등 학계 전문가와 협업하여 국민통합 교육 콘텐츠 개발
  - (전문 강사 양성) 교육 진행을 위한 전문 강사 양성과 강사단 운영
  - (국민통합 교육 제공) 오프라인 강좌 운영 및 온라인 교육, 방문 강연 등
    - 학교, 공공기관, 특정 시설(의료 기관, 복지 시설 등) 등 대상별 방문 교육
    - 나라 배움터, K-moc 등 이러닝 플랫폼을 통한 동영상 강의 제공
    - 다양한 갈등 관련 사회 이슈를 주제로 전 국민 대상 특강 제공
  - (국민통합 교육 활성화를 위한 제도적 기반 마련)
    - 중·고등 교육 과정 내 국민통합 교육 포함
    - 대학교 및 평생교육원 교육과정 내 교양 과목 개설 추진
    - 공무원 및 공공기관 종사자 대상 의무 교육 지정
- ③ 소셜 미디어 기반 활동을 통한 국민통합 문화 확산
  - 국민통합위원회 공식 유튜브 채널 운영 및 이슈 관련 유튜브 채널과의 협업을 통해 다양한 형태의 영상 콘텐츠(V-log, 웹드라마 및 웹 예능, 카드 뉴스, 인스타툰 등) 제작
  - SNS 서포터즈 양성 및 SNS(인스타그램, 유튜브, 블로그 등) 기반 챌린지 캠페인 실시

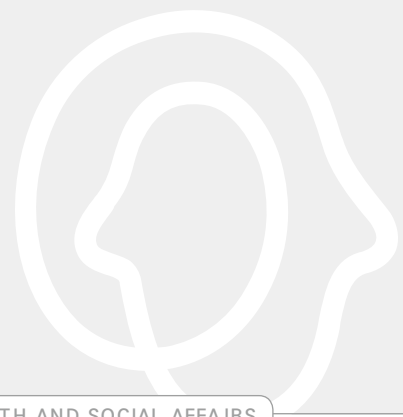
**키워드 : 국민통합, 사회갈등, 국가전략 수립 방향**



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제1부

## 국민통합 여건 및 실태 진단

제1장 서론

제2장 국민통합 개념과 사례

제3장 국민통합 여건과 실태



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제1장

## 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

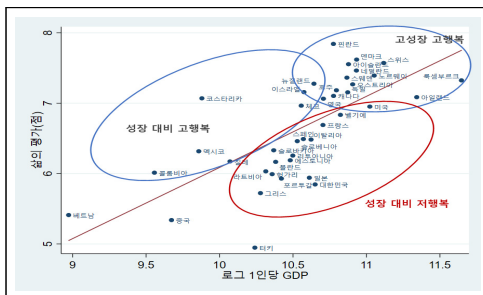


# 제 1 장 서론

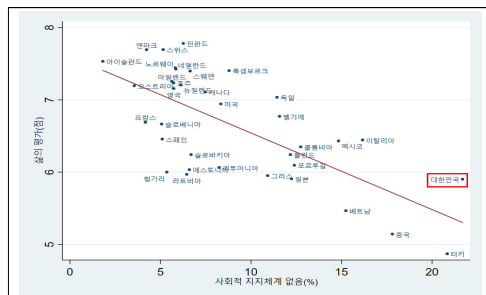
## 제1절 연구배경 및 목적

- 우리나라는 한국전쟁 이후 압축적으로 성장하며 세계 10위권의 경제규모를 이루었지만, 한국인이 누리는 행복 수준은 경제적 진보 수준에 미치지 못함([그림 1-1] 참조)
- 주요 선진국에 비해 국민의 평균적인 행복 수준이 낮은 편인 한국은 사회적 지지 체계가 부족하여 고립된 인구의 비율이 가장 높은 국가이기도 함([그림 1-2] 참조)
  - 가족과 이웃, 친구와의 공동체를 자랑하던 한국에서 현시점에 이르러 파편화되고 흩어진 실태를 보여주는 것임

[그림 1-1] 주요국의 국민총행복과 경제적 진보



[그림 1-2] 주요국의 국민총행복과 사회적 고립

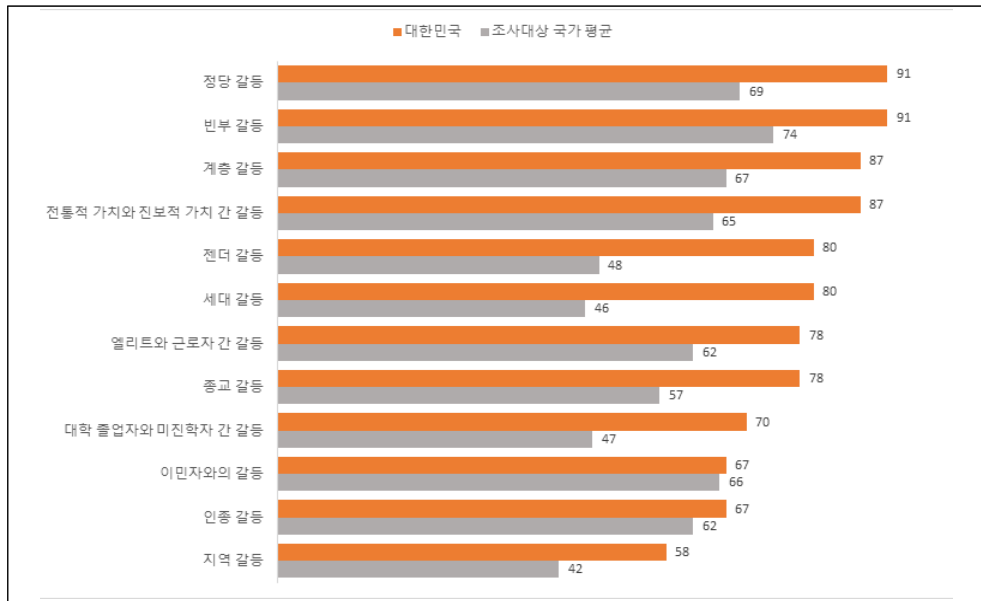


자료: 1) 김성아. (2022). 국제비교로 보는 한국인의 행복. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 419, p. 2.  
 2) 김성아. (2022). 국제비교로 보는 한국인의 행복. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 419, p. 2.

- 한국은 주요국 대비 다 분야의 갈등 수준이 가장 높은 국가가 되었음
- 특히 국민 10명 중 9명이 정당 갈등이나 빈부 갈등이 심각하다고 보고 있고, 계층 갈등이나 전통적 가치와 진보적 가치 간 갈등에 대한 인식도 비슷한 수준으로 심각함

- 젠더 갈등이나 세대 갈등이 심각하다고 인식하는 정도는 80% 정도인데, 다른 국가에서 50%에 미치지 못하는 것과 비교하면 매우 심각한 수준임

[그림 1-3] 주요국 대비 한국의 갈등 상황



주: 비교 대상 국가는 남아프리카공화국, 네덜란드, 대한민국, 독일, 러시아, 말레이시아, 멕시코, 미국, 벨기에, 브라질, 사우디아라비아, 스웨덴, 스페인, 싱가포르, 아르헨티나, 영국, 이탈리아, 인도, 일본, 중국, 칠레, 캐나다, 튀르키예, 페루, 폴란드, 프랑스, 헝가리, 호주의 28개국임

자료: Duffy & Skenner. (2021.6.). Culture wars around the world: how countries perceive divisions. The Policy Institute of King's College London, Ipsos의 자료를 활용하여 저자 작성

- 새 정부 출범 이후 지난 2022년 7월 「국민통합위원회」가 첫 번째 대통령 직속 자문위원회로 출범하였음

- 이는 국정 비전인 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”를 실현하기 위한 근간이 ‘국민통합’이라는 현 정부의 정책 기조를 반영한 것으로 볼 수 있음

- 그동안 갈등을 치유하고 통합을 증진하기 위한 목적으로 대통령 소속 위원회로 사회통합위원회(2009~2012년), 대통령 직속 자문위원회로 국민대통합위원회(2013~2017년)를 출범한 바 있음



- 사회통합위원회 및 국민대통합위원회에서는 주기적인 갈등 및 통합 실태 진단과 현장의 갈등 조정, 통합가치 확산 및 제도 기반 조성 등을 통해 국민통합을 달성하고자 하였음
  - 팬데믹 이후 금리 및 물가상승률 인상 등 양극화를 심화할 수 있는 세계 경제 불안정성을 목도하고 있는 현재, 시의성 있는 갈등 진단과 문제해결을 위한 실질적 노력이 요구됨
  - 특히 청년 등 급격한 사회경제적 변화로 우리 사회에서 소외된 사회적 약자 집단을 발굴하고 유기적으로 연대하여 국민통합에 기여할 수 있는 문제 해결적인 방안이 절실함
- 국민통합위원회는 “사회갈등 요인은 줄이고 사회 신뢰도를 높여 국가 재도약 기반 확보”를 전략적 목표로 하여, 국민통합을 저해하는 사회갈등 이슈를 진단함으로써 구체적인 대안을 마련하고 단계적인 문제해결을 통해 궁극적으로 국민통합 공감대를 확산하는 사회문화적 기반 구축과 제도 정비를 유인함
- 이를 위해 기획 분과 및 정치·지역 분과, 경제·계층 분과, 사회·문화 분과 및 지역 위원회를 설치하여 점진적으로 신뢰를 회복하기 위한 통합 경험을 축적하기 위한 체계를 구축하고 있음
- 국민통합위원회는 “우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고 국민통합을 위한 정책 및 사업 등을 효과적으로 추진”하기 위하여(「국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」, 제1조(목적)), 갈등 완화와 국민통합 공감대 형성을 위한 체계적인 업무를 수행하고자 「국민통합을 위한 국가전략(5개년 계획)」의 비전 및 단계별 전략 수립이 필요함
- 대통령 직속 자문위원회로서 현 정부의 국정 운영을 지원하는 싱크탱크로서의 역할 정립
- 이 연구의 목적은 국민통합위원회의 목적을 달성하기 위하여 현시점 국민통합 실태와 여건 진단을 바탕으로 국민통합 국가전략을 구체화하기 위한 비전과 전략 수립 방향을 도출하는 데에 있음

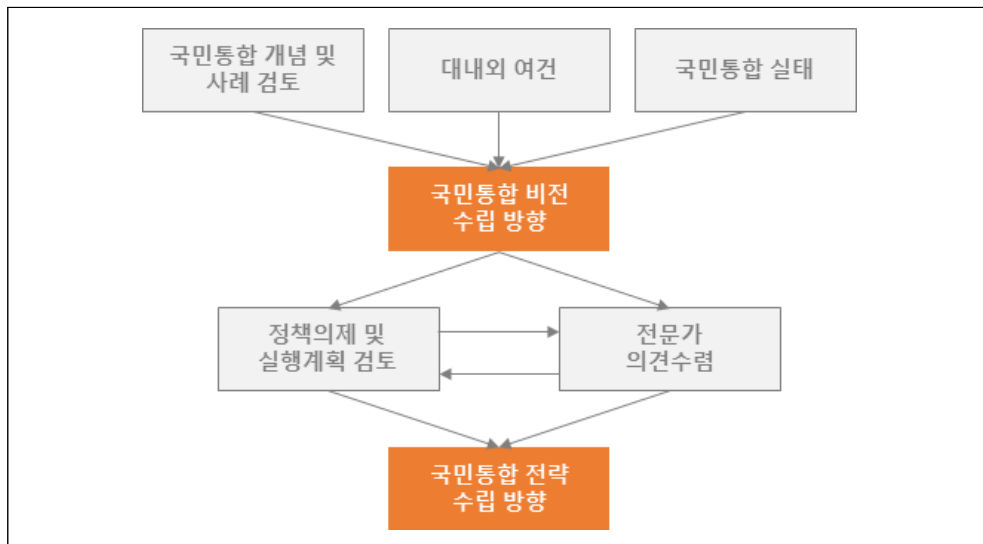
- 5년간 한시 조직(~'27.5.31)으로서 국민통합위원회의 과제 로드맵에 따른 분야별 정책 및 사업을 보다 체계적으로 이행하기 위한 근거로 활용할 수 있음

## 제2절 연구내용 및 방법

### 1. 연구내용

- 국민통합 국가전략 수립 방향을 도출하고자 하는 이 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구 내용을 구조화함
- 첫째, 국민통합 개념과 국내 사례의 시사점, 대내·외 여건 및 국민통합 실태를 바탕으로 현시점 국민통합 비전 수립 방향을 제안함
- 둘째, 정책의제와 실행계획 검토 결과와 전문가 의견수렴 결과를 바탕으로 국민통합 전략 수립 방향을 제안함
  - 국민통합위원회에서 정책의제를 실현하기 위한 기반 구축 방안을 제안함

[그림 1-4] 연구 내용 흐름과 구조



자료: 연구진 작성

## 2. 연구방법

### □ 국민통합 관련 문헌 연구

- 국민통합 및 관련 개념 검토
- 국민통합 의제에 대한 이론적 논의 검토

### □ 국민통합 정책사례 분석

- 사회통합위원회, 국민대통합위원회 등 국내 국민통합 및 갈등관리 사례 검토
- 국민통합 기반 구축 방안 도출을 위한 국내외 정책사례 검토

### □ 국민통합 여건 및 실태 국내·외 2차 자료 분석

- 이용할 수 있는 국내·외 2차 자료 및 마이크로데이터를 분석하여 국민통합에의 함의 도출
- 2차 자료 및 마이크로데이터의 신뢰성과 내용 및 측정 타당성 등 검토

### □ 전문가 의견수렴

- ① 국민통합 국가전략 수립 방향 설정을 위한 전문가 초점집단인터뷰(Focus Group Interview, FGI)
  - (대상 및 방법) 12개 정책의제 및 국민통합 기반 구축 관련 전문가 의견 취합
  - (기간) 2022년 11월 하순~12월 상순

〈표 1-1〉 국민통합 국가전략 수립 방향 설정을 위한 전문가 조사 개요

구분	조사 내용(항목)	일정	참여 전문가
1차 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민통합 정책 의제별 통합의 의의</li> <li>- 실행 계획별 통합의 의의 및 제언</li> <li>- 정책 의제 실현을 위한 향후 과제 제언</li> </ul>	11월 28일~12월 5일	대학 및 연구기관 등 전문가 43명
2차 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 조사 결과에 대한 심층 질문</li> </ul>	12월 6일~12월 21일	대학 및 연구기관 등 전문가 37명

자료: 연구진 작성

② 전문가 심층토론

- (대상) 초점집단인터뷰에 참여한 전문가 중 12명
- (방법) 국민통합 전략별 전문가 집단 토론
- (내용) 정책의제 및 실행과제 수정 및 보완 의견, 특별위원회 운영을 위한 의견, 단기·중기·장기적 국민통합위원회의 역할과 기능 의견
- (기간) 2023년 1월 하순~2월 상순

③ 중장기 이머징(emerging) 국민통합 의제 발굴을 위한 전문가 의견수렴

- (대상) 초점집단인터뷰에 참여한 전문가 중 21명
- (방법) 반구조화된 질문지를 이용한 서면 의견 작성
- (내용) 국민통합 현안 및 중장기 이머징 의제 제안
- (기간) 2023년 2월 중순

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제2장

### 국민통합 개념과 사례

제1절 국민통합의 개념

제2절 과거 정부의 국민통합 사례와 시사점



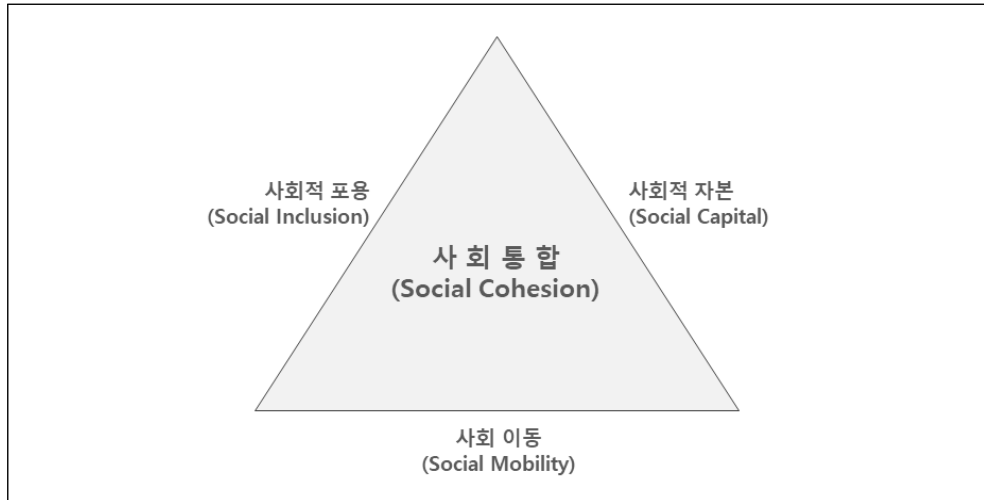
## 제2장 국민통합 개념과 사례

### 제1절 국민통합의 개념

#### 1. 사회통합과 국민통합

- 국민통합의 개념을 검토하기에 앞서 유사 개념으로서 일반적인 논의에서 다루어지는 사회통합의 개념을 확인하여 비교할 필요가 있음
- 사회통합의 개념은 ‘통합’에서 ‘포용’, 그리고 ‘응집’으로 진화(은재호, 2022)
  - 여기에서 기계적 통합(integration)에서 진일보한 포용(inclusion)은 사회적 배제에 대응하고 응집(cohesion)은 사회적 자본의 다른 말로써 사회통합을 ‘다양한 사회 집단의 다원적 분화 과정에서 발생하는 행위자 혹은 집단 간 대립과 반목을 관리하여 조화를 회복하는 것’으로 정의(은재호, 송정안, 2017; 은재호, 2022)
- OECD(2011)는 사회통합을 그 자체로 한 사회의 목적(end)이자 지속가능한 발전을 위한 수단(means)이 되는 것으로 보고 있음
  - 추상적인 개념으로서 사회통합을 구성하는 하위 요소는 사회적 포용(social inclusion), 사회적 자본(social capital), 사회이동(social mobility)의 세 가지임
  - 사회적 포용을 빈곤이나 불평등, 사회 양극화 등의 사회적 배제의 측면에서, 사회적 자본을 다양한 형태의 참여를 통한 사람 간, 그리고 사회와의 신뢰로, 사회이동을 사람들이 자신의 사회경제적 지위를 이동할 수 있다고 인식하는 수준으로 측정하도록 권함

[그림 2-1] OECD의 사회통합 구성 개념틀



자료: OECD. (2011). Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World. OECD Publishing, p. 54.

- 통합된 사회에 이르기 위한 국민통합을 사회적 포용(social inclusion)과 사회적 응집(social cohesion)의 관점에서 들여다볼 수 있음
  - 사회적 포용은 배제된 사람들(the excluded)을 한 사회가 구성원으로 끌어 안는 것으로, 고용, 노동, 복지, 소득, 젠더, 세대, 장애인, 성적 소수자, 외국인 노동자 등 소수자 및 배제된 집단의 처우 개선과 관련됨
  - 사회적 응집은 사회 구성원으로서의 개인이 유기적으로 연결된 상태로서 신뢰, 귀속감, 소수자 관용, 자살률, 행복함, 공공청렴도 등의 인식과 행태 개선을 포함함
- 정리하면, 담론으로서의 사회통합은 배제된 국민 없이 사회 구성원들이 신뢰를 바탕으로 다른 이들과 어울리면서 자신들이 원하는 삶을 살 수 있는 유기적 연대가 실현되는 상태임
  - 다양성을 포용하며 뒤처지는 국민 없이 통합된 사회에 이르기 위한 공동의 노력으로서의 국민통합의 개념은 합의된 사회적 지향성(intentionality)과 인위적인 국가의 정책적 개입에서 차이를 확인할 수 있음(은재호, 송정안, 2017)

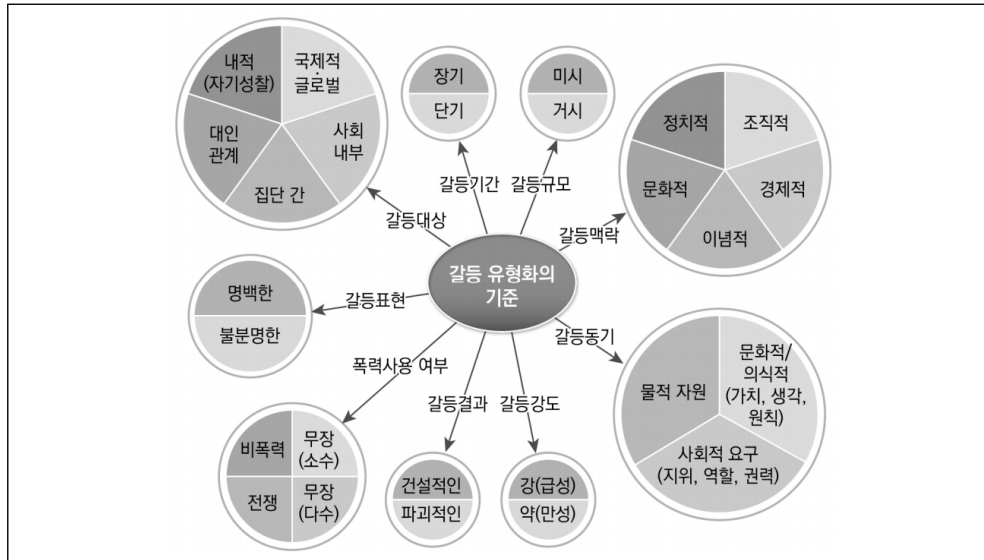


## 2. 국민통합을 위한 요소

- 국민통합에 대한 사회적 요구를 부르는 반대 상태는 다양한 층위에서 볼 수 있음
- 사회 단위에서는 다양한 분야에서 양극화 현상이 나타남
  - 경제적 양극화뿐 아니라 정치적 선호에 따른 극단화, 문화적 배타주의 등이  
그리함(Putnam, & Garrett, 2022)
    - 나 혹은 내가 속한 집단이 아니라면 이해와 포용보다 적대시하는 경향임
  - 다양한 분야에서 분화되어 극단화되는 상태가 중첩되면 우리 사회가 직면하는  
상황은 다극화(multi-polarization)<sup>1)</sup>로 전환될 수 있음
- 갈등은 세대, 성별, 계층, 지역 등 집단 차원에서 다양한 양상으로 드러나 왔음
  - ‘갈등’은 ‘취과 등나부가 서로 얹히는 것과 같이, 개인이나 집단 사이에 목표나  
이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌하거나 충돌한 상태’임(국립국어원  
표준국어대사전, 2022)
  - 전통적으로 사회갈등을 단일 기준으로 정의할 수 없는 다변적 현상으로 이해  
해왔음
    - 갈등이 일어나는 대상과 기간, 규모, 맥락, 동기, 강도, 결과, 폭력 여부,  
표현의 명확성 등 다양한 양상으로 드러남
    - 이웃과의 분쟁이나 물리적 공간을 공유하는 집단의 이해관계에 따른 갈등,  
지자체나 정부부처 등 공공과의 갈등과 같이 이슈에 따라 갈등의 주체 또한  
상이할 수 있음
    - 갈등을 정형화된 기준에 의해 정의하기보다 발생한 현상으로 이해하는  
것이 바람직함

1) 다극화는 세계대전 이후 냉전을 주도한 미국과 소련 양 진영의 대립(bipolization)을 배경으로 소련이 붕괴  
하고 미국 외 주변 국가가 세력을 증대하면서 띠게 된 양상을 일컫는 말임. 여기에서는 소득을 기준으로  
하는 전통적인 불평등 혹은 경제적 양극화뿐만 아니라 사회 전반에서 나타나는 극단화의 현상을 종합적  
으로 바라보고자 다극화라는 용어를 차용하였음

[그림 2-2] 갈등 유형화 기준



자료: Council of Europe and European Commission. (2012); 은재호, 송정안. (2017). 사회갈등 해소를 위한 국민통합 전략과 실행방안 연구. p. 21에서 재인용

○ 일반적으로 갈등은 공공갈등, 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념 갈등의 5가지 유형으로 분류함(임동진, 김재일, 2010, p. 19)

- 노사갈등과 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등은 서로 다른 이해관계를 가지는 집단의 상호작용에서 서로 반대하고 대립하는 사회갈등에 해당함
- 상대적으로 공공갈등은 다소 다른 층위에서 해석되는데, 정부나 지방자치단체 등 공공기관이 주요 당사자가 되어, 공공정책을 수립하거나 집행하는 과정에서 상호 양립하기 불가능한 가치와 목표, 수단이 대립하여 발생하는 것으로, 부정적 사회경제적 영향을 최소화하기 위해 정부의 개입 또는 관여가 필요함(임동진, 김재일, 2010, p. 22)
- 공공갈등관리는 공공갈등의 사회경제적 영향을 다루기 위한 정부가 개입 또는 관여하는 일련의 행위를 말함
- 2007년 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 의해 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 정부기관의 책무를 명시하고, 관리 방안을 구체화하고 있음

- 규정에 따라 공공갈등을 유발할 수 있는 공공정책 수립, 시행, 변경을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시하도록 하고, 중앙행정기관에 갈등관리 심의위원회를 설치하여 공공갈등관리에 관한 사항을 심의하도록 함
- 그러므로 구체적인 갈등관리 기제가 비어 있는 영역은 사회 전반에서 드러나는 사회갈등이며, 5가지 갈등 유형 중 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등이 여기에 해당함
  - 공공갈등과 달리, 사회갈등은 사회의 다양한 영역과 층위에서 드러나지만, 집단 간 이해와 사회적 합의에 이르는 과정을 동행할 수 있는 기제가 없음
- 최근에는 서로 반목하고 공동체가 해체되면서 개인화가 심화되고, 사회 구성원은 분리되어 개별화되어 고립됨
- 개인 단위에서는 혐오와 폭력 등의 현상으로 드러남
  - 내 편이 아닌 타인에 대한 혐오 표현과 물리적 폭력, 법적 분쟁 등이 심화됨
  - 혐오 표현은 전 지구적으로 확산되는 현상이긴 하지만, 혐오 표현 여부를 판단하기 위한 합의된 정의는 없음. 그럼에도 타인의 자기결정권 등 권리를 침해하고 성숙한 토론의 발전을 저해하는 등 공적인 규제의 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있음(홍성수 외, 2016; 송현정, 김성화, 서용성, 2020)
  - 사회 구성원이 파편화되면서 배려와 사적 조정 기제가 작동하지 않고 소송 등 법을 통한 문제 해결 방식이 일반화되기도 함
- 하지만 갈등이 없는 상태가 통합된 상태라고 정의할 수는 없음. 실질적인 국민통합에 이르기 위한 수단으로 자유로운 개인들의 유기적 연대와 누구도 뒤쳐지지 않도록 사회안전망을 제공하는 기초생활보장을 논할 수 있음
- 사회 구성원의 유기적 연대는 기계적 연대에 대응하는 개념임(Durkheim, 2012)
  - 현대 사회학의 기초를 창시한 프랑스 사회학자 뒤르케임은 애덤 스미스의 「도덕감정론」과 일맥상통하는 개념으로서 분업화된 산업사회에서 유기적 연대를 통한 사회통합 증진을 말하였음
    - 유기적 연대에 대응하는 개념으로서 기계적 연대는 사회적 구성원이 자신

만의 고유한 이해를 추구하며 비유기적으로 존재만 하는 상태를 말함

- 한 사회가 작동하기 위해 다양한 역할을 나눈 분업화된 현대사회에서 모든 시민들이 안심하고 각자의 생업에 종사하면서 유기적으로 어울리기 위해서는 첫째, 공정한 규칙이 필요하고, 둘째, 타인의 권리나 공익을 침해하지 않는 범위에서 스스로 절제할 줄 아는 도덕이 필요하며, 셋째, 타인의 고통과 불행에 대해 도덕적 연민을 갖고 공감할 수 있어야 함
- 사회 구성원들이 유기적으로 연대할 때에 개인은 위해의 두려움 없이 생동감 있게 자신의 삶을 누릴 수 있게 되고 결국 행복이 증대하며 미래에 대하여 희망하게 됨
- 보이지 않지만 상호 이해를 바탕으로 모든 구성원의 권리를 해치지 않기 위해 존재하는 규칙을 바탕으로 연대가 이루어지기 위해서는 국가와 개인 사이에 규칙을 관리하고 조정하는 일련의 이차집단이 존재해야 하고, 여기에 공정 환경을 조성하는 정부의 역할이 있음

□ 국민의 기초생활 수준을 보장하는 것은 개개인 다차원적인 삶의 장면에서 결핍 없이 「대한민국헌법」 제34조에 따라 인간다운 생활을 할 권리에 대응하는 국가의 책무이자 다짐임

○ 개인의 기초적인 식생활이나 의생활을 영위하지 못하거나 주택이나 주거환경이 부적절하다거나 건강 문제를 해결할 의료적 처치를 받지 못하거나 미래를 대비하지 못하는 등의 물질적 박탈(deprivation)은 현재뿐 아니라 미래 삶의 수준을 현저히 저하시킴(허종호, 조영태, 권순만, 2010; 김주희, 유정원, 송인한, 2015; 김안나, 최승아, 2016; 여유진, 2020)

- 기초적인 생활 수준이 보장되지 못하여 박탈되는 경우 심하게는 자살 생각과 시도로 이어지기도 함(강동훈, 김윤태, 2018; 강동훈, 2019)

○ 결핍을 경험하는 약자는 전통적인 경제적 취약계층뿐만 아니라 다차원적인 삶의 차원에서 나타나고 있음

- 우선 감염병 감염으로부터 생명을 보호하기 위해 사람 간 물리적 거리를 두는 노력은 외로움을 만연하게 하는 부작용을 보였고, 사회적 고립이 새로운

사회문제로 대두되었음

- 대한민국의 압축성장은 세계적으로 유례없는 사례이지만 동시대를 살아  
가지만 서로 다른 한국을 경험한 기성세대와 청년세대가 다양한 사회문화  
적인 차이를 보이며 갈등하기도 함
- 현세대 청년을 경쟁 상황에서 도태되지 않는 것을 가장 시급한 생애 과제로  
두고 노력하는 ‘생존주의 세대’로 특징짓는 김홍중(2015)의 통찰과 같이,  
자신이 살아남기 위해 경쟁하는 청년은 서로를 경쟁자로 반목하며 젠더와  
교육수준, 노동시장 지위 등에 따라 더욱 세분화된 갈등이 양상됨

- 경제적 지위에 따른 삶의 격차를 완화하기 위한 사회보장, 지역 간 격차를  
완화하기 위한 균형발전, 인구사회학적 특성에 따른 차별 해소하기 위한 다양성  
정책은 등은 모든 국민의 기초생활 수준을 보장하기 위한 국가의 노력이 정책  
화한 것으로 볼 수 있음

□ 기초생활 수준이 보장된 개인은 다른 사회 구성원들과 유기적으로 연대하면서  
공존과 상생을 누림

- 이로써 일상에서 존재할 수 있는 갈등을 인지하고 관리하며 미래를 구체적으로  
꿈꾸며 행복한 삶을 영위하게 됨

### 3. 국민통합 개념

□ 국민대통합 종합 계획에서 국민통합을 “소통과 공감 등 국민통합 문화의 기반 위에  
지속가능하고 상생적인 국가 발전을 향해 국민의 역량을 모으고 그 결과가 국민  
개개인의 행복 증진과 평화적인 통일 분위기 조성으로 선순환하는 사회시스템을  
위한 범국민·범정부 차원의 다각적 노력”으로 정의함(여유진 외, 2014, p. 84;  
정해식, 2014)

- 사회통합에 관한 논의에서 다루어지는 제도적 기반을 바탕으로 사회구성원  
차원의 통합 요인과 사회적 차원에서의 통합 요인과 비교하여 다차원적인  
국민통합 개념의 구성 요소를 반영한 것임

[그림 2-3] 국민대통합위원회의 국민통합의 개념 도출

차원	사회통합	국민통합
사회적 차원	최종 상태(개념) 조화 공동목표 결속	최종 상태(개념) 지속가능한 발전 국민행복 평화통일
↕	↕	↕
구성원 차원	태도(의식) 소속감 신뢰 협력의지 행태 의무이행 참여 봉사	태도(의식) 소속감 신뢰 협력의지 행태 의무이행 참여 봉사
↕	↕	↕
제도적 기반 차원	전략적 목표(조건) 사회적 포용 사회적 자본 갈등관리(거버넌스)	전략적 목표(조건) 통합가치정립과 상생추구 소통과 공감을 통한 신뢰구축 사회갈등의 실효적 예방·조정

자료: 여유진 외. (2014). 국민대통합 종합 계획. 국민대통합위원회, 한국보건사회연구원, p. 83.

□ 은재호, 송정안(2017), 은재호(2022)는 사회갈등에 대응하는 개념으로서 국민 통합을 기능적으로 분화된 하위 체계들을 아울러 단일 단위로 작동하도록 하는 기능적 체계 통합을 넘어 과소통합과 과잉통합을 예방하고 해결하기 위한 노력으로 정의하였음

○ 과소통합은 특정 기능 체계 내의 갈등과 요구가 증가함에 따라 결국 사회가 분열하고 파국의 위험이 증가하게 됨

- 과잉통합은 특정한 기능체계가 다른 기능체계의 성과 생산을 교란할 정도로 자유를 과도하게 제한해 전체 체계의 성장을 방해하는 현상임

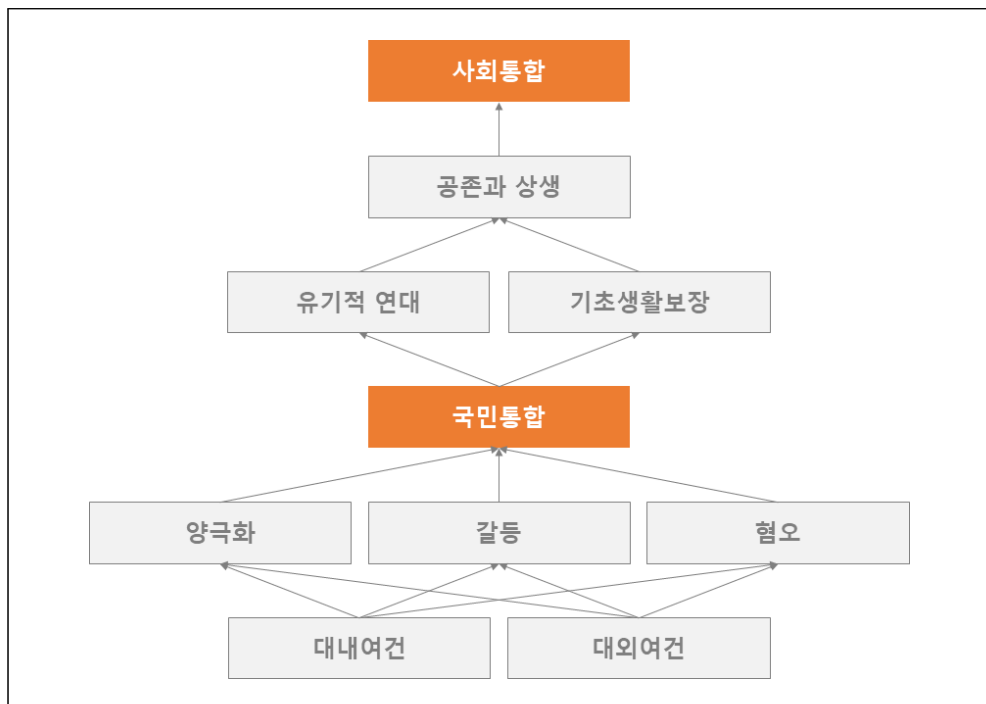
○ 과소통합에 대응해서는 약한 사회통합 정책으로서 전향적인 포용과 응집을 위한 정책 레짐 구성이 필요하다고 보았고, 과잉통합에 대응해서는 강한 사회통합 정책으로서 정치체계나 사법체계, 경제체계 등 단일 체계의 과잉성장이 시민

사회, 언론, 국가, R&D, 에너지 등의 부문 체계를 위협하지 않도록 국가 제도의 합리성 제고가 필요하다고 보았음

□ 관련 논의를 종합하면, 국민통합은 우리 사회의 현 주소에서 비전을 실현하기 위한 지향 가치와 정책 수단을 포함하는 종합적인 개념임

□ 그러므로 여기에서는 국민통합을 “다극화 사회에서 갈등과 혐오에 대응하여 다양한 개성을 가진 국민 한 사람 한 사람이 유기적으로 연대하고 누구도 뒤처지지 않도록 기초생활을 보장함으로써 국민 모두가 공존하고 상생하는 희망과 행복의 공동체를 위한 공동의 노력”으로 정의하고자 함

[그림 2-4] 국민통합 개념도



자료: 연구진 작성

## 제2절 과거 정부의 국민통합 사례와 시사점

- 노무현 정부 이전에는 국민통합에 대한 정부의 관심사가 높지는 않았음. 대통령 취임사가 ‘통합’이 등장한 것은 노무현 정부에서 처음
- 노무현, 이명박, 문재인 정부의 취임사에서 국민통합 혹은 통합에 대한 언급이 있었으나, 다른 정부에서는 통합에 대한 언급은 없었음
- 이 절에서는 노무현 정권 이후 역대 정부의 국민통합을 위한 정책 내용을 살펴 보고 그 시사점을 도출하고자 함

〈표 2-1〉 민주화 이후 역대 정부의 취임사에 나타난 국민통합

구분	통합에 대한 언급
김영삼 정부	없음
김대중 정부	없음
노무현 정부	(네차례 언급) 동북아 시대를 열고, 한반도에 평화를 정착시키려면, 우리 사회가 건강하고 미래지향적이어야 합니다. 힘과 비전을 가져야 합니다. 그러자면 개혁과 <b>통합</b> 을 위한 지속적 노력이 필요합니다. 개혁은 성장의 동력이고, <b>통합</b> 은 도약의 디딤돌입니다. 새 정부는 개혁과 <b>통합</b> 을 바탕으로, 국민과 함께 하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시대를 열어 나갈 것입니다. <b>국민통합</b> 은 이 시대의 가장 중요한 숙제입니다. 지역구도를 완화하기 위해 새 정부는 지역타평 인사를 포함한 가능한 모든 조치를 취해 나갈 것입니다. 소득격차를 비롯한 계층간 격차를 좁히기 위해 교육과 세제 등의 개선을 강구하고자 합니다. 노사화합과 협력의 문화를 이루도록 노사 여러분과 함께 최선을 다하겠습니다.
이명박 정부	(한차례 언급) 저는 이 자리에서 국민 여러분께 약속드립니다. 국민을 섬겨 나라를 편안하게 하겠습니다. 경제를 발전시키고 <b>사회를 통합</b> 하겠습니다. 문화를 창달하고 과학기술을 발전시키겠습니다. 안보를 튼튼히 하고 평화 통일의 기반을 다지겠습니다. 국제사회에 책임을 다하고 인류공영에 이바지하겠습니다.
박근혜 정부	없음
문재인 정부	(두차례 언급) 지금 제 두 어깨는 국민 여러분으로부터 부여받은 막중한 소명감으로 무겁고, 제 가슴은 한 번도 경험하지 못한 나라를 만들겠다는 열정으로 뜨겁습니다. 지금 제 머리는 <b>통합</b> 과 공존의 새로운 세상을 열어갈 청사진으로 가득 차 있습니다 저는 감히 약속드립니다. 2017년 5월 10일, 이날은 진정한 <b>국민 통합</b> 이 시작되는 날로 역사에 기록될 것입니다.
윤석열 정부	없음

자료: 1) 김영삼~이명박 정부: 대통령기록관. (n.d). 취임사. <https://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> 에서 2022.11.24. 인출  
 2) 박근혜 정부: 성연철. (2022.5.10.). [전문] 박근혜 대통령 취임사. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1042219.html> 에서 2022.11.24. 인출  
 3) 문재인 정부: 안상현. (2020.7.22.). [전문] 문재인 대통령 취임사. [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/05/10/2017051001304.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/10/2017051001304.html) 에서 2022.11.24. 인출  
 4) 윤석열 정부: 문화체육관광부 국민소통실. (2022.5.10.). [전문] 윤석열 제20대 대통령 취임사. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901469> 에서 2022.11.24. 인출



## 1. 노무현 정부의 국민대통합연석회의

- 노무현 정부는 국민통합의 걸림돌은 지역분열주의에 주목함(대통령자문 정책기획위원회, 2008). 대통령자문 정책기획위원회(2008)는 노무현 정권 당시 문제의식을 정리하면서, 지역주의가 한국 사회의 ‘또 하나의 분단’이라며 문제점을 크게 아래 세 가지로 제시함
  - 첫째, 지역 구도 정치 아래에서는 합리적인 정책 경쟁이 힘들. 지역주의 정치에 입각한 대결과 갈등의 정치가 정책 대결의 정치를 대체하게 됨. 둘째, 지역주의는 대화와 타협을 어렵게 하고 대결 정치를 심화함. 셋째, 지역 대결의 정치는 지역에서 정당 간의 견제와 균형을 무너뜨림. 그 결과, 지역 단위에서 정치 부패의 가능성이 높아짐
  - 노무현 당시 대통령 후보는 2002년 2월 대선후보 경선 출마 기자회견에서 “지역분열주의를 극복해야 한다. 그래야 정치개혁이 가능하다. 동서가 화합해야 노사화합도 이룰 수 있고, 남북 간의 화합도 이루어낼 수” 있다고(대통령자문 정책기획위원회, 2008, p. 65) 천명함
- 노무현 전 대통령은 새 정부를 출범하면서 바로 사회통합 위원회를 만들지는 않았음. 노무현 정권의 국민통합의 문제의식은 대통령의 이른바 2005년 7월 ‘대연정’ 제안을 통해서 나타남
  - 노 전 대통령은 2005년 7월 28일 대국민 서신을 통해서 “대연정이라면 당연히 (제1야당인) 한나라당이 주도하고 열린우리당이 참여하는 대연정을 말하는 것”이라며 “권력을 이양하는 대신 우리가 요구하는 것은 지역구도를 제도적으로 해소하기 위해 선거제도를 고치자는 것”이라고 제시함(이재훈, 2022.2.24.)
  - 당시 대통령의 문제의식은 소선거구제 아래에서는 지역주의를 타파하기 어려우며, 연정을 통해서 권력을 이양하는 한이 있더라도 선거제도 개편을 통한 지역주의를 타파한다는 것이며, 이를 위해서는 모두가 기득권을 포기하는 어려운 결단이 필요하다는 것이었음(대통령자문 정책기획위원회, 2008)
  - 그러나 대통령의 제안이 당시 다소 갑작스러운 것으로 받아들여졌음. 야당은

물론 여당 내부에서도 비판이 제기됐음. 제1야당인 한나라당은 ‘국면전환을 위한 편의적 발상’이라며 연정 거부 의사를 분명히 밝혔고, 다른 야당도 비판적인 입장을 제시하면서 대통령의 대연정 제안은 실현되지 않았음

□ 정부는 2005년 10월 총리실 소속으로 경제·시민사회·정당 등 각계 대표들로 구성되는 일종의 국정 협의체인 ‘국민대통합연석회의’를 다소 뒤늦게 발족함(김인영, 2013). 대연정 제안이 거부된 이후에 완화된 형태로 제안된 사회통합 기구로 해석됨

○ 당시 정치권은 노무현 대통령의 ‘대연정’ 제안의 후속 제안이라고 ‘국민대통합연석회의’를 불신했으며, 노동계는 ‘국민대통합연석회의’가 기존의 ‘노사정위원회’를 확대한 틀이라고 비난하며 참여를 거부

○ 당시 연합뉴스(2005.10.12.)는 시론을 통해서 “스웨덴, 핀란드, 아일랜드 등 유럽의 소강국들은 사회적 대타협에 성공함으로써 경제위기를 돌파하고 선진국 대열에 합류할 수 있었다. 우리도 이들 나라의 사례를 본받아야 하지만 안타깝게도 사회 각 주체들 간의 상호 이해와 신뢰가 충분하지 못한 것 같다. 게다가 분열과 갈등을 증대하고 조율해줘야 할 정치권이 제 역할을 못하고 있는게 현실”이라고 진단

□ ‘국민대통합연석회의’는 ‘저출산·고령화 대책 연석회의’로 의제가 축소되어 2006년 1월 26일 출범함. 정치적인 의제보다는 양극화 해소, 노사문제, 국민연금 등 근본적이고 중장기적인 의제를 다루기로 함

○ 정치적인 의제를 제외함으로서 정치권과 시민사회의 불신을 해소하려는 시도로 해석되지만, 여전히 정치적 목적성을 의심받아 민간 부분이 동참하지 않는 결과로 이어짐

□ 노무현 정부에서 제안된 대연정 및 ‘국민대통합연석회의’의 시도는 국민통합의 가장 큰 걸림돌로 지역주의에 주목하고, 이를 해소하기 위한 시도로 풀이됨

○ 대통령이 권력 이양이라는 다소 파격적인 제안을 할 정도로 의제를 선도한 측면에서 긍정적인 부분도 있으나, 결국 정치권과 시민·노동 단체의 합의와

참여를 이끌어내기 위한 소통과 설득의 과정에서 한계가 노출됨

- 그 결과 ‘대연정’ 제안도 ‘국민대통합연석회의’도 모두 의미 있는 성과를 제시하지 못했음

## 2. 이명박 정부의 사회통합위원회

□ 이명박 정부는 국정과제 100대 국정 과제의 하나로 ‘사회 갈등 해소 및 소통’으로 제시하고 그 아래 5대 세부과제 가운데 하나로 ‘사회통합위원회 구성 및 운영’을 제시함

- 이명박 정부의 대선 공약에서도 양대 축은 경제살리기와 더불어 국민통합으로 제시됐으며, 경제살리기는 ‘국가경쟁력강화위원회’가, 국민통합은 ‘사회통합위원회’가 맡게 되는 구조가 만들어짐(이진명, 2008.12.30.)

□ 이 전 대통령은 2009년 8월 64주년 광복절 경축사에서 “분열과 갈등을 극복하고 따뜻한 자유주의, 성숙한 민주주의를 실현하기 위하여 대통령 직속으로 ‘사회통합위원회’를 구성할 것”임을 천명함

- 당시 광복절 경축사에서 이 전 대통령 역시 선거제도 개편을 제안한 점도 주목을 받음. 이 대통령은 “비생산적인 정치의 뿌리에는 지역주의 정치가 자리 잡고 있다”라며 “우리가 지역주의를 없애길 원한다면 선거제도를 바꿔야 한다”고 지적함. 정치권에서 제기된 중대선거제 도입과 행정구역 재편을 화두로 던진 것으로 해석됨(곽인숙, 2009.8.15.)

- 정상호(2009.8.17.)는 한국 사회에서 보수 혹은 진보 어느 쪽이든 일방적으로 당파적 이해를 관철시킬 수 없는 ‘힘의 파국적 균형’이 발생했다고 지적하면서, 이명박 정부의 사회통합위원회가 성공하기 위해서는 아래의 두 가지 요건이 필요하다고 지적함

- 첫째, 힘과 대표성을 지닌 반대 세력의 협조. “반대 세력의 협력과 협조가 없는 사회적 대화 기구들은 자칫 선거를 앞둔 정치적 동원이나 관변단체화의 우려만 부추길 가능성이 크기 때문”

- 둘째, 집권 여당의 이해와 협조. (이를 통해서만이) “노벨상을 받았던 김대중 전 대통령도 500만 추모열기를 일으켰던 노무현 전 대통령도 그토록 원했지만 실패했던 정치개혁의 과업을 실천” 가능

□ 이듬해인 2009년 12월 고건 전 총리를 초대 위원장으로 사회통합위원회 발족함.

- 이명박 정부 시기 사회통합위원회의 위상이 이전 정권과 달랐음. 노무현 정부에서 국민대통합연석회의는 국무총리 직속 기구였으나, 사회통합위원회는 대통령 직속기구로 출범
- 사회통합위는 산하에 계층분과, 이념분과, 지역분과, 세대분과 등 4개 분과위를 두고 각 분과마다 민간전문가와 고위공무원 30명씩 총 120명이 참여
- 관계부처 장관 등 당연직 위원 16명을 제외한 민간위원 32명 가운데서는 김대중, 노무현 정부에서 활동했던 인사들을 발탁
- 이명박 대통령은 2009년 12월 고건 위원장을 비롯한 사회통합위원회 민간위원들에게 위촉장을 수여한 자리에서 “분단국가인 우리는 남북화합뿐 아니라 남남갈등을 없애는 것이 세계 어떤 나라보다 중요하다”라며 “경제를 살리는 것도 중요하지만 사회갈등을 치유하는 것이 중요하다는 인식을 함께해야 한다”고 밝힘(김성곤, 2009.12.23.)
- 당시 사회통합위원회는 이명박 정부의 집권 2기 친서민·중도실용 정책으로의 방향 전환과 맞물려 사회적 주목을 받았음

□ 김동완 당시 사회통합위원회 지원단장은 서울신문 기고에서 사회통합위의 방향과 관련한 고충 및 방향을 다음과 같이 제시함(김동완, 2010.2.8.)

- 첫째, 거대 담론만 논의할 것인가의 문제. 소통의 장과 논의 공간을 확대하려면 담론의 규모를 줄여야 하는데, 어디까지 줄일지에 대한 사회적 합의가 필요
- 둘째, 용산사건·세종시 등 사회적 현안에 간여할 것인가 말 것인가 하는 현실적 문제. 원인을 규명하고 재발하지 않도록 하는 제도와 절차를 마련하는 것이 중요할 수 있음

- 셋째, 정부의 기존정책과 중복을 얼마만큼 최소화하느냐의 고민. 위원회 구성상 정부위원이 함께하고 있으므로, 정부 정책을 파악하고 중복정책을 조정하거나 정책 사각지대의 대안을 찾는 데 중점을 두는 게 중요할 것
- 사회통합위원회는 2010년 6월 대통령 주재로 열린 1차 보고회의에서 선거제도, 도시재정비사업, 전업 시간강사 문제, 근로빈곤층 대책에 관한 굵직한 정책안을 대통령에게 건의(김상협, 2010.6.8.)
  - 이 자리에서 현행 소선거구제도를 중대선거구제로 재편 및 ‘용산 참사’를 계기로 대표적 사회갈등 사례로 부각된 도시재정비사업과 관련, ▲상가세입자의 영업보상금 현실화 ▲대체(임대)상가 제도 도입 등을 제시함
  - 사회통합위원회는 2010년 12월에도 대통령을 비롯, 보수·진보 학자 40여명 및 사회통합위원회 위원 등 총 150여 명이 참석한 가운데 ‘사회통합 컨센서스 2010’를 보고하는 등 활발히 활동함
  - 사회통합위원회는 2010년 말 고건 위원장이 사퇴를 하면서 2011년 들어서 동력을 일정 부분 상실했음
- 사회통합위원회는 ‘대학 시간강사 제도 개선’, ‘근로빈곤층 사회보험료 지원’, ‘도시재정비 제도 개선’, ‘다문화 기술교육 대안학교 다솜학교 설립’을 위원회 출범 3년의 성과로 대통령에게 보고함(안도경, 2013.5.7.)
  - 이명박 정부 시기 사회통합위원회는 대통령이 꾸준히 관심을 가지고 회의를 주재하고, 부처와의 협업을 통해서 구체적인 정책의제를 발굴했다는 점에서 일정한 성과를 거뒀다고 볼 수 있음
  - 일정한 성과에도 불구하고, 거창한 이름에 비해서 별로 한 일이 없었다는 평가도 있었음(안도경, 2013.5.7.). 예를 들어 대표 업적으로 논해지는 대학 시간강사 처우 개선도 원래 2013년 3월부터 시행 예정이었으나, 시간강사들의 저항으로 일 년간 유예됨
  - 김인영(2013)은 사회통합위원회가 사회갈등 의제에 대해서 “논의라도 제대로 했는지, 매년 수십억 원의 예산을 ‘토론회’ 비용으로 쓰고 무슨 의미 있는 결과를

남겼는지 『2012년도 연례보고서』 이외에는 찾을 길조차 없다”(p. 156)라고 비판했음

### 3. 박근혜 정부의 국민대통합위원회

- 2012년 9월 당시 대통령 선거 유세 과정에서 당시 박근혜 한나라당 후보가 과거 사에 대한 사과와 함께 국민대통합위원회의 발족을 약속
  - 박 정부에서의 국민통합위원회는 ‘역사와의 화해’가 주된 운영 목표로 제시된 점이 이전 정부의 관련 위원회와 차이점으로 부각됨
  - 2023년 현재까지 유지되고 있는 국민대통합위원회 누리집(18pcnc.pa.go.kr)을 보면, 위원회의 비전으로 ‘모두가 함께 만들어가는 행복한 대한민국’으로 제시하고 3대 목표로 ① 사회갈등 극복과 역사와의 화해, ② 공존, 협력, 소통의 통합문화 정착, ③ 국민적 통합가치 창출 및 실천으로 제시했음
- 박근혜 후보가 대선에서 승리한 이후, 국민대통합위원회 설치 규정 제정안이 2013년 4월 초에 입법 예고 절차를 거치면서, 한광옥 전 국회의원을 위원장으로 한 위원회가 2013년 7월 출범(국민대통합위원회 누리집, n.d)
  - 4개 분과위에, 시도 지역위원회에, ‘국민통합정책협의회’까지 포괄하는 대형 조직으로 운영됨
  - 청와대에서 진행된 2013년 7월 1차 본회의에서는 박근혜 대통령이 참석함. 이 자리에서 위원회의 주요 운영 방향으로 ① 국민통합 정책총괄 및 전략기능 강화, ② 실천중심 조직 운영, ③ 국민과 함께하는 현장소통 중시가 제시됨

[그림 2-5] 박근혜 정부 국민대통합위원회가 제시한 비전과 목표, 추진방안



자료: 국민대통합위원회 누리집. (n.d). 국민대통합위원회. 18pcnc.pa.go.kr 에서 2023.2.9. 인출

- 국민통합위원회는 2014년 12월까지 5차례의 정기회의와 12차례의 연석회의를 개최하면서 활동 내용을 남김
  - 마지막 5차 정기회의(2014.12.23.)에서는 위촉위원과 당연직 정부위원 등 40여명이 참석한 가운데 위원회 지원으로 타결에 이른 ‘신한올 원전 주변지역 갈등지원조정 지원 결과’와 ‘2014 국민대토론회 개최 결과’를 보고 받음
- 위원회는 대통령이 주재한 첫 회의를 제외하고는 장관들은 매년 모두 불참하는 등 정치적인 동력을 다소 상실했음(라동철, 2015.9.19.)
  - 2013년 12월 2차 회의부터 차관이나 기획조정실장이 대신 참석했고 그마저도 불참한 곳이 부처가 적지 않았음. 2014년 10월 4차 회의부터는 위원회 간사인 청와대 정무수석도 불참. 4차 회의부터는 차관이 참석한 경우도 여성가족부 단 한 부처에 그쳤음
  - 국민대통합위원회가 사회통합을 넘어 ‘100% 대한민국’ 국민의 대통합까지 목표로 한다는 정치 구호적 성격을 고려한다면 노무현 정부 시절 추진됐던 ‘국민대통합연석회의’를 연상케 하고, 이명박 정부의 ‘사회통합위원회’의 기능과 역할, 목표가 크게 다르지 않다는 평가됨(김인영, 2013)

- 2017년 박 대통령이 탄핵으로 임기를 채우지 못하면서 위원회의 업무도 뚜렷한 성과를 내지 못한 채 종료됨

#### 4. 문재인 정부의 여야정 국정상설협의체

- 문재인 대통령이 2017년 5월 여야정 국정상설협의체를 구성, 운영하는 방안을 제안함
  - 2017년 3월 문재인 당시 더불어민주당 대선 후보는 “생각을 달리하는 정당과도 대화와 타협을 하는 정치를 해나가겠다”며 “여야정 국정협의체를 상설화하겠다”라고 공약을 제시한 바 있음
  - 앞선 정부에서 정부 주도의 사회통합위원회나 국민대통합위원회가 민간의 참여를 제대로 유도하지 못했고, 뚜렷한 정책 성과도 내지 못했던 한계를 고려한, 다른 방식의 접근으로 풀이됨
  - 집권 이후 박수현 당시 청와대 대변인은 “각 당의 공통 대선 공약을 우선 추진 하자는 대통령 제안에 대해, 각 당 원내대표들의 동의가 있었고 국회에서 구체적인 논의를 시작하기로 했다”고 밝힘(김민제, 2017.5.19.)
  - 당시의 접근은 박 전 대통령 탄핵 이후 상황에서 사회통합보다는 협치의 필요성이 더욱 크다는 판단에 따른 것으로 풀이됨
- 문 대통령과 여야 5당 원내대표가 청와대에서 2018년 11월 5일 여야정 국정상설협의체는 첫 회의를 가짐
  - 앞선 2018년 8월 당시 문 대통령과 여야 5당 원내대표는 청와대에서 회동을 갖고 ‘여야정 국정상설협의체’를 분기마다 개최하기로 합의한 결과임
  - 11월에 열린 첫 협의체에서 탄력근로제 확대 적용과 추가적인 규제혁신 관련 법 처리, 아동수당 수혜대상 확대, 대표성과 비례성을 확대하는 선거제도 개혁 협력, 원전산업의 국제경쟁력을 유지·발전 등 총 11개 사항에 합의함(〈표 2-2〉 참고)
  - 여야정 국정상설협의체는 11월 한차례 열리는 것으로 그쳤음. 대통령과 정부



여당 반복된 요청과 야당의 공감에도 불구하고, 정치권의 이해가 엇갈리면서 협의체는 ‘상설화’하는 데 실패함

〈표 2-2〉 여야정 국정상설협의체 합의문 (요약)

정부와 여야는 경제·민생 상황이 엄중하다는 공통된 인식 아래 국민의 삶을 개선하기 위한 입법과 예산에 초당적으로 협력한다. 생산적 협치를 위해 오늘 공식적으로 출범한 여야정 국정상설협의체는 다음과 같이 합의하고 국민에게 초당적 실천을 약속한다.

1. 소상공인과 자영업, 저소득층 지원을 위해 법안처리 및 예산반영 등 모든 방안을 강구한다.
2. 채용공정 실현과 노사상생을 통한 경제 활성화를 위해 초당적으로 협력한다.
3. 경제활력을 위한 규제혁신을 신속히 추진하기로 한다.
4. 지방분권과 지역활력을 제고하는 데 힘을 모으기로 한다.
5. 국민들의 안전을 지키기 위해 국회가 최선을 다하기로 한다.
6. 저출산 문제가 심각하다는데 의견을 같이하고 법안과 예산을 초당적으로 처리하기로 한다.
7. 불공정을 시정하고 공정경제의 제도적 틀을 마련한다.
8. 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축을 위해 초당적으로 협력한다.
9. 선거연령 18세 인하를 논의하고, 대표성과 비례성을 확대하는 선거제도 개혁을 위해 협력한다.
10. 방송의 독립성과 공정성이 민주주의를 위해 중요하다는 데 공감하고, 방송법 개정안을 본격적으로 논의한다.
11. 정부의 에너지 정책을 기초로, 원전 기술력과 원전산업의 국제경쟁력을 유지·발전시키기 위한 정책을 적극 추진한다.
12. 위와 같은 여야정 국정상설협의체의 합의사항을 이행하기 위해 국회에서 실무적 논의를 적극적으로 추진한다.

(\* 부대의견 : 정의당은 2항의 ‘탄력근로제 확대적용’, 3항의 ‘규제혁신’에 대해 의견을 달리한다. - 이 부분은 5당 대변인 브리핑을 통해서 밝힌다.)

2018.11.5. 여야정 국정상설협의체

자료: 구영식. (2018.11.5.). 첫발 댄 여야정 국정상설협의체, 눈길 가는 내용들. 오마이뉴스. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002485049](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002485049) 에서 2023.2.12. 인출

## 5. 시사점

- 앞선 정부의 국민통합에 관한 접근은 반복되는 시도와 실패로 요약할 수 있음
  - 과거 정부들은 ① 사회통합에 관한 필요성에 대한 공감, ② 이를 위한 정부 차원의 상설 기구 혹은 협의체의 제안 및 구성, ③ 초기의 비전에도 불구하고 초기에 목표에는 못 미치는 성과를 내놓는 식의 귀결이 반복됨
  - 김한길 국민통합위원장은 “전임 대통령들도 비슷한 이름의 위원회를 대통령 직속위원회로 두긴 했는데, 그 성과라고 내세울 만한 것들이 딱히 떠오르지 않는다”고 평가함(송주요, 2022.7.27.)
- 과거 정부의 사회통합 시도가 실패했던 이유들을 살펴보면, 다음과 같은 정책 적인 시사점을 제시할 수 있을 것임. 이는 과거 실패들의 원인이자 앞으로 성공을 위한 함의가 될 것임
  - 첫째, 정관계 중심의 위원회 구성으로 민간 혹은 시민사회의 참여가 제한적이었음
    - 김인영(2013)은 앞선 정부의 시도들이 ‘예고된 실패’였다고 진단하며, “통합의 대상인 시민과 시민단체가 정부 주도의 사회통합 방식에 동의하지 않았기 때문이다. ... 노무현, 이명박 정부의 사회통합 기구를 통한 사회통합 노력에는 정부와 정치권의 의도는 충분히 보이지만, 반대로 사회통합의 대상인 ‘민간’이나 시민단체의 역할과 주장이 보이지 않는다”(p. 156)라고 분석함.
  - 둘째, 사회통합 혹은 국민통합의 개념과 정책 목표가 모호했음. 정부에 따라 사회통합 관련 기구가 제시하는 정책 접근의 내용과 수위가 모두 달랐음
    - 김태일(2022.3.10.)은 “국민통합 개념 자체가 불분명하다는 사실이었다. 따라서 그 정책의 목표가 무엇인지도 분명하지 않았다는 것이다. 국민이란 도대체 무엇이며 통합이란 어떤 상태를 말하나? 이런 질문이 이어졌기 때문에 국민통합이란 정책의 목표, 대상, 사업 등이 명료할 수 없었다”고 설명함
  - 셋째, 사회통합에 대한 정부의, 보다 중요하게는, 대통령의 의지가 중요함
    - 역대 정권 가운데 가장 사회통합 관련 기구가 가장 활발하게 기능했던 이명박

정부에서는 대통령이 사회통합위원회 정기회의에 비교적 꾸준히 참석하면서 위원회의 위상과 기능을 강화하는 효과로 이어졌음

○ 넷째, 정부 혹은 정치권의 역량 혹은 합의 문화도 사회통합 관련 기구의 성패를 좌우함

- 노무현과 문재인 정부에서는 사회통합 혹은 협치에 관한 대통령의 의지가 상대적으로 뚜렷했으나, 야당 및 시민사회의 협력을 이끌어내는 데는 실패
- 김인영(2013)은 “정부, 정치권, 기업, 이익단체 등 사회집단의 대부분이 사회갈등의 원인을 제공하고 있지만 사회갈등 해결의 주역으로 나서고 있는 정부와 정치권이 도리어 가장 커다란 갈등의 원인 제공자라는 사실은 간과”(p. 154)했다고 뼈아프게 지적했음

□ 과거 정부 주도 사회통합의 문제점을 복기한다면, 사회통합의 주체인 시민사회가 스스로 통합의 방향과 방법, 내용 등을 숙의하고 결정한 뒤 정부와 정치권이 동의하여 지원하게 하는 방식을 검토할 필요가 있음. 즉, “정부 주도 사회통합(government-led social cohesion)에서 민간 주도 사회통합(private-sector-led social cohesion)으로의 패러다임의 변화가 필요하다”라는 지적이 제기됨(김인영, 2013, p. 157)



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제3장

### 국민통합 여건과 실태

제1절 국민통합을 위한 대내·외 여건

제2절 국민통합 실태 국제비교

제3절 국내 국민통합 추이와 현재



## 제3장 국민통합 여건과 실태

### 제1절 국민통합을 위한 대내·외 여건

#### 1. 대외적 여건

□ 2022년 현재 세계가 직면한 위기로 OECD(2022.11.)는 세 가지 위협을 지적함.

○ 첫째는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 에너지 가격이 상승했으며, GDP 대비 17.7%까지 에너지 비용이 상승

- 전쟁으로 인한 위기는 에너지에 그치지 않고 곡물, 산업생산용 원자재 가격 등에도 연쇄적으로 영향을 미치고 있음

- 러시아-우크라이나 전쟁을 바라보는 시각, 장기적 세계 패권을 놓고 시작된 미국과 중국의 정치, 경제, 사회적 갈등 역시 세계 위협의 뇌관으로 부상

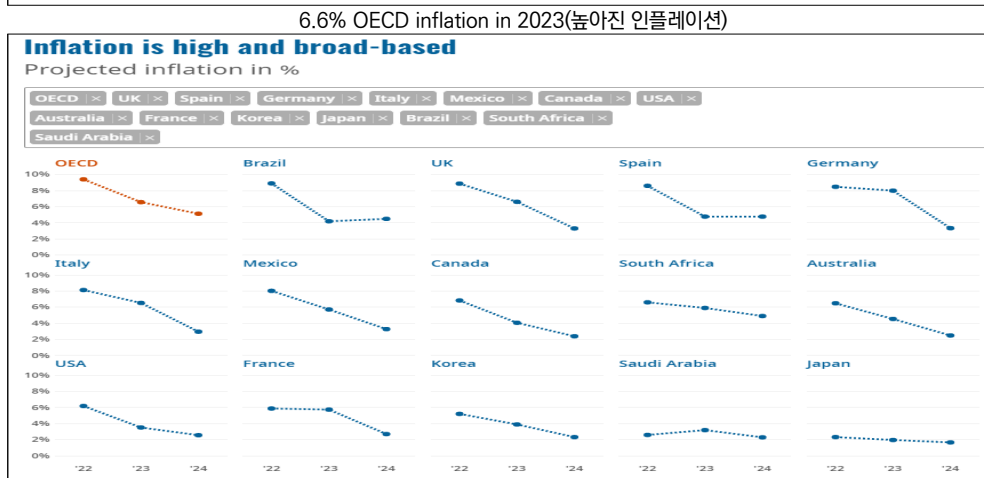
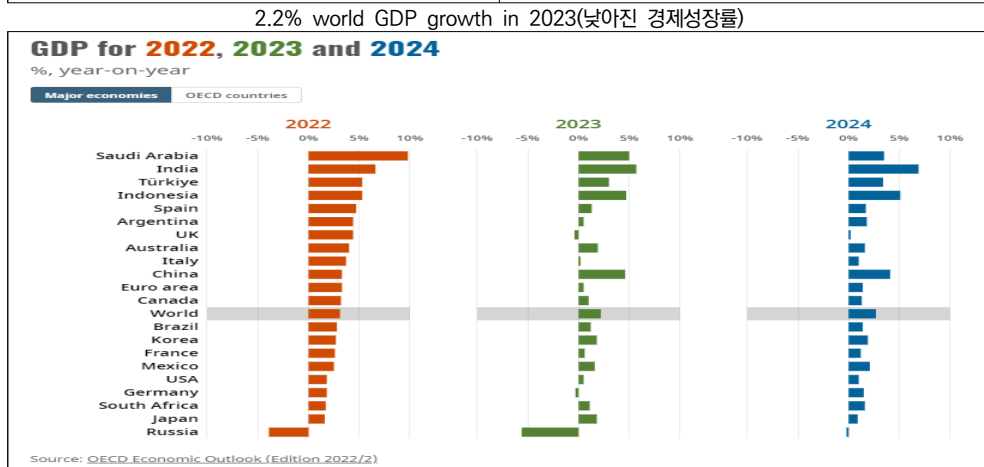
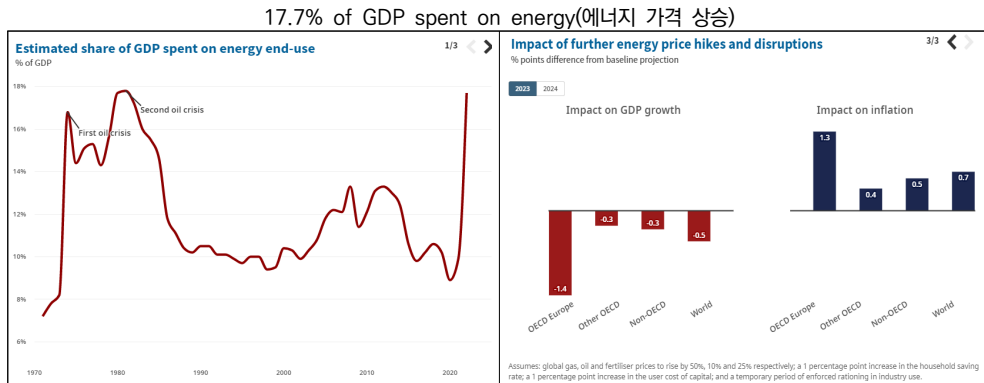
○ 둘째는 2023년 세계 경제성장률이 낮아질 것으로 예측했으며, 전세계 경제성장률이 2.2%로 예측

- 2020년 코로나19 발생으로 인해 전 세계 경제가 크게 위축되는 위협을 경험한 바가 있음. 이제 코로나19를 극복하는 과정에서 발생한 다양한 위협으로 인해 주요국 경제성장률이 낮아지는 현상이 재발생

○ 셋째는 2023년 기대인플레이션이 6.6%로 크게 증가할 것으로 예측

- 1990년대 이후 가장 높은 인플레이션 현상을 보여주고 있으며, 이는 에너지 등 원자재 가격의 상승, 코로나19 시기 확장적 재정정책으로 인한 통화량 증가 등이 주요한 인플레이션 원인으로 지적

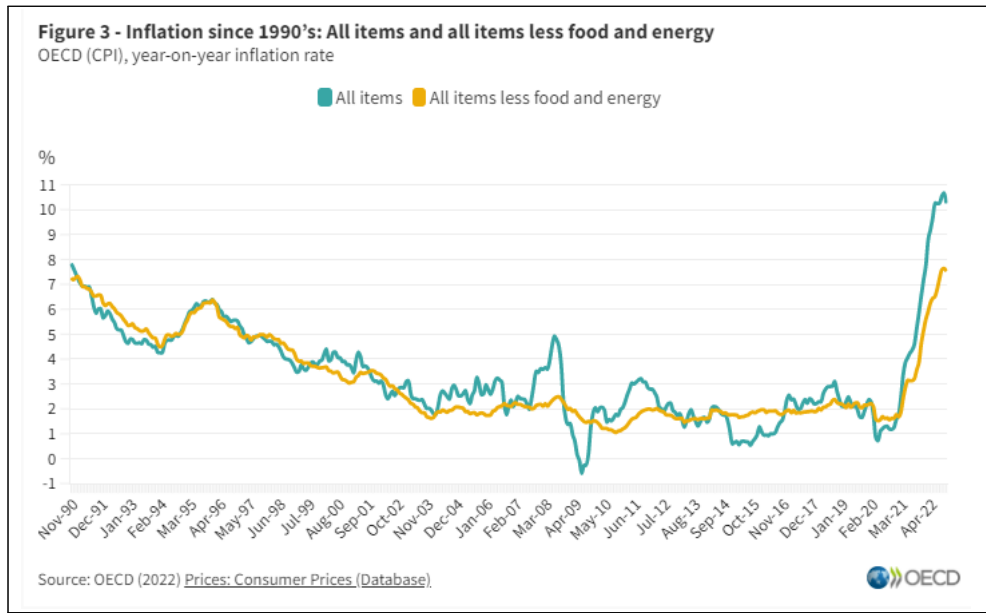
[그림 3-1] 전세계 직면 세가지 위협(OECD)





[그림 3-2] 1990년 이후 인플레이션 변화

(단위: %)



자료: OECD. (2023.1.10.). Consumer Prices. Retrieve form <https://www.oecd.org/newsroom/consumer-prices-oecd-updated-10-january-2023.htm> 2023.1.30.

- 전 세계적으로 인플레이션 문제가 심각해지면서, 주요 국가들이 인플레이션 억제를 위해 금리를 인상하기 시작
  - 대표적으로 미국의 경우 코로나19 시기 기준금리를 0-0.25%로 낮은 수준을 유지하다 인플레이션이 본격화되면서 2022년 1월부터 기준금리를 연속적으로 인상
    - 2023년 1월에도 기준금리를 인상하여 현재는 4.50~4.75%로 크게 증가
  - 미국의 금리 인상에 맞추어 한국 역시 기준금리를 인상. 우리의 경우 물가상승률과 더불어 미국 기준금리 인상으로 해외자본 유출을 방지하기 위해 기준금리를 인상
    - 한국의 기준금리도 2021년 8월부터 시작되어 현재는 3.50%로 높아진 상황이지만 미국과의 금리격차 확대로 2023년에도 계속해서 금리가 인상될 것으로 예측됨

[그림 3-3] 한미기준금리 변화

(단위: %)



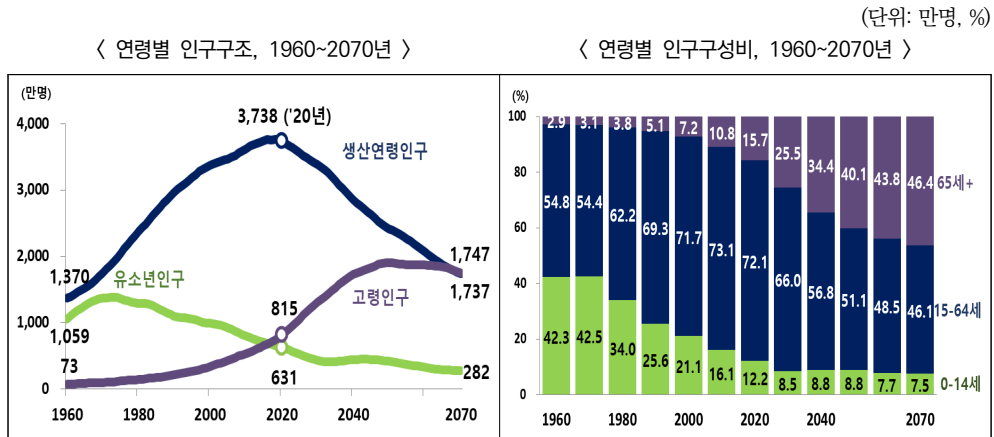
자료: 안지혜, (2023.2.2.). [그래픽] 미국 기준금리 0.25%p 인상. 뉴시스. [https://newsis.com/view/?id=NISI2023\\_0202\\_0001187451](https://newsis.com/view/?id=NISI2023_0202_0001187451)에서 2023.2.10. 인출

- 대외적인 여건 변화와 불안정 증대는 국제교류를 통해 경제발전을 이룩한 한국의 입장에서는 위기 국면으로 볼 수 있음
  - 무엇보다 경제사회변화에 민감한 취약계층, 비숙련 노동자 등의 직접적으로 삶과 생활에 영향을 받을 수 있다는 점에서 적극적인 대응이 필요함

## 2. 대내적 여건

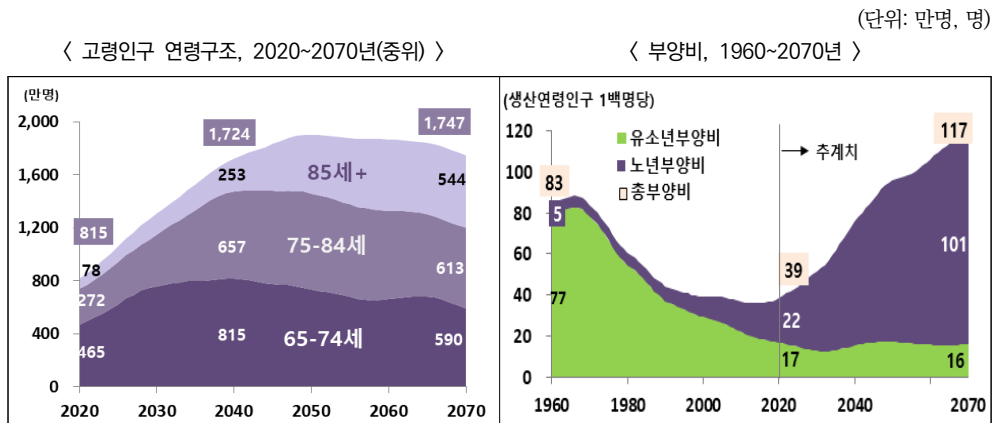
- 국내적으로 직면한 여건을 살펴보면, 먼저 저출생으로 인한 인구감소임
  - 한국의 생산연령인구는 2020년을 정점으로 하여 점차 하락할 것으로 예측되고 있으며, 이로 인한 고령화는 심각한 문제로 여겨짐
  - 생산연령인구의 감소는 한국 산업의 잠재력을 낮추고 이로 인한 지속가능한 발전이 어려워 질 수 있다는 점에서 적극적 개입이 필요한 상황

[그림 3-4] 연령별 인구구조 및 구성비 변화



자료: 통계청 인구동향과. (2021.12.9.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156485408> 에서 2023.1.30. 인출

[그림 3-5] 연령별 인구구조 및 구성비 변화



자료: 통계청 인구동향과. (2021.12.9.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156485408> 에서 2023.1.30. 인출

- 연령 구조 면에서도 심각한 상황은 0~14세 아동의 비율이 2020년 12.2%에서 2040년 8.8%, 2070년은 7.5%로 282만 명에 불과하다는 점임. 이들 아동이 성인이 될 경우 2070년 이후는 한국의 위기는 크게 현실화될 수 있음

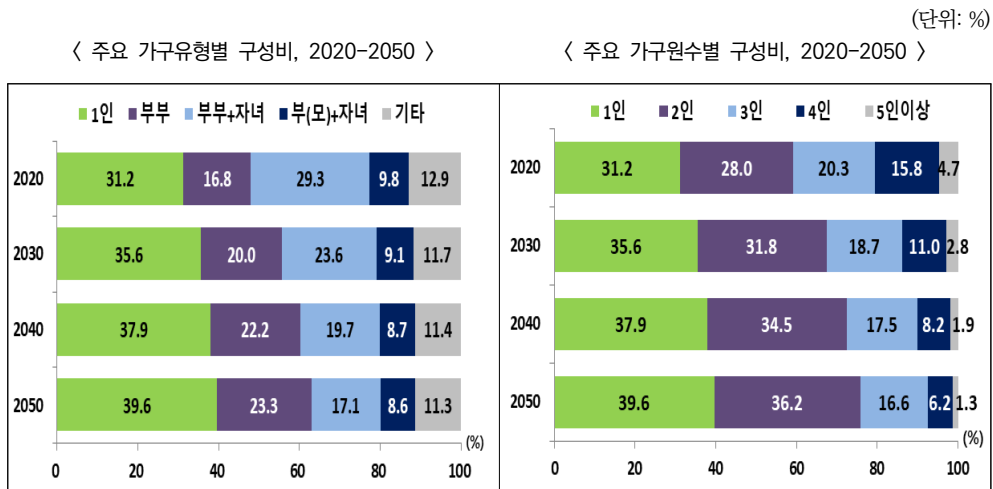
- 인구문제로 인한 위기는 현실화되어 미국 대표적 글로벌 투자은행인 골드만 삭스는 한국이 2050년에는 세계경제규모에서 15위권 밖으로 추락할 것으로

예측함. 경제규모 추락의 대표적 이유가 저출산·고령화 등의 인구문제임  
(이상훈, 2022.12.12.)<sup>2)</sup>

○ 인구변동과 더불어 또 다른 충격은 가구구조가 바뀌면서 1인가구가 급격히 증가하는 양상임

- 통계청 가구추계결과를 보면 1인가구 비율은 2020년 31.2%에서 2050년 39.6%로 증가할 예정임. 1인가구의 증가는 고령화와 맞물려 1인 고령층 증가, 혼자 생활로 인한 경제, 정서, 주택 등 다방면에서 영향을 미칠 수 있음

[그림 3-6] 가구유형 및 가구원수별 변화



자료: 통계청 인구동향과. (2022.6.28.). 장래가구추계: 2020~2050년. 통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/bo](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list_no=418919)  
ard.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list\_no=418919 에서 2023.1.30. 인출

□ OECD가 지적한 3가지 위협과 같이 한국도 대외적 여건 변화로 인해 낮은 경제 성장률을 기록할 것으로 예측되고 있음

○ 한국은행 발표에 의하면 한국의 국내총생산은 2022년 2.6%로 나타나며, 2023년에는 1.6%로 더 둔화 될 것으로 예측되고 있음(관계부처 합동, 2022. 12.21.)

2) 인용한 기사는 Daly, K., & Gedminas, T. (2022.12.6.). The Path to 2075-Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact. Goldman Sachs Research. 1-45.의 내용을 참고하여 작성되었음

- 낮아진 경제전망은 우리 경제의 불확실성을 높이고, 코로나19 이후 나빠진 국민의 경제생활을 더욱 낮추고 미래에 대한 전망도 부정적 영향을 줄 수 있음

〈표 3-1〉 지출항목별 및 경제활동별 국내총생산의 연간 성장률

(단위: 전년 대비, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021p	2022p
국내총생산(GDP)	3.2	2.9	2.2	-0.7	4.1	2.6
민 간 소 비	2.8	3.2	2.1	-4.8	3.7	4.4
정 부 소 비	3.9	5.3	6.4	5.1	5.6	4.2
건 설 투 자	7.3	-4.6	-1.7	1.5	-1.6	-3.5
설 비 투 자	16.5	-2.3	-6.6	7.2	9.0	-0.7
지식재산생산물투자	6.5	4.4	3.1	3.4	4.4	4.8
재 고 증 감 <sup>1)</sup>	0.4	0.3	0.0	-0.8	-0.1	0.2
수 출	2.5	4.0	0.2	-1.7	10.8	2.9
수 입	8.9	1.7	-1.9	-3.1	10.1	3.5
국내총소득(GDI)	3.3	1.6	-0.1	0.0	3.1	-1.1

주: 재고증감은 GDP에 대한 성장기여도 기준(%p)

자료: 한국은행. (2022.1.25.). 2022년 4/4분기 및 연간 실질 국내총생산(속보). 한국은행 보도자료. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10068671&menuNo=200690>에서 2023.1.26. 인출

□ 한국의 분배 상황의 평가는 통계청 발표 자료를 통해 두 가지 측면에서 볼 수 있음

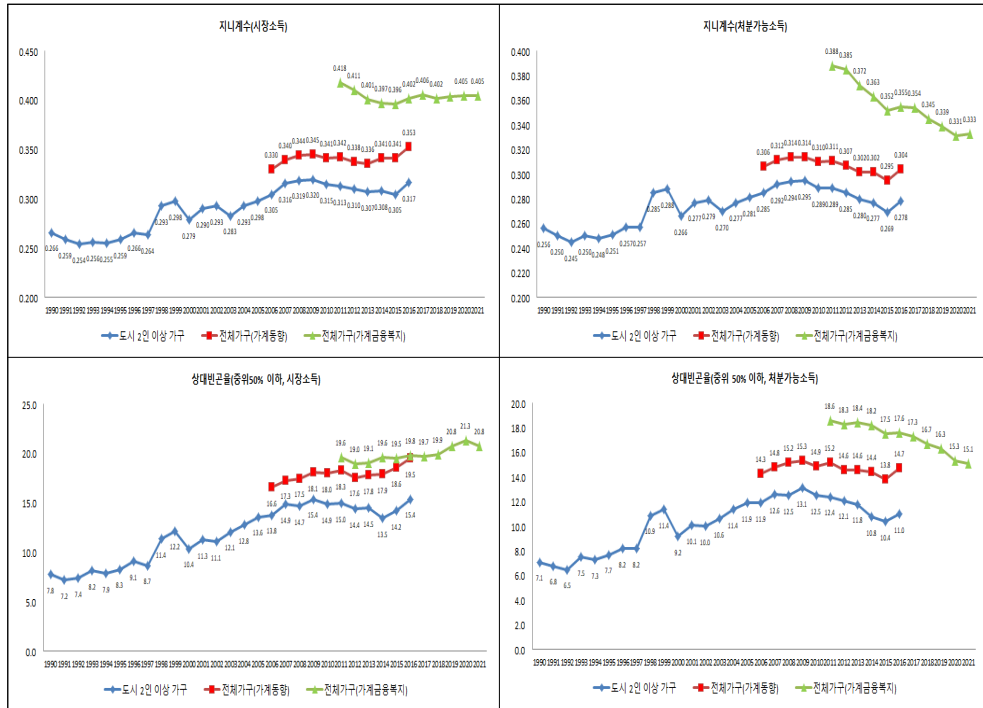
○ 긍정적 측면으로는 코로나19라는 전대미문의 커다란 위기를 경험했지만, 정부의 적극적 재정정책에 힘입어 가처분소득 기준 분배지수들은 계속해서 개선되는 양상

○ 반면 정부가 개입하기 이전 시장소득 측면에서의 분배 상황은 여전히 개선되지 못하고 있음

- 아래 그림에서 보듯이 시장소득과 가처분소득 간 분배지수 변화는 극단적으로 다른 모습을 보여주고 있어, 시장에서의 분배 개선에 대한 노력과 더불어 정부 지원이 분배 개선에 있어 영향력이 더 커지고 있음을 확인

[그림 3-7] 소득종류별 지니계수 및 상대빈곤율 변화

(단위: %)



자료: KOSIS. (2022. 12. 1.). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1H\\_DLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1H_DLF05) 에서 2023.2.15. 인출

□ 소득분배와 더불어 최근에서는 자산 불평등, 자산 양극화가 점차 확대되는 것에 대한 문제 지적 중

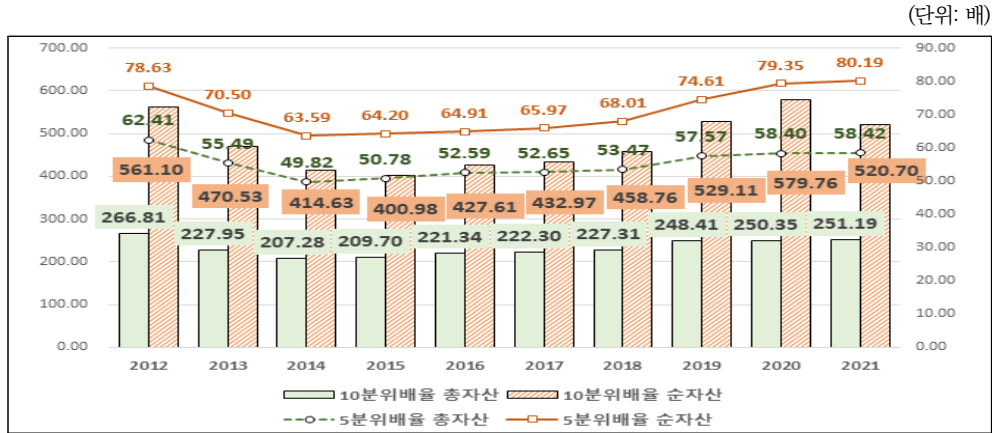
○ 아래 그림에서 보듯이 최근 들어 총자산과 순자산 기준 분배율이 점차 악화되는 경향을 보여주고 있음

○ 총자산 기준으로 5분위 배율은 2012년 62.41배에서 2021년에는 58.42배로 소폭 개선되었지만 2014년 49.82배까지 감소한 것으로 고려하면 최근 더 나빠지는 경향

- 10분위 배율로 보면 그 격차가 더 확대되었으며, 2016년 이후 분배율도 나빠지는 경향을 보임. 2014년 207.28배에서 2021년은 251.19배로 확대

○ 순자산 역시 총자산과 같이 자산 격차가 확대되는 모습을 보여주고 있음

[그림 3-8] 자산종류별 5분위배율 및 10분위배율



주: 가구 기준 비균등화 자산 활용 분위 구분.

자료: 통계청, (각년도). 가계금융복지조사, 원자료 분석.; 김태완 외. (2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응에서 재인용

□ 자산분배를 연령별로 보면, 청년보다는 장년, 중고령 및 고령층으로 연령이 증가하면서 분배율이 악화되는 경향

○ 시기별로도 2012년에 비해 자산 기준 분배율이 연령별로 보면 35~49세 사이를 제외하고는 정체상태이거나 나빠지는 경향을 보여주고 있음

〈표 3-2〉 가구주연령별 총자산 기준 분배율

(단위: 배)

구분	10분위배율					5분위배율				
	전체	34세 이하	35-49세	50-64세	65세 이상	전체	34세 이하	35-49세	50-64세	65세 이상
2012	266.81	156.55	205.80	283.75	362.20	62.41	38.96	52.90	66.74	76.08
2013	227.95	145.66	164.59	232.68	325.02	55.49	35.72	43.81	59.21	71.85
2014	<b>207.28</b>	128.68	150.76	214.79	296.08	<b>49.82</b>	31.43	<b>38.40</b>	<b>51.67</b>	68.98
2015	<b>209.70</b>	178.63	<b>143.73</b>	206.04	322.25	<b>50.78</b>	37.18	<b>37.83</b>	<b>53.86</b>	70.25
2016	<b>221.34</b>	163.38	<b>159.18</b>	<b>202.67</b>	348.91	<b>52.59</b>	40.32	<b>40.77</b>	<b>53.20</b>	72.28
2017	<b>222.30</b>	144.17	<b>160.22</b>	<b>212.30</b>	337.33	<b>52.65</b>	38.44	<b>39.88</b>	<b>54.40</b>	69.99
2018	<b>227.31</b>	151.63	<b>179.70</b>	<b>220.45</b>	<b>304.93</b>	<b>53.47</b>	38.55	<b>41.78</b>	<b>55.55</b>	<b>67.66</b>
2019	<b>248.41</b>	<b>136.14</b>	<b>184.99</b>	<b>237.75</b>	<b>339.59</b>	<b>57.57</b>	<b>37.83</b>	<b>46.38</b>	<b>57.37</b>	<b>72.89</b>
2020	<b>250.35</b>	<b>138.02</b>	<b>192.38</b>	<b>234.39</b>	<b>340.00</b>	<b>58.40</b>	<b>38.19</b>	<b>47.67</b>	<b>57.04</b>	<b>73.43</b>
2021	<b>251.19</b>	<b>141.85</b>	<b>197.28</b>	<b>238.12</b>	<b>340.55</b>	<b>58.42</b>	<b>41.32</b>	<b>47.87</b>	56.30	<b>76.29</b>

자료: 통계청, (각년도). 가계금융복지조사, 원자료 분석.; 김태완 외. (2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응에서 재인용

□ 순자산 기준 소득 계층별, 지역별로 보면, 비수도권에 비해 수도권의 순자산 점유율이 높게 나타나고 있음

○ 소득기준이 상위 1%, 5%로 갈수록 수도권의 자산점유율이 높아지고 있으며, 또한 시간이 지나며 더 심화되는 경향을 보여주고 있음

〈표 3-3〉 순자산에 대한 계층별 지역별 점유율

(단위: %)

구분	상위 1%		상위 5%		상위 10%	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권
2012	73.2	26.8	70.6	29.4	66.8	33.2
2013	73.7	26.3	67.5	32.5	64.4	35.7
2014	72.8	27.2	67.2	32.8	62.5	37.5
2015	75.2	24.8	65.5	34.5	61.9	38.1
2016	69.8	30.2	65.1	34.9	60.4	39.6
2017	72.5	27.5	66.8	33.2	62.4	37.7
2018	76.0	24.0	70.0	30.0	66.4	33.6
2019	81.0	19.0	71.0	29.0	66.5	33.5
2020	82.1	17.9	74.7	25.3	69.7	30.4
2021	84.5	15.5	76.2	23.8	71.2	28.8

구분	상위 1%		상위 5%		상위 10%	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권
2012	1.6	0.5	7.4	2.8	14.1	6.3
2013	1.6	0.5	7.1	3.1	13.5	6.8
2014	1.5	0.5	7.1	3.1	13.1	7.2
2015	1.6	0.5	6.9	3.3	13.0	7.3
2016	1.5	0.6	6.8	3.4	12.6	7.6
2017	1.5	0.5	6.9	3.2	13.0	7.3
2018	1.6	0.5	7.3	2.9	13.8	6.5
2019	1.7	0.4	7.4	2.8	13.8	6.5
2020	1.7	0.4	7.7	2.5	14.3	5.9
2021	1.7	0.3	7.8	2.3	14.6	5.6

자료: 통계청. (각년도). 가계금융복지조사, 원자료 분석.; 김태완 외. (2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응에서 재인용

□ 국민이 느끼고 우선 통합이 필요한 부문은 지역격차, 지역불평등에 대한 생각임

○ 여러 부문중 교육과 기업집중 현상을 간단히 보면, 사교육비 지출, 지역별 취업자 규모 등에서 도시와 수도권을 중심으로 집중되고 있으며, 이러한 점이 교육격차 발생의 주요한 원인으로 지적 중

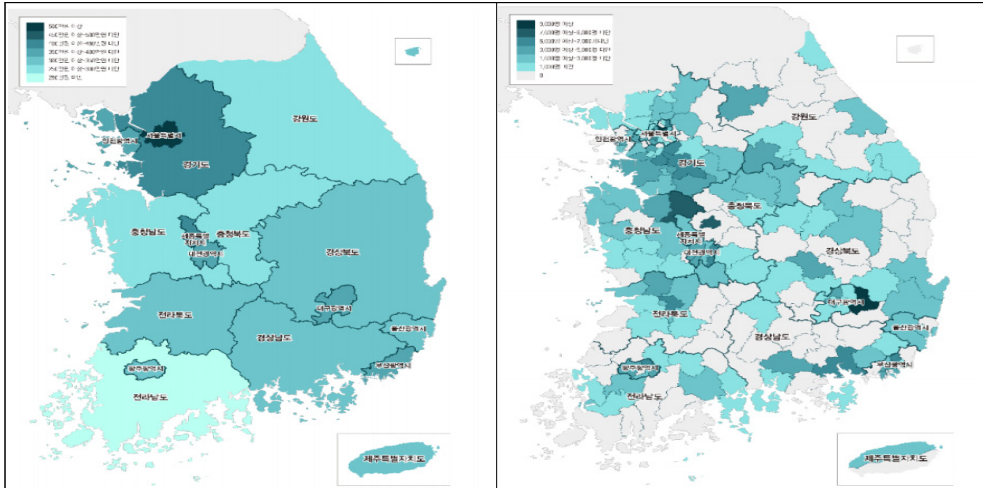
○ 기업집단도 수도권 중심으로 대기업이 집중되어 분포해 있고, 지역에 있는 대기업 규모는 매우 미미한 수준



[그림 3-9] 지역 교육 격차 주요 요인 분포

〈연간사교육비 지출 비교〉

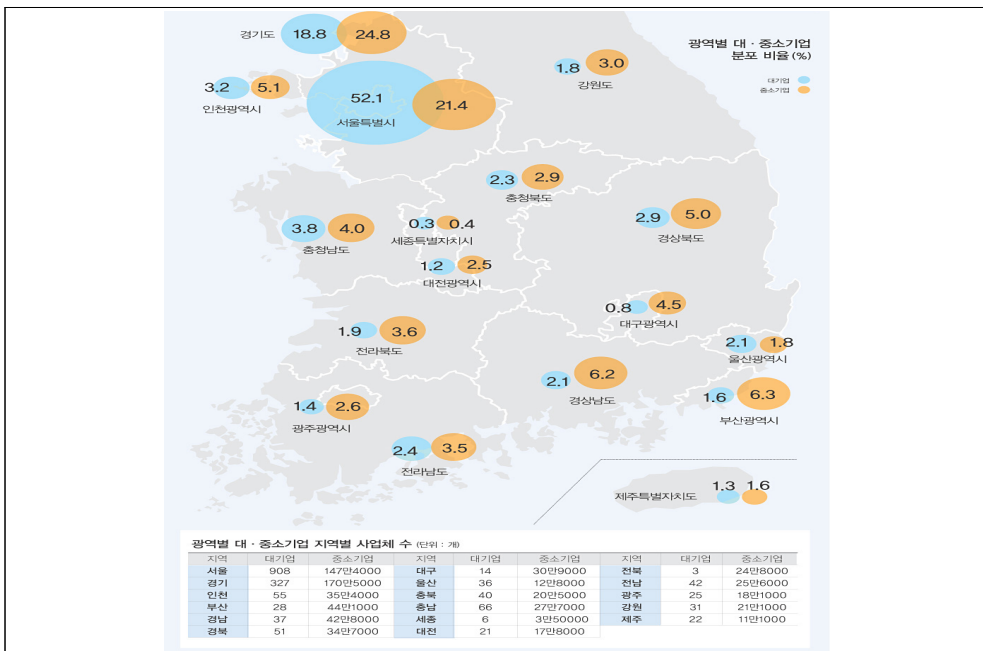
〈지역별 취업자 규모〉



자료: 하수정 외. (2022a). 지역불평등: 현황과 개선방안(부문편). 경제인문사회연구회, pp. 34~35.

[그림 3-10] 지역별 대중소기업 분포

(단위: %)



자료: 이권진. (2022.3.28.). 대기업집단 계열사 75% 수도권 집중... 지역경제 쇠락 부추긴다. 중소기업뉴스. <http://www.kbiznews.co.kr/news/articleView.html?idxno=90760> 에서 2023.1.30. 인출

- 국민들이 수도권권을 바라보는 풍자화를 통해 보면, 얼마나 우리 사회가 서울, 수도권 중심의 사회인지를 분명히 파악할 수 있음
- 국민통합의 측면에서 지역 통합을 위한 노력 또한 매우 중요하다는 점을 확인할 수 있음

[그림 3-11] 수도권 중심 사회에 대한 풍자



주: 1) 신대한민국전도: 이제석 광고연구소(2010)

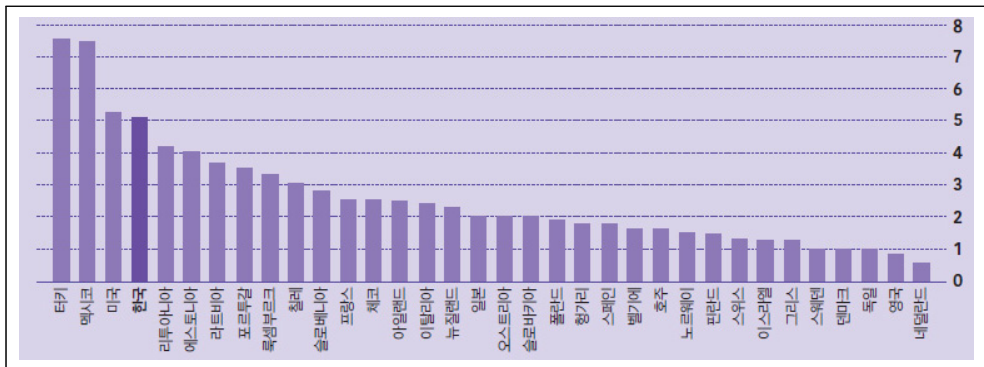
2) 서울사람이 보는 한국지도: 인스타그램(최종접속일 : 2021.3.16.)

자료: 하수정 외. (2022b). 지역불평등 : 현황과 개선방안(총괄편). 경제·인문사회연구회.

- 한국이 가지고 있는 부끄러운 통계로 자주 인용되는 것이 노인빈곤율, 자살률과 더불어 산업재해 사망자 규모임
- 한국의 경우 매년 많은 규모의 산업재해 사망자, 부상자가 발생하고 있으며, OECD 국가를 기준으로 해도 터키, 멕시코, 미국에 이어 네 번째로 높은 산업재해 사망자 수를 보여줌
- 산업재해 사망자 수를 줄이기 위한 법적, 제도적 노력들이 계속되고 있지만, 제도가 충분한 실행력을 담보하고 있지 못한 단점으로 인해 여전히 높은 산재사망률을 보이고 있음

[그림 3-12] OECD 국가별 근로자 10만명당 치명적 산업재해 사망자수(2015-2018)

(단위: 명)



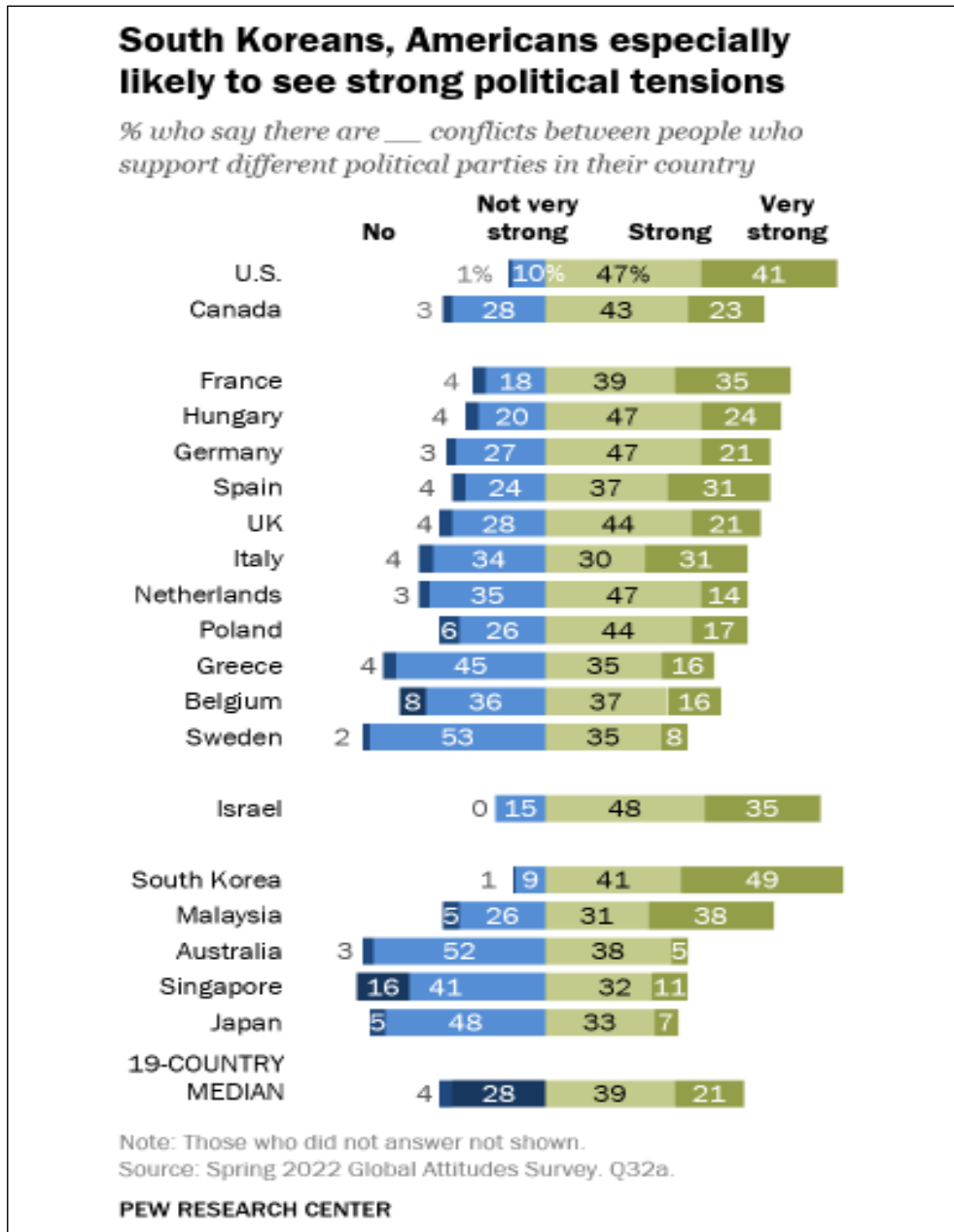
주: ILO(ilostate.ilo.org)의 자료를 활용하여 작성되었음

자료: 국가인권위원회 인권 월진. (2022.1.). [인포그래픽] 대한민국 산업재해 주요 통계. <https://www.humanrights.go.kr/webzine/webzineListAndDetail?issueNo=7607735&boardNo=7607739> 에서 2023.1.30. 인출

- 국내외적으로 발생하고 있는 여러 문제를 해소하고 국민을 통합하여 미래 지향적 사회로 나아가기 위해서는 사회통합, 국민통합이 중요하다. 이 속에서 국민을 하나로 묶을 수 있는 정치의 역할이 중요
- 정치의 중요성과 다르게 현실에서는 한국이 미국과 더불어 정치갈등이 매우 심각한 것으로 분류되고 있음. 이는 두 나라의 특징이 대통령제와 국회는 양당제 특성을 가지고 있다는 것임
- 대통령과 국회의원 선출 과정에서 다양한 정당이 존재하지 않고, 두 개의 당이 핵심적, 주체적 역할을 하면서 정치적 대립이 시간이 갈수록 심각해지는 경향을 보이고 있음
- 사회통합과 더불어 정치가 국민을 통합하고 갈등을 해소하기 위한 통합적 기능을 제대로 수행할 필요가 있음

[그림 3-13] 주요국 정치갈등 인식

(단위: %)



자료: Silver, L. (2022.11.16.). Most across 19 countries see strong partisan conflicts in their society, especially in South Korea and the U.S. Pew Research Center. Retrieve form <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/11/16/most-across-19-countries-see-strong-partisan-conflicts-in-their-society-especially-in-south-korea-and-the-u-s/> 2023.1.30.

## 제2절 국민통합 실태 국제비교

□ 이 절에서는 현재의 국민통합의 개념(안)에 비추어, 관련된 내용을 포함하는 조사 자료를 활용하여, 국제적 차원에서 비교해 보고자 함. 국제 비교의 목적은 우리나라의 위치 및 현황을 모니터링하고 정책 개입 지점을 확인하는데 있음

**(개념(안))** 국민통합은 양극화 사회에서 **갈등과 혐오**로 인한 상처를 치유하고 다양한 개성을 가진 국민 한 사람 한 사람이 유기적으로 **연대하고 기초생활을 보장함**으로써 **국민 모두가 공존하고 상생하는 희망과 행복의 공동체**를 위한 **공동의 노력**

**(참고: 국민대통합)** 소통과 공감 등 국민통합 문화의 기반 위에 지속가능하고 상생적인 국가 발전을 향해 국민의 역량을 모으고 그 결과가 국민 개개인의 행복 증진과 평화적인 통일 분위기 조성으로 선순환하는 사회시스템을 위한 범국민·법정부 차원의 다각적 노력 (여유진 외, 2014, p. 84)

□ 국민통합 실태 국제 비교를 위해 활용할 주요 자료원은 다음과 같음

- Gallup World Poll(갤럽 월드 폴, 이하 GWP), 사회통합실태조사(보사연 수행), World Happiness Report, World Inequality Report, 한국인의 행복과 삶의 질에 대한 종합연구, 사회조사, 국가발전지표, 국민 삶의 질 지표 등이 있음
- GWP는 2005년 이후 전 세계 160여 국가에서 만 15세 이상 성인 가구원을 무작위 선택하여 조사를 수행함. 각국에서 매년 1천 명 정도를 조사하고 있음 (정해식, 이병재, 2022)
  - 데이터셋은 약 180만 명의 조사대상자의 응답 결과를 데이터로 구축하고 있음. 조사는 구조화된 설문지를 이용한 전화조사로 이뤄짐(정해식, 이병재, 2022)
  - 조사 핵심 내용은 법과 질서, 의식주, 지역사회 기반, 국가기관, 청년, 통신 이용과 접근성, 부패, 직업 전망, 개인의 경제적 상태, 국가 및 지역의 경제 전망, 건강, 사회적 생활, 시민참여, 행복, 일상생활, 지역사회 애착, 개인적 특성이며, 국가에 따라 고유 문항을 추가하여 조사를 구성함(이태진 외, 2021)
  - 또한 GWP는 국가 간 비교 가능한 행복과 삶의 질 관련 데이터셋으로 세계 행복보고서(World Happiness Report) 및 OECD BLI의 원자료로 활용됨 (정해식, 이병재, 2022)

- OECD의 더 나은 삶 지수(Better Life Index: 이하 BLI)에서는 공동체 영역의 사회적 지지 네트워크 수준 지표, 야간보행 안전감, 삶의 만족도의 항목에서 GWP 데이터가 인용되고 있음(정해식, 이병재, 2022)
  - BLI는 OECD Better Life Initiative에 의해 수행되며, 2011년 시작되었음. 11개 차원에 대한 25개의 지표 1개의 지수로 구성되어 있음(OECD Better Life Index, n.d)
  - 사회조사는 10개 부문을 2년 주기로 매년 5개 부문에 대해 조사하며, 전국 약 19,000 표본 가구 내 상주하는 만 13세 이상 가구원을 대상으로 조사된 내용을 집계하여 발표하고 있음
    - (홀수해) 기본, 복지, 사회참여, 여가, 소득과 소비, 노동, 코로나19\*(2021년 한시조사)
    - (짝수해) 기본, 가족, 교육과 훈련, 건강, 범죄와 안전, 생활환경
  - 한국인의 행복과 삶의 질에 대한 종합연구는 월드 갤럽 폴의 연간 설문조사 데이터를 활용한 바 있음
    - 2017-2019년 평균 행복을 산출한 결과, 한국의 행복은 5.87(0~10점 척도)로 전 세계 153개국 중 61위, 38개 OECD가입국에서는 35위였음(이태진 외, 2021)
  - 국가발전지표와 국민 삶의 질 지표는 가치지향적 지표임. 국가발전지표는 국가 발전 상황과 국민 삶의 질 지표는 국민의 삶과 주로 연관된 지표를 포함하고 있음
    - 국가발전지표의 영역: 성장(7), 안정(4), 고용과 노동(9), 소득소비·자산(6), 인구(2), 가족(5), 건강(9), 교육(6), 여가(5), 주거와 교통(8), 범죄와 사법정의(6), 사회통합(6), 주관적 웰빙(1), 생활환경과 오염(7), 생태환경과 자연자원(6), 기후변화와 에너지(6)
    - 국민 삶의 질 지표: 가족·공동체(5), 건강(7), 교육(6), 고용·임금(6), 소득·소비·자산(7), 여가(6), 주거(6), 환경(9), 안전(9), 시민참여(7), 주관적 웰빙(3)
- 국민통합 실태 국제 비교를 위해 별도의 지표를 만드는 것은 아님. 이미 존재하는

여러 조사와 지표 중에서 이 연구에서 규정한 국민통합 개념과 관계된 내용을 살펴볼 것임. 국민통합을 저해할 수 있는 요인과 국민통합 정도를 보여줄 수 있는 지표들을 발굴하여 제시하고자 함

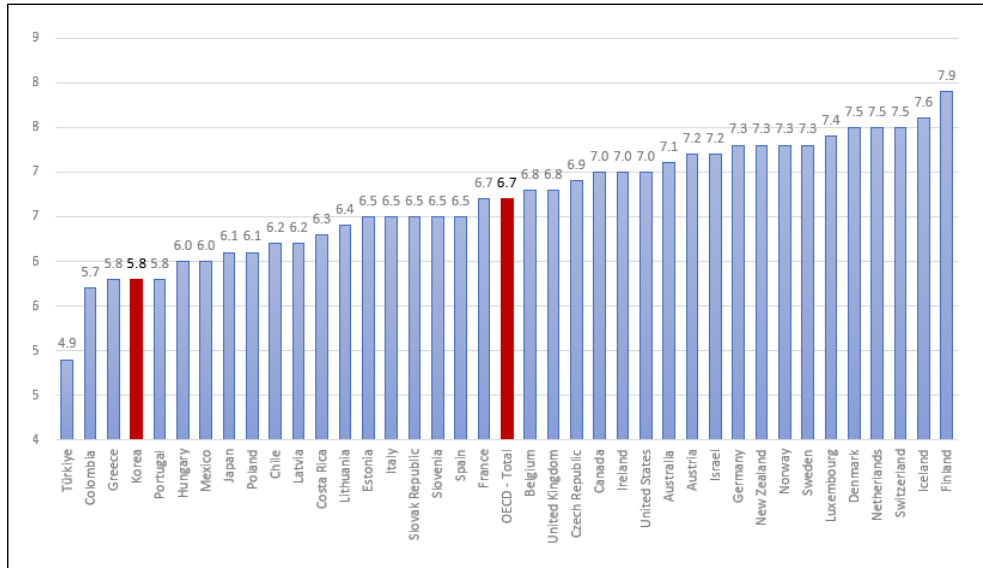
- 또한 국민통합 개념(안)의 주요 키워드인 갈등, 혐오, 연대, 기초생활보장, 공존, 상생, 희망과 행복의 공동체를 위한 공동의 노력에 초점을 두고, 이와 관련한 실태나 인식을 보여줄 수 있는 통계자료를 살펴보고자
- 국민통합 실태에 대한 국제비교는 조사통계를 통한 인식을 측정할 수도 있고 그러한 인식을 촉발시키는 원인 실태(예: 실업률)를 살피는 방식도 있음. 여기서는 전자와 후자 모두를 활용함

## 1. 삶의 만족도

- 삶의 만족도는 구성원 차원의 태도(의식)와 관련이 있는 것이기도 하지만, 높은 삶의 만족도는 사회적 차원에서 추구해야 할 최종적 목표 중 하나이기도 하며 GWP(갤럽월드폴)의 삶의 평가 지수(Life Evaluation Index) 문항인 “맨 아래에 0에서 맨 위에 10까지 번호가 매겨진 계단이 있는 사다리를 상상해 보십시오. 사다리의 맨 위는 당신에게 가능한 최고의 삶을 나타내고 사다리의 맨 아래는 당신에게 최악의 삶을 나타냅니다. 지금 개인적으로 사다리의 어느 단계에 서 있다고 느끼십니까? (WP16)”를 통해 국가별 실태를 살펴볼 수 있음
- 아래 그림은 국가별 평균값을 나타낸 것으로, 한국은 OECD 평균(6.7점)은 물론, 전체 국가 중에서 하위권에 있음

[그림 3-14] 삶의 만족도(Life satisfaction)

(단위: 점)



주: 1) Mean value (Cantril Ladder)

2) Data refer to 2020, except for Luxembourg (2019)

자료: OECD. (2022a). Better Life Index, OECD Social and Welfare Statistics(database), Retrieve form <https://doi.org/10.1787/data-00823-en> 2022.11.23.

## 2. 사회적 지지

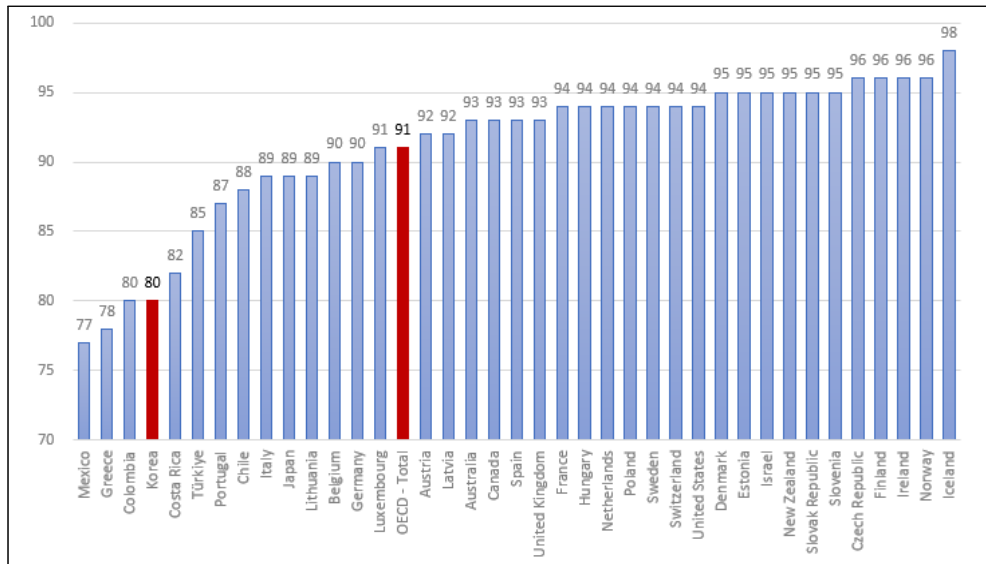
□ 사회적 지지는 OECD가 갤럽 월드폴 자료를 기반으로 계산한 값으로 어려움에 처했을 때 도움이 필요할 때마다 의지할 수 있는 친척이나 친구가 있다고 응답한 비율로 측정됨

○ 우리나라에서 사회적 지지체계가 있다는 응답은 80%로 OECD평균 91%보다도 낮고 OECD가입국 중에서도 아래에서 3~4번째 수준에 머무르고 있음. 즉, 우리나라의 사회적 지지는 삶의 만족도와 함께 OECD 가입국 중 하위권에 속해있음



[그림 3-15] 사회적 지지

(단위: %)



주: 1) Percentage of people aged 15 and over

2) Data refer to 2020, except for Luxembourg (2019)

자료: OECD. (2022a). Better Life Index, OECD Social and Welfare Statistics(database), Retrieve form <https://doi.org/10.1787/data-00823-en> 2022.11.23.

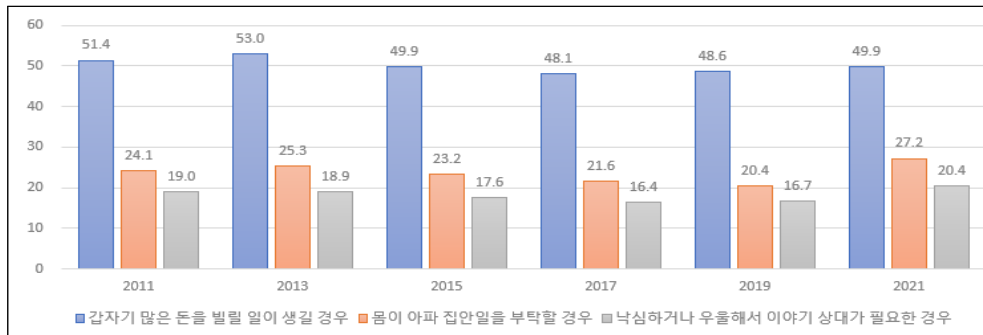
### 3. 사회적 고립도

□ 사회적 고립도는 ① 몸이 아파 집안일을 부탁해야 할 경우, ② 갑자기 많은 돈을 빌려야 할 경우, ③ 낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우 도움받을 친구 또는 친척이 없다고 응답한 사람들의 비율로 측정하며, 국제 비교는 2010년, 2013년, 2016년이 가능함

○ 최근 10여 년 내 한국의 사회적 고립 실태를 살펴보면, ①, ②, ③ 모두에 해당하는 사람들의 비율은 2011년부터 2017년까지 소폭이기는 하나 대체로 감소 추세였으나 코로나19 유행 기간인 2019년과 2021년 들어 다시 증가하는 경향이 나타남

[그림 3-16] 사회적 고립도

(단위: %)



주: 1) 사회적 고립도는 몸이 아파 집안일을 부탁해야 할 경우, 갑자기 많은 돈을 빌려야 할 경우, 낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우 도움 받을 사람이 없는 사람들의 비율임

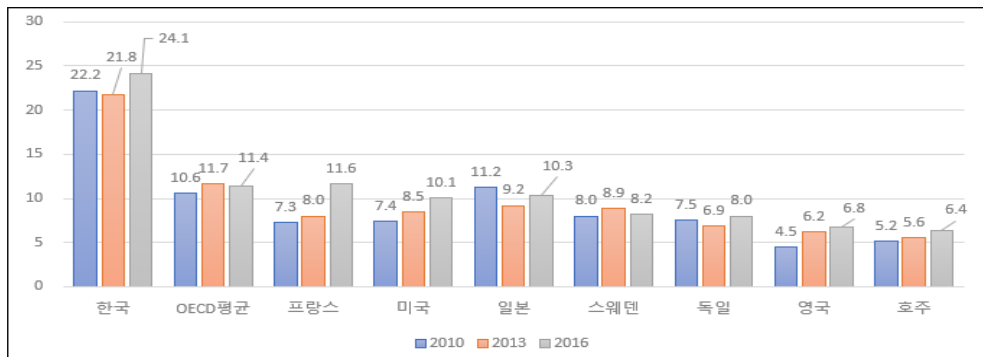
2) 2011년 이후 '몸이 아파 집안일을 부탁할 경우'는 19세 이상 인구를 대상으로 함

자료: 국가지표체계. (2022.1.10.a). 사회적 고립도. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=2&idxCd=4272> 에서 2022.11.24. 인출하여 저자 작성

□ 국제적 차원에서 한국은 OECD 평균에 비해 2010년, 2013년 2916년 20%p 가량 높은 것으로 보임. 단, 해당 문항은 이를테면 빈곤선과 달리 주관적 인식을 묻는 문항으로 사회문화적 배경에 따른 문항 이해, 기대하는 도움의 정도에 차이가 있을 수 있어 해석에 있어 주의가 요구되며, 향후 이와 관련된 심층 연구가 필요하다고 봄

[그림 3-17] 사회적 고립도\_국제비교

(단위: %)



주: 1) 사회적 고립도는 도움이 필요할 때 도움 받을 친구 또는 친척이 없다고 응답한 사람들의 비율임

2) 2016년은 2014-2016년 평균값임

자료: 국가지표체계. (2022.1.10.b). OECD 주요국의 사회적 고립도(부정기, 2007 ~ 2016). <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4272&sttsCd=427203> 에서 2022.11.24. 인출하여 저자 작성

#### 4. 세대·젠더 실업\_청년 성별 실업률, 성별 임금격차

□ 시대·젠더 갈등에 대해서는 이러한 갈등을 유발시킬 수 있는 기저 실태에 대해 다루고자 함

□ 먼저, 2021년 OECD 15~24세의 성별 실업률을 살펴보면 OECD 평균에 비해 한국과 여성 모두 낮은 것을 볼 수 있는데, 이는 우리나라의 높은 대학 진학률과 특히 유관함

〈표 3-4〉 2021년 OECD 청년(15~24세) 성별 실업률

(단위: %)

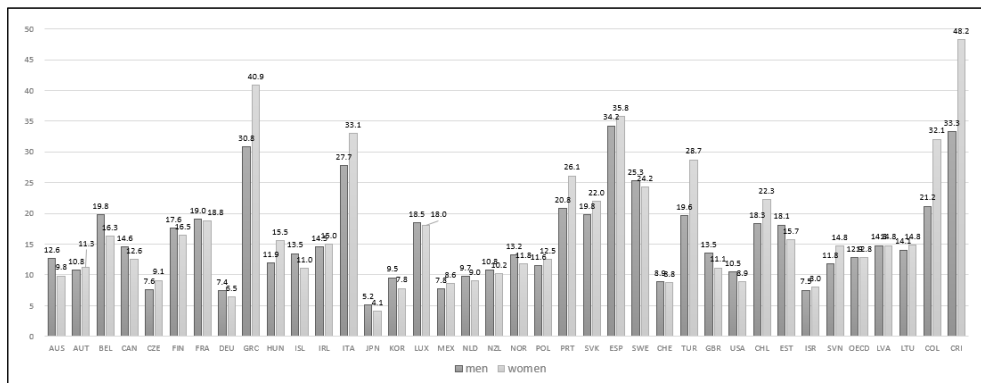
구분	남성	여성
AUS	12.6	9.8
AUT	10.8	11.3
BEL	19.8	16.3
CAN	14.6	12.6
CZE	7.6	9.1
FIN	17.6	16.5
FRA	19.0	18.8
DEU	7.4	6.5
GRC	30.8	40.9
HUN	11.9	15.5
ISL	13.5	11.0
IRL	14.5	15.0
ITA	27.7	33.1
JPN	5.2	4.1
<b>KOR</b>	<b>9.5</b>	<b>7.8</b>
LUX	18.5	18.0
MEX	7.8	8.6
NLD	9.7	9.0
NZL	10.8	10.2
NOR	13.2	11.8
POL	11.6	12.5
PRT	20.8	26.1
SVK	19.8	22.0
ESP	34.2	35.8
SWE	25.3	24.2
CHE	8.9	8.8
TUR	19.6	28.7
GBR	13.5	11.1
USA	10.5	8.9

구분	남성	여성
CHL	18.3	22.3
EST	18.1	15.7
ISR	7.5	8.0
SVN	11.8	14.8
<b>OECD</b>	<b>12.9</b>	<b>12.8</b>
LVA	14.8	14.8
LTU	14.1	14.8
COL	21.2	32.1
CRI	33.3	48.2

자료: OECD. (2022b). Youth unemployment rate (indicator). Retrieve form doi: 10.1787/c3634df7-en 20 22.11.27.

[그림 3-18] 2021년 OECD 청년(15~24세) 성별 실업률

(단위: %)



자료: OECD. (2022b). Youth unemployment rate (indicator). Retrieve form doi: 10.1787/c3634df7-en 20 22.11.27.

□ 성별 임금격차의 경우, 우리나라는 OECD 평균 11.7%는 물론이고, OECD 평균의 두 배인 일본(22.5%)에 비해서도 높은 31.5%임

○ 우리나라가 남성과 비교하여 여성의 임금이 현저히 낮은 것은 출산·육아 등으로 인한 경력단절 후 재취업할 경우, 종사상 지위가 낮고 고용안정성이 떨어지기 때문으로 보임. 이를 해결하기 위해서는 여성의 경력단절을 예방하고 고용의 질을 제고할 수 있는 정책이 필요하며, 제3차 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획(‘20~’24년)을 지속 추진하여 여성인력의 경제활동 참여 촉진 및 효율적 활용을 도모한다는 계획을 수립한 바 있음

〈표 3-5〉 2020년 주요 OECD국의 성별 임금 격차

(단위: 천 원, %)

OECD 평균	한국	호주	캐나다	뉴질랜드	스웨덴	체코	일본	영국	미국
11.7	31.5	12.4	16.1	4.6	7.4	12.4	22.5	12.3	17.7

주: 1) OECD의 남녀 임금격차는 중위기준 남성 임금과 여성임금의 차이를 분석하는 것으로, 우리나라 고용형태별 근로실태조사와는 차이가 있음(우리나라는 평균값, OECD는 중간값으로 비교)

2) 2021년 기준, 한국의 남녀 임금격차는 31.1% (OECD Data)

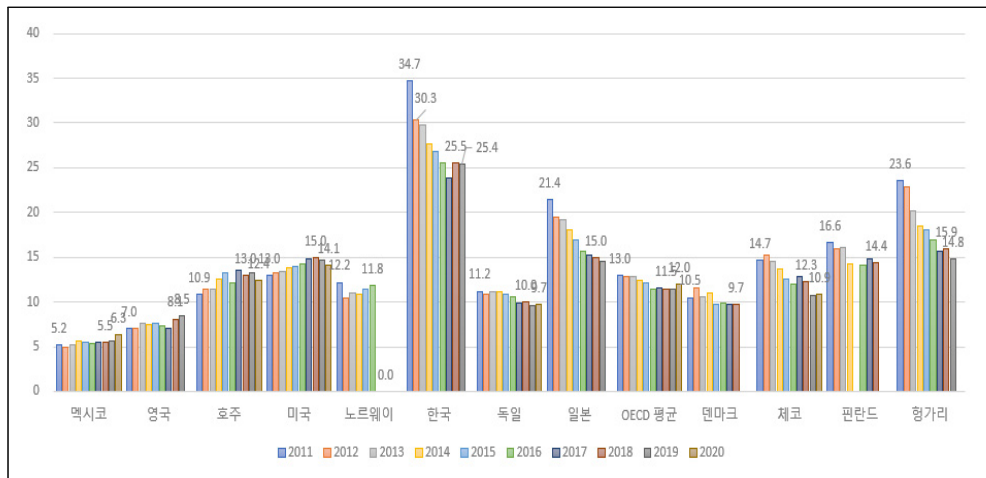
자료: e-나라지표. (2022.7.20.). 남성대비 여성 임금비율. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2714](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2714) 에서 2022.11.27. 인출하여 저자 작성

## 5. 자살률

□ 한국의 자살률은 2011년부터 2014년까지는 상승추세, 2015년부터 2017년까지는 감소추세였음. 2018년과 2019년은 또 다른 양상을 보여주고 있음. 그러나 이러한 수치는 OECD 평균인 10% 초반대에 비해 모두 두 배 이상 높음

[그림 3-19] OECD 주요국의 자살률

(단위: 인구 십만 명당)



주: 연령표준화 자살률임

자료: 국가지표체계. (2022.9.27.). OECD 주요국의 자살률. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5091&sttsCd=509102> 에서 2022.11.24. 인출하여 저자 작성

〈표 3-6〉 OECD 주요국의 자살률

(단위: 인구 십만 명당)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
멕시코	5.2	4.9	5.2	5.6	5.5	5.4	5.5	5.5	5.7	6.3
영국	7.0	7.0	7.6	7.5	7.6	7.4	7.1	8.1	8.5	-
호주	10.9	11.5	11.5	12.6	13.2	12.2	13.6	13.0	13.3	12.4
미국	13.0	13.2	13.4	13.8	14.0	14.2	14.8	15.0	14.7	14.1
노르웨이	12.2	10.4	11.0	10.8	11.4	11.8	-	-	-	-
<b>한국</b>	<b>34.7</b>	<b>30.3</b>	<b>29.8</b>	<b>27.6</b>	<b>26.8</b>	<b>25.5</b>	<b>23.8</b>	<b>25.5</b>	<b>25.4</b>	-
독일	11.2	10.8	11.2	11.2	10.9	10.6	9.9	10.0	9.6	9.7
일본	21.4	19.5	19.2	18.0	17.0	15.6	15.2	15.0	14.6	-
<b>OECD평균</b>	<b>13.0</b>	<b>12.8</b>	<b>12.8</b>	<b>12.4</b>	<b>12.1</b>	<b>11.5</b>	<b>11.6</b>	<b>11.5</b>	<b>11.5</b>	<b>12.0</b>
덴마크	10.5	11.6	10.6	11.0	9.7	9.9	9.8	9.7	-	-
체코	14.7	15.2	14.5	13.7	12.6	12.0	12.8	12.3	10.7	10.9
핀란드	16.6	15.9	16.1	14.3	-	14.1	14.8	14.4	-	-
헝가리	23.6	22.8	20.2	18.5	18.0	16.9	15.7	15.9	14.8	-

주: 연령표준화 자살률임

자료: 국가지표체계. (2022.9.27.). OECD 주요국의 자살률. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5091&sttsCd=509102> 에서 2022.11.24. 인출하여 저자 작성

## 6. 부패인식지수

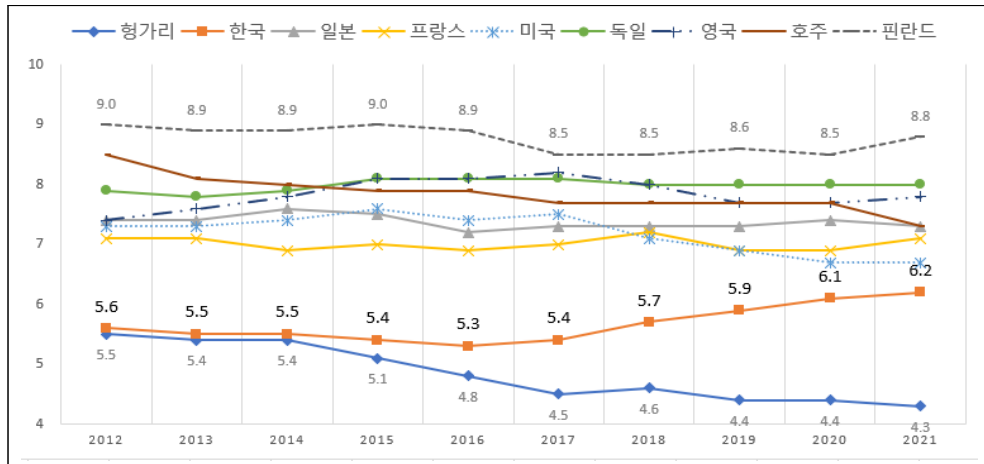
□ 국민통합은 경제적, 정치적 측면의 통합을 강조하는데 그러한 차원에서 부패인식 지수는 유용한 잣대가 되어줄 수 있음

□ 부패인식지수란 정부를 포함한 공공부문 부패수준에 대한 인식으로 측정함. 국제 투명성기구(Transparency International, TI)가 1995년부터 세계은행(World Bank) 등 13개 국제기관의 국가분석 전문가들을 대상으로 각국의 공공부문 부패 수준에 대해 어떻게 인식하는지를 조사하여 매년 작성하는데 점수가 낮을수록 부패함을 의미하고 높을수록 청렴함을 의미함

○ 정부의 부패 정도는 객관적으로 측정하기 어렵기 때문에 주관적 인식을 주로 활용하게 됨. 부패에 대한 전문가들의 주관적 인식은 정부가 얼마나 국민 전체의 이해를 대변하여 공평무사하게 운영되는지를 알려줌. 정부가 청렴하다는 인식이 높을수록 국민들의 정부에 대한 신뢰가 높아지고 결과적으로 정부의 운영과 성과도 좋아짐

[그림 3-20] 부패인식지수

(단위: 점)



주: 1) 부패인식지수는 0~10점으로 측정되며, 점수가 높을수록 부패수준이 낮음을 나타냄

2) 시계열 비교를 위해 100점 척도 점수를 10점 척도 점수로 환산한 값임

자료: 국가지표체계. (2022a). OECD 주요국의 부패인식지수. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4269&sttsCd=426902> 에서 2022.11.24. 인출하여 저자 작성

〈표 3-7〉 부패인식지수

(단위: 점)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
헝가리	5.5	5.4	5.4	5.1	4.8	4.5	4.6	4.4	4.4	4.3
한국	5.6	5.5	5.5	5.4	5.3	5.4	5.7	5.9	6.1	6.2
일본	7.4	7.4	7.6	7.5	7.2	7.3	7.3	7.3	7.4	7.3
프랑스	7.1	7.1	6.9	7.0	6.9	7.0	7.2	6.9	6.9	7.1
미국	7.3	7.3	7.4	7.6	7.4	7.5	7.1	6.9	6.7	6.7
독일	7.9	7.8	7.9	8.1	8.1	8.1	8.0	8.0	8.0	8.0
영국	7.4	7.6	7.8	8.1	8.1	8.2	8.0	7.7	7.7	7.8
호주	8.5	8.1	8.0	7.9	7.9	7.7	7.7	7.7	7.7	7.3
핀란드	9.0	8.9	8.9	9.0	8.9	8.5	8.5	8.6	8.5	8.8

주: 1) 부패인식지수는 0~10점으로 측정되며, 점수가 높을수록 부패수준이 낮음을 나타냄

2) 시계열 비교를 위해 100점 척도 점수를 10점 척도 점수로 환산한 값임

자료: 국가지표체계. (2022a). OECD 주요국의 부패인식지수. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4269&sttsCd=426902> 에서 2022.11.24. 인출하여 저자 작성

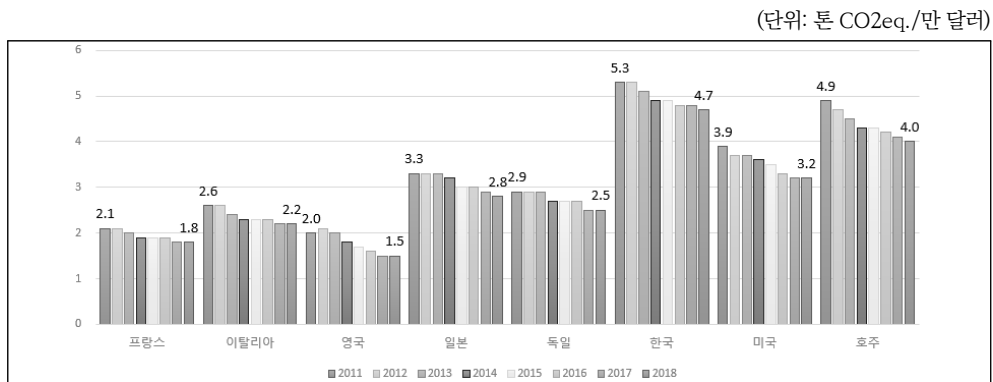
□ 한국의 부패인식지수, 청렴도는 1995년 4.3점에서 점차 높아져 2011년 5.4점으로 개선됨. 이후부터는 점수산정 방식이 10점에서 100점으로 바뀌어서 2012년 56점에서 2016년 53점까지 하락하였으나 2021년 현재 62점으로 증가추세임

- OECD 주요 국가들의 청렴도 변화를 살펴보면, 핀란드, 호주, 영국, 미국 등은 1995년에 비해 낮아졌고 일본과 한국 등은 높아짐. 핀란드의 경우 1995년에 비해 청렴도가 떨어지기는 하였지만, 꾸준히 상위권 국가로 평가받고 있음
- 부패인식지수는 해마다 조사대상국에 변동이 있기 때문에 단순히 세계 순위를 살피는 것보다는 전체 조사대상국 중 세계 순위의 백분율을 알아보는 것이 유용함. 한국의 청렴도 순위는 1995년 상위 65.9%에서 2009년 상위 21.7% 까지 지속해서 향상된 후 등락을 거듭하여 2021년에는 상위 17.8%에 위치함

## 7. 온실가스 배출량

- 온실가스 배출량은 앞서 살펴본 실업률과 같이 통합을 저해하는 원인 실태를 보여주는 지표가 될 수 있음. 온실가스 배출량과 관계된 주요 이해당사자들은 온실가스 배출이 일으키는 기후변화가 삶에 직접적 영향을 미치는 취약 집단, 미래세대가 있을 수 있음
- 프랑스, 이탈리아, 영국, 독일, 일본, 한국, 미국, 호주의 온실가스 배출량을 비교 하면 프랑스, 이탈리아, 영국은 대체로 낮고 독일과 일본은 중간 정도, 한국과 미국, 호주는 높은 편임

[그림 3-21] OECD 주요국 GDP 대비 온실가스 배출량



주: GDP는 2015년 미국달러 고정가격 기준 GDP임

자료: 국가지표체계. (2023.1.11.). 주요국의 GDP 대비 및 1인당 온실가스배출량. [https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas_div=&idx_sys_cd=)에서 2023.1.24. 인출하여 저자 작성



〈표 3-8〉 OECD 주요국 GDP 대비 온실가스 배출량

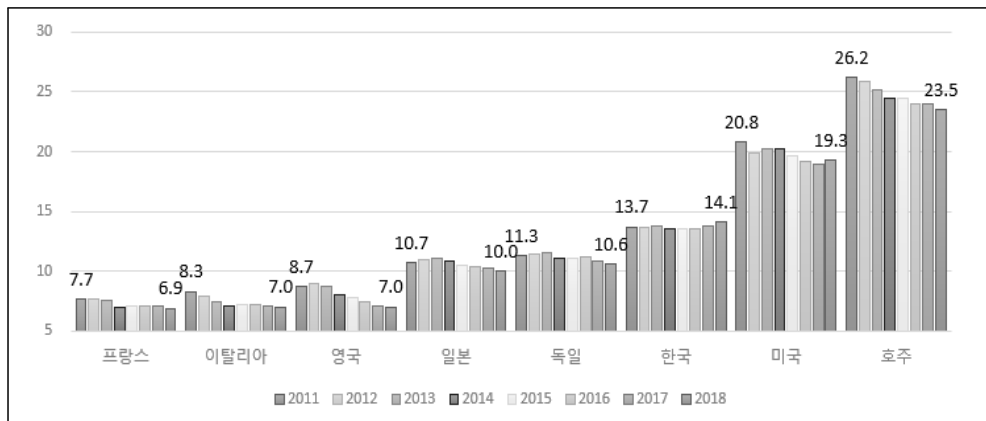
(단위: 톤 CO<sub>2</sub>eq./만 달러)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
인도	18.0	18.0	17.1	16.8	15.7	14.7	14.3	14.0
브라질	6.7	6.8	6.8	7.0	7.2	7.3	7.2	7.0
프랑스	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8
이탈리아	2.6	2.6	2.4	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2
영국	2.0	2.1	2.0	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
중국	15.1	14.5	13.7	12.9	11.9	11.1	10.6	10.2
일본	3.3	3.3	3.3	3.2	3.0	3.0	2.9	2.8
독일	2.9	2.9	2.9	2.7	2.7	2.7	2.5	2.5
<b>한국</b>	<b>5.3</b>	<b>5.3</b>	<b>5.1</b>	<b>4.9</b>	<b>4.9</b>	<b>4.8</b>	<b>4.8</b>	<b>4.7</b>
미국	3.9	3.7	3.7	3.6	3.5	3.3	3.2	3.2
호주	4.9	4.7	4.5	4.3	4.3	4.2	4.1	4.0

주: GDP는 2015년 미국달러 고정가격 기준 GDP임

자료: 국가지표체계. (2023.1.11.). 주요국의 GDP 대비 및 1인당 온실가스배출량. [https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas_div=&idx_sys_cd=) 에서 2023.1.24. 인출하여 저자 작성

[그림 3-22] OECD 주요국 1인당 온실가스 배출량

(단위: 톤 CO<sub>2</sub>eq./인)

자료: 국가지표체계. (2023.1.11.). 주요국의 GDP 대비 및 1인당 온실가스배출량. [https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas_div=&idx_sys_cd=) 에서 2023.1.24. 인출하여 저자 작성함

〈표 3-9〉 OECD 주요국 1인당 온실가스 배출량

(단위: 톤 CO<sub>2</sub>eq./인)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
프랑스	7.7	7.7	7.6	7.0	7.1	7.1	7.1	6.9
이탈리아	8.3	7.9	7.4	7.1	7.2	7.2	7.1	7.0
영국	8.7	9.0	8.7	8.0	7.8	7.4	7.1	7.0
일본	10.7	11.0	11.1	10.8	10.5	10.4	10.3	10.0
독일	11.3	11.4	11.6	11.1	11.1	11.2	10.9	10.6
<b>한국</b>	<b>13.7</b>	<b>13.7</b>	<b>13.8</b>	<b>13.6</b>	<b>13.6</b>	<b>13.5</b>	<b>13.8</b>	<b>14.1</b>
미국	20.8	19.9	20.2	20.2	19.7	19.2	18.9	19.3
호주	26.2	25.9	25.1	24.4	24.4	24.0	24.0	23.5

자료: 국가지표체계. (2023.1.11.). 주요국의 GDP 대비 및 1인당 온실가스배출량. [https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=에서](https://www.index.go.kr/unit/y/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas_div=&idx_sys_cd=에서)  
2023.1.24. 인출하여 저자 작성

## 8. 국회의원 선거 투표율

□ 정치참여는 시민들이 정치과정에 참여하는 정도를 의미함. 민주주의는 투표를 통해 민의를 반영하는 과정이 중요함. 따라서 시민들이 정치에 관심을 가지고 자신들의 의견을 표현하는 정치참여의 정도가 민주주의의 질을 보여주는 양적지표라 할 수 있음

○ 투표율은 전체 선거인 중 실제 투표한 인구의 비율을 말하며, 선거인이란 선거권이 있는 자로서 선거인명부에 올라 있는 자를 말함

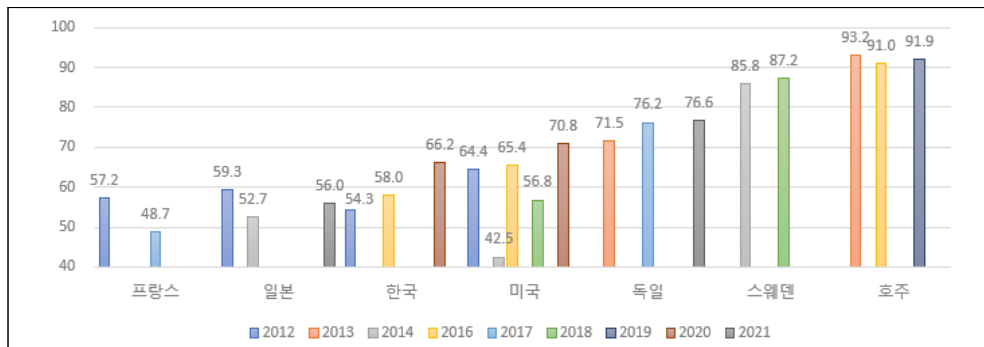
- 18세 이상 국민은 모든 선거에 참여할 수 있음

- 재외국민의 경우 대통령 선거와 국회의원선거에 참여할 수 있음. 외국인의 경우 체류자격을 취득한 후 3년이 지나면 지방선거에 참여할 수 있음. 선거일 현재 기준으로 금치산자, 금고 이상의 형을 살고 있는 자, 선거사범 등은 선거권을 제한받음

□ 1990년대까지 우리나라는 투표율이 꽤 높았으나 2000년대 들어 대통령선거 투표율은 낮아지기 시작했고, 국회의원 선거와 지방선거 투표율은 1990년대부터 낮아지기 시작했음. 2010년대 국회의원 선거 투표율로 보았을 때, 한국은 일본과 비슷하고 호주, 스웨덴, 독일보다는 낮음

〔그림 3-23〕 OECD주요국의 국회의원 선거 투표율

(단위: %)



주: 1) 투표율 = (투표자수 ÷ 선거인수) × 100

2) 상원과 하원이 있는 경우, 하원 투표율을 기준으로 함

자료: 국가지표체계. (2023. 1. 6.). OECD 주요국의 국회의원선거 투표율. <https://www.index.go.kr/unty/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4268&sttsCd=426802> 에서 2023.1.24 인출하여 저자 작성

## 9. (추정) 노숙인 비율

□ 2021년 전국 노숙인 수는 8,956명으로 2016년 대비 2,384명(△21.0%) 감소했음.  
 쪽방 주민을 포함한 노숙인 등의 규모는 2016년 1만 7,532명에서 2021년 1만 4,404명으로 17.8%(3,128명) 감소했음

○ OECD 국가 추정 노숙인 비율의 비교는 국가가 제공하고 있는 최신연도가  
상이하고 노숙인의 정의가 제공되지 않는 경우라던가 제공된다고 하더라도  
차이가 있어 정확한 비교는 불가능함

〈표 3-10〉 OECD 국가 추정 노숙인 비율

(단위: %)

구분	year	Homeless as % of total population	Figures include more than persons 1) living rough, 2) living in emergency accommodation, and 3) living in accommodation for the homeless?
Australia	2016	0.48 %	Y
Austria	2019	0.25 %	Y
Brazil	2015	0.05 %	Not provided
Canada	2016	0.36 %	N
Chile	2019	0.07 %	N
Colombia	2019	0.03 %	Y
Costa Rica	2020	0.07 %	Not provided
Croatia	2013	0.01 %	N

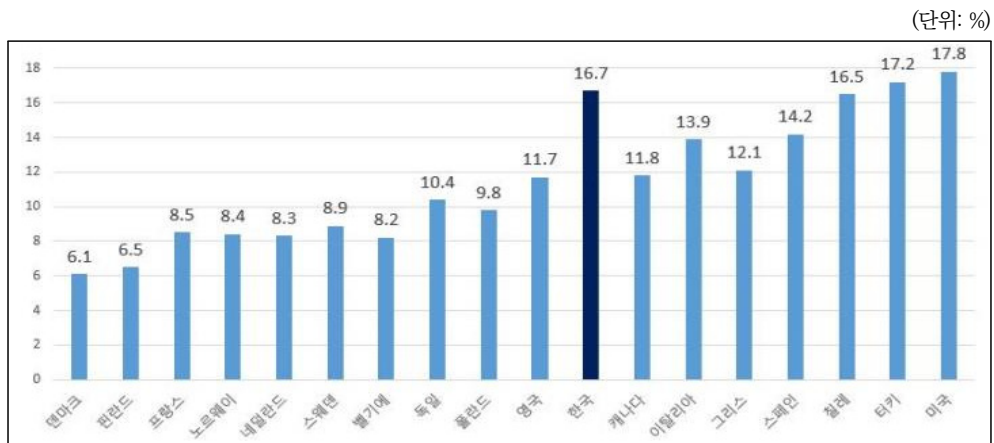
구분	year	Homeless as % of total population	Figures include more than persons 1) living rough, 2) living in emergency accommodation, and 3) living in accommodation for the homeless?
Czech Republic	2019	0.22 %	Y
Denmark	2019	0.11 %	Y
Estonia	2011	0.06 %	N
Finland	2018	0.10 %	Y
France	2012	0.22 %	N
Germany	2018	0.41%	Y
Greece	2009	0.19 %	Y
Hungary	2009	0.10 %	Y
Iceland	2014	0.10 %	Y
Ireland	2017	0.12 %	N
Israel	2020	0.04 %	Y
Italy	2014	0.08 %	N
Japan	2010	0.00 %	N
Latvia	2017	0.35 %	N
Lithuania	2011	0.03 %	N
Luxembourg	2014	0.37 %	Y
Mexico	2010	0.04 %	Not provided
The Netherlands	2018	0.23 %	Y
New Zealand	2018	0.86 %	Y
Norway	2016	0.07 %	Y
Poland	2019	0.08 %	Y
Portugal	2019	0.07 %	N
Slovak Republic	2011	0.44 %	Y
Slovenia	2019	0.18 %	N
Spain	2013	0.05 %	N
Sweden	2017	0.33 %	Y
United States	2020	0.18 %	N
United Kingdom			
England	2020 (Q1-Q4)	1.25%households	Yes, but limited to certain priority categories; includes households threatened with homelessness
Northan Ireland	2020 (July-Dec)	1.10%households	Yes, but limited to certain priority categories; includes households threatened with homelessness and people living in temporary accommodation
Scotland	2020(April -Sept)	1.14%households	Yes; includes households threatened with homelessness and people living in temporary accommodation as of 30 Sept
Wales	2019-20	1.66%households	Yes, but limited to certain priority categories; includes households threatened with homelessness (Section 66) and people living in temporary accommodation (Section 73)

자료: OECD. (2021.5.27.). HC3.1 Homeless population estimates, Housing conditions. Retrieve form <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf> 2022.12.10.

## 10. 상대적 빈곤율

□ 우리나라의 상대적 빈곤율은 OECD 회원국과 비교할 경우, 2018년 기준 우리나라의 상대적 빈곤율은 16.7%로 칠레(16.5%)와 비슷하며, 이는 터키(17.2%)와 미국(17.8%)을 제외하고 가장 높은 수준임(OECD, 2020)

[그림 3-24] 2018년 기준 OECD 회원국의 상대적 빈곤율



주: 전체 인구 중 균등화 처분가능소득의 중위소득 50%(빈곤선) 이하인 인구가 차지하는 비율  
 자료: e-나라지표. (2018). OECD 주요국의 상대적 빈곤율. [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=5056&stts\\_cd=505602](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=5056&stts_cd=505602) 에서 2020.2.15. 인출.; 정해식 외. (2021). 포용국가 사회통합지표 개발 연구에서 재인용

〈표 3-11〉 OECD 주요국의 상대적 빈곤율

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
덴마크	5.8	5.4	5.4	5.5	5.5	5.8	6.1	6.4	-
핀란드	7.5	6.5	7.1	6.8	6.3	5.8	6.3	6.5	-
프랑스	-	8.5	7.9	8.1	8.1	8.3	8.1	8.5	8.4
노르웨이	7.7	8.1	7.8	8.1	8.1	8.2	8.4	8.4	8.4
네덜란드	7.2	7.4	7.8	7.7	7.7	8.1	7.9	7.8	8.2
스웨덴	-	-	8.6	9.0	9.2	9.1	9.3	8.9	9.3
벨기에	-	-	-	-	-	-	-	8.2	8.1
독일	8.7	8.4	9.1	9.5	10.1	10.4	10.4	9.8	-
폴란드	10.6	10.4	10.6	10.4	11.1	10.3	9.6	9.8	-
영국	10.4	10.5	10.4	10.5	10.9	11.1	11.9	11.7	12.4
<b>한국</b>	-	-	-	-	<b>17.5</b>	<b>17.6</b>	<b>17.3</b>	<b>16.7</b>	-
캐나다	13.1	13.3	13.3	12.6	14.2	12.4	12.0	11.8	11.6

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
이탈리아	12.8	13.0	13.3	13.7	14.4	13.7	13.9	14.2	-
그리스	15.1	14.9	15.1	14.8	14.9	14.4	12.6	12.1	11.5
스페인	14.7	14.1	15.9	15.3	15.3	15.6	14.8	14.2	14.7
칠레	18.4	-	16.8	-	16.1	-	16.5	-	-
튀르키예	18.6	17.7	17.1	17.3	17.2	-	14.4	14.4	-
미국	-	-	17.2	17.5	16.8	17.8	17.8	18.1	18.0

주: 가처분소득 기준임

자료: 국가지표체계. (2022b). 상대적 빈곤율. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5056&sttsCd=505602> 에서 2022.11.26. 인출하여 저자 작성

## 11. 중산층 비율

□ 중산층은 교육, 건강, 주거의 차원에서 소비와 투자를 지속하기 위한 차원에서 중요하며, 중산층 비율이 높은 사회는 신뢰도가 높고, 범죄 발생률이 낮으며, 삶의 만족도가 높음(OECD, 2019)

□ 우리나라의 경우, 중산층을 중위소득 50%~150%의 비율로 정의하면, 가처분소득 기준 중산층 비율은 2011년 54.90%였으나 전반적 증가 추세에서 소폭 증감을 반복하고 있으며, 2019년에는 60.1%를 기록하고 있음

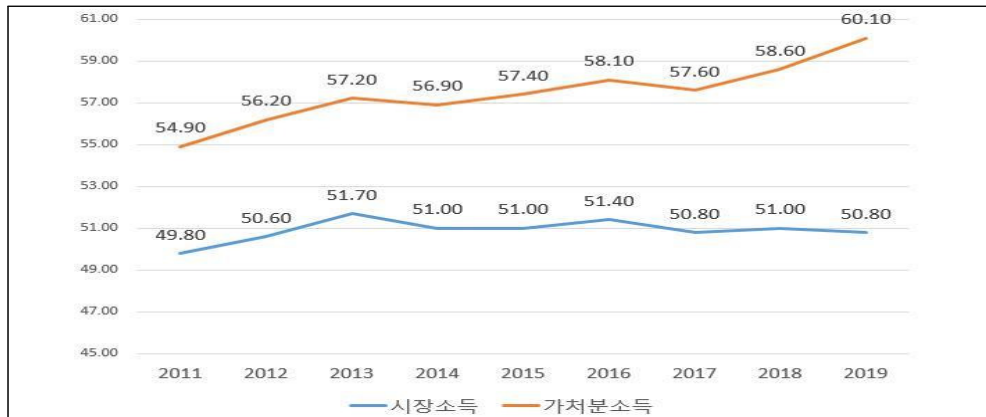
○ 한편, 시장소득 기준 중산층 비율은 2019년 50.8%로 2011년 49.8%에 비해 1%p 상승한 것으로 나타나, 우리나라의 중산층 비율의 증가는 국가개입을 통해 견인되고 있다고 볼 수 있음

□ 중산층의 기준은 국가별로 상이하며, 여러 기준을 활용하기도 함. OECD의 경우 중위소득의 50~150%를 사용해 왔으나 OECD 2019년의 보고서(OECD, 2019)에서는 중위소득 75~200% 기준을 활용하고 있음

□ 중산층 인구 비율은 가구 분화, 고령화와 같은 요인과 관련이 있음. 이에 따라 중위소득의 인구 비중은 점차 감소하여, OECD 회원국의 중위소득 75~200% 기준을 적용할 경우 1980년대 중반에는 63.7%, 1990년대 중반에는 62.9%, 2000년대 중반에는 62.2%, 2010년대 중반에는 61.2%로 나타나고 있음(기획재정부, 2019.9.2.)

[그림 3-25] 중간소득계층 비율

(단위: %)



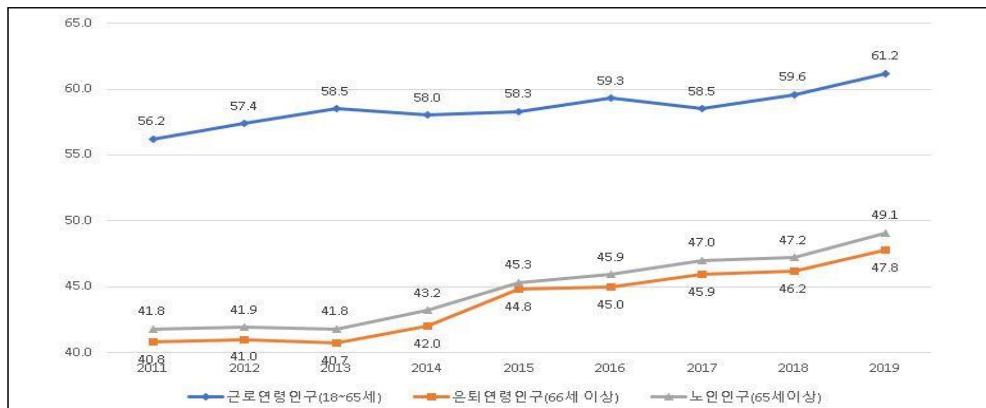
주: 중위소득의 50%~150% 사이에 속하는 사람의 비율

자료: KOSIS. (2020). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2020.2.15. 인출

□ 다음 그림은 근로연령인구(18~65세), 노인인구(65세 이상), 은퇴연령인구(66세 이상)의 중위소득 50%~150% 인구의 비율의 추이임. 근로연령인구의 경우에는 소폭 증감이 있으나, 가처분소득을 기준으로 56~61%대에서, 노인인구와 은퇴연령인구에서는 40%대에서 증가 추세에 있음을 볼 수 있음

[그림 3-26] 연령대별 중간소득계층 비율(가처분소득 기준)

(단위: %)



주: 중위소득의 50%~150% 사이에 속하는 사람의 비율(가처분소득 기준)

자료: KOSIS. (2021). 소득분배지표(연령계층별). [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF06&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I2) 에서 2021.7.27. 인출

## 12. 소득 5분위 배율

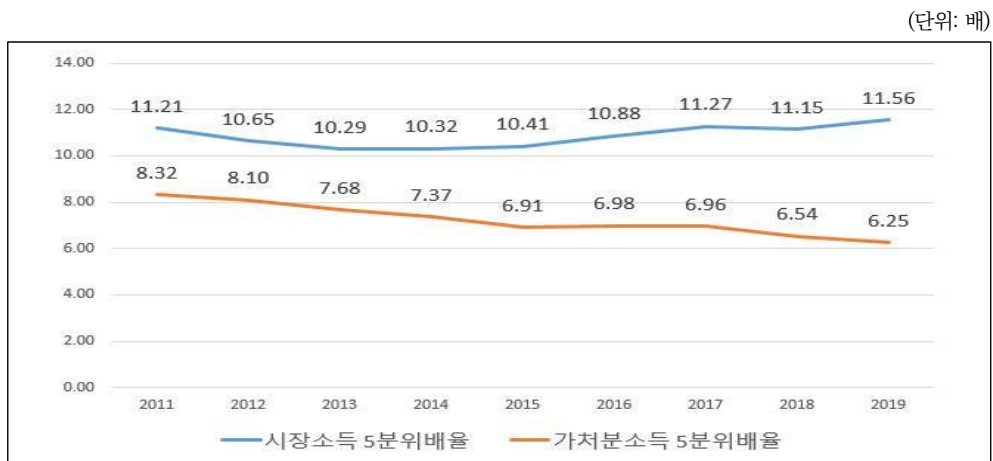
□ 소득 5분위 배율을 살펴보면 시장소득 5분위 배율은 2011년(11.21배)부터 2015년(10.41배)까지는 감소했으나 2016년 다시 증가하여 2019년에는 11.56 배로 2011년에 비해 오히려 증가함

□ 반면, 가처분소득 5분위 배율은 2011년부터 2019년에 이르기까지 전반적 감소 추세에 있음

○ 2015년에서 2016년 사이 잠시 6.91에서 6.98로 증가하였다가 다시 감소했으며, 2019년 기준 가처분소득 소득 5분위 배율은 6.25배임. 이는 앞서 살펴본 상대적 빈곤율, 중산층 비율과 마찬가지로 소득재분배를 통해 소득 불평등이 상쇄되고 있음을 의미함

□ 그러나 2018년 기준 OECD 국가의 소득 5분위 배율을 보면 한국은 영국과 비슷한 수준이며, 벨기에(3.8)와 핀란드(3.9), 노르웨이(4), 스웨덴(4.1)에 비해 크게 높아, 소득 5분위 배율의 개선을 위한 적극적 개선 노력이 지속되어야 함을 알 수 있음

[그림 3-27] 소득 5분위 배율



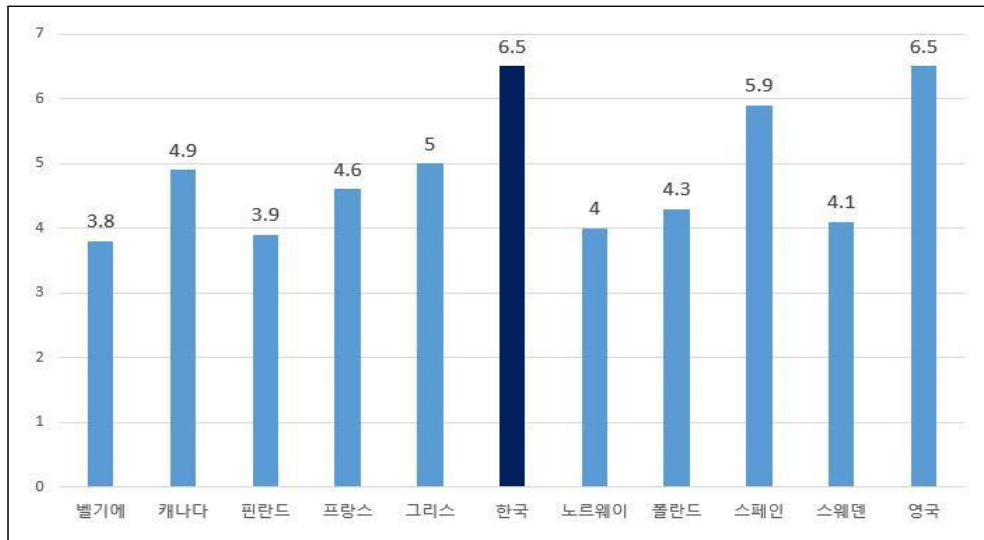
주: 균등화한 개인 소득 순서에 따라 전체 인구를 5개 그룹으로 구분했을 때, 소득 하위 1분위에 해당하는 개인의 평균소득 대비 소득 상위 5분위에 해당하는 개인의 평균소득 값의 비율

자료: KOSIS. (2022.12.1.). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2023.2.15. 인출



[그림 3-28] 2018년 기준 OECD 회원국의 소득 5분위 배율

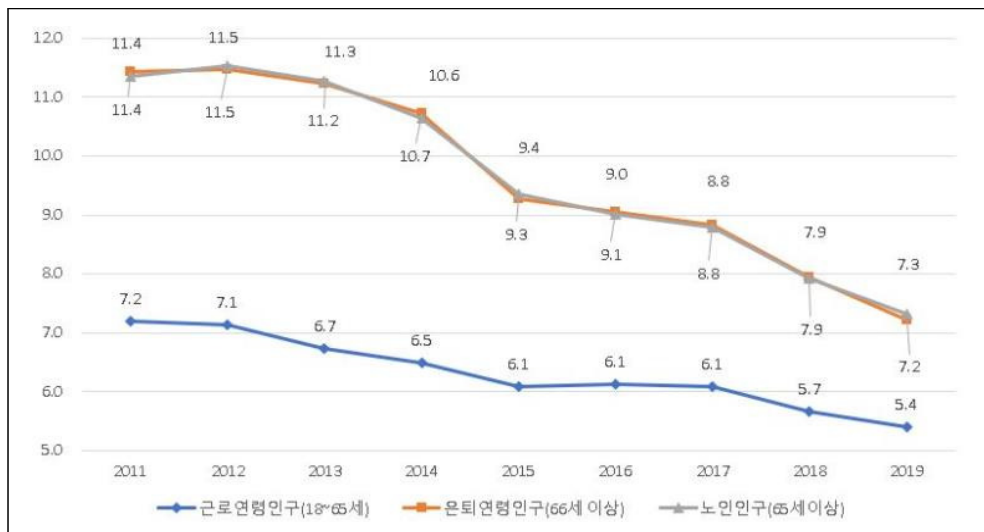
(단위: %)



자료: OECD. (2020). Income Distribution and Poverty, OECD Social and Welfare Statistics(database). Retrieve from <https://doi.org/10.1787/data-00654-en> 2020.12.30.

[그림 3-29] 연령별 소득 5분위 배율

(단위: 배)



자료: OECD. (2020). Income Distribution and Poverty, OECD Social and Welfare Statistics(database). Retrieve from <https://doi.org/10.1787/data-00654-en> 2020.12.30.

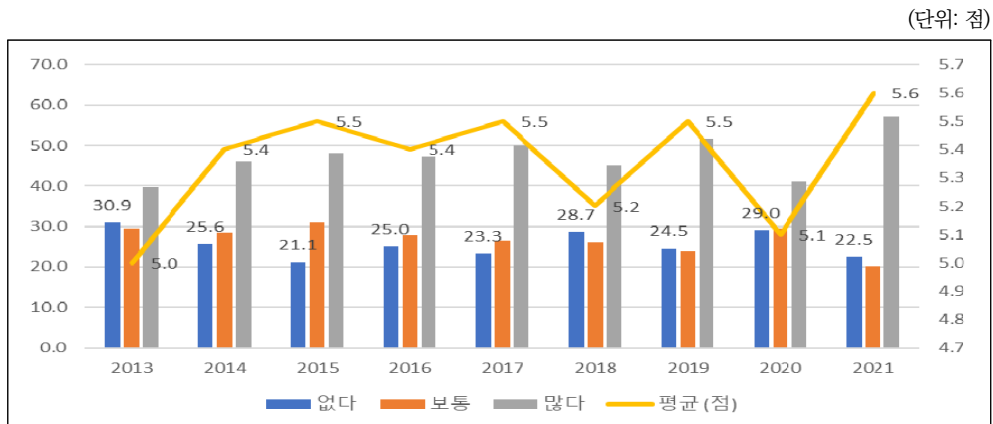
### 제3절 국내 국민통합 추이와 현재

- OECD(2011)는 사회통합(social cohesion)을 구성하는 세 가지 요소로 사회적 포용(social inclusion), 사회적 자본(social capital), 사회이동성(social mobility)을 꼽았음. 이와 더불어 사회통합의 반대 개념으로 사회갈등(social contradiction)이 자주 활용되고 있음
- 이에 본 절에서는 우리나라 국민통합 추이를 사회적 포용, 사회적 자본, 사회이동성, 사회갈등으로 구분하여 제시하고자 함

#### 1. 사회적 포용

- 저소득층 복지를 위한 추가 납세 의향
- 저소득층 복지를 위해 추가 납세할 의향을 10점 만점으로 파악한 결과는 아래 그림과 같음. 2013년 5.0점에서 2021년 5.6점으로 상승
- 보통 5점을 기준으로 없다는 응답과 많다는 응답을 구분해서 볼 때 없다는 응답이 2013년 30.9%에서 2013년에는 22.5%로 감소했고, 많다는 응답은 같은 기간 39.6%에서 57.2%로 증가한 것을 알 수 있음

[그림 3-30] 저소득층 복지를 위한 추가 납세 의향



자료: KOSIS. (2022.5.16.a). 저소득층 복지를 위한 추가 납세 의향 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출

### □ 집단 구성원 포용 정도

○ 가장 낮은 포용 정도를 “① 받아들일 수 없음”으로, 가장 높은 포용 정도를 “⑤ 나의 배우자가 되는 것”으로 볼 때의 분포를 보면 다음 그림과 같음(2013년과 2021년의 변화)

- ① 받아들일 수 없음, ② 나의 이웃이 되는 것, ③ 나의 직장동료가 되는 것, ④ 나의 절친한 친구가 되는 것, ⑤ 나의 배우자가 되는 것

○ 먼저, 장애인에 대한 포용 정도는 ③과 ④의 비율이 증가해서 전반적으로 장애인에 대한 우리 사회의 포용 정도가 높아졌음을 알 수 있음

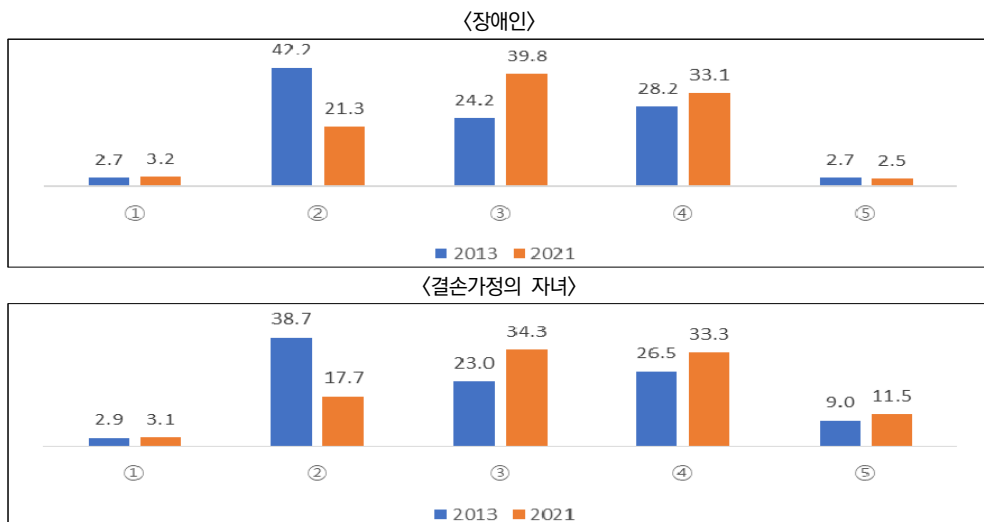
○ 결손가정의 자녀에 대한 포용 정도도 ③, ④, ⑤의 비율이 증가해서 전체적으로 결손가정의 자녀에 대한 우리 사회의 포용 정도가 높아졌음을 알 수 있음

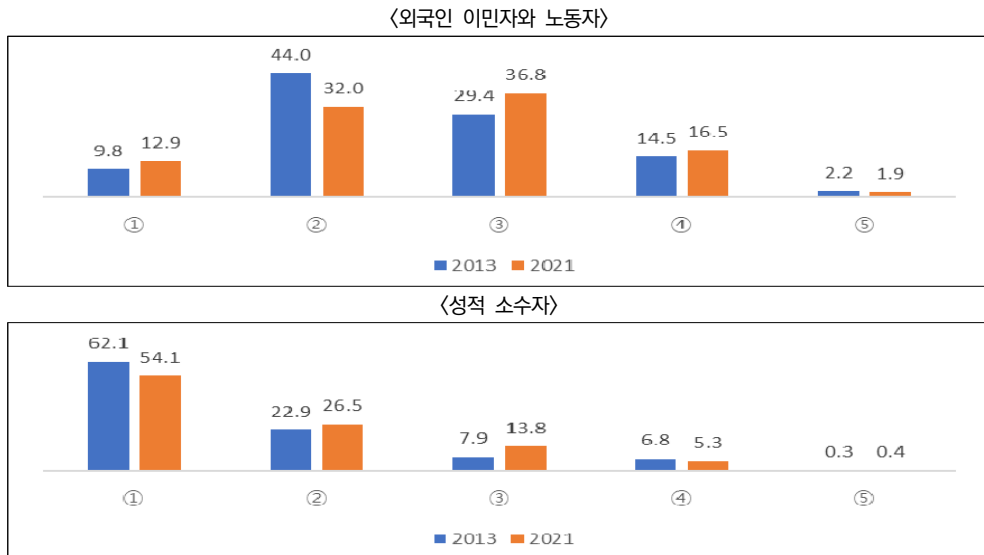
○ 외국인 이민자·노동자에 대한 포용 정도는 ③에서 증가하고, ④에서는 미미하게 증가한 것으로 나타나 포용의 정도는 대체로 높아진 것으로 확인됨

○ 성적 소수자에 대한 포용 정도는 ①에서는 다소 감소하기는 했지만, ②와 ③에서 미약하게 증가했고, ④에서는 오히려 감소해서 전체적으로 포용성 정도가 높아졌다고 보기 어려움

[그림 3-31] 집단 구성원 유형별 포용 정도

(단위: 점)





자료: KOSIS. (2022.5.16.b). 집단 구성원 포용 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출

## 2. 사회적 자본

### □ 사회적 관계망

- 도움받을 수 있는 사람이 있다는 비율은 3가지 항목 모두 2019년까지 증가세를 보이다가 2021년 들어 감소(코로나19의 영향으로 추정)

〈표 3-12〉 사회적 관계망

구분	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
몸이 아파 집안일을 부탁할 경우	76.6	75.9	74.7	76.8	78.4	79.6	72.8
갑자기 많은 돈을 빌려야 할 경우	48.6	48.6	47.0	50.1	51.9	51.4	50.1
낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우	81.3	81.0	81.1	82.4	83.6	83.3	79.6

자료: KOSIS. (2022.5.16.c). 위기 시 가장 먼저 도움을 청하는 대상, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출

## □ 선거 투표 참여 여부

○ 대통령선거, 국회의원 선거, 전국동시지방선거 투표 참여율은 최근으로 갈수록 증가하고 있는 추세

〈표 3-13〉 사회적 관계망

구분		참여여부	비율
2013	제19대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>76.8</b>
		참여하지 않았다 (%)	23.2
	제18대 대통령 선거	참여했다 (%)	89.3
		참여하지 않았다 (%)	10.7
2014	제18대 대통령 선거	참여했다 (%)	84.9
		참여하지 않았다 (%)	15.1
	제6회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	75.9
		참여하지 않았다 (%)	24.1
2015	제18대 대통령 선거	참여했다 (%)	82.8
		참여하지 않았다 (%)	17.2
	제6회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	<b>72.4</b>
		참여하지 않았다 (%)	27.6
2016	제18대 대통령 선거	참여했다 (%)	82.5
		참여하지 않았다 (%)	17.5
	제6회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	<b>72.4</b>
		참여하지 않았다 (%)	27.6
	제20대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>77.5</b>
		참여하지 않았다 (%)	22.5
2017	제20대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>78.5</b>
		참여하지 않았다 (%)	21.5
	제19대 대통령 선거	참여했다 (%)	90.5
		참여하지 않았다 (%)	9.5
2018	제20대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>79.0</b>
		참여하지 않았다 (%)	21.0
	제19대 대통령 선거	참여했다 (%)	89.8
		참여하지 않았다 (%)	10.2
	제7회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	81.9
		참여하지 않았다 (%)	18.1
2019	제20대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>78.2</b>
		참여하지 않았다 (%)	21.8
	제19대 대통령 선거	참여했다 (%)	88.8
		참여하지 않았다 (%)	11.2
	제7회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	84.8
		참여하지 않았다 (%)	15.2

구분		참여여부	비율
2020	제19대 대통령 선거	참여했다 (%)	87.7
		참여하지 않았다 (%)	12.3
	제7회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	<b>81.3</b>
		참여하지 않았다 (%)	18.7
	제21대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>88.6</b>
		참여하지 않았다 (%)	11.4
2021	제19대 대통령 선거	참여했다 (%)	85.9
		참여하지 않았다 (%)	14.1
	제7회 전국동시지방 선거	참여했다 (%)	<b>72.1</b>
		참여하지 않았다 (%)	27.9
	제21대 국회의원 선거	참여했다 (%)	<b>80.3</b>
		참여하지 않았다 (%)	19.7

자료: KOSIS. (2022.5.16.d). 선거 투표 참여 여부 (대통령 선거, 국회의원 선거, 전국동시지방 선거), 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출

#### □ 일반적 신뢰도

○ 일반적으로 사람들을 신뢰하는 정도는 전체적으로 큰 변화가 없다가 2020년과 2021년 들어서 비교적 큰 폭으로 감소하는 추세

- 일반적 신뢰도는 코로나19의 영향을 크게 받은 시기인 2020년과 2021년 들어 비교적 큰 폭으로 감소한 것으로 나타나, 감염병 확산의 시기와 그에 상응하는 방역조치의 영향을 크게 받은 것으로 짐작

〈표 3-14〉 일반적으로 사람을 신뢰하는 정도

구분	전혀 믿을 수 없다	별로 믿을 수 없다	약간 믿을 수 있다	매우 믿을 수 있다	평균(점)
2013	2.5	25.3	66.8	5.4	2.8
2014	2.9	23.5	67.4	6.2	2.8
2015	2.2	31.5	61.8	4.4	2.7
2016	2.1	31.9	60.6	5.3	2.7
2017	2.5	32.3	62.4	2.9	2.7
2018	1.9	28.9	65.0	4.2	2.7
2019	2.5	31.3	60.2	6.0	2.7
2020	2.4	47.0	49.3	1.3	2.5
2021	2.5	38.2	57.7	1.6	2.6

주: 19세 이상 인구 기준

자료: KOSIS. (2022.5.16.e). 일반적으로 사람들을 신뢰하는 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출

### 3. 사회이동성

#### □ 본인세대 계층이동 가능성

- 본인세대의 계층이동 가능성에 대해 높다(매우 높다, 비교적 높다)고 응답한 비율은 최근으로 올수록 점차 감소하는 추세
  - 반면, 본인세대의 계층이동 가능성이 낮다(비교적 낮다, 매우 낮다)고 응답한 비율은 최근으로 올수록 점차 증가하는 추세

〈표 3-15〉 본인세대 계층이동 가능성

구분	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
매우 높다	3.1	3.2	3.1	2.1	2.3	2.0	2.3
비교적 높다	34.5	29.1	28.1	20.7	20.4	20.7	23.0
<b>비교적 낮다</b>	<b>34.2</b>	<b>41.1</b>	<b>39.2</b>	<b>41.9</b>	<b>44.5</b>	<b>44.1</b>	<b>41.1</b>
<b>매우 낮다</b>	<b>11.4</b>	<b>13.8</b>	<b>15.0</b>	<b>19.4</b>	<b>20.5</b>	<b>20.8</b>	<b>19.4</b>
모르겠다	16.8	12.8	14.6	15.9	12.3	12.4	14.2

주: 19세 이상 인구 기준

자료: KOSIS. (2021.11.17.a). 본인세대 계층이동 (19세 이상 인구), 사회조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SSSP242R&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSSP242R&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출

#### □ 다음세대 계층이동 가능성

- 다음세대의 계층이동 가능성에 대해 높다(매우 높다, 비교적 높다)고 응답한 비율은 최근으로 올수록 크게 감소하는 추세
  - 반면, 다음세대의 계층이동 가능성이 낮다(비교적 낮다, 매우 낮다)고 응답한 비율은 최근으로 올수록 크게 증가하는 추세

〈표 3-16〉 다음세대 계층이동 가능성

구분	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
매우 높다	5.1	4.1	3.9	3.1	3.0	2.7	3.4
비교적 높다	43.2	37.3	35.7	27.0	26.5	26.2	25.9
비교적 낮다	23.8	33.5	33.1	35.9	38.8	39.1	36.4
매우 낮다	6.0	9.2	9.7	15.5	16.2	16.4	17.4
모르겠다	21.9	16.0	17.6	18.6	15.5	15.6	16.9

주: 19세 이상 인구 기준

자료: KOSIS. (2021.11.17.b). 다음세대 계층이동 (19세 이상 인구), 사회조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SSSP244R&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSSP244R&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.

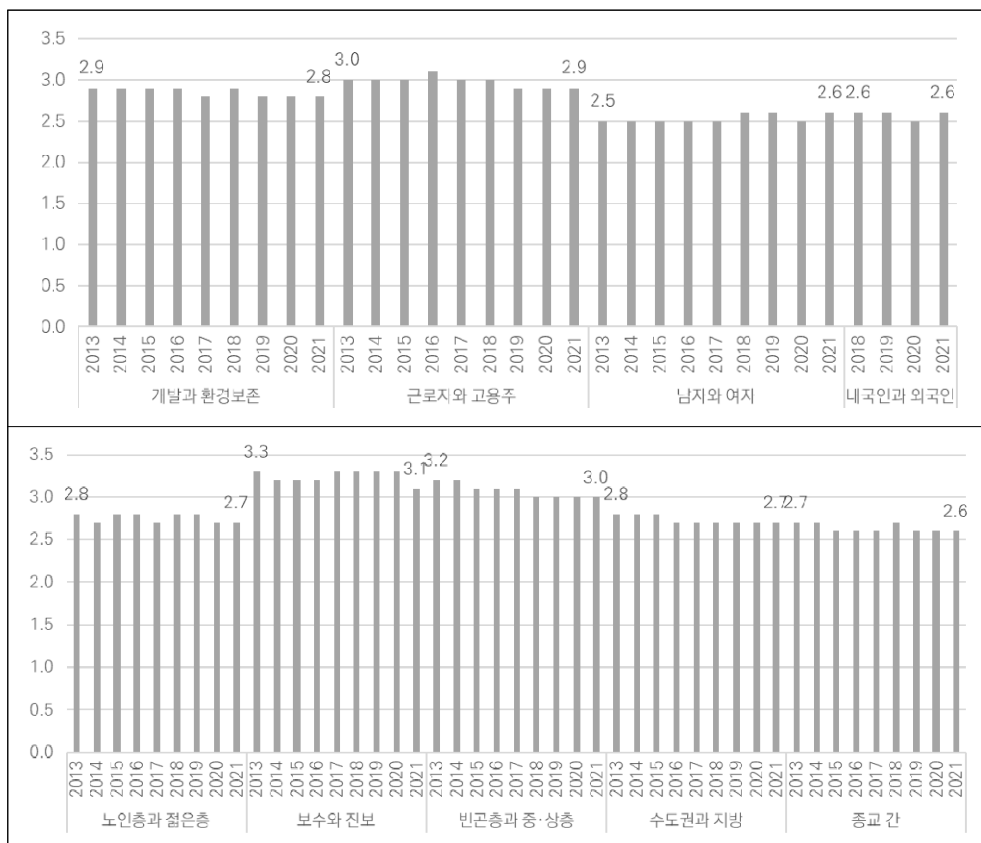
## 4. 사회갈등

### □ 유형별 갈등수준

○ 우리사회 유형별 갈등수준의 연도별 추이는 아래 그림들과 같음. 평균점으로 측정한 갈등 유형 중에서 근로자와 고용주, 보수와 진보, 빈곤층과 중·상층 간의 갈등이 높은 수준으로 나타나고 있음

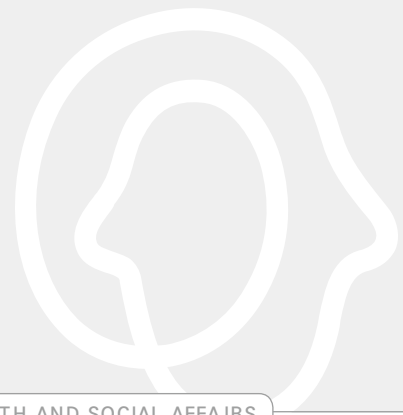
- 연도별 갈등 점수의 변화를 보면 근로자와 고용주 간 갈등은 2016년을 정점으로 하락하는 등 대부분의 유형이 연도별 등락이 있지만 최근 들어 하락하였음. 그러나 남자와 여자 간 갈등만은 최근 들어 그 점수가 상승했음

[그림 3-32] 우리사회 유형별 갈등 수준



자료: KOSIS. (2022.5.16.f). 우리 사회 갈등 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0049&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0049&conn_path=I2) 에서 2022.10.31. 인출





## 제2부

### 국민통합 국가전략 수립 방향

제4장 국민통합 국가비전과 전략 수립 방향

제5장 목표Ⅰ : 대전환의 시대, 갈등의 예방과 대응

제6장 목표Ⅱ : 성숙한 민주주의로 국민통합

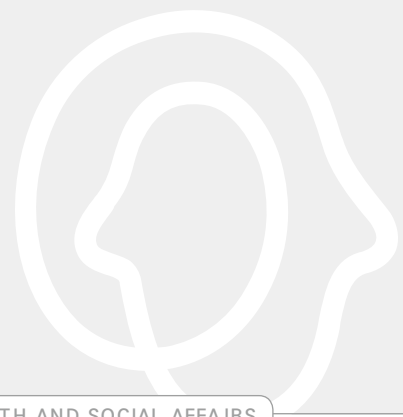
제7장 목표Ⅲ : 경제 양극화 완화와 지속가능한 산업생태계

뒷받침

제8장 목표Ⅳ : 모두를 위한 따뜻하고 행복한 사회

제9장 국민통합 기반 구축





## 제4장

### 국민통합 국가비전과 전략 수립 방향

제1절 국민통합위원회의 위상과 역할

제2절 국민통합 국가비전 수립 방향

제3절 국민통합 국가전략 수립 방향



## 제4장

## 국민통합 국가비전과 전략 수립 방향

### 제1절 국민통합위원회의 위상과 역할

- 국민통합위원회는 새 정부의 첫 “대통령 직속 자문위원회”로 2022년 7월 27일에 출범함
  - ‘자문위원회’는 “행정기관의 자문에 응하여 행정기관에 전문적인 의견을 제공하거나, 자문을 구하는 사항에 관하여 심의·조정·협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 행정기관”임(「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제2조(정의))
  - 자문위원회는 사회문제에 대응하여 정책의제를 형성하고 집행하는 데에 있어 행정부의 한계를 보완하는 국정 운영의 싱크탱크(think tank) 기능을 수행함
    - 미국의 연방자문위원회(Federal Advisory Committee), 영국의 사회적 배제위원회(Social Exclusion Unit) 및 사회적배제전문위원회(Social Exclusion Task Force), 프랑스의 국가공공토론위원회(Commission Nationale Du Debat Public), 유럽이사회의 유럽사회통합위원회(European Committee for Social Cohesion) 등 선진국에서도 개별 국가의 여건과 요구에 부합하는 자문위원회를 설치해 운영하고 있음
- 현 정부의 국정 비전인 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘사는 국민의 나라’를 이룩하기 위한 핵심 원동력으로서 ‘국민통합’을 강조한 바 있음
  - 이에 국민통합위원회는 사회 신뢰 수준을 높여 재도약의 기반을 확보하는 기제로서 갈등 문제를 다루기 위한 실행 가능하고 구체적 대안을 마련하고, 이에 대해 국민의 공감대를 확산하는 데에 운영방향을 두었음
  - 더욱이 담론 수준의 위원회 방식을 벗어나 실용적인 대안을 마련할 수 있는 문제해결형 위원회로서의 실질적 과업을 적시함

□ 국민통합위원회는 국민통합을 실현하기 위한 대통령의 자문에 응하기 위해 다음의 기능을 수행하기로 함(「국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조(설치 및 기능))

- 국민통합을 위한 기본 방향
- 국민통합을 위한 국가전략의 수립·변경 및 시행
- 국민통합에 관한 정책의 조정·평가 및 지원
- 국민적 통합가치의 도출 및 확산
- 국민통합 공감대 형성 및 문화 확산
- 사회갈등의 예방 및 해결
- 국민통합에 관한 의견수렴 및 소통 활성화
- 국민통합에 관한 법 제도의 제정·개정 및 폐지
- 국민통합에 관한 교육·조사·연구 및 모니터링
- 그 밖에 국민통합에 관한 사항으로서 대통령이 위원회에 자문할 필요가 있다고 인정하거나 위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

□ 국민통합위원회는 위원장을 포함해 국민통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간위원과 행정부의 정부위원으로 구성되어 상기의 기능을 수행함

- 민간위원은 전반적인 국민통합 기획, 정치와 지역, 경제와 계층, 사회문화의 4개 분야 분과위원회의 전문분야별 정책의제 형성과 수행 계획 수립을 위한 전문가 24명으로 구성됨
  - 시의성 있는 정책의제 발굴 시 필요에 따라 특별위원회의 위원을 위촉할 수 있음
  - 지역 단위의 화합과 통합 증진을 목적으로 지역협의회를 두고 있음
- 정부위원은 국민통합정책 실행을 위하여 기획재정부장관, 교육부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 중소벤처기업부장관 및 국무조정실장으로 구성됨

- 위원회의 업무 및 운영을 지원하기 위해 국민통합지원단이 설치됨
  - 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체, 관계 기관 등에서 파견된 공무원이나 민간 전문가로 지원단을 구성하여 전문성과 실행력을 담보하고자 함
- 현 정부의 국민통합을 위한 자문위원회로서 규정에 의해 2027년 5월 31일까지 존속하는 한시적 위원회임
- 갈등 완화를 위해 시급성과 파급성이 높은 정책 과제를 중심으로 기간 내 역량을 집중하여 국민이 체감할 수 있는 성과 도출이 요구되는 바임
- 갈등을 유발할 수 있을 것으로 예측되는 국정 사안에 대해서는 3~5년의 중장기적 미래 갈등 전망을 바탕으로 대응 및 출구 전략을 기획할 필요가 있음

## 제2절 국민통합 국가비전 수립 방향

### 1. 국민통합 국가비전: 하나되는 대한민국 우리나라 대한민국

- 국민통합위원회는 사회갈등 완화, 다양성 존중, 공동체 실현 등을 통해 국민통합에의 여정을 동행함으로써, 국민 누구도 고립되거나 좌절하지 않고 연대하여 하나될 수 있는 지속 가능한 대한민국을 지향함
- 이는 분열과 갈등, 격차를 주어진 조건으로 받아들이고 이를 완화하고 해소하며 관리하는 실천을 통해 국민통합의 가치를 실현하려는 의지를 표현한 것임
- 국민 한 사람 한 사람이 자신의 잠재력을 꽃피우고 실패하더라도 다시 일어날 수 있는 활력 있는 공정 사회를 위한 제반 기반을 조성할 필요가 있음
- 제약으로 작동할 수 있는 규제를 점검하고, 부처 칸막이를 넘나들어 융·복합적 관점에서 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색함
- 특히 뒤처지는 약자를 보듬는 따뜻한 공정 환경 마련에 앞서야 함

- 경제적 약자 등 전통적인 취약계층 이외 팬데믹이라는 새로운 사회적 위험을 겪으면서 사회 곳곳에서 홀로 해결할 수 없는 어려움을 겪는 사회적 약자 집단이 나타나고 있음
- 위원회는 이들을 찾아가고 적극적으로 대응하기 위한 실천 방안을 모색하기 위한 새로운 의제를 발굴하는 선도적 역할을 수행해야 함
- 사회통합위원회, 국민대통합위원회 이후 현 시점의 국민통합은 국민이 참여하는 상향식(bottom-up) 방식으로 비로소 구현할 수 있음
- 위원회는 온·오프라인의 다양한 경로에서 국민들의 목소리를 직접 듣는 소통 창구여야 함

## 2. 국민통합에의 시대적 요구 반영

- 국민통합위원회는 지속된 현상으로서 갈등과 분열, 격차에 대응하여 공감과 연대, 통합을 지향하며 국민통합의 여건과 실태에 기반을 두어 공정 사회를 향한 시대적 요구를 반영하고자 함
- 공정 한국을 바라는 시대적 요구는 과거로부터 이어지는 유산으로서의 국민통합 여건과 실태를 바탕으로 미래 한국이 나아갈 바를 지향하기 위한 공동의 소망임
- 제3장에서 진단한 바와 같이 다양한 분야에서 갈등이 심각한 수준으로 존재하는데, 국민통합 여건도 녹록지 않음
- 국민통합 여건과 실태 진단 결과를 바탕으로 국민통합에 대한 국민의 요구를 수용하며 정책 의제를 형성할 필요가 있음
- 정책 의제를 구현하기 위한 정책 과제를 도출하고, 단기 및 중장기 계획 수립과 함께 위원회를 중심으로 정부, 지방자치단체, 시민단체, 지역주민 등 다양한 주체가 참여함으로써 국민통합의 시대적 요구에 응답할 수 있음



### 3. 국민통합을 위한 미래 한국 방향성 제시

- 국민통합은 현재 직면하는 분열과 갈등, 격차에 대응하는 것이기도 하지만, 통합된 한국의 미래상을 지향하는 방향성을 담아야 함
- 제2장에서 국민통합의 개념을 정의하면서 보장된 기초생활을 바탕으로 다양한 개성을 가진 한 사람 한 사람이 유기적으로 연대하여 공존하고 상생하는 것을 국민통합의 개념상(像)으로 설정한 바 있음
  - 국민 누구도 뒤처지지 않도록 사회경제적 약자를 집중적으로 지원하여 기초생활을 보장함으로써 격차를 완화함
  - 국가 발전 과정에서 성장통으로서 필연적으로 발생할 수 있는 갈등을 등한시하기보다 합리적으로 관리하여 개인의 다양성을 존중함으로써 갈등과 분열을 봉합함
  - 이를 통해 국민 한 사람 한 사람의 삶이 생생하게 살아나 연대하고 하나되는 사회에 기여할 것으로 기대됨

## 제3절 국민통합 국가전략 수립 방향

### 1. 국민통합 국가전략 수립 원칙

#### 가. 국민통합 실태와 실행 과제의 정합성 확보

- 국민통합 국가 비전인 “모두가 꿈꾸고 함께 행복한 대한민국”을 실현하기 위해서는 표적하는 문제에 상응하는 정책 의제를 형성하고 실행 과제를 계획함으로써 정합성을 확보해야 함
- 이를 위해서는 갈등과 분열, 격차가 존재하여 국민통합 수요가 발생하는 상황을 찾고 진단해야 함

- 이를 위해서는 첫째, 국민의 삶 현장에서 국민통합이 요구되는 이야기를 청취해야 함
  - 국민 한 사람 한 사람이 경험하는 갈등 현안을 청취할 수 있는 현대판 국민신문고가 될 수 있음
  - 또한 지역을 기반으로 하는 현장을 찾아가고 다양한 사람들의 어려움에 대한 이야기를 청취함
- 둘째, 갈등과 분열, 격차의 실태를 주기적으로 진단하여 모니터링해야 함
  - 다양한 영역에서 나타나는 갈등의 실태를 주기적으로 모니터링하여 문제가 새롭게 발생하거나 심화하는 분야를 추적해야 함
- 국민통합에 대한 국민의 요구와 갈등 실태 진단을 바탕으로 갈등이 발생하는 지점에 대응하는 합리적인 실행 과제를 도출함
- 이 과정에서 전문가와 국민의 의견을 지속적으로 청취하여 국민통합 실태와 실행 과제 간 정합성을 유지하도록 함

## 나. 다(多)분야 복합 과제 도출 및 융복합적 대응

- 국민통합의 요구가 발생하는 갈등과 분열, 격차는 우리 사회의 다양한 장면에서 드러나고 있음
- 갈등이 복합적인 양상으로 발생함에 따라 융복합적인 문제해결이 요구됨
- 행정기관으로서 가지는 부처 칸막이의 한계를 극복하고 실질적 문제해결을 위해 다(多)분야 복합 과제를 도출하고 효과적으로 대응할 방법을 고안하여 국민통합을 위한 실질적 전략을 자문할 필요가 있음
- 이를 위해서 전문가 구성 및 갈등 현안 청취 시 배제된 집단을 포용하면서 다양성에 기반한 대표성을 확보함으로써 국민통합을 통해 지향하는 공존과 상생의 가치에 기여할 수 있음

- 위원회의 다(多)분야 복합 과제 도출 및 실질적 대응 노력은 개별 정부부처 및 유관 기관의 추진 과제를 아우름으로써 사회적 부가가치를 창출할 것으로 기대됨

#### 다. 국민통합으로의 여정에 동행하는 위원회

- 국민통합은 사실상 완성형이 없이 하나되어 가는 과정이라고 볼 수 있음
  - 위원회는 하나되는 사회를 향하는 과정에서 새롭게 발견하거나 심화되는 갈등을 적극적으로 관리하여 내재된 상처가 아물 수 있도록 치유자로 기능함
- 국민통합위원회는 누구도 뒤처지지 않고 하나되는 대한민국을 함께 향유할 수 있도록 국민통합으로의 여정에 동행하는 동반자의 역할을 수행해야 함
  - 위원회는 국민통합의 대상이자 주체인 국민이 참여하여 함께 담론을 형성하고 의제를 만들어갈 수 있도록 실질적 동행자로서 자리매김할 수 있음

#### 라. 국민통합 비전을 구현하기 위한 투트랙(two-track) 접근

- 국민 모두가 연대하여 하나되는 국민통합 비전을 구현하기 위해, 중장기 과제와 시의성 있는 단기 과제를 병행하는 전략적 접근이 필요함([부록 2] 참조)
- 대전환의 시대에서 다분야의 융·복합적 개입이 필요한 의제에 대해서는 3~5년의 중장기적 계획을 수립하여 단계적으로 대응
  - 합계출산율이 지속적으로 감소함에 따라 유소년 및 청년 인구 감소와 고령화 등 인구구조 변화는 지역소멸, 산업구조 재편 등 한국 사회 구조 전반에 지대한 영향을 미치고 있고 향후에도 지속될 것으로 예상됨
  - 기후 변화와 유가 불안정 등 에너지 수급에 대한 불안이 확대되고 있음
  - 부동산 가격 하락과 및 금리 인상으로 인한 가구 단위 금융 경색이나 임차인 및 임대인 간 갈등 또한 단기적으로는 해결하기 어려운 중장기 의제임

- 또한 사회갈등이 심화될 것으로 예측되는 단기 현안을 발굴하고 즉시 대응할 수 있는 체계 필요함
- 2023년은 재정추계를 토대로 국민연금 종합운영계획을 수립하는 해로 연금을 수급하는 현세대 중고령층과 미래 노후를 준비하는 청년층 간 세대갈등으로 왜곡될 가능성이 있음
  - 2023년 1월에는 초고령사회 진입을 앞두고 정년 연장 및 퇴직자 재고용 등의 안건을 포함한 “제4차 고령자 고용촉진 기본계획(안)”을 의결하는 등, 세대 간 대화와 합의가 필요한 시점임
- 또한 팬데믹 이후 전통적인 취약계층 이외 재난에 더 취약한 새로운 사회적 약자 집단이 나타나고 있음
  - 예를 들어, 사회적 관계가 단절된 고립과 고독사에 대한 문제 제기가 확대 되면서 연대와 공동체에 대한 갈망이 짙어지고 있음
  - 또한 유가 불안정으로 인하여 새로운 에너지 약자가 등장하고 있음

## 2. 국민통합 국가전략(안)

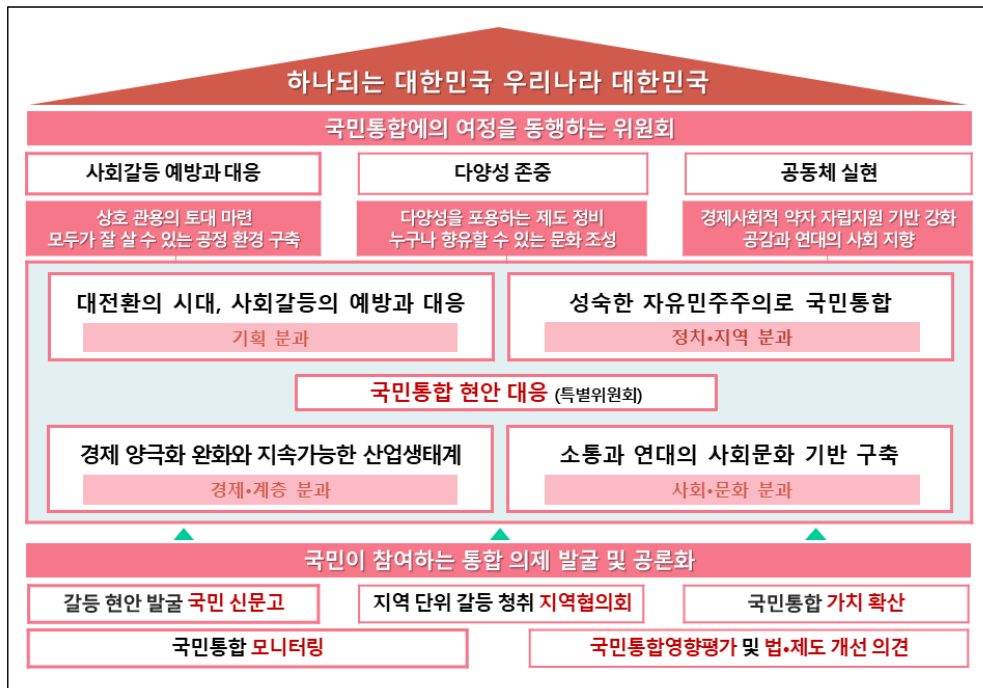
- 국민통합 국가전략은 국민통합 국가 비전인 “하나되는 대한민국 우리나라 대한민국”을 실현하기 위한 위원회의 향후 5년간 활동 방향을 제시함
- 이를 위해 사회 전반의 활력을 저해할 수 있는 갈등을 예방하고 대응함
  - 다른 사회 구성원을 이해할 수 있는 역지사지의 상호 관용 토대를 마련하며, 삶의 다차원적인 영역에서 모두가 잘 살 수 있는 공정 환경을 구축함
- 국민 누구나 함께 할 수 있도록 다양성을 존중하는 여건을 마련함
  - 사회 전반에서 다양성을 포용하기 위해 기존 규제와 제약을 검토하고 제도를 정비하며, 누구나 문화를 향유할 수 있도록 기반을 조성함
- 낙오되는 국민 없이 모두가 하나될 수 있는 공동체를 실현함
  - 경제사회적 약자의 어려움을 덜고 자신의 삶을 살 수 있도록 자립을 지원하는 촘촘하고 두터운 사회안전망을 강화하고, 국민 모두가 공감하고 연대하는

### 사회로 나아감

- 위원회는 국민통합으로의 여정을 국민과 동행하기 위해, 4개 전략별 전문성을 확보하는 분과위원회와 국민통합 현안에 직접 대응하는 특별위원회가 기능함
  - 기획 분과는 다(多)분야에 걸친 융·복합적 국민통합 현안에 대응하고 미래 사회 갈등을 예방하기 위한 종합적 역할을 수행함
  - 정치·지역 분과는 국민통합 비전을 실현하기 위한 도구로서 성숙한 자유민주주의로 진전하는 사회적 기반을 조성함
  - 경제·계층 분과는 경제 양극화 완화와 중산층 확대를 위한 현안과 지속가능한 산업생태계 형성을 위한 의제를 발굴함
  - 사회·문화 분과는 사회적 약자를 지원하고 문화적 다양성을 포용하는 저변을 확대함
  - 국민통합을 저해하는 현안에 대해서는 특별위원회를 통해 시의적절하고 적극적인 대응하도록 함
- 하나되는 대한민국을 향한 국민통합은 국민에 의해서야 유의한 것으로, 위원회는 무엇보다 국민이 참여하는 통합 의제 발굴과 공론화에 주력해야 함
  - 위원회는 국민의 삶에서 통합 현안을 발굴하는 현대판 국민 신문고이자, 지역 단위 갈등 상황을 청취하며, 국민들이 만들어가는 국민통합 가치를 확산하는 통로로 치유자의 역할을 수행할 것으로 기대됨
  - 또한 주기적인 국민통합 모니터링과 사회 전반의 국민통합영향평가를 통해 국민통합을 저해할 수 있는 갈등 현안 및 잠재적 사회갈등 요소에 대응하는 법률 및 제도 개선 의견을 작성함
    - 행정기관 및 지방자치단체, 시민사회와 국민 등 다종다양한 사회 주체가 참여하여 뒤처지는 이 없이 연대할 수 있는 하나되는 국민통합에 기여할 수 있는 여건을 구축함

- 단, 국민통합 실태 분석 및 정책 과제 수립 등 국민통합 국가전략을 수립함에 있어 잠재적으로 새로운 갈등을 유발할 가능성을 사전 배제하기 위해 전문가 및 당사자가 참여한 검토가 필요함

[그림 4-1] 국민통합 국가전략(안)



자료: 연구진 작성



## 제5장

### 목표 I : 대전환의 시대, 갈등의 예방과 대응

제1절 인구구조 및 기후변화 등에 따른 갈등 완화

제2절 세대 및 젠더 갈등 완화

제3절 공동체 복원 및 사회적 연대 강화





## 제5장

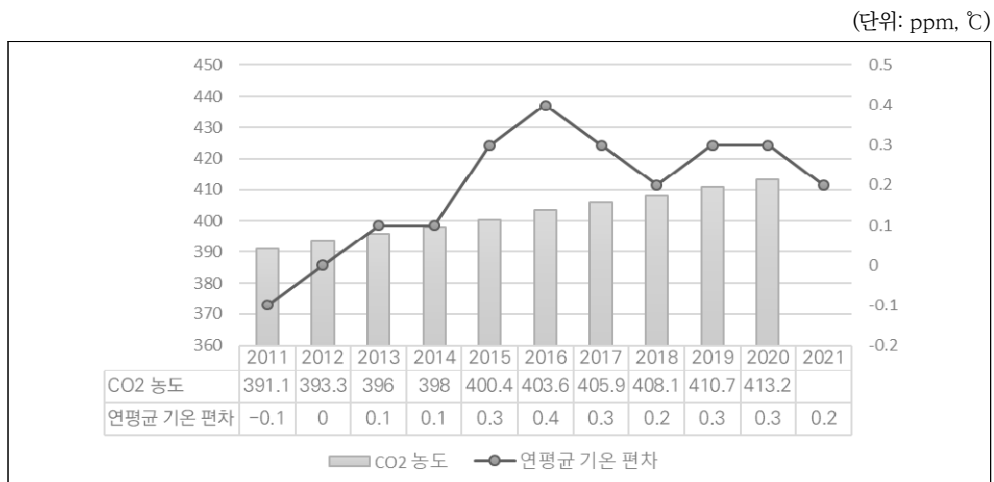
## 목표 I : 대전환의 시대, 갈등의 예방과 대응

### 제1절 인구구조 및 기후변화 등에 따른 갈등 완화

#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 기후변화는 필연적으로 이로 인한 신체적, 경제적, 사회적 영향을 더 크게 받는 계층을 야기하며, 이는 기후 불평등으로 축약됨
  - 구체적으로 해안지대 거주자, 산불 취약지역 거주자 등 지리적 취약계층, 에어컨 접근성이 떨어지는 독거노인, 농업 어업 종사자 등 사회경제적 취약계층, 그리고 아동 등 기후 영향을 더 심각하게 받는 미래세대가 기후약자로 분류될 수 있음
  - 기후위기로 인한 갈등을 해결하기 위해서는 인구구조, 사회경제적 상황에 따른 기후약자를 명확히 규정해야 하며, 이들을 위한 맞춤형 정책을 제시해야 함. 국민통합은 이러한 과정을 거쳐서 기후 불평등을 해소하는 노력이 됨

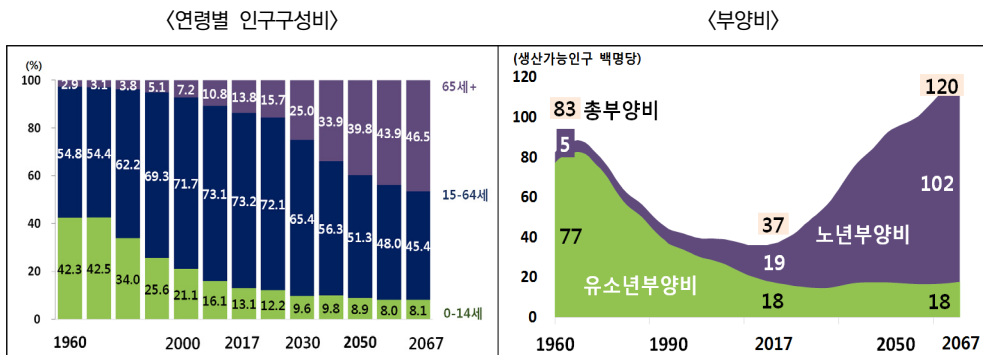
[그림 5-1] 전지구 기온편차와 이산화탄소 농도 비교(2011~2021)



주: 기상청, 종합 기후변화감시정보, 전지구 기온편차와 이산화탄소 농도 비교자료를 원자료로 함  
 자료: 김성아 외. (2022). 사회정책 성과 및 동향분석 기초 연구. 한국보건사회연구원

- 우리 사회의 갈등 중 가장 큰 줄기는 인구구조 변화에 따른 세대 간의 갈등으로, 국민통합의 주요 주제로 부각됨
- 우리 사회는 고령화가 급격하게 지속되고 있으며 이에 따른 사회의 경제적 압력이 점차 증가하고 있음
- 통계청 자료에 따르면, 15~64세 생산연령인구 비중은 2017년 73.2%에서 2067년 45.4%로 감소하고, 같은 기간 65세 이상 고령인구 비중은 13.8%→46.5%로, 0~14세 유소년인구 비중은 13.1%→8.1%로 감소할 전망이다
- 생산연령인구 1백 명당 부양할 인구는 2017년 36.7명에서 계속 높아져 2067년 120.2명까지 증가할 전망이다
  - 그중에서 생산연령인구 1백 명당 부양해야 할 노인인구는 2017년 18.8명 수준이고 2067년 102.4명 수준으로 부양인구의 대부분을 차지함

[그림 5-2] 1960~2067년 연령구성비 및 부양비



자료: 통계청. (2019.3.28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료, p. 2. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156323700> 에서 2023.1.30. 인출

- 최근 청년은 기존 세대에 비하여 취업난 등으로 인한 경제적 불안감이 매우 높다고 인식함. 청년층은 늘어나는 노년층에 대한 사회의 경제적 부담을 매우 심각하게 받아들이고 있음
- 세대 간의 갈등은 현재의 영유아, 청소년과 청년, 중장년, 노년의 인구구조에 따른 갈등뿐만 아니라 인구구조의 변화에 따른 갈등도 필연적으로 증가할 것임

- “세대 갈등”이 아니라 “인구구조에 따른 갈등”은 갈등의 당사자를 명확하게 규정하지 못할 수 있음
- 세대를 아우르는 참여하여 당면한 현재를 이해하고 미래를 준비하는 대화의 장에서 비로소 국민통합을 실현하기 위한 노력을 구체화할 수 있음

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

- 기후 변화에 대응하여 기후 불평등을 해소하고 기후약자를 보호하기 위한 사회 안전망이 필요함
  - 이에 따라 기후약자로 분류될 수 있는 취약계층이 삶의 기본적 조건인 에너지의 공급이 제대로 되지 못할 경우 삶의 위협에 놓이기 때문에 에너지복지에 대한 시대적 요구가 발생하였음
  - 현재 환경부를 중심으로 관련 계획 및 시책이 진행되고 있음
  - 국민통합의 관점에서는 법제도 정비, 체계적 지원대책 마련보다는 기반 마련 및 인식 변화가 선행되어야 할 것임
- 인구구조의 변화는 영유아뿐 아니라 노인층에 대한 돌봄의 필요가 급격히 늘어날 것을 의미함
  - 돌봄 사회로의 전환은 당장 통합의 의의가 있기가 어려울 수 있지만, 돌봄사회가 온전하게 자리 잡아야만 고령화 추세의 인구구조를 좀 더 균형 있는 인구구조로 되돌릴 여지가 있음
  - 따라서 장기적으로 인구구조의 압력 완화를 지향할 때 세대를 아우르는 통합이 가능할 것으로 보임
- 생산인구 감소와 교육혁신 및 교육현장 갈등 문제는 인구구조 변화에 따라 유발되는 사회문제임
  - 노동 환경과 문화가 더 이상 기존의 근로형태나 생산성을 지향하는 양상과

확연히 다른 형태로 변해가고 경제 저성장 상태가 새로운 정상상태로 자리를 잡는(New Normal) 동시에 인구구조 변화에 따른 사회적 비용 부담의 세대간 불평등을 초래해 사회 전반에 갈등을 일으킬 가능성이 높음

- 생산인구 감소에 대응하여 고용 및 근로형태의 다양성뿐 아니라 노동문화에 대한 다양성을 받아들이는 사회적 합의(consensus) 수립이 필요함

○ 교육현장 갈등에 대한 대응은 앞으로 점점 심화될 갈등을 미리 차단하면서도 교육혁신을 통해 미래 갈등을 완화하기 위한 학습과 공감대 형성의 장을 마련 한다는 점에서 의의가 있음

○ 초·중·고등학교 과정에서 사회 분야 숙의민주주의를 체화하는 프로그램을 운영 한다면 장기적으로 도움이 될 수 있을 것이라 판단됨

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

□ 국민통합을 위해서는 다양성과 대표성을 담보하는 다수의 시민이 참여하여 현재 처한 실태와 다가올 새로운 미래 시나리오를 있는 그대로 이해하고 공동 대응하기 위한 방안을 논의하는 숙의 과정이 필요함

○ 인구구조 변화에 따라 필연적으로 발생할 것으로 예측되는 다양한 양상의 갈등에 대한 이해와 대응 방안을 모색하기 위해서는 기본적으로 민주시민으로 성장할 수 있는 교육과 토론이 매우 중요함

○ 원자력 발전소와 관련하여 시도하였던 숙의민주주의의 과정을 상시적으로 시행할 수 있는 제도적 장치가 그 방안이 될 수 있음

○ 이 과정에서 갈등의 영향으로부터 자유롭지 않은 대상이자 갈등을 해소하기 위한 다양한 주체의 실질적 참여가 필수적임

- 예를 들어 기후위기의 가장 큰 피해자는 현재 자신의 목소리를 낼 수 없는 어린이, 영유아, 그리고 태어나지 않은 미래세대임. 청소년들은 이제야 조금씩 본인들의 목소리를 내고 있음
- 따라서 아동의 목소리를 받아들이고 이를 정책에 반영할 수 있는 소통 방안을 모색할 수 있음

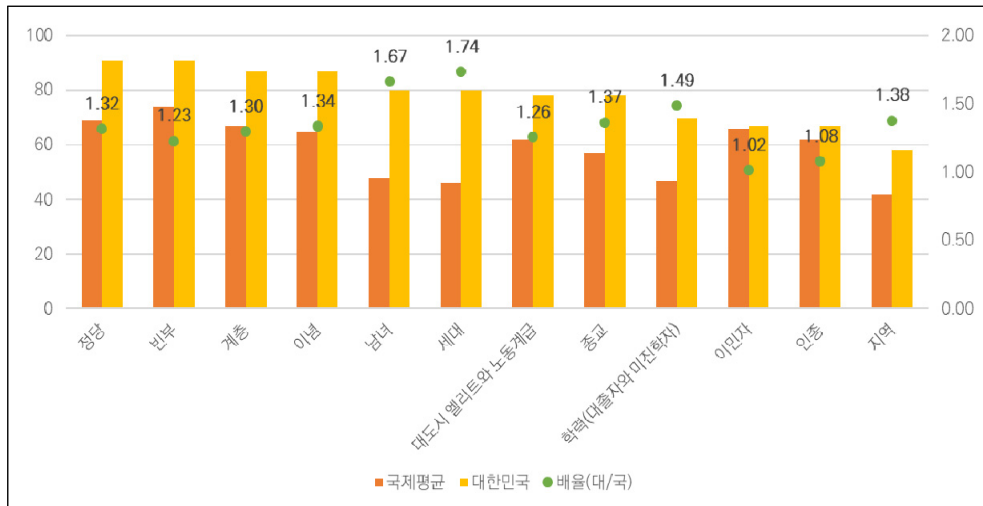
- 기후변화와 인구구조 변화 모두 장기적이고 구조적인 변화임. 다시 말하면, 장기적 관점에서 미리 대비하고 준비하지 않으면 실패할 가능성이 높음
- 따라서 장기적 대책을 수립하는 동시에 이 대책 안에 세대 간 형평성의 요소를 포함시킬 필요가 있음
- 예컨대 기성세대의 관심과 이해에 맞도록만 정책을 설계할 경우 후속 세대가 이에 대해 반발하거나 거부할 우려가 있음

## 제2절 세대 및 젠더 갈등 완화

### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 세대 및 젠더 갈등은 전통적인 계급갈등을 대체하는 새로운 정치적 균열로 꼽히고 있음
- 신복지정치 이론에서는 성, 세대, 종교, 인종, 민족 등 비계급적 균열 또는 복지 수급과 관련한 이해(interest)가 계급적 균열보다 중요해진 것으로 보고 있음
- 우리나라의 세대 갈등과 젠더 갈등은 국제적 기준으로 보면 상대적으로 심각한 수준임. 특히 세대와 젠더가 결합된 갈등 구조(예컨대, 청년세대 내 젠더갈등)는 최근 우리나라 국민통합 차원에서 상당히 중요한 이슈가 되고 있음
- Duffy & Skinner(2021.6.)가 네덜란드, 독일, 미국, 벨기에, 스웨덴 등 28개국의 주요 집단 간 갈등 수준을 집계한 자료에 따르면 ‘심각하다’고 응답한 비율의 국제평균 대비 우리나라의 배율이 가장 큰 항목이 세대 갈등(1.74배)과 남녀 갈등(1.67배)으로 나타나고 있음. 전체 평균 배율 1.35배와 비교 시 이들 갈등 수준이 우리나라에서 유독 심한 것을 알 수 있음

[그림 5-3] 주요 집단간 갈등 수준



자료: Duffy & Skinner. (2021.6.). Culture wars around the world: how countries perceive divisions. The Policy Institute of King's College London, Ipsos의 자료를 활용하여 저자 작성

○ 세대 간 관계(intergenerationality)는 상이한 세대 간 상호작용을 가리키는 용어인데, 여기에는 형평성, 이동성, 갈등(또는 충돌) 등이 포함됨. 세대 간 관계는 세대 간 격차에서부터 세대 갈등, 세대 간 충돌로 비화할 수 있음(Jaeger, 1985; 박재홍, 2010; 성경룡, 2015; 김문길 외, 2021, p. 148)

- 국민이전계정(NTA)으로 체계화 되어 있는 세대회계(generational accounting)는 세대별 사회부담과 수혜의 차이를 보여주는 수단임. 우리나라와 같은 인구구조 고령화가 심각한 나라에서는 세대회계를 통해 파악되는 세대 간 형평성 문제는 심각한 문제로 부각됨(Kotlikoff & Burnes, 2005; 김문길 외, 2021, p. 148)

○ 세대 간 갈등의 또 다른 문제는 세대 간 불평등 문제임. 우리나라뿐만 아니라 미국에서도 베이비부머와 밀레니얼 및 Z세대 간의 경제적 기회의 불평등이 사회통합의 위협 요인으로 부상하고 있음

- 베이비부머의 청년 세대에 대한 착취 구조로 보는 기브니(Gibney, 2017), 베이비부머가 사회계약을 파기하고 자신의 성공에 집중하면서 사회적 보호를 경시한다는 도프케와 질리보티(Doepke & Zilibotti, 2019), 그리고 국내

에서 386세대가 경제, 정치, 사회적 영향력을 발휘하는 강력한 이익세대로 변모했음을 비판하는 이철승(2019)의 문제의식도 이와 같은 맥락임

- 2008년 글로벌 금융위기에 따른 청년층의 고용상황 악화에 전반적인 경제의 잠재성장률 하락 기조가 더해져 오늘날 청년들이 ‘부모보다 가난한 세대’가 되었다는 진단도 세대 갈등의 위험신호가 되고 있음

○ 청년 세대 내에서 특히 심화하고 있는 젠더 갈등은 극단적인 혐오와 폭력의 형태로 발현되고 있어 국민통합의 측면에서 상당한 위협 요인으로 꼽힘

- 노동시장에서 좀처럼 좁혀지지 않는 성별 임금격차는 강건한 유리천장을 형성하고 있는 한편, 군 가산점 폐지 등 남성의 기회구조가 악화되고 있다는 남성 청년들의 불만은 고조되고 있는 형편임

□ 이와 같은 맥락에서 세대 및 젠더 갈등을 완화하기 위한 국민통합 방향은 우리나라의 가장 심각한 갈등 구조에 대응한다는 측면에서 커다란 의미를 가짐

○ 또한 세대 및 젠더 갈등은 당사자들 간의 갈등 완화와 같은 미시적 방법으로는 해결되기 어려운 우리 사회 전반의 구조적인 문제가 맥락으로 작동하고 있기 때문에 사회 전반의 불평등 구조를 개선하는 방향으로 접근할 필요가 있음. 따라서 세대 및 젠더 갈등은 국민통합의 핵심 목표로 설정될 필요가 있음

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

□ 먼저, 세대 간, 젠더 간 갈등 완화를 위한 실행 계획을 구상하는 데 있어서 현재 갈등 구조의 원인을 정확히 진단하는 것에서 출발할 필요가 있음

○ 현재 세대 간 갈등과 젠더 간 갈등에 대한 진단에서 불필요한 논쟁을 유발할 수 있는 지점들을 배제하고, 국민통합의 측면에서 정책적 함의를 끌어낼 수 있는 핵심적인 문제점들을 파악하는 것에서 출발할 필요가 있음

- 예를 들어, 세대 간 불평등을 지나치게 강조하면서 자칫 더 중요한 불평등 구조를 간과할 위험(사회문제의 책임을 특정 세대에 돌림으로써 계층 간 불평등 문제나 평균수명 증가와 같은 인구구조적인 문제를 간과할 위험이

있음)을 방지할 필요가 있음. 즉, 특정 세대나 특정 성의 책임으로 전가하는 것은 또 다른 갈등의 유발요인이 될 수 있으므로 특별한 주의가 필요함

- 따라서 정확한 실태진단을 위한 통계를 작성하고 엄밀한 분석결과를 토대로 해법을 모색할 필요가 있음. 이에 기존의 사회조사를 비롯한 관련 승인통계 작성에 있어서 중립적인 시각으로 문제를 찾을 수 있도록 조사설계를 추진할 필요가 있음

□ 둘째, 이와 같은 정확한 진단을 바탕으로 집단 간에 발생할 수 있는 이익경쟁의 구조를 혁파하고, 상호 win-win 할 수 있는 구조를 만들 필요가 있음

- 예컨대, 교육, 일자리, 복지, 문화 등의 영역에서의 집단 간 상호 침탈적인 경쟁 관계를 해소하고 협력적 관계를 통해 상호 효용을 증진시킬 수 있는 구조를 만들 필요가 있음
- 세대 간 불평등을 완화하기 위해서 전반적인 사회지출의 세대 간 배분 구조를 분석하고, 세대 간 사회지출 수요 변화에 대한 정확한 진단을 바탕으로 중장기적인 배분구조를 설계할 필요가 있음
- 젠더 간 불평등을 완화하기 위해서는 노동시장의 이중구조 완화의 커다란 방향성 속에서 1차 부문과 2차 부문에서의 성별 임금격차를 완화하기 위한 노동시장 정책을 적극 실행할 필요가 있으며, 교육과정에서 발생할 수 있는 학업성취 등에서의 성별 격차를 완화할 수 있는 교육개혁이 이루어질 필요가 있음

□ 셋째, 인식의 전환이 중요한 과제가 됨. 세대 간 불평등, 젠더 간 불평등 문제를 한 층의 귀책으로 돌리려는 경향을 경계하고, 불필요한 논쟁이 촉발되지 않도록 인식 전환을 위한 노력을 경주할 필요가 있음

- 특히, 세대 간, 젠더 간 갈등을 경쟁적으로 유통하면서 정치적, 경제적 이득을 취하는 집단(특히 정치권과 언론계)을 중심으로 올바른 인식을 가질 수 있도록 캠페인을 벌일 필요가 있음



### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

- 세대 간 갈등이나 젠더 간 갈등을 완화는 전반적인 국민통합 전략의 틀에서 추진될 필요가 있음. 이와 같은 전제로 세대문제와 젠더문제에 접근하는 별도의 전략을 다음과 같이 구상할 수 있음
- 첫째, 노동시장에서 발생하는 세대 간, 젠더 간 불평등 또는 갈등문제에 대응할 수 있도록 사회적 대화 기구에 세대별, 성별 참여기회를 균등하게 배분할 필요가 있음
- 둘째, 생애주기 대상정책(노인정책, 아동청소년정책, 청년정책 등)의 실행과 개편방안을 모색하는데 있어서 생애주기별 영향을 점검할 수 있는 구조를 마련할 필요가 있음(성인지 예산과 같은 생애주기 인지적 관점의 정책형성)
- 셋째, 불필요하거나 과도한 세대 간, 젠더 간 갈등 구조를 형성하고 유통시키는 행위에 대한 엄정한 모니터링 시스템을 마련하고, 적절한 제재가 가해질 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음
- 넷째, 국민통합위원회 청년 참여를 위한 가칭 ‘청년젠더균형위원회’를 설치하고, 동 위원회를 통해 청년 당사자들이 논의하고, 문제해결을 위한 대안을 제시하도록 하는 기회를 제공할 필요가 있음

## 제3절 공동체 복원 및 사회적 연대 강화

### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 공동체 복원과 사회적 연대 강화는 사회자본의 구성 요소 중 하나인 신뢰와 밀접한 관련이 있음. 신뢰의 제고는 사회적 합의 도출을 가능케 하고, 결과 수용도를 높일 수 있다는 점에서 공동체를 복원하고 사회적 연대를 강화시키는 동력으로 작동할 수 있으며, 이렇게 복원된 공동체와 강화된 사회적 연대는 국민통합을 가능케 하는 자원이 될 수 있음

- 사회자본에서 신뢰는 제도 신뢰와 시민들 간의 일반신뢰로 구분할 수 있음.  
제도신뢰는 중앙정부, 지방정부, 국회, 헌법재판소, 대법원, 검찰, 언론에 대한 신뢰를 의미하며, 일반 신뢰는 대부분의 사람들에게 대한 신뢰를 의미함
- 선행연구에 따르면 관대하고 보편적인 사회정책은 경제적 불평등의 완화, 사회적 이동성의 강화 등을 통해 신뢰를 포함한 사회자본의 형성에 긍정적으로 작용할 수 있다(Rothstein & Uslander, 2005)고 알려져 있음

□ 즉, 공동체의 복원과 사회적 연대가 강화되면, 위기 상황 봉착 시, 도움의 요청 또한 수월해 질 수 있으며, 민간과 공공 자원의 양과 질도 제고할 수 있게 됨

□ 나의 도움 요청이 받아들여질 것이라는 기대는 신뢰와 연대가 높을 때 가능할 수 있음. 도움을 희망하는 사람들은 사회참여 대한 의사도 높은 것으로 나타남(정세정, 김기태, 2022)

- 갑자기 큰돈이 필요할 때와 우울하거나 스트레스를 받을 때 모두 도움받기를 원하는 집단은 도움받기를 원하지 않는 집단에 비해, 도움받을 곳 유무와 관계 없이 사회의 부정이나 비리를 바로잡기 위한 참여 범주 모두에서 참여 의사가 있다는 응답 비율이 더 높았음(정세정, 김기태, 2022)

□ 즉, 신뢰 회복을 통한 공동체의 복원과 사회적 연대 강화는 사회참여와 국민통합을 제고하고, 이는 신뢰를 강화하는 선순환을 이뤄낼 수 있을 것으로 기대됨

□ 공동체 복원은 한국만이 당면한 과업은 아님. 미국 조 바이든 대통령은 2022년 크리스마스 연설에서 다음과 같이 말한 바 있음

□ “우리 정치는 너무 화나있고, 잔인하며, 편파적입니다. 그리고 우리는 서로를 이웃이 아닌 적으로 봅니다. 미국인이 아닌 민주당 또는 공화당으로 봅니다. 우리는 지나치게 분열되어 있습니다.”라고 언급함

- “*Our politics has gotten so angry, so mean, so partisan. And too often we see each other as enemies, not as neighbors; as Democrats*

*or Republicans, not as fellow Americans. We've become too divided.*"- The White House, December 22, 2022, Remark by President Biden in Christmas Address to the Nation

- 김기태는 김성아 외(2022)의 연구에서 Putnam & Garrett(2020)가 현대 미국 사회를 묘사하면서, 개인들을 묶어내고 연결했던 1960년대의 다양한 공동체가 있던 'We' 사회가 개인들의 사이가 멀어진 'I' 사회가 됐음을 언급함을 정리함
- 지금까지 살펴본 공동체 복원과 사회적 연대 강화의 문제에 있어, 중요한 쟁점 중 하나는 '방향성'임. '공동체', '복원', '연대'와 같은 용어들은 추상성이 높은 용어들이며, 추상성이 높은 용어들은 방향이 제시되지 않는다면 동상이몽이 될 수 있음. 이를테면 공동체가 일원성을 지향하는 공동체인지 다양성을 지향하는 공동체인지에 따라 정책 의제 실현을 위한 실행 계획이 달라질 수 있음
  - 이를테면 공동체에 있어 서양은 다양성(diversity)을, 동양은 일원성(unity)을 중요하게 생각하는 경향성이 있었는데, 이는 정체성의 다양성이 증가하고 있는 우리 사회에서 어떠한 공동체를 지향할 것인가에 대해 생각하는데도 어떤 모습을 지향할 것인가에 대해 생각해 볼거리를 제공함
  - 중국 시진핑 주석은 2023년 신년사에서 "내일의 중국의 힘은 단결에서 나옵니다. 중국은 국토가 광활하고 인구도 많고 사람마다 요구가 다를 수 있으며 같은 일에 대해 의견이 다를 수 있지만 이는 정상이며 소통과 협상을 통해 공감대를 형성해야 합니다. 14억 이상의 중국인이 마음과 힘을 하나로 모은다면 이루지 못할 일이 없으며 넘지 못할 고비가 없습니다. 양안해협은 한 가족입니다. 양안 동포가 함께 손잡고 나아가며 중화민족의 장구한 복지를 함께 만들기를 진심으로 바랍니다.(인민망 한국어판, 2023.1.1.)"라고 언급하며, 일원성을 강조함
  - 반면, 독일 올라프 숄츠 총리는 2023년 국정 방향의 하나로 "도시에 있든 시골에 있든, 나이가 많은 적든, 부유하든 덜 부유하든, 이곳에서 태어났든 이민자든 누구도 소외되지 않는 나라"를 제시하며 다양성을 강조한 공동체를 강조함(유호윤, 2023.1.4.)

- 다양성을 강조하는 공동체의 복원은 다양한 방식의 가구 구성, 성적 정체성, 이주민, 소수자 정책을 강조하는 것이며, 일원성을 강조하는 공동체의 복원은 전통적인 가족, 국가 중심의 공동체를 강조하는 것이라 할 수 있음
- 따라서 공동체의 복원은 어떠한 공동체를 지향하며, 복원하고자 하는가가 숙고되어야 정책 의제의 국민통합적 의의가 보다 뚜렷이 도출될 수 있을 것이며, 그에 따른 사회적 연대 강화방안도 이끌어 낼 수 있을 것임

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

- 앞서 언급했듯, 공동체 복원 및 사회적 연대 강화를 위한 실행 계획을 수립하기 위해 선행되어야 할 것은 공동체 복원에 대한 방향성 설정과 사회적 연대에 대한 조작적 정의이며, 이는 공동체 복원과 사회적 연대 강화를 위한 국가 개입의 정당성을 확보하고 역할 범위를 설정하기 위해 필요함
- 또한 실행 계획과 관련된 개념들에 대한 정리 작업이 필요함
  - 정책 의제, 실행 계획에서 논의되는 개념은 공동체, 연대, 고독사, 자살이며, 이와 가까운 개념들은 독거사, 고립, 외로움, 고독, 배제, 소외 등이 있음. 이러한 용어들은 아직 분명하게 구분되어 사용되지 않는 용어들로 정책의제를 분명히 하기 위해서는 국민통합위원회의 조작적 정의를 마련할 필요가 있음
  - 이를테면, 고독사와 자살은 관련 연구(송인주, 2016)에서 유사용어로서 언급된 바 있음
    - 자살: 자신을 방치한 죽음은 공간적으로 집안이 아닌 경우가 있고, 자신을 살해한 경우이므로 고독사의 과정과는 구별됨. 단, 집안에서 자살한 후 아무도 찾지 않아 시신이 부패한 경우는 고독사에 해당됨
    - 고독사: 1인 가구에 나타남 독거사이면서 고립사인 경우이며, 자살자 중에 홀로 방치된 죽음을 포함
      - 독거사: 혼자 살다가 죽음, 고립과 관련 없음

- 현재 제시된 정책의제는 크게 1) 자살 예방 제도 개선, 2) 가족구조 변화에 따른 갈등 대비, 3) 외로움·사회적 고립감 대처임. 이 세 가지 실행과제는 서로 명확히 구분되지는 않으며 장기적으로는 사회적 고립이라는 상위 의제를 설정하여 하위 의제로써 다룰 필요가 있겠음. 궁극적으로 목표로 뒤야 하는 것은 사회적인 고립 사례들을 신속히 발굴해서 자살과 고독사를 예방하는데 있기 때문임
- 현재 상황에서 정책 의제 실현을 위해 검토할 수 있는 실행 계획은 고독사와 자살 예방은 최근 지자체 연구기관과 국책연구기관에서 관련 연구가 실행된 바 있으며, 수행된 연구를 기반으로 후속 연구가 꾸준히 진행되어야 할 것임
- 고독사 문제가 사회에서 먼저 대두되어 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 하위 법령 수립지원 연구(차현숙 외, 2020), 고독사와 관련된 실태조사 설계연구(고숙자 외, 2021)가 수행되었고, 고독사 예방 실태조사(고숙자 외, 발행예정), 고독사 예방 및 관리 시범사업 모니터링 및 평가 연구(어유경 외, 발행예정)가 실시됨
- 연구의 차원에서는 생애주기별 고독사와 관련이 있는 위험요인들을 밝혀내고 있으며, 후속 연구를 통해 지속적으로 이러한 요인들을 밝혀내는 한편 대국민 홍보를 진행할 필요가 있겠음

〈표 5-1〉 생애주기별 고독사 위험요인

구분	내용
청년	직장/학업을 위한 시험준비 취업/실업으로 인한 스트레스 사회적 체념 자살 관련 행동
중장년	실직/은퇴(조기퇴직, 실직, 파산) 실직/은퇴로 인한 생활고 실직/은퇴 및 경제 관련 소외감 및 우울감 이혼 등으로 인한 가족관계 단절 간질환/당뇨/심장질환과 같은 만성질환 대인관계 기피 및 거부 알코올 의존 및 영양 불균형 자살관련 행동
고령	뇌심장질환 등 만성질환 및 질병 스트레스 사별 경제적 빈곤 차상위계층 (기초수급자보다 고독사 발생빈도 높음)

자료: 고숙자 외. (2021). 고독사 실태조사 설계연구. 보건복지부. 한국보건사회연구원

- 법적으로는 현재 고독사 예방 및 관리에 관한 법률(제17172호)이 2021년 4월 1일부터 시행되고 있고, 동법 시행령과 시행규칙도 2021년 4월 1일부터 시행되고 있음
- 법률적으로는 고독사와 무연고사 간의 통합적인 개념 정의를 마련하는 입법과 제가 남아있음(원시연, 2022)

〈표 5-2〉 고독사와 무연고사

고독사	무연고사
사망장소: 살던 곳 가족의 시신인수 물리적 고립 가까운 이웃의 발견	사망 장소: 살던 곳을 제외한 곳 지자체의 시신 처리(가족의 거부 포함) 물리적 고립 확인 불가 불특정 다수에 의해 발견

자료: 고숙자 외. (2021). 고독사 실태조사 설계연구. 보건복지부. 한국보건사회연구원

- 자살 충동시 자살 실천까지 드는 시간은 평균 10분임. 따라서, 자살 충동 생각이 들 때 개입할 수 있는, 개인이 찾아갈 수 있는 곳, 회신을 의무화해야 하는 공공기관을 확대할 필요가 있음(예: 정신과 응급실 마련의 필요성 등)
- 더불어 가족의 자살로 가족과 사별한 유족을 돕는 체계를 더욱 활성화할 필요가 있음. 보건복지부와 산하 재단법인 ‘한국생명존중희망재단’은 유족이 비슷한 처지의 다른 유족을 돕는, 이른바 ‘동료 지원 활동가’를 양성하고 있음
- 은둔 생활을 한 청년들이 은둔 청년과 가족들에게 필요한 서비스를 제공하는 사례를 활성화하는 사례들을 장려함(예: 안무서운 회사)
- 위기가구 발굴 및 복지, 주거, 고용, 법률 등 맞춤형 서비스를 연계하는 통합사례관리사의 역할 강화 및 업무 활성화와 안전 확보를 위한 인력 및 권한 확대가 필요함
- 외로움과 사회적 고립감을 초래하는 심리적, 사회적 요인 발굴
  - 사회적 고립감이 OECD국가 중 가장 높은 것으로 나타나고 있으나 각 문화적 맥락에 따라 사회적 고립감 측정 문항의 의미는 다를 수 있어, 이와 관련된 연구 필요

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

- 사회적 고립, 고독사, 자살 문제에 대한 지역사회 차원의 공론화
- 일반인들을 대상으로 고독사, 자살에 대한 사회인식 모니터링
  - 인식조사를 주기적으로 수행하여 고독사 및 자살에 대한 문화적 요인의 영향 탐색 필요
- 대국민 조사에서 어떠한 공동체(일원성 vs. 다양성)를 지향해야 할 것인지에 대한 조사내용을 포함
- 연대 강화를 위해, 어디까지 노력할 수 있는지, 국가의 책임은 어디까지 있는지를 포함







## 제6장

### 목표 II: 성숙한 자유민주주의로 국민통합

제1절 상호 관용의 정치문화 토대 마련

제2절 다원민주주의를 위한 정치제도 개선

제3절 지역갈등 해소와 풀뿌리 민주주의 강화



## 제6장

## 목표II: 성숙한 자유민주주의로 국민통합

### 제1절 상호 관용의 정치문화 토대 마련

#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

##### □ 정치문화와 국민통합

##### ○ 정치문화는 널리 인식된 정치에 대한 태도·신념·감정의 방향을 의미

- 정치문화는 정치과정에 질서와 의미를 부여하며, 정치체제에서 행동을 규율하는 규칙을 설정하는 기능을 담당
- 개인, 역사, 전통의 상호작용 결과로서 정치문화는 공동체의 가치와 규범을 의미하며, 정치제도의 작동 결과를 좌우할 수 있다는 점에서 중요

##### ○ 국민통합의 기본 전제는 서로 다른 입장을 가진 집단 간의 공존

- 경쟁 집단을 적으로 인식하고, 청산 대상으로 취급하는 갈등의 정치가 증폭되는 상황은 국민통합에 부정적 요인으로 작용
- 획일성과 독점이 아닌 다양성과 공존을 중시하는 정치문화는 정치의 갈등 관리 기능의 회복을 통한 국민통합에 기여

##### ○ 통합적 정치문화의 핵심 기반은 상호 관용

- 관용(toleration)이란 자신의 신념이나 기호에 따라 타자를 억압하는 등의 영향력을 행사할 수 있음에도 불구하고, 이러한 권력 행사를 하지 않고 공존을 인정하는 것
- 개인의 자유와 권리 보장, 민주적 절차 등을 기반으로 하는 자유민주주의의 핵심 가치는 '다원성'과 '상호 관용'
- 국민통합을 위해서 갈등, 격차, 혐오, 그리고 극단적 이분화 경향을 극복할 수 있는 자유민주주의 정착이 중요하며, 이를 위해서 다양성과 공존을 중시하는 상호 관용의 정치문화 형성이 핵심과제

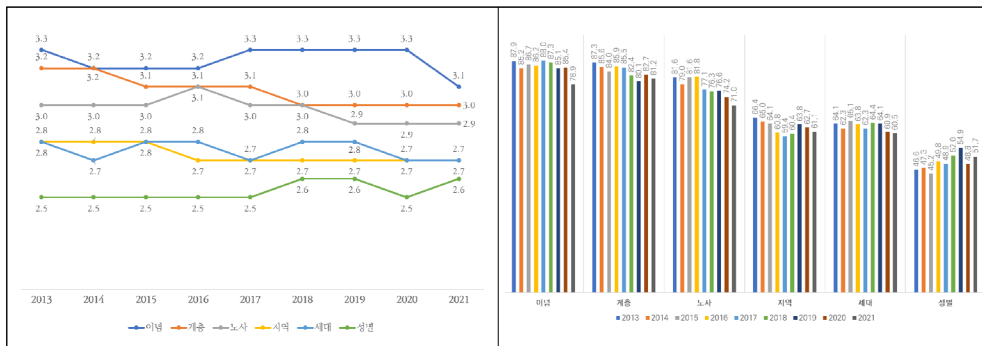
## □ 사회갈등 양상과 인식

○ 우리 사회의 갈등 수준은 전반적으로 높다고 할 수 있으며, 특히 이념 갈등과 계층 갈등이 상대적으로 높은 수준으로 나타남([그림 6-1] 참고)

- 2021년도 사회통합조사 결과에 따르면, 사회갈등 정도는 이념(보수와 진보) 갈등이 4점 만점에 3.1점으로 가장 높고, 다음으로 계층(빈곤층과 중·상층) 갈등이 3.0점, 노사(근로자와 고용주) 갈등이 2.9, 지역(수도권 대 지방) 갈등과 세대(노인층과 젊은층) 갈등이 각각 2.7점, 그리고 성별(여성과 남성) 갈등이 2.6점 수준을 보이고 있음

[그림 6-1] 사회갈등 정도<sup>1)</sup>와 심각성 인식 비율<sup>2)</sup>

(단위: 점, %)



주: 1) 사회갈등 정도는 4점 척도이며, 점수가 높을수록 갈등이 높다는 것을 의미

2) 심각성 인식 비율은 해당 사회갈등에 대해서 '약간 심하다'와 '매우 심하다'라고 응답한 비율을 합산한 결과임  
자료: 한국행정연구원, (각년도), 사회통합실태조사

- 2021년도를 기준으로 사회갈등이 '약간 심하다'와 '매우 심하다'라고 응답한 사람의 비율은 계층 갈등 81.2%와 이념 갈등 78.9%로 약 80% 수준에 달하며, 노사 갈등은 71.0%, 지역 갈등은 61.1%, 세대 갈등은 60.5%, 그리고 성별 갈등은 51.7%가 갈등이 심하다고 인식하고 있음
- 2020년과 비교하여 2021년에 이념 갈등과 계층 갈등은 소폭 감소하였으나, 여전히 높은 수준을 보이고 있음

○ 이념 갈등과 계층 갈등의 표출은 정치적 지향성에 대한 균열로 연계되고 있다는 점에서 다른 영역에 비해서 정치 갈등이 상대적으로 높은 것을 알 수 있음

○ 이념 갈등은 정치 양극화로 연계될 수 있으나, 경험적 근거는 다소 미약함

- ‘중도 성향의 유권자 비율’과 ‘이념 성향과 일치하는 정당을 지지하는 유권자 비율’의 변화를 통해 정치·이념 양극화와 정파적 배열을 구분할 수 있음
  - (정치·이념 양극화) 중도 성향의 유권자 비율이 줄어드는 동시에 이념 성향과 일치하는 정당을 지지하는 비율이 높아지는 경우
  - (정파적 배열) 중도 성향의 유권자 비율은 변화가 없으나, 이념 성향과 일치하는 정당을 지지하는 비율이 높아지는 경우
- 유권자 차원에서 나타나는 양극화 현상은 이념 양극화가 아닌 정파적 배열로 보는 것이 타당할 것임(하상응, 2022, pp. 332~338)
  - 무당파 중에서 이념적으로 중도인 유권자의 비율이 꾸준히 증가
  - 진보정당 지지자와 보수정당 지지자 중에서 스스로 이념적으로 중도라고 생각하는 유권자의 비율은 일정 수준을 유지
  - 진보정당 지지자 중에서 이념적으로 진보 성향인 비율과 보수정당 지지자 중에서 이념적으로 보수 성향인 비율이 지속적으로 증가 추세를 보임

#### □ 사회갈등 해소를 위한 노력

○ 우리 사회의 중요 주체들이 사회갈등 해소를 위하여 얼마나 노력해 왔는가에 대해서는 평균 이하의 점수를 주고 있음([그림 6-2] 참고)

- 사회갈등 해소를 위하여 노력한 정도를 5점 척도에 따라 평가한 결과를 보면, 전반적으로 3점 이하의 점수 분포를 보이고 있음
- 다만, 2019년 이후에는 점수가 다소 높아지는 추세로 사회갈등 해소 노력에 대해서 평균 정도의 점수로 평가하고 있음

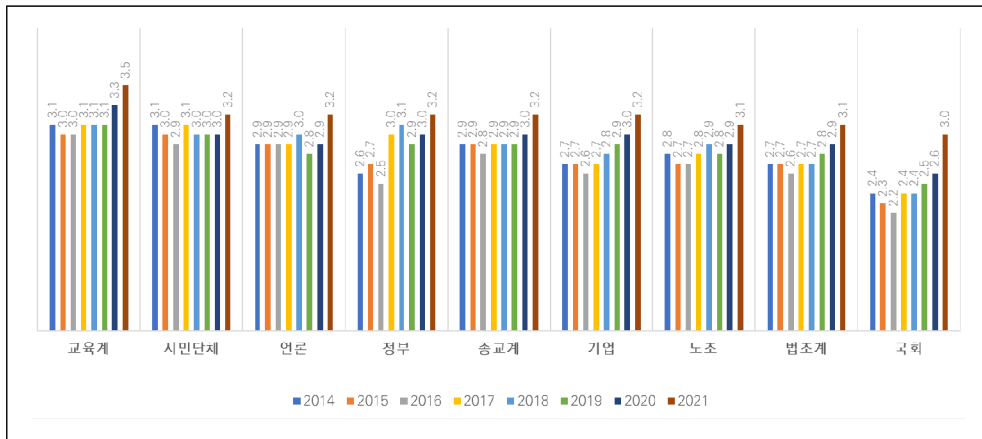
○ 사회갈등 해소와 관련하여 국회(정치권)의 역할이 가장 미흡한 것으로 평가

- 사회갈등 해소를 위해서 가장 많은 노력을 하는 집단은 교육계라고 인식하고 있음
- 교육계 다음으로는 언론, 정부, 그리고 종교계의 노력에 대해서 비교적 긍정적인 평가를 하고 있음

- 기업, 노조, 법조계 그리고 국회의 사회갈등 해소 노력에 대해서는 상대적으로 부정적으로 평가하고 있으며, 특히 국회의 가장 미흡한 것으로 인식

[그림 6-2] 사회갈등 해소를 위한 집단별 노력 정도에 대한 평가<sup>1)</sup>

(단위 : 점)



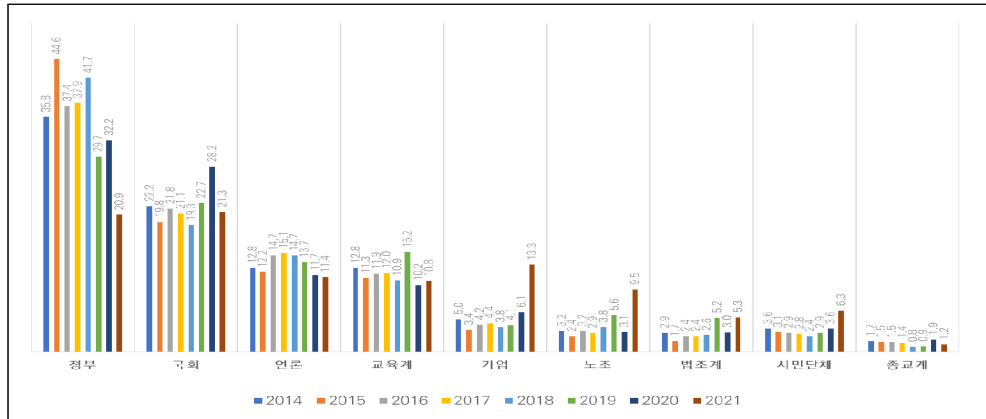
주: 1) '전혀 노력하지 않는다'(1점) ~ '매우 노력한다'(5점)로 응답한 결과의 평균값  
 자료: 한국행정연구원, (각년도), 사회통합실태조사

#### ○ 사회갈등 해소와 국민통합을 위해서 정부와 국회의 중심적 역할을 담당해야 한다는 인식

- 정부의 역할이 가장 중요하다고 1순위로 선택한 비율은 2014년에 35.8%이며, 2018년까지 약 40% 수준을 보이고 있음
- 정부 다음으로는 국회의 중심적 역할을 해야 한다고 보고 있으며, 2018년 이후에는 1순위 비율이 다소 높아져 2021년에는 가장 높은 비율을 보임
- 정부와 국회 다음으로는 언론과 교육계가 중심적인 역할을 담당해야 한다고 인식하고 있음
- 2018년 이전에는 정부의 역할이 압도적으로 중요한 것으로 인식하였으나, 2019년 이후에는 정부와 국회의 중심적 역할을 인정하면서도 1순위 비율의 편차가 축소되고 있음

[그림 6-3] 사회갈등 해소와 국민통합을 위해 중심으로 역할을 해야 할 집단<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 우리 사회의 갈등을 해소하고 통합을 위해 중심적 역할을 해야 할 집단은 무엇이라고 생각하는지에 대해 1순위에 응답한 사람들의 비율임

자료: 한국행정연구원, (각년도), 사회통합실태조사

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

### □ 정치 영역의 미래 변화 예측

#### ○ 상호 관용의 정치문화 토대 마련을 위한 주요 실행과제 도출

- 상호 관용의 정치문화라는 정책 의제 실현을 위한 실행과제는 미래 예측 변화를 기반으로 도출
- 정치 영역의 미래 변화 예측과 예측 결과에 따른 대응책이 실행과제에 해당

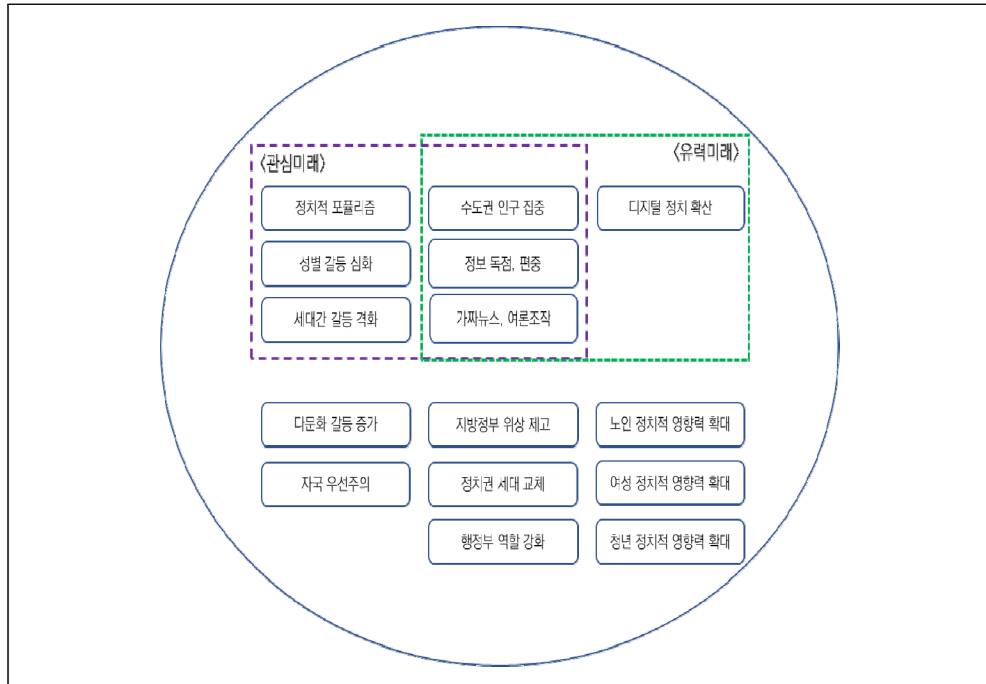
#### ○ 미래 예측은 목적과 시간적 범위에 따라 다양한 방법을 활용할 수 있으며, 여기에서는 2021년의 미래 예측 결과를 활용(정홍원, 김예슬, 김기태, 최혜진, 홍성주, 2021, pp. 67~90)

- 비교적 단기간에 구체적인 변화를 예측을 위해서 전문가 패널 구성하여 델파이 조사를 결과를 활용하고자 함
- 델파이 조사는 전문가 패널을 대상으로 총 3차에 걸쳐 실시
  - (1차: possible futures) 향후 10년 동안 일어날 수 있는 이벤트를 제시
  - (2차: plausible futures) 1차 결과 피드백과 발생 가능성 판단

- (3차: concerned futures) 2차 결과 피드백과 대응의 우선순위 판단
  - 전문가 패널은 경제, 사회, 복지, 보건, 행정, 환경, 과학기술 등의 분야 전문가로 구성하였으며, 총 3차의 델파이 조사를 모두 완료한 사람은 38명임
- 전문가 패널 대상의 델파이 조사를 통해 도출된 향후 10년간 정치 영역의 미래 변화 예측의 결과는 [그림 6-4]와 같이 요약할 수 있음
  - 정치 영역에서 발생할 수 있는 주요 이벤트는 15개로 정리할 수 있으며, 이를 가능 미래(possible futures)라고 할 수 있음
  - 노인·여성·청년의 정치적 영향력이 확대될 것, 성별·세대·다문화 갈등이 커지고, 정치적 포퓰리즘과 가짜뉴스 등이 증가할 것으로 예측
  - 2차 델파이 조사 결과를 분석하여 발생가능성이 상대적으로 높은 유력 미래(plausible futures)에 해당하는 4개 이벤트를 도출
  - 수도권 인구 집중 가속화, 디지털(온라인) 활용 정치의 증가, 정보 독점과 편중, 그리고 가짜뉴스 증가 등이 유력 미래에 해당
  - 또한 15개 이벤트 중 대응의 우선순위가 높은 6개의 이벤트는 관심 미래(concerned futures)로 분류할 수 있으며, 이러한 이벤트는 주로 부정적인 결과로 연계될 가능성이 높음
- 실행과제 및 계획은 발생 가능성, 파급효과, 대응의 우선순위를 중심으로 고려
  - 유력 미래와 관심 미래에 해당하는 이벤트를 중심으로 검토하는 동시에 가능한 미래 전반을 분석하는 것이 필요
  - 또한, 이전과 구별되는 새로운 양상의 변화에 주목해야 할 것임



[그림 6-4] 향후 10년간 정치 영역의 미래 변화에 대한 예측



자료: 정홍원 외. (2021). 미래사회 변동이 사회복지 영역에 미치는 영향과 변화 예측 연구: 영향 변수 도출과 시나리오 작성을 중심으로. 한국보건사회연구원, pp. 67-90의 미래 예측 결과를 토대로 연구진이 작성

#### □ 정치 영역의 미래 변화

##### ○ 발생 가능성과 대응 필요성이 상대적으로 높은 미래 변화에 주목 필요

- 발생 가능성이 높은 4개의 유력 미래(plausible futures)와 대응 필요성이 높은 6개의 관심 미래(concerned futures)가 중복되는 이벤트는 '수도권 인구 집중', '정보 독점과 편중', '가짜뉴스, 여론조작 증가' 등 3개임
- 이러한 미래 변화는 투표권자의 지역적 분포 변화, 디지털 정치의 확산과 더불어 정보의 왜곡 가능성, 다양한 갈등 증가에 대한 대응 등이 중요한 과제임을 의미하는 것임

##### ○ 향후 우리 사회의 정치적 변화를 가능 미래, 유력 미래, 관심 미래 등의 이벤트를 중심으로 정리하면, 기존의 변화 추세가 유지·강화되는 양상과 새로운 변화의 추세라는 2가지로 요약할 수 있음

- 기존 변화 추세의 유지·강화로는 노인과 여성의 정치적 영향력 확대, 성별·세대 갈등의 심화 등이 대표적이며, 이외에도 정치권 세대교체와 수도권 인구 집중 역시 인구구조 변동 추세가 유지·강화의 결과에 해당
- 새로운 변화 추세로는 비대면 및 온라인 영역의 디지털 정치의 확산, 그리고 청년의 정치적 영향력 확대를 들 수 있으며, 이는 정치적 포퓰리즘과 사회 갈등을 심화시키는 요인으로 작용할 개연성이 있음

#### □ 비대면·온라인 기반의 디지털 정치 활성화와 정치 팬덤의 본격적 등장

##### ○ 디지털 정치의 등장 및 확산은 긍정적 측면과 부정적 측면이 모두 공존

- 정치 무관심 계층을 중심으로 새로운 형태의 정치참여가 증가할 수 있으며, 인터넷 기반 정보 유통과 정치적 의견 표출 등의 긍정적 효과를 기대
- 반면에 부정확한 정보의 인위적 생산과 유포, 극단적 형태의 팬덤정치 출현은 민주주의에 새로운 위협으로 작용할 가능성이 상존

##### ○ 온라인 투표, 인터넷을 활용한 의견 표출 등 디지털 정치의 확대는 지속될 것으로 예상되는 상황에서 팬덤정치의 부작용을 최소화하고, 건전한 정치문화 확립과 자유민주주의 성숙에 기여하는 방안 모색이 필요

#### □ 청년층의 정치적 영향력 및 정치참여 욕구의 증가

##### ○ 청년층은 전통적으로 정치적인 관심과 참여 욕구가 크지 않은 집단으로 인식됐으나, 디지털 정치의 확대와 맞물려 적극적 의사 표현 및 영향력 있는 정치적 세력으로 등장하고 있음

- 청년 정치는 낯선 주제는 아니지만, 여전히 정치 주체가 아닌 득표를 위한 설득 대상으로 인식하는 추세
- 청년 문제가 주요 정치 쟁점으로 등장하지 못하고 있으며, 청년세대의 제도 정치 진출도 부진한 상황

##### ○ 청년 문제는 세대 갈등과 성별 갈등을 모두 포괄하는 핵심 이슈

- 청년층의 정치참여 활성화와 청년대표를 확대하는 방안에 대한 고려

- 또한 세대, 성별 갈등 완화를 위한 자원 (재)분배 문제인 교육, 일자리, 주거, 사회보장 등 주요 정책분야의 실질적인 내용을 다룰 필요가 있음

#### □ 정치의식 및 태도에 대한 광범위한 기초조사와 연구

- 디지털 혁명, 산업구조와 노동시장의 구조적 변화, 저출산과 고령화에 따른 인구 구조의 변동, 1인 가구 증가 등 경제·사회적 환경 변화는 정치의식과 태도의 급격한 변화로 연계되는 양상을 보이고 있음
  - 보수와 진보라는 정치 구도는 세대와 지역 분포에 의해서 설명됐으나, 이러한 정치 성향과 의식은 근본적인 변화의 조짐을 드러내고 있음
- 정치의식과 태도에 대한 기존 조사는 정당 및 후보자에 대한 지지율 중심의 중계 방송 방식에 치중되어 있으며, 사회조사(통계청)와 사회통합조사(한국행정연구원)에서 일부 파악이 가능
  - 우리 사회구성원들의 정치적 성향, 인식 및 태도 등에 대한 포괄적인 조사가 필요하며, 상호 관용과 공존을 중시한다는 맥락에서 사회갈등의 원인, 전개 양상 및 정도에 관한 내용을 포괄하는 조사가 되어야 할 것임
  - 보수, 중도, 진보뿐 아니라 새롭게 등장하는 세계화, 이주민, 소수자에 대한 인식과 태도의 분화에 주목할 필요
- 정책이나 사회현상에 대한 인식의 균열이 일어나는 지점과 균열이 영향을 미치는 사회, 인구, 경제, 정치적 요인에 대한 판별이 필요

#### □ 거대 담론과 근본적 문제해결을 위한 종합적·장기적 전략 모색

- 우리 사회는 급속한 산업화와 민주화를 성공적으로 달성한 국가이며, 디지털과 4차 산업혁명 시대에도 뒤처지지 않은 선진국으로 성장하고 있음
  - 지역, 세대, 계층, 성별 갈등의 지속적 증가, 전통적인 가족구조 및 공동체의 붕괴는 우리에게 근본적인 변화와 구조적 전환을 요구
  - 우리 사회의 정체성에 대한 진지한 고민과 거대 담론이 그 어느 때 보다 절실하게 필요한 시점

- 통합적 그리고 균형적 시각에서 새로운 가치를 모색하는 차분한 노력이 필요
  - 자유와 평등, 효율과 공정, 경쟁과 안정이 상호 대립적 지향성이 아니며, 수레의 양 바퀴와 같이 모두 필요한 가치라는
- 자유와 연대의 로드맵은 파편화된 논의에서 탈피하여 '자유 없는 안정은 노예와 같고, 안정 없는 자유는 혼돈의 상태'라는 자유 안정성의 가치에 집중
- 우리 사회 거대 담론의 하나로 통일문제에 대한 고민과 기반 조성 노력은 반드시 포함되어야 할 추진 과제

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

#### □ 팬덤정치와 민주주의

- 팬덤정치의 부작용을 줄일 수 있는 정치적 리더십 차원의 대책 도출이 핵심
  - 팬덤정치는 부작용도 크지만, 반면에 정치에 대한 관심과 참여를 높이는 순기능도 존재
- 규제 중심의 대책도 필요하지만, 긍정적인 활용과 인식 전환을 유도할 수 있는 대책을 보다 중시할 필요가 있음
  - 소셜미디어, 온라인, 가상 공간의 역할 확대는 필연적 변화 추세임을 인정하고, 이에 대한 평가와 새로운 인식이 필요
  - 다양성과 다원주의, 시민 민주주의 교육의 강화가 중요하며, 공론화의 추진을 병행하는 전략을 수립
- 새롭고 획기적인 대안을 모색하는 것 보다 이미 알고 있는 방안을 실천하는 것이 시급하며 중요한 과제
  - 기존에 제시된 그리고 논의되고 있는 해결방안이 실제로 도입될 수 있도록 여론을 환기하고, 지지를 얻는 것이 선결되어야 할 것임
  - 법률 개정을 동반하는 제도 개편은 광범위한 지지 없이 현실화 불가능

### □ 청년의 대표성 확보

- 여러 가지 방안이 제시되고 있으나, 다분히 의례적이고 산발적인 양상을 보임
  - 젊은 연령층의 국회의원이 등장한다고 해서 청년층의 이해가 대변되는 것은 아니며, 투표 참여와 같은 유권자 행동이 활성화되는 기반 조성에 중점
- 또한 청년을 유권자로 인식하여 득표 전략의 차원에서 접근하는 것은 한계가 있으며, 정치 주체로 인정하는 보다 과감하고 혁신적인 아이디어가 필요
  - 청년의 대표성과 민주주의 미래를 고민한다면 우리 사회에 존재하는 위계성과 가부장적 사고를 제거하려는 노력이 필요
  - 구체적인 목표치를 설정하고, 연차별 달성 계획 도출이 필요할 것임

### □ 거대 담론과 공론화 의제의 실현

- 정책의제 구현은 정치권과 국회, 대통령 등 책임 있는 주체들의 의지가 관건
  - 정치 양극화가 심화되고, 정치적 리더십이 사회갈등을 대처에 실패하는 경우에 초래되는 결과에 대해서 지속적인 관심이 필요
  - 국민통합 의제와 관련한 정책에 대한 국민의 관심과 지지를 위한 여론을 환기시키는 노력이 병행되어야 함
- 제도 개선과 의제 실현 방안에 대해 숙고하고 선택할 수 있도록 시민교육, 민주주의 교육의 확대가 필요
  - 투표 연령도 하향 조정으로 고등학생도 참정권을 보유하고 있으며, 정당 활동을 할 수 있는 상황이지만 학교 교육은 물론 시민교육과 민주주의 교육은 매우 빈약함
  - 상호 관용의 문화와 국민통합 제고를 위한 시민교육의 강화가 중요
- 국민통합은 획일화와 동질화를 통한 통합으로 오해될 가능성이 상존
  - 우리 정치사에서 국민통합이라는 단어는 위기 극복을 위해서 시민들의 희생이 필요한 상황에서 널리 통용되어온 단어라는 점을 유의해야 함
  - 다양한 세력과 집단의 공존을 중시하는 방향성이 설득력을 얻을 수 있음

## 제2절 다원민주주의를 위한 정치제도 개선

### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

#### □ 다원민주주의의 의미

- 다원민주주의란 다른 사람의 생각, 가치, 그리고 의견 등이 다양할 수 있음을 인정하는 민주주의
  - 민주주의는 다수의 지배를 의미하는 용어이며, 실질적으로 많은 다수의 자유롭고 평등한 참여와 의사의 반영으로 정치제도 운영과 정책 결정을 일상화하는 정치체제
  - 자유롭게 정치에 참여하는 다수는 개별적으로 의견의 다양성을 보일 수도 있고, 특정 집단적 의사의 다양성을 보일 수 있다는 점에서는 민주주의는 다원주의 원리를 기반으로 작동
- 민주주의는 기본적으로 정치적 갈등, 경쟁과 대립을 전제하는 체제
  - 정치적 갈등, 경쟁과 대립은 민주주의의 핵심 기반인 다원주의에서 기인
  - 우리 사회가 경험하고 있는 이념 대립, 지역 간 이해관계 충돌, 계층 간 갈등, 성별 갈등 등은 다원화된 신념 구조를 반영한 결과
- 민주주의는 사회구성원들 간의 갈등과 대립을 원천적으로 금지하는 사회가 아니라, 이를 해결하는 원리와 규칙을 공유하면서 다원주의를 유지하는 체제
  - 반면에 독재체제는 다원주의를 제한 또는 금지하기 때문에 사회적 갈등과 대립을 권위나 강제력으로 해결하고자 함

#### □ 다원민주주의에서 대립과 갈등 문제의 해결

- 갈등과 대립의 해결을 위해 민주적 절차에 따라 의사결정을 활용
  - 민주적 절차를 통해 사회구성원의 행동을 통제하는 규칙을 제정하고, 이를 기반으로 사회 질서를 확립
  - 민주적 절차는 사회적·집합적 의사결정에 의해서 만들어진 규칙을 통해 사회

구성원의 이해관계, 참여동기까지도 검토하고 통제하는 기능을 포함

○ 의사결정은 실질적으로 다수 의사를 수용 또는 채택하는 방식

- 민주적 절차를 철저히 준수하고, 다수의 자유로운 참여가 보장된다고 하더라도 모든 구성원이 합의하는 의사결정은 불가능
- 대립하는 의견을 조정하고, 갈등을 해결하는 위한 의사결정은 다수가 참여하여 의사를 확인하는 다수결의 원칙으로 이루어짐

○ 다수결의 원칙은 매우 강력하고 장점이 많은 의사결정 방식

- 다수결은 최다수가 참여함으로써 집단 결정에서 자체 결정권을 최대화
- 의사결정에 필요한 합리적 요건을 충족시키는 결과를 창출
- 의사결정의 정확성을 제고
- 공리주의적 원리를 실현하는 방안으로 실용성을 극대화

○ 민주적 절차를 준수하는 의사결정에 있어서 다수결의 유용성에도 불구하고, 다수결의 적대적 결정력으로 인한 문제점이 노출

- 경쟁하는 대안 중 다수결로 결정된 대안이 특정 계층(사람)에게 심각한 불이익을 초래하는 경우에 다수의 의사를 수용하기 어려움
- 경쟁하는 대안 또는 경쟁자가 많은 경우에, 최다수의 선택은 절대적 다수가 아닌 소수의 지지를 얻은 상대적 다수이며, 이는 다수의 지지가 아닌 소수의 지지를 얻는 방안을 선택하는 결과

□ 다원민주주의에서 사회갈등 해결과 국민통합

○ 사회갈등 해결과 국민통합의 핵심은 국민의 참여와 이해관계를 제대로 반영할 수 있는 민주적 절차와 정치제도 확립이 핵심임

○ 다원주의 사회에서 집합적 의사결정과 국가 통치를 담당하는 대표 선출을 위해서 주로 다수결의 방식이 활용

- 다수결 방식은 그 유용성에도 불구하고, 국민의 이해관계를 제대로 반영하지 못하는 경우가 적지 않으며,

- 다수결의 원칙과 분배적 정의는 대립적 양상을 나타내는 경우가 빈번함
- 정치 양극화와 정치적 갈등을 심화시키는 원인은 승자독식의 다수제 정치제도
  - 선출된 대표가 주도권을 가지고 정치적 의사결정을 담당하는 것은 타당할 수 있으나, 주도권을 가진 대표가 정치 자원을 독점하는 것은 별개의 문제
- 다원주의 체제에서 다양한 이해관계를 반영하고, 합리적 의사결정을 위해서는 다양한 정치세력의 공존을 전제로 하여 협력적 체계 구축이 핵심
  - 직접 민주주의 이상을 존중한다는 점에서 국민이 직접 참여하는 제도적 방안을 마련하고, 이를 활성화하는 것이 국민통합에 긍정적으로 기여

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

### □ 다원민주주의 체제를 유지하기 위한 요건

- 다원민주주의는 아래와 같은 7개의 제도를 갖추어야 하며, 이는 충분조건은 아니나 필요조건에 해당한다고 할 수 있음
  - (공직자 선출) 정부의 결정에 관한 통제는 선출된 공직자에 의해서 합헌적으로 이루어져야 함
  - (선거제도) 공직자 또는 국민의 대표를 선출하는 선거제도는 자유롭고, 공정하게 시행되어야 함
  - (포괄적 투표권) 모든 성인은 공직자의 선거에 참여할 권리가 있음
  - (피선거권) 모든 성인은 각종 공직에 지원하여 직분을 수행할 기회 보장
  - (표현의 자유) 국민은 정부의 제반 정책과 쟁점에 관하여, 공직자, 정부, 정권 등에 대한 비판을 포함한 광범한 정치적 사안에 관하여 부담 없이 토론에 참여할 권리
  - (대안적 정보) 국민은 다양한 경로를 통하여 서로 다른 정보를 요청할 권리가 있으며, 이러한 정보는 공개되어야 함
  - (결사의 자유) 국민들은 독자적 정치집단, 이익집단 등 상대적으로 독립된 조직이나 기구를 구성할 권리를 보유



○ 다원민주주의에서 모든 정치제도는 형식적 민주성과 더불어 실질적 민주성을 확보하는 것이 중요

- 국민의 다양한 의사 및 이해관계가 정치과정과 의사결정에 제대로 반영되는 '대의성'이 다원민주주의의 핵심
- 실질적 민주성을 보장하기 위해서는 정치과정 참여자들의 공정한 경쟁, 선출된 대표들의 행사하는 의사결정의 책임성, 모든 절차와 내용의 투명성과 공개성 등이 구현되어야 함

□ 다원민주주의 실현을 위한 개혁 방안

○ 정치제도의 핵심은 선거제도와 정당이며, 이에 대한 제도적 개혁이 필요

- 선거, 정당, 정치자금 등 중요 정치제도의 전반적인 검토와 분석을 통해 다원민주주의를 건강하게 작동할 수 있는 개혁 방안의 마련이 중요
- 선거, 정당, 정치자금은 상호 밀접하게 연계되어 있다는 점에서 개별적인 접근보다는 통합적 시각에서 포괄적 검토와 분석이 필요
- 선거와 정당의 역할을 중심으로 대의제 제도 이외에 국민의 의사를 직접적으로 투입할 수 있는 국민청원제도에 대한 검토를 병행

○ 선거제도 개혁

- 민주주의 체제에서 국가 최고 의사결정기관(대통령, 국회 등)의 구성원을 선출하는 구체적인 절차가 선거제도
- 선거에는 다양한 방법이 가능하고 전 세계적으로 다양한 제도가 시행되고 있으며, 선거의 방법에 따라 선거 결과, 선거운동의 효과, 민주주의의 질이 상이하게 나타남
  - 선거제도는 유권자가 투표하는 대상이 후보자 개인인가 또는 지지하는 정당인가에 따라 구분할 수 있음
  - 후보자 개인에게 투표하는 제도로는 소선거구제, 정당에게 투표하는 제도로는 비례대표제가 대표적임
- 현행 선거제도는 유권자의 투표와 선출되는 대표자가 속한 정당의 의석수와

연계성이 다소 미흡하고, 다수의 소수 정당의 출현이 어려우며, 거대 정당의 독과점 및 다수의 사표를 발생시키는 등의 문제가 노정

- 다원민주주의 체제를 위해서는 극단적인 승자독식을 제어하는 비례성이 높은 선거제도에 대한 논의가 필요
  - 비례성을 높이는 선거제도는 기존의 체제하에서 성장한 거대 양대 정당이 수용하기 쉽지 않은 대안
  - 또한 2002년 준연동형비례제가 위성정당의 등장으로 실패한 경험에서 알 수 있듯이, 현재 논의되는 개선방안이 입법화되더라도 현실에서 실현되기 어려운 상황임을 유의할 필요가 있음

#### ○ 정당제도 개혁

- 정당은 의회정치를 전제로 공통의 가치에 합의하여 정치권력의 획득과 유지를 목적으로 하는 결사체
  - 정당은 현대정치의 핵심기구로 정치사회화, 이익 집약, 정치 지도자의 육성과 선출 등의 기능을 담당
- 우리의 정당은 당내 민주주의가 미흡하다는 평가를 받고 있음
  - 형식적 민주주의 요건을 갖추고 있으나, 중앙집권적 상의하달 방식의 결정이 중심이고, 유력자와 명망가 중심으로 체계를 보이고 있음
  - 당원의 민주적 참여, 정치사회화 및 이익 집약 기능의 내실화, 그리고 정당 내 의사결정체계의 민주성과 투명성 제고를 위한 개혁 방안 모색 필요

#### ○ 정치자금제도 개혁

- 정치자금제도 개혁은 정당제도 개혁과 맞물려 있는 사안으로 공적 재원에서 투입되는 막대한 정당 보조금이 정치 양극화 해소를 위해서 의미 있게 사용될 수 있도록 고민이 요구
- 현행 정당 보조금 및 정치자금제도는 현직 의원과 거대 정당에 유리하며, 이러한 체제를 온존하는 역할을 한다는 비판에 직면
- 정당에 투입되는 정치자금의 편향성 해소와 더불어 정치자금 사용의 투명성을 획기적으로 개선할 수 있는 방안이 병행되어야 함

## ○ 국민청원제도 개선 방안

- 국민청원제도는 헌법에서 규정하고 있는 청원권에 근거한 제도임
  - 국민은 국가기관의 결정 사항에 대한 시정, 피해구제, 제도 개선을 요청하고, 국가기관은 국민의 청원을 객관적이고 공정하게 처리할 의무 부과
- 1961년 제정된 청원법(법률 제17701호)은 2020년 12월 22일에 전부 개정되어 2021년 12월 23일에 시행
- 새로운 법률의 시행에 따라 청원제도의 운영 방안에 대한 심층적인 검토와 분석이 필요하며, 이를 통해 청원제도의 활성화를 모색
- 국민의 직접 참여에 대한 열망은 분명하게 존재하고 있으며, 청원제도는 대의제도를 대체하는 것이 아니라 보완하는 제도라는 관점을 견지할 필요

**3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향**

## □ 단계적 개혁 전략과 공론화에 집중

- 정치적 양극화 해소와 다원민주주의 체제를 위한 다양한 제도 개선 방안들이 제기되어 왔으나, 현실에서 실현되는데 한계를 보이고 있음
  - 정당의 다양화, 다당제를 위해 도입된 (준)연동형비례제 선거제도는 결국 위성정당을 통해 결과적으로 양당의 지배력을 더욱 강화하는 결과
- 대립과 갈등을 지속하는 양대 정당의 존재라는 현실 속에서 장기적으로는 근본적 제도개혁을 위한 방안의 실현에 노력하면서, 단기적으로 기존 정당들이 합의할 주요 의제들을 지속적으로 제기
  - 현행 여당과 야당의 대선공약을 비교해 보면 유사한 정책이 상당한 비중을 보이고 있음
- 현재 상황에서 선거제도, 정당, 그리고 정치자금제도 개혁은 기존 정당들의 이해관계 집착, 선거 결과에 미칠 유불리로 인하여 실질적인 논의가 진전되지 않을 가능성이 매우 높음
- 제도개혁에 대한 단계적인 접근을 통해 상대적으로 실현 가능성이 있는 대안을

제시하고, 공론화에 역량을 집중함으로써 사회적 압력으로 작용할 수 있도록 노력하는 것이 사실상 유일한 전략일 것임

□ 국민청원제도 개선은 행정부의 솔선수범이 필요

- 새로 시행된 청원제도는 입법부, 사법부, 행정부에 속하는 모든 국가기관에서 시행하며, 이들 국가기관은 청원을 공정하게 처리하도록 의무화됨
- 청원 처리를 위해서 해당 기관의 장은 관계 법령을 정비하는 등 관련 제도의 개선을 해야 할 상황임
- 행정부는 신속하게 개선방안을 마련하여 시행하는 솔선수범의 자세가 요구됨

### 제3절 지역갈등 해소와 풀뿌리 민주주의 강화

#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

□ 국민통합과 자치

- 국민통합이란 사회구성원 개개인의 자율성과 자기 의사 결정권의 존중
  - 소수의 의견을 포함해서 사회구성원들 개개인의 개별적인 가치나 지향, 모두를 인정해주는 것이 진정한 국민통합
  - 자율성과 다양성에 대한 포용이 없는 국민통합이란 사실상 사회 주류 가치로의 편입을 강압하는 결과를 초래
- 자신의 삶에 영향을 미칠 수 있는 집합적 의사결정에 실질적 참여 필요
  - 사회구성원들이 의사결정에 참여하여 자유롭게 자신의 의견을 제시할 수 있는 제도적 장치를 갖추고,
  - 다른 의견을 가진 참여자와 그에 따른 의사결정에 대해서도 존중하며 받아들이는 과정을 통해서 진정한 의미의 국민통합이 가능
- 자치 구조의 확립은 민주주의를 실질적으로 구현하는 가장 중요한 방법

- 자신에게 영향을 미치는 다양한 사안에 대해서 자신의 의견을 개진할 수 있는 구조를 갖추는 것이 ‘자치’의 실현
- ‘자치’는 당사자인 지역주민의 참여를 구현하는 방안이며, 민주주의를 현실에서 실현할 수 있는 핵심 기제

#### □ 국민통합과 분권

- 분권은 정책결정 또는 집합적 의사결정의 권한을 사회구성원의 생활 공간이 지역사회로 내리는 것을 의미하며, 민주주의 실현의 제도적 기반
  - 권한을 집중시키는 것은 특정한 문제해결에 더 효율적이거나 효과적일 수 있으나, 다소 비효율적이거나 덜 효과적이라고 하더라도 사회구성원들 개개인에게 더 많은 권한을 줄 수 있는 구조를 만들어내는 ‘민주주의적’ 가치 실현은, 그 자체로서 의미 있는 지향
- 사회구성원들의 일상에 더 가깝게 의사결정 권한을 분산
  - 권한의 분산은 사회구성원들이 자신의 의견을 더 잘 개진할 수 있는 민주적 구조를 갖추는데 긍정적으로 작용
  - 지방분권은 민주주의 실현의 ‘도구적’인 수단이며, 이러한 도구가 잘 활용되어 사회구성원들 개개인의 의견이 국가정책에 더 많이 반영될 수 있도록 하는 것이 국민통합을 실현하는 방안

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

#### □ 분권·자치와 지방의회

- 지방분권과 풀뿌리 민주주의 실현을 위해서는 지방의회의 역할과 권한이 현재 보다 확대되는 것이 필요
- 지역 차원에서 지방자치단체와 지방의회 간의 견제와 균형이 필요
- 지역 차원의 정치활동 및 민주주의가 활성화되어야 실질적 지방분권이 가능

□ 주민 참여를 통한 지역 문제 해결 프로세스

- 지역사회 갈등과 문제를 해결하기 위해 지역사회 거버넌스를 활용하는 것이 매우 바람직한 방안
  - 지역 문제 해결을 위한 의사결정과정에 지역주민의 참여 의사는 적극적임
  - 반면에 지역사회 차원의 정책 결정 및 문제해결 과정에 지역주민의 실질적인 참여를 보장하는 제도 및 인프라는 매우 취약함
- 지역주민의 참여를 촉진하는 여건 조성 및 실질적인 참여를 보장하는 거버넌스 체계에 대한 숙고가 필수

□ 행정구역 개편 및 지방자치제도 개선방안

- 자치를 강화하고, 지방자치제도를 개선하는 목적은 지역주민들이 지역 문제 해결과 정책 결정 과정에 참여를 확대하는 것임
- 이러한 맥락에서 행정구역 개편은 지역주민들의 일상에 영향을 미치는 각종 정책과 제도를 기획, 실행, 관리하는 단위로서 적절한가를 재평가하는 작업
  - 1990년대 중반에 대대적인 행정구역 개편으로 도·농복합형태의 기초자치 단체(시)가 설치되었고, 이후에 자치 계층과 행정구역 개편논의가 지속
  - 사회·경제적 환경변화에도 불구하고 행정구역 개편과 자치제도 개선은 여전히 미흡한 상황이며, 또한 일련의 자치제도와 행정구역 개편이 자치와 분권에 실질적인 효과가 있었는지에 대해서 의문이 제기되고 있음
  - 현행 행정구역이 행정의 효율성을 확보할 적정규모를 유지하고 있지 못하며, 지방자치단체의 규모 격차는 날로 확대되는 양상을 보임
- 행정구역 개편은 지방자치단체의 역할 변화에 초점을 두고 광역화와 분절화 모두를 고민해야 할 것임
  - 광역자치단체 연합의 추진, 자치 계층과 행정 계층이 상이한 특별자치시와 특별자치도, 그리고 특례시 제도의 시행 등을 고려
  - 지방자치단체의 역할 강화와 제공하는 서비스의 확대는 지역주민의 욕구 특성을 반영하는 것이 핵심

### □ 지역 단위 삶의 질 진단과 지방자치단체 거버넌스 측정

○ 우리나라는 2021년 말을 기준으로 1인당 GDP가 약 3만 5천 달러(한국은행, 2022.6.)에 달하는 등 성공적인 경제성장을 이루었으나, 반면에 삶의 질은 상대적으로 미흡한 수준

- GDP가 국민의 행복을 적절하게 측정하지 못한다(Stiglitz, sen, & Fitoussi, 2009)는 문제 제기 이후 삶의 질 증진을 위한 많은 노력이 진행되고 있음
- 특히 OECD는 삶의 질 개선을 정책 목표로 제시하고자 개발한 ‘더 나은 삶의 지수(Better Life Index: BLI)’를 제안
- OECD의 ‘더 나은 삶의 지수(BLI)’ 지수에 대한 논의를 바탕으로 관련 정책을 제시하고 삶의 질 개선을 위한 중앙정부 차원의 분석과 논의를 제시함(정해식, 강신욱, 김동진, 김성아, 2018)

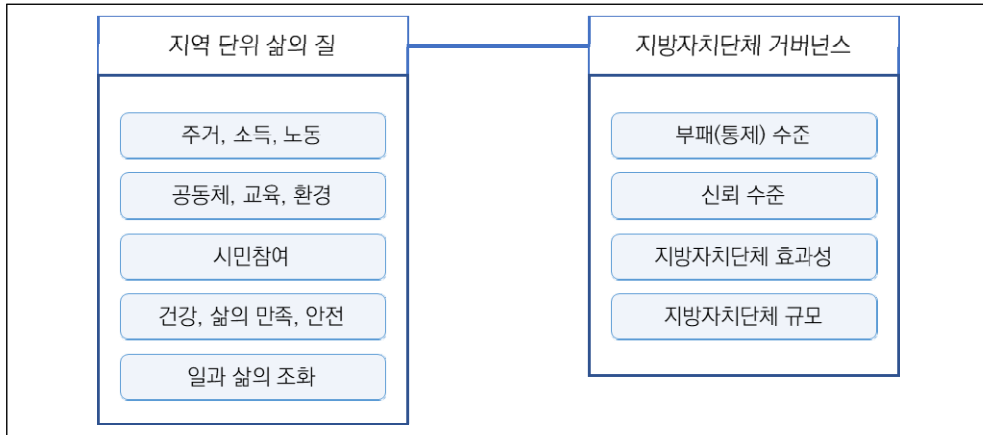
○ 삶의 질 문제는 중앙정부 차원이 아닌 지역 단위로 분석과 논의가 필요

- 삶의 질에 영향을 주는 상당한 요인은 지방자치단체의 정책 수준에서 결정된다는 점에서 지역 단위 삶의 질 수준을 진단하고, 이를 개선하기 위한 정책 방안을 지역 균형발전의 관점에서 모색하는 것이 중요

○ 객관적 경제 발전 수준과 주관적 행복 수준의 역설과 관련하여, 거버넌스와 사회적 자본 등 객관적 조건과 주관적 인식 간의 관계를 잇는 질적인 사회제도 요인의 부재에 대한 문제의식도 제기되고 있음

- 이런 점에서 보자면 지방정부의 청렴도, 부패인식 등 거버넌스와 사회적 자본 수준도 정책 요인으로 진단하는 것이 중요

[그림 6-5] 지역 단위 삶의 질과 지방자치단체 거버넌스 측정 모형



자료 : 연구진 작성

- ‘삶의 질’의 지역 간 차이 및 그 설명요인을 밝히는 것은 삶의 질 개선을 위한 개별 지방자치단체의 정책 방향을 제시할 수 있다는 점에서 필요
  - 지역주민의 주관적 삶의 만족, 청렴도 및 부패인식 등 사회적 자원을 측정하는 방안을 마련하고, 이를 지역 단위에서 측정하여 제시
  - 광역 단위를 넘어서 기초자치단체 단위의 삶의 질, 청렴도, 부패인식 수준 측정이 필요
  - 지역 간 삶의 질에 영향을 미치는 생활 여건 및 정책 투입의 효과를 검증하여, 실증적 근거를 기반으로 지방자치단체 정책 혁신방안을 모색

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

#### □ 지방분권은 복지 분권에서 출발

- 국민통합을 위해 지방분권을 실질적으로 실행하고자 한다면, 우선 지방분권에서 가장 중요한 부분을 차지하는 복지 분권에 초점을 두고 구체적인 실행방안을 모색하는 것이 중요
- 사회복지 영역과 관련하여 지방자치단체는 중앙정부 국고보조사업의 집행·관리 기구에 불과한 실정



- 현행 국고보조사업은 보건복지부 소관과 사회복지 분야에 편중된 양상
  - 2022년 예산을 기준으로 중앙정부 국고보조사업은 총 102.3조 규모(e나라도움, 2023)
  - 전체 국고보조사업 중 보건복지부 소관 사업은 48.8조(47.7%)이며, 사회복지 분야는 55.7조(54.4%)의 규모를 보이고 있음(e나라도움, 2023)
  - 특히, 민간 이전을 제외한 자치단체 이전 국고보조사업의 경우에 보건복지부 소관 사업은 60.1%, 사회복지 분야는 65.4%의 비중임(e나라도움, 2023)
- 자치분권의 핵심은 복지 분권이며, 분권의 출발점은 중앙정부가 기획하고, 평하는 국고보조사업 방식을 탈피하는 것임
  - 지방자치단체로 권한을 과감히 분산시켜 주어야 할 영역이 무엇인지, 중앙정부와 지방정부가 협의를 통해 합의해 나가야 하며, 역할에 맞게 재정분권도 병행 추진되어야 함
  - 개별 국고보조 방식을 탈피하면서 지방자치단체의 역량을 향상시킬 수 있도록 포괄보조화를 시도하고, 지역주민의 참여를 적극적으로 유인
  - 복지분권의 추진은 현실에서 민주주의를 구현하는 방안이며, 이 과정에서 점진적으로 국민통합이 강화될 수 있을 것임
- 지방자치단체 역량 강화를 위한 행정구역 개편
  - 자치와 지방분권의 실현을 위해서는 중앙-지방자치단체 간 재정 및 행정구조의 과감한 혁신이 필요
    - 현실적으로 지방자치단체의 역량은 큰 편차를 보이고 있으며, 모든 정책을 지방자치단체의 권한과 책임으로 설정하는 것도 바람직하지 않음
  - 자치제도와 행정구역 개편과 관련하여 기존에 시행한 개편 방안을 차분하게 검토·분석하여 정책적 시사점과 향후 개혁 방안을 마련
    - (도농복합형태의 시) 도시의 동 지역과 교외 읍·면 지역을 하나로 통합하여 설치한 시를 지칭하며, 1994년 3월 16일 지방자치법 개정에 따라 신설된 조항에 근거하여 1995년에 전국적인 도농통합을 추진

- 보령시, 문경시, 익산시, 정읍시, 사천시, 아산시, 통영시, 거제시 등이 이에 해당하며, 속초시-양양군, 목포시-무안군-신안군, 전주시-완주군 등은 도·농 통합이 이루어지지 않음
  - (제주특별자치도) 2006년에 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 단층제 자치제도를 실시
    - 제주특별자치도는 두 개의 자치계층(도-시·군)을 가진 다른 도와 달리 단층제 자치 계층으로 구성되어 있으며, 제주시와 서귀포시는 자치단체가 아닌 행정시로 지방의회를 설치하지 않음
  - (세종특별자치시) 2010년 제정된 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 근거하여 신설된 세종특별자치시는 기존의 특별시·광역시와 다르게 단층제 자치제도를 시행
    - 세종특별자치시는 도농복합형태의 시이며, 특별시·광역시와 같은 광역자치 단체에 해당하지만, 관할구역에 자치구와 같은 자치단체를 두지 않음
  - (강원특별자치도) 2023년 6월에 시행 예정인 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 근거
    - 특별지원, 특별회계 계정 설치, 사무 위탁 특례 등을 규정하고 있으며, 다른 도와 동일하게 두 개의 자치계층(특별자치도-시·군)으로 구성
  - (특례시) 「지방자치법」 전부개정(2021.1.12, 2022.1.13. 시행)에 따라 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 지정
    - 특례시는 다른 시와 자치제도는 동일하지만 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서 법률 규정에 의한 재량권과 특례를 인정하는 시
    - 현재 특례시는 수원, 고양, 용인, 창원 등
- 자치분권 모델과 행정구역 개편은 기본적으로 상향식(bottom-up)을 채택하는 것이 적절하며, 이를 기반으로 지방자치단체의 재정 및 행정구조를 개혁하는 것이 자치분권과 민주주의 구현을 위하여 바람직
- 행정구역 개편과 지방자치제도 개선은 탈정치화 전략의 채택이 적절
  - 지역주민의 이해와 요구를 반영하여 지역사회 차원의 정책을 기획하고, 실행

및 관리할 수 있는 체계를 구현하는 것이 국민통합에 기여

□ 지역 단위 삶의 질과 지방 거버넌스 측정과 분석

○ 지역주민의 삶의 질 개선과 지역 균형발전을 지향하는 것이 핵심 목표

- 기초자치단체 단위의 삶의 질 수준을 진단하고, 지방 거버넌스에 대한 실증적 근거를 기반으로 향후 정책 방향을 제시

○ 기존의 국내외 사례에 대한 검토

- 지역 기반 삶의 질 진단과 정책 활용 사례를 수집하여 분석
- 중앙 및 지방자치단체 정책의 실효성 담보를 위한 기제로 주목하는 거버넌스와 삶의 질에 대한 선행연구를 검토를 병행

○ 삶의 질 국제 비교의 주요 지표체계인 OECD의 BLI를 지역 단위로 확장하여 기초자치단체 단위의 다차원적인 삶의 질 측정을 위한 DB 구축

- ‘삶의 질’ 측정을 위한 지표체계는 지역 간 비교 가능성을 기본 원칙으로 하여 작성
  - BLI가 포괄하는 주거, 소득, 노동, 공동체, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족, 안전, 일과 삶의 조화의 11개 영역이 주관적 인식과 객관적 여건을 측정하는 세부 지표로 구성하는 것이 적절함
- 삶의 질 수준을 결정하는 생활 여건 및 정책 투입의 효과를 분석하기 위하여 지방 거버넌스 측정지표를 DB에 포함
  - 지방의 청렴도 및 부패인식을 측정할 수 있는 지표 및 주관적 수준의 지표 측정을 위한 조사를 실시
  - 지역이 객관적 여건에 대한 기존 행정자료를 수집
  - 지방정부 거버넌스 관련 지표를 실태조사와 행정자료를 통해 수집

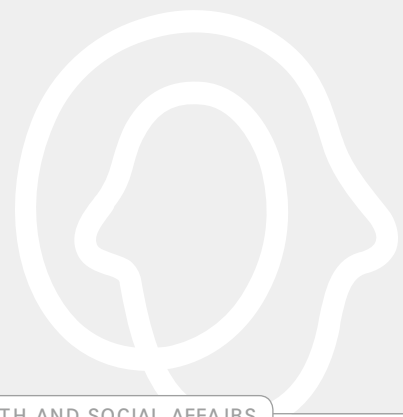
〈표 6-1〉 지역 단위 삶의 질과 지방 거버넌스 측정을 위한 지표(예시)

영역		지표
지역 단위 삶의 질	1. 주거	기본시설이 없는 거처에 사는 가구율, 가구원 수 대비 주거 면적 (광)소득대비 임대료 비율 (Rent to Income Ratio, RIR) (s)주거비부담 인식
	2. 소득	1인당 지역총생산(GRDP), 국민기초생활보장 수급률 (광)경상소득, (광)가구순자산(=자산-부채) (s)가구소득 만족, (s)생계유지어려움
	3. 노동	고용률, 실업률, 남성 대비 여성 평균 근로시간, 장시간 근로자 (광)1인당 개인소득 (s)업무긴장
	4. 공동체	(s)사회적 지지, (s)고독, (s)개인적 관계 만족 (s)기부 및 자원봉사 경험
	5. 교육	학업중단자, 평생교육 기반 (s)교육만족
	6. 환경	1인당 도시립 면적 (광)미세먼지 주의보/경보 발령 횟수 (s)대기 질 만족, (s)수질에 대한 만족
	7. 시민참여	투표율(전체 인구), 투표율(유권자) (s)정부에 대한 발언권
	8. 건강	자살률 (광)출생시 기대여명 (s)주관적 건강 인지율
	9. 삶의 만족	(s)삶의 만족
	10. 안전	(s)야간 보행 안전감 뺑소니교통사고율
	11. 일과 삶의 조화	장시간 무급근로자, 사회단체 참여율 (s)시간사용 만족, (s)여가생활 만족
지방 거버넌스	부패수준	공공기관 청렴도 (광)공무원 징계비율 (s)부패인식
	정부 신뢰	(s)정부 업무 신뢰도, (s)정부 업무 만족감
	정부 효능감	재정자립도, 재정자주도, 성인지예산비율 (s)정부효능감_의견반영도, (s)정부효능감_의사표현력
	정부 규모	공무원 현원, 세출결산, 재정자립도(결산), 재정자주도(결산)

주: (광)은 광역자치단체 단위의 산출 지표이며, (s)는 주관적 지표에 해당  
자료: 연구진 작성

○ 지역 단위별로 삶의 질 수준과 거버넌스, 그리고 지역의 영향에 대한 실증 분석하고, 이를 통해 근거 기반 정책혁신 방안을 도출하여 제시

- 지역 단위의 삶의 질을 측정하는 데 그치지 않고, 측정 결과를 기반으로 정책과 연계 활용하는 구체적 사례를 제시
- 향후 지역 단위에서 삶의 질 제고를 위한 정책 모델 개발의 표준모델을 도출하는 것을 목표로 할 필요가 있음



## 제7장

### 목표Ⅲ: 경제 양극화 완화와 지속가능한 산업생태계 뒷받침

제1절 경제적 약자를 위한 신속하고 촘촘한 안전망 강화

제2절 견고한 계층이동 사다리 복원

제3절 대중소 기업, 신규 기업 간 상생협력 방안 마련



## 제 7 장

# 목표Ⅲ: 경제 양극화 완화와 지속가능한 산업생태계 뒷받침

### 제1절 경제적 약자를 위한 신속하고 촘촘한 안전망 강화

#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

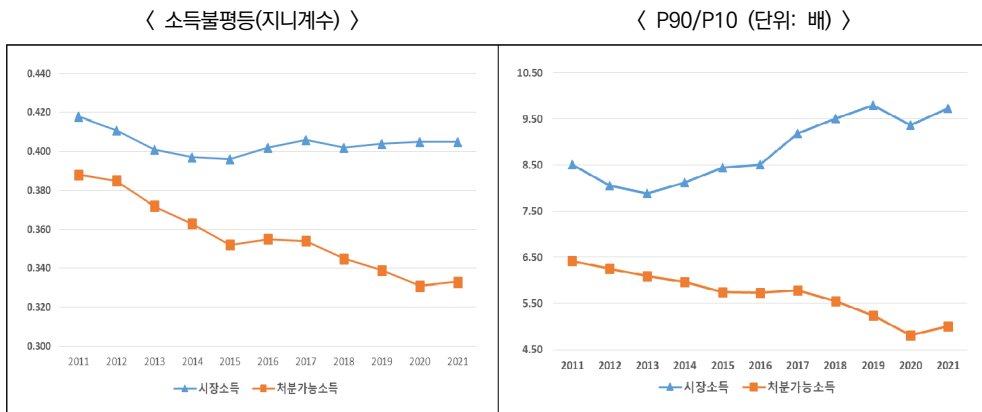
- 경제양극화는 대내외적 환경변화 및 충격의 대응과정에서 경제주체들이 가진 이질적 특성으로 인해 경제적 성과가 양극단으로 분화되는 현상으로, 이러한 양극화 현상의 지속은 경기변동과 사회적 통합에 악영향을 미치고 더 나아가 성장잠재력에 악영향을 미칠 가능성이 높음(이내황, 하준경, 강태수, 임철재, 2004, pp. 32~46)
- 노동시장의 변화는 고용양극화를 발생시키고 여기에 산업구조 변화가 더해져 소득양극화가 심화됨(송태정, 2003.12.31.)
  - 고용 및 소득 양극화는 집단 간 갈등을 유발 또는 심화시켜 국민통합의 저해 요소로 작용할 가능성이 크기 때문에 국민통합 제고를 위한 사회보장 차원의 적극적 대응이 필요
- 경제적 약자에 대한 접근은 다양한 관점과 분야에서 가능하지만, 우선 사각지대 해소와 보장수준의 강화 그리고 신속한 지원 등이 우선되어야 이들이 직면하고 있는 불평등 및 격차가 고착화되는 것을 막을 수 있음
  - 따라서 기존 사회보장제도 중심의 안정적이고 포괄적인 사회안전망<sup>3)</sup>을 구축하고 이중 국가적 현안이라 할 수 있는 노인빈곤 문제에 대한 적극적인 해소 노력과 관련 중장기 계획의 수립과 실천이 중요함
  - 또한 사회보장제도에서 차지하는 비중과 중요성이 커지고 있는 사회서비스와 관련하여 보다 효율적이고 효과적인 전달체계 구축을 위해 일선 제공기관 및 종사자에 대한 각종 지원을 내실화하여 사회서비스의 품질 제고를 도모

3) 개별 근로자나 그들의 가구가, 소득 감소나 일자리 상실로부터 고통받는 것을 막아주는, 정부 주도의 제반 프로그램이다. 노령·질병·실업·빈곤·재해 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하여, 안정된 생활을 보장하기 위한 제도적 장치이기도 함(국세청 용어사전, n.d)

○ 양극화는 일반적으로 소득, 재산 등의 분포가 중간은 줄어들고 양극단에 집중되는 현상을 의미함. 이러한 양극화는 불평등과 밀접한 관련이 있지만 불평등도가 낮아진다고 해도 반드시 양극화가 줄어드는 것은 아님

- 아래 그림에서 소득불평등도는 시장소득의 경우 등락하면서 일정 수준을 유지하는 추이를, 경상소득 경우 감소하는 추이를 보이지만, 시장소득의 경우 소득 10분위 중 9분위 상한값을 1분위 상한값으로 나눈 비율인 (P90/P10)의 경우 상승하는 추이를 보이고 있음
- 만약 공적이전 등을 통한 국가의 개입이 없다면 소득 격차의 심화는 더욱 뚜렷하게 나타날 것임
- 소득 등 가구부문에 나타나는 양극화 이외에도 노동, 산업, 교육 등 다양한 부문에서 양극화가 발생할 수 있어서 기존의 빈곤·불평등 대응과 함께 양극화로 인한 사회구성 또는 집단 간 격차의 확대 등의 문제를 대응하기 위한 실효적인 방안 마련을 검토할 필요가 있음

[그림 7-1] 소득불평등과 P90/P10 추이



자료: 통계청. (2022. 12. 1.). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2023. 2. 15. 인출

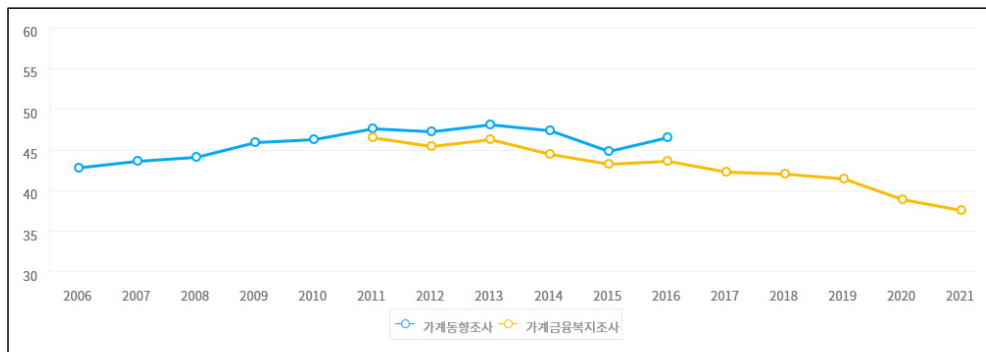
□ 노인 빈곤 문제는 노인의 삶의 질 문제와 직결될 뿐만 아니라 기초연금과 국민연금 등 사회보장제도의 효과성과 지속가능성과 연결된 문제이자,



- 노인빈곤 문제해결을 위한 자원 마련과 관련하여 세대 간 갈등을 유발시킬 수 있는 매우 민감한 문제임
- 아래 그림에서 알 수 있듯이 우리나라의 노인빈곤율은 점차 하락하는 추이를 보이고 있지만, OECD 국가 중 가장 높은 수준이기 때문에 이에 대한 적극적인 대응이 필요한 동시에 지속가능한 대응 방향을 설정하여 세대 간 갈등을 최소화 하고 관련 사회보장제도의 지속가능성을 제고시킬 필요가 있음

[그림 7-2] 노인(65세 이상) 빈곤율 추이 : 균등화 처분가능소득 기준

(단위: %)



주: 처분가능소득 = 시장소득(근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출) + 공적이전소득 - 공적이전지출

자료: 국가지표체계. (2022.12.2.). 노인빈곤율. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?popup=Y&clasCd=2&idxCd=5057> 에서 2023.2.9. 인출

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

□ 공공재는 비경합성과 비배제성으로 인해 항상 공급 부족의 문제에 직면하게 되며, 가치재는 인간이 자신의 생존을 보장하고 동시에 복지수준 향상을 도모하기 위해 필요한 다양한 재화와 서비스를 의미하는데(이정우, 2017), 이러한 서비스의 경우 개인의 자율적인 소비행위에 맡길 경우 그 소비수준이 바람직한 수준에까지 이르지 못할 경우가 많음

- 사회서비스를 순수공공재라 분류하기는 어렵지만, 공공재적 성격의 가치재라 할 수 있음. 따라서 양질의 사회서비스 공급은 정부의 관리 및 지원 없이 이뤄지기 어려운 측면이 존재함

- 또한 사회서비스 제공 인력의 근로 여건 문제와 민간부문 제공기관의 소규모화 등은 사회서비스 품질 하락으로 이어질 가능성이 높음

○ 이를 위해 정부의 적절한 관리 및 평가를 전제로, 사회서비스를 제공하는 사회적기업 등의 성장에 대한 지원이 필요하며, 서비스 제공의 질적 제고를 위해 평생학습 지원강화 등과 같은 교육 참여 제고 방안과 더불어 근본적인 해결방안이라 할 수 있는 사회서비스 종사자에 대한 적절한 처우 개선 방안 마련 필요

- 사회서비스 확충을 위해 사회적기업을 사회서비스 확대와 서비스 공급자 양성을 위한 공동생산의 파트너로서 인정하는 정책적 고려 필요(박세경 외, 2013, p. 4)
- 소셜벤처는 기술성과 혁신성을 보유하면서도 사회적 가치도 실현하는 기업으로서(중소벤처기업부, 기술보증기금, 한국청년기업가정신재단, 디앤알, 2022), 지속가능한 사회·기술시스템 전환 및 사회문제 해결의 주요 주체로 떠오르고 있음(성지은, 진우석, 2022, p. 2)
  - 경제적·사회적 가치를 동시에 추구하는 소셜벤처의 목적을 달성하기 위해서는 적극적인 민-관 협업(장애인 등 복지제도 및 서비스 전달체계 개편 등)이 필요함(성지은, 진우석, 2022, p. 35)
- 사회서비스를 제공하는 소셜벤처, 사회적기업 등의 성장지원 및 양질의 서비스 공급 확대를 위해 이들이 창출하는 사회적 가치에 대한 평가 기준을 정립할 필요가 있음
- 사회서비스종사자의 역량 강화 및 이를 통한 사회서비스 질 제고를 위해 이들에 대한 평생 학습 지원을 강화시킬 필요가 있으며, 사회서비스 질적 향상 및 전달체계 개선을 위해 사회복지시설 종사자 보수 적정화 및 돌봄 서비스 인력의 보수체계 등 근본적 차원의 현안에 대한 이해관계자 이해 파악과 서비스 대상인 국민 의견수렴의 장 마련이 필요함

□ 공적연금의 성숙과 기초연금의 확대 등으로 노인빈곤율은 완화되는 추세이지만 여전히 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤율을 나타내고 있으며, 국민연금의 낮은 소득대체율로 인해 노인 소득보장의 급여 충분성 차원의 문제는 쉽기 해결되기

어려울 것으로 예상됨

- 현안이자 미래에도 해결하기 어려운 노인 빈곤문제에 대한 효과적인 효율적인 접근을 위해서는 이에 대한 객관적이고 체계적인 현황 파악과 관련 제도의 평가 그리고 이에 따른 개선방안 제시가 이뤄져야 할 것임
  - 노인 일자리, 기초연금, 공적연금의 효과성(적용 범위 확대, 보장 수준 제고) 과 노인 빈곤 해소의 기여 수준 등에 대한 체계적이고 포괄적인 평가가 필요 하며, 각 제도 별 또는 포괄적 차원의 사각지대 파악을 통한 노인 빈곤 문제 해결을 위한 보다 효율적인 접근방안 마련이 필요

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

- 자산 및 고용 등 다양한 측면의 경제적 약자를 분류 및 유형화하고 유형화된 집단의 실태 파악을 통해 해당 집단의 경제 수준 제고를 위한 실효성 있는 정책 방향과 개선방안 제시 필요
  - 또한 취약계층 등 경제적 약자에게 지원되는 다양한 서비스의 적절한 제공을 위해 사회서비스 전달체계 개선을 위한 다양한 방안을 검토할 필요가 있음
- 공공재적 성격의 가치재라 할 수 있는 사회서비스의 적절 수준의 공급과 관련 종사자 근로 여건 개선 및 체계적 관리를 통한 사회서비스의 양적 질적 제고 모색 필요
  - 따라서 공공재적 성격과 가치재의 성격을 갖는 사회서비스의 안정적인 공급 확대와 사회서비스 제공기관 및 종사자에 대한 효율적이고 효과적인 지원을 통한 사회서비스의 질적 제고를 위해 다양한 방안을 도모할 필요가 있는데,
  - 이러한 방안으로 제시되고 있는 교육참여 제고를 위한 방안 마련과 이원화되어 운영 중인 평생학습 지원 프로그램에 대한 적절성 및 종사자 중심의 운영 등에 대한 검토가 필요함
  - 또한 사회서비스 종사자에 대한 처우개선 방안 마련을 위해, 지금까지 축적된 자료 및 의견수렴 그리고 객관적이고 체계적인 연구적 접근을 통한 실질적이고 지속가능한 처우개선 방안 마련이 요구됨

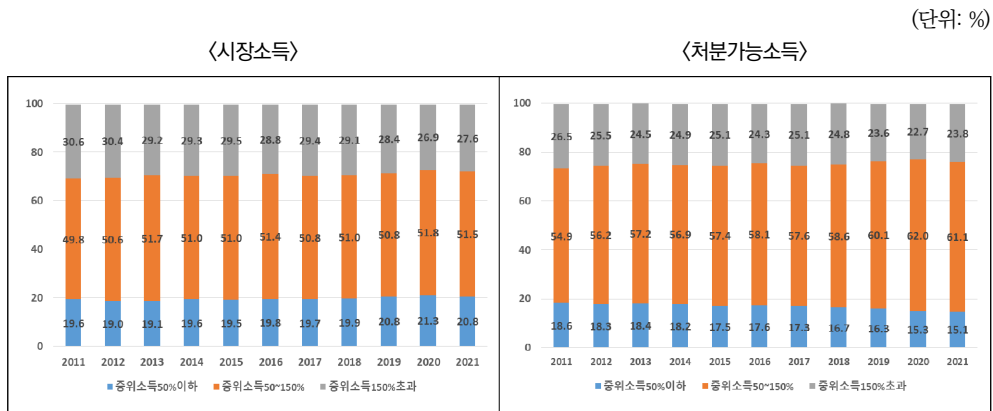
- 노인 빈곤의 적극적인 해소와 적정 소득보장을 위해서는 객관적이고 체계적인 현황 파악과 평가 그리고 이에 따른 개선방안 제시가 이뤄져야 할 것임
- 또한 정년과 국민연금 소득대체율과 같이 국민의 노후 소득보장과 직접적으로 연결된 중요한 결정은 사회적 합의가 필요하며, 사회적 합의는 국민 공감대 파악이 필수적임. 따라서 노후 소득보장과 관련 여러 현안에 대한 국민 공감대를 파악하여 이를 제시할 필요가 있음
- 국민 공감대와 같은 정성적 차원의 접근과 다양한 행정자료 및 마이크로데이터 분석과 같은 정량적 접근 등 다각적인 접근을 통해 향후 노인에 대한 지속가능한 소득보장 방안이 마련되어야 할 것임
  - 기존의 재정추계와 더불어 노인 실태 및 기초연금, 공적연금, 노인 일자리 사업의 효과성 등 다양하고 객관적인 정량적 자료를 통해 미래 노후 소득 보장제도에 대한 방향성을 제시
  - 국민연금 소득대체율 조정과 사각지대 축소, 정년 연장 등 노인은 물론 국민 전체가 영향을 받게 되는 주요 사항에 대한 국민 의견의 수렴 등 사회적 합의 과정을 통한 노력이 필요함

## 제2절 견고한 계층이동 사다리 복원

### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

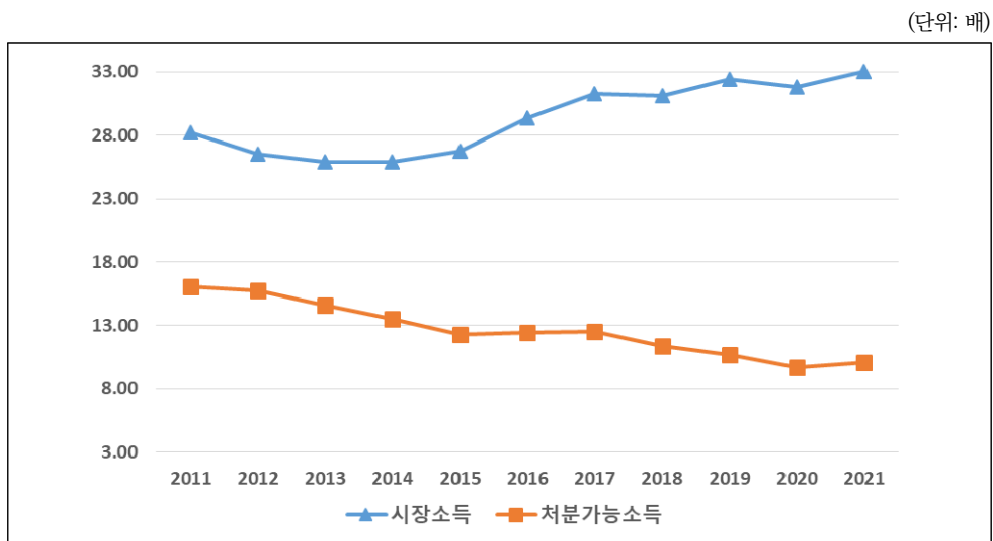
- 양극화의 지속과 심화는 해당 국가의 경제와 사회의 역동성을 약화시키고 이는 계층 간 이동 가능성을 낮추고 장기적으로 경제성장 및 국가의 지속가능성을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높음
- 그 사회에서 가치가 되는 것을 어느 정도 가지고 있는가에 따라 집단의 층이 구분되어진다고 할 때(21세기 정치학대사전, n.d), 가장 먼저 고려되어야 하는 것은 소득, 재산, 교육수준, 직업, 정보 등을 꼽을 수 있음
  - 계층이 고착화되고 세습화되어 계급이 되는 것을 막기 위해서 소득 이동성 제고 등 사회경제적 역동성을 제고시킬 필요가 있음
- 소득, 재산, 주거, 정보, 교육 등 사회 전반의 주요 영역에 걸쳐 포괄적이고 실질적인 차원의 격차 및 불평등 해소와 이를 통한 사회경제적 차원의 역동성 제고를 위한 대책 마련은 더 이상 미룰 수 없는 현안임
  - 해당 현안과 국민통합은 그 관계성이 밀접하며 높은 소득이동성 등 사회경제적 이동성의 활성화는 기회의 평등 제고로 인해 국민통합에 긍정적 요인으로 작용
- 중간소득 계층의 규모는 증가하는 추이를 보이고 있지만 소득 상위 10%의 점유율을 소득 하위 10%의 점유율로 나눈 소득 10분위 분배율의 경우 시장소득은 증가하는 추이를, 가처분소득은 감소하는 추이를 보이고 있음
- 즉 정부의 공적이전 등의 개입으로 빈곤층의 규모는 줄고 중간 소득계층의 증가하고 있지만, 시장소득의 10분위 분배율에서 알 수 있듯이 정부가 개입하지 않을 경우 고소득층과 저소득층 간의 격차는 점차 확대되어질 것임
- 국민통합 차원에서 소득이 양극단으로 분화되는 것을 지양시키면서 중간소득 계층의 규모를 증가시킬 수 있는 다양한 소득 증대 방안을 마련하여 우리 사회의 경제 역동성을 제고시켜야 할 것임

[그림 7-3] 소득분포 추이



자료: KOSIS. (2022.12.1.). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2023.2.15. 인출

[그림 7-4] 소득 10분위 분배율



자료: KOSIS. (2022.12.1.). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2023.2.15. 인출

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

□ 견고한 계층이동 사다리 복원을 위해서는 취약계층에 대한 사회 안전망 구축 및 강화와 함께 우리 사회·경제의 역동성 회복을 위한 다양하고 적극적인 논의 필요

- 이를 위해서는 먼저, 앞서 언급한 소득, 자산, 정보 등의 격차 및 불평등에 대한 현황 파악과 지금까지 불평등 완화 정책의 성과와 문제점 등을 파악하고 다양한 지표들을 통해 현재의 상황을 객관적으로 제시할 필요가 있음
  - 양극화가 중산층의 축소를 의미하고 있으나, 중산층이라는 개념 정의가 명확하지 못한 한계가 있으므로 중산층의 개념과 범위가 일반 국민들이 실질적으로 공감할 수 있는 설득력 있는 지표의 제시 필요
    - 영국, 프랑스 등 주요 선진국의 중산층 기준 등을 파악하되, 각 국가의 사회경제적 상황과 역사적 맥락을 통해 파악하고 이를 우리나라 중산층의 새로운 기준으로서 검토해 볼 수 있을 것임
- 계층이동 사다리 복원을 통해 저소득층에서 중산층으로 이동이 활발해지고 사회보장제도 등 각종 사회안전망을 통해 빈곤층으로의 진입을 예방하는 할 필요가 있음
  - 빈곤층에서 중산층으로 진입을 위해서는 가장 먼저 빈곤층의 소득수준 제고가 필요하며, 이를 통해 사회 전반의 소득 격차도 감소될 것으로 예상됨
    - 이진영(2016)은 해당 구성원에게 소득 상승 기회가 많이 부여되는 사회일수록 소득분배의 불평등이 발생하는 사회문제를 최소화될 수 있으며,
    - Owen & Weil(1998)의 연구에서는 소득불평등도가 높고 소득 이동성은 낮은 나라가 낮은 1인당 소득수준에 머물게 됨을 보임(김세움, 2014, p. 19에서 재인용)
    - 소득이동성 중 중요한 것은 부모와 자녀 세대 간에 나타나는 경제적 지위의 변화 가능성을 나타내는 세대 간 소득이동성으로 그 사회에서 기회의 평등이 어느 정도 보장되는지를 보여주는 지표임(김세움, 2014)
  - 빈곤층 중에서 근로 능력이 없는 빈곤층의 경우 기존 사회보장제도의 강화를 통해 근로 능력이 있는 근로빈곤층의 저임금 근로는 빈곤의 고착화를 초래할 가능성이 높기 때문에 적극적인 대안 마련과 실행이 중요
- 이러한 세대 간 소득이동성을 제고하기 위해서는 상대적으로 경제적 기반이 부족한 청년세대에 대한 지원과 격차의 축소가 소득보다 더 어려운 자산 격차

확대로 인한 불평등 심화에 대응할 수 있는 대책 마련이 필요

- 또한 최근 더욱 심화되고 있는 정보격차를 축소하기 위해 보다 수요자 친화적이고 세부적인 서비스 제공방식이 필요함
  - 스마트 기기의 보급과 이에 발맞춘 사회보장제도 관련 디지털화의 속도를 따라잡지 못하는 노인 집단 등에 대한 배려와 스마트 기기 접근 또는 구입이 어려운 집단의 정보격차 확대를 막기 위해 이들의 정보 접근권 및 사용권을 제고시킬 수 있는 다양한 노력이 필요함

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

□ 정책 의제 수립을 위한 지표 개발 또는 보완

- 중산층 지표 등 양극화에 따른 사회경제적 격차의 변화를 나타낼 수 있는 지표들에 대한 검토 및 개발 필요
- 지표의 개발은 국민의 공감대를 얻는 것이 가장 핵심적인 사항일 것으로 생각함. 전문가 조사 등을 통해 소득뿐만이 아닌 자산 수준, 자가 보유 여부 등 일반 국민들이 보편적으로 인식하는 내용들이 포함되어야 할 것임

□ 객관적이고 포괄적인 현황 분석

- 소득격차 축소를 위해서는 먼저 각종 현황에 대한 정량분석을 통한 객관적인 정책 판단의 기초자료를 축적할 필요가 있으며 사례연구를 통해 우리나라 사회경제적 환경에 적합한 적용방안을 도출할 필요가 있음
  - 또한 소득·자산 불평등 주요 지표와 국제 비교를 통한 우리나라의 상대적 위치를 통한 객관적 파악 필요
- 정량분석으로는 기업규모·업종, 고용 형태, 성별, 지역 등에 따른 격차 연구 및 연령별 자산소득, 공적·사적연금 등 비근로 소득 현황 조사 필요
  - 소득·자산 불평등 주요 지표와 국제 비교를 통한 현황 파악, 소득·자산 불평등의 주요 구성 요인과 상호 연관성 분석



- 사회갈등 이슈로 등장한 부동산·금융 자산 격차에 대한 논의와 소득격차에 미치는 영향 분석

○ 저임금 근로자 소득개선과 비정규직 처우개선 방안 마련을 위해서는 앞서 언급한 정량분석과 함께 국내외 유사제도에 사례연구를 통한 접근이 필요

#### □ 장단기 과제 설정

- 사회경제적 역동성 제고를 위한 다양한 정책이 마련되어야 하지만 정책 대상의 특성과 내용을 감안한 장단기 과제의 설정 필요
- 이러한 설정을 위해서는 앞서 언급한 현안에 대한 명확한 파악이 우선되어야 하며, 현안의 내용과 현황에 따라 중단기적 또는 장기적 과제로 분류하여 현실성을 감안한 대책 마련이 필요
- 생애주기별 금융자산 관리 및 청년층의 자산형성 등 생활지원 강화 등은 단기적인 성과보다는 제도 추진이 지속해서 이뤄져야 그 성과가 발생하는 과제임
  - 따라서 이러한 장기과제의 경우 다양한 의견수렴을 거쳐 제도를 설계하고 해당 프로그램의 단점 또는 한계 역시 적극적으로 수용하여 프로그램의 지속 가능성 및 운영의 효율성을 제고시켜야 할 것임

### 제3절 대중소 기업, 신규 기업 간 상생협력 방안 마련

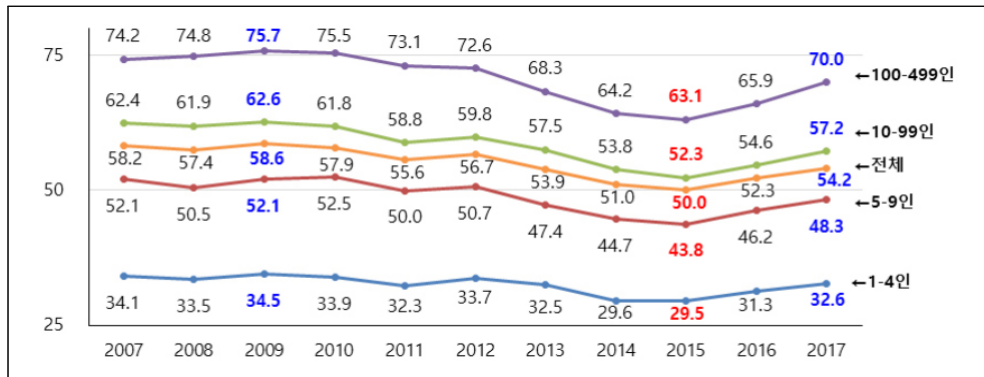
#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 한국은 1960년대 경제발전 계획을 수립하며, 부족한 물적 및 인적자본 현상을 극복하기 위해 대표 산업, 대표 기업을 중심으로 경제발전을 추진
- 1960~1980년대까지 대표 주력 업종 중심의 경제성장 전략은 일정 부문 한국 사회발전에 기여한 바도 있음
  - 하지만 수출기업, 선도산업 중심의 발전전략은 1980년대 이후 사회에 부정적 현상도 동시에 발생시키고 있음

- 1990년대 이후 한국은 저성장 단계로 진입하면서 과거 발전국가 형태의 성장을 이루지 못하고 있으며,
    - 저성장으로 인해 일자리, 소득 및 지출 증가 등이 과거와 같이 빠르게 높아지고 있지 못한 상황
  - 선도산업, 대기업 중심의 산업구조가 오랜 기간 지속되면서, 대기업과 중소기업 간 생산성, 국가 발전 기여, 인력구조 등에서 양극화 현상을 초래
    - 임금과 복지 측면에서도 대기업 및 중소기업 간 격차를 벌이면서, 청년층이 높은 실업 현상에도 영향을 미치고 있음
  - 최근에는 디지털 전환, 탄소중립, ESG 등 다양한 요구가 증가하면서 중소기업, 낙후산업 등의 경우 환경변화에 충분히 대응하지 못하고 있음
- 현재 한국 사회는 다양성, 다문화, 다차원적 사회체제로 변화하고 있으며, 특정 산업, 특정 기업 집단 중심의 발전전략은 한국의 지속가능한 발전을 도모하기에는 한계에 봉착함
- 대중소기업 간 협업체계를 구축하고 각자의 영역에서 발전할 수 있는 전략을 추진할 때, 협력적이고 지속가능한 경제 사회 발전이 가능
- 대중소기업, 신구산업 간 협업과 상생협력 강화는 우리 사회 불평등 구조를 완화하고 사회통합을 달성하는 데 크게 영향을 줄 수 있음
- 대기업 대비 기업 규모별 평균임금 비중을 보면 1~4인 사업장 임금은 32.6%에 불과, 100~499인 사업장은 70.0% 수준임

[그림 7-5] 500인 이상 대기업 대비 평균임금비중 변화 추이

(단위: %)



자료: 노민선. (2018). 대중소기업 간 임금격차 국제비교 및 시사점. 임금정보 브리프, 35(3), 11-16.

○ 1인당 GDP 대비 평균임금도 다른 국가에 비해 한국의 대기업 종사자 임금이 가장 높은 것으로 나타남

〈표 7-1〉 기업규모별 평균임금 국제비교(1인당 GDP 대비)

(단위: PPP 기준 US\$, %)

구분	한국(2017)		미국(2015)		일본(2017)		프랑스(2015)	
	평균임금	비중	평균임금	비중	평균임금	비중	평균임금	비중
1~4인	1,990	62.3	3,731	79.4	2,697	74.7	3,083	91.4
5~9인	2,945	92.2	3,071	65.3	3,166	87.7	3,321	98.4
10~99인	3,490	109.2	3,450	73.4	3,438	95.3	3,503	103.8
100~499인	4,267	133.5	4,029	85.7	3,605	99.9	4,164	123.4
500인 이상	6,097	190.8	4,736	100.7	4,104	113.7	5,238	155.2
전체	3,302	103.3	4,200	89.3	3,616	100.2	3,811	112.9

자료: 노민선. (2018). 대중소기업 간 임금격차 국제비교 및 시사점. 임금정보 브리프, 35(3), 11-16.

□ 한국의 산업발전은 대기업을 중심으로 진행되었지만, 산업과 국민 생활과 밀접한 관련성은 중소기업, 소상공인 등이 더 높음

○ 대기업, 새롭게 등장한 플랫폼 기업 등은 막강한 협상력을 지니고 있지만, 중소기업, 소상공인, 자영업주 등의 협상력은 이에 미치지 못함

○ 국민통합위원회를 통해 대기업·플랫폼 기업과 중소기업·소상공인 등이 함께 만나서 논의하고 현안을 풀 수 있도록 대화, 협력의 장을 만들어 낼 필요가 있음

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

### □ 대중소기업, 신규 기업 간 격차 현상에 대한 이해와 실태 파악

- 한국의 경제발전 단계별로 산업 간, 기업 규모 간 격차(생산성, 임금 및 복지 등)가 지속적으로 확대되고 있음
- 격차 현상에 대한 진단을 통해 미래 협업구조 구축을 위한 기초자료 제공
- 중소기업, 혁신 기업 등이 느끼는 페인 포인트(pain point)에 대한 엄밀한 진단을 통해 과거와 같이 동일한 문제, 정책 실패 등이 발생하지 않도록 해야 함

### □ 지난 정부 동반성장 성과와 한계를 통한 미래 발전 방향 모색

- 지난 정부들은 대중소기업 격차 해소를 위한 여러 경제 및 산업정책 등을 시행
  - 문재인 정부에 현 정부에서도 동반성장위원회를 통해 대중소기업 협업 방안을 마련하고 있지만 구체적으로 드러난 것이 없음
- 과거 있었던 동반성장 정책에 대한 객관적 평가를 통해 향후 동반성장 체계 구축을 위한 토대 마련

### □ 동반 혹은 상생 포럼 주기적 개최를 통한 국민적 관심 제고

- 국민 참여 증대를 통해 정책적 지지망 확충
- 디지털 산업의 발전으로 빠르게 플랫폼 기업 등이 증가하고 커지고 있음. 플랫폼 기업의 사업 확장으로 소상공인, 자영업자 등과 갈등이 증폭
  - 플랫폼 기업과 다르게 소상공인, 자영업자 등은 충분한 대응과 교섭력 등을 보유하고 있지 못한 상황
  - 상생 포럼 등을 통해 관심사를 나누고, 위기를 극복할 방안 제시가 필요함

### □ 국가 산업 간, 기업 간 발전전략 해외 사례 파악

- 주요국의 경제사회발전 단계별 산업 간, 기업규모 간 발전전략에 대한 파악을 통해 국내에 주는 시사점 도출

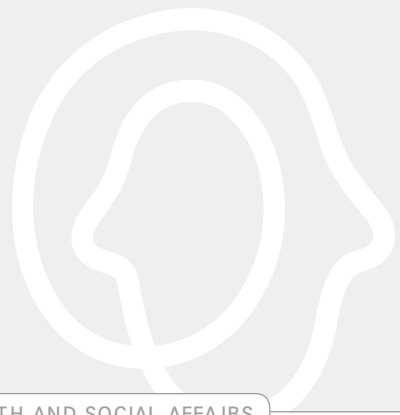
- 현존 및 미래사회 위기에 대응하도록 중소기업, 소상공인 등 실태와 욕구 파악
  - 디지털전환, ESG, 탄소중립 등의 확대에 이에 대응하지 못하는 중소기업, 소상공인 등은 언제든지 위기에 직면할 수 있음
  - 따라서 시대변화에 대응하지 못하는 전통산업 등의 중소기업, 소상공인 등을 위한 지원방안 마련은 신산업 육성과 함께 국민통합 관점에서 매우 중요함

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

- 통합위원회 산하 대중소기업, 산업 간 양극화 문제 진단을 위한 특별위원회 설치
  - 산업 및 기업, 국민대표 등이 함께 참여하여 상생할 수 있는 논의구조 구축
    - 노동계-경영계-정부 등이 함께 참여하는 상생·협업모델 활성화
    - 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조(정의)에서 정하고 있는 상생협력에 대한 실천
      - “대기업과 중소기업 간, 중소기업 상호 간 또는 위탁기업과 수탁기업 간에 기술, 인력, 자금, 구매, 판로 등의 부문에서 서로 이익을 증진하기 위하여 하는 공동의 활동을 말한다.”
- 혁신 산업, 혁신 생태계 지원을 통해 미래 일자리 및 먹거리 확보
  - 디지털 발전, 메타버스 등 혁신적 기술 발전과 기업 등의 등장으로 제조업 중심의 산업기반만으로는 새로운 일자리, 소득 창출 등에 한계
  - 중소 혁신 기업 육성을 통한 미래 먹거리 및 일자리 창출 지원 강화
  - 유망 산업, 기술 및 기업 등을 발굴하고 자생할 수 있도록 하는 플랫폼을 구축하고 이에 대한 지원체계 구축
    - 지속적 지원보다는 혁신 기업이 자생할 수 있는 토대를 플랫폼을 통해 지원
  - 지역통합, 지역 균형발전과 연계해 수도권 중심의 산업이 아닌 비수도권 지역에 대한 혁신생태계 육성 방안 마련
    - 영국은 혁신산업 지원과 지역통합을 해소하는 방안으로 지방도시에 “핀테크

### 클러스터” 설립을 제안

- 미래 산업구조, 디지털 전환 대비 대중소기업, 신구산업 간 협업체계 구축 방안
  - 현대사회는 빠른 변화를 하고 있으며, 대처 방안 역시 산업 간 기업규모 간 차이를 보이고 있음
  - 중소기업, 저성장 산업 등에 대한 지원을 통해 미래 사회에 나타날 수 있는 격차 문제 등에 대한 사전 대응 모색
  - 또한 글로벌 위기 속에서 생산의 기초가 되는 공급망에 문제가 발생시 중소기업, 소상공인 등은 이에 대응하기 어려움
    - 국민통합과 산업간 협업 측면에서 “대중소기업 간 공급망 구축 지원을 통한 상생협력 강화”가 필요
- 새로운 도전, 실패를 두려워하지 않도록 하는 산업환경 조성
  - 창의적 아이디어 소유자를 지원하고 육성하기 위한 창업·혁신 펀드 조성
    - 코로나19, 대외적 발생 전쟁 등으로 인한 여건 변화 등에 충분히 대응할 수 있도록 컨설팅을 포함한 위기 극복 마련 지원
  - 일시적 위기로 실패하거나 위기에 처한 벤처 기업과 근로자가 재도전할 수 있도록 동기부여 및 도전 기회 부여 환경 조성
- 디지털 전환, 산업 재편 과정에서 소외된 영세중소기업 및 근로자 등에 대한 지원 방안 구축
  - 디지털, 빅데이터 중심으로 산업구조가 재편되면서 기존 전통적 제조업 분야의 중소기업과 근로자 등은 시대변화에 충분히 적응하지 못하는 위기에 직면
  - 위기 국면전환을 위한 기업구조를 위한 중소기업에 대한 지원방안 모색
  - 산업구조 전환기 속 비숙련 근로자, 전통적 제조업 근무 근로자 등을 위한 직업 훈련 및 전환교육 확대



## 제8장

### 목표Ⅳ: 모두를 위한 따뜻하고 행복한 사회

제1절 사회적 약자와 함께 하는 사회복지 서비스

제2절 다양성과 포용성을 존중하는 제도와 문화

제3절 문화·예술·스포츠 보편적 향유권





## 제8장

# 목표Ⅳ: 모두를 위한 따뜻하고 행복한 사회

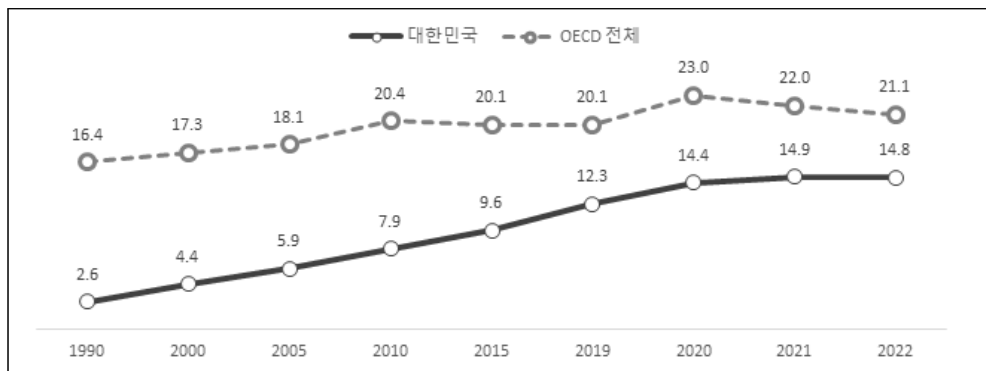
### 제1절 사회적 약자와 함께하는 사회복지 서비스

#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 우리나라의 사회적 약자를 위한 사회적 노력, 즉 공공사회지출(public social expenditure) 규모는 지난 30년 동안 확대됐음([그림 8-1] 참조)
- 1990년 한국의 사회지출은 GDP 대비 2.6% 수준에 불과했으나, 2022년 추정치 기준 14.8%로 증가하였음
- OECD 전체는 2010년대 20% 수준을 유지하다가, 전 지구를 뒤덮은 팬데믹 당시 평균 사회지출이 23.0% 증가했음
  - 이후 엔데믹을 향해 가면서 점차 이전 수준으로 회복하고 있음
- 개발도상국이었던 과거를 딛고 전례 없이 선진국 반열에 오른 현대 한국이 복지 국가로서 자리매김하고 있다는 성과임

[그림 8-1] 우리나라 공공사회지출 추이

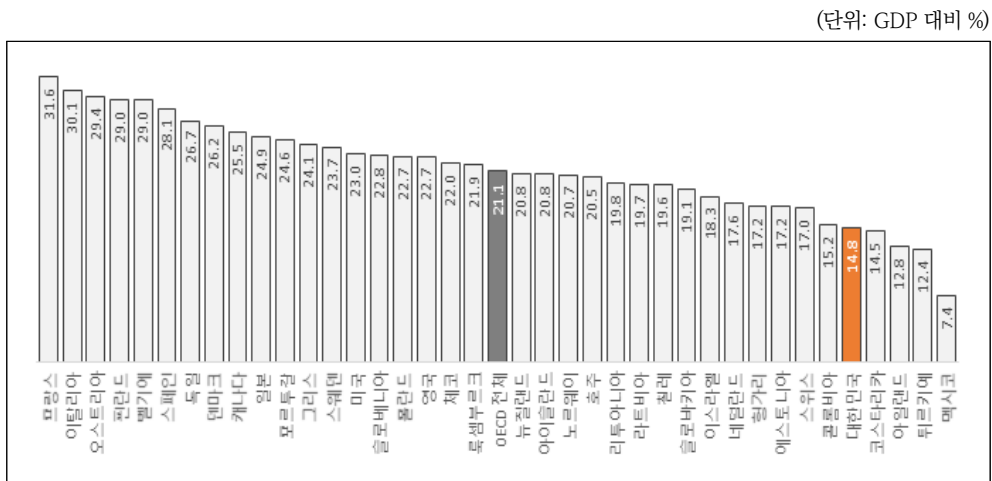
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. (2023). Social Expenditure: Aggregated data, OECD Social and Welfare Statistics (databases). Retrieve from <https://doi.org/10.1787/data-00166-en> 2023.2.6. 자료를 이용해 저자 작성

- 그림에도 한국의 공공사회지출 규모는 GDP 대비 14.8%로 주요 선진국과 비교했을 때 여전히 낮은 수준임([그림 8-2] 참조)
- 38개 OECD 회원국에서 멕시코와 칠레, 튀르키예, 코스타리카에 앞선 34번째 수준이고, OECD 평균인 21.1%의 70% 정도임

[그림 8-2] OECD 회원국의 사회지출



주: 이용할 수 있는 최근 자료임. 한국은 2022년 기준임  
 자료: OECD. (2023). Social Expenditure: Aggregated data, OECD Social and Welfare Statistics (databases). Retrieve form <https://doi.org/10.1787/data-00166-en> 2023.2.6. 자료를 이용해 저자 작성

- 수치와 제도로 보는 대한민국은 복지국가로 나아가고 있는 여정에 있음
  - 「사회보장기본법」에서는 복지국가를 떠받치는 제도로써 사회보장을 ‘출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스’로 정의함
    - 사회보험은 ‘국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는’ 제도임
    - 공공부조는 ‘국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는’ 제도임

- 사회서비스는 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는’ 제도임
- 또한 동법에서 ‘생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는’ 평생 사회안전망의 역할을 강조함

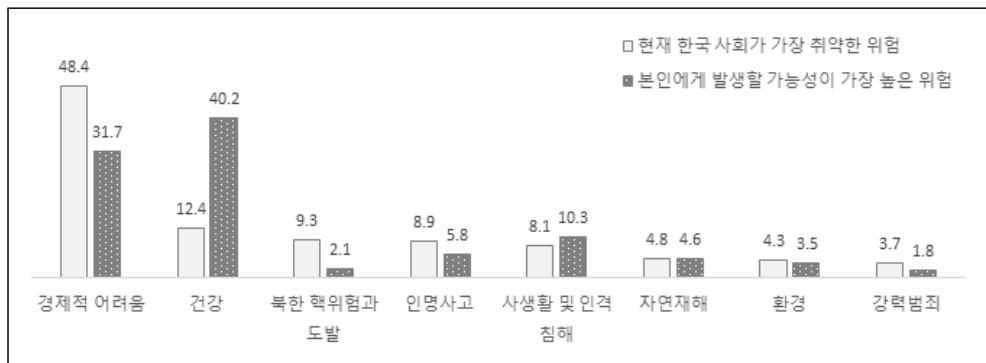
○ 2023년에 부모급여까지 도입하면서(보건복지부, 2023.1.3.), 우리나라는 북유럽 국가 등 전통적으로 복지국가라고 일컫는 주요 국가에서 갖추는 보건복지 정책은 사실상 대부분 갖추고 있다고 평가됨

□ 그런데 사회경제적 변화와 팬데믹 등 예측할 수 없는 사회적 위험으로 인하여 전통적인 취약계층이 다변화되면서 새로운 사회적 약자 집단이 등장하고 있음

○ 한국 사회가 처한 위험으로 경제적 어려움 이외, 건강, 북한 핵위험 및 강력범죄, 자연재해 등 안전과 환경 문제뿐만 아니라 사생활 및 인격 침해를 문제시하는 인식이 나타나고 있음

[그림 8-3] 한국 사회의 위험 인식

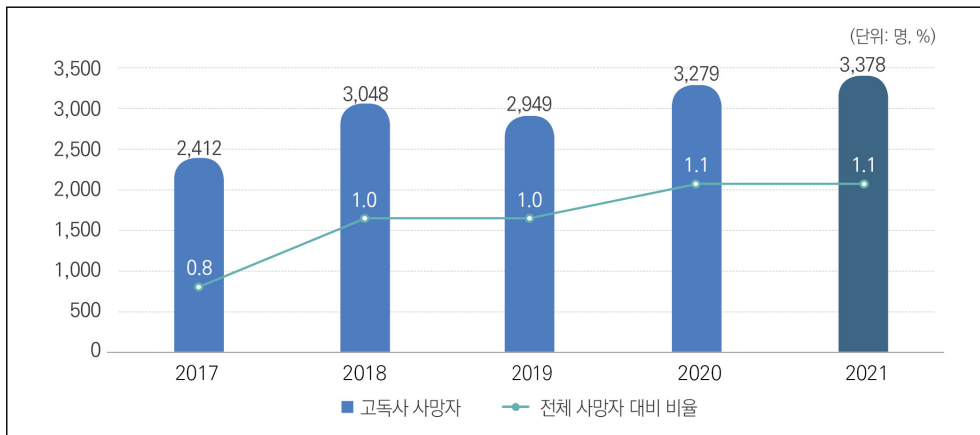
(단위: %)



주: '현재 한국 사회가 가장 취약한 위험'의 응답률을 기준으로 내림차순 정렬함  
 자료: 한국행정연구원 국정데이터조사센터. (2022). 한국사회의 위험 상황 및 대응에 관한 인식조사, KIPA 데이터 브리프, 14(5), pp. 2~3의 결과를 활용해 그림은 연구진이 작성

- 특히 본인에게 발생할 수 있는 위험으로서는 건강 문제가 경제적 어려움보다 심각하게 인식되고 있으며, 관계 속에서 사생활과 인격을 침해당하는 것에 대한 문제의식이 높아짐
- 동시에 사회적 관계가 단절되는 고독사와 사회적 고립에 대한 두려움과 어려움에 대한 호소가 강해지고 있음
  - 최근 보건복지부에서 발표한 고독사 실태조사 결과에 따르면, 최근 5년간 고독사 사례가 점차 증가하고 있음

[그림 8-4] 최근 5년간 고독사 발생 현황

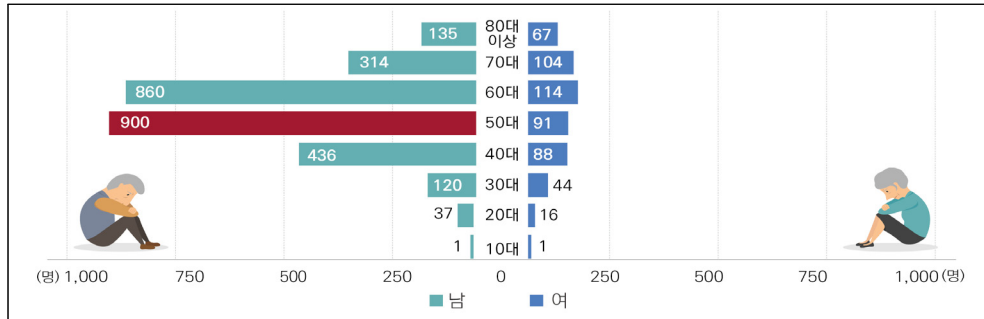


자료: 보건복지부. (2022.12.14.). 2022년 고독사 실태조사 결과 발표. 보건복지부 보도자료. [http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1670978560043\\_20221214094240.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1670978560043_20221214094240.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/) 에서 2023.1.30. 인출

- 주목할만한 점은 전통적 취약계층으로서 부양대상자인 노인이나 아동 집단 이외 전 생애에서 경제활동과 사회활동을 활발한 40~60대 중장년 남성 집단에서 고독사 건수가 다수 확인된다는 것임
- 실직이나 이혼 등 중장년기에 실패를 경험하더라도 도움을 요청할 수 없는 지지체계가 없고 홀로 버티다가 결국 고독사하게 되는 사례들이 등장함
- 고독사는 주로 주택과 아파트, 원룸에서 발견이 되는데, 여관 및 모텔, 고시원 등의 비정형적인 장소에서도 발견되고 있음

[그림 8-5] 2021년 성별 및 연령별 고독사 발생 현황

(단위: 건)



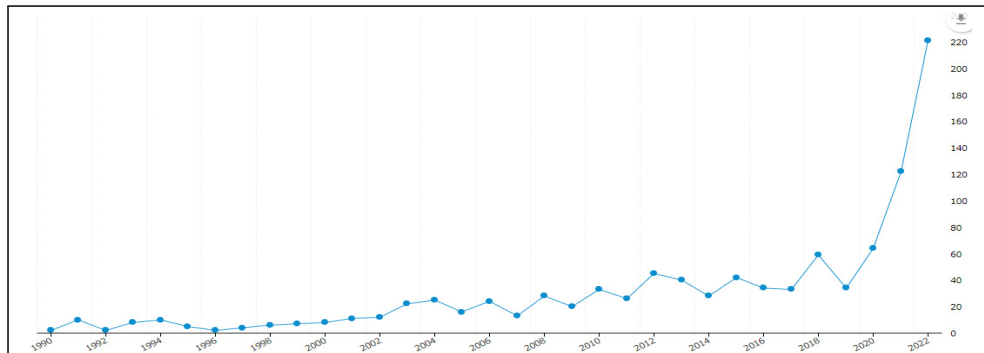
자료: 보건복지부. (2022.12.14.). 2022년 고독사 실태조사 결과 발표. 보건복지부 보도자료. [http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1670978560043\\_20221214094240.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1670978560043_20221214094240.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/) 에서 2023.1.30. 인출

### ○ 사회적 관계가 단절되는 고립은 청년 세대에서도 나타나고 있음

- 집이나 방과 같은 물리적으로 제한된 공간에서 외출하거나 타인과 접촉하지 않고 머무르는 은둔형 외톨이, 특히 은둔 청년은 최근 새로운 사회적 약자 집단으로 등장하고 있음
- 현 정부 국정과제에서 최초로 고립·은둔 상태에 있는 청년을 자립준비청년이나 가족돌봄청년과 함께 중앙행정기관 차원의 정부정책이 부재한 새로운 취약계층 유형으로 보고 맞춤형 대응 방안을 마련하겠다고 하였음

[그림 8-6] 청년 은둔 관련 언론기사 추이

(단위: 건)



자료: 빅카인즈. (2023). '청년'과 '은둔'을 모두 키워드로 포함하는 검색 결과. <https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/search.do?Bigkinds=2F5F256E093456DB4EB0F687FE6DC95C#n> 에서 2023.2.2. 인출

□ 우리 사회가 직면하고 있는 새로운 사회적 위협으로서 기후 변화로 인한 재해와 자연 재난에 대한 우려도 커지고 있음

○ 2016년 경주 지진, 2017년 포항 지진은 우리나라가 더 이상 지진의 안전지대가 아니라는 경보이기도 하였음

- 2019년 고성과 2022년 경북 울진과 강원 삼척에서의 대규모 산불도 많은 주민의 삶 터전을 해쳤음
- 태풍과 폭우, 폭설로 인한 자연재해뿐 아니라 최근에는 지구적 폭염과 한파에서도 자유롭지 않음

○ 재해와 자연 재난은 누구도 피할 수 없지만, 그 피해로부터 회복하는 탄력성은 사회경제적 지위에 따라 불평등함

○ 정부에서는 「재난 및 안전관리 기본법」에 법적 근거를 두고 재난이 발생한 특별 재난지역을 선포하여, 피해를 입은 지역 주민의 생계 안정과 지역 시설 복구, 기업의 경영 안정을 지원함

- 법률에 의해 피해주민 구호, 주거용 건축물의 복구비 지원, 학자금 지원, 금융 지원, 생계 안정 지원 등을 제공하고 있음
- 하지만 재난 경험 자체가 트라우마로 남을 수 있고, 피할 수 없는 재난으로부터 자발적으로 회복할 수 있는 사회경제적 역량의 차이는 재난 불평등을 유발하여 사회통합을 저해하는 요인으로 작동하기도 함(채종현 외, 2018)

□ 이와 같이 새로운 사회적 위협에 대응하기에는 기존 지원체계의 한계가 있음

○ 과거 2014년 2월, 송파구 한 단독주택 반지하에서 세 모녀로 구성된 일가족이 극단적 선택을 한 비극적 사례는 복지 사각지대 문제를 촉발하며 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」을 제·개정하는 이른바 복지 3법을 탄생시킴

- 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 완화하고 맞춤형 급여로 개편하였고, 긴급복지지원 기준을 완화하며 맞춤형 지원을 위해 지방자치단체에 재량권을 부여함

- 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」이 통과되어 사회 경제적 약자의 적극적인 발굴과 지원체계 구축을 정부와 지방자치단체의 주요한 책무로 설정하기도 하였음

○ 하지만 2022년 8월 21일 수원 세 모녀의 비극, 같은 해 11월 25일 신촌 모녀의 비극에 이어 2023년 2월 3일 성남 모녀의 극단적 선택까지 복지 사각지대는 여전히 존재함

- 최근 에너지 비용이 증가함에 따라 쪽방, 고시원 등에 거주하는 주거 취약 계층의 삶이 더욱 어려워지고도 있음

□ 그러므로 국민통합을 위한 핵심 지원 대상이자 주체로서 사회적 약자를 명시하고 국민통합 수단으로서 이들의 생존권을 보장하며 자립과 사회참여의 기회를 확대하기 위한 기제로서 사회복지 서비스를 의제로 상정한 지점에서 통합의 의미를 찾을 수 있음

○ 누구나 사회서비스에 접근할 수 있도록 저변을 확대하는 노력은 장애인, 노인, 자립준비 청년 등 일상생활 수행 및 사회참여의 측면에서 구조화된 사회적 지원을 필요로 하며 사회적 기능이 취약한 자들이 지닌 근원적 욕구를 충족함으로써 주류 사회 내에서 이들의 존재를 가시화하고 사회 구성원으로서 적극적 사회참여를 촉진할 수 있음

○ 공적 지원을 가능하게 하는 법적 근거가 없는 새로운 약자 집단은 공식적으로 존재하지 않는 경우, 이들의 법적 지위를 부여하도록 하는 등의 제도 개선이 필요함

□ 다만, 국민통합을 고려함에 있어 ‘약자’ 또한 우리 사회 구성원으로서 인정하고, 이들이 뒤처지지 않고 다른 국민들과 함께 어울릴 수 있도록 세심한 지원을 집중하는 방식으로 접근할 필요가 있음

○ ‘약자’만을 강조해 혜택을 집중하는 것으로 오독된다면, 이는 자격성과 역차별의 문제로 논란이 확장되며 새로운 갈등을 야기할 수 있음

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

- 사회적 약자와 함께하는 사회복지 서비스를 실현하기 위해서는 우선 특별한 지원이 필요한 사회적 약자 집단에 따른 세심한 접근이 필요함
  - 이를 위해서는 다양한 유형의 사회적 약자 집단이 호소하는 목소리를 청취하고 전문가 집단과 함께하는 국민통합 방안 모색이 필요함
- 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동을 보호하는 지원이 종료되는 만 19세가 되면, 이들은 갑작스럽게 어른이 되어 스스로 삶을 책임져야 함
  - 보호종료 이후 최근 3년여 동안 극단적 선택을 한 이들이 나타나면서(김판, 2022.12.4.), 보호종료아동을 자립준비청(소)년으로 명명하고 보건복지부를 중심으로 2021년 7월, 2022년 11월 등 이들을 위한 특별한 지원대책을 지속해서 보완하고 있음
  - 보호가 종료된 자립준비 아동 및 청소년에 대한 지원강화는 미래 세대의 경제, 사회적 자립을 지원해 이들이 사회 구성원으로 성장할 수 있게 하는 노력임
  - 또한 가족뿐만 아니라 소속된 사회로부터도 버림받았다는 부정적 인식을 최소화하고, 사회 공동체에 대해 긍정적 사고를 갖게 함으로써 각계각층의 사람들과 더불어 살 수 있는 환경을 조성하여 통합된 사회에 기여할 수 있음
- 장애인은 전통적 사회적 약자 집단 중 하나임
  - 특히 장애인의 이동권은 한국의 장애 운동이 발명한 권리임
  - 현대사회의 특징 중 하나인 ‘이동의 가속화와 이동 공간의 확대’의 측면에서 이동에 제약이 있는 대표적 약자인 장애인의 경우 비장애인 중심의 대중교통 수단체계에서 철저히 소외될 수밖에 없음
  - 이로 인해 ‘이동권’은 교육, 고용, 문화 여가 등 사회생활의 제반 영역에서 배제되는 경험을 하는 근원적 제약임을 가시화한 상징적 용어임
  - 따라서 장애인 이동 편의 증진은 장애인을 포함한 모든 시민을 위한 이동편의 인프라를 구축할 수 있게 한다는 점에서 통합적 의의가 실현될 수 있음



- 특히 나이에 맞는 신체적, 정신적 발달이 이루어지지 않은 발달장애인은 당사자 뿐 아니라 발달장애인을 구성원으로 둔 가족 구성원 모두 삶의 다양한 장면에서 극심한 어려움을 겪음
  - 이들에 대한 지원은 발달장애인 당사자와 가족 모두에 대한 경제적, 심리정서적 지원을 통해 사회로의 재통합을 가능케 함
  - 국가와 정부가 성년 발달장애인과 그 가족을 지원한다는 것은 이들이 모두 사회 구성원으로 온전한 일상의 삶을 영위할 수 있는 환경을 만들어 주는 것임
- 사회적 약자 집단별 접근과 함께 약자 집단이 거리낌 없이 함께 할 수 있는 복지 서비스 전달체계 개선이 필요함
- 수원 세 모녀와 신촌 모녀, 성남 세 모녀 사건과 같이 생존과 존엄이 심각하게 위협 받고 있음에도 불구하고 적절한 복지지원을 받지 못해 비극적 상황이 초래되는 안타까운 사례가 이어지고 있는 상황임
  - 복지 전달체계 개선을 통해 복지사각지대를 해소하고자 하는 본 실행과제는 사회적 약자의 생존권을 보장하는 방안이 될 수 있음
  - 복지 전달체계 개선은 사람들의 삶이 실현되는 지역을 기반으로 외로움, 우울, 사회적 고립, 자살이나 고독사로 이어지는 악순환을 저지할 수 있는 내실화와 궤를 같이하여 실현될 수 있음
- 자연재난 뿐만 아니라 각종 사회재난이 급증하고, 자연재난과 사회재난이 결합된 초대형 복합재난 등의 발생도 증가하고 있는 추세임
  - 재난 취약계층은 재난 발생 이전에도 경제, 사회, 신체, 주거, 언어, 문화 등 다중의 취약성에 노출된 약자임
  - 재난 취약계층에 대한 지원체계를 개선하고 피해 지원을 확대한다는 것은 국가의 가장 기본적인 최소의 역할인 ‘국민의 생명과 안전 보호’라는 측면에서 매우 중요할 뿐만 아니라 사회 결속과 통합에도 기여하는 바임

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

- 사회적 약자와 함께하는 국민통합을 실현하기 위해 잠재적 사각지대가 발생할 여지를 점진적으로 축소시켜 나가면서도 다른 사회 구성원들과 어울릴 수 있도록 유인해야 함
  - 예를 들어, 장애인, 재난 및 재해 피해자, 자립준비 아동 및 청소년, 성년 발달 장애인 이외에도 다양한 분야에서 사회적 약자들이 존재함
  - 이들이 약자로 정의되어 구별되기보다 한 사람의 사회 구성원으로서 국민통합의 주체로 역할을 할 수 있도록 사회문화적 여건을 조성해야 함
- 복지 전달체계 개선을 위해 사회서비스 확대의 구체적인 전략과 실행방안 수립의 과정에서 사회적 약자의 목소리가 충분히 반영되는 상향식 논의구조가 필요함
  - 사회적 약자를 지원하는 각종의 정책들이 상대적으로 전문가 주도하에 이루어 졌음은 부인하기 어려우며, 따라서 최근 사회서비스의 주요한 경향성 중 하나인 ‘이용자 참여’ 혹은 ‘이용자 주도’ 또는 ‘복지의 민주화’ 등의 원칙과 가치를 적극적으로 반영하여야 할 것임
- 복지 전달체계에 있어서는 사회서비스의 총량 확대와 함께 접근권의 개선을 주된 이슈로 할 필요가 있음
  - 발달장애인을 위한 서비스 제공기관이 부족해서 제공기관이 이용자를 역선택 하는 사례가 다수 발생하는바, 발달장애인을 위한 서비스 제공기관의 공공화와 확충이 필요함
  - 또한 주소지 등이 불분명하거나 지원을 거부하는 경우 등이 발생함에 따라 복지 담당자의 저소득층 정보관리 역량을 강화할 필요와 함께 인력 규모 충원에 대한 필요가 발생하고 있음
  - 서비스에 대해서는 보편적으로 접근할 수 있도록 하되, 특수한 욕구를 가진 집단의 접근성을 좀 더 높여주는 세심한 설계가 필요함
    - 예를 들어, 지하철이나 버스 등 대중교통시설에서 보편적 디자인(universal

design)에 따라 개발된 저상버스, 승강장과 지하철 사이 간격 축소, 재해 및 재난 알림 체계 등은 장애인 등 취약계층뿐 아니라 모든 시민의 안전을 보장하는 길임

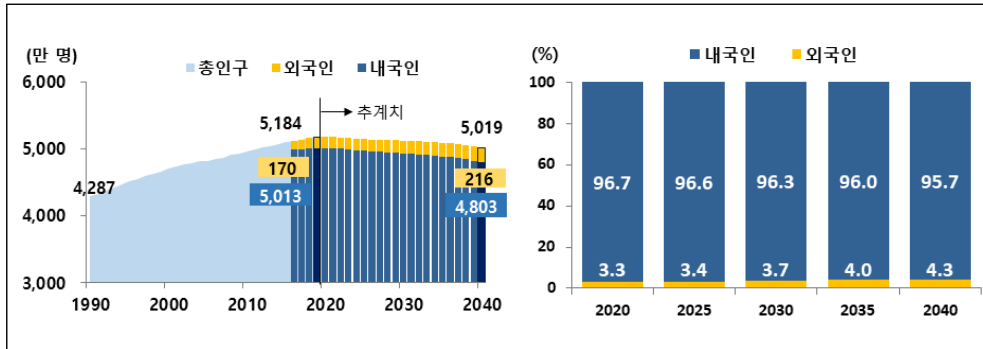
- 다양한 유형의 사회적 약자를 포용함에 있어 부처 간 칸막이를 넘나드는 조율과 협력이 필요하며, 이는 국민통합위원회의 역할이 됨

## 제2절 다양성과 포용성을 존중하는 제도와 문화

### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 한국의 이주배경인구는 2020년 170만 명에서 2040년에는 323만 명으로 늘어날 것으로 예상됨. 2040년 전체 인구의 4.3%를 차지. 이들을 배제하는 방식으로 사회통합도 요원할 수밖에 없으며, 이들은 우리 사회 성원으로 적극적으로 인정하는 접근이 필요([그림 8-7] 참조)
- 이주 배경 인구가 가지는 문화적 다양성은 한국 사회를 한층 성장시키는 원동력이 된다는 점을 인식할 필요가 있음. 그렇지 않을 경우에는 ‘우리’가 아닌 ‘그들’에 대한 사회적 갈등과 혐오의 문화를 확산할 가능성도 잠재하고 있음
- 한국의 재외동포는 2021년 현재 732.5만 명임. 국가 간 이동이 증대하는 상황 속에서 이들을 배제하는 정책적인 접근 역시 불가능한 상황임
- 범국가적인 네트워크 구축을 통해서 재외동포를 지원하고 활용함으로써, 재외국민의 국가적인 자긍심을 높이는 동시에 한국의 국가적인 위상을 높이고, 한국인 네트워크의 질적인 강화를 도모할 수 있을 것임
- 참고로, 재외동포는 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민)와 대한민국의 국적을 보유하였던 자 또는 그 직계비속으로서 외국 국적을 취득한 자 중 대통령령이 정하는 자(외국국적동포)”로 정의됨(「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조)

[그림 8-7] 2020~2040년 인구 및 구성비



자료: 통계청. (2022.4.14.). 2021년 장래인구추계를 반영한 내외국인 인구전망: 2020~2040년. 통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=207&tag=&act=view&list\\_no=417775&ref\\_bid=, p. 1. 에서 2023.1.30.](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=207&tag=&act=view&list_no=417775&ref_bid=, p. 1. 에서 2023.1.30.)

□ 탈북민은 국내에서 약 3만 3천 명이 거주하고 있음. 이들은 상대적으로 소수일 수 있으나, 장기적으로 남북통일 혹은 남과 북의 평화로운 공존을 모색할 때, 이들에 대한 사회통합은 국민통합의 과정에서 필수적인 요소

○ 오랜 기간 탈북민의 사회통합은 탈북민 개인의 적응력을 높이는 접근을 취했으나, 자신의 노력뿐 아니라 이들을 수용하는 일반주민의 태도 및 국민통합적인 정책 접근이 중요하다는 인식이 확산되고 있음(윤인진, 한기덕, 2021).

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

□ 탈북인구를 포함한 이주민을 대상으로 한 실태조사 수립 및 그에 근거한 이들의 정책적인 욕구를 파악할 필요가 있음

○ 통계청에서 수행하는 ‘이주민 체류 실태 및 고용조사’가 있지만, 해당 조사는 이주 배경 인구의 실태를 파악하는 수준에 머무는 수준임. 이들의 정책적인 수요를 파악하는 데는 이르지 못하고 있음

○ 이와 같은 실태조사는 해외 동포의 정책 욕구를 파악하기 위해서도 보다 구체적으로 이뤄질 필요가 있음

- 탈북민을 포함한 국내 체류 이주 배경인구의 사회권 보호를 위해 일관되고 형평성 있는 원칙이 필요함
  - 현재 다양한 이주 배경 인구를 대상으로 하는 사회보장정책들의 내용은 체류 자격에 따라 다소 비일관적이고 형평성이 보장되지도 않음. 이를테면, 일부 체류자격은 대한민국 국민에 근접하는 수준의 사회보장을 제공하지만, 다른 경우에는 보장의 수준이 매우 낮음
  - 물론, 체류 유형에 따라 적용되는 국제법과 국내법의 내용이 달라서 이와 같은 차이가 발생함. 다만, 체류 자격에 따른 형평성의 문제 및 국내 사회보장의 제도 원칙과의 충돌 가능성이 내재해 있는 점도 사실임
  - 따라서, 다양한 체류 유형 및 사회보장제도의 성격을 고려한 일관된 원칙 성립이 필요하며, 이를 위한 조사 및 연구가 필요한 상황임
- 행정 전달체계 혹은 사회서비스 전달체계에서 이주민을 고려한 언어서비스 개선 및 확대가 필요함
  - 이주 배경 인구의 다수가 언어적인 장벽 때문에 주민센터나 병원 등을 찾는 데 장애를 느끼고 있음. 이들의 접근성을 보장해주기 위해서는 보다 효율적이고 효과적인 언어 지원 서비스가 지원될 필요 있음
- 현재 가족센터(다문화가족지원센터)나 외국인노동자지원센터 등 부처별로 나뉘어진 이주민 대상 전달체계의 연계 강화 혹은 일원화 추진 필요함
  - 가족센터(다문화가족지원센터)에서는 한국인의 이주민 배우자와 가족을 대상으로 하는 서비스만 제공하고 있으며, 외국인노동자지원센터 역시 서비스 대상자를 이주노동자로 한정됨
  - 이주민들은 해당 센터에서 지원하지 않는 서비스의 경우, 다른 기관을 전전해야 하는 문제가 발생함. 이를 시정하기 위해서는 관련 전달체계의 연계를 강화하거나 일원화하고 이주민 대상자들을 폭넓게 포괄하는 접근이 필요함

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

□ 정책 대상의 포커스를 ‘국민’에서 ‘주민’으로 점차 바꾸어가는 점진적인 접근이 필요함

○ 이번 연구의 발주처 역시 ‘국민통합위원회’로서 통합의 대상을 ‘국민’으로 한정했다는 점에서 다소 아쉬움이 남음. 국제적으로 이주는 거부할 수 없는 메가트렌드라는 점을 인정할 수밖에 없음. 한 지역 안에서 단일한 국적으로 이뤄진 주민들만이 공동체를 형성한다고 전제하기는 이제 힘들어진 상황임

○ “물리적 영토 안에서 국민으로 구성된 공동체를 넘어서는 사회적 상상력이 필요한 시기(최서리, 2022, p. 1)”라는 점을 고려하면, 국민에서 주민으로의 초점 이동은 전세계적인 트렌드에 부합함

○ 이는 해외에 거주하는 재외동포의 적극적인 인권 보장을 위해서 필요하며, 동시에 국내에 거주하는 해외 국적 이주민 및 탈북인구의 인권 보장을 위해서도 필요함

□ 사회통합이 소수자의 정체성을 희생하는 방식으로 진행돼서는 안 될 것이며, 소수자의 정체성을 존중하고 다양성을 포용하는 방식으로 나가야 할 것임

○ 윤인진(2019)은 통합 개념을 이민자에 적용하여 이민자 통합 개념을 제안했는데 이에 따르면 “이민자가 거주국 사회의 구성원이 되어 자신의 고유한 집단 문화와 정체성을 유지하면서<sup>4)</sup> 거주국의 문화와 제도를 수용하고 안정된 생활과 평등한 기회를 영위하고 소속감을 갖고 선주민과 유대관계를 발전시키는 과정”으로 정의함

○ 유민이 외 (2021) 역시 이민자 사회통합은 “이민자와 대한민국 국민 간 상호 존중과 유대를 바탕<sup>5)</sup>으로, 대한민국(국민)은 이민자에 대한 인간으로서의 존엄성과 기본권을 보장하며 이민자가 국내에서 살아가는데 필요한 기초적 제반 환경을 조성하고, 이민자는 대한민국 구성원으로서 소속감을 갖고 사회

4) 밑줄은 원저자가 아니라, 이번 보고서 연구진이 강조를 위해 넣음

5) 밑줄은 원저자가 아니라, 이번 보고서 연구진이 강조를 위해 넣음

질서 유지 및 사회발전에 대한 책무를 다하는 과정”으로 설명함

- 두 연구에서 공통되는 점은 사회통합이 사회적 주류와 소수자 사이에서 일방적인 소통의 방식으로 이뤄지는 것이 아니라, 상호 존중 및 소수자의 고유한 문화 및 정체성을 유지하는 방식으로 이뤄져야 함을 강조한다는 데 있음
- 지금까지 한국의 이주민 정책은 개개인들에게 한국의 문화와 제도를 이해하고 적응하도록 유도하는 데 방점이 찍혔던 점을 유의할 필요가 있으며, 이에 대한 전향적인 방향 전환이 필요함

### 제3절 문화·예술·스포츠 보편적 향유권

#### 1. 정책 의제의 국민통합적 의의

- 한국의 한류 문화는 비약적으로 발전하여 최근에는 국제적 성과도 다수를 거두고 있음
  - 한류문화 확산으로 한국에 대한 이미지도 발전되어, 과거 한국전쟁, 전자제품 등이 상위에 있었다면 코로나19를 지난 현재는 K-Pop, 한국음식, 드라마 등 한국의 친구 문화 중심이 한류의 핵심 역할을 수행하고 있음
  - 국내적으로도 다양한 문화예술 분야 콘텐츠가 축적되면서 국민 누구나 언제 어디서나 쉽게 문화 측면에서 보편적 권리를 향유할 수 있다고 보고 있음
  - 하지만, 실제 한국 사회가 가지고 있는 문화·예술·스포츠에 대한 보편적 권리는 계층, 지역, 기타 사유 등으로 차별적으로 향유하고 있음

[그림 8-8] 한류인식변화 : 한국인상 이미지 추이

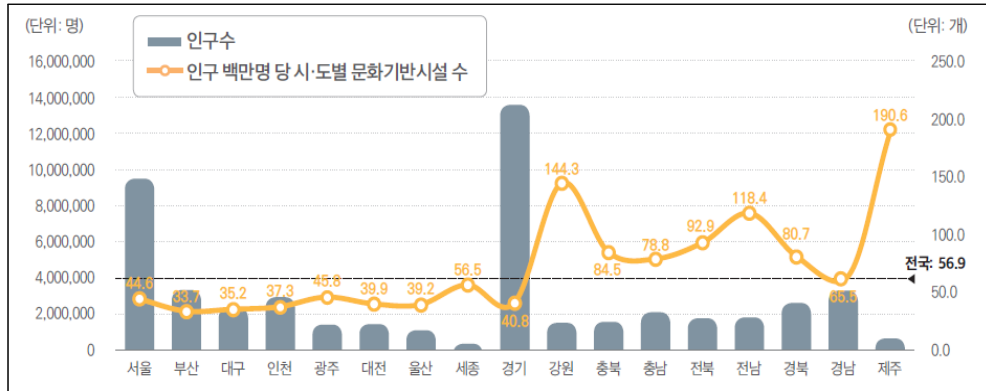
차수	사례수	1위	2위	3위	4위	5위
1차 (2012년 2월)	(5,600)	드라마 18.3	K-Pop 14.9	한국음식 14.5	전자제품 14.0	한국전쟁 6.7
2차 (2012년 12월)	(5,600)	한국음식 15.8	드라마 12.9	전자제품 12.3	K-Pop 12.3	한국전쟁 7.9
3차 (2014년 2월)	(5,600)	IT산업 14.5	K-Pop 12.0	한국음식 10.7	드라마 8.4	한국전쟁 6.0
4차 (2014년 11월)	(5,600)	K-Pop 17.2	한국음식 10.5	IT산업 10.4	드라마 9.9	미용 7.9
5차 (2015년 11월)	(6,500)	K-Pop 20.1	한국음식 12.1	IT산업 9.7	드라마 9.5	미용 9.2
6차 (2016년 11월)	(7,800)	한국음식 12.5	K-Pop 12.1	IT산업 10.2	드라마 9.9	북한/분단 7.8
7차 (2017년 11월)	(7,800)	K-Pop 16.6	북한/북핵 8.5	IT산업 7.7	드라마 7.6	한국음식 7.5
8차 (2018년 11월)	(7,500)	K-Pop 17.3	한국음식 9.9	IT산업 6.9	드라마 6.8	뷰티 5.6
9차 (2019년 11월)	(8,000)	K-Pop 18.5	한국음식 12.2	드라마 7.8	IT산업 7.3	한류스타 5.8
10차 (2020년 10월)	(8,500)	K-Pop 16.8	한국음식 12.0	IT제품/ 브랜드 6.9	한류스타 6.6	드라마 6.4
11차 (2021년 11월)	(8,500)	K-Pop 14.0	한국음식 11.5	드라마 7.5	한류스타 7.0	IT제품/ 브랜드 6.8

자료: 한국국제문화교류진흥원. (2022). 2022 해외한류 실태조사. 한국국제문화교류진흥원. p. 17의 그림 2-1.

- 대표적으로 대부분의 문화·예술·스포츠 등이 대도시 특히 수도권을 중심으로 이루어지고 있어서, 지방거주자 특히 읍면 거주자의 문화에 대한 접근성은 제한적임
- 인구 백만명당 문화기반시설 규모는 지역도인 강원, 제주, 전남 등이 많은 시설을 보유하고 있는 것으로 조사됨
- 하지만 문제는 문화시설에의 접근성으로 실제 이들 문화시설에 접근하고자 하면 도시에 비해 열악
  - 대표적 시설인 도서관을 기준으로 해도 서울은 14분, 강원은 122분으로 매우 큰 접근성 차이를 보이고 있음

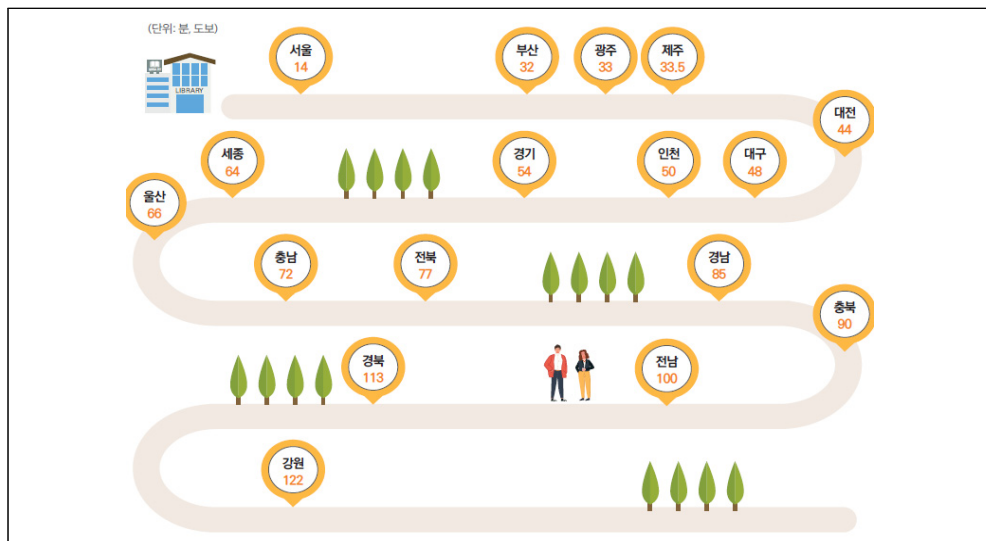


[그림 8-9] 인구 백만명 당 시도별 문화기반시설수(2021년)



자료: 문화체육관광부. (2021a). 2021 문화예술 활동조사. 문화체육관광부

[그림 8-10] 시도별 도서관 접근성(2020년)



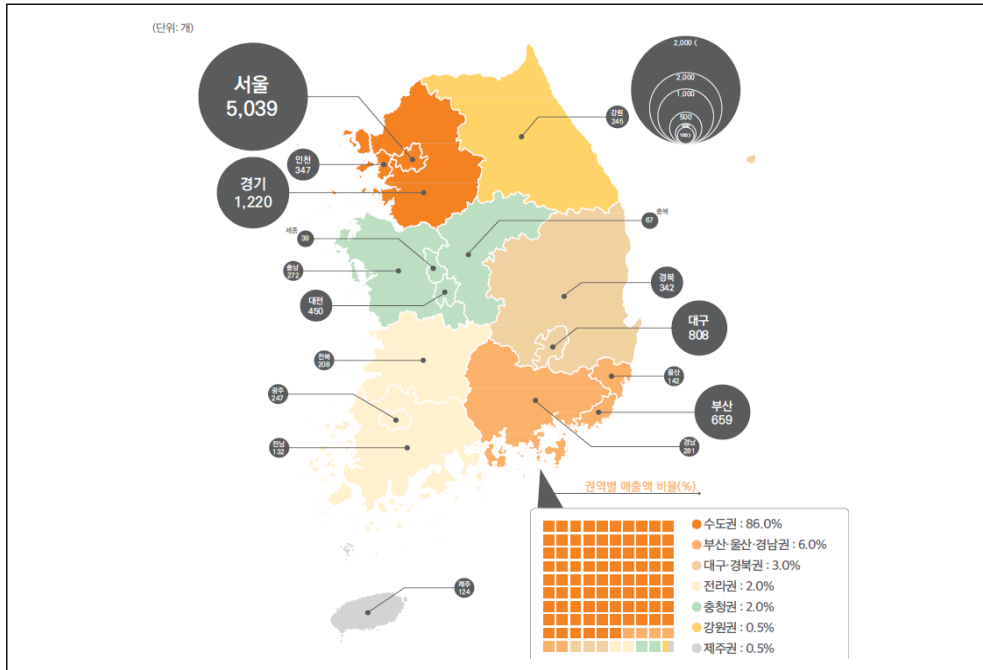
주: 1) 접근성은 500×500 격자 중심점에서 시설까지의 가장 가까운 도로 이동거리로 산정

2) 도보 750m당 도보 10분으로 산출

자료: 문화체육관광부. (2021a). 2021 문화예술 활동조사. 문화체육관광부

- 더불어 수도권에 비해 비수도권이 문화기반시설을 많이 가지고 있어도 실제 공연진수 및 매출액을 보면 수도권과는 비교가 되지 않을 정도로 열악한 상황
- 즉 문화시설이 있어도 접근성과 실제 공연 등이 실행되지 않으면 수도권과 비수도권 주민 간 문화 격차는 더욱 확대될 수 있음

[그림 8-11] 시도별 공연건수 및 매출액 현황(2021년)

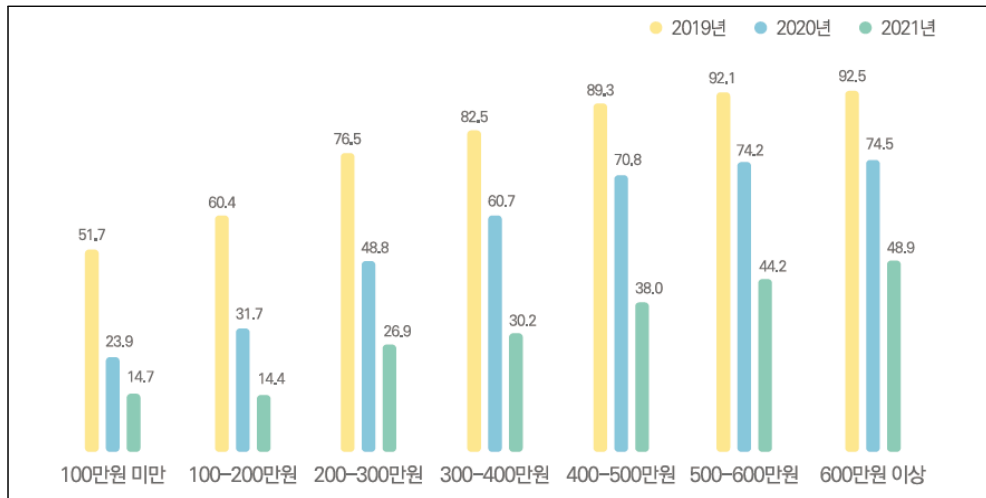


자료: 문화체육관광부. (2021a). 2021 문화예술 활동조사. 문화체육관광부

- 계층별로도 문화·예술·스포츠 등을 즐기기 위해서는 일정한 비용이 소요되며, 저소득, 취약계층 등의 경우 일반 국민이 가지는 문화적 보편성을 가지지 못하는 문제가 있음
- 실태조사에 의하면 소득이 낮을수록 문화예술행사에 대한 관람률이 매우 낮은 것으로 나타남. 최근 코로나19로 인해 문화예술행사에 대한 관람률도 전반적으로 감소
- 성별 차이는 낮지만, 연령별로 보면 청장년층에 비해 중고령층과 고령노인의 경우 문화예술행사 관람률이 현격히 감소하고 있는 것을 확인할 수 있음
- 장애인이 문화·예술·스포츠 등을 향유하기 위해서는 비용, 접근성 등 넘어야 할 장벽이 여전히 우리 사회에 존재
- 노인, 외국인(유학생, 다문화 등), 농촌 거주 주민 등 역시 도시중심으로 진행되는 문화·예술·스포츠 등에 접근과 누릴 수 있는 권리 역시 제한적임

[그림 8-12] 가구소득별 문화예술행사 관람률(월평균가구소득)

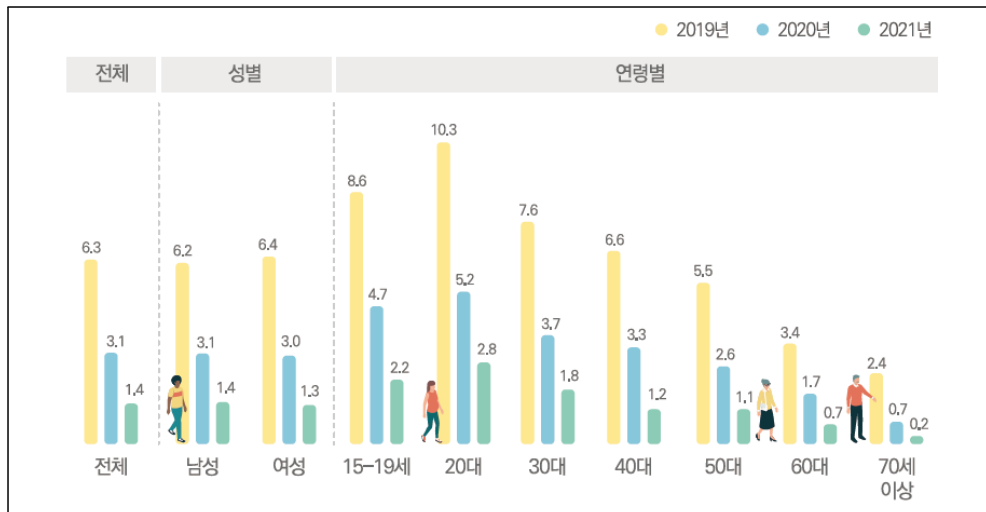
(단위: %)



자료: 문화체육관광부. (2021a). 2021 문화예술 활동조사. 문화체육관광부

[그림 8-13] 성별 연령별 문화예술행사 관람 횟수

(단위: 회)

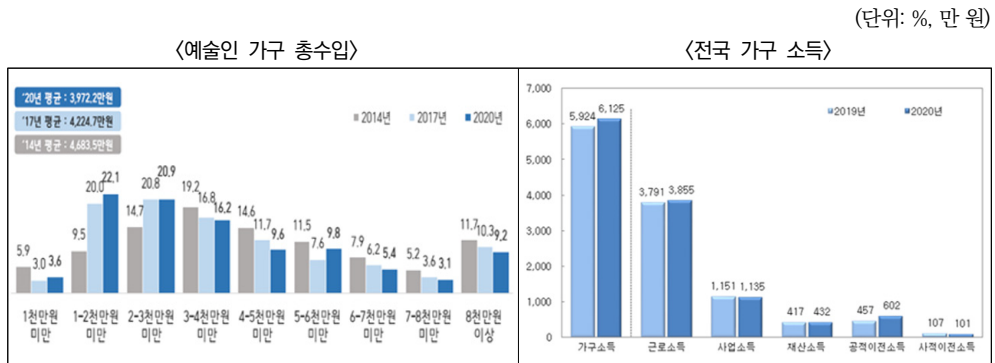


자료: 문화체육관광부. (2021a). 2021 문화예술 활동조사. 문화체육관광부

□ 문화·예술·스포츠 등에 대한 수요자와 더불어 이를 공급하는 공급자인 예술인, 체육인 등은 여전히 다른 산업 분야 종사자에 비해 열악한 근무환경과 처우에 노출

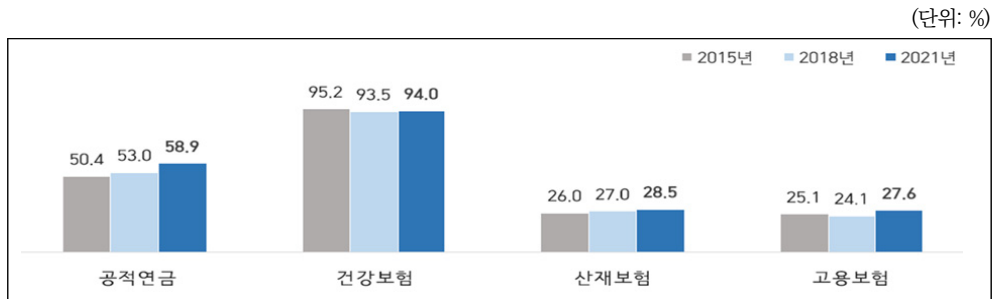
- 예술인의 경우 일반 노동자와 같이 안정적 일자리를 가지고 있기 보다는 프리랜서 형태로 일함으로써 소득 불안정, 일반 사회보장제도의 사각지대에 놓여져 있음
- 예술인과 같이 국위선양, 체육 진흥 등에 기여하고 있는 체육인 등에 대한 지원과 복지는 실태도 제대로 파악되고 있지 못함

[그림 8-14] 예술인 가구소득 수준



자료: 문화체육관광부. (2021b). 2021 예술인실태 조사. 문화체육관광부

[그림 8-15] 예술인 사회보험 가입비율



자료: 문화체육관광부. (2021b). 2021 예술인실태 조사. 문화체육관광부

- 국민 소통을 위한 문화 격차 해소는 모든 국민이 가져야 할 보편적 권리라는 점에서 문화-예술-스포츠 등에서 발생하는 접근성, 향유 가능성 등을 높이기 위한 국가적 노력이 필요
- 국제적으로 높아지는 우리 문화를 국내에서 차별적으로 누리지 못하는 문화적 배제를 해소할 필요가 있음

- 또한 문화·예술·스포츠 공급자 등에 대한 명확한 실태 파악과 지원 방안 마련은 한류문화를 더욱 확대하고, 한국의 지속가능한 성장을 이룩하는데 크게 기여할 것임

## 2. 정책 의제 실현을 위한 실행 계획

### □ 문화·예술·스포츠 관련 공급 및 수요 실태 분석 : 욕구 및 전달체계

- 문화·예술 등에 대한 공급자 등에 대한 실태파악을 통해 안정적 문화·예술 공급 체계 구축
- 수요자 측면에서의 문화·예술·스포츠 등에 대한 욕구파악을 통해 맞춤형 문화 예술지원 체계 구축
  - 장애인, 노인, 저소득층, 다문화 등 다양한 문화·예술 수요층의 욕구에 부합되는 문화콘텐츠 지원

### □ 문화·예술·체육 향유 배제 그룹 대상 발굴, 찾아가는 문화복지서비스 확대 필요

- 저소득, 고령노인, 다문화 가족 등 지역사회내(도시내부, 농촌내부) 소외계층을 발굴하고, 문화 욕구를 지원하기 위한 체계 구축 필요
- 도시는 문화복지 배제자 발굴과 지원에, 농촌은 문화·예술 프로그램 확대, 프로그램 접근성 강화 등을 위한 실태, 지원 등 필요

### □ 지역 활성화, 지역문화·예술 지원 정책 등에 대한 지속적 관리와 모니터링 필요

- 예술인, 지역청년, 사회적 경제 조직 등을 통해 초기 마을에 예술 활동이 적극적으로 진행됨. 하지만 이후 예술인, 청년 등이 떠날 경우, 취약계층, 노인 등이 남아 있는 지역 문화·예술 작품 등을 관리하고 보존하기에 한계
- 예술인, 청년 등의 지역사회 정착을 지원하거나 지역 문화·예술 작품 등의 가치가 충분히 보존될 수 있도록 하는 조사와 지원방안이 마련되어야 함

□ 문화·예술·스포츠 등에 대한 지원 강화

- 공급자로서 문화·예술·스포츠 전문가 등에 대한 인적 및 물적 지원 강화
  - 문화·예술·스포츠인 대상 창작·활동 지원, 사회안전망 지원 강화
- 농촌, 오지 등 지역적으로 취약지역에서 활동중인 문화·예술 전문가 등의 실태 파악과 지원 방안 마련
  - 빈집, 폐교, 농어촌 유휴시설 등을 활용한 주거 및 활동공간 등에 대한 지원

### 3. 정책 의제 실현을 위한 전략 수립 방향

□ 지역별, 계층별, 생애주기 등 국민의 다양한 특성을 반영한 문화·예술·스포츠 등 접근성 강화 방안 마련

- 장애인, 사회적 배제층이 문화·예술·스포츠 등을 보편적으로 향유할 수 있도록 배리어 프리 선언
- 농촌 노인의 경우 문화·예술·스포츠 등에 대한 접근성이 제한적임. 찾아가는 문화·예술 등에 대한 지원책 마련

□ 지역사회 문화·예술·체육 프로그램 등의 지속적 보존과 관리 방안 마련

- 지역활성화 차원으로 도심, 농어촌 마을 내에 문화·예술 작품 등을 그리거나, 설치하는 등의 지역 문화 지원 방안이 체계적으로 제공 중임
- 하지만, 초기 지원 이후 지속적 관리가 되지 않을 경우 오히려 문화·예술작품 등이 훼손되거나 가치가 심각히 낮아지는 문제가 발생할 수 있음
- 문화 차원에서의 지역활성화 정책이 한 번에 그치는 것이 아니라 지속해서 유지·관리 될 수 있도록 지원체계 제공

□ 지역사회 문화·예술인 등에 대한 지원 강화를 통해 수도권과의 문화 격차 해소

- 지역문화센터, 지역재단 등에 대한 인프라 지원을 통해 도농, 수도권과 비수도권 간 문화 양극화 해소

- 비수도권 활동 문화예술인, 스포츠 전문가 등에 대한 지원 강화를 통해 지역 사회 주민의 문화 향유권 고취
- 빈곤층·저소득층 아동·청소년, 노인 등을 위한 문화·예술·스포츠 등 참여 기회 확대
  - 빈곤층·취약계층 아동·청소년 대상 문화 바우처 확대
  - 사회적 경제와 접목된 문화·예술·스포츠 활성화를 통해 노인 등에 대한 정서·건강증진 지원 확대
  - 문화·예술·스포츠 전문가 등과의 교류 확대를 통해 취약계층 아동의 미래 역량 강화 지원
- 문화·예술·스포츠 등의 공급자인 예술인, 체육인 등에 대한 생활안정과 복지지원 강화
  - 국가 사회보장제도 확충에도 불구하고 여전히 예술인, 체육인 등은 사회보장 사각지대에 놓여져 있음
  - 예술인, 체육인 등에 대한 실태진단(소득, 지출, 노동여건, 사회보장 수혜 등)을 토대로 안정적으로 문화·예술·스포츠 분야 등에서 활동할 수 있도록 지원방안 마련
- 지역문화·지역 행사 등에 대한 지원과 관리 강화
  - 코로나19 이전에는 지역 문화·예술 행사 등이 많이 있었지만, 현재는 침체된 상태임
    - 무분별하고 남발성 행사 등의 문제도 있지만, 지역행사는 지역사회를 활성화 하고 인구유입에 기여할 수 있는 주요한 사업임
  - 코로나19 기간 동안 감소한 지역문화·예술 축제, 행사 등에 대한 엄밀한 계획 수립과 지원, 모니터링 방안 마련
  - 지역행사를 통해 지역활성화, 수익창출과 청년 인구 유입 등이 가능하도록 지역사회조직과 연대, 활성화를 통해 지속적이고 체계적인 지역문화축제 강화





사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제9장

### 국민통합 기반 구축

제1절 국민통합 거버넌스 구축

제2절 국민통합 정책 추진체계 마련

제3절 국민통합 가치 확산



## 제9장 국민통합 기반 구축

### 제1절 국민통합 거버넌스 구축

#### 1. 거버넌스 의미와 국민통합 거버넌스

□ 거버넌스는 다의적이고 모호한 개념임에도 불구하고 널리 사용되고 있음

○ 거버넌스를 협치(協治), 공치(共治), 국정 관리, 국가경영 등으로 번역하기도 하지만, 개념을 제대로 표현할 수 없다는 점에서 원래 용어인 ‘거버넌스’로 사용하는 경우가 대부분임

○ 거버넌스라는 개념은 정책망(policy network), 공공 관리, 공사 협력체계, 방향 설정(steering) 등의 의미로 활용되고 있으며, 새로운 환경변화에 따라 기존의 통치(government)를 대체하는 개념으로 활용됨

- 통치를 담당하는 행위자에 초점을 맞추어 정의하기도 하며, 통치의 방법 또는 체계를 강조하기도 함

○ ‘국정 운영을 위한 권력의 행사’ 또는 ‘국가 발전을 위하여 경제적, 사회적 자원을 관리하는 방법’(World Bank, 1992)으로 국정 운영을 위한 제도, 조직 구조, 그리고 정부와 민간 영역의 관계를 포괄하여 정의함

- 쌍방향 통행이 가능하다는 전제하에서 다수의 행위자가 상호 협력, 조정 또는 협동하는 관계성을 의미함

- 거버넌스와 관련하여 제도, 구조적 상황을 강조하는 논의가 있으며, 또 하나는 다양한 행위자들의 역할과 상호관계를 중심으로 하는 논의가 병행

□ 거버넌스의 의미와 특징

○ 거버넌스란 ‘다양한 행위자가 공동의 관심사에 관련하여 체계를 구축하고, 문제를 해결하기 위하여 정부를 운영하는 새로운 방식’이라고 정의할 수 있음

- 일방적인 정부 주도적 경향에서 탈피하여 민간 영역의 협력과 참여를 통해 공공문제를 해결하는 국정운영

#### ○ 거버넌스의 특징

- 통치를 담당하는 정부, 의회 등의 기구 이외에도 NGO, 민간조직, 기업 등 다양한 행위자들이 국정운영에 참여
- 의사결정에 참여하는 행위자들의 조직 형태가 계층적 구조가 아닌 다양한 형태의 수평적 구조를 형성하는 경우가 대부분
- 공공 영역의 공적인 문제에 대해서 민간 영역의 행위자가 관여함으로써 공·사 영역 간 재편이 이루어지고, 상호 협력을 필요로 함
- 정치적, 사회적 권력은 집중이 아닌 분산되며, 정부는 우월적 지위와 권력의 주체가 아닌 하나의 행위자로서 기능

#### □ 국민통합 거버넌스

##### ○ 국민통합 거버넌스는 국민통합위원회를 핵심으로 구축하는 것이 적절

- 국민통합은 다양성, 공존, 상생, 공동체, 연대 등과 같은 가치를 실현하고, 이를 위해서 갈등, 격차, 혐오, 양극화 등을 극복하기 위한 공동의 노력
- 국민통합 실현을 위한 공동의 노력은 정부 내 특정 부처에 국한되지 않으며, 정부와 정치권은 물론 민간 영역의 적극적 참여와 협력이 필요
- 국민통합이라는 문제의 복합적 특성, 공사 영역 모두를 포괄하는 행위자, 계층적 위계가 아닌 양방향 상호작용의 수평적 네트워크가 적절
- 수직적 형태의 부처 조직이 아닌 공공과 민간이 참여하는 위원회 조직을 중심으로 하는 거버넌스 구축이 불가피하며, 이러한 역할은 국민통합위원회가 담당하는 것이 타당

##### ○ 국민통합 거버넌스 구축의 방향성

- 대표성(representativeness)은 국민통합 거버넌스 구축에 최우선 원칙
  - 국민통합을 위해서는 격차, 차이, 갈등의 원인과 양상을 이해하는 것이 선결되어야 하며, 이를 토대로 다양한 분석과 대응 방안을 모색

- 갈등, 격차, 차이가 발생하는 영역 또는 집단들의 이해관계를 대변할 수 있는 주체들이 국민통합 거버넌스에 참여하는 것이 필수
- 대표성이 있는 다양한 주체들이 국민통합에 관련한 논의 및 의사결정 구조에 참여함으로써 균형적 접근과 통합적 관점의 대안이 가능해짐
- 협력적/분권적 거버넌스
  - 국민통합위원회는 광범위한 영역에 걸쳐 매우 다양한 주제에 대해서 논의를 진행하고, 검토·분석과 공론화를 모색
  - 또한 국민통합을 위한 새로운 제도 도입, 기존 제도에 대한 점검·평가, 제도 개선, 국민통합 실태진단과 조사, 그리고 국민통합 국가전략 수립 등 많은 역할을 담당할 것으로 예상됨
  - 반면에 실질적 업무를 처리할 수 있는 위원회, 분과위원회, 전문위원, 지원단의 인력은 상대적으로 규모가 작음
  - 중앙부처, 지방자치단체, 외부 전문가 및 다양한 기관들과 협력적이고 효과적인 분권적 거버넌스가 작동해야 실질적 성과를 도출할 수 있음
  - 협력적·분권적 거버넌스는 의사결정, 정책 분석, 평가, 대안 모색 등의 과정에 다양한 주체들의 참여가 필수조건이며, 이는 거버넌스 구조의 유연성, 참여의 개방성, 그리고 논의과정의 민주성과 투명성과 연계
- 성과 지향 거버넌스
  - 기존 국민대통합위원회와 사회통합위원회의 역할과 추진사업을 보면 실태 분석과 연구, 행사, 기존 제도 개선과 행정적 집행 중심으로 운영
  - 예를 들어 국민대통합위원회(2013-2017)의 경우 ‘사회갈등의 실효적 예방과 조정’을 위하여 갈등 진단과 대안 모색, 갈등 예방과 해결문화 확산, 갈등유발 법령·제도 개선, 주요 정책 갈등현안 진단, 관련 정책연구 추진 등의 사업을 추진하였음. 그러나 이러한 사업의 추진이 갈등 예방과 해결에 실질적인 기여를 했는지, 국민통합에 어떠한 효과를 미쳤는지 등의 성과에 대해서는 상대적으로 관심이 저조함
  - 현재의 국민통합위원회는 국민통합을 위한 성과를 도출할 수 있는 의제

선정, 공론화, 제도개혁을 모색하는 것이 가장 중요한 목표가 되어야 함.  
이를 통해서 국민들의 실제 삶 속에서 체감할 수 있는 변화 도출이 핵심

- 성과 지향의 거버넌스 구축을 위해서는 국민통합위원회에 참여하는 주체들의 전문성을 가져야 하며, 선택과 집중을 통한 핵심사업 선정, 그리고 성과 중심의 논의구조 구축이 필요

## 2. 국민통합위원회 사명(mission)과 기능

### □ 위원회의 설치 목적과 주요 기능

○ 위원회의 사명은 명시적으로 제시하고 있지 않지만, 설치 목적이 사명에 해당

- 위원회는 ‘우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고 국민통합을 위한 정책 및 사업 등을 효과적으로 추진하기 위해’ 설치한다고 제시함(「국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 제1조)
- 국민통합위원회는 2022년 5월 30일에 설치되었으며, 2027년 5월 31일 까지 존속하는 한시적 위원회 조직임(「국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 제14조)

○ 위원회 기능은 ‘국민통합을 위한 여러 사항에 관하여 대통령의 자문에 응하는 것’으로 명시하고 있음

- 국민통합위원회는 명확하게 자문위원회 성격을 갖는다는 것이며, 이는 위원회의 역할과 기능을 설정하는 기준
- 위원회의 주요 기능은 아래와 같이 6가지로 정리할 수 있음
  - 국민통합에 관한 정책의 조정·평가 및 지원
  - 국민적 통합가치의 도출과 확산
  - 국민통합 공감대 형성 및 문화 확산
  - 사회갈등의 예방 및 해결
  - 국민통합에 관한 의견수렴 및 소통 활성화
  - 국민통합에 관한 교육조사연구 등

## □ 위원회의 위상과 기능·역할의 재구성

○ 위원회의 설치 목적과 부여된 역할을 고려하면, 위원회는 국민통합 거버넌스의 핵심 축을 구성하는 기구이며, 동시에 ‘국민통합’이라는 국가전략 추진을 위한 ‘싱크탱크(think tank)’ 역할을 하는 조직

- 싱크탱크란 공공정책과 관련한 다양한 주제에 대한 조사, 분석 및 연구하고, 이에 따른 성과를 제공하는 역할을 담당
- 싱크탱크는 두뇌집단으로 관련 분야 전문가들을 조직적으로 결집하여, 정책 결정자들에게 정책 쟁점과 관련 정보를 제공하기 위한 증거들을 생산하는 연구를 수행하고, 이를 통해 여론에 영향을 미치는 것을 목적으로 함

[그림 9-1] 국민통합위원회 주요 기능과 정책 과정



자료: 연구진 작성

○ 국민통합위원회의 기능과 역할을 싱크탱크라는 관점에서 재구성하기 위해서는 정부의 업무처리 절차 또는 정책 과정과 관련하여 재검토할 필요함([그림 9-1] 참고)

- 위원회의 기능과 역할은 정부 업무 또는 정책의 과정 전반에 걸쳐 분포되어 있으며, 특히 정책의제(policy agenda) 발굴 및 선정, 그리고 공론화 과정에 집중되어 있다는 특징을 보임
  - 위원회 주요 기능 6개 중 5개가 의제 발굴 및 선정, 공론화 과정에 해당

- 정책의제 발굴과 선정, 공론화 단계 다음으로는 정책을 제안하는 단계에서 중용한 의미가 있음
- 또한 정책 조정·평가 및 지원 기능은 정책 제안에서 정책 평가의 과정에 해당하며, 교육·조사·연구의 기능은 전체 정책과정에 관련이 있음

□ 의제 발굴 및 공론화 기능의 활성화

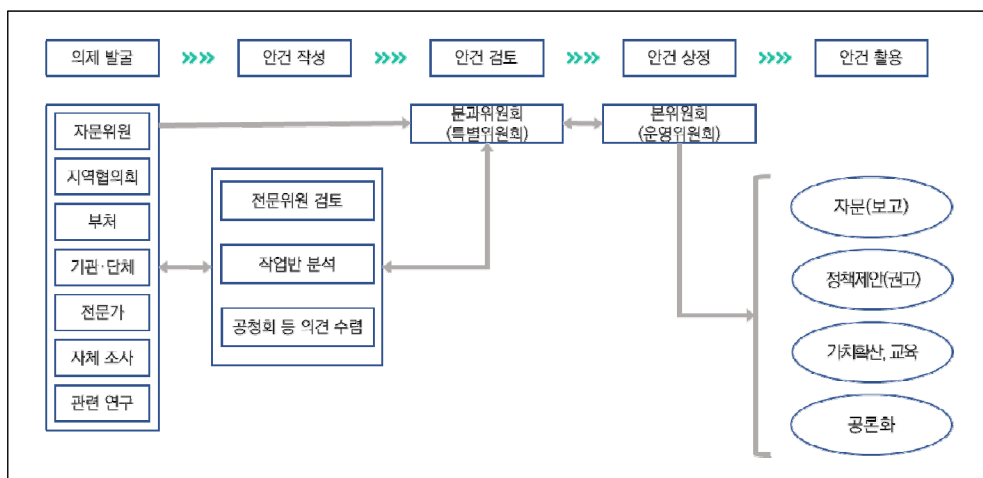
○ 국민통합과 관련한 사회적 쟁점에 대해 실질적인 공론화 장으로 발전하는 것이 국민통합위원회의 핵심 기능

- 현행 정책에 대한 평가와 제도개혁, 정책 제안과 권고, 중장기 방향 설정, 국민통합 국가전략 수립 등 국민통합위원회의 역할과 기능에 기반이 되는 것은 의제 발굴과 공론화 작업

○ 국민통합을 위한 정책의제의 발굴과 선정하고, 분석 및 검토 결과를 적극적으로 활용할 수 있는 논의체계를 마련([그림 9-2] 참고)

- 다양한 주체들이 이슈와 의제를 제시하고, 국민통합위원회에서 검토·분석하여 공론화하는 방식

[그림 9-2] 의제 발굴과 결과 활용을 위한 국민통합위원회의 논의체계



자료: 연구진 작성



- 위원회의 자문위원, 지역협의회, 각종 기관단체, 위원회 자체 조사 및 연구 결과, 언론 등을 통해 제기되는 이슈를 중심으로 정책의제를 발굴
  - 본위원회 안전 상정 전에 필요시 전문위원과 분과위원회 내 별도 작업반에서 전문적인 연구조사를 하고, 분과위원회 검토를 실시함
  - 안전 상정 후 논의과정에서 분과위원회나 본위원회에서 지적된 사안 등에 대해 추가 검토 또는 연구조사를 진행
  - 필요한 경우 토론회, 세미나, 공청회, 관계기관 협의 등을 진행하여 의견수렴 및 이해관계 조정을 추진
- 국민들이 체감할 수 있는 방식으로 공론화 추진방안의 모색이 필요
  - 의제 발굴·선정, 안전 작성과 활용, 공론화가 상호 유기적이고 강화하는 방식으로 추진되어야 하며, 이는 국민통합위원회의 산하 위원회와 구성원이 협력적 방식으로 연결되는 것을 전제로 함
  - 의제 발굴과 공론화 자체가 국민통합위원회의 사회적 위상을 높이는 것이며, 국민통합 정책의 조타수 역할을 담당하는 방식으로 추진
- 정책의제 발굴과 더불어 발굴된 의제가 공개적 방식으로 정책환류가 될 수 있도록 위원회의 역할 강화 노력이 필요
  - 선정된 정책의제가 발굴, 선정, 활용에 이를 전체 과정이 공개적으로 이루어져야 하며, 관련하여 검토 및 논의사항이 모두 국민에게 공개될 필요
  - 선정된 정책의제가 관련 부처에 의해서 좌우되거나, 공개되지 않는 일이 발생하면 사회적 영향력을 상실할 수 있음
  - 현행 국민통합 거버넌스 체계에서 위원회는 정책담당기관에 대한 영향력을 행사할 수 없으며, 따라서 공론화를 통해서 정책 조정과 방향 설정에 대한 정당성을 획득하는 것이 중요한 기제(mechanism)가 될 수 있음
  - 국민들과 소통할 수 있는 다양한 채널을 확보하고, 소통의 결과가 환류될 수 있도록 연결고리 역할을 하는 것이 국민통합위원회의 핵심 기능이 됨

# □ 싱크탱크 역할 활성화를 위한 국민통합위원회의 지향성

## ○ 국민통합의 새로운 방향을 중심으로 연구 성과 및 근거 축적

- 싱크탱크의 역할 수행을 위해서는 새로운 아이디어를 바탕으로 하는 국민통합 비전과 이를 구체화하기 위한 수단 및 관련 근거의 축적이 전제 조건
- 위원회는 연구를 수행하는 조직은 아니지만, 관련 전문가들의 집합체라는 점을 고려할 필요
- 위원회에 참여하는 전문가들의 역량을 활용하여, 국민통합에 관련된 기존 연구 성과를 체계적으로 수집 및 검토함으로써 새로운 비전과 실행 방안에 대한 다양한 논의와 연구 성과를 축적

## ○ 가치 기반의 지향성을 확립하되 독립성을 확보

- 국민통합을 위한 가치와 지향성은 분명하게 천명할 필요가 있으며, 연구결과와 견해에 있어서 정치적 영향은 배제하는 것이 필수
- 독립성을 상실한다면 위원회의 논의와 견해는 정치적 이해관계 옹호로 간주되어, 사회적 논의를 주도하는데 결정적 한계로 작용
- 정치적 독립성은 단기적 이익 추구가 아닌 장기적 전략을 통한 영향력을 확대하기 위한 노력이며, 동시에 신뢰성 있는 연구결과와 객관적 근거를 제시함으로써 확보 가능

## ○ 다양한 경로를 활용한 전략적 소통

- 싱크탱크는 가장 먼저 아이디어가 있어야 하고, 이에 대한 근거 제시와 구체화하는 수단을 모색하고, 다음으로 이를 확산시키고 사회적 공론화를 위한 방안이 필요
- 소통의 방식으로 크게 출판과 행사로 정리할 수 있으며, 위원회는 연구결과와 견해를 제시할 수 있는 체계적인 출판 전략을 수립할 필요가 있음
- 또한 공식 또는 비공식, 그리고 다양한 규모와 형식으로 진행되는 각종 행사를 통해 아이디어와 견해를 확산하는 노력이 중요하며, 이를 통해 정책결정자는 물론 다양한 여론 주도층과 지속적인 교류를 진행

## ○ 토론과 논의 공간 제공을 통한 종합적인 대안 생산

- 국민통합이라는 주제의 특성상 논의의 다양성과 차이를 존중하면서 장기적인 비전과 방향성 모색에 초점을 맞추어야 할 것임
- 특정 이슈와 한정된 영역에 집중하는 것도 중요하겠으나, 모든 정책 영역을 포괄하여 종합적인 대안을 창출하는 것이 싱크탱크의 핵심 역할

**3. 국민통합위원회 조직구조 발전 방향**

## □ 국민통합위원회의 현행 구조

○ 국민통합위원회는 대통령 소속의 자문위원회이며, 현행 규정상 위원회는 본 위원회, 분과위원회, 특별위원회, 지역협의회 그리고 자문단으로 구성

- 위원회의 조직구조는 현행 규정(대통령령)을 기반으로 하고 있으며, 추가로 운영위원회와 전문위원을 두고 있음

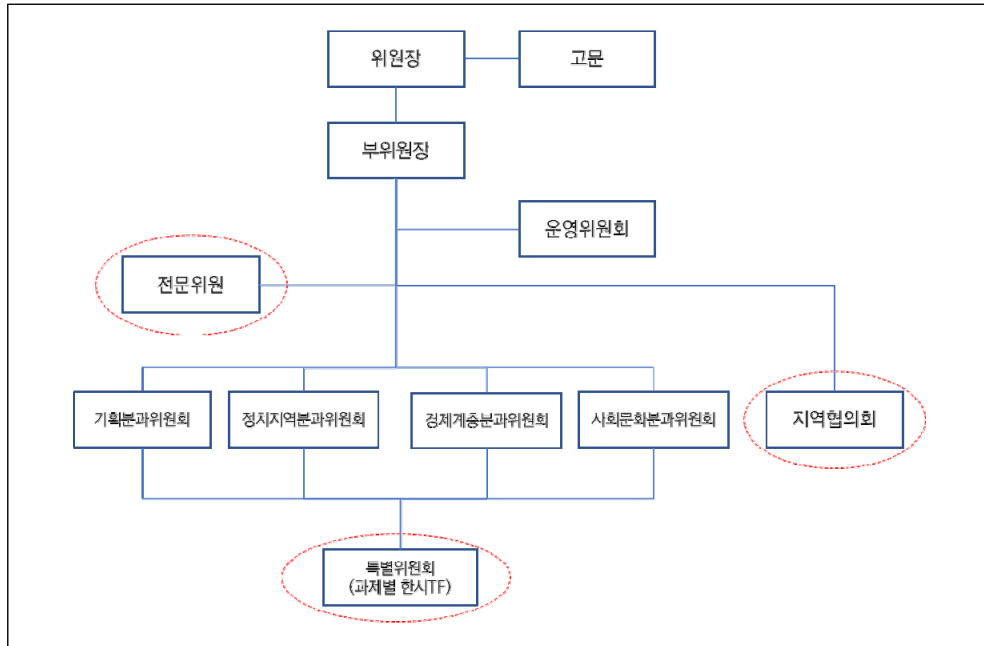
○ 위원회의 위원은 위원장을 포함하여 25명의 민간 위촉위원으로 구성

- 위원은 위촉위원과 정부의 당연직 위원(장관) 10명이며, 위원장을 제외한 위촉위원은 4개 분과위원회의 위원임
- 또한 39명의 전문위원과 577명의 자문위원이 참여하고 있으며, 지원단을 포함하면 규모가 큰 위원회라 할 수 있음

○ 현행 국민통합위원회 구조에서 추가적인 검토가 필요한 영역은 [그림 9-3]의 붉은색 타원으로 표시

- 전문위원의 위상과 역할이 명확하지 않음
- 특별위원회의 경우 각 분과위원회의 소위원회에 해당하는지, 특정 사안을 심층 검토분석을 담당하는 작업팀에 해당하는지에 대한 정리가 필요
- 지역협의회는 설치가 진행 중이며, 추가적인 검토가 필요

[그림 9-3] 현행 국민통합위원회의 조직구조와 추가 검토 필요 영역



자료: 1) 국민통합위원회 홈페이지. (2022). 국민통합 위원회 조직도. <https://www.k-cohesion.go.kr/PCNC/contents/P10600000000.do> 에서 2022.11.20. 인출

2) 국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정, 대통령령 제32653호 (2022)의 내용을 참고하여 연구진 작성

#### □ 위원회 내실화를 위한 조직구조 발전 방향

- 국민통합위원회 조직구조의 방향성은 ‘대표성’, ‘협력과 분권’, 그리고 ‘성과 지향’의 3가지로 정리할 수 있음
  - 위원장, 본위원회, 분과위원회, 지역협의회 등의 관계 설정을 중심으로 발전 방향을 살펴보면 다음과 같음
- 본위원회는 기존의 위원회 회의를 지칭하며, 위촉위원과 당연직위원 모두가 참여하는 의사결정 기구로 안건의 심의와 의결을 담당
- 분과위원회는 위원회의 효율적 운영과 전문 분야별 업무 수행을 위해 설치
  - 분과위원회는 기획, 정치·지역, 경제·계층, 사회·문화 등 4개로 구분
    - 기획 : 국민통합 국가전략 수립, 통합역량 강화, 세대·젠더 갈등 완화, 미래 갈등에 대한 선제적 대응 등

- 정치·지역 : 협치정치 제도·문화, 집단주의 정치문화 극복, 지역 갈등 완화, 지역 간 소통·화합 증진 등
- 경제·계층 : 빈곤양극화 등 경제 불평등 완화, 공정경쟁 질서 확립, 성장·복지 선순환 구축, 미래 먹거리 발굴 등
- 사회·문화 : 문화 다양성에 따른 갈등 해소, 사회적 약자 차별 해소 등
- 분과위원회 위원의 구성 방식 변경 검토
  - 현재 분과위원회 위원은 본위원회(전체 회의)의 위촉위원이 담당하고 있으나, 위원회 업무의 확대와 과제의 본격적 추진 단계에서 현재의 분과 위원만으로 감당하기 어려울 것으로 예상
- 본위원회 위원 이외에 추가로 분과위원회 위원을 선임하는 방식을 고려
  - 본위원회 위원은 안건의 심의와 의결에 집중하고, 분과위원회는 안건의 작성과 검토를 담당하는 방식으로 역할을 분담
  - 관련 부처의 실무책임자를 분과위원회 당연직 위원으로 위촉하는 방안을 검토할 필요

○ 구체적 현안을 다루기 위하여 분과위원회별로 특별위원회를 설치

- 특별위원회는 개별 현안에 집중하기 위하여 한시적으로 운영하는 TF
  - 선정 과제의 구체적 대안 마련과 공론화 방안을 도출하는 업무를 담당
  - 분과위원이 특위 위원장을 겸임하여 유기적 업무 연계 체계를 확보
- 특별위원회는 과제 선정 현황, 사회적 요구, 필요성 등을 종합적으로 고려하여 탄력적으로 설치하며, 유연한 구조와 개방적 운영방식이 요구됨
- 특별위원회가 담당하고 있는 현안 중에서 일부는 개별 분과위원회에 속하는 경우도 있으나, 그렇지 않은 경우도 있음
  - 팬덤과 민주주의는 정치·지역분과, 대·중소기업 상생은 경제·계층분과, 그리고 장애인 이동 편의 증진은 사회문화분과에 해당한다고 볼 수 있음
  - 반면에 소득격차 완화 방안, 초당적 통일 기반 조성 등은 특정 분과위에 전속된다고 보기 어려우며, 복수의 분과위와 관련성이 있음

- 특별위원회 중 복수의 분과위와 관련이 있으며, 추상성이 높거나 거대 담론에 해당하는 경우에 기획분과의 특별위원회로 설치하는 것이 적절할 것임

○ 전문위원의 인력 풀 확대와 역할 정립

- 위원회의 활성화, 폭넓은 의견 수렴 및 전문적 검토를 위하여 각급 위원회에 자문단 역할을 담당하는 전문위원을 위촉
- 전문위원은 분과위원회와 특별위원회의 업무에 대해 전문성과 경험을 갖춘 사람으로 선임
- 전문위원의 역할은 해당 과제와 관련 업무에 따라 탄력적이며, 종합적 의견 수렴을 위한 자문 또는 전문적 분석 및 실무적 검토 등의 역할을 담당
  - 전문위원은 Task Force, 네트워크와 같은 유연한 조직구조를 전제로 배치하는 방안이 적절함

○ 지역협의회회장단 회의를 공식화하고, 시·도 지역협의회를 조속한 시일에 설치

- 지역협의회 설치 및 운영 방안은 별도의 항목으로 후술하고자 함

□ 위원회 위원의 선임과 구성

○ 위원회 위원의 추가 선임을 고려할 필요

- 현재 위원회 위원은 위원장 1명, 위촉위원 24명, 그리고 당연직위원 10명으로 총 35명이며, 위촉위원은 4개 분과위원회 위원으로 활동
- 현행 규정상 위원은 39명 이내로 구성할 수 있으며, 따라서 4명의 추가 선임이 가능함
- 위원 선임과 관련하여 최우선으로 고려할 원칙은 ‘대표성’이며, 현재 위원 선임 현황을 검토하여 필요한 영역 및 지역협의회 대표위원(또는 위원장) 중에서 추가로 선임할 필요가 있음

○ 위원의 임기를 1년에서 2년으로 연장 검토

- 현재 위원의 임기는 1년이며, 이는 다른 위원회의 위원 임기와 비교하면 상대적으로 짧은 기간임

- 위원회 추진과제 및 사업의 일관성 확보, 전문성 제고, 검토 및 논의의 내실화를 위해서 임기를 2년으로 연장하는 것을 긍정적으로 검토

#### 4. 지역협의회 설치와 운영

##### □ 지역협의회의 필요성

##### ○ 지역단위 화합과 통합 증진, 정책 및 사업의 효과적 추진

- 지역 현장 중심의 대국민 소통 강화
- 국민통합에 대한 지역의 의견 수렴과 의제 발굴
- 국민통합위원회 및 중앙정부의 정책 성과를 확산·공유
- 국민통합 가치 확산과 지역 차원의 국민통합 가치 공감 및 실천을 위한 구심체 역할

##### ○ 시·도 광역자치단체 단위 지역협의회 설치가 시급하며, 필요한 경우 기초자치단체 추가 설치를 검토

- 「국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령 제32653호)에 의하면 특별·광역·특별자치시와 특별자치도 및 도를 대상으로 지역협의회를 설치할 수 있음
- 2022년 12월 5일에 충북지역협의회(위원 13인)가 최초로 출범하였으며, 향후 16개 시·도의 지역협의회 설치를 조속히 추진할 필요
- 시·도 단위 지역협의회 설치 이후, 필요시 시·군·구 단위 지역협의회 설치를 검토할 수 있음
  - 2022년 1월 13일에 지정한 특례시(수원, 고양, 용인, 창원)를 우선 고려

##### □ 지역협의회 구성

##### ○ 지역협의회 위원 규모

- 국민통합위원회의의 위원 규모(39명 이내)를 고려하면, 지역협의회 위원은 대표위원(또는 위원장)을 포함하여 25명 이내로 구성

- 지역협의회 설치 초기에 25명 규모의 위원을 선임하는 것이 쉽지 않을 수 있으며, 최초에는 15명 정도 소규모 위원으로 구성하는 것을 검토
- 지역 상황과 지역협의회 운영 상황을 고려하여 2년 차 또는 3년 차에 위원 수를 확대하는 방안을 긍정적으로 검토

#### ○ 지역협의회 위원 구성

- 앞에서 제시한 바와 같이 국민통합 거버넌스 구성의 원칙은 ‘대표성, 협력·분권, 성과 지향’이며, 이러한 원칙은 지역협의회 위원 구성에도 동일하게 적용할 수 있음
- 지역협의회는 지역 단위 국민통합의 구심체 역할을 담당한다는 점에서 대표성이 가장 중요한 원칙임
  - 경제, 사회, 교육, 문화예술, 언론, 종교, 시민단체 등 다양한 영역을 대표할 수 있으며, 전문성을 갖춘 사람을 위원으로 선임
  - 국민통합의 관점에서 격차, 불평등, 차이, 갈등이 표출되는 영역과 사회적 약자를 대변할 수 있는 위원을 선정하는 것 역시 필수임
- 지역협의회 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성
  - 당연직 위원은 시·도의 부단체장으로 함
  - 위촉직 위원은 시·도지사와 국민통합위원회의 추천으로 선임하며, 지역 단위 과제 발굴 및 해결 능력이 있는 전문가(시·도 및 시·도 교육청의 부단체장, 시·도 사회보장위원회 및 생활공감정책 참여단의 대표, 시·도 자원봉사센터장 등)를 우선 선정
  - 위원의 성별, 연령별, 영역별 비율을 고려하여 대표성을 확보
- 지역협의회 위원의 임기는 국민통합위원회 위원과 동일하게 1년으로 설정
  - 단, 필요에 따라 연장할 수 있도록 함

#### □ 지역협의회 운영과 기능

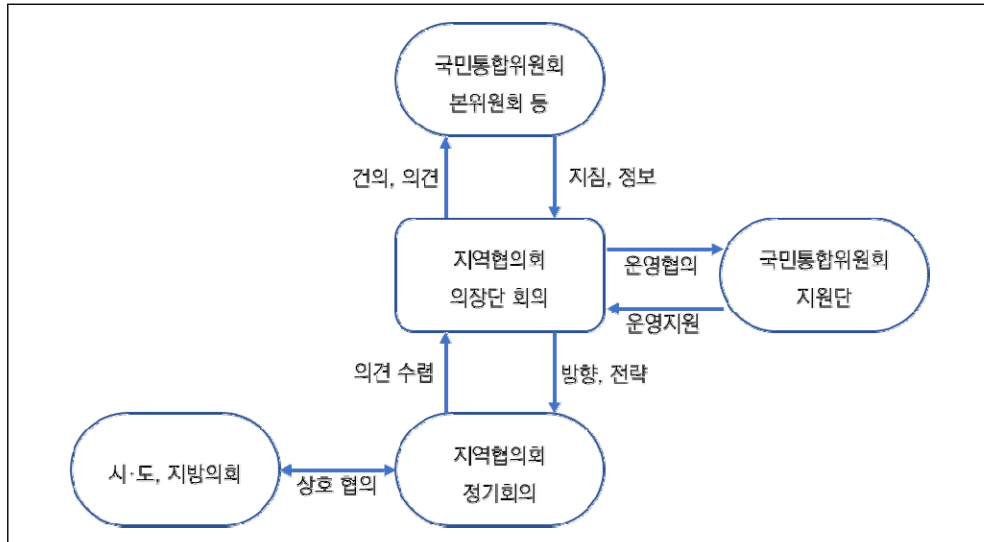
##### ○ 지역협의회 운영

- 지역협의회 정기회의



- 지역별 정기회의는 분기별 1회 개최가 원칙이며, 지역단위 과제 선정, 기본 방향 설정 및 전략 수립
- 정기회의에서 논의 결과와 건의 사항은 전국의장단 회의를 거쳐 국민통합 위원회에 정책에 적극적으로 반영
- 동시에 국민통합위원회의 추진 정책을 효과적으로 지역에 전달하는 가교 역할을 담당
- 지역협의회 전국의장단 회의
  - 전국의장단 회의는 국민통합위원회 위원장이 주재하고, 지역협의회 대표 위원(위원장)이 참여
  - 회의는 분기별 1회 개최를 원칙으로 하고, 필요한 경우 수시 회의를 개최
  - 지역협의회 운영 방향, 추진과제 및 소요 예산 등을 논의하고, 국민통합 위원회 추진과제에 대한 공유
- 지역협의회 운영 지원
  - 지역협의회 사무국 기능은 국민통합위원회 지원단이 담당하며, 향후 각 지원위원회 사무를 지원하기 위해 지방자치단체 소관 업무 담당 부서와의 긴밀한 협조체계 구축을 검토
  - 지역협의회 운영 예산은 국민통합위원회에서 지원하며, 해당 지방자치 단체가 지역협의회 추진과제에 필요한 예산 일부를 지원할 수 있을 것임
- 지역협의회는 국민통합위원회와 지역 간 가교 역할을 담당
  - 지역의 갈등 사안·취약점 발굴 및 문제해결을 위한 대안 모색
  - 분과위원회, 특별위원회의 활동 결과를 지역사회에 전파·공유해 국민통합 가치를 확산하고, 지역사회 여론을 위원회에 전달
  - 지역의 통합 및 갈등 해결 의제를 개발, 전국단위의 공론화를 위해 분과위·특위에 의제 채택 요청

[그림 9-4] 지역협의회 운영 체계



자료 : 연구진 작성

### ○ 지역협의회의 주요 기능

- 소통기능
  - 국민통합 가치의 지역 확산, 위원회의 활동 및 국가 정책의 성과 홍보
  - 주요 정책에 대한 의견, 개선사항, 지역 차원의 국민통합 관련 아이디어 등을 수렴
  - 지역사회와 공공 영역, 중앙과 지방의 소통 활성화에 기여
- 국민제안 및 의제 발굴
  - 지역 차원의 국민통합 실태, 국민통합위원회의 추진사업 등에 대한 국민 제안, 사회적 논의가 필요한 의제 제안 등
  - 정책토론회를 통해 현안에 대한 지역 의견을 수렴하고, 해결방안 논의, 정책 포럼 개최 등을 통해 새로운 지역통합 의제 발굴
  - 지역별 시·도 담당관 회의 등을 통해 의견 수렴 및 지역의 활동을 지원
- 국민통합을 위한 공감문화 확산
  - 국민통합 활동 강화, 공론화, 인식 제고와 지역사회 갈등 해소 등을 위한

지역토론회, 간담회, 소통아카데미 등 개최

- 지역주민을 대상으로 하는 교육, 캠페인, 행사 등을 주최
- 국민통합과 소통·공감 문화 확산을 위한 중앙 및 지역 언론사 대상 칼럼 기고 등 홍보활동
- 모니터링 기능
  - 국민통합 실태 진단과 정책 평가에 관련한 지역단위 모니터링
  - 수렴된 의견 중 추가적 검토가 필요한 사항에 대해서 모니터링

#### □ 시·도 지역협의회의 탄력적 운영 및 자문단 역할 수행

##### ○ 권역별 지역협의회 설치·운영 방안 검토

- 2개 이상 지역의 공통 관심 사항 추진이나 사회통합, 갈등 해소 등을 위한 특정 이슈를 해결이 필요한 경우에 권역별 협의회를 구성
- 이슈별 전문가, 학계, 주민대표 등을 중심으로 운영하여 공통 관심 사항의 효과적인 추진과 이슈 해결방안 모색
  - (예시)군 공항 이전, 상수원 이전, 지자체 간 경계 분쟁 등

##### ○ 연계·교류 사업별 구성

- 국민통합 문화 조성과 지역 상생발전을 위한 문화·관광사업 등 관련 프로그램 개발
- 개발 프로그램 및 사업 관련 종사자, 학계, 시민단체 등을 중심으로 운영하여 전문성 있는 프로그램(사업) 추진

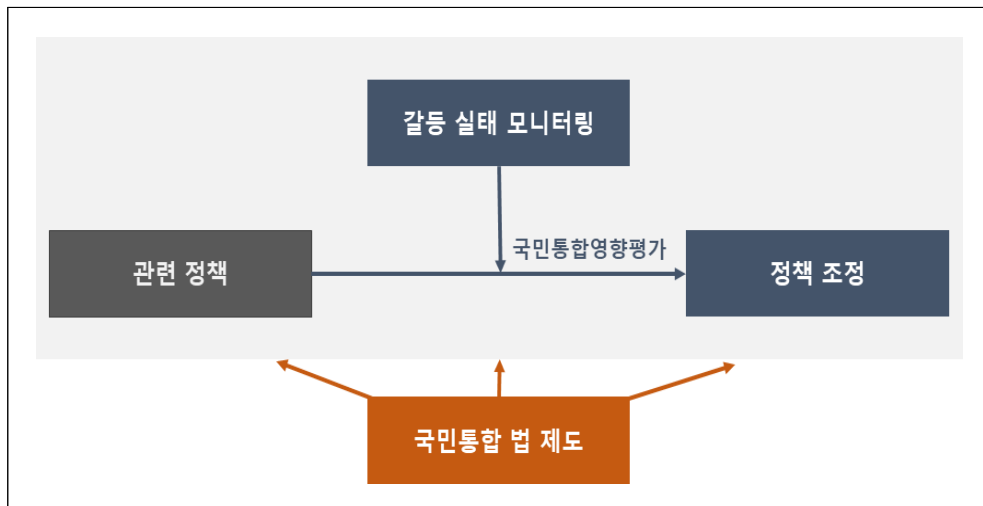
##### ○ 지역협의회와 분과위·특위 연계 구성

- 분과위원회 또는 특별위원회의 요청이 있는 경우 관련 분야 전문가 중심으로 구성
- 분과위(특위) 활동을 지역 전문가가 뒷받침하는 자문단 역할
- 자문단 구성의 구체적인 방식은 지역협의회장단 등의 의견수렴 필요

## 제2절 국민통합 정책 추진체계 마련

- 국민통합을 실현하기 위한 대통령 직속 자문위원회인 국민통합위원회에 의한 정책 추진체계 구조를 다음과 같이 제안함
- 첫째, 갈등 실태를 주기적으로 모니터링하여 국민통합 관련 우리 사회의 변화상을 추적함
- 둘째, 다(多)부처 및 다(多)분야 국민통합 관련 정책을 관리하며 갈등 실태 모니터링 결과를 반영하여 개별 정책 혹은 정책군이 국민통합에 미치는 영향을 평가함
  - 영향평가 결과를 반영하여 국민통합을 저해하거나 저해할 것으로 예측되는 관련 정책의 소관 부처 및 관련 기관에 정책 조정 의견을 제시하고 조율함
- 마지막으로 국민통합을 증진하기 위한 법 제도 내용의 적합성을 평가하고 개정 의견을 제시하며 필요시 법률 제정 및 폐지를 제안할 수 있음

[그림 9-5] 국민통합 정책 추진체계 구조



자료: 연구진 작성

## 1. 갈등 실태 모니터링

### 가. 국내외 주요 사례

- 과학적 실태진단과 모니터링은 근거 기반(evidence-based) 정책의 기본으로서 주요 국제기구나 국내 정부 기관에서도 활용하고 있음
- 대표적인 국제기구로서 세계은행(World Bank)은 지구적 관점에서 빈곤을 해소하고 개발도상국의 경제발전을 목표로 발족하였음
- 다국가가 참여하는 국제기구로서 빈곤 퇴치를 위한 직접 사업 시행과 함께 가입국과의 협력을 도모함
  - 세계은행에서 시행하는 사업의 효과성을 제고하기 위해 실태진단을 목적으로 데이터베이스를 구축하고 있으며, 대표적인 사례가 “나은 삶을 위한 DB (Data for Better Lives)”임
  - DB는 국가 단위와 국가 간 단위에서 사회기반 정책, 법과 규제, 경제정책, 제도의 4개 분야와 관련된 지표들을 추적하고 있음

[그림 9-6] 세계은행의 “나은 삶을 위한 DB” 구축 계획

	Infrastructure policies	Laws and regulations	Economic policies	Institutions
<b>National</b>	Universal broadband coverage Domestic data infrastructure	Safeguards Enablers	Antitrust Trade Taxation	Government entities ..... Other stakeholders
<b>International</b>	Global technical standards Regional collaboration	Cybersecurity conventions Interoperability standards	International tax treaties Global trade agreements	International organisation Cross-border cooperation

자료: Foster & Chen. (2021.5.25.). Measuring the quality of the enabling environment: Global Data Regulation Survey. World Bank Group. Retrieve form <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/2d71118382aa68cf8107bee042c8c828-0050022021/original/DEC-Policy-Research-Talk-WDR-FINAL-Global-Data-Regulation-Survey-May-2021.pdf> 2022. 11.20.

- 관리하는 DB를 활용하여 매년 세계개발보고서(World Development Report)를 발간함
- 보고서는 데이터를 활용한 개발 목표 수립과 4개 분야별 데이터를 제시하며 지구적 개발을 위한 해석과 함의를 제시(World Bank Group, 2021)

□ 국내에서는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의, 조정하는 사회보장위원회에서 생산하는 사회보장통계가 있음

○ 사회보장위원회는 「사회보장기본법」에 의해 사회보장 증진을 위한 기본계획, 사회보장 제도 평가 및 개선, 신설 및 변경에 따른 우선순위, 사회보장 재정추계 및 재원조달 방안, 사회보장 전달체계 운영 및 개선, 사회보장정보의 보호 및 관리 등의 사항을 심의, 조정하는 기구임

○ 본연의 업무를 수행하기 위해 매년 사회보장통계를 발표하고 있으며, 14개 정책 영역에 따라 측정지표를 다음 그림과 같이 구성하고 있음

[그림 9-7] 사회보장위원회의 사회보장통계 구성



자료: 신정우 외. (2022). 통계로 보는 사회보장 2020. 보건복지부, 한국보건사회연구원

## 나. 국민통합 실태 모니터링 방안

- (갈등과 국민통합 측정 지표 체계 개발) 사회현상으로서 다음의 요소를 포함하는  
갈등과 국민통합 실태를 측정할 수 있는 지표 개발
  - 집단 내·간 갈등 수준 측정
  - 집단 내·간 갈등 유발 요인
  - 집단 내·갈등의 양상
  - 집단 내·갈등 관리 방안 및 주체
- (갈등과 국민통합 실태조사) 주기적 실태조사를 통해 갈등과 국민통합 수준의  
현재와 추세를 진단
  - 갈등의 심각성 및 전 조사 주기 대비 변화량을 추적함으로써 갈등과 국민통합  
현상에 대한 입체적인 이해와 전망 도출
- (갈등과 국민통합 보고서 공개) 주기적 실태조사 결과를 보고서로 작성해 공표

## 2. 국민통합영향평가

### 가. 국내 정책영향평가 주요 사례

- 환경영향평가
  - “환경영향평가”는 「환경영향평가법」에 의하여 “보전과 개발이 조화와 균형을 이루는 지속가능한 발전이 되도록” “환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것”을 말함
    - “전략환경영향평가”란 ‘환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때에 환경보전 계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서

해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것'이고,

- “소규모 환경영향평가”란 ‘환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것’임

○ 법률에 따라 “국가, 지방자치단체 및 사업자는 정책이나 계획을 수립·시행하거나 사업을 시행할 때에 환경오염과 환경 훼손을 최소화하기 위하여 필요한 방안을 마련”하도록 책무를 지우고 있음

○ 환경영향평가는 “계획의 수립이나 사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경, 사회·경제 환경 등의 분야”를 대상으로 하며, 세부 사항은 다음과 같음

1. 도시의 개발사업
2. 산업입지 및 산업단지의 조성사업
3. 에너지 개발사업
4. 항만의 건설사업
5. 도로의 건설사업
6. 수자원의 개발사업
7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업
8. 공항의 건설사업
9. 하천의 이용 및 개발 사업
10. 개간 및 공유수면의 매립사업
11. 관광단지의 개발사업
12. 산지의 개발사업
13. 특정 지역의 개발사업
14. 체육시설의 설치사업



15. 폐기물 처리시설의 설치사업

16. 국방·군사 시설의 설치사업

17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업

18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업

- 단, 응급조치를 위한 사업이나 군사상 고도의 기밀보호가 필요하여 환경부장관과 협의한 사업, 국가안보를 위해 고도의 기밀보호가 필요하여 환경부장관과 협의한 사업은 평가 대상에서 제외함

○ 환경영향평가의 세부항목은 다음 표와 같음

〈표 9-1〉 환경영향평가 세부평가항목

구분	전략환경영향평가	환경영향평가	소규모 환경영향평가
세부 평가 항목	가. 정책계획 1) 환경보전계획과의 부합성 가) 국가 환경정책 나) 국제환경 동향·협약·규범 2) 계획의 연계성·일관성 가) 상위 계획 및 관련 계획과의 연계성 나) 계획목표와 내용과의 일관성 3) 계획의 적정성·지속성 가) 공간계획의 적정성 나) 수요 공급 규모의 적정성 다) 환경용량의 지속성 나. 개발기본계획 1) 계획의 적정성 가) 상위계획 및 관련 계획과의 연계성 나) 대안 설정·분석의 적정성 2) 입지의 타당성 가) 자연환경의 보전 (1) 생물다양성·서식지 보전 (2) 지형 및 생태축의 보전 (3) 주변 자연경관에 미치는 영향 (4) 수환경의 보전 나) 생활환경의 안정성 (1) 환경기준 부합성 (2) 환경기초시설의 적정성 (3) 자원·에너지 순환의 효율성 다) 사회·경제 환경과의 조화성: 환경친화적 토지이용	가. 자연생태환경 분야 1) 동·식물상 2) 자연환경자산 나. 대기환경 분야 1) 기상 2) 대기질 3) 악취 4) 온실가스 다. 수환경 분야 1) 수질(지표·지하) 2) 수리·수문 3) 해양환경 라. 토지환경 분야 1) 토지이용 2) 토양 3) 지형·지질 마. 생활환경 분야 1) 친환경적 자원 순환 2) 소음·진동 3) 위락·경관 4) 위생·공중보건 5) 전파장해 6) 일조장해 바. 사회환경·경제환경 분야 1) 인구 2) 주거(이주의 경우를 포함한다) 3) 산업	가. 사업개요 및 지역 환경현황 1) 사업개요 2) 지역개황 3) 자연생태환경 4) 생활환경 5) 사회·경제환경 나. 환경에 미치는 영향 예측·평가 및 환경보전방안 1) 자연생태환경(동·식물상 등) 2) 대기질, 악취 3) 수질(지표, 지하), 해양환경 4) 토지이용, 토양, 지형·지질 5) 친환경적 자원순환, 소음·진동 6) 경관 7) 전파장해, 일조장해 8) 인구, 주거, 산업

자료: 환경영향평가법 시행령, 대통령령 제33369호. (2023). 별표 1 환경영향평가등의 분야별 세부평가항목

- 환경영향평가협의회를 구성, 운영하며 평가 항목 및 범위, 협의 내용의 조정, 약식 절차 실시 여부, 의견 수렴 등의 사항을 심의함
  - 협의회는 환경영향평가분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성하되, 주민대표, 시민단체 등 민간전문가가 포함되도록 함
- 환경영향평가서 작성 후 주민 등의 의견을 수렴하도록 하고 있음

#### □ 성별영향평가

- 성별영향평가는 「성별영향평가법」에 법적 근거를 두고 성평등을 확보하기 위한 목적으로 '중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것을 말함
- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 성별영향평가를 실시함
  - 대상 정책 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책이나 공공기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업은 여성가족부장관이 특정하여 성별영향평가를 실시할 수 있음
- 성별영향평가의 고려사항은 다음과 같음
  1. 성별에 따라 구분한 성별통계
  2. 성별 수혜분석
  3. 성별영향평가결과에 따른 정책개선방안
- 성별영향평가의 결과 성평등 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장에게 법령, 정책, 사업의 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있음
  - 또한 개선 권고 또는 의견 표명을 받은 기관의 장은 30일 이내에 그 개선계획을 여성가족부장관에게 제출하도록 함

- 또한 여성가족부 장관으로부터 성별영향평가에 대한 자문에 관한 업무를 위탁받은 공공 또는 민간 기관 및 단체에서 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 자문을 제공할 수 있음
- 성별영향평가제도의 운영 및 개선 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 여성가족부장관 소속으로 중앙성별영향평가위원회를 둠
  - 위원회에서는 성별영향평가의 기본방향에 관한 사항, 성별영향평가의 기준과 방법 등에 관한 사항, 성별영향평가결과에 따른 정책개선 권고에 관한 사항, 성별영향평가결과와 성인지 예산서 또는 성인지 기금운용계획서의 연계에 관한 사항, 성별영향평가결과의 공표에 관한 사항을 심의, 조정함
  - 지방자치단체 단위에서는 지방자치단체장 소속으로 지방성별영향평가위원회를 둠
- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 성별영향평가의 효율적인 시행을 위하여 소속 공무원에 대하여 성별영향평가 교육을 실시해야 함
- 중앙행정기관 및 지방자치단체의 성별영향평가에 필요한 지원을 하기 위하여 국공립 연구기관, 학교 및 부설 연구기관, 정부출연연구기관, 지방자치단체출연 연구원, 공익법인 중 양성평등과 관련된 학술 업무를 수행하는 법인에 성별영향평가기관을 지정할 수 있음

#### □ 고용영향평가

- “고용영향평가”는 「고용정책 기본법」에 법적 근거를 두고 중앙행정기관의 장과 지방자치단체 소관정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가하도록 함
- 고용영향평가 대상 사업은 예산요구서에 포함된 세출예산사업과 기금운용계획안에 포함된 기금사업임
- 고용노동부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 시행할 계획 또는 시행 중이거나 시행이 완료된 정책 중 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 다음 중 하나에 해당하는 경우 고용영향평가를 하고, 그 결과를 소관 중앙행정

기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보하도록 함

1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책으로서 고용노동부장관이 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책
2. 정책심의회에서 고용영향평가를 하기로 심의한 정책
3. 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책
4. 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책

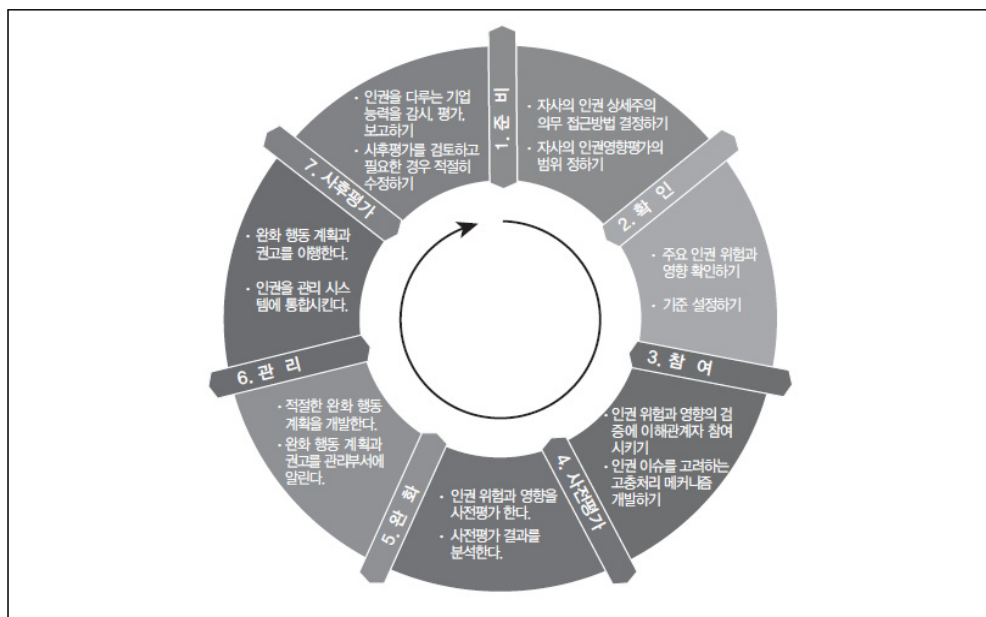
- 고용영향평가의 결과 고용안정 촉진 및 일자리 창출을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 정책에 관하여 제언을 하거나 개선을 권고할 수 있으며, 이 권한은 고용노동부장관이 가짐
  - 제언 또는 개선 권고를 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 개선 대책을 수립·시행하고 그 결과를 고용노동부장관에게 통보하여야 함
- 고용영향평가 업무는 국가나 지방자치단체가 출연한 연구기관이나 민간연구기관이 대행할 수 있음

#### □ 인권영향평가

- 인권영향평가는 UN 인권이사회에서 채택한 “보호, 존중, 구제” 프레임워크에 의해 인권을 존중하기 위한 수행방법 중 하나라 정책 및 사업이 인권이 미치는 영향을 파악하기 위한 영향 측정을 제시하고 있음
- 국내에서는 국가인권위원회에서 인권영향평가를 실시함
- 인권영향평가는 유엔의 지침을 따르며 전반적인 프로세스는 다음과 같음
  - 준비 단계에서는 인권영향평가 대상 기업 및 기관이 인권위험과 영향에 대한 이해를 공유할 수 있도록 하고, 평가 범위를 설정함
  - 확인 단계에서는 기준을 설정하고 구체적인 인권 위험과 영향을 확인함
  - 참여 단계에서는 인권 위험과 영향을 관리하기 위해 이해관계자가 참여하도록 하고, 고충처리 매커니즘을 개발하도록 함

- 사전평가 단계에서는 인권에 미치는 영향과 결과를 사전평가하고 그 결과를 분석함
- 완화 단계에서는 기업 및 기관에서 인권을 존중하기 위한 행동 계획을 개발하고 관리부서를 통해 실행할 수 있도록 함
- 관리 단계에서는 완화 단계에서 개발한 행동 계획을 이행하고 기업 및 기관의 관리 시스템에 인권 개념을 통합시킴
- 사후평가 단계에서는 행동 계획 이행 결과 미진한 지점을 개선하도록 하고 기업 및 기관의 인권 영향을 최종 평가함

[그림 9-8] 인권영향평가 프로세스



자료: 국가인권위원회. (2011). 인권영향평가 및 관리에 관한 지침. 국가인권위원회. p. 19.

- 국가인권위원회에서 공공기관과 공기업을 대상으로 실시한 인권영향평가 결과를 보면, 국제관리장전에서 규정하는 인권의 목록을 평가 항목으로 설정하고 있음

〈표 9-2〉 국제권리장전이 규정하는 인권의 목록

인권의 목록	국제권리장전 상의 근거 규범
자기결정권	자유권 규약 제1조, 사회권 규약 제1조
법앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리	자유권 규약 제2조, 제20조, 제26조, 사회권 규약 제2조, 세계인권선언 제1조, 제2조, ILO 협약 제100호
결사의 자유에 대한 권리	자유권 규약 제22조, 세계인권선언 제20조
노동조합을 결정하고 가입할 자유 및 파업의 자유에 대한 권리	사회권 규약 제8조, ILO 협약 제87조, 제98조
가정 보호와 혼인에 대한 권리 (아동오동으로부터 자유로울 권리)	자유권 규약 제23조, 사회권 규약 제10조
생명권 (자의적이거나 불법적으로 생명을 빼앗기지 않을 권리와 생명을 보호받을 권리)	자유권 규약 제6조, 세계인권선언 제3조
고문, 굴욕적, 비인도적 처우로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제7조, 세계인권선언 제5조
노예와 강제노동으로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제8조, 세계인권선언 제4조, ILO 협약 제29호, 제105호
자유와 인전에 관한 권리 (신체의 자유에 대한 권리)	자유권 규약 제9조, 세계인권선언 제3조
이동의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제12조
사생활을 보호받을 권리	자유권 규약 제17조
종교, 사상, 양심의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제18조, 세계인권선언 제7조, 제13조
의견과 표현의 자유에 대한 권리	자유권 규약 제19조
전쟁을 위한 선전 및 인종적, 종교적, 민족적 증오로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제20조
집회의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제21조
아동이 보호받을 권리	자유권 규약 제24조
공무 참여할 권리	자유권 규약 제25조
소수집단의 권리	자유권 규약 제27조
노동의 권리	사회권 규약 제6조, 세계인권선언 제7조
공정하고 유리한 노동 조건에 관한 권리	사회권 규약 제7조, 세계인권선언 제23조, 제24조, ILO 협약 제100호
사회보험을 포함한 사회보장에 관한 권리	사회권 규약 제9조
음식, 주거, 물, 위생을 포함한 적절한 생활수준에 관한 권리	사회권 규약 제11조, 세계인권선언 제25조
건강에 관한 권리	사회권 규약 제12조, 세계인권선언 제25조
교육에 관한 권리	사회권 규약 제13조, 제14조, 세계인권선언 제26조
문화생활에 참여할 권리와 과학의 진보로부터 오는 이익을 향유할 권리	사회권 규약 제15조

자료: 김종철 외. (2020). 공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구. 국가인권위원회, pp. 34~35.

## □ 갈등영향분석

- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조에 의해 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향 분석을 실시할 수 있음

- 갈등관리와 관련된 사항을 심의하는 기구로 중앙행정기관은 갈등관리심의위원회를 설치하여, 사회 전반의 갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위한 종합적 시책의 수립·추진에 관한 사항, 법령 정비에 관한 사항, 갈등해결수단 발굴·활용에 관한 사항, 교육훈련 실시에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 민간 활동 지원에 관한 사항 등을 심의하도록 함
    - 또한 중앙행정기관에서 공공정책으로 인해 발생한 갈등을 해결하기 위해 필요한 경우 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있음
  - 갈등영향분석 시 다음의 사항을 포함하도록 함
    1. 공공정책의 개요 및 기대효과
    2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
    3. 관련 단체 및 전문가의 의견
    4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
    5. 갈등으로 인한 사회적 영향
    6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
    7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항
  - 규정에 의한 갈등영향분석은 공공정책의 수립·시행·변경하기 전에 갈등으로 인한 사회적 비용 유발이 예측되는 경우 중앙행정기관 단위에서 시행하는 것으로, 다(多)분야 다(多)부처 유관 정책군에 의한 복합적 영향에 대한 종합 분석에는 한계를 가짐
  - 공공갈등을 예방하고 해결능력을 향상함으로써 사회통합에 기여하고자 하는 목적으로, 갈등영향분석의 법적 토대를 제공하는 시행령의 갈등예방기본법안을 2020년 입법 예고하였으나 현재 미제정된 상태임
- 소결하면, 환경영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가, 인권영향평가는 각 영향평가에서 지향하는 특정 목적을 가지고 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 단위 공공정책을 수립·시행·변경하는 과정에서 유발되는 영향을 파악함
- 갈등을 예방하고 대응하여 사회통합을 실현하기 위한 목적으로 갈등영향분석을

시행하도록 하고 있지만, 갈등을 유발할 수 있는 개별 정책 단위의 사회적 영향을 평가하고 있어 사회 전반의 종합적 관점에 의한 영향평가는 부재함

- 사회 전반의 국민통합 실태 모니터링 결과를 바탕으로 사회갈등을 유발할 수 있는 다(多)부처 유관 정책군의 사회적 영향을 총체적으로 파악함으로써 정책 개선 및 법 정비 방안을 도출하기 위한 정책영향평가 기제가 필요함

## 나. 국민통합영향평가(안)

□ (목적) 국민통합영향평가는 개별 정책 단위를 넘어 국민통합위원회에서 국민통합을 실현하기 위한 목적으로 '중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 공공정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 유관 정책과의 유기적 관계에서 함께 우리 사회 전반의 갈등에 미칠 영향을 종합적으로 평가하여 정책이 국민통합의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것'을 말함

□ (평가 대상) 국민통합위원회는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장과 사회갈등 실태 및 유발 정책요인을 진단하고, 국민통합에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 국민통합영향평가를 실시함

- 갈등을 유발하거나 유발할 가능성이 있는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책이나 공공기관이 수행하는 사업 중 국민통합과 밀접한 관련이 있는 사업은 국민통합위원회에서 특정하여 국민통합영향평가를 실시할 수 있도록 함

□ (고려사항) 국민통합영향평가의 고려사항은 다음과 같음

- 사회갈등 및 국민통합 실태
- 사회갈등 유발 및 국민통합 저해 정책요인
- 사회갈등을 해결하기 위한 우선순위 해결과제 도출
- 도출된 과제에 대한 국민 의견 수렴 및 시민참여형 숙의와 평가
- 국민통합영향평가결과에 따른 정책개선방안 및 법 정비 방안



- (평가주체) 국민통합영향평가제도의 운영 및 개선 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 국민통합위원회 위원장 소속으로 국민통합영향평가위원회(가칭)를 두도록 함
  - 위원회에서는 국민통합영향평가의 기본방향에 관한 사항, 국민통합영향평가의 기준과 방법 등에 관한 사항, 국민통합영향평가 결과에 따른 정책개선 권고에 관한 사항, 국민통합영향평가 결과의 공표에 관한 사항을 심의, 조정함
  - 국민통합영향평가에 필요한 지원을 하기 위하여 국·공립 연구기관, 학교 및 부설 연구기관, 정부출연연구기관, 지방자치단체출연 연구원, 공익법인 중 국민통합과 관련된 학술 업무를 수행하는 법인 등을 평가기관으로 지정할 수 있음
- (교육) 국민통합영향평가의 효율적인 시행을 위하여 소속 공무원에 대하여 영향평가 교육을 실시해야 함

### 3. 국민통합 정책 조정 및 관련 법 제도 개선

- 국민통합영향평가의 결과 국민통합 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장에게 법령, 정책, 사업의 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있음
  - 또한 개선 권고 또는 의견 표명을 받은 기관의 장은 일정 기간 이내에 그 개선 계획을 국민통합위원회 위원장에게 제출하도록 함
  - 또한 국민통합위원회 위원장으로부터 영향평가에 대한 자문에 관한 업무를 위탁받은 공공 또는 민간 기관 및 단체에서 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 자문을 제공할 수 있음
- 국민통합영향평가 결과를 바탕으로 갈등을 유발하고 국민통합을 저해하거나 그럴 가능성이 있는 시책 및 사업의 실질적 개선을 위해 정책의 합법성을 부여하는 법 제도의 개선이 필요할 수 있음
  - 국민통합위원회에서는 필요 시 법 제도 개정 및 제정, 혹은 폐지에 대한 의견을 제시할 수 있음

### 제3절 국민통합 가치 확산

- 국민통합에 대한 이해를 높이고 국민들의 관심과 참여를 유도하기 위해 국민통합의 가치 확산이 이루어져야 하며, 이를 위한 국민통합위원회의 활동을 다음과 같이 제안함
- 첫째, 지역협의회의 활동과 민관 협력, 대국민 토론회 개최 등 국민들과의 소통 채널 구축하여 국민통합에 대한 공감대를 형성
- 둘째, 국민통합 교육프로그램 개발과 학교/공공기관/시민 영역에서의 국민통합 교육 활성화를 통해 국민통합 가치에 대한 인식을 함양
- 마지막으로 소셜 미디어 기반으로 국민통합 관련 콘텐츠를 제작하고 캠페인을 전개함으로써 국민들의 관심과 참여를 유도하며, 국민통합 문화를 확산

#### 1. 소통과 협력을 통한 국민통합 공감대 형성

##### 가. 국내 사례

- 이전 정부 산하 국민통합 관련 위원회 활동 사례
- 이전 정부에서 출범한 사회통합위원회(2009~2012년), 국민대통합위원회(2013~2017년)에서도 국민통합 가치 확산 활동을 통해 국민통합에 대한 홍보와 공감대를 형성하고자 했음
- (사회통합위원회) 사회통합위원회에서는 다양한 대화의 장을 마련하여 “보수-진부 사회통합 이슈 대토론회”, “공생발전을 위한 시민단체 소통간담회”, “종교 간 소통과 화합 활동” 등을 개최하여 다양한 분야에서의 소통하고자 했음
  - 지역협의회를 구성하여 중앙과 지방간 소통 기능 강화하고, 지방의 주요 현안에 대한 모니터링과 국민 의견 청취 및 수렴, 공감대 확산 등을 수행함
- (국민대통합위원회) 국민대통합위원회에서는 통합가치를 공유하고 확산하기 위한 “통합가치 컨센서스”를 구성하여, 국민통합 공감 토론회, 현장 방문, 북

콘서트, 통일 대비 국민통합 경청 대장정 등 다양한 방법으로 소통의 장을 마련했음. 이외에도 시민소통 간담회, 지역간담회, 시민사회 이슈 진단 토론회, 국민 대토론회 등으로 학계, 전문가, 일반시민들의 의견을 청취 및 취합함

- 아울러 ‘국민통합 시민사회협의회’ 구축, 종교계와의 교류 협력, 지역 간 교류 협력 사업 등을 통해 다방면에서의 협력과 공감대 형성을 도모했음

#### □ 국가인권위원회

- 국가인권위원회에서도 국민의 인권 향상을 도모하기 위해 인권 현장의 상황을 파악하고 당사자 및 유관 단체의 의견을 청취하고, 그뿐만 아니라 국내외 인권 단체와의 교류를 통해 협력체계를 구축하고 있음
- (지역인권사무소) 부산, 광주, 대구, 대전, 강원, 제주 등에 지역인권사무소를 설치하고 관할 구역 내 인권 실태를 파악하고 유관기관 및 단체와의 교류 협력을 도모하고 있음
- (민관협력) 인권위에서는 “인권옹호자회의”를 통해 2018년도부터 전국 광역·기초자치단체의 인권 업무 담당자, 광역지방자치단체 인권위원, 지역 인권활동가, 인권전문가 등이 모여 인권 현안에 대해 논의하는 자리를 마련하고 있음 (국가인권위원회, 2022.10.31.)
- (현장방문 및 간담회) 위원장 및 위원을 중심으로 한 현장방문으로 인권현장을 모니터링하고 인권 현안을 발굴하고 현장 자문을 받고 있음
  - 또한 개선방안 마련을 위한 정책간담회와 당사자 및 시민단체, 전문가 간담회 등을 개최하여 현안에 대해 심층 논의하고 의견을 청취함
- (포럼) 한국인권교육포럼, 정신장애인인권포럼, 노인인권포럼, 아동청소년 인권 증진을 위한 포럼 등 다양한 주제로 포럼 행사를 진행하고 있음

[그림 9-9] 국가인권위원회 활동



자료: 국가인권위원회 홈페이지. (n.d). 위원회 소식. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/list> 에서 2022.12.2. 인출

## 나. 소통과 협력을 위한 활동 방안

- (지역협의회 활동) 지역협의회 소속 위원이 중심이 되어 지역 사회 내 주민들과의 소통 채널 구축
  - 17개 시도별 지역협의회 운영
  - (현장 방문) 지역사회 내 주요 현안과 관련해 지역협의회 소속 위원이 직접 현장 방문하고, 이를 통해 상황 모니터링과 지역 주민의 의견을 청취함
  - (간담회) 지역 주민 대상 간담회 개최하여 지역 주민들과의 논의 통해 갈등 상황을 예방하고 지역 현안에 대한 해결 방안 모색
- (민관 협력 구축) 위원회를 중심으로 민간기관 및 단체, 정부부처 및 지자체 간 소통 채널 구축
  - (협의체) 시민단체, 종교 단체 등 다수의 유관기관 및 단체, 정부 부처와 지자체 공무원이 참여하고 국민통합위원회가 주관하는 협의체 구축

- 정기적인 회의 운영을 통한 민관 협력 방안 모색
- 특정 이슈에 대한 심층 논의 진행과 의견 수렴
- (간담회) 시민 및 종교단체, 유관기관 대상으로 주요 이슈별 간담회 개최
  - 간담회를 통한 의제 및 정책 발굴, 연대 협력 모색
- (포럼 운영) 일반 국민, 학계, 연구기관, 시민단체, 관련 정부부처가 참여하는 포럼을 정기적으로 운영하고 의제별 심층 토론을 전개
  - (전문가 포럼) 국내외 전문가(학계, 연구기관, 시민단체 등) 중심의 포럼 운영을 통해 의제별 심층 논의 전개 및 국민통합 방안 모색
  - (국민 포럼) 성별, 연령별 등으로 나누어 일반 시민이 참여하는 국민 자문단 및 포럼 운영
    - 당사자의 시각에서 새로운 이슈를 발굴하고, 발굴된 의제에 대해 시민이 직접 논의과정에 참여하여 정책대안 마련
- (국민 소통의 장 마련) 시민 참여 행사를 통한 사회갈등 이슈의 공론화와 국민통합 가치 홍보하고 국민통합 공감대 형성 도모
  - (대국민 토론회) 일반 시민의 참여를 통해 주요 사회갈등에 대한 국민 인식 제고와 국민통합에 대한 공감대 형성
  - (소통 행사) 대국민 토론회 이외에도 주요 현안을 주제로 한 토크콘서트, 메타 버스를 활용한 비대면 토론회와 같이 접근성이 용이한 행사를 통해 일반 시민의 참여도 제고
- (국민 신문고 운영) 현안 발굴을 위한 Bottom-up 방식의 의견 수렴 체계 구축
  - 국민통합이나 갈등 이슈에 대한 민원, 정책 제안 등에 대해 국민이 자유롭게 제안할 수 있는 온라인 소통 창구(가칭 국민신문고) 마련
  - 국민신문고를 통해 수집한 국민 의견에 대해 위원회와 관련 정부 부처가 검토하여, 현안 발굴 및 정책 제언 마련에 반영

## 2. 교육 기반 마련 및 활성화를 통한 국민통합 가치 함양

### 가. 국내 사례

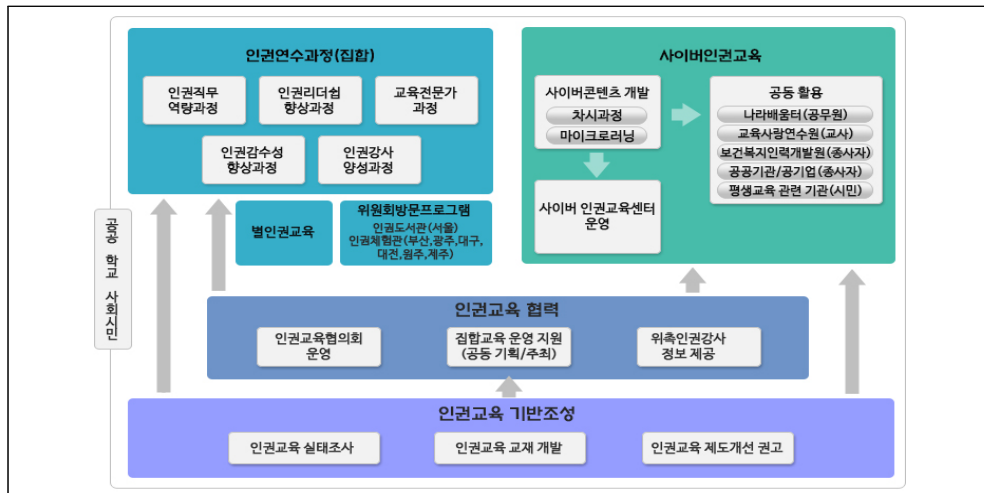
#### □ 국가인권위원회의 “인권 교육”

- 국가인권위원회(이하 인권위)에서는 「국가인권위원회법」 제19조에 근거하여 인권에 관한 교육 및 홍보를 위해 인권교육센터 홈페이지를 운영하고, 인권교육 연수과정·사이버교육과정의 운영 및 인권교육을 위한 여러 콘텐츠를 제공하고 있음
- 인권위는 아래와 같이 인권 교육과 관련한 활동을 수행하고 있음
  - 검·경 교도관 등 법 집행 공무원 인권교육
  - 정신장애시설 종사자 인권교육
  - 인권교육 연구학교 운영
  - 인권교육강사단 구성 및 인권교육센터 설치 운영
  - 사이버 인권교육과정 운영
  - 초·중·고교용 등 각종 인권교육 교재 프로그램 개발
- (교육과정 운영) 인권위에서는 인권연수과정, 인권강사 과정, 기타 인권 교육, 사이버 인권 교육을 운영하고 있음(국가인권위원회, 2022)
  - (인권연수과정) 지자체 공무원 및 군인, 경찰을 대상으로 하는 공공영역, 학교 교직원 대상 학교 영역, 사회복지시설 및 보건의료, 언론, 스포츠 분야 등의 시민사회 영역으로 나누어 진행
    - 인권 연수과정은 세부적으로 리더십 교육, 직무역량 교육, 전문가교육, 감수성 교육을 세부적으로 나누어져 있음
  - (인권 강사 과정) 전문 인력 양성을 위한 가정으로 인권 강사 양성 과정과 위촉인권강사 역량 강화 과정이 있음
  - (기타 인권교육) 위원회 진정사건의 피진정인 대상 특별인권교육, 학생 및 시민 대상 인권특강과 방문교육 등을 진행함

- (사이버 인권 교육) 접근성을 고려한 비대면 학습 콘텐츠 제공

○ (인권 교육 체계) [그림 9-10]과 같이 인권 교육 체계를 구축하여 교육활동을 전개하고 있음

[그림 9-10] 국가인권위원회 인권교육체계



자료: 국가인권위원회 인권교육센터 홈페이지. (2022). 인권위 인권교육 체계. <https://edu.humanrights.go.kr/academy/intro/agree6.do#> 에서 2022.12.2. 인출

#### □ 자살예방센터의 “자살예방생명지킴이 교육”

○ 중앙자살예방센터는 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 제13조(자살 예방센터의 설치)에 근거하여 자살예방과 생명존중문화 조성을 위해 운영되고 있으며, 주요 활동 중 하나로 “자살예방지킴이교육”을 진행하고 있음

○ (교육과정) 자살예방생명지킴이 교육과정으로 ‘보고듣고말하기’, ‘이어쭙인’ 등의 자살예방교육 프로그램을 개발하고 진행하고 있음. 해당 교육프로그램은 시민과 기관 대상으로 학습관리시스템을 통한 영상 교육 방식으로 진행됨

- (보고듣고말하기) 보건복지부와 생명보험사회공헌재단의 후원으로 한국자살 예방협회와 중앙자살예방센터에서 개발하여 2013년부터 보급되고 있는 한국형 표준자살예방교육 프로그램이며, 20220년에는 보고듣고말하기 2.0버전으로 개정이 이루어졌음

## 244 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구

[그림 9-11] 자살예방센터 보고듣고말하기 교육 종류

보고듣고말하기1.6 교육 종류			
구분	Version 1.6	Version 1.6A (청소년을 위한 보고듣고 말하기)	Version 1.6W (직장인을 위한 보고듣고 말하기)
교육 시간	180분	50분	110분
교육 대상	14세 이상	14세 ~ 19세	직장인
교육 인원	최대 200명	최대 50명	최대 200명
교육 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보기 : 자살을 암시하는 언어적, 행동적, 상황적 신호 확인</li> <li>• 듣기 : 실제 자살생각을 듣고 죽음의 이유와 삶의 이유 경청</li> <li>• 말하기 : 안전점검목록을 확인하고 전문가에게 도움 의뢰</li> </ul>		

보고듣고말하기2.0 교육 종류				
구분	Version 2.0 기본형	Version 2.0 청년	Version 2.0 중년	Version 2.0 노인
교육 시간	120분	60분	60분	60분
교육 대상	성인	청년	중년	노인
교육 인원	최대 200명	최대 200명	최대 200명	최대 200명
교육 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보기 : 자살을 암시하는 언어적, 행동적, 상황적 신호 확인</li> <li>• 듣기 : 실제 자살생각을 듣고 죽음의 이유와 삶의 이유 경청</li> <li>• 말하기 : 안전점검목록을 확인하고 전문가에게 도움 의뢰</li> </ul>			

자료: 자살예방생명지킴이교육 홈페이지. (2022a). 보고듣고말하기. <http://jikimi.spckorea.or.kr/new/course/course1.php> 에서 2022.12.2. 인출

- (이어죽인) 자살위험에 처한 사람에게 도움을 받을 수 있는 자원과 이어주는 생명지킴이의 역할을 ‘이어죽인’으로 브랜드화한 프로그램

[그림 9-12] 이어죽인 교육 내용

교육명	교육시간	교육대상	교육인원	교육내용
이어죽인 직장인	60분	직장인	200명 이내	<ul style="list-style-type: none"> <li>힘든 통로를 발견하고 도움을 주기에 앞서 나부터 어떻게 마음 건강을 지킬 것인가에 대한 내용을 나눈다. 스스로 자신의 상태를 확인할 수 있는 체크리스트를 통해 흥미를 높인 것이 특징점이다.</li> <li>* 한국EAP협회 공동개발</li> <li>-한국 직장인의 현황</li> <li>-자살의 위험요인 및 자가평가</li> <li>-자살신호 및 자살예방 TIP</li> <li>-사례</li> </ul>
이어죽인 노인	50분	65세 이상 노인 노인 관련 기관 실무자	200명 이내	<ul style="list-style-type: none"> <li>배우 "김혜자"님과 "김병후" 정신건강의학과 전문의가 출연하여 노인의 특성과 자살의 위험 요인을 파악하고, 자살생각을 듣고 들어주며, 도움을 요청할 수 있는 방법을 시청각 형태로 구성되어 집중력을 높였다.</li> <li>* '최저치와 친구들을 위하여'(2016)를 생명지킴이 프로그램으로 개정</li> <li>** tvN 드라마 '디어 마이 프렌즈'(2016) 활용</li> <li>-노년기에 흔히 겪는 어려움</li> <li>-자살의 위험성 살피기</li> <li>-자살생각 듣기</li> <li>-도움 요청하기</li> </ul>
이어죽인 대학생	60분	대학생 및 대학생 연령대	200명 이내	<ul style="list-style-type: none"> <li>청소년, 대학생, 성인의 상황에 맞게 시간과 내용을 최적화한 생명지킴이교육 프로그램이다.</li> <li>생명지킴이의 의미를 알고, 자살위험의 단서를 발견하여 도움 받을 수 있는 방법을 배우고, 역할연습을 하는 것으로 구성되어 있다. 자살을 생각하는 이들을 발견하고 개입하는 모습을 영상으로 보여줌으로써 생명지킴이의 이해를 돕는다.</li> <li>* 고려대학교 산학협력단 연구용역 개발</li> <li>-자살을 현관</li> <li>-단서 발견</li> <li>-역할연습</li> </ul>
이어죽인 청소년	50분 (중학생 45분)	14세 ~ 19세	50명 이내	
이어죽인 성인	110분	성인	200명 이내	

자료: 자살예방생명지킴이교육 홈페이지. (2022b). 이어죽인. [http://jikimi.spckorea.or.kr/new/course/course1\\_1.php](http://jikimi.spckorea.or.kr/new/course/course1_1.php) 에서 2022.12.2. 인출



○ (생명지킴이 강사 양성) 보건복지부와 한국생명존중희망재단에서 개발·보급 중인 생명지킴이교육의 강사 양성과정을 통해 강사 자격을 부여하고 있으며, 기존 강사를 대상으로 보수교육을 진행함(자살예방생명지킴이교육 홈페이지, 2022c)

- (교육내용) 생명지킴이교육 강사로서 갖춰야 하는 지식과 역량을 훈련하는 과정으로 과정별 교육시연 및 모의연습 등으로 구성
- (신청 자격) 아래 요건 중 하나 이상에 해당하는 자
  - 자살예방 및 정신건강 관련 기관 종사자 또는 그 외 기타 기관에 소속되어 있으며, 자살상담 또는 이와 관련된 업무 경력이 2년 이상인 자
  - 보건복지부와 협력하여 진행되는 타 영역(학교, 군인, 경찰, 공기업, 사기업 등)에 해당하는 자로 자살예방사업 및 정신건강상담 업무 경력이 2년 이상인 자
  - 그 외 재단에서 강사 자격 취득이 가능하다고 인정하는 자

□ 앞서 언급된 두 사례는 별도의 센터를 설치하여 프로그램 연구 및 제작, 강사 양성 및 보수, 집합 교육 및 온라인 교육을 운영하고 있지만, 일부 정부 부처 및 기관에서는 법정업무 교육관련 교육 포털을 운영하여 교육기관 및 강사 정보, 교육 자료를 제공하고 있음

○ (직장 내 장애인 인식 개선 교육)<sup>6)</sup> 한국 장애인고용 공단에서 직장 내 장애인 인식 개선 교육을 위해 장애인 인식개선 교육포털을 운영하고, 사업장 내 교육 진행을 지원하고 있음<sup>7)</sup>

- 한국장애인 공단은 전문 강사를 양성하고, 교육 위탁 기관을 모집함
- 포털을 통해 강사양성과정을 수료한 전문 강사와 고용노동부장관이 지정한 교육기관에 대한 정보 제공
- 사업주는 장애인 인식개선 교육 포털에서 강사 초빙 또는 교육기관 위탁

6) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제5조의2(직장 내 장애인 인식개선 교육), 제86조(과태료), 시행령 제5조의2(직장 내 장애인 인식개선 교육)에 근거

7) 해당 내용은 장애인 인식개선 교육포털(<https://edu.kead.or.kr/aisd/main.do>)에 제시된 내용을 참고

형식으로 교육을 진행함

- 이와 함께 사업주 및 내부직원이 직접 교육할 수 있도록 교육 자료 및 콘텐츠를 제공함

□ 또한 민간 영역에서 시민 대상 교육 프로그램을 개발하고 제공하는 경우도 있음

- (전경련 국제경영원) 전국경제인연합회에서 설립한 교육기관으로 법정의무 교육을 제공하고, 기업 및 공공기관에 위탁받아 직장 내 맞춤형 교육(업무역량 강화, 리더십 교육 등)을 수행하고 있음<sup>8)</sup>
- (한국 자살예방협회) 해외 자살예방 교육 프로그램을 도입하여 자살예방교육을 실시하고 있으며, 자살예방 관련 교육 및 정책 개발을 위한 연구 활동을 수행하고 있음<sup>9)</sup>
  - 자살예방 교육은 자살예방센터, 정신건강복지센터, 공공/민간기관, 국방부(군대상), 청소년으로 실시하고 있음
  - 이외에도 교육을 원하는 기관에게 강사 섭외 지원 및 교육 자료를 제공함

## 나. 국민통합 교육 체계 구축

□ 국민통합위원회는 통합 및 갈등관리·조정 관련 기관 및 단체와의 협업(위탁)을 통해 국민통합 교육 체계를 구축할 것을 제안함

- 위원회에서는 교육계획 수립 및 교육 운영 지원 사항 전반을 담당하고, 교육 프로그램 개발 및 제공에 대해서는 위원회로부터 위임받은 기관(또는 단체)에서 수행
- 국민통합 교육을 수행하는 기관은 통합 및 갈등관리·조정 등에 대해 전문 지식 또는 경험이 있어야 하며, 해당 지식과 경험이 있는 학술 단체, 기관, 학교 등에서 선별하여 위탁하는 방식으로 운영하는 것이 적절할 듯함

8) 해당 내용은 전경련 국제경영원 홈페이지([https://nhman.newhrd.net/sub02/sub02\\_2.html](https://nhman.newhrd.net/sub02/sub02_2.html))를 참고하여 작성

9) 해당 내용은 한국자살예방협회 홈페이지(<http://suicideprevention.or.kr/main/>)를 참고하여 작성

- 현재 국내에는 국민통합, 갈등관리·조정 관련 학술단체 및 기관으로는 한국 갈등학회, 사단법인 한국갈등해소센터, 사단법인 갈등해결센터 등이 있음

□ (국민통합위원회 역할) 국민통합 교육 운영을 위한 계획 수립, 협의체 운영, 제도 마련, 협력 네트워크 등 국민통합 교육 운영 지원 기관으로서 역할 수행

○ 국민통합 교육 운영 계획 수립 및 운영 기관 위탁 선정

○ 국민통합 교육 협의체 마련 및 운영

- 국민통합위원회의 위원 및 국민통합지원단, 위탁 수행 기관, 교육 전문가 및 분야별 전문가 등으로 구성한 협의체 구성
- 국민통합 교육 운영 계획 수립에 대한 자문 제공
- 교육 내용, 교재 등 국민통합 교육 전반에 대한 모니터링 및 평가 진행

○ 국민통합 교육 활성화를 위한 제도적 기반 마련

- 중·고등 교육 과정 내 국민통합 교육 포함
- 대학교 및 평생교육원 교육과정 내 교양 과목 개설 추진
- 공무원 및 공공기관 종사자 대상 의무 교육 지정

○ 국민통합 교육 네트워크 구축

- 공공기관, 학교, 시민 단체, 평생교육기관 등과의 공동 주최 및 기획
- 나라배움터, K-moc 등 이러닝 플랫폼과의 협업 추진

□ (교육 위탁 수행 기관 역할) 교육 프로그램 제공기관으로써 국민통합 교육 개발 및 전문 인력 양성, 교육활동을 전개

○ 국민통합 교육 프로그램 개발

- 표준 교육 프로그램 및 교재 개발
- 표준 교육프로그램에 기반한 방문 교육, 이러닝 콘텐츠 개발 및 제작
- 표준 교육 프로그램 이외에도 다양한 갈등상황과 대상자별(학생, 공무원, 직장인 등)로 맞춤형 교육 콘텐츠 개발 및 제작

○ 전문 강사 양성 과정 및 강사단 운영

- 국민통합 교육 강사 양성과정 및 보수 교육 과정 개발
- 양성과정을 수료자를 대상으로 강사 위촉 및 강사단 구성
- 강사 파견을 통한 학교, 공공기관, 평생교육 기관 등 외부기관의 국민통합 교육 지원

○ (국민통합 교육 제공) 온·오프라인 특강 개최 및 온라인 교육과정 개설, 방문 강연 등 국민통합 교육 콘텐츠 보급

- 학교, 공공기관, 특정 시설(의료 기관, 복지 시설 등) 등 대상별 방문 교육 진행
- 나라 배움터, K-moc 등 이러닝 플랫폼을 통한 동영상 강의 제공
- 다양한 갈등 관련 사회 이슈를 주제로 전 국민 대상 특강 제공
  - 접근성을 고려해 대면 형식의 집합교육뿐만 아니라 온라인 라이브 방송, 메타버스 등을 활용한 비대면 방식의 강의 진행

### 3. 소셜 미디어 기반 활동을 통한 국민통합 문화 확산

#### 가. 국내 사례

□ 국내 정부 부처나 지자체에서도 SNS(블로그, 인스타그램, 트위터 등) 기반의 홍보 활동을 전개하고 있으며, 주로 최근에는 유튜브 및 틱톡 영상, 인스타그램을 통한 카드뉴스 및 웹툰을 제작하여 재미와 함께 정보를 쉽게 빠르게 전달하고 있음

○ 각 지자체 별로 공식 유튜브 채널을 운영하고 있으며, 채널을 통해 V-log(충주시-충주 공무원 V-log), 웹 예능(평택시-비담평택), 웹 드라마(속초시-다시 로망's) 등 다양한 영상 콘텐츠를 제작하여 지자체의 시책과 소식을 전달함

- 자체 유튜브 채널 운영 이외에도 유명 유튜브 채널과의 협업을 통해 영상 콘텐츠를 제작하기도 함

○ 영상콘텐츠 이외에도 카드 뉴스와 인스타툰<sup>10)</sup>을 활용해 쉽고 간결하게 정보를 전달함

- 금융위원회에서는 인스타툰으로 보이스피싱 예방법, 재테크 팁 등 금융 관련 소식과 정보를 제공하고 있음

□ 또한 SNS 서포터즈의 개인 SNS를 활용하여 다양한 콘텐츠를 개발하고 있으며, 국민이 주체가 되어 정보를 제공하여 보다 쉽고 다양한 소식을 알리고 있음

- 지자체와 정부 산하 위원회에서도 SNS 서포터즈를 운영하고 있으며, 서포터즈 대상 교육을 실시하고, 다양한 콘텐츠 제작을 지원하고 있음

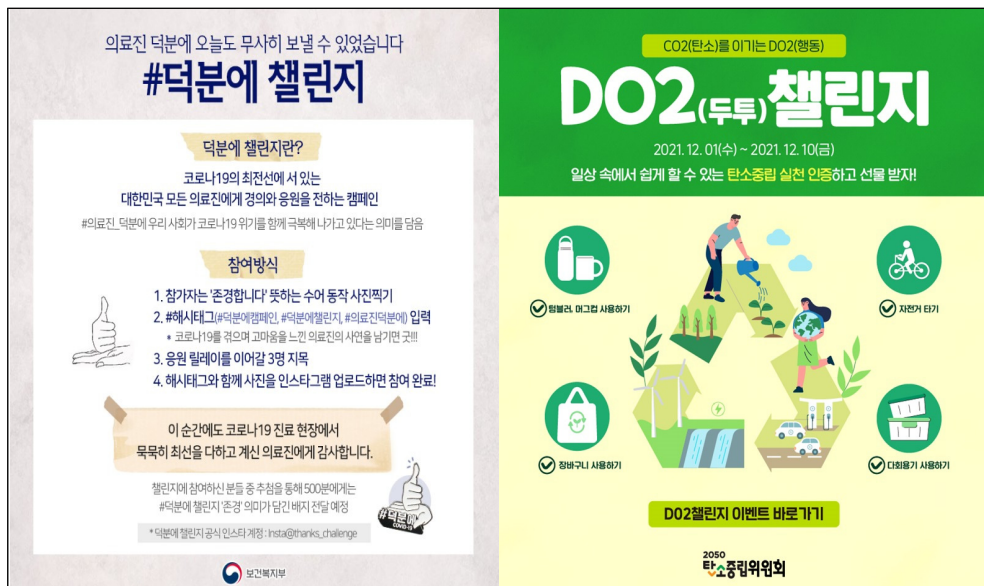
[그림 9-13] SNS서포터즈 활용 사례



- 자료: 1) 링커리어 홈페이지. (2022a). 말말말 인권 서포터즈 모집. <https://linkareer.com/activity/91378> 에서 2022.12.2. 인출
- 2) 링커리어 홈페이지. (2022b). 2022 공주시 SNS 서포터즈 모집. <https://linkareer.com/activity/72760> 에서 2022.12.2. 인출

- 최근에는 SNS를 통한 캠페인 방식 중 하나인 ‘챌린지’가 아이스버킷 챌린지를 시작으로 주요 홍보 방식 중 하나로 활용되고 있으며, 하나의 문화로 자리 잡았음
- 중앙안전대책본부는 COVID-19와 관련하여 의료현장에서 헌신한 의료진의 사기와 자부심 직작을 위한 “덕분에 챌린지”라는 의료진 응원캠페인을 진행함
  - ‘#덕분에 챌린지’라는 태그를 단 게시물이 약 4만개 이상 게시되었으며 (2022년 12월 기준 인스타그램), 주요 기관 및 기관장, 다수의 유명인사, 언론 및 방송, 스포츠계 등이 유튜브, 인스타그램, 트위터 등 다양한 방법으로 동참했음(보건복지부, 2020.4.30.)
- 2050 탄소중립위원회는 “DO2챌린지”를 통해 탄소절감을 위한 행동실천 캠페인을 진행함
  - 챌린지를 통해 탄소중립과 탄소절감 행동 수칙을 홍보하고 국민들의 실천을 유도했음

〔그림 9-14〕 덕분에 챌린지와 DO2챌린지



자료: 1) 보건복지부 블로그. (2020.4.16.). “의료진을 위한 릴레이 응원” #덕분에챌린지 #의료진덕분에. <https://blog.naver.com/mohw2016/221911060931> 에서 2022.12.2. 인출  
 2) 2050 탄소중립위원회. (2021.12.10.). 탄소중립 실천 인증하고 선물 받자!…#DO2챌린지 참여하세요!. <https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148896639#goList> 에서 2022.12.2. 인출

## 나. 소셜 미디어 기반 활동 방안

### □ 국민통합 관련 콘텐츠 제작

- 국민통합위원회 공식 유튜브 채널 운영과 다양한 형태의 영상 콘텐츠(V-log, 웹드라마 및 웹 예능 등) 제작
  - 이슈 관련 유튜브 채널과의 협업을 통해 영상 콘텐츠를 제작
- 국민통합 관련 우수사례 및 인물을 SNS를 통해 모집하고, 이를 통해 발굴한 사례와 인물에 대한 내용을 기반으로 한 카드 뉴스와 인스타툰(웹툰)로 제작

### □ SNS 서포터즈 양성 및 챌린지 캠페인

- SNS 서포터즈를 위촉하여 인스타그램, 유튜브, 블로그 등 SNS을 기반으로 한 다양한 소통 경로를 발굴하고 위원회의 활동 및 행사, 공모전 등에 대한 소식을 신속하게 확산
- 국민통합 관련 주요 이슈와 관련해 챌린지 형식의 캠페인을 전개함으로써 국민들의 실천을 유도하고 일상 속에서 하나의 문화로 양성







## 1. 국내문헌

- 강동훈, 김윤태. (2018). 사회경제적 박탈 경험이 노인의 자살생각에 미치는 영향: 6 가지 박탈 유형을 중심으로. 한국노년학, 38(2), 271-290.
- 강동훈. (2019). 노인의 박탈 경험이 자살생각에 미치는 경로분석. 사회과학연구, 58(1), 197-245.
- 고숙자, 이아영, 황남희, 장익현, 안영, 정영호. (2021). 고독사 실태조사 설계연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 국가인권위원회. (2011). 인권영향평가 및 관리에 관한 지침. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2022). 2022 인권교육 과정 운영 계획. 서울: 국가인권위원회.
- 김문길, 김성아, 한겨레, 김병권, 전광희, 조준모. (2021). 청년층 삶의 환경변화 진단과 사회보장 제도 개편 방향 모색을 위한 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성아, 노현주, 김기태, 김문길, 안수란, 신영규, ..., 함선유. (2022). 고립·은둔 청년 지원사업 모형 개발 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성아, 노현주, 안수란, 이소영, 조성은, 고든솔, 신영규. (2022). 사회정책 성과 및 동향분석 기초 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성아. (2022). 국제비교로 보는 한국인의 행복. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 419, 1-8.
- 김세움. (2014). 소득이동성이 경제성장에 미치는 영향. 세종: 한국노동연구원
- 김안나, 최승아. (2016). 박탈과 우울이 생활만족도에 미치는 영향 분석. 사회복지정책, 43(1), 81-105.
- 김인영. (2013). 정부 사회통합 위원회의 한계와 바람직한 사회통합의 방향. 정치정보연구, 16(2), 145-170.
- 김종철, 강은지, 김동현, 김두나, 김진, 나현필, ..., 한정민. (2020). 공공기관공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구. 서울: 국가인권위원회.
- 김주희, 유정원, 송인한. (2015). 사회경제적 박탈이 우울에 미치는 영향: 연령의 조절효과 분석. 보건사회연구, 35(3), 42-70.
- 김태완, 이주미, 김기태, 임완섭, 송치호, 김명중, 김영미. (2022). 한국사회양극화 진단과 사회 정책 대응. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김홍중. (2015). 서바이벌, 생존주의, 그리고 청년 세대: 마음의 사회학의 관점에서. 한국사회학, 49(1), 179-212.

- 노민선. (2018). 대중소기업 간 임금격차 국제비교 및 시사점. 임금정보 브리프, 35(3), 11-16.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2008). 참여정부 정치개혁의 성과와 과제: 깨끗한 정치, 대화와 타협의 정치 구현. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 문화체육관광부. (2021a). 2021 문화예술 활동조사. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. (2021b). 2021 예술인실태 조사. 세종: 문화체육관광부.
- 박세경, 신수민, 이정은, 김은정, 안상훈, 장원봉. (2013). 사회서비스 발전 전략. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 박재홍. (2010). 한국사회의 세대갈등: 권력·이념·문화갈등을 중심으로. 한국인구학, 33(3), 75-99.
- 성경룡. (2015). 세대균열과 세대연대-정치 영역과 사회정책 영역에서의 차별적 작용에 관한 연구. 한국사회복지학, 67(4), 5-29. 한국사회복지학회.
- 성지은, 진우석. (2022). 소셜벤처의 혁신능력 향상을 위한 정책과제. STEPI Insight, 291, 1-49.
- 송인주. (2016). 서울시 고독사 실태파악 및 지원 방안 연구. 서울: 서울시복지재단.
- 송현정, 김성화, 서용성. (2020). 혐오 표현의 판단 기준에 관한 비교법적 연구. 고양: 사법정책연구원.
- 신정우, 고숙자, 이영숙, 이태진, 정영청, 최현수, ..., 고혜진. (2022). 통계로 보는 사회보장 2020. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2020). 물질적 박탈이 우울에 미치는 영향: 생애주기별·박탈영역별 효과를 중심으로. 보건사회연구, 40(2), 60-84.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 김문길, 정해식, 우선희, ..., 은재호. (2014). 국민대통합 종합 계획. 서울: 국민대통합위원회, 한국보건사회연구원.
- 원시연. (2022). 초고령사회대비 고독사 대응 현황과 과제. 이슈와 논점, 1963, 1-4.
- 윤인진, 한기덕. (2022). 전체인과 결혼이민자와 비교한 탈북민의 사회통합 수준. 현대사회와 다문화, 12(3), 65-103.
- 윤인진. (2019). 탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태. 문화와 정치, 6(1), 61-92.
- 은재호, 송정안. (2017). 사회갈등 해소를 위한 국민통합 전략과 실행방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 은재호. (2022). 국민통합의 개념, 원리, 방법. KIPA 이슈페이퍼, 110, 1-7.
- 이내황, 하준경, 강태수, 임철재. (2004). 경제양극화의 원인과 정책과제. 한국은행 금융경제연구, 184, 1-83.
- 이정우. (2017). 사회복지정책(3판). 서울: 학지사.
- 이진영. (2016). 교육의 계층이동 사다리 역할에 대한 분석 및 시사점. KERY Insight, 16(21), 1-8.

- 이철승. (2019). 불평등의 세대. 서울: 문학과 지성사.
- 이태진, 김성아, 이병재, 엄다원, 정해식, 최준영, ..., 채상원. (2021). 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구 - 국제비교를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 임동진, 김재일. (2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 정세정, 김기태. (2022). 사회배제를 보는 또 다른 시각: 도움받기를 원하지 않는 사람들. 보건복지포럼, 306, 77-89.
- 정해식. (2014). 국민통합의 개념과 필요성. 보건복지포럼, 218, 6-17.
- 정해식, 강신욱, 김동진, 김성아. (2018). 삶의 질 개선을 위한 정책과제 개발. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 정해식, 정세정, 곽윤경, 정홍원, 이다미, 김진영, 전지현. (2021). 포용국가 사회통합지표 개발 연구. 세종: 교육부, 한국보건사회연구원.
- 정해식, 이병재. (2022). Gallup World Poll을 통해 본 한국인의 사회인식과 주관적 안녕. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정홍원, 김예슬, 김기태, 최혜진, 홍성주. (2021). 미래사회 변동이 사회복지 영역에 미치는 영향과 변화 예측 연구: 영향 변수 도출과 시나리오 작성을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 중소벤처기업부, 기술보증기금, 한국청년기업가정신재단, 디앤알. (2021). 2021 소셜벤처 실태 조사 결과 보고서. 세종: 중소기업부.
- 차현숙, 강현철, 장원규, 류지성, 오주현, 임주왕. (2020). 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 하위법령 수립지원 연구. 세종: 보건복지부, 한국법제연구원.
- 채종현, 최호진, 이재호, 전대욱, 김진선, 우회정. (2018). 재난불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 최서리. (2022). 국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구 연구진 서면 자문(내부자료).
- 하상웅. (2022). 한국 유권자 차원에서의 정치적 양극화. 통계개발원(편저). 한국의 사회동향 2022(pp. 329~338). 대전: 통계개발원.
- 하수정, 김은란, 남기찬, 민성희, 박경현, 박미선, ..., 이상호. (2022a). 지역불평등 : 현황과 개선 방안(부문편). 세종: 경제·인문사회연구회.
- 하수정, 김은란, 남기찬, 민성희, 박경현, 박미선, ..., 이상호. (2022b). 지역불평등 : 현황과 개선 방안(총괄편). 세종: 경제·인문사회연구회.
- 한국국제문화교류진흥원. (2022). 2022 해외한류 실태조사. 서울: 한국국제문화교류진흥원.
- 한국은행. (2022.6.). 2020년 국민계정(확정) 및 2021년 국민계정(잠정). 서울: 한국은행.
- 한국행정연구원 국정데이터조사센터. (2022). 한국사회의 위험 상황 및 대응에 관한 인식조사,

KIPA 데이터브리프, 14(5), 1-8.

한국행정연구원. (2015). 2014년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2016). 2015년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2017). 2016년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2018). 2017년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2019). 2018년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2020). 2019년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2021). 2020년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

한국행정연구원. (2022). 2021년 사회통합실태조사. 서울: 한국행정연구원.

허종호, 조영태, 권순만. (2010). 사회경제적 박탈이 건강에 미치는 영향. 한국사회학, 44(2), 93-120.

홍성수, 김정혜, 노진석, 류민희, 이승현, 이주영, 조승미. (2016). 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구. 서울: 국가인권위원회, 숙명여자대학교 산학협력단.

## 2. 국내 인출자료

2050 탄소중립위원회. (2021.12.10.). 탄소중립 실천 인증하고 선물 받자”...#DO2챌린지 참여하세요!. <https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148896639#goList> 에서 2022.12.2. 인출.

21세기 정치학대사전. (n.d). 계층. <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=726159&cid=42140&categoryId=42140> 에서 2022.12.24. 인출.

e나라도움. (2023). 2022년 예산현황. <https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il002/getIL002005QView.do>에서 2023.2.10. 인출.

e-나라지표. (2018). OECD 주요국의 상대적 빈곤율. [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=5056&stts\\_cd=505602](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=5056&stts_cd=505602) 에서 2020.2.15. 인출.

e-나라지표. (2022.7.20.). 남성대비 여성 임금비율. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2714](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2714) 에서 2022.11.27. 인출.

KOSIS. (2020). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2020.2.15. 인출.

KOSIS. (2021). 소득분배지표(연령계층별). <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=>

- 101&tblId=DT\_1HDLF06&conn\_path=I2 에서 2021.7.27. 인출.
- KOSIS. (2021.11.17.a). 본인세대 계층이동 (19세 이상 인구), 사회조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SSSP242R&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSSP242R&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2021.11.17.b). 다음세대 계층이동 (19세 이상 인구), 사회조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SSSP244R&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSSP244R&conn_path=I2)에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2022.12.1.). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05) 에서 2023.2.15. 인출.
- KOSIS. (2022.5.16.a). 저소득층 복지를 위한 추가 납세 의향 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2022.5.16.b). 집단 구성원 포용 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2022.5.16.c). 위기 시 가장 먼저 도움을 청하는 대상, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2022.5.16.d). 선거 투표 참여 여부 (대통령 선거, 국회의원 선거, 전국동시지방 선거), 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2022.5.16.e). 일반적으로 사람들을 신뢰하는 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0045&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0045&conn_path=I2) 에서 2023.2.5. 인출.
- KOSIS. (2022.5.16.f). 우리 사회 갈등 정도, 사회통합실태조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0049&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0049&conn_path=I2) 에서 2022.10.31. 인출.
- 곽인숙. (2009.8.15.). MB “선거제도 개편” 공식 제기..정치 大수술. 노컷뉴스. <https://www.nocutnews.co.kr/news/620171?c1=182&c2=184>에서 2023.2.11. 인출.
- 관계부처 합동. (2022.12.21.). 2023년 경제정책방향. 기획재정부 보도자료. [https://www.mof.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000062295&menuNo=4010100](https://www.mof.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000062295&menuNo=4010100) 에서 2023.1.30. 인출.

- 구영식. (2018.11.5.). 첫발 댄 여야정 국정상설협의체, 눈길 가는 내용들. 오마이뉴스. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002485049](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002485049) 에서 2023.2.12. 인출.
- 국가인권위원회 인권 웹진. (2022.1.). [인포그래픽] 대한민국 산업재해 주요 통계. <https://www.humanrights.go.kr/webzine/webzineListAndDetail?issueNo=7607735&boardNo=7607739> 에서 2023.1.30. 인출.
- 국가인권위원회 인권교육센터 홈페이지. (2022). 인권위 인권교육 체계. <https://edu.humanrights.go.kr/academy/intro/agree6.do#> 에서 2022.12.2. 인출.
- 국가인권위원회 홈페이지. (n.d). 위원회 소식. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/list> 에서 2022.12.2. 인출.
- 국가인권위원회. (2022.10.31.). 2022 인권옹호자회의 개최. 국가인권위원회 보도자료. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=4&menuid=001004002001&pagesize=10&boardtypeid=24&boardid=7608480> 에서 2022.12.2. 인출.
- 국가지표체계. (2022.1.10.a). 사회적 고립도. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=2&idxCd=4272> 에서 2022.11.24. 인출.
- 국가지표체계. (2022.1.10.b). OECD 주요국의 사회적 고립도(부정기, 2007 ~ 2016). <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4272&sttsCd=427203> 에서 2022.11.24. 인출.
- 국가지표체계. (2022.12.2.). 노인빈곤율. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?popup=Y&clasCd=2&idxCd=5057> 에서 2023.2.9. 인출.
- 국가지표체계. (2022.9.27.). OECD 주요국의 자살률. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5091&sttsCd=509102> 에서 2022.11.24. 인출.
- 국가지표체계. (2022a). OECD 주요국의 부패인식지수. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4269&sttsCd=426902> 에서 2022.11.24. 인출.
- 국가지표체계. (2022b). 상대적 빈곤율. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=5056&sttsCd=505602> 에서 2022.11.26. 인출.
- 국가지표체계. (2023.1.11.). 주요국의 GDP 대비 및 1인당 온실가스배출량. [https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4288&sttsCd=428802&clas_div=&idx_sys_cd=)에서 2023.1.24. 인출.
- 국가지표체계. (2023.1.6.). OECD 주요국의 국회의원선거 투표율. <https://www.index.go>.

- kr/unity/potal/indicator/PotalIdxSearch.do?idxCd=4268&sttsCd=426802 에서 2023.1.24. 인출.
- 국립국어원 표준국어대사전. (2022). 갈등. [https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word\\_no=387446&searchKeywordTo=3](https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word_no=387446&searchKeywordTo=3) 에서 2023.2.3. 인출.
- 국민대통합위원회 누리집. (n.d). 국민대통합위원회. 18pcnc.pa.go.kr 에서 2023.2.9. 인출.
- 국민통합위원회 홈페이지. (2022). 국민통합 위원회 조직도. <https://www.k-cohesion.go.kr/PCNC/contents/P10600000000.do> 에서 2022.11.20. 인출.
- 국세청 용어사전. (n.d). 사회안전망. <https://txsi.hometax.go.kr> 에서 2022.12.23. 인출.
- 기획재정부. (2019.9.2.). 중산층 기준 및 최근 중산층 소득개선 현황. 기획재정부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156348532> 에서 2023.1.30. 인출
- 김동완. (2010.2.8.). 사회통합위의 몇가지 고민. 서울신문. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20100208030012>에서 2023.2.11. 인출.
- 김민제. (2017.5.19.). 靑 “여야정 국정 상설 협의체 제안에 5당 원내대표 동의”. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/1OFZG0HG2S> 에서 2023.2.13. 인출.
- 김상협. (2010.6.8.). “중·대선거구제 도입 임기내 반드시 실현”. 문화일보. <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2010060801070123029002>에서 2023.2.11. 인출.
- 김성곤. (2009.12.23.).李大統領 “남남갈등 없애는 것이 중요”. 아시아경제. <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2009122316393018181>에서 2023.2.11. 인출.
- 김태일. (2022.3.10.). 국민통합, 잘돼야 할 텐데. 경향신문. <https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202203100300005>에서 2023.2.12. 인출.
- 김판. (2022.12.4.). [단독] 최근 3년간 자립준비청년 13명 극단 선택. 국민일보. <https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924276430> 에서 2023.1.30. 인출.
- 대통령기록관. (n.d). 취임사. <https://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> 에서 2022.11.24. 인출.
- 라동철. (2015.9.19.). 창대하게 시작한 국민대통합위 ‘속빈 강정. 국민일보. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923249602&code=11171225&cp=nv> 에서 2023.2.12. 인출.
- 링크리어 홈페이지. (2022a). 말말말 인권 서포터즈 모집. <https://linkareer.com/activity/91378> 에서 2022.12.2. 인출.
- 링크리어 홈페이지. (2022b). 2022 공주시 SNS 서포터즈 모집. <https://linkareer.com/activity/72760> 에서 2022.12.2. 인출.

- 문화체육관광부 국민소통실. (2022.5.10.). [전문] 윤석열 제20대 대통령 취임사. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901469> 에서 2022.11.24. 인출.
- 보건복지부 블로그. (2020.4.16.). “의료진을 위한 릴레이 응원” #덕분에챌린지 #의료진덕분에. <https://blog.naver.com/mohw2016/221911060931> 에서 2022.12.2. 인출.
- 보건복지부. (2020.4.30.). 감사와 존경 담은 ‘덕분에 배지’, 대구 의료진에 수여. 보건복지부 보도자료. [https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=1&CONT\\_SEQ=354181&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%8D%95%EB%B6%84%EC%97%90](https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=354181&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%8D%95%EB%B6%84%EC%97%90) 에서 2022.12.2. 인출.
- 보건복지부. (2022.12.14.). 2022년 고독사 실태조사 결과 발표. 보건복지부 보도자료. [http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1670978560043\\_20221214094240.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1670978560043_20221214094240.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/) 에서 2023.1.30. 인출.
- 보건복지부. (2023.1.3.). 부모급여가 모든 영아가족에게 힘이 되어드립니다. 보건복지부 보도자료. [http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1672708072333\\_20230103100752.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1672708072333_20230103100752.pdf&rs=/upload/viewer/result/202304/) 에서 2023.2.10. 인출.
- 빅카인즈. (2023). ‘청년’과 ‘은둔’을 모두 키워드로 포함하는 검색 결과. <https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/search.do;Bigkinds=2F5F256E093456DB4EB0F687FE6DC95C#n> 에서 2023.2.2. 인출.
- 성연철. (2022.5.10.). [전문] 박근혜 대통령 취임사. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1042219.html> 에서 2022.11.24. 인출.
- 송주오. (2022.7.27.). 尹 “생각 다른 사람끼리 싸우지 않고 평화 유지하는 게 통합 아냐”. 이데일리. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03608006632398784&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>에서 2023.2.11. 인출.
- 송태정. (2003.12.31.). 우리 경제의 양극화 진단. LG주간경제. [https://www.lgbr.co.kr/uploadFiles/ko/pdf/pub/%EA%B2%BD%EC%A0%9C\\_%EC%9A%B0%EB%A6%AC\\_%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EC%9D%98\\_%EC%96%91%EA%B7%B9%ED%99%94\\_%EC%A7%84%EB%8B%A8\\_20040211150144.pdf](https://www.lgbr.co.kr/uploadFiles/ko/pdf/pub/%EA%B2%BD%EC%A0%9C_%EC%9A%B0%EB%A6%AC_%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EC%9D%98_%EC%96%91%EA%B7%B9%ED%99%94_%EC%A7%84%EB%8B%A8_20040211150144.pdf) 에서 2023.2.11. 인출.
- 안도경. (2013.5.7.). [KERI 국민통합 칼럼] 사회통합위원회와 국민대통합위원회. 한국경제연구원. [http://www.keri.org/web/www/social\\_04?p\\_p\\_id=EXT\\_BBS&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_EXT\\_BBS\\_struts\\_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview\\_message&\\_EXT\\_BBS\\_messageId=343319](http://www.keri.org/web/www/social_04?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=343319) 에서 2022.11.24. 인출.
- 안상현. (2020.7.22.). [전문] 문재인 대통령 취임사. 조선일보. <https://www.chosun.com/si>



- te/data/html\_dir/2017/05/10/2017051001304.html 에서 2022.11.24. 인출.
- 안지혜. (2023.2.2.). [그래픽] 미국 기준금리 0.25%p 인상. 뉴시스. [https://newsis.com/view/?id=NISI2023\\_0202\\_0001187451](https://newsis.com/view/?id=NISI2023_0202_0001187451)에서 2023.2.10. 인출.
- 연합뉴스. (2005.10.12.). <연합시론> 국민대통합 연석회의에 거는 기대. 연합뉴스. <https://news.naver.com/mnews/article/001/0001121035?sid=110>에서 2023.2.12. 인출.
- 유호윤. (2023.1.4.). [특파원 리포트] 독일 총리 신년사 주제는…우크라이나·에너지전환·복지. KBS NEWS. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=6538965> 에서 2023.1.30. 인출.
- 이권진. (2022.3.28.). 대기업집단 계열사 75% 수도권 집중… 지역경제 쇠락 부추긴다. 중소기업뉴스. <http://www.kbiznews.co.kr/news/articleView.html?idxno=90760> 에서 2023.1.30. 인출.
- 이상훈. (2022.12.12.). 한국 경제, 2050년 세계 15위 밖으로. Ecomomy 21. <http://www.economy21.co.kr/news/articleView.html?idxno=1010501> 에서 2023.1.30. 인출.
- 이재훈. (2022.2.24.). 이재명·민주당의 통합정부 구상, 노무현 대연정과 차이는?. 한겨레. [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1032435.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1032435.html)에서 2023.2.11. 인출.
- 이진명. (2008.12.29.). 사회통합위 내달 발족. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/politics/4527396>에서 2023.2.11. 인출.
- 인민망 한국어판. (2023.1.1.). 시진핑 주석 2023년 신년사 발표 [전문]. <http://kr.people.com.cn/n3/2023/0101/c203278-10190908.html> 에서 2023.2.10. 인출.
- 자살예방생명지킴이교육 홈페이지. (2022a). 보고듣고말하기. <http://jikimi.spckorea.or.kr/new/course/course1.php> 에서 2022.12.2. 인출.
- 자살예방생명지킴이교육 홈페이지. (2022b). 이어쭈민. [http://jikimi.spckorea.or.kr/new/course/course1\\_1.php](http://jikimi.spckorea.or.kr/new/course/course1_1.php) 에서 2022.12.2. 인출.
- 자살예방생명지킴이교육 홈페이지. (2022c). 강사공간. <http://jikimi.spckorea.or.kr/new/lecturer/lecturer01.php> 에서 2022.12.2. 인출.
- 장애인 인식개선 교육포털. (n.d). <https://edu.kead.or.kr/aisd/main.do> 에서 2023.2.5. 인출.
- 전경련 국제경영원. (n.d). [https://nhman.newhrd.net/sub02/sub02\\_2.html](https://nhman.newhrd.net/sub02/sub02_2.html) 에서 2023.2.5. 인출.
- 통계청 인구동향과. (2021.12.9.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156485408> 에서 2023.1.30. 인출.

- 통계청 인구동향과. (2022.6.28.). 장래가구추계: 2020~2050년. 통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list\\_no=418919](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list_no=418919) 에서 2023.1.30. 인출.
- 통계청. (2019.3.28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156323700> 에서 2023.1.30. 인출.
- 통계청. (2022.4.14.). 2021년 장래인구추계를 반영한 내외국인 인구전망: 2020~2040년. 통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=207&tag=&act=view&list\\_no=417775&ref\\_bid=](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=207&tag=&act=view&list_no=417775&ref_bid=) 에서 2023.1.30. 인출.
- 한국은행. (2022.1.25.). 2022년 4/4분기 및 연간 실질 국내총생산(속보). 한국은행 보도자료. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10068671&menuNo=200690>에서 2023.1.26. 인출.
- 한국자살예방협회. (n.d). <http://suicideprevention.or.kr/main/> 에서 2023.2.5. 인출.

### 3. 해외문헌

- Daly, K., & Gedminas, T. (2022.12.6.). The Path to 2075-Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact. *Goldman Sachs Research*, 1-45.
- Doepke, M., & Zilibotti, F. (2019). *Love, money, and parenting: How economics explains the way we raise our kids*. New Jersey: Princeton University Press.
- Durkheim, E. (2012). 사회분업론. (민문홍 역). 서울: 아카넷.(원서 1893년 출판).
- Gibney, B. C. (2017). *A generation of sociopaths: How the baby boomers betrayed America*. London: Hachette UK.
- Jaeger, Hans. (1985). Generations in History Reflections on a Controversial Concept. *History and Theory*, 24(3), 273-292.
- Kotlikoff, L. J., & Burns, S. (2005). *The Coming Generational Storm: What You Need to Know about America's Economic Future*. Cambridge: MIT University Press.
- OECD. (2011). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. Paris: OECD Publishing.
- Owen, A. L., & D. N. Weil. (1998). Intergenerational Earnings Mobility, Inequality

- and Growth. *Journal of Monetary Economics*, 41, 71-104.
- Putnam, R.D. & Garrett, S.R. (2022). 업스윙: 나 홀로 사회인가, 우리 함께 사회인가. (이종인 역). 서울: 페이퍼로드. (원서 2020년 출판)
- Putnam, R. D., & Garrett, S.M. (2020). *The upswing: How America came together a century ago and how we can do it again*. New York: Simon and Schuster.
- Rothstein, B., & Uslaner, E. (2005). All for one: Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). *The measurement of economic performance and social progress revisited. Reflections and overview*. Paris: Commission on the measurement of economic performance and social progress.
- World Bank Group. (2021). *World Development Report 2021: Data for Better Lives*. World Bank Group.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington: The World Bank.

#### 4. 해외 인출자료

- Duffy, B., & Skinner, G. (2021.6). *Culture wars around the world: how countries perceive divisions*. London: The Policy Institute of King's College London, Ipsos. Retrieve from [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-06/Culture%20wars%20around%20the%20world%20\\_0\\_0.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-06/Culture%20wars%20around%20the%20world%20_0_0.pdf) 2022.11.30.
- Foster, V., & Chen, R. (2021.5.25.). *Measuring the quality of the enabling environment: Global Data Regulation Survey*. World Bank Group. Retrieve from <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/2d71118382aa68cf8107bee042c8c828-0050022021/original/DEC-Policy-Research-Talk-WDR-FINAL-Global-Data-Regulation-Survey-May-2021.pdf> 2022.11.20.
- OECD Better Life Index. (n.d). <http://www.oecdbetterlifeindex.org>에서 2022.11.30. 인출.
- OECD. (2020). Income Distribution and Poverty, *OECD Social and Welfare Statistics (database)*. Retrieve from <https://doi.org/10.1787/data-00654-en> 2020.12.30.

- OECD. (2021.5.27.). HC3.1 Homeless population estimates, *Housing conditions*. Retrieve form <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf> 2022.12.10.
- OECD. (2022a). Better Life Index, *OECD Social and Welfare Statistics(database)*. Retrieve form <https://doi.org/10.1787/data-00823-en> 2022.11.23.
- OECD. (2022b). *Youth unemployment rate (indicator)*. Retrieve form doi: 10.1787/c3634df7-en 2022.11.27.
- OECD. (2022.11.). Confronting the Crisis, *OECD Economic Outlook*. Retrieve form [https://www.oecd.org/economic-outlook/november-2022?\\_ga=2.147474677.358953849.1675953580-1437102697.1675437212](https://www.oecd.org/economic-outlook/november-2022?_ga=2.147474677.358953849.1675953580-1437102697.1675437212) 2023.1.10.
- OECD. (2023). Social Expenditure: Aggregated data, *OECD Social and Welfare Statistics (database)*. Retrieve form <https://doi.org/10.1787/data-00166-en> 2023.2.6.
- OECD. (2023.1.10.). *Consumer Prices*. Retrieve form <https://www.oecd.org/newsroom/consumer-prices-oecd-updated-10-january-2023.htm> 2023.1.30.
- Silver, L. (2022.11.16.). *Most across 19 countries see strong partisan conflicts in their society, especially in South Korea and the U.S.* Pew Research Center. Retrieve form <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/11/16/most-across-19-countries-see-strong-partisan-conflicts-in-their-society-especially-in-south-korea-and-the-u-s/> 2023.1.30.
- The White House. (2022.12.22.). *Remark by President Biden in Christmas Address to the Nation*. Retrieve form <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/22/remarks-by-president-biden-in-christmas-address-to-the-nation/> 2023.1.30.

## 5. 법률

- 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법, 법률 제18875호. (2022).
- 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 시행규칙, 보건복지부령 제272호. (2021).
- 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 시행령, 대통령령 제31579호. (2021)
- 고독사 예방 및 관리에 관한 법률, 법률 제17172호 (2020).

- 고용정책 기본법, 법률 제18285호. (2021).
- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정, 대통령령 제26928호 (2016).
- 국가인권위원회법, 법률 제18298호. (2021).
- 국민통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정, 대통령령 제32653호 (2022).
- 긴급복지지원법, 법률 제18327호. (2021).
- 대한민국헌법, 헌법 제10호 (1987).
- 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률, 법률 제19317호. (2023).
- 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 법률 제17201호. (2020).
- 사회보장기본법, 법률 제18215호. (2021)
- 성별영향평가법, 법률 제15545호. (2018).
- 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법, 법률 제18839호. (2022).
- 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률, 법률 제18900호. (2022).
- 장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령, 대통령령 제32635호. (2022)
- 장애인고용촉진 및 직업재활법, 법률 제18754호. (2022).
- 재난 및 안전관리 기본법, 법률 제18685호. (2022).
- 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률, 법률 제16917호. (2020).
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 법률 제19090호. (2022).
- 지방자치법, 법률 제18661호. (2022).
- 청원법, 법률 제17701호. (2020).
- 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 대통령령 제32656호 (2022).
- 환경영향평가법 시행령, 대통령령 제33369호. (2023). 별표 1 환경영향평가등의 분야별 세부  
평가항목.
- 환경영향평가법, 법률 제18432호. (2021).

## 6. 데이터베이스

통계청. (각년도). 가계금융복지조사 원자료.





## 부록 1. 전문가 의견수렴 질문지(샘플)

### 〈 국민통합 국가전략 수립 방향 설정을 위한 전문가 의견 조사 1차 〉

안녕하십니까? 한국보건사회연구원은 국민의 건강과 복지 증진을 위해 인구·사회·경제 상황을 조사하고 연구·분석하며, 사회정책 및 사회보장제도를 수립·지원함으로써 안전하고 행복한 사회로 발전하는 데 이바지함을 목적으로 하는 국무총리실 소속 국가 정책 연구기관입니다. 우리 연구원에서 국민통합위원회 의뢰로 수행하고 있는 「국민통합 국가비전 수립 방향에 관한 연구」의 일환으로 국민통합을 위한 정책 의제와 5개년 계획에 대한 전문가의 고견을 듣고자 합니다.

국민통합위원회에서는 “모두가 꿈꾸고 함께 행복한 대한민국”을 국민통합 비전으로 하여, “경제 양극화 완화와 지속가능한 산업생태계 뒷받침”을 목표로 ‘견고한 계층이동 사다리 복원’을 정책 의제로 하고 있습니다.

Q1. 귀하께서는 상기의 국민통합 비전과 목표를 수행하는 데에 있어 ‘견고한 계층이동 사다리 복원’의 정책 의제가 가지는 통합에의 의의가 무엇이라고 생각하십니까?

국민통합위원회에서는 정책 의제를 실현하기 위한 아래의 실행 과제를 계획하고 있습니다.

- ① 중산층 지표 개발
- ② 국민 정보접근권 강화
- ③ 저임금 근로자 소득개선 등 소득격차 완화 방안
- ④ 생애주기별 금융자산 관리 지원
- ⑤ 실효적인 청년층 지원
- ⑥ 비정규직 패러다임 전환
- ⑦ 디지털격차 해소
- ⑧ 안정적 주거여건 마련
- ⑨ 계층상향 인센티브 마련

Q2-1. 귀하께서는 상기의 실행 계획이 가지는 통합에의 의의가 무엇이라고 생각하십니까?

Q2-2. 실행 계획을 통해 정책 의제를 실현하기 위해 구체적으로 어디에 주안점을 두어야 한다고 생각하십니까?

Q2-3. 실행 계획을 통해 정책 의제를 실현하기 위해 구체적으로 어떤 전략을 취해야 한다고 생각하십니까?

Q3. 귀하께서는 상기의 실행 계획 이외 ‘견고한 계층이동 사다리 복원’을 실현하기 위해 향후 국민통합위원회에서 어떤 일을 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

Q4. 그밖에 “모두가 꿈꾸고 함께 행복한 대한민국”을 위해 국민통합위원회에서 어떤 점을 제안하고자 하십니까?

1차 서면 의견서와 첨부한 수당지 양식을 작성하셔서 이메일로 회신해주시기를 바랍니다(kcohesion@kihasa.re.kr). 2회차 의견수렴에서는 실행과제 단위에서 국민통합을 실현하기 위해 위원회에서 향후 주목해야 할 주안점과 개선 방안 등 전략을 여쭙 계획입니다.



### 〈 국민통합 국가전략 수립 방향 설정을 위한 전문가 의견 조사 2차 〉

안녕하십니까? 우리 연구원에서 국민통합위원회 의뢰로 수행하고 있는 「국민통합 국가 비전 수립 방향에 관한 연구」의 일환으로 국민통합을 위한 정책 의제와 5개년 계획에 대한 1차 의견을 여쭙 바 있습니다. 2차 조사에서는 실행과제 단위의 의견을 여쭙고자 합니다.

국민통합위원회에서는 “모두가 꿈꾸고 함께 행복한 대한민국”을 국민통합 비전으로 하여, “대전환의 시대, 갈등의 예방과 대응”을 목표로 ‘인구구조 및 기후변화 등에 따른 갈등 완화’를 정책 의제로 하고 있습니다.

국민통합위원회에서는 상기의 정책 의제를 실현하기 위한 아래의 실행 과제를 계획하고 있습니다.

- ① **(에너지 복지정책 개선)** 혹서기·혹한기 에너지사용 불평등 가속화  
- 기후변화 대비 에너지 빈곤층을 위한 법·제도 정비, 저소득층 에너지 복지를 위한 체계적 지원대책 마련
- ② **(돌봄 사회로의 전환)** 초저출산·초고령사회에서 기업·가정에서 돌봄 갈등, 현장의 돌봄 사각지대로 인해 일·가정 양립 어려움 지속  
- 돌봄 갈등 해결을 위해 돌봄 경제 기반 돌봄사회 전환 방안 모색
- ③ **(생산인구 감소 대응)** 고령화 및 생산가능인구 감소에 따라 미래 노동력 양적 부족과 생산성 저하에 대처하기 위한 통합적 대응 방안 모색 필요  
- 고용연장, 근로 형태 다양화를 위한 사회적 논의 필요
- ④ **(교육 혁신 및 교육현장 갈등 완화)** 인구구조 변화, 기술 발전 등 사회변화에 따른 교육 분야 혁신 및 현장 갈등 대응 필요  
- 학령인구 감소로 인한 교육 현장 갈등 이슈 분석(인력·장소·자원 등) 및 변화 방안 모색

Q1-1. 귀하께서는 “에너지 복지정책 개선”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어디에 주안점을 두어야 한다고 생각하십니까?

Q1-2. 귀하께서는 “에너지 복지정책 개선”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어떤 전략을 취해야 한다고 생각하십니까?

Q2-1. 귀하께서는 “돌봄 사회로의 전환”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어디에 주안점을 두어야 한다고 생각하십니까?

Q2-2. 귀하께서는 “돌봄 사회로의 전환”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어떤 전략을 취해야 한다고 생각하십니까?

Q3-1. 귀하께서는 “생산인구 감소 대비”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어디에 주안점을 두어야 한다고 생각하십니까?

Q3-2. 귀하께서는 “생산인구 감소 대비”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어떤 전략을 취해야 한다고 생각하십니까?

Q4-1. 귀하께서는 “교육 혁신 및 교육현장 갈등 완화”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어디에 주안점을 두어야 한다고 생각하십니까?

Q4-2. 귀하께서는 “교육 혁신 및 교육현장 갈등 완화”의 실행과제를 통해 국민통합 비전과 목표를 수행하기 위해 구체적으로 어떤 전략을 취해야 한다고 생각하십니까?

Q5. 마지막으로 “모두가 꿈꾸고 함께 행복한 대한민국”을 위해 국민통합위원회에서 어떤 점을 제안하고자 하십니까?

끝까지 응답해주셔서 감사합니다.  
 주신 의견을 「국민통합 국가전략 수립 방향에 관한 연구」에 반영하도록 하겠습니다.

## 부록 2. 이머징 국민통합 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견 요약

### 1. 지속 이슈 및 아젠다

〈부록 표 2-1〉 지속 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견

이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
경제적 불평등과 양극화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층의 증가로 인한 계층간 갈등은 소득을 넘어, 지역과 연령, 성별 등 다양한 이슈들과 결합하여 사회적인 갈등을 높일 것으로 예상됨.</li> <li>• 국민통합의 관점에서 사회적인 약자들을 포용하면서 갈등을 예방할 수 있는 방안을 아젠다로 설정해야 함.</li> <li>- 경제적 불평등과 양극화 과정에서 시민들이 불안감을 느끼며, 그 불안감의 극복이 사실 상 공정 이슈로 표출되는 측면이 있음.</li> <li>• 불안감을 낮추고 안정감을 높이는 사회정책이 중장기적으로 필요하며, 이때 개별적이고 병렬적 접근이 아니라, 제도와 정책 간 상호보완성을 강조할 필요가 있음.</li> </ul>
노인 빈곤 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인의 소득보장과 사회서비스 정책이 안정화되고 사회적 갈등 요소가 되지 않도록 해야 함.</li> <li>• 연금개혁, 노인일자리 축소가 논의되고, 지역사회통합돌봄이 표류하는 상황에서 고독사 및 자살 문제 등의 심화가 예상됨.</li> <li>• 노인 빈곤 문제는 정책적 개입과 국민적 합의가 필요한 이슈임.</li> </ul>
돌봄의 국가책임제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 정부는 사회서비스 전반에 대해 신자유주의적으로 접근하고 있으며, 사회서비스의 욕구에 대한 국가 보장의 약속이 부재함.</li> <li>• 돌봄 국가책임제를 통한 공공부문의 질 좋은 요양시설, 어린이집, 장애인시설, 보건소, 병원 등의 확충은 사회서비스의 공공성을 강화하는 동시에, 여성, 노인, 장애인의 노동참여율 증가 및 일자리 창출·유지의 선순환 효과를 가져올 수 있음.</li> </ul>
불평등, 양극화 및 다중격차 재생산의 구조화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 차원에서 불평등 및 양극화가 확대 및 재생산되고 있음.</li> <li>• 소득불평등은 자산불평등이 가속화되고, 고용의 질에서도 양극화가 심화되고 있음.</li> </ul>
(복지)공공정책의 영향, 지위와 관련한 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세대와 연령만이 아니라, 성, 가족구성(혼인 유무), 이민자 등 외국인, 부동산 보유 유무 등 다양한 균열지점에서의 갈등이 포괄되는 이슈임.</li> <li>• 사회복지 분야의 공공정책의 규모와 영향력이 커지면서, 정책 등으로 인한 이해관계에 기반한 갈등이 점차 부각되고 있음.</li> <li>• 세대갈등이나 고용 상의 지위 등 다른 요소가 부각되고 있지만, 본질적으로 국민연금, 고용보험, 수당 등의 공공정책이 가지는 장기적 이해관계에 따른 측면이 있음.</li> <li>• 향후 공공정책의 인구집단별 이해관계는 더 부각되고 갈등적 요소도 첨예화될 것임.</li> <li>• (복지 관련) 공공정책의 이해관계에 따른 갈등을 다루기 위한 체계 구축 필요함.</li> <li>- 언론, 시민인식 등에서 사회보장 제도에 대해 잘못 이해하는 경우가 많고, 이에 따라 논쟁이 야기되고 제도개혁이 어려워짐.</li> <li>• 초중고 교육에서부터 사회보장 제도에 대한 내용을 점검하고, 올바른 이해를 갖추도록 해야 함.</li> <li>• 세대 간 사회연대구조, 사회보장제도의 재분배 기제 등을 적절하게 알려야 함.</li> </ul>

이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
재정 지속가능성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 증세가 어떤 방식(디지털세, 탄소세, 소득세, 부유세, 사회보험료 등)으로 일어날 것인지에 따라 다양한 갈등의 시나리오가 쓰여질 수 있음.</li> </ul>
안정적 주거여건 마련 관련 중장기 이슈	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세대간 주택 및 자산보유 격차로 인한 갈등이 예상되며, 이에 대한 정책적 대안이 필요한.</li> <li>- 분양주택 및 공공임대주택 공급의 우선순위가 가족 중심인 상황에서, 비전형적인 가구들(청년 단독 가구, 중장년 비혼 가구 등)이 정책에서 소외됨에 따라 갈등이 발생할 수 있음.</li> <li>- 2025년 베이비붐 세대의 고령화로 인한 노후소득 문제와 연금 등과 문제가 예상되며, 이와 관련해 기존 공적 연금 외 주택연금 등 활용이 이슈가 될 수 있음.</li> </ul>
가족 개념의 확장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족의 기능이 약화되고, 가족의 개념이 달라지고 있음. 이러한 상황에서 가족의 기능을 강조하는 것은 가족 내 갈등을 증가시킬 것임.</li> <li>• 중장기적으로 충분한 사회적 논의를 걸쳐 가족 개념 및 기능 변화를 인정하고, 새로운 비공식적 체계(가족의 지위 및 권한 인정 등)를 인정하는 방안 모색이 필요함.</li> </ul>
지역 간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역불균형을 감소하기 위한 정부차원의 중장기적 제도 도입 및 추진 필요</li> <li>• 지역불균형 이슈는 지역인구감소, 지역대학 소멸위기, 지역별 일자리 격차, 생활환경 격차, 빈집 증가 등과 맞물려서 악순환을 초래하고 있음.</li> <li>• 국가균형발전위원회가 있지만 지역불균형 감소를 위한 제도 논의 및 추진에 한계가 있음.</li> <li>- 지방소멸이 가속화되면서 지역에서 자원배분을 둘러싼 갈등이 나타날 수 있음.</li> <li>- 지방소멸에 대비한 지역균형 방안이 필요하며, 인구감소 대응의 일환인 외국인 유입의 영향과 사회통합 방안 등에 대해 선제적인 고민이 필요함.</li> <li>- 수도권과 비수도권 격차 해소를 위해 권역별 생활 인프라 구축에 대한 논의가 필요한.</li> <li>- 분권화와 균형발전이 필요하며, 분권화를 위해서는 지역 단위의 민주주의(지방자치단체와 지방 의회의 견제와 균형)가 확립되어야 함.</li> </ul>
이주민 관련 지속 이슈	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화 사회의 가속화 과정에서 종교 및 민족 갈등(이슬람 등) 심화 가능성이 높음.</li> <li>- 외국인의 증가로 외국인 혐오 현상과 차별 현상의 증가가 예상되며, 외국인과의 통합과 포용에 대한 아젠다를 세팅이 필요함.</li> <li>- 외국인 혐오·갈등을 해소하기 위한 노력이 필요함.</li> <li>• 이주민을 위한 별도의 지원정책이 아닌, 지역사회내 이웃으로 받아들이기 위한 노력이 필요하며, 이주민 혐오에 대한 인식개선이 필요함.</li> <li>• 정부나 지자체 내 이주민 혐오와 갈등을 조장하는 표현을 제한하는 가이드라인이 필요함.</li> <li>- 이주민 유입으로 지역 내, 우리 사회 전반(복지, 조세, 일자리)의 갈등이 증가할 것으로 예상됨.</li> <li>- 다문화 사회로의 진입에 앞서 구조적 점검이 필요하며, 체계적인 이민정책과 다문화 정책에 대한 논의를 국민통합위원회에서 주도할 필요가 있음.</li> <li>- 연령, 체류자격, 국적 등에 의해 이주민 집단이 다양해지면 이들 내부에서도 사회 구성원으로서의 권리와 의무, 형평성에 대한 갈등이 심화될 것임.</li> <li>• 재외동포 집단에 대한 특혜로 재외동포와 이주민 간 갈등이 존재하며, 이주민 대상의 다문화 교육은 전무한 상황임.</li> <li>- 이주민 거주지역 회피로 인해, 후세대의 사회통합이 난항일 것으로 예상되며, 이주민 2세대의 대학입학 특례나 취업 지원, 생계지원 등을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있음.</li> </ul>

이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장·노년기 이주민이 증가함에 따라 건강, 돌봄, 소득 지원의 필요성이 높아지고 있지만, 사회복지제도 편입에 대한 갈등은 지속되고 있음.</li> <li>- 외국인노동자의 가족결합권 관련 이슈             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 고용허가제는 외국인 노동자의 가족동반이나 초청이 제한되어 있어서, 사업주의 동기가 없이는 본국의 가족을 보러 가거나 본국에서의 결혼이 불가능함.</li> <li>• ‘준숙련인력제’는 출국 없이 10년 이상 일할 수 있도록 허용하지만, 본국 방문을 위한 휴가를 받기 어려운 점을 고려하면, 가족 결합에 대한 상황이 더욱 악화시키는 제 도입.</li> </ul> </li> </ul>
대기업과 중소기업 간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업과 중소기업간 임금격차 감소를 위한 제도적 방안 추진</li> <li>• 이에 대한 정책 및 제도가 미비한 상태이며, 이러한 격차는 소득불평등 및 자산격차를 막고 청년세대의 계층 사다리 이동을 막는 방해 요인임.</li> </ul>
노사 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동개혁과 맞물려서 노사 갈등의 심화가 예상되며, 갈등 완화 방안이 필요함.</li> </ul>
국민통합 소통프로세스 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 갈등의 해결과 국민통합을 위해서는 민주적 소통 방식이 정착해야 함.</li> <li>• 통합은 “이해와 공감”이 우선되어야 하며, 이를 달성하기 위해 구체적으로 어떠한 방식으로 통합의 프로세스를 마련할지에 대하여 장기적인 고민이 필요함.</li> <li>• “국민통합 가치 확산”의 과정은 풀뿌리 민주주의에 입각한 가치 확산이어야 함.</li> <li>• 하나의 예로 속의 민주주의의 제도적 정착을 들 수 있으며, 주요 사안에 대해 이해관계자 간 토론을 통해 의견을 모으는 단계를 중앙과 지자체의 정책 기획 과정에 포함하는 것을 제안함.</li> </ul>
사회갈등 관리 메커니즘 및 시스템 부재에 대한 대안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 전반적으로 사회갈등이 표면화되고 있으며, 이는 갈등 그 자체보다 갈등을 관리하고 체제 내로 통합화할 수 있는 기제의 부재로 사료됨.</li> <li>• 특히 입법, 사법, 행정의 권력체계가 위임된 권력의 집행과정에서 국민의 눈높이와 맞지 않는 수준의 갈등을 양산하고 있으며 공공에 대한 신뢰성의 심각한 손상을 유발하고 있음.</li> <li>• 국민통합위원회가 갈등관리와 관련하여 입사법, 행정부와 독립적으로 사회적 갈등 사안에 대한 사회통합적 취지의 메시지와 중재, 혹은 팩트 체크와 같은 역할을 수행해야 할 필요도 있음.</li> <li>• 특히 갈등 이슈나 아젠다 자체보다도 단기적으로는 갈등관리 메커니즘이나 시스템의 부재에 대한 신속한 대안이 필요함.</li> <li>- 국민통합영향에 대한 평가, 이해당사자 논의 수렴 등 적극적 사회적 합의 관련 체계화</li> <li>• 공공복지정책은 합리성 이상으로 합의와 수용성이 중요하지만, 우리나라에서는 특정 부처의 영향력, 기업(특히 복지정책과 관련된 직접적 이해관계를 가진 기업) 등의 이해관계를 반영한 언론의 가짜 뉴스 생산 등이 이해관계에 기반하여 사회적 갈등을 심화하고 있음.</li> </ul>
지표를 활용한 국민통합 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민통합위원회가 주도하고 관리하는 국민통합지표의 개발 및 주기적 관리가 필요함.</li> <li>• 국민 갈등을 강화시키는 주요 요인들, 국민 갈등 및 국민통합 수준, 우선적으로 정책적 대응해야 하는 이슈 등 관한 내용으로 구성할 필요가 있음. 그리고 자체 조사 등을 통해 정기적(매달 또는 분기별)로 측정되어야 함.</li> </ul>

## 2. 단기(1~2년) 국민통합 이슈 및 아젠다

〈부록 표 2-2〉 단기(1~2년) 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견

이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
세대간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세대간 갈등은 연금, 정년, 임금, 대중교통 무료 이용 등 다양한 분야에서 충돌과 반목이 이루어지고 있고, 사회통합을 저해하는 가장 심각한 문제임.</li> <li>• 특히 연금 이슈와 관련해 세대간 상생 제도 구축을 위한 사회적 대화 등이 필요하다고 생각함.</li> <li>• 이 외에도 정년연장의 문제도 세대간 갈등의 중요 요인으로 다룰 필요성이 있음.</li> <li>• 국민연금, 임금격차, 정년 연장 등 이슈별로 세대갈등이 종합적으로 연계되어 확산될 가능성이 높아지고 있어서 세대갈등의 예방 및 통제에 대한 논의가 필요함.</li> <li>• 이후 총선에서 세대갈등이 정치적으로 갈등화될 가능성이 높음.</li> <li>• 다양한 사회이슈와 제도 및 개선내용이 세대갈등에 미치는 영향에 대해서도 분석이 필요함.</li> <li>- 특히 연금개혁을 둘러싼 국민들 간의 갈등 증가             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금개혁이 필요한 상황에서 특수직역연금 가입자와의 갈등, 연금 수급 연령 증가를 둘러싼 갈등도 발생할 수 있음.</li> <li>• 현재 논의되는 노인의 연령 조정/상한 논의와도 관련되어 갈등이 지속적으로 증가할 것임.</li> </ul> </li> <li>- ‘재정안정화론’과 ‘소득보장강화론’의 갈등이 첨예하게 대립되면서, 전반적인 노후소득 보장제도의 구조개혁으로 논의가 전이되는 모습을 보이고 있음.</li> <li>- 고령화와 저출산의 장기화, 인구구조의 변화 등 현 상황에서 노동개혁과 복지개혁이 필요함.</li> <li>- 인구 및 산업구조 변화로 인한 일자리 전환에서 청년-중장년-고령 세대 간 갈등이 예상됨.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비대면/디지털, 탄소중립에 과정에서 세대 간 갈등을 줄이고 일자리의 just transition이 일어날 수 있도록 정책적 고민 필요함.</li> <li>• 향후 세대간 갈등에서 중장년 세대가 취약성이 높아질 것이며, 이들에 대한 숙력향상, 교육훈련, 이/전직 지원 등 개선방안 마련 시급함.</li> </ul> </li> <li>- 급속한 인구구조의 변화를 감안할 때 세대 내의 재분배, 양육여건 개선, 적극적 이민정책 등에 대한 적극적인 논의를 더 이상 미룰 여유가 없음.</li> <li>• 전 세대와 계층을 포괄하는 갈등 조정과 이를 공론화할 수 있는 논의의 장이 필요함.</li> <li>- 나이에 따른 위계문화             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세대 간 갈등이 상존하는 영역에는 한국사회의 지나친 위계문화, 군대문화가 복합적으로 작용하여 후 세대들이 겪게 되는 스트레스가 있으며, 이는 지속적인 세대갈등 요소가 됨.</li> <li>• 어디에서부터 나이에 따른 위계질서의 완화를 문화적으로 추구해야 할지 고민이 필요함.</li> </ul> </li> </ul>
젠더 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양성평등 친화적인 사회제도가 미비하고, 청년세대의 무력감과 박탈감이 확대되는 환경 속에서 젠더갈등이 확대되고 있음.</li> <li>- 최근 심화되고 다양해지고 있는 청년젠더 갈등의 유형 및 원인 등에 대한 분석 필요             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나19와의 연관성에 대해서도 파악이 필요하고, 이슈별 원인(사회구조적, 제도 및 미디어 등)을 분석하여 그에 따라 정책방안을 다르게 도출해야 함.</li> </ul> </li> <li>- 여성 혐오와 폭력, 남녀 차별과 역차별 담론, 사회적 경향에 대한 국가적 개입과 방향성 제시 필요</li> </ul>

이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육현장에서 아동-청소년기에 경험하는 성역할 고정관념 재생산(교과서, 교사, 교수 등)에 대한 검토가 필요함.</li> <li>- 남성의무육아휴직제 등 제도적인 측면에서의 변화 노력, 인식개선을 위한 노력이 필요함.</li> <li>- 젠더갈등은 돌봄사회로의 전환, 생산인구 감소 등과 연계되는 이슈로 중장기 이슈로 다루는 것이 타당하나, 단기적으로 개입 가능한 지점을 파악하여 다룰 필요가 있음.</li> </ul>
차별금지법 관련한 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 차별금지법(특히 LGBT에 관련된 갈등)은 선거 때마다 일부 정치인들이 쟁점화하고, 종교단체 등이 적극적으로 입장을 표명하면서 갈등이 더 첨예화될 수 있음,</li> </ul>
이주민 관련 단기 갈등 및 이슈	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주민과 관련해서 국가의 예산 소요(예, 이민청 설립 등)에 대해 갈등이 심화될 것임.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이주민에 대한 일부 왜곡된 언론보도나 정치로 인해 이주민 대상 사업에 대해 거부감이 높음.</li> <li>• 이에 대한 대응책으로 이민통합기금 마련이 논의되고 있으나, 지지부진한 상황임.</li> </ul> </li> <li>- 최근 영주권자의 지자체 선거권 논의와 같이 이주민 참정권에 대한 갈등이 불거질 것으로 예상됨.</li> <li>- 귀화자의 병역의무 이행에 대한 갈등 역시 이주민 관련 갈등 이슈로 예상됨.</li> <li>- 외국인 노동자 사업장(근무처) 변경 이슈             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용허가제의 외국인 노동자는 근로계약기간 동안 사업주의 동의 없이 퇴사하여 사업장을 변경할 수 없음. 이는 정책은 국제노동기구로부터 개선이 필요하다는 지적을 받고 있음.</li> <li>• 또한 올해 고용부의 신규 외국인노동자 11만명 도입은 사업장 변경 금지에 대한 갈등이 폭증될 것으로 예상되며, 사회문제로 확산될 가능성이 있어 적극적인 개선이 필요함.</li> </ul> </li> <li>- 농어업 외국인 인력 제도             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업에서는 불법 기숙사 문제, 계절 근로자 제도로 인한 불법체류자 양산 문제, 어업계는 어선원 노동자의 이탈보증금제, 현지 송출기관의 비리와 현장관리 부실 등 문제가 있음. 하지만 농·어업 외국인력제도는 부처간 칸막이로 인해 제도의 문제가 근본적으로 해결되지 않음.</li> <li>• 국내 농·어업 정책과 인력정책에 적합하고, 현장을 고려한 친인권적인 새 제도가 필요함.</li> </ul> </li> </ul>
장애인과 비장애인간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인의 이동권 관련 담론에는 장애인에 대한 불편함과 비장애인의 권리침해가 반영되어 있음.</li> <li>• 장애인에 대한 사회적 편견을 바로 잡는 캠페인이 필요하고, 장애 여부와 상관없이 사회적 기본권을 누리고 요구할 수 있는 사회적 분위기가 마련되어야 함.</li> </ul>
고용지위에 따른 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 갈등은 세대간 갈등과 빈부갈등을 야기하고, 청년의 어려움과도 직접적으로 관련됨.</li> <li>• 현 정부의 노동개혁이나 또는 동일노동 동일임금 원칙과 같이 고용지위에 따른 처우와 안정성을 공정하게 적용할 수 있는 방식이 필요함.</li> <li>- 노조와 노조간의 갈등도 최근 심각해지고 있으며, 노동개혁과도 연결되어 있어서 관리가 필요함.</li> </ul>
안정적 주거 여건 마련 관련 단기 이슈	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대인과 임차인간 갈등             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 집값 및 전세값 하락으로 인해 세입자와 집주인들 간의 갈등이 예상됨.</li> <li>• 임대차 3법, 전세사기 및 전세보증금 미반환, 관리비 전가 등 문제가 지속적 발생</li> </ul> </li> <li>- 이외에도 분양주택과 임대주택 혼합단지에서의 갈등, 이웃간 층간 소음 문제, 공동주택 신규 입주자에 대한 하자 보수 문제 등도 해결해야 할 과제임.</li> </ul>



이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층에 대한 주거 안정 강화를 위해 긴급 주거지원과 노숙인 및 비적정 거처 거주 가구에 대한 주거 상향 지원의 확대가 필요하며, 대상 가구 발굴 및 사례관리 등을 체계화하기 위한 지자체 주거복지센터 설립·운영 지원 등이 필요함.</li> </ul>
사회적 재난 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부와 10.29. 참사 유족 간의 진정성 있는 소통을 통해 원만한 종결이 필요함.</li> </ul>
사법제도와 판단을 둘러싼 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법제도와 판단을 둘러싼 갈등은 이미 심각한 수준임.</li> </ul>
정치적 이슈에 의한 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치적 이슈에 의한 갈등은 다른 갈등에 비해 해결하기 쉬움. 또한 해당 이슈에 대한 완화는 이념적/진영간/지역간 갈등을 완화시킬 수 있음. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등 완화를 위해 중앙 및 지방정부의 의사결정 및 수행 과정을 투명하게 공개하고, 정치인 및 정책가들의 책임 있는 자세와 정치적 쟁점화·정쟁화의 최소화 등이 필요함.</li> <li>• 이와 함께 시민 의식 성숙을 위한 사회에 대한 신뢰, 공동체의식 강화를 위한 지역사회 중심의 공동체 활동 다양화 및 시민 교육이 요구됨</li> </ul> </li> <li>- 현재 제도를 통한 해결보다 갈등을 증폭하거나, 갈등 자체를 인정하지 않는 방향이 지배적임. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 다름과 차이를 인정하고, 승자독식이 아닌 방식의 갈등해결 방안을 정치권에서부터 찾아야 하며, 개헌 논의, 정당민주주의 논의 등을 함께 해나가야 함.</li> </ul> </li> </ul>
이념 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 합리적인 토론과 생산적 논의에서 벗어나 진영논리에 매몰되어 있어 우려스러운 상황임. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서로의 입장을 존중하고 합리적인 토론이 가능한 '제도화된 갈등'의 장이 필요함.</li> <li>• 자유민주주의의 기초인 관용과 상호존중의 미덕에 대한 고민이 필요함.</li> </ul> </li> <li>- 정치 양극화를 극복하기 위해 정치제도 개혁, 정당개혁, 시민 교육 등이 필요함.</li> </ul>
가짜뉴스로 인한 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가짜뉴스는 갈등을 촉발하는 요인으로, 국민통합위원회 차원에서 가짜뉴스를 국민통합의 장애요소로 강조하고, 이에 대한 대처 방안이 필요함.</li> <li>- 가짜 뉴스에 대한 명확한 규제와 판단 근거가 필요하고, 사법적 제재에 대한 근거 마련이 필요함.</li> </ul>
혐오 표현 감소를 통한 안전한 사람 존중 사회 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성별, 연령, 인종, 민족성, 장애, 성별 정체성, 성적 지향 등에 대한 사회갈등이 심화되면서 혐오표현 문제가 심각해졌음. 이러한 혐오 표현으로 인해 자유로운 표현과 활동이 위축됨. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 혐오표현을 제한함으로써 사람들의 안전감을 확보하고 다양성을 존중받는 사회 수립이 필요함.</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 중장기(3~5년) 국민통합 이슈 및 아젠다

〈부록 표 2-3〉 중장기(3~5년) 이슈 및 아젠다에 대한 전문가 의견

이슈 및 아젠다	해당 이슈 및 아젠다에 대한 관리가 필요한 이유
생명에 대한 논의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초고령사회에서의 생명에 대한 논쟁, 특히 조력자살, 안락사, 존엄사 등의 논쟁 역시 새로운 국면을 맞이할 가능성이 있음.</li> <li>• 기존의 생명에 대한 가치나 접근방식의 변화 가능성을 염두에 두고, 진중한 접근이 필요하며, 생명에 대한 논의가 효율성의 논의로 변질될 여지를 경계해야 함.</li> </ul>
AI 발전에 따른 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AI의 발전으로 새로운 격차 발생이 예상되지만, 구체적인 갈등을 예상하기 쉽지 않음.</li> <li>• 전문가 협의체를 정기적으로 구성하여 기술 발전의 흐름을 읽고, 이에 따른 사회문제 예상 요소를 뽑아내, 구체적으로 대응하는 시스템 구성이 필요함.</li> <li>- AI의 인격부여 논의나 노동에 대해 소유권 등 다양한 논쟁과 갈등 가능성이 있음.</li> <li>• 향후 생활 속의 다양한 규범이 AI의 설정을 따를 가능성이 커지고, 인간의 역할과 주도성, 분배 등에서 갈등 가능성도 커질 것임.</li> <li>• 미래 AI 중심의 발전 사회에서의 갈등에 대한 예측과 선제적인 방향성을 주도할 필요.</li> </ul>
전 지구적 문제 대응 과정에서의 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전 지구적인 재난 해결 과정에서의 갈등 가능성(자연재해 및 인재 포함)</li> <li>• 급변 팬데믹에서 나타난 국가/종교/지역 갈등 양상은 이후에도 반복 가능(특정 국가 출신에 대한 혐오, 특정 종교의 책임, 특정 피해 지역 출신에 대한 혐오)</li> <li>• 국제협력 증대 과정에서 규모와 방향성에 대한 합의와 방향성 필요하며, 세계시민 의식 함양이 필요함.</li> </ul>
기후 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후위기에 따른 불평등 문제는 심각해질 것으로 예상됨.</li> <li>• 최근 기후위기로 인한 재난이 다수 발생했으며, 이에 따른 불평등 이슈가 부각되고 있음.</li> <li>• 재난 피해자에 대한 국가 배상 문제, 온실가스 배출자로 인한 피해 발생 및 보상 문제, 에너지 복지 정책 등과 연결된 이해관계의 차이는 점점 더 중요한 사회적 갈등이 될 것임.</li> <li>• 따라서 기후위기로 인해 예측할 수 있는 갈등에 대한 예방 과정을 고민하고, 특히 해외 갈등 사례들을 분석하여 대안 또는 해결방안을 마련해야 함.</li> </ul>