



■ 수시보고서 2013-08

국민대통합 및 추진전략 연구

노대명 · 이현주 · 강신욱 · 은재호 · 박재근 · 전지현

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

2010년 사회통합위원회 연례보고서

사회통합위원회, 2010(공저)

한국 사회통합지표 연구

사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2010(공저)

【공동연구진】

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

은재호 한국행정연구원 연구위원

박재근 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정

전지현 한국보건사회연구원 전문연구원

수시보고서 2013-08

국민대통합 및 추진전략 연구

발행일 2013년

저자 노대명 외

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)

전화 대표전화: 02)380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 대명기획

가격 5,000원

발간사 <<

현재 우리사회의 가장 첨예한 정치적·정책적 해결과제 중 하나는 사회통합 관련 문제이다. 과거 대부분의 정부는 각종 개혁정책을 추진하는 과정에서 사회갈등이 증폭되는 문제에 직면해 왔으며, 그에 따른 경제사회적 손실은 막대한 상황이다. 즉, 우리사회의 지속가능한 발전을 위해서는 국민들의 사회통합성을 제고하고, 사회갈등을 예방할 수 있는 합리적 시스템 구축이 절실한 상황인 것이다.

현 정부는 이러한 상황에서 우리사회의 사회통합성을 제고하기 위해 국민대통합위원회를 설치하기로 하였다. 국민대통합위원회는 이전 정부의 사회통합위원회를 폐지하고 새롭게 설치되는 대통령직속위원회로 사회통합 관련 정책의 중심적 역할을 맡을 것으로 예상된다.

국민대통합위원회가 제 역할을 다하기 위해서는 명확한 정책비전과 추진전략이 필요하다. 그리고 대통령직속 위원회가 각계각층의 목소리를 전달하고 국민적 기대에 부응하기 위해서는 기존 위원회의 사례를 반면 교사로 삼아 국민들이 체감할 수 있는 사업계획을 수립해야 할 것이다.

본 연구는 2013년 우리사회에서 국민통합 혹은 사회통합이 무엇을 지칭하고, 어떤 철학적 가치를 담고 있으며, 그 목적을 달성하기 위해서는 어떠한 비전과 전략이 필요한지를 모색하고 있다. 그리고 이를 토대로 국민대통합위원회가 추진해야 하는 주요 중장기 과제를 비롯하여, 위원회의 기능 정립을 위한 조직설계 및 업무추진 프로세스 등 운영체계 방안 등을 제시하고 있다.

이 보고서는 본 연구원 노대명 연구위원의 책임 하에 이현주 연구위원, 강신욱 연구위원, 한국행정연구원의 은재호 연구위원, 성균관대 국정관

리대학원 박사과정 박재근, 그리고 본 연구원 전지현 전문연구원의 참여로 이루어졌다. 본 연구에 귀중한 의견을 주신 이태진 연구위원과 여유진 연구위원에게도 감사의 마음을 전한다.

본 보고서가 향후 국민대통합위원회가 사회통합정책을 강화하고 그 추진체계를 구축하는데 있어 작으나마 기여할 수 있기를 바라며, 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2013년 6월
한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 국민통합 관련 사회의제화의 필요성	11
제1절 국민통합이란	13
제2절 국민통합의 여건과 실태	17
제3절 기존 사회통합위원회 활동의 시사점	22
제2장 국민대통합을 위한 비전과 추진전략	25
제1절 비전과 목표	27
제2절 국민대통합을 위한 핵심 추진전략	32
제3절 향후 국민대통합위원회의 주요 추진과제	42
제3장 국민대통합위원회의 운영체계	49
제1절 법적 위상 및 조직구성 원칙	51
제2절 기능정립을 위한 조직설계	54
제3절 업무추진 프로세스	68
참고문헌	75

표 목차

〈표 1-1〉 한국의 영역별 사회통합 수준에 대한 상대적 비교(OECD 국가 대비, 2010) ..21	
〈표 3-1〉 정부위원회 성격의 통상적 구분	51
〈표 3-2〉 단계별 주요 구성요소	56
〈표 3-3〉 거래적 리더십 vs. 변혁적 리더십	59
〈표 3-4〉 분과위원회 기능(안)	63
〈표 3-5〉 국민통합기획단의 구성과 기능(안)	67

그림 목차

[그림 1-1] 이념적 성향의 분포 변화(2010-2012)	18
[그림 1-2] 1990년 이후 한국의 주요 분배지표 변화(1990=100)	19
[그림 2-1] 국민통합을 위한 전략의 구성도	29
[그림 3-1] 국민대통합위원회의 조직구성 원칙	54
[그림 3-2] 조직설계의 단계 및 단계별 구성요소	55
[그림 3-3] 국민대통합위원회 조직도(안)	62
[그림 3-4] 국민대통합기획단 조직도(안)	66
[그림 3-5] 위원회의 기본 업무 프로세스	68
[그림 3-6] 위원회의 업무협조 프로세스	72



Abstract <<

Social Cohesion in Korea : Vision and Strategies

Social Cohesion is the sociology, political science and social policy that describes the bonds or glue that bring people together in society, especially in the context of cultural diversity.

In current theoretical and political situation, the social cohesion has re-emerged as an important political issue which supposedly shape social identity. It is in the context of ideological conflict between different political forces that this paper offers more objective and critical interpretation on social cohesion. The core of the paper is then devoted to suggest the conditions and strategies for social cohesion in Korea, particularly in relation to the interaction between social disparities and social cohesion.

Actual Government has established the Presidential Committee for Social Cohesion in April 2013, to promote the social dialogue between different socio-political groups. However it will be necessary to estimate critically the role of previous presidential committees and to find the new role and new strategies for social cohesion. This paper suggest then main strategies for social cohesion in Korea as like :

1) This paper emphasize on the effort of government, especially that of presidential committee, to assure an ideology free approach. It will be necessary to promote social dialogue between different socio-political groups.

2) In changing economic and employment conditions, we need to think more creatively about social stabilizing system, as like social protection system and employment protection legislation. The equal opportunities of deprived and minorities will be the conditions of social cohesion.

3) Policy-making should be evidence-based, especially about the action for social cohesion. We need more systematic support and time-series data on effects of social disparities to social cohesion, in which the researchers would explore the mechanism of social cohesion, and find the probable solutions.

4) With the role of government, we need to encourage the social economy actors which re-constructs local community and explore its business model for community interests. New type of enterprise will contribute to protect the deprived groups and to assure the common interest of community. Not the pseudo-public local committee.

1. 국민통합 관련 사회의제화의 필요성

□ 국민통합이란

- 국민통합이란 사회통합의 다른 이름
 - 국민통합이란 용어에 비해 사회통합(social cohesion)이란 용어가 학술적, 정책적 영역에서 더 보편적으로 사용
 - 이하의 논의에서도 국민통합은 사회통합의 동의어임을 전제
- 사회통합에 대한 개념적 이해
 - 사회통합이란, 한 사회 내에서 사람들이 서로 간에 결속되어 있는 상태를 의미하는 것 정의(노대명 외, 2010)

□ 국민통합의 여건과 실태

- 정치, 경제, 사회적 여건
 - 최근 한국사회는 정치, 경제, 사회 각 영역에서 집단 간 갈등이 표면화되고, 경제·사회적 격차가 확대되는 양상
- 영역별 사회통합 실태
 - 사회적 결속력, 안정성, 형평성 등 주관적 의식과 객관적 조건의 측면에서 본 사회통합정도도 여타 선진국에 비해 낮은 수준

□ 기존 사회통합위원회 활동의 시사점

- 사회통합 정책 발굴과 제안 및 모니터링을 하기 위한 <정책위원

4 국민대통합 및 추진전략 연구

회)로서 기능하기 위해서는 의제 설정 단계부터 개별부처의 정책 영역을 고려해야 하며 위원회 구성도 정책 전문가 중심이어야 함.

- 각계각층의 목소리를 전달하고 정부와 민간 혹은 민간 간의 소통 공간을 확대하는 것을 목적으로 하는 <자문위원회>로 기능하기 위해서는 의제 발굴의 적실성과 위원구성의 대표성 등이 중요함.

2. 국민대통합을 위한 비전과 추진전략

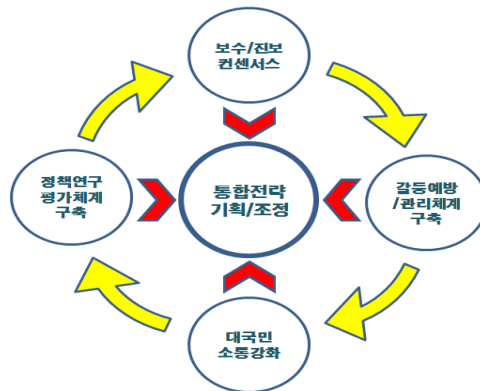
□ 비전과 목표

- 비전: 미래지향적 국민통합 가치의 생성
- 목표: 1) 이념과 정파를 넘어선 국민통합 가치의 구축, 2) 격차와 박탈 없는 공정한 경제사회 기반 조성, 3) 국민소통과 신뢰회복을 통한 상생의 사회 건설

□ 국민대통합을 위한 주요 추진전략

- 국민통합 전략의 기획·조정: 국민통합 종합계획 수립
 - 종합적 관점에서 국민통합 대책 수립 및 단계별 추진계획 제시
 - 핵심적인 정부부처에 사회통합 관련 이슈를 담당하는 부서를 신설하여 협력체계 구축
- 보수·진보 컨센서스 구축
 - 우리사회는 오랜 시간 이념대립을 경험해 왔으며, 이념대립은 합리적 정책경쟁을 가로막는 심각한 장애요인 중 하나임
 - 이념대립의 극복은 배타적 힘겨루기를 통해서서는 해결하기 힘들며, 관용과 대화를 통한 새로운 합의도출을 통해 가능

- 갈등예방·갈등관리 시스템 구축
 - 사회갈등 현안에 대한 관리체계를 구축하여 정부정책의 갈등 예방 및 갈등조정의 기능을 강화하는 노력이 필요
 - 통합의 관점에서 제도 평가 및 조정안 마련 후 권고와 피드백 과정이 이루어지게 해야 함
- 국민소통의 활성화와 상호존중의 문화 조성
 - 국민의 의견수렴 기제를 현장밀착형·상호소통형으로 개선
 - ‘국민대토론회’를 추진하여 국민소통의 경로를 다원화하고, 정책수립 단계부터 다양한 이해당사자들의 의견을 수렴
 - 다양성과 상호존중의 문화를 위한 대국민 홍보 및 교육 추진
- 국민통합을 위한 정책평가 및 연구인프라 구축
 - 국민통합을 위한 전략수립 및 평가를 위해서는 국민통합의식, 국민통합에 영향을 미치는 제반의 경제사회 여건 진단, 국민통합 현안분석, 선진 통합정책 분석 등 연구 인프라 구축이 필요
 - 그리고 국민통합계획 및 주요 경제사회정책이 국민통합에 미치는 영향에 대해 체계적인 정책평가체계 구축 필요



3. 국민대통합위원회의 운영체계

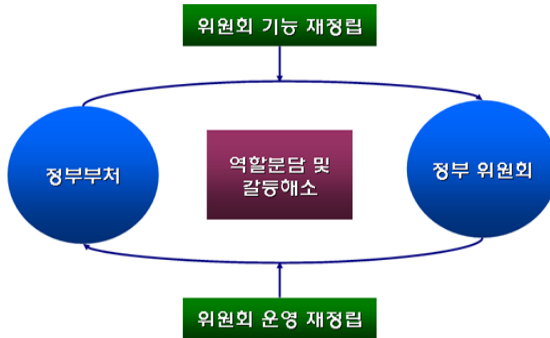
□ 법적 위상 및 조직구성 원칙

○ 법적 위상과 기능

- 대통령령에 근거한 대통령소속 자문위원회로서, 대통령의 자문에 응해 전문적 의견 제공 및 대통령이 자문을 구하는 사항에 관해 심의, 조정, 협의 등의 기능을 수행

○ 조직구성 원칙

- 기능과 업무 프로세스를 명확히 하여 업무중복을 예방하고, 실효적 업무 추진이 가능하도록 구성
 - 기능 정립: 부처 간 권한, 기능, 책임관계 등을 고려
 - 업무 프로세스 정립: 각 행위자의 고유 역할과 기능을 고려

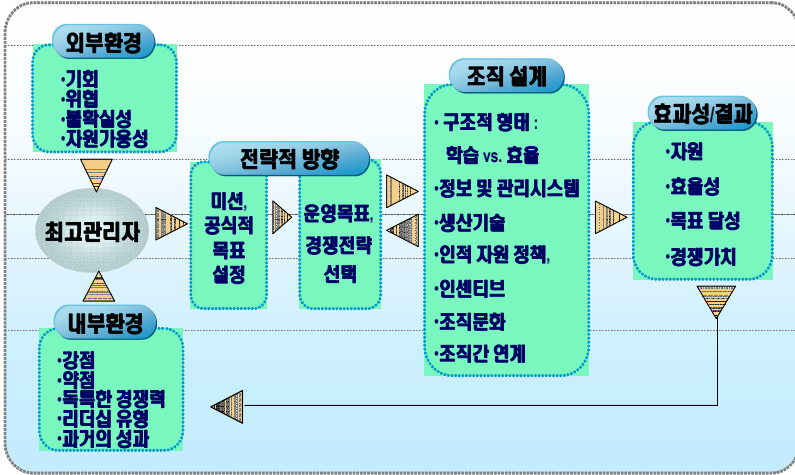


□ 기능정립을 위한 조직설계

○ 조직설계 절차 및 단계별 주요 구성요소

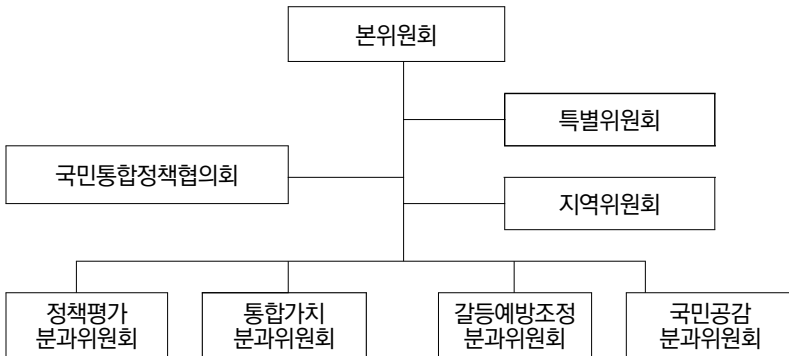
- 최고관리자는 내·외부의 상황을 평가하여 조직의 목표와 전략을 수립하고, 이를 추진할 조직을 설계하며, 효과성과 결과를

평가한 후, 평가결과를 환류



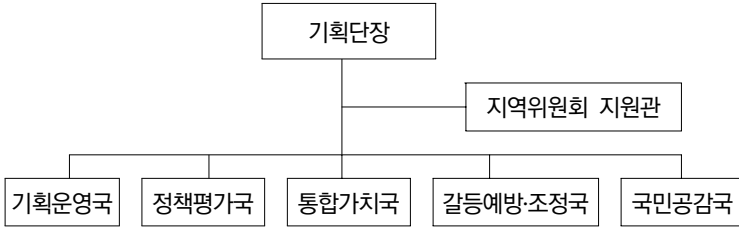
○ 국민대통합위원회 조직체계(안)

- 업무의 효과적·효율성을 중심으로 <본위원회>와 <분과위원회>를 설치하고, 높은 반응속도 담보를 위해 <특별위원회>와 <지역위원회>를 운영하는 동시에, <국민통합정책협의회>의 운영을 통해 보다 다양한 통합적 역할 수행 및 확장된 계획 수립



8 국민대통합 및 추진전략 연구

- 그리고 위원회 업무 기획 및 지원과 실무 수행을 위해 <국민통합기획단>을 두며, 그 구성은 4개 분과위원회 기능에 대응하는 조직으로 구성



□ 업무추진 프로세스

○ 국민대통합위원회 고유기능

- 위원회 고유기능과 업무대상으로 통합정책 영역 전반을 상정
 - 정책분야별: 고용, 소득, 주거, 소비, 건강, 교육, 정보, 문화
 - 정책대상별: 소수자, 이민자, 아동, 노인, 장애인, 여성
- 그리고 이에 대한 종합적 청사진을 설계하고 관련 정책을 조정하여 정책효과성을 극대화하는 것을 목표로 함

○ 기본업무 프로세스

- <연구·기획> 부처별 파편화되어있는 정책들의 현황을 파악하고, 정책 사각지대 및 통합적 정책추진이 필요한 분야 선정
- <정책의제설정> 선정된 정책분야에 조응하는 정책 아젠다를 개발하여, 해당 부처들이 종합적·협력적으로 대응하도록 권고
- <모니터링> 아젠다 선정부터 집행·평가에 이르는 전 과정에서 정책의 수행이 정책목표에 조응되는지를 주기적 모니터링

- <평가 및 환류 체계> 이상의 내용을 매년 본 위원회 및 BH 관련 수석실에 보고, 정부부처에 환류 및 언론에 주기적 공개

○ 업무협조 프로세스

- <연구·기획 단계>에서의 전문성 및 협력 확보를 위한 장치
 - 관련부처 연구과제 리스트 작성 및 연구내용의 DB 구축
 - 국책 연구기관 및 대학과의 유기적 협력관계 구축 및 형성
 - 국제기구 및 외국 정부 담당기관과 교류협력 활성화
- <정책의제설정 단계>에서의 적실성 확보를 위한 장치
 - 국민통합정책협의회를 통한 실무자급 정책의제 합의
 - 국무조정실과 협조를 통해 국정과제 조율
 - BH 관련 수석실과의 조율을 통해 정책우선순위 도출
 - 공청회, 온라인 정책토론회 등 적극적인 공론화 기제 작동
- <정책집행 단계>에서의 적실성 및 협력 확보를 위한 장치
 - 정책집행은 주무부처의 소관업무, 위원회는 모니터링 역할
 - 직간접 이해당사자 대상 참여 및 의견반영 시스템 구축
- <정책평가 단계>에서의 적실성 및 협력 확보를 위한 장치
 - 정책평가가 고전적인 assessment에서 진정한 의미의 evaluation이 될 수 있도록 평가체계 구축 및 평가단 구성
 - 연 1회 이상 국민통합 정책 전반에 대한 평가 실시 및 환류

*주요용어: 국민통합, 사회통합, 국민대통합위원회





제1장 국민통합 관련 사회의제화의 필요성

제1절 국민통합이란

제2절 국민통합의 여건과 실태

제3절 기존 사회통합위원회 활동의 시사점



1

국민통합 관련 << 사회복지화의 필요성

제1절 국민통합이란

- 국민통합이란 사회통합의 다른 이름
 - 공동체를 구성하는 구성원들 사이의 '통합'이란 각 구성원들이 공동체를 이루며 생활하는 데 필요한 최소한의 주관적, 객관적 상태 및 조건들에 관련된 문제들을 지칭함.
 - 이때 '국민' 또는 '사회'란 궁극적으로 통합의 단위가 되는 공동체를 지칭하는 의미를 지님. 따라서 '국민통합'인가 '사회통합'인가는 단순한 용어 선택 이상의 의미를 지닐 수 있으므로 신중한 선택이 필요
 - 국민통합은 국가라는 제도적 장치를 전제로 한다는 점, 국민(또는 민족) 내부의 통합을 의미한다는 점에서 비제도적 영역에서의 구성원간 통합이나 비국민(국내 거주 외국인, 다문화 가정 등)을 통합의 대상에서 배제하는 개념으로 해석될 수 있음.
 - 이러한 이유로 국민통합이란 용어에 비해 사회통합(social cohesion)이란 용어가 학술적, 정책적 영역에서 더 보편적으로 사용되고 있음.
 - 따라서 현실적 필요성에 의해 국민통합이란 용어를 사용하는 경우에도 그 의미는 사회통합과 다르지 않다는 점을 강조할 필요가 있음.

- 이하의 논의에서도 국민통합은 사회통합의 동의어임을 전제하고자 함.

□ 사회통합에 대한 개념적 이해

- 사회통합을 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 다양한 견해가 존재하는 바, 이는 다음과 같은 핵심적 쟁점에 대해 상이한 관점이 존재할 수 있기 때문임.

- 첫째는 사회통합이 특정한 사회적 목표상태를 향해 나아가는 과정을 의미하는가 아니면 특정한 사회적 상태를 의미하는가를 둘러싼 이견임.
- 둘째는 사회통합이 특정한 가치나 이념을 전제로 하는가, 즉 사회적으로 통합된 상태란 구성원들이 특정한 가치나 이념을 공유한 상태를 의미하는가를 둘러싼 이견임.
- 셋째는 사회적 자본과 사회통합과의 관계에 대한 학술적 쟁점임(다음 box 참조).

- 사회통합의 정의와 관련하여 세가지 원칙에 따른 접근 필요

- 사회통합은 과정이 아닌 상태를 가리키는 정태적 개념으로 간주함.
- 사회통합은 개별적 차원에 적용되는 개념이 아닌 사회 전체에 적용되는 개념임.
- 사회통합의 정의 방식은 이념적으로 중립적이어야 하며, 따라서 사회통합 역시 여러 사회적 가치의 하나로 인식하는 것이 바람직함.

- 이러한 인식에 근거하여 사회통합을 한 사회 내에서 사람들이 서

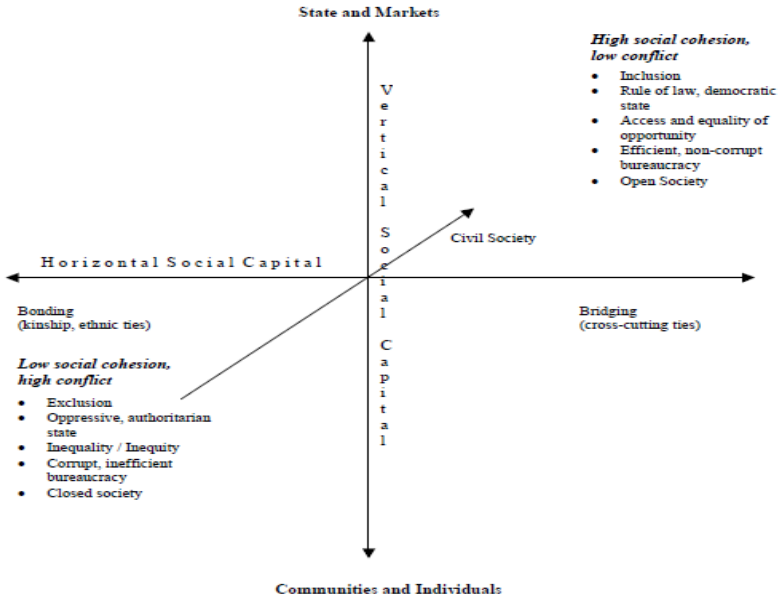
로 간에 결속되어 있는 상태를 의미하는 것으로 잠정적으로 정의할 수 있음(노대명 외, 2010).

○ 사회통합이 이루어졌다고 하기 위해서는 세 가지 조건의 충족이 필요함.

- 사회구성원 사이의 상호 신뢰, 협력의지의 존재
- 사회 구성원 간 공동의 정체성 또는 소속감 공유
- 이러한 주관적 의식들이 객관적 행동을 통해 발현

사회갈등, 사회자본, 사회통합 간 관계

- 사회통합은 (1) 소득부의 불균형, 인종 간 긴장, 정치참여 격차 등과 같은 잠재적인 갈등요인 부재, (2) 신뢰, 호혜성 규범, 네트워크에 기초하는 강한 사회적 연대와 다양한 갈등관리 제도의 존재라는 두 가지 축으로 이루어짐(Colletta & Cullen, 2000).
- 사회자본은 사회통합의 하위 개념 가운데 하나로서 사회갈등의 완화 요인으로 기능
 - 사회통합의 맥락에서 사회자본은 수직적 측면(정부와 시민 간 관계)과 수평적 측면(사회집단 간 다양한 네트워크)으로 구성

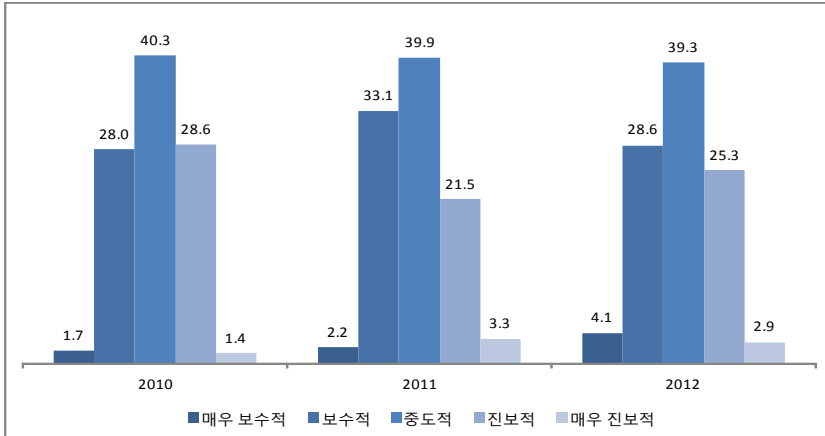


제2절 국민통합의 여건과 실태

□ 정치, 경제, 사회적 여건

- 최근 한국사회는 정치, 경제, 사회 각 영역에서 집단 간 갈등이 표면화되거나 또는 경제·사회적 격차가 확대되는 양상을 보이고 있음.
- 정치적으로는 주요 선거를 통해 나타나는 지지 정당의 지역적 쏠림현상이 전통적 문제로 인식되어 왔으나 이러한 현상이 여전히 해소되지 않은 상태에서 주요 사회적, 정책적 쟁점에 대한 보수·진보의 입장차가 부각되는 양상을 보임.
 - 이념적 성향에 대한 조사 결과 보수: 중도: 진보의 비율은 약 3: 4: 3으로 비교적 균형을 이루고 있으나(강신욱 외, 2012), 주요 사회적 쟁점에 대한 응답이 이념적 성향과 높은 상관관계를 보이고 있음.
 - 한편 이념적 성향의 분포에 대한 연령효과가 강하게 나타나는 것을 볼 때, 개인의 경제사회적 지위 변화에 따른 이념적 지형의 변화를 기대하기도 쉽지 않은 상황임을 유추할 수 있음.

[그림 1-1] 이념적 성향의 분포 변화(2010-2012)

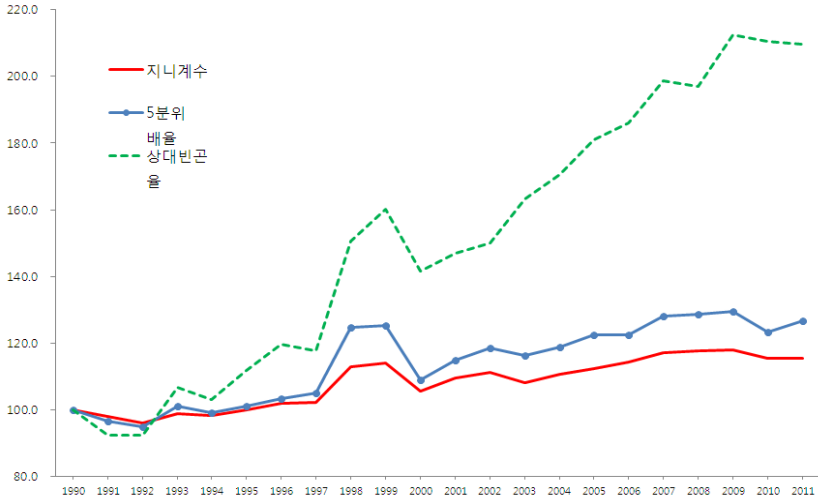


자료: 사회통합위원회·한국보건사회연구원(2010-2012)

○ 경제적으로는 지난 1997년 외환위기 이후 심화된 계층 간 소득 격차로 인해 빈곤층 증가, 중산층 위축, 소득계층간 이동성의 둔화 등 현상이 나타나고 이러한 변화가 사회적 쟁점의 형성과 발전 방향에 영향을 미침.

- 1990년대 초반 대비 2011년 소득 지니계수는 약 16%, 5분위 배율은 약 27% 악화되었으며 상대빈곤율은 약 두배로 증가, 중산층의 비율은 10%p 이상 감소함.
- 소득격차의 심화는 사회 경제의 모든 영역에서 양극화가 진행되고 있다는 인식을 확대시킴.
- 고용과 소득 격차의 확대는 최근 한국사회에서 제기된 여타 사회경제적 영역의 쟁점으로 발전하는 경향을 보임(예, 복지정책의 발전 방향을 둘러싼 논란, 경제민주화의 정책 의제화).

[그림 1-2] 1990년 이후 한국의 주요 분배지표 변화(1990=100)



자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료

- 한편, 민주주의의 진전, 사회 구성의 다원화, 인구구조의 고령화 등은 사회적 갈등의 차원과 표출양상을 변화시킴
 - 민주주의의 진전에 따라 이전에 다양한 사회집단 간 다양한 갈등이 표출됨.
 - 이에 따라 갈등의 차원이 다양화되고 내용이 복잡해지는 양상을 보임(예, 지역갈등의 국지화와 다차원화)
 - 인구구조의 고령화가 진행되면서 인식의 격차로 이해되던 세대 간 갈등의 문제가 고용기회 및 연금구조 등 경제적 자원의 배분을 둘러싼 문제로 인식되고 있음
 - 외국인 이주 노동자의 인권보호 차원에서 쟁점화 되던 이주민 문제는 결혼이민 등 외국인 유입증가에 따라 다문화 사회라는 담론으로 발전

□ 영역별 사회통합 실태

- 주관적 의식과 객관적 조건의 측면에서 본 한국의 사회통합정도는 여타 선진국에 비해 낮은 수준인 것으로 평가되고 있음.
- 주관적 의식 및 행동(선거참여, 정치적 관심, 사회참여, 일반적 신뢰, 공공기관에 대한 신뢰, 부패 정도에 대한 인식, 관용) 등을 통해 파악한 사회적 결속력의 정도는 2010년 현재 OECD 29개국 가운데 하위권인 21위에 해당
- 사회적 위험 및 위험에 대한 대응능력(국민소득 수준, 부양인구비율, 자살률, 오염물질 배출량, 기대수명, 건강상태 등) 측면에서 본 한국의 사회적 안정성의 정도는 2010년 현재 OECD 34개국 가운데 29위에 해당
- 경제사회적 기회의 형평성 및 그것을 가능하게 하는 객관적 조건의 상태(소득불평등, 빈곤율, 고용률, 고용보호, 사회지출 수준 등)의 측면에서 본 한국의 사회적 형평성 상태는 OECD 34개국 가운데 28위에 해당

〈표 1-1〉 한국의 영역별 사회통합 수준에 대한 상대적 비교(OECD 국가 대비, 2010)

국가	사회적 결속		사회적 안정성		사회적 형평성	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위
Australia	0.72	5	0.58	11	0.56	23
Austria	0.68	10	0.59	10	0.82	3
Belgium	0.63	12	0.39	31	0.73	8
Canada	0.70	8	0.50	23	0.59	20
Chile	0.37	24	0.53	19	0.33	33
Czech Rep.	0.38	23	0.42	28	0.69	13
Denmark	0.87	1	0.54	16	0.83	2
Estonia	-		0.36	32	0.41	30
Finland	0.73	4	0.51	22	0.72	10
France	0.50	17	0.54	17	0.80	4
Germany	0.64	11	0.55	15	0.77	6
Greece	-		0.63	6	0.59	21
Hungary	0.32	27	0.32	34	0.59	22
Iceland	-		0.64	3	0.68	14
Ireland	0.61	14	0.64	5	0.51	27
Israel	0.46	20	0.55	13	0.40	31
Italy	0.49	18	0.47	25	0.61	17
Japan	0.52	16	0.40	30	0.60	19
Korea	0.45	21	0.42	29	0.47	28
Luxembourg	-		0.64	4	0.74	7
Mexico	0.29	29	0.46	26	0.32	34
Netherlands	0.71	6	0.62	9	0.71	11
New Zealand	0.70	9	0.45	27	0.66	15
Norway	0.82	2	0.66	1	0.83	1
Poland	0.36	26	0.47	24	0.54	24
Portugal	0.37	25	0.52	20	0.63	16
Slovak Rep.	0.30	28	0.54	18	0.53	25
Slovenia	0.43	22	0.52	21	0.72	9
Spain	0.48	19	0.66	2	0.52	26
Sweden	0.80	3	0.63	7	0.77	5
Switzerland	0.70	7	0.58	12	0.71	12
Turkey	-		0.33	33	0.35	32
United Kingdom	0.56	15	0.62	8	0.61	18
United States	0.62	13	0.55	14	0.46	29
포함된 지표수	10		6		7	
해당국가수	29		34		34	

자료: 강신욱 외(2012), 사회통합지수 개발연구, 사회통합위원회.

제3절 기존 사회통합위원회 활동의 시사점

- 사회적 갈등의 내용과 표출 양상이 변화하면서 사회통합이 구체적인 정책 의제로 등장함에 따라 이 의제를 관리하기 위한 정부 내 조직이 등장하였고, ‘사회통합’이란 표현을 본격적으로 사용하기 시작함.
- 사회통합이란 쟁점이 특정 부처에 국한되지 않는다는 점과, 기존의 공적 기구를 통해 대표되지 않던 다양한 사회적 집단의 목소리를 반영할 필요가 있다는 점에서 대통령실 산하의 위원회 조직으로 설치하였다는 점은 의미가 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 그러나 이러한 위원회 조직의 성과는 목표 설정의 명확성과 타당성은 물론 목표와 활동 내용·방식의 조응성, 위원회의 구성 등 다양한 요인들에 의해 좌우될 수 있음.
- 사회통합 제고를 위한 정책 발굴과 제안 및 모니터링 등을 주 활동으로 하는 정책위원회로서 기능하기 위해서는 위원회 의제 설정 단계부터 개별 부처의 정책 영역을 고려해야 하며 위원의 구성 역시 정책 전문가 중심으로 구성되어야 할 것임.
- 각계 각층의 목소리를 취합하고 전달함으로써 정부와 민간 혹은 민간 간의 소통 공간을 확대하는 것을 목적으로 하는 자문위원회로 기능하기 위해서는 의제 발굴의 적실성과 위원구성의 대표성 등이 중요한 요소일 것임.
- 위원회의 성공적 활동을 위해서는 이 두 가지 기능 사이에서 분명한 방향 설정이 필요하며, 이에 실패할 경우 정책적 영향력은 감소하고

사회적 공론화의 장으로서 기능도 약화되어 홍보 기능만 강조되는 결과를 초래하게 될 것임.

- 또한 위원회의 주요 의제와 활동 방향 설정 시 위원회 구성원들의 참여를 최대한 확보하는 것이 필요한 바, 이를 소홀히 할 경우 위원회의 활동 영역이 특정 주제로 국한되거나 위원회 활동의 동력이 상실될 우려가 높음.





제2장 국민대통합을 위한 비전과 추진전략

제1절 비전과 목표

제2절 국민대통합을 위한 핵심 추진전략

제3절 향후 국민대통합위원회의 주요 추진과제



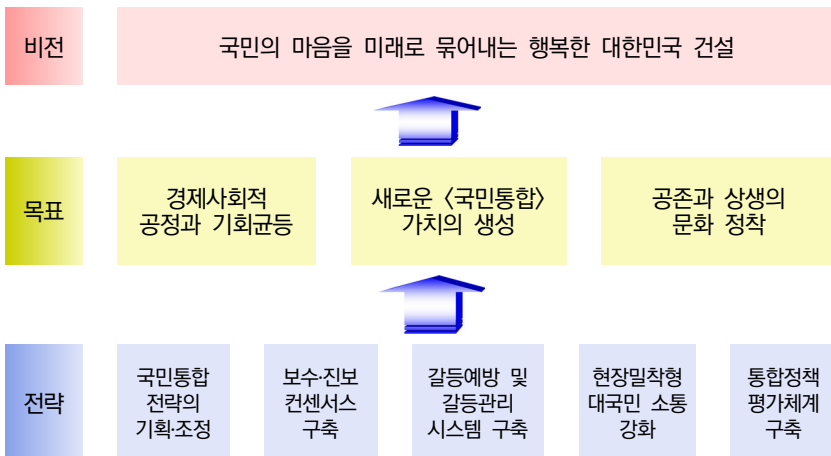
2

국민대통합을 위한 비전과 << 추진전략

제1절 비전과 목표

1. 비전 : 미래지향적 <국민통합> 가치의 생성

- <국민대통합>은 국민행복을 위한 경제사회 미래전략의 필수조건
 - 전환기의 경제사회적 위기극복을 위해서는 경제사회 개혁이 필요
 - 경제사회 개혁을 위한 대타협은 국민대통합이 필요
- <국민대통합>의 가치는 물질적·정신적 기반 조성을 통해 가능
 - 경제사회적 격차해소와 기회균등은 통합의 물질 토대
 - 사회자본 확충의 확충은 통합의 정신적 기반



2. 목표 :

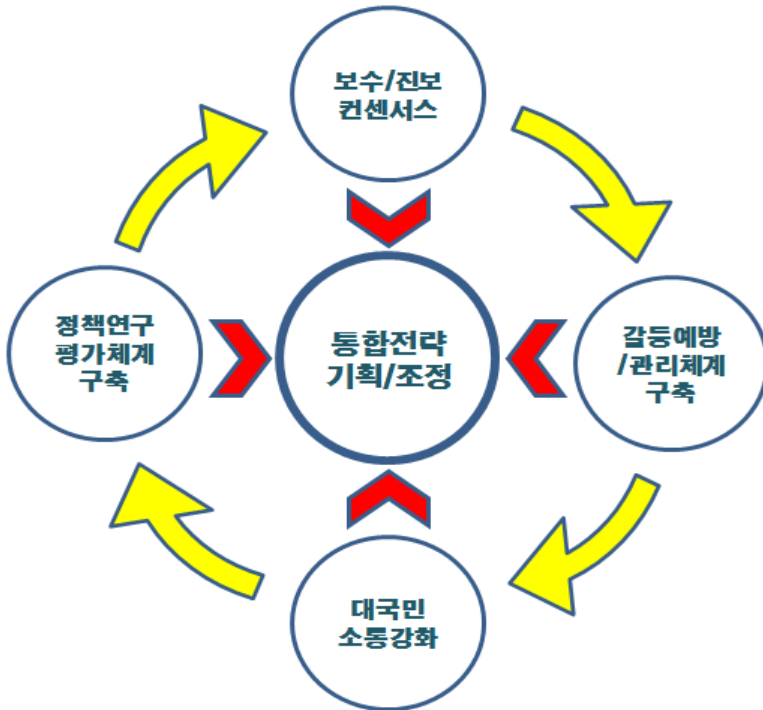
- 이념과 정파를 넘어선 국민통합 가치의 구축
 - 이념대립으로 인한 사회갈등은 우리사회가 극복해야 할 과제
 - 국가적 차원의 개혁과제가 이념·정파대립으로 차질을 빚는 상황
 - ☞ 보수진보를 넘어선 경제사회적 이상에 대한 합의와 공유가 필요
- 격차와 박탈 없는 공정한 경제사회 기반 조성
 - 소득격차 확대와 박탈 증가는 계층·세대 간 갈등증폭의 원인
 - 경제사회적 격차를 줄이고 박탈을 해소하는 것은 국가적 과제
 - ☞ 공정한 기회를 보장하는 경제·복지시스템 구축이 필요
- 국민소통과 신뢰회복을 통한 상생의 사회 건설
 - 국민의 상호신뢰도 및 정부신뢰도 하락은 국민통합의 또 다른 요인
 - 사회자본(Social Capital)의 구축은 우리사회의 가장 시급한 과제
 - ☞ 소통과 환류를 전제로 하는 새로운 국민소통 노력이 필요

3. 전략 :

- 국민대통합을 위한 종합계획과 추진전략의 수립
 - 국민대통합은 이해당사자와 대상영역이 매우 포괄적이라는 점에
서 결속을 강화하고 갈등을 예방하는 다양한 노력을 융합하는 새
로운 실험
 - 국민대통합을 위한 종합전략은 다음과 같은 하위 전략으로 구성

- 보수·진보의 이념대립을 아우르는 통합가치 생성이 필요
- 사회갈등 현안 관리를 통한 갈등예방 및 조정기능 강화가 필요
- 국민통합을 위한 실태분석, 과제발굴, 정책평가체계 구축이 필요
- 국민통합을 위한 의견수렴 및 정책홍보 체계 강화가 필요

[그림 2-1] 국민통합을 위한 전략의 구성도



□ 국민통합 전략의 기획·조정

- 개별 경제사회정책이 고유한 정책목표를 달성하더라도 국민통합

에 부정적인 영향을 미치는 경우에 대한 대비책이 부재

○ 국민대통합을 위한 정치·경제·사회전략을 수립하기 위해서는 개별 정책을 넘어선 종합적 관점에서의 국민대통합 전략의 기획이 필요

○ 이미 추진되고 있는 개별 정책들이 국민통합적 목표를 둘러싸고 갈등하는 경우, 이를 조정할 수 있는 기능 강화가 필요

☞ <국민통합 종합계획>을 수립하여 체계적인 국민통합 정책을 추진

□ <보수·진보 컨센서스> 구축

○ 우리사회는 오랜 시간 이념대립을 경험해 왔으며, 이념대립은 합리적 정책경쟁을 가로막는 심각한 장애요인 중 하나

○ 이념대립의 극복은 배타적 힘겨루기를 통해서만 해결하기 힘들며, 관용과 대화를 통한 새로운 합의도출을 통해 가능

○ <보수·중도·진보>를 아우르는 우리사회의 새로운 경제사회적 가치를 구축하기 위한 지속적이고 끈기 있는 노력이 필요

□ 갈등예방·갈등관리 시스템 구축

○ 우리사회에서 사회갈등이 발생하는 구조는 중층적 : <민·민 갈등>, <민·관 갈등>, <관·관 갈등>의 형태를 띠고 있음.

○ 하지만 많은 사회갈등은 발생원인과 발생과정 측면에서 특정한 유형의 갈등이 반복적으로 발생하는 경향을 나타내고 있음.

○ 사회갈등 현안에 대한 관리체계를 구축하여 정부정책의 갈등예방 및 갈등조정의 기능을 강화하는 노력이 필요

□ 현장밀착형 대국민 소통 강화

- 과거 국민통합을 위한 많은 정책노력은 실제 국민과의 소통이 결여되어 있다는 점에서 통합가치의 생성과 확산에 어려움을 겪어 왔음.
- 정책수립 단계부터 국민들과 지방정부 등 다양한 이해당사자의 의견을 수렴할 수 있는 새로운 국민소통 시스템 구축이 필요
- 주요 정책현안에 대한 새로운 형태의 <국민대토론회>를 기획·추진함으로써 국민소통의 경로를 다원화하고, 수렴된 의견을 반영할 수 있는 환류체계 구축

□ 국민통합을 위한 정책평가 및 연구인프라 구축

- 국민통합 문제는 그 실태를 객관적으로 파악할 수 있는 논거가 취약하다는 점에서 정책추진과제 및 평가과제 선정 단계에서 한계에 봉착
- 국민통합을 위한 전략수립 및 평가를 위해서는 <국민통합의식>, <국민통합을 위한 경제사회여건 진단>, <국민통합 현안분석> 등에 대한 인프라 구축이 필요
- 국민통합계획 및 주요 경제사회정책이 국민통합에 미치는 영향에 대한 체계적인 정책평가체계 구축을 통해 정책 실효성 제고

제2절 국민대통합을 위한 핵심 추진전략

1. 국민대통합을 위한 종합계획 수립

- 사회통합의 관점에서 <국민통합 종합계획> (가칭)을 수립
 - 과거 정부의 사회통합을 위한 노력은 담당 조직의 명확한 역할설정과 그에 따른 개입전략 구축 측면에서 취약점을 노정
 - 정책노력 없는 정치 과잉이나, 미시정책의 과잉 모두 사회통합을 위한 노력의 실효성 및 사회적 관심 제고에 어려움을 경험
 - 국민대통합위원회는 사회통합에 영향을 미치는 다양한 문제에 대응할 수 있는 종합대책을 수립하고, 단계별로 전략을 추진하는 방식이 바람직함.

- 국민통합 종합계획은 중기계획으로 수립하고, 모니터링을 병행
 - 국민대통합위원회는 국민통합 종합계획을 향후 4년에 걸친 중기계획으로 수립하고, 단계별 추진계획을 제시해야 할 것임.
 - 종합계획에 담아야 할 주요 내용은 다음 세 가지
 - 사회통합의 실태 및 추이분석과 갈등요인 진단
 - 국민대통합의 비전과 목표에 따른 추진전략 제시
 - 국민통합을 위한 장단기 세부 추진계획 제시
 - 국민통합 종합계획이 기획에 그치지 않고, 실효성을 담보하도록 주기적으로 종합계획에 대한 모니터링을 실시
 - 국민통합 종합계획에 대한 모니터링은 정책평가기능과 연계

- 국민통합 종합계획은 <소통기반 강화>라는 원칙이 중요

- 국민통합을 위한 계획수립은 그 과정에서 관련 정부 조직과 민간
의 참여와 협의를 전제하고 있어, 이후 정책 추진의 실효성을 높
이고 통합에 대한 각 주체의 관심과 이해를 제고하는 기회가 될
수 있음.
 - 국민통합을 위한 각종 계획은 계층과 지역을 아우르는 다양한 방
식의 국민참여형 의견수렴 과정을 통해 수립되어야 함.
 - 국민대토론회 개최 등 국민과의 소통을 강화하는 정책 추진을
통해 과거 정부의 사회통합 실험이 갖는 한계를 극복해야 할
것임.
 - 국민통합을 위한 정책수립 및 시행과정에서는 지방정부의 의견을
수렴하는 정책협의체계의 구축이 필요.
 - 지역위원회 구축과정에서 지역의 여·야 정치인, 지방정부, 시
민사회단체, 민간전문가, 다양한 계층의 국민이 참여하는 방
식을 전제
- 핵심적인 정부 부처(예를 들어 행정안전부와 보건복지부 등)에 사회
통합과 밀접한 관련을 가지는 이슈를 담당하는 부서를 신설하여 협
력체계를 구축
- 〈계층격차 해소〉, 〈기회균등 강화〉, 〈다문화 존중〉 등이 해당 부
서에서 총괄적으로 관리, 집중 기획될 수 있는 책임성을 부여
 - 영국의 경우, 노동연금성에 사회정의팀(Social Justice Team)을
두어 이러한 기능을 수행하였음.

2. 사회갈등 예방·조정 기구의 구축

□ 갈등예방 및 갈등조정 기능의 강화

- 정부와 시민 간 갈등(공공갈등) 완화를 위해서는 민주적 참여를 핵심으로 하는 수직적 사회자본 증진방안 마련에 초점을 맞출 필요 있음
- 구체적으로 갈등예방·조정제도의 제도화 및 인프라 구축, 정부의 권위적 정책·사업 추진 방식 지양 및 민주적 시민참여 유도, 열린 토론 통한 사회적 합의 형성

□ 사회적 갈등을 초래한 과거사에 대한 처리

- 부마 민주항쟁, 대통령 긴급조치 피해자에 대한 명예회복과 보상을 추진
- 이를 위해서는 관련 공공·민간조직이 해당 분과에 참여하도록 구조화

□ 신설할 제도와 갈등을 유발하고 있는 이슈제도에 대한 통합 관점의 평가와 조정

- 신설되는 제도 및 이슈가 되는 제도에 대하여 계층적 통합, 이념적 통합, 지역적 통합, 세대 간 통합의 관점에서 평가
- 필요한 경우, 제도에 대한 조정안을 마련하고 권고하고, 사후 확인기제를 마련하여 이에 대한 피드백이 이루어지게 해야 함
- 쟁점이 될 만한 현안에 대하여 갈등영향분석을 실시하고 대안을 마련

- 모범적인 국민통합 정책에 대한 발굴과 소개
 - 통합을 제고하는데 귀감이 될 사례를 발굴
 - 갈등을 예방하고 통합을 제고하는 정책이나 사건
 - 갈등을 예방하고 통합을 제고하는 방식으로 설계되거나 기획된 정책 및 현안
 - 해당 정책을 소개하여 타 정책의 모델이 되도록 함.

- 다만, 국민대통합위원회가 갖는 대통령 자문위원회라는 위상으로 인해 존재하는 몇 가지 문제에 대한 검토가 필요
 - 집행권한 없고 갈등현안 개입 시 오히려 정권에 부담 유발 가능
 - 반면, 현안 개입 하지 않을 시 무용론 내지 직무유기 비판론 대두
 - 총리실 등과의 역할 중복

3. 기회균등과 공정성 제고를 위한 정책수립 및 모니터링

- 기회균등을 위한 정책방향 설정 및 기본계획의 수립
 - 사회이동성(Social Mobility)에 대한 평가를 근거로 기회균등과 관련해서 우선적으로 점검할 영역을 파악
 - 기회균등을 위한 관련 정책을 포괄하는 기본계획을 수립
 - 계획의 수립에는 관련 정책을 담당하는 부처와 조직이 참여하도록 하되, 행정안전부·보건복지부·교육인적자원부·고용노동부 등 핵심부처는 계획수립과정에 필히 참석하도록 조치
 - 기본계획은 5년 계획을 기본으로 하되 연간계획을 병행하여 추진

에 대한 연간모니터링이 가능하도록 수립

□ 기본계획 추진과정에 대한 모니터링

○ 사회이동성 지표(Social mobility indicator)에 대한 정기적인 조사와 평가를 실시.

- 이에 대해서는 평가를 담당하는 부서와 연구기관이 협력

○ 기회균등을 위한 기본 계획이 추진되는 과정에 대하여 정기적 모니터링과 필요시 비정기적 모니터링을 실시

□ 각종 정책이 기회균등을 저해하는지에 대한 검토와 조정

○ 기회균등을 저해할 우려가 있는 정책이나 사안에 대하여 집중 검토하고 그 대안을 모색하고 권고안을 마련

○ 이후 해당 정책이나 사안의 수정 과정에 대하여 모니터링한 후 보고서 등 해당 분과로 제출

□ 민간차원에서 발생하는 기회균등 저해 사례에 대한 개입

○ 공공 뿐 아니라 민간의 영역에서도 기회균등이 저해되는 사안이 없는지에 대하여 검토하고 대안을 마련하여 협의

○ 기업이나 학교 등 준공공기관 등 사회적 영향이 있는 조직들의 운영을 중심으로 기회균등의 저해요인에 대한 지속적인 주의

4. 국민소통의 활성화와 상호존중의 문화 조성

- 시민권과 다양성을 존중하는 소통기반의 강화
 - 사회통합의 개념은 많은 변화를 거쳐 발전되어 왔음.
 - 최근에는 다양성의 존중과 수용을 통합으로 지칭하는 경향이 지배적
 - 저소득층, 장애인, 노인, 여성, 청소년 등 사회를 구성하는 제 집단 뿐 아니라 소수자, 약자 등 사회 각 영역의 구성원의 인권과 다양성 이해하고 상호 적응하는 사회 구현을 지향

- 국민의 목소리를 듣는 기제에 대한 점검과 개선
 - 국민의 다양한 의견을 듣고 수렴된 정보를 반영하는 통로를 구축 하되, 과거보다 현장 밀착형·상호 소통형으로 개선
 - 신설하는 제도, 정책에 대하여 국민의 의견을 청취하는 절차를 마련
 - ICT에 기반한 다양한 개방형 소통경로를 구축
 - 이해관계자, 사회단체, 취약인구집단 등 국민의 의견을 청취하는 기제를 강화
 - <국민대토론회>를 활용하여 다양한 의견을 수렴하고 정책에 반영

- 상호존중의 문화를 위한 대 국민 홍보
 - 노인과 청소년, 여성과 남성 등 균열이 존재하는 집단의 상호 이해의 기회를 높이는 기회를 제공하여 존중의 문화를 확산
 - 이민자, 외국인 노동자, 북한이탈주민 등 사회소수자에 대한 이해

와 상호 존중을 할 수 있는 교육내용을 개발 보급

- 공익광고 중심 국민홍보 전략 외에 다양한 문화단체 참여를 촉진
 - 문화부문의 사회적기업 등을 활용한 사회통합 홍보 아이디어 및 추진계획을 공모하고 지원

- 상호 이해를 위한 토론주제 발굴 및 개방형 토론 교육의 마련
 - 다양성에 대한 자신의 인식을 확인하고, 다양성을 수용하는 자세를 되돌아 볼 수 있도록 점검하는 <상호 존중 문화 교육>의 추진
 - 교육내용은 중립적이며 이질적인 구성원에 대한 본인의 태도를 객관적으로 인식하는 기회를 제공하는데 주안점을 두어야 할 것임.
 - 다양성 수용도 측정 및 강좌를 사회구성원 일반, 초등학교, 중학교, 고등학교 학생 교육에 개설
 - 공공기관 및 사회 기관의 종사자를 대상으로 존중의 가치와 갈등과 통합에 대한 교육기회를 제공

5. 국민통합을 위한 정책평가 및 연구 인프라 구축

- 국민대통합을 위한 논의는 근거중심 접근방식으로서의 전환이 필요
 - 국민통합 수준과 사회갈등 원인에 대한 국민들의 인식이 어떠한지에 대한 객관적이고 시계열적인 연구가 취약
 - 국민통합에 긍정적·부정적 영향을 미치는 제반 경제사회 요인에 대한 과학적인 분석 또한 취약하여, 합리적인 정책과제 선정 및

추진이 곤란

- 사회갈등이 증가하는 원인에 대한 객관적 연구가 취약한 상황에서 그에 대응하는 전략을 수립한다는 것은 넉센스
 - 이 점에서 국민대통합을 위한 각종 전략수립에 대한 정책평가 및 연구 인프라를 구축하는 노력이 중요
- 전국단위에서 국민통합의 실태와 추이에 대한 기초연구와 분석이 필요
- 국민통합의 실태와 추이를 파악하기 위해서는 평가지표를 구성하고, 그것을 위해 필요한 기초자료를 구축하고, 이를 통해 실태 및 정책 평가를 실시
 - 국민통합을 위한 지표체계는 다음 두 가지 영역으로 대별
 - 사회적 신뢰, 국민정체성, 사회적 참여와 소속감 등 사회자본의 수준을 평가할 수 있는 국민통합 의식조사를 정기적으로 실시하여 기초자료를 구축
 - 국민들의 통합의식에 영향을 미치는 제반 경제사회여건의 실태와 추이를 측정할 수 있는 시계열 DB의 구축
 - 국가 차원의 통합수준에 대한 모니터링은 각 년도 통합제고 정책에 반영될 수 있도록 ‘정책기획 및 추진 점검’과 연결
- 지역단위에서 국민통합의 의식과 객관적 여건을 파악할 DB를 구축
- 지역단위의 통합지표를 구성하여 이를 기초로 정기적 평가 수행
 - 국가단위의 통합지표와 유사하게 생활의 각 영역과 함께 주민의 주관적 의식이 포괄되도록 통합지표를 구성

- 지역단위 통합에 대한 평가는 조사를 기초로 하는데 이 조사는 전국의 각 지역에서 공통으로 조사하는 기본 문항과 각 지역의 특수성을 반영하는 추가문항으로 구성하여 지역 간 비교와 지역별 심층 평가가 이루어지도록 함.
- 지역단위의 국민통합 수준을 비교 평가하는 모니터링을 실시
 - 지역단위의 조사와 모니터링은 지방자치단체의 책임으로 두되, 지역단위의 위원회와 협력할 사안으로 지역위원회의 의견을 수렴할 필요
 - 평가결과는 통합위에서 취합하여 종합적 모니터링이 가능하도록 하고 이를 기초로 각 지역이 지역의 통합수준을 제고할 수 있도록 정책적 지원
- 선진 통합정책에 대한 조사와 정책적 함의를 도출
 - 각국의 사회통합을 위한 정책노력과 성과에 대해 파악하고, 정책적 시사점을 우리 국민통합 종합계획 및 추진전략에 반영
 - EU, OECD와 같은 국제기구 및 선진국의 사회통합에 대한 평가기제, 통합제고를 위한 정책과 조직운영에 대한 사례분석을 실시
 - 선진 정책에 대한 분석은 반드시 향후 제도설계에 반영되도록 '정책기획' 단계에서 검토될 기회를 마련
- 사회이동성에 대한 지속적 평가
 - 기회균등을 계층의 고착을 지양하고 사회이동성을 강화하여 건강한 사회를 구현하기 위한 전제임.
 - 따라서 사회이동성에 대한 지속적 평가를 실시하고 기회균등의

달성과 문제의 지점을 발견하도록 정기적 연구를 수행

- 사회이동성을 주기적으로 평가하기 위한 도구, 예를 들어 Social Mobility Indicators(영국의 경우 이 지표를 활용)를 개발하고 사회이동성의 수준이 어떻게 변화하는지를 지켜볼 필요 있음.
 - 사회이동성에 대한 평가는 '기회균등'을 담당하는 사무국의 부서와 분과위원회에서 논의할 수 있도록 협력, 연계
- 통합에 대한 단기, 개인연구자의 연구기회를 제공, 연구의 축적을 시도
- 국내 통합에 대한 연구는 아직 일천하며 연구영역도 단편화되어 있어 통합의 이론적 기반이 취약한 상태
 - 국내 사회통합의 주요 이슈 및 정책 발굴을 위한 제반 연구의 축적과 소개의 기회를 마련
 - 통합에 대한 연구자들의 관심을 제고하고 다양한 학문적 배경에서 통합에 대하여 연구를 수행, 우리나라의 통합에 대한 좀 더 넓은 학문적 백업이 이루어지도록 구조화
- <한국의 사회통합>(가칭)을 매년 발간
- 통합에 대한 보고서를 매년 발간하여 정부 및 사회, 국민의 통합에 대한 관심을 높이고 정책에 반영될 수 있도록 지원
 - 영국의 경우 'National Social Report'를 발간하여 사회통합에 대한 내용을 담아내고 있음. 이 보고서는 사회정책에 대한 내용을 포괄하고 있음.

제3절 향후 국민대통합위원회의 주요 추진과제

1. 국민대통합을 위한 계획 수립 및 평가

□ <국민통합 종합계획>의 수립과 평가

- <국민통합 종합계획> 추진을 위한 준비단 구성
 - 국민통합 종합계획이 정합성과 실효성을 담보할 수 있도록, 관련 부처 및 전문가가 참여하는 준비단을 구성하여 추진
- <국민통합 종합계획> 수립 및 발표
 - 국민대통합위원회 차원에서 국민통합 종합계획을 수립하여 발표하고, 관련 부처가 해당 종합계획의 시행에 참여
 - 종합계획은 향후 4년으로 기간을 제한
- <국민통합 종합계획> 시행과정에 대한 모니터링
 - 관련 전문가와 부처가 함께 참여하는 종합계획 모니터링을 실시하며, 모니터링은 연례 모니터링과 비정기 모니터링으로 구분
- <국민통합 종합계획>에 대한 성과 평가
 - 종합계획에 대한 연도별 과정평가 및 성과평가를 통해, 시행과정에서 나타난 문제점에 대한 환류 체계 구축

□ 국민대통합을 위한 주요 정책과제 발굴 및 추진

- 사회통합을 위한 사회자본 육성
 - 보수·진보를 아우르는 통합가치의 생성 : 보수진보 컨센서스
 - 국민들의 공공기관 신뢰도 제고를 위한 정책과제 발굴 : 신뢰

컨센서스

- 사회통합을 위한 영역별 정책과제 발굴 및 추진
 - 계층갈등 관련
 - 세대갈등 관련
 - 지역갈등 관련
- 사회통합을 위한 정책평가
 - 각종 경제사회정책이 사회통합에 미치는 영향을 평가하고, 정책을 개선할 수 있는 토대를 구축하기 위해서는 정책평가체계 마련이 필요
 - 사회갈등을 유발하였거나, 사회통합을 저고한 주요 경제사회정책을 정책평가사업으로 설정하여 평가하고, 개선방안을 권고
- 국민통합 정책과제 선정 및 평가를 위한 연구사업
 - 정기적 평가를 위한 국민통합지표의 개발
 - 기존의 사회통합지표를 보완하여 새로운 국민통합 지표체계 구축
 - 국가단위, 지역단위 정기적인 통합수준 평가와 취합
 - 전문연구기관을 통해 국민통합 지표체계 개발 및 관련 데이터를 구축
 - 국민통합의식에 대한 연간단위 정기조사와 모니터링
 - 정책평가에 필요한 연례 의식조사 실시
 - 필요한 경우 정책현안에 대한 국민의식조사를 수시로 실시
 - 국민통합 정책과제 발굴을 위한 연구 수행

- Social mobility indicator 개발과 정기적 조사
- 통합을 주제로 한 working papers를 발간하여 정책과제를 발굴
- 의 발간을 지원하고 축적

2. 갈등예방 · 갈등조정 관련

□ 갈등예방

○ 갈등 조기대응체계 구축

- 잠재적 갈등 소지가 있는 주요 정부정책이나 사업을 대상으로 갈등관리 주요대상 리스트 작성하여 관리
- 갈등관리 주요대상 정책·사업 선정을 위한 가칭 '갈등조기경보' 지표 개발

○ 갈등영향분석 실시 및 결과 보고

- 정부부처, 지방자치단체, 공공기관과 연계해 사회적 파장이 예상되는 사례를 선정, 갈등영향분석을 실시하고, 그 결과를 대통령께 자문

* 이명박 정부 초기 쇠고기 촛불시위가 국정운영에 부담으로 작용한 점 참고

○ 사회적 공론화 모델 시범 실시

- 다양한 사회적 이슈나 정부의 정책·사업에 대해 합의형성을 포함한 사회적 공론화 방식을 시범적으로 적용함으로써 합리적 토론문화의 정착 도모

○ 한국적 공공토론 모델 시범적용

- 갈등이 잠재된 공공사업 추진 초기 단계에서 프랑스식 공공토론 절차*를 시범 적용해 한국적 맥락에서 공공토론 모델의 효과성을 진단하고, 한국적 모델을 개발

* 인수위(국민대통합특별위원회)에서 독립 행정기구로 국가공론위 설치 제안

○ 정책갈등 사후 영향평가

- 정부의 주요 정책·사업이 사회갈등에 미친 영향을 사후적으로 파악할 수 있는 지표를 개발
- 부처 별 주요 정책·사업을 평가하고, 그 결과를 발표함으로써 해당 기관들로 하여금 갈등예방을 위한 자구적 노력 실시할 수 있도록 유도

□ 갈등조정

○ 공공갈등 현안 조정

- 공공갈등으로 인해 막대한 사회적 비용 초래가 예상되는 경우, 해당 이해당사자들을 불러 상호 간 대화를 유도하고, 그 결과를 해당 공공기관 및 BH로 전달

* 계층갈등의 경우 경제사회발전노사정위원회, 공공갈등의 경우 총리실과 사전 협의 필요

○ 갈등관리포럼 운영

- 각 분야 갈등관리전문가 중심으로 정기적 포럼을 운영해 갈등관리 개선방안을 논의하는 한편 협력적 네트워크 구축

- 갈등 현안 관련 이해당사자들의 참여를 독려해 사안별 갈등 해결방안 모색

□ 제도개선

○ 공공기관 갈등관리체계 진단 및 개선

- 갈등이 빈번한 정부부처, 지방자치단체, 공공기관과 연계해 갈등관리시스템을 진단하고, 그 결과를 기반으로 하여 개선방안을 도출하는 일종의 컨설팅 실시

* 갈등관리전문가와 해당 기관 연계 서비스 제공

- 개선방안 도출 후 현안 정책·사업에 적용해봄으로써 갈등관리 성공사례 창출하고, 가칭 ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률’ 입법화 필요성의 근거자료로도 활용

○ 갈등관리전문가 양성 (지원) 방안 마련

- 사회적으로 신뢰받을 수 있는 갈등관리전문가 양성 (지원) 방안 마련을 통해 갈등관리 인프라 확충

* 독일·일본 등에서는 민간교육기관에서 갈등관리전문가 교육을 실시하고, 정부에서는 교육기관 인증하는 방식으로 제도 운영

○ ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률(안)’ 공론화 및 입법화 추진

- 대안적 공공갈등관리를 위한 법적 근거 마련을 통해, 정부부처는 물론 지방자치단체와 갈등다발 공공기관의 실효적 갈등에 방·조정 지원

- 이를 위한 법률안 필요성을 공론화 하고, 이를 토대로 입법화 추진

- * 참여정부에 이어 이명박 정부까지 갈등관리를 위한 기본법 제정을 추진해 왔으나, 여러 반대논리와 정부부처 내 소극적 태도를 극복하지 못하고 좌절됨.
- * 현재 약 30개 지방자치단체에 갈등관리 관련 조례 마련되어 있으나, 근거 법률안 부재로 인해 조례에 대한 지역주민들의 인지 수준이 낮고, 실효성 발휘도 어렵다는 평가 이어짐.

3. 국민소통 및 국민통합 가치 실현

□ 교육과정의 개발과 홍보

- 다양성 인지 강좌 개발과 지원
- 강좌의 효과를 평가하고 개선방안과 확산 방안을 모색
- 상호존중 문화 확산을 위한 홍보물 개발과 보급
- 공공기관 및 사회기관 종사자를 대상으로 갈등과 통합을 주제로 하는 교육과정을 신설 보급, 과도한 갈등의 비용과 예방의 필요성, 통합을 제고하는 방식과 현장의 참여방식에 대한 내용을 교육. 이에 더하여 사회적 소수자에 대한 이해와 존중의 자세에 대한 교육도 병행

□ 국민과의 소통기제 운영

- 제도의 신설과 개선 과정에서 국민의 의견을 모으는 과정을 마련
- 중앙정부와 지방정부의 협의기제를 구축(기존 기제에 대한 평가를 기초로 강화하는 방안 모색도 포함)





제3장 국민대통합위원회의 운영체계

제1절 법적 위상 및 조직구성 원칙

제2절 기능정립을 위한 조직설계

제3절 업무추진 프로세스



3

국민대통합위원회의 << 운영체제

제1절 법적 위상 및 조직구성 원칙

1. 법적 위상과 기능

- 대통령령에 근거한 대통령소속 자문위원회로서 아래와 같은 기능을 수행
 - 대통령의 자문에 응해 전문적 의견 제공
 - 대통령이 자문 구하는 사항에 관해 심의, 조정, 협의

〈표 3-1〉 정부위원회 성격의 통상적 구분

구분	자문위원회	행정위원회
주요 기능	<ul style="list-style-type: none">○ 행정기관의 자문에 응하여 행정기관에 전문적인 의견 제공○ 행정기관에서 자문을 구하는 사항에 관해 심의, 조정, 협의○ 행정기관의 의사결정을 지원하지만 이를 대외적으로 표명하고 집행할 권한 없음	<ul style="list-style-type: none">○ 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행○ 합의제 행정기관으로서 법률이 정하는 바에 따라 설치
내용 근거	<ul style="list-style-type: none">○ 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제20조	<ul style="list-style-type: none">○ 정부조직법 제 5조, 통칙 제 21조

※ 참고 : 선진국의 자문위원회 운영과 시사점

□ 자문위원회는 정책의 형성과 집행에 대한 행정부의 보조적 기능을 수행한다는 점에서, 행정부의 독자적 권한이 강화된 대통령중심제 국가에서 발달되어 왔음.

□ 현재 미국은 자문위원회 활동이 가장 활발하면서도 체계적인 법·제도적 근거를 마련하여 운용하는 국가임.

* 연방자문위원회법 (Federal Advisory Committee Act ; FACA, Public Law 92-463)

□ 하지만 미국의 자문위원회는 일몰제를 실시하는 등 우리나라의 행정문화 맥락과 차이가 있어 직접 참고하기 힘든 모델임.

□ 사회조합주의에 기초하는 독일은 정책과정에서 관련 집단과의 협상이나 합의의 도출을 강조함.

○ 행정체제에서 정당이나 관료뿐만 아니라 민간기관인 업계단체, 학회 등의 조직이 정책과정에 참여하고 조정하는 중심적인 역할을 수행

□ 위원회제도(특히, 자문위원회)는 이해관계자가 참여했다는 상징적인 수단으로 활용되기도 하고, 부처 내부에서 얻을 수 없는 지식을 얻는 의견수렴의 통로로도 활용할 수 있음(Derlien, 1995: 82).

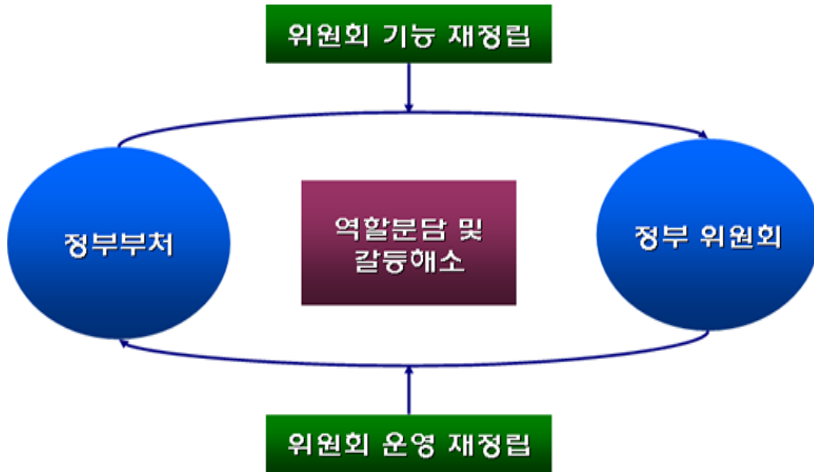
2. 현행 위원회 설치운영의 제도적 문제점

- 제도적 문제점 : 규정과 현실의 부정합
 - 대다수의 자문위원회가 통칙 제4호의 “의사결정에 도움을 주는 행정기관”이라고 하는 자문위원회의 정의를 넘어서는 역할을 수행하고 있음.
 - 이로 인해, 정부부처와의 기능 중복(redundancy)이 발생해, 불필요한 비용 및 정부 내 긴장관계가 유발

3. 조직구성의 원칙

- 국민대통합위원회의 조직구성 원칙
 - 기능과 업무 프로세스를 명확히 하여 업무중복을 예방하고, 실효적 업무 추진이 가능하도록 구성해야 함.
 - 1) 기능 정립: 부처 간 권한, 기능, 책임관계 등을 고려하여 위원회의 고유 기능을 재정립
 - 2) 프로세스 정립: 각 행위자의 고유 역할과 기능을 바탕으로 실제 작동할 수 있는 업무프로세스를 설계

[그림 3-1] 국민대통합위원회의 조직구성 원칙



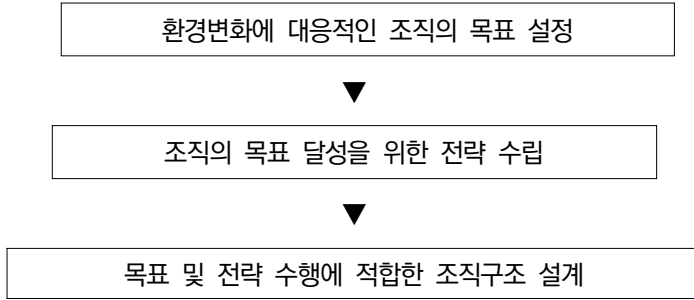
제2절 기능정립을 위한 조직설계

1. 조직설계 개요와 단계별 주요요소

- 조직설계란 주어진 목표와 목적을 달성할 수 있도록 조직을 (재)구성하는 것
 - 이를 위해서는 전략적 요인들과 구조적 배열 간 정합성을 갖추는 것이 중요

구분	주요내용
전략적 요인	조직의 비전과 미션, 고유 기능과 추진절차 등
구조적 배열	의사결정 과정, 추진체계 외부 기관의 협력 관계 등

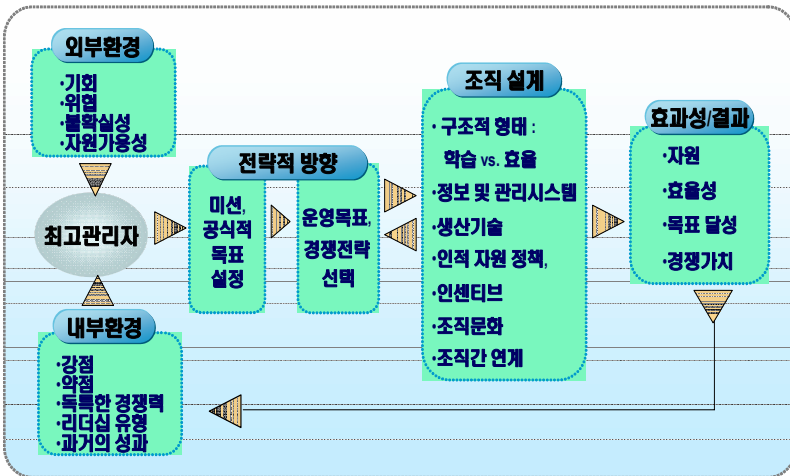
□ 조직설계의 절차



□ 조직설계의 단계별 주요 구성요소

- 최고관리자는 내·외부의 상황을 평가하여 조직의 목표와 전략을 수립하고, 이를 추진할 조직을 설계하며, 효과성과 결과를 평가한 후, 평가결과를 환류

[그림 3-2] 조직설계의 단계 및 단계별 구성요소



〈표 3-2〉 단계별 주요 구성요소

단계	주요내용
상황평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임무를 중심으로 외부환경과 내부환경에 대한 평가 ▶ 외부환경 : 기회, 위협, 변화, 불확실성, 자원 활용성 ▶ 내부환경 : 조직의 강약점, 차별적 역량, 리더십 유형, 과거성과
전략결정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직의 임무와 공식적 역할 정의 ○ 이를 달성하기 위한 운영목표와 경쟁전략 선택
조직설계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직의 구조적 형태(학습지향 vs. 능률지향), 정보 및 통제체계, 생산기술, 인적자원정책과 유인책, 조직문화, 조직간 연계 등에 관한 전략적 계획 등
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직적 노력에 대한 효과성 및 결과 평가 (자원획득, 능률성, 목표달성, 경쟁가치)

2. 조직설계 원칙에 따른 국민대통합위원회의 조직화 방안

가. 내·외부 환경에 대한 평가

□ 외부환경에 대한 평가

외부환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정수반(대통령)의 강력한 집행의지는 국민대통합위원회 설립 및 운영의 좋은 기회 ○ 기존에 사회통합정책을 기획하고 집행하는 관련 부처들과의 업무분장과 이에 따른 부처들의 잠재적 저항 심리는 불확실성 요인으로 작용 ○ 사회통합정책의 수립과 집행은 다부처 정책의 조정과 협력을 전제로 하는데, 소위 '부처 간 칸막이' 현상은 국민대통합위원회의 향후 행보를 어렵게 하는 위협요인으로 작용 가능 ○ 이 외에도 정권 초기 여·야 간 정치권의 공방, 북한의 핵 위협, 정권 초기 조직체계 개편 지연 등으로 인해 불확실성이 높은 상태
------	--

□ 대응전략

- 불확실성 요인과 잠재적 위협 요인 극복을 위해 고유 업무 개발과 다부처 정책조정 메커니즘을 도입함으로써 조직의 안정성과 가시성 제고가 필요
- 참여를 강조하는 유기적 구조를 지향하되, 미션에 따른 조직 분화를 통해 정부 내에서 위원회가 통합적 역할을 수행하며 정부 또는 사회 전체의 요구에 신속하게 대응할 수 있는 분권적 조직 설계가 필요

☞ 업무의 다양성과 표준화를 동시에 보장할 수 있는 합의제 위원회를 구성하는 것이 바람직

□ 내부환경에 대한 평가

내부환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민통합 이슈는 그 특성상 업무 내용이 매우 다양·복잡 ○ 대통령소속 자문위원회로서 기존의 정부 조직이 분장하고 있는 업무와 차별화된 고유 업무 추진 및 기존정책의 조정 등이 가능 - 기존의 사회통합정책 전반에 대한 모니터링, 조정, 기획, 기술자문 등에 필요한 역량 담보 필요 ○ 기존 정부조직과의 갈등 최소화와 업무 효율성의 극대화를 위해서는 권위적(또는 거래적) 리더십보다 소통과 협력에 기초하는 변혁적 리더십의 구사 필요
------	--

□ 대응전략

- 조직의 R&D 기능을 보강하여 일반 행정부처에서 감당하기 어려운 중장기 비전과 전략개발 역량을 배양
- 타 기관과 수평적 대화 및 협력 프로세스 구축하여 변혁적 리더십 구사를 통해 전략적 요인과 구조적 배열의 정합성을 제고

〈표 3-3〉 거래적 리더십 vs. 변혁적 리더십

거래적 리더십	변혁적 리더십
<ul style="list-style-type: none"> ○ 리더가 부하와의 관계에 있어서 교환이라는 시각을 가지며, 부하와의 계약에 있어 주도권을 가짐 ○ 시간적 압박, 성과평가제도의 문제, 보상제도의 공정성에 대한 의문, 관리적 훈련의 부족 등의 한계 노정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부하들이 조직이나 팀을 위해 개인적 이기심을 초월하도록 독려하며, 목표에 대한 중요성을 더욱 인식시켜 성과를 높이도록 유도

나. 조직의 설계

- 조직설계를 위해서는 업무의 성격(조직기술), 목표달성을 위한 전략, 조직의 체계와 규모 등에 대한 검토가 선행되어야 함.

▶ 조직기술

○ 기술구분의 기준

- 다양성: 일상적이고 반복적인 직무는 다양성이 상대적으로 적으며, 이러한 직무를 수행하는데 사용되는 기술지식 역시 다양성을 적게 포함
- 분석가능성: 직무활동의 분석가능성은 전환과정의 분석 가능한 정도를 의미. 분석 가능한 직무는 표준화된 과정을 통해 문제를 능률적으로 해결할 수 있는 반면, 분석가능하지 않은 직무는 정확한 해결이 어려움

○ 기술의 구분

- 일상적 기술: 공식화·표준화된 직무
- 장인적 기술: 광범위한 훈련과 경험이 필요한 직무
- 공학적 기술: 활동은 다양하지만 확립된 공식과 절차, 기술을 기초로 하는 직무
- 비밀상적 기술: 조직의 문제와 활동의 분석을 위한 많은 노력 요구됨, 경험과 기술지식이 문제해결과 직무수행을 위해 사용

- 국민통합 관련 업무는 새로운 과제를 발굴·추진하는 비일상적 기술과 이를 뒷받침 하는 차원에서 추진되는 행정 업무 위주의 공학적 기술로 구분
 - 비일상적 기술에는 낮은 공식화, 낮은 집권화, 많은 훈련과 경험, 수평적 의사소통과 회합 등 유기적 구조의 조직이 적합
 - 공학적 기술에는 중간적 공식화와 집권화, 공식적 훈련, 문서화와 수직적 의사소통 등을 강조하는 기계적 구조 조직이 적합
- 자유로운 의견개진과 집단토론을 통해 비일상적 기술과 공학적 기술을 유연하게 추진할 수 있는 위원회 구조로 설계
- 전통적인 관료제 조직형태에 부처 및 관련 국책연구기관 파견, 전문계약직 공무원제 등을 통해 전문성 보완

□ 조직구성의 전략

- 전략형성 차원에서 유사 기관(경제사회발전노사정위원회, 총리실 등)과의 업무 차별성, 동일 업무의 능률적 수행 방안 등 고려 필요
 - 차별전략을 이행하는 데에는 유기적 조직구조가 효과적이고, 저비용전략 이행을 위해서는 기계적 조직구조가 효과적임
- 위험 선호적이고 혁신지향적인 창도자 전략을 택할 경우 좁은 통솔의 범위를 갖는 유기적 구조가 적합하지만, 반대로 위험 회피적이고 효율지향적인 방어자전략을 택할 경우 넓은 통솔의 범위를 갖는 기계적 구조가 적합
 - 대통령소속 자문위원회인 국민대통합위원회가 기능을 충실히 이행하기 위해서는 대통령이 관심을 갖고 힘을 실어주는 것이 핵심

- 국민대통합을 위한 대통령의 강한 의지를 고려할 때 자문위원회로서의 태생적 한계에도 불구하고, 방어자 전략보다는 위험 선호적이고 혁신지향적인 전략을 택할 필요 있으며, 이를 위해 유기적인 조직구조가 적합

□ 조직의 체계와 규모

- 위원회를 둘러싼 대내·외적 환경과 주요 전략 등을 고려할 때 국민대통합위원회는 계서적(hierarchical) 조직체계보다는 합의지향적(consensual) 조직체계를 갖추는 것이 적합
- 위원회 조직은 업무의 효율성을 중심으로 본 위원회와 분과 위원회, 그리고 위원회 업무 기획 및 사무지원을 위한 국민통합기획단으로 구성
 - 본 위원회: 국민통합에 대한 대표성과 전문성을 갖춘 인사로서 현장의 목소리를 정확히 전달할 수 있는 40명 내외의 민간위원과 부처와의 원활한 업무 협력을 책임질 각 부처 장관급 20명 수준의 당연직 위원으로 구성
 - 분과위원회: 핵심과제 중심으로 ▷ 정책평가 ▷ 통합가치 ▷ 갈등 예방·조정 ▷ 국민공감 등 4개 분과위원회와 지역위원회 설치

구분	분과위원회 구성 방식
1안	본 위원들이 업무를 효율적으로 수행하기 위해 각 분과위원회에 배정돼 활동하되, 각 분과위원회에는 분야별 전문가로 구성된 자문단을 둠
2안	위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위해 관련 분야 전문가들 20명 내외로 각 분과위원회를 구성. 이 경우 본 위원들은 원하는 사람에 한해 각 분과위원회에 배정

- 국민통합기획단: 위원들의 국민통합 활동 지원 및 업무 기획을 위해 국민통합 업무 관련 부처 파견 공무원 및 민간 전문가로 구성

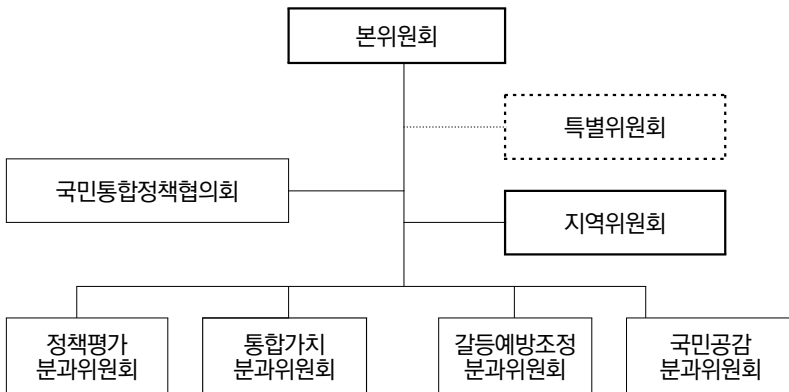
3. 국민대통합위원회 조직체계(안)

가. 국민대통합위원회 조직도(안)

□ 국민대통합위원회 조직의 기본구조

- 현장의 목소리를 대변할 민간위원과 정부협력을 담보할 당연직 위원으로 본위원회를 구성하고, 업무의 효과적·효율적 수행을 위해 분과위원회 설치
- 높은 반응속도 담보를 위해 특별위원회와 지역위원회를 설치·운영, 국민통합정책협의회 운영 통해 보다 다양한 통합적 역할 수행 및 확장된 계획 수립

[그림 3-3] 국민대통합위원회 조직도(안)



□ 분과위원회의 구성과 운영과정 상의 주의점

- 분과위원회는 기능을 중심으로 통합에 대한 평가와 모니터링, 갈등예방 및 조정분과, 기회균등 분과, 국민소통기반 분과로 구성
- 하지만 갈등의 지점이나 통합이 추진되어야 하는 균열지점이 매우 다양하므로 이를 기준으로 분과를 구성하기에는 애로사항이 존재

〈표 3-4〉 분과위원회 기능(안)

분과위원회	주요 기능(안)
정책평가 분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민통합 전략 및 5개년 계획 ○ 국민통합적 관점에서 개별 부처의 국민통합 정책 평가 ○ 국민통합 정책 조정 및 사각지대 해소
통합가치 분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한민국의 정통성, 헌법가치 등 한국사회에서 최소한 합의 되어야 하는 가치 도출 ○ 열린 소통 등으로 과거사 화해, 통합가치 등에 대한 국민적 공감대 형성·확산
갈등예방·조정 분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 잠재적 갈등요인에 대한 상시 모니터링 통해 갈등예방 ○ 정부 및 공공기관 갈등관리 정책 평가 ○ 이미 발생한 갈등사안에 대해 합리적 대안 모색 ○ 안정적·지속적 갈등해결 위해 제도 개선 및 시스템 구축
국민공감 분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각계각층의 의견 상시적 수렴/시민사회와의 소통 ○ 정부와 국민 간, 국민 상호 간 소통계기 마련 ○ VIP와 국민 간의 대화 기획

□ 특별위원회:

- 사회적으로 대타협이 필요한 이슈 등을 논의하기 위해 특별위원회를 둘 수 있도록 하고, 공정하고 실효성 있는 논의방식에 따라 진행을 도울 전문가로 구성된 자문단을 둬.

□ 지역위원회:

- 국민통합 관련 국정철학을 전국적으로 전달하는 통로이자, 지역주민 여론을 수렴하는 기능을 수행하기 위해 지역위원회를 둬.
 - 지역별로 구성된 영국의 Center for Economic and Social Inclusion와 유사한 조직을 두어 조사와 평가, 정책의 기획, 모니터링을 실시
 - 중앙의 통합정책과 보조를 맞출 뿐 아니라 정책에서 통합이 중요한 가치로 자리를 잡을 수 있도록 함.
- 위원장 1인을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성, 위원은 국민통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉
- 시도별로 국민통합 지원부서를 지정함으로써 원활한 업무 협조 체계 구축
- 주요 심의 사항

- 지역 단위 국민통합의 기본방향 설정 및 전략 수립에 관한 사항
- 지역 단위의 갈등 예방과 해결에 관한 사항
- 지역주민 의견 수렴 및 소통 활성화에 관한 사항
- 중앙과 지방 간, 지역 시민사회와 공공부문 간의 소통 활성화에 관한 사항
- 지역 단위별 통합에 관한 조사·연구 및 모니터링에 관한 사항

□ 국민통합정책협의회의:

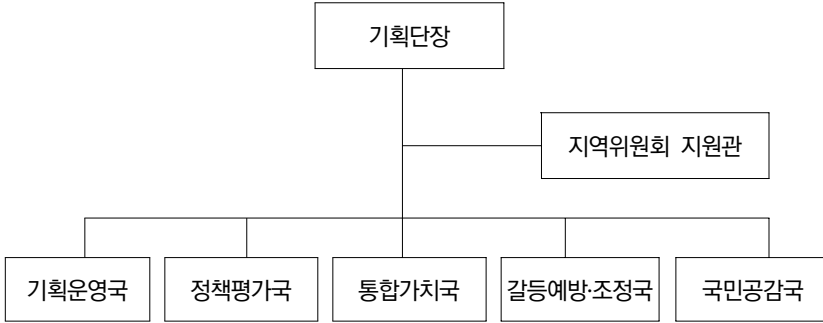
- 국민통합의 기본방향 설정과 국가전략 수립, 국민통합에 관한 정책의 조정·평가·지원 및 지역 간 통합정책 등에 관한 사항을 협의
- 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 국민통합정책 관계 공무원이 참여하는 국민통합정책협의회를 운영
- 협의회는 관계 부처 및 지자체의 실·국장급이 참여, 회의는 기획단장이 주재

나. 국민대통합기획단 조직도(안)

□ 설치근거

- 위원회 업무 지원, 실무 수행을 위하여 위원회에 국민통합기획단을 둬.
 - 국민통합기획단은 기획단장 1인과 기획운영국, 정책평가국, 통합가치국, 갈등예방·조정국, 국민공감국, 지역위원회지원관 등 5국 1관으로 구성
- ※ 기획단은 4개 분과위원회 기능에 대응하는 조직으로 구성

[그림 3-4] 국민대통합기획단 조직도(안)



- 위원회 업무는 비일상적 기술과 이를 뒷받침 하는 차원에서 추진되는 행정 업무 위주의 공학적 기술로 구분
 - 비일상적 업무는 해당 분야 민간 전문가를 적극 활용하되, 공학적 기술을 요하는 업무는 체계적 훈련을 쌓아온 행정공무원들을 배치해 역할분담
- 국민통합은 위험 선호적이고 혁신지향적인 이슈라는 점에서 외부의 행정조직, 연구기관, 민간단체 등과의 원활한 업무 협력체계 구축이 필요
 - 이를 위해 기획단장의 자격 조건을 행정공무원으로 한정할 것이 아니라, 다양한 경험과 전문성을 갖춘 인사에게까지 개방하는 것이 바람직

〈표 3-5〉 국민통합기획단의 구성과 기능(안)

분과위원회	주요 기능
정책평가국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부정책의 국민통합성평가 및 조정 ○ 국민통합 정책대안 개발 ○ 국민통합지표 연구·조사 ○ 국민통합정책조정회의 운영 지원 등
통합가치국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이념갈등, 사회적 가치에 관한 이슈 발굴 ○ 개발된 가치의 실천적 증진방안 설계 ○ 과거사갈등에 대한 화해정책 개발 ○ 기회균등 관련 정책 방향 설정 및 제도개선
갈등예방·조정국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등해결 개선방안 연구 ○ 갈등해결시스템 구축 ○ 갈등원인분석과 장래 예상 갈등 모니터링 ○ 갈등현안 모니터링 ○ 갈등해결 프로세스 지원
국민공감국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회 활동 홍보 ○ VIP와 국민간 대화 추진 ○ 국민제안 접수, 처리 ○ 국민대통합 관련 교육 ○ 홈페이지관리, 웹진제작, 홍보자료 발간

□ 기획단장은 기획단을 총괄하고, 관계 부처 및 지자체의 실·국장급이 참여하는 「국민통합정책협의회」 주재

○ 기획단의 단장은 위원장이 국민통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 또는 관계 중앙행정기관에서 파견된 공무원 중에서 지명

- 기획단 인원은 60여명 내외로 하고, 각 국장 밑에 과장을 두며, 각 과에는 민간전문가-공무원 등 인력 배치

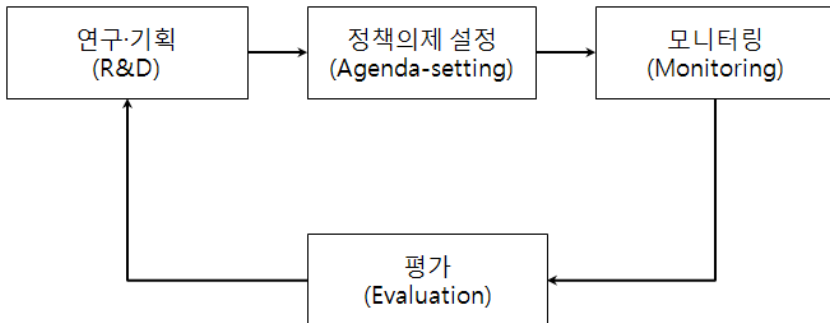
☞ 이명박 정부 유사 위원회 비교
(국가경쟁력강화위원회) 3단 6국 1관 59명
(녹색성장위원회) 1단 5국 70명 / (미래기획위원회) 1단 6국 35명
(사회통합위원회) 1단 7팀 40명

- 지역위원회 지원관은 지역위원회 관련 실무를 수행하며, 효율적 업무 수행을 위해 시도 국민통합 지원부서 지정 협조 추진

제3절 업무추진 프로세스

1. 위원회의 기본 업무 프로세스

[그림 3-5] 위원회의 기본 업무 프로세스



□ 국민대통합위원회의 고유 기능

- 국민대통합위원회의 고유기능과 업무의 대상으로 국민통합 및 사회통합정책 영역 전반을 상정

- 정책분야별 : 고용, 소득, 주거, 소비, 건강, 교육, 정보, 문화
- 정책대상별(취약계층) : 소수자, 이민자, 아동, 노인, 장애인, 여성

- 국민의 복지와 행복을 결정하는 정책분야 전부를 관통하는 종합적 청사진을 설계하고 관련 정책을 조정하여 정책효과성을 극대화하는 것을 목표로 함
 - 부정적인 결과(실업, 사회적 배제, 범죄, 사회갈등 등)를 치유하는 소극적 접근을 넘어 기회의 균등과 같은 가시적인 긍정적 효과, 공유가치·신뢰·유대와 같은 비가시적 요인 및 삶의 질 향상 등까지를 포괄하는 접근 지향
- 이를 위해 연구·기획, 정책의제설정, 모니터링, 평가 및 환류 체계를 구축

□ 연구·기획 (R&D)

- 단일 부처의 기획과 집행체계 안에 갇힌 개별 정책들의 현황을 파악하고 정부 정책의 사각지대를 발굴, 개입을 권고함으로써 사회통합 및 국민통합에 기여
- 단일 부처의 기획과 집행체계 안에 갇혀 파편화되어 분절적으로 진행되는 개별 정책들의 현황을 파악하여 협력적으로 진행하는 것이 시너지 효과를 낼 수 있는 정책분야를 선정, 해당 정책기획

및 집행부처에 권고

- 이와 별도로 한국 사회의 사회통합 및 국민통합 정도를 측정할 수 있는 지표를 다양한 수준에서 여러 형태로 개발하는 한편, 기존 지표들을 취합하여 국민대통합 지표로 구성(예 : 실업률, 지니계수, 5분위, 행복지수, 부패지수, 인간개발지수, 사회갈등지수 등)

□ 정책의제 설정 및 집행

- 정책 사각지대 또는 통합적 정책추진이 필요한 분야를 선정하고 그에 조응하는 정책 아젠다를 개발하여, 해당 정책을 관할하는 부처들이 종합적·협력적으로 대응하도록 권고
- 필요할 경우, 국민대통합위원회가 청와대 관련 수석실을 대리하여 조정자 역할을 수행하고 경우에 따라 컨트롤 타워 역할을 수행하며 관련 부처로 하여금 해당 정책을 집행하도록 유도

□ 모니터링

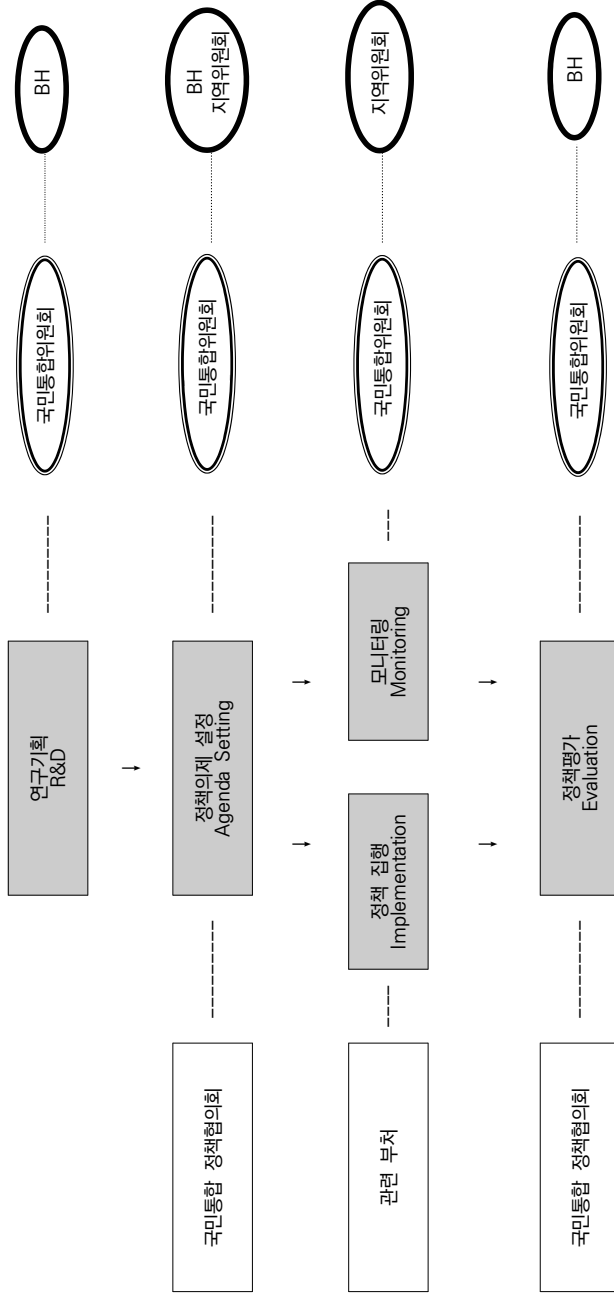
- 정책집행은 관련 정부부처가 진행하되 국민대통합위원회는 해당 정책의 수행이 정책목표에 조응하여 수행되는지를 지속적으로 모니터링
- 정책 모니터링은 정책 아젠다 선정부터 집행 및 평가에 이르는 전 과정에서 주기적·체계적으로 실시
- 이와 별도로 위원회는 개발 예정인 한국 사회의 사회통합 및 국민통합지수를 활용하여 주기적으로(예: 연 2회) 국민 인식조사와 실태조사를 병행 실시

□ 평가 및 환류

- 이상의 내용은 매년 본 위원회 및 BH 관련 수석실에 보고하는 한편, 정책협의회 등을 가동, 정부 부처에 환류시킴으로써 차기년도 사회통합 및 국민통합 정책에 반영
- 또한 주기적으로 언론에 공개함으로써 현 정부의 의지를 천명하고, 통합정책의 지속적인 동력 확보를 위해 노력

2. 위원회의 업무협조 프로세스

[그림 3-6] 위원회의 업무협조 프로세스



- R&D 단계에서의 전문성 및 협력 확보를 위한 장치
 - 관련부처 연구과제 리스트 작성 및 연구내용의 DB 구축
 - 국책 연구기관 및 대학과의 유기적 협력관계 구축 및 형성: 국민통합연구 네트워크 형성 및 지원
 - 연구 및 정책 분야 국제 동향 파악 위한 국제기구 및 외국 정부 담당기관과 교류협력 활성화
 - 지표 개발 및 주기적인 조사연구 실시
 - 연 1회 이상 국민통합 정책 전반에 대한 평가 실시 및 환류(언론 공개 등)를 통해 정부의 국민통합 마인드 제고

- 정책의제설정(Agenda-setting) 단계에서의 적실성 확보를 위한 장치
 - 국민통합정책협의회를 통한 실무자급 정책의제 합의 및 구체적인 정책수단 개발과 정책 목표 조정
 - 국무조정실과의 협조를 통해 국정과제 조율 및 국민통합과제 선정, 국가정책조정회의 안건으로 채택하여 정책과정의 유기적 협조체계 구축
 - BH 관련 수석실과의 조율을 통해 정책우선순위 도출 및 정책수단 선정
 - 공청회, 온라인 정책토론회 등 적극적인 공론화 기제를 작동시키는 한편, 논의의 객관성과 투명성을 보장하는 공론장(public sphere) 가동

- 정책집행(implementation) 단계에서의 적실성 및 협력 확보를 위한 장치

- 정책집행은 원칙적으로 관련 주무 부처의 자원과 인력을 활용하며 주무부처의 소관업무로 진행하고 위원회는 정책집행과정을 모니터링 하는 것으로 그 역할을 한정
 - 정책집행과정의 모니터링을 위한 정책평가 지표 개발, 평가단 구성 및 평가와 환류 시스템 정착
 - 정책공동체의 참여자들과 관련 직간접 이해당사자 대상 참여 및 의견반영 시스템 구축 필요
- 정책평가(evaluation) 단계에서의 적실성 및 협력 확보를 위한 장치
- 국민대통합위원회는 대통령 자문위원회로서 정무적 성격 또한 담지하고 있기 때문에 정책평가가 고전적인 assessment에서 진정한 의미의 evaluation이 될 수 있도록 평가체계를 구축하는 한편, 이를 주도적으로 추진할 평가단 구성
 - 연 1회 이상 국민통합 정책 전반에 대한 평가 실시 및 환류(언론 공개 등)를 통해 정부의 국민통합 마인드 제고

참고문헌 <<

- 강신욱 외(2011). 한국의 사회통합 및 복지의식에 대한 연구, 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 강신욱 외(2012). 사회통합지수 개발연구, 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 김동영 외(2010). 한국 사회갈등의 영향평가 모형개발, 사회통합위원회.
- 노대명·강신욱·전지현(2010). 한국 사회통합지표 연구, 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2009). 사회통합을 위한 과제 및 추진전략, 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2009). 사회통합정책의 효율적 추진체계 구축 및 운영방안에 대한 연구, 대통령실·한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2010). 한국 사회통합의식에 대한 연구, 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2011). 한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 사회통합위원회(2010). 2010년 사회통합위원회 연례보고서.
- 사회통합위원회(2011). 2011년 사회통합위원회 연례보고서.
- 사회통합위원회(2013). 2012년 사회통합위원회 연례보고서.
- 은재호 외(2012). 국가공론위원회의 효과적 운영방안 연구, 사회통합위원회.
- 차미숙·이현주 외(2011). 사회통합을 위한 지역적 대응과제: 지역사회통합지수 개발 및 활용방안, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 국토연구원·한국보건사회연구원.
- 통계청(각년도). 가계동향조사, 원자료.

- Beauvais, C. & Jenson, J.(2002). Social Cohesion : Updating the State of the Research, *CPRN Discussion Paper*. No. F 22.
- Chan, Joseph & Ho-Pong To & Elaine Chan(2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research, *Social Indicators Research*, Vol.75, pp.273-302.
- Colletta, J. N. & Cullen, L. M. (2000). *The nexus between violent conflict, social capital and social cohesion: Case studies from Cambodia and Rwanda*. Social Capital Initiative Working Paper No. 23. The World Bank.
- Daft, R. (2010). *조직이론과 설계*. 김광점 외 12명 옮김. 서울: 한경사.
- Derlien, H. U. (1995). *Public Administration in Germany: Political and Societal Relations*, in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar: Aldershot, UK.
- Fenger, M. (2012). Deconstructing social cohesion: Towards and analytical framework for assessing social cohesion policies. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 3(2): 39-54.
- Moore. C. (2003). *The Mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. Jossey-Bass.
- Phillips, D.(2008), Social Inclusion, Social Exclusion and Social Cohesion: Tension in a Post-Industrial World, *The Hong Kong Journal of Social Work*, 42(1/2), pp.2-31.
- Pruitt, D. & Kim, S. H. (2004). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. McGraw-Hill.
- Rajulton, F., Z. R. Ravanera and R. Beaujot(2007), Measuring social cohesion: an experiment using the Canadian National Survey of Giving, Volunteering, and Participating, *Social Indicators*

Research, 80, 461-492.

Vergolini & Loris(2008). *Social Cohesion and Social Inequalities in Europe: A Comparative Perspective*, Paper presented at the annual meeting of American Sociological Association Annual Meeting, Boston, Jul 31, 2008.