2012년도
한국공공사회학회 추계학술대회 발표논문집

소통과 복지 그리고 사회통합

- 일 시 : 2012년 10월 26일(금요일) 13:00~18:30
- 장 소 : 국회의원회관 신관 5층 527-1호
- 주 최, 주관 : 사단법인 한국공공사회학회

프로그램

[Opening 13:00-13:20], 사회 : 윤종운 (본학회 총무이사)

- 개 회 사 : 정일준(한국공공사회학회 회장)
- 축 사 : 유동준(선농회 회장)

13:30-14:50 Session 1: 소통과 복지

사회 : 이중희(부경대) **의원회관5층**

1	**제18대 대통령후보의 심리분석** 발표 : 최진(경기대 정치전문대학원)
2	**공공사업에 대한 갈등관리의 현황과 이후변화** 발표 : 조성배(사회갈등연구소) 토론 : 김철식(용산구의회)
3	**지방분권을 통한 사회통합과 복지국가전략** 발표 : 양근서(경기도의회) 토론 : 배수문(경기도의회)

[휴 식 : 14:50-15:00]

15:00-16:40, Session 2: 갈등과 통합

사회 : 박태순 (사회갈등연구소) **의원회관 5층**

1	**소수자보호와 차별금지법에 관한 연구** 발표 : 김명수(홍익대) 토론 : 임영덕(서울대)
2	**공동주택의 하자담보책임에 대한 분석** 발표 : 정녕호(광운대) 토론 : 이창범(광운대)
3	**개혁개방 이후 중국의 세대 계층변화에 대한 분석** 발표 : 예동근(부경대), 김창경(부경대) 토론 : 서운석(보훈교육연구원)
4	**한국 다문화사회에서 사회통합의 가능성에 관한 연구** 발표 : 송선영(성신여대) 토론 : 박원석(성균관대)

[휴 식 : 16:40-16:50]

16:55-17:30, Session 3: 국회행정안전위 연구과제 중간보고발표 **의원회관 5층**

1	**소통과 복지사회를 위한 공무원신뢰 제고방안**	
	발표 : 김상돈 (연세대), 김권수(인덕대), 전계영 (한국산업기술진흥원), 김경희(한성대) 서운석(보훈교육연구원), 강정훈(동국대)	

[폐 회 : 17:40]

[리셉션 : 18:00]

제 1 부

(1w:w0~14:y0)

사　회 : 이중희(부경대)

발표 1 : 최진(대통령리더십연구소)
제18대 대통령후보 3인의 심리비교분석

발표 2 : 조성배(사회갈등연구소)
공공사업 갈등관리의 현황과 이후방향

발표 3 : 양근서(경기도의회)
지방분권을 통한 사회통합과 복지국가전략

토　론 : 김철식(용산구의회)
배수문(경기도의회)

제18대 대통령후보의 심리분석

최 진*

<목 차>

1. 한국대통령의 리더십분석
2. 제18대 대통령후보들의 자질 및 리더십분석
3. 결론

1. 한국 대통령의 리더십 분석

우리나라 역대 대통령의 리더십유형을 행태론적 관점에서 살펴보면, 성장과정-성격-리더십-국정운영스타일간에 밀접한 심리학적 상관관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 즉, 유소년기에 겪은 체험이 성격을 형성하고, 성격은 다시 리더십 형성에 영향을 주고, 이는 국정운영과정에 영향을 줌으로써 성장과정→성격→리더십→국정운영스타일의 단계별 발전모델로 나타난다. 이러한 접근방식으로 우리나라 대통령의 리더십을 간략히 분석해보자. 우선 이승만 대통령은 조선왕조의 후손으로 6대 독자(獨子)로 태어난 탓에 자기 중심적이고 가부장적인 성향이 강하다. 해외에서 30년 넘게 독립운동을 했던 덕분에 국제감각은 있었으나 집권 이후에는 숭미 사대주의적 대외정책을 펴기도 했다. 이 대통령은 건국의 아버지로서 국가건설에 이바지하였으나 갈수록 유아독존적인 통치스타일이 강해져 4·19 혁명을 자초하고 말았다. 결국 이승만 리더십은 완고한 가부장적 권위주의형((authoritarianism)이라고 정의할 수 있다. 2공화국의 혼란기를 틈타 5·16 쿠데타로 집권한 박정희 대통령은 어린 시절 극도의 가난을 겪고, 군대에서 일본식 군사문화를 체험하며 빈곤 극복의지와 무인 기질을 몸에 익혔다. 특히 절도와 강인함이 베인 사무라이 정신은 박정희 리더십의 핵심을 이룬다. 박대통령은 군인정신을 국가경영에 활용하여 근대화와 경제건설에 크게 기여하였다. 박정희 리더십은 한마디로 강직한 개발독재자형이라고 할 수 있다. 10·26 시해사건과 12·12 사태라는 국가적 변란을 이용하여 정권을 잡은 전두환 대통령은 전형적인 군 출신답게 공권력을 비롯한 물리적 수단을 총동원하여 통치권을 행사하였다. 결국 전두환 리더십은 저돌적인 야수형이라고 할 수 있다. 전대통령의 바통을 이어받은 노태우 대통령은 초등학교때 아버지가 교통사고로 갑자기 사망하는 바람에 가세(家勢)가 기울어 친척집에서 눈칫밥을 먹고 자랐기 때문인지, 이눈치 저눈치 살피는 처세술에 통달한 것 같다. 그는 6·29 선언이라는 극적인 민주화조치로 대통령에 당선되었으나 집권 이후 북방정책의 성과에도 불구하고 결단성 부족과 우유부단한 모습으로 일관하였다. 노태우 리더십은 소극적인 대세편승형이라고 할 수 있다. 3당 합당

* 대통령리더십연구소장(경기대 정치전문대학원 교수)
고려대 행정학 박사, (사) 한국리더십개발원 원장, 한국대통령리더십학회장, 주요 저서는 <대통령리더십 총론(법문사), <참모론>(법문사) 등 7권

이라는 극적인 방법으로 집권한 김영삼 대통령은 어린 시절 동네에서 제일가는 부잣집 외아들로 자란 탓에 자신감과 보스기질이 많았다. 그는 매사에 열정적이고 공격적이었으나 영웅주의(heroism)에 집착한 나머지 합리성과 일관성을 결여한 것으로 보았다(한국정치체계론, 1999). 요컨대, 김영삼 리더십은 물불 안가리는 감성적 투사형이라고 할 수 있다. 김영삼 대통령의 영원한 경쟁자인 김대중 대통령은 저항적인 섬 하의도에서 자라나 정치입문 이후 30년 넘도록 군사정권의 이념공세에 시달리다가 천신만고 끝에 이른바 DJP 연대를 통해 대통령이 되었다. 민주화 투쟁 시절에는 역사의식을 강조했던 그는 그러나 집권 이후에는 실용주의적 국정운영스타일을 발휘하였다. 김대중 리더십은 역사성을 중시하는 개혁적 행정가형이라고 정의할 수 있을 것이다. 노무현 대통령의 경우, 학창시절 극도의 빈곤, 동네 사람들의 박대, 반항적 청소년기를 보낸 탓인지 기득권층에 대한 강한 거부감과 함께 권위 자체를 반대하는 반(反) 권위주의적 성향이 어느 대통령보다 강하다. 노대통령은 또 청년기의 공사판 하류생활로 인한 언어습관과 공격적인 성격이 어울러져 투박한 막말을 끊임없이 쏟아냈고, 임기말에는 언론사 취재제한조치로 논란의 중심에 서 있다. 노대통령은 좋은 나쁘든 이슈의 복판에 서 있어야 직성이 풀리는 자기현시성이 유난히 강하다. 이른바 노무현 리더십은 생사를 두려워하지 않는 예측불허의 검투사형이라고 할 수 있다. 이상 7명의 전현직 대통령들의 리더십을 살펴보면, 부드러운 '소프트 리더십'(soft leadership)은 찾아보기 어렵고 한결같이 딱딱한 하드 리더십(hard leadership)이라는 공통점이 발견된다. 오늘날 21세기 선진사회에서는 투쟁적이고 공격적인 하드리더십보다는 화합적이고 포용하는 소프트 리더십이어야 국민들로부터 공감을 얻을 수 있다.

2. 제18대 대통령 후보들의 자질 및 리더십 분석

1) 대선 후보 3인의 용인술

❑ 대선후보의 용인술이 중요한 이유

○ 용인술은 훗날 국가경영능력의 검증척도 1호임.
○ 용인술은 외부영입+ 역할분담+ 내부관리의 3박자를 포괄함
○ 역대 대통령은 용인술의 달인이었으나, 집권후 편중인사로 비판
- 특히 박정희=역할분담, 김영삼=외부영입, 김대중=내부관리에 탁월
○ 박근혜-문재인-안철수의 용인술은 신중하고, 이론가형보다 행동가형을 선호하는 공통점이 있으나, 아직 통합인사에는 미흡함.
- 속성상 박근혜=삼각형, 문재인=네모형, 안철수=동그란 원형

❑ 박근혜의 용인술(조직관리방식, 캠프 특징 등)

○ 조용하고 주도면밀한 맨투맨 관리
- 공조직속의 사적 연고 중시/2인자를 불허하는 분할통치(아버지 유사)
- 역할범주 벗어나면 '제거'가 아니라 '외면'(김무성, 유승민, 전여옥)
○ 보스형 참모, 방어형 참모보다 임무를 충실히 완수하는 행동파, 액티브한 공격형 참모(조자룡 스타일)을 선호(김종인, 홍사덕, 이정현 등)
- 실제로 9살 때 <삼국지>독파 후 조자룡을 짝사랑하며 흉내내기도
○ 참모선택시 아버지의 배신 트라우마로 '신뢰성'과 '헌신성'을 가장 중시
○ 조직관리스타일은 참모에게 개별 지시하는 사적 체계(personal system)와 상하관계가 명확한 위계 모델(formalistic model) 선호

- 이는 체계화, 효율성에는 유리하나 관료화, 인의 장막, 정보왜곡 우려

○ 박후보는 우회적으로 서서히 친해지는 '유도적 인간관계'(guiding relationship)에 익숙

○ 박근혜 캠프는 백전노장들로 구성된 막강한 로마군단을 연상케 함.

- 기동성을 갖춘 참신한 전문가 영입으로 노병 이미지 불식 필요

□ 문재인의 용인술(조직관리 방식, 캠프 특징 등)

○ 차분하고 가치중심적인 인맥관리

○ 역사의식 공유할 수 있는 '동지형 참모'과 '의리파 관우스타일'의 참모 선호(친노 386)

○ 가치관을 중시하는 '의미론적 인간관계'(semantic relationship)에 익숙

○ 조직관리방식은 노무현 대통령처럼 리더와 참모가 대등한 병렬형 (parallel type)과 개방적이고 자유로운 경쟁모델(competitive model)선호

- 역동적이고 혁신적 분위기에 유리하나 참모간 대립갈등 우려

○ 리더가 참모들에게 일정 권한을 부여하는 권한분산형 조직관리

○ 캠프는 진보적 친노 그룹(노무현 청와대와 관료, 386, 진보학자)이 중심축 형성

- 구심점이 강하나 노무현 이미지 최소화 위해 이념적 문호개방 필요

□ 안철수의 용인술(조직관리방식, 캠프특징 등)

○ 연고와 경력보다 역할과 공감대를 중시하는 실용주의 인사스타일

- 외관이 화려해도 역할과 공감대가 없으면 과감히 결별(김종인, 윤여준, 카이스트)

○ 젊고 편안한 '친구형 참모'를 선호(유민영, 금태섭 등 40대 전문가)

○ 조직관리는 팀별로 운영하는 '팀체계'(team system)와 리더와 참모들이 수평적 관계인 '동료적 모델'(collegial model)을 선호

- 융통성과 기동력이 있으나 리더의 과부하와 책임소재가 불분명

○ 대인관계는 공감대를 중시하는 '공감적 인간관계'(empathic relationship)

○ 안철수 캠프는 전문가학자그룹(강준만, 김호기, 김민전, 김근식 등)과 친민주당의 김근태그룹(박선숙, 허영, 김형민 등), 멘토그룹(법륜, 박경철,이재웅 등)의 3대 그룹으로 이루어짐.

- 참신한 엘리트 참모진이나, 아마추어 외인구단 이미지 불식 필요

2) 대선 후보 3인의 콤플렉스

□ 정치적 콤플레스(Political complex)

○ 콤플렉스란 성장과정에서 형성된 '복잡한 감정 덩어리'가 오랫동안 정신세계(무의식)를 지배하고 있는 것임(칼 융). 콤플렉스가 심하면 과도하게 집착하고, 합리적 사고를 방해하게 만듦.

- 다만, 콤플렉스를 극복하면, 자아발전의 촉진제가 됨(A. 아들러)

○ 역대 대통령들은 콤플렉스가 많았으나 극복과정에서 업적 창출함

- 이승만=구세주콤플렉스, 박정희=가난콤플렉스, 김영삼=빅맨콤플렉스, 김대중=학력 콤플렉스, 노무현=마이너리티콤플렉스, 이명박=성취 콤플렉스

□ 박근혜 후보의 콤플렉스

○ 박근혜는 '아버지 콤플렉스'의 늪속에 있었으나, 최근 절체절명의 위기를 맞아 유신반대

자 등 과감한 영입으로 아버지 콤플렉스 극복에 총력.

- '경제 민주화'도 아버지의 '정치 민주화' 결핍에 대한 보상심리가 작동한 것임

○ 박근혜는 '배신 콤플렉스' 때문에 연고적 신뢰성을 유난히 중시했으나, 친박계 2선 퇴진론을 계기로 김무성 중용 등으로 그 그늘에서 벗어나고 있음

○ '독신자 콤플렉스'는 "대한민국국민과 결혼했다"고 했듯이 이미 초월했음

❑ 문재인의 콤플렉스

○ 문재인은 '노무현 콤플렉스'의 늪속에 있었으나 '용광로 선대위'를 내세우며 콤플렉스 벗어나기에 주력하고 있음. 더많은 통합인사가 필요

○ '진보 콤플렉스'는 개혁적 선비와 지사 이미지를 강화했지만, 스팩트럼의 제한 이미지 우려. 윤여준과 같은 건전 보수인사의 과감한 영입 필요

❑ 안철수의 콤플렉스

○ 안철수는 권력의지는 적을지 모르지만 "나는 남과 다르다'는 '명예 콤플렉스'는 매우 강함. 무소속 출마, 무형의 정치도 명예 콤플렉스에서 비롯됨

- 확실한 국민적 명분이 주어지지 않으면 단일화 없이 독자 출마 가능성

○ 의학-공학-경영학 전공과 다양한 직업변신은 '변화콤플렉스'

○ 엘리트 콤플렉스(모범생 콤플렉스)는 참신한 전문가 측근 및 흠결 있는 인사의 배제로 나타남. 최근 송호창, 김성식 등 콤플렉스 극복 노력 중

3. 결론

이제 불과 두달 후면, 대한민국을 이끌어갈 새로운 지도자가 탄생한다. 그 새로운 대통령의 자질과 리더십에 따라서 향후 5년간 국민들의 삶 나아가 국가장래가 크게 달라질 것이다. 미국의 케네디 대통령은 1960년 민주당 후보 수락 연설에서 "이제 우리는 국가의 웅비냐, 쇄락이냐를 선택해야 한다"고 말했듯이, 지금 우리나라도 비약적인 전진이냐, 정체냐의 갈림길에 놓여있다. 새롭게 선출될 대통령에게 몇가지 제언을 하면서 결론을 맺고자 한다. 첫째, 국민과 비젼을 공유하라. 국가 지도자는 추상적인 비전을 일방적으로 제시하기 보다는 국민들이 함께 공감할 수 있는 '비전 공유'(sharing in vision)에 진력해야 한다. 대통령과 국민간에 비전에 대한 공감대가 이뤄진다면, 국민들에게 희망이 솟고, 활력이 생겨날 것이다. 둘째, 진정한 의미의 리더십을 발휘하라. 흔히 리더십을 언급하지만, 실제로는 헤드십인 경우가 많다. 진정한 리더십은 지도자와 국민들간에 정서적 공감과 공유, 소통이 이루어져 참여민주주의가 구현되는 반면에, 사이비 리더십은 헤드십으로 독선과 아집에 사로잡혀 국민들의 참여를 배제한다. 노무현 정부는 참여정부를 표방하였지만, 노대통령 스스로 시인했듯이 국민과의 소통이 부족했을 뿐만 아니라 언론사 취재제한조치에서 나타나듯이 아집과 독선적 요소들이 적지않다. 요즘 대선 주자들은 정책제시를 통해 국민들의 감화를 불러일으키려고 노력하기 보다는 정치적 흥행성 제고를 위해 능변 위주의 대중전략을 전개하고 있으며, 상대방을 무너뜨리기 위한 공격적 행태로 일관하고 있다. 그렇게 해서 정권을 잡으면 머잖아 국민들에게 등돌림을 당하게 된다는 점을 지금부터 명심해야 한다. 셋째, 인간적 향기를 풍겨라. 거칠고 공격적인 권력자에게 식상한 국민들은 진심으로 존경할 수 있는 인간적

이고 도덕적인 지도자를 기다리고 있다. 뉴턴의 만류인력처럼 사람들의 마음을 끌어당길 수 있는,향기로운 지도자를 원한다. 넷째, 순교자적 정신을 가져라. 새로운 대통령은 권력을 향유하는 정치적 인간이 아니라 국가와 민족을 위해 개인적 욕심을 버리는 희생정신을 발휘해야 한다. 다산 정약용 선생은 '목민심서'에서 "모름지기 백성들로부터 신망을 받는 지도자가 되려면 무엇보다 사심, 권력욕, 이기심을 버려야 한다"며 희생정신을 중요한 덕목으로 제시했다. 다섯째, 경영자적 자세를 가져라. 새로운 대통령은 국가라는 거대한 기업을 세계 초일류기업으로 발전시키기 위해서 '품격 높은 경영 마인드'를 갖추어야 한다. 이를 위해서는 국제사회의 흐름에 맞추어 미래지향적인 경제발전프로젝트에 매진해야 한다. 여섯째, 다치적(多峙的) 사고를 지녀라. 지금 우리사회에는 이치적(二峙的) 사고가 판치고 있다. 이치적 사고란 상대방을 인정하지 않은 이분법적 사고와 흑백논리로 무장한 '닫힌 마음'인 반면에, 다치적 사고란 다양성과 차별성을 인정하는 '열린 마음'을 의미한다. 마지막 일곱번째로 여유로움의 미덕을 보여라. 새 대통령은 뜨거운 열정을 발산하되, 포근하고 여유로운 자세로 국민들에게 편안함을 주어야 한다. 루스벨트 대통령이나 레이건 대통령처럼 종종 감미로운 언어와 재치있는 유머로 국민들에게 웃음을 선사하는 제18대 대한민국 대통령을 보게 될 날을 기다려본다.

공공사업 갈등관리의 현황과 이후방향

철도건설사업 수·변전설비를 중심으로

조 성 배*

<목 차>

1. 서론
2. 철도건설사업 수·변전설비에 대한 갈등관리의 개요와 특징
3. 주요 갈등관리 사례
4. 갈등관리의 성과와 한계
5. 결론

1. 서론

1) 연구의 배경

2012년 현재, 국내 공공사업에 대한 갈등관리는 갈등이 발생하거나 예상되는 사업에 대하여 각 하위기관에서 자체적 판단 하에 진행되고 있다. 그 이유는 현행 갈등관리는 대통령령 이외에 법·제도적인 뒷받침이 이루어지지 못하여 내용이 구체적이지 못하고 그 시행기준도 명확하지 않기 때문이다. 현행 갈등관리에 대한 내용을 담고 있는 제도로는 '공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정'(대통령령 제21185) 뿐이다. 기존 대통령령은 중앙정부관할 정책 혹은 사업에 대한 갈등예방과 해결에 대한 내용을 담고 있으나 다양한 공공갈등과 종합적 대응이 어렵다는 한계를 계속하여 지적되어 왔다. 이러한 문제를 해결하고자 학계 및 정치계 등 다양한 분야에서 모든 공공기관(지자체도 포함)이 갈등을 예방하고 해결을 도모할 수 있으며, 종합적으로 관리하게 하는 '갈등기본법'(갈등과 관련하여 제안된 모든 법안을 총괄하여) 제정을 요구하였고, 앞서 폐안된 '총리실 입법'이 아닌 '의원 입법'이 이루어지기도 하였다. 그러나 17대는 물론 18대 국회에서도 관련 법 제정이 이루어지지 못하고 2012년 5월 29일 임기만료폐기 되었다[2].

따라서 현행 갈등관리는 대통령령을 기준으로 시행기관에서 일부 사업에 대해 부분적으로 진행되고 있다. 갈등관리를 진행하고 있는 사업주체로는 실제 관련 민원인과 충돌이 발생하거나 사업을 진행하는 시행자가 대부분으로, 각 중앙정부 하위 기관인 공사나 공단 등이 그 역할을 수행 중이다. 또한 이들 단체는 내부 관련 규정이나 최종의사결정자의 자의적 판단을 기초로 추진되고 있는 실정이다.

이처럼 한계를 바탕으로 시작된 갈등관리였지만 지금까지 관련 활동을 통해 추진된 국책

* 사회갈등연구소 선임연구위원

2) 공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안(권택기의원 등 16인)
사회통합을 위한 정책갈등관리법안(임두성의원 등 10인)

사업에서 갈등발생가능성의 예측을 통해 갈등을 미연에 방지한 성과가 있었다. 그러나 객관적인 사후 평가과정이나 관련 제도 등이 뒷받침 되지 못하면서, 제도의 일환으로 머무는 한계도 점차 나타나고 있다. 또한 일부 시행기관에서는 갈등관리 수행을 해당 사업에 갈등이 발생할 경우 책임전가를 위한 제도화 될 가능성도 있는 상황이다.

2) 연구의 목적과 범위

본 연구는 갈등관리에 대한 현황에 대한 문제의식을 바탕으로, 국내 공공사업의 갈등관리의 실제 추진경과와 공과 실을 고찰하여 제도적 개선 방안을 제안하는 것이 목적이다. 그러나 국내에는 아직 국책사업에 대한 갈등관리 사례가 많지 않고 사업에 따라 보안을 필요로 하는 경우가 많은 관계로, 일반화 하여 사례분석을 하기에는 어려움이 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같이 갈등관리를 위한 최소한의 기준을 만족하는 사업으로 한정하여 조사·분석하도록 하겠다.

첫째, 본 연구의 범위는 다양한 공공사업 중 1회성 사업이 아닌 연속성 있는 갈등관리가 진행된 공공사업으로 한정한다. 둘째, 동일 범주(목적)의 사업으로 한정한다. 셋째, 특정지역보다는 전국적인 규모의 국책사업으로 한정한다. 여기서 기준으로 제시한 '연속성'과 '전국적 규모의 국책사업', '동일 범주의 사업'을 만족하는 갈등관리 사례로는 철도건설사업 중 '수·변전설비'(과거에는 보통 '송변전설비'라고도 불리웠다)[3] 사업을 들 수 있다. 이 사업은 한국철도시설공단(이하 '시설공단'이라고 함)의 관할 아래 공단 내 관련 갈등관리 규정을 통해 이루어졌다. 그 첫 사례는 2009년부터 실시된 '호남고속철도 송·변전설비' 사업이며, 이후 '수도권고속철도수 ·변전설비' 사업을 거쳐, 2012년 현재는 다양한 철도건설사업 수·변전설비 설계과정에서 갈등관리가 진행 중에 있다. 또한 특히 호남고속철도와 수도권고속철도 사업은 2014년 말을 준공목표로 하고 있고 철도라인도 서로 연결될 예정이다. 그러므로 시설공단의 '수·변전설비의 갈등관리' 사례는 본 연구에서 요구하는 사례의 연속성, 전국적 성격 등의 범위를 만족한다고 하겠다.

4) 연구 수행 절차

본 연구의 내용은 논자가 다년간 수행해온 철도건설사업 수·변전설비 사업에 대한 갈등관리를 중심으로 이를 위해 확보된 자료와 경험을 바탕으로 정리한 것이다.

현재 호남고속철도와 수도권고속철도에 대한 갈등관리가 종료된 상황으로, 이들에 대한 갈등관리 간의 비교 분석과 이를 통한 고찰이 주로 이루어진다. 연구절차는 다음과 같다.

첫째, 갈등관리의 개요와 기준에 대하여 고찰한다. 둘째, 철도건설사업에서 나타나는 갈등과 수·변전설비에 대하여 갈등관리가 이루어지고 있는 이유에 대해서 고찰한다. 셋째, 두 사례에 대한 분석으로 각 사례의 특징분석과 이 둘을 비교하여 차이점과 동일점 등을 분석한다. 넷째, 해당 사례에 대한 갈등관리의 성과와 문제점을 도출하고, 앞으로 개선할 사항 등을 평가하여 앞으로의 갈등관리의 방향성과 향후 과제 등을 제시한다.

3) 한전의 한전변전소가 공급하는 전기(154kV)를 전철변전소까지 받는(受電) 선로와 전철에 전기를 공급하는 설비를 포함한 말

2. 철도건설사업 수·변전설비에 대한 갈등관리의 개요와 특징

1) 법 및 제도적 기준

국내 공공사업의 갈등관리에 대한 법·제도적 기준은 '공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정'(대통령령 제 21185)에 의거하고 있다. 철도건설사업에 대한 갈등관리는 시설공단이 2006년 7월 15일 제정하고 2009년 7월 13일 전면 개정한 '철도건설사업의 갈등 예방과 해결에 관한 지침'(건설계획처-2143, 이하 갈등관리 규정이라고 함)에 의거하고 있다.

갈등관리 규정을 살펴보면 철도건설사업에 대한 갈등관리는 '공단에서 추진하는 철도건설사업의 갈등 예방과 해결에 관한 사항을 정하여 공단 소관사업과 관련한 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 갈등에 대한 효율적이고 원활한 예방과 해결을 목적'으로 하고 있다.

갈등관리를 위해 시설공단 이사장은 다음과 같은 사안일 경우, 갈등영향분석을 하게 할 수 있도록 되어 있다.

- 과거 사례에서 갈등발생 빈도가 상대적으로 높은 사안
- 갈등의 강도가 강하며 갈등으로 인한 영향이 범위가 넓고 지속기간이 긴 경우
- 국책사업으로 갈등으로 인한 사회적 비용이 과도하게 발생될 가능성이 큰 경우
- 노선이 우수 생태계 구간을 근접 통과하는 경우 또는 도심을 통과하는 경우
- 차량기지 건설사업

<표-1> 철도건설사업에서의 주요 갈등사례

갈등 주요 내용	사업명	이해관계자	갈등이슈	갈등발생
경부고속철도 천성산구간 터널공사 갈등	고속철도2단계	정부-환경단체	환경파괴	2001년
수인선복선전철사업 지하화 요구	수원~인천 복선전철	정부-인천시, 지역주민	지하화	2002년
화물열차 운행반대	안산시-한대앞역	정부-안산시, 지역주민	노선변경/화물열차운행	2003년
경의선 복선전철화 사업 고양시 통과구간	경의선 복선전철	정부-고양시, 지역주민	지하화/재정부담	2004년
호남고속철도 계룡산 통과노선 갈등	호남고속철도	정부-환경단체,지자체등	환경파괴	2005년
중앙선청량리~덕소간복선철사업 지연	중앙선복선전철	정부-서울시, 지역주민	역사신설/재정분담	2005년
경춘선 망우-남양주평내구간 광역철도지정	망우~남양주시 평내	정부-경기도	광역철도지정/재정분담	2006년
경춘선 평내 차량기지 건설 반대	망우~남양주시 평내	정부-지역주민	차량기지 반대	2006년
경의선 용산~효창 구간 지하화 요구	용산~문산 복선전철	정부-용산구, 지역주민	지하화	2004년
청평공고 통과구간 소음진동 저감 갈등	경춘선 복선전철	정부-교육청, 지역주민	소음·진동	2004년
경춘선 화도읍 추가 역사 신설관련 갈등	경춘선 복선전철	정부-지자체, 지역주민	역사 신설	2004년
분당선 복선전철 건설사업 지연	오리~수원 복선전철	정부-지역주민	지하화	2005년
중앙선 신상봉역 역사 신설관련 갈등	중앙선 복선전철	정부-지자체, 지역주민	역사신설/재정분담	2005년
창원시 동정동 갓골마을 용당마을 집단민원	삼랑진~진주 복선전철	정부-지역주민	노선변경	2005년
송전철탑 건설반대 집단민원	전라선복선전철	정부-지역주민	송전철답건설반대	2005년
코리아모텔 보상 요구	순천~여수 철도개량	정부-지역주민	피해보상, 노선변경	2005년
부산 사상대로 통과구간 지하화 요구 민원	부전~마산 복선전철	정부-지역주민	지하화	2005년
부산시 개금동 주거 밀집지역 통과 민원	부전~마산 복선전철	정부-지역주민	노선변경/지하화	2006년
동해남부선 부산~울산복선전철사업 지자체 분담금 납부관련 갈등	동해남부선 복선전철	정부-울산시, 부산시	광역철도지정/재정분담	2006년
강정마을 주민 집단 이주요구 민원	동순천~광양 복선화	정부-지역주민	노선변경/집단이주	2006년
천안역 전동차 반복선 설치반대 민원	천안~온양온천복선전철	정부-지역주민	보상가현실화	2006년
평화마을 성토구간 교량화 관련 민원	동순천~광양 복선화	정부-지역주민	이격, 교량화	2006년
동해남부선 울산~포항복선전철사업 (양동민속마을문화재보호/인동리마을피해)	동해남부선 복선전철	정부-지역주민	노선변경	2006년
수인선 인천 연수역사 이전 갈등	수인선	정부-지역주민	역사이전	2007년
경부고속철도 김천구미역사 명 갈등	경부고속철	지역주민간	역사명	2007년
진주-광양간 철도 복선화 노선변경 갈등	진주-광양간복선전철	정부-지역주민	노선변경	2008년
경부선 역사명(병점차량기지) 갈등	경부선	지자체간	역사명	2009년

갈등 주요 내용	사업명	이해관계자	갈등이슈	갈등발생
수서-평택간 고속철도노선 보상 갈등 (평택객사리아파트/강남구자곡동)	수도권고속철도	정부-지역주민	피해보상	2010년
강릉역 신설관련 갈등	원주-강릉간복선전철	정부-지역주민 간	지하화/ 신역사	2010년
효창역 신설관련 갈등	신경의선	정부-지역주민	보상관련	2010년
신분당선 미금역사 신설관련 갈등	분당선 복선전철	정부-지자체, 지역주민	역사 신설	2010년
오리~수원 간 분당선 연장 방죽역 공사	분당선	정부-지역주민	피해보상	2010년
수도권고속철도 환기구 설치 갈등	수도권고속철도	정부-지역주민	환기구 설치	2011년
수도권고속철도 아파트지하 통과민원(용인)	수서-평택간	정부-지역주민	노선변경	2011년
호남고속철도 장재터널 소음분진 민원	호남고속철	정부(업체)-지역주민	피해보상	2011년
수서역사 신설관련 갈등(서울시)	수도권고속철도	정부-지자체	KTX 시종착역	2012년
경의선 서강역 출구증설 및 명칭 갈등	경의선	정부-지역주민	출입구증설/명칭	2012년
수인선 전철 달월역 무정차 관련 갈등	수인선	정부-지역주민	정차	2012년
호남고속철도 정읍역사 지하차도 갈등	호남고속철도	정부-지자체	신역사/지하차도	2012년
경부선 가도교 확장 공사 민원	경부선	정부-지자체	보상관련	2012년
수인선 복선전철 보조급전구분소 설치	수인선	정부-지역주민/지자체	위치조정/혐오	2012년

자료: 건설교통부·사회갈등연구소, 사회간접자본시설의 사업유형별 갈등관리모형구축 및 실무매뉴얼작성연구-철도분야갈등관리 실무매뉴얼, 2007년. 수정
주요 신문 검색을 통한 최근 갈등내용 업데이트

위 도표는 지난 2001년부터 철도건설사업에서 발생하는 주요 갈등사례를 정리한 것이다. 주로 갈등이 발생하는 사업으로는 '터널공사', '역사신설', '차량기지', '노반 지하화', '송(수)전철탑 설치', '전기시설설치', '노선', '역사명칭', '환풍기 설치' 등 다양하다. 관련 이슈로는 환경파괴, 노선변경, 역사 지하화, 각종 보상문제, 혐오시설 등 다양하며, 성격적으로는 '이해갈등'(interest conflicts), '가치갈등'(value conflicts), '사실관계갈등'(data conflicts)이 주요 원인으로 파악된다.

2) 수·변전설비 갈등관리의 추진 배경

지역 주민의 발언권이 강화되고 지자체의 주민지원이 강화되고 있다. 이러한 가운데 철도건설사업 중 수·변전설비는 그 설치 목적이 전차(전동차)에 전기를 공급하기 위한 필수 시설이다. 수·변전설비란 한전으로부터 전기를 공급받아 이송하는 시설인 '수전선로'[4]와 전철에 전기를 공급하기 위한 시설인 '급전 및 변전소'[5] 등을 통칭하는 말이다.

이 시설에 대하여 일반국민들의 인식은 고압 전기시설이므로 '혐오시설'의 설치로 받아들여지는 것이 보통이다. 예를 들어 한국전력공사의 송전선로나 변전시설의 설치는 주변지역에 미치는 부동산 가치하락이나 전자파 의혹 등으로 인한 갈등을 발생시키고 있다. 실제로 밀양에서 벌어지고 있는 765kV 한전 송전선로 건설 갈등은 이 해결을 위해 갈등조정이 이루어지긴 하였지만 아직도 해결되지 못한 채 심화되고 있고 사회적 이슈가 되고 있다.

이처럼 앞서 이루어진 갈등에 대한 경험들은 철도건설사업의 수·변전설비 설치에도 사전적 갈등 예방과 이를 위한 갈등관리 필요성을 뒷받침 해준다. 그러나 최근 과학기술의 발달로 변전소 등의 설치는 과거의 고압 변압기가 외관으로 돌출됨으로서 경관적 혐오감에 따른

4) 송전선로와 목적만이 다를 뿐 거의 시설기준은 같다. 보통 154kV 고압선로이다.
5) 전기철도건설사업에서 주로 설치되는 변전설비는 다음과 같다.
- '변전소'(Sub-station; 이하 SS): 한전 송전선로(혹은 변전소)에서 공급 받은 초고압(154kV) 전기를 전차선로에 공급하기 위하여 55kV로 변성해주는 설비
- '급전구분소'(Sectioning Post; 이하 SP): 변전소와 변전소 중간에 설치하여 양쪽 전기를 끊어주거나 연장해주는 설비
- '병렬급전소'(Parallel Post; 이하 PP): 교류 전차선로에서 발생하는 통신유도장해를 경감시키고 전압강하를 보상해주기 위해 약 8~10Km 간격으로 단권변압기가 설치된 장소

반대에 직면했던 옥외형보다는, 건물 내에 설치하는 옥내형으로 설치되고 있다[6]. 또한 수전선로(154kV)의 경우도 더 이상 철탑방식이 아닌 지중화가 이루어지면서 경관적 혐오감으로부터 발생하는 갈등요인을 사전에 예방하게 되었다.

그러나 아직 전기시설 자체가 갖는 기술적 한계와 주민의 부정적 인식이 존재하며 이들은 갈등을 초래할 수 있는 주요 원인이 되고 있다. 따라서 시설공단에서는 사전에 갈등발생가능성을 예상 및 해결하고 이후 관련 대응방안을 마련하기 위하여, 관련 설계과정에서의 갈등관리를 도입하기에 이른다. 그 첫 사례가 호남고속철도 건설사업 수(송)변전설비 사업[7]이다.

3) 갈등관리의 목적

해당 사업에 대한 갈등관리는 철도건설사업의 수·변전설비 설치에 따라 예상되는 갈등의 배경과 원인, 갈등 발생 및 심화 가능성, 이해관계자의 입장과 실익, 예상되는 이슈와 쟁점 등에 대한 분석을 기반으로 갈등 예방 및 해결에 필요한 조직 구성, 논의 주제, 회의 진행 방식 등을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다.

4) 실시설계 시 갈등관리를 실시하는 이유

일반적으로 공공갈등이 벌어지고 있는 상황에서 제기되는 주요 쟁점으로는 해당 이해관계자에 대한 관련 정보의 비공개, 시설 위치의 일방적인 결정, 보상비, 기타 재산권 침해 등이다. 보통 이들 쟁점은 이미 실시설계가 완료 되었을 경우, 관련 수정 요구 등을 설계에 다시 반영하기에는 시간적 절차적으로 어려워, 한번 갈등이 발생하면 심화되거나 해결되기 어려운 상황으로 빠지게 되는 것이 보통이다.

그런데 수·변전설비에 대한 사업은 철도노반사업과는 달리 전철에 전기를 공급하기 위한 부수적인 사업으로 다른 공공사업과 조금 차이가 있다. 철도노반사업은 선로에 기차가 다니게 되는 특징으로 말미암아, 일반 도로사업과는 달리 쉽게 노선이 변경되거나 주민요구에 의해 개별적으로 바뀔 수 있는 사안이 적다. 따라서 철도노반사업에 대한 용지보상이나 최종결정 등이 진행된 상황에서 수·변전설비의 실시설계와 본 공사가 이루어지는 것이 보통이다. 이때 용지보상은 철도노반용 부지뿐 만이 아니라 수·변전설비 부지도 보상이 모두 함께

---

6) 옥외 GIS형이 설치되는 지역 기준
   가. 용지확보가 용이하고 저가인 지역
   나. 공해, 염해 및 민원발생 등의 우려가 없는 지역
   다. 주택 등과 멀리 떨어진 지역
   라. 농어촌, 산간지역 등 토지이용도가 매우 낮은 곳
  옥내 GIS형이 설치되는 지역 기준
   가. 특별시, 광역시, 중소도시의 도심권에 위치한 곳
   나. 장래 지역발전에 대비하여 주위환경과의 조화가 필요한 곳
   다. 무인으로 운영되는 경우
   라. 용지확보가 어렵고 고가인 지역
  변전설비 기기건설은 차단설비의 형식에 의해 구분되는데 공기절연형과 GIS(Gas Insulated Switchgear;가스절연개폐장치의 약자. 일명 SF6 가스절연형) 방식 등이 있다. 일반적으로 국내에서는 GIS 방식이 현장 설치작업의 공기의 단축 및 보수 점검 업무가 불필요하므로 운전경비가 절감되고 설치면적의 축소화, 높은 안전성, 고도의 신뢰성 및 저소음 친환경 변전설비로서 많이 활용되고 있다.

7) 송변전설비라고도 하였으나 한전 설비와 혼동된다는 이유로 수전설비라고 쓰이고 있다. 국토부는 그대로 송변전설비라는 용어를 사용하고 있다.

이루어지므로 토지소유주 등 직접이해당사자와의 갈등은 그다지 많지 않은 편이다.

이러한 사업특징과 함께 공사시점이 아닌 실시설계가 진행되는 상황에서 해당시설에 대한 갈등관리가 실시되는 이유를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기본설계안이 일반적으로 철도노반측의 용지보상이나 최종결정이 진행되지 않은 상황에서 이루어진 결과물이기 때문이다.

둘째, 만약 공사 시점에서 갈등관리가 추진되어 갈등이 발생할 경우, 경과지 및 해당 시설의 위치 변경이 거의 불가능하기 때문이다. 만약 사업변경이 이루어질 경우, 노반의 변경이 필수적이며 다른 수·변전설비의 위치변경이 이루어져야 한다. 이는 새로운 대규모 보상이 이루어져서 사업자체를 다시 할 수밖에 없는 상황에 빠질 수 있다(보통 전기기술적으로 5~10km 구간별 관련 변전설비를 설치하게 되어 있다)[8].

시설공단이 행하여온 지금까지의 갈등 대응은 제도가 허용하는 범위 내에서의 추가보상 협상이나 여의치 않을 경우 공사관계자가 임의대로 처리(마을회관 설치, 진입도로 개설 등 주민요구에 따라 적절하게 대응)하는 것이 일반적이었다. 만약 설계 이후 갈등관리가 진행될 경우, 주민 요구에 대해 정부는 지극히 제한적인 방법밖에 활용할 수 없다. 따라서 실시설계가 완료되기 이전에 현장조사와 주민 의견 수렴 및 청취과정을 통해 주민의 요구사항을 실시설계에 반영하는 이유는, 셋째 갈등과정에서 일어나는 절차적 시비를 사전에 줄임과 동시에 갈등 발생 가능성을 저감할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

5) 갈등관리의 주요 방법

현행 제도에서는 앞서 말한바와 같이 갈등관리에 대한 구체적인 방법에 대하여 제시하고 있지 못하다. 따라서 기존 규정과 제도에서 정하고 있는 갈등영향분석을 통한 방법론이 사용되고 있다.

(1) 주요 갈등관리 방법론

갈등발생을 사전에 예방하고, 이해관계자와의 협의과정 제시 등 최적의 대안을 모색하는 방법론으로는 갈등영향분석이 있으며, 수·변전설비 실시설계단계에서 진행하는 갈등관리는 '갈등예방을 위한 예비적 갈등영향분석'을 통한 방법이라 하겠다.

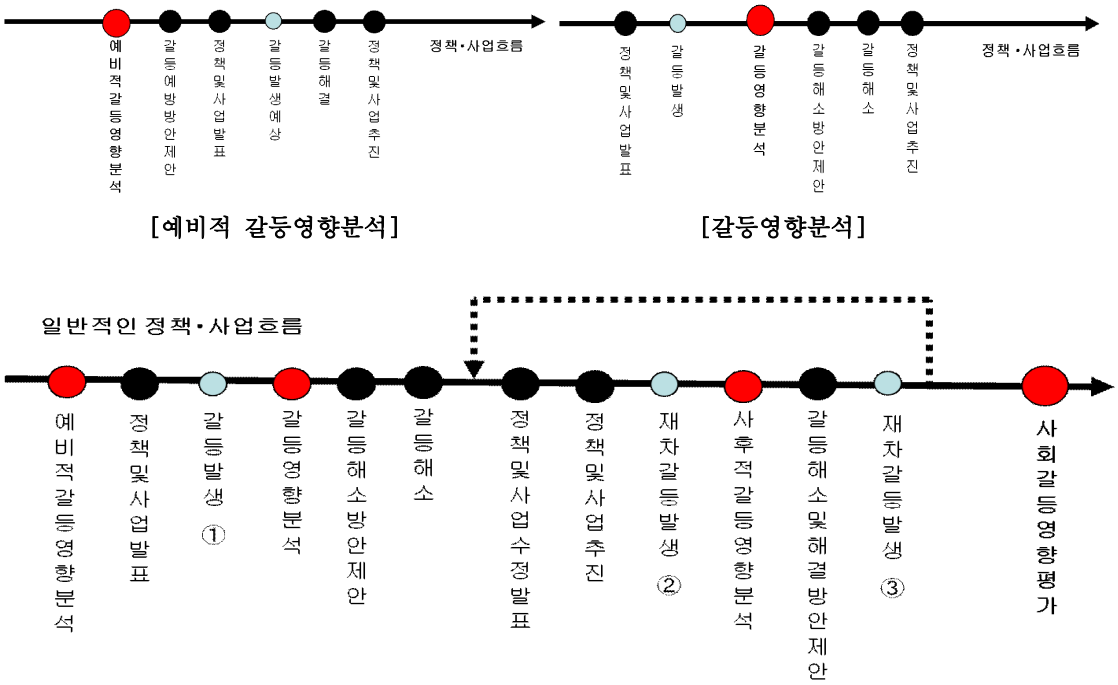
(2) 갈등관리 방법 중 예비적 갈등영향분석을 실시하는 이유

철도시설 중 하나인 수·변전설비의 설치는 특히 지역커뮤니티에 미치는 영향이 크다고 볼 수 있다. 따라서 갈등예방효과를 극대화하기 위해서 사업추진의 상위단계인 기본계획과정에서 논의되는 것이 바람직하나, 일반적으로 철도사업이 기본설계 이전에 노선과 역사 등이 결정되고 이에 따른 실시설계, 혹은 시공에 들어가 갈등이 발생하는 것이 많다. 그리고 수·변전설비의 경우는 그 특수성에 있어 노선주변을 따라 이루어지는데 한전변전소에서 전기를 인출하여 철도차량에 필요한 전압으로 바꾸어 안정된 전력을 제공하는 목적의 변전설비(변전소 등)가 필수적이지만 노선설계 및 토지매입과정에서 이 사실이 제대로 알려지지 않는 경우가 대부분이다. 이러한 경우 특히 실시설계 혹은 시공과정에서 주민 등과의 갈등에 봉착할 가능성이 높으며 실제로 이러한 갈등이 늘고 있다.

(3) 갈등관리시스템 차원에서의 사전적 갈등관리의 중요성과 사회통합

8) 경부고속철도 변전소 간격은 최소 42㎞ ~ 최대 61㎞로 건설되었다.

갈등영향분석은 기존의 다양한 영향분석과는 다르게 정책 등의 추진에 따른 갈등발생 등 사회적 영향 가능성과 그 대안을 찾는 것이므로, 갈등의 모든 국면(정책 혹은 사업 결정 전, 정책 혹은 사업 결정 후, 사업완료 후[9])에서 사용될 수 있으며 반복적인 것이 특징이다. 다음의 그림은 갈등영향분석의 시기를 정책 및 사업흐름에 따라 도식화 한 것이다. 이를 통해 갈등영향분석의 시기와 분석이 반복되어야 하는 이유, 그리고 종국적 분석인 사회갈등영향평가의 관계를 알 수 있을 것이다.

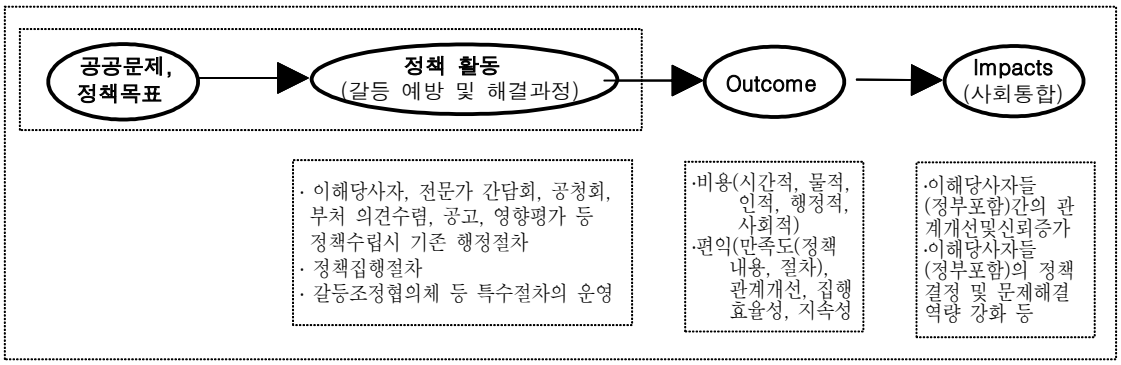


<그림-1> 정책 및 사업과정에서의 갈등영향분석

출처: 조성배(a) 학위논문 수정

여기에서 특히 갈등해결의 궁극적인 목표로 할 수 있는 사회통합(혹은 평화형성)은 단순히 사안에 대한 해소·해결에서 머물러서는 도출되기 어렵다. 공공정책을 수립하는 정부의 모습은 하위단계의 모든 이해당사자들로부터 신뢰를 얻지 못하는 것이 갈등의 근본적 원인이다. 그러므로 사업시행 전 사전적 단계에서 이해당사자들과의 충분한 의사소통과 정보제공, 그리고 의견수렴을 통한 최종적 정책·사업결정, 소위 갈등관리시스템의 구축은 이들 간의 관계 개선과 신뢰도의 증가를 위한 기초적 자양분이 된다. 또한 이후 이루어지는 '사회적갈등영향평가'와 같은 노력은 사회적 자본의 축적을 가져오고 구성원 간 협력을 통해 정책 효율성과 국가 경쟁력 제고에 도움을 줄 수 있다. 이처럼 갈등관리시스템과 사회통합 간의 논리적 관계 모델은 다음의 김동영 외(2010)에서 제기한 바와 같이 표현될 수 있다.

9) 사회갈등영향평가(Social Conflict Impact Assessment)라고도 한다. 사회갈등영향평가는 '정부 정책을 대상으로 정책 수행과정에서 발생한 갈등에 의한 사회적 영향과 이런 정책을 계획하고 집행하는 과정에서 정부가 행한 갈등 예방 및 해결을 위한 노력과 정부의 갈등관리 역량을 평가하는 방법'으로 정의한다. 그러나 이 정의는 역사적, 학술적으로 정리된 개념이 아니고, 과제 실천을 위해 조작적으로 개념화한 것이다.(출처: 사회통합위원회, 한국 사회갈등의 영향평가, 2010)



<그림-2> 갈등관리시스템과 사회통합간의 관계모델

출처: 김동영 외, 한국 사회갈등의 영향평가 모형개발, 사회통합위원회, 2010.

3. 주요 갈등관리 사례

1) 호남 고속철도 수·변전설비

(1) 개요

호남고속철도사업은 충청북도 오송시에서 전라북도 익산시를 경과하여 광주광역시 송정리까지의 설계구간 내 수·변전설비 25개소(수전선로3, 변전설비22)가 있으며, 이중 2개소는 증설이며 각 시설의 주요 위치와 소재지(관할 행정구역)는 다음과 같다.

<표-2> 호남고속철도 수·변전설비 현황

수·변전설비명	위 치	관할 행정구역(당시)
강내SP	오기(현)5km010	충북 청원군 강내면
부용SS	오기(현)15km050	충남 연기군 금남면
금남PP	오기(현)22km350	충남 연기군 금남면
마암PP	오기(현)28km840	충남 공주시 반포면
봉명SP	오기(현)36km560	충남 공주시 계룡면
호암PP	오기(현)47km560	충남 논산시 노성면
부용수전선로	약 15km(지중)	한전부강변전소~부용SS
논산SS	오기(현)57km040	충남 논산시 성동면
장선PP	오기(현)65km360	충남 논산시 강경읍
용기SP	오기(현)73km780	전북 익산시 낭산면
익산PP	오기(현)82km880	전북 익산시 황등면
논산수전선로	약 1km(지중)	한전논산변전소~논산SS
익산SS(증설)	오기(현)92km000	전북 익산시 목천동
공덕PP	오기(현)97km135	전북 김제시 공덕면
김제PP	오기(현)107km000	전북 김제시 난봉동
감곡SP	오기(현)117km200	전북 정읍시 감곡면
정우PP	오기(현)127km220	전북 정읍시 북면
천원PP	오기(현)136km510	전북 정읍시 입암면
노령SS	오기(현)143km350	전북 정읍시 입암면
모현PP	오기(현)150km800	전남 장성군 북이면
송현PP	오기(현)158km350	전남 장성군 서삼면
장성SP	오기(현)166km630	전남 장성군 황룡면
하남PP	오기(현)177km800	광주광역시 광산구
노안SS(증설)	오기(현)178km500	광주광역시 광산구
노령수전선로	약 1km(지상+지중)	호남선 백양사TL~노령SS

참조: 오기(현): 호남고속철도 오산기점, 출처: 사회갈등연구소(a) 수정

(2) 갈등관리의 주요 내용

① 기초현황조사의 실시

기본설계계획 등을 참고하여 해당 지역상황과 현안 등에 대하여 2차 자료(secondary data) 등을 검토하고 조사하였다.

② 현장조사의 실시

2010년 3월부터 기본설계(혹은 실시설계초안)안을 가지고 해당 시설이 설치되는 지역(각 시설별 실시설계 대안도 포함)에 설계사, 시설공단 관계자와 함께 방문하여 실시설계에 따른 다양한 문제점 발생가능성을 검토하였다. 특히 해당설비 예정지 주변의 마을과 민가상황, 경작지 형태 등 다양한 주변지역의 사회적 맥락을 파악하였다. 특히 국민들은 전기고압시설을 혐오시설로 인식하고 있음을 인정하고 경관적인 면도 검토하여 민가로부터 시설이 어떻게 보이는 지에 대한 부분도 확인하였다(primary data).

③ 현장방문에 따른 1차 현황분석과 갈등관리 방안 제시

인터넷에서 공개되고 있는 다양한 위성사진 지도를 활용하여 민가와의 실제거리와 위치 등을 구체적으로 파악하였다.

④ 각 시설별 갈등관리 방안에 따른 갈등관리 실시

실시설계안에 대한 이해당사자 의견을 청취하였다. 특히 철도변전소와 수전선로 경과지와 가까운 거리에 있는 마을을 중심으로 하여 최적안(기술·경제성)에 대한 주민의견을 수렴하였다. 이후 최종설계안을 마련하였고 관련 지역 리더(이장 등)가 참여하는 주민간담회를 지역 마을회관에서 개최하였다. 이후 수전선로에 대하여 근접하는 지역에 마을리더 요청에 따라 주민간담회를 계속하여 실시하였고 주민의견을 수렴하는 등 관련 노력을 통해 수전선로 경과지를 최종확정하였다.

⑤ 갈등관리 방안의 수정

해당시설 설치에 따라 갈등이 예상되는 마을과 관련 리더의 의견을 종합하여 전체 최종설계안을 수정하였고 최종 확정하였다.

⑥ 갈등관리 과업 종료

해당시설 실시설계가 종료되면서, 2011월 12월 본 갈등관리도 종료되었다.

2) 수도권 고속철도 수·변전설비

(1) 개요

수도권고속철도사업은 서울시 강남구에서 화성시를 경과하여 평택시까지의 설계구간 내 수·변전설비 9개소(수전선로2, 변전설비7)가 있으며, 각 시설의 주요 위치와 소재지(관할행정구역)는 다음과 같다.

<표-3> 수도권고속철도 수·변전설비 현황

수·변전설비명	위 치	소 재 지
자곡PP	수기(현)1km060	서울시 강남구
수전선로	약 5km(지중)	한전동판교변전소 ~ 중원SS
중원SS	수기(현)7km528	경기도 성남시 중원구
기흥SP	수기(현)18㎞940	경기도 용인시 기흥구
고매PP	수기(현)29Km905	경기도 용인시 기흥구
오산SS	수기(현)37km700	경기도 오산시 부산동
수전선로	약 5km(지중)	한전삼미변전소 ~ 중원SS
지산PP	수기(현) 46㎞900	경기도 평택시
평택SP	수기(현) 58㎞400	경기도 평택시 팽성읍

참조: 수기(현): 수도권고속고속철도 수서기점

출처: 사회갈등연구소(b) 수정

(2) 갈등관리의 주요 내용

① 기초현황조사의 실시

기본설계계획 등을 참고하여 해당 지역상황과 현안 등에 대하여 2차 자료(secondary data) 등을 검토하고 조사하였다. 특히 일부 수전선로 경과지에 대하여 재설계가 이루어지면서 갈등관리도 일단 중지되었다.

② 현장조사의 실시

2011년 3월부터 기본설계(혹은 실시설계 초안)안을 가지고 해당 시설이 설치되는 지역(각 시설별 실시설계 대안도 포함)에 설계사와 함께 방문하여 실시설계에 따른 다양한 문제점 발생가능성을 검토하였다. 특히 일부 설비 예정지 주변이 도심지내에 있으므로 주민편의에 영향 등에 대하여 집중적으로 파악하였다(primary data 수집).

③ 현장방문에 따른 1차 현황분석 및 갈등관리 방안 제시

인터넷에서 공개되고 있는 다양한 위성사진 지도를 활용하여 주요 마을/도심지/ 주요시설 등과의 실제거리와 위치 등을 구체적으로 파악하였다. 또한 갈등발생가능성 등을 파악하고 1차적 갈등관리 방안을 제시하였다.

④ 1차 갈등관리방안에 따른 갈등관리의 실시

1차 갈등관리방안을 중심으로 해당 실시설계 안에 대한 이해당사자 의견을 청취하였다(primary data 수집). 이를 위해 우선 관할권 갈등이 벌어지고 있는 주요 관공서를 방문하였고 이들의 의견을 청취하였다. 또한 해당시설에 대한 입장을 정리하였다. 관련 의견을 정리 후 2차 갈등관리방안을 제시하였다.

⑤ 2차 갈등관리와 3차 갈등관리 방안 제시

여러 기술적·갈등관리 차원의 문제를 통해 1차 실시설계(안)이 마련되었고 해당 안에 따라 갈등발생가능성이 있는 시설과 주요 이해당사자를 선정하였다. 2차 갈등관리는 이후 해당 관할 관공서에 방문하여 해당 공무원으로부터 관련 의견청취를 하면서 시작되었다. 이들의 의견수렴을 통하여 해당지역 주민설명회를 개최하였고 주민의견을 수렴하였다. 재차 주민의견에 대한 의견을 묻기 위하여 관공서를 방문하였고 관계자 의견을 청취하였다. 갈등발생가

능성이 낮다고 판단되는 지역에 대해서는 관리방안에 따른 활동을 계속하였다. 이를 정리하여 3차 갈등관리 방안을 제시하였다.

⑥ 갈등관리 방안 최종안 제안

3차 갈등관리 방안에 따라 수도권고속철도의 해당 시설이 위치하는 구간의 노반 측 감리단 및 건설업체 방문하여 현재 진행과 주변 상황 등에 대한 의견을 청취하였다. 해당 시설이 입지하는 곳에 방문하여 일부 직접이해당사자와의 면담도 실시하였다. 이후 갈등관리 최종안을 제안하였다.

⑦ 과업 종료

해당시설 실시설계가 종료되면서 2012월 중순, 본 갈등관리 과업도 종료되었다.

3) 두 사례비교를 통한 동일점과 차이점

(1) 동일점

두 사례 모두 현장조사와 이해관계자에 대한 의견청취 조사 등을 통한 갈등발생가능성 등을 판단하였고, 이에 따른 직접적인 갈등관리가 이루어졌다. 특히 현장조사 과정에서는 기술적인 이유로 설계내용이 변경되는 경우가 많아 반복적으로 이루어졌고, 이에 따른 갈등관리 방안도 수정·보완되어 진행되었다. 시설 설치에 따라 갈등발생이 심각하게 우려되는 경우에는 사전에 해당지역 관공서 및 주민 등과 접촉하여 주민간담회 등 공개적 정보제공 및 의견수렴과정을 통해 최대한 반영할 수 있도록 노력하였다. 또한 설계준공이 여러 이유로 계속 연기되면서 갈등관리 계획도 이에 따라 연동되어 추가되었다. 이에 따라 갈등관리가 연속성을 갖기는 하지만 과거(1~2년 전)에 이루어진 갈등관리 방안 등의 내용은 최종결과물에서는 그 의미가 퇴색되기도 하였다. 이밖에 두 사례 모두 어디까지 정보를 제공해야 하는지에 대하여 내부적으로 충돌이 있었으며 그 갈등해결을 위한 제안과 결정에 대하여 해당 설비에 대한 설계업체의 이해가 맞물려 있어 실제 수행과정은 쉽지 않았다.

(2) 차이점

호남고속철도 수·변전설비의 경우는 첫 갈등관리였던 만큼 기존의 갈등영향분석과 현장조정의 원칙을 고수하고 추진되었다. 또한 실시설계가 시작되면서 함께 갈등관리가 진행되었다. 그리고 상황전개와 갈등가능성에 따라 설계사 및 시설공단 관계자와 함께 주민 등의 이해당사자나 관공서의 정책결정자를 방문하여 의견을 청취하였다. 이후 그 내용은 즉각적으로 보고되어 설계에 반영될 수 있도록 하였다. 특히 일부 시설에 대해서는 각 안에 대한 비교우위를 평가하기 위하여 갈등영향가능성이 추가되어 '설계VE'(Value Engineering; 가치공학)[10] 과정에서 제시되기도 하였고 그 결과가 반영되어 도출되기도 하였다. 즉 초반에 작성된 예비갈등영향분석 결과를 토대로 갈등관리가 진행되었고, 이를 진행과정에서 설계내용이 수정될 경우 연동하여 수정함으로써 기존 예비분석의 내용을 수정하는 등 갈등관리에 대한 효율적 운용 문제가 제기되기도 하였다.

수도권고속철도 수·변전설비의 경우는 앞서 갈등관리의 효율성 측면을 고려하여 어느 정

10) 최소의 비용으로 최적의 기능을 추구하여 최상의 가치를 얻는 것을 말한다.

도 실시설계가 진행된 다음 추진되었다. 따라서 행정·기술적인 문제가 도출된 상황에서 현장 방문이 이루어졌고 이 가운데 실제 이해관계자(지자체, 공공기관 등)에 대한 의견청취도 진행되었다. 특히 해당 기관에 협의 방문할 경우에는 대부분 함께 참석하여 기술적인 사항 이외에, 해당 시설의 설치 시 지역에 갈등발생가능성을 청취하였다. 이 조사결과를 토대로 분석을 통해 갈등관리보고서를 작성한 후, 다음에 진행될 갈등관리에 대한 방안을 제시하였다. 이러한 과정이 계속하여 반복되었고, 수정 보완된 갈등관리 결과 보고서를 토대로 최종적 예비갈등영향분석과 그 평가가 수행되었다. 그리고 그 결과가 이후 공사시행사가 참조하도록 하였다.

4. 갈등관리의 성과와 한계

1) 갈등관리의 성과

앞서 수·변전설비에 대한 갈등관리 수행을 통해 다음과 같은 성과를 얻을 수 있었다.

(1) 철도건설관련 수·변전설비에 대한 갈등관리의 실질적 수행 및 관리방식의 틀 정착

앞서 수·변전설비에 대한 2번의 갈등관리를 수행하면서 관리의 방식의 틀과 절차를 다음과 같이 정착할 수 있었다.

① 기초자료의 수집 및 분석

시설설치 예정 지역에서 일어난 상황과 주요 현황을 확인하기 위하여 통계자료 등을 신문, 논문, 보고서 등을 통하여 수집 및 조사한다. 또한 이와 비슷한 갈등사례에 대해서도 수집 및 분석한다.

② 예상지역의 현장방문 조사 및 분석

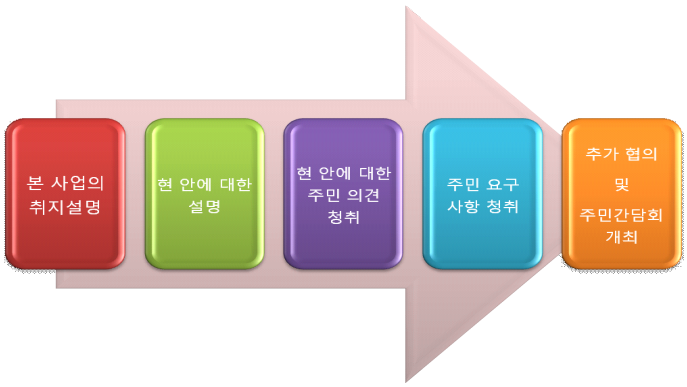
기본설계안 지역을 직접 방문하고, 차후 예정지역이 변경될 경우 해당 지역에 대하여 재차 현장방문을 실시한다. 경우에 따라서는 방문조사를 지속적으로 실시하여 노반사업과 주변 상황변화를 수시로 체크한다. 이를 통해 가장 최근의 데이터를 통해 예측성이 높은 분석 및 갈등관리가 이루어 질 수 있도록 노력한다.

③ 시설설치와 관련한 관계 기관 협의 참여와 조정 및 갈등관리

시설공단 등의 요청이 있을 경우, 기본설계안 및 실시설계안을 둘러싼 지자체, 유관기관 등의 관계기관 협의에 참여하고, 다양한 이해당사자의 의견을 청취 및 조정한다. 또한 이전에 해당지역에서 발생하고 있는 갈등이나 민원을 파악하고, 시설설치에 영향을 줄 수 있는지에 대한 여부를 파악한다. 추가적으로 필요하다고 판단 될 경우, 직간접이해관계자에 대한 의견청취를 실시한다.

④ 인터뷰 조사 및 갈등분석의 실시

이해관계자에 대한 인터뷰의 방법 및 순서는 다음과 같다.

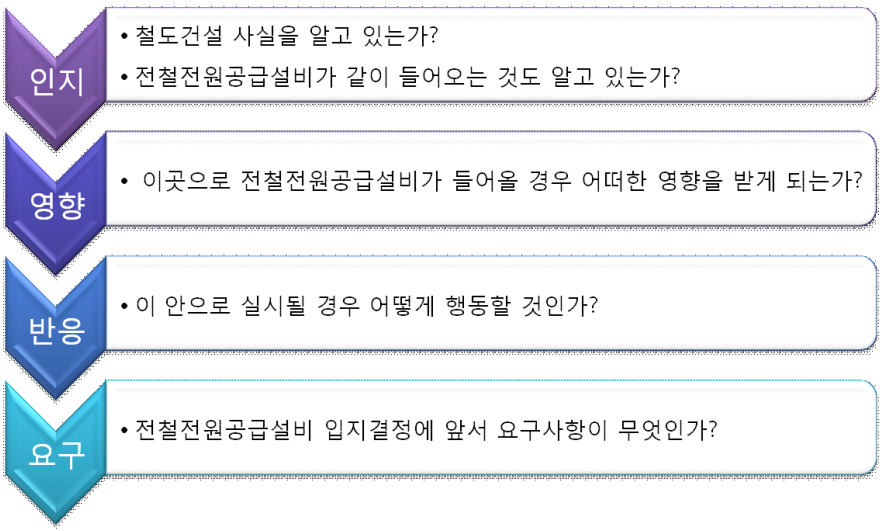


<그림-3> 이해관계자 인터뷰 방법 및 순서

출처: 사회갈등연구소(b)

주요 인터뷰 내용은 다음과 같다. 첫째 각 수·변전설비의 입지에 따른 갈등 발생의 잠재성 등으로, 각 인터뷰 응답자 특성에 맞는 구조화된 조사지를 작성하여 실시한다. 둘째 이해당사자인 대표성 있는 지역리더, 지역주민, 공사담당자, 공무원, 업체관계자 등에 대한 직접 인터뷰, 전화 인터뷰, 혹은 간담회를 실시하여 지역 현안과 수·변전설비 안에 대한 반응과 인식, 갈등 가능성에 대하여 심층적으로 조사하여 구체적인 갈등 요인을 파악한다. 셋째 이해당사자에 대한 1차 심층인터뷰는 현장조사 시작 후 해당 공구설계사와 협의 하에 공구 진행 상황에 따라 추진하되, 공구설계담당사의 요청에 따라 수시로 진행한다. 넷째 결과에 따라 주민요청 등이 있을 경우 재차 심층인터뷰 실시계획을 작성하여 추진한다.

이해관계자에 대한 주요 인터뷰 내용을 정리하면 인지, 영향, 반응, 요구로 이루어지면 자세한 내용은 다음과 같다.



<그림-4> 철도건설사업 수·변전설비 관련 이해당사자에 대한 주요 인터뷰 내용

출처: 사회갈등연구소(b) 수정

기타 추가적인 조사 내용은 다음과 같다. 첫째 수·변전설비 입지에 따른 민원제기 가능성을 파악한다. 둘째 주요 마을과 입지예정지역이 가지는 역사·문화적 가치를 파악한다. 셋째 주변현황(마을, 학교 등)을 심층 조사한다. 넷째 지역주민의 성향을 파악한다. 다섯째, 관련

시설에 대한 이미지 혹은 수긍도를 파악한다. 여섯째, 기존에 공공갈등 발생 여부 등을 파악한다.

⑤ 갈등분석과 갈등발생가능성의 예상

자료 분석은 문헌조사를 바탕으로 제작된 인터뷰 조사의 결과를 토대로 한다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 주요 갈등원인, 기존 갈등발생 여부 및 진행상황, 이해관계자간의 쟁점, 입장 및 실익 등에 대하여 분석한다. 둘째 각 설비입지에 따른 갈등가능성, 구조, 유형, 특성 등을 분석한다. 셋째 타 갈등해결 사례와의 비교를 통한 수·변전설비 갈등의 특징 및 조정방안을 모색한다.

⑥ 갈등발생 가능성 및 갈등관리계획(우선순위 등)의 작성

각 시설 및 예상쟁점별로 갈등발생가능성 매트릭스(갈등발생가능성, 사회적파급성, 갈등강도)를 작성한다. 또한 갈등관리 우선순위를 결정한다. 그 결과에 따라 각 순위에 맞는 갈등관리 계획을 작성한다.

⑦ 갈등의 예방 혹은 해결 안 마련과 갈등관리의 실시

장래 갈등관리의 구체적 방안을 제시한다. 이를 위해 각 쟁점(시설)별로 갈등관리 및 조정방안을 구체적으로 기술 및 정리하고 실시계획을 작성한다. 또한 각 쟁점(시설)별로 갈등관리를 수행한다. 만약 지역에서의 요청이 있을 경우, 담당업체와 협의 후 선정하고 그 선정된 사안에 대하여는 실제 갈등해결 방식을 활용하고 그 내용을 정리한다. 추가적으로 계속되는 현장방문을 통하여 갈등관리를 수행해 나간다.

(2) 갈등발생의 사전적 예방 및 해결

① 호남고속철도 수·변전설비의 갈등예방 사례

조사결과. 충북에 위치하는 한전OO변전소에서 인출하는 수전선로 경과지와 관련하여 주변에는 OO마을과 OOOO공장 등이 위치하고 있다. 특히 OOOO공장은 한전OO변전소가 위치하고 있으나 과거 OO 마을주민들과 협의 없이 설치하였고 관련 송전탑이 근접하는 등 지역주민들은 다양한 불만을 갖고 있었다. 이런 상황에서 수전선로 경과지를 마을 앞으로 결정하여 추진할 경우 공사 시 갈등이 발생할 가능성이 매우 높다고 판단할 수 있었다. 따라서 시설공단과 협의하여 사전에 주민간담회를 실시하여 다양한 경과지 실시설계 안에 대한 주민의견을 청취하여 선정할 것을 결정하였다. 또한 이후 경과지와 철도변전소 설치와 관련해서도 주민의견을 듣기 위하여 각각 주민간담회를 실시하였다.

실시 이후 한전OO변전소 주변 수전선로 인출 근접 OO마을과 OOOO공장이 반발하는 가운데 각각 5~10여차례에 걸친 계속되는 의견수렴과 설득에 들어갔다. 최종적으로 OO마을이 제안한 안(일부 민가 보상수용)을 수용하였고, OOOO공장의 경우에는 추가적으로 조정을 통한 합의형성과정을 진행하였다. OOOO공장 본사 측과 시설공단 측과의 조정은 사회갈등연구소가 맡았으며 의견조율이 시도되었고 그 결과 OOOO공장 본사 측은 보상협상을 제안하였고 이를 시설공단이 받아들이면서 일단락되었다.

현재 호남고속철도 해당 수변전선로 사업은 사전에 갈등관리 활동에 힘입어 공공갈등 발생 없이 진행 중이다.

② 수도권고속철도 수·변전설비의 갈등예방 사례

조사결과 OO역 주변에 위치한 한전OO변전소로부터 인출하는 것으로 기본설계가 되어 있는 수전선로 경과지는 대형재래시장이 위치하고 있어 지역 내 가장 교통이 혼잡하고 사고가 빈번한 곳이었다. 기본설계안은 기술·경제적으로는 설치가 타당하나 설치과정에서 해당 재래시장 번영회 등으로부터 상인반발이 예상되었다. 특히 이들 지역은 LH 공사에서 추진하는 개발사업을 둘러싸고 여러 다양한 보상갈등이 벌어지고 있는 상황이었다. 따라서 시설공단의 수전선로 공사는 보상에 대하여 서로 협력적인 이들 상인단체로부터 상업피해 보상을 요구할 가능성이 있고, 이는 국가사업을 추진함에 상당한 비용부담이 될 가능성이 있었다. 이러한 가능성에 대한 확인을 위하여 해당 관공서와 지역 경찰서 등에 대한 의견을 청취하였다. 그 결과, 만약 해당 수전선로 공사를 강행할 경우, 교통 혼잡은 물론 지역상인들의 반발로 인하여 공사를 적기에 완공하기도 어려우며, 결국 전체 고속철도 준공시기에도 영향을 줄 것으로 판단하였다. 따라서 새로운 수전선로 경과지를 마련하였다. 그러나 새로운 경과지도 기술·경제적으로 일부 아파트 단지와 학교 사이를 관통하는 안이 가장 적합하다는 결론이 내려졌다. 따라서 재차 현장조사와 분석을 통해 만약 해당 안을 강행할 경우 주변지역 주민으로부터 반발을 야기할 가능성이 높았다. 특히 해당지역은 새로이 도시개발이 이루어진 곳으로 비교적 젊은 층이 많이 살고 있으며, 다양한 상가와 중학교와 초등학교가 근접하고 있었다. 이와 함께 주변 마을에서 고속철도 환기구 설치와 관련하여 주민반발이 발생하기도 한 상황이므로 정확한 정보전달과 의견청취가 필요하다고 판단하였다. 이후 해당 동사무소에서 관련 주민간담회가 개최되었고 지역주민들은 정보습득 후 자신들의 요구안을 제시하게 된다. 시설공단 측은 이를 수용하면서 최종설계안을 마련하였다. 앞으로 관련 공사가 예정되어 있다.

2) 현행 갈등관리의 한계

(1) 수동적인 갈등관리

일반적으로 공사 및 공단은 정부가 지닌 공직사회의 획일성과 경직성을 벗어나 대민업무 등에 대한 효율성 등을 감안하여 공적 사업 수행을 위해 설립된 공공 기업체 혹은 특수법인의 하나이다. 현재 중앙정부 및 지방정부는 직접 사업이 어려우므로 관련 업무를 이러한 공적 기업 및 법인에 이양하는데 시설공단은 국토해양부 산하 특수법인으로서 철도를 운영하기 위한 기초적 설비 및 시설의 설치, 유지 및 관리를 맡고 있다. 즉 철도시설관련 국토해양부의 업무를 시행하는 법인이다. 업무의 관할권은 국토해양부에 있으며 법과 제도에 입각하여 업무를 수행한다. 현재 수·변전설비에 대한 갈등관리는 실시설계과정에서 이루어지고 있으며 그 결정과정은 전적으로 시설공단 내 설계부서의 책임으로 되어 있다. 이들은 여러 제안에 대하여 검토·결정할 때 법과 제도, 그리고 상위기관의 눈치를 볼 수밖에 없다. 따라서 사업과정에서 갈등이 발생하거나 이를 예방하기 위한 활동(관리방안)을 제안하더라도 최종의사결정권한을 갖지 못하므로 수동적인 갈등관리 만을 요구할 수밖에 없는 한계가 있다.

(2) 갈등관리 제도의 미흡

현행 갈등관리 관련 법제도는 대통령령에서 머물러 있어 해당사업 갈등에 대하여 공사나 공단 스스로가 해결해야 하는 상황이다. 실제 갈등은 현장에서 발생하고 있고 그 권한이 없

는 공사나 공단이 해결하는 가운데 갈등이 더욱 심화될 수 있다. 또한 각 중앙정부 부처 사업에서 발생하는 공공갈등에 대하여 총괄적인 컨트롤 타워로서의 역할을 총리실 등이 하도록 강제하지 못하고 있다. 따라서 각 부처에서의 갈등관리도 실제 해결권한이 없는 자(하위조직)들로 갈등해결을 요구하기도 하여 갈등해결의 시점을 놓치는 경우가 많다(밀양 송전선로 갈등의 경우). 따라서 다양한 갈등예방활동은 실제 국토해양부의 권한아래에서 추진되어야 하나 시설공단 내 자체적으로 수행하는 것이 일반적이다. 이러한 점은 수·변전설비의 갈등관리에서도 마찬가지이다. 수·변전설비에 대한 갈등관리는 설계단계에서 수행되고 있지만 그 결과가 기술적으로 나타나지 않으며 개별적 민원의 경우는 막을 수 없는 한계가 있다. 또한 이해당사자에 대한 정보제공도 이에 따른 갈등발생우려와 상위기관으로부터 책임소재 추궁을 우려하고 해당 설계사의 책임으로 떠넘기고 있는 실정이다. 이는 그대로 갈등관리에 영향을 줄 수밖에 없으며 갈등관리가 수동적으로 이루어지게 하는 원인이 된다. 이밖에 수·변전설비 설계단계에서 수행하고 있는 각 시설별 갈등관리 결과는 시설공단 내 갈등조정위와의 연계되지 못하고 있는 점도 관련 제도의 미흡한 점이라 할 수 있다.

(3) 갈등관리 수행의 지위

관련 법안 제정이 17대와 18대 국회에서 2번에 걸쳐 추진되기도 하였으나 결국 폐기되었다. 이처럼 일정 규모 이상의 사업에 대해 갈등관리를 강제할 수 있는 제도적 틀이 만들어지지 못하면서 갈등관리는 시설공단 등의 최종의사결정자 자의적 판단에 따라 계속 수행되었다. 또한 갈등관리의 목표는 갈등발생가능성을 상당부분 줄이는 것에 있음에도 관리 후 실제 갈등이 발생하지 않았을 경우 실무부서는 갈등관리의 필요성에 대해 의문을 갖게 된다. 그러므로 실무부서는 갈등관리에 대하여 상위조직에 '실제 업무에 도움이 되지 못한다'고 주장하거나, '갈등해소 및 예방에 노력하고 있다'는 의미를 전달하기 위한 도구로 활용하기도 한다.

현재 수·변전설비 관련 갈등관리는 국토해양부나 시설공단 내 의사결정자에게 합리적 의사결정에 도움을 주는 구조상에서 이루어지고 있지 못하고 설계부서 내 설계협력업체 내 하도급 용역으로 발주되고 있다. 그러다보니 갈등관리는 기본적으로 주민 등 이해당사자에게 정보를 전달하고 의견을 청취하여 얻은 지식을 기반으로 한 갈등영향분석을 통해 진행되나 설계부서 및 설계사는 갈등발생에 따른 설계기간의 연장 가능성 등을 우려하여 정보전달을 최소한으로 하는 경우가 대부분이다. 이러한 상황은 갈등관리의 위치를 더욱 위태롭게 하고 갈등발생가능성을 높이는 원인으로 판단된다.

(4) 한계가 명확한 사업

철도의 전기를 공급하기 위한 부차적 시설인 수·변전설비 사업은 노반사업과 그에 따른 보상이 어느 정도 진행된 다음에 진행될 수 있는 한계가 있다. 즉 철도노반이 바뀌면 이에 따라 수·변전설비도 바뀔 수밖에 없다. 그러다보니 기술적인 이유에서도 위치변경 가능성은 거의 희박하며 주민에 대한 갈등대응도 설치를 전제로 할 수밖에 없다. 이런 이유로 관련 전기시설은 기술적 진보에 따라 옥내형으로 대부분 이루어지거나 수전선로도 가능하면 지중화 하고 있다. 그렇지만 위치변경이 쉽지 않은 이유로 반대하는 집단과의 토지이외 피해 보상협상은 거의 불가능한 것이 현실이다. 한전의 경우, 내부 규정에 의거 피해지역에 대한 지원제도를 마련하고 있지만 시설공단은 그렇지 못하다. 이는 공단 자체가 수익사업을 할 수 없는 구조이며 주민 반발에 따른 대응비용에 대한 사용권한을 갖지 못하기 때문이다. 물론 법·제도적으로도 그러한 것을 지원하는 내용도 존재하지 않는다. 이러한 상황은 갈등관리

를 보다 수동적으로 이루어질 수밖에 없게 만드는 원인을 제공하고 있다.

(5) 연결성 없는 사업과정과 갈등관리

일반적으로 기존 공공사업에서의 갈등관리는 공사업체가 맡고 있는 것이 현실이다. 사전에 환경영향평가 등이 이루어지는 공공사업에 대해서는 주민공청회가 의무화 되어 있지만 그렇지 못한 공공사업에 대해서는 법적으로 정보를 사전에 제공할 의무가 없어 최종 단계에서 이를 알리고 강행하기 때문이다. 따라서 공사과정에서 정보가 제공되고 이를 계기로 각종 민원 및 갈등이 발생하는 것이 일반적이다. 또한 설계과정에서 갈등관리가 진행되어 그 예방 방안이 도출되었다고 하더라도, 다음단계에서 이 내용 수용을 강제하지 못하거나 연결성이 없어 그 제안을 공단 내 시공책임 부서나 외부 시공사가 이를 수용하고 추진하기에는 어려움이 있다.

5. 결론

현행 공공사업에 대한 갈등관리는 법제도적으로 아직 완성되지 못한 상황에서 추진되면서 수행이 자의적이고 사안 중심적으로 진행되고 있다. 민주주의 사회로 진입할수록 정보를 둘러싼 갈등이 심화되고 있다. 특히 이 갈등은 행정절차, 정보의 공개, 정보의 진위 및 해석 등 사실관계를 둘러싼 갈등이 주요 원인이 되고 있다. 이러한 가운데 갈등관리는 절차적으로 사업추진에 따른 갈등발생가능성을 사전에 예상하고 이에 따른 대응책을 마련하여 지속적으로 관리해 나간다는 점에서 의미가 있다. 그러나 어디까지나 '관리'라는 측면이므로 관이 주도된 제한된 정보를 제공하거나 오히려 정보를 제약한 상황에서 갈등을 회피하는 전략을 쓰기도 한다.

기본적으로 공공사업에 영향을 받는 직·간접 이해당사자에 대한 정보의 완전공개가 이루어져야 하지만 제도적인 한계로 말미암아 갈등관리는 틀로서는 받아들이고 있지만 실제적 갈등예방과 해결차원에서는 아직 미흡하다고 생각된다. 따라서 조속히 관련법 제정을 통해 일정규모 사업에 대한 갈등관리가 강제화 될 필요가 있다. 또한 중앙정부 내 공공갈등에 대한 컨트롤 타워를 설치하여 종합적 관리가 이루어지고 권한을 가지고 예방 및 해결에 노력할 필요가 있다.

본 연구는 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 현재 진행되고 있는 갈등관리에 대하여 그 성과와 한계를 최초로 제시한 논문으로 그 의미가 있다. 둘째 본 연구는 논자가 해당 연구를 수행하면서 얻은 지식과 보고서 자료, 그리고 관련 기관의 의견을 청취 등을 통한 종합적 평가 결과로서도 그 의미가 있다. 그러나 본 연구는 철도건설사업 수·변전설비 갈등관리 사례를 중심으로 분석된 결과로서 국내 공공사업 전체에 대한 갈등관리를 평가하기에는 미흡한 점이 있다. 따라서 앞으로 타 사례 공공사업에 대한 갈등관리를 조사·분석·평가가 필요하며, 이들 사업에 대한 갈등관리 방식에 대해서도 구체적으로 제시할 필요가 있다. 또한 이를 종합적으로 정리하여 현장 실무에서 활용할 수 있는 매뉴얼 개발도 요구된다.

참고문헌

건설교통부, 갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정(건설교통부훈령제669호), 2007.6.28.

권택기의원 대표발의, 2010.7.1, 공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안(의안번호 8780), 국회.

김동영 외 2인, 한국 사회갈등의 영향평가 모형개발, 사회통합위원회, 2010.

법제처, 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제23966호), 2012.07.20.

사회갈등연구소, 호남고속철도 송변전설비 갈등예방 및 갈등조정 방안, 2011, 한국철도시설공단.

사회갈등연구소, 수도권고속철도 수·변전설비 갈등예방 및 갈등조정 방안, 2012, 한국철도시설공단.

임두성의원 대표발의, 2009.6.18., 사회통합을 위한 정책갈등관리법안(의안번호 5178), 국회.

조성배(a). 2009. *公共事業におけるコンフリクト·アセスメントに關する實証研究－韓國のハンタン江ダム建設を事例として－*(공공사업의 갈등영향분석에 관한 실증연구-한국의 한탄강 댐 건설을 사례로), 북해도대학박사학위논문.

조성배(b). 2012. "서울시 도시재정비사업에 대한 갈등분석 연구-종로구 창신·숭인재정비촉진지구를 사례로", 공공사회연구제2권1호, 한국공공사회학회, pp.131-164.

조성배(c). 2012. "강원도 골프장 갈등에 관한 갈등영향분석 연구-강릉시 구정 골프장을 중심으로", 강원논총5호 VOl.5, 강원발전연구원, pp.27-56.

조성배(d). 2012. "송전선로 건설 갈등의 장기화 원인과 해결 방안에 관한 연구-신고리-북경남 송전선로 밀양시 구간을 중심으로", 공공사회연구제2권2호, 한국공공사회학회, pp.128-168.

한국철도시설공단, 철도건설사업의 갈등 예방과 해결에 관한 지침(6208), 2009.7.13.

한국도로공사·사회갈등연구소. 2011. 함양-울산 실시설계 갈등영향분석

Moore, C. 2003. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (3rd edition), Jossey Bass Publishers.

Susskind, L. S. McKearnan and J. Thomas-Larmer. ed., 1999. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications.

기타 내부자료

지방분권을 통한 사회통합과 복지국가 전략

양 근 서*

<목 차>

1. 지방자치 20년의 현실
2. 지방분권의 필요성과 과제
3. 분권형 복지국가의 비전

1. 지방자치 20년의 현실 : '2할 자치'

○ 우리나라는 20여년의 지방자치 역사를 가지고 있음에도 실질적인 권한이양(지방분권)이 되지 않음으로 인해 형식적이고 허울뿐인 지방자치에 불과한 실정임

- 1991년 지방자치 부활과 지방의원선거, 1995년 지방자치단체장선거
- 2008년 지방분권촉진특별법이 제정됐지만 권한이양과 재정분권에 관한 선언적 의미에 불과(2013.5.31종료/5년연장 개정안 발의상태)

< 지방이양대상사무 연도별 결정 현황 >

('12. 6.30 기준/지방분권촉진위)

구분	총계	지방이양추진위원회										지방분권촉진위원회				
		소계	'00	'01	'02	참여정부('03~'07년)					현정부('08년 ~ 현재)					
						'03	'04	'05	'06	'07	'08	소계	'09	'10	'11	'12
이양확정	3,073	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,505	697	481	277	50
이양완료	1,816	1,511	185	175	250	466	53	191	68	78	45	305	221	76	8	-
추진중	1,257	57	-	1	1	12	-	12	12	10	9	1,200	476	405	269	50

○ 중앙부처에서는 그동안 지방소비세 신설, 분권교부세 도입, 지방교부세율 인상 등을 통해 충분히 반영되었다고 주장(지방분권촉진위)

*경기도의회 의원(도시환경위원회)

- 지방세법이 지난 2010년 대대적으로 개정돼「지방세기본법」,「지방세법」,「지방세특례제한법」등 3개의 법으로 분법(分法)이 이루어지면서 기존 16개의 세목이 11개로 간소화되고, 지방재정의 확충을 위하여 「지방소비세」 및 「지방소득세」가 신규로 도입되는 등 지방세제 부분에 있어 많은 변화가 이루어진 것은 사실임
- 지방이양추진위원회가 9년 존속하면서 1,568건을 이양한 것에 비교하면 지방분권촉진위원회가 4년간 비슷한 건수 이양 확정
- 참여정부 5년간 902건의 이양결정에 비해서도 60% 증가된 수준

○ 그러나 국가와 지방간 사무체계는 여전히 수직적이고 그 비중 또한 선진국에 비해 여전히 중앙에 치중돼 있을 뿐만 아니라 지방자치 실현을 위한 핵심적인 권한 이양은 이뤄지지 않고 있고, 지방재정의 자주권을 가늠할 수 있는 국세와 지방세의 비중도 8:2로 '2할 자치'에 머물러 있는 실정임

- 법령상 총 단위사무수는 42,316개인데, 원처리권자 기준으로 할 때는 **국가사무와 지방사무가 8:2이고**, 현 처리권자를 기준으로 할 때는 국가사무가 72%(30,325개), 지방사무가 28%(11,991)인 것으로 조사(2009년 행정안전부에서 사무총조사)

  * 지방정부의 사무비중 : 일본 60%, 미국 50%, 프랑스 40%

- 지방자치단체의 기구설치권, 공무원 정원 관리권도 여전히 중앙정부에 예속돼 있어 지방정부가 해당 지역 특성에 맞는 지방공무원 계급구조와 보수체계 등을 수립하는 것이 불가능

○ 지방분권은 지방자치제도 부활이후 지난 20년 동안 온전한 지방자치실현과 국가경쟁력 강화 방안으로 일관된 정책의제였음에도 불구하고 실질적인 진전은 전혀 이뤄지고 않고 있음.

- '복지'가 시대의식으로 등장하면서 여야 정치권 모두 국가의 모델로 복지국가의 비전을 제시하면서 각종 정책을 쏟아내고 있지만 정작 지방분권은 주요 의제와 담론에서 변방으로 제외되고 있음

*대선후보중 민주당만 지방분권공약 발표

. 문재인 : 국가분권위원회 설립,지방소비세 확대(부가세5%->20%)등
. 손학규 : 지방정부 조세권 강화, 중앙권한 지방일괄이양법 제정
. 김두관 : 지방분권형 개헌과 지방세 확대

- 특히, 사회복지에 대한 수요가 급증하면서 중앙정부가 시급하고도 실질적인 각종 권한과 자원의 이양은 하지 않은 채 사회복지행정을 지방정부에 이관함으로써 지방의 재정여건이 갈수록 악화되고 있음

○ 따라서 2012년 대선을 앞둔 2개월 앞둔 시점에서 향후 우리나라의 핵심의제가 경제민주화 및 복지국가 등과 더불어 지방분권임을 환기시키고, 사회복지행정을 제외한 지방분권의 과제를 명확히 해야 할 필요성이 증대되고 있음

2. 지방분권의 필요성과 과제

1) 필요성

○ 지방분권은 중앙과 지방의 지역간 격차를 해소함으로써 공간적으로 양극화된 사회구조의 소통은 물론 사회통합을 이루는 데 필수불가결한 과제일뿐만 아니라 '분권형 복지국가'의 요체이기도 함

○ 우리나라는 그동안 중압집권형, 수도권 일극중심의 불균형발전전략을 통해 압축적 경제성장을 주도해 왔음

- 참여정부에서 국가균형발전을 핵심 국정과제로 선정하여 행복도시건설, 공공기관 이전을 통한 혁신도시 건설 등을 추진하여 왔지만 이를 뒷받침할 실질적인 지방분권은 이뤄지고 않고 있음

○ 그러나 이같은 개발년대식 불균형성장주의 전략으로는 더 이상 국제경쟁력을 확보하기 힘들고 성장에 한계에 도달했음

- 세계는 양적성장에서 질적성장으로 전환하고 있고, 경제체제도 고부가가치의 창조적 혁신경제로 전환하고 있기 때문임

○ 이러한 환경에서는 중앙집중식 요소투입형 경제가 아니라 지방분권을 통해 자율적인 행위주체들로부터 발휘되는 자유로운 개성과 창의성으로부터 혁신이 일어나는 혁신형 경제를 통해서만 국가경쟁력이 확보되고 제고될 수 있음

○ 따라서 더 이상 미루지 말고 중앙정부에서 지방으로의 획기적인 권한이양과 수도권으로부터 지방으로의 자원분산을 포함하는 것을 비롯해 헌법적 차원의 강

력하고 혁신적인 지방분권이 추진돼야 할 시점임

2) 과제

□ **'분권헌법'을 통한 지방분권형국가로의 전환**

○ 연방국가인 독일, 스위스를 비롯해 선진국가 대부분이 헌법에 지방자치와 지방분권의 이념을 헌법조항에 명기하여 지방자치와 분권을 헌법적으로 보장하고 있음

○ 반면, 우리나라는 헌법상 지방자치와 분권에 대한 조항이 미흡할뿐 아니라 지자체의 종류를 법률로 정하도록 함으로써 경우에
따라서는 245개 지자체(17개 광역시도,228개 시군구)가 언제든지 사라질 수도 있는 우스꽝스런 현실임(경기개발연구원)

□ **지방일괄이양법 제정 추진**

○ 지방이양 확정사무가 입법예고, 법령개정 등 후속조치로 실행되기까지는 2~3년의 장시간이 소요됨

○ 따라서 행정권한의 배분이 확정된 사무를 일괄 법제화할 수 있도록 가칭 '지방일괄이양법'의 제정을 추진해야 함

* 외국 사례 : 프랑스-지방이양일괄법, 일본-지방분권일괄법

□ **자치입법권 강화**

○ 우리나라는 자치입법권의 상징인 지방자치조례가 헌법(제117조)와 지방자치법(제22조)에 의해 '법령의 범위 안에서만'제정이 가능한 반면, 일본은 '법령에 위반되지 않는 한도 내에서' 제정이 가능

○ 지방의회의 특성상 국회에 비해 생활정치 비중이 높고 현장 중심의 민생 및 생활밀착형 입법수요가 많다는 점에서 자치 조례 등을 '법령의 범위 안에서만 제정'이 가능하도록 규정하는 것은 자치입법권을 과도하게 제약하는 것임

○ 우리나라도 '법령에 위반되지 않는 한도 내에서'로 관련 법률을 개정하여 자치입법권이 확대될 수 있도록 함으로써 각 지역의 특성을 반영하고 지역 주민의 입법 수요에 빠르고 능동적으로 대응할 수 있도록 해야 함

□ **지방정부의 자주재정권 보장**

○ 국세와 지방세 배분구조는 여전히 8:2이고, 지방정부의 재정자립도는 갈수록 악화돼 평균 52%인 반면 지방정부의 사회복지 부담이 가중돼 2011년 현재 지방예산중 사회복지예산 차지하는 비중 20%를 넘어서고 있음

- 지방이양사업의 경우 정부의 재원보전율은 낮은 반면 지방의 총예산 증가율은

연평균 6.7%에 비해 사회복지수요증가는 19.3%로 이를 훨씬 상회하고 있음
<지방분권촉진위원회>

◈ **국세와 지방세 비율**
('07년) 79.5:20.5 → ('09년) 78.5:21.5 → ('11년) 79:21
◈ **재정자립도** : ('09년) 53.6% → ('10년) 52.2% → ('11년) 51.9%
◈ **자치단체 복지예산 비중** : ('06년) 13.6% → ('11년) 20.2%
- 총예산 연평균 증가율 6.7%, 사회복지비 연평균 증가율 19.3%
◈ **자체수입 vs 인건비 비교**('11년 기준)
- 자체수입(지방세 + 세외수입)으로 인건비 미해결 단체 : 38개 단체
- 지방세수입으로 인건비 미해결 단체 : 124개 단체

○ 또한 전국 244개 지자체중 216개(89%)의 재정자립도가 50%미만인 것으로 나타나고 있는데, 85개 군의 경우는 전체가 50%미만의 재정자립도를 보이고 있다. 그 중 71개가 30% 미만이며 10% 미만인 곳도 9개군으로 나타나는 등 지자체별 재정자립도 편차가 심화되고 있음(백재현 국회의원)

○ 우리나라 지방정부는 의존재원(지방교부세+국고보조금) 비중이 지속적으로 증가해 2011년 기준으로 41.1%에 달할 정도로 지나치게 높아 국세와 지방세간 세목조정, 지방세제개편, 지방세 신세원 발굴 등으로 지방의 자주재원 기반 확보를 위한 대책이 필요함

*백재현의원 내국세의 내국세의 19.24%인 지방교부세율을 21.00%까지 확대하는 지방교부세법 개정안을 대표발의하였음

< 재정자립도 분포현황 >

(2012 당초예산기준, 단위 : 단체수, %)행정안전부

구 분	합 계	구성비	시·도	시	군	자치구
합 계	**244**	**100**	**16**	**74**	**85**	**69**
10%미만	12	4.9	-	1	11	-
10-30%미만	145	59.4	7	36	69	33
30-50%미만	59	24.2	3	24	5	27
50-70%미만	23	9.4	4	13	-	6
70-90%미만	5	2.0	2	-	-	3

< 자치단체별 재정자립도 현황 >

(2012 당초예산기준, 단위 : %)행정안전부

구 분	전국	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	52.3	88.7	55	35.2	28.2	37.1	16.4	36
최 고	-	88.7	70.4	61.7	28.2	63	46.3	81.5
	-	서울 본청	인천 본청	경기 본청	제주 본청	경기 성남	울산 울주	서울 서초
최 저	-	-	41.1	14.6	-	8.3	7.8	13.6
	-	-	광주 본청	전남 본청	-	전북 남원	전북 고창	부산 영도

○ 사회복지행정은 국가 책임 사무로 규정하여 지방분권의 대상에서 제외함으로써 가중되는 지방재정의 부담을 완화시켜주는 것은 물론 지방재정의 건전성을 도모해야 함

- 미국의 경우 주정부에 대한 연방정부의 사회복지 불개입 정책에 따라 사회복지제도 발달이 뒤처지고, 보수적인 공화당정부 주도로 지방분권을 추진하면서 사회복지규모의 축소를 추진했으며, 보수주의자들의 복지국가축소 전략 중 하나가 지방분권이며, 사회복지에 필요한 재정분배에 관한한 지역주의를 선호함(박병현 부산대교수/지방분권시대 사회복지행정의 방향)

□ 지방분권 및 균형발전기구 정비

○ 지방발전위원회(前국가균형발전위원회)의 강화

- 국가균형발전특별법에 의해 설치된 지방발전위원회는 대통령 직속의 자문기구로 심의기능만 수행하도록 되어 있고 예산의 배분·집행은 부처별로 되어 있어 실질적인 정책집행 권한이 미약하고 행정권한이 없음
- 반면 프랑스의 DATAR경우 범부처 차원의 국토 및 국가균형발전계획을 조정하는 기구로 수상 직속의 특수행정기관임
- 지방발전위원회를 현재의 지방분권촉진위원회와 통합하여 중앙인사위, 공정거래위, 금융감독위와 같이 의결권과 집행권을 가진 합의제 행정기관화하여 지방분권 및 균형발전정책의 추진력을 강화할 필요가 있음

*지방분권촉진위원회를 연장하는 것보다 문재인후보의 공약인 '국가분권위원회' 등 같은 성격의 기구를 통합하여 보다 강력한 법적 추진력이 뒷받침되는 행정기관으로 격상할 필요가 있음

○ 국회에 지방분권특별위원회 설치운영

- 지방분권을 정치 아젠다 및 이슈화하고 이에 필요한 입법과제 선정 및 추진을 위해 필요함

□ 지역정당의 도입

○ 현행 정당법상 중앙당이 서울에 있어야 하고, 전국 시·도당이 5개 이상 분산

되어 있어야 정당 설립이 가능하도록 돼 있는 조항을 개정해 지역정당이 합법적으로 설립될 수 있도록 해야 함

- 중앙정치의 지방정치 독점 폐해를 막기 위해서는 기초의원선거의 정당공천제를 폐지하는 것 보다는 다양한 정치세력이 그 지역의 실정에 맞는 정책을 발굴하고 지역정치를 할 수 있도록 지역정당을 설립하도록 하는 것이 더욱 중요함
- 일본에서는 2011년 4월 통일지방선거에서 가나가와네트워크 등 지역정당이 돌풀을 일으켰고, 독일에서도 정당 외에 지역정치단체 등이 지방선거에 후보를 공천할 수 있도록 허용하고 있음

3. 분권형 복지국가의 비전

□ 독점과 배제에서 통합과 공존으로

○ 지금까지 우리사회는 정치,경제,사회 모든 분야에서 사회적 약자를 배제하고 희생시키는 승자독식의 독점사회였음

- 특히, 수도권중심의 중앙집중적 불균형성장과 과도한 중앙집권형 권력구조로 인해 인해 지방은 차별받아왔으며
- 또한, 현재의 경제성장과 부를 일군 주역인 노동자에 대한 사회제도적 처우와 인식이 매우 낮아 노동과 노인(젊었을 때 산업역군이었음)이 동시에 배제되고 있는 현실임

○ 이러한 지역, 계층간 양극화가 심화되고 특정 지역과 계층이 사회구성체에서 온당한 대접을 받지 못하고 배제되는 사회구조에서는 사회통합도 불가능할 뿐 아니라 국가발전도 더 이상 불가능할 것임

○ 사회통합은 사회 여러 부문간의 교류관계와 연대감을 형성하는 것으로 통시간적으로는 과거 노인세대와 현재 세대, 그리고 미래 자녀 세대간의 간극을 좁히는 것이고, 통공간적으로는 계급,계층,지역간의 사회적 배제를 막고 양극화를 해소하는 것이며, 나아가서는 인간과 자연간의 조화와 공생을 도모하는 것이어야 함

□ 지방분권은 사회통합과 복지국가의 첩경

○ 여야가 경쟁적으로 부르짖는 복지국가는 노동과 노인의 포용을 수반한 사회경제적 양극화와 지역간 격차 해소를 전제해야 진정한 복지사회를 실현할 수 있으며, 이를 위해서는 지방분권과 균형발전을 따로 분리할 수 없는 동일한 정책 아젠다로서 '지방분권형 복지국가'를 국가모델로 지향해야 함

○ 이를 위해서는 무엇보다 정책의제를 설정하여 여론을 형성하고, 정책을 집행하도록 하는 사회 최상위 분야의 권력집단인 정치분야의 개혁이 시급하고,

○ 정치분야의 최우선 과제는 '안철수현상'으로 나타난 것과 같이 정당정치에 대한 국민적 불신을 해소하고 오히려 정당정치가 어떻게 정상적으로 작동하면서 국민속에 뿌리내릴 수 있도록 할 수 있는 지에 대한 자기반성적 진단과 대안이 필요함

<참고자료>

.외국의 지역개발체계 조사 및 지자체와 금융기관간 중개기관 설립방안(2004,국가균형발전위원회,단국대 박병량교수)
.문재인,안철수,박근혜 대선후보 정책공약
.지자체의 불편한 진실:사례를 중심으로(2012,경기개발연구원 김동성자치의정연구부장)
.2012지방분권국가 실현을 위한 10대정책의제와 핵심내용(지방분권전국연대)
.지방분권추진현황(2012.10, 지방분권촉진위원회)
.복지재정분권화에 따른 지방정부의 사회복제예산 변화에 관한 연구(2008,광주대 이중섭)
.국회입법조사처 '2012 국정감사 정책자료(행정안전위원회편)'
.지방자치 선진화를 위한 지방재정건전성 강화방안(2011,지방행정연구원,임성일선임연구원)
.백재현국회의원 보도자료 '지방재정자립도'(2012.7.24)
.보편적 복지국가실현을 위한 사회복지제도실현방안(2011.민주정책연구원 김동용연구위원)
.한국정치 어떻게 볼 것인가?(윤형섭,김영래,이완범/박영사)
.국가균형발전의 비전과 전략(국가균형발전위원회,동도원)
.국가의 역할(장하준,부키)
.쾌도난마 한국경제(장하준,정승일/부키)
.경제학3.0(김광수,더난)

제 2 부

(15:00~16:40)

사　회 : 박태순(사회갈등연구소)

발표 1 : 김명수(홍익대)

소수자보호의 차별금지법에 관한 연구

발표 2 : 정녕호(광운대)

공동주택의 하자담보책임에 대한 분석

발표 3 : 예동근(국립부경대), 김창경(국립부경대)

개혁개방 이후 중국의 세대 계층변화에 대한 분석

발표 4 : 송선영(성신여대)

한국 다문화사회에서 사회통합의 가능성에 관한 연구

토　론 : 임영덕(서울대)

이창범(광운대)

서운석(보훈교육연구원)

박원석(성균관대)

소수자 보호와 차별금지법

김 명 수*

<목 차>

I. 서론
II. 국내외 연구동향
III. 소수자의 개념과 특성
IV. 장애인과 소수자 보호
V. 성적소수자의 기본권 보호 문제
VI. 결론을 대신하여...

I. 서론

민주주의는 다수에 의한 지배를 기본 속성으로 한다. 다수결 원칙은 자유민주주의 사회에서 다수의 공동체의사결정을 정당화하고 이를 통해 공동체를 유지하고 발전시켜 가기 위한 의사결정의 방식이자 제도적 장치이다. 다만, 민주주의의 기본적 작동원리로서의 다수결 원칙은 이러한 한계 내에서만 정당화될 수 있으며, 자유민주주의 사회에서 다수의 지배가 진정으로 정당화되기 위해서는 소수자의 보호가 전제되어야 한다. 사회적 약자인 소수자 역시 인간으로서의 존엄성과 가치를 지니고 행복을 추구할 권리를 가진 기본권의 주체임은 당연하며, 헌법이 기본권을 보장하는 것은 다수를 형성하는 사람들만이 아닌 그 적용을 받는 모든 사람들을 대상으로 한 것이다. 따라서 국가가 소수자에 대해 기본권 보장의 의무를 다해야 하는 것은 자유민주주의의 충분조건이자 전제조건이며, 자유민주주의질서 아래에서 성립된 일체의 법체계를 통괄하는 이념은 소수자의 기본적 인권의 보장이라고 하겠다.[1)]

즉, 자유민주주의는 소수자의 포섭을 통한 다수의 지배를 지칭하는 융합개념이라고도 할 수 있으며[2)], 이를 달리 표현하면, 자유민주주의 사회는 인간의 존엄성과 자율에 기초하여 다양성을 추구하는 혹은 추구해야 하는 사회라고도 정의할 수 있다. 다양성을 부인하면서 획일화 특히 다수에 의한 획일화를 강요하는 사회에서는

* 홍익대학교 법학연구소 연구교수

1) 안경환, “소수자 보호를 위한 법리,” 「법과 사회 제2집」, 법과사회이론학회, 1990, 114면 이하.

2) 안경환, 위의 논문, 118면. 나아가 이준일 교수는 소수자가 다수자가 될 수 있는 가능성이 열려 있는 경우에만 진정한 의미의 민주주의가 실현될 수 있다고 한다. 이준일, “소수자와 평등원칙,”, 「헌법학연구 제8권 제4호」, 한국헌법학회, 2002, 219면 이하. 한인섭 교수도 역시 “누구든지 잠재적인 다수자인 동시에 누구든지 잠재적인 소수자이므로, 이러한 차원에서 소수자의 배제는 결국 전체 인민의 주권을 제한시키는 것이라고 한다”. 한인섭, “왜 소수자,약자의 인권인가?,”, 제주 인권학술회의 : 일상의 억압과 소수자의 인권, 한국인권재단(편) 사람생각, 2000, 20면.

다수에 의해 소수자의 권리가 부당하게 침해될 수 있기 때문이다. 자유민주주의의 기본적 가치를 인간의 존엄성과 자유, 평등, 정의라고 할 때, 공동체 구성원에 대한 기본적 인권의 보장과 균등한 기회 및 공정한 처우의 보장은 필수적인 것이며, 소수자의 인간으로서의 존엄성과 가치를 보호할 수 없는 또는 보호하지 않는 체제는 이미 민주주의 체제가 아니라고 하겠다. 그럼에도 불구하고, 주지하듯이, 소수자의 문제는 오늘날 우리나라의 대의제 민주주의하에서뿐만 아니라, 체제와 이념과 무관하게 발생해 온 공동체의 삶의 단면이자 인류의 공통과제이다. 이러한 맥락에서, 소수자에 대한 법적 취급의 문제는 자유와 평등의 조화의 문제이며, 실질적 평등이라는 개념으로 통용되는 분배적 정의의 문제이다.[3)]

따라서 소수자 보호의 시작은 개념의 명확화라고 할 수 있다. 이는 향후 입법정책을 마련할 때 보호 범위의 문제이기 때문이다. 정부는 사회적 소수자에 대한 복지입법이 시급한 과제라고 하면서도 실제로 이러한 문제가 국정에 반영되는 폭은 매우 협소하다. 우리사회에 팽배해 있는 정상-비정상의 이분적 사고와 윤리관이 다수-소수의 문제에 대한 민주적 접근과 해결을 방해한다. 이러한 복지정책은 '예산의 한계' 타령으로 변명할 성질의 것이 아니다. 전통적인 가족 중심의 윤리관이 붕괴되는 한편, 전통적으로 가족이 담당하던 이러한 문제를 국가가 사회복지정책으로 수렴하지 못하면서 생긴 간극으로 인하여 소수자 문제는 사실상 방치되어 있다시피 하다. 예산의 우선순위도 과감하게 재조정하여 사회복지정책을 선순위의 정책사업으로 올려야 할 것이다.

II. 국내외의 연구 동향

국내에서 그 동안 소수자에 관한 연구는 주로 정치적인 측면에서만 접근하였다. 법치주의에서 소수자 문제의 핵심은 법의 추상적이고도 외형적인 중립성이 구체적으로 불평등한 현실로 인하여 허구화되는 점에 있다. 즉 입법, 사법, 행정 등 국가의 모든 활동영역에서 헌법의 원칙이 중립적으로 적용되며 모든 국민에 대해 중립적으로 발동되고 따라서 모든 국민은 법의 평등한 보호를 받는다는 평등권의 대원칙이 구체적으로 평등하지 않은 집단의 국민간에 동일한 척도로 적용된다면 결과는 불평등의 연장일 뿐이라는 데 난제가 있다. "다수자에게는 법의 보호가, 소수자에게는 법의 적용이 있을 뿐"이라는 냉소적인 풍자가 문제의 핵심이 무엇인지를 잘 말해준다. 하지만 기본권의 보장이나 인권이라는 개념도 소수자에 대하여 염두해 둔 개념임을 알 수 있다. 쉽게 말하자면 "권리장전은 소수자를 위한 것이다. 강자에게는 새삼 기본권을 운위할 필요조차 없다"는 말에서 실질적 법치주의의 의미를 인식할 수 있다. 그렇다면 법치주의와 소수자 보호의 문제는 소수자에 대하여 단순한 외형적 평등을 넘어서서 어떠한 특별한 보호를 부여해야 하는가라는 문제로 귀착된다고 할 수 있다. 따라서 이러한 논의는 적극적 평등화조치(Affirmative Action)에

3) 이발래, "인권법상 소수자 보호체계와 차별심사에 관한 연구," 「헌법학연구 제9권 제1호」, 한국헌법학회, 2003, 337면.

관한 논의와 차별금지법의 제정이라는 구체적 정책으로 연결되고 있다.

차별금지법은 헌법의 평등이념에 따라 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 합리적인 이유 없는 차별을 금지하고 예방하며 불합리한 차별로 인한 피해자에 대한 구제조치를 규정한 기본법이다. 따라서 외국에서는 자유와 평등을 인간의 보편적이며 기본적인 권리로써 선언하고 있는 세계인권선언과 인권선언의 정신을 구체화한 인종차별철폐에 관한 국제협약, 시민·정치적 권리에 관한 국제협약, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약, 여성차별철폐협약 등을 바탕으로 국제연합에 가입한 국가들은 인권선언의 정신을 실현하기 위하여 연령차별금지법, 장애인차별금지법, 인종차별금지법, 성차별금지법 등과 같은 개별적 차별금지법을 제정하거나 캐나다 인권법, 뉴질랜드 인권법, 아일랜드 평등지위법과 같은 일반적 차별금지법을 두고 있다. 구체적으로 미국의 경우 1960년대「민권법」(1964)의 제정을 시작으로「평등임금법」(1963),「고용상연령차별금지법」(1964),「평등고용기회법」(1972),「재활법」(1973),「재향군인재기지원법」(1974) 등의 적극적 평등화 조치를 규정하고 있는 입법이 이루어졌고, 영국의 경우는 미국보다 늦은 1970년대부터「남녀차별금지법」(the Sex Discrimination Act, 1975),「인종관계법」(Race Relations Act, 1976),「평등임금법」(Equal Pay Act, 1979) 등이 도입되기 시작했다.

국내에서도 「남녀고용평등법」과 같이 차별금지 관련 법령들이 존재하지 않았던 것은 아니지만 기존의 차별금지 관련 법률은 차별금지의 선언적인 표명에 그치거나, 특정분야에 한정되어 있거나, 차별의 구제에 있어 미흡하다는 지적이 있어왔다. 따라서 효과적으로 차별을 시정하고, 광범위하게 발생하고 있는 차별의 문제를 포괄적으로 다루는 법률의 마련이 필요하게 되었습니다. 이러한 의미에서 차별금지법은 국가인권위원회법상의 차별금지 규정을 구체화하고 실효적인 구제수단을 도입하여야 한다는 요구에 부응하고, '차별'에 직접차별 뿐만 아니라 간접차별, 괴롭힘(harassment)까지 '차별'의 개념으로 포괄하는 등 일반적 차별금지법으로서 의미가 큰 법안이다.

적극적 평등화 조치는 발전 초기 사회 소수집단에 대한 현존하는 차별관행을 제거하여 기회평등을 제공하려는 평등고용기회 (EEO: Equal Employment Opportunity)정책에서 시작하였다. 그러다가 이러한 소극적인 反차별 정책만으로 소수집단의 실질적인 처우의 개선이 불가능하다는 점을 인식하여 적극적으로 소수집단에게 고용 및 인사상의 우선 대우를 하는 적극 평등인사 (Affirmative Action)와 긍정적 차별 (positive discrimination) 정책으로 발전하게 된다. 현재는 사회구성의 다양성의 증대에 조응하여 다양성 (diversity)에 가치를 부여하여 이를 적극적으로 활용하려는 시도가 전개되고 있다. 즉 적극적 평등화 조치는 평등고용기회에서 적극 평등인사로, 그리고 여기에서 다양성 관리로 그 초점이 변화하여 왔다고 할 수 있다. 우리나라에서는 1991년부터 김영환 교수[4]가 법학분야에 이론적 연구

4) 김영환, "적극적 평등실현조치에 관한 연구", 영남대학교 박사학위논문, 1991.

를 시작하였으며, 이는 남녀평등의 주요한 논리로 이용되었다. 헌법재판소는 1999년 이른바 '제대군인가산점 결정'에서 본격적으로 도입하여 설시했다. 이런 정책으로는 '장애인 의무고용제'를 들 수 있을 것이다.
'차별금지법'은 차별금지라는 규제(소극적인 금지규범)를 주된 방법으로 사용하고 있다. 그 가운데 전체 차별의 영역에 대하여는 '차별금지법'이 기본법이라 할 것이고, 장애인 관련 분야에 관해서는 장애인차별금지법이 기본법이 될 것이다.

동성애자와 관련한 연구는 이들 집단이 미치는 사회적 파급효과의 크기와는 달리 관련 연구는 많지 않다. 특히 국내에서는 이들 집단에 대한 폐쇄적 시각과 이로 인한 연구대상 확보의 어려움 때문에 다른 질환자에 비해 관심을 받지 못하고 있는 실정이다. 동성애자는 사회적 낙인에 의한 사회적 소외를 경험한다. 기존 연구들의 초점은 주로 동성애자를 바라보는 비동성애자의 시각에서 이루어졌다. 이들의 연구는 동성애자들에 대한 비동성애자들의 부정적 평가를 수반하고 있기 때문에 동성애자들이 갖는 사회적 고통이 과소평가되었을 가능성이 있다. 이 연구는 사회적 소수자들이 그들 자신의 삶과 사회적 관계에 대해 객관적으로 인식할 기회를 제공하고 또한 이러한 자료를 축적함으로써 이들 집단에 대한 사회적 이해를 도울 수 있는 기회를 제공하고자 한다.

입법사적으로도 일부 단체의 반대로 성적지향을 비롯한 출신국가, 학력, 가족 형태 및 가족상황, 병력 등 7가지 차별금지사유가 삭제되었다. 차별금지를 규정하고 있는 기본법 입법과정에서 역설적으로 성소수자에 대한 편견과 차별에 기초한 일부 단체의 반대의견에 부딪혀 법무부가 차별금지사유에서 '성적지향' 등을 삭제한 것은 마치 성소수자에 대한 차별을 정당화시킬 수 있다는 의미로 해석될 수 있다. 2008년 1월 노회찬 의원 등[5]이 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적신분 등을 이유로 한 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 합리적인 이유 없는 차별을 금지·예방하고 복합적으로 발생하는 차별을 효과적으로 다룰 수 있는 포괄적이고 실효성 있는 차별금지 기본법을 제정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 평등을 추구하는 헌법 이념을 실현하고, 실효적인 차별구제수단들을 도입하여 차별피해자의 다수인 사회적 약자에 대한 신속하고 실질적인 구제를 도모하고자 '차별금지법'을 발의하였으나 제17대 국회에서 처리되지 않아 폐기되었다.

학문적으로 2002년에 이르러서야 서울대학교 한인섭·양현아 교수가 『성적 소수자의 인권』이라는 단행본[6]을 출간하면서 법학분야에서 제대로 된 연구를 하기 시작했다. 하지만 소수자 보호의 원론만을 소개하고 있을 뿐 차별금지에 대한 구체적인 방법을 내놓기에는 역부족이다.

"남녀고용평등법"과 ''장애인 차별금지법" 등 개별적인 입법이 등장함으로써, 이

5) 의안번호 178162, 제안일자 2008년 1월 28일, 임기만료폐기.
6) 한인섭 외, 출판사 : 사람생각, 발행일 2002년 12월 31일.

들과 같은 차별을 받고 있었던 성적 소수자의 차별을 해소하고자 하는 노력이 필요하다고 할 것이다. 물론 “동성애자차별금지법”(가칭)이라는 법안이 시민사회단체[7]에서 논의되고 있지만 일방적인 논의에 그치고 있어, 국민의 공감대를 형성하기에는 무리가 있어 보인다. 따라서 이 연구는 통합적인 “(사회적) 차별금지법”의 제정이 소수자 보호의 입법장치로 적합한 지 아니면 독립적이고 개별적인 ’차별금지법‘의 제정이 합리적인지를 연구하려는 것이다.

<참고> 차별금지사유에 관한 외국입법례

◆ **뉴질랜드 인권법**
- 성별, 혼인 여부, 종교, 도덕적 신념, 피부색, 인종, 출신민족, 장애, 나이, 정치적 견해, 직업의 유무, 가족 상황, 성적 지향

◆ **호주 북부준주차별금지법**
- 인종, 성별, 성적 지향, 나이, 혼인 여부, 임신, 가족 상황, 수유, 장애, 노동조합이나 사용자연합 활동, 종교적 신념이나 활동, 정치적 견해, 정당가입 또는 활동, 관련 없는 병력, 관련 없는 전과

◆ **캐나다 인권법**
- 인종, 민족적 또는 인종적 출신, 피부색, 종교, 나이, 성(임신 및 출산 포함), 성적 지향, 혼인 여부, 가족 상황, 신체적 또는 정신적 장애, 사면된 유죄판결

◆ **오스트리아 동등대우법**
- 인종, 종교, 성적 지향, 성, 장애, 나이

◆ **아일랜드 고용평등법**
- 인종, 종교, 장애, 성적 지향, 성, 혼인 여부, 나이, 가족 상황, 유랑커뮤니티 소속 여부

◆ **미국 민권법(Title VII of the Civil Rights Act of 1964)**
- 인종, 피부색, 민족, 종교, 성

출처 : 차별금지법안(노회찬의원등 10인) 검토보고서

7) “모두를 위한 평등을…” 차별금지법 제정운동 돌입, 경향신문, 2011년 1월 6일.

III. 소수자의 개념과 특징

1. 소수자 개념의 재정립

연구의 시작은 소수자의 개념에 대한 연구에 우선 접근하려 한다. 소수자는 다의적인 개념이며, 엄격한 정의없이 통용되고 있는 학술적인 용어이다. 또한 그것이 법적 개념정의를 어떻게 하느냐에 따라서 그 보호범위가 달라지기 때문에 이에 대한 만족할 만한하고, 동시에 확정적인 정의를 내리기란 쉽지 않다. 따라서 소수자의 법적 개념을 정립하는 그 자체만으로써 중요하거니와 소수자 보호의 실천적 과제의 측면에서도 특별히 중요한 의미를 갖는다.[8] 이러한 논의에서 소수자를 “사회구성체의 정치·사회·경제·문화의 제반 영역에서 인종, 성, 경제적 능력, 사상이나 도덕, 기타의 이유로 지배적이라고 일컬어지는 가치와 상이한 입장에 있는 부류”[9]라고 개념정의하거나, “소수자란 종교, 문화, 사회적 신분, 언어, 인종 및 정치적 이상, 등을 이유로 수, 신분, 그리고 정치적 힘에 있어 우위에 놓인 집단”[10]이라고 정의하고 있다. 이 같은 정의를 개념적으로 설명함에 있어 대신 분파개념으로 구분지우는 경우도 있는데 이것은 소수자의 개념이 어느 영역, 또는 어떤 경우에도 보편적으로 적용될 수 있는 개념이 아니기 때문이다. 즉 특정한 경우에 소수자로 분류된다고 하여 반드시 다른 경우 내지는 다른 연관에서도 소수자인 것은 아니다.

국가는 자의적으로 소수자의 인적범위를 제한할 수 있을 것이며, 이는 소수자 보호의 실효성에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 게다가 소수자의 개념 정의에 있어 이른바 전통설은 소수자가 소수자의 권리를 향유하기 위해서는 반드시 거주국의 국적을 소지해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 이러한 주장은 거주국의 국적법의 요건에 따라 동일한 인종적 혹은 언어적 소수자들 사이에 일부는 거주국 시민이 될 수 있고 나머지는 비시민 혹은 무국적자가 될 수 있다는 문제를 안고 있다. 단적인 예가 1991년 구소련에서 독립한 발틱해 연안 국가인 에스토니아와 라트비아의 국적법을 들 수 있다. 양국은 독립과 동시에 이들 국가의 영토에 오랜 기간 거주하고 있던 러시안들에게 또 다른 발틱 국가인 리투아니아의 경우와는 달리 양국의 국적을 자동으로 부여하지 않았다.[11] 거주국 국적의 소지가 소수자권리 향유자로서의 소수자의 지위 확정의 필수요건인가의 문제는 국제법상의 소수자의 실효적 보호 차원에서 중대한 문제이다. 국내적 차원에서 다양한 인권의 행사를 위해서는 국적의 소지가 실제적으로 전제조건인 경우가 많기 때문이다. 정치 참여권을

8) 권영설, “소수자 권리보호의 법적 기초”, 「법제연구」 통권 제23호, 한국법제연구원, 2002, 10면.
9) 안경환, “소수자 보호를 위한 법리”, 「법과 사회」 제2권, 법과사회이론학회, 1990, 115면.
10) J.M. Vorster, "The Rights of Minorities in a Constitutional State", 「The Ecumenical Review」, Oct. 2000, p. 490.
11) 이 문제에 관한 논의로는 Diane F. Orentlicher, “Citizenship and National Identity”, in David Wippman (ed.), International Law and Ethnic Conflict (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998), pp. 296-325.

국민에게만 한정하는 경우가 단적인 예일 것이다.[12]

2. 소수자의 특징

다음으로 소수자의 특징을 살펴보아야 한다. 첫째, 소수자란 다수자에 대한 관계에서 볼 때 사회의 중심세력 밖에 위치한 국민의 집단이다. 둘째, 사회의 중심세력 밖에 위치한 이상 그 집단의 양적인 숫자는 소수자의 개념을 결정하는 데 중요한 요인이 아니며, 예를 들어 남성에 대한 여성의 경우 여성의 인구가 남성과 대등하거나 오히려 숫자상 더 많다고 하더라도 사회의 중심세력 밖에 위치한다면 헌법적 개념의 소수자에 해당한다. 셋째, 헌법상의 분류로서 의미를 가지는 소수자란[13] 단순히 현재 시점을 기준으로 판단하는 것이 아니라 역사적 맥락에서 파악한 소수자를 의미하여, 이러한 의미에서의 소수자는 특정 사회에서 전통적으로 차별의 대상이 된 집단을 의미한다.[14][15] 여기에서 중요한 점은, 소수자는 단순히 수의 개념, 즉 양적·수학적 개념이 아니라, 질적·사회적 개념이라는 것이며,[16] 사회의 주류세력으로부터 차별과 배제를 당하는 집단이라는 점도 중요한 특성이다. 또한 소수자 개념은 중첩적인 개념이며 상대적이고 또한 동적인 개념이라는 점에 주목해야 할 것이다.

이렇게 소수자를 정의할 때, 우리 국가공동체에서의 소수자의 개념을 생각해보면, 이들이 주권자인 국민으로서 인간의 존엄성과 행복추구권을 가지며 이에 바탕을 두고 삶을 영위할 권리를 가짐은 당연하다. 오히려 다수결 원칙을 기본적인 작동원리로 하는 대의제민주주의에서 기본권의 헌법적 보장이나 인권의 개념은 소수자의 존재를 전제하고 소수자를 염두에 둔 개념이라고 하겠다. 한편, 우리 현행 헌법의 경우, '사회적 약자'의 보호 맥락에서의 여러 규정에도 불구하고 '소수자'라는 명문의 표현을 사용한 소수자 보호규정은 존재하지 않기 때문에, 소수자에 대한 보호는 헌법의 해석을 통해 이루어지게 된다. 이 때 소수자의 헌법상 보호규정의 의미는 소수자의 헌법상 보호규정이 국가권력을 기속한다는 데에 있다. 즉, 이에 따라 입법자

12) 박정원, "소수자의 실효적 보호와 차별금지원칙 : 국제법의 차원에서", 「한양법학」 제21집, 한양대학교 법학연구소, 2007, 279면.

13) 우리 헌법상 사회적 약자라는 맥락에서의 소수자 인권보호규정의 역사적 변천을 자세하게 분석한 것으로는, 이발래, "인권법상 소수자 보호체계와 차별심사에 관한 연구", 「헌법학연구 제9권 제1호」, 한국헌법학회, 2003, 351-356면 참조.

14) 안경환, "법치주의와 소수자 보호," 「법과 사회」 제12권, 법과사회이론학회, 1995, 9면.

15) 이준일 교수는 '소수자'의 개념에 있어서 지표가 되는 특징으로서 첫째, 대부분의 소수자그룹이 보통사람들의 일상적인 관심의 테두리에서 벗어나 있다는 소수자그룹에 대한 일반인의 무관심으로 인해 적극적 관심을 통해서만 소수자의 존재가 비로소 확인될 수 있다는 점, 둘째, 소수자들이 여러 유형의 차별에 방치되어 있으므로 법적 문제로서의 인식이 반드시 필요하다는 점을 들면서, 소수자는 어떤 경우에나 '다수자'라는 개념과 구별되어 대립되는 개념이지만, 첫째, 수적으로 소수자이면서 사회적 약자인 수적·질적 소수자와, 둘째, 수적으로는 소수자는 아니면서 사회적 약자인 단순한 질적 소수자로 구분할 수 있다고 정의하고, 소수자문제의 핵심은 차별이라고 지적한다. 이준일, "소수자와 평등원칙," 「헌법학연구」 제8권 제4호, 한국헌법학회, 2002, 220-222면.

16) 이발래, "인권법상 소수자 보호체계와 차별심사에 관한 연구," 「헌법학연구」 제9권 제1호, 한국헌법학회, 2003, 340면.

는 법률의 제정과 개정을 통해 헌법을 구체화하여야 할 의무를 지며, 행정기관도 소수자 보호규정에 위반되도록 행정권을 행사하는 경우 헌법에 위반되며, 사법작용도 소수자의 권리를 존중해야만 할 의무를 진다.[17]

3. 소수자 보호의 헌법적 기초

자유민주주의에서는 다수에 의한 지배를 속성으로 하기 때문에 다수자의 권익을 위해 소수자의 권익을 희생시킬 가능성이 상존하고 있다. 따라서 국가가 소수자에 대하여 기본권보장의 의무를 다해야 하는 것은 필연적인 것이다. 우리 헌법 질서 내에서 자유민주주의의 실질적인 가치와 내용은 인간존엄과 자유, 평등, 정의이므로,[18] 소수자 인권의 근거 역시 이에서 구할 수 있다.[19] 첫째, 헌법 제1조 제2항의 자유주의 관점에서 보면, 자유라는 개념은 타인과 견해를 달리 하더라도 이를 표출하고 이에 따라 행위할 수 있는 측면을 포함하고 있기 때문에, 이의 또다른 측면은 다양한 신념과 삶의 방식에 대한 관용이다. 둘째, 헌법 제11조의 평등의 관점에서 보면, 현대적 평등원칙은 배분적 정의론에 입각하여 모든 인간을 평등하게 처우하되, 정당한 이유가 있거나 합리적 근거가 있는 차별 또는 불평등을 허용하는 것으로, 헌법의 목표가 헌법의 틀 속에서 모든 구성원들이 평등하게 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 양식을 자유롭게 향유하고 그러한 권리를 추구하는 과정이 정의롭고 공정하도록 하는 것이라고 할 때,[20] 평등은 소수자의 인권을 보호하고 다수자를 견제하는 역할을 하게 된다. 셋째, 헌법 제10조의 인간존엄과 가치의 관점에서 보면, 우리 헌법이 추구하는 민주주의는 구성원 개개인의 인격체로서의 인간다운 삶과 인간존엄의 실현을 기본적 전제이자 이상으로 하며, 인간의 존엄과 가치는 모든 국가활동의 목표이고 모든 국가작용의 가치판단기준이며 모든 법률의 보완원리이다.[21] 인간존엄사상은 자유와 평등의 출발점일 뿐 아니라 소수자 권리 존중의 근거가 된다.

IV. 장애인과 소수자 보호

1. 장애인차별금지법의 제정과 그 함의

이 부분의 논의의 기초는 무엇보다 '장애' 개념의 법적 이해로부터 출발하지 않으

17) 이우영, "대의민주주의에서 소수자 보호의 헌법적 의미와 구조", 「서울대학교 법학」 제46권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2007, 165면.
18) 성낙인, 「헌법학(제7판)」, 법문사, 2007, 131-138면.
19) 소수자 권리보호의 법적 기초에 관한 상세한 심층적 논의로는, 권영설, 앞의 논문, 14면 이하 참조.
20) 자유와 평등의 상호관계에 관해 평등은 자유의 조건으로서 자유를 실효성 있는 것으로 실현시키는 데 본래의 기능과 의미가 있다는 설득력 있는 입장이 있다. 허영, 「한국 헌법론」, 박영사, 2003, 259면.
21) 계희열, 헌법학(상), 박영사, 2002, 332면.

면 안 된다. 따라서 '장애'의 개념에 대하여 국제기구 및 각국의 비교법적 고찰을 통하여 '장애' 개념을 살펴보고자 한다. 특히 장애인 개념의 인권적 고찰을 통하여 장애인 정책의 지평을 넓힐 수 있는데 도움을 줄 것을 기대한다. 정신적·육체적 장애로 인한 사회적 차별은 시장에 맡겨둔다고 해서 저절로 해소될 수 있는 것이 아니고, 일종의 시장실패의 성격을 가진다고 할 수 있다. 따라서 장애로 인한 장애인에 대한 사회적 차별을 제거하고 이들의 권리를 확립하여 사회통합을 이루려는 정부와 사회전반의 노력이 절실히 필요하다. 현재 '장애인 차별금지 및 구제에 관한 법률'(이하 장차법이라 한다)이 발효되어 장애인에 대한 차별을 금지하고 있다. 하지만 장애인차별금지법 제정 운동을 하던 사람들의 고민은 "어떻게 해야 이 땅의 혹독한 장애인 차별의 현실을 극복하고, 장애인 당사자도 엄연한 이 사회 구성원의 한 사람으로서, 다른 구성원들과 실질적으로 평등하게 대우받으며 행복하게 살아갈 수 있을 것인가"하는 것이었다.[22] 그 고민에 대한 해답은 장애인차별금지법에 ① 효과적인 권리구제 기구로, 장애를 이유로 차별을 받은 장애인이 신속하고 효과적으로 권리를 구제받을 수 있도록, 실질적인 조사 및 제재 권한을 가지고 독립성과 당사자의 자기결정권이 담보된 '장애인차별금지및시정위원회'가 만들어져야 하고, ② 효과적인 권리구제수단으로, 국가인권위원회법이 규정한 권리구제수단 이외에 시정요구/시정명령(이상, 위원회), 징벌적 손해배상, 입증책임의 전환, 집단소송, 교육 및 봉사 위주의 징벌제도(이상, 사법기관) 등을 갖추어야 하며, ③ 이중 차별을 받고 있는 여성 장애인을 위한 세심한 조치가 필요하다는 것이었다.

장애인차별금지법의 제정으로 인하여 성 차별 철폐 중심으로 전개되었던 우리 사회의 차별과 인권의 지평이 장애까지 확대되었고, 다른 차별 사유에까지 널리 확산될 수 있는 공고한 기반이 마련되었다. 그러나 제정된 장애인차별금지법은 그 당시의 염원을 모두 담아내지는 못하고 있다. 따라서 장애인차별금지법의 제정은 종착점이 아니라, 장애인 차별금지와 인권옹호운동의 새로운 출발점으로 볼 수 있다. 장애인차별금지법이 제정됨으로써 운동이 종료되는 것이 아니라 제정됨으로써 더욱 확산되고 새롭게 시작되는 것이다.

제도는 일단 도입되고 나면 마치 살아 있는 생명체처럼 자체의 동력을 가지고 움직이게 된다. 물론 그 과정에 수많은 사람들의 서로 다른 이해관계가 작동하게 된다. 제도가 어떤 식으로 살아 움직일 것인가는 그 사회가 가진 문화적 토양과 제도적 토대 등에 의해 한계지워 진다.[23] 이 제약요소를 어떻게 해석하고 그 속에서 일어나는 여러 가지 일들을 어떻게 받아들일 것인가는 현재로서는 아직 열려 있지만 몇 가지 중요한 내용들과 관련해서는 이미 그 쟁점 틀이 어느 정도 형성되고 있다. 이 쟁점을 어떻게 풀어갈 것인가는 장애인차별금지법의 실효성에 중요한 영향을 미친다. 장애인차별금지법의 실효성에 대해서도 사람마다 견해가 다를 수 있겠으나

22) 전광석, "장애인차별금지법의 제정방향", 「장애인 고용 제53권 가을호」, 한국장애인고용촉진공단, 2004, 9면.

23) 남찬섭, "장애인차별금지법 제정의 의의와 과제", 「보건복지포럼 통권 제127호」, 한국보건사회연구원, 2007, 33면.

한 가지만은 분명한 것 같다. 이 제도가 도입된 이후 중기적으로도 그 연쇄효과를 긍정적으로 가져오지 못한다면 그것은 실효성을 상실한 것이다. 이런 식의 실효성 상실에는 아무도 동의하지 않을 것이다. 단기적인 비용을 지나치게 과장하거나 그에 집착하는 태도보다는 제도의 효과성을 좀 더 길게 보고 제도를 키워나가려는 태도가 중요하다 할 것이다.

2. 장애인차별금지법의 개선방안 고찰

미국 장애인차별금지법(ADA : American with Disability Act) 사례 등에서 알 수 있듯이 장애인에 대한 차별을 금지하고, 장애인의 제 권리를 보장함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평등권을 실현하고, 이를 통해 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하는 것은 세계적 추세이며, 지속가능한 발전을 위해 반드시 필요한 일로 인식되고 있다. 이러한 취지에 따라 2007년 4월에 제정된 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」의 본격적 시행에 앞서, 변화된 제반 환경을 반영하여 방송사업자, 출판물 및 영상물 사업자, 국가 및 지방자치단체의 의무 조항을 보다 명확히 해야 한다. 장애 여부 확인 절차의 경우 자동차 조수석에서 600원을 훔치다 걸린 정신 장애인에게 경찰이 그 지역에서 벌어진 총 24건의 여죄를 추궁해 자백을 받은 후 300만원의 벌금형을 내리거나, 사리판단이 부족해 대부분의 질문에 “네” 라고 대답하는 장애 특성을 이용해 경찰이 지적장애인에게 특수강간 혐의를 적용, 구치소에 수감시킨 사례가 있는가 하면, 의사소통이 불가능한 발달장애가 있는 학생에 대해 불심검문 시 유아성추행 범죄를 자백했다며 조서를 작성해 지장을 찍게 한 사례[24] 등이 있어 시급한 개정이 요청된다고 할 수 있을 것이다.

우선 유·무선망을 이용하여 전화서비스를 행하는 사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 서비스를 접근·이용할 수 있도록 통신장비를 통한 중계서비스 또는 이에 상응한 수단을 확보하여 제공하도록 하여야 하고 국가 또는 지방자치단체의 행정적·재정적 의무를 명시하여 접근권 확대가 필요하다. 또한 장애인과 관련된 사법·행정 절차 상의 정당한 편의제공과 관련해, 정신적 장애(지적장애, 발달장애, 정신장애 등)가 있는 경우 조력자(보호자, 변호인 등)를 요구할 가능성이 적다는 점에서, 실질적으로 법 내용의 취지를 살리기 위해 구술에 의한 고지에 적절하지 않은 장애나 신문 과정에서 의사소통에 어려움을 겪는 장애가 있는지 여부를 확인하는 절차를 마련해야 할 것이다.

V. 성적소수자의 기본권 보호 문제

1. 성적소수자의 개념과 실제

24) 함께걸음, “장애계 국회의원, 장애인차별금지법 21, 26조 개정안 발의”, 2008년 10월 9일 보도자료, (http://www.cowalknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=6819) 2008년 12월 15일 접속.

두 번째 테마는 성적소수자에 관한 연구이다. 성적 소수자란 성적 지향을 이유로 서회적으로 구별, 배제, 차별을 받는 집단이라 정의할 수 있다.[25] 지난 2009년 6월 13일 서울의 청계천에서는 제10회 퀴어 퍼레이드가 열렸다. 천명이 넘는 성적 소수자가 참여한 것으로 알려진 퀴어 퍼레이드는 2000년에 시작된 '퀴어문화축제'의 핵심행사로 성적 소수자들이 스스로의 존재를 세상에 드러내는 출구가 되고 있다. 10회를 맞은 이 행사는 여러 면에서 한국에서 성적 소수자운동이 어느 지점까지 와 있는지를 보여주는 리트머스지로서의 의미를 지니고 있다.

이 같은 상황의 진전(에 힘입은 바 크겠지만)과 더불어 우리 사회도 성적 소수자를 어떤 의미에서는 자연스럽게 받아들이고 있는 것으로 보인다. 가령 이런 점은 동성연애자나 트랜스젠더로 스스로의 정체성을 밝힌 연예인의 활동이 어느 정도 수용되고 있는 상황이라던가, 동성애의 코드를 담고 있는 TV 드라마가 보기 드문 현상이 아니라던가, 혹은 비록 농담의 수준이지만 토크쇼 등의 연예프로그램에서도 동성애가 자연스럽게 이야기되고 있는 현실에서 잘 나타나고 있다. 어느 사이에 동성애를 비롯한 성적 소수자(혹은 소수의 성적취향, 행위)들은 우리들 가까이 와 있는 것이다. 성적소수자에 대한 태도는 어느 시대를 막론하고 애증적(愛憎的) 관계가 형성되어 왔으며, 정치적 득실요인(得失要因)에 따라 호혜(互惠)관계가 성립되어 왔기에 정치적 소수자라는 용어로 불리기도 하였다. 정치적 소수자라는 표현에서 알 수 있듯이 정치인들의 이해관계인 득표율에 의해 이들의 권리주장은 수용과 배척이 형성될 수 있다는 점과 또한 매우 유동적이며 이들 삶이 고통의 연속이 될 수밖에 없었다. 인간으로서의 권리는 행사하지만, 자신들의 성정체성을 숨기고 살아야하는 이들이 자신들의 삶에 회의(懷疑)를 할 수밖에 없다면, 사회복지사는 클라이언트로서의 삶의 질에 관심을 갖는 것은 필연적이라고 할 수 있다.

현대는 동물이나 자연적 대상조차 법률적 인격성(legal personality)을 보장해야 한다는 주장이 제기되고 있는 현실에서, 성적소수자들이 자신들도 일반 양성애자처럼 차별받지 않고 동등한 대우를 받고자 하는 권리주장을 살펴봐야 할 필요성이 있다. 사회복지사의 복지활동은 사회 내에서의 다양한 역할 수행에서 오는 인간의 사회적 기능의 향상을 위해 일해야 하므로, 근래에 불거지는 동성애자의 인권에 관한 문제도 간과할 수 없을 것이다. 그러므로 성적소수자인 동성애자들의 주장의 타당성을 살펴보고 그들의 인권운동의 변화를 고찰하고, 동성애자들의 인권에 기초를 둔 복지를 제공하는 사회복지실천 활동의 동기를 제공하며 그 정당성을 구현해야 한다.

25) 국가인권위원회법 제30조 제2항에서는 차별행위를, 합리적 이유없이 "특정한 사람을 우대, 배제, 구별하거나 불리하게 대우하는 행위"라고 규정하고 있다. 유엔여성차별철폐협약 제1조에서는 차별을 "성에 근거한 구분, 배제, 또는 제한"으로 규정한다.

2. 성적 소수자의 기본권 확장에 관한 논의

국가인권위원회가 청소년위원회에 대하여 "동성애를 정상적인 성적 지향의 하나로 인정하는 것은 세계적인 추세인데도 유해매체물 심의기준에 동성애를 이상 성욕의 하나로 규정해 동성애 사이트에 대해 청소년의 접근을 차단한 것은 헌법에 규정된 행복추구권(제10조), 평등권(제11조), 표현의 자유(제21조) 등을 침해한 행위"라고 하여 심의기준에서 삭제해 줄 것을 권고하자 청소년위원회에서는 이 권고를 받아들이기로 하였다는 내용이 언론에 보도되었다. 몇 해 전 여야 국회의원 20명이 「성전환자의성별변경에관한특례법(안)」을 국회에 제출하였고, 법원에서는 지난해 7월 성전환자의 호적정정을 허가하는 판결이 나온 이후 성전환자의 호적상 성별정정을 인정하는 태도를 취하고 있다.

사실 10여 년 전까지만 해도 우리나라에서 동성애자·성전환자 등과 같은 성적 소수자(sexual minority)는 '변태'나 '정신병자' 정도로 취급당하였고 심지어는 동성애자를 AIDS를 퍼뜨리는 인류의 적으로 간주하기도 하였으며, 성적 다수자에게는 성적 소수자의 인권을 말하는 것조차도 금기시되어 왔다. 그러나 성적 소수자들은 스스로 인권운동단체를 결성하여 그들의 존재를 세상에 알리기 시작했고, TV 등 언론매체를 통하여 자신의 고유한 권리를 주장함으로써 점차 성적 다수자의 이해를 얻게 되었다. 특히 최근 급격하게 발달된 인터넷은 성적 소수자끼리뿐만 아니라 성적 다수자들로 하여금 정보를 공유하게 하였고, 2000년 홍석천으로 대표되는 동성애자의 커밍아웃과 2001년 성전환자 연예인 하리수의 등장은 동성애자나 성전환자에 대한 일반인의 인식을 전환시키는 결정적인 계기가 되었다. 이처럼 동성애자나 성전환자와 같은 성적 소수자들이 자신들의 모습을 우리 사회에 공개하여 자신의 고유한 권리를 주장하고 나아가서 그들의 주장이 성적 다수자의 지지를 얻고 있는 오늘날의 상황은, 성적 다수자를 중심으로 형성된 제도와 규범의 재검토와 변화를 불가피하게 하고 있다. 동성애나 성전환에 대한 법의 태도 변화는 이러한 사회적 변화에 기초를 두고 있다고 하겠다.

우리 사회에서 성적 소수자의 커밍아웃은 한편으로는 너무 이른 것이기도 하며, 한편으로는 너무 늦은 것으로 평가된다.[26] 너무 늦었다는 것은 성적 소수자에 대한 사회적 불평등이 오랜 기간 동안 방치·누적되었다는 데 있으며, 너무 이르다는 것은 성적소수자의 주장을 받아들일 사회적·제도적 준비가 아직 되어 있지 못하다는 데에 있다. 그간 성전환과 동성애를 바라보는 성적 다수자의 시각에는 괄목할 만한 변화가 있었다.[27] 그럼에도 불구하고 성전환의 인정여부에 관하여 종교계, 법조계,

26) 양현아, "성적 소수자: 법사회학적 쟁점과 전망". 성적 소수자의 인권, 사람생각, 2002, 33면.

27) 모바일 여론조사 전문기관인 엠비존이 전국 20세 이상 1,116명을 대상으로 이동전화를 이용한 여론조사를 실시하였다. 이 조사에서 성전환자의 호적상 성별 변경에 대해 응답자의 73%가 '변경해 주어야 한다'며 찬성했으며, '변경해 주어서는 안 된다'는 반대 의견은 22%에 머물렀다. 지난해 7월 한국갤럽의 동일한 조사에서 '성전환자의 호적을 변경해줘야 한다'는 응답이 59%였던 것과 비교하면 1년만에 성전환자 호적변경에 대한 찬성 비율이 14%포인트 증가했다. 그리고 '성전환 수술을 받아서 자신에게 주어진 성을 바꾸는 것'에 대해서도 '개인적인 사정에 따른 것으로 바꿀 수 있다'는 긍정적 평가가 54%로 '자연의 이치를 거스르는 일로서 해

각종 사회단체 등에서 여전히 찬반론이 전개되고 있는 것에서 볼 수 있다시피 아직 사회적 합의가 형성되지 못하고 있다는 점은 성적 소수자의 주장을 법적으로 수용하는 데 커다란 걸림돌이 되고 있다.

최근 10여 년간 우리나라에서도 동성애자나 성전환자와 같은 성적 소수자에 대한 사회적 변화에 부응하여 법적인 측면에서도 적지 않은 변화가 있었으나 동성애와 성전환을 법적으로 인정하는 유럽 등 선진국과 비교해 보면 우리나라는 아직 초보적인 단계에 머물러 있다. 그러나 성적 소수자에 대한 사회적 인식의 변화와 성적 소수자의 인권을 개별적으로 보호하려는 국제적인 추세는 우리나라에 대해서도 성적 소수자에 대한 법의 태도 변화를 불가피하게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이미 유럽에서는 스웨덴이 「특별한 경우에 있어서 성의 전환에 관한 법률」을 제정한 것을 시발점으로 하여 대부분의 국가들이 성전환을 법적으로 인정하고 있다. 스웨덴의 뒤를 이어 독일은 1981년에 이탈리아는 1982년에, 오스트리아는 1983년에, 네덜란드는 1985년에, 터키는 1988년에 그리고 뉴질랜드는 1995년에 성전환을 법적으로 인정하였다.[28] 특히 독일은 1980년에 「특별한 경우에 있어서의 이름의 변경 및 성의 확인에 관한 법률」을 제정하여 성전환을 인정하였다. 미국에서도 1960년대부터 Alabama주와 California주를 비롯하여 대부분의 주에서 입법적으로 성전환자에 대하여 출생증명서상의 성별표기의 정정을 인정하고 있다.[29]

사실 우리나라의 법에서는 군형법상 계간죄 이외에는 동성애자를 직접 억압하고 처벌하는 규정은 보이지 않는다. 그러나 청소년보호법시행령이나 영화비디오수입추천 및 등급분류기분, 가정용게임물수입추천등급분류기준, 광고선전물연소자유해성여부확인 등에서 볼 수 있다시피 우리나라의 법은 동성애자를 차별하는 규정을 도처에 두고 있고, 사법부는 '드러내기' 자체가 억압당하고 '드러냄에' 대해 각종 불이익을 받는 동성애자에 대한 법의 조력을 부인함으로써 동성애자에 대하여 '법 앞의 평등'을 부인하고 있는 실정이다.

동성애자에 대해서 호적상의 성별결정이 결정적인 의미를 가지듯이, 동성애자에 있어서도 법적 혼인관계를 인정받는 것은 매우 중요한 의미를 가지는데, 우리 법의 상황은 동성간의 혼인관계 또는 혼인관계와 유사한 법적 효력의 인정은 엄두도 못 내는 상황이다. 헌법 제36조는 "혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야" 한다고 규정함으로써, 사실상 혼인을 남성과 여성의 결합으로 규정하고 있다. 헌법재판소도 "현대사회는 너무나 많은 사회 환경의 변화

서는 안된다'는 부정적 평가(40%)에 비해 높았다. 그리고 '남자가 여자로 성전환수술을 받았다면 이 사람을 남자로 봐야 하는가. 아니면 여자로 봐야하는가'란 물음에 대해 과반수인 65%가 성전환수술 이후의 성(性)인 '여자로 봐야한다'고 답한 반면, '계속 남자로 봐야한다'는 답변은 24%에 그쳤다. 조선일보 2002.7.14 자 참조.

28) Weire & Osburg, Transsexualism in Germany: empirical data on epidemiology and application of the German Transsexuals' Act during its first ten years, Archives of Sexual Behavior, August 1996, Vol.25 No.4, p.409 참조.

29) Greenberg에 따르면 1999년 당시 20여 개 주에서 입법에 의하여 출생기록부상의 성별표기의 정정을 인정하고 있고, 그 밖의 많은 주에서도 판례에 의해 인정하고 있다고 한다. Julie A. Defining Male and Female: Intersexuality and Collision between, Law and Biology, 41. Ariz. L. Riv., pp.300-310.

가 있었다. 혼인이 1남 1녀의 정신적·육체적 결합이라는 점에 있어서는 변화가 없다"고 함으로써, 헌법상의 혼인을 남성과 여성의 결합으로 해석하고 있다.[30] 또한 헌법재판소는 동성애에 대하여 "간통죄보다 선량한 풍속을 더 크게 해치고 혐오감이 더 크다고 할 근친상간, 동성간의 성교, 수간 등에 대하여 우리의 형사법은 아무런 처벌규정이 없는데, 간통죄에 대해서만 징역형으로 다스리게 하고 있다"고 함으로써, 동성애를 사회의 성도덕을 심하게 침해하는 범죄의 일종으로까지 보고 있다.[31]

하지만 우리나라에서도 이런 판결에 반향하는 움직임이 나타나고 있다. 이를 정리하자면 1) 동성애 자체를 비범죄화시키는 단계, 2) 동성애자에 대한 차별을 금지시키는 단계, 3) 법률로서 동성애를 인정하는 단계로 나눌 때[32] 우리나라의 상황은 첫 번째 단계에서는 벗어났으나 아직 두 번째 단계까지 이르지는 못했다고 평가할 수 있다. 다만 2001년 5월에 제정된 국가인권위원회법 제30조 제2항은 "합리적인 이유 없이 성별 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 병력(炳歷)을 이유로 한 "차별행위를 금지하고 있다. 국가인권위원회법에 차별금지의 사유로 '성적 지향'을 삽입한 것은 동성애자자 성전환자에 대한 사회적 편견과 차별이 보편화된 당시의 실정에서는 상당히 획기적인 것이었으나, 사실상 그것이 법적 효력을 갖지는 못했다. 만일 국가인권위원회의 권고에 따라 청소년보호위원회가 이를 수용하고 청소년보호법시행령을 개정한다면 국가인권위원회법이 실질적인 효력을 갖게 되는 첫 번째 사례될 것이고, 그 파장은 적지 않을 것으로 예상된다.

우리나라와는 달리 유럽 등 선진국에 있어서는 이미 동성애자에 대한 차별을 금지시키는 두 번째 단계에서 한 걸음 더 나아가 동성애를 법적으로 인정하는 세 번째 단계로 나아가고 있다. 유럽 등 선진국에서는 동성애자에 대하여 혼인관계(marriage)는 아니나 이와 유사한 파트너십(partnership) 또는 시민결합(civil union)을 인정하고 있을 뿐만 아니라, 몇몇 국가에서는 동성애자에 대하여 입양과 인정수정 나아가서는 완전한 혼인관계를 인정하고 있다.

3. 성적소수자 차별금지법의 제정에 관한 논의

이처럼 동성애자나 성전환자와 같은 성적 소수자가 우리 사회에 공존하고 그들이 자신의 몫을 주장하고 있으면 나아가서 그들의 주장이 성적 다수자로부터 점차적으로 인정을 받고 있는 사회현실의 변화는 국가와 법으로 하여금 판단을 유보하거나 회피할 수 없는 상황에 직면하게 만들었다. 적어도 법은 현실에 압도당해서도 안되지만 현실을 외면하여 이상만을 추구할 수는 없다. 법철학자 Engisch가 적절히

30) 헌법재판소 1997.7.16. 95헌가6 내지 13 결정, 판례집 9-2, 14면.
31) 헌법재판소 1990.9.10. 89헌마82 결정, 판례집 2, 306면 이하.
32) 전현희 "동성애의 법적 고찰". 「시민과 변호사」 83호. 2000 12., 73면.

지적했다시피 법의 시선은 현실과 이념 사이에서 끊임없이 오고갈 것을 요구하고 있다.[33] 동성애나 성전환과 같이 기존의 규범과 제도가 수용하기 힘든 사회적 요구에 직면하여, 현실을 외면하고 법과 질서를 유지하겠다는 엄격한 사고는 오히려 법의 근본정신을 왜곡하고 사회질서를 유지하기 힘든 상태를 초래할 수 있다.

따라서 이들의 인권을 지키기 위한 「차별금지법」의 제정이 시급하다고 평가할 수 있다. 이 법은 차별금지사유로 정부안에서 삭제되었던 언어, 출신국가, 가족형태 또는 가족상황, 범죄 및 보호처분 전력, 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷)을 명문화하였고, 나아가 비정규직에 대한 차별금지를 의미하는 '고용형태', 트랜스젠더에 대한 차별금지를 의미하는 '성별정체성'을 명시적인 차별금지사유로 규정해야 한다.[34] 이는 차별의 의미와 판단기준을 구체적으로 제시하여, 차별에 대한 사회적 인식을 높이고 적극적으로 차별 구제를 도모하겠다는 차별금지법의 제정의 취지에 부합하기 위해서 차별금지사유를 법률 해석의 2차적인 과정을 거치지 않고도 누구든지 차별금지사유를 쉽게 알 수 있도록 하려는 취지이다.

차별금지법 제정을 위한 수년간의 각 기관, 단체, 전문가의 연구 및 합의과정에도 불구하고, 현재 국회에 상정된 차별금지법안의 국회 통과 가능성은 어둡기만 하다. 하지만 우리 사회에 만연한 차별, 특히 사회적 약자의 생존, 존재 자체의 의미와 직결된 차별들을 해결하기 위해서는 올바른 모습의 차별금지법 제정이 그 최소한의 조건이 될 것이다.

VI. 결론을 대신하여...

1. 소수자에 대한 개념 정의 확정

서두에도 언급했듯이 법의 명확한 용어 사용은 법치주의를 목표로 하는 정부의 정책에 큰 힘을 줄 수 있다. 이는 '소수자 보호'라는 헌법상의 원칙을 실현하는데 국민의 공감대를 형성하는데 무리가 없을 것이고, 그 대상의 선정하는데 있어 논란을 최소화하는 역할을 할 것이다. 법집행의 투명함으로 인하여 인간다운 삶을 누릴 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

2. '장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률'(이하 "장애인차별금지법")의 개선방안 모색

"장애인차별금지법"의 제정과정은 상당한 고통의 여정이었다. 우여곡절 끝에 법이

33) 원어는 "Hin- und Herwandern des Blicks zwischen Obersatz und Lebenssachverhait"이다. Engisch. 『Logische Studien zur Gesetzanwendung』, 3. Aufl. 1963. S.15 참조.
34) 同旨 장서연, "사회적 약자를 위한 차별금지법", 「나눔터」59호, 6면 이하.

제정되었지만, 너무 서두른 나머지 논쟁의 여지를 남겨놓았다. 장애인 내부의 갈등(경증장애인 v.s. 중증장애인)뿐 아니라 '장애인 접근권'의 미실현이나, 정신 장애인 보호의 문제 및 사법절차 등에서의 정당한 편의제공 미흡 등의 아쉬움을 남겼다. 따라서 본 연구는 "장애인차별금지법"의 개정 대안을 모색할 수 있는 결과를 수행할 수 있을 것이다.

3. 성적 소수자의 보호 방안 도출

본 연구는 동성애자의 삶의 질과 그 인과적 요인들을 분석하고 사회적 낙인의 매개효과를 검증할 것이다. 아울러 최적 이론 모형을 도출해 내어 상호 비교하게 될 것이다. 이는 성적소수자의 인식 개선을 통하여 이들의 법적 보호 방안을 도출할 것이다. 따라서 학계뿐만 아니라 정부나 사회단체 등에 기초적 정보를 제공해주는 역할을 할 것으로 사료된다.

4. 차별금지법의 제정 기여

법무부가 2007년 10월에 입법예고 후 차별금지사유로 삭제되었던 언어, 출신국가, 가족형태 또는 가족상황, 범죄 및 보호처분 전력, 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷)을 명문화하여야 하며, 나아가 비정규직에 대한 차별금지를 의미하는 '고용형태', 트랜스젠더에 대한 차별금지를 의미하는 '성별정체성'을 명시적인 차별금지사유로 규정할 것이다. 이는 차별의 의미와 판단기준을 구체적으로 제시하여, 차별에 대한 사회적 인식을 높이고 적극적으로 차별 구제를 도모하겠다는 차별금지법의 제정의 취지에 부합함으로 단일 또는 개별적인 '차별금지법'의 제정에 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 차별 구제 수단으로써 차별시정기구의 시정명령 및 이행강제금 부과권, 징벌적 손해배상제도 도입, 입증책임 전환, 소송지원 등 구제수단을 규정하여, '차별금지법'이 우리 사회에 만연한 차별을 해소하고 피해자 권리 구제 중심의 입법이 되기 위해서는 차별에 대한 신속한 구제, 실질적인 구제 등 실효적인 구제수단들의 도입에 기여할 수 있을 것이다.

VII. 참고문헌

1. 단행본

계희열, 『헌법학(상)』, 박영사, 2002.
국가인권위원회, 『유엔인권해설집: 소수집단의 권리(개정판)』, 국가인권위원회 국제협

력담당관실, 2005.
국가인권위원회, 『국가인권정책기본계획 수립을 위한 성적 소수자 인권기초 현황 조사』, 2005.
김철수, 『헌법학』, 박영사, 2010.
박경태,『소수자와 한국사회』, 도서출판 후마니타스, 2008.
박민선,「한국 레즈비언의 성과 삶」, 『섹슈얼리티 강의』, 한국성폭력상담소 엮음, 동녘, 1999.
서동진, 『누가 성정치학을 두려워하랴』, 문예마당, 1996.
성적소수문화 환경을 위한 모임, 『3xFtM 세 성전환 남성의 이야기』, 그린비, 2008.
앤서니 기든스, 『현대 사회의 성 사랑 에로티시즘 - 친밀성의 구조 변동』, 황정미 · 배은경 역, 새물결, 1999.
유홍림,「인권의 보편성 문제」,『민주주의와 인권』제1권, 전남대학교·5·18연구소, 2001.
윤수종(편),『다르게 사는 사람들』, 이학사, 2002.
윤수종, "한국 레즈비언 인권운동 10년사", 『우리시대의 소수자운동』, 윤수종 외, 이학사, 2005.
이상돈, 『인권법』, 세창출판사, 2005.
이해솔, "한국 레즈비언 인권운동사", 『한국여성인권운동사』, 한국여성의전화연합 엮음, 한울아카데미, 1999.
조영래 변호사를 추모하는 모임 엮음, 『진실을 영원히 감옥에 가두어둘 수는 없습니다』, 창작과 비평사,1991.
한국인권재단(편),『일상의 억압과 소수자의 인권』, 사람생각 2000.
한인섭/양현아(편),『성적 소수자의 인권』, 사람생각 2002.
허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2003.

2. 국내논문

강달천, "동성애자의 기본권에 관한연구", 중앙대학교 박사학위논문, 2000.
권영설, "소수자 권리보호의 법적 기초", 「법제연구」 통권 제23호, 한국법제연구원, 2002.
권인숙, "군대 섹슈얼리티 분석: 성욕, 남성성, 동성애 등을 중심으로", 「경제와 사회」, 2009년 여름호.
군대 내 성소수자 인권증진을 위한 프로젝트팀, "우리나라 군대는 동성애자를 어떻게 바라보는가", 「군대와 게이, 불편한 관계 속에서 인권의 길을 찾다」, 동성애자인권연대, 한국게이인권운동단체 친구사이 토론회 자료집, 2008.
김문조·김철규, "미국동성애운동의 역사, 현황 및 사회적 의의", 「한국사회」제2집, 1999.

김문중, “동성애: 스칸디나비아의 입법례”, 「법조」 51권 10호, 2002.
김석권, “임상을 통해 턱 성선환자의 성정체성”, 「시민과 변호사」, 2000년 12월호.
김선희·전영평, “결혼이주여성정책의 정체성 분석: 인권보호인가? 가족유지인가?”, 「행정논총」제46권 제4호, 2008.
김송혜숙, “한국 여성동성애자운동과 페미니즘: 끼리끼리 활동을 중심으로”, 「여성과 사회」제10권, 1999.
김영환, “적극적 평등실현조치에 관한 연구”, 영남대학교 박사학위논문, 1991
김은경, “유럽연합에서의 사회적 평등실현을 위한 법적 원칙”, 「유럽연구」제20호, 2004.
문성훈, “소수자 등장과 사회적 인정 질서의 이중성”, 「사회와 철학」제9호, 2005.
박명준, “최근 제정 발효된 독일의 ‘일반적 동등대우법(차별금지법)”, 「국정노동브리핑」, 한국노동연구원, 2006.
박수미·정기선, “사회적 소수자에 대한 편견적 태도에 관한 연구”, 「여성연구」제70호, 2006.
박영주, “동성애에 대한 법적 태도”, 「부산법조」제21호, 부산지방변호사회, 2004.
박정민 외, “성전환증 환자의 술후 분석”, 「대한성형외과학회지」제23권 4호, 1996.
박정원, “국제법에서의 소수자보호에 관한 연구”, 한양대학교 박사학위논문, 1998.
박정원, “소수자의 실효적 보호와 차별금지원칙 : 국제법의 차원에서”, 「한양법학」제21집, 한양대학교 법학연구소, 2007.
박효정, “위풍당당 퀴어행진: 한국성적소수자문화인권센터대표 한채윤”, 「초등우리교육」, 우리교육(초등), 2006.
박희숙, “HIV/AIDS 감염인을 위한 사회복지 서비스에 관한 연구”, 수원대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2004.
백선기·김소라, “지배담론과 대항담론: 동성애에 대한 ‘매스 미디어’와 ‘게이 커뮤니티’의 담론관계를 중심으로”, 「한국커뮤니케이션학」제6집, 1998.
서동진, “인권, 시민권 그리고 섹슈얼리티: 한국의 성적 소수자 운동과 정치학”, 「경제와 사회」 통권 제67호, 2005.
서현진, “미국의 소수자 권리보호에 관한 연구: 동성애자 권리문제를 중심으로”, 「국제정치논총」제43집 제4호, 2003.
송진영, “명청소설에 묘사된 성적 소수자에 관한 시론”, 「중국어문학지」제17집, 2005.
신옥주, “유럽연합의 반차별지침 고찰”, 「공법학연구」제9권 제2호, 2008.
신응철, “바라보기·해석하기를 너머 수용하기로서의 다문화 현상: 동성애에 대한 기독교계의 찬·반 논쟁을 중심으로”, 「철학탐구」제23집, 2008.
신지연, “1920~30년대 ‘동성(연)애’ 관련 기사의 수사적 맥락”, 「민족문화연구」제45호, 2006.
안경환, “소수자 보호를 위한 법리”, 「법과 사회」제2집, 법과사회이론학회, 1990.
안경환, “법치주의와 소수자 보호,” 「법과 사회」 제12권, 법과사회이론학회,

1995.
유성재, “유럽연합의 고용차별금지법”, 「성균관법학」 제20권 제3호, 2008.
윤진수, “영국의 1998년 인권법이 사법관계에 미치는 영향”, 「서울대학교 법학」, 제43권 제1호, 2002.
이발래, “인권법상 소수자 보호체계와 차별심사에 관한 연구,” 「헌법학연구」제9권 제1호, 한국헌법학회, 2003.
이순희, “HIV/AIDS환자의 삶의 질”, 이화여자대학교 석사학위논문, 1999.
이소영, “동성애혼인에 대한 법적 개입의 딜레마와 가족이데올로기 해체”, 「법철학연구」제10권 제1호, 2007.
이은우, “다양한 성적지향과 이를 표현한 성적 표현물의 유해성 여부”, 「동성애, 표현의 자유와 청소년에 관한 토론회」, 청소년보호위원회, 2003. 4. 29.
이준일, “법적 평등과 사실적 평등”, 「안암법학」제12권, 안암법학회, 2001.
이준일, “소수자와 평등원칙,”, 「헌법학연구」제8권 제4호, 한국헌법학회, 2002.
이석태, “성적소수자 : 차이, 차별, 인권”, 「서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법센터 제3차 학술세미나 자료집」, 2002.
임종훈, “영국에서의 인권법 시행과 의회주권원칙의 변화”, 「세계헌법연구」제11권 제2호, 2005.
장미경, “한국사회 소수자와 시민권의 정치”, 「한국사회학」제39집 제6호, 2005.
장서연, “한국 사회에서 성소수자의 법적 지위”, 「민주노동당 성소수자위원회 정치웹진 레인보友」, 2009.
전영평, “소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점”, 「정부학연구」제13권 제2호, 2007.
전영평, “다문화시대의 소수자운동과 소수자행정: 담론과 과제”, 「한국행정학보」제42권 제3호, 2008.
전현희, “동성애의 법적 고찰”, 「시민과 변호사」 제83호, 서울지방변호사회, 2000.
정강자, “차별금지법의 제정에 관한 소고”, 「제11차 한국젠더법학회 학술대회 발표문」, 2008.
정금례, “차별심사와 차별기준에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위논문, 2001.
정재진·전영평, “동성애 소수자의 차별저항과 정책변동”, 「한국행정연구」제15권 제4호, 2007.
조 국, “현 시기 한국사회에서의 소수자의 인권문제”, 「인문논총」제16집, 1999.
조재현, “동성애에 관한 법적 고찰”, 「헌법학연구」 제8권 3호, 2002.
조홍석, “헌법상 평등보장에 관한 연구 - 평등원칙의 적용기준을 중심으로 -”, 한양대학교 박사학위논문, 1987.
질병관리본부, 2005년 에이즈에 대한 지식, 태도, 신념 및 행태조사, 2005.
질병관리본부, 2007 국민건강통계 - 국민건강영양조사 제4기 1차년도., 2007.
질병관리본부, 2007년 에이즈에 대한 지식, 태도, 신념 및 행태조사, 2007.

질병관리본부, 2008년 에이즈에 대한 지식, 태도, 신념 및 행태조사, 2008.
질병관리본부, 2008년말 HIV/AIDS 보도자료, 2009.
질병관리본부, 2009년 HIV/AIDS 관리지침, 2009.
질병관리본부, “에이즈 감염인의 생활 및 지원실태조사”, 2009.
최병무, “성전환증의 진단 및 치료", 신경정신의학 32권 4호, 1993.
한국에이즈퇴치연명, 2003년 전국민 성행태 및 에이즈 의식 연구, 2003.
한채윤, “성적다수자란 없다. 고로 나는 소수자다”, 「소수성의 정치학」창간호, 2007.
황금희, “결혼이데올로기에 저항하는 여자들: ‘동성애 부부도 가족이다’”, 「월간 말」, 통권 제125호, 1996.

3. 외국문헌

Abramovitz, “Social Work and Arena Social Reform: An Arena of Struggle”, Social work 43(6), 1998
Ader, J., Sex in the snoring '90s, (Newsweek, 1993, April)
Alexander J. L. & Willems E. P., “Quality of life: Some measurement requirements”,「Archives of physical medicine and rehabilitation」, Vol. 62, 1981.
Aries, P., "Sexualites occidentales" Paris : Seuil, 1982.
Babcock, Barbara Allen. 『Sex discrimination and the law: history, practice and theory』, 2nd ed. Canada: Little, Brown & Company., 1996.
Berthou, Katell. “New Hopes for French Anti-Discrimination Law.”, 「The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations」, Vol. 19/1, 2003.
Berger, Raymond M., "The Rights of Minorities in a Constitutional State: An Ethical Assessment", 「The Ecumenical Review」, Vol.52 No.4, 2000.
Berger, Raymond M., “Health Care for Lesbians and Gays: What Social Workers Know”,「Journal of Social Worker and Human Sexuality」, Vol. 1(3), 1983.
Brakel W. H. 「Measuring health-related stigma-a literature review」. Amsterdam, 2005.
Burr. C. "Homosexuality and biology", The Atlantic, March, 1993.
Campbell A. Converse P. E. & Rodgers W. L., 『The quality of american life: Perceptions, evaluations and satisfactions』, New York: Russell Sage Foundation., 1976.
Cass, V., “Homosexuality identity formation: A theoretical model”, (J. of Homosexuality, 1979, April)
Cochran S. D., de Leeuw J., Mays V. M., “Optimal scaling of HIV-related

sexual risk behaviors in ethnically diverse homosexually active men.", 「Journal of Consulting and Clinical Psychology」, 63(2), 1995.

Cohen S. & Hoberman H. M., "Positive events and social supports as buffers of life change stress", 「Journal of Applied Social Psychology」, 13, 1983.

Dalkey N. & Rourke D., "The delphi procedure and rating quality of life factors in the quality of life concept", Washington, D. C., Environmental protection agency 1973.

Deacon H. "Understanding HIV/AIDS stigma: A theoretical and methodological analysis", HSRC Press, South Africa, 2005.

Diane F. Orentlicher, "Citizenship and National Identity", in David Wippman (ed.), International Law and Ethnic Conflict (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

Dworkin, A. G. & R. J. Dworkin. "The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethic, and Gender Relations", Harcourt Brace College Publishers, 1999.

Ellis, Evelyn. 『EU Anti-Discrimination Law』, Oxford University Press, 2005.

Ferrans C. E., "Development of a quality of life index for patients with cancer", 「Oncology nursing forum」, 17(3), 1990.

Ferrans C. E., "Development of a conceptual model of quality of life, Scholarly Inquiry for Nursing Practice", 「An International Journal」 10(3), 1996.

Francis J. Beckwith and Todd E. Jones, ed. 『Affirmative Action: Social Justice or Reverse Discrimination』, New York: Prometheus Books, 1997.

Gilles Deleuze and Félix Guattari, "Mille Plateaux", Paris: Editions de Minuit, 1980.

Giteck, L. Family by Design: "The Gay Theory of Relativity", The Advocate, 1984, October 2)

Gregory M. Herek, "Myths About Sexual Orientation: A Lawyer's Guide to Social Science Research", 「Law & Sexuality」 Vol 1, 1991.

Handley, Peter., "Caught Between a Rock a Hard Place': Anti-discrimination Legislation in the Liberal State and the Fate of the Australian Disability Discrimination Act.", 「Australian Journal of Political Science」 Vol.36, No.3, 2001.

Harold I. Kaplan & Benjamin J. Sadock., "Synopsis of Psychiatry: Behavioral

Science/Clinical Psychiatry.", 8th ed., 1998.

Hunter, Rosemary. 『Indirect Discrimination in the Workplace』, The Federation Press, 1992.

Jack Donnelly, "International human rights, Boulder, Colo." : West view Press, 1998.

Jim Ife, "Human rights and social work : towards rights-based practice", New York ; Cambridge University Press, 2001.

J.M. Vorster, "The Rights of Minorities in a Constitutional State", 「The Ecumenical Review」, Oct. 2000.

J. Risse, 『Der verfassungsrechtliche Schutz der Homosexualität』, Baden-Baden 1998.

John David Skrentny, "Color Lines: Affirmative Action, Immigration, and Civil Rights Options for America", Chicago: 「University of Chicago Press」, 2001.

Kallmann, F. "Twin and sibling study on Homosexuality". 「American Journal of Human Genetics」, 4. 1952

K. Hesse, 『Der Gleichheitssatz in der neueren deutschen Verfassungsentwicklung』, AÖR 109, 1984.

K. Hesse, 『Der allgemeine Gleichheitssatz in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsetzungsgleichheit』, P. Lerche 화갑기념논문집, 1993.

R. Alexy, 『Theorie der Grundrechte』, 제2판, Frankfurt/M. 1994.

S. Huster, Rechte und Ziele. 『Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes』, Berlin 1993.

Weire & Osburg, "Transsexualism in Germany: empirical data on epidemiology and application of the German Transsexuals' Act during its first ten years", 「Archives of Sexual Behavior」 Vol.25 No.4, August 1996.

William Byne & Bruce Parsons, "Human Sexual Orientation: The Biologic Theories Reappraised", 「Archives General Psychiatry」 No. 50, 1993.

Wilson, James Q., "The Politics of Regulation, Social Responsibility and the Business Predicament", edited by James W. McKie, The Brookings Institution/Washington, D.C., 1974

Wilson, James Q., 『The Politics of Regulation, The Politics of Regulation』, edited by James Q. Wilson, Basic Books, Inc., Publishers/New York, 1980.

Wilson, James Q., "American Government: Institutions and Politics", D.C.

「Heath and Co./Lexington」, Mass., 1986.

Locke, Jone, 『Two Treaties of Government』, Cambridge University Press, 1988.

Louis P. Pozman, "The Moral Status of Affirmative Action," 「Public Affairs Quarterly」 6, 1992.

Marcus, Eric, "Is it a choice? : answers to 300 of the most frequently asked questions about gays and lesbians", San Francisco : Harper San Francisco, 1993.

Millar, Kenneth I., "Performance Appraisal of Professional Social Worker", 「Journal of Administration in Social Work」, 14(1), (The Haworth Press, Inc., 1990)

Nicholas Lehman, "Taking Affirmative Action Apart," 「New York Times Magazine」 June 11, 1995.

Sellars, Kirsten. 『The rise and rise of human rights』, Sutton Publishing, August, 2002.

Squires, Judith. "Negotiating Equality and Diversity in Britain: Towards a Differentiated Citizenship?", 「Critical Review of International Social and Political Philosophy」 Vol.10, No.4, 2007.

Tang, Kwong-leung, "Internationalizing Women's Struggle against Discrimination: The UN Women's Convention and the Optional Protocol.", 「British Journal of Social Work」, Vol.34, No.8, 2004.

United Nations, "The Nations and Human Rights, 1945-1995", 「Perspectives on Political Science」 Vol.25 No.3, 1996.

Vorster, J. M. "The Rights of Minorities in a Constitutional State: An Ethical Assessment", 「The Ecumenical Review」 Vol.52. No.4, 2000.

Vorster, J. M., "The rights of Minorities in a Constitutional State", 「The Ecumenical Review」, Oct. 2000.

공공주택의 하자담보책임에 관한 법적논의

정 녕 호*

<목 차>

1. 각 법령상의 하자보수책임기간
2. 하자보수책임기간의 법적성격
3. 유사개념
4. 결론

1. 각 법령상의 하자보수책임기간

1) 민법

수급인의 담보책임중 토지, 건물등에 대한 특칙조항에서 토지, 건물 기타 공작물의 수급인은 목적물 또는 지반공사의 하자에 대하여 인도후 5년간 담보의 책임이 있다. 그러나 목적물이 석조, 석회조, 연와조, 금속 기타 이와 유사한 재료로 조성된 것인 때에는 그 기간을 10년으로 한다.(제671조)고 규정하고 있다.

2) 건설산업기본법

건설공사 전반에 관한 필요사항을 정리한 것으로 건설산업과 관련련된 법 중에서 기본법의 지위에 있다.

건설공사 수급인의 하자담보책임조항에서 수급인은 발주자에 대하여 건설공사의 목적물이 벽돌쌓기식구조·철근콘크리트구조·철골구조·철골철근콘크리트구조, 기타 이와 유사한 구조로 된 것인 경우에는 건설공사의 완공일부터 10년의 범위내에서, 기타 구조로 된 것인 경우에는 건설공사의 완공일부터 5년의 범위내에서 공사의 종류별로 대통령령이 정하는 기간 이내에 발생한 하자에 대하여 담보책임이 있다.(제28조) 라고 하고 있으며,

동조 ②항에 수급인은 다음 각호의 1의 사유로 인하여 발생한 하자에 대하여는 제1항의 규정에 불구하고 담보책임이 없다. 라고 규정하고 있다.

1. 발주자가 제공한 재료의 품질이나 규격등의 기준미달로 인한 경우
2. 발주자의 지시에 따라 시공한 경우
3. 발주자가 건설공사의 목적물을 관계법령에 의한 내구연한 또는 설계상의 구조내력을 초과하여 사용한 경우에 예외조항을 두고 있으며,

* 광운대 건설법무대학원

같은 조 ③항에서 건설공사에 관한 하자담보책임기간에 관하여 다른 법령(「민법」 제670조 및 동법 제671조를 제외한다)에 특별한 규정이 있거나 도급계약에서 따로 정한 경우에는 그 법령이나 도급계약이 정한 바에 따른다. <개정 2007.5.17> 라고 규정하고 있다.

3) 건설기술관리법

설계, 감리, 시공 등 건설기술에관한 주요 기준을 규정하고 있는 법으로서, 선설분야에서 건설산업기본법과 함께 기본법의 지위에 있는 법규이다.
하자책임기간에 대하여는 벌칙조항에서 건설산업기본법 준용하도록 하고 있다.

4) 건축법

건설기술관리법과 같다.

5) 주택법

주택의 건설, 공급, 관리, 거래에 관하여 상세하게 규정하고 있으며 건설산업기본법의 특별법적 지위에 있다.
제46조(담보책임 및 하자보수 등) ① 사업주체(「건축법」 제11조에 따라 건축허가를 받아 분양을 목적으로 하는 공동주택을 건축한 건축주 및 제42조제2항제2호에 따른 행위를 한 시공자를 포함한다. 이하 이 조 및 제46조의2부터 제46조의7까지에서 같다)는 건축물 분양에 따른 담보책임에 관하여 「민법」 제667조부터 제671조까지의 규정을 준용하도록 한 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제9조에도 불구하고, 공동주택의 사용검사일(주택단지 안의 공동주택의 전부에 대하여 임시 사용승인을 받은 경우에는 그 임시 사용승인일을 말한다) 또는 「건축법」 제22조에 따른 공동주택의 사용승인일부터 공동주택의 내력구조부별 및 시설공사별로 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 담보책임기간에 공사상 잘못으로 인한 균열·침하(沈下)·파손 등 대통령령으로 정하는 하자가 발생한 경우에는 해당 공동주택의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 이 조 및 제46조의2부터 제46조의7까지에서 "입주자대표회의등"이라 한다)의 청구에 따라 그 하자를 보수하여야 한다. <개정 2009.2.3, 2010.4.5>
1. 입주자
2. 입주자대표회의
3. 관리주체(하자보수청구 등에 관하여 입주자 또는 입주자대표회의를 대행하는 관리주체를 말한다)
4. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 따른 관리단
② 제1항에 따른 사업주체(「건설산업기본법」 제28조에 따라 하자담보책임이 있는 자로서 사업주체로부터 건설공사를 일괄 도급받아 건설공사를 수행한 자가 따로 있는 경우에는 그 자를 말한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하자보수보증금을 예치하여야 한다. 다만, 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2009.2.3, 2010.4.5>

③ 사업주체는 제1항에 따른 담보책임기간에 공동주택의 내력구조부에 중대한 하자가 발생한 경우에는 하자 발생으로 인한 손해를 배상할 책임이 있다. <개정 2009.2.3>
④ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 기간에 공동주택의 구조안전에 중대한 하자가 있다고 인정하는 경우에는 안전진단기관에 의뢰하여 안전진단을 할 수 있다. 이 경우 안전진단의 대상·절차 및 비용 부담에 관한 사항과 안전진단 실시기관의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2009.2.3>
⑤ 사업주체·설계자 또는 감리자는 제1항에 따른 담보책임기간에 발생한 하자의 우에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회에 조정을 신청할책임 범위에 대하여 분쟁이 발생한 경 수 있다. <개정 2009.2.3, 2009.4.1>
⑥ 입주자대표회의등과 사업주체(제2항에 따른 하자보수보증금의 보증서 발급기관을 포함한다. 이하 이 조 및 제46조의2부터 제46조의7까지에서 같다)는 제1항에 따른 담보책임기간 안에 발생한 하자의 책임범위에 대하여 분쟁이 발생한 때에는 제46조의2에 따른 하자심사·분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다. <신설 2008.3.21, 2010.4.5>

6) 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률

제9조(담보책임) ① 제1조 또는 제1조의2의 건물을 건축하여 분양한 자의 담보책임에 관하여는 「민법」 제667조부터 제671조까지의 규정을 준용한다.
② 제1항의 분양자의 담보책임에 관하여 「민법」에 규정된 것보다 매수인에게 불리한 특약은 효력이 없다.

7) 국가를당사자로하는계약에관한법률

국민의 권리의무를 직접 기속하지는 않는 법적 특성을 기지고 있는 법규이다. 정부의 회계기관, 또는 계약담당 공무원에 대한 절차적 훈시규정을 위주로 한 것이어서, 이 법을 위반하더라도 직접 계약의 효력에는 영향이 없는 경우가 대부분이다.

제17조 (공사계약의 경우 담보책임) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사의 도급계약을 체결할 때에는 그 담보책임의 존속기간을 정하여야 한다. 이 경우 그 담보책임의 존속기간은 민법 제671조에서 규정한 기간을 초과할 수 없다.
규칙 제70조(하자담보책임기간) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 영 제60조제1항 본문의 규정에 의하여 공사계약을 체결할 때에 별표 1의 공종구분에 따라 하자담보책임기간을 정하여야 한다. 다만, 각 공종간의 하자책임을 구분할 수 없는 복합공사인 경우에는 주된 공종을 기준으로 하여 하자담보책임기간을 정하여야 한다. <개정 1999.9.9>

2. 하자보수책임기간의 법적성격

1) 제척기간

민법 제670조, 제671조에 규정된 하자담보책임기간에 대하여는 학설과 판례가 모두 이를 제척기간으로 보되, 재판상 또는 재판 외의 권리행사기간으로 해석하고 있다.[2] 집합건물법은 민법을 준용하므로 마찬가지로 본다.

제척기간의 기산점은 목적물의 인도시 또는 공사완료시가 됨이 법문상 명백하다.

건설산업기본법의 하자담보책임기간 역시 그 문면상 "건설공사의 완공일부터.....기간 이내에 발생한 하자에 대하여 담보책임이 있다"고 규정하고 있으므로 이를 하자발생기간 즉 재판상 재판 외의 권리행사기간(제척기간)으로 보는 것이 타당하다.

주택법의 하자보수책임기간은 사용승인일로부터 내력구조부는 5년 또는 10년이고 나머지공사는 1년 내지 3년으로 정해져 있다.

법령 문면상 '기간 내에 하자가 발생한 때'라고 규정하고 있으므로 이를 하자의 발생기간으로 해석하는 것이 타당하다.

이 경우 하자보수기간 내에 발생한 하자에 대하여 민법상 제척기간 내에 하자보수를 청구할 수 있다는 견해와 하자보수기간 내 하자보수를 청구해야 하고(발생기간 및 제척기간), 일단 제척기간 내 행사한 하자보수청구권은 소멸시효의 대상이 된다고 보는 견해도 있다.

2) 소멸시효와의 관계

위 기간이 제척기간이라고 하더라도 하자담보청구권 자체의 소멸시효는 별개로 진행된다. 소멸시효의 기산점은 권리를 행사할 수 있는 시점인 하자발생시 또는 도급인이 하자를 발견한 때라고 하겠고, 그 기간은 특별한 사정이 없는한 채권의 소멸시효[3] 에 해당된다.

3. 유사개념

1) 미완성

공사가 도중에 중단되어 예정된 최후의 공정이 종료되지 못한 경우는 미완성에 해당된다. 공사가 당초 예정된 최후의 공정까지 일응 종료되었으나 시공상태가 불완전하여 보수를 하여야 할 경우인 하자와 구별된다.

구별의 실익은 공사대금청구권 및 손해배상청구권, 공사도급계약의 해제 가능여부, 지체상금의 적용시점 등 이다.

완성여부의 판단기준은 예정된 최후의 공정을 종료하지 못한 경우에는 공사가 미완성 된 것으로 볼 것이지만, 그것이 당초 예정된 최후의 공정까지 일응 종료하고 그 주요구조부분이 약정된 데로 시공되어 사회통념상 건물로서 완성되고, 다만 그것이 불완전하여 보수를 하여야 할 경우에는 공사가 완성되었으나 목적물에 하자가 있는 것에 지나지 않는다고 해석함이 상당하다.[4]

2) 대법원 1990. 3. 9. 선고 88다카31866 판결; 대법원 2000. 6. 9. 선고 2000다15371 판결.
3) 민법상 10년 또는 상법상 5년

2) 미시공

예정된 공정이 모두 종료하였다 인정되고 다만 건물의 주요 구조부분에 관계되지 않는 공사가 누락된 경우는 미시공에 해당된다.

하자담보책임에서 말하는 하자는 미시공, 변경시공 및 하자를 모두 포함하는 개념으로 보고 있다.

4. 결 론

이상 살펴본바와 같이 건설관련 하자담보기간에 대한 규정은 여러 법률에 산재되어 있으며 각각의 법률에서 그 기간을 달리 하고 있어 현장실무에 혼선을 주고 있으며 분쟁이 증가되는 원인이 되고 있다.

법원 또한 그 적용기간을 경우에 따라 민법, 주택법으로 각각 달리 판결하고 있어 더더욱 혼란을 부축이고 있는 실정이다.

특히 민법상 10년의 하자담보책임 기간은 건축물 전체를 하나로 보아 내구연한에 관계없이 도배나 도장 등에 대하여도 같은 기간을 적용하는 불합리성을 띄고 있다. 그러나 위 조항을 근거로 손해배상을 청구하는 소송이 빈발하고 있는 것이 현실의 상황이다.

이제 건설 환경도 전문화되고 다양화되었다. 주택이외의 고가내구제품은 모두 당사자 간에 하자담보기간을 정하여 자율적으로 운영하고 있다. 이제 민법 제671조는 건설산업기본법 시행이후 그 역할을 다한 것으로 보인다.

4) 대법원 1997. 10. 10. 선고 97다23150 판결.

■ 하자담보책임기간 비교

구분	건설산업기본법	주택법
기둥 및 내력벽	- 대형건축물과 16층이상:10년	10년
보, 바닥 및 지붕	5년	5년
실내의장	1년	- 도배공사 : 1년 - 수장공사 : 1년
토공	2년	2년
미장 · 타일	1년	- 미장 : 1년 - 타일 : 2년
방수	3년	4년
도장	1년	- 칠공사 : 1년
석공사 · 조적	2년	- 석공사 : - 조적 : 2년
창호설치	1년	- 창문틀 및 문짝 : 2년 - 창호철물공사 : 2년 - 유리공사 : 1년
지붕	3년	4년
판금	1년	-
철물	2년	-
철근콘크리트 및 콘크리트 포장	3년	- 포장공사 : 3년
급배수 · 공동구 · 지하저수조 · 냉난방 · 환기 · 공기조화 · 자동제어 · 가스 · 배연설비	2년	- 급수설비 : 2년 - 공동구 : 2년 - 지하저수조 : 2년 - 공기조화기기 : 2년 - 가스설비 : 2년 - 제연설비 : 2년
승강기 및 인양기기 설비	3년	3년
보일러 설치	1년	-
건물내 기타설비	1년	- 기타설비 : 2년
아스팔트 포장	2년	- 포장공사 : 3년
보링	1년	-
건축물조립	1년	-
온실설치	2년	-

개혁개방이후 중국의 세대, 계층문화의 변화

예 동 근, 김 창 경*

-내가 추구하는 것 그리고 나의 자유를 너에게 줄게
그런데 넌 내가 아무것도 가진 것 없다며 웃기만 했어-
我要给你我的追求 还有我的自由
可你却总是笑我 一无所有

-崔健의 「一無所有」, 1986년

<목 차>

1.서론

2."藍色蚂蚁“에서 ”一無所有“(70년대 말)

3.西方月亮"에서 ”民族民俗“(80년대 말)

4.“黨国主流"에서 "市场娱乐"(90년대 말)

5.“北京天安門”에서 “山寨天安門”(2000년대 말)

6.“富二代”와 “窮二代"가 공존하는 두 개의 사회문화(현재)

7. 나가면서

1.서론

중국의 럭 황제로 불리는 최건의 노래는 70년대 문화대혁명의 전체주의에 대한 저항과 새로운 시대적 정신을 알리는 대표곡으로 인정되었다. 그 때 젊은 최건씨가 그렇게 깊은 뜻을 생각하지 못하였을 수도 있지만 중국지식계는 그렇게 해석하고 수많은 대중들은 그렇게 이해하고 따라 간 것이다. 80년대 초반에 신선한 자유주의 바람은 중국대륙에서 일어난 잠시 “문화부흥”의 붐을 일으켰지만, 89년 천안문사태이후 “락”은 진정한 음악으로 변하였고, 수많은 정치적, 문화적 의미는 점차 상실되었다. 그리고 “열광”도 점차 식어가고 있었다.

재현은 아닐 수 있지만, 2000년대 말 중국의 80 후 출신의 새로운 세대의 탄생과 함께

* 국립부경대학교

그들은 개성(個性)의 대표자로 文壇에는 한한(韓寒) 과 세계육상대회에서 우승을 한 유상(劉翔)의 출현은 다시 전체주의와 개인주의 관계에 대하여 생각하게 한다. 韓寒은 하룻강아지 범 무서운 줄 모르고 중국 주류문화의 상징으로 되는 로신(魯迅)을 비판하였고, 중국의 유명한 문화인 유추백(俞秋伯)를 비판하면서 논쟁이 일어났고, 유상(劉翔)은 처음으로 중국의 13억 인구가 바로 보는 tv앞에서 “부모님께 감사하다”는 지극히 정상적인 인사는 강한 개성(個性)으로 표현되었다. 즉 처음으로 올림픽대회에서 “당과 정부, 인민에게 감사하다”는 말을 너무 흥분하여 첫 순위에서 잊어버릴 수 있었지만, 하여튼 결론은 80 後란 새로운 세대의 등장과 함께 중국의 사회문화 변화의 징표로 된 것 같다.

최건(崔健)씨가 “자유”와 “개인”의 탄생을 선포한지 30년이 넘었고, 중국의 거대한 변혁-개혁개방이 30년이 지났지만, "개인“은 여전히 중국의 당과 관주도의 ”주류문화“에서 자유롭지 못하는 것을 볼 수 있다.

비록 80년대 민주화항쟁을 겪고 오늘날 신자유주의 최전방에 생활하는 한국적 경험에서 볼 때, 전체주의와 개인주의 논쟁은 이미 그 의미가 상실할 수 있지만, 중국의 정치체제변화속에서 중국의 사회-문화의 변화를 관찰하는 데 여전히 중요한 시사점이 있기에 본 문에서 논의하고자 한다. 또한 사회문화 변혁의 중요한 추동력인 “민주주의”는 서로 다른 발전 페턴과 경로에서 중국경험은 한국사회에 새로운 시각을 제공할 가능성도 있지 않을 가 고민하면서 몇 가지 사건을 중심으로 그 궤적을 추적하고 논의들을 이끌어내고자 한다.

2."藍色蚂蚁“에서 ”一無所有“(70년대 말)

1949년 중화인민공화국이란 국가 건립과 함께 모택동이란 위대한 유일한 거인이 우뚝 솟았으며, 그를 중심으로 모택동사상이란 전체주의 이념이 만들어졌으며, 모든 국민들은 모택동이란 거대한 神像앞에서 개미처럼 축소되었다. 일부학자들은 이 시대의 국민들이 똑같이 파란색으로 물감을 들인 인민복을 입고 다녔기에 "藍色蚂蚁“이라고 불렀다. 그 시대의 대부분 사람들이 향유한 문화는 바로 간단명료하며 쉽게 선전할 수 있는 ”样板戏"란 형태의 문화들이 속출하였고, 개인의 사적영역의 사랑의 노래도 “수령충성”으로 대채 되었던 시대였다. 사람들의 일상생활영역은 정치화되었고, 사회문화의 재생산은 당과 국가의 선전기구를 중심으로 복제되는 시스템이다.

하지만 1978년의 개혁은 문화대혁명의 정치적 유산은 모택동이란 “神像”의 소실과 함께 전면으로 부정됨으로 사람들은 물질적으로 빈곤한 “일무소유”의 유산을 넘겨받았을 뿐만 아니라 정신적으로 “일무소유”이다. 수십년간 “남색개미”란 위인의 분신으로 하나의 기표로 생존하면서 그 기표의 전면적인 부정에서 사람들은 새로운 가치의 돌파구를 찾았지만 앞길은 보이지 않았다. 장기간 억눌린 “자유의 갈증”은 80년대 서구국가의 교류속에서 그들은 “갈증”을 “일무소유”란 락의 출현과 함께 분출구처럼 솟아났다.

락은 새로운 대채된 “열망”이였고, 그들은 이 열망을 함께 공유하면서 “전체주의”의식형태를 드림을 치면서 망가뜨리고 있었고, 몸을 흔들고 고함을 지르면서 오래 동안 잠재된 자신이 소유한 자기의 목소리를 자신의 것임을 확인하였다. 중국의 시인, 철학가, 문학평론가, 사상가들은 대서특필하면서 “일무소유”의 현상을 해석하였고, 그런 경험들을 재생산시키는데 앞장서고 있었다.

하지만 80년 중반까지 활발하게 자유주의 열망들은 정치영역으로 확장되고, 분산되면서 80년대 말에 천안문사태를 겪어면서 한국의 민주주의와 전혀 다른 방향으로 발전하게 된다.

이런 이점에서 중국의 사회문화발전의 궤적에서 어떤 돌연변이가 생겼는가를 고민할 필요가 있다.

3.“西方月亮"에서 ”民族民俗“(80년대 말)

80년대말에 들어서면서 농촌중심의 개혁은 이미 일정한 성과를 거두었고, 도시의 개혁은 비교적 불안하였으나 사람들은 흑색TV를 살 수 있는 여유 돈이 생겼다. TV의 보급은 중국 사회문화변화의 중요한 기반이 되었다. 사람들은 TV를 통하여 “천안문 사태”를 서구자본주의국가가 지원하고, 일부 불량패들이 제도전복을 위한 반혁명폭력이라고 선전보도에 대부분 국민들은 그 분노가 잠재되었다. 그리고 반서방, 반자유주의 사상운동이 시작되었다. 80년도 초에 개혁의 설계자로 불리는 덩소평(邓小平)이 미국을 방문하면서 미국의 선진문물을 따라 배워야 하는 열기는 정신적 영역에서 다시 “독초”로 인식되게 만들었다.

이런 상황에서 영화감독들은 현실주의에 초점을 맞춘 영화들이 나오기 시작하였고, TV드라마도 농촌생활을 중심으로 현실주의 드라마들이 주류를 이루고 있었다. 과거에 대한 가치판단의 자유가 제한되는 상황에서 현실주의가 주도를 이루고 있었다. 다른 하나는 지금까지 중국에서 주류문화를 대표하는 “전쟁드라마” 이민해방전쟁의 3대전역을 대표하는 대표영화들이 제작되었고, 공산당의 훌륭한 간부들의 업적을 다른 드라마, 국공전쟁을 다룬 드라마가 여전히 큰 편폭을 차지하였다.

하지만 실제생활영역에서 사람들은 여전히 일본제품을 사고, 홍콩의 무협영화와 드라마를 좋아하였고, 김용의 무협지, 대만의 등리쥔의 노래를 듣는 특유의 문화는 대학가에서 확산되었고 실제생활영역에서 나타났다. 결혼과 환갑 등 인생의 중대한 시점에서 진행되는 예식장은 더는 “당의 충성”의 형식적인 절차도 살아졌으며, 부모와 조상중심의 질서가 확립되었고, 민속적이고 대중적인 노래와 춤들이 세대를 연결시키는데 중요한 자리매김을 하기 시작하였다.

즉 다시 말하면 서구의 가치는 천안문사태로 폭 넓게 수용되지 못하였으며, 물질적 영역에서 해석되고 좋은 기호로 되었지만 정치적으로 오히려 반감의 기호로 나타나면서 의식형태의 민족주의란 정치적 이념이 점차 확산되기 시작하였다. 하지만 이런 전체주의 이념은 문혁처럼 강대하지 못하였고, 몇 개의 덩어리로 마사지고 분열되면서 의식형태의 균열이 점차 확산되는 시대이기도 하다.

이런 균열의 공간에 민속적인 부분이 진출하면서 점차 하나의 민족문화와 대중문화의 기호로 인식되기 시작하였다. 사람들이 천하게 여긴 동북지역의 “二人转"의 대표적 연기자 조뻔싼(赵本山)은 국민배우로 인정받게 되었고, 이와 같은 지역적 문화색체가 강한 연애들이 지역문화의 상징성으로 등장하면서 민속은 다시 중시받게 되었다.

4.“黨国主流"에서 "市场娱乐"(90년대 말)

2001년도 중국이 WTO에 가입하면서 외국의 영화의 수입이 증가되었고, 외국의 오락프로그램을 모방한 오락프로그램이 성행하기 시작하였다. 경제불황기가 오히려 오락프로그램의 황금기가 되는 것처럼 중국은 점차 오락프로그램이 증가되고 시청율로 신속히 상승하였다. 그 당시 “행운52”등은 인기프로그램이었고 10여년간 지속되었다. 각 지방에서 오락프로그램이 증가하면서 한국, 일본과 거의 차이도 신속히 감소되었다. 금융위기를 겪은 한국의 드라마는 더욱 정교하여 졌고, 민속적이고 가정적인 얘기들은 중국의 시청자들을 사로 잡

을 수 있었다. 이 시기는 “한류의 시대”가 등장하였고 한국드라마는 1998년도부터 본격적으로 시작된 구조조정으로 실직자들의 따뜻한 가족정을 맛보게 하는 치유적 역할을 하였을지도 모른다.

이 시기에 수 십년간 시청율을 독점한 “춘절특집”은 갈수록 비판을 받게 되었고 시청율도 처음으로 90%이하로 떨어지게 된다. 전 국민이 함께 고유하는 전체주의 이벤트도 점차 인기가 떨어지게 되고, 중앙이 독점한 7시뉴스도 점차 시청율 하락을 겪게 된다. 2000년대 인트넷 시대의 등장은 새로운 정보를 접수할 수 있게 되었고, 당과 정부의 정보통제는 매우 큰 도전을 받게 되었다.

중국의 경제시스템이 시장경제로 전환되면서 정부가 지원하는 “전쟁영화”의 1번지를 알리는 창춘의 영화제작공사는 패사의 위기를 겪게 되고, 영화제작시스템도 국가간 협력시스템으로 변화되면서 자본이 중요한 위치를 점하게 된다.

2000년 중반에 들어서면서 자본독점의 대형영화는 “영웅”이란 드라마와 함께 전통역사극의 재해석과 민족주의 부흥을 상징하는 거대한 스케일로 등장하면서 상업화로 새로운 통합기호를 만들어 내고 있다. 90년대 말에서 2000년대 중반까지 중국의 4대 고전명작의 작품들이 다시 스크린에 등장하면서 “당국주류”의 의식형태는 더욱 음밀한 곳으로 숨어가게 된다.

그리고 여전히 치밀하게 재생산되는 국공전쟁, 중일전쟁 등 영화는 공산당의 정확하고 위대하고 최종의 승리자의 메시지를 재생산하고 있다. 고전영화도 좋고 치밀한 상업영화도 좋고 치열한 경쟁에서 승자의 역사를 기록하는 결과를 재생산하는 측면에서 교묘하게 오늘날의 정치적 결과주의를 뒷받침하고 있다.

동시에 사람들은 90년대 중국이 구조조정을 겪어면서 엄청 큰 실업과 사회적 불만을 오락시장을 확장하면서 “웃음과 감동”의 전달을 통해 해소하는 문화도 생산되고 있다.

5.“北京天安門”에서 “山寨天安門”(2000년대 말)

그럼 “시장화”란 거대한 흐름속에서 문화의 탈정치화는 지속되었고, 거대한 의식형태는 깨여졌지만 이들은 사라지지 않았다. 오히려 더 많은 조각으로 변화되어 더 엄밀하게 재생산되는 면이 있다.

최근에 산서성에서 나타난 **“山寨天安門”은** 이런 현상을 잘 설명하고 있다. 한국과 중국은 모두 고도의 중앙집권의 왕조가 있는 역사적 경험을 공유하고 있다. 하지만 한국은 민주화를 겪어면서 이 부분이 시민의식형태에서 어느 정도 청산되었다. 예컨대 한국의 그 어떤 지방에서도 서울 수도의 “광화문”을 모방하여 관광지로 만들지는 않는 것이다. 설사 디즈니랜드를 벤츠마킹하여 에브랜드를 만들지 정치적 기호의 모방은 잘 나타나지 않는다.

그럼 중국에서 산서 지역에서 낡은 공장을 수리하여 천안문을 만들고 관광지로 자리매김하고 있다. 뿐만아니라 지역정부의 청사, 지역 관광명소 등에서 모두 중앙의 문화기호를 옮기고 있다. 비록 개혁개방을 통해 변화가 일어났지만 중국의 유명한 명승유적지에 국가지도자들의 상징적인 중앙권위주의 기호들이 남아 있다.

비록 많은 서구국가의 국민들의 입장에서 굉장히 촌스럽게 보이고, 환경파괴 현상으로 보일지는 모르지만, 중국의 많은 지역주민들은 여전히 자랑스러운 일로 보고 있는 것도 오늘날의 현실이다.

즉 중국의 공간개념에서 탈주변화는 중심부의 기호가 얼마나 많이 남겨졌는가는 여전히

중요한 정치적 문제이다. 이는 역으로 중앙과 지방의 정치적 불평등이 더 강화되고 있는 반증이기도 하다. 즉 상하이, 심천, 광주 등 경제가 발전한 지역의 주민들은 중앙의 지도자들이 지역문화유적지에 개인적 기호를 남기면 별로 좋아하지 않는 주민들이 많을 수 있다. 그들은 이미 서구문화를 많이 접촉하였고, 경제가 발전하였으며 정치적 지위가 다른 지역보다 훨씬 높기에 열등감이 적거나 오히려 우월감이 있을 수 있다. 이런 지역에서 "山寨天安門"의 복제하는 행위는 굉장히 유치스러운 행위로 인식될지도 모른다.

다시 말하면 중국은 지역격차가 강화되면서 중앙-지방의 정치적, 문화적인 기호들도 서로 다르게 인식되고 있으며 내적인 문화기호의 "단절"이 일어나고 있는 반증이기도 하다.

6."富二代"와 "窮二代"가 공존하는 두 개의 사회문화(현재)

개혁개방이 중국의 물질적인 만족의 증대란 긍정적 효과를 발휘하였지만, 지역, 세대 간의 사회, 계층적 단절은 문화적 단절로 이어지는 현상도 있다. 특히 2008년 세계금융위기의 발생과 함께 중국의 빈부격차는 국가의 힘으로 통제하기 힘든 상황을 치우치고 있다.

2000이후 중국이 세계의 제조대국으로 부상하면서 세계최강의 미국이란 국가의 경제시스템과 함께 융합되면서 빈부공간의 불균형이동이 발생하였다. 미국은 지속적으로 노동자임금상승율을 낮추기 위해 말단제조산업을 중국으로 이전시키고 세계적인 유통권의 확보에 주력하였다. 중국은 10여년간 노동자의 임금상승율은 2001년에 700원에서 2008년에 1000원으로 상승하면서 임금상승율은 3.5%도 미치지 못하였다.

이처럼 제조산업의 주강삼각주와 장강삼각주에 집중되면서 이 도시에는 빈민공간이 형성되었고, 베이징, 상하이같은 지역은 농민공들이 집중한 도시촌은 사라졌지만, 이들은 주변교외와 지하공간으로 들어갔다. 2001년부터 2008년까지 베이징, 상하이, 등 지역의 부동산 가격은 400%이상으로 뛰어 올라 "집 없는 세대"와 "빈곤의 세대"들이 발생하였다.

부유계층의 자녀들은 유학, 재산상속을 거쳐서 호화스러운 생활을 하지만 가난한 계층의 자녀들은 신분상승의 길이 굉장히 좁아졌으며 계층 간의 단절은 서로 단절된 "문화"를 만들어내고 있다. 최근의 주택문제를 반영한 "窩居" 드라마는 주택소유자와 주택임대자의 생활수준의 차이가 얼마나 큰 것인가를 잘 설명하고 있다. 이미 베이징 등 대도시의 교외에 나타난 "개미족"의 출현은 이 문제가 하나의 세대문제로 확산되면서 중국의 사회문화적 단절은 갈수록 확대되고 있음을 설명하고 있다.

7. 나가면서

개혁개방이 후 중국의 사회문화변화를 10년의 연대별로 살펴보았다. 주로 그 시대에 나타난 대표적 문화현상을 중심으로 30년간의 문화적 궤적을 몇 가지 문화적 현상을 전체주의와 개인주의 관계의 변화를 살펴보면서 그 고리들을 찾아보고자 하였다.

다시 정리하여 보면, 개혁개방 이후 중국의 당국 중심의 거대한 이데올리기는 몇 개의 덩어리로 깨여졌지만 사라지지 않았으며 정치-경제의 관계의 변화속에서 작동방식이 변화되면서 더 세밀하게 작용하고 있는 점을 발견할 수 있다.

정치적 영역의 자유로움은 어느 정도 확장되었고, 경제적인 생활수준은 상승되었지만, 지역, 세대, 계층 간의 빈부격차는 중앙에 대항하는 80년대 초의 저항적 문화는 사라지기

시작하였고, 보다 작은 범위에서 세대, 계층의 갈등구조에서 벗어나려는 개인주의와 자유주의는 오히려 “중앙정치의 기호”힘에 의탁함으로 오히려 “지역문화”는 더욱 전근대화로 상징화되면서 파괴의 대상으로 변하고 있다.

시장화의 전면에 서고 있는 문화오락의 시장화와 자본화는 하나의 “가상공간”을 생산하면서 당과 국가의 거대한 이데올리기 공백을 채우고 있지만, 정치적 영역에서 탈이념화를 가속화하는 측면도 있다. 또한 국가가 전통적으로 이념을 생산하는 문화재생산시스탬의 붕괴와 새로운 상업영역에서 전통주의가치 재현과 승자독식의 신자유주의 문화적 기호들은 한편으로 공산당의 역사결과주의를 합리화하고 있지만, 다른 한편으로 제도권에 대한 구조적 불만을 일으키는 원인으로 작동할 수도 있음을 보여주기도 한다.

한국 다문화 사회에서 사회통합의 가능성에 관한 연구

-윤리문화유형과 다중적 정체성을 중심으로-

송 선 영*

<목 차>

I. 문제제기 : '다문화 구성원'은 '한국인'인가?

II. 다문화주의의 한국 사회 적용 문제

III. 한국 사회의 다문화 충돌과 해결 가능성

IV. 한국 다문화 구성원들의 사회통합적 전망
1. 윤리문화유형에 따른 접근
2. 다중적 정체성의 수준별 적용

V. 결 론

I. 문제제기 : '다문화 구성원'은 '한국인'인가?

오늘날 한국 사회가 다문화 사회로 접어들었다고 평가하는 주요 지표들로 체류 외국인, 외국인 근로자, 국제결혼 이주민의 증가를 들 수 있다. 2007년 한국 사회는 체류 외국인 100만 명 시대에 접어들었고, 이후 꾸준히 증가하고 있다. 정부 통계에 따르면, 2007년 체류 외국인(장기 및 단기, 불법 체류 포함)은 총1,066,273명에서 2011년에는 1,395,077명까지 꾸준히 증가하고 있다(법무부, 2011). 또한 제조업, 건설업, 농축산업, 서비스업, 어업의 5개 업종에 한해 일반 고용허가제를 통해 합법적으로 취업하는 외국인 근로자도 2011년 현재 제조업(88.4%)을 중심으로 5만 명에 이르고 있다(한국고용정보원, 2012). 그리고 2011년 외국인과의 혼인 비율은 다소 감소했지만, 총 29,762건에 이르렀고, 78.4%가 외국 여성과의 혼인이었으며, 그 가운데 베트남(34.3%), 중국(33.9%) 출신의 여성이었다(통계청, 2012). 나아가 국제결혼이주에 따른 국적 취득 여부와 상관없이, 국제결혼가정 자녀는 주로 중국, 한국계 중국, 베트남, 필리핀 국적의 국제결혼을 통해 2008년 58,007명에서 2011년 151,154명까지 증가하고 있다(행정안전부, 2012). 이런 점에서 한국 사회가 다문화 사회로 접어든다는 것은 단순히 체류 외국인의 증가에만 관심을 둔 것이 아니라고 할 수 있다.

한국 다문화 사회에 대한 접근은 다양하게 전개될 수 있다. 예를 들면, 체류 외국인들이 주로 무엇을 하는지, 얼마나 많은 외국 노동자들이 거주하는지, 그들이 무엇을 원하는지, 국제결혼 이주민들은 어떻게 삶을 영위하고 있는지, 이 가정의 자녀들도 어떻게 삶을 영위하고 있는지에 관한 문제들이 서로 다른 수준에서 각각 제기될 수 있다. 이는 '다문화' 또는 '다문화주의'에 관한 학문적 접근과 그것의 실제적 적용이 갖는 간격에서 비롯된 것으로 보인다. 엄밀히 말해, '문화' 자체에 관한 관념도 다소 다를 수 있다. 그저 외국인들의 문화들이 말 그대로 '많다'는 것인지, 아니면 '소수자'에 관한 보편적인 가치를 보호하고 실현하게 할

* 성신여대

수 있는 다양한 제도들과 교육을 즉각적으로 시행해야 한다는 것인지, 그래서 한국 다문화 사회라는 구절 자체에 대한 규정이 무엇을 의미하는 것인지에 관한 근본적인 질문도 있을 수 있다.

이번 연구는 한국 다문화 사회에서 발생할 수 있는 갈등 양상들이 주로 무엇이고, 이를 어떻게 극복할 것인지를 검토함으로써 미래지향적인 사회통합의 기반을 가늠해보고자 하는데 주요 목적이 있다. 이를 탐구하기 위해 이번 연구에서는 "다문화 사회의 구성원들이 '한국인'인가?"라는 질문을 기초로 삼아보고자 한다. 한국 다문화 사회에서는 유럽과 미국 중심으로 전개되는 다문화주의 연구 및 다문화 정책들의 경험이 적고, 이러한 연구와 정책이 발생하게 된 사회변화의 역사가 그들에 비해 매우 짧다. 이로 인해 다문화주의의 이론이 과연 한국 사회에 적합한 것인지, 어떤 다문화 정책들을 시행해야 하는 것인지에 관한 다양한 논의들은 극단적인 경우 역설적이게도 '한민족'의 순혈주의를 강조하게 되어 구성원들 간의 차이를 더 부각시켜 '다문화' 자체에 대한 극도의 거부감을 일으키기도 한다. 이런 점에서 이번 질문을 계속 염두에 두는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. '한국인'의 의미가 법적으로 한국 국적을 취득한 사람인지, 한국적인 가치를 분담하고, 한국 사람과 동일한 생활을 할 수 있는 한국 사람인지, 아니면 순수한 한민족의 혈통을 가진 사람인지에 따라 한국 다문화 사회의 갈등해결과 통합의 가능성을 전망할 수 있을 것으로 본다.

이를 토대로 이번 연구는 선행연구를 통해 다문화주의 연구가 한국 다문화 사회에 적용될 때 나타나는 문제들을 검토하기로 한다. 그리고 한국 다문화 사회의 갈등 요인이 한국 사회에서 생활하는 영역에 따라 서로 다르게 나타날 수 있다는 점에 주목할 것이다. 다문화 사회에서 발생하는 근본적인 문제가 결국 각자 자문화를 지속시켰던 윤리적 가치의 충돌이 있을 수 있고, 그것이 정체성의 문제로 이어질 수 있음을 살펴보고자 한다. 이를 통해 한국 다문화 사회의 갈등들이 통합적으로 고려될 수 있을 것으로 본다. 여기서는 윤리문화유형에 따라 발생하는 갈등과 그에 대한 통합적 접근을 시도하고, 이에 각자가 속한 삶의 유형에 따라 형성되는 정체성의 다중적 수준을 검토하고자 한다. 이런 과정을 통해서 볼 때, 이번 연구는 한국 다문화 사회의 사회통합의 가능성이 결국 한국 다문화 사회의 실질적인 주체들인 현재의 자녀들에게서는 자연발생적인 것일 수도 있음을 고찰하고자 한다.

II. 다문화주의의 한국 사회 적용 문제

다문화주의의 기본적 관심은 '차이'와 '평등'에 있다. 서로 다른 문화와 정체성이 보편적인 가치로서 상호 존중되어 실제에 적용되는 것이 다문화주의의 핵심이라고 할 수 있다. 이를 한국 다문화 사회에 실현하기 위한 다문화주의의 적용에 있어서 가장 먼저 고려해야 할 부분은 '문화'에 관한 이해이다. 다문화주의라는 용어의 의미가 사용하는 사람, 분야, 학파, 국가에 따라 완전히 다르게 나타나서 공식적으로 그리고 구체적으로 무엇을 의미하는지 정확하지 않은 실정이다(Marco Martiniello, 2002: 88). 이러한 현상의 근본적인 배경에는 문화의 용어 의미가 서로 다르게 이해되고 있는 모습이 있다고 본다. 다문화주의가 추구하는 사회가 서로 다른 문화와 정체성이 공존할 수 있는 사회라고 할 때, 문화의 용어 의미가 가장 중요하고, 근본적으로 문화의 용어 의미도 이를 사용하는 사람, 학파, 분야에 따라 서로 다르게 나타나기 때문이다.

오늘날 문화 개념은 크게 네 가지 유형에서 언급할 수 있다. 첫째, 인식 범주로서의 문화개

념으로 문화는 정신의 일반적 상태, 완전성(perfection) 또는 해방과 같은 개별 인간의 목표가 반영되어 있다. 주로 낭만주의에서 추구했던 문화 개념이다. 둘째, 구체적이고 집합적인 개념으로서 문화는 사회의 지적·도덕적 발달 상태를 의미하는 것으로, 문명 및 제국주의 시대의 문화 개념과도 연결되었지만, 현재는 사회학과 인류학에서도 다루는 집합적 생활의 영역 속에서 문화를 파악하는 경향으로도 이어진다. 셋째, 기술적·구체적 범주로서의 문화는 한 사회의 예술 및 지적 작업의 총체로서 간주되는데, 특수성, 배타성, 엘리트주의, 전문 지식, 연마 및 사회화 등과 같은 의미들이 포함되어 있다. 넷째, 사회적 범주로서의 문화는 한 종족의 전체 생활 방식으로 간주되는데, 사회학, 인류학, 문화연구의 경향이 여기에 속한다(Chris Jenks, 1996: 25-6).

이러한 유형이 가능하다고 해서 문화의 의미가 유형별로 완전히 구분될 수 있다고 할 수 없다. 특히 학문 분야별로 다루는 문화연구 경향은 독자적인 영역에서 이루어지는 것이 아니라 상호 협력을 필요로 한다. 이른바 간학문적(interdisciplinary) 접근방법이다. 이런 점에서 이번 연구는 문화를 이해하는 방식에 따라 접근해 보고자 한다. 문화를 의미의 패턴으로 보는 것과 지속적인 삶의 과정으로 이해하는 것이다. 첫째, 의미의 패턴으로서 문화는 특정한 개인들과 집단에 고착되어 전수된 실체인 의미의 패턴이 다양한 상징들과 해석들을 통해 구성원들 간의 상호 공유 및 소통한다는 것을 의미한다. 이를 주로 연구하는 학문 분야들은 정치학, 사회학, 인류학, 영국의 문화연구를 들 수 있다. 둘째, 문화를 지속적인 삶의 과정으로서 바라보는 것은 문화를 인간 삶의 궁극적인 목적인 완전성의 실현 과정 그 자체로 간주한다. 여기서 문화는 어떤 추상적 실체라기보다 경험적인 역사적 삶의 산물이고, 지금도 지속하고 있는 과정에 속하는 것이 된다. 이를 주로 연구하는 경향은 고전주의 및 고전 문학, 낭만주의, 전통 및 종교연구, 고급문화연구, 민주주의와 교육, 윤리문화연구를 들 수 있다(송선영, 2010: 78-9).

이처럼 문화 개념의 의미를 의미의 패턴과 지속적 삶의 과정의 범주로 설정하는 것은 다문화주의의 한국 사회에 적용하는 양상을 검토하는데 두 가지 장점이 있을 수 있다. 첫째, 현재 다문화주의 연구 자체가 겪고 있는 여러 문제들에 관한 초점을 이 두 가지 범주로 제한할 수 있다. 예컨대, 다문화주의의 주요 관심사인 문화와 정체성의 다양성에 관해 도출되는 수많은 사회적, 정치적, 철학적 답변들(Marco Martiniello, 89)을 이 두 가지 범주에서 재정리할 수 있을 것이다. 둘째, 가치의 이상만을 추구할 수 있는 다문화주의의 한국 사회 적용에 있어서 다문화주의가 중심이 아니라, 실제 한국 사회의 다문화들에서 출발할 수 있는 바탕을 마련할 수 있다. 이는 각각의 문화들이 갖는 의미 체계와 한국 사회의 다양한 구조들 간의 소통을 마련할 수 있는 이해를 제공할 수 있다. 문화에서 각 개인이 갖고 있는 의미 체계는 개인의 행동과 행위방식을 주도하는 것이고, 집단의 행위와 행위방식으로 나아감으로써 결국 이들의 의미 체계는 사회 구조를 통해 드러나는 것이기 때문이다. 이것이 바로 개별적인 권리와 의무가 다문화에서도 한 사회의 구조에서 동등하게 실현되어야 하는 이유이다(Roy G. D'Andrade, 1984: 109-10). 하지만 이 두 가지 범주가 완벽하게 서로 다른 경계선을 갖고 있다고 설정하지는 못한다. 우리의 실제들에서 이 두 가지 방식들이 동시에 작용하고 있다.

다문화주의의 한국 사회의 적용에 있어서 고려해야 할 두 번째 문제는 다문화주의가 어떤 방향에서 적용되고 있는지 또는 다문화주의에 기초한 다문화 정책들이 국가별로 어떻게 적용되고 있는지에 관한 연구들의 내용이 매우 다양하다는 점이다.

다문화주의 정책의 내용에 따라 다문화주의를 검토해 보면, 다문화주의는 온건 다문화주의, 공공정책 및 소수 집단에 권리 보장, 소수 집단의 정치적 결사 보장, 강경 다문화주의, 시장

의 다문화주의로 분류될 수 있다. 주요 내용을 다음과 같이 도표로 활용해 보자.

<표 1> 다문화주의 정책의 내용에 따른 다문화주의

다문화주의 분류	주요 정책 분야	주요 내용	
온건 다문화주의	사회적 생활양식	음악, 요리, 종교, 의상, 복장 등 개인의 다문화성과 다양한 정체성 추구	
공공 정책, 소수집단의 권리	법률적 개입과 질서	연방주의. 국민국가와 지역 공동체 법적 인정	
		소수집단의 문화적 다양성에 관한 공공 지출	
		인종주의와 외국인 혐오증 타파	
		문화적 다양성에 관한 교육, 문화간 교육, 고유 언어 사용	
		종교적 전통적 의례 등의 형식 유지 허용	
소수 집단의 정치적 결사	정체성 정책	원주민 등의 소수집단의 정치적 결사체 조직	
강경 다문화주의	정치 및 철학 영역 개인과 공동체에서 다양성	자유주의	공적 영역에서 문화와 정체성의 다양성보다 한 개인의 시민으로서 권리와 의무 강조. 동화주의 유형과 결합 가능성
		공동체주의	민족적·문화적 소수에 대한 집단적 권리 인정. 공동체의 고립과 분리의 문제 발생
시장의 다문화주의	경제- 문화적 재화 및 콘텐츠, 경제적 이익	소수 집단의 문화적 유산들을 재화로 활용, 이익 창출	
		소수 집단의 생활양식을 인정함으로써 생산 능률 및 이익 증진 효과	

※출처: Marco Martiniello, 89-110 활용.

이처럼 서로 다른 문화와 정체성에 관한 차이와 평등의 담론은 전지구적 차원에서 여전히 진행되고 있다. 다문화의 실제들을 온건하게 접하는 것은 하나의 평범한 일상이고, 소수의 차이와 권리에 관한 관심은 더 이상 소외된 것이 아니다. 하지만 각 국가마다 적용하는 소수 집단에 대한 공공 정책의 범위와 내용은 해당 사회의 다문화 정도를 결정짓는 주요한 방향이 된다. 즉, 개인과 자신의 집단이 관련 국가에서 각자의 정체성과 문화를 지속시키는 양상이 소수자 및 소수 집단, 그리고 해당 사회 및 국가의 전반적인 삶의 질을 규정한다.
이처럼 다문화주의 정책들이 국가별로 어떻게 적용되어 시행되는 지를 검토하는데 있어서 소수자의 네 가지 유형(원주민, 준국가-국민 집단, 이민자 집단, 새 이주자)에 초점을 맞추어 국가별 다문화주의의 유형을 비교할 수 있다. 이를 통해 다문화주의가 이데올로기, 전통, 상식의 수준들 가운데 어느 수준에서 전개되는 지를 검토해서, 다문화 문제에 대한 각 나라의 대응을 연구할 수 있다는 것이다. 이러한 연구 결과를 간략히 도표로 활용해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 소수자 유형에 따른 국가별 다문화주의 전개 양상[1)]

유형		옛 소수자			새 소수자	주요 국가 다문화주의 전개 양상
		원주민	준국가-국민집단	이민자 집단	새 이주자	
네 유형을 모두 가진 나라 미국, 캐나다, 핀란드, 덴마크		0	0	0	0	미국-동화주의(melting pot), 이데올로기적 접근 강함, '미국인' 캐나다-전통과 공동체 적응, 이데올로기적 갈등 최소화
세 유형을 가진 나라	호주, 뉴질랜드,	0	x	0	0	호주-문화적 정체성의 다양성 인정 및 제도화, 시민권 부여(형식적 차원 접근)
	영국, 벨기에, 스위스	x	0	0	0	
두 유형을 가진 나라	프랑스, 독일, 스웨덴	x	x	0	0	프랑스-정치참여와 문화적 동화로서 공동체, 공화주의모형(자국의 가치와 신념체계로 동화)

※출처: 최종렬 외. 2008. 『다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교(수정판)』. p. 46 활용

여기서 한 가지 지적할 수 있는 특징은 주요 국가별 다문화주의가 모두 서양문화를 중심으로 동화를 전제로 삼고 있는 것 같지만, 미국처럼 백인이 유입되어 형성된 다문화주의 유형과 유럽처럼 노동자들의 이민에 따른 다문화주의 유형으로 구분할 수 있다는 점이다. 과거 근대 국민국가 시대에서 원주민과 같은 옛 소수자가 억압적으로 제국이나 문명에 동화될 수 있었지만, 오늘날 이민의 지구적 이동을 통해 정착한 소수자 및 집단은 이에 쉽게 동화되기 어렵다. 예컨대, 무슬림들의 유럽 이민에 따라 유럽 사회에서 기독교 전통과 이슬람 전통의 대립, 백인과 무슬림 간의 심각한 갈등, 무슬림들의 노동 시장에 유입에 대한 거부 등 무슬림에 대한 반감이 정치적 우경화로 표출되고 있다(Holger Daun and Reza Arjmand, 2005: 406; 주경철, 2007: 69). 이런 점에서 다문화주의의 한국 사회 적용에 있어서 검토해 볼 수 있는 유형은 노동자의 이민에 따른 문제라고 할 수 있다. 한국 다문화 사회가 노동자들의 유입 및 국제결혼 이주민의 증가에 따라 다문화 사회가 형성되었기 때문이다.

다문화주의의 한국 사회 적용에 있어서 고려해야 할 세 번째 문제는 일반적으로 다문화주의의 적용에 있어서 발생했던 근본적인 문제, 즉, 다문화주의 자체의 문제를 검토하는 것이 필요하다. 다문화주의에 따른 다양한 정책들이 국가별로 서로 다르게 적용될 수 있다고 하더라도, 그것이 다문화주의의 근본 가치인 차이의 인정과 존중, 평등의 실현에 어긋난다면, 엄밀히 말해, 다문화주의에 기초한 적용은 될 수 없다. 말하자면, 다문화주의와 전혀 다른 이데올로기가 발생하는 것이고, 다문화주의 자체의 위기가 될 수 있는 문제점을 노출하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 문제들은 다음과 같다. 첫째, 오직 문화와 정체성에 관해 본질주의적이고 근본적인

1) 이 도표는 최종렬·김정규·임운택·최인영. 2008. 『다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교(수정판)』. 한국여성정책연구원(2008 연구보고서-2-1). p. 46의 <표 6> 소수자 유형 구분의 도표를 활용한 것임. 그리고 이번 연구에서는 주요 국가 다문화주의 전개 양상에 대해 이 책의 p. 67, p. 85, pp. 102-3의 내용을 정리하여 도표로 활용하였음.

접근만을 강조함에 따라 역설적이게도 극단적인 문화적 상대주의로 나아갈 수 있다는 것이다. 예컨대, 할례와 같은 비인간적이고 비인도적인 실제들을 문화적 특성으로 받아들여야 하는 문제가 발생한다. 둘째, 다문화주의의 정책들이 다양하게 시행된다고 하더라도, 서로 다른 정체성이 과연 상호 소통할 수 있는 지의 문제가 드러난다. 예컨대, 서로 다른 음식, 언어 등의 다양화가 서로 다른 문화와 정체성의 소통 과정에서 자기단절의 폐쇄성으로 되돌림으로써 고립의 원인이 될 수 있다. 셋째, 다양성의 인정을 문화적 영역에만 한정시키고, 공공 정책의 실행 또는 법적 지위 부여에 따른 자기결정권의 행사가 오히려 사회적 관심에서 배제되는 문제가 발생한다. 특히 다문화 구성원들을 소수자로 관리하고자 하는 의도를 갖는 특정 계급에서 이들의 불평등을 은폐할 수 있다. 넷째, 공적 영역에서 서로 다른 문화와 정체성에 관한 인정은 수많은 소수자들의 권리요구로 이어질 수 있고, 그래서 결국 한 사회는 억압받고 분리된 소수들의 사회로 전락할 위험이 따를 수 있다는 점이다(Marco Martiniello, 112-25).

이상으로 다문화주의의 한국 사회의 적용에 있어서 고려해야 할 문제들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 이번 연구에서는 문화 및 다문화 개념이 다양하게 이해되고 있다는 점을 고려하고, 이러한 혼동을 최소화하기 위해 문화 개념을 의미의 패턴과 지속적인 삶의 과정으로 이해하고자 했다. 둘째, 다문화주의에 기초한 다양한 정책들이 국가별로 적용되는 것에 따라 국가별로 추구하는 다문화주의의 모습 또한 서로 달랐다. 다만 한국 사회의 적용에 있어서 고려할 수 있는 점은 한국 다문화 사회의 형성이 주로 외국인 노동자의 유입 및 국제결혼 이주민의 증가에 따라 이뤄진 만큼 미국보다는 유럽에서 전개되는 모습과 유사하다고 할 수 있다. 셋째, 다문화주의에 기초한 다양한 정책들이 오히려 다문화주의 자체, 그리고 이를 공적 영역에 적용해서 다문화 사회를 추구하는 사회 전반에 큰 혼란을 일으킬 수도 있다. 이런 점은 우리가 어떤 근거를 갖고 접근하더라도, 과연 어느 것이 우리 사회에 가장 적합한 것인지를 쉽게 섣불리 판단하기 힘들다는 점을 보여준다. 그러므로 한국 사회에서 다문화의 대립이 어떤 수준에서 진행되고 있는지에 먼저 살펴 본 후, 위의 문제들을 다시 고려할 필요가 있다.

III. 한국 사회의 다문화 충돌과 해결 가능성

체류 외국인 100만 명 시대에 접어든 한국 사회에서 서로 다른 다양한 문화와 정체성이 일상에서 교류하는 것은 그리 낯선 광경이 아니다. 일상에서도 각종 다문화 체험 행사 및 교육프로그램들이 국가적 지원 속에서 꾸준히 시행되고 있다. 도심에서 외국인 관광객들을 접하는 것도 하나의 일상이 되었고, 외국인 노동자의 유입에 따른 외국인 거주 지역이 지역 특성에 따라 형성되었다. 또한 국제결혼 이주민 여성의 정치적·사회적 참여가 확대되고 있고, 각 문화의 다양성을 보장하는 권리 요구가 증가하고 있다. 다른 다문화 국가들에서도 이런 모습을 볼 수 있고, 소수의 유형에 따라 한국 다문화 사회가 안고 있는 다문화 대립과 충돌 또한 비슷하게 전개된다.

한국 사회의 다문화의 주요 소수자 구성원들로는 과거부터 형성되었던 외국인 집단 거주 지역, 예컨대, 차이나타운, 이태원 등의 거주 외국인, 외국인 노동자, 국제결혼 이주민과 그 자녀들(다문화 가정과 그 자녀들), 그리고 새터민들로 분류할 수 있다.[2] 한국 다문화 사회의

2) 새터민들도 다문화 사회의 구성원으로 간주해야 하는 지에 관해서는 많은 논란이 있다. 다문화주의가 다양한

대립은 무엇보다 다수자로서 국내 거주자와 소수자로서 다문화 구성원들 사이에서 발생한다.

우선 전통적으로 외국인들이 집단적으로 거주하면서 자신들의 문화와 정체성을 이어온 지역들, 예컨대, 차이나타운 지역과 다수자 간의 갈등이 보인다. 이들의 갈등은 대체로 경제적 요인에서 비롯된 것 같다. 오늘날 문화가 상품으로 개발되면서, 다문화 지역은 경제적 이익을 창출할 수 있는 지역 관광지대로 주목받고 있다. 예컨대, 1998년 외환위기 이후, 정부는 인천의 지정학적 특성을 고려, 화교 자본 유치를 목적으로 인천시 북성동 일대 차이나타운 개발에 착수하기 시작했다(김진영, 2010(4): 22). 2009년 인천시는 북성동 차이나타운을 통해 지역주민과 이주민의 상호소통, 전국 대비 7.4%의 높은 외국인 고용 비중에 따른 이주민 공간 제공, 이주민들의 문화적 활동 환경 구축을 검토했다(신성희, 2009: 120-1). 하지만 인천시 북성동 차이나타운 지역의 경우, 이미 2001년부터 관광특구로 지정되어 지역 상인들이 아닌 화교 상인들이 주로 혜택을 입었고, 이로 과정에서 중국계 멕시코계 자본이 투입되어 전통적인 화교와는 성격이 다른 신화교들이 유입되었다. 이로 인해 다수자인 지역 상인들과 차이나타운의 화교들이 합의했던 상인회는 결국 심각한 갈등을 겪으면서 각각 분리되었다(이창호, 2008: 219). 이런 점에서 전통적으로 외국인들이 집단적으로 거주하면서 형성된 지역들에서 다문화 대립은 국가 및 지역 정부의 다문화의 경제적 이익의 기대 효과에 따라 더욱 심화되고 있다고 할 수 있다.

제조업 중심으로 급격히 증가한 외국인 노동자들에게서도 다문화 간의 갈등과 대립의 모습이 보인다. 여기에는 두 가지 유형을 구분할 수 있다. 첫째, 이들이 거주하는 지역에서 소수자 간의 갈등과 대립이다. 둘째, 이들이 종사하는 일터에서 국내 다수자와 그들 간의 갈등과 대립이다. 이들이 대부분 노동자들이고 소수자라 하더라도, 그 지역 내에서도 특정 지역 출신들이 다수를 이루고 있기 때문에, 그들 간의 대립과 갈등은 자율적으로 해결할 가능성이 크다. 예를 들면, 안산 원곡동 국경없는 마을에 거주하는 외국인노동자들은 아무런 혜택 없이도 자율적으로 외국인자원순찰대를 조직하여, 범죄예방, 외국인 정착지원 등의 역할을 수행하고 있다(서울신문, 2012년 5월 24일). 특히 이 지역은 장기간에 걸쳐 다문화 축제를 통한 다문화 공유 및 소통, 시민단체 및 행정 지원 등을 통한 기본적인 인권, 법제도 등의 차별구조 시정 등 단계별 다문화 정착에 초점을 맞추는 대표적인 지역으로 자리잡았다(김진영, 18). 여기서 문제는 두 번째, 즉, 다수자와 소수자 간의 갈등과 대립이 심각하다는 점이다. 대다수가 외국인 노동자라는 점에서, 그 갈등 요인은 국내 다수자에 의한 임금체불의 사례가 대표적이라고 할 수 있다. 예컨대, 2009년 외국인노동자 임금체불 현황을 보면, 임금을 떼인 외국인 노동자들은 2006년 1832명, 2007년 2249명에서 2008년 6849명으로 급격히 늘었고, 체불 임금 규모도 2006년 40억4269만원, 2007년 62억8028만원, 2008년 170억3671만원으로 증가했고, 올해엔 6개월 동안에만 121억8293억 원에 이르렀다. 문제는 이에 대한 국내 다수자의 법적 조치가 매우 미비하다는 것이다(한겨레신문, 2009년 10월 27일).

소수자로서 외국인 노동자와 국내 다수자 간의 갈등과 대립에서 주목해야 할 사항이 있다. 그것은 다수자가 소수자에 대해 갖는 편견 또는 이들의 전형(stereotype)을 왜곡 생산하는 것이다. 특히 한국 사회에서 이러한 편견은 외국인 혐오증의 확대 재생산의 구조와 맞물려

문화와 정체성의 차이와 존중, 그리고 평등한 실현이라고 할 때, 언어와 인종의 동일한 뿌리를 갖는다고 하더라도, 한국 전쟁이 이후 미래 세대들 간의 문화와 정체성의 간격이 더 넓어지고 있다는 점에서 다문화 사회의 구성원들로 간주될 수 있다고 본다. 하지만 이 부분에 대해서는 보다 많은 논의를 필요한다. 이번 연구에서는 '한국인'의 정체성 요인에서만 접근할 것이다.

있는 것으로 보인다. 이를 위해 다수자의 입장에서 가장 쉬운 방법은 특정한 외국인 범죄 행위를 부각시키는 것이다. 실제로 전체 범죄율이 낮음에도 불구하고, 정부 또는 대중매체와 같은 2차적 정의자들이 어떤 극단적인 '외국인 범죄'를 부각시켜 전체 사실과는 전혀 상관없는 소수자에 대한 도덕적 우려, 말하자면, 도덕적 공황 상태(moral panic)를 조장할 수 있다(Michael Pickering, 2001: 184 및 송선영, 97).

예를 들면, 외국인의 증가에 따라 외국인 범죄 비율은 2002년 총 5,221건에서 2011년 26,915건으로 거의 5배 이상 증가하였다. 여기서 가장 높은 범죄는 지능범죄(불법 입출국 관련 문서 위변조, 보이스 피싱 등)로서 13%를 차지, 주로 국내 취업 목적 문서위조, 불법 국제결혼 증가 등에 기인한 것으로 분석되고 있다. 주요 국적별로는 중국인 15,677명으로 전체 검거인원의 58.2%이고, 불법 입출국이 많은 중국 몽골 태국인은 전체의 61.7%(16,621명) 점유하고 있다. 중국 등 3개국 피의자의 경우 여타 국가에 비해 불법 취업 목적 입국사례가 많기 때문으로 분석하고 있다(경찰청, 2012). 또한 검찰의 2010년도 다문화 범죄에 대한 처리 결과를 보면 불기소처분이 15,719건으로 전체 처분의 46.3%를 차지하고 있어서, 공판절차나 약식명령절차로 기소된 비율(34.9%)보다는 낮았다. 구체적으로 형법범이 19,069명, 특별법범이 7,854명으로 내국인 범죄자와 비교할 때 각각 1.0%와 0.8%의 낮은 구성비를 보이고 있다. 이 가운데 중국인들은 음주운전으로 인한 도로교통법 위반사범이 가장 높고, 베트남, 몽골, 우즈베키스탄, 필리핀인의 경우는 무면허운전으로 인한 도로교통법 위반사범의 비율이 가장 높게 나타나고 있으며, 미국인의 경우에 있어서는 교통사고처리특례법 위반자의 비율이 높았다(이덕인, 2012: 82). 이처럼 외국인 범죄들이 점차 증가하는 것은 사실이지만, 주로 그들이 처한 생활환경과 밀접한 범죄들이 많다.

문제는 극단적인 살인 사건의 경우, 그리고 살인자가 외국인라고 한다면, 이러한 맥락은 전혀 달라진다. 예를 들면, '조선족 중국인' 오원춘의 살인 사건, 이 사건에 따른 오원춘의 무기징역 선고에 대한 논란을 들 수 있다. 살인자 오원춘 앞의 수식어는 '조선족' 또는 '조선족 중국인'이다. 이는 사실 자체를 기술한 것이지만, 다수자에 미치는 영향은 '조선족 중국인' 및 '외국 노동자' 전체로 확대될 수 있다. 국경없는 마을이 속한 안산 단원구의 2011년 범죄 발생 건수 총 1만 3670건 중 외국인 범죄는 458건으로 전체의 3.36%에 불과했다. 외국인 인구비율이 10%임을 감안하면 내국인보다 훨씬 낮은 사건 발생률임에도 불구하고(서울신문, 2012년 5월 24일), 국경없는 마을과 같은 외국인 노동자 집단 거주 지역은 범죄의 온상으로 각인되기 쉽고, 전면적인 다문화 정책 폐지 및 동화 대상으로서 외국인 선별과 같은 주장으로 나아간다(일요시사, 2012년 6월 29일).

세 번째로 국내 다수자와 국제결혼 이주민과 그 자녀들이 겪는 갈등을 들 수 있다. 이들의 경우에도 크게 두 가지 갈등 요인을 들 수 있다. 가족 내부의 갈등과 다수자와의 갈등이다. 가족 내부의 갈등은 국제결혼에 따른 한국인 남편(또는 아내)과 외국인 아내(또는 남편) 간의 갈등, 그리고 한국인 가족 구성원들(시부모 또는 처부모와 친인척)과의 갈등이 있을 수 있고, 다수자와의 갈등으로는 국제결혼 이주민 자신의 사회적 기본적 권리 및 인권 보호, 자신의 자녀들이 학교에서 겪는 갈등을 들 수 있다.

이와 관련한 연구 결과에 따르면, 이런 유형의 갈등은 크게 경제적 문제, 역할과 역할기대의 불일치, 한국문화의 일방적 강요, 간섭과 통제, 사회적 편견, 이상화된 타자, 나이차의 요인들에서 비롯된 것으로 보인다. 국제결혼 여성 이주민의 경우, 한국 농촌 시댁에 도착했을 때 한국 시댁의 경제적 빈곤의 문제에 바로 접하게 되었고, 모든 가사와 자녀양육을 여성이 해야 한다는 역할에 많은 갈등을 겪었다고 한다. 그리고 주로 시어머니로부터 무조건 남편에게 복종하도록 강요당하고, 도망가는 여성 이주민의 잘못된 이미지로 인해 심한 간섭과

통제를 받았으며, 특히 동남아시아의 여성일수록 가난하고 못사는 나라 출신이라는 차별을 경험했다고 한다. 나아가 한국 사회의 다수자가 남편과의 큰 나이차에 따른 소통의 부재에도 불구하고, 이상적인 한국의 아내상만ㅇ르 강요하고 있다고 비판했다(박경동, 2008: 157-64). 이런 점에서 국제결혼 여성 이주민들은 결혼초기 단계부터 많은 고통과 갈등을 경험하는데, 이들이 보호를 받기 위해서는 영주권을 받을 수 있는 결혼 후 2년이 지나야 한다(오현선, 2007: 248). 그리고 이러한 갈등 요인은 다문화 가정의 이혼율이 급증하는 데에도 큰 영향을 미쳤다. 국제결혼 이민자 중 부부의 이혼은 성격 차이나 배우자의 무능력, 배우자 외도 등이 주요 원인이며, 여성이민자의 경우는 남편의 학대 및 폭력과 음주 및 도박 등도 중요한 원인이 되고 있다. 특히 한국 남성의 정신장애를 비롯한 언어소통 및 대화기술 부재, 경제적 어려움, 음주 및 구타 등 이혼이 중첩적 문제로 발생하고 있었다(박재규, 2011: 132).

이 가정의 자녀들이 겪는 갈등 요인에도 주목해야 한다. 왜냐하면 다문화 가정의 자녀들은 국제결혼 이주민들과는 달리 대부분 한국에서 태어나고 자라서, 단지 피부색만 제외하면, 한국인의 자녀들과 아무런 차이가 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이들이 겪는 차별은 한국인 자녀들의 문화와 정체성과의 갈등이 아니라, 이데올로기적으로 왜곡되고 편향된 요인에서 비롯된 갈등의 가능성이 크기 때문이다. 이로 인해 이들이 노후에 선택할 수 있는 길 가운데 하나로 인종적 편견이 심하지 않는 이주민 여성의 고국으로 가족 전체가 돌아가는 것도 고려된다(서덕희, 2008: 32). 정부의 지원 사업에 있어서도 다문화 가정의 자녀들은 혼혈인으로 간주되어 혼혈인의 불평등 개선 및 처우 개선 사업의 대상이 되고 있다는 점에서도 다수자의 편견이 편재되어 있다고 할 수 있다(김희선, 2007: 59).

네 번째 새터민에게서 발생할 수 있는 갈등의 모습도 이와 유사할 수 있다. 새터민은 한민족과 순혈주의 관념에서 본다면, 한국인으로서 간주될 수 있다. 하지만 새터민의 특수한 상황을 고려하면 정책적으로 보호받아야 할 소수자이다. 문제는 다문화 사회의 구성원으로서 간주되어야 하는 지에 관한 문제가 있다. 다문화 가정의 자녀들과 같이 한국에서 태어나고 자라면서 한국의 문화와 정체성을 갖고 있기 때문이다. 결론적 말해, 새터민은 한반도가 통일 시대로 접어들어 남과 북의 문화와 정체성이 상호 소통이 될 때까지 다문화 구성원으로 간주될 필요가 있다. 이들이 성장하면서 받은 교육, 사상, 문화, 정체성 확립의 사유 토대들은 남한과 전혀 다르며, 현재 분단상황에서 이러한 문화와 정체성의 간격을 단일민족이라는 순혈주의 관점에서 극복하기는 불가능하기 때문이다(송선영, 2011: 62).

이상으로 한국 사회에서 다문화 대립은 주로 다수자와 소수자 간에 발생할 수 있다. 이러한 대립을 겪는 소수자로는 전통적으로 형성된 외국인 거주 지역의 외국인, 외국 노동자의 증가에 따른 집단 거주 지역의 외국인 노동자, 국제결혼 이주민과 그 가정의 자녀들, 새터민을 들 수 있다. 이 과정에서 다음의 두 가지 특징을 지적할 수 있다. 첫째, 다문화주의에 기초한 공공 정책이 소수자가 처한 상황에 따라 각자의 문화와 정체성의 대립을 극단적으로 몰아갈 수도 있고, 아니면 정반대로 대립을 해소할 수 있다는 점이다. 가령, 소수자의 인권 보호와 관련된 법은 임금체불을 당한 외국인 노동자, 폭력을 당한 국제결혼 이주민(여성 또는 남성) 개인이 겪는 대립을 해소할 수 있는 반면, 자기 문화와 정체성이 이미 강하게 형성되어 있는 과거부터 정착한 외국인, 한국인으로서 정체성을 확보하고 있는 다문화 가정의 자녀들, 새터민들을 소수자로 소외시킴으로써 다수자와의 대립을 더 격화시킬 가능성이 크다. 둘째, 다문화 가정의 자녀들과 새터민의 경우를 통해 대립과 갈등의 감소 가능성, 반대로 말해, 사회통합적 가능성을 엿볼 수 있다는 점이다. 특히 다문화 가정의 자녀들은 협소한 범위에서 본다면, 미래 한국 다문화 사회의 주요 구성원이다. 이들이 '한국인'이라고 자

연스럽게 말할 수 있는 사회는 적어도 이들이 문화와 정체성의 차이와 평등을 조화롭게 실현할 수 있는 사회임을 의미한다. 그리고 새터민의 경우에도 '한국인'이라고 간주될 수 있는 사회는 분단이라는 한반도의 특수한 상황에서 비롯된 많은 갈등들이 정체성을 토대로 극복될 수 있는 사회임을 말한다. 그러므로 바람직하고 통합적인 다문화 사회로 나아가기 위해서는 각 문화와 정체성이 각자의 의미 체계 속에서 개인과 각 집단의 행동과 행위방식을 이어나가고, 사회에서 다양한 소수자들이 교류함으로써 차이와 평등의 가치를 실현할 수 있어야 할 것이다.

이와 같은 두 가지 특징을 앞서 II장에서 검토했던 다문화주의의 한국 사회의 적용에 있어서 고려했던 문제들에 적용함으로써 갈등 해소의 방안이 가능한지 검토해 보자.

다문화주의에 기초한 다양한 정책들이 한국 사회에도 적용되고 있는 실정이지만, 이 과정에서 우리가 고려해야 할 문제들은 크게 세 가지였다. 첫째, 문화 개념이 다양하게 이해되고 있기 때문에, 이번 연구에서는 의미의 패턴으로서 문화와 지속적 삶의 과정으로서 문화 개념에 초점을 두고자 했다. 둘째, 노동자 및 국제결혼 이주민 증가에 따라 형성된 한국 다문화 사회의 모습과 다문화주의의 국가별 적용 사례를 비교해 볼 때, 이주민의 유입에 따른 유럽식 동화주의 모델과 유사하게 전개될 수 있음을 보았다. 셋째, 다문화주의를 본질주의적으로 적용하면, 소수들의 분리된 사회로 해체됨으로써 사회 자체 및 다문화주의 자체의 위기를 초래할 수 있다는 점이었다.

이런 점을 한국 사회에서 다문화 주체들이 다수자와 소수자 간에 갈등하는 양상에 적용하면 갈등의 해결 가능성과 그 한계를 가늠해 볼 수 있다.

첫째, 소수자의 상황에 따라 두 가지 문화 개념들 가운데 하나를 우선적으로 설정하고, 나머지 하나를 부수적으로 접근할 필요가 있다. 예를 들면, 전통적으로 외국인이 거주해오면서 강한 자기 문화와 정체성을 형성한 경우, 이 지역의 소수자에게 문화는 삶의 지속적 과정 그 자체이다. 이를 기반으로 자기 정체성이 발생한다. 이를 기반으로 한국 사회에서 통용되는 공적 영역의 가치와 질서를 분담할 수 있는 것이다. 즉, 이차적 수준에서 의미의 패턴으로서 문화가 적용될 수 있다. 외국인 노동자들의 경우에는 이와는 정반대의 차원에서 문화를 바라볼 것이다. 외국인 노동자들은 집단적으로 거주 지역을 형성하고 있다고 하더라도, 오랜 기간 머무는 것이 아니다. 이는 한국 사회에서 자신의 문화와 정체성을 뿌리 내리는 것이 아니라 자신이 활동하는 공적영역에서 정책적 보호 또는 권리가 중요하다는 것을 의미한다. 이런 점에서 볼 때, 외국인 노동자들은 우선적으로 한국 사회에서 공적으로 통용되는 가치와 질서의 분담에 초점을 맞추는 문화에 접근할 것이다. 무엇보다 자신이 생산하는 의미의 패턴들이 한국 사회에서도 통해야 하기 때문이다.

국제결혼 이주민과 다문화 가정의 자녀들, 새터민들의 경우에는 다소 분명한 접근이 어렵게 보인다. 왜냐하면 이들은 한국인의 유대 관계의 범주에서 이해될 수 있기 때문이다. 우선 국제결혼 이주민의 경우, 결혼 초기에는 의미의 패턴으로서 문화를 이해하고 정착하기 쉽다. 자신들의 의미 체계들이 자신의 가정 및 사회에서 분담될 수 있어야 하기 때문이다. 그런데 시간이 지날수록 이들은 경우에 따라 지속적 삶의 과정으로서 문화가 우선적이게 될 수도 있다. 자신의 고국에서 자문화와 정체성이 강하게 형성되었다고 하더라도, 한국에서 가정을 이루고 자신의 삶을 계속 이어가기 때문에, 국내 다수자로서 한국 가정과 동일한 문화 수준까지 이해할 수도 있기 때문이다. 반면 다문화 가정의 자녀들과 새터민의 경우는 한국 및 한반도에서 태어나 삶을 영위하고 있는 구성원들이다. 이들은 처음부터 지속적인 삶의 과정으로서 문화를 이해하고 있지만, 주로 다수자의 사회적 편견으로 강제적으로 소수자로서 전락하고 있다. 이런 과정에서 자신의 삶의 터전에서 비롯되는 의미 체계의 발휘가 매

우 어려운 상황이 되면서 자신의 문화 및 정체성 자체부터 커다란 혼란이 발생할 가능성이 크다.
둘째, 이민자 중심으로 다문화주의의 쟁점이 발생한 유럽식 모델처럼 한국 정부 또한 외국인 거주자 및 노동자와 국제결혼 이민자에게 공적 영역에서 각자의 문화와 정체성을 유지할 수 있도록 보장하고 있다. 다만 이런 보장은 합법적인 자격을 갖춘 소수자에게만 해당되기 때문에, 그 범위는 매우 한정적이라고 할 수 있다. 그리고 이 문제에서 한국 다문화 사회의 특수성을 발견할 수 있다. 다문화 가정의 자녀들과 새터민의 경우에는 유럽식 동화주의 모델이 오히려 부적합한 것으로 보인다. 그러므로 다문화주의의 한국 사회의 적용에 있어서 이런 점은 기존의 모델로는 설명이 불가능하다고 할 수 있다.
셋째, 한국 다문화 사회에서도 다문화주의의 본질주의적 접근의 강조에 따른 다문화 자체에 대한 거부감이 발생하고 있다. 다만 이런 점은 일부 유럽 국가들에서 발생했던 기독교인들과 무슬림들 간의 갈등에서 보이는 것처럼 종교적·정치적·경제적 요인들이 얽혀 있는 것이 아니다. 한국 사회에서 이러한 거부감은 주로 인종주의적 편견(백인 우월에 대한 편견) 및 순혈주의-민족주의의적 편견과 강하게 결부된 것으로 보인다(송선영, 2010: 96).

IV. 한국 다문화 구성원들의 사회통합적 전망

비록 다문화주의의 한국 사회의 적용에 있어서 여러 문제들을 사전에 고려하면서 한국 다문화 사회의 대립과 갈등의 가능성들을 충분히 고려한다고 하더라도, 다문화주의의 적용은 일정한 한계를 보였다. 반대로 말해, 다문화 가정의 자녀들과 새터민의 경우처럼, 한국 사회가 다문화 사회로 전개되는데 있어서 한국 사회의 특수성이 드러났다. 그러므로 다문화주의가 추구하는 다양한 문화와 정체성의 차이 인정과 평등한 존중의 실현이 우리의 상황에 맞게 구현될 수 있는 접근 방법을 고려해야 한다.
여기서는 두 가지 방향에서 접근함으로써 한국 다문화 구성원들의 사회통합적 가능성을 살펴보고자 한다. 첫째, 단기적-중기적 전망에서 윤리문화유형에 따른 접근 방법을 정착시키고, 둘째, 중기적-장기적 전망에서 다중적 정체성이 자문화와 타문화의 수준에 따라 형성 및 적용될 수 있음을 제안해보고자 한다.

1. 윤리문화유형에 따른 접근

인간은 시대마다 또는 집단마다 각자 유지해온 일정한 생활양식을 통해 윤리적 삶을 지속한다. 이러한 생활양식의 총체로 나타나는 산물을 문화라고 볼 때, 이러한 문화는 개인 및 사회, 또는 집단이 소지해 온 윤리성에 따라 그 질이 규정된다. 또한 이러한 문화의 전개에서 윤리성은 단지 한 시대에 갑자기 소지할 수 있는 것이 아니라, 이전부터 지속되어 온 삶의 원형(ethos)에서 비롯된 것으로서 인간의 끊임없는 수정과 변화의 의지가 반영된 것이다. 바로 이와 같은 윤리적 생활양식의 총체가 윤리문화(ethical culture)이다(박종훈, 1997: 297). 이는 의미의 패턴으로서 문화와 지속적 삶의 과정으로서 문화, 이 두 가지 개념들을 모두 윤리성의 근원에서 포섭하여 접근하는 것이다.
이러한 윤리문화는 개인마다 시대마다 각기 다를 수 있지만, 윤리성의 근원에서 본다면, 크게 두 가지 유형이 가능하다. 선의 실현을 우선적 목적으로 하는 윤리적 삶과 문화, 그리고 올바름의 실현을 우선적 목적으로 하는 윤리적 삶과 문화로 구분할 수 있다. 전자는 가족과

같이 친밀성을 강조하는 공동체에서 주로 나타나는데, 우의, 배려, 유대와 협동과 같은 정의적(affective) 덕성에 바탕을 둔 공동체적 삶의 문화, 즉, 공동체윤리문화라고 할 수 있다. 후자는 계약 및 질서 등의 준수를 강조하는 시민사회의 영역에서 주로 나타는데, 질서의 존중, 약속의 준수, 상호존중과 관용에 바탕을 둔 시민사회적 삶의 문화, 즉, 시민사회윤리문화라고 할 수 있다(박종훈, 2000: 114 및 2006: 18).

일반적으로 우리가 가족의 유대와 시민 사회의 공적 권리와 의무의 영역에서 동시에 삶을 영위하는 것처럼, 공동체윤리문화와 시민사회윤리문화의 유형별 접근은 다수자를 포함한 모든 다문화 구성원들의 삶을 중장기적으로 이해하고, 단기적으로는 이들에 적합한 새로운 정책의 전개 또는 기존의 불필요한 정책의 제거를 이끌 수 있는 장점이 있다.

단기적으로는 주로 외국인 노동자들은 시민사회윤리문화의 유형에서 우선적인 삶을 영위할 필요가 있다. 다수자든 소수자든 이 범위에서 상호 계약 준수, 상호 존중과 관용의 항목들을 실현하기 때문에, 다수자가 소수자에 대해 가질 수 있는 문화적 배타성 및 거부감, 소수자가 다수자에 대해 갖는 차별적 조치 및 자문화적 억압의 모습들은 점차 제거될 수 있을 것이다. 이것이 가능하게 되면, 중장기적인 전망에서 외국인 노동자들이 보다 넓은 공동체윤리문화의 영역에서 자신들의 다양한 문화들을 전개할 수 있을 것이다.

전통적으로 거주하고 있는 외국인 집단 거주 지역의 외국인들은 지역 내에서는 공동체윤리문화를 전개하지만, 다수자와의 관계에서는 시민사회윤리문화를 동시에 전개해야 한다. 우선적으로 자기 문화와 정체성이 강하기 때문에, 이들의 사회통합의 단기적 여건은 다수자와 이들이 서로 시민사회윤리문화를 공유할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

국제결혼 이주민들은 결혼 초기부터 자문화와 정체성을 형성한 공동체윤리문화가 강하게 형성되어 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이들에게는 결혼과 더불어 한국의 문화와 정체성을 내재화하기 위한 공동체윤리문화가 동시에 요구된다. 다수자인 국내 가족 구성원들도 국제결혼 이주민들이 자문화와 자기 정체성이 강한 공동체윤리문화에서 삶을 영위해 왔고, 이런 점에서 한국 가족의 공동체윤리문화와 충돌 가능성이 있다는 점을 받아들여야 한다. 이런 상호 이해가 없다면, 국제결혼에 따라 구성되는 다문화 가정의 구성원들에 대한 공적 영역의 정책들은 오히려 다문화 가정을 극단적으로 해체시킬 수 있는 역효과를 일으킬 수도 있다.

2. 다중적 정체성의 수준별 적용

다문화 가정의 자녀와 새터민의 경우에는 중장기적 전망에서 검토할 필요가 있다. 이 구성원들은 한국 다문화 사회의 형성에 있어서 특수성을 보여준다. 한국 사회가 안고 있는 단일민족 및 순혈주의 관념, 분단 상황이 이들과 맞물려 있다. 평범한 한국인으로서 성장하고 있는 다문화 가정의 자녀들도 분단 상황의 특수성을 인식하고 있다. 다문화 가정의 청소년을 포함한 한국의 모든 청소년들이 한국인으로서 정체성을 인식하고 있는 지에 관한 광범위한 조사가 힘든 실정이지만, 일부 자료들을 통해서 볼 때, 대부분의 많은 다문화 가정의 자녀들이 자신을 한국인으로 확인하고 있었고, 초등학생일 경우, 남학생일 경우에 이러한 확인이 높게 나타났다(심우엽, 2009: 33). 이런 점에서 다문화 가정의 자녀들과 새터민의 경우에는 장기적인 사회통합의 전망에서 다중적 정체성의 전개 가능성에 초점을 맞출 필요가 있다.

다문화 가정의 자녀들과 새터민은 서로 다른 문화와 정체성을 형성하면서도 한국인으로서 정체성을 동시에 확인할 수 있는 특수한 구성원들이라고 할 수 있다. 정체성 형성의 1차적

수준에서 이들의 정체성은 한국인 및 한반도의 한민족의 가족이라는 시간적·공간적 범위에서 이루어진다. 다른 소수자 구성원들이 1차적 수준의 정체성이 한국과는 다른 배경에서 형성되는 것과는 큰 차이가 있다. 이런 점에서 다문화 가정의 자녀들과 새터민은 1차적인 내적 수준의 강한 자기 정체성부터 한국인에 가깝다고 할 수 있다. 이런 점은 정체성이 2차적 수준에서 전개되는 양상, 즉, 이들이 다문화 사회에서 요구되는 공적 영역의 가치 분담을 크게 무리 없이 수행하게 할 수 있다. 다시 말해, 자문화의 확인과 타문화에 대한 이해의 간격이 크지 않다는 점이다. 이를 통해 이들은 향후 3차적인 국가적 및 세계적 수준에서 요구되는 다문화 사회를 형성하는 바람직한 주체로 나아갈 수 있다.

V. 결 론

이번 연구는 한국 다문화 사회에서 발생할 수 있는 갈등들을 통해 다문화 사회의 사회통합적 전망을 연구하고자 했다. 이번 연구는 한국 사회의 다문화 충돌을 분석하고 그 해결 가능성을 검토하기 위해 우선 다문화주의의 한국 사회 적용에서 나타날 수 있는 문제들을 검토하였다. 이 문제들은 적어도 다문화주의가 적용될 때 나타날 수 있는 것들로서, 이번 연구에서는 이들을 한국 사회의 다문화 충돌의 모습들에 적용하여 이들의 해결 가능성과 한계를 가늠하였다. 이를 통해 바람직한 한국 다문화 구성원들의 사회통합적 전망을 이끌 수 있었다. 이를 정리해서 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 다문화주의의 적용에 있어서는 다음의 문제에 주목해야 한다. 첫째, 의미의 패턴으로서 문화와 지속적인 삶의 과정으로서 문화를 동시에 고려해야 하는데, 실제로 그렇지 않았다. 둘째, 이주민의 유입에 따른 다문화주의 적용은 유럽식 동화주의 모델을 무비판적으로 수용할 가능성이 있었다. 셋째, 다문화주의의 본질주의적 접근은 오히려 해체된 소수자들의 사회로 전락될 위험이 컸다는 점이다.

둘째, 한국 사회의 주요 다문화 구성들로는 다음에 주목했다. 차이나타운과 같이 전통적으로 일정한 지역에 집단적으로 거주해 온 외국인 거주 지역의 외국인, 안산 국경없는 마을과 같이 외국 노동자들의 유입에 따라 형성된 집단 거주 지역의 외국인 노동자, 국제결혼 이주민 및 다문화 가정의 자녀, 새터민이었다.

셋째, 이들이 주로 겪는 갈등을 보면, 차이나타운과 같은 지역의 외국인들과 지역 주민들 간에는 경제적 이익에 따른 갈등, 외국인 노동자들의 경우에는 임금체불과 같은 계약 미이행의 문제, 국제결혼 이주민 및 다문화 가정의 자녀들은 가정 내에서의 불화 및 사회적 편견, 새터민은 한민족이지만 분단의 특수성에 따른 상이한 문화와 정체성으로 인한 사회적 편견을 겪고 있었다.

넷째, 이러한 갈등을 해결하기 위한 방안으로 다문화주의의 적용에서 나타나는 문제를 적용해서 그 가능성과 한계를 검토했다. 첫째, 소수자의 상황에 맞춰 문화를 이해해야 한다는 것이다. 의미의 패턴과 지속적 삶의 과정으로서 문화, 이 두 가지가 모두 적용되어야 하지만, 소수자의 상황에 맞춰 우선순위에 따라 적용되어야 한다. 둘째, 유럽식 동화주의 모델이 외국인 노동자와 국제결혼 이주민에게 되어 갈등 해결이 가능하지만, 이런 정책은 한국 다문화 사회의 특성을 정확히 반영한 것이라고 볼 수 없다. 다문화 가정의 자녀와 새터민에게 이를 동일하게 적용한다면, 이는 오히려 이들에 대한 사회적 차별을 더 강화시킬 수 있었다. 셋째, 다문화주의의 본질주의적 접근에 대한 다수자의 거부감이 발생하였다. 이러한 거

부는 주로 인종주의적 편견, 순혈주의-민족주의적 편견과 강하게 결부되어 나타났다.
마지막으로, 다문화 구성원들의 갈등을 해결하고 바람직한 사회통합을 이끌기 위해서 다음의 두 가지를 고려하였다. 첫째, 단기적-중기적 전망에서 문화의 이해를 포괄할 수 있는 공동체윤리문화와 시민사회윤리문화의 유형을 제안하였다. 전자는 정의적 덕성에 따라 선의 실현을 목적으로 하고 후자는 질서 준서, 계약 및 상호 존중과 관용을 토대로 올바름의 실현을 목적으로 한다. 다문화 구성원들은 한국 사회에서 이 두 가지 유형에서 삶을 동시에 영위하고 있다. 이들 유형의 우선적 고려에 따라 다수자와 소수자 간에 발생할 수 있는 갈등은 최대한 피할 수 있다. 둘째, 중기적-장기적 전망에서 '한국인'으로서 다중적 정체성이 수준별로 전개될 수 있다고 보았다. 다문화 가정의 자녀들과 새터민은 1차적인 내면적 수준의 자기 정체성의 형성 단계부터 '한국인'과 가장 가깝다. 이들이 2차적인 사회적 수준, 나아가 3차적인 국가 및 세계적 수준에서 '한국인'으로서 다문화를 이해하고 받아들일 가능성이 어느 사회 및 국가보다도 크다고 할 수 있다. 이런 점에서 다문화 가정의 자녀들과 새터민의 다중적 정체성의 수준별 적용이 미래 한국 다문화 구성원들의 사회통합적 전망을 긍정적으로 이끌 수 있다고 보았다.
이러한 전망에도 불구하고, 다문화 사회의 특성상 발생하는 다양한 갈등들의 근본적인 해결원천은 바로 다수자(집단)에게 있다. 다문화주의가 완전한 이론적 체계를 갖추고 있다고 하더라도, 이를 적용해서 실천하려는 다수자(집단)의 다문화 구성원에 대한 인식 및 실천이 없다면, 아무런 소용이 없다. 이런 사회는 오히려 극단적인 대립과 혼란으로 빠져들게 된다. 특히 한국 사회는 분단과 단일민족이라는 관념으로 인해 타문화에 대한 배타적 태도가 강하게 나타난다. 이런 점에서 이번 연구의 전망에서 가장 중요한 토대는 다수자로 하여금 다양한 문화와 정체성에 관한 차이의 인식하게 하고 평등한 상호 존중의 기초를 마련할 수 있도록 실천하게 할 것인지에 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 다음 과제에서는 다수자가 미래 다문화 사회의 주체들인 다문화 가정의 자녀들과 새터민에 대해서 동시에 갖는 다중적 정체성의 관계를 연구할 필요가 있을 것 같다.

참고문헌

(1) 서적

D'Andrade, Roy G. 1984. "Cultural meaning system." pp. 88-119 in Richard A. Shweder and Robert A. LeVine (eds.). Culture Theory: Essays on Mind, Self, and Emotion. Cambridge: Cambridge University Press.

Pickering, Michael. 2001. Stereotyping: The Politics of Representation. New York: Palgrace.

(2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

김진영. 2010. "이주 공동체의 수용과 발전 방향." 『글로벌문화콘텐츠』 4: 7-40.

김희선. 2007. "다문화 가족 지원 현황 분석." 『민족연구』 31: 50-85.

박경동. 2008. "다문화가족 형성과 갈등에 대한 연구 -한국의 광주·전남지역 사례를 중심으로." 『청소년문화포럼』 18: 140-174.

박재규. 2011. "국제결혼 여성이민자의 가족해체 원인 및 특성 분석: 경기지역 자료를 중심으로." 『보건사회연구』 31(3): 104-139.

박종훈. 2000. “공동체윤리문화와 시민사회윤리문화.” 『국민윤리연구』 45: 105-130.
박종훈. 1997. “윤리문화 연구 시론.” 『국민윤리연구』 37: 297-318.
박종훈. 2006. “윤리문화의 유형.” 『국민윤리연구』 62: 1-23.
송선영. 2010. “한국 다문화 사회의 도덕적 공황 상태에 대한 연구.” 『윤리연구』 77: 73-112.
송선영. 2011. “한국 다문화 사회에서 한반도 통일의 가치 정립의 토대에 대한 연구 -문화 개념과 정서 개념의 다문화적 접근의 가증성을 중심으로.” 『윤리연구』 80: 51-77.
신성희. 2009. 『인천시 다문화 분포의 공간적 특성에 관한 연구』. 인천발전연구원(IDI연구보고서 2009-02).
심우엽. 2009. “다문화 학생의 민족정체성 및 정서적 특성.” 『초등교육연구』 22(4): 27-47.
오현선. 2007. “한국 사회 여성이주민의 삶의 자리와 기독교교육적 응답.” 오경석 외. 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』. 한울아카데미.
이덕인. 2012. “다문화사회와 재한 외국인에 의한 다문화범죄의 고찰.” 『법학논고』 38: 73-106.
이창호. 2008. “차이나타원의 재개발과 의미의 경합: 인천지역의 사례를 중심으로.” 『한국문화인류학』 41(1): 209-248.
주경철. 2007. “다문화주의에서 ‘문화전쟁’으로 -네델란드 이주민 통합 문제.” 『이화사학연구』 35: 59-82.
최종렬・김정규・임운택・최인영. 2008. 『다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교(수정판)』. 한국여성정책연구원(2008 연구보고서-2-1).
Daun, Holger and Reza Arjmand. 2005. “Education in Europe and Muslim Demands for Competitive and Moral Education.” Review of Education 51: 403-426.

“외국인 혐오증 위험수위… 안산 ‘국경 없는 마을’ 르포.” 서울신문. 2012년 5월 24일. 검색일: 2012년 10월 13일. http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120504028004
“외국인노동자 임금체불 급증.” 한겨레신문. 2009년 10월 27일. 검색일: 2012년 10월 14일. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/384244.html
“국가별 국제결혼 건수.” 통계청. 2012. 검색일: 2012년 10월 11일. http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=2430
“국제결혼가정 자녀.” 행정안전부 자치행정과. 2012. 검색일: 2012년 10월 11일. http://kosis.kr
“연도별 체류외국인 현황.” 법무부. 2012. 검색일: 2012년 10월 11일. http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=2756
“외국인 근로자 고용허가제 고용현황.” 한국고용정보원. 2012. 검색일 : 2012년 10월 11일. http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1501
“<일요초대석>외국인범죄척결연대 조동환 대표.” 일요시사. 2012년 6월 29일. 검색일: 2012년 10월 13일. http://www.ilyosisa.co.kr/news/article.html?no=20145
“죄종별 외국인 범죄 현황.” 경찰청 외사과. 2012. 검색일 : 2012년 10월 15일. http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1618

(3) 번역서

Jenks, Chris. 1996. 『문화란 무엇인가』. 김윤용 역. 현대미학사.
Martiniello, Marco. 2002. 『현대사회와 다문화주의』. 윤 진 역. 한울.

제 3 부

(16:55~17:30)

국회 행정안전위원회 연구과제 중간보고 발표회

“소통과 복지사회를 위한 공무원 신뢰제고방안”

발표자 : 김상돈(연세대)

김권수(인덕대)

김경희(한성대)

전계영(한국산업기술진흥원)

서운석(보훈교육연구원)

강정훈(동국대)

소통과 복지사회를 위한 공무원신뢰 제고방안

2012.10

사단법인 한국공공사회학회

목차

Ⅰ.조사개요
1. 조사목적
2. 조사대상 및 방법
3. 조사내용
4. 자료분석방법

Ⅱ.표본특성

Ⅲ.분석결과
1. 소통사회
 1) 미디어 이용현황
 2) 인터넷 및 SNS 정치참여
 3) 자발적결사체참여
 4) 정치참여

2. 복지사회
 1) 성장과 분배, 그리고 균형
 2) 4대 사회보험
 3) 복지서비스 정책책임
 4) 세금에 대한 태도
 5) 정부책임
 6) 복지태도

3. 행정서비스만족도
4. 공무원신뢰와 부정부패
5. 중앙정부조직도와 국회상임위원회에 대한 인지도

부록: 공무원 부정부패개선방안에 대한 자유의견
 설문지

Ⅰ. 조사개요

1. 조사목적

□ 소통과 복지사회를 위한 공무원신뢰 제고방안을 제시함에 있어서 20세이상 성인남녀를 대상으로 이와 관련된 의견을 조사함으로써, 정책건의 및 입법활동에 중요한 기초자료로 활용

2. 조사대상 및 방법

□ 연구수행기관: (사) 한국공공사회학회

□ 조사도구 개발절차

조사도구개발은 4단계의 절차를 거쳐 이루어짐.
- 1단계에서는 관련 국내외 선행연구를 분석하고 기본적인 조사모형 구성
- 2단계에서는 조사모형을 토대로 설문문항을 개발
- 3단계에서는 개발된 문항주제들을 문항의 타당성을 고려하여 우선순위를 정하고 리커트 형태로 설문 개발
- 4단계에서는 개발된 설문문항들을 연구진 회의를 거쳐 최종선택하였으며 설문지 구성에 따라 문항 배열.

□ 일반국민

○ 조사대상: 전국의 20세이상 성인남녀 800명

○ 조사방법: 온라인조사

<표>자료수집방법

조사방법	조사대상	조사대상자수	표집방법
온라인조사	20세이상	800명	표집방법: 성별*지역별(수도권, 충청, 전라, 강원,경상,제주)*연령별*직업

○ 표본추출 방법 및 절차

설문조사를 위한 표본을 추출하기 위하여 통계청자료를 근거로 성별, 연령, 지역별, 직업별 모수를 확인하고, 표집의 대표성을 확보를 위해 파악된 모수를 근거로 하여 할당표집을 실시. 표집방법은 표와 같음.

<표> 성/연령/지역/직업별 인구분포비율 적용

			전문/관리직	일반사무직	판매서비스/자영업	생산/기능/노무직	무직/학생/전업주부
서울	20대	34	2	6	3	4	2
	30대	34	2	6	3	4	2
	40대	32	2	5	3	4	2
	50대	32	2	5	3	4	2
	60세 이상	32	2	5	3	4	2
경기/인천	20대	40	2	6	4	6	2
	30대	40	2	6	4	6	2
	40대	40	2	6	4	6	2
	50대	40	2	6	4	6	2
	60세 이상	40	2	6	4	6	2
강원	20대	6	0	1	1	1	0
	30대	6	0	1	1	1	0
	40대	6	0	1	1	1	0
	50대	5	0	1	0	1	0
	60세 이상	5	0	1	0	1	0
충청	20대	20	1	3	2	3	1
	30대	20	1	3	2	3	1
	40대	20	1	3	2	3	1
	50대	20	1	3	2	3	1
	60세 이상	22	1	4	2	3	1
경상	20대	40	2	6	4	6	2
	30대	40	2	6	4	6	2
	40대	40	2	6	4	6	2
	50대	40	2	6	4	6	2
	60세 이상	40	2	6	4	6	2
전라	20대	20	1	3	2	3	1
	30대	20	1	3	2	3	1
	40대	20	1	3	2	3	1
	50대	20	1	3	2	3	1
	60세 이상	20	1	3	2	3	1
제주	20대	2	0	1	0	0	0
	30대	2	0	1	0	0	0
	40대	2	0	1	0	0	0
	50대	0	0	0	0	0	0
	60세 이상	0	0	0	0	0	0
		800	40	126	78	115	40

성별: 각 셀에서 50%

○ 설문조사기간 : 2012년 10월 5-18

3. 조사내용

○ 본 조사에서는 소통과 복지사회를 위한 공무원 신뢰조사에 대한 실태조사를 정확히 하고자 20세 이상 성인남녀를 대상을 설문지 개발

	구성문항
소통	- SNS 이용현황 - 온라인 시민참여 및 정치활동 - 사회참여 및 시민활동(자원봉사활동, 지역시민단체참여의향 등), 정치참여
복지	- 성장과 분배 - 사회보험 만족도 - 복지태도
행정서비스 만족도	-민원안내 및 접근성, 공무원 응대친절도, 이용용이성 및 쾌적성, 업무처리, 편리성 등 -책임성, 전문성, 정확성 등
정부 및 공무원 신뢰	-주민센터, 기초, 광역, 중앙정부 신뢰수준 -11가지 공무원영역(행정직, 법원직, 검찰직, 감사직, 세무직, 기술직, 경찰직, 소방직, 교육행정직, 관세출입관리직, 사회복지직)에 대한 부정부패의 심각성 -11가지 공무원영역에 대한 신뢰의 정도공무원 신뢰수준 -정부 및 공무원 신뢰 제고방안관련 설문
개인적 특성	성별, 연령, 거주지, 혼인상태, 학력, 소득 정치성향, 주관적 계층의식,

4. 자료분석방법

○ 기본적으로 각 설문에 대한 빈도와 평균을 중심으로 분석
○ 평균차이검증, 교차분석, 상관 및 회귀분석 실시

Ⅱ. 표본의 특성

		빈도	비율(%)
성별	남성	400	50.0
	여성	400	50.0
연령	29세이하	162	20.3
	30대	162	20.3
	40대	160	20.0
	50대	157	19.6
	60세이상	159	19.9
학력	초등학교 중퇴/졸업	7	.9
	중학교 중퇴/졸업	32	4.0
	고등학교 중퇴/졸업	307	38.4
	초대졸(2년)/대학중퇴/대재	158	19.8
	대학교(4년제) 졸업	271	33.9
	대학원 이상	25	3.1
소득	100만원 미만	19	2.4
	100~199만원	92	11.5
	200~299만원	153	19.1
	300~399만원	155	19.4
	400~499만원	131	16.4
	500~599만원	114	14.3
	600~699만원	55	6.9
	700~799만원	31	3.9
	800만원 이상	50	6.3
직업	전문관리직	80	10.0
	일반사무직	252	31.5
	판매서비스/자영업	158	19.8
	생산/기능/노무직	230	28.8
	무직/학생/전업주부	80	10.0
지역	서울	164	20.5
	경기/인천	200	25.0
	강원	28	3.5
	충청	102	12.8
	경상	200	25.0
	전라	100	12.5
	제주	6	.8

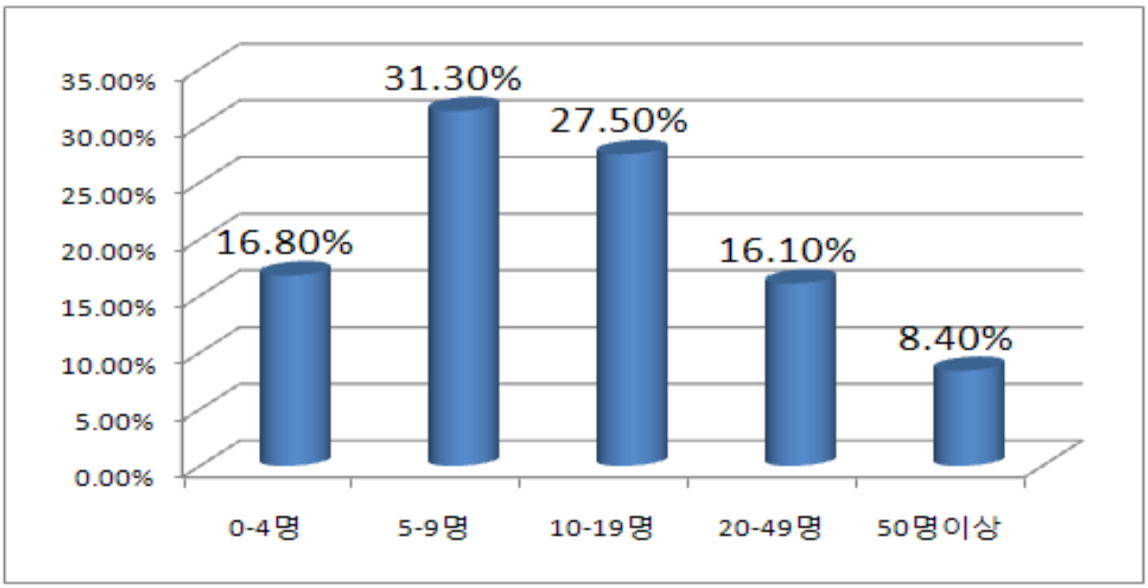
Ⅲ. 분석결과

1. 소통사회

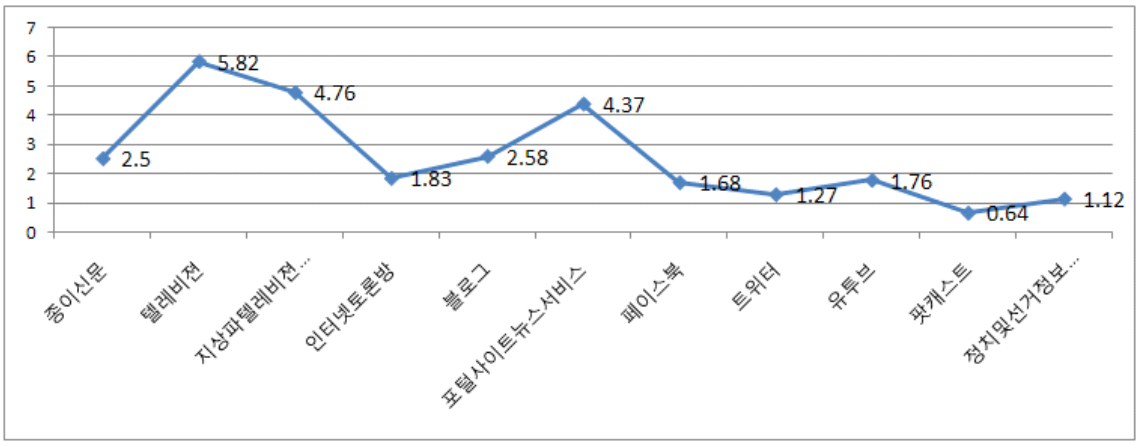
1) 미디어 이용현황

(1) 기술통계

<그림> 하루 평균 접촉사람 수



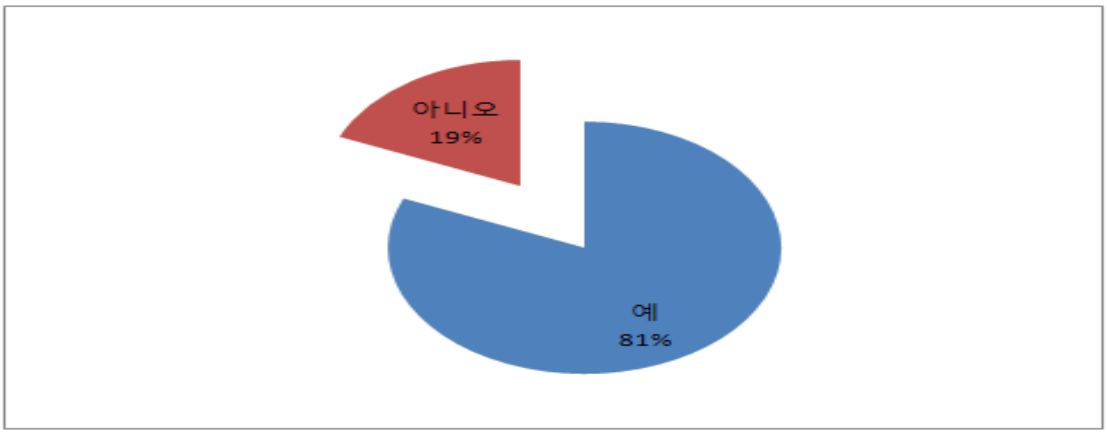
<그림>지난 1주일동안 미디어 이용현황



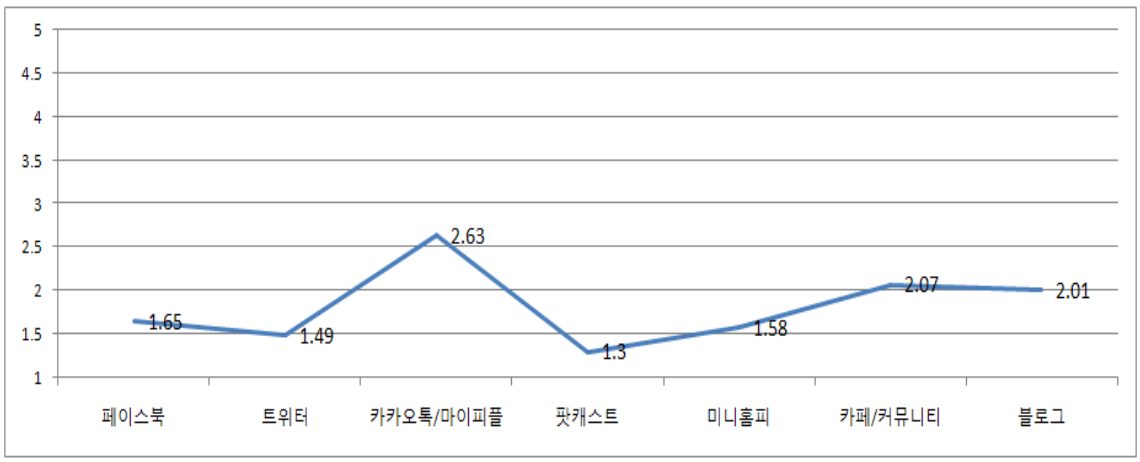
구분	없음	1일	2일	3일	4일	5일	6일	7일	평균
종이신문	30.8	15.3	13	7.4	6.6	10.1	8.6	8.3	2.5
텔레비전	2.1	2.4	4	6.9	6.9	7.3	6.3	64.3	5.82
지상파텔레비젼 인터넷사이트	14.6	4.5	4.3	7.4	6	8.6	8.3	46.4	4.76
인터넷토론방	44.5	11.5	12.3	11.8	4.9	5	3.8	6.4	1.83
블로그	34.3	7.1	11.3	13.4	10.6	6.6	4.8	12	2.58
포털사이트뉴스서비스	15.1	3.5	6.1	10.1	9.9	13.8	7.5	34	4.37
페이스북	56.1	7.6	7.4	6.1	6.6	4.6	3.4	8.1	1.68
트위터	65.9	6.5	5.5	6	3.6	3.6	2.9	6	1.27
유투브(Youtube)	42.9	14.4	12.4	10.5	6.8	5.1	3.6	4.4	1.76
팟캐스트	80	4	4.1	4.1	3.1	2	1.4	1.3	0.64
정치 및 선거정보 애플리케이션	62.6	10.9	8.4	5.9	3.6	2.9	2.6	3.1	1.12

설문: 귀하께서 아래의 미디어를 지난 1주일 동안 몇 일이나 이용했는지를 묻는 질문입니다. 아래에 제시된 미디어를 지난 1주일 동안 얼마나 이용하십니까?

<그림> 스마트폰 이용현황



<그림> 소셜네트워크서비스 하루평균이용현황



구분	이용안함	1시미만	1-2시간미만	2-3시간미만	4시간이상	평균
페이스북	56.1	30.8	7.3	3.6	2.3	1.65
트위터	65.9	23.6	6.8	3.1	0.6	1.49
카카오톡/마이피플	24	28	22.1	12.6	13.3	2.63
팟캐스트(나꼼수 등)	80	13.3	3.5	2.9	0.4	1.3
미니홈피(싸이월드, 버디버디 등)	56.6	33.3	6.5	3	0.6	1.58
카페/커뮤니티	31.1	42.4	17.6	5.9	3	2.07
블로그(blog)	34.3	41.6	15.5	5.9	2.8	2.01

설문:귀하는 소셜네트워크서비스(SNS)를 하루 동안 얼마나 이용하십니까?

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적계층의식수준별 미디어 이용에 대한 평균차이검증결과

구	분	N	종이신문	tv	지상파tv인터넷사이트	인터넷토론방	블로그	포털뉴스사이트	페이스북	트위터	유투브	팟캐스트	정치및선거정보애플리케이션
세대	29세이하	162	1.85	5.33	4.61	2.27	3.46	5.08	2.77	1.46	2.40	.98	1.62
	30대	162	2.23	6.09	5.13	2.33	2.88	4.82	1.92	1.38	2.15	.65	1.03
	40대	160	2.57	5.93	4.90	2.09	2.63	5.05	1.94	2.02	2.13	.73	1.41
	50대	157	3.04	6.02	4.89	1.54	2.21	4.32	1.24	1.07	1.61	.67	.96
	60세 이상	159	2.83	5.75	4.29	.90	1.69	2.57	.47	.43	.48	.18	.55
	F		6.402***	4.233**	2.392*	12.812***	12.628***	31.405***	23.827***	12.129***	24.318***	6.055***	8.295***
정치성향	매우 보수	19	2.74	5.79	4.00	1.21	1.42	4.58	1.37	.05	.53	.00	.53
	다소 보수	206	2.76	6.12	4.61	1.46	2.55	3.99	1.25	.77	1.29	.37	.87
	중도	330	2.41	5.62	4.74	1.73	2.35	4.18	1.68	1.32	1.70	.68	1.08
	다소 진보	219	2.41	5.89	5.05	2.25	2.98	4.97	2.04	1.68	2.29	.85	1.36
	매우 진보	26	2.15	5.42	4.38	2.88	3.27	4.65	2.04	2.19	2.62	.96	2.00
	F		.947	2.591*	1.380*	5.635***	3.817**	4.895**	3.260*	7.709***	9.514***	3.929**	3.775**
주관적계층의식	중층의상이상	153	2.97	5.68	4.72	2.41	2.99	4.42	2.07	1.61	2.29	.96	1.89
	중층의하	372	2.61	5.77	4.59	1.72	2.49	4.28	1.61	1.29	1.65	.66	.93
	하층의 상	203	2.17	6.01	5.02	1.69	2.40	4.52	1.62	1.13	1.70	.50	.97
	하층의하	72	1.86	5.82	5.03	1.56	2.67	4.36	1.33	.86	1.36	.25	.86
	F		5.172**	1.034	1.414	4.513*	2.011	.402	2.103	2.450	4.674**	4.607**	11.179***

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

<표>세대, 정치성향, 주관적 계층의식수준별 SNS 하루평균이용현황에 대한 평균차이검증결과

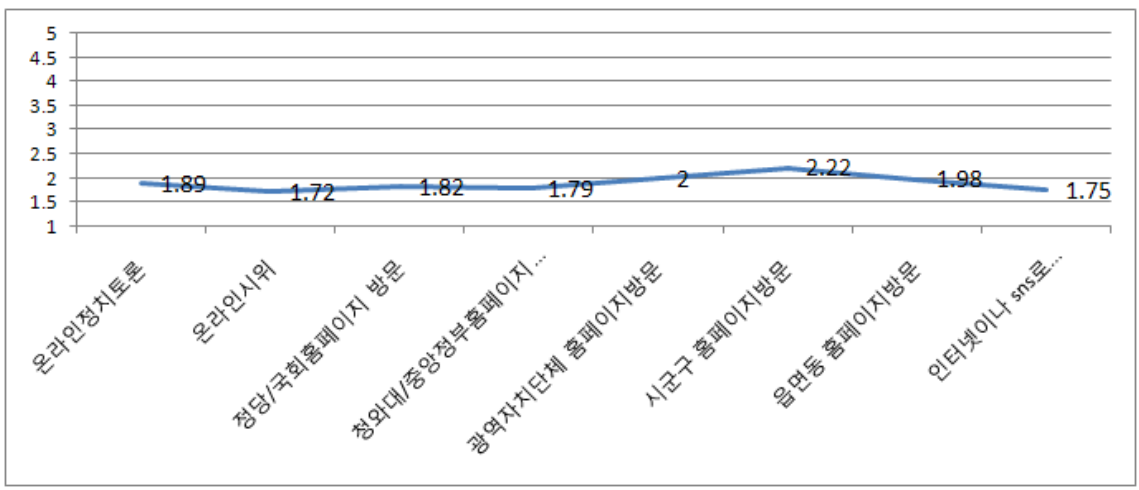
구 분		N	페이스북	트위터	카카오톡/마이피플	팟캐스트	미니홈피	카페/커뮤니티	블로그
세대	29세이하	162	**2.06**	1.55	**3.32**	**1.44**	1.67	**2.39**	**2.30**
	30대	162	1.74	1.55	2.75	1.33	**1.69**	2.25	2.14
	40대	160	1.67	**1.66**	2.32	1.36	**1.69**	2.04	1.99
	50대	157	1.50	1.45	2.47	1.31	1.44	1.83	1.89
	60세 이상	159	1.27	1.24	2.28	1.08	1.40	1.84	1.75
	F			17.326***	6.428***	18.362***	5.847***	10.222***	7.700***
정치성향	매우 보수	19	1.32	1.05	2.32	1.00	1.21	1.74	1.79
	다소 보수	206	1.47	1.31	2.49	1.18	1.45	1.96	2.00
	중도	330	1.69	1.53	2.65	1.33	1.65	2.05	1.95
	다소 진보	219	1.78	1.61	**2.81**	1.38	1.59	2.22	**2.14**
	매우 진보	26	**1.81**	**1.77**	2.27	**1.58**	**1.88**	**2.23**	2.00
	F		3.932**	6.237***	2.381	4.215**	3.963**	2.650*	1.557
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	**1.92**	**1.71**	**2.87**	**1.50**	**1.90**	2.12	2.20
	중층의하	372	1.61	1.47	2.62	1.27	1.49	2.06	1.95
	하층의 상	203	1.60	1.41	2.59	1.27	1.52	2.07	2.01
	하층의하	72	1.44	1.35	2.33	1.17	1.51	2.04	1.93
	F		5.872**	5.246**	2.965*	5.555**	11.001***	.193	2.398

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

2) 온라인/SNS 정치참여

(1) 기술통계

<그림>온라인정치참여에 대한 의견



구분	전혀 하지 않음	하지않는 편	보통	가끔	자주	평균
온라인 정치토론	44.9	30	17.1	6.9	1.1	1.89
온라인 시위	54.3	27.1	11.6	6.3	0.8	1.72
정당/국회의원홈페이지 방문	50.9	25	15.6	8	0.5	1.82
청와대/중앙정부 홈페이지방문	51.8	25.9	15.1	6.4	0.9	1.79
광역자치단체 홈페이지방문	44.5	23.9	21	8.4	2.3	2
시군구 홈페이지방문	35.8	24.6	23.9	13.1	2.6	2.22
읍면동 홈페이지방문	43.3	28.1	17.4	9.6	1.6	1.98
인터넷이나 SNS로 선거기간 중 특정후보/정당 홍보	54.3	24.8	13.9	5.8	1.4	1.75
설문: 귀하는 다음과 같은 인터넷 또는 SNS 정치활동을 지난 1년 동안 얼마나 참여했는지를 선택하여주십시오						

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적계층의식수준별 인터넷 또는 SNS 정치참여에 대한 평균차이검증결과

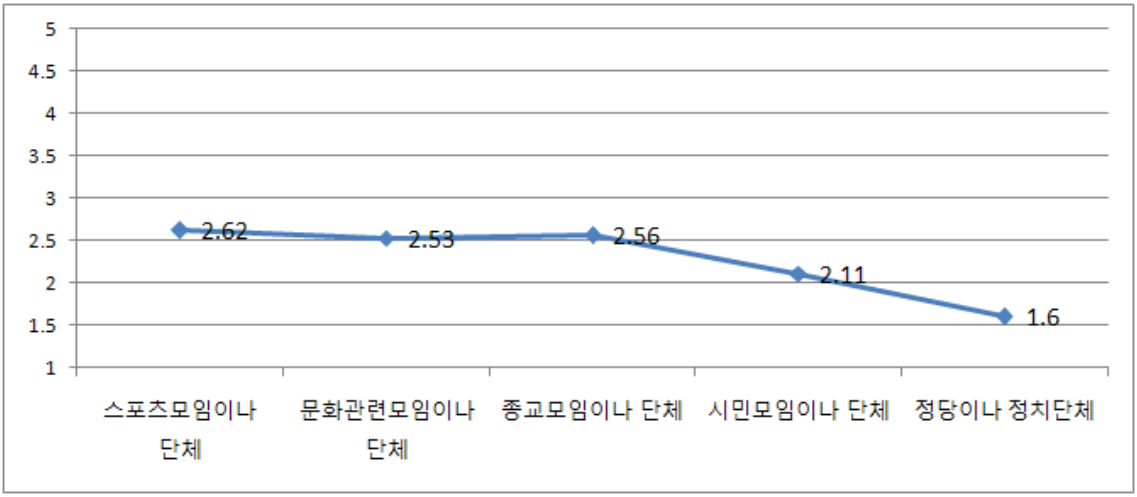
구 분		N	온라인정치토론	온라인시위	정당 및 국회의원 홈페이지 방문	청와대/중앙정부홈페이지방문	광역자치단체홈페이지방문	시군구홈페이지방문	읍면동홈페이지방문	인터넷/SNS로 특정후보 및 정당홍보
세대	29세이하	162	1.79	1.69	1.76	1.73	1.86	2.04	1.91	1.69
	30대	162	1.74	1.60	1.66	1.64	2.00	2.16	1.88	1.63
	40대	160	2.04	1.81	1.97	1.83	2.13	2.32	2.08	1.86
	50대	157	2.06	1.87	1.96	1.92	2.01	2.36	2.04	1.82
	60세 이상	159	1.85	1.65	1.77	1.81	1.99	2.25	1.99	1.77
	F		3.427**	2.184	2.993*	1.883	1.211	2.031	1.003	1.429
정치성향	매우 보수	19	1.68	1.42	1.68	1.63	1.58	1.79	1.58	1.53
	다소 보수	206	1.89	1.62	1.79	1.71	1.93	2.17	1.87	1.66
	중도	330	1.84	1.67	1.77	1.79	1.95	2.18	2.01	1.74
	다소 진보	219	1.98	**1.92**	1.94	1.85	2.15	2.37	2.07	1.87
	매우 진보	26	2.08	1.77	1.85	1.96	2.19	2.15	2.00	1.85
	F		1.095	3.739*	1.056	.837	2.241	1.875	1.679	1.588
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	2.14	1.89	2.03	2.05	2.24	2.35	2.14	1.99
	중층의하	372	1.91	1.74	1.84	1.80	1.99	2.24	2.01	1.76
	하층의 상	203	1.73	1.58	1.65	1.61	1.85	2.13	1.85	1.61
	하층의하	72	1.74	1.64	1.76	1.67	1.93	2.14	1.92	1.60
	F		5.554**	3.352*	4.317**	6.262***	3.877**	1.271	2.319	5.110**

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

3) 자발적 결사체참여

(1) 기술통계

<그림> 자발적 결사체참여현황



구분	전혀참여 하지않음	일년에 한두번	일년에 몇번	한달에 한번이상	일주일에 한번이상	평균
스포츠모임이나 단체	32	15.5	20.1	22.9	9.5	2.62
문화관련 모임이나 단체	30.6	19.6	23	19.6	7.1	2.53
교회, 절 등 종교모임이나 단체	40.9	14.5	12.3	12.6	19.8	2.56
지역사회봉사활동 또는 시민모임이나 단체	45.4	21	16.5	11.8	5.4	2.11
정당 또는 정치모임이나 단체	74.1	7.9	6.9	6.5	4.6	1.6
설문: 귀하는 지난 1년 동안 다음의 각모임이나 단체활동에 얼마나 자주 참여하셨습니까?						

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적계층의식수준별 인터넷 또는 SNS 정치참여에 대한 평균차이검증결과

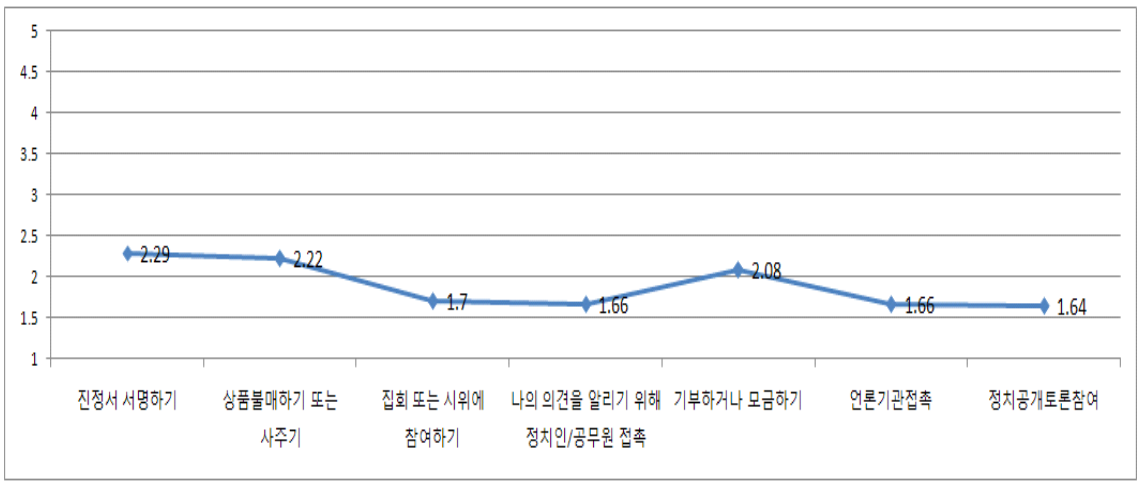
구 분		N	스포츠단체	문화단체	종교단체	시민단체	정치단체
세대	29세이하	162	2.51	2.50	2.43	2.10	1.62
	30대	162	2.45	2.23	2.36	1.88	1.43
	40대	160	2.60	2.45	2.59	**2.20**	1.58
	50대	157	2.73	2.63	2.70	**2.19**	1.61
	60세 이상	159	2.83	2.84	2.73	2.16	1.74
	F		2.057	4.913**	1.735	1.791	1.493
정치성향	매우 보수	19	2.95	2.53	3.05	2.58	1.89
	다소 보수	206	2.76	2.59	2.67	2.11	1.67
	중도	330	2.52	2.51	2.50	2.06	1.56
	다소 진보	219	2.61	2.47	2.49	2.12	1.50
	매우 진보	26	2.65	2.77	2.65	2.19	2.08
	F		1.216	.458	.928	.811	2.134
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	2.95	2.86	2.56	2.39	1.79
	중층의하	372	2.66	2.52	2.62	2.09	1.56
	하층의 상	203	2.44	2.40	2.53	1.97	1.53
	하층의하	72	2.29	2.26	2.33	2.01	1.58
	F		5.582**	5.146**	.705	3.726*	1.859

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

4) 정치참여

(1) 기술통계

<그림> 정치참여 현황



구분	전혀 하지 않음	하지않는 편	보통	가끔	자주	평균
진정서에 서명하기	34.1	24.6	20.8	19.4	1.1	2.29
상품불매하기 또는 사주기	36.8	24.5	20.5	16.3	2	2.22
집회 또는 시위에 참여하기	56.6	24.5	11.5	6.8	0.6	1.7
나의의견을 알리기 위해 정치인이나 공무원과 접촉하거나 접촉을 시도하기	57.8	25	11.8	4.6	0.9	1.66
사회적, 정치적 활동을 위해 기부하거나 모금하기	41.8	22.3	23.6	10.6	1.8	2.08
나의 의견을 알리기 위해 언론기관에 접촉하거나 출연하기	58.3	25	10.8	4.6	1.4	1.66
정치공개토론이나 토론모임에 참여하기	60.3	22.6	11.3	4.8	1.1	1.64

설문: 귀하는 다음과 같은 행동을 지난 1년 동안 하신적이 있습니까? 그러한 행동을 하셨다면 어느 정도 관여하셨습니까?

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적 계층의식수준별 정치참여에 대한 평균차이검증결과

구 분		N	진정서서명	상품불매/사주기	집회/시위참가	정치인/공무원접촉	기부및 모금활동	언론기관접촉/출연	정치공개토론참여
세대	29세이하	162	2.15	2.22	1.74	1.54	2.03	1.61	1.58
	30대	162	2.30	2.10	1.64	1.48	1.92	1.54	1.49
	40대	160	2.46	2.29	1.79	1.69	2.18	1.59	1.63
	50대	157	2.30	2.26	1.73	1.82	2.13	1.81	1.73
	60세 이상	159	2.23	2.25	1.62	1.78	2.16	1.75	1.78
	F		1.481	.640	.933	4.194**	1.557	2.354	2.484*
정치성향	매우 보수	19	2.32	1.95	1.47	1.63	1.89	1.68	1.47
	다소 보수	206	2.19	2.17	1.55	1.61	1.95	1.57	1.55
	중도	330	2.21	2.15	1.72	1.70	2.06	1.70	1.66
	다소 진보	219	2.51	2.43	1.86	1.65	2.31	1.68	1.69
	매우 진보	26	2.12	1.96	1.58	1.69	1.69	1.65	1.73
	F		2.928*	2.834*	3.120*	.325	4.121**	.610	843
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	2.32	2.24	1.78	1.93	2.25	1.88	1.91
	중층의하	372	2.30	2.33	1.73	1.64	2.14	1.67	1.61
	하층의 상	203	2.24	2.12	1.69	1.54	1.96	1.53	1.55
	하층의하	72	2.26	1.92	1.46	1.54	1.76	1.51	1.44
	F		.182	3.208*	1.961	6.154***	4.447**	4.590**	6.057***

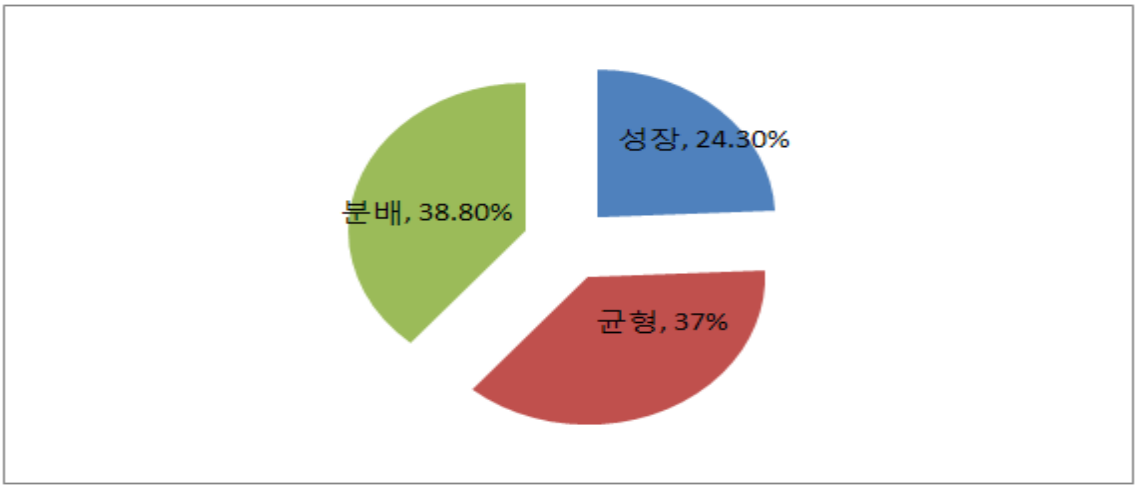
*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

2. 복지사회

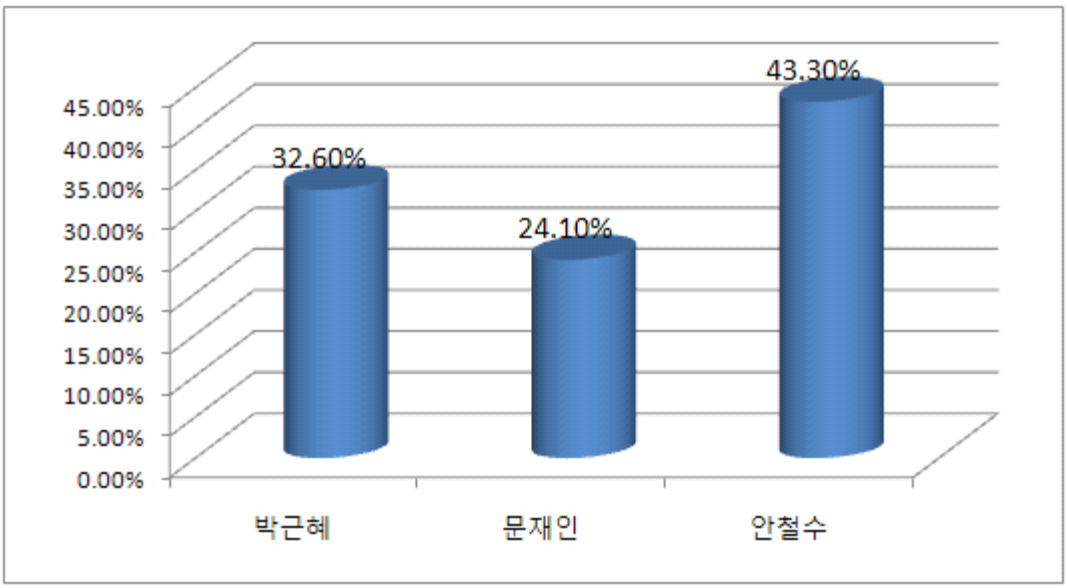
1) 성장과 분배, 그리고 균형에 대한 의견

(1) 기술통계

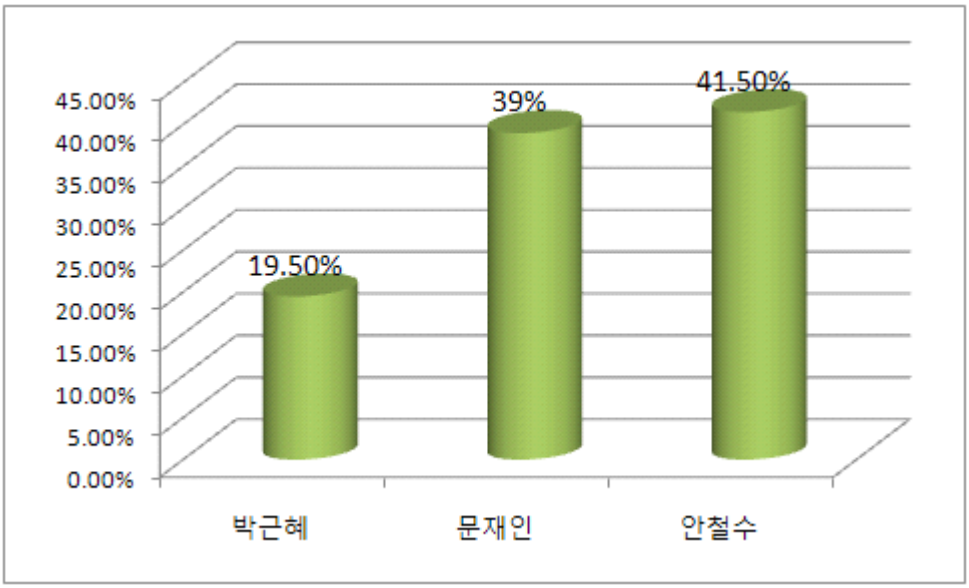
<그림> 현재 우리사회에서 성장과 분배, 균형이 어느 것이 더 필요한지에 대한 의견



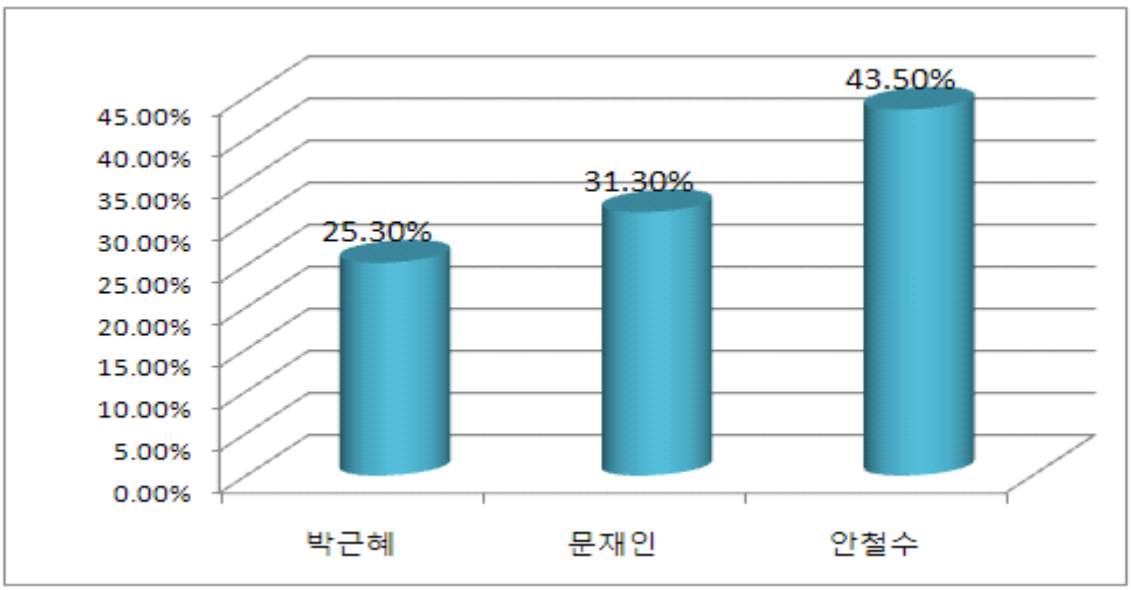
<그림> 성장에 적합한 제18대 대통령후보



<그림> 분배에 적합한 제18대 대통령후보



<그림> 성장과 분배 균형에 적합한 제18대 대통령후보



(2) 차이비교

〈표〉 세대, 정치성향, 계층의식에 따른 현재 우리사회에서 성장, 분배, 균형에 대한 의견 차이

		성장과 분배, 그리고 균형에 대한 필요성			전체	x^2
		성장	분배	균형		
연령	29세 이하	38 23.5%	58 35.8%	66 40.7%	162 100.0%	7.076 df=8
	30대	38 23.5%	57 35.2%	67 41.4%	162 100.0%	
	40대	32 20.0%	58 36.3%	70 43.8%	160 100.0%	
	50대	40 25.5%	64 40.8%	53 33.8%	157 100.0%	
	60세 이상	46 28.9%	59 37.1%	54 34.0%	159 100.0%	
전체		194 24.3%	296 37.0%	310 38.8%	800 100.0%	
정치성향	매우보수	5 26.3%	9 47.4%	5 26.3%	19 100.0%	58.639**** (df=8)
	다소보수	80 38.8%	66 32.0%	60 29.1%	206 100.0%	
	중도	72 21.8%	145 43.9%	113 34.2%	330 100.0%	
	다소진보	32 14.6%	70 32.0%	117 53.4%	219 100.0%	
	매우진보	5 19.2%	6 23.1%	15 57.7%	26 100.0%	
전체		194 24.3%	296 37.0%	310 38.8%	800 100.0%	
주관적 계층의식	중층상 이상	38 24.8%	66 43.1%	49 32.0%	153 100.0%	7.519 (df=6)
	중층하	93 25.0%	138 37.1%	141 37.9%	372 100.0%	
	하층상	49 24.1%	69 34.0%	85 41.9%	203 100.0%	
	하층하	14 19.4%	23 31.9%	35 48.6%	72 100.0%	
전체		194 24.3%	296 37.0%	310 38.8%	800 100.0%	

* $p < .05$, 단측검증.** $p < .01$, 단측검증. *** $p < .001$, 단측검증

〈표〉 세대, 정치성향, 계층의식에 따른 성장에 적합한 제18대 대통령 후보에 대한 의견 차이

		성장에 적합한 제18대 대통령후보			전체	x^2
		박근혜	문제인	안청수		
연령	29세 이하	45 27.8%	37 22.8%	80 49.4%	162 100.0%	15.367 (df=8)
	30대	46 28.4%	38 23.5%	78 48.1%	162 100.0%	
	40대	46 28.8%	46 28.8%	68 42.5%	160 100.0%	
	50대	57 36.3%	34 21.7%	66 42.0%	157 100.0%	
	60세 이상	67 42.1%	38 23.9%	54 34.0%	159 100.0%	
전체		261 32.6%	193 24.1%	346 43.3%	800 100.0%	
정치성향	매우보수	12 63.2%	1 5.3%	6 31.6%	19 100.0%	34.398*** (df=8)
	다소보수	91 44.2%	41 19.9%	74 35.9%	206 100.0%	
	중도	102 30.9%	83 25.2%	145 43.9%	330 100.0%	
	다소진보	52 23.7%	58 26.5%	109 49.8%	219 100.0%	
	매우진보	4 15.4%	10 38.5%	12 46.2%	26 100.0%	
전체		261 32.6%	193 24.1%	346 43.3%	800 100.0%	
주관적 계층의식	중층상 이상	48 31.4%	39 25.5%	66 43.1%	153 100.0%	1.491 (df=6)
	중층하	118 31.7%	91 24.5%	163 43.8%	372 100.0%	
	하층상	71 35.0%	44 21.7%	88 43.3%	203 100.0%	
	하층하	24 33.3%	19 26.4%	29 40.3%	72 100.0%	
전체		261 32.6%	193 24.1%	346 43.3%	800 100.0%	

* $p < .05$, 단측검증.** $p < .01$, 단측검증. *** $p < .001$, 단측검증

〈표〉 세대, 정치성향, 계층의식에 따른 분배에 적합한 제18대 대통령후보에 대한 의견 차이

		분배에 적합한 제18대 대통령후보			전체	x^2
		박근혜	문제인	안청수		
연령	29세 이하	26 16.0%	54 33.3%	82 50.6%	162 100.0%	14.25 (df=6)
	30대	24 14.8%	71 43.8%	67 41.4%	162 100.0%	
	40대	30 18.8%	64 40.0%	66 41.3%	160 100.0%	
	50대	34 21.7%	62 39.5%	61 38.9%	157 100.0%	
	60세 이상	42 26.4%	61 38.4%	56 35.2%	159 100.0%	
전체		156 19.5%	312 39.0%	332 41.5%	800 100.0%	
정치성향	매우보수	**12** **63.2%**	6 31.6%	1 5.3%	19 100.0%	53.945*** (df=8)
	다소보수	56 27.2%	**80** **38.8%**	70 34.0%	206 100.0%	
	중도	65 19.7%	130 39.4%	135 40.9%	330 100.0%	
	다소진보	22 10.0%	87 39.7%	**110** **50.2%**	219 100.0%	
	매우진보	1 3.8%	9 34.6%	16 61.5%	26 100.0%	
전체		**156** **19.5%**	**312** **39.0%**	**332** **41.5%**	**800** **100.0%**	
주관적 계층의식	중층상 이상	39 25.5%	60 39.2%	54 35.3%	153 100.0%	8.265 (df=6)
	중층하	68 18.3%	154 41.4%	150 40.3%	372 100.0%	
	하층상	37 18.2%	73 36.0%	93 45.8%	203 100.0%	
	하층하	12 16.7%	25 34.7%	35 48.6%	72 100.0%	
전체		156 19.5%	312 39.0%	332 41.5%	800 100.0%	

* $p < .05$, 단측검증.** $p < .01$, 단측검증. *** $p < .001$, 단측검증

〈표〉 세대, 정치성향, 계층의식에 따른 분배에 적합한 제18대 대통령후보에 대한 의견 차이

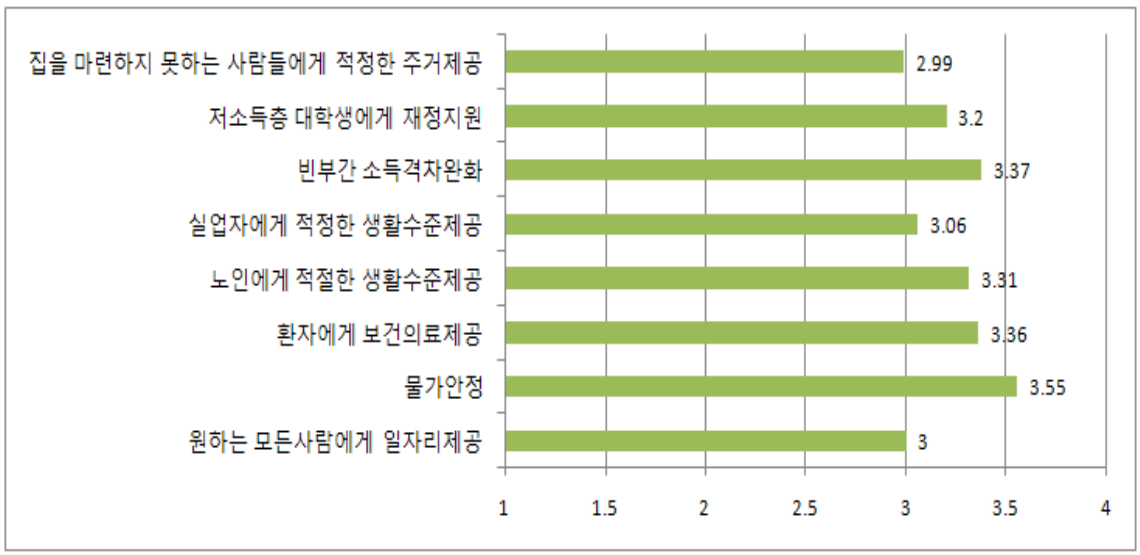
		성장, 분배 균형에 적합한 제18대 대통령후보			전체	x^2
		박근혜	문제인	안청수		
연령	29세 이하	33 20.4%	41 25.3%	88 54.3%	162 100.0%	22.195** (df=8)
	30대	32 19.8%	57 35.2%	73 45.1%	162 100.0%	
	40대	42 26.3%	63 39.4%	55 34.4%	160 100.0%	
	50대	46 29.3%	41 26.1%	70 44.6%	157 100.0%	
	60세 이상	49 30.8%	48 30.2%	62 39.0%	159 100.0%	
전체		202 25.3%	250 31.3%	348 43.5%	800 100.0%	
정치성향	매우보수	12 63.2%	4 21.1%	3 15.8%	19 100.0%	54.228*** (df=8)
	다소보수	75 36.4%	50 24.3%	81 39.3%	206 100.0%	
	중도	81 24.5%	95 28.8%	154 46.7%	330 100.0%	
	다소진보	32 14.6%	93 42.5%	94 42.9%	219 100.0%	
	매우진보	2 7.7%	8 30.8%	16 61.5%	26 100.0%	
전체		202 25.3%	250 31.3%	348 43.5%	800 100.0%	
주관적 계층의식	중층상 이상	44 28.8%	42 27.5%	67 43.8%	153 100.0%	5.633 (df=6)
	중층하	93 25.0%	127 34.1%	152 40.9%	372 100.0%	
	하층상	49 24.1%	56 27.6%	98 48.3%	203 100.0%	
	하층하	16 22.2%	25 34.7%	31 43.1%	72 100.0%	
전체		202 25.3%	250 31.3%	348 43.5%	800 100.0%	

* $p < .05$, 단측검증.** $p < .01$, 단측검증. *** $p < .001$, 단측검증

(2) 복지서비스 정부책임에 대한 의견

(1) 기술통계

<그림> 각 사항에 대한 정부책임에 대한 의견



구분	당연히 정부의 책임이 아니다	아마도 정부의 책임이 아니다	아마도 정부의 책임이다	당연히 정부의 책임이다	평균
원하는 모든 사람에게 일자리제공	2.9	19.1	52.9	25.1	3.0
물가안정	1.4	4.4	32	62.3	3.55
환자에게 보건의료제공	1.3	7.5	45	46.3	3.36
노인에게 적정한 생활수준제공	1.8	8.5	47.1	42.6	3.31
실업자에게 적정한 생활수준제공	2.8	19.1	47.3	30.9	3.06
빈부간 소득격차완화	1.5	10.5	37.1	50.9	3.37
저소득층 대학생에게 재정지원	2.5	12.3	47.6	37.6	3.2
집을 마련하지 못하는 사람들에게 적정한 주거제공	3.8	21	48.1	27.1	2.99
설문: 귀하는 다음의 각 사항에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?					

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적 계층의식수준별 복지서비스 정부책임인식에 대한 평균차이검증 결과

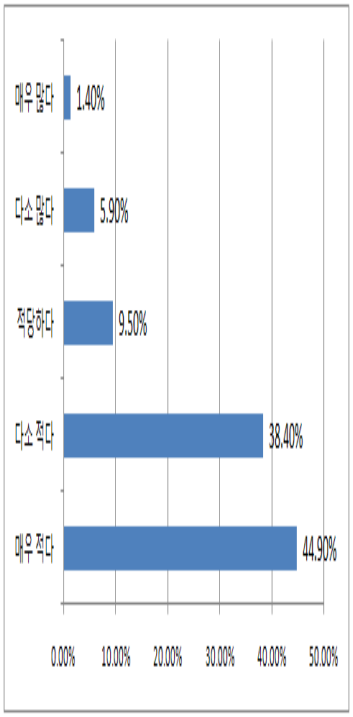
구 분		N	원하는 사람 일자리제공	물가안정	환자 보건의료 제공	노인적정 한생활수준제공	실업자생 활수준제공	소득격차 완화	저소득층 대학생 재정지원	서민 적정한주거제공
세대	29세이하	162	2.94	3.49	3.41	3.25	3.00	3.41	3.26	3.01
	30대	162	3.07	3.62	3.51	3.30	3.04	3.42	3.22	2.98
	40대	160	3.04	3.56	3.29	3.29	3.08	3.46	3.18	2.98
	50대	157	2.92	3.55	3.34	3.31	3.06	3.32	3.16	2.90
	60세 이상	159	3.04	3.54	3.25	3.39	3.14	3.26	3.20	3.06
	F		1.306	.911	3.919**	.841	.673	1.881	.446	.819
정치성향	매우 보수	19	2.74	3.42	3.16	3.47	2.95	3.21	2.84	2.79
	다소 보수	206	2.84	3.40	3.21	3.21	2.97	3.23	3.10	2.92
	중도	330	2.97	3.54	3.35	3.24	3.02	3.30	3.22	2.95
	다소 진보	219	3.17	3.71	3.51	3.45	3.19	3.61	3.29	3.10
	매우 진보	26	3.42	3.69	3.62	3.58	3.31	3.54	3.46	3.27
	F		8.278***	6.650***	6.728***	5.514***	3.236*	9.193***	3.697**	2.784*
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	2.93	3.41	3.28	3.25	2.95	3.20	3.14	2.89
	중층의하	372	3.01	3.59	3.34	3.30	3.09	3.39	3.20	2.98
	하층의 상	203	3.04	3.55	3.45	3.34	3.04	3.44	3.26	3.00
	하층의하	72	3.03	3.65	3.42	3.36	3.21	3.47	3.22	3.22
	F		.746	3.413*	2.148	.719	2.165	4.168**	.830	2.931

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

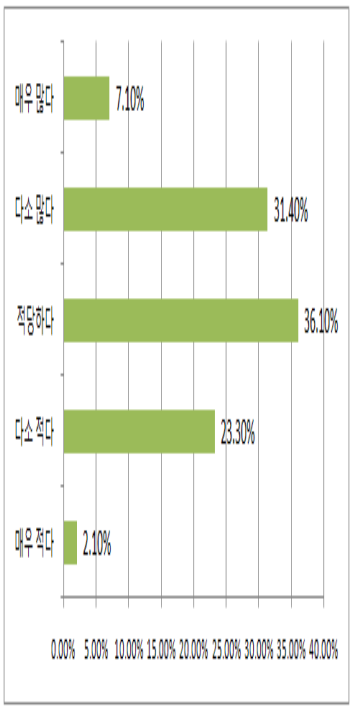
3) 세금에 대한 의견

(1) 기술통계

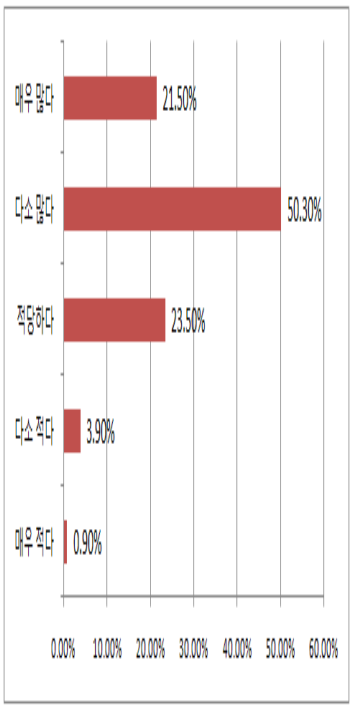
<그림>고소득자들이 내는 세금



<그림>중간소득자들이 내는 세금



<그림>저소득자들이 내는 세금



구분	매우 적다	다소 적다	적당 하다	다소 많다	매우 많다	평균
고소득자들이 내는 세금	44.9	38.4	9.5	5.9	1.4	1.81
중간소득자들이 내는 세금	2.1	23.3	36.1	31.4	7.1	3.18
저소득자들이 내는 세금	0.9	3.9	23.5	50.3	21.5	3.88

설문: 일반적으로, 현재 한국의 세금에 대해서 어떻게 생각하십니까? 여기서 세금이란 임금공제, 소득세, 부가가치세 등을 포함한 모든 종류의 세금을 말합니다

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적계층의식수준별 세금의견에 대한 평균차이검증결과

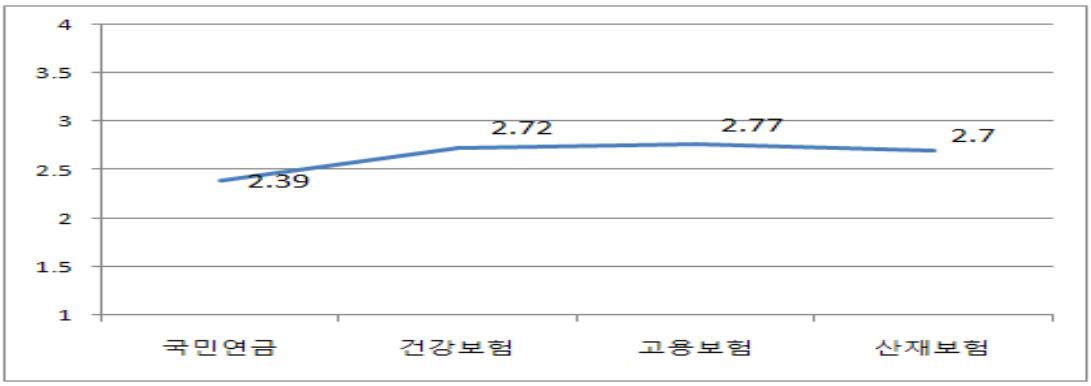
구 분		N	고소득자가 내는세금	중간소득자가 내는 세금	저소득자가 내는 세금
세대	29세이하	162	1.92	3.10	3.80
	30대	162	1.76	3.12	3.85
	40대	160	1.64	3.20	3.97
	50대	157	1.83	3.21	3.87
	60세 이상	159	1.87	3.28	3.89
	F		2.284	1.017	.884
정치성향	매우 보수	19	2.26	3.53	3.68
	다소 보수	206	1.90	3.22	3.81
	중도	330	1.82	3.15	3.88
	다소 진보	219	1.67	3.16	3.94
	매우 진보	26	1.69	3.19	4.00
	F		2.989*	.838	1.089
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	2.11	3.30	3.61
	중층의하	372	1.75	3.30	3.88
	하층의 상	203	1.69	3.00	3.97
	하층의하	72	1.75	2.86	4.15
	F		7.201***	8.313***	9.137***

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

4) 4대 사회보험에 대한 의견

(1) 기술통계

<그림> 4대 사회보험 만족도에 대한 의견



구분	매우불만족	다소불만족	보통	대체로만족	매우만족	평균
국민연금	19.3	35.8	32.8	11.4	0.9	2.39
건강보험	14.8	27	33.4	21.8	3.1	2.72
고용보험	10	25.4	44.4	18.3	2	2.77
산재보험	10.1	28.4	44.6	15	1.9	2.7
설문: 다음의 사회보험에 대해서 만족하시는지 불만족하시는지 해당란에 체크 하여 주십시오.						

(2) 차이비교

<표>세대, 정치성향, 주관적계층의식수준별 세금의견에 대한 평균차이검증결과

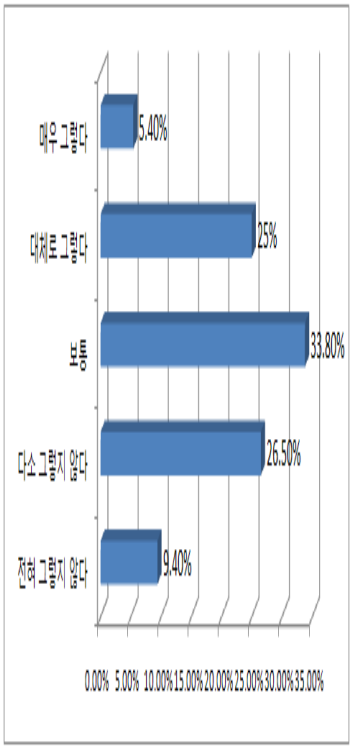
구 분		N	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
세대	29세이하	162	2.50	2.89	2.78	2.73
	30대	162	2.25	2.80	2.85	2.70
	40대	160	2.32	2.66	2.83	2.78
	50대	157	2.46	2.65	2.73	2.70
	60세 이상	159	2.42	2.57	2.65	2.60
	F		1.846	2.376	1.128	.757
정치성향	매우 보수	19	2.32	2.21	2.37	2.32
	다소 보수	206	2.41	2.66	2.70	2.71
	중도	330	2.42	2.68	2.75	2.66
	다소 진보	219	2.34	2.88	2.89	2.82
	매우 진보	26	2.23	2.58	2.69	2.38
	F		.465	2.704*	2.219	2.712*
주관적 계층의식	중층의상 이상	153	2.54	2.78	2.87	2.84
	중층의하	372	2.33	2.70	2.76	2.68
	하층의 상	203	2.33	2.71	2.73	2.67
	하층의하	72	2.54	2.67	2.72	2.58
	F		2.739*	.298	.776	1.648

*p<.05(단측검증), **p<.01(단측검증), ***p<.001(단측검증)

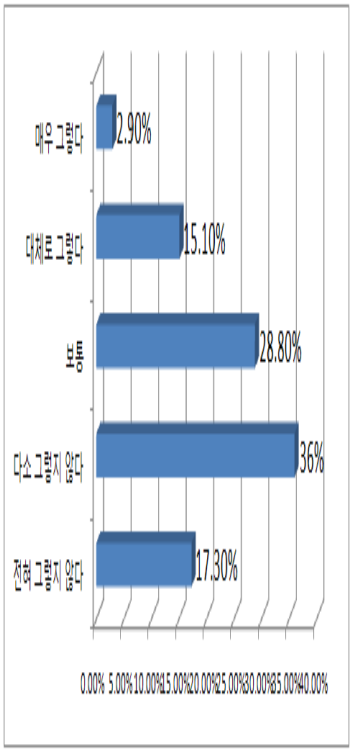
5) 복지태도

(1) 기술통계

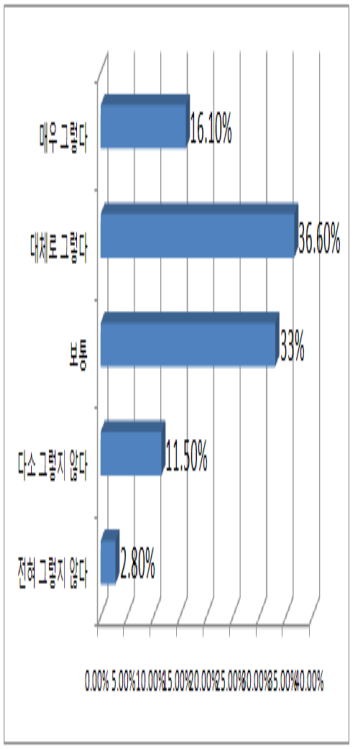
<그림>세금을 더늘려서라도 복지예산규모확대에 대한 의견



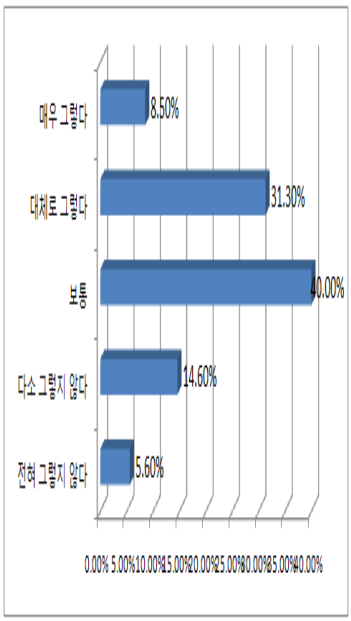
<그림>정부예산이 적자가 나더라도 복지예산증가에 대한 의견



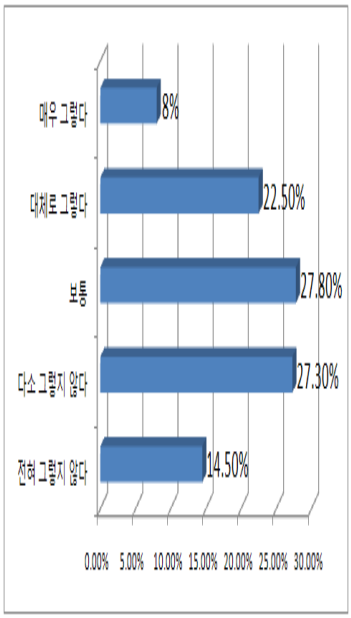
<그림> 우리나라는 복지예산비중이 너무 낮다에 대한 의견



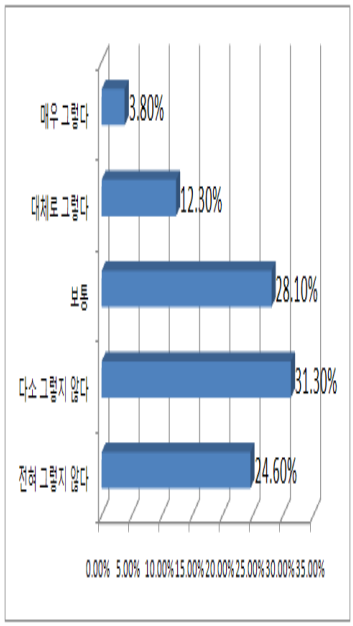
<그림>중산층에게도 복지프로그램을 확대해야한다는 의견



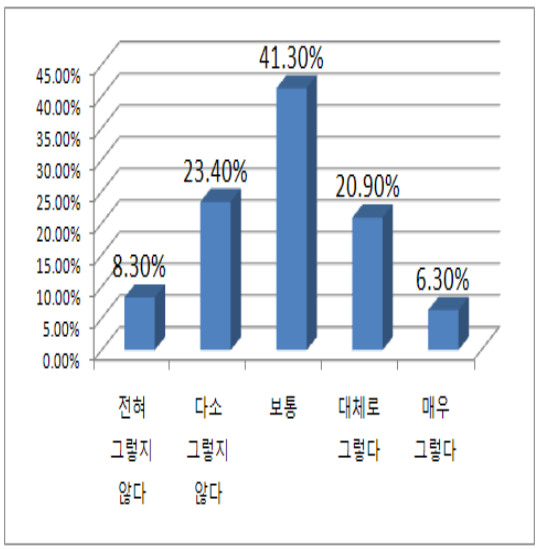
<그림> 복지서비스는 아주 어려운 사람들에게만 제한적으로 제공해야한다는 의견



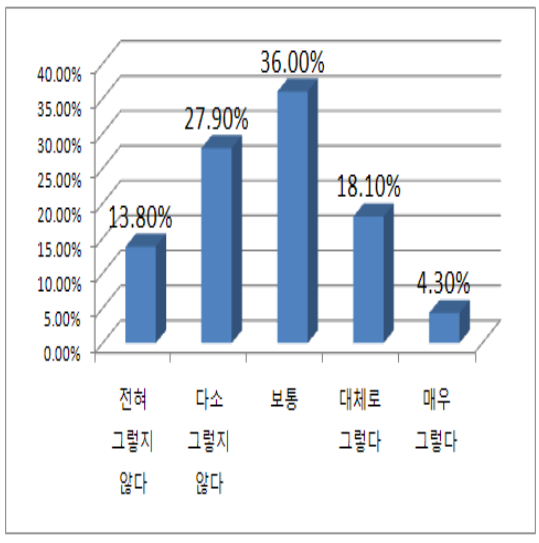
<그림> 복지서비스는 긴급한 경우에만 한시적으로 제공되어야한다는 의견



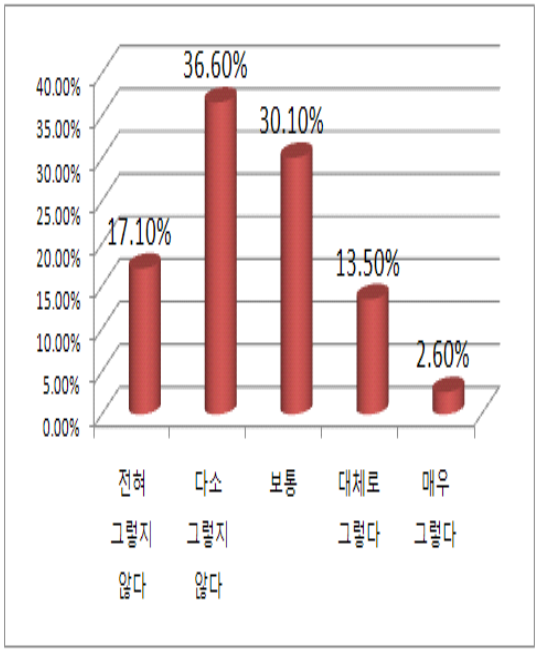
<그림> 복지지출이 너무 많으면 경제성장에 부정적인 영향을 준다는 의견



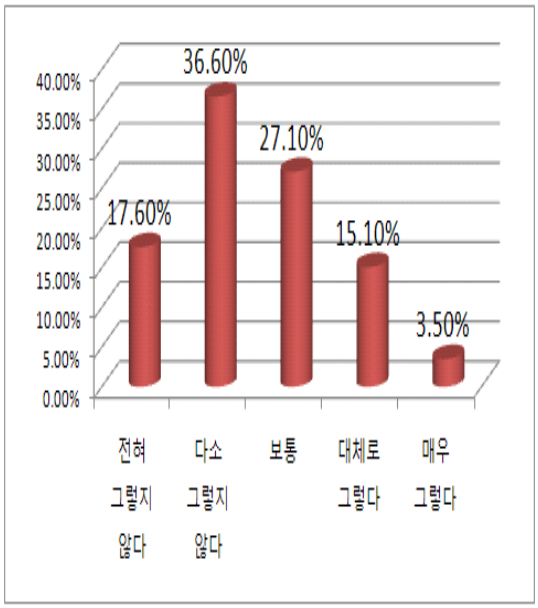
<그림> 사회복지를 늘리면 일할의욕이 줄어든다는 의견



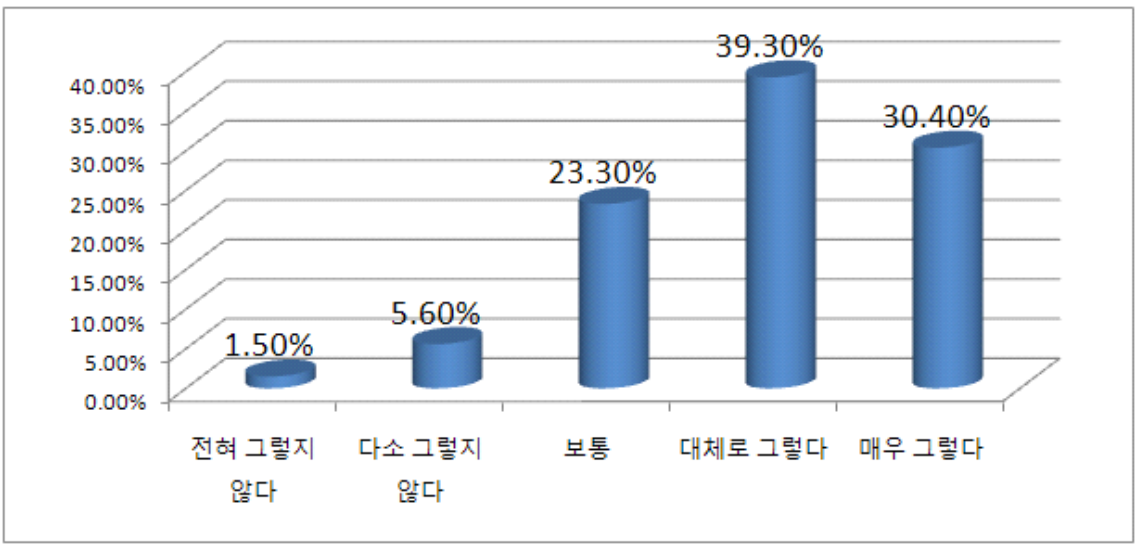
<그림> 노인부양의 부담은 전적으로 각 가정이 책임져야한다



<그림> 정부는 어린이 보육부담은 전적으로 각 가정이 책임져야 한다

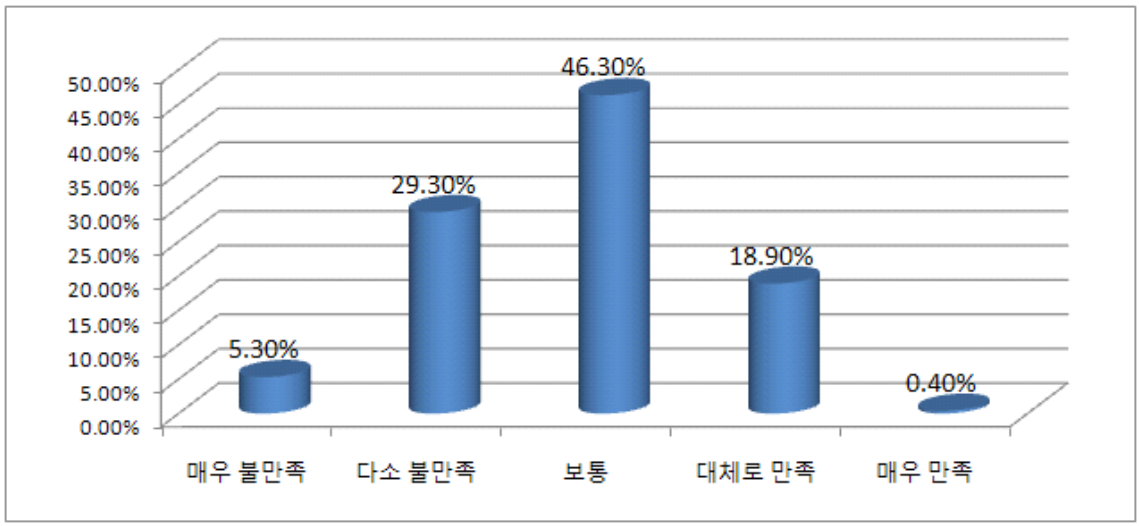


<그림> 정부는 누구나 최소한의 생활을 할 수 있도록 보장해야 한다는 의견

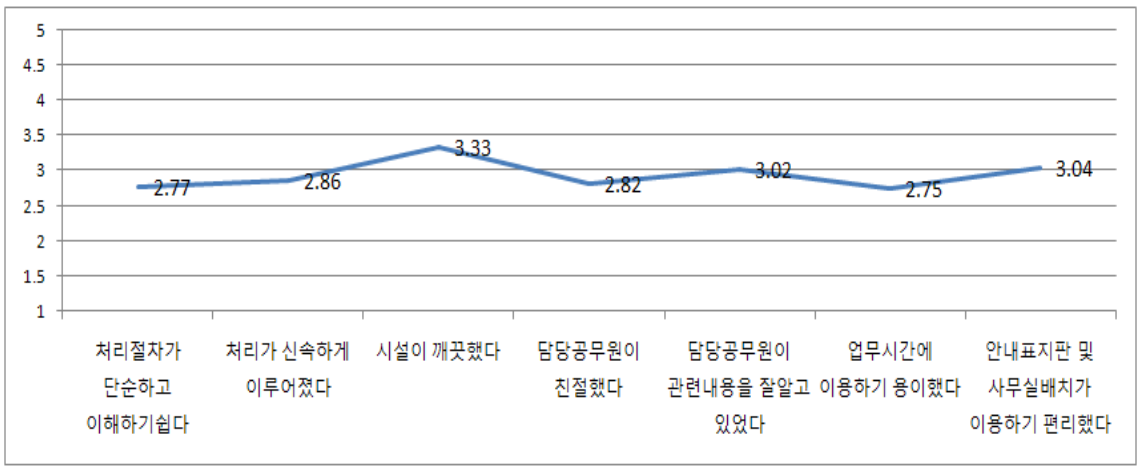


3. 행정서비스에 대한 만족도

<그림> 행정서비스 만족도에 대한 의견

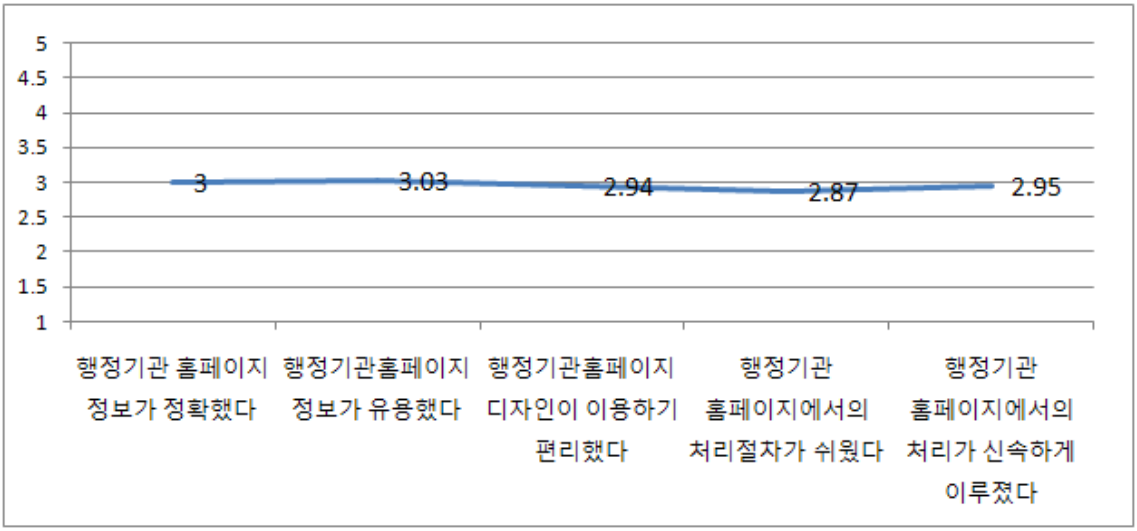


<그림> 민원행정업무처리 관련 만족도에 대한 의견



구분	전혀그렇지않다	다소그렇지않다	보통	대체로그렇다	매우그렇다	평균
처리절차가 단순하고 이해하기 쉽다	7.8	30.4	40.1	20.8	1	2.77
처리가 신속하게 이루어졌다	8	25.9	40.3	24	1.9	2.86
시설이 깨끗했다	3.1	9.4	43.1	40.1	4.3	3.33
담당공무원 친절했다	10	24	42.4	21.4	2.3	2.82
담당공무원이 관련내용을 잘 알고 있었다	6.4	17.8	45.8	28	2.1	3.02
업무시간에 이용하기 용이했다	9.9	29.3	38.5	20.6	1.8	2.75
안내표지판 및 사무실배치가 이용하기 편리했다	5.3	29.3	46.3	18.9	0.4	3.04
설문: 다음의 사항에 대해 어느 정도 동의하시는지 귀하의 생각을 말씀해주시기 바랍니다						

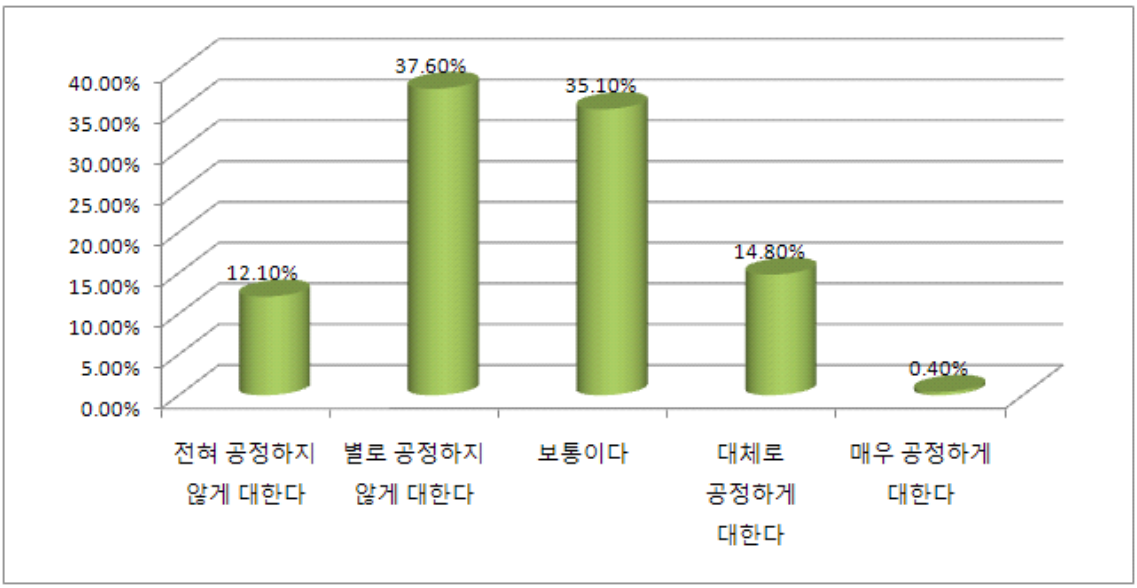
<그림> 행정기관 홈페이지 만족도에 대한 의견



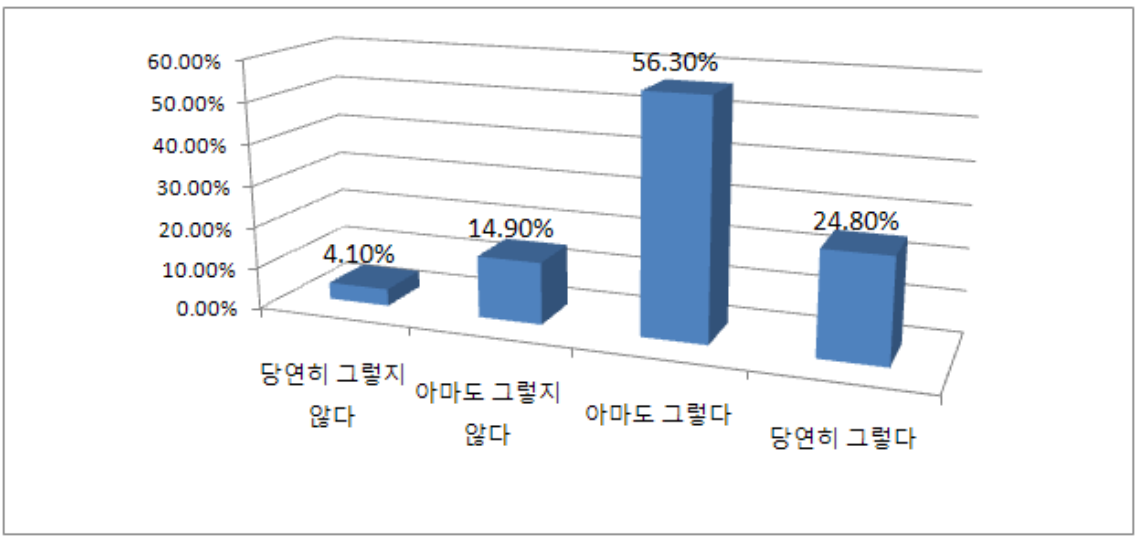
구분	전혀그렇지않다	다소그렇지않다	보통	대체로그렇다	매우그렇다	평균
행정기관 홈페이지 정보가 정확했다	4.6	20.3	47.6	25.1	2.4	3
행정기관 홈페이지 정보가 유용했다	4.9	18.1	48.8	26	2.3	3.03
행정기관 홈페이지 디자인이 이용하기 편리했다	5.8	18.3	54.9	18.9	2.3	2.94
행정기관 홈페이지에서의 처리절차가 쉬웠다	6.3	25	46.5	20.3	2	2.87
행정기관 홈페이지에서의 처리가 신속하게 이루어졌다	5.9	20.8	49	21.4	3	2.95
설문: 다음의 사항에 대해 어느 정도 동의하시는지 귀하의 생각을 말씀해주시기 바랍니다						

4. 공무원신뢰와 부정부패

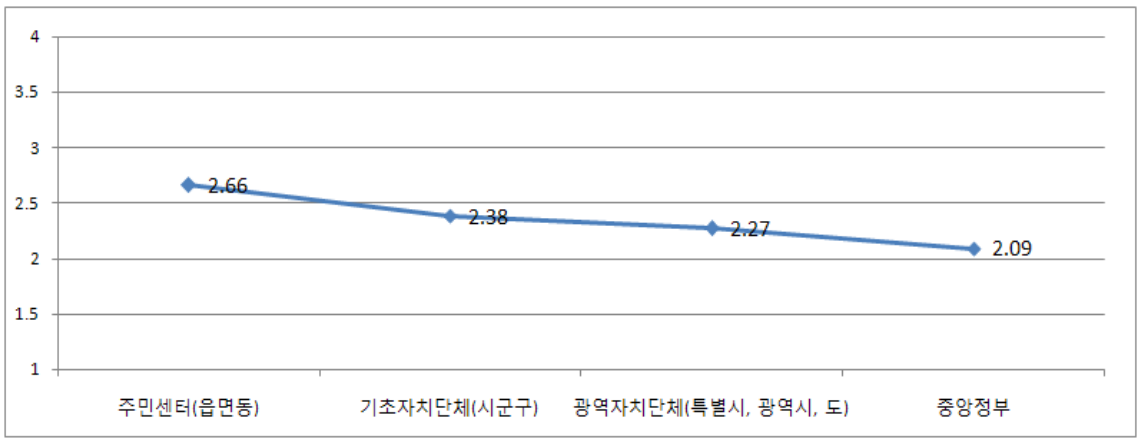
<그림> 공무원들은 귀하와 같은 사람들을 얼마나 공정하게 대우하는지에 대한 의견



<그림> 공무원들로부터 받는 대우가 인맥에 따라 좌우에 대한 의견

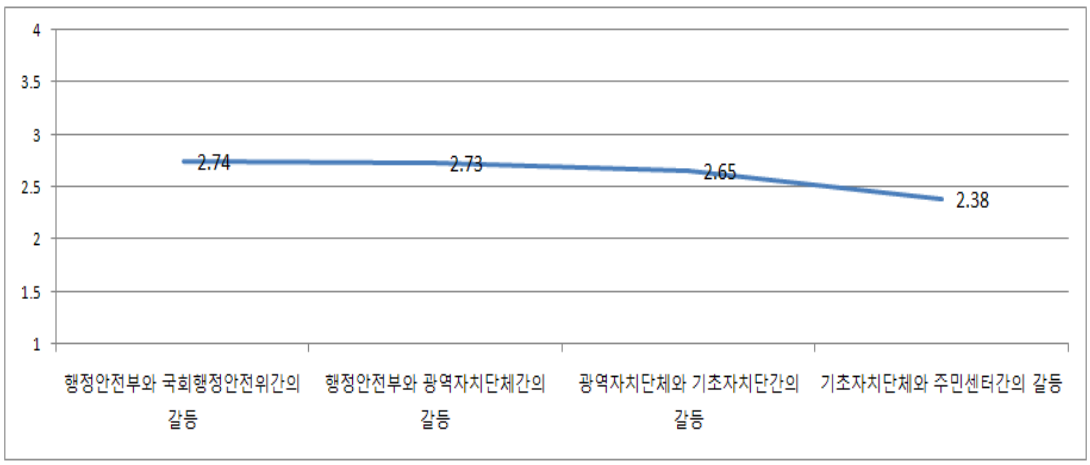


<그림> 행정기관신뢰에 대한 의견



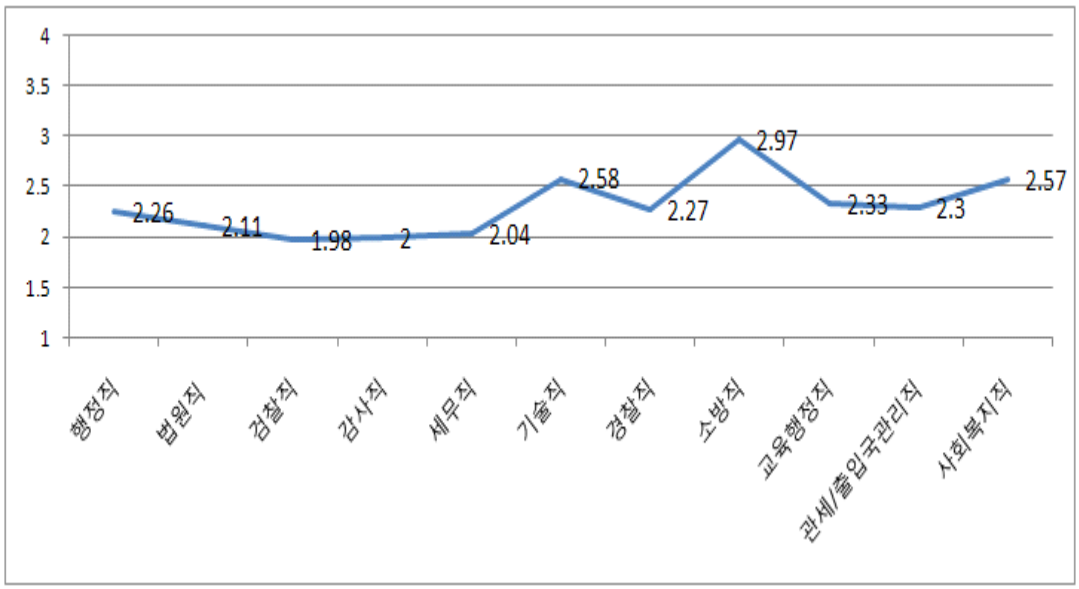
구분	전혀 신뢰하지않음	별로 신뢰하지않음	다소 신뢰	매우 신뢰	평균
주민센터(읍면동)	3.3	30.5	63.5	2.8	2.66
기초자치단체(시군구)	8.6	47.4	41.6	2.4	2.38
광역자치단체(특별시, 광역시,도)	12.1	51.3	34.6	2	2.27
중앙정부(행정안전부 등)	21.5	50.5	25.9	2.1	2.09
설문: 귀하는 다음의 기관들에 대해 어느 정도 신뢰하는지 말씀해주십시오					

<그림> 행정기관간 갈등에 대한 의견



구분	전혀 심각하지않음	별로 심각하지않음	다소 심각	매우 심각	평균
행정안전부와 국회 행정안전위	2	31.4	57.1	9.5	2.74
행정안전부와 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)	2.5	32.3	55.3	10	2.73
광역자치단체와 기초자치단체(시,군,구)	2.3	38.5	50.9	8.4	2.65
기초자치단체와 주민센터(읍,면,동)	5	57.5	31.5	6	2.38
설문: 현재 우리사회에서 아래와 같은 기관 간 갈등은 어느 정도라고 생각하십니까?					

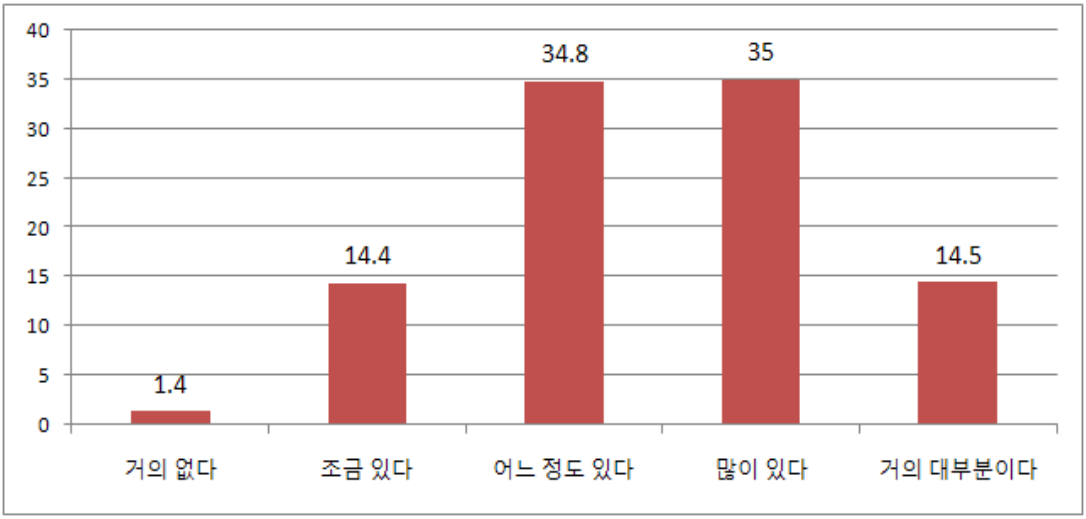
<그림>공무원신뢰에 대한 의견



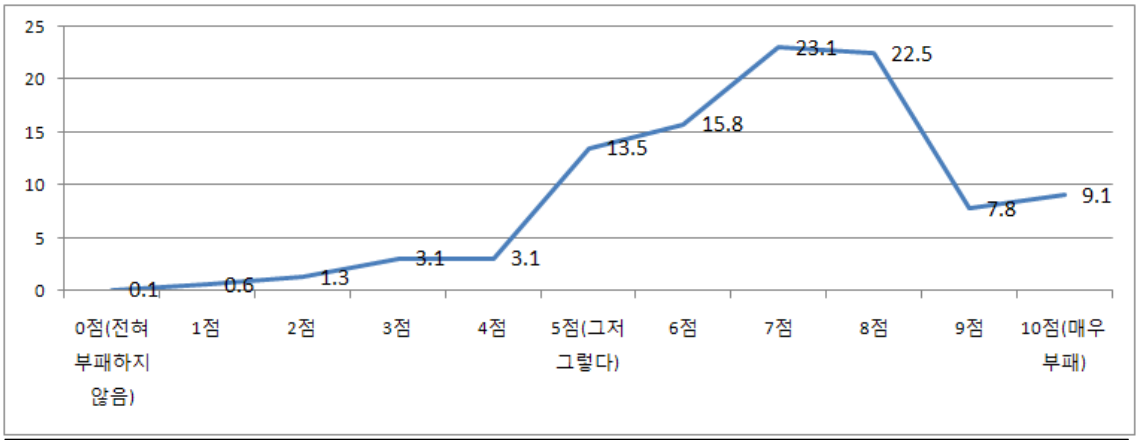
구분	전혀 신뢰하지않음	별로 신뢰하지않음	다소 신뢰	매우 신뢰	평균
행정직 공무원	10.9	53.9	33.6	1.6	2.26
법원직공무원	21.9	47.6	28.3	2.3	2.11
검찰직 공무원	28.6	46.3	23.3	1.9	1.98
감사직 공무원	25.8	50.1	22.3	1.9	2
세무직 공무원	23.1	51.8	23.3	1.9	2.04
기술직 공무원	8.9	29.9	55.9	5.4	2.58
경찰직 공무원	14.3	46.6	37	2.1	2.27
소방직 공무원	5.3	17.8	52.1	24.9	2.97
교육행정직 공무원	12.9	44.1	40.1	2.9	2.33
관세/출입국관리직 공무원	13.4	46	37.9	2.8	2.3
사회복지직 공무원	8.5	34.8	48.3	8.5	2.57

설문: 귀하는 다음의 공무원들에 대해 어느 정도 신뢰하는지 말씀해주십시오

<그림> 공무원 부패연관 여부

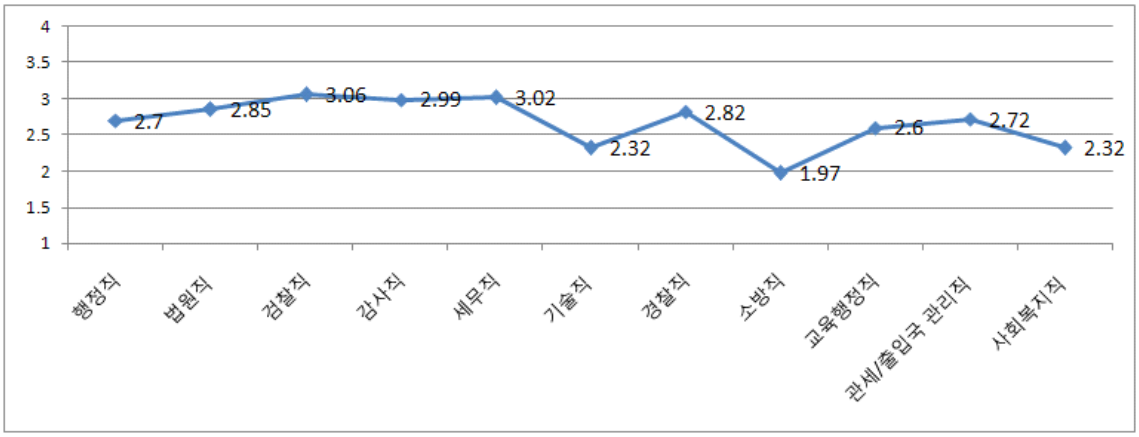


<그림> 우리나라부패수준



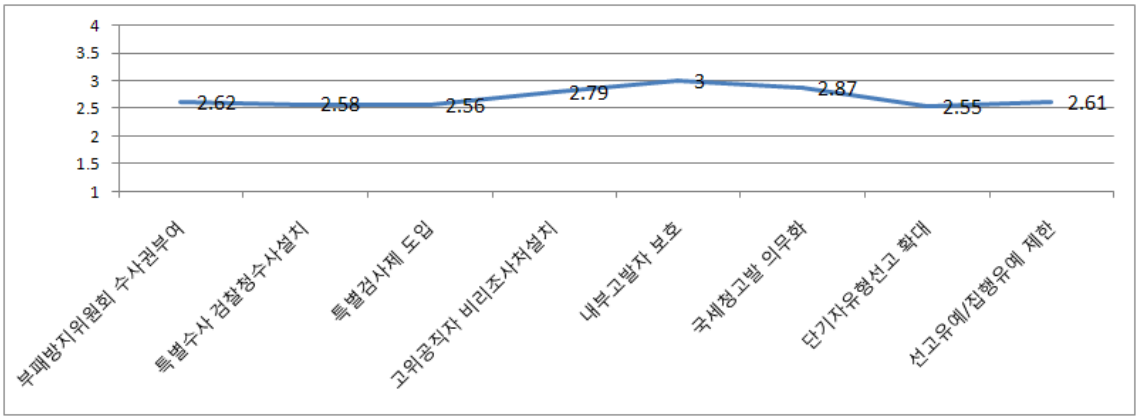
	빈도	퍼센트	평균(표준편차)
0점: 전혀 부패하지 않음	1	.1	6.90 (1.851)
1점	5	.6	
2점	10	1.3	
3점	25	3.1	
4점	25	3.1	
5점: 그저 그렇다	108	13.5	
6점	126	15.8	
7점	185	23.1	
8점	180	22.5	
9점	62	7.8	
10점: 매우 부패	73	9.1	
합계	800	100.0	
설문: 귀하께서는 우리나라 공무원들의 부패수준이 전반적으로 어느 정도라고 생각하십니까? 전혀부패하지 않음"에 0점을 주고, "매우 부패하다"에 10점을 준다면 몇 점을 주시겠습니까?			

<그림> 공무원 부정부패에 대한 의견



구분	전혀심각하지않음	별로심각하지않음	대체로 심각함	매우심각함	평균
행정직 공무원	1.9	34.4	55.4	8.4	2.7
법원직공무원	2.1	28.4	51.8	17.8	2.85
검찰직 공무원	1.1	19.4	52.1	27.4	3.06
감사직 공무원	2.5	21.3	51.0	25.3	2.99
세무직 공무원	1.3	20.3	53.9	24.6	3.02
기술직 공무원	8.9	57.0	27.3	6.9	2.32
경찰직 공무원	1.8	30.3	52.0	16.0	2.82
소방직 공무원	27.0	52.8	17.0	3.3	1.97
교육행정직 공무원	5.0	42.3	41.0	11.8	2.6
관세/출입국관리직 공무원	3.0	36.4	46.3	14.4	2.72
사회복지직 공무원	12.0	52.0	27.8	8.3	2.32
설문: 귀하는 다음의 공무원들에 대해 어느 정도 부패가 심각한지 말씀해주십시오					

<그림> 공무원/정치인 부정부패 개선방안 효과성에 대한 의견

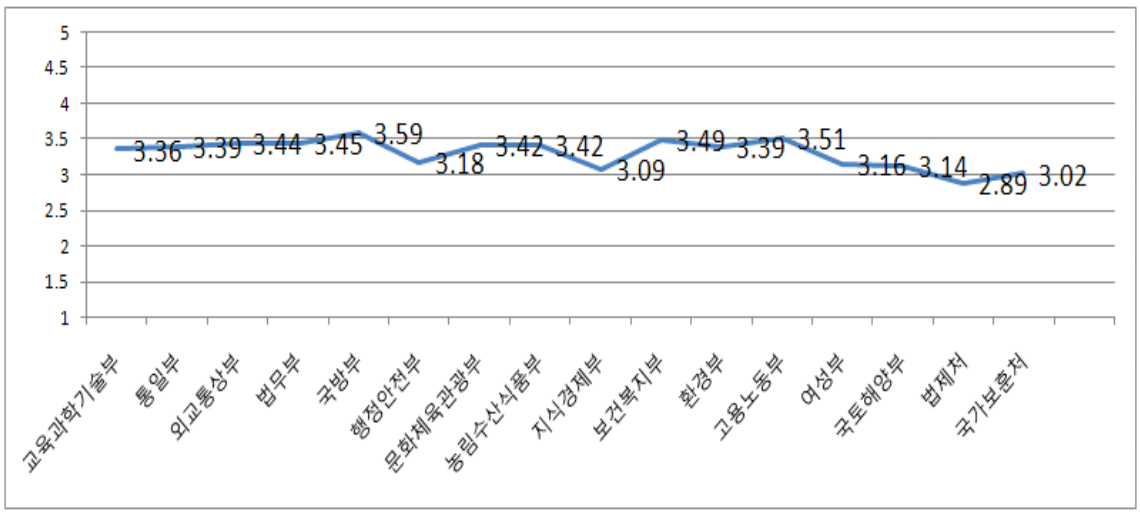
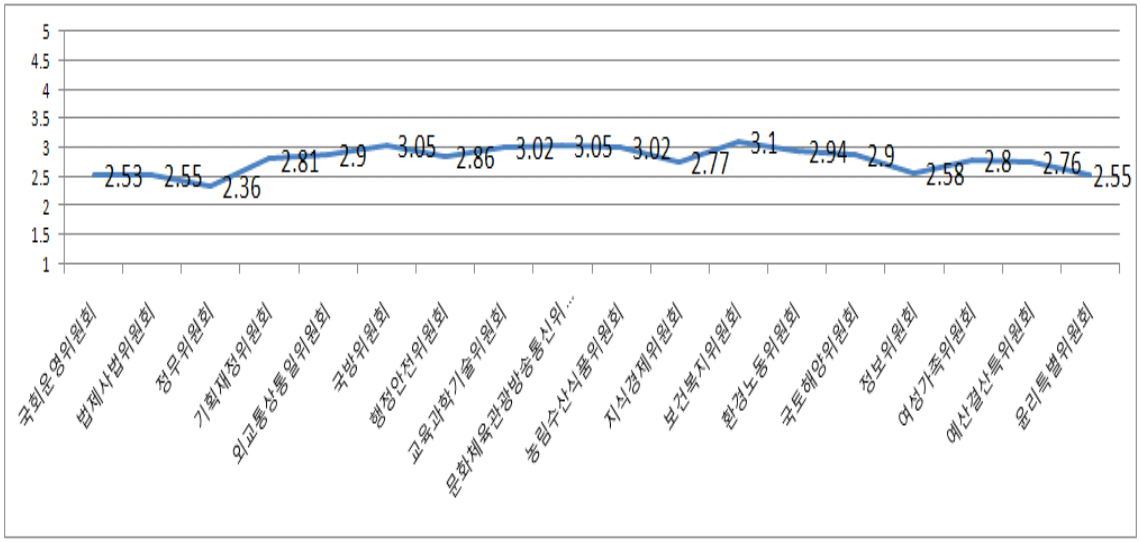


구분	전혀효과적이지않음	별로 효과적이지않음	다소 효과적임	매우효과적임	평균
부패방지위원회 수사권부여	5.5	33.9	53.9	6.8	2.62
특별수사 검찰청수사설치	7.9	35.6	47.3	9.3	2.58
특별검사제도입	9.5	34.4	47.0	9.1	2.56
고위공직자 비리조사처 설치	8.1	24.5	47.4	20.0	2.79
내부고발자 보호	5.6	20.9	41.5	32.0	3
국세청고발 의무화	4.9	25.1	48.6	21.4	2.87
단기자유형선고 확대	6.1	42.1	42.1	9.6	2.55
선고유예/집행유예 제한	6.1	39.3	42.4	12.3	2.61

설문: 귀하가 생각하시기에 다음의 공무원 또는 정치인 부정부패 개선방안 등에 대해 어느 정도 효과적일지 말씀해주십시오

5. 중앙정부조직과 국회 상임위원회에 대한 인지도

<그림> 중앙정부조직 15부2처 인지도수준



<그림>국회 18개 상임위원회 인지도수준