

한국의 사회갈등과 사회통합 방안: 사회구조적 관점에서*

권혁주**

〈目 次〉

- | | |
|----------------------|-------------------|
| I. 서론 | III. 사회통합의 방향과 대안 |
| II. 사회갈등의 구조적 배경과 원인 | IV. 공평한 공동체의 회복 |

〈요 약〉

한국 사회는 짧은 시간에 산업화에 성공하여 경제적 풍요를 향유하고 있으며, 정치적으로 민주주의가 공고화되어 열린사회의 모습을 띠고 있다. 그러나 사회적 갈등으로 인한 대립과 반목이 심화되고 있으며, 이에 대한 뚜렷한 대응방향을 찾지 못하고 있는 것이 한국 사회의 현실이기도 하다. 이 논문은 이러한 상황을 거시적인 사회구조적 관점에서 객관적으로 이해하고 한국 사회가 통합으로 가는 방향을 모색하고자 한다. 특히 한국 사회 갈등의 배경과 원인으로 작용하고 있는 사회구조적 변화를 고찰하고, 노동개혁, 보편적 복지 등 구조적 측면의 대응정책에 대해 경험적 분석과 더불어 역사적, 규범적 관점에서 논의하고자 한다. 사회적 갈등은 현재 시점에서의 이해 충돌로 발생하기도 하지만, 사회구조의 역사적 성격에 의해서도 촉발되기 때문에 역사적으로 형성된 구조적 요인을 감안한 사회적 의사결정을 하는 것이 사회적 수용성이 높은 대안을 도출할 수 있기 때문이다. 결론에서 이 글은 서로 다름을 인정하는 신뢰와 협력의 공동체로서 대동사회(大同社會)를 제시하는데, 이와 같은 주장은 개인주의와 공동체주의를 건설적으로 융합하는 내용을 담고 있다.

【주제어: 사회갈등, 사회구조, 인구구조, 노동시장, 보편적 복지, 사회통합】

* 이 글은 2015년 미래 한국사회의 사회통합이라는 연구의 일환으로 작성되었다. 이 글은 2015년 10월 서울대학교 행정대학원의 '미래 한국의 사회통합' 세미나와 공과대학에서 주최한 '한국사회 미래키워드' 포럼에서 발표되었다. 연구모임에 도움을 주신 이정동 교수와 유익한 논평을 해주신 심사위원에게 감사드린다.

** 서울대학교 행정대학원 교수, 아시아개발연구소, 한국행정연구소 겸무연구원(hkwon4@snu.ac.kr). 논문접수일(2015.12.21), 수정일(2016.6.17), 게재확정일(2016.6.24)

I. 서론

한국 사회는 전쟁의 폐허를 딛고 짧은 시간에 산업화에 성공하여 경제적으로 빈곤을 극복하고 풍요를 향유하고 있으며, 정치적으로는 민주주의 제도가 공고화되어 안정된 정치질서를 유지하고 있다. 사회적으로도 사람들이 자신의 잠재력을 펼칠 수 있는 열린 사회의 모습을 갖추어 나가고 있다. 이러한 성취에도 불구하고 현재 한국 사회에서는 사회적 갈등으로 사람들 사이의 대립과 반목이 심화되고 있으며, 이것을 설득과 타협을 통하여 원만히 풀어내기 보다는 대결과 싸움을 통한 승자독식의 방식으로 해결하려고 하고 있다. 이로 인해 사회구성원들은 서로에게 많은 상처를 주고, 사회적으로는 더 많은 갈등의 씨앗을 뿌리고 있는 현실이다. 이 논문은 이러한 상황을 거시적인 사회구조적 관점에서 객관적으로 이해하고 사회통합으로 가는 미래의 정책적 방향에 대해 모색해 보고자 한다. 구체적으로 이 글에서는 한국 사회의 갈등의 배경과 원인으로 작용하고 있는 사회구조적 변화를 고찰하고, 노동개혁, 보편적 복지 등 구조적 측면에서 제시된 대응방안에 대해 경험적 분석과 더불어 역사적, 규범적 관점에서 논의하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 사회적 갈등은 현재의 시점에서 갈등의 당사자 간의 이해관계의 충돌에서 비롯하기도 하지만, 사회적 구조와 그 역사적 성격에 기인하는 경우에는 현재 시점에서 이해관계의 적절한 흥정과 타협을 통해 해결책이 마련되기 어렵기 때문이다. 반면에 역사적으로 형성된 사회구조를 감안하여 사회적 의사결정을 하는 경우에 갈등당사자들이 이를 수용할 가능성이 높아질 수 있다는 인식에서 논의를 출발하고자 한다.

한국 사회가 겪고 있는 사회 갈등의 근본적 원인은 무엇일까? 사람들이 함께 살아가는 사회에는 다양한 취향과 서로 다른 재능을 가진 사람들이 서로 다른 목적을 가지고 삶을 영위하기 마련이다. 또한 사회가 원활히 작동하기 위해서는 사회의 구성원들은 사회가 필요한 서로 다른 역할을 수행해야 하고, 그에 따른 경제적 사회적 보상도 천차만별로 나타나는 경우가 많다. 이러한 이유에서 사회 구성원들은 한정된 사회적 지위와 경제적 자원을 둘러싸고 그것을 누구에게 어떻게 배분할지 갈등에 빠지게 되는 경우가 빈번히 발생한다(Deutch 2006). 이와 같은 개인적 차원의 갈등과 더불어 집단 간의 차이와 이해갈등 더 나아가 신념의 차이로도 갈등이 발생하기도 한다. 과거 영호남의 갈등처럼 국가 내의 특정 지역들 사이에 경제적 갈등이 존재하기도 하고, 서로 다른 신앙을 믿는 사람들 사이에 갈등도 발생한다.

이와 같은 갈등이 원만히 관리되고 해소되지 못하면 사회적 대립이 심화되고 급기야 그로 인한 분열과 분쟁으로 사회는 치명적 상처를 받고, 때로는 그 존립마저도 위협을

받는다. 반면에 사회갈등은 사회에 내재되어 있는 차별, 비리, 부패 등과 같은 부조리를 걸고로 드러내어 사회문제를 해결하는 단초를 제공하기도 하고, 나아가 더 낫은 사회를 향한 변화의 원동력이 되기도 한다(박재목 2005). 이러한 점에서 보면, 현재 한국 사회가 다양한 갈등에 노출되어 있다는 사실 자체를 그렇게 비관적으로만 바라볼 필요는 없는 것이다. 또한 그에 대한 해결책을 모색하여 적절한 대안을 찾는 것은 미래의 사회통합과 지속적인 발전을 위해 매우 중요한 사회적, 정책적 과제라고 판단된다. 사회 갈등이 적절히 관리되지 않거나 이것이 더욱 심화되는 것을 그대로 방치한다면 그 동안 우리 사회가 성취한 것을 모두 잃어버릴 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 사회갈등을 이해하고 통합방안을 모색하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

그렇다면 사회갈등의 보편적 성격에 더불어 한국 사회의 독특한 역사적 경험과 사회적 변화에서 비롯된 갈등의 원인은 무엇일까? 한국사회 갈등의 근본적인 배경에는 지난 60년간 산업화에 따른 한국 사회의 급속한 변화가 있다는 관점에서 본 논문은 사회구조적 측면에서 그 원인을 추적하고자 한다. 한국의 급속한 경제성장과 사회발전 그리고 민주화는 세계적으로도 유래가 없는 눈부신 성공의 결과이다. 이러한 결과를 달성하기 위해 한국인들은 그동안 각고의 노력을 기울였으며, 이제는 자랑스러운 성취의 결실을 향유하고 음미해야 할 시점이기도 하지만, 오히려 그 성취의 과정과 결과로서 형성된 사회적 구조로 인해 사회적 갈등을 겪고 있는 것으로 보인다. 사회갈등의 구조적인 원인을 파악하고 적절한 정책적 대안이 마련되지 않는다면, 특정한 사안을 놓고 발생하는 개인 간, 집단 간의 갈등을 해결하기 어려울 뿐만 아니라, 사회적 갈등이 지속적으로 발생할 수밖에 없을 것이다. 한국 사회와 같이 짧은 기간 동안 급격한 구조적 변화가 발생한 경우에는 구조적 변수에 주목할 필요가 있다. 특히 급속한 산업화, 민주화라는 사회구조의 변화가 어떻게 현재의 갈등에 작용하고 있는지 사회적, 정치적 관점에서 논의하고, 이를 통해 사회적으로 적실성을 내포한 새로운 사회적 통합방안을 모색하고자 한다.

이 연구는 행정학에서 사회갈등에 관한 많은 연구들이 주로 개별적인 공공정책을 사례로 다루어 사회구조적 원인에 대한 분석과 대안을 모색하는데 소홀했다는 문제의식에서 출발한다. 예를 들어 불안방패장 건설, 밀양 송전탑 건설 등과 같은 혐오시설 건립을 둘러싼 갈등에 관한 연구(김홍희 2008; 나태준 2008) 등이 정책갈등을 중심으로 분석을 시도하였고, 이러한 갈등을 관리하고, 협상을 통한 타협을 이끌어 내는 데 초점을 맞춘 연구(이선우 외, 2001, 강성철·김상구, 2010; 권경득·이주호, 2015) 등이 있다. 사회갈등은 사회적 쟁점에 대해 최소 두 당사자가 서로 다른 입장을 갖고 대립하여 긴장이 발생하는 상황을 말하는 것이라고 볼 때(Baldock 1989; Raider, Coleman & Gerson 2006),

II. 사회갈등의 구조적 배경과 원인

현대 한국사회의 특성에 가장 큰 영향을 준 사회구조적 변화는 1961년 박정희 정부를 기점으로 이루어진 국가 주도적 산업화와 그것을 가능하게 한 권위주의적 정치체제라고 할 것이다. 이와 함께 1997년 경제위기를 극복하기 위해 도입된 노동시장의 구조개혁과 다양한 신자유주의적 개혁, 복지국가 체제의 수립 등이다. 이러한 박정희 정부의 정책이나 1997년 경제위기를 극복하기 위한 구조개혁에 대한 그 동안의 다양한 연구들(Lee, 2002, Kwon, Dong & Moon, 2010)이 존재함으로 여기에서는 보다 근본적으로 이러한 사회구조적 변화를 이끌었던 사회적, 정치적 논리가 무엇인가를 추출해 볼 필요가 있다.

1. 경제발전과 결과주의적 사회논리

박정희 정부를 기점으로 산업화 시기의 한국정부의 정책체제를 발전국가 체제를 통하여 잘 설명할 수 있다. 이와 같은 발전국가의 가장 큰 특징은 국가의 경제발전을 위하여 특정한 산업, 특정한 기업 등을 전략적으로 선택하여 경제발전의 전위로 삼아 국가의 금융, 산업, 노동 등 분야에서 국가정책을 통한 지원을 최대한 동원한다는 것이다(안병영, 정무권 2007). 이러한 정책체제는 압축적인 경제성장에는 성공하였지만 사회에 내재된 가치체계에 따른 성장과 분배가 함께 이루어지지 않았기 때문에 사회적 갈등의 소지를 배태할 수밖에 없었다. 짧은 시간에 변화와 발전을 성취하기 위해 사회적으로 많은 사람들의 피나는 희생이 수반되었는가 하면, 동시에 그러한 희생을 딛고 자신이 노력한 결과 보다 더 많은 성취의 대가를 받은 재벌과 기업들이 부상하게 되었다. 예를 들어 수출주도형 산업화를 위해 정부가 특정한 기업을 선택하여 집중적인 지원과 특혜를 주어 그 기업이 급속히 성장하고 그 기업을 소유한 소유주나 대주주는 그들의 능력과 노력 보다도 더 많은 성장을 향유할 수 있었던 것이다. 이와는 반대로 근면하고 성실한 노동자로서 값싼 노동력을 제공한 사람들은 이와 같은 한국의 경제성장과 함께 중산층으로 성장해 가기도 한 반면, 또 다른 사람들은 성장의 흐름을 타지 못하고 빈곤층으로 전락하기도 하였다. 이러한 압축성장을 위한 사회적 선택의 논리는 개인의 능력과 선호에 따른 결과와 그에 따른 분배라는 자유주의적 논리와는 매우 거리가 있는 것이었다.

개인적인 차원에서 볼 때 성공과 실패는 다양한 요인에 의해 결정되었지만, 박정희 정부 시기에 재벌을 비롯한 한국 기업의 흥망성쇠는 정부의 결정에 좌우되었다. 때로는 정치인과 관료와 결탁하여 기회를 얻은 기업도 있었지만, 기본적으로 발전국가 체제에

서는 국가적 목표를 적극적으로 달성하는 기업들은 성장의 기회와 지원이 제공되었다(Wade 1990). 이러한 목적 지향적이고 결과주의적 논리는 빈곤에서 벗어나기 위한 '경제 제일주의' 논리에서 극명하게 나타난다. 이러한 논리는 권위주의적 정치에 따른 강압적 논리에 근거한 것이지만 한편으로 공동체 차원에서 규범적 근거를 찾을 수 있다. 한국이 처한 당시의 상황이 국가 생존의 기로에 서있었으며 이에 따라 우선 경제성장을 통하여 국가의 부흥을 꾀하는 것이 시급하였고, 이를 위해서는 국가적 차원에서 전략적 선택이 불가피하였다는 논리인 것이다(박정희 1962). 이러한 경제 제일주의 논리는 영구적인 것이 아니라 임시적이며 이행론적인 성격을 갖고 있었다. 즉 경제가 성장하여 선진국 수준에 이르게 되면 국민을 위한 복지국가 체제를 구축하겠다는 것이다. 이렇게 경제 제일주의는 이행론을 통해 어느 정도 정당화될 수 있지만 실제로는 권위주의 정치와 동전의 양면처럼 짝을 이루었다.

경제 제일주의에 따른 논리에 대해 대항한 사회적 논리는 민주화의 논리이다. 박정희 정권과 전두환 정권의 권위주의를 종식하여 민주주의를 확립하고 국민의 정치적 권리를 확보해야 한다는 정치적 규범에 입각한 주장이다. 1980년대의 지속적인 민주화 운동은 결국 1987년 6·29 선언과 이에 따른 직선제 개헌 및 대통령 선거를 도출했고, 이는 한국 사회가 경제 제일주의 논리에서 벗어나는 것을 의미했다. 민주화와 함께 노동자들은 노동권을 회복하여 단결과 파업을 통해 대투쟁을 전개하였다. 노태우 정부에 이은 김영삼 정부는 전두환, 노태우 전직 대통령을 내란죄 등으로 재판에 회부하여 유죄판결을 받게 하였다. 또한 금융실명제와 토지실명제 등의 제도를 도입하여 부당한 거래를 통한 이익과 부정의 소지를 없애려 하였다.

그러나 김영삼 정부의 미숙한 경제운용과 노동개혁의 실패로 인해 1997년 국제금융 자본의 연쇄적 이동을 초래했고, 결과적으로 한국 사회는 혹독한 경제위기를 맞이하게 되었다. 이 같은 상황에서 경제위기를 극복하기 위해 정부가 정책적, 전략적인 판단에 따라 승자와 패자를 선택하는 상황을 다시 한 번 경험하게 되었다. IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 어떤 기업은 부도의 위기를 극복하지 못하고 쓰러져 간 반면, 어떤 기업은 정부의 구제금융을 통해 과거의 잘못에도 불구하고 생존하였고, 그 가운데 일부는 그 위기를 기회삼아 더 큰 성장을 경험하기도 했다. 사람들은 자신의 노력 여부와 관계 없이 회사의 운명과 함께 실업자로서 새로운 일자리를 찾아야 하는 냉정한 현실에 직면하기도 했다.

이러한 현실에서 한국 사회에 팽배하게 된 것은 무자비한 결과주의이며, 물질적, 경제적 보상만을 강조하는 물질주의 모습이다(김기현 2015). 사회의 성원들이 스스로 가치

있게 추구하는 삶이 다양하고, 그것을 추구함에 있어서 사리에 맞는 합당한 노력을 하는 것이 아니라 어떤 방법이든 원하는 결과를 성취하면 그것으로 모든 것이 합리화되고 정당당당하다는 생각이 만연하게 되었다는 지적이다. 이러한 결과주의, 물질주의가 팽배한 현실에서 갈등은 심화되고 사회적 통합보다는 분절화, 양극화로 치닫게 되는 것은 불가피한 일로 보인다. 과거 권위주의 정부와 IMF 경제위기를 겪으면서 공동체주의적 관점은 권위주의적 정권의 경제 제일주의라는 전략적 선택과 결합하여 규범적 근거를 상실하게 되었던 반면, 개인주의는 개인의 선호와 창의적 노력을 반영하는 것으로 이해하기 보다는 경제적 보상에 집중하는 이기주의적 가치관으로 변모하는 모습을 보이게 되었다. 결국 한국 사회는 사회적, 정책적 선택에 있어서나 개인적 선택에 있어서 규범적 가치관보다는 물질적, 경제적 보상을 중시하는 결과주의에 매몰되는 모습을 보이게 된 것이다.

이러한 사회적, 정치적 규범의 혼란과 함께 한국 사회의 눈부신 성공과 변화의 결과로서 우리에게 도전으로 다가오는 것이 구조적 변화에 따른 사회적 위기이다. 그 가운데 인구의 고령화와 가족구조의 변화, 그리고 노동시장의 구조적 변화 등을 대표적으로 지적할 수 있다. 이러한 구조적 변화들에 대하여 한국 사회의 구성원들은 아직 적절한 대처방안을 찾지 못하고 있으며 이러한 와중에서 사회적 긴장이 형성되고 이는 쉽게 사회갈등으로 연결되는 것이다.

2. 인구구조와 가족의 변화

한국전쟁의 폐허에서 경제를 일으키기 위해 시골을 떠나 도시로 일하러 나오던 1960년대 초 한국인의 기대수명은 겨우 55세였다(〈표 1〉 참조). 60세 환갑을 맞이할 수 있었던 사람은 자신의 건강뿐만 아니라 팔자라는 행운의 결과였다. 그래서 누구나 ‘오래 오래 사시라’는 말을 인사처럼 서로에게 건네며 하나의 삶의 목표로 삼았던 것이다. 그러나 이제 지난 60년의 사회적 변화와 의료의 발전으로 이제 한국에서 태어나는 어린이는 80세 이상의 기대수명을 맞이하고 있다. 이것은 대단한 성취라고 해야 할 것이다. 1960년대 70년대에는 60세, 70세까지 생존할 것이라는 기대를 당연시할 수 없었던 한국 사람들은 이제 고령층이 70세 80세를 맞이하여 생활하고 있는 것이다. 그런데 문제는 그들이 경제적 측면에서나 사회적 측면에서 이러한 ‘너무나 긴’ 노년기를 보낼 준비를 적절히 하지 못했다는 사실이다. 한국의 65세 이상의 노인 인구 가운데 빈곤에 처한 사람의 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 2014년에는 49.6%에 육박한다(OECD 2015).¹⁾

1) OECD income data에 의한 빈곤율은 노인의 자산을 포함하지 않고 소득만을 기준으로 하고 있다.

〈표 1〉 한국인의 기대수명 (1965-2014)

연도	1965	1975	1985	1995	2005	2014
기대수명	55.2	62.6	67.2	72.2	76.8	82.4

자료: 통계청 (<http://kosis.kr>) 생명표

이러한 인구구조의 노령화와 더불어 가족구조의 변화도 한국인의 삶의 변화에 커다란 영향을 끼치고 있다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 한국의 가족구조는 한 가구에서 다수의 가족 구성원이 생활하는 대가족 구조에서 핵가족으로 변화를 겪었다. 이러한 1980년대에 5인 이상으로 구성된 가구가 가장 일반적인 형태에서 부모와 아이들로 구성된 핵가족 형태의 가구로 변화하면서 2000년대에 이르러 4인으로 구성된 가족이 일반적인 형태로 나타났다. 그러나 2000년대에서 핵가족으로 구성된 가구에서 1인에서 4인으로 구성된 다양한 가구의 모습이 병존하는 양태를 나타내고 있다. 이러한 가구 구성의 변화는 한국인의 삶이 다양화되고 각자가 생활에 맞는 가구형태로 진화하는 것으로 이해된다. 그런데 이러한 변화로 인해 가족이나 가구구성원들이 서로에게 제공했던 돌봄이 불가능하거나 훨씬 어려워지는 현상이 발생한다. 예를 들어 1인 가구로서 노인이 혼자 사는 경우이며, 2인 가구나 3인 가구에서 아이를 키우는 경우인데 이러한 가구에서는 노인이나 아이들이 필요로 하는 돌봄을 가구 내에서 더 이상 효과적으로 제공할 수 없다는 점을 의미한다(정경희 외 2012).

〈표 2〉 한국의 가구구성의 변화 (%)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	평균가구원수
1980	4.8	10.5	14.5	20.3	49.9	4.55
1990	9.0	13.8	19.1	29.5	28.7	3.71
2000	15.5	19.1	20.9	31.1	13.4	3.22
2010	23.9	24.3	21.3	22.5	8.1	2.70

자료: 통계청 (<http://kosis.kr>) 인구주택조사

사회 전체적으로는 노동가능 세대와 노인인구간의 비율을 나타내는 부양비가 2040년에는 59.1%에 육박하게 되는데, 사회의 돌봄수요는 급격히 증가하는 반면 돌봄을 제공할 사람들은 축소하는 현상이 나타나게 된다. 이렇게 되면 경제의 활력이 떨어질 뿐만 아니라 주어진 재화의 분배를 둘러싸고 세대 간의 갈등이 불가피하게 된다. 안상훈

이로 인해 주택 등 부동산을 소유한 노인들 가운데 소득이 낮은 경우 빈곤층에 포함된다.

(2015)은 특히 노후의 생활에 필요한 소득뿐만 아니라 노년에 필요한 의료를 위한 비용 또한 세대 간의, 그리고 세대 내의 갈등을 유발할 것으로 예측하기도 한다. 수명연장에 따라 불가피하게 노인성 만성적 질환, 장기요양 등과 같은 고령인구의 의료수요가 급격히 증가하게 되고 이로 인한 의료비의 사회적 부담은 지속적으로 증가하게 될 것이다. 이렇게 증가하는 의료비 부담을 누가 어떻게 책임질 것인가는 커다란 사회적 쟁점이 될 것이 분명하다. 한편으로 상대적으로 의료수요가 적으면서 많은 비용을 부담해야 하는 젊은 층과 노인 세대 간의 갈등이 발생할 수 있으며, 고소득 계층과 저소득 계층 간의 의료비 분배도 갈등의 소지가 될 것이다.

이와 같이 누가 부담하는가의 문제도 쟁점이 될 것이지만, 어떻게 부담하는가도 논란의 여지가 크다. 안상훈(2015)은 의료 서비스의 공공성 강화의 시나리오와 시장화의 시나리오를 비교하면서 그 어떤 선택을 하더라도 사회적 갈등은 불가피하다고 지적하고 있다. 의료의 공공성을 강화하는 시나리오를 선택하였을 경우 노후 건강에 있어서 불평등은 줄어들 것이지만 건강보험이나 노인장기요양 보험과 같은 공공의료 정책에 소요되는 재정지출이 급격히 증가하여 이에 대한 사회적 부담을 둘러싼 갈등이 파생될 것이라고 예상한다. 한편으로 시장 기제에 따른 의료 서비스를 선택하게 되면 노인의료는 주로 개인적 부담으로 나타나게 될 것이다. 그런데 이렇게 되면 노후의 건강생활에 있어서 불평등이 심화될 것이며 이로 인해 사회적 소외가 확대될 것으로 본다.

고령화와 함께 자녀의 양육을 두고 남녀 간의 양육 부담 배분 그리고 그로 인한 시간 할애의 불평등도 사회적 갈등의 중요한 원천으로 삼고 있다. 가정에서 자녀 양육을 둘러싼 돌봄에 대한 불균등한 배분에는 남녀의 역할과 의무에 대한 가부장제적 시각과 남녀 평등의 시각의 대립이 존재하기 때문이다. 이와 더불어 학부모들은 자녀의 학교 교육과 더불어 사교육에도 매달리게 되는데 이는 교육과정에서 치열한 경쟁을 통해 좋은 대학에 진학해야 이후 사회진출에서 유리한 위치에 설 수 있기 때문이다. 이러한 갈등과 긴장이 적절히 해결되지 않음으로 인해 한국의 출산율은 1.2 수준에도 미치지 못하는 등 (2005년 1.08: 최저치) 세계에서 가장 낮은 수준의 수치를 기록하고 있다. 이와 같은 저출산이 지속된다면 지속적인 인구감소로 인해 지속적인 경제성장이 불가능해지고, 급기야는 한국사회의 전반적인 쇠퇴현상으로 연결될 수밖에 없는 것이다.

3. 노동시장의 이중구조와 양극화

이러한 인구구조의 고령화와 가족구조의 변화는 빈곤율의 확대와 소득의 불평등을 심화시키게 되는데(이병희, 2014), 이는 보다 직접적으로 사회갈등으로 연결되게 된다. 그

런데 소득불평등을 심화시키는 가장 중요한 구조적 요인은 한국 노동시장에서 나타나고 있는 이중구조 현상이다. 특히 노동시장의 이중구조에 따른 임금의 불평등과 불안정은 사회갈등의 가장 근본적인 원인으로 작용할 수 있기 때문에 이에 대해 좀 더 구체적인 분석을 해 볼 필요가 있다.

노동시장의 이중구조라 함은 고용지위와 임금에 있어서 확연히 구별되는 두 개의 직업계층이 존재하고 그들 사이의 이동이 용이하지 않아 격리된 집단으로 나누어져 있는 구조를 가진 노동시장을 의미한다. 이와 같은 현상은 노동시장에서 중간소득 계층의 직업이 점차 축소되고, 비정규직이 급격히 확대되면서 나타나게 되었는데 한국에서 이와 같은 현상이 발생하게 된 계기는 1997년 경제위기를 극복하기 위해 실시된 노동시장의 유연화 정책에서 시작된다. 그 이후 '기간제 노동자 보호에 관한 법'의 실시와 함께 고용주들이 비정규직 한시적 노동자의 계약의 연장을 엄격히 제한하면서 정규직, 비정규직 집단 간의 이동이 줄어들고 뚜렷한 괴리 현상이 고착화되기 시작했다. 한국 노동시장에서는 고용지위의 이중구조 현상과 맞물려 소득의 격차도 뚜렷이 나타나고 있다. 즉 정규직과 비정규직 사이에 임금과 고용안정 및 사회적 보호에 있어서 뚜렷한 격차가 드러나기 시작했으며, 그 현상은 현재에도 뚜렷이 존재하고 있다. 예를 들어 2014년 근로자의 월평균 임금은 223만 4천원인 바, 정규직은 260만1천원인 반면, 비정규직 근로자는 145만9천원으로 정규직 평균에 56%에 그치고 있다(통계청, 2014). 성별, 연령, 혼인상태, 교육수준 등의 변수를 통제한 임금근로자들 가운데 정규직과 비정규직의 월 평균 임금의 격차는 2014년 기준 11.2%를 기록하였다(시간제를 제외할 경우 8.7%) (통계청, 2014). 이것은 다른 조건이 같거나 유사함에도 정규직과 비정규직이 임금에 있어서 상당한 차별을 받는다는 것을 보여준다.

정규직과 비정규직의 격차는 평균 근속연수에서 볼 수 있듯이 직업의 안정성에서도 뚜렷이 나타난다. 정규직의 경우 평균 7년 1개월을 근무한 반면 비정규직 근로자의 근속연수는 2년 7개월이었다. 또한 정규직과 비정규직은 사회적 보호에 있어서도 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 사회보험 가입 여부에 있어서 오히려 비정규직이 정규직에 비해 가입률이 현저히 떨어지고 있다(표 3) 참조). 정규직의 경우 80%를 상회하는 가입률을 보인 반면 비정규직의 경우 전체적으로 40% 대의 가입률을 기록하고 있다. 비정규직 가운데서도 한시적 고용형태의 근로자가 시간제나 비시간제 고용형태의 근로자에 비해 높은 가입률을 보인다. 이것은 비정규직 가운데서 시간제 근로자나 비전형 근로자가 사회보험에 있어서 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 정규직과 비정규직의 사회보험 가입 비교

	국민연금	건강보험	고용보험
정규직	82.0	83.9	81.5
비정규직	39.7	46.2	44.0
- 한시직	58.5	67.7	63.5
- - 기간제	60.8	71.7	66.9
- - 비기간제	51.3	55.0	52.7
- 시간제	14.4	18.0	17.7
- 비전형	23.0	32.1	29.3
전체평균	68.4	71.8	68.6

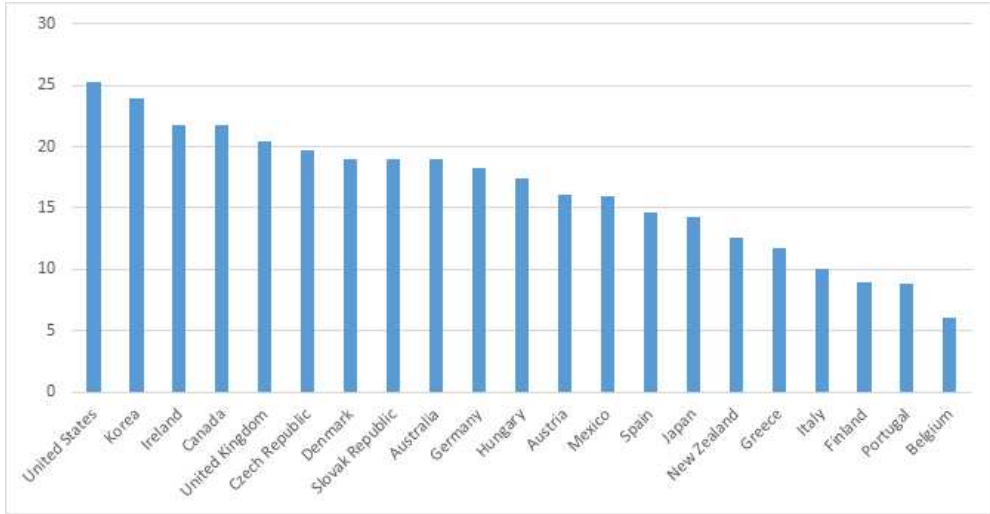
자료: 통계청 2014

다음으로 국민들을 다양한 사회적 위험으로 보호해야 하는 사회보험이 낮은 직업 안정성과 상대적으로 낮은 임금을 받는 비정규직 근로자를 효과적으로 보호하고 있는지 살펴보자. 그런데 역설적인 사실은 사회보험 가입 여부에 있어서 오히려 비정규직이 정규직에 비해 가입률이 현저히 떨어지고 있다는 점이다. 정규직의 경우 80%를 상회하는 가입률을 보인 반면 비정규직의 경우 전체적으로 40% 대의 가입률을 기록하고 있다. 비정규직 가운데서도 한시직 고용형태의 근로자가 시간제나 비시간제 고용형태의 근로자에 비해 높은 가입률을 보인다. 이것은 비정규직 가운데서 시간제 근로자나 비전형 근로자가 사회보험에 있어서 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다. 결론적으로 사회적 위험에 훨씬 더 크게 노출되어 있는 비정규직 근로자가 상대적으로 안정적인 정규직에 비해 사회보험으로부터 더 적게 보호받고 있다는 모순적 상황이 나타나고 있는 것이다.

이와 같은 정규직과 비정규직의 이중구조 현상과 함께 한국의 노동시장의 특징을 보여주는 또 하나의 경향에 주목할 필요가 있다. 그것은 2000년대에 들어서면서 저임금 근로자가 꾸준히 증가하고 있다는 점이다. OECD의 정의에 따르면 저임금 근로자는 중위임금의 3분의 2 미만의 임금을 받는 근로자를 의미하는 데, 1996년 약 17% 수준에 이르던 저임금 근로자가 2001년 25%에 급격히 상승하였고, 2012년 26.5%에 이르고 있다는 점이다(박진희, 2018). 2011년 기준 OECD 자료에 따르면 한국의 저임금 노동자의 비중은 OECD 국가들 가운데 가장 높은 국가에 속한다는 것을 알 수 있다(그림 2). 이것은 결국 노동시장의 이중구조로 인해 불안정하고 낮은 임금, 그리고 낮은 사회적 보호를 받은 비정규직 노동자들에게 노동의 상품화의 압력을 가중시켜 저임금 노동자의 비중을

높이게 되었다고 해석된다.

〈그림 2〉 OECD 국가의 저임금 노동자 비중

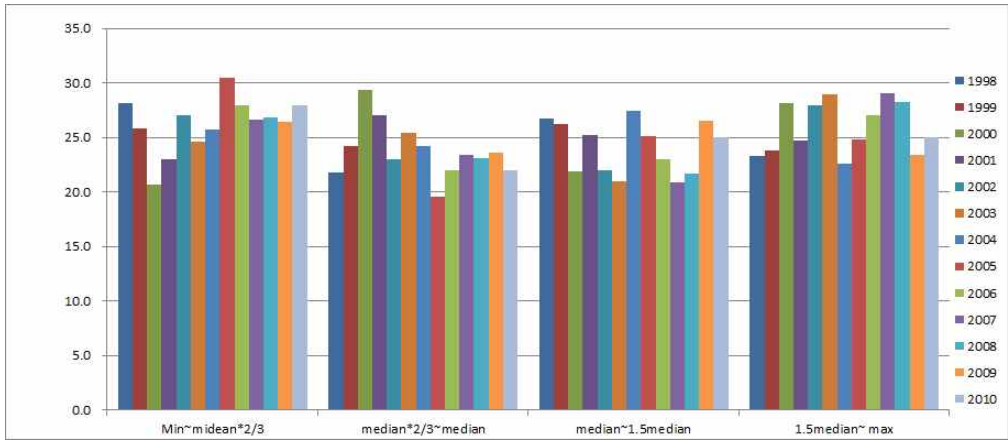


출처: OECD (2015), Earnings and Wage (data.oecd.org/earningwage/)

그렇다면 이러한 노동시장의 구조를 배경으로 소득분배의 모습은 어떻게 변화하고 있는가? 소득 불평등이 악화됨과 함께 과연 소득의 양극화 현상이 나타나고 있는가? 한국의 소득불평등에 대한 최근 경향을 보면 2009년까지 소득불평등이 증가하여 시장소득의 Gini 계수가 2010년 0.315를 기록하여 2000년에 0.279, 2005년 0.298을 기록한 것에 비해 지속적인 증가를 하고 있음을 알 수 있다 (Lee, Kim & Cin 2013).

이러한 소득분배의 악화와 함께 관심을 가져야 할 점이 소득의 양극화 현상이다. 여기서 소득 양극화 현상은 중간 소득계층의 규모가 축소되고, 반대로 저소득 계층이 증가하여 전체 소득분배에서 저소득 계층과 고소득 계층이 확대되는, 즉 중간계층이 축소되는 것으로 정의하고자 한다. 이렇게 보면 소득양극화는 소득분배의 형태 가운데서도 매우 특수한 형태를 의미하게 된다. 그런데 소득양극화가 중요한 정책적 관심사가 되는 이유는 중간 소득계층의 축소로 인해 장기적인 관점에서 사회적 양극화를 초래하고, 사회적 갈등을 심화시키기 때문이다. 중간 소득계층은 안정된 사회의 구심점으로서 경제활동을 통한 부의 창출과 납세자로서 국가재정의 기반을 제공하기 때문이다. 뿐만 아니라 정치적으로 사회가 지나치게 극단으로 치우치지 않게 하는 중심 세력의 역할을 하기도 한다. 이러한 중간 소득계층의 축소 혹은 더 나아가 붕괴는 사회적 갈등을 부추기고, 이를 적절히 관리하는데 큰 어려움을 제기한다.

〈그림 3〉 소득계층의 규모의 변화



자료 출처: 한국 노동패널

〈그림 3〉는 한국 노동패널을 자료로 하여 임금소득자를 기준으로 측정한 소득 계층 간의 구성분포이다. 임금 소득자 가운데 중위소득을 기준으로 하여 중위소득의 3분의 2 미만의 소득자를 저소득 계층, 중위소득 3분의 2 이상에서 중위소득까지를 하위 중간 소득 계층, 중위소득에서 중위소득의 1.5배 까지를 상위 중간소득 계층, 그리고 중위소득 1.5배 이상의 소득자를 고소득 계층 등 4개의 소득계층으로 분류하였다. 이러한 각 소득계층에 속하는 임금소득자를 연도별로 막대그래프로 제시한 것을 보면 먼저 저소득 계층의 지속적인 증가를 관찰할 수 있다. 이와 함께 하위 중간 소득계층의 감소가 분명하게 나타난다. 이들 하위 중간계층은 1997-8년 IMF 경제위기와 함께 축소되었다가 경제위기를 극복하면서 상당히 증가했지만 그 이후 지속적으로 감소를 하고 있다. 그런데 상위 중간 소득계층은 지속적인 경향을 보이기보다는 증가와 축소를 반복하고 있으나, 하향세가 좀 더 강한 모습을 보인다. 상위소득 계층의 경우도 증가와 축소를 반복하고 있지만, 전체적으로는 증가세가 강하다.

이러한 맥락에서 소득의 양극화 현상은 단정적으로 결론지을 수 있을 만큼 매우 뚜렷하게 나타나는 것은 아니지만, 분명히 그러한 경향을 관찰할 수 있는 것은 사실이다. 특히 저소득 계층의 증가와 하위 중산층의 감소는 뚜렷한 모습을 보이고 있다. 따라서 한국 사회에서 소득 양극화라는 현상이 발생하고 있는 것을 파악할 수 있으며, 이와 같은 현상은 노동시장의 이중구조화와 저임금 노동자의 증가라고 하는 불안정성과 빈곤화라는 현상과 맞물려 나타나고 있다.

이와 더불어 임금, 직업의 안정성, 사회적 보호에서 정규직과 비정규직의 이중구조는

결국 사회적 갈등을 배태하는 근본적인 배경으로 작용하게 된다. 특히 저임금과 사회적 위험에 훨씬 더 크게 노출되어 있는 비정규직 근로자는 짧은 기간 근무하고 또 다른 직장을 찾아 이직을 하는 불안한 삶을 영위하고 있으며 이러한 차별적 상황은 항상 갈등과 대립으로 표출될 가능성이 높기 때문이다. 이중적 노동시장 구조에서 차별 받는 비정규직 근로자들은 사회적 보호 제도가 정의롭지 못하다고 느끼며, 불안정한 일자리에서 낮은 임금으로 어려운 생활을 하는 이들에게 어떠한 갈등적 상황이 발생한다면, 이에 대해 이성적으로 논의하고 합리적으로 타협하는 것이 가능하리라 기대하기 힘든 부조리한 상황이기 때문이다.

종합하면 고용안정, 소득 그리고 사회적 보호 측면에서 확연히 구별되는 정규직과 비정규직으로 구성된 노동시장의 이중구조와 점점 침식되어 가는 중산층, 그리고 점점 규모가 커지는 저소득층으로 인해 나타나는 사회적 양극화는 기본적으로 사회적 갈등을 배태하고 있는 구조이다. 이러한 사회적 구조로 인해 특정한 공공정책으로부터 사회적 갈등이 촉발되면 언제든지 심각한 갈등양상으로 확대될 수밖에 없는 것이다.

Ⅲ. 사회통합의 방향과 대안

지금까지 논의한 바와 같이 한국 사회에 내재되어 있는 사회갈등의 요인들은 구체적인 사회적 사건이나 정부의 공공정책을 둘러싸고 실질적인 사회갈등으로 표출되어 사회적 반목과 분열을 초래한다. 예를 들어 경부고속철도를 건설하는 과정에서 천성산 도룡농 보호를 둘러싸고 개발과 환경보호라는 두 가지 시각에서 사회갈등이 촉발되어 오래 동안 지속되기도 하였다. 또한 부안에 저준위 방사선 폐기물 시설을 건설하려고 하다가 지역주민과 지방정부 그리고 중앙정부가 극단적 대립과 갈등을 보이기도 하였다. 최근에는 밀양에 송전탑을 건설하면서 이를 반대하는 지역주민과 한국전력 및 정부 사이에 첨예한 갈등이 벌어지기도 하였다. 이와 같은 사회적 갈등은 인터넷이나 소셜 미디어를 통해 급속히 증폭되고 확대되어 가는 실정이다. 노무현 정부에서는 공공정책을 둘러싼 갈등을 관리하고 해소하기 위해 공공갈등 관리에 관한 대통령령을 제정하기도 했지만, 사회적 갈등 관리 기제로서 효과적으로 작동하지 못하고 있는 것이 현실이다.

그런데 이미 지적한 것처럼 한국 사회의 갈등이 어떤 특정한 사건을 둘러싼 직접적인 이해관계의 대립이라는 미시적 원인과 함께 보다 근저에 사회적 배경과 요인이 존재한다는 점을 감안하면 당사자의 이해와 타협을 강조하는 갈등관리 기제를 통해 해결되기

가 쉽지 않다는 것을 짐작할 수 있다. 또한 하나의 갈등 사례가 해결된다고 하더라도 또 다른 갈등이 터져 나오는 것을 막을 수 없는 것이다. 지난 대통령 선거에서 문재인 후보는 가장 많은 득표를 한 낙선자였으며, 박근혜 후보는 가장 근소한 차이로 대통령에 당선되었다는 것은 그 만큼 한국 사회가 정치적으로 양분되어 있고, 경쟁이 치열하다는 점을 보여주며 정치적 갈등도 그 만큼 첨예하다는 점을 잘 말해준다. 그렇다면 지속적으로 발생하는 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 구체적인 사례에 대한 적절한 관리 기제를 적용하는 것과 더불어 사회적 배경과 요인에 대처하는 구조적인 접근이 필요하다. 보다 근본적으로 지난 60 여 년간 빈곤을 떨쳐 버리고 풍요를 이루기 위해 무조건적인 성취를 강조한 결과주의와 물질만능주의에 대한 철학적이고 사회 규범적인 고민과 접근이 필요하다고 판단된다. 다시 말해 사회적 쟁점에 대해 입장의 충돌로 발생하는 갈등을 관리하는 것과 함께 노동시장의 이중구조, 사회적 양극화로 인한 경제적 불안정·불평등, 그리고 인구구조와 가족구조의 변화로 인한 돌봄과 사회복지 수요에 대한 미충족 등과 같은 문제에 대해 적절하고 효과적인 대처가 있어야 한다.

1. 노동시장 개혁과 보편적 복지

그렇다면 최근 한국 사회가 정책적으로 중요한 논쟁이 되고 있는 노동시장 개혁과 보편적 복지는 이에 대한 대안이 될 수 있을까? 노동시장 개혁과 보편적 복지를 위한 개혁은 모두 지금까지 지적한 한국 사회의 구조적 갈등 요인을 완화하려고 한다는 점에서 매우 중요한 개혁의 방안이라고 생각된다. 그러나 이 두 가지 대안을 주장하는 논리와 구체적인 정책내용을 보면 몇 가지 핵심적인 약점을 내포하고 있다. 이러한 약점이 무엇인지 논의하고 이에 대한 보완책을 생각해보기로 하자.

노동시장 개혁의 핵심적 내용은 노동조합 등과 단체협약에 따라야 하는 해고조건을 완화하여 단체협약 없이도 저성과자에 대한 근로계약 해지를 통한 해고를 가능하게 하고, 고령자에 대한 임금피크제를 도입하여 일정한 연령에 이르면 임금이 줄어들게 하는 것이다. 이를 통하여 노동시장에서 과보호 되고 있는 정규직의 지위를 약화시키자는 것이다.

이러한 박근혜 정부의 노동시장 정책은 기본적으로 정규직의 해고를 보다 손쉽게 하여 기업의 구조조정을 용이하게 하고, 대기업에서 임금인상과 인건비를 줄여 기업의 경쟁력을 강화하자는 것이다. 이와 함께 정규직과 비정규직 간에 직업안정성, 임금 등에서의 격차를 축소시켜 노동시장의 이중구조를 완화하자는 것이다. 이렇게 되면 비정규직에서 정규직으로 전환을 하거나 처음부터 정규직으로 채용을 하더라도 기업에게 비정규

직에 비해 더 큰 부담을 주지 않게 됨으로 정규직이던 비정규직이던 고용의 창출이 이루어지게 된다는 것이 정부의 논리이다. 당시 최경환 기획재정부 장관은 더 나아가 이렇게 창출된 직장에 청년에게 돌아가게 되면 청년 실업이라는 중요한 사회적 과제도 해결될 수 있다고 주장한다. 또한 임금피크제를 통해 고령층의 임금을 삭감하고 거기에서 절감된 재원을 청년층의 고용에 사용할 수 있다는 것이다. 사실 대기업의 정규직에 종사하는 직원 가운데 안정된 고용과 높은 임금에 안주하면서 더 많은 가치를 창출하고 지속적인 생산성 향상을 위해 노력하지 않는 사람들이 존재한다. 이러한 비효율성을 제거하고 생산성을 높이는 것은 매우 중요한 노력이라고 판단된다.

그런데 경제적인 효율성 향상이라는 관점과 함께, 사회적 갈등을 완화하고 통합을 추구하는 관점에서 보면 이와 같은 정책은 몇 가지 중요한 약점을 지니고 있다. 노동시장의 비효율성의 또 다른 측면은 경영의 비효율성에 있다는 사실에도 불구하고 개혁의 초점이 노동자에게만 맞추어져 있다. 특히 주식을 공개한 주식회사는 경영의 투명성, 책임성과 같은 주주에 대한 공공의 의무도 충실히 수행해야 한다. 최근 롯데그룹 등의 재벌 그룹의 경영권을 둘러싼 내부갈등을 보면 재벌을 포함해 한국의 기업경영의 효율성과 투명성 제고의 필요성이 뚜렷이 제기된다.

이와 같은 맥락에서 노동자에게 효율성을 요구하는 만큼 기업 경영의 효율성을 추구하는 개혁이 동시에 필요하다는 점을 분명하게 인식하고 이에 따라 노동개혁을 추진하지 않는다면 그 개혁은 공정성을 잃게 된다. 1997년 경제위기를 극복하기 위해 김대중 정부가 국가적 차원의 개혁을 추진하였을 때도 노동개혁과 함께 기업의 지배구조 개혁이 함께 4대 개혁에 포함되어 있었다. 이와 같은 점을 감안하면 기업 경영의 투명성과 효율성의 개혁이 노동개혁과 함께 진행되는 것이 올바른 접근법이라고 할 수 있지만 현재 정부가 추진하는 노동개혁 방안에서는 이에 대한 대안이 포함되어 있지 않다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

한편 정규직과 비정규직으로 구성된 한국 노동시장의 차별적 요소는 정규직에 대한 과보호의 문제뿐만 아니라 다양한 하위 집단으로 구성되어 있는 비정규직의 불안정성의 문제이기도 하다. 비정규직으로 고용된 사람은 국민연금, 실업보험 등의 사회보험에 가입한 비율이 낮아 적절히 사회적 보호를 받지 못하고 있다. 또한 근속연수도 짧아 실제로 실직을 당하여 새로운 직장을 찾아야 하는 상황에 부딪히는 경우가 빈번하고 그 과정에서 적절한 사회적 보호를 받지 못한다. 이러한 취약성으로 인해 노동자는 고용주와의 계약에서 약자의 입장에 놓이게 되는 것이다. 이러한 관계가 잘 표현된 현상이 한국이 OECD 국가 가운데 저임금 노동자의 비중이 가장 높게 나타나는 것이라고 지적한 바

있다. 따라서 정규직에 대한 노동시장의 유연성을 제고하는 개혁만을 추진하게 된다면 결과적으로 정규직을 전체적으로 비정규직과 비슷한 상황으로 만들게 되는 하향평준화의 위험이 존재한다.

이러한 하향평준화에 대한 우려가 현실화 되지 않기 위해서는 현재 비정규직의 낮은 사회보험 가입률을 제고하는 정책을 동시에 추진해야 한다. 단기적인 대책으로는 비정규직으로 고용되어 있는 노동자에 대한 실업보험 가입을 늘려야 하며, 지식과 숙련기술을 요구하는 노동시장의 수요에 맞추어 보다 효과적인 교육, 훈련 프로그램을 마련하는 정책이 필요하다. 보다 장기적인 측면에서는 국민연금 가입률을 제고하여 노후 소득보장을 확보할 수 있도록 해야 한다. 사회보험을 통한 사회적 보호와 저임금의 위협으로 벗어날 수 있는 지식과 숙련기술의 습득이 결국 괜찮은 일자리로 이어지기 때문이다.

그렇다면 복지체제의 확대를 통해 소득불평등이나 사회적 양극화 현상을 완화하고 그에 따라 미래 한국의 사회통합을 가져올 수 있을 것인가? 그러나 이 같은 질문에 대답하기 위해서는 좀 더 세심한 논리적, 규범적 접근이 필요하다. 한국 사회의 미래발전을 위해 보다 적극적인 복지정책이 필요한 것은 사실이지만 무조건 복지를 늘리거나 현실에 맞지 않는 무상복지를 주장하는 것은 타당하지 않기 때문이다. 사회적 불평등을 완화하고 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 복지국가를 확대해 나가기 위해서는 재정적인 측면에서 뿐만 아니라 규범적인 측면에서 정당성의 근거를 탄탄하게 다듬어야 한다. 그러나 최근의 복지논쟁은 이러한 규범적인 측면에서 근거가 매우 허약해 보인다.

지난 2012년 대통령 선거를 전후하여 무상복지 논쟁이 벌어지면서 우리나라 복지국가의 방향에 대해 많은 논의가 있어왔다. 이에 앞서 있었던 교육감 선거에서 무상복지로 상당한 효과를 보자 대통령 선거를 앞두고 야당은 무상의료까지 주장하였고, 이후에 보편적 복지를 가장 중요한 공약사항으로 약속했다. 새누리당 박근혜 후보도 국민행복을 공약으로 생애 맞춤형 복지를 내세웠다. 선거에서 이긴 박근혜 정부는 이미 시행되고 있던 무상급식에 더해 무상보육을 도입했고, 올해부터 기초연금을 실시하고 있다. 이로 인해 복지재정이 급격히 증가하여 급기야 지방정부들은 더 이상 무상급식과 무상보육 예산을 편성할 수 없다고 아우성을 쳤다. 급격히 증가하는 복지지출을 증세 없이 조달하겠다는 정부가 담배세 인상을 하게 되자 복지국가에 필요한 재정을 오히려 서민들에게 전가한다는 비판이 강력히 제기되었다.

여기서 짚어보아야 할 대목은 무상복지가 과연 규범적으로 타당한 보편적 복지인가 하는 점이다. 소득수준이나 필요를 고려하지 않고 모든 국민에게 복지혜택을 무상으로 제공하는 복지체제를 재정적으로 당해낼 수는 없다. 보편적 복지는 인간으로서 반드시 누

려야할 기본적 필요를 충족하지 못하는 시민들에게 사회적 권리로서 제공하는 것이지, 스스로 필요를 충족할 수 있는 사람들에게도 무조건 제공하는 것이 보편적 복지가 아니라는 점을 강조할 필요가 있다. 학교에서 모든 아이에게 무조건 무상급식을 제공할 것이 아니라 가정형편이 어려운 아이에게 급식을 제공하고 다른 아이에게는 그것이 친구의 권리임을 이해시키고 존중하도록 가르쳐야 하는 것이다. 사회적 인프라가 제대로 구축되어 있지 않은 상황에서 민간 어린이집을 급격히 늘리고, 아이를 집에서 돌보는 가정에게도 당장에 보육지원비를 제공하는 것이 보편적 복지로 가는 길은 아니다. 오히려 단계적으로 공립 어린이집을 확대하는 것이 보편적 복지로 가는 확실한 길이라고 생각된다. 이밖에도 노인, 장애인 등을 위해 사회적으로 필요한 공공 서비스 기반을 구축하여 필요한 사람들에게 혜택을 주는 것이 보편적 복지인 것이다. 이점에 있어서 공공 서비스 인프라의 강화가 한국의 지속적인 복지국가의 나아갈 방향이라고 판단된다.

이와 함께 강조해야 할 점은 이미 우리사회에서 가장 핵심적인 사회보험이라고 하는 국민연금, 고용보험, 산재보험, 건강보험 등의 보편성을 실질적으로 달성해야 하는 과제이다. 정규직의 경우 국민연금과 산재보험 등에서 모두 80%를 상회하는 가입률을 기록하고 있지만, 비정규직은 시간제 근무자의 경우 국민연금에 14%, 산재보험에 17% 정도 수준으로 가입하고 있다. 이렇게 볼 때 비정규직 근로자들도 국민연금 등 4대 보험에 보편적으로 가입되도록 하는 것이 매우 시급한 과제라고 할 것이다.

반면에 납세자인 국민과 기업들도 복지를 위한 세금부담에 좀 더 적극적인 시각을 가질 필요가 있다. 복지를 위한 조세부담은 타인뿐만 아니라 나 자신에게도 혜택이 돌아오는 것이기 때문이다. 현대 자본주의 사회에서 누구나 사회적 위험에 노출되어 있고 그러한 위험으로부터 보호를 해주는 것이 복지제도이기 때문이다. 복지가 잘 된 나라가 사회적 갈등이나 범죄도 적고, 기업하기도 좋은 나라라면 조금 더 내는 세금이 나중에 더 큰 부담을 줄이는 길이기도 하다. 정부는 법인세 인상은 안 된다는 경직된 입장을 취하기보다는 다양한 재정수단을 현실성 있게 검토하고 채택할 필요가 있다. 뿐만 아니라 복지재정은 조세 외에도 사회보험료, 본인부담금, 서비스 사용료(저소득층은 면제) 등 다양한 재정수단을 유연하게 구사하여 저소득층의 부담은 줄이면서도 국민 전체적으로 부담의 형평성을 제고하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다. 이렇듯 국민의 기본적 복지필요에 따른 복지국가를 지향하면서 재정적 지속가능성을 확보하고, 경제성장에도 기여하는 선순환 구조를 만드는 것이 필요하다고 판단된다.

IV. 공평한 공동체의 회복

그런데 한국 사회가 직면한 사회적 갈등이 사회적 구조에서 배태되어 있다고 해도 노동개혁, 기업지배구조 개선, 보편적 복지 등 구조적 개혁 노력만으로 그러한 원인을 해소할 수 있는 것은 아니다. 지금까지 논의한 바와 같이 급속한 경제성장과 구조조정, 그리고 권위주의적 정치로 말미암아 공정성, 정당성, 협력과 공생 등과 같은 사회적 규범의 심각한 침식이 초래되었고, 그 결과 적자생존, 물질만능 등의 결과주의가 사람들의 마음속에 크게 자리 잡고 있기 때문에, 타협과 양보 보다는 우선 내가 이기고 보자는 태도가 만연하고 있다. 이러한 상황에서 사회갈등을 완화하고 보다 안정되고 조화로운 사회로 나아가는 사회통합을 이루기 위해서는 사회성원들이 개인 선호와 공동체의 지속가능성을 함께 포용할 수 있는 사회적 타협을 만들어야 한다. 그렇다면 그 방향은 무엇일까?

1. 서로 다름의 대동(大同)과 신뢰, 협력의 공동체

동양의 전통 사상의 관점에서 볼 때 현대 한국 사회가 추구해야 할 통합의 방향은 대동사회(大同社會)가 되어야 한다고 제안하고자 한다. 대동사회는 『禮記』에 기록된 공자의 언설을 통해 표현된 것으로, ‘서로 각자의 역할을 충실히 수행하며 재화가 어느 한곳에 집중되지 않으며, 사사로운 욕심에 의해 인도되지 않는’ 사회를 의미한다(이강재 2015). 이러한 사회에서는 사람들이 서로 하는 일이 다르고, 원하는 것이 다르더라도 서로 함께 평등하게 살아가는 세상으로, 큰 도(道)가 행하여지는 사회라는 것이다. 이러한 사회에서는 좋은 것을 혼자만 즐기는 것이 아니라 여러 사람과 다 같이 즐기는 것이라는 점을 지적할 수 있다. 이강재(2015)는 『孟子』의 양혜왕(梁惠王)에 나오는 여민락(與民樂)에 대한 구절을 인용하면서 그 의미를 부연 설명한다. 즉 음악과 같이 좋은 것을 왕이 모든 백성과 함께 즐기는 것을 여민락(與民樂)이라고 하는데, 이처럼 나라를 이끌어감에 있어서도 일부 사람들만이 부와 지위를 누리는 것이 아니라 모든 사람이 함께 고르게 나누어 향유하고 같이 행복한 것이 대동사회라는 것이다.

그런데 이와 같이 대동사회가 잘 통합된 사회라고 이해하는 한편, 반드시 유념해야 할 점은 대동사회라는 개념에서 말하는 사회가 획일적으로 모두가 똑 같은 생각을 하고, 같은 생활방식을 취하는 일원적 사회가 아니라는 점이다. 공자는 소인과 군자를 대비하면서, 소인(小人)은 ‘이익에 따라 남과 동일한 행동을 하기는 하지만 남과 조화를 이루지

못하고(小人同而不和) 군자(君子)는 ‘남과 조화를 이루지만 이익에 따라 남과 동일한 행동을 하지 않는다(君子和而不同)’고 강조했다. 다시 말해 자기 자신의 생각과 생활방식은 가지고 있지만 다른 사람들과 조화를 이루는 것이 바람직하다는 가르침으로, 조화롭게 통합이 이루어진 사회에서도 나만의 독특한 생각을 가지는 것은 아무런 문제가 없으며 오히려 보존해야 하는 것으로 이해할 수 있다는 것이다(이강재 2015).

이렇게 개인의 다양성을 내포하면서도 조화롭게 통합된 사회를 이루는 것이 한국 사회가 추구해야 할 가치인 것이다. 그런데 이러한 사회를 이루기 위해 가장 필요한 조건은 신뢰라고 할 수 있다. 논어의 안연(顔淵) 편에서 공자와 자공의 대화에서 공자는 국가를 운영하기 위해 반드시 필요한 세 가지를 열거하면서 백성을 넉넉하게 먹여 살리는 농사, 외부의 침입으로부터 나라를 지키는 군비, 백성이 나라를 믿고 따르는 것이 그것이라 했다. 그런데 그 가운데 어느 하나를 포기해야만 한다면, 공자는 군비를 포기하는 것이 낫다고 했다. 둘을 포기해야 한다면 어떤 것을 버려야 하나냐는 자공의 질문에 차라리 먹고 사는 농사를 포기하더라도 백성의 신뢰를 버려서는 안 된다고 공자는 설파하였다. 이렇듯 신뢰는 국가를 운영함에 있어서 반드시 필요한 덕목이라는 것이다(이강재 2015). 이러한 신뢰를 바탕으로 서로가 소통을 하게 되면 서로 다름에도 조화와 통합이 이루어질 수 있다고 지적한다. 여기서 소통이라 함은 나 자신의 생각을 표현하는데 그치는 것이 아니라 서로의 생각이 물 흐르듯 교환되고 나뿐만 아니라 상대방이 나를 설득할 수 있는 가능성 속에서 표현하고 이해하는 것을 의미한다.

서양 철학적 관점에서 현대 사회의 통합을 논하기 위해서 사회를 바라보는 두 가지 시각을 대비시킬 수 있다(김기현 2015; Mulhall & Swift 1996). 자유주의(liberalism)와 공동체주의(communitarianism)가 그것으로, 자유주의는 종교, 표현, 재산권 등의 개인의 자유를 불가침의 권리로 내세운다면, 후자는 공공선 또는 공익을 우선으로 하는 특징을 갖는다(김기현 2015). 이러한 두 가지 사상적 조류는 실제로 현대 사회에서 중요한 정책적 사안에 대해 서로 다른 입장을 도출하는 근거가 되어 여전히 대립적인 관계에 놓여 있는 것이다. 이러한 사상적 흐름에서 보면 사회의 보존과 그를 위한 개인의 덕(arete)을 강조하는 공동체주의는 고대 이래로 오래 동안 서구 사상의 밑바탕이 되었다. 그런데 중세 이래로 권력을 가진 왕과 국가가 무리한 정책을 추진하거나 부패를 일삼게 되면서 권위와 신뢰를 잃게 되었고 이로 인해 공동체적 사회관은 쇠퇴를 겪게 된다. 이러한 쇠퇴와 함께 공동체를 강조하는 덕목과 대조적으로 인본주의적인 르네상스의 사조와 종교개혁 그리고 과학의 발전을 배경으로 개인주의적 세계관이 대두하게 되었다. 특히 이러한 개인주의는 개인의 인신의 자유, 사상의 자유, 결사의 자유 등을 불가침한 것

으로 설정하였으며, 이후 근대 정치, 경제사상의 근간을 이루게 되었다. 이러한 사상은 현대 민주주의 헌법에서도 국민의 핵심적 권리와 국가 제도건설에 근본적인 사상적 기반으로 자리 잡고 있다.

이러한 개인주의는 자본주의 사회의 경제발전의 제도적 기반을 제공하기도 했지만 개인주의, 이기주의에 기초한 물질주의를 낳은 것도 사실이다. 또한 경제적으로 불평등과 정치적으로 계급갈등을 유발하기도 하였다. 공유재의 비극(Tragedy of Commons)에서 처럼 모든 개인이 각자가 자신의 이익만을 추구하고 공동체에서 요구하는 비용을 부담하지 않는다면 결국 그 사회는 지속가능하지 않게 될 것이다. 그것은 단순히 환경과 같은 물리적 가치에 대해서 뿐만 아니라 신뢰와 통합과 같은 사회적 가치에도 적용된다. 이와 같은 사회적 가치를 잘 관리하고 보존하지 않고, 자신에게 유리하게 활용하기만 하고 이를 창출하는데 기여하지 않는다면 공공재로서 역할을 하지 못하게 될 것이기 때문이다. 특히 현대의 경우 신자유주의적 기조에 따라 시장 논리에 따라 경제적 재화의 분배뿐만 아니라 그 밖의 공공정책도 선택하게 됨으로 인해 많은 문제들이 나타나고 있다. 특히 물질만능주의와 사회적 규범 보다는 결과를 우선하는 결과주의는 다양한 사회적 폐해를 낳고 있으며, 한국 사회에서도 이와 같은 현상이 극명하게 드러나고 있는 것이 현실이다.

그러나 우리가 해야 할 일은 자유주의와 공동체주의 사이에서 어느 하나를 선택하고 어느 하나를 버리는 것이 아니라 大同社會에서 말하는 것과 같이 자유주의적 가치와 공동체주의적 가치가 조화를 이루는 것이다. 그런데 이러한 자유주의적 가치와 함께 공동체주의적 가치를 따라야 할 것은 단순히 개인적 규범의 차원에서 뿐만 아니라 국가 정책적 차원에서도 반영되어야 하는 것이다. 우리 사회가 사회적 갈등을 효과적으로 관리하고 안정되고 조화로운 사회로 가기 위해서는 정부의 정책도 개인의 창의와 선호를 존중하면서도, 공존의 가치를 중시하는 공동체적 관점을 내포해야 할 것이다.

한국 사회에서는 압축성장 과정에서 권위주의적으로 선택된 사회적 가치의 배분이 공동체적 전략과 맞물려 제시되었다, 이로 인해 공동체적 규범은 권위주의와 같은 쪽으로 이해되게 되었다. 반면 개인주의와 시장논리에 따른 경제정책과 노동시장 정책은 사회적 불평등과 양극화를 초래하고 있다. 그 기저에는 서로 다른 출발점, 사회구조적인 장애 등이 자리 잡고 있으며, 결과적으로 개인주의는 불공평한 것과 같은 쪽으로 여겨지게 되었다. 그렇지만 공동체주의적 가치에서 권위주의의 껍데기를 버리고 서로 다름을 인정하고, 개인주의에서 물질만능의 결과주의를 버리고 공존의 논리를 취한다면 앞으로 우리 사회가 하나의 공동체적 타협(social settlement)에 도달하는 것도 불가능하지 않다

고 할 수 있다.

한국은 이제 세계 10대 무역대국의 반열에 올라서고, 인구 5,000만 국민소득 2만5천 불을 달성한 세계 7대 국가로 자리 잡고 있다. 한국 사회가 이제는 '경제 성장 제일주의'만을 주장할 것이 아니라 고른 분배와 사회적 통합이라는 사회적 타협을 어떻게 만들어 낼 것인지 깊게 고민해야 할 때에 이르렀다. 지금까지 한국 경제의 전반적인 성장이나 정치적 민주화, 사회발전으로부터 누구도 혜택을 보지 않았다고 말하기는 어렵다. 따라서 이제는 한국 사회 성원 모두가 미래의 조화로운 한국 사회의 통합을 만들어 가는데 일조를 해야 할 의무를 가지고 있다고 할 것이다. 물론 이 글에서 제시하는 개인주의와 공동체주의가 공존하는, 서로 다름과 조화의 공동체도 하나의 대안에 불과할지도 모른다. 그러나 결국 경제적 부와 정치권력도 가치 있고 좋은 것을 추구하기 위한 수단에 불과한 것이라면, 조화로운 미래사회는 무엇인가 하는 철학적 질문에 대해 다 함께 고민과 깊이 있는 논의를 해야 할 시점이라고 판단된다.

참고문헌

- 강성철·김상구 (2010). 도시비선호 시설 입지갈등의 해소방안: 협상방법을 중심으로. 「지방정부연구」, 5권 1호.
- 권경득·이주호·안용주 (2015). SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구: 일본 요코하마 북서선 도로건설 PI 적용 사례를 중심으로. 「행정논총」, Vol.53 No.4.
- 김기현 (2015). 신뢰와 협력이 기반 한 공동체의식 함양을 위하여. 미래 한국의 사회통합. 서울대학교 아시아 개발연구소 및 공학연구소 공동세미나.
- 김흥희 (2008). 협동거버넌스 모형의 적용: 불안 방폐장 선정 과정 사례분석. 「한국행정논집」, 20권 1호.
- 나태준 (2008). 공공성과 갈등관리: 혐오시설유치를 중심으로. 윤수재·이민호·채중헌 편. 새로운 시대의 공공성 연구. 한국행정연구원: 법문사.
- 박재묵 (2005). 공공갈등과 갈등영향분석. 대통령자문 지속가능발전위원회. 「공공갈등관리의 이론과 기법」. 서울: 논형.
- 박정희 (1962). 「우리 민족의 나갈 길: 사회재건의 이념」. 서울: 동아출판사.
- 박진희 (2016). 최근 저임금근로자 동향 및 정책적 시사점. 고용동향 브리프. 한국 고용정보원.
- 안병영·정무권 (2007). 민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서. 「한국행정학보」, 41(3): 1-40.

- 안상훈 (2015). 고장 난 자본주의와 바람직한 복지전략, 미래 한국의 사회통합, 서울대학교 아시아 개발연구소 및 공학연구소 공동세미나.
- 이강재 (2015). 동양고전학자의 시각에서 본 사회통합. 미래 한국의 사회통합. 서울대학교 아시아 개발연구소 및 공학연구소 공동세미나.
- 이병희 (2014). 노동시장의 불평등과 가구소득의 불평등. 보건복지포럼 2014, 9.
- 이선우·문병기·주재복·정재동 (2001). 영월 다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석-정책갈등해결의 모색. 한국지방자치학회보, 13권 2호: 231-252.
- 정경희·남상호·정은지·이지혜·이윤경·김정석·김혜영·진미정 (2012). 가족구조 변화에 따른 정책적 함의: 1인 가구 증가현상과 생활실태를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 통계청 (2014). 근로형태별 부가조사 결과: 경제활동인구조사. 통계청. 한국노동패널(각 년도).
- Baldock, Huber (1989). *Power and Conflict: Toward a General Theory*. Newbury Park: Sage.
- Deutch, M. (2006). Justice and Conflict. In Deutch M, Coleman M and Parcus P (ed.), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kwon, Dong & Moon (2010). Economic Crises and the Welfare State in Korea: Reforms and Future Challenges. *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol.25 No.1.
- Lee, Y. (2002). Debate on the Emergence of the Regulatory State in Financial Sector Reform in Korea. *Korea Sociology*, 36(4), 59-88.
- Lee, Kim & Cin. (2013). Empirical Analysis on the Determinants of Income Inequality in Korea. In *International Journal of Advanced Science and Technology*, 53: 95-109.
- Mulhall, S. & A. Swift (1996). *Liberals and Communitarians*. Cambridge: Mass: Blackwell.
- OECD (2015). Income Distribution Database. www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.
- OECD (2015). Earnings and Wage (data.oecd.org/earningwage).
- Raider, E. Susan Coleman, J. Gerson (2006) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

ABSTRACT

Analyzing the Social Basis of Social Conflict in Korea: Towards Social Integration

Huck-Ju Kwon

Korean society has made a successful transition from a poor to an affluent society, and from an authoritarian to a democratic polity. Nevertheless, Korean society has witnessed a sharp rise in social conflict in recent years and Koreans find it difficult to make a social consensus about how society can manage such conflicts. This paper looks into the social basis of such conflicts in Korea in order to understand the nature of social conflict and to find desirable and feasible paths to social integration.

The social basis of conflicts is divided in the paper into three main components: social norms, social needs and economic interest. Such a social basis influences stakeholders to take positions on public issues, and the competing positions of different stakeholders often lead to social conflicts. The paper examines the social basis of conflicts within this framework.

This paper first examines social norms and structural and demographic changes including the dual labor market. The paper secondly discusses labor market reform and the universal provision of welfare that has been proposed to tackle social conflict. The paper argues that those policy proposals need to be revised in order to achieve fair and equitable compromises. Thirdly, the paper argues that Korean society should strive for a political community that allows differences to co-exist, a community in which individuals can collaborate together with trust.

【Keywords: social conflicts, social basis, demographic change, labor market, universal welfare, social norms】