

국민통합의 개념과 필요성

The Concepts and Necessity of National Cohesion



정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

한국사회의 낮은 통합 수준에 대한 우려가 지속되고 있다. 본 고에서는 국민통합의 개념을 설명하고, 통합의 필요성을 밝히고자 하였다. 우리나라는 사회갈등 수준이 증가하고 있음에도 갈등관리 시스템의 작동은 미흡한 것으로 분석되었다. 한편 국민들의 통합 수준도 낮은 편으로 나타났다. 국민통합을 제고하기 위하여 안정적이면서 형평적인 사회·경제적 환경 조성에 노력해야 하며, 국민통합 수준을 진단하기 위한 노력도 계속되어야 할 것이다.

1. 들어가며

현존하는 사회적 질서의 수준과 정당성에 대한 문제 제기는 어느 시대에나 있어왔다. 그러나 문제 제기의 수준이 매우 거세거나, 관심이 늘어나는 시점은 대체로 새롭게 변화하는 환경에 기존 질서가 부응하지 못하는 때이다.

우리 사회는 IMF 경제위기 이후 구조조정 과정을 거치면서 비정규직 증가, 임금수준 차이 증가를 경험하였다. 우리가 목도하는 사회적 격차는 그 귀결이다. 그렇지만 사회복지지출은 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하여 빈곤과 소득불평등을 개선하는 효과는 작은 편이다. 시장 분배에서의 불평등 증가에도 불구하고, 이를 개선하고자 하는 국가

의 노력은 미흡하다. 기존 사회질서의 유지가능성과 정당화 기능을 심각하게 저하하는 사회적 불안정 요인이 점차 커지는 이유이며, 우리 사회가 사회통합에 대한 관심을 가지게 되는 암울한 시대적 배경이다.

사회통합은 정치적 안정의 조건으로 인식되고 있으며, 다른 한편에서는 경제적 부와 성공의 근원으로 고려되고 있다. 한편으로는 안정과 성장의 두 바퀴가 잘 맞물려야 사회통합이 제고될 수 있다. 시대 현실을 반영하여 우리나라도 2009년 사회통합위원회를 출범시켰고, 현 정부 역시 대통령직인수위에 국민대통합위원회를 설치하고, 2013년 7월에 동명의 위원회를 출범시켰다. 하지만 사회통합의 필요성을 인지하고, 정부가 '사회통합'을 위한 실천을 계속하고 있음에도 사회통합에 대한 합의

된 정의조차 부재한 것이 현실이다. 또한 사회통합이 경제적·사회적 비용을 줄인다고 보는 입장이 있는가 하면, 한편에서는 사회통합을 위해 비용이 수반되는 것 역시 고려해야 한다고 주장한다.

이미 여러 글에서 사회통합에 통용되는 개념 정의가 부재하며, 국가마다 상이한 개념 접근을 하고 있음을 밝히고 있다. 각 국가마다, 사회마다 상이한 사회 질서를 가지고 있었고, 이에 따라 기존 질서에 문제가 된다고 판단하는 사회현상이 달라 나타난 결과이다. 예컨대, 1980년대부터 이미 호주, 캐나다 등은 이주민의 문화적응이라는 관점에서 사회통합을 내세우기 시작하였고, 유럽연합에서는 EU 통합과정에서 정치·경제·사회문화적 통합을 목적으로 사회통합을 제시하였다.

이 글에서는 한국사회에서 사회통합, 최근 국민통합으로 명명되는 개념을 설명하고, 통합의 필요성을 밝히고자 한다. 대체로 사회통합(social cohesion), 국민통합(national cohesion)을 동일한 개념으로 접근하는 경우도 있지만 약간의 차이가 있다. 국민통합은 세대·계층·노사·문화 갈등을 극복하는 등 구성원 간의 통합 과정을 강조한다. 사회통합의 여러 개념 정의 중 국민들의 집합적 정서로 결집력 또는 귀속감을 의미하는 경우가 있는데, 이 개념이 국민통합에 조금 더 가깝다고 보아야 할 것이다. 이렇게 개념 정의를 하더라도 궁극적으로는 국민들의 집합적 정서로서 결집력, 귀속감을 결정짓는 물질적 조건체계에 관심을 가질 수밖에 없다. 물질적 조건체계가 미비한 상태에서 정신적 고양 가능한 경우라는 것은 전시와 같은 급박한 상황에서나 가능할 것이다. 이에 이 글에서는 국민통합의 개념을 보다 넓게 해석하여 사회통합의 다양한 개념 정의를 다시금 따르도록 한다.

2. 이론적 검토

1) 사회통합과 국민통합의 개념

지금까지 통합된 상태 또는 통합으로 나아가고 있는 사회의 모습을 묘사하기 위해 여러 개념들이 등장하였다. 사회적 포용(social inclusion), 사회적 자본(social capital), 사회적 통합(social integration), 사회통합(social cohesion)이 그것이다. 각각은 약간의 차이를 가진다. 사회적 포용은 구성원들이 각종 사회보장제도로부터 제외되어 있는 상황을 말하는 사회적 배제(social exclusion)의 반대말이다. 1980년대 이후 유럽 국가들에서 빈곤, 불평등과 차별 등에 대응하기 위한 정책의 수립과 실행 과정에서 통용되었다. 사회적 자본은 대체로 개인들로 구성된 집단 즉, 사회조직의 특성을 설명하는데 자주 사용되었다. 신뢰, 사회적 규범과 협조적 활동 등의 사회적 자본이 잘 갖춰진 사회는 구성원들이 함께 일하고, 다양한 정치적 문제를 용이하게 해결해 나갈 수 있는 장점을 가진다. 신뢰 수준의 저하, 사회적 갈등이 증가하고 있는 상황에서 사회적 자본이 강조되는 이유이다. 사회적 통합은 사회구성원들이 각자 다양성을 유지하면서 조화롭게 살도록 하는 것을 말한다. 이민자들의 증가에 따라 인종적·종교적 다양성이 증가하고 있는 유럽 사회에서 강조되었다. 이때 사회적 통합은 문화적 다양성을 인정하는 속에서 동등한 기회를 제공하는 관점에서 접근해야 한다. 그렇지 않을 경우에는 기존 질서 및 가치관에 대한 획일적 통합, 동화(assimilation)가 될 수 있다.

여러 개념 중에서 사회통합이 가장 포괄적인 개

념으로 사용된다. 사회통합의 차원 또는 구성요소 안에는 앞서의 여러 개념이 포함된다. 예를 들어, OECD(2011: 54)는 사회통합의 요소로 사회적 포용, 사회적 자본과 사회적 이동성으로 구성된 삼각 관계를 제시하였다¹⁾. 또 다른 예로는 캐나다의 사회통합 상태를 진단하고자 하였던 Jenson(1998)의 연구²⁾와 그 다음 버전이라고 할 수 있는 Beauvais와 Jenson(2002)의 연구³⁾에서도 찾아볼 수 있다. 이들은 사회통합을 공통된 가치와 시민문화, 사회질서와 사회통제, 사회적 연대와 격차 감소, 사회적 관계와 사회적 자본, 지역적 소속감과 정체성의 개념으로 사용할 수 있다고 하였다. 이렇듯 사회통합은 그 내부에 다양한 하위요소를 포함하고 있어 개념적 범위 또한 넓다.

우리나라에서도 사회통합이라고 할 때, 보다 포괄적 개념인 social cohesion을 이용한다. 사회통합에 대해서는 “다양한 특성을 지닌 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 상태”로 정의하거나⁴⁾, “한 사회 내에서 사람들이 서로 간에 얼마나 잘 결속되어 있는가 하는 상태”로 정의하였다⁵⁾.

앞선 연구들에서는 사회통합을 어떠한 상태로 상정하고 있다. 그렇지만 이런 상태로 나아가기 위한 과정에 대해서도 고려할 필요가 있다. 사회통합에 대한 정의와 국민통합에 대한 정의가 가장 크게 구분되는 지점의 하나라고 할 수 있다. 물론 사회

통합에 대한 개념을 정의하면서도 이를 ‘과정’으로 명확히 하는 경우가 있었지만, 국내에서는 대체로 사회통합을 사회적 상태로 규정하고 있었다. 사회통합을 과정으로 볼 것이냐, 상태로 볼 것이냐의 구분에서 중요한 지점은 일반화의 가능성이라고 할 수 있다. 예를 들어, 상태라는 관점에서 보면 모든 국가들에 공히 적용할 수 있는, 또는 한 국가를 여러 시점에서 평가할 수 있는 단일한 평가도구를 만들 수 있다. 그러나 문제가 되는 영역을 해결해 나가고, 지향점을 향해가는 과정이라는 관점에서 보면 각 사회마다 관심 분야가 다를 수 있다는 문제가 발생한다. 우리 사회에서 통합이 강조되는 것은 사회적·정치적 긴장과 갈등이 고조되고, 정부 기관과 제도에 대한 신뢰가 저하되는 현상이 민연한 때문이다. 이는 한국적 특수성이라고 할 수 있다. 국민통합이 이야기하는 바는 이런 갈등의 완화, 소통과 공감의 문화 확산이라고 할 수 있으며, 이는 다음 단계를 위한 과정으로 보는 것이 타당하다. 즉, 현재 우리나라만의 정책 목표를 설정하기 위한 것으로서 ‘국민통합’을 논할 수 있다.

그렇다면 한국적 특수성은 구체적으로 어떠한 내용인가? 우리는 전 세계적으로 공통적인 현상인 저출산·고령화의 급속한 진행, 노동시장의 불안정성 증가를 경험하고 있다. 그리고 분배악화와 양극화를 경험하고 있다. 우리나라만의 특수한 상황으로는 남북 분단 상황 하의 긴장, 압축성장과 지

1) OECD(2011), *Perspectives on Global Development 2012: social cohesion in a shifting world*, Paris: OECD Publishing.
 2) Jenson, J.(1998), *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, CPRN Study(No. 03), Canadian Policy Research Networks.
 3) Beauvais, C., and Jenson, J.(2002), *Social Cohesion: Updating the State of the Research*, CPRN Discussion Paper(No. 22) Canadian Policy Research Networks.
 4) 노대명·이현주·강신욱·강은정·전지현·이은혜(2009), *사회통합을 위한 과제 및 추진전략*, 서울: 한국보건사회연구원.
 5) 노대명·강신욱·전지현(2010), *한국 사회통합지표 연구*, 서울: 사회통합위원회.

역불균형 발전의 폐해가 남아 있다. 우리 사회는 사회보장제도의 확충 등을 통해서 각종 사회보장 제도로부터 보호를 받지 못함으로 발생하는 잠재적 불안 요인을 해소할 필요가 있다. 또한 구성원 간의 갈등을 예방하고, 발생한 갈등에 대해 조정·관리함으로써 사회의 균열과 분화를 방지하는 노력이 필요하다. 그리고 이런 과정을 고려할 수 있는 한국적 특수성을 반영하는 개념 정의가 이뤄져야 한다.

이에 현 정부의 전략적 목표와 달성하고자 하는 최종 목표를 바탕으로 '국민통합'의 개념을 설정할 수 있다. 국민대통합위원회는 국민통합의 전략적 목표로 '국민통합 기반구축', '통합가치 정립과 상생 추구', '소통과 공감을 통한 신뢰 구축' 및 '사회갈등의 실효적 예방·조정'을 제시하고 있다. 이런 점에서 '국민통합' 개념은 최종 상태인 '지속가능한 발전', '국민행복'과 '평화통일'을 위해 선순환하는 사회시스템을 만들기 위한 범국민·법정부 차원의 다각적 노력과 그 과정으로 정의할 수 있다.

2) 통합 수준의 측정

사회통합을 과정으로 정의할 때의 가장 큰 문제는 앞서 밝힌 바와 같이 전략적 목표가 사회에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 사회통합에 대한 통용되는 개념정의가 부재한 이유도 이에 있다. 그럼에도 사회통합을 과정으로 정의하는 경우도 있다. EU의 사회통합 전략은 "사회통합은 역동적인 하나의 과정이며, 사회정의, 민주적 보장과 지속적 발전을 위한 필수 조건이다. 분열되어 있고, 불평등한 사회는 불공정할 뿐만 아니라 지속가능성도 담보하기 어렵다"고 하여 사회통합을 하나의 과정으로 명확히 하고 있다.

이에 대비되는 것이 사회통합을 하나의 상태로 보는 것이다. Chan, To and Chan(2006)은 사회통합을 '신뢰, 소속감, 참여와 도움의 의지, 행동적 의사 표시로 특징 지을 수 있는 사회 구성원들 간의 수직적, 수평적 관계의 상태'로 정의하고, 신뢰와 협조, 소속감이 객관적 행위로 나타나야 한다고 보

표 1. Chan, To and Chan(2006)의 사회통합 측정 방법

	주관적 요소 (사람들의 마음의 상태)	객관적 요소 (행동적으로 나타나는 표상)
수평적 차원 (시민 사회 내에서의 통합)	동료 시민에 대한 일반 신뢰	사회적 참여 및 시민사회의 공명
	동료 시민(다른 사회적 집단을 포함하여)에 협조하고 도움을 줄 의지	자원봉사와 기부
	소속감 또는 정체성	주요 집단 간의 동맹과 분열의 존재/부재
수직적 차원 (국가-시민의 통합)	공인에 대한 신뢰	정치 참여(투표, 정당 등)
	정치 및 사회제도에 대한 신뢰	

자료: Chan, To and Chan(2006), pp.294.

있다⁶⁾. 사회통합의 범위를 좁혀서 접근하면 다양한 특징을 가지는 사회를 분석가능한 차원에 놓고 비교 가능하다. 여러 개념을 포괄하고 있는 사회통합을 추상적으로 접근하면, 한 사회의 수준에 대한 정확한 진단이 힘들어진다. 사회통합의 개념을 협소하며 상태 개념으로 정의하는 것은 측정가능성·비교가능성을 높이기 위한 목적이라고 할 수 있다.

사회통합을 개인의 심리적 상태와 행동의 표출로만 규정하면, 이런 결과를 이끌어내는 물적 기반을 고려하지 않는다는 문제를 가진다. 사회통합을 한 사회의 전체적인 상황을 묘사하는 것으로 접근하면, 포괄적인 사회통합이 가능한 조건과 그것의 결과로서 나타나는 상태가 혼재되어 있다고 보는 것이 타당하다. 예를 들어, 사회발전에 대한 캐나다 협의회(2000)는 ‘포괄적인 사회통합의 조건’,

표 2. Canadian Council on Social Development(2000)의 사회통합 지표

목표	측정 내용
1. 포괄적인 사회통합의 조건	1. 경제적 조건(소득분배, 소득 양극화, 빈곤, 고용, 이동성) 2. 삶의 기회(건강보호, 교육, 적절한 주거) 3. 삶의 질(인구의 건강, 개인과 가족의 안전, 경제적 안정, 가족의 상태, 시간사용, 네트워크, 자연환경의 질)
2. 사회적으로 통합적인 활동	4. 협조의 의지(신뢰, 제도신뢰, 다양성의 존중, 호혜성의 이해, 소속감) 5. 참여(사회적 소비/사회적지지 네트워크, 네트워크와 집단에 참여, 정치적 참여) 6. 문맹

자료: Canadian Council on Social Development(2000), pp.7-8.

‘사회적으로 통합적인 활동’의 두 가지로 지표를 구분하였다⁷⁾.

우리나라의 사회통합지표 제시에서도 위와 같이 통합의 상태와 조건을 구분하는 것이 일반적이다. 노대명 외(2010)은 사회통합지표를 상태지표와 조건지표로 구분하였으며, 상태지표는 주관적 의식과 객관적 행위 차원으로 구분 후 지표를 제시

하였고, 조건지표는 절대적 박탈과 상대적 격차로 구분 후 지표를 제시하였다. 강신욱 외(2012)는 사회통합을 사회적 결속, 사회적 안전성, 사회적 형평성의 세 영역으로 구분하였다. 사회적 결속은 사회통합의 결과적 측면으로, 사회적 안정과 형평이 이뤄진 상태에서 개인의 삶의 질과 사회 전체의 질을 고양시켜 전반적인 발전과 진보를 이끌어 낸 결

6) Chan, J., To, H.-P., and Chan, E.(2006). Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research, *Social Indicators Research*, 75(2), pp.273-302

7) Canadian Council on Social Development.(2000). Social Cohesion in Canada: Possible Indicators, *Social Cohesion Network*, Department of Canadian Heritage, SRA-543.

과에 해당한다. 사회적 안전성은 기본적인 삶을 영위하기 위하여 필요한 안전과 건강을 지키기 위한 조건 등으로 구성된다. 사회적 형평성은 사회구성원들이 향유하는 경제, 사회적 기회의 정도라고 할 수 있다.

모든 사회는 그 내부적 기제의 작동을 통해서 사회통합 수준을 유지·제고하고자 노력한다. 그 성과를 파악하고 측정하기 위해서는 협조 의지와 참여 등 통합된 상태가 어떤 조건 하에서 나타나는지를 밝혀야 한다. 예를 들어, 사회통합 실태에 대한 조사를 통해 우리 국민들이 어떤 조건에 있을 때, 사회를 신뢰하고 다양한 사회적 관계에 더 적극적으로 참여하는지를 밝혀낼 수 있다. 왜 어떤 사람이나 집단은 선거에 관심을 보이지 않는지, 어떤 조건에서 사회단체 활동, 자원봉사 및 기부를 하는지, 어떤 사람이 타인에 대해 더 신뢰하는지를 밝히는 것이다. 각 개인의 총합을 파악하여 우리나라의 사회통합 실태를 진단하고, 부족한 점을 개선

해나갈 수 있다. 그러나 이런 과정은 다양한 해석 과정을 필요로 한다. 사회통합은 다양한 개인과 집단이 가지고 있는 의식과 행태의 총합이다. 따라서 특정한 조건에 영향을 받는 사람이 많은지, 적은지와 같은 문제를 고민해야 하며, 또 이런 인식과 조건들 사이의 상대적인 중요성을 고려해야 하는 문제도 남는다.

3. 국민통합의 필요성

1) 한국의 국민통합 요건 진단

한국 사회의 갈등은 압축적이고, 다양한 차원에서 동시에 발생하고 있다. 우리 국민들 역시 다양한 사회적 갈등이 심각하다는데 인식을 공유하고 있으며, 그 우려의 수준도 점차 높아지고 있다⁸⁾.

표 3. 연도별·사회갈등 영역별 심각성에 대한 국민인식(평균점수)

(단위: 점)

영역	2010년	2011년	2012년	2013년
이념갈등	3.8	3.4	3.8	4.0
계층갈등	4.0	3.9	4.2	3.9
노사갈등	3.8	3.9	3.8	3.8
지역갈등	3.6	3.5	3.6	3.7
세대갈등	3.4	3.4	3.7	3.6
환경갈등	3.6	3.5	3.5	3.6
다문화갈등	3.1	3.2	3.3	3.4
남녀갈등	2.9	3.0	3.2	3.2

주: '전혀 심하지 않다' 1점, '보통이다' 3점, '매우 심한 편이다' 5점으로 측정된 서열척도 평균 점수임.
 자료: 여유진 외(2013). pp.80.

여러 갈등 중에서도 계층갈등과 이념갈등에 대한 우려가 특히 높았다.

사회는 항상 갈등을 기반으로 성장해왔음을 고려하면, 갈등이 있다거나 심각하다는 자체로 문제가 되는 것은 아니다. 발생한 갈등을 잘 관리하지 못하는 것이 문제이다. 앞서 국민통합을 하나의 과제로 볼 수 있다고 하였다. 심각한 사회갈등을 효과적으로 예방하고 조정하는 것은 이러한 과정에 주목하는 것이며, 이 중 하나가 사회의 갈등관리 시스템을 잘 작동하게 하는 것일 것이다. 그렇다면 우리의 갈등관리 시스템 수준은 어떠한가?

한 사회의 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 중요한 장치로 여겨지는 관리시스템의 수준을 살펴보고자 한다. 여기서는 민주주의의 질과 정부효과성에 주목해서 살펴볼 것인데, 발생한 사회적 문제를 잘 해결해나가기 위한 민주적인 과정이 중요하다고 판단하였고, 또 그 중에서 중요한 기능은

수행하는 정부의 능력을 살펴볼 필요가 있기 때문이다. '민주주의의 질'은 '지속가능한 거버넌스 지수' 중 한 요소로, 선거과정, 정보접근성, 공민권과 정치적 자유, 법치주의의 네 영역에 15개 문항이 있으며, 각 영역별 하위 문항의 평균값으로 계산된다. 한국은 2014년 5.63점으로 전체 41개 국가 중 36위를 보였다⁹⁾. 우리보다 낮은 수준을 보이는 국가는 크로아티아, 말타, 루마니아, 헝가리와 터키가 있었으며, 일본, 불가리아, 멕시코가 우리보다 조금 나은 수준이었다. 스웨덴, 핀란드, 노르웨이와 덴마크는 높은 민주주의의 질 수준을 보였다. 우리의 민주주의 질 수준은 2009년 6.19로 전체 30개 국 중에서 26위, 2011년 5.47로 전체 31개국 중 29위로, 2014년은 이전보다 조금 양호해진 것으로 평가할 수 있다. 2014년 민주주의의 질을 세부 영역별로 살펴보면, 선거과정은 33위, 정보접근성은 41위, 공민권과 정치적 결사는 39위, 법치주의

표 4. 갈등관리시스템 기능 측정에 사용된 변수

지수	설명
민주주의의 질	Sustainable Governance Indicators 2014 (OECD 등 주요 41개 국가 대상, 선거과정 · 정보접근성 · 공민권과 정치적 자유 · 법치주의 4영역으로 구성된 민주주의의 질)
정부효과성	Worldwide Governance Indicators, Government Effectiveness(World Bank)

주: 1) SGI의 조사는 2011년 5월 1일부터 2013년 5월 15일까지 이뤄졌음.

2) 정부효과성 지수는 2012년을 기준으로 작성.

자료: 1) BertelsmannStiftung(2014), *Sustainable Governance Indicators 2014*.

2) Worldbank(2014), *Worldwide Governance Indicators*.

8) 여유진 외(2013), *국민통합의식에 관한 연구*, 서울: 국민대통합위원회.

9) 지속가능한 거버넌스 지수는 2014년 기준으로 모두 41개국을 대상으로 제시되고 있음. 이에 따라서 정부효과성 지수도 이들 국가로 제한하여 제시하였음.

는 30위였다.

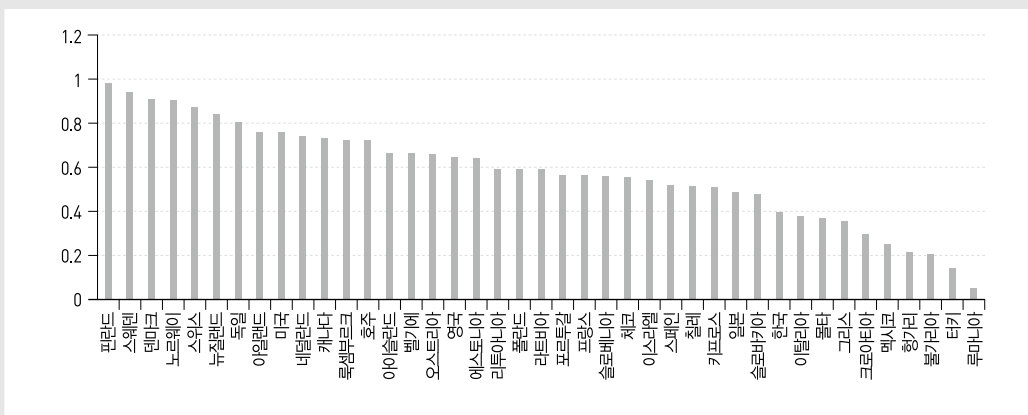
다음으로 다양한 사회갈등을 해결할 수 있는 정부능력을 '정부효과성' 지수로 살펴보도록 한다. 정부효과성 지수는 공적서비스의 질, 이들이 정치적 압력으로부터 독립적인 수준, 정책의 형성과 도입 과정 및 정책의 신뢰성 등을 이용하여 측정한다. 정부효과성 지수에서 한국은 2012년 1.20의 값으로 전체 41개 국가 중 24위를 보였다. 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이가 정부효과성에서도 높은 순위를 보였고, 헝가리, 터키, 멕시코, 그리스, 불가리아, 루마니아가 낮은 순위를 보였다.

두 지수는 대체로 높은 순위를 보이는 국가들에서 높게 나타나지만 그렇지 않은 경우도 있다. 민주주의의 질은 높지만 정부효과성은 낮을 수 있다. 이런 이유로 두 지수를 산술평균하여 갈등관리 시스템의 수준을 살펴보고자 하였다. 각각의 지수는 최소~최대 정규화 전환을 실시하여 0~1의 값을 갖도록 하였으며, 최종적으로 변환된 두 지수를 산

술평균하였다. 계산 결과 한국의 갈등관리시스템의 작동 정도는 .40으로 전체 41개 국가 중에서 32위로 나타났다(평균 .58). 핀란드(.98), 스웨덴(.95), 덴마크(.92), 노르웨이(.91) 등 북유럽의 국가들이 잘 작동하는 갈등관리 체계를 갖추고 있는 것으로 확인되었다. 멕시코(.26), 헝가리(.22), 불가리아(.21), 터키(.14), 루마니아(.05)는 취약한 갈등관리 체계를 가지고 있다. 이탈리아, 그리스의 경우는 우리보다 취약한, 일본은 우리와 유사한 수준으로 갈등관리 체계가 작동하고 있다.

앞서 특정한 임계점을 넘지 않는 수준에서 잘 관리된 사회갈등은 오히려 국가발전의 에너지가 될 수 있다고 하였다. 우리나라는 다양한 사회갈등이 증가하고 있지만, 이런 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 기능은 아직 미흡한 것으로 판단되었다. 형식적 민주주의에서 실질적 민주주의로 발전시켜나가기 위하여, 정부의 효과성 역시 증진시켜나가기 위하여 할 것으로 보인다.

그림 1. 갈등관리 시스템의 작동 수준



자료: 민주주의의 질 지수와 정부효과성 지수를 이용하여 계산함.

2) 한국의 국민통합 상태 진단

앞서는 국민통합을 증진시킬 수 있는 제도적 기반 차원에서 갈등관리시스템의 작동 수준을 살펴 보았다. 이제는 한국의 통합 상태를 살펴보도록 한다. 이에 관련해서는 OECD가 격년으로 발간하고 있는 「한눈에 보는 사회」 보고서를 참고할 수 있다. 이 보고서는 사회통합이라는 소주제하에 여러 지표를 제시하고 있다. 예를 들어, 2005년도에는 '주관적 안녕, 사회적 고립감, 단체 소속정도, 10대 출산, 약물사용 및 관련 사망, 자살률'을, 2007년도에는 '투표율, 수감자비율, 자살률, 산재사고율, 파업을, 정치제도에 대한 신뢰 정도, 삶의 만족'을, 2009년도에는 '삶의 만족, 직업 만족, 범죄 희생, 자살, 괴롭힘, 위험 행동'을, 2011년도에는 '신뢰,

제도신뢰, 반/사회적 행동, 투표, 관용'을 지표로 제시하였다. 특히 2011년 보고서에서 사용한 지표들은 사회적 자본의 수준을 측정할 수 있는 내용으로, 주요 선진국의 상대적 수준을 비교할 수 있는 장점을 가지고 있다. 여기서는 2011년 보고서를 이용하여, 한국의 사회통합 상태를 진단해보고자 한다.

우리나라의 경우, 신뢰할 수 있다는 응답은 46.2%로 평균 이하였으며, 비슷한 수준을 보인 국가로는 폴란드, 헝가리, 그리스, 포르투갈 등이 있다. 기업과 정부 부문에서 부패가 만연해있다고 65% 정도가 응답했으며, 국가의 공적 제도에 대해서는 41%만이 신뢰한다고 응답하였다. 부패에 대한 인식이 낮고, 국가제도에 대한 신뢰가 높은 국가들은 대체로 고소득 국가들이었다. 자원봉사,

표 5. OECD(2011)의 사회통합 지표

차원	지표	평균	지표 정의 등
신뢰	높은 수준의 신뢰를 나타낸 사람의 비율	58.58	European Social Survey(ESS), International Social Survey Programme(ISSP)
제도신뢰	부패인식	56.29	기업과 정부에 부패가 만연해 있다고 보는가, 군대, 사법, 정부 시스템에 대한 신뢰 (Gallup World Poll)
	국가제도 신뢰	56.34	
사회적 행동	사회에 순기능적 행동을 한 경험자의 비율	39	자원봉사, 기부, 타인에 대한 도움 (Gallup World Poll)
투표율	투표율	70	Institute for Democratic and Electoral Assistance(IDEA)
관용	사회적 관용 정도	61	현재 살고 있는 도시(장소)가 인종적 소수자, 외국인, 성적 소수자가 살기에 좋은 곳인지에 대한 응답 (Gallup World Poll)

자료: OECD(2011), *Society at a Glance*. OECD.

표 6. OECD(2011)을 이용한 사회통합 수준 측정

국가	신뢰	제도신뢰		사회적 행동	투표율	관용	지수 ¹⁾	순위	지수 ²⁾	순위
		부패 인식	제도 신뢰							
호주	63.9	32.7	70.5	58.6	95.2	84.1	0.88	1	0.85	3
오스트리아	61.8	43.9	60.5	43.0	81.7	54.1	0.61	15	0.58	16
벨기에	68.6	53.5	45.6	35.6	91.1	66.0	0.63	13	0.56	18
캐나다	..	38.4	66.9	54.0	59.5	84.4	0.68	9	0.78	6
칠레	13.4	60.4	50.7	38.1	87.7	58.3	0.45	20	0.36	24
체코	55.7	80.7	44.2	28.2	64.5	41.6	0.33	25	0.32	27
덴마크	88.8	14.9	75.3	46.1	86.6	75.1	0.86	2	0.87	1
에스토니아	72.1	55.2	41.9	21.6	61.9	25.5	0.31	27	0.31	28
핀란드	85.5	17.1	81.6	43.4	65.0	63.6	0.72	8	0.81	5
프랑스	55.8	53.7	59.2	31.0	60.4	72.9	0.50	19	0.56	17
독일	61.1	61.4	53.4	43.6	77.7	69.8	0.61	16	0.60	15
그리스	40.4	88.6	43.8	12.9	74.1	48.3	0.28	32	0.20	34
헝가리	46.8	82.2	39.9	21.8	64.4	43.6	0.27	33	0.25	32
아이슬란드	..	60.9	50.3	47.0	83.6	81.1	0.67	10	0.65	14
아일랜드	55.8	57.1	58.9	59.7	67.0	78.2	0.66	12	0.72	11
이스라엘	71.3	85.7	53.5	42.3	64.7	35.9	0.43	23	0.44	21
이탈리아	..	76.4	49.1	26.7	80.5	51.2	0.45	21	0.38	22
일본	60.7	67.3	53.3	25.8	67.5	42.5	0.39	24	0.38	23
한국	46.2	64.8	40.6	35.5	46.0	42.5	0.28	31	0.35	25
룩셈부르크	..	35.2	73.0	43.8	91.7	76.5	0.76	6	0.72	12
멕시코	26.1	63.6	38.4	34.2	58.9	47.4	0.28	30	0.29	31
네덜란드	79.7	34.0	71.7	54.7	80.4	81.4	0.83	3	0.87	2
뉴질랜드	69.1	26.6	67.0	57.1	79.5	81.5	0.81	4	0.84	4
노르웨이	88.3	41.7	67.9	42.3	77.4	68.5	0.73	7	0.75	10
폴란드	47.4	70.2	55.5	32.5	53.9	35.8	0.30	28	0.34	26
포르투갈	38.1	83.5	43.1	22.1	59.7	61.2	0.30	29	0.30	29
슬로바키아	47.0	75.5	43.3	25.0	54.7	44.5	0.27	34	0.29	30
슬로베니아	52.9	75.8	51.1	41.1	63.1	52.7	0.43	22	0.45	20
스페인	61.9	75.2	50.2	30.5	75.3	77.5	0.54	18	0.53	19
스웨덴	83.7	20.2	64.6	39.1	82.0	74.5	0.76	5	0.77	7
스위스	74.2	33.9	70.6	55.5	48.3	59.5	0.61	14	0.76	8
터키	23.5	68.8	56.7	21.0	84.2	35.0	0.32	26	0.20	33
영국	68.9	47.7	64.9	56.9	61.4	70.6	0.67	11	0.75	9
미국	48.7	67.2	58.5	60.3	47.5	76.5	0.55	17	0.68	13

주: 1) 신뢰, 제도신뢰, 사회적 행동, 투표율, 관용을 이용하여 계산한 결과임.
 2) 신뢰, 제도신뢰, 사회적 행동, 관용을 이용하여 계산한 결과임.
 3) 신뢰 지표에서 결측인 국가들은 평균값을 이용하였음.
 4) 제도신뢰를 나타내는 지표로서 부패인식과 국가제도 신뢰는 국가별로 비교할 때 상당한 관련성을 가지고 있으므로, 각 1/2의 가중치를 부여하여 산출한다.

자료: OECD(2011), *Society at a Glance*, OECD 및 이를 이용하여 계산.

기부나 잘 모르는 타인에 대한 도움 등을 행한 사람의 비율은 35.5%로 나타났다. 투표율은 비교대상 국가 중에서 가장 낮았으며, 관용의 수준은 상당히 낮은 편이지만 같은 조사에 대한 2007년 값에 비해서는 상당히 양호해졌다. 세부적으로 살펴보면 신뢰 수준은 전체 30개 국가 중에서 25위, 부패인식은 34개 국가(이하 동일) 중에서 21위, 제도 신뢰는 32위, 사회적 행동은 21위, 투표율은 34위, 관용은 28위로 나타났다.

여러 지표를 종합하여 국가 간 비교를 실시할 목적으로, 앞서와 유사한 지수화 과정을 거쳤다. 그 결과 우리나라는 전체 34개 국가 중에서 31위의 사회통합 수준을 보이고 있으며, 투표율을 제외할 경우에는 소폭 상승하여 25위로 나타났다¹⁰⁾. 투표율을 포함한 사회통합 수준에서는 호주, 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 룩셈부르크, 노르웨이, 핀란드 등에서 높은 수준으로 나타났다. 투표율을 제외할 경우에는 덴마크, 네덜란드, 호주, 뉴질랜드, 핀란드가 높은 사회통합 수준을 보였다. 슬로바키아, 헝가리, 그리스, 한국, 멕시코, 포르투갈, 폴란드 등은 낮은 사회적 자본 수준을 보이고 있다. 갈등관리 시스템이 잘 작동하고 있는 국가들에서는 사회통합 수준도 높게 나타나고 있으며, 그렇지 않는 국가들은 통합수준도 낮게 나타났다. 즉, 사회통합의 전반적인 상태와 이런 것들을 가능하게 하는 제도적 측면은 비슷한 발전 수준을 보인다.

3) 국민통합의 필요성

우리나라는 통합 수준을 측정하고자 하는 다양

한 지표에서 OECD 국가내 하위권에 위치하고 있었다. 보다 여러 지표를 사용한 강신욱 외(2012)의 연구에서도 사회적 결속 수준은 29개국 중 21위, 사회적 안전성 수준은 34개국 중 29위, 사회적 형평성 수준은 34개국 중 28위를 보였다. 사회통합 수준이 낮다고 하여 통합을 위한 적극적 노력이 반드시 필요하다고 주장할 수는 없다. 통합보다는 경제의 지속적 성장이 중요하다고 주장할 수 있으며, 지속적 성장을 통해서 통합 수준을 제고할 수 있다고 주장할 수도 있다. 그러나 지난 20년간 전 세계가 경험에서 얻은 교훈은 다양한 사회적 위험이 증가하고 있으며, 이에 적절히 대처하기 위한 각종 사회적 제도의 정비가 필요하다는 것이다. 2009년 전 세계의 금융위기 상황을 극복하는데 내부적으로 논란이 많았던 남유럽 국가들은 상당히 낮은 통합수준을 보였으며, 결과적으로 위기 극복에 상당한 어려움을 겪고 있다. 물론 위기 상황에 부딪쳐 통합 수준이 낮아졌음은 물론이다. 이렇듯 사회적 위험의 도래 이전에 통합수준을 제고해놓는 것이 필요하다.

이외에도 국민통합의 필요성은 여러 가지로 강조되고 있다. 대표적인 것이 소득불평등과 경제성장의 관계, 또는 사회신뢰 수준과 경제성장의 관계 등을 분석하여, 사회통합 수준을 제고하여 경제성장의 동력을 확보할 수 있다는 주장이다. 성장이 지속되면, 미래에 대한 장밋빛 전망으로 현재의 어려움을 극복하고자 할 수 있다. 이런 점에서 보면 성장도 통합의 가능성을 높인다고 할 수 있으므로, 둘 사이의 관계는 선후를 따지기는 힘들 것이다. 그럼에도 우리는 지금까지의 역사적 경험을 반추

10) 우리나라는 1980년대에 비하여 무려 32%p나 투표율이 하락하였음.

하여 현 시점에서 통합의 필요성을 강조할 수 있다.

우리나라는 1990년대까지만 하더라도 OECD 국가 중 상대적으로 불평등이 낮은 수준이었지만, 외환위기를 기점으로 가구의 불평등도와 상대적 빈곤율이 동반 상승하고 있는 추세를 보이고 있다. 이런 상황에서 통합된 사회의 대표적인 모습으로 낮은 소득불평등을 그려보는 것은 누구에게나 일반적인 모습이다. 우리 국민들은 국민통합이란 말을 들었을 때 '평등하고 공평한 사회를 만드는 것'을 가장 많이 떠올렸다¹¹⁾. 분배구조가 점차 악화되고 있는 상황에서 국민들은 보다 평등하고 공평하며, 계층갈등을 줄일 수 있는 사회를 요구하고 있는 것이다.

4. 나가며

우리 사회가 사회통합을 본격적인 논의의 장에 올린 지 5년여가 지났다. 사회통합은 경제성장, 국민의 복지와 행복, 세대와 이념 등 갈등의 실질적인 해소, 심지어는 국민의 건강에까지 영향을 미친다는 점에서 대부분 나라에서 현재 가장 역점을 두는 정책 중의 하나이다. 우리 사회도 낮은 사회통합 수준에 대해 대중적 경고를 보내고, 통합 수준을 제고하기 위한 노력을 펼치고자 하였다. 이전 정부의 사회통합위원회, 현 정부의 국민대통합위원회는 사회통합의 여러 영역 중에서 특히 국민들

의 소통, 화합의 문화 조성에 앞장서 왔다. 사회통합의 여러 하위 구성요소들 중에서 공유된 가치와 시민문화 형성에 노력해왔다고 할 수 있다. 그러나 사회통합 수준을 결정짓는 많은 요소에는 각종 제도적 측면도 존재함을 고려해야 한다. 소득, 고용, 교육, 건강과 주거 영역에서 존재하는 결핍과 격차도 통합 수준을 저해한다. 따라서 이들 영역 각각에서 통합을 제고하기 위한 정책적 노력, 즉 안정적이면서 형평적인 사회·경제적 환경 조성에 노력해야 할 것이다.

우리 사회에서 통합수준, 특히 국민들의 인식과 활동 영역에서 최근 긍정적인 신호들이 보이고 있다. OECD(2014)가 발표한 자료에 따르면 2012년 한국인의 삶의 만족도 점수는 6.0점으로 2007년에 비해서 0.2점 증가하였다. 또한, 외국인과 소수인종에 관용인식과 이타적 행위를 하는 사람의 비율도 이 기간 중 증가하였다¹²⁾. 그러나 같은 기간 제도에 대한 신뢰 수준은 오히려 소폭 감소하였다.

위의 예를 제시한 것은 그 이유를 밝히고자 하는 것이 아니다. 사회통합을 측정하기 위한 여러 조건들 각각에 주목해야 하는 이유를 말하기 위함이며, 통합수준의 진단이 계속되어야 할을 밝히기 위함이다. 우리 사회가 사회통합, 국민통합을 논의하는 중에도 통합의 수준을 진단하여, 특히 취약한 영역을 발굴하는 노력이 계속되어야 한다. 그리고 이 영역의 개선에 조금 더 많은 노력이 집중되어야 한다. ■

11) 여유진 외(2013). 앞의 책.

12) OECD(2014). *Society at a Glance*, Paris: OECD Publishing.