

사회통합의 현황과 향후 정책과제

Social Cohesion in Korea : Problems and Policy Responses



노대명 한국보건사회연구원 부연구위원

한국사회는 현재 직면한 경제위기를 극복하기 위해 사회통합성을 강화해야 하는 중요한 정책과제를 안고 있음. 하지만 사회통합의 실태에 대한 체계적인 분석이나, 그에 따른 효과적인 정책방안을 제시하지 못하고 있는 상황임. 따라서 이 글에서는 한국 사회통합의 실태와 추이를 나타낼 수 있는 사회통합지수 구성방법에 관한 제안을 하고, 이러한 분석결과를 토대로 종합적인 사회통합정책을 추진할 수 있는 정책활용방안 및 정책관리체계를 제안하고 있음.

1. 문제제기

최근 우리사회에서 사회통합에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 물론 이 문제에 대한 관심이 증가하는 것은 매우 바람직한 일이라 할 것이다. 지난 수 십 년간 사회통합 문제를 이념적 또는 이데올로기적으로 접근해 왔다는 점을 감안하면, 새로운 관점에서 사회통합 문제를 분석하고 그에 따른 대안을 마련하기 위한 노력은 매우 의미 있는 일이기 때문이다. 하지만 이는 역설적으로 매우 암울한 현실을 말해주는 것으로도 이해할 수 있다. 그것은 현재 우리사회가 '사회통합의 위기'를 경험하고 있으며, 이것이 사회통합에 대한 연구가 활발해지는 원인이라고 말할 수 있기 때문이다.

물론 사회통합이 무엇을 의미하며, 그것에 영

향을 미치는 요인이 무엇인가에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 하지만 사회통합이 무엇인가에 대한 지나친 철학적 논쟁은 이 글에서 다루고자 하는 바가 아니다. 이 글은 사회통합이 국민들의 집합적 정서로서의 결집력 또는 귀속감을 의미하는 것으로 규정하고자 한다. 이는 많은 연구자들이 제시했던 개념정의 중 하나이지만, 현재 우리사회에서 회자되는 사회통합 개념 또는 문제의식에 가까운 것이라고 판단되기 때문이다.

여기서 주목하고자 하는 것은 사회통합에 영향을 미치는 요인이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 매우 다양한 스펙트럼으로 분화되는 경향을 나타낼 수 있다. 한편에서는 사회통합이 국민들의 집합적 정서를 의미한다는 점에서 가치 체계의 문제로 해석할 수 있을 것이다. 즉, 사회

통합은 삶의 물질적 상태보다 정서적 상태에 의해 영향을 받으며, 여론형성과정에서의 상징적 개입이 큰 역할을 하는 것으로 이해할 수 있는 것이다. 이러한 접근방식은 사회통합성에 영향을 미치는 상징적 조작의 행위자의 문제로 귀결되는 경향과 밀접한 관련이 있다. 하지만 다른 한편에서는 사회통합에 영향을 미치는 삶의 물질적 상태에 주목할 수 있을 것이다. 예를 들면, 소득불평등이나 실업 그리고 교육 등의 문제가 사회통합에 미치는 영향을 강조하는 것이다. 물론 물질적 상태와 사회통합성 간의 인과관계를 설정하기란 용이한 일이 아니다. 그리고 이는 여전히 풀어야 할 숙제로 남아있다. 하지만 사람들의 일상생활에서 절대적 박탈과 상대적 격차의 문제가 사회구성원으로서의 귀속감에 큰 영향을 미친다는 점은 많은 선행연구를 통해 확인할 수 있다.

원론적으로 보면, 사회통합에 영향을 미치는 요인을 통제하기 위한 정책은 국민정서에 대한 정치적 접근과 삶의 여건에 대한 사회정책적 접근이 모두 필요할 것이다. 그리고 이는 근대 국민국가의 형성과정에서 지속적으로 작동해 왔던 두 가지 정책수단이었다. 특히 계몽주의적 관점에서 교육과 상징조작을 통한 사회통합성 강화노력은 중요한 역할을 했던 것으로 이해할 수 있다. 하지만 21세기 현대국가에서 사회통합성을 제고하기 위해 계몽주의적 교육과 상징조작에 호소하는 것은 많은 비판의 대상이 되기도 한다는 점에 주목해야 할 것이다. 그것은 국민 의식에 대한 정책적 개입이 직접적이며 자의적으로 이루어질 위험성에 대한 우려에 기인하는 것이다. 이를 감안하면, 현실에서 사회통합성을

제고하기 위한 정책적 접근은 국민들의 일상생활에서 중요한 비중을 차지하는 각 영역에 개입하는 사회정책에 호소하는 것이 불가피한 측면이 있다.

이 글은 우리사회의 사회통합성에 영향을 미치는 요인에 대한 정책적 개입과 관련해서 후자, 즉 사회정책적 접근에 초점을 맞추고 있다. 그것은 논의가 정치적 성격으로 비화하는 것을 피하고, 현재 우리사회가 처한 위기상황을 극복하기 위한 객관적인 정책노력의 필요성을 강조하는데 목적이 있다. 즉, 외환위기 이후 지속적으로 악화된 사회통합의 물질적 토대를 복원하는 문제에 초점을 두고 사회통합의 실태와 정책지원방안을 모색하고자 하는 것이다.

2. 이론적 검토

1) 사회통합 개념에 대해

국내에서 <사회통합>으로 번역되는 외국개념은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 그것은 Social Inclusion, Social Integration, Social Cohesion이다. 하지만 이 개념들은 몇 가지 중요한 차이점을 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 먼저 Social Inclusion은 사회보장제도의 적용을 받지 못하는 사람들에 대한 보호를, 넓은 의미에서는 모든 국민에 대한 빈곤과 실업을 포함한 사회적 위험으로부터의 보호를 의미한다. 따라서 이 개념은 사회통합이라는 표현보다 사회적 포용이라는 개념에 가까운 것으로 이해할 수 있다. 이어 Social Integration은 모든 사람에

게 동등한 기회와 권리를 제공함으로써 통합적 목표를 지향하는 것을 의미하나, 때로 확실성을 강조하는 부정적 의미로 해석되기도 한다. 그것은 이 개념이 프랑스 공화주의적 전통에 따라 공화적 가치를 수용할 것을 강제하는 의미를 갖기 때문이다. 쉬운 예를 들면, 비종교교육의 중요성을 강조하는 프랑스 공교육기관(비종교 교육기관)에서 각종 종교적 행위는 용납되지 않는다. 이것이 이슬람 여성들의 출라 착용을 금지하는 조치로 이어지고 있는 것이다. 끝으로 Social Cohesion은 공동체의 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며, 다양한 배경을 가진 구성원들이 동등한 기회를 누리도록 하고, 다양한 배경을 가진 개인들이 강력하고 긍정적인 관계를 발전시켜 나가도록 하는 것이다.

본 연구에서는 사회통합 개념을 위에 언급한 Social Cohesion에 근접하는 의미로 해석하고자 한다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 사회통합(Social Cohesion)은 개인들을 사회에 맞게 조정하려는 노력을 의미하는 것이 아니라 사회가 다양한 개인을 수용하려는 노력을 의미한다. 사회의 통상적 기준에서 동떨어진 개인일지라도 그들이 사회 규범을 수용하고 잘 적응하도록 하는 것이 아니라 사회가 그들을 포용할 수 있도록 유연성과 관용성을 높여나가게 하는 것이다. 예를 들면, 1997년 외환위기 직후 자발적인 금 모으기 운동 또한 그러한 사례에 해당된다고 말할 수 있다.

2) 문제인식의 패러다임

사회통합 문제를 설명하는 이론적 패러다임은 크게 세 가지로 구분할 수 있다(Silver, 1994). 그것은 연대(Solidarity), 분화(Specialization), 독점(Monopoly)이라는 세 가지 관점을 의미한다. 이 패러다임들은 각기 공화주의, 자유주의, 사회민주주의 등 서로 다른 정치철학에 토대를 두고 있으며, 이데올로기, 담론, 배제의 발생원인과 형태, 통합의 개념 및 방식 등에 있어서 상이한 입장을 나타내고 있다.

먼저 연대(Solidarity) 패러다임은 道德的 統攝의 관점에 근거한 것으로 이해할 수 있다. 이는 프랑스 공화주의 사상에 기초한 것으로 공동선(Common Good)에 대한 가치지향 및 이를 위한 사회적 기반의 붕괴가 사회통합성 약화의 원인이라고 간주하는 경향이 있다. 물론 이것이 사회통합의 문제를 가치의 문제로 환원시키는 것은 아니다. 상대적으로 시민교육의 중요성을 강조하고는 있지만, 연대성을 위협하는 다양한 물질 토대의 문제를 포괄하고 있기 때문이다. 이 패러다임의 특징은 사회연대성을 강화하기 위한 국가의 정책적 책무가 중요하다는 점을 강조하며, 정치, 경제, 사회영역에서의 국가의 적극적인 개입을 중시하고 있다는 것이다.

이어 분화(Specialization) 패러다임은 현대사회의 機能的 分化의 관점에 근거한 것으로 이해할 수 있다. 이 관점에 따르면, 사회통합성 약화의 가장 큰 원인은 다양하게 언급될 수 있으나, 사회의 기능적 분화(Specialization)에 따른 필연적인 또는 자연스러운 결과로 인식하는 경향을 보인다. 보다 구체적으로는 사회적 차별,

노동시장 분리, 영역의 분리가 중요한 원인으로 지적되고 있다. 사회통합성의 약화는 사회적 영역 간 부적절한 분리, 특정 영역에 대한 부적절한 규칙의 적용, 영역 간 자유로운 이동 및 교류 장애 등으로 인해 발생하며, 이를 해소하는 방법은 집단간 차별을 철폐하고 자유로운 이동을 용이하게 하는 것으로 인식하고 있음을 의미한다.

끝으로 독점(Monopoly) 패러다임은 物質的 不平等의 관점에 근거한 것으로 이해할 수 있다. 이 패러다임은 사회통합성의 약화를 집단 및 계층의 독점적 지위 형성의 결과로 이해하는 경향을 보인다. 좀더 구체적으로 설명하면, 특정 사회계층의 권력독점, 계층 간 사회경제적 불평등 확대 등이 사회통합성을 약화시키는 원인으로 간주하는 것이다. 따라서 이 패러다임에 따르면, 사회통합성을 강화하는 방법은 사회권의 확대와 사회경제적 불평등을 최소화하는 정책적 개입인 것이다.

현대국가에서 사회통합성의 위기는 위에 언급한 세 가지 관점 중 어느 하나만으로 설명하는데 한계가 있으며, 이를 포괄하는 종합적 인식이 필요하다고 판단된다. 현대사회의 도덕적 통합성 또는 시민적 윤리의 약화를 강조하는 공화주의 또는 연대주의적 관점은 여전히 타당하다. 그리고 현대사회의 계층분화와 인구사회학적 변화는 사회통합성을 약화시키는 방향으로 작동하는 측면이 있는 것 또한 사실이다. 그리고 최근 각국이 경험하는 사회통합성의 약화가 물질적 불평등 또는 격차확대에 기인하고 있다는 점 또한 부인하기 힘들 것이다. 이는 사회통합성을 제고하기 위한 노력이 사회의 기능적 분

화에 따른 욕구의 다양화를 전제로, 물질적 불평등의 확대를 억제하는 방향에서, 그리고 보다 실질적인 의미에서 기회균등을 보장하는 국가의 적극적인 정책적 개입에서 출발해야 한다는 점을 시사하는 것이다. 이를 보다 구체적인 정책으로 표현하면, 1)시민의식에 대한 교육 강화, 2)기회평등을 골자로 한 활성화정책 강화, 3)사회 각 영역에서의 보편적 재분배정책 강화 등이 될 것이다.

3) 사회통합에 영향을 미치는 요인

국민들의 사회통합에 영향을 미치는 요인은 어떻게 포착할 것인가. 이론적으로 사회통합에 영향을 미치는 요인은 주관적 의식에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 실증분석 결과를 토대로 제시하는 것이 바람직하다. 이는 현재 우리사회가 서둘러 수행해야 하는 매우 중요한 연구과제이다. 이를테면, 국민들의 사회통합 의식에 대한 조사결과를 토대로, 각 개인 또는 집단의 사회통합의식이 제반 요인에 의해 어떠한 영향을 받는가를 실증적으로 분석함으로써 사회통합에 영향을 미치는 대표적인 요인을 제시해야 하는 것이다. 하지만 현재 이와 관련된 연구는 활성화되어 있지 않으며, 가까운 장래에 실증분석을 통해 확인될 수 있을 것이다.

물론 사회통합에 영향을 미치는 요인을 파악하는 차선책이 있을 수 있다. 그것은 사회구성원들의 가장 우려하는 현재 또는 미래의 위험이 사회통합성에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 가정하는 것이다. 이는 사회통합 의식에 영향을 미치는 다양한 요인을 포괄적으로 살펴볼 수 있

다는 점에서 나름대로 중요한 의미를 갖는다.¹⁾ 그리고 국내외의 연구결과를 토대로 사회통합에 영향을 미치는 요인들을 포착할 수 있다. 실제로 유럽의 사회통합지표(Social Inclusion Indicators)는 중요한 정책영역과 지표에 대한 중요한 시사점을 던져준다. 아래 <표 1>은 사회통합지표와 관련하여 소득·고용·교육·의료·주거 등 일상생활에서 대표적인 지표들을 제시

하고 있다. 하지만 사회통합 문제에 관한 대부분의 연구가 직면하는 근본적인 한계는 활용할 수 있는 데이터가 충분하지 않다는 점이다. 유럽 사회통합지표 또한 예외는 아니다. 많은 회원국의 통계데이터 중 공통적으로 구축된 데이터를 중심으로 측정하는 과정에서 고려해야 할 많은 사항들이 제외되는 문제가 발생하고 있는 것이다.

즉, 분석모형에 포함되어 있더라도 실제 지표 작성 시 활용할 수 있는 데이터가 없는 경우가 많은 것이다. 이 점에서 현재 사회통합 문제에 대한 연구는 분석모형을 구축하는 작업 외에도 데이터를 구축하는 문제가 중요한 과제로 남아 있다.

4) 사회통합정책의 동향

1990년대 이후 세계의 많은 국가들이 경험하고 있는 문제는 실업자나 저임금노동자의 비율이 증가하고, 소득불평등이 심화되고 있다는 것이다. 가장 잘 알려진 것이 유럽연합 차원에서 추진되고 있는 사회통합정책 또는 사회포용정책(Social Inclusion Policies)이다. 유럽연합의 사회통합정책은 회원국들이 합의한 Guideline에 따라 사회통합성을 제고하기 위한 개별 국가들의 국가실천계획(National Action Plan)이 수립되고, 이를 토대로 지속적으로 정책적 성과를 평가하는 체계를 갖추고 있는 것이다. 이 정책은 사회통합성을 약화시키는 물적 토대에 개입한다는 점에서 여기서 주목하는 사회통합정책(Social Cohesion Policies)과 유사한 의미를 갖는 것으로 여겨진다. 국내에서도 유럽의 사회통합정책에 대해서는 이미 많은 연구가 이루어졌고, 그것이 갖는 함의 또한 충분히 설명되었다.²⁾

하지만 여기서 강조하고자 하는 사항은 최근 경제위기 상황이 도래하면서 사회보장정책 또는 사회안전망이 사회통합성에 미치는 영향의

문제이다. 최근 G20 정상회의에서 논의된 사항 중 사회통합정책과 관련하여 주목해야 할 점은 '사회보장정책을 통한 충격흡수' 또는 '자동안정화' 기능의 문제일 것이다. 물론 사회보장제도가 그러한 충격을 흡수할 수 있는 수준의 보장범위(coverage)와 사회지출을 전제하고 있다는 점에서, 사회안전망이 튼튼하지 않은 국가에게는 단기적으로 수용하기 힘든 대안일 수 있다. 따라서 어떤 국가들은 단기적으로 내수진작을 위해 재정적자를 감수하면서 공공지출을 확대하는 선택이 불가피할 수 있다. 높은 수출 의존도와 취약한 사회안전망은 각국의 보호무역주의를 막고, 내수진작을 통해 국제교역감소를 최소화하는 선택을 통해 사회적 위험에 대처하는 방식을 선택할 수 밖에 없는 것이다. 이는 미국과 영국 그리고 일본과 한국을 비롯한 국가들이 선택하고 있는 것이다.

하지만 1990년대 이후 세계 각국에서 지속적으로 나타나고 있는 사회적 위험의 증가양상에 비추어 볼 때, 사회통합성 약화 문제를 해결하기 위한 충격흡수 장치의 제도화는 피하기 힘든 과제이다. 그것은 위기상황에서 벗어난다 하더라도 사회적 위험의 증가추세 자체가 해소될 것으로 예상하기 힘들기 때문이다. 이는 사회통합성을 제고하기 위한 제도적 기반을 구축하지 않는다면, 위기이후에 사회통합성이 제고될 것으로 기대하기 힘들다는 것을 의미한다. 이는 현재의 위기가 주는 중요한 교훈일지 모른다. 이것이 사회통합 정책에 대한 관심이 외부로부터

표 1. 유럽연합의 사회적 배제 지표

구분	영역	지표
1차적 지표 (Primary Indicators)	소득	1. 빈곤율
		2. 소득분포
		3. 빈곤지속성
		4. 상대적 빈곤 격차
	지역적 결속	5. 지역(NUTS 2) 차원의 고용률
	실직	6. 장기실직
		7. 무직 가구원 수
	교육	8. 조기 교육기회 상실
	수명	9. 평균 기대 수명
	건강	10. 소득수준별 자각 건강 상태
2차적 지표 (Secondary Indicators)	빈곤	1. 빈곤 산포(dispersion)
		2. 특정 시점 빈곤율 변화
		3. 소득이전 전의 빈곤율
		5. 지속빈곤률
	소득분배	4. 지니계수
	실직	6. 장기 실직자 비율
		7. 초장기 실직자 비율
	교육	8. 저학력 비율

주: 1) NUTS는 유럽의 지역을 나누는 단위를 의미
 자료: L. Bardone and D. Stanton (2003), "The Experience of Developing Indicators in the Social Protection Committee's Indicators Sub Group", Paper Presented to the 23rd, CEIES seminar: Social Protection Statistics, Lisbon Annex.

1) 하지만 이러한 접근방식은 한 가지 중요한 한계를 피하기 힘들다. 그것은 다양한 요인 중 어떠한 요인이 상대적으로 더 큰 영향을 미치는가 하는 점을 파악하기 힘들다는 점이다.

2) 강신욱·김안나(2005), 「사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구」, 한국보건사회연구원; 문진영(2004), 「사회적 배제의 국가간 비교연구 - 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로」, 『한국사회복지학』, 제56권 3호.

의 충격을 흡수할 수 있는 ‘안정적이고·효과적인 지원장치의 제도화’ 문제에 주목해야 하는 이유인 것이다.

그리고 보다 현실적으로 지난 10년간 우리사회가 경험해 왔던 문제와 관련시켜 생각할 필요가 있다. 1997년 외환위기 이전까지 경제가 지속적으로 성장하고 대규모로 고용이 창출되고 소득분배구조가 개선됨에 따라 사회통합의 문제는 주로 정치적 사안(민주화의 문제)처럼 인식되는 경향이 있었다. 그리고 그것은 일정 부분 자연스러운 일이다. 하지만 갑작스러운 경제 위기나 저성장이 장기화되는 경우, 사회통합 문제는 매우 현실적인 문제라는 점이 명확하게 드러나게 된다. 이른바 일상생활의 물적 토대가 붕괴되어 실업이 증가하고 빈곤층이 증가하며, 노숙자가 출현하는 상황에서 사회통합 정책은 단순히 정치적 또는 이념적인 문제가 아니라 경제사회정책 문제가 되는 것이다. 이것이 1979년 외환위기 이후 10년간 우리사회가 경험해 왔던 문제이며, 향후 수년간 우리사회가 고민해야 하는 문제인 것이다.

3. 한국 사회통합의 실태와 추이

우리사회의 사회통합 문제와 그것에 영향을 미치는 요인들의 변화는 어떻게 파악할 수 있는가. 그것을 파악하는 방법은 좀 더 정교한 모형 구축과 이를 뒷받침할 수 있는 데이터의 구비가 필요하다. 이는 현재 사회통합성의 추이와 그것에 영향을 미치는 요인들에 대한 보다 심도 있는 연구가 진행되어야 한다는 것을 의미한다.

그리고 여기서는 이러한 한계를 전제로 우리사회에서 사회통합성이 어떻게 변화하여 왔으며, 어떠한 요인들이 중요한 영향을 미쳐 왔는가를 설명하고자 한다.

1) 사회통합지표의 구성

사회통합에 영향을 미치는 요인은 크게 일곱 개의 영역을 중심으로 구성하였다: 1)소득, 2)고용, 3)금융, 4)교육, 5)건강, 6)주거, 7)가족 및 연계망이 그것이다. 이는 각 개인이 일상생활을 살아가면서 가장 큰 관심을 갖는 사안이라고 말할 수 있다. 이는 유럽의 사회통합지표와 OECD의 사회지표(Social Indicators)에 대한 검토결과를 토대로 선정한 것이다. 물론 한국사회에서 각 영역 중 상대적으로 중요한 의미를 갖는 것이 있을 수 있다. 예를 들면, 고용불안의 심화나 사교육비 부담으로 인한 교육격차 그리고 이혼률 증가 등으로 인한 가족문제 등은 우리사회에서 최근 10년간 심각한 수준의 박탈과 격차의 문제를 야기하는 것으로 판단된다.

각 영역별로 위협을 나타내는 지표는 아래 <표 2>와 같이 구성하였다. 물론 아래 지표 중 해석의 어려움 등으로 인해 실제 분석과정에서 제외되는 지표가 있을 수 있다. 예를 들면, 지니계수 등이 그것이다. 하지만 전체적으로 이들 지표는 지금까지 개발된 대표적인 지표로 구성되어 있다. 좀 더 구체적으로 영역별 지표는 절대적 박탈(deprivation)과 상대적 불평등(Inequality)을 나타내는 지표로 구분하고자 하였다. 그것은 빈곤이나 실업과 같은 절대적 박탈을 나타내는 지표만으로 사회통합 문제를 설명

하는데 어려움이 있기 때문이다. 물론 절대적 박탈과 상대적 격차 중 어느 문제가 사회통합에 더 큰 영향을 미치는가 하는 점은 다른 많은 정치·경제·사회적 여건에 의해 결정될 것이다. 하지만 우리사회에서 소득·금융·고용·교육 등의 영역에서의 상대적 격차가 사회통합에 매우 지대한 영향을 미치는 것으로 판단된다.

그리고 사회통합의 문제는 소득계층의 분포 측면에서도 주목할 필요가 있다. 그것은 사회통합과 관련해서 삶의 실태와 여론의 방향에 큰 영향을 미치는 중산층의 규모에 주목해야 한다는 것을 의미한다. 예를 들면, 보편적 빈곤이 지

배적인 사회라면, 그것이 사회통합성에 미치는 영향이 크지 않을 수 있을 것이다. 그리고 중산층의 규모가 큰 사회라면, 사회통합성이 상대적으로 더 강할 수 있을 것이다.³⁾ 이는 동질적 지위를 가진 집단의 영향력과 규모가 사회통합성에 매우 큰 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 실제로 한국사회는 보편적 빈곤에서 벗어나 중산층의 영향력과 규모가 사회통합에 미치는 영향이 매우 클 것으로 가정할 수 있다. 이는 사회통합정책에 대한 기본구상이 빈곤층에 국한된 것이 아니라 중산층을 포괄해야 한다는 것을 의미한다.

표 2. 사회통합지표의 구성과 데이터 가용성

영역	통계지표	데이터 가용여부		데이터 분석대상 기간
		분기	연간	
소득 (2/2)	빈곤율	✓	✓	1989~2007
	5분위 소득배율	✓	✓	1989~2007
고용 (3/3)	실업율	✓	✓	1989~2007
	임시일용직 비율	✓	✓	1989~2007
	여성취업률	✓	✓	1989~2007
금융 (2/2)	가계대출 금리	✓	✓	1996~2007
	가계대출 연체율	✓	✓	1998~2007
교육 (2/2)	교육비 지출비중	✓	✓	1989~2007
	학력별 임금격차		✓	1993~2007
건강 (2/2)	주요 질환별 사망율		✓	1989~2007
	의료비 과부담가구율	✓	✓	1989~2007
주거 (2/2)	주택전세가격 지수	✓	✓	1989~2007
	주거비 과부담가구율	✓	✓	1989~2007
가족/연계망 (2/2)	조이혼율		✓	1991~2007
	자살율		✓	1989~2007

주: 지표(✓) 중 음영 처리된 지표는 현재 활용에 어려움이 있는 지표

3) 최경수, 『사회통합의 과제와 저소득층 소득 향상』, KDI정책포럼, 제191호(2008-03), 2008.

2) 사회통합지수의 추이

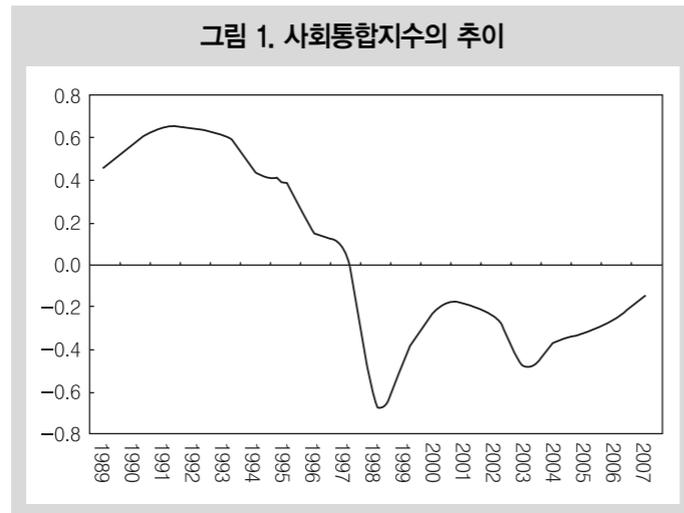
위에 제시한 사회통합지표를 중심으로 단일 사회통합지수를 생성하여 시계열적 변화를 살펴보면 아래 [그림 1]과 같다.⁴⁾ 아래 그림은 우리사회의 사회통합성을 1989~2007년의 평균을 0으로 할 때, 시계열적으로 어떻게 변화하여 왔는가를 보여주고 있다. 참고로 아래 그림은 수치가 높을수록 사회통합의 정도가 강한 것을 의미한다. 따라서 특정 시점의 수치가 0을 넘어서는 경우에는 해당기간 평균보다 사회통합성이 높다는 것을 의미하며, 0보다 작은 경우에는 사회통합성이 상대적으로 악화되었음을 의미하는 것으로 해석해야 한다.

아래 그림에 따르면, 우리사회의 사회통합성은 외환위기 이전시기에 상대적으로 강했던 것으로 이해할 수 있다. 보다 엄밀한 의미로 해석하면, 사회통합에 영향을 미치는 물적 조건의 측면에서 제반 요인이 사회통합성을 제고하는 방향으로 영향을 미쳐 왔던 것으로 이해할 수 있는 것이다. 실제로 위에 제시한 사회통합지표가 전반적으로 양호한 상태였던 것으로 나타나고 있다. 그러나 외환위기의 충격이 본격화되었던 1998년 사회통합성은 급격하게 악화된 것

로 나타나고 있다. 이는 실업과 빈곤문제가 심화됨에 따라 사회통합을 가능하게 할 물적 토대가 악화되었음을 의미하는 것이다. 그리고 이러한 추세는 일시적으로 개선되는 경향을 보이다 2003년 다시 악화되는 것으로 나타나고 있다. 이는 외환위기를 전후하여 사회통합성이 커다란 변화를 나타내었음을 의미한다.

물론 지난 수년간 사회통합성을 지속적으로 개선되는 상황을 나타낸 것으로 판단된다. 그것은 여전히 지난 기간 평균에 밀리고 있다는 점에서 결코 높은 수준은 아니다. 하지만 상대적으로 개선조짐을 보였던 것으로 추측할 수 있다. 문제는 2008년 시작된 경제위기가 우리사회에 심각한 영향을 미치고 있다는 점이다. 이는 지난 수년간 개선되는 경향이 다시 악화되는 것으로 나타날 개연성이 높다는 것을 의미한다. 즉, 소득불평등 및 빈곤율의 증가, 고용감소에

그림 1. 사회통합지수의 추이



4) 사회통합지수의 생성방법에 대해서는 노대명·이현주·강신욱·전지현(2008), 『사회통합을 위한 과제 및 추진전략』, 한국보건사회연구원·경제인문사회연구원 참조.

따른 실업률 증가 등이 사회통합성에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.

3) 사회통합지수 변화의 원인

사회통합지수의 시계열적 변화에 영향을 미친 요인들에 대해 간략하게 설명하고자 한다. 아래 [그림 2]는 사회통합지수에 각 정책영역 또는 요인이 어떠한 영향을 미쳤는가를 보여주고 있다. 참고로 아래 그림에서 각 시점의 값이 0이상이면 사회통합성을 제고하는데 영향을 미친 것이고, 0미만이면 사회통합성을 악화시키는데 영향을 미친 것으로 해석해야 한다. 전체적으로 사회통합에 영향을 미치는 7개 영역 중 금융영역을 제외한 대부분의 영역에서 사회통합성을 악화시키는 변화가 나타난 것으로 판단되며, <소득, 의료, 주거, 가족> 영역의 지표에서 그 충격이 컸던 것으로 여겨진다.

구체적으로 살펴보면, 소득문제는 외환위기 이후 사회통합성을 악화시키는 방향에서 영향을 미치고 있으며, 특히 2003년 이후 더욱 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 좌측의 고용문제와 관련지어 생각할 필요가 있다. 외환위기 직후 실업률의 증가 등으로 인해 고용문제가 급격하게 악화되었고, 이것이 사회통합에 부정적인 영향을 미쳤던 것은 사실이다. 물론 지표상으로는 실업률이 감소하고 비정규직 비율 등이 일정 수준에 머물게 됨에 따라, 이후 지속적으로 그 충격이 완화되는 것으로 나타나고 있다. 하지만 이러한 고용구조는 지속적으로 소득분배구조를 악화시키는 방향으로 영향력을 행사해 왔다. 이점에서 2003년 이후 고

용관련 지표는 개선되는 경향을 보이나, 소득관련 지표는 더욱 악화되는 양상을 나타내게 된 것으로 해석할 수 있다.

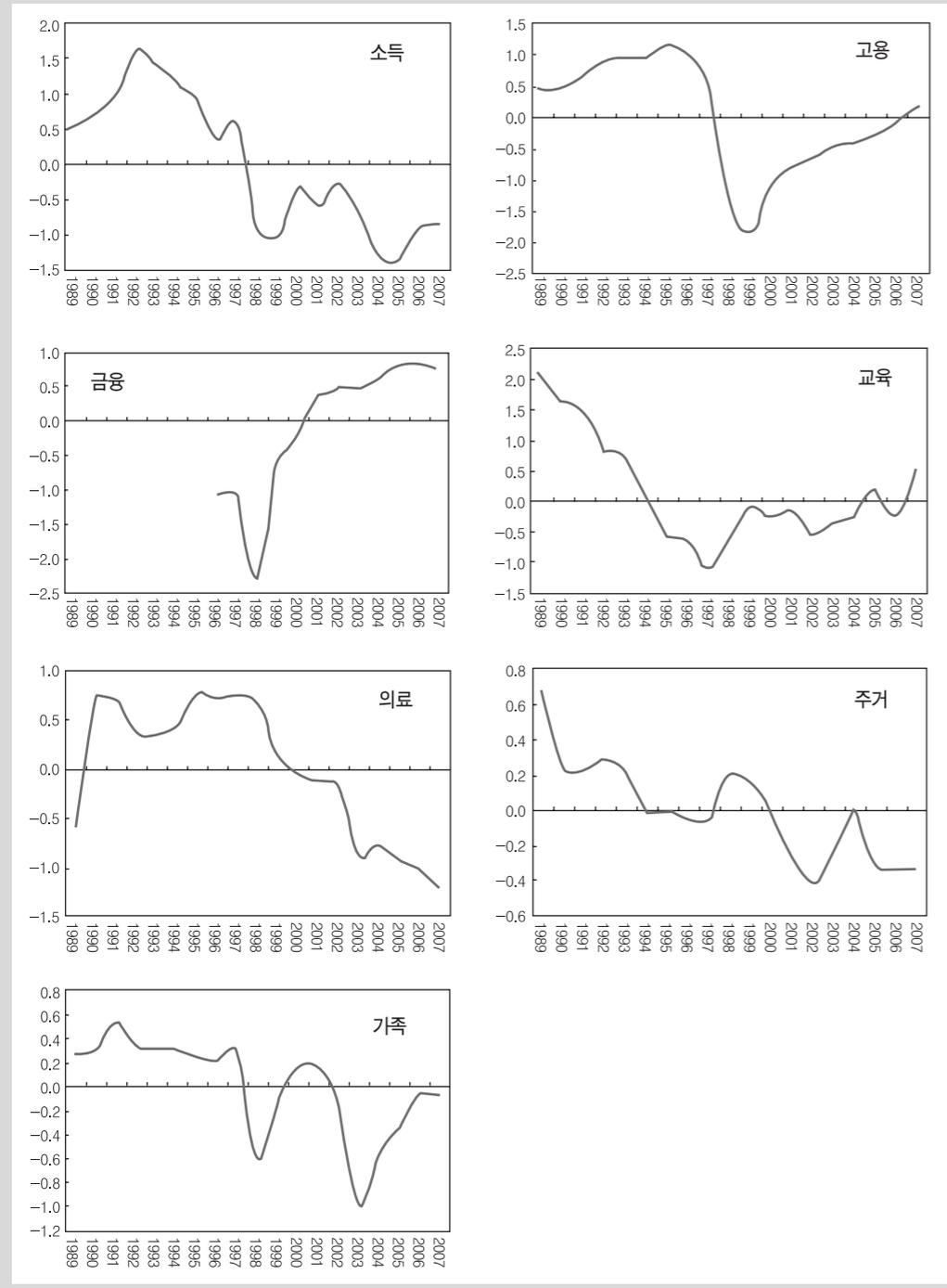
그 밖에도 금융관련 지표는 이자율이나 연체율 측면에서 상대적인 안정세를 보인 것으로 해석할 수 있다. 물론 신용대란이 발생했던 2003년 연체율은 매우 높았다. 하지만 이후 연체율이 지속적으로 감소하였고, 이자율 또한 안정세를 보였다는 점이 이러한 해석을 가능하게 한다. 그리고 교육관련 지표는 외환위기 이후 사회통합에 부정적인 영향을 미쳐 왔던 것으로 나타나고 있다. 이는 지속적인 사교육비 부담증가와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 의료관련 지표는 2003년 이후 사회통합성에 매우 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 주거관련 지표는 2001년 이후 대부분의 시점에서 사회통합성을 악화시키는 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 끝으로 가족관련 지표는 외환위기와 신용대란의 두 시점에 매우 심각한 수준으로 사회통합에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다.

4. 사회통합정책의 발전방향

1) 사회통합 모니터링 및 정책연계 방안

사회통합지수를 종합적으로 검토한 결과, 사회통합지수가 정책적으로 활용 가치가 높다는 점을 확인할 수 있었다. 위의 분석결과가 갖는 함의를 간략하게 정리하면, 1997년 외환위기와 2003년 신용대란이라는 두 가지 사건이 우리사

그림 2. 사회통합지수에 영향을 미친 각 요인과 영향력의 추이



회의 사회통합성을 악화시키는 중요한 요인으로 작용하였으며, 대다수 주요 지표는 여전히 사회적 위험을 예고하는 것으로 나타나고 있다. 시기적으로는 외환위기 직후 고용문제의 영향력이 크고, 2003년 이후 빈곤과 소득격차 문제의 영향력이 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 지난 10년간 복지정책과 관련해 많은 자원을 투입하였음에도 문제가 여전히 심각한 상태에 놓여 있음을 의미하며, 향후 빈곤과 소득격차 문제를 해결하는데 많은 노력이 필요하다는 것을 의미한다.

그렇다면 사회통합실태에 대한 모니터링과 정책을 연계하는 방안에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 이 문제와 관련해서는 연간단위 모니터링과 분기단위 모니터링을 병행할 필요가 있다. 위에 예시한 연간단위 사회통합지수 및 지표별 영향력 분석결과는 보다 많은 지표를 포함시킨다는 점에서 종합적으로 사회통합실태를 보여주는 강점이 있다. 하지만 이 지수는 연간단위로 생성된다는 점에서 시기적으로 뒤늦게 문제에 개입하게 되는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 분기단위로 사회통합실태를 모니터링 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 사회통합에 영향을 미치는 핵심지표를 중심으로 분기단위로 모니터링 함으로써 신속하게 문제에 개입할 수 있다는 강점을 갖기 때문이다. 그러나 분기단위 지표만으로는 사회통합실태를 종합적으로 이해하는데 한계가 있다. 이 점에서 분기단위와 연간단위의 모니터링을 결합시키는 방안이 필요한 것이다.

위의 같은 모니터링 결과 산출된 사회통합지수를 구체적인 정책과 연계시키는 방안

고민할 필요가 있다. 위의 [그림 2]에 나타나 있는 바와 같이, 사회통합에 영향을 미치는 각 요인이 시점별로 어떠한 영향을 미쳤는지 나타나고 있다. 이는 어떠한 요인이 상대적으로 큰 영향을 미쳤으며, 그 영향력이 부정적인 성격을 가진 것인지 긍정적인 성격을 가진 것인지를 말해준다. 달리 표현하면, 각각의 지표와 영역의 영향력과 방향을 통해, 어떠한 정책을 강화해야 하는지를 알 수 있는 것이다. 그리고 대부분의 지표들이 하위집단별로 분해될 수 있다는 점에서, 각 지표의 영향력이 어느 집단을 중심으로 나타났는지 알 수 있다. 이는 단순히 정책영역에 대한 포괄적 개입이 아니라, 구체적으로 어느 집단을 대상으로 어떠한 정책수단을 강구해야 하는지 말해주는 것이다.

아래 <표 3>은 사회통합실태에 대한 모니터링 결과를 토대로 정책적 개입을 하는 경우, 정책영역별로 어떠한 정책수단을 연계할 수 있는지 나타낸 것이다. 이 표가 시사하는 바는 연계해야 하는 정책수단이 방대하며, 이는 개별부처 차원에서 관리할 수 없는 성격을 띠는 점이다. 이는 사회통합정책에 대한 종합적인 관리가 필요하다는 것을 의미한다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 개별부처의 상위조직에서 사회통합실태를 모니터링하고, 각 정책영역별로 나타날 수 있는 중복과 충돌의 문제를 조정하는 기능이 강화되어야 하는 것이다. 그리고 이러한 정책관리에 있어서는 예방과 사후대처라는 두 가지 관점에서 접근할 필요가 있다. 이는 사회통합 문제가 심화되기 전에 조기에 개입할 수 있는 체계를 구축해야 한다는 것을 의미하기도 한다.

표 3. 사회통합정책의 영역별 구성

	예 방	사 후
소득영역	•공적연금제도 •근로장려세제 •준보편수당 등	•기초보장제도 •긴급복지지원제도 •고용/산재보험
고용영역	•고용보험제도 •최저임금제 •고용관련 차별철폐	•고용안정사업 •실업구제사업 •자활사업
금융영역	•금리정책	•신용회복지원제도 •Micro-Credit
건강영역	•건강증진사업 •식품안전제도	•건강보험제도 •장기노인요양제도
교육영역	•의무교육제도 •공교육강화	•학자금대출제도 •학비지원이나 학습지원 •방과후 공부방
재산/주거영역	•주택공급정책 •양도소득세	•국민임대주택 •전세자금융자
가족영역	•출산휴가제도 •아동수당제도	•긴급복지지원제도 •모부자가정복지시설

2) 사회통합정책 관리체계 구축방안

앞서 언급한 바와 같이 사회통합의 실태를 파악하고 정책을 연계·조정하는 문제가 중요하다면, 이를 어떠한 정책프로세스와 관리체계를 통해 수행할 것인지의 문제에 대해 제안할 필요가 있다. 아래 [그림 3]은 가칭 사회통합위원회라는 조직을 중심으로 이 조직이 사회통합정책을 어떻게 관리해야 하는지를 보여주고 있다. 참고로 이는 특정한 조직이나 부처를 염두에 둔 관리체계 구축방안이 아니라는 점을 강조하고자 한다.

이 그림은 사회통합 모니터링에서 출발하여, <사회통합 국가실천계획>(National Action Plan

for Social Cohesion)을 수립하는 과정을 나타낸 것이다. 첫째, 사회통합정책에서 주목해야 할 부분은 사회통합의 실태를 정확하게 파악하는 것이다. 이는 본 연구가 제안하고 있는 사회통합지수를 생성하는 분석모형을 구축하고 필요한 데이터를 마련하는 작업이 강화되어야 한다는 것을 말해준다. 둘째, 사회통합실태에 대한 모니터링을 통해 문제영역 및 위기집단을 포착해야 한다. 이는 각 사회통합지표가 구체적으로 나타내고 있다는 점에서 그리 어려운 일이 아니다. 셋째, 사회통합지표를 통해 문제영역과 위기집단이 발견되면, 이들을 지원할 수 있는 정책을 연계하는 것이다. 이는 먼저 정책영역을 포착하고, 이어 집단을 표적화(Targeting)하는

방식으로 진행되어야 한다. 그리고 그 결과물이 바로 사회통합 국가실천계획이 되는 것이다. 이 과정에서 정책협의를 정책조정기능이 중요한 역할을 하게 되는 것이다. 넷째, 집행된 정책에 대한 평가 또한 중요한 역할이다. 이는 기존 정책에 대한 성과평가를 통해 정책집행과정에서 나타났던 문제점을 해결하는 조치가 수반되어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 정책관리기능을 담당할 조직은 크게 두 가지 조건을 갖추어야 할 것이다. 첫째, 개별 부처의 상위조직에 위치한 조직이어야 한다는 것이다. 이는 다양한 부처의 정책을 조율하고, 그에 따른 예산조정을 할 수 있는 조직을 의미한다. 둘째, 안정적인 조직이어야 한다는 것이다. 이는 한시적으로 운영되는 위원회보다 정책

관리의 지속성을 담보할 수 있는 조직형태를 갖추어야 한다는 것을 의미한다.

5. 향후 과제

2009년 현재 우리사회에서 사회통합성의 문제는 경제위기를 극복하는데 매우 중요한 역할을 하게 될 것으로 판단된다. 그것은 경제위기 상황에서 결정해야 할 많은 사안들이 개별 이해관계집단의 관점에서 논의되어서는 문제해결의 실마리를 찾기 힘들다고 여겨지기 때문이다. 하지만 그것이 개별집단이나 개인의 일방적인 희생을 강요하는 방식으로 진행되어서는 곤란할 것이다. 그것은 사회통합보다 새로운 갈등을 초

래할 개연성이 높기 때문이다. 이러한 관점에서 보면, 향후 사회통합정책은 사회통합에 영향을 미치는 요인들에 적극적으로 예방적으로 개입하는 노력이 필요할 것이다. 이는 정치적 해결보다 국민들의 삶의 여건을 개선하는 노력이 선행되어야 한다는 것을 의미한다.

끝으로 사회통합실태에 대한 연구를 위해서는 ‘사회통합에 대한 국민의식 조사’를 토대로 국민들의 감성과 그것에 영향을 미치는 요인들을 결합시켜, 사회통합지수 분석모형을 개발할 필요가 있다. 이는 사회통합정책의 추진근거와 효과성을 담보하는데 매우 중요한 영향을 미칠 것이다. 본문

그림 3. 사회통합정책의 프로세스와 관리체계

