

국민통합의 여건 및 실태 진단

On the Present Condition and State of Social Cohesion in Korea



여유진 한국보건사회연구원 연구위원

우리나라의 국민통합 실태를 국민통합의 사회경제적 여건, 사회갈등과 통합에 대한 국민의 인식, 그리고 사회통합 중추기관으로서 국가의 역량이라는 세 차원에서 살펴본 결과, 무엇보다도 우리나라의 사회·경제적 격차와 균열의 수준이 악화되어 왔으며, 이대로 방치될 경우 저출산고령화, 잠재성장을 저하, 대외경쟁의 가속화와 경제적 불안정성 증가, 사회격차의 확대의 악순환으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 우려할 만한 상황이다. 사회 각 영역, 특히 분배와 이념을 둘러싼 갈등이 심각하다는 국민의 인식도 팽배해 있다. 이러한 갈등을 조화롭게 조정·중재하고, 국민통합 통해 지속가능한 발전과 국민 행복이라는 양대 목표를 추구해 나가야 할 국가에 대한 국민의 불신 또한 우려할 만한 수준이다. 이에, 정부는 신뢰도와 공정성을 높이는 노력과 함께, 정치적·정책적으로 국민에게 좀 더 안정(security)과 비전(vision)을 제시해 줌으로써 국민통합의 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 또한 국민통합 전담기구로서 국민대통합위원회는 “국민대통합 종합계획”을 체계적이고 지속적으로 추진해 나가는 한편, 좀 더 큰 차원에서 정치적 역량을 발휘함으로써 국민통합의 중심축으로 설 수 있기를 바란다.

1. 들어가며

우리 사회는 공정하고(just), 안전하며(safe), 신뢰할(credible) 수 있는가? 이러한 질문은 최근 몇 년간 유독 우리나라에서 큰 관심을 끄는 주제가 되었다. 인구 3억이 넘는 미국에서 겨우 10만부 남짓의 판매부수를 올린 마이클 셸펠 교수의 『정의란 무엇인가』가 우리나라에서 130만부 이상 팔린 ‘기현상’이나, 토마 피케티의 『21세기 자본론』이 출간 되기도 전부터 ‘신드롬’을 일으키고 있는 현상은 앞

의 질문에 대한 관심을 대변하는 듯하다. 그렇다면 왜 새삼 사회통합과 관련된 이러한 질문이 주목을 받고 있는가?

대공황이 서구 사회를 바꾸어놓은 것과 같이, IMF 외환위기는 우리 사회를 상당히 변화시켰다. 그러나 그것은 전후 안정적인 성장을 바탕으로 ‘황금기 복지국가’로 이어졌던 서구와는 다른 방식이었다. 물론 한편으로는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 국민기초생활보장제도, 각종 사회서비스 등 사회복지의 영역과 수준은 상당 폭 확대되었지만, 다른 한편으로는 ‘개인수준의 자본 축적’-이 때의

자본이란 '물적, 인적, 사회적 자본'을 모두 일컫는 것이다—만이 불안정한 위험사회(risk society)에서 안정(security)을 확보하는 '유일한' 길이라는 인식이 개인들에게 강하게 자리 잡는 계기가 되었다. 이후 핵가족을 중심으로 자산투자(아파트열풍), 교육투자(사교육열풍), 연금망 형성(연고주의)에 몰입하는 양상이 가속화되었다.

외환위기 이후, '익명의 개인'에 대한 신뢰와 연대의식 강화를 바탕으로 한 통합의 추구보다는, 핵가족과 폐쇄적 연고를 바탕으로 한 '이기적 결속'이 강화됨으로써 균열과 갈등이 증폭되었다. 한편으로 공공성의 강화를 통해 불안정에 대처해야 한다는 열망을 가지면서도 실제로는 이기적인 '자기 축적'을 향해 치달을 수밖에 없는 개인들의 내적 갈등이 통합에 대한 관심을 촉발하고 있는 것은 아닐까? 본문에서는 현재 우리사회의 갈등과 국민통합의 실태를 되짚어보고, 이에 대한 국민들의 인식을 살펴봄으로써 국민통합을 위한 정책에서 어떠한 부문에 주안점을 두어야 할지에 대한 시사점을 얻고자 한다.

2. 사회갈등과 국민통합에 대한 인식과 실태

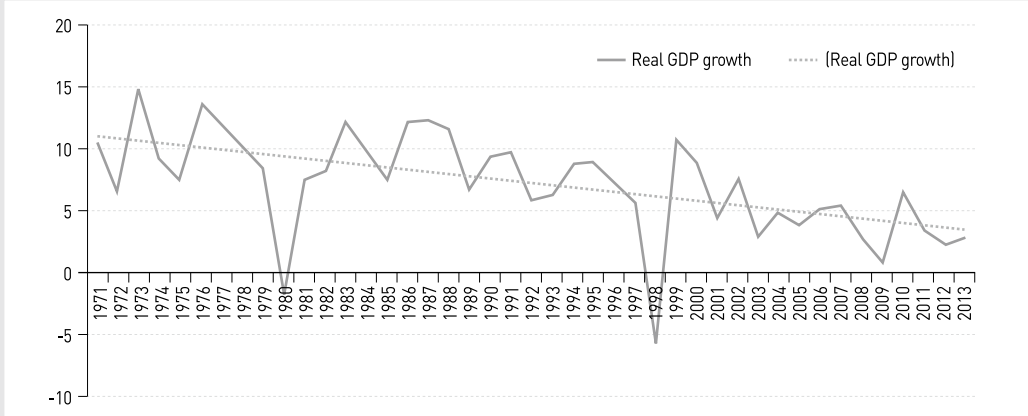
갈등이 없는 사회는 존재하지 않는다. 민주주의 사회에서 일정 수준의 갈등은 필연적이며, 창의적 발전의 기반이 된다. 갈등이 문제가 되는 상황은 크게 세 요건들이 상호작용하는 경우이다; 첫째, 갈등 수준을 높이는 경제·사회적 격차와 균열의 지속적 증가, 둘째, 대다수 국민들에 의한

'사회갈등이 심각한 수준'이라는 인식의 편재. 셋째, 갈등을 조정하고 통합을 높이기 위한 조정장치—주로 정부기구와 정치체제—가 미비되었거나 제 기능을 하지 못하는 상태. 이러한 기준에 따라 우리나라의 사회갈등과 국민통합 실태를 살펴보기로 한다.

1) 국민통합의 여건

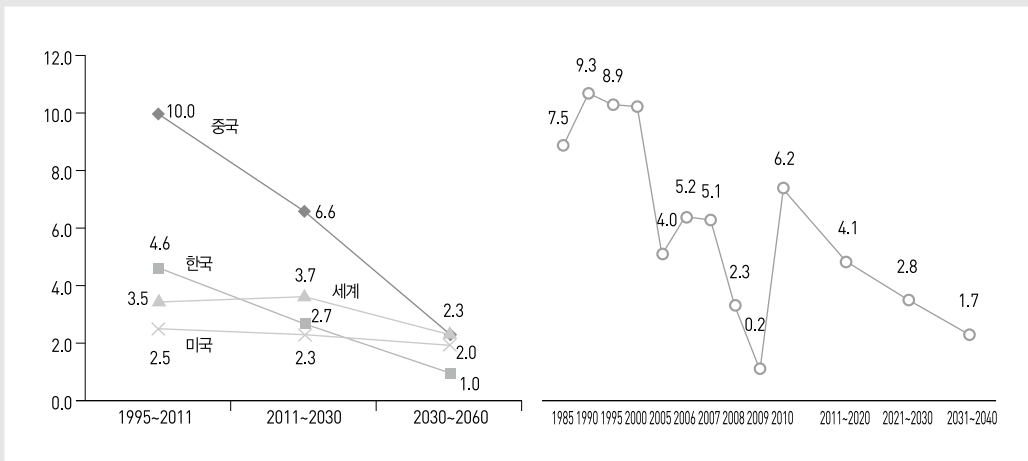
먼저, 국민통합의 사회경제적 기반이 되는 양대 축이라 할 수 있는 성장(축적)과 분배(정당화) 지표가 특히 외환위기 이후 악화되고 있는 추세를 보이고 있다. 아래 [그림 1]과 [그림 2]에서 보는 바와 같이, 우리나라는 1970년 이후 외환위기 이전까지—오일쇼크로 일한 일시적 경기하락을 제외하고는—10% 내외의 높은 경제성장률을 기록하였으나, 최근에는 경제성장률이 3~4%대로 하락하였다. 이에 더하여, 미래 경제성장 전망은 더욱 어둡다. OECD와 한국경제연구원 모두 한국의 잠재성장률을 2030년대 이후 1%대로 예측하고 있다. 이러한 낮은 잠재성장률은 경제·산업적 요인과 더불어 무엇보다도 초저출산률과 급격한 노인인구 증가로 인한 인구구조변화, 즉 생산가능인구의 감소 요인을 반영한다. 1960~70년대 절대빈곤국가에서 2000년대 세계 10위권의 경제대국으로 성장하는 과정에서 '경제성장' 그 자체가 국민의 자긍심과 결속력을 높이는데 크게 기여해 왔다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 더 이상 고도성장을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 세계화로 인한 경제불안정성이 가중되는 상황에서 '성장'을 위한 혹은 '성장'을 통한 '통합'은 설득력이 떨어진다는 것은 자명해 보인다.

그림 1. 실질경제성장률 추이



원자료: stats.oecd.org(2014.11.2. 다운로드)

그림 2. 경제성장률 전망 국제비교(좌) 및 한국 전망(우)



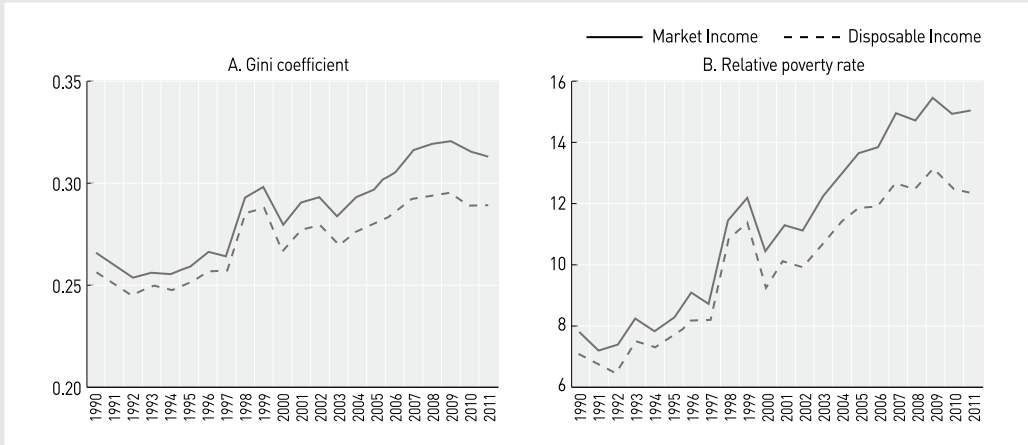
자료: OECD(2012). 글로벌 경제 장기 전망.

자료: KDI(2010). 미래비전 2040.

실제로 고도성장 기간 동안, 특히 1987년 민주화 전후 우리나라는 성장론자들이 주장해 온 '낙수 효과'(trickle-down effect)가 상당히 설득력 있는 것처럼 보였다. 즉, 불평등도와 상대빈곤율은 상당

히 낮은 수준을 유지해 왔던 것이다. 그러나 외화 위기 이후 급격히 치솟은 불평등도와 빈곤율은 위기를 어느 정도 극복한 이후에도 좀처럼 낮아지지 않았으며, 오히려-다소의 등락을 보이기는 하지

그림 3. 불평등(좌)과 빈곤(우)의 장기 추이



자료: OECD(2013), *Strengthening Social Cohesion in Korea*.

만-상승 추세를 보이고 있다(그림 3 참조). 또한 가처분소득 50~150% 기준 중산층의 비중은 64%에 이르는 것으로 분석되지만, '국민들이 피부로 느끼는 주관적 중산층'은 46.4%에 불과한 것으로 나타났다¹⁾. 불평등과 양극화, 그리고 중산층의 붕괴는 그 자체로 사회적 격차와 균열을 나타내는 지표이기도 하지만, 지속가능한 성장을 저해하는 요인이기도 하다. 따라서 재분배 지표의 악화는 국민통합을 높이고자 하는 정책입안가라면 가장 주목해 보아야 할 부분 중 하나이다.

이와 함께, 성장과 분배 모두와 관련이 있는 요인으로 앞서 언급한 초저출산·고령화 또한 주목해 보아야 할 지표이다. 우리나라는 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있는 나라이다. 그 결과, [그림 4]에서 보는 바와 같이

총부양률은 2016부터 본격적으로 증가하고, 노년 부양비도 2010년 15.2%에서 2050년 71.0% 수준으로 급증할 전망이다²⁾. 이같은 노인부양비의 급증은 주지한 바와 같이 잠재성장률을 저하시킬 뿐 아니라, 노인에게 대한 공적·사적 부양부담을 크게 증가시킴으로써 세대간 갈등의 불씨를 내포하고 있다. 이미 연금과 청년-노인 간 일자리배분의 문제가 우리사회의 가장 중요한 현안 중 하나가 되고 있지만, 세대갈등은 향후 더욱 심화될 가능성이 높다. 국민통합을 위해서는 중장기적인 전망을 가지고 이에 대비할 필요가 있다.

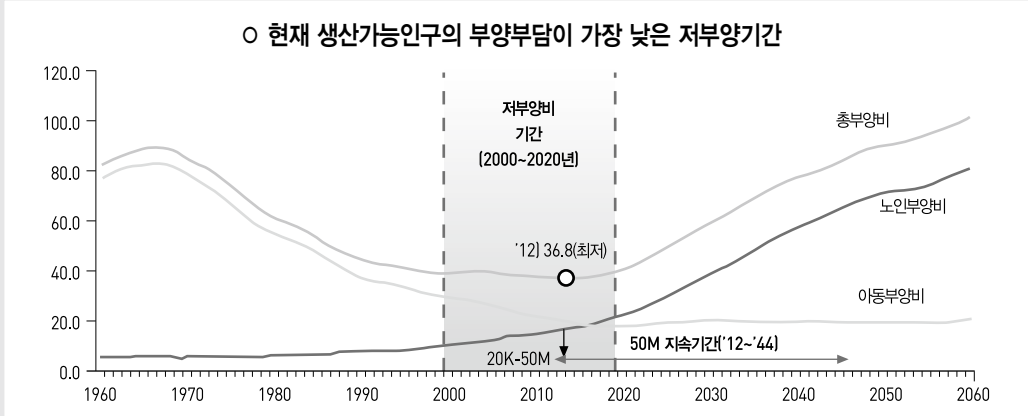
2) 사회갈등과 통합에 대한 국민 인식

그렇다면 우리나라 국민들은 사회갈등이 얼마나 심각하다고 인식하고 있는가? 지난 정부의 사

1) 현대경제연구원(2012. 8. 17). '중산층의 자신감이 무너지고 있다'. 지속가능한 성장을 위한 경제주평, 통권 제501호, pp.2.

2) 여유진 외(2014). 국민대통합 종합계획. 국민대통합위원회, pp.136.

그림 4. 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 추이

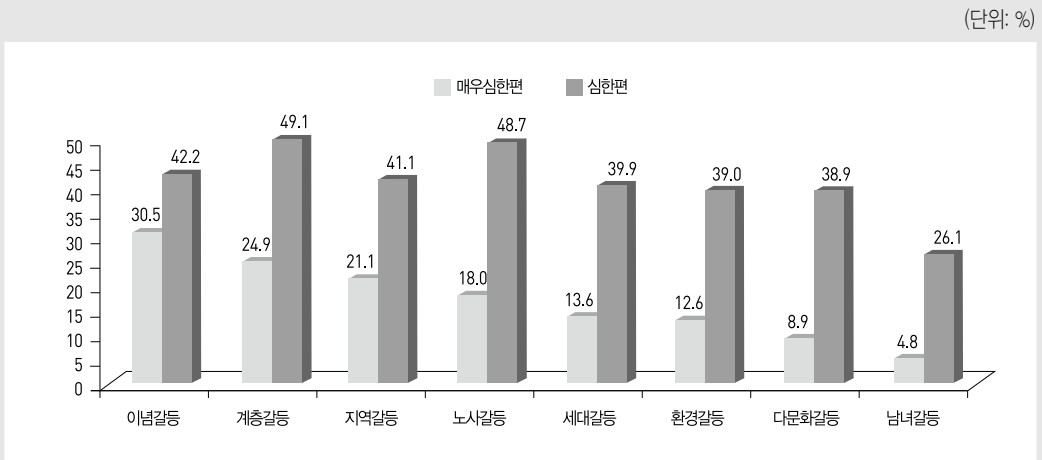


주: 저부양비 기간의 20K는 소득 2만불을, 50M은 총인구수 5천만명을 의미함.
 자료: 통계청(2010), 장래인구추계

회통합위원회와 현정부의 국민대통합위원회에서 는 사회 각 영역의 갈등 수준에 대해 매년 동일 설문 문항을 조사한 바 있다. 2013년 조사 결과에 의 하면, 국민 4명 중 약 3명은 계층갈등(74.0%)과 이

념갈등(72.7%)이 심한 것으로 인식하고 있으며, 국민 3명 중 약 2명은 노사갈등(66.7%)과 지역갈 등(62.2%)이 심각하다고 생각하고 있는 것으로 나 타났다(그림 4 참조).

그림 5. 사회집단 간 갈등의 정도 평가



자료: 여유진 외(2013). 국민통합의식에 관한 연구. 국민대통합위원회, p.79.

아래 표 1의 추이를 보면, 분배를 둘러싼 계층갈등과 노사갈등은 약간의 등락을 거듭하고 있지만 지속적으로 우리 사회의 중심적인 갈등축을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 이념갈등과 세대갈등은 지난 대선을 전후로 크게 높아졌다는 점에서 주목된다. 특히, 대략 산업화세대(60년대 이전 출생), 민주화세대(1960년대 이후 1975년 이전 출생), 정보화세대(1975년 이후 출생)로 구분되는 세대갈등의 경우, 전근대, 근대, 탈근대를 대표하는 이념과 시대상의 차이를 반영할 뿐만 아니라, 저출산 고령화에 따른 상이한 정책적 자기이해까지를 내포한다는 점에서 분배갈등과 함께 향후 우리 사회의 또 다른 갈등축이 될 가능성이 높다. 요컨대, 국민들은 대부분의 영역에서 갈등이 심각한 수준이라고 인식하고 있으며, 특히 분배를 둘러싼 계층과 노사갈등, 가치관과 정책적 이해를 둘러싼 이념, 지역, 세대 갈등을 매우 심각한 수준으로 인식하고 있는

것으로 나타났다.

사회 각 영역에서의 이와 같이 높은 수준의 갈등을 잘 조정하고, 궁극적으로 국민통합을 이루어 내기 위해 국민들은 부패와 특권의 타파(30.2%)와 정치안정(23.9%)을 가장 우선적으로 전제되어야 할 조건으로 꼽고 있다. 이는 달리 말하자면, 아래에서 살펴볼 국민통합의 중심적인 추진체로서 국가의 공정성과 신뢰성을 높여야 한다는 주문과 일맥상통한 것으로 보인다.

3) 국민통합의 역량 및 기구

마지막으로, 그렇다면 우리나라는 국민의 갈등과 이해를 공정하게 조정하고, 국민통합도를 높여 나갈 국가적 역량을 갖추었다고 볼 수 있는가?. 갈등의 중재자이자 공동체의 연대감을 높이는 중추기관(central organ)으로써 국가의 역할을 강조한

표 1. 연도별 · 사회갈등 영역별 심각성에 대한 국민인식(평균점수)

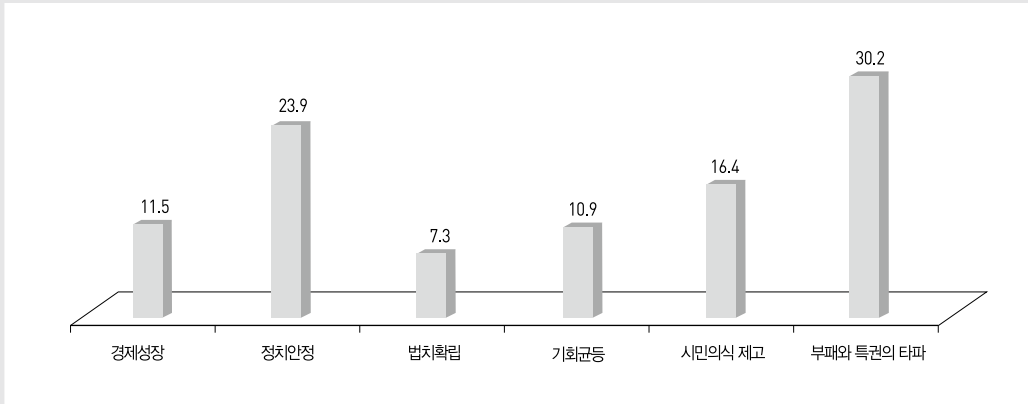
(단위: 점)

| 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), 국민통합의식에 관한 연구, 국민대통합위원회, p.80.

그림 6. 국민통합의 조건

(단위: %)

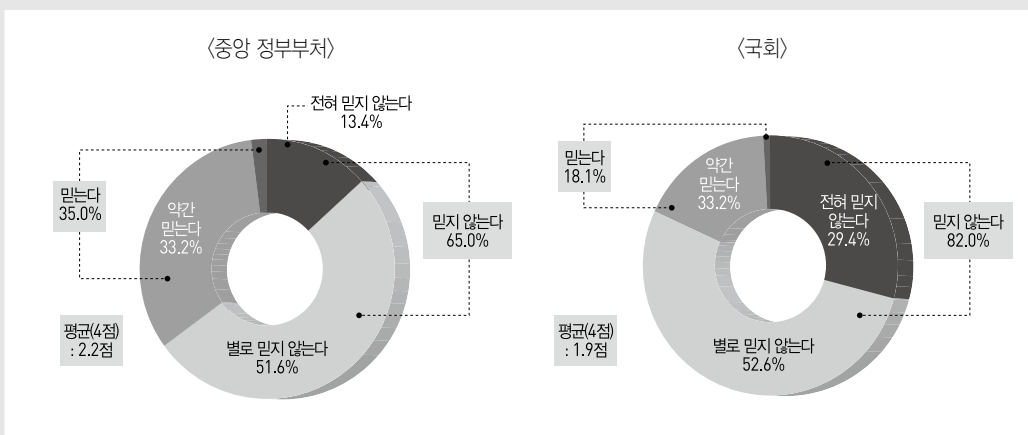


자료: 여유진 외(2013), 국민통합의식에 관한 연구, 국민대통합위원회, p.63.

뒤르켐은 “아노미는 불충분한 규제의 결과이며, 불평등은 불공평한 규제의 결과”로 둘 다 지배의 문제이며, 따라서 정치체제 혹은 국가를 통해 문제를

해결해야 한다고 주장한다³⁾. 이 때의 국가는 신뢰와 공정성을 바탕으로 공동체의 연대감을 고취시키는 정치체제를 일컫는다. 따라서 국민통합의 중

그림 7. 중앙 정부부처와 국회에 대한 신뢰도

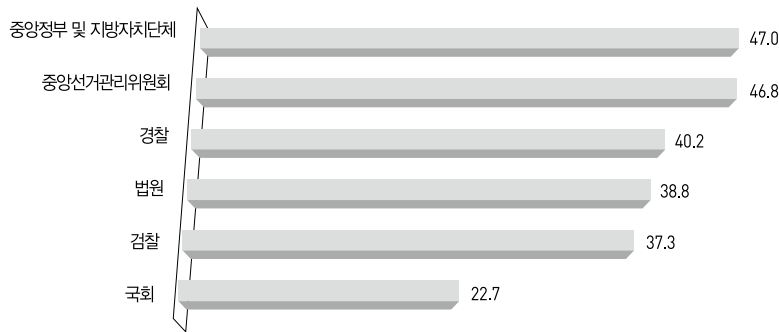


자료: 이건(2013), 사회통합 실태조사, 한국행정연구원, p.174, p.175.

3) 그랩, 에드워드 G.(저), 양춘역(2003), 사회불평등, 고려대출판부. (제3장. 뒤르켐, 사회적 연대 및 사회불평등에서 재인용)

그림 8. 공적기관에 대한 공정성 인식

(단위: %)



자료: 이건(2013), 사회통합 실태조사. 한국행정연구원, p.227.

추기관으로서 국가적 역량은 국가에 대한 신뢰도 및 공정성 수준과 통합 추진의 컨트롤 타워의 존재 여부를 통해 간접적으로 유추해 볼 수 있다.

[그림 7]과 [그림 8]을 통해 국민들의 국가에 대한 신뢰도와 공정성에 대한 인식을 가늠할 수 있다. 국민들의 중앙 정부부처에 대한 신뢰도는 4점 만점에 2.2점, 국회에 대한 신뢰도는 1.9점의 낮은 점수를 보여주고 있다. 중앙정부부처를 신뢰하는 비율은 35.0%, 국회를 신뢰하는 비율은 18.1%에 불과하다. 가족, 지인, 이웃을 신뢰하는 비율이 각각 95.7%, 84.6%, 64.1%인 점을 감안할 때, 정부와 국회에 대한 신뢰 수준이 어느 정도인지를 짐작할 수 있을 것이다.

공적 기관에 대한 국민들의 공정성 인식 또한 상당히 부정적이다. [그림 8]에서 보듯이, 공적 기관을 통틀어 공정하다는 인식은 50%를 밑돌고 있으며, 특히 입법부와 사법부의 공정성에 대한 인식

수준은 각각 37.3%, 22.7%로 매우 낮은 것으로 나타났다. 국민통합의 전제조건으로서 정치체제의 신뢰도와 공정성을 높이는 노력이 병행되어야 할 것으로 보인다.

국민통합을 위한 별도의 추진체계가 필요한지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 그러나 현재와 같이 사회 전반의 갈등수준이 높고, 통합을 위한 정치적·정책적 과제가 산재해 있는 상황에서 국민통합을 체계적·지속적으로 추진해 나갈 전담 기구가 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 특히, 미시갈등과 거시 통합정책 추진 두 측면 모두에서 추진 인프라가 미비한 우리나라에서는 더욱 그러하다. 이에 국민통합 기반구축, 사회갈등의 예방과 조정, 통합가치 정립, 신뢰의 구축을 목표로 2013년 7월에 출범한 국민대통합위원회는 국민통합의 중심적 추진기구로서 역할이 기대된다. 다만, 국민통합의 추진은 위원회의 역할에 한정되어서는 안

되며, 국가정책의 중심 목표 중 하나가 되어야 할
을 새삼 강조할 필요가 있다.

3. 나가며

지금까지 우리나라의 국민통합 실태를 국민통합의 사회경제적 여건, 사회갈등과 통합에 대한 국민의 인식, 그리고 사회통합 중추기관으로서 국가의 역량이라는 세 차원에서 살펴보았다. 무엇보다도 우리나라의 사회·경제적 격차와 균열의 수준이 악화되어 왔으며, 이대로 방치될 경우 저출산고령화, 잠재성장률 저하, 대외경쟁력 약화와 경제적 불안정성 증가, 사회격차의 확대의 악순환으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 우려할 만한 상황이다. 이와 관련하여 사회 각 영역, 특히 분배와 이념을 둘러싼 갈등이 심각하다는 국민의 인식도 팽배해 있다. 더구나 이러한 갈등을 조화롭게 조정·중

재하고, 국민통합 통해 지속가능한 발전과 국민 행복이라는 양대 목표를 추구해 나가야 할 국가에 대한 국민의 불신 또한 우려할 만한 수준이다. 다만 80% 이상의 국민들이 대한민국 국민으로서의 자긍심을 가지고 있으며(81.4%), 70% 이상의 사람들이 여전히 사회이동의 가능성을 믿고 있다는 점(72.1%)⁴⁾에서 여전히 우리 사회는 역동적이고 희망적이다.

정부는 신뢰도와 공정성을 높이는 노력과 함께, 정치적·정책적으로 국민에게 좀 더 안정(security)을 제공하고 중장기적인 비전(vision)을 제시해 줌으로써 국민통합의 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 이러한 노력의 중심기구로서 국민대통합위원회의 역할에 거는 기대도 크다. 위원회가 “국민대통합 종합계획”을 체계적이고 지속적으로 추진해 나가는 한편, 좀 더 큰 차원에서 정치적 역량을 발휘함으로써 국민통합의 중심축으로 설 수 있기를 바란다. ■

4) 이건(2013). 사회통합 실태조사. 한국행정연구원, pp.208, pp.213.