

사회통합의 실태와 과제

1. 한국 사회통합의 실태와 추이
2. 사회통합의 주관적·객관적 조건에 대한 국제 비교
3. 사회통합을 위한 정책과제

1. 한국 사회통합의 실태와 추이

- 2009년 현재 우리사회는 다른 무엇에 앞서 <사회통합성>을 강화해야 하는 상황에 처해 있음

○지난 10년 간 우리사회는 <외환위기, 신용대란, 글로벌 경제위기>라는 세 차례의 대내외적 충격을 경험하였으며, 이는 국내외 경제환경이 불안정한 상황에서 저성장과 고용감소의 문제를 해결할 수 있는 새로운 <경제사회 패러다임>을 모색해야 할 필요성을 말해줌.

○하지만 문제는 지난 10년간의 우리사회 전반에 걸쳐 박탈(Deprivation)과 격차(Disparity)가 확대되고, 이해집단 간의 갈등이 격화되는 양상이 나타나고 있다는 것임. 실제로 우리사회는 주요 정책사안을 둘러싸고 사회적 합의를 도출하지 못하고 갈등을 경험하여 왔음.

○이는 기존 <정치, 경제, 사회 시스템>을 근본적으로 개혁하기 위해서는 개혁의제와 방식을 둘러싸고 사회적 합의를 도출하는 것이 그 어느 때보다 중요하다는 것을 의미함. 이 점에서 현재 <사회통합성의 강화>는 다른 모든 문제에 선행하는 국가적 과제라고 말할 수 있음.

- 우리사회에서 사회통합에 대한 시민들의 의식과 경제사회적 토대가 어떻게 변화하여 왔는가를 살펴보는 것은 매우 중요한 과제임. 하지만 지금까지 국민들의 사회통합의식에 대한 지속적인 조사나 연구는 이루어지지 않았음. 따라서 여기서는 사회통합에 영향을 미치는 경제사회적 토대가 어떻게 변화하여 왔는가에 주목하고자 함

- 사회통합에 영향을 미치는 경제사회적 여건을 파악하기 위해 <소득·고용·금융·교육·의료·주거> 등의 영역을 중심으로 격차와 박탈을 나타내는 지표를 종합하는 방식을 취하였음.¹⁾

¹⁾ 노대명·이태진·원일(2009), 『사회통합정책의 효율적 추진체계 구축 및 운영방안』, 한국보건사회연구원.

- 각 지표의 분석대상기간은 1989년~2008년으로 지난 20년간으로 설정하였으며, 데이터의 단위시간은 분기임.
- 소득과 관련해서는 빈곤율과 5분위 소득배율을, 고용과 관련해서는 실업률과 비정규직근로자 비율을, 금융과 관련해서는 가계대출연체율을, 교육과 관련해서는 교육비 지출비율을, 의료 및 주거와 관련해서는 의료비 및 주거비 과부담가구의 비율을 지표로 선정하였음.
- 위의 개별지표를 토대로 사회통합지수(Social Cohesion Index)를 생성하는 방식은 각 지표의 값을 표준편차로 표준화하는 방법을 취하였음.²⁾

□ 아래 [그림 1]은 임의적으로 사회통합지수를 세 가지 모델로 구분하여 지난 20년간의 추이를 나타낸 것임

- <모델 SCI-1>은 모든 지표가 동일한 영향력을 갖는다는 가정에 따른 것이며, <모델 SCI-2>는 고용과 소득영역의 지표를 2로 가중화한 것이며, <모델 SCI-3>은 고용과 소득지표를 3으로 가중화한 결과임.
- 아래와 같이 영역별 지표를 가중화하는 경우, 사회통합의 경제사회적 토대는 그 충격이 매우 큰 것으로 해석할 수 있음. 참고로 <모델 SCI-2>와 <모델 SCI-3>에 따르면, 2008년까지도 물적 조건은 전 기간 평균 수준을 회복하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있음.

[그림 1] 사회통합 핵심지수의 분기별 추이(1989~2008년)



주 : 위의 수치는 고용과 소득영역의 지표에 대해 가중화한 결과임.

2) 사회통합지수의 생성방법과 관련해서 향후 과제는 각 영역별 영향력을 파악하는 가중화 작업임.

□ 지난 20년간 사회통합성에 영향을 미치는 경제사회적 토대는 외환위기를 계기로 전환점을 맞이하였으며, 이후 시기 또는 전반부에는 고용위기의 충격이 크게 나타났다면, 후반부에는 소득영역에서의 불평등과 박탈의 위험이 큰 영향을 미친 것으로 나타나고 있음

○ 1997년 외환위기 이후 실업률이 증가하고 고용불안이 심화됨에 따라 사회통합의 물적 토대가 급격하게 약화되었으나, 이후 실업률이 감소하여 3% 수준을 유지하고 비정규직 근로자 비율 또한 큰 변화를 나타내지 않았으나 소득불평등과 빈곤율이 계속 증가하였기 때문임.

○ 그리고 가계의 지출측면에서 사회통합에 영향을 미치는 요인을 생각해 볼 수 있음. 그것은 <교육·의료·주거 영역>에서 사회통합에 부정적인 영향을 미치는 요인이 잠복해 있다는 것을 의미함. 특히 최근 수년간 <사교육비 지출부담>이 지속적으로 증가해 왔으며, 부동산 가격폭등에 따라 <자산불평등>이 심화되어 왔다는 점이 그것임.

□ 우리사회에서 사회통합에 부정적인 영향을 미친 다양한 요인 중 소득격차의 확대 문제를 중산층의 비중 감소라는 관점에서 설명할 필요가 있음 (아래 [그림 2] 참조)³⁾

○ 이 그림에서 소득계층은 가처분소득 중위 값을 기준으로 50%미만을 저소득층(빈곤층), 50~150%를 중산층, 150%이상을 상위층으로 분류하였음. 그리고 중산층을 50~100%를 중하층, 100~150%를 중상층으로 구분하였음.

○ 아래 그림에 따르면, 1990년대 초반까지는 우리사회의 중산층 비중이 빠른 속도로 증가하고 저소득층과 상위층 비중이 소폭 감소하는 것으로 나타나고 있음. 이는 경제성장을 통해 소득불평등 및 빈곤문제가 빠른 속도로 해소되어 왔음을 의미함.

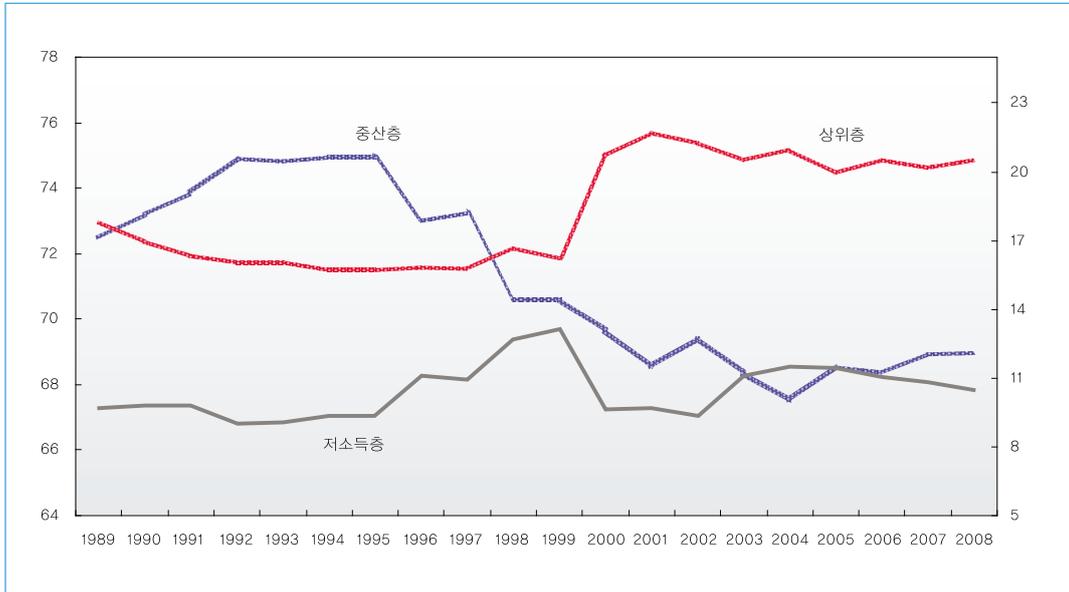
○ 하지만 외환위기를 기점으로 중산층의 비중이 빠르게 감소하는 양상이 나타나고 있음. 물론 이는 소득 상위층과 빈곤층의 증가와 맞물려 있는 것임. 이는 우리사회가 1990년대 후반 이후 소득격차의 확대와 빈곤문제의 심화 문제에 직면해 왔음을 의미하는 것임.

○ 이어지는 [그림 3]은 중산층 중 중하층과 빈곤층을 중심으로 동일 기간 중 평균소득 대비 소득비중이 어떻게 변화하였는가를 나타내고 있음.

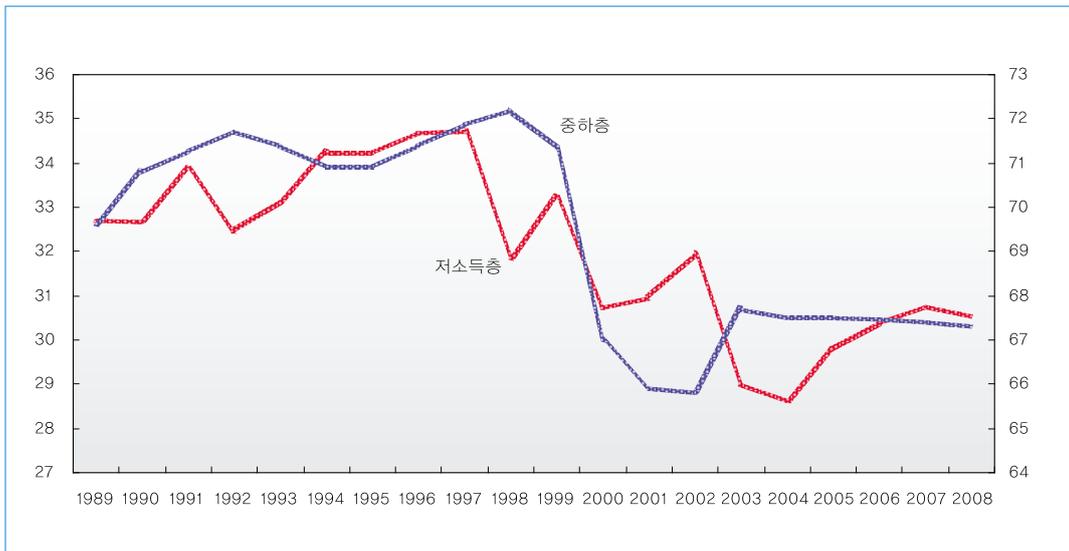
• 중하층 평균소득의 감소추세는 외환위기 이후 더욱 크게 나타나고 있음. 이는 외환위기의 충격이 중하층에게 더 큰 영향을 미쳤음을 의미함. 그리고 중하층과 빈곤층의 평균소득은 2003년 이후 소폭 증가하였지만, 그것은 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있음.

3) 이는 전체 가구를 대상으로 한 것이 아니라, 점에서 전체 소득계층의 구조변화를 나타내는데 한계가 있음

[그림 2] 1989년 이후 소득계층별 비중의 변화



[그림 3] 중하층과 저소득층 가구소득의 평균소득 대비 비율 추이



주: 1) 2인 이상 도시근로자가구 대상 자료, 소득은 가처분소득 기준.
 2) 저소득층은 중위소득의 50% 미만 계층, 중산층은 중위소득의 50%~150%, 상위층은 150% 이상 소득계층.
 중하층은 중위소득 50%~100%, 중상층은 중위소득 100%~150%
 자료: 통계청, 도시가계조사 분기 원자료, 각 연도.

2. 사회통합의 주관적·객관적 조건에 대한 국제비교

- OECD국가를 대상으로 사회통합에 대한 주관적 의식과 경제사회적 여건을 비교하면, 아래와 같음

- 분석방법은 시계열적인 비교가 아니라, 특정 시점의 사회통합성에 대한 정태적 비교방법임.
- 분석에 활용된 데이터의 분석시점은 2005년 기준이며, 분석대상은 OECD 24개국임.

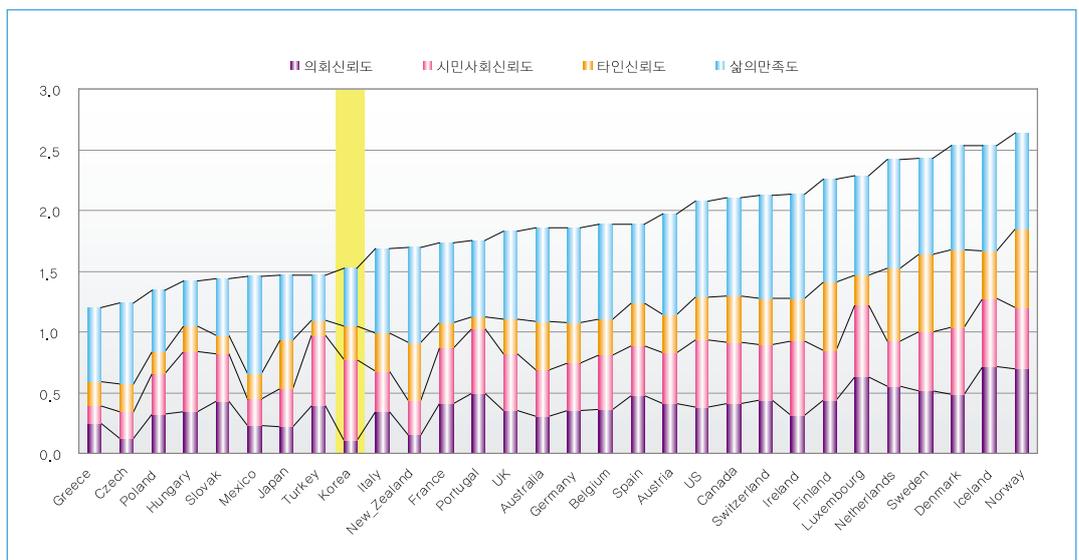
□ 사회통합에 대한 주관적 의식과 관련해서 각국 시민들의 공적제도 (Public Institutions)와 타인에 대한 신뢰도(Trust)을 살펴보면 아래 그림과 같음

- 먼저 한국은 전체적으로 주관적 사회통합의식이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있음. 그 중에서도 공적제도(Public Institutions)에 대한 신뢰도가 가장 낮은 것으로 나타나고 있음. 이는 전체 사회통합의식에 가장 부정적인 영향을 미치는 요인이 정치에 대한 불신임을 의미하는 것으로 해석할 수 있음.
- 이어 우리사회는 <타인에 대한 신뢰도>와 <삶의 만족도> 또한 비교대상 국가 중 상대적으로 낮은 수준을 보이는 것으로 나타나고 있음. 여기서 주목해야 할 점은 시민들이 생활 세계에서 다양한 경제사회적 어려움에 직면하고 있음을 의미함.
- 끝으로 우리사회는 시민사회에 대한 신뢰도가 비교대상 국가 중 매우 높은 수준을 보이고 있음. 하지만 이 지표와 관련해서는 보다 신중한 해석이 필요하다고 판단됨.

□ 사회통합에 영향을 미치는 경제사회적 환경과 관련해서 OECD 국가들의 실태를 비교해 보면, 아래와 같은 결과를 얻을 수 있음

- 아래 그림은 <소득·고용·금융·주거·의료·가족 등>의 영역의 실태를 <격차와 박탈을 나타내는 지표>로 파악한 뒤, 이를 종합한 것임. 따라서 이는 사회통합의 물적 토대를 나타내는 단일 지수라고 말할 수 있음.

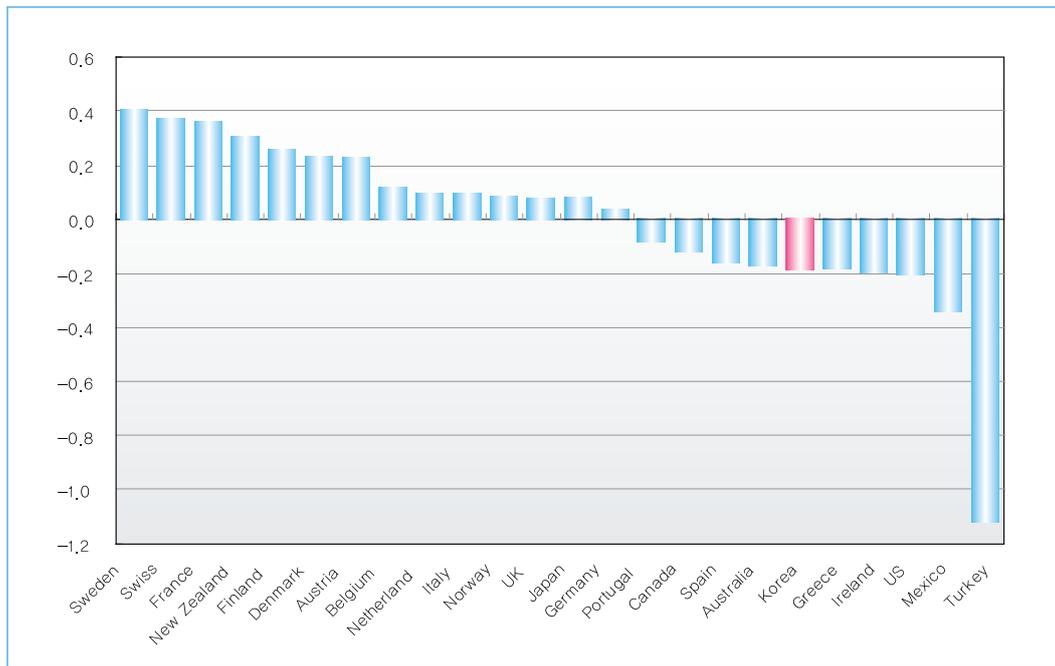
[그림 4] OECD 국가의 주관적 사회통합의식의 수준과 구성



자료 : OECD(2006), 『Society at a Glance』, 2003년 기준

- 전체 비교대상국가 중 사회통합을 위한 물적 조건이 가장 양호한 국가는 스웨덴(0.4013)과 스위스(0.3727) 순이며, 사회통합을 위한 물적 조건이 가장 취약한 국가는 터키(-1.1143)와 멕시코(-0.3377) 순으로 나타나고 있음.
- 한국의 사회통합을 위한 물적 조건은 -0.1769로 나타나, 비교대상 국가 중 19위로 하위집단에 속하는 것을 알 수 있음. 그 중에서도 가족영역이 가장 취약하며, 그 밖에도 건강, 고용, 소득영역의 물적 조건이 취약한 것으로 나타나고 있음.

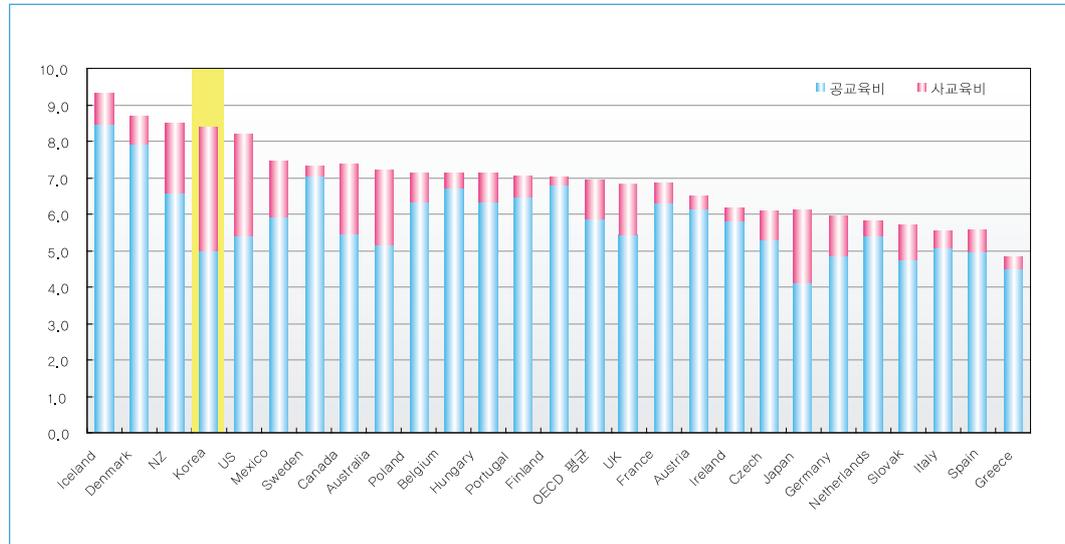
[그림 5] OECD 각국의 사회통합을 위한 물적 조건



□ OECD 국가에서 사회통합의 물적 토대를 나타내는 단일지수 외에도 교육 문제에 초점을 맞출 필요가 있음. 그것은 우리사회에서 매우 중요한 의미를 갖는 지표임을 의미함

- 아래 [그림 6]에 따르면, 한국은 GDP에서 전체 교육비가 차지하는 비중이 매우 높은 국가로 분류되고 있음. 이는 경제발전단계에서 유지해 왔던 인적자본개발을 위한 사회적 투자 규모가 여전히 높은 수준을 유지하고 있다는 것을 의미함.
- 그러나 공교육비만을 고려한다면, 그 비중은 비교대상국가 중 중하위권으로 나타나고 있음. 이는 전체 교육비 지출에서 개별가구들이 부담하는 사교육비가 차지하는 비중이 매우 크며, 소득계층별로 교육기회의 불평등이 나타날 개연성이 크다는 것을 의미함.
 - 실제로 우리사회의 사교육비가 전체 교육비에서 차지하는 비중은 약 40% 수준으로 비교대상 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 나타나고 있음.
- 보다 근본적인 문제는 우리사회의 교육체계가 시민의식을 배양하고 창의성을 개발하는 측면보다 기능적인 지식습득에 치우치고 있다는 것임. 달리 표현하면, 사회통합의 근간을 이루는 사회적 연대의식에 대한 고려가 취약하다는 것임.

[그림 6] OECD 각국의 공교육비와 사교육비 비중



자료 : OECD(2009), 『Society at a Glance』

3. 사회통합을 위한 정책과제

□ 우리사회에서 사회통합성 문제가 정치담론 수준을 넘어 진정한 의미의 해법을 찾기 위해서는 크게 다음 두 가지 측면에서 인식의 전환이 필요함

○ 첫째, 사회통합 문제는 정치담론을 넘어, 그것이 함축하는 의미와 그것에 영향을 미치는 요인 등에 대한 연구를 통해 객관적으로 규명되어야 할 사항으로 인식되어야 할 것임.

- 이는 사회통합문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 사회통합 실태를 지속적으로 파악하고 그것에 영향을 미치는 요인을 분해할 수 있는 연구를 강화해야 한다는 것을 의미함.
- 참고로 최근 외국에서 사회통합 문제는 주요한 연구대상으로 부각되고 있음. 한편으로는 EU, OECD, World Bank, UN 등의 국제기구를 통해, 다른 한편으로는 영국, 호주, 캐나다 등의 사회통합 관련 정부조직을 통해 연구가 활성화되고 있는 것임.

○ 둘째, 사회통합성을 제고하기 위한 정책은 상징적인 해법을 모색하는 것 이상으로 구체적인 정책적 실천의 문제로 인식되어야 할 것임.

- [사회통합성의 강화가 일회성 사건을 통해 가능하다는 기대보다, 다양한 정책 영역에서 사회통합성을 약화시키는 요인을 지속적으로 해소하기 위한 끈기있는 노력이 필요할 것임. 그리고 그것은 고용과 소득 그리고 소비영역을 관통하는 종합적인 접근을 필요로 함.
- 사회통합정책을 수립하고 추진함에 있어 중요한 원칙은 다양한 정책의 연계와 조정을 가능하게 하는 <Cross-Cutting의 원칙>이라고 말할 수 있음. 이는 사회통합정책이 다양한 정책을 포괄하는 종합적 대책의 형태를 취해야 하고, 이를 관리하기 위해 개별부처를 통제할 수 있는 상위부처에 조직을 설치해야 한다는 것을 의미함.

□ 사회통합정책의 수립을 위해서는 다음과 같은 정책수립 및 관리체계를 구축할 필요가 있음. 그것은 <문제포착 → 사회적 공론화 → 정책대응>의 순서로 정리할 수 있음

- <문제 포착>: 우리사회에서 사회통합에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 <고용·소득·교육·의료·주거·가족·지역> 문제로 압축할 수 있음. 그리고 이들 영역에서의 변화는 사회통합성을 약화시키는 물적 토대로 작용할 수 있음. 따라서 문제영역에 대한 지속적인 모니터링이 요구됨.
 - 사회통합정책은 위험에 노출된 정책영역 및 대상집단을 포착하여 문제를 구체화할 필요가 있음. 하지만 그와 동시에 우리사회가 해결해야 할 장단기 개혁과제에 대해서도 객관적인 실태진단이 이루어져야 할 것임. 이는 경제사회시스템에서 발생하고 있는 <고용·소득·분배>와 관련된 제반 문제를 보다 정확하게 포착해야 한다는 것을 의미함.
- <사회적 공론화>: 사회통합에 영향을 미치는 문제가 포착되었다면, 이를 공론화하여 정책의제로 설정하여 합의를 도출하는 노력이 필요함. 이는 다양한 이해집단의 의견을 수렴하여 공익을 위한 최선의 선택을 하기 위한 민주적 합의도출 노력을 의미함.
 - 현재 우리사회는 급변하는 경제사회적 환경에 맞서 개혁과제를 설정하고 해결방안을 모색함에 있어 사회적 합의를 도출하는데 많은 노력을 기울여야 할 것임. 하지만 그와 동시에 합리적 의사결정과 민주적 의견수렴을 거쳐 결정된 정책방향에 대해서는 각 이해집단의 수용 또한 중요하다는 점을 지적해야 할 것임.
- <정책대응>: 사회통합에 영향을 미치는 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 문제의 원인을 진단하고, 다양한 지원정책을 연계하는 것이 핵심과제임. 따라서 사회통합정책은 다양한 정책영역을 관통하는 <Cross-Cutting 원칙>에 따라 지원정책을 설계하고, 이를 관리할 수 있는 조직을 구축해야 할 것임.
 - 사회통합과 관련된 우리사회 시민의식은 공적제도에 대한 낮은 신뢰도와 밀접한 관련이 있음. 그리고 그것은 문제로 포착된 정책영역에 대한 지속적이고 일관성 있는 개입이 필요한 사항임. 즉, 정책의 수립과 추진에 있어 사회구성원의 신뢰를 회복하는데 초점을 두어야 하는 것임.

노대명(기초보장연구실 연구위원) 문의사항(dmno@kihasa.re.kr)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp