

광복 70년·분단 70년
건강하고 공정한 사회를 위한 심포지엄 발표자료집

갈등을 넘어 상생으로

일시 2015년 1월 20일 오전 10시

장소 고려대학교 경영대학 LG-POSCO관 6층 안영일 홀

주최 인촌기념회·동아일보사·채널A·고려대학교

목 차

우리 사회의 성찰과 국가 발전	5
기조강연 양창수 한양대 교수	
1 주제 한국의 정치·경제·사회적 갈등과 폐해	21
박길성 고려대 교수	
2 주제 한국 사회 통합의 기반과 전제	41
이재열 서울대 교수	
3 주제 공존과 화합을 향한 길을 찾아서	65
이종수 연세대 교수	
토 론 강원택 서울대 교수 장훈 중앙대 교수	85
한준 연세대 교수 함인희 이화여대 교수	
은재호 국민대통합위원회 국장 이숙종 성균관대 교수	
송평인 동아일보 논설위원	

기조강연
**우리 사회의
성찰과 국가 발전**

양창수 한양대 교수

우리 사회의 성찰과 국가 발전

1. 광복 70년, 아직 혁명은 끝나지 않았다.

올해로 8·15 광복 70주년이 됩니다. 사람들이 이 땅에서 죽어 살아온 마당에 시간을 일정한 단위로 끊어서 평가하는 것에 무슨 커다란 의미가 있을까요. 그러나 어디엔가 마디를 지어서 과거를 돌아보고 ‘새 출발’을 다짐하는 것은 아무래도 모자라기 그지없는 인간이 자신을 추스르기 위해서라도 필요한 듯 싶습니다.

우리에게 지난 70년이 새삼스러운 것은 무엇보다도 그 사이에 우리의 생각과 행동의 기준에 결정적인 변화가 일어났기 때문입니다. 이는 -식민지 기간은 별도로 하고- 그 전의 백 년, 아니 수백 년과 비교해보면 바로 알 수 있습니다. 왕을 정점으로 하여 양반만이 특권을 누리던 신분제 사회는 무너졌습니다. 그리고 이 체제를 설명하고 정당화하던 유교 이데올로기도 정통성을 상실했습니다. 이제는 각 개인이 골고루 가지고 우리는 ‘자유’와 ‘권리’가 사회 구성의 출발점이 되었습니다. 모든 정치적 권력은 국민의 의사에서 나오고, 정권은 단지 국민으로부터 일시적으로 이를 위탁받은 데 불과합니다. 이러한 ‘근본 원리’의 전면적인 변화는 그 자체로 가히 혁명이라고 부를 수 있지 않을까요.

또 지난 70년 사이에 우리의 경제생활도 결정적으로 변화했습니다. 한마디로 농업국이 공업국이 되었고, 먹고 입고 머무는 바를 얻기 위해서 하는 인간 활동의 내용이 판이하게 달라진 것입니다. 전에는 인구의 80% 이상이 농어촌에 거주했는데, 이제는 90% 이상이 용도지역 기준으로나 행정구역기준으로나 모두 ‘도시’에서 삽니다. 1인당 평균소득, 국민총생산, 경제성장률, 수출입액 등의 흔히 듣는 경제적 지표와 수치를 여기서 일일이 나열할 필요는 없을 것입니다.

나의 조부모가 산 삶과 나의 삶은 판연히 다르지 않은가 여겨집니다. 요즈음의 젊은 이들이 1945년 또는 그 몇 년 후에 우리나라를 다녀간 외국 사람들이 적어 남긴 탐방기를 읽는다면, 그것은 먼 나라의 이야기처럼 느껴질 것이 틀림없습니다.

그런데 우리는 그 사이에 혁명이 일어났다고 하는 사실을 명확하게 의식하고 있는가요? 우리는 나라가 뒤집어지고 피를 흘리는 혁명을 겪지 않아서 혁명이 일어났다는

사실 자체를 잘 인식하지 못하고 있습니다.

1945년에 일본의 식민지 지배로부터 벗어나서 새로운 나라를 건설했던 즈음이야말로 혁명의 시작이었습니다. 그런데 아쉽게도 광복 직후의 이데올로기 대립과 분단, 건국 후 얼마 되지 않아서 일어난 동족상잔의 전쟁, 그 때문에 겪게 된 고난과 빈궁 등으로 해서, 이 나라의 '새로움'은 생존을 둘러싼 싸움의 열기 속에 묻혀버리고 말았습니다. 무엇보다도 식민지의 경험의 우리의 자존심에 입힌 상처는 매우 큰 것이어서, 이를 달래기 위해서라도 일단 우리의 고유성 또는 '주체성'에 집착하는 경향이 고착된 것은 어쩔 수 없는 측면이 있었다고 하겠습니다. 그래서 '찬란한 문화를 낳은 우리 민족'의 우수성 또는 '반만 년의 유구한 역사'의 연속성은 강조하면서도, 과거를 떨쳐버리고 새 출발을 해야 하는 역사의 비연속면(非連續面), 말하자면 근대적 정신의 수련과 제도의 내면화에 대한 감수성은 무너지게 되었던 것입니다. 저는 조금 과격하게 말하면, 일본의 식민지 지배가 아직도 우리의 본원적 현실, 즉 한편으로 한반도의 분단을 초래하여 우리를 끈질기게 괴롭히고 있고, 다른 한편으로 감정적 민족주의를 저 정신의 근원에 제일의(第一義)로 뿌리박게 하여서 여러 가지 어려운 문제를 일으키고 있다는 생각을 할 때가 있습니다.

이로써 신생(新生)의 나라에 어울리는 '새로운 사람'의 추구도 어느덧 빛을 잃고, 누구도 주목하고 강조하지 않게 되었습니다. 혁명의 시대에는 반드시 새로운 윤리와 책임의식을 갖춘 혁명적 인간성이 제시되고, 그 실현을 위하여 교육과 프로파간다와 강제가 행해지는 법입니다. 우리는 최근에 이르기까지도 민주사회의 시민이라는 이름에 값하는 인간 모델의 형성과 실현에 별로 주목하지 못했던 것이 아닐까요? 우리는 장 자크 루소도, 벤저민 프랭클린도 -가깝기도 하지만 이른바 '메이지유신'을 겪은 일본을 예로 들자면 - 후쿠자와 유키치도 가지지 못했습니다.

우리는 여전히 혁명의 도상에 있다는 것을 철저하게 의식할 필요가 있다고 생각합니다. 효(孝)와 충(忠)을 중심으로 한 유교 이데올로기에서는 가족이나 국가 기타 집단을 개인보다 앞세웁니다. 가령 무슨 일이 벌어져 손해를 보면 가해자의 부모나 그와 가까운 유력자를 찾아가 '해결'을 구하면서 "자식을 잘못 둔 것에 대한 책임을 지라"는 식으로 은근히 압력을 가합니다. 부모 또는 유력자 근친도 마지못해 진심은 그렇지 않아도 없으면서 "내가 어떻게 해 보겠다"고 공허한 한마디를 던집니다. 그러면 그것을 빌미로 해서 법적으로 책임을 져야 한다고 소송을 제기합니다. 또 아내가 빛을 저서 값

지 못하면 채권자들은 남편을 찾아가서 옥칩니다. 그러면 견디다 못한 부부는 거죽으로라도 이혼이라는 것을 해서 이제 남남이 되었다는 것으로 방패로 삼습니다. 저는 이러한 양상이 모두 우리 혁명의 기본 이념과 어울리지 않는 연좌제적 발상의 구현이라고 여깁니다. 아버지가 월북했다고, 심지어는 납북되었다고 아들이 공무원 임명이나 취직 등에서 불이익을 받는 그러한 연좌제만 있는 것이 아닙니다.

이와 같이 개인의 독립, 독립된 개인을 좌표의 원점으로 삼지 않고 사람을 무엇보다도 어떤 집안 또는 가문의 누구, 어느 부모의 자식이라는 식으로 파악하는 사회에서는 결국 '관계'라는 것이 매우 중시됩니다. 우리 사회에서는 남의 간절한 희망은 그 내용이 어떠한 것이든 간에 들어주는 것이 '좋은 사람'이라고, '사람이 좋다'고 말합니다. 그 남이 가까운 관계에 있을수록 더욱 그러합니다. 자신이 중요하다고 여기는 객관적 가치를 실현하려고 열심히 노력하는 사람이 아니라, '사람 좋은 사람', 즉 남의 간절한 희망을 잘 들어주는 사람이 훨씬 '나은', '웃질의' 사람입니다. 이러한 사회에서는 이른바 청탁이라는 것이 넘쳐납니다. 취직 부탁, 용자 부탁, '애로 처리' 부탁 등 각종 청탁이 뒤덮고 있습니다. 이런 사회에서는 자신과 가까운 사람이 잘되는 것이 청탁을 들어줄 가능성을 높이는 것이 되고, 결국 혈연과 지연, 학연 등이 중요하게 됩니다. 예를 들면 변호사 선임도 수사하는 검사, 재판하는 판사와 지연·학연 등으로 '가까운' 사람을 찾아갑니다.

더 넓게 보면 이러한 사회의 기본적 '문법'으로부터 호남이니 영남이니 충청이니 하는 지역 갈등도 발생하는 것이 아닌가 하는 생각을 하게 됩니다. 그리고 그렇게 청탁을 할 만한 '관계' 또는 '연'을 가지지 못한 사람, 적어도 그와 같은 관계에 있는 사람을 '살' 만한 - "변호사를 산다"고 하는 표현은 절묘합니다- 돈도 없는 사람은 이 사회를 원망하고 분노하게 되지 않을까요?

우리의 혁명 이념은 자유롭고 독립된 개인을 사회 운영의 원점에 놓는 것입니다. 그리고 자신이 욕망 충족의 주체가 되는 것처럼 다른 사람도 자기와 똑같은 욕망의 주체로 인정해야 합니다. 이러한 주체들이 같은 사회에서 공존하려면 자신의 욕망을 다스리는 일정한 도덕률이 필요합니다. 아직 혁명은 끝나지 않았습니다. 무엇보다 이러한 혁명을 끌고 갈 수 있는 새로운 인간, 제 생각으로는 '도덕률을 갖춘 개인'으로 거듭나야 하는 과제가 남아 있는 것입니다.

2. 법치주의를 어떻게 볼 것인가

근대사회에서 갈등은 궁극적으로 법으로 해결되는 것이고, 그렇다면 법치 또는 법치주의를 어떻게 볼 것이냐가 중요한 의미를 가집니다.

(1) 법치주의는, ‘주의’라는 말이 붙어 있는 데서도 명백히 드러나는 대로, 법에 의하여 통치해야 한다는 것이지, 그렇게 되고 있다는 말이 아닙니다.

우리나라의 헌법에 다 아시는 대로 “대한민국은 민주공화국이다”라고 쓰여 있습니다. 우리는 그것만으로 우리나라가 실제로도 민주공화국인 것으로 생각하기 쉽습니다. 사실은 그렇지 않습니다. 예를 들어 이른바 유신헌법에도 “대한민국은 민주공화국이다”라고 규정되어 있었습니다. 그러나 그 시절의 우리나라를 민주공화국이라고 생각하는 사람은 적어도 이제는 별로 없을 것입니다. 법에는 하늘은 파랗다거나, 사람은 죽는다거나 하는 따위의 어떤 사실을 정해두는 것이 아닙니다. 그러한 사실은 법에 쓰여 있을 필요가 없습니다. 또 법에 하늘은 빨갳다거나, 사람은 안 죽는다고 쓰여 있다고 해서, 하늘이 빨갳거나 사람이 안 죽거나 하지 않습니다. 법에는 그와 같이 ‘있는 모습’이 아니라, “이렇게 저렇게 하여야 한다”, “이렇게 저렇게 되어야 한다”는 것과 같은 ‘있어야 할 모습’이 그려져 있는 것입니다.

그것은 앞서 본 우리 헌법 제1조 제1항에서와 같이 “무엇은 어떠어떠하다”라고, 마치 사실을 말하는 것처럼 쓰여 있어도 조금도 다를 바 없습니다. 그러니까 “대한민국은 민주공화국이다”라는 정함은 대한민국은 민주공화국을 ‘있어야 할 모습’으로 한다는 말이 됩니다.

(2) 법치란 법에 의한 통치를 줄인 말입니다. 여기서 통치(統治)는 당연히 지배하고 복종하는 관계를 그 전제로 깔고 있습니다. 영미(英美)에서는 법치주의를 ‘법의 지배(rule of law)’라고 하는데, 이 말에는 그 지배·복종 관계가 정면으로 표현되어 있습니다. 지배할 수 있는 권능을 우리는 권력이라고 부릅니다. 그런데 오늘날 권력은 원칙적으로 국가에 집중되어 있으므로, 법치주의란 국가권력이 법에 기초하여 또 법을 좇아서만 행사되어야 한다는 뜻이라고 보아도 좋습니다. 그리고 법치주의는 사람의 권리와 자유를 확보하기 위해서는 반드시 필요한 불가결의 장치라고 이해되고 있습니다.

사람은 타인을 해하지 아니하는 한 무엇이든 뜻하는 바대로 할 수 있는 자유가 있으며, 그 자유에 대한 제한은 법률에 의해서만 가해질 수 있고, 또 그러한 법률 자체도 '시민'이 스스로 또는 그 대표자를 통하여 만든다는 것이 법치주의의 고전적 이념입니다.

민주주의의 역사가 긴 다른 나라들을 보면, 국민들 사이의 사회적, 경제적 갈등 또는 이를 둘러싼 의견의 충돌이 노출되면 통상 그 내용을 정치권, 쉽게 말하면 의회에서 파악하고 -때로는 냉각기간을 포함하여 장기간의 타협 과정을 거쳐서- 조정하여 그 해결책을 법률의 제정 또는 개정의 형태로 제시합니다. 이로써 갈등은 일단락되는 것입니다. 그리고 법원은 그 법률에서 제시된 기준을 구체적인 사안에 적용합니다. 그런데 우리의 경우는 그러한 의회의 조정적 활동이 매우 저조한 것이 아닌가 하는 생각을 합니다.

대법원 전원합의체에서 근자에 근로자의 평균임금에 관한 법 문제를 다룬 일이 있습니다. 그에 관여한 저로서는 이를 둘러싼 법적 논의를 보면서, 그것은 사실 장기간에 걸쳐 행해진 임금 결정의 실태 또는 이해관계의 중대성과 복잡성에 비추어 국회에서 논의해 타협·결정되어야 할 문제가 아니었나, 법원이 법률을 해석·운용할 문제라기보다는 국회가 이해 당사자들인 기업가 측과 노동자 측의 의견을 잘 듣고 그들이 각자의 의견을 뒷받침하는 것으로 제시하는 자료들을 면밀히 검토한 다음 수궁할 만한 부분을 추려내어 -아마도 양측 모두 어느 정도의 양보가 불가피하겠지요- 결정되었어야 할 사항이 아니었나 하는 생각을 떨칠 수가 없었습니다.

정치가들은 새로운 기준을 마련하거나, 또 각 기준의 내용이나 그것이 적용되어야 할 국면을 그 이해관계의 성질이나 당사자의 지위, 기타 사정에 맞추어 다르게 또 세부적으로, 말하자면 창조적, 전진적으로 정할 수 있는 것입니다. 그러나 이른바 법관의 법 해석은 그 점에서 분명히 한계가 있고, 그것은 아무래도 지금 있는 법률에서 이미 정해져 있는 것, 종전의 사건에서 내려진 판단(흔히 '판례'라고 부르는 것) 또는 법률가들이 은연중에 품어왔던 법적 통념으로부터 비약적으로 자유로울 수 없는 것입니다. 그리고 우리 법은 이러한 입법권과 사법권의 역할 분담을 당연한 전제로 하고 있는 것이 아니겠습니까?

그렇게 보면, 우리가 이미 달성했다고들 자랑스럽게 말하는 '민주화'가 소극적으로 독재체제의 종식이라는 것에 그쳐서는 안 될 것입니다. 그것만이 아니라 적극적으로

국민들의 의사를 법률로 수렴하고 구체화해갈 수 있는 정당 정치의 내실의 개조가 불가피하다고 하겠습니다. 민주화의 틀은 마련됐지만, 그 틀에 들어갈 내용은 아직 충실하게 채워지지 않았다고 할 수밖에 없습니다.

이는 다른 관점에서 보면, 민주화의 내용을 적극적으로 채우려면 법이라는 그물을 더 촘촘히 짜야 한다는 말이 됩니다. 그런데 그 그물이 성긴 채로 있으니 과연 이 점에 대하여 법은 무어라고 정하고 있는지가 명확하지 않은 채로 남게 되고, 이것이 또한 국민들 사이의 갈등의 원인이 되고 있다는 생각을 할 때도 없지 않습니다. 법 해석으로는 충분히 설득력 있는 해결을 줄 수 없는 갈등이 매우 많이 법원으로 넘어오고 있는 것입니다. 재판을 하다 보면 이런 문제는 이렇게 저렇게 해결되면 좋겠는데 하는 생각이 들기도 하지만, 법관이 새로운 법리를 선언하는 데에는 당연히 내재적 한계가 있는 것입니다.

하나의 쉬운 예를 들어보면, 대법원이 갈등을 최종적으로 해결하는 곳이라고 하지만 대법원 스스로도 헌법재판소와 사이에 마찰이 없지 않습니다. 이러한 두 기관 간의 갈등은 결국 헌법 개정으로써 해결되어야 할 것입니다. 우리는 과거의 쓰라린 경험의 탓도 있겠습니다마는 헌법 개정을 너무 무겁게 보고 있지 않나 하는 생각도 듭니다. 독일은 그 헌법인 '기본법(Grundgesetz)'을 1949년 제정한 이래 60번이나 개정하였고, 최근에는 2014년 12월 23일에도 개정했습니다. 프랑스도 이른바 제5공화국 헌법이 1958년 제정된 이래 20여 차례 개정되었습니다. 헌법이나 법률의 개정에 대하여 좀 더 유연한 사고를 가지는 것이 갈등을 줄이는 데 중요합니다. 물론 그 전제는 민주화입니다. 우리나라도 민주화가 된 상황에서 헌법을 개정하는 것을 아주 어렵게만 여길 필요는 없다는 것이 제 생각입니다.

((3) 우리 사회에서 가장 두드러진 갈등은 이념의 갈등이라고 하는 분들이 있습니다. 그러나 이와 관련해서 '민주화'의 한 측면이 바로 다양한 이념의 공존이라고 할 것입니다. 나와 다른 세계관, 의견, 이데올로기에 대한 관용이야말로 민주화의 이름에 값하는 것입니다.

다만 다음과 같은 점은 지적해둘 필요가 있을 것입니다. 예를 들어 독일의 경우에 히틀러와 나치스는 완전히 유효한 법에 쫓아서, 법대로, 즉 합법적으로 정권을 장악했을 뿐만 아니라, 나아가 모든 사람의 인권의 보장이라는 법치주의의 이상을 기본적인

로 부정하는 체제를 합법적으로 구축할 수 있었습니다. 그것은 한마디로 ‘법률에 좇은 불법’ 내지는 ‘합법적 압제’였다고 말할 수 있습니다. 제2차 세계대전 후 독일(이는 물론 서독을 말합니다)은 무엇보다도 나치스의 경험에 대한 심각한 반성에서 출발했습니다. 근본적으로는, 각자가 주장하는 가치 사이에 객관적으로 우열을 가릴 수 있는 기준은 존재하지 않으며, 각자의 가치판단은 존중되어야 한다는 가치상대주의적 사고가 ‘신념 없는 가치허무주의’를 낳아서 민주주의적 절차에 의하여 민주주의가 부정되는 것을 승인하고 말았다고 인식하게 되었습니다. 그리하여 앞서 말씀드린 ‘기본법’은 무엇보다도 바이마르 헌법이 헌법의 기본 사상을 부정하는 ‘헌법의 적’에게도 헌법상의 권리를 보장하고, ‘자유적 적’에게 자유 실현의 체제를 부인할 수 있는 자유를 인정하는 것으로는 그 체제가 붕괴될 수 있다고 보고, 그에 대한 대책으로 ‘헌법의 자기방어’ 또는 이른바 ‘싸우는 민주주의’라는 사상을 실정화하였습니다. 그리고 그 사상을 실현하는 구체적 구상으로서 기본법은 강력한 헌법 재판의 제도를 채택했습니다. 그리하여 헌법을 헌법의 적으로부터 방위하기 위하여 공권력은 물론이고 국민 개개인에게 헌법상의 기본 가치인 ‘자유민주적 기본질서’를 방위하여야 한다는 의무를 부과하고, 재판에 의하여 정당 해산 등을 명함으로써 이를 실효적으로 확보하고 있다는 것입니다.

우리나라에서는 이와 관련하여 흔히 국가보안법이 도마에 오릅니다. 그러나 이 법률에 대해서는 이를 엄격하게 운용해야 한다는 전제 아래 그 합헌성이 일반적으로 인정되고 있습니다. 그리고 실제로 이 법률은 요즈음 현저히 제한적으로 적용되고 있습니다. 이러한 법 상황을 개정 혹은 폐지할 것인가 하는 문제야말로 국민들의 의사를 대변하는 국회에서 결정되어야 할 것입니다.

(4) 법관마저 보수니 진보니 하며 당파적으로 구별하는 것을 당연히 여기는 우려할 만한 경향이 우리 사회에 있지 않나 생각할 때가 있습니다. 그러나 보수 법관이니 진보 법관이니 하는 구별은 본래 있던 것이 아니라 어느 때부터인가 만들어진 측면이 강합니다. 법은 본래 그 내용이 사람에 따라 달라질 수 없는 것입니다. 법에는 해석이 달라질 수 없는 공고한 핵심이 있습니다. 제대로 된 법률이라면 모두 이 점을 인정하고 있습니다.

법관을 놓고 진보니 보수니 하는 것은 우리 형편에서는 오해를 낳기 쉬운 구별법이

라고 생각합니다. 그런 구별은 미국에서 말고는 찾아보기 힘듭니다. 같은 영미권이라 해도 영국의 법원에 그런 것이 있다는 말을 들어본 일이 없습니다. 독일만 해도 연방 헌법재판소 재판관은 연방 의회에서 정당의 추천으로 임명합니다마는, 기독교민주당(CDU)에 의해 추천되었다고 해서 보수, 사회민주당(SPD)이 추천했다고 해서 진보라고 구별해 지칭하지 않습니다. 그들은 일단 임명받은 후에는 완전히 독립해서 재판하고, 또 사람들 사이에 그런 인식이 자리 잡고 있습니다. 흔히 연방대법원의 대법관을 진보와 보수로 구별하는 미국을 우리의 전범(典範)으로 삼을 수는 없을 것입니다. 미국 연방대법원에 대한 국민의 신뢰도가 과거 70% 이상의 절대적인 지지에서 최근 30%대로 떨어졌는데 그 이유의 중요한 부분은 바로 재판의 정치적 편향성에 있다는 보고가 있습니다. 그리고 1년에 연방대법원에서 다룰 만한, 다름 아닌 헌법의 해석이 다투어지는 사건 -이것은 동시에 성질상 의견이 갈릴 가능성이 있는 사건이기도 합니다- 을 100건 내외로 대법관들 스스로가 골라내어 판단하는 미국의 모델은 통상 헌법의 해석과는 무관한 일반 민·형사 사건을 다루는 우리 대법원과는 그 전제 양상이 다른 것입니다.

제가 처음 대법관으로 제청되었을 때 많은 기자 분들이 저에게 전화를 걸어와서 이것저것 물었습니다. 그중에 거의 빠지지 않는 것이 “당신은 보수요, 진보요?” 하는 물음이었습니다. 사람이 누구냐에 따라 법의 해석과 적용이 일반적으로 달라질 수 있다고 생각하는 것은 법의 객관적 신뢰성을 심각하게 저해하는 것입니다.

(5) 이제 법관이 어떠한 법을 제대로 해석하고 적용했는지는 누구에 의해, 어떠한 기준에 의해 판단되어야 하는가요? 도대체 그러한 기준이 있거나 한 것이며, 있다고 해도 찾아낼 수 있을까요? 누가 법관이 그 법을 제대로 해석하고 적용하도록 감시할 수 있는가요? 나아가 만일 법관이 법을 제대로 해석·적용하지 못했다면, 누가 어떻게 그에게 책임을 물을 것인가 하는 것입니다.

이와 같이 사법국가는 아주 해결하기 어려운 딜레마 위에 위태롭게 균형을 잡고 있는 것입니다. 즉, 법관 자신은 어떻게 이를 법에 구속시킬 수 있는가, 그리고 도대체 법이 무엇인지를 법관 아닌 사람들은 어떻게 확인할 수 있는가 하는 것입니다. 헌법, 나아가 법 일반이 제대로 실현되고 있는지를 감시하는 것이 법관이라면, 그 법관을 감시하는 것은 누구여야 하는가요? 국회의원과 같은 정치가는 선거에 의해 심판을 받고,

행정 관료는 행정재판에 의해 심판을 받는데, 법관은 누구에 의해 심판을 받는가요? 국민의 여론일까요? 우선 여론은 조사하는 방법에 따라서 다르게 나타난다는 것은 우리가 흔히 보는 일이며, 나아가 사람의 생각은 자신의 이해에 따라 움직이기 쉽고, 또 시간의 흐름에 따라서도 쉽게 변합니다. 그리하여 법관은 흔히 여론으로부터도 자유로워야 한다고 말해지는 터에, 여론을 기준으로 삼을 수는 없는 노릇입니다. 국민의 정치적 의사 표시가 직접적으로 표출된다고 해도 이것만은 믿을 수는 없다는 것을 독일의 나치스 경험을 비롯해 민주주의의 역사가 말해줍니다. 그렇다면 법관의 ‘양심’ 일까요? 사람의 생각과 가치관이 환경과 교육으로부터 받는 심중한 영향을 생각한다면, 어떠한 판단이 어느 한 사람의 ‘양심’에 쫓았다고 해서 그 타당성을 대부분의 사람들이 쉽사리 수긍할 것 같지는 않습니다.

이렇게 보면 우리 사회의 심각한 갈등 양상은 법치주의의 구호 아래서도 중국에는 객관적으로 ‘과연 무엇이 법인가’를 둘러싼 대립으로 이어지게 될 것이 명백합니다. 그리고 우리 사회 안에 살면서 자신과 주위를 관찰하고 평가하는 우리 법관도 재판 등에서 ‘무엇을 법이라고 할 것인가?’, ‘무엇이 법적으로 옳은가?’를 생각함에 있어서 이러한 각종의 대립에 무엇보다도 우선 내적, 정신적으로 꽤나 시달리게 되어서 스스로 내면을 갉아먹게 될 것입니다. 그리고 근자에 사람들 입에 오르내리는 일부 법관의 이른바 ‘돌출 판단’ 또는 ‘돌출 행동’의 예에서도 드러나듯이, 이는 법의 공정성 또는 중정성(中正性)에 대한 믿음을 크게 흔들게 될 것입니다. 그런데 일반 국민의 그러한 믿음이 없으면 법치주의라는 것도 그 근본이 위태로워지기 쉽습니다.¹⁾ 이것을 제1차 세계대전 패전 후 독일 사회의 혼란이 초래한 ‘합법적 압제’의 경험이 우리에게 가르쳐줍니다.

1) 이 심포지엄의 주최자의 하나인 고려대학교와 인연이 깊은 유진오(兪鎭吾) 선생에 관한 자료를 뒤적이다가 선생이 중학교 2학년의 ‘중등 사회생활과’용으로 집필한 『국가생활』이라는 교과서(이 책은 1963년판이나, 그 머리말이 1961년 3월에 쓰인 것으로 되어 있으므로 아마도 그해 봄에 발간되었던 것으로 보인다. 그런데 133면 이하에서 ‘수정부록’을 붙여서 ‘5·16혁명’ 후의 ‘국가재건비상조치법’ 등으로 달라진 법 상황을 설명하고 있다)에서 다음과 같은 구절을 인용해둔다. 유진오, 『국가생활』, 공민 2, 1963년 판, 54면 이하 : “사법권의 독립이라 함은 법원이 재판을 할 때에 국회나 정부나 기타 어떠한 인물이나 기관의 간섭도 받지 않고, 오로지 헌법과 법률을 따라서만 재판을 하여야 함을 말하는 것이다. 사법권이 이와 같이 독립하여야 하는 까닭은 재판이란 다투는 양면 당사자(當事者)의 주장을 듣고 법원이 판단을 내리어, 한편 쪽의 불법 행위로 인해 침해를 받은 권리나 이익을 보호해 주거나 또는 범죄자를 처벌하는 작용이므로, 무엇보다도 **공정(公正)**을 생명으로 하기 때문이다. 만일 재판이 공정한지 못하다면, 그 나라는 세상없이 좋은 법률을 가지고 있다 하여도, 아무 법률도 없는 나라와 다를 것이 없다 할 것이다.”(진한 고덕체에 의한 강조는 원문(原文)대로이고, 한자를 괄호 안에 넣은 것도 원문대로입니다. 밑줄은 인용자가 그른 것입니다.)

3. 법관의 권력, 충분히 반성적인가?

여기까지 살펴보면, 당연히 제기되는 의문은 과연 -법원과 헌법재판소를 아울러서- 우리 사법부(법원과 헌법재판소를 합하여 이렇게 부르기로 합니다. 뒤에서 ‘법관’이라고 할 때에도 헌법재판소의 재판관을 포함합니다)는 전체적으로 볼 때 믿을 만한가 하는 것입니다. 법관들은 자신들의 큰 권력을 충분히 반성적으로 행사하고 있는가요?

(1) 이에 대하여 저는 제 경험에 비추어 성실성, 도덕성, 판단력 등 어느 면에서도 ‘대체로 무방하다’고 답하고 낙제점을 주고 싶지 않습니다. 그러나 또한 한편으로 법관들에게 자신들이 하는 일이 우리 사회에서 가지는 ‘의미’를 심각하게 생각해볼 것을, 다른 한편으로는 종전부터 있어왔고 특히 최근에 법관들에 대해 더욱 거세게 행해지는 각종의 비판 - ‘유전무죄·무전유죄’, ‘황제 노역’, ‘막말 판사’ 등을 표어적으로 들 수 있겠습니다- 에 대하여 그러한 비판의 연유와 파장을 신중하게 검토하고, 그 검토의 성과를 자신의 내적 태도로 삼을 것을 촉구하고자 합니다.

그리고 저는 이 자리를 빌려 다른 나라에서는 별로 그렇지 않은 것 같은데, 우리나라에서 재판을 하는 것의 어려움에 대하여 몇 가지를 지적하고자 합니다. 이하에서 말씀드리는 것은 제가 젊은 시절 서울민사지방법원에 갓 임관하여 좌배석판사로 재판에 임하던 때나 지금이나 크게 달라진 것이 없습니다.¹⁾

(2) 앞서 우리나라가 짧은 기간 동안에 눈부신 발전을 했다는 점에 대하여는 자타가 공히 인정하는 바라고 말씀드릴 바 있습니다. 이러한 눈부신 ‘발전’은 우리의 매우 어려운 법 문제를 수없이 제기합니다. 그것은 우리 사회가 모든 영역에서 여전히 종전부터 있어온 - ‘유교적’이라고 부를 수 있는- 규범이나 행위양식 등을 그대로 남기고 있는 부분 또는 측면이 있는가 하면, 이와 동시에 그야말로 ‘현대적’ 또는 ‘초현대적’이라고 부를 수 있는 양상이 두드러진 부분 또는 측면이 있는 것과 직접적인 관련이 있습니다. 저는 사회학을 잘 알지 못합니다마는, 사건 기록을 보면서 우리 사회에서 ‘아노미’의 현상이 두드러진다고 해도 되지 않을까 하는 생각을 하는 일이 종종 있었습니다.

1) 그 외에 법관 개인에 대한 여론의 압박, 특히 인터넷 등에서 급속도로 퍼져나가는 무차별적 공격의 문제도 있겠습니다마는, 여기서는 줄이도록 하겠습니다.

예를 들면, 일부에는 아직도 여성은 한번 결혼하면 남편에게 종속되며 남편의 ‘집’의 일부가 된다는 관념 아래 사는 사람들이 있는 반면에, 결혼은 남자와 여자 개인 사이의 계약이고 그 각각의 ‘집’ 또는 ‘가족’과는 전혀 관련이 없다는 관념 아래 사는 사람들이 늘어나고 있습니다. 그런데 이러한 혼인관계의 종료 사유로서의 이혼이 문제가 되었을 때 전자의 경우와 후자의 경우에 각각 다른 법 규칙을 적용하는 것은 어렵다고 해야 하지 않을까요? 우리 법은 이 문제에 관하여 일반적으로 보면 -일부 법률가들의 강력한 주장에도 불구하고- 아직도 이른바 ‘유책주의’를 취하고 있고, 미국에서 보편적으로 택해지고 있는 ‘파탄주의’를 취하지 않고 있다고 말할 수 있습니다. 그리고 여기서 길게 말씀드릴 여유는 없습니다마는, 간통죄의 존치 여부도 대체로 유사한 문제에 걸려 있지 않나 추측해봅니다.

(3) 법이 적용되려면 먼저 그 적용의 전제가 되는 사실관계가 확정되어야 합니다. 그런데 우리나라에서는 다른 나라에서와 마찬가지로 법관이 -예외가 아주 없는 것은 아니지만- 소송 당사자들이 주장하는 범위 안에서 사실관계를 판단하고, 또 당사자들이 법원에 제공하는 증거를 통하여 그 진실 여부를 파악합니다. 그런데 우리의 법정에서는 다른 나라에 비해 사실관계에 대한 주장이 진실에 부합하지 않는 경우가 현저하게 많고, 또한 증인의 위증, 위조서류, 기타 허위의 증거가 매우 빈번하게 제출됩니다. 아마 국민 10만 명당 위증죄, 기타 이른바 ‘사법범죄(司法犯罪)’의 건수가 우리나라에서처럼 많은 나라는 세계에서 매우 드물 것입니다.

법관은 신이 아닙니다. 과거에 다른 사람들 사이에서 일어난 일들을 척 보고 알 수는 도저히 없습니다. 제가 젊어서 판사를 하고 있을 때, 피고가 원고에게 차용금을 갚았느냐가 문제가 되었는데, 피고가 돈을 주었다는 자리에 줄곧 앉아 있던 두 사람이 각각 증인으로 나와서 한 사람은 돈을 주는 것을 보았다고 하고, 다른 한 사람은 돈을 준 일이 전혀 없다고 증언하는 것을 들은 일이 있습니다. 자신과 가까운 사람을 위해서라면 거짓을 말해도 괜찮다, 아니 거짓말을 해주는 것을 ‘좋은 사람’이라고 은연중이라도 평가하는 이가 적지 않다면 그 사회에서는 이미 정의는 그만큼 실현되기 어려운 것입니다. 그리고 이와 같이 재판이라는 공공의 장에서 증언이라는 공적인 직무를 맡은 증인이 공공심을 잃고 사욕을 앞세우는 일이 흔하다는 것이 바로 우리의 현재 모습입니다. 저는 판사로 있을 때 1982년부터 1년 정도 독일에서 공부한 일이 있는데, 그곳

의 판사에게 증언의 진실성 판단에 대하여 이것저것 물어보았더니 저를 “왜 하필 그런 일이 있을 것 같지도 않은 일로 성가시게 구느냐?”는 식의 반문을 당한 일이 있습니다.

4. 지금까지의 ‘성공’을 더 발전시키려면

제 개인적인 얘기로 오늘 이야기를 마감할까 생각합니다.

(1) 저는 1970년에 서울대학교 법과대학에 입학하여 1974년에 졸업했습니다. 바로 사법연수원을 1976년에 마치고 군 법무관으로 3년 동안 있는 다음 1979년 11월에 서울민사지방법원의 판사가 되었습니다.

여러분들이 다 아시는 대로 1972년 10월에, 즉 제가 대학교 3학년 때 ‘10월 유신’이라는 것이 나서 헌법의 기능이 정지되었습니다. 민주국가의 존립 이유인 인권을 저 전으로 밀어낸 이른바 유신헌법은 박정희 대통령이 총에 맞아 시해된 1979년 10월 26일에 사실상 그 효력을 잃기까지 맹위를 떨쳤습니다.

저의 청춘 시절은 청춘이라고 부르기에는 실로 참담한 것이었습니다. 친구들끼리 만나서 술을 마실 때에도 진정 하고 싶은 말을 제대로 하지 못했습니다. 그 시절에는 군대에 온 학생들을 보안사에서 ‘학원 사찰요원’이라는 이름으로 대학에 공공연하게 파견해 보냈습니다. 말과 행동을 극도로 조심해야 했습니다.

그런 ‘억압’의 경험이 있는 저로서는 이른바 갈등이라는 것이 있다면 그것은 안으로 꼭꼭 숨겨서 가리지 말고 오히려 바깥으로 표출하는 것이 당연하다는 생각을 하게 됩니다. 민주국가라는 것은 그러한 권리를 보장하는 나라, 표현의 자유가 실질적으로 인정되는 나라라고 생각합니다. 민주화가 된 나라에서라면 당연히 그래야 할 것입니다. 민주화가 20여 년 전에 이루어졌다고 해서 다를 것은 없을 것입니다.

(2) 제가 살아온 60여 년의 시간을 돌아보면, 이것이 한 사람의 삶인가가 의심스러울 만큼 변화가 많았습니다. 한마디로, 대부분의 국민들이 먹고사는 것을 크게 걱정하지 않아도 되었고, 할 말을 다 할 수 있는 세상이 되었습니다. 쉽게 말하면, 이른바

산업화와 민주화의 동시 달성이란 세계의 역사에서 보기 드문 성취가 제가 태어난 1952년에서 지금까지 사이에 이룩된 것입니다.

저는 이것이 단순히 경제적인 성장, 정치의 민주화라는 것에 그치지 않고 우리 국민 개개인의 삶의 기본적 양상을 -저는 위의 변화를 긍정적으로 평가하므로- 좋은 방향으로 변화시켰다, 발전시켰다고 평가할 수 있다, 평가해야 한다고 생각합니다. 그 실례(實例)를 멀리 갈 것도 없이 저는 저의 할머니, 어머니, 아내, 그리고 딸의 사는 양상에서 찾을 수 있습니다. 저의 할머니는 1892년생이고, 어머니는 1927년생, 처는 1955년생, 딸은 1980년생으로, 이 4세대가 거의 1세기에 걸쳐 태어났습니다. 그러나 이 들 네 사람의 삶은 제가 관찰하는 바로는 확연히 다른 모습을 보이고 있습니다. 할머니는 초등교육조차 받지 못했고 변호사인 할아버지의 '압제' 밑에 살면서 고향인 제주 섬을 잠시나마 떠난 일조차 거의 없습니다. 반면에 저의 딸은 대학을, 그것도 미국의 대학을 졸업하여 지금은 외교관인 남편과 같이 워싱턴DC에서 활동을 하고 있는데, 그 중 누가 누구의 '압제' 밑에 있다고 쉽사리 말하기 어렵습니다(혹은 아버지인 저로서는 그렇다고 말하고 싶습니다).

(3) 그러한 발전을 가능하게 한 것이 무엇일까요? 저는 그것을 무엇보다도 우리가 1948년에 나라를 세우면서 만든 헌법, 앞으로 우리가 실현해야 할 가치의 지표를 표현하고 있는 헌법에서 찾아야 한다고 생각합니다. 그것은 미국에서 '독립선언서'와 '헌법'에서 채택되고 선언된 이념이 오늘날의 미국의 번영을 가져왔듯이, 쉽게 말하면, 개인의 자유와 평등과 창의를 앞세우는 것입니다. 제헌헌법 제5조는 "대한민국은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인(各人)의 자유, 평등과 창의를 존중하고 보장하며 공공복리의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다"고 정하고 있습니다. 그것을 조금 구체적으로 보면 정치적으로는 자유민주주의로, 경제적으로는 시장경제로 나타나는 것입니다.

그러한 가치들은 당시로서는 현실과 거리가 먼 것이었습니다. 남녀는 평등하지 않았고, 성년의 남자라고 하더라도 정부(사법부를 포함하여) 공무원들에 대한 관계에서는 자유가 없었습니다. 결국 1948년에 우리나라는 현실이라는 관점에서는 한마디로 조선과 다름없는 유교국가(儒敎國家), 그것도 빈한한 유교국가였습니다. 그럼에도 우리가 삼강오륜(三綱五倫)의 신분제 사회 이데올로기와는 전혀 방향을 달리하는 가치

좌표를 설정한 것에는 다시 한 번 말씀드리지만 ‘혁명’의 이름을 붙여도 좋다고 생각합니다. 4·19혁명만이 혁명이 아니라 우리나라의 건국 자체가 혁명이었다고 할 것입니다. 미국에서 1765년 이후 10여 년 동안에, 프랑스에서 1789년에 일어난 혁명을 우리는 그로부터 160여 년 후인 1948년에 일으킨 것입니다.

그 혁명은 1917년의 ‘러시아혁명’을 정면으로 거부하는 것이었습니다. 그리고 저는 이 선택이 매우 현명했다고 봅니다. 이것을 당시 38도선 이남을 ‘점령’했던 미국의 압력으로 돌려서, 그것이 아니라면 우리도 사회주의 체제를 택했을 것이고 그러면 6·25를 피할 수 있었을 것이라고 말하는 것은, 우선 제헌헌법이 우리 국민의 압도적 지지를 받았다는 것을 무시하는 것이고, 나아가 사회주의 체제의 세계사적 실험은 실패로 끝났다는 사실을 굳이 외면하는 것입니다.

(4) 저는 지난 70년 동안의 우리 역사를 혁명의 수행, 즉 제헌헌법에서 선언된 가치를 현실로 만드는 노력으로 규정할 수 있다고 생각합니다. 여러분도 다 잘 아시는 대로, 문제는 모든 혁명에서 그렇듯이 그 혁명의 이념을 현실화하는 것입니다. 결국 우리나라가 지향하고 실현해야 할 가치로서의 개인의 자유와 평등을 실현하는 것이 우리나라의 과제인 것이고, 아직도 우리는 이러한 혁명의 도상에 있는 것입니다.

그리고 저는 우리의 앞날에 대하여 기본적으로 낙관적입니다. 지금까지를 ‘성공’이라고 감히 평가할 수 있을 것이고, 또 우리 국민의 노력과 지성(至誠), 그리고 이성(理性)을 믿으므로, 비록 우리의 앞길에 만만치 않게 어려운 문제들이 가로놓여 있기는 하지만, 앞으로의 일이 굳이 크게 잘못될 것이라는 생각이 쉽사리 들지 않습니다. 세월호 사건은 자칫 흐트러지기 쉬운 우리의 혁명정신을 다시 일깨운 귀중한 희생이 아닐까요?

제1 주제

한국의 정치·경제· 사회적 갈등과 폐해

박길성 고려대 사회학과 교수

1. 한국 사회의 갈등 진단
2. 갈등의 사회적 폐해
3. 미래에 대한 책임으로서 갈등

한국의 정치·경제·사회적 갈등과 폐해

1. 한국 사회의 갈등 진단

모든 사회의 근저에는 갈등이라는 보편적 언표가 자리 잡고 있다. 한국은 이 보편적 언표를 어찌할 줄 모르고 허둥지둥, 좌충우돌, 좌고우면한다. 선진사회 진입의 가장 큰 걸림돌로 '갈등'을 지목하는 사회도 그리 흔치 않다. 그 흔치 않은 사회의 대표적인 사례가 한국이라는 주장에 이의를 달기 어려울 듯하다. 언론은 일제히 '갈등공화국'이라 이름 붙이기를 주저하지 않는다.

한국 사회는 갈등이 폭증하고 있지만 좀처럼 출구를 찾지 못하는 이중성의 딜레마에 빠져 있다(박길성, 2013). 예전부터 내려온 권위주의를 타파하는 데는 성공했지만 사회질서의 기본인 새로운 권위는 만들어내지 못하고 있다. 국가와 제도에 대한 불신은 커지지만 이를 줄이는 방안은 마땅히 떠오르지 않는다. 사적 이해는 과도하게 분출하지만 공적 이해를 담아내는 공공성의 창출은 취약하다. 연출이나 연고는 여전히 강하지만 공공성을 위한 시민적 연대는 미약하다. 공동체의 복원이 강조되고 있지만 공동체의 우애는 그리 넉넉하지 않다. 운동성은 강하지만 제도화는 약하다. 갈등을 조정하는 공론의 장으로 언론과 인터넷이 지목되지만 정작 이들의 역할은 갈등의 조정자보다는 증폭자로 부각된다. 자기주장을 분출하는 민주는 넘치지만 책임과 배려를 담아내는 공화는 부족하다. 갈등을 둘러싼 목소리는 크지만 쟁점과 사실에 근거한 주장은 빈약하다. 논쟁은 있으나 일도양단의 이분법에서 벗어나지 못한다. 다양한 형태의 분쟁은 있으나 이를 관리할 기제는 쉽게 찾지 못한다. 갈등은 증폭되고 있으나 이를 내재화하거나 조정할 수 있는 사회 통합으로의 통로는 좀처럼 마련되지 않는다.

경제성장이 국민을 더 행복하게 하기는커녕 오히려 불행감이 늘어나는 풍요의 역설에 처해 있으며, 정치적 민주화로 국민들의 정치적 역능감이 발휘되기보다는 정치에 대한 불신과 냉소가 극대화되는 민주화의 역설이 현실화되고 있다(이재열, 2014). 소득이 증가해도 행복에는 큰 영향을 끼치지 않는다는 이른바 '이스털린의 역설'(Easterlin's paradox)을 주창한 논자들은 최근 새로 출간된 논문에서 한국이 이를 입증하는 적합한 사례임을 주장한다(Easterlin et al., 2010). 이뿐만 아니라 한국 사회에

서는 모두가 권력을 원하고 권력을 향해 질주하지만 그 어떤 권력도 믿으려 하지 않는 권력의 역설, 이념적 중도화가 진행되고 있지만 오히려 이념 갈등은 증폭되는 이념의 역설, 여당과 야당과 같은 정치권이 사회 갈등에 가장 큰 책임이 있음에도 정작 갈등 해소를 위한 책임 있는 노력에는 무관심한 집단으로 인식되는 정치의 역설 속에서 사회는 엉켜만 간다. 역설의 딜레마 속에서 한국 사회는 격통에 시달리며 갈등을 토해내고 있다.

오늘의 한국 사회에서 갈등은 일상이다. 갈등은 때로 생존의 문제와 연동되기도 하고, 때로는 자존의 문제로 비화되기도 하고, 때로는 공존의 문제로 이어지기도 한다. 갈등은 팍팍하고 신산스러운 삶에서 비롯하기도 하고, 나와 다름을 얼마만큼 인정하느냐 하는 규범에서 비롯하기도 하고, 공생의 방안에 대한 다른 입장에서 비롯하기도 하면서 매우 복잡한 양상을 띤다. 갈등은 발현 양식이나 관리 양식에 따라 사회를 단숨에 집어삼키기도 하고 변화를 만들어내는 에너지가 되기도 한다. 그러나 한국 사회는 갈등의 순기능보다는 역기능의 경험이 훨씬 많다. 갈등을 지혜롭게 관리하지 못해 위험의 끝자락까지 내몰린 물리적 사건으로 비화한 사례도 일일이 나열하기 어려울 정도로 많다.

한국 사회 갈등의 현황은 자료 몇 가지만 들춰보아도 매우 극명하게 드러난다. 지난 수년 동안 갈등 관련 여러 조사에서 일관되게 나오는 결과를 보면 우리 국민 10명 중 8, 9명이 한국 사회의 갈등을 심각하다도 여기고 있다. 각종 갈등 양상 가운데 계층 갈등을 가장 심각한 것으로 인식하고 있으며, 한국 사회에서 표출되는 대부분의 갈등, 소위 5대 갈등(공공 갈등, 계층 갈등, 지역 갈등, 이념 갈등, 세대 갈등)에 대해 정도의 차이는 있지만 심각하게 인식하는 것은 마찬가지다. 갈등에 따른 비용이 천문학적 수준이라는 점도 확인되고 있다. 몇 해 전 “한국 사회 갈등비용 300조 원”이라는 공영광고가 방영된 적이 있었다. 여기에 언급된 ‘우리 국민 8명 중 1명이 1년에 한 번 소송에 관여한다’는 대법원 사법연감 통계는 갈등을 풀어나가는 방식이 어떠한지를 극명하게 보여준다. 갈등 때문에 치르는 유·무형의 손실이 계산하기 어려울 만큼 막대하다는 것을 짐작케 한다.

갈등의 표출 방식은 대단히 거칠고, 갈등의 해소 방안에 대해서는 여전히 합의를 도출하지 못하고 있다. 서구 선진사회에서 복지국가와 정당정치 구축의 핵심인 절충(折衷)과 타협(妥協)의 덕목은 한국에서는 협잡(挾雜)과 야합(野合)으로 여겨진다. 사안

들은 거의 예외 없이 일단 이념 성향으로 양분화된 뒤 치열한 공방의 대상이 된다. 이념과 합쳐져서 총체적 갈등으로 비화하기 일쑤다. 공방은 해당 이슈의 본질이나 사실에 근거하기보다는 이를 둘러싸고 있는 이미지와 감정, 그리고 진영 논리에 매몰된다. 소모적이고 위험한 구도로 가지 않을 수 없다. 이러한 과정을 거쳐서 남는 것은 적극적인 비난과 소극적인 냉소밖에 없다. 비난의 정치와 냉소의 정치만 가득하다. 쓸림이 심한 사회만큼이나 쟁점화된 갈등은 공적 사안이든 사적 사안이든 무차별적으로 빨아들이는 블랙홀형 갈등으로 악화된다.

한국 사회가 짊어지고 있는 갈등 덩어리는 양적으로 거대할 뿐만 아니라 갈등의 다양한 지점들이 분극적으로 복잡하게 얽혀 있는 복합적 요소로 이루어져 있다. 한국 사회의 갈등은 복합(compound), 복잡(complex), 압축(compressed)을 의미하는 3C의 갈등으로 요약된다(표 1 참조). 갈등의 구성은 복합적이고, 갈등의 구조는 복잡하며, 갈등의 형성은 압축적이다. 동시대의 현상이라고 보기 힘들 만큼 다양한 형태의 갈등이 동시다발적으로 표출한다는 점에서 복합 갈등이며, 갈등을 만들어내는 축이 다층적으로 중첩되어 있다는 점에서 복잡 갈등이며, 갈등의 형성이 매우 응축적으로 진행되었다는 점에서 압축 갈등이다. 복합 갈등이 ‘비동시성의 동시성’에 의해 비롯되는 갈등이라면, 복잡 갈등은 ‘다층적 중첩’에서 기인하며, 압축 갈등은 ‘과속과 쓸림’이 만들어내는 갈등이다(박길성, 2013). 한국 사회가 갈등의 국면으로 치닫고, 그 갈등 국면에서 좀처럼 벗어나지 못하는 이유는 3C의 복합 전환적인 갈등 지형에서 찾을 수 있다.

〈표 1〉 한국 사회 갈등의 지형

갈등 양상	배열	원인
복합 갈등	갈등의 구성	비동시성의 동시성
복잡 갈등	갈등의 구조	다층적 중립
압축 갈등	갈등의 형성	과속과 쓸림

갈등 구성의 복합성은 전근대적 갈등, 근대적 갈등, 탈근대적 갈등이 하나의 시공간 안에서 발생함에 따른 갈등 양상이다. 서구의 경우 경제적 이해를 둘러싼 이해 갈등에서 가치관이 충돌하는 정체성 갈등으로 그 중심이 변화하는 것과는 달리 한국에서는

두 갈등이 거의 동시에 분출하는 복합적인 양상을 보인다(김호기, 2007). 나눌 수 있는 갈등과 나눌 수 없는 갈등이 동시에 분출하는 상황이다(Hirshman, 1994). 한국 사회의 시대 구분으로 종종 인용되는 ‘헝그리’(hungry)와 ‘앵그리’(angry)가 혼재하는 복합 갈등의 상황이다.

갈등 구조의 복잡성은 갈등을 만들어내는 축이 지구적 수준, 국가적 수준, 정치·시민사회적 수준으로 구성되어 있음에서 비롯한다. 거시 일반구조로서의 세계화, 민주화, 정보화, 탈현대화를 골간으로 하는 범지구적 전환과 역사적 상황 조건으로서의 1997년 외환위기와 이후의 파장, 노무현 참여정부의 주류(mainstream) 교체를 향한 권력 이동과 이명박 실용정부의 보수 회귀로의 권력 이동과 같은 현실정치가 중층적으로 얽히면서 갈등의 파장을 넓게 만들고 구조를 복잡하게 만든다.

갈등 형성의 압축성은 한국 사회의 트레이드마크라고 할 수 있는 압축 성장만큼이나 갈등도 압축적으로 진행되고 있음에서 비롯한다. 압축 갈등은 과속과 쓸림이 만들어내는 갈등이다. 과속과 쓸림이기에 한번 분출하면 견잡을 수 없다. 승자 독식의 논리만이 존재적 가치를 인정받는다. 이렇다 보니 극단적인 목소리만이 유난히 크게 불거지고, 중간지대가 설 자리가 없다. 과속과 압축의 사회에서는 자신이나 자신의 사회에 대해 매우 인색하다. 높은 목표, 빠른 달성은 무언가 이룰 수 있는 동력이지만 동시에 갈등의 씨앗이다.

복합 전환의 갈등 지형 속에서 사회는 팍팍하기 그지없다. 불평등의 격차는 갈수록 커진다. 노사 갈등은 정리해고, 정규직과 비정규직의 이원적 노동시장 구조, 노동운동과 시민운동의 연대 등으로 복잡한 양상을 보인다. 과거 민주 대 반민주의 구도가 좌-우, 보수-진보의 구도로 재편되면서 이념 갈등은 한국 사회 갈등의 전면에 부상하는 양상이다. 한국의 남녀 임금 비율은 100:60으로 그 격차가 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서 가장 심하다. 지속되고 있는 여성 노동의 비정규직화와 더불어 고학력 여성의 경제활동 현황은 OECD 국가 가운데 가장 열악한 수준으로 평가된다(한국여성정책연구원, 2013). 지역 갈등의 정치적 표현인 영호남의 지역주의와 국책사업의 유치를 둘러싼 지역 갈등이 여전히 한국 사회의 분열적 구획으로 작용하고 있다. 세대 갈등은 문화 차이에 따른 갈등으로부터 제한된 자원을 둘러싼 경제적 갈등으로 비화할 조짐을 보인다. 여기에 정부와 시민단체, 지역 이해당사자 사이의 공공 갈등이 한국 사회의 핵심 갈등으로 빈발한 지 오래되었다. 그나마 한국은 종교 다원화

사회임에도 종교로 말미암은 갈등이 심각하지 않은 것은 다행이다.

한국 사회를 갈등의 전담회장이라 칭해도 크게 틀린 표현이 아니다. 갈등은 일상화 되었으며, 종류는 매우 다양하고, 강도는 심각하며, 좀처럼 해결될 기미를 보이지 않는다는 점에서 구조화되어 있다. 한국 사회는 ‘갈등 정치’((politics of conflict)의 시대로 진입한 지 오래되었다(박길성, 2013). 갈등 정치란 다양한 이해 당사자들이 일상의 이슈를 정치화해 새로운 갈등 구조를 생산하거나 기존의 갈등 구조를 재생산하는 양상을 말한다. 갈등이 일상이고 갈등이 구조인 셈이다. 문제는 이를 해결해야 할 제도의 존재 여부다. 국가와 시민사회 양쪽 다 이 역할을 수행하는 데 실패하고 있다. 갈등 관리 제도로서의 정치, 갈등 조정 제도로서의 시민사회는 그 어느 쪽도 갈등에 체계적으로 온전하게 대응하지 못하고 있는 것이다. 갈등의 분극화, 다양화, 중층화를 흡인하고 여과할 수 있는 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 갈등을 조정하고 관리하는 역량은 매우 취약하다.

정치란 다른 의견을 확인하고 이를 조율하는 것이다. 다시 말해 정치의 일차적 책무는 갈등을 조정하는 일이다. 갈등이 정치를 통해 조정되기는커녕 오히려 증폭될 때 사회는 사단이 나게 마련이다. 실제로 사회 갈등 책임도와 해소 노력도를 교차 비교한 결과, 국회가 갈등 발생의 가장 큰 책임이 있지만 이를 해소하려는 노력은 가장 적게 하는 것으로 조사되었다(한국사회갈등해소센터, 2014). 정치를 통해 갈등을 해소한 경험이 별반 없기 때문에 정치에 대한 불신, 회의와 무관심은 증가한다. 국회에 대한 신뢰의 추락은 민주주의 자체에 대한 정당성의 약화를 불러오는 만큼 가벼운 문제가 아니다. 그럼에도 이 같은 현상이 현실임을 부정하기는 어렵다.

여전히 밀리면 죽는다거나 할 테면 해보라는 식의 구태적인 운동의 논리가 사회 전반에 깊숙이 자리 잡고 있다(박길성, 2013). 대중 동원의 신화가 민주화 이후에도 여전히 강하게 잔존하고 있다. 다양한 갈등이 제도를 통해 논의되고 해소되지 못하기 때문에, 갈등의 당사자들이 직접 문제를 해결하려 들거나 거리로 나오는 거리의 정치가 보편화되었다. 이러다 보니 불쏘시개만 던지면 폭발할 정도로 거리의 정치는 대단히 위험스러운 상황으로 치닫기도 한다. 거리에서 문제가 해결되기에는 한계가 있는 만큼 갈등은 또다시 제도권 정치에 대한 불신으로 이어지면서 정치의 갈등 해소 능력을 위축시킨다. 갈등의 문제 제기와 대중 동원 과정에서 극단적인 주장을 담은 진영 논리에 편승한 편 가르기가 횡행한다. 건강하고 합리적인 중간지대가 설 자리가 없다. 사

회는 갈등 발생과 갈등 해소의 퇴행적 악순환으로 접철된다.

2. 갈등의 사회적 폐해

1) 천문학적 갈등 비용 : 연간 최대 246조 원

갈등은 비용이다. 경제적 손실로 연결되기 때문이다. 2013년 삼성경제연구소가 OECD 회원국을 대상으로 조사한 바에 따르면 한국의 사회갈등지수가 27개 조사 국가 가운데 종교 분쟁을 심하게 겪고 있는 터키 다음으로 높은 것으로 나타났다. 2009년 발표 기준 4위에서 2013년 기준 2위로 올라선 것이다. 이 연구소는 사회갈등에 따른 경제적 비용도 구체적으로 제시하고 있는데 한국의 경우 연간 최소 82조 원에서 최대 246조 원에 이르는 것으로 추산했다. 또 사회갈등지수가 지금보다 10%만 하락하면 1인당 국내총생산(GDP)이 최대 5.4%(1.8~5.4%) 증가하고, OECD 평균 수준으로만 개선되더라도 GDP가 최대 21%(7~21%) 증가하는 효과가 있을 것으로 내다봤다(박준, 2013).

경제는 신뢰다. 시장은 나쁜 것보다 불확실한 것을 더 거부한다. 신뢰와 비용은 반비례한다. 갈등은 불확실성을 키우면서 성장 잠재력에 엄청난 타격을 준다. 잠재성장률은 저하되고 구조개혁은 이완되며 문제 해결은 지연된다. 사회 갈등은 경제위기 극복에 필요한 재정정책과 통화정책의 추진을 지연시켜 시장의 불확실성을 높인다. 생산적인 기업 활동이 사회 갈등의 벽에 가로막힐 우려가 있다(박준 외, 2009). 정치사회적 불안정으로 경제 주체의 의사 결정에 불확실성이 증대되어 민간 부문의 자본 투자가 억제된다. 이뿐만 아니라 갈등은 종종 공공재 투자의 우선순위와 규모, 재원 조달 방법에 대한 이견을 동반하는 만큼 경제성장에 필요한 공공재 투자를 억제한다(박준, 2013).

사회 갈등은 사회적 합의 도출을 어렵게 만들고 이익집단 간 지나친 대립을 초래해 경제성장에 부정적인 영향을 미친다. 사회 갈등과 경제성장과의 관계에 관한 연구에서 국가 내부의 사회 갈등이, 많은 나라에서 경제성장률을 떨어뜨리는 주요 변수임이 입증되었다(Rodrik, 1998). 로드릭은 국제 비교의 시각에서 역사적 자료 분석을 통해 사회 갈등은 외부의 충격과 갈등을 관리하는 내부 제도와 긴밀하게 연결되어 성장률

에 영향을 미친다고 주장하였다. 경제성장은 갈등과 밀접한 관계가 있으며, 갈등 관리에 실패하면 경제에 악영향을 미친다는 것이 국제 비교 연구의 결과이다. 다시 말해 갈등 관리 능력이 뛰어난 나라들은 외부 충격이 있어도 경제성장을 이끌어갈 능력이 있다는 것이다.

2) 이념 갈등의 과잉 동원

이념이 과잉 동원되고 있다. 과잉 동원이란 특정 세력이나 집단에 의해 실상이 과도하게 부풀려지면서 갈등의 실제와는 무관하게 그 외연이 확장되는 것을 말한다. 실제로 신문에서 기사화된 갈등을 유형별로 빈도 분석을 한 결과를 보면, 이념 갈등과 관련된 기사가 한국인이 가장 심각하다고 인식하는 경제 이슈인 계층 갈등보다 매년 평균 2~5배 많이 보도되는 것으로 분석되었다(박철현, 2005). 이념 갈등이 과도하게 노출되는 것이다. 기사 건수를 평면적으로 해석하면 이념 갈등이 경제적 불평등을 반영하는 계층 갈등보다 몇 배 더 심각하고 문제 되는 갈등으로 표출된다.

한국 사회의 이념 갈등은 실제 내용에 비해 과장되고 부풀려져 있으며, 그 원인은 정치권의 편향적 동원에 기인한다(윤성이, 2006). 이념 갈등은 한국 사회의 본질적 갈등이라기보다는 정치 엘리트 집단이 정권을 획득하기 위한 수단으로 갈등을 사유화하고 증폭시킨 측면이 크다는 것이다. 이러하기에 대부분의 논쟁은 이분법적인 흑백논리의 틀 안에 갇히게 된다. 이념의 넓은 스펙트럼은 사라지고 극단적인 대립 양상만 남게 된다. 이를테면 수구반동 아니면 급진좌경만 남는 형국이다(선우현, 2002). 어떤 의미에서 이념 갈등의 최대 수혜자는 정당이고, 이념의 정치를 끊임없이 활용한 것도 정당이다. 한국 사회에서 이념 갈등은 정당과 언론이 상호 작용하면서 생산되고 소비되는 경향이 강하다. 격한 이념 갈등이 쉽게 사라지지 않는 것은 정체성을 중시하고 대중 동원을 답습하는 정당들이 이념 갈등을 정략적 소재로서 도구적으로 활용하고 있기 때문이다(박길성, 2013).

갈등이 정치를 통해 조정되지 못하고 정치 파행, 정치 실종으로 증폭돼 나타나는 데는 여러 이유가 있다. 사회 갈등이 증폭되는 것은 국민들 사이의 이념적 양극화 때문이라기보다는 정치 엘리트와 정당 간의 이념적 양극화가 그 주요 원인으로 작용하고 있다. 정치권의 이념 격차가 일반 국민과는 비교할 수 없을 정도로 양 극단의 모습을 보인다는 것이다(이내영, 2011). 다시 말해 정치 엘리트의 이념 차이가 정당 지지

자의 이념 차이, 일반 국민의 이념 차이보다 훨씬 크다는 것이다. 일반 국민의 이념이 중도 수렴하는 현상과는 대조적이다. 한국 국민들의 이념 성향은 국면별 이슈나 선거의 성격 등에 따라 유동적으로 변화하지만 그 거리는 크게 벌어지지 않는 반면, 국회의원들의 이념 성향은 갈수록 양 극단으로 치우치고 있다는 것이 연구 결과이다(이내영, 2011). 결국 정치가 갈등을 조정하지 못하고 갈등이 정치권을 거치면서 더 증폭된다는 것이다. 이념 갈등이 정치 제도권 내에서 제대로 다뤄지지 못하는 이유가 여기에 있다. 공공 엘리트의 이념 갈등 연구에서도 이와 비슷한 결과가 확인된다(이숙중·김보미, 2014). 진보와 보수의 이념 차이가 일반 국민보다 공공 엘리트에서 더 뚜렷하게 나타났다. 국회는 이 현상이 더 뚜렷하다. 공공 엘리트는 일반 국민에 비해 이념 갈등을 더 심각하게 받아들이며 더 심화될 것으로 예상하며, 이념 논쟁에 대해서도 부정적으로 인식한다. 결국 정당 간의 이념 격차, 정치 엘리트의 이념 격차가 과다 표출되면서 한국 사회의 이념 갈등은 극대화되고 있는 것이다.

이념 갈등은 대체로 진보와 보수 세력이 특정 이슈나 정책에 대해 경쟁하고 대립하는 데서 비롯된다기보다 단순한 감정에 의해 증폭되는 측면이 강하다. 진보와 보수 세력이 특정 이슈와 정책에 대해 대안을 갖고 경쟁하는 것이 아니라 상대방이 추구하는 가치를 무조건 배격하고 싫어하는 배타적 감정이 지배하고 있다(김형준, 2010). 배타적 감정은 특정 이념 세력이 권력을 독점하면서 인사와 지역 개발 등에서 상대 세력을 차별한다는 인식이 팽배하기 때문에 발생한다. 진보와 보수 세력 간의 배타적 감정이 정치 갈등을 증폭시킨다. 말이 정치의 본질이다. 이를테면 여야를 막론하고 정당 대변인들이 발표하는 성명서를 보면 한국 정치 갈등의 표출 수준을 단숨에 확인할 수 있다. 성명서는 거의 예외 없이 대단히 감정적인 언어를 구사한다. 타협과 조율보다는 대립과 비방이 목적인 표현이 주류를 이룬다. 언어는 타락하고 소통은 점점 더 멀어진다. 이런 관행이 되풀이되다 보니 대립이 적대감으로 전환하는 조짐을 강하게 보인다.

3) 정치의 사법화와 일상의 사법화

법치주의가 민주주의를 비웃는 형국이다. 참으로 우려스러운 것은 크고 작은 정치적 쟁점에 대한 최종 판단을 법원이나 헌재와 같은 사법기관에 의탁하는 정치의 사법화 현상이다. 국가의 중요한 의제를 심의나 토론을 거쳐야 하는 정치 과정이 아닌 사법기관에 떠넘겨 해결하려는 현상이다. 정치권이 스스로 정책이나 담론을 구상하고

실행하며 국민들에게 정책의 의의를 설득하지 않고 사법부의 판단에 의거하여 정책을 집행하거나 폐기한다. 정치의 생명인 정치 경쟁이나 정치 과정이 일률적으로 생략되어 있는 것이다. 자율적 조정 능력을 상실한 한국 정치의 모습이다. 정치의 사법화 현상은 정치 불신과 정치 무능을 넘어 정치 실종을 의미하며, 극단적으로는 정치 무용론으로까지 이어진다. 정치권에서는 유난히 소송이 많다. 명예훼손 소송이 남발한다. 자율적 조정 능력이나 자발적 해결 가능성을 상실한 한국 정치의 모습이다.

최근의 한 조사에서는 여당과 야당의 정치 갈등을 사회 갈등 악화의 가장 큰 요인으로 생각하는 것으로 나타났다(국민대통합위원회, 2014). 정치 갈등의 가장 큰 폐해는 절충, 타협, 거중, 비지배적 상호 의존, 강자의 양보, 패자의 인정과 같은 연대적 공존을 위한 통합의 덕목이 한국 정치의 장에서 잔영도 없이 사라지고 있는 것이다. 한국 사회에서 비정상적 1번지는 정치 갈등이라 해도 틀림이 없다.

소송사회의 모습은 일반인에게도 예외는 아니다. 대법원이 발간한 2014년 사법연감에 따르면 2013년 1년간 법원에 접수된 소송 사건은 약 659만 건으로 전년 대비 4.3% 증가했다(대법원, 2014). 우리 국민 8명 가운데 1명이 1년에 한 번꼴로 송사에, 다시 말해 법적 싸움에 관여하는 셈이다. 소송공화국이라는 불명예스러운 이름이 붙을 만하다. 모든 분쟁을 법정으로 들고 가서 해결하겠다는 것이다. 소송 건수의 70%가 민사소송이다. 소송 건수의 증가뿐만 아니라 소송 대상과 영역이 확대되는 양상이 더 우려스럽다. 다른 사람을 괴롭히기 위해, 감정이 상해, 경제적 이득을 얻기 위해 소송을 남발하는 ‘소송 폭발사회’라는 표현이 무색할 정도다(조선일보, 2014. 11. 22). 모든 것을 소송으로 해결하려는 소송 만능주의의 모습이다. 이러한 상황은 한국과 비슷한 사법체계를 가지고 있는 일본과 비교하면 더 분명하게 드러난다. 일본보다 인구 단위당 고소 건수가 무려 60배가 넘는다. 물론 고소 비율이 낮은 것이 반드시 바람직한 것은 아니다. 어떤 의미에서 일본이 과잉 억제된, 혹은 과잉 억압된 갈등 사회라고 한다면 한국은 과잉 분출된 갈등 사회라 할 수 있다.

크고 작은 갈등이나 분쟁이 발생하면 법대로 하자고 외치며 소송을 걸고 법정으로 달려가는 소송 만능주의가 팽배해 있다. 그러나 정작 우리 사회가 법에 대해 얼마나 당당한 사회인가를 자문해보지 않을 수 없다. 모든 쟁점을 법원 판결로 끌고 가는 것을 법치주의라고 잘못 이해하고 있는 것은 아닌가 하는 의심이 들 정도다. 미국은 전체 사건 중 5%만 판결을 한다(동아일보, 2014. 6. 24). 한국 사회는 갈등을 풀어내는

다른 방법의 활용이나 시도 없이 최후의 수단으로 고려해야 할 사법적 판결에 우선적으로 의존한다. 아무리 법치주의를 강조한다 해도 모든 것을 법으로 해결하는 태도는 적절하다고 평가하기 어렵다. 사회적으로 엄청난 비용을 치르기 때문이다.

소송 만능주의는 사회문제의 해결을 지연시키고 장기화시킨다. 갈등을 풀어내는 방식이 제대로 작동하지 않아 생기는 폐단이다. 공공 갈등이 종료될 때까지 걸린 시간을 따져보니 ‘소송에 의한 법원 판결’이 평균적으로 971일이나 소요돼 가장 시간이 오래 걸렸고 사회적 비용이 제일 큰 것으로 확인되었다. 그 다음이 ‘입법을 통한 갈등 해결’로 갈등 종료까지 평균 786일이 소요되었다. 분쟁 종료 때까지 걸린 시간이 가장 짧은 것은 ‘조정과 중재’에 의한 방식으로 각각 272일, 205일 소요되는 것으로 조사되었다(김학린, 2014). 분쟁 참여자 수와 지속 일수 등을 감안한 사회적 비용의 측면에서 조정과 중재를 통한 갈등 해소 방법이 가장 효율적이라는 사실을 확인할 수 있다. 분쟁 해결을 위해서는 재판보다 조정이 우선시되어야 한다는 주장이 설득력을 지니는 대목이다. 실제로 소송을 거친 법적인 판결은 갈등을 물리적으로 종료시키기는 하지만, 패소한 상대방은 결과에 대해 인정하기보다는 굴복으로 받아들인다. 다시 말해 갈등의 불씨는 여전히 잠복된 상태로 남게 되며, 갈등으로 악화된 관계는 좀처럼 복원되지 않는다.

4) 민·민(民民) 갈등으로 확산하는 공공 갈등

얼마 전부터 몇몇 대형 사건이 세간의 이목을 끌면서 공공 갈등이 한국 사회의 대표적인 갈등으로 꼽히기 시작하였다. 공공 갈등이란 공공 정책을 두고 벌어지는 것으로 정부(중앙정부 및 지방정부)와 지역주민 사이의 갈등이 주요 내용이다. 공공 분쟁의 발생 건수는 민주화 이후 연도에 따라 정권에 따라 증감이 있지만 정부의 공공 정책과 지역 이해 당사자 간에 이익과 정체성이 충돌하면서 전체적으로 빈도가 증가하는 추세를 보인다. 공공 갈등의 경우 발생 건수도 문제이지만 사실은 장기화되는 것이 더욱 심각한 문제라고 할 수 있다. 공공 갈등은 한번 발생하면 오랜 기간 해소되지 않은 채 장기간 지속되는 경향을 보인다. 1990년부터 2013년까지 발생한 공공 분쟁 844건의 건당 평균 지속기간은 557일이며, 평균 참여자 수는 2만452명으로 집계되었다(김학린, 2014). 공공 갈등 역시 천문학적인 유·무형의 손실을 유발함을 알 수 있다.

공공 갈등은 이해관계 갈등과 가치관 갈등이 결합된 복합 갈등의 전형으로 여겨진

다. 피해 보상을 둘러싼 이해관계와 환경·이념과 같은 가치관 갈등이 결합하여 양상이 복잡해진다. 공공 갈등의 대립각은 기본적으로 정부와 주민 간의 민관(民官) 갈등이지만, 주민과 주민 사이의 불신과 대립으로 이어지면서 주민 공동체가 붕괴되는 양상을 보인다. 실제로 1990~2013년 동안 집계된 공공 갈등의 29%가 민·민(民民) 갈등으로 분류된다(김학린, 2014: 250). 제주 강정마을의 경우, “한 집안서 차례 따로따로, 강정마을엔 2개의 반달이 떴다”라는 기사(동아일보, 2011.9.14)에서 알 수 있듯이 가족 공동체마저도 두 쪽으로 나뉘면서 공동체 붕괴를 극명하게 보여준다. “2007년 이후 649명 체포 주민 상당수가 전과자로 전락하였다”는 기사(한국일보, 2013.10.8)에서 짐작할 수 있듯이 공동체는 황폐화의 양상을 보인다. 장기화되는 공공 갈등은 지역 사회 차원에서 심각한 문제를 남긴다. 마을 공동체의 붕괴는 다른 갈등과는 비교할 수 없을 만큼 개인적 차원에서의 커다란 트라우마와 같은 갈등 후유증을 남겨놓는다. 감정적인 분노, 좌절, 실망, 불신, 의심과 같은 정서적 스트레스가 깊게 개입된다. 보상과 관련된 이해관계의 문제와 공공성을 둘러싼 가치관의 문제이다 오랜 삶의 유대였던 공동체의 파열이 얽히고설키며 공공 갈등은 극단적인 분노와 단절의 사회를 폐해로 남겨놓는다. 주민 서로에 대한 불신과 이 때문에 발생한 막대한 사회적 비용은 공공 갈등이 남긴 아무도 책임지려고 하지 않는 상흔이다.

5) 비정상적인 대중 동원의 일상화

정부에 대한 신뢰의 부족은 시민이 정책 결정에 빈번하게 반대하는 사례로 이어지면서 법치주의가 상실되기도 한다. 극단적으로는 실정법을 어기는 것이 이득이 된다는 사회 분위기가 형성되곤 한다(이동원 외, 2009). 불법 시위를 통해 집단의 이익 또는 정치적 의사를 관철하려는 사례가 2002년을 기점으로 증가하는 추세를 보인다. 민주화 이후에도 시민사회가 주도하는 항의의 정치가 지속되고 있다. 대중 항의의 숫자가 민주화 이후 민주정부에서도 크게 감소하지 않으며 오히려 지속적으로 유지되는 경향을 보이고 있다. 정부를 대상으로 하는 대중 항의의 경우 지속적인 증가 추세를 유지하고 있으며 다른 기관들에 대한 항의에 비해 그 수준이 상당히 높다. 대중 항의의 전략으로 평화형보다는 질서 위반형이 절대 다수를 차지하고 있다(김선혁 외, 2006). 갈등의 표현 양식으로 집회와 시위가 대중화, 보편화한 것이다.

시민사회의 요구나 이해관계는 다양하고 복잡해졌지만 이와는 반대로 정치 제도적

투입 구조가 오히려 협소해진 결과, 시민들이 갖고 있는 정치적 불만이나 요구는 제도를 통해 표출되지 못하고 정치를 우회하는 형태를 취하게 되었다(강원택, 2010). 정치를 우회하는 시민적 요구는 비통상적(unconventional) 참여로 나타난다. 정치 제도를 통해 효과적으로 대표되지 못하는 정치 갈등은 비제도적인 형태로 표출될 수밖에 없고, 결국 전체 공동체 입장에서 볼 때도 효과적인 갈등 해소가 이뤄지지 못하고 있는 것이다. 정부에 대한 대중 항의가 지속·유지되고 있다는 점은 국민의 참여에 대한 욕구 기대와 실제로 제공되는 제도화된 참여의 기회 사이에 상당한 격차가 상존하며, 이러한 격차가 비통상적인 시민 참여 형태인 항의로 분출되고 있다(김선혁 외, 2006).

주위의 관심을 끌고 존재를 확인하기 위해 시위의 구호나 표현은 갈수록 과격해지고 점점 더 거칠어진다. 강도가 높아진다. 과격하게 하는 것이 유리하다는 판단에서다. 가시성은 갈등의 범위를 확대하는 요인이다. 갈등의 당사자들은 자신들의 싸움에 어느 정도의 구경꾼을 끌어들이느냐, 혹은 배제하느냐에 따라 승자가 되기도 하고 패자가 되기도 한다(Schattschneider, 1988). 갈등의 범위를 관리하는 것이 정치 전략의 최고 수단임을 알고 있기 때문이다. 집회나 시위와 같은 대중 동원의 갈등 표출 방식은 갈등의 범위를 확대하려는 힘과 축소하려는 힘과의 겨룸이다.

1988~2007년 기간 동안 합법적 시위를 통해 요구를 관철한 비율은 28.2%인 반면, 불법 시위를 통해 요구를 관철한 비율은 42.2%로 훨씬 높다. 이뿐만 아니라 대규모, 장기간 시위일수록 요구 실현 확률이 더 높아지기도 한다. 일주일 넘게 계속된 시위는 68%의 목적 달성을 이루는 것으로 나타났다(중앙일보, 2008.7.24). 불법 시위를 오래 할수록 정부로부터 원하는 것을 얻어낼 수 있다는 것이 단순한 기대가 아니라 실제로 나타난 것이다. 한국 사회에서 여전히 운동론적인 밀어붙이기식의 비인습적이고 비통상적인 형태가 지속되는 것은 여전히 대중 동원의 신화가 실질적 이득을 준다는 학습 효과에서 기인한다. 불법 시위를 크게 오래 할수록 원하는 것을 얻었다는 학습 효과인 셈이다. 거리의 정치가 제도권 정치보다 우선시되는 상황이다. 대중 동원은 한국에서 권위주의 해체와 민주주의로의 이행에서 중요한 역할을 하였다. 민주화 이후에도 대규모, 장기간 불법 시위가 유효하다는 것이 근거 있는 속설로서 확인된 것이다(중앙일보, 2008.7.24). 대중 동원의 신화가 민주화 이후에도 살아남아 있으며 여전히 진행 중이다.

6) 사회적 자본의 감쇄 : 갈등과 불신의 퇴행적 악순환

갈등은 불신의 수원지다. 이해관계에서 비롯한 갈등이든, 정체성에서 비롯한 갈등이든, 아니면 둘의 혼합에서 비롯한 갈등이든, 공통점은 구성원의 신뢰 기반을 무너뜨린다는 것이다. 갈등은 신뢰를 통한 상호 인정과 이를 바탕으로 권위의 정당성으로 이어지는 연속적 과정을 분절시킨다.

한국 사회는 저신뢰 사회로 분류된다. 일반적 신뢰 수준은 OECD 평균에 비해 상대적으로 낮다. 공적인 사회기관에 대한 신뢰는 더 심각하다. 특히 정치권에 대한 신뢰, 정부에 대한 신뢰는 매우 낮다. 전체 사회 시스템에 대한 신뢰도 신뢰하지 않는 편이 신뢰하는 편보다 더 많게 조사되었다. 지도층에 대한 신뢰는 20%대에 머물고 있어 사회 지도층에 대한 국민들의 불신이 매우 높은 편이다(현대경제연구원, 2014). 주요 공공 및 사회기관을 포함하는 공적 제도에 대한 신뢰는 지속적으로 하락하는 추세다. 특히 정당에 대한 신뢰도 저하가 가장 심각하며, 최근 들어서는 더 악화된 것으로 나타난다. 정치 갈등과 정치 불신의 퇴행적 악순환이 확인되는 대목이다.

사회 갈등과 불신의 퇴행적 악순환은 루머, 괴담, 유언비어, 음모론의 생산과 확산으로 이어진다. 한국은 유난히 괴담이나 루머, 유언비어, 음모론이 많은 사회로 언급되곤 한다. 특히 사회적 쟁점에서 비롯한 갈등이 부각될 때 이러한 형태는 매우 빠르게 확산된다. 확산의 과정에서 본래의 이슈를 떠나 다른 이슈와 연결되어 정치화되며 아주 복잡한 양상을 보인다. 선거철이나 사회적으로 중요한 쟁점이 있을 때 이러한 현상은 더 기승을 부린다. 루머나 괴담 등은 트위터나 페이스북과 같은 SNS를 통해 확산된다. 그러나 SNS는 루머 등의 유통 경로이지 근원지는 아니다. 근본 원인은 저신뢰 갈등이다. 사회운동이론에서는 이러한 루머, 괴담, 유언비어를 대중 동원에 기반을 둔 전통적인 집합행동과는 다른 일상적 저항의 정치(everyday forms of resistance)의 범주로 설명하곤 한다(Scott, 1986).

갈등이 괴담의 토양이다. 갈등은 관계의 단절, 신뢰의 결여로 이어지며 이 때문에 사회적 자본이 취약해짐을 주목할 필요가 있다. 신뢰는 사회가 제대로 돌아가는 데 필요한 중요한 요소라는 점에서 사회적 자본이라고 한다. 우리의 경우 격한 갈등으로 건강 한 사회로 발전하는 데 핵심인 사회적 자본이 소진되고 있는 것이다. 정부에 대한 공적 신뢰가 부족하여 시민이 정책에 반대하는 사례가 빈번하게 발생하고, 폐쇄적인 비공식적 연고가 중시되면서 담합과 부패의 고리가 좀처럼 끊어지지 않는다. 낮은 사

회적 자본은 사회 갈등을 심화시키고 불필요한 사회 비용을 발생시킨다(이동원 외, 2009). 이처럼 갈등과 불신이 퇴행적으로 악순환하는 상황에서 국민의 행복도가 높아 지기를 기대하는 것은 어려울 것이다. 아니나 다를까 유엔의 2013년 세계 행복 보고서에 따르면 한국은 41위로 행복지수가 매우 낮은 ‘저행복 사회’의 부류에 위치해 있다. 6가지 항목으로 구성된 행복지수는 2가지 항목을 제외하고는 사회 갈등과 사회 통합과 깊이 연관된 항목들이다.

7) 교양 있는 시민 양성의 실패와 책임 있는 지식사회의 위기

갈등의 가장 큰 피해는 연대적 공존의 사회 시스템 구축을 어렵게 한다는 것이다. 사회 시스템 구축의 중심은 역시 시민이다. 핵심은 가장 중요한 구성 요소인 시민의 양성을 어렵게 한다는 점이다. 관리되지 않은 갈등 때문에 연대적 공존의 사회 시스템을 만들어내기 어렵다는 것은 건강한 시민을 양성하는 토양이 부실하다는 의미다. 천문학적인 갈등 비용, 이념의 과잉 동원, 여전히 운동론적인 이해 관철 방식, 정치와 일상의 사법화 현상, 루머와 유언비어의 과잉 생산과 유포, 저신뢰의 사회 구조와 같은 사회 환경에서 책임 있는 교양 시민이 양성되기는 무척이나 어렵다.

시민의 조건은 무엇보다 책임이다. 시민이라는 용어에는 본디 ‘사회적으로 책임 있는’이란 수식어가 생략되어 있는 셈이다. 사회적 책임이 시민의 본유적 조건이기 때문이다. 책임 있는 시민(citizen with responsibility)이 질서라고 한다면 책임감 없는 시민(citizen without responsibility)은 혼란이다(박길성, 2013). 관리되지 못한 과도한 갈등은 책임 있는 시민을 배양하지 못한다. 갈등의 일상화는 연대적 공존을 지향하는 책임 있는 교양 시민(civilized citizen)의 양성을 힘들게 만든다. 갈등은 시민이 갖추어야 할 가치와 행동, 시민이 체득해야 할 규범의 공간을 협소하게 만든다. 갈등의 상황에서는 연대적 공존의 문화를 배양시켜줄 시민교육(civic education)이 좀처럼 자리 잡지 못한다.

사회의 양극화가 확대되고 논쟁이 이념화되며 좌우 프레임에 갇히면서 시민이 갖추어야 할 정상성은 상실된다. 한편으로는 극단적인 목소리 중심으로 사회가 흘러가고, 동시에 모든 이슈가 정치화(politicize)된다. 다른 한편으로는 냉소주의가 만연하고, 동시에 자기 검열이 팽배한다. 공식적으로 얘기하지 않으며 뒤에서, 사석에서 얘기하는 풍조가 늘어난다.

교양 있는 시민 양성의 실패는 지식사회의 왜소화와 연동된다. 일정 부분 갈등 해결의 열쇠를 쥐고 있는 지식인 사회가 균형과 타협의 가치를 보여주기보다는 갈등을 증폭시키는 당사자가 되거나 아니면 아예 갈등에 대해서는 거리를 두는 냉담자가 되는 또 다른 양극화 현상이 나타난다. 분란에 휩쓸리기 꺼려하는 지식사회에는 자기 검열, ‘말안 하면 되지’ 식의 냉소주의가 확산된다. 다양한 의견이 부재하면서 공론의 장이 풍부해지지 못한다. 사회가 담아야 할 담론의 위기인 셈이다.

갈등의 완충지대가 사라지고 중간지대가 설 자리가 없다는 것은 이분법의 한쪽을 선택하라고 강요하는 양상이다. 이념과 정치적 입장에 따른 양극화는 동지 아니면 적과 같은 무림의 세계를 연상시키며 양자택일을 압박한다. 합리적인 지식인이 논거를 펼 지반이 없어진다. 자유와 평등, 효율과 형평, 성장과 분배, 수월성과 평준화, 사회평등화와 경쟁력 강화 등에서 어느 한쪽을 선택할 것을 강요하는 것이다. 이분법적 사고와 언행이 사회 전체에 퍼지면서, 공론장의 언어는 점점 더 거칠어진다. 사회가 필요한 것은 선택이 아니라 조화인데 말이다.

3. 미래에 대한 책임으로서 갈등

사회발전론의 시각에서 조망해보면 한국은 개발국가에서 복지국가로, 산업사회에서 지식 기반 사회로, 유능한 추격국가(fast follower)에서 혁신적인 선도국가(first mover)로, 거칠게 돌진하는 성장국가에서 문화로 다듬어진 품위 있는 성숙사회로 전환하는 기로에 서 있다. 과거의 고도성장, 압축 성장, 추격형 성장은 이제 한계점에 도달해 있다. 여기에 인구구조의 압축 고령화와 잠재성장률의 급격한 하락, 그리고 선진국형의 사회적 요구는 사회 발전의 새로운 패러다임을 요청하고 있다. 지금과 같은 갈등의 고위험 사회에서는 미래에 대한 디자인을 만들어내기가 무척 어렵다. 갈등이 한국 사회가 풀어야 할 새로운 패러다임의 핵심 주요 어젠다로 등장했으며, 오늘의 한국 사회의 구조와 변동을 독해하는 중심축이 되었다.

양극화가 사회 전방위적으로 확산되고 있다. 경제적 양극화, 사회적 양극화, 그중에서도 가치의 양극화가 가장 심하고 풀어야 할 어렵다. 이익을 둘러싼 갈등은 나누기가 가능한 반면, 정체성을 둘러싼 가치의 갈등은 나누기가 쉽지 않다. 이 때문에 발생하

는 유·무형의 사회적 손실은 예단하기 어렵고, 이에 따른 불만과 불안은 커져만 간다. 향후에도 갈등이 지속될 것이라는 전망이 지배적이다. 불평등과 빈곤을 해소하기 위한 사회지출은 턱없이 모자란다. 한국의 사회지출은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 축에 속한다(OECD, 2011). 본문에서 언급하였듯이 갈등의 경제적 비용은 한국 사회가 감당하기 버거울 만큼 크다. 이념 갈등은 진영 논리를 앞세워 과도하게 대치되고 있다. 시각 차이가 이념 갈등으로 비화하고, 차이의 본질은 사라지고 불신만 남는 형국이다. 정치의 사법화 현상에서 알 수 있듯이 정치 갈등은 정치의 실종으로 이어진다. 갈등을 풀어내는 다른 방법의 시도 없이 사법적 수단에 의존하기는 일반인도 마찬가지다. 마을 공동체의 붕괴로 이어지는 공공 갈등은 장기화되면서 경제적, 사회적, 심리적 폐해가 엄청나게 불어난다. 여전히 집회와 시위 같은 비통상적인 대중 동원이 광범하게 작용한다. 갈등과 불신의 퇴행적 악순환은 선진사회로 나아가는 길에 커다란 장애로 남아 있다. 그리고 갈등의 가장 근본적이고 큰 폐해는 교양 있는 시민을 양성하는 데 실패하고 있는 것이다. 지식사회도 역할을 하지 못하고 위축되기는 마찬가지이다. 시민교육의 중요성이 강변되고 있지만 이를 위한 토양이 풍성하지 않다.

갈등이 존재한다는 것은 어떤 면에서 그만큼 사회가 건강하다는 것이다. 그러나 갈등의 자본화(capitalize)를 경계하지 않을 수 없다. 갈등의 자본화란 갈등을 기회로 판단하고 원하는 것을 쟁취하는 자산으로 삼는다는 것이다. 갈등 정치의 시대가 보여주는 폐해이다. 갈등을 통해 얻는 것이 없어야 하는데, 상황은 그러하지 못하다. 갈등의 범위를 둘러싼 확대와 축소의 전략이 팽팽하게 맞서는 것도 이 때문이다.

떠들썩한 이념 갈등에 대해 한마디만 언급하면, 사회가 양극화될 때 보수주의자들이 강변하는 기회의 균등은 진보주의자들이 강변하는 결과의 균등에 밀릴 수밖에 없다. 사회가 이념화로 몰려갈 때 진보 세력이 강변하는 결과는 보수 세력이 강변하는 책임에 밀릴 수밖에 없다. ‘보수가 진보의 가치를 주목하면 더 윤택해지고, 진보가 보수의 가치를 주목하면 더 유연해진다’는 명제를 갈등의 출구로 삼아야 한다.

시대를 규정하는 틀이 시대정신이라고 한다면, 시대정신이란 어떤 의미에서 당대의 결핍이라 할 수 있다. 다급하게 갈망하는 그 무엇을 의미한다. 시대정신을 중시하는 까닭은 당대의 사람들이 무엇을 갈구하는지를 짚어내기 때문이다. 시대정신은 당대의 사람들이 어떤 희망을 가지고 있으며 어떤 욕망에 젖어 있는지를 보여주는 척도이기도 하다. 갈등하는 오늘의 한국 사회가 가장 결여하고 있는 것이 무엇인지 되풀

이하에 물어본다. 아마도 우애와 배려로 다듬어진 더불어 사는 사회가 핵심일 듯싶다 (박길성, 2013). 함께 배려하며 성장하는 사회이다. 이러한 시대적 요청에서 오늘의 한국 사회가 직면하고 있는 가장 근본적이고 가장 힘든 변화(fundamental and difficult change)는 갈등의 출구를 만들어내는 것이다. 갈등 정치를 넘어선 연대적 공존의 일 상화를 시대의 과제로 설정하고 그 해법을 찾아나서는 일이다. 갈등의 해결은 미래에 대한 책임감으로 풀어야 할 숙제다.

「 참고문헌 」

- 강원택. 2010. “정치 갈등과 정치 개혁의 과제”, 『한국의 사회 갈등과 선진적 갈등관리의 모색』 발표자료집. 사회과학협의회·경제인문사회연구회 주최.
- 국민대통합위원회. 2014. 『2014 국민통합국민의식조사』.
- 김선혁 외, 2006. “민주화와 시민사회의 대정부 항의 : 비통상적 시민참여와 거버넌스”, 『한국행정연구』, 제15권 제3호.
- 김학린. 2014. “한국 사회 공공갈등의 양상과 특성”, 『사회적 갈등 종합 정책보고서』 (행복세상 2014 정책 토론회 자료집). 김형준. 2010. “정치 갈등과 사회 통합에 관한 고찰”, 『2010년 대한민국 사회 통합의 새로운 지평』. 굿소사이어티. 김호기. 2007. “사회 갈등과 거버넌스”, 『현대사회와 문화』, 제1권 제1호.
- 대법원. 2014. 『2014 사법연감』. 박길성. 2013. 『사회는 갈등을 만들고 갈등은 사회를 만든다 : 한국 사회의 갈등 지형과 연대적 공존의 모색』, 고려대학교 출판부. 박준. 2013. “한국 사회 갈등의 현주소”, 전국경제인 연합회. 제2차 국민대통합 심포지엄 자료집.
- 박준 외. 2009. 『한국의 사회 갈등과 경제적 비용』, 삼성경제연구소 CEO Information 제710호.
- 박철현. 2005. 『한국 사회의 갈등 구조』, 한국형사정책연구원.
- 선우현. 2002. “한국 사회에서 ‘진보/보수 간 이념적 대립구도’의 왜곡화-대북정책을 둘러싼 ‘남한 내 갈등 상태’를 중심으로”, 『사회와 철학』, 제4호.
- 우천식 외 2007. 『한국 경제·사회와 사회적 자본』, KDI.
- 윤성이. 2006. “한국 사회 이념 갈등의 실체와 변화”, 『국가전략』, 제12권 제4호.
- 이내영. 2011. “한국 사회 이념 갈등의 원인 : 국민들의 양극화인가, 정치 엘리트들의 양극화인가?”, 『한국정당학회보』, 제10권 제2호.
- 이동원 외. 2009. “사회적 자본 확충을 위한 정책과제”, 삼성경제연구소. CEO Information. 제722호.
-

-
- 이숙중, 김보미. 2014. “공공 엘리트의 이념 갈등”, 『한국의 공공 갈등과 한국인의 갈등의식』, 고려대학교 한국사회 연구소·공존협력의 기반화 과정 연구단 공동 심포지엄.
- 이재열. 2014. “사회 통합 : 개념과 측정, 국제비교”, 한국보건사회연구원.
제1차 사회 통합포럼『한국 사회 통합의 좌표』 발표자료집.
- 한국사회갈등해소센터. 2014. 『2014년 제2차 한국인의 공공 갈등 의식조사』
- 한국여성정책연구원. 2013. 『성인지 통계』.
- 현대경제연구원. 2014. 『VIP REPORT』.
- Easterlin, Richard et al., 2010. “The Happiness–Income Paradox Revisited”, *PNAS*, Vol. 107, No. 52.
- Hirschman, Albert . 1994. “Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society”, *Political Theory*, Vol. 22, No. 2.
- OECD. 2011. 『한국의 성장과 사회 통합을 위한 틀』.
- Rodrik, Dani. 1998. “Globalization, Social Conflict and Economic Growth”, *The World Economy* Vol. 21, No. 2.
- Schattschneider, Eric. 1988. *The Semisovereign People*. 현재호, 박수형 역. 『절반의 인민주권』 후마니타스.
- Scott, James. 1986. “Everyday Forms of Peasant Resistance”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 13, No. 2
- UN. 2013. 『World Happiness Report』.
- 동아일보. 2011. 9. 14.
- 동아일보. 2014. 6. 24.
- 조선일보. 2014. 11. 22.
- 중앙일보. 2008. 7. 24.
- 한국일보. 2013. 10. 8.
-

제2 주제

한국 사회 통합의 기반과 전제

이재열 서울대 사회학과 교수

1. 들어가는 말
2. 통합의 개념과 이론
3. 잠재적 갈등 소지와 갈등 해소 역량
4. 사회 통합을 위한 개선 방향

한국 사회 통합의 기반과 전제

1. 들어가는 말

광복 이후 지난 70년간의 우리 현대사는 놀라운 성취의 역사다. 2차 세계대전 후 독립한 나라들 중 산업화와 민주화를 거쳐 1인당 국민소득이 3만 달러 가까운 선진국에 진입한 유일한 국가가 한국이다. 자긍심을 가질 만도 하다. 그러나 과거 고도성장파 민주화를 가능케 했던 눈부신 성공의 이면에는 어두운 그림자도 짙게 드리워져 있다. 건국을 했으나 여전히 완전한 평화를 누리지 못하는 분단국이다. 고도성장에도 불구하고 국민들의 행복감과 생활 만족감은 최저인 ‘피로사회’다. 늘어난 중산층의 정치적 자부심이 직선제 민주화를 가능케 했지만, 그 이후 선거 때마다 정작 투표장에 가는 시민들은 계속 줄었다. 정치에 대한 냉소와 불신은 위험 수준이다. ‘권리 주장은 넘치나 책임은 부재’한 것이 우리 시민사회의 모습이다. 한마디로 ‘풍요의 역설’, ‘민주화의 역설’이다. 역설사회의 저변에 깔려 있는 것은 불신, 불만, 그리고 불안, 즉 삼불(三不)의 에너지다. 그 에너지는 고착성의 요소가 높은 사건들, 예를 들면 ‘라면 상무’나 ‘땅콩 회항’ 같은 사건이 일어나면 집단적 분노로 분출된다.

첫째, 불신은 과거의 반복된 경험에서 체득한 것들이다. 민주화 이후 지난 30년간의 가장 두드러진 메가트렌드는 공적 신뢰의 하락이다. 권위주의를 청산했지만, ‘권위’도 실종되었다. 행정부, 사법부, 입법부에 대한 신뢰를 포함해 대학, 교회, 노조, 언론, 군대, 기업 등 주요 사회적 제도와 조직에 대한 신뢰는 지속적으로 하락했다. 특히 정당에 대한 신뢰도 저하가 가장 심각했으며, 최근에 들어서는 더 악화된 것으로 나타난다. 행정부와 사법부 등 강력한 권력을 가지고 있어서 사회적 영향력이 큰 기관일수록 국민들로부터 더 큰 불신의 대상이 되고 있다. 국민을 운동선수에, 입법·사법·행정부 를 심판에 비유한다면, 선수들이 심판의 판정을 믿지 못하는 경기를 하는 셈이다. 갈등과 분쟁의 소지가 있는 한 불신은 해소되지 않는다.

둘째, 기대에 미치지 못하는 현실 때문에 불만이 넘친다. 과거 고도성장의 기억은 무한히 팽창하는 물질주의적 욕구가 지속적으로 충족될 수 있을 것이라는 환상을 심어 주었다. 전형적인 농업국가가 수출 주도 산업화를 통해 유례없이 짧은 기간에 산업 및

통상국가로 변모했다. 성장의 밑물 효과는 1인당 국민소득이 수천 달러에 불과했던 1980년대에 가장 큰 만족감을 주었다. 그러나 두 차례 외환·금융위기를 통해 근본적인 구조 변화를 겪으면서 성장률 하락과 분배지표 악화라는 두 가지 구조적 도전에 직면한 후 국민들은 냉정한 현실에 눈뜨게 됐다. 상승에의 기대감이 커질수록 채워지지 않는 현실과의 괴리감, 비교 대상인 준거집단과 비교한 상대적 박탈감은 더 커진 것이다.

셋째, 미래에 대한 불안감이다. 급속한 고령화로 이제는 은퇴 후 30년을 걱정해야 한다. 빠른 속도로 진행돼온 세계화와 정보화는 평생직장의 안온함 속에 살던 이들의 전형적인 생애주기를 산산이 흩어놓고 새로운 사회적 위험을 안겨주었다. 끊임없는 전직과 재훈련, 전통가족의 몰락, 1인가구와 노인가구의 증가 등으로 모두가 불확실성 속에 고통 받고 있지만, 기댈 언덕은 마땅치 않다. 전통적인 가족의 유대는 급속히 약화되었고, 음식을 나누던 마을 공동체는 층간소음으로 다투는 아파트촌으로 바뀌었다. 한국 사회의 급속한 성장과 분화는 다양한 형태의 위험을 낳는다. 안전사고, 산업재해, 교통사고, 자살 등의 사망 원인별로 한국은 경제협력개발기구(OECD) 국가들 중 가장 높은 사망률을 기록해 우리 사회의 역동성과 돌발성을 잘 보여주고 있다.

탈냉전 이후 세계 경제는 개방과 무한경쟁 시대로 전환하였다. 그러나 문화적 폐쇄성으로 말미암아 세계 13위의 경제 규모에도 불구하고 이에 상응하는 한국의 국제사회 기여도는 미흡하며 소프트 파워도 취약하다. 개방 경제의 역동성을 유지하면서 세계화의 험한 파도를 헤쳐나가기 위해서는 과거의 제도와 의식을 글로벌 기준에 맞게 고쳐가면서 경제적 번영을 추구해야 한다. 그러나 개방적 시스템에서는 외부 환경의 불확실성이 곧바로 내부로 전이된다. 이는 내부의 긴장과 갈등을 높일 수밖에 없는 조건이 된다. 따라서 어떻게 외부적으로는 개방 시스템을 유지하면서 내부적으로는 갈등을 잘 조정해 사회적 통합을 이룰 수 있는가 하는 것이 개방형 경제로 먹고사는 한국의 필수적 조건이 되고 있다. 이러한 이유로 우리 사회에서 ‘사회 통합’은 매우 중요한 관심사가 되었다. 이 문제를 풀지 않고는 갈등과 해체의 가능성이 과거 어느 때보다도 높아졌기 때문이다. 또한 국민 행복도 기약할 수 없다.

이 글에서는 사회 통합의 기반과 전제에 대해 검토하는 것이 목적이다. 이를 위해 사회 통합의 개념과 이론들을 간략히 비판적으로 검토한 후, 갈등 관리 제도와 사회의 질 개념을 활용해 적극적인 사회 통합의 개념과 논리를 제안하고자 한다. 그리고 매우 인상적이고 직관적인 수준에서 국제적 비교 자료와 경험적 자료들을 활용해 한국의

사회 통합 수준을 평가하고, 이를 해결하기 위한 향후 전략에 대해 논의하고자 한다.

따라서 이 글은 엄밀한 개념과 정교한 측정 자료에 기초하기보다는 한국 사회의 메가트렌드를 추적해 향후 한국의 발전 방향에 대한 토론을 촉진시키고자 하는 시론적인 성격을 띤다.

2. 통합의 개념과 이론

(1) 통합과 정당성

통합의 개념에는 동양적 지혜와 서양적 지혜가 함께 녹아 있다. 본래 한자에서 통(統)은 실(糸)과 충(充)을 합친 글자이다. 실타래에서 실을 마구잡이로 당기면 엉켜 버리지만, 실을 꾸려 충으로 감은 ‘실몽당이’에서 실마리를 찾아 풀면 술술 잘 풀린다. 그래서 통은 ‘자연스러운 질서’를 의미한다. 유교적 관념에서 실마리는 정통성과 연결된다. 가통(家統), 학통(學統), 왕통(王統) 등에서 보듯 통(統)은 ‘정당성의 전승’을 뜻한다. 한편 영어에서 통합하다를 의미하는 integrate의 라틴어 어원은 integer로서, ‘정수(定數)’, ‘완전체’, ‘완전한 것’ 등을 의미한다. 동서양 모두 통합은 ‘둘 이상의 것을 하나의 큰 줄거리로 모으다’ 혹은 ‘다양한 입장을 아울러 조화롭고 질서 있게 만든다’는 의미를 가진다.

그러나 통합은 기계적인 것이 아니다. 자연스러운 질서가 부각되는 이유는 통합된 사회는 지배의 원천으로서 정당성이 자리 잡은 사회이기 때문이다. 정당성이 주는 통합 효과에 주목한 것은 막스 베버이다. 베버는 정치가 권력에서 나오며, 권력은 다양한 지도력이나 지배양식 혹은 권위에 의해 정당화된다고 설명한다. 그가 주목한 권위의 양상은 카리스마적 권위, 전통적 권위, 그리고 합리적·법적 권위의 세 가지인데, 한국적 상황에서 이 같은 설명이 의미가 있다면 민주화 이후 우리 사회가 바로 전통적 권위나 카리스마적 권위가 합리적·법적 권위로 전환되는 변화의 과정을 겪었기 때문이다. 고도성장을 가능케 한 한국의 권위주의적 동원 체제는 어느 모로 보나 특출한 지도자의 리더십을 중심으로 인격주의적인 결합을 하였다는 점에서 카리스마적 지배의 요소가 강하고, 또한 집단주의적 심성의 동원을 통해 의기투합했다는 점에서는 강한 집단의식과 동질적 정체성에 기반을 둔 전통적 권위에 의한 지배의 요소도 강하게

드러난다. 그러나 민주화는 이러한 전통적이고 카리스마적인 권위가 해체되고 관료적이고 절차적인 과정을 통해 선출된 지도자에 의한 지배를 선보이게 된 과정이다. 베버의 문제의식에 따르면, 민주화 이후 한국 사회가 직면한 문제는 지배의 성격이나 유형의 문제를 떠나서 정치적 지배의 정당성을 충분히 가능케 할 정도의 권위가 확보되지 않았다는 데 있다. 권위주의를 성공적으로 청산한 한국 사회에서 권위도 모두 사라졌다는 데서 통합의 근본적 취약성이 존재한다. 그렇다고 대안이 과거 권위주의로의 회귀는 아니다. 새로운 형태의 권위, 즉 ‘합리적·법적 권위’를 만들어나가는 과정이 필요한 것이다.

(2) 통합 이론들

통합은 사회학의 고전적인 문제의식을 담은 개념이다. 사회학 성립의 배경이 된 근대사회로의 이행 과정은 학자들에 따라 다르게 묘사되었지만, 사회 통합의 관점을 가장 잘 드러내는 이는 뒤르켐(Durkheim)이다. 그는 동질성에 기초한 ‘기계적인 연대’가 강한 전통사회가 점증하는 사회적 분업에 따라 요구되는 ‘유기적 연대’로 전환되지 못할 때 발생하는 아노미 증상으로서의 사회의 해체 위험에 대해 경고하였다.

록우드(Lockwood)는 사회 통합(social integration)과 체계 통합(system integration)을 구분한다. 그는 사회 통합의 대표적인 예로 계급체제를 들고, 체계 통합의 사례로는 여러 제도 간의 상호 연관에 주목한다. 갈등론자들은 주로 행위자 간의 갈등에 주목한다는 점에서 사회 통합의 문제에 치우치는 경향이 있다. 반면에 기능주의자들은 제도 간의 기능적 연관성이나 불일치에 관심을 집중한다는 점에서 시스템 통합에 치우치는 경향이 있다. 하버마스는 생활세계와 체계를 구분한다. 그래서 생활세계 수준에서 사회규범, 개인의 정체성, 문화적 의미 등에 대하여 원활하게 의사소통이 이루어지는 상태를 사회 통합으로, 상징적으로 일반화된 교환의 매체(화폐, 권력, 진리, 애정 등)가 광범하게 받아들여진 상태를 체계 통합으로 구분한다. 기딘스는 두 개념의 구분을 미시·거시 구분과 대체해 사용한다. 즉 사회 통합은 공유하는 시간과 공간상에서 행위자나 집단 간 상호작용을 의미하며, 시공간을 넘어선 관계를 체계 통합이라고 구분한다.

체계 통합을 강조하는 대표적 학자는 루만(Luhmann)이다. 그는 사회 분화의 세 가지 유형으로서 수평적·분절적 분화, 수직적·위계적 분화, 하위 체계로의 기능적 분화를 들고, 이를 해결하는 방법으로 체계 통합을 제시한다. 이에 반해 무젤리스

(Mouzelis)는 집단 갈등에 대한 대비라는 의미로 사회 통합의 개념을 사용한다. 새로운 소수민족이나 인종 집단이 유입되어 집단 간 갈등이 생겨날 경우를 상정해 구분 통합, 독점적 통합, 혼합주의적 통합, 소통적 통합 등으로 나누어 설명한다. 독점적 통합이 일제강점기의 황민화 정책처럼 강제적인 것이라면, 소통적 통합이 가장 바람직한 것이라고 본다. 그 외에도 다양한 시도들이 있었다. 유엔에서는 배제와 대비되는 포용, 그리고 해체에 대비되는 조화와 유대를 사회 통합이라고 정의한다. 유럽에서는 사회 통합을 사회적 응집과 동의어로 쓰기도 한다.

뒤르켐의 기능주의적 사회 통합의 개념을 계승한 이 중 하나는 헌팅턴(Huntington)이다. 그는 사회 통합을 사회의 갈등을 수용하고 제도화하는 능력으로 정의한다. 그는 근대화 과정이 순탄하기만 한 것이 아니라고 전제하고, 사회적 갈등을 풀어낼 능력을 갖추지 못하면 정치적 불안정이나 폭력을 불러올 수 있다고 경고한다. 경제성장이 가져오는 광범한 사회 분화와 욕구의 분출에 걸맞은 정치적이고 제도적인 근대화가 함께 이루어지지 못하면 정치적 불안정이나 폭력이 발생하게 된다는 것이다. 제대로 관리되지 못하는 참여의 분출은 집정관(praetorian)의 개입을 낳는다. 근대화의 구호가 넘쳐난 1960, 70년대 제3세계에서 군부의 쿠데타가 빈발한 이유를 헌팅턴은 갈등으로 촉발된 제도적 균형의 파괴에서 찾는다.

로드릭은 사회 통합의 역량을 잠재적 갈등 소지와 대비한다는 점에서 헌팅턴의 문제의식을 계승하고 있다. 로드릭은 잠재적 사회 갈등 요소로 경제적 불평등과 인종·언어적 갈등, 그리고 사회적 불신을 들고 있다. 그리고 갈등을 제도화할 수 있는 자원으로 민주주의의 수준과 정부의 거버넌스 능력, 그리고 불평등을 해소할 수 있는 사회 지출의 비중을 들고 있다. 그는 역사적 자료 분석을 통해 국내총생산(GDP) 성장률이 갈등 해소 능력과 긴밀하게 연관되어 있음을 증명한다.

갈등 해소 제도가 경제성장에 미친 효과에 대해 체계적으로 연구한 이는 아세모글루(Acemoglu)이다. 그는 사회 갈등론적 관점에서 갈등을 풀어나가는 정치권력의 중요성에 대해 분석하였다. 아세모글루에 따르면 현재 시점의 정치권력의 분포는 현재의 경제 제도나 정책에 영향을 미칠 뿐 아니라 미래의 정치 제도에 영향을 미친다. 그런데 정치권력은 법률적(de jure) 권력뿐 아니라 사실상의(de facto) 권력 사이의 판도가 어떻게 되어 있느냐에 따라 영향을 받기 때문에 그 양상에 따라 정치 제도의 변경이 이루어지고, 그 결과로 현재와 미래의 법률적인 정치권력을 재규정하게 된다고 주

장한다.

지금까지 국내에서 이루어진 사회 통합에 대한 연구는 이론적 측면보다는 정책적 고려에서 주로 다루어졌다. 노무현 정부의 국민대통합연석회의, 이명박 정부의 대통령 직속 사회 통합위원회, 박근혜 정부의 대통령 직속 국민대통합위원회가 설치되면서 사회 통합에 관한 정책적 관심이 고조되었다. 그러나 정책 지향성이 부각되면서 개념이 모호하고 정치적 목적이 앞선다는 비판도 제기되었다. 반면 정부 출연 연구기관 중심의 연구들은 다양한 경험적 자료들을 수집하여 사회 통합의 양상을 측정하려는 노력을 기울이기도 하였다. 그 외에도 경제적 측면, 혹은 정치적 측면에서 사회 통합을 이루기 위한 방안들에 대한 이론적·정책적 논의들이 이루어진 바 있으며, 사회 통합 개념에 따른 지표를 구축한 후, OECD 국가들 간의 사회 통합 정도를 비교하는 연구, 혹은 16개 광역지방자치단체의 사회 통합 정도를 비교하는 연구 등이 이루어졌다.

(3) 통합의 정의와 전제

국내의 통합 관련 논의들을 검토해볼 때, 통합에는 철학이 필요하다. 그 철학의 요체는 유연한 공동체주의, 혹은 통합형 자유주의라고 할 수 있다. 그것은 극단적 개인주의나 극단적 전체주의 양자를 극복할 수 있는 지향을 의미한다. 극단적 개인주의는 공동체의 형성을 어렵게 하며, 극단적 전체주의는 공동체를 질식시킨다. 관계론적 측면에서 보면 통합은 끊임없이 생성되고 재생산되는 ‘사회적 관계(혹은 사회성, the Social)의 집합적 형성 과정’이다. 그래서 통합이 잘 이루어진 사회는 공동체성이 잘 유지되는 사회라고 할 수 있다. ‘개인의 인격 완성과 자아실현이 건강하고 자유로운 공동체 속에서 가능하다’는 믿음이 유연한 공동체주의 혹은 통합형 자유주의라고 한다면, 이러한 가치가 잘 구현되는 사회의 특성에 주목함으로써 바람직한 사회 통합의 실마리를 찾아낼 수 있을 것이다.

통합은 가치 지향적인 개념이기 때문에 어떤 통합이 좋은 것인가에 대해서는 기준이 필요하다. 바람직한 통합은 ‘기계적 균형’이나 ‘결과의 평등’ 혹은 ‘평준화’가 아니라 다양한 개인, 집단, 지역 등이 고유한 개성과 능력, 그리고 특성을 유지하면서 서로 어울려 ‘역동적인 조화와 상생’을 이루는 것이다.

기존 연구를 검토해보면 통합에는 적어도 두 가지 상이한 차원이 있음이 드러난다. 첫 번째로 통합은 사회적 배제나 균열과 대척점에 있는 개념이다. 갈등의 소지를 줄이

거나, 혹은 갈등이 있더라도 이를 잘 관리할 수 있는 능력을 통합으로 이해하는 방법인 것이다. 두 번째는 해체와 대비되는 응집성이라는 측면이다. 사회의 구성원들이 공통의 규범을 수용하고, 사회적으로 바람직한 가치를 공유하며, 서로 신뢰하는 관계를 유지할 수 있다면 이것이 바로 사회 통합이 될 것이다.

소극적 의미에서 사회 통합은 ‘개인과 집단 간의 갈등을 피하는 것’에 그치지만, 적극적 의미에서 사회 통합은 ‘사회의 질’을 높이는 것이다. 이때 사회의 질이란 ‘개인들이 상생적인 관계 맺기를 통해 개인의 잠재력과 복지를 극대화할 수 있게 하는 공동체의 활성화 정도’라고 정의할 수 있을 터이다. 이때 다음과 같은 점들을 고려해야 한다.

첫째, 사회적 관계의 형성 과정은 개인의 입장에서는 사회적 존재로 성장하는 자기 실현(혹은 사회화) 과정이지만, 사회적으로는 집합적 정체성이 구성되는 과정이다. 그리고 두 방향의 운동 사이에는 상호 의존성과 긴장이 존재한다. 개인의 이기심이 과도하게 발현될 경우에는 사회적 원심력이 강해지고 집합적 정체성이 취약해져 응집된 사회를 기대할 수 없다. 또한 상호 신뢰와 존중받는 규칙 없이는 개인들의 자발적 참여를 통한 통합을 기대할 수 없다. 신뢰의 성격도 문제가 된다. 가까운 사람들끼리만 뭉치는 특수한 신뢰가 강한 경우 집단 내 통합은 강한 반면, 집단 간 균열이 커져서 전반적인 사회적 통합은 어려워질 것이다. 반면에 집합적 정체성이 과도하면 개인의 자유와 창의성은 억압된다. 결국 개인주의와 공동체주의가 절충되고 균형을 이루는 사회에서 사회 통합은 가장 이상적인 모습을 띠게 된다.

둘째, 구성원들 간의 이질성과 불평등은 통합을 어렵게 하는 장애 요인으로 작용한다. 언어, 인종, 권력, 지위, 능력 등에서 개인이나 집단 간 편차가 클수록 통합은 어려워진다. 따라서 사회 통합의 토대는 구성원의 이질성과 불평등을 축소할 수 있는 시스템, 즉 복지를 통한 불평등 완화 메커니즘, 이질성을 완화할 수 있는 사회적 조정 메커니즘 등을 갖추고 있느냐 없느냐에 따라 결정적으로 영향을 받는다.

셋째, 통합은 상태라기보다는 과정이며, 결과라기보다는 구조적인 갈등 요소들을 관리할 수 있는 사회적 역량이라고 할 수 있다. 따라서 통합은 갈등의 부재를 의미하기보다는 잠재적 갈등 요소들이 있음에도 불구하고, 그것이 명시적 갈등으로 분출되지 않도록 관리할 수 있는 시스템 역량과 따로 떼어서 생각할 수 없다.

이처럼 사회의 질과 사회성에 대한 관심은 개인의 독립성과 자율성을 촉진하는 것이 바람직하다고 여기지만, 이것이 극단적 이기주의로 흐르는 것을 경계한다. 또한 민

주주의적 규범과 가치를 제고하는 데도 ‘공식적 제도’에만 초점을 맞추는 것은 부적절하며, 타 문화에 대한 이해와 포용성, 인권과 인도주의적 관심, 사회 불의에 대한 정의감 등 시민사회 내에서의 일상적 경험과 실천이 매우 중요하다고 본다.

이 같은 역동적 조화와 상생이 가능하기 위해서는 규칙의 공정성을 필요로 한다. 여기서 공정하다는 의미는 출발과 과정에서 공평한 기회를 주되 결과에 대해서는 스스로 책임진다는 것을 뜻한다. 이는 분배적 정의가 구현되지만, 개인의 자유와 개성, 근면과 창의가 촉진된다는 점에서, 그리고 패자에게도 새로운 기회가 주어진다는 점에서 승자 독식이 아닌 상생과 공존이 가능한 사회를 의미한다. 아울러 공정한 사회는 자연환경과의 관계에서 환경 정의가 바로 선 사회를, 그리고 미래세대와의 관계에서는 세대 간 정의가 바로 선 사회라는 점에서 사회경제적으로나 환경적으로나 세대 간에도 지속 가능한 사회를 뜻한다.

이 같은 바람직한 통합이 가능하기 위해서는 통합을 달성하기 위한 토대, 수단, 촉매 등의 조건이 갖춰져야 한다.

통합의 토대는 규범의 일관성과 예측 가능성이다. 이는 이질적이고 각기 다른 선호를 가진 행위자들이 공통의 규칙에 대한 기대를 공유하게 하여 결과에 대한 예측 가능성을 높이는 것을 의미한다. 규칙의 투명성과 법치주의, 제도에 대한 신뢰 등은 이런 의미에서 사회 통합을 형성하는 핵심 토대의 역할을 한다. ‘폐법’과 같은 집단적인 규범 위반뿐 아니라, 재산가나 권력층의 예외적 반칙도 허용하지 않는 규칙 적용의 공정성은 통합에 핵심적인 토대가 된다.

통합의 수단은 이질성과 불평등을 해소할 수 있는 체제 역량을 키우는 것이다. 정책 체계 간 선순환의 고리를 만들고, 정책과 외부 환경 변화와의 괴리를 해소하는 것이 대표적이다. 가령 성장이나 분배냐의 이분법 대신 성장을 토대로 두 가지 이질적 요소를 통합하는 정책이 가능할 터인데, 고용 유발형 복지정책(compulsory activation system)은 ‘혜택을 받기 위해서는 최소한의 일을 해야 하는 복지 시스템’과 ‘가능한 한 최대의 인원이 일자리를 찾아야 한다는 시장경제의 성장 시스템’ 간에 상호 호환성을 만들어냄으로써 성장과 복지의 선순환 구조를 촉진한다는 점에서 스마트한 체제 역량의 사례가 될 수 있다. 또한 녹색성장은 환경보호와 경제성장이라는 일견 모순돼 보이는 두 가지의 가치를 선순환 구조로 촉진시킨다는 점에서, 그리고 미래세대를 위해 남겨진 자원을 현 세대가 독점적으로 다 사용하지 않고 남겨둔다는 점에서 환경 정

의와 세대 간 정의를 정책적으로 구현하는 좋은 사례가 될 수 있다.

통합의 촉매는 공감과 소통이다. 여기서 소통이란 정부가 국민의 고충과 어려움에 대해 경청하는 것뿐 아니라, 상이한 이해관계나 문화, 정체성을 가진 개인이나 집단 사이의 원활한 소통도 포함한다. 구체적으로는 언론의 자유와 국민의 눈높이에 예민하게 반응하는 정책적 민감성, 그리고 합리적이고 장기적인 국가 목표에 대해서는 적극적으로 국민을 설득하는 정부의 노력 등이 모두 포함된다. 소통을 통한 통합성과 긍정성의 제고를 위해서는 토론과 정보 유통에서의 불편부당성이 중요하다.

이상의 논의로부터 한 사회의 갈등과 통합 간의 관계는 잠재적 갈등의 소지와 갈등 해소 역량 간 관계로 정의할 수 있을 것이다.

잠재적 갈등 소지는 구성원들 간 이질성과 불평등의 정도에 따라 확대된다. 불평등을 드러내는 가장 대표적인 척도는 소득과 자산 등의 경제적 불평등, 노동시장 내에서 정규직과 비정규직 간의 불평등 등이 포함된다. 이에 보태어 영호남 간 갈등이나 수도권과 지방 간의 갈등과 같은 지역 불균형, 세대 간 단절이나 진보와 보수 간, 물질주의와 탈물질주의 간 이념적 거리감 등도 문제가 될 수 있다.

갈등 해소 역량은 경제적 불평등을 해소할 수 있는 복지를 통한 재분배, 사회적 이질성을 해소할 수 있는 거버넌스 역량, 즉 활발한 정치 참여와 민주주의, 그리고 통합의 규범적 토대라고 할 수 있는 규칙의 투명성 등이 주된 요소라고 할 수 있다. 그래서 개념적으로 정의한다면 사회 통합은 잠재적 갈등 소지에 견주어본 갈등 해소 역량의 상대적 크기라고 할 수 있다.

사회 통합 = 갈등 해소 역량/잠재적 갈등 소지

잠재적 갈등 소지 = 경제적 불평등 + 사회적 이질성 + 이념적 거리감

갈등 해소 역량 = 복지 역량 + 거버넌스 + 투명성

3. 잠재적 갈등 소지와 갈등 해소 역량

(1) 잠재적 갈등 소지

잠재적 갈등 소지가 작다면, 갈등 해소의 필요성도 줄어든다. 반면에 잠재적 갈등의

소지가 큰 사회에서는 갈등 해소 역량이 부족하면 폭력과 무질서의 정도가 커질 것이다. 따라서 잠재적 갈등 소지의 차원과 갈등 해소 역량은 분석적으로 나누어서 살펴보아야 하는 별도의 차원이다.

1) 경제적 불평등

2005년 기준 한국의 소득 지니(Gini)계수는 0.32였다. 평등한 정도로 따지면 비교 가능한 83개국 중에 27위 수준이다. OECD 국가들 중에서는 평균 정도이니 그다지 나쁜 성적은 아니다. 중남미 국가들은 대개 0.5에서 0.6 사이의 매우 높은 수치를 기록하고 있는데, 이러한 상황은 지난 200여 년간 거의 변화하지 않았다. 아프리카 국가들도 대부분 0.5 이상의 매우 높은 지니계수를 보여주고 있다. 유럽의 복지국가들은 한국보다 낮은 0.25 내외의 지니계수를 보여주고 있지만, 남유럽이나 여타 OECD 국가들은 한국과 유사하거나 혹은 더 높은 수치를 보여준다. 새롭게 떠오르는 신흥시장국인 중국은 0.42로서 이미 심각한 불평등을 기록하고 있고, 말레이시아나 태국도 지니계수가 각각 0.46과 0.39로서 불평등 정도가 높은 편에 속한다.

그러나 급속한 정보화와 세계화의 영향으로 한국 경제는 이질성과 불평등이 증폭되고 있다. 산업과 생산 부문 간, 기업 규모 간, 그리고 내수와 수출 부문 간의 격차가 점차 커지고 있는데 이는 소득계층 간 불평등을 증가시킨다. 1970년대와 1980년대까지만 해도 한국은 대만과 더불어 고도 경제성장을 이루면서도 매우 평등한 소득 분배를 동시에 달성한 모범적인 국가였다. 그러나 더 이상 평등한 성장은 기대하기 힘들어졌다. 그리고 점차 소득의 양극화가 심화되고 있다. 한국의 지니계수는 1992년에는 0.27에도 미치지 못했으나 1997년의 외환위기를 거치며 지속적으로 악화돼왔다. 한국의 경제적 불평등은 다른 나라들에 비하면 비교적 양호한 편이라고 할 수 있지만, 최근 들어서 그 정도가 급속하게 심화되고 있는 점이 문제라고 할 수 있다. 최근 한국조세재정연구원의 연구에 따르면, 설문조사로 산출되는 통계청의 '가계소득' 자료 대신 국세청이 축적한 납세소득을 토대로 계산한 결과 계층 간 분배 상황을 보여주는 지니계수는 2011년 기준 0.3734로서 통계청의 공식 수치인 0.3304보다 0.043포인트나 높았다. 이것도 소득세를 아예 내지 않는 하위 30% 계층이 빠진 것을 감안하면 실제 불평등 수준은 더 나쁠 수 있을 것으로 보인다. 또한 한국에서는 세금에 의한 소득 재분배 효과가 매우 낮기 때문에, 향후 사회 갈등의 소지가 매우 커졌다는 것을 의미한다.

경제가 성숙 단계에 들어선 데 따른 저성장 추세는 향후 근본적으로 바뀌기 힘들 것이다. 그리고 증가하는 소득의 양극화는 잠재적 사회 갈등의 원인으로 점점 더 중요해질 것으로 예상된다.

전반적으로 한국의 경제적 불평등은 객관적 수치에서 볼 때 OECD 국가들 평균에 비해 크게 뒤지지 않는다고 할 수 있다. 단, 여기서 주목할 점은 절대적인 빈곤의 규모나 불평등의 정도 못지않게 상대적 박탈감이 중요하다는 사실이다.

2) 사회적 이질성

사회적 이질성을 촉발해온 중요한 요인들 중 특별히 관건이 된 것은 지역 갈등이었지만, 그 정도는 언어나 인종적인 차이를 가진 다인종 국가나 다언어 국가의 이질성처럼 심각한 것은 아니라고 할 수 있다. 다만 점증하고 있는 다문화적 요소는 향후 사회적 이질성의 새로운 원천이 될 것으로 전망된다. 비교적 동질적인 언어와 문화 요소를 가진 한국 사회에서 가장 심각한 이질성의 원천은 보편적 신뢰의 수준이 상대적으로 낮다는 점이다. 한국 사회에서 일반적 신뢰의 수준은 1982년의 조사에서 36%를 기록한 이래 1990년에는 33.6%, 1996년에는 30.3%로 낮아졌으며, 외환위기 이후 2001년에는 27.3%, 그리고 가장 최근 조사에서는 26.5%까지 하락하였다. 전반적으로 한국 사회의 일반적 신뢰는 다른 OECD 국가에 비해 낮으며, 또한 시간적으로 지속적으로 하락해왔다는 것을 확인할 수 있다. 예를 들면, 대표적인 북유럽 사회민주주의 국가라고 할 수 있는 노르웨이나 스웨덴의 경우에는 지난 30여 년간 지속적으로 60%에서 70%에 이르는 매우 높은 '일반적 신뢰' 수준을 유지해 왔다. 일본이나 독일은 40%대의 신뢰도를 유지해왔다.

낮은 보편적 신뢰와 더불어 사회적 이질성을 강화하는 특징적인 문제는 가까운 친지와 낯선 이들 간의 신뢰 격차가 매우 크다는 점이다. 가장 최근의 세계 가치관 조사 자료에 따르면, 한국인의 98.9%가 '가족을 신뢰한다'고 응답한 반면, '처음 만나는 낯선 사람을 신뢰한다'는 이는 19%에 불과했다. 이 둘 사이의 차이를 '신뢰 격차'라고 정의한다면, 그 크기는 80%에 달한다. 이외는 대조적으로 신뢰 격차가 가장 낮은 스웨덴은 39%, 호주는 50.2%, 미국은 58%, 스페인은 65.5%의 격차를 보였다. 아시아 국가들에서는 대체로 신뢰 격차가 매우 커서 일본은 88%, 중국은 86.6%에 달한다. 이처럼 신뢰 격차가 큰 사회는 가까운 이들은 가깝게 대하는 반면 낯선 이들은 적대시하는

경향을 보이고, 이는 전반적으로 사회적 균열을 강화하는 결과를 낳는다. 그래서 지역 간 갈등이나 인종 간 갈등, 집단 간 균열이 쉽게 촉발되고 해결이 어려워지는 특징을 갖는다.

신뢰 격차가 큰 사회의 특징으로 시민사회의 취약성을 들 수 있다. 가까운 이들, 특히 혈연이나 학연, 지연 등의 연고주의적 동원을 통한 결집은 용이한 반면, 보편적 가치나 공공의 이해관계를 위한 모임에 대한 참여는 매우 취약하게 나타나기 때문에, 결과적으로 공통의 문제를 해결하기 위한 거버넌스의 형성이 어려워지는 현상이 나타난다.

전반적으로 한국의 사회적 이질성은 낮은 일반 신뢰, 그리고 극단적인 신뢰 격차에서 비롯된다. 이러한 이유 때문에 지역 갈등이나 집단 간 갈등이 쉽게 촉진되는 경향이 있다.

3) 이념적 거리감

한국 사회에서 진보와 보수의 이념적 공간은 서구와는 다른 양상을 띠고 있다. 특히 분단과 전쟁을 경험한 탓에 좌우 또는 진보와 보수가 분명하게 구분되지 않는다. 그래서 수구적인 좌파와 진보적인 우파가 혼재한다. 그리고 전통적인 부국강병의 논리를 반영하는 물질주의적 가치관과 환경, 발언권, 인권 등을 중시하는 탈물질주의적 가치관이 전통적인 정치적 이념과 뒤섞여 있다. 따라서 한국 사회에서의 이념 갈등의 정도를 상대화해서 비교하기는 매우 어렵다. 그러나 한 가지 방법은 물질주의와 탈물질주의 간의 구분이 전통적인 진보·보수의 구분과 상당한 정도 중첩된다는 점을 고려한다면, 탈물질주의적 이념의 분포가 가진 특성에 주목하는 것이 도움이 될 수 있을 것이다.

2010년 세계 가치관 조사에 의하면 한국에서 물질주의자의 비율이 44.2%로 매우 높고, 탈물질주의자는 5.1%에 불과하다. 그리고 혼합형인 사람들의 비율은 48.5%에 불과하다. 이웃 일본은 혼합형 비율이 54.3%이며 물질주의자 19.3%, 탈물질주의자 6.6%로 나뉜다. 독일도 혼합형 비율이 55.8%로 과반을 넘고 물질주의자 19.6%, 탈물질주의자 22.4%로 균형감 있게 분배되어 있다.

반면에 이념적 거리감이 적은 나라들의 특징은 혼합형의 비중이 높고, 또 물질주의자와 탈물질주의자의 비중이 적절히 조화를 이룬다는 점이다. 스웨덴의 경우를 보자. 혼합형의 비율이 59.9%에 달하며, 탈물질주의자의 비율이 30%에 이른다. 반면에 물

질주의자는 7.6%에 불과하다. 가장 극단적인 쏠림이 있는 중국의 경우에는 혼합형의 비중이 35.5%에 불과한데, 물질주의자는 53%로 압도적이며, 탈물질주의자는 2.5%에 불과하다.

혼합형 비율이 낮은 한국은 상대적으로 물질주의자로서의 쏠림이 강한 사회다. 물질주의자들은 경제성장에 집착하고, 일사불란하게 질서가 유지되는 것을 희망하기 때문에 다양성에 대한 포용력이 떨어지므로 소수 의견이나 이질적 가치에 대한 관용의 수준이 떨어지게 된다. 반면에 탈물질주의자들이 많은 사회는 상대적으로 다양성에 대한 포용과 관용 수준이 높아지기 때문에 사회 전반의 갈등 관리 역량이 제고되는 경향이 있다.

(2) 갈등 해소 역량

1) 복지 역량

경제적 불평등을 관리하는 데 필요한 도구로 필수적인 것이 복지 역량이다. 복지에 대한 지출이 클수록 사회경제적 위험에 처해 있는 위험집단에 대한 안전망을 제시할 수 있을 뿐 아니라, 새롭게 등장하는 다양한 사회적 위험에 대한 대응을 가능케 하여 빈곤층뿐 아니라 중산층의 미래에 대한 불안감도 줄이고, 서로 협력할 수 있는 기반을 제공할 수 있다. 그리고 복지에 대한 지출을 통해 소득의 재분배 효과를 늘려서 전반적인 불평등을 완화시킬 수 있다.

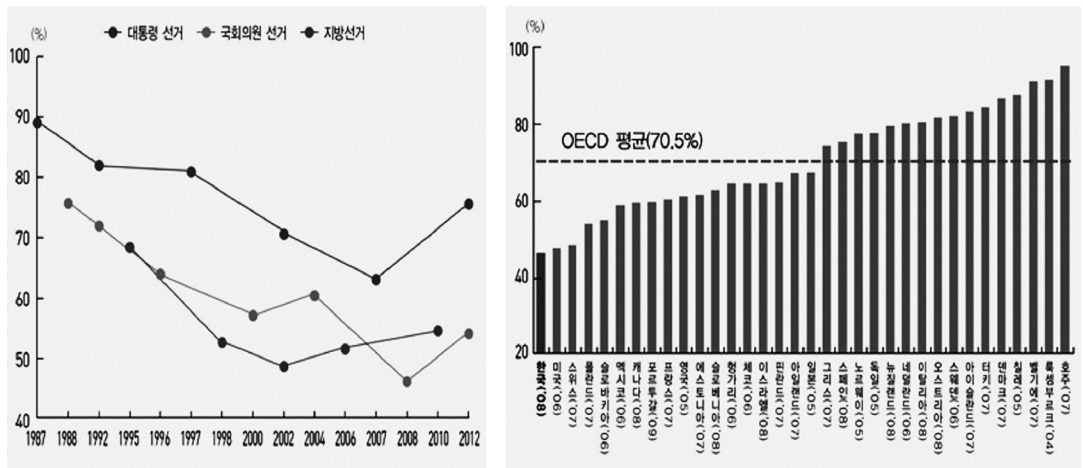
가장 대표적으로 쓰이는 복지 역량의 기준은 사회지출이 GDP에서 차지하는 비중이다. 그런데 2014년을 기준으로 할 때 한국의 사회지출 비중은 10.4%에 불과하다. 이 수치는 2000년의 4.8%에 비하면 짧은 시간에 비약적으로 증가한 것이라는 점에서 인상적인 변화를 보여준다. 그러나 이는 여전히 OECD 평균 21.6%에 훨씬 미달하는 것이며, 멕시코를 제외하고는 최하위 수준을 벗어나지 못하고 있다. 사정이 이러하다 보니, 복지의 내용도 매우 부실하다. 예를 들면 공적연금을 받는 이들의 범위가 매우 좁을 뿐 아니라, 공적연금의 소득대체율은 42.3%로서 OECD 평균인 59.1%에 비해 매우 낮다. 건강보험의 자기부담률은 4.5%로서 OECD 평균인 3%에 비해 훨씬 높으며, 실업연금은 소득의 절반만을 담당하며, 보장기간도 훨씬 짧아서 실질적인 보호 기능을 하기에는 매우 취약하다. 더구나 의료나 연금 등의 전통적 보장 기능 이외에 사회 서비스나 적극적 노동시장 정책 등에 투입되는 예산은 미미해서 전반적으로 복지를 통

한 갈등 관리 기능은 사실상 최저 수준이라고 할 수 있다.

2) 거버넌스

거버넌스는 갈등을 풀어나갈 수 있는 정치적 역량을 드러내는 지표이다. 국민들이 얼마나 투표에 참여해 자신들의 운명을 결정할 정치적 과정에서 의사를 표시하느냐 하는 것이 정치적 역능성의 정도를 보여주는 것이라고 한다면, 1987년 민주화 이후 한국 민주화의 역설 중 하나는, 투표율이 지속적으로 하락했다는 점이다. 직선제를 쟁취하기 위해 노력한 민주화의 결과 오히려 직선제 투표에 참여하는 시민적 에너지가 더 떨어졌기 때문이다. 이는 오랜 기간 민주주의를 유지해온 서구 국가들에 비해서도 훨씬 낮지만, 신생 민주국가라고 할 수 있는 동유럽 국가들이나 터키, 칠레 같은 신흥 공업국에 비해서도 훨씬 낮은 수준이며, OECD 국가 중에서 최저 수준이다.

〈그림〉 한국의 각종 선거 투표율 변화와 국제 비교



거버넌스의 수준을 드러내는 또 다른 증상은 각종 사회조직이나 기관에 대한 신뢰도 저하이다. 권위주의를 경험한 1980년대와 비교해볼 때, 입법부, 사법부, 행정부 등의 공적 제도에 대한 신뢰도가 지속적으로 하락했을 뿐 아니라, 정당, 시민단체, 대기업, 대학, 언론 등에 대한 신뢰도 역시 지속적으로 하락했다. 총체적인 신뢰 적자 상태에 있는 것이다. 강력한 권력을 가지고 있어서 사회적인 영향력이 큰 기관일수록 국민들로부터 더 큰 불신의 대상이 되고 있다는 것은 취약한 제도적 기반을 가지고 있다는 것을 의미한다.

거버넌스의 취약성은 여러 지표에서 확인된다. 세계은행 거버넌스 지수에 따르면, 한국의 거버넌스의 순위는 ‘정치 안정성과 비폭력’ 부문에서 56.9%에 불과하다. 전체 대상 200여 개 국가들 중 중간을 조금 넘는 수준이라는 의미이다. 그 다음으로 ‘국민들의 의견 수렴 정도’에서는 68.2점, 투명성은 70.3%, 법치 78.7%, 규제질 79.9%, 정부 효과성 82.3% 등의 순이었다. 전반적으로 정부가 주도하여 규제를 만들고 정책을 집행하는 능력은 두드러지지만, 합리적이고 법적인 절차를 만들어 국민들의 참여를 통해 만들어어나가는 거버넌스 역량은 매우 취약함을 보여주는 수치이다.

2013년 세계경제포럼의 자료에 의하면 재산권, 윤리, 정치에 대한 신뢰, 사법부의 독립성, 치안 등을 포괄하는 ‘제도의 경쟁력’은 비교 대상 144개국 중 82위에 불과하다. 그리고 노동시장 효율성은 86위, 금융시장 발전은 80위에 불과하다. 제도나 규칙의 운용과 관련한 수치가 매우 낮은 것이다. 반면에 거시 경제 환경은 7위, 시장 규모 11위, 인프라 경쟁력 14위, 혁신 17위, 고등교육과 훈련 23위, 기술적 준비 25위, 건강과 의무교육 27위, 상품시장 효율성 33위 등의 순서였다. 양적 투입과 기술 개발, 그리고 경제적 조건에 대한 경쟁력은 상대적으로 높다. 한편 국경 없는 기자회견의 평가에 따르면 한국의 언론자유는 전 세계 국가 중 43위에 그치고 있다.

이처럼 낮은 정치 참여, 정치 참여의 쇠퇴, 낮은 제도 경쟁력 등을 고려할 때, 전반적으로 한국의 거버넌스 역량은 경제 규모와 효율성에 비하면 OECD 국가 중에서 최하위 수준에 있음이 확인된다.

3) 투명성

국제투명성협회에서 매년 발표하는 부패인식지수(CPI)에 따르면 2014년 한국의 순위는 전체 174개국 중 43위에 머물고 있다. 이는 한국의 부패 수준이 지난 20여 년간 큰 개선이 이뤄지지 않은 상태에서 지속되고 있음을 보여주는 것이다. 이 지수는 1995년부터 매년 1회씩 발표되는 국가별 부패인식지수로서 스위스 국제경영개발원(IMD) 등 다양한 기관에서 실시한 공공 부문의 부패 관련 설문조사 및 전문가 평가 자료를 활용해 산출된다. CPI는 공공 부문에서의 부패에 초점을 맞추고 있으며, 부패를 “사적 이익을 위한 공적 직위의 남용”으로 정의한다. CPI의 국가별 순위는 새로운 국가가 추가되거나 제외됨으로써 변화할 수 있는 상대적 순위를 나타내는 지표이지만, 국가별 점수는 해당 국가의 부패 인식 정도를 총체적으로 나타내는 것이어서 해당 국

가의 순위보다 더 중요하다고 할 수 있다.

(3) 한국의 사회 통합 현황

1) 요소별 특성

앞에서 일별한 요소별 갈등 해소 역량과 잠재적 갈등 소지를 OECD 국가들을 대상으로 하여 간략히 인상적 수준에서 상, 중, 하로 정리하면 다음과 같을 것이다.

먼저 잠재적 갈등 소지로서 경제적 불평등은 그다지 심각하지 않다는 점에서 OECD의 평균 수준으로 이해할 수 있다. 사회적 이질감을 구성하는 인종적, 언어적 분절은 존재하지 않는다. 그래서 다인종·다민족 국가에 비해 사회적 이질성이 심하다고 할 수 없다. 그러나 보편적 신뢰의 수준이 낮고, 가족에 대한 신뢰와 낮은 사람에 대한 신뢰 간의 격차가 매우 크기 때문에 전반적인 사회에 걸치는 보편적 응집성은 낮은 반면, 연고집단을 중심으로 하는 결집은 강하여 집단 간, 지역 간 균열의 가능성이 높다는 점에서 사회적 이질화의 잠재력은 상당하다고 판단된다.

이념적으로는 분단국가로서 진보적 이념에 대한 포용성이 낮고, 또한 압도적으로 강력한 물질주의적 가치관으로 말미암아 관용적 태도가 취약해 이념 갈등의 잠재력이 매우 높다고 판단된다. 한편 갈등 해소 역량의 측면에서는 시스템 복지 역량이 최하위인 상태에서 거버넌스 역량은 매우 낮은 수준이고, 투명성 또한 OECD 국가 중에서 중하위 수준이다.

요약하자면, 한국의 잠재적 갈등 소지는 경제적 불평등을 제외하고는 사회적 이질성과 이념적 거리감이 매우 높은 반면, 갈등 해소 역량으로서의 시스템 복지 역량이나 거버넌스, 그리고 투명성은 모두 취약한 상태라고 할 수 있다. 이상의 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

전반적으로 한국의 사회 통합이 매우 어렵게 느껴지는 이유는 잠재적 갈등 소지는 만만치 않은 반면, 이를 풀어나갈 갈등 해소 역량은 상대적으로 취약하기 때문이다.

사회 통합(미약) = 갈등 해소 역량(취약) / 잠재적 갈등 소지(심각)

잠재적 갈등 소지(심각) = 경제적 불평등(중) + 사회적 이질성(심각) + 이념적 거리감(심각)

갈등 해소 역량(취약) = 복지 역량(취약) + 거버넌스(중) + 투명성(취약)

2) 갈등 레짐의 유형

잠재적 갈등 소지와 갈등 해소 역량을 교차하면 다음과 같은 이념형이 가능해진다

〈표〉 갈등 레짐의 유형화

		갈등 해소 역량	
		낮음	높음
잠재적 갈등 소지	높음	과잉갈등사회 (제3 세계형)	대립형 사회 (영미형 / 대륙유럽형)
	낮음	평화로운 무정부 상태	통합된 사회(북유럽형)

과잉갈등사회는 잠재적 갈등 소지는 매우 큰 반면, 갈등 해소 역량은 취약한 사회를 의미한다. 남미나 동남아, 그리고 아프리카 국가들의 경우 경제적 불평등이 크고 이주자와 정착민 간 이질감이 큰 반면, 투명성이나 거버넌스의 역량은 취약하고 복지 제공 역량도 미약하여 갈등이 넘쳐나는 사회적 특성을 지니고 있다.

대립형 사회는 잠재적 갈등 소지가 많지만, 동시에 이에 걸맞은 갈등 해소 역량이 축적된 사회를 의미한다. 경제적 불평등의 정도가 크고 다인종·다문화 국가인 미국이나 프랑스 등의 경우 잠재적 갈등 소지가 크지만 참여민주주의의 수준이 높고, 거버넌스의 품질이 높기 때문에 사회적 통합을 유지해나가는 대표적 사례라고 할 수 있다.

통합된 사회는 잠재적 갈등 소지가 적은 대신, 갈등 해소 역량은 풍부한 사회를 의미한다. 참여민주주의가 잘 발달하고 투명성이 높으며 사회복지에 대한 투자가 강한 나라들이 여기에 속할 터인데, 대부분의 북유럽 복지국가들이 여기에 해당한다.

평화로운 무정부 상태란 갈등의 소지도 별로 없고, 또한 이를 해소할 제도의 발전도 기대하기 힘든, 이론적으로 존재하는 공간이라고 할 것이다.

이러한 유형론에 입각할 때, 한국의 상황은 과거 권위주의적 지배로 억압되었던 과잉갈등사회에서 대립형 사회로 이전하는 경계선에 위치하고 있는 것으로 이해된다.

4. 사회 통합을 위한 개선 방향

한국 사회의 특징을 살펴볼 때, 과거 성공적인 발전국가 모델이 작동한 고도성장기의 패러다임은 권위주의적 동원 체제였음에도 불구하고 인격주의적 신뢰를 기반으로 의기투합한 역능성이 토대가 되었다. 위계적인 문화 속에서 사명감을 가진 관료집단과 기업가들의 결속을 통한 권위주의적 동원은 특수주의적 신뢰와 암묵적 계약으로 뭉친 성공적 발전 모델이었다. 이러한 강력한 지도력을 중심으로 한 동원 체제는 서구의 합리적 시스템이 모방하기 힘든 강력한 실행력을 발휘하기도 했지만, 끈끈한 상하관계와 연고적 동원에 의해 마피아 조직으로 변환될 수 있는 위험도 동시에 가지고 있었다.

그러나 권위주의의 해체는 권위의 공백을 초래하였다. 입법부, 사법부, 행정부뿐 아니라 대학, 언론, 다양한 직업집단 등 전통적인 권위기관에 대한 신뢰가 추락했으며, 심각한 불신과 제도권 정치에 대한 냉소는 지속되는 반면, 합리적이고 법적인 권위에 기반을 둔 수평적이고 민주적인 거버넌스는 제대로 정착되지 않는 심각한 거버넌스의 위기에 봉착해 있다.

민주화 이후 전통적 권위를 발휘한 기관이나 제도에 대한 불신이 커지고 있는 상황에서 정부가 정당성을 가지고 사회 갈등을 조정하며, 미래 비전을 제시할 수 있기 위해서는 인적 구성에서 청렴성과 공정성, 그리고 수월성을 갖출 수 있어야 하며, 이를 보장할 수 있는 제도적 기반을 갖추어야 한다. 왜냐하면 민주화된 이후 역대 정부에 대한 전반적인 체제 정당성에 대한 동의가 급속히 감소한 가장 큰 이유가 사회 지도층의 도덕성에 대한 불신에 있기 때문이다.

(1) 투명성의 제고

투명성은 국가 경쟁력과 가장 상관관계가 높은 변수이며, 확실한 투명성 제고 없이는 선진국 진입이 어렵다. 준법의식을 강조하고 법치주의를 정착시키려면 불법 시위나 기초질서 문란행위에 대해 무관용 원칙(zero tolerance)을 지켜야 하지만, 정부와 집권층이 투명성에 기반을 둔 도덕적 우위를 갖지 못한다면 그 정당성을 심각하게 위협받을 수 있다. 그러나 그동안 정부의 정책을 보면 국가청렴위원회의 기능을 축소해 국민권익위원회의 일부로 하고, 공직자의 도덕성을 규율하려는 소위 ‘김영란법’이 표

류하는 데서 볼 수 있듯이 여전히 투명성과 제도적 정당성을 획기적으로 증진시킬 수 있는 여지는 마련되지 않은 것으로 보인다.

(2) 복지에 대한 관심

경제 부문의 대외 의존도가 매우 높은 상황에서 강력한 국가 경쟁력을 유지하기 위해서는 유럽의 조정경제권 국가들에 버금가는 사회 안전망과 복지 투자, 그리고 적극적인 노동시장 정책이 필요하다. 그러나 현재 한국의 불평등도는 지속적으로 증가하고 있어서, 현재의 상태가 계속될 경우 조만간 대외 의존형 조정경제권 국가들의 범위를 벗어나게 될 가능성이 있다. 이 경우에는 높은 사회적 갈등과 조정비용의 상승 때문에 대외 의존형 경제를 유지하기 어려운 상황에 직면하게 될 가능성이 있다. 더구나 급속한 경쟁논리의 확산과 이미 글로벌 플레이어로 성장한 한국의 재벌기업들을 염두에 둘 때 과거 고도성장기의 일사불란한 중상주의적 관치경제의 효과를 기대하기도 힘들다.

결국 남아 있는 선택은 최대한 내부 조정의 효율성과 제도 업그레이드를 통해 국가 전체의 유연성과 시스템의 복원 역량을 극대화하는 것이다. 이러한 선택을 하기 위해서는 과감하고도 적극적인 복지에 대한 투자와 그 투자가 빛을 발할 수 있는 투명하고 효율적이며 정교한 복지 전달체계, 적극적 노동시장 정책 등이 요구된다.

그러나 현재 한국의 사회복지 지출은 OECD 국가 가운데 최하위 수준이다. 또한 향후 복지 투자 증대를 위한 사회적 합의도 존재하지 않는다. 취약한 정당정치와 체계적이지 못한 복지·노동·교육의 연계 체계는 복지에 대한 투자가 역동적이고 생산적인 복원 능력의 제고로 이어지기 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

재정위기를 경험한 이탈리아, 그리스, 스페인, 포르투갈 등의 남유럽 국가들과 성공적으로 재정위기를 극복하고 높은 수준의 적응력과 국가 경쟁력을 유지하고 있는 덴마크, 스웨덴 등의 북유럽 복지국가들을 가르는 특징은 어떤 사회적 위험을 타깃으로 하느냐 하는 것과, 어떻게 복지비용을 지출하느냐의 차이이다. 남유럽형 국가들은 대부분 북유럽 복지국가들 못지않은 복지 지출을 했음에도 불구하고, 전통적인 사회적 위험에 대한 대책인 의료보험과 연금에 집중하는 경향을 나타냈다. 반면에 북구의 복지국가들은 다양한 사회적 위험에 대비할 수 있는 적극적 노동시장 부문에 많은 예산을 지출했고, 또한 효과적으로 예산을 집행했다.

한국은 매우 빠른 속도로 새로운 사회적 위험 요소들을 수용해야 하는 상황에 놓여 있다. 전통적 위험에 대한 준비도 충분치 않은 상태에서 새롭게 부상하는 위험에도 대비해야 하는 문제를 안고 있는 것이다. 이러한 점에서 스웨덴과 독일의 모델은 한국에 좋은 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 스웨덴은 가장 이상적인 벤치마킹의 대상이지만, 여러 가지 제도적 특성과 역사적 경로 의존성을 고려하면 현실적인 도착점이 될 것으로 판단되지는 않는다. 아마도 독일이 좀 더 현실적인 벤치마킹의 대상이 될 수 있지 않을까 한다. 그러나 한국의 입장에서 걱정해야 할 것은 그리스와 이탈리아의 경로이다. 사회의 질 측면에서 보면 한국이 현재 상태의 사회적 응집성이나 정치적 역능성을 유지한 상태에서 복지 지출을 증대시킨다면 독일이나 스웨덴보다는 그리스나 이탈리아의 전철을 밟을 가능성이 더 높아 보이기 때문이다.

(3) 정치 개혁과 거버넌스의 개선

사회 갈등을 해소하는 제도적 역량으로 가장 중요한 요인은 거버넌스다. 정치는 사회적 갈등과 경제적 어려움을 풀어나갈 제도적 수단이다. 다양한 이해집단의 충돌하는 견해를 수렴하고 제도화하여 사회 전반의 활력을 제고하는 역량이라는 점에서 발전과 번영의 토대이다.

그러나 현재의 정치 시스템은 이러한 문제를 효과적으로 해소하는 데 큰 걸림돌이 되고 있다. 첫 번째는 승자 독식의 단임제 대통령 권력구조와 양당 독점체제가 가진 정치적 양극화 경향이다. 강력한 대통령 중심제는 책임감을 가지고 국정을 운영할 수 있는 장점이 있는 반면, 단 1%라도 더 지지를 받은 후보가 권력을 독점하는 단임제이다 보니, 장기적인 국정의 연속성보다는 선거에서 판세를 뒤집을 수 있는 ‘한 방 공약’으로 정치적 지지를 극대화하려는 경향을 보여왔다. 노무현 후보의 수도 이전 공약이나 이명박 후보의 4대강 개발 공약, 그리고 최근 대선에서의 공짜 복지 시리즈 등은 모두 5년 단임 정부의 단기적 한 방 공약의 예들이다. 그러나 사회 구조와 경제 구조가 복잡다단해질수록 한방 공약으로 해결할 수 있는 일들은 이제 찾기 어렵다. 그만큼 문제가 복잡해지고 중층적이기 때문에 장기적이고 종합적인 대안을 요구하고 있다.

또한 단임제 대통령 1인에 대한 권력 집중은 한편으로는 권력을 둘러싼 부패의 문제를 낳기도 한다. 민주화 이후의 역대 대통령들이 모두 측근 비리나 가족들의 수뢰 사건 때문에 임기 말에 이르면 거의 식물 권력이 되어 정당성을 잃는 경향이 있었음이

이를 대변한다. 다른 한편으로는 선거가 끝나고 얼마 안 돼 미래권력을 향한 이합집산과 권력 누수 현상이 시작돼 청와대와 의회 간의 갈등이 야기되는 현상이 나타나기도 한다.

승자 독식의 권력구조와 양당 독점체제는 심각한 정치적 양극화를 낳고 있다. 국민들이 정치권에 대해 가지는 불신의 원천에도 국가적 문제의 해법을 추구하기보다는 정파적 이익을 극대화하기 위한 무한 투쟁에 사로잡힌 여의도 정치에 대한 강한 비판이 자리 잡고 있다. 국민들의 이념 지향은 점차 중도적으로 수렴되는 반면, 사사건건 극단적인 투쟁으로 날을 새는 제도권 정치의 문제점을 해소하지 않으면 안 된다. 현재의 국회의원 선거 제도는 소선거구제와 다수제를 결합하고 있다. 그러다 보니 비례성의 원칙에 충실하지 못한 경우가 빈번하게 발생한다. 중앙권력을 둘러싼 경쟁으로 치달다 보니 영남과 호남에서는 지역 기반 정당이 거의 일당독재와 유사할 정도로 권력을 독점해왔다. 또한 국회의원에게는 국가적 의제에 대한 해법 찾기보다 지역의 이해를 대변하는 역할이 과도하게 요구되고 있다. 정당 내에서는 국회의원들의 의정 활동 성과보다는 정당 내 계파나 지도자와의 관계에 의해 공천 여부가 결정되다 보니 소신에 따른 활동보다는 줄서기 경쟁이 두드러지는 폐단도 나타난다.

「 참고문헌 」

- 1) 이재철, “중도실용과 통합형 자유주의”, 정정길 외, 『중도실용을 말한다』, 랜덤하우스, 2010
 - 2) Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Vol 2., London : Polity Press, 1987
 - 3) Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, Cambridge : Polity Press, 1984
 - 4) ‘구분 통합’은 상이한 문화를 지닌 집단들이 자율적으로 병존하되 집단 간에는 최소한의 소통과 교환만 유지하는 것을, ‘독점적 통합’은 주도적인 문화가 여타의 문화 전통이 가진 정체성과 역동성을 없애고 적극적으로 지배하는 것을, ‘혼합주의적 통합’은 매우 선택적으로 각각의 문화 전통의 요소들을 혼합하되 각 문화의 내부 논리나 문화의 역사에 대해서는 간섭하지 않는 방법을, ‘소통적 통합’은 각각의 문화 전통의 자율성과 내적 논리를 존중하되 활발하게 양방향 소통을 활성화하는 것을 의미한다. Nicos Mouzelis, “Social and System Integration : Lockwood, Habermas, Giddens”, *Sociology* 31. 1 : 111-9. (1992)
 - 5) 1994년 유엔이 개최한 세계사회발전정상회의(World Summit for Social Development)에서의 정의
 - 6) Jenson, J. (1998) Mapping social cohesion, Canadian Policy Research Network, Ottawa ; Kearns, A., & Forrest, R. (2000) Social cohesion and multilevel urban governance, *Urban Studies* 37(5-6), 995-1017. ; RRitzen, J. (2000) *Social cohesion, public policy, and economic growth : Implications for OECD countries*, OECD 등 참조
-

-
- 7) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 1968
 - 8) Dani Rodrik, (1998) "Globalization, Social Conflict and Economic Growth", *The World Economy* 21(2), pp. 143-158
 - 9) Daron Acemoglu, Simon Johnson and James A. Robinson, (2005) "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth", *Handbook of Economic Growth*, Volume I A. Edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf. Elsevier B.V.
 - 10) 김인영 (2013) "정부 사회 통합위원회의 한계와 바람직한 사회 통합의 방향", 정치정보연구 제16권 2호, 사회 통합위원회
 - 11) 강신욱, 노대명, 박수진, 전지현 (2011) 한국 사회 통합지표 연구(II), 사회 통합위원회 ; 강신욱, 노대명, 우선희 (2012) 한국의 사회 통합 의식에 대한 연구, 사회 통합위원회 ; 강신욱, 이현주, 김석호, 박수진, 박은경 (2012) 사회 통합지수 개발 연구, 사회 통합위원회 보고서 ; 노대명, 강신욱, 김호기, 이동원, 유진영 (2010) 한국 사회 통합의식에 대한 연구, 사회 통합위원회 보고서 ; 노대명, 강신욱, 전지현 (2010) 한국 사회 통합지표 연구, 사회 통합위원회 ; 여유진, 김미곤, 김문길, 정해식, 우선희, 김성아 (2013) 국민통합의식에 관한 연구, 국민대통합위원회 ; 이건 (2013) 사회 통합 실태조사, 한국행정연구원
 - 12) 박상인 (2013) "사회 통합과 경제 민주화", 응용경제 제15권 제2호, 한국응용경제학회
 - 13) 박찬욱 (2013) "사회 통합의 방향 : 한국 정치의 과제", 저스티스 통권 134-2호 61-93면
 - 14) 박명호, 오완근, 이영섭, 한상범 (2013) 지표를 활용한 한국의 경제사회 발전 연구 : OECD 회원국과의 비교 분석, 경제학연구 제61집 제4호
 - 15) 김준영, 김혜영 (2012) '사회 통합지표 개발 및 16개 광역시도별 사회 통합 수준 평가', 복지행정논총 제22권 제2호.
 - 16) 박세일 (2008) "왜 공동체 자유주의인가 - 회의론에 대한 답변", 박세일, 나성린, 신도철 공편, 나남. 박효종 (2008) "공동체주의에 대한 성찰", 박세일, 나성린, 신도철 공편, 나남
 - 17) Wolfgang Beck, Laurent J. G. van der Maesen and Alan Walker, (1997) "Theorizing Social Quality : The Concept's Validity" in Beck, van der Maesen and Walker eds., *The Social Quality of Europe*, The Hague : Kluwer Law International ; eck, Wolfgang, Laurent J. G. van der Maesen, Fleur Thomese and Alan Walker eds. (2001), *Social Quality : A Vision for Europe*, Kluwer Law International
 - 18) 이재열, 조병희, 장덕진, 유명순, 우명숙, 서형준, "사회 통합 : 개념과 측정, 국제비교", 한국사회정책 제21집 제2호, 2014
 - 19) 김재진 (2013) "소득세제 개편의 기본 방향과 기대 효과", 새 정부 조세·재정 정책의 주요 과제, 한국조세재정연구원 개원 21주년 기념 세미나 발표논문, 2013. 10. 2
 - 20) <http://stats.oecd.org/>
 - 21) 김석호, "투표와 정치참여," 『한국의 사회동향 2013』, 통계개발원, 2013
 - 22) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
 - 23) <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=KOR>
 - 24) <http://en.rsf.org/>
 - 25) <http://www.transparency.org>
 - 26) 장덕진 외 (2013) 착한 성장을 위한 5개국 거버넌스 비교연구 : 스웨덴, 독일, 프랑스, 일본, 한국, 서울대학교 사회발전연구소 연구보고서
-

제3 주제

공존과 화합을 향한 길을 찾아서

이종수 연세대 행정학과 교수

1. 갈등의 추이에 대한 재해석
2. 갈등의 해소를 위한 기제의 강화 방안
3. 공존과 화합을 향한 가능성

공존과 화합을 향한 길을 찾아서

1. 갈등의 추이에 대한 재해석

한국 사회에서 갈등은 확대, 심화되고 있는가? 1980년대 이전의 민주화 투쟁 같은 거대 갈등과 현재의 사회 갈등은 어떻게 다른 모습을 하고 있는가? 1980년대 이전의 갈등이 정권과 사회 사이의 민주화와 정통성을 둘러싼 거대 갈등으로 표현될 수 있다면, 작금의 갈등은 사회 부문에서 빚어지는 충돌이 많은 비중을 차지하고 있다. 갈등의 심각성은 차치하더라도, 갈등의 빈도와 체감 수준은 증가하고 있는 것으로 보인다.

그런데 갈등의 해결은 (1) 갈등 원인에 대한 대처와 (2) 갈등 해결 기제의 강화라는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 원인의 해소는 사회의 다양한 요소에 관한 각론이고, 총론 차원에서 논할 수 있는 부분은 주로 두 번째의 해결 기제에 관한 것이다. 여기서는 먼저 한국 사회에서 나타나는 갈등의 추이를 이해하기 위해 갈등의 사다리를 검토해보기로 하자.

갈등은 문제에서 출발한다. 그러나 모든 문제가 갈등으로 표출되는 것은 아니다. <표 1>과 같이 문제가 인지된 후 주관적이고 심리적인 불만으로 전환되고, 그중의 일부가 가시적인 갈등으로 표출된다. 사회 내에 공식적인 해결의 통로가 존재하면 민원이나 소송 등 공식적 해결 기제로 갈등이 표출되고, 공식적 해결 기제가 미약하면 시위와 직접적 충돌 같은 양상으로 폭발하게 된다. 갈등을 대표하는 지표로는 ‘민원 추이’ ‘소송 건수’ ‘집회와 시위 빈도’ 등을 생각할 수 있는데, 민원과 소송 건수는 공식적 기제를 통해 나타난 갈등 추이이고 집회와 시위 빈도는 좀 더 적극적인 갈등의 표출 형태다. 앞선 발제들이 이러한 지표를 분석할 것이기 때문에, 여기서는 갈등이 사회적 의제(social agenda)로 등장한 언론의 보도를 분석함으로써 전체적으로 사회 구성원들이 느껴온 갈등의 체감 수준을 가늠해보기로 하겠다.

1990년에서 2014년 사이 한국의 중앙지와 지방 일간지에 나타난 ‘갈등’이라는 단어의 빈도를 분석해보기로 하자. 총 61개의 신문을 대상으로 1990년에서 2014년까지 분석한 결과가 <그림 1>에 표시되어 있다.

1990에는 3977건이었던 갈등 기사 빈도가 2013년에는 5만 9540건으로 증가하였다.

2014년 12월 중순 현재까지는 5만 2392건인데 12월 말까지 약 5만 9000건에 이를 것으로 추정된다. 갈등 관련 기사 빈도는 기하급수적으로 증가해왔으며, 그중 가장 빈번하게 사회 의제로 등장한 해는 2010년이였다. 흥미로운 사실은 조사 기간 동안 4년마다 갈등 관련 기사 빈도가 크게 증가해왔다는 사실이다.

〈표 1〉 갈등 수준의 사다리

행 동	적극적 대립 (시위, 총돌)
	공식 통로 해결 시도 (민원, 소송)
언 어	단순한 의사 표시
인 사	주관적 불만
	문제의 인지

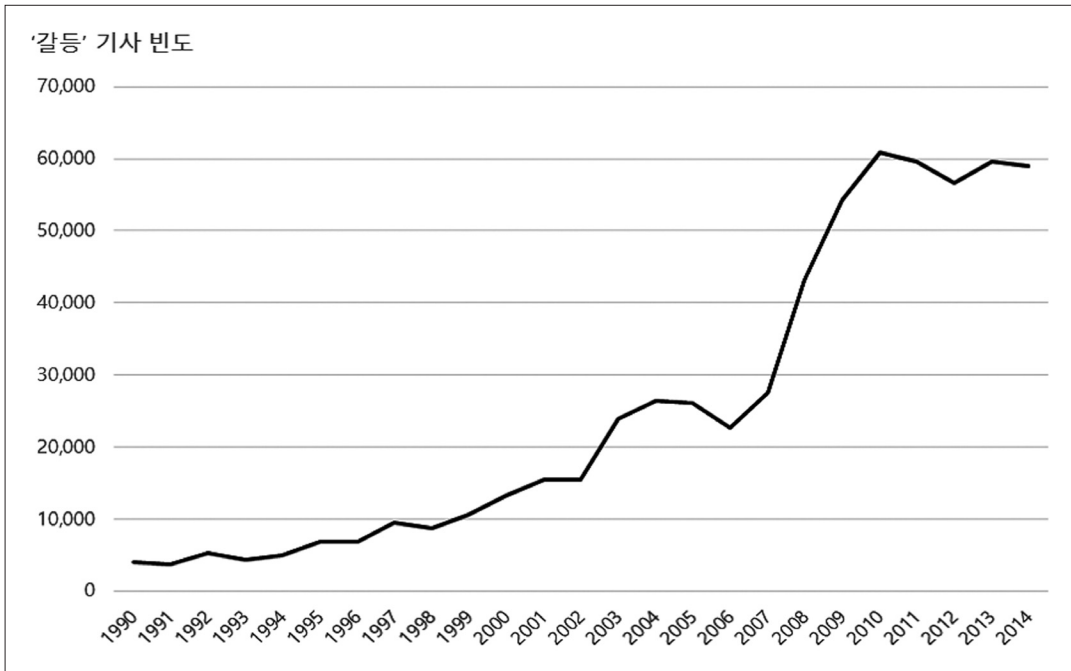
한국 사회에서 갈등은 정치구조에 대한 갈등→사회경제적 갈등→삶의 질을 둘러싼 갈등으로 성격이 변모하는 추이를 보여왔다. 예컨대 1970년대와 1980년대 후반까지 민주화, 개헌, 대통령 직선제를 둘러싼 거대 갈등이 한국 사회를 지배했고, 많은 중범 위적 갈등은 권위적 규범과 체제에 의해 억압되었다. 거대 갈등은 민주 대(對) 반민주의 구분으로 나뉘어 전선을 형성하였다. 1990년대로 들어온 후로는 민주 대 반민주의 전선이 진보 대 보수 진영으로 재편되면서 다양한 사회경제적 갈등의 표출이 증가하였다.¹⁾ 분단과 6·25에서 발원한 과거 지향적 이념의 차이와 경제적 이해관계 충돌이 거대 갈등의 전선을 형성하게 되었다.

2000년대 이후로는 민주 대 반민주의 갈등 전선이 대부분 사라지고 과거 발원적 보수 대 진보 진영의 갈등구조가 정착되면서 사회경제적 갈등과 함께 삶의 질을 둘러싼 갈등이 부상하기 시작하였다. 예컨대 최근 서울시에서 벌어지고 있는 성적 소수자(동성애자)에 대한 차별 금지를 둘러싼 갈등은 그중의 하나다. 복지, 환경, 성적 취향, 결혼, 문화적 정체성에 대한 갈등이 향후 증가할 것이다. 수명이 길어지고 노년층의 비율이 증가함에 따라 세대 차이에 따른 가치관의 차이가 더 심해지고, 이것이 갈등의

1) 정치 구조적 차원의 민주 대 반민주 세력의 갈등에 비해 개인이나 집단 사이의 이익 분쟁이나 사회문화적 차이에 따른 갈등은 '연성 갈등'으로 규정할 수도 있다. 반민주적 체제에 의한 독재의 위험 대 민주 세력의 대립, 정통성의 부정과 개헌 세력의 대립은 민주주의와 인간, 그리고 체제의 근본을 아우르는 근원적이고 구조적인 거대 갈등이었다.

모든 영역에 중첩되어 나타나는 모습을 보이기도 한다.

〈그림 1〉 언론에 비친 갈등의 빈도(1990~2014)



1990년대 이후 한국 사회에서 갈등은 증가되어 왔는가? 일견 1980년대 이전의 정치구조적 거대 갈등이 1990년대 이후 사회경제적 갈등으로 변환되었을 뿐 심각성이 더해진 것은 아니라는 견해가 제기될 수 있다. 그러나 분명한 사실은 갈등의 표출 혹은 노출 빈도가 매우 가파르게 증가했고, 그에 따라 심리적으로 갈등을 느끼는 체감도 역시 증가하는 것은 분명하다. 갈등을 객관적 표출 빈도나 분쟁 혹은 다툼의 심리적 인식으로 정의한다면, 한국 사회에서 갈등은 크게 증가하는 것으로 볼 수 있다.

요컨대 갈등 자체의 빈도가 늘고, 갈등이 초래하는 사회경제적 부담이 증가하였다. 민주화 투쟁과 같은 거대 갈등(mega conflict)이 사라진 반면, 이익을 둘러싼 집단 간 갈등(messo-conflict)이 증가하였다. 국가와 사회 사이의 갈등이 주류였던 데 반해, 사회 부문 간 그리고 개인 사이의 분쟁(micro-conflict)이 크게 증가하고 있다. 사회심리적 측면에서 과거의 국가·사회 간의 구조적 갈등이 가벼운 것이 아니었으나, 과거에는 여타 갈등이 권위적 정치체제에 의해 억압되었기 때문에 표출의 빈도가 낮았다. 이제 갈등의 빈도와 체감 수준이 증가하고, 사회경제적 부담 역시 증가하는 것으로 보인다.

2. 갈등의 해소를 위한 기제의 강화 방안

- (1) 개념의 선택과 지향의 문제
- (2) 구조적 원인으로서는 불평등 심화에 대한 대책
- (3) 공공 부문 부패의 통제
- (4) 권력기관의 공정성 - 진실이 규명될 수 있는 메커니즘
- (5) 정치의 수렴 기능과 신뢰 제고
- (6) 갈등 중재기구의 활성화
- (7) 언론의 균형자 역할과 교육

(1) 개념의 선택과 지향의 문제

갈등은 '극복'될 수 있는 것이고, 사회는 '통합'될 수 있는 것인가? 개념적 강도의 차이 문제이겠지만, 향후 한국 사회에 바람직한 개념은 갈등 해소를 통한 '공존과 화합'으로 판단된다. 몇 가지 이유가 여기에 존재한다. 우선 '통합'은 국가 주도의 질서 형성이라는 이미지를 강하게 내포하고 있다. 본질적으로는 느슨한 통합과 강한 통합의 정도에 따라 다르게 사용될 수 있지만, 적어도 한국 사회에서 1960년대 이래 사용돼 온 통합의 현실적 뜻이 그렇다. 갈등의 당사자가 과거의 국가·사회 중심축에서 사회 부문 내의 갈등으로 변화되었고, 국가주의에 대한 반감이 커지는 상황에서 이 같은 개념의 사용은 정서적 반감을 불러올 수 있다. 또 통합은 획일성을 표면적으로 암시한다. 본질적 어의와 다르게 통합이라는 개념이 발신해온 메시지는 개인의 자유와 다양성을 자제 내지 억압하고 단일한 방향으로 합일하는 것이었다. 향후 다양성을 인정하고 수용하며 배려하는 것이 필요한 미래적 개념이라는 점에서 통합은 개념적으로는 포용성이 부족하다고 할 수 있다. 통합이라는 개념은, 사회 구성원의 가치관과 인종적 다양성 등이 확대되기 전에 빈번하게 사용되던 개념이었다.

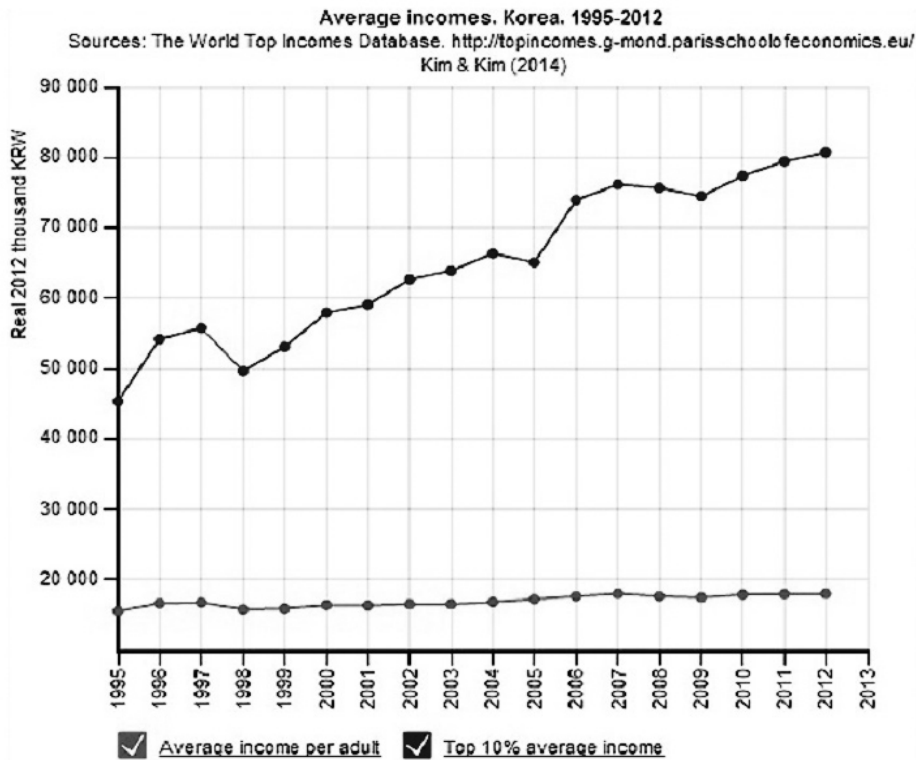
이제 통합보다는 '공존' 개념이 현 단계 한국 사회에 필요한 방향성을 내용적으로 제시하는 것으로 보인다. 차이와 다름, 다양성을 인정하고 수용함으로써 함께 살아가는 사회를 만들어야 한다는 시대적 규범을 더 적합하게 함축하고 있기 때문이다. 그렇게 함으로써 갈등 역시 줄어들고, 다양한 갈등들이 원만하게 해소될 수 있는 방향으로 합의가 도출되기를 바라는 것이다. 공존이 현상적 조화를 의미할 뿐 화학적 결합의 차

원까지 아우르지 못한다는 한계를 보이면, 화합이라는 개념을 덧붙여 사용하는 것이 바람직할 수 있겠다.

(2) 구조적 원인으로 불평등 심화에 대한 대책

실체적 불평등이 매우 급속히 심화되고 있다는 사실에 주목해야 한다. 2013년 한국의 지니계수는 0.302로, 전년도 0.307에 비해 개선되었다. 그러나 지니계수로 포착되지 않는 불평등이 계속 증가하고 있음을 주목할 필요가 있다.

〈그림 2〉 한국 사회의 불평등 심화 추이



Source) The World Top Incomes Database, 2014; Kim and Kim(2014)

〈그림 2〉는 상대적으로 정확한 납세 자료를 활용하고, 소득이 없는 비경제활동인구도 포함하여 성인 인구를 모두 포함시켰을 때 나타나는 소득의 변화 추이다. 기존의 지니계수는 1만 명에 대한 설문조사를 통한 가계조사로 소득 불평등을 추정된 것이었

지만, 납세 자료²⁾로 포착되지 않던 측면을 설명해주는 객관적 데이터가 최근 발표되었다. 소득에 관한 자료로서 정확성을 더 인정받을 수 있는 납세 자료로 분석할 때 지니계수가 보여주는 것보다 불평등이 심각하게 증가하고 있음을 알 수 있다.

피케티(Piketty, 2014)에 따르면, 자본 수익률이 경제성장률보다 더 높은 상태가 되면 불평등이 심화되고 능력주의의 가치가 흔들리게 된다. 한국에서 이러한 현상은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 자본 수익률 증가에 따라 불평등이 심화되는 것이 자본주의 체제의 일반적 특징인 데다 재벌 위주의 경제체제로 분배 문제에 심각성을 겪게 될 한국의 경우 근원적으로 경제적 불평등에 대해 장기적 대응을 하지 않으면 갈등은 매우 심각한 양상으로 비화될 것이다.

지식인들이 먼저 심각성을 제기하고, 능력주의의 가치가 와해되었다고 느끼는 청년층이 적극적 문제 제기에 나설 경우 명시적 갈등으로 고착될 가능성이 크다. 누진세의 보완, 복지의 효율화, 재벌 지배에 대한 개혁이 함께 요구된다 하겠다.

(3) 공공 부문 부패의 통제

부패는 ‘함께’(co-) ‘망한다’(rupt)는 뜻이다. 이것을 제거하고 예방하는 일은 갈등을 직접적으로 중재하는 기구를 운영하는 것보다 훨씬 중요하다. 사회 갈등의 직접적 원인인 동시에, 사회를 해체시키는 원심력의 근원이 되기 때문이다.

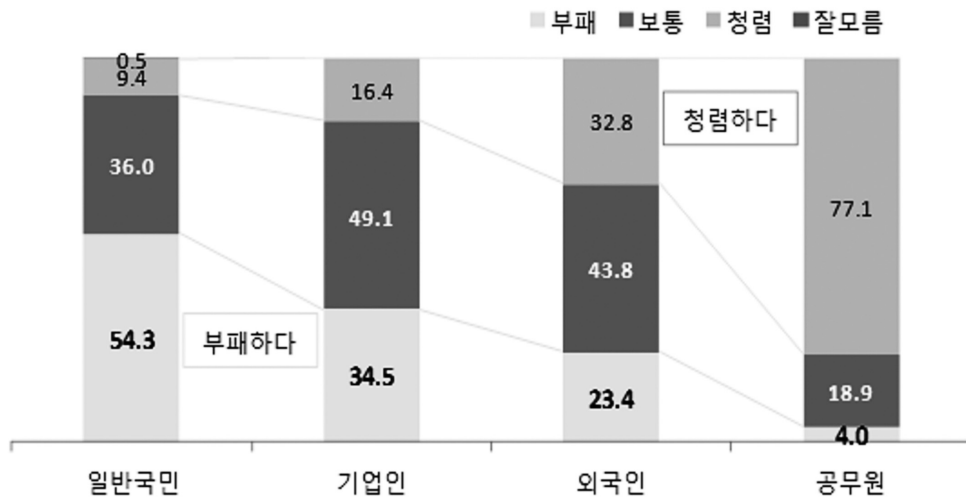
한국 사회는 국제투명성기구(TI)가 평가한 투명성에서 2013년 기준 세계 46위 수준에 머물러 있다. 국민들은 부패의 수준과 피해를 심각하게 생각하는 데 반해, 공직자들은 매우 가벼운 문제로 인식하고 있다. 일반 국민들은 54%가 부패하다고 생각하는 데 반해, 공무원은 4.0%만이 부패하다고 응답하고 있다. 부패가 많아질수록 정부에 대한 신뢰가 낮아지고, 국민들은 피해의식을 갖기 쉬우며 참지 못하는 심성을 보이게 되고, 사회적 자원의 누수를 초래하게 된다. 정부를 신뢰하지 못할수록 갈등은 공식적 통로 이외의 집회와 시위로 이어지며, 피해의식이 클수록 ‘사소한 갈등에 목숨을 거는 현상’은 늘어나게 된다.

2) 납세 자료로 소득 불평등을 추정하는 경우에도 지표의 선택은 다양해진다. 소득은 있으면서 취업자가 아닌 인구가 예컨대 700만 명 정도 되고, 성인의 수는 약 4000만 명, 취업자는 2000만~2500만 명에 이른다. 단순히 취업자의 소득만을 비교하거나, 개인이 아닌 가계를 대상으로 설문조사 방법으로 추정할 경우, 매우 상이한 결과가 도출될 수 있다.

1) 내부고발자 보호 제도의 획기적 개선

한국 사회의 부패는 표면적으로 금전적 뇌물을 주고받는 단계는 지나고 있다. 그 대신 부패가 은밀한 거래형으로 지속되고 있는 상태인데, 이 단계에서 부패를 적발하고 포착하며 예방할 수 있는 강력한 대책은 내부고발 제도의 활성화다. 국제 컨설팅 회사 Ernst & Young의 2012년 조사 보고에서는 내부 신고자 보상에 대한 지지가 평균 72%(강력한 지지 22%, 지지 30%, 보통 20%, 반대 15%, 강력한 반대 11%, 모름 2%) 이상이었고(Ernst & Young, 2012 : 15), 세계 4대 기업회계와 감사 전문회사인 KPMG에 따르면 법규 위반 적발 가운데 약 30%가 내부 고발에 의한 것이다(박홍식, 2014 : 5).

〈그림 3〉 부패의 심각성에 대한 인식 차이



출처 : 국민권익위원회 내부 자료

한국의 원자력발전소에 관련된 인증서 위조와 뇌물, 그리고 거대한 부패 커넥션도 내부고발자의 제보에 의해 첫 단초가 밝혀지기 시작하였다. 직접적인 뇌물형 부패가 줄어들고, 은밀한 거래형 부패가 늘어날수록 내부 고발을 통해 효과적으로 통제할 수 있는 것이다.

한국에서 공익신고자보호법이 2011년 3월 29일 제정되어, 같은 해 9월 30일 시행에 들어갔지만 그 실효성이 매우 낮다. ‘공익신고자’로 개명된 내부고발자들은 사회적으

로 배신자로 낙인찍히기 일쑤이고, 조직에서는 2차 보복의 대상이 된다. 내부 고발을 결행한 날을 그들은 ‘하늘이 무너져 내린 날’로 표현한다. 그날부터 소외, 비난, 보복, 심지어는 처벌의 대상이 되고 경제적 파탄과 가정의 해체를 경험하기도 한다. 현행 공익신고자보호법은 주로 공익신고자들을 기존의 조직 내에서 보호하는 방향으로 초점이 맞추어져 있다. 그러나 동서양을 막론하고 내부고발자들은 결국 조직 내부에서 생존하기 어렵고, 조직 외부 다시 말해 사회에서 보호해주는 것 외에는 생존의 길이 없다.

내부고발자들을 외부에서 보호해 부패를 통제하는 길은 두 가지다. 첫째, 보상을 획기적으로 증대시켜주어야 한다. 현재의 규정에 의하면 ‘국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 비용의 절감을 가져올 때에는 국민권익위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다’(공익신고자보호법 제26조, 부패 방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제68조 2항). 명목적으로 부패 신고로 최대 20억 원까지 보상을 받을 수 있도록 되어 있다. 그러나 실제 지난 10년 간 부정부패의 내부 고발로 보상을 받은 사람들의 평균 보상액은 3000만 원 수준이다. 미국에서는 2012년 국세청(IRS)이 UBS(United Bank of Switzerland) 은행의 직원으로서 부당한 세금 탈루에 대하여 내부 고발을 했던 직원 브래들리 버켄펠드(Bradley Birkenfeld, 47세)에게 1200억 원(1억 400만 달러)의 보상금을 지급한 바 있다.^{3) 4)} 한국도 보상의 기준을 ‘수입의 회복이나 증대’로 할 것이 아니라 ‘예방 효과의 일정 비율액’으로 함으로써 보상을 현실화해야 한다.

둘째, 내부고발자들을 기존의 조직에서 생존하도록 하는 데 정책의 초점을 두는 것은 수정되어야 한다. 현실적으로는 이들이 기존 조직에서 생존하기 어렵기 때문에, 지방정부와 공공기관 감사부서의 개방형 직위 채용 시 우선 채용되도록 지원해주는 것이 합리적이다. 그러면 내부고발자도 생존할 수 있고, 지자체나 공공기관의 유명무실한 감사 기능이 활성화될 수 있다.

2) 독립적 부패 통제기구의 설치

독립적 부패 통제기구의 설치가 불가피하다. 현행 부패의 통제는 경찰과 검찰, 국민권익위원회, 감사원에 의해 공식적으로 이루어진다. 그러나 경찰과 검찰은 본질적으

3) *Wall Street Journal*, Sep. 11, 2012.

4) 내부고발자 버켄펠드 역시 UBS은행 직원으로서 미국 고객들의 탈세를 도왔고, 그 혐의로 40개월의 징역을 선고받았다. 보상을 받는 시점에도 그는 여전히 뉴햄프셔주 자택에 연금된 상태에 있었다. 그럼에도 불구하고 미국 국세청은 보상금을 지급하였다.

로 법의 집행기구이며, 주어진 사건에 대한 ‘수사’에 초점을 맞추고 있다. 이들은 또 최고 권력에 의해 일방적으로 영향을 받기 때문에 부패를 제거하려는 강력한 의지가 집권 세력에 의해 내려지지 않는 한 주도적으로 구조적 부패를 파헤치거나 제거하지 못한다. 감사원 역시 대통령 소속으로서, 일반적인 정부부처 통솔 기능을 수행하기는 하나 정권의 공약 관련 사항이나 집권 세력이 관련된 사항에 대하여는 견제를 하지 못하고 있다.

국민권익위원회는 현재 행정심판, 민원 처리, 부패 통제라는 세 가지 기능을 묶어놓은 조직으로서 부패 통제와 제거를 선도적으로 수행하지 못하고 있다. 정부 내에서도 타 부처에 비해 위상이나 힘이 약할 뿐 아니라, 기능적으로 수사권을 보유하고 있지 않아 반부패의 방향으로 정부 전체를 이끌고 가기에는 역부족하다. 따라서 부처의 경계를 뛰어넘는 주도력을 가지고 깨끗한 정부를 선창하며 정부와 사회를 이끌고 나아가기 위해서는 독립적 반부패기구를 10년 정도의 시한으로 설치해 운영할 필요가 있다.

(4) 권력기관의 공정성 - 진실이 규명될 수 있는 메커니즘

한국 사회의 거대 갈등을 해소하는 길은 진실이 규명될 수 있는 메커니즘을 강화하는 데서 찾아질 수 있다. 국정원 선거 개입 의혹, 간첩 조작 사건, 세월호 사건 수사, 청와대 비서진 갈등과 비선 개입 사건 등 정치 사건과 권력형 사건에 대하여 관련자와 국민들은 수사 결과를 신뢰하지 않는다. 사건 자체보다도 사건을 대하는 권력기관의 공정성을 신뢰하지 않기 때문이다. 그 이면으로 대선 개표 부정, 지하땅굴 의혹 등의 루머가 사회에는 널리 퍼진다. 진실이 규명될 메커니즘이 없다고 느낄수록 사회적 불만과 불신이 커지고, 법 집행의 공정성을 신뢰하지 않을수록 공식적 기구를 통한 해결보다는 불법적이거나 폭력적인 방법으로 갈등을 해결하려는 성향을 보이게 된다.

1) 총론

헌법재판소까지를 포함한다면, 사법체계에 의존하여 사회 갈등을 해소하려는 한국 사회의 추이는 명백하다. 수도 이전, 정당 해산심판 청구, 대통령 탄핵 등 사회의 거대 갈등들이 사법적 판단을 매개로 돌파구를 찾는 실정이다.

이에 반해 사회적 진실을 최종적으로 밝히고 규명하는 시스템으로서의 법 집행 체계에 대해서는 사회적 신뢰가 매우 낮다. 사회적 문제와 갈등은 선진국도 동일하게 존

재하나, 진실이 규명될 수 있는 메커니즘에서 한국은 후진적 상태에 있다. 예컨대 검찰의 중립성이나 다양한 사회기관들의 어필 시스템이 매우 취약하다.

사회에서 ‘진실이 규명될 메커니즘’이 있고, 법 집행이 공정하다고 느끼는 것은 중요하다. 그렇지 않은 반대의 경우는 위험하다. 대단히 파괴적이고 과격한 방식으로 갈등이 표출되기 때문이다. 법 집행이 공정하지 않다고 느끼는 사람들은 사회적 분노(social anger)와 불신을 품기 일쑤이고, 보복 심리에 휩싸이며, 사소한 것에 목숨을 거는 현상이 나타나게 된다.

이 두 가지의 차원에서 진실이 규명될 수 있는 메커니즘의 강화는 중요하다. 진실이 규명될 수 있는 메커니즘이 약하면 법치는 강자를 변호하는 논리밖에는 안 된다. 예를 들어 검찰의 공정성과 중립성을 확보하지 않으면, 법치는 약자를 통제하는 수단일 뿐이다. 진실을 규명할 수 있는 메커니즘이란 공정성과 중립성을 의미하고, 이는 곧 권력으로부터의 독립을 의미한다.⁵⁾

2) 검찰의 중립성과 공정성 제고 방안

검찰이 권력 편향적 역사와 스스로의 부조리에 의해 신뢰를 확보하지 못한 상태에서 검찰의 권한 행사에 대한 국민적 감시 장치가 극히 미약하고, 기소권 행사에 대하여 법원만이 견제할 기회를 갖는 구조다. 여기에는 (1) 검찰총장의 임명 과정을 개선하는 방안과 (2) 검찰 내부의 업무 처리 과정을 개선하는 방안이 존재한다. 검찰 제도의 전체 구조를 혁신하는 방안, 예컨대 법무부의 부서화 혹은 제4의 국가권력화, 사법부 직속화 등은 더 큰 어려움을 수반한다. 가장 현실적인 개선 방안은 현재의 구조를 그대로 두되 검찰총장을 대통령으로부터 독립성을 갖게 해주고, 검찰 내부의 업무 과정을 개혁하는 일이다.

2011년 검찰총장 인선을 위한 추천위원회가 도입되었다. 검찰청법 제34조의2(검찰총장후보추천위원회)에 따르면, 추천위원회 위원을 9명으로 구성하면서 당연직 5명, 위촉직 4명(검사 출신 1명, 변호사 자격을 가지지 아니한 자 3인)으로 하고, 위원은 법무부 장관이 위촉한다. 당연직 중 법무부 장관의 영향력을 직접적으로 받는 검

5) 검찰 권력은 권력을 견제하고 공공성을 담지하기 위한 사회적 장치이기도 하고, 집권자의 권력을 실행 및 현실화하기 위한 중요한 기제이기도 하다. 기본적으로는 근원적 통치권이 국민에게 있고, 검찰 권력 역시 국민주권의 원리에 따라 구성되고 행사되어야 한다. 그러나 동시에 집권자들은 지배와 국정 장악의 수단으로 검찰 권력에 집착하는 게 현실이고 한국 사회에는 그런 관성이 강하게 남아 있다.

찰국장이 포함되고, 외부 위원 위촉 권한을 법무부 장관이 보유하는 한 후보자의 인선에는 법무부 장관의 영향력이 결정적으로 작용할 수밖에 없다. 근본적으로는 집권자의 의사가 그대로 반영될 가능성이 농후하다. 정치적 중립성이라는 명분 아래 국회를 배제하면, 역설적으로 완전한 정치화, 다시 말해 완전한 집권자화가 이루어진다.

후보추천위원회 운영규정 제9조 3항은 총장 후보자로 3명 이상을 추천하도록 하고 있다. 추천위원회가 3인을 법무부 장관에게 추천하면, 장관이 1인을 대통령에게 제청하는 방식이다. 장관이 1인의 후보를 제청하는 과정에서 권력자의 의지가 직접적으로 반영되고, 그 과정에서 임명권자의 절대적 결정권이 행사되며 피임명자는 정치적 충성심을 갖게 되는 구조는 변함없다.

후보추천위원회가 실질적으로 1인의 후보를 추천하는 것도 대안이다. 3명을 추천하는 방식으로는 집권자가 무난히 자신의 인맥을 임명하기에 장애가 없는 제도이기 때문이다. 본질적 견제와 감시를 도모하기 위해서는 검찰총장직은 아예 야당에 의해 추천받도록 법을 제정하는 것도 적극적인 의미의 대안이다.

내부 업무 처리 과정에서는 지휘감독권의 조정이 필요하다. 법무부 장관의 지휘권은 집권자의 편향을 집행하기에 유력한 틀로 작용하며, 검사 동일체의 관행은 하위자에 대한 통제원리로 작용하고 있다. 검찰청법 제7조 제2항 규정, 곧 상급자의 지휘 감독에 이의가 있을 경우 이의를 제기할 수 있다고 규정된 내용이 구현되도록 운영을 개선해야 한다. 상급자의 이의 제기 과정을 서면으로 하도록 하고, 수사 서류에 담당검사의 의견란이 공식적으로 첨부되도록 하는 것이 바람직하다. 도장을 거꾸로 찍는 것으로서는 해결이 난망이다.

(5) 정치의 수렴 기능과 신뢰 제고

사회적 요구와 기대의 수렴은 일차적으로 정치체계의 몫이다. 정치체계가 원활하게 사회적 요구와 기대를 수렴하지 못하면, 사회 내에서 갈등으로 누적되고, 일부 선택된 갈등은 지나치게 정치화되는 현상이 나타난다.

그런데 정치체계의 두 축인 국회와 정당은 사회에서 가장 신뢰받지 못하는 집단으로 고착되어 있다.⁶⁾ 갈등 수렴 기능이 미약하고, 불투명 상태에 머무는 ‘정치 지체 현

6) 일반적으로 정부를 불신하는 사람들, 정부에 반대 입장을 보유한 사람들이 적극적 갈등의 당사자로 나선다는 연구는 다양하게 존재한다. 그중의 하나는 Skocpol, Theda and Morris Fiorina (eds.) (1999) *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, D.C. Brookings Institution Press.

상'이 나타나는 것이다. 정치가 지체 현상을 극복하고, 정치인이 약탈자의 이미지를 벗어나기 위해서는 두 가지의 기초적 변화가 필요하다. 첫째는 부패 구조를 개선하는 일이고, 둘째는 국회의 운영을 사회적 쟁점 수렴에 민감하도록 개편하는 일이다.



부패 제거의 일차적 진전은 김영란법의 초안이 규정한 바와 같이 대가성을 입증하지 않아도 일정액 이상의 금품을 수수할 경우 처벌하는 것이 가능토록 하는 일이다. 불법 정치자금, 정책의 거래, 정경 유착의 대가로 오가는 부패를 차단하기 위해서는 대가성을 입증하지 않아도 금품 수수를 처벌할 수 있도록 하는 장치가 필수적이다. 국회의원의 부패에 대한 감시는 현재 매우 취약하다. 국민권익위원회는 행정부만을 대상으로 하며, 검찰과 경찰은 수동적이며 정치적 흐름에 민감하게 지배를 받는다.

국회의 행정부에 대한 견제를 투명하고 건진하게 하며, 사회적 쟁점이 원활하게 수렴되도록 운영을 개선하는 것도 중요하다. 예컨대 청문회 제도를 활용해 인사청문회 뿐만이 아니라 사회적 쟁점을 수시로 수렴하는 미국 의회의 청문회 제도를 벤치마킹할 필요가 있다. 투명한 정부 감시를 위해 국회의 예결위원회 위원장은 관례적으로 야당이 맡는 독일 사례 역시 좋은 벤치마킹의 대상이다. 여당의 행정부 견제 기능이 태생적으로 취약한 한국의 관례를 개선, 보완하는 방안이 될 수 있을 것이다.

(6) 갈등 중재기구의 활성화

1) 갈등 중재기구의 활성화

대단히 추상적 의미로 간주되는 공공성의 원리를 구체적인 사회 갈등 해결에 활용하는 사례가 있다. 예컨대 지역적, 개인적 갈등에 ‘시민배심원 제도’를 활용해 효과를 거두는 경우다. 수원시, 김천시, 아산시의 경우 지역 내 집단 간 그리고 개인 간 갈등을 조정하는 합리적인 해결 방안을 모색하고 있다. 수원시의 경우 75명의 시민배심원을 선발해 이들이 갈등 사항을 청취하고, 공적 관점에서 의견을 제시하고 평결하도록 하고 있다. 김천시는 2013년 12월 조례를 제정해 120명의 위원을 위촉하여 시민배심원 제도를 시작하였고, 부산 해운대구는 2011년 운영규정을 제정하는 형식으로 38명의 위원을 위촉함으로써 이 제도를 시작하였다.

시민배심원들이 표명하는 결정과 대안에 대해 갈등 당사자들이 수용을 전제하고 참여하기도 한다. 법적 구속력이 없다 하더라도, 정책 결정의 원리로 수용되기도 하며, 실제 많은 사례에서 갈등 당사자들에 의해 수용되기도 한다. 이로써 집단이나 개인 간 갈등이 원만하고 신속하게 해결되고, 시민들의 불만도 감소하며, 사회적 낭비도 감소하는 것으로 평가되고 있다. 이 같은 의미와 효과 때문에 2014년 충주시, 춘천시 등에서도 시민배심원제를 도입해야 한다는 요구가 강력히 제기된 바 있다.

2) 공공성의 강화

한때 공공성은 국가가 독점하는 것이었다. 왕 혹은 지배자에 관한 일체를 의미했으나, 이제 그것은 공동체의 다수 구성원의 의사를 존중하는 방향성을 의미한다. 공공성은 갈등을 중재하고 조정하며 규제하는 기준으로 큰 가치를 갖는다. 공공성은 (1) 가치 (2) 영역 (3) 과정으로 구성되어 있다. 가치로서의 공공성은 개방·공정·열림·공유를 의미하고, 영역으로서의 공공성은 시민사회의 활성화와 참여 확대를 지칭하며, 과정으로서의 공공성은 다수결의 원리에 입각한 의사 결정을 지칭한다.

지금까지 한국 사회에서 공공성은 관(官)에 의해 독점돼왔고, 관치(官治)와 동일시돼왔다. 이제 공공성이 다수 국민의 존립을 위한 원리이자 영역이고 과정이라는 인식을 새롭게 가져야 할 필요가 있다. 그것이 공존과 화합을 위한 사회적 화두로 확산되기 위해서는 공공성이 갖는 몇 가지 의미를 염두에 둘 필요가 있다. 예컨대 민주적 참여를 통한 개방적 담론, 비시장적이고 비국가 지배적 영역을 존중하려는 사회적 합의,

타인과의 공존을 전제로 하는 의사 결정이 그것이다.⁷⁾

(7) 언론의 균형자 역할과 교육

이해관계가 첨예하게 대립하거나 갈등이 일어날 때, 사회에는 균형자가 필요하다. 현실의 사회 속에서 그 역할은 종종 언론에 의해 수행된다. 언론은 사회 현상에 대한 일차적 해석을 하고, 사회적 의제 설정을 주도하는 역할을 수행한다.

언론이 지나치게 담론 투쟁의 당사자를 자임하고, 정파 언론의 역할을 수행하는 것은 한국적 정서와 괴리되며, 사회 갈등을 확대하는 요인으로 작용한다. 언론이 본래적으로 수행해야 하는 역할, 시민에게 정보를 알려주고 시민사회의 숙의를 돕는 역할을 수행하며, 권력을 감시하는 기능을 해야 한다. 이러한 언론의 객관주의(objectivism)의 원리가 한국적 토양에서 기대되는 반면, 언론의 정치 성향 주창자 역할이 사회적으로는 갈등을 양산하고 언론에 대한 불신과 대립을 격화시킨다.

보수와 진보를 이념적으로 대표하는 것에 못 미쳐 사실을 부정확하게, 혹은 파편적으로 보도함으로써 갈등을 조장하는 예는 무수히 많다. 예컨대 케이블 TV와 종편은 보수 편향적 진단을 반복적으로 제공하고, 신문 역시 일정한 정치사회적 성향을 전제 하더라도 균형적 보도와 해석을 포기하는 사례가 빈번하다. 2014년 세월호 유족 관련 보도, 국정원 간첩 증거 조작 사건, 신은미 토크 콘서트 등을 둘러싼 언론의 보도 행태에서 이러한 문제점들이 고스란히 표출되었다. 언론 시장이 어려워진 상황 속에서 언론이 자신의 시청자와 독자들에게 영합하고, 반대 진영에는 불신과 적개심을 불러일으키는 현상도 나타난다. 사회 현상에 대한 편향적 입장의 선택을 하거나 상대 진영의 현상에 대하여 무보도(無報道)로 일관하는 언론의 행태는 갈등과 불신을 더욱 확대할 수밖에 없다.

언론의 균형자 역할은 어떻게 강화될 수 있는가? 진실을 말하도록 하되, 공공성의 기준으로 기사와 쟁점을 선택하는 것이 필요하다. 공정 보도, 객관성 확보, 질 높은 대안의 제시를 위해서는 각 언론사가 스스로 제도적 장치를 보완하고, 언론인을 위한 윤리를 바로 세우는 교육이 제공되는 게 바람직하다.

교육과 학습은 사회적 규범의 형성에 커다란 영향을 미치고, 사람의 일생을 좌우할

7) 물론, 공공성 역시 하나의 공정된 개념이라기보다는 상황에 기속될 수 있는 용어이다. 따라서 한국 사회에서 그것을 강조하는 경우에도 한국인의 평균적 정서와 민주적 원리 사이의 조화로운 지점에서 수용되도록 하여야 할 것이다(신정완, 2007).

수 있다. 한국의 초등학교에서 고등학교 과정까지 사교육이 커다란 영향을 미치고, 공교육에서는 입시 위주의 교육과정 때문에 공민적 시민으로서의 덕(德)을 체득할 기회가 협소하다. 과거의 갈등에 비해 현재의 다양한 갈등이 당사자 간의 ‘참지 못하는’ 요인 때문에 발생한다는 사실을 고려할 때, 교육과정에서 타인에 대한 인식과 공익에 대한 이해를 증진하는 것은 중요하다고 판단된다. ‘함께’를 연습할 수 있는 생활의 기회를 초등학교에서 대학에 이르는 교육과정에 확대하는 것이 필요하다.

‘함께’를 연습하는 학습은 기존의 교과목에 교과목을 하나 더 늘리는 것으로 해결될 수 없다. 그것은 학교생활을 통해 공존과 상호 존중을 체득할 수 있도록 하는 교육과정의 보완을 필요로 한다.

3. 공존과 화합을 향한 가능성

권위주의 시대의 퇴조와 함께 폭증하는 한국 사회의 갈등, 그리고 그것이 보여주는 원심력은 위협적이다. 더구나 그 갈등이 상황적이라기보다는 구조적 틀에서 발원하는 바 크기 때문에 해결이 쉽지 않다. 분단 체제, 경제적 불평등 확대 같은 요소가 대표적이다. 정부에 대한 불신과 부패 같은 요인은 매개요인으로 작용하는 측면이 크다.

그러나 한국인은 대의(大義)가 성립하면 그것을 수용하고 순응하며 적응하는 속도가 매우 빠르다. 공공성이라는 대의가 사회적으로 고양되는 국면에 접어들면, 매우 빠르게 공존과 화합의 규범이 자라날 가능성이 크다. 이를 위해 필요하다고 지적되는 관용과 배려, 신뢰, 사회적 구심력이 급속히 성장할 가능성이 있다는 의미다.

더구나 1980년대 이전의 정권·사회 간 정통성 및 민주성을 둘러싸고 벌어졌던 거대 갈등이 사라진 흔적을 보면, 갈등 해소와 공존 및 화합의 규범이 두터워질 가능성을 낙관할 수 있다. 그 거대 갈등은 현재의 갈등보다 더 위협적이고, 탈출구가 없어 보였다. 현재의 갈등들도 탈출구 없이 폭증하는 듯 보이지만, 그것은 상당 부분 과거 권력에 의해 억압되었던 모순들이 노출되는 과정이고, 부당하게 순응하던 국민들의 태도가 불순응으로 발현되는 것으로 해석할 수 있다. 거시적으로 이러한 갈등들은 좋은 거버넌스(good governance)를 모색하기 위한 한국 사회의 모색 과정으로 이해될 수 있다(Howe, 2014). 이를 위해 효과적인 ‘촉매’를 찾는 것이 필요하다.

불신의 상태에서 협력적 관계를 위한 촉매 역할을 누가 먼저 할 것인가, 다시 말해 협력적 관계를 누가 먼저 시도하느냐 하는 문제가 중요하다. 협력적 공존의 문제를 다룬 ‘공동 목초지의 비극’, ‘죄수의 딜레마’, ‘ Tits for Tatts Game’) 같은 사례들이 공통적으로 시사하는 바는 협력을 위한 초기적 이니셔티브의 어려움과 중요성이다.

정부의 인식과 역할이 핵심적이다. 전체 갈등구조에서 정부는 매개요인으로서의 역할에 머무는 듯해도, 정부의 공정성 결핍 및 부패가 전체 사회의 공공성 부족에 일차적 원인으로 지목되고 있다. 정부가 사회 갈등의 일차적 원인이 된다고 할 수는 없지만, 사회 구성원 간의 협력적 관계를 파괴 혹은 고양시킬 수 있는 일차적 원인이 된다고 할 수 있는 상황이다. 또 다양한 구성원 사이에 불신이 만연한 상태에서 초기 신뢰 관계를 주도하는 것은 어려움과 리스크, 비용이 크다. 따라서 이러한 의제를 국가가 선창하고 지원하며, 스스로 공권력의 신뢰 회복을 이행하는 것이 바람직하다.

사회 부문에서는 20세기 동안에만 적어도 여섯 차례 독립적으로 이론적 주목을 받아온 사회자본을 확충하는 것 역시 그 중요성을 누구나 인정하고 있다. 그러나 이것 역시 자발적 집단에 의해 자발적으로 발아(發芽)되고 확충될 것으로 기대하는 것은 오랜 시간을 요구한다. 자발적 집단이나 시민단체 운동의 활성화보다 이미 직접적으로 사회적 틀을 확보하고 있는 것이 지방자치라는 사실을 우리가 주목할 필요가 있다. 1991년 부활된 후 아직 체감할 수 있는 효과를 시현하고 있지 못하지만, 그 용도를 회의(懷疑)하여 폐기하기에는 23년이라는 역사가 너무 짧다.

전국적으로 마련된 자치(自治)의 틀이 작동할 수 있도록 다양성을 북돋아주는 게 절실하다. 삶의 현장에서 자치를 활성화하는 것이 대한민국에서 사회 갈등을 해소하고 공존과 화합의 규범을 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다. 미시적 차원에서의 협력적 상호작용과 거시적 차원에서의 ‘좋은 사회’에 대한 합의를 키워가는 데 결정적 기여를 할 개연성이 있다. 1980년대 이후 개인적 자유는 확대돼왔으나, 그에 비례해 참여와 공존의 규범이 확대되지 않은 상황에서 생활 공동체의 회복이 중요하기 때문이다.

현재 선거만 존재할 뿐 자치가 실종된 지방자치를 회복시키기 위해서는 친밀권역의 어울림을 확대하는 전략이 효과적이다. 친밀권역에서 삶의 공동체가 무너지면 참여는 불가능한 것이고, 선거는 무의미한 것이 되기 때문이다. 친밀권역에서의 어울림을 지원하는 방향으로 자치를 설계하면 클랜더만스(Klandermans, 2000)의 지적대로 생

활 공동체 이슈가 주류화되며, 문제 상황과 거기에 책임이 있는 ‘그들’에 대한 공감대가 커지게 된다. 연대(連帶)의 공동체가 형성된다는 의미는 사회 변화에 대한 프레임(Benford and Snow, 2000)의 도출을 뜻한다. 공존과 화합을 추구하는 규범을 키우는 촉매로서 자치의 기회가 작용할 수 있다. 직업정치인과 전문 갈등 조정기구의 딜레마를 넘는 생활정치와 민주주의 성숙에 본질적으로 자치의 기회가 닿아 있음은 물론이다. 자치(自治)는 민주주의와 동의어이기도 하다.

현재 분출하는 갈등을 인위적으로 억압하거나 자제시킬 방안은 없다. 그리고 그것을 해소할 해법이 단기간에 찾아지기도 어렵다. 그러나 정부 측면의 불신과 부패를 해소하면 한국 사회에는 공존과 화합의 규범이 빠르게 확산될 가능성이 크다. 이른바 ‘이익의 정치’가 ‘공공선의 정치’로 빠르게 진화할 가능성이 있다 하겠다.

「 참고문헌 」

- 박흥식 2014. 공익신고와 안전사회의 구현 - 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제, 국민권익위원회 주최 토론회 발표논문, 2014년 9월 30일.
- 신정완 2007. 사회 공공성 강화를 위한 담론전략, 시민과 세계, 제11호: 40-53.
- 이종수 편 2008. 한국 사회와 공동체, 서울 : 다산출판사.
- Benford, Robert D. and David A. Snow (2000) Framing Processes and Social Movement: an Overview and Assessment, *Annual Review of Sociology* 26: 611~639.
- Brendan M. Howe ed. 2014. Post-conflict development in East Asia, Surrey: Farnham.
- Ernst & Young (2012). Growing Beyond: a Place for Integrity. 12th global fraud survey. <http://www.ey.com/Publication/>.
- Gilligan, James (2014) *Why Some Politicians Are More Dangerous than Others*, 이희재 역, 왜 어떤 정치인은 다른 정치인보다 해로운가, 교양인.
- Klandermans, Bert and Marga de Weerd(2000) Group Identification and Political Protest, pp. 68~90, in S.Stryker, T.J. Owens and R.W.White (eds.) *Self, Identity and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
-

종합토론

목 차

- | | |
|--|-----|
| 1. 정당·언론·시민사회의 역할 정립이 중요하다
강원택 서울대 교수 | 87 |
| 2. 갈등을 긍정적 동력으로 이끌 목표와 인식 필요
장훈 중앙대 교수 | 91 |
| 3. 갈등 해소 역량은 국가·정부에만 요구되는 것이 아니다
한준 연세대 교수 | 95 |
| 4. ‘사회 통합=good, 사회 갈등=bad’인가
함인희 이화여대 교수 | 99 |
| 5. 참여와 숙의, 법제 확충이 선결 과제
은재호 국민대통합위원회 국장·한국행정연구원 | 103 |
| 6. 가치·이념 갈등 폭증하는 양상에 주목해야
이숙종 성균관대 교수 | 113 |

정당·언론·시민사회의 역할 정립이 중요하다

강원택 서울대 정치외교학부 교수

한국 사회의 갈등이 복합적이라는 데 공감한다. 그런 만큼 갈등 해소를 위해서는 좀 더 다양한 이해관계가 적절히 대표되고 반영되어야 할 것이다. 이러한 갈등이 효과적으로 해결되지 못하는 데 대해서는 우선적으로 정치권의 책임부터 물어야 할 것이다.

1. 사회적 갈등을 제도적으로 해결하는 일은 일차적으로 국회의 몫이다.

그러나 사회적 갈등은 제도적인 차원에서 효과적으로 해소되지 못하고 있다. 그 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 국회 기능이 효과적으로 이뤄지지 못하고 있다. 국회의 활동이 정파적 이해관계의 대립으로 제대로 작동되지 못하고 파행이나 교착 상태로 이어지고 있다는 점이다. 두 번째는 더 심각한 문제로 사회적 갈등이 국회 내의 토론을 통해 완화되고 해소되기보다 정당 정치를 통해 이러한 갈등이 오히려 악화되는 현상이 나타나고 있다. 정치적 갈등을 자극하여 정당이 지지층을 결집하는 모습이 나타나고 있다. 따라서 한국의 정당 정치가 갈등 해소를 위해 더욱 건설적이고 적극적인 역할을 할 수 있도록 이끌기 위한 방안이 필요하다.

정당 정치가 대립과 갈등을 강화하는 형태로 나아가는 중요한 이유는 두 개의 거대 정당이 사회를 두 개의 집단으로 분열시키고 새로운 균열을 축적시키면서 정파적 지지의 강화를 의도하고 있기 때문이다. 영남과 호남의 지역 간 대립 위에 보수와 진보 이념의 대립, 그리고 거기에 노령 세대와 젊은 세대 간 세대의 대립이 축적되어왔다. 두 개의 정당을 두고 우리 사회의 갈등이 중층적으로 축적되는 모습을 보이고 있다. 이러한 구조 아래서는 갈등과 대립을 중재하고 완화할 수 있는 존재는 찾기 어려운 것이다. 더욱이 지역 수준에서는 경쟁 없는 선거, 경쟁 없는 정치가 30년째 지속되고 있다. ‘지역 간 대립, 지역 내 독점’이라는 정당 구조가 정치적 갈등의 심화, 정당 정치의 책임성과 반응성 부재라는 결과를 이끌고 있다.

따라서 대립과 양극화의 정당 정치에서 벗어나기 위해서는 온건 다당제로의 변화를 모색해야 한다. 그리고 현재의 폐쇄적 정당 정치를 깨뜨리기 위해서는 무엇보다 개방

적이고 비례성이 높은 선거 제도로의 법 개정이 불가피하다. 마침 현재의 선거구 획정 판결로 선거 제도의 변화가 불가피한 상황이다. 이번 기회에 좀 더 근원적인 선거 제도의 변화가 필요해 보인다. 다양한 사회적 갈등이 제도권 정치를 통해 반영되고 해소될 수 있도록, 또한 정당 정치의 경쟁성을 회복할 수 있도록 새로운 정당의 진입이 상대적으로 용이하도록 비례성을 높이는 방향으로 선거 제도를 개편해야 할 필요가 있다.

2. 한편으로 사회적 갈등의 확산에 언론 역시 적지 않은 영향을 미치고 있다.

언론이 특정한 정치적 특성을 지니는 것은 불가피하고 부정적으로 평가할 수도 없는 일이지만, 이념적, 당파적으로 매우 강한 입장을 드러냄으로써 갈등의 증폭에 영향을 미쳐왔다. 특히 최근 중편의 토론 프로그램 등에 대한 우려의 목소리도 높다. 실제로 언론의 역할에 대해 대부분의 국민들은 언론이 특정한 집단에 편향되어 있다고 인식하고 있다. 따라서 시각의 다양성이나 지향성은 언론마다 다르더라도, 그것이 갈등의 격화, 이념적 양극화의 심화로 이어지지 않도록 나름대로 균형 있는 태도를 취하는 것이 필요해 보인다. 즉, 갈등이나 쟁점에 대해 사회적 의견을 모으고 합리적으로 토론할 수 있는 공론장의 역할을 하며, 건강하고 생산적인 정치적 논의가 이루어질 수 있도록 하는 데 언론이 기여해야 할 것이다.

3. 새로운 갈등의 심화 가능성에 주목해야 한다.

하나는 계층 갈등의 부상 가능성이다. 경제적 양극화는 이미 오래전부터 부각되었지만, 최근에는 좀 더 가시적으로 드러나기 시작했고 정치적 태도로 이어지는 경향도 나타나고 있다. 계층 갈등은 세대에 걸쳐 고착화될 가능성이 있다는 점에서 더욱 주시해야 할 필요가 있다. 계층 간 유동성이 고정되거나 구조화된다면 매우 심각한 사회 갈등으로 발전돼갈 수 있다.

이러한 계층 갈등은 세대, 복지, 고용의 문제와 함께 얽혀 있다는 점에서 쉽사리 풀기 어려운 사안이기도 하다. 양극화 해소를 위해서는 복지, 고용의 문제점을 해결하지 않으면 안 될 것이다. 이는 결국 증세와 관련된 논의로 이어질 수밖에 없다. 현실적으로 증세가 불가피하다면 이에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 폭넓은 논의가 선제적으로 이뤄질 필요가 있다.

4. 실질적인 지방 분권도 실현되어야 한다.

지난해 발생한 세월호 사건이 보여준 교훈 중 하나는 더 이상 국가가 전지전능하지 않다는 점이다. 사실 발전국가의 유산 때문에 여전히 국가에 대한 우리 국민의 인식상의 의존도가 크지만 민주화, 세계화, 정보화 그리고 우리 사회의 성장과 다원화로 말미암아 국가의 역할에는 분명한 한계가 있다.

이런 점에서 이제는 국가에만 의존하려고 할 것이 아니라 시민사회 내에서 스스로 문제를 해결해내려는 노력이 필요하다. 이는 결국 시민성의 강화, 시민교육의 강화를 필요로 한다. 교양 있는 시민의 양성이 필요하다는 주장에 동의한다.

이와 함께 지방에서 발생하는 주요 사안이 언제나 중앙정치적 이슈가 되지 않도록 과감하고 실질적인 지방 분권도 실현되어야 할 것이다.

갈등을 긍정적 동력으로 이끌 목표와 인식 개요

장훈 중앙대 정치국제학과 교수

‘한국의 정치·경제·사회적 갈등과 폐해’에 대해 발표한 박길성 교수의 기본적인 논지에 대체로 공감한다. 현재 한국의 여러 갈등은 다양한 역사적, 사회적, 심리적, 정치적 뿌리로부터 중층적, 복합적으로 형성된 것이고 현재의 갈등 수위는 실로 우려스러운 수준에 이르렀으며 이의 극복 없이는 선진화된 문명사회로 나아가기 어렵다는 진단과 분석에 동의한다.

그러나 논의를 위하여 다음의 몇 가지 점들을 지적하고 의견을 제시하고자 한다.

첫째, 민주주의 사회에서 갈등은 통합과 더불어 사회를 이끄는 두 개의 결정적 축의 하나로서, 모든 갈등의 근원적 제거와 통제는 불가능하며, 다만 이것이 파괴적인 방향으로 흐르기보다는 선순환과 긍정적 동력으로 흐르게 한다는 목표와 인식이 필요하다.

이런 관점에서 보자면, 지난 30년 가까운 민주화의 역사에서, 우리 사회는 사실 갈등 관리의 측면에서 적지 않게 진보한 측면들을 과소평가하는 경향이 있는 바 이에 대한 새삼스러운 재평가도 중요하다. 예컨대, 불과 20년 전만 해도 우리는 망국적인 지역 갈등과 지역주의를 개탄하였다. 하지만 그동안 우리는 지역 간 정권교체, 다양한 지역 개발 및 발전전략을 통해서 지역 간 대립을 적지 않게 완화하고 변화시켜왔다.

아울러 1997년 금융위기와 뒤이은 여러 자유화의 흐름 이후에 계층 갈등에 대한 우려가 (양극화라는 개념을 통해서) 엄청나게 확산되고 또한 정치적으로 동원되고 있지만, 사실 지난 수년 사이에 계층 갈등의 조정과 통합을 위한 적극적인 정책들이 입안돼 시행돼오고 있는 것도 사실이다. 보수 성향의 박근혜 정부가 시민들 삶의 여러 측면을 돌보는 복지정책을 빠르게 확산시키고 있는 것은 의미심장한 변화이다. 이러한 변화를 통해서 우리는 분명, 서유럽 선진국들의 경험에서 보는 바와 같이, 계층 갈등을 완화하고 해소하는 가장 효과적이고 보편적인 경로에 빠르게 진입하고 있는 셈이다.

둘째, 그럼에도 불구하고 오늘의 폭증하는 갈등을 감당하기에 우리 사회 정치의 왜소화와 정부의 신뢰에 대한 위기는 위험한 수준에 접근하고 있다.

민주주의 체제에서 갈등을 통합으로 이끄는 가장 보편적인 주체는 정당과 국회임이 분명하다. 하지만 민주화 20여 년의 실험 기간 동안 정당과 국회에 대한 신뢰와 책임보다는 이에 대한 냉소와 비판이 눈덩이처럼 커져온 것이 사실이다. 정치의 왜소화는 흔히 지적되는 바처럼 단지 정치인들의 역부족과 무책임만을 가리키는 것은 아니다. 정치 왜소화는 행위자들의 역부족보다 훨씬 광범위하게 진행되고 있는 다면적인 현실이다. 즉, 왜소화는 정치제도와 정치행위 양태의 부정합, 제도 운영 능력의 역부족, 그리고 제도정치권 내에 확산되고 있는 반통합적 관행의 축적을 두루 포함하는 것이다. 예를 들자면, 우리는 지난 20여 년간 권력 집중형의 제도로부터 권력 분산형의 제도를 향해서 꾸준히 조금씩 이동하면서, 현재와 같이 집중형과 분산형의 중간지대에 들어서 있다. 하지만 이러한 중간형 제도는 다양한 비토점(veto points)의 증가와 그에 따른 교착의 가능성을 늘리는 것이다. 문제는 이러한 중간형 정치제도를 운영할 만한 책임의식과 관행, 역량이 행위자들 사이에 정착되지 못하는 데에 있다.

이 같은 상황에서 분산형 체제를 심화시키려는 시도들은 정치의 왜소화를 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 협상과 타협, 토론과 합의의 관행이 정착되지 않은 상태에서 시도되는 분산형 체제는 결국 통합보다는 분열과 분산의 힘을 강화시킬 것이다. 이는 궁극적으로 정치 능력의 쇠퇴와 더불어 갈등의 확산과 동원을 심화시킬 가능성이 더 크다.

셋째, 결국 몇 가지의 대안을 현재의 상황에서 구상해볼 수 있다.

1) 정치사회적 갈등의 진원지이면서 궁극적으로는 갈등 관리자여야 하는 보수와 진보 진영은 기본적인 질서와 구조, 가치에 대한 최소한의 합의를 구축하려는 노력을 경주해야 한다. 복지국가, 대북정책, 시장 개입 등의 영역에서부터 최소한의 합의 영역을 구축하려는 노력이 절실하다.

2) 정치의 능력과 정부의 신뢰 회복은, 앞서서도 말한 바와 같이, 단지 정치인들의 능력 부족만의 문제가 아니라 제도, 행위자, 관습의 부정합과 어긋남에서 일어나는 것

이므로, 행위자의 능력 제고 못지않게 제도와 제도 운영 능력의 조화와 정합성에 주목해야 한다.

3) 갈등을 정치화하고 동원화하는 왜소한 정치에 대한 제어판이 필요한데, 언론과 지식사회 및 시민들의 적절한 견제와 감시가 매우 필요하다.

갈등 해소 역량은 국가·정부에만 요구되는 것이 아니다

한준 연세대 사회학과 교수

이재열 교수의 발표 내용은 사회 통합에 대한 종합적 이론 논의에 기초해서, 한국 사회 통합의 현실적 조건을 진단하고 향후 방향을 모색하고 있다. 한국 사회가 잠재적 갈등 소지가 높으나 갈등 해소 역량이 낮은 과잉갈등사회로부터 여전히 갈등 소지는 높지만 이를 해결할 수 있는 역량을 갖춘 대립형 사회로 이행하는 경계선에 있다는 진단에 매우 공감한다. 특히 이러한 진단은 암묵적으로 한국 사회를 갈등의 소지가 낮고 해소 역량은 높은 통합적 사회로 만드는 것이 당장 가능하지는 않다는 판단을 깔고 있다고 보인다.

이재열 교수의 이러한 현실 진단에 동의하면서 드는 질문 가운데 하나는 왜 갈등 소지를 줄이는 것이 쉽지 않은가 하는 점이다.

역사적으로 살펴보면 한국 사회가 과잉갈등사회와 대립형 사회의 경계에 놓인 지는 꽤 오래되었다고 보인다. 권위주의 사회로부터 민주화 과정에 접어든 1980년대 후반 이후부터 갈등이 사회에서 분출되기 시작했으니 그 기간은 25년이 넘는다. 그 기간 동안 잠재적 갈등의 소지인 불평등은 점진적이거나 악화되었고, 이질성도 높아졌으며, 이념적 거리감도 멀어졌다. 그런데 불평등의 악화에는 경제체제의 변화가 주된 배경으로 작용했지만, 사회적 이질성과 이념적 거리감 심화에는 국민의식의 변화와 특히 세대 격차의 심화가 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 세대는 연령에 따라 구분되지만 세대 격차는 사회적 경험의 차이를 반영한다. 서로 다른 사회적 경험을 한 세대들 간에 소통과 포용의 기회가 희소해질수록 이질성과 거리감도 높아져왔다. 따라서 잠재적 갈등 소지의 원인은 아니지만 이를 갈등의 구조적 소지를 사회 성원 개인들에게 연결시키는 중요한 매개로서 세대에 주목할 필요가 있다고 본다.

정부와 민간사회의 협력 이뤄질 때 통합 촉진

세대 간의 격차를 높이는 요인은 크게 두 가지로 생각해볼 수 있다. 하나는 한국 사회의 압축적 발전이다. 한국 사회가 광복 70년을 맞으면서 산업화와 민주화를 압축적

으로 경험하다 보니 세대 간에 빈곤과 풍요, 억제와 자유, 폐쇄와 개방, 아날로그와 디지털의 경험 차이가 무척 클 수밖에 없다. 경험 차이가 세대 간에 큰 또 하나는 교육이다. 급격한 교육의 팽창은 세대 간에 의식의 격차를 더욱 크게 만들었다. 이념적 거리감과 관련하여 강조되었던 탈물질주의 확대의 중요한 원인으로 꼽는 것이 고등교육의 확대이다. 그런데 이처럼 주로 경험과 의식의 차이에 주로 기인하는 세대 간 격차는 향후 물질적 이해관계의 대립으로까지 확대될 가능성이 높아져 갈등의 소지를 줄이는 것이 더욱 어려워질 수 있다. 인구학적 변화에 따른 부양비의 급상승은 아직까지는 표면으로 드러나지 않았던 기성세대와 젊은 세대의 대립을 현재화시킬 수 있기 때문이다. 이런 점들까지 고려한다면 갈등의 소지를 줄이기 쉽지 않을 것이라는 전망은 충분히 수긍할 수 있다.

그렇다면 갈등의 해소 역량을 높여야 사회 통합이라는 시대적 과제의 해결에 한걸음 더 가까워질 수 있을 것인데, 그에 대해 이재열 교수의 제안은 주로 복지 역량의 제고, 거버넌스의 쇄신, 투명성의 제고 등 체제 혹은 체계의 역량을 높이는 것에 집중하고 있다. 통합의 토대로서 ‘규범의 일관성과 예측 가능성’을 높임으로써 거버넌스의 쇄신과 투명성 제고를 통해 사회적 이질성 증가에 대처하고, 통합의 수단으로서 ‘순환적 고용 유발 복지정책’에 집중함으로써 복지 역량 제고를 통해 불평등 심화의 부정적 효과를 줄이고자 하는 것이다. 통합의 촉매로 제안된 ‘공감과 소통’은 사회적 이질성 및 이념적 거리감에 대응하는 것이라고 볼 수 있다. 그런데 이처럼 체제의 역량에 집중하다 보니 이재열 교수의 제안에서는 시민사회 혹은 생활세계에 대한 전망과 제안이 잘 드러나지 않는다. 갈등의 해소 역량은 국가 혹은 정부에만 필요한 것이 아니라 생활세계와 민간, 혹은 시민사회에도 절실하게 필요하다. 또한 체제와 생활세계, 정부와 사회가 협력을 할 수 있는 조건이 잘 갖춰질 때 통합은 더욱 촉진될 것이다.

생활세계 혹은 시민사회에서의 갈등 해소 역량을 키우기 위해 필요한 것은 크게 두 가지로 생각해볼 수 있다. 하나는 시민사회의 자율성이 있어야 한다. 시민사회가 자체적으로 갈등을 해소하지 못하면 갈등은 정치화되고 또한 국가의 개입을 요구하게 되어 갈등이 더욱 증폭된다. 한국 사회에서는 노사 간 갈등을 포함한 많은 갈등이 정치화되어 갈등에 따른 비용을 더욱 키우는 경우가 많다. 시민사회의 갈등 해소 역량을 키우기 위해 필요한 또 하나는 시민들의 성숙한 시민의식과 행동이다. 특히 사회에서 영향력을 지닌 지도층이 갈등을 부추기거나 조장하는 언행을 자제할 필요가 있다. 시

민의 의식과 행동의 성숙은 시민교육과 사회적 학습으로 가능할 것이다. 그런데 한국 사회에서는 민심이나 여론이 계속 바뀌면서 사회적 학습을 위해 필요한 과거 경험에서 얻은 교훈의 집단적 기억과 이를 이후에 적용해서 개선해가는 것이 제대로 이루어지지 못한다.

마지막으로 사회 통합의 개념과 철학에 대해서 좀 더 살펴보고자 한다.

사회 통합의 개념을 이재열 교수께서는 ‘사회적 배제와 균열’이 없는 상태, 그리고 ‘해체가 아닌 응집’이라는 두 측면을 지닌 ‘사회의 질’의 제고로 정의하였다. 사회 통합이라는 추상적 개념을 비유적으로 설명한다면 사회가 적절하게 따뜻한 온도를 유지하는 것이라고 표현할 수 있다. 사회에서 갈등이 넘치면 너무 뜨거워지고, 사회가 온기가 없어지면 사회가 해체되어 사회로부터 버림받거나 고립된 사람들이 많아진다. 사회 통합에 대한 많은 논의에서는 전자, 즉 사회적 배제와 균열의 결과로서 갈등에 주로 주목한다.

하지만 갈등에 못지않게 중요한 것이 사회적 해체의 결과로 나타나는 사회문제들이다. 이 경우에 나타나는 현상은 심리적 소외감, 아노미적 혼란, 사회적 일탈의 증가와 정신적 고통의 증가이다. 대표적인 것이 최근 보는 것과 같은 자살의 급격한 증가이다. 사회적 갈등이 지나치면 사회적 비용의 증가뿐 아니라 질서의 붕괴로 많은 문제가 발생하고, 그렇기 때문에 갈등에 많이 주목하는 것은 당연하다. 하지만 눈에 덜 띄는 고립과 배제, 소외와 우울 역시 사회의 활력을 잃게 만들고 사회적 일탈의 증가를 가져와서 결국에는 사회적 위기를 가져오기 때문에 이에 주목하고 해결하기 위해 노력해야 한다.

서로 다른 가치 간의 공존의 조건 모색하는 노력 필요

이재열 교수의 발표에서 주목할 점의 하나가 사회 통합의 철학적 기초를 ‘개인의 인격 완성과 자아실현이 건강하고 자유로운 공동체 속에서 가능’한 사회를 이상으로 생각하는 ‘유연한 공동체주의’와 ‘통합형 자유주의’에서 찾고 있다는 점이다. 극단적 개인주의와 전체주의의 폐해를 피하고자 하는 시도로서 일단 공감이 된다. 그런데 우리 사회에서 나타나는 가치와 문화의 분포를 보면 물질주의와 탈물질주의로 나누어 보았던 것처럼 개인주의와 공동체주의가 혼재되어 나타난다. 이러한 가치의 다양성은 종종 충돌해서 갈등으로 나아가기도 한다. 가족이나 직장 등에서 가치의 충돌이 중

중 나타난다. 따라서 통합의 철학적 기초를 찾고자 할 때 이상적 가치 지향의 제시와 더불어 서로 다른 가치 간의 공존의 조건을 모색하는 것도 필요하다고 생각된다. 이재열 교수께서 이상적 상태로 제안한 다양성이 서로 어울리는 ‘역동적인 조화’를 이루려면 개인주의 가치를 가진 사람들의 경우 이기주의로 빠지지 않도록 공정성과 책임의 윤리를 지켜야 할 것이고, 집단주의 가치를 가진 사람들의 경우 전체주의로 빠지지 않도록 포용과 존중의 윤리를 지킬 필요가 있다. 결국 이러한 노력들이 어울려서 시민 사회 혹은 생활세계에서의 통합의 기반을 제공하지 않을까 생각한다.

‘사회 통합=good, 사회 갈등=bad’인가

함인희 이화여대 사회학과 교수

‘한국 사회 통합의 기반과 전제’라는 발제문은 제목에 매우 충실한 글로, 사회 통합을 주제로 한 개념과 이론을 간단명료하게 정리한 후, 갈등 관리 제도와 사회의 질(質) 개념을 활용하여 좀 더 적극적으로 사회 통합 논리를 제공하고 있다. 나아가 국가 간 비교연구를 기반으로 한국의 사회 통합 수준을 더욱 객관적으로 평가해보고 사회 통합의 걸림돌을 제거하기 위한 향후 전략을 논의하고 있다.

기본적으로 이재열 교수의 주장에 동의하면서 ‘한국 사회 통합의 기반과 전제’와 관련된 논의를 조금 더 풍성하게 하기 위해 몇 가지 토론이 가능한 문제점을 제시해보고자 한다.

첫째, ‘사회 통합=갈등 해소 역량 / 잠재적 갈등 소지’란 주장은 사회 통합 개념의 추상성을 완화해주면서 경험적 측정 가능성을 부각함으로써 사회 통합 연구의 지평을 확대할 것으로 기대된다. 그러나 전반적으로는 ‘사회 통합=good, 사회 갈등=bad’란 전제에서 크게 벗어나지 않고 있음은 유감이다. 실제로 건강한 조직을 구성하는 특징 중 하나는 갈등의 부재(不在)가 아니라 갈등을 협상하고 문제를 해결하는 능력임을 고려할 때, 통합이란 목표를 향해가는 과정에서 필연적으로 발생하는 갈등의 존재에 대해 굳이 부정적 인식을 견지할 필요는 없으리라 생각한다.

나아가 갈등의 경우 생산적(순기능적) 갈등에서부터 소모적(역기능적) 갈등에 이르기까지 일련의 연속선상에 다양한 유형의 갈등이 존재할 수 있고, 통합 또한 억압적 통합에서부터 자발적 통합에 이르기까지 통합의 정도 또한 다양할 수 있는 만큼, 통합과 갈등 개념 자체를 다차원적으로 분석하는 작업이 필요하리라 생각된다.

둘째, ‘사회 통합=갈등 해소 역량 / 잠재적 갈등 소지’에서는 잠재적 갈등과 갈등 해소 역량 공히 구조적 측면이 강조되고 있는 반면, 사회 통합의 주체가 간과되고 있다. 일례로 경제적 불평등은 잠재적 갈등의 소지가 되는 구조적 요인임이 분명하나, 사회

적 갈등을 촉발하는 주체가 누구인지(재벌인지 노조인지 비정규직 노동자인지 등)에 따라 사회 갈등의 양상도 달라지고 사회 통합을 위해 동원될 수 있는 수단과 방식이 달라질 수 있을 것이다. 따라서 구조를 점유하고 있는 주체(행위자)에 대한 논의가 보완된다면, 논의가 더욱 풍성해질 수 있으리라 생각한다.

셋째, 이 글은 사회 통합의 총론 격에 해당되는 작업으로서 필요한 이론적 논의와 흥미로운 경험적 자료를 제시하고 있다. 덕분에 대부분의 총론적 작업이 그러하듯, 이 글 또한 큰 폭의 이견(異見)을 허용하지는 않는다. 대신 각론으로 들어가게 된다면 좀 더 흥미로운 토론이 가능할 것이다. 실제로 이 글에서 지목하고 있는 잠재적 갈등 소지(경제적 불평등, 사회적 이질성, 이념적 거리감)는 갈등을 야기하는 원인도 다양하고, 갈등의 강약 정도도 다르고, 갈등의 파생적 효과도 다를 것이다. 일례로 이념적 거리감 때문에 발생한 '남남갈등'의 해소 방식과 사회적 이질성이 원인인 '인종(민족) 차별'의 극복 방식이 동일하지 않음은 물론이다. 좀 더 구체적인 사례와 상황 속에서 갈등의 본질과 양상을 파헤친 후 이의 극복 방안을 모색하는 것이 사회 통합 논의의 더 현명한 전략일 것이다.

넷째, 통합을 논의할 때 분석단위(unit of analysis)를 전체로서의 사회뿐만 아니라 제도적 수준, 조직적 차원, inter-personal 관계 등으로 다원화하는 것도 의미가 있으리라 생각된다. 집단 내부의 갈등이 집단 간 갈등보다 더욱 치열하게 전개된다는 사실, 조직 내 세대 갈등이 심화되고 있는 현상 등은 이미 사회심리학 및 조직사회학 분야에서 다양한 연구 결과를 축적 중에 있다. 이들 논의를 토대로 메타이론적 논의도 가능할 것이고, 각 분석단위 수준에서 현실 가능성이 높은 사회 통합 방안의 모색 또한 가능할 것이다.

다섯째, 갈등 레짐의 유형화(p.12)에서 한국은 잠재적 갈등 소지는 높고 갈등 해소 역량은 낮은 '과잉갈등사회'로부터 여전히 잠재적 갈등 소지는 높으나 갈등 해소 역량 또한 높아진 '대립형 사회'로 이행해가는 과도기에 있는 것으로 진단하고 있다. 일단은 과도기에 있다고 본 진단의 근거가 무엇인지 궁금하다. 덧붙여 갈등 및 통합과 관련해서 한국 사회만의 특수성을 측정할 수 있는 지표(indicator)는 없는지도 궁금하

다. (사회적 갈등을 촉발하는 이슈가 등장할 때마다 필요 이상으로 분노의 감정을 분출하는 한국인의 자화상을 상기할 때 드는 의문이다.)

여섯째, 최근 한국 사회에서 사회 갈등이 증폭되는 과정에서 반복적으로 관찰되는 현상 중 하나는 매스미디어 및 소셜네트워크서비스(SNS)의 역할이다. 사회 갈등을 생산하고 유통하며 확대 재생산하는 과정에서 전통적 매스미디어의 역할과 커뮤니케이션 혁명을 주도하고 있는 SNS의 역할에 대해서도 사회학적 상상력을 기반으로 사회학적 분석을 시도할 필요가 있으리라 생각한다. (물론 이와 관련해서는 논의의 범위를 벗어난다고 볼 수도 있고, 기존의 사회학적 패러다임 속에 SNS의 세계를 분석할 개념과 이론이 부재할 수도 있다.)

일곱째, 사회 통합을 위한 개선 방안으로 투명성 제고, 사회복지에 대한 관심, 그리고 정치 개혁과 거버넌스의 개선이 제시되고 있다. 이들 결론은 시종일관 구조적 분석에 초점을 맞추어온 점에서는 일관성을 유지하고 있지만, 바로 그렇기 때문에 당위적이고 규범적인 결론을 낼 수밖에 없는 한계를 갖고 있기도 하다.

그럼에도 이재열 교수의 작업 덕분에 사회 통합 개념이 좀 더 명료해지고, 사회 통합의 경험적 측정이 가능해지는 동시에 글로벌 무대에서 한국의 사회 통합 위상을 객관적으로 점검해볼 수 있었음은 물론이다. 이 교수의 총론적 작업을 기점으로 향후 각론적 논의가 활발하게 전개되면서 사회 통합의 모자이크가 완성될 수 있기를 희망한다.

참여와 숙의, 법제 확충이 선결 과제

은재호 국민대통합위원회 국장 · 한국행정연구원

1. 한국 사회 갈등의 원인과 해법

급속한 산업화와 민주화가 진행된 1980년대 이래로 갈등 자체만큼이나 갈등에 대한 담론도 풍성해졌다. 그래서 갈등의 원인과 해법에 대한 다양한 논의가 전개되었거니와, 특히 이종수 교수는 한국 사회에서의 갈등을 크게 세 단계로 구분하며 갈등의 원인 또한 그에 조용해 변해왔음을 지적한다. 즉, 정치 구조에 대한 갈등(1980~90년대) → 사회경제적 갈등(2000년대) → 삶의 질을 둘러싼 갈등(2000년대)으로 갈등의 성격과 원인이 함께 진화해왔다는 것이다.

이어서 이종수 교수는 한국 사회 갈등의 해법으로 (1) 갈등 원인에 대한 대처와 (2) 갈등 해결 기제의 강화라는 두 가지 측면에서 아래의 일곱 가지 제안을 포괄적으로 제시한다.

1. 개념의 선택과 지향의 문제 ☞ 국가 주도의 획일적 질서 형성에서 공존과 화합으로 통합 개념 정립
2. 구조적 원인으로서는 불평등 심화에 대한 대책 ☞ 소득 불평등에서 기인하는 실체적 불평등 완화(또는 해소)를 위한 누진세 보완, 복지 효율화, 재벌 지배의 개혁
3. 공공 부문 부패의 통제
☞ 내부 고발자 보호제도의 개선과 독립적 부패 통제기구의 설치
4. 권력기관의 공정성 ☞ 진실이 규명될 수 있는 메커니즘으로 검찰 중립성과 공정성 제고 등을 통해 법집행 체계에 대한 사회적 신뢰 확보
5. 정치의 수렴 기능과 신뢰 제고 ☞ 부패 구조 개선과 사회적 쟁점 수렴에 민감한 국회 운영
6. 갈등 중재기구의 활성화 ☞ 시민배심원제 등 중재기구 활성화와 공공성 강화
7. 언론의 균형자 역할과 교육 ☞ 제도적 장치의 보완과 언론인의 윤리의식 함양

이상의 일곱 가지 제안은 한국 사회가 매일같이 경험하는 갈등의 원인과 해법을 개념적 혼란과 구조적 모순, 제도의 불비, 그리고 행태와 문화의 차원을 아우르는 거시적 차원에서 정리한 것으로, 제안의 적실성과 타당성을 부인하기 어렵다. 다만 이상의 일곱 가지 제안은 그 세부 내용에서 서로 다른 담론의 수준이 뒤섞여 있어 이해하기에 어려움이 따를 것으로 생각된다.

이하에서는 이종수 교수의 일곱 가지 제안을 갈등의 원인과 해법이라는 일관된 관점에서 살펴보고 이해를 돕기 위해, 그리고 담론 수준을 차별화함으로써 논의의 초점을 더욱 명확히 하기 위해 다음과 같은 네 가지 수준에서 한국 사회 갈등의 원인과 해법을 재구성해보고자 한다. 전 지구적 차원, 국가적 차원, 지역 또는 생활 공동체 차원, 그리고 행위자 간 상호작용의 차원이 그것이다.

2. 한국 사회 갈등의 원인 : 보편성과 특수성

모든 사회적 현상이 그렇듯이 한국 사회가 겪는 갈등에도 우리 사회의 역사적 배경과 문화적 맥락에서 배태된 특수성과 함께 다른 사회에서도 찾아볼 수 있는 보편적인 현상들이 공존하게 마련이다. 그렇다면 우리 사회 갈등 역시 세계사적 보편성과 우리 역사의 특수성을 함께 아우르는 현상이거니와, 그 원인과 해법을 다음 네 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 우리 사회의 갈등은 전 지구적 차원의 산물이다. 한국 사회 갈등의 주요 원인 가운데 하나는 부의 불균등 분배이며, 이는 종종 계급 갈등으로 논의된다. 그런데 부의 불균등 배분은 우리 사회만의 문제도 아니며, 그 원인 또한 우리 사회의 구성과 작동원리에만 내재되어 있는 것도 아니다. 물론 우리 사회에 내재하는 여러 가지 이유로 인해 소득 불평등이 심화되고, 그에 따른 이념 갈등과 세대 갈등, 남녀 갈등이 증폭되었음을 부인할 수 없겠지만, 이는 신자유주의가 확산된 1980년대 이래 거의 모든 선진 자본주의 국가에서 관찰되는 공통된 현상이기 때문이다. 게다가 신자유주의적 질서는 국제 금융체제와 무역체제의 재편을 가져왔으며, 우리나라는 국제사회, 좀 더 엄밀히 말하면 국제 자본주의 사회의 일원으로서 그에 합당한 경제·금융·무역 시스템을 수용하고 운용하지 않을 수 없었다.

그렇다면 이제 계급·이념·세대·남녀 갈등같이 부의 창출과 재분배에서 기인하

는 갈등들은 일국적 차원을 뛰어넘는 문제로서, 신자유주의적 질서라는 외재적 요인을 내재화하는 과정에서(그리고 또 그 반대의 과정에서) 국가의 역할에 대한 이념적 논쟁과 그를 외연화하는 정치 투쟁의 형태로 해결할 수 있을 것이다. 즉, 우리 사회 갈등의 원인과 해법 상당 부분은 전 지구적 차원의 - 그리고 남북한의 - 역학관계를 해석하고 전유하는 정치적 상호작용 과정에서 찾아질 수 있다는 것이며, 이는 곧이어 살펴보게 될 바와 같이 대의민주주의 시스템의 한계에서 기인하는 바가 큰 것으로 보인다.

둘째, 우리 사회의 갈등은 국가적 차원의 산물이다. 우리 정치 시스템은 부의 창출과 분배를 둘러싼 계급·이념·세대·남녀 갈등 등을 적절하게 통제 또는 관리할 수 있을 만큼 충분히 효과적인가? 다양한 의견을 수렴·조정·통합함으로써 갈등을 중재하고 화합을 유도하는 것이 정치의 역할과 기능이라면 불행하게도 그 역량과 수준은 나라마다 다르며, 우리 정치 시스템은 어떤 이유에서든 다른 나라 정치 시스템에 비해 대표(representation)의 기능, 조정과 배분·통합 기능, 투명하고 공정하고 신사적인 대화와 타협의 역량 등이 상대적으로 부족한데, 이를 요약하면 정당 정치에 기초하는 대의민주주의 시스템이 우리 사회에서 효과적으로 작동되지 못한다는 것이다. 따라서 우리 사회 갈등의 근원적인 원인 두 번째는 대의민주주의 정치 시스템에서 찾을 수 있고, 바로 이 지점에서 이종수 교수께서 지적하는 우리 정치의 수렴 기능과 신뢰 제고, 그리고 거버넌스 체제의 강화가 그 중요성을 더한다.

그런데 여기에서 더욱 주목할 부분은 우리 사회에서는 이미 다른 선진 자본주의 국가에서도 공통되게 지적되는 대의민주주의의 한계에 덧붙여, NGO와 언론을 포함하는 제도적 행위자들에 대한 신뢰가 갈수록 하락하고 있다는 사실이다. 즉, 대의민주주의의 한계에 중첩된 제도적 행위자들의 신뢰 하락이(박길성 교수와 이재열 교수의 표현을 빌리자면 전통적인 권위를 타파하되 사회질서 유지에 필요한 새로운 권위의 창출에 실패한 것이) 우리 사회의 갈등을 더욱 격화시킨다고 볼 수 있다는 것이다.

이와 함께 이종수 교수가 지적하는 바, 내부고발자 보호제도가 충분하지 못하고 독립적인 부패 통제기구가 없다든가 검찰의 중립성과 공정성에 대한 시비가 끊이지 않는 것은 대의민주주의 시스템은 차치하고라도 과연 우리 사회에 갈등을 예방하고 해결하기에 충분한 법적 기반이 마련되어 있는지를 자문하게 한다. 우리 사회의 갈등

은 많은 경우 사회적 관계를 규율하는 국가적 차원의 법과 제도가 불비해서, 또는 법과 제도가 있어도 효과적으로 작동하지 않아서 생긴다고 하겠다.

셋째, 우리 사회의 갈등은 지역 또는 생활공동체 차원의 산물이다. 위에서 언급한 유형의 갈등과 달리 우리의 일상생활에 더욱 근접한 갈등은 다음 두 가지 차원에서 발생하는 경우가 많다. 하나는 특정 지역 공동체의 이익을 보장하기 위해 급증하고 있는, 흔히 NIMBY 또는 PIMFY 갈등으로 불리는 지역 공동체의 갈등이며, 다른 하나는 층간 소음이나 주차 문제와 같이 이웃 사이에 발생하는 생활공동체 갈등이다. 이 같은 공동체 갈등은 이종수 교수께서 지적하듯이 2000년대에 들어 그 빈도가 가파르게 상승하는 추세이거니와, 종종 정부 간 갈등과 민관 갈등의 형태로 촉발되어 드물지 않게 민·민 갈등으로 전환되기도 한다(그 반대의 경우도 관찰된다).

공동체 차원의 갈등은 크게 두 가지 경우에서 발생한다. 첫째는 정부가 새로 추진하는 공공사업이나 정책이 기존의 질서를 위협하며 생존권, 생활권, 재산권, 환경권 등 지역 주민들의 기득권을 침해할 때이다. 둘째는 현존하는 위험(danger and/or risk)이 있음에도 불구하고 정부가 개입하겠다는 결정을 미루거나 개입하지 않음으로써 주민들의 이해가 침해되는 경우이다. 전자가 공공사업이나 정책을 추진하겠다는 정부의 결정(decision)에서 기인한다면 후자는 정반대로 정부의 비결정(non-decision)에서 비롯한다는 차이점이 있다.

그러나 양자 모두 정부의 의사 결정 과정과 행정 양태를 교정할 경우, 그리고 이종수 교수께서 지적하는 '갈등 중재기구'를 활성화할 경우 예방과 해결이 가능하다는 점에서 앞선 두 유형의 갈등 원인보다 즉각적인 대응이 가능하며 실제로 선진 자본주의 국가들의 경우, 주요 정책 추진 과정에 핵심 이해관계자는 물론 이해관계가 없는 일반 시민과 전문가 집단의 참여도를 제고함으로써 의사 결정 과정의 투명성과 공정성을 높이는 한편, 정책 수용성을 높이기 위해 노력하고 있다.

넷째, 우리 사회의 갈등은 행위자 간 상호작용 차원의 산물이다. 지역 또는 생활공동체 차원의 갈등이 정부 또는 다른 행위자(집단)와의 상호작용 과정에서 비롯한다면, 이는 과거와 달리 갈수록 높아지는 국민들의 참여 욕구와 자기결정(self-determination)에 대한 욕구에서 기인한다. 예를 들어 세월호 사례의 경우, 국가의 책

임을 묻는 채널로 기능한 것은 정당도, 시민단체도 아닌 피해자 유가족들이 직접 구성한 유족회였다. 직접 이해 당사자들의 시위, 집회, 언론 노출, 서명운동, 광고 등의 새로운 운동 형태가 전통적인 대의민주주의 시스템과 채널을 대체함은 물론 중간 관리자를 경유하지 않고 최고 의사결정권자와의 직접 대화를 요구하는 것 역시 이제 우리 사회에서 새롭지 않은 풍경이다.

이러한 ‘하위정치’ 영역이 우리 사회에서 부상하는 이유로 급속하게 이루어진 산업화만큼이나 급속하게 전개된 민주화의 영향을 생각할 수 있겠지만 앞서 언급한 대의민주주의의 비효율성과 비효과성에 대한 인식, 공식적·제도적 행위자에 대한 불신과도 무관하지 않다. 즉, 법과 제도라는 공동체의 질서유지 장치가 효과적으로 작동되지 않을 때 믿고 의지할 수 있는 것은 나 자신뿐이라는 경험과 인식이 참여와 자기결정에 대한 욕구로 표현되었다는 것이다. 사실 이러한 현상은 비단 우리 사회만의 고유한 현상은 아니며, 다른 선진 자본주의 국가군에서도 포스트모더니즘의 한 현상으로 자주 보고되는 현상이다.

다만 참여와 자기결정의 욕구가 외부로 발현되는 과정에서 상대적으로 우리 사회보다 저장도의 갈등 현상을 보인다면 그것은 앞서 언급한 법제적 기반과 효과가 우리의 그것보다 높기 때문이기도 하겠지만 공동체 구성원의 행태와 문화가 우리의 그것과 다르기 때문이라고 유추할 수 있다. 환언하면 우리 사회의 갈등은 사회 구성원 개개인은 물론 이들이 구성하는 사회집단의 대화와 타협, 토론 역량과 스킬의 부족에서 기인할 수 있다는 것이다. 예를 들어 ‘난방열사’라는 신조어를 남긴 아파트 난방비 관련 갈등의 경우나 이웃 간 살인을 부른 층간소음 갈등의 경우처럼 대다수 행위자 간 갈등은 갈등 예방 절차의 부재 또는 행위자(집단)의 미숙한 커뮤니케이션 스킬 때문에 생기는 경우를 배제할 수 없다. 즉, 누구도 나의 이익을 대표하지도 않을뿐더러 보호해주지도 않는다는 인식과 경험이 법보다 주먹을 가까이할 수밖에 없는 환경을 조성했다면, 나의 미숙한 갈등 관리 역량은 이 환경을 먹고 자라는 시민의식이 부재하는 시민 즉, ‘이기적’ 시민을 만들었다는 것이다.

3. 한국 사회 갈등의 해법 : 법제적 기반 구축의 필요성

지금까지 살펴본 바와 같이 우리 사회의 갈등은 내재적 요인과 외재적 요인이 교차하며 거시적 차원에서부터 미시적 차원에 이르기까지, 다양한 수준에서 그 원인을 찾

을 수 있거니와 그 해법 또한 서로 다른 층위에서 찾을 수 있다. 다만 우리 사회의 갈등이 비단 우리 정부나 국가에 귀속적인 원인으로만 발생하지 않는다는 관찰은 그 해법을 마련함에 있어서 국가 간 협력이 함께해야 함을 의미한다. 그러나 일국적 차원을 넘어서는 갈등 해결 기제는 그 효과성이 일국적 차원의 기제보다 불확실할뿐더러 덜 직접적이라는 점에서 먼저 일국적 차원에서의 해법이 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다.

1) 시민 참여 기제의 도입과 활성화 1)

앞서 언급한 바와 같이 대의민주주의의 한계와 제도적 행위자에 대한 사회적 신뢰 저하는 우리 사회에서 욕구의 분출과 참여의 폭발로 귀결했다. 이러한 현상이 우리만의 고유한 현상은 아니지만 그것이 갈등의 증폭으로 이어지며 갈등의 부정적인 효과를 양산하는 것은 참여와 욕구가 제도화되지 못한 채 민관 갈등과 민·민 갈등 등 집단 간, 개인 간 갈등으로 귀결되기 때문이다. 따라서 우리 사회 갈등의 첫 번째 해법은 갈등 관리 선진국들이 대의민주주의 시스템의 보완적 장치로 제도화한 시민 참여(civic engagement, public participation) 기제를 도입하는 것이다. 그 내용을 간략히 살펴보면 아래와 같다.

공공토론(public debate), 시민배심원제(citizens' jury), 합의회의(consensus conference), 공론조사(deliberative poll) 등 참여적 의사 결정 기법(participatory decision-making tools)의 도입과 활용을 통해 공공 의사 결정 과정에 시민 참여를 활성화하고, 공중의 의견을 정책 과정에 적극적으로 반영할 필요가 있다. 해외 사례를 따라 이를 위한 전담기구를 창설하는 것도 해법이 될 수 있다. 캐나다 퀘벡 주가 운용하는 공공의견청취국(BAPE : Bureau d'Audience Publique), 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP : Commission Nationale du Débat Public), 미국의 기술평가국(OTA : Office of Technology Assessment), 덴마크의 기술이사회(DBT : Danish Board of Technology) 등 그 예는 무수히 많다. 우리 정부도 위와 같은 다양한 기법들을 이미 행정부 규정으로 도입했거나 도입하고자 하지만 제도 창설적인 상위 법률의 부재로 인해 시민의 권리와 의무에 관한 사항과 재정 투입이 필요한 사항에 대해서는 한계를

1) 시민 참여형 의사 결정은 우리나라의 경우 중앙정부 차원에서보다 주민자치단체 차원에서 더 자주 실험되었다. 예를 들어 주민참여회의와 구정정책설명청구제(서울시 도봉구), 주민 참여 구정평가제도(광주시 광산구), 시민감사관제(부산시), 시민 참여형 도시계획단(경기도 수원시), 500인 토론회(광주특별시) 등이 대표적인 사례이다.

드리내고 있다. 예를 들어 ‘행정 업무의 효율적 운영에 관한 법령’(대통령령, 행정자치부), ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’(대통령령, 국무조정실), ‘국가 브랜드 가치 제고에 관한 규정’(대통령령, 문화체육관광부) 등이 이미 입법화되어 일정 형식의 시민 참여를 보장하고, 지금도 ‘맞춤형 행정 서비스 구현을 위한 집단지성 기반 국민 참여 활성화 규정’(대통령령, 행정자치부)의 입법화를 위해 노력하고 있으나 이의 상위 규정인 법률화가 요원해 그 실효성이 의문시된다. 특히 2013년에 발의된 ‘국가공론화위원회 설치와 운영에 관한 법률안’(새누리당 김동완의원)과 2014년에 준비해 발의 예정인 ‘집단민원 조정에 관한 법률안’(국민권익위원회) 등의 법률안이 좌초될 경우 우리 행정의 갈등 예방과 해결 기능은 지체될 수밖에 없을 것으로 보인다.

2) 갈등 예방 및 조정 기제의 도입과 활성화

갈등 예방과 조정을 위한 노력으로서 가장 가시적인 성과를 낸 것은 대체적 분쟁 해결 제도(ADR : Alternative Dispute Resolution)인 것으로 보인다. 특히 미국은 1998년 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Acts)을 제정하여 연방기관이 일정 요건하에서는 반드시 ADR 기법을 사용해야 한다고 의무화했다. 클린턴 대통령은 부처 간의 대체적 분쟁 해결 실무작업반(Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group, 이하 ‘IADRWG’)을 창설한 바 있다. 실무작업반은 2001년까지 활동했고 현재는 ‘부처 간 대체적 분쟁 해결 상설위원회(Interagency Alternative Dispute Resolution Steering Committee)’가 같은 임무를 수행하고 있다. 이 기구는 연방 법무부 산하기관으로 검찰총장이 의장을 맡고 있어 실효성을 보장하고 있다. 이 기구는 분쟁 사안에 대해서 ADR 프로그램을 제공하고, ADR 사용과 관련하여 조언을 해주며, 조정자를 제공해주거나 ADR 사용에 대한 교육훈련 프로그램을 제공한다. 이후 ADR은 전 세계로 퍼져나가 역사적 배경과 문화적 맥락의 차이에도 불구하고 일정한 성과를 내고 있다(표 참조).

우리나라에도 정부 간 분쟁 조정 분야와 언론 분쟁, 상사 분쟁 분야 등에 행정형 ADR 기구와 사법형 ADR 기구가 다양하게 포진하고 있으며 나름의 성과를 거두고 있지만, 아직은 그 성과가 만족스럽지 못한 실정이다. 그 원인은 다차원적이겠지만 무엇보다도 숙련된 전문가의 부재와 근거 법률의 부재로 인한 추동력의 약화가 주원인인 것으로 보이며, 이의 개선을 위한 정부의 개입이 시급하다고 하겠다. 이를 통해 사회

국 가	ADR 법제 현황 및 성과
미국	연방법원에 접수되는 연간 26만 건의 사건 중 약 1.5%만이 정식 재판으로 종결. 2008년 뉴욕 카운티주 법원 사건 1860건 중 1266건이 조정에 회부. 그중 838건이 해결돼 조정 성립률 67%
잉글랜드 & 웨일즈	노동법 분쟁의 74%를 소송 외적 방법(주로 고용 조정)으로 해결
독 일	재판 외 분쟁 해결의 촉진을 위한 법(1999) 독일 민사소송법과 동법 시행령은 조정전치주의를 규정
노르웨이	사법(私法) 영역에서의 분쟁 중 20~25%가 조정에 회부되었고 70~80%의 성공률 기록(2000년 기준)
일 본	재판 외 분쟁 해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률(2004) 동경지방법재판소의 경우 2005~2009년 기간 총 1888건이 조정에 회부. 조정 성공률 70~80%. 소송사건과 조정(mediation)사건의 비율 2:1
중 국	소송 vs 조정 비율이 1:1.432(2004년 기준, 2003~06년 동안 95% 성공률 기록)

적 갈등에 체계적으로 대응할 수 있는 국가적 차원의 시스템을 개발하고, 정치·행정 패러다임을 과감히 전환하여 참여와 숙의에 기초하는 민관 협치 시스템을 제도화한다면 미래의 성장동력도 좀 더 수월하게 확보할 수 있을 것이다.

3) 갈등 관리 공공펀드 조성을 통한 갈등 관리 문화 조성 및 확산

이상의 두 가지 제도적 장치가 도입될 경우, 제도의 활성화를 위해 필요한 또 하나의 장치로 안정적인 자원 마련이 필요하다. 즉, 사법적 분쟁 해결보다 대화와 협상, 조정을 통한 분쟁 해결이 바람직하다면 이를 위해 ADR 시장을 형성하고 활성화할 필요가 있는데 그를 위한 자원을 마련하는 것이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 순수 정부 예산을 투입하는 것도 방법이지만, 미국의 선례에 따라 민간자본에 의존하는 공익 펀드를 조성하고 이를 통해 시장의 자율성을 고양하는 것도 방법이 될 수 있다. 미국의 경우에는 ADR의 성과가 입증되자 포드재단과 휴렛재단이 ADR 전문가를 육성하고 실제 갈등 해결에 나서도록 지원함으로써 ADR이 성공적으로 안착되었다. 한국 정부도 갈등 관리 예산을 확충하고 중·장기적으로 대안적 갈등 해소 절차를 활용하기 위한 연구, 컨설팅, 조정기법 및 ADR을 활용할 수 있는 독립적인 갈등관리기금을 마련

할 필요가 있겠지만, 부처 꼬리표가 붙은 예산은 독립적인 갈등 해소 절차를 활용하는데 한계가 있을 것이기 때문에 민간의 공익펀드를 조성하고 활용하는 방안을 모색하는 것도 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

4. 결론 : 법제적 기반 구축을 통한 행태와 문화의 교정

토론자는 현 시기 한국 사회를 하위정치 영역이 부상하는 다원화의 시기로 규정하며 미래 성장동력 확보를 위한 하나의 방안으로 체계적인 공공 갈등 관리 시스템 구축을 제안했다. 삼권 분립으로 대변되는 대의민주주의체제는 여전히 그 실효성이 인정되는 대표적인 정치·행정 시스템이지만, 다원화·지방화·개인화되어가는 현대 환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 이를 보완할 수 있는 수단이 필요하거나, 그 보완적 수단으로 대체적 분쟁 해결제도(ADR)와 참여적 의사 결정에 기초하는 숙의민주주의(Deliberative Democracy) 제도의 도입 필요성에 주목했다. 이러한 경향은 주요 선진국 사례에서도 쉽게 확인할 수 있는 일반적 경향으로서, 국민소득 4만 달러 시대를 지향하는 한국 사회에서도 참여와 숙의가 미래 정치·행정 시스템의 기초가 될 때 다양한 형태의 민관 갈등과 민·민 갈등, 나아가 점증하고 있는 정부 간 갈등을 선제적으로 예방하고 해결할 수 있을 것으로 보인다.

그리고 이를 위한 당면 과제로 관련 법규를 정비하여 전 정부적 차원의 대응 시스템을 구축하는 한편, 현재 국회에 계류 중인 ‘국가공론화위원회 설치 및 운영에 관한 법률’ 등 시민 참여를 활성화하는 법률 제정을 통해 국민의 의견 수렴 절차를 제도화할 필요성이 있음을 지적했다. 사실 우리 정부의 행정개혁 패러다임인 정부 3.0은 포괄적인 의미에서 참여와 숙의민주주의 기제를 정부 정책 과정에 도입하려는 전향적 시도라고 해석할 수 있으며, 소수가 독점했던 전통적인 관료제의 의사 결정 과정을 개방하여 국민 참여를 촉진하고, 이종수 교수께서 지적하는 민관 협치(거버넌스)를 더욱 활성화하는 데 기여할 것으로 보인다.

물론 제도를 만든다고 행태와 문화가 바뀌지 않으며, 우리 사회의 ‘민도’와 문화적 토양이 아직 서구의 제도를 수용할 만한 수준이 안 된다는 반론 역시 드물지 않다. 그러나 최근의 신제도주의 연구는 행태와 문화의 교정이 제도에서 비롯하며 제도 창설적 법률이 그 시작점임을 증언한다. 우리 문화가 대화와 타협에 능하다는 증거도 없지만, 서구 선진국에 비해 부족하다는 증거도 없다는 것이 토론자의 소회이다.

가치·이념 갈등 폭증하는 양상에 주목해야

이숙종 성균관대 행정학과 교수

‘상생과 공존의 길을 찾아서’란 주제를 발표한 이숙종 교수는 갈등의 빈도가 늘고 갈등의 사회경제적 비용이 증대하고 있다고 진단하는 점에서 다른 발제자들과 같은 시각을 가지고 있다. 그러나 갈등의 성격을 규정하면서 다른 발제자보다는 사회집단 간, 개인 간 분쟁이 주류라고 진단한다. 정치 민주화 이전까지 주를 이루었던 정치 구조에 대한 민주화 투쟁과 같은 거대 갈등(mega conflict)이 사라지고, 1990년대 이후부터는 이익을 둘러싼 집단 간 갈등(meso conflict)이나 개인 간 분쟁(micro conflict)이 증가되었기 때문이라는 것이다. 즉, 이해관계를 둘러싼 민·민 갈등을 여러 갈등 가운데 핵심적 유형으로 보고 있는 것이다.

이 교수는 또한 현재의 갈등 양상을 악성보다는 양성으로 진단한다. 즉, 오늘날의 갈등은 과거 권력에 억압되었던 모순이 분출되고 있는 현상으로 폭력적 억압이 존재했던 과거의 갈등보다 양질로서 공존과 협력으로 나아갈 길이 어둡지 않다고 전망한다. 처방책으로 갈등 해소 기제에 초점을 두고 다음 일곱 개 방안을 제시한다.

1. 통합보다는 공존과 화합 지향성의 확보
2. 갈등의 구조적 원인인 경제적 불평등의 심화에 대한 대책
3. 내부고발자 보호제도 개선과 독립적 부패 통제기구의 설치 등을 통한 공공 부문 부패 통제
4. 현재나 검찰 등 사법기관 및 권력기관의 공정성
5. 정치의 수렴 기능 신장을 통한 국회의 신뢰 제고
6. 지방정부의 시민배심원 제도와 같은 갈등 중재기구의 활성화
7. 언론의 파당성 지양 및 사회의 균형자 역할 제고와 교육과정에서의 공민교육 구축

토론 내용은 갈등의 성격과 갈등 해소 기제 두 가지에 집중하기로 한다.

우선 현재 한국 사회의 갈등을 이해 갈등이자 민·민 갈등으로 보는 시각은 좁아 보인다. 이해 갈등이 주된 갈등 양상이라는 점에는 동의하지만 가치 갈등이나 이념 갈등

역시 중요한 갈등의 동력이 되고 있기 때문이다. 이해 갈등은 이해관계의 득실을 따져 협상과 보상 등 합리적 기제를 도입해 분규를 해소하기가 비교적 용이하지만, 가치 갈등이나 이념 갈등은 비타협적 성격이 강해 별도의 갈등 해소나 방지 대책이 필요하다. 우리는 표면적 이해 갈등이 종종 갑을의 권력관계에 대한 저항이나 인권이나 인격을 해치는 부당행위에 대한 분노 같은 정서적, 가치적 차원에서 폭발적으로 확대되는 양상에 주목해야 한다. 이러한 복잡성을 입체적으로 이해해야 갈등 방지와 해소책을 디자인하는 데 유익할 것이다.

다음으로 갈등 해소 기제 리스트가 논리적 연계 없이 나열식으로만 제시되어 있다. 발제문 도입부에서 제시된 갈등 사다리를 갈등 해소 기제와 연결해 좀 더 체계적으로 제시했다면 설득력이 컸을 것이다. 갈등 사다리에서 인식의 층은 사회문제를 인지하고 본인과 관련된 주관적 문제로 취하는 초기 단계이다. 이 단계에 해당하는 갈등 해소 방안은 1.의 공존과 화합 지향성 확보와 7.의 하나인 공교육에서 공민교육 내실화이다. 이는 주로 민간 시민이 담당해야 하는 몫으로 다른 발제자들이 주장하는 공공의식, 공동체 정신, 신뢰 등의 인식 요소들이 여기 속한다. 두 번째 갈등 사다리 단계인 언어의 층은 자기 문제로 인식되는 사회문제의 언어적 표시라고 말한다. 이 단계에서는 신문, 방송, 인터넷 언론이나 시민들이 스스로 만들어낸 소셜미디어로 구성된 소통 공간이 중요하다. 여기에서 언어는 발제문에서 말하는 대로 단순한 의사표시의 수단만이 아니다. 문제를 규정하는 능력, 이슈를 틀지어주는 프레임 경쟁이 언어로 매개된다. 제한된 수의 개인들이나 특정 집단에게 인식된 자기 문제가 인식 수준으로 그치거나 아니면 더 많은 시민의 참여를 이끌어내어 공중 의제(public agenda)가 되느냐가 판가름나는 중요한 전환 단계이다. 갈등 해소 기제 방안 리스트 7.의 언론의 균형으로 담아내기에는 너무 크고 중요한 단계이다.

갈등 해소 기제의 대개의 리스트들은 갈등 사다리에서 행동으로 이르는 단계와 관련된다. 김 교수는 시위나 충돌과 같은 물리적 대립과, 민원이나 소송과 같은 공식적 해결 시도로 갈등 행위를 나누어 제시한다. 시위는 합법과 불법 모두를 포함해 비제도적 행동으로, 민원과 소송을 포함한 공식적 통로를 통한 갈등 해소 시도는 모두 제도적 행동으로 나누어 이야기해보자. 시위와 항의의 길거리 정치는 우리의 고질적 갈등 표출 행동양식이 되어버렸다. 동시에 민·민 갈등이든 민관 갈등이든 법적 소송이 갈등 해결 방법으로 증대되면서 과거의 소송 회피형 사회로부터 소송 지향형 사회로 변화

하였다.

우리는 갈등을 사법체계로 해결하려는 제도적 양상과 길거리 시위의 비제도적 양상 모두가 증대하는 현상에 주목해야 한다. 길거리 시위가 증대하는 것은 사법체계를 불신해서라기보다는 법적 기제로 해결될 수 없다는 생각에 시위를 통한 정치적 해결을 도모하기 때문이다. 따라서 공식적 해결이 가능하도록 갈등 해소 기제를 다양하게 제도화하는 과제가 시급하다. 김 교수 역시 그러한 제도적 기제 방안으로 6. 갈등 중재기구 활성화를 주문하고 있다. 또한 갈등을 해결하려는 행동을 제도권 안으로 끌어들이기 위해 3. 행정기관 부패 통제를 통한 신뢰 확보, 4. 사법 및 권력기관의 공정성 확보, 5. 국회의 정치 수렴 기능 활성화를 주장한다. 행정부, 입법부, 사법부 3부의 공적 권위와 신뢰 확보는 제도적 통로를 통해 사회문제를 대표하고 공식적 절차에 따라 갈등을 해결하는 바람직한 길임에 틀림이 없다.

그런데 갈등 관리와 완화 기제가 유효한 제도로 정착되려면 국가기관의 공정성과 투명성 못지않게 실질적인 시민 참여가 중요하다. 제도가 많아도 시민이 참여하지 않고 길거리로 나간다면 그 제도는 껍데기에 불과하다. 갈등 해소 기제에 시민 참여를 용이하게 하려면 참여비용이 적어야 하며, 이를 위해 정보 제공과 컨설팅, 비용 제공 등이 따라야 한다. 이러한 기제는 지역사회에서 가깝게 운영되도록 지방정부를 중심으로 제도화되는 것이 바람직하다. 또한 관에 의존하지 말고 시민사회 내부에서 중립적, 대안적, 창의적 해결 방식을 제공하고 중재자의 역할을 하는 단체나 프로그램이 활성화될 필요가 있다. 제도화를 모두 국가에 의존하지 말고 시민사회 스스로 실용적인 소통과 중재를 위한 기제들을 만들어내야 할 것이다.

사회경제적 양극화에 따른 불평등 현상은 세계적인 구조적 문제로 복지지출을 통한 불평등 완화 노력은 현재의 사회 갈등을 원천적으로 줄일 수 있다. 그러나 분배 욕구를 키우는 재정 지원만으로 사회 갈등을 줄일 수 없다. 만들어 놓은 규칙과 법을 준수하는 시민정신과 자기 이익과 공공 이익을 조화시키려는 규범

