

# 위기 이후 지속성장을 위한 6대 과제

## VI. 성장잠재력 제고를 위한 사회적 자본의 확충 방안

[주최] 헤럴드경제, 현대경제연구원

[일시] 2010. 11. 18 (木) 14:00~16:00

[장소] 롯데호텔 신관 14층 프레스룸

<사회> 김주현 현대경제연구원 원장

<발표> 좌승희 경기개발연구원 원장

박효종 서울대 윤리교육과 교수

이원덕 사회통합위 계층분과위원장

## 1. 성장잠재력 확충을 위한 제도 선진화 방안

좌 승 희 경기개발연구원 원장

### Market and transaction costs

- Market is defined by underlying institutions, rules of the game.
- Transaction costs are inevitable in the market economy.
- New institutional economics: TC is determined by how transparent the rules of the game are.
- TC is the critical factor to determine the efficiency of market economy.
- Growth potential is determined by TC which is in turn determined by market rules of the game, economic institutions.

2

### Market and transaction costs(continued)

- Weakness of New institutional economic approach
  - “What institutions are good or bad for economic development” is not addressed.
  - Institutions do matter but the question of “what institutions do matter” is more important than “how transparent institutions are”.
  - Secure and transparent private property right system has been emphasized but we have to go beyond this.

4

## Social capital?

- Tangible vs. Intangible capital
- Tangible capital: physical and human capital
- Social capital can be defined as intangible capital.
- Intangible capital: economic institutions in broad sense
  - Formal and informal institutions
  - Formal institution:

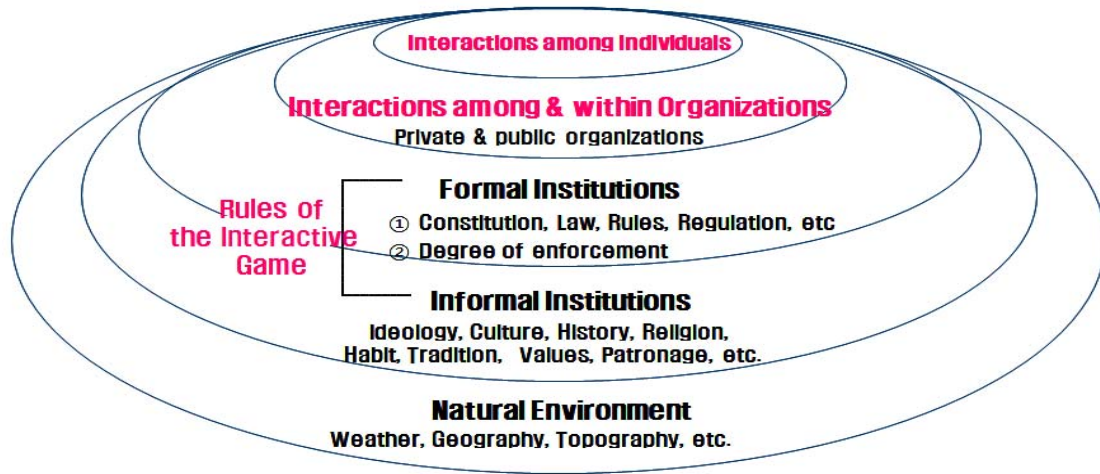
5

## Social capital?(continued)

- Formal institution:
  - 1) Constitution, law and order, regulation
  - 2) Degree of enforcement
- Informal institution
  - Culture(social trust etc.), ideology, social value, customs, conventions
- Institutions determine the nature of interactive games among the agents in the society, thereby determining the potential growth trend.
- What institutions are good for synergistic interaction in the society?

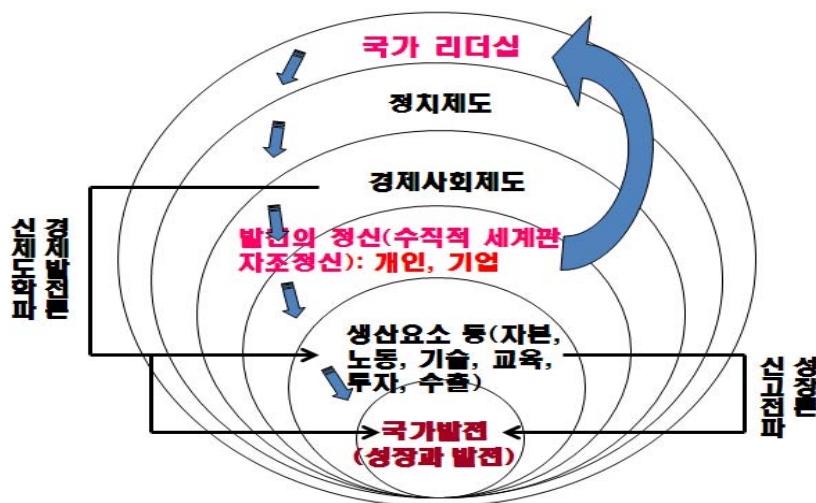
6

# Constitution of Complex Economy



7/18

## 사회적 자본의 경제적 역할 (좌승희, “신 국부론”)



8

## 미국경제와 한국경제

- 미국경제
  - 세계 전체인구의 4.6%가 세계부의 20.5%를 창출
- 한국경제
  - 0.7%의 인구로 1.1%의 부를 창출
  - 미국의 경제사회제도적 환경은 한국에 비해 모든 경제주체가 4배의 역할을 할 수 있는 여건 제공: 미국사회의 경제주체간 상호작용의 게임은 한국에 비해 4배의 시너지를 창출하고 있음
  - 한국은 향후 각 주체가 현재보다 4배의 역량을 키우고 기량을 발휘할 수 있도록 제도, 즉 사회적 자본을 창출해 내야 선진일류국가 도약 가능
  - 어떤 제도가 이런 차이를 만들어 내나?

9

## 경제발전의 차이는 어디서 오나?(1)

- Non-linear interaction이 발전의 원천이다.
- 시너지의 공유를 통한 창발현상이 발전과정이다. → 열린, 그래서 남과 소통하여 시너지를 향유하는 사회만이 창발, 발전할 수 있다.
- 열역학 제2법칙 “닫힌 시스템은 엔트로피의 극대화로 소멸할 수 밖에 없다”
- 칼 마르크스의 계급 투쟁론과 자본주의 모순관/주류경제학의 완전경쟁모형은 시너지 창출의 상호작용이 없는, 그래서 발전이 없는 세계를 그리고 있다.
- “시너지”의 극대화를 가져오도록 사회내의 상호작용을 유도할 수 있는 경기규칙만이 발전을 가져온다.

10

## 경제발전의 차이는 어디서 오나?(2)

- 흥하는 이웃을 따라 배우는 사회는 흥하지만 흥하는 이웃을 폄하하는 사회는 흥할 수 없다.
- 흥하는 이웃이 있어야 내가 흥할 수 있다.
- 흥하는 이웃을 키워내는 사회만이 발전할 수 있다. → 흥하는 이웃을 키워내는 경기규칙(혹은, 제도/사회적 자본)이 발전친화적이다.
- 참고; 좌승희, "대한민국 성공경제학"

11

## 제도선진화를 위한 정책과제(1)

- 제도의 내용을 발전친화적으로 개혁해야
- 공식적, 비공식적(이념, 문화, 가치관, 관행) 제도가 발전 친화적으로 바뀌어야
- 어떠한 제도가 발전친화적인가?
- 투쟁과 경쟁 vs. 호혜적 상호작용
- "자조하여 흥하는 이웃을 우대"하는 제도가 발전친화적
- 국가가 "스스로 돕는 자를 도와야" 지속 가능한 발전을 유도할 수 있다.

12

## 제도선진화를 위한 정책과제(2)

<제도개혁의 틀>

1. 비공식적 제도의 개혁
  - 국민의 이념
  - 가치관
  - 문화
2. 공식적 제도의 개혁
  - 헌법
  - 법률
  - 규제
3. 공정한 법, 제도와 공정한 집행 → 사회적 신뢰

13

## 제도선진화를 위한 정책과제(3)

- 개혁은 누가 이끌 것인가?
  - 리더십의 역할
  - 정치권의 역할
  - NGO의 역할

14

## <발전(성공)친화적인 제도개혁의 길>

- ◆ 지난 20여 년 동안 한국경제의 발목을 잡아온 발전역행적인 이념과 공식적 제도를 개혁하는 것이 필요하다.
- ◆ 성공했다는 이유만으로 불이익이 가지 않도록 하고 취약하다는 이유만으로 무조건 이익이 가도록 하지 않고, 어디에 있던 항상 스스로 돕는 국민이 더 대접을 받도록 경제 사회 제도를 만들어 내야 한다.



## 2. 사회적 자본의 형성을 위한 정치사회 시스템적 접근

**박 효 중** 서울대 윤리교육과 교수

### 2-1. 공정사회와 사회적 자본

이명박 대통령이 지난 8·15 경축사에서 ‘공정사회’라는 어젠다를 내놓은 이래 공정은 지배적 담론과 화두가 되었음. 단순한 정치적 구호를 넘어 시대적 요청으로 받아들여지고 있는 추세임. 총리장관후보자 낙마와 외교부의 특채파동이 겹친 것이 직접적 이유라고 하겠으나, 이것은 상황논리에 불과할 뿐, 근본적인 이유라고는 할 수 없을 것임.

과거 우리사회는 가난과 비참한 삶이 일상인 ‘헝그리(hungry) 사회’였음. 우리는 천신만고끝에 이 ‘헝그리 사회’를 극복했으나, 그 후 행복지수가 높은 ‘해피(happy) 사회’에 진입한 것이 아니라 불만이 가득한 ‘앵그리(angry) 사회’에 직면하게 되었음. 이 ‘앵그리 사회’는 과거에 비해 풍요롭긴, 하지만 화가 나있는 사람들이 많은 것이 특징이라고 할 것임.

이 ‘앵그리 사회’를 극복하려면 경제성장이나 복지공여만으로는 부족하고 도처에 만연한 부정의를 바로 잡음으로써 구성원들의 상대적 박탈감을 아우르는 ‘페어(fair)사회’를 만들어야함. 공정이란 한 사회를 유지하는데 대들보와 같은 중차대한 도덕률이라고 할 것임. 이미 『신국론』을 쓴 아우구스티누스도 “정의가 없다면 국가도 강도집단과 다를 바 없다(remota justitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia?)”고 설파한바 있음.

공정사회구축을 위해서는 실천에 앞서 그 원칙과 철학을 바로 세우는 일이 중요함. 공정사회는 단추만 누르면 당장 나오는 커피자판기처럼 갑작스럽게 추진해서 결실을 낼 수 있는 어젠다는 아님. 후진하던 차가 즉시 전진을 할 수 없는 것과 마찬가지로 수많은 불공정 관행과 의식에 찌든 공동체에서 공정을 외친다고 하루아침에 공정사회가 될 수는 없는 일임.

이런 맥락에서 땅이 기름지고 좋아야 씨앗이 잘 자라는 것처럼, 사회적 자본의 중요성을 강조할 필요가 있음. 사회적 자본을 키우는 일은 공정의 토양을 다지는 일이라고 할 것임. 씨앗이 메마른 땅이나 바위에 떨어지면 말라죽을 수밖에 없듯이 사회적 자본이 튼튼하지 않으면 공정사회는 모래성이 될 수밖에 없음.

### 2-2. 한국사회에 사회적 자본이 부족한 이유

어느 공동체나 사회적 자본의 문제를 안고 있음. 언어나 민족의 다양성 혹은 종교적 갈등현상이 현저하게 불거져 있지 않다고 해도, 국가공동체는 앤더슨(B. Anderson)의 적절한 지적처럼 체감할 수 있는 '실제의 공동체(real community)'와는 대비되는 '상상의 공동체(imagined community)'일 수밖에 없어 구심력보다는 원심력이 강하게 작용하게 마련임. 따라서 소속감은 없고 이름뿐인 유명무실한 공동체가 아니라 시민적 우정과 유대의식이 굳건한 '사회적 자본'으로 작용하는 명실상부한 공동체가 되기 위해서는 통합을 위한 각별한 노력과 열정이 필요함. 구성원들이 바다의 모래알처럼 뿔뿔이 나누어져 있을 뿐 아니라 '당동벌이(黨同伐異)'와 같은 적대적 사태를 방블케 하는 상황에서 응집된 공동체의식이나 같은 배를 타고 있다는 유대의식은 기대할 수 없을 것임.

사회적 자본의 관점에서 우리사회가 직면하고 있는 가장 큰 문제라면 이념갈등임. 여기에는 이념적 사안들을 가지고 진보와 보수가 직접 맞부딪친다는 문제도 있지만, 그보다는 정치·사회적 쟁점이 발생할 때마다 이념적 사안이 아닌데도 좌·우라는 이념적 스펙트럼에 의하여 찬반선호와 평가가 극명하게 나누어지고 있다는 특징을 갖고 있음. 예를 들면 미국산 쇠고기를 수입하거나 먹는 문제, 한미 FTA, 북한인권이나 천안함사태와 같은 문제는 '본질상' 이념문제라고 볼 수 없겠는데, 그러한 사태를 바라보는 관점이나 태도는 진보와 보수, 혹은 좌파냐 우파냐에 따라 확연히 갈라지는 형국임.

물론 보수와 진보가 존재하고 있고 양자사이에 때때로 갈등이 불거진다는 것은 활력이 넘쳐흐르는 다원주의 사회의 특징일 것임. 하지만 한국사회에서 진보와 보수는 서로 상대편을 '보완적 존재'로 보기보다는 '적대적 존

재'로 간주하려는 성향을 노정하기 때문에 문제가 되고 있음.

한국사회에서 보혁관계는 현 상황에서 볼 때 '상극관계'라는 느낌을 떨칠 수 없음. 보수와 진보는 지금까지 서로 상대방에 대해서 '보완적 존재'라든지 자신에게 '필요한 존재'라는 생각은 엄두도 내지 못할 정도로 '자기충족적 존재'로 치신해왔음. 이러한 상호 적대적 인식은 진보성향의 김대중·노무현정권이 10년동안 집권한 후에도 변하지 않았을 뿐 더러, 오히려 더 강화되었다는 느낌조차 없지 않음.

그 결과 양자의 관계는 '평화적 공존'이 아니라 '적대적 공존'임. 양자가 나름대로의 선의와 배려, 혹은 존중의 느낌이 전제되어있는 우정어린 경쟁관계가 아니라, '견원지간(犬猿之間)'을 떠올릴 정도로 앙숙관계가 된 것임. 가장 주된 이유라면 한국사회에서 진보와 보수는 '정책의 문제'를 가지고 경쟁한 것이 아니라 '나라의 문제', 즉 '국가정체성(constitution)의 문제'를 가지고 충돌했기 때문임.

일반적으로 서구적 맥락에서 이해하는 보혁갈등은 정책에 대한 갈등임. '큰 정부'와 '작은 정부', '최소국가'와 '복지국가', '시장'과 '규제', '성장'과 '분배' 등의 정책에 관한 사안들에서 서로 차이를 표출하며 다투는 것이 전형적인 보혁갈등의 양상이라고 할 수 있음.

그러나 한국사회의 보혁갈등은 그런 유형의 것과는 질적으로 달랐음. 단도직입적으로 말하자면, 대한민국이라는 국가공동체를 어떻게 보는가에서 비롯된 문제였음. 그 결과 보혁간의 정권교체의 문제도 이러한 관점으로 '프레임'이 형성되었음. 보수와 진보세력 공히 "정부를 바꾼다"거나 "정책을 바꾼다"라는 입장이 아니라 "나라를 바꾼다"거나 "나라의 근본을 바꾼다"라는 쪽으로 어젠다가 형성된 것임. 따라서 우리사회의 진보와 보수가 평화적인 공존관계를 가지려면 '나라를 바꾸는 것'이 아니라 '정부를 바꾸는 것'이라고 선언할 정도로 경쟁의 대상과 논쟁의 목표를 바꿔야 함.

### 2-3. 사회적 자본의 증진을 위하여 필요한 '구동존이'

'좋은 삶'이나 '좋은 정부' 및 '좋은 정책'의 의미를 서로 다르게 이해하는 진보와 보수가 존재한다는 것은 부정할 수 없는 엄연한 현실임. "한국에서 좋은 정부가 무엇인가", "한국에서 좋은 정책이 무엇인가"라는 질문에 자신 있게 답변할 보수주의자나 진보주의자는 없음. 설사 '좋은 정부'나 '좋은 정책'에 대한 질문에 자신 있게 답변을 할 수 있다고 해도, 진보와 보수 가운데 누구도 자신과 상이한 입장을 갖고 있는 상대방에게 그의 기본적인 입장이 잘못되었다고 설득할 수 있는 '지적 자원'은 갖고 있지 못함.

문제는 진보와 보수가 치열하게 경쟁하며 다투고 있는 상황에서 정치나 정부, 정책에 대한 기대가 너무나 달라서 어느 쪽이 더 우월한지 결론을 내릴 수 없는 경우, 가능한 해법은 무엇인가 하는 점임. 이 경우 아군과 적군으로 나누어 상대방을 비난하지 말고 평화가 유지되도록 하는 방안, 즉 '구동존이'에 입각한 '상생관계'가 구축되도록 노력하는 방안이 바람직하다고 생각됨.

무엇보다 '존이'는 '경쟁적 다원주의(agonistic pluralism)'를 표방하는 공동체의 특징임. 경쟁적 다원주의는 '우리'와 구분되는 '그들'을 '박멸해야만 하는 적'이라기보다 '존재할 권리가 있는 경쟁자'로 간주함. 이처럼 상대방을 파괴해야할 적이 아니라 공존해야할 라이벌이라고 간주하는 관계는 전쟁터보다는 운동경기장에서 가능함. 전쟁터에서는 상대방을 완전히 패배시키려고 하는데 비해, 운동경기에서는 각자가 서로를 필요로 하고 있음.

그러나 그렇다고 해도 모든 것을 '존이'에만 맞추는 나머지 '구동'의 문제를 소홀히 해서는 곤란함. 민주공동체는 때로는 운동선수들이 서로 겨루는 '스포츠'로 생각할 수도 있겠으나, 보다 근본적으로는 '오케스트라'와 같은 은유적 개념으로 접근해야함. '보수다움'만을 생각하는 '보수주의자'와 '진보다움'만을 생각하는 '진보주의자'만 있을 뿐, 국가정체성을 생각하는 '대한민국인'이 없다면, 공동체라고 할 수 없을 것임.

‘구동존이’에 입각한 ‘모두스 비벤디(modus vivendi)’야말로 사회적 자본의 증진에 의미심장한 역할을 할 수 있을 것임. 여기서 ‘모두스 비벤디’란 단순한 ‘삶의 방식’이 아니라 ‘공동의 삶을 살아가기 위한 방식’임. ‘좋은 정부’, ‘좋은 정책’에 대한 비전이 다원성을 넘어 모순성을 띠고 있는 한국형 다원주의 사회에서 필요한 것은 다른 것을 가지고 패를 지어 공격하는 ‘당동별이’의 태도보다 같은 것을 추구하면서도 다름을 인정하는 ‘화이부동’의 태도라고 할 것임.

우리사회의 종교들간의 갈등도 ‘당동별이’보다 ‘구동존이’의 원칙에 의하여 해결되어왔음. 기독교와 불교, 및 유교가 차이를 가지면서도 상호간에 평화적으로 공존하는 것은 전형적인 ‘구동존이’와 ‘화이부동’의 방식임. 우리는 예수그리스도의 탄생이나 석가탄신과 같은 서로 다른 종교기념일을 공동체의 휴일로 지내고 있지 않음. 그렇다면 같은 공동체에 살면서 가치관과 삶의 철학에 있어 서로 다른 생각을 가진 진보와 보수가 이러한 ‘화이부동’의 종교모델을 본받지 못할 이유가 없다고 할 것임

### 2.4. 사회적 자본증진을 위해 헌법기관의 ‘공적 권위’가 바로 세워져야 함

우리 사회에서 사회적 자본이 증진되려면 보혁간의 소통이나 대화만으로는 부족하고 ‘공적 이성’에 의해 이들 쟁점을 처리하고 결론과 결정을 내릴 수 있는 ‘권위체’가 필요함. 그런 점에서 볼 때 유감스럽게도 우리의 입법, 사법, 행정부는 ‘권력(power)’을 행사하는 ‘권력체’로서의 위상은 가지고 있으나, ‘권위체’의 위상에 걸맞는 ‘권위(authority)’는 부족한 실정임.

모든 권력이 집중되는 ‘제왕적 대통령제’, 토론과 표결을 통해 쟁점을 해결하지 못하고 몸싸움을 통해 사안을 접근하는 ‘근육질 국회’, 편향된 판결을 잇따라 내놓으면서도 제대로 된 반성없이 사법권의 독립만을 외치는 ‘튀는 사법부’는 우리 사회에서 필요한 사회적 자본 증진을 위한 ‘권위’를 갖고 있지 못함. 사회적 자본을 증진하기 보다는 오히려 왜소하게 만드는 역기능을 산출하기 일쑤임.

## 2. 사회적 자본의 형성을 위한 정치사회 시스템적 접근

우선, 제왕적 대통령제의 문제임. 그동안 우리는 민주화를 통해 민의에 따라 뽑는 직선대통령제를 채택했으나, 제왕적 대통령제는 개선하지 못했음. 사실 지금보다 권한과 책임이 분산된 대통령이 필요한 것은 마치 고대 스파르타에서 두 사람의 왕이 통치하고 로마 공화정에서 두 명의 집정관이 권력을 나누며 통치한 것처럼, '권력'이 아닌 '권위'를 가진 통치를 가능케 하기 위함임. 제한된 권력아래서 대통령이 임무를 수행할 때, 비로소 대통령의 권위가 사회적 자본 증진을 위한 매커니즘으로 기능할 수 있을 것임.

사회적 자본의 증진을 위해서는 국회의 권위가 바로 서야함. 이를 위해서는 다수결의 원칙이 존중되어야 함. 선진 민주국가에서 국회가 사회적 자본 증진에 크게 기여하고 있는 이유는 여당은 절제있게 다수결 방식을 사용하고 야당은 소수당으로서 자신의 정체성을 분명히 하면서도 다수결의 규칙에 순응하기 때문임. 우리의 경우 여당은 당론에 따라 무조건 행정부 '방어'에 치중하고 야당역시 당론에 따라 '공격'에만 몰입하고 있어 '다수의 횡포'와 '반대를 위한 반대'가 부딪치는 형국임. 우리 국회는 다수결의 원리를 원칙으로 삼고, 소수권 보호를 단서 조항으로 삼는 방식으로 순리적으로 운영되는 제도적 기틀을 마련해야 함.

사회적 자본의 증진을 위해서는 법원의 권위를 바로 세워야 함. 여기서 중요한 것은 판결의 공정성과 판사의 자질임. 지난해부터 붓물 터지듯이 나타난 사법개혁에 관한 논의, 즉 사법부 권위의 회복에 관한 논의도 바로 사법부의 편향 판결에서 비롯되었다고 할 수 있음. 몇몇 판사들이 정치적 성향과 이념적 성향에 따라 들쭉날쭉한 판결을 내림으로써 판결이 신뢰와 권위를 잃고 사회적 자본을 감소시키는 결과를 초래함. 사법부 권위불신문제를 개선하기 위해서는 기존 법관들의 자질을 함양하고, 전문성을 갖춘 경력 법관에 대한 문호를 확대하는 것이 시급함.

### 3. 지속가능성장과 사회통합의 중요성

#### 이 원 덕 사회통합위원회 계층분과위원장

#### 3-1. 지속가능성장을 위한 DNA, 사회통합

한 사회가 또는 한 경제시스템이 지속가능성장을 하기 위해서는 두 가지 요소(DNA)를 갖추어야 한다. 하나는 균형복원력이고, 다른 하나는 사회통합이다.

단기적 불균형 상태는 균형복원력이 있는 사회에서는 역동성의 바탕이 되기도 한다. 그러나, 균형복원력을 상실한 사회에서는 불균형이 장기화되어 정체의 늪에 빠진다. 한 사회가 유지해야 할 중요한 균형은 제도 측면에서의 시장과 정부 사이의 균형, 시스템 측면에서의 유연성과 안정성 사이의 균형, 그리고 성과 측면에서의 성장과 복지(분배, 환경보존 등) 사이의 균형 등이다.

사회통합은 지속가능성장에 필요한 에너지를 극대화해준다. 다만 갈등이 전혀 없는 사회가 성장을 위한 에너지가 최대가 되는 것이 아니라, 적정 수준의 갈등이 존재하며 이것이 수면아래에서 증폭되지 않고 갈등관리시스템을 통해 합리적으로 해소되는 사회가 지속성장을 가능하게 한다.

그렇다면, 어떤 나라가 균형복원력과 사회통합이라는 DNA를 지니고 있는가? 국가경쟁력 평가기관인 IMD는 2009년에 국가경쟁력 순위와 함께 국가별 스트레스 테스트를 하여 발표하였다.

미국은 현재의 국가경쟁력은 1위이지만 스트레스 테스트에서는 28위로 나타나 위기극복 역량과 미래경쟁력에 대한 평가는 낮게 나타났다. 이에 비해 덴마크는 현재의 국가경쟁력은 5위이지만 스트레스 테스트에서는 1위로 평가되어 위기에 강한 국가, 지속가능성장 잠재력이 큰 나라로 나타났다.

덴마크의 강력한 지속가능성장 역량은 시스템의 균형성과 사회통합에 있다. 예를 들어, 덴마크의 황금삼각형 정책(Golden Triangle)은 노동시장의 유연성, 잘 정비된 사회안전망, 그리고 적극적 노동시장정책의 절묘한 균형을 유지하고 있다. 또한 노사갈등을 비롯한 각 집단간의 이해관계의 상충을 공정하고 합리적으로 해결하는 법·제도와 관행이 확립되었다. 그리하여 누구나 자신의 이익이 적절하게 대변되고 있으며 이해관계의 조정과정에서 공정하게 해결될 것이라는 제도에 대한 신뢰가 쌓이게 되었다. 따라서 법과 제도가 정하는 바에 따라 질서 있게 갈등을 해결하는 관행이 정착되었다. 그리하여, 덴마크는 성장, 고용, 국민행복수준 등에서 뛰어난 성과를 거두고 있다.

#### 3-2. 우리나라의 사회갈등

우리나라는 산업화와 개발연대에 압축성장을 이루었다. 이 시기에도 사회갈등은 당연히 존재하였다. 그러나, 사회갈등이 '우리도 한번 잘 살아보자'라는 시대의 대의 또는 공감에 묻혀버렸거나 잠복하여 개발과 산업화의 고속 질주에 큰 걸림돌이 되지 않았다.

그러나, 이제 시대가 바뀌어 압축갈등의 시대를 맞고 있다. 이익갈등(계층갈등, 지역갈등)과 가치갈등(환경갈등, 세대갈등)이 동시에 분출하고 있으며, 여기에 최근에는 복합갈등 성격의 이념갈등이 심화되었다. 서구 선진국에서 사회갈등의 중심이 이익갈등에서 가치갈등으로 전환되고 있는데 비해 우리사회는 다양한 성격의 갈등이 동시다발적으로 표출되고 있다.

또한 선진국은 오랜 민주주의의 역사에 힘입어 사회구성원들이 나와 다름을 인정하고 존중하는 문화와 관행이 자리 잡았을 뿐 아니라 갈등관리의 제도화도 성숙되었다. 이에 비해 우리사회는 구성원들의 의식도, 갈등관리의 제도화도 낙후되어 있다.

이 때문에 우리나라의 사회갈등지수는 2007년 현재 0.71로서 OECD 평균 0.41보다 훨씬 높고, OECD 27개 국가 가운데 네 번째로 사회갈등이 심한 나라로 나타났다. 이에 따라 우리사회는 막대한 갈등비용을 부담하고 있다. 삼성경제연구소는 만약 우리나라가 사회갈등수준을 OECD 평균수준으로 완



화한다면 1인당 GDP가 27% 증가하는 효과를 거둘 수 있다고 추정하였다. 이를 금액으로 환산하면 연간 300조원에 달하는 막대한 수준이다.(박준 외, 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 삼성경제연구소, CEO Information 제710호, 2009. 6. 24).

그렇다면, 우리 국민들은 우리 사회의 갈등과 통합에 대해 어떻게 보고 있는가? 사회통합위원회가 2010년 1월 전국의 20세이상 성인 2012명을 대상으로 실시한 국민의식조사에 의하면 우리 국민들은 현재의 사회갈등 상황에 대해 다음과 같이 인식하고 있는 것으로 나타났다.(사회통합위원회, 월례회의 자료, 2010. 2. 23).

첫째, 우리 국민은 65%가 대한민국 국민으로서 자부심을 느끼고 있으며, 6.7%만이 느끼지 못한다고 응답하여 국가에 대한 귀속감은 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나, 경제사회의 기회 균등에 대해서는 부정적인 응답이 48.3%로 긍정적인 답변 18.3%를 훨씬 상회하여 지난 10여년간의 실업 증가, 고용 불안, 빈곤층 확대 등이 경제적 약자의 기회를 잠식하고 있고, 이에 대한 불만이 심화되고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 갈등의 유형별로 사회통합에 부정적인 영향을 미치는 정도에 대해서는 계층갈등->이념갈등->노사갈등->지역갈등->환경갈등->세대갈등->문화갈등->남녀갈등의 순으로 나타났다. 특히 계층갈등은 이념, 성별, 연령, 소득 지위를 불문하고 우리 국민들이 일차적으로 해결해야할 과제로 인식하고 있다.

셋째, 계층갈등, 노사갈등, 이념갈등은 높은 상관관계를 보여주었다. 따라서, 현재의 시점에서 우리 사회의 통합을 저해하는 가장 심각한 갈등은 고용불안층의 급증과 이로 인한 중산층의 약화 또는 사회양극화의 진전에서 비롯되는 것으로 보인다.

우리 국민들이 왜 이렇게 생각할까? 90년대중반에 60%를 상회했던 고용율이 외환위기 이후 급락한 후 아직 60%를 회복하지 못하고 있다. 지난 10여년이상 20대 청년은 취업난을, 30대는 장기실업을, 40대는 구조조정을, 50대

는 조기 퇴직을 걱정하는 등 연령계층과 관계없이 모든 세대가 고용불안시대를 맞고 있는 것이다. 그 결과, 시장소득을 기준으로 할 때, 중산층(중위소득의 50-150%)의 비중이 1996년 68.0%에서 2000년 58.9%, 그리고 2009년에는 51.2%로 급속하게 하락하였다. 반면, 이 기간 동안에 빈곤층(중위소득의 50% 미만)은 11.7%에서 22.9%로, 그리고 상류층(중위소득의 150% 이상)도 20.2%에서 25.9%로 증가하여 소득계층의 양극화가 빠르게 진전되었다. 특히 우리나라는 영세자영업자의 비중이 높는데, 최근 대형할인점, SSM의 확산과 전자상거래 발달로 이들의 입지가 날로 어려워지고 있다. 예를 들어 4인이하 영세업체의 연간 매출액 기준 시장점유율은 소매업의 경우 2000년 51%에서 2008년 39%로, 그리고 음식숙박업의 경우 같은 기간에 71%에서 54%로 급감하였다.

이와 함께 지난 10여년이상 신자유주의 이념이 정부 정책과 기업경영의 근간이 되면서 효율을 위한 시장경쟁은 빠르게 진전되었으나, 한 사회의 균형과 통합의 측면에서 반드시 보완적으로 구비해야 할 인간적 따뜻함을 공유하기 위한 정책과 제도, 그리고 의식과 문화의 발전에는 소홀하였다.

그리하여, 개발연대 우리 사회의 역동성의 바탕이 되었던 개천에서 용난다는 신화가 사라지고 있고, 빈곤층이 상위소득계층으로 상승할 수 있는 사다리가 부실해지며, 한번 낙오된 사람이 다시 일어설 수 있는 패자부활의 기회가 좁아져간다는 불만이 높아지고 있다. 상류층은 자식들에게 재산의 상속을 통해, 고액의 사교육을 통한 일류학교 진학을 통해 계층과 신분을 대물림하는 반면, 빈곤층의 자식들은 물려받을 재산도 없고, 일류학교 진학의 기회도 좁아져 간다는 인식이 확산되고 있는 것이다. 그리하여 빈곤의 대물림에 대한 불만이 사회갈등 심화의 근저에 뿌리내리게 된 것이다. 여기에 더해 우리 사회의 상류층은 현재 질서로부터 혜택은 받되, 이 질서의 지속가능성을 높이기 위한 도덕적 책무(noblesse oblige)의 솔선수범에는 등한한 편이다. 국방과 납세의 의무를 제대로 이행하지 않고, 부패혐의로 사회적 지탄의 대상이 되며, 선진 사회에서 상류층에 일반화된 기부 등 나눔의 문화도 미성숙한 편이다.

### 3-3. 사회통합을 위한 과제

#### (1) 사람에 대한 투자 우선

경제성장, 사회통합, 국민행복지수와 가장 상관관계가 높은 것이 국민의 능력개발이다. 모든 국민이 생애에 걸친 능력개발을 할 수 있도록 촘촘한 학습망을 짜고, 국민 누구도 능력개발기회로부터 소외되지 않도록 교육 및 능력개발안전망을 구축해야 한다. 특히 빈곤층 자녀가 어린시절 양질의 교육으로부터 소외되지 않도록, 그리하여 교육격차를 통해 빈곤이 대물림되지 않도록 해야 한다.

#### (2) 고용친화적 성장전략과 고용인지적 정책 추진

국민의 능력개발이 경제성장, 사회통합, 국민행복의 가능성을 높여주는 정책이라면, 고용은 이를 실현시켜주는 가장 강력한 수단이다.

오랜 동안 성장은 고용을 파생시켰다. 그러나, 최근 이 인과관계가 약화되고 있다. 그래서 고용창출에 성공한 많은 국가들은 역발상을 한다. 즉, 성장을 통한 고용창출이 아니라, 고용창출을 통한 성장전략을 택하는 것이다. 그리하여 국가의 핵심 목표가 성장에서 고용으로 바뀐 것이다. EU의 많은 국가들이 이러한 전략수정을 통해 고용문제 해결에 성공하고 있다.

우리나라도 고용이 국가의 최대과제이고 모든 국민의 고통의 원인이라면 고용친화적 전략을 택하고 재정, 금융, 산업 정책 등 경제정책과 교육, 복지 정책도 고용인지성을 제고해야 한다. 물론 이 전략을 지나치게 장기간 고집하면 첨단산업 육성과 생산성 향상 투자가 부진하여 경제의 성장잠재력이 약화될 우려가 있음을 염두에 두어야 한다.

#### (3) 복지 : 사각지대 해소와 국가·개인의 책임 균형

우리나라는 4대 사회보험, 기초생활보장제 등 제도적으로는 사회안전망이 잘 구축되어 있다. 그러나 막대한 숫자의 사각지대가 존재하고 있다. 우리 사회의 구성원이 누구나 최소한의 인간다운 삶을 영위하고, 사회와 가진 자

에 대한 불만에 에너지를 쏟는 것이 아니라 미래의 희망을 위해 노력하게 하려면 사회안전망과 각종 복지 제도의 사각지대 해소가 선결과제이다.

복지제도의 사각지대 해소와 함께 복지DNA를 고용친화적, 능력개발친화적, 성장친화적으로 바꾸어야 한다. 이를 위해서 근로능력이 있는 사람이 복지함정에 빠지지 않도록 개인의 직업능력개발과 자활 및 취업을 강제할 수 있는 활성화 정책(activation policy)를 도입해야 한다.

#### (4) 지역갈등 해소와 다문화·북한이탈주민 등 통합

지역갈등은 정치가 지역간 차이와 다양성을 갈등으로 변질시키고 증폭시켰다. 따라서 정치의 지역독점을 해소할 수 있는 선거제도 개혁을 해야 한다. 또한 인사에서 지역간 균형을 중요한 요소로 고려해야 한다.

급증하고 있는 다문화가정 및 북한이탈주민의 사회통합을 위해서는 이들의 다양성에 대한 존중, 한국어 및 직업능력개발과 취업, 자녀교육 지원 대책 등이 효과적으로 추진되어야 한다.

#### (5) 노블레스 오블리주와 시티즌 오블리주가 문화로 자리잡아야

한 사회의 지속가능성과 사회통합을 위해서는 지도층이 나라를 지키는 일, 세금을 내는 일, 어려운 사람을 돌보는 일에 앞장을 서야 한다. 이러한 노블레스 오블리주가 사회의 구성원에게 널리 확산되어 그 사회의 문화로 정착된다면 그 사회는 지속가능성과 통합수준이 높아질 수밖에 없다. 미국과 같이 빈부격차가 심하고 사회갈등이 심한 나라도 빌 게이츠와 워렌 버핏같이 노블레스 오블리주를 숭상하는 부유층이 많기 때문에 지속가능사회가 되는 것이다.

#### (6) 이념 : '양자택일의 시대'에서 '둘다 선택의 시대'로

우리 사회는 이념의 양자택일을 강요하는 경향이 있다. 그리고 자신과 다른 이념은 곧 나쁜 것이라고 단정한다. 이것은 냉전시대의 논리가 남아있는데다 남북분단이라는 시대적 상황이 이를 심화시킨 결과이다. 그리고 최근

에는 자기 개인의 또는 집단의 이익을 위해 이념을 수단으로 상대방을 비판하는 경향이 생겨나면서 이념갈등이 실제 이상으로 부풀려지고 있다.

그러나 글로벌 트렌드는 좌와 우 들중 하나만 선택하는 시대는 지나가고 있다. 이제 좌와 우의 정책 가운데 어느 것이 진정으로 국가발전과 국민의 행복에 기여하는지에 따라 정책을 선택하고 결합하는 시대가 도래했다. 등소평의 '검은 고양이 흰 고양이'론은 어느 사회에나 적용되는 전략이다. 그리고 좌와 우의 이념과 정책, 이에 기초한 성장과 복지, 개발과 환경보호가 적절하게 균형을 취하는 사회가 지속가능성과 통합에서 앞서가고 있다.

(‘행복하면 웃어요’도 맞지만 ‘웃으면 행복해요’도 맞다. 실용적 정책은 단선적 논리와 양자택일적 사고를 경계해야 한다.)