

韓國 社會葛藤의 진단과 통합 촉진 자원으로서의 신뢰⁽¹⁾

김 선 빈

1. 한국 사회갈등 심화의 구조

주지하다시피 한국사회는 구조적 균열요인인 지역·계층·노사갈등이 1980년대 후반 이후 복합적 양상으로 발현되면서 사회갈등을 증폭시키는 동력으로 작용하고 있다. 특히, 외환위기 이후에는 공공정책의 집행과 관련해 정부 또는 지방자치단체가 갈등의 당사자가 되는 공공갈등이 구조적 균열요인과 결합되면서 갈등의 구조가 복잡한 모습을 보이고 있다. 이는 외환위기 이후에 급속히 진행된 권위주의의 해체, 경기변동성의 확대, 그리고 사회구조의 복잡화가 공공갈등의 배경으로 작용하면서 궁극적으로 사회갈등의 심화를 견인하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

이와 같은 한국사회의 갈등 심화의 근저에는 국가, 시장, 시민사회가 차례로 성장하면서 각 영역의 교차점에서 신뢰구조가 형성되지 못했었던 것이 자리하고 있다. 한국사회는 선진국에서 관찰되는 국가, 시장, 시민사회 사이의 힘의 균형을 통한 역동적 사회발전보다는 삼자 간의 조화와 공존을 저해하는 힘겨루기 양상이 노출되어온 것이 사실이다. 이러한 신뢰구조의 미약은 우리사회를 상시적 갈등사회로 변모시켰고, 갈등의 복잡성을 증대시켜 갈등의 접점을 다양화함으로써 조정과 통합을 어렵게 하고 있다. 새로운 발전체제를 모색하는 현 시점에서조차 갈등조정을 위한 제도 확충과 문화적 세련화가 지체되면 경제사회주체 간 상생과 화합의 정착이 곤란하게 되고, 사회적 응집력과 경제적 역동성이 약화되어 위험사회로의 진입이 가속화될 수 있다.

(1) 이 글은 저작권자의 승락을 얻어 단행본 『한국형 시장 경제체제』(2014년, 이영훈 편, 서울대학교출판문화원)의 제11장을 저자가 요약 발췌하여 작성되었다.

이러한 문제의식에 기초하여 사회갈등에 대한 보다 세련된 방식의 처방을 모색하기 위해 사회균열을 구조적으로 분석하고, 갈등의 수준을 비교 국가적 관점에서 정밀하게 진단하는 한편, 구체적 갈등조정 경험과 제도적 세련화에서 앞선 나라들을 살펴보면서 사회갈등을 배태하는 균열을 축소하고, 갈등관리 역량을 향상시켰던 제도적·비제도적 요인을 식별하도록 하겠다. 이 논의는 결국 사회갈등을 극복하고 통합을 촉진할 수 있는 자원을 확보하게 할 것이다.

2. 한국의 사회갈등 수준

국가 간 사회갈등 수준을 비교하여 파악하기 위해서는 국가 간 비교의 틀을 객관적·종합적으로 구성하는 것이 중요하다. 이 연구에서는 먼저 사회갈등을 배태하는 구조적 균열 요인(structural cleavage)⁽²⁾을 체계적으로 분류한 뒤 대표성 있는 지표를 활용하여 균열의 정도를 가늠하였다. 구조적 균열은 사회갈등(social conflict)이나 분쟁(dispute)을 배태시키는 것이므로 갈등이 발생하는 정책영역이나 이슈를 중심으로 구분하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 구조적 균열을 통합적 시각에서 정밀하게 측정하기 위해서는 그 정의에 입각하여 갈등을 표출시키는 근본 원인인 '민족 및 종교갈등, 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등, 세대갈등'으로 세부 범주를 설정하는 것이 타당하다. 5개 범주를 국제기구와 연구·조사기관의 정량화된 경성·연성지표를 활용하여 측정한 결과, 한국사회의 구조적 균열의 정도는 OECD 30개 국 중 12위권에 해당하였다. 균열의 정도가 높은 정도에 따라 순서를 따지면 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등, 세대갈등, 민족 및 종교갈등 순이었다.

세대갈등과 민족 및 종교갈등은 OECD 국가의 평균 수준을 하회하였는데, 이는 전통적 미덕과 가족주의로 인해 세대 간 균열이 상대적으로 깊지 않고, 다민족·다종교 국가에서 주로 관찰되는 반목과 분열이 심각하지 않기 때문인 것으로 보인다. 하지만 우리 사회도 점차 다문화 사회로 이행하고 있고, 급속한 고령화로 인한 장·노년 세대와 청·중년 세대의 인구 비중 역전을 감안하면 향후 민족 및 종교갈등과 세대갈등과 관련된 측정 지표의 추이도 부정적인 방향으로 움직일 가능성이 있어 경각

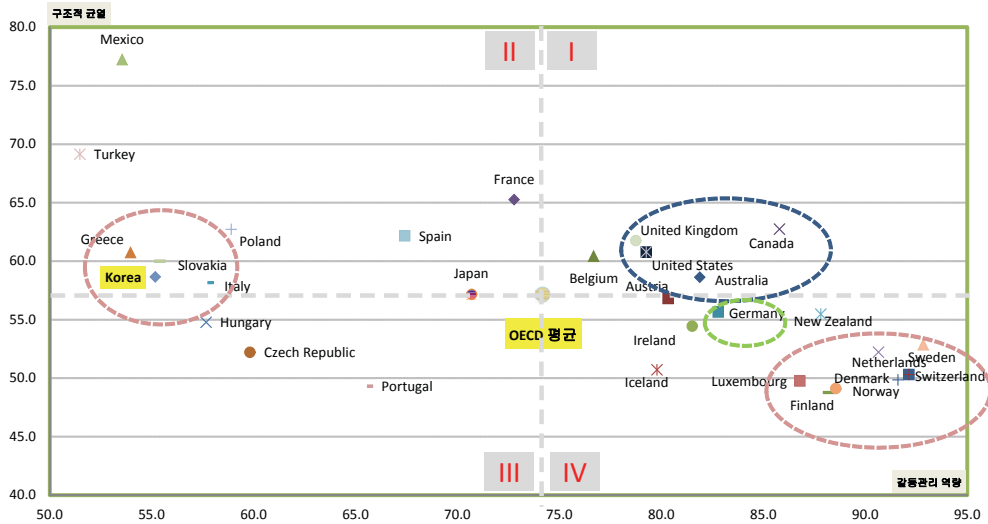
(2) 구조적 균열 요인이란 사회를 구성하는 집단, 조직, 제도 사이의 상호관계에서 긴장과 분쟁을 초래하는 핵심적·구조적 인자로서 한 사회 구성원들의 신념(정향), 소득, 생산과정에서의 위계, 소속감, 연령의 차이로 인해 발생하고 고착된다.

심을 갖지 않을 수 없다. 결국 측정결과는 선진국 평균 수준을 상회하는 현재의 경제 사회적 균열을 잘 조정하지 못하고, 향후 상승할 가능성이 있는 사회문화적 갈등을 예방하는데도 성공하지 못한다면, 미래 한국사회의 구조적 균열 수준은 자칫 현재의 균열 수준을 넘어설 수 있어 주의가 필요하다는 점을 시사하고 있는 것이다.

그동안 사회갈등이 초래할 수 있는 경제사회적 부담을 줄이기 위해 체계적인 갈등 관리시스템을 착근하고 업그레이드하기 위한 많은 노력이 진행되어 왔고, 일정한 성과도 있었다. 그렇지만 갈등의 심화를 저지·저감할 수 있는 갈등관리 역량의 제고는 미진한 것이 제도적 현실이다. 국가능력과 정부의 관리기술, 사회적 응집력 및 관용의 총체로서의 갈등관리 역량을 정치적 조정, 시장제도의 합리성, 사회통합, 문화적 관용, 법·제도 기반의 공고성을 기준으로 국가 간 비교분석을 통해 측정한 결과, 우리나라는 OECD 국가 중 27위에 불과해 구조적 균열이 심화되거나, 분쟁화하는 것을 제어하는데 한계가 있음을 알 수 있었다. 특히, 갈등관리 역량의 모든 부문에서 지표가 평균 수준을 하회하고 있다는 점에서 정책 대응의 혁신을 통한 갈등관리 역량의 체계적 강화가 요청되고 있다.

측정된 국가별 구조적 균열의 정도를 해당 국가가 보유한 갈등관리 역량으로 나누어 주면 균열이 집단적 갈등으로 표출되고 심화되는 수준을 가늠할 수 있다. 이러한 산식의 설정은 비록 사회갈등을 야기할 수 있는 구조적 균열이 존재하더라도 갈등을 관리하는 정부의 역량과 사회적 관용의 수준이 높다면 갈등의 분쟁화를 억제·완화될 수 있다는 논의에 입각하고 있다. 이렇게 파악된 한국의 사회갈등 수준은 갈등관리 역량의 부진으로 인해 OECD 30개 국 중 6위로 평가되었다. 우리나라보다 사회갈등 수준이 높은 나라는 멕시코, 터키, 그리스, 슬로바키아, 폴란드 등으로 경제력에서도 우리에게 미치지 못하는 나라들이다.

각국의 갈등 수준을 보다 입체적으로 조망하기 위해 구조적 균열과 갈등관리 역량을 교차 분석하면, 우리나라는 균열 정도는 높고 갈등관리 역량은 낮아 그래프의 좌상단(2사분면)에 위치하는 것으로 나타났다. 영미권 국가들은 구조적 균열 정도는 우리나라보다 높으나 갈등관리 역량이 낮아 사회갈등 수준이 우리나라보다는 낮은 것으로 평가되었다. 스위스, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴 등 북유럽 국가들은 구조적 균열의 정도가 낮는데다 갈등관리 역량도 높아 사회갈등 수준이 최저인 그룹에 속하는 것으로 분석되었다.



자료: 김선빈(2013).⁽³⁾

〈그림 1〉 OECD 국가 대상 구조적 균열과 갈등관리 역량의 교차 분석 결과

3. 갈등관리 역량 강화 및 사회적 신뢰 확충 전략

실행 용이성과 사회적 비용 등을 고려할 때, 높게 평가된 한국의 사회갈등 수준을 점진적으로 낮추기 위한 전략으로 단기적으로 갈등관리 역량의 강화가 필요하고, 장기적으로 고차원적 신뢰 형성을 모색하는 것이 바람직하다.

먼저 갈등관리 역량을 강화하기 위해서는 문화적 변동이 동반되지 않을 경우 쉽게 완화하기가 어려워 조정 난이도가 높은 가치갈등보다는 예방과 관리가 비교적 용이한 이해관계 갈등에서 정부의 소프트한 갈등조정 기술이 발휘될 수 있도록 집중적으로 역량을 배양하는 것이 바람직하다. 이해관계 조정에서 갈등관리 역량이 제대로 신장되게 하려면 갈등 주체의 규모와 성격에 따라 차별화된 전략을 구사해야 한다. 예를 들어, 갈등 주체가 특정 소수 대 소수인 경우는 협상을 우선해야 한다. 협상의 각 단계별로 적용할 원칙을 명확히 인식하고 강조점에 따라 행동을 조절하면서 필요

(3) 김선빈(2013): “한국 사회갈등의 진단과 통합 촉진 자원으로서의 사회적 신뢰”, 『서울대학교 경제연구소, 한국 개발 연구소, 삼성 경제 연구소 공동 심포지움: 한국형 시장 경제체제의 모색』, 2월 28일, 서울, 서울대학교 호암 교수회관.

한 갈등조정기법을 활용하는 것이 성공의 요체인데, 협상 당사자 간의 이해를 증진하고, 구체적인 이익을 탐색하는 한편, 해법을 도출하고 위반하기 어렵도록 공고한 합의를 이루어내는 것이 중요하다. 한편, 불특정 다수 간의 분쟁을 관리하는 데는 커뮤니케이션 활성화 역량이 필요하다. 커뮤니케이션 활성화를 위해서는 다양한 수준의 정책협약이 가능한 거버넌스 구축이 1차적 과제라고 할 수 있다. 특히, 다수 對 다수의 갈등은 국론분열 상황으로 나아갈 수 있으므로 정책과정에서 공론조사를 통한 사회적 대화를 활용하는 것이 바람직하다. 아울러 국론을 가르는 갈등형 정책이슈는 정부가 직접 결정하기보다 공익적 판단을 내릴 것으로 기대되는 ‘전문가 기구’를 활용하는 것도 유효한 대안이 될 것이다. 따라서 영국 ‘Mediation UK’나 미국 ‘National Association for Community Mediation’과 같은 민간 갈등조정 자문기관의 육성도 고려할 필요가 있다.

현재의 高 紛열, 低 갈등관리 역량 국가군에서 벗어나 장기적으로 低 紛열, 高 갈등관리 역량 국가를 지향하려면 신뢰 확충이 핵심적이다. 공적 신뢰와 사적 신뢰를 종합적으로 평가한 신뢰지수가 OECD 국가 중 25위 수준(5.21)에 머물고 있어 분쟁 발생 위험도가 높은 현실을 극복하기 위해서는 복합적으로 연결된 국가, 시장, 시민사회 삼자의 교차점에서 공공선을 지향하는 이해관계 추구의 준칙이 형성되고 세 영역의 상호작용이 균형을 이루도록 하는 것이 중요하다. 이와 같은 사회적 신뢰구조가 구축되면 갈등의 유기적 조정과 대형 분쟁의 제어가 가능해 질 것이다. 아울러 사회적 신뢰의 배양, 축적, 신장을 위해서는 비제도적 노력도 놓치지 말아야 한다. ‘非支配的 상호성’을 통한 민주주의의 질적 심화를 추구하는 것이 이러한 비제도적 노력의 핵심이다. ‘비지배적 상호성’은 개인의 자율성과 시민적 덕성을 조화시키는 한편, 시민의 자발적 참여와 갈등의 민주적 해결을 동시에 촉진시킬 수 있는 정치적·도덕적 판단 근거를 말한다.⁽⁴⁾ 이와 같은 비지배적 상호성을 민주적 심의의 조정원칙으로 삼아 갈등 상대방의 정당한 주장을 용납하고, 가치의 다원화와 상호성에 대한 고려를 실천함으로써 민주주의의 질적 심화를 추구하는 것이 요청된다. 한편, 적정한 사회적 긴장과 갈등을 발전의 동력으로 활용하기 위해서는 합리적 토론을 통해 이해의 거래(deal)가 아닌 공동체의 복리를 중시할 필요가 있다. 갈등 당사자가 모든 문제를 단번에 해결하려는 조급함에서 벗어나 대화와 양보를 통해 쉬운 문제부터 협상함으

(4) 박준혁(2005). “심의민주주의와 비지배적 상호성.” 『국가전략』 11, 2.

로써 상호신뢰를 증진하고, 이를 바탕으로 타협의 범위를 확대하는 것이 이와 같은 비제도적 노력의 구체적인 실천방식이라고 할 수 있다.

삼성경제연구소 수석연구원

서울특별시 서초구 서초 2동 1321-15 삼성생명 서초타워 30층 삼성경제연구소 경제정책실

전화번호: (02) 3780-8077

팩스: (02) 3780-8008

Email: sunbin1.kim@samsung.com