

국민통합을 위한 공공갈등의 조정

나 태 준
연세대학교

2017년 5월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.



는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다. 또한 내용의 수정을 허용하지 않으며 온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다. 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다. EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는 사전에 협의해 주시기 바랍니다. EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“국민통합을 위한 공공갈등의 조정”

ISBN 979-11-87558-65-1 95350

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



국민통합을 위한 공공갈등의 조정

나 태 준
연세대학교

1. 문제제기

우리나라는 6.25의 상처를 털어내고 전 세계적으로 유례없는 압축적 성장을 이루어냈다. 하지만 경제성장이라는 명목을 앞세운 군부독재 통치 하에서 억압적 권위주의와 발전주의를 겪으면서 사회적 갈등요소는 고스란히 잠재되었다(Lah 2010). 그러나 80년대 말 국민의 힘으로 민주화를 이루었고, 그로 인해 시민사회의 기반이 점차 단단해지면서 권위주의 척결과 사회 부조리 및 불평등 해소에 대한 관심도 고조되었다. 참여정부를 전후하여서는 시민사회가 전방위적으로 확장되면서 탈권위 현상이 최고조에 달해 사회적 변곡점을 이루었다. 그러나 급격히 이루어낸 민주화는 그동안 잠재된 갈등요소가 여과 없이 분출되는 통로가 되었다. 훈련과 경험이 없는 상태에서 맞이한 민주주의는 막대한 사회적 비용을 초래하였다. 더구나 시민이 주도하는 뉴거버넌스 방식과 정부가 주도하는 정책결정 방식이 혼재되면서 사회적 갈등은 최고조에 이르게 되었다. 우리나라는 OECD 국가 중 터키를 제외하고는 가장 높은 수준의 갈등을 겪고 있다[그림 1].

[그림 1] OECD 국가의 갈등지수



자료: 박준(2013).



우리가 지불하는 갈등의 비용은 엄청나다. 갈등으로 인한 경제적 손실은 최대 246조에 이른다(박준 2013). 2008년 미국산 쇠고기 수입 관련 촛불시위의 경우만 하더라도 파업 등을 포함한 참가자의 생산비용, 공공지출(경찰비용, 인적·물적 비용), 제3자의 손실(교통관련비용, 영업손실, 광고손실) 등 직접피해 비용만 해도 6,685억 원이며, 사회불안정과 국정과제 지연으로 인한 추가적 손실은 1조 9,228억 원에 달하는 것으로 나타났다(한국경제연구원 2008). 우리나라의 사회갈등지수(0.72)가 OECD 회원국 평균인 0.44로 완화될 경우 1인당 GDP는 7~21% 증가될 것으로 예상된다(국회에 산정책처 2014, 19). 경제적으로 환산이 가능한 경제적 비용 이외에도 우리가 치르고 있는 갈등의 대가는 혹독하다. 이념갈등, 계층갈등, 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등을 비롯한 다양한 이해관계의 충돌로 인해 사회적 신뢰가 저하되고 있다. 보수와 진보, 성장과 분배 등 이분법적 사고에 기반한 분절적이고 편향적인 정책이 번갈아 가며 시행되고 있으며, 그에 따라 예전에는 옳았던 것이 지금은 부당한 것이 되고 있다. 그 결과 사회적으로 공유할만한 가치가 소실되어 국민적 일체감은 크게 훼손되었다. 대화와 소통은 부족하며, 다양성도 충분히 추구되기 어려운 상태이다. 사회적 포용과 관용, 배려는 요원한 상태이다. 우리나라의 일반적 신뢰 수준은 26.5%로서, 스웨덴 60.1%, 독일 44.6%, 일본 35.9%, 미국 34.8% 등 주요 선진국보다 크게 밀린다(한준 2017). 특히, 정당(2.9%)이나 정부(8%)에 대한 신뢰는 공공부문 중 가장 낮은 수준이다(정진성 외 2007). 따라서 사회적 갈등을 예방하고 국민적 화합을 이끌어내는 일은 차기 대통령이 최우선적으로 추진해야 할 과업이 아닐 수 없다.

2. 사회적 통합을 위한 노력의 중요성과 한계

다양성 시대의 도래로 인한 문화적 갈등, 저출산·고령화 인구구조 변화로 인한 세대간 갈등, 경제 침체로 인한 일자리 문제 등에서 나타나는 계층갈등, 촛불과 태극기의 대립, 사드배치 등에서 불거지고 있는 이념갈등에 이르기까지, 우리 사회는 다양한 측면에서 전에 없이 심각한 갈등을 겪고 있다. 따라서 사회적 안정과 발전을 위해서는 절충과 통합을 위한 완충지대를 만들어주는 것이 필요하다. 그러나 통합이라고 해서 동화주의적이거나 시혜적인 접근을 해서는 곤란하다(은재호·김성근 2014, 29). 동화주의적인 접근은 문화적 다양성을 제약할 수 있기 때문에 미국과 프랑스에서와 같이 오히려 소수집단의 반발을 일으킬 수 있으며, 복지대상을 시혜적으로 증가시킬 경우에는 영국과 같은 복지주의적 위기를 초래할 수 있다(은재호·김성근 2014, 29). 통합을 위한 정부의 일방적 노력에는 한계가 존재한다. 국민 개개인과 각각의 집단이 참여하고 공감할 수 있도록 다양한 국민의 의견이 정책적으로 반영될 수 있는 구조의 확립이 중요하다.

이러한 통합의 노력은 전 정부차원에서 추진하는 것이 바람직하지만, 다양한 기관의 여러 정책들이 상호 부합될 수 있도록 총괄 및 조정하는 역할도 중요하다. 국가 기구적인 측면에서 우리나라는 사회통합위원회를 거쳐 현재 국민대통합위원회를 중심으로 이러한 노력을 기울이고 있으나, 대부분의 업무가 결국에는 각 정부 부처에서 수용되어야 하는 정책적 권고에 그치고 있기 때문에 실효성을 거두기에는 역부족이다. 따라서 향후 개별 부처에서는 사회통합을 명백한 정책목표로 두



게 하고, 관련된 정책의 총괄적 조정 역할을 하는 통합기구는 그 실천을 담보하는 상위기구의 성격을 지니도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 국무조정실에 그러한 기능을 부여하거나, 혹은 현재의 국민대통합위원회의 권한을 강화할 수도 있다. 혹은 새로운 정책조정회의체계를 마련할 수도 있을 것이다. 문제는 통합을 위한 노력에 얼마나 현실적인 힘이 실리는가이다. 단지, 기구만 설치해서는 소용이 없다. 현재 국민대통합 계획이 마련되고 있으나 구체적인 통합 목표를 달성하기 위한 조치는 실행되고 있지 못하고 있는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

그동안의 사회통합을 위한 정책적 노력은 여러 한계를 보이고 있다(장용석 2014). 우선, 국민들에게 신뢰를 주고 공감을 불러일으키는 노력이 부족하다. 다양한 정책을 시행했음에도 불구하고, 제도화되고 구조화된 불평등과 같이 근본적인 문제를 해결하지 못함으로써 정책적 효과가 없을뿐더러, 국민의 공감과 신뢰를 형성할 수 없다. 둘째, 계층갈등에 비해 세대, 이념, 지역 갈등 해소를 위한 정책이 상대적으로 미흡하다. 계층갈등은 사회적 형평성과 연관되어 가장 심각한 갈등유형에 속하지만, 다른 유형의 갈등에 대한 관심도 중요하다. 셋째, 기업과의 협력을 통한 사회갈등 해소 노력이 부족하다. 청년실업 감소나 일자리 창출, 대기업과 중소기업의 상생환경 조성 등이 대표적이다. 정책에서 기업과의 협력 없이 정부 단독으로 이루어질 수 없는 부분들이 존재한다. 넷째, 갈등관리를 위한 정책이 부족하다. 우리나라는 갈등을 예방하기 위한 제도적 노력을 기울여왔으나, 결국 관련 기본법을 제정하는 데에 실패하여, 현재는 대통령령으로 시행하고 있다. 따라서 갈등과 관련한 사항을 기본법으로 만드는 것이 필요하고, 관리능력에 실효성을 부여하기 위해 소송 등 사법적 판결까지 가지 않고 갈등을 조정할 수 있는 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution)을 비롯한 다양한 방안을 강구해야 한다. 프랑스의 국가공공토론위원회(CRDP)와 같은 참여민주주의에 의한 정책결정방식도 주요한 벤치마킹 대상이다. 아래에서는 유형별 갈등 완화해결방안을 제시하고자 한다.

3. 갈등 유형별 문제점과 대응책

(1) 이념갈등

우리나라의 이념갈등은 유럽 등에서 진행되는 계급 중심의 이념갈등과는 다른 특성을 지니기 때문에 우리의 고유한 역사적 맥락 속에서 해석되어야 할 필요가 있다(강원택 2005). 이념갈등을 완화할 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

정치적 이념갈등을 조정할 수 있는 대통령의 갈등관리 리더십을 확보하라

이념갈등의 심각성은 해가 지남에 따라 점차 증대하고 있다(윤인진 2015). 한국사회의 이념갈등 증폭에는 정치 엘리트의 이념 양극화와 갈등이 중요한 영향을 미쳤다(이내영 2011, 271; 윤성이 2014). 정당과 정치인이 한쪽 편을 옹호함으로써 국민적 갈등을 조장하는 것이다. 정치 엘리트들이



사회적으로 참여할 갈등을 야기할 수 있는 이슈나 의제를 선점하고 자신의 당선 혹은 재선과 관련하여 편향적으로 대중에게 전달함으로써 사회적 갈등을 확대·재생산하고 있는 것이다 (Schattschneider 1975; 연합뉴스 2016.03.22). 정치권의 이러한 ‘갈등 사유화(privatization of conflict)’는 우리사회의 이념갈등을 증폭시키는 주요 기제로 지목되고 있다(강원택 외 2014).

이는 국민대통합위원회(2015a)에서 실시한 ‘국민통합에 관한 국민의식조사’에서도 확인할 수 있는데, 조사결과에 따르면 다양한 갈등 유형의 주체들이 있음에도 갈등을 악화시키는 가장 큰 요인으로 2년 연속 여·야 정치 갈등이 꼽혔다(국민대통합위원회 2015a, 17). 정당 간 이념차이가 점차 커지는 반면, 정당 내 구성원들 간의 동질성은 강화되고 있는 상황이다(김정도 2009; 이내영 2011; 강원택 외 2014). 이에 따라 향후 정치권의 이념갈등은 더욱 커질 것으로 예상된다.

정당 간 또는 정치인들 간의 이념갈등의 원인으로, ‘진보’와 ‘보수’의 이념을 대표하는 주요 정당들이 서로의 존재를 인정하지 않고 배제의 대상으로 인식하는 정치적 풍토와 뿌리 깊게 자리잡은 집단주의 문화가 지목되고 있다(윤성이 2014). 이뿐만 아니라 해방 이후 역사적으로 발전국가, 권위주의 국가를 경험하며 고착화된 ‘독재(권위) 대 민주(자유)’의 이념 대립 또한 주요 원인이다(강원택 2005; 한준·설동훈 2007; 장우영 2015).

정당 간 이념갈등을 해결하기 위해서는 정치권의 자정노력도 중요하겠지만, 대통령의 역할이 무엇보다 중요한 상황이다. 대통령이 정당 간 이념갈등에 미치는 영향력이 클 뿐만 아니라(김정도 2009), 갈등관리의 과정을 통해 리더십을 평가받기 때문이다(윤민재 2012). 따라서 대통령은 특정 이념을 기반으로 하는 지지층에 의해 당선되었을지라도, 정치적 관용에 입각하여 정당 간 상호 소통을 촉진하고 갈등이 참여한 부분에 대해서는 조정 및 중재가 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 즉, 정당 간 이념갈등을 해결하기 위해서는 대통령의 정치적 타협과 설득, 조정과 중재에 기반하는 갈등관리 리더십이 요구된다(정용덕 2010; 홍성만·김광구 2012).

지속적인 이념갈등관리를 위해 국회의 제도적 개편을 요구하라

이념갈등의 해결에 있어 대통령의 리더십뿐만 아니라, 갈등유발적 사회구조와 제도의 개선 역시 중요하다고 할 수 있다. 이념갈등을 완화하기 위한 제도적 개선 사항들은 다음과 같다. 첫째, 선거 제도의 개편이다. 현재 지역구 국회의원을 선출하는 방식은 소선거구 제도이다. 소선거구 제도에서는 다수 득표자 1인이 당선되기 때문에, 승자독식 원리가 강하게 나타난다. 이로 인해 소선거구 제도는 지나친 사표를 발생시켜, 국민들의 다양한 이익을 반영할 수 없게 한다. 우리나라의 이념갈등은 ‘호남-영남’과 같은 지역주의와도 결부되어 있기 때문에, 현재 시행되고 있는 소선거구제나 비례대표제는 지역주의의 문제를 심화시키며, 확고한 양당체제를 유지하는 요인이 된다. 따라서 이념갈등의 예방적 측면에서, ‘권역별 비례대표제’ 도입 등의 선거제도 개편을 통해 지역주의를 완화하고 국민의 다양한 이익을 대변하는 정당이 구성될 수 있도록 해야 할 것이다(황아란 2015). 이러한 선거제도의 개편은 국회 내에 국민들의 다양한 이념과 가치들을 대변하는 소수 정당이 등장할 수 있는 기회가 될 것이다.

둘째, 정당의 전문성을 강화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 정당 간 갈등이 보다



생산적으로 전환되기 위해서는 정책중심의 정당 경쟁이 이루어져야 한다. 그러나 현재의 정당정치는 논리와 이성에 입각하기보다는 본능과 감성에 기반하고 있어, 정당 간 대화와 타협이 없는 후진적 정치성을 면하기 어렵다(이내영 2011, 50). 2015년 국민대통합위원회에서 실시한 ‘국민통합에 관한 국민의식조사’에 따르면, 국민통합을 가장 저해하는 요인으로 ‘무능력한 정치인’을 꼽고 있어, 무엇보다 정치권의 정책을 개발하고 전문성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

이러한 점에서 정당 내 정책연구소의 기능을 강화할 수 있는 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다. 현재 정당 내의 정책연구소는 「정당법」(법률 제13757호) 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의거하여, 보조금 배분대상 정당에 한해 설치·운영되고 있지만 정책의 개발·연구 활동을 촉진하기 위한 취지와는 다르게 그 기능을 다하고 있지 못하다. 이재철 외(2008)는 정당정책연구소가 발전하기 위해서는 1) 보고서의 구성 및 내용의 개선, 2) 연구소 활동 실적의 인터넷 공개, 3) 정책 개발 및 연구 역량의 양적·질적 개선, 4) 다양한 연구주제 발굴, 5) 장기적 계획 수립과 전문가의 비율 개선, 6) 다양한 집단의 견해가 반영될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

이밖에 국회의원 보좌관의 전문성을 제고하기 위한 제도적 개선도 고려되어야 할 것이다. 보좌관은 정당정책연구소와 더불어, 국회의원의 입법발의와 의정활동의 전문성을 증진시키는데 중요한 역할을 수행한다. 그러나 현행 보좌관 제도에서 전문성을 저해하는 주요 요인으로 임용과정의 불투명성이 지적되고 있으며, 그 밖의 정보수집 및 교육의 취약성, 한정된 인력과 다양한 업무, 정무·정책업무의 미구분 등이 문제점으로 제시되고 있다(입법정책연구회 2014).

다양한 이념이 공존할 수 있도록 민주시민교육을 강화하라

우리나라는 해방 이후 한국전쟁을 경험하여 반공산주의에 대한 이데올로기가 강조되었으나, 이후 반공 이데올로기는 1980년대에 발전·권위주의 국가와 결합되면서 개인의 자유와 표현을 억압하는 국가체제를 형성하게 되었다. 이로 인해 우리나라의 이념은 ‘보수와 진보’라는 이분법적 차원 외에 ‘권위(authority)’와 ‘자유주의(libertarian)’, ‘근대적 가치와 탈근대적 가치’, 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’의 다양한 차원을 포함하고 있다(강원택 2005, 195-198). 이념갈등은 2017년 대통령 탄핵을 둘러싸고 촛불과 태극기의 극명한 대립으로 더욱 가시화되었다.

이처럼 우리나라의 이념갈등은 다양한 이념 간 상충뿐만 아니라 발전·권위주의 국가를 경험한 세대와 그렇지 않은 세대 간의 갈등 및 호남-영남 간 지역주의와도 결합되어 나타나고 있어, 복잡한 양상으로 전개되는 것이 특징이다(강원택 외 2014). 이로 인해, 국민들은 국민통합을 위해 가장 시급히 해결해야 할 갈등으로 이념갈등을 지적하였다(국민대통합위원회 2015a), 우리나라가 보다 성숙한 민주주의 사회로 나아가기 위해서는 서로 다른 이념들이 공존할 수 있는 방안이 모색돼야 한다. 즉, 이념 간 차이가 아닌 다름을 이해하고, 존중하는 사회적 풍토가 마련되기 위해서는 소통과 관용의 문화가 정착되는 것이 필요한데, 이를 위해서는 민주시민교육에 대한 강화가 필수적이다.

한국 시민사회의 정치적 관용은 연령이 낮을수록, 이념이 진보적일수록 높은 것으로 나타났으



며, 교육수준 및 민주주의에 대한 이해 수준은 정치적 관용에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(가상준 2015). 즉, 교육수준이 높아진다고 하여 정치적 관용이 높아지는 것은 아님을 시사한다. 따라서 민주시민교육의 방향은 의무교육 과정 내에서 민주시민의 자질을 함양할 수 있도록 교육과정 에 대한 개편을 실시해야 하며, 궁극적으로는 평생교육 차원에서 민주시민 교육이 이루어져야 할 것이다(신미식 2011).

(2) 계층갈등

우리나라 사회갈등은 계층갈등(75.0%), 이념갈등(67.7%), 노사갈등(68.9%), 지역갈등(55.9%), 세대갈등(50.1%) 순으로 높으며, 특히 계층갈등은 2010년부터 가장 심각한 갈등 유형으로 지목되고 있다(국민대통합위원회 2015a). 계층갈등 극복을 위해서는 다음과 같은 다양한 방안을 고려해볼 수 있다.

포용적 성장 전략으로 양극화를 극복하라

현대사회에서 계층은 경제, 사회, 문화 등 다양한 차원에서 분화되어 있으며, 소득·직업·재산·학력·생활수준 등의 기준에 따라 서열화되어 계층별 상이한 물질적 이해관계 및 의식을 나타내고 있다(강원택 외 2014). 최근 우리 사회에서 이러한 계층갈등을 심화시키는 구조적 조건으로서 사회경제적 양극화가 더욱 커지고 있다. 소득 양극화의 대표적인 측정지표인 소득집중도, 소득 10분위 비율, 지니계수의 변화추이를 보면, 우리나라의 소득 양극화 정도와 속도가 해외 주요국에 비해 매우 크고 빠른 편임을 알 수 있다(권순조 2016). 국제통화기금(IMF 2016)에 따르면, 우리나라의 상위 10% 소득 집중도는 44.9%로 세계 주요국 중 미국(47.8%) 다음으로 높다(2012년 기준). 외환위기 이전인 1995년 우리나라 상위 10% 소득 집중도가 29.2%였음을 고려할 때, 이러한 사실은 1990년대 후반 외환위기와 2000년대 후반 금융위기를 거치면서 우리나라 경제 성장의 과실 대부분이 상위 10% 계층에게 돌아갔음을 의미한다(권순조 2016). 이외에도 중산층이 약화되고 고소득층과 저소득층으로 양극화되고 상호격차는 더욱 벌어지는 구조적 문제가 노출되어 있다. 노동시장 양극화, 계층 이동성 감소 등 우리 사회 불평등 지표들 역시 유사한 경고 신호를 보내고 있다(김호기 외 2015).

이렇듯 오늘날 우리 사회의 계층갈등은 소득분배 불균형과 사회경제적 불평등 문제만이 아니라 새로운 빈곤문제 확대, 노동시장 이중구조화, 교육격차, 사회 이동성 약화 등이 상호 연관되어 있기 때문에 단순히 조세 증가나 복지지출 확대만으로는 근본적인 해결이 어려운 상황이다(강신욱 외 2009). 또한 소득분배 등 사회경제적 불평등이 장기적인 성장을 저해하는 것으로 밝혀짐에 따라 ‘성장우선론’, 혹은 성장잠재력이나 정부재정 건전성 측면에서 위협이 될 수 있는 단순한 ‘사회안전망 강화론’의 이분법적 접근 방식 역시 최선책이라 할 수 없다(김호기 외 2015).

이에 따라 국제 사회는 ‘포용적 성장(inclusive growth)’ 전략에 주목하고 있다(OECD 2014a). 포용적 성장이란 기존의 경제성장 중심의 접근방식에서 벗어나 사회 구성원의 삶의 질 향상, 다양



한 경제사회적 불평등 문제 해소, 계층 간 분배의 형평성 확보 등을 추구하는 복합적 개념으로 성장의 내용이 상생발전과 공정분배를 가져올 수 있도록 조정되어야 함을 의미한다(김호기 외 2015). 즉, 사회의 포용성을 증진시킴으로써 동시에 경제성장을 달성하고자 하는 새로운 성장 전략인 것이다.

요컨대, 오늘날 계층갈등을 악화시키는 사회경제적 양극화와 제반 문제들은 서로 깊은 관련을 맺고 있다는데 다시 주목할 필요가 있다. 이에 대하여 포용적 성장은 우리 사회 모든 구성원에게 공평한 기회가 주어지고, 이렇게 이룬 성장의 물질적, 비물질적 혜택이 다시 공평하게 분배되어야 함을 강조한다. 따라서 계층구조를 유연화하기 위한 선순환 고리를 포착하고 각종 교육, 노동과 복지정책을 활성화하여 포용적 성장을 지향하는 통합적인 체계를 설계해야 한다.

부의 축적 과정의 공정성과 정당성을 사수하라

계층갈등을 인지적·정서적 차원에서 살펴보면 우리 사회에 특유한 몇 가지 중요한 현상들을 발견할 수 있다. 먼저, 우리 사회에서 지위 경쟁이 치열해지고 이에 따른 갈등이 격화되면서 계층갈등은 ‘분배’의 문제를 넘어 ‘인정’의 문제로서 표출되고 있으며, 일상생활에서 ‘갑을관계’ 문제와 같이 새로운 형태로 재현되고 확산되고 있다(김호기 외 2015). 계층갈등이 경제적 불평등의 객관적 차원뿐만 아니라 사회적 차별과 무시의 경험을 통해서 일상화되고 감정적으로 증폭되고 있는 것이다. 그리고 이러한 인정과 무시의 문제는 우리 시민사회의 규범적, 도덕적 취약성을 보여주고 있다(김호기 외 2015).

한편, 최근의 연구들은 소득 불평등이 사회적 관계에 미치는 영향, 그 중에서도 사회자본, 신뢰, 응집성, 통합 등에 미치는 부정적 영향에 대해 다루고 있다(강철화·이상철 2013; 황선재 2015; Wilkinson 1997). 사회경제적 양극화는 성취 동기와 연관된 의식적 차원으로 확대되어 의식의 양극화, 즉 계층 간 거리감, 위화감, 적대감의 증대로 나타나고, 사회 통합을 저해하는 가치의 위기로 이어지고 있다(김호기 외 2015). 절망 계급이 경험하게 되는 사회적 열패감과 좌절감이 다른 한편으로 우리 공동체의 기본질서 자체에 대한 회의와 불신도 강화하고 있는 것이다(김원식 2013). 이러한 사실은 우리 사회의 공정성에 대한 인식 수준 조사에서 확인된 소득계층별 유의미한 차이하위소득 계층에서 공정성에 대한 부정적 인식이 심화되고 있음(한국행정연구원 2014)을 다시 뒷받침하기도 한다.

즉, 우리 사회에서 꾸준히 증폭되는 계층갈등의 양상은 ‘공정’한 분배와 ‘균등’한 기회가 이루어지고 있는가에 대한 인식적 차원의 문제와도 관련이 있다. 또한, 이러한 형평성 문제는 다시 무한경쟁과 생존주의 논리, 만연한 이기주의, 관용과 사회적 연대의 결여 등 시민사회에 필수적인 가치의 빈곤으로 이어진다(김호기 외 2015). 그리고 이러한 가치의 빈곤은 곧 차별과 무시라는 인지적·감정적 차원에서 계층갈등을 증폭시키고 있다.

이에 따라, 우리 사회 계층갈등을 해결하기 위한 전제조건은 경제적 부의 축적 과정에 대한 정당성 확립, 즉 공정성과 형평성 등의 가치를 확보하는 것이다(서문기 2014). 독재개발 시대에서부터 부를 축적해온 재벌 기업이 존경을 받지 못하는 것은 그 과정상 공정성이 결여되었기 때문이



다. 투명하고 정당한 부의 축적 과정을 통해서만 성공적인 기업과 재력가에 대한 사회적 존경이 비로소 확보될 수 있을 것이다(나태준 2016a). 또한, 장기적으로 기업의 사회적 책임을 이끌어낼 수 있는 문화 창달과 동시에 시민문화의 공공성 강화를 위한 정책 대안-시민참여 확대나 기부문화 활성화, 사회통합의 가치 증진을 위한 교육 프로그램 운영 등 개발도 필요하다(나태준 2016b).

사회 이동성 확보를 위한 계층 사다리를 보수하라

사회 이동성(social mobility)은 계층의 재생산 내지는 불평등의 구조화 양상을 나타내는 지표로서, 사회 이동성이 줄어든다는 것은 사회 구성원들이 특정 시점에서 점유하고 있는 경제사회적 지위가 장기적으로 고착될 가능성이 높아진다는 것을 의미한다(김호기 외 2015). 최근 우리 사회의 사회 이동성이 점차 감소하는 모습을 보이고 있다. 저소득층이 저소득층으로 머물게 될 확률은 증가한 반면, 저소득층에서 중산층이나 고소득층으로 상향 이동할 가능성은 줄어들고 있으며, 빈곤탈출률 역시 감소 추세에 있다.

사회 이동성은 기회의 평등을 부여한다는 측면에서 결과의 평등보다 더욱 큰 의미를 가진다. 한국은 소득 최상위 집단과 최하위 집단 간의 격차가 4.71배에 달해, 프랑스(2.97), 일본(2.99), 독일(3.26), 영국(3.55) 등 주요 선진국보다 훨씬 높으며, OECD 평균인 3.38보다도 높은 수준이다(OECD 2014b). 더구나 과거에 비해 계층 간 격차는 더욱 벌어짐으로써 사회적 이동이 점차 어려워지고 있음을 시사한다. 예를 들어, 서울대 합격자 중 부유층을 대표하는 서울 강남구, 서초구, 송파구 학생들이 차지하는 비중은 정시 합격자의 경우 70%, 수시 합격자의 경우 40%에 달하고 있으며, 강남 3구 출신 학생이 차지하는 비중은 매년 증가하고 있다(유기홍 의원실 2013).

교육격차는 소득 불평등을 야기하는 중요한 요인이며, 계층 구조화의 매개 역할을 한다는 점에서 중요한 문제로 주목을 받고 있다. 오늘날 양적인 측면에서 사회 전체적인 교육의 기회는 확대되었지만 질적으로는 더욱 차별화되고 있다(김호기 외 2015). 이에 따라 교육은 그동안 사회 불평등을 해소하는 데 기여한 것으로 평가 받아 왔지만, 이제는 교육의 양적 확대가 교육 기회의 균등이나 빈곤의 세대 간 재생산을 억제하지 못하는 것으로 나타나고 있다(서문기 2014).

따라서 계층갈등 문제에서 소득 재분배도 중요하지만 장기적이고 근본적인 사회이동성의 개선과, 특히 교육격차 해소 정책을 마련하는 것이 시급하고 중요하다. 먼저, 사회적 이동이 개인의 삶에서 특정 기간에만 나타나는 것이 아니라는 점을 고려하여 생애 단계별 기회 확대를 통한 사회적 이동성 제고 정책이 필요하다. 이 때 교육·복지·고용·건강 등 다양한 분야를 아우르는 통합적 접근이 요구된다. 하지만 여기에서 여전히 교육은 가장 현실적이고 강력한 대안으로, 기회균등제도 확대, 교육격차 해소를 위한 교육투자 확대, 취약계층 학업성취 프로그램 등 교육을 매개로 한 사회적 이동성 제고가 정책의 중심이 되어야 한다. 사교육비 경감, 대학 등록금 완화, 공교육 교육비 지원 대책 등이 그 구체적 실현 방안이 될 수 있다.

공공정책의 모순 - 정규직과 비정규직, 차별하여 지원하라

공공정책에서 계층갈등에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 사회복지제도이다. OECD 국가들



의 경우, 대체로 복지지출 수준이 높은 국가들의 임금불평등 수준이 낮게 나타났으며, 특히 적극적 노동시장정책 지출이 높을수록 임금불평등 수준은 낮은 것으로 확인되었다. 한국의 경우, 총 복지 지출과 적극적 노동시장지출 수준이 낮고 임금불평등 수준은 높은 것으로 나타났다(김호기 외 2015).

한편, 한국의 복지제도는 사회보험 중심으로 구성되어 있는데, 사회보험은 안정적 고용과 임금을 보장받고 있는 정규직을 전제로 만들어졌다. 따라서 정규직에 비해 비정규직은 사회보험 가입률이 낮고 부담금 납입 기간도 짧아 지속성을 갖지 못한다. 즉, 정규직을 전제로 한 사회보험과 노동시장 양극화의 결합으로 인해 복지제도의 수직적·수평적 소득재분배 기능이 매우 취약한 실정이다.

따라서 비정규직과 정규직을 구분하여 차별적으로 지원할 필요가 있다. 특히 비정규직 근로자에 대한 사회복지를 강화하여 사회에 통합될 수 있는 기회를 제공해야 한다. 구체적으로 정규직 근로자의 경우 사회보험의 저부담-저복지 체계를 중부담-중급여 체계로 개선할 필요성이 있다. 비정규직 근로자의 경우에는 저부담-저복지를 개선하기 위해 임금에 비해 사회보험 부담금을 높게 책정하고 그 추가분을 정부가 일정부분 부담하는 방안을 고려하여 볼 수 있으며, 사회보험 가입률을 제고하는 방안도 모색해야 한다. 저소득 실업자의 경우에는 복지 부담금 지원제도 확대와 실업 부조제도 도입 등을 검토할 필요가 있다(김호기 외 2015).

(3) 세대갈등

국민대통합위원회가 실시한 ‘2015년 국민통합국민의식 조사’에 따르면, 지난 2013년에서 2015년 사이 세대 갈등은 지속적으로 심화되고 있다. 이는 세대 간의 공감과 소통이 더욱 어려워지고 있다는 현실을 반영한다. 과거 세대 갈등이 단순히 가치관의 차이에서 촉발된 가족 단위의 문제였다면, 현재는 사회 전반적 구조에서 발생하는 국가 단위의 문제로 확대되었기 때문에(한국행정연구원 2013), 세대 갈등의 불씨를 선제적으로 관리하는 것이 우리 사회 통합을 위한 지름길이라 할 수 있다.

상생 가능한 일자리 정책을 제시하라

세대 간의 격차는 특히 경제적 이해관계의 문제에서 두드러지게 나타나며, 최근 우리나라에서는 일자리 문제가 세대 갈등을 부추기는 원인이 되고 있다. 성장과 고용의 연계가 약화되는 ‘고용 없는 성장’(jobless growth)으로 청년 고용률이 정체되고 노후 준비가 되지 않은 베이비붐 세대의 노동시장 퇴출이 가시화되면서, 노동시장에서 세대 갈등의 구도가 형성되기 시작하였다(박길성 2011).

2016년 현재 청년실업률은 9.8%에 이른다(연합뉴스 2017.03.22). 대졸 취업률도 67.5%에 불과하다(아시아투데이 2016.12.25). 과거 세대 못지않은 역량을 가지고 있으면서도 시대적 흐름 때문에 양질의 일자리를 얻기 어렵다는 청년층의 피해의식은 일자리를 둘러싼 세대 갈등을 더욱 증폭시키고 있다. 정년연장법(고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법)은 장년층이 미래세대의 일자



리를 빼앗고 있다는 청년층의 인식을 더욱 강화함으로써 세대 갈등이 심화되는 요인으로 작용하였다(한국개발연구원 2013). 반면, 자식세대인 청년층의 자립이 늦어지면서 경제적 부담이 늘어난 장년층은 최대한 소득을 유지하고 싶어 하기 때문에, 임금피크제 등 소득이 줄어드는 대신 청년층과의 일자리 배분이 가능한 정책에 부정적 반응을 나타낸다.

이처럼 한정된 일자리를 여러 세대가 공유해야 한다는 인식은 세대 간 경쟁의식 및 피해의식을 유발한다. 따라서 정부의 일자리 정책은 어느 한 세대의 반대에 부딪힐 가능성이 높으며, 나아가 세대 갈등을 더욱 부추기게 된다. 일자리 문제를 완화하기 위한 정부의 정책이 오히려 세대 갈등을 부추기는 원인으로 작용하게 되는 것이다.

따라서 스마트 산업기반의 변화에 적응하여 새로운 일자리를 창출하도록 지원을 강화하여 청년실업률을 낮추도록 해야 할 것이다. 또한 이러한 정책을 효력을 발휘하기 위해서는 정규직 과보호와 노동시장 경직성을 혁파하고 노동시장의 이중구조 하에 악화되는 임금격차도 보정되어야 한다(안재욱 외 2016).

세대 간 부담의 형평성을 고려하라

복지와 관련된 세대 갈등은 시간이 갈수록 더욱 심각해질 수 있다. 일반적으로 복지정책은 정책의 비용부담자와 수혜자가 일치하지 않는 경우가 많다. 세대갈등 관련, 복지의 기본 메커니즘은 보험료, 세금 등 현재 근로세대의 자원을 통해 경제활동이 없는 노인세대를 부양하는 것이기 때문이다.

따라서 한 사회의 인구구성에 따라 근로세대의 부담, 노인세대의 혜택 수준이 달라질 수 있으며, 이는 필연적으로 세대 갈등을 불러일으키게 된다. 우리나라 인구는 2030년을 기점으로 감소하는 반면, 65세 이상 노년층 인구는 지속적으로 증가하기 때문에(통계청 2015), 미래세대로 갈수록 세대 간 형평성(generational inequity)의 문제는 확대될 수밖에 없다.

최근 국민연금 소득대체율 상향을 둘러싼 갈등은 이러한 상황을 여과 없이 보여주었다. 공적연금제도는 당대의 근로세대가 납부하는 보험료로 노년층의 소득을 보전하도록 설계되어 있다. 일종의 ‘세대 간 계약’을 바탕으로 운영되는 것이다(박길성 2011). 그러나 경제성장의 둔화로 근로세대의 경제적 자원은 감소하는 데에 반해, 고령화로 인해 청장년층이 납부해야 하는 보험료가 증가하면서 근로 세대의 거센 반발을 불러왔다. 노인세대에 대한 근로세대의 체감 지출 증가가 세대 간 형평성에 대한 문제로까지 확대된 것이다.

더욱 심각한 문제는 근로세대의 경제적 부담 심화가 다른 차원의 이슈도 세대 갈등의 프레임으로 규정짓게 한다는 점이다. 예컨대 지하철 요금인상의 경우, 지하철 재정적자의 원인을 공공기관의 효율적 운영 및 재정운영의 문제가 아니라 노년층에 제공되는 무임승차에 초점을 두는 식이다(헤럴드경제 2015.11.24). 이렇듯 복지 정책에 대한 이슈가 세대 갈등의 프레임으로 재생산되는 현상은 당면한 복지 문제에 더해 세대 갈등까지 발생시키는 악순환을 반복하게 된다.

유교사상에 뿌리를 둔 우리나라에서 젊은 세대의 노인세대 부양은 미덕으로 간주되기 때문에 젊은 세대가 노인 세대를 부양한다는 생각에 근본적으로 반기를 드는 경우는 찾아보기 힘들다. 다만 복지를 위한 지출 증가가 가속화되고, 이 부담이 특정 세대에 편중되어 세대 간 형평성에 문제



가 있다는 인식으로까지 확대되면 세대 갈등이 발생하는 것이다. 따라서 복지정책을 추진함에 있어 발생할 수 있는 세대 갈등을 예방하고, 사회를 통합하기 위해서는 세대 간 형평성을 고려해야 한다.

세대 간 형평성 문제를 완화하기 위한 첫걸음은 ‘부담의 주체가 근로세대’, ‘혜택을 받는 집단은 노인세대’라는 기존의 이분법적 사고에서 탈피하는 것이다. 특정 세대 내에서도 경제적 능력에 따른 계층은 존재한다. 근로세대라고 해서 모두 같은 무게의 부담을 지우는 것은 옳지 않다. 반대로, 노인세대라고 해서 모두 같은 수준의 혜택을 받는 것 역시 바람직하지 못하다. 근로세대와 노인세대를 구분하는 잣대에 각 세대 내에서 경제적 능력을 구분하는 잣대를 더해야 한다. 각 세대 별로 경제적 능력과 수혜자격을 구체적으로 선별하는 방식이 필요한 것이다.

세대 간 소통 채널을 구축하라

세대갈등은 일자리나 복지 문제와 같이 경제적 분야에 국한되어 발생하지 않는다. 세대 간 생활양식, 가치관, 문화적 특성의 차이가 일상생활에서 발생하는 세대 갈등의 빌미를 제공한다. 최근 노인세대에 대한 젊은 세대의 인식을 조사한 결과, 노인 세대에 대한 이미지가 ‘부정적이다’라고 답한 젊은 세대의 비율이 50% 이상을 차지했다(국민대통합위원회 2015b). 부정적인 원인으로는 지하철, 버스 등과 같은 공공장소에서 노인세대의 무질서한 행동 때문이라는 의견이 지배적이었다.

노인세대 역시 젊은 세대에 대한 이해가 부족하다. 최근 급속한 기술발전으로 스마트폰을 생활필수품으로 사용하는 젊은 세대는 일종의 ‘모바일 네이티브’로 규정된다. 이들 세대의 의사소통에는 직접 대면이나 전화보다는 SNS가 주로 활용되는데, 이러한 문화에 익숙하지 않은 중·장년층은 젊은 세대를 예의 없는 세대라고 인식한다(매일신문 2016.08.27).

사회 곳곳에서 발견되는 위와 같은 현상은 뿌리 깊은 권위주의 문화에서 비롯된다(황상민 외 2003). 아랫세대에 대한 윗세대의 권위주의적 태도는 젊은 세대를 ‘버릇없는 사람’으로, 중·장년층을 소위 ‘꼰대’로 인식하게 만든다. 게다가 권위주의 문화 특유의 수직적이고 경직적인 문화는 세대 간 소통을 어렵게 만들어 서로를 이해할 기회를 빼앗아버린다. 따라서 권위주의 문화를 해소함으로써 세대 간 소통을 원활히 하는 것이 일상 속 세대 갈등을 완화하기 위한 근본적인 처방이다. 세대 간 양방향 소통은 서로 다른 생활양식, 문화, 가치관에 대한 이해를 가능하게 하고 공동체 의식을 함양하기 때문에 세대 간 부정적 인식과 불신의 장벽을 허무는 데에 기여할 수 있다.

(4) 지역갈등

지역갈등은 모든 사회에 존재하는 것으로 우리나라의 경우 영·호남 갈등이 대표적인 지역갈등으로 대변되고는 했다. 그러나 영·호남 간의 지역갈등은 1987년 이후 꾸준히 감소하고 있으며, 2013년 국민대통합위원회 조사에서도 향후 10년 후 이러한 갈등은 상당히 줄어들 것으로 나타났다.



[표 1] 향후 10년 후 지역갈등의 전망, 2013년

(단위: %, N=887)

		(크게+대체로) 줄어들 것이다	변화 없을 것이다	(크게+대체로) 늘어날 것이다	모름-무응답	계
심각한 지역갈등	영남-호남	44.5	40.1	9.3	6.2	100.0
	도시-농촌	38.2	30.7	27.8	3.3	100.0
	서울-지방	34.8	15.8	41.8	7.6	100.0
	수도권-지방	30.4	20.7	44.7	4.2	100.0
	충청-호남	77.5	22.5	-	-	100.0
	충청-영남	30.5	69.5	-	-	100.0
	모름-무응답	-	29.0	71.0	-	100.0

자료: 국민대통합위원회(2013); 설동훈(2013).

반면, 향후 10년 후 심각해질 지역갈등으로 서울-지방, 수도권-지방 갈등이 새로이 부각되었다. 그 원인으로서는 경제적 격차로 인한 지역발전 수준의 차이와 특정 지역에 대한 정책적 특혜와 차별을 들고 있는데, 이러한 지역발전을 둘러싼 지방정부간 대립과 개발격차로 인한 상대적 박탈감은 지역갈등 및 중앙-지방정부간, 지역주민 간의 갈등을 증가시켰다. 이에 정부는 지역발전을 활성화할 수 있는 방안으로 대규모 국책사업과 공공기관 이전 사업을 실시하였는데, 이 두 사업은 수도권 과밀 현상을 완화하고 지역균형발전을 도모하겠다는 취지를 살리지 못한 채 또 다른 갈등을 야기하고 있다.

국책사업의 절차적 정당성을 확보하라

대규모 국책사업은 예산규모가 크고 장기적인 국가발전계획과 밀접한 관련을 맺고 있다. 대규모 국책사업은 다양한 이해관계자가 참가하여 합의를 이루기가 쉽지 않고, 사업의 효용성보다는 정치적 논리에 따라 사업이 추진되는가 하면, 소송을 통한 문제해결도 용이하지 않다는 특성을 지니고 있어, 이로 인해 지역갈등이 야기된다(정정화 2011, 4). 대규모 국책사업은 특정 지역의 발전이나 환경에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 지자체나 주민들은 물론, 시민단체들과 정치권, 이익집단, 지역 언론 등도 갈등상황에 개입하게 되는 것이다(강원택 외 2014, 108). 또한, 국책사업은 경제적 효율성이나 사회적 합의와 무관하게 정치적 논리에 따라 대통령의 선거공약이나 일부 관료 및 전문가에 의해 결정되는 경우가 많다. 이 경우, 사업의 타당성이나 환경영향평가서에 대한 세밀한 검토가 이루어지지 않는 경우가 허다하며, 계획 과정에서 지역 주민의 참여가 철저히 배제되고 환경영향평가 과정이나 보상, 공사 등과 같은 사업 시행단계에서 내용을 알게 되면서 갈등이 증폭된다(강원택 외 2014, 108).

그러나 사업상 문제가 발생되어도 소송으로 국책사업을 중단시키기란 사실상 불가능하다. 국책사업이 착공 이후 절차적 하자나 환경파괴 논란 등으로 소송이 제기될 수 있지만, 이 경우 판결에 의해 해당 사업이 완전히 중단되는 사례는 거의 없었다. 국책사업과 관련된 법령들은 행정청에 광범한 재량권을 부여하고 있기 때문에 국책사업이 착공되고 나면 행정쟁송으로 이의를 제기하거나 중단시키기란 사실상 불가능하다(강원택 외 2014, 108). 이에 갈등을 사전에 예방하기 위한 조



치로 ① 행정절차법에 의한 행정예고제와 입법예고제, ② 환경영향평가법에 따른 전략 환경영향평가, ③ <공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정>에 의한 갈등 영향분석을 실시하고 있다(정정화 2012, 322). 그러나 이러한 기제들은 행정 기관장의 자의적 판단에 의하여 운영되며, 각 부처의 반대 등으로 제대로 실행되지 않는 실정이다. 이 같은 상황에서 공청회나 설명회는 사전 협의 체제가 아닌 사후 설명적 형태를 띠고 있어 갈등 예방보다는 이미 불거진 갈등을 표출하는 공간으로 활용되고 있다.

이미 착공된 국책사업의 번복은 많은 절차와 비용을 낭비하는 행위이다. 그럼에도 불구하고 절차적 하자나 환경파괴 혹은 안보와 관련된 이유로 이를 철회해야 한다면, 이는 절차적 정당성부터 담보되어야 한다. 법적·제도적 정비를 전제로 한 주민투표와 공청회 등을 통해 합의점을 찾아야 하며, 이를 위해서는 국가 사무에 속하는 사항에 대해 주민투표를 부칠 수 없도록 한 규정에 관한 명확한 구분을 전제로 융통성을 부여하도록 해야 한다. 또한, 주민투표의 투표율이 저하될 수밖에 없는 현실을 감안하여 개표 유효투표율을 낮추는 방안에 대한 고민 역시 필요하다(강원택 외 2014, 141).

세종청사와 공공기관 지방이전으로 인한 비효율을 해결하라

수도권 중심의 불균형 발전 전략으로 인한 수도권 과밀현상과 지역침체를 타개하기 위해 현재 대부분의 정부부처와 공공기관이 세종시를 비롯해 지방으로 이전하였다. 부처와 공공기관의 지방이전은 혁신도시 건설과 연계하여, 지역특성화 발전 촉진 및 지방경제활성화를 통해 자립형 지방화를 도모하고자 하는 노력이다. 그러나 최근 나온 통계자료에 따르면, 이 정책은 반쪽자리 성공인 것으로 나타나고 있다. 전국적으로 최근 3년(2013~2015) 동안 지방세수의 규모는 14배 가까이(535억→7442억) 증가하였다. 그러나 출장 및 퇴직의 증가로 업무 비효율성 역시 발생하고 있다는 결과도 동시에 나타났다.

실제 지방으로 이전한 공공기관(89개) 전체 출장 횟수는 2013년 65만 6306회에서 2015년 84만 1997회로 18만 5691회(28.3%)나 늘어났으며, 같은 기간 출장비도 526억 4100만원에서 716억 9200만원으로 190억 원(36.2%)이나 증가했다. 아까운 세금이 길바닥에 뿌려지고 있는 셈이다. 이에 대해 스마트 워크(Smart Work) 시스템 편의 확대 등의 개선책도 내놓았지만, 한국예탁결제원, 한국전력공사 등 특정 기관을 제외한 나머지 기관들이 스마트워크 사용한 횟수는 월 1회 미만으로 저조한 실정이다(헤럴드경제 2016.06.09).

또한, 최근 3년간(2013~2015년) 자발적 퇴직자 수는 2013년 2766명에서 2015년 3143명으로 늘었다. 이전 대상 직원의 약 4분의 1이 자발적 의사에 퇴직한 것이다. 이전 지역인 재 우선 채용 제도를 통해서 지역인재 채용을 촉진하겠다고 하지만, 이전하는 주변에 대학이 없는 경우도 많아 그 실효성이 의심되는 상황이다. 인재손실과 거리적 한계로 인해 세종시의 경우 과장급 이상 공무원의 54%가 세종시 이전 후 정책 품질이 나빠졌다고 고백한다(한국경제 2016b.09.19).

기관 특성에 따라 비수도권 이전에 따른 사업 경쟁력 약화, 기관의 분리이전으로 인한 업무협조 지장 등의 문제도 불거지고 있다. 정부의 위기대응 능력에 대한 문제가 제기되는 것이다. 위기



대응 시 초동 대응이 매우 중요한데 실무진과 수뇌부가 흩어져 있으니 조직적 대응이 어렵다는 주장이다. 물리적 거리로 인한 심리적 단절감으로 인해 정책의 현장감이 감소되고 전문가와의 만남은 이메일에 국한되었다(한국경제 2016b.09.19).

공공기관의 이전으로 지방세수는 증가했다. 그러나 부족한 부분도 적다고 할 수는 없을 것이다. 공공기관의 이전만 이루어졌을 뿐, 교통, 경제, 교육, 의료 인프라는 아직도 미흡한 실정이기 때문이다. 경제, 교육, 의료 인프라는 단시간 내에 이루어질 수 없는 부분으로 시간을 들여 계획적으로 발전시켜야 한다. 그 지역의 향후 10~20년 후의 미래까지 예상하고 구축해야 실제 공공기관 종사자들과 그 가족들의 이전율을 높일 수 있고, 지역인재 등용의 근본적인 문제 역시 해결할 수 있기 때문이다(아시아경제 2016.09.12).

현재 공공기관 이전의 효과를 보려면 제일 먼저 교통 인프라의 구축이 이루어져야 한다. 대표적으로 세종시를 예로 들 수 있다. 세종시는 바로 연결되는 기차편이 없어 서울발 KTX 열차에서 내린 공무원들이 오송역과 세종시를 연결해주는 마지막 버스를 타기 위해 밤마다 전력 질주를 해야 한다. 열차가 2~3분만 지연되어도 마지막 버스를 탈 수 없어 택시를 타고 가야 하기 때문이다(조선일보 2016.09.19). 오송역~세종시 버스는 세종시 초기 단계부터 수요 부족 등의 이유로 영세한 민간 운수회사 한곳이 운영해왔다. 택시도 장거리가 아니면 손님을 태우지 않으려 하는 등 불친절이 극에 달하고 있다.

많은 회의와 업무협업이 이루어져야 하는 행정 중심 복합 도시라 불리는 세종시의 교통 네트워크의 수준이 이러한데, 지방 혁신도시에 뿔뿔이 흩어진 연구기관은 그 사정이 더 심각한 실정이다. 또한 세종시 출장의 59.1%가 국회 업무인 점을 고려해 국회 본원설치에 대해서도 진지한 타당성 검토가 필요할 것이다(한국경제 2016a.09.19). 청와대와 총리 공관 등 실제 정부 컨트롤 타워와 국회가 서울에 있는 한, 세종시와 서울을 왕래하면서 낭비되는 아까운 시간과 에너지는 줄어들지 않을 것이다.

4. 정부신뢰 회복을 위한 제도개선 방향

이상에서 살펴본 바와 같이, 우리나라는 사회적 신뢰수준이 낮기 때문에 사회적 자본이 형성되기 어렵고, 침예한 대립 국면에 있어 절충과 조정이 어렵다. 우선 갈등을 완화하기 위해서는 사회적 신뢰를 증진시키는 노력이 선행되어야 한다. 사회적 신뢰를 훼손하는 구체적인 사례를 꼽자면 아래와 같다(국민대통합위원회 2017). 이러한 행위를 바로 잡기 위해서는 사회적 분위기 조성과 함께 법제도적 개선이 함께 이루어져야 할 것이다.



[표 2] 사회적 신뢰 훼손행위

중분류	사회적 신뢰를 훼손하는 사례 예시
법 질서의 강화	교통단속 강화, 공권력 위상(권위) 확립, 범죄인 인권 과잉보호
부패척결	내부고발자 왕따 및 보호/보상, 상납문화, 김영란법 준수, 기업 간 담합 및 봐주기, 위장입찰, 기부금 강요
법·규제 현실화	대기업/중소기업 규제문제, 개인 및 기업의 권리행사 과잉규제, 일관성 없는 총돌규제
법 앞에 평등	황제노역, 전관예우
공정경쟁	대학입시 부정, 불공정 하청, 취업청탁
특혜해소	귀족노조 고용승계, 군 보직 혜택, 군 면제
재산권 보호	과세형평성, 과세체납자 처벌 미비, 기부금 부여, 준조세
정치적 투명성	선거공천제도, 정치인 이력공개(검증), 내정 후 공모, 선거공약 남발
행정부 투명성	비공식 통제(공문서 없는 지시: 전화 등), 눈 먼 정부예산, 제도의 일관성, 실효성 없는 정책실명제
성과 및 이력관리	형식적인 성과 및 평가관리, 청문회, 택시기사 전력, 정책실명제, 청문회, 명의만 사장, 인사평가제도 미흡
폐쇄·연고주의 타파	편중된 인사관행, 학연·혈연·지연 강조
시민교육	공중도덕 무시, 악성 댓글 문화, 기부문화 인식부족, 지도층의 사회적 책무 부족(지도층 착복)
지역공동체의 역할	지역전문문화유산 보존 미흡, 지역민 간 연결미흡, 층간 소음에 대한 지역공동체의 역할부재
정부의 갈등관리	정책조정 미흡, DAD(Decide Announce Defend), 지자체 간 갈등문제, 사회구성원 간 갈등중재 실패, 집단이기주의에 의한 특혜 등

자료: 국민대통합위원회(2017).

갈등기본법 제정의 필요성

다양한 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 우선 갈등기본법의 제정이 필요하다. 현행 대통령령으로 되어 있는 <공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정>을 갈등기본법으로 제정하여 현재 주민설명회, 공청회, 주민투표제, 행정예고제, 전략환경영향평가, 행정협의회 등 개별 법에서 부분적으로 도입·운영되고 있는 시민참여 및 협의제도를 기본법과 연계하여 단계별로 체계화하며 실시를 의무화 할 필요가 있다(강원택 외 2014, 133).

그러나 국민이 계획 단계에 참여할 수 있는 갈등기본법이 제정된다고 하더라도 정부가 강한



의지로 추진하는 국책사업의 경우 정부의 자발적인 갈등예방 활동을 기대하기 어렵고(강원택 외 2014, 134), 갈등을 일으키는 주체와 갈등을 해결해야 하는 주체가 동일해 그 결과에 대한 신뢰성을 담보할 수 없게 된다. 실제로 국민들은 공공사업 추진과정에서 발생하는 갈등이 ‘정부에 대한 불신’(28.1%)과 ‘정부의 일방적인 추진’(24.0%), ‘갈등 해결을 위한 제도 및 절차의 미비’(17.1%)에서 비롯된다고 인식하고 있다(강원택 외 2014, 220).

[표 3] 공공사업 추진과정에서 발생하는 갈등 원인에 대한 의견

정부에 대한 전반적인 불신	28.1%
정부의 일방적인 추진	24.0%
갈등해결을 위한 제도 및 절차의 미비	17.1%
기대에 못 미치는 보상	16.8%
환경·안전·건강 등에 대한 주민의 요구 증대	10.3%
반대집단의 무리한 요구	3.7%
전체(N=1,204)	100.0%

자료: 강원택 외(2014).

현재 우리나라의 갈등조정 기구는 각 부처의 산하기관으로 있어 그 독립성과 실효성이 상당히 떨어져 사전예방이 아닌 사후해결 기제로서 작용하고 있다. 이러한 상황에서 정치적 논리에 휩쓸리지 않고 중립성을 지켜줄 수 있는 기구의 존재는 신뢰성 확보에 매우 중요하다. 권력과 자본이 우월한 정부가 논의과정에 개입해 원하는 결과를 도출하지 않도록 중립성과 그에 합당한 능력을 가진 기구를 설립해야 한다.

통합을 위한 의사소통구조의 마련

정책결정과정에서 정부와 국민이 서로 소통할 수 있는 민주적 구조를 마련하는 문제도 시급하다. 현재 우리는 참여민주주의, 속의민주주의를 표방하면서도 여전히 국민의 의견이 정책의 핵심 내용으로 반영되지 못하고 주변적이고 외형적인 것에만 머무는 현상, 결국 국민의 의견을 뒤늦게 마지 못해 받아들이는 현상이 나타나고 있다. 그 과정에서 시민단체 등의 실력 행사로 사업을 저지하는 경우도 많이 발생한다. 의사소통을 위한 공식적인 통로의 부재로 발생하는 갈등이다. 때로는 소수의 집단적 행동이 침묵하는 온건한 다수를 압도하는 경우도 발생한다. 이러한 불합리성을 극복하기 위해서는 제도적으로 특정 규모 이상의 주요 정부사업 혹은 국민에게 중대한 영향을 미치는 사업의 경우에는 반드시 국민과의 토론 및 의견수렴과정을 거쳐 정책을 결정할 수 있도록 국민직접 참여 정책결정구조를 마련할 필요가 있다. 다양한 의견을 개진하되 궁극적으로는 정책으로 수렴할 수 있는 의사결정제도의 개선 없이는 국민통합은 요원하다. 단, 실제로 정부는 어디까지 국민의 의견을 수렴할 것인가에 대한 기준이 명확하지 않아 기간이 지연되는 등의 문제가 발생할 수 있어 정책실무부처로서는 혼란스러울 수 있다. 따라서 제도의 적용 대상을 규모와 성격에 따라 특정화하여 반드시 의사수렴 과정을 거쳐야 하는 사업과 의사수렴 과정을 거칠 수 있는 사업으로 구분할 필요가 있다. 아울러, 일정 규모 이상의 국민 청원이 들어오는 경우에도 참여적 의사결정 제도를



거치도록 해야 한다. 예를 들어, 스위스에서는 누구든 자신이 제안한 법안으로 10만명 이상의 지지 서명을 받으면 국민투표에 부칠 수 있다. 우리도 현재 국민참여재판제도를 이미 실시하고 있으므로, 이를 참고하여 국민참여정책결정제도의 토대를 만들 수 있을 것이다. 위에서 언급한 갈등관리 기본법의 내용 안에 이러한 의사소통구조를 포함시키고, 새로운 기구가 통합적 국민의사소통정책을 관장하는 주무부처 혹은 위원회의 역할을 할 수 있을 것이다.

제도적 유연성의 확보

현재 우리는 경직된 제도적 틀 안에서 맞추어 나온 결과에 스스로 종속되는 구조에 익숙해져 있다 (나태준 2014, 261-262). 예를 들어, 500억 이상 규모의 공공사업이나 재정지출 규모 300억 이상 사업의 경우, 예비타당성조사제도를 시행하고 있는데, 반드시 타당성을 확보해야 다음 단계로 이행할 수 있다. 따라서 사업을 추진하고자 하는 측에서는 어떻게 해서든 이 제도를 통과하려고 정치적 무리수를 두기도 한다. 그러나 비록 타당성이 없어 보이더라도 시대의 요구와 환경의 변화에 따라 국민이 합의하는 사업이라면 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 기재부가 실시하고 있는 재정사업 자율평가제도의 경우에도 평가결과가 미흡한 사업은 반드시 차년도 예산에서 10% 삭감하게 되어 있다. 제도란 항상 미흡한 부분이 있기 마련이다. 그럼에도 불구하고 질적인 판단이 필요한 부분까지 기계적으로 운용한다면 이상적인 결과가 나올 수 없다. 이와 같이 경직된 제도는 상호 불신에 근거하고 있기 때문이다. 상대방을 믿지 못하기 때문에 시스템으로 못박아두는 것인데, 사회적 신뢰도는 높이고 제도적 유연성을 확보하는 방향이 훨씬 바람직하다. 환경영향평가제도, 예비타당성 검토제도 등 기존에 이미 활용하고 있는 정교한 분석과 평가는 지금과 같은 구조로 지속적으로 실행함으로써 최소한의 절차적 정당성을 확보하되, 최종정책결정을 내리는데 있어 중요한 참고자료로만 활용되도록 하고, 그 결과에 기계적, 경직적으로 속박되어서는 안 된다. 대신 다수의 국민이 참여하는 의사결정구조에서 이를 고려하여 최종 판단을 내리도록 해야 한다.

정책공약 등록 및 현실적 평가의 제도화

지금까지 대통령, 자치단체장, 국회의원 등 선거 시 수많은 후보자들이 구체적 내용과 치밀한 계산이 결여된 선심성 공약을 발표해왔다. 당선 이후에는 그 약속을 지키기 위해 현실적 한계를 무시하고 무리하게 사업을 추진하는 행태가 반복되고 있다. 또한 반대로, 당선될 욕심에 무책임하게 공약을 내걸었으나 실제로 당선 이후에는 실행에 옮기지 않음으로써 그 공약을 믿고 투표권을 행사했던 유권자의 분노를 사는 경우도 비일비재하다. 이 두 가지 유형은 동전의 양면과 같다. 정책 공약을 내걸기에 앞서 실행 가능성을 충분히 가늠해보지 않았기 때문에 발생하는 문제인 것이다. 부실한 정책 공약은 필히 사회갈등으로 이어지기 때문에, 이러한 부적절한 행태를 원천적으로 방지하기 위해서는 선거 시 후보자가 공약을 미리 등록하고 사전에 수 차례의 토론과 분석을 통해 체계적으로 검증하고 정교화하는 제도의 마련이 필요하다. 아울러, 학회나 언론 등에서 등록된 공약 내용을 대상으로 이념적 스펙트럼, 내용적 완결성, 실현 가능성 등 다양한 정량적, 정성적 순위(rank)를 부여할 수 있도록 허용되어야 한다.



지속적인 법제도 개선 노력을 통해 출발선이 공정한 능력위주의 사회, 다양한 문화가 공존하는 함께 사는 사회, 실패를 용인하고 재도전이 가능한 사회, 노력과 근면이 인정받는 사회가 달성될 때 비로소 신뢰에 기반한 진정한 사회통합이 이루어질 것이다. ■



참고문헌

- 가상준. 2015. “한국사회 정치관용에 대한 연구: 낮은 관용, 깊은 갈등.” 〈한국정당학회보〉 14(1): 129-155.
- 강신욱·주현·전병유·장미혜 외. 2009. 〈경제·사회적 격차 해소를 위한 정책과제〉. 서울: 한국보건사회연구원.
- 강원택. 2005. “한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계.” 〈한국정당학회보〉 4(2): 193-217.
- 강원택·한준·이명진·윤성이·가상준·최홍석·정정화·금재호·이주하. 2014. 《한국형 사회 갈등 실태 진단 연구》. 서울: 국민대통합위원회.
- 강철희·이상철. 2013. “한국인의 보편적 신뢰 영향요인에 관한 연구: 시민의 사회참여행동과 사회적 불평등 인식의 영향력 검증.” 〈한국사회복지행정학〉 15(4): 1-28.
- 구민수. 2016. “스마트폰에 대한 인식 차이, 기성세대 “전화기+공적장치” 젊은층 “신체같은 사적장치””. 〈매일신문〉 08월27일.
- 국민대통합위원회. 2015a. 〈2015년도 국민통합에 관한 국민의식조사〉. _____ . 2015b. 〈뉴스레터 행복한 通〉. _____ . 2017. 〈화합과 상생포럼 내부자료〉.
- 국회예산정책처. 2014. 〈공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안〉.
- 권순조. 2016. “소득 양극화 해소를 위한 근로장려세제(EITC) 정책과제.” 〈경제·산업 분야 입법 및 정책 과제〉 2: 1-14.
- 김대우. 2016. “공공기관 지방이전의 명과 암...지방세수 증가 기여, 업무비효율 문제 발생.” 〈헤럴드경제〉 06월09일.
- 김원식. 2013. “한국사회 양극화와 다차원적 정의.” 〈사회와 철학〉 26: 223-250.
- 김정도. 2009. “정당 이념 갈등에 대한 경험적 연구.” 〈21세기정치학회보〉 19(3): 145-169.
- 김호가·고동현·김영범·최성수. 2015. 〈한국사회 계층갈등과 해소방안 연구〉. 서울: 국민대통합위원회.
- 나태준. 2014. “국민대통합을 위한 환경분야 정책방향의 설정.” 〈국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서〉 1: 227-267.
- _____. 2016a. “국민대통합을 위한 기업의 역할.” 〈국민대통합위원회. 화합과 상생 포럼〉 계층분과 발표.
- _____. 2016b. “노블레스 오블리주 가치실현.” 〈국민대통합위원회. 화합과 상생 포럼〉. 세대분과 발표..
- 남라다. 2016. “대졸 취업률 67.5%...저문대-대학 취업률 격차 4년새 가장 커.” 〈아시아투데이〉 12월25일.
- 박길성. 2011. “한국사회의 세대갈등 - 연금과 일자리를 중심으로.” 〈한국사회〉 12(1): 3-25.
- 박준. 2013. “한국 사회갈등 현주소.” 〈제2차 국민대통합 심포지엄〉 발표, 서울.
- 박혜림. 2015. “지하철 요금인상 ‘세대갈등’ 비화조짐.” 〈헤럴드경제〉 11월24일.
- 서문기. 2014. “한국사회의 갈등구조와 계층갈등.” 〈국제·지역연구〉 23(1): 27-52.
- 설동훈. 2013. “한국의 지역갈등 현상 분석.” 《지역갈등을 넘어서 함께하는 대한민국 국민통합



- 공감토론회 토론집》 서울: 국민대통합위원회.
- 신미식. 2011. “한국 민주시민교육 활성화를 위한 평생교육의 역할.” 〈한국동북아논총〉 61: 219-242.
- 안재욱·나태준·김대호·남경희·박주병·신중섭·이정훈·조준모. 2016. 〈세대 간 갈등 해소와 상생방안〉. 국민대통합위원회.
- 양모듬. 2016. “[세종시 Inside] 매일 밤 11시 31분, 오송역의 ‘심야 달리기.’” 〈조선일보〉 09월19일.
- 〈연합뉴스〉. 2016. “정진석, 野일부 성주 촛불집회 동참에 ‘갈등 확대재생산 말라.’” 08월01일.
- 〈연합뉴스〉. 2017. “구직포기 기로에 선 청년들...쏟아지는 정부대책 실효성은.” 03월22일.
- 유기홍 의원실. 2013. “2011~2013학년도 서울지역 고교의 서울대 합격자 현황 분석 결과.” 보도자료. 11월19일.
- 윤민재. 2012. “한국의 대통령 리더십과 통치성, 그리고 정치사회.” 〈기억과 전망〉 27: 10-45.
- 윤성이. 2014. “무엇이 이념 갈등을 증폭시키는가.” 〈황해문화〉 88: 40-58.
- 윤인진. 2015. “한국인의 갈등의식 현황과 변화: 제1~3차 한국인의 갈등의식조사 결과 분석.” 〈한국사회〉 16(1): 3-36.
- 은재호·김성근. 2014. “사회통합의 개념적 탐색.” 〈국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서〉 1: 3-34.
- 이내영. 2011. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?” 〈한국정당학회보〉 10(2): 251-287.
- 이재철 · 이현우 · 장지호. 2008. “McGann 지표를 활용한 국내 주요 정당 정책연구소 평가.” 〈정책분석평가학회보〉 18(1): 153-175.
- 입법정책연구회. 2014. 《국회의원 보좌관 전문성 제고 방안》. 서울: 국회사무처.
- 장우영. 2015. “상생+협력: 이념갈등의 진단과 개혁방안 모색.” 〈열린충남〉 70: 66-78.
- 정용덕. 2010. “공공갈등과 정책조정 연구.” 〈행정논총〉 48(4): 1-30.
- 장용석. 2014. “한국의 사회갈등 현주소와 국민대통합을 위한 중장기 정책과제.” 〈국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서〉 1: 57-100.
- 정정화. 2011. “한국사회의 갈등구조와 공공갈등.” 〈한국사회와 행정연구〉 22(3): 1-27.
- _____. 2012. “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근.” 〈한국정책연구〉 12(2): 311-336.
- 정진성·이재열·박경숙·정재기·남은영·장진호. 2007. 《외환위기 10년 국민의식조사》. 서울: 서울대학교 사회발전연구소.
- 조영주. 2016. “세종시, 국가균형발전 기여 못했다... “7점 만점에 인적자원 2.8점 그쳐.” 〈아시아경제〉 09월.12일.
- 통계청. 2015. 〈보도자료- 세계와 한국의 인구현황 및 전망〉.
- 한국개발연구원. 2013. 〈KDI focus- 청년연장 법안 통과 이후 남은 과제〉.
- 〈한국경제〉. 2016b. “세종시의 붐 뜬 관료들...허구의 지역균형론이 만들었다.” 09월19일.
- 한국경제연구원. 2008. 〈촛불시위의 사회적 비용〉.
- 한국행정연구원. 2014. 〈2014 사회통합 실태조사〉.
- _____. 2013. 〈세대 간 갈등이 유발할 미래위험 관리〉.
- 한준 · 설동훈. 2007. 〈한국의 이념갈등 현황 및 해소방안〉. 서울: 한국여성정책 연구원.
- 한준. 2017. 〈화합과 상생포럼 발제문〉. 국민대통합위원회.
- 홍성만·김광구. 2012. 갈등관리 리더십 역량 제고 방안의 탐색. 〈공존협력연구〉 1(1): 103-120.



- 황상민·양진영·강영주. 2003. “세대집단의 가치로 구분된 라이프스타일 유형과 그에 따른 권위주의 성향의 비교.” <한국심리학회지: 사회 및 성격> 17(2): 17-33.
- 황선재. 2015. “불평등과 사회적 위험.” <보건사회연구> 35(1): 5-25.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” <21세기정치학회보> 25(4): 1-24.
- 황정수. 2016a. “서울 갔다 오면 반나절...전문가 만나기 힘드니 펜팔만 늘었죠.” <한국경제> 09월19일.
- Jain-Chandra, Sonali., Kinda, Tidiane., Kochhar, K., Piao, Shi., & Schauer, Johanna. 2016. *Sharing the Growth Dividene: Analysis of Inequality in Asia*. Washington, D. C.: IMF.
- Lah, T. J. 2010. “Public Policy Processes and Citizen Participation in South Korea, in Berman E. M. et. al. (eds.)” *Public Administration in East Asia*. New York: CRC Press. 355-375.
- OECD. 2014a. *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2014b. *OECD Employment Outlook 2014*. Paris: OECD Publishing.
- Schattschneider, Elmer. E. 1975. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. NY: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Wilkinson, Richard.G. 1997. “Income, Inequality and Social Cohesion.” *American Journal of Public Health* 87(9): 1504-1506.



필자약력

나태준 연세대학교 행정학과 교수. 연세대학교 행정학과 교수. Indiana University Public Affairs 박사. 주요 논저로는 *Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration*, “The Four Major Rivers Restoration Project of South Korea,” “Revisiting the Environmental Kuznets Curve Hypothesis” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) jhnam@eai.or.kr