

사회통합: 개념과 측정, 국제비교*

이재열**·조병희***·장덕진****·유명순*****·우명숙*****·서형준*****

요약

최근 한국 사회에서는 갈등과 해체의 가능성이 과거 어느 때보다도 높아지면서 사회통합이 중요한 관심사로 떠오르고 있다. 이 글에서는 사회통합에 대한 기존 개념과 이론들을 비판적으로 검토한 후, 이론부하적이며 국제비교에 적합한 사회통합의 개념과 이론을 제안하였다.

갈등관련 제도에 관한 논의들과 사회의 질 이론을 활용하여 본 논문에서는 사회통합을 잠재적 갈등소지와 사회적 통합역량 간의 비율로 개념화하였다. 즉, 갈등소지가 많고 통합역량이 적다면 사회통합은 어려워지는 반면, 갈등소지가 많더라도 통합역량이 풍부하다면 사회통합을 이뤄낼 수 있다는 것이다. 잠재적 갈등은 그 수준에 따라 경제적 자원, 사회적 자원, 이념·문화적 양극화로 나누었고, 사회통합역량은 체계 영역과 생활세계 영역, 그리고 둘 사이를 연결하는 규범 영역으로 구분하였다.

* 이 논문은 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-330-B00120). 이 글은 한국사회정책학회 춘계학술대회(2013. 5. 31)와 한국보건사회연구원 사회통합포럼(2014. 4. 4)에서 발표된 바 있다. 생산적이고 유의미한 코멘트를 해주신 토론자들에게 감사드린다.

** 주저자, 서울대 사회학과 교수(jyyee@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대 보건대학원 교수(chob@snu.ac.kr)

**** 서울대 사회학과 교수(dukjin@snu.ac.kr)

***** 서울대 보건대학원 교수(msyou@snu.ac.kr)

***** 서울대 사회발전연구소 선임연구원(hana88@snu.ac.kr)

***** 서울대 사회발전연구소 보조연구원(jun0529@snu.ac.kr)

이상의 사회통합 개념과 이론에 대한 논의를 바탕으로 경험적 자료를 활용하여 사회통합지수를 산출했다. 2012년을 기준으로 모은 자료에서 조사 대상 86개 국가 중 한국은 40위를 차지했다. 이어진 유형별 분석에서 한국은 불신과 이념·문화적인 편향성이 큰 갈등요소로 나타났고, 사회통합을 제고하기 위해서는 주로 정치적·사회적 역능화와 제도투명성의 확대가 시급한 것으로 드러났다.

결론적으로 이 연구에서 사회통합은 크게 두 가지 영역으로 나누어 진행되어야 한다고 주장한다. 사회의 규칙이나 공공성을 담보하는 제도에 대해서는 엄격한 규칙의 집행이라는 단단한 통합(tight coupling)이 필요하다는 것이다. 반면 개인의 자율성과 창의성이 중요한 역할을 하는 교육, 문화, 혹은 산업생산의 영역에서는 완화된 규제에 기반한 느슨하면서도 유연한 통합(loose coupling)이 필요하다고 본다.

주제어: 사회통합, 체계, 생활세계, 갈등

1. 들어가는 말

현재 한국사회의 중요한 화두 중 하나는 사회통합이다. 사회통합이 그만큼 절실한 주제가 된 이유는 무엇일까. 지나간 한국 현대사를 돌이켜보면 놀라운 성취의 역사였지만, 그 이면에 어두운 그림자도 길게 드리워 있기 때문이다. 건국을 했으나 ‘평화와 통일은 아직 성취하지 못했고’, 산업화를 했으나 ‘여전히 입김 큰 정부와 정글형 경쟁이 난무’하며, 민주화는 되었으나 ‘권리주장은 넘치나 책임은 부재’한 시민사회가 우리 모습이다. 국민소득 2만불 시대에 접어들었지만, 양극화는 더 심화되었고, 민주화 이후 국민들의 정치참여는 대폭 축소되었다.

한마디로 역설의 시대, 딜레마의 사회다. 경제적 성장이 국민들은 더 행복해지기는 커녕 오히려 자살률과 불행감이 늘어나는 ‘풍요의 역설’, 정치적 민주화로 국민들의 역능감이 발현되기 보다는 정치에 대한 불신과 정치에 대한 냉소가 극대화되는 ‘민주화의 역설’이 현실화한 것이다. 현재 한국사회에서 사회통합이 요구되는 맥락은 크게 다섯 가지 증후군으로 나누어 생각해 볼 수 있지 않을까 한다.

첫째는 ‘앵그리 사회’ 증후군이다. 먹고 살기도 어렵고, 민주주의에 대한 갈등도 심했으며, 획일적 문화에 대한 불만도 많았던 결핍사회인 ‘헝그리 사회’를 벗어났지만, 전반적 삶의 질에 대한 국민만족도는 하락했다. 그 결과 이념, 지역, 계층, 세대, 가치 간 갈등은 더 심해졌다.

둘째는 ‘성장을 둔화’와 ‘양극화 증후군’이다. 전형적인 농업국가가 수출주도 산업화를 통해 유례없이 짧은 기간에 산업 및 통상국가로 변모했지만, 두 차례 외환위기를 겪고 난 후 근본적인 구조변화를 겪으면서 성장률의 하락과 분배지표의 악화라는 두 가지 구조적 도전에 직면하고 있다. 소득불평등과 분배구조의 악화는 중산층 가구의 축소로 이어지고 있어 복지와 성장을 촉진할 정부의 스마트한 역할이 매우 중요해졌다.

세 번째는 ‘불신 증후군’이다. 지난 10년 동안 주요 공적 제도에 대한 신뢰도는 지속적으로 하락했는데, 특히 정당에 대한 신뢰도 저하가 가장 심각했으며, 최근에 들어서는 더 악화된 것으로 나타난다. 행정부와 사법부 등 강력한 권력을 가지고 있어서 사회적인 영향력이 큰 기관일수록 국민들로부터 더 큰 불신의 대상이 되고 있는데, 이는 한국에서 제도적 신뢰의 기반이 매우 취약함을 나타내는 것이며, 정부정책의 비일관성이나 공직자의 부패 등이 경제적 번영과 사회통합의 저해요인이 되고 있음을, 아울러 한국 사회에서는 여전히 공식적인 제도나 법보다 인간관계가 더 중요하게 작용함을 나타내는 것이다.¹⁾

네 번째는 ‘위험사회 증후군’이다. 한국 사회의 급속한 성장과 분화는 다양한 형태의 위험을 낳고 있다. 사망원인별로 살펴보면 한국사회의 위험이 잘 드러난다. 국가별로 비교해 보면, 사고사와 교통사고, 그리고 자살의 경우에는 한국이 가장 높은 사망률을 보여주고 있어서 한국 사회의 역동성과 돌발성을 비교적 잘 드러낸다.²⁾ 더불어 새롭게 등장한 사회적 위험으로 인해 과거 어느 때보다도 국민들의 생활은 불안해졌다.

다섯 번째는 ‘세계화 증후군’이다. 탈냉전과 WTO체제의 등장 이후 세계경제는 개방

1) 한 나라의 투명성 정도를 드러내는 지표로 국제투명성협회에서 매년 발표하는 부패인식지수(Corruption Perception Index)는 4.5내외로 전 세계에서 45위 수준이며 이는 지난 10여 년간 큰 변화가 없다. 신뢰와 법질서 준수 등 사회적 자본을 포함한 한국의 1인당 무형자본의 규모는 OECD 평균의 30% 수준이라고 한다. 그리고 사기범죄 발생이 일본의 7배, 법질서 준수가 OECD 국가 중 24위, 노사분규로 인한 노동손실일수도 OECD 중 최하위였다. 아울러 지난 10년간 한국이 OECD수준의 준법의식을 가졌다면 최소 1% 이상의 추가적인 경제성장이 가능했을 것이라는 추계도 있다(차문중, 2007).

2) 노인 자살률은 세계 1위로 일본의 2배, 산재사망률은 독일의 7배에 이르는 등 삶의 만족도(45%)가 OECD 평균(69%)을 하회한다. 그리고 형법범죄의 발생건수는 1998년 이후 지속적으로 증가하였고, 특히 2000년대 들어 급격히 증가하였는데, 특히 5대 주요범죄의 발생빈도도 동일 기간에 비약적으로 증가하였다.

과 무한경쟁시대로 전환하였다. 그러나 문화적 폐쇄성으로 인해 우리는 세계 13위의 경제규모에도 불구하고 이에 상응하는 국제사회 기여가 미흡하고 국가 브랜드 파워도 취약하다.³⁾ 높은 세계화의 파고 속에서 어떻게 20세기형 제도와 의식을 21세기형 글로벌 수준으로 끌어올려 국가적이고 사회적인 적응력을 높이느냐는 것이 향후 발전의 핵심이라고 한다면, 열린 세계 경제 속에서 우리 국민의 높은 생산성과 열정을 바탕으로 한 능동적 개방만이 우리 경제의 지속적 도약과 번영의 기반이 될 수 있다. 그러나 과감한 개방과 적극적 대응은 내부의 긴장과 갈등을 높일 수밖에 없다. 따라서 어떻게 대외적 개방과 내부적 갈등을 큰 부작용 없이 풀어 가느냐에 우리의 미래가 달려 있다.

이러한 이유로 우리사회에서 ‘사회통합’은 매우 중요한 관심사가 되었다. 그만큼 갈등과 해체의 가능성이 과거 어느 때보다도 높아졌기 때문이다. 이 글에서는 사회통합에 대한 개념과 이론들을 간략히 비판적으로 검토한 후, 갈등관리제도와 사회의 질 개념을 활용하여 적극적인 사회통합의 개념과 논리를 제안하는 것을 목적으로 한다. 나아가 경험적 자료를 활용한 국제비교를 통해 한국의 사회통합 수준을 평가하고, 발전방향에 시사점을 던져보고자 한다.

2. 사회통합의 개념과 이론

영어에서 통합하다를 의미하는 integrate의 라틴어 어원인 integer는 ‘정수(定數)’, ‘완전체’, ‘완전한 것’ 등을 의미하며, 동사형인 integrare는 ‘전체로 만들다’, ‘완전하게 만들다’라는 뜻이다. 한편 한자어에서 통(統)의 어원은 신타래(사, 糸)와 뭉치(충, 充)가 합하여 이루어진 ‘실뭉치’를 의미한다. (中文大辭典의 ‘統’ 항목) 실뭉치에서 실이 계속 뽑아져 나오면 사물의 이음과 계속이 있고, 실뭉치에서 실마리를 찾으면 질서 있게 풀어낼 수 있기 때문에 통은 ‘사물의 통일과 질서’를 의미한다. 유교적 관념에서 통 개념은 가통(家統), 도통(道統), 왕통(王統) 등에서 보듯이 ‘핵심적인 질서의 전승’이라는 의미로도 사용되었다.⁴⁾ 합

3) 한국의 국민소득(GNI) 대비 공적개발원조(ODA) 비중은 0.07%로 30개 OECD 회원국중 최하위권 (2007년)이며, 한국의 국가브랜드 순위(안홀트-GMI)는 38개국중 32위에 머물고 있다.(‘07년)

4) 주역(周易)에서 통은 만물의 시작인 건원(乾元)이 만물에 대해 갖는 통할기능(統天)을 의미한다. 서경(書經)이나

[표 1] 주요 학자별 사회통합과 체계통합 정의

학자	사회통합	체계통합
록우드 (D. Lockwood)	개인이나 집단 간에 갈등적이지 않고 평화로운 관계가 형성되는 것	사회나 사회체계의 부분들 간에 서로 호환적인 관계가 형성되는 것
하버마스 (J. Habermas)	생활세계 수준에서 사회규범, 개인의 정체성, 문화적 의미 등에 대하여 원활하게 의사소통이 이루어지는 상태	상징적으로 일반화된 교환의 매체 (화폐, 권력, 진리, 애정 등)가 광범하게 받아들여진 상태
기딘스 (A. Giddens)	공유하는 시간과 공간상에서 행위자나 집단들 간에 호혜적인 관계가 이루어지는 것	공유하는 시간과 공간을 넘어서 개인이나 집단 간 호혜적 관계가 이루어지는 것
통합 결여 상태	갈등, 배제	분화, 분리

(합)은 ‘쪽문 합(閤)’의 간자체로서 ① ‘그릇의 몸통과 뚜껑을 맞추다’ (盒) ② ‘사람들이 소리를 모아 대답하다’ (答) ③ ‘물건을 모으다’ 등의 의미로 쓰였다. 따라서 동서양을 막론하고 통합은 ‘둘 이상의 것을 하나의 큰 줄거리로 모으다’ 혹은 ‘다양한 입장을 아울러 조화롭고 질서 있게 만든다’는 의미를 가진다.

‘통합’은 사회과학의 가장 핵심적인 개념 중 하나이며 많은 학자들에 의해 다양한 방식으로 사용된 개념이다. 그 대표적 학자로는 Tonnies, Spencer, Durkheim, Weber, Parsons, Lockwood, Habermas, Giddens, Luhmann, Mouzelis 등을 들 수 있을 것이다. 고전 이론가들은 사회적 분화가 진전되면 새로운 형태의 통합에 대한 요구나 압력이 생겨난다고 설명한다. 그 대표적 사례가 기능주의적 설명이다. 즉, 점증하는 사회적 분화는 새로운 형태의 사회통합을 요구하며, 이에 부응하지 못할 경우 사회의 해체(disintegration)를 경험한다는 것이다 (Spencer, Durkheim, Parsons, Habermas, Luhmann). 뒤르케임의 경우, 현대사회에 들어 심화된 분업구조를 반영하는 새로운 유기적인 유대감(organic solidarity)이 필요한데, 이러한 유대감이 만들어지지 않는 경우에 아노미가 생겨난다고 설명한다 (Durkheim, 1949).

대부분의 현대이론가들은 ‘사회통합(social integration)’과 ‘체계통합(system integration)’

춘추(春秋)에서 통은 여러 나라를 평정한 제왕이 시간의 기준이 되는 달력을 하나로 통일하고 모든 제도를 개혁하고 정교를 새롭게 베푸는 것을 의미하였다. 예기(禮記)에서 통은 앞의 개념들을 바탕으로 질서의 개념으로 확대되었다. 따라서 주자학에서 통은 삶의 기본적 전제를 의미하며, 도통(道統), 가통(家統), 왕통(王統)은 삶의 근본 질서를, 그리고 이를 위한 공간인 문묘(文廟), 가묘(家廟), 종묘(宗廟)는 삶의 출발이 되는 성스런 공간을 의미하였다 (최봉영, 1999).

을 구분하여 설명한다. 처음 이러한 구분을 제안한 이는 록우드이다 (Lockwood, 1964). 그는 ‘개인이나 집단이 서로 관계를 맺는 원칙’을 사회통합으로, ‘사회체제나 부문들 간의 관계양상’을 체계통합으로 구분하여 정의하였다. 또한 통합을 늘 조화로운 긍정적 상태로 보지 않고, 질서와 갈등 모두를 포함하는 중립적 개념으로 사용하였다. 록우드에 따르면, 사회통합을 보여주는 가장 핵심적 화두는 계급체제이다. 베버리안 관점에서 흔히 사용하는 신분이나 지위집단 중심의 사회는 조화로운 사회통합을 드러내는 반면, 마르크시스트 관점에서 사용하는 계급사회의 프레임은 사회통합의 갈등적 특성을 잘 보여준다는 것이다. 반면에 체계통합은 제도의 상이한 부문들이 서로 연관되는 양상을 의미한다.

갈등론자들이 주로 행위자들 간 갈등을 사회통합개념을 통해 보려 했다면, 기능주의자들은 사회제도 간 기능적 혹은 역기능적 관계만 강조했다라는 점에서 양측 모두 일면적이었던 것이 록우드의 비판이다. 이러한 행위자와 구조 간의 이원론을 극복하는 것을 그는 대안으로 삼았다. 마치 마르크스에게서 생산관계와 생산력 간의 갈등(system integration)이 점증하는 계급 간 갈등(social integration)을 낳았다고 설명하듯이 록우드도 체계통합이 사회통합과 밀접히 관련되어 있음에 주목해야 한다고 주장한 바 있다.

하버마스는 생활세계와 체계를 구분한다. 그래서 생활세계 수준에서 사회규범, 개인의 정체성, 문화적 의미 등에 대하여 원활하게 의사소통이 이루어지는 상태를 사회통합으로, 상징적으로 일반화된 교환의 매체(화폐, 권력, 진리, 애정 등)가 광범하게 받아들여진 상태를 체계통합으로 구분한다(Harbermas, 1987).

기딘스는 두 개념의 구분을 미시/거시구분과 대체하여 사용한다. 즉 사회통합은 공유하는 시간과 공간상에서 행위자나 집단 간 상호작용을 의미하며, 시공간을 넘어선 관계를 체계통합이라고 구분한다(Giddens, 1984).

통합은 규범적인 개념으로 쓰이기도 하지만, 중립적으로 현상을 기술하는 객관적 개념으로 쓰이기도 한다. 특히 기능주의적 전통을 이어받은 루만의 경우가 그러하다. 그는 사회분화에 대한 세 가지 유형을 거론한 후, 이에 대응하는 체계통합이 필요하다고 설명한다. 즉, 1) 분절적 분화(segmentary differentiation)란 자율적이되 시간과 공간의 공존성에 기반을 둔 가족, 인종집단, 부족 등의 수평적인 분화를, 2) 위계적 분화(hierarchical differentiation)란 권력과 권한을 둘러싼 분화를 통해 시간과 공간적 공존성을 뛰어넘는 서열화를, 3) 기능적 분화(functional differentiation)란 정치, 경제, 법률, 종교, 문화 등의 다양한

하위체계로의 분화를 의미한다. 예를 들면, 급격한 세계화로 인해 서구의 복지국가에서는 시장경제와 복지체제 간의 기능적 분화가 심화된다. 그러나 고용유발형 복지정책(compulsory activation system)을 시행한 결과 ‘혜택을 받기 위해서는 최소한의 일을 해야 하는 복지시스템’과 ‘가능한 최대의 인원이 일자리를 찾아야 한다는 시장경제의 성장시스템’ 간에 상호 호환성이 생김으로 해서 체계의 재통합이 촉진되는데, 이러한 예를 루만의 체계통합의 사례로 이해할 수 있을 것이다.

무젤리스(Mouzelis)는 집단갈등에 대한 대비라는 의미로 사회통합개념을 사용하고 있는데, 새로운 소수민족이나 인종집단이 유입되어 집단 간 갈등이 생겨날 경우 다음과 같은 네 가지 사회통합모델이 가능하다고 본다. 1) 구분통합(compartmentalized mode of integration)은 상이한 문화를 지닌 집단들이 자율적으로 병존하되, 집단 간에는 최소한의 소통과 교환만 유지하는 것을, 2) 독점적 통합(monological type of integration)은 주도적인 문화가 여타의 문화전통이 가진 정체성과 역동성을 없애고 적극적으로 지배하는 것을, 3) 혼합주의적 통합(syncretic integration)은 매우 선택적으로 각각의 문화전통의 요소들을 혼합하되, 각 문화의 내부논리나 문화의 역사에 대해서는 간섭하지 않는 방법을, 4) 소통적 통합(communicative integration)은 각각의 문화전통의 자율성과 내적 논리를 존중하되, 활발하게 양방향 소통을 활성화하는 것을 의미한다. 이 중에 독점적 통합은 일제의 황민화 정책과 같이 강제와 강요를 의미하며 정치적으로 매우 부정적인 함의를 가진다. 이 중 가장 바람직하고 긍정적인 것은 소통적 통합이라고 본다(Mouzelis, 1992; 1997).

1994년 UN이 개최한 세계사회발전정상회의(World Summit for Social Development)에서는 핵심 아젠다의 하나로 사회통합을 설정하고 다음과 같은 두 가지 의미로 다차원적으로 정의한다. 즉, 첫 번째는 배제와 대비되는 포용이라는 의미로서, 더 많은 사람들에게 더 많은 정의, 물질적 복지, 정치적 자유의 혜택을 주는 것을 의미하고, 해체와 대비되는 조화와 유대(harmony and solidarity)라는 의미로서, 가족, 공동체 등이 해체되고 범죄나 부패 등으로 사회질서가 와해되는 것을 방지하는 것을 사회통합이라고 정의한다.

사회통합에 대한 초기의 연구들은 이와 같이 학자들의 관점에 따라 매우 다양한 방향으로 정의되었다. 어떤 이들은 사회통합이 자본주의 시장의 세계화나 사회질서의 파편화와 같은 외부 경제적 요인에 의해 초래되는 문제로 간주하였다. 따라서 사회적으로 배제된 다양한 계층들을 어떻게 빈곤과 실업과 같은 사회적 위협으로부터 보호하고 포용

(social inclusion)할 것인가를 중심으로 연구하였다. 이후에 Jenson(1998)이나 Bernard (1999) 등은 사회통합을 사회적 응집(social cohesion)으로 개념화하고 측정하는 연구들을 진행하였다. Jenson은 사회적 응집은 소속감-고립감, 포용-배제, 참여-비참여, 인정-거부, 합법성-비합법성 등 5개의 차원으로 구분하여 개념화하였고, Kearns와 Forrest(2000)는 사회적 응집의 개념적 구성요소로 공공의 가치와 시민문화, 사회질서와 사회통제, 사회적 연대와 빈부격차 해소, 사회적 연결망과 사회자본, 영토적 소속감과 정체성 등을 들고 있다. 사회통합은 다른 한편으로 사회참여, 또는 사회적 관계의 양과 질에 의해 결정되는 것으로 개념화되기도 한다(Ritzen, 2000).

문제는 어떤 개념으로 사회통합을 정의하는가에 따라 무엇이 측정되어야 하는가에 대한 내용이 달라지고 그에 따라 실태 파악과 정책적 해결방안이 달라진다는 점이다. 이러한 문제 때문에 EU에서는 사회통합을 하나의 ‘개념’으로 인식하기보다는 사회갈등을 예방하고 사회 전체의 민주적인 안정성을 보장한다는 정치적 목표를 공유하기 위해 그 사회가 선택한 ‘준거틀(reference framework)’로 인식할 것을 제안하고 있다(EC, 2005).

사회통합을 정의하는 또 다른 방식은 갈등을 수용하고 제도화하는 능력으로 이해하는 일이다. 헌팅턴(Huntington)은 한 나라의 갈등수용능력(carrying capacity)으로서 사회 분화에 걸맞은 정치적-제도적 근대화의 중요성에 대해 주목한다. 그러지 못할 경우 다양한 집정관(praetorian)의 개입을 불러온다는 것이다. 헌팅턴은 그의 저서 “변화하는 사회의 정치질서”에서 근대화과정이 순탄하기만 한 것은 아니고, 사회적 갈등을 풀어낼 능력을 얼마나 갖추었느냐에 따라 정치적 불안정이나 폭력을 불러올 수 있음을 경고하고 있다. 그는 정치적 불안정이나 폭력을 정의하는 데 있어, 사회적 근대화를 분자로 하고, 정치적이고 제도적인 근대화를 분모로 하는 비율로 설명하였다. 즉, 사회적 근대화가 급속히 진전되는 반면 정치나 제도의 근대화가 그 속도를 따라가지 못하게 되면 정치적 불안정이나 폭력이 발생한다고 본 것이다. 여기서 사회적 근대화란 경제성장이 가져오는 광범위한 사회의 분화와 새로운 욕구의 증대를 포괄한다.

로드릭(Dani Rodrik)은 한 국가 내부의 사회갈등이 많은 국가에서 1970년대 이후 성장률이 떨어진 이유를 설명해주는 주요 변수가 된다고 주장한다. 특히 사회갈등은 한편으로는 외부의 충격과, 그리도 다른 한편으로는 갈등을 관리하는 내부 제도와 긴밀하게 연결되어 성장률에 영향을 미치게 된다고 주장한다(Rodrik, 1998: 150). 로드릭은 잠재적

사회갈등 요소로 경제적 불평등과 인종적/언어적 갈등, 그리고 사회적 불신을 들고 있다. 그리고 갈등을 제도화할 수 있는 자원으로 민주주의의 수준과 정부의 거버넌스 능력, 그리고 불평등을 해소할 수 있는 사회지출의 비중을 들고 있다. 그는 역사적 자료 분석을 통해 GDP성장률이 갈등해소능력과 긴밀하게 연관되어 있음을 증명하고 있다. 로드릭은 이러한 성장률의 차이를 외부의 충격에도 불구하고 건전한 거시적 경제정책을 펴나갈 수 있는 사회적 기반으로서의 갈등관리 능력으로 설명하고 있다. 즉, 갈등의 관리력이 뛰어난 나라들은 외부충격에도 불구하고 경제성장을 이끌어갈 능력을 발휘할 수 있었다는 것이다.

제도의 효과에 대해 가장 체계적으로 연구한 학자 중 한 사람인 아세모글루(Acemoglu)는 장기간에 걸친 국가 간 경제성장의 차이를 설명하는 일반이론을 제시하였다. 그에 따르면 전통적인 발전이론에서는 한 사회가 성장하지 못하고 빈곤에 머무는 이유로 불충분한 재산권, 신용시장의 불비, 새로운 기술에 대한 투자의 부족, 인적자본의 부족 등에 대해 지적한다. 이에 대한 대항모델로 아세모글루는 제도주의적 설명 논리에 주목하였다. 그는 미시적 수준에서 영향을 미치는 제도의 효과에 대한 경험연구를 주창하였으며, 경제제도가 미치는 전반적 영향뿐 아니라, 성장의 과실이 다양한 집단과 개인에게 차등적으로 분배된다는 점에서 사회갈등론적 관점에서 사회갈등을 풀어갈 정치권력의 중요성에 대해 분석하였다. 아세모글루에 따르면 현재 시점의 정치권력의 분포는 현재의 경제제도나 정책에 영향을 미칠 뿐 아니라 미래의 정치제도에 영향을 미친다. 그런데 정치권력은 법률적 권력뿐 아니라 사실상의 권력 사이의 판도가 어떻게 되어 있느냐에 따라 영향을 받기 때문에 그 양상에 따라 정치제도의 변경이 이루어지고, 그 결과로 현재와 미래의 법률적인 정치권력이 재규정된다(Acemoglu, 2005).

이미 많은 제도주의자들이 언급한 바와 같이 제도는 국가의 번영에 필수적이다. 그러나 그 혜택은 다양한 집단과 개인들에게 차별적으로 돌아가기 때문에 갈등을 내재하고 있다. 경제제도는 인센티브를 규정하고, 자원의 분배를 결정한다. 각종 제도에 의해 고임금이나 지대의 특권을 누리는 층과, 손해를 입는 층이 규정된다는 것이다. 따라서 양극화의 문제를 해소하고 사회발전의 동력으로 승화시키기 위해서는 사회갈등을 해결할 수 있는 정치권력이 어떤 방식으로 작동하느냐가 매우 중요하게 부각된다.

국내에서 사회통합에 대한 연구는 순수히 이론적인 측면보다는 사회정책적 측면에

서 집중적으로 다루어졌다. 특히 노무현 정부의 국민대통합연석회의 이명박 정부의 대통령직속 사회통합위원회, 박근혜 정부의 대통령직속 국민대통합위원회 설치에 관한 정책적 관심을 유도하는 결정적 계기가 되었다. 그러나 과도하게 정부주도의 연구가 이루어지다 보니, 개념이 모호하고, 목표는 추상적이며, 목적은 정치적이라는 비판이 제기되기도 하였다(김인영, 2013). 정부출연 연구기관을 중심으로 진행된 연구보고서들은 대부분 이러한 정책적 요구에 부응하되, 다양한 경험적 자료들을 수집하여 사회통합의 양상을 측정하려는 노력을 기울였다(강신욱 외, 2011; 강신욱 외, 2012, 강신욱·이현주 외, 2012; 노대명 외, 2010, 노대명·강신욱 외, 2010; 여유진 외 2013, 이진, 2013). 그 외에도 경제적 측면(박상인, 2013), 혹은 정치적 측면(박찬욱, 2013)에서 사회통합을 이루기 위한 방안들에 대한 이론적, 정책적 논의들이 이루어진 바 있으며, 사회통합개념에 따른 지표를 구축한 후, OECD 국가들 간의 사회통합정도를 비교하는 연구(박명호 외, 2013), 혹은 16개 광역지방자치단체의 사회통합 정도를 비교하는 연구(김준영, 김혜영, 2012) 등이 이루어졌다.

3. 관계론적 시각에서 본 제도와 생활세계

이상의 국내외 연구들과 이 연구의 가장 큰 차이점은 관계론적 시각에서 문제에 접근한다는 것이다. 통합이 잘 이루어진 사회는 공동체성이 잘 유지되는 사회이다. 관계론(relationalism)의 입장에서 보면 사회통합은 개인의 인격완성과 자아실현은 건강하고 자유로운 공동체 속에서만 가능하다고 믿는 공동체주의와 연결된다. 共同體주의(communitarianism)는 본래 개인주의적 자유주의와 전체주의적 권위주의 양자의 문제점에 대한 반성에서부터 시작한 것이다. 공동체주의는 자유스러운 개인을 전제로 한 공동체(예컨대 가족 이웃 시민사회 등)가 두 가지 심각한 도전을 받고 있다고 생각한다. 하나는 극단적인 개인주의와 자유주의이고 다른 하나는 극단적인 집단주의나 관료제이다(박세일, 2008). 극단적 개인주의는 공동체의 형성을 어렵게 하며, 극단적 전체주의는 공동체를 질식시킨다.

공동체주의는 인류의 사상사만큼이나 오래된 사상으로 그리스나 원시불교나 기독교

교로까지 거슬러갈 수 있지만 그럼에도 불구하고 1980년대 이후 유럽에서 공동체주의나 사회성에 대한 강조가 다시 등장하는 이유 중 하나는 과잉개인주의로 인한 무질서, 마약, 범죄, 가족해체, 학교붕괴, 도덕적 해이, 정신적 황폐, 등등 사회적 부작용이 증가했기 때문이며, 둘째는 신자유주의적 경쟁우선주의로 인해 도태된 사람들에 의한 불만과 저항이 곳곳에서 두드러졌기 때문이다(박효중, 2008).

관계론적 시각에서 보면 사회통합은 고정된 실체가 아니라 끊임없는 생성과 재생산의 대상이 되는 ‘사회적 관계들의 집합적 형성과정’이라고 할 수 있다. 사회통합은 수평적 차원의 ‘상호작용(interaction)의 장’과, 수직적 차원의 ‘구성/출현(contingencies)의 장’으로 나누어 설명할 수 있다.

일군의 학자들은 이 같은 잘 통합된 공동체를 ‘사회의 질’이 높은 사회라고 정의하기도 한다.⁵⁾ 사회의 질은 개인들 간 관계로 이루어진 사회에서 “개인의 잠재력과 복지를 극대화할 수 있는 상생적 관계 맺기가 가능할 수 있게 공동체의 사회, 경제, 문화생활에 참여할 수 있는 정도”를 핵심요소로 한다. 사회의 질은 개인의 자기실현과 사회적 맥락에서 구성되는 다양한 집합적 정체성 간의 상시적인 긴장과 보완의 함수로서, 한편으로 개인의 생애사적 발전과 사회적 발전을 가르는 축(행위자와 구조)과, 다른 한편으로 조직화된 공식성과 친밀한 비공식적 세계를 가르는 축(체계와 생활세계)을 교차하여 살펴볼 수 있다. 사회의 질을 구성하는 사회성에 대한 사회학적 논의는 다음과 같은 세 가지 명제로 정리할 수 있다.

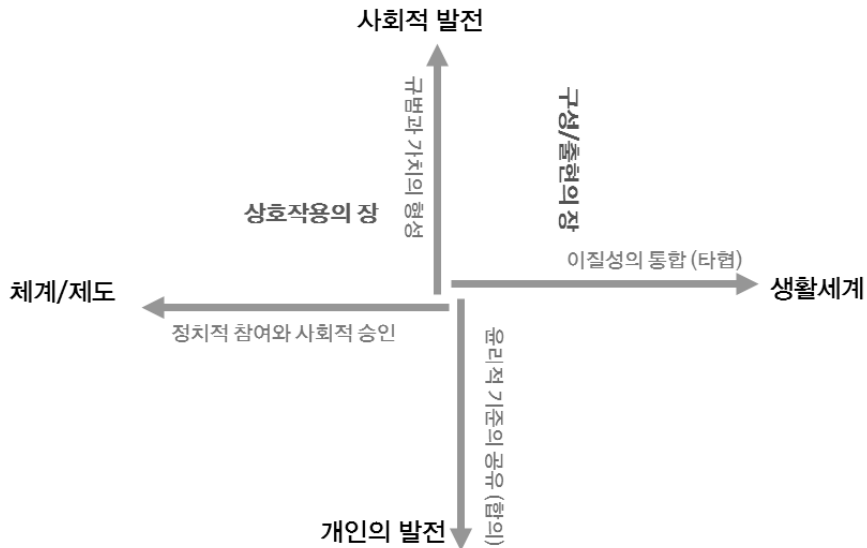
첫째, 사회성이란 한 개인이 사회적 존재로 완성되어가는 자기실현과정과, 이러한 상호작용을 거쳐 집합적 정체성이 형성되어가는 과정 간의 상호의존성에 의해 실현된다(미시-거시 연계, 혹은 사회성의 구성).

둘째, 현실에서 이러한 관계는 권력, 지위, 능력 등에서의 무시할 수 없는 개인 간 편차에 의해 특징지어진다(불평등, 기회구조 등).

셋째, 사회성의 성격, 내용, 형태와 구조 등은 체계와 생활세계 간의 수평적인 긴장, 그리고 개인과 사회 간의 수직적인 긴장에 의해 역동적으로 규정된다(Beck, van der Maesen and Walker, 1997).

5) ‘사회의 질’은 1990년대 중반 이후 유럽연합의 학자들이 사람들의 일상의 삶의 질을 포괄적으로 포착해내기 위해 제안한 매우 가치부하적인 개념으로서 바람직한 사회의 질에 대한 암스테르담 선언에 1,000명 이상의 유럽학자들이 서명하였으며, 네덜란드의 보건복지부와 EC에서 사회적 의제로 채택한 바 있다.

[그림 1] 사회성의 발현



그렇다면, 사회성의 구성과 내적 긴장, 그리고 재생산은 어떤 방식으로 인식되고 어떤 구체적인 방법론에 의해 분석될 수 있을까. 기본적으로 자아실현과 집합적 정체성 형성은 모두 사전에 예견하기 어려운 상호작용과 의도, 그리고 효과가 발생하는 열린 과정이다. 따라서 좁은 의미의 객관적이고 인과적인 경험적 분석 대신 종합적이고도 체계적인 접근을 요한다. 또한 사회성은 실천적이고도 참여적인 효과를 갖기 때문에, 타협, 협의, 합의가 어떻게 이루어지는지에 관한 소통과정을 통해 연구되어야 한다. 따라서 사회성에 대한 연구에는 개개인의 의도로 환원하는 합리적 선택모델보다는 감성적이고 인지적이며 동기차원을 증시하는 총체적이고 관계론적 시각을 유지하는 총체적 접근이 더 적합하다. 또한 규범적으로는 행위자들 간에 권력, 지위, 정보 등에서의 최소한의 균형을 이루는 것이 바람직하다는 것을 전제한다.

사회성에 대한 관심은 자기실현 또한 관계성을 통해 이루어질 수 있다고 본다. 자기실현이 개인의 독립성을 촉진시키는 것은 바람직하나, 이기주의로 귀결되는 것은 문제라고 보는 것이다. 또한 민주주의적 규범과 가치를 제고함에 있어서도 ‘공식적인 제도’에만 초점을 맞추는 것은 부적절하며, 인권, 인도주의적 유대감, 사회정의, 지역적합성 등에 관한 글로벌한 관점, 그리고 타문화에 대한 이해에 기반을 둔 포용성 등도 매우 중요하다고

주장한다.

이상의 내용들을 개략적으로 정리한 것이 [그림 1]이다(Beck, van der Maesen and Walker, 1997). 이 그림은 제도와 생활세계 간, 그리고 거시적 사회발전과 미시적 개인발전 간의 긴장과 상호 연관성을 보여준다. 수평축은 상호작용의 장으로서, 생활세계에서의 여러 갈등과 인과적 관계들이 체계에 영향을 미쳐 제도를 바꾸어 나가는 과정을 ‘정치적 참여’나 ‘사회적 승인’의 과정으로 볼 수 있다면, 체계와 제도가 일상생활 속에서 수용되는 과정은 곧 이질성이 통합되고 타협이 이루어지는 과정이므로, 체계의 정당성이 일상성 속에서 구현되고 작동하는 것으로 볼 수 있다. 이는 제도권과 재야 간의 상호작용으로 이해할 수도 있는데, 시민사회나 재야의 인물들이 제도권에 참여하는 경우 이는 비제도권에 해당하는 시민사회나 운동권 등에 대한 사회적 승인으로 이해할 수 있다.

이 과정에서 가장 중요한 것은 상호 소통이다. 소통을 통해 이질적인 개인들 간의 이해관계와 권력에 대한 욕구, 갈등 등이 해소되고 타협이 이루어질 수 있기 때문이다.

수직축은 사회성이 구성되고 발현되는 장이다. 한 사회의 가치나 규범 등은 미시적 개인들 간의 상호작용을 통해 발현되지만, 동시에 개개인의 행위나 가치지향은 거시적인 구조에 의해 영향을 받는다. 이러한 이중적 상관관계에 대해 가장 잘 표현한 것은 기딘스의 구조화이론이라고 생각된다. 구조는 규칙이라는 점에서 개인에게는 제약이기도 하면서, 또한 어떤 일을 가능케 하는 자원으로 작동하기도 한다는 점에서 이중적이다. 예를 들어, 공통의 언어를 사용한다는 것은 지켜야 하는 문법체계가 있다는 것이고, 이는 다른 언어습득을 방해하는 제약요인으로 이해할 수도 있다. 그러나 언어의 규칙을 이해하는 개인들은 풍부하게 자신의 의사를 전달할 수 있다는 점에서 중요한 자원이 되기도 한다. 마찬가지로 사회적 규범은 미시적인 개인들의 선택과 행위의 결과로 구성되고 발현되는 집합적 속성이지만, 동시에 개인들의 선택에 영향을 미치는 중요한 규범적 강제력을 갖는다는 점에서 이중적이다.

이러한 요인들을 모두 고려한다면, 사회의 질을 극대화하기 위해서는 네 가지 차원에서 지향하는 규범과, 그것을 구성하는 요인, 그리고 이를 담보할 수 있는 현실적 조건들에 대해 고민하여야 한다.

유럽의 사회과학자들이 제안한 규범적 가치는 분배적 정의로서의 형평성, 연대감, 평등한 가치, 그리고 인간적 존엄성인데, 각각은 구성요소로 본다면, 인간안보, 사회적 승

인, 사회적 반응, 그리고 개인의 역량과 긴밀히 연결된다. 그리고 각각의 가치와 자원을 확보하기 위한 구체적인 조건으로서 사회경제적 안전성, 사회적 응집성, 사회적 포용성, 그리고 사회적 역능성이 확보되어야 한다.

여기서 사회경제적 안전성(socio-economic security)이란 사람들이 얼마나 물질적, 환경적 자원 등에 접근가능한가를 의미하며, 사회적 응집성(social cohesion)은 그 사회의 사회적 관계가 얼마나 공통의 정체성과 가치규범에 기반을 두고 있는가를 측정하는 척도가 될 수 있다. 그리고 사회적 포용성(social inclusion)은 일상생활을 구성하는 다양한 제도와 사회적 관계에 얼마나 접근가능한가를, 사회적 역능성(social empowerment)은 개인의 역량과 능력발휘가 사회적 관계를 통해 얼마나 복돋워지는가를 의미한다.

이러한 네 가지 차원의 지표들을 종합하면 사회통합의 조건을 보여주는 척도로서 사회의 질을 지수화(composite index of social quality)할 수 있을 것이다. 종합적으로 이야기 하면 사회통합이 이루어진 공동체는 ‘사회적 질’이 높은 사회인데, 위험한 불안사회보다는 안전한 ‘안심사회’를, ‘불신사회’가 아닌 ‘신뢰사회’를, ‘배제사회’가 아닌 ‘포용사회’를, 그리고 ‘무기력사회’가 아닌 ‘활력사회’를 특징으로 한다(이재열, 2007).

사회적 질에 관한 유럽학자들의 논의는 매우 이론적이며, 또한 다양한 지표화를 가능케 하는 논리를 제공한다. 그러나 이상적인 방식의 논의를 통해 무수히 많은 지표들을 구축하는 것은 바람직하지 않으며, 또한 지표의 간결성 원칙에도 어긋난다. 따라서 연구자들은 제도와 생활세계 간의 구분에 주목하였다.

이미 아세모글루는 정치권력을 법률적 권력과 사실상의 권력 두 가지로 구분한 바 있다. 법률적 권력(de jure power)은 선거과정을 거쳐 부여되고, 정치 제도에 의해 그 행사 범위와 내용이 규제는 공식적인 권력을 의미한다. 반면에 사실상의 권력(de facto power)은 폭력이나 집단행동, 대중운동, 준군사기구 등에 의해 집행되는 실질적인 권력이다. 이는 법률적으로는 허용되지 않음에도 불구하고 경제력이나 군사적 수단을 가진 개인이나 집단이 발휘하는 권력을 의미하는데, 극단적인 형태로는 내전에서 반군이 정부군과 맞서 싸우는 군사력으로 드러나기도 하며, 평상시에는 그러한 폭력행사에 대한 잠재적 위협을 통해 영향력을 발휘할 수도 있다.

이러한 분석들은 하버마스의 시스템과 생활세계 구분과도 일치한다. 하버마스에 따르면 시스템은 행정체계나 시장메커니즘과 같이 개개인의 감정이나 의미를 개입시키기

어려운, 그 자체의 효율성과 통제에 따라 작동하는 후기자본주의의 구조적 메카니즘을 의미하고, 이 영역의 지속적인 확대를 현대사회의 특징이라고 본다. 반면에 생활세계는 개인들 간의 소통과 감성, 그리고 의미가 전이되고 공유되는 영역을 의미한다. 이러한 구분에 따라 보면 시민사회와 공론장의 형성, 그리고 개개인을 역능화하는 일상성과 미시적 정치의 장은 모두 생활세계의 영역에 속해 있다.

사회통합 연구에 사회갈등 연구가 중요한데, 그 이유는 사회나 국가 전체적으로 보면 명백하게 효율적인 정책이 선택되지 않고 비효율적인 선택이 이루어지는 이유를 사회갈등이론이 잘 설명하기 때문이다. 여기서 우리는 효율적인 것(the efficient)과 최적인 것(the optimal) 간의 구분에 주목할 필요가 있다. 사회갈등은 언제나 존재하는 상수이다. 그래서 정치권력은 사회갈등을 해결하기 위해 경제제도나 정치제도를 선택하는데 고심하지 않을 수 없고, 이에 따라 경제정책도 달라질 수밖에 없다. 그리고 그 과정에서 정치적으로 최적의 선택이 항상 사회적으로 효율적인 결과를 낳는 것은 아니다.

이상의 논의들은 주로 정치적, 경제적 차원에서 사회통합의 문제를 갈등과 관련하여 연결시키고 있다. 기존의 연구들을 비판적으로 종합해 보면, 한 국가의 경제성장이나 사회발전에 영향을 미칠 갈등의 잠재적 원천은 그 사회가 당면하고 있는 양극화 등과 같은 문제의 복잡성과 크기에 의해 결정되며, 이러한 갈등원을 해소해 나갈 수 있는 제도적 통합역량이 증가할수록 실제 갈등은 감소한다고 정리할 수 있다(이재열, 2011).

여기서 갈등의 잠재적 원천을 측정하는 다양한 방법에 대해 고민하게 된다. 이 글에서는 크게 세 수준에서 양극화와 갈등의 측정방법에 대해 검토하고자 한다(아래의 그림 2 참조). 첫 번째는 이념이나 문화수준에서의 양극화인데(상징자본의 양극화), 불신의 정도, 사회적 거리감, 차별의식 등으로 측정가능하다. 두 번째는 관계 수준에서의 양극화인데, 이는 다양한 집단 간의 행위수준에서의 양극화를 측정하는 것으로서, 계층 간의 이동의 정도, 이혼율, 자살률의 차이(지역 간, 종교 간), 분리지수 등을 예로 들 수 있다(사회자본의 양극화). 세 번째는 경제적 자원에서의 양극화 경향을 측정하는 것으로서 소득과 자산의 불평등, 고용 및 빈곤의 치우침 등을 측정하는 다양한 척도들을 들 수 있다(경제자본의 양극화).

[그림 2] 양극화의 다차원성과 통합의 논리



한편, 사회적 통합역량은 하버마스(Habermas)와 록우드(Lockwood)의 시스템과 생활 세계의 구분, 그리고 아세모글루(Acemoglu)의 법률적 권력과 실질적 권력의 구분을 차용하여 공식적이고 법률적인 시스템 역량 (de jure capacity of the system)과 실질적이고 비공식적인 생활세계 역량(de facto capacity of the life-world)으로 구분하고자 한다.

공식적이고 법률적인 시스템 역량은 양극화가 가져올 수 있는 다양한 사회적 위험을 관리할 수 있는 메커니즘이 얼마나 제도적으로 갖추어져 있는지를 보여주는 것으로서, 이는 다시 1) 실업이나 빈곤, 혹은 다양한 생애주기에 걸쳐 발생할 수 있는 사회적 위험으로부터 국민들을 보호할 수 있는 복지지출, 노동조합의 조직화, 전사회적인 연금제도 등과 같은 복지역량(welfare & safety net)과 2) 정부의 공적인 교육재정, 남성과 여성의 노동시장 참여기회제공, 평생교육역량 확대 등과 같은 인적자원 투자를 통해 회복탄력성을 증대시켜주는 역량(human capital investment and resilience enhancement)으로 구분할 수 있다. 물론 이러한 위험관리의 역량은 전통적으로 가족이나 비공식적인 네트워크에 의해 지원되었지만, 점차 국가의 재정이나 시장의 보험 기능에 의해 대체되어가는 경향이 있다.

실질적이고 비공식적인 생활세계 역량은 그 사회의 도덕적 용량(societal moral ca-

capacity)과 밀접히 관련되어 있다. 이는 다시 1) 각 개인으로 하여금 다양한 경로로 그 사회의 의사결정과정에 참여하고, 또한 이를 통해 자신의 운명에 영향을 미치는 다양한 정치 과정에 영향력을 행사할 수 있도록 하는 정치적 역능화(political empowerment)와, 2) 각 개인이 다양한 개인들과 평등한 관계에서 서로 신뢰관계를 맺고, 또한 자유롭게 자신의 의사를 표현하며, 모든 사람들이 공정하게 같은 규칙 하에서 살아간다고 하는 공정성을 얼마나 믿느냐 하는 사회적 역능화(social empowerment)로 나누어 볼 수 있다. 정치적 역능화는 민주주의의 공고화 및 일상화의 과정과 긴밀히 연결되어 있고, 사회적 역능화는 사회적 자본의 확대와 밀접하게 관련된다.

[그림 3] 사회통합의 종합적 정의

$$\text{사회통합} = \frac{\text{사회적 통합역량}}{\text{잠재적 갈등소지}} = \frac{\left(\begin{array}{c} \text{체계역량} \\ \text{복지제공역량} \\ \text{회복탄력성} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{생활세계역량} \\ \text{사회적 역능성} \\ \text{정치적 역능성} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{규범역량} \\ \text{공정성} \\ \text{투명성} \end{array} \right)}{\left(\begin{array}{c} \text{경제자원 양극화} \\ \text{소득, 고용,} \\ \text{자산, 빈곤} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{사회자원 양극화} \\ \text{사회적 거리,} \\ \text{이동, 이혼, 자살} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{이념 양극화} \\ \text{신뢰, 관용, 가치관,} \\ \text{탈물질주의} \end{array} \right)}$$

마지막으로 규범역량은 그 사회의 구성원들이 가진 규칙에 대한 기대감, 즉 준법의 식이나 공정성 관념과 밀접히 연관되어 있다. 사회통합을 저해하는 가장 근본적인 문제는 규칙 집행의 공정성과 투명성을 확보하지 못할 때 생겨난다. 그런 점에서 투명성은 모든 조정과 거버넌스의 토대가 된다고 할 수 있다. 경제제도는 인센티브를 규정하고 자원의 배분을 결정하므로 국가의 번영에 필수적이다. 그러나 그 결과 혜택과 특권을 누리는 층과 손해를 입는 층이 규정되므로, 갈등을 내재하고 있다. 따라서 경제제도가 제대로 작동하기 위해서는 정치권력이 어떻게 작동하느냐가 매우 중요하게 부각된다(Acemoglu et al, 2005; Acemoglu and Robinson, 2006; 2012). 그런 점에서 규칙의 공정성과 투명성은 제도주의적 설명의 핵심이 된다. 제도의 질에 대한 경제학적 연구를 이끈 대표적 학자인 노스는 재산권 보호와 법의 지배가 핵심적 제도라고 보았다. ‘제도는 사회 내의 게임의 규칙이며, 공식적으로는 인간이 고안한, 인간의 상호작용을 만들어가는 제약틀’이라고 주장했다(North,1990:3). 게임의 규칙이 정착된 사회에서는 경제적 행위자나 조직들이 사회적

으로 바람직한 행위를 하도록 촉진시키나, 어떤 조정양식도 자기완결적이고 자기창조적이지 않다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 예를 들어 시장은 계약이행을 강제할 기제가 필요하며, 시장의 난폭성을 규제하고, 외부성을 내재화하며, 정보비대칭을 해소해야 하고, 제품의 안전성을 확보하기 위한 기제를 필요로 한다. 아울러 경기변동과 실업, 인플레이에 대비하여 시장을 안정시키기 위한 화폐금융정책과 예방적 규제 및 감독기구 등을 가지고 있다.

종합적으로 정리하자면, 사회통합은 잠재적 갈등소지와 사회통합역량 간의 비율로 표시 가능할 것이다(그림 3 참조). 즉, 갈등소지가 많고, 통합역량이 작다면, 그 사회의 사회통합은 어려워진다. 반면에 갈등소지가 좀 많다 하더라도 통합역량이 풍부하다면, 사회통합은 큰 문제가 되지 않을 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 잠재적 갈등 소지는 경제적 자원, 사회적 자원, 그리고 이념 등의 세 차원에서의 양극화 정도로 각각 측정 가능할 것이며, 사회적 통합역량은 다시 복지와 교육, 일자리 등을 제공하는 체계역량, 사회적이고 정치적으로 시민들을 역능화할 수 있는 생활세계역량, 그리고 공정하고 투명한 규칙의 작동 여부로 판단할 수 있는 규범역량으로 개념화할 수 있다.

4. 사회통합의 목표, 조건, 수단, 토대

이상의 논의들을 토대로 할 때, 사회통합은 소극적 의미에서는 “개인이나 집단 간 균열과 갈등, 배제의 원인이 효과적으로 해소되어 조화를 이루는 것”을 의미한다. 그러나 이러한 조화는 개인과 사회의 삶의 질이 모두 높은 사회에서 가장 잘 구현될 수 있다는 의미에서 적극적 의미의 사회통합은 높은 수준의 사회의 질을 유지하는 사회를 뜻한다. 사회통합과 공정성은 동전의 양면과 같다. 잘 통합된 사회는 공정한 사회이고, 공정한 사회는 정당성을 가지고 지속가능한 성숙한 사회를 뜻한다.

한편 ‘통합’은 지향하는 ‘가치로서의 통합’과 이를 달성하기 위한 ‘기능으로서의 통합’으로 구분하여 설명할 수도 있다⁶⁾. ‘가치’로서의 통합은 ‘기계적 균형’이나 ‘결과의 평등’ 혹은 ‘평준화’가 아니라, 다양한 개인이나 지역들이 고유한 개성과 능력, 그리고 특성을

6) 이러한 사회통합과 정부 역할에 대한 아래의 논의는 이재열(2010)에서 가져왔음.

[그림 4] 사회통합의 목표, 조건, 수단, 토대

	통합의 차원	통합의 결여상태	공정성의 의미	정의
가치 지향	사회통합	갈등, 배제	공정한 사회	개인이나 집단 간 균열과 갈등, 배제원인이 정당한 방법과 절차에 따라 효과적으로 해소되어 조화를 이루는 상태
기능	체계통합	분화, 분리	분배정의, 환경정의, 세대정의의 정책적 구현	정책체계 간 선순환의 고리가 만들어지고 환경과의 괴리가 해소된 상태
	소통적 통합	단절, 오해	불편부당성 (impartiality)	생활세계에서 상이한 이해관계, 문화, 정체성을 가진 개인이나 집단 사이의 원활한 소통상태
	규범적 통합	예측불가, 불투명	반칙불허 (fair play)	구성원이 공통의 규칙과 기대를 공유하는 상태

유지하면서 서로 어울려 ‘역동적인 조화와 상생’을 이루는 것이다. 통합이 잘 이루어진 사회는 달리 표현하면 ‘공정한 사회’이다. 여기서 공정하다는 의미는 출발과 과정에서 공평한 기회를 주되 결과에 대해서는 스스로 책임진다는 것을 뜻한다. 이는 분배적 정의(distributive justice)가 구현되지만, 개인의 자유와 개성, 근면과 창의가 촉진된다는 점에서, 그리고 패자에게도 새로운 기회가 주어진다는 점에서 승자독식이 아닌 상생과 공존이 가능한 사회를 의미한다. 아울러 공정한 사회는 자연환경과의 관계에서 환경정의(environmental justice)가 바로 선 사회를, 그리고 미래세대와의 관계에서는 세대 간 정의(intergenerational justice)가 바로 선 사회라는 점에서 사회경제적으로나 환경적으로나 세대 간에도 지속가능한 사회를 뜻한다.

‘기능’으로서의 통합은 가치로서의 통합을 달성하기 위한 토대, 수단과 조건 등에 해당하며, 이는 다시 규범적 통합(토대), 소통적 통합(수단), 체계적 통합(조건) 등으로 나누어 생각할 수 있다.

또한 ‘통합’ 개념은 분야와 쟁점에 따라 보다 구체적으로 정의될 수 있을 것인데, 예를 들면 국제관계에서의 통합은 ‘개방과 협력을 중시하는 것’이며, 사회이동의 측면에서 통합은 ‘교육과 고용기회의 형평성에 입각한 활발한 사회이동’을 의미한다. 한편 복지영역에서 통합이란 ‘특정 개인이나 집단이 혜택에서 배제되지 않는 것’을 뜻하며, 환경과의 통

합은 ‘외적 요인과의 정합성을 높이는 것’이라고 할 수 있다.

‘사회통합을 유지하는 것은 국방이나, 치안, 시장질서 유지 등에 못지않은 중요한 정부 역할’이라고 할 수 있다. 기존의 사회통합이론의 여러 논의들을 종합해 볼 때, 사회통합을 위한 정부역할은 크게 세 가지로 정리할 수 있는데, 이는 ① 공통의 규칙을 유지하고 (규범적 통합) ② 국민의 의견을 경청하고 이해당사자 간 소통을 활발하게 하며(소통), ③ 정책 체계 간 선순환의 고리를 만들고 환경변화에 기민하게 대응하는 일(체계통합)이다. 각각에 대해 조금 자세히 살펴보자.

첫째, 규범적 통합이란, 통합의 토대를 마련하는 일이다. 이는 이질적이고 각기 다른 선호를 가진 행위자들이 공통의 규칙에 대한 기대를 공유하게 하여 결과에 대한 예측가능성을 높이는 것을 의미한다. 규칙의 투명성과 법치주의, 제도에 대한 신뢰 등은 이런 의미에서 사회통합을 형성하는 핵심 토대의 역할을 한다. 뗏목과 같은 집단적인 규범위반뿐 아니라, 재산가나 권력층의 예외적 반칙도 허용하지 않는 규칙 적용의 공정성은 규범적 통합에 핵심적인 요소이다.

두 번째는 통합의 중요한 수단으로서 소통의 중요성이다. 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 공정성의 제고를 위해서는 토론과 정보유통에서의 불편부당성(impartiality)이 중요하다.

세 번째는 체계통합이다. 이는 사회통합과 정책효과제고의 조건으로서 정책 체계 간 선순환의 고리를 만들고, 정책과 외부환경 변화와의 괴리를 해소하는 것을 의미한다. 가령 성장이나 분배냐의 이분법 대신 성장을 토대로 두 가지 이질적 요소를 통합하는 정책이 가능할 터인데, 고용유발형 복지정책(compulsory activation system)은 ‘혜택을 받기 위해서는 최소한의 일을 해야 하는 복지시스템’과 ‘가능한 최대의 인원이 일자리를 찾아야 한다는 시장경제의 성장시스템’ 간에 상호 호환성을 만들어냄으로써 성장과 복지의 선순환구조를 촉진한다는 점에서 체계통합의 사례가 될 수 있다. 이러한 복지정책은 성장을 이루되, 배제되는 층이 없이 모두 성장의 과실을 나누어 두터운 중산층을 형성하고자 한다는 점에서 분배적 정의를 정책적으로 구체화하여 실현하는 일이다. 또한 지속가능성

장은 환경보호와 경제성장이라는 일견 모순되어 보이는 두 가지의 가치를 선순환구조로 촉진시킨다는 점에서, 그리고 미래세대를 위해 남겨진 자원을 우리세대가 독점적으로 다 사용하지 않고 남겨둔다는 점에서 환경정의(environmental justice)와 세대 간 정의(inter-generational justice)를 정책적으로 구현하는 또 다른 체계통합의 사례가 될 수 있다.

5. 사회통합지수의 산정과 국제비교

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 국가별 설문조사 자료와 거시지표를 활용하여 사회통합지수를 산정했다. 설문조사 자료로는 이론과의 적합성 및 자료가용성을 고려하여 세계 가치관 조사(WVS) 4차(1999~2004) 및 5차 자료(2005~2008), 유럽 가치관 조사(EVS) 4차 자료(2008~2010)를 활용했다. 거시지표로는 세계은행과 경제협력개발기구, 세계노동기구, 프리덤 하우스, 국제 민주주의 및 선거지원 연구소(IDEA), 국제투명성협회(Transparency International) 등의 2011~2012년 자료를 활용했다. 이들 자료는 이미 많은 선행연구에서 활용되어 그 신뢰성과 타당성이 검증된 바 있다. 더불어 추후 자료수집 및 다른 변수와의 양적분석 가능성을 제고하고자 최대한 많은 수의 국가들을 자료에 포함시키려 노력했으며, 그 결과 86개국의 사회통합 자료를 구축할 수 있었다.

사회통합지수의 세부영역별 조작화는 다음의 [표-2]과 같다(자료출처는 부록 [부표-1] 참조). 먼저 잠재적 갈등소지의 경제적 양극화는 지니계수로 조작화했다. 경제적 양극화는 지니계수 이외에도 소득 5분위 배율, 상대적 빈곤율 등의 지표가 있지만, 국가별 비교 가능성을 극대화하기 위해 가장 광범위하게 쓰이는 지니계수를 활용했다. 사회적 양극화는 한 사회의 불신 정도가 다양한 사회갈등의 해결을 어렵게 만든다는 점을 고려하여, WVS EVS의 “대부분의 사람을 신뢰할 수 있습니까?”라는 물음에 대해 부정적으로 답한 사람의 비율, 즉 한 사회의 불신정도로 조작화했다. 마지막으로 가치 양극화는 잉글하트(Inglehart)의 물질주의/탈물질주의 척도에서 혼합형이 아닌 사람의 비율, 즉 물질주의와 탈물질주의를 가진 사람들의 비율로 조작화했다. 이는 한 사회에 상대적으로 극단적인 가치관을 가진 사람들이 많을수록 사회갈등이 격화될 것이라는 이론과 중도적인 가치관을 가진 사람이 많을수록 사회적인 합의가 용이할 것이라는 이론을 반영한 것이다.

[표 2] 사회통합지수 세부영역별 조작화

구분 (가중치)		조작화 (가중치)
잠재적 갈등소지	경제적 양극화(33%)	지니계수 ⁷⁾
	사회적 양극화(33%)	불신 비율
	가치 양극화(33%)	비혼합형 비율
사회적 통합역량	체계역량(40%)	공공교육지출(33%), 고등교육이수율(33%), 공적사회지출(33%)
	생활세계역량(40%)	언론자유(25%), 여성불평등지수(25%), 투표율(25%), 민주주의(25%)
	규범역량(20%)	제도투명성

다음으로 사회적 통합역량의 체계역량은 다시 복지역량과 회복탄력성역량으로 구분할 수 있다. 복지역량을 반영하고자 한 사회의 복지비용을 나타내는 공적사회지출 수준을 모델에 포함시켰다. 이어 회복탄력성역량으로는 한 사회의 인적자본 투자를 나타내는 공적교육지출 수준과 고등교육이수율을 포함시켰다. 생활세계역량의 경우 사회적 역능화와 정치적 역능화로 나눌 수 있는데, 사회적 역능화로는 언론자유와 여성 불평등지수를 포함시켰으며, 정치적 역능화로는 정치참여 정도인 투표율과 민주주의에 대한 평가를 포함시켰다. 마지막으로 규범역량으로는 국제투명성협회의 제도투명성 지수를 넣었다.

본 연구에서는 이상의 수치들을 최대값 1, 최소값 0을 갖는 분포로 표준화한 후 [표 2]의 가중치로 합산하여 최종적인 사회통합지수를 산출했다. 지수 산출 시에 사용되는 가중치 적용 방법은 크게 내생적 방법과 외생적 방법으로 구분 가능하다. 하지만 주성분분석 등을 활용한 내생적 방법은 경험적 근거가 있다는 강점이 있지만 자료가 바뀔 때마다 가중치가 달라지는 난점이 있다. 반면 전문가 대상 설문조사 등을 통한 외생적 방법도 객관성을 제고할 수는 있으나 시공간적 맥락에 따른 가변성이 있음을 부인하기 힘들다(강신욱 외, 2012). 이에 필자들은 합의를 통해 기본적으로 세부영역별 동일가중치를 적용하

7) 본 연구에서는 국가 간 비교가능성을 극대화하고자 자료가용성에 초점을 맞추어 지니계수 자료를 모았다. 자료의 출처는 경제협력개발기구(OECD)와 세계은행(WB)이다. OECD에 속한 국가의 경우 OECD의 자료를 먼저 반영 후, 결측값이 WB 자료에 있을 경우 사용했다. OECD는 세후(稅後) 가치분소득을 기반으로 한 것이고, WB는 각국의 가구 설문조사를 기반으로 만든 자료라는 점에서 자료의 비교가능성에는 한계가 있다. 또한 세후 지니계수의 경우에는 과세를 통한 사회 안전망 구축이라는 한 사회의 제도적 역량이 이미 반영된 수치라고 할 수 있다. 다시 말해, 사회적 통합역량이 전체 지수에 한 번 더 반영된 것이다. 추후 국제비교가 가능한 세전(稅前) 경제적 불평등 지표를 가용할 수 있다면 이런 난점을 해결할 수 있을 것이다.

되, 규범역량의 경우 제도투명성 변수 하나의 영향력이 과도하다는 지적을 반영하여 체계역량과 생활세계역량 가중치의 절반을 부여하기로 했다.

체계역량 및 생활세계역량 세부변수 중 변수 하나의 자료를 찾을 수 없는 국가들의 경우 결측값으로 처리한 후 지수를 산출했다. 예를 들어 중국의 경우 보통선거를 실시하지 않으므로 투표율 자료를 구할 수가 없는데, 투표율을 제외한 언론자유, 여성불평등지수, 민주주의를 표준화하여 모두 더한 후 3으로 나누어 최종 생활세계역량 값을 구했다. 체계역량 및 생활세계역량의 세부변수 중 두 개 이상이 결측된 국가는 계산에서 제외했다. 최종 도출된 사회통합지수는 이해의 용이성을 위하여 실제 점수에 로그를 취한 후 최대값 100, 최소값 0의 값을 갖는 분포로 바꿨다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

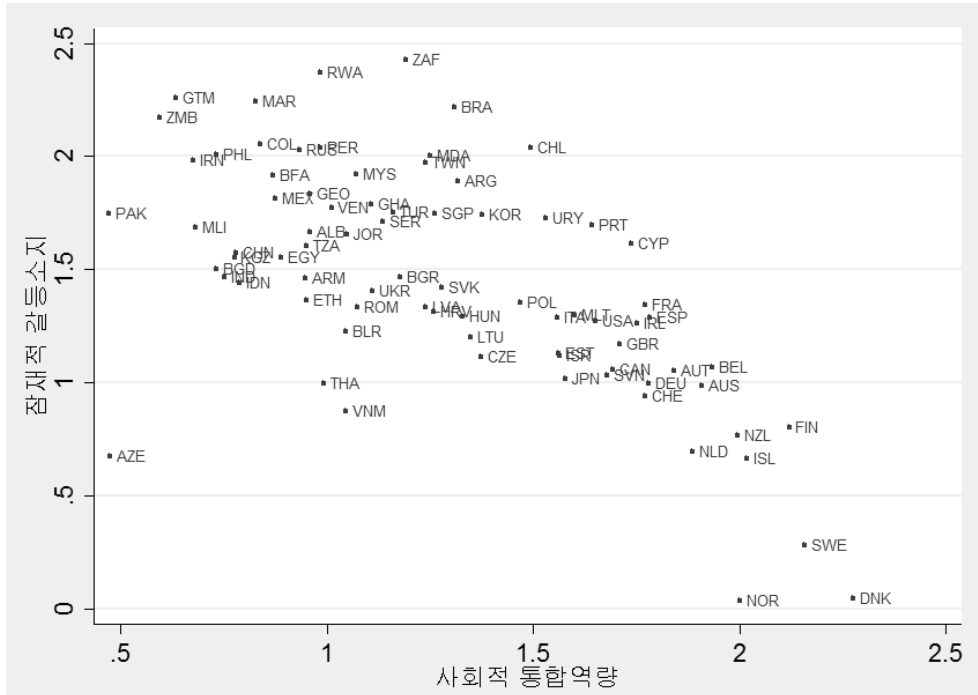
$$Final\ SII_j = 100 \times \frac{\ln(SII_j) - \ln(SII_{min})}{\ln(SII_{max}) - \ln(SII_{min})}$$

* SII = 사회통합지수(Social Integration Index), j = 해당국가

이상의 공식을 통해 도출된 각국의 사회통합지수는 부록 [부표-2]에 제시돼 있다. 총 86개의 국가 중 결측값으로 인해 제외된 7개 국가를 제외하고 79개 국가의 사회통합지수를 구할 수 있었다. 총체적인 사회통합 정도에서는 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등 북유럽 국가들이 상위권에 위치해 있음을 확인할 수 있다. 그 뒤를 서유럽 국가들과 뉴질랜드, 호주가 따랐다. 미국은 28.89로 22위에 위치했다. 아시아 국가들 중에서는 일본이 32.14의 값으로 가장 높은 사회통합 수준을 보였으며, 그 뒤를 베트남, 태국, 한국, 싱가포르 등이 따랐다. 중위권에서 하위권에는 구 공산권 국가들과 남미, 아프리카, 아시아 국가들이 뚜렷한 패턴 없이 섞여 있었다.

한국의 사회통합지수는 19.74로서 40위에 해당한다. 내용으로 보면 갈등지수가 1.74로 58위에 불과하며, 통합역량도 1.38로서 30위에 그쳤다. 조사대상 국가 중 24위인 1인당 GDP(2012년)와는 많은 괴리를 보이고 있는 것이다. 갈등지수 및 통합역량의 조사대상 국가 평균과 비교해보아도, 한국의 잠재적 갈등이 적지 않으며, 또한 통합을 위한 역량 부문에서도 발전될 여지가 많이 남아 있다는 사실을 알 수 있다.

[그림 5] 잠재적 갈등과 사회적 통합역량 간 산점도



[그림 5]는 잠재적 갈등과 통합역량 간 관계를 알아보기 위한 산점도이다. 두 변수 사이에 선형관계가 존재함을 이 산점도를 통해 확인할 수 있으며, 실제로 상관계수도-0.6469(99.9% 수준에서 유의미)의 값을 가졌다. 이 사실은 두 가지로 해석 가능하다. 첫째, 전반적으로 볼 때 잠재적 갈등이 낮은 사회일수록 사회적 통합역량이 높다. 이 말은 곧 통합역량의 영향력이 발휘되어 낮아진 잠재적 갈등이 결과에 반영됐을 가능성을 시사한다. 실제로 높은 공적사회지출, 인적자본 투자, 언론의 자유, 높은 정치참여, 제도의 공정성과 같은 사회적 통합역량의 여러 하위요소들은 경제적 불평등을 낮추는 효과가 있을 뿐 아니라 한 사회의 신뢰수준도 증가시켜 결과적으로 갈등의 수준을 낮춘다. 통합역량이 커질수록 잠재적 갈등은 가속적으로 줄어드는 효과가 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 대부분의 유럽 복지국가들이 이에 해당한다.

반면에 통합역량이 작은 사회는 갈등 자체의 문제도 있지만, 갈등을 다룰 통합역량이 매우 부족하다보니, 통제 불가능한 방향으로 진행되는 경향도 나타나게 된다. [그림 5]

의 좌상단에 속한 국가들, 특히 아프리카 국가들이나, 러시아, 중국 등의 구 사회주의권 국가들, 이란, 파키스탄 등 아시아의 이슬람권 국가들이 이런 사례에 속한다.

잠재적 갈등소지가 상대적으로 적은 반면 사회적 통합역량도 낮은 나라가 존재한다. [그림 5]에서 좌하측에 있는 아제르바이잔, 태국, 베트남 같은 나라들이 이 유형에 속한다. 이 나라들은 궁극적으로 사회통합지수가 높게 나오겠지만, 이들의 점수는 다른 국가들과는 질적으로 다르다는 것에 주의해야 한다. 다시 말해, 이들 나라에서는 더딘 사회발전으로 인해 부와 소득의 편차도 크지 않고, 일차적인 이해관계만 유지해도 되기 때문에 일반 신뢰가 높으며, 가치미분화로 인해 문화적 통일성이 높기 때문에 결과적으로 갈등이 발생할 여지가 적은 것이다. 하지만 이들 나라에서 경제발전과 더불어 잠재적 갈등소지가 증가하게 되면 낮은 통합역량으로 인해 폭발적인 갈등에 직면할 가능성도 크다.

[표 3] 사회통합의 유형화

		사회적 통합역량	
		높음	낮음
잠재적 갈등소지	높 음	[2유형] 칠레, 키프로스, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 포르투갈, 싱가포르, 스페인, 우루과이	[3유형] 알바니아, 아르헨티나, 아르메니아, 방글라데시, 브라질, 불가리아, 부르키나 파소, 중국, 콜롬비아, 이집트, 에티오피아, 그루지아, 가나, 과테말라, 인도, 인도네시아, 이란, 요르단, 한국, 키르기스스탄, 말레이시아, 말리, 멕시코, 몰도바, 모로코, 파키스탄, 페루, 필리핀, 루마니아, 러시아, 르완다, 세르비아, 슬로바키아, 남아공, 대만, 탄자니아, 터키, 우크라이나, 베네수엘라
	낮 음	[1유형] 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 일본, 말타, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국	[4유형] 아제르바이잔, 벨로루시, 크로아티아, 체코, 헝가리, 태국, 베트남

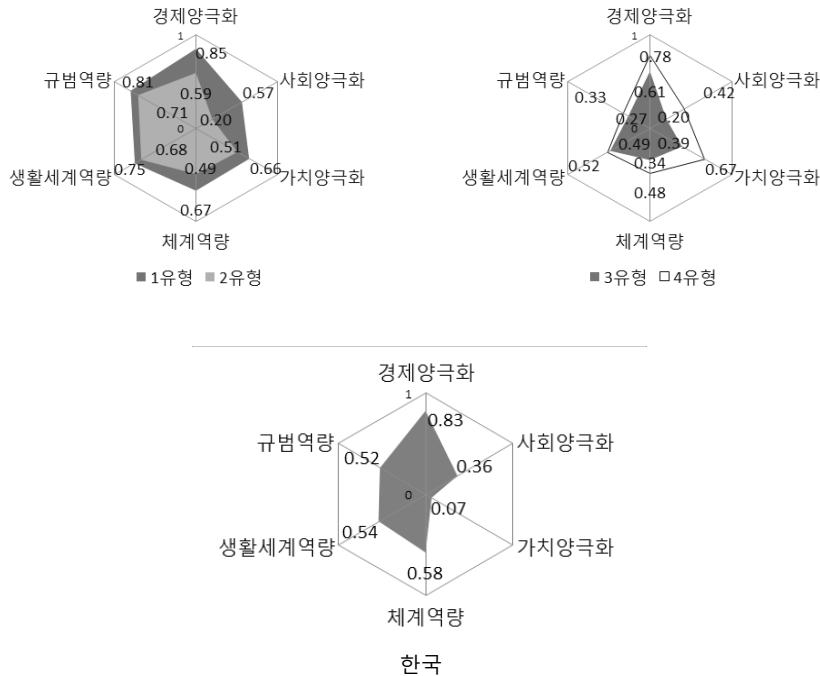
주: 1에 가까울수록 긍정적인 값을 갖도록 양극화 수치의 경우 1에서 원래 값을 뺀음. 예를 들어 표에서 경제양극화가 1에 가까울수록 경제적으로 평등하다는 의미임.

이같은 국가별 특성을 보다 자세히 파악하고자 잠재적 갈등소지와 사회적 통합역량을 활용하여 군집분석(cluster analysis)을 실시했다. 간결성을 위하여 K-평균 군집분석으

로 각각 2개의 군집을 도출했고 이를 교차시켜 [표 3]과 같은 사회통합 유형을 도출했다. 사회통합의 수준이 높은 순서대로 1~4유형으로 명명했다. 1유형에는 서유럽·북유럽 및 북아메리카, 일본 등이 속해 있으며, 2유형에는 남유럽 국가들과 몇몇 남미 국가들, 그리고 싱가포르가 위치해 있다. 3유형에 한국을 포함하여 가장 많은 국가들이 속해 있고, 4유형에는 동유럽 국가들과 태국, 베트남 등이 포함됐다.

사회통합지수만 보면 체코 24위, 베트남 26위, 헝가리 30위, 태국 31위로 4유형에 속하는 국가들이 2·3유형 국가들보다 사회통합 정도가 높은 것으로 나타나 [그림 5]의 해석을 뒷받침하고 있다.

[그림 6] 사회통합 유형 세부영역별 비교



[그림 6]은 다양한 사회통합 유형을 세부영역별로 비교한 것이다. 각 유형의 6각형 면적은 해당 유형의 평균적인 사회통합 수준을 의미한다. 1유형은 0.57의 값인 사회양극화를 제외하고 모든 면에서 0.6 이상의 높은 수치를 보이고 있다. 한편 2유형은 체계역량이 상대적으로 낮았으며, 특히 사회 불신이 심각한 탓에 전반적으로 높은 잠재적 갈등을 보

유한 것으로 나타났다. 한국이 속해 있는 3유형은 다른 유형에 비해 경제양극화를 제외한 모든 부문에서 가장 낮은 수치를 보였다. 4유형은 사회적 통합역량은 낮지만 잠재적 갈등면에서 긍정적인 모습을 보이고 있다.

한국은 3유형의 국가와는 또 다른 모습을 보이고 있다. 경제적 평등은 선진국이 많이 포함된 1유형의 평균과 비슷하게 높은 수준을 유지하고 있으나, 신뢰수준이 낮고 특히 물질주의 면에서 중도적인 가치를 지닌 사람이 적어서 결과적으로 많은 잠재적 갈등을 지닌 것으로 드러났다. 실제로 한국의 혼합형 규모는 설문조사 응답자의 42%로 조사대상 86개국 중 83위를 기록했다. 또한 통합역량 측면에서도 모든 부문이 1유형에 비해 낮았으나 생활세계역량과 규범역량의 수치가 상당히 낮아서 생활세계 수준의 정치적·사회적 역능화와 제도투명성 제고가 한국의 사회통합을 위해 시급한 것으로 해석할 수 있다.

사회통합은 국민들의 생활만족감이나 행복감에 어떤 영향을 미칠까. 이러한 질문에 답하기 위해 간단한 회귀분석을 실시했다. (표 4) 연구가설은 사회통합이 잘 될수록 국민의 생활만족도와 행복감이 증대된다는 주장이다. 국민의 생활만족도나 행복감에 영향을 미치는 요인은 다양할 터인데, 많은 연구들은 경제적 풍요의 정도가 결정적 영향을 미친다고 주장한다. 그래서 먼저 2012년 1인당 GDP를 독립변수로 하여 분석한 결과 생활만족도나 행복감 모두 유의미한 긍정적 효과를 미치는 것으로 나타났다. 여기에 잠재적 갈등을 추가한 결과 유의미한 효과가 검증되지 않았으며, 국민소득의 효과는 유지되었다. 그런데 사회통합역량을 추가하게 되니, 국민소득의 효과는 사라지고, 사회통합역량이 생활만족도나 행복감 모두를 유의미하게 설명하는 가장 중요한 요인으로 확인되고 있다. 생활만족도와 행복에 유의한 영향을 미치는 다른 변수들을 통제하지 않았기 때문에 해석에 주의를 요하지만, 잠재적 갈등의 효과는 두드러지지 않는 반면 사회통합역량이 결정적으로 중요하게 작용한다고 하는 것은 매우 흥미로운 결과이다.

[표 4] 만족도와 행복을 종속변수로 한 회귀분석

	종속변수 : 만족도			종속변수 : 행복		
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
1인당 GDP	2.47e-05*** (5.62e-06)	1.92e-05** (7.45e-06)	-7.73e-06 (1.03e-05)	5.02e-05*** (4.31e-06)	5.07e-05*** (5.71e-06)	3.59e-05*** (8.29e-06)
잠재적 갈등소지		-0.264 (0.251)	-0.00611 (0.245)		0.0184 (0.193)	0.145 (0.198)
사회적 통합역량			1.493*** (0.392)			0.781** (0.317)
상수항	6.425*** (0.126)	6.907*** (0.459)	5.027*** (0.643)	5.059*** (0.0963)	5.007*** (0.352)	4.069*** (0.519)
사례수	86	83	79	86	83	79
R2	0.187	0.194	0.334	0.618	0.624	0.650

주: * P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, 괄호 안의 숫자는 표준오차

경제성장의 최종 목표는 국민들을 행복하게 하는 것이다. 그런데 성장은 그 자체로 국민들을 행복하게 하지 않는다. 사회적 갈등의 소지를 줄이는 성장이 되어야 한다. 그러나 갈등 그 자체는 영향이 없다. 가장 중요한 것은 갈등을 줄여나갈 통합역량이다. 시스템의 역량, 생활세계에서의 참여, 그리고 공정한 규범에 대한 신뢰가 존재하는 사회라면 어떤 갈등도 해소해나갈 수 있는 역량이 존재하는 사회이고, 이런 사회야말로 국민들을 행복하게 할 수 있는 사회인 것이다.

6. 나가는 말

사회통합은 복합적이고도 이질적인 사회의 제반 요소들을 조화시키는 것이다. 내용적으로는 국민들의 삶의 질을 제고하면서, 제도에 대한 신뢰를 기초로 자율적으로 화합하는 사회적 분위기를 만드는 것이다. 이를 위해서는 경제적 측면의 불평등의 치유, 정치적 측면의 갈등관리 메커니즘의 정비, 그리고 개방된 세계에서 문화적 독자성과 정체성을 지켜나가는 것을 의미한다. 사회통합은 복합성을 그 핵심으로 하는 사회현상을 대상으로

한다. 따라서 과도하게 단순화한 틀로 사회현상을 이해할 경우에는 많은 문제가 생겨난다. 사회는 자기 조직화 능력, 혹은 외부의 개입 없이도 스스로를 개선해 나갈 수 있는 자기 갱신능력을 가지고 있는 것이다. 그러므로 변화의 핵심은 일상생활 속에서 개개인의 의식과 관행이 변화하는 데 있다. 이러한 변화가 없는 상태에서의 미래에 대한 청사진은, 그것이 이상적인 것일수록, 현실적 제도화와의 괴리를 가져올 가능성이 많은 것이다. 그러므로 사회통합은 크게 두 가지 영역으로 나뉘어 진행되어야 할 것이다.

사회적 규칙이나 공공성을 담보하는 제도에 대해서는 직접적이고 단단한 통합(tight coupling)이 이루어져야 한다. 예를 들면, 국방이나 외환관리, 사법체제, 조세체제, 혹은 각종 연기금관리 등에 대해서는 지금보다 훨씬 철저한 통합과 관리가 요구된다. 반면에 개인의 자율성과 창의성이 중요한 역할을 하는 교육, 문화, 혹은 산업생산의 영역에서는 지금보다도 훨씬 완화된 규제에 기반한 느슨하면서도 유연한 통합(loose coupling)이 이루어져야 한다. 지금까지 우리사회의 문제점은 단단한 통합이 이루어져야 할 부분이 느슨해지고, 느슨해야 할 부문에 대한 과도한 규제가 이루어져 왔다는 점이다. 이처럼 대상에 따라 사회통합의 방식을 달리하고, 양자 간의 조화를 이루는 것이야말로 새로운 미래를 준비하는데 가장 기본이 되는 것이다.

또한 사회통합은 주체와 객체가 구별되어 개혁의 주체가 개혁의 객체를 대상으로 하는 것이라는 일방적인 사고를 수정해야 한다. 이미 드러나고 있는 바와 같이, 사회개혁을 마치 의사가 환자를 수술하는 것과 같은 방식으로 접근할 때 많은 문제점이 드러난다. 병은 의사가 고치는 것이 아니라 환자가 병을 인식하고 노력을 할 때 고쳐지는 것이다. 이런 점에서 미래의 사회통합은 정부와 시민사회, 그리고 다양한 사회적 행위자들 간의 공진화(共進化) 과정으로 이해되어야 한다.

■ 참고문헌 □

- 강신욱, 노대명, 박수진, 전지현 (2011). 한국 사회통합지표 연구 (II). 사회통합위원회.
- 강신욱, 노대명, 우선희 (2012). 한국의 사회통합의식에 대한 연구. 사회통합위원회.
- 강신욱, 이현주, 김석호, 박수진, 박은경 (2012). 사회통합지수 개발연구. 사회통합위원회 보고서.
- 김인영 (2013). '정부 사회통합위원회의 한계와 바람직한 사회통합의 방향,' 정치 정보연구 제16권 2호. 사회통합위원회.
- 김준영, 김혜영 (2012). '사회통합지표 개발 및 16개 광역시도별 사회통합수준평가,' 복지행정논총 제 22권 제2호.
- 노대명, 강신욱, 김호기, 이동원, 유진영 (2010). 한국 사회통합의식에 대한 연구. 사회통합위원회 보고서.
- 노대명, 강신욱, 전지현 (2010). 한국 사회통합지표 연구. 사회통합위원회.
- 박명호, 오완근, 이영섭, 한상범 (2013). 지표를 활용한 한국의 경제사회발전연구: OECD회원국과의 비교분석, 경제학연구 제 61집 제4호.
- 박상인 (2013). "사회통합과 경제민주화." 응용경제 제15권 제2호. 한국응용경제학회
- 박세일 (2008). "왜 공동체 자유주의인가 - 회의론에 대한 답변." 박세일, 나성린. 신도철 공편. 공동체 자유주의: 이념과 정책. 나남.
- 박찬욱 (2013). "사회통합의 방향: 한국정치의 과제." 저스티스, 통권 134-2호 61-93면.
- 박효중 (2008). "공동체주의에 대한 성찰." 박세일, 나성린. 신도철 공편. 공동체 자유주의: 이념과 정책. 나남.
- 여유진, 김미곤, 김문길, 정해식, 우선희, 김성아 (2013). 국민통합의식에 관한 연구. 국민대통합위원회.
- 이건. (2013). 사회통합 실태조사. 한국행정연구원.
- 이재열 (2007). "외환위기 10년. 한국사회의 질은 어느 수준까지 왔나" 정운찬·조홍식 편 외환위기 10년. 한국사회 얼마나 달라졌나. 서울대학교 출판부.
- _____ (2010) "중도실용과 통합형 자유주의-공정한 사회를 위한 이론적 모색". 정정길 외. 중도실용을 말한다. 랜덤하우스코리아.
- _____ (2011) "사회발전과 사회적 갈등 해소 능력." 김광익 외. 한국기업과 사회의 경쟁력. 서울대학교 출판문화원.
- 차문중 (2007). 사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구. 한국개발연구원 보고서.
- 최봉영 (1999). "유교문화와 한국사회의 근대화." 한국사회사학회 심포지엄 "한국유교문화의 지속과 변용: 사회사적 조명" 발표논문.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A.. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In Aghion, P., & Durlauf, S. N. eds. *Handbook of economic growth*.

Volume I A. Elsevier B.V.

- Acemoglu, D., & James A. Robinson. (2006). Economic backwardness in political perspective. "*American Political Science Review*, 100(1).
- Archer, M. S. (1996). Social integration and system integration: developing the distinction. *Sociology* 30(4), 679-99.
- Beck, W., Van der Maesen, L. J. G., & Walker, A. (1997). Theorizing social quality: the concept's validity. In Beck, W., Van der Maesen, L. J. G., & Walker, A. eds. *The social quality of Europe*. The Hague: Kluwer Law International.
- Beck, W., Van der Maesen, L. J. G., Thomese, F., & Walker, A. eds. (2001). *Social quality: a vision for Europe*. Kluwer Law International.
- Blau, P. M. (1960). A theory of social integration. *The American Journal of Sociology*, 65(6), 545-556
- Borgatta, E. F., & Bohrnstedt, G. W. (1980). Level of measurement once over again. *Sociological Methods & Research* 9, 147-160.
- de Alcantara, C. H. (1994). Social integration: approaches and issues. Briefing Paper No. 1 World Summit for Social Development, UNRISD
- Domingues, J. M. (2000). Social integration, system integration and collective subjectivity. *Sociology* 34(2), 224-41.
- Durkheim, E. (1949). *Division of labour in society*. Glencoe, IL: Free Press.
- Ferriss, A. L. (1988). The uses of social indicators. *Social Forces* 66, 601-617.
- Ghai, D., & de Alcantara, C. H. (1994). Globalization and social integration: patterns and processes. Occasional Paper No 2, World Summit for Social Development, UNRISD
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action*, Vol 2., London: Polity Press.
- Huntington, S. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- 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.
- Mouzelis, N. (1992). Social and system integration: habermas' view. *The British Journal of Sociology* 43(2), 267-288.
- Mouzelis, N. (1997). Social and system integration: Lockwood, Habermas, Giddens. *Sociology* 31(1), 111-9.
- Ritzen, J. (2000). Social cohesion, public policy, and economic growth: Implications for OECD

countries, OECD paper.

Rodrik, D. (1998). Globalization, social conflict and economic growth. *The World Economy*, 21(2), 143-158

Rodrik, D. (1999). Where did all the growth go?: external shocks, social conflict, and growth collapses. *Journal of Economic Growth* 4.

Waddell, S. (2005). Social integration: a global societal learning and change perspective. Presentation to United Nations Department of Economic and Social Affairs, Expert Group Meeting on Dialogue in the Social Integration Process: Building peaceful social relations by, for and with people. New York, 21-23.

Wolfe, M. (1994). Social integration: institutions and actors, Occasional Paper No 4, World Summit for Social Development, UNRISD.

■ 부록 □

[부표 1] 변수의 정의와 측정

변수		측정	기준년도	출처/비고	
잠재 갈등 소지	경제적 양극화	지니계수	2009	WB database, OECD statistics, CIA Factbook	
	사회적 양극화	일반신뢰 (일반적인 사회 구성원을 믿을 수 없다고 응답한 사람의 비율)	'99~'10 중 최신가용 자료	WVS 4차, 5차 자료, EVS 4차 자료	
	가치 양극화	비혼합형 규모 (잉글하트의 물질/탈물질주의 척도에서 중간 범주인 혼합형이 아닌 사람들의 비율)	'99~'10 중 최신가용 자료	WVS 4차, 5차 자료, EVS 4차 자료	
사회 통합 역량	체 계 역 량	공공 교육지출	% of GDP	2010	WB world development indicators (WDI)
		고등교육 이수율	% of Total Population	2011	WB WDI, UNESCO statistics
		공적 사회지출	% of GDP	2011	ILO/KLIM social security expenditure database, OECD
	생 활 세 계 역 량	언론자유	언론의 법적, 정치적, 제도적 환경을 평가함	2011	프리덤 하우스
		여성 불평등 지수	남성 대비 여성의 건강, 역능성, 노동시장 참여를 측정된 지표	2012	UN 성 불평등 지수
		투표율	최근 입법부 선거 투표율	2012	국제 민주주의 및 선거지원 연구소(IDEA)
		민주주의	“민주주의가 국가를 통치하는 데 있어서 좋은 정치체제인가?”에 대한 대답	'99~'10 중 최신가용 자료	WVS 4차, 5차 자료, EVS 4차 자료
규 범 역 량	제도 투명성	공적 기관 정보에의 접근성, 공적 기관의 책임성, 효과성 등 반영 지수	2012	국제투명성협회	
종속 변수	1인당 GDP	PPP(constant 2005 US dollar)	2012	WB WDI, CIA Factbook	
	생활만족도	“전반적으로 요즘 당신의 생활의 만족도는 어떻습니까?”라는 질문에 대한 대답	'99~'10 중 최신가용 자료	WVS 4차, 5차 자료, EVS 4차 자료	
	행복	행복한 감정과 삶에 대한 평가를 종합한 변수	2012	UN world happiness report 2013	

[부표 2] 국가별 사회통합지수, 갈등지수, 역량지수

Country	SII	Rank	Conflict	Rank	Capacity	Rank	GDP per Capita	Rank
Norway	100	1	0.03	1	2.00	5	65657	1
Denmark	95.77	2	0.05	2	2.27	1	46358	4
Sweden	61.76	3	0.28	3	2.16	2	43854	7
Iceland	44.51	4	0.66	4	2.02	4	53298	3
Netherlands	42.50	5	0.69	6	1.89	9	40609	8
Finland	42.01	6	0.80	8	2.12	3	38414	11
New Zealand	41.69	7	0.77	7	2.00	6	27952	21
Australia	36.24	8	0.98	11	1.91	8	37305	14
Switzerland	35.78	9	0.94	10	1.77	14	54994	2
Belgium	35.02	10	1.07	18	1.93	7	36515	16
Germany	34.75	11	1.00	13	1.78	12	37537	13
Austria	34.32	12	1.05	16	1.84	10	39905	9
Slovenia	33.06	13	1.03	15	1.68	19	18621	26
Canada	32.74	14	1.06	17	1.69	18	35992	17
Japan	32.14	15	1.02	14	1.58	23	36938	15
United Kingdom	31.05	16	1.17	22	1.71	17	37790	12
Israel	30.24	17	1.12	20	1.56	24	22606	23
Ireland	30.13	18	1.26	25	1.75	15	46136	5
Estonia	30.08	19	1.13	21	1.56	25	11815	36
Spain	30.06	20	1.29	28	1.78	11	25108	22
France	29.18	21	1.34	34	1.77	13	34240	18
United States	28.89	22	1.27	26	1.65	20	45336	6
Malta	27.93	23	1.30	30	1.60	22	16350	31
Czech Republic	27.89	24	1.11	19	1.37	31	14230	33
Italy	27.60	25	1.28	27	1.56	26	28356	20
Viet Nam	27.42	26	0.87	9	1.05	51	986	76
Lithuania	26.15	27	1.20	23	1.35	32	10069	40
Poland	25.54	28	1.36	35	1.47	29	10574	38
Cyprus	25.41	29	1.61	51	1.74	16	21552	25
Hungary	24.60	30	1.29	29	1.33	33	10974	37
Thailand	24.02	31	0.99	12	0.99	54	3353	60
Portugal	23.49	32	1.69	55	1.64	21	17899	29
Croatia	23.23	33	1.31	31	1.26	38	10533	39
Latvia	22.70	34	1.33	33	1.24	41	8462	44
Slovak Republic	22.17	35	1.42	39	1.28	36	14904	32
Uruguay	21.82	36	1.73	57	1.53	27	7497	45
Belarus	21.11	37	1.23	24	1.05	52	4858	52
Romania	20.10	38	1.33	32	1.07	48	5589	51
Bulgaria	20.01	39	1.47	43	1.18	43	4635	54
South Korea	19.74	40	1.74	58	1.38	30	21562	24
Ukraine	19.73	41	1.40	38	1.11	46	2094	68
Chile	18.35	42	2.04	75	1.49	28	9447	41
Singapore	18.08	43	1.74	59	1.26	37	33989	19
Azerbaijan	17.55	44	0.67	5	0.47	79	3114	63

Country	SII	Rank	Conflict	Rank	Capacity	Rank	GDP per Capita	Rank
Ethiopia	17.43	45	1.36	37	0.95	60	253	86
Argentina	17.40	46	1.89	67	1.32	34	18200	28
Serbia	16.49	47	1.71	56	1.14	45	3856	57
Turkey	16.46	48	1.75	61	1.16	44	8493	43
Armenia	16.09	49	1.46	41	0.95	61	2877	64
Jordan	15.64	50	1.66	52	1.05	50	2839	65
Taiwan	15.50	51	1.97	70	1.24	40	38900	10
Moldova	15.35	52	2.00	72	1.25	39	1038	75
Ghana	15.25	53	1.79	63	1.11	47	724	79
Tanzania	14.45	54	1.60	49	0.95	59	483	83
Brazil	14.34	55	2.22	79	1.31	35	5721	50
Albania	13.90	56	1.66	53	0.96	58	3549	58
Egypt	13.74	57	1.55	47	0.89	63	1560	71
Venezuela	13.74	58	1.77	62	1.01	53	6412	48
Malaysia	13.29	59	1.92	69	1.07	49	6786	47
Indonesia	12.92	60	1.44	40	0.79	69	1732	70
Georgia	12.10	61	1.83	65	0.96	57	2071	69
India	11.75	62	1.47	42	0.75	72	1107	73
Kyrgyzstan	11.28	63	1.55	46	0.78	71	575	81
China	11.13	64	1.57	48	0.78	70	3348	61
South Africa	10.95	65	2.43	83	1.19	42	6003	49
Bangladesh	10.81	66	1.50	44	0.73	74	597	80
Mexico	10.66	67	1.81	64	0.88	64	8545	42
Peru	10.65	68	2.04	76	0.98	56	4254	56
Russian Federation	9.76	69	2.03	74	0.93	62	6834	46
Burkina faso	9.54	70	1.91	68	0.87	65	495	82
Rwanda	7.90	71	2.37	82	0.98	55	390	85
Colombia	7.55	72	2.05	77	0.84	67	4261	55
Mali	7.39	73	1.68	54	0.68	75	476	84
Morocco	5.70	74	2.24	80	0.83	68	2516	66
Philippines	5.48	75	2.01	73	0.73	73	1501	72
Iran	4.23	76	1.98	71	0.67	76	13200	35
Guatemala	0.68	77	2.26	81	0.63	77	2317	67
Zambia	0.24	78	2.17	78	0.60	78	798	77
Pakistan	0	79	1.75	60	0.47	80	773	78
Bosnia Herzegovina			1.61	50			3359	62
Greece			1.53	45			18578	59
Montenegro			1.36	36			4635	27
Nigeria			1.88	66			1072	53
Algeria					0.84	66	3212	74
Saudi Arabia							17591	30
Trinidad and tobago							14183	34

주: 갈등지수의 경우 값이 적을수록 긍정적

Social Integration: Concept, Measure, and International Comparison

Jaeyeol Yee* · Byonghee Cho** · Dukjin Chang*** ·
Myoungsoon You**** · Myungsook Woo***** · Hyungjun Suh*****

Social Integration has been an important issue in the Korean society as conflict and disintegration become more severe problem in these days. This article reviews previous concepts and theories of social integration, clarifying related concepts and providing coherent logics of social integration.

Utilizing theories of economic and political institutions and social quality, this article conceptualizes social integration as a ratio of potential conflicts and integrative capacity. Under this conceptualization, it is an arduous task for a society which has high potential conflicts and low integrative capacity to achieve social integration. On the other hand, a society with higher integrative capacity would maintain social harmony despite high potential conflicts. Potential conflicts are measured as the sum of economic inequality, distrust, and disparity in value orientation. Next, social integration capacity was measured as the sum of system capacity, lifeworld capacity, and societal moral capacity. Here system capacity is composed of the government expenditure on public education and welfare, life-world capacity as the sum of freedom of press, gender empowerment, voter turnout, and democracy. Transparency was the measure for moral resources.

* Seoul National University, Department of Sociology(jyee@snu.ac.kr)

** Seoul National University, Graduate School of Public Health, Corresponding Author(chob@snu.ac.kr)

*** Seoul National University, Department of Sociology(dukjin@snu.ac.kr)

**** Seoul National University, Graduate School of Public Health(msyou@snu.ac.kr)

***** Seoul National University, Institute for Social Development and Policy Research(hana88@snu.ac.kr)

***** Seoul National University, Institute for Social Development and Policy Research(jun0529@snu.ac.kr)

Calculation of social integration index using empirical data shows that Korea ranked 40th among total 86 countries. Following profile analysis finds that distrust and ideological · cultural skewness are main sources of conflicts in Korea. It also reflects that Korea is lagging behind in political and social empowerment. It also reveals that more transparency is needed to be more integrated and harmonized society.

The empirical analysis shows that there should be two contrasting approaches for more social integration: ‘Tight coupling’ of norms and real application is required for institutions related to public rules, whereas ‘loose coupling’ is necessary in educational, cultural and industrial areas where individuals’ autonomy and creativity play essential role.

Key Words: social integration, system, life-world, conflict

◆ 2014.04.30. 접수 / 2014.06.09. 1차 수정 / 2014.06.16. 게재 확정

