

# 사회통합의 새로운

민경국 • 신중섭 • 현진권

# 패러다임

## 사회통합의 새로운 패러다임

## 사회통합의 새로운 패러다임

초판 1쇄 인쇄 | 2013년 8월 28일

초판 1쇄 발행 | 2013년 9월 2일

지 은 이 | 민경국, 신중섭, 현진권

발 행 인 | 최병일

발 행 처 | 한국경제연구원

등록번호 | 제318-1982-000003호

주 소 | 서울 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩

전 화 | 02-3771-0001

팩 스 | 02-785-0270~3

홈페이지 | [www.keri.org](http://www.keri.org)

I S B N | 978-89-8031-653-3

정 가 | 12,000원

- 이 책의 저작권은 저작권법에 의하여 한국경제연구원에 있습니다. 저작권법에 의해 보호를 받는 저작물이므로 무단 복제 및 무단 전재를 금합니다.

제작대행: (주)FKI미디어 (02-3771-0245)

# 사회통합의 새로운

민경국 • 신중섭 • 현진권

# 패러다임



● 차례 ●

사회통합의 필요성과 추진 방향 07

현진권 | 한국경제연구원 사회통합센터 소장

철학적 관점에서 본 사회통합과 자유주의 43

– 국가 주도의 사회통합을 넘어서

신중섭 | 강원대학교 윤리교육과 교수

자유주의 사회통합과 간섭주의 사회통합 85

민경국 | 강원대학교 경제학과 교수





# 사회통합의 필요성과 추진 방향<sup>1)</sup>

현진권

한국경제연구원 사회통합센터 소장



1) 본고는 2012년 7월에 개최한 사회통합센터 출범 기념 세미나에서 발제한 글을 수정 및 보완한 것이다.



## 1. 서론

한국은 산업화와 민주화를 빠른 기간에 이룩했고 이제 선진국에 들어서려는 중요한 시점에 있다. 그러나 소규모 개방경제체제를 가지고 있는 한국경제는 세계경제의 흐름에 많은 영향을 받는다. 세계경제의 성장둔화와 경기침체 여파로, 한국경제는 저성장 구조와 이에 따른 여러 가지 경제적 문제를 갖게 되었다. 아울러 다양한 개인의 욕구가 발산되고, 삶의 질에 대한 기대가 높아짐에 따라 좌절감이 커지면서 ‘불만족’, ‘행복감 결여’가 사회문제로 대두되고 있다. 특히 계층, 세대, 지역, 이념 등 다양한 이해관계가 충돌하면서 갈등이 심해지고 사회계층 간 신뢰가 저하되고 있다.

사회통합의 궁극적인 목표에 대해선 다양한 논의가 있지만, 선진화를 앞둔 한국 입장에서선 결국 경제 발전을 위한 것이란 시각이 필요한 시점이다. 왜냐하면 선진국 진입이 그만큼 어렵기 때문이다. 국가경제가 발전하기 위해서는 좋은 제도를 만드는 것도 중요하지만, 국민들의 자발적인 동참의지가 없으면 제도는 현실화될 수 없고, 결국 그 사회도 발전

할 수 없다. 제도와 국민들의 자발적 동참의지 간의 격차를 이어주는 개념이 ‘사회통합’이다. 자발적 동참의지는 ‘사회통합’이 이루어졌을 때 발현될 수 있는 것으로 이 시대의 중요한 과제이다.

지금까지 사회통합이란 이슈를 이끌어 간 주체는 주로 정부였다. 그러나 정부가 중심이 된 사회통합은 대체로 민간 경제에 대한 개입을 전제로 한 정책 개발에 치중한 면이 있었다. 즉, 우리 사회를 극단적으로 소득 불평등 상태로 진단하고, 이 소득의 격차를 완화하는 정책 개발 중심으로 이루어진 것이다. 부자에게 세금을 더 거두어서, 빈자에게 복지를 제공한다는 구조 말이다. 그러나 국민적인 공감을 수반하지 않는 강제적 세금과 노동 회피적 복지구조로는 절대로 사회통합을 이룰 수 없고, 오히려 ‘사회분열’을 더 가중시킬 뿐이다. 따라서 ‘강제적 세금과 복지’에서 ‘자발적 세금과 복지’로 패러다임을 전환해야 한다. ‘자발적 세금’이란 가진 자들의 기부와 자선을 의미한다. 정부정책 중심의 사회통합은 민간부문의 자발적 참여를 효과적으로 유도하는 데 한계가 있다. 이제 정부와 함께 민간부문에서도 사회통합에 대한

공감대를 형성하고 참여를 확대함으로써 사회통합을 좀 더 효과적으로 달성할 수 있는 방안을 논의할 때이다.

본고는 사회통합의 필요성을 경제적 관점에서 살펴보고, 현재 사회통합에 대한 일반적인 인식과 정책 방향의 문제점을 개략적으로 고찰하고, 장기적인 방향을 논의하는 데 그 목적이 있다.

## II. 사회통합의 필요성

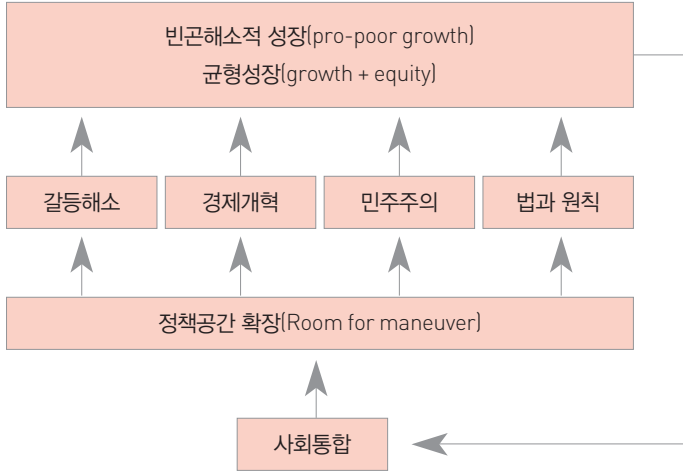
한 국가의 경제발전을 설명하기 위해 발전에 직접적인 영향을 미치는 인적자본과 제도들을 많이 연구하였다. 그러나 제도 중심적 경제발전 이론으로는 설명하기 어려운 요인이 존재한다. 만약 좋은 제도가 경제성장을 이룰 수 있다면, 아마 못사는 국가는 없을 것이다. 표준화된 좋은 제도를 모든 국가들이 시행하면 되기 때문이다. 그러나 똑같이 좋은 제도라고 해도, 어떤 국가에서는 잘 시행되어 경제성장으로 이어지는데, 어떤 국가에서는 잘 시행되지 못하고 국민적

분열만 일으키기도 한다.

이명박 정부 초기에 발생한 광우병 촛불시위는 좋은 제도와 그 시행 간의 격차를 잘 보여주는 사례이다. 대다수 국민들인 소비자의 후생을 높이는 좋은 정책이었지만, 정책 추진 과정에서 국민들의 통합이 전제되지 않았기 때문에 엄청난 갈등과 혼란이 생겼다. 따라서 아무리 좋은 제도라 해도 국민들의 통합이 전제되지 않으면 국가발전에 오히려 해가 된다.

사회가 분열되면 아무리 좋은 제도라도 성공할 수 없다. 결국 제도의 성공 여부는 사회의 통합 수준에 의해 결정된다. 따라서 기존 경제학에서 주장하듯 ‘좋은 제도만 도입하면, 국가가 발전할 수 있다’는 접근법은 현실을 제대로 설명할 수 없다. 이런 측면에서 사회통합은 경제발전을 위한 필요조건으로 중요성이 매우 크므로, 사회통합 수준에 의해 제도의 질을 설명하고, 결과적으로 국가의 경제발전을 이룬다는 사고의 전환이 필요한 시점이다. 이러한 관점을 정리하면 [그림 1]로 표현할 수 있다.

[그림 1] 사회통합의 개념도



자료: Ritzer(2001)

사회통합이 경제발전을 위해 필요하다는 또 다른 경제적 논리로 ‘거래비용’과 ‘공공선택적 접근’을 들 수 있다.

먼저, 사회통합은 경제시장의 거래비용(transaction cost)과 밀접한 관계를 가진다. 한 국가의 사회통합 수준이 낮으면, 거래비용이 높아져 경제발전을 제대로 이룰 수 없다는 논리이다. 공공선택적 접근법에서는 사회통합이 공공선택(public choice)의 수준을 결정한다고 본다. 사회통합 수준이 낮을 경우엔, 가진 자의 것을 빼앗아서 가지지 못한 자에게 이전하

는 소득이전 정책이 주를 이루게 된다. 이른바 ‘제로섬(zero-sum)’ 정책이 주를 이루는 것이다.

반면 사회통합 수준이 높은 경우엔 효율적이며 생산적인 정책 입안이 가능해진다. 따라서 사회통합 수준이 높아지면 거래비용이 낮아지고, 정치권에서도 효율적이고 생산적인 정책이 입안되어 경제성장을 쉽게 달성할 수 있다.

그렇다면 한국의 사회통합 수준은 어느 정도일까? 한국만의 분석결과는 정책적 함의를 줄 수 없으므로 국가 간 비교를 통한 우리 수준을 평가해야 한다.

사회통합 수준에 대한 분석은 사용하는 모형과 자료 문제로 한계가 있지만, 비교적 오랜 기간 동안 국제비교한 연구 결과인 Foa(2011)에 의하면, 한국은 전체 국가 중에서 25위 수준이다. OECD 국가들 중에서 한국의 사회통합 수준은 비교적 낮은 수준이라고 평가할 수 있으며, 이러한 수준을 고려하면 정치권에서 만연하는 소득이전적 정책을 이해할 수 있다. 한국의 사회통합 수준이 낮음에도 불구하고, 정치권에서 생산하는 소득이전 정책은 사회통합 수준을 더 낮출 가능성이 높다는 것이다. 사회가 분열될수록 정치경쟁에서

승리할 가능성이 높기 때문이다. 이는 정치시장의 구조적인 문제로서, 경제시장에서 가격기능이 작동하지 않는 현상을 시장실패(*market failure*)로 표현하듯이, 정치시장의 정책안들은 장기적으로 국가발전에 해가 되는 방향이므로, 정치실패(*political failure*) 현상으로 진단할 수 있다.

정치실패는 정치인 개인의 윤리나 도덕 문제가 아니고, 구조적인 문제이다. 정치시장에서 정치수요와 정치공급이 만나는 균형점이 국가발전을 저해하기 때문에 발생하는 문제이다. 정치수요자인 국민들이 무상복지와 같은 감성적 정책에 끌리고, 정치공급자인 정치인들은 표가 되는 정책은 무엇이든 선택하는 현실을 의미한다. 이렇듯 한국의 정치실패 현상은 민주화 이후에 새롭게 발생하게 된 현상으로 그 심각성이 매우 클 것으로 평가된다. 문제는 이러한 정치실패 현상이 언제까지 지속적일 것인가에 대한 것이다.

〈표 1〉 사회통합 순위

국가	순위	국가	순위
캐나다	(1)	룩셈부르크	(14)
뉴질랜드	(2)	노르웨이	(15)
스웨덴	(3)	아이슬란드	(16)
미국	(4)	스페인	(17)
스위스	(5)	싱가포르	(18)
호주	(6)	벨기에	(19)
아일랜드	(7)	타이완	(20)
홍콩	(8)	일본	(21)
핀란드	(9)	이탈리아	(22)
네덜란드	(10)	오스트리아	(23)
덴마크	(11)	우루과이	(24)
영국	(12)	<b>한국</b>	(25)
독일	(13)	프랑스	(26)

자료: Foa(2011)

### Ⅲ. 사회통합 정책과 인식의 문제점

#### 1. 소득격차 완화 중심 정책의 문제점

사회적 갈등은 소득격차뿐만 아니라 이념, 지역, 세대, 성별 등 여러 영역에서 발생한다. 이념, 지역, 세대 등은 같은



집단으로 통합될 수 없는 본질적인 특성을 가지므로, 단기적인 정책효과를 낼 수 없다. 정부 중심의 사회통합 정책은 단기간에 성과를 내야 하는 구조이므로, 이 분야에 대한 정책적 관심은 상대적으로 낮을 수밖에 없다.

그러나 소득계층 간 갈등은 정책을 통해 단기적이고 가시적인 성과를 낼 수 있는 특징이 있다. 그렇기 때문에 사회통합을 위한 정부정책은 주로 소득격차를 완화하는 방향으로 가는 경향이 있다. 즉, 소득격차에 따른 사회갈등은 소득격차를 완화함으로써 사회통합을 단기적으로 달성할 수 있고, 그 지표도 뚜렷하므로 사회통합에 대한 이슈를 소득격차 측면에서 접근하려는 경향이 있다.

이러한 접근법에서 기본적인 인식은 소득격차와 사회통합 수준이 서로 반비례한다는 것이다. 즉, 소득격차가 심하면 사회통합 수준이 낮다는 것이다. 많은 정부차원의 정책 제안에서도 소득격차 완화를 사회통합을 위한 정책수단으로 강조하는 경향이 있으나, 이 부분의 논리적 연관성에 대해서는 심도 있게 고심해야 한다.

사회갈등의 주요인을 소득격차로 진단하고, 이를 해결하

기 위한 정책으로 ‘가진 자에겐 세금을 부과하고, 가난한 자에겐 복지정책을 편다’는 논리가 주를 이루고 있다. 문제는 ‘세금은 높으면 높을수록, 복지는 크면 클수록 사회통합에 도움이 된다’는 의식구조이다.

먼저, 세금의 경제적 비용에 대한 고민이 필요하다. 일반적으로 ‘세금은 가진 자가 부담하는 것’으로 너무 쉽게 생각한다. 부자들에게 세금을 부과하면, 세금 자체에는 경제적 비용이 없다. 단지 소유 주체가 바뀔 뿐이다. 그러나 세금은 자발적인 행위가 아니고 강제적인 수단이기 때문에 눈에 보이지 않는 비용이 발생한다. 이것이 자발적인 자선 및 기부 행위와 다른 면이다. 강제적이고 획일적인 세금을 강화하면, 부담하는 주체자의 저항을 야기할 뿐 아니라, 경제행위자의 행동 변화를 일으킨다. 이는 결국 장기적으로 사회분열로 이어질 수 있다.

세금으로 인한 눈에 보이지 않는 경제적 비용을 추정한 김승래와 김우철(2007)에 의하면, 과세 기반인 자본, 노동, 소비에 세금을 부과함으로써 야기되는 경제적 비용은 각각 30%, 20%, 15%로 추정되었다. 예컨대 자본소득에 대해

1원의 세금을 거두면, 이로 인해 눈에 보이지 않는 경제적 비용이 0.3원 발생한다는 것으로, 결국 세금은 1원이 걸히지만, 실제 우리 사회가 지불하는 비용은 1.3원이 된다는 의미이다. 세금의 경제적 비용도 세목마다 다르다. 법인세가 가장 경제적 비용이 높으며, 소득세와 소비관련세 순서로 나타난다. 이러한 눈에 보이지 않는 진실이 있음에도 불구하고, 우리 사회에선 세금 확보를 위한 우선순위를 추정치와는 완전히 반대방향으로 법인세, 소득세, 소비세로 생각하는 것이 일반적이다.

세금을 통해 복지를 확대하는 것은 감성적으로는 바람직한 정책일지 모르지만, 복지수혜층이 복지에 안주하려는 유인을 주게 된다. 물론 이는 복지수준과 연계해서 판단해야 하지만, 복지팽창 중심의 정책이 근간을 이루게 되면, 수혜자는 복지를 권리로 보고 더 요구하게 된다. 이때의 권리는 ‘right’이 아닌 ‘entitlement’ 개념이지만, 우리는 두 가지 개념을 모두 권리로 해석한다. ‘right’ 권리는 다른 사람들의 희생이 전제되지 않는 권리인 반면, ‘entitlement’ 권리는 다른 사람들의 경제적 희생이 전제되어야 가능한 권리이다.

따라서 복지의 권리란 ‘right’이 아니고, ‘entitlement’로서의 권리이다. 복지수혜층은 권리를 주장하면서 더 높은 수준의 복지를 권리를 앞세워 주장하게 되고, 이에 수반해서 다른 진영의 경제적 희생은 더 늘어만 간다. 복지수혜가 권리가 되면, 이를 위해 세금을 부담하는 계층은 경제적 희생을 해야 하므로, 복지수혜자와 세금부담자 간에 서로 분열이 일어나게 된다. 결론적으로 세금과 복지를 통한 정책이 소득격차 완화를 통한 사회통합 정책의 일환으로 많이 제시되고 있는데, 이러한 정책방향은 사회통합이 아닌 사회분열 정책이 될 가능성이 높다.

## 2. 인식의 문제점

정책수단은 사회인식 수단과 연계해서 개발된다. 잘못된 정책은 대부분 잘못된 현실 진단에서 나온다. 여기에서는 사회 현실과 정책에 대한 잘못된 인식구조를 세 가지 지적한다.

### 1) '양극화'란 검증되지 않은 미신이다

사회통합을 위해서 무엇보다 우선되어야 할 것은 계층 간의 갈등과 분열을 증폭시킬 수 있는 가치편향적 용어를 사용하지 않는 것이다.

한국 사회의 갈등을 설명하는 대표적인 용어가 '양극화'이나, 이는 가치중립적인 용어가 아니다. 우리 사회가 양극화되었는지에 대한 판단은 과학의 영역이다. 양극화를 과학적으로 검증하는 방법론이 양극화지수(polarization index)이다. 양극화지수가 도입된 배경은 사회구성원들의 소득이 두 개의 극한값으로 이동한다면, 비록 지니계수가 낮게 나와도 소득분배가 개선된 것이 아니다. 지니계수의 한계점을 보완하기 위한 모형이 '양극화지수'이며, Estaban and Ray(1994), Wolfson(1994)에 의해 개발되었다.

지니계수와 양극화지수가 서로 상반된 결과를 가지는지를 검증한 연구는 다수 존재한다. 변양규 외(2012), 설윤(2011)은 2003~2010년간의 자료를 분석한 결과 양극화지수와 지니계수 간에는 변화의 차이가 없다고 밝혔다. 유항근(2011)은 20년간 자료를 통해 분석한 결과, 두 계수들은 평행하게 이

동함을 보여주었다. 유경준(2007)은 통계청 가구소비실태자료 1996년, 2000년 자료를 통해 외환위기 전후의 양극화 변화를 검증한 결과, 소득불균등도와 같은 변화를 보여줘 양극화는 없었다고 한다. 양극화에 대한 실증연구는 모두 일치되는 결론을 가지며, 한국에서 소득의 양극화는 존재하지 않는다는 것이다.

〈표 2〉 양극화지수와 지니계수의 변화 추이

연도	양극화지수 1	양극화지수 2
2003	100.00	100.00
2004	100.68	100.89
2005	101.43	102.82
2006	102.12	103.41
2007	101.50	103.11
2008	102.05	103.26
2009	101.64	103.31
2010	100.89	101.93

자료: 설윤(2012), 여기서 양극화지수 1, 2는 계수값 차이에 의한 것임.

양극화란 용어는 한국의 소득격차가 심각하다는 인식에서 나온 것이며, 심각 수준에 대한 과학적인 근거가 있어야

한다. 일반적으로 많이 사용하는 방법이 국제 비교이므로, 이를 통해 한국의 소득격차 심각성에 대해 간접적으로 파악할 수 있다. 한국의 소득격차는 모든 지표에서 OECD 국가들의 평균치를 보이므로, 한국이 특별히 소득격차가 심각하다는 주장은 전혀 근거가 없는 주관적 주장이다.

〈표 3〉 소득분포의 국제 비교

	Levels in late 2000s				
	Gini coefficient	Interdecile ratio (P90/P10)	Interquintile share ratio (S80/S20)	Squared coefficient of variation	Mean log deviation (MLD)
Australia	0.336	4.5	5.7	0.374	0.183
Austria	0.261	3.2	3.8	0.281	0.114
Belgium	0.259	3.3	3.8	0.285	0.114
Canada	0.324	4.2	5.4	0.754	0.193
Chile	0.494	8.5	12.8	1.751	0.449
Czech	0.256	2.9	3.6	0.360	0.111
Denmark	0.248	2.8	3.5	0.671	0.122
Estonia	0.315	4.3	5.1	0.384	0.171
Finland	0.259	3.2	3.8	0.318	0.114
France	0.293	3.4	4.3	0.525	0.148
Germany	0.295	3.5	4.5	0.634	0.149
Greece	0.307	4.0	4.8	0.473	0.162

Hungary	0,272	3.1	3.9	0,398	0,128
Iceland	0,301	3.2	4.4	0,571	0,155
Ireland	0,293	3.7	4.4	0,376	0,144
Israel*	0,371	6.2	7.7	0,911	0,270
Italy	0,337	4.3	5.6	0,595	0,221
Japan	0,329	5.0	6.0	0,453	0,202
Korea	0,315	4.8	5.7	0,374	0,190
Luxemburg	0,288	3.4	4.2	0,405	0,138
Mexico	0,476	9.7	13.0	2,827	0,417
Netherlands	0,294	3.3	4.4	..	..
New Zealand	0,330	4.72	5.3	..	..
Norway	0,250	3.0	3.7	0,096	0,132
Poland	0,305	4.0	4.8	0,418	0,158
Portugal	0,353	4.9	6.1	0,620	0,211
Slovak	0,257	3.1	3.7	0,255	0,113
Slovenia	0,236	3.0	3.4	0,204	0,095
Spain	0,317	4.6	5.7	0,340	0,188
Sweden	0,259	3.2	3.9	1,074	0,125
Switzerland	0,303	3.7	4.7	0,527	0,164
Turkey	0,409	6.2	8.1	1,130	0,291
U. K.	0,345	4.6	5.8	0,861	0,252
U. S.	0,378	5.9	7.7	0,752	0,286
OECD-20	0,316	4.3	5.5	0,735	0,192
OECD-34	0,314	4.3	5.4	0,625	0,185

주: 가계단위 가처분소득을 기준으로 계산

자료: OECD, Database



개인 간의 소득격차와 함께 기업 간의 격차도 양극화로 많이 표현하고 있다. 대기업과 중소기업 간의 관계를 제로섬 게임으로 보는 시각이 일반적이며, 중소기업이 어려운 것은 대기업이 착취하기 때문이라는 논리가 주를 이룬다. 그러나 약 20년간 제조업의 연평균 출하액과 부가가치 증가율을 분석한 김주훈(2012)의 연구를 보면, 중소기업이 대기업보다 오히려 더 높게 나타나서 기업규모별 양극화 현상은 객관적 근거가 없는 미신일 뿐이라는 걸 알 수 있다.

〈표 4〉 대기업과 중소기업의 비교: 제조업의 경우

(단위: %)

	연평균 출하액 증가율		연평균 부가가치 증가율	
	대기업	중소기업	대기업	중소기업
1990~2009	10.0	10.8	8.7	9.8

자료: 김주훈(2012)

## 2) 사촌이 돈을 사면 사회적으로 나쁜 것인가

우리 속담에 ‘사촌이 돈을 사면 배가 아프다’란 말이 있다. 본인이 아닌 타인의 소득 혹은 부가 증가했을 때, 사회적으로 바람직한가에 대한 논의가 필요하다. 이는 단순한 질문

이지만, 정부정책의 방향을 정하는 데 중요한 철학이기 때문이다. 비록 우리 속담에서는 부정적으로 묘사하고 있지만, 국가 전체적으로 과연 옳은 방향이 어느 쪽인가에 대한 경제적 의미를 재검토할 필요가 있다. 사촌이 논을 사면 본인의 배가 아프기 때문에 사촌이 논을 사는 것을 억제해야 하는가. 경제학에선 사촌이 논을 사면, ‘파레토 개선(Pareto improvement)’으로 가는 단계이다. 즉, 본인의 경제적 희생 없이 타인의 경제적 자원이 많아지므로, 사회적으로 바람직한 상태로 움직인다고 인식한다. 일반적으로 경제적 효율성 증가를 말할 때, 파레토 개선을 의미한다. 경제적 입장에서 바람직한 상태변화로 보지만, 현실에서 살아가는 개인의 인식은 다르다. 그래서 경제학의 구조와 일반인들의 사고 간에는 격차가 있으며, 이런 이유로 경제학적 고찰을 통한 많은 정책개발이 실패하게 된다.

사촌이 논을 사면, 개인 차원에서 손해를 보는 사람이 없지만, 집단의 구조에서 부정적인 현상이 나타난다. 바로 소득격차이다. 비록 본인은 경제적 손실이 없지만, 사촌이 논을 사며, 집단의 소득격차는 더 벌어질 것이다. 개인보다는

집단의 구조를 더 중요시하면 사촌에게 돈을 사지 못하도록 정책방향을 펴야 한다. 정부의 개입 없이 시장경제의 결과로서 ‘사촌이 돈을 사면’ 우리 사회가 사용할 수 있는 자원의 크기가 커졌으므로 나은 상태로의 발전을 의미한다. 그럼에도 불구하고 타인들의 ‘배 아픈 감정’에 대해 정부에서는 어떻게 대응해야 하나? 정부가 ‘배 아픈 감정’을 정책 결정의 주요 고려사항으로 삼으면 사촌은 절대 돈을 사기 위해 열심히 일하지 않을 것이다. 이는 결과적으로 사회가 더 발전할 수 있는 경제활동 가능성이 있음에도 불구하고, 이를 사전에 차단하는 결과를 가져온다. 이것이 바람직한 사회이며 정책방향일까?

### 3) 정부의 정책 목표는 소득격차 완화인가

정부의 바람직한 역할은 ‘배 아픔’에 개입하지 말고, ‘배고픔’에 개입하는 것이다. ‘배고픔 정책’은 빈곤정책으로 전체 인구 중에서 10% 수준의 계층에 대해 정부가 개입하는 정책인 반면, ‘배 아픔 정책’은 전체 소득분배 구조에 개입하는 정책을 의미한다. ‘배 아픔’을 고려한 정책은 잘못하면 ‘배고

픈 계층을 더 늘릴 수 있다. 그래서 배 아픈 정책은 반드시 경제적 비용을 수반하며, 이 비용은 눈에 보이지 않는다.

소득격차에 정책 가중치를 주는 사회에서는 생산성이 뛰어난 빌 게이츠 혹은 스티브 잡스와 같은 천재가 나올 수 없다. 소득격차 심화라는 이유로 이들의 천재성을 억눌러야 하는가에 대한 논의가 필요하다.

소득재분배 정책과 빈곤완화 정책은 같은 정책이 아니며, 소득격차 완화와 빈곤 완화는 서로 논리적 연관성도 없다. 그럼에도 불구하고, 일반적인 인식은 소득격차 완화와 빈곤 완화는 서로 같은 정책적 목표이며, 하나를 달성하면 다른 하나를 자연스럽게 달성할 수 있는 것으로 생각하는 경향이 있다. 즉, 소득격차가 완화되면 빈곤도 완화된다고 생각한다. 그러나 이는 잘못된 인식이다. 빈곤 완화 정책을 강구함으로써 빈곤 완화 효과를 가지면서, 뛰어난 생산성을 가진 천재가 나옴에 따라 얼마든지 소득격차가 더 벌어질 수 있다.

결국 정부는 전체 계층을 대상으로 하는 소득분배 문제를 정책 목표로 삼지 말고 소수계층인 빈곤층을 정책 목표로

삼아야 한다. 사회통합을 위한 정책대상을 빈곤층으로 국한시키는 방향이 더 효과적이고 효율적이다. 미국의 대표적인 재정학자인 Martin Feldstein, Ed. Browning 등은 소득불균형이 아닌 빈곤 중심의 정부정책으로 나가야 함을 지속적으로 주장하고 있다.<sup>2)</sup>

## V. 사회통합의 방향

개방화된 거대사회에서 정부정책은 한 사회의 경제수준을 결정하는 중요한 요소이다. 그러나 정책은 국민들의 지지에 의해서만 이루어질 수 있다. 사람은 이기심과 이타심을 동시에 가지고 있는 존재이다. 이기심 영역에 대해서는

---

2) "I believe that inequality as such is not a problem and that it would be wrong to design policies to reduce it. What policy should address is not inequality but poverty."(Feldstein, 1999)

"economic inequality should not be viewed as a problem requiring government action. Poverty, on the other hand, is a legitimate concern of government, but the existence of poverty should not be used as an excuse for broader egalitarian policies."(Browning, 1989; p.829)

정부가 정책을 통해 원칙을 만들어 경제주체들이 가지고 있는 에너지를 사회발전으로 유도해야 한다. 그러나 이타심 영역에 대해서 정부가 강제적으로 개입하게 되면, 사회를 발전시킬 수 있는 경제주체들의 에너지를 억제하게 된다. 이타심은 정부가 제도로 규제할 수 있는 영역이 아니고, 개인의 자발적인 자선에 의해 많은 부분 해결되도록 해야 한다.

“거대 사회에서 국가나 사회 조직의 가치로서 연대와 이타심은 권장되어야 할 가치가 아니라 이성의 힘으로 억눌러야 할 가치이다. 우리는 법적 강제, 도덕적 의무, 윤리적 미덕의 영역을 구분하고, 연대와 이타심은 법적 강제의 영역이 아니라, 윤리적 미덕의 영역으로 남겨두어야 한다.”(신중섭, 2012)

지금 정치권에선 경제민주화와 같은 정의되지 않는 감성적 용어를 앞세워서 인간의 이타심 영역을 정책으로 해결하려고 한다. 이타심을 자극하는 정책은 일시적으로는 국민들

의 지지를 받을 수 있으나, 결코 장기적으로 지속될 수 없다. 극단적으로 표현하면 사회주의 정책이 몰락하는 과정과 같기 때문이다.

세금과 복지라는 강제적 제도를 통해, 국민들의 이타심을 자극하는 정책은 단기적으로 효과를 가질 수 있다. 그러나 이러한 정책은 사회통합이 아닌 사회분열 정책이 되고 만다. 사회통합의 기본 방향은 사회구성원들 간 자발적인 행위에 의해 이루어지도록 해야 한다. 세금을 부담하는 계층은 사회적 배려라는 차원에서 기꺼이 경제적 희생을 부담하는 자세를 가지도록 한다. 또한 복지수혜층은 가진 자의 사회적 배려에 감사하는 마음을 가지고, 스스로 가난을 벗어나기 위해 노력하는 분위기가 지배적이어야 한다. 즉, ‘강제하는 세금’과 ‘권리로서의 복지’라는 축에서 ‘자발적인 세금과 복지’라는 틀로 사회통합의 방향을 잡아야 한다.

## 1. 사회갈등은 제거대상이 아닌 관리대상

한국사회의 갈등수준에 관한 연구결과들은 우리 사회의 갈등수준이 상대적으로 심각하다는 결과를 보여준다.

삼성경제연구소의 2009년 연구에 의하면, 우리나라의 사회갈등지수는 OECD 국가 중 4위이며, 터키, 폴란드, 슬로바키아, 한국 순이다. 또한 한국보건사회연구원의 2009년 연구에 의하면 우리나라의 국가행복지수는 OECD 30개 국가 중 25위, 한국 다음으로 폴란드, 슬로바키아, 멕시코, 헝가리, 터키 순이며, 국가행복지수가 높은 순위는 스위스, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴 순이다.

사회통합의 중요성을 강조하는 많은 국내 연구에서는 한국의 갈등수준이 높기 때문에 사회통합을 이루어야 한다는 논리가 주를 이룬다. 그러나 한국사회의 갈등을 수평적으로 비교함으로써 한국사회의 문제점을 필요 이상으로 과대포장하는 경향이 있다.

한국사회를 잘 표현하는 용어로 'dynamic Korea'를 들 수 있는데, 이는 한국사회가 그만큼 역동적임을 의미한다. 경제발전 역사를 통해서도 이 역동성은 잘 나타난다. 서양에 선 150년 정도 걸렸을 경제발전의 성과를 한국은 30년 동안에 압축하여 이루었다. 이처럼 다른 국가에서 볼 수 없는 역동적인 경제발전을 보여준 성공적 국가로서의 장점이 있는



반면, 이에 따라 사회의 갈등수준이 높아질 수밖에 없었다. 한국의 갈등구조를 볼 때 경제발전과 연계해서 다면적으로 평가해야지, 갈등구조만을 부각시키는 것은 올바른 접근법이 아니다.

갈등을 부정적으로 이해하면, ‘제거해야 할 대상’이지만, 긍정적으로 이해하면 ‘관리해야 할 대상’이다. 즉, 갈등을 부정적으로 이해하면, 갈등은 병리현상으로 사회분열, 사회혼란, 사회해체로 이어진다. 반면, 갈등을 긍정적으로 이해하면, 갈등은 정상현상, 상존현상, 역사발전의 원동력이다.

“갈등은 사회에 활력을 불어넣어 갈등 없는 사회보다 훨씬 역동적으로 사회를 발전시켜 나간다. 태생적으로 만들어진 이 활성화 요소를 잘만 관리하면 사회에 엄청난 이익이 된다. 갈등은 제거의 대상이 아니라 관리의 대상이다.”(신중섭, 2012)

한국사회는 압축적인 경제발전을 성공적으로 이룬 국가이며, 그 과정에서 파생된 갈등을 제거대상으로 보지 말고

관리대상으로 접근할 필요가 있다. 잘 관리함으로써 경제성장의 에너지로 변환 가능하도록 하는 것이 바람직한 접근법이다. 사회통합도 사회갈등을 ‘제거’함으로써 이룰 수 있다는 이분론적 접근보다는 갈등을 잘 ‘관리’함으로써 경제발전을 이룰 수 있는 방향으로 나가야 한다.

## 2. 사회통합: ‘정부에서 민간으로’, ‘강제에서 자발로’

지금까지 사회통합은 정부부문이 중심이 되어 왔으므로, 제도를 통한 강제적 사회통합으로 가는 경향이 있었으며 민간부문은 이에 반발하는 양상도 많았다. 그러나 사회통합의 바람직한 방향은 민간이 주축이 되고 사회구성원들에게 파급과 확산을 가져오는 ‘자발적 사회통합’이어야 한다.

세금과 복지라는 강제적 제도를 통해 사회통합을 이루려 하면 이는 오히려 사회분열 정책이 되고 만다. 사회통합의 기본 방향은 사회구성원들 간 자발적인 행위에 의해 이루어지도록 해야 한다. 세금을 부담하는 계층은 ‘사회적 배려’라는 차원에서 기꺼이 경제적 희생을 부담하는 자세를 가지도록 한다. 복지수혜층은 사회적 배려에 감사하고, 가난을 스

스로 벗어나려 노력하는 분위기가 지배적이어야 한다. ‘강제하는 세금’과 ‘권리로서의 복지’라는 정부 중심의 축에서 ‘자발적인 세금과 복지’라는 민간 중심의 틀로 사회통합의 방향을 잡아야 한다.

### 3. 경제비용이 낮은 세금과 복지를 선택해야

세금을 통한 재원확충 문제를 논의할 때도, 세금마다 경제에 주는 충격이 다르므로, 가장 충격이 적은 세목을 중심으로 접근해야 한다.

복지 확대를 위한 재원확보 방법은 여러 가지 세목을 통한 방법이 있으며, 그중에서도 경제에 충격을 가장 적게 주는 대안을 찾아야 한다. 특히 조세 경쟁이 심각하게 일어나는 개방화 시대에 국가경제에 충격을 가장 적게 주는 재원확충 방법을 고심해야 한다. 그러나 우리 현실은 복지지출의 중요성을 강조하는 반면, 재원조달 방법에 대한 사회적 고민은 상대적으로 낮은 수준이다.

복지정책도 세분해서 정책 제안을 해야 하며, 막연하게 ‘복지를 확대하기 위해서’라는 주장은 현실을 오도할 가능

성이 충분히 있다. 복지정책은 빈곤복지, 보험복지, 서비스복지로 구분할 수 있으므로, 어떠한 복지를 확대하기 위한 것인지 정확한 방향을 제시해야 한다. 빈곤복지 확대는 시장경제 구조 하에서 소외된 계층에 대한 정부개입으로 정당한 기능으로 볼 수 있으나, 현재 정치권에서 주장하는 복지 확대는 서비스복지의 확대, 즉 부자에게까지 무상으로 지급하자는 정책안이며, 이는 필연적으로 예산의 낭비를 초래한다.

보험복지는 ‘저부담-고혜택’ 구조로 인해 재정 고갈이 필연적이므로, 구조개혁이 절실히 필요한 실정이다. 특히 국민연금은 2060년에 기금이 고갈될 정도로 심각한 수준이므로, 복지정책의 개혁은 빠른 시일 내에 이루어져야 한다. 그러나 이러한 구조적인 문제는 가만두고서, 서비스복지를 확대하는 정책을 추진하고 있다. 복지 확대를 위한 정책은 빈곤복지에 한정해서 추진해야지, 서비스복지와 같이 고소득층이 스스로 선택에 의해 소비할 수 있는 영역에까지 무상으로 확대하는 것은 옳지 않은 방향이다.

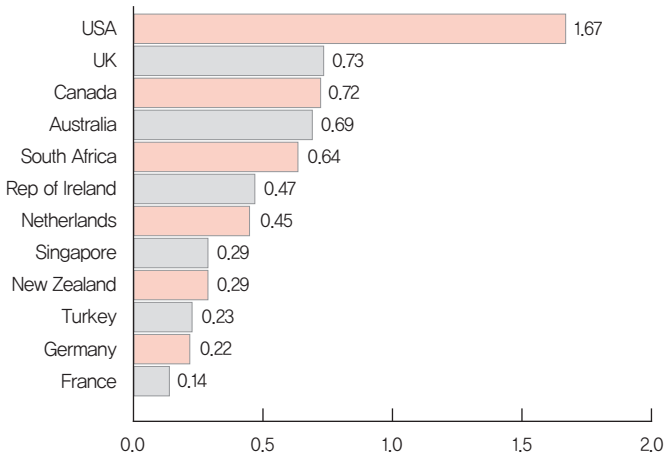
#### 4. 가진 자의 자발적인 자선 및 기부가

##### 보편적인 사회분위기 조성

정치권에서 강제적인 제도로써 이타심 영역을 해결하려는 배경에는 가진 자들의 자발적인 자선과 봉사가 상대적으로 부족함을 간접적으로 보여준다. 강제적인 제도를 억제하기 위해서는 자발적인 자선이 강화되는 사회 분위기가 형성되어야 한다.

[그림 2] 각국의 GDP 대비 개인기부금의 비중

(단위: %)



자료: CAF, International comparisons of charitable giving, November 2006

GDP 대비 개인 기부의 수준을 보면, 한국은 약 0.54% 수준으로 전체 비교대상국의 평균인 0.5% 수준이다. 유럽과 같이 조세부담률이 높은 나라의 경우에는 개인기부 비중이 낮은 반면, 미국과 같이 조세부담률이 상대적으로 낮은 국가들의 개인기부는 1.67%로 매우 높게 나타났다.

기부수준의 국제 순위에 관한 외국의 연구결과에 따르면, 호주와 뉴질랜드가 공동 1위를 차지하였다. 호주와 뉴질랜드의 뒤를 이어 아일랜드와 캐나다가 3위를 기록하였고, 이어 스위스와 미국이 공동 5위를 차지하였다. 주목할 만한 특징은 스리랑카가 8위를 차지하여 아시아에서 가장 높은 순위를 기록했다는 점이다. 한국은 전체 국가 중에서 81위를 차지해, 경제력에 비해 기부수준이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

가진 자들의 자발적인 자선과 기부가 보편화된 사회가 되지 않고서는 지금과 같은 경제민주화 등 정의되지 않는 용어를 앞세워서 강제적 제도를 통해 해결하려는 시도는 계속될 것이다. 이러한 정책 방향은 장기적 관점에서 보면 한국을 경제적으로 후퇴시킬 것이다. 문제를 해결하기 위해선,

〈표 5〉 기부에 관한 국제 비교

(단위: 순위, %)

	World Giving Index	% giving money	% volunteering time	% helping a stranger
Australia	1	70	38	64
New Zealand	1	68	41	63
Canada	3	64	35	68
Ireland	3	72	35	60
USA	5	60	39	65
Swiss	5	71	34	60
Holland	7	77	39	46
UK	8	37	15	41
Sri Lanka	8	58	52	50
Germany	18	49	28	56
Madagascar	153	6	11	18
Hong Kong	18	70	13	50
Mongolia	67	33	31	32
Taiwan	72	37	15	41
Korea	81	27	22	38
Japan	119	17	23	25
China	147	11	4	28

자료: 오명호 외(2011)

가진 자들의 자선행위가 보편화되는 사회가 되어야 한다. 한국의 경제발전은 세계가 놀랄 정도로 빠른 속도로 성공을 이루었지만, 가진 자들의 자선행위에는 별다른 발전이 없

다. 빠르게 성장한 기업과 재벌이 있지만, 자선행위로 존경 받는 부자는 없다.

한국이 빠르게 성장하게 된 배경에는 기업가들의 역할을 부정할 수 없다. 그러나 이제 한국이 선진국으로 진입하기 위해서는 좀 더 나은 자본주의의 틀을 가져야 한다. 민주주의는 절대 한국의 미래를 보장하지 못한다. 한국의 시장구조에 대한 왜곡된 인식을 바탕으로 다수가 정치적 지지를 하면, 어떠한 나쁜 정책도 현실화될 수 있는 제도가 민주주의이기 때문이다.

결국은 정치수요자인 국민들이 시장경제에 대한 믿음을 가져야 한다. 이를 위해서는 가진 자들의 자발적인 자선과 봉사로서 국민들이 가지고 있는 이타심의 영역을 만족시켜야 한다. 이러한 노력이 시작되어야 한국 자본주의에 미래가 있다. 이런 의미에서 세계에서 가장 부자이면서, 또한 자선과 봉사로서 존경을 받는 빌 게이츠의 말은 새겨볼 가치가 충분히 있다.

**“사회에서 성공을 하고 부를 쌓은 모든 사람들은 어떻게**



사회에 부를 환원하고 불평등을 개선할 것인가를 깊이  
생각해야 한다. (기업가로서의) 성공은 운이 따라야 한  
다. 나는 운이 좋게도 성공한 사람으로 선택받았다.”

## 참고문헌

- 김승래, 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정』, 한국조세연구원 07-13, 2007
- 김주훈, 「대기업과 중소기업 간 양극화에 관한 해석」, KDI-Focus, 한국개발연구원, 2012
- 변양규 외, 『양극화 논쟁, 그 오해와 진실』, 한국경제연구원, 정책연구 2012-01, 2012
- 설윤, 「양극화와 불평등도의 최근추이와 시사점: 소득, 소비, 교육비 지출을 중심으로」, KERI Zoom-In, 한국경제연구원, 2011
- 신중섭, 「경제민주화, 어떻게 볼 것인가: 2012년 대한민국에의 시사점」, 한국경제연구원 정책토론회 발표자료, 2012
- 오영호 외, 『비영리 법인제도의 개선방안에 관한 연구』 보건사회연구원, 2011
- 유경준, 『소득분포 극화의 추정과 검증』 한국개발연구원, 제29권 3호, 2007
- 유항근, 『우리나라 소득분배 변화추이와 결정요인 분석』 한국응용경제학회, 2011
- Browning, Edgar, "Inequality and poverty," Southern Economic Journal, 55, No. 4, April, 1989, p.819-830
- Easterly, William, Jozef Ritzen, and Michael Woolcock, "Social cohesion, institutions, and growth," Economics and Politics, Vol. 18, No. 2, July, 2006, p.103-120
- Feldstein, Martin, "Reducing poverty, not inequality," The Public Interest, No. 139, Fall, 1999
- Foa, Roberto "The economic rationale for social cohesion: the cross-country evidence," Working Paper, 2011
- Ritzen, Jo, "Social cohesion, public policy, and economic growth: implications for OECD countries" in J. Helliwell (ed.) The Contribution and Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being, Ottawa: Human Resources Development, Canada, 2001





철학적 관점에서 본  
사회통합과 자유주의  
- 국가 주도의 사회통합을 넘어서

신중섭

강원대학교 윤리교육과 교수



## 1. 시작하는 말

‘사회통합’은 우리 사회의 화두가 되었다. 2012년 대통령 선거에서 여야 가릴 것 없이 사회통합위원회를 만들고 사회 통합을 정치의 제1과제로 삼겠다고 다짐하였다. 이것은 우리 사회에서 ‘사회통합’이 시대적 과제가 되었음을 뜻한다. 권위주의를 동반한 산업화와 상대를 악으로 규정한 민주화 세력이 우리 사회에 이념, 계층, 지역, 세대, 성, 빈부의 갈등을 증폭시켰기 때문이다.

우리 사회의 갈등지수는 경제협력개발기구(OECD) 30개국 가운데 터키, 폴란드, 슬로바키아에 이어 네 번째로 높다. 이런 갈등으로 유발되는 사회비용이 대단히 높은 상황에서 사회통합은 과거와 현재의 상처를 치유하고, 미래의 위험을 예방하기 위해 이제 피할 수 없는 우리 사회의 과제가 되었다. 일반적으로 사회통합(social cohesion)<sup>3)</sup>은 “다양한 특성을

---

3) ‘사회통합’은 여러 가지 의미를 가지고 있다. 사회통합은 ‘사회적 포용(social inclusion)’을 의미하기도 한다. ‘사회적 포용’은 유럽연합이 1990년대 후반에 제시했던 개념으로 경제적, 복지적 차원에서 사회적 배제(social exclusion) 및 양극화를 해결하고 격차를 최소화하여

가진 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 국민적 결집력을 지칭”한다. 이러한 사회통합은 “사회질서에 대한 개인과 사회의 상호 공감, 사회적 배제집단의 포용”에서 출발한다.<sup>4)</sup>

많은 사람들이 사회통합은 공생적 사회질서의 전제조건으로 국가와 사회의 지속적인 발전에 필수적이라고 생각한다. 사회통합은 개인들이 자신이 속한 국가와 사회에 대해 소속감을 갖고 국가와 사회 발전에 필요한 에너지를 발휘할 수 있도록 동기를 부여하기 때문에, 사회갈등이 높은 사회와 국가는 발전의 원동력을 상실할 수밖에 없다. 민주화와 정보화, 세계화가 급속도로 진전되는 현대 사회는 통합보다는 분열과 갈등의 요소를 더 많이 가지고 있다. 이런 상황에

---

익자를 보호하려는 정책 목표를 가지고 있다. 또한 ‘사회통합(social integration)’은 공화주의에 기초한 개념으로 개인과 소수 집단으로 하여금 해당 사회의 보편적 이익과 가치를 수용하게 만든다는 정치적 의미를 가지고 있다. 뿐만 아니라 ‘사회통합(social cohesion)’은 유럽 평의회(Council of Europe)가 2000년대 중반 주목한 개념으로 민주주의와 사회 건강성 문제를 포괄한다는 점에서 복지적 영역에 국한된 ‘social inclusion’ 개념을 넘어서고 있다. 또한 통합과정 속에서 시민들의 참여와 책임의식을 강조하는 면에서 ‘social integration’보다 더 포괄적인 개념이다. 사회통합위원회 홈페이지([www.harmony.co.kr](http://www.harmony.co.kr)) 참고

4) 사회통합위원회, “지금 왜 사회통합인가?”, 사회통합위원회 홈페이지 참고

서 산업화와 민주화가 초래한 우리 사회의 분열과 갈등을 치유할 수 있는 사회통합의 원리를 모색하는 것은 중요한 역사적 의미를 지니고 있다. 이 글은 사회통합의 원리를 모색하면서 사회통합을 위해 우리에게 일차적으로 필요한 것이 무엇인가를 생각해 보려고 한다.

## II. 송복의 사회통합론<sup>5)</sup>

### 1. 사회통합의 전제

송복에 따르면 사회통합의 논의는 다음 두 가지 물음을 전제로 한다.

- 1) 누구를 통합의 대상으로 할 것인가?
  - 2) 통합과 표리관계에 있는 갈등을 어떻게 생각할 것인가?
- 송복은 사회통합은 선진국의 사회과제라고 말한다. 사회

---

5) 송복, “사회통합, 어떻게 할 것인가”, 사회통합위원회 1차 회의 주제발표문, 2010년, 이 부분은 송복의 글을 요약·정리하면서 다른 의견과 필자의 입장도 첨가하였다.

가 발전되지 않으면, 갈등 요인은 잠복하게 마련이라는 것이다. 특히 민주주의 사회가 도래하기 이전에는 권위주의 정치의 압력에 밀려 시민들이 자신의 이익이나 입장을 표명할 수 없기 때문에 설사 갈등의 요인이 존재한다고 할지라도 겉으로 드러나 사회문제로 등장하지 않는다는 것이다.

전통적으로 우리 사회에서 갈등이라는 말은 ‘고부 갈등’에서와 같이 사회적 성격을 지닌 것은 아니었다고 할 수도 있다. 우리가 사회통합에 관심을 갖고 이를 실현해야겠다고 생각하기 시작한 것은 지난 세기, 1990년대 이후의 일이라고 송복은 말한다. 그 이전에는 사회통합이 사회의제로 떠오르지 않았다는 이야기다.

장덕진<sup>6)</sup>도 이와 같은 역사적 맥락에서 우리 사회의 통합 필요성을 강조하고 있다. 우리는 1970년대까지 ‘빈곤에서의 탈출’, 1990년대까지는 ‘권위주의에서의 탈출’을 성공적으로 수행하고, 이제 사회적 차별과 배제, 이념과 가치관의 갈등 지대로 들어섰기 때문에 사회통합 즉 삶의 질과 화합·연대

---

6) 장덕진, “공적 역할 하도록 NGO 지원 사회봉사자 세금 혜택도 필요”, 조선일보, 2010.12.1



가 필요하다고 주장한다.

하버드대학의 경제학 교수인 대니 로드리고 민주주의 성숙도, 합의도출 제도, 정부의 정책실행 능력 등과 같은 갈등 관리능력을 사회 발전의 최우선 요소로 지적하였다.

### 1) 통합의 대상

송복에 따르면 사회통합의 대상은 전 국민이다. 그가 말하는 ‘전 국민’에는 한 나라에서 법적으로 국민으로 분류되는 모든 사람을 의미하지는 않는다. “모든 국민이 아니고 그 나라 헌법을 최고의 가치로 인정하고 그 헌법 체계에 따라 법을 준수하는 사람들”만 사회통합의 대상이다. 이런 구분법에 따르면 국민은 2부류 곧 ① 헌법을 최고의 가치로 인정하고 법을 열심히 준수하는 사람들과 ② 헌법을 최고의 가치로 인정하지 않고 법도 제대로 지키지 않는 사람들로 나누어진다. 선진국의 경우 ②에 속하는 사람이 5~10%이지만 우리나라의 경우에는 20~25%로 대단히 높다. ②에 속한 사람은 통합의 대상이 아니라, 교육 및 법치의 대상이라고 송복은 말한다.

## 2) 통합과 갈등(葛藤)

통합을 갈등이 긍정적으로 극복된 상태로 이해한다면, 갈등을 줄이는 것이 통합으로 나아가는 방법이다. 갈등은 ‘갈등, 알력, 반목, 시비, 분규, 투쟁, 반란, 전쟁’으로 증폭될 수 있기 때문에 파괴력이 강하다. 그러나 갈등이 항상 이러한 과정으로 증폭되는 것은 아니다.

송복에 따르면 현대사회는 갈등이 상존하는 사회이다. 갈등이 없는 사회는 존재하지 않는다. 전통사회에서도 신분적 갈등이 없었던 것은 아니지만, 기본적으로 ‘같음(sameness)’에 기초한 사회로 화해구조(和解構造)를 갖추고 있었다. 전통사회는 개인적 의견이나 주장, 사회적 요구나 기대, 그리고 이해관계 등이 모두 비슷비슷했다고 할 수 있다.

그러나 현대사회(혹은 산업사회)는 구조의 본질이 다르다. ‘다름(difference)’을 기반으로 해서 만들어진 사회는 태생부터 갈등구조(葛藤構造)를 내장하고 있다고 송복은 설명한다. 현대사회는 그 발전의 정도가 높을수록 갈등의 종류도 많고 갈등의 빈도도 잦다. 갈등은 계급갈등, 노사갈등, 지역갈등, 이념갈등, 종교갈등, 인종갈등, 세대갈등으로 나누기도 한다.

송복은 이런 갈등에 대한 이해를 크게 2가지로 나눈다. ① 갈등에 대한 부정적 이해는 갈등을 병리현상으로 파악한다. 갈등이 사회분열, 사회혼란, 사회해체로 이어진다고 보기 때문이다. ② 갈등에 대한 긍정적 이해는 갈등을 ‘정상현상’이나 ‘상존현상’으로 이해한다. 헤겔과 마르크스와 같은 철학자는 갈등을 역사 발전의 원동력으로 이해하기도 하였다. 갈등을 긍정적으로 이해하는 사람들은 갈등은 사회에 활력을 불어넣어 갈등 없는 사회보다 훨씬 역동적으로 사회를 발전시켜 나갈 수 있다고 말한다. 갈등을 잘 관리하면 사회에 엄청난 이익이 된다는 것이다. 이런 관점에 따르면 갈등은 제거의 대상이 아니라 관리의 대상이다.

## 2. 사회통합의 의미

송복은 갈등을 관리의 대상으로 보면서, 사회통합(統合)에서 통합은 통일(統一, unification(or unity))과는 다른 의미를 갖는다고 주장한다. 통일은 ‘하나’가 되는 것이다. 통일은 하나가 다른 하나 혹은 다른 여러 개와 합쳐서 새로운 하나, 또는 더 커진 하나가 되는 것이다. 곧 통일은 우리가 생각하는

남북통일과 같이 그 핵심은 ‘하나’가 되는 것이다. ‘하나’가 되는 순간 나누어지고 쪼개어진 부분들은 모두 없어진다. 없어진다는 것은 그 부분들의 특색, 즉 정체성이 없어진다는 의미이다.<sup>7)</sup>

송복은 통합은 ‘여러 개’가 되는 것이라고 말한다. 통합은 나누어졌든 쪼개졌든, 나누어지고 쪼개진 그 부분들이 나뉘지고 쪼개진 그 상태로 각기 하나의 주체(主體)가 되고, 그 주체가 다른 주체와 상호작용해서 ‘하나의 응집된 전체(a cohesive whole)’를 이루는 것이다.

따라서 전체적으로 보면 하나인데, 안을 들여다보면 전체를 구성하는 부분들(parts)이 제각기 다른 모양과 기능을 하

---

7) 한반도의 남북통일도 ‘통일’이 아니라 ‘통합’이 되어야 한다고 생각하는 학자도 있다. 서강대 강정인 교수는, 이승만과 김일성에 의해 각각 추진된 단정 노선은 비타협적으로 좌우 이데올로기를 고수하면서 국가 건설을 추진한 결과, 남북간에 별개의 분단 정부가 수립되는 것으로 귀결되었으며, 그 후에도 남북한 관계에서는 물론 남한과 북한 사회 내부에서도 이데올로기적으로 상이한 정치 세력들을 타자화해 철저히 배제하거나 아니면 강제로 흡수하려는 확립성과 강압성을 띤 ‘통일’ 패러다임으로 전개되었다고 주장한다. 이와 달리 건국기에 여운형, 김규식 등이 추진했던 좌우합작 노선은 비록 현실화되지는 못했지만, 이데올로기적으로 상이한 정치 세력들 간의 타협과 협력이 필요하다는 점을 인식하고 이를 실천에 옮기려 했다는 점에서 ‘통합’ 패러다임이라 할 수 있다고 주장한다. 강정인, “책머리에”, 『한국정치의 이념과 사상』, 강정인·김수자·문지영·정승헌·하상복, 후미너티스, 2009, 7쪽 각주1

고 있다. 각 부분들이 모두 자기의 특색과 정체성을 지니고 있다. 각 부분들이 전체 안에 있으면서 제각기 자기 목적을 달성하기 위해서 다르게 뛰고 있다. 최대한 효율적으로 자기 기능을 발휘하면서 자기가 설정한 목표를 향해 달리고 있다.

송복은 통합의 핵심을 ‘의존과 협동’, ‘자율과 경쟁’이라고 주장한다. 각 부분들이 각기 독립된 주체로 기능하고 있다 해도 다른 부분에 철저히 의존하고 있다. 어느 것 하나 독자적이 아닌 것이 없으면서 어느 하나도 홀로 존재할 수가 없다. 철저히 다른 부분에 의존하고 있다. 현대사회의 모든 부분은 ‘독립적’이면서 ‘의존적’이다. 따라서 다른 부분이 살아야 나도 살고, 다른 부분이 원활히 기능하고 작동해야 나도 그 기능, 그 작동이 가능하다.

뿐만 아니라 통합의 핵심은 ‘자율과 경쟁’이다. 각 부분들이 다른 부분들에 의존하고 협동하면서도, 다른 부분에 대해 철저히 자율(自律)을 고수하고, 동시에 치열히 경쟁을 벌인다. 현대사회가 경쟁사회인 것은 이 부분들의 치열한 경쟁에 기인한다. 각 부분들이 자기 목적을 달성하기 위해, 그

리고 자기 이익을 극대화하기 위해 밤낮을 가리지 않고 뛰  
다. 총력전을 벌인다. 이 총력전에서 이기려면 자기 능력을  
극대화하고 조직기능을 가장 효율적으로 수행해야 한다. 자  
기 능력은 자기가 키우는 것이다. 다른 사람의 협조도 필요  
하지만 주체는 자기이다.

송복에 따르면 의존과 자율은 분명 반대 행위다. 의존하  
면 자율이 떨어지고 자율적이면 의존에서 멀어진다. 그러나  
그것은 논리적 관점이고 실제로는 이 2개는 결합되어 있다.  
송복은 사회통합의 핵심은 각 부분들의 ① 주체성, 각 부분  
들 간의 ② 의존성과 ③ 협동성, 그리고 각 부분들 간의 ④  
자율성과 ⑤ 경쟁성이다.

### 3. 사회통합의 실현

송복은 사회통합을 갈등의 강도를 완화하고 갈등의 수위  
를 낮추는 갈등조절기능 이상으로 생각할 수 없다고 말한다.  
그는 갈등조절기능으로서 사회통합을 위해서는 ‘법치(法治),  
국민향상(업그레이드), 지도층 제뭇하기’가 필요하다고 주장  
한다.

법치는 민주주의의 근간이다. 법치는 사회 내 제반 갈등의 강도를 낮추고 제반 갈등의 수위를 조절하는 가장 중요한 수단이다. 법치가 이와 같이 사회통합과 갈등 조절의 가장 중요한 수단이 되는 이유는 첫째, 법치는 ‘행위예측(行爲豫測)’이기 때문이다. 법치가 되면 내일이 보이고, 그 내일이 계산된다. 예컨대 어떤 사업이 희망이 있고, 그 사업에 투자하면 장래는 어떻게 되고, 관리는 어느 부서의 사람들을 만나고, 행정비용은 얼마나 들고, 시일은 얼마나 걸리며, 마침내 결과는 어떻게 된다는 예측이 이 법치에서만 가능하다. 법치가 잘 되는 나라 치고 기업이 꽃피지 않는 나라가 없다.

둘째, 법치는 저비용구조 사회를 만드는 것이다. 법치가 되지 않으면 거래비용이 엄청나게 증가한다. 아무리 하찮은 일이라도 일만 하려 하면 돈이 요구되는 사회, 그것도 정상적인 거래보다 뒷거래가 더 성행하는 사회, 공식 관계보다 비공식 관계에 돈을 쏟아부어야 하는 사회, 이런 사회는 모두 법치가 상실되어 만들어진 고비용구조 사회이다. 법치의 주체는 정부다. 정부는 법 위반자를 감시하고 색출해서 처벌해야 한다. 2009년 한 사회조사기관에 따르면 우리나라

에서 ‘법을 지키면 손해’라는 응답자가 무려 72.7%에 달하였다.

송복은 두 번째로 필요한 것이 ‘국민 업그레이드’라고 말한다. 국민 업그레이드(upgrade)는 국민수준 향상을 의미한다. 우리 국민의 교육수준은 높는데, 의식수준은 낮다. 그 이유는 ‘미성숙 인격자(rudimentary personality)’가 많기 때문이다. 우리나라 사람들처럼 불친절하고, 우리나라 사람들처럼 무례하고, 우리나라 사람들처럼 화 잘 내고, 우리나라 사람들처럼 고함 잘 지르고, 우리나라 사람들처럼 남 배려하지 않는 국민이 OECD 국가들 중 어느 나라에도 없다. 너무 거칠고, 너무 남의 사정 모르고, 양보심 없고, 타협할 줄 모르는 그 인격적 미성숙 때문이다. 그 인격적 미성숙이 각자의 생활 세계로 들어와서는 남과 충돌하고 시비, 알력, 반목, 갈등을 수없이 야기한다.

나아가 송복은 국민수준을 향상시킬 수 방법으로 서비스업의 제고(提高)를 들고 있다. 서비스업의 업그레이드가 국민을 업그레이드시킨다고 믿기 때문이다. 지금까지 우리는 제조업으로 먹고살았다. 제조업의 ‘룰 오브 게임(rule of game)’은



효율과 통제다. 제품의 효율적 생산과 조직의 체계적 관리가 제조업의 경쟁력이다. ‘물 오브 게임’은 경쟁력은 높여도 국민수준은 업그레이드시키지 못한다. 제조업으로는 국민을 교양인으로 만들지 못한다. 거친(wild) 사람들을 성숙한 인격자로 바꾸기 어렵다고 본다.

그는 불균형이 아무리 위화감을 조성해도 인간은 이 불균형에서 벗어날 수가 없다고 생각한다. 심지어는 우리의 유기체도 내부를 들여다보면 불균형이고, 우주의 별도 그 배치를 보면 모두 불균형 상태에 있다. 그러나 자연이든 인체이든 그리고 인간사회든 지나친 불균형은 거부된다. 그래서 언제나 적절한 불균형—‘적불균형’을 추구해야 한다. ‘적절한 균형’이 아니라, 적절한 불균형의 추구, 그것이 항상태이고 그것이 프로토타입이라면, 거기에 순응하는 것이 순리다. 그것이 순리라면 ‘적불균형’ 철학은 오히려 위화감을 낮추고 갈등을 완화시키며 사회통합을 증대시키는 것이 될 것이다.

세 번째로는 ‘지도층 제몫하기’이다. 사회통합의 가장 중요한 요소는 지도층의 제몫하기라는 것이다. 물론 일반 국

민도 제몫을 해야 한다. 그러나 사회 내 갈등을 줄이고 사회  
 성원들 간 통합을 증대시키는 데는 일반 국민의 제몫보다  
 지도층의 제몫이 더 중요하다. 그런데 지도층은 누구인가?  
 지도층은 엘리트층이고 상층이다. 이 엘리트층, 상층으로서  
 의 지도층은 크게 2부류로 나눌 수 있다. 하나는 대기업가  
 층이고, 다른 하나는 고위직층이다. 대기업가층은 우리의  
 경우 종업원 300명 이상을 거느린 기업의 회장과 사장, 부  
 사장, 전무, 이사 등의 전문경영인들이다. 고위직층은 위세  
 고위직층(powerful highs)과 위신고위직층(prestigious highs)으로  
 구성된다. 위세(威勢)고위직층은 고위정치인, 고위관료(금융인  
 포함), 고위군경찰, 고위법조인이고, 위신(威信)고위직층은 고  
 위교육자, 고위언론인, 고위의료인 그리고 저명인사층(종교·  
 문화·예술·체육 등)이다. 이 수는 어느 나라나 그 가족까지 포함  
 해서 그 나라 인구의 대략 2% 정도라고 분석한다.

갈등 해소의 방법으로 ‘공생, 공정, 협약이 필요하다’는 주  
 장도 있고, 사회통합의 전제로 복지제도의 획기적 개혁을  
 주장하는 학자도 있다.

송호근은 “저소득층, 빈곤층, 취약계층을 포용하지 못하

는 사회에서 통합은 수사(레토릭)에 불과하다”고 주장한다. 그는 부자와 사회지도층의 사회적 책무(노블레스 오블리주)를 말하면서 소득이전에 반대하는 것은 이윤배반이라고 주장한다. 현재 GDP 대비 9.1%에 지나지 않는 사회지출비를 20%까지 늘려야 한다고 말한다.

나아가 송호근은 사회통합을 위한 실행방안의 핵심으로 ‘교양시민’의 육성을 제안한다. ‘교양시민’이란 공동체에 대한 배려와 사회윤리가 몸에 밴 중산층을 가리키며, 이런 교양시민의 육성이 한국의 압축성장 과정에서 결정적으로 빠졌다는 것이다. 그는 공익과 공공선에 대한 헌신의를 갖춘 교양시민은 민주주의와 시장원리가 해결하지 못하는 갈등과 쟁점을 시민정신과 역사적 책임감으로 풀어낼 수 있다고 믿기 때문이다. 교양시민이 사회통합을 주도하는 사회에서는 배려·헌신·신뢰·준법정신이 높다는 것이다.<sup>8)</sup>

---

8) 송호근, “유럽 사회통합이끈 ‘교양시민(공동체배려, 사회윤리 갖춘 중산층)’… 한국도 적극 키워야”, 조선일보, 2010.11.30. 나아가 그는 교양시민을 길러내는 통로는 학교교육을 포함하여 주민자치기구와 시민교육이라고 주장하면서, 시민교육의 중요성을 강조하고 있다.

장덕진<sup>9)</sup>은 사회통합 증진의 조건으로 사회투명성 제고, 반부패 개혁, 노블레스 오블리주 정착, 공정사회와 법치주의 확립, 사회적 신뢰 제고를 제시하였다. 이런 조건들을 충족시키기 위한 화두로 ‘포용사회’를 제시하였다. ‘배려와 이해’를 포용사회의 중심으로 설정하면서 이것을 실행하기 위한 방안으로 다음 세 가지를 제안하였다.

- (1) NGO를 사회적 공기로 승격시키는 것이다. NGO가 국민주권의 대변인 역할을 하도록 하고, 지역사회에서 자발적 결사체를 적극 지원하여 사회참여의 폭과 기회를 늘린다.
- (2) 타임뱅크와 자원봉사 크레딧 제도를 도입하여 기부와 사회봉사에 대한 시민적 관심을 높인다. 기부와 사회봉사 통장을 만들어 세금 감면이나 문화행사 참관 혜택을 주는 것도 고려해볼 만하다.

---

9) 장덕진, 앞의 글

- (3) 전문기관과 전문가 단체에서 시민과의 대화 프로그램을 개최한다. 각 기관은 관심 있는 시민을 상대로 세미나와 토론회를 주관하여 시민들의 사회의식과 상호 이해를 증진하는 데 도움을 줄 수 있다.

### Ⅲ. 사회통합과 불평등 해소

어느 사회나 부와 소득의 불평등<sup>10)</sup>은 존재한다. 그러나 불평등이 항상 문제가 되어 그것을 해결해야 한다는 사회적 합의가 존재했던 것은 아니다. 그러나 오늘날 ‘소득의 불평

---

10) ‘불평등’인 inequality를 ‘불균등’ 또는 ‘빈부격차’, ‘불균형’으로 번역하기도 한다. 때로는 ‘devide’의 번역인 ‘양극화’, ‘격차’가 소득이나 부와 관련되면, inequality와 유사한 의미로 사용되기도 한다. 이런 말들의 우리말 어감에는 약간의 차이가 존재한다. 평등과 불평등에 대한 다양한 논의가 전개되었기 때문에, ‘평등’이 ‘불평등’보다 도덕적으로 더 우월하다는 주장에 대한 반론은 만만치 않다. ‘빈부격차’도 ‘불평등’과 유사한 의미를 지니고 있지만, 가난한 사람과 부유한 사람 사이의 격차를 나타내는 말로 격차가 심하면 좋지 않다는 의미가 함축되어 있다. ‘불평등’과 ‘빈부격차’에는 도덕적 판단이나 함축이 들어 있다. 그러나 ‘불균형’은 어떤 사실에 대한 기술이다. 도덕적 판단은 들어 있지 않지만, 불균형은 정상상태가 아니기 때문에 ‘균형’으로 이동해야 한다는 함축이 들어 있다. 사람들은 ‘균형’의 대칭어로 ‘불균형’을 생각하기 때문에, ‘불균형’은 극복되어야 할 상태라고 판단한다. 우리는 ‘불균형’이

등'에 대해 침묵하는 것은 정치철학적으로 온당한 태도는 아니라는 인식이 지배적이다. '불평등'은 경제학적이고 사회학적인 측면에서 접근할 수도 있지만, 철학적인 접근도 해야 한다.

우리 사회에 '정의 또는 공정'이 사회적 화두가 되는 데 일조한 『정의란 무엇인가』의 저자 샌델은 공리주의나 롤스의 '정의론'과는 다른 철학적인 이유로 불평등을 반대하고 있어 우리의 주목을 끌고 있다. 불평등의 해소를 위한 정책 가운데 가장 효과적인 것으로 채택되어 온 것은 조세를 통한 방법이다. 부자에게서 세금을 거두어 가난한 사람을 돕는 방법이다. 이 방법을 '사회안전망' 또는 '복지'라고 부른다.

왜 정부가 이런 일을 해야 하는가를 정당화하는 논리는 다

---

지속되면 어떤 불길한 사태가 올 것이라는 믿음을 가지게 된다. '균형'을 자연상태로 인식하고 있기 때문이다. 따라서 자연상태인 '균형'을 회복하기 위해 의도적인 노력을 해야 한다는 함의가 '불균형' 속에 들어 있다. 동국대학교 김낙연 교수의 연구에 따르면 우리나라의 '소득 불균형' 수준은 OECD가 조사한 20개국 중에서는 미국, 영국, 캐나다에 이어 4위다. 우리나라의 특성은 '부의 쏠림 현상'이 빨리 진행되고 있다는 점이다. 1980년대와 1990년대 한국의 상위 1%가 차지하는 소득의 비중이 7% 초반에서 안정적으로 유지되었지만, 외환위기의 충격으로 1998년에는 6.97%로 떨어졌다가, 2008년 금융위기가 닥치면서 그 비중이 11.68%로 늘어났다. 2010년에는 11.5%로 조금 낮아졌다. 이때 미국은 17.67%, 영국은 13.88%였다. 한애란, "대한민국 1%도 0.1%에 상대적 박탈감", 중앙일보, 2012.5.4

양하다. 공리주의자들은 부자에게 10만 원은 큰돈이 아니지만, 가난한 사람에게는 큰돈이기 때문에 10만 원이 정부를 통해 부자에게서 가난한 자에게로 옮겨가면 사회 전체의 공리가 증가하므로 조세제도를 통한 재분배 정책이 정당하다고 말한다. ‘정의론’의 저자 롤스는 조세를 통한 재분배 정책의 정당화를 가상적인 원초적 상황에서의 합의에서 찾는다. 자신의 처지를 전혀 모르는 ‘무지의 베일’ 상태에서 합의한 정의의 원칙에 따라 재분배 정책을 시행하는 것이 정의롭다고 롤스는 말한다.

공리주의자나 롤스와는 달리 샌델은 불평등의 심화를 해소하기 위한 재분배 정책의 정당화를 시민들의 연대의식에서 찾는다. 빈부의 격차가 지나치면<sup>11)</sup> 민주시민에게 필요한 연대의식이 약화된다는 것이다. 불평등이 심화될수록 부자와 가난한 사람의 삶은 점점 더 분리된다. 풍족한 가정의 아이들은 사립학교에 가거나 부유한 교외지역의 공립학교에 가고 도심에는 가난한 가정의 아이들만 남는다. 학교만 그

---

11) '지나치면'은 애매한 말이다. 어느 정도 격차가 나야 지나치다고 할 수 있는가?

런 것이 아니다. 다른 공공부문에서도 비슷한 현상이 일어난다. 개인이 운영하는 헬스클럽이 시에서 운영하는 체력단련장과 수영장을 대체한다. 상류층 지역에서는 경찰에 의존하기보다는 사설 경비업체의 도움을 받는다. 부자들이 자동차만 이용하면서 대중교통 수단은 악화된다.

샌델은 이런 현상은 자연스럽게 두 가지 부정적인 현상을 초래한다고 우려한다. 첫째, 부자들이 공공서비스를 더 이상 이용하지 않게 되면 그들은 납세를 꺼리게 된다. 이렇게 되면 공공서비스의 질이 떨어진다. 둘째, 다양한 계층의 시민들이 함께 만날 수 있는 학교, 공원, 시민회관과 같은 공공시설이 더 이상 확충되지 않을 뿐 아니라 기존의 시설도 악화된다. 시민들이 모여 함께 활동함으로써 생성된 시민교육의 장으로서 공공시설이 줄어들어 민주시민의식의 토대가 되는 연대와 공동체 의식을 함양하기가 어려워진다. 결국 불평등은 시민의 미덕을 훼손한다. 샌델은 이를 해결하기 위해 공동선을 추구하는 정치는 시민의식의 한 축을 담당해 온, 비공식적인 학교 구실을 한 공공시설과 공공서비스를 다시 일으켜 부자와 가난한 자가 똑같이 이용할 수 있



도록 해야 한다고 주장한다.<sup>12)</sup>

나아가 그는 부자와 가난한 사람들이 모두 아이들을 보내고 싶어 하는 공립학교, 상류층 통근자를 끌어들일 수 있는 대중교통체제, 보건소, 운동장, 공원, 체력단련장, 도서관, 박물관을 만들어 민주시민들이 모여 공공의식과 시민의식을 함양할 수 있는 공공의 장을 활성화해야 한다는 입장을 제시하고 있다.<sup>13)</sup>

2001년에 노벨 경제학상을 받은 조지프 스티글리츠는 샌델과는 다른 각도에서, 정치경제학적 관점에서 소득불균형(불평등)이 심화된 미국 사회를 비판하면서 대안을 모색하고 있다.<sup>14)</sup> 스티글리츠가 보기에 미국은 더 이상 아메리칸 드림의 나라가 아니다. 아메리칸 드림은 환상이 되었다.

미국은 어떤 선진국보다도 불평등지수가 높다. 2009~2010년 미국에서 소득수준 상위 1%에 속하는 계층이 전체 소득

---

12) 샌델, 『정의란 무엇인가』, 이창신 옮김, 김영사, 2010, 367-369쪽

13) 샌델, 앞의 책, 369쪽

14) 이 논의는 조지프 스티글리츠, “소득 불균형(inequality) 늪에 빠진 미국 … 엄청난 대가 치를 것”, 조선일보 Weekly Biz(2012.6.9)의 내용을 요약한 것이다

증가분의 93%를 가져갔다. 부, 건강, 기대수명 등 다른 불균형지수도 점점 악화되고 있다. 소득과 부가 상위 계층에만 집중되고 중산층은 축소되고 하위계층이 증가하는 현상이 부정할 수 없는 추세가 되었다.

그렇다고 고소득층이 사회에 엄청나게 기여한 대가로 높은 소득을 받는 것도 아니다. 자신이 속한 회사와 세계 경제를 위기로 몰아넣은 은행가들조차 천문학적인 성과급을 받았다. 이들은 자신들이 기여한 대가로 성과급을 받은 것이 아니라 지대추구(rent-seeking)를 통해 부를 획득했다. 기업의 CEO들은 독점적 권력과 지배구조의 취약성을 악용했다. 어떤 사람들은 정부로부터 다양한 혜택을 얻기 위해 정치적 유착관계를 유지하기도 했다. 금융종사자들은 약탈적 대출을 통해 가난한 사람의 돈을 털어 갔다. 이들은 빈곤층을 희생양으로 삼아 재산을 불렸다.

스티글리츠는 ‘고소득층을 부자로 만들면 모든 사람이 혜택을 본다’는 ‘낙수경제의 효과(trickle-down economics)’가 나타나지도 않았다고 주장한다. 성장의 이익은 모두 초고소득층에게 집중되었다. 미국의 불평등을 옹호하는 사람들의 주

장, 곧 중산층과 빈곤층이 가지는 파이의 비중은 과거에 비해 줄어들었지만, 부유층과 초부유층의 공헌 덕분에 파이 자체가 커졌기 때문에 그들에게 돌아가는 양도 증가하였다고 주장하지만 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 부유층, 중산층, 빈곤층의 소득이 함께 증가하지 않았다는 것이다.

스티글리츠는 불균등의 원인을 지대추구에서 찾는다. 시장이 정치에 의해 좌우되는 상황에서 정치가 돈에 의해 좌우되기 때문에 불균형이 생겨난다는 것이다. 정치가 시장을 지배하고, 돈이 정치를 지배한다는 것이다. 선거자금 모집 캠페인과 정부와 기업의 회전문 인사를 통해 부자들은 자신들에게 유리한 법을 만든다는 것이다. 파생상품에 대한 책임은 면책해주면서 학자금대출 탕감을 허용하지 않는 파산법은 은행가를 부자로 만들고 빈곤층을 더욱 가난하게 만든다는 것이다. 돈이 민주주의를 압도하여 부자에게 유리한 법률만 양산된다는 것이다.<sup>15)</sup>

그러나 불균등의 원인에 대한 다른 분석도 있다. 경제가 '고용 없는 성장'으로 변하면서 질 좋은 일자리가 줄어들어 소득의 불균형이 심해졌다는 분석도 있고, 기술이 진보하면

서 숙련된 기술의 소유 여부에 따라 소득격차가 나기 때문이라는 분석도 있다.<sup>16)</sup>

스티글리츠에 따르면 돈이 정치를 지배하는 상황이 도출한 불균등은 경제에도 재앙이다. 불균등은 성장을 저하와 효율성 저하로 직결되기 때문이다. 기회의 결핍은 가장 소중한 인적 자원을 제대로 활용하지 못하게 한다. 빈곤층은 물론 중산층 사람들의 잠재력을 충분히 발휘하지 못하게 한다.

공공서비스와 재분배를 반대하는 부유층은 세금을 낮추고 정부 지출을 줄이려고 정치적 영향력을 확대하고 있다. 정부 지출의 감소는 사회기반시설, 교육과 기술에 대한 투

---

15) 미국 FRB(연방준비제도이사회)가 발표한 보고서에 따르면 “금융위기가 닥쳤던 지난 2007년부터 2010년까지 3년간 미국 평균적인 가구의 부는 12만 6400 달러에서 7만 7300 달러로 무려 38.8% 급감했다.” 이 보고서에 따르면 인플레이션을 고려한 중간층의 소득은 2007년 4만 9600 달러에서 2010년 4만 5800 달러로 7.7% 줄었다. FRB는 “이 같은 순자산가치의 감소에는 물론 금융자산이나 기업가치 하락의 영향도 있지만, 별다른 자산 없이 주택 등만 소유하고 있는 중산층의 여건을 감안할 때 주로 집값 하락에 기인한 것으로 볼 수 있다고 했다.” 소득 상위층과 하위층 가구 간 재산의 격차도 크게 벌어져 양극화가 심화되었다. 2010년 기준으로 소득 상위 10% 가구의 평균 순자산 가치는 119만 달러로 소득 하위 20%의 6200 달러와 비교해 192배에 달했다. 이제교, “美중산층의 ‘대물림’… 부동산 버블 붕괴 등 여파”, 문화일보, 2012.6.12. 미국 사회에서 소득과 부의 양극화의 원인에 대한 분석은 다양한 관점에서 진행되었다.

16) 한애란, “대한민국 1%도 0.1%에 상대적 박탈감”, 중앙일보, 2012.5.4

자를 약화시켜 성장엔진을 훼손한다는 것이다. 이런 상황에서 현재 미국의 대불황은 사회적 지출의 감축과 임금 하락을 초래해 불균등을 높이고 있다. 불균등이 경제적 불안정성을 키우고 있다.

무엇보다 우려스러운 것은 불균등이 미국의 가치와 정체성을 갉아먹고 있다는 사실이다. 미국은 더 이상 모든 사람에게 정의로운 국가가 아니다. 부유층만 정의의 혜택을 누리는 국가가 되었다는 것이다. 샌델의 표현을 빌리면 불균등으로 말미암아 시민들의 공공의식은 낮아지고, 국가에 대한 공동체 의식과 충성심이 사라지고 있다.

#### **Ⅳ. 정의에 대한 3가지 철학적 입장과 사회통합을 위한 국가의 역할**

다음으로 사회통합의 전제조건으로 지적되는 ‘정의’에 대한 철학적 배경을 살펴보자. 사회정의를 무엇이고 그것을 어떻게 이룩할 것인가에 대해서는 입장이 크게 공리주의,

평등주의적 자유주의, 자유원칙주의(libertarianism), 공동체주의로 나누어진다.

공리주의는 사회의 공리를 극대화하기 위해 ‘정의’가 실현되어야 한다고 주장한다. 평등주의적 자유주의는 롤스가 대변하고 있으며, 롤스는 중립을 지키는 국가, 자유로운 선택권을 지닌 자아, 자유롭고 독립적인 자아, 스스로 선택하지 않은 도덕에는 구속되지 않는 자아를 설정하면서 개인 스스로가 자유롭게 자신의 목적을 설정해야 한다고 주장하면서도 경제적 평등을 중요하게 생각하였다. 이런 입장은 ‘사회 연대와 공동체의 의무’에서가 아니라 ‘개인의 자유와 선택’을 위해 복지가 중요하다는 입장을 취하면서, “궁핍한 사람은 자유롭지 않다”는 루스벨트의 말에 동의한다.

평등주의적 자유주의자에 따르면 시민의 자유, 사회·경제적 기본권, 즉 의료·교육·고용·수입의 안정성 등에서의 기본권은 보장되어야 한다. 개인이 자신이 설정한 목적을 추구할 수 있으려면, 정부는 진정한 선택의 자유를 보장하는 물질적 조건을 확보해 주어야 한다고 보기 때문이다.

‘자기소유권(self-ownership)’에 기초하고 있는 자유원칙주의

자는 자유로운 선택과 자기 책임의 원칙, 개인의 선택을 존중하는 중립적 국가를 지향하여, 정부는 시민들 사이에서 철저히 중립을 지켜야 한다고 주장한다. 이들은 자유시장을 옹호하면서 복지국가를 비판하고, 자신이 번 돈은 자신이 소유할 권리가 있다는 믿음을 확고하게 가지고 있다. 따라서 복지국가는 자기 목적을 자유롭게 선택할 자유를 주지 않고, 다른 사람에게 선을 베풀라고 강요하는 것이다.

공리주의자, 평등주의적 자유주의자, 자유원칙주의자들과 달리 공동체주의자는 아리스토텔레스의 전통에 입각하여 ‘선(the good)이 옳음(the right)에 선행한다’는 입장을 취한다. 이들에 따르면 정의론은 목적과 공동체에 대한 애착을 고려해야 한다. 자이는 독립된 자아가 아니라 ‘부담을 감수하는 자아’이기 때문이다. 인간은 ‘서사적 존재(Storytelling Being)’로 자연적 의무와 자발적 의무를 지닐 뿐만 아니라 ‘연대와 소속의 의무’도 지닌다. 이 의무는 ‘선택하지 않은 소속’에서 유래하는 의미이다.

공동체주의자 가운데 한 사람인 샌텔에 따르면 ‘자연적 의무’는 보편적이고 합의가 불필요하며, ‘자발적 의무’는 특수

하고 합의가 필요한 반면, ‘연대와 소속의 의무’는 특수하고 합의가 필요하지 않다.

자유원칙주의자들과 달리 평등주의적 자유주의자와 공동체주의자들은 국가는 국민의 경제적 복지에 대해 책임을 져야 한다는 관점을 취한다. 클린턴 행정부에서 노동부 장관을 하였던 라이시는 “글로벌 경제가 진행됨에 따라서 기술과 통찰력을 갖춘 사람들은 더 많은 부를 쌓아가는 반면 그렇지 못한 사람들은 생활수준이 낮아질 수밖에 없으며, 국가의 중요한 정치적 과제는 이와 같은 빈부격차 심화에서 발생하는 국민 분열에 대처하는 것이 될 것이다”<sup>17)</sup>라고 하였다.

반면에 자유원칙주의자는 국가는 가만히 있어야 한다고 생각한다. 국가가 사회문제를 해결하기 위해 개입할 경우, 문제 해결은 고사하고 오히려 문제를 만든다고 믿기 때문이다. 국가는 ‘문제 해결자’가 아니라 ‘문제 발생자’라는 것이다. 그러나 이런 입장을 일관되게 주장하기는 어렵다. 현실

---

17) 로버트 비 라이시, 『국가의 일』, 남경우 외 옮김, 까치, 1994, 5쪽



에는 항상 문제가 존재하고 그 문제를 국가가 주도적으로 해결해야 한다고 많은 사람들은 믿기 때문이다. 이와 관련하여 보아즈는 다음과 같이 말한다.

“추상적으로 자유가 좋은 것이라고 동의하는 것과 가정 파탄, 환경오염, 강력범죄 등을 둘러보고 정부가 이 문제를 해결하는 데 아무런 역할도 하지 말아야 한다는 결론을 내리는 것은 매우 다른 차원에 속한다. 바로 여기에서 잠재적으로 자유주의자일 수 있었던 많은 사람들이 자유주의의 버스에서 내린다. 그러나 우리는 버스에 계속 머물러야 한다. 정부는 이 문제들을 해결할 수 없다. 사실, 정부가 이런 문제를 야기하는 경우도 적지 않다. 자유주의자는 강제적인 정부보다 이 문제들을 해결할 수 있는 더 훌륭한 틀을 제공한다.”<sup>18)</sup>

---

18) 데이비드 보아즈, 『자유주의로의 초대』, 강위석, 김이석 외 옮김, 북코리아, 2009, 334쪽

## V. 사회통합에 대한 감성적 접근

어떤 행동이나 생각이 사회통합에 얼마나 기여하는가에 대해 정확하고 사실적인, 인과적 분석 없이 막연히 사회통합에 기여한다고 믿는 생각이나 행동이 존재한다. 그런 말이나 행동으로 다음과 같은 예를 들 수 있다.

### 1. 사례 1

“사회에서 성공하고 부를 쌓은 모든 사람들은 어떻게 사회에 부를 환원하고 불평등을 개선할 것인가를 깊이 생각해야 한다. (기업가로서의) 성공은 운이 따라야 한다. 나는 운이 좋게도 성공한 사람으로 선택받았다.”

“회사의 자선활동을 촉진하기 위해 직원들이 돈을 기부하면 그 금액만큼 회사에서 돈을 보태주는 ‘기빙 매치 (giving match) 프로그램’을 만들어 실시하고 있다. 직원들의 호응이 높다.”<sup>19)</sup>

## 2. 사례 2

[대기업 채용의 새로운 트렌드<sup>20)</sup>]

- 고졸 채용 도입 확대
- 채용의 다양성 강화
- 봉사활동 많이 한 대학생 채용
- 스펙 파괴 채용 확대
- 사회적 책임 강화

이런 맥락에서 본다면 기업이나 기업가가 사회통합을 위한 말이나 행동을 하는 것이 사회적으로 좋은 일을 하는 것이 될 수도 있다. “기업가는 기업을 잘 운영하여 고용을 창출하고, 국가에 세금을 납부함으로써 기업의 사회적 역할을 다하였다”고 주장하는 것만으로는 기업이나 기업가에 대한 사회적 기대와 요구에 부응하기 어려운 시대가 도래했기 때문이다. 그렇게 하는 것은 기본적인 것이고 그것에 더하여

---

19) 우병헌 기자, “부자는 운 … 사회 환원으로 보답해야”, 조선일보, 2004.1.15

20) 조형래, 신은진, “스펙 대신 사람을 본다 … 대기업 ‘열린 채용’ 확산”, 조선일보, 2012.5.23

무엇인가를 해야 하는 시대가 된 것이다. 성공적인 기업을 경영하기 위해서는 합리적으로 기업을 운영하여 좋은 물건을 만드는 것도 중요하지만, 이렇게 만든 서비스나 상품을 소비자들에게 성공적으로 전달하기 위해서 광고가 필요하듯이, 기업도 기업에 대한 시민들의 요구에 감성적으로 대응해야 할 필요성이 제기되고 있는 것이 요즘 우리나라의 추세인 것처럼 보이기 때문이다.

사회가 하나의 공통 기반을 가지고 있다는 것은 어떤 형식의 교육과 훈련, 실제적인 경험을 통해서 그 기반에 믿음을 주기 때문이다. 사회구성원들이 국가라는 하나의 공동체에 속하기 위해서는 그 사회의 작동방식에 대한 하나의 공통된 믿음을 가지고 있어야 한다.

비트겐슈타인이 ‘삶의 형식’이라고 부른 것을 공통으로 가지고 있어야 한다. 공유하는 ‘삶의 형식’은 ‘유사성’에 관한 일련의 직관을 사회구성원들이 갖게 만든다. 곧 어떤 현상을 유사하게 보도록 훈련 받는다. ‘혁명’이란 ‘유사성’에 대한 어떤 하나의 직관들이 일군의 다른 직관으로 대체된다는 것을 의미한다.<sup>21)</sup>

세계적인 경제위기를 계기로 자본주의와 시장경제를 보는 사람들의 시선이 변하고 있는 것은 인류의 미래를 위해 우려스러운 일이다. 더구나 기업과 기업가에 대한 부정적인 평가가 확산되는 것은 우리의 미래를 위해 바람직하지 않다. 기업도 사회의 한 부분이기 때문에 기업 존립의 필요성에 대한 시민들의 지지와 호응이 없다면 기업은 존립하기 어렵다. 봉건사회에서 자본주의 사회로 이행하여 자본주의 시장경제가 지속되고 있으나, 사람들의 마음가짐에 따라 정치·경제 체제는 언제나 변할 수 있다. 기존 체제에 대한 사람들의 충성심이 소멸하면, 그 체제도 자연스럽게 위태롭게 된다. 자유주의 시장경제에 대한 관점의 전환을 우리는 다음과 같은 사실에서 확인할 수 있다.

#### 장면 1.

“2005년 2월 6일, 스코틀랜드의 항구도시 커콜디에 유명인사 한 사람이 찾아왔다. 미국 중앙은행 총재이자 연

---

21) 프레스턴, 『쿤의 「과학혁명의 구조」 해제』, 박영태 옮김, 서광사, 2011, 76-77쪽

방준비제도이사회(FRB)의 의장인 앨런 그린스펀(Alan Greenspan)이었다. 1980년대와 1990년대에 10년마다 찾아오는 경기과열에서 미국경제를 구해내면서 현대 금융계에서는 유래가 없는 명성을 누리고 있는 그린스펀은 바람이 심한 포스만의 해안에 늘어선 술집과 교회당, 그리고 임대주택을 둘러본 후, 기념 강연에서 이 고장 출신의 세계적인 철학자 애덤 스미스에게 경의를 표했다.”<sup>22)</sup>

“그린스펀은 애덤 스미스가 근대 세계의 발전에 지대한 공헌을 했다고 치켜세우면서 자유시장을 바탕으로 한 자본주의의 본질적 안정성과 그 성장을 증명한 선구자라고 강조했다. 그는 그런 안정과 성장이 애덤 스미스가 찾아낸 ‘보이지 않는 손’에서 비롯되었다고 덧붙였다.”<sup>23)</sup>

---

22) 제임스 버컨, 『애덤 스미스 경제학의 탄생: 경제학의 아버지, 애덤 스미스의 삶과 살아있는 아이디어(The Authentic Adam Smith)』 이경남 옮김, 청림출판, 2008, 5쪽

23) 제임스 버컨, 앞의 책, 6쪽

“또한 그린스펀은 ‘애덤 스미스의 보이지 않는 손이 없었  
다면 오늘날 놀라운 세계 교역을 통해 우리가 누리고 있  
는 경제적 안정을 어떻게 이룩할 수 있었겠는가’라고 반  
문했다.”<sup>24)</sup>

## 장면 2.

“노인네는 창백하고 수척해 보였다. 연방준비제도이사  
회 의장으로, 각료로, 미국 금융계를 좌지우지하며 보  
낸 20년 가까운 세월 동안, 그의 말이라면 역대 대통령  
들도 꿈쩍하지 못하고 예우를 갖추어 경청했다. 하지만  
그날 아침, 그러니까 2008년 10월 23일 아침에 의회에  
출두한 앨런 그린스펀의 모습에서 그런 권위는 찾기 힘  
들었다. 그린스펀은 이미 2006년 1월에 연방준비제도  
이사회 의장직을 사임한 터였다. 2007년 여름에 서브프  
라임모기지 증권시장이 무너지면서 많은 금융기관들이  
헐값에도 팔 수 없는 수백억 달러의 파산 자산을 떠안았

---

24) 제임스 버킨, 앞의 책, 6쪽

다. 하원 정부감독개혁위원회 위원장인 민주당의 헨리 왁스먼이 주재하는 국회 청문회는 TV로 연일 생중계되었고, 월스트리트의 CEO들, 모기지 업체의 중역, 신용평가회사 대표, 규제위원들이 줄줄이 소환되었다. 이번에는 그린스펀이 증인석에 설 차례였다.”<sup>25)</sup>

8년 동안 자유시장, 감세, 작은 정부의 미덕을 외쳐왔던 부시 정부는, 2,500만 달러를 직접 은행의 자기자본에 투자하여, 미국 재무부를 미국 내 모든 대형 은행의 공동 소유자이자 효과적인 보증자로 변모시켜 놓았다.

하원 정부감독개혁위원회 위원장인 민주당의 헨리 왁스먼이 주재하는 국회 청문회에서 왁스먼은 “그린스펀 박사, 귀하는 역사상 연방준비제도이사회의 최장수 의장이었고, 그 기간 내내 아마 우리 금융시장에 대한 규제완화를 가장 앞장서서 지지했던 분일 겁니다. …… 귀하는 금융시장의

---

25) 존 캐서디, 『시장의 배반 (How Markets Fail: The Logic of Economic Calamities, 2009)』, 이경남 옮김, 민음사, 2011, 7쪽



규제를 자율에 맡기도록 적극 권장했습니다. 귀하께서 했던 발언을 몇 가지 소개하겠습니다. ‘연방규제와 관련된 그 어떤 것도 시장규제보다 더 우월한 것은 없다.’ ‘장의 파생상품 거래에 대한 정부의 규제는 필요하지 않다고 본다.’ ‘우리는 공공정책 사례가 이 정부의 개입을 정당화하기 위해 존재한다고 믿지 않는다.’ ‘내겐 확실한 이데올로기가 있다. 경제를 꾸러가는 데 있어서 자유롭고 경쟁적인 시장이 단연 독보적인 방법이라는 것이 내 판단이다. 규제도 해봤다. 하지만 별다른 효과를 보지 못했다.’”

웍스먼은 그를 보며 말했다. “간단히 묻겠습니다. 귀하가 틀렸습니까?”

“그런 면도 없지 않습니다. 조직의 이기심, 특히 은행 등의 이기심이 자기자본과 주주를 보호할 수 있으리라고 생각한 점은 내 오판이었습시다. …… 문제는 매우 견고한 건축물처럼 보였던 어떤 것, 실제로 시장경쟁과 자유시장의 중요한 기둥이 하나 무너졌다는 것입니다. 그리고 말했듯이 그것이 나에게 충격을 준 것 같습니다. 나는 지금도 왜 이런 일이 일어났는지 제대로 이해가 가지 않습니다. 이미 벌어

진 사태와 그 이유를 이해할 수 있을 때까지 내 생각을 바꿔야 할 것 같습니다.”<sup>26)</sup>

‘장면 1’에서 ‘장면 2’로의 변화는 이념이 현실에서 구현되기 위해서 필요한 것은 이념 자체의 특성이나 우월성뿐만 아니라 그것이 현실과 어떤 관계를 맺고 현실 문제를 해결해주는 데 얼마나 효과적인가에 대한 사람들의 평가에 의존하고 있음을 잘 보여주고 있다. 동일한 이념이 시대의 문제를 해결할 수 있는 효과적인 정책수단으로 인정받기도 하고 때로는 그렇게 인정받았던 이념이 모든 문제의 원인으로 지목되어 냉대받고 폐기되기도 한다. 2008년 경제위기 이후 자유주의 이념은 경제위기의 원인으로 지목되어 지탄의 대상이 되고 있다.

우리 사회에서도 자유주의 이념이 경제위기의 주범으로 설정되면서 ‘경제민주화’와 ‘복지의 확대’가 시대정신으로 등장하였다. 여당과 야당 관계없이 모두 ‘경제민주화’와 ‘복지의 확대’를 공약으로 약속함으로써 자유주의 정신은 정치적으로

---

26) 앞의 책, 8-9쪽

로 위기에 처하게 되었다. 정치권의 약속이 실현되면 당장은 국민들에게 혜택이 돌아갈지 모르지만, 이 혜택은 미래세대의 고통으로 돌아올 것이다. 성장 없는 복지가 초래할 재앙은 자명하다. 그런데 ‘경제민주화’와 ‘복지확대’의 명분으로 양극화를 극복함으로써 사회통합을 이루겠다는 것이다. ‘경제민주화’와 ‘복지확대’가 국가 주도의 사회통합 정책으로 채택된 것이다. 이런 국가 주도의 사회통합이 초래할 수 있는 문제가 무엇인지에 대한 성찰이 필요한 시점이다.

## Ⅵ. 국가 주도의 사회통합을 넘어서

우리의 삶을 구성하는 것이 이념만은 아니다. 이념은 중요한 사회의 구성 원리이긴 하지만, 삶의 모든 부분이 이념의 지배 하에 있는 것은 아니다. 특히 ‘경제민주화’와 ‘복지확대’와 같은 국가의 역할이 강화된 사회통합 정책은 그 안에 미래의 갈등과 분열, 위기를 내장하고 있다.

우리는 국가 주도의 사회통합, 복지국가라는 이념에 기초

한 사회통합이 안고 있는 문제점을 직시해야 한다. 사회통합은 국가주도의 부·소득, 행정기구의 분산, 균형발전과 같은 비효율적이고 경제성장을 방해하는 정책과 이념이 아니라 그것보다 더 높은 차원, 더 높은 문화적 가치 곧 사회 투명성 제고, 교양 시민의 육성, 반부패 개혁, 노블레스 오블리주 정착, 공정사회와 법의 지배 확립, 사회적 신뢰 제고 등에 기초해야 한다.<sup>27)</sup>

김우창은 다음과 같이 말한다.

“이념을 넘어 사람의 문제를 하나로 보게 하는 것은 윤리이다. 사랑과 화해와 용서와 관용, 그리고 무엇보다도 하나하나의 생명에 대한 존중, 이러한 것들이 사람들을 하나가 되게 하고 사회를 통합한다. 우리는 개체와 집단을 아우르는 인간 행동의 규범이다. 우리 사회의 담론과 교육에 있어서 집단과 함께 개체를 포함하는 보편적 인간 윤리에 대한 고려가 적었던 것은 부인할 수 없

---

27) '문화적 가치'를 높이기 위해 시민의 자발성과 함께 국가도 일정한 역할을 할 수 있다.

다. 사회통합의 노력이 이러한 윤리의 중요성을 새로이 깨우치는 계기가 되길 바란다. 윤리는 삶의 현실에 대한 존중에 기초한다.”<sup>28)</sup>

우리는 사회통합을 위해서 절실한 것이 이념을 넘어 존재하는 ‘윤리’라는 것을 인식해야 한다. “윤리가 삶의 현실에 대한 존중에 기초한다”면 우리는 공감하는 능력을 키워야 한다. 인간은 ‘공감(共感)하는 존재(Homo Empathicus)’<sup>29)</sup>지만 ‘분열과 갈등’이 심화되는 사회에서 인간의 공감 능력은 약화되고 적대감이 강화된다. ‘동감(同感)’과 달리 ‘공감’은 다름과 차이를 인정하고, 이것들이 수반하는 갈등도 불기피한 것으로 받아들인다. 이제 우리는 국가의 개입을 통한 통합보다는 ‘법의 지배’ 아래서 시민들의 자발성에 기초하여, 차이를 넘어 공존하는 지혜를 배워야 한다.

---

28) 김우창, “사회통합의 의제”, 사회통합위원회 1차 회의 주제발표문, 2010

29) 제레미 리프킨, 『공감의 시대』, 이경남 옮김, 민음사, 2010. 참고



# 자유주의 사회통합과 간섭주의 사회통합

민경국

강원대학교 경제학과 교수



## 1. 머리말

사회통합이 화두다. 그 배경은 빈곤층 확대, 실업, 분배의 불평등 등으로 사회갈등이 매우 심각하다는 진단이다. ‘다양한 이해관계들이 충돌하면서’ 갈등이 증가하고 있다고도 한다(현진권, 2012).

흥미로운 것은 사회통합의 방법이다. 자유시장은 사회통합에는 부적합하다는 생각이 지배적이다(이병혜, 2012). 그것은 구심력 대신에 원심력으로 작용한다는 이유에서다. 경제 자유와 사회통합은 서로 상충관계가 있다는 얘기다. 사회통합을 위해서는 자유를 제한해야 한다는 뜻이다.

사회통합과 관련된 문헌을 보면 온통 반시장적이고 반자유주의적이다. 사회통합을 위해서 내세우는 정책의 예를 들면 복지 확대, 대기업 규제, 노동시장 규제 등 각종 경제규제, 그리고 중소기업, 학생 등 약자 보호를 위한 지원정책이다. 이는 ‘인위적’ 사회통합이라고 말할 수 있다.

이명박 정부의 공생발전, 박근혜 정부의 ‘중산층 70% 복원-경제민주화’도 그런 간섭주의 사회통합에 속한다. 그들

의 사회통합은 독일의 사회적 시장경제, 공동체주의, 불교 사회철학도 사회통합과 관련된 간섭주의라는 점에서 동일하다.

그러나 통합을 위한 정부의 간섭은 오히려 통합을 해치고 사회를 갈등구조로 만든다는 것을, 경제자유가 사회통합의 원천이라는 것을 보여줄 필요가 있다. 그래서 우선 제2장에서 사회통합 개념을 설명할 것이다.

이어서 자유시장은 사회통합과 상충하는 게 아니라 오히려 수많은 사람들의 상이한 이해관계를 자생적으로 통합하여 평화로운 질서를 가져온다는 것을 보여줄 것이다(제3장). 이어서 제4장에서는 재분배나 간섭을 통한 사회통합은 통합이 아니라 통합을 해친다는 것을 강조할 것이다. 마지막 결론에서는 자유시장의 사회통합력을 요약할 것이다(제5장).



## II. 사회통합의 개념: 3불(三不) 없는 포용사회

도대체 사회통합이란 무엇을 말하는가? 그 의미가 다원적이고 다양하다(김동훈, 2012). 사람들마다 다양하게 사용하고 있을 뿐 아니라 그 내용도 불확실하다(사회통합, wikipedia). 그래서 사회통합 개념을 재정립하는 것이 중요하다.

사람들이 사용하는 사회통합의 뜻이 제아무리 다양하다고 해도 그 공통적인 내용은 다음과 같이 네 가지로 나누어 볼 수 있다.

- 1) 사회통합은 사회구성원들이 재산과 소득을 획득할 기회가 광범위하게 분산되어 있는 상황을 말한다. 사회에서 누구도 배제되지 않고 보편적 이익을 누린다는 의미에서 사회통합은 ‘포용’의 사회이다.
- 2) 사회적 불안도 사회적 갈등의 씨앗이다. 노후 불안, 건강 불안, 일자리 불안, 소득 불안과 같은 경제 불안이 사회적 갈등을 야기한다고 한다. 그러므로 안정

확보가 사회통합의 길이다.

3) 사회에 대한 불신을 사회갈등의 원인으로 보는 경우도 있다. 불신이 야기되는 이유는 사회구성원들이 지켜야 할 도덕적 가치나 법질서의 붕괴, 다시 말하면 ‘사회적 자본’의 해체에서 비롯된다. 따라서 사회통합이란 사회의 기본적인 도덕규칙 또는 법 규칙에 대한 존중을 의미한다. 도덕과 법질서가 구심력의 역할을 한다는 뜻이다.

4) 공권력의 자의적 행사, 사법시스템의 불공정 또한 사회적 갈등을 야기한다. 그러므로 입법과 법집행의 공정성이 사회통합의 중요한 요소이다.

이상을 종합하면, 불신, 불안, 불공정 등 3불이 없는 포용의 사회, 이것이 사회통합을 이룬다. 신뢰사회, 안정사회, 공정사회, 그리고 포용의 사회, 이런 사회통합 개념은 어떤 이념에 치우친 개념이 아니라는 의미에서 ‘중립적’이라고 본다.

### Ⅲ. 자유시장과 사회통합력의 원천

자유시장은 거대한 사회통합기구이다. 그 통합의 힘은 강력하다. 그 원천은 무엇인가? 이를 설명하기 전에 자유와 사회통합은 충돌한다는, 자유시장이 사회통합을 해친다는 주장을 설명할 필요가 있다.

#### 1. 자유사회에 대한 간섭주의의 비판 내용

간섭주의 사회통합론은 공동체주의든, 사회적 시장경제든, 공생발전론이든 또는 불교사회철학이든(민경국 2010), 공통적으로 자유시장을 반대한다. 사회통합 능력이 없다는 이유에서다. 그들의 비판 내용은 다음과 같이 분류할 수 있다.

시장경제는 경제성장을 야기하지만 사회통합에 별로 기여할 수 없다는 것이 첫 번째 비판이다. 물질적인 것, 경제적인 것은 사회통합이라는 가치를 실현할 수 없다고 한다. '경제중심' 사회통합 대신에 '인간중심' 사회통합이 중요하다고 한다(이병혜, 2012).

두 번째로 인간들이 모래알처럼 흩어져 있어서 공동체의 구성도 불가하고 이웃도 없고 연고관계도 없는, 그래서 자유시장은 구심점이 없다고 한다.

셋째로 자유시장은 이웃사랑, 이타심 같은 연대도덕은 물론이요 자기 책임, 타인의 재산권을 존중해야 한다는 재산권 도덕, 계약 준수, 정직성 등과 같은 거대한 열린사회의 도덕, 즉 시장도덕까지도 갉아먹는다고 한다. 그 결과 사회에 대한 불신이 만연하여 사회통합이 가능하지 않다고 한다.

마지막으로 시장경제는 부의 불평등, 실업, 양극화를 초래하기에 사회적 갈등을 야기하고 그래서 그것은 사회통합력이 없다고 한다. 요컨대, 사회통합과 경제자유는 서로 충돌하기 때문에 사회통합을 위해서 자유를 제한해야 한다는 것이 간섭주의 사회통합론이다.

이제는 이런 비판이 타당하지 않고 오히려 시장경제는 효과적인 거대한 사회통합 메커니즘이라는 것을 보여줄 것이다. 우리는 그 같은 사회통합력이 어디에서 생겨나는가를 분석할 것이다.

## 1) 사회통합력의 원천 1: 경제성장

시장경제의 사회통합력을 의심하는 사람들은 시장경제는 성장을 위해서는 없어서는 안 되지만 사회통합을 달성할 수 없다고 한다. 물질적인 것은 탐욕만 늘릴 뿐이라는 것이다.

그러나 사회통합을 위해서 무엇보다도 모든 사회구성원들이 삶의 개선을 위한 꿈을 가질 수 있고 또 번영의 혜택을 향유할 수 있어야 한다. 우리가 직시할 점은 시장경제야말로 이런 역할을 한다는 것이다.

### 성장하는 경제와 미래의 꿈

성장을 꾀하한 대표적 인물은 존 스튜어트 밀이다. 그는 유명한 『정치경제학 원리』에서 이렇게 말한다.

“생산증대를 목표로 하는 것은 뒤진 국가들이나 하는 일이다. 대부분의 선진국가에서 경제적으로 필요한 정책은 좀 더 나은 분배다.”

그러나 침체된 경제는 사람들이 절망하고 미래에 대한 비

전이나 꿈을 가질 수 없다. 삶의 향상에 대한 기대의 좌절은 분명히 사회통합을 해친다. 성장하는 경제에서만 미래에 대한 희망을 가질 수 있다. 애덤 스미스는 『국부론』에서 이렇게 말하고 있다.

“노동자들이……부(富)를 이미 충분히 습득한 경우보다는 그들에게 계속해서 부를 가져다주는 발전의 시기에 그들의 처지가 가장 행복하고 가장 안락하다. 정체 상태에서는 괴롭고, 경제가 퇴보하는 상황에서는 비참하다. 발전이야말로 사실상 모든 계층에게 진정으로 고무적이고 기쁨을 주는 상황이다. 발전이 없는 정체된 상황에서는 황당하고 심리적으로 위축된다. 후퇴하는 상황은 참담한 상황이다.”

경제성장이야말로 사회통합의 지름길이다. 그런데 흥미롭게도 성장하는 경제는 경제자유와 밀접한 관련이 있다. 프레이저연구소의 2011년 「세계경제자유(World Economic Freedom)」 보고서가 보여주듯이 경제자유가 많을수록, 다시

말하면 재산권 보호가 확실하고 규제와 정부지출이 적을수록 경제성장도 크다. 가장 자유로운 나라들의 평균소득 수준은 3만 1,500달러로 가장 자유롭지 못한 나라들의 평균소득(4,545달러)보다 8배나 많다.

경제자유가 그 같은 성장을 가져오는 이유는 그것이 발전의 원동력으로서 새로운 지식과 기회의 창출, 새로운 지식의 습득 등 기업가정신의 활성화를 가능하게 하기 때문이다.

경제성장과 그리고 이를 부추기는 자유시장이야말로 사회통합의 원천이요, 강력한 힘이라는 것을 말해준다. 그러나 노동규제나 기업규제는 경제자유를 제한한다. 조세부담이 크고 정부지출이 많아서 성장이 정체되면 사회통합이 어렵다. 장래의 꿈을 가질 수 없기 때문이다. 1970년대 독일 스웨덴의 경험이 여실히 입증한다. 이 나라들은 경제자유도의 제한으로 사회구성원들의 경제활동이 위축되었다. 이런 침체로 분배의 갈등이 더욱 심화되었다. 기업과 자본의 해외 이전 그리고 탈세 등이 일반적 현상이었다.

## 경제성장과 포용의 사회

성장하는 경제는 제로섬 게임이 아니다. 상류층은 물론이요 저소득층의 소득도 증가한다. 그런 경제만이 모든 사람들을 포용한다는 뜻이다. 이 포용이야말로 사회통합의 핵심이다.

그런데 자유가 많은 나라일수록 경제성장도 높아지고 또 빈곤층의 소득도 상승할 뿐만 아니라 빈곤층 비율도 작아진다. 이를 입증하는 것이 2011년 프레이저연구소의 「세계경제자유」 보고서다.

경제자유가 많은 나라일수록 그 나라의 하위 10%가 버는 평균소득도 높다. 가장 자유로운 나라들의 최빈곤층 10%의 평균소득은 8,735달러인 데 반하여 가장 자유롭지 못한 나라들의 최빈곤층 소득은 1,061달러에 불과하다. 8배 이상의 차이를 보이고 있다.

이런 통계결과는 자유가 많을수록 빈곤층의 소득도 함께 증가한다는 것을 말해준다. 흥미로운 것은 왜 그런 결과를 초래했는가의 문제이다. 경제자유를 통해서 경제가 성장하면 이 성장은 사회구성원들에게 돈 벌 기회를 마련해준다.



그런 기회로 사회적 이동이 강화되기 때문이다. 이는 사회적 불만이 줄어들어는 요인으로 작용한다. 지금 당장 어렵다고 해도 장차 돈 벌 기회가 많기 때문에 현재의 어려움을 참아낼 수 있다. 이게 시장경제의 묘미이고 사회통합력이다.

2011년 세계경제자유 보고서에 따르면 가장 자유로운 나라들의 빈곤층 인구비중은 2.7%, 가장 자유롭지 못한 나라의 빈곤층 인구비중은 41.5%로 가장 자유로운 나라들의 극빈자보다 20배나 많다. 자유로운 나라일수록 극빈자의 수가 줄어든다. 이는 경제이론의 예측과도 일치된다. 즉, 자유가 많을수록 일자리도 많아지고 돈을 벌 수 있는 기회도 늘어난다.

흥미로운 것은 극빈층 10%의 소득합계가 각 나라 전체 소득에서 차지하는 비중(소득배분율)에 관한 통계이다. 그 비중은 경제자유와 무관하다는 것이다. 시장경제가 빈익빈 부익부를 초래한다면 그 비중은 경제자유가 많은 나라일수록 낮아야 한다. 그러나 그 통계연구는 그런 관계가 없음을 보여준다.

따라서 자유시장이 사회통합을 방해할 만큼 빈익빈 부익

부를 야기하는 것도 아니다. 사회통합에 중요한 역할을 하는 빈곤층도 경제자유가 많을수록 그래서 성장이 높을수록 줄어들기에 문제가 될 수 없다.

분배의 불평등을 사회통합의 걸림돌이라고 생각하고, 시장경제는 소득의 불평등을 야기하기에 사회를 통합할 능력이 없다는 주장은 옳지 않다. 성장하는 경제에서는 분배의 불평등 그 자체는 사회통합의 걸림돌이 아니다. 성장하는 경제에서만 일자리와 소득증대를 위한 기회가 늘어나고 그래서 불평등을 중시하지 않는다.

## 2) 사회통합력의 원천 2: 제1차 그룹과 제3섹터

간섭주의 사회통합론에 따르면 자유시장은 도덕을 파괴하여 서로 신뢰가 없어지기에 사회통합이 불가하다고 한다. 그러나 이런 비판은 타당하지 않다. 시장경제는 사람들을 도덕에 헌신하도록 만든다. 그래서 시장경제에서는 상호신뢰도 크고 이는 사회적 자본이 되어 분업과 전문화와 거래를 번창하게 만든다.

## 두 가지 종류의 도덕

주목할 것은 도덕에는 두 가지 종류가 있다는 점이다. 하나는 연대의 도덕이다. 이는 이타심 또는 배려와 같이 타인들을 위해 자신을 희생할 것을 요구한다. 이기심보다는 우정과 의무감을 중시한다. 이웃사랑과 같이 타인들에게 적극적으로 도움이 되는 행위를 요구한다. 애덤 스미스가 『도덕 감정론』에서 말하는 ‘적극적 덕성’이다(애덤 스미스, 1995).

다른 하나는 애덤 스미스가 소극적 덕성이라고 말하는 것인데, 정직성 도덕, 타인의 재산을 존중하는 도덕, 타인의 재산이나 자유를 침해해서는 안 된다는 것을 말해주는 정의의 규칙이다. 타인에게 적극적으로 도움을 주는 것이 아니라 정직하지 못함, 약속불이행, 재산권 침해 등, 나쁜 짓을 금지하는 내용의 도덕이다. 이는 시장도덕이다.

우리가 주목할 것은 연대도덕을 기초로 한 전형적인 모델이 원시부족사회라는 것이다. 그런 도덕적 요구는 오늘날에도 가족, 친지, 교회, 친구관계, 소규모 마을 같은 제1차 집단에서 중요한 역할을 한다.

간섭주의 사회통합론은 이런 소규모 공동체를 매우 중시

한다. 그러나 이런 소규모 공동체에 적합한 도덕을 지나치게 중시한 나머지 유감스럽게도 소규모 공동체 구성원들끼리 적용되는 연대도덕을 그 그룹 밖에 있는 사람들, 다시 말하면 전체 사회에 적용하여 이를 통합하려고 한다. 극단적으로 말해서 사회 전체를 하나의 ‘가족’으로 보는 시각이다.

그래서 기회도 나누고 소득도 나누고 일자리도 나누자고 한다. 노후복지, 의료복지 등 모두가 의무적으로 가입하는 국가 독점의 사회보장제도를 비롯하여 보편적 복지가 그런 사회통합론의 핵심이다. 그러나 연대도덕을 통해서 열린 거대한 사회를 결속하려는 것은 유토피아이다.

하이에크가 주장하듯이 지식의 문제 때문에 서로 상이한 수많은 이해관계들을 정부가 통합하려는 것은 치명적 자만이다. 연대도덕은 물론이요 정직성, 자기책임, 재산권 존중 등 시장도덕까지도 파괴한다. 따라서 인위적 통합모델은 통합이 아니라 만인의 만인에 대한 투쟁이라는 분열과 갈등을 야기할 뿐이다.

### 제1차 그룹과 제3섹터

자유주의 사회통합에서는 이 두 가지 종류의 도덕을 엄격히 구분한다. 그리고 가족, 교회, 마을공동체, 각종 협회 등 소규모 사회의 사회통합 역할을 전폭적으로 인정한다. 그리고 소규모 사회 내에서 적용되는 연대도덕의 중요성을 매우 중시한다.

자유사회에서 사람들은 동호회 같은 다양한 소규모 공동체를 만든다. 동물보호협회, 범죄 예방이나 환경을 보호하기 위한 봉사단체, 알코올 중독 치료를 위한 사회단체도 있다. 청소년 보호단체, 어려운 노인들, 불우아동 돕기, 불우한 가정 돕기 등 순수한 자선활동에 종사하는 단체도 있다.

우리가 주목하는 것은 시장경제가 그런 단체의 활동을 가로막는 것이 아니라는 점이다. 오히려 자유주의와 시장경제의 존재로 그 같은 활동이 활성화될 수 있다. 그에 필요한 물질적 자원을 조달하는 것은 시장이기 때문이다. 자유주의가 반대하는 것은 공동체나 협회 같은 소규모 집단을 강제로 조직하게 하거나 가입하게 하는 것이다.

자유사회가 안정적이기 위해서도 그 같은 소규모 공동체

가 필요하다. 그런 협회는 정부에 의존하지 않고 이른 바 ‘제3섹터’로서 시민들에게 다양한 서비스와 재화를 공급할 수 있다. 자본주의가 발전한다고 해서 결코 그 같은 소규모 공동체가 줄어들지는 것도 아니다.

자발적으로 그 같은 작은 공동체를 조직하여 그 속에서 서로 신뢰하면서 우정과 애착심, 유대감 등과 같은 도덕적 욕구를 자유로이 충족하는 것은 자유주의에서만 가능하다.

### 3) 사회통합력의 원천 3: 시장도덕에 대한 헌신

자유주의 통합론은 두 가지 종류의 도덕이 수행할 분업을 중시한다. 유대감 도덕은 소규모 그룹 내에서 그 그룹구성원들의 관계를 가이드하고 그들과 다른 그룹 구성원들의 관계는 전문화와 분업, 그리고 계약과 교환을 통해서 형성되는데 이를 가이드하는 것이 시장도덕이다.

#### 시장도덕과 사회적 자본

자유사회에서는 시장도덕과 연대도덕은 분업을 하고 있다. 연대감 도덕은 자유사회 내에서 자유로이 형성되는 소

규모 집단의 구성원들에게 적용된다.

그러나 시장도덕은 소규모 사회의 바깥에 있는 거대한 열린사회에 적용된다. 이런 시장도덕을 지킴으로써 구성원들은 번영을 누리기 때문에 그들은 시장도덕을 잘 지키고 그래서 사회구성원들 사이에 신뢰가 형성된다. 이런 신뢰로 그들은 마음 놓고 경제활동을 할 수 있다. 이 같은 도덕규칙의 존재로 그들의 상이한 이해관계들이 자생적으로 통합되어 평화로운 질서가 형성된다. 이것이 시장을 통한 사회통합이다.

#### 경제성장과 도덕심

자유시장은 도덕을 파괴하고 그래서 신뢰가 허물어져 불신이 만연한다고 비판한다. 그러나 이런 비판도 착각이다. 자유가 많을수록 경제도 번영하는데 성장의 중요성을 최근 가장 설득력이 있게 말한 인물은 하버드 대학의 경제학 교수 벤자민 프리드먼이다. 그는 2005년 저서『성장의 도덕적 귀결』에서 ‘성장하는 경제만이 다양성에 대한 관용, 사회적 이동성, 공정성에 대한 헌신, 민주주의에 대한 헌신을 촉진

시켜 준다'고 주장한다. 그의 주장은 '곳간이 넉넉해야 예의를 안다'는 동양의 옛말과 일치된다.

너그러움, 관용 그리고 열린 마음이 일반화된다. 사회적 이동성을 자신의 현재와 미래의 처지에 대한 위협으로도 여기지 않는다. 나보다 잘사는 사람들에 대한 적대감도 없다 (민경국 2007a: 70-74). 그 같은 도덕은 사회통합의 필수조건이라는 것을 직시할 필요가 있다.

따라서 경제발전이 도덕의 심화를 부르고 이것이 사회통합을 가능하게 한다면 경제발전의 원천인 경제자유와 시장경제는 사회통합의 원천이라고 볼 수 있다. 사회통합을 위해서도 성장이 중요하다. 경제자유화가 중요한 이유다.

#### 경쟁과 도덕의 준수

명예와 평판, 신임 등과 같이 비물질적 가치를 추구하는 것이 인간이다. 인간은 정직하다는 평판, 믿음직하다든가 성격이 좋다든가 공정하다든가 하는 평판, 불신을 피하고 신뢰할 만한 사람, 명예로운 사람, 체면을 지키는 사람으로 평가받으려고 애쓴다.



시장경제에는 이런 인간에 대한 보상 메커니즘이 작동한다. 사람들은 정직한 사람, 약속을 잘 지키는 사람을 사업파트너로 선정한다. 그렇지 않은 사람은 사업파트너로 여기지 않는다(민경국, 2007). 그래서 경쟁은 도덕을 파괴하는 것이 아니라 도덕의 심화를 야기한다. 그 결과는 신뢰의 심화와 사회통합의 개선이다.

시장경제는 경쟁 메커니즘으로 성실성, 절약, 근면 등 자제력도 발전한다. 생산적 활동을 통해서 돈벌이하려는 태도도 강화된다. 이런 태도를 통한 돈벌이가 갈등을 야기하는 것이 아니라 사회통합에 긍정적인 영향을 미친다.

따라서 이 같은 도덕에 대한 준수가 자생적으로 형성되어 사회구성원들 사이에 신뢰가 쌓이고 이것이 사회적 자본이 되어 사회통합이 개선되고 또 그런 자본으로 경제적 번영도 확대된다. 이런 번영은 또 다시 사회통합을 개선한다.

#### 4) 사회통합력의 원천 4: 가격구조

간섭주의 통합론은 시장경제는 구심력이 없기 때문에 자유 시장을 통한 사회 통합은 가능하지 않다고 한다. 이런 주

장이 옳은가?

시장경제는 구성원들에게 지시나 명령을 내려 사회를 통합하는 사령탑이 없는 것은 사실이다. 자유시장에는 공공이익, 공공선과 같이 사회구성들을 통합시킬 구체적인 국가 목표도 없다. 개개인들의 목표, 또는 개별 그룹이나 협회 등이 제각기 추구하는 다양한 목표나 이해관계만 있을 뿐이다. 이 다양한 이해관계들을 통합하여 구성원들을 이끌어갈 리더십, 시대정신도 없다.

그럼에도 상이한 이해관계를 자생적으로 통합하여 평화로운 질서를 가능하게 하는 시장사회의 구심력은 무엇인가? 이것은 두 가지인데 그 하나가 시장도덕이다. 공동의 신념 체계, 예의범절, 도덕, 관습, 관행, 정의감, 법 감정 등과 같은 문화적 요소들은 행동을 안내하는 행동규칙이다. 이들은 자생적으로 형성된다는 것을 직시해야 한다. 흥미로운 것은 그런 행동규칙들은 개인들이 추구하고자 하는 목표나 이해관계들을 추려낸다는 점이다.

다른 하나는 가격구조이다. 행동규칙들에 의해 걸러내지 못한 이해관계들은 가격구조를 통해서 추려내어 통합된다.

만약 가격을 규제한다면 그런 통합과정이 방해되어 갈등이 야기된다.

미제스가 말하듯이 분업과 전문화를 통해서 인간들에게 '제휴'를 가능하게 하는 것, 이것이 공동의 도덕규칙과 가격 구조이다.<sup>30)</sup> 하이에크가 말하듯이 '적을 친구로 만드는 것'이 바로 시장경제이다.<sup>31)</sup>

#### 5) 사회통합력의 원천 5: 법치주의

시장경제 원칙은 개인의 자유와 재산권의 확실한 보호와 재판 관련 공정성 그리고 공정한 법의 발견이다. 이 부문은 정의를 다루는 부문(administration of justice)이다. 애덤 스미스가 『도덕감정론』에서 강조한 것처럼, 정의가 무너지면 건물이 무너지듯이 번영도 성장도 없다면 기다리는 것은 갈등과 혼란과 빈곤뿐이다.

---

<sup>30)</sup> 미제스는 '제휴의 법칙(law of human association)'이라고 말한다(미제스, 1968/2011: 318-319)

<sup>31)</sup> 이런 제휴의 법칙은 하이에크의 '카탈락시(Catallaxy)'와 같다. 이것은 인류학에서 말하듯이 적을 친구로 만든다는 것을 의미한다(Hayek, 1974).

시장경제의 기초가 되는 법질서는 차별이나 특혜를 허용하지 않는다. 특정한 그룹이나 산업, 지역의 이익을 보호하는 법, 특정한 국가 목적을 달성하기 위해서 이 목적에 부합하지 않는 경제활동이나 투자는 금지하고 그 목적에 부합하는 것에 대해서는 인센티브를 부여하거나 재정·금융 특혜를 부여하는 입법 등, 특혜나 차별적인 법은 시장경제의 원칙을 벗어난 정치화된 입법이다. 그 같은 입법은 타인들의 이익을 위해서 인간들을 이용하는 ‘약탈적 입법’이다. 차별 금지를 주요 내용으로 하는 ‘법치주의’에 합당한 입법이 아니다(Hayek, 1961).

시장경제원칙은 재판의 공정성이다. 재판과 법집행마저도 정치화되면, 다시 말해 법치주의가 손상되면 사회적 갈등이 야기된다. 사법부가 정치화되어 망가진 나라가 남미 아르헨티나가 아니던가.

#### Ⅳ. 재분배와 사회통합

사회통합을 위한 정부 간섭의 대표적인 정책이 재분배이다. 재분배의 의미는 소규모의 그룹이나 집단, 즉 대면사회의 윤리에서 비롯된 것이다. 이런 윤리를 열린사회에 강제로 적용할 경우 이런 통합은 지속가능하지 않다. 갈등구조만을 만들 뿐이다.

정부가 사람들에게 재분배를 약속한다면 재분배의 부담자(납세자)는 일해서 번 소득을 정부가 가져가기에 일할 의욕이 상실된다. 조세부담이 큰 기업은 고용을 줄이거나 공장을 해외로 이전한다. 고급두뇌도 해외로 나가버린다. 복지혜택을 받는 측에서 볼 때는, 정부가 알아서 먹여살려주기 때문에 스스로 자신의 처지를 개선하려는 의욕도 줄어든다. 분배를 위한 행정비용도 비효율적으로 증가한다. 이런 증가도 비생산적이다.

그 결과, 경제활동이 위축되어 세수는 줄어들고 복지지출은 늘려야 하는 궁지에 빠진다. 사회통합의 악화가 필연적인 결과다.

어느 한 그룹이 복지혜택을 받으면 다른 그룹도 특수 혜택을 받으려고 한다. 그래서 복지의 확대가 불가피하다. 그 결과 무상보육, 반값등록금 등 다양한 지원 정책, 골목상권 보호, 노동 보호, 중소기업 보호 등 다양한 보호정책이, 그리고 가격 통제, 임대료 통제, 진입 규제 등 경제자유를 제한하는 각종 규제가 등장한다.

이런 정책이 마치 사회통합을 개선하는 것처럼 보이지만 경제에 피해를 주어 사회통합의 기초를 흔든다. 각종 규제나 차별적인 보호정책 등으로 불만이 쌓인다. 성장이 멈춰 버려 소득 성장의 기회도 없어진다. 실업도 늘어난다. 이는 새로운 불만의 요인이 된다.

오늘날 사회통합의 문제를 야기한 것은 정부의 규제 때문이라는 것을 직시하여야 한다. 따라서 불평등이 심화되어 사회통합이 악화되었다는 이유로 재분배 정책을 실시하는 것은 새로운 불만의 씨앗일 뿐 결코 사회통합을 개선할 수 없다. 불평등의 심화를 해소하는 방법은 재분배가 아니라 규제를 해소하는 경제자유화이다.

## V. 맺는 말

일각에서는 경제자유와 사회통합은 서로 충돌하는 관계이기에 사회통합을 위해서는 경제자유를 억제해야 한다고 주장한다. 이런 전통이 홉스의 전통(Hobbesian tradition)이다. 그러나 그 전통은 자생적 질서의 존재를 오해한 데서 비롯된 것이다. 그 질서의 성격을 잘 이해하면 자유시장이 사회통합의 지름길이라는 것을 이해하는 데 어려움이 없다.

자유시장에는 사회를 통합하려는 강력한 힘이 자생적으로 작동한다. 그 중요한 힘의 원천은 경제성장, 시장윤리의 준수, 법치주의이다. 그러나 간섭주의 정책은 마치 사회통합을 개선하는 것처럼 보이지만 갈등을 야기하고 경제에 피해를 주어 사회통합의 기초를 흔든다는 점을 직시해야 한다.

자유시장이 사회통합의 지름길이라는 주장은 스미시안 전통(Smithian tradition)이라는 걸 인식할 필요가 있다. 재산과 자유를 보호하는 정의만 제대로 관리하면 보이지 않는 손의 작용을 통하여 상이한 목적을 가진 수많은 사람들의 행동이

자생적으로 조정된다는 것이다. 그런 자생적 조정이 통합 메커니즘이다. 그래서 자유주의 통합을 자생적 통합이라고 부를 수 있다.



## 참고문헌

- 김동훈, “사회통합의 필요성과 과제들” 토론문, 한국경제연구원 정책토론회, 2012
- 루드비히 미제스 저, 민경국·박종운 역, 『인간행동』, 지만지, 1966/2011
- 민경국, 『자유주의의 지혜』, 아카넷, 2007
- 『자유주의에서 돌파구를 찾아라』, FK미디어, 2007
- “자유주의적 관점에서 본 공생발전의 문제점”, 한국제도·경제학회 발표논문집 경제학분야 공동학술대회 한국제도·경제학회 세미나, 2012. 2
- “공생발전론의 치명적 오류”, 한국논단, 2011.10
- “자유주의에 대한 비판과 그 치명적 결과” 불교평론 가을호, 제44호, 2010
- 애덤 스미스 저, 박세일·민경국 역, 『도덕감정론』, 비봉출판사, 1995
- 이병혜, “왜 사회통합인가에 대한 토론문”, 한국경제연구원 정책토론회, 2012
- 현진권, “왜 사회통합인가?” 한국경제연구원 정책토론회, 2012
- Hayek, F.A. Fatal Conceit, Oxford 1988. 『(한글판) 치명적 자만』, 자유기업원, 1996
- Law, Legislation and Liberty, London vol. 1. Rules and Order, 1973
- Constitution of Liberty, Chicago, 1961

## 사회통합, 문제를 보는 프레임을 바꿔라!

.....  
정부 주도의 강제적 통합에서 민간 주도의 자발적 통합으로  
사회통합의 새로운 패러다임을 제시한다  
.....

지금까지 사회통합이란 이슈를 이끌어간 주체는 주로 정부였다. 그러나 정부가 중심이 된 사회통합은 대체로 민간경제에 대한 개입을 전제로 한 정책 개발에 치중한 면이 있었다. 즉, 우리 사회를 극단적으로 소득 불평등 상태로 진단하고, 이 소득의 격차를 완화하는 정책 개발 중심으로 이루어진 것이다. 부자에게 세금을 더 거두어서 빈자에게 복지를 제공한다는 구조 말이다. 그러나 국민적인 공감을 수반하지 않는 강제적 세금과 노동 회피적 복지구조로는 절대로 사회통합을 이룰 수 없고, 오히려 '사회분열'을 더 가중시킬 뿐이다. 따라서 '강제적 세금과 복지'에서 '자발적 세금과 복지'로 패러다임을 전환해야 한다. '자발적 세금'이란 가진 자들의 기부와 자선을 의미한다. 정부정책 중심의 사회통합은 민간부문의 자발적 참여를 효과적으로 유도하는 데 한계가 있다. 이제 정부와 함께 민간부문에서도 사회통합에 대한 공감대를 형성하고 참여를 확대함으로써 사회통합을 좀 더 효과적으로 달성할 수 있는 방안을 논의할 때이다.

값 12,000원



9 788980 316533

ISBN 978-89-8031-653-3