

국민통합 이슈모니터링(Vol.1)

- 한국사회의 공공성과 통합가치 -

제목 국민통합 이슈모니터링(Vol.1)

발행일 2014년 6월

발행처 국민대통합위원회

주소 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 19층

전화 02-6262-2106

홈페이지 www.pcnc.go.kr

대표집필 서울대학교 사회발전연구소 고동현 박사
 (국민대통합 정책연구협의회)

ISSN 2383-5273

※ 이 보고서의 내용은 국민대통합위원회의 공식견해가 아닌 집필진의 의견임.

목 차

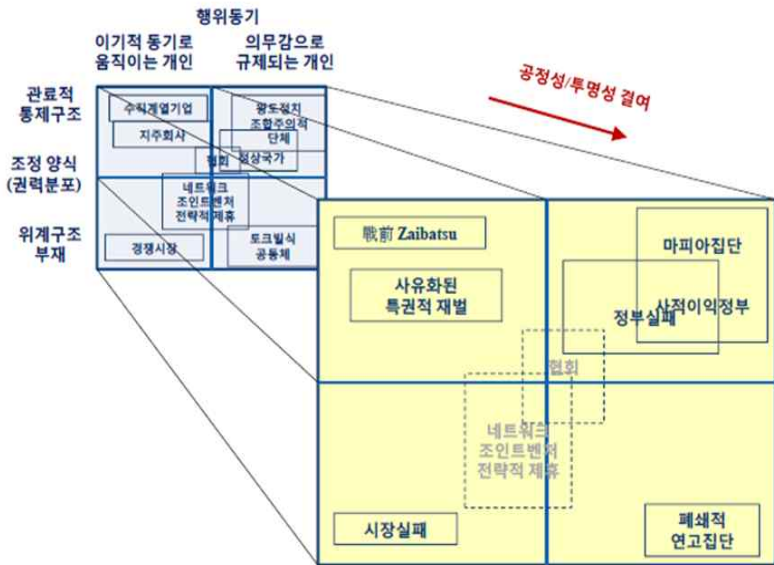
I. 문제제기	1
1. 주제선정 이유	1
2. 공공성에의 접근방식	3
II. 공공성 지표 분석	4
1. 사회적 신뢰	4
2. 공정성 인식 및 투명성	14
3. 시민사회의 가치와 규범	19
III. 정책적 시사점	34
1. 총평	34
2. 세부 추진방향	35

I. 문제제기

1. 주제선정 이유

- 세월호 사건을 계기로 정부, 기업, 시민사회 모두 공공성의 재구성을 위한 근본적 개혁과제를 안고 있음이 드러남
- 세월호 재난은 공공성 문제를 축으로 한국사회의 총체적인 문제를 드러냈다는 점에서 리트머스 시험지와 같고, 그러한 측면에서 우리 사회는 세월호 패러다임의 전환(‘세월호 Shift’)을 요구받고 있음

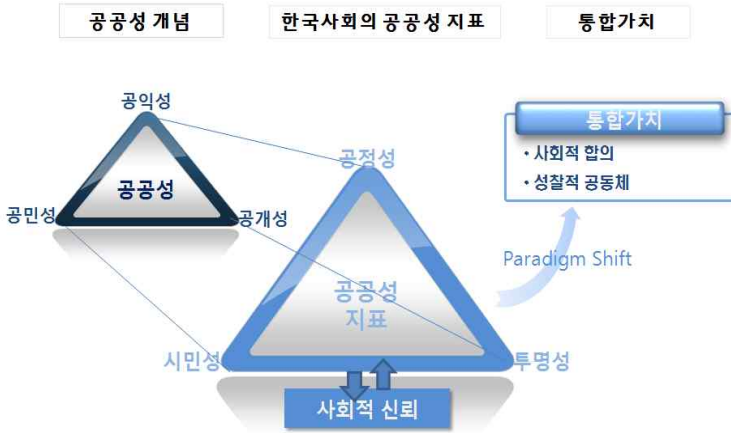
【 위험 거버넌스의 실패 원인 : 공공성 결여 】



자료 : 이재열(2014, 서울대 사회발전연구소)

- 위 분석틀에서 보듯이, 세월호와 같은 국가적 재난과 사회적 위협에 제대로 대처하지 못한 원인으로서는 정부, 시장, 시민사회의 실패요인을 지적할 수 있음. 한국사회의 근본적 문제는 각 영역들에서 공공성의 결여가 위기 원인으로 작용하고 있다는 것임
- 즉 정부, 시장, 시민사회 각 영역들에서 공공선 추구가 아닌 사적이익 극대화 방식의 만연, 공정성과 투명성의 결여, 그로 인한 사회적 신뢰 위기 등이 우리 사회 공공성 문제의 핵심이라고 할 수 있음
 - 정부의 실패는 공공부문 일부가 사적이익 집단으로 변질되면서 공정하고 투명한 정부정책에 대한 신뢰가 무너지는 문제
 - 시장의 실패는 공정한 경쟁질서의 왜곡과 사유화된 특권 기업체제가 갖는 기업의 사회적 책임성 문제
 - 시민사회의 실패는 사적이익 추구와 폐쇄적 연고관계에서 나오는 특수한 가치와 규범의 문제 등을 지적할 수 있음
- 이러한 공공성 문제는 단지 위험 거버넌스의 실패뿐만 아니라 우리 사회의 통합가치(공적 가치지향, 사회적 연대성 등)가 얼마나 취약한 기반 위에 있는지를 말해주는 것으로서, 공공성의 개혁과제가 앞으로 사회통합의 핵심 계기로 작용할 것임을 말해줌
- 이에, 여기에서는 ‘공공성’과 관련된 다양한 지표 조사·분석을 통해, 우리 사회 개혁과제의 방향을 진단·모색하고자 함

2. 공공성에의 접근방식



- 공공성(publicness)은 사람들 ‘사이’에 형성되는 공적 이익이나 공적 관심을 의미한다는 점에서 강한 의미의 ‘공동체’(주의)와는 구분됨
- 현대사회는 단일한 가치와 강력한 결속력에 의해 유지된다고 보기 어려움. 자신과 견해가 다른 사람들을 배제하거나 집단이익 추구에 만 몰두하는 사회는 내부적 동질성의 추구하고 함께 외부적 폐쇄성을 야기할 수 있음. 따라서 공동체주의에서 합의하는 ‘통합’이 갖는 부정적 의미를 탈각시킬 필요가 있음

공공성	공동체
<ul style="list-style-type: none"> • 누구나 접근할 수 있는 공간 • 사람들이 생각하는 가치가 서로 이질적 • 통합의 매체가 사람들 사이에 존재하는 사건 (일어난 일)에 대한 공공의 관심에서 비롯됨 • 여러 집단이나 조직에 다원적으로 관여할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 닫힌 영역, ‘내부’를 형상화하고 있음 • 종교, 도덕가치, 문화 등 본질적 가치 공유 • 애국심, 동포심, 애사심 등 내면적 정념이 통합의 매체가 됨 • 일원적, 배타적 귀속을 요구

자료 : 사이트 준이치, 2009, 윤대석 외 옮김, 『민주적 공공성』, 이음

II. 공공성 지표 분석

1. 사회적 신뢰

- 신뢰는 불신으로 인한 거래비용을 감소시키는 동시에 사회적 협력행위를 촉진시키는 사회적 자본의 핵심 요소임
- 사회갈등 해소를 위한 제도적 시스템을 갖추었다더라도 참여 행위자들 간의 충분한 소통과 상호이해가 이루어지지 않는다면 사회적 합의를 어렵게 만들 수 있음
- 이렇듯 신뢰는 사회적 합의 형성을 위한 가장 일차적 기반이며, 따라서 통합가치를 확산하는 데 핵심 계기로 작용

1) 정부신뢰 및 기관신뢰

- 사회의 여러 기관 및 제도에 대해 국민들이 얼마나 신뢰하는가는 제도 및 기관들이 얼마나 잘 운영되며 또한 국민 전체의 요구나 이해를 잘 대변하는가를 보여줌
- 민주주의 사회에서는 특히 공공기관 및 제도에 대한 국민들의 신뢰가 높을수록 제도의 정당성이 높다고 할 수 있음
- 공공기관 및 제도에 대한 신뢰 정도를 비교하면, 대기업의 경우 5.95점(10점 기준)으로 가장 높은 반면, 정당에 대한 신뢰는 3.53점으로 가장 낮음. 이는 정치에 대한 국민들의 불신을 반영하는 것으로 볼 수 있음
- 행정부와 사법부를 비교해 보면, 사법부(5.6점)에 비해 정부 신뢰(4.81점)가 상대적으로 낮은 수준을 보임

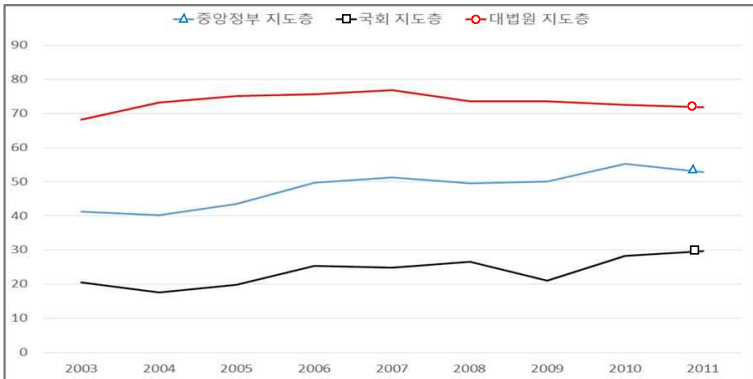
【 기관신뢰도 추이 : 2005-2013 】

	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2013
대기업	6.49	6.28	6.17	5.97	6.60	6.15	5.95
행정부	4.58	4.41	4.64	4.62	4.55	4.71	4.81
사법부	5.99	5.46	5.76	5.68	5.44	5.73	5.60
정당	4.36	3.72	3.68	3.87	3.74	4.06	3.53
시민단체	4.81	4.42	4.61	4.41	4.16	4.33	3.90
이익집단	4.52	4.19	4.29	4.36	4.19		

자료 : EAI, 2005-2013

- 한국종합사회조사(KGSS, 2011)에서 공적기관에 대한 신뢰도 조사 결과를 살펴보면, 행정부, 사법부, 입법부 중에서 정치인에 대한 신뢰가 가장 낮고 사법부 지도층 신뢰가 가장 높은 것으로 나타남
- 공적기관과 제도에 대한 신뢰가 완만하게나마 높아지는 것을 볼 수 있지만, 여전히 낮은 수준에 머물러 있음

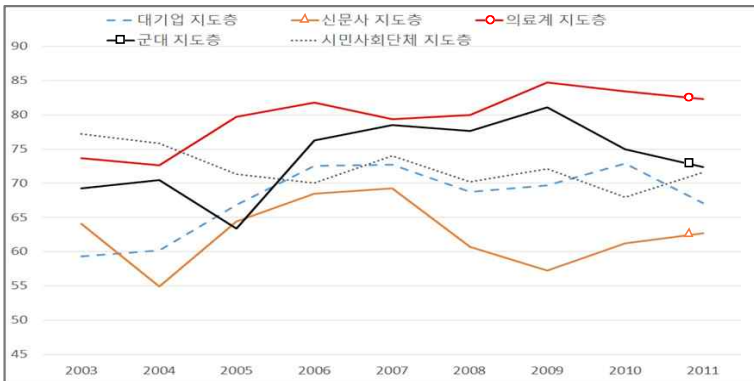
【 기관신뢰도 추이 : 정부/국회/법원 지도층 】



자료 : KGSS, 2003-2011

- 기업/언론/시민단체 등을 기준으로 할 경우, 언론에 대한 신뢰가 가장 낮은 것을 확인할 수 있음. 우리 사회의 중요한 의제 설정 및 여론 형성에 있어 언론의 역할이 지대함에도 불구하고, 언론 신뢰가 가장 낮게 나타난 것은 우리 사회에서 소통 및 여론의 여과 기능을 하는 공론장이 제대로 작동하지 않음을 보여주는 것임
- 한편, 앞선 시계열 분석표에서 시민단체에 대한 신뢰가 매우 낮은 수준이며, 갈수록 신뢰도가 하락하는 추세는 특기할만한 점임. 이는 시민단체의 대표성과 중립성에 의문을 제기하는 것으로, 시민단체가 사회갈등의 중재자 역할을 하기보다 오히려 갈등의 당사자가 되는 현실을 반영하는 것으로도 볼 수 있음

【 기관신뢰도 추이 : 기업/언론/시민단체 지도층 】



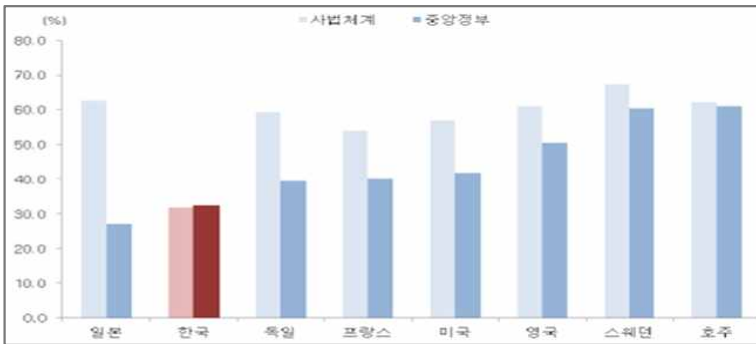
자료 : KGSS, 2003-2011

- OECD 국제비교 결과를 보면, 한국인의 기관신뢰도는 OECD 국가 중 매우 낮은 수준임. 2010년 한국인 중 사법체계를 신뢰하는 사람은 31.8%, 중앙정부를 신뢰하는 사람은 32.4%에 불과¹⁾

1) OECD 통계에서는 한국인들이 사법체계보다 중앙정부를 더욱 신뢰하는 것으로 나타나, 국내 통계와는 상반되는 결과를 보여줌. 이는 질문 대상, 질문 문항 등이 달라서 생기는 차이로, 국내 통계와 OECD 통계를 단순 비교하는 것은 의미가 없으며 각 통계자료가 보여주는 경향, 추세를 살피는 것이 중요함

- 기관에 대한 신뢰도가 높은 호주의 경우 사법체계 신뢰도는 62.0%, 중앙 정부 신뢰도는 61.0%
- 각종 공공기관 및 제도에 대한 신뢰는 무엇보다 공적 게임 규칙의 공정성에 직접적으로 영향을 미친다고 할 수 있음. 따라서 낮은 공적 신뢰의 문제는 우리 사회의 공공성을 저해하는 일차적 요인이 됨을 의미

【 OECD 주요국의 사법체계 및 정부기관 신뢰도(2010) 】

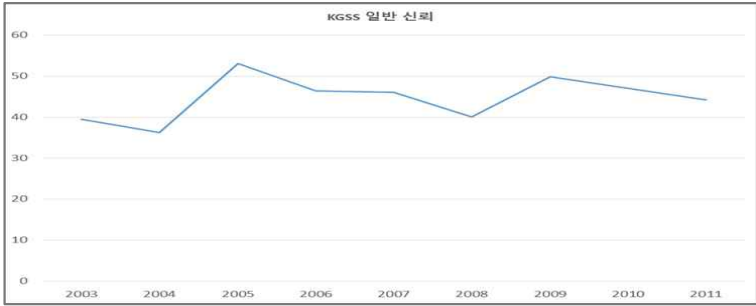


자료 : OECD, *How's Life: Measuring Well-Being?*, 2011

2) 일반신뢰

- 일반신뢰는 자신과 친밀한 관계가 아닌 일반적으로 다른 사람을 얼마나 신뢰하는가를 나타냄
- 제한된 소수의 사람들만 신뢰하고 다른 사람들을 신뢰하지 않으면 사회적 유대와 결속의 범위가 좁아질 뿐 아니라 서로 불신하는 집단들끼리 협동하기보다 갈등을 일으킬 가능성이 높아짐. 잘 모르는 사람들도 신뢰할 수 있을 때 사회적 자본이 변성하며 사회적 유대도 긴밀해질 수 있음

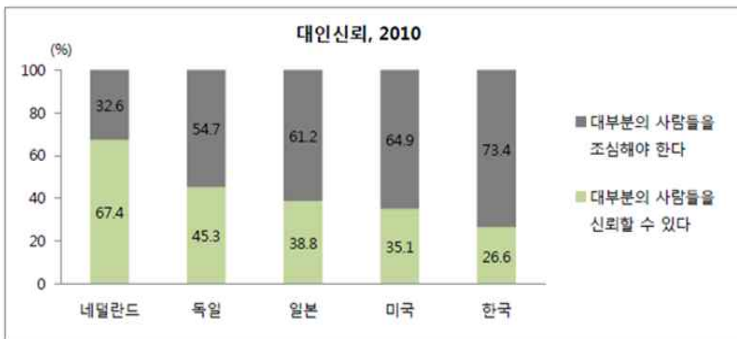
【 일반신뢰 추이 : 2003-2011 】²⁾



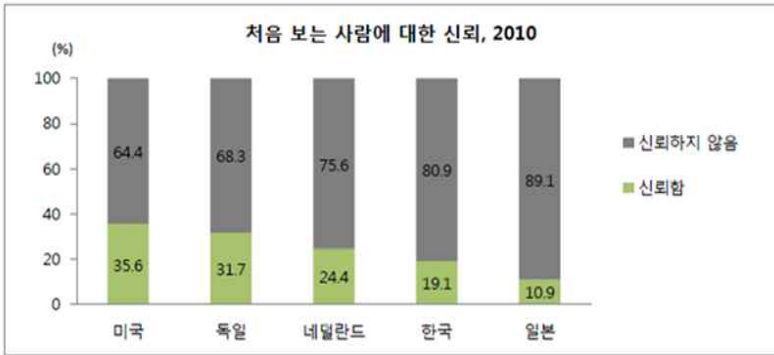
자료 : KGSS, 2003-2011

- 한국의 경우 이러한 일반신뢰는 2005년과 2009년에 상승한 것을 제외하고는 계속 하락추세를 보이면서 등락을 거듭함

【 일반신뢰 수준 : 5개국 비교 】



2) 일반신뢰는 19세 이상 성인 대상 다른 사람을 신뢰하는 비율을 말함(“귀하는 대부분 사람들을 대체로 신뢰할 수 있다고 생각하십니까?” 긍정 응답자 비율)



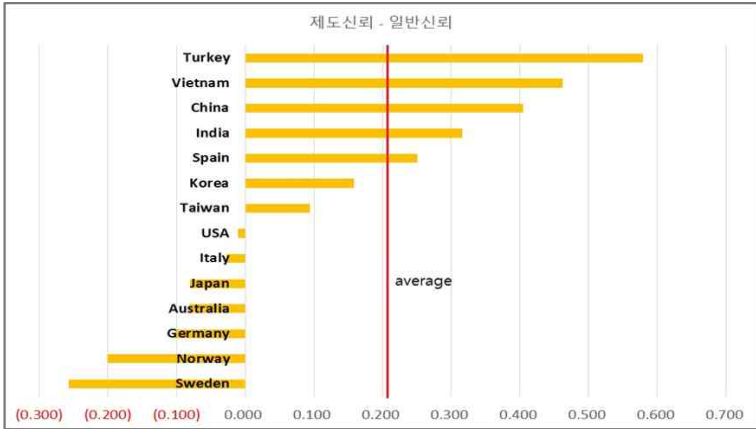
자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

- 네덜란드, 독일, 미국, 일본, 한국 등 5개 국가를 비교한 결과, 한국 사회의 대인 신뢰도는 상대적으로 낮은 수준
 - 네덜란드 국민의 67.4%가 “사람들을 대부분 신뢰할 수 있다”고 응답한 반면, 한국인은 26.6%만 신뢰
 - ‘처음 보는 사람에 대해 신뢰’하는 미국인은 35.6%인 반면, 한국인은 19.1%로 일반적인 대인신뢰보다 더 낮은 수준

3) 제도신뢰와 일반신뢰 격차

- 국제비교 결과를 보면, 유럽 선진국들은 제도신뢰가 높은 반면 한국은 제도신뢰가 낮고 일반신뢰가 상대적으로 높은 국가에 해당
- 그러나 이 조사결과가 한국의 일반적인 신뢰 수준이 높다는 것을 직접적으로 설명해 주는 것은 아님

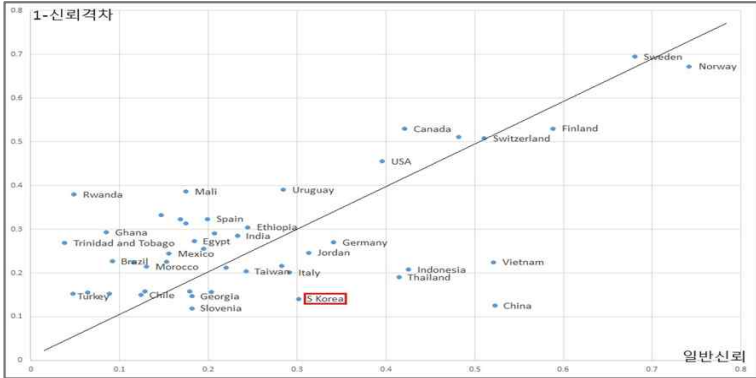
【 제도신뢰-일반신뢰 격차 】



자료 : 서울대 사회발전연구소, 2012

- 특히 한국은 가족 신뢰와 타인 신뢰 사이의 격차가 큰 편임. 가족, 친구 등 잘 아는 사람들에 대한 신뢰는 높은 반면, 모르는 타인에 대한 신뢰는 다른 국가들에 비해 낮게 나타난다는 의미. 즉, 특수화된 신뢰는 높은 수준을 유지하는 반면, 일반화된 신뢰는 다른 나라에 비해 낮은 수준을 보여줌
- 이는 한국인에게 있어 신뢰가 연고집단 위주로 형성되어 있음을 의미함. 즉 강한 내집단 지향성을 가진다고 볼 수 있음
- 한국은 태국, 인도네시아, 베트남, 중국 등 아시아 국가들과 함께 상대적으로 일반신뢰 수준이 신뢰 격차에 비해 높은 나라에 속함. 즉 일반신뢰 수준이 높더라도 그것은 내집단에 대한 높은 신뢰에 기반하는 것으로서, 일반신뢰 수준이 과대평가되었을 가능성이 있음

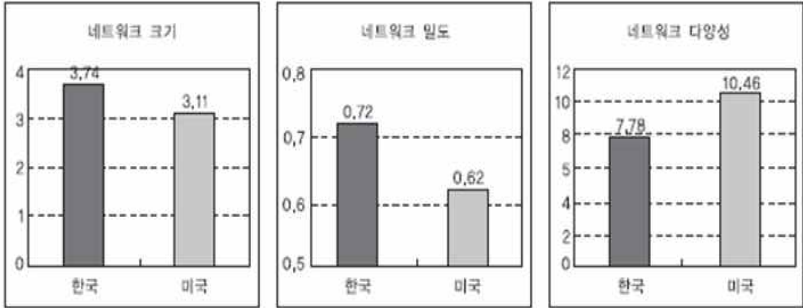
【 가족 및 타인 신뢰격차와 일반신뢰 : 국제비교 】



자료 : WVS, 2005

- 앞에서 공적 신뢰 수준이 낮고 사적 신뢰 수준이 높게 나타나는 것은 한국사회가 갖는 독특한 사회적 관계에서 신뢰의 핵심을 찾기 때문임. 이러한 특성은 연고형 네트워크라는 우리 사회의 특성과 밀접한 관계를 가짐
- 사회적 네트워크의 크기를 보면, 한국이 미국에 비해 큰 것을 볼 수 있음. 밀도 면에서 한국이 미국보다 높게 나타나는 반면, 네트워크의 다양성은 한국이 미국보다 낮게 나타나는 것은 한국의 사회적 네트워크가 잘 아는 사람들로 구성되어 있으며, 유유상종(유유상종)의 경향이 강하다는 것을 의미함

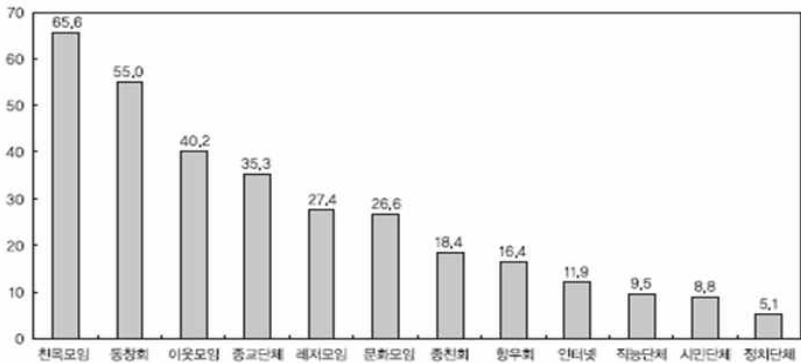
【 사회적 네트워크의 국제비교 】



자료 : Lee, Jae-Yeol, 2000

- 사회단체 참여율을 보더라도, 동창회, 향우회, 종친회 등 학연, 지연, 혈연 등의 연고에 바탕을 둔 동질성과 폐쇄성이 높은 집단에 대한 참여빈도가 높은 것으로 나타남

【 사회단체 가입률 】



자료 : 이영현 외, 2006

- 이렇듯 연고형 집단 또는 사적 신뢰에 기반하는 사회적 자본은 신뢰 관계의 토대가 소속집단의 범위 내에 국한되며, 이러한 집단 내부의 사회적 자본 극대화는 '집단 내 동질성'을 강화하는 반면에 '집단 간 균열과 갈등'을 촉진시킬 가능성이 높음
- 연고적 문화가 우리 사회에 팽배하게 된 배경으로는 급속한 근대화 과정에서 초래된 냉혹한 경쟁상황과 불신관계 속에서 개인들의 생존 방식이 연줄에 의거한 네트워크 형성으로 귀결되고 이로 인해 사람들은 이기적인 삶의 방식을 계속 답습하게 됐다는 점을 지적할 수 있음
- 즉, 산업화 과정에서 연고주의는 치열한 경쟁과 생존의 논리와 결합하여 배타적 집단주의 문화를 형성해 왔음. 모든 사회관계를 '우리 vs 그들'로 구분하는 사고가 배타적 집단주의 문화의 특징임. 이러한 특성으로 인해 우리 사회에서 각 집단은 공익보다는 자기 집단의 이해를 관철하는 데 몰두해 왔음
- 이와 같은 배타적 속성 때문에 타협과 양보를 통해 서로의 이익을 조정하기 보다는 물리력 행사를 통해서라도 자신들의 이익을 극대화하려고 노력하는 모습을 보여 온 것이 사실. 이기적인 시민문화가 지속적으로 재생산되는 사회는 사회통합에 부정적인 특성이 두드러질 수밖에 없음
- 요컨대, 연고집단 위주의 신뢰 형성은 우리 사회의 공공성이 확장되지 못하고 오히려 협소한 이익집단 내로 제약될 가능성이 높다는 것을 의미하며, 또한 사회적 연대성도 협소한 기반을 가지고 있음을 의미함

2. 공정성 인식 및 투명성

- 앞서 우리 사회의 경우, 공적 신뢰는 낮은 반면 연고적 관계에 기반을 둔 사적 신뢰는 높게 나타난다는 점에서 공공성이 제한적임을 언급했는데, 이는 우리 사회의 공정성 및 투명성 수준이 낮은 데서 기인하는 것으로도 볼 수 있음
- 특히 공공영역에서 공정성과 투명성이 지켜지지 않는 상황은 개인 또는 집단이 서로 경쟁적으로 '지대추구'(rent seeking) 활동을 벌이는 갈등적 상황을 만들 수 있다는 점에서, 우리 사회 공공성을 약화시키는 결과를 초래함

1) 공정성 인식

- 공정성 인식을 △분배의 공정성 △기회의 공정성 △조건의 공정성 등 세 가지 범주로 구분하여 조사한 결과, 교육기회에 대해서는 상대적으로 공정하다고 인식하는 비율이 높은 것으로 나타남 (62.8%). 반면, 나머지 요소들에 대해서는 전반적으로 공정하지 못하다는 인식이 강한 상황

【 공정성 인식 조사 】

분배 공정성	취약계층 배려		복지 서비스		공정한 보상		공정한 분배구조	
	42.4		35.1		30.6		27.4	
기회 공정성	교육기회			취업기회		복지수혜 기회		
	62.8			40.0		46.3		
조건 공정성	정부서비스	공정선거	경찰 법집행	법원 재판	검찰 법집행	국회의 국민이익반영		
	47.0	46.8	40.2	38.8	37.3	22.7		

자료 : 한국행정연구원, 2013 재구성

- 이는 우리 사회의 갈등적 인식이 높아지고 사회적 합의는 더욱 열악한 환경에 처해질 수 있음을 시사함
- 분배의 공정성 중에서는 공정한 분배구조 인식이 27.4%로 특히 낮았고, 기회의 공정성 중에서는 취업기회에 대한 공정성 인식이 40.0%로 낮은 상황
- 조건의 공정성 차원 중에서는 법 집행에 대한 공정성 인식이 대체로 낮고(37.3%~40.2%), 국회가 국민들의 요구를 제대로 반영하고 있지 못하다는 인식도 강함(22.7%). 조건의 공정성은 공정한 행정 및 법 수립·집행에 관한 내용으로 공적기관에 대한 신뢰도에 부정적 영향을 미치는 것으로 추정

2) 투명성 조사

- 2013년 부패인식지수(CPI) 조사 결과, 한국은 5.5점으로 177개국 중에서 46위

【 부패인식지수(CPI) 추이 : 2002-2013 】

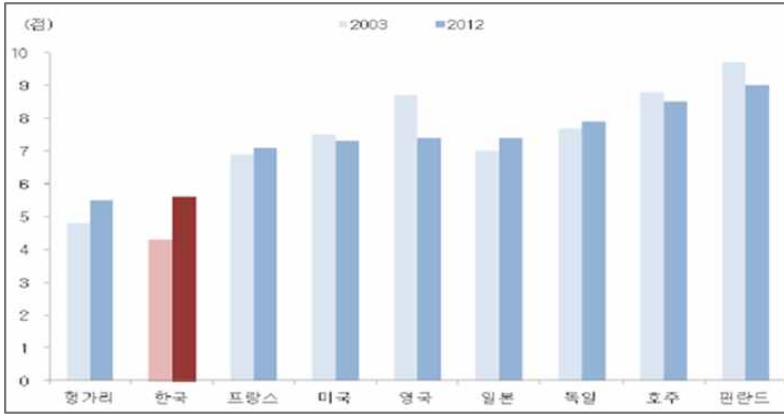


		'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
CPI	점수	4	4.2	4.5	4.3	4.5	5	5.1	5.1	5.6	5.5	5.4	5.4	5.6	5.5
	조사대상국	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180	178	183	176	177
	순위	48	42	40	50	47	40	42	43	40	39	39	43	45	46
	백분율	53.3	46.1	39.2	37.6	32.2	25.2	25.8	23.9	22.2	21.6	21.9	23.5	25.6	25.9
OECD	회원국	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	34	34	34	34
	순위	27	24	24	24	24	22	23	25	22	22	22	27	27	27

자료 : 국제투명성기구(TI), 2000-2013

- 2000년 4.0점에서 2013년 5.5점으로 소폭 개선되었지만 개선의 속도가 그리 빠르지 않으며, 국가별 순위를 보면 개선되었다고 볼 수 없고 2011년 이후 오히려 하락 추세
- 2013년 OECD 회원국 기준 순위는 34개국 중 27위로 매우 낮은 수준이며, 점수는 OECD 평균(68.6점)에 비해 13.6점 낮음
 - OECD 국가 중에서는 뉴질랜드, 덴마크가 공동 1위를 차지하였고 핀란드가 3위
 - OECD 국가 중 우리나라와 CPI가 비슷한 국가는 스페인이며, 이탈리아, 그리스 등은 우리나라보다 하위
 - 아시아 주요 국가 중에서는 싱가포르가 1위, 홍콩, 일본이 그 뒤를 잇고 있으며, 한국은 5위 수준

【 OECD 주요국 부패인식지수(CPI) : 2003, 2012 】³⁾

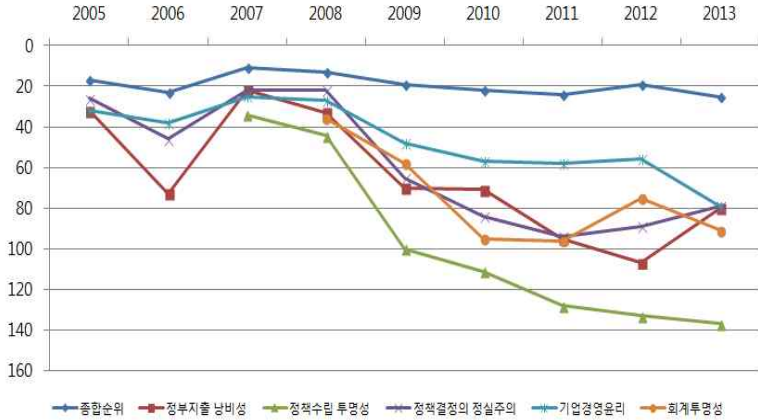


자료 : 국제투명성기구(TI), 2003, 2012

- 2005~2013년 국가경쟁력지수(GCI) 추이를 보면, 한국은 국가경쟁력 요소 중에서 정부정책 수립의 투명성, 정부지출 낭비성, 정책결정의 정실주의 등 투명성 관련 순위의 전반적 하락을 보임
 - 정부지출의 낭비성은 32위('05)에서 80위('13), 정책결정의 정실주의는 26위('05)에서 79위('13)로 크게 낮아졌으며, 정책수립의 투명성은 2007년 34위에서 2009년 100위, 2013년에는 137위로 크게 하락
- 정부부문 외에 기업부문도 하락추세에 있는데, 기업의 윤리활동은 2007년 25위에서 2013년 79위로 크게 하락하였고, 회계 투명성도 2008년 36위에서 2013년 91위로 낮아져, 기업의 투명성 및 사회적 책임성 문제가 개선되지 않고 오히려 악화된 것으로 나타남

3) 부패인식지수는 국제분야 전문가들이 각 국가의 공공 및 정부 부분이 부패했다고 인식하는 정도를 나타내는 지표로 0-10점으로 측정되며, 점수가 높을수록 청렴도가 높은 것을 의미

【 WEF 국가경쟁력 순위 : 2005-2013 】



	종합순위	정부지출 낭비성	정책수립 투명성	정책결정 정실주의	기업 경쟁윤리	회계 투명성
2005	17	32		26	32	
2006	23	73		46	38	
2007	11	22	34	22	25	
2008	13	33	44	22	27	36
2009	19	70	100	65	48	58
2010	22	71	111	84	57	95
2011	24	95	128	94	58	96
2012	19	107	133	89	56	75
2013	25	80	137	79	79	91

자료 : 세계경제포럼(WEF), 2005-2013

3. 시민사회의 가치와 규범

- 세월호 사건은 제도적 차원뿐만 아니라 가치와 규범 차원에서 사익 추구하고 공공선의 결여, 책임윤리 실종 등 공동체의 위기상황을 표출한 것
- 이와 같은 공동체 문제를 풀어가기 위해서는 무엇보다 건강한 시민 의식과 새로운 가치, 그리고 제도 개혁을 뒷받침할 시민사회의 활성화 및 역량 강화가 중요
- ‘시민성’은 사회적 협력 및 연대의 폭과 깊이를 드러내는 지표라는 점에서 공공성을 형성하는 핵심요소라 할 수 있음
- 또한 시민성의 재구성은 새로운 가치와 규범의 공유를 통해 공동체 형성의 기반이 된다는 점에서 사회통합의 문화적 자원으로 활용될 수 있음

1) 한국인의 가치지향

【 공공선, 규범행위, 성공 및 부의 축적 중요도 】⁴⁾

	한국	독일	일본	네덜란드	미국	5개국 평균
공공선 기여	3.67	4.01	3.15	3.89	4.27	3.80
사회적 규범행위	4.42	3.77	3.20	3.67	3.98	3.81
성공 지향	3.99	4.18	2.84	2.56	3.44	3.40
부의 축적	2.61	3.06	2.07	2.12	2.41	2.45

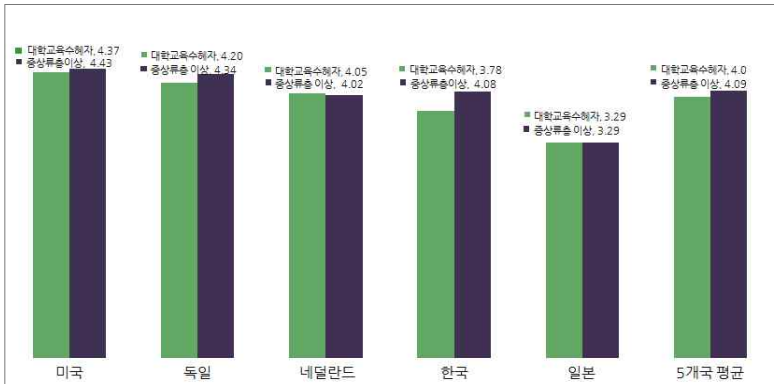
자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

4) 공공선(It is important to do something for the good of society), 사회적 규범행위(It is important to always behave properly; to avoid doing anything people would say is wrong), 성공(Being successful is important), 부의 축적(It is important to be rich)

* 척도: 1(Not at all like me) - (Very much like me)

- 세계가치관 조사(WVS) 분석 결과, 한국인은 다른 국가에 비해 사회적 규범에 따르는 행위를 가장 중시하는 것으로 나타남
 - 반면 미국, 네덜란드, 독일 등은 사회적 규범행위보다 공공선 지향이 더 중요한 가치라고 인식
 - 한국인은 비교 대상 5개국 평균 대비, 공공선 기여를 중요시하는 가치지향성이 낮은 편
- 공공선 추구 : 미국 > 네덜란드 > 독일 > 한국 > 일본 순

【 공공선 기여 중요도 : 교육/계층 기준 】



자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

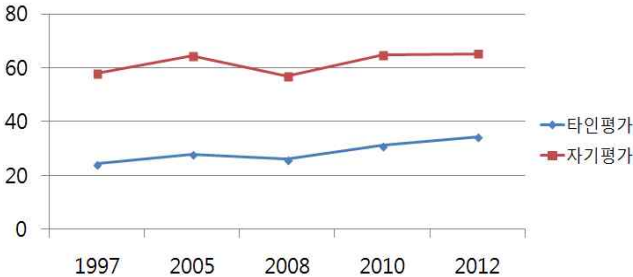
- 5개국 비교 조사에서 교육과 계층을 세분화하여 살펴보면, 대부분의 국가들에서 교육수준이 높고 주관적 계층의식이 높을수록 공공선 기여에 대한 가치지향이 높은 것으로 나타남
- 그럼에도 불구하고 대학교육 수혜자(중단 또는 졸업)의 공공선 지향성을 보면, 한국과 일본의 점수가 5개국 평균보다 낮음

- 주관적 계층의식이 중상류층 이상인 사람의 공공선 지향을 보면, 한국은 5 개국 평균 수준을 보임

2) 이중적 규범의식

- 앞의 조사결과에서 한국인은 여러 가치 중에서 사회적 규범행위를 상대적으로 중요시하는 것으로 나타남. 그러나 규범 지향성이 높다는 사실이 규칙을 준수하고 법을 지키는 공동체 규범수준이 높다는 것을 의미하지는 않음

【 준범의식 조사 】



연도(년)	준범수준(타인 평가)					준범수준(자기 평가)				
	1997	2005	2008	2010	2012	1997	2005	2008	2010	2012
준범수준(%)	24.3	28.0	26.0	31.2	34.3	57.8	64.3	56.9	64.8	65.3

자료 : 통계청 (사회통계)(1997-2012)

- 일례로 우리 사회의 준범의식 조사를 보면 과거에 비해 점차 향상되고는 있지만, 자신의 준범수준에 대한 평가수준에 비해 타인평가는 낮은 수준(자기평가 65.3%, 타인평가 34.3%)에 머물러 있음
- 이는 우리 사회의 '이중적 규범의식'을 보여주는 예로서, 자신에 대해서는 사회 규범을 잘 지키는 것으로 평가하는 반면 다른 사람의

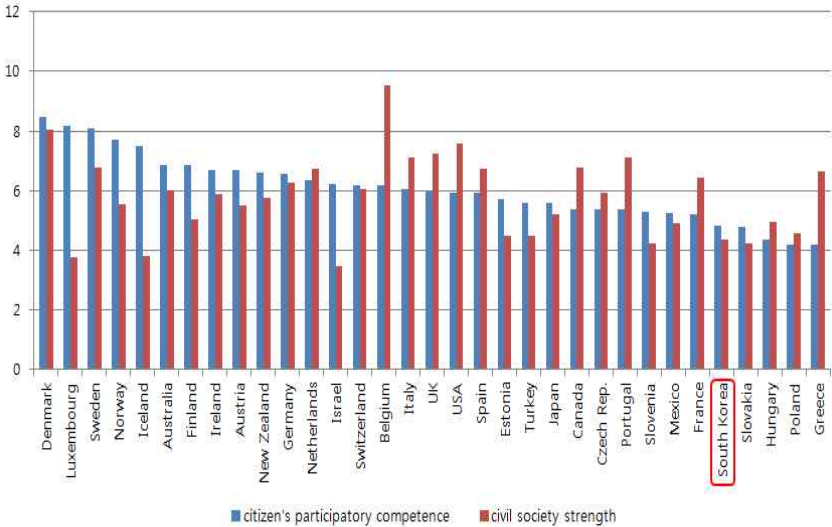
규범의식에 대해서는 부정적 인식이 높다는 것은 사회 규범에 대한 이중적 판단을 하고 있다는 의미임

- 이와 같이 자신에게 적용되는 규칙과 타인에게 적용되는 규칙이 각기 다를 경우 사회질서에 대한 사회적 합의가 어려움

3) 시민참여 수준

- 시민참여 수준을 다른 국가들과 비교해 보면, 2014년 시민참여 역량은 4.84점, 시민사회 강도는 4.38점으로 하위 수준에 머물고 있음
 - 시민참여 역량은 덴마크가 8.5점으로 1위, 룩셈부르크 8.2점, 스웨덴 8.1점, 노르웨이 8.0 등 북유럽국이 높게 나타남
 - 시민사회 강도는 벨기에가 9.6점 1위, 덴마크 8.0점, 미국 7.6점, 영국 7.2점으로 높게 나타남

【 시민참여 역량 및 시민사회 강도(2014) 】⁵⁾



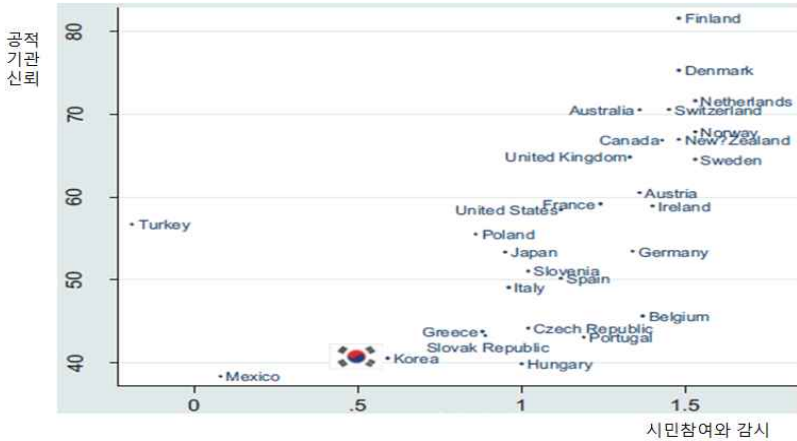
자료 : SGI Survey, 2014

- 시민참여와 기관신뢰를 동시에 고려하면, 시민사회의 참여와 감시 기능이 큰 나라들의 공적 기관 신뢰가 높은 편임. 한국의 경우 공적 기관에 대한 신뢰가 매우 낮는데, 이는 시민 참여와 감시가 활성화 되지 못한 데서 기인하는 바도 크다고 해석 가능
- 말하자면, 제도 개혁만으로는 공공성의 문제를 해결할 수 없으며, 결국 제도 개혁을 실질적 효과로 연결하기 위해서는 시민사회의 사회적·정치적 역량 강화가 필수적이라는 의미

5) citizen's participatory competence = policy knowledge + voicing opinion to officials + voter turnout

civil society strength = active environment organizations + peace organizations + individual membership in civic organizations + individual activity in civic organizations + inequality in membership in civic organizations + inequality in activity in civic organizations

【 시민참여와 기관신뢰(2012) 】



자료 : 서울대 사회발전연구소, 2012

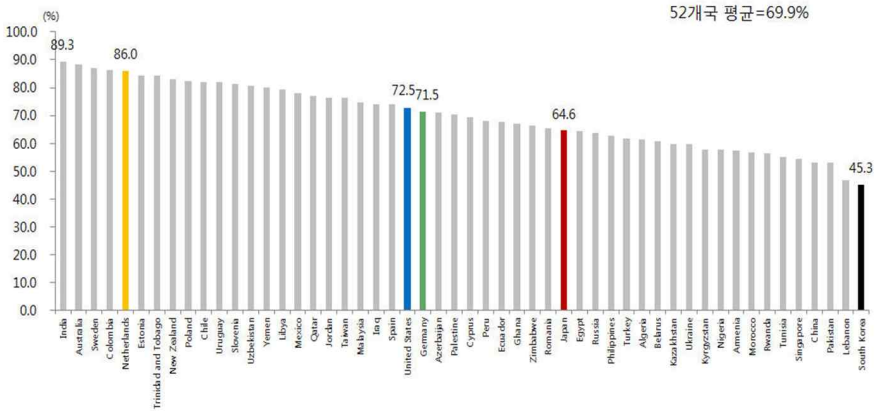
4) 사회적 연대성

- 세계가치관 조사(WVS)에서 자녀가 가정에서 배워야 할 가치관으로 타인에 대한 관용과 존중이 중요하다고 꼽은 비율은 한국이 43.3%로 다른 국가들에 비해 가장 낮은 수준임
- 11개 가치관 항목 중 타인에 대한 관용과 존중 항목이 미국에서 1순위, 네덜란드 2순위, 독일 3순위, 일본 4순위로 꼽힌 반면, 한국에서는 7순위로 나타나 가정 내 교육 가치관으로서 그다지 중시되지 않고 있음을 보여줌
- 또한 독일, 일본, 네덜란드는 교육수준이 높을수록 타인에 대한 관용과 존중을 자녀교육 덕목으로 중시하는 반면, 한국은 교육수준별로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타남
- 계층의식을 기준으로도 독일, 네덜란드는 상·중상류층일수록 타인에 대한 관용과 존중을 자녀교육 덕목으로 중시하는데 비해, 한국은

계층별 유의미한 차이가 없음

- 이러한 현상은 타인에 대한 관용과 존중이 우리 사회에서 시민사회의 중요한 가치 덕목으로 형성되지 못하는 이유를 잘 보여줌

【 타인에 대한 관용과 존중의 가치 중요도 】



<교육수준>	초졸이하	중등중단	중등졸업	대학교육	집단간 차이 (Chi ²)
한국	40.3	43.6	43.6	46.8	-
독일	63.9	61.4	74.6	80.3	***
일본	55.9	70.6	64.9	68.2	**
네덜란드	81.6	87.7	84.2	88.3	*
미국	77.6	74.9	71.1	72.7	-

<계층>	상, 중상류층	중하층	하층, 근로층	집단간 차이 (Chi ²)
한국	49.3	45.0	40.0	-
독일	77.5	73.2	64.9	***
일본	67.0	64.2	64.7	-
네덜란드	89.7	84.4	82.9	***
미국	72.8	72.8	73.4	-

자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

- 오늘날 사회는 단일한 가치와 강력한 결속력에 의해서 유지되기보다는 다원적 가치와 다양한 정체성을 지닌 개인 및 집단들로 구성된 공동체라고 할 수 있음. 이런 점에서 타인에 대한 관용과 존중은 현대사회에서 중요한 의미를 가짐
- 공공성을 지향하는 건강한 ‘시민’으로 성장한다는 것은 무엇보다 나와 다른 타인에 대한 존중과 상호인정의 가치를 내면화하는 것을 의미한다는 점에서 시민성 또는 사회적 연대성 수준을 나타내는 것이기도 함
- 한국은 사회적 거리감, 또는 타 집단에 대한 불관용적 태도가 매우 큰 것으로 나타남. 사회적 거리감이 크다는 것은 그만큼 사회적 연대성의 폭과 깊이가 작다는 것을 의미
 - 독일, 네덜란드, 미국은 관용적 태도가 높게 나타남
 - 일본의 경우 관용적 태도가 매우 높게 나타나지만, 이것은 ‘마음 속내를 드러내지 않으려는 문화’의 영향이 큰 것으로 추정됨

【 사회적 거리감 : 5개국 국제비교 】⁶⁾

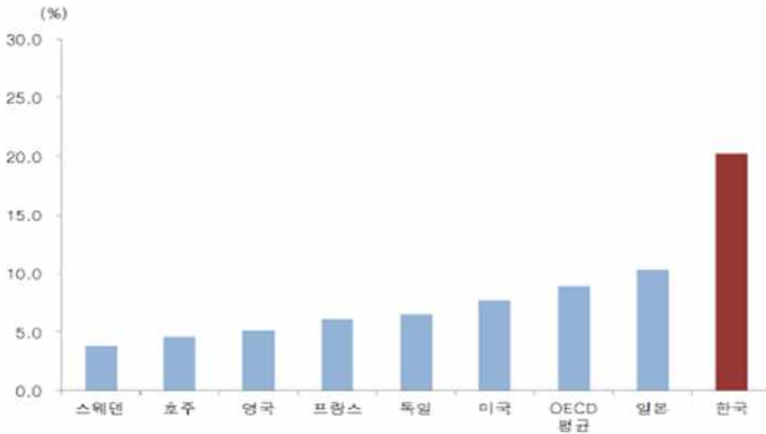
	평균	사례수
한국	5.05	1,200
전체	2.45	9,823
독일	2.45	2,046
네덜란드	2.39	1,902
미국	2.33	2,232
일본	1.33	2,443

자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

6) 다음 각각의 대상들에 대해 “나의 이웃으로 받아들이고 싶지 않다”를 선택한 경우 합산(0-9점)
 Drug addicts, People of a different race, People who have AIDS, Immigrants/foreign workers, Homosexuals, People for a different religion, Heavy drinkers, Unmarried couples living together, People who speak a different language

- 위기상황에서 도움을 받을 곳이 없다는 비율이 한국은 OECD 평균에 비해 매우 높고, 다른 국가들과 비교해서도 현저한 차이를 보임
 - 2010년 20.2%(국민 5명 중 1명은 위기상황에서 도움을 받을 곳이 없다고 응답함)로 스웨덴 3.8%, 호주 4.6%, 독일 6.5%, 미국 7.7%에 비해 현저히 높은 수준이며, 일본의 10.3%에 비해서도 매우 높음
- 이러한 조사결과는 한국의 사회적 관계망이 OECD 다른 국가나 평균과 비교해 매우 취약하다는 것을 나타냄
- 특히 사회경제적 위기상황에서 서로 도움을 주고 받을 수 있는 사회적 관계망이 매우 취약하다는 점은 최근 생활세계 곳곳에서 사회적 관계의 불안정에 대한 우려가 커지고 있는 상황을 반영

【 OECD 주요국 사회적 고립도(2010) 】7)



구분	스웨덴	호주	영국	프랑스	독일	미국	OECD 평균	일본	한국
2010	3.8	4.6	5.1	6.1	6.5	7.7	8.9	10.3	20.2

자료 : OECD, *How's Life: Measuring Well-Being?*, 2011

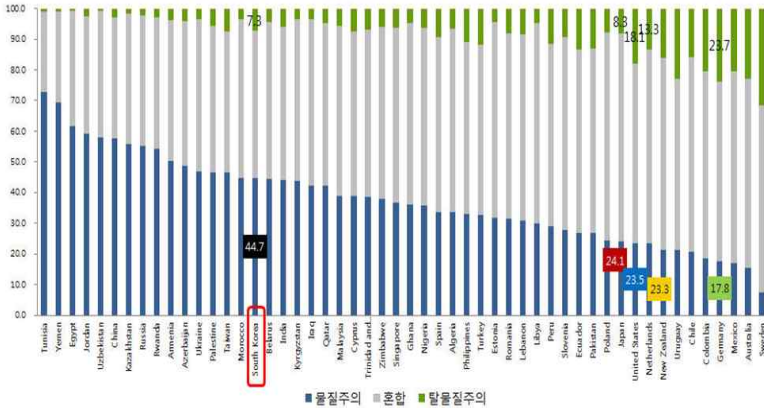
7) 사회적 고립도는 국민 중 위기상황에서 도움을 받을 곳이 없는 사람의 비율

- 급속한 사회변동과 사회 안전망 미비로 인해 일상생활에서 느끼는 불안감이 커졌고, 이에 더하여 최근 우리 생활세계는 시장의 논리 같은 생활세계 외적인 논리에 의해 급속히 잠식되고 있음
- 이는 우리 사회에서 연고형 네트워크가 발달하고 사적 영역의 특수 신뢰가 높게 나타나지만, 정작 도움이 필요할 때 도움을 줄 수 있는 사회적 관계망이 와해되었거나 형해화 되었음을 보여주는 것으로, 생활세계에 대한 불안과 불신이 빠르게 확산되고 있음을 나타냄
- 사회적 관계망은 사회적 자본을 형성하는 기초 단위로서, 이를 통해 사람들 사이에 가치와 규범이 공유되고 협력이 이루어진다는 점에서 사회적 관계망의 취약성은 사회적 협력과 연대성이 매우 취약한 기반 위에 있음을 의미함

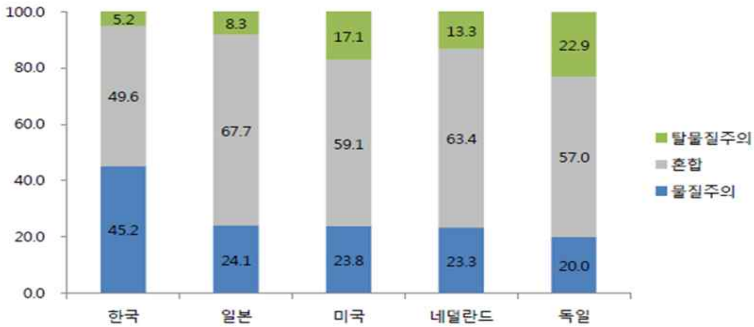
5) 욕망의 사회에서 삶의 가치로

- 앞의 WVS 가치지향 조사결과에서, 한국인은 성공을 매우 중요시하는 것으로 나타남. 또한 부의 축적을 중시하는 가치관도 5개국 평균에 비해 상대적으로 높은 수준
- 이것은 다른 지표에서도 유사하게 나타나는데, 5개 비교 국가 중 한국은 물질주의 성향이 가장 높음
 - 한국의 물질주의 성향은 45.2%로 독일 20.0%, 네덜란드 23.3%, 미국 23.8%, 일본 24.1%에 비해서 매우 높은 편

【 물질주의/탈물질주의 가치 : 국제비교 】



자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014



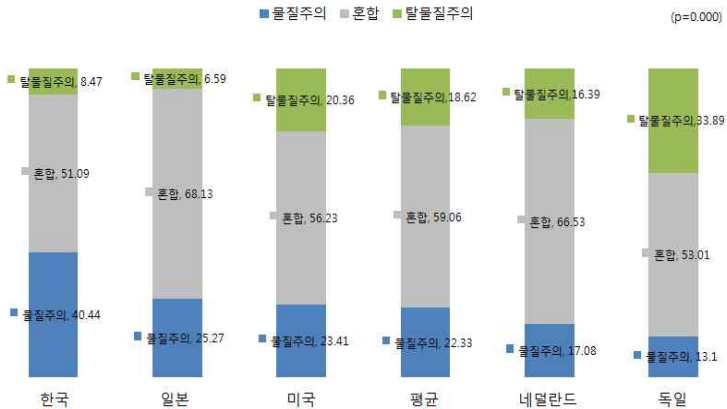
자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

- 이러한 결과는 우리 사회가 여전히 성취지향적 가치와 물질주의 가치관의 영향 하에 있음을 보여줌
- 성공, 부의 축적, 물질주의 가치관 등의 가치지향이 높게 나타난 것은 산업화 이후 우리 사회의 경제성장과 민주주의 수준이 크게 향상됐음에도 불구하고, 여전히 성장 중심의 근대적 가치관에서 벗어나지 못하고 있음을 보여주는 것이며 성장과 물질주의 가치를 대체할 새로운 가치 지향이나 새로운 시민성의 출현이 아직 본격화하지 못

한 상황을 보여주는 것임

- 특기할만한 것은 한국은 상/중상류층에서도 물질주의(40.4%)가 다른 국가에 비해 월등히 높다는 점(탈물질주의 가치는 8.5%에 불과). 독일의 경우 상/중상류층의 물질주의 가치는 13.1%인데 비해 탈물질주의는 33.9%로 우리의 경우와 정반대 경향을 보여줌
- 이것은 사회경제적 양극화로 인한 사회적 불안이 사회 전체에 팽배함에 따라, 모두가 치열한 생존경쟁의 한복판에 있는 사회구조적 조건을 반영하는 것으로 볼 수 있음
- 욕망의 논리가 지배하는 사회에서는 공공성과 삶의 가치 대신 사적 이익 추구하고 폐쇄적 집단 문화만이 판치면서 ‘만인 대 만인의 투쟁’이 벌어지게 됨

【 물질주의/탈물질주의 가치 : 상/중상류 계층 】8)



자료 : WVS 6차 조사, 2010-2014

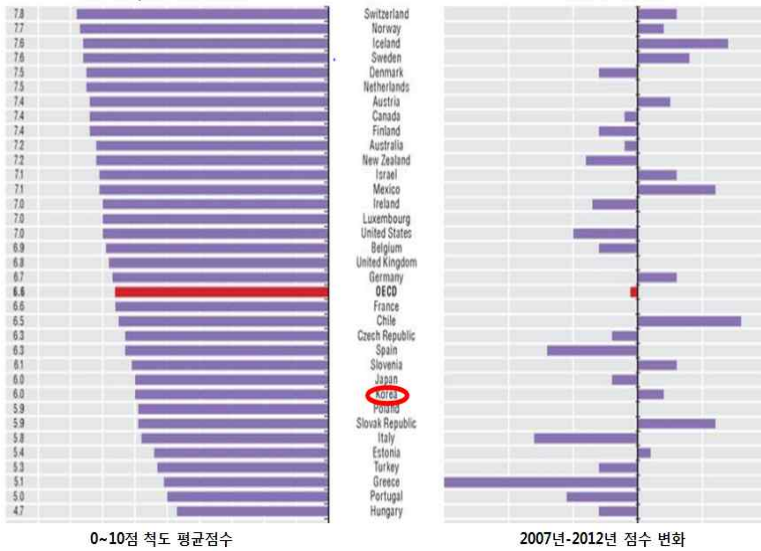
- 한편, 성장중심 가치 지향 및 물질주의 가치관이 우세한 것은 상대

8) 주관적 계층의식이 상류층/중상류층이라고 응답한 사람들의 물질-탈물질주의 성향

적으로 삶의 질 문제를 소홀히 할 가능성이 높음

- 국민들의 삶의 질을 측정하는 주요 요소인 ‘삶의 만족도’를 볼 때, 한국은 상대적으로 낮은 편에 속함
 - 2012년 한국인의 삶의 만족도는 10점 기준 6.0점으로 OECD 평균점수 6.6점에 못미치는 매우 낮은 수준으로 OECD 34개국 중 26위
 - 스위스 7.8점, 노르웨이 7.7점, 아이슬란드, 스웨덴 7.6점, 네덜란드, 덴마크 7.5점, 오스트리아, 캐나다, 핀란드 7.4점

【 삶의 만족도(2012) 】

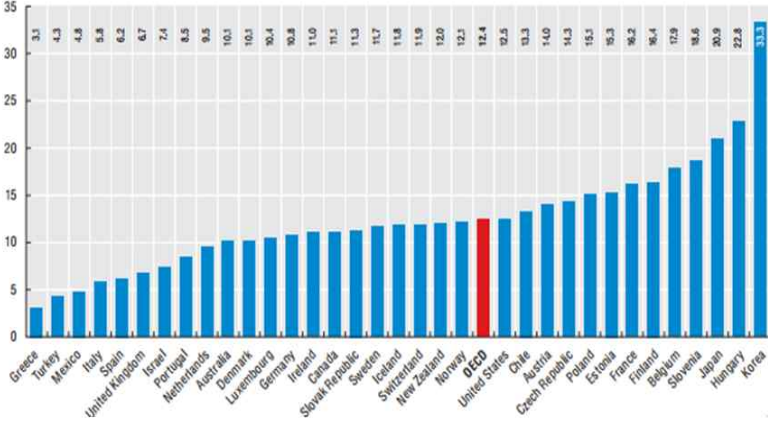


자료 : OECD, *Society at a Glance*, 2014

- 이러한 삶의 만족도 저하는 높은 자살률에서도 확인할 수 있는데, 한국의 자살률은 OECD국 중 1위로 그리스의 10배 수준

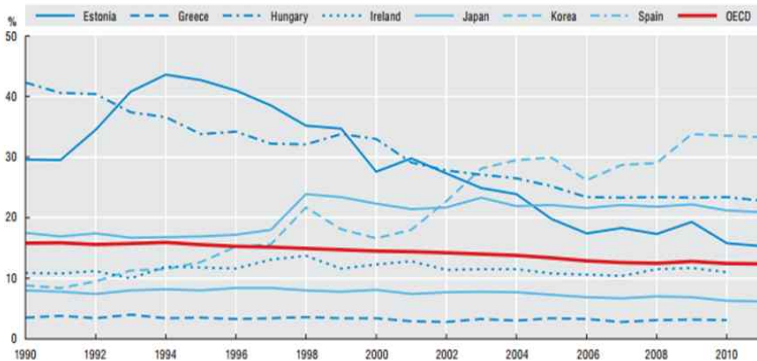
- 한국의 자살률은 2000년대 들어 가파르게 증가해 왔으며, 인구 10만 명 당 자살자 수는 2011년 33.3명으로 이것은 1999년에 비해 2배 이상 증가한 수치임
- OECD 다른 국가들의 자살률이 지속적으로 하락하거나 정체된 반면에, 1990년대 후반 한국과 일본의 자살률은 급증했고 그 중에서도 한국은 큰 증가 추세를 나타냄
- 모든 연령층에서 자살률이 높게 나타나는데, 이는 그만큼 삶에 대한 전반적인 만족도가 떨어지거나, 대부분 사람들이 문제를 해결할 방법을 찾는 데 어려움을 겪는 것으로 볼 수 있음

【 OECD 자살률(2011) 】⁹⁾



자료 : OECD, Health Statistics, 2013

【 OECD 주요국 자살률 추이 : 1990-2011 】



자료 : OECD, Health Statistics, 2013

9) 인구 10만명 당 자살자 수

Ⅲ. 정책적 시사점

1. 총평

민주화 이후 우리 사회는 다원화되고 급속하게 변화하고 있지만, 이에 걸맞는 새로운 사회적 합의 구축이 지연되고, 시민의식의 성숙도도 낮아 다양한 갈등요인이 복합적이고 중층적으로 발생하고 있는 상황임

특히 낮은 사회적 신뢰 수준, 공정성과 투명성의 결여, 사회적 연대의 취약성 및 공동체 가치와 규범의 부재 등 공공성의 문제가 정부, 기업, 시민사회 영역에서 두드러지고 있음

첫째, 우리 사회는 정부 및 공적 제도에 대한 신뢰가 매우 낮고, 이에 따라 정책과정의 투명성과 공정성의 문제가 야기

둘째, 공공의 문제를 해결하기 위한 정부와 시민사회의 협력과 참여가 제한적

셋째, 공동체의 새로운 가치와 규범을 형성하기 위한 공공성의 시민문화가 취약

이러한 상황에서 공공성의 재구성을 위한 개혁과제를 실현하기 위해서는 정부의 적극적 역할과 함께 시민사회의 자율적 역할을 증진시키는 이중적 전략이 필요함

2. 세부 추진방향

- 첫째, 사회의 투명성과 공적 신뢰의 제고
 - 한국사회의 가장 큰 문제는 제도화된 규칙과 규범의 정당성 결여라고 할 수 있음. 이런 점에서 단순히 신뢰의 확산이 아닌 정당성 있는 공적 제도의 창출이 중요함
 - 부정부패의 해소가 공적 신뢰를 회복하기 위한 첫걸음이며, 사회적 규칙을 생산하고 집행하는 입법·사법·행정부 정책의 일관성과 예측가능성을 높이고, 공정한 법 집행을 강화해야 함. 동시에 정책과정의 공개성과 개방성을 확대하기 위한 시민참여의 실질적 보장이 이루어져야 함
- 둘째, 열린 사회적 네트워크를 통한 시민참여 활성화
 - 연고관계에 기반한 사회적 네트워크는 시민참여의 폭과 수준을 제한하고 사회적 협력과 연대의 기반을 특정 집단 내로 협소화한다는 점에서 ‘닫힌 네트워크에서 열린 네트워크로의 전환’이 요구됨
 - 공적 의사결정 과정에 참여할 수 있는 제도적 조건과 아래로부터의 실질적 참여가 보장되고, 정부와 시민사회의 생산적 협력체제를 위한 제도적 지원을 추진하는 동시에 시민단체의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 노력이 필요
- 셋째, 차이와 연대가 조화되는 새로운 공동체 가치 형성
 - 현대사회의 개인들은 공동체의 문화와 관행을 무조건 받아들이는 것이 아니라 그 가치를 따져서 공동체에 참여함. 따라서 고정된 권위에 만족하거나 개인의 목소리를 존중하지 않는다면 공동체로서의 기능을 제대로 수행할 수 없게 됨
 - 그런 점에서 오늘날 공동체는 단일한 가치와 강력한 결속력을 갖는 것이 아니라, 서로의 차이에 대한 인정과 배려를 통해 사회적 연대를 추구하는 ‘성찰적 공동체’를 의미함

- 이와 더불어 개인과 공동체의 삶이 별개의 것이 아니라 함께 하는 것임을 인식하여 공공선에 부합하는 행동을 이끌어 내기 위한 노력이 필요
- 이를 구체적으로 실행하기 위해서는 나눔 문화의 확산과 더불어 신뢰와 관용성, 사회적 협력 등 새로운 시민문화를 체화하기 위한 시민교육 프로그램이 중요