



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

【주제발표 3】

상생과 통합을 위한 일자리창출의 방향과 과제

최한규 박사(단국대 / 충남 북부권역 상생협력포럼 상임운영위원장)

【주제발표 3】

상생과 통합을 위한 일자리 창출의 방향과 과제

최한규 박사(단국대 / 충남 북부권역 상생협력포럼 상임운영위원장)

I. 서론

최근 우리사회는 성장 잠재력이 빠른 속도로 고갈되어가고 있으며, "경제체질의 구조적 약화"에 대해 우려하는 목소리도 높다. 자본과 노동 등의 요소생산성이나 정부정책, 법률, 제도 등의 효율성을 나타내는 국가생산성은 급격히 하락하고 있고, 자본의 순유출과 산업공동화(空洞化)의 가능성도 높게 점쳐지고 있다. 설비투자가 줄고, 출산력은 세계 최저수준으로 떨어진 반면에 가장 활발히 경제활동에 참여해야 할 청년들의 실업률은 급속히 높아져서 외환위기 이후 최고수준을 경신하고 있다.

정부가 "1인당 국민소득 2만달러 시대로의 도약"을 구호로 내걸었지만 환율절상의 효과가 아니었다면 8년째 1만불의 고개를 넘지 못했을 것이다. 또한 과거의 새만금 간척이나 부안 핵폐기장 건설, 고속 철도 건설 등의 국책사업들은 지역사회의 이해집단의 반발에 밀려 우여곡절을 겪은 바 있으며, 현재도 충청권의 행정수도이전 및 그 위상을 두고 여야와 지방자치단체가 갈팡질팡하고 있다.

이에 새로운 상생 성장 동력을 어디서 어떻게 찾을 것인지, 그에 걸맞게 정부와 기업, 그리고 시민사회를 어떻게 하나로 통합하여 이끌어 나갈 것인지에 대해서는 정책적이고 단기적인 처방에 관한 논의는 무성하지만, 정작 가장 근본이 되는 이 시대에 대한 진단, 그리고 변화를 추동할 방향에 대한 깊이 있는 철학과 이론은 부재한 것이 현실이다.



제대로 된 변화로 통합의 길을 모색하려면 깊이 있는 철학과 올바른 이론적 진단이 따라야만 하는 법이다. 국가차원의 국민통합과 상생의 길은 법과 제도의 개선만으로 이루어지지 않기 때문이다. 국민의 의식과 역사관, 그리고 통합과 상생을 이끌어갈 주도세력의 명확한 방향인식이 우선되어야 하기 때문이다.

지역상생과 사회통합을 위한 전략은 그래서 핵심적 시대동향에 대한 정확한 인식을 바탕으로 기획되어야 한다. 과거로부터 지금에 이르는 변화의 궤적을 파악하고, 현재적 사회 상황과 문제점을 진단한 후, 향후 발전방향 및 실행방안을 모색해야 할 것이다. 특히 정보사회를 넘어서는 거대한 전환기에 우리는 그 변화의 사회적 요구와 방향에 대해 제대로 파악하지 않으면 안 된다.

최근 한국사회는 지구촌 전역에 걸친 지식정보혁명에 대한 대응과 장기간의 권위주의·위인주의 통치행태의 청산이라는 이중적 개혁 과업에 직면해 있다. 따라서 지역 상생을 통한 균형발전 및 지방분권이라는 국가과제와 사회통합의 목표도 산업사회 이후에 전개되는 “Post”적 시대상황이나 통치체제의 역동성에 대한 폭넓은 이해나 통찰이 따르지 않고는 단견적이고 즉흥적인 구호성 정책으로 전략할 위험성이 크다.

즉, 상생과 통합이라는 시대적 화두도 전반적인 먹고사는 “빵”의 문제를 해결하지 않으면 즉흥적인 정책들의 행진으로 끝날 수도 있는 것이다.

현재 네트워크사회로 빠르게 진입한 한국사회에서도 “고용방식”과 “거버넌스(governance) 구조”의 변화를 요구받고 있다. 구체적인 일자리와 정책개발의 일관성을 위해서는 상생과 협력이라는 시대적 변화를 배경으로 사회과학적 이론과 결합한 정책패러다임의 개발이 적극적으로 요구되는 시점이다. 따라서 새로운 지역상생과 사회통합의 비전을 탐색하는 과정에서는 지난날 우리사회에 장기적으로 통용되어온 단순 성장모형이라든가 그에 후속한 복합적 성장모형을 지양한 발상의 대전환이 필요하다.

이러한 시대적 요청에 대한 발상의 전환을 바탕으로 하는 일자리창출 정책은 지역상생과 사회통합의 국가 비전을 제시할 수 있을 것이다.

II. '상생'과 '통합'의 화두 · 등장배경

1. 한국사회의 갈등 구조

1) 사회해체의 심화구조

무엇보다도 먼저 지적할 부분은 경제적 활력의 저하에 따른 양극화의 심화이다. 경제 활력의 저하는 참여정부만의 실책이라고 보기 힘든 부분도 존재한다. 국민의 정부 하에서 외환위기에 따른 경제문제를 풀어가기 위해 시행했던 경기부양정책들의 후유증이 몇 년 시차를 두고 나타난 경우도 많기 때문이다. 외환위기 이후 실업자가 누적되고 장기지속형 실업자 층이 퇴적되었다. 또한 국민의 정부에서 구매력을 높이기 위해 무분별하게 발급한 카드 때문에 가계 파산과 개인 신용 불량자가 증가하는 부작용이 나타났다. 그리고 소득분배구조의 악화로 인해 중산층의 숫자가 객관적으로 감소하였을 뿐 아니라, 중산층 귀속감도 감소하였다. 특히 문제가 되는 것은 중산층에서 하락을 경험한 '새로운 빈곤층'이 등장했다는 점이다. 문화적으로는 고도 성장기를 특징짓던 '상승에의 기대와 열망의 문화'가 외환위기 이후 '하강에의 두려움과 좌절의 문화'로 전환하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이는 특히 젊은 층을 중심으로 경제우선의 물질주의적 가치관이 대두하게 된 것과 떼어 놓고 생각할 수 없다. 대학생들은 취업난이 심화되면서 졸업을 한 두 해씩 미루는 것이 점차 일반화되고 있다. 거기에 전통적인 빈곤층을 포함한 차상위층의 비중이 증가하는 것도 큰 문제가 되고 있다. 그래서 분배와 성장 간 선순환을 이끌어갈 정책 마련이 시급한 처지가 되었다.

두 번째 심각한 문제는 사회의 해체이다. 사회해체는 사회적 연대의 기초인 가족의 해체로 나타난다. 가족해체의 가장 큰 이유는 세계 최고 수준에 이른 이혼률과 결혼과 출산을 미루려는 경향이다. 이미 세계 최저 수준에 이른 출산률은 사회적 재생산을 걱정해야 할 수준에 도달했음을 보여준다. 또한 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있어서 조만간 전통적인 가족의 모습은 급격히 바뀔 전망이다. 거기에 보태서 자살률과 강력범죄의 증가는 미시적 수준에서 진행되는 사회해체에 대응할 새로운 통합모델이 필요함을 말해준다.

세 번째는 노동시장 내에서 심화되는 이질성이다. 외환위기 이후에 노동시장에서 보호받는 대기업 정규직과 보호받지 못하는 비정규직간의 양극화가 심각해

졌다. 더구나 보호받는 대기업 정규직 중심 노조들은 한편으로는 강경투쟁과 지나친 정치화로, 다른 한편으로는 특권을 이용한 비리로 인해 국민적 비난을 받기도 하였다. (예: 엘지칼텍스 노조의 파업과 기아자동차의 취업비리) 무엇보다도 중요한 것은 매우 빠른 속도로 고용불안정성이 높은 비정규직 노동자의 비중은 높아지고 안정적인 직업의 숫자는 줄어들고 있는데, 발전 비전이 불투명한데서 생겨나는 불확실성을 흡수하여 노동시장의 불안정성을 낮출 적극적인 노동시장정책의 시행은 매우 지체되고 있다는 점이다. 특히 실업대책, 교육훈련, 취업알선, 노사관계개선 등을 통합적으로 운영할 수 있는 종합적 정책비전은 아직도 제시되지 않고 있다.

2) 정치 참여의 과잉구조

시민단체 및 이익집단의 참여확대가 가져온 부정적 효과는 사회갈등의 정치화를 들 수 있다. 절차적 민주주의가 심화되고 참여정부 또한 적극적으로 이를 수용한 결과 다양한 이익집단의 요구가 분출되었으며, 사회 전반적으로 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 집단의 이익을 우선하는 모습이 많이 눈에 띄고 있다. 그러나 정당과 정치권의 수용능력을 넘어서 관리되지 않는 요구의 과잉으로 나타나는 경향도 있었다. 이러한 ‘과잉 참여’와 제도화되지 않는 갈등은 사회발전에 긍정적이기보다는 부정적 효과를 미치게 된다. 더구나 사회갈등의 심화는 단기적이고 정치적인 대립전선에 국민들의 시선을 집중시켜 상대적으로 거시적이고 구조적인 문제를 간과하게 하는 차단효과를 발생시켰다.

참여정부에 들어서 사회갈등이 누적되면서 그 양상이 복합적으로 전개되고 있는데, 이는 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라 갈등양상이 ‘억압형 → 잠재형 → 표출형 → 확산형’으로 바뀌는 것과 궤를 같이 한다(서문기, 2004). 또한 과거와 달리 정부가 갈등의 중재자보다는 갈등의 당사자로 부각되어 사회 전반적인 갈등조정 역할이 취약해지는 경향도 나타나고 있다. 이러한 경향은 경인운하건설사업, 새만금 간척사업, 부안 핵 방폐장 건설, 천성산 터널공사, 행정수도 이전의 문제 등 대규모의 토목사업에서 두드러지게 되었다. 이에 따라서 사회적 갈등을 제도화하고 체제내화 하는 전략이 절실했다.

또한 사회의 전반적 ‘과잉 이념화’에 따라 전문가적 정책기능이 왜소해지는 심각한 피리를 낳았다. 주요 정책의 입안과정에서 세계관이나 이념의 차이를 지나

치게 부각시키는 “과잉 이념화”가 실제 정책효과에 대한 객관적이고 냉정한 전문가적 분석의 여지를 빼앗아가 버리는 현상이 반복되고 있다. 특히 교육정책에서 핵심이 된 ‘8학군 효과’나 고교 평준화의 장기적 효과에 대한 논쟁의 경우, 제대로 된 경험적 자료에 근거한 분석과 그에 따른 전문가적 토론의 과정을 건너 뛰어 곧바로 ‘평등’과 ‘수월성’간의 이념 논쟁으로 비화하곤 하였다. 그러나 이 시점에서 우리에게 필요한 것은 장시간에 걸친 학력 자료와 학교 및 가족의 특성에 대한 시계열 자료를 동원해서 평준화 효과를 측정하는 장기적 처방이다. 이러한 과잉 이념화의 결과 대학입시정책은 과거 역대정권에서 동원했던 단기적인 땀질식 처방에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 그리고 선의의 정책이 가져온 의도하지 않은 부정적 결과도 줄어들지 않고 있다.

3) 참여정부와 현 정부의 정책 전환의 딜레마 구조

참여정부의 역할에 대한 자기규정과 시대적인 변화 사이에 큰 거리감이 존재하기 때문인 것으로 보인다. 그 가장 큰 이유는 참여정부의 비전을 입안하고 실천해 나가는 주도세력의 의도와 사회변화의 주된 흐름 사이에 큰 차이가 있기 때문이다. 인지방식과 대응의 어긋남은 딜레마 상황을 재생산하는 것으로 생각된다. 참여정부와 현정부의 정책차이로 인한 딜레마로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 단기적 처방과 장기적 효과의 딜레마이다. ‘참여’와 ‘분권’과 ‘균형’이라는 참여정부의 모토는 최소 10년 이상의 비전을 가지고 장기적으로 추구해야만 결정적인 반전의 계기(critical momentum)를 만들 수 있는 과제들이다. 그러나 정치적인 지지를 얻기 위해서는 단기적으로 효과가 있는 정책을 추진하려는 유혹을 강하게 받게 된다. 특히 집권 초기에 소수와 정권으로 시작한 참여정부의 경우에 비록 탄핵정국을 계기로 정치적인 다수당이 되기는 했지만, 대중적 지지도가 떨어질 경우에 정치적 지지를 고려하는 단기적 처방을 쓰려는 유혹이 강해진다. 그러나 단기정책을 쓸수록 본래의 장기적 정책비전에서 멀어지는 딜레마가 발생한다.

둘째, 집중권력에 의존한 분권화의 딜레마이다. 참여정부의 대표적 정책인 분권 정책을 입안하고 집행하기 위해서는 중앙정부의 자원 및 인력에 크게 의존해야 한다. 그런데 중앙부처는 자신의 예산권과 인사권, 정책집행 권한을 스스로 지방에 이양하지 않으려는 강한 관성을 가지게 마련이다. 특히 지방이 스스로 자발적인 행정을 하기 어렵고 재정적 기반이 취약한 상태에서는, 혁신적인 정책을 집행

하는데 주도적 역할을 할 수 있는 세력이 충분히 성숙되지 않았기 때문에, 지역의 토호세력을 중심으로 지역 권력을 강화하여 중앙의 지원을 촉구하는 중앙 의존적인 발전전략을 지속하게 될 가능성이 높다. 그래서 정치적 고려에 의한 지역 투자를 유도하는 구태의연한 관행이 지속되기 쉽다. 즉, 목표는 분권이나 수단은 과거의 집중권력에 의존하는 딜레마가 나타날 수 있다.

셋째, 참여와 제도화 간의 딜레마가 존재한다. 대체로 제도화되어 수렴되지 않는 과잉 참여는 사회갈등을 고조시키는 경향이 있다. 참여의 폭이 확대될수록 의견조정과 합의도출에 소요되는 시간과 비용이 기하급수적으로 증가한다. 그래서 ‘참여’를 강조하는 언어적 수사가 증가할수록 체제가 부담할 제도화의 비용이 증가하게 되는 것이다. 그리고 이렇게 제도화되지 않은 ‘갈등의 정치’는 합의의 기반을 소진시켜 사회통합을 저해할 가능성 증가하게 된다.

넷째, 이념성과 실행 전문성간의 딜레마이다. 참여정부 내에는 정치적이고 이념적인 주도세력과 실행을 담당한 관료집단간의 이질성이 존재하는 것으로 보인다. 과거 민주화운동에서 변혁적 사회운동의 경험을 가진 젊은 정치인들을 중심으로는 매우 진보적인 정치적 수사와 개혁성을 강조하는 분위기가 발견된다. 다른 한편으로는 과거 발전 국가적 경험에 익숙해 있는 관료들이 대거 경제사회정책의 집행을 담당하고 있다. 이 두 집단은 어색한 공존을 하고 있다. 즉, 현 정권이 선포한 개혁성을 표방하게 되면 전문가 인재군을 배제하는 의도치 않은 결과를 초래하고 전문가 집단내부의 냉소 분위기를 초래할 가능성이 많다. 반면에, 개혁성과 무관한 과거 유형의 관료들에 의지할 경우에는 개혁적 이념들의 선명성을 유지하기 힘들어지는 딜레마가 존재한다. 따라서 개혁적이고도 전문적인 인재군을 대규모로 확보하지 못하는 한, 이러한 딜레마는 해소되지 않는다.

다섯째, 권위주의 타파가 가져온 권위 실종의 딜레마이다. 기관이나 제도의 권위는 사회적 정당성을 확보하는 토대이다. 참여정부에 들어서 검찰, 언론, 대학, 심지어 청와대 등 과거 권위주의 유산을 과감히 비판하여 과다한 결정력을 가진 특권집단을 없앴 것은 민주화의 확대이며 큰 성과라고 할 수 있다. 그러나 문화적 특성으로나, 경험적인 관찰로 보면 권위주의와 권위 간에는 상관성이 존재한다는 것도 부인하기 힘들다. 급속한 권위주의 타파를 보완할 정당한 권위 형성이 지체되는 “권위 지체현상”이 발견된다. 그 대표적인 것은 대통령의 리더십이다. 대통령의 권위주의적 리더십은 국민 모두가 원하지 않는 문제이지만, 대통령의

‘권위 없는 리더십’은 더 큰 문제를 낳을 수 있다. 권위주의의 대안인 합리적, 법적 권위의 형성은 장시간의 합의와 실험을 필요로 하기 때문에, 단기적으로 권위주의는 타파되었는데, 모두가 존중할 수 있는 대안적인 법적, 합리적 권위는 쉽게 만들어지지 않는다.

여섯째, 언술/담론과 비판/책임간의 딜레마이다. 정치인의 리더십은 상징, 언술, 담론 수준에서 가장 잘 드러난다. 특히 대통령의 리더십에서 언술이 차지하는 비중은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 문제는 후보자의 언술과 담론이 가진 파격성과 직접성은 신선함과 상징동원의 자산이 되지만, 현직 대통령의 언술과 담론이 가진 파격성과 직접성은 논란과 체제 부담의 원인이 된다는 점이다. 따라서 통합적이고 일반론적이며 유연한 수준의 담론이 필요해진다.

일곱 번째, 강화되는 세계화 환경과 사회통합 노력 간의 딜레마이다. 경제적 개방은 취약계층의 경제적 고통을 증대시키고 장기적이고 구조적인 실업과 불평등을 증대시키며 중산층을 파괴하여 사회적 불안정을 증대시킨다. 더구나 세계적인 이동의 증가로 인해 기존의 지역적 연대감이나 정체성이 파괴되어 지역상생과 사회통합의 필요성은 더욱 절실해지고 있다.

2. 한국사회의 네트워크 구조 변화

1) 네트워크 사회의 도래와 네트워크 거버넌스

그동안 한국사회를 암묵적으로 정책적 지향과 관심을 지배해 온 것은 근대적이고 합리적이며 환원론적인 사고였다. 즉, 행위의 주체가 분명한 선택권을 가진 개인이며, 이들은 복잡적이고 분명한 선호의 원칙에 따라 행동하며, 그 기반에는 합리성이 작동하고 있다고 본 것이다. 전통적인 패러다임에서는 사회현상을 궁극적인 개체들로 환원하여 설명하고자 한 것이다.

그러나 네트워크의 복잡성에 주목하는 최근의 연구에 따르면 개별 행위자로 환원시키기 어려운 출현적 속성에 대한 관심이 증대되고 있다. 전통적인 경제학에서는 수확체감과 자원회소성의 법칙에 기반해 현상을 설명하려 했지만, 네트워크 과학의 입장에서는 수확체증의 법칙이 보다 중요해지는 것이다. 이제는 하드웨어에 대한 투자만으로 해결되지 않는 소프트웨어에 대한 관심이 중요해지고 있다.

<표 1> 조직패러다임의 변화

전통적 조직		새로운 조직
닫힌 체계 (closed system)	→	열린체계 (open system)
위계적 체계 (hierarchical system)	→	수평적 네트워크 (horizontal network)
합리적 체계 (rational system)	→	자연적 체계 (natural system)
노드 (node) 중심	→	링크 (link) 중심

또한 과거에는 예측 가능한 질서에 대해 관심을 모았으나, 예측 불가능한 복잡계의 혼돈에서 드러나는 자기조직화의 경향에 대한 관심으로 이행되고 있다. 불규칙한 변화와 비선형성, 그리고 질적인 도약과 상전이 등이 중요해지고 있는 것이다. 이러한 변화는 모두 부의 축적(stock)보다는 어떻게 활용할 것인가 (flow)로 관심이 이행됨을 의미하며, 지배와 종속, 명령과 수행에서 자율성에 기반한 협조와 신뢰로, 그리고 중앙집권에서 지역적 분산과 분권에 의한 창의적이고 자율적인 상호의존성의 형성으로 이행되고 있음을 보여준다. 전통적인 조직을 특징짓는 폐쇄성과 위계성, 그리고 합리성이 하나의 축이라면, 새로운 조직은 개방성과 수평네트워크, 그리고 사전적 디자인과 계산을 뛰어넘는 복잡성을 기반으로 한다. 조직패러다임의 변화는 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 이러한 변화의 주요 내용들은 기존의 조직연구에 대한 철저한 검토로부터 출발하여야 한다.³⁾

기존의 연구는 시장, 위계, 연결망이라는 세 가지 조정양식의 이념형에 기반하여 어떤 조정양식이 효율적인 대안으로 자리 잡게 되는지에 대한 연구가 주를 이루었다. 여기서 시장은 주로 이기적인 행위주체들 간의 수평적인 교환의 양식을, 그리고 이기적 개인의 수직적인 교환양식으로는 위계조직이 지목되었다. 호혜적인(obligational) 행위자들 간의 수평적 조정이나 (공동체) 혹은 수직적인 조정 (국

3) 이 글에서 주목하는 전통적인 조직이론은 과학적 관리이론(Taylor), 의사결정이론(Simon), 관료제이론(Weber), 행정이론(Fayol), 제한적 합리성이론(Simon), 인간관계학파이론(Mayo), 협력이론(Barnard) 등이다. 반면에 새로운 조직패러다임에 해당하는 열린 체계 이론으로는 조직화에 관한 이론(Weick), 조직생태학이론(Hannan and Freeman), 자원의존이론(Pfeffer and Salancik), 제도주의이론(Selznick, Meyer and Rowan, DiMaggio and Powell) 등이다. 그러나 이들의 논의는 분석적으로 구분될 따름이지, 사실상 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 이러한 기존연구들로부터 새로운 분석의 틀을 만들어 나가는 작업에는 창의적인 재해석과 종합이 필요하다.

가)도 가능하다. 이러한 유형론에서 주목할 부분은 시장이나 위계와 구별되는 네트워크가 어떤 맥락에서 조정의 메카니즘으로 자리 잡게 되는가 하는 점이다. (<표 2>참조)

<표 2> 시장, 위계, 연결망의 이념형적 비교

	시장	위계	연결망
규범적 기초	계약과 재산권	고용계약	상호보완성
소통의 수단	가격	관행(routines)	관계
갈등해소방식	법률소송	행정적 명령과 감독	호혜성, 평판
유연성	높음	낮음	중간
참여자의 헌신도	낮음	높음	높음
분위기	의심, 정확성	공식적, 관료적	개방적, 호혜적
행위자의 선호	독립적	의존적	상호의존적

시장은 계약에 기초하고 있으며, 높은 유연성을 갖추고 있다. 또한 독립적 행위자들의 자발적인 교환과 투명한 계약이 관건이 된다. 반면에 위계조직은 행정적 명령과 감독의 울타리 안으로 계약을 끌어들여 개인간 계약의 불확실성을 통제하고 관료적 절차에 따라 조정의 방법을 공식화하는 전략을 택한다. 반면에 연결망, 즉 네트워크는 개인들간의 “관계”의 호혜성과 평판의 확산에 기반하여 이기적 행위를 억제하고 상호의존성과 보완성을 높여나가는 전략으로 채택되는 경향이 있다.

이상의 논의에 입각할 때 경험적으로 다양한 형태의 교환의 조정양식들이 역사적으로 발견되었다. 특히 순수한 시장이나 수직적으로 통합된 전통적 위계적 기업 이외에도 다양한 형태의 조정양식들이 발견되곤 했는데, 현대사회에 들어서는 조직내 뿐 아니라 조직간에도 다양한 형태의 네트워크들이 발견되며 이념형적인 시장과 위계로는 파악되지 않은 변형들이 다수 존재한다. 따라서 기존의 분석들을 기반으로 하여 어떻게 이러한 변화를 추적해 나갈 수 있을지를 파악하는 일이 매우 중요해진다.

이러한 변화는 “네트워크 사회의 도래”라는 전지구적인 메가 트렌드를 배경으로 하여 한국의 현실을 비추어 보아야 그 특성을 잘 알 수 있음을 암시한다. 카스텔스가 이미 지적하였다시피 네트워크 사회란 정보통신기술의 비약적 발전에 기반하여 자본주의적 생산양식과 계급구조에는 큰 변화가 없지만 발전양식(mode of development)은 산업주의에서 정보주의로 이행한 사회를 의미한다 (Castells,

2000a, 2000b, 2000c), 정보적 발전양식은 그 근본 조직구조가 기존의 관료제적 구조가 아닌 네트워크형 구조를 갖는다. 사회적 상호작용을 규정하는 것은 “네트워킹의 논리”인데 그것은 과학, 기술, 그리고 조직이 새 지식을 통합하는 데 있어서 독특한 정보인터페이스의 논리에 의해 규율됨을 의미한다.

카스텔스는 산업사회를 규율했던 시간과 공간의 논리는 더 이상 힘을 발휘하지 못하고 사회의 물질적 토대가 금융, 정보, 기술, 이미지 등의 “흐름”에 의해 규정된다고 보았다. 즉 “권력의 흐름” 보다 “흐름의 권력”이 중요해진다고 보는 것인데, 여기서 주목할 점은 정보의 흐름은 그 자체로 비대칭적이면서 동시에 권력화한다는 점이다. 즉 권력은 제도가 아닌 네트워크에 내재하는 것이다.

네트워크사회에서 조직의 관리는 기존의 조직관리에 대한 정의와 패러다임을 무용지물로 만들어가고 있다. 그 가장 큰 변화는 폐쇄적인 체계로 조직을 이해해 온 패러다임으로는 더 이상 설명이 불가능한 복잡성들이 점차 사회현실에 영향을 미친다는 점이다.

네트워크사회의 도래는 또한 네트워크 거버넌스에 대한 관심의 증대화도 일차하고 있다. 네트워크 거버넌스란 위계(hierarchy)와 무질서(disorder)를 양극으로 할 때 중간에 위치하는 것으로서, 기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대체하는 정책행위자간 상호작용의 네트워크를 의미한다. 분권화를 지향하는 중앙-지방 정부간 관계에서 제도화된 포괄적 지방정부연합이나 분야별 정책공동체 등에서 시작해, 정부간 관계의 종합적 구성물이 된 유럽연합은 전통적인 연방정부와 구별되는 네트워크 거버넌스의 특징을 가장 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다 (김정렬, 2000). 이에 대해서는 학자들에 따라 매우 다양한 정의가 존재하는데, 국제정치학에서는 일반적으로 ‘정부 없는 거버넌스’라는 현대적 상황을 기술하는 것으로 사용되는 경향이 있는 반면 (이수형, 2004: 31), 정부는 공식적 권위와 충분히 합법적 정책실행을 보장하는 정책권한들에 의해 지탱되는 행위들을 포함한다. 특히 정부의 제도들을 포함할 뿐 아니라 비공식적, 비정부적 메카니즘까지 포함한다. 행정학자들은 국가기관이 행정기관, 자본 영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단 간의 관계에 근거하여 협력과 참여라는 파트너십을 통해 공공문제를 해결해 나가는 형태라고 정의한다 (이광모, 2003: 102).

좁은 개념의 “정부”와 달리 통치과정에 관련된 제도들과 그것들의 관계들의 범주를 포용하여 정치체제가 그것의 환경과 연결되는 점을 강조한다는 점에서 “정

부”에서 “거버넌스”로 패러다임이 전환된다는 것은 국가와 사회간 관계의 중요성을 잘 보여주는 것이다.

<표 3> 네트워크 거버넌스에 대한 정의

학자	용어	네트워크 거버넌스의 정의
Alter & Hage, 1993	조직간 네트워크	법적으로 분리된 단위들의 비계층적 집합인 제한된 또는 제한되지 않은 조직군집
Dubini & Aldrich, 1991	네트워크	개인들, 집단들, 그리고 조직들 사이의 정형화된 관계
Gerlach & Lincoln, 1992	동맹자본주의	넓은 시장스펙트럼을 초월하는 전략적이고 장기적인 관계
Granovetter, 1994, 1995	기업집단들	중간결합수준에 의해서 공식적 또는 비공식적 방법으로 함께 활동하는 기업집단
Kreiner & Scvhultz, 1993	네트워크	비공식적 조직간 공모
Larson, 1992	네트워크 조직형태	의무, 기대, 명성, 그리고 상호 이해의 혼합에 의존하여 상호 의존성을 창조하는 장기적이거나 간헐적 교환
Liebeskind, Oliver, Zucker & Brewer, 1996	사회네트워크	가치있는 행동을 위한 공유규범의 지원하에 교환을 하는 개인들의 집합
Miles & Snow, 1986, 1992	네트워크조직	시장메카니즘에 의해서 조정되는 기업들이나 전문화된 단위들의 군집
Powell, 1990	조직의 네트워크형태	교환, 상호의존적인 자원흐름, 그리고 상호 의사소통연결의 잠재적 혹은 수평적 패턴

배응환(2003: 73에서 인용)

네트워크 거버넌스는 복잡한 환경 속에서 조직 자체의 엔트로피를 높임으로써 복잡성에 대응하려는 자기적응체계의 속성을 갖는다고 할 수 있다. 그런데 복잡적응체계의 자기조직화가 이루어지고 그것이 자기조직화한 “거버넌스”로 작동하기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다. 그 조건에 대해서는 학자마다 의견이 분분하지만, 공동의 목적을 가지는 독립적인 구성원들이 자발적으로 연결되어야 한다는데 대부분 일치한다 (하재룡, 김영대, 1997: 161). 보다 구체적으로 언급하자면, 1) 시스템이 다수 행위자나 부분으로 구성되고, 이 부분들간의 상호연결과 상호작용이 이루어지는 피드백고리가 있어야 하며, 2) 자기조직체계는 환경과 에너지나 질량을 무단히 교환해야 하므로 개방적인 비평형 분산구조를 유지해야 하며, 3) 외부환경에 적응하기 위해서는 각자 독립적 사고, 행동능력을 가지고 완전한 자율성을 가져야 하고, 4) 전체시스템은 복잡하지만, 각 행위자의 입장에서 매우 단순한 규칙만이 있어야 하며, 5) 행위자가 자신들의 독자적 환경을 나

를대로 창조하고 그에 따라 행동하며 적응하여야 한다는 것이다 (이광모, 2003).

따라서 네트워크 거버넌스의 전형적인 모습은 다양한 제3자들이 중첩되어 얹혀서 만들어내는 수평적인 네트워크로서, 공공부문과 민간부문의 경계를 넘어서는 파트너십을 통해 상호 조정하고 자율적으로 시스템을 디자인해 내는 것이다.

2) 네트워크 거버넌스의 명암: 텅 빈 국가의 등장

네트워크 거버넌스는 태생적으로 정부의 조직원리로 작동하는데 상충적인 요소를 가지고 있다. 이는 네트워킹을 활용함으로써 관료제적 국가행정의 유연성과 효율성을 제고하고 참여민주주의를 확대시킬수도 있지만, 반대로 잘못될 경우에는 텅 빈 국가(hollow state)로 전락할 수도 있음을 의미한다(Klijn, 2002). 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 예측불가능함의 문제(unpredictability) 때문이다. 복잡계 네트워크는 그 속성상 비선형성과 순환적 인과구조를 특징으로 한다. 즉, 행위자들의 미시적 상호작용에서 뜻밖에 예상하지 못한 결과가 야기되기도 하고, 선형적인 인과관계뿐 아니라 원인과 결과간의 관계가 상호 인과성의 피드백 연결고리로 이해되어야 한다. 반면에 정부의 조직원리와 관료제의 운영은 “관료적”이다. 예산의 편성에서부터 의사결정에 이르기까지 예측가능하고 계산가능한 체제에 대한 운영을 염두에 둔다. 그래서 분권의 논리와 관료제의 운영원리가 충돌한다. 참여정부의 정책기조는 대통령에 집중된 권력을 내각에 위임하고, 수도권과 중앙정부에 집중된 권한과 자원을 지방과 지역에 분산시킨다는 점에서 분권화의 논리를 따르고 있다. 그러나 지역과 지방이 주체적으로 나서는 자기조직화가 충분히 이루어지지 않은 상태에서의 분산은 또 다른 자원의 비효율적 활용을 가져올 가능성이 높다.

둘째, 불안정의 패러독스(the instability paradox) 때문이다. 네트워크 거버넌스는 유연성을 최대한의 강점으로 한다. 조정의 과정이 복잡하고, 책임소재를 분명히 결정하기 어려운 경우에 최대한 활용가능하다. 그러나 역으로 생각해 보면, 참여의 과잉은 정당한 정부의 권한을 책임지지 못하거나, 책임질 필요가 없는 제3자에게 양도하는 문제를 발생시킨다(Balkanization of accountability). 또한 복잡한 조정의 문제를 낳는다. 천성산 고속철도공사나 위도 방폐장 건설 등의 사례에서 보듯이 시민사회내의 다양한 운동집단들이 국책사업의 진로를 바꾸거나 폐기시키

는 사례 등이 종종 나타나는데, 이는 참여의 확대를 통한 네트워크 거버넌스의 확대라고 해석할 수도 있지만, 국가적 사업의 우선 순위의 왜곡을 가져올 수도 있고, 또한 책임지지 않는 주체들이 실질적으로 중요한 결정을 하게 된다는 점에서 책임 소재의 실종을 가져올 수 있다. 네트워크 거버넌스는 참여민주주의, 혹은 민주적 거버넌스로 이해할 수 있지만, 참여를 중시하는 개혁에서의 가장 큰 걸림돌은 참여를 확대하면 문제가 해결될 것이라고 보는 순진함이다. 이는 보이지 않는 손이 문제를 해결해 줄 것이라 믿는 신고전경제학의 낭만적 순진함과도 통한다.

셋째는 경쟁의 딜레마 (The competition dilemma) 때문이다. 네트워크 거버넌스는 기본적으로 경쟁의 상대들이 상호 협력을 통해 경쟁을 억제하고 조정의 메카니즘을 창출해 냄으로써 가능해진다. 그러나 실제로 시도된 네트워크 거버넌스는 집단간 혹은 부처간 이기주의에 의해 좌절되는 경우가 많았다. 참여정부에서 적극적으로 시도된 정책네트워크의 활성화가 그 한가지 예이다. “위원회공화국”이라는 비난을 받을 정도로 각 부처를 통괄하고 조정하는 다수의 위원회 조직들이 활성화되었지만, 중요한 사회적 현안에 대해서는 부처간 이견이 조율되지 않고 적나라하게 시민사회에 노출되면서 사회적 갈등과 대정부 불신을 키워온 경향이 있다. 또한 정부정책 결정에 참여하는 이익집단이나 일반시민들의 경우에도 자신들의 이익수호를 최우선으로 한 결과, 네트워크의 형성보다는 집단간 대치전선의 고착화가 크게 작용하는 경우가 많았다 (위도 방폐장 건설을 둘러싼 부안사태의 예).

3) 신뢰의 중요성

따라서 관계론적 관점에서 볼 때 네트워크 거버넌스는 빛과 그림자의 양면을 갖는다. 마찬가지로 네트워크 사회는 장밋빛만이 아니다. 새롭게 등장한 네트워크 사회의 특성을 균형 잡힌 틀로 관찰함으로써 그 사회의 강점과 취약점을 동시에 파악할 수 있어야 한다. 예를 들면, 사회적 네트워크에는 ‘사회적 자본’이라는 이름의 긍정적인 측면 뿐 아니라 - 한국에서와 같이 연결망이 중심 회귀적, 수직적이 되면 - 권력의 행사, 갈등의 은폐, 배제와 차별, 투명성의 억압, 외부와의 고립과 단절로 인한 적응 부실, 공식적인 제도가 갖는 공공성을 우회하거나 사유화하는 기제, 부정부패, 혁신과 다양성을 억압하는 특성, 책임의 분산과 익명화, 연결망을 통한 기회의 상속, 연결망을 통한 불공정성의 세대 간 이전과 같은 부

정적인 측면도 많이 나타난다. 이런 문제는 도덕성에서 문제가 될 뿐 아니라 행위자들의 인센티브 구조와 행위양식을 바꿈으로써 헌신몰입과 창의력이 중요한 시대에서 국가의 경쟁력을 떨어뜨리고 균형발전도 저해한다.

동양문화에 맞을 내리고 있는 네트워크 현상은 한편으로는 사적 신뢰의 기반이자 개인간 거래비용을 줄이는 사회적 자본으로 기능하면서도, 다른 한편으로는 내집단과 외집단의 분리에 따른 차별, 즉 내집단에 대한 혜택과 외집단에 대한 불신의 양면성으로 인하여 많은 사회문제를 만들어내고 있는 것도 사실이다. 특히 공격제도의 사적 운영, 부패구조의 심화, 호혜공평과 정의원칙의 훼손, 통치윤리의 보편성 실종 등은 민주주의 정치체제의 정당성에 심각한 부작용을 남기는 경향이 있다.

그러나 이런 상황에서 우리나라에서는 근래 초고속 정보망의 전국적 확산과 인터넷 공론장의 활성화, 당연시된 인습에 도전적인 탈인습적 젊은 세대의 등장, 그리고 사회도처에서 탈전통의 검증을 비약적으로 확산시키는 세계화의 추세가 서로 엮물려 작동함에 따라 과거의 경직된 집단문화와는 다른 개방적이면서 개인의 선택과 선호를 포용하는 새로운 공동체문화가 등장하고 있는 것도 사실이다. 유연하면서도 때로는 강력한 효과를 내는 온라인과 오프라인의 결합양상, 다양한 온라인 공동체 운동, 촛불시위 등에서 드러나는 자발적 조직화는 과거의 폐쇄적 연줄망과는 다른 새로운 개방적 연대와 네트워크의 가능성을 보여준다.

문제는 네트워크 거버넌스의 이상형이 현실에서는 쉽게 찾아지지 않는다는 점이다. 여기에는 몇가지 이유가 있기 때문이라 생각된다.

첫 번째, 복잡적응체계로서의 네트워크 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 다양한 행위자의 측면을 수용할 수 있는 “이념적 포용성”을 갖추어야 하고, 상이한 주체들 간에 느슨하게라도 공유된 가치나 목적을 가질 수 있어야 하기 때문이다. 이질적 주체들이 서로의 원리와 공동체의 공동이익을 조화시키는 것이 중요한데, 예를 들면 기업은 시장주의를, 시민사회는 민주주의와 공동체주의를, 정부는 관료주의와 관리주의를 내세우더라도 서로에 대한 신뢰를 중심적인 기제로 하여 네트워킹을 해 나갈 수 있다면, 상호의존구조를 심화시키면서 사회적 통합을 이끌어낼 수 있을 것이다. 그런데 최근의 연구에 따르면 참여정부에 들어서 세대간, 이념간, 빈부간 격차가 가장 커진 것으로 보도되고 있다. 특히 사회내 이념적 갈등은 심각한 수준에 이르러서, 객관적인 토론 대신 사물을 보는 시각의 차

이가 더 중요한 경우가 많다. 이처럼 선택적 편향성이 강한 사회에서 사회적 균열의 심화는 자율적인 조정기제의 작동에 많은 장애를 가져올 수 있다.

두 번째로 개방적이고 자발적인 네트워크화가 이루어지기 위해서는 사회적 규칙에 대한 신뢰가 존재해야 한다. 극단적 이기주의나 극한투쟁을 억제하고 공동의 이익에 기여함으로써 사회통합을 이루는 길은 신뢰의 축적에 있다. 그러나 절대적 신뢰를 100, 완전한 불신을 0으로 해서 점수를 매겼을 때, 한국인의 ‘가족’에 대한 신뢰가 92점으로 가장 높았고, ‘처음 만난 낯선 사람’에 대한 신뢰가 37점으로 가장 낮았다. 또 ‘친척’(71)이나 ‘동창생’(68)과 같이 혈연과 학연으로 연결된 사람들에 대한 신뢰가 높은 반면에, ‘동네가게 주인’(58), 시, 군구청 공무원’(47), 외국인노동자(46) 등 순으로 신뢰점수는 낮았다. 연고자는 신뢰하나, 그렇지 않은 경우는 신뢰하지 않는다는 의미다.⁴⁾

Ⅲ. 상생과 통합의 논리적 기반

1. 관계주의의 내용: 상생과 통합의 사회

관계주의적 인식에 기반할 때 상생의 논리는 크게 세가지 수준에서 사회의 통합을 이룩하는 것이다. 그것은 연대와 신뢰에 기반한 상생사회를 지향하는 것인데, 먼저 물질적 토대에서는 효율적이고 합리적인 투자를 의미하며, 조직수준에서는 연대와 통합을, 그리고 문화적인 원리에서는 개방성과 신뢰를 원칙으로 한다.

- 물질적 토대 -> 효율적이고 합리적인 투자
- 조직적 전략 -> 연대와 통합
- 문화적 원리 -> 개방성과 신뢰

먼저, 물질적 수준에서의 상생은 정책적인 투자의 대상과 투자액을 산출하는데 분명하고 명료한 기준을 마련하는데 있다. 그러기 위해서는 정책의 집행이 의도한 대상에 대해 의도한 결과를 가져왔는지를 철저히 평가할 수 있어야 한다. 또

4) 이는 동아시아연구원이 한국일보와, 코리아리서치와 1994년 11월 29일부터 12월 11일까지 전국 국민 1000명을 대상으로 시행한 “한국 사회신뢰도 조사”의 결과이다.



한 정책 목표에 부합하는 결과를 산출했는지를 평가할 수 있는 합리적 기준의 마련이 절실하다. (과거 국민의 정부 시절 실업대책기금의 사용에서 드러난 비효율성을 반면교사로 할 필요가 있다.)

사회적 수준에서의 상생은 사회적 갈등을 극복하는 통합의 리더십을 창출하는데서 찾아진다. 이해집단간 갈등을 조정하는 통합성과 유연성을 극대화하는 것을 목표로 하되, 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 줄이고 이들의 참여를 극대화할 수 있어야 한다. 이는 정부조직이나 기업, 그리고 다양한 사회조직들의 운영방식과 참여방법, 각종 규정과 규칙 등을 바꾸고 개선하는 작업을 통해 가능해진다. 특히 중대되는 경제적 양극화를 치유할 수 있는 사회통합 패키지 마련이 시급하다.

문화적 측면에서의 상생은 새로운 사고와 이념, 정체성을 수용할 수 있는 개방성을 의미한다. 이는 가장 심층적이면서도 근원적인 문제이다. 어떤 혁신에 대한 노력이 과연 정당한가, 혹은 가치 있는 일인가의 문제를 판단하는 토대가 되기 때문이다. 따라서 향후 담론의 형성은 미래지향적 개방적인 태도로 만들어나야 한다.

신뢰는 담론만으로 되지 않고, 장기적으로 정책적 일관성을 유지할 때 형성된다. 그것은 기계적 일관성이 아니라, 실질적인 일관성을 유지하는데서 가능해진다. 예를 들면, 시장이나 사립학교에 대한 ‘개입’은 줄이고 ‘감독’ 기능은 보다 철저히 하는 것이다.

2. 상생과 통합의 의미

물질적 수준의 상생과 통합은 ‘배제된 집단’이 없는 ‘삶의 질’ 제고를 의미한다. 이것은 자연과 인간의 조화로운 공존, 그리고 환경과 경제의 조화를 통한 지속가능한 발전이라고 바꾸어 말할 수도 있다. 물질적으로 배제(exclusion)된 집단이나 계층이 없도록 하기 위해서는 경제적 양극화(polarization)를 극복하는 것이 중요하다. 또한 ‘사회적 약자’에 대한 분명한 정의 및 보호의지를 천명하여 무의탁 노인, 저소득층 아동, 노숙자, 차상위층에 대한 보호대책을 만들고, 고령화 사회에 대비하여 의료의 사회적 보장성을 증진시키는 노력이 절실하게 필요하다.

사회적 수준의 상생과 통합은 사회적 갈등(conflict)과 가족 및 사회의 해체(disintegration)를 막는 일을 의미한다. 사회적 수준에서의 상생과 통합을 위해서

는 분배와 성장의 선순환을 통해 경제적 양극화를 극복하고 다양한 계층간 상생의 기반을 마련하는 것이 시급하다. 양성평등사회를 실현하기 위해서는 남녀평등 및 성매매 방지 등의 정책을 일관성이 있게 추구하고, 사회적 차별을 해소하기 위해서는 여성, 장애인, 비정규직, 이주노동자 등에 대한 보호대책을 만들 수 있어야 한다. 또한 국제기준의 노사관계 제도와 관행을 마련하여 협력적 노사관계를 구축하고 노사간 갈등과 폭력발생의 가능성을 감소시킬 수 있어야 하는데, 사회적 조화와 협력의 잠재력을 증대시키기 위해서는 이해관계 당사자, 전문가 집단, 시민단체 등의 참여를 통한 갈등관리가 필요하다.

문화적 수준에서 연대와 통합은 다양한 사상과 이념에 대한 관용성을 의미한다. 집단간 문화적 이질성(heterogeneity)을 극복하기 위해서는 사회적 통합유지에 저해되지 않는 한 다른 생각이나 종교, 이념 (혹은 이를 가진 사람들)에 대한 관용성을 높이는 것이 필요하다. 특히 사회 계 수준이나 계 계층 간의 조화로운 상호작용과 유대감을 증대시킬 수 있어야 한다.

3. 상생과 통합을 이루기 위한 전략

네트워크의 특성에 대한 이해에 기반하여 상생과 통합을 이루기 위해서는 다음과 같은 처방이 가능하다.

첫째, 갈등의 제도화를 통해 역동적 발전을 이룰 수 있다는 믿음이다. 절차적 민주화의 결과 권위주의 세력과 민주화 세력간 명시적 갈등은 감소한 반면에 사회의 전반적인 민주화에 따라 다양한 이익집단 간 갈등은 오히려 증폭되어 왔다. 이는 민주화의 비용에 해당한다. 예를 들면, 의약분업, 협동조합개혁, 교육개혁, 노동개혁, 재벌개혁, 정치개혁 등을 둘러싼 개혁정치의 와중에서 다양한 이익집단들 간의 걸러지지 않은 시위와 문제제기가 끊임없이 있었다. 이 와중에서 사회통합은 갈등을 원천적으로 없애는 것이 아니라 갈등을 제도화하여 사회적인 역동성을 유지하면서 그것을 사회발전을 위해 승화시키는 계기가 되도록 유도하는 것이 되어야 한다.

정책결정에 참여하는 사람들은 실질적 권한을 갖고 그에 따른 책임도 공유하도록 유도하는 것이 과거 노사정위원회의 실패에서 벗어나는 길이다. 제도화의 핵심은 갈등이 발생할 때에 적용할 규칙을 제시하고, 그 틀 안에서 조정하고 수용



하며, 규칙의 틀을 벗어날 경우에는 엄격히 제재하는 법치에 의한 지배 원칙 확립하는 일이다. 또한 다양한 국민들 각 계층을 포용하고 함께 변화하는, 갈등의 당사자가 아닌 갈등의 조정자로서의 대통령 역할을 재조정하는 일이 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 불필요한 이념적 갈등은 억제하고 실질적인 사회 정책적 토론을 통해 실사구시적인 갈등관리정책이 필요하다.

두 번째, 기계적인 평준화가 아닌 상호보완적 분업을 추구하는 일이 필요하다. 권위주의 체제하에서 오랜 기간 지속된 중앙과 지방, 혹은 지역과 지역 간의 불균등 발전은 분명 사회적 통합을 저해하는 것이었지만, 그렇다고 해서 발전의 평준화가 곧 사회통합은 아니다. 각 지방마다의 경제적 조건, 자연생태의 특성, 그리고 문화적 전통 등이 매우 상이한 상황에서 각 지방의 독자적 정체성을 살리면서 조건에 맞는 발전전략을 택하여 전체적인 상승효과를 거두는 것이 보다 궁극적인 사회통합의 원리에 맞는다. 이를 위해서는 대기업과 중소기업 간의 수직적/착취적 하청 관계를 상호 보완적인 (symbiotic) 상생 관계로 재편하도록 적극 지원하여야 한다. 그리고 공립과 사립학교를 똑같은 기준으로 묶어두기 보다, 공립학교에 대한 지원을 강화하여 교육의 공공성을 확보하도록 하고, 사립학교에는 자율성을 부여하여 특성화하도록 유도할 수 있어야 한다.

세 번째, 사회공학(social engineering)이 아닌 사회 제 세력의 공진화(coevolution)로서의 통합을 추구해야 한다. 사회통합을 주도하는 주체와 통합의 대상을 구분하는 사고방식을 가질 경우에 이는 필연적으로 획일성을 가지고, 사회적 갈등을 야기하게 된다. 그러나 개혁의 목표가 아무리 선하더라도, 개혁의 주체를 부각하고, 개혁대상을 못 박아 두 집단을 분리할 경우에는 격렬한 저항을 불러일으키고, 국민적 지지도 얻지 못하게 된다. 이는 혁신이 제 세력의 공진화로 이해되어야 함을 의미한다. (‘과거사 문제’가 불러일으킨 갈등과 부작용에 대한 통찰이 필요)

네 번째, 상호 연관성과 접속성의 극대화를 통한 정책 참여기제를 마련하는 일이다. 글로벌한 전환의 핵심은 노드 중심의 산업사회에서 링크 중심의 네트워크 사회로의 전환이다. 이에 따라 본질주의적-실체론적 사고 대신 관계주의적 사고로 일대 전환이 필요하다. 이미 지적한 바와 같이 본질주의 사고는 분명한 정체성과 명백한 내외 경계선을 강조하나, 관계론적 사고는 유동하는 정체성, 내부와 외부의 경계의 모호함, 그리고 정치적 통합 못지않은 사회적, 심리적, 문화적 통합의

중요성을 강조한다. 단순한 권력 분할이나 발전혜택의 분할 등과 같은 기계적인 분산과 분배의 틀을 벗어나 개방적 경제활동과 의사소통의 촉진을 통한 접속성을 강화하는 연계전략이 필요한 것이다. 그리고 효율성만을 앞세우는 신자유주의나 비현실적 윤리적 소명의식에 근거한 공동체주의를 극복할 수 있어야 한다.

그 토대가 되는 것은 다양한 세력 간 타협과 조정을 가능케 하는 합의주의적 사회운영이다. 따라서 ‘위원회공화국’이 문제가 아니라, 제대로 기능하면서 상호 조율이 원활히 이루어지는 위원회들이 더욱 많아져야 하는 것이다.⁵⁾

다섯째, 공공영역의 확대와 공적 신뢰의 제고가 중요하다. 공적인 신뢰의 토대는 궁극적으로는 사회적인 규칙을 생산하고 집행하는 입법, 사법, 행정부의 정책의 일관성과 예측가능성에서 찾아진다. 한국사회에서 공적인 신뢰의 기반이 취약하다는 것은 바로 규칙의 생산과 적용을 담당하는 정치인과 관료, 사법부에 대한 불신이 다른 어느 사회집단보다도 크다는 점에서 명백하게 드러난다. 그래서 한국사회에서 혁신을 심화시키기 위해서는 법치주의 확보가 최우선 과제이다. 법치주의가 확보되지 않으면 사회적 행위자들은 미래에 대한 높은 불확실성 때문에 고통을 받으며, 가능한 상황적 피해를 최소화하고 동시에 이익을 극대화하기 위해 강한 사적인 신뢰관계를 형성하고 유지하려는 경향이 강화되는 악순환이 지속되기 때문이다.

전통적 권위, 카리스마적 권위 등이 모두 사라진 상황에서, 법률적이고 합리적인 절차에 대한 존중이 이루어지지 않으면 궁극적으로 사회적 갈등을 해소할 평화적 방법이 없다는 점도 주의해야 한다.

5) 몇 가지 구체적 전략의 예를 들어보자. 첫째, 다양한 이해당사자(stake-holder)들이 참여하는 정책공동체, 혹은 정책 네트워크의 활성화가 필요하다. 현재 각 부처나 정부기관이 운영하는 다양한 자문위원회를 실질적인 참여의 창구(혹은 networking hub)로 활용하면 네트워크 거버넌스(heterarchy 혹은 network governance)를 만들어낼 수 있을 것이다. 둘째, 지역사회 내 다양한 조직과 단체들을 상호 협조와 협력의 네트워크로 묶어내게 되면, 예산상의 획기적인 지출증대를 피하고도 현실감이 있게 복지문제를 해결할 수 있게 될 것이다. 셋째, 지역혁신협의회를 실질적 네트워크 허브화 하면, 지역내 발전의 거점으로 활용할 수 있다. 단, 현재의 추세로는 과거 제2건국 위원회와 같은 지역내 토호들의 연합에 기반한 하향식 조직으로 변질될 가능성이 농후하므로 이를 주의해야 한다. 넷째, 600만 해외동포들의 네트워크(한상네트워크)와 KOICA, KOTRA 등이 상호 연계 되면 낮은 비용으로 청년층의 해외취업을 촉진시킬 수 있다. 현재 경기의 양극화에 따라 청년층의 실업률이 계속 증대되고 있는데, 이러한 네트워킹을 통해 국가기구의 다양한 기능들이 가진 장점들을 상호 보완하여 청년층의 일거리 창출과 개발도상국 지원, 그리고 수출증진과 해외교포지원 등의 여러마리 토끼를 잡을 수 있게 될 것이다. 다섯째, 북한에 대한 투자(햇볕정책)가 ‘일방적인 퍼주기’가 아니라 장기적으로는 북한의 남한에 대한 의존성을 심화시켜 한반도 평화 유지와 통일에서 남측의 주도권을 강화시킬 수 있는 ‘관계적 측면’에 대해 강조할 필요가 있다.

구체적인 사례를 들어보면, 과거 노사정위원회의 거듭된 실패의 배경에는 3자 모두 지키기 어려운 약속들을 양산한 과거 경험이 발목을 잡고 있음을 알 수 있다. 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 산업, 조세, 복지 등의 정책에서 일관성을 유지하는 것이 가장 중요하다. 그리고 일단 국민적 합의에 의해 만들어진 법률과 헌법조항에 대해서는 전적으로 수용하고 존중하는 일관성을 표시할 필요가 있다.

상생을 통한 사회적 통합이 사회의 진보와 개혁의 토대가 되는 사회를 의미한다. 분열된 국가는 앞으로 진전할 수 없다. 상생의 의미는 지역, 계층, 성, 세대, 더 나아가서 인간과 자연이 더불어 잘 사는 사회를 의미한다.

지역 상생과 사회통합을 이루는 사회의 철학적 기초는 서로의 가치를 존중하고 공존하면서 다원적 문화를 수립하는 일이다. 네트워크사회에서 증대되는 경제적 양극화를 치유하기 위해서는 일자리 창출을 통한 사회적 통합이 필요하고, 지속 가능한 사회적 투자를 위한 제도화가 필수적이다.

IV. 상생과 통합을 위한 일자리 창출

1. 상생과 통합을 위한 일자리 창출의 필요성

1) 일자리 감소가 심각한 현안으로 대두

일자리 수가 전년에 비해 감소했다. 외환위기 이후 지속적으로 감소되어 오는 추세이다. 주요 선진국과 비교하면 고용률이 크게 낮은 수준으로 한국 59.7%, 미국 76%, EU평균 64%이다. 경제활동인구가 크게 줄어들었다. 경제가 성장하는 가운데 일자리가 감소하는 특징이 있다. 그리고 이러한 추세가 앞으로도 계속 될 것이라는 우려가 증가하고 있다.

2) 정부는 일자리 문제의 심각성을 인식하고 일자리 창출을 최우선의 과제로 설정

외환위기 당시 정부정책이 실업률하락에 맞추어 졌다면, 현재 정책의 초점은 일자리 창출에 있다. 일자리 창출에 대해 일관된 정책을 분명하게 제시하지는 못하고 있다. 노사정이 일자리 창출을 위한 사회협약을 체결하였는데, 일자리 창출

에 얼마나 효과가 있을지는 의문이다. 정부 각 부처의 방안은 대체로 “일단 일자리부터 만든다”는 공급중심의 사고에 기초한다. 일자리의 수요를 창출하여 공급과 매치 시킨다는 시장주의적 접근은 아니다.

3) 고용환경의 변화로 인한 정부 대책의 실효성 약화

현재 일자리 창출을 제약하는 요인들이 다수 존재하는 상황이다. 노동시장의 글로벌화, 산업구조의 변화, 연령별·학력별·성별 미스매치가 문제이다. 이제 일자리 문제는 “노동시장의 글로벌화”라는 새로운 패러다임을 감안해서 접근해야한다.

4) 일자리 창출은 모든 국가의 공통된 고민

전 세계가 일자리 창출의 경쟁에 돌입함에 따라 정책 우위성 없이는 고용확대가 어렵게되었다. 기업과 개인의 국경이동(trans-border migration)이 일반화 되면서 국내 고용정책이 거둘 수 있는 효과가 극히 제한적이다.

5) 일자리 창출에 대한 우리의 시각과 정책도 상생과 통합의 변화된 패러다임에 기초

세계 고용시장에서 경쟁한다는 인식이 없으면 소모적 논쟁으로 시간만 허비된다. 이 시점에서 우리나라 일자리 창출의 제약요인들을 점검하고 극복방안을 모색하는 것이 필요하다.

6) 산업구조 고도화와 성장잠재력 확충을 통해 우리 경제의 일자리 창출 능력을 극대화

고부가가치 서비스 산업에서 일자리를 최대한 창출하고, 주력산업 경쟁력 강화로 제조업의 일자리를 유지하고 중소기업 육성, 투자활성화, 국가균형발전 등을 통해 새로운 성장 동력을 마련한다.

7) 경제사회환경의 변화 추세를 추가적 일자리 발굴의 계기로 적극 활용

근로시간 단축과 교대근무제 개선을 통해 일자리 나누기를 지원하고, 중소기업의 빈 일자리를 최소화하고 취약계층의 복지와 국민에 대한 사회서비스 제공을 확대하는 차원에서 사회·복지 분야의 일자리를 확충하며 아울러 중장기 고용창출 효과가 가시화될 때까지 보완적으로 공공부문의 취업지원 기능을 한시적으로 강화한다. 고용인프라 확충, 산업수요에 맞는 인력 양성체제 구축 등 구조적 실업을 줄이는 노동시장의 구조개선을 추진한다. 아울러 일자리 창출 노력을 성공적으로 추진하기 위하여 노사·정간 협력과 신뢰의 기반을 구축한다.

2. 상생과 통합을 위한 일자리 창출 방향

1) 일자리 문제의 심각성을 제대로 인식

세계는 지금 일자리 창출 전쟁 중이다. 고용 없는 성장 시대를 맞아 선진각국은 일자리 창출을 최우선 정책과제로 내놓고 있다. 다른 나라와 비교했을 때 정책이 경쟁우위를 갖지 않는 한, 우리의 고용확대는 난망이다. 고용시장 글로벌화에 따라 단기적 단편적 대책으로는 고용문제해결이 불가능하다. 경제가 회복되더라도 ‘고용 없는 성장’이 지속될 가능성이 크다. 실업구제, 고용보조금 지급 등은 미봉책에 불과하며 오히려 경쟁력약화와 도덕적 해이를 야기한다. 글로벌 산업재편과 인력이동을 시야에 넣은 근본적인 대책을 실천해야 한다.

현실적인 상황을 고려하면 두 가지 가능성을 도출할 수 있다. 경제가 더 어려워지고 일자리 감소가 한층 심각해진 다음에 문제해결에 나서거나, 혹은 경제주체들이 양보와 협의를 통해 점진적인 개선을 도모하는 것이다. 정치 상황 등을 감안할 때 현재로서는 전자의 가능성이 더 높다. 너무 오래 논의하고 소모적 갈등이 계속될 경우, 일자리 창출 타이밍을 놓쳐 해결이 불가능해지는 사태도 발생 가능하다. 문제와 대안을 구체화 하고 사회적 합의 하에서 경제주체들이 실천에 나서는 것이 시급하다. 현재 일자리 창출을 이슈로 삼고 있지만, 기업생존과 근로자 생계 관점에서 진지하고 구체적으로 접근하고 있는가에 대해서는 의문이 있다. 임금상승률을 생산성 향상 범위내로 억제하는 것이 필요하다.

2) 고용 창출 목표를 설정하고 중장기적인 대책을 추진

중장기 고용률 목표치를 정하고 관련대책을 일관되게 추진한다. 외환위기 당시 실업정책이 단기 지원위주로 실행되었다면, 이제부터는 중장기 일자리 창출정책을 출범시켜야 한다. EU고용 태스크포스는 ‘고용정책이 지금의 불황에 연연하지 말고 그 이후를 보아야 한다.’고 제안했다. 현재의 고용률 59.7%를 언제까지, 어떤 방법으로, 얼마만큼 높일 것인지에 대한 목표를 설정한다. EU의 고용률 목표는 67%이며, 70% 달성에 있다. 목표를 집중화해야 각종 제약요인들을 타개해 나갈 수 있다. 분야별, 지역별 목표와 실행방안을 국가차원의 목표와 연계하고 산업, 분야, 그리고 지역별로 목표를 할당하여 전문가 그룹의 자문을 받아서 실행에 나서야 한다. 실효를 거두기 위해서는 실행 담당 공무원들의 열정이 필수적이다.

3) 기업 살리기를 최우선하는 지역상생과 통합

(1) 기업이 살아나야 일자리가 만들어진다

‘동북아 중심국’, ‘소득 2만불’, ‘일자리 창출’ 모두 기업투자가 활성화 되어야 실현가능하다. 투자마인드를 자극하면서 고용이 부담이 되지 않도록 제반 여건 개선한다. 기업들이 미래를 긍정적으로 보아야 신규를 채용하거나 기존인력에 대한 교육을 실시할 것이다.

(2) 각종 벤처 등 소규모 기업의 창업지원

벤처지원 정책의 재가동도 유효한 수단이 될 것이다. 단, 지원금지급 등 ‘공급’ 중심적 정책이 아니라 제품서비스 사양, 품질, 세계적 설계경쟁력을 갖추도록 하는 ‘수요’ 중심적 정책이 요망된다. 미국 IT산업 회복에 맞추어 정부가 정책적으로 IT예산을 확대하고 조기집행하는 단기 대응책도 필요하다.

(3) 고용 창출 효과가 큰 고부가가치 서비스 산업 육성

서비스산업 중에서도 고부가가치 인력수요가 큰 관광이나 문화소프트 산업을 집중 육성해야 한다. 제조업도 디자인과 소프트 요소에서 우위를 보일 수 있는 2.5차 산업형으로 발전시킬 필요가 있다.

(4) 자발적 노사협약을 지원

추상적이고 실효성이 떨어지는 사회협약보다는 기업 현장에서의 노사간 협약을 통해 고용문제를 해결토록 유도해야 한다. 노사협약을 맺은 기업들이 그 약속을 성실하게 이행하고 있는지를 제 3의 기관이 정기적으로 점검하는 것이 필요하다. 노사가 서로 협력하여 성공사례를 만들어 내고 사회적으로 확산시켜야 한다.

4) 지적 인프라에의 투자

지적 인프라를 확충하여 산업구조를 고도화 하고 지식 관련분야의 고급 일자리를 창출한다. 지적 인프라가 국제경쟁력과 고급 일자리 창출의 핵심인데도, 정책 우선순위와 투자 비중이 상대적으로 낮은 수준이다. 고등교육기관, 연구기관, 지식서비스 산업 등에 대한 투자를 확대시키고, 신성장동력을 적극 추진하여 고급 인력들에게 일자리를 제공한다. 미국의 일자리 창출정책은 고급인력양성과 과학 기술 연구가 중점이다. 미국과 유럽의 국가경쟁력 격차는 지식인프라 투자의 차이에서 유래했다.

특히 대학 개혁을 강도 높게 추진한다. 대학 경쟁력을 강화하여 배출되는 인력의 질을 높이면서 동시에 대학의 고용능력을 제고해야 한다. 우리나라 대학은 연구 및 지원인력의 고용규모면에서 미국대학의 10분의 1정도이다. 대학의 개혁이 이루어져야 외부로부터 연구개발비나 기부금이 유입될 것이다.

5) 노동시장의 경직성과 미스매치 개선

(1) 유연성 제고를 위한 노력을 다시 시작

고용이 경직적이면 기업하기가 어렵고, 기업하기 어려운 나라에서 일자리 창출을 바라는 것은 무리이다. 고용보장의 전통이 강했던 나라들도 “기업하기 좋은 나라”를 만들기 위해 유연성을 수용하는 분위기이다. 영국은 과거 노조 때문에 노동시장이 경직되었으나 80년대부터 노동개혁을 강도 높게 추진했다. 네덜란드, 아일랜드 등 일자리 창출에 성공한 유럽 국가들은 유연성 제고를 기업살리기의 선행 조건으로 인식했다.

(2) 미스매치 해소를 위한 체계적 노력을 경주

노동시장 미스매치는 개인과 사용자 모두 심각한 고통을 겪게 하며, 시간과 능력을 낭비하게 하여 장기적으로 경제 위축을 겪었다. 교육부분에서 파생되는 미스매치는 단기적으로 해결하기 어려운 만큼, 최소 5~10년의 프로그램을 갖고 추진해야 할 것이다. 연령대별 고용전략, 여성의 경제활동참가율 제고 방안 등을 실시했다. 시장의 원활한 작동을 위한 정보 기능과 시그널 기능을 계속 향상시켜 나가야 할 것이다.

6) 상생과 통합을 위한 사회적 일자리 창출

사회적 일자리 창출을 위해 관련규제를 완화한다. 향후 고용률이 높아지고 여성의 경제활동이 늘어나면 보육 등 사회적 일자리 수요가 늘어날 전망이다. 사회적 일자리가 일반화되면 그 편의성으로 인해 고용률이 더욱 높아지는 선순환고리가 작동한다. 보육, 노인간호 등에 대한 인허가 조건, 시설 규제 등을 대폭 완화하고 세제혜택을 부여했다.

7) 기업들도 사회적 일자리 창출에 동참

사회공헌 사업의 일환으로서 정부의 일자리 창출 노력에 지원해야 한다. 기업이 보유한 시설, 노하우, 인력 등을 일자리 창출 사업에 투입했다.

V. 결 론

현재 한국사회의 가장 절실한 화두는 상생과 통합이다. 이 문제를 공론화 한다는 자체가 바로 ‘뜨거운 감자’를 만지는 것과 같다. 너무도 어려운 현실적 문제이기 때문에 학문적 차원을 떠나서 일상적인 균형자적 관점과 논리에서 출발하여 빈약하다. 무엇보다도 우리사회 처해있는 중병을 치료하고 진단하다는 고민에서 출발하였다. 쟁점도 많고 논리적 구조 허약하여 논문을 발표해야한다는 중압감이 앞을 가리지만 시민단체를 10년간 운영해온 경험을 바탕으로 과감히 발표를 하였다.

한국사회에서 일자리는 생명줄이다. 생산수단을 갖지 못한 노동자는 자기 노동력을 팔아야 생존할 수 있다. 일자리를 구하기 위해서 노동력을 시장에 내놓고



자본가들이 구매해주기를 기다려야 한다. 이 거래에서 노동자들은 결코 유리한 위치에 있지 않다. 노동력이 갑자기 많이 필요한 시기라면 몰라도 말이다. 일자리가 없는 사람은 아무런 생존의 수단도 갖지 못하므로 절대적인 삶의 고통에 빠진다. 그 지옥과 같은 경험을 통해 노동자들은 두 가지를 절실히 요구하게 되었다. 하나는 일자리가 없더라도 최소한의 삶은 유지할 수 있도록 보장이 되어야 한다는 것이며, 또 다른 하나는 일자리를 구하고 나면 함부로 해고되지 않고 좋은 노동조건을 유지할 수 있어야 한다는 것이다. 자본주의 경제가 급성장하던 시기에 노동자들은 ‘노동조합’을 통해 노동조건을 개선했고, 고용안정을 보장받았다. 이를 통해 생장과 통합 고민하고 고용창출의 극대화를 도모해왔다. 그런데 전 세계적으로 신자유주의가 확산되면서 우리는 두 가지 요구가 모두 파괴되는 경험을 하고 있다. 실업노동자의 증가, 생산적 복지로 인한 복지의 파괴, 늘어나는 비정규직, 자유로운 해고, 점차로 나빠지는 노동조건 때문에 노동자들의 삶은 더 고통스럽다. 이를 위하여 우리는 무엇을 할 것인가에 대한 과제가 생장과 통합이고 구체적인 정책프로그램이 일자리 창출이라고 확신한다.

참고문헌

- 김정렬, 2008, “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 『한국행정학보』 34(1): 21~39
- 김수현, 2009, 사회적 일자리 창출의 제도화 방안, 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼
- 김형기, 2007, 일자리 창출을 위한 연대: 노사대타협의 새로운 의제”, 한국노사관계학회 정책 토론회 발표논문
- 노사정위원회, 2007, 일자리 만들기, 사회협약 체결 관련 외국사례 등 자료 모음
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004, 갈등관리시스템 구축방안
- 대통령직인수위원회, 2003, 참여정부의 국정운영방안과 국정과제
- 박용관, 1999, 『네트워크론』, 커뮤니케이션북스.
- 배용환, 2003, “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제” 『한국행정학보』 37(3): 67~93
- 서문기, 2004, “한국의 사회갈등 구조 연구,” 한국사회학 38(6): 195-218
- 윤진호, 1998, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 노동조합의 과제, 서울사회경제연구소
- 윤진호, 2007, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 노동조합의 정책과제
- 이광모, 2003, “복잡적응시스템(CAS)으로서의 거버넌스 특성에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』 15(4): 97~115
- 이병희, 2000, 반복실업과 실업의 장기화, 노동경제논집 제23권 제1호
- 이수형, 2004, “다층거버넌스로서의 유럽연합 체제,” 『세계지역연구논총』 22(1): 29~47
- 이원덕 외, 2007, 21세기 노동정책, 한국노동연구원
- 이용필, 1999, 『사회과학연구와 새로운 패러다임』, 서울대학교 출판부
- 이창순, 2001, 『조직: 구조와 과정』, 박영사.
- 정하웅, 2004, “복잡계 네트워크의 구조와 응용” 『전자공학회지』 31(4): 438~444

- 홍길표, 2008, “경제활동의 지배구조와 네트워크조직,” 『경영저널』 2(1): 77~101
- Axelrod Robert and Michael D. Cohen, Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier, Basic Books, 2000
- Barabasi, Albert-Laszlo. 2000. Linked (강병남 김기훈 역 『링크』, 동아시아 2002)
- Buchanan, Mark. 2008. Nexus (강수정 옮김. 『넥서스: 여섯 개의 고리로 읽는 세상』, 세종연구원 2003)
- Castells, Manuel. 2000a. The Rise of the Network Society (김묵한, 박행웅, 오은주 역. 『네트워크사회의 도래』. 한울아카데미. 2003)
- _____. 2000b. The Power of Identity. Basil Blackwell.
- _____. 2002c. End of Millennium. (박행웅, 이종삼 옮김. 『밀레니엄의 종언』. 한울 아카데미. 2003)
- Cross, Rob and Andrew Parker, The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations, Harvard Business School Press, 2004
- Hollingsworth, J. Rogers. and Robert Boyer eds. 1997. Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huberman, Bernardo A., The Laws of the Web: Patterns in the Ecology of Information., The MIT Press, 2001
- Johnson, Steven. 2001. Emergence (김한영 옮김, 『이머전스』, 김영사. 2004)
- Klijn, Erik-Hans 2006. “Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two?” Public Management Review 4(2):149-165
- Knoke, David. 2007. Changing Organizations: Business Networks in the New Political Economy. Boulder, Co: Westview Press.
- Krugman, Paul. 1996. The Self-Organizing Economy, Blackwell (박정태 옮김, 『자기 조직의 경제』, 부키 2002)

- Marion, Russ. The Edge of Organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems, Sage Publications, 1999
- obs: The Next Social Revolution, Brockman (이운경 옮김, 『참여군중』, 황금가지)
- Rosen, Emanuel. 2006. The Anatomy of Buzz: How to Create Word-of-Mouth Marketing, A Currency Book,
- Scott, Richard. 2007. Organizations: Rational, Natural, and Open Systems, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.