

## 삶의 질의 공간구조화 과정에 대한 사회학적 고찰\*

서문기\*\*

사회발전에 관한 기존이론의 분석들을 비판적으로 검토하는 이 글은 급속한 경제성장에 따른 사회적 결과로서 삶의 질의 과정에 대해 그 인과구조를 조망함으로써 정치경제적 요소 보다는 사회적 조건에 대한 합리적 선택이론의 명제를 제시한다. 아울러 근대의 지배적 담론이었던 시간과 역사에 가려져 있던 공간을 사회적 관계의 산물이자 동시에 사회적 과정과 끊임없이 상호작용하는 역동적인 대상으로 접근한다. 곧 삶의 질 자체가 공간적으로 생산되며, 복지국가의 실현 역시 그것이 실현될 수 있는 열린 사회의 공간을 전제로 한다는 것이다. 분석의 초점은 부분적으로 국가구조의 결과이면서 동시에 국가로부터의 자율성을 기반으로 하는 발전경로의 역사적인 흐름과 성격을 파악하는 데 두고 있다. 또한 국가권력과 시민사회 세력 간의 힘의 역학관계를 바탕으로 성장위주의 발전전략으로부터 삶의 질을 찾아가는 사회적 변동에 관한 이론적 함의를 제시함으로써 사회발전의 의미를 재성찰하고 앞으로의 발전과정에 대해 조심스럽게 진단하고자 한다.

연구의 결과는 시민사회가 국가권력과의 대응관계에서 어떻게 그 성격을 변화시켜 왔으며 또 삶의 질을 둘러싼 사회적 조건은 어떻게 형성해 왔는가를 보여준다. 특히 국가의 성장위주의 경제정책과 억압적 사회정책은 역설적으로 경제성장의 주체인 사회적 공간의 인내력을 감소시킴으로써 사회변동의 틀을 마련해 준다. 더욱이 국가권력의 질적으로 상이한 측면을 반영한 질적 분석에 따르면, 국가중심적 이론은 국가의 적극적인 경제개입과 사회통제를 강조함으로써 사회의 다른 영역을 등한시함과 동시에 삶의 질을 위한 사회적 조건을 규명하는 데 한계를 지님으로써 그 이론적 내용을 수정해야 할 필요성이 있다. 반대로 노동 및 환경운동에 직접적으로 또는 간접적으로 영향력을 행사하는 시민사회의 성립과 공

\* 이 글은 Brown대 대학원 연구기금(1997 Graduate Research Fund)에 의해 씌어졌으며, 글의 완성에 도움을 주신 Robert Marsh, Dietrich Rueschemeyer, David Meyer, Paget Henry에게 감사드린다.

\*\* 서울대학교 사회과학연구원 사회발전연구소

이후 과정은 한국에서 복지국가의 형성과 삶의 질을 위한 실질적 노력을 제고하는 데 필수적인 요소로 나타나고 있다. 한국의 지탱가능한 사회발전에 대한 이론적 전망은 공공 민간 부문의 협력체제에 입각한 국가재정의 건고성에 의해 삶의 질의 사회적 공신을 제공, 확산하는 데 달려 있으며, 유럽의 경우에서의 같이 과도한 복지지향의 사회장착과 형평성의 원리는 동시에 견제됨을 요구한다. 이러한 성장과 분배의 양립가능성을 조절하는 균형점으로써 삶의 질에 관한 연구는 발전과정과 사회정의와 관련하여 다른 역사적·문화적 조건 위에서 그 일반화의 수준을 검토하는 작업을 미래의 탐구영역으로 남겨놓고 있다.

## 1. 문제제기

한국의 사회발전 과정에 관한 기존의 연구들은 다양한 — 종종 상충하는 — 이론적 쟁점들을 제시하는 가운데서도 공통적으로 시민사회의 자율성이 확장되기 전에 경제성장의 원동력으로서 국가의 효율적인 경제개입 능력을 강조하고 있다(Choi & Lim, 1993; Haggard, 1990; Hamilton & Biggart, 1988; Koo, 1993; Migdal, 1988; Vogel, 1991; Wade, 1990). 그러나 한국의 시민사회는 결코 강한 국가와 재벌에 의해 주도된 경제성장의 추구에만 전념해 온 수동적이거나 매몰된(embedded) 사회는 아니다. 다시 말해서, 강력한 국가구조가 반드시 약한 시민사회를 수반하지는 않는다는 것이다. 사실 한국의 현대사는 일반적으로 문헌에서 상징하는 수준보다 훨씬 더 국가와 시민사회 간의 복합적이고 변증법적인 관계를 나타낸다고 할 수 있다.

이와 같은 맥락에서, 이 글은 경제성장의 높은 파고가 한국이라는 바다에 속해 있는 모든 선박들을 떠올린다는 성장이론의 핵심가설을 검증하고자 설계되었으며, 실질적인 분석은 역설적으로 높은 파고 안에 매몰된 사회발전의 구조적 압력에 초점을 둔다. 이같은 분석전략은 두 가지 이론적 명제를 도출시키는데, 먼저 급속한 경제성장을 추구한 국가 효율성은 국가에 의해 의도되지 않았던 발전경로의 새로운 사회적 공간을 제공한다는 것이며, 이는 다시 삶의 질을 둘러싸고 물리적 강압력보다는 합의에 바탕을 두는 복지국가의 형성에 시민사회의 발전이 필요조건임을 의미한다. 따라서 이 글은 삶의 질을 향한 사회변동의 지배적인 유형을 이해하기 위해 국가와 시민사회의 상관관계를 기본적인 개념틀로 하여 분석을 진행시키고자 한다.

분석 자체는 두 영역의 상대적 중요성을 가늠하는 작업보다는 오히려 두 영역이 어떻게 상호작용을 하는지 또는 어떤 조건 속에서 그 관계는 구조화되는지, 그리고 삶의 질에 어떤 영향을 미치는지에 대해 비중을 둔다.

## 2. 삶의 질을 향한 열린 공간

한국의 급속한 경제성장과 뒤늦은 정치적 민주화과정은 성장의 그늘에 가려있던 시민사회의 물리적 토대와 삶의 질에 대한 표출적 전망을 가져다주었지만, 다른 한편으로 경제성장의 대가로서 삶의 질에 관한 희생과정은 한국사회 발전론에서 종종 등한시되어 왔다고 할 수 있다. 더욱이 민주화과정은 차치하더라도 좀더 나은 삶의 조건을 향한 다양한 계층의 요구는 이제 막 시작단계에 불과하며, 상이한 사회집단으로부터 과생되는 구조적 압력은 모두 충족될 수도 없다. 더 나아가 이러한 모든 사회적 요구에 부응하고자 하는 노력은 자칫 거시경제의 안정성과 앞으로의 성장 자체를 저해할 수 있으며, 오로지 단기적 효과만을 가져올 수가 있다. 최근의 사회조사 연구결과(서울대, 1996)는 한국사회의 안정을 형성하는 데 있어 중요한 사회적 쟁점과 요인들을 단적으로 나타내고 있다. 그 가운데 노사관계를 중심으로 하는 분배적 형평(12.4%)과 환경에 관한 문제(19.6%)가 중요하며, 아울러 시민운동과 사회적 규범에 관한 요소들이 사회적 쟁점의 각기 13.8%, 19.2%라는 비중을 차지하고 있는 것으로 밝혀지고 있다.

<표1>은 각 제도군—국가, 법률, 시민사회, 군대, 노조, 재벌—에 대한 사회자본으로서 신뢰도를 나타내고 있는데, 전체적으로는 시민사회와 노조가 높은 사회적 신뢰도를 갖는 데 비해 국가와 재벌은 상대적으로 낮은 신뢰도를 보여주고 있다. 연령별 특성을 제외하고서는 각 사회집단내의—소득별, 교육별, 성별—제도적 신뢰도에 관한 구조적 변이는 큰 차이를 보이고 있지 않으며 오히려 각각의 제도적 부문간의 신뢰도에서 현격한 차이를 나타내고 있다. 특히 연령별 요소는 국가, 법률, 군대, 재벌의 신뢰도와 정의 상관관계를 보이는 데 비해 노조와는 부의 상관관계를 드러내고 있다. 젊은 신세대의 경우 전반적으로 각 제도부문에 대해 낮은 신뢰의식을 갖고 있으며, 이는 부분적으로 이들 집단의 개인주의 성향을 잘 나타내고 있다 하겠다. 더욱이 젊은 남자의 경우는 국가와 재벌에 대해 현격히 낮은 신뢰도를

〈표1〉 한국의 각 사회부문에 관한 제도적 안정성

다음의 각 사회부문에 대하여 사회자본으로서 어느 정도 신뢰할 수 있는가? (5점척도)<sup>a</sup>

	국가	법률	시민사회	군대	노조	재벌
평균값	2.43	2.62	3.46	2.96	3.15	2.53
연령별						
20대	2.34	2.54	3.47	2.76	3.19	2.50
30대	2.30	2.58	3.58	2.99	3.20	2.45
40대	2.53	2.67	3.43	3.08	3.10	2.57
50대	2.80	2.90	3.21	3.26	3.03	2.76
소득별 <sup>b</sup>						
하층	2.51	2.73	3.28	3.06	3.14	2.52
중상	2.43	2.62	3.48	2.95	3.13	2.52
중하	2.41	2.59	3.48	2.94	3.20	2.53
상층	2.17	2.45	3.48	2.82	2.91	2.51
교육별						
중학교 <sup>c</sup>	2.60	2.78	3.34	3.17	3.17	2.64
고등학교	2.42	2.62	3.43	2.99	3.15	2.57
대학교	2.36	2.56	3.53	2.84	3.15	2.45
성별						
남자	2.41	2.57	3.46	3.01	3.14	2.43
여자	2.41	2.68	3.46	2.91	3.16	2.64

주: a. 1(신뢰도 없음)에서 5(신뢰도 높음)까지 변함.

b. 소득분류: 하층(백만원 이하), 중하(백만원에서 이백만원), 중상(이백만원에서 사백만원), 상층(사백만원 이상)

c. 초등학교 포함

자료: 서울대학교 사회발전연구소(1996: 156)에서 표출함.

제시하고 있다. 다른 한편으로 소득과 교육 등 사회경제적 요소들은 국가와 노조의 제도적 신뢰도와 전체적으로 부의 상관관계를 나타내고 있다.

이러한 사회적 조건에서 주요한 내부적 압력의 대부분은 노사간의 갈등관계에서 파생됨을 유추할 수 있으며, 이는 곧 임금개선을 둘러싼 사회적 갈등을 반영한다. 구체적으로 살펴보면 우선 생산성 향상을 벗어난 임금상승은 사회적 안정을 저해하

는 요인으로 작동하는데, 그 이유로는 실업의 감소가 과도한 임금상승의 압력에 의해 위협받는다라는 중요한 사회적 쟁점을 제공하기 때문이다. 둘째로 1987년 이래로 한국의 실질적 임금은 계속 상승해 왔는데, 다른 한편으로 이같은 사실은 노동시장 구조의 긴장화를 초래했으며 이는 다시 경제성장이 지속되는 한 임금상승의 요인은 끊임없이 작용함을 의미한다. 셋째로 설비능력과 투자에 대한 욕구의 증가는 생산성 변동에 기초하지 않는 임금상승에 대해서 저해요인으로 작동한다는 것이다.

이와 같은 상황에서 노사간의 협력체제는 장래의 거시경제 안정을 보존하는 데 필수 불가결한 요소이며, 특히 강렬하고 다양한 각 사회집단들의 요구를 중화시키려는 노력은 한국의 민주주의의 공고화과정과 맞물려 있다. 그렇다면, 이와 같은 사회적 안정을 위한 작동기제는 어떻게 가능한가? 결론부터 말하자면 노동자와 기업가, 그리고 국가간의 삼자협상을 토대로 주어진 자본주의 발전의 길(developmental pathway)에 따른 구조적 조건들을 합리적인 수준에서 개선하는 작업이라 할 수 있다. 예를 들면, 기업 조직체의 소유와 경영의 분리는 산업구조의 효율성과 사회적 안정성을 제공한다 하겠는데, 이는 구체적으로 소유집중과 노조의 경영배제를 탈피, 그 역의 방향인 소유의 분산과 노조의 경영참여를 통해 가능하다. 실제로 이같은 작동기제는 많은 개발도상국에서 시도되었으며 또 만족할 만한 성과를 보여주고 있기도 하다.<sup>1)</sup>

만약 합리적인 수준에서 다양한 사회집단들의 요구와 그들간의 갈등관계를 중화하는 데 실패한다면 거시경제의 안정성뿐만 아니라 사회 구성원들의 인내력을 상실함으로써 사회적 갈등조건을 잉태한다 할 수 있으며, 이를 해소하기 위해서는 먼저 경제체계의 재생산성을 기초로 하는 실질임금의 적응방식을 개발, 유지시켜야 되며 동시에 노사간의 이윤공유와 같은 효과적인 작동기제를 통해서 추구되어야 한다.

1) 대조적인 사례로 남미의 경우를 들 수 있는데, 이들 지역의 신흥공업국들은 새정부 출범 후 임금인상의 국가정책을 시도하였다. 1년간 지속된 임금인상정책은 곧 노동자에게 임금인상 이전보다도 훨씬 낮은 실질임금과 생산성 저하를 가져다주었으며 커다란 사회적 갈등의 원인을 제공하게 된다. 이렇듯 공격적인 임금협상안은 그 수명이 짧을 뿐더러 단기적으로는 노사갈등을, 장기적으로는 사회갈등을 심화시키고 경제성장을 악화시킬 수 있다. 이와는 반대로 스페인의 경우는 켈립 곤잘레스의 사회주의 정부가 노-사 정 합의체를 기반으로 임금의 합리적 수준에서 타결을 이루었으며 당시 높은 물가로 대변되는 인플레이션을 통제할 수 있었다. 최근 에 멕시코의 경우도 세 자리 수치의 인플레이션을 통제하기 위해 스페인과 유사한 정책을 시도하였다.

여기에 국가가 임금협상에 관한 조정역할을 어떻게 수행하는지가 중요한 변수가 되며, 특히 물가상승을 통한 실질임금의 하락을 방지하고, 생산성 향상을 위한 제도적·법적 체계가 노동자의 권익을 아울러 보장할 수 있어야 한다. 더욱이 노사간의 협상력의 균형점을 찾기 위한 경제적 개선노력은 사회 전반에 걸친 재관심들을 충분히 고려해야 한다.

### 3. 사회보장제도

삶의 질에 대한 열린 공간 — 예를 들면 경제적 민주주의 — 은 전체적으로 저항하기 어려운 사회의 주요한 요구에 대응해야 하며, 아울러 사회복지와 같은 실질적인 생활세계의 향상에 초점을 두어야 한다. 한국에서 사회복지는 주로 고용여부를 기초로 한 연금이나 의료보험의 유형에 집중되어 왔으며, 자영업자나 실업인구층의 대부분은 개인적 또는 가족적 수준의 개별지원에 의존할 수밖에 없는 실정으로 선택의 여지가 거의 없다. 다분히 유교적 전통을 반영하는 이같은 복지체계는 한마디로 가족에 의한 사회복지를 특징으로 하며, 국가는 복지의 제공자 (provider)라기보다는 규제자(regulator)로서 역할을 수행한다. 삶의 질을 재분배하지 않는 국가적 노력의 결여는 바로 사회경제적 갈등의 원인을 제공해왔으며, 이에 대한 대응전략으로서 국가는 최근에 — 예를 들면 1988년의 국민의료보험제나 연금제도, 1995년의 실업보험제 — 사회통합의 필요성을 인식하고, 좀더 광범위한 사회복지제도를 차례로 도입·시행하기에 이르렀다.

한국에서 빈민구호의 기본적 형태인 생활보호법과 산업재해보상제는 1960년대에 도입되었으며, 빈민에 대한 의료보호와 사기업체 고용인에 대한 의료보호는 1977년에 시행, 1979년에 그 적용범위를 교육공무원 등 국가공무원으로 확장시켰다. 그러나 국가가 삶의 질의 문제를 좀더 분명하게 인식하고 중점과업으로 설정한 1988년까지는 모든 사회계층을 포함하는 실질적인 진전이 없었다고 할 수 있다.

구조적으로 거의 모든 보험제도는 보험료를 부담할 수 있는 계층에 국한되어 시행되었으며 최근에는 형평의 누진적·역진적 성격을 고려함으로써 사회의 하층집단을 포함하기 시작하였다. 정부와 기업 조직체의 경우, 소득수준이 비교적 높은 경영자층이 노동자 등 하층집단보다 상대적으로 적은 양의 보험비용을 부담하며, 이

같은 보험체계의 역진적 성격은 각 가정의 한달 수입을 기준으로 고정된 비율을 적용함으로써 상층집단이 하층집단의 몫을 희생양으로 그만큼의 상대적 이익을 보고 있다. 다른 한편으로 농민과 자영민 등은 자신들의 수입을 도시 근로자의 임금과 같이 각 부문별로 분리할 수 없기 때문에 그들의 보험수가 상지집단들보다 더 많다고 고통을 호소하고 있는 실정이다. 이상과 같은 현실은 한국의 의료보험체계가 보험제도의 상이한 유형에서 파생되는 제로섬게임(zero-sum game)을 반영하고 있으며, 각 피보험자간의 형평성의 원리에 관한 사회적 쟁점을 제시하고 있다.

국민연금제도의 주요한 특성 중의 하나는 관료와 군인을 중심으로 하는 국가 공무원집단이 여타 사회집단들보다 더 선호되고 있다는 사실이다. 더욱 중요한 점은 소규모 기업체의 고용인이나 자영민, 농민의 경우는 이들 강제참여로부터 배제되어 있다는 것이며, 임시직 또는 계절 노동력군은 연금제도에 대한 참여가 원천적으로 불가능하다는 것이다. 이런 측면에서 역설적으로 국가는 임시직보다 안정적인 도시 자영민이나 농민을 도와주고, 또 이들보다 상대적으로 높은 소득층인 교육공무원집단 등을 지원한다. 따라서 한국의 연금제도는 소득 불균형을 해소한다거나 개선된 삶의 질을 점진적으로 재분배하는 데 큰 역할을 하지 못한다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 한국의 복지체계는 모든 경제활동인구에 대한 포괄적인 제도로 할 수 없으며, 지원자와 수혜자 간의 재정적인 틀에 입각한 다분히 제한적이고 잠정적인 단계에 머물고 있다. 더욱이 복지제도의 초과지출은 중간 및 하층집단으로 하여금 국가에 대한 의존도를 높이는 결과를 초래하며, 이는 다시 경제활동에 관한 욕구와 기술개발 및 좀더 나은 소득과 삶의 질을 추구하고자 하는 동기를 줄이는 효과를 가져올 수 있다. 만약 복지제도가 생계보조에 국한되지 않고 생산적인 일에 대한 동기를 부여할 수 있다면, 이 점이 바로 경제성장이 사회적 갈등을 줄이는 데 어떻게 결정적인 역할을 수행하는가를 단적으로 설명해줄 수 있다.

의료 및 교육부문의 투자정책 역시 수혜자들의 권익과 부를 창출한다는 점에서 장기적으로는 빈곤퇴치와 고용안정에 기여할 수 있을 뿐더러 노동생산성을 높임으로써 궁극적으로는 경제성장에 이바지할 수 있다. 이들 영역에 관한 재정적 조달은 공공부문에 관한 지출을 재조정함으로써 가능하며, 특히 군사부문의 예산을 효율성에 맞추어 수정함으로써 효과를 볼 수 있다. 이밖에도 사치성 소비재에 관한 비중있는 과세와 함께 수입 자체를 제한함으로써 재원을 확보할 수도 있으며, 조세제도의 개혁정책 역시 효율성을 바탕으로 하면서 누진적 성격을 강화하는 방향으로 고려할

수 있다. 또한 모든 복지부문을 국가만이 담당할 수는 없기 때문에 이를 대기업을 중심으로 하는 민간부문에 이양함으로써 효과를 볼 수 있으며, 실제 생활세계에서 사회복지에 관한 국가의 상대적으로 적은 지출에도 불구하고 한국의 복지제도는 여전히 가족을 중심으로 한 민간부문에 의해 수행되고 있다.

#### 4. 환경과 삶의 질

삶의 질을 향한 한국사회 내부의 구조적 압력은 또한 환경에 대한 지대한 관심을 가져다주었으며, 이러한 환경의식의 태동은 일상에서 삶의 질을 위협하고 공공 및 민간부문에 상존해 있는 상업적 또는 산업적 지향에 도전하는 일종의 대항운동의 성격에서 찾을 수 있다. 발전론적 시각에 따르면, 민주화과정과 맞물려 있는 환경문제에 대한 사회적 관심은 한국사회의 급속한 경제성장에 따른 부작용의 누적된 결과에 대한 재해석과 성찰을 요구한다. 더욱이 환경에 대한 관심은 여타 사회문제와 따로 분리되어 고찰될 성격은 아니며 한국산업 사회의 거대한 흐름의 일부분으로서 삶의 질의 결여상태와 함께 노동자와 공공사회의 안전부문을 등한시해 왔음을 투영하고 있다. 이같은 사회발전에 대한 희생과 비용부분은 점차 널리 인식되고 있으며, 실제적으로 속도 및 효율 위주의 건설관행 및 산업화과정과 함께 방만하고 무책임한 경영방식 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.<sup>2)</sup>

환경오염의 실례는 무수히 들 수 있으며, 대부분 삶의 질을 개선·유지해 주는 사회 기간시설 등에 대한 실질적인 노력없이 산업 및 상업주의 위주의 경제활동에 전념해 온 결과라 하겠다. 전형적인 예로, 1995년 한국 전체인구의 37%만이 상수도 처리시설의 혜택을 받고 있으며(환경부, 1996), 도시지역은 해마다 인구 및 교통수단의 증가로 심한 오염상태에 있다. 최근의 국민적 노력에도 불구하고 1994년 한국의 주요 도시의 대기오염 수준은 세계 기준치를 훨씬 넘어서고 있으며, 서울의 경우 세계적 오염지역으로 분류되는 멕시코 시의 경우보다 약간 낮을 따름이다. 이 같은 사실들은 한국이 그동안 경제성장에만 몰두한 채, 환경문제를 의식적으로 또

2) 최근의 실례로는 성수대교 붕괴(1994. 10), 대구 가스폭발(1995. 4. 28), 삼풍백화점 붕괴(1995. 6. 29) 등을 들 수 있다. 특히 후자의 경우 501명의 사망자와 937명의 부상자를 냈다.



는 무의식적으로 등한시해 왔음을 보여주고 있다. 환경문제에 대한 국가적 대응전략의 허약성은 환경오염에 대한 실태조사와 시정여부를 비교한 수치가 낮다는 사실에서도 알 수 있는데, 예를 들면 1988년 이래로 실태조사의 수는 증가해 왔지만 위반건수는 지난 수년간 의미있게 줄어들지 않았다.

이같은 맥락에서 환경의식과 이를 둘러싼 책임공방과 개선노력은 주요한 사회적 쟁점으로 부각되고 있다. 그 결과 한국의 환경상태는 최근에 미력하나마 약간씩 회복되어 가는 단계에 있으며 <표2>는 대기, 수질, 녹지율 등 각 부문별 상태를 체계적으로 보여주고 있다. 산업화과정에 따른 환경오염의 문제는 저임금 및 중공업 산업이 부가가치 중심의 재화와 용역산업으로 전이함에 따라 어느 정도 감소하는 경

<표2> 한국의 환경오염 추세, 1984~95년

연도	대기오염 <sup>a</sup> (ppm) ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	수질 <sup>b</sup> (mg/l)	공원녹지율 <sup>c</sup> (%)
1981	.066 (210)	5.4 <sup>d</sup>	21.4 <sup>e</sup>
1986	.054 (183)	4.7	22.8
1988	(179)	4.3	22.4
1989	.056 (149)	3.4	21.8
1990	.051 (150)	3.4	22.1
1991	.043 (121)	3.4	18.0
1992	.035 ( 97)	3.6	17.9
1993	.023 ( 88)	3.1	18.6
1994	.019 ( 78)	3.3	19.0
1995	.017 ( 75)	4.3	-

- 주: a. 서울지역의 평균 아황산가스양 SO<sub>2</sub>(기준치는 .05ppm), 팔호 안은 용해된 분진양 (기준치는 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), 기준치보다 적을수록 대기의 질이 좋음.  
 b. 한강유역의 생물학적 산소요구량(biological oxygen demand, BOD), 수치가 낮을 수록 수질이 좋음.  
 c. 1인당 도시공원 녹지율  
 d. 1982년 자료임.  
 e. 1985년 자료임.

자료: 환경부(1996), 통계청, 『주요 한국경제지표』(각 해당 년도).

향이 있기는 하다. 더욱이 정부의 환경문제에 대한 강압적 행정조치의 강화와 쓰레기처리의 비용문제 등은 증가단계에 있으며, 이에 상응하기 위해 각 산업부문은 환경보존 및 통제, 임금절감, 그리고 고용인의 재훈련과정 등을 통해 장기적 투자를 확대하게 한다.

한국 환경법의 흐름을 간략히 살펴보는 작업은 환경보존을 위한 생태학적 노력과 그 한계에 대한 토론의 기초를 제공해준다 할 수 있는데, 환경법의 역사는 우선 전국토의 산림을 보호하고자 제정되었던 1961년의 새산림법의 제정에 그 기원을 두고 있다. 환경과피에 대한 공식적인 행정제재는 1973년에 그 뿌리를 좀더 확고하게 내리고 있지만, 이러한 환경규제 노력은 1980년대까지 국가에 의한 대규모 통제로 특징되어지며 단순한 법령과 규제의 존재만으로는 환경보존의 실질적 효과는 제한적일 수밖에 없었다. 아울러 이같은 결과는 경제성장에 대한 국가의 맹목적인 노력에 기인한다고 할 수 있는데, 최근에는 환경보존의 노력이 국가주도로부터 범시민적 지지와 참여로 확산됨으로써 자연환경에 대한 애착과 주인의식으로 자리잡아가는 양상을 보이고 있기도 하다.

그러나 정부주도나 규제중심의 환경보존전략은 한국의 생태학적 개선노력에 효과적인 틀은 될 수 없으며, 그 이유로는 우선 극복해야 될 많은 제도적, 문화적, 정치적 장애물들을 들 수 있다. 따라서 국가의 행정력과 시민사회의 사회적 기초 등을 함께 활용함으로써 환경개선뿐만 아니라 장기적으로 사회적 안정을 가져다 줄 수 있는 복합관리체계가 필요하며, 이러한 환경보존 노력은 다시 한국의 민주화와 자유화과정에 의해 좀더 진일보할 수 있다. 다시 말해서, 환경문제 자체는 사회정치적 쟁점이기도 하거니와 산업화, 근대화, 민주화과정의 원동력이 되기도 한다.

이와 같은 공생적 상호관계(symbiotic relationship)는 한국의 삶의 질에 대한 변동과 전망에 대해 조심스러운 해석을 요구하고 있는데, 바로 환경보존 노력이 국가의 삶의 질과 경제성장의 필수적인 요소로서 또는 민주화과정에서 하나의 정치적인 수단으로서 이해될 수 있음을 의미한다.<sup>3)</sup> 실제 생활세계에서도 환경문제는 공공 및

3) 환경운동이 조직화되고 활성화됨에 따라 정치권에서도 투표율을 의식한 새로운 지지기반으로 인식하게 되며, 경제권에서는 국제적인 환경운동의 압력과 함께 동시에 상업적 기회로 활용하는 경향을 나타낸다. 특히 재벌의 경우 새로운 경영기회로 인식함으로써 환경기술을 축적하고 전방위산업으로서 이른바 환경산업의 이윤증대에 노력하게 된다. 이같은 기업전략은 정수업, 쓰레기처리 및 재활용업, 위생산업 등 새로운 시장을 개척함으로써 주요한 시장변화의 기회로

민간부문에 거의 모든 영역에 영향을 주고 있으며, 한국인으로 하여금 사회의 각 수준에서 오래된 관행을 재평가하고 또 급속한 산업화과정에 수반되는 환경파괴에 대한 문제의식을 일깨워 주고 있다.

다른 한편으로 환경보존과 삶의 질 향상을 위한 생태학적 노력은 환경문제를 해소하고 유지하는 비용으로 인해 수많은 중소기업의 도산을 초래할 수도 있으며 동시에 환경통제 노력은 국가와 재벌을 중심으로 하는 경제력 집중의 강화를 가져올 수 있다. 특히 한국의 경우, 사회간접시설에 대한 정부지출은 미미한 수준에 있으며, 외국의 사례 등과 비교할 때 사회복지면에서 현격한 차이를 보이고 있다. 더욱이 대부분의 정부투자 기업체는 에너지, 토지, 자원중심의 산업으로 환경과 삶의 질에 미치는 영향이 지대하다 할 수 있는데, 그 결과 환경보존의 노력을 관리체계로 어떻게 통합할 것인가가 바로 국가의 지도력과 행정력을 시험할 수 있는 중요한 잣대가 된다. 재정적인 측면에서 국가는 민간부문으로 하여금 공공시설에 대해 사회간접자본 등을 투자하도록 세금정책의 조정을 통해 동기를 제공할 수 있으며, 이같은 공공-민간부문의 협력체계는 재벌위주의 경제력 집중과 경직성(economic blockage)을 완화함으로써 사회발전에 관한 대안으로서 국가적 노력으로 통합될 수 있다. 정치적이고 행정적인 목표와 실제로 관찰가능한 결과간의 차이에 대한 정당한 평가는 한국의 환경조건을 개선하고자 하는 노력을 측정할 수 있는 핵심작업이라 할 수 있는데, 문제는 이같은 생태학적 노력과 책임의식을 어떻게 정비하고 또 환경문제를 넘어서서 어떻게 사회경제적 조직체의 활동과 통합될 수 있는가에 달려있다.

## 5. 삶의 질과 NGO운동

비정부 사회조직체(Nongovernmental Organizations; NGOs)의 3분의 2 이상은 서울에 위치하며 이 가운데 70% 이상이 삶의 질을 둘러싼 사회적 쟁점을 주요 활동의 근간으로 삼고 있다.<sup>4)</sup> 1990년대의 이들 비정부 사회조직체의 활동은 좀더 대규모

발전시킨다.

4) 비록 많은 수의 비정부 사회조직체가 한국에서 활동하고 있지만 그 가운데 조직의 규모나 역할 수행에 비추어, 환경운동연합, 발달녹색연합, 경제정의실천시민연합 등이 비중이 있는 조직체

의 형태로 중산층의 참여와 함께 발전해 왔으나, 최근에는 노동자층에서 상층에 이르기까지 전국민을 대상으로 하여 이른바 계급적 범주를 넘어서는 경향을 보이고 있다. 비정부 사회조직체는 일반적으로 성격상 개혁지향의 정책을 선호하고 민주화 변동의 주요 지지자로서 규정될 수 있으며, 이들 활동의 핵심적인 부분은 삶의 질을 향상하고자 하는 노력의 일환으로 사회정의에 기여한다. 비정부 사회조직체로 대표되는 시민사회운동의 영향력은 아직까지는 한국사회내에서 미지수로 남아 있지만 새로운 민주주의의 성립과 공고화과정과 관련하여 그동안 누적되어 온 국가 및 산업조직체의 경제력 독점현상을 저지할 수 있는 거의 유일한 대항적인 사회적 요건이다.

따라서 삶의 질을 위한 사회적 과정은 한국에서 정치적 운동의 성격을 지니는 바, 최근에 비정부 사회조직체는 그들 활동의 성격을 무조건 정부정책에 반대하는 비동조자로부터 깨끗하고 건강한 삶의 질을 위한 민주적 옹호자로 급속하게 변화시키고 있다. 한국의 시민사회운동의 본령은 1970년대 산업화과정에 따른 자연환경의 급속한 질 저하에 대한 사회적 반응에서 찾을 수가 있는데, 이러한 관심은 당시 관료적 권위주의국가에 의해서 경제성장의 저해요소로 간주되고 군부정치체제에 대한 저항으로 인식되었다. 1980년대 초에 이르러 환경문제에 대한 관심은 산업화와 도시화과정의 부작용으로 깊이 있게 인식되었는데, 곧 환경의식의 확산은 국가의 성장위주의 발전전략에 따른 생태학적 결과로서 산업화의 되돌림효과(boomerang effect)에 기인한다. 이후 1987년까지 환경파괴의 원인에 대한 국민적인 관심과 본격적인 보존노력을 위한 비정부 사회조직체의 활동은 의미있게 진전되었는데, 대부분 1988-1991년 사이에 강한 사회저항 세력으로 뿌리를 내리게 된다. 그러나 이들 조직체의 실제활동은 국가 및 재벌의 산업화 계획과 활동에 치중함으로써 다분히 국지적이고 제한적인 성격을 갖는데, 이와 같은 공공 관심에 대한 대중적 참여를 제한하는 근본적인 원인은 국가관료제의 구조와 관행에 연유한다. 다시 말해서 새로운 사회정치 질서를 구축하고 그 균형점으로서 자기규제적인 문화의식을 추구하고자 하는 시민사회 세력의 노력에도 불구하고 아직도 한국사회 주요 작동기제는 권위주의적 위계서열에 기초한 통치유형에 가깝기 때문이다.

---

라 할 수 있는데(한국일보, 1996. 6. 4). 이들은 환경문제뿐만 아니라 사회정치적 쟁점에 대해서도 참여하는 대표적인 시민운동세력으로 자리잡고 있다.

삶의 질을 둘러싼 사회적 쟁점은 역사적으로 그 중요성을 거듭해 왔지만, 경제성장 및 부의 축적을 근간으로 하는 한국형 발전모형의 틀에서는 부차적인 요소가 될 수밖에 없었다. 비록 시민사회의 노력으로 약간의 개선은 가져올 수 있지만, 그 최대치는 환경파괴의 조건을 낮은 수준에서 안정화시키는 정도라 할 수 있다. 두번째 쟁점은 오늘날 한국인의 생활태도가 비관적이라는 데 있으며, 환경보존은 과도한 산업화과정으로 인해 이미 돌이킬 수 없는 단계에 이르렀다는 지적이다. 환경문제의 해소방안 역시 중요한 사안으로, 문제는 환경보존 노력이 주로 개인적 수준에서 이루어지고 있다는 점이며 이는 다시 국가가 삶의 질을 위한 실질적인 노력을 통한 시함으로써 파생되는 국가 실패(state failure)로 이어지고 있다. 곧 한국의 삶의 질의 과정은 자본주의적 발전전략과 서구유형의 소비문화의 직접적 결과인 것이다. 예를 들면, 한국의 환경파괴 문제는 국가경제의 경쟁성과 생산성 및 효율성과 연결되어 사회의 지탱가능한 발전(social sustainability)에 심각한 장애가 되고 있다. 따라서 한국사회는 현재의 성장지향적인 발전전략을 삶의 질을 포함한 녹색지향적인 발전전략으로 수정하는 사회발전의 경로가 요청된다.

## 6. 삶의 질과 사회발전

어떤 의미에서 한국사회는 권위주의 정치체제로부터 대중의 사회정치적 배제가 유지됨으로써 상대적 박탈감을 강화시켜 왔으며, 시민사회의 인내성(tolerance level)을 기반으로 초기 환경파괴에 대한 사회적 반응의 억제, 환경 및 안전문제에 우선하는 성장위주의 근시안적 발전전략과 이로 인한 사회적 갈등의 증대, 건전한 문화와 삶의 질의 향상에 장기적으로 역행하는 경제력 집중현상 등으로 발전의 대가를 지불해 왔다고 할 수 있다. 강력한 중공업 위주의 산업화정책과 정책의 유연성을 상실한 엄격한 행정체계, 그리고 권위주의적 정치문화는 삶의 질의 실패(failure of quality of life)를 가져왔다. 그럼에도 불구하고, 1987년 이래 시민사회운동은 민주화와 지방화 및 세계화과정에 상응하는 자율체계의 토대의 가능성을 제공했으며, 도도한 역사의 흐름은 개선된 생태학적 조건과 삶의 질을 위한 사회적 공간에 대해 발전적 전망을 제시한다.

국가자본주의로 특징되는 한국의 급속한 경제성장의 과정 속에서 사회적 결과물

에 대한 분배정의의 실현욕구는 형평성의 원리에 입각, 좀더 균등한 개혁조치의 필요성을 증대시킨다. 그렇기 때문에 우리의 관심은 자본주의적 사회체계의 유지에 관한 이론적 명제에 도달하며, 이는 다시 삶의 질을 향상하고 경제적 보상을 재분배함으로써 역으로 경제체제 전체의 작동과 그 효율성을 높이는 기제의 균형점을 찾는 작업인 것이다. 최근의 한국은 민주화과정의 흐름 속에서 수출과 자본축적이라는 성장위주의 발전전략을 수정하고 환경과 삶의 질을 위한 이른바 대변혁기(great transformation)를 맞고 있다. 보다 중요한 것은 한국 경제성장의 억압적이고 불균형적인 성격으로 인해 국가 및 국가정책에 대한 광범위한 사회적 반응이 분출되고 있으며, 시민사회의 새로운 위상이 정립되고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 시민사회의 활성화는 수십 년 동안 권위주의적 정치체제를 경험한 우리에게 한편으로 큰 사회적 희망을 주기도 하지만, 다른 한편으로 해결해야 될 많은 시련과 도전을 가져다 주고 있다. 정치적 영역에서는 민주적 삶과 제도적 장치를 보장하고 인간의 기본적인 권리를 존중해야 한다. 경제적 측면에서는 지탱가능하고 균등히 배분되는 경제성장(sustained and equitable growth)이 앞으로의 과제가 될 것이다. 사회적 수준에서는 사회발전의 궁극적인 목표가 삶의 질과 제도적 복지사회의 실현이며, 이를 위해 국민 다수가 공유할 수 있는 사회적 여건을 마련하는 일이다.

이상과 같은 사회성숙의 각 이해관심의 일치가 실제로 경제성장의 사회적 결과뿐만 아니라 경제성장과 사회안정의 양립가능성(synergy of growth and equity)에 관한 우리의 의식과 관행에 의미있는 변화를 수반할지는 아직 미지수이다. 삶의 질의 과정을 저해하는 사회의 많은 요소들은 좀더 강렬하게 작동해왔으며, 때로는 움직일 수 없는 존재로 비추어지고 있기도 하다. 많은 사람들은 아직도 그들의 경제적 사고방식을 재조정하는 데 심리적·행위적 불편함을 느끼며, 쓰레기 처리과정에서와 같이 삶의 질을 개선하고자 하는 그들의 욕구를 생활화하는 데 익숙치 않고 있다. 보다 큰 제약들은 한국의 법령, 규제조치, 그리고 국가를 중심으로 하는 행정체계로부터 나온다고 할 수 있다. 시민에 대한 안전보장과 정당한 권익의 보장은 법률적으로 아직 미비할 뿐만 아니라 실제 생활의 조건에서는 더 심하게 왜곡되어 있으며, 문화적으로도 유교적 생활관습은 한국인의 자기표현의 심리적 기저에 영향력을 행사하며 사회의 협력과 조화를 상위의 가치에 뚫으로써 시민사회의 국가에 대한 비판적 기능을 약화시킨다. 비슷한 맥락에서 한국의 권위주의적 위계서열체제로 인해 노동자에 대한 권익 및 환경법체계는 실제로 매우 허약한 실정이다. 마지막으

로 경제성장 자체는 여전히 사회발전의 중요한 요소이며 이를 저해하지 않는 범위 내에서 삶의 질과 균등한 분배를 지향하는 민주적 문화를 구축해야 된다는 것이다.

이러한 제약여건에도 불구하고, 한국사회의 역동적 발전과정은 다양하고 강렬한 사회적 요구와 조건을 반영하며, 특히 삶의 질을 향한 열린 공간의 영향은 역사적으로도 의미있을 뿐만 아니라 앞으로 사회발전에 대한 조심스러운 전망을 가능케 해 준다. 역으로 이같은 발전의 변혁과정은 과도한 성장위주의 발전전략을 수정하고 경제성장의 분배적인 원칙을 강조함으로써 사회적 갈등을 해소하고 삶의 질을 둘러싼 다양한 사회적 관심을 투영한다. 따라서 국가권력과 시민사회 세력 간의 장·단 기간에 걸친 변증법적 상호작용의 가능성과 함께 사회내부의 구조적 압력을 경감하고 복지사회의 실현과 그 공간을 구축하는 총체적이고도 통합된 사회발전의 틀이 요청된다.

참고문헌

- 서울대학교 사회발전연구소(1996.6), <전환기 한국사회 국민의식과 가치관에 관한 조사연구>. 환경부(1996), <한국의 환경지위에 관한 보고서>.
- Berger, Peter and Hsin-Huang Hsiao(1988), *In Search of an East Asian Development Model*, New Brunswick: Transaction Books.
- Choi, Jang Jip and Hyun-Chin Lim(eds.)(1993), *The Challenge from Civil Society: State, Capital, and Labor in the Democratization of South Korea*, Seoul: Nanam Publishing House (in Korean).
- Delacroix Jacques and Charles Ragin(1981), "Structural Blockage: A Cross-National Study of Economic Dependency, State Efficiency, and Underdevelopment", *American Journal of Sociology* 86: 1311-47.
- Gurr, Ted(1968), "A Causal Model of Civil Strife: A Comparative Analysis Using New Indices", *American Political Science Review* 62: 1104-24.
- Haggard, Stephan(1990), *Pathways from Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hamilton, Gary and Nicole Biggart(1988), "Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East", *American Journal of Sociology* 94: S52-94.
- Hicks, Norman and Paul Streeten(1979), "Indicators of Development: the Search for a Basic Needs Yardstick", *World Development* 7: 567-80.
- Koo, Hagen(1993), "Strong State and Contentious Society", in H. Koo(ed.), *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press.
- Migdal, Joel(1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- Rawls, John(1971), *A Theory of Social Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Vogel, Ezra(1991), *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*, Cambridge: Harvard University Press.
- Wade, Robert(1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.



abstract

---

## The Opening Space for Quality of Life in South Korea

Moongi Suh

Going beyond the previous formulations of development theories, the present paper explores the effects other than political economy on quality of life in a rapidly developing country. The major analysis takes up the historical trend and nature of the developmental transformation that is partially a consequences of state structures and partially autonomous from it in South Korea. Also, it diagnoses developmental pathways for the future track by constructing a baseline model for state transition on the basis of power game between the state and civil society in the country.

The results of the historical analysis show that civil society has been transformed in the course of confrontations and interactions between the state and nationalist social movement. The distinction between developmental (or bureaucratic authoritarian) and democratic state is presented to show that these are two qualitatively different aspects of state power, requiring separate analytical treatment. Furthermore, the state-centric approach which emphasizes the active role of the state at the sacrifice of societal fabric — constraining social conditions for quality of life — appears to be modified. On the contrary, the impact of civil society is transmitted both directly and indirectly via labor and ecological movement for quality of life, which is critical to the formation of the welfare state in the country.

The prospect for sustainable development in Korea lies in providing and expanding quality of life in terms of the financial feasibility of the state through the public private cooperation, and abstaining from drastic and radical

commitment to welfare services as is the case with the European declines in welfare state. Further studies are needed to examine the interrelationships in different historical and cultural settings of developing countries to estimate a theory of quality of life and social justice.