

사회 양극화와 불평등,
민주주의는
지속 가능한가?

사회 양극화와 불평등, 민주주의는 지속 가능한가?



개회식 : 09:30~10:00

| 인사말 |합세웅(민주화운동기념사업회 이사장)

기조 강연(10:00~11:00) 05

경제 양극화와 민주주의 _ 이정우(경북대) 07

선진적 사회정책의 미래를 위하여 _ 이종오(명지대) 21

제1세션(11:10~12:40) **경제와 노동** 29

| 사회 | 김종걸(한양대)

| 발표 | 친기업주의와 한국경제 _ 홍종학(경원대) 31

노동양극화와 민주주의 _ 이병훈(중앙대) 51

| 토론 | 임원혁(한국개발연구원), 박태주(한국노동교육원)

오찬 12:40~13:40

제2세션(13:40~15:10) **민생경제와 생활정치** 67

| 사회 | 최태욱(한림국제대학원대)

| 발표 | 주거불평등과 '욕망의 정치' _ 변창흠(세종대) 69

사교육과 교육 불평등 _ 김호기(연세대) 93

| 토론 | 김용창(서울대), 김종엽(한신대)

제3세션(15:20~16:50) **복지와 환경** 97

| 사회 | 김윤태(고려대)

| 발표 | 새로운 사회위험(new social risks)의 등장과 복지정책의 방향 _ 문진영(서강대) ... 99

친환경시대의 '신개발주의' _ 조명래(단국대) 119

| 토론 | 이영환(성공회대), 최병두(대구대)

종합토론(17:00~18:00)

| 사회 | 정해구(성공회대, 민주화운동기념사업회 연구소)

| 발표 | 각 세션 발표자(홍종학, 이병훈, 변창흠, 김호기, 문진영, 조명래),

박순성(동국대), 손석춘(새로운사회를여는연구원), 조희연(성공회대)



기조 강연

6월민주항쟁의 기념과 계승·발전

경제 양극화와 민주주의 _ 이정우(경북대)
선진적 사회정책의 미래를 위하여 _ 이종오(명지대)

경제 양극화와 민주주의

1. 경제 양극화의 원인

1960년대 이후 1997년 외환위기를 맞을 때까지 우리는 세계가 경탄할만한 고도성장을 해왔다. 그 과정에서 성장과 더불어 대량의 일자리가 만들어져서 최선의 복지는 일자리라는 말 그대로 분배 문제가 저절로 해결된 측면이 있었다. 따라서 역대 정부가 계속해서 성장에만 신경을 쓰고 복지문제는 뒷전으로 돌리든가 혹은 심지어 복지문제를 언급하는 자체를 좌파적으로 해석해서 적대시해왔음에도 불구하고 빈부격차 문제는 크게 불거지지 않았고, 오히려 다른 나라에 비해 빠른 속도로 빈곤을 감소시키면서 고도성장을 달성하였다. 그런 의미에서 세계은행에서는 1993년 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 바 있다(World Bank, 1993).

그러나 1997년에 불어 닥친 외환위기 이후 상황은 크게 달라졌다. 지난 10년간 우리 경제의 특징은 저성장과 양극화로 요약될 수 있다. 성장률은 과거에 비해 절반으로 떨어졌을 뿐 아니라 성장을 하더라도 고용이 창출되는 정도가 과거에 비해 절반 이하로 떨어졌다. 그러나 성장만 하면 분배, 빈곤이 자동적으로 해결될 것이라는 보수파의 낙관론은 더 이상 성립하기 어렵다.

엮힌 데 덮친 격으로 경제 양극화 현상이 광범위하게 나타나고 있다. 양극화 현상은 산업간, 기업간, 계층간, 지역간 등 경제의 모든 국면에서 목격된다. 수도권은 활기가 넘치다 못해 과밀로 시달리

는데, 지방경제는 사람이 떠나고 고사(枯死) 직전이란 아우성이 터져 나오고 있다. 수출은 훨훨 날고 있는데, 내수는 지극히 부진하며, 자동차, 조선, 철강, IT 등 업종은 호조인데 다른 산업들은 상대적으로 뒤떨어진다. 대기업은 사상최대의 이익을 올리고 있지만 중소기업은 대단히 어렵다. 정규직은 안정된 일자리와 소득이 보장된 반면 비정규직의 어깨에 무거운 짐이 다 쏠려 있다. 특히 외환위기 이후 갑자기 나빠진 빈부격차는 줄어들지 않고 있을 뿐만 아니라, 인적자본 투자의 상당 부분을 가계가 담당하고 있는 한국의 실정에서 장기적으로 경제성장의 동력을 훼손하고 세대간 격차를 심화시키는 구조로 고착되어가는 게 아닌지 우려된다. 가구소득의 불평등도는 외환위기 때 악화된 이후 거의 수평선을 그으면서 전혀 개선되지 않고 있다.

소득 불평등뿐만 아니라 자산의 불평등도 주목해야 한다. 부동산이나 주식 등 자산 불평등의 심화는 자산이 소득을 낳으므로 다시 소득격차를 심화시키고 있으며, 서민들의 심리적 박탈감을 초래하여 사회통합을 저해한다. 국제비교에 의하면 지표상으로는 한국의 소득분배가 외국에 비해 그렇게 나쁘지 않으나 국민이 느끼는 빈부격차는 매우 큰데, 그런 괴리의 주된 이유는 자산의 불평등, 특히 부동산 문제에 있는 것으로 보인다. 역대 정부가, 특히 독재정권일수록 개발에만 집착하여 부동산 가격 폭등을 방치한 결과 우리는 세계 최고의 지가, 주택가격을 갖게 되었고, 이것이 빈부격차의 주요인이고, 부익부빈익빈이 주로 여기서 발생한다고 해도 과언이 아니다.

이처럼 소득과 자산의 불평등이 심한데도 불구하고 GDP대비 사회보장 지출은 OECD국가에 비해 너무 낮다. 어떤 사람은 소득 1만불 시대에 다른 나라의 3만불 시대 복지를 하려고 한다고 공격하고 있으나 이는 옳지 않다. 우리나라의 복지지출 수준은 수십 년간 바닥을 헤매고 있다가 국민의 정부 때 경제위기의 여파로 괄목할만한 증가가 있었고, 참여정부가 복지 강화에 상당한 노력을 기울여 과거 정부에 비하면 나아졌지만 여전히 아직 다른 나라의 1만불 시대의 복지에 미달하고 있다. GDP 대비 복지지출의 비중이 미국, 일본의 1/2 수준이고, 유럽 복지국가의 1/3 수준이라고 보면 크게 틀리지 않는다.

그럼에도 불구하고 보수 학계/언론에서는 국민의 정부, 참여정부를 ‘분배주의’, 혹은 한걸음 더 나아가 ‘좌파’라고 부르는데, 이는 최소한의 균형감도 없는 관찰이다. 세계적 기준에서 보면 국민의 정부나 참여정부는 결코 좌파가 아니다. 100년의 전통을 가지는 영국의 권위 있는 Economist지는 대통령 선거 당시의 한국을 다룬 2007년 12월 15일자 기사에서 지난 10년 동안의 김대중, 노무현 정부를 가리켜 “한국적 의미에서 진보적 즉, 약간 덜 친기업적, 약간 덜 친미적”(liberal in Korean sense, that is slightly less pro-business, and pro-American)이라고 성격 규정을 하였다.

참여정부는 기본적으로 성장을 중시하면서 분배도 무시해서는 안 된다는 인식을 갖고 있었다. 그리고 성장과 분배는 동행해야 한다는 입장이었다. 이는 선진국에 가면 상식 정도이지 진보적인 사고

방식이라고 보기도 어렵다. 그러나 40년간 독재정부가 심어놓은 성장지상주의가 우리의 사고방식을 지배하다 보니 분배도 중요하다는 정도의 온건한 입장조차 좀처럼 받아들여지지 않는다. 그만큼 우리 사회의 사상적 스펙트럼이 우파로 기울어져 있다고 볼 수 있고, 이것이 우리가 직면한 양극화의 문제 해결을 그만큼 더 어렵게 만들고 있다.

양극화의 원인으로 또 하나 지목받고 있는 것이 세계화 현상이다. 세계화는 현재 시대의 대세다. “상품, 노동, 자본시장에서 세계적 통합이 높아지는 현상”으로 정의되는데, 세계화와 양극화가 동시에 진행되면서 세계화가 양극화의 주범으로 의심을 받고 있다. 그것 때문에 광범위한 반(反) 세계화운동이 일어나고 있다. 그러나 세계화 자체를 세계의 불평등 심화의 원인으로 바로 단정하기에는 간단치 않은 여러 가지 고려사항이 있다. 세계 전체를 하나의 단위로 하여 측정할 때, 말하자면 세계시민의 소득불평등이 20세기 말에 와서 사상최고 수준에 도달하여 세계화가 그 주범으로 의심을 받고 있지만, 이에 대해서는 세계화의 결과라는 해석과 그렇지 않다는 주장 사이에 논쟁이 있다.

다만 세계화 시대에 많은 나라에서 - 미국, 영국, 일본, 중국, 인도, 러시아 등 대국들이 여기에 해당한다 - 국내의 소득불평등이 크게 증가한 점은 주목할 만하다. 그 반면 유럽의 복지국가들은 양극화 추세에서 초연한 모습을 보여서 대조적이다. 경제이론에 의하면 세계화와 더불어 노동이 부족한 부국(富國)의 불평등은 증가하는 반면, 노동이 풍부한 빈국(貧國)의 불평등은 줄어들 것으로 예측된다. 19세기말 제1차 세계화 시대의 경험은 미국, 캐나다, 호주 등 신세계의 불평등 증가와 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 이태리 등 구세계의 불평등 감소라는 현상이 뚜렷해 경제이론을 지지하고 있다. 현재의 제2차 세계화 과정에서의 불평등 심화에 대해서는 아직 뚜렷한 결론이 내려지지 못하고 계속 논쟁이 진행 중이다.

지난 4반세기 동안 미국은 특히 양극화 추세가 심하여 선진국에서도 가장 높은 소득불평등을 보이고 있어서 ‘두 개의 미국’(The Two Americas)을 논할 정도에 이르렀다. 1970년대 말부터 시작된 미국 경제의 양극화 현상은 30년간 그칠 줄을 모르고 계속되고 있다. 『Time』지 최근호(2008. 5. 26)는 2002~2006년 기간 동안의 미국 소득 증가분의 75%가 최고 1% 부자들의 손에 들어갔다는 점을 지적하고 있다. 지금까지 미국에서 제기된 양극화의 원인으로는 숙련편향적 기술진보(Skill-Biased Technical Change), 정보격차(digital divide) 등 기술적 요인, 해외 수입품의 증가, 공장의 해외 이전으로 인한 일자리 소멸, 해외 이민 유입의 증가 등 세계화 요인 그리고 노조 약화 및 낮은 최저임금 등 제도적 요인을 강조하는 세 가지 가설로 압축된다. 논의의 결과는 기술혁신, 특히 정보화, 지식기반사회의 도래가 양극화에 주요한 영향을 미쳤다는 데는 이견이 없으며, 세계화, 제도적 요인도 중요한 영향을 미친 것으로 보고 있다. 이 세 가지 요인의 상대적 중요성에 대해서는 여전히 치열한 논쟁이 진행 중이다(Gordon and Dew-Becker, 2008).

한국은 발전단계에서 미국과는 크게 차이가 있지만 미국의 양극화 논의가 참고가 될 수 있다. 한국에서 양극화 논의는 무성하나 아직 그 원인에 대한 실증적 분석이 없다. 그러나 미국과 비슷하게 기술 혁신과 정보화, 세계화로 인한 일자리 소멸, 약한 노조와 낮은 최저임금 등 제도적 요인이 작용했을 것으로 추측할 수 있다. 거기에 덧붙여 1997년 위기 이후 내수불황의 지속이 양극화의 또 다른 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

한국은 시장경제 유형 중에서 유럽형과는 거리가 멀고, 구태여 정의하자면 영미형에 가까우며, 지난 10년 동안 자의반타의반으로 영미형 시장주의 모델을 급속히 도입하는 바람에 지금 어떤 점에서 영미형 국가보다 더 시장주의적인 면이 있다. 이 점은 오랜 개발독재 기간 소위 발전국가(developmental state) 모델을 추종해온 나라로서는 의외의 결과이지만 어쨌든 한국경제는 여전히 많은 관치경제의 잔재를 가지면서도 공공의 영역이 협소한 전형적 시장만능주의적인 나라라고 볼 수 있어서 야누스처럼 두 개의 얼굴을 가지고 있다. 한국경제는 외환위기 이후 IMF의 강요에 의해 급속히 시장주의, 세계표준(global standard)을 도입한 면이 있고, 특히 월가 모델의 단기 실적주의적 경향이 강화되었다. 그런 점에서 과거의 관치경제가 일부 시장친화적 체제로 바뀐 장점이 있기도 하지만 동시에 양극화 경향에 쉽게 노출되는 약점도 갖게 되었다.

2. 양극화와 민주주의

한편 개발독재 시대 이후로 한국의 경제와 사회에 뿌리 깊게 각인된 민주주의의 결여와 배제의 문화가 경제 양극화 문제의 심연에 자리 잡고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 개발독재시기에 경제가 고도성장하는 동안 특권과 독점, 불공정과 부패로부터의 이익, 부동산투기로 인한 막대한 불로소득이 특정 계층에 집중되었다. 그 반면 기본적인 정치적 민주주의조차 제대로 성립되지 못했으니, 광범위한 인권억압과 노동배제가 이루어졌다. 이와 같은 관행이 1980년대 후반의 민주화 이후 크게 줄어든 것은 분명하지만 곳곳에 잔재가 남아 있으며, 한국의 기업 내부에는 민주주의가 아직 대단히 취약하다. 선진국에서 보편화된 노동의 경영참여가 아직 요원한 점, 여러 나라에서 성공을 거둔 노사정 사회협약이 아직 요원한 점도 오래된 '배제의 관행'과 결코 무관하지 않다. 민주화는 되었으나 미완성의 민주주의가 양극화를 부추기고 있는 것으로 보인다.

양극화 문제의 해결을 위해서는 그동안 소외되고 배제되었던 사회구성원들을 통합하고 포용할 수 있는 공동체를 만드는 한편, 각 사회 구성원들은 상호의존관계를 확인하고 단기적인 개인의 이익보다는 장기적 관점에서 사회적 책임을 인식하도록 게임의 규칙을 바꿀 필요가 있다. 정부는 양극화 현상

을 중심에 놓고 종합적 경제/사회정책을 수립하지 않으면 안 된다. 기업가들은 대기업/중소기업간 불공정거래 관행을 타파하고 유기적인 분업관계를 강화하며, 일자리 창출에 힘을 모아야 하고 노조도 정규직/비정규직 간 극심한 임금격차와 차별 해소를 위한 노력과 장기주의에 입각한 사회적 협의체 구축에 참여해야 한다.

한국의 약한 노조는 오랜 독재의 유산인데, 약한 노조가 양극화를 제어하지 못하고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 한국의 노조 조직률은 11%로서 미국보다 더 낮은 점은 양극화 심화에 큰 요인이 되고 있다. 미국의 연구에 의하면 최근 미국의 불평등을 심화시킨 요인 중에서 노조의 약화가 대략 10~20% 정도 비중을 차지했다고 한다(Freeman, 1980; Gordon and Dew-Becker, 2008). 한국은 미국보다 약한 노조를 갖고 있으면서 역시 미국처럼 적대적이고 불신의 노사관계를 특징으로 하므로 이것이 저성장, 양극화에 미치는 영향이 클 것으로 짐작된다.

북구의 노조가 70~80%대의 조직률을 유지하면서 생산성 향상, 임금인상 자제, 국가경쟁력 제고에 앞장서고 있는 것에서 우리는 교훈을 얻어야 한다. 우리 기업가들은 약한 노조 혹은 무노조를 선호하는 경향이 있는데, 실은 약한 노조가 능사가 아니고, 오히려 강한 노조가 책임감을 갖는다는 역설적 현상에 주목해야 할 것이다. 우리가 지금 세계 최고의 비정규직, 게다가 정규직과 비정규직 사이에 최악의 차별을 목격하고 있는 것도 우리나라 양극화의 주요 국면인데, 이것도 결국 기업 내부에서 노동자들의 발언권이 약하고, 기업민주주의가 제대로 안 되기 때문에 일어난 일대 사건이다. 양극화의 난제 중의 난제가 방대한 비정규직 문제인데, 이는 노조를 포함하여 우리 모두가 머리를 맞대고 해결해야 할 가장 큰 숙제다.

또 하나 양극화를 이야기할 때 빠뜨릴 수 없는 것이 우리가 안고 있는 비대한 자영업자 문제다. 다수의 노동자들이 외환위기 때 대량 해고와 구조조정의 희생자가 되었고, 다른 데서 일자리를 구할 수 없으니 모두들 자영업자로 변신하였고, 그 결과 원래 두터운 자영업 층은 더욱 두터워져서 세계 최고의 비중을 갖게 되었다. 한국의 자영업자(+ 가족종사자)는 노동력의 37%로서 단연 세계 최고다. 다른 나라는 10~25% 수준인데, 이는 한국의 자영업자가 다른 나라에 비해 10~25% 더 많다는 뜻이다. 이와 같이 자영업자가 비대한 것은 역대 정부가 복지를 무시하고 성장만을 중시한 결과다. 다른 나라는 복지, 의료, 교육 분야에 광범위한 일자리가 있는데, 한국은 그런 분야를 등한히 해 왔으니 그 많은 인력이 살 길을 찾아서 물려간 곳이 자영업이다.

그 결과 우리는 세계에서 인구대비 최다의 식당, 술집, 미장원, 택시 등을 갖게 되었으니 이 사람들이 살기 어려운 것이 당연하다. 역대 정부가 취해온 경제성장지상주의, 반 복지정책은 결과적으로 이들 서민의 생활을 극도로 어렵게 만들었다. 보수정당과 보수언론은 참여정부가 경제를 망쳐서 서민들의 민생이 어렵다고 공격해왔는데, 이는 사실을 정반대로 뒤집은 것이다. 서민이 어려운 것은 역대 정

부의 반 복지정책의 누적된 결과다. 참여정부가 열악한 복지를 일으켜 세우고, 동반성장을 하겠다고 했을 때 “복지는 성장의 발목을 잡는다.”면서 극렬하게 반대한 것도, 이들 보수정당과 언론이 아닌가. 우리나라에서 양극화가 이렇게 심해진 데는 이들 극우파 정당과 언론의 책임이 크다.

그럼 왜 독재정권들은 이렇게 반 복지 기조를 유지했을까? 첫째, 해방 후 역대 독재정권은 선거 자체를 무용지물로 만들 정도로 반칙을 일삼아 왔기 때문에 서구에서 보듯이 선거에서 다수의 노동자나 빈민의 지지를 얻을 필요를 느끼지 못했다는 점이 중요하다. 선거 자체가 별 의미를 갖지 못하는 폭압적 정권에서 선거공약이나 국민의 지지니 하는 것이 공허한 이야기일 뿐이었다. 서구의 복지국가가 한국에는 오지 않은 이유는 상당 부분 독재정권의 장기 지속, 민주주의의 미발달에 원인이 있지 않을까 한다.

Piven and Cloward(1971)에 의하면 미국에서 주요한 복지의 진전이 이루어진 것은 1930년대 대공황 때 나타난 New Deal과 1960년대 ‘빈곤과의 전쟁’ (War on Poverty)인데, 이는 당시 빈민들의 상황이 어려웠기 때문이 아니고, 민중, 빈민, 노동자들의 체제에 대한 불만과 집단적 행동이 극렬하여 자본주의 체제 자체가 유지되기 어려울 정도였기 때문에 가능했다는 것이다.

이런 관점을 한국에 적용한다면 한국은 지금까지 노동자, 빈민이 정치적으로 체제를 위협할만한 강력한 세력을 형성한 적이 적어도 해방 직후의 상황 이후에는 없었고, 연이은 극우파 정권이 헌법을 마음대로 바꾸어가면서 권력을 연장하고 정권을 농단해왔기 때문에 민중에 대해서 복지국가라는 양보를 할 필요가 전혀 없었다는 해석을 할 수 있을 것이다. 역대 독재정권은 정권의 정통성 유지, 정권에 대한 국민의 지지를 오로지 경제성장에서만 추구하는 경향이 있었다. 적어도 1960년대 박정희 정권 이후 역대 정권은 항상 경제성장을 우선시하고, 분배와 복지에 대해서는 무시하거나 그저 듣기 좋은 말로 하고는 행동은 없이 그냥 지나가기 일쑤였다.

둘째, 우리나라 독재 권력의 사상이 우파적이었기 때문에 복지보다는 성장을 추구하고, 그것도 다른 면에서의 콤플렉스(민족 반역, 쿠데타, 독재)를 감추기 위해서 국민에게 내세울 유일한 업적으로 경제성장에 지나치게 집착했던 면이 있다. 이들은 복지를 좌파적인 가치로 보고 배격했을 가능성이 높고, 성장만 하면 저절로 분배는 해결될 것이라는 선성장후분배의 사고방식에 오래 동안 젖어 있었다. 미국의 경우 지금까지 공화당이 집권했던 기간이 소득분배가 나쁘고, 민주당 집권 시기가 낫다는 연구가 있다(Massey, 2007). 최저임금 수준도 공화당 집권기에는 낮아지고, 민주당 집권 시기에는 높아진다고 한다. 우리나라는 미국 공화당보다 훨씬 오른쪽에 있는 거의 극우파라 불려야 할 정권이 수십 년을 집권했으니 소득분배가 나쁜 게 오히려 당연한 결과가 아니겠는가. 그나마 공업화 초기에는 많은 일자리가 생겨서 저절로 분배와 복지 문제가 해결된 면이 있었으나, 어느 시점을 지나고는 일자리 창출 효과가 크게 감소하였다. 이때는 반드시 복지 확충으로 눈을 돌려야 했으나 과거의 성공에

자만해서 과거 성공 모델을 추종하면 되겠지 라는 안이함, 관성의 법칙에 따라 너무 오래 성장지상주의를 신봉해온 것, 여기에 우리의 양극화가 심해진 뿌리가 있다고 본다.

셋째, 역대 정권의 협력자로 기능했던 관료들은 정권에 대해 정면으로 반대하는 행위는 극도로 자제하고 테크노크라트로서의 기능에만 충실해 왔는데, 여기서 경제부처와 사회부처 사이의 세력 관계를 면밀히 검토할 필요가 있다. 오랜 세월을 경제부처가 우위를 점하면서 정책과 예산을 주도해 왔고, 사회부처는 뒤치다꺼리에 급급해 왔다. 예산 규모에서도 경제예산은 항상 복지예산을 압도해 왔다. 이는 흔히 역대 정부가 내건 경제성장지상주의의 결과라고 해석되고 있지만 필자가 보기에는 다른 해석도 가능하다.

즉, 경제부처의 예산의 주요 부분은 개발, 건설에 투입되는데, 이는 상대적으로 부패의 소지가 큰 분야이다. 이에 비해 복지예산은 부패가 없다고는 할 수 없겠지만 상대적으로 부패의 가능성과 정도가 현저히 낮을 것으로 추측된다. 고아, 장애인, 빈민들을 위한 예산을 일부 떼먹는다는 것은 불가능하지는 않지만 상대적으로 훨씬 어렵다고 봐야 할 것이 아닌가. 그렇다면 자기 몫을 챙기고 싶은 관료 집단으로서의 소위 떡고물이 떨어지는 경제예산을 선호하는 것이 자연스런 행동으로 보인다.

이런 현상은 중앙정부뿐 아니고 지방정부도 마찬가지이며, 특히 지방으로 내려갈수록 지방공무원의 부패 정도는 중앙을 능가하고 있었고, 토호세력과 결탁하면서 불로소득 추구행위(rent-seeking activity)에 몰입할 가능성이 농후하다. 이것이 우리나라 예산구조를 기형적으로 경제예산 우위로 만든 중요한 요인이 아닐까 추측할 수 있다. 선진국의 예산은 대체로 복지예산이 50~60%, 경제예산은 10% 내외가 표준인데, 유독 한국에서 양자 사이의 관계가 역전되어 항상 경제예산이 복지예산을 크게 초과해 왔다. 이는 결국 민주주의의 문제로 귀착하는데, 국제적 관점으로 보면 이렇게 복지예산이 낮고 경제예산 일변도로 짜여진 예산은 희귀한 경우이므로, 앞으로 한국의 사회과학자들이 천착해야 할 연구주제라고 생각한다.

셋째, 우리나라 학계와 언론계에서 분배보다 성장을 중시하는 경향이 유달리 강하다는 점도 우리나라의 복지를 이렇게 부실하고 부족하게 만드는 데 한몫했을 것으로 보인다. 한국의 보수층은 성장을 인정하다 못해 숭상하다시피 하는 반면 분배를 무시하다 못해 거의 사갈시하는 경향이 너무 심하다. 분배 혹은 복지를 말하면 그들이 거의 즉각적 반응으로 쓰는 표현이 있는데, 바로 그것은 ‘성장의 발목을 잡는 존재’ 라고 반발하는 것이다. 분배나 복지를 아예 비생산적, 반사회적인 것으로 규정해버리면서 반대하는 표현이 우리나라만큼 자주 언론과 글에 등장하는 나라는 아마 이 지구상에 없을 것이다.

한국의 복지예산이 영세하므로 복지재정이 갖는 소득재분배 효과가 적은 것은 당연한 결과다. 2000년 「도시가계조사」 원자료를 이용하여 재정정책의 소득분배 개선효과를 노동자 가구에 한정하

여 추정한 연구결과(정진호 등, 2001)를 보면 첫째, 시장소득에서 직접세 및 사회보장부담금 등 광의의 조세를 뺀 소득의 지니계수는 0.296으로서 시장소득의 지니계수 0.302에 비하여 2.0% 낮게 나타나고 있다. 이는 사회보장부담금을 포함한 직접세에 의하여 소득불평등도가 2.0% 개선됨을 시사한다. 둘째, 시장소득에 사회보장급부, 즉 공적보조금을 합산한 소득의 지니계수는 0.300으로서 시장소득의 지니계수 0.302에 비하여 0.8% 낮게 나타나고 있다. 이는 정부의 사회보장지출에 의하여 소득불평등도가 약 0.8% 정도 개선됨을 시사한다. 이 둘을 합하면 시장소득에서 공적보조금을 합산하고 조세를 차감한 가처분소득의 지니계수는 0.294로서 조세 및 재정지출 등 재정정책에 의한 소득분배 개선효과는 2.8%로 추정되고 있다.

그럼 외국의 소득재분배효과는 어떤가? <표 1>은 OECD 15개국에서 조세의 소득재분배효과를 보여준다. 평균적으로 조세의 소득재분배효과가 42% 정도임을 보여주고 있어 우리나라와는 아예 비교가 되지 않는다. 이렇게 본다면 우리나라 재정의 소득재분배효과가 외국에 비해 비교가 안 될 정도로 현저히 적음을 알 수 있다. 이는 낮은 조세부담률, 낮은 복지의 당연한 귀결이다. 한국의 소득분배는 거의 전적으로 시장에서 결정되며, '정글의 법칙'이 적나라하게 나타난다. 선진국들의 소득분배는 시장의 정글의 법칙이 공공의 간섭을 통해서 순화되어 나타난다. 우리는 소득분배에 관한 한, 정부가 있긴 하지만 없는 것과 마찬가지다.

선진국의 정부 예산은 거의 복지예산 중심으로 편성된다. OECD 국가의 예산구조를 보면 경제예산은 평균 10% 미만이고, 복지예산이 50% 이상을 차지한다. 그에 반해서 한국의 예산은 오래 동안 경제예산이 복지예산을 능가하는 기형적 모습을 보여 왔다. 이것이 최초로 역전된 것은 참여정부 들어와서의 일이다. 복지예산이 28%, 경제예산이 24% 정도다. 그리하여 정부의 소득재분배 효과도 미미하나마 증가하는 조짐을 보이기 시작하고 있었다. 이는 오래 동안의 불균형을 시정하고, 세계 보편을 향한 첫걸음을 디딘 정도에 불과한데, 보수언론은 이를 문제 삼으면서 “복지에 사로잡혀 성장을 무시한다.”, “분배도 성장도 다 놓쳤다.”고 끊임없이 공격을 퍼부었다.

그나마 방향전환을 위해 몸부림치던 참여정부도 끝났고, 이명박 정부가 들어와서 처음 한 일은 예산구조를 다시 옛날로 되돌리는 것이었다. 복지예산의 비중을 낮추고, 경제예산을 늘이고 있는데, 이는 모처럼 오는 봄을 마다하고 도로 겨울로 되돌아가는 행동이다. 예산구조를 이렇게 만들고는 양극화를 피할 길이 없다. 이밖에도 이명박 정부가 경제의 양극화를 심화시킬 조짐은 도처에 드러난다.

<표 1> 외국의 소득재분배효과(과세 전후의 소득불평등도 비교)

국 가	지니계수(A) (시장소득)	지니계수(B) (가처분소득)	변화율(% (B-A)/B×100
아일랜드(1987)	0.461	0.328	40.5
스웨덴(1987)	0.439	0.218	101.4
영국(1986)	0.428	0.303	41.3
미국(1986)	0.411	0.335	22.7
스위스(1982)	0.407	0.309	31.7
독일(1984)	0.395	0.249	58.6
호주(1985)	0.391	0.292	33.9
캐나다(1987)	0.374	0.283	32.2
네덜란드(1987)	0.348	0.256	35.9
노르웨이(1979)	0.335	0.223	50.2
프랑스(1984)	0.417	0.298	39.9
핀란드(1987)	0.379	0.209	81.3
이탈리아(1986)	0.361	0.306	18.0
룩셈부르크(1985)	0.280	0.237	18.1
벨기에(1988)	0.273	0.232	17.7
평 균	0.380	0.272	41.6

* 자료: OECD, 1995

3. 이명박 경제정책과 양극화

이명박 정부의 경제정책은 아직 한번도 제대로 된 청사진이 제시되지 않아서 정확히 파악하기 어렵다. 인수위에서도 각종 논란만 일으켰을 뿐 제대로 일을 하지 않고, 170여 개의 과제만 선정하고 끝났기 때문에 실제로 경제정책의 구체적 내용을 알기 어렵다. 그 뒤에도 여러 책임자들의 즉흥적인 이야기는 무성하지만 장기적 시야에서 이런 길로 가겠다고 선언하는 것을 보지 못했다. 그러나 지금까지 나온 이야기를 종합하면 대체로 다음과 같은 방향이라고 짐작된다. 1)대운하로 대표되는 개발주의, 2)감세 및 작은 정부, 3)금산분리 완화 등 규제완화, 4)민영화, 5)기업친화적(비즈니스 프렌들리) 태도 등이다.

불행하게도 이는 한결 같이 양극화를 심화시킬 우려가 있는 정책들이다. 모두 부자를 위한 정책이라는 점에서 공통점이 있고, 그런 점에서 정책의 일관성은 높이 평가할만하다. 대운하, 개발주의는 모처럼 안정을 보이고 있는 부동산시장을 자극해서 전국의 땅값을 올릴 가능성이 크고, 우리의 고질병

인 자산불평등을 다시 악화시킬 것이다. 감세, 작은 정부는 소수의 부자들을 유리하게 하고 빈부격차를 악화시킨다는 것을 미국의 레이건, 부시 정부가 잘 보여주었다. 더구나 한국은 미국보다 작은 정부, 열악한 사회보장제도를 갖고 있는데, 여기에서 더 감세, 작은 정부로 간다면 그 폐단이 미국보다 훨씬 더 심각할 것으로 우려하지 않을 수 없다. 며칠 전 18대 국회의 첫 법안 제출의 명예는 새벽 1시부터 기다린 한나라당의 이해훈 의원에게 돌아갔는데, 불행하게도 그 내용은 종부세를 후퇴시키는 것이다. 부자들에게는 감세를 해주고, 중산층과 서민을 무시하는 정책은 명백히 양극화를 심화시킬 것이다.

금산분리는 극소수의 재벌에게 산업과 금융의 방화벽을 제거해줌으로써 경제력 집중 현상을 더 심화시킬 것이 명백하다. 재벌의 폐단이 우리 경제 양극화의 중요한 요인인데, 재벌에게 날개를 달아주는 정책은 명백히 역사를 거꾸로 돌리겠다는 것이다. 공기업의 민영화는 한때 세계은행이 주창하여 세계에 권고하고 있었으나 그 부작용이 심하여 2000년대에 들어오면서 세계은행조차 생각을 바꾸어 더 이상 권고하지 않는 모델이다. 국민의 정부 때 IMF, 세계은행의 압력을 받아 한국도 민영화를 추진하였으나 참여정부에 들어와서 초기에 집중 검토 끝에 더 이상 민영화를 하지 않기로 한 것은 다행한 일이었다. 그런데 이명박 정부가 지금 다시 민영화를 창고에서 끄집어내는 것은 참으로 우려스럽다. 망(network)산업의 민영화는 가격 인상과 서비스 축소가 불가피하여 결과적으로 경제의 양극화를 심화시킬 것이다.

이명박 정부의 기업친화적 태도도 걱정스럽다. 이것이 기업친화라면 문제가 될 게 없으나 문제는 노사 간의 불균형이다. 대통령이 민주노총 방문을 거절하면서 대통령이 회장, 사장들만 만나고, 대통령 직통전화를 100여명의 기업가들에게 나누어주면서 사용자만 친하겠다고 하는 것은 노사정 대화에 도움이 안 될 뿐 아니라 현안이 되고 있는 유가 및 곡가 인상, 경기 침체, 앞으로 올지도 모르는 스태그플레이션 등의 난제를 풀어나가는 데 방해가 될 뿐이다.

4. 맺음말

현재 한국 경제가 직면한 가장 큰 문제는 저성장과 양극화다. 지금까지 40년간 한국을 지배해온 성장지상주의가 한계에 달해서 나타난 것이 저성장과 양극화이다. 지금까지의 패러다임으로는 더 이상 고도성장을 기대할 수 없고, 양극화 또한 해결할 수 없다. 역대 정부가 성장지상주의에 매진해온 것은 민주주의를 거부하고, 독재체제를 유지해 왔다는 것, 그리하여 달리 얻기 어려운 정권의 정당성을 오로지 경제성장에서 찾았기 때문이다. 민주주의, 인권, 평등, 평화, 삶의 질, 환경 등 다른 모든 가치를

무시하면서 오로지 경제성장 하나에 매달려온 결과, 한국은 다른 가치보다 항상 경제성장이 우위에 서는 천박한 나라가 되어 버렸다.

그나마 과거에는 고도 경제성장이 가능했으나 이제는 민주주의와 복지의 기초 없이는 더 이상의 성장도 어려운 수렁에 빠져버렸다. 성장지상주의가 가져온 결과는 영세한 복지 부문과 그것과 동전의 뒷면을 이루는 비대한 자영업인데, 이런 구조로는 도저히 고도성장을 기대할 수 없고, 개인의 삶의 질은 열악할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 보수 진영에서는 즐기치게 복지를 무시하고, 성장만을 요구하고 있는데, 이는 과거의 향수에 빠져 더 이상 불가능한 것을 요구하는 것이다. 이제 한국은 종래의 기형적, 불균형적 사고방식을 반성하고, 세계 보편적인 방향으로 성장과 분배의 조화, 복지국가의 건설로 국가발전 방향을 잡아야 한다. 그래야만 현재의 저성장, 양극화라는 이중고를 해결할 수 있다.

실제로 우리 경제에서 정규직은 1/3에 불과하고 나머지 2/3의 노동력은 비정규직이거나 영세자영업에 종사하고 있으니 직무의 불안정성, 경기 취약성, 삶의 궁핍함은 극에 달해 있다. 다른 나라는 정규직이 2/3 수준인데, 우리는 거꾸론 된 고용구조를 갖고 있는 것이다. 자영업자 비대는 과거 독재 권력의 반 복지(反 福祉)의 유산이고, 방대한 비정규직은 기업 내부의 약한 노조, 비민주성에 기인하니 결국 우리의 양극화 문제의 핵심은 민주주의 문제라고 해도 좋다. 한국의 복지지출 수준은 다른 나라에 비해 1/3 내지 1/2에 불과한데, 이 역시 독재와 부패의 유산이다.

민주주의가 없는 것이 양극화를 가져왔지만 거꾸로 양극화가 민주주의를 위협하고 있다. 기업 내부에서 정규직은 시민 대접을 받고 있는데 반해서 비정규직은 옷차림, 식당, 월급, 승진 등에서 2등 시민으로 차별받고 있다. 이는 민주주의와 거리가 멀다. 불평등이 심한 나라에서는 정치적 민주주의도 어렵다. 특히 한국은 자영업이 세계 최고로 비대한데, 이들은 영세하지만 소자본가로서 정치적으로는 보수적 성향을 가지기 쉽다. 역대 정권이 보수적인 것을 지나 극우파적이었기 때문에 복지를 무시하고, 그 결과 자영업이 비대한 양극화가 이렇게 심해졌는데도 정작 자영업자들은 문제를 꿰뚫어 보지 못하고 진보/개혁정권이 경제적으로 무능하다고 비난하면서 무조건 보수 정당을 지지하는 아이러니를 보인다. 이는 앞으로 한국 민주주의 발전에 큰 문제다.

최근 통계에 의하면 한국의 출산율은 1.2명으로 세계 최저다. 저출산은 고령화 경향을 더욱 악화시키므로 이는 심각한 문제다. 한국은 아직까지는 고령사회에 진입하지 않고 있으나 문제는 세계 최고의 속도로 고령사회, 초고령사회로 진입할 것으로 예상되고 있다는 점이다. 고령사회의 도래를 늦추기 위해서도 저출산 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 세계 유례없는 저출산 현상은 한국의 저복지에 대한 여성들의 출산파업의 성격이 있다. 애 키우기가 너무 힘들고, 비용이 많이 들기 때문이다. 고령사회의 도래를 늦추고 사회적 비용을 사전에 줄이기 위해서라도 복지의 확충, 사회안전망의 정비가 필수적이다. 우리가 고령사회의 도래를 늦추고 경제성장을 유지하기 위해서라도 이제 복지를 늘이지

않을 수 없는 상황에 직면한 것이다.

양극화 극복을 위한 정책 방향은 한마디로 동반성장이다. 동반성장이란 경제, 사회의 여러 부문에서 나타나는 양극화 현상을 치유하기 위해 성장과 분배가 조화할 수 있도록 개혁/성장과 사회통합을 병행하려는 것이다. 국내의 반 복지적(反 福祉的) 고정관념과는 반대로 최근의 경제학 연구는 분배 개선, 복지 지출이 성장을 저해하지 않는다는 점을 밝혀내고 있다. 양극화를 극복하기 위해서는 단순히 개별 주체의 효율성만 강조하는 시장논리를 넘어 공동체적인 관점에서 혁신적인 성장 동력을 창출하고 취약계층에 대한 사회적 안전망을 구축하는 데 더욱 많은 관심이 필요하다. 양극화 해소를 위해 우리가 앞으로 취해야 할 정책 방향은 크게 보아서 상생협력 정책, 자산재분배 정책, 사회안전망의 확충이라고 생각된다.

빈약한 복지예산을 대폭 늘여서 죽어가는 사람을 살려야 하고, 광범위한 사회보장의 사각지대를 해소해야 한다. 동시에 한국의 반 복지 사상이 워낙 강력하므로 서구 복지국가에서 경험한 복지병이라는 부작용을 피하면서 사회보장을 확충하는 데 주의를 기울일 필요가 있다. 실은 한국 재정의 소득 재분배 기능은 거의 제로에 가깝기 때문에 조세/정부지출을 통한 재분배가 복지병을 낳을 걱정은 아직은 기우에 불과하다. 그럼에도 불구하고 2005년 2월 보건사회연구원의 설문조사를 보면 복지 증가와 추가적 세금 부담에 대한 동의는 19%에 그치고 있다. 미국의 60%, 영국의 73%, 스웨덴의 44% 수준과 비교하면 큰 차이가 있다.

바람직한 정책 방향은 성장과 분배의 동행이다. 참여정부는 반 복지 분위기를 무릅쓰고 동반성장을 향해서 첫발을 딛기는 했지만 많이 나갔다고 할 수는 없다. 장차 이 방향으로 꾸준히 나아가야 한다. 저성장과 양극화에 빠진 경제를 구하는 길은 복지의 확충에 있다. 거기에 많은 일자리가 기다리고 있다. 복지가 얼어붙은 성장지상주의의 기형적 나라를 탈피하고, 세계 보편적인 발걸음으로 걷는 나라, 사람이 나라에 떨어져도 밑에 받쳐주는 그물이 있는 나라, 국민이 안심하고 살 수 있는 나라를 건설하는 것이 우리의 과제다.

그런 점에서 우리의 민주주의는 이제 걸음마 수준에 불과하다. 우리가 쟁취한 민주주의는 마음 놓고 투표할 수 있는 자유, 돈이 판을 치지 않는 선거의 수준이다. 이제는 실제적 민주주의가 필요하다. 왜냐하면 민주주의가 경제를 살리기 때문이다. 우리나라에는 흔히 독재정권이 경제를 살렸고, 민주정권은 경제에 무능하다는 평가가 널리 퍼져 있다. 이것만큼 진실을 왜곡하고, 국민을 오도하는 궤변은 없다. 많은 나라의 연구에서 민주주의가 경제발전해 해롭다는 증거는 없다(줄고, 2004). 우리나라에서도 독재정권은 단기적으로 경제성장률은 높였으나 그것은 눈앞의 성과에 불과했다. 그 성장은 단기 실적주의에 빠져 지가 폭등, 물가 양등 등 부작용을 일으키는 성장이었고, 급기야 이제는 더 이상 성장도 어려운 상황에 이르렀다. 이제는 생각을 바꾸어야 한다. 민주주의만이 경제를 살리고, 양극화를

해결할 수 있다.

참고 문헌

- 윤진호, 2006, 『양극화 해소를 위한 경제정책 : 금융, 노동시장, 부동산, 지역』 한울
- 이정우, 2004, “민주주의와 경제발전” 서울사회경제연구소(편) 『경제개혁의 길: 경제개혁 정책의 국제비교』 한울 아카데미
- 정진호 · 황덕순 · 이병희 · 최강식 2001 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』 한국노동연구원
- Freeman, Richard B., 1980, “Unionism and the Dispersion of Wages” Industrial and Labor Relations Review, vol 34 Oct.
- Gordon, Robert J., and Ian Dew-Becker, 2008, “Controversies about the Rise of American Inequality: A Survey”, NBER Working Paper no. 13982
- Massey, Douglas S., 2007, Categorically Unequal: The American Stratification System, Russell Sage Foundation
- Piven, F., and R. Cloward, 1971, Regulating the Poor, New York: VintageWorld Bank, 1993, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press

선진적 사회정책의 미래를 위하여

1. 모든 성장은 선(善)인가?

1989. 11. 9에 발생한 베를린 장벽의 붕괴와 독일 통일 그리고 동유럽 현실사회주의의 붕괴 이후 세계는 18세기 계몽사상의 출현과 프랑스혁명 이래 초유의 상황을 겪고 있는데 이는 전 세계적 차원에서 진보사관의 실종 내지는 유토피아의 상실이라고 할 수 있다.

지금 세계는 전 인류적, 보편적 이상을 추구하는 운동과 철학이 실종되어 있는 상태에서 낡은 국민국가적 차원에서의 산업화, 정보화와 같은 발전 전략과 이에 상응하는 지역적 혹은 세계적 차원에서의 자주 혹은 패권을 추구하고 있다. 이는 결국 국민국가적 차원에서의 대립과 경쟁의 격화를 불러와 냉전 이후의 세계 역시 지극히 불안하고 위태로운 상태로 만들고 있다.

냉전체제하에서 한국은 개발과 발전을 위해 외자유치 수출주도형 공업화 전략을 채택하였으며, 이를 바탕으로 GNP(GDP) 규모상 세계 최하위권에서 급속한 서열 상승을 이룩하였다. 최근 GDP 규모는 세계 12~13위, 1인당 GDP는 29~30위 정도에 도달하였다.

이명박 정부는 2007년 대선 당시 이른바 '747' 을 내세워 집권 기간 내에 7% 성장, 1인당 4만 불 소득, 세계 7대 경제규모에 도달한다는 야심 찬 공약을 내세우다가, 집권 후 이는 공약이라기보다 '비전' 이라고 한발 물러서는 모습을 보이고 있다. 여기에서 나는 '747' 의 실현 가능 여부를 논하려는 것

이 아니라 이것이 과연 국가적 혹은 공동체적 목표로 타당한 지를 묻고자 한다.

세계의 모든 주요 국가는 이제 과거와 같은 무한성장이 아니라 세계의 자연적, 사회적 환경이 허용하는 적정 성장이 어느 정도인지를 함께 고민하여야 한다. 한국은 오래전 절대빈곤의 상태를 벗어나 세계의 부자클럽에 가입하였다. 따라서 이제부터는 국민의 웰빙을 생각하는 성장과 소득의 한계를 진지하게 고민하여야 하며, 한국이 추구해야 할 진정한 목표는 GNP(GDP) 올림픽의 금메달이 되어서는 안된다고 본다.

2. 발전국가의 극복

87년 6월 항쟁 이후 20년이 넘는 시간이 흘렀고 그간 한국은 4차례에 걸친 정권 교체를 이루었다. 민주적 헌법, 제도의 정비와 아울러 탈권위주의, 정치자금의 투명화 등에서 한국은 괄목할만한 성과를 거두었다. 그러나 사회경제적인 영역 특히 경제 운용에 있어서 민주화가 어떤 변화를 가져왔는지를 살펴볼 때에 정경분리와 같은 가시적 성과에 불구하고 본질적 변화가 눈에 띄지 않는다.

과거 권위주의 시대의 국가 이데올로기인 경제성장론이 이명박 정부의 '747' 과 같은 형태로 재등장하게 된 배후에는 솔직히 민주화 20년 동안 민주개혁세력이 새로운 국가적 목표를 명확하게 설정하지 못함에도 기인한다. 민주화 시대를 이끌었던 지도자들은 완전히 새로운 가치관과 비전을 전면 내세우기 보다는 내부적으로는 박정희 발전국가론과 외부적으로는 신자유주의적 세계화와의 적당한 절충적 타협을 시도하였다. 박정희 발전국가론을 극복하지 못한 상태에서 민주화시대 정치 지도자들은 결국 박정희의 업적을 인정하지 않을 수 없었고, 박정희와 비교할 때 스스로 왜소해 질 수밖에 없었다.

과거의 성장 공식은 고투자를 통한 고성장이었고 이는 자연자원과 환경 그리고 인간 노동력의 약탈적 소모를 전제로 하는 것이었다. 현재 70년대에 존재하였던 값싼 에너지, 천연자원, 식량 그리고 노동력은 존재하지 않으며 거기에 더해 민주화 이후의 변화된 국민의식과 사회관계를 고려할 때 과거의 성장론과 발전국가론은 더 이상 현실적합성을 지니지 못한다.

그럼에도 불구하고 기업, 관계 그리고 보수적 식자층에서 아직도 과거 개발시대의 향수는 만만치 않으며 더구나 이는 영남보수라는 최대 정치계파의 이데올로기 구실을 하고 있어 현실 정치에 막강한 영향력을 행사하고 있다. 그러나 그동안의 성장이 현재의 경제문제나 사회문제를 얼마나 해결할 수 있는가 생각해 볼 필요가 있다.

2007년에 공식적으로 한국사회는 '국민소득 2만 불 시대'에 진입하였다. 국민소득 2만 불은 국민

성원 전체에 만약 평균적으로 배분되었다고 가정 한다면 성원 전체에게 어느 정도 품위 있는 생활을 보장하기에 충분한 액수다. 세계 대부분의 국가, 절대 다수의 성원은 이 기준에 턱 없이 못 미친 상태에서 생활하고 있다는 것을 감안한다면 이는 결코 적은 금액이 아니라고 할 수 있다. 즉 국민소득 2만 불이 적절히 분배될 수만 있다면 저성장 기조 하에서도 대부분의 사회문제를 해결할 수 있다.

그러나 적절한 사회정책과 재분배정책이 수반되지 않으면 2만 불 혹은 그 이상의 수준에서도 사회경제문제의 해결이 가능하지 않다는 것은 이미 역사적 경험이 보여준다. 설령 국민소득 4만 불 시대가 도래하였다 하더라도 현재와 같이 사회적 양극화가 심화되는 상태에서 사회성원의 상당수는 상대적, 절대적 빈곤상태에 놓이게 되고 분배를 위한 사회적 갈등과 분규는 위험수준에 도달할 것이다.

결국 소수 부유층은 필리핀이나 브라질 그리고 비버리 힐스에서 이미 나타나는 바와 같이 사적으로 무장한 특수지역에 고립되고 담장 너머에는 다수의 빈민이 서성대는 그림이 나타날 수 있다. 미국은 세계 최대의 부국이라고 하지만 미국 대도시의 빈곤과 심각한 사회문제의 존재, 미군 전체 병력보다 더 많은 미국 시민이 감옥에 있다는 사실은 풍요가 사회문제를 해결하지 못한다는 것을 웅변으로 증명하고 있다. 이미 19세기 산업혁명 초창기에 영국은 세계 최고의 부국이었지만 영국의 노동자 계급과 도시빈민의 상태는 최악의 상태에 있었음을 당대의 사가들이 증언한 바 있다.

민주화 20년에 경제사회적 양극화 현상이 심화되었으며 이는 특히 외환위기 발생 이후 10년을 담당한 김대중, 노무현 정권에게 심각한 정치, 사회적 과제가 되었다. 과거의 발전국가를 극복하는 개혁 의제 설정, 내용, 방법에 있어서 많은 논란과 반성이 가능한데 결과적으로 발전국가 이후의 새로운 국가, 사회의 모습을 만들어 내는 데 단지 제한된 성과만을 거두었다.

민주화 세력이 개발독재 및 신자유주의 세계화와 어정쩡한 절충을 취하다 실패하였다면 뉴라이트(신우익 혹은 신보수)와 2008년의 보수정권은 이들과의 보다 완성도가 높은 재결합을 피하고 있다. 한국의 보수세력이 새로운 보수의 이념이나 가치를 제시하지 못하고 과거로 퇴행할 수밖에 없는 것은 이들에게 독일의 기민당이 '사회적 시장경제'를 주창한 것과 같은 개혁성과 능력, 의지가 부재하기 때문이다.

이제 한국의 보수 역시 그들 말대로 새로 태어난 보수(뉴 라이트)라면 '747' 식 성장이나 '한반도 대운하' 식 개발 만능주의의 집착에서 벗어나야 한다. 보수라 하더라도 독일이나 스웨덴 식의 보수를 따라 국민 삶의 문제를 기초로 하는 복지사회의 이념과 정책을 적극적으로 검토한다면 한국의 보수와 진보진영과의 정치적 간극은 훨씬 좁혀질 것으로 여겨진다. 이제 보수 역시 민주화 이후의 세계와 국내적 환경에 걸맞는 즉 발전국가를 극복한 정치, 사회, 경제의 틀을 제시하는 것이 정책수준과 정치문화의 발전을 가져오는 길이라고 여겨진다.

3. 국민국가를 넘어서 지구적 상생의 길로

성장론은 아직도 한국사회에서 만만치 않은 위력을 지니고 있다. 한국인은 세계은행을 위시한 국제경제기구가 발표하는 GNP(GDP), 1인당 국민소득, 성장률의 순위에 때로는 안도하고 때로는 크게 우려한다. 이는 한국의 학부모나 학생이 내신과 수능 성적에 전전긍긍하는 것과 유사한 심리와 논리라고 할 수 있다. 돈과 성적 즉 우수성은 이 시대에 바로 지배력 곧 권력으로 연결된다. 경제적 부국은 빈국을 지배하여, 과학 기술력이 우월한 국가는 열등한 국가를 지배하며, 성적이 우수한 자는 처지는 자를 지배한다.

경제성장, 과학기술개발, 학습능력이 타인에 대한 우월한 지위 곧 지배력을 획득하는 수단으로 사용된다면 이를 추구하는 행위는 결코 고상하거나 윤리적이라고 볼 수 없다. 그러나 민주화 시대를 포함한 지난 60년 간 한국 사회는 수단, 방법을 가리지 않고 이를 추구하여 왔다. 세계에 자랑하는 한국의 교육열, 한국 학생들의 학력과 경쟁력은 잔인한 경쟁과 차별 시스템 속에서 형성되었다. 수단과 방법을 가리지 않는 '1등주의'는 한국 기업의 공격적 해외 진출에 도움이 되었을지 모르나 이는 세계 도처에서 반한 감정을 불러일으키고 있다. 이제 한국은 세계를 진출과 지배의 대상으로 볼 것이 아니라 선한 이웃으로서 공생과 상생의 관계를 모색해야 할 단계에 이르렀다. 이는 특히 한국 내의 외국인 정책에서 심각히 고려할 사항이다.

또한 현재 한국 사회에 팽배하는 좋은 학교, 좋은 직장, 높은 소득, 좋은 배우자라는 중산 계급적 가치관에는 평화, 생태, 사회적 배려와 같은 선진성의 징표는 어디에도 없다. 여기에서 나타나는 것은 경쟁주의, 이기주의, 물질주의와 같은 개발시대의 후진성이다.

“경제를 다시 살리겠다”는 이명박 정권의 공약 역시 이의 연장선상에 있는 것으로 선진성과는 거리가 멀다, 진정한 선진성은 사회적으로 계급, 계층간의 공존과 사회적 격차의 축소, 대외적으로 타 국가, 타 경제와의 역시 공존과 상생을 내용으로 하는 것이다. 이제 한국은 협애한 국가 이기주의를 넘어 이웃과 세계에 대한 이해의 수준을 높여야 한다.

4. 공공성의 강화와 교육

현재 절대적 권위를 지니고 유통되고 있는 시장원리와 경쟁력 담론은 사회적 격차의 유지와 확대를 통해서 이른바 생산성을 증진시키는 것으로서 잔인하고 비인간적인 요소를 내포하고 있다. 특히 노동자와 학생 상호간의 차별적 보상에 의한 경쟁이 과연 얼마나 생산성과 학습효과를 진작시키는 지

는 불확실하나 이것이 경제사회적 양극화를 조장하는 것은 확실하다. 한국의 교실이 살인적 경쟁 속에서 피폐해 가는 와중에 중산계급은 해외유학에서, 하층계급은 일탈행위에서 탈출구를 찾는 것은 익히 알려져 있다. 경쟁을 통한 지위와 자원의 배분은 공정한 것이라는 얘기는 아주 공허하고 무책임하다.

교육에서 부모의 출신 배경과 경제력은 아동의 학습 성과에 직접적으로 영향을 미친다는 것은 잘 알려져 있다. 더구나 사교육의 무한 경쟁이 존재하는 속에서 경제적 약자가 불리할 것은 더 말할 나위도 없다. 내신이건 입시건 간에 추천 방식이 아닌 한 경쟁에 의한 학생 선발은 사실상 불공정 경쟁과 사회적 차별을 내용으로 하고 있다. 한국의 교육제도는 이제 더 이상 사회적 이동의 통로가 되지 못하고 고착화된 신분, 계급의 재생산 기제로서 작동하고 있다. 더구나 이제 영어가 주요한 사회적 신분의 징표가 되고 외국학력(주로 미국의 명문대학)이 학벌의 주요 요소로 추가되면서 이런 경향은 더욱 강화되고 있다.

절대적은 아니더라도 사회적으로 감내할 만한 기회의 균등을 이루기 위하여서는 공교육의 질을 최대한 향상시키기 위한 대규모 공공투자가 교육부문에 이루어지고 취약계층에 대한 차별적 지원이 이루어져야만 한다. 공교육의 강화는 학생 개개인의 숨은 자질을 발굴하고 개발할 수 있는 기회를 제공하여 궁극적으로 전체 사회의 향상에 기여하게 된다. 현재 고비용의 사교육을 전제하는 예능 부문의 경우 얼마나 많은 귀중한 재주와 자질이 발견되지 못하고, 발전하지 못하고 사라지는 것을 볼 때 '국가경쟁력'의 제고를 위해서라도 공교육의 강화는 미룰 수 없는 과제다.

5. 지속가능한 생산과 복지를 위하여

미래 사회정책의 설계는 지금까지와는 다른 전제에서 설계되어야 한다. 과거 유럽을 중심으로 한 선진국의 복지시스템은 고도성장과 이에 수반한 완전 고용, 지속적인 소득의 확대, 세수의 확대를 전제로 해 왔다. 다시 이는 시장이 지속적으로 팽창하며, 자원과 에너지가 무한하며 환경, 생태 문제가 발생하지 않는다는 것을 전제한 것이었다. 시장은 지속적으로 팽창할 수도 있으나 중국, 인도 등 신규 참여자로 인하여 경쟁은 더욱 치열하여졌으며 자원, 식량, 환경 자원은 이제 공급의 한계에 이르렀다. 만성적 고실업, 복지 지출의 증대, 재정적자의 확대 속에서 복지국가의 위기론이 요란하며 여기에서 많은 국가들은 다시 국제경쟁력 강화를 통한 성장에서 그 해답을 찾고 있다.

그러나 국제경쟁력이란 상대적 개념으로서 모든 국가가 국제경쟁력의 강화를 통해 성장을 이루는 것은 불가능하다. 자원, 에너지의 고갈과 특히 지구 온난화 현상 같은 인류역사상 초유의 사건 하에서

지금은 성장이 아니라 과연 현재의 생활, 소비수준을 유지할 수 있느냐는 것이 문제가 되고 있다. 현재 세계는 이에 대한 대응책이 막연한 채로 닥쳐오는 재난을 기다리고 있는 상황이다.

“소비가 미덕이 되는 사회”라는 말은 어느 교과서에서도 이제 찾아볼 수 없게 되었다. 그러나 현재의 세계자본주의 체제는 아직도 소비가 미덕인 과거의 패러다임을 벗어나지 못하고 있다. 아침 증권 방송은 여전히 미국 소비자들의 소비와 소비심리가 늘어나고 있느냐로부터 시작한다. 소비가 늘면 생산이 늘고, 실업이 줄며 다시 소비가 증대한다는 도식이다. 그러나 (석유)소비가 늘면 유가가 오르고 유가가 오르면 소비가 감소하는 도식은 또 어찌할 것인가. 무한한 소비의 팽창으로만 유지할 수 있는 경제체제는 결국 파국을 수반할 수밖에 없다. 향후의 지구생명체는 절제된 소비와 환경관리 속에서만 생존할 수 있으며 이는 사회보장과 사회복지체제의 유지에도 마찬가지이다.

이제 지구촌 공동체는 지구적 차원에서의 자원, 에너지, 환경관리에 관한 거버넌스를 만들어야 하며 한국은 이에 기꺼이 참여하여야 한다. 과학, 기술은 희소한 자원과 제한된 환경·생태적 조건 속에서 평화롭고 인간다운 삶을 전 인류가 같이 누릴 수 있는 수단을 강구해야 할 것이다. 더욱 중요한 것은 이를 위한 정치, 사회적 조건을 창출해 내는 일이다.

지구적으로는 이른바 선진국, 부국이 소비의 통제(특히 미국에서), 자원의 지구적 배분으로 즉 특권의 자발적 포기과 전 지구적 나눔을 통해 전 지구적 공생의 방도를 모색하여야 한다. 국내적으로도 역시 가진 자들을 중심으로 사회공헌과 고율의 조세부담을 스스로 감수하고 적극적 사회정책을 통하여 사회계급, 계층이 공생과 상생의 길을 모색하는 정치, 사회적 제도를 구상하여야 한다. 자원이 희소하고 환경이 붕괴하는 상황은 새로운 전체주의가 탄생할 수 있는 이상적 조건이다. 이 조건 속에서 사회성원 모두가 품위 있는 일자리를 누릴 수 있는 완전고용을 이룩하고 각종 사회적 위협으로부터의 안전을 보장한다는 것은 지극히 어려운 과제이다.

그러나 이 과제를 해결하는 데 실패할 때에 아마도 우리는 미래의 전체주의 사회를 맞이할 것이니 아직 시간이 있을 때 최선을 다하여 미래의 대 파국을 방지하여야 할 것이다.

6. 민주주의의 미래

국제적 차원에서나 국내적 차원에서나 현재와 같은 시장의 무한경쟁은 결국 모두의 파국으로 귀결될 수밖에 없다. 세계자본주의는 이제 지구적 차원에서의 통제와 관리체제를 구축하지 못하는 아마도 파국의 길로 내달을 것이다. 국내적으로 현재와 같이 양극화를 심화시키며 근로자와 하층계급의 생존을 압박하는 시스템과 자유민주주의는 병존이 불가능하다. 한국의 보수정권은 사회정책적 철학이나

고려 없이 국제경쟁력 강화에 의한 성장 담론으로 미래를 맞이하려 하나 '747' 이나 '한반도 대운화'가 이미 실현 불가능한 상황에서 이는 아무런 미래의 대비책이 되지 못하며, 한국사회는 이제 위험한 상황에 접어들었다.

한국사회는 이제 사회성원 모두의 존재와 이해관계를 배려하는 사회정책의 설계와 집행에 의해 사회통합, 국민통합을 이루어 미래의 도전에 대응하여야 한다. 이는 소유와 능력이 타자를 지배하는 상태를 지양하고 모두가 삶의 기회와 권리를 누려야 한다는 사회적 윤리성을 실현하는 상태를 이루는 것을 의미한다. 또한 지구적 차원에서 지구생명체의 공생과 공존이 가능한 거버넌스를 적극적으로 모색하여야 한다.

이제 미래의 민주주의는 문명성과 윤리성을 토대로 하여야만 유지될 수 있다. 그러나 이를 위하여서는 이를 기치로 하여 국민적·사회적 세력을 규합할 수 있는 정치세력이 형성되어야 하며 이것이 현재의 한국 민주주의가 직면하고 있는 최대의 과제이다.



제 1 세 션

경제와 노동

친기업주의와 한국경제 _ 홍종학(경원대)
노동양극화와 민주주의 _ 이병훈(중앙대)

친기업주의와 한국경제

I. 한국 민주화의 경제사적 고찰

1987년 6월항쟁 이후 20년이 지났다. 정치적 민주화를 달성했지만, 경제적으로 성장은 둔화되었고 양극화는 심화되었으며, 사회적 분열은 그 어느 때보다 심하다. 그 사이 서민들의 삶은 더욱 피곤해졌으며, 민주화로 얻어진 모든 혜택이 평가 절하될 정도로 민주화에 대한 서민들의 반응은 냉소적이다.

이러한 현재의 상황은 대외적으로 신자유주의적 세계화에 기인한다. 그러나 적극적으로 개방에 대처하면서 사회적 통합과 지속적 성장을 달성한 중소국가의 사례도 있다. 전략적으로 국제적 상황을 주도하지 못하는 소규모 개방국가의 입장에서 세계화에 대처하는 정책의 모색이 중요하다.

신자유주의 비판은 세계화의 영향을 잘 지적하고 있다. 특히 최근 들어 중국과 인도 등의 고속 성장은 그 경쟁상대가 되는 한국경제에 과거와는 다른 충격을 주고 있다. 수출주도형 불균형 성장전략에 의해 육성된 대기업에게는 신흥 대규모 개발도상국은 새로운 시장을 제공하고 있다. 반면 이들 국가의 저비용 생산에 의해 중소기업 부문은 경쟁력을 상실하게 된다. 이들 국가의 저임금 노동자와 경쟁해야 하는 국내 노동자들 역시 피해를 입는다.

세계화로 인해 새로운 갈등요소가 발생한 한국사회에서 민주화는 새로운 함의를 갖게 된다. 서구

의 민주화 과정도 경제적 요인에 의해 크게 영향을 받았다. 과거 국왕이나 귀족들로 구성된 정치권력과는 별개의 산업화세력이 등장하면서, 절대 권력의 통제로부터 벗어나려는 산업화세력의 요구가 민주화의 중요한 계기가 되었다. 이러한 역사적 배경으로 인해 이른바 자유방임주의(laissez-faire)의 토대가 마련되었다. 점차 확대되는 산업화세력의 실질적인 경제적 권익이 보장되지 않았을 때 혁명은 지속되었고, 혁명의 진행에 따라 산업화세력뿐 아니라 일반 시민권익도 함께 개선되었다.

이렇게 볼 때 결국 자본주의 경제사는 정치권력과 경제권력, 시민권력 사이의 갈등과 조화의 역사로 이해할 수 있다. 서구에서 경제권력과 시민권력이 합세하여 정치권력을 제어하는 것이 시민혁명의 과정이었다면, 그 이후 급속히 성장한 경제권력과 시민권력 사이의 갈등과 대치, 조화가 반복되며 민주주의와 시장경제의 발전이 이루어졌다.

정치적 민주화는 자동적으로 경제적 민주화를 보장하지 못한다. 정치적 민주화에 의해 선출된 정부와 관료기구가 공정한 시장규칙의 제정과 집행자로서의 역할을 수행하기까지 시민들의 희생과 노력이 필요했다. 특히 경제성장에 따라 대규모 기업집단이 출현하게 되는데, 이들의 강력한 경제력을 통제하며 시장의 공정한 규칙을 적용하는 것은 힘든 과제이다. 전반적으로 시민권력이 확장되면서 이러한 거대 기업집단으로 이루어진 경제권력에 대한 적절한 '견제와 균형'을 달성하는 한편 경제성장의 과실을 더 많은 사람들이 나누어갔는 과정이 서구의 경제발전 과정으로 평가할 수 있다.

이러한 경제사적 관점에서 한국 민주화의 독특한 배경을 이해할 수 있다. 산업화시기 압제적 정부에 의해 재벌이 육성되며 경제력 집중이 이루어진 과정에서 시민세력에 의해 민주화가 추진되었다. 민주화의 기폭제가 된 1987년 6월항쟁 당시 한국은 사상 최고의 호황을 누리고 있었다. 또한 경제성장과 동시 소득분배 상황도 개선되고 있는 상황이었기에 당시의 시민혁명은 경제적 필연성만으로 설명하기 어렵다. 물론 군사정부의 경제 운영에 대한 과도한 간섭에 대해 재벌조차도 반감을 갖고 있었음을 부정할 수는 없지만, 서민의 고통이 누적되어 촉발된 시민혁명으로 보기에 는 힘든 측면이다.

이런 시각에서 보면 87년 민주화이후 본격적으로 경제권력과 시민권력의 갈등과 대치가 시작되었다고 볼 수 있다. 민주화 이전에 강력한 정치권력에 의해 경제권력을 제어하고 있었기에, 굳이 경제권력을 제어하기 위한 법적, 제도적 견제장치를 갖출 필요가 없었다. 민주화는 곧 경제권력에 대한 제어 장치의 공백을 의미했다. 한국은 바로 이러한 경제권력과 시민권력 사이에서 조화로운 협조를 달성하기 위해 갈등과 대치국면을 지나고 있다고 평가할 수 있다.

2007년 대선에서 보수적인 이명박 정부가 들어섰다. 그동안 보수진영은 분배와 균형성장을 강조하는 민주화세력에 의해 한국의 성장 잠재력이 훼손되었으며, 다시 과거 박정희시대와 같은 고도성장을 달성하기 위해서는 다시 성장 위주의 정책이 필요하다고 주장해왔다. 이러한 논리의 연장선에서 이명박 정부는 선진화를 기치로 내세우며 이를 위해 친기업주의를 최고의 정책수립이념으로 제시하

고 있다. 기업과 이해가 상충하는 소비자와 노동자들이 유권자의 절대 다수를 차지하고 있는 상황에서, 친기업을 대외적으로 천명한다는 것은 민주화된 사회에서 대단히 이례적이다.

앞서 밝힌 경제사적 시각에 의하면 경제권력과 시민권력 사이의 갈등 단계에서 새로운 국면으로 접어들었다고 평가할 수 있다. 그렇다면 이러한 정책추진의 선례를 역사적으로 찾아보고, 재벌위주의 불균형 성장을 추구해 온 한국경제에서 이러한 정책이 어떤 결과를 초래할 것인지 선험적으로 분석해 볼 필요성이 제기된다.

II. 구미제국의 친기업주의와 파시즘

1. 미국의 진보시대

19세기 후반 미국은 신생 산업국가였다. 유럽과는 달리 왕정의 전통도 없고 설립 초기 느슨한 연방제를 선택한 미국은 경제권력과 시민권력이 직접적으로 갈등을 겪는 단계로 진행했다. 이러한 점에서 한국의 자본주의 발전과 유사하다.

미국에서 1890년에서 1920년까지의 기간을 진보시대(Progressive Era)라 부른다. 시민 권익의 증진을 위한 요구가 표면화되던 시기이기도 했지만, 무엇보다도 거대 기업들의 경제권력을 견제하기 위한 다양한 시도가 추진되었다. 이는 역으로 이 시기에 경제권력이 급속하게 성장했음을 의미하기도 한다.

미국에서 기업집단이 출현하기 시작한 것은 19세기 후반 대규모 지주회사가 설립되면서부터이다. 당시 기업은 철저한 규제의 대상으로 주 정부의 설립인가를 비롯하여 각종 행위에 대해 허가를 받아야 했다. 이런 상황에서 1888년 뉴저지 주에서 기업이 다른 기업 주식 소유를 허용하는 지주회사법을 제정한 것이 미국에서 본격적으로 지주회사가 출현하게 된 시발점이 되었다.

당시 기업들의 연합체인 이른바 트러스트에 의한 독점의 폐해가 심각했기 때문에 1890년 최초의 반독점법인 셔먼법(Sherman Act)을 제정하였다. 이 법에 의해 1911년 대법원은 스탠더드 오일을 33개의 법인으로 분할하라는 판결을 내린다. 보수적인 대법원이 당시 미국 최대의 기업을 분할하라는 판결을 내린 것은 반독점법 사상 가장 강력한 판례로 기록될 만큼 이례적인 사건이었다. 대기업집단에 대한 좋지 않은 일반 여론을 반영한 판결이었다.

이러한 상황을 반영하듯 1912년에는 기업집단 정책이 대통령 선거의 핵심 의제로 부각되었다. 선거는 공화당의 현직 대통령 태프트(William Taft), 태프트에게 대통령을 물려주었다가 재도전하였지만 공화당 전당대회에서 태프트에게 패하고 새롭게 진보당(Progressive Party)을 결성하여 출마한 루즈벨트(Theodore Roosevelt)¹⁾와 민주당 대통령 후보였던 윌슨(Woodrow Wilson), 그리고 사회주의자당(Socialist Party)의 뎀스(Eugene V. Debs)를 포함하여 4파전으로 선거가 치러졌다.

진보시대를 대표하는 전현직과 새로 당선되는 세 명의 대통령이 모두 출마하였으며, 대규모 기업집단에 대한 정책이 논란이 되었다는 선거라는 점에서 당시 시대상황을 잘 반영하고 있다. 여론을 반영하여 강력한 기업집단 규제를 내세웠지만 내용은 서로 달랐다. 태프트는 서면법에 의한 사법적 처리를 강조하였고, 루즈벨트는 사법적 해결보다는 행정부의 규제가 기업의 부담을 덜어준다고 주장했다.

윌슨은 대통령에 당선되자 당시 문제가 심각했던 지주회사를 규제하기 위해 새로운 반독점법인 클레이턴 법을 제정하였으나, 재계의 반대에 의해 입법과정에서 지주회사 조항이 전면 삭제되는 등 취지를 살리지 못했다. 연방거래위원회(Federal Trade Commission)를 설립하여 감독을 강화했으나, 사법처리가 어려운 상황에서 실효성을 거두기 어려웠다. 세계대전의 발발로 이러한 지주회사에 대한 견제노력은 중단되었다.

이렇게 볼 때 이른바 미국의 진보시대에서 경제권력에 대한 시민권력의 견제 시도는 실패하였다. 시기적으로 국민들도 기업의 효율성을 통해 경제성장을 달성할 수 있다는 보수적 정치세력을 지지하는 전환기를 맞게 된다.

2. 미국식 친기업주의 - 후버주의(Hooverism)

전쟁으로 인해 보수화된 미국은 친기업적인 사조가 만연하게 되는데, 이러한 사상을 대표하는 인물이 후버(Herbert Hoover)이다. 스탠포드대학에서 지질학을 전공한 후 광산기술자로 시작하여 전 세계를 돌아다니며 광산 개발자로 활약하며 부를 축적했다. ‘위대한 기술자’ (The Great Engineer)로 칭송받으며 실력을 인정받았으며, 1차 대전 중에는 해외 미국인에 대한 지원과 본국 송환과 관련한 업무를 통해 공직에 관여하기 시작했다. 전쟁 이후 후버는 1920년부터 1928년까지 미국의 상무부

1. 이 시기 미국에서도 경선에 불복하고 새로운 정당을 만들어 다시 선거에 출마하는 선례가 있었다.

장관(Secretary of Commerce)을 역임했다. ‘위대한 기술자’답게 그는 다시 최고의 능력을 갖춘 관료로 인정받는다. 1928년 대통령 선거에서 후버는 58%의 득표율을 올리며, 48개 주중 40개 주에서 압승할 정도로 국민의 절대적 지지를 받았다.

후버가 대통령이 되기 이전부터 미국식 친기업주의의 형태랄 수 있는 후버주의는 미국의 지배적 이념이었다. 후버는 세계대전을 승리로 이끈 기업의 효율성을 통한 경제성장을 추구하였다. 기업이 협조적으로 국민경제 전체에 기여한다는 조합국가(associative state)론을 통해 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 경제 강국으로 거듭날 것을 주장하였다.²⁾ 기업이 생산비를 낮춰 제품 가격을 인하하게 되면 소비자도 혜택을 보게 되며, 기업이 성장하면 좋은 일자리가 많이 늘어나 노동자에게도 이익이 돌아가는 선순환 경제구조를 목표로 제시했다. 각 산업마다 협회를 결성하여 제품을 표준화하여 효율성을 높이며, 공동의사결정을 통해 과당경쟁과 같은 불필요한 낭비요소를 제거하여 안정적이고 지속적인 성장이 가능하다고 생각했다. 기업들의 공동 의사결정체인 이러한 협회들에 의해 효율적으로 경제가 운영되는 상황에서 정부가 시장에 개입할 필요는 없었다. 심지어 기업의 효율성을 정부에도 적용하여 정부의 비대화를 제어하는 한편 이러한 효율성의 제고를 통해 계급적 갈등을 부추기는 좌파적 책동도 효과적으로 억제할 수 있다고 믿었다.

상무부장관 시절이던 1922년 후버는 이미 기능이 약화된 노동부를 협조적인 위성부서로 전락시키고, 상무부를 정부 내에 가장 강력한 부서로 만들어 경제 정책을 주도했다. 정부의 반독점 부서는 그 이전까지 불법으로 간주되던 기업의 담합행위를 허가하는가 하면, 연방거래위원회(Federal Trade Commission)³⁾는 조사활동을 대폭 줄이고 대신 재계의 자율적 규율을 권장했다. 불법의 기준을 결정하는데 있어 재계와 긴밀히 연락을 취하는 새로운 형태의 규제방식을 따르기도 했다.

당시 친기업적인 시대사조를 대표하는 또 하나의 인물은 재무부장관이었던 멜론(Andrew Mellon)이었다. 피츠버그의 은행가로 성공하여 석유를 비롯한 철도, 기관차, 건설, 보험회사 등 각종 기업의 지분을 소유하는 거대 기업군의 지배주주였고 후에 반독점법의 중요한 사례로 등장하는 알루미늄 회사인 Alcoa를 창업하기도 했다. 당시 대표적인 기업인이었던 그가 1921년에서 1932년까지 무려 세 명의 대통령 밑에서 연속하여 재무부장관을 지낸 것 자체가 상징적이다.⁴⁾ 그는 기업인 출신답게 감세를 통해 대기업을 육성할 수 있다는 소신 하에 강력한 감세정책을 추진한다. 그는 부자와 기업의 수입

2. 후버는 공직에서 받은 월급을 모두 기증할 정도로 스스로 도덕적 지도자임을 자임했다.

3. 한국의 공정거래위원회와 같이 반경쟁적 행위를 규제하는 기구임.

4. 그는 1913년 1천만 불을 기증하여, 현재의 카네기멜론대학의 전신이 되는 대학을 설립한다. 그가 대표적인 부호였음을 보여주고 있다.

중대가 서민계층에 전이될 것이라는 하방침투(trickle-down)효과의 신봉자였다. 1924년 세법(Revenue Act)에 반영된 멜론 계획(Mellon Plan)에 의해 특히 부자와 대기업을 위한 대대적인 감세를 단행했다. 반면 철저하게 작은 정부와 균형재정을 추구하여 재정건전화를 기하고 국가채무를 대폭 줄이는 정책을 취하였다.

기업 효율성의 확대를 통해 국가의 부흥을 꿈꾸는 후버대통령과 대기업가 출신 멜론 재무부장관을 주축으로 하는 1920년대 미국 정부는 미국 역사상 가장 친기업적 정부일 것이다. 그러나 후버가 대통령이 된 후 1년이 채 안되어 대공황이 시작되었다. 후버는 금융기관과 모기지업체의 부실을 막기 위해 정부의 막대한 자금을 지원했다. 반면 일반 서민들의 극심한 경제난에 대해서는 국가의 구호활동을 강화하기 보다는 기업의 자발적인 고통분담에 의해 불황을 해소하는 방안을 모색했다. 멜론은 사상 최악의 대공황 상황에서도 균형재정을 고집하였고, 후버가 기대하였던 월스트리트 은행가들과 기업가들의 자기희생적인 헌신은 발휘되지 않았다.

3. 미국의 시장개혁 - 루즈벨트의 뉴딜

친기업정책의 폐해는 컸다. 1932년 민주당 대통령후보로 당선된 루즈벨트(Franklin Roosevelt)는 대통령 후보 지명대회에서 바로 친기업정책을 공격했다. 후버의 친기업정책으로 기업들이 막대한 이윤을 얻었지만, 이것이 일반 서민들에게 과실이 돌아오지 않는 현실을 지적했다.

1929년 이전에 이 나라는 건설과 인플레이션의 거대한 사이클을 지났습니다. 10년 동안 우리는 전쟁의 잔해 복구라는 명목으로 이 부문의 사업을 확장하였지만, 사실 그 수준을 넘어서서 우리의 자연스런 평소 성장을 벗어나는 수준까지 확장되었습니다. 그런데 이제 기억해야 할 것이 있습니다. 그 동안에 생산비가 상당히 떨어졌는데도 소비자가 지불해야 할 가격은 전혀 떨어지지 않았다는 점입니다. 이 기간에 기업은 막대한 이윤을 얻었습니다. 하지만 그 이윤은 가격 하락에 아무런 기여도 하지 않았습니다. 소비자는 망각되었습니다. 이윤의 아주 적은 부분만이 임금상승에 포함되었습니다. 근로자는 망각되었습니다. 적절한 배당금이 주어지지 않았습니다. 주주는 망각되었습니다.(중략)

그 후에 경제 붕괴가 찾아왔습니다. 여러분도 그 내용을 다 아십니다. 불필요한 공장에 들어간 잉여금은 아무 의미가 없어졌습니다. 사람들은 일자리를 잃었습니다. 구매력은 고갈되었습니다. 은행은 겁에 질려 대출금을 회수하기 시작했습니다. 돈을 가진 자들은 나누길 두려워했

습니다. 신용이 경색되었습니다. 산업이 멈췄습니다. 상업이 쇠퇴하고 실업이 늘어났습니다. 그리고 그 곳에 오늘의 우리가 있습니다.

-1932년 7월 2일 시카고, 민주당 전당대회 연설에서

그는 대통령에 당선되자 경제력 집중 문제를 국가적 의제로 다룬다. 소수의 기업인에게 경제적 권력이 집중되어 온 과거의 경제운영방식이 잘못되었음을 지적하고, 이러한 방식의 경제력 집중을 사적 사회주의(private socialism)로 명명하며 강력히 비판했다.⁵⁾

사적 사회주의라는 표현은 기업의 운영이 명령경제체제(command and control system)적인 요소가 강하다는 점을 반영한 것이다. 즉, 명령경제체제인 기업⁶⁾이 시장에서 차지하는 비중이 커진다면, 명령경제체제로 자원이 배분되는 비중이 늘어나는 것이며 이는 중앙집권적 사회주의 체제의 강화를 의미한다는 것이다. 현실적으로는 미국의 지주회사들이 일반 국민의 이해를 침해하는 형식으로 나타났는데, 대기업집단을 지배하는 기업가들에 대해 아무런 통제수단을 지니지 못하는 경우 전제국가적 요소의 위험성이 커진다는 것이다.

따라서 그는 시장에서 경제권력을 견제할 수 있는 장치를 만들기 위해 노력했다. 당시 성행하던 지주회사를 과감히 해체하고, 부자들에게 대한 조세를 강화하는 한편 경제적 약자인 소비자와 노동자, 중소기업 보호할 수 있는 제도를 도입했다. 당시 미국에서도 유럽처럼 국가가 직접 기업을 인수하는 방식으로 지원하자는 주장도 있었으나, 루즈벨트는 국가가 직접 시장에 간여하기보다는 시장에서 공정한 규칙이 준수되는 것을 감독하는 역할을 선택했다.

1933년 만들어지고 다음 해 개정된 증권거래법(Securities and Exchange Act)을 통해 증권시장의 감독을 강화했다. 투자은행의 변칙적 운영을 금지하기 위해 1933년의 은행법(Banking Act)⁷⁾과

5. "It is time to make an effort to reverse that process of the concentration of power which has made most American citizens, once traditionally independent owners of their own businesses, helplessly dependent for their daily bread upon the favor of a very few, who, by devices such as holding companies, have taken for themselves unwarranted economic power. I am against private socialism of concentrated private power as thoroughly as I am against governmental socialism. The one is equally as dangerous as the other; and destruction of private socialism is utterly essential to avoid governmental socialism." (Roosevelt(1935)의 의회서한 중에서)
6. 이는 다시 기업의 지배구조가 매우 비민주적인 1920년대 미국이나 현재의 한국과 같은 상황에서 부작용이 더 커진다. 대기업가의 전제적 경영을 통제할 수 없다면 경제전체 뿐 아니라 기업 내에서의 불공정성은 심화될 것이다.
7. 일반적으로 글래스-스티걸 법(Glass-Steagall Act)으로 알려져 있다

이어 개정된 1935년의 은행법을 통해 투자은행과 상업은행을 분리했다. 한편으로 조세개혁을 통해 부의 재분배를 넘어 경제권력을 재분배해야 한다는 당시 대표적 개혁 이론가인 연방대법관 브랜데이스(Louis Brandeis)의 주장을 받아들여 강력한 세제개혁도 추진했다.

당시 이러한 제도개혁은 매우 혁신적이었고 재계의 반론도 만만치 않았지만, 지금까지 유지되며 미국에서 시장의 규율을 정립하는 계기가 되었다. 이러한 제도가 어떠한 변화를 초래하였는지를 실증적으로 분석하기는 쉽지 않다. 대부분의 거시 변수들이 대공황 이후 만들어졌기 때문이다.

아래 그림은 조세자료를 통해 최근 100년간 미국의 소득분배 상황을 보여주고 있다. 미국의 소득분배는 대공황 이전과 이후 급격히 변화한다. 대공황 이전에는 미국의 소득 상위 10%의 소득이 전체의 45%에 달할 정도로 소득불균등이 심화되었다. 주목할 점은 대공황 이전 소득분배 추이가 급격히 악화되었다는 점이다. 이른바 친기업적 정책의 효과를 알 수 있다.

〈그림 1〉 미국의 상위 10% 소득비중 추이



출처 : Piketty와 Saez(2006)⁸⁾

뉴딜정책에 의해 제도적으로 공정한 경쟁이 촉진되면서, 전후 미국의 고도 성장기에 소득분배 지표가 악화되지 않았음도 확인할 수 있다.

4. 레이건 정부의 친기업주의

위 그림의 또 하나의 특징은 1980년대 이후 미국의 소득분배 상황이 악화되는 추세이다. 미국 레이

8. Piketty, Thomas and Emmanuel Saez (2006), "The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective," NBER Working Paper 11955

건 정부나 영국의 대처수상 당시의 규제완화론은 시장에서 견제와 균형이 달성될 수 있도록 경제적 약자에 대한 보호를 완비한 후, 그동안 이중 규제적인 요소가 있는 부분을 개혁했다는 점에서 상당한 설득력을 얻었다. 그럼에도 과거 50년간 안정되게 유지되어 왔던 소득분배상황을 악화시키는 기폭제가 되었음이 확인되고 있다.

앞서 밝힌 대로 미국에서는 금산분리와 지주회사에 대한 규제로 대규모 기업집단을 인위적으로 해체했고 대기업집단을 견제할 수 있도록 시장 내에 많은 제도적 장치를 마련해 놓았다. 시민권익의 증대와 복지지출의 확충이 지속적으로 이루어져 1980년에 들어서면 일부 정부부문의 비대화로 인한 부작용이 제기되던 시기였다.

한편으로 국가의 역할 증대에 따른 부작용이 대처와 레이건의 작은 정부를 지향하는 동기가 되었다면, 이 시기까지 이루어진 복지제도와 공정한 시장의 구축은 규제완화를 가능하게 하는 토대가 되었다. 규제완화를 반대하는 쪽에서는 피해를 보는 경제적 약자들에 대한 보호 장치가 마련되어 있는 상황에서 크게 반대할 명분을 찾지 못한 것이다.⁹⁾

합리성 측면에서 설득력을 얻었던 레이건 당시의 감세나 규제완화에 의한 쌍둥이 적자와 금융시장의 불안이 미국경제의 체질을 매우 악화시켰다는 비판도 주목해야 한다.

5. 나치즘의 친기업주의

패전과 대공황으로 피폐화된 독일에서 1932년 7월 총선거에서 37.3%를 득표한 나치당은 히틀러가 수상에 취임한 뒤 치른 1933년 3월 총선에서 43.9%의 득표율을 올린다. 히틀러는 대공황으로 인해 위기에 처한 독일의 대기업집단을 살리면서, 한편으로 높은 실업률로 고통 받는 일반 대중의 요구에도 부응해야만 했다. 국가와 대기업집단이 결탁하면서 일반 대중의 지지를 유지하기 위해서는 압제적 방법의 동원이 불가피했다. 일본의 경우도 재벌과의 결탁으로 인해 같은 상황이 벌어졌다.

과거 한국의 박정희 정부 역시 재벌과의 정경유착에 의한 경제성장을 추구하면서 동시에 대중의 지지를 얻고자 하는 의도에서 압제적 통치방식을 선택했는데, 상당한 유사점을 찾을 수 있다. 정부의 잘못된 정책으로 인해 서민경제가 파탄 나고 있다는 지식인과 언론의 주장에 대해 외부적 요인에 의

9. 이처럼 소비자나 노동자, 주주들의 권익에 대한 보호 장치가 있었기에 규제완화로 인한 피해는 국가로 돌아가는 상황이 벌어졌다. 대표적인 사례가 저축대부조합(Savings and Loan Association)의 대규모 부실인데, 이로 인해 막대한 예금보통기금이 소요되었다.

한 것이라는 정부의 주장이 충돌할 때, 압제적 방법을 동원하고자 하는 유혹을 받을 가능성이 높다.

특히 친기업정부의 정경유착 하에서 국민의 지지도가 하락할 때 압제적 방법을 주장하는 보수정치 세력의 준동을 막지 못하면, 이명박 정부의 의도와 관계없이 국가사회주의적인 경로로 치달을 가능성이 높다. 정권 초기 대대적인 민심이반을 겪고 있는 이명박 정부에서 특히 경계해야 하는 사항이다. 정경유착이 제대로 통제되지 못할 때, 압제적 형태의 국가사회주의가 초래된다는 역사적 교훈을 결코 경시해서는 안 될 것이다.

III. 한국의 불균형 성장전략과 친기업주의

1. 불균형 성장전략과 재벌의 육성

87년 이전 한국은 국가주도형 발전전략을 채택했다. 공산주의 체제에서와 같이 사유재산을 완전 부정한 것은 아니지만, 자원배분에 국가가 깊이 관여하며 주도적인 역할을 하는 독특한 형태의 성장 전략을 취했다. 군이 유사한 체제를 찾는다면 유럽에서의 나치즘이나 파시즘, 일본의 군국주의 시대와 같은 국가사회주의 체제와 비교할 수 있다. 이러한 국가사회주의에서는 시장 내에서 정부의 지시에 따라 움직이는 대형 경제주체가 요구되는데 바로 대기업집단이고 한국에서의 재벌이다. 수출경쟁력을 확보하는 재벌에 대한 지원을 강화했다는 측면에서 부작용을 줄이는 완충장치를 갖추고 있었지만, 이들 재벌들을 통한 불균형 성장으로 인해 한국의 산업구조는 독특한 형태로 발전한다. 특히 이렇게 성장한 재벌은 강력한 경제권력으로 등장하게 된다.

한국의 경우에는 국가 - 은행 - 재벌이라는 연계 고리를 이용하여 정경유착과 관치를 통한 경제운영을 해 왔다. 국가가 주도하여 경제기획원에서 한국의 자원을 어떻게 배분할 것인가를 결정하면 국가 권력이 그 계획이 실현되도록 강제력을 발휘하였다. 때로는 공기업의 형태로 국가가 직접 대규모 투자에 나서기도 하지만, 대부분은 특정 기업에 대한 특혜를 제공하여 대규모 재벌로 육성하는 정책을 취했다.

재벌과 국가권력은 공생관계를 유지하였다. 경제기획원이 수립한 계획에 의해 얻어지는 특혜가 이들 재벌에게 돌아가는 반면 이들 재벌은 관료들에게 책임이 돌아갈 수 있는 부실기업을 인수해 주는 등 정부의 문제를 해결해주는 해결사 역할을 하게 된다. 실제로 이와 같은 공생관계는 일반인이 예상

하는 것보다 훨씬 더 강력하였다. 구조적으로 정부는 은행을 통제하고 있었고, 자본이 부족하였던 재벌은 은행에 의존하지 않을 수 없었다. 재벌이 싼 은행의 자금을 갖다 쓰면서 막대한 수익을 올리는 대신 재벌은 정부의 요구를 들어주었다.

경제가 성장하면서 정부 주도의 국가운영방식을 의미하는 관치의 한계가 드러나게 되었다. 주기적으로 대규모 부실이 발생하면서 대기업의 부도가 이어지고 금융시장이 부실화되는 상황이 발생하였다. 상위 재벌은 급속히 외형을 넓혀 한편으로 국민경제에 부담이 되는 측면이 있었으나, 재벌의 입장에서 더 이상 정부의 간섭에 의한 비효율을 감내하기 힘들게 된다. 결국 이러한 모순적 상황이 정치적 민주화의 동기가 되었던 것으로 평가할 수 있다.

2. 김영삼 정부의 친기업정책

민주화 이후 최초의 문민정부인 김영삼 정부는 경제권력과 시민권력간의 관계를 재설정해야 하는 과제를 안고 출범했다. 전제적 통치를 부정하는 민주정부라면 이제 시장의 자율을 보장해야 하는 반면 시장의 규칙을 정립하고 엄정히 집행하는 제도를 구축해야 했다. 그러나 김영삼 정부는 금융실명제를 도입하여 시장의 투명성을 높이거나 부정부패에 대한 사정을 강조하는 등 기본적 시장질서는 강조했지만, 재벌이라는 경제권력을 시민권력이 견제하고 조화를 달성하는 제도 마련은 상대적으로 소홀히 했다.

실제로 경제정책은 10여 년 전 미국의 레이거노믹스를 상당 부분 여과 없이 모방한 것이었다. 금융규제완화와 재벌에 대한 규제완화 등 규제완화를 강력하게 추진했다. 이것은 과거 권위주의 정부 시대의 관치를 청산하고자 하는 노력이었다. 그러나 관치라고 하는 매우 자의적인 정부규제를 대체할 수 있는 시장규율을 정립하는 과제는 상대적으로 소홀했다.

금융 감독이 제대로 이루어지지 않는 상황에서의 금융규제완화는 필연적으로 대규모의 금융부실을 초래했다. 종금사나 은행들은 규제완화로 인해 경쟁이 격화되자 외형 불리기에만 급급했다. 대형화가 곧 경쟁력이라는 잘못된 믿음으로 인해 위험관리는 경시했다. 경쟁적으로 재벌에게 대출해주었으며, 재벌들은 재벌대로 자율화된 시장에서 시장점유율을 높이기 위한 경쟁에 뛰어들었다.

이러한 구조적 문제는 무시한 채 부진한 경기를 살리기 위해 대대적인 경기부양책에 착수했으며 재벌에 대한 규제완화는 재벌의 투자를 급격하게 증가시켰다. 재벌의 부채비율이 급증하고 있다는 적신호가 계속되었지만 정부는 방치했다. 정부가 경제권력을 제대로 통제하지 못한 상황에서, 재벌이 원하는 규제완화만을 단행한 결과였다. 재벌의 대규모 부실이 현재화되는 상황에서 외환시장에 대한

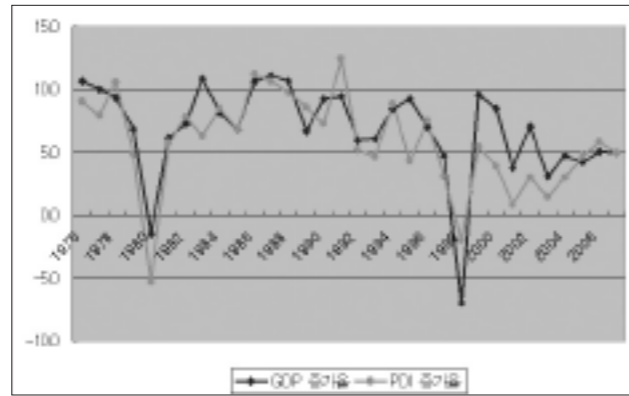
정부의 무분별한 개입으로 인해 외환이 부족한 사태가 발생하게 되었다. 과거의 관치경제의 구습으로 인한 결과였다. 결국 외환위기는 경제권력을 통제하지 못해 발생한 첫 번째 위기였다.

3. 불균형 성장의 부작용

김영삼 정부시기까지 지속된 불균형 성장은 경제 전반에 걸친 왜곡현상으로 외형적 성장률과 국민들이 실감하는 소득간 괴리를 초래한다. 실제로 현재 경제성장의 척도로 국내총생산 증가율이 많이 사용되지만, 국내총생산 증가율이 국민의 후생수준을 나타내는 소득을 나타내지는 못한다.

실제로 1970년대 이후 실질 국내총생산 증가율과 실질 개인가처분소득 증가율¹⁰⁾을 비교해보면 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 70년대와는 달리 80년대에는 그런대로 유사한 증가율을 보였으나 90년대 들어 괴리율이 커졌음을 알 수 있다. 그러다가 외환위기 이후 그 차이가 크게 벌어진 사실을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 실질 국내총생산 증가율과 실질 개인가처분소득 증가율



* 자료 : 한국은행

이러한 사실은 다시 〈그림 4〉에서 잘 나타난다. 〈그림 4〉는 국내총생산 대비 개인가처분소득과 법인가처분소득의 비중을 나타내고 있다. 국내총생산 대비 개인가처분소득의 비중이 외환위기 이후 급

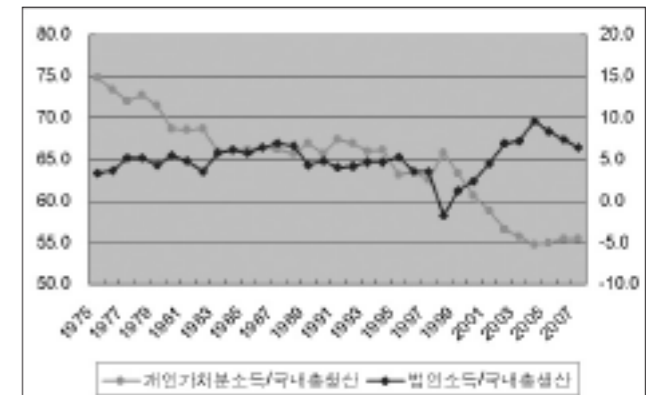
10. 한국은행이 발표한 명목 처분가능소득의 개인 부문 액수를 GDP디플레이터로 실질변수로 전환한 후 증가율을 산출하였다.

격히 하락하여 2004년 이후 55% 수준에 머물고 있음을 알 수 있다.

물론 개인가처분소득의 비중이 감소한 것은 조세 부담률이 증가한 원인도 있을 것이다. 조세부담률¹¹⁾은 1980년대 16% 대에서 최근에는 20%를 다소 상회하는 정도까지 상승했다. 그러나 조세가 증가하는 만큼 정부부문의 서비스나 또는 복지지출을 통해 개인의 소득이 증가했다면 개인가처분소득의 비중이 크게 줄지 않았을 것이다.

〈그림 4〉는 특히 외환위기 이후 개인가처분소득 비율의 감소가 법인가처분소득 비율의 증가로 인한 것임을 명확히 보여주고 있다.

〈그림 4〉 국내총생산 대비 개인가처분소득과 법인가처분소득의 추이



* 자료 : 한국은행

이러한 장기 시계열자료를 놓고 볼 때, 그동안 한국에서 외형적 성장이 개인가처분소득의 증가로 이어지지 못했다.

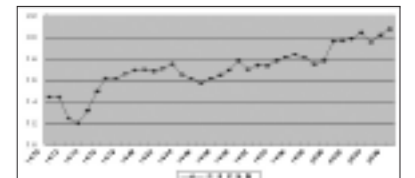
더욱이 외환위기 이후 소득분배 상황은 극도로 악화되었다. 〈그림 5〉는 소득 5분위 배율¹²⁾ 추이를 보여주고 있다. 장기 추이를 보기 위해 2인 이상 도시근로자 가구에 대한 조사 자료를 사용했는데, 최근 자료가 발표되고 있는 1인 가구와 농가가구를 포함한 전국 가구 자료에 의한 5분위 배율자료는 더

11. 조세부담률은 국내총생산 대비 국세와 지방세의 비율을 나타낸 것이다.

12. 최상위 20%의 평균 소득을 최하위 20%의 평균소득으로 나눈 값이다.

최근 통계청에서 OECD자료와 맞추기 위해 개선된 소득분배지표를 발표했는데 작년까지 발표하던 자료와 추세 자체가 바뀌었다.

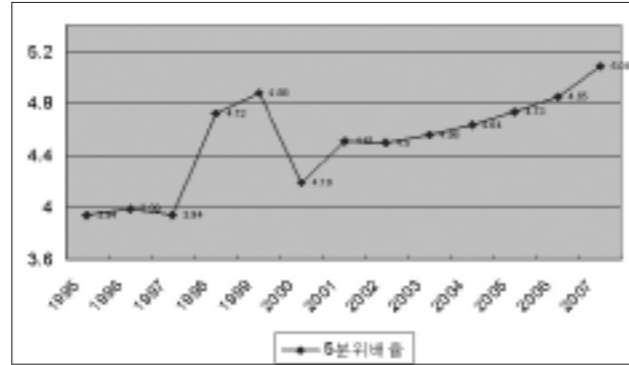
〈그림 3〉 조세부담률 추이



* 자료 : 한국은행

욱 나쁘다. 특히 외환위기 이후 가처분소득 기준으로도 소득분배상황이 악화되고 있음을 확연히 알 수 있다.

〈그림 5〉 도시 2인 이상 가구 가처분소득 기준 5분위배율



* 자료 : 통계청

〈그림 4〉와 〈그림 5〉를 종합해서 본다면, 국내총생산 중에서 개인가처분소득의 비율이 낮아지는 상황에서 소득분배상황도 동시에 급격히 악화되고 있다. 따라서 상위 소득층을 제외한 대부분의 국민들의 경우에는 국내총생산의 증가를 실감하기 힘들 것이라는 것이 통계적으로 명확히 드러나고 있다.

4. 계속된 친기업정책과 양극화

개인의 소득 비중은 줄어들고 소득분배 상황은 악화되는 상황이 외환위기 이후 분배를 강조했던 김대중 정부와 노무현 정부 하에서 발생했다는 점을 주목해야 한다. 특히 〈그림 4〉에서 외환위기 이후 법인의 가처분소득 비율이 급격히 늘면서 개인가처분소득 비율이 급격히 줄어들고 있다. 이는 김대중 정부에서 위기 극복을 위해 기업부문의 회생과 건설화에 정책역량을 집중한 결과이다.

경기부양을 위해 각종 규제완화가 무분별하게 진행되었다. 주식시장과 코스닥 시장의 거품 방지, 신용카드시장의 규제완화로 인한 대규모 부실, 부동산에 대한 규제완화로 인한 자산거품 등의 정책은 개인부문에서 법인부문으로 소득의 이전효과를 가져왔다. 바이코리아 열풍을 타고 상장기업들은 자본을 건설화했지만 결국 주가가 폭락하면서 개인부문은 커다란 손실을 입게 되었고, 그 결과 소득은 부진하게 되었다. 코스닥 거품도 신용카드 거품도 모두 같은 효과를 초래했다.

다른 한편에서 경제권력을 견제하기 위한 제도적 장치 마련도 큰 효과를 발휘하지 못했다. 소액주주를 보호하고 투명성을 강화하는 제도들이 도입되었지만 영미의 사후적 규제에는 크게 미치지 못하

는 수준이었다. 오히려 외환위기 이후 출자총액제한제도가 일시 해제된 틈을 타서 재벌들은 계열사 출자를 크게 늘려, 총수의 지배권을 강화했다. 이른바 99년부터 다시 재벌개혁을 추진한다고 선언하며 출자총액제한제도를 재도입했지만, 그 이후 정권 말기에 들어 다시 출자총액제한제도를 완화하는 등 강력한 재벌의 경제권력을 통제하는 수준은 되지 못했다. 이러한 무분별한 규제완화 등을 감안하여 사후적으로 조망할 때 결국 김대중 정부에서도 기업의 이익창출을 통한 경기부양책을 지속했음을 확인할 수 있다.

노무현 정부에서도 시장규칙의 정립에 노력하기 보다는 기업의 투자부진을 해소하기 위해 규제완화를 지속하는 정책을 폈다. 마찬가지로 시장의 규칙이 제대로 정립되어 있지 않는 상황을 개선하기 보다는 손쉽게 기업을 통해 경기를 부양하고자 하는 의도가 있었기 때문일 것이다. 특히 김대중 정부 시절부터 계속된 부동산 가격 폭등을 잡지 못하여, 자산 양극화를 가속화시켰다.

최근 발표된 통계청 자료를 반영하고 있는 〈그림 5〉에 따르면 지금까지 알려진 것과는 달리 노무현 정부 들어서 소득분배 상황은 지속적으로 악화되어 외환위기 수준을 넘어서고 있다.

이러한 상황에서 외환위기 이후 변화를 보이고 있는 소득계층별 소비 행태도 주목할 필요가 있다. 〈그림 6〉에서 상위 30%의 소득계층은 외환위기 이전의 평균소비성향을 회복하고 있다. 중위 40%의 소득계층은 다소 차이를 보이고 있다. 그러나 하위 30%의 소득계층은 외환위기 이후 급격한 변화를 보이며 지속적으로 소비성향이 100%가 넘는 현상을 보이고 있다. 이는 하위 소득계층에서 소득보다 소비가 많아 지속적으로 빚이 늘어나고 있는 상황을 보이고 있다.

〈그림 6〉 소득계층별 가계 평균소비성향 추이



* 자료 : 통계청 가계조사

하위 30%의 소득계층의 소비성향이 100%가 넘는다는 것은 이들 계층이 최대한 소비를 절약하더라도 소득을 넘고 있음을 의미한다. 이는 정책적인 측면에서 하위 계층의 소득이 증가하게 되면 곧 대

부분 소비의 증가로 이어질 것이라는 예측이 가능하게 한다. 반면 상위 소득자들의 소득이 증가하더라도 소비의 증가폭은 크지 않으리라고 추정할 수 있다. 따라서 외환위기 이후에는 양극화로 인해 정책의 효과도 달라졌음을 알 수 있다. 이제 정부의 정책으로 인해 상위계층의 소득이 늘어나는 것은 경기부양효과가 낮지만, 하위 소득계층의 소득을 늘리는 정책은 경기부양효과를 크게 한다는 것이다.

IV. 이명박 정부 친기업정책의 위험성

현재 한국은 시민권력이 비대한 경제권력을 제대로 통제하지 못한다는 의미에서 경제적 민주화가 성숙하지 못한 단계에 있다고 평가할 수 있다. 이러한 상황에서 친기업적인 정책을 전면으로 내세운 이명박 정부의 친기업 정책은 경제의 상황을 개선하는 것이 아니라 개악할 위험성을 내포하고 있다.

이명박 정부는 친기업정책을 전면으로 내세우며 규제완화와 감세를 정책수단으로 채택했다. 피상적으로는 1980년대 레이건 행정부의 정책을 모방하는 것으로 보인다. 감세와 규제완화를 축으로 하는 정책기조가 특히 그렇다.

경제력 집중에 의한 부작용을 시정하는 사후적 제도가 잘 마련되어 있는 영미의 상황에서 설득력을 얻은 작은 정부론이나 규제완화론을 현재 한국의 상황에 적용하기 어렵다. 부정한 기업인에 대한 수십 년의 실행을 연도하는 국가의 규제완화와 반복적으로 범죄를 저지르는 재벌총수를 처벌하지 못하는 국가에서의 규제완화는 비교의 대상이 될 수 없다. 경제적 약자를 보호할 수 있는 시장의 규율이 정립된 국가에서의 규제완화론과 고도 성장기의 일방적인 친기업적 관행이 지속되는 한국에서의 규제완화론은 그 효과가 크게 다르다.

이러한 역사적 배경을 고려할 때 이명박 정부의 친기업정책은 1980년대 미국의 레이거노믹스보다는 1920년대 후버리즘과 더 유사하다고 평가된다. 특히 재벌의 경제력 집중이 심한 상황에서의 친기업정책은 사실상 친재벌정책으로 회귀할 가능성이 높다. 실제로 친기업정책을 주장하면서 중소기업이나 영세자영업자에게 혜택이 돌아가는 대책보다는, 재벌에게 유리한 정책을 최우선적으로 고려하고 있다. 출범하자마자 공정거래법 개정안을 입법 예고하면서 출자총액제한제도의 철폐와 지주회사 제도의 완화 추진방향을 밝힌 바 있다.

1930년 이후 미국에서 한국과 같은 순환출자를 포함한 복잡한 소유구조의 기업집단은 찾기 힘들다. 다층적 지주회사 역시 뉴딜 정책을 통해 해체한 바 있다. 1920년대 미국에서 다층적 지주회사가

성행했고, 이러한 기업집단에 의한 경제력 집중과 독점화에 따른 부작용이 심화된 결과 대공황이 발생한 바 있다. 따라서 이미 경제력 집중이 심한 한국에서 다시 규제완화를 한다면 바로 1920년대 미국적 상황으로 회귀할 가능성이 높다. 1980년대 미국의 모습과는 유사점을 찾기 힘들 것이다.

이러한 친재벌정책의 이론적 배경은 이른바 후방침투효과(trickle down effect)이다. 재벌과 부자들의 수입이 증가하면, 그것이 중소기업과 서민들의 소득증대로 이어진다는 것이 후방침투효과와 핵심이다. 그러나 지난 몇 년간 많은 경제학자들의 연구에 의하면, 현재 한국경제의 후방침투효과는 과거보다 크게 줄어든 반면 수출 대기업과 내수 중소기업, 고소득층과 저소득층간 양극화는 심화되고 있다. 이것은 세계시장에서 경쟁력을 확보하거나 국내에서 시장지배력을 확보한 재벌기업들의 수입은 증가하지만, 거대한 저비용 생산기지인 중국이나 동남아의 기업들과 무한경쟁에 몰린 중소기업이 쇠락하게 하는 국제적 상황에 기인한다. 재벌의 수익증대가 중소기업에 도움을 주지 못하면서 오히려 하도급 관계의 우월성을 이용한 빨대효과에 의해 양극화를 심화시키고 있는 작금의 상황은 과거와 전혀 다르다.

앞서 밝힌 바와 같이 이미 한국경제의 양극화는 매우 심각한 수준이다. 이러한 상황에서 이명박 정부가 사실상의 친재벌정책인 친기업정책을 추진하고, 부자와 재벌만을 위한 감세정책을 추진한다면 양극화는 훨씬 심화될 것이다. 결국 중소기업과 서민경제는 파탄을 면치 못할 것이다. 따라서 이명박 정부에서 친부자, 친재벌 정책이 국민경제 전체에 어떻게 도움이 되는지, 후방침투효과가 얼마나 있는지를 명확하게 밝히지 못한다면 정책에 대한 공감대를 형성하기 어려울 것이다.

V. 결론

경제사적 고찰에 의하면 경제성장을 촉진한 것은 친기업주의가 아니라 친시장주의였다. 친기업주의는 시장에서 불공정 행위의 당사자인 경제권력에 대한 견제를 저해한다. 시장의 효율성을 위해 친기업주의에 따른 규제완화가 중요하지만 시장의 공정성 유지를 위해서는 불공정 행위의 당사자인 기업에 대한 규제가 강화되어야 한다. 이런 이유로 해서 시장경제 국가에서 기업에 대한 경제규제는 강화되고 완화되는 과정을 반복한다. 친기업주의에 따른 감세론과 복지 증대를 위한 증세론을 통한 정부의 규모 논쟁도 같은 과정을 거쳤다. 친기업주의에 따른 규제완화론이나 감세론을 주장하기 이전에 한국경제에 대한 진단이 선행되어야 한다.

시장경제 국가에서 규제완화론의 본질은 시장에서 견제와 균형이 적절히 작동하기 위한 시장규율의 확립과 시장의 효율성을 저해하는 과도한 규제 사이에서 균형점을 찾아가는 과정이었다. 시장에서 견제와 균형의 원리가 작동할 정도로 경제적 약자에 대한 보호가 충분할 때 규제를 완화했다.

이명박 정부에서 주장하는 친기업주의가 설득력을 얻기 위해서는 한국의 시장에 공정한 규칙이 적용되고 있다는 보장이 있어야 한다. 규제완화는 재벌에 의한 시장 왜곡 현상을 교정할 수 있는 수단이 충분할 때 현실화되어야 한다. 작은 정부론을 주장하기 위해서는 한국의 정부가 큰 정부라는 것을 보여야 한다. 감세론을 주장하기 위해서는 감세를 통한 효과가 국민경제 전반적인 성장과 발전에 기여한다는 것을 보여야 한다.

이 발표문은 이러한 정책들이 현재 한국적 상황과 부합하지 않는 증거를 제시했다. 반면 한국적 상황에서 이러한 정책이 추진되었을 때 대공황과 같은 위기가 발생할 위험을 지적했다. 재벌의 경제력이 강력한 시장에서 재벌의 횡포를 효과적으로 견제하지 못한다면 시장은 붕괴한다. 설사 재벌이 효율성을 발휘하여 생산성이 높아진다고 하더라도, 그 혜택이 일부 계층에 집중되어 전반적인 소득의 양극화가 심해질 것이다. 이는 결과적으로 국민경제 전체의 수요기반을 위축시켜 장기적인 경기침체를 초래한다.

이미 이러한 실책은 과거 정부에서 반복되었다. 한국에서 시장의 규율이 작동할 수 있는 제도적 장치가 부족한 상황에서, 김영삼 정부의 규제완화로 인해 외환위기가 초래되었으며, 그 이후 김대중, 노무현 정부에서도 신용카드, 재벌, 부동산 문제 등에서 규제완화로 인한 부작용을 반복적으로 경험했다. 잘못된 정책에 의한 모든 부담은 일반 국민과 노동자가 지고 재벌들은 안전하게 위기에서 빠져나왔다. 경기를 살린다고 주식거품을 일으켜 재벌들은 자본을 축적하였고, 반면 벤처거품으로 많은 중소기업은 몰락하였고, 가계의 부실은 심화되었다. 이런 상황에서도 부동산 규제완화가 지속되었고, 신용카드 규제완화가 이루어진 것이다.

한국에서는 시장의 규율이 제대로 작동하지 않고 있다. 노동제도는 가장 규율이 약한 영미식을 도입하고서 노동자의 권익을 침해한 경우에 대항할 수 있는 영미식 징벌적 손해배상제는 도입하지 않고 있다. 소비자 보호를 위해서 유럽식의 단체소송제도를 도입하고서 기업에 대해서는 영미식의 완화된 규제를 주장하고 있다. 따라서 현재 한국에 필요한 것은 규제완화가 아니라 정부가 일반 국민을 대변할 수 있도록 하는 공공부문의 개혁이다. 정부와 정치권이 시장에서 공정한 규율이 작동하도록 하기 위한 제도를 도입하는 민주적 대의장치로 기능해야 한다. 경제적 약자인 중소기업, 노동자, 소비자 등을 정부가 적극적으로 대변할 수 있는 사전적 규제를 도입하는 동시 서비스기관으로 탈바꿈하거나 아니면 시장에서 스스로 방어할 수 있도록 영미식의 사후적 규제방식을 도입해야 한다. 이러한 제도가 정착하기까지 공공성을 발휘하는 정부로 기능해야 한다.

시장경제와 민주주의 원리는 같다. '견제와 균형'이다. 유럽에서 정부가 국민을 대변하는 사전적 규제를 위주로 하거나 영미에서 시장에서 경제적 약자가 스스로의 권익을 보호할 수 있도록 하는 사후적 규제를 위주로 하거나, 그 근본원리는 시장에서 견제와 균형이 작동하여 공정한 거래의 원칙이 적용되는가에 있다.

경제권력의 강력한 세력을 견제할 수 있는 민주적 장치는 정치적 민주화만으로는 보장할 수 없다. 경제적 약자를 보호할 수 있는 장치가 미비한 한국에서 경제적 민주화를 성숙시키기 위해 노력하기는 커녕 친기업정책을 취한다는 것은 시대착오적이다. 이명박 정부에서 추진하는 규제완화에 의해 시장경제에서 세력 균형은 급속히 와해되고, 시장은 심각하게 왜곡되고 경제적 약자들의 피해는 가중될 것이다.

지금처럼 경제력이 소수 재벌에 집중된 상황에서 시장을 강화한다면 결국은 경제권력을 가진 재벌의 독점적 의사결정권을 인정하고 강화하는 결과로 이어질 수밖에 없습니다. 또한, 국가의 공공성이 확보되어 있지 않은 상황에서 국가의 통제를 강조하다 보면 이 역시 일부 기득권 세력의 이익이 관철되는 방향으로 갈 수밖에 없는 것 아니겠습니까? 저는 경제 성장의 문제이든, 정치적인 민주주의의 문제이든, 결국은 거대기업과 국가가 가지는 의사결정권의 독점화 현상을 막아내는 게 관건이라고 생각합니다. 이 문제를 해결하려면 경제적, 정치적 의사결정과정에서 법적, 계약적 권리를 침해당한 사람들이 그 권리를 효과적으로 회복할 수 있는 장치를 계속 만들어 주는 수밖에 없다고 봅니다. 그러한 과정에서 시장도 합리화되고 국가도 민주화되는 것이지요. 불법 부당행위로 인해 피해를 본 당사자가 직접 호소하고 손해를 보상받는 길을 만들어 주지 않은 상태에서 시장이나 국가가 스스로 진화하는 걸 기다릴 수는 없지요. 그것은 원천적으로 불가능한 얘기입니다. 결국, 시장과 국가를 통제하는 것 자체가 바로 개혁과 진보의 과제라 생각해요. 누군가에게 맡겨서 시혜적으로 주어지기를 기대할 수도 없는 일이지요.'

- 김상조 『한국경제 새판짜기』¹³⁾ 중에서

이제 경제적 민주화운동을 위해 새롭게 시작할 때다. 정치가 경제권력이 아니라 국민의 이익을 대변할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 시민들이 스스로의 권익을 찾아 나설 때만이 가능한 일이다.

13. 김상조, 유종일, 홍중학, 광정수, 『한국경제 새판짜기』, 2007, 미들하우스

노동양극화와 민주주의

I. 머리말 : 문제제기

노동양극화(labor polarization)는 지금 우리 사회가 당면하고 있는 가장 고질적인 문제의 하나로 손꼽히고 있다. 외환위기 이후 지난 10년 동안 비정규노동이 급증하고 소득격차가 확대되면서 노동양극화는 이제 우리 사회 내부의 분열과 갈등을 초래하는 심각한 구조적인 문제로서 자리매김 되고 있는 것이다. 실제, 노동양극화는 사회 불평등을 더욱 악화시킴으로써 자살과 이혼 그리고 범죄 등과 같은 사회 해체의 징후들을 날로 확대시키고 있을 뿐 아니라 우리 경제의 내수기반을 크게 위축시켜 지속성장의 잠재력을 취약하게 만들고 있기도 하다.¹⁾

사회경제적 문제들을 확대재생산 시키고 있는 노동양극화의 심각성을 반증하듯 최근에는 학계와 노동계에 의해서 뿐 아니라 재계와 정부에 의해서도 이에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 구체적으로, 노동양극화에 대해 최장집(2005)은 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반에서 비롯되는 총체적인 노동 위기로 진단하고 있으며, 이병훈(2004)은 우리 노동조합운동의 연대성 위기와 연관 짓는 분석을 제시하고 있다. 또한, 노동양극화는 참여정부 시절 재정부(2005)와 국책연구소(한국개발연구원, 2006)에 의해 사회통합을 심각하게 저해하는 경제양극화의 파생문제로서 그리고 삼성경제연구원(2006)에 의해서도 우리 경제의 선순환구조(수출 증대→투자·고용 증대→소비 증가)를 훼손

손시키는 소득양극화의 증대한 문제로서 받아들여지며 그 극복 대안이 제시되기도 하였다. 이처럼, 노동양극화에 대한 문제 진단이 각계에서 다양하게 제시되는 가운데, 그 문제의 심각성과 극복 대책 마련의 시급성에 대해서는 별 이견이 제기되지 않는 듯하나, 전략적 대응방향과 구체적인 정책수단에 대해 성장-분배 또는 유연화와 형평성/보호를 둘러싼 논란만 분분하였다. 그 결과, 노동양극화의 폐해가 날로 심각해지고 있음에도 불구하고, 정부를 비롯한 주요 정치·경제영역의 주역들은 이 문제를 제대로 바로잡을 실효성 있는 대책을 마련하지 않은 채 비정규직-중소기업 노동자들에게 사회적 배제와 차별의 가혹한 고통을 안겨주는 정의롭지 못한 현실이 지속되어 왔다.

노동양극화의 배경 원인에 대해서는 그동안의 많은 연구를 통해서 세계화·개방경제체제·정보화 등의 거대구조변동들(mega trends), 기업·금융 및 정부부문의 구조개혁과 활동방식 재편 그리고 기업별 노동조합의 조직적 한계와 경직된 노동시장관행 등이 공통적으로 논의되어 왔으며, 그 접근 시각에 따라 문제원인 진단과 극복과제 선정에 있어 다양하고 상충되는 입장들이 제시-각축해오고 있다. 그런데, (II장에서 살펴보듯이) 노동양극화가 급격히 악화되는 시점이 1997년 외환위기 직후이라는 점을 누구도 부인할 수 없다면, 그 위기 상황을 빌미로 우리 사회에 주입되어온 “신자유주의적 경제개혁논리”가 오늘의 노동양극화 문제와 긴밀하게 연관되어 있을 것이라는 점을 손쉽게 추론해볼 수 있을 것이다. 외환위기를 배경으로 정부 관료와 재계 그리고 보수언론에 의해 지배적인 정책담론으로 설파되어온 신자유주의적 개혁논리는 국가경제 및 기업경영의 지배구조에 있어 정부권력의 주도성을 대신하여 시장 규율의 우위를 확립하였을 뿐 아니라 세계화시대에 걸맞은 효율성과 국제경쟁력을 강조하는 21세기형의 성장우선주의를 구현하는 것으로 주장되어 왔다. 이러한 신자유주의적 정책담론은 시장외곽의 독점구조, 과도한 단기 효율성 추구의 사회적 파급효과 그리고 경쟁열패자의 양

산과 승자독식 등과 같은 수반되는 문제들을 애써 무시함으로써 결과적으로 노동양극화로 집약되듯이 “사회정의의 위기(crisis of social justice)”(이병훈 2007a)를 날로 심화시키는 ‘물신주의적 구조개혁’의 현실 동력으로 거침없이 작동해 오고 있다. Rawls(1999)가 지적하듯이 (분배)정의가 사회통합을 위한 제1덕목이라고 한다면, 시장만능주의의 구조개혁논리에 의해 불평등과 차별의 노동양극화가 고착-심화됨으로써 우리 사회의 분단-갈등-해체를 심화시키는 사회구성체의 위기에 직면하고 있는 것이다.

더욱이, 노동양극화와 더불어 날로 악화되는 민생경제의 파탄은 참여정부의 국정실패를 단죄하려는 민심의 엄중한 심판으로 귀결되어 지난해 말 대통령선거에서 ‘경제살리기’의 국정프레임을 내세운 보수정부의 재집권에 결정적으로 이바지하기도 하였으며, ‘비즈니스 프렌들리’의 국정철학을 공개적으로 천명한 이명박 정부에 의해 민생구제를 위해 공격적인 신자유주의 개혁정책에 펼쳐지는 사회·정치현실의 아이러니를 경험하고 있다. 작금의 정치변동은 노동양극화를 통해 국민의 절반 이상이 ‘2등 시민’으로 전락되어 그들의 사회적 시민권(특히 노동과 복지)을 보호-대변해줄 정치적 출구를 찾지 못한 채 선거정치에의 무관심²⁾과 허황된 성장신화에의 과잉기대 또는 ‘욕망의 정치심리’에서 비롯되는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 이처럼, 비정규직·영세사업자의 “부서진 미래”(르뽀문학모임 2006)와 “88만원 세대”(우석훈·박권일 2007)의 절규에 아랑곳 않는 현실 정치의 무능과 무책임은 노동양극화의 구조적 문제를 제대로 해결치 못함으로써 우리 사회의 민주주의 기반을 형해화시키고 심지어 신권위주의권력으로의 회귀를 초래하기도 하였다. 지난 1987년 6월 시민항쟁을 통해 쟁취한 민주주의는 두 번의 정권교체를 이룰 만큼 절차적 형식구조를 완비하였음에도 불구하고 국민 다수의 민생을 보장하지 못하는 사회경제적 개혁지체의 한계를 드러내며 그 형식과 실질의 탈구(disarticulation)하는 위기적 징후를 보이고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이 글에서는 우리 사회가 당면하고 있는 노동양극화로 집약되는 민주주의의 위기징후에 대해 논구하고자 한다. 2장에서는 외환위기 이후 신자유주의적 구조개혁과 더불어 급격히 확대되고 있는 노동양극화의 문제 실태를 살펴보고, 3장에서는 노동양극화를 촉진-강화하는 주요 배경원인에 대해 민주주의의 위기 징후와 관련지어 검토하기로 한다. 4장의 결론에서는 노동양극화의 문제를 대치-극복하기 위한 민주주의의 급진적 복원을 실현하려는 전략적 과제를 간추려 제언할 것이다.

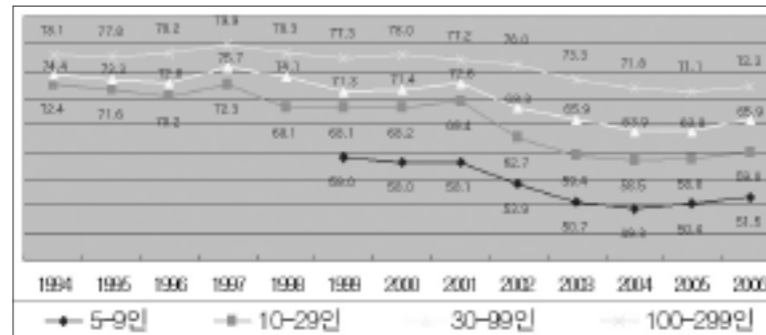
1. 가정해체의 정도를 나타내는 지표로서 이혼율의 발생이 1993년의 59.3천 건(1,000 가구당 1.3건)에서 2003년의 167.1천 건(1,000 가구당 3.5건)으로 세배 늘어났다가 최근에 다소 감소하여 2007년에는 124.6천 건을 기록하였다. 자살율 역시 같은 기간에 1993년의 10만 명 당 10.6명에서 2007년의 24.2명(총 자살건수 11,000명)으로 증가하여 OECD 회원국들 중 불명예스러운 1위를 차지하였다. 또한, 5대 흉악범죄(살인·강도·강간·절도·폭력)의 경우에도 1997-2004년 기간 동안 연평균 11.5%의 높은 증가율을 보이고 있으며, 특히 절도는 같은 기간에 21%의 증가세를 나타내고 있다. 이처럼, 이혼·자살·범죄와 같은 사회 해체현상이 급격히 증대되는 배경에는 다양한 요인들이 영향을 미치고 있을 것이나, 그 가운데 노동양극화와 관련된 경제적 불안정과 생활고가 주되게 작용할 것으로 짐작해볼 수 있다. 참고로, 노동생활의 질을 가늠하는 객관적인 지표로서 근로시간과 산업재해에 있어서도 우리나라가 OECD 국가 중에서 가장 오랜 시간을 일하고 가장 많이 다치고 죽는 ‘노동중독사회’라는 문제현실을 여실히 드러내고 있는 바, 2006년 우리나라 실 노동시간이 2,496시간으로 OECD 회원국 평균 1,742시간 보다 40%나 길며 산업재해율(약 9만 명, 재해를 0.72%)이 EU(0.37%)나 일본(0.26%)과 비교해 두 배 이상 높고, 중대사고 사망율(2,406명, 하루 평균 6명) 역시 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보이고 있다.

2. 17대 대선 투표율 63.0%와 18대 총선 투표율 46.2%로 역대 선거 중에서 가장 낮은 수치를 보여 국민들의 정치적 무관심이 얼마나 심각한지를 잘 드러내고 있다.

II. 노동양극화의 문제 실태

노동양극화는 노사관계와 노동시장을 포괄하는 노동체제 전반에 있어 고용형태·기업규모·성별의 3중 분단선(fracture line)이 중첩적으로 작용하며 분절적인 고용조건(segmented employment conditions)을 통해 발현되고 있다. 구체적으로, 1990년대 중반 이후, 특히 지난 외환위기 이후 대기업 정규직 남성 노동자와 여타 잔여 노동자집단간에 임금 및 복지처우, 직업훈련, 고용조건 그리고 법적·조직적 보호 등에서의 분절선이 고착·심화되어 왔다. 우선, <그림 1>에서 예시하듯이 1994~2006년의 기간 동안에 500인 이상 규모의 대기업(=100)과 비교하여 100~299인 기업은 78.1에서 72.3으로, 30~99인 기업은 74.4에서 65.9로, 10~29인 기업은 72.4에서 59.8로, 그리고 5~9인 규모의 영세사업장에서는 1999~2006년의 기간에 59.0에서 51.5로

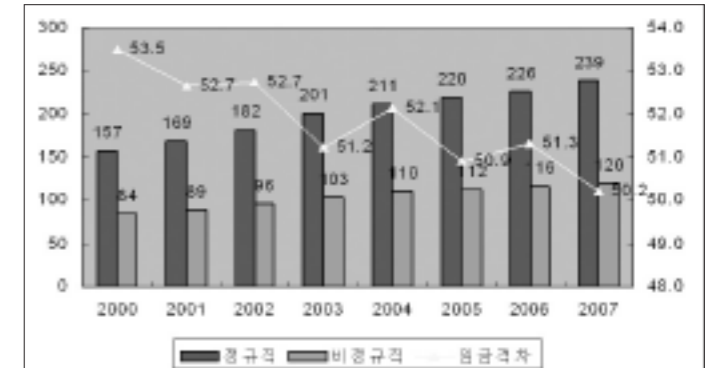
<그림 1> 사업체 규모별 임금격차 추이(월 임금총액 기준, 500인 이상=100)



* 출처 : 한국노동연구원(2007)

전반적으로 그 격차가 확대되었다. 특히 그 임금격차의 폭이 영세사업장으로 갈수록 더욱 커지는 것을 확인케 된다. <그림 2>에서 보여주듯이, 경제활동인구 부가조사자료를 통해 정규-비정규직간의 임금격차가 2000~2006년의 기간에 53.7%에서 51.3%로 지속적으로 확대되고 있는 것이 드러나고 있다. 그 결과, <표 1>에서는 사업체 규모와 고용형태를 교차-종합하여 300인 이상 대기업 정규직의 임금을 100으로 기준 삼을 경우 사업체의 고용규모가 작을수록 그리고 비정규직 고용형태일수록 상대적으로 낮은 임금을 지급받고 있는 것을 여실히 드러내고 있다.

<그림 2> 고용형태별 임금격차 추이(단위 : 만원, %)



* 출처 : 김유선(2007b)

<표 1> 사업체 규모 및 고용형태별 월임금총액(2006년 8월 현재)

	금액(만원)			격차(300인 이상 정규직=100)		
	정규직	비정규직	피용자	정규직	비정규직	피용자
1~4인	165	94	103	59.4	33.6	36.9
5~9인	186	110	132	66.7	39.5	47.6
10~29인	208	122	160	74.8	43.8	57.5
30~99인	227	130	188	81.6	46.9	67.5
100~299인	229	147	202	82.4	52.9	72.6
300인 이상	278	189	260	100.0	67.9	93.5
전체 평균	226	116	166	81.3	41.7	59.5

* 출처 : 민주노총(2007)

또한, 대기업 정규직과 중소기업-비정규직간의 고용구조 양극화 추세는 복지 및 교육훈련에 대한 지출 규모에서도 분명하게 드러나고 있다. <표 2>에서는 1998년과 2005년 기업규모별 노동자 1인당 비법정 사내 복지와 교육훈련을 위해 지출되는 노동비용을 비교하고 있는 바, 1,000인 이상의 대기업을 기준으로 삼을 경우 사업체 규모에 따라 현격한 차이를 보이고 있을 뿐 아니라 1998~2005년의 기간에 전반적으로 그 격차가 확대되는 것을 확인할 수 있다. 또한, <표 3>에서 예시하듯이 30~99인 규모의 중소기업에 비해 1,000인 이상의 대기업이 지출하는 노동비용 및 현금급여와 비현금급여의 총액이 99.4%~127.8% 수준에서 177% 수준으로 크게 증가하기도 하였다. 정규직-비정규직간의 복지격차를 나타내는 지표로서 법정복지 및 근로기준의 적용수준을 살펴보면, 2001~2007년의 기간에 비정규직의 경우 법정 수혜의 비율이 절대적으로 그리고 상대적으로 개선-확대된 것은 사실이나,

그럼에도 여전히 적게는 64.2%, 많게는 84.5%의 비정규직 노동자들이 사회보험과 법정 근로기준의 보호를 받지 못하는 현실이 지속되고 있다.

〈표 2〉 기업규모별 노동자 1인당 사내복지와 교육훈련 비용 추이(단위: 천원, %)

기업 규모	1998년				2005년			
	사내복지		교육훈련		사내복지		교육훈련	
	금액	상대비율	금액	상대비율	금액	상대비율	금액	상대비율
10~29인	NA	NA	NA	NA	135	48.6	4	5.9
30~99인	80.7	50.8	5	13.8	141	50.8	8	12.0
100~299인	87.4	55.0	6.2	17.1	132	47.3	10	14.3
300~499인	106.1	66.7	12.8	35.4	155	55.6	25	35.7
500~999인	108.6	68.3	15.8	43.6	159	57.0	28	40.4
1000인 이상	159	100	36.2	100	278	100	69	100

* 출처 : 한국노동연구원(2007)

〈표 3〉 기업규모 간 노동자 1인당 노동비용 격차 추이 : 1986~2006(단위: %)

	노동비용 총액	현금급여 총액	현금급여 이외의 비용 총액			
			합계	퇴직금 등	법정복리비	법정의 복리비
1986	103.7	99.4	127.8	113.0	67.4	163.6
1991	120.8	125.3	107.7	84.3	75.2	160.0
1996	157.4	153.4	173.0	153.4	137.2	172.5
2001	178.1	164.9	214.4	233.0	180.7	202.3
2006	177.3	177.3	177.0	146.9	171.9	185.2

* 주 : 30~99인 규모의 기업 대비 1,000인 규모의 기업 상대적 비율

* 출처 : 노동부, 『기업체 노동비용조사』 자료

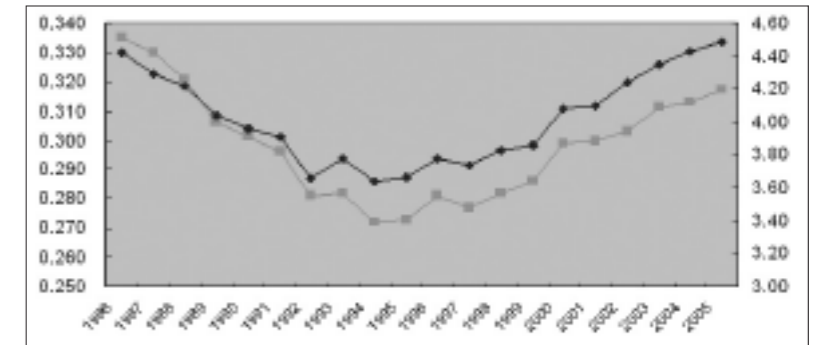
〈표 4〉 고용형태별 사회보험-근로기준 수혜비율 추이(단위:%)

	2001년		2007년	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직
국민연금	92.7	19.3	98.8	33.9
건강보험	94.8	22.2	99.3	35.8
고용보험	80.0	20.7	83.8	33.3
퇴직금	94.3	13.6	99.2	21.8
시간외수당	75.8	9.7	78.4	15.5
상여금	93.1	14.0	97.9	22.0

* 출처 : 김유선(2007b)

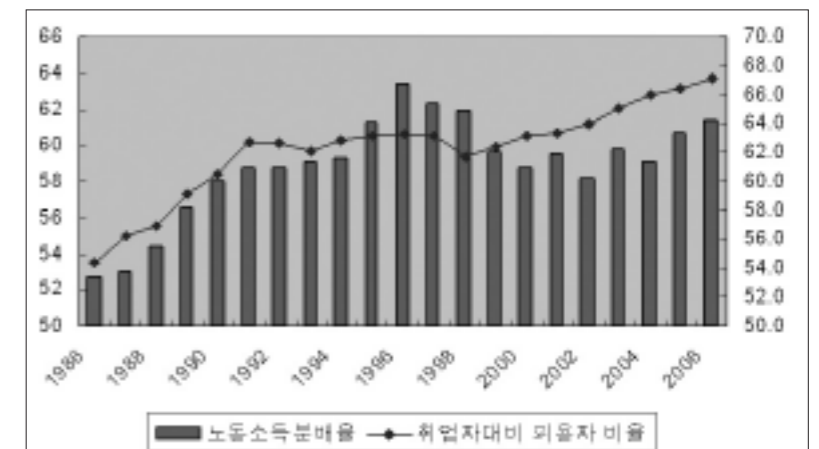
노동보상의 격차가 갈수록 확대됨에 따라 노동시장의 소득불평등 역시 1990년대 중반을 전후하여 그 감소추이가 반전되어 지속적인 증가세를 보이고 있다. 〈그림 3〉에서 보여주듯이, 지니계수의 경우 1994년에 0.272으로 최저점을 기록하였으나 이후 계속 증가하여 2005년에 0.317로 크게 확대되었다. 또한, 상위 10% 대비 하위 10%의 임금소득배율 역시 1994년의 3.74배로 가장 낮은 수준을 보이다가 2005년의 4.49배로 지속적인 증가세를 나타내고 있다. 이처럼, 임금소득의 격차가 날로 확대되는 가운데, 〈그림 4〉에서 예시하듯이 전체 취업자 대비 임금노동자의 비중은 외환위기 직후인 1998년에 잠시 61.7%로 하락하였다가 이후 증가세를 이어가 2006년에는 67.2%로 큰 폭으로 늘어난 반면, 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비중은 2006년 61.4%로 경제위기 이전의 수준(1996년 63.4%)을 회복하지 못하고 있는 실정이다.

〈그림 3〉 임금소득 불평등 추이



* 출처 : 한국노동연구원(2007)

〈그림 4〉 노동소득분배율과 취업자대비 피용자 추이(단위: %)



* 출처 : 한국노동연구원(2007)

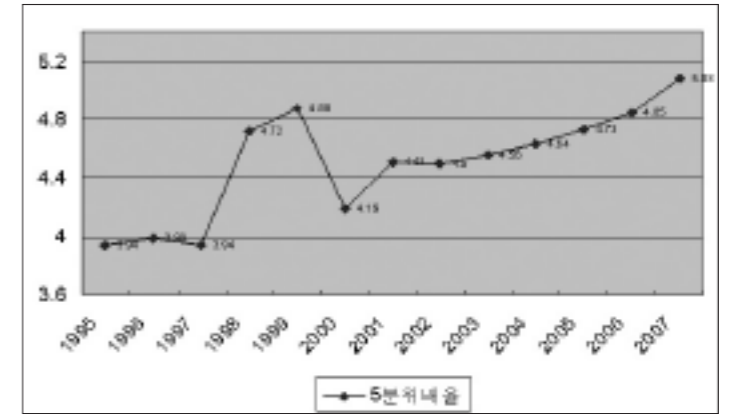
경제위기 이후 우리 노동시장의 고용상황에 있어 제기되는 또 다른 핵심적인 문제로서 고용질의 악화와 특히 고용구조의 양극화를 꼽을 수 있다. 우선, 고용의 질 측면에서 대기업부문의 고용조정을 통해 양질의 일자리(decent job)가 크게 감소하였다. <그림 5>에서 보여주듯이 500인 대기업에 소속된 노동자 수가 1993~2005년의 기간에 210.6만 명에서 131.8만 명으로 감소되었으며, 그 비중 역시 전체 사업체 노동자의 17.2%에서 8.7%로 거의 절반 수준으로 떨어졌다.³⁾ 다른 한편으로, 경제위기를 전후하여 비정규직 노동자의 규모가 급격히 늘어나고, 이들에 대한 차별적 처우가 문제시되기 시작하였다. <그림 6>에서 예시하듯이 임시·일용직의 비정규 고용규모가 1995년의 41.9%에서 2000년의 52.1%로 증가하여 경제위기 전후의 6년 동안 10.2%가 증가하였다. 비정규직 문제의 심각성에 대한 사회적 인식이 널리 확대됨에 따라 2001년부터 정부가 경제활동인구조사의 부가조사방식으로 비정규직 고용형태의 세부조사를 실시하기 시작하였는데, 그 조사결과를 둘러싸고 노동계와 정부는 (<그림 6>에서 보여주듯이) 상이한 방식으로 비정규직 규모를 추정해오고 있다. 정부는 부가조사의 비정규 고용 유형에 해당되는 노동자의 수로 비정규직 규모를 추산하는 반면, 노동계는 이에 더하여(비정규 고용형태에 중복되지 않는) 기존의 임시·일용직 노동자를 포함시켜 그 규모를 산출해 상당한 차이를 드러내고 있다.(김유선 2007a) 노동계의 추산에 따르면 비정규직 규모가 2001~2006년의 기간에 55~56% 수준을 유지하는 것으로 분석되고 있으며, 정부의 집계방식에 따른 경우에도 같은 기간에 26.9%에서 36.7%로 크게 증가한 것으로 비교되고 있다. 노동계의 추정치는 물론이고 정부 추산의 비정규직 규모 역시 서구 선진국에 비해 매우 높은 수준임을 여실히 보여주고 있다. 덧붙여, 지난 10년 동안 탈산업화(deindustrialization)와 산업공동화에 의해 안정적인 제조업부문의 일자리가 축소됨에 따라 고용 질의 악화에 일정하게 영향 미치는 것으로 지적할 수 있다. 실제, 1997~2006년의 기간에 제조업부문의 GDP 생산비중이 26.3%에서 27.8%로 증가된 반면, 고용비중이 오히려 21.4%에서 18.0%로 줄어들었다.

이처럼, 양질의 (제조업) 대기업 일자리가 줄어들고, (비정규직-중소사업장의) 나쁜 일자리(bad jobs)가 크게 늘어나는 고용구조의 변동은 우리 사회의 양극화 경향을 야기하는 주범의 하나로 이해될 수 있는 바, 고용구조의 이러한 변화 추이에 따라 노동소득분배율과 도시가구 소득불평등이 더욱 악화되는 것으로 분석되고 있다(김유선 2005). <그림 6>에서 보여주는 바와 같이 1993~2004년의 기간에 중산층의 일자리가 상류층이나 하위 소득층의 일자리에 비해 그 증가세가 상대적으로 낮거나 오히려 마이너스 성장을 보여 소위 “쌍봉형(bi-modal shape)”의 고용구조 양극화가 상당히 이루어지

3. 일본의 경우, 500인 이상 대기업의 고용비중이 1982~2005년의 기간에 26.9%에서 26.5%로 거의 변화가 없다는 점이 우리나라와 크게 대비된다(정이환 2007).

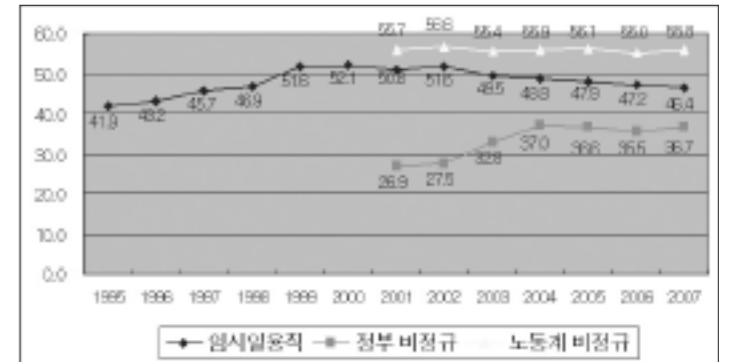
는 것을 확인해볼 수 있다.⁴⁾ 아울러, 임금노동자에 대한 고용의 질에 있어서도 <그림 7>에서 나타나듯이 “쌍봉형”의 분포를 드러냄으로써 노동양극화 실상을 단적으로 보여주고 있다.⁵⁾ 구체적으로 산업별로 고용의 질 분포를 살펴보면, 제조업-생산자서비스-사회서비스부문에 대체로 좋은 일자리가 밀집되어 있는 가운데, 농림어업-건설업-개인서비스업-유통서비스업의 경우 나쁜 일자리가 집중되어 산업간 고용질의 격차가 현저하게 존재한다는 사실이 밝혀지고 있기도 하다. 또한, 노동양극화에 내재되는 또 다른 문제로서 일자리이동의 기회가 매우 제한되는 노동시장부문들 간의 폐쇄적인 분단성을 손꼽게

<그림 5> 500인 이상 사업체 노동자의 규모와 비중 추이(단위 : %)



* 출처 : 한국노동연구원 (2007)

<그림 6> 비정규직의 비중 추이 단위 : %



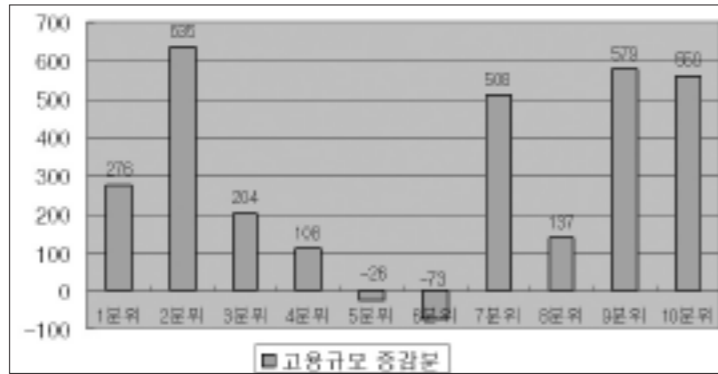
* 출처 : 한국노동연구원(2007), 김유선(2007b)

- 중위소득층에 해당되는 양질의 대기업 일자리가 지속적으로 감소되는 한편, 전문직 및 관리직의 고용규모가 꾸준히 늘어나 상위소득층의 일자리 확대에 기여한 것으로 추정된다. 실제, 1993~2004년 기간에 전문직 종사자의 수가 241.7만 명에서 405.5만 명으로 크게 증가하였고, 관리직의 경우에도 동기간에 52.3천 명에서 57.6만 명으로 소폭 늘어났다.
- 이병훈(2007b)은 2007년 『경제활동인구조사』 부가조사자료의 관련 설문항목 13개(아래 표 참조)를 종합하여 고용 질 지수(Employment Quality Index, EQI)를 산출하여 산업별 분포를 분석하고 있다. 고용 질 지수는 13개 조사항목 중에서 저임금집단에 대해서만 해당 -1점, 미해당 0점을 적용하였고 남은 12개 항목에 대해서는 해당 1점, 미해당 0점을 적용하여 합계하였던 것으로 최고 12점~최저 -1점으로 분포하게 된다.

범주	세부 구성요소
법정근로기준(4개)	퇴직금지급, 시간외 수당지급, 유급휴가제공, 근로계약 작성
사회보험 가입(3개)	국민연금가입, 건강보험가입, 고용보험가입
고용조건(6개)	정규직여부, 시간당저임금(-), 5년 이상 근속기간, 주5일제시행, 상여금지급, 교육훈련제공

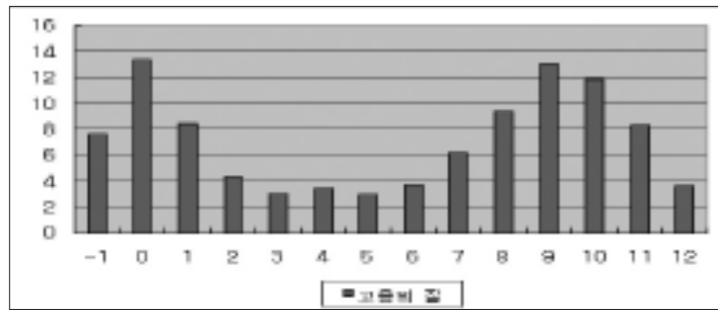
된다. 기존 연구들에서 비정규직과 청년 신규취업자들의 경우 노동시장의 하위 일자리가 보다 좋은 일자리로 이행하는 '징검다리(stepping stone)'로 기능하기보다 한번 빠지면 벗어나기 어려운 '함정(trap)'으로 작용하고 있다는 사실이 밝혀지고 있다.⁶⁾

〈그림 7〉 전체 취업자 소득10분위의 일자리 수 증감(1993~2004년, 단위: 천개)



* 출처: 한국개발원(2006)

〈그림 7〉 고용의 질 분포(2007년, 단위: %)



* 출처: 이병훈(2007b)

요컨대, 우리 사회의 노동양극화는 노동자 계층 내에 기업규모·고용지위 및 성별의 분절선에 따라 고용조건 전반에 걸쳐 차별구조가 현저하게 확대되고 있다는 점에서 분명하게 드러나고 있을 뿐 아니라, 양질의 중위임금 일자리 축소를 통해 저소득 취약노동자집단과 고임금 상위노동자집단이 상대적으로 과밀화되고 가운데 상향 직업이동의 기회 차단에 의해 노동시장의 폐쇄적인 분단성이 고착

6. 비정규직의 일자리 이동에 대한 연구로서는 남재량과 김태기(2000)과 한준·장지연(2000) 그리고 류기철(2001)를, 그리고 청년 신규 취업자에 대한 분석으로는 김준영·전용석(2004)을 참조할 것.

화됨으로써 심각한 사회 불평등의 문제로 비화하고 있는 것이다.

III. 노동양극화의 배경요인들

세계화·개방화·탈산업화의 사회경제적 구조변동을 맞이하여 우리 사회에서 노동양극화를 촉발 시키는 직접적인 주범(主犯)으로 새로운 기업활동방식의 등장을 지목할 수 있다. 1990년대에 점진적으로, 그리고 1997년 말의 외환위기를 계기로 개방경제체제가 전면적으로 확립되는 가운데 대기업들의 경영방식은 초단기적 수익관리 중심으로 변화되었다. 이는 외환위기 직전까지 부채의존적인 투자 확대전략의 값비싼 실패 경험과 주식시장을 매개로 한 해외자본의 영향력 행사 등으로 인해 우리 대기업들이 단기적 수익구조개선을 최우선시하는 '미국식' 경영체제로 전환되었음을 의미한다(배규식 2007). 실제, 경제위기 상황을 활용하여 대기업 대부분은 정규인력의 대규모 감축과 비정규직 노동의 대체 활용 및 사업구조의 외주화 등을 통해 상당한 인건비 절감을 도모하는 한편, 자신의 시장지배력을 내세워 중소 협력업체들을 수직계열화함과 동시에 '수탈' 적인 하도급 계약조건을 강요하여 왔다. 이처럼, 단기 수익관리를 최우선시하는 대기업들의 경영방식이 확고하게 자리잡게 됨에 따라 각 산업의 정상에 위치하는 원청 대기업들은 엄청난 수익실적을 거둔 반면 종속적인 지위에 놓인 하청중소기업들을 빈사상태에 내모는 경제·산업구조의 양극화문제가 심각하게 대두되기에 이른다.⁷⁾ 다시 말해, 개발연대에 원청 대기업들이 산업 선단(industrial fleet)을 이끌며 수출 성장의 수익 일부를 중소기업 등의 경제부문과 공유해오던 수익환류(trickle-down) 효과가 소실되고, 이제는 이들 원청 대기업이 오로지 자신의 수익성 증대를 위해 하청 중소기업들을 압박하는 수익독식기제(squeeze-up mechanism)가 살벌하게 작동하고 있는 것이다. 따라서 외환위기 이후 우리 사회에 원청 대기업과 하청 중소기업 및 주변노동부문 간에 경제양극화의 확대재생산구조가 확고히 자리잡게 됨에 따라 대기업을 중심으로 내부자(insider)와 외부자(outsider)간의 고용분절성을 더욱 악화시키는 물적 토대가 형성되고 있다고 하겠다.

이처럼 1990년대에 들어, 특히 외환위기 이후 대기업 중심의 독식체제가 구축됨에도 불구하고 민주화 이후 탄생된 민주정부들은 재벌의 시장권력 비대화와 그로 인한 노동양극화의 확대에 대해 전혀 속수무책이거나, 심지어 신자유주의적 국가경쟁력강화 담론으로 무장하여 그 구조적 문제를 더욱 심

7. 조성재 등(2004)은 자동차산업의 원청형 도급구조를 분석하여 원청 대기업과 하청 중소기업 간의 생산성 차이 뿐 아니라 불공정 거래에 의해 수익성 및 지불능력의 격차를 낳고 있는 것으로 분석하고 있다.

화시켜 왔다. 이러한 점에서 민주정부들은 우리 사회에 노동양극화를 제어하기 보다는 오히려 촉진시키는 또 다른 공범자로서 기여해왔다고 평가될 수 있을 것이다. 우선, 문민정부는 스스로 '세계화' 정책의 기획을 통해 경제개방의 무리한 추진과 대기업의 방만한 투자를 촉발시켜 IMF 경제위기를 초래함으로써 노동양극화를 가속화하는 선행조건을 만들어 주었다. 국민의 정부는 외환위기를 배경으로 IMF의 주문에 따라 충실하게 신자유주의적 경제개혁-노동시장유연화정책을 전면 추진함으로써 사회 불평등과 노동양극화의 현실 조건을 공고히 하였다. 참여정부의 경우에는 정치개혁과 과거사청산 그리고 지역개발 등의 정치적 개혁의제에 몰입한 채 이전 정부들로부터 크나큰 빛으로 인수받게 된 사회경제적 양극화의 해법찾기를 소홀히 하여 민생파탄의 책임을 독차지하게 되었다.(최장집 2005) 이들 민주정부는 민주화 이후 재벌 대기업 중심의 수익독점 경제체제를 교정-규율할 만한 사회경제적 개혁의지와 정책수단을 갖지 못하였을 뿐 아니라, 오히려 관료적 신자유주의의 성장우선 정책담론에 포획되어 성장-분배 또는 경제효율-사회형평의 선순환을 구현하는 사회민주적 개혁모델을 도의 시함으로써 결국 노동양극화의 확대재생산에 중요한 원인 제공자로 역할하였던 것이다.

한편, 사회구조변동과 자본수취체제 변화 그리고 민주정부들의 정책적 후원에 의해 노동자들 간의 차별과 불평등이 심화되는 상황을 저지하여 노동연대성을 보존-강화하는 것은 노동조합운동의 마땅한 책무라 할 수 있겠으나, 날로 확대되는 노동양극화의 현실이 여실히 말해주듯이 신자유주의적 공세에 맞서 노동계급의 연대성을 지켜내기에는 매우 역부족이었다. 오히려 우리 노동조합운동의 내부 주체적인 문제로 인해 노동양극화의 확대재생산을 실질적으로 '방조'함으로써 스스로 연대성 위기를 직면하고 있다는 지적들이 따깝게 제기되었다.(이병훈 2004a) 특히, 대공장 노조의 경우- 전투적인 노선을 표방하든, 또는 노사협조주의의 활동기조를 보이든- 하청기업 및 비정규인력의 희생을 전제로 한 소속 대기업의 수익독식경영을 묵인한 채 그 수익의 공유를 위한 담합관계를 형성하고 있는 것으로 비판받고 있기도 하다. 또한, 미조직노동자들에 대한 보호를 위해서는 사회연대적 노동·복지·산업정책을 이끌어내기 위한 사회적 대화 또는 정책참가가 절박하게 요청됨에도 불구하고, 그동안 실패한 정책협상경험과 정권차원의 불순한 의도 등을 문제 삼아 장외 투쟁노선을 고집함으로써 사회민주개혁의 여지를 주체적으로 확대해 나가지 못하는 전략적 편협성을 드러내기도 하였다.

1990년대에 들어 괄목할 만한 성장을 보인 시민사회운동은 자유민주주의적 정치공간에 적극 개입하여 신사회적 개혁의제에 대한 적잖은 정책/제도개선의 성과를 거두었으나, 그 이면에 날로 심각해지는 노동양극화에 대해서는 분명한 문제의식을 담지하지 못함으로써 사회경제적 구조개혁에는 등한히 하였다. 다시 말해, 시민사회운동은 인권적·정치적 시민권의 확장 그리고 정치·재벌개혁에 치중함으로써 상당한 진전을 이루기도 하였으나, 지난 10년 동안 노동양극화에 따라 다수 국민의 민생기반이 날로 피폐해져온 점에 대해서는 상대적으로 둔감하여 시민사회의 분배적 물질 토대를 확충하는

실천을 소홀히 하거나 방기하였다는 지적을 피할 수 없을 것이다. 반면, 주류 보수언론은 신자유주의 구조개혁 논리의 전도사로서 국가경쟁력 강화 또는 성장우선의 정책담론을 설파하여 개체화된 시장 경쟁의 정당성과 승자 우상화를 대중적인 사고인식에 널리 침투토록 함으로써 노동양극화에 대한 사회공동체적인 개혁해법 찾기를 이념적으로 봉쇄하는 데에 혁혁한(?) 공을 세우기도 하였다.

이처럼, 지난 10여 년 동안 노동양극화가 고착-강화된 배경에는 대기업들의 수익독식체제와 민주정부의 신자유주의적 구조개혁 및 보수언론의 이념적 시장만능 담론화가 상승적으로 작용하였다고 볼 수 있으며, 이에 더하여 노동운동의 폐쇄적인 실천관행과 시민사회운동의 문제인식 결여에 의해 그 양극화 추세의 저지와 대안적 개혁방향의 모색을 이루는 데에 역부족이었다고 하겠다. 그 결과, 절차적 시민민주주의의 성숙과 달리 국민들의 사회적 시민권을 보장하는 사회개혁적 민주주의는 발달지체(developmental lag)의 상태에 놓여 있는 것으로 요약해볼 수 있다.

IV. 맺음말 : 사회개혁적 민주주의로의 이행을 위한 진보적 과제

1987년 민주화 이후 우리 사회의 민주주의는 정치적 대의체제의 공고화에 있어 상당한 진전을 이뤄냈으나, 사회적 시민권을 확보-구축하는 사회경제적 개혁에 있어 오히려 퇴행적인 궤적을 보여 왔다. 1987년 6월항쟁을 통해 개발연대의 군부독재를 종식시킨 '386세대' 주도의 민주화운동은 1990년대 이후 시민운동의 활성화와 민주정부 수립 그리고 정권교체를 성사시키며 탈권위적 대의민주주의 정치체제를 제도화하는 데에 이바지하였을 뿐 아니라, 1997년 초 노동법개악저지투쟁에서부터 작업의 미국소 수입자유화정책 규탄 촛불집회에 이르기까지 국가권력의 권위주의적 전횡에 항거하는 급진적 시민정치의 민주역량으로 계승-진화되는 것으로 평가될 수 있다. 반면, 1990년대의 세계화시대를 맞이하여, 그리고 특히 1997년 말 외환위기를 경험하면서 민주정부의 신자유주의적 신성장정책담론에 의해 시장자율의 헤게모니적 지배력이 사회경제 전반에 침윤되는 가운데 재벌 중심의 수익독식체제와 노조운동의 '달린' 실천관행이 맞물려 노동양극화에 따른 사회분배의 불평등구조를 확대재생산해왔으며, 심지어 민생경제 파탄에 따른 정치지형의 보수화가 공격적인 신자유주의 개혁논리를 표방하는 신보수정권의 탄생으로 귀결하였다.

2008년 현재, 짧은 6개월여의 기간에 대선과 총선을 통해 보수정권에 대한 국민적 선택이 압도적으로 이뤄짐과 동시에 현 정부의 권위주의적인 통치행태에 대한 시민사회의 급진적 저항세력화가 진행됨으로써 우리 사회 특유의 역동적인 정치격변이 흥미진진하게 전개되고 있다. 이러한 정치지형의 변동은 그 경과의 역동성과 의외성 못지않게 '생계형 보수화와 시민정치의 급진화'로 집약되는 우리

민주주의의 착종된 단면을 내포하고 있다. 이러한 착종된 민주주의의 현실은 “쇠고기 재협상, MB Out”을 외치는 수만 명의 시민들이 참가하는 촛불집회가 뜨거운 열기로 진행되는 같은 시간대에 기룡전자·이랜드·KTX승무원·코스콤의 비정규 노동자들이 천일 또는 수백일째 일자리 사수를 위한 생존권 투쟁을 외롭게 지켜나가는 장면에서 여실히 드러나고 있다. 이러한 정치현실이 자유민주주의적 개혁단계로부터 사회민주주의적 개혁단계로의 이행과정에서 과도기적인 병목현상(조희연 2008)으로 진보적 민생민주주의(김상곤 2008)로의 발전을 위한 산통으로 사후적으로 기록될지, 아니면 미국식의 ‘노동없는 민주주의’(박상훈 2008)로 귀착될지는 진보-보수 간의 각축실력에 의해 가름될 것이다.

우리 사회의 내부 분단을 심화시키는 노동양극화에 의해 날로 확대되는 자유(절차적)민주주의와 사회개혁(실질)민주주의의 간극을 해소하는 것은 진보운동의 시대적 정언명령(impreative)이라 하겠다. 노동양극화를 치유-극복하기 위한 ‘제2의 사회경제적 민주개혁’을 쟁취하기 위해서는 진보운동의 급진적인 재정비가 시급히 요구된다. 다시 말해, 작금의 열화 같은 촛불집회에서 보여주듯이 ‘보이는 손(국가)’의 독단에 맞서 절차적 자유민주주의의 공고한 기반에서 표출되는 ‘적극적 시민역량’을 ‘보이지 않는 손(시장)’의 전횡에 따른 사회분배의 실패구조를 타파하기 위한 진보개혁세력의 대중적 기반으로 전환-진화시키기 위한 진보운동의 새로운 기획과 실천조직화가 시급히 요구되는 것이다. 우선적으로 진보운동 주체의 재정립을 위해 조직노동과 시민사회운동의 급진적 변신이 필요한 바, 노조운동은 조합원 이해 대변의 폐쇄적 실천방식에서 벗어나 노동양극화의 분절성을 가시적인 실천으로 파쇄하려는 사회개혁적 운동의 전범을 창출-확산시켜 나가야 할 것이며, 시민사회운동의 경우에도 자유민주적 개혁의제에의 경도한 기존의 활동관행을 탈피하여 사회경제적 구조문제에 전력투구하는 운동적 중심 이동이 요망된다. 아울러, 작금의 촛불집회를 통해 확인되는 바와 같이 거대한 국민적 민주역량이 건재하다는 현실 인식을 분명히 하여 조직노동과 시민사회운동 모두 국민과의 소통을 전면적으로 확대하기 위한 소위 진보적 하방의 실천과 조직화가 못지않게 요구된다. 또한, 사회운동의 과거와 현재를 대표해온 조직노동과 시민사회운동 간에 존재해온 불신 틈새를 메우고, 사회개혁적 민주주의의 발양을 목표로 하는 운동적 지향과 전략전술의 공유를 굳건히 하는 진보적 연대네트워크의 구축이 필요하겠다. 반신자유주의적 담론에 대한 대안담론을 강구하는 일 역시 시급한 과제인 만큼, 제 진보운동주체의 전략기획역량을 총화-가동할 수 있는 진보적 씽크탱크허브를 공동 연대사업의 일환으로 추진하는 것이 요망된다. 신자유주의적 시장논리에 의해 침윤되어온 국민들의 급진적 인식전환을 위해서는 (이번 촛불집회의 시각적 선전-동원방식에 착안하여) 기존의 추상적 구호 수준을 넘어서 국민들의 생생한 체험 기회를 통해 개체화된 시장각축의 모순과 비용을 일깨우고 사회연대적 담론과 생활세계를 수용-내면화하는 성찰 계기를 담보하기 위한 21세기형 실천전략의 강구 역시 요구된다고 하겠다.

참고 문헌

- 김상곤 (2008), “이명박정부의 공기업 민영화와 대응전략” (미발표원고)
- 김유선 (2007a), “한국의 노동시장: 진단과 전망”, 한국사회포럼 2007 발표논문.
- _____ (2007b), “2007 비정규직 규모와 실태”, 『노동사회』 제123호, pp. 12-47.
- _____ (2005), 『한국노동자의 임금실태와 임금정책: 민주노총 임금정책방향』, 후마니타스.
- 김준영·전용석. 2004. “청년층의 노동이동과 노동시장성숙도에 대한 연구- 초기 노동시장경험이 향후 노동시장 성숙도에 미치는 영향.” 제2회 산업·직업별 고용구조조사 및 청년패널 심포지엄 발표논문.
- 남재량·김태기 (2000). “비정규직, 가교인가 함정인가?” 『노동경제논집』 제23권 제2호.
- 르뽀문학모임 (2006), 『부서진 미래 : 세계화시대 비정규직 사람들 이야기』, 삶이 보이는 창.
- 박상훈 (2008), “한국은 진보정당 있는 민주주의로 갈 수 있을까”, 한국노동사회연구소 창립 13주년 토론회 토론회문.
- 방하남·이영면·김기현·김한준·이상호 (2007), 『고용의 질 : 거시·기업·개인수준에서의 지표개발 및 평가』, 한국노동연구원.
- 배규식 (2007), 『노동시장과 노동조합』 (한국노총 노동포럼 발제문).
- 우석훈·박권일 (2007), 『88만원 세대』, 레디앙.
- 이병훈 (2007a), “노동양극화와 사회정의”, 『한국사회』 제7집 1호, pp. 145-172.
- _____ (2007b) “노동시장 양극화와 산업별 고용구조”, 2007년 한국사회학회 학술대회 발표논문.
- _____ (2004a), “한국 노동조합운동의 연대성위기”, 『아세아연구』 118호, pp. 65-89.
- _____ (2004b), “한국 노사관계 지형과 노동조합의 사회적 대화 전략” 민주노총 토론회 발제문.
- 이병훈·김유선 (2003), “노동생활 질의 양극화에 관한 연구”, 『경제와 사회』 제60호, pp. 129-149.
- 이원덕 (2003), 『한국의 노동 1987~2002』, 한국노동연구원.
- 전병유·김혜원·신동균 (2006), 『노동시장 양극화와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 조성재·이병훈·홍장표·임상훈·김용현 (2004), 『자동차산업의 도급구조와 고용관계의 계층성』, 한국노동연구원.

참고 문헌

- 조희연 (2008), “새로운 보수정권 하에서 진보정치세력의 과제”, 한국노동사회연구소 창립 13주년 토론회 토론문.
- 최장집 (2005), 『위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반』, 후마니타스.
- 한국노동연구원 (2007), 『2007 KLI 노동통계』.
- 한국노동연구원 (2000), 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계 변화에 관한 설문 조사 결과』.
- 한준·장지연 (2000), “정규/비정규 전환을 중심으로 본 취업력과 생애과정”, 『노동경제논집』 제23집, pp. 33-53.
- Rawls, John (1999), A Theory of Justice, Boston: Harvard University Press (황경식 옮김, 『정의론』, 이학사)



주거불평등과 ‘욕망의 정치’

1. 세계적 경쟁과 욕망의 정치

최근 광우병 수입을 둘러싼 전 국민적인 저항운동을 통해 우리 사회에서 이념과 가치가 아닌 생활과 생존의 문제가 정치의 중심적인 의제로 설정되고 있음을 새삼 확인하고 있다. 지난 17대 대선과 18대 총선에서는 ‘총풍’과 같은 공안문제, ‘대통령 탄핵’과 같은 정치적인 문제가 아니라 일자리 창출, 부동산 정책, 각종 지역개발 공약 등과 같은 생활영역의 문제들이 선거의 쟁점으로 떠올랐다.

명확한 근거나 실행방안도 없었으며, 정책을 둘러싼 치열한 논쟁도 생략된 채 ‘경제살리기’, ‘일자리 창출’, ‘747’과 같은 슬로건들만이 난무했지만 어떤 당도 강도를 달리했을 뿐 이러한 방향에 동조하지 않을 수 없었다. 반면, 특정계층과 특정지역에 초점을 맞춘 규제완화와 지역개발공약은 지역과 주민들의 성장과 개발에 대한 욕망을 자극하여 마침내 실행가능성이 높다고 여겨진 한나라당을 집권여당으로 등장하게 만들었다.

우리 사회의 이러한 변화는 한편으로는 세계화의 진전에 따라 국가경쟁력의 강화를 통해 대응해야 한다는 절박성이 반영된 것이지만, 다른 한편으로는 세계화의 진전에 따라 나타난 양극화 현상이 정치경제적인 지형 속에서 왜곡되어 표출된 것이라 할 수 있다. 치열한 경쟁체제에서 지역이나 개인은 이념과 사상보다는 생존과 경쟁력을 위해 더 많은 자본, 더 많은 일자리, 더 큰 이익을 추구하게 되고

그 결과는 대의제 하에서 투표를 통해 나타나게 된다.

어떤 정당과 어떤 후보가 어떤 이념과 가치를 지향하는가보다는 내 지역의 발전과 내 소득과 재산의 가치를 더 높여줄 수 있는가에 따라 후보를 선택하게 되는 것이다. 긍정적으로 보면 지금까지의 이미지와 연고에 따른 선택이 아니라 이해관계와 이익의 크기에 따라 선택하는 이익투표가 자리잡고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이익투표의 극단적인 모습은 실현되기 어렵거나 사실상 실현될 수 없는 욕망에 표를 던지는 욕망의 정치로 나타나게 된다(김호기, 2008).

사실 '욕망의 정치'는 우리 사회에 한정된 현상이 아니다. 세계적인 경쟁이 격화되면서 각 지역들은 외부의 자본과 인력을 유치하기 위한 경쟁에 나서게 되었고 모든 지역을 동시에 충족할 수 없는 이 유치경쟁에서 지역들은 앞 다투어 실익이 없는 '공약' 들을 남발해 왔다. 기업지원특구, 경제자유구역 등을 통한 규제 완화, 고용보조금이나 사회간접자본의 지원과 같은 재정적인 혜택, 자유무역을 통한 국내 산업의 도산 등의 막대한 비용을 초래하면서까지 초국적 자본과 전문인력, 외부의 관광객을 유치하기 위한 경쟁에 뛰어들고 있는 것이다. 이러한 경향은 초국적 자본의 과이동성과 맞물려 세계적인 표준으로 자리잡게 되면서 국내에도 엄청난 압력으로 작용하고 있다.

한편, 세계화는 필연적으로 승자독식의 사회(winner takes all), 계층간의 격차 확대, 산업부문간, 중소기업과 대기업간, 지역간 격차 확대를 초래하고 있다. 경쟁에서 탈락한 하위 부문과 하위 계층, 하위 지역에서는 경쟁의 탈락의 원인을 세계경제체제의 변화나 취약한 국내 산업구조 보다는 무능한 진보정당과 진보적인 정책의 탓으로 돌리게 된다. 이들은 그 대안으로 경제활성화와 경쟁력 강화라는 슬로건으로 포장된 보수주의와 신자유주의 정당을 선택하게 된다.

이러한 현상은 지난 대선과 총선을 통해 나타게 되었고, 그 결과는 이른바 8:2의 사회, 99:1의 사회의 고착화로 나타나게 될 것이다. 이에 따라 지역간 격차의 확대, 계층간 격차의 확대, 부문간 격차의 확대는 가시화될 것이다. 특히 취약계층은 공공부문의 축소, 복지지출의 감소를 통해 취약계층의 더 큰 고통으로 이어질 수밖에 없다.

2. 상품이자 투자자산으로서 부동산과 주거불평등 구조

1) 부동산을 보는 관점

토지가 일반상품과 다른 중요한 차이점 중의 하나는 활용용도가 다양하다는 점이다. 경제학에서는 토지의 용도를 생산요소로서의 토지, 자산으로서의 토지, 소비재로서의 토지로 구별한다(이정전,

2004). 토지의 용도 중 어디에 중점을 두는가에 따라 토지에 대한 국가의 개입 정도와 토지이용방식이 결정된다. 토지를 생산요소나 자산으로 인식하는 경우 토지는 상품화되어 활발한 거래의 대상이 되고 때로는 투기의 대상이 되기도 한다. 그러나 토지 자체가 자연경관이나 관광자원과 같은 소비재인 경우에는 토지자체가 갖는 외부성과 공공성 때문에 시장에서 제대로 거래되지 못한다. 전자의 경우에는 시장가격이 토지자원의 배분을 결정하는 경우가 많은 반면, 후자의 경우에는 국가가 적절히 개입하지 않으면 과도하게 소비되거나 과소하게 공급되는 경향이 있다.

그러나 어느 나라에서나 토지자원은 항상 공급부족의 문제, 과잉개발의 문제, 고지가의 문제, 소유 편중 문제, 개발이익의 편중으로 인한 사회적 갈등 문제를 유발하는 원인이 되어 왔다. 때문에 각 국가별로 토지문제를 일반 상품과 구분하여 다양한 정책수단을 동원하여 해결하고자 노력해 왔다. 그러나 실제 어떠한 정책수단을 사용할 것인가는 토지라는 자원을 시장과 국가 중 어느 것이 더 효율적이고 합리적으로 배분할 수 있는가에 대한 관점의 차이에 따라 결정해 왔다.

토지문제를 어떻게 해결할 것인가는 크게 네 가지 관점으로 나누어 볼 수 있다. 신자유주의 패러다임, 계획주의 패러다임, 죠지스트 패러다임, 마르크스주의 패러다임이 그것이다(한국토지공사, 2005, 이정전 외, 2006). 신자유주의 패러다임에서는 토지의 특수성을 부인하고 토지의 효율적인 이용을 위해 시장메커니즘에 의한 토지이용 결정과 토지의 상품화를 주장한다. 반면, 계획주의 패러다임에서는 토지가 일반상품과는 달리 시장의 실패가 발생하기 때문에 선계획-후개발 체제를 구축함으로써 난개발과 환경파괴를 막아야 한다고 주장한다. 『진보와 빈곤』(Progress and Poverty)에서 제시한 Henry George 방식의 토지문제 해결방안을 주장하고 있는 죠지스트 패러다임에서는 토지에서 발생하는 지대를 몰수하기 위해 토지단일세를 제안하고 있다. 이러한 입장은 토지의 사유권을 인정한다는 점에서 마르크스주의 패러다임과 차별화된다. 마르크스주의에서는 자본주의적 사적 소유에 의한 토지독점이 토지문제의 근본적인 원인이므로 공공에 의한 토지비축과 토지의 국공유화를 대안으로 제시하고 있다.

토지와 마찬가지로 주택의 생산과 배분을 누가 결정하고 누가 책임질 것인가, 또한 어떠한 방식으로 해결할 것인가의 문제는 국가의 경제체제와 밀접한 관련이 있다. 자본주의 체제에서는 재화의 생산과 배분을 시장 메커니즘을 통해 해결하는 것이 가장 효율적이라고 믿고 있으며 또 대부분의 국가에서 민간부문이 그 역할을 담당하고 있다. 시장가격에 따라 생산과 소비가 결정되고 시장에서 구매능력이 있는 소비자만이 소비활동을 하게 된다.

자본주의 체제 중 자유주의 국가에서 주택의 생산과 배분도 시장메커니즘과 민간부문이 주된 역할을 담당한다. 주택시장에서 구매능력이 있는 계층만 민간부문에서 생산하는 주택을 구입할 수 있고, 민간기업은 주택가격을 통해 생산여부를 결정하게 된다. 그러나 대부분의 자본주의 체제 국가에서도

민간부문이 아닌 국가 등과 같은 공공부문이 주택의 생산과 배분에 관여하고 있다.

반면, 사회주의 체제 혹은 사회민주주의 체제에서는 시장에 의한 자원배분 기능을 불신하고 있다. 이윤추구를 목적으로 하는 자본주의 체제에서는 민간기업에 의한 생산과 자원배분은 착취와 과도한 이윤추구를 낳기 때문에 자원의 효율적인 배분뿐만 아니라 형평성의 문제도 유발한다는 것이다.

특히 주택시장에서는 시장메커니즘을 통해 자원배분을 결정하기에는 완전경쟁시장의 조건을 제대로 갖추지 못하고 있다고 본다. 주택이라는 상품이 공간적으로 고착되어 있기 때문에 외부효과가 크고 과부족 문제를 상품의 이동을 통해 해결할 수가 없기 때문이다. 더구나 주택은 다른 상품과는 달리 생존을 위해 필수적인 재화이기 때문에 시장에서 구매력을 갖지 못한 소비자도 반드시 주택이라는 상품을 소비해야 하기 때문이다.

사회주의나 사회민주주의 체제에서는 주택을 구입할 능력이 없는 계층을 위해 국가가 적극적으로 개입해서 주택문제를 해결하고자 한다. 자본주의 체제에서는 가급적 시장이 주택의 생산과 분배문제를 해결하되 소외계층을 위해 국가가 최소한으로 개입하는 데 비해, 사회민주주의 체제에서는 소외계층뿐만 아니라 중산층을 위해서도 국가가 직간접적으로 개입하게 된다.

정희수(2004)는 세계의 주택정책을 자유시장주의 제도, 복지국가주의 제도, 사회주의 제도로 구분하고 있으며, Bourne(1981)은 주택정책에 관여하는 국가의 성격에 따라 자유주의, 국가개입형, 사민주의형, 권위주의형으로 구분하고 있다. 반면 Balchin(1996)은 주택문제 해결을 위한 국가개입 방식에 따라 자유주의 모형, 조합주의 모형, 사민주의 모형 등으로 분류하고 있다.¹⁾

자유주의 모형에서는 주택정책은 시장경제유지와 강화를 위한 수단으로 인식하고 있기 때문에 국가의 개입은 최소화되며 민간부문의 역할이 강조된다. 자가주택 보유를 주택정책의 중요한 목표로 하나로 설정하고 있다. 반면, 조합주의 모형에서는 국가, 노동자와 경영자가 사회적 합의에 따라 주거복지에 대한 비용을 분담하고 있으며, 주로 민간임대주택 정책을 지향한다. 사민주의 모형에서는 국가가 최소한의 주거수준을 보장하는 것을 목표로 설정하고 있으며, 주택의 탈상품화 전략에 따라 공공임대주택 공급을 확대하고 있다.

1. Espring-Anderson(1990), Balow and Duncan(1994) 등도 주택정책에 관여하는 선진국의 복지국가 유형으로 자유주의 모형, 보수적 조합주의 모형, 사회민주주의 모형으로 구분하고 있다(하성규, 2003).

〈표 1〉 주택정책의 유형화(Bourne의 구분)

구분	국가	조정 핵심	주택생산 구조
자유방임형	미국, 캐나다, 오스트레일리아	민간 시장경제주도 부분적으로 공공부문개입	시장에 의한 주택공급, 자가소유지향, 공공임대주택은 부차적임
자유주의 국가개입형	영국	민간시장경제가 원칙, 공공주택의 중요성도 인정	시장에 의한 주택공급, 공공부문주택의 비중도 큼
사민주의형	스웨덴	공공통제 하의 민간시장경제	주택의 소유 및 주택금융을 정부가 통제
권위주의형	제3세계, 후발자본주의 국가	민간시장경제, 전시 행정적 공공주택	시장에 의한 주택공급, 복지적 공공주택은 미미함. 대안적 주택공급으로 敷地와 서비스 (site and service) 프로그램

* 자료 : 고철·천현숙 외, 2002.

2) 투자자산으로 부동산을 인식하는 구조

우리나라에서 토지나 주택에 정책은 토지정책이나 주택정책의 이념이 정립되어 있지 않은 상태에서 다른 정책을 위한 보조적인 역할에 한정되어 왔기 때문에 혼란스럽고 복잡하다. 토지정책은 그동안 급격한 산업화와 도시화 과정에서 소요되는 각종 토지를 효율적으로 공급하는 데 치중함에 따라 국토의 안정적인 보전과 계획적인 관리에 관심이 부족하였다.

우리나라는 1934년 조선시가지계획령에서 처음으로 용도지역·지구제를 도입한 이래 도시계획법(1962), 국토이용관리법(1972)을 거쳐 현재의 국토의계획및이용에관한법률(2000)에 이르기까지 전국의 토지이용체계를 용도지역지구제에 따라 관리해 왔다. 우리나라는 투기지역을 제외하고는 지역지구제를 채택하고 있기 때문에 상대적으로 개발이 용이한 토지이용규제 제도를 사용하는 국가라 할 수 있다. 또한 우리나라는 토지소유권의 관념에서 공익보다 사익을 가장 우선시 하는 국가로 평가될 수 있다. 자본주의 국가 중에서도 특히 절대적 토지소유권의 개념을 중시하며, 토지이용과의 관계에서는 토지이용보다 토지소유를 우선시하며, 토지 상의 건축에 대해서는 건축자유의 원칙을 견지하고

〈표 2〉 각국의 토지소유권 관념

구분	영국	독일	프랑스	미국	일본	한국
토지소유권	상대적 소유권	절대적 소유권		상대적 소유권	절대적 소유권	
토지소유와 이용관계	이용 우선				소유 우선	
건축자유 여부	건축부자유 원칙			건축자유의 원칙		

* 출처 : 김상중·임강원 편(2000), 한국토지공사(2005)에서 재인용.

있다. 이러한 토지소유제도와 토지이용제도가 개발사업을 추동하며 과도한 개발을 유도하는 제도적 기반이 되고 있다.

반면, 우리나라의 주택정책은 정책의 철학과 목표가 명확하게 정립되어 있지 못한 채 급격한 도시화와 소득수준 증가에 따른 주택공급에 치중해 왔다. 민간주택은 상대적으로 개발이 용이한 토지제도 하에서 상업주의적 개발방식으로 공급되어 온 반면, 공공주택마저도 국가의 적극적인 재정지원이 부재한 채 민간소유용 주택을 공급하는 방식을 채택하였다. 우리나라는 산업화를 통한 경제발전에 국가의 역량을 총동원해 왔기 때문에 불가피하게 재정투자를 최소화하면서 민간자본을 활용하는 방식인 공영개발 방식을 취할 수밖에 없었다. 공영개발은 정부가 개발권을 장악하고 토지를 개발하지만 분양 절차를 거쳐 토지의 소유 및 처분의 권한을 민간에게 이양하는 것으로 토지의 이용 및 처분에 간접적으로만 개입한다.²⁾ 그 결과 민간부문을 공공택지에 민간주택을 건설하여 분양함으로써 주택은 공공 영역이 아니라 사적 재화로 등장하게 되었다.

오늘날 현대국가에서 주택은 상품 그 자체의 특성상 공공성을 내재하고 있을 뿐만 아니라 주거권이 사회권의 일종으로서 당연히 보장되어야 할 권리로 받아들여지고 있다. 이러한 측면에서 주택은 자본주의 국가에서 상상품화 과정을 극복하고 탈상상품화함으로써 공공성을 확보해야 한다는 주장이 대두되고 있지만, 우리 주택정책은 아직 경제정책과 복지정책의 중간영역에 머물고 있다.

3) 상품으로서의 부동산 현황

우리나라의 부동산은 세계적으로 유래가 없을 만큼 상품화가 급격히 진행되고 있다. 이것은 부동산에 대한 높은 소유의식에서도 기인하지만 부동산의 투자와 거래를 통해 막대한 자산이익을 얻은 경험이 누적된 결과라 할 수 있다. 부동산의 상품화의 확대는 부동산 가격의 상승, 공동체 정신의 훼손, 노동윤리의 감소 등의 문제점을 낳게 된다.

우선, 토지시장에서는 토지에서 발생하는 자본이익의 배타적인 독점이 인정되고 토지시장이 발달하면서 토지를 매매 또는 양도 가능한 상품으로 인식하여 토지의 상품화가 급격하게 진행되고 있다. 1987년 토지공개념 도입 당시의 자료를 기준으로 볼 때 일본은 전국 토지의 0.6%, 주거용 대지의

2.2%가 거래되었지만, 우리는 전체 사유지의 4.1%, 전체 대지의 6.3%가 거래되어 활발한 거래 정도를 파악할 수 있다. 우리나라에서는 1975년에는 전체 대지의 8.2%가 거래되었으나 2005년에는 9.9%가 거래되고 있어서 이러한 경향은 더욱 확대되고 있다(서순탁, 2007).

주택의 경우에는 상황이 더욱 심각하다. 2006년 한해 동안 국내에서 거래된 부동산은 모두 322만 건으로 아파트 188조원 등 총거래 금액이 425조원에 이르는 것으로 나타났다. 이 수치는 2005년 GDP(국내총생산)의 52.7%, 상장사 시가총액(코스피·코스닥)의 53%에 해당하는 자금 규모이다.

지역별로는, 전체 거래액의 65.3%가 수도권에서 발생했고, 서울의 거래액은 28.5%였다. 공동주택(아파트·연립)은 전체 재고(871만가구) 중 17%인 148만 가구가 거래되었으며, 수도권에서는 전체 458만 가구 중 19.4%인 89만 가구가 거래되어 공동주택 5채 중 1채꼴로 거래된 셈이다.

〈표 3〉 토지의 거래빈도 추이 (단위 : %)

연도	75	80	85	90	95	00	05
전국	3.2	2.2	2.6	3.7	3.9	3.9	4.1
7대 광역시	12.6	7.7	9.0	10.6	12.4	10.2	6.7
서울	13.4	8.2	8.5	10.5	13.6	13.3	7.5
부산	11.1	6.8	6.9	7.6	9.4	6.2	4.2
대구			9.3	13.1	22.0	6.9	6.2
인천			17.0	20.7	10.1	15.3	7.7
광주				8.8	3.1	6.4	4.7
대전				6.3	11.9	11.6	6.8
울산						4.6	10.4
9개 도	2.7	1.9	2.1	3.0	2.8	3.0	3.8
경기	4.8	3.6	3.7	4.9	5.7	8.7	8.5
강원	2.2	1.3	1.9	3.1	3.0	2.5	4.7
충북	2.7	1.8	2.2	3.9	3.8	2.9	4.3
충남	3.2	1.9	2.7	3.2	2.3	2.3	3.1
전북	2.7	1.6	1.7	2.4	2.8	1.8	2.1
전남	2.0	1.5	1.6	2.4	1.6	1.5	1.9
경북	2.4	1.6	1.4	2.0	1.9	1.7	3.0
경남	1.9	1.7	1.8	2.8	2.8	3.1	3.6
제주	0.1	1.3	2.3	3.7	2.4	3.4	4.1

* 자료 : 행정자치부, 각 연도, 지적통계연보 및 지방세정연감.

이러한 특성은 주택을 자산으로만 인식하는 데서 기인한 것이다. 통계청 자료에 따르면 가계자산

2. 결국 토지의 소유, 개발, 유통 및 이용의 전반적인 토지공급 과정에 대해 공공개발이 전면적이고 포괄적인 시장개입이라면, 공영개발은 개발 및 유통단계에 국한한 제한적인 시장개입이라고 할 수 있다. 장세훈, 1996, "자본의 토지소유 및 개발에 대한 국가정책 연구" 서울대학교 박사학위 논문.

중 부동산 76.8%, 금융자산 20.4%, 기타자산 2.7%로 구성되어 있으며, 부동산 소유 가구가 미소유 가구보다 총자산 평균 금액은 9.2배, 순자산 평균 금액은 10.3배로 자산격차가 확대되고 있다. 주택을 자산으로만 인식하게 됨에 따라 단독주택, 다가구 주택의 급격한 멸실과 아파트 위주의 공급을 확대하고 있다. 주택건설에서 아파트의 비중은 1980년대 초 중반 50%대에서 1990년 이후 80%대로 증가하였으며, 2004~2006년 최근 3개년은 각각 87.3%, 89.6%, 86.0%를 차지하고 있다.

그 결과 서울의 주택가격은 전세계 92개 도시 중 5위를 기록(ECA 인터내셔널)하고 있으며, 2006년 전세계 92개 도시를 대상으로 방 3개 기준 고급주택의 월평균 임대료를 조사한 결과 서울이 평균 6천214달러(달러당 932원)로 런던, 파리 등을 제치고 5위를 기록하였다. 또한 주택금융공사 자료에 따르면 소득 대비 주택가격지수(PIR)은 서울의 경우 8.8을 기록하여 소득 수준에 비해 지나치게 높은 주택가격 수준을 짐작할 수 있다.

4) 임대주택공급 정책의 평가와 한계

2005년 말 현재 전세 356만(22.4%), 월세(보증부월세 포함) 301만가구(19.0%) 등 임차가구는 657만가구로 총가구의 41.4%를 차지하고 있다. 총가구 중 자가 비중이 지속적으로 증가하고 전·월세가구 비중은 감소하고 있는데, 이는 주택보급률 증가, 저금리에 따른 주택구입능력 확대 등에 기인한다. 또한 저금리에 따라 전세의 월세 전환이 확대되고 월세형태의 공공임대주택 공급이 증가함에 따라 월세가구가 증가하고 있다.

〈표 4〉 연도별 주택점유 형태 (단위: 천 가구, %)

점유형태	'90	'95	'00	'05
전 체	11,354 (100)	12,958 (100)	14,311(100)	15,877(100)
자 가	5,667 (49.9)	6,910 (53.5)	7,753 (54.2)	8,828 (55.6)
차 가	5,329 (46.9)	5,820 (44.9)	6,152 (43.0)	6,567 (41.4)
■ 전 세	3,157 (27.8)	3,845 (29.7)	4,039 (28.2)	3,556 (22.4)
■ 월 세	2,172 (19.1)	1,975 (15.2)	2,113 (14.8)	3,011 (19.0)
기 타	357 (3.2)	328 (1.6)	406 (2.8)	490 (3.1)

* 자료 : 통계청, 인구주택 총조사(1995년, 2000년, 2005년)

공공임대주택의 재고 부족으로 세입자 가구의 84.3%인 554만 4천가구가 개인 등이 제공하는 임대하는 주택에 거주하는데, 2005년 기준으로 제도권 임대주택수가 124만 3천호임을 감안할 때, 제도

권 외의 민간이 소유한 주택을 임차하여 거주하는 가구가 523만 4천 가구(전체 세입자의 79.6%)로 분석된다.

제도권 임대주택수도 매년 지속적으로 증가하고 있으나, 아직은 전체 주택재고의 9.4%이며, 특히, 장기임대주택 재고의 비율이 2.71%에 불과하기 때문에 우리나라 공공임대주택 재고가 임대주택시장에서 안전판 역할을 하기에는 부족하다고 하겠다.

〈표 5〉 전체주택대비 공공임대주택 및 장기공공임대주택재고 비율의 변화

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
전체주택재고(A)	11,892,400	12,357,500	12,668,700	12,988,800	13,223,000
임대주택 재고(B)	919,721	1,021,477	1,046,086	1,150,054	1,243,331
(B/A)	(7.73%)	(8.27%)	(8.26%)	(8.85%)	(9.40%)
장기(영구/50년/국민)	279,118	288,733	303,669	330,130	358,672
임대(C) (C/A)	(2.35%)	(2.34%)	(2.40%)	(2.54%)	(2.71%)
사원/공공임대	562,979	644,043	682,423	694,474	674,938
매입 임대	77,624	88,701	59,994	125,450	209,721

(2001년~2005년, 단위: 호)

* 출처 : 박신영(2007, 국민경제자문회의 회의자료)

건설임대 중 민간이 공적 자금(국민주택기금) 지원을 받지 않고 건설한 민간건설임대와 구입자금에 대해서 일부 자금지원을 받는 매입임대에 대해서는 임대무기간을 제외하고는 아무런 규제가 없어 개인이 임대하는 주택과 다를 바 없다.

공공임대주택, 국민임대주택, 매입임대주택 등 공공부문이 직접 공급하는 임대주택을 제외하면 전체 임차가구의 80% 이상이 민간부문이 임대하는 주택에 거주함에 따라 주거의 불안정 상태에 노출되어 있다. 현행 주택임대차보호법에서는 민간부문의 전·월세 입주자를 보호하기 위한 제도로 임차인의 거주권과 임대료 상승률 제한, 임대보증금의 보호장치를 마련하고 있으나, 현실에서는 주거의 안정성을 보장해주지 못하고 있다.

등기가 없더라도 입주와 전입신고만으로도 대항력이 발생하여 임차인 주택이 타인에게 양도되거나 경매·공매로 인하여 주택의 소유가 제3자에게 넘어가더라도 임대기간 동안 거주가 가능하고, 만료시 임대보증금 전액을 반환받을 때까지 집을 비워주지 않을 권리는 보장된다. 그러나 임차권이 등록되지 않음에 따라 공시효과를 지니기 어렵고, 임대기간도 최소 2년은 보장받고 있으나 새로운 계약 및 계약연장시에는 지속적인 거주권을 인정받지 못하고 있다.

임대보증금의 경우에도 대항력과 확정일자를 갖춘 경우에는 소액임대보증금은 우선적으로 변제받

을 수 있으나, 보장금액이 수도권 4천만원 이하, 광역시 3천5백만원 이하, 기타지역 3천만원 이하 임대차에만 해당되고, 보장되는 금액도 1,200~1,600만원에 불과하다. 임대료 인상도 계약기간내 5% 이내로 제한하고 있으나, 새로운 계약체결시나 계약 연장시에는 적용되지 않고 있을 뿐만 아니라 계약기간 동안에도 임대인이 이를 위반하는 경우에도 처벌하지 않고 있다.

이에 따라 임차인은 2년마다 이사해야 하는 부담, 잦은 임대료 인상의 부담, 전세보증금 등의 임대보증금 미반환의 가능성, 임대인과 주택수선 유지비 부담을 둘러싼 갈등 등의 어려움을 겪고 있다. 반면, 저금리 기조의 지속화에 따라 전세가 월세로의 전환이 빠르게 진행될 뿐만 아니라, 단독주택 재건축, 재개발사업, 뉴타운 사업 등의 재정비사업의 추진으로 저소득층이 거주할 수 있는 저렴한 주택의 재고가 급격하게 감소하고 있다.

3. 성장과 개발의 욕망을 확대재생산하는 구조와 불평등 불균형 문제

1) 개발을 촉진하는 구조

우리사회에서 성장과 개발의 욕구가 확대재생산되는 데는 다양한 원인이 작용한 결과이다. 우선, 그동안 경제성장 과정에서 나타난 지역간 격차확대와 낙후지역의 지역개발 욕구를 들 수 있다. 둘째로는 각종 지역개발과 주택공급을 정치적 정당성 확보의 목적으로 활용해 왔다는 점이다. 셋째는 부동산 시장의 특성이 주기적인 순환을 반복하면서 부동산을 통해 막대한 자산을 축적한 경험을 공유하게 된 점이다. 넷째, 각종 개발공사가 끊임없이 조직의 확대와 역량 강화를 위해 개발의 확대를 추구해 왔다는 점이다.

이러한 여건 속에서 급속한 개발과 주택공급의 확대로 양적인 문제는 상당부분 해소된 반면, 지역간 격차, 주거격차, 부동산을 통한 사회양극화 등의 문제점을 유발하게 되었다.

(1) 불균등 발전과 개발의 욕구

우리나라에서는 그동안 압축적인 성장과정에서 수도권과 대도시, 동남권 지역 등에 개발과 산업이 집중됨에 따라 상대적으로 낙후된 지역은 어떤 계기든 지역개발을 통해 균형발전을 모도해야 한다는 열망이 있어 왔다. 사업의 성공여부나 타당성과 무관하게 대규모 개발사업이 추진되는 경우 개발예정지나 주변지역의 대부분의 주체는 확실하게 이익을 보지만, 그로 인한 손실이나 비용은 거의 부담하

지 않기 때문에 대부분의 지역에서는 대규모 개발사업을 선호하게 된다.

개발사업이 추진되면 원주민과 토지소유자는 지가가 상승하고, 막대한 보상금을 받을 수 있으며, 지방자치단체 입장에서는 재정적인 추가 부담 없이 도시기반시설이 확충되고, 지방세수가 증대하게 되며, 지역 내 민원사업들을 일시에 해결할 수도 있다. 개발사업이 추진되는 지역의 자치단체장이나 국회의원, 지방의원, 관료들도 손해볼 것이 없다. 지역개발사업 추진을 통해 정치적 지지를 확보하고, 자신의 역량을 과시할 수 있으며, 주민수가 늘어남에 따라 행정조직과 예산도 확대될 것이기 때문이다. 건설업체는 개발사업이 확대됨에 따라 건설수주 물량이 확대되고, 부대사업으로 도시개발을 수행하는 경우 개발이익을 독차지할 수 있기 때문에 잔뜩 기대하고 있다. 결국 대규모 개발사업이 추진되는 경우 지방자치단체나 지방정치인, 부동산 소유주, 건설업체 입장에서는 개발사업의 확대가 손해될 것이 없는 구조이다.

개발사업의 지속적이고 안정적인 추진을 위해서는 각종 특별법이 중요한 역할을 하였다. 과거 주택건설촉진법이나 택지개발촉진법이 특별법으로 제정되어 주택건설이나 택지개발을 촉진하는 효과를 거두어 왔지만, 특정지역이나 특정산업을 육성하기 위한 특별법은 지역균형발전을 강조하던 참여정부부터 본격적으로 제정되기 시작하였다. 1990년대 이후 동북아 지역내 경쟁이 격화되면서 이에 대응하기 위한 전략지역을 개발하기 위해 특별법이 제정되기 시작하여 현재에는 40여개의 특별법이 제정되어 운영중에 있다.³⁾

(2) 정치적 정당성 확보를 위한 개발의 확대

자본주의에서 국가는 자본축적 지원과 정당성 확보 기능을 수행한다. 토지개발과 주택건설은 한편으로는 건설자본을 활성화함으로써 건설자본의 축적기능을 지원하고 다른 한편으로는 대량의 주택공급을 통해 정당성 확보기능을 수행하게 된다. 정권의 정당성이 취약한 경우 건설경기를 활성화함으로써

3. 대표적으로는 충청권에 새로운 행정수도를 건설하기 위해 제정된 신행정수도건설특별법(후에 헌법 불합치 판결을 받게 되면서 '신행정수도후속대책을위한연구·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법'이 제정됨), 기업도시 건설 및 지원을 위한 '기업도시건설특별법', 지역의 특화산업의 육성을 위한 '지역발전특화특구법', 미군기지 이전에 따른 평택지역의 지원을 위한 '평택지원특별법', '대덕연구개발특구등의 육성에관한 특별법', '아시아문화중심도시조성을위한특별법', '주한미군공여구역주변지역등지원특별법', '주한미군기지에따른평택지역등의지원에관한특별법', '용산공원조성특별법', '방폐장지원특별법', '동서남해안권개발특별법', '태권도진흥및태권도공원조성등에관한법률', '중·저준위방사성폐기물처분시설의유치지역지원에관한특별법', '서남권등낙후지역발전및투자촉진특별법', '고도보존에관한특별법' 등이 그것이다. 그 외에도 특정지역의 지원과 조세감면 등을 위한 십여개의 특별법이 국회에 계류 중에 있다.

써 자본축적을 지원하고 주택공급을 통해 중산층을 양산함으로써 정당성을 확보하고자 한다.

특히 우리나라에서는 서구 자본주의 국가와는 달리 지방정부가 아닌 중앙정부가 주택정책에서 주도적인 역할을 담당하게 되면서 주택정책은 주거복지보다는 정부의 정당성 확보의 수단으로 활용되었다. 정권의 정당성이 취약할수록 정권책임자들은 주택정책을 지지기반을 안정화하기 위한 수단으로 활용하게 되었고 그 결과는 대규모 택지개발사업과 주택공급계획으로 나타나게 되었다.

1972년 10월 유신을 통해 재집권한 박정희 정권은 비상국무회의를 통해 250만호 주택건설 10개년 계획을 수립하였다. 1980년 군사쿠데타로 집권한 전두환 정권은 국보위 입법회의를 통해 주택⁴⁾을 수립하였다. 이러한 시도는 1987년 민주화 운동을 계기로 출범한 노태우 정권에서도 200만호 주택건설과 수도권 5개 신도시 개발로 나타나게 되었으며, 참여정부에서도 신행정수도 건설과 혁신도시 건설을 통해 정권의 정당성과 이념성을 분명히 보여주고자 하였다.

정권의 취약성을 보완하고 정당성을 확보하기 위해 시행한 대규모 신도시 건설과 주택건설사업은 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치와 조직적 기반을 수반하게 되었다. 이러한 역할을 담당한 제도적 장치가 주택건설촉진법과 택지개발촉진법이었으며, 실행조직은 대한주택공사, 한국산업기지개발공사, 한국수자원공사, 한국토지공사 등이라 할 수 있다.

(3) 부동산 시장의 순환과 부동산 자산의 증대

우리나라의 부동산가격은 1970년대 말 이후 10년을 주기로 크게 3차례에 급등해 왔다. 1970년대 말 중동특수와 주택공급 부족이 겹치면서 주택가격이 급등하였으며, 정부는 1978년 8.8대책(부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책)을 발표하였다. 2차 부동산 가격 폭등은 1980년대에 진행되었으며, 3저 호황이라 불리는 경기상승국면과 맞물려 토지와 주택가격이 폭등하였으며, 결국 토지공개념의 제도화와 대규모 수도권 신도시 건설이라는 정책을 낳았다.

3차 부동산 가격 폭등은 IMF 경제위기를 거치면서 기간이 이연되어 IMF 경제위기 극복의 여파와 맞물려 장기간 지속되었다. 이를 극복하는 과정에서 2003년 10.29 대책, 2005년 8.31 대책 등 주요 부동산 대책이 등장하게 되었고 부동산 시장에 대한 국가의 적극적인 개입이 나타나게 되었다.



* 자료 : 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 2007. 15면.

부동산 가격의 주기적 반복 과정에서 막대한 부동산 시세 차익을 취득한 계층이 나타나게 되었고, 이러한 경험은 부동산 투자에 대한 잠재적인 수요로 나타나게 되었다. 특히 IMF 경제위기를 거치면 부동산 자산보유자들이 경제위기 극복후 막대한 자산을 보유하게 됨에 따라 2002년 이후 부동산 투기 열풍을 조성하는 데 중요한 원인이 되었다.

(4) 개발공사의 역할 확대와 상품으로서의 주택공급 확대

우리나라는 짧은 기간 동안 산업화, 근대화를 추진하는 과정에서 공공부문이 주도적인 역할을 담당해 왔다. 민간부문이 충분히 성장하지 못한 상태에서 국가주도의 자본축적전략을 채택해왔기 때문에 공공부문의 개입은 불가피하게 받아들여져 왔다. 그 결과 경제개발과정, 산업화 과정에서 공공부문은 효율성과 능률성에 기반하여 스스로 자본축적업무를 수행했을 뿐만 아니라 이를 지원하기 위한 사회간접자본 건설이나 산업단지 개발, 주택건설 등의 역할을 성공적으로 담당해 왔다.

그러나 공공부문의 개입의 형태는 정부의 재정투입을 통해 자원의 분배를 중심으로 하는 외국의 공공부문과는 달리 정부의 재정 투입이 없는 상태에서 스스로 재원을 조달하는 공기업방식을 채택해 왔다. 이에 따라 토지나 주택의 개발과 공급은 공공부문이 주도하되, 민간에게 개발된 토지나 주택이란 상품을 매각하는 방식을 채택하게 된 것이다. 따라서 공공부문이 주택공급을 주도했음에도 불구하고 주택은 탈상품화된 공공재가 아니라 시장에서 아무런 제약없이 거래되는 상품을 공급하게 되었고, 그 결과 공공부문이 주택의 공공성을 강화하는 데 크게 기여하지 못했다.

4. 500만호 건설계획 500만호 주택건설계획의 공식명칭은 [공공주택건설 및 택지개발기본계획]이었다.

2) 뉴타운사업을 통해 본 개발사업과 주거불평등 문제

뉴타운사업은 기존의 재개발사업과 재건축사업이 갖는 한계점을 극복하기 위하여 제안된 서울시의 대안적 재정비 방식이었으나, 법률로 제정된 이래 전국적으로 확산되고 있다. 이 사업은 기존의 재건축사업이나 재건축사업에 대한 연구를 통해 대안적인 재정비방식으로 제시되었다기보다는 민선 3기 서울시장 선거 과정에서 공약으로 제안된 재정비방식이다. 강남지역에 대비하여 강북지역의 주택가격 상승, 재산가치, 주거환경, 재정자립도 등에서 격차가 확대되면서 강북지역 주민들은 상대적인 박탈감을 가지게 되었고, 이것을 해소해야 하기 위해 강북을 중심으로 개발을 해야 한다는 뉴타운사업을 적극적으로 지지하게 되었다.

이러한 명분을 통해 제안된 뉴타운사업은 서울시의 '지역균형발전지원에 관한 조례'에 입각하여 추진되었기 때문에 법률적인 근거도 없이 추진된 정치적인 사업이 되었다. 당초부터 개발제한구역 해체에 따른 국민임대주택단지 개발예정이었던 진관내동과 진관외동을 '은평뉴타운'이라는 현혹적인 명칭으로 포장하고, 이미 재개발사업이 추진 중이었던 길음지역도 '길음뉴타운'으로 명명하여 왕십리뉴타운과 함께 시범사업으로 추진하게 되었다.

그러나 도시적 차원에서 추진되는 지역개발사업의 전형이라 할 수 있는 뉴타운사업은 해당 지역의 부동산가격을 상승시키고 투기를 유발했지만 각구청과 국회의원, 시의원들은 경쟁적으로 이 사업을 유치하기 위해 노력하였다. 그 결과 뉴타운사업은 강북지역뿐만 아니라 강남지역과 강서지역 등에게까지 경쟁적으로 확산되어 서울 전역에 35개의 뉴타운사업과 균형발전촉진지구로 나타나게 되었다.

법률적인 근거없이 추진되어 투기억제방안, 개발이익 환수방안, 지구지정의 법률적인 요건 등을 전혀 갖추지 못했기 때문에 부동산 가격 폭등과 원주민의 추출, 상업적 개발, 도시계획과의 일관성 부족 등의 문제점들을 양산해 왔다. 서울시는 규제완화와 재정적인 지원의 근거를 마련하기 위해 2005년 뉴타운특별법을 제안하여 마침내 2006년 7월부터 도시재정비촉진법이 시행되었다. 이 사업은 마침내 전국적인 도시재정비 사업으로 확산 중에 있다.

이 사업은 주민들의 지역개발 욕구, 부동산 자산가치 증식의 욕구를 선거에 활용하고자 하는 정치적인 목적과 결부되면서 18대 총선에서 최대의 화두로 등장하게 되었다. 서울시에서는 4차 뉴타운사업의 추가지정과 관련하여 현재 주거환경개선정책자문단을 구성하여 이 사업에 대해 전면 재검토 중에 있다.

그러나 뉴타운사업은 앞으로 지속성을 띠기에는 너무나 많은 문제점을 내재하고 있다. 우선, 서울시에서 노후도만을 기준으로 도시및주거환경정비법상의 단독주택 재건축 지정요건을 만족시키는 20년 이상된 노후주택지는 시가지 면적의 6.7%, 순수주택지 면적의 21.0%에 이르고 2010년에는 잠재

적인 재건축 면적이 약 3배까지 증가하여 순수주택지 면적의 과반수를 차지하게 된다(장남중, 2006). 뉴타운사업으로 소형주택은 향후 3년간 약 10만호 정도의 세대가 철거될 예정이지만, 소형주택은 공급되지 않는 것이 현실이고 보면(장영희, 2008) 이 방식으로 도시재정비사업을 지속적으로 추진하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 저소득층의 주거안정과 원주민의 재정착률 제고를 위해 추진하는 뉴타운 사업이 실제로 원주민들을 현지에서 거주하기 힘들게 만들고 있다는 점이다. 원주민은 입주금 부담 때문에, 세입자는 임대주택 공급의 절대적인 부족 때문에 현지에서 거주하기 어렵게 된다. 뉴타운사업과 도시재정비촉진법에 의한 재정비촉진지구사업은 당초 도시 내 낙후지역을 활성화하고 원주민의 재정착률을 높이기 위해 제안되고 입법화되었으나, 결과는 이와 반대의 모습으로 나타나게 되었다. 길음4구역의 경우 현지거주 조합원을 기준으로 한 재입주 조합원을 재정착으로 본 원주민 재정착률은 22.4%였으나 세입자를 포함하는 경우 17.1%에 머물렀다(서울특별시, 2007).

셋째, 모든 지역이 상업적 개발을 통해 강남과 같은 고급 주거지가 될 수 없다는 점이다. 뉴타운 개발사업이 궁극적으로 강남지역의 주택수요를 대체하기 위한 고품격 주거지를 지향하는 경우 강남북간의 주거 수준의 격차 해소에는 다소나마 도움이 될 수 있으나, 기존 주민들의 부담능력과는 무관한 주택이 건립될 우려가 크다. 실제 이러한 현상은 시범지구인 은평뉴타운의 높은 분양가에서 여실히 드러나고 있다. 또한 서울시의 단독주택을 대부분 멸실하고 아파트 위주의 재정비사업을 추진하는 경우 서울시의 경관의 획일성과 단조로움 때문에 삶의 질을 떨어뜨리게 될 것이다.

뉴타운사업은 주민들의 부담능력이나 소득수준과 무관하게 재정비대상지역을 중대형 아파트 단지로 조성하는 사업에 불과하다. 개발을 촉진하기 위하여 건축 및 도시계획의 규제를 완화하고 소형주택평형의 배분을 축소한 반면, 임대주택의 공급은 줄어들기 때문에 주민들은 외부로 추출될 수밖에 없는 구조이다. 도시가 부동산 개발사업의 측면에서 도시를 관리하는 경우 주민들의 복지와는 무관한 장소의 번영만 달성할 수 있으며, 결과적으로는 주민들의 주거여건을 더욱 악화시킬 수 있음을 잘 보여 주고 있다.

4. 참여정부와 이명박 정부의 부동산 정책에 대한 관점과 정책의 평가

1) 참여정부의 부동산 정책의 관점과 평가

참여정부의 주택정책은 기존의 주택공급 확대나 경기조절 수단으로서의 한계를 극복하고 토지문

제에 대해서는 계획주의, 주택문제에 대해서는 개입주의적 성격을 분명히 띠었다는 점에서 의미가 있다. 이러한 정책지향은 참여정부가 선거과정에서부터 기존의 지역구도를 넘어서서 보수와 진보라는 이분법적인 정책경쟁 구도를 통해 출범한 데서부터 기인한다. 때문에 부동산 정책뿐만 아니라 국가균형발전정책, 산업정책, 노동정책, 통일정책 등에서 치열한 이념적인 논쟁을 거쳐 정책의 틀이 형성되어 왔다고 할 수 있다(변창흠, 2007).

참여정부의 부동산 정책의 성격은 2003년 10월 29일에 발표된 [주택시장 안정 종합대책]에서부터 기존 정책과 차별화되기 시작하였다. 이 대책에서는 국세로서 종합부동산세를 도입하고 1가구 다주택 보유자에 대한 양도소득세를 강화하였으며, 개발부담금 제도를 전격적으로 부활하기로 하였다. 이러한 정책기조는 2005년의 8.31 대책에서 더욱 구체화되어 부동산 실거래가 신고제 도입과 부동산 과표 현실화 등 부동산 시장 투명성 제고 방안이 추가되었으며, 부동산의 보유와 개발로 인한 자본이익을 환수하기 위해 다주택자에 대한 양도소득세 중과와 개발부담금제도의 재부과 방침이 확정되었다. 2006년의 3.30 대책에서는 공공임대주택 공급 확대와 재건축 규제 강화를 위주로 기존의 정책을 보완하였으며, 1.31 대책에서는 전체 주택재고의 20%에 이르는 공공임대주택 정책을 발표하기에 이르렀다.

그러나 참여정부의 부동산 정책은 주거안정이나 주택정책의 실효성 측면에서 몇 가지 한계가 있었다.

첫째, 물량위주의 주택정책의 목표와 슬로건의 문제이다. 참여정부에는 역대정부와 마찬가지로 가시적인 주택공급의 목표를 주택보급률, 1인당 주거면적, 인구 1000인당 주택수와 같은 물량위주로 설정하였다. 공공임대주택의 경우에도 국민임대주택 100만호 건설과 장기임대주택의 전체주택 재고의 20% 수준 확보 등은 물량위주 정책의 표본이라 할 수 있다. 주택정책 개혁의 슬로건이나 성과를 특정지역(서울 강남)의 주택가격 하락으로 설정함으로써 다양한 국내외 요인의 결합에 의해 초래된 특정지역의 주택가격 상승 때문에 주택정책의 신뢰성을 상실하여 주택정책의 실패를 초래하였다.

둘째, 무주택자를 주택정책 대상의 중심으로 설정하는 데 실패하였다. 최저주거기준 이하 거주자, 최비닐하우스, 지하방, 옥탑방 등 주거극빈층 등을 주택정책의 중심에 설정하지 못하였다. 주택공급 물량위주의 정책으로 공급된 물량이 최우선적으로 누구에게 배분되는가에 대해서 체계적으로 관리되지 못했을 뿐만 아니라 무주택자에게 자가주택보유를 지원하기 위한 체계적인 금융, 세제상의 지원정책이 부족하였다.

셋째, 물량위주의 공급확대 정책 추진으로 사회적 문제를 유발하였다. 고분양가 문제는 분양가 상한제와 분양원가제도가 마련된 2007년 1.11 대책이전까지 체계적으로 관리하지 않아 주택공급 확대가 주택가격 안정을 초래한다는 신뢰를 주지 못했다. 주택공급 목표 달성을 위해 수도권에서만 10여

개의 신도시를 건설 중이며 그 대부분이 서울반경 40% 이내 지역에 집중하여 국토의 일극집중을 더욱 심화시킨 것도 문제점이라 할 수 있다. 또한 단기적 주택공급 확대를 위한 신도시 건설로 기존도시와의 연계성 부족, 보상금 유입으로 인한 기존주택 가격 상승 유발 등의 사회적 문제를 유발하였다.

넷째, 부동산 불로소득 환수의 기본원칙을 적용하는데는 실패하였다. 참여정부는 1가구 다주택자에 대한 양도소득세 강화, 개발부담금 재부과, 재건축초과이익부담금 등을 신설하였으나, 계획발표 - 계획 수립 - 개발 - 분양 - 보유 - 처분 각 단계에 발생하는 불로소득을 어느 정도 수준에서 흡수하는 것이 바람직할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내어 제도화하지 못했다. 예를 들어 1가구 1주택은 6억원까지 양도소득세를 비과세하고 있으나, 다주택자 양도소득세는 50-60%를, 개발부담금 50%에서 25%로 낮추고 있으나 재건축초과부담금 최고 50%를 적용하는 등 원칙이 부재하다.

다섯째, 대안적 주택공급 현실화에 실패하였다. 주택법 개정을 통해 환매조건부 주택과 토지임대부 주택제도를 도입하였으나 인식의 부족과 여야간의 정책대립 등으로 시범사업의 의도적 실패를 유도하였다. 결과적으로 대안적 공공자가주택의 시범적 도입에 실패하여 향후 공공성 있는 주택제도 도입에 걸림돌로 작용하고 있다.

2) 이명박 정부의 부동산 정책의 내용과 방향

이명박 정부는 대표적인 보수당 정부로서 규제완화와 작은 정부, 민영화 등을 통한 경쟁력 제고와 경제활성화를 정책기조로 설정하고 있다. 이러한 입장에서 보면 부동산, 국토계획 등의 분야는 특성상 규제과다 분야로 규제완화 정책을 채택하게 되면 최우선적으로 규제완화의 대상이 될 수밖에 없다. 이에 따라 개발이익 환수, 투기수요 억제, 서민주택 공급 확대 등을 목적으로 설정된 각종 부동산에 대한 규제를 완화할 가능성이 높아지게 된다.

참여정부의 부동산 정책은 전반적으로 성공하지 못했다는 것이 일반 국민들의 인식이었고, 그 결과는 대선과 총선을 통해 상당부분 반영되었다. 이러한 상황 때문에 이명박 정부는 출범 이전 단계부터 부동산 문제에 대해 체계적인 분석과 대안제시에 매우 소극적이었다. 참여정부의 부동산 정책 실패에 대한 비판과 부정만으로도 정책의 정당성을 확보할 수 있을 것으로 판단한 것으로 보인다.

이명박 정부가 제시하고 있는 부동산정책의 기본방향은 규제완화를 통한 공급확대로 평가할 수 있으며, 특정계층이나 지역을 위한 조세 및 부담금 감소, 기존규제 폐지, 주택공급이 핵심과제, 중점과제, 일반과제를 구성하고 있다. 추진과제로 10여개의 과제가 선정되었으나 그 중 주거복지정책에 해당하는 과제는 단 한 개도 포함되지 않았다. 선거기간이나 인수위원회 활동기간에도 이 분야에 대해서는 특별한 언급이 없었다. 이는 새 정부의 부동산 정책은 주택보유중심의 주택시장 구축확대와 정

상화에 초점이 맞추어져 있기 때문에 민간임대주택시장이나 공공임대주택의 역할 등에 대해 무관심 하였던 것으로 보인다.

인수위의 국정과제 보고 중 부동산 분야 과제를 정리하면 아래와 같다,

〈표 6〉 인수위원회의 부동산 분야 국정과제

과제 유형	과제명
핵심과제	- 새만금 개발, 국제과학비즈니스벨트 조성 - 지분형 분양주택제도 도입 - 주택공급 확대 및 부동산 시장안정
중점과제	- 택지조성원가 인하를 통한 분양가 인하 - 수도권 규제합리화 - 농지 및 산지 등 토지이용규제 완화 - 장기보유 1세대 양도세 경감 - 신혼부부 주택공급 - 주택거래세 완화
일반과제	- 기반시설부담금 폐지 - 서민주택 담보대출 부담 완화

3) 이명박 정부의 부동산 정책의 문제점

이명박정부의 부동산 정책은 참여정부 부동산 정책 중 가장 비판의 대상이 되었던 부동산에 대한 규제의 완화와 세제나 부담금의 감면에 중점을 두고 있다. 그러나 참여정부의 부동산 정책은 출범 초기 이후 시장환경에 따라 지속적으로 보완되고 정교화되었기 때문에 집권 후기에는 완성도가 높은 부동산 정책으로 자리를 잡게 되었다. 그러나 이명박 정부는 출범 초기부터 기존의 부동산 정책을 전면 부인하고 재건축 개발에 대한 규제완화, 취득세 등록세율의 감소, 종합부동산세와 양도소득세 감면 등을 제안하였으나 부동산 가격의 급등, 지방재정 여건의 미비, 국민들의 반발 등으로 현재까지 시행된 제도는 하나도 없다.

예를 들어 부동산 세제에서 보유세 강화와 거래세 인하라는 정책의 방향에 대해서는 참여정부나 이명박정부, 기타 대선 후보들이 모두 동의한 바 있으나, 실제 보유세를 어떻게 강화할 것인가에 대해서는 실행방안을 제시하지 못하고 있다. 이런 가운데 최근 한나라당 국회의원들이 보유세의 하나인 종합부동산세의 완화를 위한 법률개정안을 제출하여 정책기조와 상충되고 있다.

거래세의 인하문제도 이와 동일하다. 취득세와 거래세는 광역자치단체 세수의 30-50%를 차지하

고 있으므로 이를 완화하는 경우 대체할 수 있는 재원이 부족하기 때문에 시행하는 데 어려움이 있다. 실제 거래세를 완화하는 것이 부동산 거래시장을 활성화한다고 하지만 이것이 주택시장 안정을 도모할 것인가에 대해서는 확신하기가 어렵다. 현재에도 세계적으로 유래가 없을 만큼 과도한 주택거래와 잦은 이주가 특징인 우리나라 주택시장을 고려할 때 거래를 활성화하기 위한 정책이 과연 올바른 방향인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다.

이명박 정부가 제안한 특수유형의 주택분양제나 특수계층을 위한 분양주택도 중대한 문제점을 안고 있다. 인수위에서는 토지임대부 주택과 환매조건부 주택의 의도적 실패와 전문가들의 제도 필요성에 대한 높은 지지(2/3이상이 찬성)에도 불구하고 이 제도의 수용 여부에 대해서는 언급이 없는 채 지분공유제 주택을 제안하였다. 그러나 이 제도는 무주택자의 주택구입 촉진을 위한 공공주택제도라는 영국 Homebuy 제도의 취지를 훼손하면서까지 부동산 투자 중심의 구조를 인위적으로 구축하였다. 이 제도는 10년간 2.5배 이상의 주택가격 상승이 있어야 연 10%의 수익률 확보가 가능하므로 사실상 주택가격 폭등이 있어야 성공하는 제도라 할 수 있다. 신혼부부용 주택우선 공급 제도도 여러 가지 문제점을 안고 있다. 개편된 주택청약가점제도의 취지를 훼손할 뿐만 아니라 주택공급 대상을 34세 이하의 기혼출산 부녀 가정에 한정함에 따라 불임여성에 대한 차별 등의 문제점이 있다.

이명박 정부의 부동산 정책이 당초 계획대로 추진되는 경우 여러 가지 문제점을 낳을 것으로 보인다. 우선, 단기적으로는 부동산 가격이 폭등할 우려가 크다. 부동산 정보의 확산과 예측가능성 확대로 규제완화의 효과는 즉시 해당 부동산의 기대수익률 제고를 통해 주택가격 상승으로 이어지게 된다. 규제완화의 대상 부동산, 향후 규제완화 가능한 부동산, 주변지역의 부동산 등이 모두 가격이 상승할 가능성이 높다. 장기적으로 부동산 공급 확대로 가격이 안정될 수 있으나, 부동산 시장의 붕괴, 지속적으로 부동산 가격의 폭등 등 향후 방향을 예측하기 어렵다.

둘째, 부동산 정책의 신뢰성을 상실하고 상품으로서의 부동산 인식을 확대하게 될 것이다. 정부가 바뀌면서 부동산 규제가 해제되면 부동산 규제는 언젠가는 완화된다는 신념을 재확인하게 되고, 가장 안정적인 자산으로 부동산에 대한 인식이 확대될 것이다.

셋째, 계층간 지역간 격차가 확대될 것이다. 토지이용 규제, 재건축 재개발에 대한 규제 완화, 세제 감면 등으로 가장 이익을 보는 지역과 주택은 수도권과 대형고급 주택으로 규제완화의 수혜자가 차등화된다. 이에 따라 소득간, 계층간, 지역간, 주택평형간 차이가 더욱 확대될 가능성이 높다.

5. 결론 : 주거불평등 해소를 위한 정책 과제

1) 향후 부동산 정책의 기본 방향

이명박 정부의 부동산 정책은 참여정부 부동산 정책의 실패에서 정당성을 얻고 있으나, 참여정부의 정책에 대한 비판과 부정만으로는 부동산 문제를 해결하는 것은 불가능하다. 참여정부의 부동산 정책은 많은 시행착오를 거쳐 제도의 완성도가 높은 수준에 이르렀을 뿐만 아니라 많은 부작용도 실재는 한국적 주택시장 특수성에 기인하는 경우가 대부분이다. 따라서 참여정부의 부동산 정책 중 활용가능하고 의미있는 정책에 대해서는 적극적으로 평가하고 수용하는 자세가 필요하다.

참여정부의 부동산 정책에 대해 많은 비판이 있지만, 부동산 시장의 투명성을 확보하고 시장의 정상화를 위한 제도적 기반을 마련하였으며 서민 주거복지정책을 강력히 추진해 왔다는 점은 높이 평가할 수 있다. 또한 참여정부 기간 동안 마련된 부동산 제도는 참여정부가 엄청난 비용을 지불하면서 학습하고 경험하면서 만들어 낸 것이다.

시장은 예민하고 복잡하다. 때문에 단순히 시장과 민간에 맡긴다는 논리만으로는 부동산 정책의 목표를 달성할 수 없다. 새 정부의 출범을 준비하는 과정에서 재건축과 재개발에 대한 규제완화와 양도소득세 및 종합부동산세의 제한적인 경감조치가 발표된 것만으로도 수혜지역의 부동산 가격이 상승기조로 돌아서고 있는 것이 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. 따라서 새 정부는 부동산 가격의 안정이나 서민주거 안정, 투기적 수요의 억제라는 부동산 정책의 기본틀을 근본적으로 훼손해서는 안된다. 특정계층이나 특정지역의 세부담을 경감하거나 규제를 완화하는 것은 불가피할 지라도 기존의 부동산 정책의 기조가 변경된다는 신호가 시장에 전달되는 경우 참여정부 기간 내내 고생했던 시장불안정의 비용을 다시 지불해야 하기 때문이다.

이런 관점에서 향후 부동산 정책의 방향은 다음과 같은 원칙하에서 설정되어야 한다. 최우선적으로, 현재의 부동산 가격이 지나치게 높아서 정상적인 경제활동, 주거활동을 하기 힘든 수준임을 인식하고 이를 절반 수준으로 인하하는 것을 부동산 정책의 목표로 설정하여야 한다. 농지, 공장용지, 택지, 상업용지 등이 본래적인 기능을 수행할 수 있도록 토지와 주택가격을 획기적으로 인하하기 위한 방안을 마련하여야 한다. 다만, 부동산의 단기간 폭락은 사회경제 전반에 미치는 파급효과가 크기 때문에 범국가적인 차원에서 장기적인 연착륙 대책을 마련하여야 한다.

둘째, 주택정책의 기본방향은 1가구 1주택의 실현으로 설정하고 주택의 공급, 세제, 금융 등에 동일하게 이 원칙을 적용하여야 한다. 공공택지에서 건설하는 주택은 반드시 무주택자에게 공급하도록 하고, 기존 주택보유자가 신규 분양주택을 분양받는 경우에는 기존 주택을 매도하도록 의무화하여야 한

다. 또한 1가구 다주택자에 대해서는 보유세와 대출금리를 차등적용하여야 한다. 최근 논란이 되고 있는 환매조건부 주택제도는 서민들이 저렴한 금액으로 내집마련을 할 수 있도록 지원하는 방안으로 신속히 도입해야 한다.

셋째, 부동산의 개발, 건축, 보상, 소유, 이전과정에서 발생하는 개발이익은 철저히 환수할 수 있는 제도적 장치를 확대하여야 한다. 각종 공공개발사업 추진 이전부터 공공토지 보유를 확대하고, 개발권을 공유화하여 개발계획의 발표 후 지가가 과도하게 상승하지 않도록 유도하여야 한다. 토지보상기준과 방식을 개선하여 보상시 감정평가시점을 개발계획 발표 이전으로 설정하도록 하고, 환지보상을 통해 생활권을 보상하되 주변지역의 부동산 투기로 확산되는 것을 최소화하여야 한다.

2) 주거복지 실현을 위한 정책 방안

현재의 분양주택과 공공임대주택으로 이원화된 주택공급정책은 소득분위별 부담능력을 충분히 고려하지 못한 정책으로 주택공급과 실수요자의 소득수준이 연계되지 않은 정책이라 할 수 있다. 따라서 공공자가주택제도를 도입하여 주택공급 유형을 다양화해야 할 뿐만 아니라, 소득수준별로 주택공급 조건도 차별화하여 소득계층에 적합한 맞춤형 주택정책을 시행할 필요가 있다.

우선, 임대료 지불능력이 취약한 소득 1분위계층(생활보호대상자 등)에 대해서는 다가구주택 등 매입임대주택과 소형 국민임대주택 및 공공임대주택을 제공하면서, 주거급여 지원을 확대하여 입주자 월부담액을 최소화하는 정책을 추진해야 한다. 자가주택 구입능력이 취약한 소득 2~4분위계층(차상위 계층 등)에 대해서는 중형 공공임대주택 및 소형 토지임대부 분양주택, 중소형 지분공유제 분양주택, 장기전세 임대주택 등의 정책을 추진할 필요가 있다.

정부지원시 자가주택 확보가 가능한 소득 5~6분위계층에 대해서는 중형 토지임대부 분양주택과 환매조건부 분양주택의 공급을 추진하는 한편, 주택구입자금의 지원을 강화하도록 해야 한다. 자가주택구입이 가능한 소득 7분위 이상의 계층에 대해서는 시장에 그 기능을 일임하여 민간기업체의 의한 민간분양주택의 공급이 자율적으로 추진될 수 있도록 모기지론 등 자가주택 구입에 대한 금융지원을 지속적으로 추진한다.

〈그림 1〉 소득계층별 차등화된 주거복지 지원프로그램

《 계 층 》	《 특 징 》	《 지원 방향 》	
소득 1분위	· 임대료 지불 능력 취약계층	· 다가구 등 매입임대주택 · 소형 국민임대/공공임대 주택 공급 · 주거급여 지원 확대	← 집값
소득 2~4분위	· 자가주택 구입 능력 취약계층	· 중형 국민임대/공공임대주택 공급 · 소형 토지임대부 분양주택 · 중소형 지분공유제 임대주택 · 장기전세 임대주택 (전월세자금 지원)	← 안정 ← 기초
소득 5~6분위	· 정부지원시 자가가능 계층	· 중형 토지임대부 분양주택 · 환매조건부 분양주택 · 주택구입자금 지원강화	← 유지
소득 7분위 이상	· 자가주택 구입가능 계층	· 시장기능에 일임 (민간분양주택) · 모기지론 등 금융지원	←

* 자료 : 건설교통부, 2007년 임대주택업무편람·매뉴얼, 2007.6, p.18; 연구자 일부내용 재편집

자가주택을 확충하는 것은 주거안정이나 정치적인 안정을 위해 중요한 정책목표일 수는 있으나, 모든 계층이 자가주택을 보유하는 것이 바람직하지도 않을 뿐만 아니라 국가전체적으로도 지나치게 많은 재정이 소요될 수 있다. 실제 우리나라의 주택소유율은 EU 평균보다도 높은 수준이며 세계적으로도 지나치게 낮은 수준도 아니다. 다만 높은 주택소유율 등 문화적, 역사적 특성이 있기 때문에 공공자가주택제도의 도입을 통해 자가주택의 구입을 지원하더라도 이 제도를 통해서도 자가주택의 구입능력이 없거나 의사가 없는 세입자들을 위해 주거안정 제도를 강화할 필요가 있다.

세입자 주거안정제도로는 여러 가지 방안이 제시되고 있으나, 간단히 정리하면 다음과 같다. 우선, 임대료 상승률 제한과 임차권의 보장제도가 구축되어야 한다. 주택임대차보호법상 임대료 상승률 제한과 계약기간 규정이 있으나, 실효성이 떨어지므로 임차인에게 특별한 문제가 있다는 입증 없는 경우 재계약 우선권을 보장하고 임대료 상승률도 연 5% 규정을 준수하도록 의무화하여야 한다. 또한 임대료 수준 결정과 재계약과 관련한 분쟁이 유발된 경우 이를 조정하고 중재할 수 있는 주택임대차 분쟁조정위원회의 역할을 강화하여야 한다.

둘째, 월세지급이나 전세금 대출이자에 대해 소득공제를 시행하여야 한다. 금리가 인하하면서 전세주택이 보증부 월세로 전환하는 비율이 확대되고 있으나, 주택가격 수준이 높아서 임차가구의 월세 부담능력이 한계에 도달하고 있다. 따라서 보증부월세 임대업자에 대한 임대소득세 부과체계를 마련

하여 전세의 월세 전환을 지연시켜야 한다. 임차가구 주거비부담 완화를 위해 지불 월세액의 일정부분을 주거비용으로 인정하여 연말소득공제 대상에 편입하는 경우 전세의 월세 전환을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 월세 임대사업자의 세원포착이 가능하다.

셋째, 주택문제를 전담하는 국민은행이나 신용보증기금 등에 국민주택기금을 일부 출연하여 전세금특별계좌를 설치하여 전세금의 반환을 보장하는 제도인 전세금 보증센터를 운용하도록 한다. 전입세입자는 임대주의 확인을 받아 전세계약서를 전세금보증센터(신용보증기금 등)에 등록하고, 등록수수료를 부담하도록 하고, 이 경우 세입자는 확정일자 또는 전세권설정으로 주택담보조건에 문제가 없음을 입증할 필요가 있다. 기존세입자의 이주시 신규 전입 세입자가 바로 이어지지 않는 경우 보증센터는 세입자에게 전세금을 우선지급하고 임대주택에 대해서는 임시담보를 설정하고, 나중에 임대인이 전세금을 반환하게 되면 일정부분 벌금을 부과하고 일정기간이 지난 후까지 전세금반환이 이루어지지 않을 경우 경매절차에 들어가도록 한다.

넷째, 공공등록 민간임대주택 제도를 활용한다. 전세주택 및 월세주택 중 매년 전세금 인상율을 매년 5% 이내나 계약기간 중의 물가상승률 중 낮은 비율로 인상하고 장기계약을 시행하는 주택을 공공등록 민간임대주택으로 지정하여 전세금 인상률을 제한하고 전세계약을 장기화하는 공공등록 민간임대주택에 대해서는 재산세 및 양도소득세 감면제도를 실시한다. 또한 모든 전세 및 월세주택에 대해 임대소득세를 부과하되, 공공등록 민간임대주택에 대해서는 임대소득세 부과를 면제하도록 한다.

참고 문헌

- 고철·천현숙외, 2002, "주거정책과 복지정책의 연계방안 연구", 국토연구원 보고서.
- 국민은행 부동산통계자료(www.kbstar.com)
- 김용창, 2006, "주거복지정책의 사회학적 고찰", 한국주택학회 정책토론회 발표논문.
- 김용창, 2004, 『토지경제학』, 박영사.
- 김호기, 2008, "세계화 시대의 욕망의 정치와 가치의 정치", 정치사회학회토론회 자료집
- 변창흠, 2006, "참여정부 부동산 정책의 이념과 형성과정 분석" 한국행정학회 학술대회 발표논문.
- 변창흠, 2005, "참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제", 한국공간환경학회(한국지역사회학회 춘계 공동심포지움 발표 자료집 [참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 성과와 대안]. 2005.6.3.

- 빈부격차· 차별시정위원회, 2006, “공공건설임대주택의 가구별 임대료 차등화 방안에 관한 정책대안 검토”, 2006.10.
- 심광현, 2002, “이데올로기 비판과 욕망의 정치학의 절합·생태적 문화사회를 향한 문화정치적 도약”, [문화과학], 통권30호. 2002. 6, pp. 21 ~ 55
- 유주현 외, 2006, “지역간· 계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(II): 시도별 정책방안 모색”, 국토연구원 보고서.
- 이정전, 2004, 『토지경제학』 박영사.
- 임서환, 1995, “택지개발정책의 전개와 쟁점: 1970-80년대를 중심으로”, 한국공간환경학회 역음, 『새로운 공간환경론의 모색』, 한울아카데미.
- 조승수, 2007, “진보는 녹색이다: 한국적 적녹 연대를 희망하며”, 환경과생명, [환경과생명] 2007년 겨울호 (통권 54호). 2007. 12, pp. 102 ~ 115
- 하성규, 2003, “신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의”, 한국지역개발학회 『한국지역개발학회지』 제 15권 제 4호.
- Balchin, P., ed. 1996, Housing Policy in Europe. London. Routledge.
- Bourne, L.S., 1981, The Geography of Housing, London. Edward Arnold.
- Esping-Anderson, G., 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism Oxford. Polity Press.

사교육과 교육 불평등: 교육격차 해소와 사회민주화

1. 사회 양극화와 교육 격차

(1) 교육 양극화와 교육 격차

- 교육의 경우 소득별, 지역별에 따라 교육 시설 및 여건의 차이가 관찰되며, 이는 학생들의 학업 성취도에 직접적인 영향을 미치고 있음. 이런 차이는 갈수록 확대되는 경향을 보여주고 있음.
- 다만 교육 양극화라는 개념보다 교육 격차라는 개념이 더 많이 쓰이고 있다는 점에서 여기서는 교육 격차라는 개념을 활용하고자 함.

(2) 교육격차의 원인

- 교육 격차를 낳고 있는 구조적 원인은 사회 양극화에 있음. 소득의 차이는 사교육비의 차이로 나타나고, 이는 다시 소득별 학업 성취도의 차이로 나타나고 있음.
- 지역별 교육 여건의 차이도 교육 격차의 주요 요인 중 하나임. 광역시 학생들의 학업 성취도가 높은 것은 인근 지역에서 학업 성취 수준이 높은 학생들이 많이 몰려오고, 따라서 학생들 간의 성취 압력이 매우 높은 것에 기인함.
- 문제는 사회 양극화 → 교육격차 → 사회 양극화의 강화라는 순환과정이 강화되고 있다는 점

입, 사회 양극화가 교육격차를 낳는 것에 그치지 않고 이것이 다시 사회 양극화를 강화시키는 결과를 낳고 있음.

2. 교육 격차의 현황

(1) 소득 간 교육 격차

- 경험적 자료를 보면 소득 간 수학능력시험의 격차가 작지 않은 것으로 나타나고 있음. 이는 사회 양극화가 교육격차의 원인임을 단적으로 보여주고 있는 것임.
- 소득 간 교육 격차는 사교육비의 격차로 나타나고 있음. 다음 <표 1>에서 볼 수 있듯이 서울 강남권의 경우 전체 평균의 약 3배 정도에 달하는 가구 당 사교육비를 지출하고 있음. 사교육비의 차이가 학업 성취도의 격차로 나타난다고 볼 수 있음.

<표 1> 지역별 가구당 사교육비 실태(2002)

	가구당 월평균 총사교육비	소득수준대비 사교육비지출비율	전년 대비 증가폭
서울	34만2천원 강남권(강동,송파,강남,서초) : 62만7천원 비강남권 : 29만8천원	강남권 17.3%	강남권 73.7%
경기도	27만 9천원 신도시(일산,과천,분당,산본,평촌) : 46만8천원 비신도시 : 25만7천원	신도시 14.7%	신도시 110.6%
광역시	19만 2천원	11.5%	
기타지역	16만 3천원	10.4%	
전체평균	23만 9천원	13.1%	24.9%

* 출처 : 정진상, "교육 양극화의 한국적 특수성," [교육양극화, 무엇을 어떻게 해결할 것인가], 교육개혁시민운동연대 외 교육정책토론회 자료집, 2006.

(2) 지역 간 교육 격차

- 지역 간 교육격차도 심각한 상황임. 다음 표들에서 볼 수 있듯이 평준화 고교 대상의 경우 지역별 수학능력시험의 평균점수의 차이는 결코 작지 않은 것으로 나타나고 있음.

<표 2> 지역별 졸업자 수 대비 서울대 합격자 비율(2004년도 기준)

서울	6대 광역시	기타 시·도	전국 평균
1.2	0.7	0.5	0.7

* 출처 : 대통령자문교육혁신위원회, [사회통합과 균형발전을 위한 교육혁신 과제와 전략에 관한 연구], 2005.

<표 3> 서울시 지역별 전체 졸업생 대비 서울대 합격자 비율(2004년도 기준)

8학군	하위 3구	기타 19개 구	서울시 전체
2.0	0.4	1.0	1.2

* 출처 : 대통령자문교육혁신위원회, [사회통합과 균형발전을 위한 교육혁신 과제와 전략에 관한 연구], 2005.

<표 4> 지역별 수학능력시험 평균점수 비교(평준화 고교 대상)

대구	강남(서울)	부산	대전	광주	강북(서울)
237.0	236.5	235.5	227.0	226.9	214.4

* 출처 : 대통령자문교육혁신위원회, [사회통합과 균형발전을 위한 교육혁신 과제와 전략에 관한 연구], 2005.

3. 교육격차 해소와 사회 민주화의 과제

- 지역 간, 소득 간 교육 격차, 사교육비 지출 격차 등을 해소하기 위해서는 그 일차적 원인이 라고 할 수 있는 사회 양극화를 해소해야 하지만, 교육적 수준에서는 교육 안전망을 강화할 필요가 있음.
- 특히, 기초학력이 부진한 저소득층 학생들의 교육기회를 확대할 수 있는 제도적 장치들을 강화할 필요가 있음.
- 더불어, 농어촌을 포함한 주변화 된 지역의 교육여건을 향상시킬 수 있도록 적극적인 교육투자를 더욱 강화해야 함.
- 교육 격차에는 경제자본뿐 아니라 문화자본의 격차도 반영되어 있으므로 이에 대한 정책적 접근이 요구됨. 구체적으로, 사회적으로 소외된 개인 및 집단의 교육자산(educational assets)을 새롭게 쌓을 수 있는 프로그램을 추진함으로써 교육격차를 해소하는 정책을 추진하는 것이 바람직함.
- 요컨대, 교육 격차의 해소는 사회 민주화를 위한 기본 조건임. 시민사회 영역에서의 민주화는 무엇보다 사회 양극화를 해소할 때 가능하며, 우리 사회에서 이 사회 양극화는 중장기적으로 교육 격차를 해소해 나갈 때 해결될 수 있을 것으로 보임.



제 3 세 션

복지와 환경

새로운 사회위험(new social risks)의 등장과
복지정책의 방향 _ 문진영(서강대)
친환경시대의 '신개발주의' _ 조명래(단국대)

새로운 사회위험(new social risks)의 등장과 복지정책의 방향

I. 서론: 연구의 필요성 및 목적

20세기 유럽문명이 이룩한 가장 위대한 업적이라고 평가받고 있는 복지국가(Marquand, 1994: 221)는 21세기에 들어서면서 커다란 변화의 기로에 서있다. 즉 전후 자본주의의 황금기를 거치면서, 자국 시장에 대한 국민국가의 제도적 통제를 수단으로 건설되었던 케인지안 국민 복지국가(Keynesian welfare national state : 이하 KWNS)는 20세기와는 차원을 달리하는 환경의 변화로 인하여 새로운 위기에 직면해 있다.

지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 주권을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었으며, 산업생산의 방식의 변화로 인하여 경제의 중심이 기존의 제조업에서 정보기술 등 지식기반경제(knowledge-based economy)로 이행되고 있다. 더욱이 가족구조의 변화와 인구 고령화 현상은 20세기 산업사회의 산물인 복지국가 체제에 대한 심각한 도전이 되어, 새로운 위기에 대한 새로운 복지(new risks, new welfare, Taylor-Gooby, 2004; Manning and Shaw, 2000)를 요구하게 이르렀다. 따라서 이렇듯 후기 산업화 사회로 진입하면서 나타나는 사회구조의 근본적인 변화는 필연적으로, “기존의 복지제도가 과연 지속가능한가(sustainable)?”라는 의문을 낳고 있다.

전후 자본주의 회복기를 거쳐서 1950년대 이후 자본주의 황금기에 출현한 복지국가는 일정한 사회경제적 조건 위에서 건설되었다. 우선 경제구조의 측면에서 살펴보면, 안정적인 경제성장이 지속되면서 저물가와 완전고용에 가까운 높은 수준의 고용을 유지할 수 있었다. 인구구조의 측면에서도 경제활동 인구나 피부양자 인구의 균형이 유지되는 안정적인 인구피라미드를 보였으며, 가족구조도 안정적인 핵가족의 형태가 주된 가족형태로 자리 잡고 있었다. 그리고 정치적인 차원에서도 조직화된 대규모의 노동자와 중산층이 복지국가의 강력한 지지 세력을 형성하였으며, 이러한 조건 속에서 국민국가의 정부는 시장에 적극적으로 개입하여 환율, 이자율, 그리고 고용율을 관리할 수 있는 능력이 있었다.

그러나 21세기에 접어든 현재 이러한 20세기 형 ‘관리가 가능한, 인간의 얼굴을 한 자본주의(managerial capitalism with human face)’를 기대하기는 불가능하다. 특히 1973년 석유 위기 이후에 서구 선진 자본주의 국가는 예외 없이 고물가하의 저성장(stagflation)을 경험하였으며, 이에 따라서 복지국가를 떠받쳤던 핵심적인 정책이었던 완전고용정책은 폐기되었다. 또한 저출산과 평균수명의 연장으로 인하여 인구구조가 급속도로 고령화되면서, 세대간 안정적인 노동력 공급을 전제로 한 연금제도도 구조적인 변화가 불가피하게 되었다. 가족의 차원에서, 이제는 다양한 형태의 비정형가족(atypical family)의 수가 생부와 생모 그리고 친자로 이루어진 정형가족(typical family)의 수를 넘어서게 되어, 정형가족을 전제로 이루어진 복지국가의 가족정책에도 변화의 바람이 불고 있다. 아울러 사회 전반적으로 계급이념의 퇴조로 인하여 계급정치에서 이슈정치로 정치의 지형이 변화하는 과정에서, 전통적으로 복지국가의 강력한 우호집단이었던 조직화된 노동자계급의 세력이 약화됨에 따라서 복지국가에 대한 우파의 공격에 효과적으로 방어하지 못하고 있다.

이러한 복지국가를 둘러싼 환경의 변화는 한국에도 예외 없이 나타나고 있을 뿐만 아니라, 오히려 다른 선진 복지국가보다 그 변화의 폭과 속도에서 앞서고 있다고 할 수 있다. 한국은 1997년 말 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 외국자본이 요구하는 신자유주의적 정책구도를 교조적으로 받아들여 지구화의 부작용에 그대로 노출되어 있으며, 산업구조에서도 IT 산업 등 지식기반 산업이 전통적인 산업을 빠르게 밀어내고 있다. 또한 인구 저출산·고령화 속도는 세계에서 가장 빠르게 진행되어 인구구조의 변화가 급격하게 이루어지고 있으며, 전통적인 가치관이 변화함에 따라서 가족구조의 해체가 급격하게 이루어지고 있다.

하지만 더욱 큰 문제는, 한국이 사회경제적으로는 이미 21세기 형 후기 산업사회로 이행되어 새로운 사회적 위험이 분출되고 있지만, 아직까지 전통적인 의미의 복지국가의 면모마저 제대로 갖추지 못한 복지의 후진성에 있다. 즉 20세기 복지국가의 핵심적인 원칙인 국민기본선(the principle of national minimum)마저도 보장되지 않은 상태에서, 21세기 형 새로운 사회적 위험이 중첩적으로 나타나는 것이다. 따라서 한국은 산업사회를 기반으로 하는 ‘케인지안 복지국가의 건설(old risks,

old welfare)’ 과 동시에 후기 산업사회에서 나타나는 ‘새로운 위험에 대한 사회대응 모델의 구상과 실천(new risks, new welfare)’을 동시에 실천해야 하는 꽤나 까다로운 이중적(二重的)인 과제를 가지고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 한국 사회가 직면하고 있는 복지국가 건설의 이중적 과제를 어떻게 이해하고, 어떠한 실천적 전략이 가능할 것인지를 살펴보는 것을 목적으로 이루어졌다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 제2장에서는 복지국가를 둘러싼 사회경제적 조건의 변화를 살펴보았다. 즉 후기 산업사회의 특징적인 현상에 대한 심층적인 고찰을 통해서 기존의 케인지안 복지국가 체제에서 새로운 복지국가의 체제로 변화하여야 하는 세계사적 필연성을 살펴보고, 이를 기초로 한국 사회 보장제도의 새로운 좌표설정 및 이행이 필요하다는 점을 부각시킨다.

이어서 제3장에서는 선진 복지자본주의 국가의 복지개혁 사례를 살펴본다. 한국보다 한 세대 이상 앞서서 복지국가를 건설하였고, 현재는 후기 산업사회의 새로운 위험의 출현이라는 심각한 도전에 직면해서 새로운 복지개혁에 박차를 가하고 있는 선진 복지국가의 사례를 연구하는 것은 반드시 필요하다. 이를 위하여 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 레짐의 분류에 따라서 사례국가를 선정하여, 자유주의 레짐으로 영국과 미국, 보수주의 레짐으로 유럽 대륙의 독일과 프랑스 그리고 사회민주주의 레짐으로서 스웨덴의 사례를 설명하였고, 한국 복지국가 개혁을 위한 함의를 정리하였다.

이러한 연구과정을 거쳐서 제4장에서는 한국 복지국가 개혁을 위한 국가전략 및 국정 연구과제를 도출하였다. 우선 거시적인 차원에서 국가전략을 세우고 복지국가 개혁의 좌표를 설정하기 위해서 현재 유럽을 중심으로 빠르게 확산되고 있는 사회투자국가(Social Investment State)의 개념을 설정하고자 한다. 즉 현재 국민최저선의 확보(guaranteeing national minimum)와 새로운 위험에 대한 새로운 복지(new welfare)의 건설이라는 중첩적인 과제를 ‘기본적 사회투자’라는 개념에 녹여서 담고자 하였다.

II. 후기 산업사회의 특징적 현상

II-1. 지구화 : 생산방식의 지구적 확대

지구화(globalisation) 현상이란, 전후 세계 시장경제의 전인차였던 브레튼 우즈(Bretton Woods)

체제에서 워싱턴 합의(Washington Consensus)체제로의 이행을 의미하는데, 이는 국가규제의 철폐, 엄격한 재정운영, 금융시장의 개방 등을 통한 세계시장으로의 편입을 골자로 하는 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)가 전 세계적 규모로 확산되는 현상을 말한다. 이러한 경제적인 영역에서의 변화는 필연적으로 국가간 상호의존성(interdependence)을 심화시키면서, 국민국가 형성 이후 계속 국내정치의 관장 하에 놓여져 있던 국내 정책을 구상하고 형성하는 과정에서뿐만 아니라, 이러한 정책의 현실가능성마저도 국제적인 경제적 요인에 의해서 심대하게 영향을 받게 되었다(O'Connor, 1998: 50).

즉 지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 자율성을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었다는 것이다(Mishra, 1997). 따라서 이제는 우리가 처해있는 사회적 생활공간의 대부분이 지구화되는 과정에서 결정되며, 이 과정에서 “사회적 관계의 거리가 좁혀지고(distanceless), 국경의 구분이 희미해지고(borderless), 인간이 점차로 하나의 세계(single place)에서 활동”(Scholte, 1997: 14)하게 됨에 따라서, 국내 정책의 지구화(globalisation of domestic policies)가 활발하게 이루어지고 있다.

이러한 지구화에 따라서 가장 심각한 영향을 받는 부문 중의 하나가 사회정책일 것이다. 생산체제의 지구화란 결국 신자유주의(neo-liberalism)에 기초한 지구적 시장경제화를 의미하며, 이는 2차 세계대전 이후 유럽을 중심으로 꾸준히 신장되어온 사회적 권리를 약화시키는 한편으로, 사회정책을 자율적으로 추구할 수 있는 국민국가의 정책형성 능력을 상당히 침식하는 결과를 초래하고 있다(Andrews, 1994; Cerny, 1995; Simmons 1999). 특히 자본시장의 개방(자본의 자유로운 이동)을 통해서 자본유입이 늘어나고 이에 따라 국제 투자자들의 영향력이 점차로 증대되는 과정에서, 이제 국민국가의 정부는 자국민에게 뿐만 아니라, 외국의 투자자들의 구미에도 맞는 정책을 실시하여야 하는 부담을 안게 되었다. 다시 말해서, 금융시장의 국제화는 국가기능의 확대와 예산의 증대를 가져오는 시민주의적 사회정책을 실시하는 국가에게는 심대한 도전이 되고 있는 셈이다(Simmons, 1999: 68~69).

따라서 대부분의 선진 복지국가에서는 사회정책의 하향 경쟁(A Race to the Bottom)이 일어나서, 정부의 기능과 정책영역을 축소하면서, 사회복지 급여를 축소하고, 조세부담률을 하향적으로 조정하며, 규제를 철폐하고, 그리고 낮은 노조 가입률을 유도하는 정책으로 비슷하게 수렴된다는 것이다(Mosley, 2000: 738). 이와 같이 지구화는 사회정책의 발전에 걸림돌이 된다는 것이 일반의 인식인데, 그 이유에 대해서 미쉬라(R. Mishra, 1999: 15-16)는 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 지구화는 국민국가의 자국경제에 대한 장악력을 약화시킨다. 둘째, 지구화는 노동시장의 유연성을 촉발하며,

노동의 분화에 따라서 단체교섭도 탈 중앙화하게 됨에 따라서 임금과 근로조건의 불평등을 초래한다. 셋째, 지구화는 재정건전성을 위하여 사회지출을 억제하게 한다. 넷째, 지구화는 복지국가를 보위하였던 이념적 근거를 약화시킨다. 다섯째, 지구화는 국가로 하여금 노동과 자본 사이의 균형자에서 자본 쪽으로 힘을 신게 한다. 여섯째, 지구화는 복지국가를 실질적으로 이끌었던 중도좌파의 정책적 선택의 폭을 줄인다.

물론 지구화라는 현상은 매우 복합적이고 증충적인 성격을 가지고 있기 때문에, 지구화와 사회정책의 인과관계를 정확하게 분석하기는 쉽지 않다. 특히 지구적 규모에서 일어나는 거대자본의 자유로운 이동이라는 지구화 경향이, 사회구성원의 이해관계가 첨예하게 대립되는 지점인 국내의 ‘정책’적인 차원까지 그대로 관철된다는 논리는 필연적으로 ‘과도 단순화’라는 분석적 오류를 범하게 된다. 이러한 면에서 아직까지 지구화가 개별 복지국가의 진로를 결정할 수 있다는 논리, 특히 지구화된 자본이 개별 국민국가의 정책적 자율성을 침식할 수 있다는 논리에 입각한 하향적 조화가설(downward harmonisation), 혹은 수렴이론(Kurzer, 1993; Andrews, 1994; Cerny, 1995)은 아직 보편적인 이론체제로 발전되지 않은 가설 수준의 논의임을 알 수 있다.

그런 한편으로 복지국가가 예전의 황금기처럼 철저히 국민국가의 자율적인 영역에만 남아있다고 할 수는 없다. 지구화된 자본의 힘은 날로 커지는 반면에, 복지국가의 창출자이자 수호자인 조직화된 노동자의 힘은 날로 떨어지고 있는 것은 사실이다. 특히 21세기에 접어들면서 선진 복지국가를 중심으로 이념의 시대가 퇴조하기 시작하였고, 이제는 이념에 기초한 계급정치(class politics)에서 일상의 생활에서 제기되는 이슈중심의 이슈정치(issue politics)로 전화하면서 복지국가의 이념적 기반이 흔들리고 있다.

21세기에 들어서면서 지구화라는 세계사적 자본의 운동은 더욱 거센 물결로 개별국가를 압박할 것이고, 따라서 이러한 지구화의 발전 양식(樣式)과 아직까지는 완고하게 일국 프로젝트의 영역으로 남아있는 복지국가¹⁾의 상호침투적 관계는 앞으로 21세기의 복지국가의 발전을 조망하는 가장 중요한 가능자가 될 것이다.

1. 역사적으로 전후 문명세계 건설의 기초가 된 케인지안 복지국가(Keynesian welfare state)는 국민국가를 넘어서는 초국가적 기구의 의지와는 전혀 상관없이 철저히 개별국가 위주의 일국(一國) 프로젝트로 발전되었다. 즉 완전고용, 보편적 사회프로그램, 누진세제 그리고 권리로서의 사회적 급여를 천명하고 있는 복지국가는 국민국가(nation-state)가 국민경제에 대하여 효율적으로 통제할 수 있다는 관리능력(governance capacity)에 기초하여 발전하였다. 따라서 복지국가를 구성하는 사회프로그램은 이를 실시하는 국가가 가지고 있는 특수한 역사적 조건 즉 개별국가의 사회경제적 배경과 정치적 여건에 따라 상당한 편차를 보이는 일국특수주의(nation-specific)의 성격을 강하게 가지고 발전되었다.

II-2. 지식기반사회로의 이행과 노동시장의 변화

위의 절에서 살펴본 바와 같이, 20세기 후반에 들어서면서 가속화된 지구화는 국민경제, 기업, 가계 그리고 개인 등 각 경제주체에게 행위양식의 근본적인 변화를 강요하고 있다. 즉 국경을 초월한 무한경쟁 체제하에서 자기 혁신을 통해서 경쟁력을 갖춘 경제주체는 살아남고, 그렇지 못한 주체는 소멸하게 되는 적자생존의 원칙이 지배하게 되었다. 이러한 무한경쟁의 원리는 전통적인 산업중심의 경제에서 지식기반경제(knowledge-based economy)로 이행되면서 더욱 근본적으로 관철된다.

지식기반경제는 산업사회의 경제와는 달리, '지식'을 주된 생산요소로 해서 성립하는 경제이다. 예를 들어서, 기존의 경제학 모델에서는 전통적인 생산요소인 자본(K)과 노동(L)의 투입량에 따라서 경제성장률이 결정된다고 보았으나[f(K, L)], 1980년대 이후 발전한 신 성장론에서는 인적 자본(H)과 지식스톡(I)을 경제성장의 내생변수로 간주함으로써[f(K, L, H, I)], 세계경제가 본격적으로 지식기반 경제로 이행되었음을 반영하고 있다.

일반적으로 지식기반 경제란 새로운 지식의 영역을 개척하는 것과 함께 모든 경제활동에 있어서 여러 형태의 지식과 정보를 최대한 효율적으로 공유, 확산, 활용함으로써 부가가치의 창출과 생산성 향상을 이루어가는 경제로 정의할 수 있다. 이러한 점에서 지식기반 경제는 첨단산업 또는 지식집약적 경제활동을 지칭하는 것만이 아니라 모든 경제활동에 있어서 지식의 창의적 개발과 생산적 활용이 활발하게 이루어지는 경제를 의미한다(장석인, 1999: 314). 따라서 지식기반 경제에서는 지식수준이 경쟁력의 척도가 되며, 첨단기술 및 지식집약 서비스가 전체 산업에서 차지하는 비중이 높아지는 등 산업의 고부가가치화가 성립된다. 이러한 21세기 형 지식기반 경제는 자본기반 경제를 대체할 새로운 경제 및 사회 패러다임으로 인식되고 있다(황인성, 1999: 5).

이러한 지식기반 경제로의 이행은 노동의 형태에도 변화를 가져왔다. 기계제 대공업 체제를 유지 하였던 산업사회에서는 생산성을 높이기 위해서 철저한 노동의 분업을 통해서, 동일 공간에서 동시적 작업을 수행하였다. 따라서 노동의 입장에서는 동질적인 다수의 노동자와 사회적 존재양식을 공유함으로써 집합적인 조직이 가능하였고, 자본의 입장에서는 노동의 통제가 가능하였다.

그러나 지식기반경제로 이행되면서, 지식이라는 생산요소나 제품의 생산, 저장 및 유통은 동일한 장소에서 동시적으로 이루어질 필요가 없기 때문에 대규모의 공장이나 작업장이 필요하지 않게 되었으며, 노동 역시 정형, 정규의 형태를 유지할 필요가 없게 되었다. 이처럼 작업속성의 근본적인 변화와 기업조직의 혁신이 서로 상승작용하면서 노동시장의 유연화가 급격하게 이루어지고 있다(박래영, 2002: 40). 그 결과로 2000년 이후로 비정규직 근로자의 비중이 급격하게 상승하고 있다(아래의 <표 II-1> 참조).

<표 II-1> 비정규직 규모 및 비중

	2001. 8	2002. 8	2003. 8	2004. 8	2005. 8	2006. 8
비정규직(천명)	3,635	3,839	4,606	5,394	5,483	5,457
임금근로자 중 비중(%)	(26.8)	(27.4)	(32.6)	(37.0)	(36.6)	(35.5)

자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

이러한 근로형태의 변화는 바로 새로운 사회적 균열(social cleavage)을 상징하고 있으며, 이러한 사회적 균열은 복지국가 급여체계의 변화를 가져오고 있다. 이에 대해서 바이른(D. Byrne, 1999)은 후기 산업자본주의로 이행하는 과정에서 나타나는 체제의 내적인 속성의 변화로 설명하고 있다. 그에 따르면, 노동시장의 유연성을 핵심으로, 불평등을 양산하는 후기 산업자본주의 사회에서 사회적 배제는 체제 유지를 위한 필연적인 속성으로 이해하여야 한다는 것이다.

따라서 사회적으로 배제된 사람(the socially excluded)은 하위계급(underclass)이라기보다는 일종의 산업예비군(reserve army)으로서, 불안정 저임금 고용형태를 반복하는 한편으로, 노동자계급의 힘을 견제함으로써 자본축적에 기여하는 기능을 수행한다고 한다(Byrne, 1999: 128; Kooten, 1999; BLP, 2002: 2).

이러한 바이른(1999)의 주장은 바로 한국 노동시장의 비정규직 근로자의 사회적 존재양식을 정확하게 지적하고 있다. 거의 동일한 근로를 제공하고 있음에도 불구하고, 비정규직이 처해있는 근로조건은 정규직에 비하여 매우 열악하여, 2006년 현재 비정규직 근로자는 정규직 근로자에 비하여 평균적으로 62% 수준의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

<표 II-2> 근로형태별 임금차이

	정규직(A)	비정규직(B)	비율(B/A)
2005년 6월~8월 평균	1,846,000 원	1,156,000 원	62.6%
2006년 6월~8월 평균	1,908,000 원	1,198,000 원	62.8%

자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시.

또한, 직장 내 근로복지 수혜에서도 큰 격차가 있는 것으로 나타났다. 아래의 <표 II-3>을 보면 알 수 있듯이, 정규직과 비정규직의 수혜비율의 차이는 매우 심각한 실정이다.

〈표 II-3〉 근로형태별 근로복지 수혜비율 (단위: %)

	근로복지	정규직 수혜비율 (A)	비정규직 수혜비율 (B)	비율(B/A)
2005년 8월	퇴직금	68.6	28.8	42.0
	상여금	67.4	25.5	37.8
	시간외 수당	56.6	21.1	37.3
	유급휴가	58.0	22.7	39.1
2006년 8월	퇴직금	67.9	30.3	44.6
	상여금	67.5	27.7	40.3
	시간외 수당	53.9	21.5	39.9
	유급휴가	55.0	23.1	42.0

자료 : 통계청, 경제활동인구 부가조사(근로형태별) 결과, 2006년 8월 실시

II-3. 소득양극화 구조의 고착화

현재 정부와 학계를 중심으로 우리 사회의 소득양극화에 관해서 매우 심각한 우려의 목소리가 나오고 있지만, 양극화에 대해서 개념적으로 명확하게 규정되지 않은 채 혼란스럽게 사용되고 있다. 대표적인 예가 중산층이 줄어드는 ‘소득양극화’와 계층간 소득분포가 고르지 못한 상태를 나타내는 ‘소득불평등’을 별 구분 없이 사용하는 것이다. 하지만 소득양극화와 소득불평등은 뚜렷이 다른 개념이며, 우리가 현 시대의 문제를 중산층의 소멸로 볼 것인가 아니면 소득불평등의 심화로 볼 것인가에 따라서 정책대상과 정책방향이 달라진다. 그렇기 때문에 소득양극화에 대해서 명확하게 개념을 규정할 필요가 있다.

소득양극화는 소득집단간의 차이는 넓어지는 한편으로, 소득집단내의 차이는 좁아지는 현상을 말한다. 다시 말해서, 저소득층 집단과 고소득층 집단의 소득차이는 벌어지는 한편으로, 고소득층과 저소득층 각기 내부의 소득차이는 오히려 줄어들어 동질화되는 현상을 말한다. 정리하자면, 사회양극화는 “집단간 차이의 확대와 집단내 차이의 축소”가 동시에 일어나는 현상, 즉 중산층이 줄어드는 현상을 말한다.

양극화를 측정하는 대표적인 지표로서는 Wolfson지수와 ER(Esteban & Ray)지수가 있는데²⁾ 아래의 〈표 II-4〉에서 알 수 있듯이, IMF 경제위기가 발발한 1998년을 기점으로 소득양극화 지수

2. Wolfson 소득양극화 지수와 ER 소득양극화 지수에 대한 자세한 설명은 민승규 외(2006), 91-93쪽을 참조하시오. ,

(Wolfson 지수, ER 지수)와 소득불평등 지수(지니계수와 5분위 배율)가 악화되었고, 2005년 현재까지 IMF 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정이다.

〈표 II-4〉 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이 (단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310
5분위 배율*	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	5.43
ER 지수	0.018	0.018	0.019	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
Wolfson 지수	0.257	0.266	0.257	0.282	0.291	0.284	0.291	0.285	0.274	0.280	0.28

* 5분위 배율은 상위 20%의 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값(상위20%/하위20%)
자료 : 민승규(2006), 95쪽

양극화의 원인에 대한 논의는 크게 ‘불가피론’과 ‘대응 실패론’으로 나눌 수 있다. 우선 불가피론의 입장은 현재의 소득양극화가 국내뿐만 아니라 국외 행위자에 의해서 영향을 받아서 나타난 현상이라는 것이다. 특히 1990년대 이후 가속화된 지구화와 산업구조의 고도화, 특히 전통적인 산업중심의 축적체제에서 IT 산업 등 지식기반경제로 이행되면서, 기업간의 양극화, 산업간의 양극화, 업종간의 양극화, 그리고 고용의 양극화로 이어지면서 결국은 개인소득의 양극화로 귀결되는 구조적 필연성이 있다는 점을 강조하고 있다. 그런 한편으로, ‘대응 실패론’은 지구 단일자본주의 지구화프로젝트가 양극화의 원인 중의 하나라는 것을 인정하면서도, 각 나라의 대응양식의 차이를 강조하고 있다. 즉 지구화의 물결이라는 같은 상황적 맥락에 있으면서도, 지구화에 대한 대응양식의 차이에 따라서 양극화의 진전속도가 다르다는 것이다. 그런데 한국의 경우에는 원래 산업화의 초기단계부터 불균등성장을 해왔고, 게다가 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 와싱턴 합의(Washington consensus)로 대표되는 신자유주의를 거의 교조적으로 받아들였기 때문에 그 결과로 양극화가 심화되었다는 것이다. 즉 자국의 정책과 제도가 양극화를 심화시켰다는 논리를 가지고 있다.

이런 불가피론과 ‘대응 실패론’은 거시적인 차원에서의 논쟁이고, 보다 구체적으로 들여다보면, 우선 저성장을 꼽을 수 있다. 한국의 양극화 지표를 거시적인 경제지표와 교차해서 시계열(time-series)로 보면, 너무나 당연한 결과지만, 고성장기에는 양극화가 개선되고, 경기가 침체되게 되면 양극화가 악화되는 경향을 보이고 있다. 특히 1980년대 중반 이후에 고도성장과 더불어 중산층이 확대되면서 양극화가 개선되다가, IMF 경제위기를 기점으로 경제가 저성장 기조로 접어들면서 다시 양극화가 악화되는 현상을 보이고 있다. 한편 노동시장의 변화도 양극화의 악화에 기여하고 있다. IMF 경제위기 이후에 노동유연성 확보와 임금비용의 절감을 위하여 정규직보다는 비정규직 고용을 선호하여, 비정형근로의 비율이 임금근로자의 60%에 육박하고 있다. 즉 노동시장의 안정적이고 고소득이

보장되는 정규직과 지위가 불안하고 소득이 낮은 비정규직으로 이분화되면서 양극화를 가속화시키고 있는 상태이다.

II-4. 저출산·고령화 사회로의 진입

한국은 산업화를 시작할 1960년대만 하더라도 농업국가로서 전형적인 다산(多産)국가이자 상대적으로 젊은층이 두터운 젊은 국가로 분류되었지만, 1990년대 이후에는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 특히 한국은 삶의 질의 향상과 의학기술 등의 발전으로 인한 평균수명의 꾸준한 증가와 출산율의 급격한 하락이 동시에 진행되면서 인구고령화가 급격하게 이루어지고 있다 (아래의 <표 II-5> 참조).

<표 II-5> 한국의 평균수명과 합계출산율

	1975-1980	2002	2003	2005
평균수명(세)	68.5	77.0	77.5	78.2
합계출산율(명)	2.9	1.17	1.19	1.08

자료: United Nations (2001), 2002년 이후 자료는 <http://www.stat.go.kr>, 단, 2005년 평균수명은 통계청 발표자료

이러한 추세가 지속된다면, 앞으로 한국 사회가 감당할 수 없는 수준으로 고령화가 진행되어 국가 정체성의 위기까지 올 가능성이 있다 (아래의 <표 II-6> 참조).

<표 II-6> 한국의 고령화율과 노인부양율

	1950	1975	2000	2025	2050
고령화율*	3.0	3.6	7.1	16.9	27.4
노인부양율**	5.5	6.2	9.8	25.1	48.8

* 고령화율 : 65세 이상 인구의 비율
 ** 노인부양율 : 경제활동인구 대비 65세 이상 인구의 비율
 자료: United Nations (2001)

한편, 최근 발표된 통계청의 자료(2004)에 따르면, 우리 사회는 이미 지난 2000년에 65세 이상 고령인구가 총인구의 7%를 넘어서 고령화 사회(aging society)에 진입했으며 2019년에는 14%를 넘어 고령사회(aged society)로 진입할 것으로 예상된다. 이는 많게는 115년(프랑스) 짧게는 24년(일본) 걸렸던 고령화 사회에서 고령사회로의 진입속도가 한국에서는 19년에 불과한 것으로, 특히 현재의 세

계 최저 수준의 출산율을 고려하면 고령화 속도는 더욱 가속화될 전망이다. 더욱이 고령사회에서 노령인구 비율이 20%를 넘어서는 초고령사회로 진입하는데 소요되는 시간은 고작 7년으로, 세계에서 유례를 찾기 힘들 정도로 빠른 고령화 속도를 보일 전망이다.

<표 II-7> 인구 고령화속도 국제 비교

국가	고령인구 비율	도달년도			증가 소요년수		2002년 65세이상 인구구성비(%)
		7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%	
프랑스		1864	1979	2019	115	40	16.3
노르웨이		1885	1977	2021	92	44	14.9
스웨덴		1887	1972	2011	85	39	17.2
호주		1939	2012	2030	73	18	12.7
미국		1942	2014	2030	72	16	12.3
캐나다		1945	2010	2024	65	14	12.7
이탈리아		1927	1988	2008	61	20	18.6
영국		1929	1976	2020	47	44	15.9
독일		1932	1972	2010	40	38	17.3
일본		1970	1994	2006	24	12	18.4
대만		1993	2018	2026	25	8	9.0
한국		2000	2019	2026	19	7	7.9

자료 : 통계청, 「2004 고령자 통계」, 2004; United Nations, The Sex and Age Distribution of World Population, each year; 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2003; OECD, OECD Health Data, 2004; Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, ROC, Statistical Yearbook of the Republic of China 2004

II-5. 비정형 가족의 급증

지난 산업화시기에 한국 사회는 서구 선진복지국가가 몇 세기에 걸쳐서 이룩한 근대화의 과정을 짧은 시기에 압축적으로 달성하다 보니, 사회구조가 이에 조응되어 발전하지 못하는 괴리현상을 보이고 있다. 즉 현재 한국 사회는 '전통'과 '근대' 그리고 '탈 근대적' 요소가 한데 어울려 중첩적이고 교란적으로 나타나고 있어서 혼란이 가중되고 있다. 그리고 이러한 혼란스러운 특징이 가장 뚜렷하게 나타나는 곳이 바로 '가족'이라고 할 수 있다.

아래의 <표 II-8>은 지난 4반세기 동안 우리 사회에서 진행되고 있는 가족구조의 변화를 나타내고 있다.

〈표 II-8〉 한국 가족구조의 변화 1975~2000 (단위 : %)

가족구조		1975	1980	1985	1990	1995	2000	
1세대	부부가족	4.8	6.3	7.1	8.3	10.8	12.3	
	기타	1.9	2.3	2.5	2.4	1.8	1.9	
2세대	부부+자녀	51.7	53.0	52.8	51.9	50.4	48.2	
	한부모가구	편부가구	11.2	9.3	8.9	7.8	1.3	1.5
		편모가구					6.1	6.3
	부부+양친	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
	부부+편부모	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	
	부부+자녀+부부의 형제자매	2.1	2.3	2.3	1.7	1.0	0.6	
	기타	조부모+손자녀	3.4	3.2	2.3	4.0	0.3	0.3
기타		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.3	2.8	
3세대	부부+자녀+양친	1.9	1.9	1.9	1.7	1.3	1.1	
	부부+자녀+편부모	8.5	7.9	7.2	6.7	5.5	4.5	
	기타	8.8	6.7	5.3	3.8	3.0	2.6	
4세대 이상		0.9	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	
1인가구		4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5	
비혈연가구		n.a.	1.5	1.7	1.5	1.4	1.1	
비정형 가족 비율(A)*		14.6	12.5	11.1	12.0	7.7	8.1	
비정형 가족 비율(B)**		18.8	18.8	19.7	22.5	21.4	24.7	

자료: 통계청, 『인구주택 총조사 보고서』 각년도를 재구성하여 작성하였음.
 * A : 편부모 가구 + 조부모와 손자녀 가구
 ** B : 편부모가구 + 조부모와 손자녀 가구 + 1인 가구 + 비혈연가구(표 II-8)

위의 표에서 알 수 있듯이, 1975년과 2000년 사이에 나타난 가장 뚜렷하게 나타나는 가족구조의 변화는 일반적이고 보편적인 가족구조(정형가족)는 쇠퇴하고 1인 가구 등 비정형 가족(atypical family)는 증가하였다는 점에서 찾을 수 있다. 예를 들어서, 비정형 가구에 포함되는 1인 가구의 경우, 1975년 4.2%에서 2000년에는 15.5%로 급격하게 증가한 반면에, 보편적인 정형 가족구조인 2세대 가구의 경우에는 1975년 약 70%에 육박하였으나 2000년 현재 60%로 지난 25년간 약 10% 포인트 정도 감소하였다. 한편 전통적인 비정형 가족 비율(〈표 II-8〉의 A)은 재혼율의 증가로 인하여 낮아지고 있으나, 1인 가구와 비혈연 가구를 비정형 가족에 포함시킬 경우(〈표 II-8〉의 B) 1975년 18.8%에서 2000년에는 24.7%로 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다.

III. 선진복지국가의 사회복지개혁과 한국에의 함의

위에서 살펴본 바와 같이, 한국은 케인지안 복지국가의 기본적인 틀³⁾마저 제대로 갖추지 못한 상태에서 급격하게 후기 산업사회로 이행되면서, 다종 다양의 형태로 나타나는 사회문제에 대해서 효과적으로 대처하지 못하고 있다. 따라서 현재 우리에게 부여된 시대적 과제는 한국 복지국가의 발전을 첫째, 어떠한 방향에서 설정을 하며, 둘째, 어떠한 제도로 구성할 것인가로 요약된다고 할 수 있다. 이를 위하여 한국보다 한 세대 이상 앞서서 복지국가를 건설하였고, 현재는 한국과 마찬가지로 후기 산업 사회의 새로운 위협의 출현이라는 심각한 도전에 직면해서 기존의 복지국가의 구각(舊殼)을 벗으며 새로운 복지개혁에 박차를 가하고 있는 선진 복지국가의 사례를 연구하는 것이 반드시 필요하다.

〈표 III-1〉 해외 사례국가 복지개혁의 흐름

	자유주의 레짐	보수주의 레짐	사민주의 레짐
탈상품화	낮음 ←—————→ 높음		
계층화	계급 이중구조 (class dualism)유지	신분/지위 차별구조 (status differentials)강화	계급사회에 대한 보상, 평등추구
사례국가	영국, 미국	독일, 프랑스	스웨덴
복지개혁의 공통적 특징	△ 소득이전 프로그램 중심에서 개인의 책임과 주도권을 부여하는 방향으로 전환 △ 사회보장제도와 인적자원 개발프로그램과 긴밀한 협조체계 구축 △ NGO와 시장 등 민간부문의 역할 증대 △ 사회적 취약계층에 대한 보호는 강화		
복지개혁의 용이성 정도	복지규모 자체가 상대적으로 낮기 때문에 복지개혁이 용이함	소득이전성 현금급여를 대체할 수 있는 사회복지서비스가 미발했기 때문에 복지개혁이 용이하지 않음	사회통합적 복지정치와 보편적 사회복지서비스가 있기 때문에 복지개혁이 상대적으로 용이함
사례국가별 복지개혁의 차이	△ 조세복지 개혁 △ 근로강제형 제도 도입	△ 취약계층에 대한 노동시장 통합전략 △ 실업을 저하를 위한 전략	△ 포괄적 사회보장제도 유지 △ NDC 체제로 연금 개혁 △ 복지전달 민간부문 참여
복지개혁의 주요 대상	선별주의 원칙에 따라서 투자효과가 극대화되는 대상을 우선적으로 지원	노동시장에의 통합이 가능한 집단을 최대한 지원	보편주의 원칙에 따라서 전 인구집단에 대한 포괄적인 지원

3. 예를 들자면, 전후 유럽에서 건설되었던 케인지안 복지국가의 핵심은 소득이전 정책을 통해서 국민최저수준의 생활(national minimum)을 보장하는 것이다. 그러나 현재 한국 사회에서 국민기초생활보장제도와 4대 사회보험제도가 가능하고 있지만, 아직까지 한국 정부는 전후 유럽세계가 건설한 국민최저선의 수준을 보장하지 못하고 있다.

위에서 정리한 선진복지국가의 복지개혁의 흐름에는 일정한 커다란 흐름(mega-trend)을 공유하고 있다. 이러한 공통점은 (1)기존의 공적 소득이전 정책 중심의 사회보장제도에서 개인의 적극적인 참여를 전제조건으로 하는 프로그램으로 변화하고 있다. (2)사회복지 제도가 인적자원개발(human resource development)과 밀접한 연관성을 가지도록 변화하고 있다. (3)사회복지의 생산과 전달에 있어서 민간부문의 역할이 부분적으로 확대되고 있다. (4)근로능력이 미약하고 사회적으로 취약한 계층에 대해서는 표적화(targeting)하여 사회안전망을 제공하는 선별주의적 접근방식으로 바뀌고 있다.

이러한 공통된 메가 트렌드 이외에, 기존의 복지국가를 개혁하는데 있어서 각 사례국가별로 일정한 차이를 보이고 있다. 자유주의 복지국가레짐으로 분류되는 영미권의 영국과 미국은 근로복지형 개혁(workfare reform)을 강조하고, 아울러 조세복지(fiscal welfare)의 개혁이 복지국가 개혁의 중심을 이루고 있다. 이들 자유주의 국가와는 이념적으로 대척점에 서있는 사회민주 복지국가 레짐에 속하는 스웨덴은 기존의 포괄적인 사회보장제도를 대체적으로 유지하고 있지만, 연금에서만은 기존의 확정급여방식의 소득비례연금을 확정기여방식으로 전환한 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution Pension)체제로 바뀌었다. 따라서 이제 소득비례연금은 자신의 과거 보험료 납입액과 그 세대의 기대수명에 의해 연금급여가 결정되게 되었으며, 개인구좌방식의 연금으로서 Premium pension을 도입하였다. 이외에도 미시적 수준에서 사회복지의 생산과 제공에 있어서 사적인 부문의 참여를 허용하는 방향으로 개혁이 이루어지고 있다. 한편, 일반적으로 보수주의 복지국가 레짐으로 분류되는 프랑스와 독일은 적극적 노동시장정책을 통해서 수급자들을 노동시장에 통합시키려는 정책을 강력하게 추진하는 특징을 보이고 있다.

이렇듯 현재 변화의 교차로에 서있는 선진 복지국가의 사회복지 개혁을 살펴봄으로써, 한국 사회복지의 개혁방안을 나름대로 구상해보자면 몇 가지 노선이 비교적 뚜렷하게 떠오른다.

- 사회복지 부문의 양적 확대를 이루기 위해서는, 각 개별 복지제도에 대한 품질개선 노력이 있어야 한다.
- 사회복지 전달체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 기능과 역할이 균형을 이루어야 한다.
- 사회복지 개혁의 방향이 적극적 노동시장 정책과 서로 조화를 이루어가며 추진되어야 한다.
- 사회복지의 개혁이 인적자원의 개발과 조화를 이루어가며 추진되어야 한다.
- 근로능력이 없거나 미약한 취약계층에 대해서는 최우선적으로 사회안전망의 혜택을 볼 수 있도록 제도개선을 하여야 한다.

VI. 한국 복지국가의 발전방향 : 기본적 사회투자국가의 건설

1960년대 중반 수출주도형 산업화(export-oriented industrialisation)를 주요한 국가전략으로 채택한 이후 한국 경제는 압축적인 고도성장을 이루어 제3세계 발전의 가장 성공적인 모델을 제시해 주었다(Macmullen, 1982; Holiday and Wilding, 2004). 또한 식민지 경험이 있었던 제3세계 국가로서는 매우 드물게 민주화에 성공하여 이제는 시민적 권리의 보장이 가장 중요한 보편적 가치관으로 자리 잡고 있다. 이렇듯 근대화의 양대 기둥(twin pillars)인 산업화(경제성장)와 민주화(시민적 권리)의 성공적인 정착을 통해서, 한국 사회는 선진복지국가로 빠르게 발전해가고 있다.

그러나 20세기 말에 이르러, 이러한 압축적 경제성장 중심의 발전주의 국가전략은 종말을 고하게 된다. 특히 1997년 말 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)에 구제금융을 신청하게 되는 국가부도의 경제위기를 겪으면서, 한국은 새로운 시대적 변화에 따른 새로운 국가전략이 절대적으로 필요하게 되었다. 이 글에서는 새로운 시대정신에 부합하는 복지국가의 모델로서 ‘기본적 사회투자국가’를 상정하고자 한다. 여기에서 기본적 사회투자란 국민기초생활의 보장이라는 기본적인 제도적 틀 위에 현재 유럽에서 시도하고 있는 사회투자 국가를 건설하는 것이다.

우리 사회의 중심적인 문제가 소득불평등을 넘어서서 소득의 양극화로 진행되고 있다면, 전통적인 소득이전 정책을 넘어서는 새로운 패러다임에 입각한 복지제도의 새로운 구상이 절대적으로 필요하다. 다시 말해서, 소득불평등을 해소하기 위해서는 조세제도나 사회보장제도 등과 같은 소득재분배 정책이 효과적일 수 있겠지만, 양극화의 문제는 조금 다른 접근이 필요하다는 것이다. 소득 양극화를 한마디로 줄이자면 중산층의 몰락(disappearance of middle class)인데, 이를 극복하기 위해서는 중산층을 복원시키는 방법을 모색하여야 한다.

그런데 문제는 어떻게 중산층을 복원할 것인가이다. 줄어들고 있는 중산층을 늘리기 위해서는 세 가지 방법이 있다. 첫째는 고소득 집단을 끌어내리거나, 둘째, 저소득집단으로 추락하는 중산층을 붙잡아서 밑으로 내려가지 못하게 하거나, 셋째, 더 나아가서는 저소득 집단에 있는 저소득층을 중산층으로 끌어올리는 방법이 있을 수 있다. 그런데 자본주의 경제체제에서 정부의 정책이라는 것이 자본의 이해에서 벗어날 수 없기 때문에 첫 번째 방식인 고소득층 끌어내리기는 한계가 있고 그리고 세 번째 방식인 저소득층을 중산층을 밀어올리기는 경험적으로 현실가능성이 매우 떨어진다. 이러한 방법은 아마도 사회정책의 영역이라기보다는, 경제 성장잠재력이 확대되면서 자연스럽게 선순환구조를 가지게 되면서 달성할 수 있다.

그렇다면 결국 논의의 초점은 어떠한 정책적 지향을 가지고 중산층을 저소득층으로 추락하지 않게 할 것인가로 모아진다. 이에 관해서 제습(B. Jessop, 1993)은 1990년대를 넘어서면서 기존의 케인지

안 복지국가(KWS)는 자본주의 조절양식으로서 적합성을 잃게 되고, 따라서 새로운 축적체제에 적절한 사회적 조절양식이 필요한데 이를 슈페테리안 근로국가(Schumpeterian Workfare State: 이하 SWS)라 칭하였다. 이 근로국가는 기존의 복지제도와 적극적 노동시장정책을 결합시켜서, 근로할 수 있는 중산층이 복지급여로 살아가는 빈곤층으로 전락하지 않도록 근로의욕을 고취(혹은 강제)하는 제도로 이루어져 있다. 이러한 맥락에서 길버트(N. Gilbert and B. Gilbert, 2001)는 능력부여국가(enabling state)로 칭하였으며, 영국의 기든스(1997)는 제3의 길이라는 책에서 사회적 투자전략, 더 나아가서는 복지국가를 대체하는 사회투자 국가라고 표현하였다. 이러한 사회투자 국가의 핵심은 중산층 중에서도 새로운 축적체제의 등장에 취약한 계층의 능력을 배양시키고(Capacity Building), 능력을 발휘할 수 있는 일자리를 제공해야 한다는 것이다.

그러면 이러한 모델을 한국적 현실에서 정착시키기 위해서는 어떠한 전략이 모색되어야 하는가? 이를 위한 방법으로서 기초생활권, 건강권, 주거권 그리고 교육권 등의 사회적 기본권을 확립을 기본적인 제도구성으로 하고, 이를 기초로 복지체제(welfare)와 근로복지(workfare), 그리고 교육복지(learnfare)가 세워져 있는 기본적 사회투자국가 모델을 제시하고자 한다.

〈그림 VI-1〉 기본적 사회투자국가의 건설



이러한 전략을 실천하기 위한 방안으로서 다음과 같은 과제를 설정하면서 이 글을 마치고자 한다.

1) Guaranteeing National Minimum

- △ 생애과정의 기초생활 보장
- △ 보건의료 제도의 공공성 강화를 통한 건강권 보장

- △ 최저주거기준 실현을 통한 주거기본권 보장
- △ 무상교육의 확대를 통한 학습권의 보장

2) Learnfare

- △ 평생학습체제 구축
- △ 직업훈련교육의 강화
- △ 교육복지사업의 체계적 구축

3) Welfare

- △ 노후소득보장의 사각지대 해소
- △ 저소득층들에 대한 소득지원 사각지대 해소
- △ 노인과 장애인 등 사회적 취약계층을 위한 돌봄 서비스의 강화
- △ 사회복지서비스 전달체계의 체계적 구축
- △ 민주적이고 효율적인 사회보험 거버넌스 체계 구축
- △ 사회지출구조 합리화와 복지재정 확충

4) Jobfare

- △ 사회적 일자리 창출
- △ 공공부조제도의 근로유인체계 구축
- △ EITC 제도의 안정적 정착
- △ 자산형성 지원제도의 정착 방안
- △ 자활지원정책 효율화 방안
- △ 아동양육에 대한 사회적 지원 활성화

1. 국내문헌

- 문진영. 2004. '사회적 배제의 국가간 비교연구: 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로', 『한국사회복지학』 제56권 제3호. pp. 253-277.
- 민승규 외. 2006. 『소득양극화의 현상과 원인』, 삼성경제연구소 연구보고서.
- 박래영. 2002. '지식기반경제의 노사관계'. 『경제연구』 제17집.
- 통계청, KOSIS 통계정보 시스템. <http://kosis.nso.go.kr>
- 통계청. 2004. 「2004 고령자 통계」.
- 통계청. 2006. 『2005년 혼인·이혼 통계 결과: 혼인·이혼신고에 의한 집계』. 2006년 3월 보도자료.
- 황인성. 2002. 『지식기반경제와 국민경제』, 삼성경제연구소 Issue Paper.

2. 국외문헌

- Andrews, D. M. 1994. 'Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations.' *International Studies Quarterly* 38(2): 193~218.
- Burchardt, T., J. Le Grand and D. Piachaud(BLP), 1999. "Social Exclusion in Britain 1991-1995." *Social Policy and Administration* 33(3): 227-244.
- Byrne, D. 1999. *Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Cenry, Philip G. 1995. "Globalization and the Changing Logic of Collective Action." *International Organization*. 49: 595-652.
- Edwards, A. 2005. 'Overcoming Labor Market Challenges in the U.S.A.' in Lee-Jay Cho et al. (eds.), *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*. Korea Development Institute.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. ed. 1996. *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Perspectives*. London: Sage.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. and B. Gilbert. 2001. *The Enabling State: Modern Welfare*

Capitalism in America. Oxford: Oxford Univ. Press.

- Kooten, G. 1999. "Social Exclusion and the Flexibility of Labour" pp. 47-66 in *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms*, edited by P. Littlewood. Aldeshot: Ashgate.
- Kurzer, P. 1993. *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Manning, N. and I. Shaw. 2000. *New Risks, New Welfare: Signposts for Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- Marquand, D. 1994. 'Reinventing Federalism: Europe and the Left' In D. Miliband(ed.), *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity, 219~230.
- Mishra, R. 1997. 'Globalisation and Welfare: An International Perspective on Social Rights', A paper presented to the XVIIth World Congress of the International Political Science Association, 1997.
- Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- O'Connor, J. 1998. 'Bringing the International Economy back in: Welfare System Change in Sweden, Britain and the U.S., 1975~1985', *International Journal of Sociology and Social Policy*. 18(2~4): 50~102.
- Simmons, B. 1999. 'The Internationalization of Capital' In Kitschelt and others (eds). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 36~69.
- Taylor-Gooby, P. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Taylor-gooby, P. 2006. *Social Welfare and Social Investment: Innovations in the Welfare State*. Mimeo.
- United Nations. 2001. *World Population Ageing*. New York.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Woo-Cumings, M. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell Univ. Press.

친환경시대의 신개발주의

-이명박 정부의 국토환경정책과 국가 성격-

1. 이명박 정부의 비전 : 신개발주의 꿈을 찾아서?

‘성공신화의 주인공’이란 부풀려진 이미지 덕택에 지도자로서의 자질과 역량에 대한 국민적 검증 을 거치지 않은 채 이명박 대통령은 권좌에 올랐다. 후보 시절, 그는 자신이 대통령 되면 (경제는 심리 라고 주장하면서) 대통령이 되는 건만으로도 주식이 3,000~4,000 포인트 오르고 연간 7% 성장을 이 뤄 임기 내 국민소득 4만 달러의 실현과 함께 7대 경제대국으로 진입이 이루어질 것임을 호언했다. 이러한 꿈을 실현하는 핵심수단으로 그는 한반도 대운하 건설을 제안했다. ‘80여 명의 학자들이 10 여 년간 연구한 결과, 타당성이 확인된’ 한반도 대운하가 건설되면 국운이 다시 열리게 될 것이라고 했다. 말하자면 한반도 대운하는 이명박 정부가 그리는 한국사회 비전의 구현물이면서 신개발주의 권 력이 헤게모니화(패권화)를 실현하는 프로젝트이다.

그러나 출범 100일 지난 시점에서 보면 대통령의 이러한 비전과 약속은 진정성이 없고(예-주가상 승), 적실하지도 않으며(예-연 7%, 7대 경제국), 부적절한 것(예-운하 건설을 통한 국운 창출)으로 드 러나고 있다. 다소 비판적 사람이라면 쉽게 간과할 수 있었지만, 대중 조작적 성격이 강한 선거에만 매몰되어 국민 대다수는 이러한 약점과 결함을 제대로 보지 못했다.

통치권자의 알팍한 ‘철학과 비전’은 향후 5년간 국가를 꾸러갈 청사진, 즉 인수위가 발표한 국정과

제 속에 그대로 투영되었다. 총 192개 국정과제가 최종 선정되어 발표되었지만, 핵심내용은 '신자유주의 시대에 부응하여 각종 규제를 풀어 기업투자를 늘림으로써 지대추구형의 토건성장과 발전을 도모하는 것'을 중심으로 하고 있다(조명래, 2008a). '신자유주의와 개발주의가 합쳐지는 신개발주의'의 꿈을 맘껏 펼쳐보려는 게 인수위의 192개 과제 속에 담긴 메시지다(조명래, 2006, 2008a).

신개발주의의 꿈이 얼마나 부풀어 있는 지는 192개 과제 중 토건적 성장과 발전과 배치되는 과제가 얼마나 빈약한 지를 보면 쉽사리 확인된다. 국토환경분야의 의제가 그러하다. 192개 국정과제 중 국토환경의제로 분류될 수 있는 것은 30여 개로 전체의 15.6%를 차하고 있다. 그러나 국토환경의제도 개발과 보전의제로 나누어 보면, 전자가 28개로 전체 국토환경의제의 93.3%를 차지하는 반면, 후자는 2개로 전체 국토환경의제의 6.6% 정도다. 순수한 생태환경보전을 위한 의제가 고작 2개로서 192개 과제의 1%에 불과하다는 것이다. 지속가능한 발전이 21세기 발전의 대안으로 간주되는 추세를 감안하면, 이명박 정부의 국가발전 비전과 콘텐츠는 성장기 시대에 있음직한 퇴행성을 여실히 보이고 있다. 달리 말하면, 21세기란 새로운 시대를 제대로 읽고 나라가 나갈 방향을 제시하는 진정한 국가비전이 이명박 정부에서는 결여되어 있다는 뜻이다.

국가비전의 부재는 변동기 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하지 못함으로써 국정 운영의 난맥상(예-광우병 정국)이 초래되고 있다. 이런 상황이 지속되면 한국사회의 발전은 발목이 잡혀 지난 10여년간 겪었던 성장의 정체 혹은 '중진국 함정'으로 다시 빠져들 수 있다. 일인당 국민소득 2만 달러 이하로의 하락 징조, 교역적자의 지속적 확대, 1997년 환란위기의 재연 가능성 등은 모두 '중진국 함정론'(중진국 늪에 빠져 나오지 못한다는 주장)에 대한 우려를 새롭게 불러오고 있다. 신개발주의의 발흥은 곧 퇴행을 의미하는 것이고, 이는 이명박 정부의 국가 성격 속에 각인될 것으로 보인다.

그렇다면 친환경 혹은 지속가능 발전 시대, 이명박 정부는 실제 어떠한 신개발주의 프로젝트를 꾸리고 있고, 이러한 프로젝트를 꾸리는 과정에서 국가로서 이명박 정부는 어떠한 '퇴행성'을 나타내고 있는가? 그리고 신개발주의를 넘어서기 위한 이명박 정부의 과제는 무엇일까?

1. 신개발주의는 줄지 『개발정치와 녹색진보』를 포함한 필자의 여러 글에서 자세히 논의되었기에 이 글에서 다시 논의하지 않겠다. 다만, 이명박 정부 들어서 신개발주의가 국가권력과 제도로 고착된다는 것을 이 글은 차별적으로 다루고자 한다. 신개발주의의 패권화에 관한 논의도 필자의 앞선 글(조명래, 2008a)에서 제기되었기 때문에, 이 글은 구체적인 현상(국토환경정책과 국가 성격)을 집중적으로 다루고자 한다.

2. 이명박 정부의 신개발주의 프로젝트 : 국토환경정책을 중심으로

2.1 국토환경정책의 정체성 : 이명박 정부엔 환경정책이 없다?

최소한 인수위가 발표한 국정과제 192개 중 국토환경 보전 관련 의제가 2개에 불과하다는 것만으로도 이명박 정부에서는 국토환경정책이 없다고 할 수 있다. 있다 하더라도, 그것은 개발과 성장을 돕는 수단에 불과하다. 말하자면 이명박 정부 100일 동안 드러난 국토환경정책은 정체성의 혼란을 겪고 있거나 아니면 실종될 위기에 처해 있다. 국토환경정책이 지속가능한 발전을 위한 선도정책이 되어야 한다고 보면, 이의 정체성 혼란과 위기는 그만치 이명박 정부가 열어가는 한국사회의 전망이 불투명함을 시사한다.

2.2 국토해양부의 출범 : 시대착오적인 토목권력의 부상

토건개발에 의한 성장과 발전을 선호하는 통치권자의 철학은 해체되어야 할 국토개발 부서를 거대 권력부서로 재탄생시킨 정부조직재편에서 집약적으로 드러나 왔다. 토건회사 CEO라는 이력을 생각하면 초거대 공룡개발부처인 '국토해양부'의 출현은 이미 예정되었던 것이라 할 수 있다. 과거 건설교통부와 해양수산부를 합쳐 탄생시키는 국토해양부는 우리나라 정부조직재편사에 가장 큰 규모의 조직으로 태어난 것으로 평가받고 있다. 문제는 과거 성장시대 혹은 개발주의 시대에나 있음직한 개발행정이 다시 강화됨으로써 공공정책이라는 이름으로 국토환경에 가해지는 오만가지의 파괴적 개발과 그 생태환경적 폐해다. 이명박 정부가 역점을 두고 추진하는 국토개발과 운하건설을 주도해가는 가운데 국토해양부는 대내적으로 비(非)개발부처의 정책(특히, 여성, 복지, 환경, 문화 관련 부처)을 압도해 가고, 대외적으로 경부운하와 같은 정치적 의제를 앞장서 끌고 가면서 사회 전반에 토목권력의 지배를 관철시키게 된다(조명래, 2008a, 2008b).

2.3 환경부 환경정책 : 토건적 성장을 위한 들러리

국토환경을 책임지는 중앙정부의 부서는 당연히 환경부이고, 국가 환경을 관리하기 위한 정책은 곧 환경부의 환경정책이다. 그러나 이명박 정부의 환경부와 환경정책은 그 주어진 책임과 소임을 다하기엔 역부족인 것 같다. 대통령에게 보고한 주요업무계획을 보면, 환경부는 국민이 체감하는 환경질 개선(생태탐방로 조성, 아토피유병률 저하, 온실가스배출량 12년까지 5년 수준으로, 환경민감계층

의 피해저감), 환경산업의 육성(환경산업의 수출산업화, 일자리 창출, 수도사업 전문화, 가용폐기물의 에너지 자원화, 1조원 규모의 탄소시장육성, 환경기술개발 등), 환경규제합리화(환경영향평가 간소화, 상수원입지규제거리감축 등)를 축으로 하여 환경정책을 펴고자 한다. 환경정책의 이러한 내용은 대부분 공약과제들을 손질하여 반영한 것이지만, 전반적으로 볼 때 환경질 개선보다 환경산업육성과 환경규제개선에 더 역점을 두고 있다. 이는 규제완화와 기업투자 확대를 통한 경제성장을 최우선으로 하는 이명박 정부의 국정운영방향에 맞추기 위한 것으로 보인다. 따라서 환경부와 환경부 환경정책은 국토환경의 보전이란 본연의 역할 보다 토건적 개발과 성장을 돕기 위한 개발부처 내지 개발정책의 틀러리에 불과하다는 인상을 지울 수 없게 한다.

2.4 한반도 대운하 건설 : 토목사업의 기만적인 추진과 자연의 기만

대운하는 이명박 정부의 '간판 정책'으로 추진되고 있고, 내용적으로 4대강의 물길로 연결해 물류 혁신을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 주운을 이용한 물류혁신 효과가 불분명하자 생태환경 개선을 위한 것으로 용도를 바꾸었다가, 이도 여의치 않자, 국토균형발전을 위한 것으로 용도를 다시 바꾸었다. 이렇게 해서 운하 건설은 북한의 강까지 포함하는 것으로 확대되었고, 또한 국운재창출을 위한 것으로 부풀려졌다. 그러나 이명박 후보의 도덕성 논란 쪽으로 국민적 관심이 치우치는 바람에 선거과정에서 그의 핵심공약인 한반도 대운하 건설은 충분한 국민적 논의와 검증을 거치지 못했다. 그러나 압도적인 표차로 당선되었다는 것을 내세우는 이명박 대통령은 많은 비판과 반대에도 불구하고 추진의 끈을 늦추지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 국민적 저항과 반대가 줄어들지 않자, 추진 측은 운하란 표현이 부적절하다고 하면서 물길을 잇는 것을 당분간 보류하고 하천을 우선 정비하는 것으로 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 물론 국민들이 언젠가 제대로 이해하면 물길을 잇는 주운건설은 다시 시작한다는 조건을 달아 놓고 있다. 국운 재창출을 위한 대운하 건설이 결국 하천정비사업으로 축소되는 것이지만 운하로의 확대건설 가능성은 잠복해 있다. 이는 참으로 '기만적인 정책집행 방식'이다. 그러나 그 기만은 국민을 속이는 측면만 아니라, 운하건설로 야기될 국토환경 상의 재앙, 즉 생태적 홀로코스트(Holocaust)란 위험성을 숨긴다는 의미에서 미래세대와 자연을 기만하는 측면을 동시에 가지고 있다.

2.5 5+2 광역경제권 구상 : 수도권 규제 철폐와 승자독식 국토 구조

국토 및 지방 발전을 위한 이명박 정부의 입장은 인수위가 발표한 '5+2 광역경제권 구상'에서 가

장 명확히 확인된다(조명래, 2008c). 이는 참여정부의 행정권 단위 균형발전 시책이 수도권과 비수도권 간의 대립만 부추겼고, 국토의 효율적 이용과 관리를 가로막았다는 평가를 바탕으로 하여 작성되었다. 새 구상에 의하면, 국토 전체를 개방해 다른 나라의 지역들과 경쟁할 수 있도록 (지역의 글로벌 경쟁력 강화) 광역경제권을 설정하고, 지역에 대한 각종 규제를 철폐해 투자와 개발을 활성화하는 것으로 국토 구조가 바뀌게 된다. 한마디로 국토공간을 친시장적 경제공간으로 바꾸겠다는 것이다. 이렇게 해서 수도권과 비수도권의 동반발전을 도모하자는 것이 광역경제권 구상의 최대 명분이다. 광역경제권 사업을 효율적으로 추진하기 위해 중앙정부는 권역별로 지역본부를 설치할 계획이다.

실제 광역경제권 구상은 수도권과 비수도권의 상생발전이란 이름으로 수도권을 포함한 지역 차원의 투자와 개발을 가로막는 각종 규제를 푸는 것을 핵심으로 하고 있다. 그러나 그 효과는 수도권 규제 철폐로 집약될 것으로 보인다. 이에 따라 입지규제가 까다롭지 않고 경쟁조건이 양호한 지역으로 발전의 기회가 빠르게 집중하는 반면, 그렇지 않은 지역은 이의 박탈을 겪게 되어, 국토 공간 전반이 '승자독식(신자유주의식) 구조'로 새로 짜여질 형편이다. 여기에 광역경제권 사업을 위해 중앙정부가 지역본부를 만들어 직접 장악하게 되면 신중앙집권주의마저 되살아 중심에 의한 변방의 지배란 종속적 국토 구조가 생겨나게 된다.

아직 구상단계이지만, 그 구상 속에 담긴 이념과 철학은 이명박 정부의 친시장주의와 토건적 개발주의가 명료하게 반영되어 있기 때문에, 향후 국토 관련 모든 정책들은 이 구상을 구체화하거나 연동해서 추진될 것으로 보인다. 즉, 수도권 규제 완화, 혁신도시 건설, 행복도시 건설 등은 모두 광역경제권 구상과 연동시켜 심대한 수정과 변경을 겪게 될 것이다. 국토 공간을 탈 규제적이고 시장친화적이며 경쟁논리에 순응하도록 재편하는 것은 신자유주의 시대 국토의 경제적 효율성을 구현하는 것으로 재편을 의미하지만, 이는 그만큼 국토환경의 지속가능성을 제약하게 된다.

2.6 부동산 규제 완화 : 2%를 위한 정책과 토지 불평등

국토 환경의 지속가능성 여부는 국토 개발의 함수고 이를 매개하는 변수는 부동산정책이다. 이명박 대통령과 여당은 참여정부의 규제 중심의 부동산 정책이 실패한 것으로 간주하고 시장원리에 맞는 부동산 규제(특히 부동산세제) 완화를 대대적으로 단행할 것을 공약으로 제시했다. 그러나 출범이래 이명박 정부는 지금까지 '시장 안정화와 거래 활성화'를 두 축으로 해서 소극적 부동산정책을 펴고 있지만, 전반적으로 참여정부의 실패한 부동산정책을 이용해 부동산 시장의 안정화란 과실을 챙기고 있다. 이 점에서 이명박 정부의 부동산 정책은 철학이 없거나, 아니면 기회주의적으로 운용되고 있다 할 수 있다.

그러는 와중에서도 틈이 있을 때마다, 새 정부는 참여정부의 가장 중요한 업적 중의 하나인 ‘중부세나 양도세의 완화’를 흘리고 있다. 참여정부가 비난을 받아가며 도입한 중부세 등은 선진국형 부동산 세제로 우리나라가 언젠가는 도입해야 할 제도였다. 그러나 이명박 대통령과 여당은 세금폭탄이니 뭐니 하면서 집권하면 양도세, 중부세를 없애거나 대폭 완화해 ‘제자리로 가져다 놓겠다’고 주장했다. 근자에서 들어 이 약속을 지키기 위한 시도들이 조금씩 나타나고 있다. 최근 정부와 여당은 중부세 과세 기준을 6억에서 9억으로 인상하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 정상세제를 완화하거나 없애는 것이 과연 ‘세제를 제자리로 가져다 놓겠다’는 것’을 의미할 수 있을지 모르겠다. 또한 혜택을 받은 세대 수도 16만 2천여 가구로 전체 세대의 1.7%에 불과하다. 더욱 이들의 70%는 서울의 강남, 서초, 송파에 밀집되어 있어, 이명박 정부를 움직이는 권력 실세인 ‘강부자’의 지역 분포와 딱 일치하고 있다. 시장친화주의를 내세우면서 부동산 규제를 완화한다고 하지만, 이는 결국 시장에서 특권을 누리 고 있는 계층이 소유하고 있는 부동산 부의 증식을 정부가 도와주는 꼴이 되고 있다. 중부세 완화는 거래 활성화, 주거복지, 시장 안정화, 그 어느 것에도 도움 안 되고, 단지 상위 2% 주택계층이 소유한 부동산 부의 증식만 도와줘 토지자원의 불평등성, 나아가 지속불가능성만 심화시키게 된다.

2.7 물(공기업)의 민영화 : 국토환경의 공공성 위협

이명박 대통령은 후보시절부터 시장경쟁원리에 따른 공기업의 민영화를 강조했고, 이를 위해 싱가포르의 공기업 지주회사인 ‘테마섹’ 모델의 도입을 약속했다(조명래, 2008d). 이 모델을 바탕으로 이명박 정부는 참여정부 때 중단된 공기업 구조조정을 재추진하여 공공부문의 효율성을 도모한다는 복안을 제시했다.

신자유주의 시대 공공부문은 사회적 공공성을 새롭게 생산하고 지키는 역할자로 재인식되고 있다(조대엽, 2008). 하지만 이런 추세를 모르는 듯한 이명박 대통령과 그 측근들은 공공부문하면 무조건 비효율적이고, 그래서 시장경쟁원리를 도입해야 할 대상으로만 여기는 사고, 즉 ‘민영화’ 만능주의 사고에 빠져 있다. 이런 기계적인 사고에 의하면, 공기업이 담당해야 하는 물, 전기, 가스, 대중교통, 의료 등과 같은 사회적 필수재(사회적 공공재)조차도 철저한 민영화의 대상이 된다. 이 중 물의 민영화는 당초에는 언급되지 않았지만, 최근 정부가 작성한 문건은 민영화 길을 교묘하게 열어놓고 있다.

환경부가 국회에 제출한 ‘물산업 지원법안’에 따르면 지자체는 상수도 사업을 위해 민간과 공동출자해 주식회사를 설립할 수 있다. 이에 따라 민간 기업이 대주주가 될 수 있는 길을 열어 놓아 사실상 상수도 민영화를 예고하고 있다. 또한 법안은 가격 자유화까지 포함되어 있어서, 언젠든(민간 기업에) 지자체의 가격 통제권을 내줄 수 있다. 행정안전부 지방상수도를 권역별로 광역화해 전문기관에

위탁하되, 이를 위해 7개 특별시·광역시의 상수도는 공사화를 추진하고자 한다. 또한 수도 요금의 단계적 현실화도 추진할 계획임을 밝히고 있다.

물의 민영화는 필수 공공재 민영화의 한 부분이지만, 그것이 미래세대, 자연과 함께 공유해야 할 국토환경자원이라는 데 차이가 있다. 세계적으로 보면, 물(특히 상수도) 민영화 사례가 많지만, 대부분 물자원의 효율적인 관리란 이름으로 물 가격만 부추기는 결과만 초래하고 있다. 이는 물이란 자연의 상품화가 가속화되고, 또한 생태적 자원으로서 물의 지속가능성이 그만큼 위협받게 되는 것을 시사한다.

2.8 환경 거버넌스의 실종

규제완화와 토건적 개발을 통한 외형적 성장만 일방적으로 추구하게 되면, 환경과 같은 비경제영역에 대한 정책적 배려는 소홀할 수밖에 없거나, 아니면 경제우선 정책을 위한 수단으로 전락될 수밖에 없다. 이는 곧 이명박 정부의 행정체제나 권력구조에 그대로 반영되어 ‘환경’은 전반적으로 부차적이거나 무늬로만 그 존재를 가지고 있다. 또한 환경가치를 국정운영 시스템 속에서 구현해 낼 논의 구조나 정책결정구조가 전반적으로 결여되어 있음을 시사하기도 한다. 실제 이명박 정부 내에서 환경 부서는 배제내지 약화되어 있을 뿐 아니라, 환경가치를 지키려는 시민사회 세력이 정부와 함께 환경 문제를 해결하는 이른바 거버넌스 구조는 전반적으로 와해되어 있다.

오늘날 환경문제는 단순히 환경 분야만의 문제가 아니라 국가사회 발전의 문제와 결부되어 있다. 따라서 그 해결도 협의의 환경정책이 아니라 경제와 환경, 개발과 보전, 인간과 자연을 아우르는 지속 가능한 발전 정책을 통해 이루어져야 한다(조명래, 2006). 앞선 나라들의 국가행정체제는 최근 들어 이를 반영하는 것으로 재편하고 있는 추세다. 가령 2005년 스웨덴은 환경부와 개발부를 합쳐 지속가능발전부를 신설한 바 있다. 이와 견주어 볼 때 국토해양부의 탄생은 이 정부가 무엇을 어떻게 하고자 하는 지를 그대로 보여주고 있다. 또한 대통령 지속가능발전위원회의 위상과 기능 약화는 지속가능한 발전의 실천방법이라 할 수 있는 이해당사자 간 협력적 관리, 즉 거버넌스가 광범위하게 도태되고 있음을 시사해 준다.

3. 신개발주의의 제도화 : 이명박 정부의 ‘신개발국가’화

3.1 토건적 리더십 하의 헤게모니 프로젝트

이명박 정부 하에서 신개발주의의 발호는 근본적으로 21세기 한국사회에 걸맞은 리더십의 부재에서 비롯된 것이다. 이명박 정부 출범 이후 지금까지 나타난 부실한 인사, 정책 혼선, 비민주적 의사 결정, 강압적 정책 추진, 국민통합 능력의 부재, 편향적 외교, 실용주의란 기회주의적 이념성 등은 모두 통치권자의 불도저식 리더십과 무관하지 않다. 토건회사 CEO로서 익힌 리더십에 연유했다는 점에서, 불도저 리더십은 ‘토건적/토목적 리더십’이라 할 수 있다. 토건적 리더십은 두 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 토목건설과 같은 물리적, 하드웨어적 방식으로 창출되는 가치를 발전의 중심 가치로 간주하는 안목을 가지고 있다. 이러한 리더십 하에서는 21세기 국가사회 발전을 위한 인문학적 상상력을 가지고 민주정치 원리를 심분 활용하면서 소프트웨어적 가치를 창조하는 데 국가권력이 집중되고 국정이 운영되는 것을 기대할 수 없다. 정부운하를 21세기 국운창출의 수단으로 여기는 것은 토건적 리더십의 특징을 그대로 보여주고 있다. ‘발전의 사회학’을 이해를 하지 못하는 토건적 리더는 양적 성과와 효율성만 내세워 인사를 하고 정책을 펴게 된다. 이명박 정부의 내각이 ‘강부자’로 구성된 것은 이러한 이유 때문이지만, 강부자 내각에 대한 국민들의 비판과 저항을 ‘이해하지 못하겠다’ 하는 통치권자의 반응도 또한 토건적 리더십 소유자의 의식을 반영하고 있다.

둘째, 토건적 리더십은 이른바 ‘노가다식 추진방식’을 특징으로 한다. 노가다식 추진방식은 과거 대형토목회사에서나 볼 수 있는 전투적 의사결정방식을 빗대어 표현하는 것이다. 즉 CEO가 손익을 계산한 뒤 나름대로 옳다고 판단되면 공정표에 따라 저돌적으로 사업을 추진하는 것이 곧 토건적 리더십에 의한 일처리 방식의 특징이다. 때문에 개방적 논의, 민주적 숙의와 협의 조정 등은 별로 중요하게 고려되지 않는다. 국민적 저항이 많은 정부운하를 막무가내식으로 추진하고, 국민적 저항에도 불구하고 미국산 쇠고기의 수입에 대한 고시를 강행하는 등은 토건적 리더십이 일을 추진하는 방식의 전형을 보여주고 있다.

토건적 리더십 특징이 가장 잘 드러나고 있는 프로젝트는 바로 한반도 대운하 건설사업이다. 최근 미국산 쇠고기 수입 재협상을 요구하는 시민저항으로 이명박 정부 주요 정책의 추진 전망이 어렵게 되면서 운하프로젝트도 추진을 보류하기로 했다. 그러나 운하프로젝트는 이명박 대통령을 특징짓는 토건적 리더십 그 자체이기에 쉽사리 포기되지 않을 것으로 본다. 말하자면, 운하프로젝트는 건설회사 CEO 출신 이명박 대통령이 통치권자로 꿈을 펼치고, 권력을 행사하며, 국가 사회에 대한 지배를 관철시키는 자체가 되기 때문에 냉큼 포기되지 않을 것으로 보인다. 이는 운하 건설이 이명박 정권이 운용하고 있는 헤게모니 프로젝트(hegemonic project)와 같은 것이다. 이명박 대통령이 대권을 향해 나가는 정치적 과정에서 대운하는 청계천 복원의 정치적 효과를 대권을 위한 것으로 연결시켜내는 토목정치적 프로젝트였고, 또한 국민적 논란을 정치적 지지로 이끌어내는 담론정치적 프로젝트였다.

덕택에 운하는 그를 대통령으로 만드는 데 결정적인 역할을 했던 공약이 되었다.

그러나 대선 전까지만 해도 대운하에 대한 찬성이 반대를 앞섰지만, 4.9총선을 거치면서 반대가 찬성을 앞서게 되었다. 그 결과 운하 건설의 추진은 무기한 보류가 고려된다는 이야기까지 나오고 있다. 이런 상황에서도 이명박 대통령은 미국을 방문하여 CNN과 인터뷰를 하면서 운하는 그의 정치적 비전 자체임을 노골적으로 밝혔다. 그에게 대운하는 국민적 지지와 동의를 구하고 권력을 잡고 유지하는 수단이고 또한 미래를 향해 국운을 재창출하는 국가경영 수단이기도 하다.

4.9총선을 거치면서 운하에 대한 국민 지지도 감소는 운하 자체에 대한 것이기도 하지만, 취임 후 급락한 그에 대한 정치적 지지도의 반영이기도 하다. 또한 여권의 계파 간 갈등 속에서 이명박 대통령에 대한 비판과 저항이 그의 간판정책인 운하 건설에 대한 것으로 나타나면서 운하에 대한 국민지지도가 감소되기도 했다. 따라서 정치적 지지도 변화에 따라, 특히 보수세력들이 결집하게 되면, 운하 건설은 본래의 프로젝트로 되살아 날 수 있다. 권력 심부에서 수량이 많은 한강은 그만두더라도 수량이 적어 관리가 필요한 낙동강 구간에서 운하 건설을 우선 추진하겠다는 것은 헤게모니 블록 내에서 분파적(영남세력) 지지와 동의를 가지고 추진하겠다는 것을 의미한다. 실제 지역개발 차원에서 영남이나 호남 지역민들이 요구하면 운하 건설(낙동강 운하, 영산강 운하)은 치수사업 혹은 국토균형발전 사업이란 이름으로 운색해 추진하다가 본래대로 확대시킬 가능성은 크게 남아 있다.

운하 건설이 헤게모니 프로젝트란 것은 동의와 지지를 바탕으로 도덕적 지배를 획득하는 것으로, 이는 지배세력들이 지배의 정당성이 획득하는 기제와 방식을 작동시키는 전략이나 시스템이기도 하다. 대운하 건설은 지배의 정당성을 획득하려는 지배세력의 권력에 대한 비전과 철학, 또한 이를 접근하고 작동시키는 정치기법 등을 모두 응축하고 있다는 점이다. 지배와 권력을 작동시키는 기제와 방식은 이명박 정부의 권력구조 및 국가정책운용 시스템 속에 깊숙이 들어와 있고, 운하는 이를 작동시키는 중요한 연결고리라 봐야 한다. 때문에 운하 건설이 추진되지 않는다 해도 운하 건설을 통해 획득하고 구사하고자 하는 이명박 정부의 권력은 큰 틀에서 그대로 작동할 것을 보인다. 이러한 작동방식은 이명박 정부의 국가성격을 반영하고 또한 드러내는 것이 된다. 그렇다면 운하프로젝트를 추진하는 가운데 이명박 정부는 어떠한 국가 성격을 띠게 될까?

3.2 이명박 정부의 국가 유형

박정희가 ‘경제성장’이란 프로젝트를 통해 ‘지배의 정당성’을 획득했고, 그 결과 ‘권위관료적 발전 국가’를 탄생시켰다. 국가권력구조, 나아가 국가 성격은 이러한 헤게모니 프로젝트가 권력적 관계를 통해 조직되어 추진되는 것의 결과로 나타나는 것이다. 그렇다면 박정희와 비슷한 리더십의 성향을

띠고 있는 이명박 대통령이 ‘운하 건설’이란 토건주의 프로젝트를 ‘반대를 무릅쓰고’ ‘실현시켜가는 가운데’ 한국의 국가 성격을 어떻게 바꾸어 갈까?

운하라는 물길을 조성하는 대규모 토건사업을 추진하고 또한 조성된 물길이 21세기 자본주의 하에서 경제적 가치를 낳는 ‘주운’으로 이용되기 위해서는 그에 상응하는 국가권력이 뒷받침되지 않으면 안 된다. 일찍이 비트포겔(Wittfogel)은 중국의 고대국가가 전제적인 형태를 띠게 되었던 것은 대규모 관계시설을 구축하고 이를 작동시키기 위해 권력을 집중시키고 전제적으로 사용하는 데 기원했다고 했다. 그의 이런 주장은 이른바 ‘수력사회론(hydraulic society)’으로 정립되어 있다.

마찬가지로 운하 건설을 강행하는 가운데 이명박 대통령은 토건세력을 응집시키고 또한 토건적 방식(노가다식)으로 권력을 행사하는(운하 사업을 우선하는 국가재정의 배분, 국가조직의 재구성, 국가정책의 배열 등) 가운데 한국사회를 현대판 ‘수력사회’로 재편하고 국가도 현대판 ‘전제국가형’으로 바꾸어 갈 것으로 예견될 수 있다.

그러나 고대사회와 달리, 오늘날 강이나 물과 같은 자연자원은 사용가치만 전제로 한 권력적 작용의 대상이 아니라 자본주의 시장에서 거래되는 상품으로서 가치, 즉 교환가치를 전제로 한 권력적 작용의 대상이 된다. 이 점에서 비트포겔의 수력사회론을 그대로 차용할 순 없다.

그렇다고 박정희 시대 등장한 한국적 개입주의국가인 ‘발전주의국가론’에 의거해 이명박 정부의 국가 성격을 재단할 수도 없을 것 같다. 그것은 권력을 형성하고 작동하는 물적 토대가 다르고, 또한 사회계급구조 나아가 자본주의체제의 내부 구성이 다르기 때문이다.

박정희 시대의 발전주의국가는 유신독재를 만들어 중화학산업화를 추진하는 가운데 등장했고, 그 이면에서는 현재의 재벌을 만들어낸 ‘자본’, ‘관료’, ‘군부 출신 정치인’의 3자 연합이란 권력구조가 형성되었다. 이 3연합은 그람시(Gramsci)가 말하는 ‘역사블록(historic bloc)’으로, 제습(Jessop)이 말하는 ‘전략적 선택(strategic selection)’을 작동시키는 지배권력으로 작동하면서 주변부적 발전주의 국가 유형을 출현시켰다.

이에 견주어 한 세대가 지난 오늘날, 이명박 정부의 등장과 운하 건설을 중심으로 국가권력이 재집중 되는 방식은 여러모로 다르다. 이를테면 운하 건설을 위한 권력의 동원과 집중은 자본축적의 본령이라 할 수 있는 자본영역(산업자본, 금융자본 등이 작동하는 영역) 대신 자연영역을 대상으로 하는 듯하지만, 기실 그 이면에선 자본에 대한 지배와 자연에 대한 지배를 동시화 하고 있다. 이는 자본의 지배가 인간세계(노동, 산업, 소비 등)에 대한 것에서 자연의 영역으로까지 뻗치고 있는 것의 반영이라 할 수 있다.

자연이 상품화되고 자연화 되는 ‘자연약탈형 후기자본주의시대’를 맞이하여, 한국의 국가는 자본을 대신해 자연을 다스리는 역할을 신자유주의 토건국가의 유형을 띠게 되는 것이다.

그러나 여기서 근본적인 질문은 ‘후기자본주의는 자연약탈형이 될 수밖에 없는가’라는 점이다. 말하자면, 자연약탈형이란 퇴행적 유형으로 전락하지 않고, 이를테면 다른 영토의 자본주의를 약탈하는 제국주의적 축적전략을 추구하는 국가유형은 될 수 없을까? 한국자본주의는 처음부터 국토환경을 훼손하고 파괴하는 개발주의 성향을 띄어 왔고, 그 관성은 국가성격에 깊숙이 각인되어 있다(조명래, 2006). 신자유주의 시대를 맞이하여 한국적 개발주의 국가는 힘이 커진 자본에게 시장의 규제를 맡긴 뒤, 자본이 직접 담당하지 않는 국토환경을 새로운 가치의 영역으로 변형시키고 재편하는 역할을 맡았다. 그러한 한국의 국가를 혹자는 토건국가로 부르지만, 필자는 ‘신개발주의 국가’로 부른 바 있다(조명래, 2006).

신개발주의 국가의 모습은 이미 참여정부 때부터 있던 것이라 한다면, 신개발주의 국가로서만 이명박 정부의 국가 성격을 온전히 규정할 수 없을 것 같다. 참여정부와 비교한다면, 이명박 정부는 보다 적극적인 시장주의 정부이고 또한 보수주의 정권이다. 뿐만 아니라 노무현 정부가 어정쩡한 좌파 신자유주의를 내세웠다면, 이명박 정부는 노골적인 우파 신자유주의를 직접적으로 표방하고 있다. 이러한 이념적, 계급적 입장과 운하 건설이란 프로젝트를 추진하면서 취하는 전략적 선택의 입장 간에는 일정한 친화력이 있다. 이명박 정부의 국가 성격을 특징짓는 가장 중요한 고리이자 지점은 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 이 점에서 이명박 정부의 국가를 ‘신(자유주의)개발국가’ 혹은 ‘신자유주의 토건/토목국가’라 명명할 수 있다.

3.3. 신(자유주의)개발 국가의 특징과 넘어서기

운하라는 자연에 대한 신자유주의적, 신보수주의적 지배는 주변부 자본주의가 갖는 국가 자율성의 한계를 보여준다. 영토 밖의 자연이나 시장영역에 대한 지배보다 일국 내에서의 자본순환영역을 확장시켜 이를 지배하는 방식으로 이명박 정부의 국가권력이 사용된다. 전직 건설회사 CEO 출신으로 이명박 대통령의 경험과 리더십은 국가권력을 이렇게 작동시키는 데 적임자다. 그는 이미 서울시장 시절 청계천 복원이란 프로젝트를 성공적으로 마무리하는 과정에서 권력의 이러한 토목적 사용방식으로부터 톡톡히 재미를 봤다.

그러나 여러 가지 자연 중에서 하필이면 ‘강’을 선택한 까닭은 무엇일까? 이는 ‘강이 단순한 물줄기가 아니라 유역권이란 영역성을 가지고 있고, 개발효과 면에서도, 경제적 측면에서든, 권력을 동원하고 정치적 측면에서든, 어느 자연보다 효과적인 조작 대상이 될 수 있다는 판단 때문일 것이다. 자연에 대한 지배가 ‘신자유주의’란 이념을 띠는 것은 각종 규제를 풀고 국토공간을 시장친화적 경제단위로 만들고자 하는 입장과 무관하지 않다.

물론 강이란 국토환경을 돈이 되는 대상으로 바꾸는 것은 정부의 정책이나 권력자의 의지만으로 되는 것이 아니다. 민간건설자본을 끌어들이고, 이들의 수익성을 보장하는 방식으로 정책의 우선순위가 선정되고 또한 이를 뒷받침하는 방식으로 제도가 동원되는 것이 관찰된다. 이 과정에서 이명박 정부의 실세(정치인), 관료, 전문가, 기업 간에는 은밀한 결탁과 연합이 이루어지게 된다.

또한 이 정책결정과 사업추진이 특정지역과 연계되어 논의되고 전개되는 과정에서는 지방개발주의 세력들이 동원되고, 또한 이들에 의한 '사업 정당화'²⁾의 덕을 보게 된다. 아울러 운하 건설이 사업적으로 일정하게 가시적인 성과를 거둔다면 이로부터 직접적인 혜택과 편익을 얻게 되는 지역민들의 지지가 운하권력의 지배에 대한 동의와 수용을 대중적으로 이끌어내게 된다.

그러나 이러한 운하 건설을 추진하는 권력의 구축과정은 개방적인 논쟁, 다양한 의견의 수렴 등을 보장하는 민주적 과정과는 다르게 전개될 것으로 보인다. 이는 운하건설을 정치적 과제로 추진하는 주도세력들이 갖는 반정치적이고 민주주의에 익숙하지 않는 성향 때문이기도 하지만, 기결된 것을 '불도저식으로 몰아붙이는 토목쟁이'들의 사업추진 방식 때문이기도 하다. 파격적이고 독단적인 건설 절차를 정당화하기 위해서는 특별법의 제정이 불가피할 것이다. 말하자면 특별법 혹은 그에 준하는 특별한 제도장치는 운하 건설 절차의 반민주성을 정당화하는 가장 중요한 수단으로 활용될 것으로 보인다.

전반적으로 운하 건설을 헤게모니 프로젝트로 추진할 이명박 정부의 국가유형은 퇴행적인 토건적(반자연적) 신자유주의 국가로 규정될 수 있다. 이러한 국가유형의 등장은 한국의 정치사회 발전을 전반적으로 퇴행시킬 것으로 보인다. 실체적 민주주의는 물론, 실체적 민주주의 퇴행도 불가피하다³⁾(조명래, 2007). 말하자면, 운하사업을 헤게모니 프로젝트로 추진해가는 가운데 이를 지지하고 동의하는 퇴행적(반민주적, 반자연적) 권력적 관계는 이명박정부의 국가구조와 성격으로 구축되어 나타나지만(즉, 패권화되), 이러한 구축은 역으로 한국사회를 신개발주의 권력으로 지배함으로써 사회 전반의 퇴행을 가져오게 된다. 그 퇴행은 민주주의와 퇴행, 지속가능성의 퇴행, 나아가 복원해야 할 인간과 자연의 상생적 관계의 퇴행을 포괄하게 된다.

여기서 중요한 쟁점은 반대가 심한 이명박 정부가 과연 운하를 본래대로 추진할 수 있을까하는 점이다. 필자의 답은 이렇다. 우선 이 사업은 초기의 진통을 거치더라도 다소간의 지연과 변형을 거쳐 추진될 것이라고 본다. 만약 추진하지 못하고 다른 정책을 우선으로 추진한다고 하더라도, 이를테면

2. 예컨대 영남지역 주민들이 원해 낙동강 운하가 건설되어 성공을 거두면 운하 프로젝트 전반이 점차 정당화될 수 있다.
3. 개발주의와 민주주의의 관계에 대한 논의는 즐고(2007) 참조할 것.

'5+2 광역경제권 구상'과 같은 사업 등을 통해 747 공약 같은 것으로 이행한다고 하면, 권력의 작용 방식 측면에서 운하를 중심으로 하는 것과 크게 다르지 않다고 본다. 이명박 정부는 이미 운하 건설과 같은 프로젝트를 추진하는 것으로 정부조직, 권력구조, 인적 네트워크, 국가-시민사회 관계, 실천 지향성 등을 국가구조와 성격으로 구축해 놓고 있다. 따라서 운하를 헤게모니 프로젝트로 추진하는 이명박 정부의 국가성격과 구조(혹은 정권의 성격과 구조)가 획기적으로 바뀌지 않으면, 운하 건설과 같은 지대추구형 토건사업을 헤게모니프로젝트로 추진하는 것이 멈추지 않을 것으로 본다.

그렇다면 국가구조 하에서 퇴행적인 신개발주의를 어떻게 멈추게 하고 변경시킬 수 있을까? 이를 제대로 답하기 위해서는 신개발국가 성격과 구조를 보다 구체적으로 분석하고, 이로부터 문제를 진단한 뒤 해결하는 방식으로 제시되어야 할 것이다. 가령 토건적 프로젝트를 통해 지배의 정당성을 획득하고자 하는 이명박 정부의 국가이념과 권력적 지향, 국가조직, 국가기능/정책, 지배계급의 기반, 대중조직, 시민사회와 관계 등을 면밀히 살펴보고 각각의 분석영역에서 드러나는 문제점의 해결이 곧 신개발주의를 극복하는 진정한 길일 것이다. 그러나 신개발국가로서 이명박 정부는 아직 형성 초기에 있기에 이러한 분석은 추후과제로 남기고, 대신 정책차원에서 신개발주의를 넘어설 수 있는 방안을 아래에서 제안해 본다.

4. 신개발주의를 넘어서기 위한 이명박 정부의 정책과제

4.1 '지속가능발전 대국'을 국가비전과 전략으로 수립

한국은 경제규모로 보면 세계 11위이지만 지속가능성 지표로 보면 146개국 122위에 불과하다(조명래, 2006). 이는 경제발전을 하면 할수록 그에 따른 생태환경적 비용을 발생시키는 발전방식을 가지고 있음을 의미하는 바, 한국사회의 선진화는 바로 이러한 발전의 문법을 근본적으로 바꾸는 것으로 구현되어야 한다. 말하자면 21세기가 필요로 하는 국가지도자라면 '7대 경제대국'이 아니라 '10대 지속가능발전 대국'을 지향하는 발전모델과 비전을 제시할 수 있어야 한다. 대안모델은 지금과 같은 토건적, 자연파괴적, 지대추구적인 개발이 아니라 체제전환적, 창조적, 상생적 발전을 추구하는 것을 전제한다. 대부분의 앞선 나라들은 경제와 환경, 개발과 보전, 현재와 미래, 인간과 자연 간의 균형을 전제하는 지속가능한 발전 전략을 국가발전의 대안적 전략으로 채택운용하고 있다.

4.2 토건행정/권력의 축소와 지속가능발전부의 설치

행정조직을 슬림화한다고 하면서 현 정부는 미래지향적 사회적 의제(복지, 여성, 과학기술, 환경보전 등)를 다루는 부처를 위축시킨 반면, 시대착오적 토건적 개발을 부추기는 대규모 권력부서를 탄생시켰다. 이러한 행정조직의 편제는 통치권자가 국정을 어떻게 이끌어갈지에 관한 비전과 안목을 읽게 해준다. 한국사회의 진정성 있는 질적 성숙과 선진화를 원한다면 퇴행적 토건국가 조직을 대폭 수술하지 않으면 안 된다. 무엇보다 국토해양부의 국토개발기능을 대폭 축소해야 한다. 이를 위해서는 국토해양부가 가지고 있는 국토계획기능은 환경부로 이관하고, 공공부문의 토지, 주택, 인프라 등과 관련된 업무 중 중앙정부 고유 업무만 특화해 전담하도록 해야 한다. 중장기적으로는 개발부서와 보전부서는 통합해 '지속가능발전부'로 신설하고, 국정 전반을 지속가능발전 중심으로 이끌어가도록 해야 한다.

4.3 공약사업의 관리 강화 및 개발특별법의 정비

운하 건설과 같이 충분한 논의나 검토를 거치지 않은 '혹세무민형' 공약사업에 대해선 공약을 제시한 후보자가 당선되었다 하더라도, 정책으로 선정되어 추진되기 전 그 타당성과 추진방법 등에 대한 국민적 인증을 받는 제도가 강구되어야 한다. 대개 이러한 공약은 통치권자와 그 측근에 의해 강압적으로 추진되고 또한 특별법과 같은 민주적 법을 제정해 추진하는 경우가 많다. 따라서 가칭 '(가칭)국책사업관리법'을 제정해 이들의 집행을 엄격하게 관리하도록 해야 한다. 아울러 차제에 노무현 정부 때부터 남발이 되어 온 토건국가를 떠받치는 수많은 개발특별법을 대대적으로 정비해 정상적인 일반법에 의한 국토환경 관리가 이루어지도록 해야 한다.

4.4 운하 건설의 백지화와 강유역권 중심의 생태국토관리 강화

운하 건설 계획은 어떤 경우라도 폐지되어야 한다. 운하 건설로 국운을 재창출하겠다는 안목과 비전으로는 대한민국의 진정한 선진화를 도모할 수 없다. 편협한 시각을 가진 입장에선 운하 건설의 타당성이 보일지 모르지만, 지혜로운 국민의 대부분은 근본적으로 회의하고 반대하고 있어, 운하 건설의 논란이 길어지면 질수록 국민적 에너지는 그만큼 소진되게 된다. 오늘날 앞선 나라들의 추세를 보면, 하천은 더 이상 치수와 이수 대상이 아니라 생태적 기능의 회복과 보전을 위한 대상으로 간주되고 있어, 우리도 이에 맞춰 차제에 강유역권을 중심으로 하는 국토의 생태적 관리체제를 강화해 진정한 녹색미래를 열어가도록 해야 한다. 말하자면 토건국가의 국가운영방식을 버리는 것과 함께, 점증하는 개발의 부하량을 경감하기 위해 강유역권이 중심이 되는 국토의 생태환경관리 혹은 계획 시스템을

을 시급히 구축해야 한다.

4.5 균형발전을 전제로 한 광역경제권 구축과 계획규제의 강화

국토경영을 위한 이명박 정부의 청사진인 '5+2 광역경제권' 구상은 겉으로 보면 그럴듯하지만, 편협한 정치적 입장과 국토공간에 대한 시각을 담고 있어, 그대로 추진되어선 아니 된다(조명래, 2008c). 참여정부의 정치적 차별화를 위해 의도적으로 참여정부의 국토균형발전정책을 중단시키거나 단절시키고, 국토를 개방해 다른 나라 지역과의 경쟁을 위해 입지규제 등을 일방적으로 푸는 것은 단안적이고 위협하기 그지없는 국토정책이다. 국토균형발전은 아무리 강조해도 지나치지 않고 장시간에 걸쳐 추진되어야 할 국가대계이고, 국토공간은 경제가 아무리 중요하더라도 기본적으로 오랜 세월 살아온 민족적 삶의 터전이어서, 이 두 가지는 친시장주의 정부라 하더라도 존중하면서 국토경영을 도모해야 한다. 따라서 균형발전을 전제하고, 또한 지방이 주도하며, 수도권과 비수도권의 진정한 동반발전이 될 수 있는 광역경제권 구축 방안이 국민적 합의를 통해 추진되어야 한다. 아울러 입지규제를 완화하는 대신 치밀한 토지이용계획을 수립해 이를 근간으로 국토공간을 관리하는 '계획규제' 체제가 강구되어야 한다.

4.6 국토환경자원(토지, 물 등)의 공공성 강화

토지, 물 등 국토환경자원은 효율성과 수익성의 관점에서 시장시스템 속으로 끌어들여 개발과 이용을 극대화하고 또한 합리화란 이름으로 가격을 치솟게 해서는 아니 된다. 지속가능한 자원 이용은 현세대 내에서 자원이용의 형평성(사회적 지속가능성), 미래세대도 함께 사용할 수 있는 자원이용의 효율성(경제적 지속가능성), 인간과 자연의 상호의존을 담보하는 자원이용의 생태성(생태적 지속가능성)의 조건을 골고루 충족해야 한다. 지속가능한 자원이용을 위해선 토지나 물 등의 민영화를 최대한 억제하는 반면, 신자유주의 시대 공공성을 새롭게 해석하고 구현하는(예-생태적 공공성, 사회적 공공성 개념의 도입) 방식으로 자원이용이 규율되어야 한다(조명래, 2008d).

4.7 저탄소 경제의 구축과 대체에너지 및 혁신환경기술 개발의 박차

한국의 환경위기 시계는 9시 28분을 가리키고 있다. 12시를 파국으로 본다면, 우리의 환경위기 상황도 절박하다. 지구온난화 등으로 표현되는 환경위기는 석유에너지를 과도하게 사용함으로써 생긴

결과로서, 지구상의 모든 나라들은 먹고살아가는 경제의 방식을 ‘저탄소 경제’를 실현하는 것으로 바꾸지 않으면 안 된다. 한국은 개발에 따른 국토환경에 대한 부하량이 세계에서 최고 높은 나라에 속하면서 동시에 세계경기 변동에 민감하게 반응하기 때문에 에너지 효율적인 저탄소 경제체제로의 전환이 시급하고, 또한 국토환경 용량 내에서 경제를 꾸러가는 대안적 생산 및 소비방식의 활성화가 시급하다. 이를 위해서는 우선 대체에너지와 혁신환경기술의 개발에 국가적 노력을 집중시켜야 한다. 대체에너지와 환경기술의 보유 정도는 곧 미래 국가 경쟁력의 진정한 원천이 된다.

4.8 지속가능한 거버넌스의 제도화

국가발전비전의 부재, 토건적 개발을 통한 지대추구형 성장, 개발주의 시대에나 있음직한 개발독재식 정책 집행 등은 이명박 정부를 위기로 몰아넣고 있을 뿐 아니라 대한민국 호(號) 자체의 미래를 위태롭게 하고 있다. 지속가능한 한국사회로의 발전 비전은 단순히 환경을 중시하는 개발을 뜻하는 게 아니라 생태환경을 섬세하게 배려하면서 그 가치를 구현하는 방식으로 국가경제를 발전시키고 참여민주주의 원리로 추진함으로써 달성될 수 있는 것이다. 이러한 비전의 설정과 실천 방식은 그 자체로 건강한 발전과 진보, 국민적 통합과 성숙을 동반하기 때문에 그야말로 ‘되로 주고 말로 받는 국가 발전양식’이다. 이 시대 국가 지도자가 고민해야 할 것은 바로 이러한 것이다. 통치권자는 눈을 크게 뜨고 21세기가 필요로 하는 지속가능한 발전의 목표와 방향을 제대로 설정하고, 또한 이를 구현하기 위한 국민적 지혜를 모으는 방식으로 국정을 운영해 가야 한다. 지속가능한 거버넌스의 제도화는 바로 이를 위한 것이다. 지속가능한 국가발전 비전과 목표를 설정하고, 국민들이 직접적인 이해당사자가 되어 함께 논의하고 합의하면서 각자의 생활영역에서 지속가능발전을 실천해가는 절차나 방식의 강구가 곧 ‘지속가능한 거버넌스의 제도화’다.

참고 문헌

- 김철규, 2008, ‘환경갈등과 신개발주의’, 고려대학교 한국사회연구소 주최 <<갈등사회의 도전과 전망>>에 관한 심포지움 발제문.
- 조대엽, 2008, ‘시장 실용주의와 공공성의 위기’, <<환경과 생명>>, 55호.
- 조명래, 2006, <<개발정치와 녹색진보>>, 서울: 환경과 생명.
- 조명래, 2007, ‘개발주의와 민주주의’, <<비평>>, 겨울호.
- 조명래, 2008a, ‘신자유주의의 전면화와 환경위기의 심화’, <<환경과 생명>>, 55호.
- 조명래, 2008b, ‘대운하와 이명박 정부의 국가성격’, 2008년 한국공간환경학회 춘계 학술대회 발표문.
- 조명래, 2008c, ‘후퇴하는 균형정책의 현황과 문제점’, 지역균형발전협의회 등 주관 <<위기의 국가균형발전, 무엇이 문제인가?>> 토론회 발제문.
- 조명래, 2008d, ‘이명박 정부 공공부문개혁의 문제점과 대안 모색’, 전국공공노동조합 연맹 주관 <<공공부문 정책방향 제시>>에 관한 토론회 발제문.