

2009 제6회 사회경제학계 연합학술대회  
(제2부~제3부 자료집)

‘중도실용주의’와 진보의 대안

2009년 12월 4일

• 오바마정부의 경제정책 1년, 성과와 한계 .....	정 건 화
• 하토야마 민주당의 불안한 ‘진보’ 실험 .....	김 종 걸
• 진화경제학의 유토피아로서 “에브토피아” .....	한 성 안
• 역동적 복지국가의 논리와 전략 .....	이 상 이
• 제3의 길의 신화와 현실 — 제3의 길 정치는 실패했는가? — .....	김 윤 태
• 기본소득의 경제적 효과에 대한 검토 .....	강 남 훈
• 집담회 .....	이상이, 강현수, 김형기

- 일시: 2009년 12월 4일(금) 오후1시20분 - 오후 6시20분
- 장소: 연세대학교 연세대 상경대학 (본관 201호)
- 공동주최: 한국사회경제학회, 금융경제연구소
- 참여단체: 공간환경학회, 대안연대회의, 복지국가소사이어티, 산업노동학회, 좋은정책포럼, 코리아연구원

韓國社會經濟學會  
Korea Social & Economic Studies Association

## 2009 제6회 사회경제학계 공동학술대회

- 일시: 2009년 12월 4일(금) 오전 10시 - 오후 6시20분
- 장소: 연세대학교 연세대 상경대학 (본관 201호 및 경제연구소)
- 공동주최: 한국사회경제학회, 금융경제연구소
- 참여단체: 공간환경학회, 대안연대회의, 복지국가소사이어티, 산업노동학회, 좋은정책포럼, 코리아연구원
- 공동주제: ‘중도실용주의’와 진보의 대안
  
- 9:40-10:00 개회식
  
- 10:00-12:05 학술대회 1부 : 각 단체별 발표 및 토론

### <산업노동학회> 비정규노동자의 실태와 연대

장소: 연세대 상경대학 별관 3층 경제연구소 강의실

시간	순서	발표자	논문명	토론자
10:00	사회: 윤영삼 (부경대)	박종식·엄재연 (연세대 사회학과 박사과정)	경제적 실리와 비자발적 연대: 금속노조 조선업 정규직노동자들의 사내하청노동에 대한 인식을 중심으로	송태수 (노동행정연수원)
10:25-	[성공회대 노동사연구소 session] 방송산업 비정규직 연출자의 노동조건 과 생활세계	박준엽 (연구소 연구교수)	방송산업의 구조적 문제점과 외주제작	조준상 (공공미디어연구소)
10:50-		이종구 (성공회대 교수)· 권기호 (연구소 연구원)	방송산업 비정규직 연출자의 노동조건과 노동력 재생산	김성희 (한국비정규노동센터)
11:15-		김현선 (연구소 연구교수)	여성 비정규직 연출자의 생활세계와 의식	최인이 (성공회대학교 민주주의연구소)
11:40-		송용한 (연구소 연구원)	방송산업 비정규직 연출자의 노동과정과 통제	신병현 (홍익대)
12:05-	폐회식			

## <한국사회경제학회> 중도실용정책의 분석

장소: 연세대 상경대학 본관 201호

시간	사회	발표자	논문명	토론자
10:00	박 경 (목원대)	윤태호 (부산대 의학전문대학원)	이명박 정부의 친서민 중도실용 정책의 평가-보건 복지 예산을 중심으로	이태수 (현도사회복지대학)
10:25-		조복현 (한밭대)	한국의 서민금융 실태와 소액금융제도	이건범 (한신대)
10:50-		이상헌 (한신대)	녹색성장에서 녹색전환으로-이명박 정부 '저탄소 녹색성장' 전략에 대한 비판적 검토	이재준 (협성대)
11:15-		성기선 (카톨릭대)	고등학교 평준화정책의 현황과 과제	안현효 (대구대)
11:40-		김명록 (금융경제연구소)	국제회계기준이 은행산업과 거시경제에 미칠 영향에 대한 분석	구분우(중앙대 사회학과 박사과정)
12:05-	폐회식			

■ 12:10-오후 1:20 점심식사

■ 오후 1:20-4:00 학술대회 제 2부 : 해외의 경험과 진보의 대안  
장소: 연세대 상경대학 본관 201호

시간	사회	발표자	논문명	토론자	
13:20	김형기 (경북대)	정건화(한신대)	오바마정부의 경제정책 1년, 성과와 한계	최대욱 (한림대)	
13:45-		김종걸(한양대)	하토야마 민주당의 불안한 '진보' 실험	송주명 (한신대)	
14:10-		한성안(영산대)	진화경제학적 유토피아로서 '에브토피아'	김창욱 (삼성경제연구소)	
14:35-		휴식			
14:45-		이상이(제주대 의과대학)	역동적 복지국가의 논리와 전략	오건호 (사회공공연구소)	
15:10-		김윤태(고려대)	제3의 길의 신화와 현실: 제3의 길 정치는 실패했는가?	박순성(동국대)	
15:35-		강남훈(한신대)	기본소득의 경제적 효과에 대한 검토	조정재(경북대)	
16:00-		폐회식			

■ 오후 4:20~6:20 학술대회 제 3부 : 참여단체 전체 집담회  
장소: 연세대 상경대학 본관 201호  
주제: '중도실용주의'와 진보의 대안

시간	사회	토론자
16:20 - 18:20	이병천 교수(강원대)	홍중학 교수(경원대) 박순성 교수(동국대, 코리아연구원) 조원희 교수(국민대, 금융경제연구소) 이상이 교수(제주대, 복지국가소사이어티) 조돈문 교수(가톨릭대, 산업노동학회) 강현수 교수(중부대, 공간환경학회) 김형기 교수(경북대, 좋은정책포럼)
18:20-	폐회식 및 뒤풀이	

## 목 차

오바마정부의 경제정책 1년, 딜레마와 과제 .....	정 건 화	1
하토야마 민주당의 불안한 ‘진보’ 실험 .....	김 종 결	17
진화경제학의 유토피아로서 “에브토피아” .....	한 성 안	39
역동적 복지국가의 논리와 전략 .....	이 상 이	73
제3의 길의 신화와 현실		
— 제3의 길 정치는 실패했는가? — .....	김 윤 태	93
기본소득의 경제적 효과에 대한 검토 .....	강 남 훈	115
집담회 .....		151
토론회자료 .....	이 상 이	152
	강 현 수	141
	김 형 기	146



## 오바마 정부의 경제정책 1년, 딜레마와 과제

정건화 (한신대, 경제학)

### 1. 오바마 경제정책의 성격과 과제

- 오바마의 경제정책(이하 오바마노믹스)은 미국사회의 경제시스템 개혁을 통해, 대중=중산층의 확대와 미국경제의 경쟁력 강화를 목표(CAAF, 2008),

- 오바마노믹스를 크게 세 범주로 구분하면;

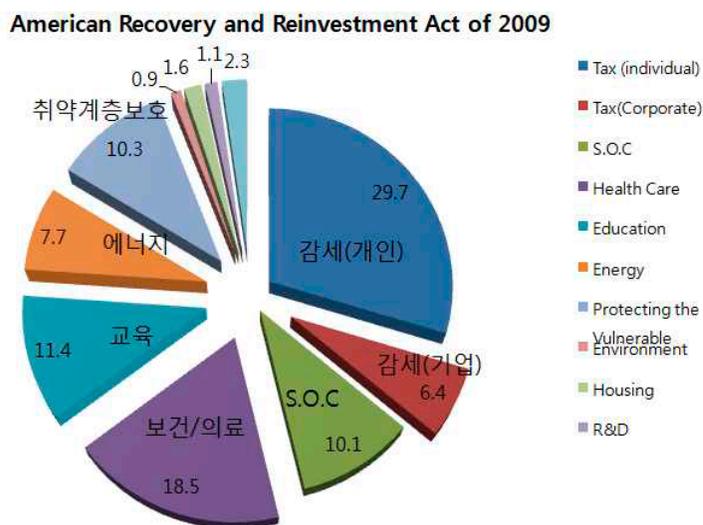
- (1) 심각한 불황으로부터의 경기회복과 실업문제 해결=고용창출
- (2) 금융기관들의 연쇄도산 이후 거의 마비상태에 있는 금융시스템의 복원
- (3) 장기적으로 미국경제의 경쟁력을 강화하기 위한 사회개발 및 공공투자 정책: 교육, 보건 의료, 빈부격차 완화, 에너지, 환경, 사회기간설비 등 미국이 직면한 구조적 문제 해결

- 이들 세 범주의 정책은 경기회복을 위한 Stimulus Package와 예산안을 통해서 구체화

(1) Stimulus Package (7,982억 달러)의 주요 내용과 예산구성 (<그림 1>).

(958조원, 1달러 1,200원 기준, 우리나라 2009년 예산은 약 270조원)

<그림 1>



출처: 미하원 Committee on Appropriations, Summary: American Recovery and Reinvestment Conference Agreement에서 작성.

(2) 예산안: 2009년 2월 중순, 2010년 회계년도(2009년 10월-2010년 9월) 예산으로 3조 6천억 달러(4경320조원)에 달하는 미국 역사상 최대 규모의 예산을 편성해서 의회에 제출. 이 예산안에 대한 해설자료('A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise')는 오바마 정부의 중, 장기 경제정책의 방향과 과제 제시 (Office of Management and Budget, 2009).

- . 당면한 경제위기가 금융위기에서 비롯된 것이지만 그 뿌리는 훨씬 더 깊으며, 치솟는 의료비, 열악한 교육환경과 교육성취도, 절박한 대체 에너지원의 필요성 그리고 넓고 수명이 다한 사회간접자본 등 미국사회의 씨스템적 문제점이 경제에 발목을 잡고 있음 (대통령 메시지, Office of Management and Budget, 2009).

: 앞으로 10년 미국사회를 구조적으로 변화시키기 위한 프로젝트로서, 교육, 의료, 에너지, 사회간접자본 등을 미래의 국가경쟁력 강화를 위한 핵심분야로 제시.

## 2. 미국경제의 현 상황

### 1) '제2의 대공황(The Second Great Depression)' 또는 '대불황(Great Recession)'

- . 세계경제는 2차대전 이후 최초로 그 절대 규모가 축소되는 최악의 경기침체 상황: 2008년 세계경제 성장률: 60년만에 처음으로 마이너스 성장 (-1%- -2%): IMF, World Bank, OECD. /2008년 세계경제성장률 3.2%

- . 미국정부는 10월29일, 3/4분기 GDP성장률 (전년 대비) 3.5%로 발표. NBER (National Bureau of Economic Research)은 불황(recession)이 끝났다고 공식적으로 발표. 상당수의 경제학들이 회의적이지만 어쨌든 1933년 이래 최장의 불황이었던 셈.

### 2) 경제위기=고용위기

- . 경제위기는 고용위기와 함께 진행 (<그림 2> 참조). 미국 경제가 침체기를 벗어난 것을 보여주는 일부 지표에도 불구하고, 미국의 고용시장은 대공황 이후 최악으로 치닫고 있음. 실업률에 관한 한 대공황 때를 방불케 함.

- . 미국 노동부 노동통계국(BLS) 발표자료(2009.11.06)에 따르면, 실업률은 2008년 3월 5.1%에서 2009년 10월 현재 10.2%로 두 배 상승 (미국의 실업률이 10%를 넘어선 것은 1983년 4월 이후 26년 6개월 만에 처음). 2007년 12월부터 22개월 연속 일자리가 감소, 총 730만 개 일자리 감소(70년만의 최장기 연속 일자리 감소 기록). 2009년 10월 한달에 19만개 일자리 감소 (2009년 3월, 66만3천개의 일자리 감소에 비하면 감소세 둔화). 구직 단념자나 사실상 실업자로 분류되는 단시간 근로자 등까지 포함한 실질 실업률은17.5%로 1930년대 대공황 이후 최악. 15주 이상 실직 상태에 있는 장기 실직자(15주 이상 실업)의 비율은10월 기준 5.7%로 미국 정부가 관련 통계를 집계하기 시작한 1948년 이후 가장 높은 수준. 인종별로는 흑인, 라티노의 실업률이 높음 (2009년 3월 현재 전체 실업률이 8.5%인 상태에서 흑인 13.3%, 라티노 11.4%, NPR, 2009.4.6).

- . 크루거만은 정부가 과감한 경기진작책을 쓰지 못하는 한 GDP 증가를 통한 고용창출과 실업률 감소는 한계가 있으므로 지금과 같이 고용문제가 심각한 상황에서는 고용을 증대시키기 위한 보다 직접적인 정책이 필요하다고 강조하기도 (P. Krugman, 2009c).

<그림 2> 미국의 실업률 추이(1999.1-2009.10)



3) 디플레이션, 더블 딥 우려는 지속

- 막대한 재정적자 확대를 무릅쓰고 과감한 부양책을 썼음에도 불구하고 '반짝 회복'일 뿐이라는 비판과 함께 경기회복의 본격화는 의문.

: The Economist의 조사에 따르면 응답자의 35%가 상황이 더욱 악화될 것으로 전망. 백악관 경제자문위 의장 크리스티나 로머도 내년까지는 실업상황은 더 악화될 것으로 시인.

: 3/4분기 성장은 경기진작책(stimulus)의 효과라 할 수. 소비지출이 3.4% 증가가 2007년 초 이래 최대로 증가했으나 이는 2008년 7-8월 정부 보조금(cash for clunkers) 시행 덕분이고, 주거용 건축도 23.4% 증가해서 2005년 이후 처음이었으나 이 역시 신규주택구입자에게 8천 달러의 세금감면(tax credit) 정책 덕이며 그 시한이 끝난 9월에는 다시 3.6% 하락 (The Economist 2009,10.29).

- 빈곤인구는 크게 늘어남. 2007년 현재 2000년에 비해 절대빈곤인구는 570만명이 늘어나서 1,300만명에 달하며 현재 미국 인구의 1/10이 푸드스탬프(Food Stamp)라는 빈곤층 식량 지원 프로그램의 지원을 받고 있음 (Congress Joint Committee, 2009). 이처럼 불황에 따라 심화되는 고용위기와 빈곤층 증대는 미국 GDP의 70% 이상을 차지하는 민간소비를 위축시키는 연쇄효과를 통해 불황을 더욱 깊어지게 할 것으로 우려됨 (<그림 3>).

: 미국 경제 회복은 소비 회복에 기댈 수 밖에 없음. 그러나 미국의 실업률은 더욱 악화되고 심각한 소득 불평등과 소득 증가율 정체 속에서도 소비에 나설 수 있게 해준 거품이 낀 자산가격도 하락을 계속.

- 자산 증가는 허구였던 데 비해 부채 증가는 은행만이 아니라 민간 부문 전체에 현실로 남아 있음 (Krugman, P 2009a).

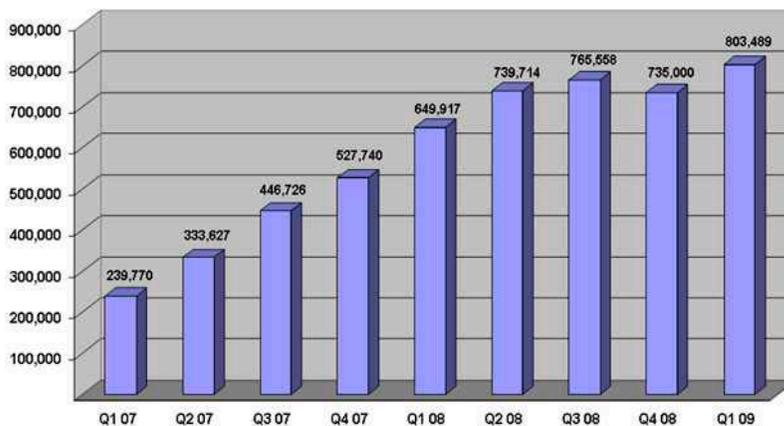
: 버블의 붕괴는 개인파산과 주택압류로 확인됨. 주택버블이 터지면서 모기지론을 상환하지 못하여 주택을 차압당하는 건수는 2007년 1/4분기부터 2008년 2/4분기까지 분기당 10만가구 이상씩 늘어났으며, 2009년 1/4분기 현재에도 803,489가구가 살던 집에서 쫓겨났음. 2007년 1/4분기부터 2009년 1/4분기까지 총 524만, 가구당 가구원수를 최소 2-3명으로 잡더라도 1,000만명에서 1,500만명이 살던 집에서 쫓겨나는 곤경에 처한 것임 (<그림 4> 참조).

<그림 3> 민간소비지출의 GDP 비중 (1990 1/4-2008 4/4) (단위: %)



출처: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Database 원자료에서 작성.

<그림 4> 미국내 주택 차압 현황 (2007 1/4분기- 2009년1/4분기) (단위: 건수)



출처: U.S. Foreclosure Market Report,  
인용: <http://en.wikipedia.org/wiki/User:Farcaster>

- 이러한 상황을 고려하면 미국경제의 불황이 장기불황까지는 안가더라도 최소한 3-5년 정도의 중기불황을 피할 수는 없을 것임 (김광수, 2008b). 즉, 주식과 부동산 등 자산가격 버블과 그를 담보로 한 가계의 과다차입과 과대부채에 의해 미국 금융업과 자동차산업 그리고 IT산업이 지탱되어 왔지만 이제 그 한계에 도달한 것이고, 버블이 터지면서 가계소비의 급격한 위축과 함께 자산버블과 과소비를 바탕으로 미국경제의 성장의 비밀은 초라하기 그지 없는 빛잔치였음이 일거에 드러나 버린 것임.

- 크루그먼은 '경기회복을 크게 위협하는 것은 정부의 불충분한 노력 탓'이라며, '경기부양책의 규모가 너무 미흡했고, 내년에는 경기부양책도 종료될 예정인데 높은 실업률이 소비자 와 기업을 위축시키고 있는 상황'이라고 경고 (2009.11.23, Krugman, P., 2009b).

#### 4) 새로운 금융위기의 가능성과 달러화 기축통화 지위 동요

- 미국의 중앙은행 연방준비제도(Fed)의 금리정책결정기구인 공개시장위원회(FOMC)는 11월 4일(현지시간), '상당 기간(for an extended period)' '이례적으로 낮은(exceptionally low) 금리'를 유지하겠다고 발표. 2008년 12월 16일 FOMC가 기준금리를 사실상 제로금리(0~0.25%)를 결정한 이후 3/4분기에 들어 처음으로 경제성장률이 (+)로 돌아섰지만 FOMC는 디플레이션을 우려, 제로금리 지속을 결정한 것.

- 상업용 부동산 부실대출에 따른 디플레이션 우려

: 루비니는 "상업용 부동산 대출 부실 문제가 이제 막 터지기 시작했다"며 "약 2조 달러 규모 상업용 부동산 대출 부실이 미국경기 회복을 지연시킬 수 있다"고 경고.

: 미국에서 상업용 부동산 대출 부실이 본격화하는 시점이 내년. 상업용 부동산 대출은 5년 또는 10년 만기로 미국에서는 2005년부터 상업용 부동산 대출이 본격 진행됐으며, 내년부터 만기가 집중 도래한다는 것 (프레시안 10.29,2009).

- 조지 소로스 역시 10월30일(현지시간), 한 대학(헝가리 부다페스트) 강연회에서 "세계 경제의 회복 속도가 활력을 잃을 수 있으며 2010년이나 2011년 또 다른 경기침체가 발생할 있다"고 경고 (프레시안 11.01,2009).

: 그 근거는 상업용 부동산 부실. 이미 미국 상업용 부동산 대출 부실이 본격화되고 있다는 신호탄은 미국의 대표적 상업용 부동산 대출 전문회사인 캡마크파이낸셜그룹(상업용 부동산 대출 규모는 100억 달러(약 11조7700억원 규모))이 10월 25일(현지시간) 파산보호를 신청.

- 새로운 금융위기의 가능성

- 루비니는 Fed의 정책이 새로운 금융위기를 잉태하고 있다고 비판. 즉 Fed의 제로금리, 통화팽창, 부실채권 매입 등에 의해 미국과 세계경제에 글로벌 자산 거품을 형성하고 있고, 외국의 중앙은행들이 보유한 달러도 미국으로 대량 유입돼 미국의 자산 거품을 키우고 있다고 주장. 막대한 재정적자에도 불구하고 미국의 주식 시장에 거품이 끼고 있는 배경이 이것이라고 지적 (프레시안 11.01,2009)..

: Fed의 저금리 기조는 상당 기간 유지될 것이며, 6개월이나 1년 뒤 Fed가 금리를 올리는 순간 거대한 자산거품 붕괴가 일어날 것이라고 지적. 연준의 금리인상 등으로 달러 가치가 반등하면 2~3%가 아니라 20~25%나 상승할 것이라며 그 경우 전 세계 투자자들이 달러 매도를 중단하고 위험자산을 매각하게 돼 현재 형성된 거대한 자산 거품이 붕괴로 치달을 것이라고 전망 (프레시안, 11.05, 2009).

- 달러가치 하락과 기축통화 지위 약화, 새로운 통화시스템 구축 압력 증대

: 그동안 미국은 세계의 기축통화인 달러를 통해 막대한 이득을 누려왔음. 특히 낮은 금리로 거의 무제한 달러를 빌려올 수 있었으나 무역적자 누적, 경제체질 약화, 세계 경제 불안정 등을 결과함. 미국의 금융위기 이후 미국이 경기회복을 위해 제로금리 하 통화남발을 통해 달러살포를 계속하면서 다른 나라들이 달러 보유 회피가 발생함. 막대한 달러 보유국인 중국 등 달러 채권을 많이 보유한 나라들은 달러 가치 하락에 대한 우려를 공개적으로 밝히며 새로운 통화시스템 구축을 요구하기 시작.

- 저달러가치에도 미국경제가 무역수지 적자를 개선하는 것은 구조적으로 불가능함. 기껏 위안화를 평가 절상하라고 중국 정부에 요구했지만 중국정부는 "위안화에 대한 평가절상압력은 불공정한 것"이라며 사실상 거부(11.30, 2009)

: 뿐만 아니라 미국경제는 위안화가 평가절상되고 달러 가치가 하락해도 수출이 크게 늘어나 무역수지가 개선되고 경기가 회복되기를 기대하기 어려운 경제구조, 왜냐하면 미국은 이미 금융산업과 서비스 산업 중심으로 재편돼 있고, 제조업 경쟁력 자체가 취약해졌기 때문 (Stiglitz, J., 2009b).

### 3. 오바마 정부 1년, 변화된 정치환경

- 11월4일 주지사 보궐선거에서 모두 패배하여 공화당에 주지사를 넘겨줌 (버지니아와 뉴저지주). 대선에서 오바마를 지지했던 무당파 유권자들이 모두 오바마 정부의 'big government'를 비판한 공화당 후보를 지지했으며, 출구조사 결과 이들 중 상당수가 오바마 요인에 투표에 영향을 미쳤다고 응답 (MSNBC, AP 11.4, 2009).

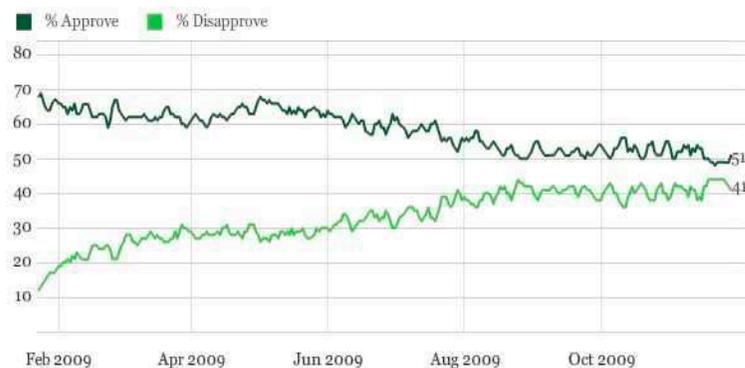
- 민주당에는 2010년 중간선거 결과에 대한 비관적 전망. 내년은 상원의원의 1/3, 하원의원 전원과 대다수의 주지사 선거가 있는 해이며, 2006년 이래 의회 소수당이 된 공화당에는 매우 희망적 결과.

- 오바마 대통령에 대한 지지율은 계속 하락해서 11월20일 현재 49% (백인층의 지지는 더욱 낮아 39%). 11월초 조사에 따르면, 선거결과를 좌우하는 무당파 유권자들의 경우 내년 중간선거 투표를 지금 시행한다면 공화당 후보를 선택하겠다는 응답이 52%로 민주당 선택에 비해 22%p 높음 (<그림 5-1>, <그림 5-2>, <그림 5-3> 참조).

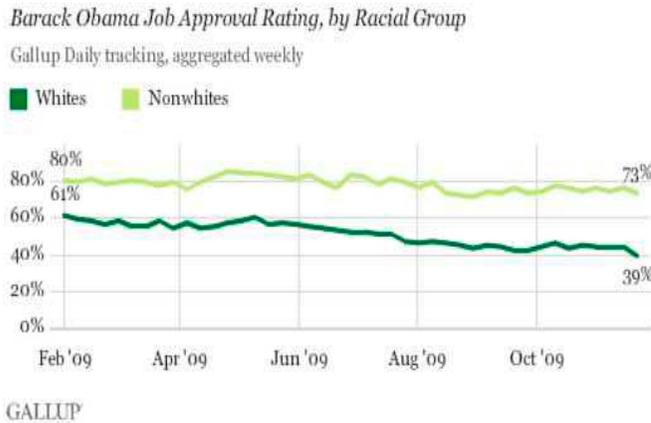
<그림 5-1> Gallup Daily의 오바마 대통령 지지율 변화

#### Gallup Daily: Obama Job Approval

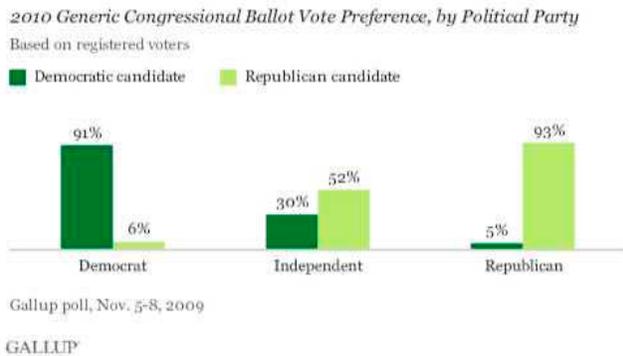
Each result is based on a three-day rolling average



<그림 5-2> Gallup Daily의 인종별 오바마 대통령 지지율 변화



<그림 5-3> Gallup Daily의 정당지지자별 정당지지 성향



- 한편 CNN의 조사결과는 취임 후 1년 오바마 대통령에 대한 지지율은 대선 당시의 득표율과 거의 비슷한 수준이며 오바마 대통령에 대한 개인적 지지율이 그의 정책에 대한 지지율보다 상대적으로 높음. 흥미로운 사실은 리버럴 중에서는 오바마 지지율이 7%p 증가한 데 비해 보수층에서는 10%p 하락 (CNN, 11.3, 2009).

: 대선에서의 오바마 승리는 새로운 다수유권자연합 (여성, 흑인, 라틴계, 저소득층, 밀레니엄 세대)을 통해 미국 보수주의의 남부전략을 무력화시킨 정치사적 전환을 의미 (미래연정 정책자료, 2009)

- 취임 100일(2009년 4월29일)까지 오바마의 정책수행 능력과 성과에 대한 평가는 대체로 호의적이었음. MSNBC, ABC방송이 실시한 여론조사에서 오바마 대통령의 국정수행에 대한 긍정적 평가는 각각 61, 68%로, 같은 시기 역대 대통령들에 대한 지지율과 비교할 때 상대적으로 높은 수치 (NPR 4.30, 2009).

- 그로부터 6개월 후의 평가가 달라진 이유 중 하나는 경제상황이 가시적으로 회복되지 않는 가운데 재정지출 확대와 보건의료 개혁 등에 따른 재정적자 누적에 대한 우려와 불안 등이 작용한 것으로 생각됨.

- 오바마 정부는 많은 개혁과제를 안고 있으나 그 과제들이 정치적으로 지지를 받기 쉽지 않은 딜레마를 안고 있음!! 특히 경제정책에서 그러한 딜레마들이 여럿 존재함. 예컨대 경기

회복과 실업문제 해결에서 뚜렷한 성과를 내는 것이 필요했으나 그것이 쉽지 않은 점. 변화를 요구하지만 정부 역할에 대한 뿌리깊은 불신, 가계의 과도한 소비행태나 반생태적 생활양식에 대한 성찰과 변화의 필요성과 관성, 경쟁력 강화와 금융개혁, 경기진작책과 재정적자누적 등 미국경제의 구조적 문제를 반영하는 다양한 정책 딜레마가 존재. 이하에서는 오바마정부의 경제정책 측면에 존재하는 딜레마들을 좀더 구체적으로 살펴보기로 함.

#### 4. 오바마노믹스의 딜레마

##### 1) 단기효과 대 장기효과의 딜레마: 고용증대 .vs. 경쟁력 강화

- 경제정책은 장기적인 경쟁력 강화를 위한 정책과 고용창출을 너무 단선적으로 연결시킴으로써 스스로의 발목을 잡고 있음. 오바마는 자신의 경기회복정책(Stimulus Plan)을 통해 앞으로 수년내 3백만개의 일자리를 만들어내겠다고 공언한 바 있지만(2009년 1월8일, 조지메이슨대학 연설), 이들 정책은 단기적으로 성과가 나기 어려울 것이란 점에서 단순한 불황타개책이 될 수 없음을 많은 사람들이 이미 지적. 공화당의 경제정책 브레인조차도 이를 지적 (Ydstie, J. 2009).

- 정부개입, 재정정책에 대한 뿌리깊은 불신

: 대중, 언론, 보수적 아카데미즘의 반대를 뚫고 확장적 재정정책을 지속하여 불황을 극복하고 나아가 사회적 공공투자의 확대를 지속하는 길은 결코 쉬운 길이 아님. 오바마의 경제정책이 직면할 가장 큰 문제는 보수진영에서 대규모 공공지출이 비용 대비 효과가 있다는 증거를 대도록 요구받는 것임.

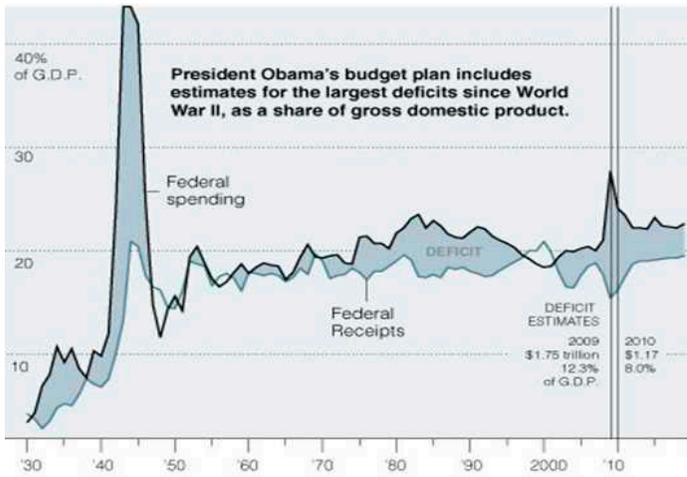
: 오바마의 경제정책에 대한 경제학자들의 평가와 진단은 이미 두 갈래로 갈라져 있음. 경제전문가들을 대상으로 오바마 정부의 경기회복정책(Stimulus Package)에 대한 설문조사 결과를 보면, 응답자의 43%는 최소한 5,000억불이상의 자금이 더 투입되어야 할 것이라 응답한 반면 나머지 나머지 57%의 경제학자들은 정책 자체의 필요성에 대해서조차 의문을 제기 (Wall Street Journal 2009.3.11). : 스티글리츠나 크루거만 등의 경제학자는 기본적으로 찬성 입장이며 불황탈출을 위해서는 재정지출의 규모가 더 커야 한다고 주장.

: <그림 6>은 연방정부의 재정수입, 지출의 GDP 비중의 추이를 보여줌. 그림에서 보면 대공황기와 이어진 제2차 세계대전에서 정부의 재정지출이 GDP의 40%를 훌쩍 넘겨 재정적자가 유례없이 크게 증가했지만 전후 호황기를 거치며 재정적자는 씻은 듯이 해결되었음. 그 이후 유일하게 오바마 정부에 들어서 재정적자는 다시 크게 증가하여 GDP의 25%를 넘어가고 있음. 이 점이 케인즈주의자들로 하여금 정부지출을 더욱 늘여서 정부가 불황타개에 좀더 적극적으로 나서야 한다고 주장하는 근거가 되고 있음. 크루거만은 대공황을 종식시킨 것은 전쟁(제2차 세계대전)을 치루는 것과 같은 대대적인 공공사업이라고 강조. 그는 제2차 대전을 통해 미국경제는 완전고용을 달성했고 민간부채도 감소하면서 전후 경제호황에 시동이 걸렸다고 주장 (Krugman, P. 2009a).

- 통화주의적 관점의 보수적 경제학자들(Robert Lucas Jr. 등)은 이런 경기부양책이 민간경제의 활력을 떨어뜨리고 더욱 심각한 경기침체를 가져와서 실업을 늘리고 후세에 더 많은 부채를 안겨주는 결과가 될 뿐이라고 비판.

: 보수적 싱크탱크인 카토연구소(Cato Institute)의 지원 하에 200여명의 경제학자들이 2009년 1월28일자 뉴욕타임즈와 월스트리트저널에 이 정책에 반대하는 전면광고를 게재하기도.

<그림 6> 미국 연방정부의 재정수입, 지출의 대 GDP 비중 (1930-2020) (단위: %)



출처: New York Times, Feb. 27, 2009에서 인용.

2) 구조개혁의 딜레마: 구조개혁의 필요성과 정치적 부담

- 오바마 정부가 대규모 공적자금 지원을 통한 경기부양책을 시행하고 교육, 보건의료 등 사회보장개혁을 추진하더라도 당장 미국경제가 회생되기는 어려울 것임. 왜냐하면 미국 금융위기와 불황은 오랜 시간을 두고 누적된 미국경제의 구조적 요인에 기인하기 때문. 오바마 정부는 막대한 가계부채와 기업부채 문제를 해결함으로써 과잉소비-과잉투자에 의존한 버블경제의 환부를 도려내는 작업을 해야 함.

: 지난 30년간 미국 가계는 여성의 경제활동 참가율 증대, 노동시간 연장 그리고 부채증가를 통해서 높은 소비수준을 유지할 수 있었음. 이런 가계부채화(indebtedness)는 자산 버블에 의해 지탱되었지만 주택버블이 붕괴하면서 '잔치는 끝났음(the binge has ended)'. (Reich, R. 2009). 가계들은 과거보다 일자리와 일거리가 줄어 든 상태에서 더 이상 돈을 빌릴 수 없으며 설혹 그렇게 무한정 돈을 빌려 빚잔치를 계속할 수 있다 하더라도 그 한계는 분명함. 엄청난 사회적, 환경적 비용을 도저히 감당할 수 없을 것이기 때문. 이미 미국은 지구자원의 1/4을 사용하고 있으며 오염물질과 쓰레기 배출 비율은 그보다도 높음 (Reich, R. 2009).

- 미국경제의 구조조정은 고통과 정치적 위험이 따르고 또 시간이 걸리는 과정이지만 미국경제가 지속 가능한 성장을 확보하기 위해서는 반드시 거쳐야 하는 과정. 이는 '탐욕'과 '도덕적 해이'에 빠진 월스트리트의 개혁만이 아니라, 부채를 통한 소비에 익숙해진 가계, 환경 파괴에 둔감한 소비행태, 적극적인 인적 자본투자에 무관심한 자녀교육 등 미국국민들의 전반적인 생활양식과 사고방식의 변화를 필요로 함. 그런 점에서 오바마의 경제정책은 '계몽적 성격'을 지니지만 이러한 정책이 성과를 거두기는 쉽지 않으며 대중들이 당장 현실의 삶에 성찰을 요구하고 또 현실적으로 많은 불편함을 강요하는 이런 개혁에 흔쾌히 응하고 참여할 가능성은 높지 않음.

- 오바마 정부의 각료들의 도덕성이 그다지 높은 수준이 아니란 것도 출범 초기 각료 인준 과정에서 확인됨. 가가스로 의회 청문회 인준을 받은 티모시 가이트너(Timothy F. Geithner) 재무장관 외 오바마 대통령의 정치적 스승이자 의료개혁의 책임자로 불리던 탐 대슐(Tom Daschle) 전 상원의원, 상무장관 후보로 유력했던 빌 리처드슨(Bill Richardson) 뉴멕시코 주지사 등 상당수의 인물들이 탈세 문제 등 도덕성 시비에 걸려 자진사퇴함. 그외 로런스 서머스(Lawrence H. Summers) 백악관 국가경제위원장이 헤지펀드 회사로부터 520만 달러를

받았고 월스트리트의 주요 금융회사 등으로부터 거액의 강연료를 받은 것으로 최근 보도된 바 있음 (Wall Street Journal 2009.4.4.). 설혹 이런 흠집내기 상황이 미국 정치지형에서 일상화된 '다른 수단에 의한 정치(politics by other means)'(안병진, 2004)로 기획되고 추진된 것이라 해도 '계몽적 정부'는 그 정도 수준의 도덕성을 갖추어야 실행력을 갖게 됨.

- 뚜렷하게 갈라진 party-line

: Stimulus Package 법안의 경우, 표결 결과를 보면 경제정책에 대한 정치적 대치선이 분명하게 확인됨. 부시 정부 말기의 구제금융조치(bailout program)와 달리 오바마 정부에서 성안된 경기회복을 위한 이 법안은 민주당이 상, 하 양원의 다수당인 까닭에 통과되었지만 공화당 의원 전원이 반대투표 (하원의 경우 246-183 (공화당 176명 전원, 민주당 7명명 반대), 상원은 60-38(민주+무소속 전원 찬성, 공화당 38 명 전원 반대)

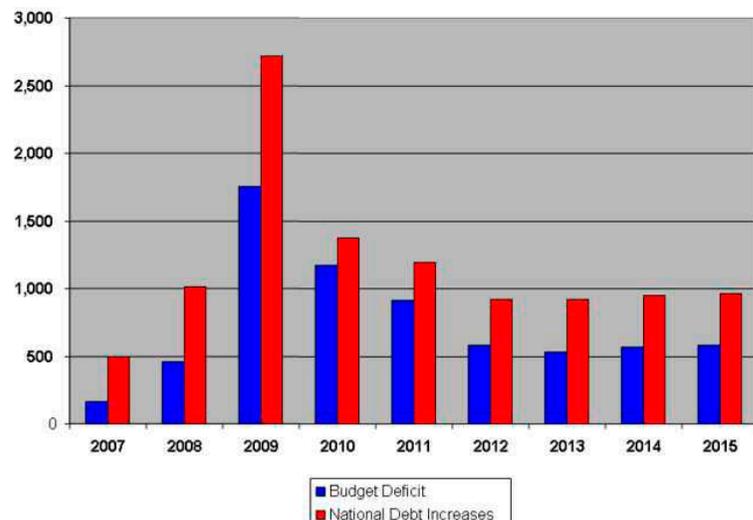
3) 재정정책의 딜레마: 경기부양을 위한 재정지출 확대와 재정적자 누적

- , 오바마 정부의 경제정책을 둘러싼 가장 큰 쟁점은 재정정책의 유효성 문제 그리고 미국의 심각한 재정적자 문제

: 오바마 정부의 재정지출은 교육, 의료, 에너지 등 미국경제의 장기적 경쟁력과 지속가능한 발전을 위한 투자에 집중되어 있으며 이는 장기적으로 미국경제의 경쟁력 강화에 도움이 될 것임을 부정하는 사람은 거의 없음. 문제는 거기에 들어가는 거대한 예산 그리고 그것이 초래할 거대한 재정적자에 대한 거부감.

- . 오바마 스스로 1.3조 달러 수준의 연간 재정적자를 2013년까지 절반으로 줄이겠다고 공언한 바 있지만 (2009년 2월21일 주례연설), 2009년의 경우 경기침체를 이유로 3조6천억 달러 규모의 예산을 편성함으로써 앞으로 1년 후(2009년 9월말)의 미국의 재정적자 규모는 1조 8천억 달러 사상 최대규모에 이를 것으로 전망됨 (Congressional Budget Office, Report, 2009.3.20) (<그림 7> 참조). 더욱이 예상대로 경기회복이 나타나지 않을 경우 목표로 한 재정수입이 제대로 걷히지 않는다면 재정적자와 국가채무 규모는 더욱 커질 것이며 이는 오바마 정부의 경제정책의 기초를 흔들 수 있음.

<그림 7> 미국 연방정부의 재정적자와 국가채무 전망(2007-2015) (단위: 10억불)



주: Stimulus package, 2010년 확대재정예산 편성 이후 재정수입 확대와 지출축소 목표가 순조롭게 달성된다는 것을 전제로 작성된 그래프

출처: 정부통계 2010 budget & CBO historical data에서 작성

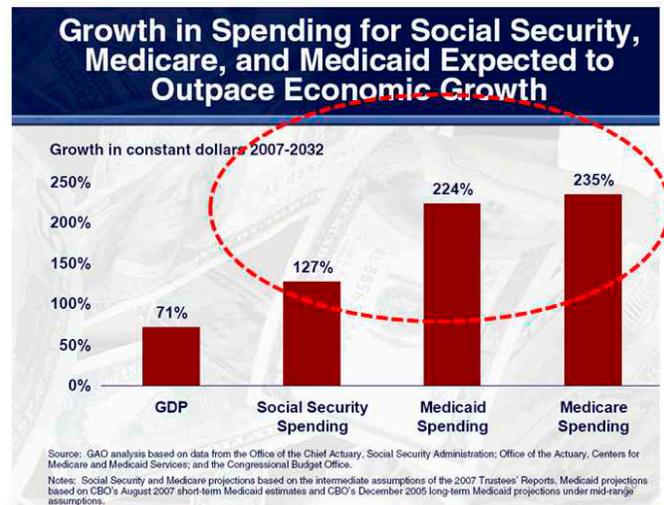
인용: 위키피디아 File:2010 Budget <<http://en.wikipedia.org/wiki/>>

- 여러 정부기관들 예를 들면 GAO(Government Accountability Office), CBO(Congressional Budget Office), OMB(Office of Management and Budget), 재무부 등에서는 한결같이 연방 정부가 구조적이고 심각한 재정문제에 직면해있다고 진단.

: GAO 보고서에 따르면 미국은 앞으로의 인구증가와 의료비 증가추세를 고려할 때 재정위기가 심각해질 전망이다. GAO의 시뮬레이션 결과를 보면 2040년 재정균형을 달성하기 위해서는 첫째, 연방정부의 지출을 60% 감축하거나 둘째 연방조세를 현 수준의 두 배로 올리거나 셋째, 실질 GDP가 앞으로 75년 동안 매년 두 자리수로 증가해야 하는데(참고로, 신경제로 불리며 미국경제가 장기호황을 누리던 1990년대 연평균 성장률은 3.2%였다), 이들 중 어느 하나도 가능하지 않을 것이란 데 문제의 심각성이 있음 (GAO, 2008).

: GAO 보고서에 따르면 인구의 고령화, 특히 베이비붐 세대의 고령화와 의료비 증가는 장차 미국 정부가 감당할 수 없는 부담으로 될 전망이다. 앞으로 25년 동안 미국의 GDP는 71% 증가하는 데 비해 미국의 (노인층에 대한) 사회보장지출은 127%, 저소득층 및 노인층에 대한 의료보호와 의료지원은 각각 224%, 235% 증가하여 GDP 증가 속도를 3배 가량 넘어서는 것으로 추정됨 (GAO, 2008) (<그림 8> 참조).

<그림 8> 경직성 재정지출(사회보장, 의료보장)의 부담증대



4) 전략산업의 딜레마: 취약한 제조업 경쟁력과 금융개혁의 필요성

- 미국경제의 위기와 경쟁력 상실문제는 이미 1960년대 말부터 이른바 '포드주의의 위기'라는 이름으로 제기된 바 있으며 1980년대에는 대안적 경제 시스템 모색이 절정에 이르렀고 일본식 생산과 독일의 숙련제도 등에 대한 관심이 광범하게 확산되었음. 그러나 1990년대에

들어서 이른바 I.T 산업이 미국경제의 성장을 주도하는 반면 일본경제가 장기 불황에 신음하고 독일 역시 1990년대 장기간에 걸쳐 동서독 통일에 따른 후유증을 앓으면서 미국과 다른 경제 시스템에 대한 관심은 사라졌고 실리콘밸리로 상징되는 미국경제 모델은 신경제(New economy)라 불리며 미국경제의 자존심을 회복시켜 주었음. 그러나 이 신경제는 거품도 잔뜩 낀 것이었음. 21세기 들어 그 거품이 꺼지기 시작했지만 그 거품을 꺼뜨리지 않고 지속시킨 결과 미국경제는 마침내 대공황이후 최대의 금융위기와 극심한 불황을 맞고 있는 것임.

- 또한 GM이나 크라이슬러 자동차의 부도위기를 통해서 분명하게 드러나고 있듯이 미국의 제조업들은 경쟁력 위기를 맞고 있지만 미국경제의 새로운 성장동력이 되어줄 산업이 뚜렷하지 않다는데 미국경제의 심각한 고민이 있음. 더욱이 미국경제는 사회의 하드웨어나 소프트웨어 측면에서 시스템 비효율이 경제에 발목을 잡고 있어서, 불황탈출을 넘어서 장기적으로 경쟁력을 갖춘 경제시스템을 전면적으로 재구축해야 하는 시급하면서도 무거운 과제도 안고 있음. 그런 가운데 그동안 '황금알을 낳는 거위' 역할을 하던 금융부문에 대해 정부주도의 개혁을 추진할 때 오는 내부저항과 조정비용 및 부담은 작지 않으므로 오바마 정부의 고민이 깊어짐.

- 오바마 대통령은 수차례 월스트리트의 탐욕을 비판하며 월스트리트보다는 메인 스트리트를 위한 정책, 즉 금융자본의 이해보다는 미국경제의 제조업과 미국경제의 장기적 경쟁력 회복을 위한 정책을 펴겠다고 공언했지만, 로렌스 서머스 국가경제위원장이나 티머시 가이트너 재무장관 등 오바마 정부의 경제팀은 월스트리트 출신인사들로서 이들의 금융위기 해결을 위한 정책방향은 월스트리트의 개혁과는 거리가 멀다는 비판이 제기되었음 (김광수, 2008a, 정태인, 2009).

- 가이트너 재무장관이 발표한 민관합동투자프로그램(PPIP: Public Private Investment Program)은 크루그먼이나 스티글리츠 등 그동안 오바마 정부의 경제정책에 우호적이었던 경제학자들로부터 비판을 받았음. 스티글리츠는 2009년 3월23일, '민관합동투자프로그램(PPIP)'이 왜 월스트리트의 금융업체들에게 '위장한 공적자금 퍼주기'로 볼 수밖에 없는지 조목조목 비판. 그는 "자산을 비싸게 사준다는 것은 은행의 손실을 정부로 옮긴다는 것"이라면서 "가이트너의 방안은 납세자가 큰 손해를 볼 때만 작동하는" 방안이라고 혹평 (Stiglitz, J. 2009a).

: 크루그먼과 스티글리츠, 사이먼 존슨 등의 경제학들은 사실상 '지급불능 상태'인 은행들을 처리하는 해법으로 '일시적인 국유화'를 유일한 해법으로 제시하였음. 스티글리츠는 오바마 행정부가 내놓은 해법은 국유화보다 훨씬 나쁜 방법이며 이익은 사유화하고 손실은 사회화한다는 발상이라고 성토. 나아가 그는 "가이트너의 방안은 월가가 애용하는 수법으로서 '교묘하고, 복잡하고, 투명하지 않은' 장치를 통해 막대한 부를 금융시장으로 이전시키는 것"이라면서 "은행이 필요로 하는 자금을 의회에 다시 요청하지 않고 국유화도 피하는 방법으로 고안된 것"이라고 지적 (이승선, 2009; Johnson S. 2009).

- 신용경색과 리먼브라더스 파산으로 시작된 금융위기 1년 후, 정부는 미국의 금융시스템의 근본 문제를 해결하는데 실패했으며 문제는 위기 이전인 2007년 때보다 더 악화되었다는 평가도 제기(스티글리츠, 크루거만, 루비니 등).

: 리먼브라더스가 파산한 지 1년이 지나는 동안 미국 재무부는 대규모 자금을 동원해 금융시스템 붕괴를 막았지만 결과적으로뱅크오브아메리카(BoA)의 자산은 증가했고, 시티그룹의 규모도 변함이 없으며 미국을 비롯한 많은 나라들에서는 '대마불사급' 금융기업들이 더욱 비대해졌음 (프레시안, 9.16,2009).

## 5. 오바마노믹스의 전망

1) 담론지형의 변화

- 미국사회에 뿌리깊은 '작은 정부'론, 레이건 이래 주류적 담론으로 굳어졌고 클린턴 역시 이런 흐름을 순응해서 집권했던, '정부실패론'의 관점에서 보자면, 오바마 정부의 정책기조는 매우 예외적이고 이단적인 편. 뿐만 아니라 미국사회의 여론도 '큰 정부'에 대해 그다지 호의적이지 않음. 앞에서 본 바대로 오바마 정부의 경제정책에 대한 보수집단과 언론, 대중들의 부정적 반응이 나타나고 있음.

: 1930년대 대공황을 거치며 뉴딜(New Deal)로 상징되는 개입주의 국가, 시장실패를 보정하기 위한 케인즈주의적 재정, 금융정책은 1970년대까지 미국사회의 주류 경제이념으로 자리 잡았음. 그러나 1980년대 이후 미국에서는 정부실패의 문제점을 지적하는 목소리가 점차 우위를 점하고 민영화, 하이에크주의적 시장중심 경제정책이 지배했으며 레이건의 집권은 그러한 변화의 커다란 전환점. 레이건 담론의 실체는 정부의 정책에서 케인즈주의의 색채, 정부개입의 범위를 줄이는 것, 그것은 경제의 관제고지(Commanding Heights)가 국가로부터 시장으로 옮겨가는 과정이었음(Yergin, D. & J. Stanislaw, 1999, 주명건 역). 안병진(2004)는 이러한 변화를 대중적 보수주의(popular conservatism)의 도래라 부름.

- 그러한 시대를 맞아 국가의 역할에 대한 불신은 정당의 경계와 일치하지 않게 되었음. 재정보수주의는 정당의 한계를 넘어 강한 설득력을 지니게 되었고 비효율적이고 매너리즘에 빠진 국가 역할의 축소와 감세 및 재정지출 축소는 점차 공동선으로 인식되는 경향을 갖게 됨.

- 한편 미의회 청문회에서 그린스펀으로 하여금 '시장의 힘에 대한 평생의 신념이 시장에 대한 필요한 규제를 하지 못하도록 했음'을 시인하는 발언을 하게 만든 것은 현실의 '퐁비박 산란 금융시장'이라는 현실의 엄중함. 그린스펀은 심지어 '경제위기를 초래한 주범(the principal architect of the economic meltdown)'으로 지목되거나(Slate라는 미국의 온-오프라인 시사잡지, 2008. 10.), 10대 혐의자 명단에 올랐음 (2008년 10월 당시 CNN 기획).

: 그린스펀의 생각처럼 시장은 완벽하거나 언제나 잘 작동하는 것은 아니었음이 확인되면서 대중들의 시장에 대한 믿음도 거두어지고 사람들은 케인즈에 대한 회고와 케인즈주의자들의 목소리에 조금씩 관심을 보임. 미국의 대표적 케인즈주의 경제학자인 폴 크루거만에게 노벨 경제학상이 주어진 것도 이때였으며 당시 크루거만은 뉴욕타임즈의 객원 컬럼니스트로서 대공황 시기 뉴딜에 버금가는 정부의 역할을 주문하고 있었음.

: 그린스펀의 이념적 몰락은 사람들로 하여금 '시장에 의한 규율(market discipline)'이 아니라 '시장에 대한 규율, 즉 규제(regulation)'가 필요함을 인정하게 하고, 오바마 정부의 운신의 폭을 넓혀줄 것임 (R. Shiller, D. Arley, C. Sunstein 등 행동주의 경제학(Behavior Economics) 연구자들의 활발한 현실참여 발언과 대안제시는 주목할 만!)

2) 대안적 발전전략

- 금융위기와 실물경제의 심각한 불황이 지속되는 가운데 미국 경제가 지금 수준의 회복세를 유지하는 것은 정부와 연준의 거의 무제한적 긴급 구제금융 제공과 재정지출의 확대라는 케인즈주의적 처방 덕분. 그러나 그것만으로 미국경제의 구조적 문제가 해결될 수 있는 것은 아님. 그런 점에서 오바마노믹스가 교육, 의료, 에너지 등 미국경제의 장기적 경쟁력과 지속가능한 경제를 위한 투자를 강조하는 것은 분명 올바른 방향설정.

- 오바마노믹스는 장기 발전전략으로 현재 미국사회에서 가장 부족한 것들에 대한 투자와 소비의 증대를 제시.

: "깨끗한 물, 공기, 공원, 학교, 대중교통 그리고 사회안전망 등의 공공재는 한정된 자원을 고갈시키는 것이 아니라 대부분의 경우 보존하고 보호한다. 과거와 같은 빗잔치는 바람직하지 않을 뿐 아니라(Undesirability) 불가능(Implausibility)하며 점차 부족해지는 공공재 공급 등을 고려할 때 충수요를 회복하고 유지하는 유일한 대안은 공공재(Commons)에 대한 정부

지출의 확대이다” (Reich, R. 2009).

- 개혁의 길은 로버트 라이시에 의해 이미 제시된 바 있음. 라이시는 1980년대에 미국 경제의 쇠퇴, 특히 미국 제조업의 경쟁력 상실을 인식하고 대안을 제시하고자 했음. 라이시의 표현을 빌자면, '과거 클린턴 정부 때 제대로 했더라면 지금의 위기도 겪지 않고, 지금보다 훨씬 더 적은 비용으로 할 수 있었던 일이지만 더 늦기 전에 지금이라도 해야 하는 일'

: 라이시가 제시한 처방의 핵심은 한 마디로 사회개발과 경제발전간의 연관을 강화하는 것을 핵심고리로 국가와 기업, 시민사회의 협력(사회적 합의)이며, 구체적 내용으로 인적 자본의 축적, 분배정의와 공정한 사회적 규율 그리고 사회정책의 효율성 강화 등 (Reich, B., 1983).

- 라이시는 오바마 대통령의 경제자문으로서 다시 루빈과 함께 오바마 집권 후의 경제정책의 큰 틀에 대한 논의에 참여한 바 있음. 오바마노믹스의 핵심에 교육, 보건 의료 등 사회정책이 중요하게 포진되어 있으며 에너지, 사회간접자본 등 하드웨어적 사회간접자본의 구축이 강조되는데, 이는 사회개발과 경제정책의 연계강화를 통해 국가경제의 효율성을 제고하고자 한 라이시의 문제의식과 맥을 같이 한다고 볼 수 있음.

- 오바마노믹스는 21세기 미국사회의 '새로운 뉴딜(New New Deal)'이 되어야 함. 현재 미국경제의 위기가 단순히 금융위기 차원을 넘어 하나의 시스템 위기라 한다면 새로운 뉴딜은 금융, 의료보험, 고령화, 교육, 소비, 노사관계, 재정 등 미국사회의 전반에 걸쳐 핵심적 제도 영역의 개혁을 통해 미국경제의 시스템을 개혁하는 것임.

: 심화된 미국사회의 불평등과 쇠락한 미국경제의 구조적 경쟁력을 회복하는 두 마리 토끼를 동시에 잡아 21세기 지속가능하고 미국경제의 경쟁력을 되살릴 수 있을 것인가는 사회개발과 경제정책을 통합시키는 국가의 새로운 역할에 달려 있다고 할 수 있음.

### 3) 어두운 전망

- 개혁을 위해서는 미국사회의 시스템을 작동불능 상태로 몰아간 기존 기득권 구조를 해체, 이완시키면서(월스트리트 개혁이 그 중요한 부분!) 기업과 시민사회 사이 광범한 중간영역의 인적, 물적 자원을 육성, 동원, 재배열하는 '새로운 정치'에 나서야 함.

- 사회개발과 연계된 경제정책의 효율성은 지역차원의 시민사회단체, 노동조합 등 다양한 풀뿌리 차원 시민사회와의 소통과 협력을 통해 진행되어야 성과를 낼 수 있음 (지역거버넌스). 즉 오바마 정부의 교육, 의료, 에너지 정책 영역에서는 국가와 시장만이 아닌, 시민사회의 파트너십을 통한 거버넌스 구축이 정책의 성과에 중요한 영향을 끼칠 것. 이는 지역활동가 오바마를 대통령으로 만들어낸 과정만큼이나, 국가와 시민사회 사이에서 사회구성원들의 능동적인 참여를 이끌어내는 역동적이고 풍부한 촘촘한 연결망을 필요로 함.

- 국가를 다양한 계급적, 집단적 이해관계의 물적 응결로 이해하는 국가론의 설명을 굳이 인용하지 않더라도 경제개혁은 치열한 정치적, 이념적 투쟁을 수반할 수밖에 없음. 그런 점에서 오바마가 과연 대공황 이후 최대의 경제위기를 맞아 미국사회내 공고하게 고착되어 있는 정치적, 경제적 기득권 구조를 해체하는 개혁을 달성할 것인가에 대한 전망은 점점 비관적으로 바뀌고 있음.

- 한편 이러한 과제에는 접근도 해보지 않은 채, 현재 오바마 정부는 심각한 지지율 하락에 직면하고 있음. 대공황 이후 최대의 경제위기가 미국경제의 재구조화를 위한 최대의 기회가 될 것인지 여부는 아직 답이 주어지지 않은 열린 질문(open question)이지만, 국가의 역할에 대한 담론지형에서 대중들의 동의를 획득하는 데 실패한다면 그 결과는 명약관화함. 여

전히 미국사회는 '큰 정부'를 혐오하는 대중적 보수주의가 지배적 이데올로기로 작동하고 있는 것으로 보이며, 내년 중간선거 결과는 그 확실한 시험대가 될 것임.

- 역사는 반복될 것인가? 과거 클린턴 정부 역시 소득불균형 해소와 낮은 인프라 개선, 점증하는 환경문제에 대한 대응, 효율적이고 잘 작동하는 보건의료체제 구축 등 현재 오바마 정부가 지향하는 것과 거의 유사한 목표를 갖고 워싱턴에 들어갔으나 공화당의 '미국과의 계약(Contract with America) 전략에 밀려 거의 대부분의 국정과제를 포기할 수밖에 없었음.

: '미국과의 계약(Contract with America)'은 1994년 양원선거에서 승리한 공화당에서 킵치(Newt Gingrich) 하원의장과 밥 돌(Bob Dole) 상원의원 등이 주도한 균형예산 정책이자 대 민주당 정치전략. 당시 공화당은 예산의 대폭삭감을 제안하는 데 머물지 않고 균형예산을 의무화하고 심지어 적자재정을 불법으로 규정하는 헌법수정안을 통과시키고자 시도. 공화당 지배의 의회와 민주당 클린턴 정부 사이에 벌어진 이 '전쟁을 방불케 한 투쟁'은 연방정부기관 예산지출 동결과 정부기관 폐쇄로 양측이 팽팽히 맞섬에 따라 1995년 11월에서 1996년 1월 사이 국립공원을 포함한 연방정부 기관들이 몇 차례 문을 닫는 사상 초유의 사태를 연출하였음. 그리고 그 해 클린턴 대통령은 연두교서를 통해 '큰 정부의 시대는 끝났다'고 선언하기에 이름 (Yergin D. & Joseph Stanislaw, 1999, 주명건 역 532-639).

#### 참고문헌

- CAAF(Center for American Action Fund), 2008, Change for America: Economic Policy A Progressive Blueprint for the 44th President.
- Congress Joint Committee, 2009. March 2009 Employment Numbers, 2009.4.3. C-SPAN Video Library.
- Congressional Budget Office, 2009. Report, 2009.3.20.
- GAO, 2008. U.S Financial Condition and Fiscal Future Briefing, National Press Foundation, January 17, 2008.
- Johnson Simon, 2009. The Quiet Coup, The Atlantic Monthly, May 2009.
- Krugman P. 2009a. Decade at Bernie's, New York Times, February 15, 2009
- Krugman, P., 2009b, The Phantom Menace, New York Times, Nov. 22, 2009.
- Krugman, p. 2009c, The Jobs Imperative, New York Times, 11.29, 2009.
- Leonhardt, D., 2008, United States Economy, New York Times, 2008.4.26.
- Office of Management and Budget, 2009. A New Era of Responsibility-Renewing America's Promise, 2009.2.
- Reich, R. 1993. The Next American Frontier, 미국경제의 제3의 선택, 조순문 역, 한국노동연구원, 1993.
- Reich, R. 2009. "Super Capitalism and the Financial Crisis" (Introduction to the British Version of Super Capitalism).
- Stiglitz, J. 2009a, Obama's Ersatz Capitalism, New York Times, March 31, 2009.
- Stiglitz, 2009b, Thanks to the Deficit, the Buck Stops Here, The Washington Post, 2009.8.30
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, 2009. Database 원자료.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 2009. The Employment Situation: October 2009.

- Ydstie, J. 2009. On the Economy, Obama Gets Mixed Marks, NPR, Morning Edition, April 27, 2009.
- Yergin, D. & J. Stanislaw. 1999. The Commanding Heights, The Battle for the World Economy, 주명건 역, 시장 대 국가, 세종연구원.
- 김광수, 2008a, 미국 금융위기와 종합구제금융대책의 효과(2), 경제시평, 2008.9.30.
- 김광수, 2008b, 오바마 차기정부의 경제각료 인선과 경제회생정책, 경제시평, 2008.12.01.
- 안병진, 2004, 노무현과 클린턴의 탄핵 정치학 - 미국적 정치의 시대와 민주주의의 도래, 푸른길, 2004.
- 이승선, 2009, 월가의 투명성 파괴하는 독약 뿌렸다, 프레시안, 2009.4.5.
- 정건화, 2009, 미국의 경제위기와 오바마노믹스, 동향과 전망 (2009년 여름), 제76호.
- 정건화, 2009, 오바마노믹스(Obamanomics)의 쟁점과 과제, 민주사회와 정책연구 제16호 (2009년 하반기)
- 정태인, 2009, 오바마노믹스와 세계경제위기, 강정태 외, 2009, 오바마시대, 변화하는 미국과 한반도, 시대의 창.

# 하토야마 민주당의 불안한 ‘진보’ 실험

김 종 결(한양대 국제학대학원)

## <목차>

1. 문제의식
2. 장기불황에 대한 자민당의 해법
  - 1) 1990년대: 토건국가의 귀결
  - 2) 2000년대: 신자유주의 속의 일본인
3. 민주당의 새로운 해법
  - 1) 하토야마의 사고체계
  - 2) 하토야마의 정책체계
  - 3) 하토야마 정책의 성공조건
4. 결론: 한국에의 시사점

## 1. 문제의식

일본정치가 요동치고 있다. 1955년 이후 장기집권을 유지해왔던 자민당은 2009년 8월 30일의 중의원 총선거에서 완벽히 참패했다. 선거전 308석의 의석은 119석으로 반 이하로 줄어들었으며, 자민당의 아이콘이었던 유력한 정치인들도 국회라는 정치의 ‘장’에 추방되어갔다. 집권당인 민주당과의 약간의 격차 속에서 충분한 견제력을 가질 수 있는 강력한 야당이 아니라, 완전한 소수야당으로 전락된 것이다.

지금까지 자민당은 일본정치 그 자체였다. 1955년 창당이후 1990년대 초반까지 단 한번의 정권상실도 없이 장기집권을 해 갔다. 그리고 그 시기는 바로 경제대국 일본의 ‘성공신화’를 창출해 간 시기였다. 비록 1990년대 일본경제의 장기불황의 시작과 함께 정권을 내놓은 적이 있었으나, 그것도 잠깐의 기간에 불과했다. 고도성장의 신화도, 그리고 신자유주의적인 구조개혁도 모두 자민당 정치체계 하에서 유지되어 온 것이었다.

자민당의 참패는 단순히 장기집권에 대한 국민들의 염증을 이야기하는 것만은 아니었다. 일본의 관료집단의 부패 및 규율성해이 등의 비판에 전적으로 기인하는 것도 아니었

다. 바로 1990년대 이후 장기불황에 대응한 일본 위정자들에 실패에 대한 분노의 표출인 것이다.

이제 일본은 지금까지의 자민당노선과는 다른 새로운 ‘진보’의 실험을 하고 있다. 바로 올 9월에 성립한 하토야마 유키오(鳩山由起夫)의 민주당정권이다. 하토야마는 ‘우애’(友愛)를 키워드로 하여 새로운 자본주의를 주창하고 있다. 즉 비인간적인 미국식 시장자본주의가 일본을 침식해 왔으며, 자민당이 이를 적극적으로 지지함으로써 일본의 전통과 관습을 담고 있는 경제질서가 와해되었다고 비난한다. 그러나 구체적으로 하토야마의 신 자본주의가 어떠한 모습을 가진 것인가를 예측하기는 쉽지 않다. 1997년 영국의 토니 블레어가 ‘신’민주당을 제창했을 때에는 적어도 ‘구’민주당, 혹은 기존의 보수당과의 이념적 대립축을 분명히 하는 것이 필요했다. 그러나 어쩌면 갑자기 정권을 잡은 일본민주당에 있어서 명확한 이념적 지향성을 살펴보기란 쉽지 않다. 이념의 차이보다는 파벌간의 정계개편과정에서 자민당으로부터 분리되어 나온 민주당이 자신의 모태와 구별되는 명확한 이념성을 가지는 것으로 보는 것은 애초부터 불가능할지도 모른다.

그러나 한가지만은 분명한 듯하다. 적어도 금번 선거의 공약내용은 기존의 자민당정치와는 구분되는 일본에서의 새로운 진보의 가능성을 열어주었다는 점이다. 일본민주당이 일정한 이념정당으로서의 통일성을 가지고 진화하고 있는지에 대해서는 아직 판단하기 어려우나, 하토야마 신 총리의 정책은 기존의 자민당의 고이즈미(小泉純一郎) 구조개혁 노선과는 명확히 구분된다는 점은 확실하다.

먼저 본고에서는 소위 ‘잃어버린 10년’에 대한 자민당의 대응을 살펴본다. 1990년대의 장기불황이 ‘잃어버린’ 10년이 아니라 20년으로 연장된 이유는 무엇인가? 여기서는 1990년대의 토건국가의 실패, 2000년대의 신자유주의적 개혁의 실패를 통해 자민당정부의 실정을 논의한다.

둘째로 새로운 민주당정부의 성격과 과제를 분석한다. 기존의 자민당의 노선과 대별되는 민주당의 새로운 노선은 무엇인가? 부족한 것은 무엇이며, 정책의 성공가능성을 높이기 위해 유지되어야 할 원칙은 무엇인가? 민주당의 선거공약집을 중심으로 이 내용을 파악해본다.

마지막으로 반면교사이던 벤치마킹의 대상이던 간에 일본의 경험이 우리에게 주는 시사점을 도출해본다. 2009년 현재, 한국에는 토건, 규제완화, 감세, 재정위기 등 지난 20년간의 일본의 모습이 그대로 담겨져 있다. 일본의 과거의 경험이, 그리고 지금의 개혁과정이 우리에게 주는 실천적 과제는 무엇인가? 그것이 본고의 마지막 과제이다.

## 2. 장기불황에 대한 자민당의 해법

### 1) 1990년대: 토건국가의 귀결

1989년 12월의 주식시장에서 거품이 꺼진 것을 계기로 불황국면에 들어선 일본경제는 이후 1990년대를 통해서 장기불황으로 돌입하게 된다. 1990년대를 통해서 연평균 경제성장률은 1%대에 머물렀으며, 기업의 설비투자 증가율, 자본스톡 증가율, 그리고 소비 증가율 등 각종 경기관련 지수도 과거 최저치를 경신했다.

일본의 정책당국은 1990년대 장기불황을 타결하는 기본방향을 경제대책 그것도 팽창적인 재정정책을 통한 수요확대에 맞추어 운영해 왔다. 1992년에는 공공사업을 중심으로 하는 10조7천억엔이라는 과거 최대의 종합경기대책을 실시하였으며, 93년도에도 13조2천억엔에 달하는 종합경제대책을 실시했다. 1994년 자민당과 연립정권을 구성했던 사회당의 무라야마(村山)내각은 경기회복과 재정건전성의 확보라는 2가지 목적을 달성하기 위해서 기존의 공공투자의 증대를 유지함과 동시에 1994-96년간 소득세의 특별감세 및 소비세의 인상(3%에서 5%로)을 실시했다. 소비세의 폐지를 공약으로 내세웠던 사회당 연립정권이 소비세의 인상을 결단한 것은 당시로서는 놀라운 선택이었다. 그럼에도 대대적인 공공투자로 인해 재정적자는 누적되어 갔으며, 재정운영의 국채의존도는 1992년의 13.6%에서 1995년에는 28.0%로 급속히 증가했다.

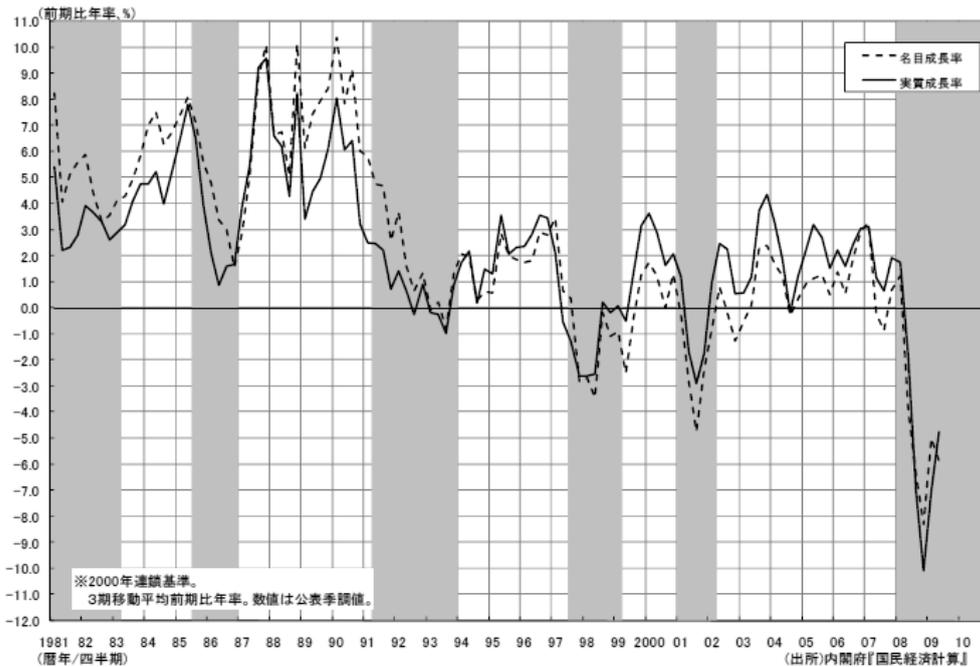
1996년 이후 경기회복의 예측이 일반화되는 가운데 재정재건의 논의가 있었으나 이것 또한 동아시아금융위기의 국면에서 실현시킬 수 있는 것은 아니었다. 1998년 7월에 탄생한 오부찌(小淵惠三)정부에서는 공공투자를 중심으로 보다 적극적인 경기확대정책이 추진되어, 이로 인해 1999년도 추경예산후의 공채의존도는 43.4%까지 치솟게 된다. 이러한 정세를 반영하듯이 5% 전후에 머물러 있었던 정부의 GDP 대비 총고정자본형성의 비율은 2001년까지 6-7%대의 높은 수준을 유지해갔다.

그러면 이러한 공공투자중심의 경기대책이 어느 정도 효과를 발휘했던 것인가?

植草一秀(2007)는 대규모의 재정지출에도 불구하고 일본경제는 명확한 경기회복이 없었기 때문에 양자를 단순히 연결시켜 경기대책이 효과가 없었다고 주장하는 것은 상당히 ‘단락적’인 판단이라고 주장한다. 1992년 8월, 93년 11월, 95년 7월, 98년 10월 등 일본경제는 몇 번의 위기상황이 있었으나, 위기를 타개한 것은 몇 번에 걸친 대대적인 재정정책이었음을 강조한다. 오히려 일본경제의 장기적인 침체의 이유는 바로 정책의 일관성 부족에 있었다고 주장한다. 재정지출을 지속적으로 확대시키지 않았으며, 1996년경 경제가 불황에서 완전히 탈출하지 못한 상황에서 당시 하시모토(橋本)총리가 소비세를 도입

한 것이 문제라는 것이다.)

<그림 1> 일본 GDP 성장률(전년대비)



자료: 『主要經濟指標』『經濟のプリズム』no.72, 2009년 11월.

그러나 井堀利宏·他(2002)는 당시의 경제데이터에 대한 면밀한 분석을 통해서 植草의 논리가 사실과 벗어나있음을 증명하고 있다. 소비세도입 및 증세(3%→5%)는 그 이전부터 이루어졌던 소비감소의 추세를 크게 벗어나는 수준은 아니었으며, 공공투자를 중심으로 한 재정지출의 일정한 제한도, 그 영향을 가장 많이 받고 있는 산업, 즉 철강 및 시멘트 등의 산업에서의 생산축소로 귀결되고 있지 않았다는 점이 강조된다.<sup>2)</sup> 오히려 문제시해야 할 것은 1990년대를 통해서 막대한 재정적자를 동반한 재정지출이 경제를 크게 진작시키지 않았다는 ‘현실’을 직시해야 한다는 것이다.

吉田和男(2005)<sup>3)</sup>도 1992년부터 약 150조엔의 경기대책을 실시했음에도 불구하고 일본

1) 植草一秀, 超緊縮財政は景氣悪化を人為的に促進する自殺行為である, 文芸春秋、日本の論争、2002년 판.  
 2) 井堀利宏·他, 90年代の財政運営: 評価と課題、財務省財務総合政策研究所、『フィナンシャル・レビュー』、2002년7월.  
 3) 吉田和男, 日本經濟再建『国民の痛み』はどうなる、講談社、2001년.

경제는 회복되지 않았으며, 정부채무만 누적되었던 과거의 경험을 강조한다. 일반적으로 재정정책의 경기자극효과가 상쇄되는 이유로는 ①금리상승에 의한 민간투자의 구축효과(clouding out effect), ②금리상승에 의한 엔고효과, ③재정의 유지가능성에 대한 의문으로부터 장래의 증세 등에 대한 과도한 불안이 생겨 민간소비를 줄이고 저축을 늘리려고 하는 효과 등이 지적될 수 있다. 여기서 일본의 경험에서는 ①과 ②는 발견되지 않았으나, ③의 저축증가·소비부진의 현상은 발견되었다는 것이다. 이에 따라 吉田교수는 재정에 의한 총수요관리정책이 단기적으로는 성공할 수 있었을지 모르나, 민간부분에서의 증세의 예측에 의해서 그 효과가 상쇄됨으로서 총체적으로는 효과가 없었음을 강조한다.

## 2) 2000년대의 일본: 신자유주의 속의 일본인

### (1) 구조개혁의 담론

1990년대의 불황을 겪으면서 일본의 주류담론이 도달한 결론은 결국 일본의 장기불황이 단순한 경기순환과정의 정체가 아닌 ‘구조적’인 문제라는 인식이었다. 이후 일본의 주류담론에서의 논의는 ‘구조적’인 문제가 어디에 기인하는가에 대한 논의로 집약된다.

野口悠紀男(1995)은 전후일본의 고도성장과정은 1940년대에 형성된 일본경제의 특징들이 그대로 작용되어 왔던 결과라고 평가한다. ‘1940년체제’라는 유행어를 유포했던 이 저서에서는 1940년대 총동원체제하에서의 ‘생산우선주의’와 ‘경쟁부정주의’가 전후 고도성장을 추동했다고 주장한다. 그러나 경쟁자로서의 동아시아국가들의 등장, 그리고 일본시장의 폐쇄성에 대한 국제적 비난에 직면하면서 일본경제는 새롭게 변화할 수밖에 상황에 직면했다고 말한다. 따라서 野口는 새로운 선도산업을 창출해야 하고, 저생산성 부문의 보호정책을 생산자 대상에서 소비자 대상으로 바꾸며, 중앙집권에 의한 재원배분 구조를 폐지하고 재원 자체를 지방으로 이양해야 한다고 주장한다. 또한 노동시장의 유연성을 확대시키며, 자본시장의 육성을 통한 일본식 간접금융체제의 변화를 촉구하고 있었다.<sup>4)</sup>

역사적으로 형성된 일본적 발전체계가 일본이 직면하고 있는 국내외적 상황과 어울리지 않는다는 것은 대표적인 경제평론가인 堺屋太一(2002)의 인식 속에서도 그대로 나타난다. 堺屋는 1941년(소화16년)을 기점으로 형성된 일본의 최적공업화체계의 성격은, ①관료에 의해 이루어지는 자금과 물자의 통제, ②철저한 통일규격기준의 설정, ③획일교육을 통한 규격대량생산의 맞춤형 노동자육성, ④도쿄집중형 지역구조의 4가지를 지적한다. 이러한 구조를 바탕으로 성립된 소화16년 체제는 전후 일본을 세계에서 가장 완벽한 근

4) 野口悠紀夫、1940年体制、東洋經濟新報社、1995年。

대공업사회로 만드는 데 적지 않은 역할을 하였다고 평가한다. 그러나 이 시스템은 1980년대 이후의 시대적 변화에 전혀 적응하지 못했다고 평가한다. 세계는 기존의 대형화·대량화에서 다양화·정보화로 기술발전이 이루어졌으며, 이러한 기술의 진보와 함께 진행된 글로벌화는 새로운 신흥공업국과의 경쟁을 더욱 촉진시키는 것이었다. 일본은 이러한 세계의 움직임의 변화를 알아차리지 못한 채, 여전히 규격대량생산형의 근대공업사회를 고집하고 있었으며, “Japan as No.1”을 외치며 1980년대 내내 긴장감을 잃어갔던 것이 장기불황의 원인이었다고 진단한다.<sup>5)</sup>

기존의 시스템이 새로운 시대에 적응하지 못하고 있다는 논리는 일본을 대표하는 케인스경제학자인 佐和隆光(2003)에 있어서도 그대로 발견된다. 佐和는 경제불황의 원인이 일본이 공업화 사회에서 포스트공업화 사회로 이행하는데 지체되었기 때문이라고 본다. 일본형 고용관행은 사무노동을 IT로 전환시키는 것을 어렵게 하며, 기업간 계열관계도 값싸고 질 좋은 해외의 부품사용을 불가능하게 한다. 또한 개방경제 속에서 전통적인 재정금융정책도 그 효과가 크게 제한된다고 말한다. 따라서 경제를 살리기 위해서는 재정금융정책이 아닌 글로벌스탠다드, 즉 영미형 시장경제를 표준모델로 하는 경제구조개혁이 필요하다고 주장한다.<sup>6)</sup>

이상과 같이 1990년대, 2000년대를 풍미했던 일본의 대표적인 논자들의 주장은 바로 영미형의 시장주의적 개혁인 것은 분명했다. 그러나 각자의 논리는 미묘한 차이점을 보인 것도 사실이다. 크게는 시장주의적 개혁이 성장과 분배를 동시에 달성할 수 있다는 논리(野口悠紀男、堺屋太一)와 시장주의적 개혁을 추구하지만, 이것을 보완할만한 복지지출의 증대가 필요하다는 주장이다(佐和隆光).

## (2) 구조개혁의 정책

그러나 이후 벌어진 일본정부의 구조개혁정책은 佐和隆光과 같은 시장주의적 개혁과 복지확대를 겸행하는 것은 아니었다. 전체적으로는 경제에 있어서 정부의 역할을 줄이며, 복지부문도 정부의 부담을 줄여가는 형태의 개혁이었다. 전형적인 감세기조를 유지했으며, 이로 인한 재정의 압박을 지출삭감으로 돌파하려는 시도였다. 또한 민영화와 노동관련 규제를 완화시켜가는 개혁정책이었다.

이러한 개혁을 가장 적극적으로 실시한 것이 바로 고이즈미정권(小泉純一郎, 2001년 4월-2006년 9월)이었다. 1990년대 이후 역대정권은 각종의 개혁아젠더를 설정해왔으나, 이렇게까지 명확하게 신자유주의 개혁을 선명히 내세운 것은 고이즈미총리가 처음이었다.

5) 堺屋太一、日本の盛衰、PHP新書、2002年.

6) 佐和隆光、日本の「構造改革」、岩波新書、2003年.

<표 1> 자민당정부의 주요 개혁일지

<p>하시모토내각 (96년1월-98년7월)</p>	<p>96. 5 소비세3%에서 5%로 인상 96.11 일본관금융빅뱅 등의 구조개혁구상발표 97. 3 규제완화추진계획 각의결정 97.11 三洋증권, 山一증권, 北海道척식은행 파산 97.12 독점금지법개정, 지주회사해금 98. 4 외환관리법개정, 일본관금융빅뱅 개시</p>
<p>오부찌내각 (98년7-00년4월)</p>	<p>98.10 일본장기신용은행, 일본채권은행 파산 98.12 금융시스템개혁법시행(금융자유화가속) 99. 2 일본은행 정책금리를 0.15%로(실질적 제로금리 정책) 99. 4 쌀의 관세화 실시 99. 7 興銀·第一勸銀·富士銀의 경영통합 99.10 住友은행·사쿠라은행 합병 00. 4 지방분권일괄법 시행, 개호보험제도실시</p>
<p>모리내각 (00년4월-01년4월)</p>	<p>00. 6 大店法폐지 00. 8 일본은행 제로금리 정책 해제 01. 1 중앙성청을 1부12성청으로 재편, 경제재정자문회의 시작 01. 3 일본은행, 금융완화정책실시 01. 4 우편적금, 간이보험, 연금의 전액자주운용개시</p>
<p>고이즈미내각 (01년4월-06년9월)</p>	<p>01. 6 경제재정자문회의, [골태의 방침] 결정 02. 6 도로관계4공단민영화추진위원회 활동개시 02. 6 [골태의 방침 2002] 각의결정, 3위1체개혁을 명기 02.10 금융재생프로그램(竹中플랜) 결정 03. 4 일본우정공사발족 04. 3 개정노동자과건법시행, 과건시간의 규제완화, 제조업에로의 과건 해금. 04. 4 국립대학법인화, 직원은 비공무원화 04. 6 연금보험료를 단계적으로 인상시키는 연금개혁법 성립 05. 8 참의원에서 우정민영화개시법안 부결, 중의원해산, 총선거로 자민당압승 05.10 일본도로공단 등 도로관계4공사가 민영화, 6사로 재편됨. 05.10 우정민영화관련법안 성립 06. 3 일본은행 금융완화정책 해제 06. 3 합병특례법적용종료. 市町村의 수는 3232→1820으로</p>
<p>아베내각 (06년9월-07년9월)</p>	<p>06.12 지방분권개혁추진법 성립</p>
<p>후쿠다내각 (07년9월-08년9월)</p>	<p>07.10 우정공사민영화, 지주회사와 4개의 사업회사 발족</p>
<p>아소내각 (08년9월-09년8월)</p>	<p>08. 8 안심실현을 위한 긴급종합대책 10 생활대책 12 생활방위를 위한 긴급대책 09. 4 경제위기대책</p>

자료: 각종자료를 바탕으로 필자정리

고이즈미의 첫 번째 시도는 신자유주의적 개혁의 ‘일관성’과 ‘투명성’을 제고해 나가는 것이었다. 이 때 사용한 수단이 바로 ‘경제재정자문회의’라는 기구를 통해서였다.<sup>7)</sup> 고이즈미는 2001년4월 집권하자마자 경제정책의 중요한 사항들을 이 회의를 통해서 결정하고 결정된 사항들을 <OO년도 골태(骨太)의 방침>이라는 형태로 매년 발표해 나갔다. 경제운영의 기본방침이 매년 과거와의 연속성과 차별성 하에서 발표되는 것은 정책실시의 투명성 측면에서 진일보한 것이었다. 이것과 함께 예산편성의 기본방침을 재무성의 관료에서 민·정 합동의 ‘경제재정자문회의’로 이전시킴으로서 관료를 대상으로 한 개혁과정을 용이하게 했다.

둘째, 기존의 감세정책의 기초를 계속 유지해왔다. 일본정부는 1990년대의 불황에 직면해서 소득세, 법인세, 상속세에서의 감세를 추진해 왔다. 법인세율은 1988년의 40%에서 98년 이후에는 30%로 인하되었다. 개인소득세도 정률(定率)인하, 최고세율인하가 실시되었다. 이에 따라 개인소득세의 징수액은 1996년의 26.7조엔에서 2008년 현재 16.3조엔으로 급속히 감소했다.

특히 고소득자의 세금감액의 범위가 더욱 컸다. 개인소득세의 부담수준을 연소득별로 살펴보면 1986~2007년 기간 중, 고소득자층인 연급여 3,000만엔의 개인소득세(주민세포함)는 1,350만엔에서 918만엔으로 하락한데 반해 중산층의 평균수준에 해당되는 연급여 700만엔의 경우에는 89만엔에서 46만엔의 하락에 불과했다.<sup>8)</sup>

셋째, 감세기조 속에서 재정건전화를 추구하려는 노력은 당연히 정부지출의 감소로 귀결되었다.

가장 대대적인 지출삭감노력은 바로 공공사업분야였다. 고이즈미는 2002년도 예산에서 공공사업을 전년대비 10% 삭감한다는 방침을 결정했으며, 이후 공공사업의 예산규모는 1999년 13조엔에서 2006년도 7.2조엔으로 축소했다. 사회보장지출비 또한 억제했다. 저출산·고령화사회로의 전환에 따라 사회보장비는 급증하고 있는 추세였다. 고이즈미는 연금납부액을 인상함과 동시에 급부의 개시연령을 60세에서 65세로 단계적으로 끌어올렸다. 또한 의료제도에 있어서도 <의료제도개혁의 기본방침>(2003년 3월), <의료제도개혁 대강>(2005년12월)에 의해서 환자의 자기부담비율의 인상, 보험료의 인상, 고령자보험제도의 대상연령 상향조정 등의 방향으로 제도를 변화시켜 갔다. 중앙정부의 지방정부에

7) ‘경제재정자문회의’는 경제운영계획, 재정운영계획, 예산편성계획, 전국종합계획 등의 중요한 경제재정정책이 조사·심의되는 기관으로서 2001년1월에 설립된 바 있었다. 이 회의에는 총리대신을 의장으로 하는 10명의 위원 중 40% 이상을 민간위원으로 충당되어야 함을 규정하고 있으며, 보통 2인의 유력한 재계인과 2인의 경제전문가가 위원으로 활동했다. 經濟財政諮問會議홈페이지 (<http://www.keizai-shimon.go.jp>) 참조.

8) 財務省、財政について考えてみよう、2008년 10월.

대한 보조금(지방교부금)도 삭감했다. 소위 ‘삼위일체개혁’이라고 일컬어지는 이것은 ① 국고보조금의 폐지 및 삭감, ②세재원이양을 포함한 세재원배분의 개혁, ③지방교부세의 개혁을 전체적으로 실행하는 개혁을 말한다. 2004년에는 이 방침에 의해서 국고지출금이 1.3조엔, 지방교부세가 2.9조엔 삭감되었으며, 6천6백억엔의 세원이양이 실시되었다. 그러나 지방에 대한 보조금지출금액의 삭감이 세원의 이양액 보다 더욱 큰 것은 지방에 대한 중앙정부의 ‘책임’을 방기한 것이라는 비판을 강하게 받게 된다.

<표 2> 2011년까지 세출개혁의 구체적 내용

	삭감액	구체적 내용
사회보장	▲1.6조	- 과거 5년간의 개혁을 기반으로 앞으로 5년간도 개혁노력을 지속 . 고용: 실업급부의 국고부담에 대해서 폐지를 포함한 전면적 개정 . 생활보호: 생활보조기준의 재검토 . 의료·개호: 공적급부의 범위의 재검토
인건비	▲2.6조	- 국가공무원, 지방공무원의 정원의 감축(▲5.7%)과 처우비교대상기업규모의 개정(100인 이상→50인 이상)
공공투자	▲3.9조-▲5.6조	- 공공사업관계비, 지방단독사업비의 ▲1%-▲3% 삭감
그 외	▲3.3조-▲4.5조	- 문교: 인건비를 제외한 비용을 명목전년대비 +0.1%로 억제 - 과학기술진흥비: +1.1%-경제성장범위내에서 억제 - ODA: 명목대비전년비 ▲2%-▲4%
합계	▲11.4-▲14.3조	

자료: 일본재무성홈페이지(<http://www.mof.go.jp>)

넷째, 다양한 특수법인을 정리했다. 도로4공단, 도시기반정비공단, 주택금융공고, 석유공단의 폐지 혹은 분할민영화, 모든 특수법인(정부출연기관)에 대한 재검토 및 정부지원 예산의 대폭삭감을 추진했다. 특수법인개혁의 최대의 초점은 역시 우정사업의 개혁이었다. 이를 위해 2004년 9월, ‘우정사업 민영화의 기본방침’을 결정하였으며, 자민당 및 야당의 격렬한 반대 속에서 국회해산 및 총선거로 우정민영화를 돌파해 나갔다. 2005년 10월 20일 우정사업민영화법안이 국회에서 통과되었다.

다섯째, 고용의 유연성을 제고하기 위해서 특히 파견노동의 범위확대를 중심으로 노동규제완화를 추진했다. 1986년 성립된 <노동자파견법>은 13개의 서비스업의 전문직종에 한정되어 허용된 것이었다. 그러나 1996년에는 전문업종의 대상을 26개로 늘렸으며, 99

년에는 전문업종 내에서의 허용대상을 원칙적으로 자유화시켰다. 2004년에는 파견노동자 사용기간의 제한을 26개 전문직종의 경우 무제한(기존은 3년)으로 변경하고, 그 대상도 서비스업의 전문업종에서 일반제조업으로 확대시켰다.

### (3) 구조개혁의 귀결

이러한 고이즈미개혁으로 일본경제의 성장력이 회복되었다고 보기는 어렵다. 오히려 일본인들을 빈곤과 불평등으로 몰고 갔다고 평가된다.

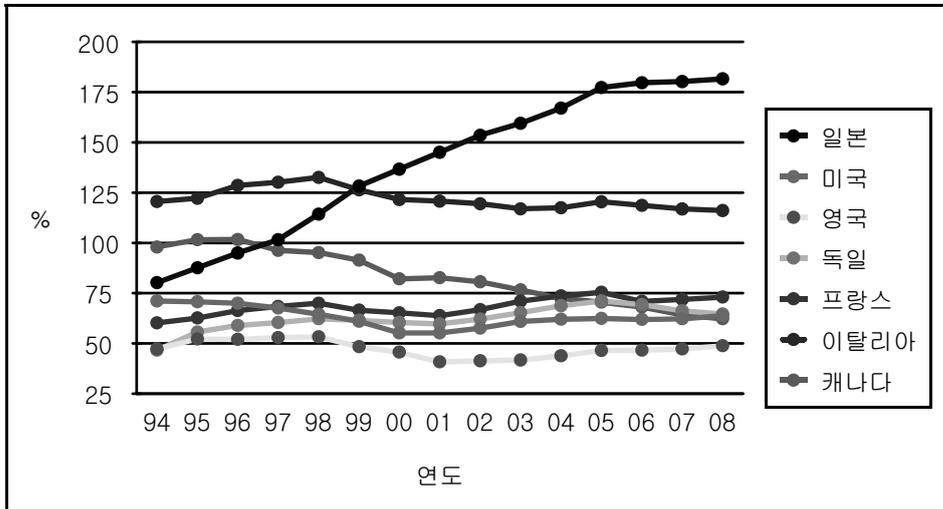
첫째로 2000년대의 신자유주의적 구조개혁정책에도 불구하고 경제성장률의 크게 제고 되지 않았다는 점이다.<sup>9)</sup> 2000년대의 성장률은 2% 정도에 불과하며, 이것은 장기불황기라고 일컬어졌던 1990년대의 그것을 약간 상회할 뿐이었다. 1,600조엔에 달하는 막대한 금융자산을 가지고 있음에도 그것이 소비와 투자로 연결되지 않는 현실, 이것은 바로 ‘작은 정부’가 가져오는 ‘불안감’의 반영이었던 것이다. “100살까지 살지도 모르는” 불안감이, 그리고 ‘작은 정부’가 자신의 노후를 보장해줄 수 없다는 불안감이 바로 투자와 소비로 연결되지 않는 막대한 금융자산으로 귀결되었으며, 이러한 국내소비의 부진이 결과적으로 경제성장을 억제해 갔다.

둘째로 재정적자의 해소에는 크게 도움이 되지 않았다. 세출삭감에 대한 노력이 이루어졌음에도 증세 등을 포함한 전반적인 재정건전화 방안은 항상 뒷전으로 돌려놓고 있었다. 단년도의 재정적자의 폭은 늘어나지 않았지만, 누적재정적자는 계속 증가했다. 더욱이 2008년 이후의 글로벌 금융위기에 직면하면서 일본정부는 과거 최대의 경기대책을 발표하게 되고 이에 따라 재정적자는 또 다시 확대되어갔다. 재정적자문제는 누차에 걸친 건전화노력(1996년, 2001-7년)에도 불구하고 ‘해결’된 것은 전혀 없었던 것이다.

그 결과가 바로 선진국 내 최고의 재정적자 국가라는 현실 속에 그대로 나타난다. 2008년3월 현재 일본의 국가채무잔고는 명목GDP 대비 177%에 달하며 이것은 선진국 중에서도 가장 열악한 수준으로 전락했다.

<sup>9)</sup> 각국에 있어서 신자유주의정책이 성장률을 제고했다는 증거를 잡기는 무척 어렵다. 레이건의 집권 시기에 미국경제는 재정적자와 무역적자라는 쌍둥이적자에 시달렸으며, 경제성장률도 이전의 1960년대의 성장률을 크게 못 미치는 수준이었다. 이것은 대처정권의 영국에서도 마찬가지였다. 기업체의 노동생산성이 급속히 증가하고 있는 상황 속에서도 기업의 매출액이 별로 증가하지 않은 상황은 영국의 기업들이 인원의 삭감 등에 의한 합리화에는 열심이었지만 실질적으로 투자증대로 인한 생산력향상이 아니었음을 보여주고 있다. 神野直彦(2002), 『人間回復の経済学』, 김옥 옮김, 『인간회복의 경제학』, 북포스 참조.

<그림 2> GDP비율로 본 일본정부 채무(공채) 잔액의 국제비교



자료: OECD, Economic Outlook, 2008.

셋째는 이러한 개혁과정을 통해서 전후 일본사회를 유지해왔던 질서가 크게 변화했다는 사실이다. 2009년 현재 일본은 과거의 일본사회와는 ‘전혀’ 다른 사회로 변화되어 갔다. 어느 서점에서나 흔히 볼 수 있는 ‘불평등사회 일본’, ‘빈곤사회 일본’, ‘갈등사회 일본’이라는 제목의 책들, 그리고 지하철과 공원의 한구석에 널부러져 있는 홈리스들의 모습 속에서 과거의 일본의 흔적은 찾아보기 어렵다.<sup>10)</sup> 안정된 일자리를 제공하던 기업은 노동관련 규제완화와 함께 비정규직 사용을 계속 늘려왔으며, 소자영업자들을 보호하던 정책들도 대부분 폐기되어 갔다. 그 속에서 당연히 사회안전망은 더욱 확대되어야 했으나, 개혁이라는 이름하에 그조차도 축소되어 갔다. 전체노동자 중에 차지하는 비정규직의 비중은 1985년 16.4%이었으나, 1990년에는 20.1%, 2007년에는 33.5%로 증가했다. 상대적 빈곤율(소득분포의 중앙치의 50%를 밑도는 인구비율)은 1984년 7.3%에서 94년에는 8.1%, 그리고 2004년에는 9.5%로 상승했으며, 빈곤층이라고 이야기 할 수 있는 연간노동소득 150만엔 미만의 노동자의 비율은 1997년 19.4%에서 2002년 22.5%, 그리고 2007년에는 24.3%로 증가했다.<sup>11)</sup>

10) 현재 일본사회의 모습은 ‘불평등사회일본’, ‘빈곤사회일본’, ‘사회통합구조의 붕괴’라는 이미지 속에 잘 나타나고 있다고 보인다. 각각, 佐藤俊樹(2000), 『不平等社会日本』, 中公新書, 2000년. 湯浅誠(2008), 『反貧困』, 岩波新書. 藤通夫(2002), 『反「構造改革」』, 青木書店, 참조.

11) 岩田一政・他, 『所得格差の現状について』, 2009年4月21日の経済財政諮問会議への提出資料.

### 3. 민주당의 새로운 해법

#### 1) 하토야마의 사고체계

이제 일본은 토건국가와 신자유주의의 망령에서 벗어난 새로운 ‘진보’의 실험을 하고 있는 듯하다. 바로 올 9월에 성립한 하토야마(鳩山由起夫)의 민주당정권이다. 하토야마는 ‘우애(友愛)’를 키워드로 하여 새로운 자본주의를 주창하고 있다. 그러면 하토야마가 이야기하는 ‘우애’란 무엇인가? 그 내용을 알 수 있는 자료는 2009년 8월 10일 일본의 'Voice'라는 잡지에 기고한 하토야마의 논문인 ‘나의 정치철학’이다.<sup>12)</sup>

하토야마는 자신이 말하는 ‘우애’란 프랑스 혁명의 슬로건인 자유·평등·박애에서 말하는 박애(fraternity)를 가리킨다고 말한다. 그의 조부였던 하토야마 이치로(鳩山一郎)가 유럽통합의 선구자였던 쿠덴호프 칼레르기(Nikolaus von Coudenhove-Kalergi)의 저서를 번역출판 했을 때, 이 ‘박애’를 ‘우애’라고 번역한 것에 기인한다. 따라서 ‘우애’란 는 유약한 개념이 아니라 혁명의 가치를 수반한 전투적 개념으로 설명한다. 그리고 그것을 민주당의 창당선언문(1996년9월11일)에서 주장했던 ‘개인의 자립’과 ‘타인과의 공생’을 추구하는 것이라고 말한다.

시장지상주의적 글로벌경제에 대해서도 무척 비판적이다. 지금의 일본은 글로벌경제가 국민경제를 파괴하고 시장지상주의가 사회를 파괴해 온 과정이었다는 인식을 가지고 있다. 농업이나 환경, 의료 등과 같은 일본인들의 생명과 안전에 관계되는 분야도, 보호와 규제를 강화해야 했음에도 불구하고 오히려 시장에 그대로 맡겨버리는 우를 범했다고 비판한다.

특히 ‘보완성’의 원리에 따라서 ‘개인’과 ‘타인’간의 관계를 설정해야 한다는 점이 강조된다. 여기서 ‘보완성’의 원리란 다음과 같이 요약 가능하다. 개인으로 할 수 있는 것은 개인으로 해결하고, 해결할 수 없는 것은 가정이 해결한다. 그리고 가정에서 해결할 수 없는 것은 지역사회나 NGO가 돕는다. 여기서도 해결이 안되면 처음으로 행정부서가 관여한다. 그리고 기초자치단체에서 처리할 수 있는 것은 모두 거기서 처리하며, 불가능한 것만 광역자치체가 처리한다. 광역자치단체에서도 할 수 없는 것, 예를 들어 외교, 방위, 거시경제정책의 결정 등과 같은 것만 중앙정부가 담당한다. 그리고 중앙정부의 권한의 일부, 즉 통화발행권과 같은 것은 중장기적으로 동아시아공동체와 같은 국제기구에 이전해야 한다고 말한다. ‘공생의 원리’에 입각한 신자유주의 비판, 가족과 지역공동체,

<sup>12)</sup> 하토야마의 논문원본, 그리고 영문과 한글번역본은 (<http://www.hatoyama.gr.jp/masscomm/090810.html>)에서 볼 수 있다. 특히 대외관계에 대한 축약본은 New York Times, August 27,2009 참조.

그리고 NGO에 대한 강조, 통화통합까지 포함한 동아시아공동체에 대한 비전 등이 전체적인 이미지를 형성하고 있다.

2) 하토야마의 정책체계

그렇다면 구체적으로 ‘개인의 자립’과 ‘타인과의 공생’을 가능하게 하는 정책은 무엇인가? 하나 분명한 것은 민주당이 기존의 자민당식 구조조정노선, 즉 고이즈미노선에 대해서 상당히 각을 세우고 있다는 점이다. 이것은 신정권 발족과 함께 고이즈미의 우정민영화에 대해서 반발하여 자민당을 탈당했던 가메이(亀井) 국민신당대표를 우정민영화재검토 및 금융담당대신으로, 그리고 후쿠지마(福島) 사민당당수를 소자화·소비자·남녀평등 담당대신으로 임명한 것에서도 파악 가능하다. 또한 2009년 8월의 일본중의원 선거당시 민주당과 자민당이 내세웠던 정책공약집을 비교분석을 통해서도 이러한 성격의 일단을 살펴볼 수 있다.

<표 3> 민주당과 자민당의 2009년 선거공약 비교

정책분야	민주당	자민당
성장전략	-어린이수당, 고교교육비 및 고속도로무료화 등에 의해 가계가처분소득을 늘리고 내수주도형경제로 전환. -IT, 바이오, 나노테크 등 첨단기술의 개발 및 육성, 환경관련산업에 대한 전면지원.	-저탄소사회 및 건강장수사회의 실현으로 2010년후반에 연 2%의 성장실현. - 3년간 40-60조엔의 수요를 창출해 200만명의 고용확보. - 향후 10년간 가계의 수입을 100만에 증가시킴.
재정재건	-국가예산 총 207조엔 전면적 재조정 -낭비근절로 2013년까지 16.8조엔 염출. -소비세증세는 언급 없음(4년간은 No인상)	- 10년내 중앙과 지방정부의 기초적 재정수지의 흑자화. - 낭비근절 및 외부인에 의한 감사. - 소비세증세는 경제상황 호전후 즉시 실시.
연금·의료	-연금제도의 일원화, 월액7만엔의 최저보장 연금을 실현. -후기고령자의료제도를 폐지. -개호노동자보수를 월액 4만엔 증액.	- 3년내 무연금·저연금대책 강구. - 후기고령자의료제도 일부 개정. - 개호노동자 보수를 3% 증액.
고용	-직업훈련기간 중 월 최대 10만엔 지급. -2개월 이하의 파견계약금지, 제조업파견은 원칙적으로 금지. -최저임금 전국평균 1000엔 목표.	- 고령자의 고용환경 정비, 3년에 100만명의 직업훈련. - 일일 고용파견은 원칙적으로 금지. - 고용조정조성금 확대로 워크셰어링 추진.

육아	-중학졸업시까지 월2만6천엔 지급. -공립학교수업료면제, 사립학교는 조성금. -출산일시보조금은 55만엔 지급.	- 3-5세의 육아교육비 3년내 무료화. - 고교, 대학에 장학금 등의 조성. - 육아에 배려한 저소득지원책.
환경	-온실가스 2020년까지 05년대비 30%삭감 -배출량거래제도 도입 -태양광 및 친환경차량 구입조성금.	-온실가스 2020년까지 05년대비 15%삭감. -차세대자동차수요 1년간 100만대 증가. -태양광발전 2020년에 20배, 30년에 40배.
농업	-주요곡물의 완전자급화 추진. -농가의 호별소득보상제도를 2011년 창설.	-식량자급률 50% 목표. -의욕있는 농가 대상으로 소득최대화실현.
중소기업	-중소기업대책에 전력투구. -중소기업현장의 제정, 장관임명, 중소기업 예산의 3배 증액. -중소기업법인세율 18%에서 11%로 인하. -중소기업금융의 원활화(연대보증인제도 개정 등). - 중소기업대출의 최대3년 유예(연립여당인 국민신당의 정책임)	-중소기업금융의 원활화(연대보증인제도 개정 등). -공공공사에서의 중소기업 분리·분할발주. -정부조달의 중소기업제품 확대.
정책추진 체계	-낙하산인사의 배격 -관료에서 정치가주도로 변화. - NGO의 육성과 활용 -강력한 내각에 의한 정책결정의 일원화.	-낙하산인사의 배격. -행정개혁기능을 총리에게 집약시킴.

자료: 민주당 『Manifesto 2009』, 『민주당정책 INDEX2009』, 자민당 『Manifesto 2009』, 『해설 자민당중점시책 2009』.

첫째로 민주당의 Manifesto에서의 경제정책의 성격을 보면 전체적으로 가계의 가처분소득의 증대를 통해서 내수를 확대시키고 이것을 기반으로 경제성장을 이룩하려는 성향이 강하다. 새로운 성장산업, 특히 IT, 바이오, 나노테크, 환경관련산업을 중시하는 전략은 자민당이나 별반 차이가 없다. 자민당정권시기 특히 2000년대 후반에 들어와 이러한 산업을 중심으로 일본을 재편성하려는 시도는 많았으며, 그러한 시대적 필요성은 민주당에 있어서도 그대로 적용된다고 봐야한다.<sup>13)</sup> 오히려 자민당과 비교했을 때 확실히 드러나는 것은 서민들의 가처분소득의 증대정책에 있다고 봐야한다.

가장 대표적인 공약이었던 ‘자녀수당’은 중학졸업까지 모든 자녀에 대해서 일률적으로 월 2.6만엔(2010년에는 1.3만엔)을 지급한다. 이 외에도 출산보조금(2,000억엔), 공립·사립고등학교의 수업료 감면(5,000억엔) 등 육아·교육과 관련해서 가계의 가처분소득의

13) 자민당정무조사회의 보고서(『力強い日本の復活に向けて』2008년6월4일), 일본내각의 결정사항 보고서(『日本経済の進路と戦略』2008년1월18일), 경제자문회의보고서(『経済成長戦略』2008년6월10일)에서는 첨단산업과 환경산업을 중심으로 일본산업을 재편되어야함을 누차 강조하고 있었다.

증가액은 6.1조엔 정도를 계획하고 있다. 연금·의료분야에서도 연금수급자의 세부담경감(2,400억엔), 후기고령자의료제도의 개정(8,500억엔), 개호노동자의 임금상승(8,000억엔)을 계획했다. 그 외에도 최저임금의 인상(2,200억엔), 능력개발수당의 지급(5,000억엔), 자동차관련세의 잠정세율 폐지(2.5조엔), 고속도로의 무료화(1.3조엔) 등 서민들의 가처분소득을 늘려가려는 성향이 무척 강하다. 내수를 증대시킴으로서 경제성장을 유지하려는 것이다.

둘째로는 ‘콘크리트에서 사람으로’라는 공약에서 잘 나타나듯이 불필요한 공공투자는 극력 억제하려 한다. 이것이 상징적으로 나타난 것이 바로 군마현(群馬県)에 건설 중이었던 안바(八ッ場)댐의 건설을 중지한 것이었다. 안바댐은 건설을 시작한지 이미 15년 지났으며, 총 건설비 4,600억엔 중 3,210억엔이 투입된 상태였다. 그런데도 민주당은 안바댐 주변지역의 토반이 약해 댐 건설에 무리가 따른다는 점, 그리고 환경파괴 등을 이유로 건설중단을 발표했다.<sup>14)</sup> 물론 자민당정권에서도 2000년대에 들어와서는 공공투자를 억제하는 정책을 일관되게 실시해왔다. 그러나 동경, 그리고 주변의 5개현(県)이 관계된 거대 토목사업을, 이미 상당히 공사가 진행되었음에도 과감히 중지하는 것은, 바로 하토야마 정권이 가지고 있는 친환경적·반토목적 성격을 잘 나타낸다고 보인다.

셋째로 연금·의료의 증대, 고용보장, 육아지원, 환경 및 농업호보, 중소기업지원 등에 있어서 상당히 적극적이다. 구체적으로 연금·의료에서는 후기고령자의료제도를 폐지하고 모든 국민에게 최소 7만엔의 연금지급을 약속한다. 고용에서도 직업훈련기간 중 월 최대 10만엔을 지급하며, 2개월 미만의 파견노동의 금지, 제조업분야 파견의 원칙적 금지 등을 약속한다. 육아(출산보조금 55만엔 등), 환경(온실가스의 획기적 감축), 농업(주요곡물의 완전자급화 추진), 중소기업(예산의 3배증액, 중소기업법인세율의 7%p 인하) 등 실현하고자 하는 정책이 자민당보다는 환경친화적이며 복지중심적이다. 또한 수치목표로 구체화되어 있는 것도 눈에 띈다.

넷째로 하토야마는 정책이 기존의 ‘관료주도’가 아니라 ‘정치주도’로 이루어지도록 개혁하려 한다. 이러한 인식의 기반에는 명치유신 이후 정책결정의 중요한 축을 형성하던 관료집단이 점차 기득권화되어 일본의 개혁에 걸림돌이 되고 있다는 인식이 강하다. 이에 따라 <Manifesto 2009>에서는 구체적으로 다음의 5가지 정책을 제시하고 있다. ①장차관, 정무관으로서 국회의원 100명 배치하고 각 부처에서의 정책의 입안과 결정은 이들에 의해서 이루어지도록 한다. ②정책조율과정에서 소수의 각료로 구성된 ‘각료위원회’를 활용하며 기존의 사무차관회의는 폐지한다. ③총리대신 직속의 ‘국가전략국’을 신설하고, 이곳에서 국가비전 및 예산의 골격을 책정한다. 이에 따라 기존의 ‘경제재정자문회의’는

14) 『일 안바댐 중단 논란은 4대강의 미래?』, 오마이뉴스, 2009년11월16일.

폐지한다. ④업적평가에 근거한 새로운 간부인사제도를 확립하고 관료의 행동규정을 제정한다. ⑤낙하산인사를 전면 금지한다. 행정의 낭비와 부정을 배제하기 위하여 ‘행정쇄신회의’를 신설한다.

하나 주목할 만한 것은 정책실시의 전달과정에서 시민사회단체, 지역조직의 중요성을 강조하고 있는 것이다. 하토야마는 앞서 논의한 그의 논문, ‘나의 정치철학’에서 현대의 경제사회활동은 官(행정), 民(기업), 公(시민사회단체 및 지역조직), 私(개인 및 가정)의 구별이 있으며, 경제선진국이 될수록 公의 영역이 더욱 중요한 역할을 하게 된다고 말한다. 그리고 그것이 바로 하토야마가 지향하는 공생(共生)의 기반이 된다는 인식을 가지고 있다. 따라서 NGO의 활동을 지원하기 위한 예산(100억엔)을 상정하고 있다.

### 3) 하토야마 정책의 성공조건

서민들의 가처분소득을 올려 안정된 국내수요를 창출시키며, 토건을 지양하고 복지를 증대시키려는 노력, 그리고 이것을 강력한 ‘정치주도’에 의해서 실행해가려는 하토야마의 구상은 과연 성공할 것인가? 정권이 성립한지 불과 3개월에 불과한 일본민주당 정부의 ‘성공가능성’을 이야기하는 것은 상당히 시기상조이다. 그러나 적어도 몇 가지 정도에서는 민주당정부의 해결과제에 대해서 논의할 수 있다.

첫째로 하토야마의 모든 계획은 재원마련에 대한 구체성을 결여하고 있다는 점이다. 만약 민주당의 <Manifesto 2009>의 내용대로라면 추가로 소요되는 비용은 2013년 16.8조엔에 달한다. 이것은 2008년도의 국가예산인 83.1조엔의 20.2%에 해당하는 액수이다. 그만큼 재정부담의 압박은 커진다. 그렇다면 소요되는 재원은 어떻게 마련할 것인가? 이에 대해서 민주당의 Manifesto에서는 정부의 낭비를 줄임으로서 9.1조 엔의 절감이 가능하며, 특별회계에 누적되어 있는 자금(埋藏金)의 사용과 정부재산의 매각 등에 의해서 5.0조엔, 그리고 세제개정을 통해서 2.7조엔 등 총 16.8조엔의 염출이 가능하다고 주장하고 있다. 그러나 증세 없는 세출삭감의 노력은 자민당 정권하에서도 2000년대 내내 강조되어 왔던 것이며, 상식적으로 생각해서 특별한 성과를 낼 것이라고 기대하는 것에는 무리가 있다. 실질적으로 16.8조엔의 재원조달계획을 면밀히 검토한 보고서(草場洋方・他 2009)에 따르면 적어도 16.8조엔 중 5.1조엔에 대해서는 상당히 무리가 있을 것으로 분석되고 있다.<sup>15)</sup> 더구나 경기침체가 장기화됨에 따라 2009년의 세수가 당초 기대되었던 46조엔보다 적은 38조엔 이하로 예측됨에 따라 앞으로의 재정압박은 더욱 커질 수밖에 없다.

<sup>15)</sup> 草場洋方・大和香織・市川雄介・松本淳, 『民主党政権の政策と経済へのインパクト』, 『みずほ日本経済インサイト』, 2009년8월31일.

<표 4> 민주당 정책공약집의 공정표

	2010년도	2011년도	2012년도	2013년도
자녀수당·출산지원	2.7조엔	5.5조엔		
공립학교의 실질무상화	0.5조엔			
연금제도의 개혁	국민적합의(0.2조엔)		제도설계	새제도 결정
의료·개호의 재생	1.2조엔		1.6조엔	
농가소득보상	조사·제도설계	1.0조엔		
잠정세율의 폐지	2.5조엔			
고속도로무료화	단계적 실시		1.3조엔	
고용대책	0.3조엔	0.8조엔		
소요액	7.1조엔	12.6조엔	13.2조엔	13.2조엔
상기이외의 정책	재원확보하면서 점차적으로 실시			3.6조엔
2013년도의 총 소요액				16.8조엔

자료: 민주당 Manifesto 2009.

둘째로 재정압박에 대응한 증세에 대한 결론도 거의 ‘유보’되어 있다는 것도 중요한 문제이다. 적어도 자민당정부에서는 이 부분이 더욱 구체적이었다. 자민당정부는 2000년대 후반 개인소득세 감세의 폐지, 소비세율의 인상의 방향으로 정책의 가닥을 잡아가고 있었다.<sup>16)</sup> 정부의 세제조사회에서는 2005년6월 ‘개인소득세에 관한 논점정리’라는 문건을 통해서 앞으로 소득세의 정률감세를 폐지함과 동시에 급여소득공제 및 배우자공제 등과 같은 각종공제제도의 정리 및 축소방침을 발표했다. 즉 향후 소득세증세의 방침을 명확히 한 것이었다. 또한 같은 세제조사회의 발표문(2007), 혹은 일본내각의 결정문(2008) 등의 각종 문서 속에서는 ‘소비세율의 재검토’라는 단어가 빈번히 사용하고 있었다.<sup>17)</sup> 일본식 정치어법에서 소비세율의 ‘재검토’라는 단어는 소비세율의 ‘인상’이라는 의미이며 향후 소비세율의 인상은 적어도 자민당정권 하에서는 이미 예측된 것이었다.<sup>18)</sup>

16) 단지 전체 세수입의 20%를 차지하는 법인세의 경우 전세계적인 법인세인하 경쟁도 있어서 세율은 계속 인하시키는 추세에 있다. 전체 법인세액은 2002년 이후 경기상승국면에서 2002년~2008년의 경우 9.5조엔에서 16.7조엔으로 증가되었으나, 세율 자체는 1988년의 40% 정도에서 98년 이후에는 30%로 인하되어 왔다. 그럼에도 실효법인세율(법인세 및 지방세를 포함한 기업의 조세부담율)은 2008년10월 현재 일본은 41%로서 미국과 거의 동등한 수준이며, 영국 28%, 독일 30%, 프랑스 33%에 비해서는 무척 높다. 따라서 일본정부의 공식적인 입장에서 법인세율 인상과 관련한 어떠한 논의도 진행되고 있지 않다.

17) 政府税制調査会、個人所得税に関する論点整理、2005년6월. 政府税制調査会、抜本的な財政改革に向けた基本的な考え方、2007년 11월. 日本閣議決定文、經濟財政の中長期方針と10年展望、2009년 1월.

18) 소비세인상을 통해 재정재건을 해야 한다는 것은 일본의 재정학자들의 주류담론이다. 현재의 소비세율 5%는 선진주요국 중에서도 최저수준이다. 井堀利宏(2007)은 소비세를 앞으로 8년간 매년 1%포인트씩 올려 13%까지 올려야 한다고 주장한다. 이 경우 새로운 세수는 매년 2~3조엔 증가하며, 철저한 지출삭감노력이 더해진다면 2010년대 중반에는 기초재정수지가 GDP대비 3~4%

증세의 방식은 달랐으나 일본의 좌파정당들도 일단 증세에 대해서 적극적이었다. 사회민주당의 <Manifesto 2009>에서는 복지예산증대를 위한 재원으로, 행정낭비(불필요한 공공사업중지, 방위비삭감, 미군주둔분담금 폐지 등)를 없애므로써 연간 4조엔, 특별회계상의 적립금·잉여금 활용에 따른 연간 6조엔, 증세(법인세, 고소득자의 소득세 등)를 통한 연간 4조엔 등 총 14조엔을 조달한다고 약속했다. 일본공산당에서도 복지예산증대를 위해서 연간 5조엔에 달하는 군사비, 2,500억엔에 달하는 미군주둔분담금, 320억엔의 정당조성비를 줄이고 대기업 및 자산가를 대상으로 한 감세(7조엔)를 다시 복원시키면 충분한 재원을 만드는 것이 가능하다는 인식이었다.<sup>19)</sup> 그러나 민주당의 <Manifesto>에서는 증세에 대한 언급이 거의 없는 것이 현실이다.

셋째로 재정적자문제에 대해서 일본정부가 둔감한 이유는 그것이 현재 경제적 부담으로 즉각 작동되지 않기 때문이기도 했다. 그러나 그것이 앞으로 계속 유지될 것이라고 장담하기는 어렵다. 일본은 현재 1,600조엔에 달하는 개인금융자산과 90조엔의 외화보유액을 가지고 있으며, 국채의 약 95%가 국내에서 소화되고 있기 때문에, 40% 이상을 해외에 의존하고 있는 미국과 독일, 그리고 이보다도 훨씬 큰 러시아 등과 같은 개도국과는 사정이 전혀 성격이 다른 것은 사실이다. 지금까지 일본의 재정적자가 금리인상압력으로 작용하지도 않았다. 실제로 일본의 국채잔고는 1990년대 이후 급속히 증가하고 있었으나, 국채에 대한 이자지급금 수준은 1986년 이후 10조엔 정도로 거의 변화가 없었다. 오히려 2000년대에 들어와서는 이자지급금이 더욱 하락해서 2005년에는 7조엔 정도로 하락하고 있다.

그러나 이러한 상황은 언제까지 계속될 것인가? 단기금리가 이미 하한(제로금리)에 도달하고 있으며, 장기금리도 1%대까지 하락된 상황에서 금리하락의 여지는 상당히 제한되어 있다. 따라서 국채누증에 따른 이자지급금이 앞으로도 감소해 나갈 것이라고 생각하는 것에는 무리가 있다. 현재와 같은 상태로 계속 국채가 누적되어 간다면, 재정의 유지가능성에 대한 시장의 불신이 커져 결국은 금리가 상승할 가능성은 크다고 봐야한다. 일본재무성(2004)은 2006년 이후 국채금리(10년채)가 2%→3%로 상승한다면 매년 이자가 1.4조엔 정도 증가할 것으로 시산하고 있다. 즉 국채증가→금리상승→이자지급금상승→국채증가의 악순환에 빠지는 것이다. 따라서 향후 재정전건성에 대한 비전을 빠른 시

혹자로 돌아설 것이라고 예측한다. 이에 대해 神野直彦(2008)은 소비세증세론의 기반으로 되는 서구국가들과의 소비세 격차론도 결국 일본과 이들 국가들과의 세출구조에 대한 차이를 전혀 고려하지 않은 것에 불과하다고 반박한다. 즉 서구유럽의 국가들은 국민생활을 보조하는 공공서비스의 공급책임을 가지는 ‘큰 정부’인 것에 반해서 일본은 재정이 경제관련 예산에 주로 투입하고 있는 전체적으로 ‘작은 정부’에 불과하다는 것이다.

<sup>19)</sup> 일본사회민주당총선대책자료(<http://www5.sdp.or.jp/policy/policy/election/manifesto01.htm>) 그리고 일본공산당의 총선대책자료([http://www.jcp.or.jp/down/bira/08/20080925\\_panf.pdf](http://www.jcp.or.jp/down/bira/08/20080925_panf.pdf)).

간 내에 제시하는 것이 필요하다.

넷째로 일본의 중장기적인 정부규모에 대한 사회적 합의가 거의 존재하지 않는다는 점도 문제다. 적어도 1990년대 이후 일본자민당정부의 기본입장은 ‘작은 정부’가 필요하다는 점이었다. 그러나 지금의 일본정부를 ‘큰 정부’라고 규정하는 것은 국제비교의 시점이 아닌 것은 분명하다. OECD국가들과의 비교에서 본다면, 중앙정부·지방정부·사회보장기금을 포함한 일반정부의 지출규모는 일본은 GDP대비 31.1%로서 미국 38.6%, 영국 45.1%, 독일 43.1%, 프랑스 51.8%, 스웨덴 50.6% 보다도 작게 나타난다. 또한 국민부담의 크기를 조세·사회보험료 부담액을 GDP로 나눈 비율로 본다면 일본은 27.9%로서 미국 28.0%, 프랑스 44.2%, 스웨덴 49.1%보다 작다(2006년). 적어도 국민의 경제활동에 비해서 일본은 ‘적게 걷고’ ‘적게 쓰는’ 정부인 것이다. 따라서 지금 필요한 것은 ‘작은’의 문제가 아니라 ‘절절한’ 정부의 크기에 대한 논의가 될 것이나, 일본 내에서의 본격적인 논쟁은 아직 벌어지고 있지 않은 듯하다.<sup>20)</sup>

<표 5> 정부지출의 GDP 비율의 국제비교

	1990	1995	2000	2005	2006
프랑스	49.4	54.4	51.6	53.5	51.8
독일	43.6	48.3	45.1	47.0	43.1
일본	32.0	36.5	39.0	38.4	36.1
한국	20.0	20.8	23.9	28.9	30.9
스웨덴	59.7	65.3	57.0	54.0	50.6
영국	41.9	44.5	37.0	44.9	45.1
미국	37.1	37.0	34.2	36.7	38.6
유로지역	50.4	50.6	46.2	47.5	46.1
OECD전체	40.9	42.1	39.1	40.9	40.8

자료; OECD 통계

다섯째로 최대의 문제는 하토야마정부의 안정성과 관련된 것이다. 하토야마정부가 복

20) 일본에서의 ‘큰 정부’ 논의의 배경에는 일본의 공무원들의 생산성이 낮으며, 경우에 따라서는 무척 ‘부패’했다는 비판에 의거한 것이 많다. 그러나 생산성이 낮으며, 부패한 것에 대한 비판은 정확한 의미에서의 ‘큰 정부’에 대한 비판이 되지 않는다. 실질적으로 일본의 공무원의 수는 타국과 비교해 많다고 볼 수 없다. 국가공무원, 특수법인직원, 지방공무원까지 포함한 일본의 공무원 총수는 약 400만명 정도이지만, 1,000명당 공무원수(방위관계자 불포함)는 35.1명 정도로, 영국(73.0명), 프랑스(96.3명), 미국(80.6명, 이상 2006년)보다 크게 밀도는 수준이다. 국가공무원의 인건비는 특별회계대상기관까지 포함한다고 하더라도 연 5조엔 정도로 아무리 삭감한다고 하더라도 불과 수천억엔에 불과한 것이다. 따라서 재정지출규모로 보았을 때 일본정부가 너무 ‘크다’는 것은 적어도 국제수준과의 비교에서는 증명되지 않는 것으로 봐야한다.

지지향적인 것은 분명하다. 그러나 국민들 입장에서 본다면 지난 2006년 이래 수상이 매년 바뀌었던 불안정한 정국에 대한 기억은 아직 생생하다. 만약 하토야마정부가 불안정하다면, 국민들은 장래 예상되는 증세 및 복지지출축소에 대한 염려로, 단기적인 가치분 소득의 증가가 소비촉진이 아니라 저축증가로 나타나게 되는 경우도 충분히 가능해진다. 즉 경제가 확대균형으로 달려가는 것이 아니라 정체 속에서 재정적자만 더욱 늘어가게 되는 것이다. 따라서 가장 중요한 것은 정책의 일관성과 정권내부의 안정성을 확보하는 것이며, 이에 따른 안심감이 국민의 호주머니를 열게 하는 것이다. 금고 속에 축적된 1,600조엔에 달하는 금융자산이 소비증진으로 전환될지에 대한 판단은 진정한 의미에서의 정권의 안정성을 확보할 수 있는 2010년 7월의 참의원선거 후가 될 것으로 생각된다.

#### 4. 결론 : 한국에의 시사점

일본에서 1990년대 토건중심의 경제회복노선이 별반 효과가 없었다는 점은 분명하다. 막대한 재정지출이 결국 국민의 부담으로만 되돌아왔다는 것도 사실이다. 토건경제를 폐기하고 새로운 신자유주의적 구조개혁노선을 지향했던 고이즈미 정권하에서도 성체성장의 효과가 있었다고 증명할 수 없다. 오히려 일본인들을 빈곤과 불평등으로 몰고 갔다. 이제 일본은 변하려고 하고 있다. 불평등에서 평등으로, 토건에서 인적자원중심의 새로운 성장으로 나아가려 한다.

2009년 한국은 지난 20여년의 일본의 나쁜 점을 그대로 답습하고 있다. 토건도, 규제 완화도, 그리고 감세도 있다. 부자감세의 세계개편안은 이미 국회에서 통과시켰으며, 개별규제, 부동산관련규제 또한 거의 다 풀어버렸다. 공기업선진화계획에 따라 상당수의 공기기업은 이미 매각중이며, 4대강유역개발은 모든 절차를 무시한 채 이미 '삽질' 중이다. 늘어가는 국민들에 대한 복지비전도 없으며, 새로운 일자리창출도 토목건설의 일용잡급직에 불과하다. 당연히 있어야 할 재정건전성이라는 단어도 정책담당자의 말 속에서 사라진지 오래이며, 결국 올 국가재정은 50조원 이상 적자가 예상되고, 2010년 국가채무는 300조원을 돌파한지 불과 2년 만에 400조원을 넘어설 것이 확실하다.

여기서 우리가 앞으로 해야 할 일은 명확하다. 4대강개발로 어그러질 '환경'을 복원하는 일, 재벌에 의해 장악될 '시장'을 정상화시키는 일, 일그러질 서민생활을 '복지'라는 이름으로 안정시키는 일, 그리고 견제와 균형을 '민주주의'를 실현시키는 것이 중요하다. 이 모두가 조화롭게 맞물렸을 때, 사람의 경쟁력을 극대화시킨 새로운 경제성장의 모델이 가능하다는 점을 확실히 보여 줘야 한다. 이 때 하토야마의 민주당은 우리에게 여러 가

지의 정책적 시사점을 제기한다.

첫째로 기존의 ‘양극화성장’으로부터 ‘균형성장’으로의 전환이 필요하다는 점이다. 주지하듯이 IMF환란 이후의 한국의 경제회복 과정은 사회적 양극화의 진행과정이기도 했다. 양극화 성장의 결과 경제적 성과가 크게 개선되었다는 증거도 발견되지 않으며, 사회통합의 기본원칙들도 상당히 붕괴되고 있다. 폴 크루그먼(Paul Krugman)도 지적하고 있듯이, 성장이 평등을 가져오는 것이 아니라 평등이 성장을 가져오는 것이다.<sup>21)</sup> 안정된 경제성장을 위해서는 기존에 불평등과 양극화에 의해서 유지되던 성장노선을 평등과 균형에 입각한 발전으로 전환시켜야 한다.<sup>22)</sup> 적어도 하토야마 민주당의 경우 직접보조에 의한 국민들의 가치분소득을 증대시키며, 그것이 균형성장의 중요한 틀임을 분명히 했다. 감세와 규제완화에 의한 경제성장이 아니라 적극적인 재정지출(국민보조)과 규제강화에 의해서 경제성장을 이룩하려는 시도, 그것이 가능함을 더욱 논리화시켜 갈 필요가 있다.

둘째로 경제적, 사회적 공공성의 유지해야만 한다는 점이다. 세계화, 자유시장화 등의 담론들이 마치 천동설처럼 교조화되어 논의된다면 큰 의미가 없다. 중요한 것은 각 국민들이 안정적이며 잘 사는 방법을 찾아가는 것이며, 세계화 · 자유시장화는 그러한 목적과 논리적 친화성을 가진 경우에 한해서 논의되는 방식이 적합하다. 그러한 면에서 하토야마의 ‘우에’의 사고방식은 이러한 공공성의 유지필요성과 정확히 합치된다. 특히 한 사회의 ‘공공성’을 생각하는 데 있어서 농업, 환경, 노동, 의료시스템의 유지는 필수적이다. 하토야마 정책에서 나타나는 농업 및 환경보호 노력, 노동규제강화, 그리고 모든 국민에게 질 좋은 의료서비스를 제공하려는 노력은 그러한 면에서도 충분히 평가할 수 있다.

셋째로 신성장동력으로서의 녹색산업에 대한 제대로 된 투자가 필요하다. 하토야마는 기존의 IT, 바이오, 나노테크와 같은 첨단산업과 함께 환경관련의 녹색산업 속에서 일본의 새로운 활로를 모색하고 있다. 따라서 과감한 저탄소경제로의 전환을 추진하려는 하토야마의 정책체계에 대해서는 향후 좀 더 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 특히 단순한 산업으로서가 아니라 그것이 함의하는 경제사회구조에의 영향을 살펴봐야 한다. 애초부터 녹색산업 혹은 그린뉴딜이라는 단어가 포함하는 국제적 문맥은 양극화해소, 안정된 일자리창출, 청정에너지경제 등 다양한 내용을 포함한 것이었다. 그러나 이러한 국제적 문맥이 한국에서 번역되었을 때에는 4대강개발이라는 토건경제로 탈바꿈했다. 2번(08년6월19

21) Paul Krugman(2008)의 결론은 간단히 다음과 같이 요약 가능하다. 즉 미국사회의 불평등이 미국의 안정된 성장을 가져오지 않았다는 점, 그리고 불평등을 조장시켰던 담론(레이거노믹스)이 경제학적 근거가 희박한 ‘정치적 기획’에 불과했다는 점이다.

22) 한국에서의 양극화성장 과정에 대한 분석은 임원혁(2007), 『경제위기 이후 한국 경제의 구조변화: 주요쟁점과 과제』, 새사회전략정책연구원 · 코리아연구원 공동기획세미나 발표자료 참조. 또한 이러한 양극화성장을 계속하려는 현 이명박 정부의 정책에 대한 비판은 김종걸(2008), 『MB형 신자유주의적 개혁의 우울한 미래』, 코리아연구원현안진단시리즈 132호 참조.

일, 09년6월29일)에 걸쳐 한반도대운하를 포기하겠다고 약속했던 대통령은, 자신의 ‘토건 입국’의 꿈을 4대강개발이라는 형태로, 더구나 ‘그린뉴딜’이라는 당의정(糖衣錠)을 입혀 계속 진행하고 있는 것이다. 현정부 이후의 새로운 성장동력 창출의 벤치마킹의 대상으로 하토야마는 그러한 면에서 상당히 유용하다.<sup>23)</sup>

넷째로 중소기업에 대한 과감한 지원이 필요하다는 점이다. 한국의 현정부는 물론 참여정부에 있어서조차 보호·육성 되어져야만 할 대상인 중소기업을 시장권력에 그대로 노출시킴으로서 결과적으로 경쟁력의 총체적 약화를 가져왔다. 당시 중소기업정책의 기본노선인 ‘시장친화적 지원정책’은 기존의 중소기업 3대 보호막(단체수의계약, 지정계열화, 중소기업고유업종 제도)을 무장해제 시킨 것이었다. 대기업의 횡포를 막기 위한 대·중소기업간 상생협력정책도, 정책실시의 수단이 주로 대기업의 자발적 참여와 자율시행에 의존하는 경향이 강해 그 실효성이 있었다고 보기도 어려웠다. 이에 비해 일본의 민주당은 정부전체의 힘을 중소기업대책에 전력투구한다고 선언하며, 구체적으로는 중소기업청장의 장관급승진, 중소기업예산의 3배 증액, 중소기업법인세율을 18%에서 11%로 인하, 중소기업대출의 최대 3년간 유예 등의 특단의 조치를 강구하고 있다. 정책의 실효성을 제고하기 위한 일본의 고민에 대해 본격적인 조사연구과정이 필요하다.

다섯 번째로, 금번 일본민주당 공약의 최대 포인트는 역시 ‘정당 및 정치주도의 정책 실시’라는 점이었다. 특권화되고 보수화된 관료집단의 정책입안 및 정책실시과정을 정치의 힘에 의해서 제어하려는 의도이다. 여기에 정치와 관료를 NGO육성을 통해 견제하려는 노력도 병행된다. 한국의 경우, 특히 현정부에 들어 두드러지게 된 정당정책능력의 형해화, 국민과 유리된 정치 및 관료집단, 비판적 NGO에 대한 압박과는 너무나 큰 차이가 난다. 야심차게 시작한 하토야마 민주당정부의 정책형성, 결정, 실시, 평가과정에 대한 조사가 필요하다.

마지막으로 한국, 일본 모두 중장기적으로 재정건전화의 방향성 제시할 필요가 있다는 점을 강조해 둔다. 양국 모두 중장기적인 재정수요의 상승압박이 존재하는 상황에서 재정건전화에 대한 구체안이 마련되어 있지 않은 것은 커다란 문제이다. 현재의 정책이 자연히 세수확대로 연결될 것이라는 일종의 ‘천수답’적 기대만 팽배하고 있는 것이다. 중요한 것은 현재의 정책이 경제성장과 어떻게 연결될 것인가에 대한 명확한 논리의 구축과 실행과정의 효율성을 제고하는 방안의 모색이다. 또한 중장기적인 정부규모 및 국민부담률 수준을 결정하고 이에 대한 재원조달방식을 명확히 하는 정치적 합의형성과정이다. 그러나 양국정부 모두 이러한 수준에는 한참 못 미친다.

<sup>23)</sup> 미국의 오바마의 그린뉴딜과 한국의 그것과의 비교는 김종걸(2009), 「오바마의 그린뉴딜 vs. MB의 그레이뉴딜」, 코리아연구원특별기획 26-2 참조.

# 진화경제학의 유토피아로서 “에브토피아”

한 성 안(영산대)

## I. 서론

다양한 계보의 학자들로부터 현대자본주의는 다양한 질적 변화를 겪고 있는 것으로 인식되고 있다. 이른바 ‘생산요소’에 주목하는 논자들은 이러한 변화를 “기술경제패러다임의 변화”, 유연전문화, 지식기반경제로 표현한다. 반면, 제도적 요인에 주목할 경우 ‘세계화’, 그리고 이에 직·간접적 영향을 받은 ‘사회주의의 붕괴’가 질적인 변화를 유발한 사건으로 등장한다. 이러한 질적 변화는 자본주의 사회의 미래를 다양하게 전망하게 만들었는데, 그 중에서도 프랜시스 후쿠야마(1992)의 『역사의 종언』은 진보적 정치경제학계의 대응을 기다리고 있다. 이런 흐름에 편승하여 최근 한국에서도 보수정권이 들어서면서 평등, 실용주의, 민주주의, 공동체와 같은 진보적 가치를 왜곡하여 차용하는 일이 아무런 지적 저항없이 일어나고 있다. 이러한 비지성적 행동방식의 배후에는 “좌파이데올로기의 종식”이라는 자신감이 자리 잡고 있다).

『역사의 종언』과 ‘좌파이데올로기의 종식’은 본질적으로 유토피아 담론의 종단을 암묵적으로 권유한다.<sup>2)</sup> 하지만 현실의 구조적 문제를 개혁하며, 이로써 보다 나은 사회를 꿈꾸는 진보적 정치경제학은 이러한 권유를 수락할 수 없다. 유토피아 담론은 계속되어야 하는 것이다. 하지만 자본주의의 새로운 모습은 우리에게 유토피아를 새로운 방식으로 논의할 것을 요청한다.

이 논문은 자본주의의 질적 변화를 사실로 받아들이면서 이러한 조건 하에서 진보적 정치경제학이 유토피아 담론을 이어나갈 새로운 방안을 모색하고자 한다. 새로운 방안에 대한 연구는 기존의 유토피아 논의방식에 대한 진지한 성찰을 필요로 한다. 특히 마르크

1) 뉴라이트계열의 문화미래포럼은 2008년 12월 전경련 후원으로 치러진 토론회에서 '문화미래포럼 2008 매니페스트'를 발표하고 “소위 좌파 이데올로기는 그 생명력을 소진했다고 판단”한다며 “오늘의 대토론회가 이 같은 좌파 이데올로기의 종식을 선언하는 자리가 될 것을 희망”한다고 밝혔다. (『프레시안』 2009년 7월 14일).

2) 1992년 12월 26일 이코노미스트지는 “공산주의의 붕괴와 더불어 경제생활의 조직방법으로서 자유시장 자본주의를 대체할 대안이 존재하지 않는다는 점에 보편적으로 동의하게 되었다”고 선언하였다.

스주의의 방법론과 사회적 목표는 이러한 질적 변화로부터 진지하게 성찰될 필요가 있다. 물론, 이러한 논의는 물질만능주의와 개인주의 및 차별화에 대항하는 진보적 가치에 동의하면서 진행된다.

이 논문은 이러한 연구 과제를 ‘진화경제학적 방법론’에 입각하여 수행한다. 진화경제학은 사회경제구조의 변화와 다양성, 불확정성에 주목함으로써 인간사회의 전 과정을 ‘비목적론적으로’ 전망한다. 그 때문에 유토피아는 확정되어 있지 않고 끝없이 진화하는 것이다. 진화경제학자인 제프리 호지슨은 이런 과정을 ‘에브토피아’(Eutopia)로 불렀다. 자본주의의 질적 변화에 직면하여 이제부터 정치경제학은 ‘에브토피아’의 관점에서 유토피아담론을 이어갈 필요가 있다<sup>3)</sup>.

진화경제학적 방법론에 따라 유토피아담론을 이어나갈 것을 제안하는 중 이 논문은 특히 ‘예정된 단일균형’과 관련된 신고전학과 경제학과 마르크스경제학의 목적론적 사고를 비판한다. 그 후, 진화경제학이 자칫 직면할 수도 있는 도덕적 불가지론의 비난에 대해 진화경제학적 규범을 제시한다. 이 논문은 ‘민주적 프래그머티즘’을 에브토피아의 규범으로 제시한다. 이 규범은 몰가치적인 이명박정부의 ‘중도실용주의’와 다르다.

## II. 결정론적 유토피아

이 절에서 우리는 신고전학과 경제학과 마르크스경제학의 목적론적 관점을 비판한다. 그 과정에서 이러한 목적론으로 이끄는 연구방법론을 집중적으로 분석한다. 여기에는 특히 구조 및 환경과 주체 곧 행위자에 관한 방법론적 고찰이 포함된다.

### 1. 신고전학파의 유토피아

경제학은 대체로 자신의 자연과학적 기반을 갖추고 있다. 아담스미스 이후 신고전학과 경제학은 물리학, 특히 뉴턴 역학에 입각하여 모형을 구축하였다. 스미스의 물리학에 대한 인상은 대단하여 “일찍이 인간이 해 온 가장 위대한 발견”(Smith, 1795, 105: McKormic, 2006 재인용)이라 불렀다. John Stuart Mill(1871p. 199: Hodgson, 1987 재인용)은 “부의 생산에 관한 법칙과 조건이 물리학적 진실의 성격을 공유하고 있다. 그

<sup>3)</sup> 이 논문은 호지슨의 ‘에브토피아’ 담론에 기본적으로 동의한다. 하지만 이에 접근하는 방식과 여러 가지 면에서 그와 다르다. 그와 달리 이 논문은 특히 베블런의 ‘본능론’에 주목하며, 신슈페터리언 진화경제학자들이 제시한 ‘패러다임변화론’을 강조한다.

안에는 어떤 조건적이거나 자의적인 것도 존재하지 않는다”고 썼다. 백년이 지난 후에도 Pareto는 뉴턴 역학의 관점에서 경제학을 이해하고 있었다. “순수경제학의 문제는 합리적 기계와 놀라운 유사성을 갖는다.”(Pareto, 1897, 490: McKormic, 2006 재인용). 따라서 사회를 유지시켜주는 ‘자연법칙’이 존재한다. 자연법칙에 따라 작동되기 때문에 그 미래는 확정적이다. 또, 뉴턴의 만유인력법칙에 따라 경제를 이해할 경우 자본주의 시장경제는 균형상태로 이해된다. 물론, 이러한 과정은 경쟁에 의해 달성된다. 균형상태를 유지하는 법칙과 수학적 해는 유일하며 안정성을 갖는다. 그러므로 자본주의경제는 정태적이다. 곧, 시간의 변화에 따라 그것의 구조와 성질은 본질적으로 변하지 않는다.

신고전학과경제학에서는 독특한 성격의 행위자가 등장한다. 첫째, 그는 공리주의 철학에 따라 행동한다. 그러므로 외부충격에 대해 쾌락주의 윤리관에 따라 반응한다. 그의 유일한 관심사는 ‘경제적 공리’, 곧 쾌락이므로 그의 행동은 비문화적일 뿐 아니라 ‘몰가치적’이다. 곧, 그는 모든 것을 경제적 요인으로 환원시켜 사고한다. “경제적 인간”(homo economicus)이다. 또, 자연법칙과 같은 경제논리를 위반하지 않을 정도로 그는 ‘스마트’하며 냉혹하다. 동시에 물질의 ‘다다익선’을 추구하는 그는 극단적인 ‘윤리적 상대주의자’다. 둘째, 그들은 모두 이기주의적 본성으로만 무장되어 있다. 곧, 이기주의자인 동시에 ‘단일본성’의 소유자이다. 그 때문에 그의 행동방식은 너무 복잡하지 않다. 셋째, 극대화 원리에 따라 쾌락(효용, 이윤)의 양을 정확히 계산해 낼 정도로 그의 합리성은 완전하다. 그의 계산능력은 슈퍼컴퓨터를 능가한다. 완벽한 합리성 때문에 그는 자연법칙으로서의 경제법칙이 이 사회로 인도할 ‘중착역’을 미리 예측할 수 있다. 넷째, 이러한 합리성을 추구하는 과정은 타인 및 사회와 독립적으로 진행된다. 곧, 그는 자신의 맥락(context)으로부터 독립적이다. 그러므로 그의 신중한 합리적계산은 결코 방해받지 않는다. 다섯째, 완벽한 합리성에 힘입어 이들은 시공간적 변화에 유연하게 대처한다. 곧, 그들에게 문화적 마찰은 매우 낮을다. 여섯째, 이러한 공리주의적 인간은 동질적인 존재들이다. 곧, 이들 사이에 규모는 물론 제도적, 기술적 차이는 존재하지 않는다. 그 결과, ‘구성의 오류’가 발생할 여지는 없다. 일곱째, 경제사회는 이러한 ‘보편적’ 행위자들로 구성된다. 신고전학과경제학에서 이들은 ‘대표적 행위자’로 표현된다. 여덟째, 그는 외부충격에 종속되는 수동적 인간이다. 우리는 이러한 ‘자동기계’로부터 법칙을 바꾸는 변화를 기대할 수 없다. 곧, 동질적 행위자들 중 그 누구도 자연법칙으로서의 경제법칙을 교란시키지 않는다. 마지막으로 이러한 행위자는 죽어 있는 물질적 존재와 다름없다. 따라서 신고전학과 경제학에서 이러한 행위자는 ‘생산요소’로 취급된다.<sup>4)</sup> 이들로부터 우리는 혁신이나 지식

4) ‘완전 합리성’과 ‘방법론적 개인주의’와 같은 신고전학과 경제학의 행위자모형은 18세기 철학자 르네 데카르트의 고전철학의 인간정신모형에 근거한다(Bush, 1993). “Cogito, ergo sum”(나는 생각한다)

활동과 같은 창조활동을 기대할 수 없다.

자본주의 경제는 이처럼 법칙에 절대적으로 복종하는 순수한 행위자, 곧 자연법칙과 합체된 ‘물질적’ 존재들로 구성되기 때문에 궁극적으로 자본주의경제의 운동과정은 자연법칙, 곧 뉴턴의 고전물리학, 더 나아가 만유인력의 법칙으로 환원될 수 있다. 이러한 자연법칙에 따라 자본주의사회는 일반균형상태라는 ‘최종중착역’에 필연적으로 도달할 것이다. 불변의 자연법칙과 이에 순응하는 ‘온건한’ 행위자 덕분에 그 균형은 매우 안정적이다. 초기 조건이 상이했던 각각의 자본주의사회도 이러한 단일 균형으로 ‘수렴’할 것이다. 여기서 역사적 과정을 통해 누적되어 온 문화 혹은 제도는 아무런 영향을 미치지 않는다. 역사는 중요하지 않다,

이러한 수렴은 생산성과 성장률은 물론 제도적 차원에서도 이루어진다. 이러한 장기적 “균제상태”(steady-state)에서 모든 사람은 “지복”을 누릴 것이다. 곧, 여기서 온갖 불균형과 불일치, 갈등이 해소되므로 그야말로 모두가 만족하는 안정된 유토피아가 도래한다. 시장경제가 순수하게 작동되면 이러한 유토피아가 필연적으로 도래할 것으로 낙관할 수 있다. 그 때문에 이 지복상태에 도달할 때까지 제도적 장치를 통해 자연법칙에 인위적으로 개입하는 행위는 금지되어야 한다. 나아가, 연구자는 정해진 지복상태에 도달하기 위한 수단과 조건만 연구하면 된다. 흥미롭게도 행위자의 윤리적 상대주의 때문에 체제와 신고전학과경제학자들은 ‘윤리적 절대주의의 함정’에 빠지고 만다.

요약하면, 신고전학과경제학은 고전물리학의 법칙, 정태주의, 일원론(monism)과 환원론(reductionism), 비역사주의(ahistorism)의 방법론을 취하고 있으며, 행위자에 대해 완전한 합리성(perfect rationality)과 유연성, 단일본성, 맥락 독립성, 방법론적 개인주의(methodological individualism), 동질성(homogeneity), 물리적 존재를 가정하고 있다. 또, 윤리적 상대주의를 규범으로 설정해 놓고 있다. 이러한 방법론과 가정 때문에 단일 유토피아가 법칙적으로 도출된다. 그러한 안정적 유토피아는 예정되어 있는 것이다. 그러므로 신고전학과경제학은 ‘목적론적 관점’(teleological view)을 내포하고 있다.

목적론적 사고를 정당화하기 위해 이러한 방법론적 전제들이 동원되어야 하지만, 그것만으로 충분하지 않다. 자원의 희소성, 완전고용, 완전경쟁, 한계비용체감의 법칙, 한계생산성체감의 법칙, 독특한 저축함수, 가격의 유연성 등 수많은 가정에 의해 뒷받침될 때

---

각한다. 고로 존재한다). 곧, 철학은 개별 사색가로부터 철학의 시작되며, 성찰(introspection)이 인식의 기초를 형성한다. 이러한 사유하는 정신은 유일무이한 속성과 특별한 권력을 가진 창조자, 문자 그대로 순수 이성(pure reason)에 의해 부여되었다. 실로 이러한 정신은 유형과 특성의 측면에서 보통의 물질세계와 너무 달라 육신에 대한 그것의 연결 메커니즘이 난해한 개념적 사안을 제기하였다. 이것은 육체와 정신의 이원론으로 유명하다. Clarence Ayres([1944] 1962)는 이를 “형이상학적 이원론”(metaphysical dualism)으로 불렀다. 하지만 신고전학과경제학에서 그러한 이원론은 ‘형이하학적 이원론’, 곧 ‘물리학적 이원론’으로 바뀐다,

그러한 ‘목적’은 법칙적으로 달성될는지 모른다. 하지만 그러한 가정들은 아무런 근거를 가지고 있지 않다. 나아가, 진화경제학자들이 밝힌 바와 같이 자유경쟁은 안정적 균형보다 오히려 역동적 불균형을 유발하는 수가 더 많다.

베블런은 신고전학과경제학의 이러한 목적론을 신랄하게 비판한다. 이들의 저술은 “올바르고도 아름답게 결정된 경제생활의 기획이 존재하며 총체적 창조가 그리로 향하는 경향이 있다는 선입견에 지배되고 있다.”(Veblen [1908b], 1919, p.230). 곧, 이들은 시장체제가 인간의 목적을 초월하여 자비로운 목적을 향해 움직이고 있는 것으로 묘사하고 있다. 경쟁의 결과는 “정상적 경우”(normal case) 혹은 최종상태로 묘사되는데, 이 상태는 사물이 나아가야 할 자연 “경향”(tendency)의 방향을 결정한다(1919, p. 143).

하지만 그는 이러한 주류이론이 자비로운 자연 질서(beneficent natural order)의 개념을 중심으로 조직되어 있는 퇴화된 정령신앙의 현대적 부활에 불과하다고 주장하였다. “그 쾌락주의적 전제, 화폐문화의 방식에 대한 습관화(habituation), 자연이 옳다는 그들의 고백되지 않는 정령신앙(animistic faith)의 덕분으로 고전학과 경제학자들은 만물이 본질적으로 향하는 완전한 경치는 마찰 없고 자비로운 경쟁 체제라고 생각하고 있었다.”(Veblen, 1919, pp. 56-179)

베블런에 의하면 신고전학과 경제학은 이처럼 자연에 대한 고대적 사유습성 중 하나인 ‘정령신앙’에 깊이 빠져 있다. 그리하여 그들은 사회와 시장에도 보이지 않는 영혼과 목적이 있어 사회와 시장을 조화와 균형, 나아가 진보로 인도한다고 믿고 있다. 그리고 이 ‘신앙 체계’를 은폐하기 위해 수학적 도구를 동원한다. 따라서 신고전학과 경제학은 ‘수학으로 위장된 신앙 체계’에 불과하다. 결국, 주류경제학의 유토피아는 대단히 취약한 방법론과 비현실적 가정, 나아가 고대적 정령신앙으로부터 도출된 미신에 불과하다. 그 때문에 베블런은 정통경제학자들을 ‘신화창조자’(myth maker)로 불렀던 것이다(Veblen, 1919, p.147). Hodgson(1999)도 주류경제학을 “어떤 곳에도 존재하지 않은 곳의 경제학”(economics of nowhere)(p.11)으로 폄하된다.

앞에서 지적한 바와 같이 신고전학과경제학의 행위자는 죽어 있는 물질적 존재에 불과하다. 곧, 그들은 장자크 루소의 요구대로 “자연으로 돌아가 버렸다.” 그러므로 신고전학과경제학의 모형은 기술과 지식의 창조, 나아가 혁신활동을 설명할 수 없다. 나아가, 하이에크의 주장과 달리 자유주의시장은 지식, 특히 암묵지식을 효과적으로 조직해낼 수 없다<sup>5)</sup>. 이른바 ‘지식기반경제’는 신고전학과경제학자들에게 2세기 이상 지속되어 온 그

5) 그는 지식과 정보를 구분하지 않는다. 지식으로 정보로 오해한 결과 그는 시장이 지식을 조직할 수 있는 것으로 간주한 것이다. 하지만 지식은 물론 암묵지식은 정보와 다르다. 나아가, 지식의 인지과정과 전달과정의 복잡성을 고려하면 그러한 가능성은 거의 없다.

들의 유토피아에 대한 대대적 성찰을 요구한다. 하지만, 그들의 독특한 분석방법으로 이러한 역사적 도전에 응하기는 쉽지 않다.

## 2. 마르크스경제학의 유토피아

신고전학과경제학처럼 마르크스경제학도 19세기 자연과학의 시대에 대한 열광과 무관하지 않다. 전자가 뉴턴적 역학에 따라 자본주의경제를 이해함으로써 정태분석에 머물렀다면 후자는 헤겔의 변증법에 기댈으로써 역사발전과정을 동태적으로 분석할 수 있었다.

마르크스경제학에 위하면 변증법적 사유방식은 역사의 동태적 과정을 과학적으로 이해할 수 있는 유일한 방법이다. 과학적 연구방법으로 인정되었기 때문에 연구방법 그 자체를 추가적으로 연구할 필요는 없을 것이다. 이러한 과학적 인식론에 의거하여 이들은 생산력과 생산관계의 모순 및 조응관계에 따라 작동되는 ‘사회의 운동법칙’을 도출해낸다. 비록 신고전학과경제학처럼 사회를 자연법칙으로 직접 환원시키고자 하지 않았더라도 마르크스주의경제학도 자연법칙에 버금가는 운동법칙을 사회 안에서 발견하였던 것이다. 곧, 사회 안에 운동법칙이 ‘내재’해 있다는 것이다. 이러한 본질적 운동법칙에 따라 인류사회는 ‘역사발전법칙’을 따르게 되는데 모든 사회는 생산력수준에 조응하는 각각의 생산관계를 단계적으로 밟아나간다. 원시공산사회, 노예제사회, 봉건사회, 자본주의사회를 거친 후, 과도기적 사회주의사회에 힘입어 공산주의사회에 도달한다. 이러한 사회는 법칙적 결과이므로 ‘예정’되어 있다. 따라서 건너 띄는 경우가 종종 발생할는지 모르지만 모든 사회는 기본적으로 이 발전단계로부터 벗어나지 않을 뿐 아니라 공산주의사회로 필연적으로 이행한다.

마르크스적 관점에서 경제적 토대, 곧 생산력과 생산관계가 사회적 상부구조를 결정한다. 더욱이 경제적 토대 가운데서도 생산력이 생산관계를 결정한다. 이 경우 기술이 생산력의 가장 중요한 동태적 부분에 해당하므로 역사발전법칙은 궁극적으로 기술에 의해 결정된다는 결론에 도달한다.<sup>6)</sup> 기술은 인간의 삶을 개선시켜 주는 본질적 요인이다. 따라서 역사의 변증법적 발전과정, 곧 역사발전법칙이 관철되는 과정은 단순히 동태적 과정뿐 아니라 이익과 개선, 곧 진보를 의미하는 것이기도 하다. 결국, 역사는 ‘진보’한다.

마르크스는 봉건주의, 자본주의, 사회주의 등 다양한 형태의 경제체제가 존재해왔다고

6) 물론 마르크스는 생산력의 내용을 명확하게 정의하고 있지 않다. 그러나 그의 각종 저술에서 등장하고 있는 생산관계의 변화과정, 경쟁과정, 상대적 잉여가치의 생산과정, 노동의 탈숙련화과정과 기계에 의한 노동의 대체, 자본의 유기적 구성도에 관한 설명은 그가 기술을 생산력의 핵심적 구성성분으로 생각하고 있다는 점을 암시한다. 그럼에도 불구하고 기술에 관한 그의 설명은 매우 모호하며 진화경제학에 비해 매우 단순하다.

주장한다. 『자본론』은 경제체제 일반이 아니라 자본주의 생산양식을 연구한다. 자본주의에 대한 마르크스의 분석은 상품, 교환, 화폐, 자본, 노동력 등 이 체제의 본질적 사회관계로부터 시작된다. 마르크스에게 자본주의는 생산의 대부분이 자본주의 기업에서 일어나는 경제체제이며 대다수 제품은 시장에서 교환되고 “노동은 일반적으로 임금노동으로 나타난다.” 본질적으로, “임금노동에 대한 자본의 관계는 그 생산양식의 전체 성격을 결정한다.”(Marx, 1981, p.1019). 이처럼 마르크스는 『자본론』에서 자본주의 일반을 분석한다. 이러한 분석방식은<sup>7)</sup> 단지 논의를 단순화하기 위한 목적에만 이용되지 않고, 그 후의 분석단계에도 그대로 지속된다. 그 결과 그는 이러한 생산양식이 점차 확산됨으로써 다른 모든 경제조정 및 생산조직 방식을 대체할 것이라고 믿는다.<sup>8)</sup> 곧, 『공산당선언』에서 명확히 드러나듯이 그는 자본주의 이전의 생산관계에서 하나의 생산관계가 지배적으로 되는 것처럼 자본주의단계에서도 모든 비자본주의적 관계가 상품과 시장관계에 의해 궁극적으로 배제될 것이라고 생각한다. 신고전학과경제학에서 일반균형에 도달하듯이 모든 생산양식은 하나의 관계로 통일된다. 생산관계의 ‘전일화’에 관한 이러한 주장은 사회주의와 공산주의사회에도 적용될 것이다. 공산주의는 역사발전과정의 최후단계이다. 거기서는 계급투쟁의 ‘전-역사’(pre-history)가 끝나고, “사회의 운동법칙”은 사회의 운동을 중단시킨다. 생산력과 생산관계의 갈등은 더 이상 계급갈등으로 표출되지 않는다. 곧, 공산주의사회의 도래는 법칙적으로 미리 결정되어 있을 뿐 아니라 그러한 ‘균형’은 하나 밖에 없으며 그것마저도 매우 안정적이다. 공산주의사회는 신고전학과경제학의 일반균형과 다르지 않다.

『공산당선언』에서 마르크스와 엥겔스는 “모든 생산이 전국가적 조합의 손에 집중되는 시대”(Marx 1980)를 예견하고 환영하였다. 이러한 사회는 인간의 존재에 대해 가장 이상적인 조건이다. 따라서 그것은 일반적으로 “최종종착역”(final term)으로 인식되는 것 같다. 그 곳에서는 노동의 분업, 소외, 착취와 억압, 경제적 계급, 불평등, 종교, 국가(정치적 강제)가 종식되고 협력, 자유, 미학적 표현, 인간적 상호존중이 이루어지며 개인의 발전이 사회의 발전을 의미한다(Tool, 1982, p.1085-86) 이러한 유토피아에서 인류의 역사는 완성된다.

마르크스경제학에 의하면 인간의 동기와 행동방식은 생산력과 생산관계를 반영한다.

7) 자본주의를 분석할 때 마르크스는 그 체제에 있는 모든 비자본주의적 요소를 없는 것으로 가정한다.

8) 공산당선언의 유명한 구절을 보라(1980). “모든 사회형태에는 하나의 특수한 생산유형이 존재하는데 그것은 나머지를 지배하며 그러므로 그 관계는 기타 양식들에게 순위와 영향력을 할당한다. 그것은 일반적으로 모든 여타 색깔을 탈색시키고 그 특수성들을 수정한다. 그것은 그 안에 실현되어 있는 모든 존재의 비중을 결정하는 에테르이다”(Marx, 1984).

자본주의사회에 관한 한 “이 생산양식의 기본적 행위자인 자본가와 임노동자는 단지 자본과 임노동 특수적 사회특성이 체화되고 의인화된 것이며 이러한 특수한 사회적 생산관계의 산물일 뿐인데, 사회적 생산과정은 이 성격을 개인에게 각인시킨다(Marx, 1981, p.1019-20).” 자본주의경제에서 행위자의 행동은 자본주의의 생산관계에 따라 결정되므로 노동자는 고임금과 노동시간의 단축을 위해 투쟁하며 자본가는 고이윤을 위해 경쟁할 것이라고 가정된다. 신고전학과경제학에서와 같이 두 계급은 모두 경제적 이익, 곧 ‘공리’를 추구한다. 특히 자본가의 경우 이윤극대화 원리 외에는 다른 것이 없다. 다른 것이 있다면, 양자 사이에 시장원리(경쟁과 수요공급법칙)대신 투쟁이 개입될 뿐이다. 결국, 마르크스는 행위자의 동기가 경제적 이익과 계급이익의 함수라고 가정한다. 적어도 『자본론』에서 자본가는 물론 노동자도 경제적 공리를 추구하는 윤리적 상대주의자들이다<sup>9)</sup>.

마르크스경제학에 의하면 인류의 역사는 계급투쟁의 역사다. 이 과정에서 직접적 생산자 집단은 가치를 창조하는 반면 생산수단의 소유자집단은 이들이 창조해 놓은 생산활동의 결과를 탈취해 간다. 따라서 노동하고 창조하는 인간인 프롤레타리아트가 ‘일하지 않고 먹기만 하는’ 유산자계급에 비해 도덕적으로 우월하다. 뿐만 아니라 노동자계급은 ‘생산을 위한 생산’, ‘축적을 위한 축적’에만 정신이 팔려 과잉생산과 신용공황을 만들어내는 ‘어리석은’ 자본가와 다르다. 그들의 노동은 세계적 합리성(global rationality)을 갖는다.<sup>10)</sup> 다시 말해, 프롤레타리아트계급의 합리성은 완전하다. 그러므로 이들은 사회에 내재해 있는 객관적 법칙과 그 최종결과를 완벽하게 예측할 수 있다.

마르크스주의자 Ash(1964, p. 38: Tool, 1983 재인용)에 의하면 “프롤레타리아트는..... 수행되는 노동량과 제작된 물건의 가치의 본질적 관련성을 ..... 자신의 본성 안에..... 간직하고 있다.” 이처럼 프롤레타리아트의 노동이야말로 모든 가치의 기원이며 그들의 노동은 그 자체로 합리적이다. 그들만이 생산력과 동일시된다. 이러한 프롤레타리아 계급만이 창조적 덕목을 갖추고 있다. 그들의 노동은 생산적이며 창조적이므로 도덕적으로 승인된다. 따라서, 이 계급의 행위는 진보적이다. 노동의 주체인 동시에 그것의 생산성, 창조성, 도덕성, 합리성, 이 모든 ‘긍정적’ 특성을 갖는 프롤레타리아트는 ‘보편적 계급’

9) 일반적으로 어떤 학파에 의해 설정된 제 가정들과 분석방법론은 그것의 세계관을 반영하는 동시에 미래에 대한 전망으로 이어진다. 예컨대, 분석의 편의를 위해 신고전학과경제학은 ‘다른 조건이 일정하다’는 가정을 설정한다. 그러한 가정은 변화를 바라지 않는 그들의 ‘보수적 성향’과 ‘정태적 세계관’을 반영하며 ‘안정적인 일반균형’을 전망할 수 있게 한다. 따라서 『자본론』의 이러한 가정들은 단지 분석의 편의를 위해 잠정적으로만 설정되지 않는다. 그것은 공산주의의 궁극적 실현을 위해 반드시 필요한 가정들이다.

10) Khalil(1990)는 사회노동(social labor)에 관한 마르크스의 초역사적 개념이 행위자의 행동이 세계적 합리성(global rationality)에 따라 사전에 계산될 수 있다고 주장하는 것과 같다고 한다. 그리고 **세계적 합리성의 가정**은 그 자체로 19세기 유럽식 지적문화 환경을 반영한다.

이다<sup>11)</sup>.

역사발전법칙이 진보적으로 관철되는 과정은 물론 선형적이지 않다. 실로 피지배계급의 의식이 지배이데올로기에 ‘오염’됨으로써 역사발전법칙이 한동안 휴지기에 들어설 수도 있고, 계급간 권력관계의 불균형으로 인해 그 발전이 저지될 수도 있을 것이다. 하지만 본질적으로 토대가 상부구조를 결정하고, 후자의 자율성도 상대적으로만 인정되기 때문에 그 법칙은 궁극적으로 관철된다. 나아가, 노동자계급의 보편성은 이러한 정신적 오염과 폭력적 방해작용을 극복하게 해 줄 것이다. 따라서 인류사회는 변증법적 발전과정을 거쳐 최종종착역에 필연적으로 도달한다. 마르크스경제학에 따르면 인류의 역사 안에는 공산주의사회로 향하는 경향성, 곧 ‘특정한 목적’, 나아가 ‘진보’가 내재되어 있다.

자본주의가 발전되는 과정에서 노동자계급의 정체성은 커진다. 곧, 자본의 경쟁이 격화됨에 따라 생산기술은 향상된다. 이 과정에서 체계화된 인간의 지식과 경험은 기계로 ‘외부화된다’. 기술의 자립화와 함께 노동자계급은 기계의 부속물로 전락하고 만다. 곧 노동자계급의 탈숙련화가 진행되는 것이다. 탈숙련의 일반화와 더불어 노동자계급은 동질적 집단으로 된다. 적어도 노동자에 관한 한 행위자는 동질적이다<sup>12)</sup>. 하지만 자본주의가 전일화되는 과정은 노동자계급이 동질화되는 과정인 동시에 그들에게 내재해 있던 합리성과 보편성이 훼손되는 과정이기도 하다.

마르크스경제학은 신고전학과경제학과 작지 않은 차이를 보여준다. 먼저, 양자가 도달할 유토피아의 성질이 서로 다르다. 마르크스경제학은 인류를 심각한 불행에 빠뜨려왔던 지배와 불평등의 종식을 규범으로 설정하며, 이를 위해 생산수단의 사회화를 기획한다. 또, 신고전학과 달리 이들은 변증법적 사유방식을 적용시킴으로써 경제사회를 동태적이며 역사적으로 이해하고 있다. 이로써 인류사회의 질적 변화 곧, 불연속적 변화를 이해할 수 있다. 나아가, 자본주의경제를 경쟁은 물론 계급투쟁으로 조명함으로써 그 복잡성과 동태적 변화를 더 쉽게 인식할 수 있게 해준다. 그러나 인류사회를 법칙적으로 이해한다는 점은 신고전학과경제학과 같다. 따라서 사회의 발전과정과 그 결과는 미리 정해져 있다.<sup>13)</sup> 곧, 인류사회는 예정된 일반균형처럼 ‘예정된’ 공산주의사회에 필연적으로 도

11) 곧, 프롤레타리아트계급 안에 진보가 내재되어 있다. 자유주의에게 시장이 보편적 인간행동양식의 기준이 되는 것처럼 마르크스에게는 프롤레타리아트가 보편적 계급이자 중심축으로 되는 것 같다.(Avineri 1990, p.457).

12) 완전경쟁시장을 전제로 삼고 있는 그가 자본의 집중과 집적현상을 관찰하고서도 자본가계급에 대해 동질성의 가정을 견지하고 있는지는 분명하지 않다. 『자본론』이 적어도 일관성을 갖기 위해 그는 완전경쟁의 가정을 견지해야 하거나 그러한 현상을 우연적이거나 일시적인 것으로 처리해야 할 것이다. 그럴 경우, 그는 거대기업집단이 출현하는 ‘새로운 현실’, 곧 자본주의의 진화과정을 설명할 수 없게 된다.

13) 마르크스경제학은 계급투쟁과 같은 행위자의 자유의지를 설정해 놓음으로써 결정론을 극복하고자 한다. 이 때문에 혹자는 마르크스경제학이 결정론과 무관하다고 주장할 지도 모른다. 하지만 나

달하며 역사 안에 그러한 진보는 내재되어 있다. 이러한 과정에서 모든 사회는 생산력수준에 부합하는 특정 생산관계로 통일된다. 이러한 설명은 신고전학과경제학의 목적론적 사고와 동일하다.

이러한 목적론적 발전이 궁극적으로 관철되기 위해 일원론적이며 환원론적 방법이 동원된다. 곧, 궁극적으로 모든 상부구조는 토대로 환원되며, 운동법칙은 기술에 의해 추동된다. 나아가 행위자의 합리성은 완전해야할 뿐 아니라 동질적이어야 한다. 보편적 존재로서 프롤레타리아트계급은 완전한 합리성을 갖추고 있으며, 탈숙련화과정을 통해 동질화된다. 마르크스경제학의 이러한 가정은 행위자에 대한 신고전학과경제학의 가정과 동일하다. 객관적 법칙에 대한 합리적 판단과 예측, 바로 이 때문에 마르크스경제학은 과학적인 불변의 진리로 볼 수 있다. 자신의 방법론에 대한 초역사적 보편성을 주장하는 점도 신고전학과경제학과 다르지 않다.

이러한 마르크스경제학의 주장은 다음과 같은 문제점들을 안고 있다. 첫 번째, 인류사회는 자연법칙에 준하는 운동법칙과 역사발전법칙에 따라 변화하는 것으로 주장되고 있다. 그러나 사회는 ‘내재된 법칙’보다 행위자들의 다양한 비의도적 ‘습성’과 의도적인 ‘작위’에 의해 창발적으로 변화한다. 자본주의시장은 정치조직을 포함하는 사회에 의해 창조되고 재촉되었으며 막스베버가 언급한 바와 같이 시장이 확립되어 있을 경우에도 최적의 이윤생산은 상이한 계급들 사이의 권력관계에 의존한다. 마르크스 자신도 지적한 바와 같이 자본의 본원적 축적과정은 피지배계급에 대한 폭력적 억압으로 점철되어 있다. 법칙이 내재되어 있는 것이 아니라 법칙이 창조되었다.

두 번째, 사회의 운동법칙은 변증법적 경로를 따르는 것으로 가정된다. 그리고 마르크스주의방법론에서 변증법은 과학적인 사유방식에 해당한다. 그 때문에 마르크스주의 인식론은 본질적으로 완전하다고 본다. 연구방법 그 자체를 연구하기 위한 여지는 남겨져 있지 않다. 그러한 작업은 대부분 완결되었기 때문이다. 하지만 그러한 태도는 연구방법에 대한 추가적 연구를 저지함으로써 연구자를 결정론적이고 교조적인 위험에 빠뜨린다. 따라서 사람들은 진정한 선택이 허용되는 순간이나 선택이 바뀌어야 할 순간에도 공산주의 모형을 수정하거나 폐기하지 않을 것이다. 진정한 학문은 결정된 목표를 달성하기 위한 전략과 정책에 대한 연구는 물론 ‘목표 그 자체’에 대한 연구와 ‘방법론’에 대한 연구에 대해 개방되어 있어야 한다. 따라서 변증법이 유일한 과학적 인식론인지에 대해 의심할 필요가 있다.

세 번째, 사회의 운동법칙 안에 진보가 내재되어 있다는 관점은 자연법칙 안에 유토피

---

아갈 수밖에 없는 목적은 법칙에 의해 “이미 정해져 있다.” 따라서 “비결정론”의 범위는 크게 제한된다. 마르크스경제학에서 결정론은 연기될 뿐, 폐기되지 않는다.

아가 내재되어 있다는 신고전학파의 주장처럼 목적론적이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 베블런은 신고전학파경제학의 목적론적 사고를 정령신앙으로 폄하하였다. 마르크스경제학이 베블런의 이러한 비판을 모면하기는 쉽지 않다. 진보는 어떤 외부주체에 의해 제시되거나 자연과 역사에 의해 ‘외생적으로’ 주어지지 않는다.

네 번째, 마르크스경제학에 따르면 인류의 역사는 결정되어 있다. 결정되어 있는 것은 과정뿐 아니라 결과도 포함된다. “역사의 종말”은 후쿠야마에게서만 발견되지 않는다. 하지만 인간의 삶이 지속되는 한 사회의 진화적 변화는 계속될 것이라는 것은 의심할 여지없는 역사적 추론이다. 우리의 모든 경험은 제도구조가 진화적으로 조정되고 있으며 어떤 형태의 절대적 유토피아도 손에 넣을 수 없음을 확인시켜 준다.

다섯 번째, 예정된 경로와 목적에 필연적으로 도달하기 위해 설정된 일원론과 환원주의적 방법론은 논리적 일관성을 확보해 줄지언정 복잡한 현실을 설명해 주지는 못한다. 실제로 사회는 통합조직이므로 그 “관계”만이 사회를 설명할 수 있다. ‘토대’나 기술 등 하나의 특정 요소를 유일한 적극적 요인으로 고립시키고자하는 것은 잘못이다. 단지 토대에 상대적 자율성을 부여하는 나태한 방식으로 일원론과 환원주의는 극복될 수 없다. 다원론과 상호작용론이 적극적으로 도입되어야 한다.

여섯 번째, 일원론과 환원주의방법론이 기각되면 ‘역사발전법칙’은 존재할 수 없게 된다. 그와 더불어 특정 생산양식에 대한 ‘전일화’를 주장할 수 없게 된다. 실제로 하나의 생산양식이 작동되기 위해 이질적인 다양한 생산양식들을 필요로 하는 경우가 많다. Hodgson은 이를 “불순성의 원리”<sup>14)</sup>로 표현하였다<sup>15)</sup>. 다양한 생산양식들이 결합하여 공존하는 방식은 결정되어 있지 않으며, 그 지역의 특성에 따라 다를 것이다. 따라서 단일 균형이나 단일 유토피아를 예측하거나 정의하는 것은 방법론적으로 불가능하다. 오히려 다양한 생산양식들의 공존과 그 결합방식의 다양성이 기대된다.

일곱 번째, 프롤레타리아트계급의 합리성이 완전하다는 가정은 대표적 경제인의 합리성이 완전하다는 신고전학파경제학의 가정만큼 근거가 없다. 그리고 도덕성에 대한 가정과 함께 그 가정은 어떤 곳에서도 입증되지 않는다. 예컨대, 이들은 관행(routine)에 따르거나 모방소비와 과시소비에 종속될 정도로 비합리적이며, 나찌즘 등 지배이데올로기와 스탈린주의의 공포에 오염되거나 자발적으로 동의할 정도로 비도덕적이다.<sup>16)</sup> 나아가, 이

14) Hodgson(1984,1988)에 따르면, 모든 사회경제체제가 제대로 작동하기 위해서는 그것은 적어도 한 개의 구조적으로 다른 하위체제에 의존해야 한다. 따라서 한 유형의 구조(계획경제)가 지배적일 경우 총체적 체제가 효과적으로 작동하기 위해서는 다른 구조(시장, 민간기업)가 필수적이다.

15) 물론 이 논문은 그의 기능주의적 견해를 전적으로 지지하지 않는다. 어떤 인간사회도 체제에 순기능적인 요인만으로 구성되지 않는다. 모든 사회는 불필요하면서도 역기능적인 요인 뿐 아니라 적대적이고 파괴적인 요인들을 함께 포함하고 있다.

16) “인간의 추론활동은 대부분 논리적이며 지적인 힘과 다른 것들에 의해 통제된다는 점이 견지되어

들은 계급배반을 의식적으로 일삼는다. 결국, 계급구분과 계급 귀속성 자체가 인간 그 자체와 그의 합리성을 평가하는 척도나 지표로 된다는 것은 대단히 위험하다. 뿐만 아니라 탈숙련화에 관한 주장은 프롤레타리아트계급의 ‘보편성’과 모순된다. 지식이 탈취되고 ‘불구화된’ 노동력이 합리성과 함께 보편적 지위를 얻기는 어려울 것이기 때문이다. 이처럼 본질적일 뿐 아니라 역사적 조건으로 인해 프롤레타리아트계급의 합리성도 크게 제한될 것이다. 그렇게 되면 모든 변화는 ‘역사법칙’에 기대는 수밖에 달리 방법이 없다.

여덟 번째, 이와 함께 탈숙련과정을 통해 프롤레타리아트계급이 동질적으로 된다는 마르크스의 주장은 이 계급이 소득은 물론 고용조건, 습관과 가치관, 성의 차이로 분단되어 있는 현실과 함께 지식노동자와 비지식노동자로 급격하게 분화되고 있는 최근 지식기반 경제를 설명하기에 역부족이다. 또, 프롤레타리아트계급이 이질적 행위자로 구성되어 있으면 갈등관계는 더 복잡해진다. 그 결과 ‘역사발전법칙’은 필연적으로 관철되기 어렵게 된다. 뿐만 아니라 최종종착지에 대해서도 합의할 수 없게 된다. 새로운 조건아래서 이러한 가능성은 커지고 있다. 마르크스경제학을 비롯해 모든 정치경제학은 ‘진화’하지 않으면 안 된다.

아홉 번째, 마르크스경제학에서 행위자의 합리성, 행위자의 동기와 행동방식은 물질적 토대와 행위자가 수행하는 기능에 의해 결정된다. 이러한 행위자이론은 인간의 본성을 이기적으로 간주하는 신고전학과 다르다. 곧, 신고전학과경제학이 인간의 본성을 주어진 불변의 것으로 이해하는 반면 마르크스경제학은 완전히 가변적인 것으로 생각한다. 신고전학과경제학의 행위자는 최소한 냉철한 계산능력과 이기심, 곧 지성과 감성을 본질적으로 보유하고 있지만 마르크스경제학의 행위자들은 그러한 ‘인간적’ 모습을 지니고 있지 않다. 따라서 마르크스경제학의 행위자는 신고전학과경제학의 행위자보다 더 철저하게 물질로 환원될 수 있다. 극단적으로 그는 물질이다. 하지만, 인간은 것처럼 단순하지 않다. 인간은 생물학적 존재인 동시에 문화적 존재이다. 그는 오랜 진화과정을 통해 불변의 다양한 생물학적 본능을 획득하였으며 관성력을 갖는 문화, 곧 습관과 가치관을 지니고 있다. 이러한 인간적 모습들은 물질로 환원할 수 없는 자율적 요인들이다. 그리고 인간의 합리성과 동기, 행동방식은 이러한 요인들에 의해 크게 좌우된다. 결국, 마르크스경제학에는 법칙만 난무할 뿐 ‘인간’으로서 행위자는 없다. 행위자이론의 빈곤 때문에 이것은 다양하고 복잡한 현실을 설명할 수 없다<sup>17)</sup>.

---

야 한다. 여론이나 계급적 견해에 의해 도달한 결론은 논리적 추론의 문제라기보다 감성의 문제인 경우가 더 많다. 단독으로 혹은 집단적으로 인간을 움직이는 감성은 계산된 물질 이익의 결과라기보다 습관과 타고난 성향의 결과이다. 예컨대, 노동자계급의 계급이익이 그들로 하여금 유산자계급에 대항하게 할 것이라고 선협적으로 주장할 ..... 어떤 확실한 근거도 없다”(Veblen, 1919, p.441).

열 번째, 마르크스경제학의 행위자들은 욕망, 만족, 쾌락 등 공리주의적 기준에 따라 행동한다. 그런 점에서 그는 윤리적 상대주의자에 속한다. 동시에 그는 법칙에 따라 예정된 공산주의적 기준에 따른다. 그것은 주어져 있으며 본질적으로 불변적인 동시에 최종적이다. 이 경우 그는 윤리적 절대주의자에 속한다. 마르크스경제학의 행위자들은 윤리적 상대주의와 윤리적 절대주의 사이에서 하염없이 방황할 뿐이다. 상대주의는 지적 황폐와 방종을 초래하고 절대주의는 지적 오만으로 인해 지적 발전을 가로막는다. 마르크스경제학에는 이를 치유할 방안과 규범이 결여되어 있다.

마지막으로 마르크스경제학에서 역사발전법칙은 토대, 그 중에서 기술력에 의해 추동된다. 하지만 이러한 기술의 중요성에도 불구하고 기술에 관한 이론은 매우 빈약하다. 기술의 발전은 오로지 자본간 경쟁과 이윤동기로 설명될 뿐이고 심지어 그릇되게도 노동력의 전반적 탈숙련화를 일반적인 현상으로 간주하기도 한다. 하지만 진화경제학의 연구결과가 보여 주듯이 기술과 지식의 창조 및 확산과정은 것처럼 단순하지 않고 노동력의 숙련도도 전일적으로 변하지 않는다. 기술 및 지식, 나아가 혁신활동을 이해하지 못하고서 현대자본주의의 성격을 이해하기 어렵다. 마르크스경제학은 지식기반경제에서 심각한 성찰을 요구받고 있다.

### III. 진화경제학의 ‘에브토피아’

#### 1. 진화경제학의 범위

진화경제학을 특징지어주는 핵심단어로 변화, 다양성, 비결정성이 제시될 수 있다. 이러한 단어들은 경제사회의 동태적 특성을 잘 보여준다. 이를 위해 환경과 행위자에 대해 독특하지만 매우 현실적인 가정들이 설정된다. 또, 결정요인들에 관해서도 전통적인 경제학과 다르게 이해한다. 핵심적 방법론에 대한 공통점에도 불구하고 강조되는 방향과 요인들은 약간씩 다르다. 또, 몇몇 ‘진화경제학’은 진화경제학의 방법론과 아무런 공통점을 갖지 않고 있다.

먼저, 허버트 스펜서류의 ‘사회다윈리즘’(Social Darwinism)은 이 논문이 의거하고 있는 진화경제학과 아무런 관련이 없다. 스펜서의 저술은 연대기적으로 다윈 이전에 저술되었다. 그의 “사회진화론”은 1857년 『(Progress: Its Law and Causes)』에 기록되었지만

17) 신고전학파경제학과 마찬가지로 마르크스경제학은 이처럼 비현실적이며 이념적인 다양한 가정들을 설정함으로써 내려진 ‘극단적이며 특수한’ 결론에 불과하다.

다윈의 『The Origin of Species』는 1859년에 저술되었다. 따라서 스펜서의 사회진화론은 다윈의 생물진화론과 관계가 없다. 오히려 그는 진화생물학과 무관한 비다윈적이며 전다윈적(Pre-Darwin) 설명, 곧 라마르크적 설명을 취한다. 라마르크의 진화론은 자연에서 진보를 찾는 목적론적 사고에 기초하고 있다. 그리고, ‘적자생존’은 다윈의 용어가 아니라 스펜서의 용어이다. 스펜서는 적자생존을 개인주의 이데올로기와 최적 균형상태로 동일하게 간주하였다. 하지만 후에 이 용어를 차용할 때에도 다윈은 적자(the fittest)를 자연에 의해 비의도적으로 선택된 개체나 그 환경에 가장 잘 적응한 개체와 집단 정도로 이해한다. 다윈에게 그것은 도덕적으로는 물론 효율성의 차원에서도 최우수개체가 아니다. 가장 비효율적인 방식과 열등한 종이 ‘적자’로 생존하는 경우는 생물 세계는 물론 인간의 경제사회에서도 비일비재하기 때문이다<sup>18)</sup>. 스펜서(H. Spencer) 등으로 대표되는 이른바 ‘사회적 다윈주의(social Darwinism)’는 다윈의 ‘자연선택설’을 ‘최우수 종’의 선택 및 생존으로 오해한 데서 비롯되었다. 이러한 의도적, 비의도적 오역은 인류 역사에서 씻을 수 없는 인종주의적 재앙을 초래했다. 당시의 대다수 다윈주의자들은 인종주의, 성차별주의, 제국주의에 반대하는 진보적 자유주의자였다. 이런 사실들을 종합해 볼 때 엄격한 의미에서 사회다윈주의, 더 나아가 ‘그런 의미의’ 사회진화론이란 용어는 성립될 수 없다. 대신 기껏해야 ‘스펜서주의(Spencerism)’만이 존재할 뿐이며, 이것은 베블런이 수용한 다윈의 진화론과 아무런 관계가 없다(Hodgson, 2004). 이러한 스펜서주의는 신고전학파경제학의 목적론과 이후 ‘하이에크형 진화경제학’의 기반으로 되었다. 생물학과 진화에 관한 논쟁에서 베블런은 스펜서의 사회이론이 터무니없는 다윈 이전 사상의 요소들로 가득 차 있다고 반박하였으며 신고전학파경제학자들의 목적론을 “스펜서주의”와 “스펜서리언에 경도된 것”으로 비판하였다.(Veblen, [1900]1919), 167n). 따라서, 라마르크 진화론과 스펜서의 적자생존으로 대표되는 생물학적 목적론으로 사회현상을 환원시켜 이해하는 ‘사회진화론’과 ‘사회다윈리즘’, 정확히 말해 ‘스펜서주의’, 그리고 이에 기초하고 있는 ‘하이에크형 진화경제학’은 진정한 의미의 진화경제학과 아무런 관련이 없다. 그것은 진화경제학의 주요명제인 비결정성, 곧 인류역사에 대한 비목적론적 관점을 위반하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 이들은 차별과 불평등을 정당화하는 이들의 관점은 오히려 이를 혐오하는 진정한 진화경제학과 극단적으로 대립된다.

18) 적자생존원리(‘생존’ ‘경쟁’을 통해 ‘최적자’가 ‘선택’된다)는 신고전학파경제학의 체제 안에 포섭된다. 하지만 생존한 적자가 반드시 효율적 집단이라고 볼 수 없다. 자연의 생존경쟁에서 ‘강자’가 선택되기 때문이다. 자연선택과정에서 ‘효율적인’ 집단이 생존한다고 사회선택의 결과도 효율적이라고 주장할 수 없다. 자연선택과 달리 사회선택과정에는 ‘정신적’ 활동이 더 큰 영향을 미친다. 곧, 사회선택과정에는 ‘문화적 관성’이 강하게 작용한다. 그리고 약탈과 권모술수가 동원되며, 파워엘리트의 ‘사회적 자본’의 영향을 받는다. 나아가 과시적 낭비가 합리적 소비를 지배하므로 ‘사회선택’의 결과는 대부분 효율성과 거리가 멀다.

진화경제학의 기원은 다양하지만 소스틴 베블런과 조셉 슈페터계보의 진화경제학이 변화, 다양성, 비결정성의 주제와 가장 부합되는 동시에 영향력이 큰 계보로 고려될 수 있을 것이다. 베블런계보의 진화경제학은 『Journal of Economic Issues』를 중심으로 논의되는 반면 슈페터계보의 진화경제학은 『Journal of Evolutionary Economics』에서 연구되고 있다. 나아가 어느 정도 신제도주의적 입장을 취하고 있는 『Research Policy』와 『Industrial & Corporate Change』도 이에 가세하고 있다. 베블런계보의 진화경제학이 생물학, 특히 다윈의 진화생물학을 자연과학적 기반으로 삼고 있는 반면 슈페터계보의 진화경제학은 복잡계과학으로 편향되어 있다.<sup>19)</sup> 이러한 차이에도 불구하고 이들은 변화, 다양성, 비결정성을 중심으로 경제를 연구하고 있으며, 제도와 지식의 중요성을 공통적으로 강조하고 있다. 뿐만 아니라 이들은 모두 포스트케인지언경제학의 전통적 관심사인 제도적 다양성과 경제적 불평등에 관한 주제를 결코 놓지 않는다.<sup>20)</sup>

핵심 사안에 대한 이러한 공통성 때문에 이 논문은 Fagerberg(2003)과 Brette(2006)에 따라 베블런적 전통과 슈페터적 전통을 배타적이기보다 상호보완적인 것으로 이해한다<sup>21)</sup>. 보완성을 강조함에도 불구하고 ‘실존적’ 행위자의 역할에 주목하는 이 논문은 진화생물학에 기반을 두고 있는 베블런계보의 진화경제학에 더 큰 공간을 할애한다. 이 논문에 요약되어 있는 진화경제학의 특성은 이 계보에 따르는 다양한 문헌으로부터 요약된 것이며 그 내용은 변화, 다양성, 비결정성 나아가 비목적론의 개념으로 대표될 수 있을 것이다. 따라서, 이 논문의 진화론은 방법론적 개인주의와 시장의 ‘자생적 질서’에 의한 ‘자기조직화’와 ‘자동적 조정’ 나아가 그 ‘효율성 개선기능’을 강조하는 F. A. Hayek류의 진화적 관점과 다르다<sup>22)</sup>.

## 2. 진화경제학의 방법론

진화경제학은 여전히 시작단계에 처해있지만 그 전통은 다양하다. 첫째, 마르크스와 독

19) 신슈페터리언 경제학의 영역에서 복잡성 방법론이 적용된 사례에 대해서는 Frenken(2006)을 참고하자. Arthur(1994)의 ‘복잡성 경제학’(Complexity Economics)은 이 분야의 선구적 작업에 해당된다. 이러한 방법론은 국가혁신체제론, 사회혁신체제론, 부분혁신체제론 등 다양한 버전의 체제론에 영향을 주었다.

20) 진화경제학자들은 대부분 마르크스경제학, 특히 포스트케인지언경제학과 직간접적으로 관련을 가지고 있으며, 공동연구와 학술지에 대한 교차 투고를 통해 지적 교류를 확대해나가고 있다(Niggle, 2006 참조). 특히, 상대적으로 보수적일 것으로 예견되는 슈페터계보의 경제학, 곧 ‘네오슈페터리언 경제학’(Neo-Schumpeterian Economics)은 역설적으로 포스트케인지언경제학과 훨씬 가깝다.

21) 슈페터계보에 가까운 진화경제학자인 Fagerberg(2003)은 혁신과 기술을 주제로 다루고 있는 신고전학과 ‘내생성장론’과 네오슈페터리언 경제학과 다른 점을 보여준다.

22) 이에 대해서는 Hodgson(2004)을 참고하면 된다.

일역사학과로부터 동태적 분석과 역사적 방법론을 이어받고 있다. 둘째, 베블런의 제도경제학적 관점에서부터 다양성과 비목적론, 나아가 생물학적 관점을 계승하고 있다. 셋째, 기술혁신으로부터 자본주의경제의 발전 동학을 설명하는 슈페터의 역할이 고려되어야 한다. 실질적으로 벨슨과 윈터로부터 시작되는 이들은 통상 “신슈페터경제학자”로 지칭된다.<sup>23)</sup> 앞에서 지적한 바와 같이 베블런계보와 슈페터계보의 진화경제학의 자연과학적 기반과 각자가 강조하는 내용은 약간씩 다르다. 하지만, 양자는 사회가 지속적으로 변화하며 다양성이 유지되면서 비결정론으로 진화한다는 관점에 동의한다. 이러한 진화경제학의 주요관점은 다음과 같다.

첫째, 약간의 차이가 존재하지만 이들은 ‘생물학’을 경제학의 자연과학적 기반으로 삼고 있다(Hodgson, 1988, 1998, 1999, 2000).<sup>24)</sup> 특히, 베블런계보의 진화경제학에서 생물학은 결정적으로 중요하다. 무엇보다도 먼저, 사회를 물리학이 아니라 생물학으로 바라보면 죽어있는 물질적 변수들의 함수관계가 아니라 살아있는 행위자들의 상호작용이 포착될 수 있다. 곧, 경제학은 생명을 얻을 수 있다. 이러한 행위자들은 상상을 통해 경제사회에 진정한 변화를 도입한다. 또, 이들은 생물학 가운데에서도 ‘진화생물학’으로 세계를 이해한다. 진화적 세계에서는 변이와 선택이 역사적으로 반복될 뿐이다. 따라서 고전물리학에 기초하는 신고전학과 경제학과 달리 경제세계는 균형상태로 나아가지 않으며 마르크스경제학처럼 역사발전법칙에 따라 움직이지 않는다. 곧, 인간의 역사를 움직이는 특정한 법칙이 존재하지 않는다. 나아가, 진화적 과정은 ‘맹목적 표류’(blind drift)로 표현된다. 미리 정해진 목적은 여기에 존재하지 않는다. 따라서 진화론으로 경제사회를 이해하면 신고전학과 경제학과 마르크스경제학이 취하고 있는 정령신앙, 곧 결정론과 목적론적 역사관을 극복할 수 있다<sup>25)</sup>. 결국, 사회진화론의 ‘정신적 외상’과 생물학에 대한 의심

23) “실로 ‘신슈페터리언’이라는 용어는 우리의 전반적인 방법을 진화적이라고 부르기 위해 적절할 것이다.”(Nelson and Winter, 1982, p.39).

24) Hodgson에 따르면 베블런이야말로 다윈적 진화생물학을 경제학에 도입한 진정한 제도주의학자이다. 그는 변이, 유전, 선택이라는 다윈주의 삼총사 개념을 강조하였다. 반면 슈페터는 진화경제학의 선조집단으로부터 제외되어야 한다고 주장하는데, 왜냐하면 그는 생물학적 비유를 받아들이지 않았기 때문이다(p. 92). 그러나 Jennings and Waller(1998)의 연구로부터 볼 때 베블런이 생물학으로부터 사회이론을 구축하고자 했다는 호지슨의 주장은 완전히 받아들이기 어렵다. 또, 슈페터가 생물학적 비유를 꺼린 이유는 당시 순진한 ‘스펜스적 다윈주의 잡종’이 경제발전이론에 끼칠 해로운 영향을 우려했기 때문이라는 사실은 무시되고 있다. 곧, 슈페터는 인종주의적 스펜서주의의 오해를 피하기 위해 생물학적 비유를 의도적으로 경계하였던 것이다. 나아가, 경제발전론에서 차지하는 인간행위자의 목적, 의지와 같이 인간의 탁월한 역할을 중시하는 그는 생물학으로 그러한 ‘창조적’ 측면들을 환원시키고 싶지 않았던 것이다. 하지만, ‘진화’, 산업 ‘돌연변이’, 시장 ‘선택’의 개념은 슈페터가 이용하는 단어 목록에서 결코 사소하지 않다. 나중에 보겠지만 진화경제학의 생물학적 환원주의에 대한 그의 우려도 기우에 불과하다.

25) 본능심리학이 위기를 맞고 실증주의가 유행하게 되면서 진화적 제도주의가 쇠퇴하게 되었다(Hodgson, 204, p. 106). 더욱이 파시즘의 정치적 영향으로 인해 1930년대 이후 사회과학에 생물

(Jennings and Waller, 1998)에도 불구하고 생물학은 경제학에 행위자를 등장시켰고, 비결정성과 비목적론에 대한 가능성을 열어주는 동시에 유토피아적 사고를 가능하게 한다는 점에서 전반적으로 대단히 큰 의미가 있다.

둘째, 진화경제학은 일원론을 배격하고 다원주의(pluralism)를 선택하며 환원주의 대신 상호작용론(interactionism)을 연구방법론으로 채택한다. 따라서 어떤 요인도 우선성을 갖지 못한다. 곧, 모든 요인들이 상대적 자율성을 누릴 뿐이다. 또, 모든 요인들은 독립적으로 존재하지 않고 체제적으로 상호작용함으로써 존재한다. 이 과정에서 이 체제를 구성하는 모든 행위자, 구조, 요인들은 ‘공진화’한다(Edquist, 2005; Malerba, 2004). 요인들의 상호작용방식과 그 관련성의 정도는 미리 결정되어 있지 않다. 그것은 관련 주제, 역사, 공간에 따라 다르다. 진화적 세계에서 신고전학과경제학의 일반균형이나 마르크스경제학의 공산주의와 같이 결정되어 있는 것은 아무 것도 없다.

셋째, 진화경제학은 세계를 동태적으로 이해한다(Hodgson, 1987, 1988, 2000). 슈페터에게 이러한 동태성은 자본주의의 ‘경쟁’과 기업가의 ‘혁신’에 의거한다. 물론 슈페터에게 있어 기업가의 혁신적 동기는 경제적 독점이윤으로 환원되지 않는다.<sup>26)</sup> 하지만 자본주의체제를 벗어나면 그러한 분석방식은 적절하지 않게 된다. 자본주의경제체제 안에서도 혁신은 기업가에 의해서만 주도되지 않지만 인류사회가 경험해 온 지식활동과 창조의 전체역사는 기업가적 동기로 설명될 수 없다. 지식과 기술적 도구에 관한 인류의 역사는 오히려 ‘비기업적 행위자들의 탈금전적 동기’로 충만하다. 베블런은 이를 인간의 “제작본능”(instinct of workmanship)과 “한가한 호기심 본능”(instinct of idle curiosity)으로 설명한다. 경쟁은 여기서 아무런 역할을 하지 않았다. 아무튼 슈페터와 베블런의 이런 동태적 시각을 종합하면 경제사회는 변화하며 그 종말은 존재하지 않게 된다. 베블런에게 “최종 종착역(final term)은 존재하지 않는다.”(Veblen, 1908, p.37)

넷째, 진화과정은 물리학적이고 논리적 시간보다 생물학적이고 역사적 시간을 거친다. 그러한 세계는 선형적이고 가역적인 세계가 아니라 보수체증, 피드백, “누적적 인과관계”<sup>27)</sup>에 따라 변화하는 비가역적 세계와 같다. 생물학적으로 진화된 결과를 돌이킬 수

---

학적 영향을 부정하는 이념적 분위기가 강화되었다. 생물학에 대한 이러한 편견은 아직까지 사회과학의 주위를 배회하면서 인간행동과 경제 진화에 관한 현실주의 이론의 발전을 방해하고 있다.

26) "무엇보다도 사적인 왕국을 건설하고자 하는 꿈과 의지가 존재한다. 또 정복의지가 있다. 즉, 타인과 투쟁하며, 우수함을 입증하고자 하는 욕망 등이다. 마지막으로, 창조의 기쁨, 완수의 기쁨이나 오로지 자신의 에너지와 재능을 행사하는 기쁨이 존재한다."(Schumpeter, 1949, p. 150-151: Zafirovski, 1999 재인용).

27) “개인의 경제생활에 관한 역사는 수단을 목적에 적용하는 누적적 과정인데, 이것은 과정이 진행됨에 따라 누적적으로 변화한다. 또, 행위자와 그의 환경은 모두 어떤 시점에서 지난 과정의 결과이다.”(Veblen, 1919, p. 74-75).

없다. 나아가, 외부충격에 대해 계산 법칙에 따라 유연하면서 즉각적으로 반응하거나 하나의 정해진 방식으로 대응하지 않고 “사유습성”(habit of thought)과<sup>28)</sup> 관행(routine) 그리고 구속(lock-in) 등 역사적 관성력에 따라 지체를 겪으면서 경직적으로 반응할 뿐 아니라 역사적 조건에 따라 상이하게 반응한다.(Arthur, 1994; Malerba et al., 1999). 동태적 변화과정은 ‘역사적 유산’에 의해 지속적으로 저지되거나 변형된다. 이 과정에서 과거의 생산양식은 현재의 생산양식과 공존할 수도 있다. 그러므로 진화적 세계에서는 단일한 최적해, 일반균형보다 오히려 기껏해야 ‘특수적’ 다수균형들과 경로의존적 발전(path-dependency)이 존재할 뿐이다. 나아가, 진화경제학은 자연법칙과 사회법칙에 따라 도달되는 하나의 유토피아보다 사회의 다양한 존재양식을 상상한다. 이 경우 불균형과 불일치의 극복방안을 모범사례에 기대지 않고 스스로 발견해 내기도 쉽지 않지만 이를 타인으로부터 학습하기도 어렵다. 일반적 정답보다 특수한 해결책들이 요구된다.

다섯 번째, 생물학적 본능에 의한 창조와 기업가의 혁신은 경제사회에 새로움(novelty)을 도입한다. 따라서 동태적 변화경로는 예상 가능한 법칙에 따르지 않는다. 이러한 조건 아래서 각 사회의 미래는 결정되어 있지 않을 뿐 아니라 불확실하다. 예컨대, 창조적 개인들과 일탈행위자들의 의도적 인간행위와 의도되지 않은 인간행위로 인해 상상한 적이 없거나 상상할 수도 없는 뜻밖의 상황(surprise)이 자주 일어난다. 또, “기술경제패러다임”이 변화함으로써 구조 및 체제의 변화가 예기치 않게 일어난다<sup>29)</sup>. 이러한 “근본적 불확실성”(fundamental uncertainty)(Dequech, 2001)은 어떤 사회에도 존재하지만 자본주의 아래서 특별한 형태를 취한다.<sup>30)</sup> 초과이윤을 지향하는 혁신과 불로소득을 지향하는 금융투기행위가 자본주의 경제체제에서 근본적 불확실성을 강화하기 때문이다. 이러한 근본적 불확실성도 역사법칙과 가상의 ‘결정된 균형’에 대한 환상을 포기하게 한다.

여섯 번째, 진화경제학에서 인간의 정신은 외부주체의 ‘생기’를 얻어 창조된 것이 아니

28) 베블런은 인간의 사유습성, 곧 비형식적 제도가 경제행위에 미치는 영향에 주목한 최초의 경제학자에 속한다.

29) 신슈페터리언 경제학에 의하면 점진적, 급진적 혁신, 기술체제의 변화가 함께 작용하여 새로운 산업이 등장할 뿐 아니라, 그러한 산업에 의해 사회전체의 산업구조가 재편되고, 조직은 물론 제도마저도 변한다. 곧 기술체제의 변화와 함께 경제사회의 총체적 변화가 일어날 때 이를 “기술경제 패러다임의 변화”라고 한다. 역사적 자료에 의하면 18세기 중엽이후 자본주의는 대략 네 번의 패러다임 변화를 겪었는데, 최근 이른바 지식기반경제로 불리고 있는 제 5주기에서는 마이크로일렉트로닉스 등을 응용한 IT산업, 신소재, 생명공학 등이 경제를 주도하면서 사회의 총체적 변화를 불러일으키고 있다(Dosi, et.al., 1988; Freeman and Soete, 1997).

30) 진화경제학은 포스트케인지언 경제학만큼 불확실성을 강조하지 않지만 그것을 경제과정의 비결정성에 연결시킨다. 따라서 근본적 불확실성에 관한 케인스의 견해와 비결정성에 관한 진화경제학의 관점은 여러 모로 일치한다. 양자 사이의 유사점은 근본적 불확실성과 비결정성 외에도 “동물적 정신”과 “본능”. “관례”(custom)와 “습성”(habit)에서도 존재하며 “혁신”과 “제도”를 공통적으로 강조하고 있다.

라 오랜 진화과정을 통해 획득되었다. 따라서 인간의 인지능력은 본질적으로 완전하지 않다. 그리고 이러한 ‘생물학적 정신’은 ‘문화적 정신’에 의해 다시 제약된다. 왜냐하면 실존적 존재로서 인간이 갖는 인지방향은 자신이 살고 있는 공간에 의해 결정되며, 베블런이 적절히 지적한 바와 같이 역사적으로 물려받은 “사유습성”의 제약을 벗어나기 어렵기 때문이다. 슈페터도 “모든 효과와 역효과를 조사하는 것의 불가능성”(Schumpeter, 1934, p. 85)을 지적한다. 따라서 이들은 행위자의 완전 합리성의 가정을 부정하고 행위자들의 ‘제한된 합리성’을 가정한다. 그리고 이러한 합리성의 제한은 조건적이지 않고 본질적(Nelson and Winter, 1982)이며, 어떤 행위자 집단은 이러한 한계로부터 벗어날 수 없다. 따라서 마르크스경제학에서처럼 물질적 조건과 계급적 기반이 행위자의 합리성을 완전하게 만들어 주지 않는다. 이러한 행위자는 장기적 예측을 삼가는 대신 현실적 문제 해결에 치중하지 않을 수 없게 된다. 나아가 그는 개인주의적으로 행동하는 대신 협력하고 대화함으로써 당면과제를 해결하고자 할 것이다. 특히, 근본적 불확실성이 존재하는 동태적 현실에서 행위자는 미래에 관한 지식자체를 갖추고 있지 않다. 이 경우 사이먼의 ‘제한적 합리성’은 한층 악화된다. 구조변화에 개입하는 행위자들의 행동방식은 이제부터 신중하지 않을 수 없고, 그 행동규범은 학습을 통해 항상적으로 수정될 필요가 있다. 이성의 명령에 따라 자신만만하게 행동하는 근대적 행위자 대신 ‘부조리한 현실’에 직면하는 ‘실존적이고 포스트모던 행위자’가 등장한다.

일곱 번째, 진화경제학의 행위자는 신고전학과경제학의 ‘대표적 기업’이나 마르크스경제학의 ‘보편적 프롤레타리아트’처럼 동질적이지 않고 ‘이질적’이다(Cohen and Levinthal, 1989; Nelson, 1995). 곧, 문화, 제도 등 질적인 차원에서 비대칭적일 뿐 아니라, 기술, 소득, 규모 등 양적으로 비대칭적이다. 그것은 단지 계급간 이질성으로 끝나지 않고 ‘계급내’ 이질성으로 확대된다. 예컨대, 초기 슈페터는 상이한 재능과 심리적 성격을 지닌 개인들로 구성되는 모집단(population)을 가정하였는데, 이들 중 몇몇은 전통적인 나머지에 비해 더 혁신 지향적이다. 『유한계급론』에서 베블런도 과소소비자와 모방소비자를 구분하고, 혁신자와 보수주의자를 구분함으로써 행위자의 이질성을 암묵적으로 전제하고 있다. 그 후 Nelson and Winter(1982)도 기업모집단 안에서 조직의 관행(routine) 등 제도적 기반이나 지식 기반에 따라 혁신이 불균등하게 분포되어 있음을 지적함으로써 행위자의 이질성을 입증한다. 행위자의 이질성 가정은 나중에 ‘산업특수성’(Pavitt et al., 1989)과 ‘국가특수성’(Lundvall, 1992; Nelson and Winter, 1993)에 관한 논의로 발전함으로써 진화경제학의 핵심적 가정들 중 하나로 되었다. 여러 가지 차원에서 이질적 행위자들이 공존하면서 상호작용할 경우 경제의 복잡성은 크게 증대한다. 나아가 각 행위자 집단이 열망하는 미래사회가 너무나 다양하여 그에 대한 합의를 쉽사리 이뤄내기 힘들

다. 따라서 연구자는 물론 어떤 주체도 장기적 유토피아를 설계하기도 어려울 뿐 아니라 그 결과를 미리 예측할 수도 없게 된다.

여덟 번째, 이미 지적한 바와 같이 경제학에 행위자를 복원시킨 것은 진화경제학의 중요한 미덕이다. 진화경제학의 행위자는 쾌락주의적 윤리관에 포박된 신고전학과 경제학의 ‘경제적 인간’이나 물질적 조건에 좌우되는 마르크스경제학의 유물론적 인간과 다르다. 그는 생물학적 본능에 따라 행동하는 정신적 행위자다. 이 논문은 생물학적 본능을 갖춘 행위자를 도입한 것을 진화경제학이 이룬 최대의 성과로 이해한다.

Cordes(2005, p. 7-8)가 정확히 지적한 바와 같이 베블런은 자동적이며 생리적인 메커니즘에 의해 유발되는 굴성(tropismatic aptitude)과 의식 및 특별한 목적을 갖춘 본능적 성향(instinctive propensity)을 뚜렷이 구분하였다. 곧, 본능은 인간의 정신적 활동을 가능하게 할 뿐 아니라 행위자에게 객관적 목적을 구체적으로 제시한다. 베블런에 의하면 인간의 본능은 “설정된 목표에 대한 의식과 적응”(Veblen[1914], 1990, p.2)을 포함한다. 곧, 인간의 정신은 단지 외부 자극에 조건적으로 반응하는 존재가 아니다. 신체의 정신조직은 환경에 반응하지만 선택적 방식으로 반응한다. 그것은 의도적이며 자유 재량적 성질을 암시한다. 그러므로 모든 본능적 행동은 생물학적이지만 본질적으로 의도적이며 지적이다(Veblen [1914], 1990b, p.31). 거기에는 인간의 본유적 목적과 의도가 내재해 있다. 곧, 인간은 자연환경과 물질적 조건으로 환원될 수 없는 본능적 존재, 다시 말해 정신적 존재인 셈이다.

베블런에 의하면 인간은 복잡한 진화 과정에서 다양하면서도 상반되는 본능을 획득했다. 본능은 크게 ‘집단 고려 본능’과 ‘자기 고려 본능’으로 구성된다. 전자에는 과학적 창조를 가져오는 ‘한가한 호기심(idle curiosity)’, 효율성과 유용성을 지향하는 ‘제작 본능(instinct of workmanship)’, 자식뿐 아니라 공동체 전체를 고려하는 ‘아버이 성향(parental bent)’ 이 속한다. 후자에는 신고전학과 경제학을 통해 지속적으로 학습해 온 ‘자기보존 본능’, ‘자기 확장 본능’, ‘약탈 본능’이 포함된다. 집단 고려 본능과 자기 고려 본능 사이의 회색 지대에 질투와 비교를 유발하는 ‘모방본능(instinct of emulation)’이 자리를 잡고 있다.

“한가한 호기심”은 “놀이성향과 밀접히 관련되어 있다.”(Veblen [1919] 1990a, p.7) 그것은 또 “영똥한 주목”과도 관련된다(6-7). 그것은 “유희적 사색(playful speculation)과 같은 일종의 인간의 자연적 본능”이다(Diggins 1999, p.30). 지식, 과학 체제 혹은 기계 과정은 “한가한 호기심의 지도 아래” 발전되었다(Veblen [1919] 1990a, p.9) “과학적 탐구”는 물론 기술도 “동일한 한가한 호기심의 일반적 동기에 따라 진행된다.”(p.26) 과학자와 엔지니어들은 새로운 지식이나 기술의 형태를 자연은 물론 경험에 대한 한가한 호

기심으로부터 창조한다. 그것은 제작본능에 의해 이용될 세상정보의 원천이 된다. 동시에 그것은 “제작정신의 습관적 지식체계를 지속적으로 교란”(Veblen[1914], 1990b, p.87-88) 함으로써 지식체계의 급격한 변화를 유발한다. 한가한 호기심의 모든 결과가 그런 결과로 이어지지 않는지만 코페르니쿠스의 발상, 파브르의 곤충에 대한 호기심, 뉴턴의 사과, 아인슈타인의 상대성원리, 빌게이츠의 프로그래밍어 등은 기술경제패러다임을 변화시켰다. 그것은 새로운 기술의 내생적 원천인 동시에 경제사회의 혁명적 변화를 위한 생물학적 원천이다.

“이러한 성향의 사실은 인간이 선천적으로 한가한 호기심에 따라 행동한다는 말로 요약된다.(Veblen, 1914, p.48) ‘한가하다’는 것은 그렇게 얻은 지식을 어떤 장래의 목적과 무관하게 사용하면서 사물에 대한 지식이 추구된다는 것을 의미한다.”(1918, p.5) 곧, 한가한 호기심은 “인간이 본능적으로 지식을 추구하고 존중”한다는 것을 암시한다. 그러므로 지식탐구와 창조행위는 신고전학과경제학의 이윤 동기나 마르크스경제학의 경쟁압력에 기인하기보다 인간의 본질적 모습으로부터 자연스럽게 시작된다. 베블런이 보기에 한가한 호기심 본능은 “어떤 공리주의적 목적”(Veblen[1914], 1990, p. 88)을 내포하지 않았던 것 같다.

그러나 그렇게 얻어진 지식이 실제로 사용될 것이라고 볼 수 없다. 그것은 “노력에 대한 성향”이며 “추구하고자하는 목적에 대한 방법과 수단을 고안하는 성향”(Veblen[1914], 1990, p.32), 곧 ‘제작본능’에 의해 실용적 지식과 수단으로 재편성될 필요가 있다. “제작본능은 인간이 이용 가능한 모든 지식을 방법과 수단체제로 반드시 유용하게 전환시키는 경향이 있다.”(Veblen, 1918, p.5) 제작본능은 “실천적 방편, 방법, 효율적 수단, 계획과 장치, 경제, 숙달, 창조적 작업, 사실에 대한 기술적 지배에 대한 관심에 집중한다.”(1914, p. 33-34). 그것은 “실용성”(pragmatic bent)으로 표현된다(Veblen[1914], 1990, p. 54). 곧, 총체적 사건 안에서 질서를 창조적으로 추론함으로써 경험과 과학적 지식을 유용하게 만드는 성향이다. 이러한 본능이 인간에게 없었더라면 지적 유희의 결과는 한가함 자체로 끝나거나 대부분 사장되었을 지도 모른다. 곧, 두 본능은 서로를 외면하기보다 오히려 상호작용함으로써 인간사회를 발전시키는 것이다. 나아가, 한가한 호기심에 의해 창조된 과학적 지식이나 예술적 업적이 급진적 변화의 원천이 된다면 제작본능에 의해 재편성된 실용적 기술과 수단은 인류사회를 점진적으로 변화시켜 주는 원동력이 된다.

이러한 지식은 소공업시대의 기능공과 기계시대의 기술노동자 등 노동자에 기인하는 것으로 생각한다. “수공기능공들은 습관적으로 공동체의 봉사자로 스스로를 자리매김한다. .... 매우 실질적이고 결정적인 효율성과 장점은 자신의 손으로 물건을 만드는 창의적

노동자에 속한다. 그는 효율성과 봉사의 전형이며 화신이다.”(Veblen [1914] 1990b, p.243). 이러한 지식은 자기 분야에 대한 ‘일중독’이나 단순한 실용적 관심, 나아가 집단의 효율적 경제생활에 기여하고자 하는 ‘탈개인적 본능’에 의해 창조된다. 작업현장에서 일어나는 수많은 개선 및 개량활동은 경제적 보상과 관계없이 본능적으로 일어난다. 그리고 그러한 본능은 명백한 모습으로 ‘실용성’을 내포하고 있으며 미약한 정도로나마 봉사정신을 내포하고 있다. 곧, ‘목적’이 존재한다는 것이다. 하지만 그러한 목적은 자연과 역사가 아니라 인간의 본능에 내재한다.

이러한 창조와 실용성을 지향하는 지성적 본능들과 달리 인간은 ‘비지성적’ 본능들도 소유하고 있다. 자연과 투쟁하는 역사 속에서 인간은 협력적 성향을 본능으로 갖추게 되었다. 이것은 아버지 성향(parental bent)로 표현된다. 아버지성향은 “다음 세대의 복지에 대한 비이기적 염려, 곧 미래를 특별히 고려하면서 집단의 최고 효율성과 최대한의 삶을 생각하는 성향”을 의미한다(1914, p. p.46-47). 이 경우 앞에서 언급한 제작본능은 “아버지 성향이 가치 있게 생각하는 목적을 완수하는 성향”으로 간주될 수 있을 것이다. 공동체와 타인에 초점을 맞추는 이러한 ‘집단고려본능’은 진보적 가치의 핵심과 관련되는 본능이다. 그러므로, 탈개인주의나 이타주의와 같은 진보적 가치는 본질적으로 존재한다. 하지만 그러한 ‘진보적 정신’은 자연에 외재하거나 역사와 같은 외부 환경에 ‘사회물리학’(Mirowski, 1989)의 법칙으로 존재하지 않고 인간의 본능에 생물학적으로 내재해 있다.

하지만 인간의 본능은 이처럼 창조, 실용, 이타주의와 같이 ‘건설적이고 긍정적인’ 성격만을 포함하지 않는다. 비지성적 본능에는 ‘자기보존본능’과 ‘자기 확장본능’ 등 자기 고려본능도 포함된다. 베블런의 본능에는 건설적 성향을 훼손하는 이러한 성향이 “오염물질”(contaminant)로 나란히 배치된다. 이러한 기질은 탐욕과 경쟁(emulation), 질투유발적 자존심(invidious self-regard)에 대한 충동이다. 전자는 착취, 용맹심이나 정복(전투), 소유(물질적 획득)활동과 산업에 대한 금전적 통제로 표현된다. 후자는 원시사회의 의인화(anthropomorphism), 과시적 관행, 과시적 낭비, 유한계급의 엘리트주의에서 드러난다. 『유한계급론』(1899)에는 지배계급과 추종계급에 의해 표출되는 이러한 본능의 사례들로 가득 차 있다. 자기확장본능은 아버지본능과 대립하면서 공동체의 존재를 위협할 뿐 아니라 한가한 호기심과 제작본능이 발현되는 과정에 의식적으로 개입함으로써 그 방향을 ‘오염’시키거나 그 결과를 ‘포획’한다<sup>31)</sup>. 이로 인해 창조는 파괴로 탈바꿈하고 도구적 실

31) “산업총수”는 소유자의 자유재량권을 통해 산업생산과정에 “권위적 허가”와 “권위적 제한”을 부여한다. 그러한 권위가 “성심성의껏” “가장 실용적인 제품과 서비스를 최대한으로” 생산하기 위해 사용되거나 “화폐적 결과와 관계없이 그 나라의 물적 자원과 인력을 가장 경제적으로 활용하면서” 사용되지 않을 것이라는 점에 베블런은 여러 곳에서 한탄하고 있다.

용은 의례적 낭비에 자리를 내 주게 된다. 진보만 인간의 본성에 내재해 있는 것이 아니라 퇴행도 생물학적으로 그 안에 내재되어 있다. 회색시대에 머무르고 있던 ‘모방본능’<sup>32)</sup>이 이에 가세하면 내재되어 있던 진보와 퇴행은 빠른 속도로 증폭될 것이다. 그런 의미에서 볼 때 한가한 호기심이나 제작본능은 항상 이롭거나 실용적이지 않다.

생물학에 대한 사회과학의 편견으로 인해 베블런연구에서 소홀히 취급되고 있지만 베블런의 본능론은 그의 경제학에서 대단히 중요하다<sup>33)</sup>. 이 논문에 의해 그의 경제학이 하이에크는 물론 슈페터에 비해 훨씬 더 ‘진화적’ 성격을 가지는 것으로 평가되는 이유는 바로 그의 본능론 때문이다. 먼저 그의 본능론은 인간의 본성과 정신적 능력에 대한 형이상학적 논쟁으로부터 단절할 수 있게 해 준다. 인간의 본성은 외부주체에 의해 주어지거나 아무런 이유없이 본유적으로 존재하는 것이 아니라 진화적 과정에서 자연으로부터 비의도적으로 형성된 것이다. 곧, 인간의 본성은 과학적으로 설명된다. 또, 그러한 본능은 전지전능한 외부주체에 의해 수여된 것이 아니기 때문에 그로부터 나오는 정신적 역량은 대단히 제한될 수밖에 없다. 그 위대한 창의성과 실용성, 그리고 ‘아가페적’ 사랑에도 불구하고 그의 합리성과 도덕성은 대단히 초라하다는 것이다. 나아가, 그의 본능론은 인간 본능이 갖는 지적이면서도 의도적인 측면을 보여 줌으로써 인간 역사의 동태적 변화는 물론 목적론적 가능성을 외부환경과 ‘역사’가 아니라 인간 내부에서 발견한다. 예컨대 한가한 호기심과 제작본능은 변화의 동력이며 어버이성향과 자기확장본능은 그 자체로 목적론적이다.

그러나 더 중요한 사실은 그가 단일본능론 대신 다중본능론을 제시하였다는 점이다. 베블런은 신고전학과 경제학이나 공상적 사회주의자들의 경우와 같이 하나의 성향으로 이루어진 인성론을 부정한다. 선악과를 따 먹은 결과 패역하고 게으른 죄인으로 단죄된 존재도 아니고 본질적으로 선한 존재도 아니다. 그가 우리에게 주는 교훈은 인간 본능 중 한 가지 차원만으로 결론을 내리는 것은 위험하다는 것이다. 인간의 행태와 역사를 어버이 본능만으로 예측하는 것은, 그것을 이기심만으로 예측하는 것만큼 잘못된 길로 인도할 수 있다. 그리고 다양한 본능들은 서로 독립적으로 존재하지 않고 상호 영향을 주면서 발휘된다. 그러한 결과는 미리 결정되지 않는다. 그것은 궁극적으로 본능사이의 투쟁 결과에 좌우될 것이다. 실로 진보는 인간에 내재되어 있다. 하지만 그 결과는 알 수 없다. 따라서 인간의 역사는 법칙적으로 진행되거나 미리 예정된 목적을 향해 나아가지 않는다.

<sup>32)</sup> 베블런은 “모방의 성향 곧 질투 비교(*invidious comparison*) 성향이 고대부터 성장하고 있으며 인간성의 지배적 특성”(Veblen, 1899, p. 109)이라고 말하였다.

<sup>33)</sup> 물론 그의 본능론은 완성되지 못했다. 따라서 그것은 생물학, 인공지능 이론, 심리학, 정신분석학의 발전 결과에 의해 보강되어야 한다.

본능론으로부터 도출되는 또 하나의 중요한 사실은 ‘역사가 연속’된다는 것이다. 베블런에게 본능은 “선천적 기질”(native proclivity)(1914, p. 3-4)이자 “본유적이고 영속적인 인간성”(Veblen [1914] 1990b, p. 2)이다. 따라서 그로부터 발현되는 행동은 제도와 기술에 의해 영향을 받았지만 본능 그 자체는 변하지 않는다. 한가한 호기심과 제작본능 그리고 모방본능은 인간의 역사를 움직이는 동력이다. 이러한 동력은 물질적 조건이나 이윤동기 나아가 경쟁압력과 관계없이 작동된다. 자본주의의 이윤동기와 경쟁 압력과 무관했던 인간의 장구한 역사는 이러한 사실을 웅변해 주고 있다. 따라서 진화과정에서 예기치 못한 사건으로 이러한 본능이 굴성으로 바뀌지 않는 이상 인간의 역사는 계속될 것이다. 진화경제학적 관점에서 볼 때 ‘역사의 종말’은 예언될 수 없다<sup>34)</sup>.

아홉 번째, 진화적 행위자는 생물학적 본능에만 좌우되지 않는다. 그는 문화적 습성에도 좌우되는 정신적 행위자이기도 하다. 이미 지적한 바와 같이 베블런에 의하면 그는 초역사적이며 초공간적인 보편적 인간이 아니라 제도 즉, 사유습성에 포박된 맥락 특수적 인간이다. 베블런에게 있어 개인적 경제행위는 “습관 및 전통적 조건과 같은 요인들의 힘에 의한 인과관계에 좌우된다.”(Veblen [1919] 1990a, p. 239) 행위자는 “단지 환경이 가하는 힘에 따름으로써 충족되는 소망들의 꾸러미가 아니라 성향과 습성의 통일적 구조인데 이것은 활동을 전개함으로써 실현과 표현을 추구한다.”(Veblen [1919] 1990a, p.74)

베블런([1906], 1919, p.19)은 과학의 마술적 기원에 관한 James의 생각을 인용하였다. 그는 또 우리의 지식이 경험을 선택적으로 배제하는 누적적 과정에 따라 형성된다는 제임스의 주장도 인용하였다. 그것은 먼저 감각에 의해 배제되며, 다음으로 누적된 사회적 습관에 의해 배제된다. “사상의 흐름”은 “인지적이거나 깨달음의 역할을 보유하고 있다. 그러나 그것은 항상 그 대상의 다른 부분보다 한 부분에 더 관심을 갖게 되며, 사유과정에서 기꺼이 수용되고 기각되거나 선택된다.” 나아가, 본능적 충동과 더불어 현대사회의 경쟁압력 때문에 지식과 기술은 끝 모르게 변한다. 이 과정에서 행위자는 문화적 지체(cultural lag)에 시달린다. “인간의 현재 사유 습성은 환경이 변화를 강제하는 경우를 제외하면 무한히 지속되는 경향이 있다. 그러므로 지금까지 전승되어 온 이러한 제도, 이러한 사유 습성, 관점, 정신적 태도와 경향 등은 그 자체로 보수적 요인이다.”(Veblen,

34) 인간의 본능적 성질에 관한 베블런의 논의는 자기 시대의 진화생물학에 많은 빛을 지고 있다. 하지만 바로 다음 문단에서 고찰되었지만 인간의 현실적 행동은 문화, 곧 제도에 의해 크게 영향을 받는다. 또, 생물학적 관점의 적용범위는 진화생물학과 본능으로 극히 제한되어 있다. 따라서 베블런을 생물결정론자로 비난하는 것은 부당하다. 그럼에도 불구하고 인간생물학에 뿌리를 박고 있는 본능이 인간 행동의 일차적 동인이 된다는 것은 사실이다. 곧, 행위자가 경제생활을 구성하지만 그 행위자의 의도적 행위는 본능으로부터 시작된다. 결국, 인간의 경제활동은 역사적인 제도가 아니라 일차적으로 생물학적 본능으로부터 ‘출발’한다.

1899) 이 때문에도 진화적 행위자의 합리성은 심각하게 제약된다. 뿐만 아니라 행위자의 제작본능은 습관적 제작방식으로부터 벗어나지 못하게 할 정도로 보수적이다. 이런 습관적 선택 및 배제과정이 작동할 경우, 이런 방식을 거쳐 선택된 현재의 지식은 옛 지식보다 반드시 우수하지는 않을 것이다.

베블런은 정치적, 지적 창의성에 기여할 인쇄기술의 잠재력이 영리적 통제에 의해 파괴되는 방식을 보여 준다. 영리기업의 지도아래서 “편집자의 첫째 과제는 자신의 독자의 감각을 평가한 후 무엇을 믿고 싶어 하는지를 그들에게 말해 주어야 한다. .... 잡지의 문자적 산출물은 광고면을 실행하기 위해 유용하다.” 그 결과 인쇄의 결과는 저열하고 원초적인 내용으로 채워지게 된다. 그것은 “해롭지 않고 초점이 없다. 낡은 이상과 속물적 감동으로 부드럽게 유평하며, 아둔하기 그지없는 애국적, 스포츠맨, 낭비적 열망의 형태를 주입하는 교훈적이고 잡담풍의 낙관주의”(Veblen, 1975a, p. 390-391)를 드러낸다. 영리목적에 복속되자마자 지적 능력과 비판적이고 창의적인 사고를 자극해야 할 인쇄기술은 오히려 그것을 둔화시키는 물론 향후 출판업의 진화방향마저도 결정한다. 베블런의 눈에 지식이 이용되고 선택되는 과정은 그것의 봉사능력이 기회주의의 음모에 복속되는 부조리의 영역으로 된다. 이처럼 영리적 목적에 포섭된 기술이 경제적으로는 물론 도덕적으로 우수할 것이라고 단언하기는 어렵다. 지식창조과정에 대한 이러한 베블런의 비판주의적 관점을 이어받은 Bush(1989)는 의례적 포장(ceremonial encapsulation)의 개념을 이용하여 문화적 제도가 실질적으로 기술을 “포획”한 후 그것을 다수의 요구와 반하는 소수의 이익에 봉사하도록 변화시킬 수 있다고 주장한다. 지식과 의례(ceremony)는 독립적으로 존재하지 않고 상호작용하면서 진화한다. 따라서 지식과 의례에 대한 베블런의 이분법을 오해함으로써 지식은 항상 진보적인 반면 의례는 보수적이라고 생각하는 클라렌스 에이리스(Clarence Ayres)의 ‘기술결정론’은 베블런적 사고로부터 지나치게 멀어져 있다(Dugger and Tulsa, 1996). 자기성찰행위와 제도적 장치로 조정되지 않을 경우 한가한 호기심과 제작본능은 실로 자기확장본능에 대한 충실한 조력자로 될 수 있다. 이러한 과학적이고 창의적인 본능들은 인간의 실용적 이익과 정령신앙 모두의 원천이 될 수 있다는 것이다. 정령신앙과 그 문화에 의해 선택된 지식을 역시 가장 효율적이고 ‘진보적인’ 것이라고 말할 수 없다. 베블런은 기술에 잠재된 진보성으로부터 진보에 관한 어떤 궁극적 승리도 예상하지 않았다.

### 3. 진화경제학의 규범

지금까지 논의된 바와 같이 진화경제학은 인간 역사에 객관적 법칙이 존재하며 그에

따라 예정된 목적과 그 궁극적 결말, 나아가 유일한 유토피아가 존재한다는 신고전학과 경제학과 마르크스경제학의 목적론적 사고를 공유하지 않는다. 자연과학과 관련될 때 이러한 결정론적이고 목적론적인 사고는 뉴턴의 고전물리학과 사회물리학을 버리고 진화생물학에 기댈으로써 극복될 수 있다. 진화생물학은 우리에게 먼저 다양성, 변화, 비결정론과 비목적론적 관점을 제시해 주기 때문이다. 뿐만 아니라 그것은 경제학에 진정한 의미의 행위자를 복원시켜 준다. 호모에코노미쿠스와 물질적 존재 대신 본능적이고 문화적인 인간, 곧 정신적 행위자가 등장함으로써 경제현실은 한층 생동적이며 풍부하게 설명될 뿐 아니라 비목적론적 세계가 더 분명하게 묘사될 수 있다.

이러한 비목적론적 관점에 따를 때, 인간은 아무런 이정표가 제시되지 않고 망망대해와 직면하게 된다. 이러한 부조리한 세계는 인간을 절망하게 만든다. 이런 의미에서 진화경제학의 행위자는 보편적 존재가 아니라 ‘실존적 존재’로 등장한다. Dyer(1997)가 적절히 밝힌 바와 같이 실존적 존재로서 행위자는 영리계급의 약탈, 계급, 인종, 성을 이용한 질투유발적 차별, 유한계급의 우스꽝스런 과시소비와 낭비, 이들이 설정한 소비규범에 필사적으로 매달리는 대중의 가련한 모방소비, 보수주의적 사유습성 등 현실의 부조리를 외면하지 않고 ‘직시’한다.

이러한 절망적 현실에 대해 그는 다양한 방식으로 대응한다. 그는 현실에 대해 근거 없이 낙관하지 않는다. 따라서 그는 매우 현실주의적으로 접근한다. 또, 그는 자신의 한계를 누구보다도 잘 알고 있다. 그의 합리성은 본질적으로 제한되어 있을 뿐 아니라 동태적으로 변화하는 환경의 근본적 불확실성에 대해 아무런 지식도 갖추고 있지 않기 때문이다. 첫째, 이런 절망적 현실에 대해 그는 비판에 만족할 수밖에 없다. 현실에 대한 베블런의 신랄한 비판과 풍자는 이러한 부조리에 대한 실존적 반응으로 이해된다. 둘째, 그는 장기적 전망을 포기하고 현실적 문제 해결에 주력한다. 그는 존재하지 않는 장기적 유토피아를 대가로 당면한 사회문제를 희생시키지 않는다. 따라서 그는 장기적 ‘사회공학’(Social Engineering)을 기획하지 않는다. 셋째, 그의 합리성은 제한되어 있을 뿐 아니라 자신의 도덕적 기준도 절대적이지 못하다. 나아가, 그는 다양한 맥락에 처해 있는 이질적 행위자와 공존하고 있다. 실존적 한계 때문에 이 과정에서 그는 타인과 협력하고 대화하지 않을 수 없다. 넷째, 자신의 본질적 한계와 동태적 환경에 직면하고 있는 그는 세계에 관한 자신의 지식에 대해 끝없이 성찰하지 않을 수 없다. 새로운 패러다임은 새로운 문제를 제시한다. 따라서 새로운 패러다임에 직면한 그는 당면한 현실 문제를 해결하기 위해 한 패러다임을 풍미했던 지식을 과감히 벗어 던진다. 결정론적 사유방식과 윤리적 절대주의는 그에게 어울리지 않는다. 그의 유토피아는 끝없이 진화한다. 그는 마르크스나 하이에크의 경우와 같이 ‘이성의 명령(dictates of reason)’에 따라 고정된 유토피

아’가 아니라 패러다임변화와 지적 성찰에 의해 지속적으로 진화하는 유토피아 곧, “에브토피아”(Eutopia)를 상상할 수 있을 뿐이다.(Hodgson, 1999)<sup>35)</sup> 이러한 상상과정에서 외부에 의해 주어진 절대적 기준은 아무 것도 없다. 가치판단기준과 연구방법론 그 자체가 연구대상으로 된다. 그런 의미에서 진화경제학의 실존적 행위자는 ‘프래그머티스트’와 닮았다(Bush, 1994).<sup>36)</sup>

하지만 그의 프래그머티즘적 행동은 단순한 도구적 합리성과 거리가 멀다. 그는 가치를 지향한다. 하지만 그가 지향하는 가치는 자연과 세계에 외재하지 않고 자신의 본능에 내재해 있다. 자신 안에서 그는 지적 창조와 실용성을 향하는 본능을 발견한다. 그것은 유한계급의 낭비를 혐오하는 동시에 인간의 삶을 풍요롭게 만든다. 나아가, 그는 어버이 본능도 자신 안에서 발견한다. 그러한 ‘진보적’ 본능은 파괴적 개인주의와 비인간적 물질주의에 대한 해독제 역할을 한다. 뿐만 아니라 그것은 경제적 불평등과 각종 “질투유발적 차별”(invidious distinction)(Veblen)에 저항하면서 민주주의를 회구한다. 하지만 이러한 실용적이고 진보적 본능은 역시 자신과 타인 안에 내재하고 있는 파괴적 본능, 곧 자기확장본능과 약탈본능에 의해 지속적으로 도전받는다. 나아가 그것은 유한계급과 영리계급에 의해 구축된 제도와 자신의 사유습성에 의해 방해받는다. 그 결과 한가한 호기심과 제작본능으로부터 창조되는 지식과 기술도구는 지속적으로 오염되거나 포획된다. 이로 인해 민주주의는 훼손되고 삶의 질은 악화되는 동시에 불평등은 심화된다. 따라서 현실 문제에 주력하는 프래그머티즘은 민주적 가치와 절차에 의해 관리되지 않으면 안 된다.

실로 진화경제학의 실존적 인간은 자신의 불완전성을 인식하는 동시에 ‘객관적’ 이정표의 부재를 알고 있다. 그런 점에서는 그는 결코 윤리적 절대주의자가 될 수 없다. 그러므로 그는 어떤 장기적 사회공학을 선불리 설계하지 않을 것이다. 하지만 그 때문에 그는 불안과 윤리적 상대주의의 위협에 항상적으로 노출되어 있다. 그렇다고 해서 그는 도덕적 불가지론자로 머무르지 않는다<sup>37)</sup>. 그는 비록 누추하지만 자신 안에서 삶의 기준을 마련한다. 그는 고정된 유토피아를 포기하는 대신 ‘민주적 프래그머티즘’을 최소한의

35) 진화경제학은 사회공학적으로 결정된 목표가 아니라 과거의 경험과 창의적 정신을 가지고 유토피아를 모색하는 경제학이다. 따라서 신고전학과 경제학과 마르크스경제학이 유토피아의 경제학이라면 진화경제학은 ‘에브토피아의 경제학’으로 지칭될 수도 있겠다.

36) 프래그머티즘 철학자인 존 듀이에 의하면 영원한 진리(eternal verity), 첫 번째 원인, 궁극적 목적에 근거하여 정당화되는 가치는 과학에서 어떤 자리도 차지할 수 없다. 왜냐하면 **이러한 것들 자체는 연구를 통해 수정될 수 없도록 되어 있기 때문이다.**

37) 베블린이 비록 목적론을 단호하게 거부했음이라든가 그가 도덕적 불가지론자가 아님은 분명하다. 그는 판매정신과 제작정신, 영리계급과 산업계급, 도구적 지식과 의례적 지식, 과시적 낭비와 실용성 및 사회적 효율성을 대비하는 동시에 나아가 ‘경제적 양심’과 혁신을 기준으로 제시함으로써 가치판단을 결코 우회하지 않았다.

기준으로 제시한다. 그것은 인간사회의 생존을 풍요롭게 지속시키기 위해 지식의 창조와 기술적 발명이 필요할 뿐 아니라 그 과정이 민주적으로 통제되는 동시에 그것의 결과가 전 사회에 확산 및 분배되어야 한다는 것을 의미한다. 그것은 이른바 지식기반경제로 표현되고 있는 ‘제 5차 기술경제패러다임’ 시기에 어울리는 규범이 될 것이다. 그러한 규범에 따라 당면한 문제를 해결할 때 제안될 접근방식은 그 지역의 문화적 맥락, ‘국민적’ 행위자의 창의적 사고방식과 사유습성에 따라 다양할 것이다.

#### IV. 결론

우리는 현재 지식기반경제로 표현되고 있는 새로운 기술경제패러다임과 세계화 그리고 사회주의의 붕괴라는 자본주의의 질적 변화와 역사적 사건에 직면하고 있다. 나아가 국내적으로는 보수세력으로부터 진보적 가치에 대한 공격이 무차별적으로 가해지고 있다. 그들은 “역사의 종언”과 “진보적 가치의 종식”을 노래하고 있다. 이에 대해 진보적 정치경제학은 효과적으로 방어하지 못하고 있을 뿐 아니라 ‘옛 노래’로 화답하고 있다. 이러한 상황에 직면하여 이 논문은 진보적 정치경제학이 유토피아의 담론을 새로운 방식으로 지속시켜야 할 것을 주장하였다.

이러한 필요성으로부터 우리는 신고전학과 경제학은 물론 마르크스주의경제학도 근거 없는 정령신앙인 목적론을 벗어나지 못하고 있을 뿐 아니라 자본주의의 질적 변화에 대응하기 어렵다는 점을 밝혀내었다. 동시에 이 논문은 이러한 필요성에 부응하는 방법으로 진화경제학의 방법을 제시하였다. 진화경제학은 목적론을 부정하는 동시에 새로운 변화에 열려 있다. 이것은 열린 자세로 진보를 고민한다. 그러한 방법론은 ‘에브토피아’를 가능하게 할 뿐 아니라 현대자본주의의 성격규명과 그 대응방안의 모색에 적합할 것이다. 동시에 진화경제학은 검허하고 소박한 규범을 제안하고 있었다.

이 논문이 제시한 ‘민주적 프래그머티즘’은 진보의 전통적 가치를 놓지 않으면서 자본주의의 질적 변화를 고려한 규범이다. 그것은 여전히 윤리적 상대주의에 빠져 있는 이명박 정부의 ‘중도실용주의’와 크게 다르다. 중도실용주의에는 ‘가치’가 없다. 죽어 있는 신고전학과적 ‘물질적’ 존재들로부터 어떤 지성적이고 진보적 가치를 기대할 수 없기 때문이다. 그리고 그것은 그들의 전통적인 물질주의와 성장주의, 나아가 도구적 합리주의를 은폐하는 수사에 불과하다. 학술적으로도 이러한 규범은 신고전학과경제학의 윤리적 상대주의를 극복하는 동시에 윤리적 상대주의와 윤리적 절대주의 사이에서 끝없이 방황하는 마르크스경제학의 관점을 극복할 수 있게 해 준다.

진화경제학은 시작단계에 있고 여전히 진화하고 있다. 그리고 계속 진화할 것이다. 그것은 모든 방법론과 규범에 대해 개방되어 있다. 이러한 다원론적이고 상호작용적인 방법은 일원론적이고 환원론적인 전통적 시각에서 볼 때 학술적 단점으로 여겨질 지 모르나, 진화경제학은 그것을 최대의 학술적 장점으로 자랑한다. 그러한 확신은 지금까지 이성의 명령에 따라 구축된 경제학의 패쇄된 완결성과 무익한 비현실성, 그로부터 도출되는 유토피아의 명백한 오류로부터 얻어진다.

## 참고자료

- Arthur, W. B.(1994), *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Ayres, C. E.([1944], 1962), *The Theory of Economic Progress: A Study of Fundamentals of Develop and Cultural Change* 2ed. New York, Schocken Books
- Ash, W.(1964), *Marxism and Moral Concepts*, New York, Monthly Review Press
- Avineri, S.(1990), "Toward a Socialist Theory of Nationalism", *Dissent* 37, pp. 447-457.
- Brette, O.(2006), "Expanding the Dialogue between Institutional Economics and Contemporary Evolutionary Economics: Veblen's Methodology as Framework", *Journal of Economic Issues* Vol 40, No.2, pp. 493-500.
- Bush, P.(1989), "The Concept of Progressive Institutional Change and Its Implications for Economic Policy Formation", *Journal of Economic Issues*, Vol. 23, pp. 455-464.
- Bush, P.(1993), "The Methodology of Institutional Economics: The Pragmatic Instrumentalist Perspective", Tool, M.(ed.), *Institutional Economics: Theory, Method, Policy*, Boston, Kluwer, pp. 59-107.
- Bush, P. D.(1994), "The Pragmatic Institutional Perspective on the Theory of Institutional Change", *Journal of Economic Issues* Vol. 28, No. 2, pp. 647-657
- Cordes, Ch.(2005), "Veblen's 'Instinct of Workmanship', Its Cognitive Foundtions and Some Implications for Economic Theory", *Journal of Economic Issues*, Vol, 39, No. 1, pp.1-20.
- Dequech, D.(2001), "Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty", *Journal of Economic Issues* 35, No. 4, pp. 911-929.
- Dosi, G. et al.(eds.), 1988, *Technical change and economic theory*, London, Pinter.
- Dosi, G. and R. R. Nelson(1994), "An introduction to evolutionary theories in economics", *Journal of Evolutionary Economics* Vol. 4, pp. 153-172.
- Dugger, W. M. and H. J. Sherman(1994), "Comparison of Marxism and Institutionalism", *Journal of Economic Issues* Vol. 28, No.1 pp. 101-127
- Dugger, W. M. and W. Waller(1996), "Radical Institutionalism: From Technological to

- Democratic Institutionalism", *Review of Social Economy* Vol.54, No.2 pp.169-189.
- Dyer, A. W.(1997), "Prelude to a theory of homo absurdus: variations on themes from Thorstein Veblen and Jean Baudrillard", *Cambridge Journal of Economics* Vol 21, pp. 45-53.
- Edquist, Ch.(2005), "Systems of Innovation, Perspectives and Challenges", in J. Fagerberg, D. Mowery and R. R. Nelson, *The Oxford Handbook of Innovation*, New York, Oxford University Press
- Fagerberg, J(2003), "Schumpeter and the revival of evolutionary economics: an appraisal of the literature", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 13, No. 2 pp. 125-159.
- Freeman. Ch. and L. Soete, *The Economics of industrial Innovation*, Cambridge: MIT Press, 1997
- Frenken, K.(2006), "Technological innovation and complexity theory", *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 15, No. 2, pp.137-155.
- Hanusch, H. and A. Pyka(2004), "Principles of Neo-Schumpeterian Economics", *Cambridge Journal of Economics*" Vol. 31, pp. 275-289.
- Hodgson, G. M.(1984), *The Democratic Economy: A New Look at Planing, Markets and Power*, Harmondsworth, Penguin
- Hodgson, J. M.(1987), "Economics and Systems Theory", *Journal of Economic Study* Vol. 14(4), pp.65-86.
- Hodgson, G. M.(1988), *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Cambridge, Polity Press
- Hodgson, G. M.(1998), "On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics", *Cambridge Journal of Economics* Vol. 22, pp. 415-431.
- Hodgson, G. M.(1999) *Economics and Utopia: Why the Learning Economy is not the End of History*, London and New York, Routledge.
- Hodgson, J. M., (2000), "What Is the Essence of Institutional Economics?", *Journal of Economic Issues* Vol 34, No.2, pp. 317-329
- Hodgson, J. M.(2004), *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*, London and New York, Routledge.
- Jennings, A. and W. Waller(1998), *The Place of Biological Science in Veblen's*

- Economics*, History of Political Economy Vol. 30, No. 2, pp. 189-217.
- Khalil, E.(1990), "Rationality and Social Labor in Marx", *Critical Review*, Vol. 4, No.1-2, P.. 239-265.
- Lundvall, B.(ed.)(1992), *National System of Innovation, Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London and New York, Pinter
- Malerba, F. et al.(1999), "History friendly models of industrial evolution: the computer industry", *Industrial & Corporate Change* 1, pp. 3-41
- Malerba, F.(ed.)(2004), *Sectoral Systems of Innovation*, Cambridge University Press, Cambridge, MA
- Marx, K.(1980), *Manifest der Kommunistischen Partei*, MEW Bd. 4. Berlin, Dietz Verlag
- Marx, K.(1981), *Das Kapital, Dritter Band*, Berlin, Dietz Verlag
- Marx, K.(1984), *Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie*, MEW Bd. 42 Berlin, Dietz Verlag
- McKormick, K.(2006), *Veblen in Plain English, A Complete Introduction to Thorstein Veblen's Economics*, Cambria Press, Youngston, New York.
- Mill, J. S.(1871), *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*, 7th ed., Longham, London.
- Mirowski, Ph.(1989), "The Philosophical Basis of Institutional Economics", *Journal of Economic Issues* Vol 21, No. 3, pp. 1001-1038.
- Nelson, R. and Winter, S. G(ed.)(1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, New York, Oxford University Press
- Nelson, R. and Winter, S. G.(1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass, Harvard University Press
- Niggle, Ch.(2006), "Evolutionary Keynesianism: A Synthesis of Institutionalist and Post Keynesian Macroeconomics", *Journal of Economic Issues*, Vol. 40, No. 2, pp. 405-412.d
- Pavitt, K. et al.(1989), "Technological accumulation, diversification and organization in UK companies, 1945-1983", *Management Science*, Vol. 35, No.1, 1989
- Schumpeter, J.(1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA, Harvard University Press
- Tool, M. R.(1977), "A Social Value Theory in Neoinstitutional Economics", *Journal of*

- Economic Issues* Vol. 11, No. 4, pp. 823-845.
- Tool, M. R.(1983), "Social Value Theory of Marxists: An Instrumental Review and Critique", *Journal of Economic Issues* 17, No.1, pp. 155-173.
- Veblen, Th.(1899 1975b), *The Theory of Leisure Class*, New York, Augustus M. Kelley.
- Veblen, Th.(1900, 1919), "The Preconceptions of Economic Science III", Veblen, Th.(1919), *The Place of Science in Modern Civilization*, New York, B. W. Huebsch.
- Veblen, Th.(1906, 1919), "The Place of Science in Modern Civilization", Veblen, Th.(1919), *The Place of Science in Modern Civilization*, New York, B. W. Huebsch.
- Veblen, Th.(1908a, 1919), "The Evolution of the Scientific Point of View", *The Place of Science in Modern Civilization*, New York, B. W. Huebsch
- Veblen, Th.(1908b, 1919), "Professor Clark's Economics", Veblen, Th.(1919), *The Place of Science in Modern Civilization*, New York, B. W. Huebsch.
- Veblen, Th. ([1914], 1990b), *The Instinct of Workmanship*, New Brunswick, H. J., Transaction
- Veblen, Th.([1918], 1965), *The Higher Learning in America*, New York, Augustus M. Kelley
- Veblen, Th.([1898], 1998), "Why is economic not an evolutionary science?" *Cambridge Journal of Economics* Vol. 22, pp.403-414.
- Wilson, M. C., "The Veblenian Critique and Critical Realism: A Comparison of Critical Theories of Mainstream Economics", *Journal of Economic Issues* Vol. 39, No. 2, 2005, pp. 519-525.
- Zafirovski, M.(1999), "Profit-Making as Social Action: an Alternative Social-economic Perspective", *Review of Social Economics* Vol. 37, No. 1. pp. 47-83.



# 역동적 복지국가의 논리와 전략

이 상 이

(제주대학교 의학전문대학원, 복지국가소사이어티 공동대표)

## 1. 왜 복지국가인가?

지금으로부터 2년 반 쯤 전인 2007년 7월 복지국가소사이어티는 ‘복지국가 혁명’이라는 책을 출판하면서 창립총회를 개최하였다. 이 책과 복지국가소사이어티에 대한 당시 각계의 회의적 시작은 만만치 않았다. 핵심은 이 시점에서 ‘왜 한물 간 복지국가인가’였다. 왜 철 지난 유행가를 담은 오래된 음반을 다시 올려놓느냐는 것이었다. 논점은 복지국가에서 국가의 역할 강화와 보편주의 복지제도였다.

당시 진보진영은 유럽에서도 복지국가는 이미 1980년대부터 세계적 신자유주의의 도전으로 반쯤 허물어진 오래된 이야기이자, 전혀 사회주의적인 것이 아니라며 개량주의라고 비판하였다. 보수진영에서는 복지국가가 이미 충분히 낡았고, 유럽에서도 서서히 폐기되어 제3의 길 등으로 바뀌고 있는 것으로 세계화 시대의 경제성장을 저해한다며 비판했고, 소위 범 진보로 분류되면서 중도(보수)와 진보를 넘나들던 학자들과 평론가들은 복지국가 노선의 신자유주의적 재편을 의미하는 제3의 길을 주창하였다.

그런데 오늘날 범 진보 진영에서는 이러한 인식에 많은 변화가 엿보인다. 2년이 지난 지금, 특히 작년에 겪은 세계적 경제위기 이후에 제3의 길은 이미 영국에서도 입지를 잃고 있으며, 우리나라에서도 이러한 주장을 하는 사람들은 생각을 바꾸거나 목소리를 낮추고 있다. 정통좌파를 추구하는 분들의 다수도 이제는 복지국가를 당면의 진보적 과제로 수용하는 분위기다. 민주노동당이나 진보신당도 앞 다투어 복지국가의 정책을 내세우고 있고, 정치적으로도 복지동맹이나 복지연합 등의 이야기가 자연스럽게 수용되고 있다. 소위 범 진보진영의 복지국가에 대한 인식이 많이 바뀐 것이다. 이는 진보의 대약진을 위해 매우 다행스러운 일이라 하겠다.

작년 미국의 서브프라임 모기지 시장에서 촉발되어 전 세계를 강타한 금융위기가 세계적인 경제위기로 발전하였고, 우리나라도 경기침체와 고용불안 등으로 1997년 외환위기 이후 가장 어려운 시기를 보내고 있다. 이제는 진보학계의 지식인들뿐만 아니라, 많은 국

민들이 시장만능의 신자유주의가 이번 경제위기의 원인이라고 생각하고 있다. 원래 엄밀한 학술적 용어는 아니면서도, 우리 사회에서 그동안 학계와 일부 식자층에서만 주로 사용되던 신자유주의라는 용어가 이제는 부정적 함의를 지닌 채, 사회 일반에서 널리 사용되고 있는 것이다. 이 또한, 복지국가와 관련하여 좋은 징조라 하겠다. 역동적 복지국가는 신자유주의와 정확하게 반대편에 서 있기 때문이다.

신자유주의는 개인의 자유와 책임, 작은 정부를 국정원리의 핵심으로 삼는 사조로서 통화관리의 엄격성, 법인세와 소득세 등의 감세, 규제완화, 민영화 등을 통하여 개인의 자유를 확보하는 것으로 정의되고 있다.<sup>1)</sup> 이에 더해, 현실의 신자유주의는 새로운 체제로서 금융자본주의, 주주자본주의를 출현케 하였는데, 이로 인해 자본이 생산영역에서 이탈하여 그 자체가 독자적인 이윤기회를 찾아다니는, 소위 금융자본의 자립화 내지는 금융화를 초래하였다.<sup>2)</sup> 즉, 금융이 생산에 봉사하는 기능에서 벗어나서 생산자본에 대해 우위에 서게 되었을 뿐만 아니라 스스로가 자립화하였는데, 이것이 신자유주의의 핵심적 특징이다. 자본주의의 금융화로 표현되는 신자유주의의 내재적 모순으로 인해 작년의 금융위기가 촉발되었다는 것이다. 1970년 대 중후반 유럽에서 나타난 복지국가 위기론에 대응할만한 2000년대 중후반의 신자유주의 위기론인 셈이다.

확실히 현실의 신자유주의라는 자본주의는 위기에 놓여 있으며, 이로 인해 노동자와 서민들의 고통과 불안은 갈수록 심화되고 있다. 그런데 이러한 신자유주의의 위기에 도 불구하고, 조원희(2009)에 의하면<sup>3)</sup>, 자본주의 체제 그 자체는 쉽게 무너질 것 같지 않다. 즉, 19세기 후반 50년은 ‘일반법칙(가치생산 중심의 축적체제)’이 지배했고, 이후 제국주의 시기에는 ‘특수법칙(가치이전 또는 수탈 중심의 축적체제)’이 지배했으며, 2차 세계대전 후 황금성장기의 성장과 쇠퇴 시기에는 다시 일반법칙이, 그리고 1980년 이후의 자본주의에서 금융자본의 논리가 지배적인 힘이 되면서 다시금 특수법칙이 지배하는 시기로 접어들었다는 것이다. 그에 의하면, 1980년대 이후는 특수법칙이 지배하는 자본주의의 제2차 확장 국면인데, 이 시기의 신자유주의가 수정자본주의의 부정→주주자본주의→과잉금융화의 카지노자본주의로 3단계 발전을 진행해오고 있다는 것이다. 최근 들어, 이러한 신자유주의적 자본주의가 엄중한 위기에 처한 것은 사실이지만, 21세기의 가까운 미래에 자본주의 자체가 종말을 고할 것 같지는 않다는 것이다.

하지만, 한 가지 확실한 것은 현재의 자본주의가 과잉금융화의 신자유주의로 운영되면서 사회경제적 모순이 심화되고 있는 만큼, 현재 작동 중인 가치의 이전 또는 수탈 중심

1) 민경국. 신자유주의, 실패인가? 대안은 무엇인가? 국회 경제법연구회 발표자료. 2008.

2) 조원희. 침몰하는 신자유주의, 대안은 무엇인가? 국회 경제법연구회 발표자료. 2008.

3) 조원희. 신자유주의 이후의 경제. 복지국가소사이어티 월례정책토론회 발제자료. 2009.

의 축적체제인 ‘특수법칙’이 종지부를 찍고 ‘일반법칙’이 작동하는 새로운 자본주의를 추구해야 한다는 점이다. 그런데 이 새로운 자본주의는 “능력에 따른 노동과 필요에 따른 분배”라는 사회주의적 원리를 내장하고 있어야 한다는 점이 강조될 필요가 있다. 그러므로 우리가 추구하려는 신자유주의 양극화 성장체제의 대안체제는 자본주의를 끝장내는 사회주의 체제가 아닐 뿐만 아니라, 인류가 역사적으로 경험하였던 전후 수정자본주의 시대의 ‘유럽 복지국가 30년’을 그대로 답습하는 것도 아닌 것이다. 결국, 우리가 주목하고자 하는 것은 전후 자본주의 황금기 동안에 유럽에서 시행되었던 베버리지와 케인즈적인 복지국가 유형인 자유주의적 복지국가(영국)와 조합주의적 복지국가(독일)가 아니라, 이들 복지국가 유형과는 국가의 역할에서 뚜렷한 차이를 보이는 북유럽 사회민주주의 복지국가의 특성이다. 강력한 국가의 개입을 통한 ‘사회적 영역’의 대대적 확장과 보편주의 사회정책, 개방과 유연성이 담보된 지속적 경제성장, 이 양자의 시스템적 조화와 조정체계가 우리에게 ‘역동적 복지국가’의 역사적 성공 가능성에 대한 많은 영감과 시사점을 준다 하겠다.

국가가 시장에 개입하는 것을 어떻게 볼 것인가의 문제는 이념을 가르는데 결정적으로 중요한데, 크게 자유주의(libertarians, 자연권적 자유주의와 경험적 자유주의)와 사회주의(collectivists, 마르크스주의, 사회민주주의)로 나뉘는데, 전자는 시장개입을 적대시하는 ‘최소국가’를 옹호하거나, 엄격히 제한된 범위 내에서 국가가 일부의 분배적 기능을 담당하는 것을 인정할 뿐이다.<sup>4)</sup> 그러므로 이들 자유지상주의는 우리가 추구하려는 보편주의 복지국가와는 상극에 놓여있는 신자유주의의 이념적 배후인 셈이다. 결국, 위기에 빠진 신자유주의를 넘어서는 대안적 국가발전 전략인 ‘보편적 복지국가’는 사회주의적 이상의 현실적 구현의 한 형태일 수밖에 없는 것이다. 여기서 우리는 이러한 우리의 정치적 이상을 실현하는 데 있어, 방법으로서의 민주주의를 진지하게 생각해보아야 한다.

인류가 역사적으로 경험한 현실 사회주의의 폐단은 민주주의의 부족이었다. 정치는 일당독재였고, 계획경제는 민중의 요구가 아닌 고위관료들의 요구대로 작동되었고 정부실패로 인한 필요 물자의 부족은 항상적인 것이었다. 시장을 완전히 철폐한 상태에서 이보다 더 합리적으로 작동하는 ‘계획’ 경제가 민주적으로 운영되어 대다수 사회 구성원들의 욕구를 충족시켜 주었다면, 소련과 동유럽의 현실 사회주의는 망하지 않았을 것이다.<sup>5)</sup>

4) Nicholas Barr(이정우와 이동수 공역). 복지국가와 경제이론, 제4판, pp79-111. 학지사. 2008. 자유주의와 사회주의(집단주의)의 중간에 진보주의(liberal theories)가 놓일 수 있다. 이는 롤즈의 철학적 이념을 배경으로 하고 있는데, 베버리지와 케인즈의 복지국가가 주로 여기에 속한다. 정치적으로는 진보적 자유주의 또는 사회 자유주의로 분류할 수도 있겠는데, ‘친 노무현 정치세력’의 일부가 진보적 자유주의를 자처하고 있다. 이들이 자처하는 바가 사실이라는 전제 하에, 우리나라가 신자유주의를 극복하고 역동적 복지국가로 가는 길에 이들의 기여가 중요함을 강조하고자 한다.

한마디로, 정치경제적 수준에서 체제의 비민주성이 현실사회주의 멸망의 근원이다. 결국, 역사적 경험을 돌이켜보면, 민주주의 없는 사회주의는 성공할 수도 없을뿐더러 사회 구성원 모두에게 대단히 불행한 일이다.

그러므로 신자유주의를 극복하고 자본과 시장의 영역에 대해 사회적 영역을 최대한 확대하고, 이를 체제 내에 내장하려는 제도적 움직임은 민주주의를 통해서 결실을 맺어야 한다는 것이다. 민주주의란 공적 의사를 결정하고, 결정된 의사를 입법 및 행정을 통해 실천하기 위한 제도적 장치나 정치과정을 말하는데, 민주주의가 복수정당제와 선거제도를 채택하는 한, 다른 어떤 정치제도보다도 개인의 자유를 보다 잘 보장한다. 경쟁을 통한 정치적 리더십의 창출 수단으로서의 민주주의의 성격에 대해서 슈페터는 “투표제 민주주의가 반드시 바람직한 지도자를 낳는 것은 아니지만, 경쟁 이외에는 탁월한 지도자를 등장시킬 수 있는 메커니즘이 없다. 정치적 리더십과 이노베이션은 유권자를 앞둔 경쟁적 환경에서만 창출된다.”고 하였다.<sup>6)</sup> 결국, 현실의 신자유주의를 대체할 역동적 복지국가에 힘 있는 대안적 진보정치세력이 투표제 민주주의에 정면으로 나서 승리를 거둘 때에만 실현 가능한 것이다.

## 2. 신자유주의 양극화와 민생불안

1970년대 초중반 세계적 불황에 따른 케인지언 복지국가의 위기, 신자유주의의 영향력 확산과 이에 따라 레이건과 대처가 집권한 1980년 이래로 거의 30년 동안 세계는 전후 사반세기를 풍미하였던 케인지언 경제학에서 탈피하여 신자유주의의 이념과 정책을 다양한 형태로 수용하여 왔다. 신자유주의를 가장 노골적으로 수용한 국가는 미국과 영국이며, 이들 국가는 전후에 실시된 케인지언 복지국가 정책의 성과인 노동의 권익신장, 사회 복지의 강화, 비교적 평등한 소득분배, 노동자 중심의 중산층 사회, 사회적 권리와 민생의 안정성 등의 소중한 가치를 거의 잃어버렸다.

신자유주의의 이념과 정책에 가장 충실하였던 미국과 영국은 전후의 상대적 평등사회에서 극심한 양극화 사회로 바뀌었다(특히, 2006년 미국의 상위 1% 계층이 차지하는 소득 몫은 23%인데, 이는 1929년 대공황 당시와 같은 수치로, 1970년대의 9%와는 극명하게 대비된다). 독일과 프랑스 등의 대륙 복지국가들과 스웨덴 덴마크 등의 북유럽 복지국가들도 신자유주의의 세계적 영향을 받았으나 진보적인 조세재정정책과 다양한 사회적

5) 박노자. 내일을 위한 사회주의. 레디앙 2009년 11월 23일자.

6) 시오노야 유이치(박영일 옮김). 경제와 윤리, pp323-327. 필맥. 2008.

책들을 각 국가의 특색에 맞게 운영함으로써 상대적으로 분배구조가 덜 악화된 또는 비교적 평등한 복지국가를 유지하고 있다. 2000년 현재, 주요 국가의 가처분소득 지니계수를 살펴보면, 미국 0.357, 영국 0.326, 독일 0.277, 프랑스 0.273, 스웨덴 0.243, 덴마크 0.225, 일본 0.314, 한국 0.386 등이다.<sup>7)</sup>

우리나라는 김영삼 정부 들어서 1994년 금융자유화가 실시되었고, 세계화를 선언하면서 신자유주의 세계경제 질서에 편입되기 시작하였으며, 1997년의 외환위기 이후 김대중 정부가 이를 수습하는 과정에서 IMF와 미국이 제시하는 신자유주의 구조조정 프로그램을 충실하게 이행함으로써 ‘신자유주의 양극화 성장체제’가 구조화된 것으로 보고 있다.<sup>8)</sup> 우리나라의 양극화 및 빈곤 실태를 살펴보면, 외환위기 이전보다 이후의 시기에 소득의 최종적 분배구조가 크게 악화되었음을 알 수 있다 (표 1). 1996년부터 2006년 상반기까지 Wolfson(1994)의 양극화지수는 동기간에 0.223에서 0.280으로 증가하였고, 하위소득 집단 10%의 소득 대비 상위소득집단 10%의 소득 비율은 동기간에 3.475배에서 5.421배로 확대되었다. 또한, 절대빈곤율은 1996년 3.51%에서 2006년 상반기에 12.76%로 크게 늘어났으며, 상대빈곤율<sup>9)</sup>은 1996년 8.73%에서 2006년 상반기에 16.37%로 늘어났다.<sup>10)</sup>

<표 1> 우리나라의 양극화와 빈곤 관련 지표

구분	1996년	2000년	2003년	2006년 상반기
양극화지수	0.223	0.259	0.286	0.280
P90/10	3.475	4.367	5.395	5.421
절대빈곤율	3.51	9.44	11.34	12.76
상대빈곤율	8.73	13.02	16.00	16.37

이러한 신자유주의 양극화의 결과 노동자와 서민의 생활이 갈수록 어렵게 되고, 중산층까지도 경제사회 생활의 불안에 만성적으로 노출되는 소위 ‘범 불안시대’를 살아가고 있는 것이다. 그래서 우리 복지국가소사이어티는 이를 민생의 ‘5대 불안’으로 정리하여 널리 홍보해왔다. 첫째는 일자리 불안이다. 대학을 졸업해도 좋은 일자리를 얻기가 어려운데, 그 이유는 일자리의 양극화, 즉 10%의 좋은 일자리와 90%의 나쁜 일자리를 구조화하는 신자유주의 한국 사회경제체제의 근본적 문제 때문이다. 고용의 불안정 때문에

7) 최병호, 김태완. 사회보장제도의 재분배 효과와 전망. 사회보장연구, 21(3). 2005.  
 8) 이정우. 한국경제 제3의 길은 가능한가? 인터넷 신문 프레시안 발표문. 2007.  
 9) 절대빈곤율은 각 연도의 최저생계비를 기준으로 측정된 것이고, 상대빈곤율은 중위소득의 50%를 기준으로 측정된 것이다.  
 10) 강신욱, 신영석, 이태진, 강은정 외. 사회양극화의 실태와 정책과제. 한국보건사회연구원. 2006.

일자리를 얻은 사람들도 불안하기는 마찬가지이므로 해고될 염려가 없는 직업을 구하거나 해고되지 않으려고 필사적으로 저항해야 한다. 결과적으로 고용은 경직되고 경제 주체의 도전 정신은 줄어들며, 일자리 불안은 심화되는 것이다.

둘째는 보육 및 교육 불안이다. 우리나라 합계출산율은 2008년 1.19명으로 세계 최고의 ‘아이 안 낳는 나라’인데, 가히 출산 파업이다. 저출산의 가장 큰 원인은 ‘경제적 부담 또는 소득의 불안정’인 것으로 알려져 있다. 보육의 공공성이 높은 북유럽 나라들, 특히 스웨덴은 보육료 정부 부담 비율이 80%를 상회하는데 비해, 우리나라는 2007년 현재 약 46% 수준에 그치고 있다. 우리나라 보육시설의 공공성(국공립보육시설)은 시설 수 기준으로 5.2%, 아동 수 기준으로는 11.3%에 불과하다. 유럽 선진국들은 무상의 공교육체제로 가계의 교육비 부담이 거의 없으나, 우리나라는 고등학교와 대학교의 교육 관련 비용이 서민가계의 큰 부담이고, 현 정부의 시장주의 교육정책으로 인해 사교육 시장과 사교육비 부담은 더욱 커졌다.

셋째는 주거 불안이다. 우리나라 전체 가구 중 16%가 최저 주거기준에도 미치지 못하는 환경에서 살고 있다. 그러므로 공공주거정책을 통해 서민과 저소득층의 주거불안을 우선적으로 해소해 주어야 하겠으나, 2006년 말 현재 한국의 임대주택의 비율은 전체 주택의 9.8%에 그치고 있으며, 그 중에서도 장기 공공임대주택은 3.0%에 불과한 실정이다. 모든 국민들에게 주거비를 나눠줄 수는 없겠으나 필요한 국민들에게 주거안전망을 완전하게 보장하는 것은 복지국가의 기본요소라 하겠다.

넷째는 노후 불안이다. 65세 이상 노인인구가 최근 수년간 급격히 증가하여 2009년 현재는 10.7%다. 그럼에도 노후 소득보장과 노인 일자리 정책은 나아질 기미가 보이지 않고 있다. 이들 노인의 국민기초생활보장 수급율은 7.6%에 불과하고, 공적연금 수급율도 25%(수급자 수는 125만 2천 명)에 불과하여 특별히 재산이 많지 않은 대부분의 노인들은 생계의 위협을 느끼게 된다. 우리나라 65세 이상 노인층의 소득빈곤율은 45%로 경제협력개발기구(OECD) 회원국들 평균인 13.3%의 약 3배나 된다. 이것이 노인 자살률 세계 최고의 이유 중의 하나인 것이다.

다섯째는 의료 불안이다. 이명박 정부 들어, 국민건강보험의 보장성 수준 64%에서 62% 수준으로 축소되고 있어 의료이용 시점에 국민이 직접 부담하는 의료비가 서민가계의 큰 불안거리가 되고 있다. 그래서 작년에 불어 닥친 세계적 경제위기 상황에도 불구하고, 어려운 서민가계가 값비싼 민간의료보험을 별도로 구입하는 사례가 크게 늘어났다. 보험회사는 크게 돈을 벌 기회를 잡은 것이다. 경제위기로 인한 소비의 위축으로 정부가 적극적 재정정책을 사용하는 와중에서도 우리 서민가계는 미래의 의료비 불안 때문에 줄어든 소득에도 불구하고 소비를 줄이면서 값비싼 실손 민간의료보험에 가입한 것이다.

국가 공공영역의 일부를 자본주도의 시장에 넘김으로써 서민가계에 이중의 부담을 지우고 있는 것이다.

이렇게 민생이 불안해지는 이유는 무엇일까? 먼저, 승자독식의 신자유주의 경제사회 구조를 들 수 있다. 1994년의 금융자유화 조치 이후 진행된 개방과 규제완화가 시발점이 된 1997년 외환위기의 대응체제가 우리 경제사회의 신자유주의적 재편을 요구하였으며, 이후 10년 동안 우리나라는 승자독식의 시장지상주의 구조를 확립하게 되었던 것이다. 그 결과, 우리 경제사회의 모든 분야에서 양극화 체제를 확립하게 되었는데, 대기업 중심의 산업구조와 설 자리를 잃어가는 중소기업, 단기적·투기적 금융자본 및 금융시장 구조와 주주자본주의, 양극으로 고착된 노동시장 구조와 낮은 이동성, 비정규직의 과잉과 차별, 수출경제와 내수경제의 분리, 감세 지향성과 약한 누진성을 특징으로 하는 신자유주의 조세제도 등이 이를 잘 설명해준다.

이러한 양극화 체제는 산업자본의 투자 부진과 일자리 축소를 초래하고, 결과적인 소득 불평등의 심화와 민생의 전반적 불안을 초래하게 된 것이다. 이외에 민생 불안의 또 다른 원인은 우리나라가 채택하고 있는 잔여주의 선별적 복지체제다. 노동 능력이 없는 극히 빈곤한 계층을 자산조사를 통해 선별하여 최저생계를 지원해주는 방식이 그것이다. 1997년 경제위기 이후 들어선 김대중 정부는 정체절명의 조건에서 IMF와 미국이 제시한 신자유주의 구조조정 프로그램을 성공적으로 수행하기 위해서라도 복지체제를 강화하지 않을 수 없었으므로 위기 상황에서 대통령에게 주어진 전제적 권력과 국민적 지지를 바탕으로 통합 의료보험제도인 현행 ‘국민건강보험’ 제도를 달성하였고, 국민연금 제도와 고용보험의 실시 등을 포함한 소위 4대 사회보험체제를 확립하였다. 더불어 김대중 정부는 과거의 생활보호제도를 국민기초생활보장제도로 확충하여 사회적 기본권 개념을 법제화하기에 이르렀다.

그럼에도 불구하고 보편적 복지는 여전히 부실하거나 부재하였으며, 이로 인한 민생의 불안은 항상적인 것이었다. 이러한 잔여주의 선별적 복지로는 서민과 중산층의 패배와 추락에 대한 불안을 제대로 해소해 주지 못한다. 이러한 상황은 국민 불안의 항상성뿐만 아니라 국민들의 도전정신과 창의력을 억압하는 구조로 작용한다. 기회 균등의 부재와 국민의 잠재능력 실현 구조의 부재는 현재 신자유주의 논리인 정부 역할의 축소와 복지의 산업화 또는 시장화 논리와 맞물려 더욱 나쁜 상황으로 내몰리고 있다.

### 3. 대안은 역동적 복지국가

과거 김대중 정부와 노무현 정부 10년 동안의 신자유주의 낡은 민생의 구조적 불안을 이명박 정부가 추진하는 더욱 강화된 ‘완전한 신자유주의’<sup>11)</sup>, 즉 시장만능주의 국가로는 해결할 수 없는 법이며, 오히려 문제를 더욱 악화시킬 따름이다. 최근, 세계적 경제위기 상황에서 미국과 영국 등 신자유주의 종주국들이 취하고 있는 신자유주의 교의를 배반하는 일련의 정책들을 눈여겨볼 필요가 있다. 더불어, 스웨덴 등의 북유럽 국가들이 걸어온 사회민주주의 복지국가의 경험으로부터 더 많은 교훈을 얻으려는 지혜가 요구된다 하겠다. 이들 북유럽 복지국가들은 경제성장도 좋을 뿐만 아니라, 최근의 세계적 금융위기에 서도 비교적 견고하게 잘 버티는 안정된 경제구조를 가지고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>12)</sup>

지금은 과잉된 ‘시장과 자유’ 보다는 우리사회에 과소한 ‘국가와 사회’에 천착할 때이며, 이런 맥락에서 사단법인 복지국가소사이어티가 추구하고 있는 ‘역동적 복지국가’의 논리는 ‘토종’형의 한국적 복지국가를 추구하려는 세력뿐만 아니라, 현재의 경제위기를 올바르게 넘어서고 미래의 진보를 제대로 열려는 모든 진보개혁 정치세력에게는 유익한 길잡이가 될 것이다. 역동적 복지국가 모델은 존엄, 연대, 정의를 3대 가치로 삼고, 4개의 기둥으로 구축되는데, 보편적 복지, 적극적 복지, 공정한 경제, 혁신적 경제가 그것이다.

첫째는 보편적 복지이다. 보편적 복지는 모두가 인간답게 살 수 있도록 ‘사회적 기본소득을 보장’하는 제도적 장치들(아동수당, 고용보험과 실업수당, 국민연금과 노후소득보장, 국민기초생활보장제도 등), 보편적 의료보장, 보편적 보육과 교육, 보편적 주거복지, 그리고 아동/노인/가족/장애인 복지 등의 대인서비스 확립을 포함하는 개념이다. 이는 가장 가난한 일부 국민만을 복지의 대상으로 삼는 영미식의 선별적 복지가 아니라 중산층을 포함하는 국민 모두가 복지의 주체이자 대상이 되는 국가복지체계(제도적 복지)를 말하는데, 이러한 복지체계는 자신의 처지나 조건과 무관하게 인간 존엄성을 유지하기 위한 물질 조건을 모든 국민에게 제공해 주며, 기회의 평등을 보장해준다. 더불어 패자부활의 기회를 제도적으로 제공함으로써 삶의 안정성뿐만 아니라, 사회적 활력과 도전정신이

11) 조원희. 2009년 후 장기침체가 진짜 위기다. 프레시안. 2009.04.27.

12) 김득갑. 금융위기로 명암이 엇갈리는 유럽 강소국 경제. SERI 경제포커스 제264호. 삼성경제연구소. 2009.10.20. 이 보고서에 의하면, 2004년부터 2007년까지 북유럽 복지국가들인 핀란드는 3.9%, 노르웨이 3.0%, 스웨덴 3.6%의 높은 경제성장률은 보였는데, 이 시기 유럽연합은 평균 2.8%의 성장률을 보였다. 북유럽 국가들의 높은 경제성장률이 두드러지는 부분이다. 또, 이들 북유럽 강소국들은 국가경쟁력도 매우 좋아, 133개 국가 중에서 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등은 전부 10위 이내에 들어 있다. 더불어, 작년에 몰아친 글로벌 금융위기 속에서도 이들 국가들은 견제함을 과시하고 있는데, 금융위기를 유연하게 극복한 것이다. 위기 대응 능력은 57개 국가 중 덴마크가 1위, 노르웨이 4위, 스웨덴 7위, 핀란드 9위를 각각 차지하였다.

동시에 확보되는 효과를 거두게 되는 것이다.

둘째는 적극적 복지이다. 국민 개개인에게 기회 균등을 보장하고, 잠재능력을 극대화<sup>13)</sup> 하는 조치는 인적 자본과 사회적 자본의 확대·강화를 가져오는데, 이것이 적극적 복지이다. 모든 국민에게 기회를 균등하게 보장해주는 조치로 가장 중요한 것은 ‘맞춤형 특성화 교육체계’를 확립하는 것인데, 이는 가장 유능한 공교육체계인 것이다. 이에 덧붙여, 국민 잠재능력의 극대화를 위해서는 ‘대상별 능력 개발 복지체계’를 구축해야 하는데, 여기는 아동, 여성, 노인, 장애인 등의 대상별 능력개발 시스템이 포함된다. 이러한 적극적 복지체계를 통해 개인의 지식·기술·건강 능력과 소양이 증대되어 똑똑하고 창의적인 국민이 되도록 하는 것이다. 적극적 노동시장 정책과 노동시장의 유연안정화, 이를 통한 사회·경제적 계층 이동성의 증대도 적극적 복지의 범주에 포함된다.

셋째는 공정한 경제이다. 균형·안정·협력적 경제구조를 확립할 때에만 우리나라 경제가 안정적, 지속적인 발전을 해 나갈 수 있게 되는데, 이를 위해서는 기업 지배구조의 투명화, 공정한 대기업/중소기업 관계의 구축, 산업자본에 조응하는 생산적·장기적 금융 자본 체계, 금융의 공공성과 중소기업 지원체계, 협력적 노사관계와 노동권의 신장, 연대적·누진적 조세제도 등의 확립이 요구된다. 이러한 경제체계의 공정성은 시장만능의 신자유주의(대책 없는 개방, 민영화, 규제 완화, 부자 감세, 작은 정부)에서는 결코 달성될 수 없으며, 민주정부의 강력한 개입, 즉 시장과 경제제도에 대한 사회적·민주적 개입과 유능한 정부의 책임 있는 역할이 매우 중요하다.

넷째는 혁신적 경제이다. 지식기반 경제에서는 규모의 경제보다는 창의성, 다양성, 유연성이 더 중요하고, 혁신적 중소기업이 중요한 위치를 점하게 되는데, 우리나라도 지구적으로 전환되는 지식경제체제에서 지식기반 경제구조를 확립하고 과학기술을 촉진하는 혁신적 경제를 추구하고 있고, 이러한 노력이 앞으로도 계속될 전망이다. 그런데 이것이 성공하기 위해서는 생산영역의 혁신이 요구되는 바, 이에 따라 불가피하게 파생될 수밖에 없는 최소한의 구조조정에 대해서는 사회적 대응체계를 만드는 것이 중요하다. 이것의 요체가 정부가 보편주의 원리에 따라 제도적으로 주도하는 적극적 노동시장정책과 평생교육체계인데, 노동시장의 유연안정화를 포함하여, 혁신적 중소기업의 육성, 복지·교육·직업훈련·문화 클러스터의 구축, 지역단위 연구개발체계의 강화 등도 중요한 과제다.

13) 시오노야 유이치는 이것을 '탁월'이라 명명하고 있다. 복지국가는 핵심가치로서 효율과 정의뿐만 아니라 탁월도 추구해야 한다는 것이 그의 중심적 주장이다. 시오노야 유이치(박영일 옮김). 경제와 윤리, pp323-327. 필맥, 2008.

#### 4. 생산과 복지의 조응 및 보편주의 원칙<sup>14)</sup>

보편적 복지는 각종 위협에 대한 사회적 대처 기제로, 사회경제적 구성원 간에 신뢰·협력·통합의 물적 토대를 확보해 주게 된다. 이를 통해, 우리 사회 전반에서 미래에 대한 불안이 해소되고, 협업·분업의 통합 효과가 증대되는 결과를 낳게 하는 바, 이는 사회적 자본의 확대·강화로 정리된다.

다음으로 적극적 복지와 혁신적 경제의 메커니즘이 동시에 작동하게 된다. 이를 통해 노동력의 질적 수준이 높아지고, 아동, 여성, 노인, 장애인 등 대상별 능력개발 시스템의 작동으로 노동력 공급량이 증가하게 된다. 혁신적 경제체제의 주도적 작동으로 인한 성장잠재력의 향상, 일자리 창출, 적극적 노동시장정책이 결합되어 고용의 안정성 제고와 함께 노동시장의 양극 고착화를 극복하고, 노동시장에서의 사회적 이동성이 크게 향상되는 결과를 낳을 것이다. 이는 인적 자본의 고도화로 정리된다. 더불어 지구화에 대응하는 기술혁신 유인 구조를 확립하고, 이를 통해 효율 증대, 이윤율의 증대, 그리고 지식기반 산업화의 급속한 진전을 도모할 수 있게 된다. 이는 기술·지식 자본의 강화로 정리된다.

마지막으로 공정한 경제는 정부의 경제/산업정책에의 적절한 개입과 사회적 통제를 의미하는데, 먼저 투명하고 공정한 시장질서(공적 이익을 위해 조정된 시장경제)를 확립해야 하고, 유기적 산업구조(대기업/중소기업, 산업부문 간) 시스템을 구축해야 한다. 그리고 이것 이상으로 중요한 것이 자본시장의 건전화, 금융자본의 장기적인 생산적 투자 증가를 위한 정부의 적절한 개입 조치를 강구하는 것인데, 이는 과잉 금융화의 카지노자본주의를 극복하고 우리 경제를 ‘금융 중심’에서 ‘생산 중심’으로 옮겨 생산과 내수를 살리고 고용을 창출하는 중요한 부분이다. 결국, 공정한 경제는 물적 자본의 건전화·효율화로 정리된다.

이렇듯, 역동적 복지국가 모델은 경제(생산체제)와 복지(분배체제)의 통일적 조응체계이다. 일반적으로 선진국들을 대상으로 하는 자본주의 생산체제의 분류에 의하면, 경제체제를 자유주의 시장경제(미국), 부문별 조정시장경제(독일), 국가적 조정시장경제(스웨덴)의 세 가지로 구분하며, 이에 각각 조응하는 에스핑-안데르센의 복지체제 분류에 따르면, 복지국가는 자유주의 복지체제, 보수적 조합주의 복지체제, 사회민주주의 복지체제로 구분된다.<sup>15)</sup> 자유주의 시장경제 체제에서 국가적 조정시장경제 체제로 갈수록 자본과 시

14) 이상익. 보건복지에서 국가 역할의 확대. 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회 자료집, pp39-64. 2008.12.

15) 생산체제와 복지체제를 상호보완적으로 연결하는 고리로 ‘숙련(skill)형성체제’가 중요하다. 산업의 경쟁력이 IT, BT 산업과 같은 소수 고급 기술 인력의 급진적 혁신에 의존하고, 나머지는 일반 숙련 중심의 저임금-저숙련 노동으로 노동시장의 구조적 유연화를 통해 경쟁력을 갖는 자유주의

장의 영역은 줄어들고, 복지(국가와 사회의 개입과 조정)의 영역은 확대되며, 이에 따라 생산레짐과 복지레짐의 유기적 결합과 조응은 더욱 강화된다. 즉, 조정시장경제 체제일수록 생산체제와 복지체제가 분리된 것에서 더욱 통합된 것으로 나아가게 된다는 것이다.

지난 30년간 몰아친 세계화와 신자유주의 공세에도 불구하고, 스웨덴에서 보는 것처럼, 조정시장경제 체제를 견고하게 유지한 국가일수록 전후 구축된 복지국가 체제의 본질을 변화하는 환경에 신속적으로 적응하면서도 비교적 잘 유지하고 있다. 반면, 신자유주의 세계화를 주도하던 영미식 자유주의 시장경제 체제는 최근 세계 경제위기의 주범으로 지목되고 있으며, 양극화 성장체제로 인해 이들 나라 내부에서부터 정치경제적으로 크게 흔들리는 상황이 전개되고 있다. 더 이상 신자유주의가 우리나라가 나아갈 길이 아니라는 판단이 섰다면, 우리는 유럽 국가들의 조정시장경제 방식, 특히 북유럽 국가들에서 보는 국가의 강력한 개입을 통한 ‘보편주의 복지의 제도화’에서 더 많은 영감을 얻을 필요가 있을 것이다. 이런 의미에서 ‘역동적 복지국가 모델’은 우리사회에 많은 의미를 제시한다 하겠다.

한편, 보편주의는 사회권(social rights) 개념에 근거해서 ‘필요와 요구(needs and demands)’를 가진 사회의 모든 구성원들에게 복지를 제공해야 한다는 것으로, 기본적으로 인간의 존엄(human dignity)에 기반을 둔 것이다. 사회서비스에 대한 공적 책임(public responsibility)의 원리를 의미하며, 이에 필요한 재원은 사회연대성의 원리에 따라 사회적으로 조성되어야 한다. 넓은 의미의 사회서비스 개념<sup>16)</sup>에 포함되는 교육, 의료, 기타 사회보장, 적극적 노동시장정책을 포함한 사회복지서비스 등에 대해서는 보편주의 원칙을 적용해야 한다.

보편주의를 반대하는 논자들은 대개 다음과 같은 논리를 편다. 보편주의 제도들은 너무 많은 재정을 필요로 하고, 이를 위해서는 높은 세금을 부과해야 하는데, 이러한 높은 세금은 시장은 제약하여 경제성장을 해친다는 것이다. 더불어 보편주의 복지는 국가복지의 작동에서 관료적 비효율이 발생하고, 의존적 문화를 만들어 일에 대한 욕구와 동기를 줄이고, 제도 유지를 위한 거래비용을 높이며, 높아진 서민들의 복지에 대한 기대수준을

---

시장경제체제와는 달리 조정시장경제체제를 갖는 선진복지국가들이 고임금-고복지-고조세부담에도 불구하고 산업의 국제경쟁력을 갖는 것은 고속런 균형을 갖는 생산체제와 복지체제의 상호보완적 조응체계 때문이다. 정무권. 전환기에 선 한국의 복지제도: 현재의 성격과 미래과제. 한국사회포럼 발표자료. 2008.

16) 한국의 표준산업분류에 의하면, 공공행정, 사회보장행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업 등을 광의의 사회서비스업으로 분류하고 있다. 영국의 사회서비스(social services)는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포함하는 광의의 사회정책영역을 의미하며, 대인사회서비스(personal social services)는 개인 혹은 가족의 사회적 기능이 취약한 경우 정상생활을 할 수 있도록 사람을 통해 도움을 주는 좁은 의미의 사회복지서비스로 이해한다. 강혜규. 사회서비스정책과 고용창출정책. 보건복지포럼 10월호, 한국보건사회연구원. 2008.

충족시키는 것은 지속 가능하지 않다고 본다. 반면에 보편주의 복지체제를 옹호하는 측은 보편주의 복지체제가 행정적으로 간단하고 행정비용을 줄여 거시적으로 효율적이며, 남용에 대한 우려도 사실은 기우이며, 사회서비스에 대한 형평성과 사회적 평등 수준을 높여주고, 사회적 낙인이 아닌 사회통합을 가능케 하며, 공동체의 유대와 결속을 강화하고, 인적 자본과 사회적 자본을 증대시킨다고 주장한다.<sup>17)</sup>

불확실성이 점증하는 현대사회에서 각종 사회적 위험으로부터 자유로울 사람은 아무도 없는데, 그래서 대부분의 사람들은 불안한 것이다. 그런데 “우리는 모두 한 배를 타고 있다”는 느낌이 제도적 보장 장치를 통해 사회화된다면, 그래서 사회구성원 모두가 기꺼이 제도적으로 위험을 분담한다면, 만성적으로 불안해하거나 위험에 굴복하는 것이 아니라 도전하는 기업가 정신과 창의력이 더욱 발현될 수 있을 것이다. 이것은 보편주의 복지를 통해 유능한 개인이 창의적으로 도전하는 경쟁력 있는 사회를 만드는 메커니즘이다. 최근 우리 사회에서 ‘기업가’ 정신이 강조되고 있는데, 이 말은 이명박 정부가 사용한 ‘비즈니스 프렌들리’라는 말에 나오는 ‘비즈니스’ 정신과는 전혀 다른 것이다. 기업가 정신(entrepreneurship)이란 당대의 상식에 기대어 주어진 상황에 만족하는 대신 불확실성에 맞서 창조적 파괴를 과감히 감행함으로써 자신은 물론 조직 전체에 더 큰 열매를 가져다 줄 수 있는 진취적인 도전정신으로 요약될 수 있다. 기업가 정신이 충만한 사회일수록 국민경제의 성장 잠재력도 클 것이고, 외부적 변화에 능동적으로 대응케 함으로써 사회 전체의 신진대사를 원활하게 할 것이다. 그렇다면, 기업가 정신은 어떤 사회적 조건 속에서 조성될 수 있는 것일까? 불확실한 상황에서도 자신의 기량과 운을 걸고 모험에 나설 수 있는 환경을 조성하는 것이 무엇보다도 필요하다.<sup>18)</sup> 이를 위해서는 보편주의에 입각한 ‘역동적 복지국가’ 논리의 네 기둥인 보편적 복지, 적극적 복지, 공정한 경제, 혁신적 경제가 상호 조응하는 체계로 잘 짜여져 있어야 하는 것이다.

## 5. 역동적 복지국가의 정책과 전략

### 1) 사회서비스의 보편주의 제도화<sup>19)</sup>

케인지언 복지국가의 사회정책은 실업, 노령, 질병 등으로 인한 소득 상실의 상황에 대

<sup>17)</sup> S Kuhnle, S Hort. The developmental welfare state in Scandinavia: lessons to the developing world. UNRISD. 2003.

<sup>18)</sup> 박종현. 기업가 정신이 충만한 사회가 되려면. 복지국가소사이어티 홈페이지 칼럼. 2009.11.30.

<sup>19)</sup> 이상익. 역동적 복지국가로 나아가야. 인터넷 신문 ‘민중의 소리’. 2009년 3월 13일자.

한 제도적 대응체계였다. 당시 전통적인 복지국가의 가족모형은 남성생계부양자 모델이었으며, 아동의 양육과 노인의 돌봄 등은 국가별로 차이는 있었으나 대부분의 경우 여성의 몫이었다. 이후 신자유주의 세계화를 거치면서 탈산업사회의 새로운 사회적 위험이 대두되었는데, 이에 대한 사회제도적 대응이 중요해졌다. 인구구조와 노동시장구조의 변화와 이에 대한 대응이 그것인데, 인구의 노령화로 인한 노인 돌봄의 문제, 저출산의 문제, 여성의 사회활동 증가와 일-가족 돌봄의 양립 문제 등이 주요 내용을 이룬다. 노인요양, 아동 및 가족정책 등 사회서비스에 대한 욕구가 사회 전체적으로 크게 늘어난 것이다.

이렇게 늘어난 사회적 욕구를 충족시켜주지 못한다는 것은 세계화 시대의 새로운 사회적 위험에 능동적으로 대응하지 못하는 것이 되므로, 해당 사회는 불안정 속에 퇴보하게 된다. 그러므로 모든 복지국가들은 주어진 조건 속에서 사회서비스 확충을 위한 나름의 방안을 마련해야 하는 것이다. 새로운 사회적 위험의 대두에 따라 모든 유럽 복지국가에 공통적으로 나타난 현상은 사회서비스의 보편적 제도화 또는 대폭적인 확충이었다. 한편, 사회서비스는 새로운 위험에 대한 사회적 대응이라는 측면에서만뿐만 아니라, 일자리 창출이라는 측면에서도 매우 유익한 영역이다. 신자유주의 세계화 시대에 ‘고용 없는 성장’으로 표현되는 제조업 분야에서 일자리 창출의 어려움은 널리 알려진 바와 같으므로, 노동 집약 분야인 사회서비스 부문은 일자리 창출의 보고라 하겠다.

다만, 사회서비스 분야는 제조업과 달리 기술혁신이 적용되기 어려워 고부가가치를 생산하지 못하므로 대부분이 저임금 일자리일 가능성이 높다는 결함이 있다. 그래서 자유주의 복지국가들에서 보는 바와 같이, 이를 시장의 원리에 맡겨두면 사회서비스에 대한 욕구와 수요는 늘어나더라도 서비스 공급은 제대로 이루어지지 못하는 수급의 불균형이 발생하게 된다. 정부의 직접 서비스 제공이든, 사회서비스가 시장에서 충분히 제공될 수 있도록 하는 시장 조건의 형성이든, 어떤 방식으로든 정부가 개입하여 사회서비스의 확충에 나서야 하는 것이다. 정부가 나서지 않고 사회서비스의 수급을 방치할 경우, 사회서비스의 욕구는 늘어나는데 비해 사회서비스의 제도적 공급은 제대로 발생하지 않아 전통적인 ‘여성에 의한 가족 돌봄 모형’이 사회적으로 계속 강제됨으로써 새로운 사회적 위험이 더욱 커지는 악순환을 그리게 된다. 이는 여성의 경제활동 위축으로 인해 경제발전에도 저해될 뿐만 아니라, 사회서비스를 통한 사회구성원의 잠재능력 향상과 인적 자본의 확충이라는 복지국가의 ‘탁월’의 추구에도 크게 불리한 것이다. 더불어, 이 경우에는 당연히 사회서비스 분야의 일자리 창출은 일어나지 않게 되거나 저임의 불안정 고용만 늘어나게 된다.

현존하는 복지국가 중에서 사회서비스의 공급을 100% 국가가 담당하는 나라나 100%

시장이 담당하는 나라는 존재하지 않는다. 전반적인 관리는 국가가 책임지되, 사회서비스의 제공은 공공과 민간이 적절하게 역할을 분담하고 있는 것이다. 이것이 사회서비스의 제공에서 효율성과 형평성을 최적으로 달성하는 데 더 유리하기 때문이다. 사회서비스는 공익성 또는 공공성이 높아야 한다. 이것을 기준으로 삼아, 사회서비스의 재원조달과 서비스의 공급에서 공공과 민간(정부와 시장)의 역할분담체계가 얼마나 사회서비스 시스템 전체의 공공성을 잘 담보하고 있는가 하는 것은 매우 중요한 과제다. 이와 함께, 사회서비스 체계에서 보편주의 원칙의 관철 여부도 아주 중요한 부분이다.

의료를 포함한 보육과 교육, 노인요양 등 사회서비스 분야의 공공성을 강화하는 가장 좋은 방법은 정부의 재정 부담과 책임성을 획기적으로 높이고, 이를 통해 서비스 제공자의 혼합에서 민간공급자에 대한 효과적인 통제와 관리를 수행할 수 있도록 하는 것이다. 그래서 정부실패와 시장실패를 최소화하는 최적의 정책조합을 구사해야 한다. 획기적으로 정부 재정을 확충(재정의 공공성 달성)하여 사회서비스를 적극적으로 개발하여 사회서비스의 제도적 영역을 극대화함으로써 경제레짐과 복지레짐이 상호 조응하는 통합적 사회경제모델을 추구하겠다는 정치사회적 의지가 요구된다. 이러한 의지의 집약으로서의 정치적 결단과 준비가 요구되는 것이다.

그런데 현 정부의 정책은 이와 반대로 가고 있다. 사회서비스의 확충과 보편주의 제도화를 위한 적극적 재정정책 대신에 부자 감세를 선택하고, 사회서비스 확대 대신에 전국적 토목공사와 의료/교육 등 사회서비스의 민영화/영리화를 추구하고 있다. 이제 우리가 선택해야 할 역동적 복지국가 전략은 보다 분명해진 것이다. 현 정부가 추진하는 위기의 신자유주의 담론과 정책을 그대로 둔 상태에서 보편적 복지의 확충과 복지국가의 달성은 공염불이기 때문이다. 성장과 분배, 경제정책과 사회정책을 통합적으로 바라보고 정책화하는 일의 중요성, 이를 위한 대대적인 국가재정 확충의 필요성을 알려나가야 하며, 부자 감세에 맞서 소득세 중심의 전반적 증세의 필요성을 설득해야 한다. 우리나라의 국가재정과 복지국가 수준이 유럽 선진국에 비해 매우 열악함을 비교적 관점에서 지속적으로 알려내고, 사회서비스 확충을 중심으로 하는 복지국가 전략에 소요될 국가 재정의 확충에 대한 국민적 지지를 얻어내야 한다.

## 2) 의료와 소득보장제도의 실질적 보편주의 추구

더불어 복지가 단순한 시혜가 아니라 국가발전 전략이기 위해서는 ‘보편주의’ 복지국가의 담론과 원칙을 정확하게 견지해 나가야 한다. 우리나라에서 사회보험은 원리상 보편주의 복지제도에 해당하나, 현실적으로 고용보험과 국민연금만 광범위한 사각지대가

존재하므로 명목상으로는 보편주의이나 실제적으로는 보편주의를 결여하고 있다. 건강보장제도는 그나마 상황이 나은 편이다. 보편주의 원칙에서는, 포괄하는 인구의 보편성 측면(universal coverage, 양적 측면)뿐만 아니라, 해당 서비스의 보장성 수준(급여수준과 질적 측면)도 대단히 중요한 기준이다.

가령, 국민연금이나 고용보험의 급여를 받더라도 소득대체율이 지나치게 낮거나, 건강보험의 급여 보장성 수준이 낮으면, 형식적 보편주의에도 불구하고 보편주의 원칙에 충실하다고 할 수는 없는 것이다. 뿐만 아니라, 이런 경우에는 보편주의 복지제도에 대한 서민과 중산층의 정치적 지지를 견고하게 묶어 놓기가 어려워진다. 아니, 오히려 공적 소득보장제도에 등을 돌리고 민간보험 등의 금융시장에서 각종 위험에 대한 대처 방안을 찾게 될 것인 바, 금융과잉의 사회를 더욱 초래한다. 이것은 공적 사회보장을 더욱 취약하게 만드는 악순환을 거듭하게 되는 바, 이러한 경로는 신자유주의 금융화와 맞물려 사회보장의 영역에 대한 금융자본의 지배, 구조적 불평등, 민생 불안의 항상성으로 연결된다. 이것이 건강보험 등 사회보험의 보장성을 OECD 국가들 평균 수준으로 끌어 올리려는 노력이 시급히 요구되는 이유다.

실천적으로, 당장 기초노령연금을 국민연금에 통합하고, 모든 노인에게 기초생활이 가능한 수준의 기초연금을 지급하는 보편적 노후 소득보장 제도를 마련해야 한다. 적립식으로 운영되는 국민연금은 소득비례연금으로 기초연금 위에 올려놓도록 한다. 사각지대가 광범위하고 급여수준이 낮은 현행 고용보험제도는 전국민고용보장제도로 개편하여 실질적 보편주의를 달성해야 한다. 청년실업자, 비정규직, 영세자영업자 등도 이 제도에 포함되도록 해야 할 것인 바, 이를 위해서는 정부재정의 획기적 확충이 요구된다. 이외에도, 아동수당제도를 실시하여 필요가 있는 모든 곳에 빠짐없이 소득보장이 뒤따르도록 해야 할 것이며, 보편적 의료보장의 완성을 위해 국민건강보험의 보장성 수준을 OECD 평균 수준으로 끌어올려야 한다.

복지국가 또는 복지국가가 정치세력이 이렇게 사회서비스와 소득보장 제도에서 실제적 보편주의를 추구하면, 그리고 필요에 따라 복지국가에 의해 제공되는 개별 사회서비스의 질적 수준이 우수하고 효과적이면, 복지국가와 추진 정치세력에 대한 정치적 지지는 확대되고 견고해진다. 반대로 한 나라의 복지급여가 선별주의를 표방할수록 복지수급자로서의 지위를 획득하는 사람들의 수는 줄어들 것이며, 복지급여의 질이 떨어질수록 복지수급자로서의 지위와 관련된 이해관계의 정도는 낮아질 것이다. 자유주의 복지국가와 복지 후진국에서 흔히 볼 수 있는 광경이다. 우리나라도 이제 갈림길에 서 있다. 우리는 어디로 갈 것인가?

## 6. 마치며

현대 사회복지의 이론적 기초로서의 시민권(Citizenship) 개념을 확립한 마샬(T.H. Marshall, 1893-1981)은 시민권을 국가와 개인 간의 관계에서 파악하였는데, 이를 사회구성원들이 국가에 대해 누리는 세 가지의 권리로 설명하였다.<sup>20)</sup> 첫째는 공민권(civil rights)으로 언론의 자유, 사상과 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 계약의 자유, 신체의 자유, 종교의 자유 등의 자유권이고, 둘째는 정치적 권리(political rights)로 정치적 민주주의에 대한 요구이고, 셋째는 사회권(social rights)으로 복지국가에서 보편적, 적극적 복지를 통해 인간적 삶을 보장 받는 것이다. 여기에서 시민권이 완성되는 최고의 단계는 사회권의 제도적 보장인데, 유럽 선진국들은 그 구성과 수준에서 차이는 있으나 이미 2차 세계대전 이후 1970년대 초까지 상당수준으로 이를 달성함으로써 민주적-복지적-자본주의 체제가 성립되었다. 이렇게 이들 권리가 확립됨으로써 각종 생활영역에서 개인의 실질적인 자유와 평등이 확대되었으며, 그에 따라 복지와 행복도 증진되었다. 그러나 이 과정은 선진국에서조차 아직 완성된 것은 아니다.

이러한 역사적 발전과정을 경험하지 못한 후발 국가들은 경제발전의 과정에서 세 제도(민주적-복지적-자본주의)를 한 묶음으로 도입하거나 짧은 기간에 걸쳐 순차적으로 도입하고 있다. 우리나라는 상대적 의미에서 이 과정을 가장 성공적으로 수행한 후발국가로 꼽히고 있다. 우리나라는 박정희와 전두환 군사정권이라는 기나긴 압제의 어두운 시기를 보냈으나 우리 국민들의 민주주의를 향한 열망과 지난한 투쟁이 87년 6월 항쟁과 이후 20년에 걸친 일반민주주의 공고화 과정을 거치게 했다. 그러므로 이제 한국의 민주주의는 특정 정권이나 일부 정치세력의 반동적 노력으로 되돌려지는 그런 단계를 충분히 경과한 것으로 보아야 할 것이다.<sup>21)</sup> 문제는 시민권의 세 번째 단계인 사회권의 확보다. 이는 보편적 복지국가로의 제도적 진입을 통해서만 달성 가능한 ‘사회경제적 민주주의’의 쟁취를 의미한다. 사실, 김대중 전 대통령 집권 시기에 대대적으로 확충되고 제도화된 우리나라의 국가복지는 이전에 비해서는 패러다임 전환적 사건이라 해도 좋을 만큼 양적으로 크게 발전하였음에도 불구하고, 역동적 복지국가에는 질적으로 전혀 미치지 못하는 것이며, 신자유주의에 충실한 경제사회정책은 오히려 복지국가에 역행적인 것이었다. 결국, 부분적인 사회권의 확충에 그치고 만 것이다. 참여정부 시기에도 온정적 복지 확충의 노력이 있었음에도 불구하고 사회권의 담보 상태가 지속되었으며, 경제사회의 신자유주

<sup>20)</sup> Monique Kremer. How welfare states care-culture, gender and parenting in Europe, pp17-19. Amsterdam university press. 2007.

<sup>21)</sup> 이상이. 한국 민주주의 심화 발전의 길. 복지국가소사이어티 칼럼, 홈페이지. 2009년 8월 24일.

의는 더욱 강화되었음은 주지의 사실로 받아들여지고 있다.

이명박 정부 들어, 명백하게 민주주의 훼손의 증거들이 나타나고 있다. 그럼에도 이는 민주주의의 제도적 퇴보와는 다른 것이며, 절차적 민주주의의 위기와는 무관한 것이다. 정작 민주주의의 위기는 민생의 한 가운데 있는 것이며, 일방적으로 밀어붙이는 현 정부의 신자유주의로 인해 사회경제적 민주주의와 민생이 위기에 처해 있다. 보편주의의 제도화를 통한 시민권의 완성을 주요 내용으로 하는 ‘역동적 복지국가’의 건설이 절실히 요구되는 상황에서 우리 국민들은 지금 실체적 민주주의의 퇴보를 목도하고 있는 것이다.

한편, 복지국가는 시장으로부터의 해방(탈시장화), 가족으로부터의 해방(탈가족화)의 투 측면을 가진다. 시장, 가족, 국가는 복지의 주요 공급자들인데, 어느 것이 주된 복지의 공급자이자 위협의 관리자인지가 중요한 것이다. 사회민주주의 복지국가에서는 국가가 복지공급의 주역이고, 탈시장화와 탈가족화를 강력하게 옹호한다는 특징이 있다. 그리고 보편주의가 원칙이다. 국가는 단지 시장과 가족으로부터 혜택을 받지 못하는 사람들만을 선별적으로 구제하는 것이 아니라, 시장이나 가족에 내재하는 불평등을 적극적으로 해소하기 위해 의료, 요양, 보육, 교육 등의 사회서비스를 보편적으로 제공하고 있는 것이다. 이러한 복지서비스의 수혜는 시민의 권리로 보장되며, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등 북유럽 국가들이 여기에 속한다. 이들 국가들은 복지를 시장에 의존하지 않아도 될 정도를 의미하는 ‘탈 상품화’와 복지의 사회계층 간 불평등 정도를 의미하는 ‘계층화’라는 두 지표에서 자유주의 복지국가나 조합주의(보수주의) 복지국가들에 비해 탁월하게 성적이 좋다. 결국, 전후 전개된 서구 복지국가의 역사적 발전에서 북유럽 복지국가의 보편주의 원칙은 시장주의에서는 결코 볼 수 없는 사회주의적 유토피아의 일부 현실화 가능성(사회적 영역의 보편적 확장과 이를 통한 경제체제와의 능동적 조응)을 일정하게 내재하고 있으며, 이것을 민주주의를 통해 달성할 가능성이 높음을 우리에게 보여주고 있다.

보편적 복지와 적극적 복지의 가장 중요한 실천적 영역인 사회서비스는 ‘탈 상품화의 논리’에서도 매우 중요한 지점을 차지하고 있다. 인간의 전 생애에서 요구되는 의료와 교육 등의 사회서비스를 구입하기 위해 필연적으로 노동력을 팔아야만 하는 사회는 복지 국가가 될 수 없다. 노동력을 상품으로 파는 것과는 무관하게 하나의 사회적 권리로서 사회서비스가 제도적으로 보장되어야 민생의 안정감과 함께 기업가 정신 등 사회의 역동성이 보장될 수 있는 것이다. 또, 인간 생활에서 자본과 시장의 영역을 좁히고, 사회적 영역을 넓히는 과정은 사회임금의 확충과 노동권의 신장과 밀접하게 비례한다. 이것은 앞서 설명한 ‘역동적 복지국가’의 논리와 맥을 같이하는 것이다.

진보진영 일각에서 북유럽식의 복지국가를 우리나라에 실현하는 것은 불가능하다는 주장도 있다. 노동조합의 조직률이 10%에 불과하고, 강력한 사회민주당이 없고, 사회담합주의(코포라티즘)의 전통이 없다는 것 등이 이유로 거론된다. 그러나 이러한 시각은 복지국가의 생성과 역사적 발전을 지나치게 정태적으로 보는 것에 불과하다. 우리는 우리나라 상황에 맞는 ‘토종’형의 ‘역동적 복지국가’ 정치 전략을 구사할 수 있어야 한다. 신자유주의에 대한 명시적 반대와 함께, 역동적 복지국가의 담론과 정책을 구체적으로 제시하고, 사회정치적 지지를 획득하는 정치사회운동을 조직하는 일이 무엇보다 중요하다. 여기서 관건은 80-90%의 중산층과 서민들을 보편주의 복지국가의 담론과 정책으로 어떻게 포괄하느냐, 얼마나 많은 부분으로부터 지지를 획득해 내느냐 하는 것이다.

이제, 이를 위한 정치 전략을 치밀하게 고민할 때다.<sup>22)</sup> 신자유주의 정치세력(한나라당의 주류)이나 보수적 자유주의 정치세력(민주당의 주류)은 ‘역동적 복지국가’라는 국가제도의 패러다임적 전환을 시도할 의사가 전혀 없으며, 시장과 복지제도에 대한 약간의 온도 차만 유지한 채, 양자 모두 기존의 신자유주의 경제사회체제를 그대로 유지하려한다. 앞서 살펴본 ‘역동적 복지국가’의 네 기둥을 제대로 세우려면 정부 재정이 크게 요구된다. 소득보장을 실질적 보편주의로 개편하고, 출생에서 사망에 이르기까지 보편적 사회서비스 제공체계를 제도적으로 완비하기 위해서는 ‘큰 정부’가 되어야 하기 때문이다. 이를 위해서는 개인소득세 중심의 증세를 해야 하며, 특히 부자와 고소득자들이 더 많은 세금을 내도록 해야 한다. 그래서 시장에서 불가피하게 발생하는 ‘시장소득’의 격차를 복지국가의 기능인 조세재정정책으로 크게 줄여나가 하는 것이다.

즉, 우리나라는 신자유주의와 세계적 시장경쟁의 환경에서 심화되는 ‘시장임금’의 양극화와 불안(불확실성)을 최소화하기 위해 복지국가에 의한 ‘사회임금(소득보장제도와 생애에 걸친 사회서비스 혜택의 총합)’의 규모를 대폭 확대해야 하는데, 이러한 패러다임 전환을 신자유주의 경제사회제도로부터 이득을 얻고 있고, 이를 자신의 정치적 지지기반으로 삼고 있는 보수정치세력이나 보수적 자유주의 정치세력은 결코 감당할 수 없는 것이다. 그래서 우리는 민주당이 아니라 진보정당에 주목해야 하는 것이다. 그런데 현재와 같이 ‘신자유주의’와 ‘중도보수 자유주의’ 정치세력이 우리 정치를 양분하여 지배하고 있는 현실을 그대로 두고서는 희망이 없는 것이다. 그래서 진보정당들의 일대혁신과 패러다임 전환이 요구되는데, 그러한 계기를 진보대통합의 틀 속에서 함께 찾아가야 할 것이다.

한편, 노무현 전 대통령이 고향 사저에서 생애 마지막에 공부하고 고민하였던 것이 진보주의였다고 하는데, 노무현 전 대통령의 진보주의 유지를 잇겠다는 정치세력은 누구든

<sup>22)</sup> 이상익. 역동적 복지국가를 위한 진보대통합 정치의 필요성. 복지국가소사이어티와 사회민주주의 연대 공동 주최 "지방선거에서 진보대통합은 가능한가?" 토론회 자료집, 2009.11.18.

지 참여정부에 대한 반성적 성찰 속에서 사회경제적 민주주의를 달성하려는 정치적 투쟁, 즉 역동적 복지국가를 위한 진보정치에 나서야 한다. 이러한 과정을 통해 아무리 늦어도 2012년 총선 이전까지는 진보대통합 정당이 만들어져야 하며, 신자유주의 양극화 성장체제를 극복하고 ‘역동적 복지국가’를 추구하는 데 동의하는 모든 기성 정치세력과 시민사회의 신진세력들이 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 민주노동당과 진보신당만의 단순 재결합은 별 의미나 시너지 효과를 가지기 어렵기 때문에 제3세력의 대대적인 참여가 요구되는데, 창조한국당, 국민참여당, 시민사회의 진보개혁세력, 여타 기존 정당의 참여 희망 세력 등 진보대통합의 대의에 동의하는 모든 주체가 제3세력으로 참여할 수 있을 것이다.

2010년의 지방선거는 진보정치세력의 대통합에 중요한 계기를 제공해 줄 것인데, 우리의 최종 목표는 진보대통합 정당으로 대선을 치루는 것이며, 이를 위해서는 앞으로 대략 2년 이내에 이 일을 모두 마쳐야 한다. 합리적이고 힘 있는 통합진보정당의 성립은 민주당을 진보정치 쪽으로 견인하는 효과를 발휘하고, 심지어는 보수정당들조차도 좀 더 중도적 방향으로 넘어오도록 만들 수 있게 되는데, 이는 심하게 오른쪽으로 치우쳐 있는 우리나라의 정치구도 전반을 세계적 기준에 맞게 좀 더 왼쪽으로 옮겨가는 중요한 계기가 될 것이다. 이는 장차 ‘역동적 복지국가’ 정치의 실현과 이의 안정적 정착을 위해 매우 중요한 일이기도 한 것이다.



# 제3의 길의 신화와 현실

— 제3의 길 정치는 실패했는가? —

김 윤 태(고려대학교 교수, 사회학)

## 1. 서론

1990년대 미국과 유럽에서 ‘제3의 길’ 정치에 관한 논쟁이 등장했다. 특히 1998년 영국 사회학자 앤서니 기든스가 <제3의 길>을 출판한 후 세계적 차원에서 제3의 길 정치에 대한 논쟁이 확산되었다. 기든스는 제3의 길의 전통적인 좌파와 우파의 절충이 아니라 현시대의 지구화와 기술의 변화 등 급변하는 사회변동을 수용하는 새로운 정치적 프로그램이라는 주장했다(Giddens, 1998; 2001). 그러나 제3의 길은 좌파와 우파의 공격을 동시에 받았다. 우파는 제3의 길의 사회민주주의의 변종이라고 지적했고, 좌파는 제3의 길의 신자유주의의 또 다른 얼굴에 지나지 않는다고 비판했다(김수행 외, 2003). 이러한 다양한 논쟁은 제3의 길 정치를 둘러싼 뜨거운 관심을 보여주었다.

그러나 2000년 이후 세계적 관심을 끌었던 제3의 길 정치는 이제 사람들의 관심에서 멀어졌다. 실제로 제3의 길을 가장 먼저 주창했던 클린턴 행정부가 물러나고 부시 행정부가 등장하면서 제3의 길의 영향력이 감소했다. 부시 행정부는 2001년 9·11 테러 이후 외교정책에서 일방주의를 내세우는 동시에, 국내정책에서도 사회보장제도의 민영화를 주장하면서 클린턴 행정부의 노선과 전혀 다른 방향으로 나갔다. 유럽에서도 이탈리아, 프랑스, 네덜란드, 독일에서 차례로 사회민주주의 정당이 선거에서 패배하면 제3의 길 정치는 급격하게 퇴조한 듯이 보였다. 한국에서도 김대중 정부와 노무현 정부의 시기에 제3의 길 정치에 대한 관심이 많았으나, 2007년 대선에서 민주당이 패배하면서 제3의 길의 수명은 다한 듯이 보였다.

그러면 이제 과연 제3의 길은 죽었는가? 제3의 길 정치는 실패한 프로젝트로 평가를 받아야 하는가? 이 논문은 제3의 길 정치가 등장한 역사적 기원과 발전을 살펴보면서 제3의 길 정치 프로젝트가 어떤 특징을 가지고 있으며, 왜 너무 이른 시기에 쇠퇴했는지 분석할 것이다. 이 논문은 제3의 길 정치가 20세기 중반 소련 공산주의와 구분되는 유럽 사회민주주의의 역사적 전환과 밀접한 관련을 가지고 있다고 평가한다. 동시에 유럽 사

회민주주의가 시장의 효율성과 사회의 형평성이라는 대립적 가치를 통합하려고 시도하면서 구체적 정치노선과 프로그램의 지속적인 수정을 통해 변화했다고 본다. 이에 따라 각국의 사회민주주의 정치세력은 상이한 역사적 배경, 경제구조, 사회정치적 역학관계에 따라 다양한 정치전략을 선택했고 독특한 사회경제적 모델을 형성했다. 이러한 관점에서 이 논문은 제3의 길 정치에 관한 몇 가지 신화를 지적하면서 제3의 길 정치가 갖고 있는 오해를 새롭게 평가할 것이다: 첫째, 제3의 길은 너무나 영국적인가? 둘째, 제3의 길은 한 가지 모델을 가지는가? 셋째, 제3의 길은 실패했는가?

이 글은 세 가지 가정을 검토하면서 다음과 같은 주장을 제시한다. 먼저, 제3의 길의 역사적 기원은 1990년대 영국의 블레어 정부가 처음 제기한 것이 아니라 1950년대 미국식 자본주의와 소련식 공산주의와 구별되는 사회민주주의를 내세운 스웨덴 사회민주당의 노선이다. 그러나 1990년대 등장한 미국과 영국의 제3의 길 정치는 세계경제의 통합, 기술의 수준, 고용구조, 가족구조의 변화에 적응하기 위한 새로운 경제정책과 사회정책을 포함하고 있다. 둘째, 제3의 길 정치는 한 가지 길만 있는 것이 아니라 나라에 따라 다양한 실험이 이루어지고 있다. 제3의 길 정치는 영미 모델, 북유럽 모델, 유럽 대륙 모델 등 다양한 경로의존성과 사회정치적 역학관계에 따라 상이한 모델로 분화했다. 제3의 길 정치 모델은 고용 확대, 소득 불평등, 재정 압박의 트라일레마(trilemma)에 대응하는 방법에 따라 서로 다른 제도적 보완성의 특징을 보인다. 셋째, 제3의 길 정치의 성과는 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 보여준다. 제3의 길 정치 프로그램을 적극적으로 도입한 국가에서 실업율과 빈곤율의 감소, 정부 재정적자의 감소, 고용율의 증가 등의 일정한 성과를 거두었다. 그러나 사회의 전반적 불평등은 증가했으며, 시장과 기업의 힘이 사회와 정치에서 지나치게 커졌다. 동시에 효과적인 금융규제를 도입하지 못해 금융시장의 불안정성이라는 커다란 후과를 남겼다. 이러한 양면은 바로 제3의 길 정치가 가지고 있는 명암이라고 볼 수 있다.

## 2. 제3의 길 정치의 기원과 발전

1990년대 후반 ‘제3의 길’이라는 용어가 사회민주주의의 ‘현대화’를 표현하는 용어로 새롭게 사용되었다. 제3의 길은 사회연대성과 사회정의를 강조하는 사회민주주의의 전통적 가치와 시장경제의 효율성과 유연성을 결합하려는 시도로 주목을 끌었다. 이러한 시도는 나라에 따라 ‘신중도’, ‘폴더 모델’, ‘노르딕 모델’ 등 다양한 형태로 나타났다. 영국의 토니 블레어 총리는 제3의 길이 “영국과 전 세계적으로 새로운 중도좌파가 추구하는

진보정치를 표현하는 용어”라고 말했다.<sup>1)</sup>

기든스가 <제3의 길>에서 사회민주주의의 쇠신을 위해 주장한 전략은 신민주국가, 신 혼합경제, 적극적 복지, 사회투자국가, 세계주의, 지구적 거버넌스, 생태적 현대화로 요약 될 수 있다(Giddens, 1998). 그러나 기든스의 제3의 길 정치는 너무 자유시장경제에 타협적이고 세계경제의 통합을 지나치게 낙관적으로 보았다는 비판에 직면했다. 독일 사회 학자 울리히 벡은 제3의 길 정치를 지구화되는 시장경제를 적극적으로 인정하는 ‘신자유 주의 좌파’라고 규정했다(Beck, 2002). 다른 한편 기든스가 제시한 제3의 길 정치는 경 제적 효율성과 사회정의, 자유시장과 보편적 복지를 통합하려는 사회민주적 프로젝트의 핵심적 목표를 추구한 실험이라는 평가를 받기도 했다(Driver and Martell, 1998).

그러나 기든스가 ‘제3의 길’이라는 용어를 맨 처음 사용한 것은 아니었다. 역사상 ‘제3 의 길’이라는 용어가 관심을 끈 것은 두 번의 시기가 있었다. 원래 ‘제3의 길’이라는 용 어는 1950년대 스웨덴 사회민주당이 먼저 사용하였다. 스웨덴은 소련의 국가사회주의나 미국의 자유시장 자본주의와 구별되는 사회민주주의 노선을 제시하려고 시도했다. 스웨 덴 모델은 시장친화적 경제정책과 평등주의적 분배정책을 결합하였다. 이런 점에서 사회 민주주의 자체가 제3의 길이라고 볼 수 있다. 그 후 1990년대 스웨덴 사민당은 경제위기 이후 시장 자유화 정책을 확대했지만, 아직까지 모든 시민을 보호하는 보편적 복지국가 를 유지하고 있다(Whyman, 2003).

두 번째, 1990년대 후반에 관심을 끌었던 제3의 길은 사회민주주의의 전통이 전혀 없 었던 미국에서 먼저 사용되었다. 1996년 클린턴 행정부는 전통적인 민주당의 정책을 포 기하고 조세감면, 균형재정, 복지개혁 등 공화당의 정책을 수용하면서 ‘제3의 길’을 주장 했다. 이어서 1997년에 집권한 영국의 블레어 정부는 보수당이 주장한 거시경제의 안정, 재정지출의 제한, 규제완화, 개방경제의 정책을 적극 수용했다(김윤태, 2005). 이들은 전 통적인 사회주의 정당이 강조하는 평등주의와 달리 새로운 진보정치의 주요 가치로 기 회, 책임, 공동체를 강조했다. 이후 제3의 길 정치와 유사한 정책과 프로그램이 독일, 네 덜란드, 이탈리아 등 다양한 국가에 널리 확산되었다(Giddens, 2001).<sup>2)</sup>

1) 영국 총리 토니 블레어는 <제3의 길>에서 급세기의 가장 중요한 두 가지 중도좌파 사상인 민주사 회주의와 자유주의를 다시 통일시켜야 한다고 주장했다(Blair, 1998). 제3의 길이라는 새로운 정 치이념을 구성하는 네 가지 요소로 (1) 모든 개인의 평등한 가치, (2) 기회의 평등, (3) 책임, (4) 공동체를 제기함으로써 자유주의와 사회민주주의의 근본적 가치를 통합하려고 시도했다.

2) 최근 서유럽에서 차례로 진보정당이 선거에서 패배하여 중도진보적 사회민주당 정부가 크게 쇠퇴 했다. 이에 비해 동유럽에서는 중도진보 정부들이 약진했다. 최근 유럽연합에 가입한 체코와 헝 가리에서도 중도진보 정당이 집권했다. 유럽 이외의 대륙에서는 중도진보정당이 집권하는 기회가 많아졌다. 뉴질랜드에서 다시 노동당이 집권했으며, 호주에서도 2008년 총선에서 노동당이 승리 했다. 남미에서도 브라질에 이어 칠레에서 중도진보 정부가 잇달아 등장했다. 특히 서유럽 좌파 정당이 부진이 두드러지는 이유는 이 글의 마지막 부분에서 다룰 것이다.

제3의 길 정치는 국제적 운동이 되었다. 1997년 런던에서 '제3의 길' 정치를 주창한 클린턴 대통령과 블레어 총리의 대담 이후, 중도진보 정부의 지도자들이 뉴욕, 피렌체, 베를린, 스톡홀름에서 '진보정상회담'을 해마다 개최했다. 이후 제3의 길을 추진하는 중도진보 정당들의 국제적 연대가 본격적으로 추진되었다. 2003년 '국제 진보 거버넌스 회의'가 런던에서 시작된 이후, 2004년 10월 헝가리에서 유럽, 미국 등 150여개 국가의 중도진보 정당이 모여 '진보 거버넌스 회의'를 개최했다. 이는 2차 세계대전 이후 세계의 사회주의 정당이 결성한 사회주의 인터내셔널(SI)과는 다르다. 진보 거버넌스 회의에는 사회주의 이념과 거리가 먼 미국 민주당, 남아프리카 ANC 등 다양한 국가의 중도진보 정당이 참여했다.

돌이켜 보면 1990년대는 사회민주주의의 역사적 전환이 이루어진 시대라고 볼 수 있다. 자유시장을 강조하는 신자유주의와 달리 제3의 길은 역동적 시장경제를 인정하는 한편 정부의 적극적 역할을 강조했다. 그러나 세계화와 지식경제의 확대로 발생한 국제문제와 국내문제를 모두 해결하지는 못했다. 이런 점에서 이 논문은 제3의 길 정치가 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 가지고 있다고 본다. 대표적으로 영국의 블레어 정부는 지속적인 경제 호황, 고용 확대, 공공 투자의 증가, 아동과 노인 빈곤의 감소로 긍정적인 평가를 받았다.<sup>3)</sup> 그러나 세금 징수를 늘리지 않으면서 복지재원을 올리기는 매우 힘들었다. 대기업과 금융권 임원 등의 임금소득은 급증하고 금융소득 세율까지 낮게 유지하는 바람에 최상층 소득이 급격히 증가하면서 빈부격차가 커졌다. 이로 인해 사회의 전반적 불평등은 증가했으며, 시장과 기업의 힘이 사회와 정치에서 지나치게 커졌다. 이러한 권력과 재산의 불평등은 민주주의에 커다란 위협이 되었다. 결국 블레어 정부는 부시 행정부와 함께 이라크 전쟁에 뛰어들어 인기가 폭락했고 그의 잘못된 판단으로 결국 총리에서 물러나야만 했다.

사회 형평성의 악화에 제대로 대처하지 못했다는 비판은 제3의 길 정치에서 뜨거운 주제이다. 제3의 길 정치가 사회경제적 불평등에 효과적으로 대처하지 못하고 있다는 비판은 사회정의와 형평성을 강조하는 사회민주적 가치와 정면으로 대립한다. 제3의 길 정치가 말하는 포용(inclusion)이 단순히 시장에 개인이 참여하는 것으로 제한한다면 사회적 불평등은 더욱 악화될 수 있다. 시장의 위치에 따른 소득격차가 커지면서 서로 다른 계층의 사회적 격차는 점점 커지고 있다. 제3의 길 정치가 강조하는 '기회의 평등'만으로

3) 영국 노동당 정부가 집권한 이후 실업율과 빈곤율은 점차 하락했다. 2000년 이후 정부의 사회지출이 증가하면서 소득 하위계층의 소득은 점차 상승하면서 상대적 빈곤율은 감소했다. 특히 아동 빈곤이 감소했으며, 아동의 상대적 빈곤율은 199607년 25 퍼센트에서 2001-2년에는 21 퍼센트로 감소했다(Hills, 2004). 그러나 전반적으로 소득불평등은 계속 악화되었으며, 특히 최상층의 소득이 급속하게 증가했다.

시장의 불평등을 제대로 해결하기는 어렵다. 전통적인 재분배 장치의 비효율성을 개혁하지는 지적은 필요하지만, 적극적인 재분배가 없다면 사회적 형평성을 확대하기는 어렵다.

제3의 길 정치는 중앙의 권위에 의해 만들어지는 결과의 평등을 추구하는 대신 개인의 잠재력을 실현하는 기회를 제공하려고 시도한다. 이에 기든스는 ‘새로운 평등주의’를 위한 방법으로 국가와 시장의 상호결합, 개인의 역량을 강화하는 능력국가(enabling state), 기업을 감시하는 시민경제(civic economy), 시민과 국가의 책임 공유, 부유층과 빈곤층 사이의 사회적 협상, 사회적 불평등의 대물림 효과의 축소를 제시했다(Giddens and Diamond, 2005: 1-34). 시장이 만든 불평등의 결과를 바로 잡기 위해 국가의 개입을 다시 강조하기보다 교육, 재산의 소유, 문화에 대한 접근의 평등을 강조한다. 이러한 접근법은 사회적 불평등을 해결하기 위한 개인의 자발적 참여를 더욱 강조한다. 국가가 모든 것을 결정하는 대신 개인의 능력을 개발하기 위한 능력국가와 권한이양(empowerment)이 새로운 대안이 되어야 한다. 이는 인도 출신 경제학자 아마티아 센이 말한 ‘사회적 역량을 강조하는 관점과 일맥상통한다(Sen, 1992). 이러한 변화는 사회민주주의적 가치가 사회적 자유주의(social liberalism)의 가치와 더욱 더 긴밀하게 연결되어 있음을 보여준다(Blair, 1998). 구체적인 정치전략도 전통적 재분배 장치의 단순한 복원이 아니라 인적자본과 사회적 자본을 강조하는 사회투자전략에 대한 강조로 이동하였다. 그러나 이에 관한 구체적 전략은 각국의 경험에서 다양한 정책모델로 나타난다.

### 3. 제3의 길 정치의 다양성

제3의 길 정치의 다양한 모델에 관한 논쟁은 다양한 나라의 정치경제모델을 비교하는 연구와 밀접한 관련을 가지고 있다. 미국의 정치학자 피터 홀과 데이비드 소스키스는 <자본주의의 다양성>에서 기업의 핵심 경쟁력 또는 역동적 능력, 직업훈련과 교육, 기업 지배구조, 기업간 관계, 근로자와의 관계 등 기업의 역할에 따라 국가의 경제를 ‘자유시장경제(liberal market economies: LMEs)’와 ‘조정시장경제(coordinated market economies: CMEs)’로 구분한다(Hall and Soskice, 2001: 8). 피터 홀과 데이비드 사스키스는 <자본주의의 다양성>에서 선진자본주의경제에서 시장 주도의 제도개혁이 이루어지는 것처럼 보이지만, 아직도 국가별 특성에 따라 다양한 규제, 정책, 전략을 선택하는 제도적 차이를 갖고 있다고 본다. 한 국가 내의 다양한 제도적 조건들이 밀접한 관련을 가지며 ‘제도적 보완성’을 통해 서로 영향을 준다(Hall and Soskice, 2001).

다른 한편, 선진자본주의경제의 복지체제를 분류하는 많은 시도 가운데 덴마크 출신

사회학자 고스타 에스핑엔더슨이 유명하다. 에스핑엔더슨은 <복지 자본주의의 세 가지 세계>에서 복지체제의 유형화 기준으로 복지국가가 시장에 예측된 정도(탈상품화), 복지국가의 정책이 코포라티즘을 통해 이루어지고 있는 수준, 노동자가 정치적으로 조직화된 수준, 복지정책과 경제정책이 통합된 정도에 따라 세 가지 유형으로 분류했다(Esping-Andersen, 1990). 복지국가의 세 가지 유형은 서로 다른 성격을 가지고 있다. 먼저, 북유럽의 사회민주적 복지국가는 높은 조세와 보편적 복지를 유지하면서 복지국가가 고용기회를 지원하는 중요한 역할을 수행한다. 둘째, 유럽 대륙의 보수적인 코포라티즘 모델의 복지국가는 기여금을 기반으로 하는 사회보험제도를 유지한다. 셋째, 영국과 미국에서 볼 수 있는 자유주의 모델은 조세 부담이 상대적으로 낮은 반면, 복지는 일부 분야에만 집중한다. 일부 학자들은 세 가지 모델에 포함되지 않는 지중해 모델을 제안한다. 스페인, 포르투갈, 그리스에서 나타나는 지중해 모델은 조세부담이 낮은 반면, 가족복지의 비중이 크다.

에스핑엔더슨의 복지국가에 관한 이론은 매우 영향력이 크지만 모든 학자들이 동의하는 것은 아니다. 먼저, 에스핑엔더슨이 보수적 코포라티즘으로 분류한 독일과 프랑스를 하나의 모델로 보기 어려운 모호한 면이 있다. 둘째, 영국은 ‘잔여적’ 복지국가로 분류하지만, 조세 수준은 거의 독일과 비슷하다. 특히 영국의 국민보건서비스(NHS)는 유럽에서 가장 공공성이 높은 제도이다. 더욱 중요한 점은 대부분의 나라들이 다른 나라의 제도와 정책을 서로 수용하면서 ‘혼합형’의 특징을 보이고 있다는 것이다. 동아시아 국가는 세 가지 모델에 적용하기 어려운 특징을 보이고 있다. 하지만 에스핑엔더슨의 세 가지 유형은 상당히 유용한 모델을 제시했으며, 아직도 많은 사람들에 의해 사용되고 있다.

현대 복지국가의 다양한 유형은 최근 급속하게 확대하고 있는 서비스경제의 트라일레마(trilemma)를 해결하기 위한 국가전략과도 밀접한 관련을 가진다. 하버드대학 정치학자 토벤 아이버센과 앤 랜이 제안한 트라일레마는 서비스 경제가 발전한 나라에서 사회적 평등, 고용의 확대, 공공예산의 균형 유지를 동시에 실현하지 못하는 현실을 지적한 개념이다(Iversen and Wren, 1998). 서비스 경제의 확대에 따라 탈산업화가 확대되면서 고용의 확대와 고용의 질의 문제가 서로 대립된다. 또한 사회서비스의 발전을 통한 고용 확대는 소득 불평등을 확대하거나 정부의 재정적자를 악화시켰다. 먼저, 스웨덴과 같은 복지국가에서는 정부가 직접 사회서비스를 제공하여 전체 노동력의 30% 수준의 고용을 창출했지만 정부의 재정 부담이 높다. 둘째, 유럽 대륙 국가에서는 현금 급여가 발달했지만, 사회서비스의 수준이 낮고 여성의 취업률이 낮은 편이다. 셋째, 영미권 국가에서는 정부가 제공하는 현금 급여와 사회서비스의 발달 수준이 모두 낮아 재정 부담은 적지만 사회적 형평성은 악화되었다. 하지만 북유럽의 국가에서는 서비스경제의 트라일레마가

실제로 존재하지 않는다는 반론이 제기되었다. 북유럽 국가들이 불평등의 저하, 높은 수준의 고용, 적절한 공공지출을 동시에 유지하고 있다는 연구도 있다(Hermerijck, 2002). 스웨덴은 자본 자유화 등 신자유주의적 경제정책을 확대했지만 전통적 복지국가와 노동 보호 정책을 거의 대부분 유지하고 있다.

유럽 대부분의 사회민주적 정당은 지식기반 경제에 필요한 정부를 재구성하고 복지국가를 개혁하고 교육과 기술개발을 위한 투자 확대를 강조한다. 하지만 새로운 진보정치 모델은 나라별로 다양한 차이를 보인다. 제3의 길 정치와 같은 정책을 선택한 나라들 가운데 시장경제를 지향하는 영국과 미국, 사회민주적 복지국가의 영향이 강한 스웨덴, 노사 합의의 기반이 강한 네덜란드와 덴마크 등 다양한 유형이 나타났다. 독일 정치학자 볼프강 메르켈은 사회민주주의의 제3의 길을 시장지향적 노선(영국의 신노동당), 시장지향적, 합의지향적 노선(네덜란드 폴더 모델), 개혁적 복지국가 모델(스웨덴), 국가주의 모델(프랑스 사회당) 등 네 가지로 분류했다(Merkel, 2001). 또한 자유시장경제의 영향이 강하면서도 노사 합의의 제도를 이룩한 아일랜드의 사례도 주목할 만하다. 영국과 미국에서는 노사정 타협의 제도화와 사회협약의 정치가 발전되지 않은 반면에, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드, 에스파냐, 이탈리아에서는 노사정 사이의 '사회협약'이 노사관계의 안정과 사회보호제도의 확대에 큰 기여를 했다(선학태, 2006). 이 나라들의 제도와 정책 변화는 신자유주의적 규제완화뿐 아니라 전통적 사회민주주의에 대한 대안으로 부각되었다.

제3의 길 정치는 한 나라에서 만들어진 것이라기보다 다양한 나라의 성공적인 정책을 서로 벤치마킹하는 복잡한 과정을 거친 것으로 볼 수 있다. 다양한 선진산업국가는 사회문제를 해결하기 위해서 서로 다른 나라의 경제정책과 사회정책을 도입하였다. 예를 들어 블레어 정부가 근로가정을 지원하기 위해 도입한 근로소득세액공제는 미국에서 시작된 후 주로 앵글로색슨 국가에 확산되었으나 시간이 지나면서 프랑스, 네덜란드 등 유럽의 복지국가에도 도입되었다. 시장에서 개인의 노동능력을 강화하는 적극적 노동시장 정책은 자유주의가 강한 미국과 영국이 아니라 사회민주적 전통이 강한 스웨덴에서 시작된 것이다.<sup>4)</sup> 사회민주적 복지국가인 덴마크는 노동시장의 규제 대신 유연화를 도입하면서도 강력한 사회보호체제를 유지하는 '유연안정성'을 통해 유연성과 안전성을 동시에 추구했다. 결국 모든 국가가 하나로 모델로 수렴될 수 있는 제3의 길 정치는 존재하지 않는다. 제3의 길 정치 모델은 거대한 중앙집중적 계획이 아니라 다른 국가 정책의 모방, 학습, 다른 국가들의 협조, 국내 정치적 세력간 균형의 변화로 다양한 경로를 통해 형성되었다.

4) 스웨덴은 오랫동안 실업자들에게 단순히 실업 급여를 제공하는 것 이외에 교육과 훈련의 기회를 제공하는 적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 추진했다. 1990년대 이후 미국과 영국의 노동시장정책은 노동자의 고용가능성을 높이기 위해 직업훈련을 강조한 스웨덴의 영향을 받았으나, 실업급여에 대한 조건부 수급을 강화했다(김종일, 2002).

1990년대 후반 유럽의 사회민주적 정부의 정책은 서로 모순적인 특징을 결합하는 경우가 많이 나타났다. 선진산업국가의 중도진보 정당의 강령의 변화로 보면 자유기업과 사회정의를 동시에 추구하는 특징이 나타난다. 정부는 정책의 기조로 완전고용을 추구하지만, 케인스 경제학의 거시경제 관리는 포기한다(Arestis and Sawyer, 2001). 재정 건전성을 위해 긴축 정책을 유지하는 반면에 공공투자는 확대한다. 노동시장의 유연성을 확대하는 반면에 저소득층의 조세는 감면하며 최저임금제를 강화한다. 국영기업의 역할을 축소하는 한편 보편적 공공서비스를 확대한다. 공공부문과 민간부문의 동반자관계와 경쟁을 동시에 확대한다. 중앙정부의 권력을 분권화하고 지방자치 민주주의를 확대하는 한편 중앙정부를 더 효율적으로 개혁한다(표 1 참조).

<표 1> 제3의 길 정치의 주요 정책 방향

정책 분야	시장 효율성을 강조하는 정책	사회 형평성을 강조하는 정책
경제정책과 재정정책	케인스주의 거시경제관리 포기 재정긴축 유지 (통화주의)	완전고용 추구 (케인스주의) 공공투자 확대
노동시장정책	노동시장 유연성 확대	저소득층 감면, 최저임금제 강화 교육과 훈련 (사회투자) 확대
공공부문과 공공서비스	국영기업 역할 감소 경쟁 확대 공공부문과 민간부문의 동반자관계	보편적 공공서비스 확대
정부개혁과 지방자치	중앙정부의 효율적 개혁	권력 분권화 지방자치 확대

하지만 모든 나라들의 정책성고가 동일한 것은 아니다. 유럽 국가들 가운데 눈에 띄만한 경제발전과 고용확대를 이룩한 나라들로 덴마크, 아일랜드, 영국, 포르투갈, 에스파냐, 그리스를 지적할 수 있다. 이에 비해 독일, 프랑스, 이탈리아는 경제성장률은 증가했지만, 실업률은 높은 편이다. 성공적인 진보를 이룩한 국가들은 대개 공통적인 정책을 추진했다. 노동시장의 유연성을 확대하고, 기업가정신을 강화하고, 연구개발을 위해 많은 돈을 투자했다. 급속하게 변화하는 경제조건을 보완하기 위해서 인적자본의 개발에 투자하고 사회보호 장치를 확충했다(표 2, 3 참조). 특히 북유럽의 국가들은 사회지출과 미래투자를 위해 다른 나라에 비해 더 많은 재정을 지출하고 있다. 결과적으로 이 나라들은 더 높은 고용율과 더 많은 사회지출의 ‘선순환’을 이룩했다. 유럽 차원에서 ‘유럽 사회 모

델'(ESM)을 전환하여 성공적인 경제를 확산하려고 시도한다. 이는 나라마다 차이는 있지만 대개 유연성과 개방성을 추구하는 동시에 효과적인 사회보장제도를 유지한다.<sup>5)</sup>

<표 2> OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회지출 (%)

	1990	1995	2000	2003	1995- 2000	1990-2003
오스트리아	23.7	23.6	25.3	26.1	-1.3	2.4
벨기에	25.0	26.4	25.3	26.5	-1.1	1.5
덴마크	25.5	28.9	25.8	27.6	-3.1	2.1
핀란드	24.5	27.4	21.3	22.5	-6.1	-2.0
프랑스	25.3	28.3	27.6	28.7	-0.7	3.4
독일	22.5	28.6	26.6	27.6	0.0	5.1
이탈리아	19.9	19.8	23.2	24.2	3.4	4.3
일본	11.2	13.9	16.1	17.7	2.2	6.5
한국	3.0	3.5	5.1	5.72	1.6	2.7
네덜란드	24.4	22.8	19.3	20.7	-3.5	-3.7
노르웨이	22.6	23.5	22.2	25.1	-1.3	2.5
스웨덴	30.5	32.5	28.8	31.3	-3.7	0.8
영국	17.2	20.4	19.1	20.1	-1.3	2.9
미국	13.4	15.4	14.6	16.2	-0.8	2.8
EU 15국 평균	21.9	23.9	22.5	23.9	-1.4	2.0
OECD 평균	17.9	19.9	19.34	20.7	-0.5	2.8

자료: [oberon.sourceoedd.org/vd=13397811/cl=18/nw=1/rpsv/factbook/data/10-02-01-T01.xls](http://oberon.sourceoedd.org/vd=13397811/cl=18/nw=1/rpsv/factbook/data/10-02-01-T01.xls)

자유시장경제를 지지하는 사람들은 모든 나라가 미국식 모델에 가깝게 이동해야 한다고 주장한다. 그러나 <유러피언 드림>을 출간한 제레미 리프킨이 지적한대로 효과적인 사회보호체제가 없고 경제적 불평등의 수준이 낮춰지지 않는다면 경제는 경쟁력을 잃을 것이다(Rifkin, 2004). 유럽의 유연한 사회보호와 ‘유연안정성’은 미국의 유연노동시장과 탈규제보다 더 효과적이다. 사회보호체제가 잘 갖춰져 있다면 사람들은 더 적극적으로 새로운 일자리를 바꾸고, 위험 부담이 있는 새로운 분야에서도 일자리를 시작하려고 할 것이다. 사회보호가 취약한 조건에서는 누구도 위험을 감수하는 과감한 도전을 하기 어렵다.

선진산업국가의 경제적 성과를 비교하면 미국 모델이 반드시 우월한 것은 아니다. 많

5) 2000년 유럽연합에서 결정한 ‘리스본 전략’은 역동적 지식기반경제, 지속가능한 경제성장, 일자리 창출을 통한 사회통합 등 유럽연합 차원의 새로운 전략적 목표를 제시했다. 또한 유럽 각국의 사회정책도 ‘개방적 조정’을 통해 상호조율하기로 결정했다. 이러한 변화는 사회민주주의의 현대화를 통해 유럽의 새로운 사회모델을 만들려는 노력으로 볼 수 있다.

은 경우 미국 경제가 높은 경제성장률을 보이고 있다는 주장은 과장되어 있다(조영철, 2007). 미국 경제는 젊은 노동력으로 역동적인 경제를 갖고 있지만, 유럽에서 사회서비스가 낮은 가격으로 공급되는 현실을 무시해서는 안 된다. 특히 미국 경제가 월스트리트와 금융체제를 통해 막대한 이익을 얻고 있는 조건을 고려하지 않고 무조건 미국 모델을 따라가는 것은 비현실적이다. 현재 ‘워싱턴 합의’(Washington Consensus)가 제시하는 자유시장경제와 유연노동시장을 그대로 따르는 남미, 아프리카의 국가들은 경제는 과거보다 나빠졌고, 이를 따르지 않는 중국, 인도, 베트남은 더 빠른 성장을 하고 있다. 2008년 금융위기 이후에도 미국식 자유시장경제보다 중국, 인도, 베트남의 경제가 회복속도가 훨씬 빠르다.

<표 3> OECD 주요 국가의 GDP 대비 미래 투자 (%)

	1992	1995	2002
덴마크	14.4	15.4	17.8
핀란드	13.8	14.8	16.9
스웨덴	15.6	17.7	14.7
노르웨이	-	-	21.1
독일	11.8	11.8	13.4
프랑스	12.3	13.2	14.2
이탈리아	8.9	9.9	11.3
벨기에	12.2	12.6	15.1
오스트리아	11.6	11.8	14.3
아일랜드	12.7	13.5	11.3
영국	13.2	14.5	15.5
그리스	6.0	7.6	10.2
포르투갈	9.8	11.2	13.9
에스파냐	8.1	8.9	11.1
미국	13.1	14.2	16.1
일본	10.4	10.7	14.5
EU/USA	0.89	0.86	0.86

주: 미래 투자는 기술개발(R&D), 교육, 정보통신기술에 대한 투자를 포함한다.  
 자료: Eurostat; EITO.

#### 4. 제3의 길은 실패했는가?

최근 독일 총선에서 기민당-기사당의 우파연합이 승리하자 보수언론은 일제히 “유럽 좌파의 몰락”이라고 주장했다. 유럽 27개국 중 좌파가 집권한 나라는 불과 5개라고 지적했다.<sup>6)</sup> 다른 한편 일부 진보신문도 선거 결과를 놓고 “제3의 길의 실패”로 평가했다. 1990년대 후반 영국의 블레어 총리와 독일의 슈뢰더 총리가 주창한 ‘제3의 길’이 복지개혁과 노동시장 유연화를 너무 추진하는 바람에 노동자의 이익을 대변하지 못했다고 지적했다.

위 두 가지 주장은 유럽 정치의 현실을 제대로 보지 못하고 있다. 먼저, 최근 집권한 우파정부의 정책을 보면 “유럽 우경화” 분석이 꼭 맞는지 의문이다. 사르코지 프랑스 대통령과 메르켈 독일 총리는 2008년 미국 금융위기 이후 “영미식 자본주의의 탐욕”을 강하게 비판하면서 좌파 정책으로 이동했다. 유럽 우파 정부는 대체로 광범위한 복지와 건강보험을 유지하면서 고용보호, 금융규제, 탄소배출 규제까지 주장했다. 영국의 차기 총리로 유력시 되는 데이비드 캐머론 보수당 당수도 1980년대 마가렛 대처 총리의 신자유주의와 결별하고 ‘온정적 보수주의’를 강조한다. 2006년 집권한 스웨덴의 중도우파연합도 1930년대 사민당이 만든 모든 시민을 보호하는 ‘보편적 복지국가’를 거의 그대로 유지하고 있다.

독일과 프랑스 우파 정부는 한국의 기준에서 보면 좌파 정부라고 볼만하다. 왜냐하면 독일과 프랑스에서는 교육, 의료, 보육을 거의 완벽하게 정부가 책임지고 있기 때문이다. 등록금 없이도 대학을 다닐 수 있고, 모두가 의료보험 혜택을 받고, 무료로 보육시설을 이용할 수 있는 유럽의 복지모델은 계속 유지되고 있다. 이에 <뉴욕 타임즈>는 “최근 유럽의 선거 결과를 보고 좌파의 이념과 정책이 몰락했다고 해석하는 것은 무지의 소치”라고 비판했다.

이처럼 유럽의 중도우파정당이 진보적 정책을 적극 수용했다는 사실은 진보진영의 핵심 가치와 전략이 아직 우월하다는 사실을 보여준다. 다른 각도에서 보자면 중도우파 정부가 이탈리아 이론가 안토니오 그람시의 표현대로 헤게모니를 장악하기 위한 전략을 효과적으로 구사하고 있는 것이다. 이에 비해 중도좌파 정당은 정치적으로 무기력하게 보인다. 특히 프랑스 사회당과 독일 사민당은 혼란 속에 빠져있다. 앞으로 중도좌파 정당이

6) 2009년 10월 현재 유럽 주요 국가 중에서 좌파가 집권한 나라는 영국, 노르웨이, 스페인, 포르투갈, 그리스 5개국이다. 좌파정당이 연정에 참여하는 나라는 벨기에, 오스트리아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 루마니아, 키프로스 등 8개국이다. 유럽연합 27개국 가운데 좌파가 정부에 참여하는 나라는 13개국이다. 이에 비해 우파는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스웨덴, 덴마크 등 14개 국가가 단독정부를 구성하고 있다.

진보적 가치를 표현하는 정치적 용어, 이를 알기 쉽게 전달하는 정치적 리더십과 진보세력을 망라한 광범위한 정치연합을 만들지 못한다면 앞으로도 집권할 기회를 쉽게 만들지 못할 것이다.

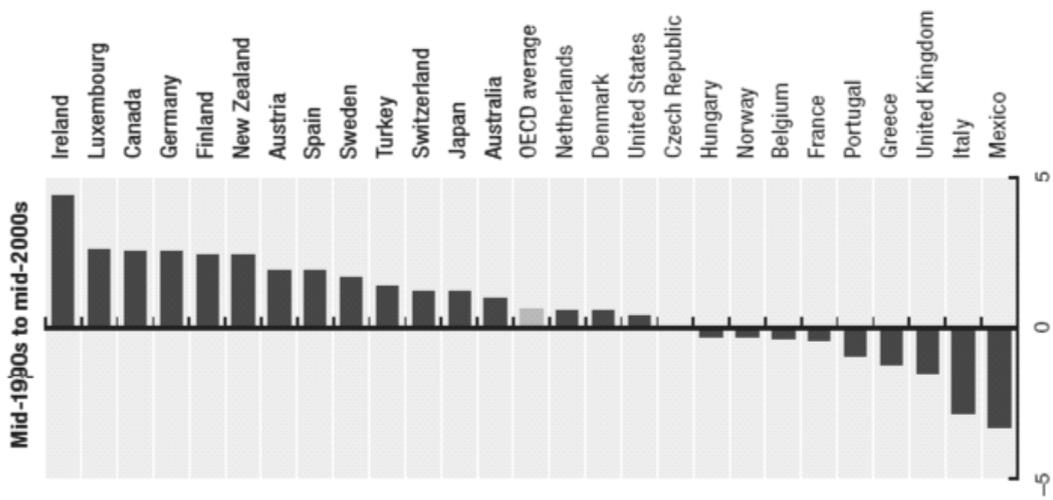
둘째, 영국과 독일의 중도진보 정당이 내세운 온건노선이 실패했다는 분석도 정확하다고 볼 수는 없다. 오히려 좌파의 쇠퇴는 북유럽에서부터 시작되었다. 2001년 덴마크, 2006년 스웨덴, 2007년 핀란드에서 잇달아 우파가 집권했다. 전통적 사회민주주의를 고수했던 프랑스 사회당(7년)과 스웨덴 사민당(8년)이 온건노선을 채택한 독일 사민당(11년)과 영국 노동당(12년)보다 먼저 패배한 것을 어떻게 보아야 할까?

제3의 길 정치를 비판하는 사람들은 특히 영국의 블레어 정부가 별다른 성과를 거두지 못했다고 지적했다. 이에 비해 제3의 길 정치를 옹호하는 사람들은 블레어 정부가 과거 정부에 비하면 빈곤율을 낮추는 상당한 성과를 보였다고 반박했다(양재진, 2007: 322-338). 실제로 영국 사회정책학자 존 힐즈는 모델링을 통해 보수당 정부가 계속 집권했다면 2008-9년 빈곤율이 6 퍼센트 상승하고, 아동 빈곤율은 13 퍼센트 상승했을 것이라고 분석했다(Hills et al., 2009: 44). 물론 아직도 영국의 상대적 빈곤율은 OECD 평균(약 16%)보다 높지만 최근 변화는 주목할 만 하다. 노동당이 집권한 영국의 상대적 빈곤율은 1996-97년 25.3%에서 2004-05년 20.5%로 하락했다. 이에 비해 같은 시기 사민당이 집권한 스웨덴의 빈곤율은 증가했다(그림 1 참조).<sup>7)</sup>

영국에서 빈곤율이 낮아진 이유는 무엇인가? 먼저, 1998년 블레어 정부는 고용을 새로운 사회정책의 기초로 강조했고, 적극적 노동시장의 역할이 복지개혁의 초점이 되었다. 실업 대책의 기본 방향은 실업자 개개인의 능력과 필요에 맞는 적극적 노동시장정책 프로그램을 제공하는 것으로 실업자들의 지식, 기술, 교육수준을 향상시키는 교육훈련과 정비된 취업 서비스, 그리고 공공부문의 일자리 창출을 강조했다. 1995년에서 2004년 동안 유럽연합 15개 국가 가운데 영국의 실업율은 3% 감소했는데, 이는 가장 높은 수치이다. 같은 시기 그리스, 스페인, 이탈리아, 프랑스, 핀란드의 실업률은 2% 감소했다(OECD, 2005). 그림 2에서 볼 수 있듯이 영국의 고용율은 증가는 OECD 평균을 상회한다. 둘째, 블레어 정부의 빈곤퇴치전략은 보편적 접근법과 달리 표적집단의 빈곤을 낮추는 전략을 강조했으며, 아동빈곤의 퇴치와 청년실업자를 겨냥한 노동시장의 개혁을 강조했다(박순우·최영, 2007).

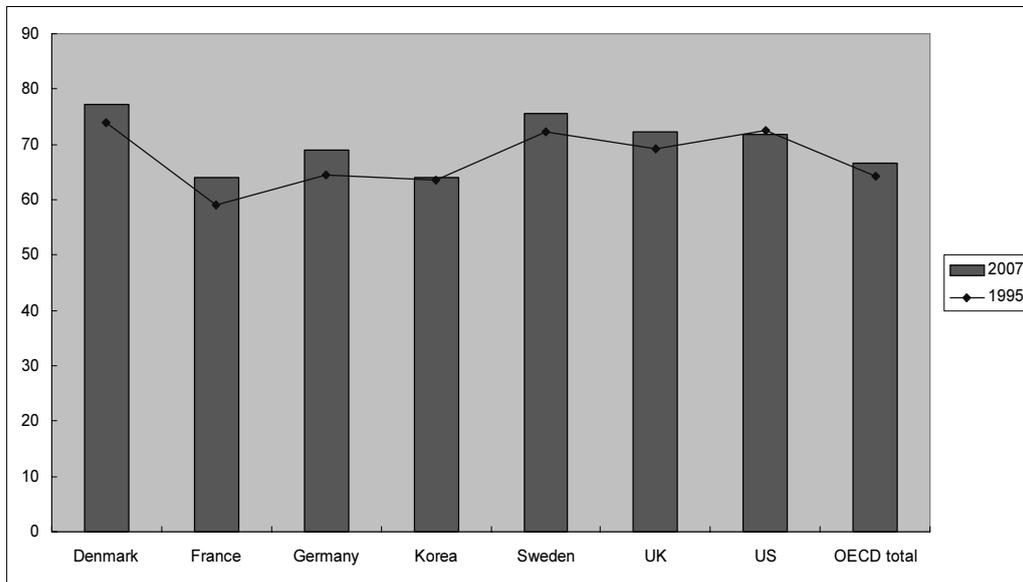
7) OECD 대부분의 국가에서 부유한 가구가 중간계급과 빈곤층 가구보다 훨씬 소득 증가가 많음에 따라 빈부격차는 지속적으로 증가하고 있다. 지난 20년 동안 노동시장과 인구의 구조가 변화하면서 소득의 격차가 증가했다. 특히 청년, 교육수준이 낮은 집단, 한부모 가정의 빈곤율이 증가했다.

<그림 1> OECD 국가의 상대적 빈곤율의 변화, 1995-2005



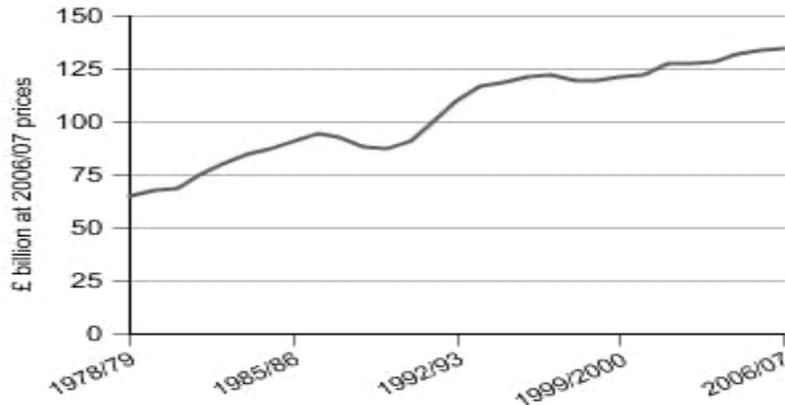
자료: OECD Factbook, 2009, OECD.

<그림 2> OECD 주요 국가의 고용율



자료: OECD Fact book, 2009.

<그림 3> 영국의 사회보장 급여 예산의 변화



자료: Social Trends 2008, Office of National Statistics, 2008.

그러면 영국의 적극적 노동시장정책이 과연 소극적 복지 또는 전통적 사회보장을 위한 지출을 감소시켰는가? 경험적 증거를 보면 영국이 새로운 고용정책을 도입하는 시기에 오히려 사회보장 지출의 비율은 증가했다. 영국의 복지재정 지출의 증감 비율을 보면 1979-1997년 동안 보수당 정부가 1.6% 증가한데 비해, 1997-2002년 블레어 정부는 1.8 퍼센트 증가했다. 블레어 정부는 보수당 정부에 비해 보건과 교육 예산은 확대했지만, 사회보장 비율의 증가 비율은 오히려 둔화되는 추세를 보인다. 보수당 정부의 보건지출은 3.1퍼센트, 교육지출은 1.5 퍼센트를 증가한데 비해, 노동당 정부는 보건지출은 4.7 퍼센트, 교육지출은 3.8 퍼센트를 증가했다(Glyn and Stewart, 2002: 13). 그림 2에서 볼 수 있듯이 1999-2007년 블레어 정부의 시기에 사회보장 지출의 증가한 사실을 보면 적극적 노동시장정책을 비롯한 사회투자정책이 도입된다고 해서 반드시 사회보장 지출 총액을 축소하는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다. 이렇게 보건과 교육의 지출을 확대하여 “재정정책의 재분배 효과가 강화되면서 최하위 소득계층의 상대적 지위가 실질적으로 개선”되었다(Hills, et al., 2009: 44).

위에서 볼 수 있듯이 영국 노동당은 거시경제의 안정과 고용율의 증가에는 일정한 성과를 거두었지만 다른 심각한 위기의 근원 - 이라크 전쟁과 금융위기 - 에 제대로 대응하지 못했다. 결정적으로 블레어 정부는 부시 행정부와 함께 이라크 전쟁에 뛰어들어 인기가 폭락했고 그의 잘못된 판단으로 결국 총리에서 물러나야만 했다. 다른 한편 2008년 경제위기가 시작되면서 영국의 노동당 정부의 인기가 더욱 하락했다. 노동당 정부가 경제개방을 추진하면서 효과적인 금융규제를 제대로 추진하지 못한 점은 커다란 문제가 있다. 이에 따라 독일과 프랑스에서는 금융위기의 책임을 외부환경으로 간주하는 반면, 영

국에서는 노동당 정부의 정책실패로 보는 견해가 많다.

최근 프랑스, 독일, 이탈리아, 스웨덴 등 잇달아 선거에서 패배한 유럽 진보세력의 문제점은 무엇인가? 무엇보다도 이념적 혼란과 지지층의 분열을 선거패배의 요인으로 지적할 수 있다. 먼저, 진보정당이 새로운 이념적 비전을 제시하지 못한 점이다. 독일과 프랑스의 사례에서 볼 수 있듯이 우파정당이 전통적 이념을 이탈하여 진보와 중도의 정치지형으로 이동했지만, 진보정당은 어떻게 금융위기를 해결하고 경제를 개혁해야 하는지 일관성을 가진 대안을 내놓지 못했다. 특히 서유럽의 육체노동자가 18% 수준으로 감소하면서 전통적 정책과 새로운 정책이 충돌하고 있다. 노조의 강력한 기반인 공무원 노조는 공공부문의 확대에 긍정적이지만, 다른 노동자, 중산층 전문직은 조세인상에 부정적이다. 외국인 이민이 증가하지만 실업자가 많아 노동자계급은 이민 노동자들이 복지국가에 커다란 부담이 되고 있다고 느낀다. 하지만 새로운 인구학적 변화에 대응하지 못하는 진보정당은 과거의 정책에 집착하는 오류를 범했다. 대표적인 문제가 세계화의 부작용이다. 유럽 사람들은 이민, 범죄, 이슬람 테러리즘에 민감하다. 하지만 좌파는 자유무역, 다문화주의, 복지국가를 내세우면서 대중의 우려를 외면했다. 좌파들이 대중의 불안에 적절한 반응을 보이지 않으면서 유권자들은 더욱 공포의 정치와 포퓰리즘에 휩쓸릴 가능성이 커졌다. 사르코지 프랑스 대통령이 극우파의 단골 메뉴였던 국가정체성과 이민 문제를 정면으로 돌파하자 극우파의 지지세력은 급속하게 사르코지를 쫓았다. 결과는 극우파의 약화와 사르코지의 강화이었다. 좌파는 그대로이다. 이는 프랑스만의 현상이 아니다. 올해 6월 유럽의회 선거에서 보수정당이 736석 중 435석(59%)을 차지한데 비해, 진보정당의 득표는 25%에 그쳤다.

둘째, 다른 문제는 정당의 경쟁 구조와 밀접한 관련을 가지고 있다. 이러한 진보정당의 경쟁구조는 유럽의 선거제도의 특징과 밀접한 관련을 가진다(Browne et al., 2009). 유럽의 인구학적 변화는 진보세력에게 불리하다고 볼 수는 없다. 청년세대의 진보화, 이민 노동자의 증가, 교육수준의 증가, 전문직 계급의 증가, 한부모 가정의 증가는 진보정당의 정치적 기반을 강화할 수 있다. 이렇게 ‘진보적 다수’가 보수세력에 비해 선거에서 열세를 면치 못하는 이유는 무엇일까? 대부분의 유럽의 사회민주당은 녹색당, 강경좌파, 중도 자유주의 정치세력의 지지를 받지 못하고 있다. 특히 청년 세대는 사민당보다 녹색당 등 다른 진보정당을 지지하는 경향을 보인다. 상향식 네트워크 조직의 의사결정을 선호하는 청년 세대들은 하향식 관료기구가 지배하는 사회민주당을 대거 이탈하였다. 분열의 결과는 자명하다. 독일 총선을 보면, 진보적 유권자가 사민당과 좌파당으로 분열되어 선거에서 패배했음을 쉽게 알 수 있다. 사민당(23%)의 지지율은 전후 최저이지만, 좌파당(11.9%), 녹색당(10.7%)의 지지율을 합하면 45.6%로 거의 절반에 달한다. 이는 기민당

(33.8%)을 초월하고 기민당과 자민당(14.6%)의 지지율을 합한 48.4%에 육박한다. 이는 독일만의 현상이 아니라 덴마크 등 유럽에서 비슷하게 나타난다.

반면에 미국 민주당은 유럽에 비해 유리한 위치를 차지하고 있다. 미국의 청년세대와 대학생의 비율은 유럽에 비해 상대적으로 더 많다. 또한 외국인 이민노동자의 비율도 많아 진보정당의 강력한 정치적 기반이 되고 있다. 미국 민주당은 유럽의 사회민주당과 달리 다른 진보정당과 경쟁하지 않으면서 진보성향 유권자의 표를 대거 흡수할 수 있었다. 특히 오바마의 2008년 대선 선거운동은 매우 성공적으로 보인다. 영국 노동당도 과거에 비하면 당원 수가 2배로 증가했지만, 오바마의 선거운동에서 나타난 대중적 열기는 상대적으로 더욱 빛을 발했다. 미국의 오바마를 지지했던 오바마니아(Obamania)는 인터넷을 이용하면서 무브온(MoveOn), ACORN, Netroots Nation 등 수많은 풀뿌리 조직에 참여했다. 이에 비해 영국을 제외하고는 유럽에서는 대체로 진보적 하부구조가 취약하다. 그러나 미국 대선에서 인터넷의 사용 등 기술적 요소를 너무 과대평가해서는 안된다. 미국 오바마의 선거 승리는 대중에게 호소하는 강력한 메시지와 광범위한 대중을 통합하는 조직적 능력의 산물이다. 인기가 없는 이라크 전쟁을 종식하고 중산층과 서민을 위한 경제 회복을 강조한 선거공약은 많은 유권자를 투표장에 참여하도록 만들었다.

위에서 볼 수 있듯이 유럽 진보정당이 고전하는 이유로 세계화, 탈산업화, 노동조합의 약화 등 외부환경만 지적해서는 안된다. 유사한 조건에서도 미국과 일본에서 민주당이 승리했으며, 브라질과 칠레 등 대다수 남미 국가에서는 진보정당이 집권하고 있다. 오히려 인구학적 변화와 기술의 변화는 진보정당에 점점 유리한 조건이 형성되고 있다. 문제는 정치적 리더십이다. 현시대에 변화에 필요한 새로운 진보적 가치와 대안을 제시해야 한다. 특히 정치적 메시지를 알기 쉽게 대중에게 전달하는 정치인의 능력이 중요하다. 미국의 대선 당시 오바마의 리더십은 많은 관심을 불러 일으켰으며, 브라질 룰라 대통령의 대중적 인기도 매우 높은 편이다. 하지만 유럽의 진보정당에는 자신의 정책을 대중에게 알기 쉽게 전달할 수 있는 대중적 정치인이 없다. 블레어, 슈뢰더, 조스팽의 시대는 지나갔지만 새로운 대안을 제시하는 지도자가 등장하지 못하고 있다. 유럽의 진보정당은 대중적 지도자와 새로운 대안적 정책을 제시하지 못한다면 진보정당의 권력 복귀는 쉽지 않을 것이다.

## 5. 결론: 제3의 길을 넘어서

이 논문은 제3의 길 정치는 시장경제의 효율성과 사회형평성을 동시에 추구하는 노력

을 시도했지만 일관성이 있는 정치적 이데올로기와 경제모델을 제시하는데 실패했다고 평가한다. 이데올로기를 포기하고 실용주의를 지나치게 강조하는 바람에 제3의 길 정치가 보수적 우파와 어떻게 다른지 분명하게 설명할 수 없었다. 제3의 길 정책이 기회의 평등을 강조하고, 아동빈곤을 축소하고, 청년실업을 줄이기 위한 정책을 제시했지만 왜 유권자가 그런 정책을 지지해야 하는지, 어떤 가치를 추구해야 하는지 분명하게 보여주지 못했다. 이로 인해 제3의 길 정치는 대중이 쉽게 이해할 수 있는 정치적 용어를 개발하는데 무관심했으며 유권자의 정치적 참여를 이끌어내는데 성공할 수 없었다.

자본주의의 문제점을 가장 강력하게 비판한 사회민주주의 세력이 2008년 세계적 경제 위기에 직면하면서 선거에서 잇달아 패배하는 것은 커다란 역사적 아이러니이다. 과거의 낡은 이데올로기는 사라지고 있지만 새로운 대안이 나오지 못하고 있다. 진보세력은 신자유주의의 시대가 끝나고 있는지, 미국 주도의 세계경제가 쇠퇴하고 있는지, 자본주의 경제체제가 커다란 위기에 직면한 것인지 분명하게 말하지 못하고 있다. 그저 지난 30년간 지속된 신자유주의적 경제체제가 문제가 있다는 점만 말하고 있는 것이다. 이 논문은 제3의 길 정치가 진보적이지 않다고 보거나 완전히 실패했다고 보지는 않는다. 오히려 제3의 길 정치가 사회민주주의 사고를 새로운 단계로 바꾸었다고 평가한다. 그러나 제3의 길 정치가 일정한 성과를 만든 만큼 실패한 것도 인정해야 한다. 이념의 경직성을 뛰어넘으려는 제3의 길 정치의 장점이 곧 단점이 되고 있는 이유를 명확하게 알아야 한다. 시장의 효율성과 공공서비스를 강화하려는 노력은 좀 더 체계적인 논쟁이 필요하다. 진보정당이 정부와 경제를 효과적으로 개혁할 수 있다는 신뢰를 주지 못한다면 유권자의 지지를 얻기는 어려울 것이다.

2008년 미국 대통령 선거에서 민주당의 버락 오바마가 당선되면서 미국 정치의 새로운 변화를 예고했다. 오바마가 2008년 대선에서 “미국의 진보”를 주장하면서 “민주주의의 회복”을 역설한 것은 한국에서도 많은 시사점을 주고 있다. 오바마는 금융위기에 직면한 “미국 경제의 희생과 미국 중산층의 즉각적 구제”를 주장했다. 이를 위해 그는 미국의 경쟁력을 높이기 위한 투자, 미국의 사회기반시설 재건을 통한 새로운 일자리 창출, 효율적 경제관리를 약속했다. 또한 미국의 민주주의를 회복하기 위해서 개방성, 책임성, 윤리성을 갖춘 정부를 만들겠다고 공언했다. 이러한 오바마의 정책은 1990년대 후반 미국의 클린턴 정부와 영국의 블레어 정부가 제시한 ‘제3의 길’ 정치와 깊은 관련을 가지고 있다. 그러나 제3의 길 정치는 시장자유주의와 도덕적 권위주의를 강조하는 레이건과 대처의 정치와 다른 새로운 정치모델을 추구했지만, 사회적 불평등의 악화에 제대로 대처하지 못했다는 뼈저린 비판에 직면해야만 했다. 결국 새로운 진보정치의 성공은 제3의 길 정치를 초월하여 새로운 진보적 대안을 제시하려는 노력에 달려있다.

최근 세계적 차원의 경제위기는 진보정치의 미래에 중요한 교훈을 주고 있다. 지구화와 경제 자유화의 변화 속에서도 정부의 역할이 매우 중요하다는 사회민주주의의 가치와 비전이 여전히 중요하다는 점이다. 시장이 제대로 작동하지 않을 때 정부의 개입정책은 경제를 살리고 시민을 보호하는 역할을 수행해야 한다. 2008년 미국 금융위기에서 볼 수 있듯이 국가가 최악의 결과를 막을 수 있는 전략적 능력을 갖지 못한다면 자유시장은 해결책이 아니라 엄청난 재앙을 만들 수 있다. 만약 진보적 정치세력이 공적 영역에서 적극적 역할을 수행하지 못한다면 결국 보수적 정치세력에게 권력을 내줄 수밖에 없다. 다음으로 진보정치의 대안은 전 세계적 협력을 통해 성과를 얻을 수 있다는 점을 이해해야 한다. 기후변화와 금융위기는 한 국가가 아니라 모든 나라가 공동으로 대처해야 하는 문제이다. 또한 기후변화와 같은 새로운 지구적 위협에 대처하기 위해서는 시민들의 참여를 촉진하는 정책과 연결되어야 한다. 이런 점에서 과거의 일국 중심의 사회민주주의의 원칙과 전략으로 현재의 문제를 모두 해결할 수는 없을 것이다. 진보세력은 새로운 비전과 전략을 가져야 한다.

먼저, 제3의 길 정치가 추구했던 가치와 정치철학에 대한 재평가가 필요하다. 제3의 길 정치는 자유와 평등, 책임과 권리, 개발과 보존 등 지난 수십 년간 좌파와 우파가 제시했던 대립적 가치를 둘러싼 논쟁과 밀접한 관련을 가지고 있다(Driver and Martell, 1998). 그러나 유럽의 진보정치가 어떻게 효과적으로 시장, 경쟁, 효율성을 강조하는 보수주의적 가치와 정책의 문제점을 비판하면서 새로운 대안을 제시했는지 돌이켜 보아야 한다. 제3의 길 정치가 주장한 시장의 역동성, 경제성장, 복지개혁, 자유무역, 이민개방, 고등교육의 목표는 냉혹한 시장경제의 승자와 엘리트에게만 혜택을 제공한 것은 아닌지 재검토해야 한다. 제3의 길 정치가 시장경쟁의 패배자인 노동자계급과 중산층의 이익을 제대로 지키지 못했다는 비판을 들어야 한다.

둘째, 진보정치의 새로운 미래는 ‘연합정치’(coalitional politics)의 성패에 크게 의존할 가능성이 커지고 있다. 특히 유럽의 경험을 보면 사회민주주의 정당은 전통적 노동자계급과 새로 등장하는 인구집단(여성, 청년, 이민노동자)의 지지를 하나로 모으는 연합정치의 중요성을 주목해야 한다. 노동자계급이 쇠퇴하는 추세를 역전하기 어려운 것처럼 유럽의 사회민주당이 1960년대와 1970년대와 같은 지배적 위치를 차지하기는 어려울 것이다. 하지만 이러한 전망이 곧 바로 사회민주당의 결정적 쇠퇴를 예견할 수 있는 수준은 아니다. 그래서 유럽의 진보정치의 새로운 연합이 더욱 중요해진다. 유럽 진보세력의 연합전략이 성공하기 위해서는 청년, 여성, 소수민족 등 다양한 인구집단을 포함하여 광범위한 유권자의 지지를 결집할 수 있는 공동의 목표와 프로그램이 필요하다.

제3의 길 정치의 경험은 한국의 진보세력에 대해서도 유용한 시사점을 제공한다. 한국

의 김대중 정부와 노무현 정부는 ‘제3의 길 정치’에 깊은 관심을 가졌지만, 이제 한국에서 ‘생산적 복지’와 ‘동반성장’은 더 이상 진보세력의 대안담론이 되지 못하고 있다(김형기, 2006; 김호기, 2008). 한국의 보수세력은 경제성장의 변종 논리인 ‘선진화’를 제시하며 대중의 심리를 장악하고 있지만, 진보세력은 효과적인 대안도 제시하지 못한다. 산업화와 민주화를 뛰어넘는 복지국가의 전망은 새로운 진보적 가치로 인정받지 못하고 있다. 지금이라도 한국의 진보세력은 감세, 민영화, 탈규제를 주장하는 보수세력의 시장만능주의에 맞서는 새로운 진보적 정책의제와 전략을 제시해야 한다. 새로운 진보정치는 시장실패를 바로 잡는 정부와 공공부문의 적극적 역할을 통해 더 많은 기회와 경제적 번영을 약속하는 동시에 모든 시민을 포함하는 사회통합과 도덕적 개선을 추구해야 한다. 새로운 진보정치는 사회정의, 연대, 공공선과 같은 전통적 사회민주주의의 가치를 유지하면서도 새로운 시대에 적합한 지적인 혁신을 통해 인간의 삶의 질을 향상하는 과정을 추구해야 한다(김윤태, 2007).

최근 국제금융위기는 한국의 진보세력에게 커다란 문제가 되기도 했지만 중요한 기회를 제공하고 있다. 한국의 진보는 교육, 복지 등 최상의 공공서비스를 제공하기 위한 공공투자, 미래의 성장 동력을 키우는 경제전략, 정부 재정적자의 해결, 국제민간자본의 효과적 규제, 기후변화 등에 관한 공통의 관심사에 대한 적극적인 대응책을 제시해야 한다. 하지만 진보정당은 최선의 정책을 선택하는 것으로 충분하지 않다. 진보정당은 다양한 인구집단에게 좋은 정책을 제공해야 한다. 그러기 위해서 인구학적 변화에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 우리는 아직도 미국과 유럽의 연구에 비교해 유권자의 인구학적 변화 추세를 이해하는 자료가 부족하다. 인구학적 집단에 따라 어떻게 다른 가치와 정책 선호를 보이고 있는지 파악해야 한다. 또한 인터넷과 정보기술을 이용한 진보적 기반을 강화해야 하면서 새로운 정치조직, 선거운동 조직, 싱크탱크를 정비해야 한다. 이러한 노력은 중도진보 정당의 중앙조직에서 주도면밀하게 종합적 계획을 세우는 동시에 다양한 풀뿌리 조직과 세심한 조정을 거쳐야 할 것이다. 이러한 협력적 작업과 연합정치의 성패가 진보정치운동의 미래를 좌우할 것이다.

## 참고문헌

- 김수행 외. 2003. 『제3의 길과 신자유주의』. 서울대학교출판부.
- 김운태. 2005. “영국 복지국가의 전환: 사회정책의 한계와 전망”, 『사회복지정책』 21집, p. 189-216.
- 김운태. 2007. 『자유시장을 넘어서: 지구화 시대의 새로운 진보주의』. 한울.
- 김종일. 2002. 『복지에서 노동으로: 노동중심적 복지국가의 비판적 이해』. 일신사.
- 김호기. 2008. “제3의 길과 한국적 중도진보”, 『기억과 전망』 18호, 민주화운동기념사업회 연구소.
- 김형기. 2006. 『한국경제 제3의 길: 지속가능한 진보를 위한 대안적 발전모델』. 한울
- 박순우 · 최영. 2007. ‘영국 복지개혁의 사회투자전략에 관한 연구’, <사회복지정책> 30권, pp. 187-218.
- 선학태. 2006. 『사회협약정치 역동성』. 한울.
- 양재진. 2007. ‘사회투자국가가 우리의 대안이다’, <경제와사회> 제75호.
- 조영철. 2007. “미국모델, 라인모델, 노르딕모델의 경제성과 비교평가”, 『동향과 전망』 70호, p. 11-44.
- Arestis, Philip and Malcom Sawyer. eds. 2001. Economics of the Third Way experiences from around the world. Edward Elgar Publishing.
- Blair, Tony. 1998. The Third Way: New Politics for the New Century. London: Fabian Society.
- Beck, Ulrich. 2002. Power in the Global Age: A New Global Political Economy. Polity.
- Browne, Matt. Ruy Teixeira, and John Halpin. 2009. The European Paradox. Center for American Progress.
- Clinton. Bill. 1996. Between Hope and History. Random House.
- Driver, S. and Martell, L. 1998. New Labour: Politics after Thatcherism. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, Gosta 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Anderson. Gosta 1996. Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. London: Sage.
- Giddens, Anthony. 1998. The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony. ed. 2001. The Global Third Way Debate, Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony. ed. 2003. The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left. Polity.
- Giddens, Anthony and Patrick Diamond. 2005, The New Egalitarianism. Polity.
- Hall, Peter A. and David W. Soskice ed. 2001. Varieties of Capitalism: Institutional

- Foundation of Comparative Advantage. Cornell University Press.
- Hills, John. 2004. *Inequality and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hills, John, Tom Sefton and Kitty Stewart eds. 2009. *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy Since 1997*. CASE Studies on Poverty, Place and Policy. Bristol: Policy Press.
- Iversen, Torben and Anne Wren. 1998. "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics* Vol. 50, No. 4.
- Merkel, Wolfgang. 2001. 'The Third Ways of Social Democracy', in Giddens, Anthony. ed. 2001. *The Global Third Way Debate*, Cambridge: Polity.
- Rifkin, Jeremy. 2004. *The European Dream: How's Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. New York: Tarcher.
- Whyman, Philip. 2003. *Sweden and the Third Way: macroeconomic evaluation*. Ashgate.



# 기본소득의 경제적 효과에 대한 검토\*

강 남 훈(한신대 경제학과)

## I. 머리말

기본소득(기본소득은 심사와 노동 요구 없이, 모두에게, 개별적으로, 무조건적으로 지급되는 소득이다.(BIEN: Basic Income Earth Network, [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)) 기본소득은 미성년자를 포함한 전체 사회 구성원에게 지급되며 아무 자격조건이나 의무사항이 없다. 기본소득은 최저생계비 이상을 지급하는 것이 원칙이지만, 연령이 증가할수록 지급액수가 증가하는 형태가 바람직하다고 할 수 있다. 기본소득은 아동수당, 학생수당, 연금, 실업급여, 노인기초생활보호 등의 현금 지급 제도를 대체한다. 그러나 의료보험, 장애인 보조금, 환자요양보험 등 보통 사람 이상으로 특별한 필요가 있는 사람에게 서비스 및 현물로 제공하는 부분은 유지 확대된다.

기본소득은 매우 단순한 아이디어이지만 모든 국민의 소득을 변화시키기 때문에 사회 전체에 걸쳐서 커다란 변화를 가져오지 않을 수 없을 것이다. 이 글의 목적은 기본소득이 도입되었을 때 어떤 경제적 효과가 있는지를 살펴보는 것이다. 일하지 않는 자에게 기본소득을 지급하는 것이 정당한가와 같은 철학적 혹은 경제사상적 논쟁은 이 글의 대상이 아니다. 특히 그 중에서도 기본소득이 노동유인을 줄여서 경제성장을 저해하거나 효율성을 감소시킬 것이라는 우려를 해소할 수 있는지, 기본소득이 현대자본주의 문제 해결에 도움이 될 것인지 등에 대해서 살펴보고 싶다. 아울러 유럽과 같은 중(고)복지 국가에서가 아니라 한국과 같은 저복지국가에서 기본소득의 가져올 경제적 효과에 대해서도 살펴보고 싶다.

이 글의 구성은 다음과 같다.

먼저 제2절에서는 독자들의 편의를 위하여, 필자가 주장하는 기본소득 모델 중의 하나를 소개할 것이다.

경제적 효과에 대해서는 경험적 검토와 이론적 검토를 할 것이다. 실증적 검토의 대상이 될 수 있는 경우로서는 1960년대 말에서 1970년대 초에 걸친 미국과 캐나다의 연간

---

\* 이 연구는 2009년 민주노총 정책연구원의 지원에 의하여 수행되었음.

소득보장실험, 알래스카의 영구기금, 브라질의 기본소득, 나미비아의 국제실험 등을 들 수 있다. 이러한 경험의 결과들을 제3절에서 요약할 것이다.

이론적 검토를 위해서 제4절에서는 가장 먼저 기본소득 승수라는 개념을 정의하고 한국의 경우 그 크기를 추정해 보려고 한다.

제5절에서는 현대자본주의 문제를 정의하고, 기본소득이 전통적 복지제도에 비해서 그것의 해결에 도움이 될 수 있다는 논의를 검토해 보려고 한다.

제6절에서는 한국자본주의의 문제를 정의하고, 기본소득이 이러한 한국자본주의 문제 해결에 도움이 될 수 있다는 것을 주장해 보려고 한다.

## II. 하나의 기본소득 모델

강남훈, 곽노완, 이수봉 모델<sup>1)</sup>보다 지출 규모를 줄이고, 소득세나 부가가치세 대신 환 경세나 토지세를 강화한 모델임.

### 가. 기본소득 지급액

<표 1> 기본소득 필요 재원(단위:명,조원)

연령별(전국)	추계인구	2009년 1인당 지급액
계	48,746,693	
0-19세	11,530,732	300
필요재원	35	
20-39세	15,199,846	400
필요재원	61	
40-54세	12,104,839	500
필요재원	61	
55-64세	4,718,566	600
필요재원	28	
65세 이상	5,192,710	600
필요재원	31	
필요기본소득합계	215	
무상교육	15	
무상의료	20	
합계예산(조원)	250	

1) 강남훈, 곽노완, 이수봉, 즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여, 민주노총, 2009

기본소득 지급액은 <표 1>과 같다. 기본소득 지급액은 오로지 연령에 의해서만 차이가 나며, 어렸을 때에는 연간 400만원을 받다가 55세 이상이 되면 연간 600만원을 받는다. 기본소득 도입과 더불어 비정규직을 제한하고 최저임금제도를 개선한다. 그리고 매년 명목GDP 증가율만큼 최저임금과 기본소득을 인상한다.

기본소득은 무상교육, 무상의료를 전제로 한다. 여기서 무상교육·무상의료 필요예산 25조원은 기존 교육비 예산 및 국민건강보험에 추가되는 부분이다.

기존 연금제도 가입자에게는 기본소득과 기존 연금제도 중 선택권을 부여하되, 사학연금, 공무원연금, 군인연금 가입자들이 기본소득을 선택할 경우 연금 금액과 기본소득 금액의 차이만큼을 적립된 연기금에서 추가적으로 지불한다. 19세 미만의 인구에 대한 기본소득금액은 부모에게 지급하는 것을 원칙으로 한다.

나. 기본소득재원

기본소득의 재원 마련에는 여러 가지 방법이 있다. 소득세나 부가가치세를 중심으로 재원을 마련하는 방법도 많이 주장하는 방법들이다. 강남훈, 곽노완, 이수봉(2009)은 소득세와 불로소득세를 통해서 기본소득 재원을 마련하는 방법을 제시한 바 있다.

여기서는 <표 2>와 같이 소득세를 제외하고 불로소득을 중심으로 재원을 마련하는 방법을 제시하려고 한다.

기본소득 필요예산은 약 250조원인데 재원은 약 254조원이므로 약 4조원의 잉여자금이 생긴다. 잉여자금은 기본소득기금으로 적립하여 재원이 부족할 경우에 대비해 나간다.

<표 2> 2009년 기본소득 재원

구분	정부예산	기본소득재원
*예산	217.5	253.73
1. 직접세 인상으로 인한 기본소득 재원		5
*직접세합계	87.3	
소득세	42.9	
(종합소득세) + 기본소득세(신설)	8.2	
(부동산 양도소득세)	9.1	
(갑근세) + 기본소득세(신설)	17.3	
법인세	39.3	
상속증여세	3.3	5
중부세	1.8	
2. 부가가치세	48.5	
3. 환경세(교통 에너지 환경세를 통일)	11.16	29
4. 연금 및 현금지급형 사회보장비	73.2	73.2

* 2009 국민연금납입+연기금 운용수익	45	
* 2009 기초노령연금 지급액	2.5	
* 2009 군인연금 지급액	2	
* 2009 공무원연금 지급액	7	
* 2009 사학연금 지급액	1.2	
* 2009 기초생활보장 지급액	5.5	
* 2009 고용보험료 납입액 및 운용수익	10	
5. 증권양도소득세 도입		35
6. 이자소득세원천징수		12.7
7. 배당소득세원천징수		5.54
8. 토지세		44.7
9. 지하경제 세원포착 확대에 의한 추가 조세 수입		35
10. 국방비 30% 절감	28.64	8.59
		253.73

#### 다. 재원 확보 원칙

기본소득 제도 시행을 위해서는 조세 변혁이 필요하다. 이 연구에서는 조세 변혁의 원칙을 다음과 같이 설정하였다.

- ① 모든 소득에 대해서 과세한다. 이 원칙에 따라 증권양도소득세와 토지세를 신설한다.
- ② 근로소득세, 법인세, 부가가치세에 대해서는 현재 세율을 그대로 유지한다.
- ③ 불로소득(이자, 배당, 증권양도소득 등)에 대해서는 30%의 세율로 과세한다.
- ④ 환경관련 세금을 환경세로 단일화하고 현재 GNP의 1.1% 수준인 환경세를 4% 수준(약 40조)으로 3%만큼 증가시킨다. 유럽의 환경선진국 중에서는 환경세가 이미 GNP의 5% 수준에 도달한 나라가 있으며, 각국의 환경세율은 빠르게 증가할 것으로 예상된다.
- ⑤ 재산세, 종부세 등은 모두 토지세로 통합하여 단일화하고 지가총액에 대해 3%의 세율로 과세한다.(지가 총액 2000조로부터 60조원의 세금이 견힌다. 여기서 기존의 재산세와 양도소득세 등 부동산 관련 세입 제외) 앞으로 토지세율을 더욱 인상하는 대신 근로소득세 등 근로의 결과에 대한 조세를 그만큼 감면하는 방향으로 나아간다.
- ⑥ 지하경제의 규모는 250조원 정도로 추정되는데, 일정 금액(예를 들어 10만원) 이상 전자거래 의무화 등의 입법 조치를 통하여 철저하게 과세한다.

- ⑦ 연금을 기본소득으로 전환하기 위해서는 과도기가 필요하다. 기본소득 도입 직후에는 사람들로 하여금 연금과 기본소득 중에서 선택하게 한다든지, 기본소득과 연금의 차액을 지급하는 등의 방법으로 단계적으로 연금을 기본소득으로 전환해나간다고 가정한다.

250조원의 재원은 매우 커 보이지만, 국민 전체로 보면 기본소득으로 인하여 세금을 더 내게 되는 것은 아니다. 국민 전체로 보면 추가로 낸 세금만큼 기본소득으로 되돌려받기 때문이다. 기본소득은 이와 같이 세금과 지출을 재분배하는 효과만 있지, 세금을 추가로 걷는 것은 아니다.

지하경제 세원을 포착하는 것을 어렵다고 생각할 필요는 없다. 현대의 IT 기술의 발전으로 인하여 얼마든지 가능하다. 일정 금액 이상의 거래를 전자거래 의무화하고, 전자거래에 대하여 수수료를 면제해 주고(증가된 조세 수입으로 은행과 카드사에게 보조), 전자거래 금액의 일정 비율만큼 소득세를 감면해 주면, 거의 완전한 세원 포착이 가능하다. 문제는 조세당국의 의지이다.

환경세 강화도 인류의 지속가능한 발전을 위해서 필수적인 일이다. 환경세 강화는 공해를 줄이고 자원을 절약하기 위한 필수적인 수단이다. 이러한 환경세 강화로 마련된 재원을 기본소득으로 쓴다면 환경을 보존하고, 소득을 공평하게 하는 이중의 효과가 발생한다.

흔히 투기 같은 불로소득에 대한 과세를 통해서 기본소득 재원을 마련한다고 할 때, 과세를 하면 투기도 없어지게 되므로 기본소득도 불가능해지는 것이 아니냐는 질문이 생길 수 있다. 그러나, 불로소득에 대한 30% 정도의 과세는 선진국 수준이므로 특별하게 문제될 것이 없다. 그리고 토지세와 환경세는 과세로 인해서 사라지지 않다. 토지세는 경제가 성장할수록 더 커지게 되고, 환경세도 생태 위기가 심해질수록 더 증가하게 된다.

이러한 재원 마련을 위해서는 조세 변혁이 필요하다. 탈세가 사라져야 하고 세금을 안 내던 불로소득자들은 추가로 세금을 내야 된다. 이러한 조세 변혁에 대하여 국민 전체의 동의를 받아내는 것은 쉽지 않을 것이다. 그러나 투명하고 공평한 조세는 우리가 언젠가는 도달해야 할 목표이다. 기본소득을 통해서 이러한 목표에 한 걸음 더 다가간다면 아주 바람직한 일일 것이다. 기본소득은 실제로 이러한 조세 변혁을 용이하게 해 줄 수 있다. 조세 변혁을 해서 마련한 세금으로 기본소득으로 나누어주겠다고 하면 동의하는 국민이 늘어날 수 있기 때문이다.

### Ⅲ. 경험적 검토

#### 가. 미국과 캐나다에서의 실험

미국에서는 70년 전후 일정한 소득을 모든 시민에게 보장하는 보장소득(guaranteed income)을 입법화하려는 시도가 있었다.

1968년 봄 미국 의회를 향해 “올해에 소득 보장과 지원 체계를 도입할 것”을 호소하는 청원이 조직되었다. 제임스 토빈, 폴 사무엘슨, 존 케네쓰 갈브레이쓰, 로버트 램프만, 해럴드 와츠 및 1200명이 넘는 많은 경제학자들이 이 청원을 지지했다.<sup>2)</sup>

공화당 대통령 리처드 닉슨은 행정부를 대신하여 민주당 상원의원인 대니얼 패트릭 Moynihan(1927-2003)로 하여금 야심적인 사회복지 프로그램인 가족지원제도(FAP, Family Assistance Program)를 마련하도록 이끌었다.

의존가정(여자나 실업자가 가장)과 근로가정(풀타임 취업 남성 가장) 모두 해당.

처음 2명은 1인당 500불, 나머지 7명까지 300불.

4인 가족인 경우 3,920달러까지 수급권이 있음.

처음 60달러는 과세 면제, 나머지는 50%의 과세. 즉, 이것은 연간 3,900달러(현재가치로 16,000달러)와 가족 소득 차이의 50%를 보장.<sup>3)</sup>

연방수당.

실업자가 적절한 직업을 거부하거나 직업 훈련에 등록하지 않으면 수당 감축.

총 40억 달러 예산.<sup>4)</sup>

이 가족지원제도는 빈민 가족들을 대상으로 한 원조 프로그램(AFDC)의 폐지를 가져오고, 소득 보장을 부의 소득세 제도에 가까웠던 노동자들에 대한 재정 지원과 통합시키는 것이었다. 1969년 8월 닉슨 대통령은 이 법안을 공개적으로 제출했고, 1970년 4월 미국 하원에서 대다수 의원들은 이를 채택했다. 그러나 1970년 11월 미국 상원의 관련 위

<sup>2)</sup> Suplicy(2007)

<sup>3)</sup> Nixon outlined his FAP NIT proposal in a TV talk to the nation on August 8, 1969. A family of four with no income would receive \$1,600 from the federal government - the guaranteed minimum income. The first \$60 of earnings per month would not affect the amount received. The negative tax rate would be 50% so that the federal payment would become zero at \$3,920 of earnings. Leland G. Neuberger, Emergence and Defeat of Nixon's Family Assistance Plan (FAP)2004 USBIG Discussion Paper No. 66, January 2004,

<sup>4)</sup> Brian Steensland, *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton, 2008, pp. 138-9

원회는 이를 거부했으며, 1972년에는 반대의 완화를 꾀했던 몇몇 수정에도 불구하고 그것이 너무 소심하다고 생각했던 사람들과 그것이 너무 용감하다고 생각했던 사람들 사이의 제휴 탓에 결정적으로 반러되고 말았다.

보다 야심적인 “시민보조금” 제도는 제임스 토빈과 로버트 솔로우의 제안으로 민주당 조지 맥거번 후보의 1972년 대통령 선거 강령에 포함되었다(시민 1인당 연간 1,000달러). 1972년 11월 맥거번이 닉슨에게 패배하고, 1973년 3월 워터게이트 사건의 시작과 1974년 11월 닉슨의 사임 등을 겪으면서, 미국의 정치적 논쟁에서 조건 없는 기본소득 형태의 아이디어는 종말을 고했던 것이다.

이러한 정치적 시도가 좌절된 후 미국과 캐나다에서는 기초소득을 보장하는 경제적 효과를 검증하기 위한 대규모 사회적 실험을 하였다. 연간보장소득 제도에 관한 다섯 개의 대규모 실험(4개는 미국에서 그리고 하나는 캐나다에서)과 그 결과를 둘러싼 논쟁들에 기초하여 보다 학술적인 차원에서의 토론은 최근까지도 지속되었다. 이 실험들은 뉴저지에서는 1,357가구를 대상으로 3년 동안, RIME(농촌지역)에서는 809가구를 대상으로 3년 동안, 시애틀-덴버에서는 809가구를 대상으로 최장 20년 동안, 개리에서는 1,800가구를 대상으로 3년 동안, 마니토바(캐나다)에서는 1,300가구를 대상으로 3년 동안 진행되었다.

이 보장소득 실험은 미국에서 1975년 이후 실시하고 있는 EITC와 기본소득 두 가지 특징을 다 가지고 있다고 할 수 있다. 노동을 많이 할수록 소득은 증가하지만 노동만큼 증가하지 않는다는 점에서는 EITC와 유사하다. 그러나, 실험 대상으로 선정된 사람에게 는 노동 여부와 관계없이 일정한 소득이 보장된다는 점에서는 기본소득과 유사하다고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 실험의 개요는 다음의 표를 참조.

5) EITC는 현재 미국에서 가장 중요한 소득이전 프로그램이 되었다. EITC는 노동자에게만 소득이 지원된다는 점에서 기본소득과 중대한 차이가 있다. It is important to emphasize that although the EITC has become the most important income transfer program in the U.S. welfare system, it is one of approximately 80 support programs of income for people with limited incomes. In 2002, the cost of these programs combined with public health expenditures totaled US\$522.2 billion, of which US\$373.2 billion are provided by federal programs and US\$149 billion come from municipal and state programs. As a whole, these welfare expenditures corresponded to 5 percent of the Gross Domestic Product. The number of beneficiaries of the food stamps program in 2002 was 20.2 million people; TANF, 5.1 million; Social Security Income, 6.9 million; Health Services, 50.9 million; and EITC, 16.8 million. Studies elaborated by Robert Greenstein and Isaac Shapiro from the Center on Budget and Policy Priorities revealed that the EITC had resulted in a substantial increase in the number of parents and single mothers in the labor market, contributing to a moderate increase in income disparities between rich and poor workers. It has helped move more than 4.6 million people out of poverty, including 2.4 million children.(Suplicy, 2007)

**Table 1**  
**Summary of the Features of the Income Maintenance Experiments**

Site(s)	Plan			
	New Jersey	Rural (RIME)	Seattle-Denver	Gary
	Trenton, Patterson-Passaic, and Jersey City, NJ, Scranton, Pa	Duplin County, N.C., Pocahontas and Calhoun Counties, Iowa	Seattle, Wash., Denver, Colo	Gary, Ind
Eligibility	Intact households headed by able-bodied males 18-58 with at least one dependent and incomes < 150% of poverty line	Families with at least one dependent and incomes < 150% of poverty line	Families with at least one dependent and incomes < \$11,000 (single-headed) or \$13,000 (double-headed)	Black households, head 18-58 with at least one dependent and income < 240% of poverty line
Sample size	1,357 households, 725 experimental, 632 controls	809 families 587 non-aged male-headed, 108 non-aged female-headed, 114 older heads	4,801 families (Denver 2,758, Seattle 2,043)	1,800 black households, 60% female-headed (125 households added with incomes above 240% of poverty line)
Plans [not all t, G combinations included in each experiment, more generous plans (high G, low t) typically excluded]	8 plans, t = 3, 5, 7, G = 5, 75, 1.0, 1.25 of poverty line (\$5,000 for family of 4)	8 plans, t = 3, 5, 7, G = 5, .75, 1.0 of poverty line	11 plans; t = 5, 7, 7*, .8* (* indicates tax rate declines per .025 per \$100 income); G = .95, 1.2, 1.4 of poverty line, training counseling, training subsidies (50%, 100%)	4 plans; t = 4, 6, G = 75, 1.0 of poverty line, social services counseling, day care subsidies (35%, 60%, 80%)
Duration/start up date	3 years/1968-69	3 years/1970	3, 5 years, 20 years (Denver only)/1969	3 years/1971
				Winnipeg 7 plans, t = 35, 5, .75; G = \$3,800, 4,800, 5,800 (family of four in 1975) Dauphin 1 plan (saturated site), t = 5, G = \$3,800
				1,300 families and single individuals
				3 years/1975

SOURCES —Pechman and Timpane (1975); Ferber and Hirsch (1978); Keeley (1981, chap 5); Basilevsky and Hum (1984)

NOTE.—t refers to the experimental tax rate, G refers to the experimental income guarantee rate

실험 결과 산출된 방대한 데이터는 다수의 계량경제학자들에 의해서 분석되었다. 하나의 예가 다음의 표이다.

**Table 3**  
**Structural Labor-Supply Response Estimates**  
**from the Five Experiments**

Experiment/Group	Substitution Elasticity	Income Elasticity
<b>Husbands:</b>		
New Jersey	.09	-.02
Rural	.09	.00
Seattle-Denver	.09	-.14
Gary	.06	-.08
All United States	.08	-.10
Mincome	-.07	-.03
<b>Wives:</b>		
New Jersey	-.08	-.28
Rural	.28	.01
Seattle-Denver	.14	-.12
Gary	.37	.26
All United States	.17	-.06
Mincome	-.08	.07
<b>Single female heads</b>		
New Jersey		
Rural		
Seattle-Denver	.12	-.15
Gary	.14	-.20
All United States	.13	-.16
Mincome	-.17	-.01

SOURCES.—Robins (1985) for the U S experiments; the Appendix (table A3) for the Canadian experiment.

위의 표는 실험의 결과들을 구조방정식 모델을 써서 검정한 것이다. 위의 표에서 대체 탄력성은 임금인상에 따른 노동공급 증가 탄력성을 의미하고, 소득탄력성은 보장소득에 대한 노동공급 증가 탄력성을 의미한다. 이 중 후자의 값이 소득보장이 노동유인을 줄일 것인가에 대한 가설을 검정하는 의미를 가진다. 아내의 경우 남편보다 값이 크지만 절대 값이 1 이하여서 여전히 비탄력적인 범위에 있다고 말할 수 있다.

홉과 심슨(D. Hum/W. Simpson)도 “기본소득을 보장할 경우 부작용은 거의 없으며 노동유인감소효과는 생각했던 것보다 크지 않다”(Hum/Simpson, 1993. p.287)고 결론을 내

리고 있다.

이것은 대부분의 다른 연구자들의 결론도 마찬가지이다. 쉐헨은 다음과 같이 결론을 내리고 있다.<sup>6)</sup>

The Seattle-Denver test found:

The Seattle-Denver test concluded that a national program guaranteeing all Americans a minimum income at the poverty level and reducing the income by 50 cents for each \$1.00 earned, would result in:

- 1) Husbands in those families working 6.2% fewer hours.
- 2) Wives working 22.7% fewer hours.
- 3) Female heads of families working 12.0% fewer hours.

If 70 cents were deducted from each \$1.00 earned, instead of 50 cents, then husbands would work 10.6% less, instead of 6.2%.

In addition, the Seattle-Denver test results showed:

Few in the test group actually quit their jobs. Some just cut the hours they worked.

Many in the test group used their guaranteed income to look for extra training or find better jobs.

25% of the test group eventually earned enough so they weren't eligible for the minimum income.

Blacks and Hispanics cut their work more than whites.

Teen males (16-21) in the test group reduced work effort 23%.

The higher the benefit reduction rate (tax rate), the less a family worked.

The higher a family's income, the less it cut back its work hours.

50% more marriages broke up in the test group than in the control group.

A Seattle mother of three who had never finished high school got a degree in psychology and found a job in an opinion research firm. Another Seattle woman attended acting school, and her husband composed music. "We're now self-sufficient, income-earning artists," she wrote.

The conclusion of the Seattle-Denver experiment was:

---

<sup>6)</sup> Allan Sheahan, "Why Not Guarantee Everyone a Job? Why the Negative Income Tax Experiments of the 1970s were Successful", USBIG Discussion Paper No. 013, February 2002

“Cash assistance programs would not cause a massive withdrawal of workers from the labor force, as many have feared. When combined with jobs, they would result in increased work effort. Any reduction in work effort caused by cash assistance would be more than offset by the increased employment opportunities provided in public service jobs.”

The New Jersey test results were similar. They determined that in a national guaranteed income program:

The reduction in labor supply is likely to be quite modest, less than 10%, at most.

Any reduction will be distributed across many workers rather than concentrated among a few.

The degree of reduction will not be very sensitive to the particular guarantee and tax rate chosen.

The New Jersey test

“The case for a worktest in an income-related cash transfer program...is weakened. In light of the administrative and other costs of a work test, the smaller the reduction in labor supply that would occur in its absence, the less cost effective it will be. In addition, whether a work test could prevent the small reductions that do occur is questionable.”

-	NJ-PA	IA-NC	GARY	SEA-DEN
Husbands	6%	1%	7%	6%
Wives	31%	27%	17%	17%
Total	13%	13%	8%	9%
Female heads	--	--	2%	12%

#### 나. 알래스카

Jay Hammond, 1974부터 주지사 2차례. 천연자원(특히 석유) 채취로부터 발생하는 수입을 저축해서 이자만 소비하자. 1976년 주헌법 수정 로열티 25%를 기금으로 조성. 1980년 로열티의 50%로 증가, Alaska Permanent Fund. 모든 사람들에게 기본소득으로 지급. 2006년 350억 달러 주식 소유. 70만 주민에게 1,106.96달러 지급.

현재 알래스카는 미국에서 가장 평등한 주.

From 1989 to 1999, the average family income of the richest quintile of families in the United States increased 26 percent, while the average income of the poor-est 20 percent of families increased 12 percent. This registers a significant increase for both groups, although it maintains an unequal concentration of wealth. In contrast, during the same period in Alaska, thanks to the distribution of equal amounts of wealth to all residents, the average income of the richest 20 percent of families increased 7 percent, while the income of the poorest quintile of families increased 28 percent and registered a significant evolution in a direction towards greater equality.<sup>7)</sup>

#### 다. 나미비아 실험 중간평가

나미비아의 오미타라 지역도 지난 2006년부터 시범적으로 이 제도를 도입해 시행 중이다. 60세 미만에게 월 100나미비아달러(약 1만9100원)를 지급하는 것이다. 효과는 당장 드러나고 있다. 본래 이 지역에서 식량 구결이 심각한 사회 문제였는데 거의 사라졌다. 당연히 범죄율도 줄어들었다. 나미비아 역시 오미타라 지역에서 시범 실시한 이 제도를 조만간 전국으로 확대할 예정이다.

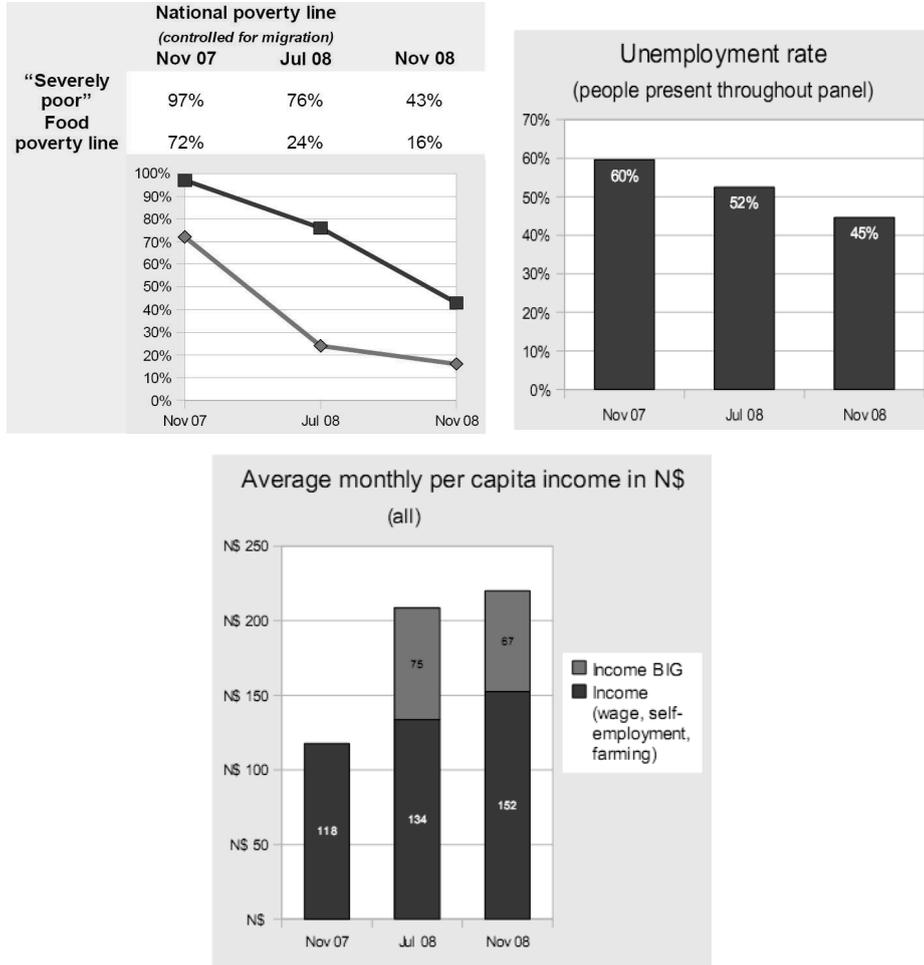
Otjivero-Omitara 지역 주민 930명에게 2년 동안 매달 100나미비아 달러 지급하는 사회적 실험. 현재 1년이 지나서 중간평가 보고서가 제출되어 있음.

- 대상 : 나미비아 오미타라 지역의 모든 주민(60세 미만인 930명)
- \* 60세부터는 노령연금을 이미 받고 있음.
- 지급 금액 : 매달 N\$ 100(한화로 1만 4~5천원 정도)
- 지급 방식 : 우체국 예금 계좌로 송금(처음 6개월은 직접 지급)
- 기간 : 2008년 1월부터 2009년 12월까지 24개월
- 비고 : 21세 미만은 돌봄제공자에게 지급

사람들에게 지불된 기본소득 이상으로 사람들의 소득이 증가하였다. 1인당 기본소득을 100달러씩 지급함에도 불구하고 기본소득 지급액이 75달러, 67달러 등으로 100달러가 안 되는 것(위의 오른쪽 그림)은 외부로부터 사람들이 이주해왔기 때문이다.

외부로부터 사람들이 이주해 왔음에도 불구하고, 1인당 소득과 증가하였고, 실업과 빈곤도 감소하였다.

<sup>7)</sup> GOLDSMITH, Scott, The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution, 9th International Congress, BIEN, Geneva, September 12 - 14, 2002.



라. 브라질의 경험

브라질 Lula 정부는 현재 'Bolsa Familia 프로그램'이라고 불리는 정책을 통해 월 120 브라질달러(약 5만5000원) 이하의 소득이 있는 1120만 가구, 약 4500만 명에게 월 50브라질달러(약 2만4000원)을 지급한다. 자녀 1인당 15브라질달러(약 7200원)를 추가로 지급하고 있다.

불사 파밀리아는 브라질 경제성장, 소득분배 개선에 많은 도움을 주었다.

이 제도는 2004년 이후 시민기본소득법과 조화되는 과도기를 거쳐서 2010년부터 고소득자 등 전체 국민과 5년 이상 거주한 외국인에게 월 40브라질달러(약 1만9000원)를 지급하는 '시민 기본소득 제도'로 바뀔 예정이다. 이 제도가 도입되면 4인 가족은 월 160브라질달러(약 7만6000원)를 받게 된다.

Lula 2002 집권, 2006 재선.

2002부터 2005까지 IMF 구제금융 받았음.

<표 4> 브라질 소득분배 추이(단위: 달러/월)

연도	Mean\$	PL	H(%)	PG(%)	SPG(%)	Watts	Gini(%)	MLD
1981	197.29	38	17.1	5.18	2.06	0.0712	57.48	0.6074
1982	202.4	38	17.52	5.46	2.23	0.0758	58.15	0.6264
1983	179.64	38	20.86	6.64	2.74	0.0921	58.4	0.6267
1984	176.83	38	20.56	6.36	2.56	0.0875	58.43	0.6232
1985	207.18	38	17.51	5.33	2.12	0.0734	58.96	0.644
1986	244.65	38	12.29	3.13	1.05	0.0497	58.13	0.6356
1987	222.82	38	16.68	5.47	2.34	0.0773	59.25	0.6612
1988	231.56	38	17.66	5.93	2.59	0.0812	60.97	0.7076
1989	286.64	38	14.59	4.29	1.65	0.059	62.99	0.7607
1990	251.5	38	15.49	4.81	1.95	0.067	60.59	0.6961
1992	240.73	38	13.29	4.3	1.84	0.0696	57.37	0.6309
1993	257.62	38	12.97	3.78	1.45	0.0719	59.7	0.6848
1995	283.87	38	10.51	2.56	0.82	0.0422	59.24	0.669
1996	281.62	38	11.43	3.05	1.07	0.0411	59.19	0.6583
1997	274.8	38	11.98	3.31	1.2	0.0515	59.32	0.6773
1998	277.25	38	11.03	2.78	0.92	0.0451	59.23	0.6685
1999	265.18	38	11.15	2.76	0.9	0.0499	58.59	0.6542
2001	271.46	38	10.96	2.83	0.96	0.0466	58.69	0.6541
2002	274.26	38	9.81	2.24	0.68	0.0422	58.23	0.6413
2003	263.54	38	10.43	2.6	0.86	0.0431	57.61	0.6249
2004	264.67	38	11.68	3.84	1.67	0.0514	56.99	0.617
2005	278.68	38	7.76	1.59	0.43	0.0262	56.39	0.5904
2006	300.24	38	7.36	1.84	0.63	0.0212	55.8	0.5774
2007	346.64	38	5.21	1.26	0.44	0.0158	55.02	0.5631

- Headcount (H): % of population living in households with consumption or income per person below the poverty line.

- "Mean\$" The "Mean\$" is \$ the average monthly per capita income/consumption expenditure from survey in 2005 PPP.

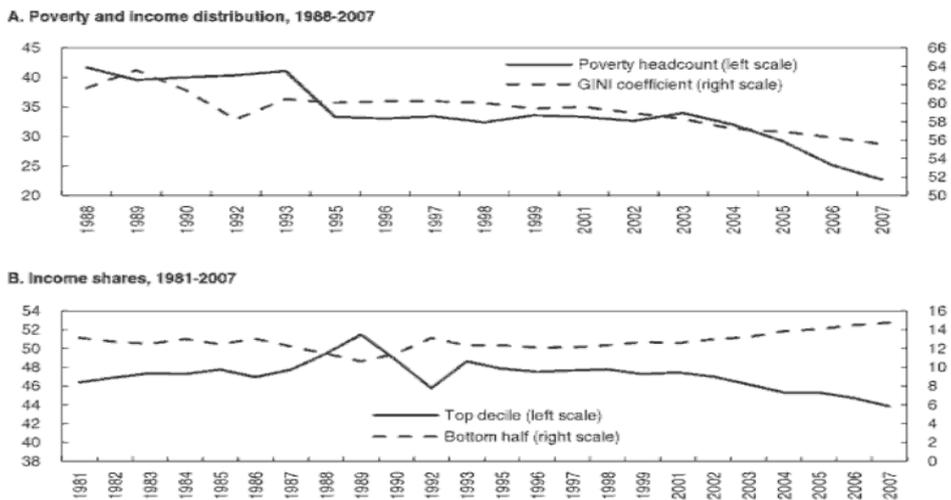
- "PL" Poverty line. The default poverty line is \$38.00 per month. This is the World Bank \$1.25 per day poverty line ( $38 = 1.25 \times 365 / 12$ ).

- "PPP" refers to Purchasing Power Parity. The default option is the PPP rates for consumption in 2005 estimated by the World Bank's Development Data Group.

- Poverty Gap (PG): mean distance below the poverty line as a proportion of the poverty line.
- Squared poverty gap (SPG): mean of the squared distances below the poverty line as a proportion of the poverty line.
- Watts' poverty index: This is the mean across the population of the proportionate poverty gaps, as measured by the log of the ratio of the poverty line to income, where the mean is formed over the whole population, counting the nonpoor as having zero poverty gap.
- Gini index: a measure of inequality between 0 (everyone has the same income) and 100 (richest person has all the income)
- MLD index: stands for the mean log deviation. This is an index of inequality, given by the mean across the population of the log of the overall mean divided by individual income.

브라질 지니계수 2001년-2007년 사이 매년 0.9씩 감소.

Figure 1.11. Poverty and income distribution indicators  
In per cent



Source: IPEA (IPEADATA).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/652110837455>

자료: OECD, Economic Survey of Brazil 2009

## IV. 이론적 검토

### 가. 기본소득의 장점

불충분: 사각지대

불공평

수치심, 낙인효과

빈곤함정(복지병, 기관병)

행정비용

고복지국가로의 이행

Suplicy는 기본소득 제도의 장점으로 다음과 같은 것들을 들고 있다.(Suplicy, 2007)

- ① 관료주의 제거
- ② 수급대상자들의 수치심(stigma), 혹은 낙인효과가 없어짐
- ③ 모든 사람들은 평등한 기본소득에 대한 보편적 권리를 가진다는 이념을 쉽게 표현할 수 있다.
- ④ 빈곤함정과 실업함정으로 인한 의존심리(성) 사라짐.
- ⑤ 고용 여부와 관계 없이 기본소득 보장
- ⑥ 수급대상자 수급거부 현상 없어짐
- ⑦ 고용 증가. 성장을 위해 필요한 수요 증가.
- ⑧ 돌봄노동, 육아노동 등 사회적 노동에 대한 보상
- ⑨ 모든 사람에 대해서 기본소득 권리 확장

### 나. 기본소득 승수

기본소득을 지급할 때 고소득층의 소비감소보다 저소득층의 소비증가가 크므로 승수효과가 나타날 수 있다. 이 승수효과를 기본소득승수라고 불러보자. 같은 간단한 모형을 만들어서 기본소득 승수를 구해보면 다음과 같다.

170조원(=ΔT) 정도의 세금을 추가로 걷어서 나누어주는 우리의 기본소득 모형에서, 상위 분위의 소득이 감소하는 만큼 하위 분위의 소득이 증가하고, 중위 분위는 소득변화가 없다고 가정할 수 있다. 기본소득조세 중에서 상위로부터 하위로 이전되는 소득의 비율을  $1/d$ 라고 표현해 보자. 다시 말해서 상위 분위가  $1/d * \Delta T$ (예를 들어 42.5조)를 순부담하고 하위 분위가 같은 금액의 순이득을 본다고 가정하자. 상위 분위의 한계소비성향

을  $c_1$ , 하위 분위의 한계소비성향을  $c_2$ , 경제 전체의 한계소비성향을  $c$ , 한계수입성향을  $m$ 이라고 할 때(기타 조세는 무시), 상위의 소비감소로 인한 GDP 감소는

$$(c_1 - m)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) + (c - m)(c_1 - m)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) + (c - m)^2(c_1 - m)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) \dots$$

이고(2번째 단계부터는 경제 전체의 소비성향  $c$ 를 사용하였음), 하위의 소비증가로 인한 GDP 증가는

$$(c_2 - m)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) + (c - m)(c_2 - m)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) + (c - m)^2(c_2 - m)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) \dots$$

이라고 할 수 있으므로 전체적인 기본소득승수 효과는 다음과 같다.

$$(c_2 - c_1)(1 + (c - m) + (c - m)^2 \dots)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right) = (c_2 - c_1)\left(\frac{1}{1 - c + m}\right)\left(\frac{1}{d} \Delta T\right)$$

위의 식 중에서  $(c_2 - c_1)\left(\frac{1}{1 - c + m}\right)$ 를 기본소득승수라고 부를 수 있을 것이다.

2008년의 통계를 기초로 하고,  $c_1$ 이 상위 두 분위의 소비성향이고,  $c_2$ 가 하위 여섯 분위의 소비성향이라고 생각해서,  $c_2=0.9$ ,  $c_1=0.6$ ,  $c=0.8$ ,  $m=0.2$ 의 값을 가진다고 가정하자. 이 값들을 대입해 보면, 기본소득승수는 0.75정도가 된다. 조세 징수분을 170조원이라고 보고,  $d=4$ 를 대입해 보면, GDP 증가분은 금액으로는 31.9조원, GDP의 3.5% 정도가 될 것이다.<sup>8)</sup>

이러한 승수효과는 기간을 고려하지 않고, 이자율이라든지 물가, 노동시장 변수 등과 같은 다른 거시변수들의 변화를 고려하지 않은 것이므로 해석에 신중할 필요가 있다. 그러나 기본소득을 통화개혁 형태로 공급하지 않는 한, 기본소득제도는 화폐발행 증가 없이 수요를 증가시키는 것이고, 증가된 수요는 대부분 쉽게 공급을 늘릴 수 있는 저소득층의 생필품 수요일 것이므로 인플레이션의 우려는 크지 않다고 할 수 있다.

기본소득 승수는 기본소득의 도입을 통한 분배 상태의 개선만으로도 경제가 성장할 수 있다는 것을 의미한다. 그런데 단순한 경제성장에 그치지 않는다. 경제가 성장하면 기본소득조세도 더 많이 걷힌다. 위에서 기본소득이 GDP의 3.5%를 증가시킨다면(장기간에 걸쳐서), 현재 세율이 50% 정도가 되니까 조세수입도 1.75% 정도 증가시킬 것이다. 이와 같이 기본소득 제도 자체가 기본소득 조세 수입을 증가시키는 일종의 재정안정장치(financial stabilizer)를 가지고 있는 셈이다.

단순한 경제성장뿐만 아니라 경제성장의 구조도 바뀌게 된다. 내수시장 활성화. 생필품

<sup>8)</sup> 정부에서는 한미 FTA로 인해서 10년 내지 15년 동안 GDP가 6% 증가한다고 주장하고 있다. 물론 이 주장은 과장된 것이지만(신범철, 2008), 기본소득제도를 도입하면 매년 3.5% 증가하게 되므로, 그 효과가 매우 크다고 할 수 있다. 기본소득제도는 한미 FTA의 10배 이상의 효과가 있다.

시장 활성화. 내수중심 경제로 가는 강력한 동력이 될 것이다.

#### 다. 토지세와 기본소득

서울 지역 아파트 매매가격지수는 1986년 20.30에서 2008년 100.0으로 상승하였다. 연율로 환산하면 7.5% 상승한 것이다. 만약 아파트 매매가격 상승이 모두 토지에서 유래한 것이라고 가정한다면, 7.5%의 매매가격 상승분 중에서 3%의 토지세를 매기는 것은 부동산 불로소득의 40% 정도를 환수하는 셈이 된다. 만약 아파트매매가격 상승분 중 토지가격의 상승분이 4분의 3에 해당한다고 가정한다면, 부동산불로소득의 30% 정도를 환수하는 셈이 된다.

<표 5> 주택 매매가격 상승지수

통계표	항목명1	단위	년	12월
주택매매가격지수	아파트(서울)	2008.12=100	1986	20.30
			1987	21.20
			1988	25.20
			1989	29.90
			1990	41.20
			1991	39.30
			1992	37.60
			1993	36.60
			1994	37.00
			1995	37.00
			1996	38.60
			1997	40.60
			1998	34.60
			1999	39.00
			2000	40.60
			2001	48.50
			2002	63.40
			2003	69.80
			2004	69.10
			2005	75.40
2006	93.56			
2007	96.90			
2008	100.00			

자료: 통계청 홈페이지 [www.ecos.or.kr](http://www.ecos.or.kr)

라. 환경세와 기본소득

EC 환경세의 정의

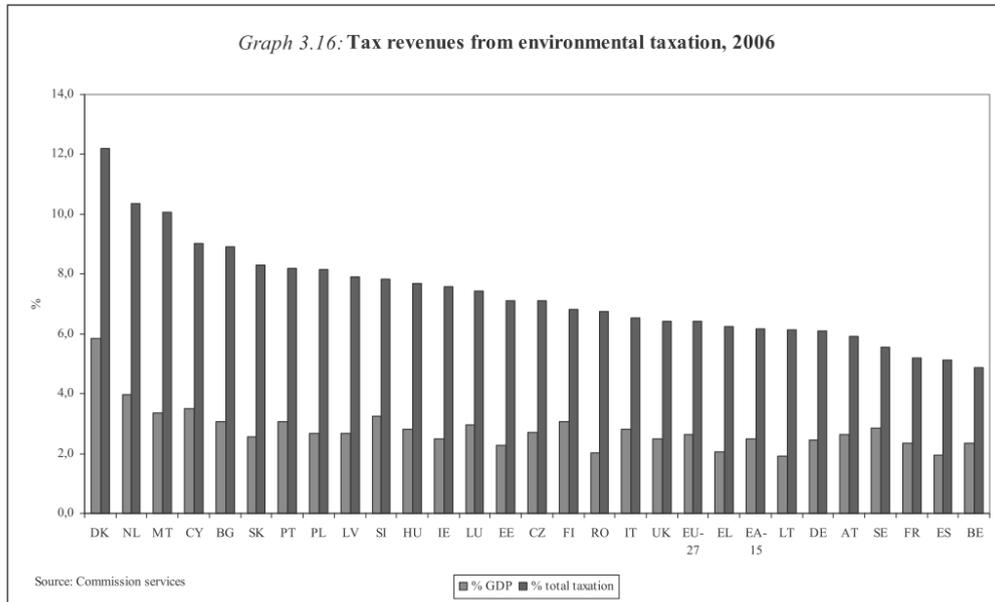
An environmental tax is a tax whose tax base is a physical unit (or aproxy of it) of something that has a proven, specific negative impacton the environment. Total revenues for environmental taxes include taxes on transport, energy, pollution and resources.

환경세의 가장 큰 효과는 환경의 보존이다.

부작용으로 물가상승과 소득분배 악화 등이 문제가 되고 있다. 환경의 잠재가격에 접근한다는 의미에서, 물가상승은 부정적이라기보다 긍정적 효과가 크다. 소득분배 악화는 저소득층에 대한 바우처 제공 등의 방법이 모색되고 있다.

환경세 증가와 소득세 감소를 동시에 추진하는 환경세의 이중배당효과(double-dividend)에 대한 논쟁이 있었다.

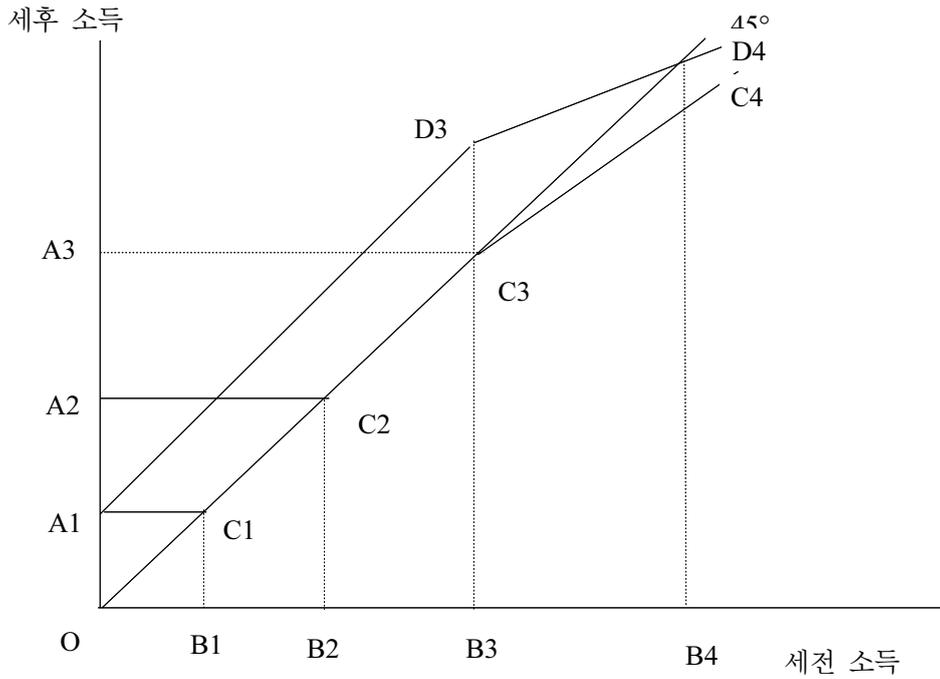
이 글에서는 환경세 증가와 기본소득 지급을 동시에 추진하자는 제안이다.



자료: EC, Monitoring revenue trends and tax reforms in Member States 2008

마. 빈곤합정과 실업합정

기본소득의 소득재분배 효과를 그림을 통해서 확인해 보자.



그림에서 세전소득은 기본소득세가 부과되기 이전의 소득이고, 세후소득은 기본소득세를 부과하고 기본소득을 지급한 뒤의 소득이다.

45도 선은 기본소득 제도가 도입되기 이전의 상태이다.

최저생계비를 OA2라고 정하고 그만큼을 보장하기로 한다면(혹은 NIT를 가정해도 무방), 사람들의 세후소득은 A2C2C3C4가 될 것이다. C3C4의 기울기는 기본소득 조세부과를 의미한다.

OB3는 과세가 시작되는 기준소득이다. 즉 면세점이다.

그래프에서 확인할 수 있듯이, OB2까지의 사람들은 아무런 노동유인을 갖지 못한다. 이 길이가 실업합정의 크기를 나타낸다.

만약 보장소득을 OA2에서 OA1으로 낮춘다면 실업합정의 크기가 OB1으로 줄어든다. 그러나 이 경우에는 사람들의 보장 소득이 낮아지므로 빈곤율이 높아지게 된다. 빈곤율과 실업률의 배반관계.

최저생계비 보장제도는 소득 및 자산 심사를 하게 되므로, 실제로는 자격이 있지만 서

류를 갖출 수 없어서 탈락하는 부분이 생긴다. OB2까지의 사람들 중에서 최저생계비 보장을 받지 못하는 사람들의 소득은 OA2에 미달하게 된다. 이들은 빈곤함정에 빠지게 된다. 따라서 최저생계비 수준뿐만 아니라 포착률도 문제가 된다.

OA1만큼의 기본소득을 지급한다면, 사람들의 세후 소득은 A1D3D4로 바뀌게 된다. 실업함정은 사라진다. 빈곤율은 기본소득의 크기에 좌우되지만, 최저생계비의 절반 정도를 기본소득으로 하더라도 NIT 하에서보다는 빈곤인구가 작아진다.

최저생계비 보장제도 하에서는 B3 이상의 사람들이 제도 도입으로 인하여 순납세자가 된다. 그러나 기본소득의 경우에는 B4 이상의 사람들이 순납세자가 된다. 순수취자의 규모가 기본소득의 경우에는 OB4인데, 최저생계비의 경우에는 OB2이다.

바. 계층별 효과

기본소득의 계층별 효과를 살펴보자. 아울러서 기본소득이 노동유인을 감소시킬 것인가를 살펴보자.

노동 유인에 대한 결론은 전통적, 조건적 복지제도보다 노동유인 감소효과가 작다는 것이다.

다음과 같은 경우를 생각해 보자.

<표 6> 1인당 소득 변화(모든 재원이 근로소득에서 유래. 관리비용 제외)

	사람 수	무복지상태	전통적 복지	기본소득
노동자	10명	2,000만원	1,900만원	1,900만원
실업자	1명	0원	100만원	100만원
소득격차(노동자-실업자)		200만원	90만원	90만원

거래비용이 없는 상태에서는 전통적 복지나 기본소득이나 동등한 결과가 되도록 만들 수 있다.

여기에 전통적 복지에서는 자격심사 비용이 들어간다고 가정해 보자. 실업자인지 아닌지 11명 모두를 조사해야 한다. 이 관리비용을 20만원이라고 한다면, 1인당 소득 변화는 다음과 같이 바뀐다. 즉 전통적 복지보다 소득격차가 확대되는 것이다.

&lt;표 7&gt; 1인당 소득 변화(모든 재원이 근로소득에서 유래. 관리비용 포함)

	사람 수	무복지상태	전통적 복지	기본소득
노동자	10명	2,000만원	1,880만원	1,900만원
실업자	1명	0원	100만원	100만원
관리비용		0원	20만원	0원
소득격차(노동자-실업자)		200만원	88만원	90만원

우리의 모델처럼 상당한 비중의 재원이 불로소득에서 유래할 경우에는 상당히 달라진다. 다음의 표는 불로소득자가 3명이와 각각 2,000만원의 소득을 수취하고, 정규직 노동자가 10명 1인당 임금 400만원, 비정규직 노동자 10명 1인당 소득 200만원 실업자, 노인 등 무소득자 5명일 때를 전제한 것이다. 기본소득은 100만원을 지급하고 세금은 모든 소득에 비례해서 징수된다고 가정했을 때의 결과이다.

&lt;표 8&gt; 기본소득으로 인한 소득 변화. 불로소득이 전체 소득의 절반을 차지할 때

	사람 수	무복지	전통적 복지	기본소득
불로소득 생활자	3	2,000	1,916.67	1,633.33
정규직 노동자	10	400	383.33	406.67
비정규직 노동자	10	200	191.67	253.33
실업자, 노인 등	5	0	100	100
소득격차(비정규직-실업자)		200	91.67	153.33
계	20	12,000	12,000	12,000

1인당 소득격차는 기본소득일 때가 전통적 복지일 때보다 더 커진다. 따라서 노동유인은 기본소득일 때가 더 커진다는 것을 알 수 있다. 실업함정의 크기가 작아진다.

전통적 복지 하에서는 불로소득 생활자뿐만 아니라 모든 노동자들의 소득이 줄어든다. 그러나 기본소득 하에서는 실업자뿐만 아니라, 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 소득이 모두 늘어난다. 정규직 노동자보다는 비정규직 노동자들의 소득이 더 큰 폭으로 늘어난다.

불로소득의 규모가 크면 클수록 이런 효과가 더 커진다.

이것은 정규직과 비정규직, 실업자가 함께 연대할 수 있는 경제적 가능성을 제공해 준

다.

기존의 복지가 저소득층에 집중된 정책이라면, 기본소득은 중산층을 포괄하는 복지 정책이다.

실제로 강남훈, 광노완, 이수봉(2009)은 1인당 600만원의 기본소득을 지급하면서 연간 300조의 기본소득 재원을 소득세와 불로소득세를 통해서 마련하더라도, 다음의 표와 같이 대부분의 중산층들에게 순편익이 발생하는 모델을 제시한 바 있다.

<표 9> 연 소득별 기본소득세 부담액 및 수령액

과세대상 소득 (연간)	한계세율	1인당 기본소득세 납부액	연 기본소득 수령액(전원 40-54세 가정)	
			1인 가구	2인 가구
1,000만원	0.085	85만원	600만원	1, 200만원
2,000만원	0.085	170만원	600만원	1, 200만원
4,000만원	0.085	340만원	600만원	1, 200만원
6,000만원	0.085	510만원	600만원	1, 200만원
8,000만원	0.085	680만원	600만원	1, 200만원
1억원	0.125	930만원	600만원	1, 200만원
2억원	0.165	2,580만원	600만원	1, 200만원
3억원	0.205	4,630만원	600만원	1, 200만원
5억원	0.245	9,530만원	600만원	1, 200만원
10억원	0.285	2억 3,780만원	600만원	1, 200만원

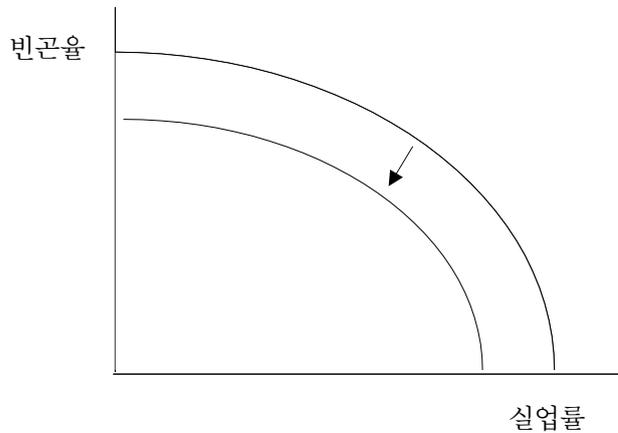
이와 같이 부과하면, 연 과세대상소득이 1억 원에 달하는 사람의 경우조차 가족 성원 이 2인 이상일 경우 기본소득으로 인해 실질소득이 늘어난다(1인당 기본소득 연 수령액: 19세 이하 400만원, 20-39세 500만원, 40-54세 600만원, 55-64세 800만원, 65세 이상 900만원).<sup>9)</sup> 곧 기본소득을 도입할 경우 근로자의 90% 정도가 이익을 볼 수 있다.

사. 현대자본주의와 기본소득

가) 드 비어

드 비어는 다음과 같은 실업과 빈곤의 배반관계를 지적하면서 기본소득을 양날검(double-edged sword)라고 주장하고 있다.(de Beer, 2000)

<sup>9)</sup> 물론 이하의 설명에서 확실해지겠지만, 근로소득 및 종합소득 이외에 지대소득, 배당소득, 이자소득 등이 있는 경우에는 기본소득세를 더 납부하게 된다.



미국과 유럽의 경제를 비교하여 보면, 미국은 실업률이 낮고 빈곤율이 높은 데 반해서, 유럽은 실업률이 높고, 빈곤율이 낮다. 그는 이것이 효율성과 형평성 사이의 배반관계라고 생각하고 있다. 미국은 빈곤율을 낮추기 위하여 EITC를 채택하였고, 유럽은 능동적 복지로 전환을 시도하고 있다.

EITC는 빈곤율을 낮추는 데에는 도움을 준다. 근로빈민에만 해당. 더 많은 사람들이 노동하도록 유인. 그러나 phase-out 단계의 노동자들은 disincentive. 근로자와 실업자 사이의 소득 격차는 늘리지만 저임금노동을 더 많이 받아들이도록 만드는 데에는 큰 효과가 없을 것 같다. 비근로빈민들의 소득을 높이지 못하므로 상대빈곤율을 낮추는 효과도 크지 않을 것이다. 장기적인 효과는 단기적 효과와 크게 다르지 않을 것이다.

유럽의 능동적 복지에 대하여.

일반적 임금비용 보조(Robin Hood policy). 저숙련노동에 대한 수요증가가 고숙련노동에 대한 수요감소로 일부 상쇄. 앞의 수요탄력성이 더 크다면 노동수요 증가. 그러나 크기는 크지 않을수도 있다. 수요 증가가 실업 감소를 의미하지 않을 수도 있다. 일부는 가정주부나 졸업자들에 의해서 충당되기 때문. 임금이 기존의 사회보장보다 수준이 낮을 경우(빈곤함정의 경우) 특히 그럴 가능성이 있다. 신규참여자들은 빈곤가계이므로 빈곤 해소에 도움. 단기적으로 일반적 임금비용보조는 고용을 증가시키지만, 그 크기는 크지 않고, 빈곤율 감소도 작다.

이 제도가 장기적으로 저임금노동자들의 상향이동을 방해하고, 임금 보조 일부분을 노동자들이 차지하도록 만든다면, 장기적 효과는 단기적 효과와 차이가 날 것이고, 그 크기가 작을 것이다.

한계적 임금비용 보조. 미취업자 신규고용이 일어나고 난 후에 보조하는 것이므로 빈

근과 실업에 미치는 직접적인 효과는 없다.

가장 강력한 임금비용보조 형태는 공공고용이다. 공공고용은 단기적으로 빈곤과 실업 해소에 도움을 주지만 장기적 효과는 매우 불확실하다. 민간 부문 임금 상승으로 인한 민간고용 감소 가능성. 공공부문 임금을 조세에 의해 유지해야 하는 가능성.

#### 기본소득

기본소득은 임금비용보조 역할을 할 수도 있고, 소득보조 역할을 할 수도 있다. 대체효과와 위험이 없다. 모든 사람에게 보조되기 때문에.

EITC가 근로자의 빈곤율을 낮추는데 반해서, 기본소득은 비근로자의 빈곤율도 낮춘다. 기본소득은 EITC와 달리 취업자들의 노동시간 증가 효과가 없다. 저임금 노동자들의 노동시간 공급을 줄일 것이다. 그러나 실업자들이 파트타임 노동을 탐색하는 것을 늘릴 것이다. 빈곤율의 상당한 감소. 기본소득세가 고용주들에게 전가되면 고용에 악영향. 그러나, 높은 한계세율은 고용주들에게는 기존 노동자들의 임금 인상을 통한 노동시간 연장보다는 노동시간 단축과 고용증대가 유리하도록 만들 수 있다.

#### 나) 반 빠레이스와 새로운 사회 문제(new social question)

이제는 가계의 압도적 대부분이 가족 구성원 한 사람이 가지고 있거나 있었던 직얼 때문에 발생하는 임금이나 연금으로 기본적인 욕구를 충족시키는 것이 더 이상 불가능하게 되었다. 이러한 상황에서 전통적인 복지국가의 사회부조망은 한계적인 것으로 한정된다는 전통적 복지국가의 개념은 더 아싱 적용될 수 없게 되었다. 기술혁신과 시장 국제화의 충격으로 생활임금을 지불하면서 이윤을 남길 수 있는 직업을 만들어내는 것이 점점 더 어렵게 되어 가고 있다. 이중경제, 혹은 3분의2 경제. 가장 중요한 계급 구분은 자본가와 노동자가 아니라 안정된 직업을 가진 사람들과 인구의 나머지 부분 사이의 구분.(van Parijs, 1992)

기술혁신, 유럽 경제통합, 지구화, 사유화, 결혼 불안정, 교육의 동형교배(homogamy) 등등으로 인해서. 점점 더 많은 가계들이 적절한 직업 자산에 접근하는 것이 불가능해진다. 새로운 계급 구분을 탄생시킨다. 직업 부존에 기초해서. 복지국가 자본주의의 특징. 과거의 생산수단의 소유에 기초하고 산업자본주의에 기초한 옛 계급 구분과는 본질적으로 다르다. (P. van Parijs, 2000)

새로운 사회적 과제. 빈곤을 악화시키지 않으면서 실업을 감소시키는 것.

두 가지 이전 지출이 필요. 하나는 저임금 노동자에 대한 이전 지출(in-work benefits). 다른 하나는 비근로 내지 저근로 선택자에 대한 이전 지출(chosen-time subsidies). 첫 번째 종류: 사용자 사회보장 부담분 감소, 노동자 부담분 감소, 사용자 고용보고 혹은 조

세 공제, 노동자 소득 보조 조세 공제, 공공부문 보조. 두 번째 종류: 조기퇴직 보상, 중간 휴식 보상. 노동시간 단축에 대한 소득세 감면. 첫째는 실업 함정. 둘째는 빈곤함정 문제를 다루는 것이다.

기본소득은 두 가지 문제 모두를 다룰 수 있다는 것이 장점이다.

#### 다) ANDREA FUMAGALLI

기본소득은 현대자본주의에 적합한 제도이다.

1. invalidity of the connection production - stable and guaranteed employment, The technological progress and the spread of flexibility allow to increase production level without increasing stable employment, but rather, if it happens, precarious and uncertain labour activity. The labour flexibility implies that more and more shares of employment are characterised by what we can call “atypical” labour contracts. From a statistical point of view, it is possible an increase in the number of generally considered employed people, but a greater part of new assumptions are “temporary”, “part-time” (often imposed), different types of autonomous and etherodirect jobs.

#### 생산과 고용의 연계 단절

2. invalidity of the connection real wage - productivity. The salary of the dependent job is today, to the 2000 thresholds, more and more unhooked by the productivity, for the simple fact that productivity tends to mostly depends on type of machinery in an separate way from labour activity.

If to increase production, it is enough to press a key or to send away a command via computer, it is evident that and the job and his wage are partially external elements to the mechanism of accumulation. Further, the flexibility in labour market leads to the prevalence of individual bargaining respect to collective bargain, with the effect to reduce the capacity to obtain wages increase.

#### 임금과 생산성 연계 단절

3. ininfluence of the structure of the national consumption (end of the “nation

state” era). The fact that wage and productivity are no more connected implies that the distribution of income to national level and, accordingly, the internal aggregate demand in terms of consumption do not have much importance in determining the process of accumulation. First, the financial flows internationalisation (with the total and complete capital flows liberalization) and, then, the widening of deindustrialisation process of western economies have implied that single State economic conditions and the economic policy have today a decreasing influence on the global mechanisms of accumulation. From this point of view, in fact, the internationalisation process of the world economy is based upon a labour division that sees the western countries hold in a more and more assembled way the financial and technological power and the control of the commercial flows and the emergent countries of the third world object of the simple transformation of commodities. The irrelevance of the income distribution structure also implies the decrease of the role of the State both as economic agent that directly intervenes in the economic system to support accumulation (keynesian politics) and as actor which affects the same income redistribution. In a model of flexible accumulation, "Welfare State" doesn't have any specific function but it represents only a rigidity and, as such, it must be abolished.

소득 재분배를 통한 내수 시장 중요성 감소.

These three aspects are extremely correlated and they underline a unique phenomenon: the separation between income distribution and accumulation process.

소득 분배와 축적 과정의 분리. 완전고용은 더 이상 축적체제에 유효한 전략이 아니다. 임금은 실업률에 의해서 결정. 실질임금 감소 경향.

라) James Meade와 현대자본주의 문제

현대 경제에서 완전고용을 포기할 것인가?

경제성장의 가속화를 통한 완전고용 달성은 불가능하다. 지속가능한 방법이 아니다. 자원의 낭비와 환경의 파괴 때문이다.

기술진보가 경제성장보다 빠르게 직업을 없애고 있다. 앞으로 사회에서 이런 추세는 가속화될 것이다.

제임스 미드<sup>10)</sup>: 현재의 조건 하에서 완전고용 불가능. 완전고용을 가능하게 하는 임금 수준은 최저 임금보다 훨씬 낮은 수준이다. 이런 완전고용 상태는 최저계층이 더욱 비참해지는 완전고용 상태이다.

능동적 실업자 교육은 미시적으로는 개별 노동자의 취업 가능성을 높이지만, 생산성이 높아진 한 사람의 취업이 두 사람의 일자리를 뺏아갈 수 있으므로, 거시적으로는 노동자의 고용을 줄이는 행위이다.

고용보험은 고용을 창출하려는 사람과 노동하려는 사람에게 벌금을 매기는 가장 어리석은 조세의 하나이다.

기본소득은 비참하지 않은 완전고용을 달성하는 유일한 방법이다.

(a) return to full employment can only be achieved by a demand management policy based on targeting nominal aggregate demand (not discussed here), and by a situation where 'workers who seek employment in a free-enterprise economy, given their skills and qualifications, offer their services at a low enough real price for competing employers to employ them' (1995, p. 7),

(b) that the necessary wage of unskilled labour, combined with part-time working, would almost certainly be so low as to generate a socially undesirable distribution of income,

(c) combining full employment with a fair distribution of income will necessitate major changes in our institutions, including the introduction of a Citizen's Income.

#### 기본소득의 효과

첫째, 시장 임금이 낮아지더라도 기본소득으로 시장임금을 보상할 수 있다.

둘째, 기본소득은 열악한 노동에 대한 공급을 줄임으로써 노동공급압력을 완화한다.

셋째, 사람들 전체적으로 노동시간을 줄여서 노동공급 압력을 완화한다. 노동시간 감소가 완전고용 달성을 위하여 꼭 필요하다.

#### 마) IT 혁명과 착취와 수탈의 증가

##### 정보혁명(IT)의 결과

첫째로, 노동 수요의 급격한 감소. 고용 없는 성장의 등장.

지금까지의 산업혁명은 생산적 노동을 감축시킨 반면 정보혁명은 특히 비생산적 노동

<sup>10)</sup> James Meade, *Full Employment Regained?*, 1995

을 감소시켰다. 비생산적 노동에 들어가는 비용은 일종의 거래비용이라고 볼 수 있다. 이것은 자본가의 입장에서는 잉여가치의 낭비를 줄여주는 것이지만, 경제 전체로 보면 동일한 잉여가치를 가지고 고용된 노동자 수를 줄이는 것이다.

둘째로, 노동의 유연화 및 세계화. 정보혁명으로 인한 거래비용 감소는 질적으로 다른 노동시간 유연화와 생산 및 유통의 지구화를 가능하게 만들었다.

셋째로, 지적 재산을 통한 초과이윤 획득 구조 강화

독점이윤과 네트워크 지대의 형성과 강화. 특허와 저작권 등의 지적 재산권 확대 강화. 지식의 상품화.

넷째, 투기적인 금융적 수탈.

아웃소싱, 비정규직화의 사회적 비용과 편익

비정규직화의 핵심적인 의의를 예로 들면 다음과 같다. 200만원 받던 임금을 용역업체에 150만원으로 계약을 하고, 용역업체는 비정규직 노동자에게 130만원의 임금을 주는 것이다. 비정규직 노동자의 강화된 착취분 70만원이 20만원은 용역업체 이윤으로, 50만원은 원래 기업의 이윤으로 분배되는 것이다. 사회적으로는 아무런 생산이 증가하지 않았지만, 착취가 증가하였고 그만큼 이윤이 늘어났다.

<표 10> 기업 입장에서 아웃소싱의 이득

비용	편익
	아웃소싱 기업 이윤 50만원 증가 하청기업 이윤 20만원 발생
순편익	70만원

<표 11> 사회 전체로 본 아웃소싱의 이득

비용	편익
노동자 임금 70만원 삭감 분배구조 악화로 인한 비용 증가 $a$	아웃소싱 기업의 이윤 50만원 증가 하청기업 이윤 20만원 발생
순편익	$0원 - a$

관리자들의 수탈 임금

관리자들의 임금 결정에 한계생산성 개념이 적용된다. 그 관리자가 없었을 때의 이윤과 있을 때의 이윤의 차이만큼(그 일부분)을 관리자 임금으로 지불.

어떤 관리자가 노동자를 10% 정리하고 하여 노동강도를 10% 만큼 높이는 데 성공함으로써 회사의 이윤을 10억원 증대시켰을 때, 증대된 이윤 10억원 중에서 8억원 정도를 관리자에게 주는 것이다. 그러나 이 10억은 노동자들의 노동 투입(강도)이 증가한 결과. 한계생산성 측정의 모순: 노동자가 열심히 일할수록 관리자의 생산성이 높은 것으로 현상함.

#### 정규직 임금의 노동지대화 현상

정규직 직장을 얻기 위하여 친인척 관계 동원하거나, 금품을 수수함으로써 지대를 수취하는 현상이 만연하고 있다. 공무원, 공기업 취업을 위하여 시험공부를 하는 모든 비용들은 사회적으로 낭비되는 비용이다. 정규직 취업을 위한 지대와 낭비되는 비용은 해마다 증가하고 있다.

기본소득은 직접적으로 위와 같은 수탈의 결과물 일부를 재분배하는 기능. 그러나 노동시간이 절반 정도로 줄어들지 않는 한 노동자들의 비참한 상태가 개선되는 것은 불가능한 구조가 되었다고 생각한다. 기본소득은 노동공급 측면에서 노동시간을 줄이는 효과가 있을 뿐만 아니라, 노동시간을 단축 운동이 성공할 수 있는 경제 구조를 형성하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

#### 아. 기본소득과 소기업

우리나라에서 중소기업은 고용의 85%를 담당.

기본소득은 소기업에 대한 지원 효과가 있을 것이다.

협동조합, 비영리기업, 사회적 기업 등과 같은 비자본주의 기업에 대한 지원 효과는 분명히 플러스라고 생각된다.

James Meade의 Agathatopia에서의 협동조합(노동과 자본의 파트너십) 구성 원리.

시민 민중 단체, 문화 활동, 학술활동(비정규교수) 등에 대해서도 지원 효과가 있다. 특히 기본소득만으로도 기본적인 생활을 하면서 좋아하는 연구에 전념하는 연구자들이 많이 생겨날 가능성이 있다.

벤처기업 등 소규모 영리기업에 대한 효과에 대해서는 두 가지 전망이 있을 수 있다. 벤처기업과 같이 전망 있는 기업에 대해서는 취업하려는 사람이 증가할 것이고, 영세 소기업에 대해서는 취업하려는 사람이 줄어들 가능성이 있다.

어쨌든 기본소득이 소기업에 불리하게만 작용하지 않을 것은 분명하다.

농업에 대해서도 분명한 소득보조 효과가 있을 것이다.<sup>11)</sup>

자. 한국자본주의와 기본소득

가) 한국자본주의의 특징

불로소득이 소득의 절반 정도를 차지. 그 중에서도 특히 주식 양도소득 과세가 없고, 토지로부터 발생하는 불로소득은 제대로 파악조차 만들고 있지 않음. 불로소득 수취자들의 강력한 조세저항.

비정규직이 노동자 계급의 절반을 차지. 비정규직은 정규직 임금의 50% 수준.

정규직 지대의 크기가 너무 큼.

전체 사회가 정규직 획득을 하나의 목표로 하여 세계 최고 수준의 교육비 지출  
자영업자, 전업주부, 비경제활동인구, 노인인구 등 사실상 노동자 계급보다 못한 상태에서 살아가는 사람들이 인구의 다수를 차지.

노인인구의 절반은 빈곤층. 노인 인구 자살률 높음.

OECD 국가 중 복지 꼴지 상태. 자살률 일등, 출산률 꼴지, 복지비 꼴지, 대학 공적 부담비율 꼴지, 공기업 고용비율 꼴지....

우리나라 인구구성을 보면 그 동안 진보세력의 정책이 포괄할 수 있는 대상이 넓은 정책을 개발해야 할 필요성이 있다. 우리나라의 성인 인구구성은 노동계급 1천5백만명과 지역계급 1천5백만명으로 구성되어 있다. 지역계급 중에는 자영업자 630만명, 전업주부 500만명, 어르신 400만명 정도이다.(최병천, 한국사회와 좌파의 재정립, 산책자) 전업주부의 성향이 배우자의 성향과 크게 다르지 않다고 가정하면, 전업주부는 노동자, 자영업자, 노인 등의 성향을 가지고 있다고 볼 수 있다.

자영업자는 말이 사장님이지 실제로는 대부분의 자영업자들이 정규직 노동자보다 훨씬 낮고 불안정한 소득을 벌고 있고, 자영업을 하다가 빚을 지고 신용불량자로 전락하게 되는 경우가 많을 것이다. 자영업자 중 400만 정도는 영세자영업자로 무급가족종사자 이외에 종업원이 없는 상태이다.

자영업자와 노인층은 보수적 의식과 경제적 저소득으로 인하여 정규직 중심의 노동조합에 대하여 매우 비판적인 집단이다. 무직여성은 아무 소득이 없으므로 배우자에게 모든 것을 의지할 수밖에 없다. 정규직 중심의 노동조합운동은 성인 인구의 1/4, 전체 인구의 1/6밖에 포괄하지 못하는 상태이다. 비정규직 노동자들을 합해야지만 성인 인구의 절반 정도가 된다. 어떤 정책이 노동자계급 중심으로 하는 진보세력의 집권전략이 되려면

11) 기본소득을 통한 농업에 대한 보조 효과는 WTO의 무역협정에 위배되지 않는다.

600만명 정도의 자영업자와 400만명 정도의 노인, 이들과 중복되지만 500만명 정도의 전업주부에게 혜택이 가는 정책을 개발하여야 한다. 이들을 급진화, 진보화시키지 않고서는 복지국가 건설이 어려울 것이다.

기본소득은 바로 이런 집단을 진보화시킬 수 있는 제도가 될 수 있다.

#### 나) 복지국가의 가능성

한국에서 고복지국가를 실현하기 위해서는 국민부담률을 50% 수준으로 증가시켜야 한다고 보았을 때, 모든 국민들이 지금보다 세금 등 각종 부담금을 2배 정도로 더 내야 한다. 이러한 사회적 합의가 쉽게 이루어지지 않을 것은 분명하다. 노무현 대통령 때 중부세를 도입하여 조세부담률이 1-2% 정도 높아졌는데 보수언론은 세금폭탄이라는 말을 지어내어 공격하였고, 보수계층이 단결하여 고급 승용차를 몰고 투표에 참가하여 정권을 교체시키는 계기 중의 하나가 되었다. 그리고 현재의 이명박 정권은 중부세를 사실상 무효화시켰다.

이런 점을 생각해 보면 점진적으로 부담률을 높여가는 것이 오히려 비현실적인 방법이 된다. 가령 1%p 씩 조세부담률을 늘려가기로 한다면 목표에 도달하는 데 25년이 걸린다. 그 사이 호황과 불황이 왔다갔다 하면서 국민들의 마음이 변하지 말라는 법이 없다. 정권도 다섯 차례나 바뀌게 되는데, 그 중에 한 번이라도 보수당이 집권하면 그때까지 올려놓은 것이 무효가 될 가능성이 높아진다. 그렇게 되면 다시 처음부터 시작해서 1%p씩 올려가야 한다. 이렇게 생각해 보면 점진적인 방법으로 복지국가에 도달하는 것은 불가능해 보인다. 우리나라 같이 무복지 상태이고, 보수적 정서와 경쟁 심리가 강한 나라에서는 점진적인 방법이 오히려 가능성이 낮아질 수 있는 것이다. 이런 상황에서 점진적인 복지를 주장하는 것은 결국 복지국가로 가는 것을 포기하는 것과 마찬가지로 되는 것이다.

차라리 한꺼번에 50%로 올리는 것이 더 현실적인 것으로 보인다. 예를 들어 국민부담률을 50%로 높이면서 동시에 기본소득으로 배분하겠다는 공약을 내세운 정치세력이 전쟁, 통일, 경제적 공황, 정치적 위기 등과 같은 특정한 국면에서 집권을 해서 공약을 이행하는 것이 훨씬 가능성이 높다고 생각된다. 실제로 북유럽 복지국가들이 점진적으로 고복지국가가 되었다고 판단하기 힘들다. 점진적이었다면 유럽대륙의 중복복지국가 정도에 머물렀을지 모른다. 대공황 말기, 사회주의 운동이 국내외에서 왕성하고, 세계대전의 위험이 순간순간 다가오던 시기에 도약적으로 고복지국가로 이행했다고 보는 것이 역사적 현실에 더 가까워 보인다.

기본소득이 불가능하다고 느껴지는 것에는 두 가지 요인이 있다.

하나는 세금을 많이 내게 되는 부자들의 저항이다. 세금 1-2%를 올려도 저렇게 강력하게 저항하는데, 납세율 25%를 올리면 얼마나 강력하게 저항을 하겠는가. 그러나 다시 생각해 보면 1%올리나 25%올리나 저항하기는 마찬가지로니까 25%올리는 것이 더 맞는 전략이 아닐까? 점진적 증가는 저항의 장기화를 초래한다. 1%씩 25년간 올리려면 25년간 저항에 부딪혀야 한다. 그리고 그 25년 동안 한번이라도 싸움에서 지면 처음부터 새로 시작해야 한다. 1% 올린 세금에 대한 부자들의 저항으로 정권이 바뀌고, 새 정권이 바로 부자들에게 감세를 해 주어서 결과적으로 -1%가 되어버린 최근의 경험을 망각하면 안 된다.

복지국가가 되려면 돈을 많이 벌면 세금을 많이 내는 것이 당연하게 간주되어야 한다. 이런 생각이 보편화된 나라에서는 점진적으로 고복지국가로 이행할 수 있을지 모른다. 그러나 그렇지 않은 나라에서 부자들의 저항은 어차피 한번 크게 극복해야 하는 것이다. 1%로 시작하든 25%로 시작하든 저항은 마찬가지로이다.

다른 하나는 혜택을 받는 계급 계층의 문제이다. 흔히 우리나라는 보수 이데올로기가 너무 강해서 저소득층까지 세금 내는 것을 매우 싫어한다고 말한다. 무료 급식소에서 급식을 타기 위해 줄을 서 있는 할아버지한테 요즈음 어떠시냐고 물어보았더니 종부세 때문에 고생이 심해졌다고 대답했다는 이야기가 인터넷에 떠돌아다니는 적이 있다. 우리나라에서는 부자들은 계급 투표를 하는데, 서민들은 계급 투표를 하지 않는다는 것이다.

그러나 이런 현상을 영원히 변하지 않을 것으로 파악하는 것은 잘못이다. 만물은 변한다. 안 변하는 것 같으면서도 계기가 되면 크게 변할 수 있다. 촛불이 나오기 전에는 아무도 촛불이 나올 것으로 예측하지 못했다.

세금을 싫어하는 데에도 몇 가지 이유가 있다. 하나는 많이 내더라도 받는 것이 눈에 안 보이기 때문이다. 종부세가 급식소의 급식비로 사용된다는 것을 깨닫기에는 너무 많은 추론이 필요하다. 그러나 기본소득은 바로 눈에 보인다. 기본소득이 논의되기 시작하면 내가 얼마내고 얼마 받는지 모든 국민이 계산을 하게 될 것이다. 국민들을, 세금이라면 아무 말도 안 듣고 무조건 반대하는 영원한 바보로 보면 큰 잘못이다. 우리나라 국민들이 너무 경쟁적이고 금전적 이득을 잘 따지기 때문에 오히려 기본소득 같이 내고 받는 것이 분명한 복지제도가 더 적합하다고도 할 수 있다.

또 하나 저항감은 세금으로 정부가 쓸데없는 일만 한다는 것이다. 매년 말이면 도로포장공사 다시 하지 않는가. 세금으로 공무원들 나이에가라 폭포 여행 갔다고 하지 않는가. 그러나 기본소득에는 하나도 낭비되는 부분이 없다. 그것을 위해서 새로 공무원 채용할 필요도 없다. 국세청 컴퓨터에 모든 국민들에게 통장번호를 다 입력해 놓고 매달 건넨 세금을 그대로 입금해주면 끝이다. 현재의 사회보장제도는 보장비를 지급하기 전에 집이

있는지, 소득이 있는지, 아들이 있는지, 건강한지 등등의 조사를 해야 하기 때문에 10이나 20명에게 보장비를 지급하기 위하여 1사람의 공무원이 필요할 정도이다. 기본소득은 이런 비용이 하나도 필요 없다.

조세의 낭비 문제는 부자들의 입장에서든 마찬가지이다. 부자들이 세금을 내기 싫어하는 데에는 자기 소득을 빼앗긴다는 것이 근본적 이유이겠지만, 정부가 세금을 낭비하고 비효율적으로 사용한다는 것도 적지 않은 이유가 된다. 자기가 낸 세금이 가난한 사람들에게 간다는 것이 확실하다면 개명한 부자들은 오히려 찬성할 수도 있다. 그리고 부자들이라고 할지라도 사업에 실패하면 노숙자로 살든지 자살하게 될 위험이 있다. 부자들의 자식들이 계속 부자가 될 것이라는 보장도 없다. 어떤 집안이라도 집안에 못 사는 형제 자매 한두 사람은 있기 마련이고, 그런 친척들을 도우려고 하다가 부부싸움 하게 되는 경우가 종종 있다. 부모를 공양한다든지 자식을 부양해야 할 부담만 사라진다면 목숨 걸고 위험을 추구하는 행위가 줄어들 것이다.

## V. 맺음말

## 참고문헌

- 강남훈. 2008. 「착취와 수탈」. 《마르크스주의 연구》 제5권 제4호.
- 강남훈, 광노완, 이수봉. 2009. 《즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여》, 민주노총.
- 광노완. 2007a. 「연기금 사회주의의 한계와 가능성」. 《사회이론》 2007년 봄·여름 제31호.
- \_\_\_\_\_. 2007b. 「기본소득과 사회연대소득의 경제철학」. 《시대와 철학》 제 18권 2호.
- \_\_\_\_\_. 2008a. 「대안사회의 경제적 시공간 - 독일과 한국에서 기본소득과 사회연대소득의 가능성을 중심으로」. 《마르크스주의 연구》 제5권 제4호.
- 김유선. 2008. 「비정규직 규모와 실태」. 《노동사회》 2008. 11.
- 김윤상. 2006. 『알기쉬운 토지 공개념』, 경북대학교 출판부.
- 박영창. 2006. 「토지개발이익환수를 위한 지대세제 도입방안」. 국회법제실.
- 성은미. 2002. 「새로운 사회적 권리로서 기본소득(Basic Income)」. 《사회복지와 노동》 2002년 봄 통권 5호.
- \_\_\_\_\_. 2007a. 「새로운 사회적 권리로서 기본소득(Basic Income)」. 《노동자의 힘》 118호.
- \_\_\_\_\_. 2007b. 「사회연대 국가전략 -사회연대 복지모형-」. 진보정치연구소.
- 윤석명. 2007. 「국민연금 개혁 논의에 대한 평가」. 보건복지포럼. 2007.
- 전현준. 2004. 「문제 많은 국민연금, 그러나 포기할 수 없다」. 《월간 말》 2004. 7.
- 정성진. 2006. 「‘21세기 사회주의’와 참여계획경제의 가능성」. 《진보평론》 2006년 겨울 제30호.
- 최병천 등. 2008. 『한국사회와 좌파의 재정립』. 산책자.
- 홍장표, 안현효 외. 2007. 『영세중소기업정책 연구』. 민주노총.
- BIEN: Basic Income Earth Network, *About Basic Income*, [www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html](http://www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html).
- Blackburn, R. 1999. “The New Collectivism: Pension Refom, Grey Capitalism and Complex Socialism.” in *New Left Review* No. 233.
- \_\_\_\_\_. 2000. “Reply to Henri Jacot.” in *NLR(new series)* No. 1. 「뜻밖의 집산주의라고?: 헨리 야콥의 비판에 답하며」. 《민주노동과 대안》 2000. 10. 11. 12.
- Blaschke, R. 2004. *Garantiertes Grundeinkommen*. [blog.jinbo.net/cheiskra](http://blog.jinbo.net/cheiskra).
- Blaschke, R. 2005. 김원태 옮김, 「당신의 목표는 임금노동의 노예? 라이너 로쓰의 ‘조건 없는 기본소득’ 비판에 대한 반비판」, [blog.jinbo.net/cheiskra](http://blog.jinbo.net/cheiskra).
- Callinicos, A. 2006. “What Does Revolutionary Strategy Mean Today?” [www.istendency.net](http://www.istendency.net).
- de Beer, Paul. 2000. In *Search of the Double-Edged Sword*, R. van der Veen and Lock Groot eds.. 2000.

- Fugamalli, Andrea. 2000. "TEN PROPOSITIONS ON BASIC INCOME", 8TH BIEN CONGRESS
- Fromm, E. 1966. "The Psychological Aspects of the Guaranteed Income." in R. Theobald(ed.). *The Guaranteed Income. Next Step in Economic Evolution?*
- Hum, D./Simpson, W. 1993. "Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States", in *Journal of Labor Economics*, Vol. 11, January 1993.
- Meade, James. 1995. *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*, Cambridge University Press
- Negri, A./Hardt, M. 2000. *Empire*. 윤수중 옮김. 『제국』. 2001. 이학사.
- OECD. 2008. *Factbook 2008*.
- Parijs, Philippe Van. 1992. *Arguing for Basic Income*
- 1997. *Real Freedom for All: What (If anything) can justify capitalism?* Oxford.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Basic Income: A Simple And Powerful Idea for the 21 Century." in *Basic Income European Network VIIth International Congress Berlin*.
- 2000. *Basic Income and its Cognates*, R. van der Veen and Lock Groot. 2000.
- Reitter, K. 2004. 김원태 옮김, 「지금! 보장된 기본소득」, [blog.jinbo.net/cheiskra](http://blog.jinbo.net/cheiskra).
- \_\_\_\_\_. 2005. 김원태 옮김, 「자본주의 이후의 사회의 권리로서의 기본소득」, 《진보평론》 2008년 겨울 제38호.
- Simon, Herbert. 2000. *UBI and the Flat Tax*. Phillip van Parijs eds., *What's Wrong with a Free Lunch*, Beacon Press.
- Suplicy, E. M. 2007. "Basic Income and Employment in Brazil." in *Basic Income Studies* Vol.2, Issue 1.
- van der Veen, R., Lock Groot eds. 2000. *Basic Income on the Agenda*. Amsterdam University Press.
- van der Veen R. J. & Parijs, Ph. V. 2006a. "A Capitalist Road to Communism." *Basic Income Studies* Vol.1, Issue 1.
- \_\_\_\_\_. 2006b. "A Capitalist Road to Global Justice. Reply to Another Six Critics." *Basic Income Studies* Vol.1, Issue 1.

## 집담회

1. 이명박 정부의 이른바 '중도 실용'의 실체는 무엇인가? 허위현상인가, 보수에서 일정한 중도화 전환인가? 실체가 있다면 구체적으로 어떤 내용들을 들 수 있겠는가. 아니라면, 여론조사로 나오는 이명박 정부에 대한 상당한 대중적 지지는 어떻게 해석해야 하나. 이명박 정부의 정책 지향과 성격을 어떻게 봐야 하나. 향후 수년간 한국경제 동향에 대해서는 어떻게 전망하나?
2. 오늘날 진보진영이 통상적인 성장 대 분배 논의에서 후자만을 고집하는 경우는 없다. 그러나 대중적으로 그렇게 인식되어 있고, 성장과 분배의 선순환을 주장해도 대중적 설득에 실패하는 듯이 보인다. 이런 상황에서 최근에는 기본소득 논의까지 나오는 등 진보 대안론의 갈래가 매우 다양하다. 한국에서 성장, 분배, 일자리, 복지, 균형 나아가 생태의 선순환을 달성하는, 현실적인 진보적 성장모델에 대해 의견을 듣고 싶다. 오늘의 한국적 조건에서 구체적으로 어떤 대안 정책들이 진보의 돌파구가 될수 있다고 보는가. 여기서 정책간의 상호 보완성이 물론 중요하다. 그렇지만 하나의 정책이 가장 중요할 수도 있다. 혹시 그런 정책을 말할수 있나.
3. 진보적 성장모델의 이념적 기반에 대한 논의가 필요하다고 보는가. 이와 관련해서는 제3의 길, 사회적 자유주의,사회민주주의, 사회주의 등 다양한 담론들이 제출되고 있다. 세계경제위기를 전후로 이 담론 지형에 변화가 왔는가. 한국 진보 세력의 연합과 결집을 가능케 할 이념적, 담론적 대안에 대한 견해는 어떤가.

## 토론자 발표 자료 : 이명박 정부의 '중도 실용' 노선과 진보의 대안

이 상 이

(제주대학교 교수, 복지국가소사이어티 공동대표)

1. 이명박 정부의 이른바 '중도 실용'의 실체는 무엇인가? 허위현상인가, 보수에서 일정한 중도화 전환인가? 실체가 있다면 구체적으로 어떤 내용들을 들수 있겠는가. 아니라면, 여론조사로 나오는 이명박 정부에 대한 상당한 대중적 지지는 어떻게 해석해야 하나. 이명박 정부의 정책 지향과 성격을 어떻게 봐야 하나. 향후 수년간 한국 경제 동향에 대해서는 어떻게 전망하나?

- 이명박 정부의 중도실용은 실체가 없는 것으로 정치적 수사에 불과하다. 중도실용은 친 서민 정책을 말하는데, 이를 위해서는 누진적 조세체계를 강화하여 부자들이 더 많은 세금을 내도록 해야 하고, 이렇게 조달된 재정으로 복지의 제도적 확대를 도모해야 하는 것이다. 그런데 현 정부가 실제로 하는 것은, 말로만 하는 녹색 지향을 제외하면, 정확하게 이와 반대다. 친 서민정책의 진정성을 인정받으려면, 부자감세와 대규모 토목사업을 폐기하고 토목 관련 예산의 복지로의 전용과 세수 확대를 통해 제도적 복지를 확충하는 모습을 보여야 한다.

- 최근, 중도실용의 실체가 고답적인 보수주의와 냉혹하고 불안 유발적인 신자유주의 임이 서서히 드러나면서 이명박 정부에 대한 지지가 빠지고 있는데, 이는 당연한 것이다. 주요 정책의 내용을 보면, 4대강 사업 등의 토목사업이거나 세종시 정책 전환에서 보는 바와 같은 수도권 중심주의(균형발전 인식의 결여), 미디어법 개정, 과도한 공권력 의존 등의 보수적 입장과 함께, 방임적 금융정책, 규제완화, 감세정책 등에서 전형적인 신자유주의가 드러난다.

- 장차 이명박 정부의 정책지향은 변하지 않을 것으로 전망된다. 이미 지금까지의 정

책으로 그 색깔이 분명하게 드러났는데, 전형적인 친 보수, 가진 자 중심의 정책이었다. 세계적 경제위기로 우리 경제가 어려움에도 불구하고 부자들의 자산 가치를 지켜주기 위한, 부자들을 위한 정책으로 인해 보수 지향의 표는 이미 매우 강하게 결집해있다. 부동산의 30% 이상의 보수 표를 보유하고 있다. 장차 약간의 재정적 여지가 생긴다면, 반공이념이나 영남 지역주의에 포획된 저소득계층에게 추가적 혜택을 주는 방식의 잔여주의 복지를 일부 확충하는 방법을 통해 지지세를 넓히려 할 것이다. 이외에 근본적으로 성격이 다른 보편주의 복지를 일부라도 확대하는 등의 새로운 시도는 아예 하지 않을 것이다. 그러므로 노동자, 중산층, 여성, 20대와 30대, 고학력자 등에서 지지의 취약현상이 나타날 것이다. 이는 선별주의 복지와 부자감세 등 신자유주의 정책의 혜택이 별로 먹혀들지 않는 부분이기 때문이다.

- 이후 한국경제는 금융 주도의 신자유주의를 강화할 것이며, 이에 따라 경제 전반의 양극화와 불안이 심화될 것이다.

2. 오늘날 진보진영이 통상적인 성장 대 분배 논의에서 후자만을 고집하는 경우는 없다. 그러나 대중적으로 그렇게 인식되어 있고, 성장과 분배의 선순환을 주장해도 대중적 설득에 실패하는 듯이 보인다. 이런 상황에서 최근에는 기본소득 논의까지 나오는 등 진보 대안론의 갈래가 매우 다양하다. 한국에서 성장과 분배, 복지, 나아가 생태의 선순환을 달성하는, 현실적인 진보적 성장모델에 대해 의견을 듣고 싶다. 오늘의 한국적 조건에서 구체적으로 어떤 대안 정책들이 진보의 돌파구가 될 수 있다고 보는가. 정책 종합도 물론 중요하지만, 하나의 정책이 가장 중요할 수도 있다. 혹시 그런 정책을 말할 수 있나.

- 신자유주의 양극화의 결과 노동자와 서민의 생활이 갈수록 어렵게 되고, 중산층까지도 경제사회 생활의 불안에 만성적으로 노출되는 소위 '범 불안시대'를 살아가고 있는 것이다. 그래서 우리 복지국가소사이어티는 이를 민생의 '5대 불안'으로 정리하여 널리 홍보해왔다. 이렇게 민생이 불안해지는 이유는 무엇일까? 먼저, 승자독식의 신자유주의 경제사회 구조를 들 수 있다. 1994년의 금융자유화 조치 이후 진행된 개방과 규제완화가 시발점이 된 1997년 외환위기의 대응체제가 우리 경제사회의 신자유주의적 재편을 요구하였으며, 이후 10년 동안 우리나라는 승자독식의 시장지상주의 구조를 확립하게 되었던 것이다. 그 결과, 우리 경제사회의 모든 분야에서 양극화 체제를 확립하게 되었는데, 대기업 중심의 산업구조와 설 자리를 잃어가는 중소기업, 단기적·투기적 금융자본 및 금

용시장 구조와 주주자본주의, 양극으로 고착된 노동시장 구조와 낮은 이동성, 비정규직의 과잉과 차별, 수출경제와 내수경제의 분리, 감세 지향성과 약한 누진성을 특징으로 하는 신자유주의 조세제도 등이 이를 잘 설명해준다. 이러한 양극화 체제는 산업자본의 투자 부진과 일자리 축소를 초래하고, 결과적인 소득 불평등의 심화와 민생의 전반적 불안을 초래하게 된 것이다. 이외에 민생 불안의 또 다른 원인은 우리나라가 채택하고 있는 잔여주의 선별적 복지체제다. 노동 능력이 없는 극히 빈곤한 계층을 자산조사를 통해 선별하여 최저생계를 지원해주는 방식이 그것이다.

- 지금은 과잉된 ‘시장과 자유’ 보다는 우리사회에 과소한 ‘국가와 사회’에 천착할 때이며, 이런 맥락에서 사단법인 복지국가소사이어티가 추구하고 있는 ‘역동적 복지국가’의 논리는 ‘토종’형의 한국적 복지국가를 추구하려는 세력뿐만 아니라, 현재의 경제위기를 올바르게 넘어서고 미래의 진보를 제대로 열려는 모든 진보개혁 정치세력에게는 유익한 길잡이가 될 것이다. 역동적 복지국가 모델은 존엄, 연대, 정의를 3대 가치로 삼고, 4개의 기둥으로 구축되는데, 보편적 복지, 적극적 복지, 공정한 경제, 혁신적 경제가 그것이다. 보편적 복지는 각종 위험에 대한 사회적 대처 기제로, 사회경제적 구성원 간에 신뢰·협력·통합의 물적 토대를 확보해 주게 된다. 이를 통해, 우리 사회 전반에서 미래에 대한 불안이 해소되고, 협업·분업의 통합 효과가 증대되는 결과를 낳게 하는 바, 이는 사회적 자본의 확대·강화로 정리된다. 다음으로 적극적 복지와 혁신적 경제의 메커니즘이 동시에 작동하게 된다. 이를 통해 노동력의 질적 수준이 높아지고, 아동, 여성, 노인, 장애인 등 대상별 능력개발 시스템의 작동으로 노동력 공급량이 증가하게 된다. 혁신적 경제체제의 주도적 작동으로 인한 성장잠재력의 향상, 일자리 창출, 적극적 노동시장정책이 결합되어 고용의 안정성 제고와 함께 노동시장의 양극 고착화를 극복하고, 노동시장에서의 사회적 이동성이 크게 향상되는 결과를 낳을 것이다. 이는 인적 자본의 고도화로 정리된다. 더불어 지구화에 대응하는 기술혁신 유인 구조를 확립하고, 이를 통해 효율 증대, 이윤율의 증대, 그리고 지식기반 산업화의 급속한 진전을 도모할 수 있게 된다. 이는 기술·지식 자본의 강화로 정리된다. 마지막으로 공정한 경제는 정부의 경제/산업정책에의 적절한 개입과 사회적 통제를 의미하는데, 먼저 투명하고 공정한 시장질서(공적 이익을 위해 조정된 시장경제)를 확립해야 하고, 유기적 산업구조(대기업/중소기업, 산업부문 간) 시스템을 구축해야 한다. 그리고 이것 이상으로 중요한 것이 자본시장의 건전화, 금융자본의 장기적인 생산적 투자 증가를 위한 정부의 적절한 개입 조치를 강구하는 것인데, 이는 과잉 금융화의 카지노자본주의를 극복하고 우리 경제를 ‘금융 중심’에서 ‘생산 중심’으로 옮겨 생산과 내수를 살리고 고용을 창출하는 중요한 부분이다. 결국, 공

정한 경제는 물질 자본의 건전화·효율화로 정리된다.

- 불확실성이 점증하는 현대사회에서 각종 사회적 위험으로부터 자유로울 사람은 아무도 없는데, 그래서 대부분의 사람들은 불안한 것이다. 그런데 “우리는 모두 한 배를 타고 있다”는 느낌이 제도적 보장 장치를 통해 사회화된다면, 그래서 사회구성원 모두가 기꺼이 제도적으로 위험을 분담한다면, 만성적으로 불안해하거나 위험에 굴복하는 것이 아니라 도전하는 기업가 정신과 창의력이 더욱 발현될 수 있을 것이다. 이것은 보편주의 복지를 통해 유능한 개인이 창의적으로 도전하는 경쟁력 있는 사회를 만드는 메커니즘이다. 최근 우리 사회에서 ‘기업가’ 정신이 강조되고 있는데, 이 말은 이명박 정부가 사용한 ‘비즈니스 프렌들리’라는 말에 나오는 ‘비즈니스’ 정신과는 전혀 다른 것이다. 기업가 정신(entrepreneurship)이란 당대의 상식에 기대어 주어진 상황에 만족하는 대신 불확실성에 맞서 창조적 파괴를 과감히 감행함으로써 자신은 물론 조직 전체에 더 큰 열매를 가져다 줄 수 있는 진취적인 도전정신으로 요약될 수 있다. 기업가 정신이 충만한 사회일수록 국민경제의 성장 잠재력도 클 것이고, 외부적 변화에 능동적으로 대응케 함으로써 사회 전체의 신진대사를 원활하게 할 것이다. 그렇다면, 기업가 정신은 어떤 사회적 조건 속에서 조성될 수 있는 것일까? 불확실한 상황에서도 자신의 기량과 운을 걸고 모험에 나설 수 있는 환경을 조성하는 것이 무엇보다도 필요하다. 이를 위해서는 보편주의에 입각한 ‘역동적 복지국가’ 논리의 네 기둥인 보편적 복지, 적극적 복지, 공정한 경제, 혁신적 경제가 상호 조응하는 체계로 잘 짜여져 있어야 하는 것이다.

- ‘역동적 복지국가’를 위해 중요한 정책으로는 보편적 사회서비스의 제도화를 꼽을 수 있다. 보육, 교육, 의료, 요양 등이 모두 중요한 사회서비스인데, 특히 의료보험제도의 완전한 보편주의(보장성의 확충과 양질의 서비스) 추구는 매우 중요한 지점일 수 있겠다. 영국의 복지국가를 이야기할 때 대표적으로 떠올리는 것이 영국의 국영의료제도(NHS)인데, 우리나라의 ‘토종’형 복지국가를 대표할 선두 주자가 지금까지는 한국형 국민건강보험제도(NHI)인 것이다. 의료재정의 공공성 수준을 지금보다 30%만 더 높이면 되는데, 실손 민간의료보험에 가입하지 않아도 되는 등의 이로 인한 물질적, 심리적 편익은 실로 엄청나다. 그런데 이명박 정부는 의료부분의 공공성을 금융자본의 투자처로 내놓으려는 소위 의료민영화(영리법인 병원의 허용과 민간의료보험의 활성화)를 추진하고 있다. 두 세력이 정면으로 격돌하고 있는 것이다.

3. 진보적 성장모델의 이념적 기반에 대한 논의가 필요하다고 보는가. 이와 관련해서는 제3의 길, 사회적 자유주의, 사회민주주의, 사회주의 등 다양한 담론들이 제출되고 있다. 세계경제위기를 전후로 이 담론 지형에 변화가 왔는가. 한국 진보 세력의 연합과 결집을 가능케 할 이념적, 담론적 대안에 대한 견해는 어떤가.

- 제3의 길, 사회적 자유주의, 사회민주주의, 사회주의의 스펙트럼에서 제3의 길과 사회적 자유주의는 비슷한 것으로 봐야 한다. 사회민주주의를 견지하던 영국 노동당이 신자유주의를 일부 수용하면서 복지국가를 약화시킨 것이 제3의 길인데, 이는 기실 사회민주주의를 배경으로 한 사회적 자유주의에 다름 아닌 것이다. 그런데 이것이 작년의 세계적인 경제위기로 그 취약함을 드러내었고, 지금은 영국인들의 신뢰를 잃고 있다. 고든 브라운 수상마저 지난 10년 동안 신노동당 정부가 추진하였던 자유방임주의를 잘못된 것이라며 자기비판하였던 것이 그 증거다.

- 과거 우리나라에서 제3의 길을 주장하거나 이야기했던 학자들, 평론가들, 정치가들은 한 가지 중요한 오류를 범하였다. 유럽적 맥락에서 영국과 독일 등에서 현실화되었던 제3의 길은 기존에 자국에서 역사적으로 형성되어 있던 사회민주주의 노선과 베버리지 및 케인즈적인 복지국가를 오른쪽으로 견인하는 제3의 길을 제시하고 실천한 것인데, 이것은 그들의 일인 것이다. 그런데 이것을 무비판적으로 수용하여 우리나라에서 마치 사회민주주의 노선과 베버리지 및 케인즈적인 복지국가가 있거나 한 듯, 그래서 좌파적인 문제라도 일으킨 듯 오해를 준 것은 복지국가의 빈곤(잔여주의 복지)에 빠져있는 우리 현실에서 ‘복지의 투자 지향적’ 정책과 현상으로 나타나기도 했다.

- 역동적 복지국가는 사회민주주의를 중심으로 사회적 자유주의와 사회주의까지를 포괄하여 하나의 진보정당으로 통합하도록 할 수 있는 담론이자 정책 노선이다. 노무현 전 대통령의 서거 직전의 진보주의는 사회적 자유주의 또는 사회민주주의일 것으로 판단되는 바, 이 세력도 역동적 복지국가의 실현에 기여해야 할 것이다. 사회주의 세력은 주어진 현실에서 사회주의의 이상을 추구해야 할 것이므로, 이 역시 역동적 복지국가의 그것과 다르지 않은 것이다.

강 현 수  
(한국공간환경학회)

1. 이명박 정부의 이른바 '중도 실용'의 실체는 무엇인가? 허위현상인가, 보수에서 일정한 중도화 전환인가? 실체가 있다면 구체적으로 어떤 내용들을 들수 있겠는가. 아니라면, 여론조사로 나오는 이명박 정부에 대한 상당한 대중적 지지는 어떻게 해석해야 하나. 이명박 정부의 정책 지향과 성격을 어떻게 봐야 하나. 향후 수년간 한국 경제 동향에 대해서는 어떻게 전망하나?

1-1. 상식적으로, '중도 실용'이란 특정 이념이나 정파성에 얽매이지 않고, 국민을 위해 필요한 정책을 수행해 나가는 것을 의미한다. MB정부의 정체성은 기본적으로 보수 우익이므로, MB정부의 중도 실용이란 진보 이념과 정책, 혹은 과거 정부의 정책도 필요하다면 받아들인다는 의미가 된다. 토론회 1부에서 이야기된 주제처럼 일부 부문에 있어서 MB정부가 진보적 정책 아젠다를 받아들이고 있는 점을 주목할 필요는 있다. 하지만 진보적 아젠다를 단지 받아들이는 것과, 실제로 효과적인 정책 프로그램을 통해 이를 실천하는 것은 구분해야 한다. 즉 단지 구호에 그치고 마는 것인지, 실행을 통해 효과를 얻는 것인지를 엄격히 따져봐야 한다. 이는 참여정부의 공과에 대한 평가에도 마찬가지다.

개인적 견해로, 부자감세 · 용산참사 · 노동탄압 · 참여정부 정책 부정 등 지금까지 MB정부의 행태를 볼 때 MB정부가 중도 노선으로 전환하고 있다고 보기 어렵다. 그렇다고 4대강 사업 같은 토건분야에 막대한 예산을 쏟아붓고, 소수 대기업 및 고교 동문에 수주 특혜를 주는 것을 보면, '작은 정부', '시장을 통한 경쟁' 같은 보수 우파의 기본 원칙에 충실한 것도 아니다. 결국 MB정부가 내세우는 '중도 실용'의 실체는 MB가 대변하는 이해집단을 위한 일, 혹은 자기가 하고 싶은 일이라면 이념이나 원칙, 나아가 헌법이나 법률, 기타 제도적 장치에 전혀 구애받지 않고 자기 마음대로 하는 것을 의미한다.

1-2 이어지는 질문과 관련하여, '중도 실용'의 내용과 실체를 분석하는 것 못지않게 중도 실용이란 담론의 프레임 효과와, 이러한 담론이 대중에게 유포되는 구조를 분석하는 것이 중요할 것 같다. 중도 실용이라는 긍정적 이미지를 담은 구호를 선점하고, 그 실체 여부와 관계없이 대중에게 좋은 이미지를 각인시키는 것은 조중동으로 상징되는 보수 세력의 여론 독점 능력 때문이다. 이미 보수세력이 확고하게 장악한 신문시장에다 이제 방

송과 인터넷까지 장악되고 있는 현실에서, 거기다 원래 콘크리트만큼 단단한 무조건 보수지지 국민 수까지 감안한다면 현재 MB정부 지지도는 결코 높은 것이 아니다.

참여정부가 약간이라도 진보적인 정책을 추진했을 때, 조중동은 “대책없는 퍼주기”, “하향 평준화” “성공한 자에 대한 열등감” 등으로 공격했다. 국민적 지지를 받아서 별로 비난할 명분을 찾기 어려운 정책에 대해서는 “포퓰리즘”이라고 공격했다. 만약 조중동이 참여정부 와 같은 잣대로 MB정부를 공격했다면, 현재 고위공직자 대부분은 임명도 되지 못했을 것이고, 현 정권은 촛불시위때 벌써 무너졌을 것이다.

물론 여기에 덧붙여 진보 진영이 믿을만한 대안세력으로서의 모습을 대중들에게 보여주지 못했던 점도, 대중이 MB정부나 한나라당을 지지할 수 밖에 없는 원인 중의 하나이다. 결국 핵심은 진보진영이 대중적 지지기반이 없다는 것이다. 이는 진보진영이 우리나라의 다양한 사회집단/사회계층의 이익을 제대로 대변해 주지 못하고 있기 때문이다. 이에 비해 한나라당은 부자감세 등의 정책을 통해 자신의 지지기반-고소득 상류층-의 이익을 확실히 대변해준다. 진보도 보수처럼 자기 정책의 이해 집단을 분명히 할 필요가 있다. 정권이 바뀌자 중부세는 쉽게 뒤집어 졌지만, 행정중심복합도시나 혁신도시는 쉽게 뒤집어지지 않는 것을 보면, 정책 이해집단의 중요성을 알 수 있다. 참여정부나 열린우리당의 실패 역시 자신을 지지할 이해집단을 형성하는데 실패했기 때문이다.

1-3. 고소득자가 한나라당을 지지하는 것이야 당연하지만, 문제는 진보진영의 지지기반이 되어야 할 저소득, 저학력층, 영세자영업자와 노동계층까지도 진보진영보다 한나라당을 더 지지한다는 사실이다. 그 이유는 무엇 때문인가? 이들이 조직되지 못한 관계로, 이들에게 제대로 된 사실이나 정보가 전달되지 못하는 요인이 크다. 하지만 지금까지 진보진영이 이들에게 실질적으로 도움이 되는 정책을 제시했는지를 반성해야 한다. 민주주의, 분배, 복지, 생태, 환경 같은 담론은 하루하루 먹고살기 바쁜 저소득, 저학력 서민층에게 그다지 피부로 와 닿지 않는다. 이들은 군사독재시대 고도성장을 몸으로 체험했지만, 민주화시대의 복지나 분배정책의 혜택을 잘 느끼지 못한다. 설령 실제 혜택을 보았다더라도 이를 고도성장의 자연스러운 결과로 여기지, 민주화나 민주정부의 성과라고 여기지 않는다.

결국 진보 진영에서 내놓는 정책 대안의 내용이 MB나 한나라당과 확연히 구분되는, 그렇지만 일상생활에서 체감할 수 있는 선명하고 구체적인 것이 아니라면 이들의 생각을 바꾸기 어렵다. 포퓰리즘을 두려워할 것이 아니라, 이들의 마음을 움직일 수 있는 포퓰리즘 정책을 개발할 필요가 있다. 진보진영이 내놓은 대안으로 이들이 얻을 수 있는 실질적 이익이 고등학교 동창모임에 나가 얻을 수 있는 이익보다는 커야, 대중의 조직화와

진보진영의 세력화가 가능할 것이다.

1-4. 사안에 따라 지지정당을 쉽게 바꾸는 중간층/중류층의 지지를 얻는 것도 매우 중요하다. 이들은 민주주의나 인권 같은 정치적 쟁점도 중요하게 생각하지만, 한국 사회에서 개인적 계층/신분 상승을 결정하는 요소들인 교육문제나 부동산문제 등에 매우 민감하다. 이들은 분배보다는 공정한 경쟁을 원한다.

고도 자본주의 체제인 한국 사회에서 자본주의 생활양식이 내재화된 이들 중간층에게 집권을 꿈꾸는 진보진영이 시장이나 성장 자체를 거부하는 집단으로 여겨지는 것은 큰 문제다. 따라서 진보의 원칙이 시장 자체를 거부하는 것이 아니라, 시장의 원활한 작동을 가로막는 기득권, 특권, 반칙을 거부하는 것, 그래서 보다 공정한 경쟁을 추구하고, 이와 동시에 경쟁에서 밀린 사람들에 대한 포용과 배려를 통해 재기의 기회를 제공하는 것이라는 것을 명확히 할 필요가 있다. 2002년 노무현 후보가 대통령에 당선될 수 있었던 것도 그가 특권과 반칙을 거부하고, 원칙을 중시하는 것으로 알려졌기 때문이다. 하지만 결과적으로 참여정부는 우리 사회의 크고 작은 특권 -권력기관이나 재벌의 특권에서부터 일상생활에 만연해 있는 작은 특권과 반칙까지- 들에 대해 별다른 조치를 취하지 못했다. 경제분야의 재벌 독점, 교육분야의 명문대 특목고 독점, 국토분야의 수도권 강남 집중, 토지주택 분야의 소유 집중 등 일상적 불평등 구조 속에서 소수 특권층의 기득권 때문에 일상생활에서 끊임없이 좌절을 겪는 대다수 중간층들을 어떻게 조직할 수 있을까가 진보의 관건이다.

2. 오늘날 진보진영이 통상적인 성장 대 분배 논의에서 후자만을 고집하는 경우는 없다. 그러나 대중적으로 그렇게 인식되어 있고, 성장과 분배의 선순환을 주장해도 대중적 설득에 실패하는 듯이 보인다. 이런 상황에서 최근에는 기본소득 논의까지 나오는 등 진보 대안론의 갈래가 매우 다양하다. 한국에서 성장, 분배, 일자리, 복지, 균형 나아가 생태의 선순환을 달성하는, 현실적인 진보적 성장모델에 대해 의견을 듣고 싶다. 오늘의 한국적 조건에서 구체적으로 어떤 대안 정책들이 진보의 돌파구가 될수 있다고 보는가. 여기서 정책간의 상호 보완성이 물론 중요하다. 그렇지만 하나의 정책이 가장 중요할 수도 있다. 혹시 그런 정책을 말할수 있나.

2-1. 성장과 분배, 복지, 나아가 생태의 선순환을 달성하는, 세상에 좋은 모든 것을 다 할 수 있는 진보적 성장모델은 현실적으로 찾기 어렵다. 또 개별 연구자의 아이디어에서 혹은 외국 모델의 수입을 통해서 우리나라의 성장모델이 만들어 질 수도 없다. 결국 한

국사회가 현재 안고 있는 구조적 현실적 제약 속에서 그나마 가능한 수준으로 매우 점진적으로 진보적 성장 모델을 조금씩 만들어 나갈 수 밖에 없다. 그나마 조금이라도 더 진보적인 모델을 만들고자 한다면, 이를 입법화하고, 예산을 반영할 정치적 힘과 함께, 현실에서 모델이 제대로 작동하도록 운영하고 감시할 주체들이 형성되어 있어야 한다. 이런 정치적 힘과 주체들이 준비되지 않은 상태에서 진보적 성장모델 논의는 매우 공허하며, 설령 그 진보적 아젠다가 어떤 정권에 의해 받아들여진다고 하더라도, 현실에서는 전혀 작동하지 않는 사이비 모델이 될 것이다.

2-2. 또한 모든 사람을 다 만족시키는 정책이나 성장모델 역시 불가능하다. 설령 모든 사람에게 불만이 없는 정책이 있다고 하더라도, 이는 아무도 적극 지지하지 않는 정책이 될 것이다. 모든 정책은 상이한 이해관계를 가질 수 밖에 없고, 정책이 성공하기 위해서는 그 정책을 지지하는 주체가 있어야 한다.

2-3. 한국의 진보 세력 자체가 보수 세력에 비해 워낙 취약하므로, 연합이나 결집보다 선행되어야 할 것은 개별분산되어 있는 대중의 조직화를 통한 진보진영을 지지할 다양한 세력의 창출이다. 대중들이 조직되어야 자비로운 대통령이나 정치가에게 기대지 않고 스스로의 힘으로 자신들의 요구사항을 얻을 수 있다. 대중에게 이익을 가져다 줄 수 있는 구체적이고 실질적인 정책이 대중을 조직화하는데 도움이 된다. 각 사회 계층 집단 별로 다양한 요구와 희망이 먼저 파악되고, 이 중 정치적으로 조직화 될 수 있는 다양한 쟁점을 발굴하고, 이러한 쟁점들의 공통분모를 찾아가는 과정에서 진보세력의 결집과 세력화가 가능해 질 것이다.

**3. 진보적 성장모델의 이념적 기반에 대한 논의가 필요하다고 보는가. 이와 관련해서는 제3의 길, 사회적 자유주의, 사회민주주의, 사회주의 등 다양한 담론들이 제출되고 있다. 세계경제위기를 전후로 이 담론 지형에 변화가 왔는가. 한국 진보 세력의 연합과 결집을 가능케 할 이념적, 담론적 대안에 대한 견해는 어떤가.**

3-1. 서구의 담론 지형과 한국의 담론 지형은 그 역사적 사회적 조건만큼이나 서로 매우 다르다는 것을 먼저 인정해야 한다. 일 예로 분단 구조와 현재 북한의 경제 실패 상황에서 한국에서 사회주의적 담론이 인정받기가 서구보다 훨씬 어렵다. 또 어떠한 훌륭한 담론이건 간에, 그 담론이 과연 실제 우리 현실에서 어떠한 사회세력/계층의 적극적인 지지를 받을 수 있는지를 고민해 보아야 한다.

보수는 부패로 망하고 진보는 분열로 망한다는 말도 있지만, 원칙과 명분을 중요시하는 진보는 이해관계로 결집된 보수에 비해 분열될 가능성이 상존한다. 하지만 다양성과 차이는 진보의 장점이자 무기이다. 우선 시급한 것은 다양한 이해 관계를 가진 다양한 계층과 집단을 다양한 방식으로 조직화하는 것이다. 그 다음의 과제가 이들을 진보라는 큰 틀로 묶는 것이다. 멋있는 담론이 갑자기 발견 혹은 수입된다고 해서 진보 세력의 창출, 결집, 연합이 가능해지는 것은 아니다. 그 반대로 진보 세력이 창출, 결집, 연합하는 과정에서 만들어진 담론이어야 그 생명력이 있다.

당장 단기적으로는, 비록 대안 없는 반대에 불과하다는 비난도 있겠지만, 반한나라당, 반MB 만큼 확실하게 진보 세력의 연합과 결집을 가져올 담론이 없다. 한나라당은 무슨 멋있는 담론이 있어 집권했는가? 반노무현 하나로 집권했다. 어정쩡하고 추상적인 담론을 찾기보다 한나라당과 MB의 실정과 본질을 국민들에게 쉽게 전달하는 방식을 찾는 것이 단기적으로는 더 현실적이다.

김 형 기

(경북대 교수, 좋은정책포럼 대표)

### 1. 이명박 정부의 이른바 '중도 실용'의 실체는 무엇이며 그 전망은 어떠한가?

- 이명박 정부의 '중도 실용'을 단순한 정치적 레토릭에 불과하다고 단정지을 수 없다고 생각한다. 즉 그것을 실체가 없는 허위현상으로 볼 수 없다는 것이다. 정권 출범이후 1년반 동안에 발생한 두 개의 큰 사건 즉 촛불시위와 노무현 전대통령 서거에 따른 민심의 급격한 이반에 대응하여 이명박 정부가 지지율 회복을 위한 전략으로 채택한 것이 '친서민 중도 실용' 노선이라고 판단된다. 여기에 2008년 세계경제위기에 따른 국민경제 위기의 심화가 서민생활을 악화시킨데 대한 반경기순환적(counter-cyclical) 정책적 대응의 필요성이 그러한 중도 노선을 취하게 한 요인중의 하나였다고 생각된다.

- 지지하는 바대로 이명박 정부는 출범초기에 친기업적인(business-friendly) MBnomics를 지향하고 있었다. 규제완화, 감세, 민영화, 법질서 확립 등 신자유주의적 정책을 추진하려고 했다. 이는 이명박 정부가 경쟁력과 성장을 앞세우면서 결국은 재벌을 비롯한 대기업의 이해를 대변한다는 인식을 낳게 만들었다. 종부세 완화와 같은 감세 정책은 이명박 정부가 '부자에 의한, 부자를 위한 정부'라는 이미지를 형성하기에 충분하였다. 여기에 더하여 서민의 정서에 반하는 '강부자', '고소영' 내각 구성도 이명박 정부에 대한 민심 이반을 초래한 중요한 요인중의 하나였다.

- 이러한 친기업적 지향과 친부자적 이미지가 출범 초기 이명박 정부가 실패하게 된 주된 원인이었다. 이와 함께 유례 없는 범국민적 촛불시위와 노무현 전 대통령 서거에 대한 전국민적 애도 물결 등은 이명박 정부의 정치적 및 도덕적 정당성에 큰 손상을 입혔다. 이러한 '보수의 실패'를 극복하기 위한 전략이 바로 '친서민 중도 실용' 노선이었다 할 수 있다. 미소재단, 보금자리 주택, 등록금 후불제 등과 같은 정책을 실시하고, 중소기업과 영세 자영업자 지원을 확대하는 등의 친서민정책을 실시하고 있는 것이 중도 실용의 실체라고 할 수 있다. 이러한 정책 실시와 함께 '친기업으로부터 친서민으로의 전환'이라는 정치적 상징 조작을 시도하고, 보수와 진보를 아우르는 중도를 지향하겠다고

선언하는 전략을 구사하였다.

- 이러한 친서민 중도실용 지향은 집권초기에 지향했던 MBnomics와 매치되지 않는다. 뿐만 아니라 2008년 경제위기에 대응하여 실시한 확장적 재정정책과 녹색 뉴딜(Green New Deal)은 전형적인 신자유주의적 정책과 부합하지 않는다. 물론 신자유주의적 하향식 경제학(top-down economics)을 지향하는 MBnomics는 아직 존재하고 있지만 일단 일시적으로 전략적 후퇴를 하고 있는 것으로 보인다. 아무튼 이명박 정부가 자신의 ‘보수의 실패’를 만회하기 위해 보수에서 중도로 선회하는 실용적인 태도를 취하는 유연성을 보이고 있음에 주목할 필요가 있다.

- 이러한 친서민 중도 실용 노선은 이명박 대통령에 대한 지지율을 크게 끌어올렸다는 점에서 일단 성과를 거둔 것으로 판단된다. 자신의 기존의 이념 노선에 집착하지 않고 상황에 따라 실용적으로 입장을 바꾸는 것은 일종의 포퓰리즘으로 볼 수 있지만, 이러한 태도는 대중의 상당한 지지를 확보하는데 효력을 발휘하고 있는 것으로 보인다.

- 그런데, 친서민 중도 실용 노선과 MBnomics는 상충하기 때문에, 이명박 정부가 애초의 Mbnomics를 고수하고 경기가 회복되면 조만간 중도 실용 노선은 사라질 것이다. 온건한 케인즈주의자인 정운찬 총리가 자신의 정책적 입장을 고수할 수 있다면, MBnomics와 케인즈 경제학이 불편하게 동거하는 상황이 지속될 것이다. 만약 양자가 어렵사리 결합된다면 ‘보수적 제3의 길’이 전개될 가능성도 있다. 보수가 중도를 선점하여 ‘보수적 제3의 길’을 간다면 진보의 정치적 입지는 더욱 좁혀질 것이다.

- 이러한 ‘보수적 제3의 길’의 지속가능성 여부는 한국경제의 중기적 성장 전망에 좌우될 것이다. 만약, 현재와 같은 경제회복 추세가 일시적 현상이 아닌 중기적 상승추세로 연결된다면 ‘보수적 제3의 길’은 탄력을 받게 될 것이다. 만약 한국경제가 더블 딥에 빠진다면 그것은 조기에 좌초될 것이다. 한국경제의 더블 딥 가능성은 세계경제위기 회복의 견고성 여부에 달려 있을 것이다. 그런데 현재로서는 아직 세계경제 위기가 끝나가고 있다고 할 수 없다. 막대한 규모의 경기부양책에 힘입어 일시적으로 경기가 호전되고 있을 뿐이고 조만간 새로운 위기가 폭발할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

## 2. 한국에서 성장과 분배, 복지, 생태의 선순환을 달성하는 진보적 성장모델은 무엇인가? 위기에 처한 진보의 돌파구가 될 수 있는 정책은 무엇인가?

- 진보진영이 그동안 경제성장을 소홀히 해온 것이 사실이다. 최근에 들어와서 진보적 성장론이 진보진영 일각에서 적극적으로 제시되고 있지만, 아직 진보진영 전체는 분배와 복지와 생태를 일방적으로 강조하는 경향이 강하다. 대중들은 진보진영의 ‘성장론 없는 분배론과 복지론과 생태론’을 비현실적이라고 보고 있다. 이는 상당 정도 보수언론의 이데올로기 공세 탓이라고 볼 수 있지만, 대중들이 경제성장을 일자리 창출과 소득 증대라는 실생활상의 욕구 실현을 위해 필수적이라 보고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그동안 진보진영은 대중의 이러한 욕구를 폄하하고 근본주의적 입장에서 분배, 복지, 생태를 강조해왔다.

- 최근 몇 년 동안 새로운 진보, 혹은 중도 진보의 관점에서 성장과 분배, 복지, 생태 간의 선순환을 강조하는 ‘지속가능한 성장’, ‘지속가능한 발전’, ‘진보적 성장’ 개념이 주창되어왔다. 하지만 근본주의적 관점의 진보, 즉 근본 진보(fundamentalist progressive) 진영에서는 이를 보수적 관점이라든가, 절충적 관점이라고 비난하고 배척하는 경우가 적지 않았다. 진보 학계와 진보 언론에서도 이러한 근본주의적 진보를 부각시키고 중도 진보 관점의 진보적 성장론을 기피하는 경향이 강했다. 따라서 진보적 성장론이 대중과 소통할 수 있는 기회가 제한되었다. 진보적 성장론으로 대중과 적극적으로 소통할 수 있는 기회를 확대한다면 대중을 설득할 수 있다고 본다.

- 진보적 성장론으로서 그동안 제시되어온 것으로는 ‘지속가능한 성장’, ‘동반성장’, ‘내생적 발전’, ‘균형발전’, ‘혁신주도 동반성장’ 등이 있다. 필자는 그동안 ‘혁신주도 동반성장론’을 주창해왔다. 혁신주도 동반성장론은 지식기반경제에서 혁신(innovation)을 동반성장과 함께 지속가능한 성장의 두 축으로 설정하는 성장론이다. 녹색성장(green growth)은 진보가 먼저 제기했을만한 성장론인데 보수적인 이명박 정부가 이를 선점하였다. 진보가 ‘녹색성장’ 개념을 선점하지 못한 것은 참으로 안타까운 일이다. 진보 진영의 생태근본주의가 이러한 기회 상실을 초래하였다고 생각된다.

- 그러나 이명박 정부의 녹색성장은 사실상 녹색을 파괴하는 회색성장(grey growth)을 귀결할 것이므로, 진정한 녹색성장 개념을 진보가 포용할 필요가 있다. 다만 어디까지나 성장에 강조점이 놓이는 녹색성장 개념을 넘어 분배, 복지, 생태 개념을 포괄하는 ‘녹색경제’(green economy) 개념으로 확장해야 한다. 그리고 지속불가능한 금융주도경제

(finance-led economy) 개념을 기각하고 지식기반경제(knowledge-based economy) 개념은 포용할 필요가 있다. 혁신에서 제도와 문화의 착근성(embeddedness)을 강조하는 Neo-Schumpeterian의 지역혁신 개념을 지속가능한 지역경제 개념에 기초한 녹색경제론에 포괄해야 한다. 지식경제와 녹색경제를 결합한 ‘지식기반 녹색경제’(knowledge-based green economy)를 21세기 새로운 경제 패러다임으로 설정하고 그러한 경제로의 이행을 위한 '진보적 길'(progressive way)을 제시해야한다. '모두를 위한 지식(Knowledge for All), '모두를 위한 녹색(Green for All)' 을 키워드로 설정하고 지식과 녹색을 성장 동력으로 삼는 지속가능한 성장 경로(sustainable growth path)를 제시해야 한다. 시장경제에서 권력 혹은 교섭력이 약한 노동자, 중소기업, 영세 자영업자, 지방, 여성의 역량(capability)을 강화하는데 중점을 두는 지식투자, 사회투자, 녹색투자를 통해 새로운 성장 동력을 창출한다는 것이 ‘지식기반 녹색경제’를 지향하는 진보적 성장론의 핵심이라 할 수 있다.

- 이러한 진보적 성장론을 대중에게 적극적으로 제시하면서 보수진영의 ‘분배, 복지, 생태 없는 성장’이 경제위기, 사회양극화, 생태위기를 초래하여 지속불가능함을 인식하게 한다면, 대중은 진보적 성장론을 지지하고 따라서 진보진영을 지지할 수 있을 것이다.

- 오늘날 한국에서 진보가 당면한 위기는 본질적으로 ‘신뢰의 위기’이기 때문에, 대중의 불신을 극복하는 것이 어떤 하나의 진보 정책 제시보다 더욱 중요하다. 국가를 운영할 수 있는 역량(지적, 도덕적, 정치적 역량)이 있는 믿을 수 있는 집단이라는 것을 대중에게 각인시켜야 진보에 돌파구가 열린다고 할 수 있다. ‘친북한-반체제-무책임’라는 이미지를 탈각하는 적극적 행보는 신뢰의 위기 극복의 전제조건이다. 특히 나라 전체의 발전을 위한 노조의 사회적 책임을 비롯한 ‘진보의 사회적 책임’ 수행이 있어야 대중의 신뢰를 획득할 수 있다.

- 정책적인 면에서, 이러한 돌파구를 내는데 기여할 수 있는 가능성이 가장 높다고 생각되는 정책은 ‘교육불평등 해소 정책’이 아닐까 한다. 대중의 실생활에서 가장 관심이 높고 불평등이 가장 심각하게 나타나고 있는 교육 분야에서 보수적 정책과 구분되는 합리적 대안을 제시하면, 대중의 지지 획득에 도움이 될 것이다. 소득계층별, 지역별 교육 격차를 줄일 수 있는 민족사관학교 수준의 ‘자율형 공립고’를 각 지역 경제권 단위로 설립하는 정책을 하나의 세부적 대안으로 제시할 수 있을 것이다. 교육정책을 중심으로 고용, 복지, 생태 정책을 제도적 보완성을 갖춘 하나의 패키지로 제시할 필요가 있다.

### 3. 세계경제위기 이후 변화한 정세에서, 한국 진보 세력의 연합과 결집을 가능케 할 이념적 대안은 무엇인가?

- 위에서 논의한 진보적 성장 모델은 지식기반경제에서 혁신과 사회통합을 결합하려는 유럽연합의 Lisbon Strategy를 그 하나의 사례로 들 수 있다. 노동자를 비롯한 시장참가자들에 대한 교육훈련투자를 통해 그들의 역량과 고용가능성을 높여서 성장과 복지를 동시에 실현하려는 사회투자국가(social investment state)론도 진보적 성장론에 속한다고 볼 수 있다.

- 경제성장과 사회통합을 동시에 실현하려고 하고 시장의 역동성과 시장의 실패를 동시에 중요시하며, 효율성과 공평성, 시장경쟁과 공동체 연대를 동시에 고려한다는 점에서 진보적 성장론의 이념적 기반은 제3의 길 혹은 사회자유주의와 친화적이라 할 수 있다. 전통적 사회민주주의와 기존 사회주의는 진보적 성장 모델과는 친화력이 없다고 할 수 있다. 다만 혁신과 노동시장의 유연안전성(flexicurity) 개념을 포용한 쇄신된 사회민주주의, 개혁·개방 및 혁신과 조화 사회(harmonious society)를 동시에 지향하는 ‘중국특색 사회주의’는 진보적 성장 모델의 이념적 기반이 될 수 있다.

- 2008년 세계경제위기(Great Crash)를 계기로 금융주도 축적체제가 지속불가능하다는 것이 입증되었다. 현재 미국과 영국 등 금융주도 축적체제가 성립한 선진국에서 증권화(securitisation)가 붕괴하고 금융의 자유화와 글로벌화가 위축되고 있는 현상이 나타나고 있다. 시장금융시스템(미국식 금융 모델)이 더 이상 지배하지 못하게 되고 관리금융시스템으로 회귀하고 있다. 시장근본주의가 결정적인 타격을 받고 자유시장경제(liberal market economies)에 대한 신뢰가 감소하는 대신, 조정시장경제에 대한 필요성이 강조되고 있다. 대안적 자본주의 모델로서 스웨덴이나 덴마크와 같은 북구형 모델(Nordic Model)이 주목받고 있다. 따라서 시계추는 신자유주의로부터 쇄신된 사회민주주의쪽으로 다소 기울어지고 있는 것 같다.

- 미국의 오바마 정부는 전통적 뉴딜과 신자유주의를 넘어서는 새로운 ‘제3의 길’을 모색하고 있는 것으로 보인다. 그동안의 ‘제3의 길’이 금융의 자유화와 글로벌화를 주어진 것으로 보고 새로운 사회경제정책 대안을 모색한데 비해, 새로운 제3의 길은 금융시장에 대한 규제 강화 속에서 ‘시장 대 국가’라는 구도를 넘어서는 제3의 길을 모색하는 것이다. 다만 현재까지 미국에서 금융시장에 대한 규제를 강화하는 금융개혁은 지지부진

하다. 금융위기 관리에서는 완전히 실패했다는 평가도 있다.

- 영국에서는 2008년 세계금융위기를 계기로 Tony Blair 그리고 이어서 Gordon Brown이 주도해온 ‘제3의 길’이 생명력이 다했다는 주장이 나타나고 있다. 차기 총선에서 보수당의 집권가능성이 확실시되는 가운데, 제3의 길을 지향해온 New Labor로부터 Old Labor로 회귀하려는 움직임도 보인다. 독일에서는 제3의 길을 지향해온 사민당이 총선에 패배한 반면, 기민당을 비롯한 보수연합이 승리하고 좌파정당(The Left)과 녹색당(Green)이 약진함에 따라, 전통적 사민주의 노선으로 돌아가는 움직임을 보이고 있다.

- 그렇다면 제3의 길은 이제 완전히 용도 폐기되었는가? 제3의 길의 기본 정신이 Old Left의 수평적 평등주의와 New Right의 규제완화주의를 넘어서는 ‘사회민주주의의 쇄신’(Renewal of Social Democracy) 프로젝트라고 한다면, 세계경제위기 이후에도 그것은 여전히 유효한 것이 아닐까? 다만, 금융의 자유화와 글로벌화에 대한 무비판적 혹은 소극적 대응이 오류였던 것을 인정해야 할 것이다. 금융의 글로벌화가 역전된다고 해서 경제적 글로벌화 그 자체가 역전된다고 볼 수 없고 또한 지식기반경제는 역전불가능하기 때문에, 경쟁과 연대, 효율성과 공평성을 동시에 추구하려는 제3의 길은 여전히 요청된다고 할 것이다. Old Labor와 전통적 사회민주주의로의 단순한 회귀가 해법이 될 수는 없을 것이다.

- 이렇게 볼 때, 제3의 길과 사회자유주의 그리고 사회민주주의는 모두 여전히 각국의 당면한 사회경제적 조건과 정치지형에 따라 유효한 선택지가 될 수 있다. 한국의 경우에는 1997년 이전까지 발전국가 모델이 지배해오다가 1997년 외환위기 이후 그 모델이 해체되기 시작하고 신자유주의가 크게 강화되어간다. 따라서 발전국가와 신자유주의를 넘어서는 제3의 길은 여전히 유효한 중도 진보의 프로젝트라 할 수 있다. 사회민주주의 요소는 민주정부 아래에서 사회정책 분야에서 아주 약하게 형성되어 간다. 사회민주주의적 전통이 미약하고 1997년 이후 10여년간 영미형 자유시장경제 모델에 가까운 사회경제구조가 형성되어온 경로의존성 때문에 가까운 장래에 전통적 사회민주주의적 경로로 전환하는 것을 기대하기가 매우 어려울 것이다. 따라서 사회자유주의적인 제3의 길을 여는 중도 진보의 길이 가까운 장래에 실현가능한 현실적인 노선이 될 것이다.

- 그러나 전통 좌파적 이념 편향이 강한 한국의 진보 진영이 자신의 기존 노선을 고집하는 한, 사회자유주의나 전통적 사회민주주의로의 결집은 결코 쉽지 않을 것이다. 그리

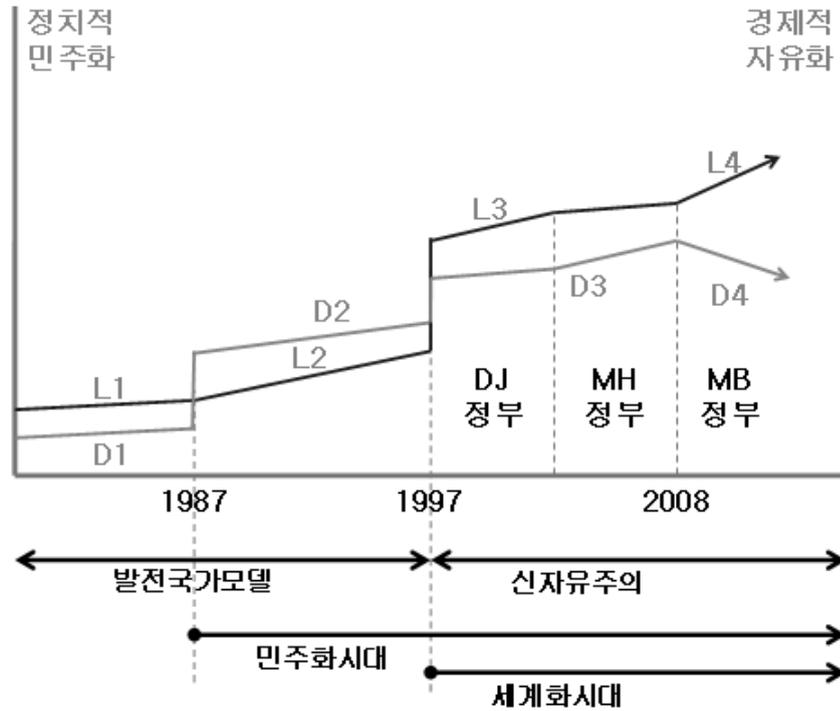
고 가까운 장래에 사회민주주의 정치세력이 강하게 형성될 가능성은 적은 것으로 전망된다. 반면 사회자유주의 노선은 중도를 포용할 수 있는 가능성이 높은 진보 노선이 될 수 있다. 따라서 만약 진보진영이 사회자유주의를 지향하는 중도 진보와 사회민주주의를 지향하는 근본 진보로 분화하여, 전자가 민주연합을 지향하고 후자가 진보연합을 지향한다면(그림 2 참조), 민주-진보 연정이란 구상아래 범진보세력 연합 형성을 전망해 볼 수 있을 것이다.

- 현재 이명박 대통령이 주도하는 보수가 중도화하여 중도 보수로 전환하고 있고, 이 노선을 통해 중도적인 국민을 포용하려고 있기 때문에, 진보도 중도 진보 노선에 따라 중도를 포용하여 집권할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 앞으로 한국의 정치지형은 중도 보수와 중도 진보간에 대한민국의 발전 방향을 둘러싸고 경쟁하는 구도로 형성될 것이다. 이러한 정치지형이 형성되면, 사회발전의 경로의존성을 고려할 때, 가까운 장래에는 근본 진보보다 중도 진보가 집권할 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

- 그런데, 만약 중도 진보가 집권하면 근본 진보가 강화될 가능성이 더 크게 열릴 것이다. 그리고 중도 진보는 근본 진보의 지원을 통해 집권이 더 용이해질 것이다. 이렇게 볼 때 중도 진보와 근본 진보 사이에 역동적 보완 관계가 성립한다고 할 수 있다. 범 진보 진영이 중도 진보와 근본 진보로 분열하여 경쟁하고 대립하는 것이 아니라 상호간에 역동적 보완관계를 형성하여 연대하고 협력한다면, 진보의 스펙트럼이 넓어지면서 대중에 대한 영향력이 크게 확대될 것이다. 따라서 ‘사회자유주의와 사회민주주의간의 동맹’, 다시 말해서 ‘민주-진보 연정’ 구상이 가까운 장래에 진보를 강력한 정치세력으로 형성시킬 수 있는 담론으로 될 수 있을 것이다.

- 여기서 사회자유주의와 사회민주주의의 동맹, 혹은 민주-진보 연정 구상은 민주주의의 확대와 신자유주의 반대라는 공동 강령을 통해 현실화될 수 있을 것이다. 이명박 정부 아래 민주주의가 후퇴하고 신자유주의가 강화되고 있기 때문에(그림 1 참조) 이러한 강령은 반 MB 반 보수연합 강령이 될 수 있다. 2010년 지방선거와 2012년 대선에 대비하여, 민주-진보 연정을 위한 공동 강령 작성이 일정에 올라야 한다.

<그림 1> 정치적 민주화와 경제적 자유화 추세



<그림 2> 한국의 이념 스펙트럼과 정치동맹

