

‘복지국가와민주주의를위한싱크탱크네트워크’

창립 대회 및 기념 심포지엄

김대중 · 노무현 정부의 계승과 발전

일 시 : 2011. 5. 3(화) 9:30~17:50

장 소 : 한국프레스센터 20층 국제회의장

주 최 : 미래발전연구원, 복지국가소사이어티, 새로운사회를여는연구원, 생활정치연구소
젠더사회연구소, 진보와개혁을위한의제27, 코리아연구원, 풀뿌리지역연구소

‘복지국가와민주주의를위한싱크탱크네트워크’ 창립 대회 및 기념 심포지엄

김대중 · 노무현 정부의 계승과 발전

1부 정치와 국제관계

1. 민주정부와 한국정치의 과제
2. 민주정부 10년, 대외정책의 성찰과 과제

2부 경제정책

1. 미완의 혁명 - 민주적 시장경제
2. 진보 · 개혁정부의 대외정책 - 동아시아협력을 중심으로

3부 사회정책

1. 사회정책의 과제와 전망(1) - 복지, 노동, 주거
2. 사회정책의 과제와 전망(2) - 여성, 교육, 환경

주 최 : 미래발전연구원, 복지국가소사이어티, 새로운사회를여는연구원, 생활정치연구소
젠더사회연구소, 진보와개혁을위한의제27, 코리아연구원, 풀뿌리지역연구소

식 순

I. 창립대회(9:30~10:00)

- 경과보고 김호기(연세대 교수)
- 창립선언문 김용익(서울의대 교수)
- 축사 김성재(김대중도서관 관장), 문재인(사람사는 세상 노무현재단 이사장)
이재정(前 통일부장관), 최병모(복지국가소사이어티 이사장)

II. 심포지엄

- **1부 정치와 국제관계(10:00~12:00)** 사회 : 손혁재(물부리지역연구소 상임대표)
 - 1. 민주정부와 한국정치의 과제 **_ 3**
발표 : 고원(서울과학기술대 기초교육학부 교수)
토론 : 고성국(정치평론가), 조기숙(이화여대 정치학 교수)
 - 2. 민주정부 10년, 대외정책의 성찰과 과제 **_ 17**
발표 : 서보혁(코리아연구원)
토론 : 홍현익(세종연구소 안보전략연구실장), 이정철(숭실대 정치외교학 교수)
- **2부 경제정책(13:00~15:00)** 사회 : 김영기(경북대 경제통상학부 교수)
 - 1. 미완의 혁명 - 민주적 시장경제 **_ 39**
발표 : 홍종학(경원대 경제학 교수)
토론 : 유종일(KDI 경제학 교수), 김상조(한성대 경제학 교수)
 - 2. 진보·개혁 정부의 대외정책 - 동아시아 협력을 중심으로 **_ 57**
발표 : 정태인(새로운사회를여는연구원 원장)
토론 : 최영찬(서울대 농경제사회학부 교수), 우석훈(2.1연구소 소장)
- **3부 사회정책(15:20~17:20)** 사회 : 김수현(세종대 도시부동산대학원 교수)
 - 1. 사회정책의 과제와 전망(1) - 복지, 노동, 주거 **_ 91**
발표 : 이태수(꽃동네현도사회복지대 교수)
토론 : 오건호(사회공공연구소 연구실장), 변창흠(세종대 행정학 교수)
 - 2. 사회정책의 과제와 전망(2) - 여성, 교육, 환경 **_ 115**
발표 : 이숙진(젠더사회연구소 소장)
토론 : 김용일(한국해양대 교육학 교수), 김은경(지속가능성센터 지우 대표)
- **폐회식(17:20~17:30)**

창립선언문

최근 우리 사회는 복합적인 '4중 위기'에 직면해 있습니다. 사회 양극화의 심화에 따른 '경제의 위기', 민주주의의 후퇴에 따른 '정치적 위기', 한반도 군사적 긴장 고조에 따른 '평화의 위기', 그리고 국민 다수가 미래에 대한 희망을 갖지 못한 채 불안의식으로 표류하는 '시민사회의 위기'가 그것입니다. 우려스러운 것은 2008년 이명박 정부가 출범한 이래 이러한 위기가 점증해 왔으며, 이 위기로부터 어떻게 벗어날 것인가에 대한 전망이 갈수록 불투명해져가고 있다는 점입니다. 발전주의와 신자유주의 시대의 논리로는 새로운 사회를 열어갈 수 없음에도 불구하고, 정작 우리 사회는 철지난 토건주의로 되돌아가고, 시민 다수는 지속불가능하고 비인간적인 경쟁지상주의를 강제 받고 있습니다.

이명박 정부의 출범 이후 우리 진보개혁적 싱크탱크들은 우리 사회의 복합 위기에 맞서서 새로운 국가비전과 정책대안 개발을 모색해 왔습니다. 그동안 2008년 촛불집회와 미국발 금융위기, 2009년 노무현 대통령 서거, 2010년 연평도 포격 사건 등에 대응하여 공동의 심포지엄을 마련하고 진보개혁적 대안을 탐색해 왔습니다. 이제 우리는 네트워크를 구축하여 더욱 유기적이고 생산적인 협동작업을 통해 새로운 비전과 정책 개발에 주력하고자 합니다. 우리 연구자들은 철지난 이념논쟁이 아니라 우리 사회의 미래를 건 보수와 진보 사이의 대안 경쟁으로 우리 정치와 시민사회의 미래가 더욱 역동적이고 풍성해질 수 있기를 소망하고 있습니다.

우리 '복지국가와민주주의를위한싱크탱크네트워크'는 세 가지 목표를 추구합니다.

첫째, '더 많은 복지'입니다. 복지국가는 민주화에 이어 우리 사회의 새로운 시대정신입니다. 사회적 강자만을 위한 선진화가 아니라 시민 다수, 국민 전체를 위한 복지국가야말로 한국사회의 미래라고 우리는 믿습니다. 전통적 복지정책을 강화하고 새로운 복지정책을 모색해야 하는 이중적 과제에 대응해 우리는 더 많은 복지국가를 위한 정책대안 개발에 최선을 다하고자 합니다.

둘째, '더 많은 민주주의'입니다. 1987년 민주화 시대를 맞이하여 민주주의를 뿌리내리기 위해 수많은 시민들이 헌신해 왔음에도 불구하고, 최근 우리 사회는 정작 인권의 후퇴, 민주주의의 위기를 겪어 왔습니다. 이에 우리는 인권과 양성평등에서 지방자치와 지구민주주의에 이르기까지 한국 민주주의를 성숙시킬 수 있는 정책대안 개발에 최선을 다

창립선언문

하고자 합니다.

셋째, **‘더 많은 평화’입니다.** 1987년 민주화 시대가 열린 이후 최근 한반도 평화는 중차대한 위기에 직면해 있습니다. 이에 우리는 2000년과 2007년 두 차례의 남북정상회담에서 추구한 한반도 평화공존과 이에 기반한 동북아 공동번영 정신으로 돌아가 한반도에서의 정치·군사적 긴장을 완화시키고 새로운 동아시아 시대에 적극 대응할 수 있는 정책대안 개발에 주력하고자 합니다.

5월은 우리 진보적 연구자들에게 뜻 깊은 시간입니다. 군부독재에 맞서서 인권과 민주주의의 소중함을 다시 한 번 일깨워준 광주 항쟁이 일어났던 계절이자, 2년 전 5월 안타깝게 서거하신 노무현 대통령, 그리고 이어 8월 역시 안타깝게 서거하신 김대중 대통령을 처연한 마음으로 떠올리게 하는 계절입니다.

이에 우리는 싱크탱크네트워크 창립기념 심포지엄으로 ‘김대중·노무현정부의 계승과 발전’을 마련했습니다. 우리는 국민의정부와 참여정부야말로 우리 민주화 운동의 성취이자 한계라고 생각합니다. 두 정부는 신자유주의 세계화라는 시대적 구속 아래 진보개혁 세력은 무엇을 할 수 있었고 또 무엇을 할 수 없었는가를 보여주었습니다. 진보개혁 세력은 김대중·노무현 정부의 성취를 안고 그 한계를 넘어서야 하는 역사적 과제 앞에 대면해 있다고 우리는 믿습니다.

이 심포지엄을 통해 김대중·노무현 정부의 소중한 유산을 적극적으로 계승하는 동시에 과거의 한계를 과감히 뛰어넘는 새로운 비전과 대안을 모색할 수 있게 되기를 우리는 간절히 소망하고 있습니다. 복지국가와 민주주의, 그리고 한반도 평화를 사랑하는 시민 여러분의 적극적인 참여와 토론을 기대합니다.

2011년 5월 3일

복지국가와민주주의를위한싱크탱크네트워크

복지국가와민주주의를위한싱크탱크네트워크 조직 구성

1. 참여 싱크탱크

미래발전연구원, 복지국가소사이어티, 새로운사회를여는연구원, 생활정치연구소
젠더사회연구소, 진보와개혁을위한의제27, 코리아연구원, 풀뿌리지역연구소

2. 공동대표

김용익(서울대 교수, 미래발전연구원 원장)
정태인(새로운사회를여는연구원 원장)
정해구(성공회대 교수, 생활정치연구소 소장)
홍종학(경원대 교수, 진보와개혁을위한의제27 공동대표)

3. 운영위원회

김호기(운영위원장, 연세대 교수, 진보와개혁을위한의제27 공동대표)
김수현(세종대 교수, 미래발전연구원 부원장)
손혁재(풀뿌리지역연구소 상임대표)
이상이(제주대 교수, 복지국가소사이어티 공동대표)
이숙진(젠더사회연구소 소장)
이정철(숭실대 교수, 코리아연구원 상임기획위원장)

1부 정치와 국제관계

1. 민주정부와 한국정치의 과제 3

- 발표 : 고원(서울과학기술대 기초교육학부 교수)
- 토론 : 고성국(정치평론가), 조기숙(이화여대 정치학 교수)

2. 민주정부 10년, 대외정책의 성찰과 과제 17

- 발표 : 서보혁(코리아연구원)
 - 토론 : 홍현익(세종연구소 안보전략연구원), 이정철(숭실대 정치외교학 교수)
-

민주정부의 계승과 발전을 위한 한국정치의 과제

고원(서울과학기술대학교 기초교육학부)

1. 들어가는 말

지난 수년 간 한국사회는 가치관의 부재와 혼란, 전망과 방향의 상실로 엄청난 고통을 겪어야 했다. 이른바 "뉴타운 대박", "부자 되세요" 등 돈과 개발이 주류가 되는 '욕망의 정치'가 사회공동체의 유대관계를 박살내 놓았고, 그에 따라 사회에는 자살과 범죄, 몰염치, 소모적 경쟁, 권력과 연줄에의 집착 같은 현상들이 판을 쳤다. 상식은 무너지고 강자의 힘이 곧 정의가 되었다. 공고화 단계에 들어섰다고 평가받던 한국의 민주주의는 급격하게 흔들렸다. 생활이 불안정한 대중의 사회적·경제적 불안, 공포, 절망, 분노에 편승하여 누군가를 희생양으로 삼아 공격하고 인격 살인하는 '증오의 정치', '적대성의 정치', '대중선동의 정치'가 곳곳에서 출몰해 왔다. 한국 사회는 총체적 신뢰의 위기에 직면해 왔다.

그런데 어느 때 부터인가 한국사회에 '정의의 열풍'이 몰아치고 있다. '무상급식', '복지', '공정사회', '민주주의' 같은 담론들은 '정의'라는 하나의 화두로 연결된다. 여기서 정의란 "사회공동체 속에서 평등한 인격으로 대우받아야 하는 구성원의 권리"에 관한 문제이다. 그것은 달리 표현하면 헌법의 문제이고, 국가의 문제이기도 하다. 바로 이런 문제들을 놓고 한국사회에는 지금 일대 가치전쟁이 벌어지고 있다. 가치의 정치(value politics)가 한국정치의 무대 전면에서 등장하였다.

많은 사람들이 문제는 정치라고 하는 데에 동의를 한다. 하지만 현실의 정치에서 정의는 아직도 우리에게서 너무 멀리 떨어져 있다. 정치 속에 정의를 어떻게 세울지는 여전히 추상적이다. 사회 정의를 실현되는 정치를 위해서 우리가 과연 어디서부터 시작해야 하고, 어떤 집단들이 주체(동력)가 될 수 있는지, 구체적으로 무엇이 정치의 실현목표가 되어야 하는지 불분명하다. 아마 2010년 한국정치의 최대 성과를 꼽으라고 한다면 복지국가 담론이 대중적으로 확산된 것을 들 수 있을 것이다. 그런데 그것을 지탱하는 가치체계나 규범은 무엇인가? 민주주의, 자유, 평등, 정의라는 보편적 가치와 어떤 관계에 있는 것인가? 그것을 구성하는 권리개념의 기초는 무엇인가? 국가, 시민사회, 시장의 관계는 어떻게 구성되는가? 역사적인 의미 맥락들을 어떻게 구성해야 하는가? 주요 의제들은 어떻게 배열되어야 하는가? 누가 지금의 역사적 목표의 담지자가 될 수 있는가? 이런 문제들에

대한 성찰은 여전히 낮은 수준의 단계에서 담보하고 있다.

이러한 과제들은 역사적 진공상태에서 이루어지는 작업이 아니다. 지난 시기 민주정부의 기간에 전개되었던 역사의 진보를 위한 투쟁과 저항, 성과와 한계, 좌절과 희망에 대한 정확한 평가와 인식에 근거해야 한다. 지난 민주정부의 공과에 대한 평가는 진보개혁 진영 내부에서도 기본적인 합의를 이루어내지 못하고 있다. 어떤 사람들은 일단의 정서적 분위기의 흐름에 편승하여 지난 과거를 무조건 옹호하는 태도를 보이는가 하면, 또 어떤 사람들은 민주정부의 기간이 ‘잃어버린 10년’이었다는 보수주의자들의 선동적 주장에 사실상 기울어진 태도를 갖고 있다. 이런 양극단의 관점들이 공존하고 있는 상황에서는 민주진보세력의 폭넓은 연대를 이뤄내고, 그 바탕 위에서 새롭고 강력한 진보세력을 구축하는 일이 매우 힘들 것이다. 이 글은 민주정부의 계승과 발전이라는 관점에서 지난 민주정부의 정치적 공과를 평가하고, 민주진보세력에게 주어진 정치과제가 무엇인지를 논의하고자 한다.

2. 민주주의가 한국 사회의 발전에 미친 영향

민주정부의 역사적 위치는 한국 민주주의의 전진과 후퇴 그리고 새로운 도약이라는 맥락 속에서 고찰되어야 한다. 한국 민주주의의 발전이야말로 민주정부의 탄생과 성과를 규정하는 원동력이었고, 또 그것의 쇠퇴가 민주정부의 한계, 나아가 오늘날 우리 사회 전체의 정체와 역진을 설명하는 가장 핵심적 요인이기 때문이다.

민주주의는 사회의 다수를 이루는 보통사람들이 스스로의 열정, 요구, 가치를 실현할 수 있는 체제 혹은 그런 체제를 만들기 위한 정치적 실천이라고 말할 수 있다. 민주주의의 윤리적 기초는 정치과정과 정부의 통치행위가 보통 사람들의 의지와 권익실현에 기여하고 또 거기에 기반을 두는 정치공동체를 지향한다(최장집, 2007: 56).

민주주의는 한국인들의 생활 속에 깊이 뿌리 내려온 가장 중요한 정체성이다. 한국 민주주의는 오랜 역사를 가지고 있다. 19세기 말 봉건적 압제와 외세의 강탈에 항거했던 동학농민전쟁, 근대적 정치체제 수립을 위한 개화운동과 만민공동회, 일제식민지배로 전락한 상황에서도 연면히 이어져온 3.1운동과 국내외 독립운동, 그리고 해방 공간에서 분출된 대중의 변혁적 열정은 한국 민주주의의 뿌리이며, 그것은 다시 대한민국 수립 이후 4.19민주혁명-반독재 유신운동-광주민주화운동-6월 항쟁으로 이어져 나갔다. 요컨대 한국 현대사 속에서 민주주의는 간단없이 부침해 왔지만, 지속적으로 확장의 운동을 해왔다.

한국의 현대사 속에서 민주주의는 사회정의(social justice)를 판별하는 기준이었다. 국민의 자유에 대한 억압, 국민의 의사에 반하는 권력의 획득과 통치는 그 자체로 불의로 규정되었고, 항거의 대상이 되었다. 한국인들은 민주주의를 위해 수많은 피를 흘렸고, 자유를 위한 고통을 감수해 왔다. 그리하여 대한민국 정부의 수립은 비록 반공극우적인 질서 형태를 띠고 출발했지만 10년 남짓하여 거대한 민주항쟁이 일어나서 독재정부가 축출되는 등 국가정통성이 꾸준히 강화되어 왔다.

또한 민주주의는 한국인들에게 단순히 정치적 절차에 관한 규칙의 문제가 아니라, 삶을 영위하는 방식이었다. 해방공간에서의 대중의 변혁적 열망은 세계적으로 유례없이 강도 높은 토지개혁을 이루어냈고, 높은 수준의 시민적 권리를 규정한 민주공화국 헌법체제를 설계하는 데 결정적 역할을 하였다. 4월 민주혁명은 비록 미완의 혁명으로 그치고 말았지만, 이승만 정권에 의한 원시적이고 조악한 통치체제를 종식시켰으며, 박정희 정권에 의한 산업화 수동혁명을 추진토록 강제하는 근원적 힘이었다. 유신체제와 5공화국의 폭압적 권위주의 하에서도 민주적 저항으로 인해 분배와 생산체제가 지속적으로 개선되어 갈 수 있었으며, 그 결과로 한국은 약탈국가로 떨어지지 않고 지속적 성장을 이룰 수 있었다.

한국의 산업화 성공이 권위주의체제 때문에 가능할 수 있었다는 보수주의자들의 주장은 터무니없다. 박정희 정권의 산업화 체제는 1960년대 초에서 후반에 걸쳐 정초되었고, 그 결과는 적어도 산업화라는 관점에서 보았을 때 상당히 성공적이었다. 이 시기의 산업화 체제는 그 이전 원시적 지대약탈에 의존해 왔던 재벌들을 규율하는 데 나름 성공했고, 노동자·농민의 분배저항으로부터도 비교적 자유로울 수 있었다. 하지만 그 이유가 강력한 권위주의 때문에 가능했던 것은 아니었다. 낡고 부패한 전근대적 봉건제도를 타파하고 빈곤과 의존을 탈피해 보자는 대중의 열망을 ‘민족주체성’, ‘자주’, ‘자립’, ‘서민’과 같은 정치담론으로 흡수하여 동원하고, 또 민주주의의 외피도 어느 정도는 유지하면서 세력균형을 효과적으로 관리하는 등 외형적 정당성을 구축했던 정치기술 덕분에 가능했던 결과였다. 그러나 1960년대 말 이후 급속하게 권위주의로 치달으면서 박정희 정권에 의한 산업화체제는 정치적 저항뿐만 아니라 재벌과 노동 양쪽으로부터의 경제적 도전과 저항에 거세게 시달렸으며, 결국 얼마 못가 붕괴되는 운명을 맞이했다. 다시 말해서 박정희의 산업화체제는 권위주의 때문에 성공한 것이 아니라, 역으로 권위주의 때문에 시장의 규율자로서 국가의 자율성과 능력을 떨어뜨려 산업화 체제의 붕괴로 나아갔던 것이다.

우리는 민주화 이후 한국 민주주의의 발전이 정치적으로뿐만 아니라 경제적으로도 엄청난 축복이 되었다는 사실을 새롭게 발견할 필요가 있다고 생각한다. 한국 사회가 박정희 정권과 전두환 정권 하에서의 발전국가모델에 의한 산업화를 통해 중진국의 대열로

진입할 수 있었다면, 1987년 민주화 이후 민주주의를 통해 선진국의 대열에 합류할 수 있었다. 아마 한국을 선진국으로 분류하는 데 대해 의구심을 가질 수 있기 때문에 이에 대해서 언급하고 가기로 하자.

국제기구에서는 명시적인 선진국 기준을 설정하고 있지는 않지만, 통상 다음의 4대 조건을 충족하면 선진국으로 인식하고 있다. 즉 첫째로 IMF가 '선진경제국가(Advanced Economies)'로 분류하는 29개국에 포함되는지의 여부인데, 한국은 아시아에서 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르 등과 함께 선진국으로 분류되고 있다. 둘째로 OECD 회원국이나의 여부인데, 전 세계 회원국은 30개국이며, 아시아에서는 한국과 일본 2개국이 포함되어 있다. 셋째로 국민소득 2만 달러 기준을 충족 여부인데, 역시 이 기준을 넘어섰다. 넷째로 UNDP가 발표하고 있는 인간개발지수(HDI)가 0.8이상인 高HDI 국가에 해당하느냐의 여부인데, 한국은 2006년 보고서에서 0.912를 기록하여 26위를 기록하고 있다. 이렇게 보면 한국은 민주화 이후 지속적 발전을 통해 이들 4대 조건을 모두 충족하여 명실상부한 선진국의 위상을 갖추었다고 할 수 있다.

영국 이코노미스트의 분석에 따르면, 한국은 2012년 기준 예상 달러 환율로 볼 때, 국내총생산(GDP) 1조940억 달러, 1인당 GDP 2만2,050 달러에 육박하고 있는데, 이를 구매력(PPP) 기준으로 환산하면 GDP 1조5,590억 달러, 1인당 GDP 3만1,400달러에 이른다. 이는 GDP 규모로 세계 12위에 해당하는 것이고, 1인당 GDP로는 이탈리아 3만910 달러, 스페인 3만1,220 달러를 능가하며, 프랑스 3만4,620 달러, 일본 3만4,850 달러, 핀란드 3만5,350 달러, 영국 3만5,440 달러에 육박해 가고 있는 수치이다.¹⁾

물론 선진국의 기준을 경제발전의 정도로만 파악할 수는 없다. 선진국은 경제적 측면만이 아니라 정치발전과 사회·문화적 수준에서 선진국에 상응하는 잠재력을 갖추어야만 하기 때문이다. 그런 점에서 보면 한국은 특히 건강, 환경, 수준 높은 문화의 향유 같은 삶의 질에 관련되는 지표에서 아직 선진국이라 불리기에는 결격사유를 많이 갖고 있지만, 그럼에도 불구하고 비경제적 분야에서 다른 선진국들에 견주어서도 뒤처지지 않는 강점들을 많이 보유하고 있다. 교육과 문화에서의 지속적 상승, 무엇보다 최고수준의 정치적 자유도를 가진 민주주의의 달성은 한국이 경제적으로만이 아니라 비경제적으로도 선진국의 수준에 도달했음을 알려주고 있다.

바로 이런 성과들이 민주화 이후 민주주의체제(이른바 '87년 체제') 속에서 달성되었다

1) 출처는 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)이며, 이코노미스트, 현대경제연구원 편역, 『이코노미스트 2011 세계경제대 전망』, 2010에서 인용하여 재구성하였다.

는 것을 상기해야 한다. 권위주의체제가 지속되었다면 결코 실현될 수 없는 것이었다. 특히 민주주의 발전에서 가장 핵심인 대중의 권리의식과 참여의 증진이 민주화 이후 경제 발전에 미친 영향은 매우 결정적인 것이었다. 민주화에 의한 대중의 권리의식 증대로 실질임금 수준이 크게 상승하여 소비수요가 확대되고, 기업들은 이를 겨냥해 투자를 확대함으로써 투자와 소비가 선순환을 이루는 메커니즘이 형성되었기 때문이다. 그런 결과로 중산층의 비중은 민주화 이후 꾸준히 확대되어 1996년에는 가처분소득 기준 68.5%까지 달했다.²⁾ 민주주의체제 하에서 한국경제는 지속적인 성장을 이루어냄으로써 2003년에는 국내총생산 기준 세계 11위까지 올라가게 되었다. 특히 1987년 민주항쟁을 전후로 해서 민주화 열기가 가장 높고, 노동운동의 힘이 상대적으로 강하여 실질임금 상승률이 가장 높았던 1987~1991년의 5년간에 걸쳐 경제성장률은 무려 평균 9.96%에 이르렀다.³⁾ 일인당 국민소득(달러표시, 명목)은 민주화와 함께 비약적으로 증가하면서 1997년 외환위기를 겪으면서 일시적으로 하락하기는 하지만 2007년에는 선진국의 조건인 2만 달러에 도달했다. 1990년대에 들어서는 자동차, 전자·정보통신산업이 비약적으로 발전하여 세계적 경쟁력을 갖춘 주력산업이 되었는데, 이는 전적으로 민주화에 의한 자유롭고 창의적인 에너지가 사회에 넘쳐흘렀기 때문에 가능한 결과였다.

이처럼 한국사회는 민주화를 배경으로 정치발전뿐만 아니라 경제발전에 있어서도 제2의 도약을 이룸으로써 명실상부한 선진국의 대열에 진입할 수 있었다. 물론 모든 종류의 민주주의가 경제발전에 항상 바람직한 결과를 가져오지는 않는다. 그러나 민주주의는 한국에서 1980년대 후반 이후에 경제발전에 긍정적으로 작용했다. 바로 이런 성과가 있었기 때문에 대중들은 민주주의를 후퇴시키려는 기득권세력들의 집요한 시도에도 불구하고 민주주의의 지속적 확대와 발전을 지지해 주었다. 그리고 그 같은 역사적 배경과 맥락이 있었기 때문에 1997년 외환위기가 일어났을 때 대중들은 보다 민주적이고 진보적인 정치세력으로의 수평적 정권교체를 이루어냈고, 2002년에는 진보개혁적인 세력의 재집권을 지지해 주었던 것이다.

이런 사실에 대한 인식은 대한민국 역사발전에 대한 해석에서 보수와 진보가 첨예하게 대립하는 지점이다. 한국의 보수주의자들은 민주화 이후의 역사를 우리 사회에 절차적 민주주의가 확립되었지만 감성적 다수가 집단행동을 통해 법을 무너뜨리고 결과평등주의를 초래하여 시장의 발전을 왜곡시킨 시기였다고 본다. 대한민국 보수진영의 최고 이데올로기로 꼽히는 박세일 교수의 ‘선진화’ 담론이 대표적인 경우이다.⁴⁾ 이런 인식은 지금까지

2) 유경준. 2008. “중산층의 정의와 추정”. 『KDI 재정·사회정책동향』 2008 상반기. 89쪽.

3) 임혁백. 2011. “박정희 시대 경제발전과 근대화의 해석: 권위주의적 발전론은 민주적 발전론에 비교우위가 있는가?”. 5.16쿠데타 50주년 학술회의자료집을 참조.

4) 박세일. 2006. 『대한민국 선진화전략』. 21세기북스. 105-108쪽.

법의 지배 위에 군림하면서 온갖 특권과 특혜를 누려온 소수 기득권 세력에 대해서는 일언반구의 언급도 하지 않고, 오히려 민주주의와 경제발전을 촉진해 온 다수 대중의 피땀 어린 노력을 척결해야 할 사회악이라고 비난하고 있다는 점에서 사실상 민주주의를 부정하는 관점이다. 따라서 한국의 진보개혁세력은 수구·보수주의자들의 그 같은 퇴행적 역사 인식에 맞서 민주주의의 가치를 굳건하게 수호해야 한다. 그리고 그에 입각하여 사회발전에 대한 비전과 방향을 설정 제시해야 한다.

3. 민주정부의 성과와 한계를 어떻게 볼 것인가?

1997년 말 외환위기의 와중에서 일어난 수평적 정권교체와 김대중 정부의 탄생, 그리고 2002년 말의 노무현 정부에 의한 재집권은 민주주의의 가치와 민주세력이 한국 사회 발전에 미친 영향과 기여에 대한 일종의 평가였고, 동시에 새로운 사회 발전의 국면에서 새로운 세력의 가치와 리더십에 대한 기대와 신뢰의 자연스러운 귀결이었다. 그리고 그런 선상에서 민주정부는 대중의 기대감에 부응하여, 권위주의세력이라면 결코 수행해 내지 못했을 수많은 역사적 미션들을 달성해 냈다.

우선 1990년대 말부터 김대중 정권의 민주정부에서 이루어진 경제개혁은 명암을 동시에 갖고 있긴 하지만, 한국경제의 발전을 지속적으로 유지하는 힘이 되었다. 민주정부가 들어서기 전 한국에는 기업들의 과다부채로 인한 금융위기의 가능성이 상존했는데, 이를 해결하는 방법은 주로 1972년 8.3조치나 1980년대 초 산업합리화정책 같이 철권통치자의 의지에 주로 의존하는 것이었다.⁵⁾ 하지만 1980년대 후반부터는 민주화와 시장자유화의 진척으로 그 같은 방법은 불가능해졌으므로 민주적이고 시장적인 방법에 의해 부실을 신속히 정리하고 금융위기로의 비화 가능성을 미리 차단하는 기제를 만들어야 할 필요성이 생겼다. 1997년 말 외환위기는 그런 기제의 형성이 지연됨으로써 발생한 사건이기도 했다. 이에 민주정부에서의 경제개혁은 이해당사자들 사이의 민주적이고 시장적인 조정의 기준을 확립하는 데 기여했다.

민주정부는 정경유착, 관치금융, 재벌체제에서 비리와 부패를 방지하고 책임성·투명성·효율성을 높였으며, 기업의 과다한 부채경영과 금융기관의 건전성을 해치는 관행들을 바로 잡는 데 기여했다. 또한 민주정부는 벤처기업 육성, 지역균형발전 추진, 혁신클러스터 양성, 신성장동력 발굴 등 개발독재에서 사용하던 방식의 산업정책을 민주적으로 개조하여 복원함으로써 지속적 성장의 발판을 만들었다. 나아가 민주정부는 해방 후 최초로 보편적 복지의 시스템을 도입하여 사회안전망을 강화하고 분배와 삶의 질의 향상을 꾀함

5) 유종일. 2009. “신자유주의, 세계화, 한국경제”. 『신자유주의 대안론』. 창비. 69-71쪽.

으로써 사회갈등을 방지하고 시장질서의 불안정을 막는 데 커다란 기여를 했다. 바로 이 같은 경제개혁 노력들로 해서 우리는 2000년대 이후에도 여러 가지 내적 문제에도 불구하고 지속적인 경제발전을 이루어 나갈 수 있었다. 이런 일련의 선행하는 조건들이 없었더라면 2008년 글로벌 금융위기의 문턱을 결코 넘을 수 없었을 것이다.

민주정부가 이룩한 또 하나의 역사적 치적은 정치개혁이다. 민주정부는 민주화 이후에도 계속 강하게 재생산되어 왔던 권위주의의 잔재들을 제거하였다. 제왕적 대통령, 정당 및 의회의 기능부전, 지역주의의 정당구도, 권위적 정치문화를 상당 부분 타파함으로써 우리 사회가 보다 민주적이고 수평적인 구조가 되는 데 기여했다. 나아가 노사정위원회, 지방분권 등 참여와 분권을 위한 의미 있는 시도들이 활발하게 추진되었다. 무엇보다 구체적인 정치개혁의 성과로서 정경유착에 의한 비리가 발붙일 수 없도록 제도와 관행이 크게 바뀌었다.

그런데 우리는 민주정부에서 이루어진 일련의 개혁 작업들이 국민들의 신뢰와 기대에 미치지 못했을 뿐만 아니라 일정하게는 좌절하고 실패로 돌아갔다는 측면에 대해서도 냉정하고 겸허하게 평가할 필요가 있다. 물론 민주정부의 좌절과 실패가 민주정부 담당자들만의 문제는 아니었다. 무엇보다 민주정부가 들어선 시점이 민주화의 동력이 상당부분 쇠퇴하는 국면에서 이루어졌다는 점을 고려해야 한다. 민주화의 대중 동력은 1987년 민주화 이후 1991년까지 약 4-5년 동안에 걸쳐 가장 왕성하게 분출되었으며, 이 시기에 우리는 비록 양김의 분열로 민주정부의 창출에는 실패했지만, 사회적으로 많은 진보를 이루어냈다. 그 후에도 민주화의 동력은 문민정부, 국민의 정부, 참여정부의 등장으로 이어지는 연속적 발전을 가져왔지만, 사회 저변에서의 민주화 동력은 신자유주의와 세계화의 물결, 보수 세력의 재결집, 민주세력의 자기혁신 지연 등 여러 가지 요인에 의해 점차 잦아들고 쇠퇴하기 시작하였다.

바로 이런 시점에 등장한 민주정부로서는 개혁의 추진에 많은 어려움이 따를 수밖에 없었다. 개혁에 대한 완강한 저항과 급진적 열망이라는 양쪽의 압력을 조절하는 일은 민주정부에게 가장 어려운 일이었다. 특히 민주세력 내부의 갈등은 민주정부로서 가장 고통스러운 일이었을 것이다. 민주정부의 한계는 그 주체들만의 한계는 아니었고 민주세력 전체의 한계를 반영한 것이었다. 그럼에도 불구하고 민주세력은 개혁의 어려움이 나타날 때마다 서로에 대한 비난, 책임전가, 차별화, 견제로 대응해 왔고, 소통과 이해, 절충과 합의의 도출에 실패해 왔다. 그리고 그 같은 실패는 정책의 실패로 이어졌고, 수구적 기득권 세력들이 발호할 수 있는 기회의 제공으로 이어졌다.

이처럼 민주정부의 공과에 대한 평가는 이상과 같은 큰 틀의 역사적 전제조건들이 먼저 이해되어야 올바르게 이뤄질 수 있다. 민주정부의 과오를 특정한 몇몇 주체집단들에게만 돌리는 태도는 잘못된 것이다. 하지만 민주정부의 모든 오류들이 민주세력 전체에 내재된 문제로 환원된다면 이것 역시 잘못된 태도일 것이다. 그렇다면 무엇이 민주정부의 오류였는가?

먼저 정리해고 및 파견인력의 활용에 관한 제도를 너무 성급하게 도입하였다. 세계적인 추세도 그렇지만, 우리 역시 노동유연화의 필요성을 전면 부정할 수는 없다. 그러나 그 제도의 전면적 도입이 노동시장뿐만 아니라 한국사회 전체의 구조를 바꾸는 혁명적인 결과를 초래하는 사안인 만큼, 그에 대해서는 노사정 사이의 충분한 토론과 합의, 조직화되지 못한 집단들의 광범위한 이해까지를 폭넓게 반영함으로써 위험요소를 제거하는 작업이 선행되어야 했다. 즉 신중하고 단계적인 접근이 필요했다는 말이다. 그러나 민주정부는 이런 것들을 고려하지 않고 경제위기와 국제자본의 압력을 배경으로 정리해고제의 도입을 무리하게 밀어붙여 노사정 합의를 이끌어 냈다. 사실 IMF가 구제금융의 조건으로 정리해고의 도입을 강력하게 요구하지도 않았는데 말이다. 결과적으로 성급한 정리해고제의 도입은 그 폐해가 미조직 노동자에게만 집중됨으로써 노동시장의 엄청난 불균형과 이원화를 심화시키는 결과만을 초래하였다. 또한 민주정부와 노동세력 사이의 관계를 극도로 악화시켰으며, 이는 다시 노동과 자본 사이의 세력균형을 깨뜨림으로써 개혁의 동력을 약화시켰다.

또한 외국자본의 개혁압력에 대한 과도한 기대를 넘어 환상을 가졌던 면이 많았다. 외국자본을 끌어들이고 그 힘으로 개발독재시대의 경제구조를 개혁할 수 있으리라는 잘못된 인식에 기울어 있었다. 그래서 민주정부는 외국자본에 대한 개방을 매우 급진적으로 추진하였으며, 그 결과 은행, 주식 등 금융시장의 많은 부분을 외국자본이 점유하고, 또 경영권까지를 쥐게 되었다. 하지만 기대했던 만큼의 개혁의 결과는 나타나지 않았다. 무엇보다 금융이 가계대출 등 단기적 수익이 나는 사업에만 치중하고 산업의 중개기능을 도외시함으로써 (중소기업들의) 설비투자가 위축되고 산업경쟁력이 저하되었다. 외국자본의 무분별한 유입은 재벌체제의 개혁에 기여하기보다는 그것과 융합하여 거대한 기득권세력으로 자리 잡는 데 일조하기도 하였다.

김대중 정부 하에서 정치개혁을 지연시켰던 것도 민주정부의 조기 레임덕을 초래한 이유 중 하나였다. 그 결과 보스정치, 패거리정치, 금권정치 같은 권위주의시대의 가산제적 정치의 전통이 민주정부에서도 상당부분 부활함으로써 그에 따른 각종 폐단이 외환위기의 해소와 함께 나타나기 시작하여 개혁의 동력을 현저히 약화시켰다.

그래서 노무현 정부에게는 전임정부에서 일어난 문제들을 바로 잡고 시정할 역사적 미션이 있었다. 그런 점에서 노무현 정부에서 초기에 추진했던 ‘시장개혁3개년로드맵’은 매우 중요한 의미를 갖고 있었다. 그러나 그것은 지상(紙上)훈련으로만 끝나고 말았고, 대신에 민주정부는 관료와 재계에 포위되어 갔다. 하지만 그 같은 결과가 불가항력이었다고 할 수는 없었다. 물론 어느 정도는 객관적인 제약이 따랐다고 할 수는 있었다. 정치개혁의 의제에 집중하느라 시장개혁의 의제에 관심을 기울일 여력이 없었던 조건도 작용했다.

그러나 더 본질적인 문제는 민주정부가 민주세력의 잠재력을 제대로 조직하고 동원하지 못했다는 사실이었다. 거기에는 몇 가지 요인을 꼽을 수 있는데, 인위적이고 기계적인 당정분리로 인해 개혁전선에 노련하고 경험 많은 병력을 투입하지 못했다. 국정운영에서 개혁세력의 외연을 확장하여 힘을 폭넓게 집결시키기보다 씨클적 방식으로 인적 집단을 충원한 것도 개혁동력을 약화시키는 요인이 되었다. 민주당의 분열과 분당, 그리고 끊임 없는 내부적 대립은 개혁세력의 힘을 양분하여 개혁에 치명적인 타격을 입혔다. 바로 이런 요인들이 복합적으로 작용하여 민주정부는 더더욱 관료들의 힘을 통제할 수 없었고, 재벌세력들이 거대지배자로 등장하는 것을 막아낼 수 없었다.

4. 민주정부의 계승과 발전을 위해 어떤 정치를 실현해야 하는가?

지금 한국 사회는 구조적 교착(deadlock) 상황에 빠져 있다. 특권적 과두지배 카르텔은 갈수록 공고화되고 있는데, 대중의 분열은 심하다. 양극화는 이미 극심할 대로 극심해 있고, 이는 사회의 역동성을 침식함으로써 연쇄적이고 퇴행적인 악순환이 고착화되어 가고 있다. 사회적 세력불균형은 정치적 세력불균형으로 이어지고, 다시 민주주의의 후퇴로 이어지는 악순환도 계속되고 있다.

양극화와 특권체제에 대한 반동(reaction)으로 정의의 열풍이 불고 있지만, 구조적 악순환의 고리를 끊을 수 있는 주체역량은 조직화 되지 못한 상태이다. 구체적으로 20~30대는 진보의 신성장 동력이지만 정치적으로 미조직되어 있다. 40대는 생활토대의 복잡성으로 인해 가치정치의 세력화를 위한 자기 동력을 결여하고 있다. 노동부문은 세속화되고 일정하게는 타락하여 내적 분열이 극심한 상황이다. 정치사회 영역에서도 대안부재의 현상은 지속되고 있다. 정당세력은 국정실패세력이라는 낙인을 받고 정치기반이 와해된 이후 아직까지도 뚜렷한 회복을 보여주지 못하고 있다. 그렇다고 진보정당과 시민사회의 정치세력들이 이를 대체하고 있지도 못하다. 이렇듯 정치에서 가치전쟁은 본격화 되고 있지만, 이를 주도할만한 주체 역량의 결여로 인해 가치가 정치적 세력화로 반영되어 나타나지 못하고 있다. 이렇게 볼 때 문제는 정치임이 분명하다. 그렇다면 어떤 정치가 필요한

것인가? 희망의 정치는 새로운 정치패러다임을 요구한다.

첫째는 적극적 자유와 참여의 가치를 실현하여 시민들의 연합된 힘으로 정치공동체를 변화시키는 시민정치(civic politics)의 지향이다. 벤자민 바버가 말하는 것처럼 민주주의를 강하게 만드는 원동력은 강한 시민사회에 있다. 오늘날 한국의 민주주의가 취약성을 드러내고 심대한 위기에 처하게 된 것도 제도정치 속으로 시민적 동력의 투입이 차단되었기 때문이다. 그렇다고 시민사회의 동력이 고갈되어 있는 것은 아니다. 촛불시위나 6.2지방선거에서 볼 수 있듯이, 시민사회는 잠재적 동력을 유지하고 있다. 또한 새로운 시민사회가 지속적으로 형성되고 있다. 생협운동, 공동육아모임, 작은 도서관운동모임, 시민의식에 입각한 각종 동호회, 소셜네트워크, 사회적 기업 등 새로운 형태의 진보적 시민사회가 지속적으로 활발하게 출현해 오고 있다. 문제는 그렇게 솟아오르는 힘들을 조직할 수 있는 정치적 마인드, 전략, 리더십에 있는 것이다.

이런 맥락에서 제도권의 정당정치와 시민정치는 적극 결합하고, 이들 모두를 폭넓게 아우르는 연합정치의 틀을 짜야 한다. 연합정치는 단순한 정당 간 합종연횡의 질서를 넘어, 새로운 이념, 새로운 가치, 새로운 정책에 입각하는 한편, 대중의 참여를 동력으로 하여 추진되는 것이어야 한다. 따라서 연합정치는 개방과 통풍을 요구한다. 무엇보다 국민들에게 문호를 개방해야 한다. 2·30대, 촛불시민, 주부, 비정규직 근로대중을 받아들이기 위한 파격적인 조치가 필요하다.

다음으로 정당개혁이 필요하다. 정당을 개방시키고, 내부의 기득권 안주 구조를 혁파해서 치열한 경쟁이 일어나게 해야 당의 체질이 강해지고 역동성이 살아 오르기 때문이다. 그렇게 되면 연합문제, 가치전쟁, 인물 문제 등이 상당 정도는 자연스럽게 해결될 수 있다. 특히 민주당은 지금의 현역과 지구당 위원장의 50%는 교체한다는 강력한 배수진을 치고 가지 않으면 그들 내부의 적당주의를 극복할 방법이 없다. 올 가을 민주당 전당대회는 그것을 가름할 중요한 시험대가 될 것이다. 정당 개혁은 민주당뿐만 아니라 국민참여당, 민주노동당, 진보신당 모든 세력에게 요구된다. 민주진영의 모든 정당들이 폐쇄적이고 아집에 싸여 민주주의의 강점을 활용할 줄 모르기 때문이다.

둘째는 가치와 의제, 정책과 비전, 토론과 합의를 지향하는 가치정치(value politics)의 지향이다. 지금 우리 사회에는 새로운 이념과 새로운 가치에 대한 요구가 증대되고 있다. 이제는 정치가 인물이나 지역이나 조직을 넘어서서 가치 지향적 이슈가 중심이 될 것을 요구받고 있다. 무상급식, 복지논쟁이 선거정치의 핵심 이슈가 되는 현상에서 우리는 그것을 확실하게 감지할 수 있다. 그런데 지금까지 민주진보세력의 다수는 경험적 실용주의

의 풍토에 익숙해져 왔다. 그것이 우리 사회의 발전 수준이기도 했다. 민주노동당, 진보신당이 나름 이념정당으로서의 역할을 수행해 왔으나 이념의 파괴력과 파괴력 면에서 매우 미미한 수준이었다. 이제는 우리 사회의 발전 수준이 그것을 뛰어넘을 것을 요구하고 있다. 실용주의를 바탕으로 사회개혁의 실천을 이끌어 온 ‘중도개혁’의 담론은 시대적 사명을 다하였다. 새로운 시대에 맞는 이념 기반과 좌표의 부재는 민주진보세력의 정체성과 선명성을 끊임없이 약화시킴으로써 국민의 요구를 반영할 수 없게 만들고 있다. 더욱이 민주진보세력은 기존의 지지기반을 복원하는 차원을 넘어서서 새로운 지지기반을 만들어야 하는 과제를 안고 있다. 20~30대 세대와 진보적 무당파 층이 그들이다. 이들은 여와야, 진보와 보수를 가리지 않고 기존의 낡은 정당 틀에 흡수되기를 거부하고 이슈의 성격에 따라 부유하는 정치적 노마드 계층이다. 바로 그 이슈의 성격을 규정하는 핵심 요인이 ‘가치’인 것이다.

민주진보세력이 가치를 분명히 하여 정체성과 선명성을 강화하는 일은 기본적으로 진보 좌클릭일 수밖에 없다. 민주진보세력이 보편적 복지노선을 강화하는 일은 좌클릭의 대표적인 정책노선이다. 기득권세력의 특권을 제한하고 규제를 강화하는 일도 반시장적인 성격은 아닐지라도 크게는 진보 좌클릭이다. 하지만 진보 좌클릭이 민주진보세력의 과제 전체를 대표한다거나 중간을 버리고 왼쪽으로 이동하는 것을 의미하지는 않는다. 그것은 정체성의 중심(내포)을 굳게 구축하면서 정치연합의 범위(외연)를 지금까지보다 더욱 넓게 확장해 가는 과정이어야 한다. 그런 점에서 중산층을 향한 외연 확대는 또 하나의 중요한 과제이다. 이번 4.27재보선에서 나타난 결과는 정치지형의 급격한 지각변동이 일어나기 시작했고, 변화는 왼쪽과 오른쪽 어느 방향으로도 열려 있음을 보여주었다. 진보 좌클릭과 중산층을 향한 외연 확대라는 서로 모순되어 보이는 두 과제를 양립시키는 쪽으로 정치균열을 조직하고, 정치연합을 형성하는 일이 민주진보세력의 큰 방향인 것이다.

필자는 그것과 근사한 역사적 모델이 바로 뉴딜정치연합이 아닌가 생각한다.⁶⁾ 뉴딜정치연합은 하나의 진영 안에 진보주의와 중도주의가 서로 공존·견제하는 가운데 사회적 대타협이라는 목표를 지향하면서 사회발전을 견인해 나가는 정치질서이다. 그것은 사회의 특권체제를 해체 혹은 약화시켜 사회적 차별을 제거하고, 나아가 사회경제적 여건의 불평등까지를 개선하는 것이 기득권세력들에게도 중장기적 관점에서 훨씬 이익이 될 것이라는 점을 설득해 나가는 작업이다. 그런 점에서 뉴딜연합은 진보의 길을 따라 국민적 질서 안에서 계급 간 타협과 연대를 이루어 내고, 공동체 전체의 번영을 이루어내는 정치 모델이다. 뉴딜연합 속에 내포된 진보주의는 소극적인 기회의 평등을 실현하려는 전통적

6) 필자가 사용하는 뉴딜정치연합의 의미를 요즘 일각에서 제기하는 빅 텐트론, 야권단일정당론, 민주진보대통합정당론과 동일시하지 않기를 바란다. 여기서 필자는 뉴딜정치연합이라는 개념을 양당제나 다당제질서 모두에서 성립 가능한 폭넓은 의미로 사용하였다.

자유주의의 한계를 넘어서 저소득가정의 아동과 청년, 그리고 여성의 평등한 참여 기반을 확대하고, 부분적으로는 장애인이나 출생의 차이 같은 자연적 우연성에 따른 불평등까지도 보정함으로써 모든 사람들에게 보다 적극적인 삶의 기회를 보장하려 한다.⁷⁾ 하지만 그 같은 진보주의의 노선은 기득권세력들을 배제하거나 그들의 근본적 이해기반을 무너뜨리는 것이 아니라, 오히려 책임·존경·품격 같은 문화적 자본까지를 더해 지속가능한 이익을 추구하도록 돕는다. 그래서 이 정치연합에는 신사민주의, 자유주의좌파, 자유주의우파(중도주의) 같은 다양한 세력들이 참여하여 공존할 수 있는 것이다.

다음으로 필자는 가치의 정치에서 사실주의 정신의 필요성을 역설하고자 한다. 민주진보세력은 가치의 정치를 구체화 시키는 의제를 매우 정교한 전략에 입각하여 짚 수 있어야 한다. 싹박한 워딩이나 슬로건 하나로 승부를 보려고 해서는 안 된다. 역사적이고 실증적인 접근의 자세를 가지고 ‘사실의 언어’를 통해 정치담론의 근본에 깔린 전제들을 치밀하게 검증하고 탐색하면서 베이스를 차근차근 쌓아가야 한다. 그렇게 되면 훌륭한 슬로건은 저절로 만들어진다고 봐야 한다. 예를 들어 우리는 ‘신자유주의’, ‘주주자본주의’가 한국사회에 문제라고 별 생각 없이 전제해 버리지만, 실제로는 정말 그것이 어느 정도 문제인지 실증적으로 검증된 바 없이 신화적으로 각인된 인식이 너무 횡행하고 있다는 사실이다. 이론적 작업과 실증적 작업이 치열하게 엮이면서 개념의 주춧돌을 하나씩 놓아갈 때 보수의 ‘선진화’를 능가하는 진보의 담론은 비로소 만들어 질 수 있다.

셋째는 소통과 연대, 분권과 자치의 가치기반 위에서 시민들의 삶의 요구 및 삶의 질에 근거한 생활정치(life politics)의 지향이다. 먼저 생활정치는 계급, 노동, 민주주의 같은 구조적 이슈보다는 일상적 삶 속에서 부딪치는 작고 소프트한 이슈들을 주목한다. 2008년 촛불집회를 촉발한 미국산 쇠고기수입 이슈나 2010년 무상급식 이슈 등은 정치이슈의 지형이 크게 바뀌었음을 시사해 주는 것이다. 하지만 생활정치가 단순히 의제 형태의 변화에만 국한되는 것은 아니다. 생활정치의 이슈들은 새로운 위험사회에 대한 인식과 그것의 도덕적 기반에 대한 집단적 성찰 위에서 제기되는 사회의제를 정치의 중심에 설정한다.⁸⁾ 가령 2008년 촛불집회는 미국산 쇠고기수입이라는 생활 속 문제가 ‘건강한 삶’ 나아가 인간의 존엄과 권리라는 ‘가치’의 문제와 결합되고, 이것이 소통과 연대라는 집단적 성찰의 과정을 거치면서 거대한 폭발성을 나타낸 사례였다.

7) 우태현, “진보적 자유주의와 사회투자론”, <http://minchin.kr/?p=2194>.

8) 생활정치가 발달해 온 맥락은, 첫째, 유럽적 맥락으로 68혁명을 배경으로 해방정치=계급정치·노동정치에 대비되는 생태·인권·여성 같은 탈근대적·탈계급적 의제·가치를 중시하는 흐름이고, 둘째, 미국적 맥락으로 미국의 전통적 가족윤리를 기반으로 해서 발생하여 공화당과 민주당으로 확산된 것으로 낙태, 총기, 의료보험등 문화적 이슈가 정치의 중심적 의제가 되며, 셋째, 일본적 맥락으로 중앙정치에 대비되는 지역·지방의 가치, 기업·공급자 중심이 아닌 생활자·소비자 중심의 가치를 강조하는 흐름으로 나뉘볼 수 있다.

이는 민주진보세력으로 하여금 일상적인 삶 속의 의제에서 가치를 창출해 내고, 이를 정치구도로 만들어 나갈 수 있는 예리하면서도 따뜻한 감성능력을 키울 것을 요구한다. 또한 일상적 삶의 과정들을 통해 공감대(empathy)를 형성해 내고, 그 속에서 소통해 나가는 능력을 필요로 한다.

소통의 생활정치를 위해서는 관료주의적이고 위계적인 조직방식을 개조하여 분권, 자치, 책임의 원리에 입각한 조직노선을 구현할 것을 요구한다. 이는 직업적 운동가 중심의 조직구조, 관료·당료중심의 정당구조를 개선하여 생활자, 지지자, 당원들이 중심이 되는 활동구조를 창조하는 것이다.

또 민주진보세력은 생활정치의 한국적 맥락을 찾아나가야 한다. 세계 각국에서 생활정치가 발달해 온 맥락은 각각 다르다. 첫째, 유럽적 맥락으로 68혁명을 배경으로 해방정치=계급정치·노동정치에 대비되는 생태·인권·여성 같은 탈근대적·탈계급적 의제·가치를 중시하는 흐름이고, 둘째, 미국적 맥락으로 미국의 전통적 가족윤리를 기반으로 해서 발생하여 공화당과 민주당으로 확산된 것으로 낙태, 총기, 의료보험등 문화적 이슈가 정치의 중심적 의제가 되며, 셋째, 일본적 맥락으로 중앙정치에 대비되는 지역·지방의 가치, 기업·공급자 중심이 아닌 생활자·소비자 중심의 가치를 강조하는 흐름으로 나뉘볼 수 있다. 이처럼 생활정치가 발달한 맥락이 각각 다르듯이, 한국에서의 생활정치도 그것이 형성되는 경로와 맥락을 잘 살피고 한국적 모형을 만들어 나가는 지속적 노력이 필요하다.

※원고마감시간으로 인해 부득불 여기서 논의를 중단함을 양해 바랍니다.

민주정부 10년, 대외정책의 성찰과 과제

서보혁(코리아연구원)

김대중 정부와 노무현 정부 10년간 정책 논쟁은 물론 정치 갈등으로까지 비화된 분야 중 하나가 통일·외교·안보정책일 것이다. 아래에서는 필자 역량의 한계로 안보정책 분야에 대한 논의는 생략하고 통일·외교정책에 한정하여 민주정부 10년의 정책을 분석 평가하고 그 대안을 모색해보고자 한다.

1. 김대중 정부의 통일·외교정책

1) 대북정책

김대중 대통령이 이끈 ‘국민의 정부’는 출범 초기부터 대북 화해협력 정책(일명 햇볕정책)을 추진하였다. 국민의 정부는 한반도에 평화의 토대를 확고히 한 가운데 교류와 협력을 꾸준히 활성화시켜 남북 상호 이해의 폭을 넓히고 민족 동질성을 회복, 사실상의 통일 상황이라는 단계를 거쳐 완전한 통일로 나아가는 것을 목표로 하였다. 김대중 대통령은 화해와 협력을 추진하여 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 여건을 조성해야 된다고 믿었다. 그는 통일이 시급한 과제가 아니라 서서히 시간을 두고 추구할 목표이며, 우리의 당면과제는 남북 상호간의 위협을 해소하고 화해협력하며 공존할 수 있는 분위기를 마련하는 것이라고 주장하였다.

김 대통령은 취임사에서 무력도발을 용납하지 않을 것, 흡수통일 배제, 화해협력의 적극적 추진이라는 대북정책의 3원칙 내세웠으며 화해협력의 추진에는 항상 병렬적으로 ‘안보 중시’가 붙었다. 김대중 정부는 대북 3원칙에 입각하여 ▷ 안보와 화해협력을 함께 추진하고, ▷ 평화공존과 평화교류를 우선 실현하며, ▷ 화해협력으로 북한의 변화 여건을 조성하고, ▷ 남북 간 상호이익을 도모하며, ▷ 남북당사자 해결 원칙하에 국제적 지지를 확보하고, ▷ 국민적 합의에 의한 대북정책 추진 등을 그 추진기조로 삼았다. 대북정책의 추진방향으로 ▷ 남북대화를 통한 남북기본합의서 이행 추진, ▷ 정경분리에 입각한 남북경제협력 활성화, ▷ 남북 이산가족문제의 우선적 해결, ▷ 북한 식량문제 해결을 위한 탄력적 대북지원, ▷ 대북경수로 지원사업의 차질 없는 추진, ▷ 한반도 평화환경의 조성 등을 제시하였다.

이와 같은 내용의 대북 포용정책은 ‘사실상의 통일된 상태’를 실현하는 것이 목표이다. 반세기 이상 서로 상이한 이념과 제도를 갖고 적대적 관계를 지속해 온 남북한이 당장 법적, 제도적, 정치적 통일을 실현하기는 어렵다는 현실을 인정하고, 우선 평화를 확고히

정착시킨 가운데 교류와 협력을 통해 남북 주민들이 자연스럽게 오가고 서로 도우면서 이해의 폭을 넓히고 동질성을 회복하는 단계를 실현하자는 것이다. '사실상의 통일된 상태'란 결국 남북한 간에 정치적으로나 군사적으로 신뢰가 구축되고 평화체제가 제도적으로 정착된 상태이며, 경제사회 모든 부분에서 호혜적 관계가 구축되고 대외적으로도 민족 공동이익을 추구해 나가는 정도의 상태가 이룩됨으로써 완전한 통일단계로 들어가기 직전에 이른 것을 말하였다.

여기서 중요한 것은 김대중 정부의 대북정책이 통일을 당장의 실현 목표로 보지 않았다는 점이다. 통일의 실현 그 자체 보다는 통일을 달성해 나가는 과정을 중시하며, 그 과정은 통일로 가기 위해 거쳐야 할 필수적인 단계라는 점을 전제로 하였다. 이것은 새삼스러운 것이 아니라, 이미 민족공동체 통일방안이 포괄하고 있는 기능주의적 단계론에 입각해 있기 때문이다. 대북 포용정책이 기존의 정책과 차별성을 갖는 것은 제시한 구체적인 정책의 방향과 실천이 일치했고 또 일관성, 지속성에 대한 의지를 보여주었기 때문이다. 특히 북한 붕괴론에 입각한 정책을 추진하지 않는다는 것을 공언하고 정경분리를 표방하여 남북경협과 인도적 지원에 대한 정치적 부대조건을 털어버림으로써 북한이 체제안보에 대한 위협으로부터 벗어나 남북 간의 교류와 협력에서 실익을 취할 수 있는 공간을 넓힌 것이 포용정책이 동력을 가지게 된 원인이 되었다.

한편, 김대중 대통령이 취임한 1998년 북한은 헌법 개정을 필두로 김정일 체제를 본격적으로 출범 하였다. '고난의 행군' 마무리를 선언한 북한은 2000년 이후로 경제개선을 위한 실리를 강조하기 시작하였다. 북한에게 남한과의 교류와 경제협력은 경제성장을 위해 꼭 필요한 일이다.

1998년 4월 30일, '보다 많은 접촉과 교류와 협력'을 슬로건으로 내건 김대중 정부는 포용정책의 실천 조치로서 남북경협 활성화 조치를 발표하였다. 남한은 1990년 8월 1일 남북교류협력에 관한 법률과 남북 협력 기금법을 제정하여 남북 간의 교류와 협력을 뒷받침하고 여러 가지 보완조치를 취해왔지만, 협력사업 승인이 7건에 불과 하는 등 북한 핵 문제의 영향과 남북관계의 상황 변화에 따라 그 성과는 대단히 미미하였다. 그리하여, 1998년 4월30일, 경협 추진의 절차를 간소화하고 투자규모 상한을 철폐하는 등을 내용으로 하는 '남북경협 활성화 조치'를 발표. 방북 승인 범위를 대기업 총수 등 모든 기업인으로 확대하며, 위탁가공교역을 위한 생산설비 반출에 무상 또는 임대료를 허용하고 1회 승인한도 기준을 폐지하였다. 또 협력 사업에서도 투자규모 제한을 완전 폐지하고 투자업종도 일부 민감한 분야만 제외하고 모두 승인하는 네거티브 리스트로 전환하였다. 경협을 주체인 기업의 자율적인 판단에 따라 민간 주도로 경협이 추진될 수 있도록 하였다. 이를 시발로 각종 시행령, 고시, 규정, 지침들이 규제완화와 절차 간소화 차원에서 개정됨. 물론 많은 제약요인이 있었지만, 이를 계기로 위탁가공교역을 중심으로 남북 간의 인적, 물적 교류가 서서히 증가하기 시작하였다.

1998년 6월 16일, 정주영 현대그룹 회장은 대북정책의 변화에 따라 북한을 방문하여 조선아시아태평양평화위원회(아태)와 금강산 개발 및 관광 사업을 추진하기로 합의하였다. 금강산 관광 사업은 대북 포용정책을 추진해 나가는 데 있어 하나의 시금석이 되었다. 포용정책이 금강산 관광 사업을 성사시켰고, 금강산 관광 사업은 토용정책의 정당성을 입증해 주는 상호작용을 하였다.

김 대통령은 1998년 8월 15일, 광복절 경축사를 통해 다시 한 번 대북 포용정책의 내용들을 보다 구체화 하여 제시하였다. 남북기본합의서의 틀 내에서 공존공영의 남북관계를 실현하고, 정경분리의 원칙을 견지하면서 상호이익과 민족 복리를 도모하며, 분야별 공동위원회를 가동하여 남북기본합의서를 이행함으로써 평화정착과 통일의 토대를 마련하자고 강조한 것이다. 특히, 남한은 남북기본합의서 정신에 입각하여 북한의 안정과 발전을 지원할 용기가 있음을 밝혔다. 또한, 공동위원회의 정상 운영에 앞서 남북한 간에 시급히 해결해야 될 주요 현안문제를 지속적으로 협의, 해결하기 위해 장차관급을 대표로 하는 남북 상설대화기구를 창설할 것을 제안하였다. 이러한 모든 문제들을 협의하기 위해 대통령 특사를 평양에 파견할 수도 있음을 밝혀 남북관계를 타개하려는 적극적인 의지를 보였다.

1998년 9월, 각 정당과 관련단체의 지도자들을 비롯하여 진보, 보수를 망라한 다양한 성격의 단체들이 민족화해협력범국민협의회(민화협)를 결성함으로써 민간 차원의 접촉과 교류를 주도하고 대북문제에서 조율된 공동입장을 갖게 되었다. 2000년 이후 '민화협'은 남북 간 사회문화교류의 중심체로서 활발한 활동을 전개하였으며, 북한도 이에 대응하는 민족화해협의회라는 외곽단체를 만들었다.

북한이 대북 포용정책을 수세적 입장에서 남한의 흡수통일 전략으로 인식하였으며, 남한의 여러 가지 실천 조치에도 그 진정성을 의심하여 선뜻 손을 잡지 못하는 상황에 있었다고 보여 진다. 그럼에도 불구하고 남한은 1999년에 들어와 상호주의를 비동시적, 비대칭적, 비등가적으로 탄력성 있게 적용한다는 방침을 발표하고, 인도적 지원에서도 물품의 범위를 확대하며 정부가 국제단체나 제3국을 통하지 않고 직접 지원하는 방안도 강구키로 한다고 밝히는 등 유화적 메시지를 계속 전달하였다.

미국이 페리(W. Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관에 임명하여 대북정책을 전면적으로 재검토하는 과정에서도 한국은 대북 포괄적 접근방안을 선도적으로 제시하고 미국을 설득하였다. 포괄적 접근방안은 한마디로 북한이 핵과 미사일을 포기하면 한,미,일이 북한체제의 안전을 보장하고, 경제제재 해제 및 전폭적인 경제지원을 하며, 미국, 일본과의 수교를 보장해 준다는 것이다.

2000년에 들어와 남한은 한반도 냉전구조 해체과정을 본격적으로 추진해 나가기로 하고, 정경분리 원칙하에 민간경제협력을 확대하여 상호이익과 공존공영의 틀을 구축함으로써 남북경제공동체를 건설해 나가겠다고 정책방향을 제시하였다. 북한은 남한 당국이

외세의존에서 벗어나고 국가보안법을 철폐하며 국가정보원을 해체하는 등 근본문제부터 해결해야 한다며 남한의 제의를 외면하였다. 이에 대해 2000년 3월은 김대중 대통령은 베를린에서 ‘한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언’(일명 베를린선언)을 발표해 북한의 전향적 태도를 이끌어내고자 하였다. 베를린선언을 통해 김 대통령은 ▷ 남북 협력을 통한 북한경제회복 지원, ▷ 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, ▷ 이산가족문제 해결, ▷ 남북 당국간 대화를 추진하였다. 이후 남북은 상호 의사를 타진하면서 전반적인 남북관계 개선을 향한 정상회담 개최에 합의해 역사적인 6.15 정상회담을 갖게 된다.

2001년에 들어와, 미국 부시행정부의 대북 강경정책과 9.11사태 등으로 남북관계가 소강국면을 맞이한데 이어 장관급회담도 중단상태에 들어가자 남한 측은 이를 타개하기 위해 2002년 4월 3일 임동원 특사를 평양에 파견. 김정일 위원장을 면담하고, 위원장의 결단을 촉구하였다. 남북관계가 계속 정체될 경우 한반도 긴장국면이 보다 심화될 우려가 있으므로 이미 합의된 사항들을 이행해 나가야 한다는 점과 북미대화를 통해 핵과 미사일 문제의 해결에 진전이 있어야 한다는 점을 강조하였다.

김정일 위원장은 경의선과 함께 동해지역에서도 철도, 도로가 연결되어야 한다고 새로이 제안하고 특사방문을 계기로 남북관계를 모두 원상회복하자고 하였다. 또한, 9월에 열리는 부산 아시아 경기대회에 북한 측 선수단 및 문화예술단의 참가 요청에 대해서도 긍정적인 검토를 약속하였다. 이렇게 하여, 4월 5일자로 된 공동보도문에서 남북관계를 원상회복하다는 것을 명기하였고, 제2차 경제협력추진위원회, 금강산 당국회담, 4차 이산가족 방문단 교환, 북한 측 경제시찰단 파견 등의 구체적 일정을 박아 넣었으며, 장관급회담과 군사 당국자 회담도 재개할 것을 합의하였다. 특사 방북 후, 특사회담의 합의사항이 이행되고 민간 차원의 교류협력이 증대됨에 따라 남북 간에는 다시 경색 이전의 상황이 되었다.

2002년 10월, 미국 켈리 특사의 방북이후 북한의 고농축우라늄 개발계획 의혹으로 불거진 2차 핵 위기의 발생으로 한반도에 다시 긴장이 고조되자, 남한 측은 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해 주변국과 입장을 조율하는 한편 북한에 다시 특사를 파견하였다.

임동원 특사는 2003년 1월 27일 방북하였다. 임동원 특사는 북한 측 고위 인사들과 만나 현안문제들에 대해 협의하면서 핵문제는 대화를 통해 평화적으로 조속히 풀어야 하며, 북한 측이 보다 전향적인 입장을 가지고 상태가 악화되기 이전의 상태로 돌려야 한다고 강조. 핵 폐기 설득하였다.

남북관계에 있어서 쌍방이 ‘6.15 공동선언’의 정신에 기초해서 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가야 한다는 데 의견의 일치를 보았다. 핵문제로 인해 한반도가 또 다시 위기국면으로 치닫는 것을 어떻게든 막기 위해 북한의 태도변화를 설득하는 것이 주목적이었지만, 차기 정부에서도 화해협력정책이 이어져 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 북한 측의 호응을 다짐해 두는 의미였다.

2) 외교정책

① 통일외교

역대 정부 외교정책 중 김대중 정부 들어 대북정책을 뒷받침하고 한반도 평화를 정착시키는 목적을 띤 ‘통일외교’가 가장 활발하게 전개되었다. <표 1>에서 보는 바와 같은 통일외교정책 기조와 목표를 갖고 김대중 정부는 아래와 같이 구체적이고 전방위적인 정책을 전개해나갔다.

첫째, 대북 포용정책에 대한 국제적 협력과 지지 유도하는 외교로서, 한미일 3국간 대북정책 공조를 긴밀히 유지하는 한편, 남북관계 진전에 있어 중국과 러시아의 협조를 확보하는 노력이 골자였다.

대미 협력에 있어서 1998년 6월 9일 김대중-클린턴 대통령 간의 정상회담에서 양국 정상은 한국의 포용정책에 공감대를 형성하였다. 클린턴 대통령은 동년 11월 12일 대북정책 조정관을 임명하여 한국과의 대북정책 공조에 나섰다. 양국은 또 1999년 대북정책 조정그룹 회의(TCOG) 창설하여 주도해나갔다. 2001-2년 부시 행정부 등장과 9.11사태에도 불구하고 김대중 정부는 미국으로부터 대북 공격 의사가 없고 북한과 조건 없는 대화에 임할 용의가 있다는 공개적인 입장을 도출해냈다. 어려운 가운데서도 김대중 정부는 부시 행정부와 동맹관계를 유지 발전시켜 나갔다.

1998년 8월 31일 일본 상공을 통과하는 북한의 미사일 시험발사로 북일관계가 악화되었다. 그런 가운데서도 김대중 정부는 동년 10월 21일 일본이 KEDO 분담금에 서명하도록 설득 하였다. 이후 한국은 북-일 적십자사 회담, 수교교섭 회담, 외무장관 회담, 평양 정상회담 등에 촉매, 지지 역할을 수행하였다.

대중 협력과 관련해서도 김대중 정부는 적극적인 자세로 임하였다. 2001년 10월 상하이 APEC 한중 정상회담, 동년 11월 ASEAN+3 김대중-주룽리 회담 등을 계기로 양국 정상은 양국간 지속적인 경제협력을 바탕으로 중국은 한국의 대북정책, 한반도의 자주적 평화 통일 지지, 남북관계 진전 위한 건설적 역할을 재확인 하였다. 중국은 6.15 남북 정상회담을 지지하는 한편, 2001년 9월 3-5일 장쩌민 국가주석의 방북 등을 계기로 남북관계 발전을 위한 북측의 전향적 입장을 권유하는 입장도 나타냈다.

김대중 정부는 러시아와도 협력관계를 강화하면서 한국정부의 대북정책에 대한 지지를 이끌어냈다. 1998년 5월 러시아 외무차관의 방한과 동년 7월, 9월 한-러 외무장관회담에서

러시아는 한국의 대북포용정책에 대한 지지를 표명하였다. 러시아는 또 2000-1년 사이 3차례 정상회담에서 6.15 선언 및 한반도 문제의 평화적 해결을 지지한다고 밝혔다. 특히,

<표 1> 김대중 정부의 통일외교정책

○ 정책 기초

- 한반도 평화체제 기반구축
- 동북아 주변국들과 실질협력관계 발전
- 지속적 경제발전 뒷받침
- 지역협력활동 강화
- 국제 기여 확대
- 국제 문화·체육 교류 확대
- 재외동포 권익 보호

○ 평화통일의 사상적 기초

- 열린 민족주의
- 적극적 평화주의
- 전지구적 민주주의

○ 정책 목표

- 한반도 냉전구조 해체 (☞ 남북관계 개선 + 평화정착 + 우호선린)
- 접근 순서

남북 대결구도 전환 → 미·일-북한 관계개선 → 북한의 국제사회 동참 → 군비통제 → 사실상의 통일

* 대북정책 관련

▷ 정책 목표

화해협력 + 튼튼한 안보 ⇒ 남북관계 개선

▷ 3원칙

- 일체 무력도발 불용
- 흡수통일 불추구
- 교류협력 적극 추진

▷ 추진 기초

- 평화교류, 평화공존
- 남북 공동이익 도모
- 남북 당사자 원칙 하의 국제적지지 확보

2001년 8월 김정일 국방위원장의 러시아 방문시 러시아 측은 북한에 남북대화 재개에 나설 것을 권유하기도 하였다. 러시아는 또 동북아 다자안보대화(NEASED) 등 역내 다자 안보협력에 대해서도 한국과 긴밀한 협력을 유지하고 있다.

김대중 정부는 나아가 동남아국가연합(ASEAN)과 유럽연합(EU) 등 지역협력기구들에게도 대북정책 지지를 이끌어냈다. 실제 6.15 공동선언 이후 아세안지역안보기구(ARF),

ASEAN+3(한중일)은 6.15 공동선언을 지지한다고 밝혔고 그런 분위기 속에서 분단 이후 처음으로 2000년 ARF 회의에서 남북외무장관이 열리기도 하였다. EU는 이미 1997년 한반도에너지개발기구(KEDO) 이사국으로 가입해 역할을 담당하고 있었는데, 2000년 10월 제3차 서울 아시아-유럽 정상회담(ASEM)에서 김대중 대통령은 EU 정상들에게 북한과의 수교를 권고했다. 그 직후 EU 대부분의 국가들은 북한과 수교해 북한의 고립을 완화시키는 한편 북한의 개방을 촉진하였다.

둘째, 김대중 정부는 대북 포괄접근을 이행하는 과정에서 국제사회의 지지와 협력을 얻어내는 데도 외교 역량을 투입하였다. 특히, 미국과 대북 포괄접근에 대한 공감대를 형성하고 구체적인 방안에 공조를 취하는데 노력하였다. 이를 위해 한미 양국은 1998년 말-99년 초 고위급 실무자 상호방문을 취하며 정책 협의를 해나갔다. 김대중 정부는 1999년 4월부터 북한의 새로운 미사일 시험발사 징후를 포착한 이후 대북 경고와 협력을 병행해 나갔다. 그래서 북한은 1999년 9월 24일 북미 대화를 지속하는 동안 미사일 발사를 잠정 중단한다는 발표를 유도하는데 한미간 공조를 취했다. 한편, 1999년 3월 말 이후 북미간 미사일 회담이 결렬 상태에 빠져들면서 제네바합의 이행에 먹구름이 드리워졌다. 그때 2000년 6.15 정상회담은 침체된 북미대화 재개 분위기를 조성하여 북미 최초의 외무장관 회담(7.28), 테러회담(8.9-10/10.2), 조명록, 올브라이트 특사 상호 방문(10.9-12, 10.23-24) 등 북미 회담이 다시 활발해졌다. 물론 클린턴 정부 임기 말년인 2000년 일련의 북미대화는 클린턴 대통령의 방북으로 이어지지 못해 관계정상화의 기회는 유실되었다. 그럼에도 그 이전에 김대중 정부는 KEDO의 조직 및 경수로사업 이행 등 북핵 동결과 궁극적 폐기를 목표로 한 대북 포괄접근을 위한 국제협력을 전개해나갔다. 김대중 정부는 북한의 사용후 연료봉 봉인작업에 착수하여 2000년 4월 18일 이를 완료하고, 경수로 1호 완공까지 매년 대체에너지(중유) 50만 톤 제공하는 등 북핵 동결을 유지해나갔다.

셋째, 김대중 정부는 북한이 국제사회에 참여하도록 개방을 유도해나갔다. 김영삼 대통령 재임 기간 중에 한미 양국 정상에 의해 제안된 휴전협상 이후 한반도 문제 관련 최초 다자회담인 4자회담은 1999년 8월 5-9일 6차 본회담까지 개최되었다. 김대중 정부 들어 4자회담은 평화체제, 긴장완화 등 2개 주제로 분리하여 논의를 전개하여 비록 성과를 거두지 못하였지만, 관련국간 상호 입장을 타진하여 이후 6자회담의 밑거름이 되었다. 김대중 정부는 또 국제 비정부기구와 남북 교류협력을 중재, 추진하여 대북 인도적 지원을 매개로 북한이 국제사회와 접촉면을 넓히는데 도움을 주었다. 특히 6.15 정상회담 이후 장관급회담 등 각종 남북회담에서 교류협력 방안이 구체화 되었다. 김대중 정부는 또 한국의 우방국과 북한의 관계개선 촉진하였는데, 북-일 정상회담 개최와 북한과 EU 회원국들의 국교 수립 지지는 앞에서 언급한 바와 같다.

② 4강외교

김대중 정부는 전통적인 한미동맹관계 강화를 바탕으로 주변국들과의 우호협력관계를 확대하는 방식으로 4강외교에 임하였다.

4강외교의 중심인 한미관계에 대해 김대중 정부는 양국관계를 대등한 동반자 관계로 발전시켜 나가기로 하였다. 구체적으로 정상회담, 외교장관회담, 한미안보협의회의(SCM), 한미일 대북정책 조정회의(TCOG) 등을 통해 동맹관계를 유지하면서 한반도의 긴장완화를 위해 양국간 협력을 추구해나갔다. 또한 방위비 분담 협정, 연합토지관리계획 이행 협정, 주한미군 주둔 협정(SOFA) 개정 협정 등을 체결해 대등한 한미관계 형성을 추진해나갔다. 한편, 김대중 정부는 대미 통상 마찰을 해결하기 위한 노력도 벌여나갔다. 철강, 자동차, 지적재산권 등의 분야에서 양국간 통상 마찰을 양자, 다자간 협상을 통해 해결을 시도해나갔다.

김대중 정부 시기 한일관계는 전반적인 관계개선이 진행되면서도 역사문제로 양국간 갈등이 완전히 사라지지는 못했다. 김대중 정부는 일본문화 개방 추진과 동북아의 공존공영을 위한 한일 협력을 강조하며 양국관계 개선을 주도해나갔다. 1998년에만 한일 어업협정 서명, 군대위안부 피해자 정부지원, 1차 한일 안보정책협의회 개최, 일본 대중문화 개방 착수 등 관계개선을 전면화하는 조치들이 취해졌다. 2001년에는 일본 중학교 역사교과서 왜곡, 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배, 콩치조업 문제로 양국관계가 경색되었다. 이에 대해 동년 10월 15일 고이즈미 총리가 방한해 한일 정상회담을 가지면서 관계가 개선되어 갔고, 2002년 인적교류 1일 1만 명 수준이 되고 월드컵 공동개최를 계기로 양국관계가 복원되었다. 그러나 세계적 경제 침체와 높은 대일 기술의존도로 인한 대일 무역역조 현상은 개선될 기미가 보이지 않았다.

한일관계에 비해 한중관계는 협력관계가 급속히 발전하는 양상을 보였다. 양국관계는 1998년 ‘협력동반자관계’에서 2000년 ‘전면적 협력관계’로 격상되었다. 양국은 수 차례 정상외교로 남북관계와 9.11 이후 국제동향을 공유하였다. 특히 중국은 한국의 제2 수출국 및 투자대상국으로 부상하였다. 특히 2001년 대미·일 교역 감소에도 불구하고 예년 수준(2000년 312.5억 달러) 유지를 하였다. 그 과정에서 중국의 대한 무역 역조 현상이 나타나면서 이를 해결하는 것이 양국간 새로운 과제로 부상하였다.

한러관계도 수 차례의 정상회담과 각종 회담으로 한반도 안정을 위한 상호협력과 실질 경제협력을 추진해나갔다. 특히, 2000년 러시아의 6.15 공동선언 지지, 한러 수교 10주년을 맞아 가스전 개발, 공단 건설, 철도 연결 등 남북러 삼각경제협력을 도모해나갔다.

2. 노무현 정부의 통일 · 외교정책

1) 대북정책

‘국민의 정부’의 ‘화해협력정책’을 계승하겠다고 공약하면서 당선된 노무현 대통령은 ‘평화변영정책’의 틀 안에서 ‘참여정부’의 대북통일정책을 추진하였다. 평화변영정책은 내용면에서는 ‘화해협력을 넘어 평화변영’을 지향하고 정책대상의 측면에서는 ‘남북을 넘어 동북아’를 고려하는 것이었고, 또한 남북기본합의서, ‘6.15 공동선언’ 등 남북 간의 기존 합의사항과 성과를 존중하고 승계한다는 입장도 밝혔다. 그럼에도 노무현 정부는 변화된 상황을 반영하여 대북정책을 발전적 차원에서 조정하고자 했고 김대중 정부의 정책과 차별성을 부여하고자 했다. 특히, 노무현 정부는 대북화해협력정책의 실행 과정에서 제기되었던 ‘퍼주기’와 ‘북한에 끌려 다닌다’라는 논란에서 벗어나고자 했다. 이에 따라 노무현 정부는 출범과 함께 평화변영 정책을 제시하고 그 차이점을 부각시켰다.

평화변영정책은 ‘한반도 평화증진’과 ‘남북한 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구’라는 두 가지 목표를 설정하였다. 한반도 평화증진은 북한의 핵문제를 비롯한 안보현안을 해결하는 토대 위에, 남북의 실질협력을 증진시키면서 군사적 신뢰구축을 통해 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하려는 것이고, 남북한과 동북아 공동변영 추구는 남북 모두가 이익을 창출하고 확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나감으로써 중장기적으로 남북 경제공동체를 건설하고, 이를 통해 동북아 이웃국가들의 번영에도 기여하고자 하는 것이다.

참여정부는 평화변영정책 목표를 달성하기 위해 네 가지 원칙 제시하였는데, ▷ 대화를 통한 문제 해결, ▷ 상호신뢰 우선과 호혜주의, ▷ 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력, ▷ 국민과 함께하는 정책 등 4가지 추진원칙을 제시하였다. 노무현 정부는 국민과 쌍방향 대화를 활성화하고 정치권과의 협력을 강화해 나감으로써, 통일정책에 대한 국민적 합의를 강화하는 동시에 정책추진 과정에서 투명성도 높여 나가려 하였다.

이러한 목표와 원칙은 명분상 충분한 타당성을 갖고 있으나, 현실상황에 부딪혀 우선순위를 선택해야 할 경우 상호 충돌할 소지를 안고 있었다. 또한 남북관계의 공간적 범위를 동북아의 중심국가로 확대하여 당면 운용할 대상과 미래에 결과로서 얻어지는 대상을 혼재시켜 놓았다는 비판에 직면하기도 하였다. 그 과정에서 국내적으로, 국제적으로(특히 대미관계에서) 협력을 구하는데 어려움을 겪었다.

평화변영정책의 추진전략에는 ▷ 북한 핵문제의 평화적 해결, ▷ 한반도에 평화체제 구축, ▷ 동북아시대 추진을 들 수 있는데, 노무현 정부는 이러한 인식을 바탕으로 북한의 핵을 용납하지 않고, 대화를 통한 평화적 해결과 한국의 적극적 역할 등 3대 원칙을 견지하면서 북한 핵문제를 해결하고자 적극적 노력을 기울였다.

이렇게 볼 때 평화변영정책은 남북관계 발전 및 통일의 의미와 당위성, 그리고 접근방식에서 기존 정책의 맥락과 약간의 차이를 보였다. 우선 평화변영정책은 1단계의 과제로 북한 핵문제 해결을 내세우고, 그것이 완결되어야 다음 단계로 넘어갈 수 있다는 인상을 주었다. 물론 노무현 정부는 실제에 있어 핵문제 해결을 위해 오히려 화해협력을 지속해 나가는 한편 남북대화의 모멘텀을 유지하여 능동적 역할을 찾겠다는 입장을 보였다. 이것은 결과론적으로 핵문제 해결과 남북관계 진전의 병행을 벗어난 것이 아니며, 결코 핵문제 선결의 입장에서 서 있었다고 볼 수도 없었다.

그럼에도 남북관계의 진전에 소극적으로 비쳐졌으며, 이 단계별 목표가 스스로의 한계를 설정하여 어느 정도 제어 기능을 한 것이 사실이다. 또한 평화변영정책은 남북관계 발전의 중간 목표로서 평화체제 구축에 대한 방향을 제시하였고, 그 시야를 남북관계를 넘어 동북아까지로 확대하였다는 특징을 갖고 있다.

여기에서 화해협력정책이 남북관계를 발전시켜 통일의 단계로 들어서면 동북아 지역의 평화와 번영에 기여할 수 있다는 논리였다면, 평화변영정책은 동북아 지역에서의 국가위상과 역할이라는 비전을 제시하고 이를 위해 남북관계를 발전시켜 나가야 한다는 병행 논리를 제시하였다. 이에 따라 한반도 문제의 해결에 있어 국제사회와의 협력 부문에 비중이 실리게 되었고, 또한 남북한 간의 평화와 협력의 연계문제에 있어서도 기존에는 협력을 선행하여 평화가 따라오게 하는 느슨한 연계 구조를 상정했다면, 평화변영정책은 동시 내지는 균형이라는 입장을 강조하였다. 즉 평화변영정책은 그 기조에서 전임 정부의 대북정책을 계승하면서도 대북정책을 국가발전전략의 핵심요소로 끌어올리는 시각의 전환을 시도했다고 평가할 수도 있다.

대북정책의 투명성과 국민적 합의의 강조는 결국 대북송금 특검을 통해 민주당을 흔들고 친노 세력 중심의 신 여당을 만드는 도화선이 되었다. 또한 평화변영정책은 대북 포용정책과 본질적으로는 차이가 없음에도 불구하고 북한으로 하여금 여러 가지 다른 요인과 겹쳐 대북 포용정책의 승계에 대한 의심을 갖게 만들었다. 그로 인해 노무현 정부는 대화와 교류의 증가 등 현상적 진전은 이루었지만 남북관계를 실질적이고 새로운 차원으로 발전시키지 못하고 기존의 성과를 관리하는 차원에 머물렀다고 평가된다.

노무현 대통령 임기 전반기의 남북관계 침체는 2005년 정동영 특사의 방북과 '9.19 공동성명'등 핵문제의 진전으로 바뀌는 듯 했으나, BDA 문제가 불거지고 2006년 북한이 미사일 발사와 핵실험 등으로 상황을 악화시키자 국제사회의 규탄과 제재가 이어지는 속에서 다시 방향타를 놓쳤다. 북한이 7월에 미사일을 발사하자 남한 정부는 대북식량지원을 유보하기로 하였고, 10월에 핵실험을 한데 이어 유엔 안보리가 결의안을 내자 제재위원회에 이행계획 보고서를 제출하고 이와 별도로 독자적 대응조치를 취해 식량과 비료지원을 중단하고 교사 및 학생들의 금강산 체험학습에 대한 지원을 중단하였으며, 개성공단 1단계 2차 분양을 보류하였다.

민간 차원의 교류 협력 사업들에 대해서도 지원대상과 범위를 규제하였다. 그러나 북한 핵문제가 ‘2.13 합의’를 거쳐 2007년 7월 핵시설 폐쇄와 IAEA사찰단 감시가 재개되면서 부터는 남북한 간에 정상회담이 추진되고 남북관계 진전을 위한 새로운 구도가 마련되었다. 노무현 정부는 보수 세력의 견제와 정치적 리더십을 발휘하기 어려운 정치적 역학 구도, 그리고 핵문제와 한미관계에 대한 조정력 미비로 대북정책에 있어 대체로 수동적이고 소극적인 입장을 보였다.

2007년 10월 2차 정상회담에 임한 남북 정상은 두 차례의 단독회담을 통해 평화정착, 공동번영, 화해, 통일에 관한 제반 현안에 대해 협의 하고 10월 4일 8개항으로 된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)’을 발표하였다.

‘10.4 선언’은 ▷ ‘6.15 공동선언’에 비해 대단히 구체적이고, ▷ 군사적 긴장완화와 평화의 제도화에 대해 본격적으로 논의가 이루어지고 북한이 소극적 채도 일변도에서 변화를 보였다는 점에서 의의가 있으며, ▷ 평화체제 구축문제와 관련하여 남북한이 공통인식을 넓혔다. 즉, 남북한이 주도하여 3자, 또는 4자회담을 통해 종전을 우선 선언하자는 것이다. 경제사업에서도 그동안 장애요소로 되어온 제도적 보장조치 문제들을 정상 차원에서 해결하고 다방면의 신규 사업들을 합의하여 남북경제협력을 추진해 나갈 장기적 동력을 강화하려 하려한 것이다. ‘10.4선언’은 그 이행을 위해 새로운 협상체제를 요구하고 있어 ‘6.15공동선언’이후 남북장관급회담을 중심축으로 하고 경제 협력추진위원회와 산하의 부문별 실무협의회, 군사회담, 적십자 회담 등으로 짜여진 회담 틀이 전면적으로 재조정될 수밖에 없게 되었다.

2) 외교정책

① 통일외교

노무현 정부의 통일외교정책은 <표 2>에서 보는 바와 같이 ‘균형적 실용외교’와 동북아 균형자론은 정책 기조로 하고, 추진전략으로 ▷ 한반도 평화정착 우선, ▷ 평화와 번영의 선순환, ▷ 북핵문제와 남북관계의 선순환을 제시하였다. 물론 노무현 정부 들어서 북핵 문제가 당면한 사안이었기 때문에 그에 대해 북한의 핵 포기와 국제사회의 대북 안전보장, 경제지원 등 일괄타결 전략을 추진해나갔다.

첫째, 북핵외교는 북핵문제가 한반도 평화를 직접 위협하는 남한의 안보사안이면서도 국제적 사안으로 간주되었기 때문에 6자회담의 틀에서 다루어졌다. 이때 노무현 정부는 “남북당사자 원칙에 기초한 국제협력” 방침을 갖고 6자회담에 임하였다.

먼저, 6자회담의 전단계로서 3자회담이 거론되었을 때 2003년 4월 23일 노무현 대통령은 “형식에 관계없이 무조건 대화부터 시작해야 한다”며 지지 의사를 표명하였다. 그후

<표 2> 노무현 정부의 평화번영정책

- ▷ 목표: 한반도의 평화증진과 공동번영
- ▷ 추진원칙
 - 대화를 통한 문제 해결
 - 상호신뢰 우선과 호혜주의
 - 남북당사자원칙에 기초한 국제협력
 - 정책의 투명성 제고와 국민과 함께 하는 정책
- ▷ 추진전략
 - 한반도 평화정착 우선
 - 평화와 번영의 선순환
 - 북핵문제와 남북관계의 선순환
- ▷ 주요 분야
 - 균형적 실용외교
 - 협력적 자주국방
 - 신뢰와 포용의 대북정책

미국, 한국과 일본의 참여가 확인되었다. 한국정부는 부시 미 행정부가 제안한 6자회담을 여는데 촉진자 역할을 수행하였다. 1-3차 6자회담은 개최 자체와 논의 내용이 매우 불투명하고 이후 전도를 예상하기 어려웠다. 그럴 때마다 한국정부는 중재안을 내면서 대화의 모멘텀을 살려나가 6자회담을 지속시키는데 슬기를 발휘하였다.

특히, 2005년 북-미간 경색국면에서 한국은 ‘중대제안’을 내놓고 북한의 6자회담 복귀를 유도해 상황을 돌파하고, 6자회담에서 한국 위상을 제고하고, 나아가 남북 신뢰관계를 증대하였다. 당시 진행된 4차 2단계 6자회담에서 한국은 대통령 이하 정책결정자들 사이의 유기적인 역할분담과 적극적인 대외 교섭 및 협상 추진으로 9.19 공동성명을 도출하는데 주도적인 역할을 수행하였다. 당시 한국은 적절한 타협안을 제시하고 문안 타결까지 휴회에 반대한다는 입장을 견지하였고, 노무현 대통령과 반기문 외교부 장관이 유엔을 방문하여 6자회담의 성공 여론을 조성하였고, 남북간에는 평양 남북장관급회담을 활용하였다. 당시 북핵외교의 책임자였던 반기문 외교부 장관이 라이스 미 국무장관과 7차례, 일본·중국 등 관련국 외교장관들과 10여 차례 협의를 한 사실이 당시 한국의 적극적인 북핵외교를 말해주고 있다.

9.19 공동성명에 묻은 잉크가 마르기도 전에 불거진 BDA 사태에 대해서도 한국은 6자회담 재개를 위해서는 BDA 문제와 북핵문제를 선순환적으로 해결해야 한다는 입장 아래, 미국에 BDA 문제 해결 가능성을 북측에 보여줌으로써 북한의 6자회담 참여 유도 및 거부시 공동대응 마련이 가능하다는 식으로 미국을 설득하였다.

한국은 BDA 사태를 어렵게 가닥을 잡은 이후 2007년 다시 열린 6자회담에서 2.13 합

의(비핵화 초기단계 조치안) 도출하는데도 적극적인 역할을 담당하였다. 2006년 9월 14일 한미정상회담에서 한미 양국은 ‘공동의 포괄적 접근방안’을 추진하는데 합의 하였고, 11월 18일 하노이 APEC 한미정상회담에서는 전략적 공조방침을 확인 하였다. 이어 2007년 1월 북-미 베를린 회동을 전후로 9.19 공동성명 이행을 위한 공동문서를 채택할 필요성을 미국측에 설득해 의견 조율에 나섰다. 이어 2.13 합의가 나왔다. 2.13합의에 이어 10.3 합의(비핵화 2단계, 불능화 조치안) 도출에도 한국정부는 촉진자 역할을 톡톡히 수행하였다. 10.3합의는 10.4 남북정상선언과 어우러졌는데 이는 노무현 정부의 6자회담과 남북관계의 선순환적 추진을 시현한 것으로서 이후 한반도 비핵화 과정과 평화체제 수립 전망을 밝게 해주는 듯 하였다.

다음, 노무현 정부의 평화체제 외교이다. 정부는 평화체제 수립 전략을 ‘참여정부’ 10대 국정과제로 제시하였다. 기반 구축(북핵문제 해결, 남북 협력 심화 등)→ 평화협정 체결→ 평화체제 구축의 순서를 가진 평화체제 추진 전략은 남북 당사자 원칙 고수하는 가운데 북한, 남북관계, 동북아 정세, 주변국 이해관계 등을 종합적으로 고려하여 단계적 추진하였다. 그리고 북핵문제 해결과 평화체제 구축은 동시 병행관계에 있다는 인식 하에 양자를 함께 추진하는 방침을 갖고 있었다.

2005년 6월 노무현 대통령은 평화체제 구축 문제를 6자회담에서 협의할 것을 지시하였다. 그에 따라 정부는 우리의 ‘Concept Paper’를 라이스 국무장관에 전달하였다. 노무현 정부는 평화체제 수립에 높은 외교적 비중을 둔 것으로 보인다. 9.19 공동성명 4항에 관련 사항을 반영시킨 것이나⁹⁾ 2007년 10.4 남북정상선언에서 3-4자 정상에 의한 종전선언을 삽입한 것을 보면 잘 알 수 있다. 노무현 대통령은 2007년 11월 13일 한겨레-부산 국제심포지엄 기조연설에서는 4자 정상선언의 필요성을 언급하기까지 하였다.

② 4강외교 및 동북아 지역협력

노무현 정부 들어 나타난 외교정책의 특징은 동북아 지역협력을 강조하고 그 속에서 한미관계를 재설정하려는 시도가 있었다는 점이다. 그래서 참여정부의 4강외교는 단순히 주변 4대 강대국들을 향한 양자관계의 합이 아니라, 지역안보협력을 구축하고 그 속에서 한국의 위상을 찾으려 했다.

먼저, 대미관계에 있어 노무현 정부는 “21세기 한미 동맹관계 구축”이라는 기조 하에 포괄적, 역동적, 호혜적인 동맹관계로 발전시키려 하였다. 양국 정상은 8차례의 정상회담과 20회 정상 간 통화 등을 통해 북핵문제, 동맹 현안, 통상 문제를 협의·합의해 나갔다. 그 결과 북핵문제의 평화적 해결, 포괄적 접근 구도 합의를 이끌어냈으나 전략적 유연성, 이

9) “6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다. 6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.”

라크 파병, FTA 타결 등은 국내에 논란을 불러일으켰다.

<표 3> 노무현 정부 시기 한미 정상회담 경과

회차	시기 및 장소	주요 합의 내용
1	2003. 5. 14 워싱턴	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 공조 강화 • 한·미동맹의 미래지향적 발전(동맹재조정, 주한미군재배치) • 경제·통상관계의 심화 방안 모색
2	2003. 10. 20 태국 방콕	<ul style="list-style-type: none"> • 이라크 추가파병 결정 설명 • 북핵 불용원칙 재확인, 평화적 해결을 위한 한·미 공조 강화
3	2004. 11. 20 칠레 산티아고	<ul style="list-style-type: none"> • 6자회담의 실질적 진전을 위해 참가국들간 긴밀 협의 • 한반도 비핵화 재확인
4	2005. 6. 10 워싱턴	<ul style="list-style-type: none"> • 한·미동맹의 공고화 재확인 • 전략적 유연성 문제 조율 • 북핵문제의 평화적 해결 의지 재강조
5	2005. 11. 7 경주	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 초 장관급 전략대화 개최 • 한반도 평화체제 구축 인식 공유 • 한·미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언 채택
6	2006. 9. 14 워싱턴	<ul style="list-style-type: none"> • 6자회담 통한 평화적 북핵 해결 원칙 재확인 • 전작권 전환시 주한미군 지속주둔 및 유사시 증원 확약 • 성공적인 한·미 FTA 타결을 위해 노력
7	2006. 11. 18 베트남 하노이	<ul style="list-style-type: none"> • 부시 대통령, 북핵 포기시 한국·북한·미국 간의 평화협정 체결 의사 표명 • 한·미 FTA 협상의 적극적인 추진 의지 재확인
8	2007. 9. 7 호주 시드니	<ul style="list-style-type: none"> • 한국전 종전을 위한 평화협정 체결의지 재확인 • 대테러협력과 한·미 FTA 비준을 위해 공동 노력

노무현 정부는 일본을 향해서는 올바른 역사인식에 기초한 한일관계 확립을 추구해왔다. 그러나 고이즈미 총리의 잇달은 야스쿠니 신사참배, 정계 및 민간의 역사왜곡 및 독도 관련 언동 등 과거사 및 영유권 갈등으로 2005년까지 양국관계는 불안정한 상태를 면치 못하였다. 2006년 아베 총리 취임 이후 총리의 심사 참배 자제로 양국관계가 개선되어 갔다. 여기에 사회보장협정, 세관 상호지원협정, 형사 공조조약 서명, 비자 면제 등 양국간 사회교류가 확대되고, 2007년 사상 최대의 교역(826.2억 달러 교역, 무역적자 300억 달러)이 이루어졌다.

한중관계는 노무현 정부 들어 가장 관계가 발전한 양자관계였다. 노 정부는 2004년 7월 한중간 “전면적 협력동반자 관계”의 수립을 바탕으로 양국간 정치안보협력을 강화해 나갔다. 10여 차례의 정상회담을 통한 북핵문제 해결에 관한 공동인식과 긴밀한 협력이 이루어졌다. 양국 외무장관 사이의 핫라인 개설(2003. 7)과 차관급 외교안보대화 재개(2006. 6)도 그런 예이다. 다만 동북공정 파문, 식품 위생 안전 및 검사검역, 지식재산권 보호 등 역사 및 통상 분야에서 양국간 갈등이 일어났다.

한러관계 역시 “포괄적 동반자 관계”로 발전하였고 북핵문제 평화적 해결에 긴밀 협력을 유지하였다. 사회경제 교류협력면에서도 교역 및 투자 증대, 사할린 LNG 도입 합의, 서참차카 광구 개발 착수, 한국형 우주발사체 개발 협력 등 성과가 적지 않았다.

노무현 정부 들어 부상한 동북아 지역외교는 한중일 3국간 협력의 제도화, 동북아 다자안보협력체 추진, 경제협력체 추진 등 세 가지 측면으로 전개되었다. 먼저 한중일 3국간 협력의 제도화 노력은 3국간 경제적 상호의존(표 4 참조) 속에서 역내 지속적인 안정과 공동번영을 목표로 하였다. 노무현 정부는 경제, 사회, 문화, 외교 등 10개 이상의 분야별 각료급 협의체 운영, ‘3국협력 실적 보고서’ 채택, ‘행동전략’ 승인, ‘행동계획’ 작성 및 ‘사이버 사무국’ 개설 등을 추진하였다.

<표 4> 한중일 3국간 경제 관련 지표(2006년)

구분	규모	세계적 비중
GDP	8조 3,204억불	전세계 46조 6,600억불의 18.6%
교역량	3조 6,214억불	전세계 21조 3,235억불의 17%
총인구	15억 3,147만명	전세계 65억 2,517만명의 23.5%

노무현 정부는 동북아에서 진영간 대립 구도를 해소하고 경제적 협력구도 위에서 다자안보협력체제를 구축한다는 구상을 갖고 있었다. 이는 한반도 평화체제 구축과 병행할 수 있는 것으로 인식되었다. 2005년 11월 17일 한미정상회담에서 “역내 안보문제에 공동 대처하기 위하여 지역다자안보대화 및 협력 메커니즘 발전시키기 위해 공동 노력하기로 합의”하는 등 먼저 미국과 공감대를 만들어 나갔다. 그런 노력의 결과 2007년 2.13합의에서 ‘동북아 평화·안보체제 실무그룹’ 창설이 적시되었고 이후 동년 3월과 8월에 동북아 평화·안보체제 실무그룹 회의가 개최되기도 하였다. 한편, 역내 경제협력체 추진을 위해서 노무현 정부는 동북아시대위원회를 중심으로 동북아시대 경제협력 구상을 정립해 나가면서 ▷ 경제협력 제도화의 기반 조성, ▷제도화의 본격화, ▷ 동북아 경제공동체 수립 등 3단계 추진전략을 수립하였다. 이를 추진할 수 있는 협력사업 분야로 동북아 FTA와 한미 FTA, 동아시아 금융통화협력, 동북아 에너지협력, 동북아 지역개발협력 등이 제시되었다.

이와 같은 참여정부의 소위 ‘균형적 실용외교’론에 입각한 동북아 다자협력체 추진은 장기 비전으로 검토할 가치가 있으나, 현실성의 측면에서 문제점을 노출하였다. 구체적인 비관으로 ▷ 지역균형외교가 중국으로의 전향으로 비취짐으로써 한미동맹관계가 약화될 우려, ▷ 한국이 동북아 균형자로서의 역량을 행사할 역량이 있느냐에 대한 의문, ▷ 6자 회담이 북핵문제 해결 이후 동북아 다자안보기구로 발전할 가능성에 대한 의문 등이 거론되었다.

3. 비교 평가

김대중, 노무현 정부의 통일·외교정책을 대북정책을 중심으로 압축해 비교하면 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책

구분	김대중 정부	노무현 정부
명칭	화해협력정책	평화번영정책
정책환경	장기 남북 대립, 경제위기, 정권교체, 한미관계 돈독, 리더십 공고	남북관계 개선, 경제회복, 민주정권2기, 한미관계 불안, 리더십 도전
정책목표	남북관계 개선	냉전구조 해체
접근구도	남북관계 → 동북아 안보(단계적)	남북관계 ↔ 동북아 안보(병행)
정책효과	높음	보통?
정책유형	포용정책(정책 연속성)	
정책기조	동맹 유지, 남북 대화/교류 하의 평화정착 추구	

화해협력정책과 평화번영정책 모두 동질의 정책 기조와 유형을 갖고 전개되었고, 기본 방향에 있어서 대내외적으로 높은 지지를 받았다. 크게 보면 김대중 정부의 화해협력정책은 불리한 객관적 정책 환경(오랜 적대적 남북관계와 미 부시 행정부의 반테러전에 따른 갈등적 북미관계 등) 속에서 정책 의지 및 능력을 발휘하여 소기의 성과를 거두었다 할 수 있다. 그에 비해 노무현 정부의 평화번영정책은 일부 긍정적인 정책환경(남북관계 개선)과 일부 부정적인 정책환경(계속된 북미간 갈등, 북핵 실험, 대북정책에 대한 대내적 비판 등) 속에서 양적인 남북관계 개선을 질적으로 발전시키지 못하고 공약한 정책 목표 달성에 한계를 보였다. 노무현 정부의 정책적 제약 요소들 가운데 미국의 외교안보정책 방향 등 대외적 요소도 크게 작용하였지만 대북정책과 주변 4강외교의 조화로운 추진에 있어서 문제점을 노출하였다. 특히, 정책 접근구도에 있어 두 정책의 다소 상이한 경험(집중과 선택 vs. 병행추진)은 이론적으로는 각각의 장단점이 있으나 그 결과는 정책 적용 시점과 운용 능력에 영향을 받을 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

김대중, 노무현 두 민주정부 10년간 대북정책은 그 이름, 정책환경, 정책기조 등에서 일부 차이가 있지만 남북 대화를 바탕으로 한반도의 평화정착과 상호 협력을 추구한 포용정책(engagement policy)이었다는 점에서 기본적인 성격이 유사하다. 그런 점에서 노무현 정부의 대북정책은 김대중 정부의 대북정책을 승계하는 연속성이 강하다고 할 수 있다. 이를 전제로 두 정부의 통일·외교정책을 간략히 비교 평가해보자.

먼저, 대북정책의 측면이다. 김대중 정부의 화해협력정책이 반세기 동안의 적대적 남북 관계를 화해협력관계로 전환하는 것이 목표이었다면, 노무현 정부의 평화번영정책은 화해협력을 발전시켜 평화공존과 공동번영을 이루자는 목표지향과 그를 위해서는 경제협력과 평화정착이 함께 가야 한다는 전략적 측면을 강조하였다. 물론 이 두 정책은 상이한 조건(특히 남북관계와 한미관계) 속에서 나타난 포용정책의 두 얼굴이라 할 수도 있을 것이다. 다만, 평화번영정책의 특징은 정책의 지평을 동북아로 확대하여 한반도 평화체제 구축 및 남북 교류협력을 통하여 한반도가 동북아 평화의 발원지, 동북아 공영의 시대를 열어나가자는 데 그 특징이 있다. 그리고 한반도의 평화와 번영을 달성하기 위해서는 동북아 역내의 평화와 안정이 함께 추진되어야 한다는 점을 강조한 점도 인상적이었다.

둘째, 통일외교의 측면에서 할 수 있는 평가이다. 정책 기조의 정당성과 지속성을 정치적으로 획득하여 정책 추진의 기회비용을 최소화 하고 정책 효과를 극대화 하는 일의 중요성이다. 이점은 김대중 정부에 높은 점수를, 노무현 정부에게는 상대적으로 낮은 점수를 줄 수 있을 것이다. 대북포용정책이 특정 정권의 정책선호가 아니라, 한반도에서 평화정착과 평화통일을 달성할 유일한 현실 대안이라는 점을 대내외적인 지지와 협력 속에서 지속시킬 수 있는 논리적 설득과 정책적 실효를 제시해야 할 것이다. 이와 관련해, 대북포용정책의 효과를 극대화하기 위해 다른 정책 영역(특히 경제정책)과의 연계전략을 구체화 하고 대내적 지지를 확대하는 방안이 절실해보인다.

셋째, 평화외교와 통일외교를 조화시킬 필요성이다. 김대중, 노무현 두 민주정부의 대북정책은 한반도 평화정착에 역점을 두었고 이는 현실타당하고 우선적인 과제였고, 북핵문제와 연동하여 앞으로도 그럴 것으로 예상된다. 특히, 북미관계 변화와 6자회담의 재개 전망 속에서 한반도 비핵화와 평화체제의 병행 구축을 향한 새로운 전략 수립이 요구된다. 다른 한편, 평화정착을 발전시켜가는 과정에서 통일 논의와 연결하여 추진하지 못할 경우 그것은 불안정한 분단유지형 평화에 그칠 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그런 점에서 노무현 정부 시기 6자회담의 진척과 남북관계 발전을 연계시켜 두 측면을 병행 추진해나간 것은 높이 평가할만하다. 앞으로도 남북간 통일 논의, 대내적으로 평화와 통일의 상호연관성 계몽, 다양한 주체(특히 국회)의 통일 논의 활성화 등을 통해 한반도 평화통일과 평화체제 구축은 함께 추진할 역사적 과제라는 점에 초당적, 국민적 공감대 형성이 필요하다. 이를 위해 북미관계, 6자회담 재개 전망 속에서 남북관계를 발전시킬 전략을 수립하는데 적극적인 자세가 필요하다. 그런 삼층적인 관계 발전을 통해 냉전구조를 실질적으로 해체할 수 있을 것이기 때문이다.

넷째, 남북관계와 국제협력을 조화시키는 과제이다. 평화와 통일을 포함하여 한반도 문제는 기본적으로 남북 당사자 원칙 하에서 국제협력을 추구함이 옳을 것이다. 그런 양동 접근을 구체적으로 전개함에 있어서 남북과 주변 관련국간 긴밀하고 균형적인 의사소통이 대단히 중요한데, 불신과 오해가 가져올 불필요한 대가가 크기 때문이다. 한국으로서

는 동북아 정세를 일차적으로 규정할 미-중 관계를 예의주시하되 수평적인 한-미동맹관계와 한-중 경제협력을 지렛대로 양측의 지지와 협력을 구하면서 한국의 정책 자율성을 극대화하도록 힘써야 할 것이다. 그런데, 여기서 현정부의 천안함 외교에서 드러났듯이 대미 안보협력, 대중 경제협력이라는 사안별 비대칭 협력 외교가 한계에 봉착했다는 점이다. 이는 동북아 다자안보협력 체제의 형성이 필요함을 말해주는데, 일단 한반도 평화와 관련하여 남북관계와 국제협력, 곧 남북한과 미국, 중국과의 4자 협력구도 형성이 필요해 보인다.

종합적으로 민주정부 10년간의 통일·외교정책이 남겨준 교훈은 첫째, 일관된 포용정책을 전개해나가되 그 정책의 궁극적 지향을 분명히 제시하여 이를 대내외로부터 지지를 만들어 정책의 정당성은 물론 일관성을 획득해야 한다. 특히, 포용정책에 있어 대내적 지지와 성원을 확대할 수 있는 여론 조성 및 설득 기제 수립과 대내적 과제와 대북포용정책의 선순환관계를 논리적, 실증적으로 제시해야 한다.

둘째, 평화통일외교를 일관성 있게 전개함으로써 그 과정에서 획득되는 국가 이미지와 창조적 외교력을 결합하여 국가이익과 세계평화 증진을 상호보완적으로 인식하고,

셋째, 군사동맹 위주의 안보외교노선에서 벗어나 인간안보에 기반한 다자안보협력을 포함한 다양하고 유연한 외교정책을 추진하고,

넷째, 동북아 안보협력공동체 형성과 통일 대비 주변국의 지지를 위해 균형선린외교를 강화하는 것이다.

그간 한국의 통일·외교정책은 시각과 입장에 따라 다양한 평가가 가능할 것이다. 그런 가운데서도 김대중 정부 등장까지 한국의 통일외교안보정책은 북한과의 체제경쟁을 기본 방향으로 해왔고, 지금까지도 미국과의 동맹관계에 주력하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 국제사회의 상호의존 증대에 따른 공동 관심사 확대 및 공동이익 증진의 필요성이 높아지는 한편, 한국의 민주주의 진전과 국제적 지위 상승으로 이제 통일외교안보정책의 획기적 전환이 필요하고 가능한 시점에 이르렀다고 볼 수 있다.

한반도는 현재 북핵문제에 국한되지 않은 커다란 지각 변동이 시작되고 있다. 6자회담이 상징하는 바는 미래 한반도 평화 및 동북아 공영은 특정 국가, 특정 방법이 아니라 관련 국가들과의 협력 속에서 창조적이고 유연한 접근이 더욱 요구된다. 그런 상황 변화에 한국의 통일외교안보정책이 능동적인 역할을 수행하려면 기존의 대결과 압박 위주의 대북정책과 대미의존적인 동맹외교에서 벗어나 한국의 위상과 능력에 부응하여 한반도 평화와 통일을 선도하는 중간국가의 평화외교노선을 실제 정책으로 제시하는 능력을 보여 주어야 할 것이다.

4. 과제 : 신포용정책

평화통일외교노선의 정책방향은 한반도 평화체제 수립을 비롯하여 동북아 및 세계 평화 증진에 이바지하는 모든 외교적 노력을 포함하는데, 여하한 잠재적 혹은 명시적 폭력을 배제하고 관련 당사자간 혹은 국제사회와의 협력을 통해 평화 증진을 도모함을 의미한다. 평화통일외교노선의 정책방향은 통일외교안보문제에서 이상과 현실의 차이, 정책영역간 목표의 부조화를 보였던 폐단을 극복하고 일관된 방향과 창조적인 방법으로 평화통일외교노선을 추진한다. 평화통일외교노선을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 냉전기 적대적 남북관계에 적용되어온 군사동맹 중심의 동맹외교를 21세기 국제정세 및 남북관계의 변화에 부응하는 방향으로 발전시키는 한편, 유엔을 비롯한 국제사회와의 다자안보 협력을 확대하고 동북아 역내 국가들과의 우호협력관계를 강화하는 등 개방적이고 실용적인 정책 추진이 필요하다.

평화통일외교노선의 정책방향은 당면한 북핵문제 해결을 추구하면서 한반도 평화체제 수립과 동북아 안보협력의 증진을 조화롭게 병행 추진하는 한편, 민주적 평화국가의 상을 수립하여 평화통일외교노선을 안정적이고 지속적으로 전개할 국내적 기반을 구축하는데도 역점을 둔다. 나아가 평화통일외교노선의 정책방향은 한반도 평화체제 정착이 소극적 평화에 그치지 않고, 상생의 평화공동체를 수립함으로써 한반도에 항구적인 평화를 가져오고 남북한 구성원들이 인간다운 삶을 영위할 수 길을 열어나가야 할 것이다. 그러므로 평화통일외교노선의 정책방향은 한반도 평화공동체 수립 과정을 남북 평화통일로 연결시킬 것이고, 평화통일을 한반도 및 동북아의 항구적 평화정착의 동력으로 발전시킬 것이다. 그런 점에서 평화통일외교노선의 정책방향은 남북한이 기존에 맺은 상호간 합의들과 그 정신은 물론 국제사회의 공통 가치와 행동 규범에 바탕을 둔다.

평화통일외교노선의 정책방향은 신포용정책으로 구체화 될 때 그 의미가 있다. 신포용정책은 주변국가들과의 선린우호외교와 그들을 향한 통일외교를 포함하고, 북한을 향해서도 통일정책만이 아니라 안보정책과 경제정책 등 다양한 접근이 가능할 것이다. 물론 여기서 말하는 신포용정책은 “북한을 주대상으로 한 평화·통일정책”을 기본 범주로 설정하고 있다. 그리고 그것을 촉진하는 주변국 혹은 동북아 차원의 외교안보정책을 병행 검토하여야 할 것이다. 그런 점에서 신포용정책은 전자를 기본과제로, 후자를 촉진과제로 파악하고 있고, 그 속에서 구체적인 정책 과제들을 생각해볼 수 있을 것이다.

신포용정책의 기본과제는 남북관계 발전의 제도화이다. 여기에는 남북경제공동체 수립, 남북한 군비통제, 남북연합단계의 준비 등이 포함된다. 그리고 촉진과제로 21세기형 동맹으로의 발전, 동북아 다자안보협력의 확대, 합리적 수준의 군사력 유지, 미래지향적 균형 외교의 전개, 평화통일외교의 대내적 기반 확립 등 평화친화적인 외교·정책을 꼽을 수 있다. 여기서 가장 큰 당면 과제인 한반도 비핵화와 평화체제의 추진은 기본과제와 촉진

과제를 연결하는 과제로 파악하고 있는데, 두 과제는 병행 추진할 문제라는 점을 강조할 필요가 있다. 그렇게 본다면 신포용정책은 다음과 같은 등식이 성립한다.

신포용정책=

남북관계 발전의 제도화(기본과제)

+ 한반도 비핵화와 평화체제의 병행 추진(당면과제)

+ 평화친화적 외교·안보정책(촉진과제)

신포용정책은 민주정부 10년의 통일·외교·안보정책을 계승한다는 면에서 연속성이 있지만, 동시에 지난 정책의 한계와 문제점을 극복하고 변화된 정책 환경에 능동적으로 대응한다는 면에서는 변화의 측면도 있다. 둘 사이의 상대적 비중은 추후의 문제이다. 현재 중요한 것은 계승하고 혁신할 점을 가려내고 이를 하나의 개념으로 묶어내는 작업이다.

2부 경제정책

1. 미완의 혁명 - 민주적 시장경제 39

- 발표 : 홍종학(경원대 경제학 교수)
- 토론 : 유종일(KDI 경제학 교수), 김상조(한성대 경제학 교수)

2. 진보 · 개혁정부의 대외정책 - 동아시아 협력을 중심으로 57

- 발표 : 정태인(새로운사회를여는연구원 원장)
 - 토론 : 최영찬(서울대 농경제사회학부 교수), 우석훈(2.1연구소 소장)
-

미완의 혁명 - 민주적 시장경제¹⁰⁾

홍종학(경원대 경제학과)

1. 신자유주의와 두바이즘

(1) 외환위기와 대내외적 환경

1) 재벌기업과 금융기관의 파산에 따른 경제 구조의 붕괴

과거 성장의 동력이었던 재벌기업의 연쇄 부도로 인해 경제적 기반이 흔들리며, 경제 전체의 불안정성이 심화되었다. 금융기관의 파산으로 인해 시장의 불확실성이 증폭되어 정상적인 투자가 이루어지기 어려운 상황이었다. 민주정부는 경제의 안정성을 확립하기 위해 노력했다. 장기적 발전을 위한 새로운 구조를 모색하기 어렵게 되었다.

2) 외환위기로 인한 성장과 분배의 악화

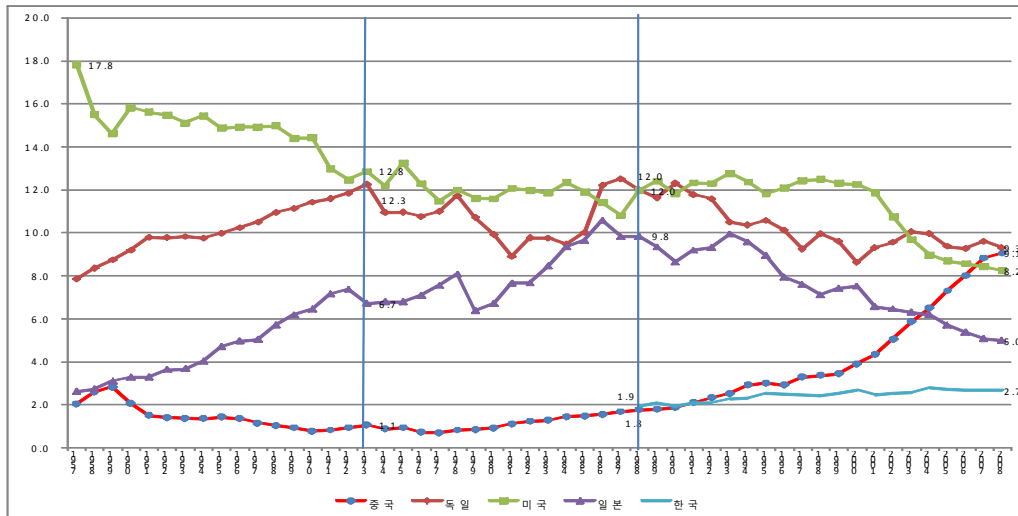
외환위기로 인해 1980년 이후 처음으로 (-) 성장을 기록하는 가운데 출범한 민주정부는 붕괴하는 경제구조를 유지하면서 동시에 대규모 실업으로 인한 사회적 문제를 해결해야 하는 과제에 직면하게 되었다. 외환이 부족한 상황에서 경제적 유연성을 강조하는 해외투자자는 커다란 제약 요소가 되었고, 이로 인해 불가피하게 경제유연성을 높이는 정책을 취할 수밖에 없었다. 1998년에는 1980년 이후 처음으로 (-) 성장을 피할 수 없었고, 대규모 해고로 인해 기록적인 실업을 맞게 되었다.

3) 세계화와 기술발전으로 인한 양극화의 심화

경제위기를 극복하는 상황에서 세계화로 인한 경쟁은 더욱 치열하게 진행되었다. 치열한 경쟁으로 인해 세계 각국은 양극화 현상을 경험하게 되었으며, 한국도 예외가 아니었다. 즉, 경제위기와 세계화, 기술발전으로 인해 양극화가 심화되었다. 산업, 업종 및 기업 간 양극화와 고용, 소득의 양극화, 지역과 계층간 양극화 역시 악화되고 있었다.

10) 이 발제문은 「민주적 시장경제의 한국모형을 찾아서」 『경제와 사회』 2010, 여름, 86호, 69-94쪽 등 발제자가 기존에 발표한 글들을 중심으로 재구성한 것입니다.

<그림 1> 세계 수출 총액 대비 중국, 독일, 미국, 일본, 한국 수출액의 비중 추이(1957-2008)



자료 : 한국은행 경제통계시스템

4) 거대 신흥 개발도상국의 약진

특히 대규모 신흥 개발도상국인 중국, 인도 등의 부상으로 인해 저임금을 기반으로 한 노동집약적 산업에서 타격을 입게 되었고, 이는 중소기업과 지방경제의 쇠락으로 이어졌다. 이른바 선진국의 고기술은 아직 채 쫓아가지 못한 상황에서 신흥 개발도상국의 저임금을 바탕으로 한 추격으로 인해 한국경제는 새로운 도전에 직면하게 되었다.

(2) 신자유주의의 시대

1) IMF가 강제한 신자유주의

외환위기를 대처하기 위해 IMF에 구제금융을 요청하였다. IMF와 미국을 위주로 한 채권단은 한국에 대한 요구를 강화했고 이는 주로 해외자본을 위해 국가의 기능을 약화시켜 시장경제의 공공성을 약화시키는 방향으로 이루어졌다. 대내적으로 이러한 해외자본의 요구에 대해 적절하게 대응하기는커녕 국내 자본을 위해 적극적으로 이러한 요구를 수용하면서 한국은 급격하게 신자유주의적 체제로 전환하게 되었다.

2) 후진적 한국경제에 대한 신자유주의의 폐해

선진국과 달리 시장에서의 견제 수단을 제대로 정립하지 못한 한국경제에서 신자유주의적 규제완화는 선진국보다 훨씬 폐해가 컸다. 노동과 소비자 조직이 활성화되지 못한

상황에서 자본을 견제하던 정부의 의지와 기능을 신자유주의가 위축시키는 효과를 가져왔다.

3) 국내 지배층의 신자유주의 수용

세계화와 신자유주의는 구별되어야 한다. 그러나 국내 경제학자와 언론, 재계는 일방적으로 자본을 위한 세계화를 옹호하면서, 국내에서는 세계화와 신자유주의가 동일시되는 결과를 초래했다. 세계적으로 위세를 떨친 신자유주의라는 이념적 도구를 이용하여 한국의 지배계층이 자본을 옹호하고 결국 스스로 자본에 종속되게 되었다. 1987년 민주화 이래 한국경제의 발전을 위해 민주적 시장경제를 구축해야 한다는 개혁적 요구는 강력한 외세와 자본의 결탁에 의해 무참하게 진압되었다.

(3) 두바이즘

2000년대 들어서면서 두바이의 성장이 괄목할 만한 성과를 내면서 국내에서는 두바이를 따라하자는 주장이 대세를 이루었다. 두바이 방식의 개발에 따른 구조적 위험성을 도외시 한 채 외형적인 성과만을 강조하며 재계는 두바이와 같은 규제완화를 추진하기 위해 현대판 신사유람단을 조직하여 많은 정·재계 인사들을 두바이로 실어 날랐다. 두바이의 구조적 문제를 간파하지 못한 채 이들 지도자들은 두바이를 본받아야 한다고 한 목소리를 냈고, 급기야 언론은 꼬리를 물고 대대적으로 두바이 특집을 내보냈다.

한국 정·재계의 최고 실력자들이 모두 두바이 예찬에 나서고 그 위험에 대해서는 적절한 경고가 없는 상황에서 예찬론은 곧 실행에 옮겨졌다. 민주정부 10년간 꾸준히 부동산 경기부양 정책이 추진되었으며, 의욕적으로 추진한 균형발전 전략 역시 토건 중심의 개발로 변질되고 말았다. 전국적으로 초고층 건물이나 대형 토건사업이 추진되고 있다. 이명박정부에서는 대운하나 4대강 사업 등 국토의 근간을 뒤흔드는 그야말로 두바이 방식의 개발에 매진하고 있는 실정이다.

2. 악전고투의 민주정부 10년 시대

(1) 민주정부 10년의 이상적 목표

1) 국민의 정부는 민주주의와 시장경제의 병행발전을 지향

국민의 정부는 경제위기 극복과 함께 민주주의와 시장경제의 병행발전을 추진하였다.

조속한 경제위기 극복과 함께 대대적인 구조조정을 통해 사실상 새로운 경제구조의 정립을 시도했다. 국가주도의 경제발전전략의 부작용으로 남아있는 관치를 청산하고, 민주화의 저력을 바탕으로 질서자유주의를 정착시키기 위한 시도를 통해 시장경제의 효율성과 활력을 통해 경제성장을 추구했다. 외환위기를 통해 부각된 분배문제를 해결하기 위해 복지정책을 강화하면서도 동시에 국가의 지원이 확대될 때 우려되는 도덕적 해이 등의 비효율성을 경계하여 생산적 복지를 추진하였다.

2) 참여정부는 혁신주도형 경제와 동반성장을 지향

참여정부는 시장에서 정부의 역할을 조정자 또는 심판자로 규정하고, 시장에 대한 직접적인 규제는 지양하되 시장의 자율적인 감시와 통제를 통해 기업경영의 투명성과 책임성을 높이는 방향으로 정책을 수립하였다. 단기적 정책수단을 활용해 경기를 부양하는 것을 지양하고 대신 중장기적 관점에서 경제의 체질을 강화하기 위해 노력하였다.

지식정보화 혁명과 세계화로 인한 경쟁에 효율적으로 대응하기 위해 혁신 주도형 경제를 지향하면서 동시에 능동적 개방정책을 추진하였다. 외환위기와 세계화로 인해 심화된 경제적 사회적 양극화 현상에 대처하기 위해 동반성장을 추구했다. 분배정책 강화를 통해 서민, 중산층의 실질소득을 증대시켜 소비를 진작시키고 서비스 산업 등 내수산업에 활기를 불어넣어 성장을 촉진하고 이를 통해 다시 투자와 고용, 내수로 이어지게 하는 선순환구조의 복구를 목표로 삼았다.

(2) 민주정부 10년의 괄목할 만한 성과

국민의 정부는 성공적으로 외환위기를 극복하고 부실재벌을 정리하는 구조조정을 통해 기업의 체질을 강화하고 성장률을 회복하였다. 구조조정 제도를 정립하여 시장의 자율기능을 높여 과거 관치의 폐해에서 벗어날 수 있는 계기를 마련했다. 이러한 노력의 결과 일부 대기업은 세계적 기업으로 도약할 수 있었고, 일부 산업에서나마 경쟁력을 회복하는데 기여했다. 생산적 복지 정책을 통해 악화된 분배도 최소한 위기 이전 수준으로 개선시켰으며, 위기를 겪으면서도 사회통합을 유지할 수 있었던 것은 국민의 정부의 공헌이라 하겠다.

참여정부에서는 어려운 여건에서도 단기적인 경기부양책을 추진하지 않겠다는 원칙을 고수하면서도 건실한 경제성장을 주도하면서 혁신주도형 경제의 발판을 마련하였다. 국민의 정부를 이어 더욱 적극적인 복지제도의 확대를 통해 개인소득의 불평등 심화가 세후 가처분소득의 심화로 이어지지 않도록 하였다. 과거의 수동적 복지제도를 넘어 적극적으로 노동을 장려하기 위해 근로장려세제와 같은 제도를 도입하기도 하였다. 중반 이후

비전 2030을 추지하는 등 지속가능한 동반성장을 위한 제도적 토대를 마련하고, 후반에는 사회투자국가의 기반을 구축하기 위한 노력을 기울였다.

3. 민주정부 정책의 한계

(1) 미진한 경제민주화

민주정부 10년간 관치를 극복하고 시장의 자율기능을 강화하기 위해 노력했다. 그러나 세계화로 인해 경쟁의 압력에 몰리면서 경제의 왜곡된 구조를 개선하지 못한 채 시장의 균형자 역할을 하던 정부의 개입이 줄어들면서 부작용이 발생했다. 각종 규제완화는 소비자나 노동자 등 경제적 약자의 권한을 보장하는 제도적 장치가 미비한 상황에서 자본의 일방적 권한을 강화하게 되었다. 구조적으로 중소 하도급 기업들이 수출 대기업에 전면 종속되고 비정규직 노동자가 양산되면서 시장경제에서 자본과 노동 간의 건강한 균형이 무너지게 되었다. 결국 자본의 전횡이 가능한 구조로 전환되면서 서민과 노동자층이 급격히 해체되어 빈민이나 차상위계층으로 전락하게 되었고 장기적으로 건전한 사회통합적 사회협약을 어렵게 하고 있다.

(2) 민생문제의 악화

소득이 양극화되면서 서민 중산층의 소득이 늘어나지 않는 상황에서 시장의 불균형은 서민경제의 피폐화로 이어졌다. 대기업의 독과점을 적절히 통제하지 못한 탓에 신용카드 수수료나 이동통신 요금 등은 만성적인 민생문제로 대두되었다. 분양가 상한제 철폐 이후 아파트 분양가의 인상이나 교육시장의 자율화 이후 대학 등록금이나 사교육비의 인상 등도 서민들에게는 큰 부담을 주고 있으나 적절하게 영향력 있는 대책을 내놓지 못했다. 이러한 추세는 전반적으로 민생문제에 대해 무관심하거나 무능한 정부라는 인식으로 이어졌음을 성찰해야 한다.

(3) 정치적 약세로 인한 과도한 성장정책

두 정부 모두 정치적으로 강고한 기반을 확보하지 못했기에 성장에 치중하지 않을 수 없었다. 경기침체에 대한 우려로 인해 거품에 대한 경고가 있었음에도 적시에 대처하지 못하고, 벤처거품, 신용카드거품, 부동산 거품을 통제하지 못해 결과적으로 서민경제를 피폐화시켰다. 정부의 인위적 경기부양을 하지 않겠다는 정책으로 인해 성장을 민간부문에

의존하게 되었고, 그로 인해 시장의 과도한 쏠림현상을 방치했다. 이는 경제의 장기적 성장잠재력을 크게 훼손하는 결과를 초래하였다. 정치적 약세로 인해 강력한 경제구조개혁 정책이나 부동산 가격 안정정책을 취하지 못하면서 국민의 신뢰를 상실하고 시장에 종속되는 결과를 자초했다. 약한 정치적 기반으로 인해 성장에 치중했으나 결국 양극화 심화로 인해 정치적 기반이 더욱 약해지는 악순환을 겪었다.

(4) 관료와 개혁세력의 조화 실패

진보개혁적인 새로운 정책안을 보수적인 관료주의에서 벗어나기 어려운 경제 관료에 의존할 수밖에 없었던 한계로 인해 개혁정책의 효과를 기대하기 어렵게 된 반면, 진보개혁세력은 상황을 통제할 수 없게 되면서 부작용이 커지는 상황이 반복되었다.

관치가 줄어들고 규제완화가 되면서 직업 관료들에 대한 재계의 영향력이 강화되는 계기가 되면서 재계에 포획된 관료가 늘게 되었다. 이에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않았기 때문에 전반적인 정책이 재계 편향적으로 이루어지게 되었고, 세계화 시대 양극화를 심화시키는 요인이 되었다.

(5) 미래지향적 정책 일관성의 결여

지식정보혁명과 세계화의 급속한 진전은 한국경제에 새로운 도전이 되고 있음에도 과거 방식의 개발방식에서 벗어나지 못했기에 부작용이 커졌다. 각종 개발정책을 통해 부동산 거품을 방조한 대신, 인적 자원에 대한 외형적 투자를 늘리면서 학교교육과 평생교육의 효율성을 높이는 정책은 보조적 수준에 머물렀다. 따라서 민간의 자원이 물적 자본에 집중되는 부작용을 초래하며 인적 자원의 개발 분야에서 큰 진전을 이루지 못했다. 이러한 현상은 결국 민주개혁정부와 보수정부간의 차별성을 떨어뜨렸고, 경제정책은 보수정부가 낫다는 잘못된 선입견을 심게 되었다.

인적자원 개발 측면에서 민주 정부 10년의 공헌도는 매우 컸지만, 현실적 영향력은 미미하여 인적 자원의 개발이 동반성장의 핵심적 과제임이 국민적 공감대를 얻지 못하고 지식인들의 논의대상으로 국한되어 있다. 이는 역으로 민주 정부 10년의 노력이 폄훼되고 있는 원인이 되고 있다는 점에서 향후 일관성 있고 전방위적인 인적 자원 개발정책의 추진이 요구된다.

(6) 보수의 인식이 지배한 진보적 민주정부의 시대

민주정부 10년의 성과는 지대하다. 결코 그 성과를 과소평가해서는 안 된다. 그러나

근본적인 제약으로 인해 그 성과는 한계를 노정하였다. 민주정부 10년 시기는 신자유주의와 두바이즘이라는 보수의 인식에서 자유롭지 못한 채 민주적 개혁과제를 수행하려 노력한 기간이었다. 신자유주의와 두바이즘에 대항하는 이념이나 민주정부를 뒷받침하는 강력한 세력이 부재한 상황에서 지배적 인식과 지배적 세력에 순응할 수밖에 없었기 때문에 경제의 구조적 문제가 악화되는 것을 막지 못했다.

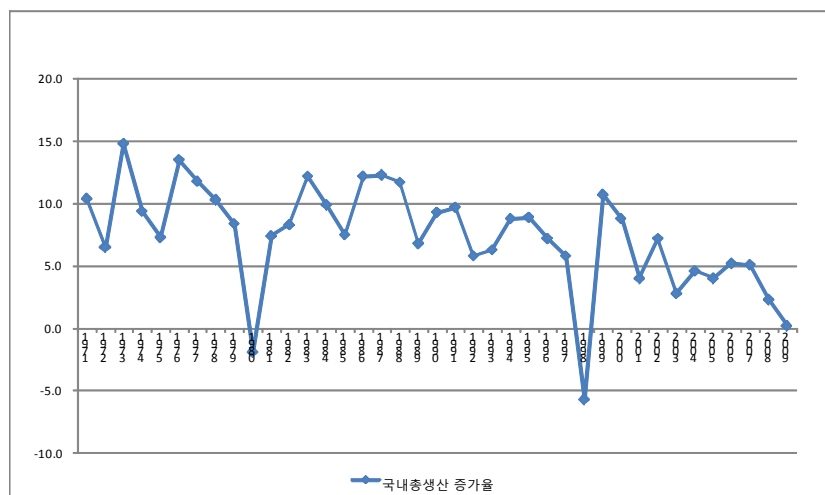
이제 성찰적 입장에서 민주정부의 시대를 재평가해야 한다. 민주정부의 주도세력은 물론 비판적 진보세력 모두 역사적 성찰이 부족했음을 인정해야 한다. 소수자로서의 진보의 위치를 망각하고 분열한 것에 대해 성찰해야 한다. 설사 보수의 인식이 지배했다고 하더라도 장기적 관점에서 진보적 과제를 수행했는가에 대해 되돌아봐야 한다.

4. 한국경제의 구조적 문제

(1) 성장 동력의 약화

한국경제는 1980년대 후반 이후 성장률이 둔화되고 있다. 이 시기를 전후하여 국내총생산을 구성하는 지출측면에서의 구조적 변화가 있었고, 중소기업과 대기업의 노동생산성 격차가 커지는 추세가 시작되었다. 대기업과 중소기업간 투자수준 및 생산성 분야에서 양극화가 시작되는 구조적 변화가 지속되고 있다.

<그림 2> 국내총생산 증가율 추이(1971-2009)



자료 : 한국은행 경제통계시스템

(2) 토건 중심 경제

한국경제는 1980년 대 후반 이후 성장이 둔화되면서 건설경기에 의존하게 되어 과도하게 토건에 의존하는 구조로 전환되었다. 사회간접자본 투자는 경제성장에 필수적이지만, 경제적 효율성을 따지지 않는 무차별적 개발로 인해 폐해가 크다. 과감하게 토건국가에서 벗어나지 못한다면 한국경제의 도약은 불가능하다.

<표 1> 총고정자본형성 및 건설투자의 GDP 대비 비중 (단위 : %)

	총고정자본형성			건설투자		
	1995-2006 전체 평균	1995-2000 평균	2001-2006 평균	1995-2006 전체 평균	1995-2000 평균	2001-2006 평균
한국	31.50	33.60	29.40	19.22	20.33	18.12
아일랜드	22.27	20.78	23.77	15.29	12.81	17.77
스페인	25.45	23.03	27.87	14.05	12.19	15.92
호주*	24.19	23.44	25.08	14.21	13.43	15.16
아이슬란드*	21.32	20.52	22.29	13.47	12.49	14.64
그리스	21.38	19.12	23.63	13.11	12.70	13.52
캐나다	19.69	19.03	20.35	11.67	10.76	12.59
노르웨이	19.69	21.22	18.17	13.14	13.92	12.37
포르투갈	24.23	25.19	23.26	12.77	13.26	12.29
룩셈부르크	21.15	21.30	21.00	11.69	11.16	12.21
일본*	25.20	26.76	23.32	13.19	14.31	11.85
뉴질랜드*	21.68	21.07	22.41	11.25	10.80	11.80
오스트리아	21.59	22.29	20.90	12.38	13.18	11.59
슬로바키아	28.21	30.06	26.36	13.04	14.48	11.59
핀란드	18.43	18.22	18.64	10.73	10.14	11.32
네덜란드	20.79	21.90	19.68	11.37	11.43	11.31
폴란드*	20.56	22.03	18.79	11.40	11.99	10.70
멕시코**	19.48	19.50	19.46	9.94	9.58	10.49
미국	18.76	18.86	18.66	9.67	9.16	10.19
독일	19.76	21.34	18.18	11.28	12.78	9.78
스위스*	21.80	22.35	21.14	9.88	10.17	9.54
이탈리아	19.97	19.36	20.57	8.97	8.53	9.42
프랑스	18.86	18.27	19.44	8.97	8.62	9.32
덴마크	19.82	19.49	20.15	9.15	8.99	9.32
터키	21.06	24.02	18.10	11.02	12.87	9.16
영국	17.25	17.31	17.18	7.85	7.42	8.29
스웨덴	16.71	16.34	17.07	6.47	6.11	6.83
평균	21.51	21.72	21.29	11.67	11.61	11.74
최대값	31.50	33.60	29.40	19.22	20.33	18.12
최소값	16.71	16.34	17.07	6.47	6.11	6.83

자료 : 경제개혁연대(2008)

주 : 최소 9개년 이상의 시계열이 확보되지 않은 벨기에, 체코, 헝가리 등 3개국 제외한 27개국 대상

* 2006년 자료 없는 국가, ** 2005, 2006년 자료 없는 국가

경제개혁연대(2008)가 OECD자료로 비교한 바에 의하면 1995년에서 2006년 기간 중 OECD 27개국의 건설투자의 국내총생산 대비 비중 평균이 11.67%에 불과한데 반해 한국은 무려 19.22%로 다른 국가들과 큰 차이를 보이고 있다. 2위국인 아일랜드도 15.29%에 불과하다는 것을 감안할 때 한국이 얼마나 건설투자에 치중해 왔는가를 잘 보여준다. 15% 이상의 높은 비중으로 건설투자를 20년이 넘게 지속한 것은 사례를 찾기 힘들 것이다.

(3) 재벌 체제의 공고화

외환위기 이후 취약해진 재벌을 강화하기 위한 정부의 노력이 지속되면서 재벌의 경제력이 강화되는 결과를 초래했다. 규제완화로 인해 경제력을 앞세운 재벌은 경쟁력에서 우위를 차지하게 되고, 세계화로 인한 비용은 중소기업과 노동자들이 부담하는 대신 그 혜택은 재벌이 독점하였다.

무엇보다도 상위재벌에 대한 심리적 의존에서 벗어나지 못하는 것이 문제를 악화시키고 있다. 무소불위의 권력집단이 된 상위재벌이 법 위에 군림하면서 시장경제가 장기적으로 건전하게 발전할 수 있는 토대를 무너뜨리고 있다. 국민경제에 기여하는 재벌을 만들어내지 못한다면 구조적 취약성을 지속될 것이다.

(4) 관경유착의 심화

불균형 성장 전략으로 거대해진 재벌은 자의적인 정치권력의 재단으로부터 자유롭게 되었다. 반면 관치에 대한 거부감으로 인해 관료들은 시장에서의 공정한 규칙을 제정하고 집행하는 주체가 되기에는 존립기반이 취약했다. 결국 관료들은 집단적 이해를 위해 결속하게 되고 자신들의 이익 추구를 위해 재벌과 유착하게 되었다. 이미 불균형 성장전략으로 인해 시장에서의 지배력을 확보한 재벌 대기업은 규제완화를 통해 무차별적 사업 확장이 가능하게 되었으며, 시장지배력을 갖춘 곳에서는 이를 이용하여 독점적 이윤을 확보할 수 있었다. 이러한 과정에서 관료들은 아무런 제제를 가하지 않고 방관하거나 오히려 조장하는 정책을 추진해 왔다.

민주정부 10년의 경제운명을 경제 관료들에게 일임하면서 통제하지 못하면서 결국 민주정부가 추구했던 목표를 달성할 수 없었다. 관료를 대체할 수 있는 세력이 부재한 상황에서 불가피한 결과였다. 이해집단으로서 관료들과 재벌의 결탁을 제도적으로 막지 못한다면 민주적 시장경제를 구축하는 것은 불가능하다.

(5) 몰핀경제

규제완화와 토건 중심의 경기부양책으로 인해 위기가 반복되었다. 기술주거품, 신용카드, 부동산 거품의 문제가 이어졌다. 문제를 해결하기 위해 다시 거품을 조장하는 정책을 써야만 했고, 그것이 결국 국가부채와 가계부채의 문제로 이어졌다. 부채를 늘릴 수 있을 때까지는 이러한 대처방법이 유지될 수 있으나, 국가나 가계가 부담할 수 없는 수준까지 이어지면서 이미 국민경제 전체가 위기에 처하게 되었다.

한국경제의 구조적 문제로 인해 위기는 반복될 것이다. 이러한 위기를 다시 부채를 늘려 해소하는 방식으로 한국경제의 문제를 해결할 수 없다. 구조개혁에 대한 국민적 공감대를 형성하여 고통을 감내할 수 있어야 몰핀경제의 악순환에서 벗어날 수 있다.

(6) 노동조직의 쇠락

민주화 이후 제대로 조직화되지 못한 한국의 노동자들은 외환위기 이후 노동시장 유연화 정책과 세계화로 인해 무차별적인 경쟁에 내몰렸다. 경쟁력이 있는 대기업은 해외에서 조달하거나 생산 이전을 할 수 있다는 지렛대를 통해 노동을 통제하고, 스스로 경쟁에서 취약한 중소기업은 더 이상 노동을 보호할 수 없게 하였다. 노조들은 급격한 환경변화에 제대로 대처하지 못한 채 존속에 급급하고 이것이 다시 낮은 조직률로 이어지는 악순환에 빠져 있다. 자본에 대항할 수 있는 노동의 조직화를 이루지 못하고 노동이 대중의 지지를 얻지 못한다면 노동은 언제든지 핏박의 대상으로 전락하게 된다.

(7) 빨대구조의 공고화

견제세력의 부재와 정부의 공공성 보장 기능의 약화로 인해 재벌의 경제력 집중이 심화되는 상황에서 세계화라는 외부적 압력으로 인해 한국경제의 소수 재벌에 대한 의존도가 커졌다. 그 결과 소수 재벌의 협상력이 급격히 높아지게 되었고 대다수 중소기업이나 노동자들은 낮은 수준의 이윤과 임금을 받게 되었다. 정부가 중소기업이나 노동자에 대해 지원을 하더라도 곧 소수 재벌에게 귀속되는 이른바 빨대효과가 가속화되고 있다. 민주정부 시기 이러한 빨대경제 구조는 강화되었다. 구조적 전환을 이루지 못하는 보통의 정책 수단으로는 해결하기 어려운 문제다.

5. 2008년 경제위기의 교훈

(1) 신자유주의와 두바이즘의 몰락

경제위기로 인해 신자유주의와 두바이즘의 신화는 무너졌다. 그러나 2008년 이전에는 신자유주의와 두바이즘은 한국에서 거역할 수 없는 신화였고 지배세력의 인식을 지배하는 강고한 신앙이었다. 2008년 경제위기는 한 시대의 종언을 알리는 계기였다. 세계대공황 이후 처음 겪는 세계경제의 위기는 지난 시기를 지배해 왔던 인식의 허망함을 깨닫게 했다.

한국경제 주도층의 신화는 무너졌다. 그러나 새로운 대안은 부상하고 있지 않다. 그동안 신자유주의와 두바이즘의 신봉자들이 애써 감춰왔던 진보적 대안이 전혀 소개되지 않은 탓이다. 새로운 대안의 제시가 시급하다.

(2) 규제완화 국가에서 시작된 경제위기

미국, 아일랜드, 아이슬란드, 두바이 등 과도한 규제완화를 통해 위험에 노출되었던 국가들이 제일 먼저 위기를 맞았다. 지난 20여 년간 신자유주의의 수용을 통해 급속하게 규제완화를 했고 이를 통해 해외자본의 유입이 늘어나면서 고속성장을 이루었던 국가들이 타격을 입은 것이다. 신자유주의의 우등생 국가들이 사실상 과도한 위험을 부수한 고수익 추구 전략에 불과했음을 보여주고 있다. 그 결과 이들 국가들은 경제체제 전반이 흔들리는 위기를 맞고 있다. 우리에게 시사 하는 바 매우 크다.

(3) 경제위기 국가들의 특징들

신자유주의 우등생 국가들에 이어 위기에 봉착한 국가들은 남부 유럽 국가들이다. 또한 앞의 표1에서 보듯이 건설투자 비중이 높은 국가들이다. 다시 이야기하면 균형 발전을 통한 안정적 성장보다는 복지를 도외시하고 대신 건설투자를 통한 성장을 추구한 국가들이 위기를 맞고 있다. 한국경제에 큰 교훈이 아닐 수 없다. 사실상 한국경제는 이미 위기 상황에 처해 있다.

<표 2> OECD국가의 상대빈곤율

국가명	70년대 중반	80년대 중반	1990년 경	90년대 중반	2000년 경	2000년대 중반
덴마크		6	6.2	4.7	5.1	5.3
스웨덴	3.8	3.3	3.6	3.7	5.3	5.3
체코			3.2	4.3	4.3	5.8
오스트리아		6.1		7.4	9.3	6.6
노르웨이		6.4		7.1	6.3	6.8
프랑스		8.3	7.2	7.5	7.2	7.1
헝가리			6.3	7.4	8.2	7.1
아이슬란드						7.1
핀란드	9.9	5.1		4.9	6.4	7.3
네덜란드				6.3	6.8	7.7
룩셈부르크		5.4		5.5	5.5	8.1
슬로바키아						8.1
영국				10.9	10.2	8.3
스위스					7.5	8.7
벨기에		14.6		10.8	10.4	8.8
뉴질랜드		6.2	9	8.4	9.8	10.8
독일		6.3	6.6	8.5	9.2	11
이탈리아		10.3	10.7	14.2	11.8	11.4
캐나다	14.4	10.7		9.5	10.3	12
호주				11.4	12.2	12.4
그리스	17.8	13.4		13.9	13.5	12.6
포르투갈	16.2		13.8	14.6	13.7	12.9
스페인		14.1	10.7	11.8	13.7	14.1
한국						14.6
폴란드					11.2	14.6
아일랜드		10.6		11	15.4	14.8
일본		12		13.7	15.3	14.9
미국	15.4	17.9	18.1	16.7	17.1	17.1
터키		16.4		16.2		17.5
멕시코		20.7		21.7	21.5	18.4
OECD 평균						10.58

자료 : OECD

*상대빈곤율 : 가처분소득의 중위소득 50% 미만 비율

6. 민주정부 정책의 계승과 발전

서구 유럽국가가 현재의 경제적, 정치적 민주화를 달성하는데 수백 년이 걸렸다. 정치와 경제 분야에서 민주적 장치들이 적절하게 작동하기 위해서는 오랜 기간에 걸쳐 사회적 자본이 축적되어야 한다. 6월 항쟁과 같은 명예혁명의 결과 기득권 세력이 전면적으로 해체되지 않은 한국의 상황에서 민주적 장치가 자동적으로 작동하기는 어렵다. 강력한 권력을 지닌 재벌과 관료의 연합을 해체하고 조직화되지 않은 일반 국민이 주체적인 의사 결정을 내릴 수 있는 민주적 시장경제를 구축하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

역사적으로 서구에서의 민주화는 혁명이나 아니면 인근 국가의 혁명에 의해 기득권

세력을 적절히 통제할 수 있을 때 가능했다. 불세비키 혁명과 대공황의 충격으로 인해 공산주의 혁명에 대한 우려가 높아지면서 경제민주화를 위한 개혁정책이 공감대를 형성했다. 이렇듯 기득권층이 체제 전복의 위협을 느끼는 상황에서, 노동자와 소비자의 권리를 인정하며 공정한 경쟁을 규율하는 시장을 정립하는 점진적 개혁이 추진되었다.

미국에서 급속히 커지는 자본가의 영향력을 통제하기 위한 혁신주의시대(Progressive Era, 1890-1910)의 노력이 결실을 맺지 못한 것은 우리에게 시사 하는 바가 크다. 상원의원의 직접 선거(1913)가 이루어지지 않는 채 금권정치 체제하에서의 개혁은 한계를 보였던 것이다. 그러나 이러한 혁신주의시대의 노력이 유산으로 남아 대공황 이후 프랭클린 루스벨트 대통령이 노동자와 소비자를 세력화하고 이들이 공정하게 거대기업과 거래할 수 있도록 제반 제도를 도입하면서 경제 민주화의 초석이 만들어졌다. 미국에서도 여전히 금권정치 논란이 계속되고 있음을 감안할 때, 자본주의 시장경제에서 금권정치는 항상 경계하고 통제해야 할 목표라는 것을 확인할 수 있다.

한국경제는 현재 경제적 민주화를 달성하지 못한 채 세계화로 인한 경쟁에 직면한 상황이다. 막대한 내부유보자금을 축적한 재벌에 의한 금권정치를 청산하지 못했고, 재벌과 관료의 연합에 따른 친기업 정책, 건설쪽에 휘둘러 끊임없이 토목과 건설 경기 부양에만 집중하는 경제정책은 경제체질을 악화시키고 있다. 친기업정책은 재벌의 시장지배력을 강화시켜 중소기업과 노동자 소비자에게 피해를 주고 있으며, 끊임없이 거품을 일으켜 부작용을 양산하고 있다. 건설경기 부양 정책은 부동산 거품을 조장하여 서민경제를 파탄지경으로 몰아넣고, 금융부문을 부실화했다.

그러나 해외사례를 고려할 때 이러한 현실이 비관적인 것만은 아니다. 경제부문에서 효율적 조정체계를 정립하기까지는 많은 시행착오와 노력을 필요로 하고, 경제위기는 개혁을 위한 계기가 되기도 한다. 새로운 시장경제를 구축하기 위해 필수적인 요소를 고려해 보기로 한다.

(1) 사회통합을 기반으로 한 경쟁력 강화 전략

세계화와 기술진보를 특징으로 하는 현대경제에서 국가 간 경쟁의 승패를 좌우하는 핵심적 요인은 유연성이다. 변화의 속도가 빠른 현대경제에서 부문 간 또는 부문 내에서 새로운 기술과 경쟁환경에 대처할 수 있는 경제조직의 유연성에 의해 경쟁력이 좌우된다. 반면 개별 노동자는 안정적 직장과 작업을 원하고 있기 때문에 모순적 상황에 처하게 된다. 변화의 속도가 빠르면 빠를수록 이러한 모순에 의한 갈등의 강도는 더 세진다.

따라서 경제전체는 매우 유연하게 새로운 영역을 개척하는 기업가정신을 고양하는 동시에 개인 노동자에게는 안정성을 보장하는 체제를 개발하는 것이 새로운 과제로 대두되었다. 새로운 조정체계는 과거 안정적인 지위를 유지하던 기업과 노동자의 이해관계에 배

치되기 때문에 각국에서는 필연적으로 갈등을 겪게 되었다. 따라서 경제성장을 위해서는 사회통합이 반드시 전제되어야 한다는 공감대가 형성되었다.

그 결과 선진 각국은 넓은 계층을 포괄하는 성장(Broad-based Growth) 또는 함께 하는 번영(Shared Prosperity)을 목표로 하는 경제전략을 추구하고 있다. 유럽에서는 더 많고 더 나은 일자리와 사회통합을 강조하면서 경쟁력을 갖춘 역동적인 지식기반 경제를 지향하는 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 제시한 바 있다. 미국의 해밀턴 전략 역시 명시적으로 넓은 계층을 포괄하는 성장이 더 우월하다는 것을 믿는다고 밝히고 있다.

그러나 불균형성장전략의 구습에서 벗어나지 못한 한국경제에서는 이러한 전략이 거의 소개되거나 논의되지 않았다. 대신 70년대의 성공신화에서 벗어나지 못한 채 재벌의 성장이 낙수효과를 통해 경제전반으로 전파될 것이라는 재계의 주장을 관료들이 동조하고 여야 정치인들이 무비판적으로 수용해 왔다. 금권정치의 폐해로 인해 효율적인 조정체계에 대한 논의가 이루어지지 않고 있다. 수출 대기업을 위주로 한 재벌의 이해에 비추어 보면 이러한 방식의 성장전략은 지금까지 재벌에게 주어진 혜택을 포기하는 것과 같다. 불균형 성장전략의 수혜자인 수출대기업의 영향력을 제어할 수 있는 장치를 마련하지 못한 때문이다.

한국경제의 발전과 세계화의 진전에 의해 이제 한국경제는 더 이상 자본이 부족한 국가가 아니다. 자본이 부족해서 수출이 요구되던 시대는 끝났다. 과다하게 유입되는 자본을 제대로 관리하는 것이 중요한 과제가 되었다. 과거 자본이 부족해서 수출 위주의 성장전략을 취했던 70년대와는 다르다. 물론 경상수지가 적자가 나면서 97년 외환위기가 발생했기 때문에 적절한 수준의 경상수지 흑자를 유지하는 것은 필요하지만, 수출이 최우선 목표가 될 수는 없다. 그러나 아직도 수출과 자본유입을 목표로 하는 정책을 추진하고 있다.

수출을 늘리기 위해 기업을 지원하는 전략적 사고는 곧 임금을 낮추는 것으로 귀결된다. 수출기업의 경쟁력을 높이기 위해 임금은 경쟁국가의 임금과 같은 수준으로 내려가야 한다. 그러나 이러한 전략은 일반 국민의 소득수준을 낮춰서 경제성장을 저해할 뿐 아니라 사회통합을 해쳐 국가경제의 운영을 어렵게 하는 하책에 불과하다. 세계화시대에는 경제의 유연성이 경쟁력의 원천이 되는데, 양극화가 심화되면 개방이나 구조조정에 대한 저항이 강해지기 때문에 경제전체의 체질을 약화시킨다.

국민경제 전체와 특정집단의 이해관계가 상충될 때 특정집단의 이해관계를 반영하는 정책이 추진된다는 것은 금권정치의 모습이며, 경제민주화가 정립되지 못했다는 증거이다. 대부분의 선진국에서 추진하고 있는 정책이 노동자에게 유리한 정책인데, 노동자들 스스로 이 정책을 이해하지 못하고 있다. 이제 경제정책의 최우선과제는 대부분의 선진국을 좇아 일자리 창출이 되어야 한다. 국가의 목표를 고급 일자리 창출에 두어 세계화시대의 경쟁력을 확보하도록 하면서 동시에 성장의 과실이 가급적 많은 국민들에게 돌아가는

선순환 구조를 달성해야 한다.

한국의 경우에는 지금까지 수출과 자본유입을 위해 제공된 정부의 지원을 점차 줄이고 대신 일자리 창출을 위한 지원책으로 전환하는 방식을 통해 쉽게 변화를 이끌어낼 수 있다. 예를 들어 투자세액공제제도와 같이 자본에 대한 지원책은 과거와 달리 일자리를 창출하지 못하고 있다. 따라서 이 재원을 이용하여 신규고용에 대해 정부가 지원하는 고용세액공제제도를 활성화할 수 있다.

국가발전을 위해 정치민주화가 필수적이라면, 경제성장을 위해서도 경제민주화가 가장 최선이라는 사회적 인식이 중요하다. 금권정치에 의해 왜곡된 경제이론을 새롭게 정립해야 한다. 함께 잘 살 수 있는 경제전략은 경제민주화에 대한 국민적 신념에서 비롯된다. 이러한 신념을 바탕으로 민주적 의사결정이 이루어진다면 건설투자에 집중되었던 자원을 인적 자본 투자에 전환하는 새로운 성장전략을 추진하고 성과를 거둘 수 있을 것이다.

(2) 노동자와 소비자의 세력화 및 보호 장치 강화

경제적 민주화의 기본원칙도 정치적 민주화와 마찬가지로 견제와 균형(check and balance)에 있다. 각각의 경제주체가 시장에서 공정하게 경쟁할 수 있도록 하는 규칙을 제정하고 준수하도록 하는 장치가 마련되어야 한다. 유럽이나 1930년대 미국에서처럼 노동조합을 강화하여 세력화하던지 아니면 현대 미국처럼 개별 노동자나 소비자가 거대 경제 권력에 맞서 자신의 권리를 행사할 수 있도록 보호 장치를 강화하는 방안이 있다.

OECD 최저수준의 노동조합 가입률과 노동자, 소비자를 보호하는 법률 장치의 미비는 민주적 시장경제의 운영을 어렵게 하고 있다. 노동조합 가입률을 높이고 사회적 합의를 통해 기업과 노동자가 모두 혜택을 보는 전략을 개발하고 추진해야 한다. 다른 한편에서는 개별 소비자와 노동자의 권리를 강화하여 기업이 경제적 약자에게 손해를 끼치는 방식으로 이윤을 높이는 경영방식을 근절해야 한다. 그러나 이러한 장치를 법률적 규제만으로 마련하는 것은 사회적 갈등을 심화시켜 비용을 높인다. 기업의 부담을 덜어줄 수 있는 정부의 보완책이 필요하다. 북구 유럽의 국가들처럼 적극적 노동시장 정책을 통해 노동자를 지원하는 정책을 통해 노동의 기능적 유연성을 높이면 기업에게도 도움이 되어 성장을 촉진할 수 있다. 노동조합의 강화를 통해 사회적 합의를 통해 노동시장의 조정체계를 바꾸는 것은 가능하다.

(3) 보편적 복지를 통한 사회통합 강화

민주화는 인권을 보호하고 강화하는데 기여했다. 경제 민주화는 경제적 권리의 의미를 확대하고 이를 보장하는 발전을 의미한다. 의료보험, 연금, 고용보험 등 기본적인 복지를

뛰어 넘어, 소득과 관련 없이 마음 놓고 아이를 낳아 기를 수 있는 권리, 누구나 교육 받을 수 있는 권리, 일할 수 있는 권리까지 국가가 적극적으로 지원해 주어야 한다.

국가의 이러한 기능을 통해 세계화 시대에 경쟁력을 갖춘 인적 자본을 육성할 수 있으며, 이것이 사회통합을 강화하여 경제의 유연성을 높일 수 있다. 국가에 대한 신뢰가 높으면 국가의 정책을 추진하기 쉽다. 반면 국가가 특정 집단을 위한 정책을 추진한다는 피해의식이 강해지면, 국가의 전략은 지속적으로 추진하기 어렵다. 국가가 개인의 경제활동을 보장함에 따라 경제의 구조조정에 대한 저항을 줄일 수 있고 이것이 결국 경제 전체의 효율성을 높일 수 있다.

보편적 복지는 사회적 보험(social insurance)의 역할을 수행한다. 사회적 보험이 있기 때문에 경제주체는 위험을 감수하는 기업가정신(entrepreneurship)을 고양하여 성장을 촉진할 수 있다. 고용보험은 해고에 대한 저항을 줄여 산업의 구조조정을 촉진하는 기능을 한다. 또한 모든 아동들에게 교육훈련의 기회를 제공하기 때문에 인적 자원의 증대를 통한 노동력의 향상을 기대할 수 있다.

복지제도에 포함되어 있지 않은 사회적 보험제도의 활성화도 중요하다. 개인파산과 개인회생제도의 활성화는 실패한 사업가에 대한 보험 역할을 한다. 최근 문제점이 제기되고 있는 벤처기업가에 대한 연대보증제도의 폐지도 같은 취지에서 매우 중요하다. 실패한 벤처기업가가 여러 번 재기할 수 있도록 제도적 기반을 마련해 주면 더 많은 벤처 기업가를 육성하고 더 많은 모험기업들이 만들어질 것이다. 반면 금융기관의 입장에서는 더욱 가능성있는 벤처기업가를 선별하기 위해 노력하여 효율성이 높아진다.

경제성장의 과실이 복지제도를 통해 모든 국민에게 돌아가고, 다시 이러한 복지제도를 통해 경제의 효율성이 높아짐에 따라 경제성장이 가속화되는 선순환 구조를 이루기 위해 보편적 복지의 확대는 필수적이다. 한국은 복지수준에 있어 OECD 여타 국가에 비해 매우 열악하기 때문에, 복지에 대한 지출은 매우 효율적일 것으로 기대할 수 있다.

(4) 재벌 개혁과 관료 개혁

장기적으로 지식정보화 사회에서 세계화로 인한 경쟁에서 앞서 나가기 위해서는 개인과 기업의 창의력과 기업가정신을 최대한 고양할 수 있도록 공정한 규칙이 적용되는 시장이 되어야 한다. 기업의 성장이 시장지배력이 아니라 창의력에 의해 결정될 때 기업가정신은 발휘된다. 재벌은 개별 시장에서는 시장지배력을 통해 독과점의 폐해를 야기하는 동시에 국가 전체적으로는 막강한 경제력을 통해 정부에 영향을 미치는 금권정치의 폐단을 초래한다.

미국의 경우에도 이러한 문제를 인식하여 1930년대 개혁정책을 통해 피라미드형 기업 집단을 해체했다. 이러한 정책의 결과 2차 대전 이후 미국에서는 독립 대기업이 성장하

고, 이들 기업이 독자적인 영역에서 세계적인 기업이 되는 제도적 기반이 되었다. 이러한 방식의 산업구조는 기술혁신에 의해 새로운 기업이 출현할 가능성을 높여주며, 그 결과 미국에서는 많은 기업이 세계적인 대기업으로 성장하는 그야말로 역동적인 산업구조를 자랑하고 있다. 마이크로 소프트와 인텔, 구글, 애플 등 기술적 우위를 바탕으로 세계적 독점을 형성하는 기업들이 출현한 것이 이러한 산업구조와 무관하지 않다.

한국의 경우에는 1990년 대 이후에는 새로운 대기업이 출현하지 않고 있다. 불균형 성장전략에 의해 육성된 재벌체제가 안정적으로 구축된 이후 새로운 기업이 대기업을 성장하지 못하는 환경이 되었다. 재벌기업은 미래의 잠재적 경쟁자를 모두 사전에 하도급기업으로 종속시키거나 아니면 여러 시장에서의 독점적 지위를 이용하여 경쟁 중소기업을 고사시키고 있다. 이러한 불공정 행위에 대해 현행 법률과 규제기관은 효과적이지 못하다. 미국의 경험에서 보듯이 재벌 계열사의 독립성을 강화하는 방식으로 재벌을 개혁한다면 혁신적 기업의 출현을 기대할 수 있을 것이다.

공정한 규칙의 집행자로서 정부의 역할이 재벌의 영향력으로 인해 왜곡되고 있다. 재벌에 의해 포획된 관료조직이 조직의 이해관계에 치중하는 구조적 문제로 인해 이러한 왜곡현상이 해결되지 못하고 오히려 더 견고해지는 모습을 보이고 있다. 다른 나라에서 찾기 힘든 고시제도와 정년제로 인해 관료들이 독자적인 조직을 구축하여 민주 정부의 통치를 어렵게 하고 있다. 재벌개혁과 관료개혁을 통해 미래를 위한 새로운 경제 체제를 구축해야 한다.

진보개혁진영의 대외정책 방향 - 동아시아 협력을 중심으로

정태인(새로운사회를여는연구원 원장)

I. 2008년 세계금융위기와 대외정책

- “세계금융위기 이후의 역사”라는 관점에서 진보개혁진영의 대외정책 방향을 설정하는데 초점
 - 1930년대 대공황이 경제사회정책의 기초와 국제경제질서를 바꾸었듯이 현재의 금융위기도 그런 역사적 역할을 할 가능성 다분
 - 국민의 정부와 참여정부의 대외정책 기초는 미국 일극 시스템, 그리고 신자유주의적 개방/금융자유화가 정점에 달한 시기였으므로 앞으로의 국제질서와 모순될 가능성
 - 현재 상황에서 세계금융위기가 미봉되었으므로 다시 금융위기가 닥쳐올 가능성이 다분하므로(Wade, 2009, 2010) 아시아 역내 협력의 강화에 의한 대비, 국내 대외정책의 정비를 통해 위기에 탄력적으로 적응할 수 있는 시스템 마련
 - 한국의 (바람직한) 장기적 산업구조 변화에 합의하고 이에 맞춘 대외 통상정책 수립

- 국민의 정부, 참여정부의 역사적 위치
 - 1994년 세계화 이후 본격적인 금융자유화, 대외 개방 정책 실시

 - 1997년 외환위기 이후 IMF의 권고에 따른 더 많은 개방과 더 많은 자유화 수용
 - * 특히 달러에 대한 트라우마가 적극적 외자유치 정책으로
 - * 재벌 및 재정부의 필요와 신념에 따라 서비스산업 육성을 개방정책(경제자유구역정책)과 민영화 정책의 결합으로 추진
 - * 시장과 민주주의라는 이름으로 개방과 사회정책을 동시에 추진

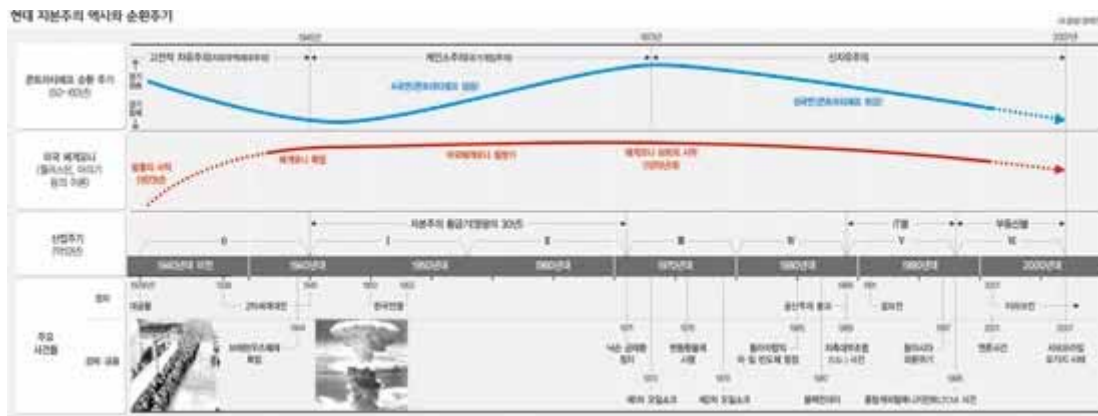
 - 참여정부 - 동북아 구상, 그리고 한미 FTA
 - * 초기에는 동북아공동체에 의해 아시아-EU-아메리카의 3자 정립구도 추진
 - * 재벌과 재정부의 서비스산업 발전론은 중국 위협론과 결합 - 미국에 의한 중국 견제(원교근공)
 - * 후기 밖으로부터의 쇼크에 의해 한나라당과의 정치연합(한나라당의 양보에 의한 복지의 확보)과 서비스산업 발전을 꾀하는 수단으로 한미 FTA 추진

- 양 정부 모두 서민대중의 복지 향상을 최종 목표로 했으나 당시의 시대적 한계에 따라 개방과 민영화를 동시에 추진
- * 한미 FTA는 외부쇼크에 의한 개혁이라는 극단적인 선택
- * 현재의 사회투자국가론은 그 중 가장 합리적인 귀결. 그러나 동시다발적 FTA 추진 전략과 결합했을 때 그 효과는 극히 제한적일 가능성

- 2008년 세계금융위기의 성격과 현재 상황

* “현재의 위기는 약 10년마다 오는 산업순환 상의 위기에, 시장만능론이라는 30년짜리 지배 이데올로기의 위기, 그리고 100년에 한번쯤 오는 패권국가의 위기가 겹쳐진 것이다”(정태인, 경향신문, 12월 3일자, 경제칼럼) 말하자면 ‘3중의 위기’인 셈인데 1929년 즈음의 대공황기가 이에 해당하는 유일한 역사적 사건이었을 만큼(물론 패권국가 위기의 위치에서 상당한 차이가 나지만) 우리는 지금 좀처럼 체험하기 힘든 역사의 고비에서 있다.

밑의 그림에서 보듯이 우리는 1945년 이후 대체로 10년마다 찾아오는 6번째 산업순환 상의 위기를 맞고 있다. 금융스캔들만 봐도 80년대 말에 터진 블랙먼데이와 S&L사건, 90년대말의 LTCM사태, 2001년의 엔론사태가 있었고 이런 문제들이 그 때 그 때 미봉되다가 급기야 수습 불능의 시스템 위기로 발전한 것이 이번의 위기이다.



60-70년 주기의 콘트라티에프 파동으로 본다면 45년부터 70년경까지의 호황(A국면)에 이어 그 이후 전개된 하강(B국면)의 마지막 단계에 우리는 서 있다. A국면은 주지하다시피 포드주의, 복지국가, 케인즈주의가 일궈낸 ‘자본주의의 황금기’였다. 오랜 호황과 재정 확대정책이 불러온 인플레이션, 달러본위제에 따른 미국의 경상수지 악화는 결국 71년 닉슨의 금태환 정지 선언, 그리고 73년의 오일쇼크로 이어져 ‘영광의 30년’은 끝을 맺었다.

공화당 후보 닉슨이 “우리는 모두 케인지언”이라고 선언한 바로 그 때 케인즈주의는 이미 막을 내리고 있었던 것이다.

이어 레이건과 대처가 등장하면서 금융자본 우위의 신자유주의 시대가 열렸다. 이 흐름은 라틴 아메리카 외채위기를 겪으면서 90년대 초에 감세와 민영화, 그리고 규제완화라는, IMF-미재무성-월스트리트 3각동맹의 ‘워싱턴 컨센서스’로 정식화되었다. 80년대부터 2007년까지 미국은 평균 2.9%의 경제성장을 거뒀는데(50-60년대에는 평균 4.25%) 성장의 과실은 주로 최상위 계급에 집중되었다. 69년대말 53%를 넘어섰던 노동분배율은 클린턴 집권 8년 동안 잠깐 반등했던 것을 제외하곤 줄곧 떨어져서 현재 45% 수준에 머무르고 있다. 상층의 금융자본은 결국 부동산, 주식 거품을 최대한 부풀리는 ‘허구의 성장’을 피할 수 밖에 없었다. 스티글리츠의 말 그대로 30년간 우리를 지배한 시장만능의 논리, 신자유주의는 이론적으로도, 또 실제로도 허구였다.

부족한 민간소비와 정부지출을 메운 것은 외채와 전쟁이었고 이것은 곧 세 번째의 장기 위기를 불러왔다. 월러스틴, 아리기 등의 세계체제론자들에 따르면 미국의 패권이 발흥한 것은 1873년 경이며 패권이 확립된 것은 2차 세계대전을 거치면서였다. 이후 70년대 말까지 안정적이던 미국의 헤게모니가 쇠퇴하고 있다는 것은 아무도 부정하지 않는다. 89년 베를린 장벽의 붕괴와 90년대 IT붐에 입각한 이른바 ‘신경제’는 미국을 수퍼파워로 부활시킨 듯 했지만 이후 금융화의 급진전과 이라크전은 결국 미국을 좀처럼 헤어날 수 없는 구렁텅이로 밀어 넣었다.

II. 패닉은 진정되었는데 위기는 끝났는가?

일단 세계는 2008년 하반기와 2009년 상반기에 걸친 패닉 상태에서 벗어난 것으로 보인다. 전 세계가 동시에 유동성을 공급하고 경쟁적으로 케인즈주의적 재정정책을 펼친 예는 자본주의 사상 최초라고 할 만하다. 그러나 이미 경상수지적자와 재정적자가 모두 GDP의 6%에 이른 파산상태의 미국경제, 그리고 가장 거대한 국채비율에 시달리는 일본이 이런 대규모 지출을 얼마나 감당할 수 있을까? 실제로 오바마는 이미 여러번의 금융스캔들이 드러낸 잘못된 유인구조와 부적절한 규제체계를 근본적으로 뜯어 고치지 않았다. 예컨대 회계법인은 기업의 분식회계를 도울 유인을 가지고 있고 신용평가회사는 실제보다 높은 평가를 내렸다가 문제가 생기면 한꺼번에 등급을 내려 위기를 촉진하며 경영자들 역시 단기 이익을 추구할 수 밖에 없도록 만드는 제도, 그리고 그램-리치-브릴리 법을 비롯해서 투자은행과 파생상품의 규제를 포기하게 만든 수많은 제도를 바로잡고 연방은행에 시스템 위기의 관리라는 광범위한 목표를 수행하도록 만들 수 있을까? 투자은행

과 상업은행을 묶어 지주회사로 편입시키면 오히려 위기가 확대될 수 있는데 이에 대한 비책은 마련하고 있을까? 서브프라임 모기지보다 훨씬 규모가 큰 CDS, 회사채, 자동차 채권 등에서도 앞으로 1-2년 내에 추가로 문제가 터질 가능성이 있고 서브프라임 모기지보다 더 규모가 큰 상업용 부동산의 값이 떨어지고 있다는 것도 또 한번의 패닉의 위험을 내포하고 있다. 과연 현재의 미봉적 금융 대책만으로 문제가 해결될까? 스티글리츠의 비유대로 수혈을 아무리 해도 뇌출혈 환자가 건강해질 수는 없는 법이다.

근본적으로 월스트리트는 위기의 진원인 동시에, 세계의 자본을 불러 들여 부채를 보전하며 또 엄청난 수익을 올리는 황금거위인데 오바마는 칼을 대기는 커녕 오히려 거위의 체중을 불리는 쪽을 택한 것으로 보인다.

어쨌든 자본주의 역사상 최초로 각국 중앙은행이 동시에 유동성을 공급하는 공조에 성공했다. 일단 금융위기가 연쇄반응을 일으키면서 대공황 때와 같은 마비 상태에 들어가는 것을 막았으며 각국 소비가 급격하게 축소되는 사태를 막았으며 따라서 일부 국가의 수출이 어느 정도 회복되는 모양새를 낳고 있다. 전 세계가 유동성이라는 산소공급기 속에서 숨을 쉬고 있는 형국인데 과연 언제(어느 정도의 버블이 형성됐을 때) 어떤 방식으로(급격한 신용위축을 맞지 않는 방식으로) '출구전략'의 공조를 이뤄 내는가가 과제로 남아 있다. 현재 세계경제의 진로는 바로 이 글로벌 유동성이 어떤 결과를 낳을 것인가라는, 쉽사리 예측하기 어려운 상황에 달려 있다. 특히 미국의 저이자율로 중국, 한국 등 동아시아 국가로 몰려든 달러가 자산거품을 만들고, 그것이 경기회복의 지렛대가 되고 있다는 사실은 머지 않아 동아시아가 새로운 진앙이 될 수 있다는 것을 예고한다.

더 큰 장기적 문제는 현재의 글로벌 불균형과 국제통화체제이다. 1945년에서 71년까지는 금태환을 전제로 하는 달러 페그제로 이른바 트릴레마(자유로운 자본이동, 고정환율제, 독립적인 금융정책 중 두가지 이상을 선택할 수 없다) 중 자유로운 자본이동을 포기한 것이었고, 70년대 중반부터는 셋 중 고정환율제를 포기한 체제로 서로 다르지만 달러가 기축통화임에는 변함이 없었다.

두 체제 모두 강한 달러를 배경으로 A국면에는 유럽의 수출주도성장을, B국면에는 일본과 아시아 닉스, 그리고 이어서 중국과 인도 등 아시아의 수출주도성장을 부추겼다. 모든 기축통화국가는 강한 통화라는 국제질서 유지 비용은 국제수지 악화로 나타난다(트리핀의 딜레마) 문제는 미국의 경상수지가 적자를 넘어 80년대 이래 점점 더 감당할 수 없는 지경에 이르렀다는 데 있다. 앞으로 미국이 금리를 올리든, 아니면 인플레이션으로 대응하든 아시아 국가들이 대외지불준비금(외환보유)을 달러로 보유할 유인은 점점 약해질

것이다. 이번의 금융위기는 이런 상황에 '자비의 일격'을 예고했지만 G20, 또는 미국과 중국은 이 문제를 방치하고 있다.

이른바 “포스트브레튼우즈”체제는 아마도 과거 EMS(유럽통화체제)의 복합바스켓제도일 테지만 이것이 공식 제도가 될 가능성은 높아 보이지 않는다. 아이켄그린이 예측하는대로 달러와 유로가 사실상의 복수의 기축통화로 기능하다가 여기에 아시아 통화(위엔이나 엔, 또는 아쿠)가 추가되는 정도가 현실적인 경로가 아닐까?

어느 경우든 장기적으로(길어도 20년 내에) 미국의 달러 패권은 무너진다. 미국의 군사력은 여전히 압도적 우위를 자랑하지만 이라크전에서 보듯이 한 나라를 완전히 제압하기에도 역부족이다. 현재의 10년짜리 위기가 파국까지 가지 않는다 하더라도 앞으로 꽤 오랜 동안 우리는 지극히 불안정한 세상에서 살아남아야 한다. 기존 패권은 무너지고 있지만 신흥 패권은 아직 확립되지 않은 상태, 신자유주의는 무너졌지만 새로운 축적의 원리는 발견되지 않은 상태가 바로 그것이다. 바로 그람시의 “위기”에 정확히 해당한다.

미국은 어떤 선택을 할까? 아마도 1980년대 중반의 플라자협정, 그리고 미일반도체협정을 떠올리며 만만한 나라에 비용을 치르게 하는 단기 해법을 들고 나올 것이다. 다만 이제 그 상대가 일본이 아니라 중국이라는 사실이 미국의 고민일 테고 훨씬 만만한 상대로 한국이 자동차 등에서 먼저 시험대에 오를 가능성이 높다. 목숨을 건 환율전쟁, 금리전쟁, 통상마찰., 심지어 군사적 전쟁.. 그 한 복판에 한반도가 있다.

* 요약하면 회복의 원인은 1) 2008년 위기의 동시적 성격(금융세계화와 파생상품의 범람, 자본이동) 때문에 전 세계 국가들이 일제히 금융완화, 재정확대 정책을 사용했고(대공황의 교훈), 2) 자본주의 역사상 최초로 중국, 일본 등 발전도상국의 성장에 힘입어 회복(지난 5년간 브릭스와개발 도상국이 세계 성장의 2/3 차지, ppp기준), 3) 미국의 케인지언의 처방이 받아 들여진 점을 들 수 있음(Sing, 2010)

- 그러나 위 인용문에서 든 3대 주요 과제는 해결되지 않았음.

1) 10년 짜리 위기의 대응에 해당하는 금융기관의 재규제는 “대탈출”(Great Exodus, Wlolf, 2010)로 귀결.

* 미국 금융개혁안의 미비와 중간선거 후 미 공화당의 반격

* 온건한 바젤3안도 선진국 금융기관의 비토로 받아들여지지 않을 가능성 높음

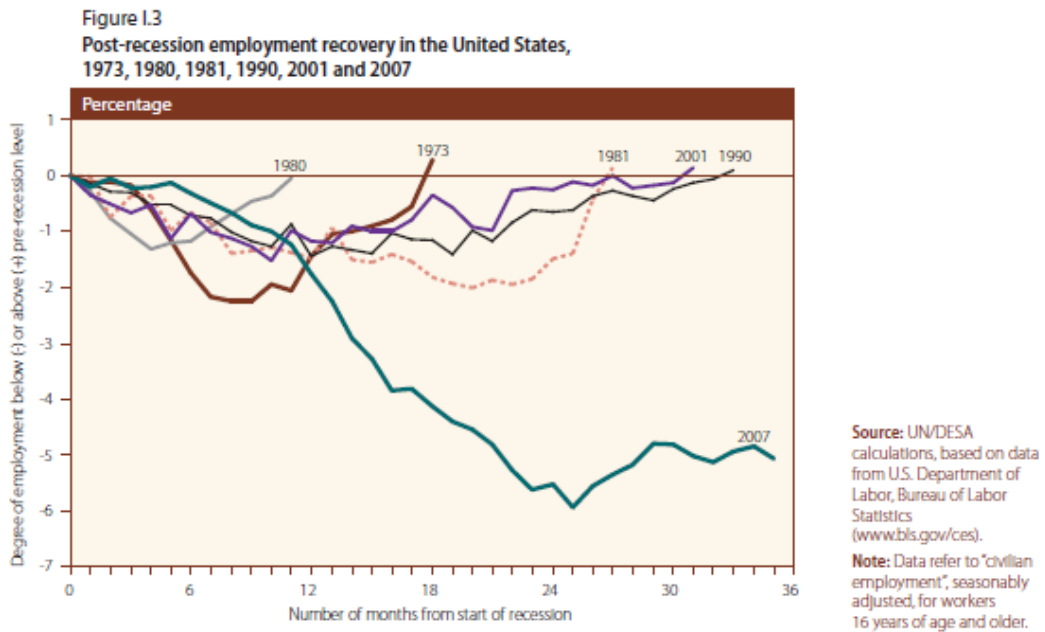
* 금융규제가 경제성장을 정체시키고 실업을 늘릴 것이라는 주장이 득세하고 미국에서는 오바마의 의료개혁안 좌절과 중간선거 패배로 신자유주의적 주장 득세

- 2) 글로벌 불균형 역시 미국이 일방적으로 양적완화를 강화하고 보호주의 성향을 강화함으로써 미국-중국 간의 대립이 강화됨으로써 조만간 회복될 가능성은 보이지 않음. 단 미국의 투자와 소비 감소로 미국의 경상수지 적자는 대폭 감소.
- 3) 가장 큰 과제인 국제통화체제의 변화 역시 제자리 걸음. 가장 온건한 방법인 SDR 확대도 미미한 수준에 멈춤

- 단기적으로 선진국 재정적자의 심화와 인플레이션 우려, 그리고 재정축소 주장의 강화로 앞으로 더 이상의 재정책대 정책은 기대하기 어려움. 또한 금융규제 강화의 실패로 현재의 과잉유동성이 버블로 바뀔 가능성이 많음
- * 한국은 특히 국민의 정부와 참여정부 때 생성된 부동산 버블이 그대로인 가운데 이명박 정부의 건설경기 자극책으로 금융위기의 가능성이 대단히 높음

<참조> 현재 위기의 지속성과 금융위기의 재발 가능성

<그림 1> 미국이 위기 후 고용회복에 걸린 시간

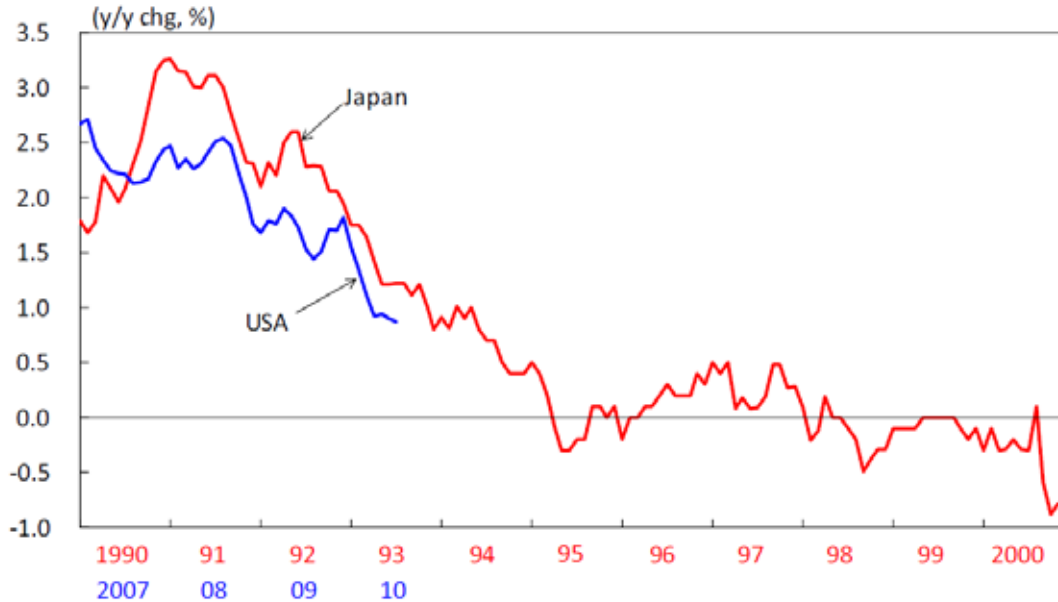


자료 : UN/DESA 2011년 경제전망

<그림 2> 거품 붕괴 후 인플레이션의 전개

Core CPI Inflation

Inflation developments after the bubble burst look similar so far.



Notes: Core CPI in Japan is computed by excluding perishables from headline CPI. Figures for Japan are adjusted for the changes in the consumption tax rate from 3 to 5 percent in April 1997. US data start from January 2007.
Sources: Ministry of Internal Affairs and Communications, *Consumer Price Index*; Bureau of Labor Statistics, *Consumer Price Index*.

자료 : Shirakawa, Uniqueness or Similarity? – Japan's Post-Bubble Experience in Monetary Policy Studeis, 2010.

=> 따라서 차기 진보개혁정주 대외정책의 과제는 대내외 금융위기의 가능성을 차단하고 국내 산업구조의 고도화의 과제를 장기 추세에 어긋나지 않는 기조 속에서 달성하는 것

Ⅲ. 동아시아의 지역협력과 통상정책 - FTA를 중심으로

(1) 금융위기 가능성에 대한 대비의 기본 방향

* 대외적으로는 외국발 금융위기의 해일을 막을 방파제부터 쌓아야 한다. 외환보유고, 단기외채, 경상수지, 만기불일치의 대응변수 등으로 구성된 '인계철선'(위기를 감지할 수 있는 신호)을 설치하고 외환시장 및 자본시장의 패닉을 진정시킬 수 있는 '과속방지턱'(상황에 따라 자본유출입을 조절하는 장치)을 시급히 마련해야 한다(Epstein, 2009, 2010). 예컨대 통화불일치의 정도에 따라 환율의 변동을 제한하고 포트폴리오의 유출입

도 규제해야 한다. 또한 증권거래세인 케인즈세와 외환거래세인 토빈세를 결합한 이중가변토빈세(자본유출입 및 경기상황에 따라 세율 조정)를 도입하고 유입자본의 일정 비율을 한국은행에 1년 단위로 예치하는 외환가변유치제도도 상황에 따라 발동될 수 있도록 해야 한다(구체적인 정책수단들은 밑의 그림 참조).

4000억 달러 가까운 외환보유고로도 환율의 안정성은 언제든 위협받을 수 있다. 그것은 근본적으로 아이켄그린이 말하는 ‘원죄’(original sin, 자국 통화, 예컨대 원화로 해외에서 기채를 할 수 없는 것) 때문이므로(Eichengreen, 2003, 209) 통화스와프의 규모를 늘리고 발동의 요건을 구체적으로 정하는 등 아시아통화안정체제의 제도화를 더 빨리 진전시키고, 나아가서 아시아통화금융기금으로 발전시킬 필요가 있다. 또한 매키넨의 “미성숙채권국”들인 아시아 주요국가들이 자신의 통화, 또는 아시아의 통화로 기채를 할 수 있도록 아시아 채권시장을 발전시켜야 한다.

우리의 외환보유고에서 달러가 차지하는 비중(현재 64% 정도)을 점진적으로 줄여서 달러 패권의 약화라는 100년짜리 경향에 발맞춰 나가야 한다. 버냉키 등 주류경제학의 주장인, 변동환율제와 통화안정정책의 결합은 한국과 같이 달러에 강하게 연동되어 있는 나라에서는 금융마비를 가져 올 뿐이라는 것이 증명됐다. 요컨대 달러와의 연계를 줄이고 아시아 통화와 결합하는 것, 환율변동의 폭을 줄이고 금융시스템 전체의 안정을 꾀하는 것이 대외 통화금융체제 개혁의 방향이다.

<참고> 과속방지턱과 인계철선

<표 1> 자본관리정책 목록

Table 1. Objectives and Types of Capital Management Techniques

	Objectives	Price-based	Quantity-based	Prudential
Inflows	<ul style="list-style-type: none"> • Keep a stable and competitive real exchange rate • Limit excessive debt and maturity or locational mismatch to prevent financial instability • Alter the composition of inflows to attract desired inflows • Limit foreign ownership of assets for sovereign purposes or to protect domestic industries 	<ul style="list-style-type: none"> • Tobin tax (tax on foreign exchange transactions) • Reserve requirements on inflows of capital (e.g., URR, unrequited reserve requirements) • Taxation of capital inflows 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantitative limits on foreign ownership of domestic companies' assets • Reporting requirements and quantitative limits on borrowing from abroad • Limits on ability to borrow from offshore entities 	<ul style="list-style-type: none"> • Keynes tax (tax on domestic financial transactions) • Reporting requirements and limitations on maturity structure of liabilities and assets • Reserve requirements on deposits • Capital requirements on assets and restrictions on off-balance-sheet activities and derivatives contracts
Outflows	<ul style="list-style-type: none"> • Protect tax base by reducing capital flight • Maintain stability of exchange rate • Preserve savings to finance investment • Help in credit allocation mechanisms in order to support "industrial policy" and investments for social objectives • Enhance the autonomy of monetary policy in order to reduce inflation or expand employment and economic growth 	<ul style="list-style-type: none"> • Tobin tax • Multiple exchange rates 	<ul style="list-style-type: none"> • Exchange controls • Restrictions on purchase of foreign assets including foreign deposits • Limits on currency convertibility 	<ul style="list-style-type: none"> • Limits on asset acquisition • Asset-backed reserve requirements
Inflows and Outflows	<ul style="list-style-type: none"> • All of the above 	<ul style="list-style-type: none"> • "Trip wire and speed bump" approach (Gabel, 2004): identify a set of early warning signals and implement these various qualitative and quantitative policies gradually and dynamically, with an emphasis on controls on inflows. 		

Source: Epstein (2009).

자료 : Epstein, 2009

(2) 아시아 공동 금융위기 대응

- 금융위기 대비는 동아시아 공동체 형성의 가장 중요한 계기
- * EU는 전쟁 재발 방지를 위해 석탄과 철강의 공동 관리로부터 시작되었지만 동아시아는 목전에 닥친 공동의 위기에 대한 대응으로부터 출발할 수 있음.
- * 국민의 정부 시절 맺은 치앙마이협정은 대표적인 위기 대응 협력이며 이를 아시아 통화기금의 형성과 채권시장 형성으로 발전시켜 나가야 함.
- * 아시아 공동의 버블 방지를 위해 한-중-일 중앙은행 총재 모임을 더욱 확대하여 아세안까지 포함하는 금융시스템 안정 위원회로 발전시킬 필요.
- * 협력에 의한 신뢰를 바탕으로 아시아 공동 통화(ACU)를 설립해 나갈 필요가 있음.
- 외부의 금융위기에 대비한 동아시아 공동의 자본관리정책(위 표 참조)의 범위와 정교성이 크면 클수록 한국의 대외정책 부담은 감소.
- * 가장 간단한 토빈세도 한국 홀로 도입하는 것은 매우 부담스러운 일이지만 동아시아

국가들이 동시에 설정하는 경우 세계의 표준으로 될 가능성 다분

- * 동아시아 중앙은행 총재 차원에서 동아시아 자본관리시스템 마련에 착수하되 한국이 주도할 필요
- * 97년 동아시아 외환위기 이후 각국이 자기보험(self insurance)로 쌓아온 4조달러 이상의 외환보유액도 공동 관리할 경우 그 액수를 반 이상 줄일 수 있을 뿐 아니라 공동외환보유고는 장차 동아시아 통화관리기금(AMF)의 기본 출자금일 수 있으며 그 이자를 북한 등 역내 인프라 확보나 환경문제 해결에 사용할 수 있음.

(3) 달러체제의 위기와 동아시아 공동체

- * 정답만 말한다면 고정환율제든, 변동환율제든, 아니면 관리환율제든, 소프트 달러페그든 환율제도는 각국이 택할 일이다. 자본이동과 변동환율제가 시장근본주의자들의 처방이지만 이 둘을 택한다고 해서 ‘트릴레마의 공식’처럼 국내 금융정책의 자율성이 보장되는 것은 아니기 때문이다. 현재의 중국이 변동환율제를 택해서 어느 순간 버블이 붕괴하고 급격한 경기위축을 겪는다고 상상해 보라. 그것은 더 끔찍한 상황을 초래할 것이다.

<중략>

따라서 “새로운 국제통화시스템 고안에 착수해야 한다는 것은 시대적 사명”이다. 현재의 미국처럼 기축통화를 가진 나라가 글로벌 총수요와 유동성 수요를 감안하지 않고 자국 경제를 위한 금융정책을 사용하면 세계 금융시스템은 불안정해질 수 밖에 없다. 어느 한 나라의 통화가 아닌 글로벌 기축 통화를 만들어내야 한다. “국제통화증서”(ICC, Internation Currency Certificates)를 새로 만들든 아니면 기존의 SDR을 대폭 확대하고 새로운 기능을 부여하든 케인스가 제안했던 국제청산동맹과 유사한 기능을 하는 구상이다. 이것이 총수요를 유지하거나 늘리면서 불안정성을 제거하는 근본적인 방향이라는 것이다.

물론 미국이 달러의 특권을 포기해야 하기 때문에 이 구상이 실현되려면 우여곡절을 겪어야 할 것이다. 보고서는 지역통화시스템의 확대를 또 하나의 가능한 경로로 보고 있다. 예를 들어 치앙마이협정을 확대해서 새로운 준비금제도를 만든다면 아시아에 새로운 통화체제가 생기는 셈이다.. 그리고 이런 지역통화체제가 다시 새로운 국제통화시스템으로 모이는 ‘진화적 경로’를 밟을 수 있다는 것이다.

(3) 아시아 지역협력체제의 방향

o 금융위기 이후 세계 통상 질서의 재편 필요성

“이번 위기를 통해 얻은 교훈에 비춰보면, 국가의 권한을 제한하는 (한미FTA와 같은, 인용자)협정들은 반드시 바뀌어야 한다... 특히 WTO의 금융서비스협정 아래서 가능한 합의들이 강제된다면 각 국가들이 성장.공평성, 안정화를 증진시키는 방향으로 규제 체계를 개선하는 것을 방해할 것이다... 일반적으로 말하자면 모든 무역협정들을 재검토해야 한다.”(스티글리츠 보고서)

- 금융위기 이후 G20은 시스템 위기를 인정. 이는 세가지 의미를 가지고 있는데

- 1) 금융을 이윤추구의 산업(뿐?)이 아니라 시스템으로 인정
- 2) 시스템 위기를 막기 위한 정책적 방안 강구, 특히 은행의 규모를 규제하는 방안과 경기증폭성의 완화와 거시안정성을 위한 정책 강구(Battiston et.al., 2009, Miller and Stiglitz, 2009, Stiglitz, 2010)
- 3) 각국의 특성에 따라 대응을 하기 위한 정책공간의 필요성 인정

- 무역/투자체제에 대한 금융위기의 함의(Hoekman et. al., 2009, Public Citizen, 2010)

* 무역/투자의 국제규범과 국가의 정책공간 간의 조화는 오랜 문제였음. 그러나 1980년대 부터 IMF와 세계은행의 대출 조건(conditionality), 원조에 따라 붙는 조건에 따라 개도국의 정책공간이 협소해지다가 WTO 이래 급격하게 정책공간을 제한했으며 발전 수준이 다른 모든 나라에게 하나의 텍스트에 사인하려다 실패한 것이 도하라운드(Rodrik, 2004, Chang, 2009).

* 이후 미국은 그보다 더 강한 텍스트를 양자간 협정으로 추진했는데, 한미 FTA가 그 절정에 해당. 그러나 금융위기 이후 다시 정책 자율성을 강조하는 경향이 강화되고 있는 것(Evenett et. al., 2009).

“많은 양자간, 지역 무역협정은, 각국이 적절한 규제와 구조적이고 거시적인 개혁과 경기 패키지에 의해 현재의 위기에 대응할 능력을 제한하는 합의를 담고 있다”(Stiglitz Committee, 2009)

“위기는 구속력있는 무역 협정이 정부 행위에 가하는 제약의 비용과 편익을 검토하는 또 하나의 프리즘을 제공했다“(Evenett. et. al., 2009)

o 대안적 지역협력체제

- 따라서 장기적으로는 WTO체제, 특히 신이슈(서비스, 지적재산권, 투자)를 전면적으로 바꾸는 방향으로 나가게 될 것. 그러나 현재로서는 지역적으로 과거 체제의 문제를 보완하여 지역협력에 의한 역내 삶의 질 확대를 목표로 하는 지역통상체제를 마련해야 함.
- 아시아 지역협력협정(예시)와 한미 FTA의 비교
 - * 역내 국가간 격차를 줄이고 역내 민중의 삶의 질을 높여야 한다. 예컨대 다음과 같은 형식을 생각해 볼 수 있다. 아시아의 진보학계부터 시작해서 국가 간에 진지한 논의가 시작되어야 할 것이다.
 - * (1)에서 제시한 최소한의 개정을 넘어 시장실패를 치유하기 위한 산업정책의 공간을 마련하는 것도 중요. cf. Tharsher와 Gallagher(2009)는 미국식 FTA가 이러한 정책공간을 가장 심각하게 제약한다고 주장

<표 2> 미국식 FTA와 CEA의 비교

USA type FTA	Asian CEA(Cooperative Economic Agreemet)
<p>- (목적) 기본적으로 FTA는 경제3총위(국제네트워크)의 경쟁규범 확립을 목적으로 하며 결국 강대국 초국적기업의 이익을 반영</p> <p>* 이러한 FTA의 특징을 가장 잘 보여주는 것은 미국형 FTA - 경쟁적 자유주의, 미국형 자본주의의 이식(미국적 가치의 확산)</p> <p>* 미국형 자본주의가 가장 우월한 사회경제형태, 즉 글로벌 스탠더드로 가정</p> <p>* 특히 금융조항은 완전한 자본시장 개방을 목표로하고 있어서 현재의 금융상황에서 대단히 위험하며 아시아 통화체제의 출범에도 걸림돌이 될 가능성 농후</p> <p>* 투자자-국가 제소권 및 비위반 제소는 초국적 기업 및 강대국이 상대방 국가의 주권(사회권, 사법권, 평등권 등)을 침해할 소지 다분</p> <p>- (공공재 건설) FTA는 정부조달 항목 등에서 공공사업의 발주에 외국기업이 참여하는 것을 목적으로 함</p>	<p>- (목적)CEA는 시장경제의 공정경쟁 확립 뿐 아니라 전국네트워크들(특히 공사 등 공공기관)이 초기에 참여하는 국제 공공재 건설, 그리고 사회경제의 '유무상통' 원리에 입각한 공정무역 및 교류 협력을 우선으로 함. 역내 민중의 삶의 질 향상이 가장 중요한 목적 (일본의 EPA, 중국의 대 아세안 FTA, EU FTA, 중남미 경제협력협정 등을 비교하여 위 목적을 달성하기 위한 새로운 표준 마련)</p> <p>* EU, 베네수엘라-쿠바 등의 민중연대협정, 메르코수르 등의 공동체형 경제협력협정의 아시아적 형태 - 동아시아의 호혜협력을 바탕으로 새로운 형태의 사회경제체제 지향</p> <p>* 동아시아 어느 국가의 사회경제형태도 선형적으로 우월하지 않으며 동아시아의 협력과정에서 새롭게 구성되는 경제가 글로벌 스탠더드가 될 것으로 가정</p> <p>* CEA는 현재의 금융위기 상황을 반영하여 치앙마이 협정을 확대/강화하는 아시아 통화협정을 지향하며 장차 지역통화의 형성 가능성에도 대비</p> <p>* 투자자의 이익을 자의적으로 침해하는 경우는 국가 차원에서 해결하는 것을 원칙으로 함(기타 투자자권리의 보완은 위의 금융조항 수정을 참조)</p> <p>* CEA는 국내외 기업이 각국의 공공성을 파괴하는 것을 막기 위한 공동의 사회적 규범 설정 (Asian Social Chapter) - 역내 기술격차에 따른 삶의 질 간 격차를 줄이기 위해 선진국은 관련 기술을 제공할 의무. 특히 사회경제와 공공경제는 위는 항상적 협의체를 통해 기술 및 노우하우 이전</p> <p>- (공공재 건설) CEA는 국제공공재(대륙간 철도, 파이프라인 건설 등)건설에 공동으로 참여하여 공동의 이익을 도모하는 표준적 방식을 설정하는 것을 목적으로 함</p>

<p>- (가치재 등 서비스 공급) FTA는 교육(보육), 의료 등의 행위를 민영화하여 외국 기업의 참여와 경쟁을 고취하나 역내 양극화 및 국내 지역간 양극화를 초래하는 경향</p> <p>* 에너지 확보 경쟁 및 민영화로 에너지 가격 상승과 환경 악화</p> <p>- (생산성 향상) 비교우위 원리에 입각하여 시장 확대 및 경쟁 확대로 기업의 경쟁력을 향상시키려 하지만 '아래로 향한 경쟁'을 통해 각국 서민이 삶을 악화시키는 경향</p> <p>- (산업정책과 정책공간) 미국식 FTA는 산업정책의 정책공간을 가장 많이 제약하는 협정</p> <p>- 사회문화교류에 관한 별도의 항이 없음</p> <p>- FTA 노동 챕터의 내용은 기본권의 보장과 동시에 선진국 노동계급의 고용보장을 위한 성격</p> <p>- 환경챕터는 각국의 환경기준을 정하고 감시하는 것으로 되어 있으나 나프타 등의 예에서 보는 바와 같이 유명무실화</p>	<p>- (가치재 등 서비스공급) CEA는 가치재 공급을 각국의 지역공동체 단위로 사회경제 방식으로 공급하는 것을 원칙으로 하고 부족한 점을 기술교류 및 인력교류로 보충하여 지역의 가치재 공급이 균등하게 향상되는 것을 목적으로 함</p> <p>* 에너지의 공동개발과 이용, 대체 에너지 공동개발 등으로 환경 보호(특히 아시아 가스 및 석유 파이프라인 건설이 가장 중요한 목표)</p> <p>- (생산성 향상) 공동체적 협력의 원리에 입각하여 네트워크를 구성하여 네트워크 외부성, 근접 외부성에 근거하여 전체의 이익을 증가시킴.</p> <p>- (산업정책과 정책공간) CEA는 각국의 사회경제 상황의 차이를 충분히 고려하여 각국이 고유의 산업정책을 사용하는 데 필요한 정책공간을 제약하지 않음</p> <p>- 공동체 의식이 중요하므로 사회문화교류를 별도의 장으로 설정하여 평등과 연대라는 기초적 가치 외에 지역에 특수한 공동의 가치를 정립하는데 주력</p> <p>* 특히 동아시아에서는 공동의 역사 기술, 청년, 학생의 교류에 의해 아시아 공동의 가치 창출에 주력</p> <p>* CEA는 사회문화협력과 동시에 각국 사회문화의 고유성을 보호하고, 역내 사회문화유산을 공동으로 보호하기 위한 조항 설정</p> <p>* CEA는 역내 교육을 최상위 가치 중 하나로 설정. 동아시아 공동의 대학교 등 설립</p> <p>-CEA의 노동챕터는 역내 각국 노동자의 기술교육 및 취업 보장 등 역내 적극적 노동시장정책의 내용을 포함</p> <p>- CEA는 역내 환경보호의 기준을 강화하고 각국이 기준을 달성하게 하기 위해 기술협력을 강화하는 한편 역내 바우처 제도 등을 통해 환경보호의 인센티브 제공</p> <p>* CEA는 역내 희귀생물의 종다양성 보호를 위한 각종 조치를 포함</p>
--	---

<p>- FTA는 산업구조조정으로 인한 국내 격차를 해소하기 위한 각국 별 구조조정기금 마련(미국의 TAA, 한국의 무역조정지원제도 등) * FTA는 역내 개발에 대한 별도의 규정 없음</p>	<p>- CEA는 역내 및 각국 내 격차 해소를 위한 사회기금을 각국의 경제규모에 비례하여 조성하고 이를 가장 효율적으로 사용하기 위해 상설적으로 협의</p> <p>* CEA는 역내 저개발 지역의 개발을 위해 공동의 사업을 설정하고 필요하면 별도의 기금 설립, 또는 역내 은행의 활용</p> <p>*CEA는 역내 통화통합을 목표로 AMF, 역내 채권 시장 설립을 주요한 목적으로 명시</p>
---	--

(3) 기존 FTA의 처리

o 참여정부의 “거대선진경제권과의 동시다발적 FTA” 전략의 근본적 재고

- 이 전략은 미국의 FTA 전략에 맞춰서 급조된 것
- * 2002년 조운제 경제보좌관이 퇴임하면서 남긴 7쪽자리 보고서에서 비롯
- * 과거 산업에 대한 피해를 최소화하는 소극적 전략에서 FTA를 서비스 위주 산업구조조정의 지렛대로 활용하려는 전략

- 미국(Zollick)의 “경쟁적 자유화” 결과 FTA의 폭증이 세계경제 전체의 후생에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는 이 글에서는 제외. 단
- * 경쟁적 자유화는 “최수의 딜레마”를 이용. 한국과 같은 나라를 자극하여 성공을 거뒀다고 평가할 수 있음.
- * 현실적으로 볼 때 허브 전략은 강대국이 아니고선 취할 수 없는 전략. 예컨대 현재 멕시코가 FTA의 허브(한국 정부의 허브 정의)인데 성공을 거뒀는가? 한국이 미국과 EU, 그리고 중국 등 3대 거대경제권과 동시에 FTA를 맺는 경우 허브로서 성과를 거둘 것인가, 아니면 3대 경제권의 동시 스포크로서 가혹한 구조조정을 겪을 것인가?(“스포크 함정”, Baldwin, 2009) 볼드윈은 한국이 제2의 멕시코가 될 것이라고 예언

- 특히 거대 선진경제권이 요구하고 있으며 한국이 한미 FTA 체결 이후 적극적으로 요구하고 있는 서비스, 지적재산권, 투자는 국내의 제도를 바꾸는 것이므로 앞으로 복지 국가를 지향한다면 심각한 상충 가능성

o 한미 FTA와 한 EU FTA

- 재협상 후 논란은 자동차 산업의 득실에 집중. 그러나 한미 FTA의 핵심(한미 양국 정부와 초국적기업들의 의도)은 서비스, 지적재산권, 투자 등 이른바 신이슈에 있음
- * 제조업에서의 논란은 협정에 따른 수출입의 증감이라는 자본간 경쟁을 반영하지만(이른바 “국익” 관점), 신이슈는 사회공공성과 관련된 것으로 양국 자본 대 민중, 또는 시장 국가 대 복지국가라는 구도를 반영
- 한미 FTA는 사실상 초헌법(supra-constitution), 외부의 헌법(external constitution) 또는 비밀헌법(secret constitution)을 구성하여 국가의 경제정책기조의 범위를 한정(Clarkson, 2002)
- * 미국의 FTA 전략, “경쟁적 자유화“를 입안한 줄릭은 미국의 FTA가 상대국의 민영화, 규제완화를 목표로 한다고 명시. 김현중은 ”낮은 일본의 법과 제도를 버리고 미국의 법과 제도를 도입하는 것“이 한미 FTA의 목표라고 청와대 브리핑(제1호)에서 공언
- * 마찬가지로 현재 한국의 지배집단, 즉 재벌-고위관료-보수언론은 한미 FTA를 시장국가 지향 “외부 개혁”의 강력한 수단으로 상정
- * 복지국가 시스템이 갖춰지고, 특히 금융시스템이 안정 지향으로 짜여져 있는 경우 FTA의 위기 감염 효과는 적을 수 있음(본문 중 캐나다의 사례). 그러나 한국의 지배계급은 최소의 복지와 시장지향형 금융시스템을 추진 중(자본시장통합법, 의료 민영화 정책). “한미 FTA와 자발적 민영화의 이중주”
- * 이것은 한미 FTA와 복지국가가 양립가능한가라는 문제 제기

1) 금융위기와 한미 FTA

o FTA와 금융위기

- 일반적으로 “WTO GATS에 의한 금융시장 자유화 체계, 더욱이 양자간 무역협정의 유사한 조항은 정부가 금융안정, 경제성장, 그리고 취약한 소비자와 투자자의 복지를 지지하기 위해 규제구조를 변화시킬 수 있는 능력을 제한한다”(Stiglitz Committee, 2009)

o 아르헨티나 사례

- 미국-아르헨티나 케이스는 BIT가 위기시의 정책, 특히 자본통제를 어떻게 판결했는가를 보여 주고 NAFTA 케이스는 1) FTA가 경제위기의 전과 경로가 될 수 있는지 2) 각국

사회경제제도 및 정책기조에 따라 충격의 정도가 어떻게 달라지는 지를 보여 줌.

- 아르헨티나 경제위기와 긴급조치

- * 2001년 아르헨티나는 파국적 금융위기를 맞음. 페소화의 가치가 40% 절하되고 1인당 GDP는 7000달러 수준에서 3500달러로 떨어지고 실업율은 25%에 달함.
- * 2001년 겨울에는 폭동이 일어나 하루에 30명이 숨지고 페르난도 대통령 사임. 이후 “단 열흘 동안 5명의 대통령이 바뀌는 희비극 연출”
- * 아르헨티나는 코랄리토(Corralito)라는 긴급조치를 취함. 통화위원회(currency board)를 폐지하고 페소를 절하하는 한편 모든 금융지불의무를 페소화로 전환하고 은행 계정을 동결시킴.
- * 아르헨티나가 80-90년대에 맺은 BIT들에 입각해서 각국이 ISCID에 2007년까지 최소 43건 제소. 아르헨티나의 잠재적 보상금은 최소 80억 달러에서 최대 800억 달러에 이를 것으로 추정(Burke-White, 2008).
- * UNCTAD(2008)에 따르면 2007년 한 해 동안 5개의 중재부가 6억 1500만 달러의 보상금을 판결(Aaken. et. al, 2009 참조)

- 아르헨티나-미국의 BIT에 따른 투자자국가제소

- * 2009년 현재 알려진 것만 47건 진행
- * 현재까지 아르헨티나 정부가 3건 패소, 1건 승소. 문제는 동일 사안에 대해 정반대의 판결이 내려지고 심지어 동일인이 서로 다른 판결을 하는 등 불안정성이 심하다는 데 있음. 이런 현상은 라우더 사건(체코)에서도 발생한 바 있음.

- 아르헨티나 ISD의 쟁점

- * 핵심은 예외조항(Non Precluded measure, NPM, 한미 FTA 제23장, 특히 23.2조)의 적용범위, 법리에 관한 논쟁, 즉 2001년 금융위기와 그에 따른 조치들이 NPM 발동요건이 되는가 여부.

<그림 3> 아르헨티나의 엇갈린 ISD 판결 사례

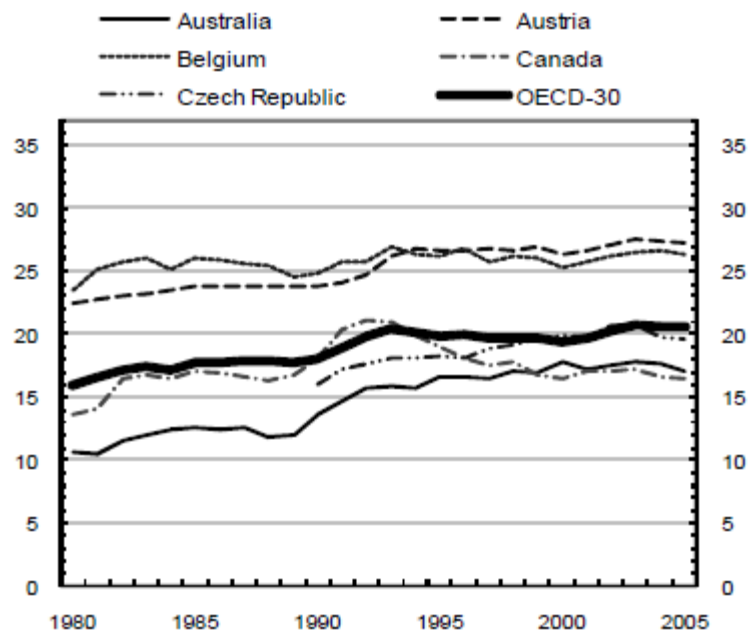
Case	President	Claimant's Appointee	Respondent's Appointee	Denial of Fair Equitable Treatment	Expropriation	Necessity Defense	Unanimous
<i>CMS</i>	Francisco Orrego Vicuña	Marc Lalonde	Francisco Rezek	Yes	No	No	Yes
<i>LG&E</i>	Tatiana B. de Maekelt	Albert Jan van den Berg	Francisco Rezek	Yes	No	Yes	Yes
<i>Enron</i>	Francisco Orrego Vicuña	Pierre-Yves Tschanz	Albert Jan Van den Berg	Yes	No	No	Yes

자료 : Schneiderman, 2008, judicial politics and international investment arbitration seeking an explanation for conflicting outcomes.

- 1) NPM 발동은 자기판단(self judging)인가, 아닌가. 즉 당사국이 안보 및 공공질서의 위기라는 판단을 하는가 여부인데 패소한 3건은 국가에 있지 않다고 판정. 과연 그걸 누가 판단하느냐의 문제 발생
 - 2) 그 조치가 위기를 해결하는데 필수불가결한 것(necessary)이었던지의 입증(nexus requirement). 세 중재부는 비용이 더 들고 불편하더라도 효과가 유사한 다른 조치가 존재한다고 판단하여 아르헨티나의 조치는 필수불가결한 것이 아니었다고 판정
 - * 과연 3인의 법률가(대부분 사적 중재 전문가)로 이뤄진 중재부가 거시경제전문가들의 판단을 판정할 수 있는가의 문제 발생
 - * 현재까지 필수불가결성에 대해 부정적인 판결을 내린 중재부도 다른 대안을 제시한 적은 없음.
 - 3) 공정하고 동등한 대우(fair and equitable treatment, 한국 정부는 “공정하고 공평한 대우”로 번역했으며 한미 FTA 11.5조에 해당)의 해석을 둘러싼 법리 논쟁 (생략)
 - 미국발 금융위기 이후 G20 등의 합의는 금융위기 시 각 나라의 정책 대응의 공간을 확보해야 한다는 것인데 아르헨티나건은 이런 필요에 정면으로 배치
 - * 한미 FTA 비관자들의 지적에 대해 정부가 언제나 내거는 예외조항은 이렇게 위기 시에도 ISD에 의해 무력화될 수 있음. 따라서 평시라면 ISD는 훨씬 더 큰 위력을 가지고 있다고 보아야 함(아래 NAFTA 사례 참조).
 - * 금융위기 때 미국이 취한 조치, 예컨대 공적자금 투입에 의한 AIG 구제, Buy America 들도 엄밀하게 말하면 ISD의 제소 대상이 될 수 있음. 다만 그럴 용기가 있는 기업이 없을 뿐
- o 나프타 사례 - 자세한 내용은 정태인, 2011 참조

- 실질임금의 정체 내지 미미한 상승, 고용의 감소 등으로 나프타의 소득불평등은 심각한 상황에 이룸. 수출과 투자의 증가라는 FTA의 결과가 고용없는 수출 증가로 나타난다는 사실을 알 수 있음.
- 나프타의 효과는 아메리카의 복지국가라고 평가받는 캐나다의 국내정책에도 강한 영향을 미침.
- * 캐나다는 에스핑 앤더슨의 분류에 따르면 자유주의 유형에 속하지만 미국에 비해서는 상대적으로 강한 복지 전통이 있으며 정치권도 캐나다 국민들의 요구를 크게 벗어나는 정책을 사용하지 못함.
- * 나프타 이후의 캐나다 복지정책은 논자에 따라 워크페이(Peck, 2000), 의무국가(duty state, Bashevkin, 2002), 사회투자국가(Jenson & Martin, 2003) 등으로 묘사됨(Johson & Mahon, 2005).
- * 이런 표현들이 지시하는 바는 캐나다에서 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중이 나프타 이후 계속 감소하는 것이었음. 특히 실업급여 제도가 미국식으로 바뀌면서(수급 자격의 강화, 급여의 축소, 수급기간 축소) 복지의 축소가 나타남.

<그림 4> 캐나다의 공공지출이 GDP에서 차지하는 비율



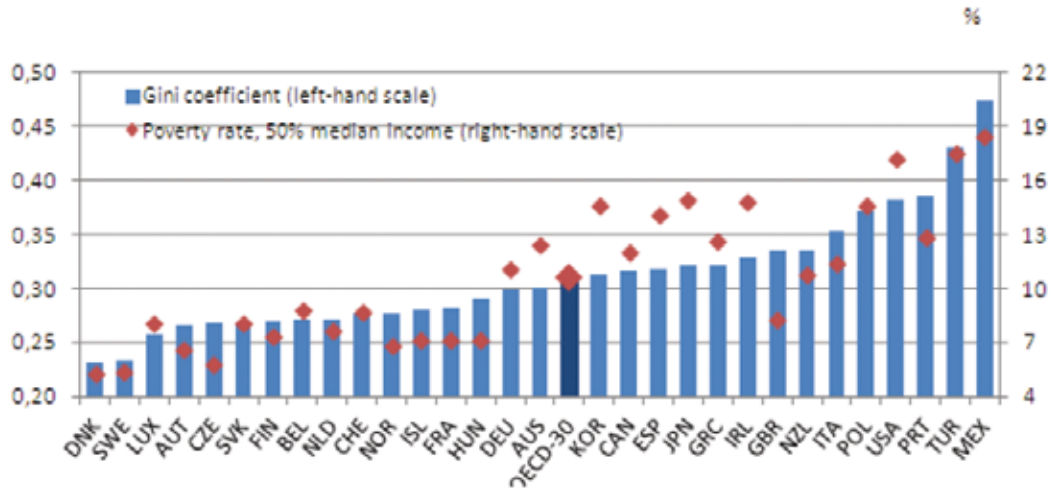
자료 : Adema et.al., 2009, How expensive the welfare State?, OECD Social, Employment, Migration Working Papers No 92.

* 그 결과 NAFTA 3국, 심지어 캐나다도 한국보다도 소득 불평등이 심하다는 사실을 알

수 있음. 다만 기본 복지제도가 갖춰져 있는 캐나다의 빈곤율이 한국보다 낮을 뿐

<그림 5> OECD 국가들의 소득불평등과 빈곤 수준

Levels of income inequality and poverty in OECD countries in the middle of the 2000-2010 decade



Source: OECD Growing Unequal? 2008; figures based on OECD income distribution questionnaire.

자료 : OECD 2011년 경제전망

- 나프타와 ISD - 공공성의 해체 메커니즘

* 2010년 7월까지 알려진 NAFTA ISD 현황

<표 3> 2010년 7월까지 알려진 NAFTA ISD 현황

피제소국	사건의 개수	제소 내용	총 피해보상금	사건의 처리 현황
캐나다	28	10 자연자원 7 환경보호 2 우편 서비스 2 건강 또는 약품 1 문화정책 1 농업 5 기타	1억 5700만 CAD	2 캐나다 정부 패소(보상금) 3 법정 외 해결(2 보상금) 4 기각 3 중재 진행 중 12 유예 또는 무활동(inactive) 4 제소자의 취하
미국	19	5 자연자원 5 건강, 식품 안전 또는 약품 3 환경보호 3 주 법정 판결 1 정부 조달	0	7 기각 1 중재 진행 중 9 유예 또는 무활동 2 제소자의 취하

		2 기타		
멕시코	19	6 부동산 또는 개발 4 환경보호 4 농업과 식품 2 금융 또는 조세 1 도박 2 기타	1억 8710만달러	5 멕시코 정부 패소(보상금) 6 기각 8 유예 또는 무활동

자료 : Sinclair, 2010, NAFTA Chapter 11 Investor-State Dispute, CCPA

- ISD는 공적 영역에 대해 사적 소송이 이뤄진다는 근본적 문제를 안고 있음 (Burke-White et.al, 2008, 2010). 미 연방대법원 판사 샌드라 오코너는 ISD가 “사법권 침해로 위헌”이라고 비판했으며 스티글리츠는 자신이 경제자문위원회에 있었을 때 이 사실을 알았다더라면 결코 NAFTA를 통과시키지 않았을 것이라고 후회
- 공공 영역은 제외했으므로 문제 없다는 정부 주장과 달리 총 66건 중 환경보호 14건, 자연자원 15건, 건강 및 식품 7건, 부동산 6건, 조세 2건을 포함하고 있음. 이는 예외조항이 다른 조항에 의해 얼마든지 무력화할 수 있다는 것을 보여주고 있음.
- * 유독물질 금지, 벌목 규칙, 유독물질 쓰레기장 법안 관련만 양국 정부가 6900만 달러 지급(Tucker, 2009)
- 중재자의 선임은 중재 재판에서의 명성에 의해서 결정되는데 이들은 대부분 상업중재의 경력자들로서 “마피아” “클럽” “엘리트군단”(Dezalay & Garth, 2000)을 형성. 이들은 “발전도상국에는 외국인 투자가 필요하고 이는 오로지 개별 투자자에게 고도의 법적 보호를 제공할 때만 확보될 수 있다는 신념을 공유”(Schneidermann, 2008). 이들은 공공 문제의 상업적 해결에 대한 뚜렷한 편향을 지닌 귀족들(Walde, 2005)
- * 로우언 사건(Loewen case)의 미크바(Mikva) 중재인(전 연방순회법원 판사)의 경우 “만일 미국 정부가 진다면 나프타가 날아갈 것”이라는 미국 법무부 관료의 말에 따라 편법의 전략적 해법을 찾았다고 고백(Schneidermann, 2008).
- * 메타넥스 사건(Methanex case)의 경우 다른 중재사건과 달리 나프타의 수용규칙을 “공공이익을 위한 비차별적 규제”로 한정(투자자에게 한 특수한 약속을 배제)하여 “수용에 관한 대부분의 국제관습법 전문가를 당혹스럽게 만들었다”(Weiler, 2005). 이 경우도 중재단이 미국 의회와 정부, 여론을 의식해서 전략적 판결을 한 사례로 볼 수 있음. 이런 전략적 결정은 미국정부가 현재까지 단 한번도 패소하지 않은 이유를 설명하며 (Schneidermann, 2008) 정부의 주장과 달리 투자자국가제소권이 국가간 비대칭적이라는 것을 보여줌.

- 이상으로부터 NAFTA라는 "외부헌법" 또는 '초헌법'(이상 Clarkson 2002, 2003)이 시장국가형 거시정책기조를 새로 도입하거나 강화하도록 만들었다는 사실을 확인할 수 있음. 즉 자본이동과 금융민영화/규제완화에 따른 자산버블의 발생, 복지 정체 및 축소, 양국화의 심화, 고용없는 수출 증가
- * FTA를 맺기 이전의 사회경제시스템과 정책기조(사회세력의 역관계를 반영한)에 따라 상이한 정도의 문제를 낳았다는 것도 확인할 수 있음
- 물론 한국에서 이러한 현상이 그대로 반복되지는 않을텐데 예컨대 한국과 미국은 거리가 멀고 임금 등 노동조건 역시 멕시코와는 비교할 수 없으며 대미 수출의존도도 80%대 11% 정도로 한국에서는 마킬라도라 현상이 벌어지지 않을 것이며 농산물 수출 역시 한국에서는 일어나지 않을 현상
- * 한미 FTA 발효 후 한국이 어떤 지향을 가지느냐에 따라 상이한 결과를 낳을 수 있는데 현재의 정책기조는 멕시코형으로 귀결될 가능성이 대단히 높음.
- * 특히 한나라당이 집권하는 경우 한미 FTA의 각종 독소조항이 역진불가능한 상황을 초래할 가능성 농후

o 한국의 사례 - 이명박정부의 거시건전성 규제와 한미 FTA

- * 한미 FTA 금융분야에는 G20에서 논의되고 있는 재규제, 또는 규제강화를 가로막는 조항들로 가득차 있다. 우선 한미 FTA 금융 분야의 각 조항은 양국에서 일어나는 모든 금융거래에 적용된다. 13.1조 3항에 공적퇴직연금제도와 법정 사회보장제도는 예외로 하고 있지만 위의 "모든 활동 및 서비스를 공공기관 또는 금융기관과 경쟁하여 수행하도록 허용하는 한도"에서는 금융캡터의 각 조항이 적용된다. 결국 "민간 의료 보험의 확대"처럼 정부가 자발적으로 민영화하면 바로 그 만큼 미국 금융기관이 참여가 당연히 보장되고 이에 따라 한미 FTA의 적용대상이 넓어지는 것이다.

제13.4조(금융기관에 대한 시장 접근)는 G20의 논의 중 대마불사를 막기 위한 "시스템적으로 중요한 은행" 규제와 경기증폭성(procyclicality)을 완화하기 위한 조치를 원칙적으로 무력화할 수 있다. 즉 수량쿼터, 독점, 배타적 서비스 공급자, 또는 경제적 수요 심사의 요건과 관련없이 금융기관의 수, 거래 또는 자산의 총액, 금융서비스 영업 총수, 금융서비스의 총 산출량, 금융서비스 공급에 필요하고 직접 관련되는 자연인의 총수, 서비스 공급 수단에 대한 여하한 규제도 금지하고 있다. 원칙적으로 한미 FTA는 모든 수량규제를 금지하고 있다. 물론 G20에서 어떤 수준의 합의를 하느냐에 따라 "최소 기준대우"(한미 FTA 11.5조)의 해석이 달라지겠지만 이를 넘어서는 조치를 포함하여 사

실상 모든 규제가 투자자 국가 제소권의 대상이 된다.¹¹⁾

네가티브(예외목록) 방식 개방(p1023), 외환보유요건 추가 자유화, 예외(금융건정성 등을 목표로 한)의 제한(p990) 등도 모두 문제가 될 수 있다. 예컨대 현재 G20에서 광범하게 논의되고 있는 건전성 사유 규제¹²⁾의 경우 "... 건전성 사유로 조치를 채택하거나 유지하는 것이 금지되지 아니한다. 그러한 조치가 이 항에서 언급된 이 협정 상의 규정과 합치되지 아니 하는 경우, 이러한 조치는 그러한 규정상 당사국의 약속 또는 의무를 회피하는 수단으로 이용하여서는 아니된다"(p990)고 규정되어 있다. 이는 대표적인 "예외의 제한", 자기취소(self cancelling)으로 투자자 국가제소권이 발동할 수 있는 여지를 만든다. 특히 기축통화를 보유하고 있는 미국과 달리 외환시장이 협소한 한국의 경우 긴급한 자본통제를 할 수 있어야 하지만 아르헨티나의 2002년 자본통제 조치가 현재까지 무려 47건의 소송에 휘말린 것처럼 분쟁의 소지를 다분히 안고 있다.¹³⁾

정부는 금융분야의 일시적 세이프가드조치를 유보받은 것이 가장 큰 성과라고 자랑하지만 이미 잘 알려져 있는 것처럼 이 세이프가드는 구멍이 숭숭 뚫려 있어 언세이프가드(unsafeguard, 불안한 보호)라고 할 만하다. 예컨대 이 조항에 의거하여 위기 시의 자본통제를 실시할 경우 "미합중국의 상업적, 경제적 또는 재정상의 이익에 대한 불필요한 손해를 피할 것"(부속서 11-사 송금 마항), 또 "모든 제한된 자산에 관하여 대한민국에서 시장수익율을 획득할 수 있는 투자자의 능력을 달리 방해하지 아니할 것"(부속서 11-사, 송금 라항) 등의 조건을 충족해야 한다. 뿐만 아니라 "1) 경상거래를 위한 지급 또는 송금 2) 외국인 직접투자자와 연계된 지급 또는 송금"은 "일시적 세이프가드의 예외사항"이다. 이에 대해 미국의 산업무역자문위원회 보고서(ITAC 10)는 세이프가드와 '수용' 상의 "미미한 제약"은 이러한 조항을 이용하여 투자자국가제소권(ISD)에 의해 손해배상을 받을 수 있다고 밝히고 있다.

또 금융분야에도 비합치조치 조항이 있다(제13.9조). 다항은 비합치조치의 개정이 그 이전에 존재했던 합치성을 감소시킬 수 없다는 규정이다. 즉 현재 한미 FTA에서 유보된 사항이라고 할지라도 그 이전보다 규제를 강화하는 경우 한미 FTA 위반이라는 것이다. 따

11) 이러한 수량규제의 금지는 WTO의 원칙 중 하나이다. 그러므로 아무 문제가 없다고 생각하면 오산이다. 첫째 G20의 합의가 실패하거나 낮은 수준의 합의에 이를 경우 한미 FTA는 근본적인 제약으로 작용한다. 둘째 G20가 높은 수준의 합의에 이르고 WTO의 룰마저 개정한다 해도 현재의 한미 FTA는 법률적 효력을 발휘할 것이다. G20의 합의가 "최소기준대우"의 적용에 영향을 미칠지라도 3명의 중재부(tribunal)가 어떤 판정을 내릴지 알 수 없기 때문에 한국 정부의 규제강화는 지극히 어려울 것이다. 더 현실적으로는 이런 규정을 들어 재경부 공무원들이 규제강화를 거부하게 될 것이다(이른바 "chilling effect").

12) 대표적인 건전성 규제에 관해서는 말미의 <참조>를 보라.

13) 최근 정부가 발표한 건전성부담금(은행세)도 자본통제의 일종이다. 이 경우는 한미 FTA 금융분야의 수량규제 외에도 "내국민대우"를 위반한 것으로 해석될 소지가 충분하다. 국내의 자본에 서로 다른 규제를 하기 때문이다.

라서 현재 G20에서 논의되고 있는 규제강화는 현재 유보 사항이라고 할지라도 한미 FTA를 위반하게 된다.

2) 한미 FTA, 한 EU FTA의 최소한의 개정 방향

o 최소한의 개정 방향 - 금융위기 관련 사항

- 민주당의 “독소조항 포함 재협상”과 미국 민주당의 미 대통령 선거공약에 비추어 가장 문제가 될만한 부분을 최소한 개정하는 방향

“우리는 다음과 같은 자유무역협정을 협상하지 않을 것이다. 첫째, 정부의 환경, 시민의 식품안전 및 건강 보호 정책을 가로막는 협정, 둘째 미국 투자자보다 외국인 투자자에게 더 많은 권리를 부여하는 협정, 셋째, 필수적인 공공서비스의 민영화를 요구하는 협정, 넷째, 발전도상국이 구명(life-saving) 약품에 대한 접근을 개선하기 위해 인간적 면허(humanitarian licensensing) 정책을 채택하지 못하도록 하는 협정이 그것이다. 우리는 이러한 중요한 준거를 달성하는 데 실패한 협정에 강력하게 반대한다”(The 2008 Democratic Party Platform)

* 이는 한국법과 미국법 사이의 어떤 선에서 한미 FTA의 핵심 독소조항을 개정한다는 것을 의미

- 금융분야의 개정 방향

* 네거티브 리스트 방식을 포지티브 방식으로 전환 - 이는 서비스 분야 전체에 해당

* 시장접근 분야(13.4조, 이하 모두 한미 FTA)의 절대적 수량제한 금지 완화 - 이 구절이 존재하는 한 G20에서 논의되고 있는 “시스템적으로 중요한 금융기관의 규제”, 즉 대마불사의 문제 해결을 방해하며 고도로 위험한 금융상품에 대한 규제도 불가능

* 거시건전성 규제(한미 FTA 13.10조)의 “자기 취소”조항들(1항, “그러한 조치가 이 항에 언급된 이 협정상의 규정과 합치되지 아니 하는 경우, 이러한 조치는 그러한 규정 상의 당사국의 약속 또는 의무를 회피하는 수단으로 이용되어서는 아니된다”, 4항 “그러한 조치가 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별의 수단을 구성하거나...위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되어서는 아니된다”) 삭제.

* 신금융서비스(13.6조)의 제한. 특히 “인가는 건전성 사유로만 거절될 수 있다”는 구절 삭제

* 비합치조치(13.9조)의 폐지 또는 완화 - 이 구절은 금융규제 강화를 불가능하도록 만들.

* NPM 관련 분쟁 소송 제기자에게 입증 책임(예컨대 금융조치가 소비자, 투자자, 예금 등을 보호하는 것이 아니며 금융시스템의 통합과 안정을 위한 것이 아니라는 것을 증

명하도록) 부여

- * “필수”(또는 “필요”, necessary) 용어가 들어가 있는 조항에 대해 구체적인 규정. 앞에서 보았듯이 그 조치 외에 더 비효율적인 조치라도 가능하다면, 더 정확히는 어떠한 조치도 ISD에 걸릴 소지가 다분한 항목
- * 도하라운드 포함, 현재의 과도한 탈규제의 모라토리엄 선언은 “재규제”(reregulation, Stiglitz, 2010참조)의 전제 조건

- 투자분야의 개정 방향

- * 투자의 정의(11.28조) 대폭 축소 - 기본적으로 투자란 실제의 물리적 자본의 현존을 의미하는 것으로 축소하여야 함. 특히 “이득 또는 이윤에 대한 기대, 또는 위험의 감수와 같은 특징을 포함하여”라는 구절 삭제(ex. 미국-파나마 FTA에는 없음). 분쟁이 발생했을 때 중재부의 주관적 판단 개입 소지가 다분함.
- * “최소기준대우”(11.5조, “대우의 최소기준”)의 명확화 - 양국 시민에게 부여되는 것보다 더 많은 실질적 권리와 절차적 권리(due process rights)를 허용하지 않음을 규정. 많은 ISD 사례에서 보듯이 “공정하고 동등한”(fair and equitable)이라는 구절은 내재적으로 주관적.
- * 간접수용의 정의(부속서 11-나)를 명확화. 최소한 “정부행위가 분명하고 합리적인 기대를 침해하는 정도” 삭제. 나아가서 “단순히 재산의 가치를 감소시킬 뿐, 전 재산의 모든 가치를 항구적으로 파괴하지 않는 정부 행위는 간접수용이 아니다”라는 구절 추가. 또한 부속서의 간접수용 구성에서 “극히 심하거나 불균적인 때와 같은 드문 상황을 제외하고는”(이른바 “예외의 예외”)을 삭제.
- * 보상(11.6조 및 부속서 11-나) 대상의 제한. 한국법 상 수용과 미국법 상 수용의 정의를 종합하여 “보상은 유형 재산의 직접 수용의 경우에만 해당한다”고 규정.
- * 송금(11.7조 및 부속서 11-사)의 내용이 위기 시 자본통제를 허용할 수 있도록 개정. 특히 “(부속서 11-사의)라. 모든 제한된 자산에 관하여 대한민국 영역에서 시장 수익률을 획득할 수 있는 투자자의 능력을 달리 방해하지 아니할 것”, “(마. 미합중국의 상업적, 경제적 또는 재정상의 이익에 대한 불필요한 손해를 피할 것”은 삭제.

- ISD의 개정방향

- * ISD는 이미 “합법성 위기”(Franck, 2005, Aisbett et. al., 2010))에 빠졌음.
- * Burke-White(2009, 2010)는 ISD에 유럽 인권법에 적용되는 margin of appreciation과 good faith review를 적용하여 각 국가의 공적 영역에 대한 사적 소송의 문제를 교정해야 한다고 주장

* Kingsbury와 Schill(2009)은 투자자국가중재가 앞으로 국제행정법으로 발전해야 하므로 공공성, 투명성, 책임성, 항소심 등을 보완하여 사적 중재를 공법으로 발전시켜야 한다고 주장

* Van Harten(2009)은 다음과 같이 대안적 협정을 향한 개정방향을 제시

<표 4> 투자자 국가 제소권의 개정 방향

개혁 방향	관련원칙	논평/논리	개정의 필요성	참조 사례
투자자-국가제소권을 삭제하고 이를 정부간 또는 국가간 분쟁해결절차로 대체	동 등 한 (equitable) 가버 년 스 - 외 국 투 자 자 의 특 혜	투자자와 비투자자를 동일하게 취급. 많은 무역협정은 투자자국가제소권을 갖추고 있지 않은데 이는 미국의 협정 목표를 만족시키는 다른 방법이 있다는 것을 의미	있음	특히 미국-오스트레일리아 FTA, 미국-이스라엘 FTA
투자자-국가 재판에 그들의 이익이 직접 달려 있는 지방정부나 사적 당사자의 참여	동 등 한 가버 년 스 - 외 국 투 자 자 의 특 혜	재판과정의 일방 독 주를 제한. 더 넓은 범위의 직접 이해당 사자를 결정과정에 완전하게 참여시킴.	있음	CAFTA 10.20조(3), 미국-칠레FTA 10.19조(3), 미국-르완다 BIT 28조(3), 캐나다 모델 BIT 39조(이들 조항은 비투자자에게는 참조인 자격을 부여하지만 직접적인 참여는 보장하지 않음)
투자관련 분쟁을 판정할 지역 재판부(regional adjudicative body)의 설립	동 등 한 가버 년 스 - 재 판 부 의 독 립 성 과 비 편 향 성 (impartiality)	이 재판부는 기존 중재 과정을 대체하거나 항소절차를 맡을 수 있음. 중복을 피하고 중재산업(arbitration industry)*의 역할을 제거하여 독립성을 보장한다는 점에서 전자가 더 나옴. 이 기구는 관련 국가의 동의 아래 다른 무역협정이나 투자협정도 맡을 수 있도록 설계되어야 함.	있음	CAFTA 10.20조(10), 미국-칠레FTA 10.19조(10), 미국-콜롬비아 FTA 10.20조(10), 미국-페루FTA 10.20(10), 미국형 BIT 28조(10), 한미 FTA 부속서 11-라(이들 조항은 항소심의 전망을 언급) IISD형 국제투자협정(2005), 40조
지역재판부 구성원에게 재판 공개, 독립성, 그리고 책임성의 원칙에 따라 투자자-국가 분쟁	동 등 한 가버 년 스 - 공 개 와 의 사 결 정	나프타형에서 사용하는 중재 규칙은 상업 중재 모델에 기초하고 있으므로 고도의	있음	CAFTA 10.21조, 미국-칠레 FTA 10.20조, 미국-페루 FTA 10.21조, 미국-우루과이 BIT 20조, 캐나다-

<p>을 처리하는 규칙을 발전시킬 권한 부여</p> <p>대안적으로 자유무역위원회에 그런 규칙을 만들 권리 부여</p>	<p>과 정 의 공정성</p>	<p>공공정책에 관한 결정에는 적합하지 않음</p>		<p>페루 FTA 835조, 캐나다-콜롬비아 FTA 830조, 캐나다형 BIT 38조, 노르웨이형 BIT 초안 19조(이들 조항은 나프타 자유무역위원회의 2001년 7월 해석에 비해 더 강한 공개를 규정)</p> <p>캐나다형 BIT 27조(2)(중재부를 조약에 구속하는 중재 규칙을 제정할 권리를 가진 위원회 허용. 나프타 자유무역위원회에 해당)</p>
<p>미래의 더 진전된 개혁을 위한 일시적 조치로 중재자의 명단을 작성하고 거기에서만 중재자 선임. 이미 NAFTA에 존재.</p>	<p>동 등 한 가 버 년 스 - 재판부 의 독립 성과 비 편향성</p>	<p>나프타 위원회에 이런 권한을 부여하는 것은 중재자 선임에 따른 투자챕터 중재의 신뢰성을 높임.</p> <p>중재자는 윤번(또는 다른 객관적 방식으로)으로 선임. 명단의 숫자는 이상적으로는 45명을 넘지 않는 것이 좋음(나프타 1124조). 독립성을 보장하기 위해 명단 구성원은 국제법의 경향이 있는 현역 판사이며 국내 법정의 객관적인 독립성 보장을 반영하여야 함.</p>	<p>없음(나프타의 경우)</p>	<p>나프타 1124조(3), (4), 1126조(5)</p> <p>IISD 모델 국제투자협정(2005), 40조(E)</p>
<p>분쟁당사자, (중재자)선임 당국은 그들이 선임한 모든 중재자가 관련 규제분야에 전문성을 지녔다는 것을 피제소국가에 확인하도록 보증해야 함.</p>	<p>지속 가능한 발전 - 적절한 정책공간</p>	<p>중재자가 단순히 국제법이나 투자에 전문성을 가진 것이 아니라 관련 정부 규제에 관한 전문성을 가지도록 보증</p>	<p>있음</p>	<p>미국형 BIT 20조(2), (c),(i) 그리고 (5) (이 조항들은 금융관련서비스 제소일 경우 전문성을 보장하도록 되어 있음)</p>
<p>투자자-국가 재판부가 특별히 공공성을 지닌 투자자-국가 분쟁에 책임을 지도록 하는 행위 코드 개발</p>	<p>동 등 한 가 버 년 스 - 재판부 의 독립 성과 비 편향성</p>	<p>투자자-국가 중재에서 독립성과 비편향성의 결여를 어느 정도 완화</p>	<p>없음</p>	<p>캐나다-페루 FTA 826조(2)(c), 캐나다형 BIT 29조(2)(c)</p>

* 사적 중재의 일정한 집단이 판결을 좌지우지하면서 이익을 추구하는 것을 의미(본문 참조)
자료 : Van Harten, 2009, "Reforming the NAFTA Investment Regime" in *The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA*, Pardee Center Task Force Report 한미 FTA를 고려하여 일부 수정

- 이 외에도 한미 FTA에서 꼭 개정해야 할 부분은 다음과 같음
- * 한미 FTA에는 건강이나 자원과 관련한 서비스 분야 예외 조항이 존재하지 않음. GATT의 상품 분야 예외 조항처럼 공공도덕, 생명과 건강, 유한한 자원의 보존을 위한 서비스 분야의 예외 조항을 추가할 필요가 있음.
- * 글로벌 환경문제나 국내 환경문제의 해결을 제약하는 조항들의 검토
- * "필수불가결성 검증"(necessity test)이나 비례성 원칙(proportionality rule)의 명확화

IV. 동아시아 지역협력과 외교안보

- 패권국가의 위기, G2체제의 조기 가시화와 남북관계
- * 세계금융위기 이후 중국의 급부상 - 다오웨이 열도 사건과 희토류 수출 제한
- * 안보 딜레마에 빠진 남북, 미국에 더욱 의존하게 된 한국. 한미 FTA 재협상은 천안함, 연평도로 이어진 남북관계 악화와 미국의 공조에 대한 보상의 성격을 띠고 있으며 한미 FTA는 이런 기초가 지속될 것임을 국회가 인준하는 것.
- * 평화적 남북관계를 위해서는 G2라는 환경 속에서 치킨 게임을 사슴 사냥 게임으로 바꿔야 함.

*"기존 패권은 무너지고 있지만 신흥 패권은 아직 확립되지 않은 상태, 신자유주의는 무너졌지만 새로운 축적의 원리는 발견되지 않은 상태... 미국은 어떤 선택을 할까? 아마도 1980년대 중반의 플라자협정, 그리고 미일반도체협정을 떠올리며 만만한 나라에 비용을 치르게 하는 단기 해법을 들고 나올 것이다. 다만 이제 그 상대가 일본이 아니라 중국이라는 사실이 미국의 고민일 테고 훨씬 만만한 상대로 한국이 자동차 등에서 먼저 시험대에 오를 가능성이 높다. 목숨을 건 환율전쟁, 금리전쟁, 통상마찰., 심지어 군사적 전쟁.. 그 한 복판에 한반도가 있다"(정태인, 경향신문, 2009. 1.12).

현재 남북은 정확히 안보 딜레마에 빠졌다. 윌러스틴이 "남한도 핵무기를 보유하게 될 것"이라는 음울한 예측을 한 것도 이 때문일 것이다.

<중략>

그러나 우리를 둘러싼 국제상황은 ‘미친 짓’의 전제를 결코 용납하지 않는다. 작년의 서울 G20에서 현실로 드러났듯이 미국과 중국은 만만치 않은 기세로 경쟁하고 또 대결할 것이다. G2의 이 대립은, 우리가 어떤 게임을 선택한다 해도 그 뒤에서 엄청난 힘을 발휘하는 절대적 환경이다.

한국은 천안함, 연평도, 한미 FTA로 이어지는 연쇄 속에서 일관되게 ‘대미 퍼주기’에 골몰하고 있다. 안보 딜레마는 미국 무기 수입의 급증을 초래할 것이다. 남북 양쪽이 찢어져서 미중의 앞잡이 노릇을 계속한다면 경제적 실리를 넘겨 주는 것을 넘어서 최악의 경우 민족적 비극을 되풀이하게 될 지도 모른다.

<중략>

현실적으로도 남북간 게임의 성격을 바꿀 수 있는 것은 남한이다. 문제는 정권의 단기 이익과 대기업의 단기 이익이 버무려져 탄생한 근시안이다. 일반 국민 뿐 아니라 자본 전체의 장기 이익은 명확히 평화와 협력에 있다. 물론 한반도 만으로 더 큰 틀을 좌지우지 할 수는 없다. 우리 주변의 모든 나라는 중국의 패권도, 미국의 패권도 원하지 않는다. 아세안은 물론 러시아나 일본도 그렇다. 양대 강국이 한반도의 영구평화를 받아들이도록 하기 위해서는 이들 나라와의 합의가 필수적이다. 공동의 이익을 위한 사업을 (예컨대 환경문제의 해결, 공동의 정보 인프라 구축, 유라시아 철도 건설 등) 진척시키면서 이런 합의를 강화해 나가는 것, 나아가서 아시아의 공동체를 만드는 것은 결코 꿈이 아니다.

<참조 1> 사회딜레마 게임과 남북관계

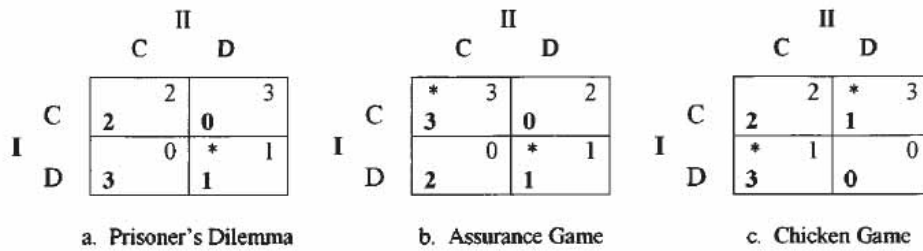


Figure 1 Three two-person games in their ordinal form: I and II designate Players I and II; C and D designate cooperation and defection. Player I's outcomes are shown in bold. Nash equilibria are designated with asterisks.

자료 : Kollock, 1998, p187

- 이명박정부의 상호주의
- * 반복 죄수의 딜레마 게임
- * 그러나 (D,D)이후 스스로 적절한 시기로 C로 전환하지 않고 계속 압박을 가함으로 치킨게임으로 변화

- 국민의 정부와 참여정부의 “햇볕정책”
- * 사슴사냥 게임
- * 저비스 국제정치는 “안보딜레마가 걸린 사슴사냥게임”

- 6자 회담의 틀을 아시아 안보공동체로 발전시킴으로써 안보 딜레마를 완화시키고 북한의 배반을 응징하는 시스템을 제도화함으로써 안정적인 사슴사냥게임으로 발전시키는 것이 동아시아 공동체 형성과 남북관계의 동시 해결 방향

V. 결론

- 세계금융위기는 한국의 대외정책을 근본적으로 재고하도록 요구
- * 가장 중요한 것은 현재의 대내외 금융위기에 대처하는 것
- * 여기서 자세히 논하지는 않았지만 통상정책은 한국의 미래 발전방향에 맞춰서 조정되어야 함. 특히 금융을 중심으로 한 서비스산업화는 근본적으로 재고할 필요. 아시아의 자연적인 국제분업은 이미 나프타나 EU를 압도하고 있으므로 이런 생산시스템에 걸맞은 정도의 서비스 산업 발전이 바람직

* 동아시아 공동체 형성을 현재의 한국 대외통상정책의 수정방향으로 제시. 이를 위해서는 현재 통상교섭을 국회의 통제 하에 두고(통상절차법 입법), 통상교섭본부를 경제부처로 이전시키거나 미국과 같이 독립적 기관으로 만드는 것도 고려

- G2체제와 남북관계 역시 한미 FTA를 근본적으로 재고하도록 요구

* 동아시아를 둘러싼 중-미의 대립에서 어느 한 쪽 편에 서는 것은 대단히 위험

* 평화로운 남북관계를 원한다면 기존의 한미 동맹을 동결하고 동아시아 공동체의 관점에서 바라 보아야 함.

* 달러체제가 다극 체제로 바뀌는 것이 확실할 때 한국은 동아시아 통화체제 창설에서 주도적 역할을 하여야 함. 즉 중국의 위안화가 더 강해지기 전에 틀을 만들어야 함. 이 때 한국이 미국 쪽에 서게 된다면 동아시아 통화체제의 수립에서 발언권이 약화되는 결과를 초래할 수 있음.

- 새로운 동아시아 공동체 동아시아 구상

* 중국의 패권도, 미국의 패권도 바라지 않는 제3의 그룹을 조직하여야 함. 남북한, 일본, 아세안, 러시아 (인도)는 중요한 역내 협력 대상

cf 참여정부 동북아구상과의 차이

* 아시아-유럽-아메리카 3자 정립은 동일

* 한-중-일에 의한 미국 견제 -> 동아시아+러시아에 의한 미국 견제

* 한-일에 의한 중국 견제 -> 한-일-아세안-러시아(-인도)에 의한 중국 견제

3부 사회정책

1. 사회정책의 과제와 전망(1) - 복지, 노동, 주거 91

- 발표 : 이태수(꽃동네현도사회복지대 교수)
- 토론 : 오건호(사회공공연구소 연구실장), 변창흠(세종대 행정학 교수)

2. 사회정책의 과제와 전망(2) - 여성, 교육, 환경 115

- 발표 : 이숙진(젠더사회연구소 소장)
 - 토론 : 김용일(한국해양대 교육학 교수), 김은경(지속가능성센터 지우 대표)
-

복지국가의 초석을 놓은 민주정부 10년 - 추진력과 정책내용, 추진주체에선 성찰할 지점 많아

이태수(꽃동네현도사회복지대학교 교수)

I. 들어가는 말

○ 김대중, 노무현 두 대통령의 재임기인 소위 민주정부 10년은 한국의 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 많은 변화를 야기한 시점이라는 데에 많은 이들이 동의하고 있다. 김대중, 노무현 두 사람의 정치적, 이념적 성향이나 정책비전이 이전의 대통령들과는 확연히 구분되는 바가 있고, 정책결정과정에 참여한 인사들이 정권의 평화적 교체라는 표현에서 시사하는 바와 같이 이전의 인사들과는 일정정도 차별성을 지녔다는 점에서도 그 이유가 설명된다.

○ 그러나 이 시기 한국사회가 처한 객관적 현실, 즉 전지구적 차원과 국내적 차원에서의 상황이 매우 독특한 것도 사실이었다. 지구적 차원에서는 세계화라는 자유무역과 철저한 시장의 논리가 득세하는 기조가 정착되었고 국내적으로는 그간 성장일변도 정책이 가져온 폐해가 응축적으로 폭발하여 IMF 경제위기를 겪으면서 양극화와 저출산, 고령화 등의 새로운 고질적 병폐가 확고히 자리한 상태였다.

○ 정치적으로는 민주화시대를 완성하였다고 평가되는 DJ, 노무현 두 대통령 집권 시기는 어려운 국내외의 정치, 경제, 사회적 조건 속에서 성과와 한계를 동시에 노정한 것이 사실이다. 그렇다면 복지부문에서는 어떠한 평가를 내려야 할 것인가?

○ 특히 오늘날 복지국가논쟁이 우리 사회 담론의 장(場)에서 전면화되고, 진보진영의 대통합에 있어 핵심적 가치가 복지국가가 되어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있는 시점에서 민주정부 10년의 복지부문에서 보인 역사성이 미친 영향력은 적지 않았다. 그러나 다른 한편 여전히 복지국가에 대한 국민의 수용력과 진보진영의 복지친화적 기반이 미진한 이유도 민주정부 10년이 복지부문에서 보인 역사성이 주는 영향력이 아닐 수 없다. 그렇다면 왜 이런 이중적 평가를 내려야 하는가? 그에 대한 명확한 답을 찾아야 하고, 이것이 현재 시점의 복지국가세력에게 있어 미래의 복지국가 쟁취에 있어 매우 중요한 열쇠

말을 제공하는 것이 아닐 수 없을 것이다.

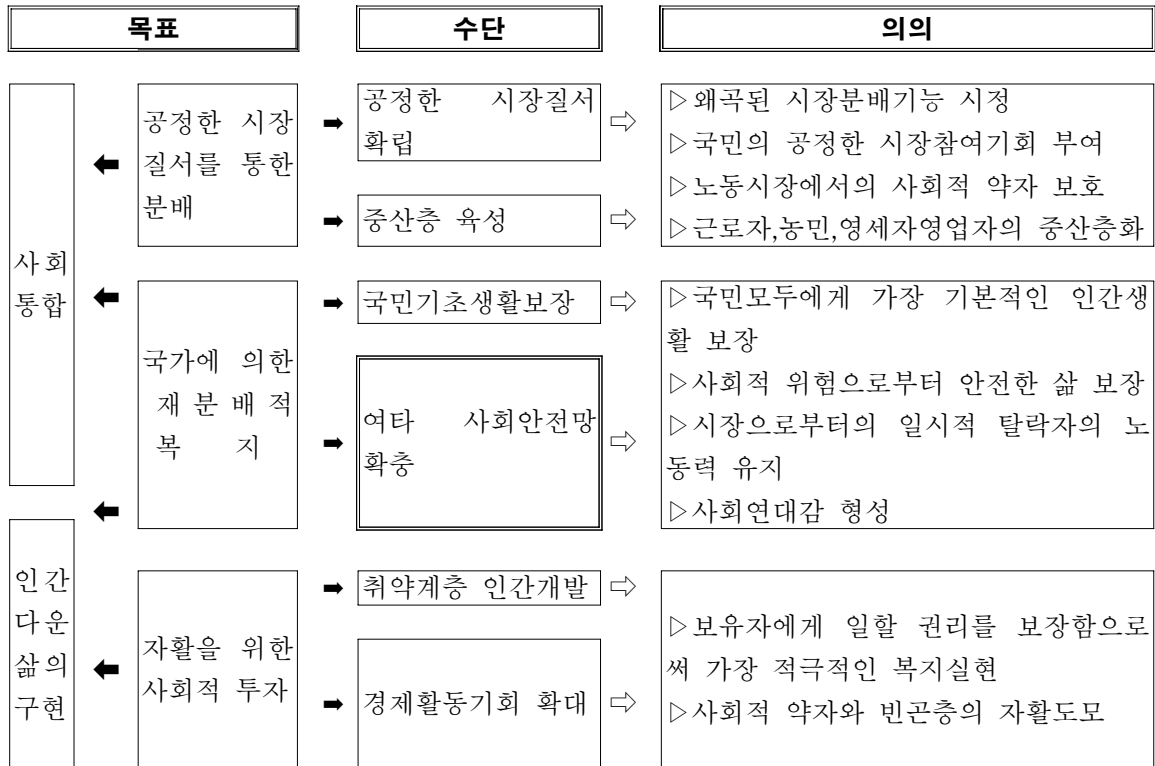
II. 민주정부 10년간 복지정책의 실상과 평가

□ 국민의 정부 하 복지정책의 전개

○ IMF 경제위기를 맞이한 1997년 말부터 한국사회에는 엄청난 경제위기와 함께 중산층의 붕괴와 대량실업자의 양산 등이 폭발적으로 등장함으로써 ‘사회안전망(social safety net)’의 부재를 각성하게 되었고 이러한 조짐속에서 사회복지제도 전반에 대한 점검과 함께 제도의 양적 확대 및 질적 변환을 추구하려는 노력이 시도되었다. 특히 상대적으로 복지에 대해서는 친화적인 속성을 지닌 정권의 등장과 경제·사회적 위기상황이 맞물려, 사회복지제도의 혁신을 가져오는 환경적 요인이 형성되었다고 볼 수 있고, 시민사회의 노력과 맞물려 주요한 제도 개혁 및 제도 확대 등의 시도가 행해진 시기였다.

○ DJ 정부 5년동안 ‘생산적복지’라는 국정지표 하에 몇가지 중요한 복지발전사적 의의를 던지며 보건복지제도의 기틀 마련에 절대적인 진전이 이루어진 것이 사실이다. 우선 생산적 복지는 3대 국정지표의 하나였으며, 사회통합과 인간다운 삶의 구현을 목표로 할 때 그 수단으로서 복지부문이 적극적으로 활용되는 정책을 구사한다는 의미를 내포하고 있었다. 아래의 그림이 이를 대변해주고 있다.

<그림 1> 국민의 정부 생산적 복지정책의 기본 구도



자료 : 삶의질향상기획단, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』, 1999에서 주요 내용 발췌·작성.

○ 이런 정책기조하에 DJ 정부에서는

- ▷ 국민기초생활제도의 도입(2000년)
- ▷ 의료보험의 통합과 국민건강보험제도의 출범(1999년)
- ▷ 국민연금제도의 도시자영업자로의 확대(1999년)
- ▷ 의약분업의 실시(1999년)
- ▷ 복지재정의 확대(보건복지부 예산 1998년 2.8조원 ⇒ 2002년 7.8조원)

등 소득보장과 관련된 제도의 정비작업을 마무리하였다.

○ DJ정부에서 생산적 복지를 민주주의와 시장경제와 함께 국정 3대지표의 하나로 설정한 것은 그 시기까지 한국 역대 정부 중 가장 전향적으로 복지를 구현하고자하는 노력으로 평가받을 수 있었다. 그러나 문제는 생산적 복지 정책이 남긴 성과는 ‘상대적인 성과’일 뿐이지 결코 ‘적정한 성과’는 아니라는 사실이다.

○ 그 이유는 첫째, 경제와 노동정책에 있어서 신자유주의적 기조를 적극 활용함으로써 한국사회의 경제사회적 토대가 바뀌게 되었고, 일정한 복지의 확대가 상쇄할만한 수준을 넘어선 사회적 부작용을 분출하는 양상이 전개되었다. 따라서 DJ시절, IMF 경제위기 이

후 총량적인 경제회복은 이루어졌다고는 하나, 기업과 산업의 양극화 및 노동의 양극화 등이 시작되는 단초가 제공되었다고 할 수 있다.

○ 둘째는 복지와 경제의 합일적 관점이 부족했다. 특히 생산적 복지의 철학적 기초에서 복지정책은 경제정책의 부수적 수단으로 이해되는 바가 주류를 이루었으니 즉 복지정책은 경제정책의 역작용을 완화하는 보조적 장치 정도로 이해되었던 측면이 있었다.

○ 셋째, 생산적 복지정책의 실현을 위한 정부 내 주체세력 내지 기관이 분명하지 못했던 것이 사실이다. 복지정책의 개혁적 추진체가 정책수립과 집행과정에서 일정한 역할을 할 수 있는 여지가 별로 없었던 가운데 시민사회진영처럼 정책결정집단의 외부에서의 목소리가 전달될 뿐이었다.

○ 결론적으로 이 시기는 한국 사회에서 복지정책의 양적 확대와 구조적 개혁을 통해 복지국가의 기반이 조성되기 시작하는 성과를 가져왔다고는 하나, 정부와 시민사회 내에서 복지국가를 추진하는 분명한 주체가 없는 상태에서 경제와 노동분야의 구조조정을 위한 사후대응책으로서의 의미가 은연중에 지배하여 복지국가로의 대담한 출발과 이후의 경로에 대한 치밀한 설계는 찾아 보기 어려웠다. 그러기에 이전의 정부와는 상대적 비약과 진전이란 평가를 할 수 있음에도 주체적이고 의식적인 복지국가의 상과 경로가 내장되지 않은 한계가 성과의 빛을 상당정도 감하게 하였다.

□ 참여정부 하 복지정책의 전개

○ 국민의 정부를 승계한 참여정부는 보건복지정책의 기초로서 ‘참여복지’를 내세웠고, 이러한 보건복지분야에서의 기틀 수립이란 성과를 바탕으로 복지국가로 나아가기 위한 실질적 진전을 이루어야 하는 과제를 안고 참여정부는 출범하였다.

○ 참여복지라는 정책기조를 내세운 참여정부는 그동안 사회적 위기를 타개하기 위한 나름의 정책을 구사한 결과, 의미있는 정책 추진을 행한 측면이 있다. 그 가운데 특히 다음과 같은 것들이 주목된다.

첫째, EITC 도입 등 기초생활보장제도의 보완

둘째, 주민생활지원서비스로의 복지전달체계의 전면적 개편

셋째, 고령사회에 대한 대비

넷째, 보육정책의 전향적 추진

다섯째, 노인장기요양보험 및 기초노령연금제도의 도입

여섯째, 사회적 일자리를 통한 사회서비스 확충

일곱째, 복지의 지방분권 추진
 여덟째, 복지예산의 증대
 아홉째, 복지와 경제의 선순환에 대한 담론 형성
 등이 대표적인 정책적 성과이다.

○ 이 중에서 사회복지 등 사회분야에 대한 재원투여를 보면, <표 1>을 통해 볼 때 다른 분야에 비해 높은 수준이며 또한 빠른 증가 수준을 보여준 것이다. '04-07년 동안 R&D 분야는 38.0%, 교육부문 25.3%, 국방부문 24.3%로서 비교적 높은 편이었으나, SOC부문 9.5%, 산업 및 중소기업 지원 부문 11.5%로서 현저히 낮은 수준이다.

<표 1> 주요 분야별 예산 추이

(단위 : 조원, %)

연 도 항 목	'04	'05	'06	'07
R&D	7.1(-)	7.8(10.1)	8.9(14.1)	9.8(9.6)
사회복지·보건	43.3(-)	48.7(14.5)	56.0(15.0)	61.4(9.6)
교육	24.5(-)	26.1(6.1)	28.8(10.3)	30.7(6.8)
국방(일반회계)	19.7(-)	21.6(9.6)	22.5(4.2)	24.5(8.9)
SOC	15.8(-)	16.0(2.8)	17.5(9.4)	17.3(△0.9)
산업·중소기업	11.3(-)	11.4(0.7)	12.4(8.8)	12.6(1.3)

자료 : 기획예산처, 「나라살림」, 각년도. / 주 : 괄호안은 전년대비 증가율

○ 또한 무엇보다도 대통령자문 정책기획위원회에서 「동반성장론」을 제기한 데 이어, 2006년 하반기 「Vision 2030」 등을 통해 경제정책과 사회정책의 통합적 운영이라는 정책패러다임의 변화를 선언함으로써 오랫동안 우리나라 정책의 제1기조였던 '경제성장제 일주의'를 폐기하는 의미를 담고 있다. 이로써 사회정책이 경제정책과 동반자적 위상을 확보하는 한편, 이들의 상호보완적 관계를 인정하는 담론을 정부 스스로 만들어 나가는 역할을 했다고 긍정적으로 평가할 수 있다.

○ 그러나 임기 내내 때론 정부 스스로 때론 시민사회로부터 제기되었던 '신빈곤층의 광범위한 존재'와 '사회양극화 심화', '저출산 및 고령화기조의 고착' 등이 크게 개선되지 못하고 마침내 참여정부의 복지정책이 국민체감적으로 그 효과를 발하지 못한 지점은 매우 아쉬운 부분이 아닐 수 없다.

- 특히 참여정부 복지정책의 한계로 많이 지적되는 것은
 - ▷ 이름뿐인 차상위 계층 정책
 - ▷ 국민연금의 개악
 - ▷ 건강보험의 건전성 보장과 보장성 강화 정책의 미진
 - ▷ 의료서비스 산업화 정책의 추진
 - ▷ 준비되지 않은 복지재정의 지방 분권
 - ▷ 바우처제도의 실험 등 민간전달체계의 공공성 훼손
- 등이다.

○ 참여정부가 이처럼 복지정책과 관련하여 비판에 직면하게 되는 이유는 다음과 같이 몇가지로 정리된다.

○ 첫째, 정책추진력이 너무 뒤늦게 발동되었다는 것이다. 특히 정권 초기에 개혁청사진을 제시하고 임기내에 이를 정착시키는 정책추진의 일반 유형과는 달리, 참여정부는 임기 후반에야 보건복지분야 등 사회정책 전반에 대한 본격적인 개혁프로그램을 발동함으로써 실질적인 성과를 보기에 물리적으로 가능치 않은 결과를 자초했다. ‘로드맵정부’라는 오명을 벗을 수 없다는 것이다. 결국 참여정부는 ‘04년 중반기까지 보건복지 분야에 뚜렷한 성과를 낼만한 진전을 보지 못한 ‘방임기’를 거쳤고, 이어서 ‘05년 후반까지 각종 대통령자문위원회 및 정부부처에 의해 로드맵이 무수히 발표되는 ‘로드맵작성기’로 연결되었을 뿐이다. 본격적으로 실질적 정책추진이 이루어진 것은 ‘06년 중반 이후부터이었다(<표 2> 참조).

<표 2> 참여정부의 복지정책 전개과정

구분 항목	초기	중기	후기
시점	'03년 - '04년 전반	'04년 후반 - '05년 후반	'06년 전반 이후
성격	방임기	로드맵 작성기	실행기
전반적 특 징	정책 성과 부진	제분야 정책의 종합계획 수립	사회투자국가 개념에 입각한 의욕적 정책 추진
핵심 정책	- 참여복지 5개년 계획 수립('04)	- 빈곤아동종합대책수립('04) - 자활대책수립('04) - 수급자범위 확대('05) - 본인부담금 상한제('04) - 암등 중증질환 급여확대('05)	- EITC 도입('06) - 긴급복지지원제도('06) - 장애인종합지원대책수립('06) - 저출산고령사회 기본계획수립('06) - 4대보험징수일원화 추진('06) - 약제화적정화방안('06) - 건강투자전략수립('06) - 사회서비스일자리정책 시행('06)

○ 둘째, 참여정부의 복지정책은 정책확대의 폭은 컸으나 정책 하나하나의 심도는 상대적으로 낮았다. 즉, 다양한 복지제도의 도입과 복지정책의 설계에도 불구하고 대표적인 브랜드정책을 통해 적어도 강도 높은 정책효과를 그곳에서만이라도 달성하는 데에 미진함을 보였다.

○ 셋째, 개혁과제에 대한 명확한 방향성 및 추진동력을 확보하지 못하면서, 개혁적인 시민사회세력과의 연대를 기초하기 보다는 주요한 사회정책에 있어 관료적 대안에 집착한 것도 정책 추진의 탄력성을 잃은 원인의 하나다. 국민연금 문제가 그 대표적인 사례에 속한다.

○ 넷째, 설상가상으로 공공재 및 가치재인 복지부문에 대한 시장주의적 접근을 접목시킴에 따라 전체적인 복지정책 추진의 효과를 떨어뜨리는 결과를 자초한 것은 매우 불행한 측면이 아닐 수 없다. 의료서비스의 선진화, 바우처(voucher)방식을 통한 사회서비스 확충 등이 그 예이다.

○ 위에서 언급한 다양한 사유들로 인해 참여정부는 DJ정부의 복지정책기조를 한단계 업그레이드 시키는 동시에 보편적 복지의 기반 구축, 급여 수준의 적정화, 기초생활 보장의 완성을 통한 사회통합과 지속적 경제발전 기조의 확보 등을 했어야 했음에도 이에 있어

흡족할만한 성과를 거두지 못한 것이 사실이다.

○ 여기에 더하여 참여정부는임기 후반에 한·미 FTA라는 의제를 들고 나왔고, 이를 통해 성장 동력을 찾고 궁극적으로 사회양극화를 해소하겠다고 주장하기 시작하였다. 그러나 한국의 경제·사회적 제측면을 고려할 때, 실제로는 한·미FTA체제가 시작되면 우리 경제 내의 산업간·기업간·노동계층간·지역간 격차를 격화하는 순효과(純效果)가 적어도 단기 및 중기적으로 초래될 가능성이 높다고 진보진영 및 시민사회진영은 판단하였으며 이것이 임기 후반 노무현정부의 정책추진의 파트너가 되어야 할 진보진영과 격렬한 전선을 만드는 도화선이 된 점은 매우 불행한 일이었다.

○ 특히 MB정부에 의해서도 예외적으로 승계되는 정책인 한·미 FTA 추진은 우리사회가 성장의 이익을 적하효과(滴下效果, tricking-down effect)를 통해 경제 주체에 골고루 분배하는 상황이 아님으로써 우리나라의 사회-경제적 구조는 이러한 효과를 기대하기 어려운 상황이었다. 알다시피,

- ▷ 수출기업과 내수기업 사이의 분절 구조,
- ▷ 대기업과 중소기업의 상생구조 취약,
- ▷ 금융의 국제화를 통한 국내 잉여의 해외 유출 가속화,
- ▷ 차상위계층이나 실직자, 영세자영업자, 중소기업근로자 등 경쟁 약자에 대한 정책 취약,
- ▷ 연금제·건강보험제·각종 사회서비스·공공부조 등 사회보장제도의 수준 미비

등을 생각할 때 우리 스스로 세계화에 선제적이고 능동적으로 대응한다는 놀라운 역발상에도 불구하고 상당히 위험한 발상이지 않을 수 없었다.

○ 그러나 노무현대통령은 그 어떤 정치인보다 진보의 가치와 복지에 대한 신념을 가졌던 것은 사실이다.

“분배는 목적이고, 성장은 수단이다”(2002. 2. 새천년민주당 대통령후보경선 연설)

“진보의 핵심적 가치는 복지다”(2008. 1. 청와대 신년인사)

III. 복지측면에서의 민주정부 10년간 진보진영의 성찰

○ 앞에서 살펴본 것처럼 그 시기동안 복지에 대한 상대적 진전이 있었음을 우린 부정할 수 없다. DJ와 노무현 두 대통령 스스로 복지에 대한 강한 애착이 있었던 것이 사실이고, 각종 복지부문의 청사진이 등장하였는가하면 새로운 정책들이 선보였으며, 결정적으로 복지예산의 엄연한 증가가 있었음을 가릴 수 없다. 예산측면에서만 보아도 DJ 정부 집권

첫해인 1998년 2조 8천억에 머물던 보건복지부의 예산이 노무현정부 첫해인 2003년 7조 8천억으로, 그리고 노무현정부에 의해 편성된 2008년도는 14조억원에 이르게 되었다. 복지부만이 아닌 다른 부처에 산재한 이런저런 복지예산을 모두 취합하면 전체 정부예산에서 차지하는 비중이 2007년 시점에서 이미 28%에 이르게 됨으로써 오랫동안 경제개발예산이 가장 높은 비중을 차지하였던 것을 역전시킨 결과를 낳았다는 평가도 객관적 사실이다.

○ 결론적으로 민주정부 10년동안 행한 다양한 복지정책의 확대와 복지친화적 정책기조는 한국사회를 복지국가의 시기로 유입시켰다고 평가할 수 있다.

○ 그렇지만 이 시기의 복지정책을 한 문장으로 평가하라면 “복지담론 제기와 복지정책의 확대에는 성공했으나 국민의 승인을 받을 만큼의 성과를 거두지는 못했다”로 함축된다. 즉, 상대적 진전은 있었지만 시대가 요구한 수준만큼의 절대적 진전에는 실패했다는 말이다. 특히 노무현 대통령 시절 정부 부처 전체가 복지를 우선적 가치로 인정하며 ‘복지와 경제의 선순환’을 강조하며 오랫동안 우리사회에 드리워진 경제성장 제일주의를 불식시키고 복지의 가치를 국민에게 인식시켜려 애쓴 흔적이 있지만, 끝내 국민은 그런 노력을 외면하고 보수정권을 선택하는 결과로 실망감을 표현하였다.

○ 노무현 시대 내내 복지의 사각지대는 대규모로 잔존했었고, 생계형자살은 줄어들지 않았으며, 궁극적으로 국민 모두의 의료, 주거, 노후, 아동양육, 교육 등에 주름살은 크게 퍼지질 않았던 것이다. 결국 그러한 부족한 성과의 총체적 결과가 ‘경제대통령’을 표방한 보수진영에게 차기 정부의 열쇠를 쥐어주는 것이 됨으로써 국민으로부터의 승인에 실패하였음을 인정하지 않을 수밖에 없다. 그렇기에 10년간의 민주정부 시대에 펼친 복지정책에 대해 ‘성공적’이란 수사를 결코 쓰기 어려운 이유가 된다.

○ 특히 한 시대의 정책이 대통령 일인에 의해 이루어지는 것이 아니고 사회제세력의 공동의 산물이라 볼 때, 지난 10년의 상대적인 진보정권의 시기를 함께 한 진보진영 역시 이러한 반절의 성공 또는 반절의 실패에서 자유로울 수는 없다.

○ 왜일까? 왜 진보진영은 복지정책의 ‘대담한’ 진행을 하지 못한 것일까? 왜 주춤거린 것일까? 특히 이후 등장한 이명박정부가 대운하사업이나 4대강 살리기에서 보여주는 그 대담한 행보와 비교해보면 민주정부 10년간 복지에 대한 행보는 결코 대담하지도, 흡족스럽지도 않았기에 진보진영은 이에 대한 냉정한 성찰의 시간을 가져야 하고 그로부터 미래를 준비하지 않으면 안된다.

○ 결국 진보진영은 지난 10년의 민주정부 시절 복지정책에서 충분한 성과를 거두지 못한 것에 대해 성찰할 때, 다음과 같은 몇가지 이유가 찾을 수 있다고 본다.

○ 첫째는 진보개혁진영 자체가 아직 사회정책에 대한 철저한 대안 구성에 있어 준비되지 않았다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 결국 DJ정부 시절의 생산적복지나 노무현정부가 출범하여 ‘경제와 복지의 선순환’, ‘경제와 복지의 동반성장’, ‘경제정책의 사회정책화’라는 담론이 적극 제시되었던 것은 사실이나 이를 실현할 구체적인 청사진이 당장 준비되어있지는 않았다는 것이다. 이는 미국 오바마정부를 탄생시킨 진보적인 싱크탱크인 미국진보연구소(Centre for America Progress)의 존재를 떠올리면 매우 자명한 사실이다. 바로 이 부분은 한국의 진보진영에 다시 실패하지 않기 위해 철저히 반성해야 하는 부분이다.

○ 둘째는 관료들의 탓에 걸린 점이다. DJ정부 때도 그랬지만 노무현정부에 있어서도 관료에 대한 의존도가 매우 컸다. 특히 기획예산처 등에 포진한 골수 경제성장주의자들의 논리와 한계에 두 정부 모두 결과적으로는 스스로 갇히는 모습을 보여 준 것은 명백한 반성의 지점이다. 이명박정부가 지금까지 보여준 바와 같이 관료는 활용의 대상이지, 설득의 대상이 아니라는 점을 깨달아야 했다는 것이다. 특히 행정부에 입각하여 외부의 진보진영이나 시민사회와 소통하지 않고 정부 관료들의 실용적 판단에 천착하여 스스로 ‘담대한’ 정책추진의 가능성을 포기한 점은 정책형성과 집행과정에 좀 더 깊숙이 개입한 인사들이 뼈아프게 성찰해야 한다.

○ 셋째는 신자유주의의 탓에 스스로 함몰된 점이다. 북구형 복지국가의 이상을 한국복지국가의 이상으로 자리매김하지 못한 채, 한국 복지제도의 공공적 기반이 얼마나 척박한지를 미처 정확히 인식하지 않은 채, 경제정책에서 신자유주의를 고수하고 나아가 자유무역협정에 올인하는 경향을 보임으로써 신자유주의적 기치를 극대화하였고 이를 복지영역에까지도 적용하여 의료의 영리화, 국민연금의 개악, 바우처를 통한 공공전달체계의 왜곡 등을 서슴없이 진행한 것 역시 매우 뼈아픈 부분이 아닐 수 없다.

○ 이러한 자성을 바탕으로 진보진영은 이제 미래를 통해 진정한 복지국가의 수립과 진보의 가치들이 실현될 수 있도록 새로운 전망을 구축해야 한다. 특히 두 대통령의 서거 이후 6.2 지방선거를 전후하면서 복지국가에 대한 국민적 수용력이 놀랍게도 고양되고 있음을 확인하는 시점에서 진보진영이 복지국가에 대해 분명한 주체와 대담하고 세밀한 정책설계, 실현가능한 재원확보 등을 갖추는 것은 매우 중요하지 않을 수 없다.

○ 복지국가는 한국사회가 진정한 선진국가로 가는 필수적인 선택이므로 진보진영은 이른바 ‘복지동맹’이란 차원의 연대가 절실하다. 이를 위한 정치세력과 지식인세력, 그리고 사회세력들 간의 구체적인 연대와 청사진의 공유만이 이 땅에 진보의 가치를 꽃피우는 길이 될 것이다.

복지정책으로서 부동산정책의 재정립을 위한 과제

변창흠(세종대 행정학과)

1. 이명박정부 부동산 정책의 실패와 대안적 패러다임의 요구 확대

경제 활성화와 부동산 시장 살리기를 위해 공급 확대와 수요 촉진을 핵심적인 내용으로 설정했던 이명박 정부의 부동산 정책이 곳곳에서 한계를 드러내고 있다. 전국에 걸쳐 전세가격이 2년여에 걸쳐 상승하면서 무주택 서민들에게 고통을 안겨주고 있으며, 지역주민들에게 환상을 심어주었던 뉴타운사업도 마침내 국무총리가 실패를 인정하고 김문수 경기지사도 사과를 하고 대안을 제시하는 지경에 이르게 되었다. 그동안 줄기차게 주택공급 부족에 대응하기 위해 공급 확대정책을 내걸었지만 수도권외 미분양주택은 줄지 않고 분양 후 미분양 주택은 오히려 늘고 있다. 정부가 앞장서서 주택시장을 부추이고 주택구입을 유도한 결과 가계 부채가 늘어 795조원에 이르렀지만 주택가격이 안정되면서 서민들의 가계파산의 조짐이 나타나고 있다. 투기적 수요만 믿고 전국에 걸쳐 추진했던 각종 개발사업과 주택건설사업이 시장침체와 수요부족으로 중단되면서 대형 건설업체들의 연이어 도산하고 있다. 서민가계와 중소기업체에 대한 서민금융기관이라는 본연의 역할을 저버리고 부동산PF사업에 대출을 몰아주었던 저축은행들도 영업정지되어 서민들에게 고통을 안겨주고 있다.

그러나 이명박 정부는 여전히 전세가격의 급등이나 재개발·뉴타운 사업의 지연, 미분양주택의 누적, 부동산 PF사업의 중단과 건설업체와 저축은행의 파산을 주택가격의 안정이나 부동산시장의 침체 탓으로 돌리고 있다. 규제를 풀고 조세감면을 해서라도 주택수요를 끌어올리고 부동산시장을 활성화하면 모든 문제가 해결될 수 있을 것이라는 기대를 저버리지 않고 있다. 전세대란에 대한 대책으로 내놓은 민간임대주택사업자에 대한 규제완화, 분양가 상한제 폐지 추진, LTV와 DTI 부분적인 규제완화, 최근 뉴타운사업에 대한 대책으로 논의되고 있는 국고지원 확대와 용적률 및 임대주택 규제 완화 등이 그것이다.

그러나 역대정부 정책을 통해 살펴보면, 총량적인 주택공급량의 확대와 주택시장 활성화를 위한 규제 완화 정책은 일시적으로 부동산 경기를 활성화하고 개발사업을 촉진하는 효과를 낳았을지라도 곧이어 주택시장의 과잉팽창으로 인한 부작용을 유발해 왔음이 밝혀졌다. 또다시 이러한 문제를 반복하지 않기 위해서는 부동산 정책을 경제정책이나 건설산업 정책의 하위정책이 아니라 복지정책이자 지역재생정책으로 추진할 필요가 있다. 특히 저출산 고령화 시대, 저성장 시대를 맞이하여 기존의 부동산 정책 기조를 유지하는 것이 사실상 불가능한

상황이 되었다.

이 글에서는 이러한 관점에서 김대중 정부와 노무현정부의 부동산정책의 성과와 한계점을 평가하고, 이를 계승하여 발전시키기 위한 정책 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 각 정부에서 부동산 정책이 도출된 배경과 주요 정책들을 살펴보고, 이 정책들이 다음 정부에 어떻게 영향을 미쳤으며 앞으로 어떻게 계승되고 발전시켜야 하는지를 확인하고자 한다.

2. 우리나라 부동산 정책의 유산과 제약 요인

이명박 정부에서는 ‘잃어버린 10년’을 주장하며 김대중 정부와 노무현 정부의 부동산 정책을 동일시하고 이와 차별화되는 주택정책을 선언해 왔다. 그러나 실제 김대중 정부와 노무현 정부의 부동산 정책은 내용이 상이할 뿐만 아니라 평가는 다양하다. 똑같이 개혁적인 정부를 지향했지만 정책내용과 정책수단이 상충되는 경우가 많았고 정책의 대상이나 효과도 다르게 나타났다. 두 정부간 부동산정책의 차이는 지향하는 가치의 차이일 수도 있지만, 두 정부가 처했던 경제사회적인 여건의 차이에서 비롯된 경우가 많았다.

1) 우리나라 부동산 상황과 제도의 유산

우리나라의 부동산 상황과 제도적 유산은 두 정부가 부동산 정책을 추진하는 과정에서 중요한 제약요인으로 작용해 왔다. 우선, 부동산에 대한 강한 소유의식과 소유권의 절대성에 기반한 법률체계이다. 이러한 특성은 부동산에 대한 이용을 중시하거나 소유권의 상대성을 강조하는 영미법계나 대륙법계와도 차별화되는 특성이자 다양한 부동산 정책을 강구하는 데 중요한 제약요인으로 작용한다.

둘째, 비교적 낮은 자가주택보유율과 풍부한 민간임대주택 시장의 특성이다. 공공부문이 주택의 공급에서는 주도적인 역할을 담당했지만 공공임대주택의 공급에는 소홀히 했기 때문에 주택문제는 철저히 개인이 감당해야 하는 문제로 남아 있었다.

셋째, 전체 가계자산에서 부동산이 차지하는 비중이 약 80%에 이르며 그 중 대부분은 주택으로 구성되어 있었기 때문에 모든 가계들은 부동산 가격의 상승을 지상의 가치로 인식하고 있다. 우리나라에서 주택은 공공재로서의 속성보다는 과도하게 상품화되어 자산증식을 위한 투기와 투자의 수단이 되어 왔다.

넷째, 부동산 시장의 주기적인 변화와 부동산 정책관행이 부동산에 대한 과도한 선호를 낳았다. 우리나라 부동산 시장은 ‘60년대 말, ’70년대말, ‘80년대 말에 걸쳐 10년을 주기로 집값이 폭등해 왔다. 이에 따라 정부의 부동산 정책도 투기억제와 부동산 시장 활성화 대책을 반복해왔다. 이러한 역사적인 경험 때문에 일반 국민은 부동산가격은 반드시 상승하며 부동산이 최적의 투자수단이라는 부동산 불패신화를 갖게 되었다. 이러한 학습효과로 인해 부동산 가격 상승에 대한 막연한 기대와 부동산 보유에 대한 열망을 낳게 되었다.

다섯째, 부동산의 소유와 개발에서 발생하는 자본이익을 환수할 수 있는 제도적 기반이 잘 갖추어져 있지 않았기 때문에 부동산 가치증가로 인한 이익은 사유화되어 왔다. 경기변화에 따라 부동산 조세는 수시로 변화해 왔으며, 부동산 조세는 부동산 가치나 자본이익을 환수하는 데 미흡하였다.

이러한 여건 하에서 부동산 정책에 대한 국민들의 관심은 높은 반면, 부동산 정책을 수행할 수 있는 수단은 많지 않았다. 부동산 시장에 개입하거나 개인의 재산권 행사를 제약하는 규제 도입에 대해서는 저항이 심한 반면, 부동산 시장에 대한 정부의 적극적인 역할을 기대하는 요구는 매우 높았다. 정부의 부동산에 대한 개입요구는 많은 반면, 부동산 부문에 대한 예산은 제한되어 있었기 때문에 대부분의 정책은 재정을 수반하지 않는 규제정책이나 개발이익을 활용한 개발사업이 채택될 수밖에 없었다.

2) 부동산 시장의 외부 환경과 부동산 시장 상황

김대중 정부는 IMF 경제위기 극복을 지상의 과제로 안고 출범하였다. 외환 부족과 구제금융, 높은 실업률과 마이너스 성장, 주택 수요의 위축과 건설산업의 연이은 도산이라는 비상시국이었다. 이 때문에 김대중 정부의 집권 초기 부동산 정책은 당면한 경제위기를 극복하기 위한 수단으로 채택되었으며, 그 중에서도 건설경기의 활성화를 위한 주택건설 확대와 주택구입을 유도하기 위한 각종 규제완화에 초점이 맞추어져 있었다. 이러한 정책기조는 집권 초기 3저 호황에 따라 부동산 가격이 폭등하여 200만호 주택건설과 영구임대주택 건설, 토지공개념 제도를 채택했던 노태우 정부의 부동산정책을 오히려 후퇴시키는 결과를 초래하였다.

김대중 정부 때 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 취해진 각종 부동산 규제 완화조치들은 노무현 정부의 부동산 시장에 큰 부담으로 작용하게 되었다. 노무현 정부가 출범하기 전부터 부동산 가격은 급등하기 시작하였으나 김대중 정부 때 시행한 대대적인 규제완화와 경기 활성화 정책 때문에 부동산 개발이익을 환수하고 개발을 통제할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 못했다. 아울러 경제 위기 극복과 경제활성화를 투입한 막대한 공적 자금 때문에 부동산이 넘쳐나 상당 부분이 부동산으로 유입되고 있었다. 반면, 카드대란으로 발생한 300만에 이르는 신용불량자와 저금리에 기반한 주택담보대출 물량 때문에 저금리 구조를 변경할 여건이 되지 못했다.

노무현 정부가 출범할 당시 세계적으로도 경기 불황으로 저금리 기조를 지속적으로 유지함에 따라 풍부한 유동성이 부동산 시장으로 유입되어 전세계 대부분의 국가에서 부동산 가격이 폭등하는 상황이 나타나고 있었다. 국내적으로도 경제위기 극복과정에서 부동산이나 주식 등을 통해 급성장한 고소득자들은 고급주택을 선호하는 반면, 구조조정으로 퇴출된 계층들을 위해 공공부문의 주거복지 수요가 급증하였다. 그러나 경제위기 과정에서 주택공급이 중단됨에 따라 주택공급 부족 문제가 심각해지면서 부동산 가격이 폭등하였다.

3) 정부 정책에서 부동산 정책의 위상

김대중 정부는 경제회복에 정책의 주안점을 두었기 때문에 부동산 정책은 경제정책이나 산업정책의 수단으로 채택되었다. 집권 초기의 부동산 정책은 대부분 건설산업의 활성화와 일자리 창출, 부동산 시장 활성화에 초점이 맞추어져 있었다. 보수주의를 자처하였던 김영삼 정부와의 차별성을 강조하면서 출범한 개혁정부였지만, 부동산 정책에 있어서는 오히려 기존의 부동산 정책을 완화하는 정책을 활용할 수밖에 없었다.

반면, 노무현 정부는 선거과정에서부터 기존의 지역구도를 넘어서서 보수와 진보라는 이분법적인 정책경쟁 구도를 통해 출범하였다. 이에 따라 노무현 정부는 국가균형발전과 사회양극화 해소 등을 최우선적인 국정과제로 설정하게 되었다. 이러한 정책 기조는 국가균형발전 정책, 산업정책, 노동정책, 통일정책 등에서 구현되었으며, 부동산 정책에서도 예외가 아니었다. 이러한 국정운영 기조와 관련해서 볼 때 집권 초기 서울의 강남과 같이 부유층이 집중해 있는 지역에서 부동산 가격이 급등하게 되자, 부동산 투기와 가격 급등은 반드시 해결해야 한다는 신념이 더욱 강해지게 되었다. 그러나 기존의 부동산 분야의 시장환경이나 제도적 여건은 특정 부처가 주도하여 부동산 분야만의 대책으로 해결할 수 있는 수준을 넘는 구조적인 문제가 내재되어 있었다. 이에 따라 노무현 정부의 부동산 정책은 초기에는 건설교통부나 재정경제부 등 일부 부처를 넘어서서 범부처 차원에서 개혁방안이 추진되기 시작하였다. 노무현 정부의 부동산 정책은 참여정부의 국정기조와의 연계성 속에서 국가균형발전, 소득양극화 해소 등을 위한 개혁과제의 일환으로 추진된 것이었다.

노무현 정부는 인위적으로 부동산 경기부양책을 쓰지 않겠다고 약속한 이래 부동산 시장 활성화를 통해 경기불황 극복을 위한 수단으로 부동산 정책을 활용하지 않은 최초의 정부였다고 할 수 있다. 부동산 경기 활성화를 위한 수단으로 주로 사용되는 것이 부동산 규제완화와 세제 감면, 건설산업 활성화 정책 등이라 할 수 있다. 참여정부는 카드 대란과 북핵위기라는 내우외환 속에서도 경기부양의 유혹을 이겨내고 부동산 정책의 일관성을 유지해 왔다고 할 수 있다.

3. 김대중 정부와 노무현 정부의 주요 부동산정책과 한계

1) 김대중 정부의 주요 부동산 정책

김대중 정부는 집권 초기 주택시장 활성화와 건설산업 육성을 통한 일자리 창출에 초점을 맞추었기 때문에 부동산 관련 규제 완화나 조세감면 규제 등을 주된 내용을 차지하고 있었다. 소형주택 의무공급 제도 폐지나 분양권 전매제한 폐지, 분양가 자율화, 청약자격 완화, 민간임대주택 사업자 자격 완화, 양도소득세나 취득등록세 감면 등이 대표적인 정책으로 부동산 시장을 활성화한다는 것이 외에는 다른 정책효과를 기대하기 어려웠다. 이 정책을 시행한

결과 건설업체들은 추가적인 이윤을 확보할 수 있는 기회를 얻게 된 반면, 무주택 서민들의 내집 마련의 기회는 더욱 어려워지게 되었고 부동산 투기 열풍을 유발하였다.

그러나 김대중 정부의 부동산 정책이 주택정책에서 지닌 의의는 경제위기 극복이라는 비상시기에 채택한 정책과 그 효과 보다는 주거복지 정책에서 추진해 왔던 각종 정책에서 찾아야 할 것이다. 가장 대표적인 정책이 대선 공약으로 발표하였던 영구임대주택 20만호 건설 계획이었으며, 이 계획은 이후 국민임대주택 100만호 건설계획으로 발전하게 되었다. 그러나 이 계획은 구체적인 수요분석에 입각하여 산출된 것이 아니었으며 정치적 슬로건의 성격이 짙었다. 또한 실제 건설호수도 집권 기간 동안('98~02) 건설된 국민임대주택 물량은 118,782호에 불과하여 노태우 정부 기간 동안 190,077호가 공급되었던 영구임대주택에 비해서도 더 작은 수치였다(박윤영, 2004).

그러나 이 기간 동안 채택된 주거복지정책 중 1999년 국민기초생활보장법을 통해 시행하게 된 주거급여제도와 주택법의 제정으로 시행하게 된 최저주거기준 제도는 주택정책에서 매우 의의가 컸다. 다만, 주거급여는 최저생계비에 훨씬 못미치는 수준으로 책정되어 상징적인 효과외에는 기대하기 어려웠고, 최저주거기준은 기준 발표에 그쳤을 뿐 이를 실행할 수 있는 재원 마련이나 실행 정책으로 연계되지 못했다는 한계가 있었다.

부동산 경기 회복을 위한 각종 규제완화와 조세감면 정책은 2001년부터 부동산 가격이 폭등하는 결과를 초래하였다. 그러나 부동산 시장 안정을 위한 대책은 대부분 개발제한 해제 지역에서 공공임대주택을 확대하거나 세무조사를 실시하는 데 그쳐 부동산 시장을 안정시키는 데 성공하지 못했고, 노무현 정부에까지 부담을 주게 되었다.

<표 1> 김대중 정부의 주요 부동산 대책 현황

구 분	주 요 내 용
1997.12.	·영구임대주택 20만 가구 공급(대선공약)
1998.1.1.	·소형아파트 의무공급제도 폐지
1998.5.	·신축주택 구입시 양도소득세 면제, 취득등록세 감면 ·국민주택채권 매입부담 완화 ·주택구입자금 출처조사 일시면제 ·재개발 및 재건축사업의 규모별 의무공급비율 폐지
1998.6.	·분양가 자율화 민영주택의 재당첨 금지 폐지 ·분양가 상한제 적용 민영주택의 재당첨 금지기간 단축(10년 -> 5년) ·국민주택기금 등으로 주택구입자금 지원(3조 6,400억원)
1998.8	·전매제한 규정 일부 완화
1998.9.	·수도권 내 25.7평 초과 공공택지 주택분양가 자율화
1998.12.30.	·분양가 원가연동제 폐지, 분양가 자율화 ·1세대 1주택의 양도소득세 비과세 요건 완화(3년 이상 보유 -> 1년 이상 보유)
1999.2.8.	·주택분양자의 지위와 주택전매제한 폐지
1999.5.	·국민주택 입주자격 완화 ·2주택 이상 소유자를 민영주택 1순위에 포함 ·공공택지 민영주택 당첨자 재분양 금지 폐지(2년 규정)
1999.10.	·민영주택 청약자격 완화(20세 이상 1인 1통장, 60㎡이하 자가소유자 허용)
1999.12.28.	·임대사업 등록요건 완화(5호 이상 -> 2호 이상)
2000.11	·임대사업 조세감면 확대(양도소득세, 재산세, 종합토지세 감면)
2000.3.27.	·1가구 1청약제도 폐지
2001.5.23.	·주택경기 활성화 대책 발표(전용 50평 이하, 시가 6억원 미만 2002년까지 양도소득세 면제, 18~25.7평 이하 주택구입시 취득등록세 감면, 최초 분양자 신규주택구입자금 70%까지 대출)
2001.8.15.	·8.15 대통령 당화(향후 3년간 국민임대주택 20만 가구 건설)
2002.1.8.	·부동산 시장 안정화 대책(수도권 개발제한구역 10만가구 주택 건설, 세무조사로 투기억제)
2002.1.16.	·상반기에 30만 가구 주택공급
2002.2.19.	·전국 18개 개발제한구역에 10만가구 공급(국민임대 6만, 일반분양 4만가구)
2002.3.6.	·주택정책안정화 대책 발표(분양권 전매제한, 25.7평 이하 물량의 50% 청약저축 5년 이상 무주택자 우선 분양, 재건축 시기조정, 투기과열지구 지정, 1가구 2주택자 양도소득세 면제기간 1년으로 단축)
2002.4.3.	·건교부 업무보고(2012년까지 주택 500만 가구 건설)
2002.5.21.	·서민주거 안정대책(2012년까지 국민임대주택 100만 가구 건설)

자료 : 건설교통부(2002), 대한주택공사(2002)

2) 노무현 정부의 주요 부동산 정책

노무현 정부는 집권 기간 동안 30여 차례에 걸쳐 크고 작은 부동산 정책을 발표해 왔다. 정부 출범 초기의 부동산 정책은 주로 2001년부터 시작된 부동산 가격 급등에 대응하기 위한 주택가격 안정대책을 마련하는 수준에 머물러 있었다. 그러나 2003년 10.29 대책 이후부터 노무현 정부의 부동산 정책이 국정기조와의 연계 속에서 체 색깔을 내기 시작하면서 각종 대책이 연이어 발표되기 시작하였다. 노무현 정부의 부동산 정책은 그동안의 부동산 시장에 대한 개별적인 대책 수준을 넘어 수요와 공급, 주택금융, 개발, 주거복지 정책 등 전범위에 걸친 종합정책의 성격을 띠게 되었다. 이에 따라 이후 대부분의 부동산 정책은 청와대가

주도하고 각종 국정관리위원회와 총리실, 재정부, 건교부, 행자부, 국세청, 국정홍보처 등의 정부부처뿐만 아니라 한국은행, 금융감독원 등까지 참여하여 마련하였다.

노무현 정부의 부동산 정책에서 가장 큰 성과는 부동산 시장 투명화정책이라 할 수 있다. 부동산 시장의 투명성 확보 정책은 부동산 시장의 전근대성을 극복하고 시장의 선진화와 합리화를 위해 당연히 수행되어야 할 과제였다. 부동산 실거래가 신고제, 실거래가의 등기부 기재, 과표현실화, 부동산 종합정보망 구축 등은 부동산 시장의 투명성 제고에 크게 기여하였다. 부동산 세제 정상화는 부동산 가격과 무관한 재산세 구조를 근본적으로 개편했다는 점에 대해서는 누구도 부인하지 못한 성과를 도출하였다. 그동안 지방세 전문가나 부동산 분야 전문가들이 수도 없이 제기해왔던 부동산 세제의 개편방향이었던 가치에 부합하는 조세 부담, 과표와 세율의 합리적인 조정, 이중계약서 관행의 철폐, 보유세의 강화와 거래세의 인하 등이 사실상 구현되었다. 노무현 정부 부동산 정책의 또하나의 성과는 공공임대주택 공급을 획기적으로 확대하였다는 점이다. 공공임대주택은 부동산 임대시장의 불안정성을 보완할 뿐만 아니라 부동산 시장에서 자력으로 주택을 구입하기 힘든 계층들의 안정적인 주거를 위해 공공이 제공하는 최소한의 장치라 할 수 있다. 노무현 정부 기간 동안 공급된 서민용 장기임대주택은 50만호가 넘어 역대 정부가 공급한 임대주택의 총량보다도 많은 양이었다.

<표 2> 노무현 정부의 주요 부동산 대책 현황

구 분	주 요 내 용
2003년 5·23 대책	·주상복합 및 조합아파트 분양권 전매금지 ·수도권·충청권 투기과열지구 확대 ·재건축아파트 후분양제
2003년 10·29 대책	·종합부동산세 도입 ·개발이익환수제 도입, 3주택자 양도소득세 중과 (60%) ·주택거래신고제 도입 ·주택담보대출 담보인정비율 하향조정 (투기지역 40%)
2004년 2·4 대책	·주상복합아파트 분양권 전매제한 ·주택거래신고제 시행 ·토지거래허가요건 대폭 강화
2004년 9·15 대책	·보유세제 개편 기본방안 발표 (토지와 건물의 통합평가, 통합 과세) ·종합부동산세법 제정 (2005.1.5 시행)
2005년 5·4 대책	·보유세 단계별 강화 ·1가구 2주택자 양도소득세 실거래가 과세 ·재개발·재건축·택지개발지구 기반시설부담금제 도입
2005년 8·31 대책	·주거안정정책(주택구입자금 확대, 민간건설임대주택 활성화 등) ·주택거래 투명화 ·투기적 수요의 억제(종합부동산세 강화, 양도소득세 강화 등) ·주택공급 확대(공공택지 개발 확대 및 송파신도시 개발 등)
2006년 3·30 대책	·서민주거 복지 강화(전세자금 확대, 매입임대주택 확대 등) ·주택 대출 규제 강화 ·재건축 안전진단 강화 및 재건축개발이익 환수제도 도입 등 ·주택거래 신고지역 주택취득시 자금조달계획 신고 의무화
2006년 11·15 대책	·공급 확대(신도시, 국민임대, 개발밀도 상향 등) ·분양가 인하(택지조성비 절감, 주택용지 공급가격 인하) ·수요관리 강화(LTV 규제강화 및 DTI 규제 확대) ·서민주거 안정(장기임대주택 확대 등)
2007년 1·11 대책	·분양가 상한제 실시 ·분양원가 공개 확대 ·주택담보대출 강화
2007년 1·31 대책	·장기임대주택 공급 확대(2017년까지 총주택수 20%) ·임대주택 펀드 조성 ·공공분양주택 확대

자료 : 재정경제부, 건설교통부

노무현 정부는 투기적 수요를 억제함으로써 부동산 시장을 안정시키고 부동산으로 인한 자본이익의 사유화를 방지하기 위해 가장 애쓴 정부였다고 할 수 있다. 그러나 수도권의 주택공급 확대를 위한 신도시 건설, 강남북 불균형 해소와 노후주택 정비를 위한 뉴타운사업과 도시재정비사업의 추진, 지역균형발전과 외자 유치 등의 목적으로 각종 특별법에 의한 개발사업의 추진 등을 연이어 발표함으로써 부동산 가격의 상승을 유발하였다. 그 결과 부동산가격 상승으로 인한 불로소득의 사유화는 더욱 커지게 되는 역설적인 현상이 나타나게 되었다.

노무현 정부의 부동산 정책에 대한 낮은 평가가 나타나게 된 가장 큰 원인 중의 하나는 평등주의와 균형주의 신념을 부동산 정책에 과도하게 적용하고자 했다는 점이다. 부동산 시장의 특성과 작동원리를 고려하여 시장의 안정과 개혁의 방향을 채택하기보다는 우리 사회

의 구조적인 불균형을 해소하는 수단으로 인식했던 것이다. 이에 따라 강남의 다주택이나 고가주택 보유자들을 투기세력으로 몰아붙이고 단기간에 과도한 조세부담을 정당화하고자 했다. 이러한 모습은 강남주택 가격상승에 대한 과도한 부담감, 재산세의 정상화와 종합부동산세의 신설 등에서 분명히 드러나고 있다.

노무현 정부가 역점을 두어 추진하였던 국가균형발전 정책의 기초는 서울지역에서는 강남북간의 불균형 해소를 명분으로 하는 뉴타운 사업에 대해서도 적용되었다. 뉴타운 사업은 이명박 당시 서울시장이 취임하면서 본격화된 사업이지만, 노무현 정부에서는 최소한 이 사업을 묵인하거나 간접적으로 지원해왔다. 노무현 정부가 뉴타운 사업에 대해 우호적이었던 것은 뉴타운사업의 대외적인 사업목적이 참여정부의 지역균형발전 이념에 부합한다고 보았기 때문인 것으로 보인다. 결과적으로 강북지역의 주민들을 다른 지역으로 내쫓고 집값의 강남북간의 균형을 이루고야 말았지만, 뉴타운 사업이 내건 강북지역의 개발을 통한 강남북 불균형 해소라는 대외적인 명분은 국가 전체적으로 수도권과 비수도권간의 균형있는 발전을 추구하는 참여정부의 이념과 다르지 않았던 것이다.

지역균형발전에 대한 과도한 열망은 신개발주의로 나타나게 되었다. 수도권에 비해 경제적, 산업적 기반이 취약한 지방을 발전시키기 위해서는 수도권의 기능을 이전시키거나 지방에 대규모 개발사업을 통해 지역발전의 기반을 구축해야 한다는 것이 기본적인 기대이다. 행정중심복합도시나 혁신도시, 기업도시 등은 주로 수도권의 기능을 이전해서 지역의 발전도모하자는 사고에서부터 비롯된 것이다. 그러나 조세나 규제에서 지방자치단체의 자율성을 거의 인정하지 않는 우리나라의 현실에서 대규모 개발사업의 성공적이고 신속한 추진을 위해서는 중앙정부가 특별법을 제정하여 특별한 지원과 세제혜택, 규제완화를 제도화할 수밖에 없게 된다. 개발이익 환수제도나 투기억제를 위한 효과적인 수단이 미비한 상태에서 특혜를 수반한 대규모 개발계획이 발표됨에 따라 해당 지역의 부동산 가격이 폭등하게 되었다. 또한 개발사업이 진행되면서 대규모 토지보상금이 풀려 인근 지역이나 수도권 지역으로 유입되어 또다시 부동산 가격을 상승시키는 문제점을 유발하였다. 채권보상제도 등이 뒤늦게 도입되었지만 전국에 걸친 대규모 개발사업의 확대에 따른 부작용은 부정할 수 없다.

참여정부의 부동산 정책이 최소한 특정지역의 가격상승을 억제하는 데 성공하지 못했다는 것이 일반적인 평가라 할 수 있다. 참여정부가 부동산 투기수요를 억제하기 위하여 세제를 강화하고 재건축 억제 정책 등 부동산에 대한 규제를 강화해 왔음에도 불구하고 가격 상승을 억제하지 못한 것은 부동산 가격 상승의 원인을 잘못 파악했거나 일부에 대해서만 원인으로 판단한 데에 기인한다. 노무현 정부에서는 부동산 투기억제 수단을 통해 주택가격 상승에 대한 기대감을 억제하기 위한 제도적 기반을 확충하기 위해 노력했지만, 과잉유동성 문제와 저금리, 주택담보대출과 같은 주택금융 부분에 대해서는 충분히 고려하지 못했다. 경기활성화를 위해 저금리 기조를 지속적으로 유지해 왔을 뿐만 아니라 유동성 관리를 위한 엄격한 대출규제 및 금융기관에 대한 건전성 감독을 본격화하지 못했다는 점은 부동산 정책실

패의 중요한 원인으로 지적되고 있다(김수현, 2009; 정준호, 2009). 노무현 정부는 미시적인 부동산 제도 개혁에는 성공하였지만 부동산 시장이 거시경제 및 금융시장에서 작동하는 원리에 대한 이해가 늦어져 이 문제에 대해 안일하게 대처함에 따라 부동산 가격 폭등이라는 결과를 낳았고, 결국 부동산 정책의 실패라는 평가를 받게 되었다.

4. 민주정부의 부동산 정책에서 완성하지 못한 부동산 제도 개혁 과제

김대중 정부는 경제위기 극복을 위해 부동산 정책을 추진하였지만 다른 한편으로는 주택법을 제정하고 최저주거기준을 마련하였으며, 주거급여제도를 최초로 시행하고 국민임대주택 확대 정책을 발표하는 성과를 낳았다. 반면, 노무현 정부는 부동산 시장의 개혁과 투기억제를 위해 부동산 제도 전반을 개선하였을 뿐만 아니라 국민임대주택 공급 확대와 주거급여제도의 확대 시행과 같은 주거복지정책을 본격적으로 도입하였다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 부동산 정책에서 가장 핵심적인 정책들에 대해서는 충분히 완성하지 못했으며 향후 정부에서 추진되어야 할 과제로 남게 되었다.

1) 주택정책의 궁극적인 목표와 지표

김대중 정부와 노무현 정부는 모두 주택시장 상황에서 자유로울 수 없는 여건에 처해 있었다. 집권 초기의 김대중 정부는 주택 가격의 폭락을 방지해야 했고, 집권 후반기에는 오히려 주택시장을 안정시켜야 하는 부담을 안게 되었다. 노무현 정부에서도 집권 기간 대부분을 주택가격과의 전쟁을 치러야 했다. 때문에 주택정책의 중요한 목표는 주택가격 안정에 둘 수 밖에 없었으며, 이를 달성하기 위한 수단으로 공공임대주택의 확대는 주택공급 확대에 초점을 맞추었다.

그러나 궁극적으로 주택정책의 목표는 주택가격이 아니라 거주환경의 질 개선에 초점을 맞추어야 하며, 상품으로서의 주택이 아니라 거주공간으로서의 주택을 중시해야 한다. 이를 위해서는 정책지표로 총량적인 주택공급 확대나 주택가격 안정이 아니라 부담가능한 주택(affordable housing)의 공급 확대와 주거안정성을 활용해야 한다. 주거안정성을 측정할 수 있는 지표로는 자가주택점유율, 자가주택보유율, 평균거주기간, 최저주거기준미달가구비율, 소득대비주택가격비율(PIR), 소득대비임대료비율(PIR), 소득대비주택융자금상환부담액비율, 3인 이상 단칸방 거주가구비율, 주거만족도 등을 활용할 수 있다.

2) 토지제도 개혁과 개발이익의 환수

노무현 정부는 주택공급 부족이라는 강박관념에서 벗어나지 못했고, 결국 이를 위한 기반으로 토지규제 완화와 주택공급 확대를 위한 공급기반 확충에 노력하였다. 노무현 정부가 토

지정책의 기조로 채택한 토지이용규제개혁 방안은 가용토지의 공급 확대를 위해 토지이용에 대한 규제를 완화하는 것을 주된 내용으로 한 것이었다. 이 방안을 기반으로 토지이용규제 기본법이 제정되어 토지이용의 중복에 따른 혼란과 절차의 간소화라는 성과가 있었지만, 토지공급 확대와 이를 위한 규제완화라는 방향은 노무현 정부의 토지이용의 공공성 확대와는 거리가 있는 것이었다. 이 방안은 노무현 정부의 국토의 지속가능한 개발에 대한 낮은 인식을 보여주는 것으로 이명박 정부에서 국가경쟁력강화위원회를 통해 ‘국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 규제완화 방안’으로 수용되고 말았다.

토지제도의 근본적인 문제는 토지공급의 부족에 있는 것이 아니라 토지의 소유집중과 개발이익 환수장치의 미흡에 있다. 앞으로 부동산 제도의 개혁을 위해 반드시 검토하고 채택해야 할 개혁 과제는 개발권 공유제, 토지비축제도의 확대, 토지보상제도의 개편, 개발이익의 근본적인 환수제도 등이다.

3) 세입자 권리 보장을 위한 제도적 기반 마련

김대중 정부는 처음으로 국민임대주택 건설계획을 수립하고 노무현 정부가 이를 구체적으로 실행함으로써 공공임대주택이 획기적으로 늘어나는 성과를 낳았다. 이와 아울러 두 정부가 저소득층을 위한 주거급여제도를 도입하고 시행한 것도 큰 성과라 할 수 있다. 그러나 두 정부의 주거복지정책에서 최근 문제가 되고 있는 세입자의 주거안정을 위한 제도를 마련하지 못한 것은 아쉬운 점이다.

전체 가구의 40% 이상이 임대주택에 거주하고 있고, 임대주택의 거의 대부분이 민간이 개별적으로 운영하고 있다는 점을 고려하면 세입자의 권리를 원천적으로 보장할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필수적이다. 그러나 두 정부에서는 임대차 등록제, 세입자의 장기적 거주를 가능하게 하는 임대차 계약갱신 청구권, 임대료의 안정을 위한 임대료 상한제와 임대료심사위원회 설치, 전세금의 안정적인 보전을 위한 제도적 장치 마련 등에 대해서는 제도화하지 않았다. 주거복지를 위해서는 세입자의 주거안정이 필수적이다. 정부의 재정적인 여력의 한계나 관리상의 부담을 고려하면 세입자의 주거안정을 위한 개혁과제는 필수적으로 검토되어야 한다.

4) 대안적 주택모형 개발

반값아파트는 지난 2006년 지방자치단체장 선거를 앞두고 당시 서울시장에 출마하였던 홍준표 의원이 토지임대부 주택을 제기하면서 처음으로 제기된 이후 이계안 전의원이 환매조건부 주택제도를 주장함에 따라 이른바 반값 아파트 논쟁으로 본격화되었다. 반값아파트의 핵심은 분양가격을 낮추는 데 있는 것이 아니라 저렴한 주거비로 안정적인 주거를 보장하되, 공공성을 띠으로써 주택소유를 통해 발생하는 개발이익 사유화를 최소화하겠다는 데 의의가 있었으며, 이런 점에서 공공자가주택이라 부를 수 있다.

김대중 정부에서는 집권 초반기에는 주택가격이 폭락한 상태였으며, 주택가격이 상승한 것은 집권 후반기였기 때문에 저렴주택이나 이를 위한 제도적 기반을 마련하는 데는 관심을 가질 필요가 없었다. 그러나 참여정부 기간 동안에는 주택가격 폭등 억제가 중요한 정책목표였기 때문에 저렴한 주택공급을 위한 방안으로 반값아파트제도가 제안되었다. 그러나 노무현 정부는 대안적인 주택유형으로 공공자가주택에 대해 큰 의욕을 보이지 않았으며 결국 의도적으로 공공자가주택의 시범사업을 실패로 유도하고 말았다.

결국 한나라당은 집권이후 토지임대부 주택을 본격적으로 시행할 수 있도록 ‘토지임대부주택건설특별법’을 제정하여 토지임대부 주택제도가 본격적으로 시행될 수 있는 근거를 마련하였지만 현재는 시행되지 않고 있다. 반면, 주택법에 토지임대부 주택제도는 근거조항이 삭제됨에 따라 끝내 역사의 뒀안길에서 사라지게 되었다. 이러한 논란의 와중에 서울시는 당초 환매조건부주택과 토지임대부 주택의 대안을 검토하다가 SHIFT로 이름 지어진 장기전세주택 제도를 채택하였다. 지나치게 많은 물량을 공급함으로써 공공임대주택을 축소시키는 효과를 초래할 뿐만 아니라 대형평형을 공급하여 중산층에게 공급한다는 비판을 받고 있지만, 상품으로서의 주택이 아니라 거주할 주택으로서 주거의식에 변화를 이끌었다는 점은 부인할 수가 없다. 분양가를 떨어뜨리고 장기적인 거주를 가능하게 하며 개발이익을 환수해야 한다는 참여정부 부동산 정책의 기조와의 일관성을 생각하면 토지임대부 주택과 환매조건부 주택제도를 대안적 주택유형으로 적극적으로 추진할 필요가 있었다.

여전히 소득수준에 비해 지나치게 높은 주택가격 수준을 고려하면 공공택지 분양에서 저렴한 분양가격을 전제로 한 토지분양 제도의 도입과 공공자가주택제도의 도입은 앞으로 반드시 검토하여야 한다.

5) 공동체 중심의 도시재정비 모형 개발 실패

김대중 정부와 노무현 정부는 기성시가지에서 주택공급을 활성화하기 보다는 신시가지에서 주택을 공급하는 데 초점을 맞추었다. 김대중 정부는 개발제한구역에서 국민임대주택을 공급하는 것을 강조한 반면, 노무현 정부는 주된 주택공급방식으로 신도시 건설을 채택하였다. 때문에 서울시에서 추진하였던 뉴타운 사업에 대해 적극적으로 견제하거나 대안적인 재정비 방안을 제시하는 데 관심을 기울이지 않았다.

재정비사업은 이명박 정부에서와 같이 규제완화를 통해 부동산 개발사업으로 추진되어서는 안되며, 세입자나 저소득층을 위한 저렴한 주거공간이 일시에 멸실되는 부작용을 막아야 한다는 점을 고려하면 재정비사업에 대한 종합적인 비전과 바람직한 재정비를 위한 모형을 개발하는 데 역점을 두어야 했다. 앞으로 지역공동체를 유지하면서 세입자를 포함한 주민이 공동으로 개발하는 모형, 단독주택 재건축 제도와 같이 전면 철거 방식이 아니라 기존 주택의 존치를 통한 정비모형의 개발, 재정비사업 추진 과정에서 세입자나 영세상인의 권리보호를 위한 방안 등에 대해 체계적인 제도 정비방안을 마련해야 한다.

5. 복지정책으로서 부동산 정책의 향후 과제

최근 경제위기의 장기화, 고용구조의 악화, 인구구조의 변화 등으로 주택의 수요기반이 흔들리고 있다. 이에 따라 강남지역에서조차 주택가격의 상승폭이 줄어들거나 하락세를 이어가고 있다. 반면, 주택공급에서는 여전히 전국적으로 10만호의 미분양 주택이 누적되어 있으며, 건설업체의 위기가 확대되고 있다. 또한 재개발사업과 뉴타운사업에서도 종전의 민간위주의 개발방식이 용산참사와 같은 비극이나 원주민 재정착률 부족과 전세대란을 유발하면서 전면 재검토되는 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 이명박 정부가 추구하는 시장만능주의, 부동산 시장팽창주의 정책도 한계를 보이고 있다.

이제 김대중, 노무현 정부가 추진하지 못했던 부동산 분야의 개혁과제들에 대해 분야별로 체계적인 논의와 실행방안을 마련할 시점이다. 단기적인 부동산 시장과 입지 결정의 문제가 아니라 국토의 지속가능한 발전과 도시 내 공동체의 활성화, 서민의 주거안정에 대해 종합적으로 검토하여 대안을 마련해야 한다. 부동산은 시장에서 단지 생산되고 거래되는 상품이 아니라 모든 국민이 거주하는 도시를 구성하는 요소라는 점을 인식하고, 안정적이고 지속적인 거주공간을 어떻게 만들 것인가에 대해 함께 고민해야 한다.

< 참고문헌 >

- 국정홍보처. 2008, 『참여정부 국정운영백서 3: 경제』, 국정홍보처
- 김경환·김홍균. 2007, “참여정부 주택정책의 시장친화성”, <응용경제> 9권 2호.
- 김경환·신혜경. 2008, 『주택정책의 방향 전환을 위하여』, 한반도선진화재단.
- 김수현. 2008, 『주택정책의 원칙과 쟁점: 시장주의를 넘어』, 한울.
- 김수현. 2009, “공존을 위한 부동산 정책의 길”, 『위기의 부동산: 시장만능주의를 넘어서』, 후마니타스.
- 김용창, 2004, 『한국의 토지주택 정책』, 부연사.
- 박윤영, 2004, “김대중 정부 주거정책의 성격: 대폭적인 시장강화, 제한적인 주거복지”, 『사회복지정책』, 제 20권. pp.297-321.
- 변창흠, 2006, “참여정부 부동산 정책의 이념과 형성과정 분석“, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문 (2006.10.14.)
- 변창흠, 2009, “부동산 시장 팽창주의와 이명박 정부 부동산 정책“, 『위기의 부동산: 시장만능주의를 넘어서』, 후마니타스.
- 정준호, 2009, “시장 패러다임의 변화와 노무현 정부의 부동산 정책“, 『위기의 부동산: 시장만능주의를 넘어서』, 후마니타스.
- 재정경제부외, 2005, “서민주거안정과 부동산 투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안”, 2005. 8.31.
- 최현일, 2004, “김대중 정부의 주택정책에 대한 평가연구”, 『한국정책연구』, 제 2권 제1호. pp.53-73.
- 하성규·배문호, 2004, “한국의 공공임대 주택정책과 주택정치: 3개 정부(노태우정부, 김영삼정부, 김대중정부)를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』, 제 16권 제4호. pp.95-120.
- 한국은행, 2005, “8·31 부동산 종합정책이 우리경제에 미치는 영향”, 한국은행.
- 현대경제연구원, 2005, “부동산 대책, 어떤 효과가 있을까? : 8.31 부동산 대책의 영향과 전망”, 현대연 경제주평 2005년 9월 5일.

국가페미니즘의 형성과 그 이후

이숙진(젠더사회연구소 소장)

I. 여성-국가, 패러다임의 전환기

성 평등을 지향하는 여성주의(페미니즘)는 국가를 매우 제한적으로 접근하는데 그것은 국가 자체가 여성과 남성의 평등을 지지하는 기구라기보다는 그 반대의 성격을 지니고 있다고 보기 때문이었다. 지배계급의 이해를 대변하는 기구로서의 국가는 자본축적을 지원하는 자본주의 국가이자 여성에 대한 억압과 차별을 생산하는 가부장적 국가였다. 따라서 국가를 바라보는 페미니즘 진영의 시각은 국가 자체의 가부장성에 주목해왔으며 오랜 시간동안 정치적 주체 혹은 경제적 주체로서의 여성을 배제하고 차별하는 직, 간접적 주체로서의 국가에 대한 비판이었다.

그러나 이러한 비판과 병행하여 ‘국가’가 지닌 자원과 권력의 영향력에 근거하여 국가가 여성의 지위를 높이는데 기여할 수 있는가, 어떻게 가능한가, 무엇을 요구할 것인가 등에 관한 논의도 꾸준히 이루어져 온 것이 사실이다. 여성에 대해 적대적이라고 인식되어왔던 국가에 대한 이해를 달리하게 된 것은 복지국가에서 나타난 여성 현실의 변화를 주목함으로써 보다 진전되었으며, 이는 서구 자본주의 국가들에서 일어난 지난 4-50년간의 변화 때문이기도 했다. 여성주의의 이러한 사조 또는 운동의 성향을 ‘국가페미니즘(state feminism)’이라고 한다. 이른바 국가페미니즘은 국가 조직과 운영, 정책에 대한 참여를 통해 여성지위를 개선하고 성 평등의 제도화를 모색하는 것이다. 따라서 국가페미니즘은 기회의 평등과 관련된 여성의 권리를 출발점으로 하여 각 정부조직, 공적기관 또는 여성정책을 담당하는 국가기구에 여성주의가 참여하며 페미니즘을 제도화(Hernes, 1987)하는 것으로 정의된다.

한국의 여성운동은 군부정권과 독재권력에 저항하며 민주화 운동의 한 축을 담당한 역사성을 담지하고 있다. 국가에 저항하기만 했던 여성운동이 국가기구에 참여하고 이를 통해 성 평등의 제도화를 각 영역에서 추진하기 시작한 것은 민주정부에서야 가능했다. 이는 여성(페미니즘 혹은 성평등주의)이 국가를 바라보는 시각에 있어서의 전환을 가져오는 시기이기도 하며, ‘국가페미니즘’의 단초를 찾는 시기라고도 할 수 있을 것이다. 국민의 정부가 바로 이 첫 출발의 시기이며, 참여정부에서 보다 구체화되었다는 점에서 이 시기는 국가페미니즘의 형성기이자 여성과 국가의 관계변화를 가져온 패러다임의 전환기라고 할 수 있을 것이다.

물론 국민의 정부 시절, 여성운동과 국가의 결합이 활발하게 이루어진 것은 국제적인 흐름과도 무관하지 않다. 1975년 UN이 세계여성의 해를 선포한 이후에도, 국가나 국제기구 차원의 여성문제

접근은 경제개발 과정에서 소외되어온 여성문제를 발전적 관점에서 제기하는 ‘발전에서의 여성(WID)’ 접근에 머물러 있었다. WID 접근이 불평등한 성별관계를 온존한 채로 여성의 영양, 보건, 가족계획 등의 프로젝트에 치중하는 한계를 가지고 있었던 점을 인식하고, 이후 1985년 나이로비 UN 3차 여성대회는 성불평등한 권력관계에 주목하고 이를 변화시키려는 ‘젠더와 발전(GAD)’의 관점을 제시한다. GAD 관점은 여성문제와 정책형성의 집행이 불평등한 성별권력관계에 근거해 여성을 소외시키고 있음을 이해하고 여성과 남성의 역할변화를 통해 여성을 발전과정에 통합시키려는 전략이다. GAD 이후, 또 다른 변화는 1995년 북경여성회의인데, 이 회의는 남녀평등을 이루기위한 전략으로 성주류화(gender-mainstreaming) 개념을 채택한다. 그리고 성평등(gender equality)을 위해 모든 과정에 젠더관점(gender perspective)을 가지도록 하는 것을 북경행동강령(BPFA)으로 채택했다. 북경행동강령은 우리가 1984년에 비준한 유엔여성차별철폐협약(CEDAW)의 국내적 실행의 방법을 담고 있는 문서이기도 하다.

이와 같은 국제적 흐름에 따라 한국사회에서 성 평등 관점이 포함된 사회정책의 대전환이 시작된 시점, 즉 국가와 여성의 관계가 국가페미니즘의 프레임으로 설명될 수 있는 출발시점이 바로 국민의 정부 시기라고 할 수 있다. 이는 조직과 제도의 차원, 주요 정책의 차원 등에서 앞서의 관점들을 내포한다. 이하에서는 이러한 성 평등 지향의 사회정책을 ‘여성정책’으로 통칭하고, 김대중·노무현 정부에서의 성 평등 제도화과정을 살펴봄으로써 국가페미니즘 형성기의 주요 정책들을 검토하고 주어진 한계가 무엇인지를 살펴볼 것이다. 그리고 이러한 성과와 한계에 이어 ‘국가페미니즘’의 발전을 위해 앞으로 남겨진 과제는 무엇인지를 간략히 제안하고자 한다.

II. 성평등의 제도화과정

1. 여성정책 국가기구와 목표

여성문제를 요보호여성 중심의 여성복지 업무로 제한하였던 1970년대의 여성정책 담당 부서는 1980년대 들어 여성차별해소와 여성의 사회참여로 약간의 변화를 보였다가 1993~1997년 김영삼정부 시기에 들어와서야 여성 일반에 대한 접근으로 확장된다. 그러나 김영삼정부의 여성정책 역시 대통령비서실에 여성담당 정무비서관직을 설치하는 수준의 상징적 조치에 그쳤을 뿐, 여성문제에 대한 근본적 정책변화가 있었다고 평가하긴 어렵다고 볼 수 있다.

그러나 김대중정부는 1998년 대통령직속 여성특별위원회를 신설하고, 6개 부처(교육인적자원부, 노동부, 농림부, 법무부, 보건복지부, 행정자치부)에 여성정책담당관실을 설치하는 등 1995년의 북경여성대회 이후 국제적 흐름을 반영하여 국가 차원의 여성정책 추진을 위한 조직적 제도화작업을 가시화시킨다. 여성특별위원회와 여성정책담당관실은 북경행동강령에서 채택한 성주류화 전략의 반영이라고도 할 수 있을만큼 실험적이며 진보적인 정책이었다. 이는 여성정책의 범주가 특정한 1개 부서에 제한되지 않은 것임을 인식하고, 각 부처에서 수행되는 여성관련 정책을 여성특별위원

회에서 기획, 조정하고, 여성정책담당관은 해당 부처에서 여성관련 정책을 포함하여 각종 정책을 젠더관점에서 주류화하기 위한 역할을 하는 것이다. 다만 이러한 정책을 추진하는데 여성특별위원회의 인력과 예산이 작았고, 6개부처의 여성정책담당관의 지위가 4,5급이어서 해당 부처에서 여성 정책을 주류화하기에는 대부분 고위직인 남성행정관료들에게 영향력을 행사하기가 어려웠다는 점 등이 이 제도의 어려움이었다.

이러한 성주류화 전략의 시도는 2001년 1월에 정부부처로서의 지위를 가진 여성부의 탄생으로 변화된다. 별도의 독립적인 여성정책담당 부처로 신설된 여성부는 출범 당시 120여명의 직원으로 정부 내 여성정책의 기획과 종합, 남녀차별의 금지 및 구제 등의 여성지위향상을 위한 사무를 담당하였으며, 입법권을 가지게 됨과 동시에 성 주류화를 강화하고, 여성정책을 조정하는 업무를 관장하게 되었다. 여성특별위원회의 여성부 전환은 조직유형에 대한 상당한 공론화 과정을 거쳤으며 이를 통해 당시의 여성운동계, 학계, 정치권 등이 여성부로의 전환을 통해 보다 강화된 여성정책의 기획, 조정 역할을 기대하는 형태로 귀착되었다. 특히 2005년에는 여성가족부로 확대 개편되어, 여성·가족 및 영유아 보육업무를 통합하게 되었는데 특히 보육업무를 이관한 부처의 인력 및 예산규모를 확대시켰을 뿐만 아니라 ‘보육’정책을 양육자로서의 역할에 관한 젠더레짐(gender regime)의 측면에서 접근할 수 있는 기반을 마련하기도 했다.

여성부는 2001년 이후 노무현정부에 이르기까지 독립된 부처로서의 위상에 대한 위기감 없이 여성정책의 국정전반에 걸친 총괄, 조정, 계획수립 및 주요 개별 입법과 정책 추진을 담당했다. 그러나 이러한 조직 안정성에도 불구하고 종전의 성주류화를 위한 전략은 일정한 차질을 빚었다. 4,5급이 담당했던 6개부처의 여성정책담당관을 2003년부터 45개 중앙행정기관에 여성정책담당관보다 한 단계 높은 여성정책책임관으로 확대 운영할 계획이었는데 별도 배치가 아닌 업무겸임 형태로 지정되면서, 여성정책 업무에 집중하거나 이를 주류화시키려는 역량과 관심을 가질 수 없는 한계를 가졌다.

여성특별위원회 혹은 여성부의 조직적 목표를 통해 살펴본 김대중정부와 노무현정부의 여성정책은 성 평등 의제를 국가차원에서 실행하기 위한 정책적 의지를 공유한 정부였다. 이는 여성부가 지향하는 목표를 통해 드러난다. 2001년 여성부의 업무 목표는 “남녀평등한 민주인권복지국가의 건설”이었으며, 이후 이러한 목표는 노무현정부의 마지막 여성부 업무보고인 2007년에 “양성평등 실현, 가족의 삶의 질 향상”으로 나타난다.

정부 출범 초기의 정책추진목표 역시 성 평등 의제를 가지고 있었다. 1998년 출범한 김대중정부의 정책추진 목표는 첫째, 여성정책 주류화 둘째, 여성의 대표성 제고 셋째, 여성인력 육성 및 경쟁력 제고 넷째, 여성의 국제협력 활성화 다섯째, 여성계와의 협조체제 강화이다(한국여성학회, 1999:7). 2003년 출범한 노무현정부는 ‘양성평등사회 구현’을 목표로 4개의 과제를 제시했는데 그것은 1) 고용상의 남녀차별해소, 2) 여성의 대표성 제고, 3) 호주제폐지 등 양성평등한 가족정책, 4) 성매매방지를 통한 여성의 인권보호이다. 여성정책의 범주와 개념들 혹은 접근법에서의 차이를 둘러싼 논의에도 불구하고 김대중·노무현정부를 통해 남녀평등을 지향하는 국가 철학은 유지되었으

며 적어도 ‘국가페미니즘’의 형식적, 내용적 프레임 하에서 진전을 거듭했다고 보아야 할 것이다.

2. 여성의 법적 지위의 변화 : 입법성과

입법운동을 통한 여성지위의 개선은 가장 오래되고 전통적인 방식의 여성운동이다. 그러한 여성운동의 오랜 투쟁과 노력을 통해 성취되어지는 평등과 차별의 해소는 정부와 국회라는 입법주체의 힘과 결합될 때 보다 빠르게 성취되는 것이 분명하다. 김대중·노무현 정부는 이러한 입법자의 역할을 그 어느 정부보다 충실하게 이행했다고 볼 수 있다.

김대중정부에서 이루어진 가장 큰 입법성과는 1999년에 제정된 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률을 들 수 있다. 이 법은 ‘성별’이라는 차별유형에 근거하여 모든 영역에서의 차별을 금지한 최초의 개별적 차별금지법이었으며 간접차별과 직장내 성희롱 등에 대한 규정을 통해 남녀차별사건을 국가기구를 통해 피해 구제하도록 규정한 법률이다(이숙진, 2009:425). 국가인권위원회의 설립이전에 성별에 근거한 차별을 진정하고 피해를 구제하는 절차가 마련된 것은 성평등 제도화조치에 앞선 우선적 조치였으며, 이는 국가가 성차별을 금지하고 이를 규제한다는 선언을 분명히 하였다는 점에서 ‘국가페미니즘’의 내용을 채우는 입법이기도 하다.

여성문제를 제도적 차원에서 풀어나가기 위해서는 일정한 합의와 사회적 공감대의 형성이 필요하다. 이를 위해 다양한 노력이 시도되었지만 가장 중요하면서 핵심적인 그러나 늘 이중적이고 갈등적인 상황에 직면하게 되는 주제가 섹슈얼리티이며 이는 여성주의 내부에서도 다양한 의견들이 존재하는 영역이기도 하다. 이에 관한 젠더정치(gender politics)는 특정한 사회적, 경제적, 문화적 맥락을 읽어야 할 것이며 그런 점에서 이를 정책과 제도를 통해 풀어나간다는 것은 상당한 부담을 안고가는 주제이기도 하다. 2004년에 제정된 성매매방지특별법이 그 한 예이다. 노무현정부는 성매매를 여성에 대한 폭력이자 인권침해로 규정했다. 2000년도 군산 대명동의 집창촌(성매매집결지) 화재 사건을 계기로 여성 인권차원에서 성매매를 접근하는 시각이 대두하기 시작했고 참여정부의 출범과 더불어 성매매 문제는 여성정책의 주요 의제가 되었다. 노무현정부는 2004년 성매매방지법을 제정함으로써 이에 대해 금지주의를 택했으며 ‘성매매=범죄’라는 인식을 확산시키는 한편, 기존의 처벌중심의 대응에서 비자발적 성매매여성에 대한 피해자 개념을 도입한 것이다. 성매매방지법은 제정 및 시행과정에서 상당한 갈등과 대립을 동반하였지만 (바로 그 지점 때문에) 착취와 폭력에 방치되었던 성매매여성들에 대한 인권적 차원의 접근을 취하였다는 점에서 평가할 만한 입법이었다.

김대중·노무현정부 10년의 입법성과에 대한 여성운동 진영의 비판은 남녀고용평등법의 사례를 통해 주로 지적된다. 그것은 비교적 진전된 내용을 담고 있는 법 규정과는 달리 여성노동자의 진입과 처우는 그만큼 개선되지 못했다는 한계 즉, 법률의 실효성 문제에 대한 지적인 것이다. 이러한 논의의 다른 일면으로 입법운동의 성과로 언급될 수 있는 것이 민법 개정을 통해 획득된 2005년의 호주제 폐지이다. 호주제 폐지는 여성계의 오랜 숙원이었고 ‘호주제 위헌소송’, ‘부모 성 함께

쓰기' 운동을 비롯해 대중문화운동까지 합세하여 급기야 2003년에는 법무부의 '민법 개정안'이 국회에 제출되었고 2005년 호주제 헌법 불합치 결정에 이어, 민법개정안이 국회 본회의를 통과하기에 이르렀다. 호주제 폐지는 노무현 후보의 대선공약이었으며, 인수위원회의 국정과제였고, 2003년 여성부 업무보고의 핵심추진과제였다. 호주제 폐지는 법 제도의 변화를 통해 여성의 지위에 가장 큰 변화를 초래한 대표적 사례로 손꼽을 수 있다. 평등한 가족관계의 형성을 저해하면서 철저하게 성차별적으로 조직되었던 호주제의 폐지로 인해 가부장적 가족관계의 규율하는 가족정책은 양성평등의 원리로 변화되는 계기를 마련하게 되었다.

3. 여성 대표성 : 적극적 조치와 균형인사

공공 영역에서의 여성참여를 가시화하는 정책적 조치의 시작은 1995년 여성발전기본법의 적극적 우대조치였는데 이후 정치적, 경제적 영역에서의 여성대표성을 제고하기 위한 다각적인 노력이 이루어졌다. UNDP의 여성권한척도(Gender Empowerment Measure, GEM)는 정치·경제 분야의 중요한 정책결정의 행사에서 여성참여 정도를 지표화한 것으로 여성과 남성이 동등하게 참여하고 있는지를 측정하기 위한 지수인데 김대중정부 이후 지속적인 상승추세를 보여주었다.

<표 1> 여성권한척도의 변동추이

년도	순위/대상	점수	여성의원 비율(%)	여성행정 관리직(%)	여성전문 기술직(%)
1998	83/102	0.292	3.0	4.4	31.9
1999	78/102	0.336	3.7	4.2	45.0
2000	63/70	0.323	4.0	4.7	31.9
2001	61/64	0.358	5.9	5	31
2002	61/66	0.378	5.9	5	34
2003	63/70	0.363	5.9	5	34
2004	68/78	0.377	5.9	5	34
2005	59/80	0.479	13.0	6	39
2006	53/75	0.502	13.4	7	38

자료 : UNDP Human Development Report (1995 ~ 2006)

정책결정과정에서 여성대표성을 높이기 위한 제도로는 공무원 양성평등 채용목표제, 여성관리자 임용확대 5개년계획, 정부내 각종 위원회의 여성위원 참여율 확대, 국공립대의 여교수 임용목표제 등을 통해 추진되었고, 정치 분야의 여성대표성 제고는 2004년의 정당법이 국회 비례대표 50% 여성할당 의무화로 개정됨으로써 여성의원의 비율을 획기적으로 증가시키는 결과를 가져왔다.

국가페미니즘은 여성주의 관점을 가지고 정부 조직에서 일하는 페모크라트(femocrat)를 통해 성 평등의 제도화를 추진하는 특징을 가진다. 김대중·노무현 정부의 여성대표성 제고는 의사결정 과정에의 여성참여를 높일 뿐만 아니라 강력한 여성주의적 관점을 갖는 여성관료의 임용 및 등장을 통해 정책과 법의 집행력을 제고시키는 효과도 가져왔다. 정무직 여성공무원 임용은 김대중정부와 노무현정부에 걸쳐 약 3~4%를 유지했다. 특히 노무현정부는 과거 차별적인 인사 관행으로 공직에서 상대적으로 소외되었던 여성·장애인 등 소수집단(minority group)을 공직에 적극 임용하고 불균형적인 인적구성을 개선하기 위해 잠정적으로 적극적 우대조치(Affirmative action), 균형인사정책을 통해 다양성의 긍정적 원리를 구현하고 성 평등 지향의 인사정책을 추진하기도 했다.

<표 2> 정무직 여성공무원 임용 현황

구 분	국민의 정부	참여정부
여성 장관(급)	9명	6명
여성 차관(급)	3명	12명
여성 합계	12명	18명
전체 정무직	397명	411명
여성 비율	3.02%	4.38%

자료 : 참여정부, 균형인사 달성 정책보고서, 2007. 2

4. 보육정책과 젠더레짐

아이를 누가 돌볼 것인가의 문제를 고민한다는 것은 돌봄의 수행자로서 가족 내의 여성 역할에 대한 의문 제기를 수반한다. 전통적인 성별분업에 의하면 남성은 생계부양자로서 직장에 나가고 여성은 가정 내에서 주부나 양육자로서 역할하기 때문에 이러한 분업 구조하에서 아이의 양육은 당연히 가정 내의 여성의 몫으로 인식되어왔다. 그런데 국가가 영유아의 돌봄을 정책화한다는 것은 이미 이러한 전통적 성별분업이 더 이상 현실적 적합성을 상실하였기 때문에 국가가 개입함으로써 양육자의 역할을 사회 혹은 국가를 통해 제공하려는 것이기도 하다. 여성들이 육아문제를 해결하지 않고는 경제활동을 지속하기 어려우며, 이는 여성들로 하여금 출산을 기피하게 만들고, 나아가 미래의 생산가능한 인구를 축소시켜 국가경쟁력을 약화시키는 저출산 문제의 원인으로 작용한다는 것이 보육정책의 확대와 강화를 뒷받침하는 주요 논리가 된다.

보육정책의 강화는 양육의 사회화 혹은 공공성 강화와 동의어이기도 하다. 그것은 국가가 정책적으로 보육을 지원하는 것이므로 이를 시장을 통해 구매하도록 하는 서비스 형태는 아니라는 의미이다. 이러한 국가 지원은 보육서비스와 보육료, 두가지의 형태로 이루어질 수 있는데 국가의 보육정책이 획기적으로 강화된 것은 노무현정부에서 였다. 참여정부 이전에 보육은 복지의 한 영역으로 보건복지부의 1개팀 혹은 1개과에서 행정적으로 취급되었으며 이는 서비스 형태이든 보육료

지원의 형태이든 그 규모가 크지 않았음을 설명해주는 것이기도 하다. 2002년까지 국가로부터 보육료를 지원받는 아동은 전체 보육대상 아동의 24%였으며 어린이집을 이용하는 아동은 800,991명이었다.

노무현정부에서 보육서비스 강화는 대선공약에서 제시되었으며 12대 국정과제에는 보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대가 포함되어 있다. 참여정부가 육아지원을 국가의 우선정책으로 추진하고 있는 이유는 두 가지로 대별된다. 하나는 여성의 경제활동 참여를 증가시키기 위한 것이다. 다른 하나는 아이들이 잘 자라도록 하여 미래 국가 인적자원 개발을 보장하겠다는 것이다(대통령자문 정책기획위원회, 2007: 2). 참여정부는 이러한 정책기조 하에 1,2차 육아지원정책보고를 통해 보육료의 평균 50%를 국가가 지원하고, 보육시설 평가인증제도 도입 등을 통하여 자녀를 안심하고 맡길 수 있는 질 높은 보육환경을 조성하며, 나아가 방과 후 보육을 방과 후 아동복지 서비스로 확대 개편하는 등 종합적인 아동보호·육성체계를 구축하고자 하였다. 또한 시간제 육아 휴직제도 도입 등 휴직 제도를 쉽게 이용할 수 있는 방안을 마련하여 모성보호와 여성의 사회참여 기반을 확대하고자 하였다. 그 결과 노무현정부에서의 육아지원 아동과 예산은 2007년 1,164천명, 13,366억원으로 증가했다.

<그림 1> 육아지원 아동 및 예산 증가 추이



자료 : 여성가족부, 2007, 국민과 함께하는 업무보고, p.43

참여정부의 보육정책은 보육예산의 증가, 보육료지원 아동의 증가와 부모의 보육료 부담 감소, 평가인증제도를 통한 보육서비스 질 강화 등으로 특징지을 수 있지만, 보육서비스의 전달체계를 바로잡지 못했다는 지적을 받고 있다. 평균적 서비스의 질이 높은 국공립보육시설을 확대하지 못한 점은 보육의 공급자 구조에 대한 국가의 적극적 의지결여로 비판되고 있기도 하다. 이밖에 특별활동비 등으로 인한 보육료 지원의 체감도 저조, 보육교사 처우개선 미비, 평가인증제도의 보육

료지원 연계미흡 등이 보육의 공공성에 의문을 제기토록 하는 주요한 한계들로 지적된다.

참여정부에서의 보육정책은 위에서 지적한 점들 이외에 다음과 같은 측면에서 보다 신중하게 평가될 필요가 있다. 첫째는 보육정책이 보편적 서비스 제공을 추구했다는 점이다. 이전의 보육료지원이 소득을 기준으로 한 차등보육료 지원 하에 설계되었고, 저소득층 중심의 지원구조를 가졌다면 참여정부에서의 보육료지원은 기본보조금 도입, 보육료지원계층의 확대 등을 통해 보편주의 서비스 제공의 지향을 가지고 설계된 정책이었다. 보육서비스의 지원대상을 자산조사에 의해 선별하는 것이 아니라, 보육의 사회적 책임이라는 관점하에 대상을 확대하는 보편주의의 방향성을 견지한 점이다.

둘째로 주목해야 할 점은 보육정책이 여성부를 통해 추진됨과 동시에 여성의 존재형태와의 상관성을 감안한 보육정책을 추구했다는 점이다. 복지부에서 여성부로의 보육업무이관 이유는 다음과 같이 설명된다.

참여정부는 보육업무의 적극적 추진을 위하여 보육업무를 기존의 보건복지부에서 여성부로 이관하게 된다. 그 이유로는 아직까지도 자녀양육의 문제는 취업모들에게 더욱 시급하므로 여타 국민들의 일반적인 복지업무 중의 하나로 추진되기 보다는 가족 및 여성과 관련한 중점정책으로 추진하라는 것이었다(대통령자문 정책기획위원회, 2007: 29).

복지업무의 하나가 아닌 ‘가족 및 여성과 관련한 중점정책’으로서의 보육정책 전환, 즉 ‘자녀 양육의 문제가 취업모들에게 더욱 시급하다’는 언급은 취업형태(비취업, 전일제취업, 시간제취업)와 양육형태(가정내 여성에 의한 양육, 국가에 의한 양육, 국가에 의한 공공보육서비스, 시장화된 보육서비스)를 양 축으로 한 젠더레짐(gender regime)의 유형에 대한 접근이 가능하도록 한다. 보육정책은 이러한 젠더레짐에 따른 복지국가 유형의 핵심적 영역이라고 할 수 있는데, 아래의 표와 같이 남성부양자/여성양육자 모델이 가장 전통적이며, 2인소득자/2인양육자 모델이 가장 비전통적인 것으로 분류한다.

<표 3> 크롬프튼의 젠더레짐 분류

남성부양자모델		2인소득자모델		
I형	II형	III형	IV형	V형
남성부양자/ 여성양육자	2인소득자/ 여성시간제노동자	2인소득자/ 국가양육자	2인소득자/ 시장화된 양육자	2인소득자/ 2인양육자
전통적		비전통적		

자료 : 이해경, 2006, 성통합적 사회복지정책, p.373에서 재인용

노무현정부에서의 보육정책은 젠더레짐에 의한 복지국가 유형 가운데 어느 특정한 유형을 따른 것으로 분류하기는 어렵다. 그것은 보육정책의 목표와 보육료지원구조의 부정합성과 보육공급자

구조의 특성 때문이기도 하다. 그러나 여성의 취업형태와 양육형태를 고려한 보육정책의 목표설정은 젠더레짐의 단초를 제공해준 측면이 있다. 여성의 취업형태와 무관한 보육서비스가 제공되면서 여성의 근로가 플러스 요인으로 작용하는 서비스 설계가 고려되지 않은 점은 명백히 2인소득자 모델에 기초하지 못한 한계를 지니고 있기도 하다.

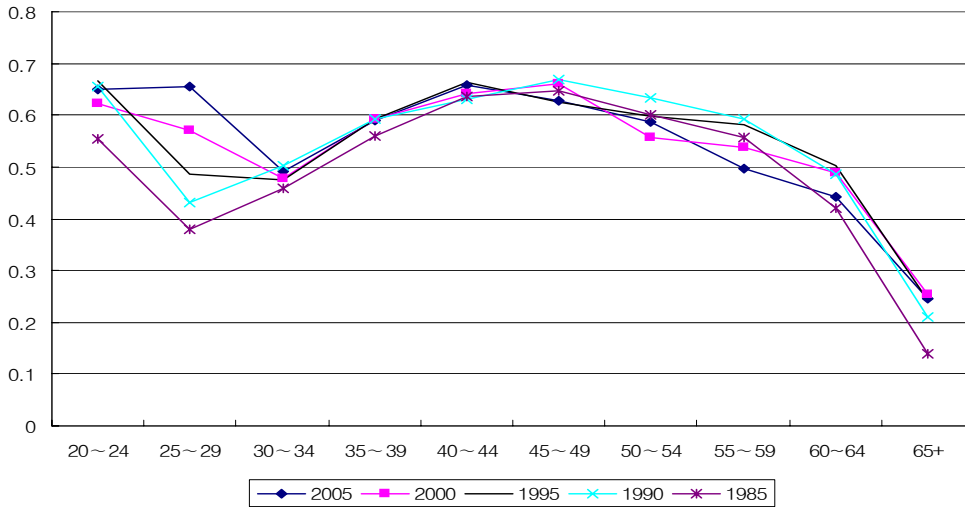
5. 한계 : 미완의 과제들

성 평등의 제도화 과정이 여성의 현실을 눈에 띄게 개선했는가에 관해서는 의문의 여지가 있다. ‘제도화’가 형식적 평등을 달성하도록 하는 주요 통로가 되었음에도 불구하고 여성들의 일상적인 삶이 “보다 행복해졌다”거나 “보다 평등해졌다”거나 하는 실질적 체감은 그다지 높지 않았기 때문이다. 그 원인이 무엇이건 간에 김대중·노무현정부의 여성친화적 혹은 성 평등 지향적인 국가철학에도 불구하고 ‘국가페미니즘’은 이론 것보다는 이루지 못한 것 혹은 아직 끝나지 않은 많은 것들을 남겨놓았다. 무엇보다 한국의 ‘국가페미니즘’이 지향하는 여성 역할에 대한 모델과 이를 축으로 한 각종 정책의 설계가 체계적이거나 일관적이지 못했다. 여성은 여전히 수입있는 일에 종사할 수도, 하지 않을 수도 있는 보조적인 생계부양자였으며, 노동시장에서의 차별과 고용불안정이 여성들에게 보다 집중되는 현상을 목도하면서도 신자유주의의 일반적 현상, 비정규직 일반의 문제들로 간과되어지기도 했다. 특히 노동시장에서의 여성문제는 좀처럼 상황이 좋아지지 않았던 대표적 영역이기도 하다.

우선 여성들의 전형적인 경제활동참가 유형인 M자곡선이 1985년부터 2005년까지 그대로 나타나고 있다. 다만, 25-29세 여성들의 경제활동참가가 점차 높아지는 현상을 주목할 수 있는데 이는 결혼을 미루거나 출산을 미루는 여성들의 증가와 무관하지 않을 것으로 보이며, 30-34세 출산양육기의 여성 경제활동참가율이 현저히 감소하는 현상은 시기별로 큰 변화를 보이지 않고 있다.

비정규직의 증가와 더불어 여성비정규직의 고용불안과 빈곤화가 보다 가속화되고 있으나 사회보험 가입율은 31~34%수준이어서 매우 취약한 사회적 안전망에 노출되어 있다. 비정규직여성들에 대한 제도화된 보호는 매우 미진했으며 이들의 모성보호는 정책의 사각지대에 놓여있다고 해도 과언이 아니다. 더불어 사회서비스 일자리의 확대를 통해 기혼여성들의 경제활동참여가 증가된 측면이 있으나 저임 일자리로 공급되면서 빈곤여성의 확대와 동시에 질 낮은 일자리를 통한 질 낮은 서비스가 연계되는 악순환을 남겨주기도 했다.

<그림 2> 여성 연령별 경제활동참가율 추이



<표 4> 성별 고용형태별 4대보험 가입율 : 2006

	남성		여성		전체	
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
국민연금	65.8 (1,389)	40.3 (205)	56.2 (703)	31.5 (135)	62.2 (2,092)	36.3 (340)
건강보험	77.3 (1,631)	45.4 (231)	68.2 (854)	32.9 (141)	73.9 (2,485)	39.7 (372)
고용보험	71.8 (1,515)	46.0 (234)	64.0 (801)	34.3 (147)	68.9 (2,316)	40.7 (381)
산재보험	71.4 (1,508)	46.4 (236)	60.9 (763)	33.2 (142)	67.5 (2,271)	40.3 (378)

자료: 이주희, 2009, 경제위기와 여성의 사회권, 사회권심포지엄

성 평등의 제도화를 추진한 김대중·노무현정부에서 모순적이게도 남녀차별금지법이 폐지되는 경험도 있었다. 국가인권위원회로의 성차별진정 및 피해구제 업무가 이관되면서 발생한 일이지는 했으나 피해구제절차의 이관으로 인해 남녀차별에 대한 여성부의 정책적 역할이 사라졌다는 것은 차별에 대한 사후적 조치만을 남겼다는 지적을 받기에 충분하며, 여성부의 정체성에도 적지 않은 영향을 주는 부분이기도 하다.

III. ‘성평등’의제가 사라진 지금...

2008년 이후 한국의 국가 아젠다에서 ‘성 평등’이라는 단어는 그 자체로 금기시되었으며 성 평등 정책은 그만큼 후퇴하였다. 이명박정부 출범 1년에 즈음한 한 여성단체의 평가는 “성 평등 정책

의 실종” “여성인권의식과 젠더 거버넌스 부재” “가족·보육정책의 후퇴” “구호 뿐인 여성일자리 창출”을 주요 키워드로 뽑았다. 명백히 사라진 ‘국가페미니즘’의 실상이다. 이제 어떻게 복원하여 기존의 한계를 극복하고 새롭게 재창조할 것인가.

결론부터 말하자면, ‘성 평등 복지국가’를 건설하는 것이다. 성 평등은 민주주의의 발전과 동행한다. 여성에 대한 폭력과 인신매매가 용인되지 않으며, 여성의 목소리가 정치, 경제, 사회의 모든 생활영역에서 대표성을 가지고 제기될 수 있는 자유권적 권리가 보장되는 민주주의 없이 성 평등은 진전되지 않을 것이다. 그리고 민주주의 없이 복지국가 없다.

복지국가 논의가 한창이다. 여러 논의들은 다양한 수식어를 통해 복지국가의 유형을 설명하고 있으며 이는 대체적으로 국가운영전략으로서의 복지국가를 전제하며 보편주의 복지국가를 전망한다. 이러한 논의에 반드시 필요한 지점이 복지국가의 여러 유형 가운데 젠더레짐에 근거한 복지국가의 지향성을 분명히 하는 일이다. 김대중·노무현정부가 제도화한 성 평등은 ‘국가페미니즘’의 단초를 제공한 것이었다. 국가가 성 평등을 지향한다는 것은 보수적이지 않은 정부를 통해서만 가능한 일이다. 가부장적 가족관계를 유지하고 이를 지탱하려는 낡은 전통에 집착하는 보수에 의한 복지국가는 ‘국가페미니즘’을 계승할 수 없을 것이다.

우리가 경험하는 2011년은 차별에 눈감고, 평등을 외면하며, 경쟁에 내몰리다 가난을 감수하는 사회이다. 여성의 삶도 예외가 아니다. 흔히 새로운 사회의 위기라고 지칭되는 것들이 여성의 변화하는 역할로부터 출발하고 있음을 직시해야 한다. 이 사회는 새로운 사회계약을 필요로 하고 그것은 새로운 젠더계약이기도 하다. 우리는 더 이상 남성1인의 생계부양자에 의해 가족을 유지할 수 없으며 여성의 소득활동이 선택이 아닌 필수가 되는 사회에 살고 있다. 2인소득자 모델에 기초한 성 평등한 보편적 복지국가로의 설계는 ‘국가페미니즘’의 성과를 이어받으며 남겨진 한계들을 극복할 비전을 담을 수 있을 것이다.

<참고문헌>

대통령자문 정책기획위원회, 2007, 안정적 자녀양육 지원체계구축, 참여정부정책보고서, 2-26

이숙진, 2009, “차별금지 법제화 과정과 입법운동의 동학”, 동향과전망 77호.

이혜경, 2006, “성통합적 사회복지정책: 탈가부장적, 다원주의적 ‘사회투자’ 모형을 향하여”,

한국젠더정치와 여성정책, 나남출판

참여정부, 2007, 균형인사 달성 정책보고서

한국여성학회, 1999. 신정부 여성정책의 현황, 제6차 워크숍 자료집.

민주정부 10년의 교육정책과 미래 과제

김용일(한국해양대학교)

1. ‘국민의 정부’의 교육정책은 유감스럽게도 ‘문민정부’의 시장주의 교육정책을 무비판적으로 승계하였다는 평가로부터 자유롭지 못하다.

□ 이런 평가는 민주진보 진영은 말할 것도 없고, ‘문민정부’ 시절 영국으로부터 시장주의 교육개혁 프로그램을 수입해와 5.31교육개혁을 진두지휘하였던 박세일 등으로부터도 나온 바 있다.

“그러나 이러한(신자유주의 교육정책이라는 - 필자 주) 비판과 반대에도 불구하고 문민정부 교육개혁위원회의 개혁안들은 국민의 정부에서 그대로 승계하였다. . . . 뒤이은 참여정부에서도 문민정부의 교육개혁안은 그대로 유지되었다. . . . 문민정부 교육개혁방안이 정권을 초월하여 수용되어왔다는 사실은 적어도 개혁의 방향과 원칙, 선정과제들이 시대적 타당성을 지니며 우리교육의 현실문제들에 대한 적합한 대응임을 의미한다.”¹⁴⁾(진하게 강조는 필자)

- 자화자찬 격의 표현이 눈에 거슬리지만, ‘문민정부’의 개혁안이 ‘국민의 정부’에 그대로 승계되어 교육양극화와 사회양극화 현실로 이어지게 되었음을 확인할 수 있는 대목이다.

- 일례로 학교 민영화(privatization) 정책의 상징인 자립형 사립고등학교(일명 ‘자사고’)가 ‘국민의 정부’ 시절 시범실시의 딱지를 달고 도입되어 계층 대응적인 학교 서열화를 부채질하였다는 점은 숨길 수 없는 사실이다.

☞ 신자유주의 교육개혁의 목표: (1)공교육재정 감축, (2)기업(자본)의 논리가 전일적으로 관철되는 사회조건 마련을 위한 의식의 재생산, (3)비싼 학비 부담을 전제로 한 부유층의 세대 간 안정적인 계급(층) 재생산 등

☞ 신자유주의 교육개혁 전략: 학교 민영화와 공교육 시장화로 집약되는 교육의 사사화(私事化) 전략

□ 다만, 아래와 같은 정책들은 민주적 시장경제론과 생산적 복지론을 국정의 양대 기조

14) 한반도선진화재단 교육개혁패널 편(2007). 대한민국 교육개혁의 선진화 구상과 실천(서울: 한반도선진화재단), 19쪽.

로 제시하였던 ‘국민의 정부’의 정체성에 부합하는 구체적인 사례로 일정하게 평가받아 마땅하다.

- 중학교 무상의무교육 실시
 - 유아교육의 공교육화
 - 교육소의 계층·집단에 대한 지원: 저소득 자녀 교육지원을 위한 종합 대책 추진, 도시 저소득 지역에 대한 교육복지 추진, 중·고등학교 급식 실시와 저소득층 학생 중식지원, 학업중단 청소년 대책 강구
 - 특수교육 기회의 확대¹⁵⁾
- 이밖에도 임기 1년 여 남겨둔 시점에 막대한 예산을 급조하여 추진한 까닭에 ‘겨울공판’을 벌여지기도 하였지만, 「7.20 교육여건개선사업」 역시 그 노력을 평가할만하다.

2. ‘참여정부’의 경우 정권 인수 단계에서는 교육의 공공성 및 민주성 제고 쪽으로 정책내용(policy contents)상의 방향 선회를 천명하였으나,¹⁶⁾ 정부 출범 이후 개혁에 필요한 지도력 형성에 실패하고 특히 정책 환경(policy context) 관리 능력의 부재로 특기할만한 성과를 거두지 못한 채 ‘국민의 정부’에서 드러난 문제점을 되풀이하고 말았다.

□ ‘참여정부’는 (1)공교육의 내실화와 교육복지 확대, (2) 참여와 자치를 통한 교육공동체 구축이라는 교육개혁의 양대 기조를 12대 국정과제 가운데 하나로 제시한 바 있다.

- 이렇게 “교육의 공공성 제고”, “교육민주화” 담론에 기초한 개혁의 청사진을 마련하게 된 것은 ‘문민정부’와 ‘국민의 정부’의 경험에 대한 반성의 결과였다.

- 시장주의적 교육개혁으로 인해 그렇지 않아도 취약한 우리 교육의 공공성이 잠식될 것이라는 위기의식이 팽배하고, 이미 실패로 판명된 개혁 모델을 수입·고수함으로써 교육의 계급화 현상이 날로 심화되고 있다는 비판에 귀 기울인 것이다.

□ 문제는 이러한 정책내용을 실현하는데 필요한 지도력 확보와 정책 환경 관리능력을 보여주지 못하면서 너무 빨리 관료조직을 통제하지 못하거나 관료권력에 ‘투항’하는 형국이 조성되었다는 점이다.

- 그 결과 문서상으로 천명한 정책내용을 관철시킬 조건을 확보하지 못하는 것은 물론,

15) 국정홍보처(2003). 국민의 정부 5년 국정자료집3(교육 복지 환경 노동 문화 사회), 111-135쪽 참조.

16) 대통령직인수위원회(2003. 2). 교육개혁과 지식문화 강국 실현(국정과제 T/F 보고서).

정책내용 자체의 변질까지도 감수하지 않으면 안 되는 상황에 처하게 된다.

- 특별히 정책내용이 착근할 수 있도록 세밀한 경로를 확보해내는 과정, 즉 정책환경 관리상의 난맥상은 ‘참여정부’의 비판세력을 실제 이상으로 키우고 지지세력을 등 돌리게 하는 결과를 초래하였다(아래의 정책 사례 참조)
- 교육행정정보시스템 NEIS, 대입제도 개선안, 사학법 개정 등을 둘러싼 논란과 갈등: 세밀한 정치과정 관리가 미흡하였던 까닭에 개혁세력과 보수세력의 전면전 양상으로 현현됨
- 정부혁신지방분권위원회가 주도한 지방교육자치제도 개편 작업: 제도 개편의 명분 및 실익과 관련하여 진보, 보수 모두의 반발에 직면
- ‘참여정부’의 학교정책 기조에 반하는 경제부처의 사례 깊이 못한 책임 전가 식 ‘학교정책’: 강남 집값 상승을 잡겠다면서 자립형 사립고나 특목고 도입 천명
- 외국인학교 설립정책: 외자유치를 명분으로 ‘시장주의의 전면화’를 용인하려 한다는 의구심과 반발 자초 등¹⁷⁾

3. 최장집의 표현¹⁸⁾을 빌자면, 적어도 교육정책만큼은 두 정부에 걸쳐 “열망과 실망이 되풀이”되는 상황을 맞이하게 된 것으로 민주정부 10년의 운명은 이런 현실에 대한 국민적 선택의 결과라 할 것이다.

- ‘국민의 정부’를 일군 정치세력의 경우, 교육개혁에 관한 한 당초 자신들에게 부여된 책무를 정확히 인식하지 못하였다고 보는 게 타당하다고 생각한다.
- 스스로 천명한 국정운영의 기초를 구현해낼 구체적인 프로그램을 갖고 있지 못한 결과 ‘문민정부’의 5.31 교육개혁안을 “관료적 재해석”¹⁹⁾을 거쳐 그대로 계승하고 만 것이다.
- 집권정당의 의회권력 역시 나름의 역할을 감당해낼 만한 제반 조건을 갖추고 있지 못하였는데, ‘국민의 정부’와 관련된 ‘개혁세력’의 인적·물적 자산과 관련 네트워크가 그만큼 취약했던 것이다.
- ‘참여정부’의 경우도 ‘국민의 정부’와 비슷한 경로를 거치는데, 특별히 정책내용이 마련되었을 때는 추진체계가 부실하고 의회권력이 뒷받침되면 주무부처 등과의 손발이

17) 김용일(2010). 교육의 계급화를 넘어(서울: 북이데아), 66-80쪽 참조.

18) 최장집(2003). 민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기(6쇄). 서울: 후마니타스.

19) 그 문서상의 증거가 바로 교육부 관료들이 만들어 내놓은 『교육발전 5개년계획(시안)』(1999. 3. 11)이다. ‘국민의 정부’가 끝날 때까지 ‘시안’이란 꼬리표를 떼지는 못했지만, ‘실세 장관’이라 불리던 주무장관의 후원 하에 이 책자에 담긴 개혁 프로그램을 집요하게 관철시켰다. ‘문민정부’ 시절 대통령 소속의 교육개혁위원회에 주도권을 내어준 경험에 대한 관료들의 체계적인 대응이었다는 점에서 예사롭게 보아 넘길 대목이 아니다.

맞지 않은 등의 상황이 연출되었다.

- 정부 출범 초기 청와대에는 교육정책을 관리하는 단위가 존재하지 않았으며, 얼마 후부터는 교육혁신위원회와 교육인적자원부가 제각각이라는 인상을 심어주기 시작하는 등 교육개혁 추진체계상의 엇박자가 계속되었다.
- 게다가 개혁의지를 확인하기 어려운 주무장관 등의 인사가 반복되면서 민주적인 선거에 의해 집권한 정치세력의 ‘능력 없음’을 보여준 것이 교육정책과 관련하여 지지자들의 열망이 좌절되는 결정적인 요인 가운데 하나였다.

4. 내년 총선과 대선을 앞두고 민주진보진영은 정치동맹 등 다양한 실험을 하고 있다. 학계도 예외는 아니어서 오늘 이 자리 역시 민주진보진영의 싱크탱크가 연대할 수 있는 조건을 확보해나가려는 목표를 설정하고 있는 줄로 알고 있다.

□ 먼저 ‘복지국가와민주주의를위한싱크탱크네트워크’의 필요성에 공감하며, 성공적으로 창립되어 그 결실이 실로 창대하길 진심으로 기대한다.

- 그런데 이런 움직임은 꼭 그런 것은 아니지만, 정교한 정책 대안 마련의 필요성에 대한 문제의식과 밀접한 관련이 있다할 것이다.

□ 그러나 나는 진보적 가치를 담아낸 실현 가능성이 높은 정책내용, 즉 ‘멋진 그림’이 중요하긴 하지만 민주정부 10년의 경험에 비추어 이 땅의 ‘진보적 연구자’들이 앞으로 정책환경 관리 차원의 과제나 진정성 등에 대해 더 큰 관심을 가질 필요가 있다는 점을 특별히 강조하고 싶다.

- 어째서 그런가? 대답에 대신하여 조금 길지만 이미 다른 글에서 언급한 내용을 인용하는 것으로 스스로를 경계하면서 글을 마무리하고자 한다.

“...대안이 없는 게 아니라 대안을 현실화해내는 경로를 소홀히 하고 있는 건 아닐까? 일상의 삶 속에서 **우리 자신의 진정성**을 확인시켜주지 못한 건 아닐까? ... 지난 시간을 되돌아보면 실패 뒤에 항상 대안에 관한 이러저러한 말들이 무성한데, 나는 이게 그리 올바른 접근법은 아닐 수 있다고 생각한다. 뒤집어 보면, 다소 ‘영성한 그림’으로도 얼마든지 현실을 멋지게 바꿀 수 있다. 그렇다면 우리는 대안이란 주술에 사로잡혀 무언가 중요한 걸 빠뜨리고 있는 게 아닐까? 대안을 현실화해내는 경로와 관련하여 중요한 과제는 “**차이를 넘은 연대와 관용**”이라고 생각한다. 진정성은 대안을 말하는 사람들의 “**주장과 삶의 일치**”에서

확인되는 것으로 그럴 때 주변 사람들에게 감동을 줄 수 있는 것이다. . . . 민주 · 진보진영 역시 학벌로부터 전혀 자유롭지 못하고 벗어나려는 노력을 기울이는데 너무 인색하다. 지연은 말할 것도 없다. 게다가 너무나 ‘우연적인’ 개인적 접촉의 빈도와 그 세월이 편 가르기 기준으로 작동한다. 조금 ‘자학적 정서’를 끌어내자면, 지연과 학연 그리고 개인적인 인연 앞에 진보적인 가치가 무용지물인 게 우리의 평균 수준이다. 이런 모습이 곧 우리의 진정성을 평가하는 주요한 잣대로 작용하여 국민들로부터 의심받는 바에야 ‘멋진 그림’이 무슨 소용이란 말인가?”(진하게 강조는 필자)²⁰⁾

20) 김용일(2010). 앞의 책, 271-272쪽.

지속가능발전 토건국가를 극복하는 경제, 사회, 환경의 통합적 접근

김은경(지속가능성센터 지우 대표)

1. 머리말

지난해 치러진 6.2 지방선거(2010년) 결과는 그동안 여당에 대한 지지가 높게 나타났던 여론조사와 커다란 차이가 있었다는 점에서 우선 많은 이야기 거리를 제공했다. 여론조사를 실시한 측이나, 여론 조사를 근거로 승리를 자신했던 측의 실패에 대한 비판과 평가나, 예상외의 승리를 거둔 측에서 보는 민심의 향배에 대한 다양한 분석들이 있었다. 선거 결과에 대한 분석은 각각의 정치적 입장에서 정당의 선거 전략과 세력 판도를 정치적 관점에서의 분석이 우선될 수밖에 없다. 그러나 보다 근본적으로는 선거에서 드러난 국민들의 관심과 인식을 정리함으로써 국민들의 정책 수요를 파악하고 그 수요를 충족시키기 위한 정책 방향을 수립하는데 필요한 정보를 파악할 수 있는 방법이라는 데 의의가 있다. 그런 점에서 정책 영역별로 각각의 관점에서 선거 이슈를 분석하고 그 결과를 바탕으로 새로운 정책방향을 모색해야 할 필요가 있다.

지난 6.2 선거의 가장 큰 이슈는 4대강 사업이었다. 그러나 4대강 사업에 대한 반대는 단지 그 사업에 대한 반대에 머물지 않고, 전반적인 토목공사에 대한 문제로 국민들의 인식이 확대되는 기폭제가 되었다는 점에서 더 큰 의미가 있다. 실제로 서울시장 선거에서는 오세훈 시장의 공약이 토목 사업 중심이었다는 비판이 상당 정도 있었고, 야당 후보가 그러한 토목사업 예산을 생활정책으로 전환하겠다는 입장을 고수 했다. 또한 오세훈 시장이 ‘동북르네상스’라는 이름으로 중랑천에 뱃길을 조성하겠다는 임기 말에 급조된 지역 개발 정책을 동북지역의 야당 구청장 후보들은 공약에서 수용하지 않고 오히려 자연생태적 하천을 조성하겠다는 입장을 밝히고 있다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 중랑구를 제외한 지역에서 시민들은 반 토목 공약을 내건 구청장 후보를 선택했다. 또한 새로 6.2 지방선거에서 당선된 인천시장은 그동안 즐기치게 주장해왔던 경인운하의 건설의 중단, 강화도의 조력발전소 건설 계획 재검토 등 어리둥절할 만큼 그동안의 개발주의적 입장과 다른 정

21) 중앙선관위의 구청장 후보 공약 사이트

책방향을 보이고 있다. 이렇듯 6.2 지방선거에서는 국민들이 이명박 정부의 도를 넘는 토목 중심 국정운영을 지켜보면서 토목 사업 문제에 대한 학습효과를 발휘한 면이 있다. 물론 국민들의 반대는 절차적 비민주성, 반대의견을 전혀 듣지 않는 소통 부재, 사업 자체의 반 환경성, 예산 집행의 비효율성 등 많은 요인을 포함하고 있을 것이다. 그러나 이러한 모든 요인을 포괄적으로 묶어 ‘반(反) 토건국가’라는 특성으로 묶어 볼 수 있을 것이다. 이 글에서는 토건국가에 대한 그동안의 논의들을 살펴보고, 국민들이 이번 지방선거에서 보여준 민심을 ‘반(反) 토건국가’의 의제로 설정하는 것에 대한 적절성을 검토해보고자 한다.

이러한 작업에 앞서 한 가지 더 짚어보아야 할 부분이 복지 공약이다. 6.2 지방선거에서 야권이 전반적으로 생활정책을 전면에 내세운 것은 그 자체가 과거의 지방선거에서와 차이가 있다. 특히 단일 주체로 많은 국민들에게 전달되었던 친환경무상급식은 상당한 파급력을 가졌던 것으로 보인다. 여당의 예산 부족 주장은 오히려 토목 위주 예산의 부적절함을 일깨워주는 기회가 되기도 했다. 이를 근거로 선거 이후 야당의 승리를 분석하면서 복지 정책을 내세운 것이 주요한 요인이었다는 분석이 제기되기도 한다. 이 글에서는 이러한 주장에 대해서도 살펴보고, 향후 진보진영의 정책을 복지에 집중시키는 것이 적절한 것인지에 대한 검토도 포함하고자 한다. 이와 함께 현재 상황에서 토건국가 문제를 극복하기 위한 실천방안으로 지속가능발전의 실행을 제안하고자 한다.

2. 토건국가에 대한 기존의 논의

1) 토건국가의 정의 및 우리나라에서의 형성과정에 관한 논의

개빈 맥코맥(McCormack, G)은 『일본, 허울뿐인 풍요』에서 일본의 개발사업들이 『종합개발계획』을 통해 도로와 댐으로 그리고 골프장과 스키장을 포함하는 리조트로 전국을 개발 열풍으로 몰아가는 과정을 자세히 분석한 바 있다. 그 과정에서의 예산 낭비와 그로 인한 국가 채무 증가, 정경유착을 통한 부패, 투기, 환경파괴가 발생하는 구조를 세밀하게 짚어낸 바 있다. 맥코맥은 이러한 개발사업들이 부동산 거품이 꺼지고 불황이 계속되는 시기나, 정치권과 건설사의 유착관계가 드러나 수많은 고위 정치인과 건설사 사장들이 줄줄이 구속되었던 시기, 그리고 1995년 1월 고베 지진을 통해 그동안의 건설사업이 국민들의 안전을 전혀 보장하지 못하는 것이었음이 드러나 국민들을 충격에 몰아넣었던 시기에도 또다시 새로운 건설수요를 만들어 개발국가의 성격을 이어가고 있는 상황을 적나라하게 보여준다. 그는 토건국가라는 용어를 일본의 주요 산업인 건설업과 공공사업의 이상적 비대 현상만이 아니라 관료와 정치인과 기업인들을 직권남용과 부패망으로 결합

시킨 유착의 회로까지 부각시키기 위해 사용한다고 밝히고 있으며, 이는 마치 냉전기의 미국이나 소련의 군산복합체와도 유사하게 국가의 부를 빨아들여 이를 비효율적으로 소비하면서 마치 암세포와 같이 성장했고, 재정위기와 환경파괴를 유산으로 남기고 있다고 설명한다.

맥코맥이 일본의 문제를 설명하는데 사용했던 토건국가라는 용어는 2000년대를 지나면서 우리나라의 환경, 생태 분야의 학자들이 우리나라의 국책사업으로 인한 문제를 분석하는 데 활용하게 된다. 조명래는 토건국가를 건설업 내지 토건업이 팽창하면서 이를 둘러싼 거대한 먹이사슬이 정치권력을 형성하고, 나아가 국가의 성격을 여기에 맞도록 변형시킨 국가유형으로 정의한다.²²⁾ 그는 우리나라가 토건국가로 발전해 온 과정을 전후 국가 건설과 관련된 활동적 특성과 이념에 그 발생의 토대를 두면서 내용에서는 물리적 환경 개선과 개조와 관련된 것으로 특성화 되었다고 지적한다. 특히 찰머스 존슨이 관료들이 직접 시장경제 흐름에 개입해 사회적 자원을 전략부문에 집중시키면서 경제 전반을 성장시켜 가는 국가를 ‘발전국가’라 하고 한국을 대표적인 사례로 들고 있으나, 한국의 경우 경제성장을 위해 국토의 물리적 환경을 끊임없이 개조하고 개발하는 데 국가역량을 집중시키는 특성이 있어 ‘개발국가’라는 명칭이 더 적절하다고 주장한다. 그리고 그는 이 개발주의가 90년대 이후 거세진 개발에 대한 환경운동의 저항을 피하기 위해 외형적으로 변화를 보이는 과정을 짚어낸다. . 2000년 대 이후 나타난 보전과 환경의 가치를 외양적으로 강조하면서 실제로는 개발을 더 부추기는 ‘신개발주의’가 그것인데, 이는 신자유주의 시대 시장논리에 따라 환경을 활용하는 특성을 갖는다고 설명한다. 이 신개발주의의 결과로 건설세력 혹은 토건세력들이 사회 전반에서 새롭게 득세하면서 국가의 성격을 ‘토건국가’로 변모시키고 있다는 것이다.

홍성태는 개발국가를 ‘국가가 가장 강력하고 거대한 개발의 주체로서, 그것도 지역의 자연과 문화를 더 많은 성장의 도구로 여기는 파괴적 개발의 주체로서 구실하는 국가’라고 정의한다. 그리고 개발독재는 개발국가의 한 유형일 뿐으로 독재가 사라진 후에도 개발국가의 형태는 남아 있게 된다는 말로 민주화 이후 정부에서 개발국가 형태가 지속되는 현상을 설명한다. 또한 개발국가의 가장 타락한 형태로 토건국가를 들고 있는데, 토건국가란 ‘토건업과 정치권이 유착하여 세금을 탕진하고 자연을 파괴하는 정부’라고 정의한다. 그는 우리나라에서 6개 개발공사²³⁾가 자신의 조직적 이익을 지키는 방식으로 토건국가를 지탱하고 있음에 주목한다. 이 토건국가를 작동시키는 다섯 가지 유착관계 즉, 정치권과 토건업체 사이의 정경유착, 정치권과 개발공사 사이의 정관유착, 개발공사와 토건

22) 조명래, 2003, 개발주의 정부의 반독색성, 계간 사상 2003 겨울호, p127~155

23) 홍성태는 『개발공사와 토건국가』에서 한국전력공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 농업기반공사, 한국토지공사를 우리나라의 대표적인 개발주체이며 토건복합체에 속해 있는 세력으로 보고 있다.

업체 사아의 환경유착이 핵심적 유착관계를 이루고 여기에 영터리 영향평가를 제공하는 학계와 가장 큰 광고주인 개발공사와 토건업체에 유리한 방식으로 보도를 해주는 언론을 더해 다섯 가지 유착으로 설명한다. 이것이 우리나라에서 토건국가 복합체로 작동한다는 것이다. (홍성태, 2005)

박배균은 이러한 토건지향적 성향이 여야를 아우른 대부분의 정치세력 간에 근본적으로 다른 견해차를 보이지 않는다는 점에 근거해서 국가 정책이 개별정권의 이념, 정책적 방향성에 기인하여 발생하는 것이 아니라 한 국가의 전략적 선택성에 기인한 문제라고 진단한다. 그는 Brenner(2004)의 ‘국가 공간 프로젝트(state spatial project)’, ‘국가의 공간 전략(state spatial strategy)’ 개념을 빌어 이 과정을 설명한다. 국가 행위들을 다양하게 영역화된 행정적 층위별로 차별화 시키고, 상이한 지역과 스케일 사이에서 국가 정책들을 조정하는 것이 국가 공간프로젝트이다. 산업정책, 경제개발정책, 사회하부구조 건설, 지역정책, 도시정책, 노동시장정책 등과 같이 직·간접적인 공간적 효과를 지닌 각종 정책을 국가가 기획하고 집행하는 과정에서 특정 지역, 공간, 스케일이 다른 곳에 비해 특별히 더 배려되는 공간적 선택성이 나타난다. 그 결과로 지역 간 불균등이 커지면 지역의 영역적 정체성과 이해를 동원하는 지역주의 정치가 등장하고 지역 간 및 중앙과 지방의 갈등이 심화되는데, 이러한 상황이 되면 국가는 갈등을 줄이기 위해 또 다시 각종 공간 전략과 공간 프로젝트를 시행하게 된다. 이 과정에서 국가 정책의 상당정도가 영역적 요구를 충족시켜주는 토건지향적 형태를 가져오게 될 가능성이 크다는 것이다. 특히 우리나라에서는 계급, 인종, 종교가 아니라 지역이 정당의 차별적 기반을 형성하고 있어 국가의 토건 지향적 성격을 강화시켰으며, 분권화 또한 지역의 영역화 과정을 활성화 시킨 측면이 있고, ‘호남 소외론’ 같은 중앙정치와의 관련성으로 지역상황을 해석하는 담론 구조도 국가의 토건지향적 성격을 강화하는데 일조 했다는 주장이다. (박배균, 2009)

2) 토건 국가의 현상과 폐해

토건국가의 특성을 잘 보여주는 객관적인 현상은 예산에서 건설부분의 차지하는 비중의 크기이다. 아래 그림은 맥코맥이 일본의 과도한 토목산업 투자를 예로 들었던 1993년의 주요 비교국가의 건설투자 비율을 보여주는 그래프이다. 이 그래프는 일본의 건설부문 총지출이 90조 엔으로 GDP의 19.1%를 차지해 다른 나라의 두 배가 넘는다는 것을 보여주는데, 이 그래프에 나타난 우리나라의 건설투자비율이 18.0%로 나타나 이미 일본과 같은 문제를 안고 있음을 알 수 있다.

건설투자의 국제비교(GDP에 대한 비율)

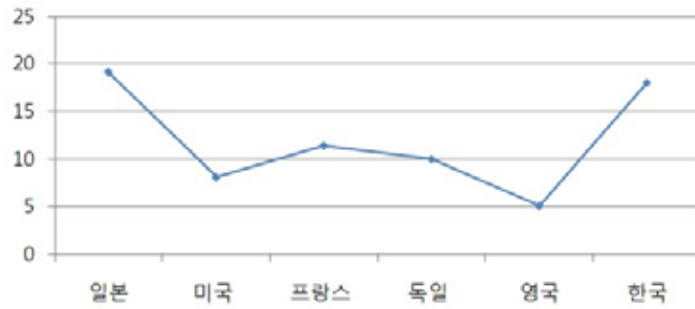


표 1. OECD의 일본, 저출생인종으로서 인용

조명래도 우리나라의 토건국가 징후가 1990년대에 나타났다고 밝히고 있다. 국내총생산의 건설투자 비중이 1980년대 13~18%에서 1990년 21~24%로 증가했고, 이 시기 건설업체는 3.3배, 종사자 수는 1.5배, 비용은 무려 4배로 급성장 했다. 참여정부 시기인 2003년에서 2006년까지 국민총생산의 지출에서 건설투자가 차지하는 비중은 대개 18% 대에 머물러 90년대에 비해 다소 떨어졌으나 여전히 높은 상태였고, 국민총생산에서 건설업이 차지하는 비율 또한 9%를 상회하는 수준으로 OECD 평균의 배가 되는 수준이라고 지적한다.

토건국가의 폐단에 대해서 홍성태는 다섯가지 문제를 제기한다. 첫째가 부패문제이다. 이는 많은 사례에서 밝혀진 건설업체와 정치권의 비자금 거래에서 드러난다. 둘째는 토건사업이 자연을 대대적이고 지속적으로 파괴한다는 문제이다. 이때 사업의 필요성은 주민이 아니라 토건업자가 결정하고 정치권이 확정하는 형태로 나타나 필요 없는 사업이 자연을 파괴하는 현상이 반복된다. 셋째는 지역사회와 문화를 파괴하는 문제이다. 개발과정에서 경제적 수단으로 주민을 매수하거나 공익론을 내세워 주민들을 협박하게 되며, 결과적으로 지역 주민들은 물리적 문화적 생존 기반을 잃게 된다. 넷째로 토건국가는 위험을 내장한 현대의 고도 기술을 활용함으로써 사회를 보다 위험한 사회로 만든다. 다섯째로 왜곡된 산업구조의 개혁을 어렵게 한다. 그 결과 사회전체의 발전이 지체되고 파국의 위험이 커진다. 그는 이러한 토건국가의 폐단이 개발사업에 내재된 반민주성, 반생태성, 반 경제성으로 인해 발생한다고 설명한다. (홍성태, 2005)

토건국가의 문제는 정부 정책에서만 나타나는 것이 아니라 국민의 의식과 생활양식이 개발주의로 물들어가는 필연적인 결과를 가져왔음을 조명래는 여러 가지 사회현상을 통해 설명한다. 개발전망이 좋은 곳이면 전국을 찾아다니며 땅 투기를 하고, 법규를 교묘하게 피해가면서 건축물을 지으며, 목이 좋은 곳이면 어김없이 상업시설이 주변경관과 관계

없이 우후죽순처럼 들어서고, 공로를 불법점유하고 건축물을 불법 변경하는 것 등은 모두 개발주의에 물든 우리의 의식과 생활양식을 보여주는 것들이며, 삶의 터전인 땅과 주택들이 투기의 대상으로 전락한 것은 개발주의에 물든 생활양식의 단면을 보여주는 대목이라고 설명한다. 그리고 이 만연한 개발주의는 중산층의 과소비를 당연시하는 개발주의 의식으로 체화되고 나아가 지역이기주의를 맹목적으로 추종하는 상태로도 나타난다고 한다. 이 과정에서 발생하는 난개발은 국토환경이 유기적으로 파괴되고 이용과정에서 추가적 환경오염을 유발하는 것이 더 큰 문제라고 지적한다.

조명래는 또한 개발주의에 물든 사회 시스템이 지속가능성을 제약하는 형태를 세 가지로 설명한다. 첫째는 현세대 내에 집단 간, 계층 간, 지역 간 격차와 불균등 정도를 심화시켜 가진 자가 더 가지려는 사회적 구조를 만들어 힘이 있는 집단과 그렇지 않은 집단 간에 사회적 자원과 부가 갈수록 불균등하게 배분된다. 둘째는 세대 간 격차로 현세대의 이익과 욕구충족에 집중하면서 미래세대가 사용해야 할 자원을 줄이거나 환경을 손상시키게 되며, 또한 과도한 개발에 의한 사회적, 환경적 비용을 미래세대에게 떠넘기게 된다. 셋째는 인간종과 비인간종 간의 상호 호혜성과 균형성에 관한 문제로 철저한 인간 중심 관점에서 자연환경을 파괴하고 오염시킴으로써 생태계가 파괴되고 결국은 인간의 생명과 삶의 기반이 해체되고 위협받는 상태에 이른다는 것이다.

맥코맥은 토건국가의 결과가 국민들이 생활에 실질적인 도움이 되지 않음을 구체적으로 설명한다. 집중적으로 개발된 도쿄 메갈로폴리스 주민들이 도덕적 정치적 기초 뿐 아니라 환경적 경제적 기초마저 파괴되었다는 것을 구체적인 수치로 설명한다. 이 지역의 중간 계층은 더 먼 외곽으로 밀려나 노동시간은 편도 1시간이 넘는 통근시간으로 더욱 연장되고, 500만 명이나 되는 사람이 최저 주거한계라고 할 수 있는 50㎡도 되지 않는 비좁은 목조 아파트에서 살고 있고, 도쿄 주민들의 일인당 도시공원 면적은 런던의 30.4㎡, 본의 37.4㎡, 워싱턴의 45.7㎡, 파리의 12.2㎡에 비해 2.6㎡ 밖에 되지 않으며, 더욱 감소할 위기에 있다는 것이다. 또한 열섬효과로 세계 평균의 10배가 넘는 빠른 속도로 온도가 상승하고 있으며, 도쿄 중심부는 근대 이전 시기보다 평균 4℃ 정도 높고, 도쿄 중심부 일부는 교외지역보다 8℃ 정도 높다고 지적한다. 또한 1995년 1월의 고베 지진의 결과를 통해 토건국가의 기술발전이 오히려 위험을 증가시키고 있다고 주장하는데, 60년대 초반 건설된 메이신 고속도로나 그 이전에 건설된 산요오 철도는 지진을 견뎌냈으나, 전성기라고 할 80년대와 90년대에 건설된 새로운 철도와 도로는 지진의 충격을 이겨내지 못했다는 점을 그 근거로 들고 있다.

토건국가임을 판단하는 요건은 개발 사업이 실제의 필요를 넘는 것이며, 그 결과 국민

총생산의 지출에서 토목사업이 차지하는 비율이 높다는 특성, 그리고 개발 사업의 필요에 대한 판단을 지역 주민들의 의견을 배제하고 고위의 정책결정에서 하게 되며, 이러한 결정이 개발사업자의 이익을 보장해주면서 정치인과 관료들과의 유착관계가 형성되고 부패로 나타난다는 특성을 가지는 것으로 요약해 볼 수 있다. 그로 인한 폐해는 부의 집중화와 양극화로 나타나는 사회적 형평성 문제, 자연 생태계의 황폐화, 그리고 예산의 낭비와 재정 적자 증가로 인한 경제적 효율성 저하 등 경제, 사회, 환경 모든 분야에 걸쳐 나타나고, 그 결과로 국민들의 삶의 질이 개선될 수 있는 기회가 차단되고 실질적으로 악화되어 선진국들과의 삶의 질에서의 차이가 벌어지게 된다.

우리나라의 상황은 토건국가의 특성을 모두 만족 시킨다. 국민총생산의 지출 중 토목공사 비율과 국민총생산 중 건설업 비중에 대해서는 앞에서 이미 살펴본바와 같다. 치수를 위한 하천 정비 비율 97%이고, 물 부족 국가라는 통계가 과다한 수요에 의해 부풀려졌음에 동의하고 댐 건설이 아닌 댐 관리로 물관리 정책을 전환하기로 한 수자원장기종합계획은 현재 진행되고 있는 사업이 실제 국민들의 필요에 의한 것이 아님을 판단할 수 있는 근거를 제공한다.²⁴⁾ 개발 사업이 중앙의 계획에 의해 일어나고 있다는 점은 4대강 사업이 대표적으로 설명해주고 있고, 건설사와 정치권의 유착 사례는 너무나도 많아 모두를 거론하는 것이 어려운 지경이다.

이렇듯 우리나라가 토건국가라는 점이 명확하게 드러났고, 경제, 사회, 환경, 재정 등등의 관점에서 토건국가의 폐해가 반드시 극복되어야 할 필요가 있다는 점에도 이론의 여지가 없다. 이러한 필요성을 전제로 보면 토건국가의 폐해를 80%의 국민들이 체감하는 현 시기는 이 문제에 대한 근본적인 대응이 반드시 필요하고, 또한 대응하기에 적절한 시기이다. 그런 점에서 6.2 선거 이후 이러한 국민들의 정책 수요에 대한 대응이 적절히 이루어지고 있는가를 살펴보고자 한다.

3. 진보개혁진영의 지방선거 이후 의제 설정

6.2 지방선거에서 이슈가 되었던 정책을 크게 나누어 국방·안보 정책과 교육·복지 정책 그리고 개발에 대한 반대로서 생태문제를 들 수 있다. 그중에서 평화는 1992년 리우에서 세계 170개국 대표가 공동으로 선언한 「리우선언」의 원칙24에서 “평화, 발전, 환경보호는 상호의존적이며 불가분의 관계이다.”라고 명시한 바와 같이 지속가능한 사회가 추구하는 기본 방향이다. 이미 이전의 두 정부에서의 추진한 평화지향적 국방·안보 정책은 큰 방향에서 대체로 진보개혁진영이 동의하는 분야이기도 해서 여기서는 더 이상 논의하지

24) 건설교통부, 수자원장기종합계획, 2006

않기로 한다. 남은 것은 사회복지 정책과 환경 생태 정책, 그리고 경제정책으로서의 개발 정책으로 정리할 수 있다. 결국 이는 사회, 경제, 환경 정책 사이의 관계를 어떻게 설정할 것인가로 귀결된다. 진보 진영을 중심으로 제기되는 복지정책 관점과 단순한 4대강 사업 반대가 현 상황에서 진보개혁진영의 의제로 적절한 지를 검토해보고, 그 두 가지를 묶는 반토건 의제에 적절성 검토와 반토건 의제의 긍정적 형태로서 지속가능발전의 이점을 살펴보려고 한다.

1) 4대강 사업 반대

한국매니페스토실천본부의 2010년 6월 18일 지방자치 전문가 여론조사 결과에 따르면 250명의 전문가들에게 6.2 지방선거에 있어서 주요 이슈가 무엇이었는데에 대해 질문한 결과 4대강 사업이 95.49%로 가장 높은 비중을 차지했고, 세종시가 87.04%, 무상급식이 86.45%, 천안함이 67.59%, 노무현 전대통령 서거 1주기가 57.21%를 차지한 것으로 나타났다. 이는 선거 이후 일반 국민의 4대강에 대한 반대 여론이 대체로 70% 이상을 유지하고 있는 상황과도 맞아 떨어지는 것이다. 이러한 조사 결과는 선거에서 승리를 거둔 진보개혁진영에 그만큼 4대강 사업을 잘 정리해야할 책임이 주어진 것이라고 보아야 할 것이다. 이러한 요구에 상응해 진보개혁진영은 4대강 사업에 대한 반대 입장을 밝히고, 그 사업의 종단을 위한 노력을 기울이고 있다.

그러나 4대강 사업 반대를 진보개혁진영의 핵심 의제로 하는 것은 문제의 근본적인 해결에 한계가 있을 것으로 우려된다. 우선 4대강 사업을 정리하는 것 자체가 토건국가 문제에 대한 구조적 이해를 바탕으로 하지 않고 가능할 것인가 하는 점이다. 동시에 4대강 사업을 성공적으로 중단시킨다고 하더라도 토건국가 구조가 남아있는 한 또 다른 개발사업이 진행될 수밖에 없다는 점이다. 2006년 건교부는 국가하천의 정비율 97% 달성한 상태에서 기존의 지방하천을 국가사업 범위로 편입시키는 하천법 개정을 시행하면서 중장기 예산을 15조로 잡아두었다. 이것은 4대강 사업이 전혀 가시화 되지 않은 상태에서 하천의 정비를 위해 책정해 두었던 사업비이다. 아주 낙관적으로 4대강 사업이 중단된다 하더라도 이 예산이 하천 정비 사업비로 남아 있는 한 정비라는 이름을 단 하천개발은 중단될 수 없다. 이는 전형적으로 토건국가가 작동하는 방향을 보여주는 것이기도 하고, 지방자치의 영역이 중앙에 의해 지배되는 형태를 보여주는 것이기도 하다. 그리고 이러한 문제는 하천 문제에 국한된 것이 아니라는 데 더 큰 심각성이 있다.

참여정부 말인 2007년 12월 27일에 제정된 「동·서·남해안권발전 특별법」은 전국의 해안 이 기존의 국토보전 및 이용계획에 따르지 않고 지방자치단체들이 개발계획을 수립하

고, 국가가 지원할 수 있도록 정하고 있다. 이는 국토 전체의 보전 및 이용을 사전에 계획하고 그 범위 내에서 개발을 추진하는 「선계획 후개발」이라는 오랫동안 국토보전 및 이용에 있어서의 지향을 거스르는 것이었다. 지방자치단체의 개발 욕구를 적절하게 제어할 수 있는 수단이 마땅치 않아 새만금 이후 새로운 매립사업을 억제해왔던 정책 기조를 무너뜨릴 것으로 우려된다. 이법의 제정은 동해안과 서해안지역에 지역구를 둔 여·야 국회의원들이 발의해 통합심의 되고 가결된 것이다. 당시 참여정부의 마지막 단계에서 이법이 가져올 개발사업의 폐해를 우려해 대통령의 거부권 행사를 둘러싸고 많은 논란이 있었으나 결국 공포되었다. 개발사업을 통한 경제성장 논리를 깨기 어려웠던 점도 있었고, 정치적인 지형의 문제도 있었으나, 결과적으로는 지역 개발의 근거를 마련해 줌으로써 보전과 개발의 균형을 무너뜨릴 수 있는 뇌관으로 남게 되었다. 이법은 이명박 정부 들어 10차례의 개정을 통해 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」으로 더욱 범위가 확대되었다. 거의 모든 국토에서 지방자치단체가 개발계획을 수립하고 국토해양부가 이를 지원할 수 있는 근거가 확보된 셈이다.

결국 개발 사업의 문제는 사업의 계획이 중앙이나 지방자치 단체나 행정단위에서 기획되는 문제, 다시 말해서 주민들의 필요와 요구에 기반 하지 않고, 이루어짐으로써 생기는 문제를 해결하지 않고는 해결될 수 없다. 무엇보다도 국토개발을 통한 경제 성장이라는 국가 운영방식의 관성이 그대로 남아 있는 한 하나의 사업이 정리되었다고 해서 끝날 문제가 아니다. 성장에 대한 무조건적인 집착을 끊고 그것이 어떠한 성장인가, 누구를 위한 성장인가라는 성장의 질에 대한 논의가 필요한 것이다. 그렇지 못한 경우 앞에서 맥코맥이 일본 토건국가가 상식적으로는 건설사업이 축소되거나 정리되어야 할 것으로 보이는 수많은 위기에도 오히려 토목사업이 확대된다고 설명한 바와 같은 현상을 피할 수 없게 된다. 그런 점에서 4대강 사업의 해결은 단일한 사업에 대한 반대를 넘어서 근본적인 문제에 대응하기 위한 포괄적 의제로 통합되고 발전되어야 할 필요가 있다.

2) 복지 정책

지방선거를 전후한 논의의 큰 축을 담당하는 복지 정책 중심으로 의제를 설정하는 경우에 대해서 검토해 보자. 선거과정에서 친환경 무상급식, 복지정책의 강화가 생활정책 의제로 국민들이 야당연합을 선택하게 한 이유라는 주장은 어느 정도 타당하다. 그러나 그렇게 설정하는 것이 선거에 나타난 민심을 가장 포괄적으로 묶는 것인가에 대해서는 다시 생각해 볼 필요가 있다. 당장 복지 정책을 주요 정책 의제로 설정할 경우 이번 선거에서 가장 적극적인 참여활동을 보였던 4대강 사업 반대 세력을 포함시킬 수 없다는 문제가 있다. 뿐 만 아니라 이번 선거과정에서의 논의가 보여주듯이 복지정책의 실행을 위

한 예산이 개발예산을 줄이는 것에서 충당할 수밖에 없다는 점이나, 반대로 이명박 정부의 4대강 사업이 복지예산의 실질적인 축소를 가져왔다는 점은 명확하다. 따라서 복지관련 의제를 진보개혁진영의 중심의제로 설정하는 것은 그 자체로서는 복지정책의 안정적 실행기반을 확보하기 어렵다. 복지정책이 진보개혁진영의 중심 이슈이어야 한다는 일부의 주장은²⁵⁾ 이런 점에서 한계가 있다.

기존의 복지정책이 현재의 경제 성장을 전제로 한 논의라는 비판²⁶⁾도 차제에 심각하게 고려해 보아야 한다. 현재의 생산소비 체제가 지속 불가능한 것이라는 환경분야의 거듭되는 주장에도 복지 정책은 성장과 분배의 균형이라는 수사를 동원해 경제 성장을 목인하는 대가로 복지정책의 확대를 추진 받는 것에 급급해왔다. 석유를 비롯한 많은 자원들이 생산량의 피크를 눈앞에 두고 있으며, 중국과 인도 등 개발도상국의 경제 성장으로 급격하게 증가하는 수요와 겹쳐 현재의 생산 소비를 바탕으로 하는 경제 구조가 더 이상 지속될 수 없다는 점은 객관적 사실이다. 공급문제가 당장에 극심하게 악화되지 않더라도 가격의 문제가 발생할 수밖에 없고, 그러한 가격은 소비로 인한 이산화탄소 배출 비용을 포함하게 될 것이라는 것도 확실하다. 그리고 그러한 급격한 가격상승 타격은 사회 취약계층이 최우선적으로 감당해야 한다는 2008년의 사태로 이미 확인된 사실을 외면하고 있다.²⁷⁾ 환경적 혜택과 환경에 대한 부담 사이의 형평성으로 설명되는 환경정의의 문제가 우리 사회 곳곳에 잠재되어 있으나, 복지 정책은 환경을 고려하지 않은 경제개발정책으로 발생하는 사회적 부정의에 대한 관심보다는 경제개발정책의 결과에 대한 분배로서의 복지 정책에 초점을 맞추고 있다.

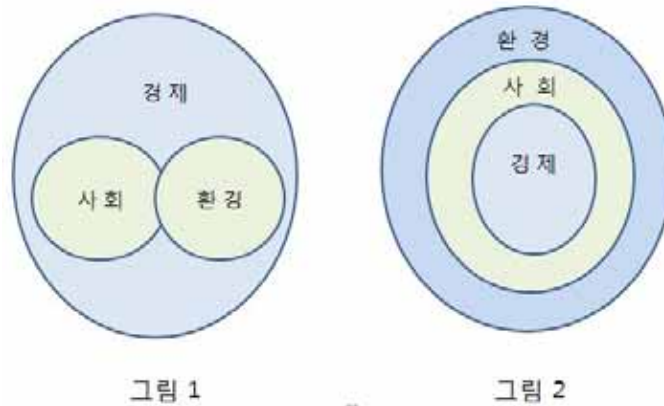
또한 그동안의 경제 성장이 사회 형평성에 미친 영향에 대해서도 복지 정책은 문제를 직시하지 않고 있다. 성장 방식 자체가 사회의 양극화를 심화시키는 요인들을 내포하고 있음에도 복지 정책은 그에 대한 문제를 근본적으로 해결하는 데 힘을 모으려는 노력보다는 사회안전망의 강화가 성장위주의 경제정책으로 파생된 문제를 해결할 수 있다는 환상을 퍼뜨리면서 왜곡된 경제 성장의 추진을 목인해왔다. ‘경쟁력’을 갖추진 못한 농업을 정리하고, 일등 산업의 국제경쟁력을 강화해주는데, 사회안전망은 중요한 도구로 활용되어 왔다. 물론 경제정책이 최우선인 상태에서 복지정책이 할 수 있는 일이 그것이었다는 점, 혹은 그것이 현재 경제 상황이 만들어내는 문제를 일정정도 완화시키고 있다는 점은 인정해야 할 것이다. 그러나 복지 정책이 국가 정책 전반을 균형있게 조망하면서 그

25) 복지국가 소사이어티가 대표적인 그룹으로 ‘역동적 복지국가’를 중심으로 진보진영의 의제가 통합되어야 한다는 주장을 하고 있음

26) 홍성태, 생태위기와 세대정의, 경제와 사회 2009년 봄호 통권(81호), p105

27) 2008년 에너지 가격이 150\$에 육박하는 급격한 상승을 보이던 시기에 아시아의 저소득 국가에서 일어난 석유 공급량 부족이 저소득층에 미친 영향은 취사용 석유를 구하기 위해 늘어난 긴줄, 전력 공급 시간 단축으로 인한 냉장고의 온도 변화로 부패한 음식을 먹어야 했던 상황 등등이 보도되었다.

안에서 복지정책을 보고 있는가하는 관점에서는 여전히 긍정적으로 답하기 어렵다. 최근 한 경영학 서적에 실린 도표가 이러한 문제의식을 가장 잘 설명해줄 수 있을 것으로 보인다.²⁸⁾



피터 센게 등은 경제, 사회, 환경에 대한 기존의 인식은 경제를 바탕으로 사회와 환경이 존재한다는 그림1로 표현 되는데, 이러한 인식을 환경, 사회, 경제가 동심원으로 가장 바깥에서부터 위치하는 그림2로 전환하는 것이 지속가능경영의 핵심이라고 설명한다. 이것은 쉘네이버그의 사회-환경 변증법적 모델에서 설명하는 생태적 함으로의 변화 주장과 유사한 점이 있으나, 이 도표는 세 영역의 관계를 보다 간명하게 보여준다.²⁹⁾ 이러한 의식이 기업 경영의 관점에서 논의된다는 것이 우선은 놀라운 점이지만, 이 도표는 사회정책이 다른 정책들과 가져야 하는 관계를 설명하는 데에도 비길 데 없는 명확함을 보여준다. 이 그림에 따르면 사회정책은 경제정책이 사회적 형평성을 포함한 사회정의의 기반으로 하고 있는가를 물어야 한다. 그렇지 못한 경우 경제정책의 전환을 요구해야 한다. 피터 센게 등의 주장은 경제정책이 사회정책의 요구를 받아들여야 한다는 사실을 인정하고 있는 것이다. 이런 면에서 오히려 준비가 안 된 것은 우리나라의 사회정책 분야라고 보아야 할 것이다.

위의 그림2에서 사회정책이 주의를 기울여야 하는 다른 하나의 관계가 환경정책과의 관계이다. 이 논의는 인간중심적인가, 자연생태중심인가하는 환경사회학의 논의에 닿아 있지만, 피터 센게 등이 이 책에서 주장하는 바는 엄밀한 생태중심주의는 아닐 것이다. 그러나 기본적으로 인간사회가 보다 큰 자연환경의 영향 하에 놓여있다는 핵심은 명확하

28) Perter Senge et al, The Necessary Revolution: How individuals and organizations are working together to creat a sustainable world, 2008, 현대경제연구원 역, 피터 센게의 그린경영, 2009, p147

피터 센게는 <월스트리트저널>이 ‘세계에서 가장 영향력 있는 경영 그루 20인’ 중의 한사람으로 선정한 것을 비롯해 많은 경제지에서 영향력을 인정받고 있으며, 그가 쓴 ‘제5경영’은 <파이낸셜타임즈>가 선정한 ‘가장 훌륭한 다섯 권의 경제서적’의 하나로 선정되는 등 다양한 매체에서 좋은 책으로 선정하고 있다. 피터 센게는 조직학습학회의 창립회장으로 학습조직에 대한 많은 베스트셀러를 저술한 바 있는 MIT 슬론경영대학원 교수이다.

29) 쉘네이버그

게 전달하고 있다고 본다. 이 경제 분야의 저자가 가지고 있는 인식수준을 복지정책은 어떻게 인식하고 있는가? 생태적 민주화, 환경적 정의를 사회적 민주화와 함께 기본 원리로 받아들이고, 이의 실현을 복지 정책에 반영하고, 그 핵심이 경제 정책에 반영되었는지를 유의하여 보고 있는가? 홍성태는 자연을 파괴하는 복지국가라는 것은 더 이상 존재할 수 없다고 못 박는다.³⁰⁾ 이런 점에서 현재 복지 정책이 진보 진영의 주요 정책이어야 한다고 주장하는 학자들이 이 그 이름을 ‘보편적 복지’가 아니라 ‘보편적 복지국가’라고 애써 강조하는 것만으로는 복지 정책의 시각이 국가정책 전체를 조망하는 것이라고 보기에는 한계가 있다.

홍성태는 민주화가 자유민주주의, 사회민주주의, 생태민주주의 순서로 발전해왔다고 주장한다. 신체와 생각의 자유를 확보하는 자유민주주의에서 재산의 보유에 따른 차별을 해소하는 사회민주주의를 통해 복지국가로 발전하게 된다. 그러나 복지국가는 환경문제의 악화라는 또 다른 문제를 낳게 되어 생태민주주의로 발전하게 된다는 것이다. 이 단계에서 탄생하는 생태적복지국가는 지속가능발전이라는 생태위기 시대에 추구해야하는 새로운 발전방식이 목표하는 사회라고 설명한다. 그는 생태복지사회는 생태위기 시대에 사회운동이 생태적 전환을 전제로 하는 것임을 밝히고, 생태적 전환이란 반 생태적인 현대 사회를 생태적인 사회로 바꾸는 것이며, 정부조직, 재정구조, 하부구조, 산업구조, 고용구조, 생활방식, 사고방식을 모두 바꾸는 것이라고 설명한다.³¹⁾ 생태적 전환은 환경운동의 특수한 과제가 아니라 모든 사회운동의 보편적 과제라는 그의 주장에 공감하며, 여성, 환경, 노동 운동의 연대를 주장한 것은 충분히 동의 할만하다.

복지 정책의 실현을 반대하는 사람은 없다. 그러나 복지 정책에 대한 주장만으로 복지 정책을 실현할 수 있는 안정적인 기반이 마련될 것인가에 대한 냉정한 판단이 필요하다. 그 안정적 실현 기반을 위해서도 복지정책은 경제정책의 변화를 유도하는 생태분야의 노력에 연대할 필요가 있고, 다른 모든 영역이 다양성의 가치를 반영할 수 있도록 함께 발전하고 있는가에 관심을 기울일 필요가 있다. 그런 점에서 복지정책 혹은 복지국가를 6.2 선거 이후 진보개혁진영의 대표 의제로 설정하는 것은 충분하지 못하다.

3) 반토건, 반개발주의

반토건 의제가 진보개혁진영의 포괄적 의제가 되어야 하는 이유는 무엇보다도 현재 우리나라에서 토건국가의 극심한 폐해가 드러난 상태라는 점에 있다. 앞에서 살펴본 바와

30) 홍성태, 2007, 민주화의 민주화, 2007년 여름호(통권제74호)

31) 홍성태, 사회운동의 생태적 전환과 연대, 진보평론 제 40호 2009년 여름호 p109

같이 토건국가의 폐해는 심각하고, 따라서 근본적인 전환이 필요하다. 그러나 이러한 폐해가 국민들에게 확실하게 드러나 국민들의 반대의사로 결집되는 경우는 흔치 않다. 그 쉽지 않은 기회가 지금 우리가 맞고 있는 6.2 지방선거의 결과라면, 우리는 무엇보다도 그 폐해를 시정하는데 힘을 집중할 필요가 있다. 토건국가의 해체는 그 자체로 무엇보다도 먼저 정리되어야 할 과제인 것이다.

6.2 지방선거 결과는 토건주의의 척결을 추진하는데 의지할 수 있는 국민적 지지가 확실히 존재함을 보여준다. 선거 이후의 조사결과³²⁾는 4대강 사업을 반대하는 국민이 78%에 이르는 것으로 나타났다. 이러한 4대강 사업에 대한 국민적 반대의견은 토건주의를 청산하는데 무엇보다도 든든한 기반이 될 수 있다. 그동안의 지방선거에서는 여당이 환경정책에 보다 적극적인 대응을 해왔다. 서울시만을 보더라도 김민석과 이명박의 2002년 대결에서 이명박의 청계천 복원 공약이 김민석에 비해 친환경적으로 비취졌으며, 2006년의 강금실과 오세훈의 대결에서도 오세훈이 보다 환경 친화적으로 부각되었다. 그것이 수사에 그치는, 심지어 환경을 파는 것일지라도 환경공약이 표를 떨어뜨린다고 생각하는 야당에 비해서는 나은 것 아니냐는 자조적인 평가를 할 수밖에 없는 상황이었다. 그런 면에서 이번 선거는 환경을 팔아 생태를 훼손하는 여당의 행태에 대한 국민들의 올바른 평가라는 의미가 있다. 그러나 동시에 이러한 결과가 야당이 의미 있는 환경정책을 가지고 있기 때문이 아니라는 점도 분명하다. 그럼에도 불구하고 이제 환경정책에 대한 공은 진보개혁진영으로 넘어온 셈이다. 그것은 드러난 민심을 어떻게 해석하고, 어떤 변화를 가져오느냐에 따라 다음의 심판 대상은 진보개혁세력이 될 수밖에 없다는 것을 의미한다. 4대강 사업조차 제대로 못 막아낼 것인지, 4대강 사업에 대한 반대를 단순히 사업에 대한 반대로 보고 다른 개발 사업으로 대체할 것인지, 아니면 4대강 사업을 탄생시킨 구조와 배경을 근본적으로 개혁해 낼 것인지는 진보개혁진영의 역량에 달려있다. 더구나 이번은 참여정부 초기에 이어 두 번째 기회로, 무능에 대한 더 이상의 변명이 어려운 상황이다. 이런 점에서 반토건 의제는 피하기 어렵다.

그러나 우리나라에서 토건국가의 실체는 중앙의 대규모 토목사업에 국한되는 문제가 아니다. 그렇게 드러나는 것 보다는 훨씬 심각한 수준으로, 모든 분야의 모든 정책 속에 스며들어 있는 상태이다. 지역에서 구체적으로 정책이 집행되는 단계를 보면, 문화산업의 예산을 증액시켜서 한 일은 각 구청별로 문화원을 짓는 일이다. 사회복지에 대한 문제도 마찬가지로 복지관을 건설하는 일이 중요하고, 아동복지는 어린이집을 짓는데 예산을

32) 6월 28일 <문화일보>에 따르면, 산업계·금융계·학계·연구기관 등 경제전문가 100명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, '4대강사업의 바람직한 추진방향이 무엇인가'라는 질문에 가장 많은 69%가 '반대의견을 수렴해 속도조절을 해야 한다'고 답했다. '전면 백지화해야 한다'는 응답도 9%로 조사됐다. 도합 78%가 4대강사업의 축소 또는 백지화를 요구하고 있는 것으로 나타남.

투자하는 형태로 나타난다. 전국 방방곡곡 아무리 작은 마을에도 번듯하게 지어진 마을회관과 노인정은 건설을 담당하는 부처의 정책에 의한 것이 아니다. 이러한 사업들이 정말 주민들의 필요에 기초한 것인지, 그 시설들은 적절한 프로그램으로 뒷받침되고 있는지 모른다. 그 시설을 짓는 것이 마을사람들의 문화 수준을 높이고, 공동체의 결속을 높이는 데 가장 우선적으로 필요한 일이었는지 평가되지 않았고, 그 정책을 입안한 목적에 어느 정도 기여했는지는 아무도 모른다. 이는 환경부의 예산에서 드러난 토목 사업예산과 보전을 위한 예산의 배분 사이의 불균형이 무엇보다도 웅변적으로 보여준다. 환경부 예산에서 토목사업이 전체의 71%를 차지하고, 자연보전 부문에 5.6%의 예산이 사용되고 있다.³³⁾ 토건국가의 문제는 누가하느냐가 아니라 무엇을 하느냐로 내용이 바뀌지 않으면 의미가 없다. 이것은 정치권을 두고 여·야를 나누는 것에도 해당이 되고, 분야별로 복지·문화·환경이나, 건설이나를 나누는 것에도 해당된다. 여당이 여당지지 세력이 큰 지역에서 여당을 지지하는 건설업자가 하던 공사를, 야당이 야당지지 세력이 큰 지역에서 야당을 지지하는 건설업자가 하는 공사로 바꾸는 것이 의미를 가질 수는 없다. 마찬가지로 건설부가 하천 정비 사업비를 부풀려 지속적으로 공사를 하는 것이나, 환경부가 하수처리장 건설 물량을 부풀려 과다한 공사를 하거나 쓰레기 처리에 필요한 용량을 넘는 소각장 건설을 지속하는 것에 차이가 없다. 이는 단순히 토목사업을 담당하는 중앙정부의 조직을 없애는 것으로는 문제가 해결되기 어려운 상황임을 보여주는 것이다.

토건국가의 폐해가 국민을 투기와 과소비로 물들이고 있다는 조명래의 지적은 토건국가의 문제가 행정의 문제에서 국민들의 문제로 확대되었음을 보여준다. 그러나 그 지적 역시 단순히 투기와 과소비를 지적하는데 머무는 것이 아니라 그로 인해 우리사회가 지향하는 가치를 근본적으로 왜곡시키거나 심지어는 가치를 논하는 것 자체가 시대착오적인 것으로 치부되는 상황까지 이르게 된 지점까지 인식을 넓혀야 할 필요가 있다. 국민들은 기업이 자신의 기본 비즈니스 모델이 아닌 투기로 돈을 버는 것에 대해 문제를 삼는 것이 아니라, 그들의 투기에 편승할 수 있는 방법을 찾는데 골몰했을 뿐 아니라, 그러한 투기에 가담하지 못한 사람들을 무능력한 사람으로 몰아갔다. 이러한 상황은 국내 대부분의 대기업들이 저지르는 온갖 불법과 비리, 비윤리적 행위를 돈을 벌기 위해서는 어쩔 수 없는 것으로 받아들이는 지경에 이르렀다. 이러한 논리는 불법 정치자금 수수에 있어서 돈을 받은 정치인에 대한 일반적인 비난과 불신과 달리 기업이 자신의 이익을 위해 불법으로 자금을 만들고 제공한 행위는 돈을 벌기위해 어쩔 수 없는 것으로 받아들인다. 이 기묘한 상황은 아예 ‘돈을 벌기 위해서는 무엇이든 할 수 있다’ 혹은 ‘정직한 사람(혹은 기업)은 성공하지 못한다’는 왜곡된 가치를 상식으로 만들고 있다. 바야흐로 ‘정의’ 자체가 질식당한 상태이다. 이러한 사회적 현상이 토건국가 만으로 만들어졌는가, 아니면 다

33) 문태훈, 2002, 한국에서 녹색정부의 제약요인과 가능성, 「한국에서의 녹색정치, 녹색국가」, 바람과 물 연구소 편

른 요인들이 작용했는가에 대해서는 많은 연구들이 필요할 것이다. 다만, 우리가 토건국가의 문제를 극복하기 위해서는 이러한 사회적 가치관을 함께 고민하지 않을 수 없다는 점은 확실하다.

이러한 관점에서 볼 때 우리나라의 현 시점에서 ‘반토건’을 의제로 삼는다는 것은 단순히 정부의 토목사업을 줄이는 수준의 논의로는 충분치가 않다. 토건국가의 문제와 원인을 짚는 것은 꼭 필요한 출발점이나, 지금까지 우리사회의 발전 과정에서 나타난 문제들을 종합해 새로운 발전 방향을 그리는 일이 수반되지 않고는 완전한 해결이 이루어질 수 없다. 그런 점에서 단순한 ‘반 토건’을 넘어서는 새로운 사회에 대한 전망과 가치 그에 이르기 위한 담론이 필요하다.

4) ‘반토건’의 긍정적 의제화

참여정부의 출발 이전부터 많은 사회 갈등이 환경을 둘러싼 것이었고, 그것은 정확히 개발주의와 토건국가 문제의 동전의 다른 한 면이었다. 환경운동은 토건국가의 폐해 중에 생태계의 파괴에 초점을 맞추어 사업의 중단을 요청하는 것이 일반적인 형태였다. 그러나 그러한 환경운동의 주장은 첫째로 지역개발에 대한 환상을 가진 주민들의 이해를 고려하지 못하면서 지역에서의 지지를 확보하지 못하는 한계가 있었다. 그와 함께 정책적으로 변화의 필요성을 주장을 해 줄 수 있는 우군들에게 적절한 수단을 제공해주지 못하면서, 개발주의 세력을 설득 또는 제압하지 못하게 되었다. 시민사회의 역할이 무엇인가에 대한 논의에서 ‘시민사회는 문제를 제기하는 것이 주어진 역할이고, 대안은 정부에서 만들어야 한다’는 주장은 타당하다. 그러나 예산이 편성되고 실현되는 현실적 메카니즘을 고려하면 그러한 문제의 제기는 기껏해야 다른 문제의 발생으로 이어질 뿐이다. 개발사업의 중단을 요구한다고, 개발 예산이 환경예산으로 전환되거나 복지 예산으로 전환되는 것이 아니기 때문에 개발부처는 또 다른 종류의 개발 사업을 고안해 내게 될 뿐이다. 이것은 단순히 4대강 사업을 반대하는 것으로는 충분하지가 않다는 관점으로 앞에서 검토한 바이나, 동시에 부정적 의제로서의 또 다른 한계도 있다.

부정적 의제가 갖는 한계에 대해서는 복지정책과 환경정책을 비교해보는 것에서도 부분적인 시사점을 찾을 수 있다. 오랫동안 파이를 키워야 한다는 주장으로 대변되었던 분배에 대한 반대는 복지 정책에서 제시한 ‘성장과 분배의 선순환’이라는 긍정적 프레임으로 경제 분야의 반대를 완화시킬 수 있었다. 이러한 복지정책의 관점이 경제성장의 문제를 묵과한 것으로 비판받을 점이 있는 것은 사실이지만, 경제분야의 반발을 완화시키는 방법으로서의 기능은 눈여겨 볼만하다. 이에 비해 환경문제는 ‘무조건적인 반대’, ‘비합리

적'이라는 비판을 피하지 못했고, 이는 결국 경제분야의 소위 '환경 피로' 현상을 극복하지 못했던 면이 있다.

지속가능발전이 '환경근본주의'의 비판을 피해갈 수 있는 방법이 될 수 있었으나 환경운동진영에는 지속가능발전 자체를 성장정책으로 간주함으로써 생태적 지속가능성을 담보할 수 없는 방법이라고 보는 비판적 시각이 있었다. 이는 물론 지속가능발전위원회의 실질적인 역할과 맞물린 신뢰의 문제도 있었지만, 결과적으로 환경진영은 부정적인 의제를 벗어나지 못하면서 대화가 불가능한 근본주의자들로 인식되었다. 지속가능발전위원회가 정책의 통합과 조정을 위한 노력을 부분적으로 기울였으나, 역할에 한계가 있었고, 환경단체들의 입장은 개별 사안에 대한 단체의 입장으로 여전히 분화되어 정치적 힘을 발휘할 수 있는 세력으로 인식되지 못하는 상태였다.

이러한 여러 가지 사회적 경험에 비추어 볼 때 현 시점에서 '반(反)토건' 의제는 단순한 사업의 반대가 아닌, 실행 에너지를 모을 수 있는 긍정적 의제로 전환되어야 할 필요가 있다. 그 '반(反)토건' 의제가 긍정적으로 전환된 담론으로 지속가능발전을 검토해 볼 수 있다.

4. 지속가능발전에 대한 재고

앞에서 6.2 선거에 나타난 민의를 토건국가에 대한 반대로 보고, 그에 대한 대안으로 지속가능발전을 진보개혁진영이 추구해야할 의제로 설정하는 것에 대한 검토를 해 보았다. 그러나 지속가능발전에 대해서는 여러 가지 논란이 있어 왔다. 개념에 대해 세계적으로 제기되었던 논란에 더해 우리나라에서는 'sustainable'이라는 영어를 우리말로 옮기는 과정에서 생긴 문제와, 참여정부에서의 성과가 미흡한 데 대한 비판까지 더해져 더욱 복잡해졌다. 이명박 정부의 출발 이후 지속가능발전기본법과 지속가능발전위원회를 사실상 무력화시키고, 경제, 사회, 환경의 균형이라는 지속가능발전 비전이 환경을 이용한 노골적인 성장으로 대체되면서, 그 폐해가 얼마나 심각한 것인지 드러나고 있다. 6.2 선거는 이러한 개발을 통한 성장이 노골화되는 시점에 그에 대한 평가가 이루어진 것이라는 의미가 있다. 이제 성장지상주의에 뿌리를 둔 개발국가, 토건국가의 대안으로 지속가능발전을 온전히 자리매김 하는 것이 필요하다. 그에 앞서 그동안 제기되었던 문제를 검토해 보는 것은 지속가능발전에 대한 수용기반을 넓히는 데 기여할 것이다.

1) 모호함에 대한 지적

가장 많이 제기되었던 문제는 개념이 모호하다는 것이다. 그 핵심은 ‘지속가능발전은 무엇의 지속가능성을 추구하는 것인가?’로 요약될 수 있다. 이러한 비판은 리우회의에서 발표된 “환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(environmentally sound and sustainable development)”라는 문구를 어떻게 이해할 것인가 하는 데서 비롯된 것이다. 다시 말하자면 경제성장을 지속하기 위한 수단으로서 환경 건전성을 의미하는 것이 아니냐 하는 의구심에서 비롯된 것이다. 이러한 의구심은 환경문제가 성장에서 비롯되었다는 인식을 바탕으로 하고 있으며, 따라서 WCED가 성장을 수용했다는 것은 환경오염과 생태파괴를 허용한다는 것 아니냐는 것이다.

WCED는 그동안 성장이 환경을 파괴한다는 측면에만 관심을 기울였으나 빈곤이 환경을 파괴하고, 파괴된 환경이 다시 빈곤을 악화시키는 현상에도 주의를 기울여야 한다는 입장에서 지속가능발전의 개념을 고민했다. 잘 알려진 『우리 공동의 미래』에서 나타난 “지속가능한 발전은 미래세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 위태롭게 하지 않고, 현재 세대의 욕구를 충족시키는 발전을 의미한다”는 정의에 두 가지 핵심적 개념이 포함되어 있다. 하나는 가난한 사람들의 필수적 욕구의 개념이고 다른 하나는 환경의 능력에 미치는 한계의 개념이라고 설명한다. 지속가능한 발전은 세대 간의 사회적 공평성을 포함하는 것으로 경제와 사회의 진보적 변혁이 수반된다고 주장하고, 이러한 공평성은 세대 내부까지 확대되어야 한다고 설명한다. 이러한 관점에서 ‘본질적으로 지속가능한 발전은 자원이용, 투자방향, 기술적 발전의 방향 설정, 그리고 제도적 변화가 모두 조화를 이루어 인류의 욕구와 열망을 충족시킬 수 있는 현재와 미래의 잠재력을 모두 높여나가는 변화과정을 말한다’라고 밝히고 있다.³⁴⁾ 특히 그 전략에 있어서 성장의 수용과 함께 성장의 질적 변화를 명시하고 있다.³⁵⁾ 이러한 입장을 따르면 경제 정책이 지속가능한지를 판단하려면, 그것이 자원이용, 투자방향, 기술적 발전의 방향, 제도적 면에서 세대 간의 형평성과 세대 내의 형평성을 충족시키는 지를 판단해야 한다. 결국 생태성의 훼손은 지속가능발전 개념 자체의 문제가 아니라, 각 사회에서 지속가능발전을 위한 구체적인 판단기준을 어떻게 설정할 것인가에 달려 있다고 보아야 한다.

지속가능발전이 성장을 수용한 것에 대한 문제 제기를 하는 입장은 인간중심적 사고와 구분되는 생태중심적 입장이라고 할 수 있을 것이다. 인간중심적 입장에서 자연을 인간의 필요에 대한 대상으로만 삼는 것은 현재 우리사회가 부딪혀 있는 환경문제를 일으킨 주원인으로 분명히 문제가 있다. 그러나 극단적인 생태중심적 사고도 현재 사회에서 수용되기 어렵다는 것 또한 인정할 수밖에 없다. 그렇다면, 성장을 더 많은 자원을 소비하고 더

34) WCED, 1987, 조형준 홍성태 옮김, 2005, 『우리 공동의 미래』, 새물결, p 87~88

35) 위의 책, p 92

많은 오염을 발생시키는 양적 성장이 아니라 다음 세대의 삶의 질을 고려한 범위 내에서 질적 발전으로 수용하고, 그 비용과 수익의 배분을 형평하게 함으로써 세대 내의 형평성이 이루어질 수 있도록 하는 것이 우리에게 주어진 선택의 범위라고 보아야 할 것이다. 생태중심적 입장이 생태계의 보존을 위해 가장 완전한 이론이라 하더라도 현실 수용성이 없는 경우에는 오히려 생태 훼손을 전혀 제어하지 못한다는 지금까지의 경험도 고려해야 할 점이다. 무엇보다도 경제와 환경이 실제로 분리될 수 없다는 점에서 경제나 환경의 한 면을 강조한 비판은 적절하지 않다.

개념이 모호하다는 비판에 대해 드라이zek은 지속가능발전을 민주주의와 유사하다고 설명한다.³⁶⁾ 개념의 모호함으로는 민주주의도 지속가능발전 만큼이나 다양한 의미와 정의를 지니고 있으나, 그렇다고 해서 내용이 없거나 의미가 없는 것은 아니라는 것이다. 다시 말해 지속가능발전은 민주주의와 마찬가지로 모든 경우에 적용될 수 있도록 정밀하게 정의 내릴 수 있거나 그렇게 해야 할 어떤 개념이라기보다는 하나의 담론이라는 것이다. 그리고 민주주의가 정치조직에 관한 한 독보적인 위치를 갖듯이 지속가능발전은 이미 전 지구적으로 주요한 승부처가 되고 있다고 지적한다.

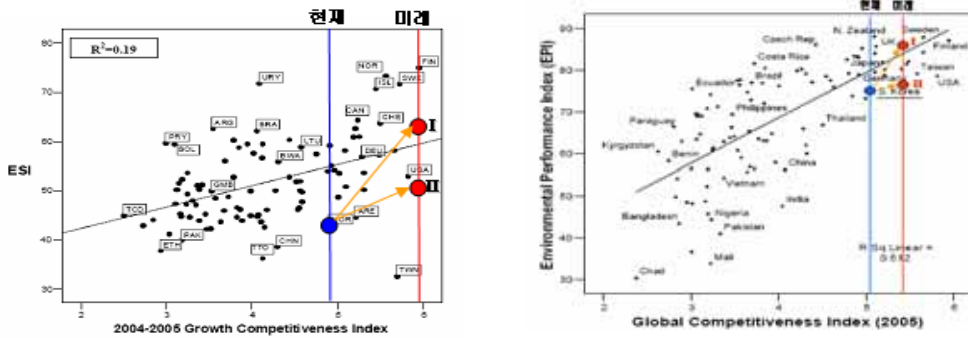
이제 더 이상 개념의 모호함에 대한 논쟁에 시간을 낭비할 여유가 없다. 오히려 모호함을 지역별로 다양한 상황과 방법을 포괄할 수 있는 여지로 받아들이고 현재의 지속 불가능한 경제, 사회, 환경 시스템을 어떻게 지속가능하게 전환할 것인지를 논의할 풍부하게 하는 과정에서 다양한 입장들이 통합될 수 있도록 하는 것이 지속가능발전이 포함하고 있는 절차적 민주성의 관점에서도 적절한 방법일 것이다.

2) 환경보존과 경제성장을 동시에 추구하는 것은 가능한가?

두 번째 문제는 지속가능발전이 자연의 지속가능성을 추구하는 개념이라는 것을 받아들인 상태에서, 그럼 실제로 생태성과 경제성장을 동시에 추구하는 것이 가능한가에 대한 것이다. 많은 사람들이 지속가능발전이라는 말 자체가 형용모순이라고 지적한다. 그러나 이러한 비판은 경제발전이 어떤 나라에서나, 어떤 발전 단계에서나 동일한 환경부하를 가져온다는 주장 하에서만 가능할 뿐 아니라, 기본적으로 모든 경제활동은 환경을 훼손한다는 가정을 바탕으로 하고 있다. 『우리공동의 미래』에서 명시하듯이 지속가능발전은 경제발전의 질적 전환을 추구한다. 이 질적 전환이 가능한가는, 동일한 경제발전 단계에 놓여있는 국가들 사이에 환경성지수나 환경성과지수가 다르다는 것을 보여주는 그래프로 설명될 수 있다.

36) John s. Dryzek, 1997, 정승진 옮김, 2005, 『지구환경정치학 담론』

<그림 3> 지속가능발전위원회, 「지속가능한 국가비전 설정을 위한 환경정책의 미래전략」, 2007, 재인용



위의 <그림 3>의 두 가지 그래프는 각각 소득과 환경지속성지수(ESI), 소득과 환경성과 지수(EPI)의 관계를 보여주는 그래프이다. 이 그래프에서 우리나라는 환경성이나 환경성과가 높은 I의 방향과 그렇지 못한 II의 방향으로 성장 경로를 다르게 설정할 수 있다는 것을 보여준다. 결국 I의 지점으로 가는 것은 성장과 환경의 개선을 동시에 달성하는 지속가능발전 경로를 의미 한다. 이러한 경제발전의 질은 GDP와 복지수준 또는 소득의 형평성 등과의 관계를 통해서도 파악할 수 있다. 결국 경제 성장은 사회적 형평성이나 환경적 부하와 반비례하는 것은 아니고, 다양한 선택 안들이 존재할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 거시적으로 볼 때 지속가능발전은 가능하다.

지속가능발전의 의미를 잘 보여주는 구체적인 사례들도 많이 소개되고 있다. 대표적으로 독일의 율데(Juhnde)마을 사례를 들 수 있다. 지역사회가 조합을 구성해 재생에너지 사업에 투자하여 에너지를 생산하고 생산된 에너지를 차별적인 가격으로 매입해 줌으로써 경제적인 이익과 이산화탄소배출 저감 및 고용 증가 효과를 동시에 거둘 수 있음을 보여준다. 물론 이러한 전환을 촉진할 수 있는 법과 금융제도들이 전제되어야 하지만, 불가능 하는 것이 아님은 충분히 보여준다. 이러한 지속가능발전으로의 전환 사례는 2008년 미국의 금융위기로 촉발된 세계적인 경기 침체를 맞아 경기침체와 에너지 위기 그리고 기후변화를 동시에 대응하는 방법으로 구체화되면서 실천 범위를 넓혀가고 있다. 이미 세계적 무대에서 지속가능발전은 개념에 대한 논쟁을 벗어나 모델 사례의 성과 평가를 거쳐, 이제 핵심정책으로 적용되는 단계에 이르고 있다.

3) 생태의 지속가능성을 담보하는 발전을 경제(기업)은 수용할 수 있을 것인가?

지속가능발전에 대한 보다 실질적인 의구심은 경제 분야, 즉 기업들이 단기적인 수익을 감소시킬 수 있는 이러한 주장을 수용할 것인가 하는 점에 모아진다. 1972년 로마클럽이 발표한 「성장의 한계」에 대한 기업들의 격렬한 반응은 우리가 이미 경험한 바이다. 기

업들은 로마클럽의 주장이 과학기술의 발전을 이해하지 못한 소치라고 반박해왔다. 그러나 40년 가까운 시간이 흐른 지금 「성장의 한계」에서 지적한 문제는 그들이 예상한 100년 이내라는 시간적 한계를 훨씬 앞당겨 미래 세대가 아닌 현세대의 문제로 이미 우리 앞에 나타나 있다. 이미 석유 생산 정점에 대한 가장 낙관적인 예측이 2038³⁷⁾이나, 대부분의 예측은 2010년대를 예상하고 있고, 인도 중국 등 개발도상국의 경제성장으로 인한 수요 급증으로 공급이 수요를 충족시키지 못하면서 발생하는 가격 급등은 이미 2008년에 우리가 경험한 바가 있다.

기업은 외부로부터 자원을 공급받아 내부의 처리과정을 거쳐 생산물을 외부로 내보내는 것을 주요 활동으로 삼고 있다. 현재의 문제는 기업이 외부에서 자원을 공급받고, 생산물을 외부로 내보내는 두 가지 과정 모두에서 기존의 방식이 지속되기 어렵다는 것이다. 기업이 외부 환경과 분리되어 존재할 수 없는 한 외부 환경의 변화는 기업 활동의 변화를 가져올 수밖에 없다. 변화의 필요성에 대한 인식은 기업들의 수용능력이나³⁸⁾ 혁신 역량에 따라 다르게 나타나겠지만, 기업들이 사회의 문제를 해결하는 방향으로 기업 활동을 수정해 나가는 것은 기업의 생존을 위해서도 필요한 일이다. 다만 그동안 환경운동의 노력은 이러한 시점을 가능한 한 앞당겨, 회복불가능성의 특성을 갖는 생태계 훼손을 최소화하려는 것이었고, 그러한 점에서 기업보다 앞서서 지속가능성의 중요성을 인지하고 견인하려했다고 볼 수 있다. 그런 앞선 관점에서 보면 기업들의 인식은 변화하지 않는 것처럼 보이고, 기업들은 단기적인 이익만을 추구하는 존재로 보일 수 있다. 아직도 대다수는 그런 입장인 것이 사실이기도 하다. 그러나 이제 명확해진 위기와, 위기에 대한 국제적 대응이 가시화 되는 시점에서 기업들도 현재의 기업 활동이 지속 불가능하다는 인식을 수용할 수밖에 없을 것이다. 위에서 인용한 「그린 경영 Necessary Revolution」에 나타난 피터 센계의 지속가능경영에 대한 인식은 이러한 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다. 이러한 관점이 모든 기업에 수용되기까지 시간이 필요하겠지만, 기업들이 이러한 시각을 가지고 지속가능경영을 실행한다면, 지속가능발전에 대한 기업 참여의 의구심은 접어도 좋을 것이다.

기업의 참여 없는 환경문제의 해결은 불가능하거나 치명적인 한계를 가질 수밖에 없다. 그것은 ‘타이타닉호에 고인물을 스폰으로 퍼내는 일’이라는 폴 호켄의 자극적인 표현을 빌지 않더라도³⁹⁾ 현대 사회에서 기업이 차지하는 비중이나 대부분의 환경문제가 기업 활

37) 김은경, 2008, 녹색성장의 허구, 한국미래발전연구소 홈페이지 <http://www.futurekorea.org/>

38) Shaker A Zahra and Gerard George에 의해 사용된 개념으로 이전의 경험이나 지식이 새로운 지식을 받아들이고 가공하는 능력에 영향을 미친다는 주장. 이 이론은 똑같은 지식이 받아들여지고 활용되는 정도가 다른 원인이 수용능력 때문이라고 설명

39) Paul Hawken, The Ecology of Commerce, 1993, 비즈니스 생태학, 2004, 정준형 역, 에코리브르, 폴 호켄은 이 책에서 기업의 참여 없는 환경문제 해결 노력을 ‘타이타닉호의 고인물을 스폰으로 떠내는 것’으로 비유

동의 결과라는 점에서 당연한 것이다. 그러나 지금까지 기업의 환경문제에 대한 지적은 기업의 관점에서 변화의 필연성을 인식시키거나 긍정적인 발전방향을 제시하는 기능이 미흡했다. 현재 ‘녹색성장’이라는 이름 아래 저질러지는 생태파괴는 내세우는 말과 실제 추구하는 내용이 다르다는 점에서 정책이라기보다는 ‘사기’에 가깝다. 그런 면에서 일반적인 환경 정책과는 구분되어야 하지만, 사회전체의 발전 방향과 유리된 ‘환경’과 ‘경제’만의 만남이 얼마나 왜곡될 수 있는가를 보여준 점은 의미가 있다. 지속가능발전은 그러한 점에서 기업들이 지향해야 할 궁극적인 지향점을 제공함으로써 우리사회에서 기업이 가진 우월한 인적·물적 자원을 사회의 지속가능발전으로 모아낼 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이제 경제 분야의 변화가 시작된 만큼, 보다 적극적으로 경제시스템의 전환을 촉구하고 견인할 필요가 있다. 경제가 지속가능발전을 수용할 것인가를 물을 것이 아니라, 어떻게 수용하게 할 것인가를 물어야 할 시점에 이른 것이다.

4) 왜 다시 지속가능발전인가?

우리나라에서 지속가능발전을 추진했던 기관이 지속가능발전위원회였다는 점에서 지속가능발전의 성과는 지속위의 성과와 분리되기 어렵다. 그리고 지속가능발전위원회의 역할에 대한 국내에서의 비판은 대부분 참여정부가 개발정책을 명확히 정리하지 못한 것에 대한 비판에서 출발한 것이라고 볼 수 있다. 지속위가 환경부에 더해서 불안정한 위치에서나마 환경성을 강화하기 위한 노력을 했지만, 근본적으로 개발부서의 정책들을 모두 검토하는 것은 여러 가지 면에서 한계가 있었다. 기본적으로 당시의 리더십이 지속가능발전에 우선적인 가치를 두지 않았다는 점도 변명하기 어려울 것으로 보인다.

그러나 미약하나마 무분별한 개발정책을 견제해왔던 지속가능발전이라는 틀마저 제거된 상황에서 우리가 마주친 것은 노골적인 토건국가의 모습이다. 녹색성장은 아예 사회적 형평성 개념을 제거해 ‘환경을 빙자한 성장’의 길을 터주고 있으며, ‘성장’에 치중하는 한 환경이 희생될 수밖에 없다는 결과를 여실히 드러내 준다. 현 정부의 녹색성장은 녹색도, 경제적인 발전도 가져올 수 없는 잘못된 정책이다. 그러나 그렇다고 해서 우리가 과거 정부의 정책기조로 돌아가는 것이 현재의 답은 아니다. 이미 2008년을 기점으로 많은 문제들이 자원과 생태의 위기를 드러내고 있는 만큼, 당시에도 부족했던 참여정부의 환경 정책수준으로 돌아가는 것은 바람직하지도, 가능하지도 않다. 노무현 대통령이 퇴임 후 진보가 무엇인지를 모색하면서, 기존의 성장 정책을 되돌아보고 새로운 길이 무엇인지

한 바 있음. 그는 기업 활동이 환경에 부정적인 영향을 미치지 않고, 더 나아가서 생태계의 회복에 기여하기 위해서는 조세 체계를 비롯한 경제가 운영되는 게임의 규칙을 바꾸어야 한다고 주장하고, 그러한 변화된 경제시스템을 ‘회복의 경제’로 설명했음.

를 물었던 것은 많은 시사점을 준다. 지금은 참여정부의 한계를 극복하고 지구적 위기에 대응할 수 있는 사회를 보는 새로운 눈, 새로운 발전방식이 필요하다.

지속가능발전은 다양한 수준의 역사, 문화, 환경, 경제 여건을 가진 사회가 다양한 사회 구성원들의 의견을 모아 지속가능한 사회를 모색해 나아가는 방법이라는 점에서 우리의 필요에 부응한다. 현재의 지속 불가능한 생산 소비 시스템 뿐 아니라, 맹목적인 성장과 그를 뒷받침하는 경쟁과 지배 문화, 가치구조까지를 성찰적으로 보고, 지속가능한 사회를 위한 새로운 가치를 합의하고, 생산 소비 시스템을 지속가능한 방향으로 전환해 가는 과정 자체가 지속가능발전이다. 더구나 지금 우리가 가장 시급히 해결해야 할 문제가 주민들의 의견과 별개로 개발 계획이 수립되는 토건국가의 문제라면, 주민들의 참여와 합의를 전제로 하는 지속가능발전이야말로 확실히 대안이 될 것이다. 지속가능발전의 개념이 선언된 지 20여 년이 지난 지금, 여러 행정단위에서 지속가능발전을 실천할 수 있는 구체적인 방법들이 개발되고 실천되어 왔다. 이점은 생태근본주의가 이론의 명확성에 비해 현실적용성이 낮아 정책으로 수용되기 어려운 한계를 갖는 점과 비교해보면 확실한 장점이 될 수 있다. 그동안 우리나라에서도 시민사회의 역동성을 바탕으로 많은 지속가능발전의 성과와 경험을 축적해 왔다. 설사 지금까지의 성과가 만족스럽지 못하다 하더라도, 그동안의 경험은 분명 앞으로의 추진에 도움이 될 것이다.

현재 진보개혁진영이 선택해야 하는 국정 아젠다는 어느 특정 분야의 정책이 아니라 새로운 사회에 이르기 위한 새로운 발전방식으로서 지속가능발전을 온전히 이해하고 실천하는 것이 되어야 한다. 더구나 다음 대선까지 길지 않은 시간동안에 가능한 한 넓은 범위의 지지 세력을 묶어내고 그것을 기반으로 정권을 되찾는 것을 진보개혁진영이 추구하는 과제로 생각 한다면, 모든 정책분야들이 각각의 고유한 영역에서 다양한 발전을 모색하는 동시에 경제 정책의 전환을 유도할 수 있는 틀로서 지속가능발전은 무엇보다 유용한 틀이 될 것이다. 참여정부에서 수립한 지속가능발전 이행계획과 평가지표는 그 자체의 완성도 때문이 아니라 완성에 이르는 과정의 설계도로서 역할을 기대할 수 있을 것이다.

5. 맺는 말

모든 선거가 그렇듯이 6.2 지방선거 결과도 우리사회가 나아가야 할 방향에 대한 함축적 의미를 가지고 있다. 그 의미는 다양한 분야에서 다양하게 해석되어 새로운 방향 설정을 위한 길잡이가 되고 있다. 복지정책, 교육정책, 환경정책, 문화정책, 노동정책, 여성정책 등등이 모두 각자의 현 상황과 해석을 토대로 새로운 전략들을 수립해 갈 것이다. 생

활정책이라는 이름으로 묶일 수 있는 이러한 정책 영역들이 깊이와 폭을 더해 주민들의 생활의 질을 높이는 것은 무엇보다 중요하다. 이 다양한 생활정책들이 모두 어우러져 만들어내는 삶의 조건이야말로 우리가 궁극적으로 추구하는 사회의 모습이 될 수 있을 것이다. 그러나 그러한 사회를 만들기 위해 우리가 지금 해야 할 일이 각각의 정책 분야를 충실히 하는 것뿐일까, 그것으로 충분할 것인가는 다시 생각해 보아야 한다. 각각의 정책은 ‘현재’, ‘한국’이라는 시간적 공간적 배경을 공유하고 있다. 다시 말하자면 지금까지 생활정책이 우리의 주요 정책이 되지 못했던 구조적인 문제를 공유하고 있다는 것이다. 그 구조적인 문제를 그대로 둔 채 각각의 영역이 자신의 정책을 풍부하게 하는 것만으로는 우리가 바라는 사회, 모든 생활정책이 활성화 되어 주민들의 삶의 질을 높여주는 사회를 실현할 수 없다.

그러한 관점에서 6.2 지방선거에 나타난 민의를 가장 포괄적으로 묶을 수 있는 의제는 ‘반토건국가’로 정리될 수 있다. 전쟁의 폐허에서 정부가 적극적인 건설사업을 주도해 경제 성장을 추구해 온 개발 국가의 특성은 이제 국민의 필요성이나 경제적 효율성까지도 무시한 채 건설업, 관료, 정치권, 그들의 입장을 합리화 시켜주는 전문가와 학자, 건설업계와 이익을 공유하는 언론들로 구성된 토건족의 이익을 위해 국가 정책이 결정되는 수준에 까지 이르렀다. 이러한 토건국가는 토목사업을 위해 복지예산을 줄이고, 이들의 유착을 밝히는 언로를 통제하고, 생태계는 재앙이라는 말로도 부족할 만큼 파괴되고, 사회는 더욱 양극화되어 가고 있다. 거기에 그치지 않고 현 정부는 토건국가에 대한 모든 반대를 억누르기 위해 토건파시즘으로 변해가고 있다.⁴⁰⁾

그러나 토건국가의 심각성은 그것이 어느 한 정당의 특성이거나, 중앙 정부 혹은 특정 지역 지방정부에 한정된 일이거나, 심지어는 개발정책에 국한된 문제가 아니라는 점에 있다. 현재 우리나라의 토건국가 폐해는 진보와 보수를 떠난 모든 정당에, 중앙정부와 지방 정부 모든 수준에, 개발 부서와 생활정책 부서 모두에, 심지어 투기를 별문제가 아닌 것으로 여기는 국민들의 정서에까지 퍼져 있는 상태이다. 이러한 상황에서 진보개혁진영이 내부에 존재하고 있는 토건적 성향을 제대로 짚어내고 대응하지 못하게 되면, 서남해안의 매립사업이든, 아니면 내륙의 낙후지역 개발이든 진보개혁진영에 의한 또 다른 대대적인 토건사업이 만들어질 수밖에 없다. 이는 다시 지역 주민들을 몰아내고 토건족의 이익을 키우는 동시에 양극화를 심화시키고, 생태계의 황폐화를 부르게 될 것이다. 시민사회도 국민도 진보개혁진영을 다시 심판할 수밖에 없을 이러한 사태야말로 진정 우려해야 할 상황인 것이다.

40) 조명래, 2009, 위기의 한국, 토건 파시즘으로 질주?, 환경과 생명 2009 가을

6.2 지방선거는 국민들이 4대강 사업이라는 전대미문의 생태계파괴 사업 뿐 아니라 쓸데 없는 보도블록 교체로 대표되는 지역의 토목공사들이 진정 국민들의 삶의 질을 높이기 위한 것이 아니라는 것을 인식하고 있음을 보여준다. 이러한 국민들의 인식은 진보개혁진영이 토건국가의 문제를 해결할 수 있는 소중한 기회를 제공한다. 그러나 토건국가에 대한 반대는 현 정책에 대한 반대라는 부정적 의제로서의 한계를 갖는다. ‘반토건국가’라는 의제를 긍정적으로 전환하는 데 가장 유용한 틀은 지속가능발전이다. 이는 맥코맥이 일본의 사례를 통해 토건국가의 뿌리로 지적하는 ‘성장지상주의’의 문제를 드러내고 성장의 질을 논의할 수 있다는 장점이 있다. 또한 경제, 사회, 환경 분야의 정책들이 고유의 영역에서 발전을 모색할 수 있는 포괄성과, 그 분야들 간에 존재할 수 있는 충돌을 조정하고 통합할 수 있는 장점이 있다. 지속가능발전에 대해서 그동안 몇 가지 논란이 있었으나, 이미 지속가능발전은 지구가 추구해야할 목표로 확고히 자리 잡고 있다. 특히 2008년 이후에는 경제위기와 기후변화로 인한 위기, 자원부족으로 인한 위기를 동시에 대응하는 방법으로 많은 국가에서 적극적으로 적용되고 있다. 우리나라에서는 현 정부가 내세우는 ‘녹색 성장’의 문제를 극명하게 드러내고 올바른 방향과 대비시켜 줄 수 있다는 점도 큰 장점이다.

지방자치가 부활된 지 20년이 되는 시점에 지방자치는 새로운 의무를 부여받고 있다. 6.2 선거를 통해 확보한 지방자치단체들이 지금까지와는 차별되는, 특히 보수 세력이 운영하던 지방자치와는 다른 성과를 만들어내야 한다. 지방자치단체에서 주민들이 삶의 질을 높일 수 있는 생활정책들을 체감할 수 있을 때, 진보개혁진영의 국정운영 요구는 그 타당성을 인정받을 수 있다. 지난 20년 동안의 지방자치는 많은 비판을 받아 왔다. 진정으로 민의를 반영할 수 있는, 중앙의 구태의연한 정치 문화를 바꾸는 새로운 힘이 되기를 꿈꾸었던 지방자치는 화려한 자치단체장의 부패 통계로 만신창이가 되어버렸다. 이제는 기초의회를 없애느니 행정단위를 통합하느니 하는 퇴행적 논의에 지방자치제도의 부활을 주장했던 사람들 초차도 편을 들어줄 수 없는 형편이 되었다. 그러나 아이러니하게도 현재 진보개혁진영이 의지할 수 있는 실질적인 힘은 그 지방자치뿐이다. 결국 진보개혁진영은 지방자치가 본래의 역할을 찾고, 애초의 기대를 이룰 수 있도록 개혁하는 일을 우선하지 않을 수 없게 된 셈이다.

지방자치의 변화에서 가장 우선되어야 할 과제, 부패 고리를 끊고, 주민들의 삶의 질을 높이는 방향으로의 변화는 앞에서 살펴본 토건국가의 문제와 그를 극복하는 대안으로 지속가능발전 논의와 동일하다. 원래 지속가능발전은 자치단체 단위의 실천을 중시하는 담론이고, 우리나라에서도 전국 대부분의 지자체가 ‘지방의제 21’을 작성하는 등 지역단위에서의 논의가 활성화 되었었다. 그러나 90년 대 중반의 상황은 지속가능발전의 이념을

완전히 소화하기에는 여러 가지 한계가 있었던 것으로 보인다. 이제 지방자치가 다시 큰 역할을 담당해야 하는 시기에, 그리고 토건국가의 폐해가 더 이상 방지할 수 없는 지경에 이른 시기에, 지방자치와 지속가능발전의 조합은 필연이 아닐 수 없다.

우리는 2003년에 이어 토건국가의 문제를 해결할 수 있는 두 번째 기회를 맞고 있다. 한 번의 실패는 토건국가의 해체라는 과제가 얼마나 뿌리가 깊고, 넓게 퍼져 있는 지를 살펴볼 기회를 마련해 주었다. 이에 비해 우리의 현실은 큰 변화가 없다. 정치권의 생태민주화에 대한 이해는 여전히 낮고, 토건족의 기세는 여전히 강하며, 사회적 가치를 세우는 일은 요원해 보인다. 지금 우리는 홍성태의 말을 빌자면 민주화를 민주화해야하는 과제를 직시해야 할 시점이다. 우리 사회의 민주화를 한 단계 끌어올릴 것인가 아니면 토건족에게 나라를 내어줄 것인가를 가르는, 피할 수 없는 싸움에 들어선 것이다. 진보개혁진영은 지금 직면한 싸움이 얼마나 큰 것인지를 올바르게 보아야 한다. 단순히 하나의 사업을 중단시키는 일이나 한 분야의 정책을 강화하는 수준으로는 이 싸움을 이길 수 없다. 더 많은 분야의 연대와 더 많은 역할들의 모아내고, 그를 바탕으로 우리가 원하는 사회가 어떠한 것인지, 그 사회를 만들기 위해 우리가 공유해야 할 가치가 무엇인지, 각자는 어떠한 역할을 해야 할 것인지를 합의해 내야 한다. 모두의 힘을 바탕으로 한 새로운 비전만이 왜곡된 성장과 그를 지탱하는 부패 사슬을 쳐내고, 점점 더 커져가는 불평등을 바로잡고, 희생되는 생태계를 지켜낼 수 있을 것이다. 지금은 지속가능발전이라는 틀을 통해 새로운 사회에 대한 비전을 통합하고, 그것을 실현하기 위한 노력에 힘을 모으는 것이 무엇보다 필요하다.

<참고문헌>

- McCormac G, 1996, 환경구 의 옮김, 1998, 『일본, 허울뿐인 풍요』, 창작과 비평
- 지속가능발전위원회, 2007, 지속가능한 국가비전 설정을 위한 환경정책의 미래전략
- Milbrath Lester W, 1989, 이태건 외 옮김 2001, 『지속가능한 사회: 새로운 환경패러다임의 이해』, 인간사랑
- Senge Peter et al, 2008, 현대경제연구소 옮김, 2009, 『(피터 센제의) 그린 경영』, 비즈니스 맵
- 문태훈, 2002, 한국에서 녹색정부의 제약요인과 가능성, 「한국에서의 녹색정치, 녹색국가」, 바람과 물 연구소 편
- 박재묵, 토건국가 체제에서 환경주의의 후퇴와 시민사회의 과제, 환경과 생명 2009년 가을
- 박배균, 2009, 한국에서 토건국가 출현의 배경: 정치적 영역화가 토건지향성에 미친 영향에 대한 시론적 연구, 공간과 사회 통권 제31호
- 조명래, 개발주의 정부의 반녹색성, 계간 사상, 2003 겨울호
- , 위기의 한국, 토건 파시즘으로 질주?, 환경과 생명 2009년 가을
- 홍성태, 2005, 개발공사와 토건국가, 한울
- , 2005, 1980~1990년대 일본 환경운동의 변화와 특징: '토건국가'의 생태적 전환을 위하여, 동향과 전망 63호
- , 2007, 민주화의 민주화: 생태적 복지국가를 향하여, 경제와 사회 2007년 여름호 통권 제74호
- , 2009, 생태위기와 세대정의: 생태복지사회의 관점, 경제와 사회 2009 봄호 통권 제81호
- , 2009, 사회운동의 생태적 전환과 연대, 진보평론 제40호 2009년 여름호
- , 2009, 민주화의 민주화: 노무현과 이명박을 넘어서, 현실문화
- Paul Hawken, 1993, The Ecology of Commerce, 비즈니스 생태학, 2004, 정준형 역, 에코리브르
- WCED, 1987, 조형준 홍성태 옮김, 2005, 『우리 공동의 미래』, 새물결, p 87~88
- John s. Dryzek, 1997, 정승진 옮김, 2005, 『지구환경정치학 담론』
- 건설교통부, 수자원장기종합계획, 2006
- Shaker A. Zahra and Gerard George, 2002, Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization and extension, The Academy of Management Review, Vol 27, No 2(Apr., 2002), pp. 185~203