

사회시장경제

정책포럼 <더불어 삶>이 제안하는
새로운 대한민국 발전모델

정책포럼 <더불어 삶> 기획위원회

한국경제정책연구회 • 민주정책연구원

사회시장경제

정책포럼 <더불어 삶>이 제안하는
새로운 대한민국 발전모델

정책포럼 <더불어 삶> 기획위원회

서문

2012년, 우리는 무엇을 할 것인가?

한 시대가 저물어가고 있다. 미국이 앞장서고 국제금융자본이 주도한 신자유주의 세계화의 시대는 2008년 글로벌금융위기로 종언을 고했다. 위기는 월가의 도덕적 파탄을 만천하에 드러냈으며, 고삐 풀린 금융세계화의 위험성을 웅변으로 증명했다. 물론 미국, 금융자본, 신자유주의의 세력이 하루아침에 무너진 것은 아니며 여전히 위세를 떨치고 있다. 하지만 이는 아직 새 시대의 주체와 패러다임이 본격적으로 등장하지 못하고 있기 때문이며, 신자유주의가 새롭게 소생하는 것은 결코 아니다. 지금 선진 각국에서 재정위기와 사회정치적 위기가 계속되는 현실이 이를 입증한다. “위기는 바로, 낡은 것은 죽어가는 반면 새 것은 태어날 수 없다는 사실에 있다.”고 한 그람시의 말이 더없이 적합한 상황이다.

세계경제를 옥죄고 있는 금융위기와 재정위기, 그리고 그 근저에 도사리고 있는 양극화 위기를 해결하기 위해서는 새로운 사회경제체제를 수립해야만 한다. 재정정책과 통화정책만으로 해결될 문제가 아니라는 것이다. 이제 근본적 개혁으로 새로운 시대를 열어가야 한다.

새 시대를 향한 핵심적 요구는 경제민주화다. 1%를 위해 99%를 희생시키는 경제체제를 거부하고, 이제 경제는 99%를 위해 작동해야 한다. 시장논리 못지않게 민주주의가 중요하고, 자유 못지않게 평등도 중요하다. 사람이 시장의 도구가 되어선 아니 되며, 시장이 사람을 위해 봉사해야 한다. 세계화도 무조건 수용할 것이 아니라, 공공복리의 증진에 도움이 되도록 규제하고 조정해야 한다. 이것이 곧 ‘월가 점령 시위’에 담긴 시대정신이고, ‘한미FTA반대 촛불집회’에서 타오르는 대중의 요구인 것이다.

새 시대는 더 이상 미국주도, 미국헤게모니의 시대가 아니다. 세계경제의 중심은 빠르게 동아

시아로 이동하고 있다. 동아시아 경제규모는 이미 미국이나 유럽연합을 능가했으며, 불과 5년 후면 구매력기준으로 중국경제가 미국을 제치고 세계최대의 경제로 부상할 전망이다. 무엇보다 미국이나 유럽의 경제전망은 비관적인데 동아시아 지역은 역동적 성장을 지속할 것으로 보인다. 중국의 고도성장이 수 십 년간 지속되는 것을 보면서도 “중국은 국유기업 구조조정을 못해서, 금융부실 때문에 망한다” 혹은 “중국은 소득불평등 때문에 정치불안이 야기되어 망한다”고 희망 섞인 예측을 해대던 서구의 전문가들은 정작 미국과 유럽의 경제가 바로 그런 문제들로 자멸하는 현실을 목도하고 있다.

세계경제의 중심이 동아시아로 넘어왔다고 해서 동아시아가 태평성대를 구가하는 것은 결코 아니다. 동아시아 각국은 모두 나름대로 심각한 사회정치적 위기를 맞이하고 있다. 특히 경제상황은 상이할지라도 양극화 문제는 각국이 공통적으로 직면한 최대 현안이다. 일본은 이 때문에 이미 2009년에 60년 자민당 정권이 막을 내렸고, 눈앞에 닥친 대만 총통선거나 내년의 한국 총선과 대선에서도 양극화는 최대 이슈로 부각될 것이다. 중국의 농민시위나 반부패시위도 양극화를 배경으로 한 것이어서 내년에 출범할 제5세대 지도부에게도 최대 현안은 양극화 문제가 될 것이다. 갑작스럽게 닥쳐온 북한의 정권이양 과정이 추가적인 불안요인으로 작용하는 가운데, 2012년은 동아시아 지역의 정치적 격변기가 될 것이다.

한국의 현실은 세계경제의 모순과 동아시아 지역의 고민을 고스란히, 어쩌면 가장 극명하게 반영하고 있다. 한국경제는 한 세대 남짓한 기간에 세계최빈국에서 OECD 회원국까지 올라섰지만, 그 후로는 금융위기의 쓰라림과 양극화의 어두움으로 상당 부분 퇴색하고 말았다. 재벌대기업의 이윤은 하늘을 찌르는 기세로 증가하는데 실질임금은 바닥을 기고 있다. 한국국민은 경제는 성장하고 국민소득은 올라가는데 삶의 질은 하락하고 행복은 멀어져가는 역설을 뼈저리게 경험하고 있다. OECD국가 중 최장시간 노동, 최저수준 복지, 자살률 1위를 기록하고 있다. G20 회원국으로서 한국의 국가위상은 단군 이래 가장 높아졌다는데 삼포세대라고 자조하는 한국의 젊은이들은 희망과 기백을 잃어 가고 있다. 세계 최하의 출산율로 민족의 집단자살을 피하고 있는 형국이다.

모순이 극에 달한 만큼 변화의 기운도 강한 것이 한국의 상황이다. 외세의 침탈과 식민지배, 동족상잔과 군사독재 등 모진 시련이 이어진 역사의 질곡을 뚫고 나온 민족의 저력은 이제 새 시대를

여는 동력이 되어야 한다. 그리하여 2012년, 한국은 새로운 발전패러다임 아래 새로운 정치주체의 결집을 이루어 내어 새 시대를 열어나아가야 한다. 인본적이고 합리적이면서도 역동적이고 혁신적인 새로운 사회경제모델을 건설해야 한다. 한국이 동아시아 정치변화의 물결을 이끌고, 사회통합적인 동아시아 지역경제 통합을 주도해야 한다. 그리하여 한국은 세계경제가 위기를 완전히 극복하고, 금융불안과 소득불평등 문제를 넘어서서 지구촌의 공생발전과 생태계보전 문제까지 해결해 나가는 데 앞장서야 할 것이다. 마침내 한국이 '동방의 빛'이 되어 세계를 비추어야 한다.

한민족의 저력을 새 시대의 동력으로 만들고 비전을 현실로 만드는 것은 정치가 감당해야 할 몫이다. 2012년, 한국 정치는 참으로 중차대한 역사적 임무 앞에 섰다. 하지만 한국 정치는 아직도 구시대의 포로 신세를 벗어나지 못하고 있다. 다행히 지역주의와 폐쇄성을 극복하려는 노력들은 나타나고 있으나, 구시대의 낡은 경제관과 각종 기득권 세력과의 결탁을 아직도 훌훌 털어버리지 못하고 있다. 신자유주의 파탄과 접충하는 민생고 탓에 모든 정치세력이 앞 다투어 복지를 말하게 되었다. 하지만 정의에 기초하며 공공성과 사회적 연대를 수호하고 국민의 행복을 증진하는 발전을 이룩하기 위한 사회경제체제의 근본적 혁신에 대한 구상은 찾아보기 어렵다. 보편적 복지든 맞춤형 복지든 사회경제체제의 혁신이 없이는 그 의미가 퇴색하고 말 것이다. 새 시대를 열기 위해서는 무엇보다 사회경제체제의 전환을 위한 비전과 정책구상을 구체화하고, 이를 중심으로 새롭고 폭넓은 정치주체를 결집하고 활성화해야 한다.

민주진보진영의 대동단결도 중요하지만, 그에 앞서 민주진보진영이 그리는 대한민국의 미래가 무엇인지 분명히 해야 한다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부 10년에 걸쳐 민주정부는 민주화와 인권신장, 남북관계 개선과 복지제도 확대 등에 큰 공을 세웠으나, 세계적인 신자유주의 물결과 성장주의 경제관을 넘어서지 못하고 양극화와 고용불안이 심화되는 것을 방지하지 못했다. 절차적 민주주의는 달성했지만 실질적 민주주의로 확장하는 데에는 성공하지 못했다. 이 과정에서 민주진보세력의 분열과 갈등이 확대되었고, 국민의 신뢰를 상실했다. 그 결과 이명박 정부의 등장으로 민주주의가 총체적으로 후퇴하는 아픔을 겪고 있다. 이제 민주진보진영은 새로운 사회경제체제의 비전과 정책구상을 가다듬어서 이를 기초로 정책동맹을 형성하고, 시민사회와 소통하며, 국민의 신뢰를 회복해야 한다.

이러한 시대적 사명감을 절감하여 정책포럼 <더불어 삶> 기획위원회는 성찰과 고민을 거듭하였다. 부족하지만 우선 그 결과를 이 보고서에 담아 내놓는다. 우리가 내세우는 새로운 사회 비전은 국민의 '행복'을 최상위 가치로 놓는 국가발전체제로서 경제민주화·혁신적 성장·보편적 복지를 중심으로 삼고 아울러 생태적 발전·능동적 세계화·지역균형발전을 지향한다. 우리는 그 같은 가치와 비전을 담아내는 경제체제를 '사회시장경제'라 명명하고자 한다.

사회시장경제란 민주적 시장경제에 보편적 복지를 결합시킨 한국형 발전모델이다. 민주적 시장경제는 경제영역에서 시장의 자율적 역할을 인정하되 사회 공동체 전체의 존립과 발전의 목표에 맞게 국가가 시장에 개입하여 조정할 수 있다는 원리에 기초한다. 사회시장경제는 이 같은 민주적 시장경제를 기반으로 하고, 여기에 보편적 복지제도를 강화함으로써 좀 더 적극적으로 정의를 실현하고 재분배를 촉진하고자 한다. 우리가 민주적 시장경제에 더하여 보편적 복지를 강조하는 이유는 시장경제의 기초가 되는 자유와 경쟁의 원리를 평등과 연대의 원칙으로 보완하고자 하는 것이다. 이는 사회구성원들의 삶의 질을 높이고, 나아가 공동체의 유대 기반을 강화하기 위해 반드시 필요한 것이다.

본 보고서 작성을 위하여 함께 고민하고 토론한 집필자들과 정책포럼 <더불어 삶>의 회원들, 그리고 보고서 준비에 큰 수고를 해준 박정식 연구위원, 유공주 연구원에게 깊은 감사를 표한다. 모쪼록 부족한 이 보고서가 민주진보진영의 새로운 비전과 정책 구상과 관련한 보다 심도 깊은 논의를 촉발하는 계기가 되기를 바란다. 그리하여 민주진보세력이 2012년에 주어진 엄청난 역사적 사명을 제대로 감당하는 데 조그만 도움이라도 되기를 기대한다.

2011. 12. 23

정책포럼 <더불어 삶> 기획위원장 | 유 종 일

사회시장경제

정책포럼 <더불어 삶>이 제안하는
새로운 대한민국 발전모델



정책포럼 <더불어 삶> 기획위원회
강현수, 고 원, 김남근
박순성, 변창흠, 유종일
이상현, 최태욱, 홍종학

Contents

[서문]

1. 왜 우리는 지금 새로운 사회시장경제를 찾아야 하는가?

- 1.1. 한국 사회의 발전 과정에 대한 성찰..... 11
- 1.2. 우리는 지금 어디에 서 있는가? 13
- 1.3. 기득권 체제 유지를 추구하는 보수주의자의 길 16
- 1.4. 민주진보진영의 대안 - 사회시장경제 18

2. 사회시장경제의 기본 원리

- 2.1. 사회시장경제의 핵심 가치..... 21
- 2.2. 사회시장경제의 매커니즘 24
- 2.3. 새로운 사회시장경제 건설을 위한 6대 정책과제..... 27

3. <정책과제 1> 경제민주화

- 3.1. 왜 경제민주화인가?..... 29
- 3.2. 경제민주화의 전략과 경제민주화 동맹..... 31
- 3.3. 경제민주화의 핵심 정책과제 34
 - 1) 재벌개혁 34

- 2) 노동민주화 35
- 3) 금융민주화 36
- 4) 참여경제 38
- 5) 분배정의 39

4. <정책과제 2> 혁신주도 균형성장

- 4.1. 과거 성장 방식의 문제 41
 - 1) 국민의 희생으로 이룩한 성장과 새로운 도전 41
 - 2) 불균형 성장의 문제 42
 - 3) 요소투입형 성장, 토건 중심 성장의 문제..... 42
- 4.2. 새로운 성장 43
 - 1) 참여와 기회가 보장되는 균형성장 43
 - 2) 사람중심 지식창조경제..... 43
 - 3) 고용친화형 성장 44
 - 4) 스마트 성장: 소프트웨어 중심 성장, 분권형 생산과 통합 사용..... 45
 - 5) 세계최고의 창조경제..... 46
 - 6) 국가와 시장의 보완을 통한 성장..... 47

사회시장경제

정책포럼 <더불어 삶>이 제안하는
새로운 대한민국 발전모델



Contents

5. <정책과제 3> 서민과 중산층을 위한 보편적 복지

- 5.1. 대한민국 헌법의 이념: 사회국가와 사회시장경제 48
- 5.2. 편향된 시장방임정책에 따른 민생파탄과 대안 모색..... 49
- 5.3. 서민·중산층의 일자리와 생존권 보호 50
 - 1) 고용 안정, 비정규직 차별철폐 및 정규직화 50
 - 2) 근로빈곤층에 대한 소득과 사회보험 지원..... 52
 - 3) 공정한 하도급 거래와 중소기업의 일자리 보호 53
 - 4) 중소상인 시장보호와 경쟁력 강화 53
 - 5) 여성의 노동권 보호와 일-가족 양립시스템 확립..... 55
- 5.4. 사회복지서비스 확충을 통한 양극화 해소 56
 - 1) 보육, 노인과 장애인 돌봄서비스 등의 공공성 강화..... 56
 - 2) 교육: 국공립 대학, 정부책임형 사립대학 확대와 반값등록금의 실현..... 56
 - 3) 의료: 모든 병원비에 대한 건강보험 적용과 의료비 본인부담 상한제 실시 57
 - 4) 주거: 공공임대주택 확충과 복지형 재개발사업의 도입 58
 - 5) 노인빈곤: 국민연금제도의 사각지대 해소 및 기초노령연금제도의 확대 60
- 5.5. 공정한 재정분배와 조세정의 실현을 통한 복지재정의 부담 60

6. <정책과제 4> 사람 중심의 환경·생태·에너지

- 6.1. '성장과 석유종속'에서 벗어나기 63
- 6.2. 적극적이면서도 균형 잡힌 기후변화 대응 66
 - 1) 온실가스 감축 대책과 기후변화 적응대책의 균형..... 66
 - 2) 기후변화 대응 산업의 고용창출로 새로운 성장 전략 마련..... 67
 - 3) 핵발전의 단계적 폐기 선언 67
- 6.3. 국제환경규제에 대비하는 환경정책의 수립 68
 - 1) 기업들의 국제환경규제 대응 역량 강화 지원 정책..... 68
 - 2) 국제환경규제에 대비하는 정부의 조정 기능 강화 69
 - 3) 국가 생물 주권(bio-sovereignty)의 강화 69
- 6.4. 지속가능한 국가 자원의 관리 70
 - 1) 식량안보의 확보 70
 - 2) 수산자원의 현명한 관리 71
 - 3) 합의에 기초한 적극적인 에너지 수요관리..... 72

사회시장경제

정책포럼 <더불어 삶>이 제안하는
새로운 대한민국 발전모델



Contents

7. <정책과제 5> 능동적 세계화

7.1. 지역주의 경로를 통한 세계화	75
1) 지역주의와 역제주의가 세계화의 현실 경로이다.....	75
2) 지역주의 경로의 세계화가 한국에게도 유리하다.....	76
7.2. 사회통합형 세계화	78
7.3. 세계화 활용 방안 및 새로운 접근	81
1) 활용방안	81
2) 새로운 접근.....	82
7.4. 개방적 '한반도 경제공동체'의 형성.....	83

8. <정책과제 6> 정부개혁 및 지역균형발전

8.1. 정부개혁의 필요성	87
1) 권력 집중의 문제와 권력 분산의 필요성.....	87
2) 공공개입의 한계와 분권·참여형 거버넌스의 필요성.....	88
3) 총량주의에 입각한 공권력 활용과 주민 자치와의 괴리	88
8.2. 국가 권력의 민주적 통제와 정당한 행사	89
1) 국민의 권리 보장을 위한 국가의 적극적 역할	90
2) 권력 기관의 정치적 독립과 민주적 통제의 제도화.....	91
3) 정부 정책에 대한 일상적이고 지속적인 시민참여.....	91

8.3. 분권과 지방자치	92
1) 명목상의 지방자치와 분권 현실.....	92
2) 취약한 조세분권 및 지방재정 현실	92
3) 분권형 국가를 위한 기반 조성	94
4) 행정구역 개편 문제	96
5) 중앙정부와 지방정부의 역할 분담.....	96
6) 재정분권 강화를 위한 방안	97
8.4. 국토 균형발전의 효율적 정책 추진	97
1) 토건 위주에서 사람 중심으로 지역발전 정책 전환	98
2) 상향식 지역 맞춤형 지역 발전 정책 추진.....	99
3) 수도권 집중 방지와 수도권·비수도권 상생 발전	99
4) 통합적 지역 정책 추진을 위한 협력적 거버넌스 체제 구축.....	100
5) 분권형 지역산업육성 정책과 지역혁신체계의 구축.....	100
8.5. 주민참여 활성화.....	102
1) 전면적 도시개발·재생사업의 추진과 주민참여의 한계	102
2) 우리나라에서 주민참여가 활성화되지 못하는 이유.....	102
3) 주민참여가 적극적으로 이루어지기 위한 조건	104
4) 주민참여를 활성화하기 위한 방안	104

1. 왜 우리는 지금 새로운 사회시장경제를 찾아야 하는가?

1.1. 한국 사회의 발전 과정에 대한 성찰

우리 한국인은 1876년 개항 이후 자주적이고 독립적인 국민국가를 건설하기 위해 치열하게 노력해 왔다. 개항 직후 한반도는 제국주의 강대국들의 각축 속에서 일본의 식민지로 전락하고 말았지만, 한국인들은 식민지배 하에서도 자주독립국가 건설을 위한 투쟁을 계속하였다. 일제 총독부 추산만으로도 136만여 명이 참여한 1919년 3.1항쟁은 한국인들의 순수하고 이상적이며 희생적인 힘을 근대적 형식을 통해 표출한 역사적 사건이었다. 3.1운동을 배경으로 거족적 형태의 임시정부가 수립되었으며, 오늘날 대한민국의 기본 틀이 된 민주공화국이라는 근대적 헌정체제가 출현하였다.

한국인들은 해방 후 분단과 전쟁이라는 제약과 비극에도 불구하고 빈곤과 독재를 성공적으로 극복해 올 수 있었다. 기득권 세력들이 반공이라는 이름으로 헌법에 담긴 민주공화국의 가치와 정신을 말살하려고 여러 번 시도했음에도 불구하고, 우리는 피와 땀으로 자유와 민주주의를 지키고 경제발전을 이룩하였다. 그 결과 대한민국은 반세기만에 세계적 수준의 산업화와 민주화를 거의 동시에 성취하였다. 사실 이러한 성공은 20세기 후반의 세계사에서 어느 나라도 보여주지 못한 것이었다.

1987년 6월 항쟁에 이은 민주화는 한국인들에게 새로운 도약의 계기가 되었다. 민주화는 정치적으로뿐만 아니라 경제적으로나 사회·문화적으로도 한국인들에게 커다란 축복이었다. 민주화에 의한 대중의 권리의식 증대로 실질임금 수준이 크게 상승하여 민간소비지출에 의한 내수가 확대되었고, 내수시장이 팽창하자 기업들은 국내투자를 늘림으로써 투자와 소비가 선순환하는 경제성장메커니즘이 형성되었다. 1990년대에 들어서는 자동차, 전자·정보통신 산업이

비약적으로 발전하여 세계적 경쟁력을 갖춘 주력산업이 되었다. 최근 한류 문화가 세계로 뻗어 나가기 시작했는데, 이는 전적으로 민주화 덕분에 자유롭고 창의적인 에너지가 사회에 넘쳐 흘렀기 때문에 가능한 결과였다. 이렇게 민주주의체제에서도 한국은 세계에서 가장 역동적으로 발전해 온 나라가 되었다.

하지만 한국 사회가 이룩한 거대한 성공의 이면에 새로운 위기의 씨앗들이 자라고 있었다. 우리는 산업화와 민주화를 압축적으로 달성하고 중진국을 거쳐 선진국의 문턱에 진입했지만, 낡은 사회제도의 유산을 잘 정리하지 못하였으며 또한 세계적으로 닥쳐오고 있던 거대한 문명의 파고에 신속히 대처하고 새로운 전환을 준비하는 데에서 많은 시간을 허비해 버리고 말았다. 그것은 크게 두 가지 문제로 요약될 수 있다. 첫째, 민주화 이후 우리 사회는 구시대의 낡은 특권체제를 해체하지 못함으로써 불공정과 반칙이 정치·경제·사회 질서 전체를 잠식하도록 만들었다. 둘째, 한국 사회는 지구촌 전체를 뒤덮은 신자유주의적 세계화의 물결에 적절하게 대응하지 못했다.

우리는 불공정, 특혜, 반칙, 자의적 지배 등 구시대의 낡은 특권체제를 철저히 해체하지 못하였다. 1987년 민주화 이후 한국에서는 정치적 민주화를 넘어 경제민주화로 나아가기 위한 노력들이 줄기차게 전개되어 왔다. 낡은 기득권 세력들은 저항과 반발을 통해 그와 같은 노력들을 왜곡하거나 좌절시켰다. 1997년 외환위기를 계기로 개발시대의 고질적 병폐였던 정경유착을 해소하고 경제구조를 투명하게 하는 데에 어느 정도 성과를 거두었다고 하지만, 공정하면서도 모든 사람에게 기회를 주는 경제 질서를 굳건하게 구축하는 데에는 큰 진전을 보지 못하였다. 그 결과로 1997년 말 외환위기 이후 15년이 지난 지금, 재벌대기업의 경제력 집중은 고도화되었고 독과점의 폐해는 날로 심해지고 있다. 기업생태계는 피폐해지고 있으며, 경제발전의 사회적 기반은 무너지고 있다.

한편 대한민국은 세계화와 신자유주의의 물결에 적절히 대처하지 못했다. 세계화는 교통·정보·통신기술의 혁명에 기반을 두고 인류의 대다수 사람들을 하루 24시간 광속으로 연결할 수 있도록 만들었다. 이런 혁명적 신기술을 통해 인류는 세계적 차원에서 인적·물적 자원의 네트워크를 조직함으로써 생산성의 비약적 향상을 실현할 수 있었다. 그런데 이러한 세계화에 편승하여 시장만능주의, 경쟁제일주의, 경제의 금융화 등 신자유주의의 물결도 지구촌 전체에 퍼져나갔다. 급속히 확산된 신자유주의적 사회경제체제는 세계 도처에서 사회양극화, 고용불안을 유발

하여 사회를 갈등과 분열로 이끌고 위기에 빠뜨려 왔다. 한국도 예외가 될 수 없었다.

세계화와 신자유주의의 물결은 1990년대 초반부터 한국에 거세게 밀려왔다. 한국 사회는 승자독식의 치열한 경쟁 속으로 빨려 들어갔고 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간 양극화가 본격적으로 시작되었다. 세계화를 잘 활용하기 위해서는 신자유주의의 독소적 요소를 통제해야 했음에도 불구하고, 한국은 그것을 제어할 수 있는 사회적 조절 장치를 만들지 않은 채 상품·자본시장개방, 규제완화, 민영화, 노동유연화 같은 신자유주의 정책들을 전면적으로 도입하였다. 그리고 그것을 재벌집단 등 소수 기득권세력의 배를 불리는 수단으로 활용하였다. 1997년 말 외환위기는 수구·보수 정치세력과 소수 재벌집단들이 결탁한 가운데 세계화를 빙자한 경쟁적 자본증식을 일삼다 국가를 환란의 위기로 몰아넣은 사건이었다.

1998년 민주정부의 등장은 구체제의 잔재를 청산하고 세계화에 능동적으로 대응해 나갈 수 있는 사회체제를 정비하라는 국민적 요구의 결과였다. 그리하여 민주정부는 신속하게 위기를 수습하고 경제개혁을 실시하여 관치경제, 정경유착을 타파하는 등 새로운 경제 질서를 정착시키는 데 많은 기여를 했다. 권위주의 잔재를 청산하여 인권을 신장시켰고, 기초적 복지제도를 구축하여 복지국가로 진입하는 길을 열었다. 두 차례의 남북정상회담으로 한반도 평화와 경제번영의 가능성을 높였다. 그러나 전체적으로는 민주정부도 안으로는 특권을 청산하고 밖으로는 변화의 압력들에 능동적으로 대처함으로써 서민과 중산층의 삶을 보호하는 데에는 크게 미흡했다. 시장만능주의에 상당부분 휩쓸리기도 했고, 재벌에 대해서도 개혁하기보다는 끌려가는 잘못을 범하기도 했다. 결국 그것은 국민의 실망감으로 이어졌고, 낡은 세력들이 재등장하는 것을 막지 못하는 뼈아픈 결과를 낳았다.

1.2. 우리는 지금 어디에서 있는가?

오늘날 한국 사회가 직면하고 있는 핵심 문제는 '사회양극화로 불리는 불평등의 심화'가 하나이고, '일자리 불안과 대중의 삶의 질 저하'가 다른 하나이다.

무엇보다도 이 시기에 사회양극화가 급속하게 심화되었다. 그 결과로 한국 사회에는 전국 가구의 가처분소득 기준으로 중산층 가구비중이 1996년 68.5% 수준에서 2006년 58.5%, 2009년

56.7%로 하락하였고, 빈곤층(저소득층)의 규모(상대적 빈곤율)는 1996년 11.3%에서 2006년 17.9%로 증대하였다. 2인 이상 도시가구의 시장소득 지니계수는 1992년 0.254에서 2008년에는 0.319로 꾸준히 상승했다. 아무리 열심히 일해도 빈곤을 벗어날 수 없는 근로빈곤층의 규모가 2004년 17% 수준에서 2009년 25.6%에 달하고, 실질적인 비정규직 노동자의 비율은 절반을 훌쩍 넘어 OECD국가들 중 거의 최고 수준에 달하였다. 청년의 실업률은 그보다 더 심각해 2011년 7월 기준 7.6%에 이르렀는데, 이는 전체 실업률 3.3%의 두 배를 훨씬 넘는 수치이다.

이런 문제들이 생기게 된 원인으로는 한국 경제의 좋은 일자리 창출 능력이 떨어져 일자리 불안이 만성화 된 데 있다. 그리고 우리 사회의 일자리 창출 능력이 떨어진 근본적 원인은 사회구성원 다수의 삶의 질을 도외시 한 질 낮은 성장체제의 존속에 있다. 인간을 성장의 도구로 전락시키고 일회용 소모품처럼 폐기하는 경제 구조에서는 일자리의 질은 계속 떨어질 수밖에 없고, 양극화는 심화되어 지속가능한 발전이 불가능할 수밖에 없다. 또한 중저임금을 기반으로 하는 국가들의 추격으로 인해 그나마 존재하던 일자리마저 계속 소멸해 가게 될 것이다.

그런데 이런 경제 구조는 사회의 자원을 소수의 계층이 독점하여 잠재적 경쟁자들을 인위적 방식으로 억압하는 독점적 특권체제에 의해 재생산되고 있다. 한국에서 재벌대기업들은 시장에 대한 독점적 지배력을 이용하여 게임의 룰을 바꾸고 잠재적 경쟁자들을 모두 제거해 버림으로써 강자독식의 사회를 구축해 왔다. 특권체제의 핵심에 서 있는 5대 재벌집단, 그 중에서도 1, 2위 재벌들은 이미 시장에서 견제할 수 없고, 시장이 아닌 제도 및 법으로도 견제할 수 없으며, 노조 같은 대항세력으로도 견제할 수 없는 권력이 되어 버렸다. 이와 같이 강자독식체제는 사회 전체의 투자 여력과 좋은 일자리를 창출할 수 있는 능력을 약화시킨다. 재벌대기업들은 경영과 기술의 혁신보다는 중소하청기업을 관리 통제하고, 신규투자보다는 기존 기업을 인수 합병하며, 심지어 자영업자들의 생계 영역을 강탈하는 데에 매달려 왔다. 그 결과 1990년대 이후 한국에서는 중소기업이 중견기업을 거쳐 대기업으로 성장해 나가는 사례가 불과 몇 건에 불과할 정도로 희귀해 졌고, 팬찮은 일자리를 만들어 내는 중소기업들의 층이 현저하게 얇아지게 되었다.

좋은 일자리의 감소와 불평등 심화는 우리 사회에 자신의 안전과 기득권을 지키기 위한 살인적 경쟁을 만연시켰다. 노동현장은 삶의 보금자리가 아니라 해고의 강행과 저지를 둘러싼 피비린내 나는 전쟁터로 전락한지 이미 오래다. 교육 현장에서도 10대 때부터 경쟁의 사다리를 오르

기 위해 치열한 사투를 벌인다. 사회 곳곳에는 사회의 분주한 속도와 경쟁에 치여 생애 단계를 조절하는 데 실패해 죽은 시체들과 사회 변화를 저주하고 경계하는 공포와 절망의 눈빛들로 가득하게 되었다.

사회양극화, 일자리 불안과 함께 우리 사회는 고유의 강점인 역동성이 빠르게 쇠퇴해 왔다. 사람들은 미래에 대한 두려움과 불안 때문에 진취적이고 과감한 도전, 창의적 모험과 투자를 기피하게 되었다. 실직할 우려가 없는 안정적인 직장만을 선호하고, 대학입학도 그에 맞춰 의대나 법대를 지망하게 되었다. 상대적으로 안정된 직장을 갖고 있는 사람들은 자신의 기득권 영역을 지키기 위해 필사적으로 장벽 높이기를 시도하고, 그에 따라 고용구조가 노쇠화로 치닫고 청년들은 제대로 된 사회진출도 못해 본 채 실업자가 되어 거리를 떠돌았다. 한마디로 우리 사회는 갈수록 못 가진 사람은 처절하고, 상대적으로 조금 더 가진 사람도 늘 불안한 사회가 되었다.

우리는 지금 헌법이 정한 가치와 질서가 무너지고, 시민적 권리가 말살되고 있다는 사실에 주목하지 않으면 안 된다. 우리 헌법은 자유롭고 평등한 시민들 간의 공정한 협력을 위해 모든 국민이 평등하게 누려야 할 기본권에 관한 내용들을 명시하고 있다. 특히 헌법 제31조부터 제36조에 이르기까지 국민이 누려야 할 사회권에 관해 규정하고 있다. 이는 유엔이 채택한 노동의 권리, 사회보장의 권리, 교육에 대한 권리 등 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)」에 상응하는 것이다. 이처럼 국제인권규약에서 명시하고 있고, 동시에 대한민국헌법에서 규정하고 있는 사회권은 대한민국 국민이라면 누구나 평등하게 향유해야 할 대상이다.

그러나 그 같은 국민의 기본적 권리들은 사실상 사문화되어 가고 있다. 특히 사회권의 영역에서 그 같은 문제들이 첨예하게 발생하고 있다. 예를 들어 비정규직 근로자가 절반을 넘어서는 현실에서 어떻게 우리가 근로의 권리(헌법 제32조 제1항)를 가지고 있다고 말할 수 있으며, 집값이 현재 시점에서 고정된다고 가정하고 연봉 5천만 원인 직장인이 매월 87만 원씩을 저축한다고 했을 때, 서울의 아파트를 사는 데 58년이 걸리고 강남의 아파트를 사는 데 89년이 걸린다면, 이 걸 보고 “국가가 모든 국민의 쾌적한 주거생활을 위해 노력”(헌법 제35조 제3항)하고 있다고 할 수 있겠는가? 일자리 부족과 높은 집값 때문에 젊은이들이 결혼을 늦추고 출산을 꺼리는 현실은 가장 기본적 권리인 행복추구권을 박탈당한 상태라고 볼 수 있다.

이상에서 기술한 사회 현상들은 모두가 낡은 시대의 표상들이다. 그것은 협력과 통합이 갈수록

중요해져 가는 시대에 무한경쟁을 강조하고, 삶의 질을 바탕으로 한 창조적 노동이 중요해지는 시대에 인간을 도구와 비용으로만 보려 한다는 점에서 시대를 역주행하는 현상들이다. 우리 사회는 이처럼 낡은 시대의 틀에 갇혀 자유, 개성, 협동, 여가, 창조성을 주된 동력으로 하는 새로운 국가발전체제로 나아가지 못하고 있다.

1.3. 기득권 체제 유지를 추구하는 보수주의자의 길

현재 한국에서 보수주의를 자처하는 사람들은 수구적 사고에 젖어 새로운 시대의 도래를 가로막고 있다. 그들은 권위주의, 강자독식주의, 성장지상주의, 냉전적 대결주의에서 헤어나오지 못한 채 그것에 의지하여 누려왔던 낡은 기득권 체제를 유지하기 위해 안간 힘을 쓰고 있다.

지금까지 한국의 보수주의자들은 소수의 기득권세력에게는 강력한 보호를 통해 엄청난 특권과 특혜를 부여하고, 다수의 대중들에게는 잔혹한 경쟁을 강요함으로써 삶의 질을 하락시키는 이중적 정책을 추구해 왔다. 그들은 경쟁만이 살 길이고, ‘1등만 기억하는 사회’가 최고의 선이라고 외치면서도, 정작 기득권세력들에게는 부자감세, 규제완화, 고환율 정책 등으로 각종 이익을 보장해 주고 불공정거래, 비자금조성 등 불법과 탈법을 일삼아도 적당히 면죄해주는 태도를 취해 왔다.

그 같은 사회질서는 사회구성원 절대 다수의 탈락과 의욕상실, 노동력의 질 저하를 가져왔고, 1% 승자들에 의한 강자독식의 특권구조를 만들어 냈다. 이 때문에 국민경제 각 부문 간의 내적 불균형은 돌이키기 힘들 정도로 심화되었고, 성장잠재력은 나날이 저하되어 갔다. 한 줄 세우기에 의한 경쟁은 사회를 획일화시켜 다양성을 말살하고 창의적 활력을 죽여 왔다. 20대 80 사회로의 양극화는 갈수록 심화되어 사회적 위화감과 이질감, 갈등과 균열이 증대되면서 공동체의 존립 위기로까지 치닫게 되었다.

그런데 이런 상황을 앞에 두고 이제 한국의 보수주의자들은 몰염치하게도 태도를 바꾸어 ‘자본주의 4.0’이라는 깃발을 들고 나와 “낙오자를 없애자”고 주장한다. 그들은 복지의 열풍이 불게 되고, 기득권세력을 향한 강력한 저항이 노동, 청년, 여성 등 사방팔방에서 죄어오는 것을 보고 “온정적 보수주의”, “따뜻한 자본주의”, “사회 통합적 시장경제”를 외치기 시작하고 있다.

그러나 보수주의자들이 말하는 ‘새로운 자본주의’란 기존의 특권적 경제체제에서 결코 벗어난 것이 아니다. 한나라당 여의도연구소가 펴낸 <뉴비전>에 따르면, 그들은 “경쟁과 사유재산권 중심의 기존 시장 질서를 유지하는 가운데 소외계층과 사회적 약자를 배려”하는 쪽으로 경제구조를 바꾸어 가겠다고 말한다. 다시 말해서 이윤과 성장을 추구하는 기업의 원리, 시장의 원리를 중시하면서도 기업이 소외계층과 사회적 약자를 배려하도록 함으로써 ‘따뜻한 시장경제주의’를 구현한다는 것이다.

한나라당이 말하는 소위 <뉴비전>은 결코 생소한 것이 아니다. 그것은 이미 조지 부시 전 미국 대통령이 2000년 대통령 선거에 출마하면서 내건 ‘소유자사회’에 입각한 ‘온정적 보수주의’와 사실상 동일한 것이다. 즉 유럽형의 복지국가가 높은 조세부담에 토대를 뒀으므로 기업과 개인의 경제의욕을 저하시키고 경제활동의 자유를 침해한다는 인식 하에, 조세감면을 통하여 경제의욕과 경제활동의 자유를 증진시켜 기업이 등 자신이 번 소득을 자선활동에 사용하도록 유도하는 정책으로 경제적 불평등 문제를 해결한다는 발상이다. 이 같은 경제철학에 입각한 정책이 부시정권 8년 동안 미국 사회에 얼마나 심각한 실업, 빈부격차를 가져오고 급기야 금융위기의 수렁으로 밀어 넣었는지는 굳이 자세히 설명할 필요도 없는 사실이다.

최근 한나라당은 재벌대기업들의 폐해가 사회적으로 불거지자 재벌의 불공정행위를 규제하겠다고 하며, 불공정행위에 대한 징벌적 배상 부과, 납품단가 조정협의 의무제 등 예전에 없던 몇 가지 정책들을 내놓고 있다. 그러나 실질적으로는 재벌중심의 경제구조에 대한 수술은 고사하고, 재벌에 특혜를 부여하는 규제완화나 감세 같은 정책기조를 철회한다는 말은 전혀 없다. 비정규직 문제에 대한 대책에서도 그들은 비정규직을 활성화하되 비정규직 사용 연한을 늘리고 처우를 강화하는 정도의 현상유지의 해결책만을 제시하고 있다.

보수주의자들의 이 같은 접근은 근본적인 지점에서부터 틀렸다. 그들은 사회양극화의 문제를 해결하는 것이 기본적으로 시혜의 문제가 아니라 권리의 문제임을 이해하지 못하고 있다. 양극화 문제의 본질은 헌법상의 권리가 부자와 가난한 자, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 수도권과 지방으로 나뉘어 향유되는 데에서 비롯된다. 헌법상의 권리는 누구나 평등하게 누려야 하는 무조건적 정언명제이다. 그런데도 보수주의자들은 그것을 마치 부자나 기업가들이 떡고물 주듯이 할 수 있는 대상이라고 말하고 있는 것이다.

1.4. 민주진보 진영의 대안: 사회시장경제

우리가 내세우는 새로운 사회 비전은 국민의 ‘행복’을 최상위 가치로 놓는 국가발전체제이다. 그것은 지금까지 ‘성장’과 ‘개발’, ‘경쟁’과 ‘효율’을 최상의 가치로 삼아 왔던 발전체제로부터의 탈피이다. 새로운 국가발전체제는 경제민주화, 혁신적 성장, 보편적 복지를 중심축으로 삼고, 아울러 생태적 발전, 능동적 세계화, 지역균형발전을 지향한다. 우리는 그 같은 가치와 비전을 담아내는 경제체제를 ‘사회시장경제’라 명명하고자 한다.

사회시장경제란 민주적 시장경제에 보편적 복지를 결합시킨 한국형 발전모델이다. 민주적 시장경제는 경제영역에서 시장의 자율적 역할을 인정하되 사회 공동체 전체의 존립과 발전의 목표에 맞게 국가가 시장에 개입하여 조정할 수 있다는 원리에 기초한다. 그것은 김대중 정부의 정책기조였던 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’을 훨씬 적극적으로 확장한 개념이다. ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’은 시장에 대한 정부의 관치개입, 정경유착을 제거하고 기업구조의 투명성을 높이는 것에 대해서는 적극적이었지만 경제력 집중을 국가개입의 대상으로 삼는 데는 다소 소극적이었다. 반면에 민주적 시장경제는 정부가 시장의 독과점적 질서에 보다 적극적으로 개입하여 경제력 집중을 완화하고 자산의 평등한 분배를 촉진하여 공정한 경제 질서를 확립하고자 한다.

사회시장경제는 이 같은 민주적 시장경제를 기반으로 하고, 여기에 보편적 복지제도를 강화함으로써 좀 더 적극적으로 재분배를 촉진하고자 한다. 우리가 민주적 시장경제에 더하여 보편적 복지를 강조하는 이유는 누구나 사회적 약자로 떨어질 수 있다는 가정 위에서, 그럴 경우 그들을 시민적 우애로 더 배려함으로써 모든 사람들이 적극적 삶의 기회를 누릴 수 있도록 하자는 것이다. 이는 탈산업사회의 도래와 세계화에 따른 새로운 위험 요인들에 선제적으로 대응하여 다수 구성원들의 삶의 질을 높이고, 나아가 공동체의 유대 기반을 강화한다는 점에서 시대적 상황에 부응하는 것이다.

사회시장경제와 사회적 시장경제의 차이점

사회시장경제는 독일식의 사회적 시장경제와 좀 다르다. 사회적 시장경제는 오이겐의 질서자유주의에 노사 공동경영제도와 복지제도를 가미하여 사회정책적 국가개입의 성격을 강화시킨 것이다. 질서자유주의는 자유방임적 시장질서의 확립을 궁극적인 목표로 한다. 그런데 독점이 발생하여 그 같은 자유경쟁을 훼손할 때 정부가 개입하여 완전경쟁시장을 만들어야 한다는 것이 질서자유주의의 요지이다.

한편 뮐러-아르막에 의해 이론적으로 정립된 사회적 시장경제는 질서자유주의를 그대로 받아들였으나, 이에 더하여 정부에 의한 강력한 소득재분배 등을 추구한 점에서 질서자유주의를 넘어서는 부분이 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 시장경제는 질서자유주의의 영향을 강하게 받으며, 이것이 사회적 시장경제를 개입주의적인 케인지안의 정책과 다르게 만드는 요인이기도 하다.

이에 반해 우리가 말하는 사회시장경제는 궁극적으로는 완전경쟁시장이라는 목표에 종속되는 것이 아니라, 사회 공동체 전체의 존립과 번영이라는 목표에 종속된다는 것이고, 시장경제보다 민주주의가 상위의 원리임을 명확히 한다. 그리고 여기에 보편적 복지제도를 통해 새로운 위험요인들에 보다 적극적으로 선제적으로 대응하고 공동체의 유대 기반을 강화하려 한다는 점에서 사회적 시장경제와 겹치기도 하고 다르기도 하다.

우선 사회시장경제는 무엇보다 특권과 차별에 의한 강자독식이 없는 사회이다. 그러기 위해서는 재벌을 중심으로 정치인, 관료, 전문가, 언론에 의한 특권적 네트워크가 해체되어야 한다. 재벌집단으로의 지나친 경제력 집중의 폐해를 해소해야 하고, 부와 권력의 세습을 제한해야 한다. 공개적이고 투명한 법률 체계와 행정 절차를 통해 모든 경제주체들이 공평하게 대우받을 수 있어야 한다. 그리하여 모든 시민들이 기회와 권리를 평등하게 누리고, 공정하게 경쟁 협력하는 사회여야 한다.

사회시장경제는 저임금·고강도·저학습·저참여·저생산성의 경제구조 대신에 고임금·저강도·고학습·고참여·고생산성의 경제구조를 실현하려는 것이다. 이를 위해 노동생산성의 증대에 따라 노동시간을 단축함으로써 저임금·장시간노동·토지개발을 기반으로 하는 과로 경제구조를 타파하고, 최대 다수의 사람들에게 최대의 여가를 보장하여 각자가 전인적 자아실

현을 도모하도록 해야 한다. 이를 통해 사람들의 전반적 삶의 질을 높이고, 그 바탕 위에서 혁신이 지속적으로 일어나 폭넓은 경제발전이 이루어지게 해야 한다. 노동자의 경영참여를 적절하게 보장함으로써 사회 전반의 공동체에 대한 책임의식을 높여야 한다. 중소기업과 지방대학 및 연구소를 결합하는 혁신체제를 구축하여 양질의 일자리를 대규모로 창출해야 한다. 또 지역공동체에 뿌리박은 협동조합이나 사회적 기업을 육성해야 한다.

보편적 복지를 실현하여 적자생존의 잔혹한 경쟁사회를 탈피하고, 대신에 협력과 경쟁이 조화를 이루는 따뜻한 사회를 만들어야 한다. 나와 내 가족만 살겠다는 열망은 전 사회를 모두 패자가 되는 바닥을 향한 경쟁의 길로 내몬다. 우리는 사회적 연대를 기반으로 국민 누구나 인간다운 삶을 보장받을 수 있는 보편적 복지국가를 만들어야 한다. 복지는 시혜나 자선의 대상이 아니라 동등한 시민들 간의 우애에 입각한 상호부조의 실천이다. 그러기 위해서는 실업, 질병, 장애, 노후로 인해 사람들이 빈곤층으로 떨어지지 않도록 소득보장의 수준을 확대해 나가야 하고, 많은 사람들이 사회보험의 사각지대에 놓이는 일이 없도록 하고, 인적 자본에 대한 사회적 투자를 강화해야 한다.

우리는 과도한 에너지를 사용하는 방식에서 에너지를 절약하는 방식으로 우리의 생활구조를 바꾸어야 하고, 지구적 기후변화 방지에 앞장서며, 언제 거대한 재앙이 될지 모르는 원전에너지 생산을 단계적으로 감축하고 대안에너지 개발로 에너지정책을 전환해야 한다. 우리는 세계화에 능동적으로 임하면서도 계층 간의 불균등과 갈등을 줄이고 사회 통합적으로 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해 중소기업과 개인에 대한 지원을 통해 세계화를 적극 이용할 수 있도록 해야 한다. 또한 수도권에의 과밀집중을 막고 지역 간 균형발전이 이루어지도록 해야 한다.

2. 사회시장경제의 기본 원리

2.1. 사회시장경제의 핵심 가치

우리가 건설하려는 새로운 국가발전체제는 인간의 행복과 삶의 질, 그리고 자유롭고 창조적인 삶을 중시한다. 이것이야말로 진보적이고 민주주의적인 가치에 의해 사회를 발전시켜 나가는 길이라고 본다.

우리가 걸어갈려는 길은 먼저 대한민국헌법의 가치에 대한 적극적이고 진취적인 해석에 입각한다. 불행하게도 지금까지 정치지도자들과 행정 관료들은 헌법정신을 거론하지도 않고 그 정신을 실현하려 노력하지 않았다. 학자들의 학설과 사법부의 판례도 헌법 조항들의 모호성을 근거로 그 가치를 매우 소극적으로 해석해 왔다. 하지만 이제는 헌법을 새로운 시대에 맞춰 새롭게 재조명하고 그에 맞는 새로운 사회경제 정책을 집행할 것이 요구된다.

우리 헌법은 균형 있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력 남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형 있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호 육성, 소비자 보호 등 경제영역에서의 국가가 경제정책을 통하여 달성해야 할 '공익'을 구체화하여 명시적으로 규정한다. 아울러 헌법은 교육받을 권리, 근로의 권리, 노동3권, 환경권, 주거권, 사회보장수급권, 건강권 등 다양한 사회적 기본권을 규정하면서 사회보장, 사회복지를 증진할 의무를 국가의 책무로 규정하고 있다.

우리 헌법은 독일헌법처럼 사회국가원리를 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 헌법의 전문, 사회적 기본권 보장(헌법 제31내지36조), 경제영역에서 적극적으로 계획하고 유도하고 재분배하여야 할 국가의 의무를 규정하는 경제에 관한 조항(헌법 제119조 제2항) 등과 같이 사회국가원리의 구체화된 여러 표현을 통하여 사회국가원리를 천명하고 있다.

또한 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리”를 가진다고 하여 사회복지의 대상이 모든 국민이고 사회복지의 내용이 인간다운 생활을 영위할 정도이어야 함을 밝힘으로써 보편적 복지의 원칙을 천명하고 있다. 새로운 국가발전체제는 이상과 같은 헌법적 가치와 정신들을 적극적으로 구현하는 것을 목표로 한다.

헌법 제119조

- ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

우리는 좋은 사회가 갖춰야 할 제1의 조건이 무엇보다 정의로워야 한다고 믿는다. 정의로운 사회는 모든 사람이 어떤 명목으로도 유린될 수 없는 불가침의 가치를 지닌다는 전제 위에서 기본적 자유들과 이를 충족할 수 있는 기초적 수단들을 평등하게 제공해야 한다. 우리 헌법 역시도 인간의 존엄과 행복에 기초하여 국민들이 평등하게 누려야 할 민주적 기본 가치와 권리를 규정하고 있다는 점에서 정의의 원칙을 정확하게 지향하고 있다. 그런데 우리는 지금 그 같은 권리의 배분이 매우 불균등하고 차별적으로 이루어지고 있다는 사실에 주목한다. 나날이 빠르게 심화되어 가는 사회 불평등은 시민의 기본적 자유를 심각하게 위협하고 나아가 공동체의 존립을 흔들고 있다. 그래서 우리는 평등이 오늘날 사회 정의에서 매우 중요한 위치를 차지한다고 본다. 이 시대에 사회 불평등과 맞서 싸우는 것만큼 그 이상으로 중요한 과제는 없다고 단호하게 주장한다.

우리 사회에서 평등 기반을 강화하는 것은 공동체의 지속적 번영을 위한 필수적인 조건이기도 하다. 평등의 강화는 소극적인 기회의 평등을 실현할 뿐만 아니라, 저소득가정의 아동과 청년, 그리고 여성의 사회 참여 기반을 확대하고, 부분적으로는 장애나 출생의 차이 같은 자연적 우연성에 따른 불평등까지도 보정함으로써 모든 사람들에게 보다 적극적인 삶의 기회를 보장하려는 것이다. 그런 점에서 그것은 확실히 진보적이다. 하지만 동시에 그것은 기득권세력들에게 있어서도 그들의 근본적 이해기반을 무너뜨리는 것이 아니라, 오히려 책임·존경·품격 같은 문화적 자본까지를 더해 지속가능한 이익을 추구하도록 돕는다는 점에서 진정으로 공동체적인 것

이다. 기득권세력들이 이룩한 부(富)도 결국은 과거 수많은 세대들이 쌓아올린 지식과 기술의 바탕 위에 서있는 것이라고 할 때, 상류층의 기득권도 사회의 기반을 파괴하고서는 오래 지탱 될 수 없기 때문이다.

우리가 지향하는 국가발전체제는 소유권 개념에 대한 보다 포괄적이고 진화된 관점 위에 수립 된다. 그것은 오늘날 인류가 쌓아올린 거대한 부의 원천이 오랜 협력과 연대를 통해 누적된 지식과 기술의 진보가 가져다 준 공동 역사의 산물이라는 인식이다. 설령 각 개인이 시장에서 개별적으로 획득한 부(富)라 할지라도 그것의 압도적 부분은 순수하게 자신의 노력의 대가가 아니라, 토마스 페인의 말처럼 사회의 정의, 은총, 문명이라는 모든 원리에 빚을 지고 있다는 사고이다. 그러므로 부를 획득하는 과정에서 사회에 빚을 진 개인과 기업은 그것의 일부를 원래대로 사회에 환원해야 한다는 ‘사회적 책임’의 의무를 경건하게 받아들여야 한다. 소유권에 대한 이 같은 겸허하고 개방적인 태도에 입각할 때, 우리는 사전적으로 물질 자본과 인적 자본의 소유 집중을 막고, 인적 자본에 대한 투자 기회를 보다 평등하게 함으로써 시장에서 창출되는 소득의 불평등과 권력의 집중을 완화하는 노력이 매우 중요하다고 본다.

새로운 국가발전체제는 협력과 경쟁의 관계에 대한 훨씬 전향적인 해석을 추구한다. 우리는 경쟁이 개인과 집단의 능력을 발휘하게 만들고 사회를 발전시키는 데에서 꼭 필요한 것이라고 본다. 그런 관점에서 볼 때, 세계화와 경제개방은 고임금, 일자리, 부를 증대시키는 데 있어서 필요충분조건은 아니지만 상당히 유의하고 불가결한 요소를 가지고 있다. 혹자는 간혹 일자리를 지키거나 임금을 보전하고, 사회적 약자를 빈곤의 늪에 빠지지 않도록 하기 위해서는 경쟁을 제한해야 한다고 주장하지만, 그 같은 방식으로는 일자리가 없어지는 속도를 줄일 수 있을지는 몰라도 새로운 일자리를 창출하는 속도를 빠르게 할 수는 없다.

그러나 모든 경쟁이 선은 아니다. 경쟁이 잘못 조직되었을 때, 그것은 사람들의 근원적 삶을 파괴하고 궁극적으로는 약육강식의 지배를 구축함으로써 사회를 미개와 야만의 상태에 빠뜨릴 수 있다. 그러므로 문제의 핵심은 경쟁을 건강하면서도 치열하게 유지할 수 있도록 규칙을 잘 설계하여 제도로써 얼마나 잘 정착시키느냐에 있다. 이처럼 좋은 경쟁을 만들고 유지하기 위해서는 사회 구성원들 간에 상호협력이 필요한데, 그것은 협력의 조건이 공정하고 합당하다고 여길 때 성립할 수 있다. 그러므로 경쟁과 협력은 결코 이분법적인 대립관계에 있는 것이 아니라, 상호 보완적인 관계에 있는 것이다.

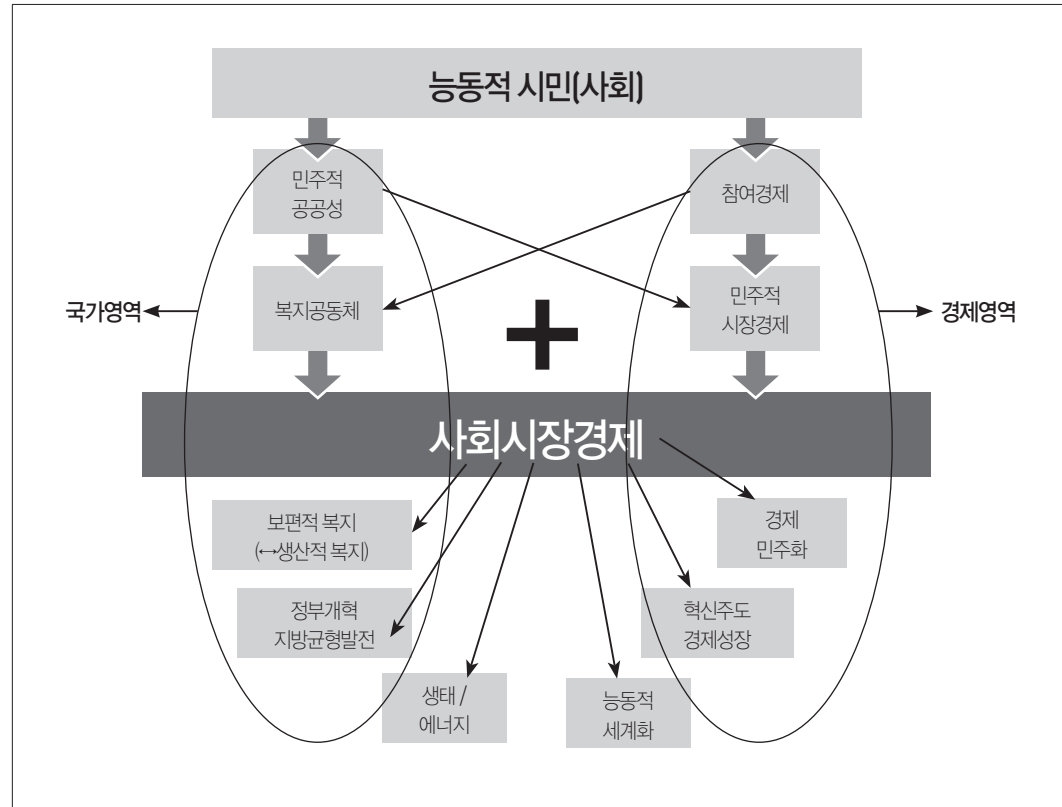
인류 역사는 협력을 중시하는 사회가 번영했음을 보여주고 있다. 경쟁적 인간이 시장경제의 유일한 토대인 것으로 간주하는 현실 인식은 잘못되었다. 특히 네트워크가 중요해진 세계화와 지식정보화 사회에서 협력의 가치가 더욱 부각된다. 협력에 의한 공동 작업이 교육 현장에서 경제 사회 현장으로 이어져, 조직적 성취도를 높여 새로운 차원의 자아실현을 추구하는 사회를 만들어야 한다. 미래사회의 경쟁력은 다수의 창의력을 협력을 통해 배가하는 방식에 의해서 결정된다. 협력이 번영을 가져온 역사적 교훈이 새로운 차원에서 전개되고 있다는 미래 인식이 절실히 요구되고 있다.

2.2. 사회시장경제의 메커니즘

우리는 한국 사회를 둘러싼 여러 가지 중요한 문제들 가운데서도 ‘노동’과 ‘복지’의 의제에 좀 더 주목하고자 한다. 그 이유는 지금 우리 사회가 직면하고 있는 위기의 내용이 주로 노동과 복지를 중심으로 한 사회적 시민권의 위기에서 비롯되고 있기 때문이다. 그리고 이 같은 사회권의 위기가 민주주의의 위기로 비화되고 있기 때문이다. 이제 좋은 성장을 위해서는 노동과 복지에 접근하는 우리의 전략을 바꿔야 한다. 그것은 시민들의 자유로운 정치적 삶을 보호하고 공동체의 사회통합을 위해서이기도 하다.

사회시장경제는 사회적 불평등을 해소하고, 특히 노동과 복지 영역에서 국민의 자유와 행복, 안전과 삶의 질이 보장되는 사회를 만들고자 하는 새로운 경제발전모델이다. 그것은 민주주의를 상위의 원리로 해서 성립하는 발전체제이다. 민주주의의 두 축은 ‘시민의 참여’와 ‘국가의 민주적 공공성’이다. 사회시장경제는 이 같은 민주주의적 제도들에 의해 경제주체들 간에 견제와 균형이 확립되고, 규제와 조절이 부과되는 바탕 위에서 있다.

[그림] 사회시장경제 모델



새로운 발전체제의 기초는 바로 '능동적 시민'이다. 시민사회는 시민들의 자유로운 활동과 만남을 통해 상호 신뢰와 유대를 강화하면서 붕괴되는 공동체의 재건을 가능하게 해주는 '사회 자본'을 창출하는 기능을 한다. 시민사회가 갖고 있는 시민들의 네트워크와 규범은 사회적 상호작용을 제도화시켜 기회주의를 축소하고 사회적 호혜성과 신뢰와 규범을 증진시키며, 또 정치적 상호작용과 경제적 거래를 원활하게 해준다. 한국에서 시민사회는 아주 건강한 의식과 에너지를 보유하고 있다. 기존의 민주화를 통해 형성된 시민사회에 더하여 지금도 생협운동, 공동육아모임, 작은 도서관운동모임, 시민의식에 입각한 각종 동호회, SNS, 사회적 기업 등 새로운 형태의 시민사회가 지속적이고 활발하게 형성되고 있다.

새로운 발전체제는 시민들의 참여에 기반을 둔 참여경제를 지향한다. 그것은 지역사회, 소비

자, 시민단체, 전문가, 여론 등 다양한 형태의 시민사회집단들이 공공적 사회경제이슈에 활발히 참여하고, 시장에 영향을 미칠 수 있도록 법과 제도의 망을 확충해 나간다. 그리고 이를 기반으로 전경련 같은 사용자단체를 감시하고 견제함으로써 기업과 시장의 장점을 강화해 나가는 것을 지향한다. 이와 함께 개인과 기업이 눈부시게 변화하는 사회 추세에 적응하기 위해서는 경제주체들 간에 사회적 대화를 통한 적절한 협약이 필요하다. 그런 기반 위에서 우리는 사회 불평등, 기후변화, 에너지, 공정무역, 지역경제 활성화 같은 사회 문제에 적극적으로 대응해 나가야 한다.

새로운 발전체제는 국가 역할의 민주적 공공성을 확립하고자 한다. 지금 한국 사회가 겪고 있는 고통의 진원지를 여러 가지 수준에서 설명할 수 있지만, 가장 중요한 핵심은 공동체 최후의 보루인 국가의 공적 기능이 급속히 붕괴되고 있다는 사실에 있다. 강력한 네트워크로 연결된 정치, 산업, 금융, 법률, 행정, 언론의 특권집단들이 국가를 사익의 도구로 전락시켜 법률과 정책을 자기들의 입맛대로 변경하는 방법으로 엄청난 부와 권력을 독식하고 있는 것이다. 특히 이명박 정부는 인위적인 저금리 고환율 정책으로 수출 대기업에 막대한 특혜를 안겨주었지만, 일반 국민들이 겪는 고통, 정리해고, 비정규직 문제에 대해서는 아무런 대책도 내놓지 않았다. 실제로 이명박 정부 들어서 공정거래위원회와 고용노동부, 한국은행, 중소기업청 등 사회적 약자들의 이해를 대변하기 위해 정부 내에 설치된 부처들은 시장경제에서 강자들이 약자를 마음대로 유린하는 상태를 거의 방치해 왔다.

그러므로 사회 문제를 해결하는 작업은 국가가 특권집단들의 압력으로부터 자신을 단절하고, 공적 기능을 복원하는 문제에서부터 출발한다. 국가는 부정과 부패, 정실이 없고, 사회적 강자와 약자가 똑같이 법의 지배에 순응하는 깨끗하고 투명한 신뢰사회를 구축해야 한다. 국가는 모든 시민이 동등한 권리를 갖는다는 평등의 원칙을 실현함으로써 사회 정의를 유지하는 것을 기본적인 사명으로 삼아야 한다. 이를 위해 우리는 국가에 대한 시민적 통제를 훨씬 더 강화하고, 국가 기관들 사이의 견제와 균형 또한 강화될 수 있도록 하는 개혁 조치들을 대대적으로 취해야 한다.

나아가 우리는 현재 우리를 향해 닥쳐오는 모든 도전들을 잘 활용하여 극복하기 위해서는 적극적으로 공공정책을 수행할 수 있는 국가를 필요로 한다. 그것은 국가가 책임을 떠맡기를 회피하는 '작고 소극적인 정부'가 아니라 교육, 연구, 건강, 훈련 그 밖의 수많은 시민적 삶의 분

야에서 보다 적극적이고 능동적으로 역할을 수행하고 책임지는 정부여야 함을 의미한다. 많은 학자들의 연구에 의하면, “높은 조세와 사회지출이 생산성을 감소시킨다.”는 주장이 반드시 옳은 것은 아니다. 오히려 국가는 교육, 연구, 건강, 훈련, 그리고 수많은 필수 분야에 대한 사회적 지출과 투자를 책임감 있게 수행함으로써 인적 자본 발달을 촉진하고 경제성장에 기여한다. 또한 동시에 그것은 사회 평등을 더 크게 증진시키기도 하는데, 국가가 적극적이고 사회적 지출이 큰 나라일수록 사회 불평등의 정도가 낮은 현상들이 이를 입증하고 있다.

국가는 더욱 더 국민의 삶을 보살피기 위하여 더욱 적극적으로 일해야 한다. 만약 필요하다면 국가는 시장과 경쟁하기를 피하지 말아야 한다. 특히 한국과 같이 독과점 기업의 담합이 일상화 되어 있는 환경에서는 국가가 직접 시장에 참여하여 효율성을 높일 수 있다. 독점 공기업이 아니라 공기업과 사기업이 경쟁하면서 효율성을 높이고 동시에 공공성을 확보할 수 있는 것이다.

2.3. 새로운 사회시장경제 건설을 위한 6대 정책 과제

지금까지 살펴본 바와 같이 사회시장경제는 사회적 불평등을 해소하고, 국민의 자유와 행복, 안전과 삶의 질이 보장되는 사회를 만들고자 하는 새로운 경제발전 모델이다. 그것은 민주주의를 상위의 원리로 하고 ‘시민의 참여’와 ‘국가의 민주적 공공성’을 두 축으로 해서 성립되는 발전 체제이다.

사회시장경제는 민주적 시장경제를 골간으로 여기에 보편적 복지를 결합시킨 한국적 발전모델이다. 우리는 민주적 시장경제를 통해 한국 사회에 면면히 이어 내려온 경제민주화에 대한 국민들의 요구를 수렴하고, 나아가 이를 더욱 포괄적으로 발전시켜 나가고자 한다. 민주적 시장경제의 발전과정은 단계별로 나누어 볼 수 있다. 1단계는 시장경제의 기초적 질서를 세우기 위한 공정경제, 2단계는 시민들의 광범위한 참여에 입각한 역동적 시장경제, 3단계는 적극적 복지정책을 통해 사회구성원들의 삶의 질을 고도화하고 시민적 역량의 발전을 극대화하는 경제가 그것이다.

민주적 시장경제의 3단계는 보편적 복지에 대한 지향과 맞닿는 지점이다. 보편적 복지는 오늘날 양극화, 빈곤, 저출산·고령화, 환경 등의 사회문제에 적극 대처하고, 나아가 시민들의 연

대를 통해 공동체를 강화하고 삶의 질의 고도화를 통해 지속적 번영을 추구해 나가야 한다는 시대적 과제를 반영한다. 이는 민주적 시장경제의 고도화와 맞물리게 되고, 이 지점에서 사회 시장경제가 완성된다.

그런 점에서 사회시장경제는 민주주의와 시장경제의 병행 발전의 한계를 뛰어넘고, 민주적 시장경제의 발전 단계를 더욱 고도화하여 보편적 복지를 적극적으로 받아들인다는 측면에서 훨씬 진일보한 것이다. 또 보편적 복지가 민주적 시장경제를 토대로 삼고 있다는 점에서, 완전경쟁시장을 궁극적 목표로 삼는 질서자유주의의 바탕 위에서 복지를 결합시킨 독일의 사회적 시장경제와도 차별적이고 독자적인 특성을 지닌다.

보편적 복지와 민주적 시장경제는 우리나라 헌법에 명시되어 있는데, 이 두 가지가 통합적으로 논의되어야 할 필요성이 있었으나, 지금까지는 이를 실현시키지 못해왔다. 이하에서는 사회시장경제의 기본 원리와 구조에 대한 지금까지의 고찰을 바탕으로, 그것이 일관된 맥락에서 제대로 작동하기 위해 필요한 주요 6대 부문별 과제를 제시한다. 경제민주화, 혁신주도 경제성장, 보편적 복지, 생태·에너지, 능동적 세계화, 정부개혁 및 지역 균형발전이 그것이다.

3. <정책과제 1> 경제민주화

3.1. 왜 경제민주화인가?

지금 ‘월가를 점령하라’는 운동이 전 세계적으로 들불처럼 번지고 있다. 신자유주의 시장독재와 탐욕이 낳은 금융위기와 소득불평등에 저항하여 젊은이들이 경제민주화를 외치고 있다.

한국경제도 위기다. 재벌을 중심으로 한 소수 특권층을 위한 성장, 이에 따른 불만을 과속성장으로 해결하려드는 성장만능주의 정책의 결과 한국경제가 심하게 흔들리고 있다. 1997년의 외환위기, 2003년의 카드채 위기, 2008년 제2의 외환위기, 그리고 또 다시 위기다. 거듭되는 경제위기는 과속 거품성장을 추구한 결과다. 특히 이명박 정부의 무리한 경기부양 정책은 정부부채의 급증과 가계부채의 과잉 팽창을 낳았고, 이는 한국경제를 매우 취약하게 만들었다. 일인당 국민소득 2만 달러가 무색하게 ‘요람에서 무덤까지’ 민생이 위기다. 입시지옥과 미친 등록금을 뚫고 나오면, 이태백과 3포세대의 좌절이 기다린다. 중장년기에는 고용불안, 주거불안, 소득불안에 시달리며, 자녀교육 때문에 등골이 췌다. 노인층은 OECD 최고의 빈곤율과 자살률에 신음한다.

소수 특권층을 위한 성장은 과욕과 거품을 낳고 위기로 귀결된다. 공동체를 파괴하고 삶의 질과 행복의 수준을 하락시킨다. 과거에 우리는 무조건 경제성장을 추구했다. 성장을 발전과 동일시했다. 하지만 이제 맹목적인 성장지상주의는 버려야 한다. 사람이 중심이 되고, 모든 이에게 혜택이 돌아가는 성장을 해야 한다. 거품성장이 아닌 안정적인 성장을 해야 한다. 이것이 좋은 성장이다. 좋은 성장은 경제민주화를 실현할 때 가능해진다.

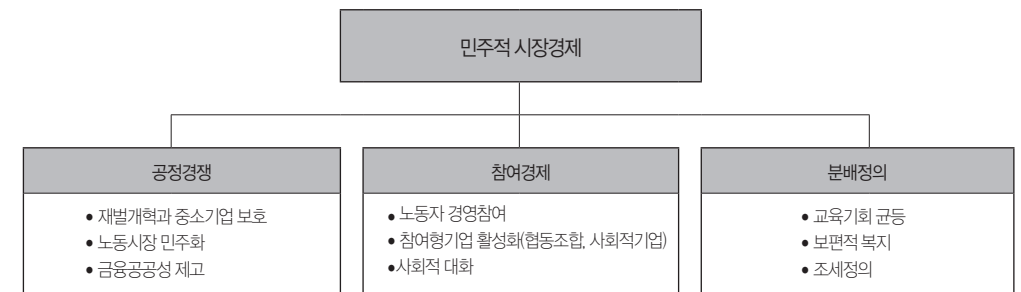
정치제도로서의 민주주의는 만인의 자유와 평등을 이상으로 삼는다. 시장경제는 경제적 자유를 보장하여 효율적 자원배분과 역동적 경제성장 면에서 큰 성과를 시현하였지만 지나친 불평등을 낳았다. 경제민주화란 개인의 경제적 자유에 기초한 시장경제의 효율성과 역동성을 저해

하지 않으면서 경제적 평등을 최대한 달성하고자 하는 것이다.

경제적 평등은 보다 구체적으로 기회의 평등, (경제적 의사결정에 관한) 참여의 평등, 그리고 분배의 평등이라는 세 가지 차원에서 접근할 수 있다. 그러나 평등을 달성하는 방법이 잘못되면 경제적 유인을 심하게 왜곡하여 시장경제의 효율성과 역동성을 파괴할 수 있으므로 이 점을 유의해야 한다. 이런 면에서 사후적 재분배보다는 인적 자본에 대한 사회적 투자와 시장의 민주화를 통한 공정한 분배를 우선적으로 추구하는 것이 바람직하다. 그러나 사후적 분배도 불평등이 지나치면 재분배가 필요하며 또한 인적자본에 대한 사회적 투자는 그 자체로서 재분배의 한 분야이기도 하다. 그리고 참여를 제고하는 것은 잘만 하면 생산성 향상과 삶의 질을 동시에 제고하는 길이 된다.

기회의 평등은 인적자본 축적 여건의 평등과 공정한 시장구조를, 참여의 평등은 작업장, 기업, 지역사회 및 정부의 경제적 의사결정에 대한 민주적 참여의 권리를, 그리고 분배의 평등은 자산·인적자본·시장소득·가치분소득 등에 있어서 분배정의의 실현을 의미한다. 이러한 세 차원의 평등은 각각 공정경쟁, 참여경제, 그리고 분배정의의 요구한다. 이들이 곧 경제민주화의 세 축으로서 이들 상호간에는 보완적인 관계가 존재한다.

[그림] 민주적 시장경제(경제민주화)



공정경쟁은 시장경제의 기본이다. 경제원론에 의하면 완전경쟁이 곧 공정경쟁이다. 하지만 현실 경제에서 완전경쟁은 존재하지 않으며 최대한 그에 가깝게 할 수밖에 없다. 특권과 특혜를 청산하고, 독점과 과점을 규제하고, 보편적인 시장접근권을 보장하는 것이 공정경쟁의 전

제다. 그래도 시장이 경쟁적으로 작동하지 않는 경우에는 교섭력의 균형을 이루도록 노력해야 한다. 예를 들면 원청대기업과 하청중소기업 사이에 또는 자본과 노동 사이에 교섭력의 균형으로 이루기 위해서 다양한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 시장경쟁에 진입하기 이전에 교육을 통한 인적자본의 축적 단계에서 기회균등을 이루는 것도 중요하다.

참여경제란 흔히 주주자본주의(shareholder capitalism)와 대비하여 얘기하는 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)를 더욱 확장한 개념이다. 이해관계자 자본주의란 기업지배구조에 있어서 주주뿐 아니라 종업원, 소비자, 지역사회 등 모든 이해관계자의 이익과 관점이 기업의 의사결정에 반영되는 것을 의미한다. 참여경제는 기업지배구조에 국한하지 않고 더 좁게는 작업장 차원에서, 그리고 더 넓게는 지역사회와 정부의 경제적 의사결정에서 민주적 참여를 보장하고 고취하는 것을 의미한다. 또한 참여경제는 이윤추구를 목적으로 하는 자본주의적 기업뿐만 아니라 공기업과 협동조합, 노동자소유기업과 사회적 기업 등 다양한 형태의 기업이 시장에서 경쟁하는 경제이다.

분배정의는 수많은 철학적 논의의 주제로서 간단한 정답이 있는 문제는 아니다. 자유지상주의 혹은 경제적 자유주의 입장에서 보면 공정한 경쟁만 보장되면 결과적으로 나타나는 분배는 아무리 불평등하더라도 정의로운 것이다. 그러나 진보적 자유주의 혹은 민주주의 전통에서는 두 가지 추가적인 요구가 존재한다. 누구에게나 잠재적 능력을 계발하고 자아실현을 추구할 수 있는 여건을 공평하게 제공해야 한다는 것과 사후적 불평등이 사회적 정의감에 어긋나지 않도록 적절한 재분배를 해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 보편적 복지와 조세정의를 확립해야 한다. 보편적 복지는 누구에게나 인간다운 삶과 자아실현의 기회를 보장해주는 것을 이상으로 한다. 보편적 복지는 인적자본에 대한 사회적 투자를 실현하여 시장소득분배의 평등화에 기여하며, 또한 소득보장과 사회서비스 제공으로 재분배를 실시하여 가처분소득분배의 평등화에도 큰 역할을 한다. 보편적 복지의 재원을 마련하고 재분배의 정신을 실현하기 위해서는 조세정의를 확립이 또한 필수적이다.

3.2. 경제민주화의 전략과 경제민주화 동맹

박정희 개발독재 하에서 본격적인 근대화를 시작한 이래 한국경제는 고도성장을 했지만, 그

것은 정경유착과 관치금융을 매개로 하여 재벌-권력집단-토건세력 등을 주축으로 하는 ‘특권적 성장동맹’이 주도한 불균형 성장이었다. 성장지상주의 아래서 정치적 자유와 인권은 물론 안정과 분배도 희생되었다. 그래서 비판적 의식을 가진 학자들은 꾸준히 경제민주화의 과제를 제기하였다. 결국 1987년 6월 항쟁 이후 정치민주화가 이루어지자 노동자 대투쟁부터 시작해서 경제민주화의 요구가 터져 나왔다. 자유, 평등, 복지, 환경, 삶의 질 등등의 민주적 요구가 분출했다.

김대중 정부와 노무현 정부는 정경유착과 관치금융을 청산하는 데에는 상당한 성과를 거두었다. 자원배분에 있어 시장기능이 확대되고 투명성이 증대된 것은 중요한 경제민주화의 진전이라고 평가할 수 있다. 또한 시장민주화와 분배정의의 핵심적인 과제였던 재벌개혁과 복지확충을 추진한 것도 마땅히 평가받아야 할 것이다. 하지만 재벌개혁은 용두사미가 되었고, 복지확충은 미흡했다. 민주정부 경제개혁은 절반의 성공에 불과했고, 경제력 집중과 양극화가 심화되는 등 심각한 부작용을 낳기도 했다. 자본과 노동의 관계에서 노동시장유연화와 같은 자본편향적인 정책들이 추진되었고, 노동시장과 금융시장에 만연한 불공정이 방치된 탓이었다.

민주정부가 경제민주화에 실패한 핵심적 원인은 노동의 배제 혹은 이탈이다. 노사정위원회의 가동에도 불구하고 개혁 초기부터 노동참여는 점차 배제되어 갔다. 정리해고를 요구하는 IMF와 미국, 이에 편승하여 인력감축 위주의 구조조정을 추진한 재벌기업들, 그리고 이들과 친화적인 경제관료들의 힘은 강했고 노동자와 시민사회 세력은 힘이 미약했다. 게다가 민주개혁 진영은 정치적으로 분열되었다. 시장개혁을 강조하며 신자유주의를 상당 부분 수용한 시장개혁론자들과 노동조합을 중심으로 구조조정에 저항하는 세력 사이의 갈등은 점차 적대적 모순으로 발전하였다. 이러한 갈등의 정점에 한·미FTA가 있었다. 시장개혁론자들은 ‘개방을 통한 개혁’이라는 명분으로 한·미FTA를 추진했지만, 진보개혁론자들에게는 이는 수출대기업의 이익을 위해 노동자와 농민의 이익을 희생하는 처사이며 신자유주의에 대한 투항이었다.

경제민주화를 성공시키기 위해서는 재벌을 중심으로 하는 ‘특권적 성장동맹’에 대항하는 강력한 ‘경제민주화 동맹’을 구축해야 한다. 노동자와 농민, 자영업자와 중소기업인, 그리고 시민사회의 연대와 협력을 조직해내야 한다. 이들 사이에 이해관계의 균열을 최소화하고 공동의 이익을 극대화하는 전략을 세워야 한다. 특히 시장개혁세력과 진보개혁세력 사이의 깊은 골을 메우는 것이 중요하다. 이는 사실상 경제민주화를 올바르게 추진하면 자연스럽게 해결

될 일이다.

첫째, 경제민주화의 관점에서 시장개혁은 더 이상 단순한 시장자유화가 아니라 시장민주화여야 한다. 즉, 시장의 경쟁이 공정할 수 있도록 필요한 규제를 가하고 구조개혁을 추진해야 하며, 비경쟁적 거래관계에 대해서는 교섭력의 균형이 이루어지도록 제도적 장치를 마련하는 것이다. 구체적으로 노동자와 노동조합의 권리를 강화해야 하며, 재벌개혁과 중소기업의 교섭력 강화를 추진해야 한다. 그리하여 시장경쟁이 단지 자유롭기만 한 것이 아니라 공정한 것이 되도록 하는 것이다. 그리고 시장원리에 따라 불가피한 구조조정은 수용하되 구조조정에 따른 경제적 피해는 사회 전체가 나누어 가지도록 한다. 노사 간에, 지역사회에서, 그리고 고용보험과 전직훈련 또는 실업부조 등의 제도를 통해서 사회적 연대의 원리를 관철시켜야 한다. 이러한 시장개혁이라면 진보개혁세력도 수용하지 못할 까닭이 없다.

둘째, 경제민주화는 참여경제를 지향하기 때문에 소위 주주자본주의 논쟁을 둘러싸고 드러난 시장개혁세력과 진보개혁세력의 분열을 극복할 수 있다. 사실 한국의 재벌은 주주자본주의가 아닌 총수자본주의를 체현하고 있다. 총수의 황제적 지배체제를 극복하기 위해 소액주주의 권리를 확대하고 경영의 투명성과 책임성을 강화하는 것을 주주자본주의라고 비난하는 것은 옳지 않다. 하지만 주주가치를 제고하는 것이라면 노동자나 사회의 이익은 얼마든지 무시해도 좋다는 주주자본주의적 사고방식 역시 잘못된 것이고 경제민주화에 반하는 것이다. 주주자본주의를 반대하면서도 재벌체제와의 선부른 타협을 주장하는 것도, 재벌의 지배구조를 개혁한다고 무조건 미국식 제도를 이식하려는 것도 그릇된 방향이다. 재벌개혁을 제대로 하기 위해서도 참여경제를 추구해야 한다. 노동자의 경영참여는 총수의 전횡과 사익추구를 감시하고 방지하기 위한 유효한 수단이 될 것이기 때문이다.

셋째, 경제민주화와 긴밀하게 연결되는 보편적 복지는 시장개혁세력과 진보개혁세력은 물론 노동자와 농민, 자영업자와 중소기업인, 그리고 시민사회를 하나로 묶어주는 공통의 이슈가 될 수 있다. 물론 자원마련 문제, 우선순위 문제, 전달체계 개혁문제 등에 대한 합리적이고 설득력 있는 대안을 준비해야 할 것이다.

3.3. 경제민주화 핵심정책과제

1) 재벌개혁

재벌대기업에 의한 경제력 집중은 공정경쟁을 해치고 경제 양극화를 초래하는 핵심적 원인이다. 이들은 압도적인 자본력과 시장지배력에 의거해서 불공정경쟁을 일삼는다. 외환위기 직후 강력한 재벌개혁과 구조조정이 추진되었으나 이후 규제완화의 물결을 타고 재벌의 문어발식 확장이 재현되어 계열사수가 급증하고 경제력 집중이 심화되고 있다. 또한 중소기업 영역 잠식, 납품 단가 인하 강요 등 하청기업에 대한 압박, 사내하청 등 비정규직 남용 등을 통해서 초과수익을 추구함으로써 기업양극화와 고용양극화의 주된 원인을 제공하고 있다. 나아가 재벌의 불법로비와 각계에 걸친 과도한 영향력은 민주주의를 왜곡하고 심지어 그 기반을 송두리째 위협하고 있다. 특히 삼성그룹의 엄청난 영향력은 민주주의 자체를 위협하는 수준이 되었다.

재벌개혁은 법 앞의 평등, 경제적 합리성, 그리고 공정한 경쟁의 3원칙에 입각해서 추진해야 한다. 첫째, 법 앞의 평등은 탈세, 배임, 횡령 등 재벌그룹에서 일상적으로 벌어지는 거대한 범죄행위에 대한 엄정한 처벌을 의미한다. 특히 재벌총수들이 누려온 치외법권적 특권에 종지부를 찍어야 한다. 이것이 철저히 되면 불법로비를 막을 수 있고, 황제경영의 폐단과 경영권 세습이 상당히 제한될 것이다. 재벌범죄의 엄정한 처벌을 위해서는 검찰개혁과 사법개혁이 이루어져야 하나, 특히 재벌 범죄와 관련해서 몇 가지 개혁조치를 생각해 볼 수 있다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」을 개정하여 이득이 대규모일 때 가중 처벌하는 규정을 신설하는 방안, 재벌 떡값의 처벌이 용이하도록 포괄적 뇌물죄를 신설하는 방안, 경영진이 중대한 범죄를 범했을 경우 공적연기금의 투자를 제한하는 방안, 그리고 금융계열사에 대해서는 동태적 적격성 심사를 강화하여 경영진 또는 실질적 지배주주의 심각한 윤리적 문제가 드러났을 경우 경영에서 배제시키거나 매각명령을 내리는 방안 등이다.

둘째, 재벌의 소유지배구조와 관련해서는 경제적 합리성의 원칙을 적용해야 한다. 재벌 소유지배구조의 핵심적인 문제는 계열사 출자를 통해 내부지분율을 높임으로써 작은 지분밖에 가지지 못한 총수가 전제적 지배체제를 구축하고 있다는 것이다. 내부자본시장과 내부노동시장 및 내부정보의 활용이라는 그룹경영의 이점을 살리는 것은 경제적 합리성의 원칙 하에서 충분히

용인될 수 있다. 그러나 그룹경영의 이점과는 무관한 총수의 전제적 지배체제는 해소되어야 한다. 이를 위해서 순환출자의 해소와 출자총액제한제도의 부활이 필요하다. 지주회사에 대한 지나친 규제완화도 교정해야 한다. 또한 경영권 세습의 문제도 중요하다. 특히 경영권 세습의 수단으로 최근에 등장한 ‘일감 몰아주기’에 대해서는 회사법상의 접근과 공정거래법상의 접근, 조세법상의 접근 및 형사적 접근을 포괄적으로 추진하여 근절하도록 해야 한다. 지배구조 개혁과 관련해서 추가적으로 필요한 조치들은 사외이사의 독립성 확보를 위한 집중투표제 의무화, 다중대표소송제 도입, 집단소송제 요건 완화, 부당내부거래 규제 강화 등이다.

셋째, 공정한 경쟁의 원칙이다. 대기업과 중소기업 사이에는 자유방임이 공정경쟁이 될 수 없다. 생산성이나 품질 등 고유의 경쟁력 이외에 교섭력이나 자본력, 정보력, 시장지배력 등에서 현격한 차이가 있기 때문이다. 따라서 하도급 거래와 같은 대기업과 중소기업 간 거래의 공정성을 보장하고, 동일 시장을 놓고 대기업과 중소기업이 경쟁하는 경우 중소기업을 일정하게 보호하기 위하여 효과적인 정책수단을 마련해야 한다. 전자를 위해 가장 중요한 것은 중소기업의 협상력을 제고하는 것이다. 납품단가에 관한 단체협의를 부여하는 방안이나 징벌적 손해배상제를 하도급 거래 전반에 적용하는 방안 등이 그것이다. 공정위 전속고발권의 완화나 하도급 거래 실태조사의 실효성을 제고하는 것도 필요한 정책이다. 백화점 등 대형 유통업체의 불공정 행위 근절도 필요하다.

중소기업 보호를 위한 대기업의 진입규제도 불가피하다. 우선 중소기업 적합 업종·품목을 지정하는 제도다. 최근 동반성장위원회는 16개 품목에 대해 대기업의 진출이나 확장을 자제하도록 권유했는데 그 실효성이 의심스럽다. 민간위원회 차원의 권유여서 이를 지키지 않을 경우 재제 수단이 없기 때문이다. 중소기업청과 같은 정부기관이 지정하는 제도로 바뀌어야 한다. 또한 제조업보다는 서비스업을 우선적으로 고려해야 한다. 사실 논란이 되는 업종은 MRO구매대행, IT서비스, 중개, 유통, 운송, 광고기획 등 대부분이 서비스업이다. 이와 관련해서 회사기회유용(Ururpaton of corporate opportunity) 및 일감몰아주기에 대한 철저한 대응방안 마련도 필요하다. 또한 대형마트 및 직영 SSM의 영업시간 및 영업품목 제한도 필요하다.

2) 노동민주화

노동민주화를 위해서는 크게 세 가지 개혁 과제가 있다. 첫째, 비정규직, 특수형태고용노동자,

취약계층 노동자를 포함해서 모든 노동자가 어떠한 형태의 부당한 차별도 받지 않아야 한다는 것이다. 성, 연령, 학력, 종교 등에 따른 모든 종류의 차별이 철폐되어야 하며, 동일가치노동 동일임금의 원칙이 확고하게 관철되어야 한다. 나아가 비정규직의 경우에는 고용안정수당을 추가로 지급하도록 함으로써 동일한 일을 할 경우에 비정규직의 임금이 정규직보다 더 높게 만들어야 한다. 그리고 사용사유 제한 등의 수단을 통하여 비정규직의 오남용을 방지하고, 특수형태 고용노동자의 노동자성을 인정하고, 취약계층의 고용을 촉진하여야 한다.

둘째, 노동조합의 교섭력을 강화함으로써 사용자와 힘의 균형을 이루도록 해야 한다. 힘의 균형이 이루어질 때 결국 상호존중과 신뢰가 쌓일 수 있고 이를 바탕으로 협력적이고 생산적인 노사관계도 이룩할 수 있을 것이다. 교섭력의 강화를 위해서는 노조 조직물의 확대, 단체협약의 적용 범위와 효력 확대, 그리고 산별노조나 초기기업노조 등 노조의 조직구조를 변화시키는 것 등을 모색해야 한다. 나아가 노조를 무력화시키는 흉악한 무기가 되어 있는 손해배상소송 및 가압류 제도와 공격적 직장폐쇄 문제에 대한 해법도 마련되어야 한다.

셋째, 노동자들의 생활안정을 이룩하기 위한 포괄적인 생활안전망의 구축이 필요하다. IMF 경제위기 이후 노동유연성을 강조하면서 정리해고가 폭넓게 허용되었지만 해고규제 완화가 일자리를 늘리려는 커녕 비정규직과 영세자영업의 증가와 빈곤층 증가로 이어졌다. 정리해고의 요건과 절차를 강화하고, 정리해고에 따른 고통분담과 사후대책에 관한 보다 분명한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 직장을 잃은 노동자들이 소득유지를 비롯해서 생활상의 안정을 지킬 수 있도록 포괄적인 안전망을 구축하고, 전직을 위한 직업훈련도 체계적으로 제공되도록 해야 한다. 자영업자나 청년구직자 등 고용보험 사각지대의 노동자들을 위한 안전망 확충도 필요하다.

3) 금융민주화

금융시장의 민주화도 중요한 문제다. 금융시장은 시장경제에서 자원배분을 하는 과정에서 핵심적인 역할을 하며 위험의 분산 등 여타 중요한 기능을 담당한다. 경제적 기회의 평등을 제고하기 위해서 뿐만 아니라 이러한 금융시장 고유의 기능이 효율적으로 이루어지기 위해서도 금융시장의 민주화가 요구된다. 금융시장의 민주화에는 네 가지 측면이 존재한다.

첫째, 경제력 집중의 방지를 위해서 금산분리를 강화해야 한다. 은행 소유규제, 금융지주회사

규제 등 이명박 정부가 완화한 규제들을 원상으로 되돌려야 한다. 나아가 재벌 지배 아래 놓여 있는 비은행 금융기관들에 대해 보다 엄격한 규제를 도입해야 한다. 대주주에 대한 동태적 적격성 심사를 강화하여 대주주의 범법행위 등 부적절한 일이 발생하면 매각명령을 내리도록 해야 하며, 또한 금융계열사가 경제력 집중의 수단이나 계열사 간 부당지원의 수단으로 이용되는 경우 금융계열사를 기업집단으로부터 분리할 것을 법원에 청구하는 계열분리청구제도를 도입해야 한다.

둘째, 금융소비가 공급자에 비해 정보가 부족하기 때문에 발생하는 불평등과 비효율을 극복하기 위한 금융소비자 보호를 강화해야 한다. 최근에만 해도 KIKO, 펀드 불완전판매, 상조문제 등 여러 문제들이 불거졌으며 신용카드남발과 대부업계의 약탈적 대출 등이 지속적으로 일어나고 있다. 금융소비자보호원이 현재 논의되는 것에 비해 독립성이나 기능 면에서 훨씬 강화되어야 한다. 개인신용정보 보호 장치도 강화되어야 한다. 그리고 채무변제가 어려운 개인의 경우 지나치게 개인에게 큰 부담을 지우는 현행 개인회생절차를 정비하여 보다 쉽게 재기할 수 있는 길을 열어주어야 한다.

셋째, 금융시스템의 안정성과 공공성을 확보하기 위한 개혁이 필요하다. 저축은행 사태에서 드러난 금융감독의 파탄을 직시하고 혁신적인 대책을 세워야 한다. 금융감독당국이 금융정책당국과 분리될 뿐만 아니라, 가능한 한 정권의 영향력이 차단될 수 있도록 독립성을 강화해야 한다. 감독당국이 감독의 책임을 다하지 않거나 못했을 경우 시민들에 의한 소송이 가능하게 제도를 마련할 필요도 있다. 추가적으로 이명박 정부 아래서 낙하산 인사의 온상이 되어버리고 지나치게 단기수익성을 추구하는 은행들의 지배구조를 개혁해서 은행이 가져야 할 일정한 공공성을 확보하는 것도 중요한 과제다.

마지막으로, 서민금융을 정비해야 한다. 저축은행과 새마을금고 등 서민금융기관을 재정비하고 건전성을 제고해야 한다. 그리고 농수축협과 신협을 민주화하여 상업적 금융기관과는 다른 진정한 협동조합으로서 기능하도록 해야 한다. 대부업에 대한 규제를 강화하고, 고리사채나 불법추심 등을 엄정하게 단속해야 한다.

4) 참여경제

참여경제는 다양한 측면에서 발전시켜 나가야 할 과제다. 특히 중요한 과제로는 노동자 경영참가, 협동조합 등의 육성, 경제정책 거버넌스의 민주화, 이렇게 세 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 노동자 경영참가는 현행법에 규정되어 있는 노사협의회와 노사정위원회의 내실화에서부터 출발할 수 있다. 그러나 여기에 그쳐서는 안 된다. 종업원 대표 혹은 종업원 추천 전문가가 이사회와 감사위원회에 참여하도록 하는 방안을 추진해야 한다. 이는 경영진에 대한 감시와 견제기능을 제대로 수행하기 위한 것일 뿐더러 종업원들이 기업에 대한 주인의식을 가지고 생산성 향상에 적극 임할 수 있는 동기를 제공하기 위한 것이기도 하다. 이러한 기업지배구조의 변화는 적대적인 노사관계를 신뢰와 협력의 관계로 전환하는 계기가 될 것이다.

둘째, 참여경제에서는 기본적으로 자본이 주인노릇 하고 이윤추구를 목적으로 하는 자본주의적 기업뿐만 아니라 협동조합이나 노동자소유기업 또는 사회적 기업 등 보다 민주적이고 참여적인 형태의 비자본주의적 기업들이 활발하게 경쟁할 수 있어야 한다. 우리나라는 유럽, 일본, 북미 등에 비해서 이런 비자본주의적 기업들이 매우 취약하다. 노동자소유기업은 전무하다시피 하고, 협동조합도 대부분이 유명무실하다. 사회적 기업도 대부분 정부지원에 의존하는 상태다. 신협은 민주적 참여와는 거리가 멀어졌고, 생협이 비교적 민주적으로 운영되고 있지만 소수이다. 무엇보다 정작 중요한 생산자 조합이 협동조합의 정신에서 멀어져 있다. 농수축협은 관료화·금융기관화 되어버렸고, 중소기업협동조합도 대개는 단순한 이익단체 역할을 할 뿐 생산·구매·판매·R&D 등 사업상의 협력을 하는 조합이 드물다. 협동조합의 민주화와 활성화가 특히 중요하다.

셋째, 경제정책 입안과정의 민주화와 참여의 문제가 있다. 이것은 곧 정책 거버넌스의 문제이고 관치경제의 문제다. 한국경제에는 아직까지도 개발독재의 유습인 관치경제의 제도와 행태가 많이 남아있다. 과거 경제개혁에서는 시장 자유화와 민간주도 자원배분을 관치경제를 극복하는 유일한 길로 생각했다. 그러나 이는 잘못된 발상이다. 시장은 사회적 목적과 정치적 합의에 의하여 적절하게 규제되고 통제되어야 마땅하다. 단, 관치경제처럼 행정부와 관료들의 자의적인 판단과 편익에 입각한 경제개입이 아니라 입법부의 역할을 포함한 민주적이고 투명한 절차에 입각한 민주적 통제를 해야 하는 것이다. 경제정책 거버넌스의 민주화를 위해서는 정책입안

과정에서 행정부의 주도성을 약화시키고 입법부의 역할을 확대하는 것과 정책정당을 발전시키는 것, 그리고 사회적 협의 메커니즘을 구축하는 것 등이 필요하다. 지역별, 산업별 노사정 대화 채널부터 구축해 나가고, 이러한 토대 위에서 전사회적인 경제사회협의기구를 만들어서 대·중소기업 관계, 고용창출과 숙련축적, 고용친화적 사회보장 등 각종 경제사회정책에 대한 사회적 협의를 진행하면 될 것이다.

정책 거버넌스의 민주화가 절실하게 요구되는 한 가지 사례로 FTA정책을 들 수 있다. 한·미 FTA나 한·EU FTA처럼 국민경제적 파장이 큰 FTA를 추진하면서 국회와 전문가, 이해관계자들의 의견수렴을 거의 거치지 않고 정부가 일방적으로 추진하는 일이 반복되고 있기 때문이다. 경제개방이 초래하는 잠재적 위험성을 줄이고 피해계층에 대한 적절한 대책과 보상을 마련하기 위해서도 다양한 의견수렴은 필수다. 제대로 된 통상절차법의 제정이 급선무다.

5) 분배정의

민주주의 전통에 입각해서 볼 때 분배정의의 요건은 기회균등과 공정한 경쟁, 보편적 복지, 그리고 조세정의로 요약할 수 있다.

첫째, 공정한 경쟁은 재벌과 중소기업 문제, 노동과 금융시장 문제에서 이미 다루었다. 그런데 우리나라의 경우 시장경쟁에 돌입하기 이전 교육을 통한 인적자본 형성 단계에서 이미 불공정 경쟁이 일어나고 있다. 바로 교육기회의 불평등 문제다. 사교육 의존도가 높은 현실 때문에 특히 대학진학과 관련해서 가정환경이 결정적인 변수가 되고 있다. 이는 부와 빈곤의 대물림을 고착화하는 것으로서 분배정의를 위해 반드시 고쳐져야 할 부분이다. 무상보육과 의무교육 확대로 모든 어린이와 청소년의 보육과 교육을 국가가 책임지는 방향으로 가야하며, 대학진학에 뜻이 없는 학생들을 위한 직업교육을 강화하여야 한다. 그리고 대학의 학생선발제도를 개혁하여 교육기회균등을 실현해야 한다. 이를 위해서는 부모의 교육수준과 소득수준에 따라 가산점을 부과하여 실질적인 기회균등을 이루어내는 '기회균등선발제'를 전면 도입해야 할 것이다.

둘째, 보편적 복지의 내용에 관해서는 따로 자세한 내용을 다루기 때문에 여기서는 경제정책과 직접 관련되는 몇 가지 논점만 언급하도록 한다. 먼저 복지보다 정의가 우선이라는, 즉 복지 이전에 시장과 사회의 불공정을 개선하는 것이 급선무라는 주장이 있다. 이러한 정의우선론은 원

칙적으로 옳으며, 경제정의를 방기한 채 복지국가를 건설한다는 것은 어불성설이다. 하지만 실제 정책을 추진함에 있어서 정의실현부터 먼저하고 그 후에 복지를 추구해야 한다는 주장으로 흐르는 것은 잘못이다. 정의의 실현은 매우 어려운 반면, 복지는 정치적 의지만 있으면 비교적 쉽게 실현할 수 있기 때문이다. 복지와 정의는 당연히 동시에 추진되어야 한다.

다음으로 보편적 복지나 선별적 복지나 하는 논란이 있다. 하지만 선별적 복지가 반드시 보편적 복지에 반하는 것은 아니다. 보편적 복지는 권리로서의 복지를 말하며 시혜적 복지와 반대되는 것이다. 따라서 이 문제에 관해서는 도그마를 경계하고 실사구시의 정신으로 접근해야 한다. 마지막으로 복지와 관련해서 증세 논쟁도 있다. 현재 우리나라의 사회복지지출이 선진복지국가들에 비해 1/3 이하의 수준임을 감안하면 상당한 정도의 증세를 하지 않고서는 복지국가를 구축할 수 없음이 자명하다. 재원에 대한 철저한 대책을 마련하지 않고 복지확대만을 주장하다가 자칫 국민의 신뢰를 상실하고 포퓰리즘 논쟁에 휘말릴 수도 있다.

셋째, 조세정의의 확립을 위해서는 가장 기본적인 것이 소득과약률을 제고하여 음성·탈루소득을 없애는 일이다. 그동안 상당한 개선이 있었지만 아직도 일부 고소득 직종의 소득과약이 제대로 되지 않고 있으며, 부가세 간이납부제도가 남용되어 무자료 거래도 상당 부분 성행하고 있는 현실이다. 이러한 문제에 대한 집요한 노력과 더불어 세무조사를 대폭 강화해야 한다. 또한 임시투자세액공제제도를 비롯한 불합리한 비과세·감면제도를 정비하여 과세기반을 넓히는 일도 중요하다. 그리고 우리나라 재정의 소득재분배 기능이 매우 미약하다는 사실과 지속적으로 심화하는 양극화의 현실을 감안하여 고소득층의 세금부담을 일정하게 올리는 정책도 요구된다. 소득세와 법인세의 최고세율 구간을 신설하는 방안이 가장 손쉬운 방법일 것이다.

4. <정책과제 2> 혁신주도 균형성장

4.1. 과거 성장방식의 문제

1) 국민의 희생으로 이룩한 성장과 새로운 도전

한국경제는 성장 초기 부족한 자원과 노동을 동원하기 위해 국민의 희생을 요구하는 성장 전략을 채택했다. 자본의 축적을 위해 노동자의 희생을 감수한 저임금정책과 강제저축정책, 제조업을 육성하기 위해 농민의 희생을 감수한 저미가(低米價)정책, 투자 활성화를 위해 국민의 희생을 요구한 인플레이션 정책, 수출 기업 육성을 위해 소비자의 피해를 감수한 수입 억제정책 등 국민의 희생을 토대로 한국경제는 기적적인 성장을 달성했다.

그러나 선진국의 높은 기술력을 극복하고 뒤쫓아 오는 대형 개발도상국의 추격을 따돌리기에 이러한 성장정책은 한계를 보이고 있다. 특히 값싼 노동력을 무제한 공급할 수 있고 동시에 고급 인적자원과 기술력을 바탕으로 하여 첨단산업 분야에서 빠르게 성장하는 경제 대국 중국의 고속성장은 한국경제가 감당하기 어려운 부담이 되고 있다.

이러한 과정을 거치면서 한국경제 고속성장의 근본적 동인이었던 전 국민의 희생과 노력은 잊혀졌다. 성장의 과실을 특정 집단이 독점하면서 경제성장을 추구하는 국민적 열정은 사라지고 양극화와 빈곤의 문제가 심화되면서 계층적 갈등이 증폭되고 있다. 성장을 위해 희생한 국민들에게 성장의 과실을 공평하게 분배하는 것이 정의이며, 이를 통해 성장에 대한 국민적 열정을 되살리는 것이 최고의 성장전략이다.

2) 불균형 성장의 문제

한국경제는 수출 대기업을 중점 지원하는 불균형 성장전략을 취했다. 특히 재벌에게 자원을 집중하는 방식의 성장으로 인해 기형적 경제구조가 고착화되는 부작용이 발생했다. 민주화 이후 노동자와 중소기업에게 다소나마 혜택이 돌아가는 낙수효과가 발생하기도 했지만, 재벌의 무분별한 투자로 경제위기를 맞아 한국경제는 큰 시련을 겪었다.

경제위기 이후에도 세계적인 신자유주의의 영향을 받아 규제완화가 무분별하게 이루어지면서 재벌의 경제력 집중은 가속화되었다. 재벌은 금융회사를 지배하고 중소기업 영역까지 침범하는 등 무차별적으로 확장하여, 재벌이 중소기업과 노동자에게 돌아갈 과실마저 빼앗아 가는 빨대효과가 낙수효과보다 더 커지게 되었다. 중소기업이 대기업으로 커가는 사례를 찾아보기 힘들 정도로 재벌의 지배가 공고화되었고, 재벌을 견제해야 할 공정거래위원회나 금융감독원 등의 감독기관은 제 기능을 발휘하지 못하고 있다.

우리는 중소기업이 재벌 대기업과 공정한 경쟁이 가능하도록 하는 시장경제를 구축해야 지속 가능한 성장이 가능하다고 믿는다. 기존의 재벌을 대체하는 새로운 대기업이 끊임없이 만들어지는 창조적 파괴의 과정을 만들어내야 한다. 창조적 파괴의 과정에서 재벌이 중소기업과의 협력적 관계를 통해 서로의 생산성을 높이는 끝없는 혁신을 통해서만 유지할 수 있는 경제를 추구한다.

3) 요소투입형 성장, 토건 중심 성장의 문제

한국경제의 높은 투자율에 의한 자본의 축적과 저임금 노동의 공급을 통한 요소투입형 성장전략이 한계에 도달했음은 오래 전부터 잘 알려진 사실이다. 새로운 성장 방식을 시급히 찾아야 할 결정적인 시기에 손쉬운 경기부양책에 매달려 국내총생산 대비 토목과 건설 비중이 세계 최고 수준에 달할 정도로 한국경제는 기형화되었다. 그 결과 지식정보화 사회에서 경쟁력이 저하되는 것은 물론 부정과 부패의 원천이 되어 한국경제의 치명적 독소산업으로 전략하게 되었다. 요소투입형 성장, 토건 중심 성장을 극복하는 것이 혁신주도형 성장 체제를 구축하는 필수 과제이다.

4.2. 새로운 성장

1) 참여와 기회가 보장되는 균형성장

균형성장은 성장의 기반이 재벌에 집중되지 않고 널리 퍼져 있어 견고하고 지속가능한 성장의 혜택이 경제 전반에 골고루 돌아가는 성장을 의미한다. 중소기업과 대기업의 균형성장, 수출기업과 내수기업의 균형성장, 자본과 노동의 균형성장, 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 균형성장 등을 포괄하는 광의의 개념이다.

새로운 체제의 목표는 대기업을 중심으로 다수의 중소기업이 선단형 기업군을 형성하여 해외 기업과 경쟁하고, 고숙련 노동자들을 중심으로 창조적 역량을 극대화하는 산업구조를 구축하는 것이다. 대기업은 핵심역량에 집중하여 세계 시장으로의 진출을 선도하고, 이러한 핵심역량을 뒷받침하는 중소기업의 육성을 통해 미래의 경쟁력을 확보하는 방식으로 견고한 장기적 성장기반을 확보할 수 있다.

성장의 과실이 널리 돌아가는 균형성장 정책을 통해 단기적으로 성장률을 높일 수 있다. 중소기업의 발전가능성이 높아지면 중소기업의 투자가 활성화될 것이다. 소득은 많지만 한계소비성향이 낮은 고소득층으로부터 소득이 없어 지출을 하지 못하는 저소득층으로 적절한 분배가 이루어져도 소비 진작에 따른 내수의 확대를 기대할 수 있다. 보편적 복지제도의 확대에 따라 저소득층의 필수지출비용이 줄어들면 자연히 소비가 늘어나는 효과도 기대할 수 있다.

2) 사람중심 지식창조경제

한국경제의 성장에 따라 자본이 축적되면서 자연스럽게 숙련된 노동자가 양성되었다. 기술발전으로 인해 이러한 과거의 연결고리는 약화된 반면 일부 부문에서는 오히려 투자가 고용을 줄이게 되었다. 또한 세계화로 인해 기업의 성장이 고용의 증가로 이어지지 않는 현상이 발생하고, 물질 자본은 우수한 인적자본을 찾아 이동하고 있다. 한국 노동자의 숙련도가 높아지면 해외자본의 유입으로 이어지고, 한국 노동자의 생산성이 떨어지면 유입된 자본도 유출될 것이다.

현대 지식기반 산업의 발전을 위해서는 고도의 기술을 갖춘 인적 자본의 육성이 필수적이다. 미래 사회의 지식기반 산업을 선도하기 위해서 국가적 차원에서 대대적인 인적 자본 육성 정책이 필요하다.

이미 세계 경제는 인적 자본의 육성에 사활을 걸고 있다. 시대적 요구를 부정할 채 요소투입형 성장, 토건중심형 성장에 의존해 온 한국은 조만간 인적 자본의 부족으로 인한 부작용을 경험할 가능성이 높다. 지금이라도 조속히 고숙련 노동자의 육성에 정부가 적극적 역할을 해야 한다. 대기업 중심으로 이루어지고 있는 평생 학습 지원을 중소기업 중심으로 바꿔서 인적 자본 부족으로 인한 생산성 저하를 극복해야 한다.

3) 고용친화형 성장

새로운 성장은 인적 자본의 육성을 촉진하고 이렇게 축적된 인적 자본의 역량을 최대한 발휘할 때 가능하다. 새로운 경제를 구축하기 위해서 성장의 최우선 목표를 고용으로 설정하고, 고용을 촉진하기 위해 국가의 역량을 총동원하는 전략이 요구된다.

• 고용영향평가제

세계화와 기술발전, 대기업 편중 산업구조로 인해 더 이상 낙수효과(trickle-down effect)는 작동하지 않는다. 따라서 자본이 부족하던 시기에 만들어진 투자촉진정책을 폐기하는 대신, 고용을 촉진하는 새로운 정책이 요구된다. 세입 세출 심의를 비롯하여 모든 사회 경제 정책을 수립하는데 있어 고용영향평가제를 도입해야 한다. 공기업 경영평가 기준에 고용실적을 반영하는 등 고용에 미치는 영향을 우선적으로 고려하여 정책을 결정한다.

• 고용보조금제 확대

투자에 대한 지원을 전면적으로 고용에 대한 지원으로 전환해야 한다. 특히 고기술 산업에 종사하는 인력을 양성하여 외부효과를 기대할 수 있는 부문에 대한 지원을 강화해서 기술 인력의 양성을 촉진해야 한다. 외국인의 직접투자(FDI)에 대해서도 고용영향을 평가하여 지원하며, 첨단 기술 인력을 고용할수록 지원을 강화하는 정책을 도입해야 한다. 연구개발 지원금도 고용을 촉

진하도록 설계한다. 신규고용에 대한 지원을 확대하면 자연스럽게 대부분의 고용을 전담하고 있는 중소기업부문에 대한 지원이 강화되는 효과를 기대할 수 있다.

- 공공서비스부문 일자리 창출

한국은 사회·공공서비스 부문 고용비중이 매우 낮다. 보편적 복지의 확대와 함께 사회·공공서비스 부문에 대한 집중 지원을 통해 고용을 촉진하는 효과를 기대할 수 있다. 창조적인 사회·공공서비스를 통해 새로운 고용기회를 지속적으로 창출한다. 정부 부문의 엄정한 감독과 민간부문과의 경쟁을 통해 효율적으로 공공서비스를 제공하는 새로운 제도를 정립해야 한다.

- 노동시간 단축 및 노사관계 개선

한국은 OECD 국가 중에서 연간 노동시간이 가장 길다. 혁신경제로 도약하기 위해서는 노동의 질을 높여야 하고 이를 위해 노동시간을 단축해야 한다. 노동시간 단축을 통해 고용을 창출하고, 다시 줄어든 노동시간을 재충전의 기회로 제공하여 생산성을 높이는 선순환 경제를 달성해야 한다.

이러한 혁신을 주도하는 노동자를 육성하기 위해서 노사관계 개선이 필요하다. 노사관계 개선을 통해 외부적 감독으로 해결할 수 없는 혁신 능력을 자율적으로 제고하는 성과를 기대할 수 있다.

4) 스마트 성장

- 소프트웨어 중심 성장

한국의 공간과 시간을 재설계하여 가장 효율적인 방법을 찾는 경제운영 소프트웨어의 재설계와 그에 따른 하드웨어 재설비를 통해 단기적인 경기부양과 장기적인 경제효율을 달성할 수 있다.

한국을 세계 최고의 정보고속도로 설비국으로 만들어 국민들의 정보통신에 대한 접근성을 획기적으로 증진하는 새로운 기획이 필요하다. 개인정보 유출이나 해킹 등의 부작용을 구조적으로 해결할 수 있는 시스템적 접근을 통해 전체 통신망을 미래형으로 재설계하는 혁신을 달성할 수 있는 투자가 필요하다. 보급형 스마트 폰을 공급하여 국민들의 정보접근권을 현저히 높여서 미

래형 생활을 앞당기는 투자를 통해 성장을 가속화할 수 있다.

사회간접자본이나 기타 공공 설비 등을 효율적으로 사용할 수 있는 스마트 시스템을 전면 도입하면 새로운 투자수요가 발생한다. 예를 들어 전체 고속도로와 국도, 지방도간의 유기적 관계를 재검토하여 전면 스마트 도로 시스템으로 바뀌, 현재와 같은 폐쇄형 도로 체제로 인한 낭비요소를 제거할 수 있다. 전국의 공공 건축물을 통합관리하여 효율적 사용을 통해 불필요한 건설을 중단하고 더 긴요한 부문에 투자할 수 있다.

- 분권형 생산과 통합 사용

대표적인 소프트웨어 개선 사업으로는 분권형 발전, 분권형 수자원 이용 등 소규모 사업을 효율적으로 연계하여 통제하는 방식의 새로운 개발방식이 있다. 소규모 대체에너지 개발을 통해 환경친화적 성장을 추구하면서 동시에 삶의 질을 크게 개선할 수 있는 방식에 투자를 유도해야 한다. 농업에서도 유사한 혁신을 통해 생산성을 높일 수 있다. 유기농법을 넘어 자연농법으로의 전환을 추구하는 대신 통합적 정보 관리 체계를 확립하여 안전한 먹거리를 값싸게 안정적으로 공급할 수 있도록 하는 등 삶의 질을 개선하는 방식의 투자를 통해 성장을 추구하는 방식이다.

5) 세계최고의 창조경제

대한민국의 흥망성쇠는 세계 최고의 창조력을 발휘하는 국가로 거듭날 수 있는가의 여부에 달려 있다. 균형성장과 스마트성장을 통해 단기적 성장을 달성하는 한편 기업과 개인의 창조력을 극대화하는 국가재창조 작업을 통해 장기적인 성장동력을 확보할 수 있다. 세계를 선도하는 창조국가가 되기 위해서는 사회 경제 전반에 걸친 개혁이 필요하다. 교육개혁은 물론이고 적극적 노동시장정책과 평생학습이 활성화된 새로운 사회를 건설하는 힘든 작업이다.

사회적으로는 기득권 체제에 들어가기 위한 경쟁체제를 해체하고, 창조력의 경쟁에 의해 보상이 결정되는 체제를 구축해야 한다. 지식 정보 예술 사업에 대한 대대적 투자가 요구되지만, 이러한 투자의 효율성을 측정하기 위해서는 상당한 기술의 축적이 필요하기 때문에 일관된 노력이 필요하다.

창조국가의 최대의 적은 기득권임을 인식해야 한다. 기득권에 안주하며 노력하지 않는 계층에게 부가 돌아갈 때 창조에 대한 국가적 열정은 줄어든다. 누구든 창조력을 발휘하면 보상을 받은 체제를 구축하는 것이 중요하다.

6) 국가와 시장의 보완을 통한 성장

우리는 새로운 방식의 성장을 위해 과거의 시장 원리주의나 정부 주도의 성장에서 탈피한 새로운 경제 모형을 구축해야 한다. 정부의 비효율은 민간이 통제하고, 시장의 실패를 정부가 보완하는 새로운 체제를 만들어야 한다. 한국에서는 모험사업에 투자하기 위한 금융산업이 발전하지 못했기 때문에, 정부가 이 부문에서 시장을 보완할 여지가 많다. 관치경제의 잔재를 과감히 청산하고 대신 시장의 작동을 활성화하기 위한 정부의 적극적 역할을 배가해야 한다.

창조경제의 활성화를 위해 그를 뒷받침하는 금융 기반, 특히 벤처 캐피탈의 활성화가 중요하다. 보증을 통해 기업을 지원하는 구시대적 폐습을 척결하고 대신 벤처 캐피탈의 활성화를 통해 창조적 기업을 발굴 육성하는 제도적 기반을 확보해야 한다. 벤처캐피탈 간의 경쟁을 통해 자연스럽게 혁신적 기업 생태계를 조성하기 위한 노력이 필요하다.

반면 대부분 독과점 시장으로 구성된 산업의 특성으로 인해 현실안주에 만족하는 기업생태계를 자극하기 위해 적절한 정부의 개입이 요구된다. 경쟁정책으로 시정할 수 없는 독과점 산업에 대해서 적극적으로 공기업을 이용하여 독과점을 타파하고 기술개발에 매진하도록 해야 한다. 국가의 공공성과 시장의 효율성을 적절히 배합하여 국가와 시장이 효율적이면서 동시에 공공성을 발휘할 수 있는 새로운 체제를 개발해야 한다.

5. <정책과제 3> 서민과 중산층을 위한 보편적 복지

5.1. 대한민국 헌법의 이념: 사회국가와 사회시장경제

우리 헌법은 전문 및 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 균형 있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력 남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형 있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호 등 경제영역에서 국가가 경제정책을 통하여 달성해야 할 '공익'을 구체화하여 명시적으로 규정하는 한편, 아울러 제31조 내지 제36조에서 교육받을 권리, 근로의 권리, 근로자의 단결권 등 노동3권, 환경권, 주거권, 사회보장수급권, 건강권 등 다양한 사회적 기본권을 규정하면서 사회보장·사회복지를 증진할 의무를 국가의 책무로 규정하고 있다.

우리 헌법은 독일헌법처럼 사회국가 원리를 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 헌법의 전문, 사회적 기본권 보장(헌법 제31내지36조), 경제영역에서의 적극적으로 계획하고 유도하고 재분배하여야 할 국가의 의무를 규정하는 경제에 관한 조항(헌법 제119조 제2항) 등과 같이 사회국가 원리의 구체화된 여러 표현을 통하여 사회국가 원리를 천명하고 있다.

헌법재판소도 위와 같이 우리 헌법이 국가 경제정책을 통하여 달성해야 할 공익을 확인하는 한편(2004.10.28. 선고. 99헌바 9 결정 등), 사회국가란 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화이 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가임을 밝히고 있다.(2002.12.18. 선고. 2002헌마 52 결정 등)

또한, 우리 헌법은 제34조에서 사회국가가 구현할 사회보장의 기본원리를 “모든 국민”은 “인간다운 생활을 할 권리”를 가진다고 하여 사회복지정책의 대상이 모든 국민이고 국가가 구현할 사회복지의 내용이 국민이 인간다운 생활을 영위할 정도이어야 함을 밝히는 한편, 환경권, 주거권 등에서 건강하고 쾌적한 환경과 주거에서 살 권리, 건강권에서 “모든 국민”은 보건에 관한 국가의 보호를 받을 권리가 있다는 점을 강조하여 사회국가가 구현해야 할 복지 원칙은 보편적 복지임을 천명하고 있다.

보편적 복지는 경제적 약자에 대한 국가의 시혜적 정책이거나 부자의 은혜적 배려에 머물지 않고 현대사회에서는 헌법에 보장된 국민의 권리이며 편향된 자유시장방임 정책으로 나타난 대공황, 빈부격차의 심화, 사회적 갈등의 격화 등의 사회·경제적 위기를 예방하는 사회안전망이자 내수기반을 튼튼히 하여 수출위주의 경도된 경제성장의 균형을 갖추어 수출과 내수가 조화와 균형을 이루는 지속가능한 성장을 가능하게 하는 사회시장경제의 핵심내용이기도 하다.

5.2. 편향된 시장방임정책에 따른 민생파탄과 대안 모색

자유시장경제 원리와 사회국가 원리를 현실의 정책과 행정, 법제도에서 구체적으로 조화와 균형을 이루도록 하는 것은 결코 간단치 않다. 때로는 시대를 지배하는 경제사조 등에 의하여 헌법이 구현하고자 하는 두 사회·경제 운영원리가 한쪽으로 치우치거나 때로는 한쪽이 경시, 무시되기도 하여 조화와 균형을 상실하기도 한다. 지난 1990년대 초 한국경제의 세계화와 규제완화가 주창된 이래 1997년 IMF 경제위기를 겪으며 가속화되었던 시장방임적 경제운영정책은 노동과 환경보호, 근로자, 중소기업, 중소기업 등 경제적 약자의 보호를 위한 각종규제를 철폐하고 수출주도의 대기업의 시장독과점을 묵인하는 경도된 편향을 보여 왔다.

그 결과 대규모 정리해고와 비정규직 근로자의 양산, 중소기업과 중소기업인의 몰락 등으로 중산층이 붕괴하고, 신빈곤층이 확대되어 대한민국 헌법의 이념인 사회시장경제원리와 사회국가의 지향은 실종되었다. 대기업과 중소기업·중소상인 사이의 불공정거래관계, 정규직과 비정규직 사이의 계층 간 격차의 심화, 장시간 노동에 시달리는 장년층과 실업에 내몰린 청년층 등 곳곳에서 벌어지고 있는 사회양극화의 심화는 계층 간 갈등을 심화하여 사회공동체의 통합을 저해하고 내수경제의 위축과 반복되는 경제·금융위기의 심화 등 많은 부작용을 낳고 있다.

한국사회는 이제 대한민국 헌법의 이념인 사회국가의 지향을 명확히 함으로써 이러한 신자유주의적 경도된 경제운영정책과 사회의 붕괴를 극복하여 새로운 도약의 발판을 마련할 것인가 중산층의 붕괴와 신빈곤층의 양산을 방지하여 사회·경제적 위기로 치달을 것인가의 중도한 사회경제운영정책 전환의 기로에 서 있다.

대한민국 헌법의 이념인 사회국가의 실현은 크게 두 가지 방향에서 요구받고 있다. 먼저 고용불안에 시달리는 정규직과 임금과 근로조건의 심각한 차별로 빈곤층의 상황을 벗어나지 못하고 있는 비정규직 근로자, 대기업의 불공정거래와 생존영역 침탈로 몰락하고 있는 중소기업과 중소기업 등 각계각층 대중의 일자리와 생존권을 보호하기 위해 국가가 입법, 재정, 정책 등을 통하여 적극적인 보호와 지원에 나설 것을 요구받고 있다. 비정규직 노동자의 고용안정과 차별철폐, 근로빈곤층과 취약계층의 소득보장과 사회보험의 사각지대 해소, 중소기업 적합업종에 대한 대기업 진출의 규제와 공정한 하도급거래 제도와 관행의 정립 등을 통하여 중산층의 붕괴와 신빈곤층의 양산을 방지하고 이미 심화된 사회양극화 현상을 시급히 해소해 나가야 한다.

한편 사회양극화의 심화로 서민과 중산층은 스스로 보육, 교육, 의료, 주거, 노후대비 등 생존에 필수적인 사회복지서비스의 비용을 부담하기 어렵고, 정규직의 안정된 고용관계에서 제공되는 기업복지의 혜택에서 벗어난 대다수의 국민들은 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 기본적인 사회복지서비스를 제공받지 못하는 사각지대에 놓여 있다. 공공임대주택, 공공의료기관, 공공보육시설, 국공립대학, 공공노인요양시설 등 공공 사회복지서비스 시설의 확충과 반값등록금, 무상의료, 무상보육으로 상징되는 보편적 복지서비스의 제공이 사회국가의 또 다른 국가의 책무로서 요구받고 있다.

5.3. 서민·중산층의 일자리와 생존권 보호

1) 고용안정, 비정규직 차별철폐 및 정규직화

이제 정부의 경제정책 운용방향이 고용을 최우선하는 데 초점이 맞추어져야 한다는 점에 대해

여는 사회적 합의가 이루어지고 있다. 한국과 같이 대기업과 제조업의 대규모 고용시스템에 의하여 경제가 운용되고 있는 독일, 프랑스 등 서구유럽국가의 경우 기술의 변화, 기업경쟁력 강화 등의 위기에방형의 정리해고제도 자체는 인정하고 있지만, 조업단축이나 배치전환 등 해고 회피의 노력을 시행한 후에야 최후의 수단으로 정리해고를 인정하고 있고 이 과정에서 정부가 조업단축으로 줄어드는 임금의 50%를 고용유지지원금을 지원하는 등 고용복지적 개입을 강화하고 있다.

또한 피해고자들의 전직훈련지원, 재고용 우선권, 정리해고수당 지원 등의 고용지원계획(사회 계획, Sozial Plan)을 행정기관으로부터 승인받아야 정리해고의 정당성이 인정되도록 하여 해고 후 사후구제(Outplacement)에 만전을 기하고 있으나 한국에서는 국가의 정리해고 예방이나 전직지원 등 고용복지적 적극행정은 찾아보기 어렵다. 1996년 노동법 날치기로 졸속입법 되었던 정리해고법제를 서구선진국 입법례를 참조하여 정리해고의 요건, 절차, 사후구제 등을 정비해야 한다.

한편, 전체근로자의 50.9%에 달하는 광범위한 비정규직 근로자는 고용불안정과 임금차별 등으로 근로빈곤층을 형성하고, 가계의 가처분소득 감소로 내수경제가 위축되고 빚을 내서 소비를 유지하는 과정에서 가계부채가 900조원 넘게 증가하여 제2의 경제위기의 뇌관으로 작동할 우려가 크다. 따라서 현재의 비정규직 규모를 차기 정권 5년간 50% 감축하여 OECD평균인 27% 정도로 낮추는 목표를 설정해야 한다.

먼저 기간제, 단시간, 파견, 사내하청 등의 경우 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 등 법에서 정한 예외적인 경우 이외에는 비정규직의 사용을 규제하여 비정규직을 축소하는 방향으로 법제도를 개선해야 한다. 파견제도는 본래의 입법취지에 맞게 출산, 휴가 등으로 발생한 일시적 고용공백을 메우거나, 일정한 프로젝트성 전문작업을 위한 임시적 전문직의 고용 등의 제한적인 사유가 있는 경우에만 허용하는 것으로 사용사유를 제한하고, 파견 사업의 일감을 얻으면 비로소 파견근로자를 모집하여 파견하는 모집형 파견은 중간에서 임금을 착취하는 불법 직업공급(알선)사업에 불과하므로 이를 금지하여 파견사업주가 상시적으로 근로자를 고용하고 있는 상용형 파견만을 허용해야 한다.

또한 정부의 적극적인 고용복지 행정을 통하여 공공부문에서는 비정규직을 정규직으로 전환하

고, 대기업의 경우에도 비정규직의 절반 이상을 정규직으로 전환하거나 기존 정규직과 동일한 임금수준으로의 정규직 전환이 어렵다면 적어도 기존 정규직과는 임금과 근로조건에서 차이가 있지만 고용은 정규직으로 안정되어 있는 새로운 직군의 정규직으로 전환하는 등의 방식으로라도 정규직을 확대하도록 해야 한다.

무엇보다도 서구유럽에서 사용자가 법에 정한 특별하고 일시적인 노동수용의 필요에서 비정규직을 고용하는 것처럼, 동일가치노동의 경우 비정규직과 정규직의 임금과 근로조건 차별을 철폐하여 탈법적으로 임금절감이나 고용비용 절감의 목적으로 비정규직을 무분별하게 사용하는 것을 규제해야 한다. 그리고 중소기업에서 비정규직을 정규직으로 전환하는 경우 초기 2년의 사회보험료 지원과 임금의 일부를 지원하는 인센티브를 제공하여 비정규직의 정규직화를 유도하고 비정규직 지원기금을 설립하는 등 종합적인 중소기업 정규직화 지원 사업을 추진해야 한다.

2) 근로빈곤층에 대한 소득과 사회보험 지원

산재보험, 고용보험, 건강보험(노인장기요양보험 포함), 국민연금 등 사회보험에 가입하지 않은 근로계층은 산재, 실업, 질병, 노후 등 사회적 위험 발생 시에 사회안전망의 사각지대에 놓여 빈곤층으로 전락하게 된다. 가구주가 실직하는 경우 3개월 후에는 빈곤상태로 전락하고 중산층 가구가 실직하더라도 3개월 후에는 1/3이 신빈곤상태가 되고 있다. 국가의 재정지출을 통한 노인, 저소득층, 실업자 등에 대한 보편적 복지시스템이 아니라 가입자가 기여하는 사회보험료에 의존하는 복지시스템은 사회보험료 지급의 여력이 있는 대기업 사용자나 정규직 근로자 중심의 사회보험이 될 수밖에 없다. 그 결과 한국사회에서는 영세 중소기업 사업장 근로자, 비정규직, 임시·일용직 근로자, 저임금 근로자들의 사회보험 가입률이 낮고 광범위한 사회보험의 사각지대가 존재한다. 따라서 사회보험의 사각지대를 해소하기 위해서는 OECD 국가들이 보편적인 정책으로 시행하고 있는 사회보험료 지원정책을 영세중소기업 사업장에 전면적으로 도입해야 한다.

근로빈곤층에 대한 또 다른 핵심적인 고용복지정책은 최저생계비에도 못 미치는 소득을 보장해주는 것이다. 근로에 종사하고 있음에도 빈곤에서 벗어나지 못한다는 것은 자본주의 모순을 전형적으로 보여주는 것이고 빈곤은 게으름과 노력의 부족에 연유한다는 보수적 가치에도 정면

으로 반하는 것이어서 근로빈곤층의 소득보전 지원에 대하여는 보수, 진보를 넘어 사회적 합의가 모아지는 부분이다. 다만, 소득보전의 수준이 미약한 EITC의 소득보전 수준을 높이는 대책 뿐만 아니라 최저임금을 평균임금의 40-50% 수준으로 인상해야 한다.

3) 공정한 하도급 거래와 중소기업의 일자리 보호

독일, 일본, 대만이 중소기업 강국이 된 이유는 중소기업들이 다양한 협동조합, 사업조합을 결성하여 사업조합단위로 대기업에 납품하고, 공동구매, 공동 해외진출 등을 통하여 높은 경쟁력을 갖추고 대기업과의 관계에서도 대등한 당사자의 지위에서 교섭을 할 수 있기 때문이다. 도요타 방식이라는 협력적 기술개발로 발생한 부가가치를 도요타와 협력중소기업, 소비자가 3:3:3으로 분배하는 초과이익분배 제도는 중소기업이 대기업과 공정한 경쟁을 할 수 있는 제도에서 있기 때문에 가능한 것이다. 경쟁에서 상대적 약자에 해당하는 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 공동구매, 공동판매 및 공동연구개발이 필요하다. 이를 위해 중소기업의 사업조합 내지 협동조합 단위 공동납품, 공동판매교섭, 공동해외진출 등 중소기업의 공동행위를 부당공동행위 금지 대상에서 제외하여 독일의 하도급거래 관련법처럼 중소기업의 교섭력 강화를 위한 공동행위를 허용해야 한다.

중소기업의 경쟁력을 높이기 위한 또 다른 핵심적인 과제는 납품단가를 공정하게 결정하는 제도이다. 호황기에는 납품량이 늘었다는 이유로 납품단가를 일방적으로 인하하고, 환율인상과 해외 원자재 가격 상승으로 납품단가의 인상이 불가피한 경우에도 원자재 가격 상승에 연동하여 납품단가를 올리지 않고 종전대로 납품을 강제하여 중소기업이 생산한 잉여를 흡수해 가고 있다. 임대차관계에서의 차임증감청구권과는 달리 납품단가 증감액청구권과 그 증감액 조정이 이루어지지 않은 경우 법원의 판단을 통하여 납품단가를 조정할 수 있는 '납품단가 연동제 시스템'을 도입해야 한다.

4) 중소기업 시장보호와 경쟁력 강화

시장보호정책으로는 먼저, 농·수산물과 같은 1차 상품판매, 치킨, 피자, 빵, 떡 등 조리식품 판매, 식자재 납품업 등 일정품목에 대하여는 중소기업 적합업종으로 지정하여 대기업의 진출을

제한하고, 이미 진출한 대기업에 대하여는 권한이양업종으로 지정하여 중소기업의 적합업종을 보호해야 한다. 재벌그룹의 출자총액제한규제 등을 해제한 결과 재벌그룹들이 첨단산업, 좋은 일자리를 창출하는 신산업 등에 투자하여 고용을 늘리고 경제의 선순환에 기여할 것이라는 기대와 달리 중소기업과 중소기업이 전통적으로 개척해 놓은 시장에 진출에 불과 1-2년의 짧은 기간에 중소기업과 중소기업의 시장을 잠식하였다. 이명박 정부도 정책실패를 어느 정도 인정하고 동반성장위원회를 통하여 대기업과 중소기업, 중소기업과의 타협을 통하여 대기업 진출을 자제하도록 하는 중소기업 적합업종 지정을 하겠다고 한다. 그러나 대기업들의 시간 끌기 작전으로 적합업종 지정이 지나치게 지연되고 있고 그 지정업종도 45개에 불과하여 중소기업과 중소기업 보호에는 턱없이 부족하다. 특별법의 제정이 필요한 이유다.

둘째, 지역분리정책으로 유통법상 3년간 한시적으로 적용되는 전통상가 보존지역제도를 항구화하여 그 범위를 주거지역 등으로 넓혀야 한다. 유통대기업들의 동네 슈퍼마켓(SSM)진출로 인한 골목상권과 전통시장의 몰락 문제로 2008년에서 2010년까지 2년에 걸쳐 격렬한 사회적 논쟁이 있었다. 전통시장으로부터 1킬로미터 이내의 전통시장 보호구역내에서 대형 유통점의 진출을 막는 타협적 정책이 겨우 만들어졌으나 구역의 범위가 협소하고 규제정책까지 시간이 많이 걸리는 사이 많은 대형 유통점들이 이미 진출하여 골목상권의 보호효과는 매우 미흡하였다.

셋째, 영업시간규제를 통한 틈새시장 보호정책으로 독일이나 영국, 프랑스, 이탈리아 등의 상점영업시간 규제법처럼 저녁 8시 내지 10시 이후의 심야시간과 주말시간의 대규모 유통점의 영업을 제한하여 중소기업들에게 안정적인 영업시간을 확보해 주어야 한다.

물론 영원히 중소기업 보호정책을 통하여 낙후된 현재의 중소기업 영업형태를 잔존시키겠다는 것도 시대의 흐름에 역행하는 것이 될 것이다. 정부의 중소기업 지원·육성 정책에 힘입어 중소기업들이 자체적인 경쟁력을 높일 수 있도록 7-8년이 기간 정도는 중소기업 보호정책을 지속적으로 추진하면서 중소기업의 경쟁력을 키우기 위한 정책을 동시에 병행 추진해야 한다.

중소기업 지원·육성정책의 핵심은 중소기업의 사업조합을 통한 협업화, 공동브랜드화, 공동프랜차이즈화에 초점이 맞추어져야 한다. 중소기업들이 각 업종별로 사업조합을 결성하여 각자의 사업의 독자성을 유지하는 상태에서 공동브랜드, 공동프랜차이즈, 공동광고와 홍보, 공동전산화, 공동배송체계, 공동상품권 유통 등의 다양한 공동사업을 통하여 대기업과 겨룰 수 있는

경쟁력을 확보할 수 있도록 해야 한다.

생업에 매달리고 있는 중소기업들이 현실적으로 그 대표를 선출하여 사업조합이나 공동프랜차이즈 사업을 벌인다는 것은 매우 어렵다. 따라서 지방자치단체들이 초기에 재정지원과 전문경영인력을 투입하여 공동사업조합이나 공동프랜차이즈를 수립하도록 하고 사업조합이나 프랜차이즈 중앙본부가 각 사업의 독립성을 유지하고 있는 중소기업과 연계하여 위에서 열거한 각종 사업을 추진하도록 해야 한다.

5) 여성의 노동권 보호와 일-가족 양립시스템 확립

한국의 출산율은 경제개발협력기구(OECD) 회원국 중 최하위의 수준이며, 고령인구의 증가는 세계적으로 가장 빠른 속도로 진행되어 2026년이 되면 전 인구 가운데 65세 이상의 노인이 차지하는 비율이 20.8%로 '초고령사회'에 진입한다. 고령화 사회에 대비하고 여성의 사회·경제적 지위 향상을 위하여 여성의 적극적인 경제활동 참여는 국가의 핵심적인 경제·노동정책의 목표가 되어야 한다.

OECD는 보육을 단순히 여성의 보호정책만이 아니라 경제활동의 활성화를 촉진하는 측면에서도 공공재의 성격이 크다고 하고 있다. 사회복지국가로 진입하기 위하여 여성의 경제활동을 통한 가계의 소득확보와 근로시간의 단축이 필수적인데, 유럽의 복지국가와 달리 한국은 여성, 특히 고학력 여성의 경제활동 참가가 저조하여 선진경제, 사회복지국가로 나아가는데 근본적인 한계로 작용하고 있다.

한국이 다른 OECD 국가에 비하여 여성의 경제활동 참가가 낮은 이유는 1차적으로 영·유아 보육 등 돌봄서비스를 사회화하여 일-가족을 양립하게 하는 사회적 시스템이 취약하기 때문이다. 일-가족 양립을 위해서는 보육서비스 외에도 육아휴직, 부모휴가 등과 같은 여성, 가족, 노동정책과의 조화가 필요하다. 그러나 이러한 여성의 경제활동 참가를 장려하는 정책은 행정안전부, 여성가족부, 보건복지부, 교육과학기술부, 고용노동부 등으로 분산되어 재정과 행정의 낭비가 크고 국가적 정책목표로 집중적으로 추진되지 못하고 있다. OECD 국가들의 보편적인 영·유아 보육정책과 같이 교육부 혹은 보건복지부에 행정, 법제도, 재정을 일원화하여 집중적으로 일-가족 양립시스템을 확립해야 한다.

위에서 언급한 일-가족 양립시스템의 확립은 여성의 경제활동 참가를 위한 문제의 50%만을 해결하는 것이다. 노동시장이 정규-비정규직으로 이원화되어 여성이 진출할 수 있는 고용영역이 비정규직으로 한정되면 특히, 대졸이상의 고학력 여성이 출산·육아 후에 다시 경제활동에 복귀하는 비율이 OECD국가에 비하여 현저히 낮은 현상이 계속될 것이다. 비정규직을 정규직화하고 정규직과 비정규직의 임금격차와 근로조건을 해소하여 여성들이 저임금의 비정규직으로만 진출할 수밖에 없는 문제를 해결해야 한다.

5.4. 사회복지서비스 확충을 통한 양극화 해소

1) 보육, 노인과 장애인 돌봄서비스 등의 공공성 강화

맞벌이 부부와 노인인구, 1인 가구, 한 부모 가구 등이 증가하면서 아동이나 노인, 장애인 등 보호가 필요한 약자에 대한 일상적인 돌봄 노동은 가족으로부터 벗어나 사회화되고 있다. 그러나 지나치게 시장에 의존하는 서비스 전달체계가 공고화되어 돌봄 서비스 비용이 증가하고, 돌봄 서비스 시설의 질은 높지 않으면서 돌봄 노동에 종사하는 근로자들의 고용조건이나 근로조건은 열악해 전반적으로 돌봄 서비스의 질에 대한 만족은 낮아지고 있다.

국공립의 보육시설, 초등방과 후 교실, 지역아동센터, 장기요양기관 등을 확충하여 민간시장에서의 보육 및 돌봄서비스 시설과 경쟁하도록 함으로써 돌봄 서비스의 질을 높이고 비용을 낮추어야 한다. 현재와 같이 국공립 보육 및 돌봄서비스의 시설이 미약한 상황에서 바우처 방식의 금전적 지원방식은 민간의 보육 및 돌봄서비스의 가격상승에 대비하거나 질 좋은 보육 및 돌봄 서비스 시설의 확대를 기대하기 어렵다. 장기적으로 보육 및 돌봄서비스 관련 재정의 지출을 더 확대하도록 한다. 보편적 아동수당 등 보편적 보육복지제도를 도입하고 돌봄서비스 노동자의 고용안정 및 처우개선을 통하여 돌봄 서비스의 질을 향상시켜야 한다.

2) 교육: 국공립 대학, 정부책임형 사립대학 확대와 반값등록금의 실현

연 1,000만원에 육박하는 대학등록금은 도시근로자 가구평균소득인 연 4,000만원의 1/4에 달

하는 금액이다. 이렇게 지나치게 높은 대학등록금은 가계의 가처분소득을 축소하여 내수경제를 위축시키고 저소득층 가정을 가계부채의 늪에 빠트리며 많은 신용불량 대학생을 양산하는 기재로 작용하고 있다. 무상교육을 기본으로 하는 독일, 스웨덴, 네덜란드 등 무상교육 시스템으로 나아가는 것은 어렵다 하더라도 영국, 캐나다, 호주와 같이 가계와 국가가 반반씩 부담하는 반값등록금 교육시스템으로 구축하는 것은 실현가능한 모델이다.

현재 한국의 GDP 대비 교육재정부담 수준은 OECD 평균의 절반에 미달하는 0.6% 수준인데, 연14조원의 대학등록금 중 장학금을 뺀 연11조원 정도의 순가계지출 등록금의 절반인 5.5조원 정도의 교육재정을 투여하여 OECD 평균수준의 교육재정 부담수준으로 높인다면 영연방국가 방식의 반값등록금 시스템은 달성할 수 있다.

고등교육재정교부금 제도를 도입하여 내국세의 일정비율에서 안정적으로 교육재정 수입을 충당하고, 영연방국가의 대학 재정지원 시스템처럼 학생에 대한 장학금이 아니라 대학에 대한 재정교부금으로 재정지원을 하는 대신 고등교육 재정교부금의 지원을 신청하는 대학은 법에서 정한 등록금의 상한범위 내에서만 학생들에게 등록금을 받을 수 있도록 하는 정부책임형 사립대학체제로의 재편이 이루어져야 한다.

이러한 정부의 지원과 감독을 받는 정부책임형 사립대학 체제를 통하여 대학재정의 투명성을 확보하고 정부의 대학재정 지원이 대학의 교육경쟁력 강화로 이어지면서도 가계의 등록금 부담을 낮추는 등 ‘고등교육재정교부금-등록금상한제-사립대학 재정건전성’의 삼각 선순환 체제를 만들어야 한다. 또한 비리·부실대학은 고등교육재정교부금의 지원을 통한 정부책임형 사립대학 체제로 편입하거나 동일한 행정구역내의 국공립대학에 편입하여 기형적인 사립대학의 존형 교육체제를 국공립대학이 적어도 과반수 정도의 책임을 분담하는 선진국형 대학교육체제로 나가야 한다.

3) 의료: 모든 병원비에 대한 건강보험 적용과 의료비 본인부담 상한제 실시

한국의 사회복지의 근간은 군사정권 시대에 서민의 호민관(護民官)을 자처하고 나섬으로써 정권의 정당성의 취약함을 보완하려는 의도에서 설계되다 보니 보편적 복지 시스템이 아니라 일부 저소득계층에 대한 시혜적 복지의 전통이 굳게 자리 잡게 되었다. 대표적인 예가 주거복지이다. 정

부가 처음 공급한 공공임대아파트는 소득분위 1분위 이하의 극빈층과 철거민, 장애인 등만을 대상으로 한 것으로 7-13평으로 가족과 생활하는 경우 최저주거기준에도 미달하는 것이었다. 그 뒤 공공임대아파트는 혐오시설로 낙인찍혀 중산층 아파트와 사회적 혼합(Social Mix)형태로 건설하는 것이 불가능해지고 상당기간 건설이 중단되기도 했다.

이에 반하여 보편적 복지의 형태로 발전되어 온 것이 건강보험의 경우이다. 지역보험과 직장보험을 통합하여 국민개보험(國民概保險)형태로 발전해 와서 1,800여개의 지역과 직장보험 형태로 분리되어 있는 독일과 대비되는 경우이다. 하지만 보편적 복지의 철학과 정책에서 출발한 것이 아니라 권위주의 정권이 국민들에게 의료 등 생존의 기본적인 서비스는 국가가 책임진다는 정략적 수단에서 출발하다 보니 정작 국민개인이 부담하기 어려운 중병, 희귀병, 장기요양을 요하는 병 등에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다.

그 결과 예상하지 못한 중병에 걸린 경우는 사회보험의 사각지대에 놓여 감당할 수 없는 본인부담금으로 빈곤층으로 전락하게 됨으로써 사회보험으로의 본연의 기능은 매우 취약하고 기이한 구조를 갖게 되었다. 국민개보험 형태의 보편적 복지 형태는 그대로 발전시키면서 사회보험으로서의 본연의 기능을 실현하기 위하여 모든 병원비에 대하여 건강보험을 적용하고 병원비에 대한 본인부담금 상한제(예를 들면, 1백만원)를 실시하여 질병에 걸려 가족전체가 빈곤층으로 전락하는 전근대적인 가족병원비 부담현상만은 없어야 한다.

한편 국민 대다수에게 저렴하고 질 높은 의료서비스를 제공하기 위하여 민간병원 시스템과 경쟁하는 공공의료시설의 일정비율(예를 들면, 전체 의료기관의 30%)을 확보하는 것은 필수적이다. 이를 위해 1,2차 의료기관 역할을 하는 도시보건소와 3차 의료기관 기능을 하는 공공의료원 시설을 확충해야 한다. 가족이 부담하는 전근대적인 간병시스템을 극복하기 위하여 간병서비스를 건강급여화 하고, 장기요양보험 대상자를 확대하여 고령자 보호 등 돌봄서비스를 가족의 부담에서 덜어 사회화해야 한다.

4) 주거: 공공임대주택 확충과 복지형 재개발사업의 도입

인구의 절반이 수도권에 거주하고 있지만, 수도권의 주택가격은 유엔 주거기구가 권장하는 개인의 소득대비 적정주택가격(PIR)의 45배에 달하여 도시가구 평균소득 근로자가 자기수입의

전부를 주택구입에 투여하여도 집을 구입하는데 10년 정도의 기간이 걸린다. 큰 빚내서 주택을 구입하는 것을 두려워하는 서민과 중산층은 전월세 가격의 상승으로 도시외곽으로 자꾸 밀려 나가는 ‘100만 유민’ 처럼 주거불안을 겪고 있다. 이러한 높은 주택가격과 전월세 가격 상승은 단지 주거불안에만 머물지 않고 가계의 가처분소득의 감소로 인한 하우스 푸어(House Poor, Rent Poor)를 양산하여 가계소비의 감소와 내수 위축으로 이어져 경제에 큰 부담을 주고 있고, 집값상승에 대한 기대감으로 자기 소득 능력을 고려하지 않고 큰 빚을 내 주택을 구입한 가계가 늘어 900조원을 넘는 가계부채는 제2의 경제위기의 뇌관으로 작용할까 우려되고 있다.

이렇게 한국에서 주택가격과 전월세 가격이 수시로 폭등하는 것은 민간주택시장에서 가격폭등을 완충해 줄 수 있는 공공임대주택이 턱없이 부족하기 때문이다. 전체재고주택에서 공공임대주택의 비율이 영국 21%, 프랑스 19%, 덴마크 20%, 스웨덴 21%, 한국과 같이 수도권과 대도시 인구밀집이 높은 네덜란드의 경우 35%이지만, 한국은 이제 겨우 입주기준으로 4.3%, 사업승인기준으로 6.7% 정도이다.

전체 재고주택의 15% 정도의 공급목표로 지속적으로 공공임대주택을 공급하는 한편, 민간전세 주택시장의 안정을 위한 제도정비에 주력하여야 한다. 전월세 인상률 상한제와 임대료 등록제를 도입하여 임대료 시장을 투명하게 하고, 공동주택의 공시가격 제도처럼 지방자치단체별로 임대주택의 면적, 위치, 연수 등을 고려한 공정임대료표(借賃 Table)를 작성하여 이를 기초로 한 공정임대료 제도 등을 추진해야 한다.

또한, 전·월세 주택 임대인이 임대주택이나 주택 중 일부를 지자체에 등록하여 장기임대기간, 임대료 통제 등을 받아들이는 경우 임대소득세, 취·등록세, 양도소득세 감면과 집수리 비용 등을 지원받는 ‘등록계약임대주택’ 을 전체 재고주택의 5%를 확보하고 공공보유 15%의 임대주택과 함께 주택시장의 가격과 임대료 상승을 막는 완충장치로서 기능할 수 있도록 해야 한다. 또한 공공임대주택의 경우도 저소득층용의 공공임대주택 뿐만 아니라 서울과 같이 중산층도 주거불안에 시달리는 지역에서는 장기전세주택과 같은 중산층용 공공임대주택을 공급해야 한다.

한편 도시재정비사업은 개발이익 위주의 재개발에서 복지형 재개발사업으로 전환하여야 한다. 도시재정비 수도권과 대도시 외곽지대에 노후·낙후된 재개발지역의 경우, 주민들이 개발사업

으로 얻는 개발이익으로 도로, 상·하수도, 공원, 학교 등의 도시기반시설을 부담하게 하고, 기존주택을 전면철거하고 새로 아파트를 짓는 고비용부담의 재개발사업이 아니라 도시기반시설 정비는 공공이 부담하고 영세한 가옥주들은 저리금융비용 지원으로 주택을 개량하여 비용부담을 최소화하는 복지형의 도시재정비 사업을 새로이 도입해야 한다. 이를 위하여 서울시의 경우 개발부담금과 재건축초과이익 등 개발사업으로 얻어지는 개발이익을 대규모의 도시재정비기금으로 조성하여 외곽의 노후·낙후지역부터 도시재정비사업을 추진해 나가야 한다.

5) 노인빈곤 : 국민연금제도의 사각지대 해소와 기초노령연금제도의 확대

고령화 시대가 다가오고 있는데 국민연금은 광범위한 사각지대가 존재하고 연금액도 낮아, 일본의 고령화의 초기에 노인빈곤 문제가 큰 사회적 문제가 되었던 것보다도 훨씬 대규모의 노인빈곤 문제가 닥칠 것이 우려되고 있다. 현재의 국민연금제도는 장기근속체계에 편입되었던 정규직 근로자 일부계층에 대하여만 혜택이 돌아가고, 그것도 완전한 사회보장제도로서 기능하지 못하여 여전히 가족의 부양에 의존해야 하는 보충적 사회보장제도로서의 수준에 머물고 있는 셈이다.

유교적 가부장제 문화가 쇠퇴하는 경향에서 다음 세대에게 고령화 시대의 대규모 노인층의 부양을 부담하게 하는 것은 기대하기도 어려워 지금과 같은 불완전한 소득보장과 광범위한 사각지대가 존재하는 국민연금제도로는 고령화시대에 대비할 수 없다. 비정규직 근로자, 영세 중소기업 근로자, 임시직 근로자 등 국민연금의 사각지대를 해소하기 위한 사회보험 지원제도를 지속적으로 시행하고, 국민연금의 소득대체율을 점진적으로 인상하는 한편, 보편적 노인복지 시스템으로서의 기초노령연금액을 인상하고 그 범위도 확대해야 한다.

5.5. 공정한 재정분배와 조세정의 실현을 통한 복지재정의 부담

보편적 복지의 확대는 필연적으로 복지재정의 확대를 요구한다. 복지재정은 i) 토건·개발 재정부에서 복지재정으로 재정구조개혁 ii) 조세형평을 훼손하는 조세감면제도 개혁과 투명한 세원확보 iii) 소득세와 법인세 최고상위구간 신설 등과 같은 부자증세에서 시작하여 국민들의 복지혜

택에 대한 체감과 보편적 복지에 대한 사회적 공감대가 높아지는 것에 발맞추어 서구유럽과 같은 소비세 등의 보편적 증세로 발전하는 점진적인 증세를 통하여 확보되어야 한다. 복지국가의 실현은 이와 같은 재정구조개혁과 조세개혁, 점진적 증세를 통하여 보편적 복지에 대한 사회적 합의에 바탕한 복지재정의 확충을 통하여 실현해 나가야 한다.

보편적 복지를 위하여 보편적 증세의 필요성을 국민들에게 설득해야 한다는 주장도 있다. 그러나 복지국가의 역사적 발전과정을 보면 다양한 보편적 복지를 확대해 나가는 과정에서 복지확대에 관한 사회적 합의를 실현해 내는 수단으로 점진적 증세가 이루어진 것이지 처음부터 대규모 보편적 증세운동을 통하여 복지국가로 나간 것이 아님을 알 수 있다.

먼저 토건재정에서 복지재정으로의 국가재정구조의 개혁, 조세감면제도의 개혁 등 조세정의의 실현, 때로는 적극적인 재정지출을 통하여 복지재정을 충당하여 국가의 보편적 복지서비스를 확대해 나가야 한다. 국민들의 보편적 복지에 관한 체감과 이에 기반한 복지확대의 사회적 합의에 발맞추어 점진적 증세를 실현해야 나가야 한다.

한국의 경제성장의 단계에 비추어 국가의 집중적 재정투여를 통한 도로, 철도, 댐건설 등의 토건분야 성장에 재정의 중심을 두기 보다는 취약계층의 정상적인 경제활동을 통한 튼튼한 내수경기 활성화에 기여할 수 있는 복지서비스, 사회안전망 확대에 재정의 중심을 두어야 한다. 임시투자세액공제 등 대기업의 실효세율부담을 떨어뜨리는 조세감면 혜택을 줄이고 전반적인 조세감면률을 점진적으로 낮춰 여기서 확보되는 세원을 우선적으로 복지재정에 투여해야 한다.

보편적 복지를 위한 보편적 증세를 해야 한다면 사회복지서비스가 확대되어 보편적 복지에 관한 국민적 체감이 높아져 있는 복지국가실현 단계에서는 증세에 대한 국민적 합의가 형성되어 스웨덴의 25% 부가가치세와 같은 보편적 증세도 가능할 수 있을 것이다. 하지만 보편적 복지에 이제 막 시동을 걸고 있는 한국의 현실에서는 과세표준 기준으로 1억 원 이상의 소득세 상위구간, 1000억 원 이상의 법인세 상위구간을 신설하는 등 조세정책의 본질적 목표인 조세정의에 부합하는 누진적 직접세의 확대와 같은 한국판 버핏세, 부자증세에서부터 점진적 증세의 시발점을 잡아야 한다.

그 뒤 보편적 복지의 확대와 증세에 관한 사회적 합의가 높아지는 역동적 발전과정을 거치면

서 상장주식 양도소득세, 장내 파생금융상품 거래에 관한 증권거래세 등 새로운 세원의 신설과 궁극적인 보편적 증세제도의 도입을 점진적으로 실현해 나가야 한다.

6. <정책과제 4> 사람 중심의 환경·생태·에너지

6.1. '성장과 석유' 중독에서 벗어나기

냉전구도에서 벗어난 한국전쟁이 끝나고, 세계체제에 본격적으로 편입되면서부터 경제성장이 라고 하는 것은 우리에게 종교로 자리매김하게 되었다. 보릿고개를 겨우 넘기던 빈곤한 시절에 경제성장은 우리에게 가장 절실한 것이었으며, 열악한 수준에서나마 사회복지의 기능도 담당 해왔다. 대부분이 못살았던 터라, 경제의 양적 규모가 커지면서 가난한 서민들의 기초적인 필요 도 만족시킬 수 있었기 때문이다. 경제성장은 의문의 여지없이 우리가 달성해야 할 목표가 되었고, 경제성장의 이름으로 모든 것은 정당화되었다. 노동자 인권을 유린하고 탄압해도, 공기와 물을 더럽히고 산과 들을 마구잡이로 파헤쳐도, 습지를 메워버리고 생태계를 초토화시켜도, 경제 성장에 이바지한다는 이유 하나로 모든 것이 용서되었던 것이다.

경제성장에 대한 신앙고백은 국민소득이 2만 불을 넘은 지금도 계속되고 있다. 평균 소득은 늘어났지만, 신자유주의적 세계화 혹은 글로벌 자본주의의 횡행 탓에 사회적 양극화는 심화되었다. 성장이데올로기는 지방으로 내려갈수록 더 견고하다. 오랜 기간 동안 성장 거점 개발 등으로 수도권과 경부축을 중심으로 성장에 필요한 인프라를 구축하고 부가 수도권에 집중되도록 해놓았기 때문에 성장에서 소외되었다는 상대적 박탈감이 지방에 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 또한 지방은 건설자본을 중심으로, 지역정치가, 관료들이 똘똘 뭉쳐 형성한 '성장연합'이 기득권 층을 형성하고 있어서, 지역의 발전과 성장이라는 이름하에 다른 소수의 견해나 이의제기를 억압하는 비민주적 구조를 형성하고 있다.

성장이라는 이름의 종교는 사람들로 하여금 성장의 결실을 소비하는데 탐닉하도록 만들었다. 더군다나 정작 성장을 만들어내는데 뼈가 빠지게 애를 쓴 사람들은 그 결실을 소비하기에 어려

운 구조를 만들어 내기 때문에, 서민들이 '소비의 홍수' 속에서도 심한 갈증을 느끼도록 만드는 것이다. 대한민국에서 집, 특히 아파트는 이제 더 이상 주거지로 머무는 것이 아니라 사회적 신분을 과시하는 상징이 되었다. 어느 지역, 몇 평짜리 아파트에 산다는 것은 그의 사회적 신분과 능력을 드러낸다. 자동차도 마찬가지다. 화석연료를 적게 사용하는 경차를 타는 사람들은 환경 의식이 있는 사람으로 존경받기는커녕, 웅색하거나 불쌍한 사람 취급을 받고, 기름을 길바닥에 평평 흘리면서 다니는 대형차를 타는 사람들은 환경에 무관심한 사람으로 비난받기보다는 부러움의 대상이 된다. 성장 종교가 신도들을 소비의 양을 기준으로 일렬로 줄 세우기를 시키고 있는 것이다.

경제 성장이라는 종교는 자본주의를 비판하는 진보적인 사람들에게도 암묵적으로 수용되었다. 민주주의와 인권을 옹호하며, 자본주의의 비인간적 착취 구조를 비판하는 사람들 역시 경제 성장 자체를 부정하지는 않았기 때문이다. 행여 '자연의 한계'를 들먹이고, 경제 성장 자체에 의문을 제기하는 생태주의자들은 얼빠진 신멜투스주의자(Neo-Melthusian)로 치부되거나, 과거 역사로 회귀하자고 주장하는 근본적 생태주의자, 혹은 보수적 반동으로 취급되곤 하였다.

모름지기 진보란 물질적 부의 확대가 반드시 동반되어야 하며, 현재의 문제는 다만 이러한 물질적 부가 공정하게 분배되지 못한 것에서 비롯된 것으로 이해되었다. 물질적 부의 공정한 분배라는 이슈는 매우 중요하다. 그러나 물질적 부를 추구하는 경제 성장의 기초가 여전히 자원의 과도한 이용과 이에 따른 오염의 심화, 그리고 기후변화를 야기시키는 방식에 놓여 있다면 분배의 문제만 해결된다고 해서 경제 성장에 내재한 근본적인 문제를 해결하기는 어렵다.

더군다나 한국의 경제 성장의 기초는 중화학 공업에 근거한 공업화였고, 에너지의 과소비였다. 1970년대부터 정부는 당시 우리 경제 규모에 비해 과도하게 조선, 철강, 자동차, 기계, 석유화학 등의 중화학 공업을 육성하였고, 그 결과 경공업 위주의 산업구조가 1980년대 이후 중화학 공업 위주의 산업구조로 전환되었다. 2011년 현재, 경공업을 제외한 한국의 중화학공업 비중은 사업체수와 종사자수 기준으로 각각 65.4%, 68.4%로 EU의 50.4%, 52.6%에 비해 높으며, 특히 부가가치생산액 측면에서 한국의 중화학공업은 전체 중 72.6%를 차지, EU의 61.3%보다 기여하는 바가 컸다.

중화학 공업은 널리 알려진 대로 에너지를 과도하게 소비하는 업종이기 때문에 중화학공업 위

주의 산업구조를 가진 한국은 에너지 소비 측면에서 불리한 여건이다. 한국은 에너지의 97%를 수입에 의존함에도 불구하고, 1차 에너지 소비 규모로 세계 10위이며, 1인당 에너지 소비(총에너지소비/인구)는 우리보다 소득수준이 높은 프랑스나 일본보다 더 높다. 그리고 단위량의 제품을 생산하는데 어느 정도 에너지가 소비되는 지를 나타내는 에너지원단위(Basic Unit for Energy)는 선진국들에 비해서 여전히 높은 편이다. 즉, 에너지가 효율적으로 이용되지 못하고 있는 것이다.

하지만, 가까운 장래에(학자에 따라서 편차가 있지만, 2015년에서 2030년 사이) 석유 생산 정점(peak oil)이 다가올 것으로 예측된다. 석유 생산 정점이란 더 이상 값싼 석유를 생산할 수 없는 상황을 뜻하며, 이것이 의미하는 바는 우리 생활 전반이 전적으로 의존하고 있는 석유로부터 우리가 서둘러 독립할 준비를 해야만 한다는 사실이다. 석유가 더 이상 값싸게 공급되지 못하면, 즉각 곡물이나 과일가격이 폭등하고, 수송비용이 급증하며, 약값이 폭등하고, 냉난방을 제대로 할 수 없는 등 우리 생활을 송두리째 바꿔놓을 것이다.

따라서 에너지를 다량으로 소비하면서 한국의 경제성장을 견인해왔던 중화학 산업위주의 산업구조를 에너지 절약적인 산업구조로 전환하고, 과감하게 석유로부터 독립할 수 있는 제도적, 문화적 조건을 획기적으로 마련해야 한다. 즉, 경제가 무한히 성장할 수 있다는 환상에서 벗어나서, 지속가능한 사회, 지속가능한 삶을 모색하는 구조가 만들어져야 할 것이다. 이를 위해서는 국민의 정부와 참여 정부에 있었던 대통령자문 지속가능발전위원회에서 축적했던 다양한 성과들을 계승할 필요가 있다(예: 국가지속가능발전기본법, 각종 정책에 대한 지속가능성 지표 평가 등).

※ 2012년은 Rio회의(1992) 개최 20주년으로 다시 리우에서 회의가 개최된다. 한국은 그동안 의제와 관련해서 세계에서 가장 활발하게 의제 실천 활동을 하였고, 이로 인해 상당한 이득을 본 상황이다. 그러나 현 정부에서는 주관할 곳을 결정하지 못해 적극적으로 대응하지 못하고 있으며, 녹색 성장이라는 용어를 의제로 채택해주시기를 원하고 있다. 그러나 이미 UN에서는 환경을 고려하는 경제라는 의미로 '녹색 경제'(green economy)라는 용어가 정착되어 있어서 녹색 성장이라는 용어가 의제로 채택되기는 어려울 전망이다.

더불어 삶을 위한 환경생태에너지 전략

- 1) 적극적이면서도 균형 잡힌 기후변화 대응
- 2) 국제 환경규제 강화에 대비하는 환경정책의 수립
- 3) 지속가능한 국가 자원의 관리

6.2 적극적이면서도 균형 잡힌 기후변화 대응

1) 온실가스 감축 대책과 기후변화 적응대책의 균형

온실가스 감축 대책은 장기적 대책, 즉, 효과가 장기간에 걸쳐서 나타나는 대책이다. 그러나 단기적으로 시급한 정책은 기후변화 적응 대책이다(예: 게릴라성 호우로 인한 도시홍수 빈발, 산사태, 가뭄으로 인한 피해, 식량의 지속가능한 공급, 물부족 대응 등)

MB정부에서도 기후변화 적응 대책이 수립되어 있고, 일부 타당한 정책도 있으나 4대강 사업을 통한 홍수저감 방안 등 아전인수 격의 정책도 상당수 존재한다.

기후변화 대응 정책과 관련된 예산이나 인력 등은 대체로 온실가스 감축 대책에 쏠려있다(2008년을 기준으로 보면, 전체 대책 예산의 0.1%만 적응분야 예산이다). 그 이유는 교토의정서 체제(최소한 2차 의무감축기간인 2017년까지)가 온실가스 감축을 위한 수단으로 시장 원리를 도입한 '교토 유연성 체제'를 채택하여 온실가스 감축 시장 규모가 상당히 크기 때문이다.

그러나 실제 대다수 시민들의 안위는 기후변화 적응에 달려있다. 특히, 저소득층이 기후변화로 인한 재해에 취약하다(예컨대, 저지대에 위치, 전염병 노출 등). 이러한 상황을 기후부정의(Climate Injustice)라고 규정하고 있다. 기후부정을 바로잡기 위한 '기후복지 정책'은 예컨대, 저소득층 단열효과 개선을 위한 주거개선사업(일명 weatherization 사업), 노약자를 위한 더위쉼터 제공, 예방 백신 무료 접종 등이 있다.

기후변화 적응을 위한 또 다른 정책은 기후변화 장기예보 시스템 구축 및 예보 서비스 강화, 기후변화 적응산업 지원 등이 있다. 예컨대, 기후변화 적응산업으로 방재산업(산불, 홍수, 물 관리), 건설링, 기상산업, 기후의료산업(백신 개발, 황사 방재 용품), 자연복원사업, 신제품 개발사업 등이 있다. 온실가스 감축정책과 기후변화 적응정책 간 예산, 인력의 균형 배치 등 균형과 조화가 필요하다.

2) 기후변화 대응 산업의 고용창출로 새로운 성장 전략 마련

온실가스 감축 분야에서도 첨단 기술에만 전념(all-in)할 것이 아니라 중간 기술 등 고용창출 효과가 높은 분야를 장려해야 한다. 감축분야나 신재생에너지 분야의 첨단기술은 해외기술 의존적이며, 실적 위주로 확대할 경우, 기술중속의 심화가 우려된다.

신재생에너지는 기본적으로 중앙집중식으로 전력을 공급해주는 것이 아니라 분산형 전원이다. 마을에너지 형태로 공급되어야 하며, 이의 설치와 유지관리에 지역노동력이 투입되어야 한다.

마을 만들기 및 사회적 기업 형태로 고용을 창출하여 지역의 환경보호와 경제발전을 동시에 추구하고, 이익의 공정한 분배로 사회적 자본의 축적에도 기여할 수 있게 해야 할 것이다.

3) 핵발전의 단계적 폐기 선언

1986년 체르노빌 사건 이후 가장 큰 핵발전소 사고인 후쿠시마 핵발전소 폭발사건 이후 전세계적으로 탈핵 흐름이 존재한다(독일, 이탈리아 등).

※ 독일은 2010년 보수당과 핵산업이 다시금 핵발전을 추진하려다가 후쿠시마 핵발전소 사고 이후 시민들의 압력에 의해 탈핵을 선언하게 되었다. 찬핵세력에서는 핵발전이라는 용어 대신에 원자력발전이라는 표현을 사용하고 있다. 원자력법도 있으므로 법적으로는 타당하나, 시민사회단체에서는 분명한 위험성을 전달하기 위해 핵발전이라는 표현을 사용하고 있다.

MB정부는 계속 핵발전 정책을 홍보하며 확대하고자 한다.(2011년 9월 21일 유엔총회 핵발전

옹호 발언). 현재 계획대로 갈 경우 발전량 기준으로는 2030년에 60%를 상회할 전망이다. 핵발전의 가장 큰 위험은 방사성폐기물의 처리 문제이며, 엄청난 사회적 갈등과 생태, 보건상의 피해가 예상된다.

전력 수급에 관한 시나리오 연구에 의하면, 현재 건설 중인 핵발전소 이외에 추가 핵발전소 건설 없이 재생가능에너지 확대 및 수요관리를 통해 2050년의 전력수요를 충족시킬 수 있다고 한다(참고: 박년배, 2011, 『발전 부문 재생가능 에너지 전환을 위한 장기 시나리오 분석』, 서울대학교 박사학위 논문)

정책적으로 수요관리를 어떻게 할 것인지에 대해서 시민사회와 집중적으로 논의하여 새로운 방법을 찾아야 하고, 그 기초위에서 탈핵 선언과 구체적인 시나리오를 제시해야 한다.

6.3 국제 환경규제 강화에 대비하는 환경정책의 수립

1) 기업들의 국제환경규제 대응 역량 강화 지원 정책

EU를 비롯한 한국의 주요 교역국이 환경기준 및 관련표준을 대폭 강화되고 있다. [예: ELV(End of Life Vehicle, 폐차 재활용 및 유해중금속 사용제한), RoHS(Restriction of Hazardous Substances, 납, 카드뮴, 수은, 6가크롬, 브롬계 난연제 사용제한), REACH(Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemical substances, 화학물질의 등록, 평가, 허가 등)]

국제환경협약은 2007년 현재 52개이며 한국은 47개에 가입해있다. 국내 대기업은 환경규제에 대응할 수 있는 역량이 어느 정도 있으나 중소기업의 경우 환경규제에 대응할 능력이 거의 없다. 따라서 중소기업에 대한 체계적 지원 시스템을 마련해야 한다. 예를 들어, 관련 기술개발 지원, 관련 정보의 제공, 공급망에 소속된 기업들 간의 협력강화, 규제관련 물질분석과 시험성적서를 발급할 수 있는 시험소 서비스 제공, 규제 법률 해석 등과 관련된 전문적 서비스의 제공 등을 정책적으로 실시하는 것을 고려해야 한다.

대기업의 경우 지원보다는 다양한 형태의 격려(예컨대 환경경영상, 제품상, 국제협력상 등을 수여하여 기업 이미지 제고하고 수출시 친환경 기업 이미지를 활용)를 통해 친환경적 기업으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 전략이 유효할 것이다.

2) 국제환경규제에 대비하는 정부의 조정 기능 강화

국제환경규제와 관련한 정부의 기능과 역할이 분산되어 있다(지식경제부, 환경부, 고용노동부 등). 따라서 각 부처들의 기능과 역할을 조정할 수 있는 컨트롤 타워를 마련하고(예컨대 국무총리실 산하), 환경규제 관련 정보 제공 창구를 단일화하는 것이 필요하다.

3) 국가 생물 주권(bio-sovereignty)의 강화

전 세계적으로 생물다양성은 감소하고 있으며, 생물자원확보와 이의 활용을 둘러싼 종자전쟁이 벌어지고 있다. 세계 생물 산업의 시장 규모는 '06년 1,011억불에서 '10년 1,540억불, '15년 3,090억불 규모로 고속 성장할 것으로 전망된다(2007, 지식경제부 산업자원백서).

2010년 10월 일본 나고야에서 개최된 유엔생물다양성협약(CBD) 당사국 총회에서 '유전자원 접근 및 이익공유(ABS: Access to genetic resources and Benefit Sharing)에 관한 협약인 나고야 의정서가 채택되었다. 이는 생물자원의 국제적 이용 절차와 그 이용으로 얻는 이익의 배분을 규정한 것이다. 즉, 생물자원의 이용과 이에 따라 발생하는 이익의 공정한 분배에 대해 국제사회가 준수해야 할 규범을 규정한 것이며 국제적으로 구속력을 가지는 법적 문서이다(2012년 상반기 중에 발효 예정이다).

나고야 의정서가 발효되고 나면, 다른 나라의 생물 유전자원을 상업화할 경우 그 나라의 권위 있는 기관의 승인을 반드시 받아 계약을 해야 한다. 그리고 생물 유전자원을 제공한 나라는 이를 활용하는 나라에 넘겨준 생물유전 자원이 제대로 이용되고 있는지 감시하는 기구를 만들 수도 있다.

현재 우리나라는 화장품과 의약품, 건강식품 등의 원료 절반 이상을 해외 생물자원에 의존하고

있는 상황이다. 이처럼 생물자원의 해외 의존도가 높은 우리나라로서는 각국의 입법동향을 신속하게 파악하고 적법한 절차를 통해 생물자원에 접근하고 이용하기 위한 체제를 정비해야 한다. 또한 국내의 생물자원에 대한 주권적 권리를 지키기 위해 노력해야 한다.

천연물(육상 및 해양에 생존하는 동·식물 등의 생물과 세포 또는 조직배양산물 등 생물을 기원으로 하는 산물로 효용가치가 가장 높은 생물자원산업의 원천소재)을 이용한 의약소재 물질 개발 등 BT기술 개발을 지원하는 것을 적극적으로 고려해야 한다.

민간 영역의 다양한 BT기술 개발에 대한 인센티브를 제공하고, 신규 생물(유전)자원 발굴 및 정보관리 지원대책을 수립해야 한다.

생물다양성 협약, WTO 등 생물자원 보전 및 관리에 관한 국제협력 전문인력의 확보 및 양성이 시급하다.

6.4 지속가능한 국가 자원의 관리

1) 식량안보의 확보

전 세계 주요 곡물수출국들의 곡물수출량은 점차 감소하고 있다. 러시아는 130년만의 가뭄으로 2010년 8월 밀 수출을 중단하였고, 오스트레일리아의 홍수, 남미의 가뭄 등 이상기후가 작황 부진으로 이어졌다. 밀·설탕 등 가격이 지속적으로 상승했고, 콩·깨 등 식용기름을 짤 수 있는 유지류 가격도 상승세이다.

곡물생산이 줄어드는 반면 식량 수요는 오히려 늘어났다. 미국·유럽연합 등을 중심으로 바이오 에너지 사용을 장려하면서 원료 곡물인 옥수수·유지작물·설탕 등의 수요가 증가한 것이다(유럽연합은 전체 수송에너지 가운데 바이오에너지 사용 비중을 2010년 5.75%에서 2020년 10%로 늘리는 것을 계획). 중국·인도 등 신흥 경제국에서도 식량 수요가 증가하고 있으며, 특히 중국은 경제성장으로 소득 수준이 향상되어 육류 소비가 지속적으로 확대되고 있다.

한국의 식량 자급도는 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 2009년 식량 자급률은 51.4%이고, 곡물 자급률은 26.7%이다. 쌀을 제외하면 자급률이 매우 낮다(2008년 사료용 포함 곡물 자급률은 밀 0.4%, 옥수수 0.9%, 대두 7.1%). 게다가 한국의 식량 수입은 특정국이나 곡물 메이저 등 일부 기업에 편중되어 있다(전체 곡물 수입물량 중 72.9%를 카길 등 곡물메이저 기업과 일본계 종합상사로부터 수입). 계약조건도 장기 공급계약보다는 필요할 때마다 최저가 입찰방식에 따라 구매하는 방식인 만큼 가격위험에 노출되어 있다.

농지의 경우, 농지전용보다 유희·유실 등에 의한 농지감소가 계속되고 있으며, 농업종사자의 고령화, 한·미, 한·EU FTA 체결로 인한 농수산물 시장 개방에 따른 채산성 악화 등으로 농지 감소에 대한 적극적 대응이 절실하다.

경제적 차원에서만 농업을 볼 것이 아니라, 식량안보를 고려하여 농업진흥지역제도의 운용을 강화할 필요가 있다. 식량안보차원에서 필요 농지의 일정 부분은 보존농지로 확보하고, 총량적인 수준에서 이를 유지하는 것으로 농업진흥지역제도의 기본방침을 삼아야 한다. 농업진흥지역제도 내에서의 난개발을 막기 위해 농업과 관련이 없는 시설을 집단적으로 건축할 수 있는 공동시설지구를 설정하여 운영해야 한다. 농업진흥지역의 농지의 전용에 대해서는 개발이익환수 차원에서 철저히 부담금을 부과하고, 상대적으로 손실을 보고 있는 농업진흥지역 농지에 대해서는 손실을 보전할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

2) 수산자원의 현명한 관리

기후변화로 인한 어종의 변화(한대성 어종의 감소와 난류성 어종의 서식), 생태계의 급격한 변화(외래종의 대량 번식, 백화 현상 등으로 산호 및 해조류, 정착성 자원의 감소 등), 육상 오수 및 폐기물 투기 등에 의한 수질 악화, 매립과 간척으로 간척지가 감소됨으로써 수산자원이 서식하는 해양환경은 갈수록 악화되고 있다.

수산자원의 재생산이 이루어지는 연안역 생태계 보전·관리의 체계화 및 통합화가 필요하다. 즉, 해역별·지역별 맞춤형으로 수산자원을 관리해야 한다. 이를 위해서는 해역별, 지역별 맞춤형 수산자원관리 실시계획을 수립하고, 표준화된 수산자원관리 규정 및 지침을 마련하며, 자율적인 어업자협약의 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

수산자원관리법(2009년 제정)에 대한 지속적 홍보 및 구체적인 시행 방안을 강구할 필요가 있다.

3) 합의에 기초한, 적극적인 에너지 수요관리

전 세계적으로 '석유생산정점'(peak oil)이 닥칠 것으로 예상(주로 시민사회에서 제시하는 비관적 시나리오는 2015년, 석유 메이저에서 제시하는 낙관적 시나리오는 2025년에서 2030년 사이)하고 있으며, 전 방위적으로 석유에 의존하고 있는 현대 문명은 석유가 고갈되었을 때를 대비하지 않을 경우 극단적인 충격에 휩싸이면서 대혼란에 빠질 것으로 예상된다.

한국은 97.3%의 에너지를 수입에 의존하지만, 에너지소비 세계 9위, 석유소비 세계 6위, 에너지소비증가율 연평균 6.8%(선진국은 1.4% 내외)로 에너지 다소비 국가이다. 또한, 주력 산업이 철강, 시멘트, 조선, 정유 등으로 산업구조 자체가 에너지 과소비 패턴이므로 강력한 수요관리정책이 요구된다.

그동안 부하관리정책은 어느 정도 성공했으나, 에너지 소비 감소나 온실가스 감축으로 이어지지 못하고 있으며, 효율향상 투자 실적이 부하관리에 비해 저조하다. 단위기기들의 효율은 높은 편이나 시스템효율성이 OECD국가들에 비해 떨어져 전반적인 에너지효율이 낮다고 평가된다.

세부사업별 수요관리의 효과나 부하저감, 효율향상 등에 대한 계량화된 평가와 분석도 미흡한 수준이다.

에너지원별 수요관리 투자계획을 통합적으로 시행하고, 수요관리 정책의 우선순위를 향상시켜야 한다. 수요관리 전담 부서의 기능을 강화하고, 에너지원별 산업관리 기능과 수요관리 기능은 분리하는 것이 바람직하다.

공급자에게 에너지 절감 목표를 부여하고, 에너지 효율을 높여 목표를 달성할 경우 잉여분을 적립하거나 판매할 수 있게 하는 '에너지 공급자 효율 향상 의무화 제도'(Energy Efficiency Resource Standard)를 실시할 필요가 있다.

에너지 효율관리 강화, 기기사용 개선, 자원의 효율적 사용, 저에너지형 상품으로의 전환, 재활용률 향상 등 시스템 효율을 제고하는 정책을 적극적으로 추진해야 한다.

에너지 절약 시책 성과 측정 및 온실가스 감축 효과 등의 분석을 위한 ‘에너지 이용 효율 지표’를 개발할 필요가 있다(현재의 ‘에너지소비효율등급표시제도’ 등을 참고로 더 보완하고 확대하여 개발).

탈핵을 선언한 독일에 비해 우리나라 전력소비는 1.5배 이상 많으며, 앞으로 전기 소비는 더 늘어날 전망이다. 에너지 절약, 특히 전기 절약에 대한 전 국민적인 참여가 없으면 탈핵을 선언하기에 어렵다. 하지만, 수요관리 정책은 대체로 인기 없는 정책이다. 장기적이면서도 시민들이 흔쾌한 마음으로 동참할 수 있는 절약 운동을 제시할 필요가 있다.

에너지 수요관리 정책에 필요한 국민적 합의를 얻기 위해서는 규범적으로 바람직한 에너지 정책이 어떤 것인지에 대한 의견을 수렴할 필요가 있다. 공론조사, 합의회의, 배심원 제도 등 다양한 합의 도출 기법을 활용하여 규범적으로 올바른 에너지 정책에 대한 국민적 여론을 조성해야 한다.

규범적으로 올바른 정책의 방향이 수립되면, 이를 달성하기 위한 에너지 시나리오를 작성해야 한다. 에너지 시나리오 작성은 철저히 정치적 과정이며, 사회적 가치가 반영되는 과정이다. 따라서 여러 가지 변수를 조작하여 모델링하는 포캐스팅(forecasting)보다는 민주적인 참여 과정을 거쳐 규범적 목표와 조율하면서 시나리오를 작성하는 백캐스팅(backcasting)방법을 통해 에너지 시나리오를 작성하는 것이 필요하다.

백캐스팅에 의한 에너지 시나리오가 작성되면, 수요관리 가능한 잠재력을 추출하여, 적극적으로 “참여 지향적 에너지 수요관리”를 위한 세부 정책을 수립하고 목표달성을 위해 시민단체를 비롯한 시민사회의 다양한 이해당사자들의 에너지 절약 행동을 유도하는 캠페인 등을 전개한다.

7. <정책과제 5> 능동적 세계화

세계화는 메가트렌드이다. 인류사는 통합의 역사이지 않는가. 인류는 씨족, 부족, 민족 국가를 거쳐 이제 그 통합의 범주를 초국적 지역과 전 세계로까지 넓혀가고 있다. 세계화는 자연스런 인류사의 연속선상에 위치하고 있을 뿐인 것이다. 세계화의 거부하는 역사의 흐름에 대한 무의미한 반동(反動)일 뿐이다. 한국의 경우도 정부의 공식 정책으로 세계화 추진이 언급된 것이 1990년대 초일뿐, 실질적으로 세계화의 대열에 합류한 것은 한국 경제가 국제체제의 상호의존 관계에 편입되면서부터 이미 시작된 것으로 보아야 한다. 고립과 폐쇄로 자족적 삶을 유지할 자신이 있는 것이 아니라면 이제 와서 새삼 세계화 대열에서 벗어날 까닭은 존재하지 않는다.

그렇다면 우리의 고민은 세계화의 수용 여부가 아니라 그에 대한 관리능력, 활용 능력, 주도 능력 등을 어떻게 함양하느냐에 모아져야 한다. 한 마디로, 능동적인 세계화 추진 능력이 필요하다는 것이다. 그러나 이 시점에서 한 가지 분명히 해둘 것이 있다. 한국의 세계화 추진 능력 제고는 미국식 신자유주의 세계화에 대항하는 다른 대안 경로를 통해 모색되어야 한다는 점이다. 1980년대 이후 미국이 주도해왔던 신자유주의적 세계화는 이제 그 한계에 다다랐다. 전대미문의 금융위기를 겪으며 미국 스스로가 자신의 신자유주의적 노선을 수정하거나 혹은 거기서 벗어나려는 모습을 보이고 있다.

우리는 여기서 하나의 대안으로 소위 ‘지역주의 경로를 통한 사회통합형 세계화’ 방식을 제시한다. 지역주의 경로를 통한 세계화 방식에 대해서는 아래 1절에서, 그리고 사회통합형 세계화 방식에 대해서는 이어지는 2절에서 설명하고, 3절에서는 그러한 방식으로 진행되는 세계화 과정에서 우리가 무엇을 어떻게 활용해갈 수 있을지에 대하여 논의한다. 그리고 마지막 4절에서는 한반도 평화와 남북경제공동체의 형성방안에 대해 논의한다.

7.1. 지역주의 경로를 통한 세계화

1) 지역주의와 역제주의가 세계화의 현실 경로이다

세계화의 최근 흐름을 보면 WTO 등 다자기구의 영향력 약화로 인해 지역주의나 양자주의 경로가 크게 부상하는 경향을 알 수 있다. 다자주의 완성의 보완 기제 혹은 징검다리로서의 지역주의 및 양자주의 체제가 확산되고 있는 것이다. 이러한 세계화의 흐름에 가장 적극적인 주체는 1990년대 이후의 미국이다. 미국은 지역주의 및 양자주의 방식을 혼용하며 세계화를 추진해가고 있다. 거기서의 핵심 정책 수단은 FTA이다. 예컨대 미국은 북미주지역에서의 NAFTA 형성에 이어 전 미주를 대상으로 하는 미주자유무역지대(FTAA)를 추진하고 있으며, 그와 동시에 개별국가와의 양자간 FTA 체결에도 적극적인 모습을 보이고 있다. 근 150여 개국에 이르는 회원국 모두가 비토권을 행사할 수 있는 WTO의 합의제 협상 방식으로는 효율적이고 신속한 자유시장경제의 확산이 어려우며, 더욱이 그러한 다자주의 체제 하에서는 미국의 주도권이 발휘되기 어렵다는 판단에 따른 것이었다. 요컨대, 미국은 FTA의 확산과 지역주의의 발전이 다자주의 체제의 약점을 보강할 것이며, 그것으로 자국 주도의 세계화가 보다 빠르고 알차게 진행될 수 있다고 본 것이었다.

지역주의 경로를 통한 세계화는 미국이 아닌 다른 주체들에 의해서도 적극 추진되고 있다. 특히 EU는 지역통합체로서 스스로의 위상이 성숙됨에 따라 자신의 외연을 넓혀감으로써 세계화의 또 다른 주도세력으로 부상하고 있다. 미국과 구별되는 유럽식의 세계화가 다른 한 축에서 진행되고 있는 형국이다. NAFTA나 EU 외에도 비록 제도화 정도는 그들에 아직 못 미치지만 동남아, 중동, 남아프리카, 중남미 등 전 세계 거의 모든 지역에서 많은 국가들이 나름의 지역주의를 발전시켜가고 있다. ASEAN, Mercosur, EFTA 등과 같이 비교적 잘 알려진 지역협력체 외에도 남미국가연합(SACN), 걸프협력회의(GCC), 남아프리카관세동맹(SACU), 남아시아지역협력연합(SAARC) 등이 도처에 버티고 있다. 지역주의 혹은 지역경제통합은 이미 세계적 대세인 것이다.

여기서 강조하고 싶은 것은 현재 진행되고 있는 세계 각지의 지역주의는 폐쇄적·고립적이라기보다는 개방적·연계적인 형태로 발전하고 있다는 사실이다. 무엇보다 EU가 타 지역과의

관계 맺기, 즉 역제주의 외교를 활발히 전개하고 있는 것이 눈에 띈다. 예컨대, 남미 국가들과는 이미 1995년에 체결한 EMIFCA(EU-Mercosur Inter-regional Framework for Cooperation Agreement)라는 지역 간 협정으로, 그리고 아프리카 국가들과는 2000년의 코토누협정(Cotonou Partnership Agreement)을 통해 지금까지 역제협력관계를 상당 수준으로 발전시켜오고 있다. 동아시아의 ASEAN+3 국가들과의 정례 모임인 ASEM 역시 1996년 이후 꾸준히 운영해오고 있다.

EU의 역제주의 외교에 있어서도 FTA가 핵심 정책 수단이다. EU가 주도하는 지역간 FTA에는 EU-ASEAN, EU-GCC, EU-Mercosur FTA 등이 있다. GCC나 SACU 등 제도화가 상당 수준에 이른 여타 지역협력체들 역시 FTA를 통한 지역 간 협력체 구축에 열심이다. 그들은 각각 Mercosur 및 EFTA와 지역간 FTA를 맺고 있다. 한편, 비록 매우 느슨한 형태이긴 하지만 동아시아와 중남미 지역 간에도 동아시아-라틴아메리카협력포럼(FEALAC)이라는 협력 틀이 존재한다. 지금까지 본 바와 같이 지역주의의 심화 및 확산 운동과 병행하여 이미 오래전에 '역제협력체제'(inter-regional cooperation system)의 구축 작업이 개시되었다. 지역주의와 그것의 발전을 기초로 하는 역제주의적 경제통합이 진행되고 있다는 것이다. 만약 다자주의의 무기력 상태가 앞으로도 지속된다면 이와 같은 지역주의 경로는 세계화의 흐름을 주도할 것은 자명한 일이다.

2) 지역주의 경로의 세계화가 한국에게도 유리하다

지역주의 경로를 통한 세계화는 한국이 충분히 능동적이며 주도적인 역할을 발휘하는 가운데 추진해갈 수 있는 세계화 방식이다. 다른 경우들과의 간단한 비교를 통해 그 이유를 알아보자. 미국 등의 패권국가가 일방적으로 주도해가는 경우는 물론 G2, G3, G7 등의 집단지도체제가 추진해가는 경우, 그리고 심지어는 국제기구 중심의 다자주의적인 추진인 경우에도 세계화는 결국 방식과 결과의 강대국 독과점 현상으로 귀착될 가능성이 크다. 일국이나 소수 강대국들만의 이익을 위한 방향으로 세계화가 진행되리라는 것이다. 패권 체제나 집단지도체제가 그러한 결과를 야기하리라는 것에 대해서는 별도의 설명이 필요 없다. 다자주의체제의 경우는 약간의 설명이 필요하다. 다자주의적이라고는 하나 IMF나 세계은행 등과 같은 주요 국제기구의 주도권은 실질적으로는 소수 강대국들에 의해 과점돼있다. 그리고 그러한 국제기구가 창출하는 국제공공재의 혜택은 기여나 참여정도에 의해 분배된다. 결국 비(非)참여국가 혹은 비(非)기여국가로 분류될 대부분의 약소국들은 국제기구가 주도하는 국제협력의 이익분배 과정에서 소외

된다는 것이다.

그러나 지역주의 경로를 통한 역제협력체제의 구축 경우는 다르다. 거기서는 약소국들이지라도 일단 지역협력체에 참여하면 그들 모두를 글로벌 협력체의 동등한 멤버가 되도록 한다. 한국의 경우를 보더라도 그러하다. G20과 같이 영향력이나 의미가 별로 없는 의사(擬似) 집단지도체제 말고는 한국이 조만간 유력 집단지도체제의 구성원이 되거나 혹은 세계적 국제기구의 주도국가로 부상할 가능성은 높지 않다. 그러나 세계화의 과정과 결과를 관장하고 운영해가는 글로벌 협력체제가 역제협력체의 형태로 발전해가는 것이라면 한국은 이 체제의 참여국가로서 그에 합당한 권리와 혜택을 충분히 누릴 수 있게 된다. 한국은(김대중 정부에서와 같이) 동아시아 지역협력체 건설의 주도 국가일 수 있으며, 동아시아 지역협력체는 역제협력체제의 주요 주체일 것이기 때문이다.

한국이 세계화의 주도 역할을 당당히 발휘하기 위해서는 우선 동아시아의 경제통합 혹은 동아시아 지역주의의 제도화에 앞장서야 하는 까닭이기도 하다. 동아시아 통합에서 한국이 맡을 수 있는 주도 역할은 무수히 많다. 한 마디로 정리하자면, 한국은 역내의 통합 여론을 동원하고 그 여론을 하나로 결집하여 스스로가 그 구심점이 되어 동아시아통합을 추진해가는 ‘국제 정치기업가(international political entrepreneur)로서의 역할을 맡아야 한다.

국제 정치기업가

선거제도 등 정치개혁은 국민의 요구가 표출되고 그것이 정치적으로 잘 집약 될 때만이 달성 가능한 일이다. 그런데 일반 국민은 기존의 제도나 정책의 문제점이 얼마나 심각한지, 그 심각한 문제를 해결할 수 있는 적절한 대안이 존재하는지, 그 대안이 얼마나 개혁효과가 나타나는지에 대한 정치정보(political information)가 부족하다. 설령 정치정보를 충분히 갖고 있더라도 조직되지 않은 거대집단으로서 일반국민은 스스로 개혁요구의 표출과 집약을 효과적으로 해내지 못한다. 누군가가 나서서 개혁의 필요성을 널리 알려 개혁 여론을 조성하고, 그렇게 동원된 여론을 하나로 결집하며, 또한 그것이 실제 정치과정에 투입되도록 하는 등의 일련의 역할을 맡아줘야 한다. 영미 정치학에서는 이 어려운 일을 해내는 이들을 정치기업가(political entrepreneur)라고 통칭한다. 국제 정치기업가는 국제적으로 위의 정치기업가 역할을 하는 정치가라 할 수 있다.

7.2. 사회통합형 세계화

세계화의 경로로 지역주의가 선호되는 까닭은 무엇일까? 그 선호는 앞으로도 지속될까? 이 질문들에 대한 답 찾기는 세계화의 부작용에 대한 논의에서부터 시작돼야 할 것이다. 세계화는, 특히 그것이 신자유주의적 방식에 의해 진행될 때, 빈부격차 혹은 양극화 심화라는 부작용을 여러 차원에서 낳을 수 있다. 우선은 일국 내의 양극화다. 세계화는 사람과 자본, 상품과 서비스 등의 나라 간 이동을 가속화함으로써 경제주체들 간의 초국적 경쟁 상태를 격화시킨다. 그 과정에서 경쟁력이 있는 소수 경제주체들은 보다 많은 부와 영향력을 획득할 수 있겠으나 그렇지 못한 다수는 더 열악한 상태로 몰릴 가능성이 크다. 결국 소수의 승자와 다수의 패자로 사회를 구분한다는 것이다. 이러한 격차 확대 문제는 일국 내의 경제주체들 사이에서만 아니라, 국가 간 그리고 지역 간에도 동일한 사유에 의해 동일한 양상으로 나타날 수 있다.

양극화가 장기화될 경우 다수인 패자들은(국내 사회집단뿐만이 아니라 불리한 위치에 처하게 되는 국가와 지역들까지 포함하여) 당연히 이득이 소수에게만 집중되는 세계화 그 자체와 그것의 주도세력들에게 저항하기 시작한다. 실제로 이러한 반세계화 운동은 현재 국내 및 국제 그리고 지역 차원에서 거의 보편적으로 일고 있다. 그리고 그 강도는 지속적으로 고조되는 추세이다. 이와 같이(재)분배 문제가 제대로 관리되지 않는 세계화는 사회를 통합이 아닌 분열로 몰고 갈 수 있으며, 따라서 반세계화 운동에 의해 그 진행속도가 늦춰지거나 혹은 심할 경우 좌절될 가능성이 있다. 결국 사회통합형 세계화가 지속가능한 세계화 방식이라는 것이다.

그러나 사회통합형 경제통합을 당장 글로벌 차원에서 다자주의적으로 추진해가기는 어렵다. 경제통합을 진행시켜가는 동시에 사회통합을 유지해가기 위해서는(국내 및 국제 사회의) 경제적 약자를 위한 안정적인 보상 혹은 복지체계가 확립돼있어야 하는데, 이를 위한 국제협력은 다자주의 환경에서 달성해내기란 매우 힘든 일이다. 무엇보다 다자주의 경로에는 워낙 많은 수의 국가행위자들이 참여하므로 거기서는 전형적인 ‘집단행동의 문제’(collective action problem)가 만연할 것이기 때문이다.

사회통합형 세계화를 추진하고자 한다면 다자주의 방식보다는 상기한 지역주의 경로를 통한 방식을 채택해야 한다. EU나 ASEAN의 예가 보여주듯, 지역경제통합 작업은 소수 회원국들 간의 동등한 파트너십을 전제로 개시된다. 소수 국가들 간의 국제협력 상황이므로 집단행동의 문

제는 심각하지 않으며, 따라서 국내 및 역내에서 발생하는 양극화나 격차의 심화 등과 경제통합의 부작용에 대한 정책적 혹은 제도적 해결책은 비교적 수월하게 마련될 수 있다. EU 회원국들이 공동 조성하여 역내의 빈곤 계층, 낙후 지역, 취약 산업 등을 위해 사용하는 ‘유럽구조기금(European Structural Funds)’은 좋은 사례에 해당한다.

지역주의 경로의 우월하다는 이유는 거기에서 채택이 수월한 사회통합형 경제통합이 사회적 저항과 반발을 최소화하는 ‘저비용’ 방식이기 때문만은 아니다. 그것은 또한 ‘고효율’ 방식이기도 하다. 주지하듯, 경제통합이 어려운 이유 중의 하나는 약소국들의 불안감 때문이다. 그들은 경제통합이 자신들 내부의 사회통합을 해칠 가능성은 물론 그로 인해 자신들의 경제적 지위가 더욱 하락하거나 종속될 가능성에 대해서도 우려한다. 그런데 사회통합형 경제통합의 토대가 되는 복지 및 보상체계의 제공은 이 우려를 상당 정도 완화시킬 수 있다. 복지나 보상은 단순히 손실의 보전만을 위한 것이 아니라, 예컨대 취약 산업 혹은 기업의 경쟁력 강화를 위한 구조조정, 리스트럭처링, 업종전환, 시설 현대화를 위한 지원, 그리고 노동자나 농민의 생산성과 경쟁력 향상을 목표로 하는 재교육, 직업재훈련, 업무재배치훈련 등을 위한 지원까지도 포함되는 것이기 때문이다. 즉 복지나 보상의 제공은 약소국들의 경쟁력 제고에 기여한다는 것이다. 1990년대에 눈부신 경제 성장을 이룩한 아일랜드의 성공 비결 중의 하나가 유럽구조기금의 적절한 활용이었다는 사실이 시사하는 바는 크다. 요컨대, 사회통합형 방식은 약소국들에게 경제통합에 참가할 유인을 제공한다는 것이다.

사회통합형 방식이 발산하는 경제통합으로의 유인은 단지 그것만이 아니다. 사회통합의 핵심 기제는 시장에서의 분배 강화와 복지 및 사회안전망의 확충인바, 그것은 내수 확대 효과로 이어진다. 고소득 계층과 달리 저소득 계층의 가처분소득과 소비는 사회안전망의 강화와 복지 증대에 매우 민감하게 반응하며 늘어나기 때문이다. 결국 사회통합형 경제통합은 잠재되었던 역내 소비경제를 활성화시킴으로써 내수시장의 확대, 즉 안정적인 통상 공간의 확보라는 유인을 역내 통상 국가들 모두에게 제공한다는 것이다.

사회통합의 강화로 경제통합체 구성원들 간에 신뢰, 협동, 규범 및 질서 의식 등과 같은 소위 ‘사회적 자본’(social capital)이 상당 정도 축적될 경우 이 또한 경제통합의 지속성과 효율성을 제고시킨다. 연대 혹은 공동체 의식으로부터 생성되는 일종의 ‘집단 에너지’가 구성원들로 하여금 부존자원이나 전통적 자본에 의해 결정되는 객관적 능력 이상의 것을 발휘케 하기 때문이다.

결국 사회통합형 경제통합이란 ‘국제 복지공동체’의 건설과 상통하는 의미라고 할 수 있다. 안정적이고 효율적인 경제통합체의 형성을 위해서는 통합국가들 내부의 약자에 대한 배려와 지원을 담당할 복지체계를 확립함으로써 경제통합에 상응하는 만큼의 사회통합 정도가 유지되어야 한다는 것이기 때문이다. 그런데 다시 강조하지만 이 국제 복지공동체 구축은 글로벌 차원에서 당장 시작할 수 있는 일은 아니다. 복지체계의 확립은 일단 국제협력이 용이한 지역 차원에서부터 시작되어야 한다. 지역 복지공동체의 창출이 선행되어야 한다는 것이다. 물론 지역주의 경로를 따라가다 보면 지역 너머에서 수행할 최종단계의 글로벌 복지공동체 건설 작업이 기다리고 있을 것이다. 그것은 역제주의가 담당할 일이다.

상기했듯 역제주의적 경제통합은 지역 간 FTA 체결 등을 통하여 현실에서 이미 상당한 진전을 보이고 있다. 세계 각지의 지역주의가 심화되고 확산될수록 (국제가 아닌) 이 역제 정치경제의 비중은 앞으로도 계속 증대될 것이 분명하다. 바야흐로 국가보다는 지역이 글로벌 정치경제의 주 단위로 부상하는 새로운 시대의 도래가 목전에 있다. 이 시대에서의 경제통합은 이제 본격적으로 국가가 아닌 지역단위체들이 해결하거나 수행해야 할 문제 또는 과제가 될 것이다.

특정 지역의 경제통합이 완성된다 할지라도 무역이나 투자 이익의 무한 확대를 도모하는 역내 경제주체들의 경제통합 수요는 결코 사그라지지 않는다. 그들은 더 큰 통합을 원할 뿐이다. 결국 해당 지역단위체는 다른 지역단위체와의 역제 경제통합을 모색하게 된다. 이때도 역시 효율적이고 지속가능한 경제통합 방식은 위에서 설명한 그대로 사회통합형이다. 따라서 지역단위체들은 서로 ‘역제 복지공동체’ 건설을 위해 노력하는 형국이 될 것이다. 이 노력들은 종국에 하나의 글로벌 복지공동체 형성으로 이어질 수 있다. 전 세계의 무수한 국가들이 참여하는 다자주의 경로의 국제협력이 아니라 기껏해야 소수에 불과할 지역단위체들이 참여하는 지역주의 경로의 국제협력에 의한 것이므로 ‘글로벌 역제 복지공동체’의 구축은 비교적 용이한 일이 된다. 이것이 우리가 상상할 수 있는 지역주의 경로를 통한 사회통합형 세계화의 최종 모습이다.

7.3. 세계화 활용 방안 및 새로운 접근

1) 활용방안

세계화는 거역할 수 없는 역사적 흐름이다. 교통과 통신, 운송수단의 발전으로 인해 국제적 인적, 물적 교류는 폭발적으로 증가할 것이다. 설사 경제 위기로 인해 일시적으로 이러한 세계화의 진행이 중단될 수는 있겠지만, 도도한 역사적 흐름을 바꾸진 못할 것이다.

세계화가 계층이나 집단 간 이해의 충돌로 이어진다면 한 국가의 세계화에 대한 수용능력은 떨어진다. 세계화로 인해 이익을 보는 집단으로부터 피해를 보는 집단으로 원활한 지원이 이루어지지 못하면 세계화에 대한 저항은 커지고, 국제적 교류에서 소외되어 발전의 저하를 초래하게 된다. 100년 전 첫 번째 세계화시대에 제대로 대응하지 못했던 교훈을 되새겨야 한다.

국가는 적극적으로 세계화의 소외세력을 없애는데 주력해야 한다. 세계화로 인한 피해를 보상하는 차원을 넘어 국가의 경제주체 모두가 세계화에 대비할 수 있도록 지원을 아끼지 말아야 한다. 지금까지 국가의 지원 하에 세계화에 능동적으로 대처할 수 있는 대기업에 대한 지원을 중단하고, 대신 중소기업과 개인들에 대한 지원을 확대해 세계화를 적극 이용할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

국가의 지원으로 세계적 기업으로 성장한 대기업의 세계 시장 공략법이 중소기업에게 전파될 수 있도록 새로운 경제체제를 구축해야 한다. 대기업과 중소기업이 함께 선단식으로 세계시장에 진출할 수 있는 영역을 개척해야 한다. 중소기업의 연합을 통해 경쟁력을 높여 세계 시장에 진출할 수 있도록 해야 한다.

국가는 중소기업을 위한 수출 고속도로를 만들어야 한다. 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 수출입은행 등 가용할 수 있는 국가기관을 총동원하여 중소기업의 수출을 증진해야 한다. 세계 고객을 국내에 불러들이는 고객 고속도로를 만들어 중소기업과 자영업자가 국내에서 세계화의 혜택을 볼 수 있도록 지원해야 한다.

국가는 세계화에 대응하기 위한 인적 자원 개발에 대한 지원을 강화해야 한다. 한국의 인재들이 세계로 취업할 수 있는 인재 수출 고속도로를 만들어야 한다. 역으로 세계 기업이 국내에서 한국의 인재들을 선발할 수 있도록 하는 취업 고속도로도 만들어야 한다.

세계화를 적극적으로 활용하기 위해서는 세계 시민을 육성해야 한다. 세계 시민과 소통하며 세계의 발전을 위해 기여할 수 있는 시민의 육성이 장기적으로 중요하다.

2) 새로운 접근

이미 지적인 바와 같이 세계화는 국제사회의 중요한 흐름중의 하나이며, 이러한 변화를 거부하기 보다는 능동적·적극적으로 참여하는 것이 바람직하다. 그러나 세계화에 대한 보다 새로운 관점과 접근이 요구된다. 지금까지 세계화는 주로 경제주의적 관점에서 논의되어 왔다. 이로 인해 1980년대 이후 세계화는 주로 자유로운 기업활동 보장, 자본이동의 자유화, 관세 및 비관세 장벽 완화, 노동시장의 유연성 확대 등이 세계화의 핵심적 내용으로 인식되었다. 세계화에 있어 경제부문이 중요한 지위를 차지하고 있는 것은 분명하지만, 전부는 아니다.

최근 한국 정부가 '개방적 통상국가'라는 목표 하에 전방위적 FTA 체결에 나선 것도 세계화와 개방을 경제주의적 접근에서만 바라보는데서 비롯된 것이다. FTA는 개방화나 세계화 추진에 있어 선택적 수단이지, FTA 자체가 목표로 되거나 유일한 경로로 받아들여서는 바람직하지 않다. 지역경제통합은 FTA 이전부터 나타난 현상이며, 1980년대 신자유주의의 확산과 함께 FTA가 보편적 형태로 확산된 것이다. 이는 최근 신자유주의의 쇠퇴와 함께 새로운 형태와 방식의 지역경제통합 방안을 모색, 제시해야 한다는 것을 의미한다.

이제 '사람과 가치 중심의 세계화'에 대한 고민과 접근방안이 필요하다. 세계화에 참여하는 행위자는 국가나 기업만이 아닌, 개인·비정부기구(NGOs)·종교단체·노동조합·문화단체 등으로 점차 확대되고 있다. 신자유주의와 경제주의에 기초한 기존의 세계화는 양극화와 빈곤의 확산, 사회적 갈등, 문화적 다양성 위축 등과 같은 부작용을 동반했다. 세계화는 사회구성원들의 삶의 질을 개선하고, 공동체의 생활양식을 전면적으로 부정하는 방식으로 진행되어서는 안 된다. 세계화의 영역은 경제부문(보다 엄밀히 말하면 기업경영 활동)을 포괄하는 보다 넓은 영역으로 확대되고 있다. 이는 글로벌 이슈의 다양성과도 연계되어 있다. 최근 글로벌 이슈는 환경보

호, 탈원자력, 평화·군축, 인권, 빈곤해소, 아동 및 여성 보호, 문화적 다양성 보존, 개발협력·지원 등으로 다양화되고 있다. 해당 이슈들은 기존의 신자유주의적 세계화와 상충하기도 하고 보완적이기도 하다.

이는 한국이 능동적 세계화를 추진하기 위해서는 우선 세계화에 대한 사회적 합의가 필요하다는 것을 의미한다. 기존의 정부와 기업 중심의 일방주의적 세계화, FTA로 상징되는 경제주의적 세계화, 미국과의 동일화가 세계화라는 편견과 오해에서 벗어나야 한다. 세계화는 다양한 영역에서 균형 있게 추진되어야 하며, 개별 이슈에 합당한 행위자들의 참여가 보장되고, 관련 논의도 확산되어야 한다. 이는 특정 영역에서의 과도하고 급격한 세계화에 따른 부작용을 최소화하고, 세계화에 따른 소외·피해계층에 대한 배려가 가능할 것으로 사료된다.

또한 한국적 가치와 공동체주의에 대한 인문학적 성찰에 기초한 세계화가 필요하다. 세계화가 단지 무역·투자의 확대에 국한된 것이 아니라, 각자의 가치와 문화를 소개하고 상호 교류하는 것이기 때문이다. 이를 위해서는 대학교육에서 인문학과 기초학문에 대한 투자와 장려가 필요하다. 인문학과 기초학문이 발전되지 못한 국가는 절대로 세계화를 주도할 수 없고, 성공할 수도 없다.

세계화는 공동의 번영과 안전, 약자에 대한 배려를 바탕으로 추진되어야 한다. 기존 신자유주의 방식의 약육강식의 경쟁이 세계화의 본질이 되어서는 안 된다. 이런 차원에서 환경보호, 탈원자력, 인권, 빈곤해소, 저개발국에 대한 개발협력, 평화·군축 등의 이슈에 대한 국제적 연대가 필요하다. 이는 국가 중심의 세계화에서 벗어나 다양한 집단과 사회단체, 개인들이 참여할 수 있다. 최근 IT 혁명에 따른 국제적 소통의 원활화의 동시성을 감안할 때, 해당 이슈에 대한 개별 행위자들 간의 국제적 연대는 불가능하지 않다. 최근 미국에서 시작된 반월가 시위의 전세계적 확산, 중동의 민주주의를 확대한 자스민 혁명 등은 좋은 사례라고 할 수 있다.

7.4. 개방적 ‘한반도 경제공동체’의 형성

세계화 및 지역경제통합의 흐름 속에 우리에게 당면한 가장 중요한 현안과제 중의 하나는 한반도 평화와 남북경제공동체의 형성이다. 한반도 분단체제와 군사적 긴장은 역내 경제협력의 가

장 큰 걸림돌로 작용하고 있고, 우리의 능동적·자주적 대외관계 추진도 제한하고 있다. 남북관계는 지난 2000년 6월의 정상회담 이후 질적, 양적으로 성장을 거듭해왔다. 2007년 10월의 2차 남북정상회담의 합의 내용도 남북관계 진전에 있어 매우 구체적이고 실질적인 것이었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 최근 남북관계는 20여 년 전으로 돌아갔고, 교류협력도 크게 위축되어 있다. 이제 남북관계 개선을 위한 대북정책의 전환이 시급하며, 이를 위해서는 공동의 이해관계에 기초한 경제협력에서부터 그 단초를 찾아나가는 것이 바람직하다.

남북한 간 경제협력의 중요한 목표중의 하나는 경제공동체 형성이다. 남북한 간의 경제공동체 형성은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 단기간을 통해 이루어지는 급진적인 형태가 아닌 유럽연합(EU)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 과급되는 문제점을 극복하면서 정치·군사적인 통합까지 확대해나가는 점진적인 형태가 되는 것이 바람직하다. 또한 한반도 경제공동체는 남북한 간의 제도적(institutional) 합의에 바탕을 두면서도 경제가 실질적으로 연계되어 형성되는 기능적(functional) 형태가 되어야 할 것이다. 이러한 경제공동체 형성을 위해서는 무엇보다도 생산요소의 결합을 바탕으로 하는 경제분야의 투자협력 확대와 함께, 남북한 간의 제도적 연계 내지는 통합 노력이 이루어져야 한다. 따라서 남북한이 경제공동체를 형성하기 위해서는 향후 상당기간 상호간 경제협력을 규율하는 제도적 장치를 구비하고, 이를 통해 남북한 간의 교역 및 투자를 확대함으로써 경제력 격차나 체제상의 이질감 등을 최소화하는데 주력해야 한다.

한반도에서의 경제공동체 형성은 민족경제의 균형발전과 남북한의 상호이익을 바탕으로 확대해나가야 한다. 특히, 남북경협 활성화를 통한 한반도 경제공동체 형성은 단순히 대북 경제지원에 국한되지 않고, 남한 경제발전의 새로운 기회로 작용할 것으로 전망된다. 그 이유는 첫째, 남한내부 산업의 구조개편의 시급성을 들 수 있다. 산업구조의 고도화와 시장환경의 변화로 경쟁력이 약화된 일부 사양산업과 노동집약적 산업의 대북이전을 통해 새로운 이윤창출의 기회를 만들 수 있으며, 이는 남한 내 산업구조 개편에 따른 부담을 최소화할 수 있다.

둘째, 내수시장 확대와 남북한 산업불균형 구조의 해소이다. 대북지원 및 투자를 통해 북한경제가 회생되고 북한주민들의 소득수준이 제고된다면, 중장기적으로 내수시장의 확대에 따른 규모의 경제를 실현할 수 있게 될 것이다. 또한 단기적으로는 일부 노동집약적 산업이나 사양산업의 대북이전에서, 중장기적으로 전기·전자, 석유화학, 자동차 등 중화학공업이나 첨단산업의

대북이전 및 투자확대를 통해 한반도 전체적으로 합리적인 산업구조가 형성된다면 국제경쟁력 제고에도 도움이 될 것으로 전망된다.

셋째, 남한의 지리적 제약성을 탈피할 수 있다. 현재 남한은 북한과의 육상교통로가 단절됨으로써 사실상 일본과 같은 섬나라가 되어 있다. 이는 중국·중아시아·러시아 및 유럽 등과의 경제교류에 있어 물류비의 증가를 가져오게 되어 우리 상품의 경쟁력에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 북한과의 철도·도로 연결사업은 북한경제는 물론 남한경제에도 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

넷째, 동북아지역에서의 물류·교통의 중심지가 될 수 있는 계기가 될 수 있다. 한반도는 지리적 특성상 중국 동북지역과 극동러시아 그리고 일본을 연계하는 물류·교통의 중심지 역할을 수행할 수 있다. 따라서 남북한이 육로를 비롯하여 해로, 항로 등 다양한 물류·교통망 연계에 협력한다면 동북아지역에서의 경제적 위상 제고는 물론, 수송·중계에 따른 경제적 실익도 거둘 수 있으며, 장기적으로는 동북아 경제협력의 허브기능을 담당할 수도 있게 될 것이다.

다섯째, 중장기적으로 통일비용의 감소 효과를 거둘 수 있다. 현재 남북한 간의 경제력 격차는 과거 통일당시의 동·서독과는 비교할 수 없을 만큼 벌어져 있다. 최근 한국은행이 발표한 통계에 따르면 2010년 현재 북한의 경제규모는 남한의 1/39, 1인당 GNI는 1/19에 불과하다. 이러한 남북한 간의 격차는 시간이 갈수록 확대되고 있다. 남북통일을 위해서는 북한경제를 일정수준 이상으로 끌어올려야 한다는 점을 감안할 때, 현재 북한경제 재건을 위한 지원과 투자확대는 장기적으로 통일에 따른 비용을 현재 부담하는 것이다.

한편, 남북한이 경제공동체를 형성하는데 있어 중요하게 고려해야 할 원칙이 주변 국가 및 국제사회와의 협력과 참여에 기초한 개방적 경제공동체를 추구해야 한다는 점이다. 경제공동체 형성에 있어 가장 어려운 과제라고 할 수 있는 북한경제 개발에는 막대한 자본과 기술 및 다양한 개발경험의 공유가 필요하다. 이는 한국경제가 혼자 부담하는 것이 불가능하다. 따라서 북한경제 개발 과정에서 최대한 국제자본을 도입하고, 주요 국가 및 국제기구들과의 협조체계를 구축해 나가야 한다. 이를 위해서는 한반도 경제공동체가 '세계와 함께하는 열린 경제공동체'를 지향하는 것이 바람직하다. 또한, 한반도 경제공동체 형성과정을 통해서 동북아지역의 경제통합을 주도적으로 추진하고, 나아가 동아시아지역의 경제지역화 움직임에도 적극적으로 참여할 필요가

있다. 따라서 남북경제공동체 형성은 기본적으로 주변의 다른 나라와 경쟁적 경제관계를 구축하기 보다는, 주변 국가들과의 새로운 협력과 동반 성장의 기회를 제공할 수 있도록 해야 한다.

한반도 경제공동체의 추진은 남북한이 동북아 경제협력에서 중추적 역할을 담당하는 데 유리한 환경을 조성하게 될 것이다. 21세기의 한반도는 남북관계의 진전과 더불어 대륙진출의 단절에 따른 '인공의 섬'을 벗어나 반도의 지정학적 이점과 기회를 살릴 수 있는 전환기를 맞이하게 될 것이다. 이를 위해서 한국은 남북한과 한반도 주변지역의 상호 이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을 지향해야 한다. 결국, 한반도 경제공동체의 형성은 한반도 차원에서는 남북관계를 한층 성숙화시키는 물질적 기반의 구축과정으로서 직접적인 경제적 효과뿐 아니라 상호신뢰 증대에 따른 긴장완화 및 통일비용의 경감이라는 효과를 가져 올 수 있다. 또한 동북아지역 차원에서는 중국의 동북지방 개발계획, 일본의 대륙진출 및 환(環)동해 경제발전 계획, 러시아의 극동 연해지방 개발계획 등과 연계되어 동북아 인프라 구축 등 역내 경제협력의 활성화에도 기여할 수 있을 것이다.

8. <정책과제 6> 정부개혁 및 지역 균형발전

8.1. 정부개혁의 필요성

1) 권력 집중의 문제와 권력 분산의 필요성

우리 사회의 민주주의 훼손과 불평등은 권력의 집중에서 비롯된다. 권력의 집중은 크게 세 가지 차원에서 이루어져 왔다. 첫째, 권력의 대통령 및 행정부 집중이다. 우리나라는 강한 대통령제를 채택하여 의회와 사법부를 사실상 지배하는 권력관계를 형성하고 있다. 이에 따라 헌법에서 추구하는 삼권분립의 원칙과 의회민주주의, 정당정치가 훼손되고 있다.

둘째, 권력의 중앙정부 집중이다. 급속한 산업화, 도시화 과정에서 중앙정부는 경제개발과 사회간접자본 건설을 위한 재원을 조달하고 각종계획을 수립하고 집행하는 과정에서 핵심적인 역할을 담당해왔다. 반면, 지방자치단체는 자치권을 갖지 못한 채 중앙정부의 일선기관화 되어 중앙정부에서 결정한 사항을 집행하거나 재정적으로 의존해 왔다. 지방분권 및 지방자치의 훼손은 지자체장을 직선으로 선출하기 시작한 이후에도 중앙집권의 유산으로 잔존되고 있다.

셋째, 권력의 수도권 집중이다. 서울과 수도권에 권력, 자원, 인력, 정보 및 기회가 집중되면서 지방은 자립적 발전의 기반이 구축되지 못하고 있다. 이에 따라 불균형 발전은 구조화되고 모든 자원과 기회는 수도권에 집중되는 공간적 불균형이 구조화되고 있다. 출신지역에 의해 기회와 성장 여부가 결정되는 지역신분의 고착화가 진행되고 있다. 그 결과 서울특별시민과 지방보통시민이라는 자괴감이 국가의 통합을 훼손한다.

따라서 민주주의를 복원하고 사회적, 공간적 불평등을 해소하기 위해서는 권력을 분산하는 노

력이 전제되어야 한다. 권력의 분산은 권력 구조의 문제뿐만 아니라 지방자치와 사회적·공간적인 문제를 해결하는 데 필수적인 요소이다.

2) 공공개입의 한계와 분권·참여형 거버넌스의 필요성

서구 사회민주주의나 조합주의 국가와 달리 우리나라는 국가의 강한 개입 속에서도 국가와 공공부문은 시장기능으로 인한 사회적 불평등을 교정하는 데 성공하지 못했다. 공공부문이 시장 부문을 팽창시키고 상품화를 가속화하는 역할을 수행해 왔기 때문이다. 공공부문은 '성장', '발전', '공익'을 명분으로 개인의 재산과 권리를 제약하는 반면, 균형발전과 복지, 최저계층을 지원하기 위한 재원 투자에는 인색해 왔다. 자원배분과 입지결정, 규제행정에서 공권력은 공공성을 확대하기 보다는 오히려 시장기능을 지원함으로써 부정의와 불평등을 확대하는 역할을 담당하기도 하였다. 민간개발을 위한 토지수용제나 개발사업을 촉진하기 위한 강제철거 조장 행정 등이 대표적인 사례이다.

획일화된 공공개입은 오히려 폭력과 파괴를 초래할 수 있다. 따라서 단순히 공공부문의 개입과 투자의 확대를 요구하기 보다는 공공부문이 지향하는 가치를 재설정하고, 공권력의 개입형태를 다양화할 필요가 있다. 세계화와 경쟁심화에 따른 양극화를 해소하고 사회복지 확대하기 위해서는 공공성과 형평성을 강화하되, 현재와 같은 정부부문만이 아니라 공익성을 지닌 다양한 주체가 참여하는 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

3) 총량주의에 입각한 공권력 활용과 주민 자치와의 괴리

하향식 국토계획과 개발사업의 획일성은 지자체의 특수성과 참여를 제약하고 있다. 국토계획은 경제개발과 산업화 지원을 위한 수단으로 도입되어 지자체 및 생활권 단위의 계획을 종속시켜 왔다. 국토계획의 주요 내용은 사회간접자본의 구축과 공급, 주택 건설 등으로 나타난다. 토지개발과 기반시설 구축을 목적으로 설립된 공기업들은 전국적으로 획일적인 기준에 따라 공간을 창출하고 기반시설을 구축함으로써 지역의 특수성을 무시하고 지자체 및 지역주민의 참여를 배제시켜왔다.

개발관련 중앙부처와 지방출신 정치인, 지역의 토호세력이 토건세력과 성장동맹(growth coalition)을 형성함으로써 각 지방의 대규모 개발사업을 확대하고 사회간접자본에 대한 투자를 확충하는 데 핵심적인 역할을 담당하였다. 급속한 산업화와 도시화 과정에서 지방공동체는 붕괴되고 지역정치세력은 해체된 반면, 중앙의 권력에 의존하여 물리적 개발과 부동산 자산가치 증대를 지역발전의 성과로 이끌어내려는 지방토건세력들은 점점 정치적 기반을 강화하고 있다. 그 결과 생활정치를 기반으로 하는 지방정치는 성숙되지 못한 채 단기적인 성과주의와 중앙 정치와의 연계성을 강조하는 외형적이며 외부지향적인 지방정치가 고착화되고 있다.

8.2. 국가 권력의 민주적 통제와 정당한 행사

재벌, 언론, 사학 등 우리나라의 경제·사회 영역에서 기득권 세력의 민간 권력 독점 현상이 점점 고착화되면서, 경제 사회적 양극화 현상도 심화되고 있다. 이러한 양극화 현상 속에서, 일반 국민의 기본권을 수호하고 경제 사회적 평등을 달성하기 위한 국가의 적극적 역할이 필요하다. 그러나 MB 정부 들어와 기득 권력을 제어하고 국민의 기본권을 보장하는 데 사용되어야 할 국가 권력이 오·남용되고 사유화되고 있다.

검찰, 경찰, 국정원, 감사원, 국세청, 금융감독원 등 국민의 세금으로 운영되는 주요 국가 권력이 공익을 수호해야 할 본연의 역할은 도외시한 채, 오히려 국민을 탄압하거나 대통령과 집권 세력의 사사로운 이익 추구에 사용되고 있는 것이다. 총리실이 나서 민간인을 사찰하고, 합법적 시위를 폭력적으로 진압하는 등 MB 정부 들어 일상화된 국가 권력의 오남용, 사유화 현상으로 인해 국가 권력의 정당성이 심각하게 훼손되고 있다.

하지만 MB 정부의 파행적인 국가 권력 운영에도 불구하고 국민의 기본권을 보장하고 공익을 대변하는 국가 권력의 정당한 역할 자체를 축소해서는 안 된다. 오히려 국가 권력의 민주적 통제를 통하여 국가 권력이 더욱 적극적인 역할을 제대로 행사하여야 한다.

“대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.” 우리나라 헌법 제 1조 제 2항의 내용이다. 이처럼 우리나라 헌법은 국가 권력의 원천이 국민에게 있음을 명시하고 있다. 국가 권력을 소수가 전횡하는 것이 아니라 다수 국민이 국가권력을 민주적으로 통제하여

그 정당성을 확보하고, 이렇게 확보한 권력을 국민의 권익 증진을 위해 적극적으로 행사하는 것이 바로 헌법 정신이다. 주권을 국민에게 되돌려 주어야 한다.

1) 국민의 권리 보장을 위한 국가의 적극적 역할

우리나라 헌법에 따르면 국민은 자유와 평등의 권리, 사회경제적 권리를 가지고 있고 국가는 이러한 국민의 권리를 보호할 의무를 진다. 국가의 가장 중요한 존재 이유가 바로 국민의 권리를 보장하는 것이다.

사회적 양극화 속에서 계층 간의 경제적 격차가 갈수록 커지고 있는 우리 현실 속에서 국민들의 법적, 정치적 평등을 달성하기 위한 조건들 역시 파괴되고 있다. 이러한 현실에서 특히 국가가 보장해야 할 중요한 국민의 권리는 노동, 주거, 교육, 환경 등과 관련된 사회경제적 권리들이다. 절차적 민주주의를 넘어서 실질적 민주주의의 발전을 위해서도 국민들의 사회경제적 권리 증진을 위한 국가의 적극적 역할이 필요하다. 경제적 위기 상황에서 사회안전망 확보 역시 국가의 의무이다.

세계화, 독점화와 결부되어 갈수록 위세를 더하고 있는 시장(市場) 권력에 대한 견제 역시 국가가 수행해야 할 중요한 역할이다. 이를 위해 국세청, 금융감독원, 공정거래위원회 등 시장의 횡포에 맞서 국가경제의 안전과 국민의 권리를 보호해야 할 국가 기관들의 정치적 독립 및 역할 강화가 필요하다.

영화 <도가니>는 국가기관의 무관심과 방관 속에서 장애아의 기본인권이 침해당하는 현실을 상세히 보여주었다. 이와 유사한 일이 재발하지 않도록 장애인, 외국인, 성소수자, 세입자, 노숙인 등 사회경제적 약자들의 기본 인권 침해 사안에 대한 국가 기관의 적극적인 대처가 필요하다.

서민들의 주거권과 생존권을 위협하는 용산참사와 같은 일이 재발하지 않도록 세입자 권리 보호, 강제퇴거 금지법 제정 등의 일련의 제도 개선 작업을 수행해야 한다.

2) 권력 기관의 정치적 독립과 민주적 통제의 제도화

국가가 국민의 권리보장을 위해 가장 최우선적으로 해야 할 일은 국가권력이 자의적으로 개인의 권리를 침해하지 않는 것이다. 그러나 MB정부 들어와서 국가권력이 정권의 안위를 위해 개인의 권리를 침해하는 일이 다반사로 벌어지고 있다. 우선 무엇보다도 헌법에 보장된 개인의 권리에 대한 국가권력의 자의적 침해를 방지해야 한다. 이를 위해서는 권력기관이 정치적으로 독립해야 하고 중립성을 지켜야 하며, 국민들의 민주적 통제 하에 있어야 한다.

이를 위해서는 정부기관 간의 상호간 견제와 균형을 통한 정부 내부의 통제 시스템이 작동해야 한다.(예: 비대해진 검찰 권력을 국가기관 내부에 분산시키고 견제와 균형을 갖추기 위한 ‘고위공직자비리수사처’ 설치) 이와 동시에 정부기관의 외부에 위치한 정치권 및 시민사회의 민주적 통제 시스템이 작동해야 한다.(예: 검찰 권력을 외부에서 견제하기 위한 검찰시민위원회 설치 등)

3) 정부 정책에 대한 일상적이고 지속적인 시민참여

국민들이 주권을 되돌려 받기 위해서는 선거 때만 행사하는 투표권을 넘어서, 일상적으로 정부 정책 과정에 참여할 수 있는 일상적 참정권이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 정부정책의 투명화와 정보공개가 필요하다. 또한 정부정책에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 다양한 경로의 시민 참여 통로가 확보되어야 한다. 정당, 언론 같은 매개 기구를 통하여, 혹은 인터넷, 시민위원회 같은 직접적 참여를 통하여 시민들의 참여를 촉진할 수 있는 제도가 정비되어야 한다.

현대 대의민주주의에서 시민참여의 주요한 통로 중의 하나가 언론을 통한 여론화이다. 그러나 소수 언론의 여론 독과점 현상은 자유로운 시민들의 여론화를 통한 정책 참여 과정을 방해한다. 서민과 소수자를 포함한 다양한 계층의 시민들의 다양한 의견이 수렴될 수 있도록 하기 위해서는 개인 미디어를 포함한 다양한 독립 언론 지원책이 병행되어야 한다.

8.3. 분권과 지방자치

1) 명목상의 지방자치와 분권 현실

우리나라의 지방자치는 헌법에서 명목상으로 규정되어 있을 뿐 실질적으로 지방분권의 기반은 미약하다. 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이양이 미약할 뿐만 아니라 수도권 집중으로 지방으로의 기능분산도 미흡하다. 지자체는 세목과 세율, 과표 결정권을 국가가 독점하게 됨에 따라 지방자치를 위한 분권의 기반이 취약하다.

자립형 지방화를 슬로건으로 지방분권과 지역균형발전을 추진했던 참여정부와 달리 이명박 정부는 광역경제권에 기반한 지역특화발전을 추진하는 반면, 기초자치단체를 통합하고 도(道) 기능을 축소하는 지방행정체제 개편을 추진하면서 지방분권의 기반은 더욱 취약해지게 되었다.

2) 취약한 조세분권 및 지방재정 현실

조세구조는 국가나 지자체의 역할을 평가하는 지표이자 경제적 효율성과 사회적 형평성을 제고하는 수단이지만, 현행 조세제도와 운영 실태를 보면 취약한 분권현실을 잘 보여주고 있다. 우리나라의 국세와 지방세 비중은 약 8:2로 국세가 대부분을 차지하여 지자체의 역할이 위축되어 있다. 지자체의 재정자립도는 52% 수준에 불과하여 국가재정에 의존하는 구조로 재정자립의 기반이 취약하다.

무엇보다도 지방세의 세목과 세율이 중앙정부에 의해 획일적으로 정해져 있어서 조세부담과 각종 기반시설 설치나 개발사업의 추진간의 연계가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 조세부담과 편익의 크기를 통해 주민들이 결정해야 할 각종 개발사업이 책임과 부담이 없는 채로 결정되어 지자체의 재정위기를 초래하고 있다. 국세에서도 OECD에 비해 낮은 소득세와 소비세 비중 때문에 재정지출을 통한 사회적 격차 해소에 미흡한 실정이다.

이명박 정부 들어 경제활성화와 부자감세 이념의 일환으로 법인세와 종합부동산세 등을 축소하는 이른바 부자감세정책을 추진하면서 지방재정의 위기가 심화되고 있다. 국회예산정책처

(2009)의 자료에 따르면 MB정부의 감세 중심의 세제개편으로 인해 '08~'12년까지 5년간 총 90.2조원 세수가 감소할 것으로 예상된다. 특히 지방재정에서는 2012년까지 누적하여 25조 7,387 조원의 세입손실이 추계된다.

〈표 8-1〉 감세정책과 지방소비세 신설에 따른 지방재정 영향

(단위: 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012	합계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,985
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	합계(A)	-13,599	-47,264	-79,529	-81,003	-80,547	-301,942
지방 소비세	지방소비세			24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세			-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	합계(B)	-	-	14,785	14,785	14,785	44,355
순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,744	-66,218	-65,762	-257,387

자료: 국회예산정책처(2009).

또한 MB 정부 등장 이후 지방재정 세입구조 추이가 중앙정부 의존적인 구조로 바뀌고 있다. 지방재정에서 2005년도의 자체재원 비중이 61.8%에서 2010년도는 56.8%로 지속적으로 감소하고 있다. 세외수입과 지방교부세 등 일반재원의 규모는 1조 4,037억 원이 축소되었지만, 실질적으로 의무매칭이 요구되는 보조금은 오히려 2배가 넘는 3조2,001억 원으로 증가하였다. 지방재정 운영에서 압박과 중앙 의존 정도는 과거보다 더 심해지고 있는 것이다.

〈표 8-2〉 지방자치단체 세입 구조 추이

(단위: %, 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지방세	36.5	34.8	34.0	34.8	34.2	34.2
세외수입	25.3	25.1	24.9	24.1	24.6	22.6
(자체재원)	61.8	59.9	58.9	58.9	58.8	56.8
지방교부세	18.6	19.1	19.1	19.3	19.3	18.3

보조금	16.5	17.8	18.9	19.0	19.3	21.2
지방채	3.0	3.3	3.1	2.8	2.7	3.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565

주 1) 일반+특별회계 당초예산 순계기준
자료: 행정안전부(2010).

우리나라 지방자치단체의 세입은 중앙정부에 대한 의존도가 높고, 지방자치단체의 자체재원에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 낮은 구조로 우리나라 전체 조세에서 차지하는 국세의 비중이 2010년 기준 78.3%이고, 지방세의 비중은 21.7%에 불과하다(이하 재정통계는 행정안전부 『2010년도 지방자치단체 예산개요』참조). 그러나 지방교부세 및 국고보조금 명분으로 중앙정부로부터 지방정부로 재정이 이전되어 실제 지방에서 사용하는 예산은 약 38.2%에 불과하다(교육재정 제외). 2010년도 기준 지방정부예산 중 자체수입(지방세 및 세외수입)은 56.8%인 반면, 의존 수입(지방교부세 및 국고보조금)은 39.5%이며 지방채 3.7%이다.

또한 지역 간 불균등 발전과 지방 잉여의 유출로 인해 지역 간 재정력의 격차가 매우 크다. 따라서 낙후 지역의 경우 지방재정이 부족하여 자율적인 지역경제정책을 펼치지 못하며, 중앙정부의 보조사업 조차 자체 재원의 부족으로 수행하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 우리와 재정구조가 비슷한 일본과 비교한다면 우리나라는 일본보다도 지방재정의 규모가 작고 국고보조금의 비중이 높다.

이처럼 각 지역에서 자체재원 보다는 중앙정부의 외부재원에 의존하는 경우 문제점이 발생할 수 있다(Oates, 1993). 즉, 외부재원에 의존하여 추가적인 부담을 지지 않더라도 공공서비스가 추가적으로 공급되고 그 혜택을 누릴 수 있다면 공공서비스 공급에 대한 주민들의 비용 의식이 희박해지게 된다. 지방정부의 입장에서는 비용을 부담하지 않는 주민들에 대해 책임을 질 필요가 없기 때문에 재정적 책임성이 희박해지게 된다.

3) 분권형 국가를 위한 기반 조성

우선, 지방정부의 조세권을 강화할 수 있도록 조세법률주의를 완화해야 한다. 단기적으로 지자

제가 조례를 통해 세목과 세율을 결정하는 법정외세 제도를 도입하되, 장기적으로는 지방재정의 분권을 제도화하는 개헌노력이 필요하다. 프랑스는 2003년 지방분권형 개헌을 단행하였으며, 영국은 1998년 웨일즈와 스코틀랜드 의회에 조세권을 부여하였고, 일본도 1999년「지방분권일괄법」으로 분권형 재정제도의 기반을 마련하였다.

- ※ “프랑스의 국가조직은 지방분권화 된다.”(프랑스 헌법 제1조) : 지자체가 명령제정권, 과세 표준과 세율 결정권 보유, 재정분권 규정
- ※ “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다.”(일본 헌법 제84조) : 법률 외 조례를 통한 지자체의 과세권 인정

둘째, 중앙정부 재원을 지방정부로 이전할 수 있도록 조세구조를 개편해야 한다. 소득세와 부가가치세 중 지방세의 비중을 대폭 확대하되, 세원의 차이로 인한 수도권과 다른 지자체 간의 격차가 확대되지 않도록 배분 비율을 조정하여야 한다.

셋째, 중앙정부와 지방정부 간의 사무재조정을 통해 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이의 명확한 역할 분담과 함께, 협력적 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 중앙정부는 국가적 차원의 균형발전을 위한 지역 간 차등 지원, 지역에 자율권을 위임한 포괄적 재정 지원에서 주도적인 역할을 하고, 광역자치단체는 장기적으로 광역경제권 단위로 통합하여 중앙정부 권한을 이양 받아 사실상 지방분권의 주체로서 역할을 담당해야 한다. 기초자치단체는 생활권을 단위로 읍면동을 준자치단체화 하되, 주민의 생활환경 개선 및 사회복지 전달을 담당하여야 한다.

넷째, 근본적이지 장기적으로는 개헌을 통해 지방정부가 국가의 기능을 분권화하여 주요 의사결정권을 갖는 분권형 국가임을 선언해야 한다. 수도권 집중이 가속화되는 경우 지역의 대표성을 확보할 수 있도록 국회에 상원을 설치하는 양원제 도입에 대해서도 적극적으로 검토해야 한다. 분권의 내용으로는 아직 분권화가 이루어지지 않는 경찰자치, 사법자치, 조세분권이 우선 고려되어야 한다.

지방분권의 우선적인 공간단위는 광역경제권으로 하되, 결국 생활권 단위로 생활자치가 이루어지도록 해야 한다. 광역경제권 단위로 행정구역을 통합하되, 기초자치단체와 읍면동 단위까지 분권이 이루어져야 한다.

4) 행정구역 개편 문제

광역 지역경제권과 행정구역을 가능한 일치시키는 노력이 필요하며, 이를 위해 현재의 광역시와 주변 도를 재통합시킬 필요가 있고, 그것이 어려우면 대안으로 지자체들 간의 협력적 광역행정 체계를 구축해야 한다. 일각에서는 지방행정의 효율성을 위해 지금과 같은 2계층 체제를 1계층 체제로 통합하자고 주장하나, 이는 세계적으로 유례가 없을 뿐더러, 풀뿌리 민주주의와 광역 지역경제권 형성이라는 측면에서 세계적 추세와 역행하는 것이다. 기초자치단체가 과대하여 실질적인 주민자치에 한계가 있으므로, 읍면동을 준자치단체로 전환하고 읍면동장, 통반리장의 주민 직선제를 도입하여 읍면동과 통반리의 실질적 주민자치의 단위로 재편되어야 한다.

5) 중앙정부와 지방정부의 역할 분담

중앙집권·국가주도형 추진 방식에서 지방분권·지역주도적 추진 방식으로 전환해야 한다. 중앙정부는 정책 프로그램 개발, 포괄적인 예산지원, 정책자문과 모니터링, 사후평가 등에 초점을 맞추고, 구체적이고 세부적인 사업구상과 집행은 지방정부가 자기 지역의 특성에 맞게 자율적으로 주도하여야 한다. 그러나 지방분권형 추진 방식이 제대로 작동하기 위해서 ①지방분권으로 권한이 강화된 지역 주체들에 대한 감시와 견제, ② 지역 간 불균형 완화를 위한 중앙정부의 제도적 개입이라는 전제 조건을 갖출 필요가 있다. 그렇지 못한 상태에서 지방분권만 진행되면 자칫 소수 지방엘리트들만의 ‘토호자치’로 변질될 가능성과, 발전 지역과 저발전 지역 사이의 부익부 빈익빈 현상이 가속화될 가능성 높다.

복지에 있어서도 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 구분해야 한다. 현금 지원 복지의 경우 전국적 통일 필요성으로 중앙정부가 책임지고 지방정부가 집행하도록 해야 한다. 현물 지원 복지(급식, 장애인 시설 등)의 경우 해당 지자체가 책임지고 중앙정부는 예산을 지원하는 방식으로 추진되어야 한다.

협력적 거버넌스에 입각한 부문 정책들 사이의 원활한 조정과 연계 체계를 구축하는 것이 중요하다. 지역발전이란 경제, 사회, 문화 등 다양한 부문을 지닌 포괄적 개념으로, 관련 주체도 다양해야 한다. 따라서 다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 수평적 네트워크 체계의 구축이 필요하다. 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 협력과, 공공과 민간 간, 산학연 간의 수평적 협력을 동

시에 추구해야 한다. 각 부문별 접근 (sectoral approach) 방식을 지양하고 지역에 근거 (place-based approach) 한 통합적 발전전략을 추구해야 한다.

부동산 개발 위주의 성장보다는 지역의 내생적 발전 역량 증진을 추구해야 한다. 지역 혁신역량 강화, 기업가정신의 고양, 지속적인 인적 및 사회적 자본의 개발 촉진 등 내생적 발전 역량을 높일 수 있는 토대 구축에 주력해야 한다. 이를 위해서는 지역 고유의 잠재력과 지역 내부 학습능력을 배양하는 데 초점을 맞추어야 한다.

6) 재정분권 강화를 위한 방안

MB정부의 대표적인 부자감세인 소득세·법인세 세율인하를 철회해야 한다. 소득, 자산, 불로소득 등에 대한 조세부담의 원칙을 재정립해야 한다. 지방재정과 관련하여 지방분권 강화를 위한 기초를 마련해야 한다. 이를 위해서는 국고보조금을 축소하고 부문별 통합보조금과 같은 포괄보조금을 확대해야 한다. 포괄보조제도는 사업단위별로 관리 감독이 이루어지는 개별 보조금 제도와 지방정부의 자주재원 사이에 존재하는 정부 간 이전재정 장치라 할 수 있다. 또한 '지방교부세율'을 현행 19.24%에서 최소한 1%p 이상 인상해야 한다.

현재 대부분의 대형 토건형 공공개발 사업은 중앙정부가 추진하고 있다. 그러나 이 사업들은 각 지역을 대상으로 하고 있으며 사업의 명분도 대부분 지역 발전이다. 지방정부에게 예산편성의 자율권만 넘겨주어도 낭비적인 대규모 공공개발 사업이 대폭 축소될 수 있을 것이다. 4대강 사업 예산을 각 지방정부에 주고 사업을 자유롭게 선택하라고 할 경우 어느 지방정부도 현재와 같은 4대강 사업을 추진하지 않을 것이다.

8.4. 국토 균형발전의 효율적 정책 추진

지역 간 불균등 발전은 사회적 형평 및 지역갈등 문제를 야기하여 국가의 통합성을 저해할 뿐만 아니라 저발전지역의 성장 잠재력 상실과, 발전지역의 지나친 과밀에 따른 불경제 발생으로 인하여 장기적 측면에서 국가경제의 능률성과 효율성을 저해하게 된다. 우리나라 헌법에는 다음

과 같이 국토 균형발전에 대한 국가의 의무가 명시되어 있다.

헌법 제120조 ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

헌법 제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

헌법 제123조 ② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

이처럼 전국 어디에서 살든 대한민국 국민으로서 평등한 발전의 혜택을 누릴 수 있는 균형 국토를 만드는 것은 헌법에 명시된 국가의 의무이다.

1) 토건 위주에서 사람 중심으로 지역발전 정책 전환

지금까지 우리나라 국토 균형발전 정책은 대부분 낙후 지역에 대한 토건사업을 통해 지역발전을 추구하는 것이었다. MB 정부 들어 추진된 4대강 사업의 명분 중 하나도 지역발전이었다. 그러나 토건사업 만으로는 낙후 지역의 발전을 도모할 수 없다는 것이 지금까지 경험으로 확인되었다.

이제 우리나라의 지역발전 정책은 토건 사업 위주의 물리적 시설확보 정책에서, 고용, 교육, 문화, 삶의 질을 중시하는 사람 중심의 지역발전 정책으로 전환되어야 한다. 물론 토건사업 자체가 무조건 나쁜 것은 아니다. 도로, 철도, 공항, 항만 등 적절한 하부구조시설은 낙후지역 발전에 필수 요건이기도 하다. 핵심은 불필요하고 낭비적인 전시성 토건사업을 줄이고, 이 재원을 보다 효과적인 지역발전 사업에 투자하는 것이다.

특히 지역 혁신역량 강화, 기업가정신의 고양, 지속적인 인적 및 사회적 자본의 개발 촉진, 지역 내부 학습능력 배양 등 지역 주체의 내생적 발전 역량을 높일 수 있는 곳에 재원이 사용되어야 한다. 동시에 무분별한 규제 완화와 과잉 개발을 억제하고 개발과 보전이 조화되는 친환경

적 개발을 지향한다.

2) 상향식 지역 맞춤형 지역 발전 정책 추진

현재 지역발전을 명분으로 하는 대규모 토건사업은 대부분 중앙정부가 국책사업이라는 이름으로 주도하고 있다. 현재의 열악한 지방재정 여건 때문에 지방정부는 스스로 대규모 토건사업을 주도하지 못한다. 지역발전을 명분으로 한 국책사업을 통해 이루어지는 중앙정부의 대규모 낭비성 토건사업을 줄이기 위해서는, 사업에 소요되는 예산에 대한 지방정부와 지역주민들의 책임감을 높여야 한다.

각 지역에서 토건사업을 선호하는 이유는 지역의 부담 없이 내려오는 중앙정부의 자금(이른바 눈먼 돈)의 확보 가능성 때문이다. 만약 지방정부가 지역발전을 위해 지역 스스로 책임을 가지고 선택한 사용처에 재원을 사용할 수 있다면 낭비성 사업의 추진을 상당히 줄일 수 있다. 만약 4대강 사업을 지방정부 예산으로 하는 구조였다면, 어떠한 지방정부도 이를 추진하지 않았을 것이다. 낭비성 사업이라도 지방정부가 선호하고 적극 유치하려고 하는 이유는 중앙정부가 100% 투자하는 사업이기 때문이다.

따라서 지역발전을 효율적, 효과적으로 추진하기 위한 전제는 지방정부가 지역 실정에 맞게 스스로 필요한 사업을 기획하고 추진하는 것이다. 이러한 상향식 지역 맞춤형 정책에 필요한 재원은 중앙정부가 지원하더라도, 중앙정부의 간섭 없이 지역 독자적 판단에 의해 사용할 수 있는 '포괄 보조금(block grants)' 방식으로 지원해야 한다. 그리고 중앙정부가 각 지역에 배분하는 지역발전 예산 규모도 중앙정부의 자의적 판단 기준, 혹은 전국의 일괄적 균등 지원이 아니라, 객관적이고 엄정한 지표에 의해 지역의 낙후 정도를 측정하여 이에 입각한 지역별 차등적인 지원이 이루어져야 한다.

3) 수도권 집중 방지와 수도권·비수도권 상생 발전

우리나라는 오랫동안 수도권에 대한 과도한 인구와 산업의 집중을 해소하기 위하여 규제 중심의 수도권 정책을 추진하였으나 여전히 수도권 집중은 지속되고 있다. 그 결과 수도권의 인구가 전국 인구의 50%에 육박하는 등 수도권 집중현상이 심화되고 있고, 수도권과 비수도권 간의 사

회경제적 격차도 확대되고 있다.

수도권 집중 현상을 억제하기 위해 참여정부는 과감한 수도권 기능 분산과 국가균형발전 정책을 추진한 바 있다. 그러나 MB 정부는 '경쟁'과 '지역특화발전'을 강조하면서 '균형발전'이라는 개념 자체를 부정하여 수도권에 대한 규제를 완화하고 지역균형발전을 위한 정책수단들과 추진사업들을 무력화하려는 시도를 해왔다. 그 결과 참여정부가 추진해 왔던 수도권 기능의 분산 정책이 위축되고, 오히려 수도권 집중을 확대되고 있다.

수도권의 집중을 방지하고, 수도권과 비수도권 간의 상생을 이루기 위해서는 수도권의 기능과 재원을 비수도권 지역으로 이전할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 그런 의미에서 세종시 및 혁신도시 같은 수도권 기능 분산 정책의 중단 없는 추진과 동시에, 수도권에 편중된 재원을 비수도권으로 이전하기 위한 수평적 지방재정조정제도의 도입이 필요하다. 또한 수도권과 다른 지역들 사이에 산업구조 상의 특화와 유기적 분업 구조가 만들어지도록 해야 한다.

4) 통합적 지역 정책 추진을 위한 협력적 거버넌스 체제 구축

지역발전이란 경제, 사회, 문화 등 다양한 부문을 지닌 포괄적 개념으로, 관련 주체도 다양하다. 현재 지역발전 정책은 중앙정부의 각 부문정책 담당 부처별로 개별·분산적으로 이루어지고 있다. 이로 인한 불합리와 낭비를 방지하기 위해 각 부문 정책들 사이의 원활한 조정과 연계 체계가 필요하다. 따라서 다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 수평적 네트워크 체계 구축이 필요하다. 이를 위해 중앙정부 각 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 지역의 산학연 간에 유기적인 협력적 거버넌스 체제를 구축하여야 한다.

5) 분권형 지역산업육성 정책과 지역혁신체계의 구축

'99년부터 '09년까지 16개 시·도의 지역산업 지원을 위해 총 3조 7,437억 원이 투입되었으나, 과연 지역산업의 발전에 어느 정도 효과가 있었는지에 대해서는 제대로 된 검증이 이루어지지 않았다. 이명박 정부에서는 5+2 광역경제권에 기반한 지역발전정책 방향을 설정하고 지역산업 육성 관련 프로그램이나 사업을 재조정하여 기존 시·도 단위 사업을 광역적 관점에서 연계하

여 추진하고 있다. 이는 참여정부에서 시·도별 균형정책에 따라 투입된 비효율적 요소(동일산업에 대한 중복투자, 상호 연계 미비)를 제거하고, 광역경제권 단위의 경쟁력을 강화함으로써 지역별 특성화와 지역주도 발전으로 전환하겠다는 것이다.

그러나 지역경제 정책으로 선도산업이나 전략산업 육성 같이 특정 산업을 선별하여 지원하는 정책 방식은 한계가 있다. 지역 발전에 도움이 되는 혁신은 과학기술 분야에 한정된 것이 아니라, 생산과정이나 마케팅 등에서도 가능하며, 따라서 첨단 과학기술 산업에서만 나오는 것이 아니라, 기존 재래 산업에서도 충분히 가능하다. 따라서 정책적 지원을 첨단 산업에만 한정하지 말고, 전통적 중소기업의 혁신이 가능하도록 지원하는 것이 지역경제 발전에 더욱 도움이 될 것이다.

이명박 정부는 광역경제권 사업에서 분권 개념을 누락시킨 채 중앙집권적으로 추진하고 있다. 외국의 경우와 같이 분권을 통해 중앙정부의 권한을 광역단위에 넘겨주면서 자율성을 강화시켜 주는 것이 아니라, 분권의 개념이 누락된 채 중앙정부의 권한이 더 커지는 방향으로 추진되고 있다. 결국 광역경제권 사업을 제대로 운영할 수 있는 거버넌스 체제가 제대로 구축되지 않은 상태에서 형식적인 광역경제권 구상만으로는 지역산업 육성체계가 작동될 수가 없다.

산업정책과 SOC 정책이 서로 분리되어 각각 별도의 추진체계를 통해 추진되고 있는 것도 문제이다. 광역 산업정책의 경우 지식경제부가 관장하는 '광역선도산업지원단'을 통해서 주로 추진되고 있고, SOC 정책을 포함한 나머지 정책은 대통령 직속 지역발전위원회가 관장하는 광역발전위원회와 동 사무국을 통해 추진되고 있다. 그러나 SOC 정책의 경우 실질적으로는 국토해양부가 관장한다고 볼 수 있다. 광역발전위원회가 있지만 실질적 권한이 없는 상태에서 각 중앙부처가 실질적인 영향력을 발휘하고 있다. 총체적인 지역발전 관점에서 추진되지 않고, 각 중앙부처의 부처할거주의 논리가 광역경제권 사업에서 그대로 이어지고 있는 것이다.

앞으로 선택된 특정산업 중심의 지원에서, 전반적인 기업환경 지원으로 지원 방향을 전환해야 한다. 첨단기술 지원 중심에서, 기업의 실제 요구에 기반한 마케팅, 디자인, 자금지원 등을 병행해야 한다.

지역산업정책에서도 분권이 필요하다. 지역산업 육성정책을 중앙정부 주도에서 지방정부 주도

로 변경하고 지방정부가 지역산업정책 기획과 집행을 책임지고, 중앙정부는 자금 지원 및 컨설팅 역할에 국한해야 한다.

광역적 차원에서 지역 발전 거버넌스가 합리적으로 구축되어야 한다. 중앙정부, 지방정부, 기업, 대학 등 기업지원기관 간의 원활한 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

8.5. 주민참여 활성화

1) 전면적 도시개발·재생사업의 추진과 주민참여의 한계

전국에서 주택신도시, 기업도시, 혁신도시, 세종시, 경제자유구역, 첨단의료복합단지 등의 이름으로 40개가 넘는 신도시가 건설 중에 있다. 전국에서 70개가 넘는 뉴타운지구와 2,000여개에 가까운 정비구역에서 각종 정비사업이 추진 중에 있다. 그러나 해당 지역에 거주하거나 앞으로 거주하게 될 주민들이 도시를 계획하고 만드는 과정에 참여할 수 있는 기회는 거의 없다.

도시계획 수립 과정이나 도시재정비사업 추진과정에서 주민참여제도가 마련되어 있긴 하지만, 참여 범위가 제한되어 있거나 형식적인 참여에 그치고 있다. 도시계획 수립 시에는 주민들이 공청회, 공람·공고, 각종 위원회 등에 참여할 수 있다. 그러나 대부분의 주민들은 도시 전체를 대상으로 하는 도시 계획안이 자신들과 무관한 것으로 생각하고 있으며, 관심이 있다고 하더라도 내용이 지나치게 추상적이어서 의견을 표명하기가 쉽지 않다. 택지개발사업이나 각종 특화신도시 건설은 사업기밀 유지 때문에 주민들의 참여가 배제되고 있으며, 입주자들도 공모를 통해 선정되기 때문에 사전적인 참여가 불가능하다. 각종 도시재정비 사업에서는 주민들이 조합을 구성하여 사업시행자로 참여하고 있으며, 사업 추진 과정에 주민공람과 공청회 개최, 주민동의 절차 등의 참여가 보장되어 있다. 그러나 참여의 범위는 토지나 가옥의 소유자로 한정되어 있어서 주민들의 대부분을 차지하는 세입자들의 참여는 배제되어 있다.

2) 우리나라에서 주민참여가 활성화되지 못하는 이유

주민참여의 당위성이나 필요성에 대해서는 동의하지만, 우리나라에서는 계획수립 과정이나 개발과정에서 주민참여가 힘들었던 것은 몇 가지 이유가 있다. 우선, 주민이 도시계획 수립이나 도시개발 과정에 참여하게 되면 개발정보가 유출되기 때문에 부동산 투기가 유발될 수 있다. 때문에 도시계획 수립이나 도시개발 사업은 소수의 공무원과 전문가만이 수행하고 주민들의 참여는 기본구상이나 계획이 확정된 이후에 형식적으로 이루어진다.

둘째, 도시계획이나 도시개발 과정에서 주민의 의견을 수렴하게 되면 절차가 길어지고 행정의 효율성이 떨어질 수 있다. 도시계획이나 도시개발과정에 참여하는 주민들은 도시 전체의 발전이나 합리성 보다는 당장 자신의 재산상의 손실이나 이익에 관심이 많기 때문에 개별적인 이익을 모두 수용하게 되면 도시 전체의 종합적인 발전을 위한 합리적인 판단을 불가능하게 만들 수 있다. 대규모 개발사업은 엄청난 자산가치의 증가를 낳아 왔기 때문에 각종 신도시 건설이나 도시재정비사업에서 주민들의 참여가 이루어진다고 하더라도 주민들의 주된 관심은 자신들의 경제적 이익에 초점이 맞추어져 있다. 거주하던 공간의 변화와 공동체의 발전을 위한 계획이나 개발의 경험이 부족하기 때문에 나타나는 현상이다.

셋째, 우리나라에서는 급격한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 인구의 대부분이 자신이 태어난 지역에 거주하지 않는 과잉 이동성의 사회라는 특성이 있기 때문에 장소에 대한 귀속의식이나 공동체성이 희박해지게 되었다. 전통적으로 지키고자 하는 장소와 소속의식이 없는 한 주민의 참여는 한계가 생길 수밖에 없다.

넷째, 거주공간이 아니라 상품으로서 기능을 위해 아파트가 대량으로 공급됨에 따라 개별주의가 심하게 되었다. 개인주의와 프라이버시를 강조하는 주거공간 유형인 아파트가 대량으로 공급되면서 이웃과의 교류가 제한되고 직접 공동체 조성을 위한 시민의 참여는 제약될 수밖에 없게 되었다.

다섯째, 우리나라의 지방재정 구조는 재산세를 기반으로 공공지원시설을 건설하는 구조가 아니며 조세부담과 기반시설 건설간의 연계성이 부족하기 때문에 주민이 행정에 직접 관심을 가질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 못했다. 따라서 도시행정에 대한 시민참여는 재산세

부담액과 기반시설 설치간의 관계에 대한 직접 참여라기보다는 형식적으로 절차적인 참여에 불과하게 되었다.

3) 주민참여가 적극적으로 이루어지기 위한 조건

지역사회의 개발이나 행정과정에 주민참여가 적극적으로 나타나기 위해서는 여러 가지 요소를 갖추어야 한다. 우선, 주민참여는 지역을 기반으로 하는 민주주의의 학습장이자 토대이다. 작은 공간 단위에서 충분한 참여의 경험이 축적되어야 한다. 둘째, 지역에 대한 강한 소속의식과 상징물이 존재해야 한다. 공동체의식과 강한 귀속감은 공동체 발전을 위한 주민참여를 활성화시키는 역할을 할 수 있다. 셋째, 지방자치단체가 하위 행정의 단위나 중앙정부의 일선기관이 아니라 주민자치의 단위가 되어야 한다. 넷째, 지방자치단체별로 차별화된 세목과 세율을 결정할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 지역의 주요 공공투자 사업에 대해 실제 조세 부담과 연계하여 주민들이 스스로 선택할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

4) 주민참여를 활성화하기 위한 방안

도시계획이나 도시개발, 행정 과정에 주민참여를 활성화하기 위해서는 현재의 계획이나 개발의 패러다임을 근본적으로 개편해야 한다.

우선, 계획이나 개발의 단위를 축소해야 한다. 우리나라의 기초자치단체는 일본의 3배, 프랑스의 20배에 이르러 주민들이 직접 참여하기에는 너무 인구가 많고 면적이 크다. 마을단위에서 계획을 수립하고 개발을 가능하게 하는 프로그램을 마련하여 주민들이 계획이나 개발과정에 참여할 수 있는 기회를 확대해야 한다. 기초자치단체에 한정되어 있는 자치단체장과 지방의회 선출을 읍면동, 통반리장으로 확대하여 실질적인 주민자치화가 가능하도록 유도해야 한다.

둘째, 주민참여의 방식을 다양화하여 참여를 유도해 내야 한다. 주민들은 문서와 도면으로 표현된 개발계획과 구상도를 이해하기 어려울 뿐만 아니라 자신의 생활과 어떤 관계가 있는지를 확인하기 어렵다. 도시계획 체험관과 전시관을 조성하여 주민들이 도시계획의 변화가 자신들

의 삶에 어떠한 변화를 초래하는지를 확인할 수 있게 해야 한다. 미국의 RAND연구소에서 처음으로 제안하여 각 도시에서 채택하고 있는 시나리오형 도시계획제도는 다양한 대안들이 재정이나 부담, 도시의 경관에 어떠한 영향을 미치는가를 주민들이 직접 확인하고 스스로 의사를 표현할 수 있게 해준다.

셋째, 마을 단위에서 주민들이 스스로 개발의 모형을 선택할 수 있도록 공공부문이 지원을 확대해야 한다. 마을단위로 다양한 주택협동조합이나 생활협동조합, 사회적 기업을 설립하여 주택의 재생뿐만 아니라 먹거리, 보육, 의료, 복지 등을 종합적으로 제공할 수 있도록 다양한 정비 모형을 개발해야 한다. 공공부문이 국공유지나 공공건축물을 무상으로 혹은 저렴한 임대료로 제공하고 지역의 다양한 사회단체가 지역공동체를 위해 창의적인 아이디어를 이용하여 활용할 수 있도록 유도해야 한다.

넷째, 도시행정에서 주민참여를 제도화하여 참여의 효과를 체감할 수 있도록 주민참여조례를 제정하고, 그 내용으로 주민참여제도를 도입해야 한다. 전체 예산 중 일부라도 주민들의 직접 참여를 통해 선택할 수 있도록 함으로써 주민들의 참여를 활성화해야 한다.

사회시장경제 정책포럼 <더불어 삶>이 제안하는 새로운 대한민국 발전모델

발행일 2012년 1월 31일
발행인 박순성 (재) 민주정책연구원 원장
전화 02-2630-0114
팩스 02-2630-0194
주소 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원
디자인 진애드 (02-2264-0608)
