

# 한국사회 발전모형 연구

2004.12

대통령자문 정책기획위원회(로그체)

## 제 출 문

정책기획위원회 귀하

본 보고서를 “한국사회 발전모형 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2004. 12

책임연구위원: 박동진 실장(재단법인 한백)

연구위원: 박상훈 교수(고려대학교)

이원태 박사(서강대학교)

# 목차

## 제1장 서론

## 제2장 한국사회의 가치정향

1. 기본이념으로서의 민주주의
2. 민주주의와 현대성
3. 현대와 전통적 가치들
4. 현대적 가치담론의 지향점
5. 개혁의 가치와 철학
6. 소결 : 새로운 가치정향으로서 규율사회

## 제3장 한국사회의 추세변화

1. 가치변화
2. 추세변화

## 제4장 한국사회의 발전모델

1. 발전모델의 의미와 역사
2. 발전모델의 위기와 강소국 모델의 특징
3. 균형발전모델의 의미와 한계

## 제5장 결 론: 민주적 발전 모형을 찾아서

## 제1장 서론

본 연구는 우리 사회를 주도해 온 과거와 현재의 중심 가치를 거시적으로 성찰하고, 향후 한국사회의 올바른 발전방향을 모색하는데 있다. 지금 우리사회를 구성하고 있는 미시적·거시적 차원의 시대정신(Zeitgeist)을 논의하고, 앞으로 한국사회가 추구해야 할 가치와 정신은 어떤 담론적 특성을 갖고 구성되어야 하는지를 연구하고자 한다. 그 결과로 권위주의시대의 산업화발전모델을 대체할 수 있는 민주화시대의 참여정부 발전모델을 구축하는데 어느 정도 기여할 수 있는 연구결과를 도출하고자 한다. 따라서 본 연구는 궁극적으로 다음과 같은 내용에 기여하고자 한다.

첫째, 민주화 이후 한국사회를 추동할 수 있는 발전모델의 새로운 정립을 통해 민주주의를 공고화할 수 있는 제도적 기반을 마련하는데 기초를 제공하는데 의의를 갖고자 한다.

둘째, 한국사회의 가치정향을 분석하고, 이를 기반으로 현재 한국의 시대정신을 연구함으로써 한국사회를 이끌어갈 수 있는 거대담론을 도출하는데 기여하고자 한다.

셋째, 제도적 기반연구 및 시대정신에 바탕을 둔 거대담론을 기초로 한국사회의 미래를 준비하는 발전모형을 Vision과 전략의 차원에서 재구성하는데 기여하고자 한다.

넷째, 참여정부의 국정목표인 “국민과 함께하는 민주주의”를 제도적으로 발전시키기 위한 전략을 재정립하고, “더불어 사는 균형발전사회”의 목표를 민주주의시대 참여정부가 제시하는 국가발전모델로서 자리매김할 수 있는 대안적 논리를 개발하는데 기여하고자 한다.

다섯째, 이와 함께 향후 한국사회를 이끌어갈 거대담론은 어떤 것들이 가능하며, 그 담론들은 어떠한 사회구성체 속에서 작동하고 기능하는지에 대해 기여

하고자 한다.

본 연구의 제2장은 한국사회의 가치정향에 관해 연구할 것이다. 한국사회를 이끌어 온 중심적 가치가 무엇인지, 우리가 지향해야 할 방향성을 거시적, 미시적 차원에서 새롭게 틀지 울 수 있는 패러다임 혹은 모델, 개념 등은 무엇인지를 살펴볼 것이다. 무엇보다 산업시대, 권위주의시대, 군사정권시대에서 우리사회를 이끌어 온 중심적 가치는 무엇인가? 그 부정과 긍정의 내용은 어떻게 구성되고 평가될 수 있는가? 집중과 불균형발전 전략을 허용한 우리의 가치정향은 무엇이었는가? 격동의 변화시점인 80년대 우리사회를 이끌어 온 정신적 가치는 무엇이었는가? 지금까지 이러한 연구는 근대와 탈근대, 냉전과 탈냉전이라는 거시적인 변화 속에서 세부적인 정신적 가치정향을 파악하는데 한계를 보여 왔다. 본 연구는 한편으로는 세계화, 정보화, 민주화, 지방화라는 거시적인 변화와 함께 다른 한편으로는 유연성, 혁신성, 통합성, 생산성이라는 개념적인 변화 그리고 문화와 생활이라는 보다 구체적인 가치정향을 토대로 한국사회가 갖추어야 할 미래 비전과 전략으로 거대담론을 추출해 보고자 한다.

제3장은 한국사회의 부문별 트렌드에 관한 연구이다. 압축적 근대화는 한국인과 한국인의 심성체계를 바꾸어 놓았다. 서구는 물론이고 아시아의 이웃인 일본, 대만, 그리고 중국 등과 비교해도 다른 특성이 보인다. 많은 아시아인들이 한국사회, 한국인을 공격적이다, 급하다, 걱정적이다, 다이나믹한 사회다, 활력 있다 라고 평가한다. 부정과 긍정이 동전의 양면처럼 공존하는 평가이다. 이를 한 마디로 표현하면, 발전주의 심성체계라 말할 수 있다. 압축적 근대화 시대를 통해 한국인, 한국사회 공동체에 형성된 가치, 행동양식, 삶에 대한 인식을 특징지우는 습성, 정서의 구조를 연구하고자 한다. 관료사회, 기업조직, 가족문화 전반에 이러한 발전주의 심성체계가 내면화되어 있고, 행동양식으로 자리를 잡았다. 이들 여러 수준의 조직에서 발전주의 심성체계는 과정보다는 효율중심,

개인보다는 집단우위, 개방적 조직문화보다는 내부응집적 조직문화, 정신적 품격보다는 물질적 성취 등을 주된 특징으로 한다. 이것이 산업시대 발전주의 모델이 보여주는 사회변화 트렌드의 낡은 핵심들이다.

나는 누구인가, 우리는 누구인가, 어떻게 살 것인가를 규정하는 개인적 집합적 정체성 수준에서도 이점은 마찬가지이다. 내 자녀, 내 가족만 챙기는 이기적 가족주의, 연구주의적 집단주의, 그것의 연장으로서 민족주의 등도 정체성 수준에서 발전주의 심성체계라 할 수 있다. 이 심성체계는 결과적으로 우리 중심적 태도와 행동양식이 조직과 개인에게 활력으로 작용해 온 것도 사실이다. 잘 살아야겠다는 의지, 우리 조직을 위해 잘 해보겠다는 집단주의가 지닌 힘이 그것이다. 이러한 삶의 패러다임이 변화되고 있다. 이 변화의 과정을 발견하고자 하는 작업이 사회추세변화를 연구하는 것이다.

한국사회의 트렌드를 추적하는 것은 어떻게 부정적 측면에서 발전주의 심성체계를 넘어설 것인가에 대한 질문에 답을 하는 과정이기도 하다. 시민적 덕성, 합리적 공동체주의 등도 그 대안의 하나로 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 한국사회 트렌드를 추적하면서 왜 잘 살고자 하는가, 어떻게 사는 게 잘 사는 것인가 등에 대해 성찰적으로 접근할 것이다. 그리고 절차와 규범을 제도화하는 것, 사람보다 시스템이 작동하게 하는 조직과 제도를 움직이는 합리적이고 민주적인 운영방식의 구체적인 추세를 살펴볼 것이다.

제4장은 한국사회의 발전모델에 관한 것이다. 권위주의 산업화모델, 다시 말해 박정희식 개발독재모델의 극복은 세상의 변화를 따라잡지 못하는 낡은 모델이 여전히 작동하고 있는 사회현상에 대한 대안을 제시하는 것이다. 그 대안을 “민주주의 시대의 더불어 사는 균형발전사회 모델”로 재정립하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 제2장 한국사회의 가치정향

### 1. 기본이념으로서의 민주주의

대한민국 성립이후, 다양한 이념과 중심 가치들이 제시되었다. 그러나 수많은 가치지향 속에서도 일관되게 모든 편차들의 최상위 심급에 위치한 가치는 ‘민주주의’라 할 수 있다. 서구와는 달리 한국에서 민주주의는 매우 의미있는 가치체계이다. 해방 이후 우리는 전면적인 민주주의를 실시하였다. 그 민주주의는 일거에 ‘주어졌고’ 부지불식간에 ‘수용’되었다. 어떠한 민주주의인지에 대해 깊이있는 논의도 없었고, 우리의 현실에 적합한 제도적 논의와 성찰도 존재하지 않았다. 어떻게 보면 민주주의를 수용할 수 있는 아무런 정신적·물질적 토대를 갖추지 못한 상태에서 민주주의는 하나의 가치체계로 받아들여졌다. 그렇기에 제도로서 다가온 민주주의는 민중들에게 하나의 이상향으로 자리 잡게 되었고, 정치인들에게는 하나의 지배적인 도구로 민주주의를 ‘동원’하는 담론적 가치가 되었다. 조속한 민주주의는 해방직후의 이러한 정치상황을 놓고 말하는 것이다. 우리의 힘으로 민주주의의 건설을 시작한 것은 1987년 민주화운동 이후의 일이다. 그리고 그것을 제도적으로 새로운 차원으로 전개시키는 것은 참여정부에 부여한 국민적 의지이다.

민주주의를 뜻하는 Democroracy는 기원전 5세기경 그리스의 역사학자인 Herodotus가 그의 저서 역사(Historia)에서 Demokratia라는 용어를 처음 사용한 것에서 비롯되었다. Demokratia는 국민을 뜻하는 demos와 권력 또는 힘을 의미하는 kratia의 합성어이다. 즉, 민주주의는 국가의 지배권력이 특정인이나 특정사회계층이 아닌 사회 구성원 전체에게 합법적으로 부여되어 있는 형태이다. 민주주의의 기본 이념은 인간존중

이다. 인간존중사상은 민주주의 이념을 가장 간결하게 표현한 것으로서 민주정치의 토대를 이루는 기본사상이다.

민주주의는 인간의 존엄성을 믿는 신념이자 민주주의가 지향하는 이념 내지 중핵적 목적인 인간의 가치와 존엄성에 대한 신념을 구현하고, 인간 각자의 고유한 자아를 최대한 실현함을 이념적 바탕으로 삼는다. 즉, 민주주의는 인간을 가장 지고한 존재로 생각하고, 인간의 존엄성에 최고의 가치를 부여한다. 따라서 모든 인간은 인종·문화·경제 및 사회적 지위·용모·성별·능력·학력·신앙 등에 관계없이 평등한 가치를 지닌 존재자로서 인정받고 존중되어야 한다.

이러한 이념적 바탕을 토대로 민주주의와 관련된 모든 하위가치·개념·이론·제도 등이 정립되며, 민주정치의 제도와 법률 그리고 자유와 경제체제 등은 인간의 존엄성을 고양하고, 인간의 기본 정신을 보장하며 이를 실현하고자 만든 제도라고 할 수 있다.

민주주의가 인간존엄성을 지향하는 것과 민주주의의 제도가 인간존엄성을 보장한다는 것은 다른 차원의 문제이다. 또한 그 실천이 인간의 존엄성을 구현하기 위해 작동하는 것 역시 다른 차원의 문제이다. 현실에서 우리가 민주주의라고 말할 때, 그 민주주의는 이념과 제도 그리고 이 둘을 실현하기 위해 작동하는 실천원리를 포괄한다. 그런 관점에서 보았을 때, 1987년 이전까지 한국의 민주주의는 이념적인 선언으로서의 민주주의 이외에는 아무런 의미를 발견하기 어렵다고 할 수 있다. 한국 식민주주의라는 담론을 통해 제도와 작동원리는 전체주의적 양상을 보였던 것이 사실이다. 1987년 우리는 비로소 민주헌법을 통해 제도적인 민주주의의 길을 갈 수 있었다. 그러나 그 제도로서의 민주주의는 작동



원리로서의 민주주의와 충돌하고 있었다. 이를 극복하기 위해 제시했던 것이 ‘민주주의공고화’로의 길이었다. 민주주의를 질적으로 발전시키는 것은 민주적인 제도와 그 제도를 실현할 수 있는 작동원리까지를 의미하는 것이다. 우리는 그러한 작동원리로서의 민주주의를 체화하기 위한 과정으로 가고 있는가? 이를 밝히기 위해 민주주의의 몇몇 전제들을 반복적으로라도 논술할 필요가 있다.

사회과학의 출발은 신의 학문에서 인간의 학문으로 전환된 르네상스의 혁명적 결과라 할 수 있다. 인간의 자유에 대한 중요성은 인간이 선택된 신의 피조물이라는 점과 자신이 하고자 하는 행동을 결정하는 존재라는 사리로부터 연유한다. 홉즈가 말한 것처럼 “자유란 인간의 행위에 대한 외적인 장애의 부재”로서 개인이 스스로 의도하는 것을 할 수 있는 개인의 능력에 아무런 간섭을 받지 않는 것을 말한다. 이는 민주주의의 기본이념인 인간의 존엄성에 대한 신념을 구현하고 최선아 실현을 가능하게 하는 기본 조건 중에 하나이다. 다시 말해 민주주의는 어떠한 경우라도 외적인 압력을 받지 않고 스스로 자신의 문제를 해결할 수 있는 제도로서의 의미를 갖는 것이기에 민주주의는 인류의 가장 기본적인 전제로서의 이념이자 제도로서 가치가 부여되는 것이다. 이는 비단 국내의 문제만이 아니다. 국제관계에서 민주주의는 더욱 그러한 원리가 적용되어야 한다. 한 국가의 민주주의는 그 국가가 결정할 문제이지, 외부의 어떠한 압력에 의해서, 간섭과 관여에 의해서 만들어지는 것이 아니다. 우리는 조속한 민주주의의 유형으로 외적으로 민주주의를 받아들였다. 하지만 그 민주주의는 쉽게 정치적으로 왜곡될 수 있는 구조를 허용했다. 그것은 민주주의가 외부로부터 주어진 것이기에 쉽게 전체주의적으로 운영될 수 있었던 것이다. 우리 스스로의 민주주의를 시작한 것이 87년 민주화운동이라 해도 과언이 아니다.

민주주의에서 자유라는 답론 만큼 복잡하고 어려운 것이 없다. 정치적 자유, 언론의 자유, 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유, 종교의 자유 등 매우 다양한 부문에서 자유는 제도적으로 보장을 받고 있다.<sup>1)</sup>

정치적 자유란 국민 각자가 정치현실에 적극적으로 참여할 수 있는 자유를 의미하는 것으로서, 이는 대체로 선거권과 피선거권과 같은 참정권을 의미한다. 외부로부터 부당한 간섭이 없는 자유로운 선거권의 행사는 정치체제를 변화시킬 수 있는 원동력으로서, 그 자유가 보장되어 있음을 의미한다. 그러나 오늘날 정치적 자유는 단순히 제도적으로 보장되어 있는 것만은 아니다. 선거권, 피선거권의 범주를 넘어서서 정치적 의견을 표출하고 정치적 참여를 할 수 있는 기제가 매우 확장되었음을 인식해야 한다. 한국은 다른 나라와는 달리 ‘재야’라는 또 다른 정치적 표현과 참여의 장이 존재한다. 의회 밖 정치권이 존재한다. 이를 통한 정치적 자유의 표출은 제도적인 것과 다른 유형으로 한국사회의 정치를 작동시키고 있다. 한국정치에서 가장 특징적인 자유의 비제도적인 것의 제도적 작동이 바로 ‘재야’라는 개념이다. 이 ‘재야’는 외국의 경우와 같이 이익집단이나 압력단체와는 완전히 다른 개념이다. 한국의 ‘재야’는 비제도권에서 제도권을 향해 작동하는 하나의 ‘정당’이며, 정치적 자유를 실현하는 비제도적 영역이고, 정치참여의 전통적 공간으로 자리

---

1) 대한민국 헌법 제2장 제12조 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다”, 제14조 “모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다”, 제15조 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다”, 제16조 “모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다”, 제17조 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”, 제19조 “모든 국민은 양심의 자유를 가진다”, 제20조 “모든 국민은 종교의 자유를 가진다”, 제21조 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”, 제22조 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다”고 하였다.

매김하고 있다.

언론의 자유는 모든 국민이 각자의 사상과 의견을 자유롭게 발언하고 출판할 수 있는 것으로서 언론의 자유가 중요시 되는 이유는 언론이 권력에 대한 감시와 비판의 기능을 수행하고 있기 때문이다. 그러나 개인의 언론의 자유와 집단으로서의 언론의 자유는 항상 구분된다. 특히 특정상황 하에서의 언론의 자유는 심각하게 제약을 받아온 것이 사실이다. 국가보안법과 같은 경우는 그러한 특수한 상황을 전제로 언론의 자유, 사상의 자유, 표현의 자유 등을 제약한 대표적인 사례라 하겠다. 그렇다고 해서 모든 자유가 절대적으로 보장되는 것은 아니다. 문제는 그 자유의 제한을 제도적인 외적 강제에 둘 것인지, 아니면 내적인 사회적 규율에 둘 것인지를 논의해야 한다. 그러한 논의없이 상황논리로 만들어진 국가보안법은 그 자체로 우리의 정신과 학문과 언론을 피폐하게 만들어 놓았다. 국가보안법 폐지는 그러한 자유의 지평을 어디에서 규율할 것인지를 생각하게 하는 계기가 될 것이다. 사회의 도덕적 수준에서 할 것인지, 아니면 사회의 공동체적 가치규범 속에 둘 것인지의 문제이다. 공공의 복리를 현저하게 위협하는 언론, 표현, 사상이라면 그것은 제도적인 것 이전에 사회적인 것으로 규율되어야 한다. 우리가 민주주의를 추구한다는 것은 이 규율을 시대에 맞게 정립하고 공론으로 모아서 작동 가능한 원리가 되게 만드는 것이다. 이 지점에서 항상 전 통과의 충돌이 발생한다.

표현의 자유가 없다면 진리가 상실되고 결코 발견되어질 수 없다. 따라서 진리가 발견되기 위해서는 표현의 자유가 필수적이다. 진리가 없다고 하더라도 표현의 자유는 나쁜 것과 좋은 것을 구분하기 위한 유일한 장치로서 더욱 중요하다. 집회 및 결사의 자유는 의견을 발표하고

정치적 문제를 토론하기 위하여 서로 모일 수 있는 자유로서 사람들이 내용을 알고 투표하는 데 있어서 근본적인 권리에 해당한다. 청중이 없는 표현의 자유는 무의미하다. 따라서 표현의 자유는 집회의 자유를 필요로 한다.

평등은 모든 인간은 동등하게 태어났고 동등하게 대우받을 권리를 갖는 것을 의미한다. 즉, 평등은 개인이 차지하는 사회·경제적 지위 여하를 막론하고 인종·문화·교육·종교·성별상의 차이에 관계없이 동등한 가치와 존엄성을 인정받고 같은 대우를 받는다는 것을 의미한다. 평등의 유형에는 정치적 평등, 법 앞에서의 평등, 경제적 평등, 사회적 평등 등을 들 수 있다. 정치적 평등이란 모든 국민이 정치에 참여할 평등한 기회를 요구하는 것으로 주로 투표에서의 평등과 공직에 선출될 수 있는 자격에 관한 평등을 의미하며 참여에 있어 차등을 배제한다. 정치적 평등에 있어서 중요한 요소는 모든 국민이 자유롭게 투표권을 행사할 수 있어야 한다는 것과 각자의 투표에는 동일한 가치가 주어져야 한다는 것을 의미한다. 그러나 이 평등 역시 우리는 주어진 평등으로 작용하였기에 항상 평등사상은 절대적인, 근본주의적인 평등사상으로 작용한다. 조선시대와 일제시대의 극심한 불평등 계층사회로부터 ‘해방’되어 우리에게 일거에 주어지고 수용된 평등의 개념 역시 사회적으로 우리의 문제로 전개되는 데는 많은 시간과 노력이 걸려야 했음을 상기해야 한다. 시민권적 개념이 없는 참정권으로서의 평등 개념만큼 공허한 것은 없다. 시민권은 무엇인가? 이는 시민으로서의 권리를 시대에 따라 확장해 가기 위해 투쟁의 산물로서 획득한 것이다. 우리에게 평등은 획득한 사상으로서의 평등이 아니었다. 그것은 항상 주어졌고, 그 후 공허한 동양사상과 서양사상으로 그 논리가 채워지기 일쑤였다. 우리는 여성 참정권을 위해 투쟁한 역사가 없다. 우리는 선거권, 피선거권 확대를

위해 투쟁한 역사가 최근 년에 들어와 비로소 처음 경험한 것이다. 교육을 받을 기회 역시 평준화라는 이름으로 일거에 주어진 것이고, 그 결과 이 교육의 평등사상은 근본주의의 이름으로 모든 교육논쟁에서 가장 중요한 기초를 제공하고 있다. 이는 매우 역설적인 것이다. 민주주의의 제도적 기반을 넓히고자 투쟁하는 우리가 그 주어진 교육평등을 지키기 위해 투쟁해야 하는 것이 바로 그것이다.

법 앞에서의 평등은 법은 몇몇 특수계층이나 소수 지배사회계층을 위해서 만들어진 것이 아니라 모든 국민을 위하여 제정된 것이기 때문에 만인은 법 앞에서 평등한 대우를 받아야 한다는 것을 의미한다.<sup>2)</sup> 법이 공정하게 적용된다면 우리사회에서 평등을 실현하는 힘이 된다. 그러나 이것만큼 선언적인 것은 없다. 법전 내에서의 법은 그것을 읽은 모든 사람 앞에 평등하게 존재할 뿐이다. 민주화 이전이나 민주화 이후나 변함없이 작동하고 있는 기존의 논리, 즉 전체주의적 논리의 온상이 바로 사법부이다. 법 앞의 평등이라는 민주주의 기본이념이 실현되어야 할 사법부는 항상 변화된 사회현실보다 한참 뒤에서 따라오면서 우리의 미래로의 갈 길을 붙잡고 있다. 법의 실천적 적용은 과연 우리에게 평등하게 적용되고 있는 것인가? 이는 비단 최근의 헌법재판소나 대법원 등 사법계의 행위를 의미하는 것이 아니다. 일상적인 삶의 영역에서 법은 과연 어떤 기준으로 평등을 구현하는가? 그 기준은 한 번도 공유되고 토론된 적이 없다. 단지 법은 법관에 의해 자의적으로 해석되고 그것이 받아들여질 뿐이다. 이것 역시 주어진 평등에 불과한 것이다. 법이 변화하는 현실을 따라가면서 함께 작동하지 못할 때, 그 법은 보수화되고

---

2) 대한민국 헌법 제11조 1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 하였다.

민주주의의 발전을 저해한다. 다양한 사고와 실천이 가능하도록 법과 제도가 항상 열려있어야 하는데, 사회가 다원적인 힘을 갖고 작동하는 것을 저해한다면, 그것을 저해하는 사법부는 민주주의의 가치를 송배하지 않는 것이 되기 때문이다.

경제적 평등은 공평한 부의 분배와 경제적 기회의 균등을 의미한다. 경제적 평등을 실현해 나가기 위해서는 분배의 정의를 실현하기 위한 법이나 제도를 제정·보완하는 것도 의미하지만, 이를 공정하고도 철저히 시행해 나가는 것 또한 중요하다. 사회적 평등은 신분상의 평등을 일차적 의미로 인식하며 실제적으로는 기회균등의 의미로 연결된다. 즉, 사회적 평등은 인종·종교·사회계층·신분 등이 개인의 천부적 능력에 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하며, 모든 국민은 자신의 능력에 따라 사회계층이나 신분체계 내에서 상하로 자유롭게 이동할 수 있으며, 어떤 사람이 자신의 능력과 노력으로 달성할 수 있는 것을 억제하는 인위적 장벽이 존재해서는 안 된다는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

## 2. 민주주의와 현대성

### (1) 민주주의와 전통

‘민주주의’가 가지는 보편적 가치로서의 자유와 평등, 그리고 그것을 담아낸 근대성이라는 거대담론 하에서의 민주주의는 어떤 의미로 설명할 수 있는가?

---

3) 1988년부터 시행되고 있는 『남녀고용평등법』은 기회의 평등을 보장하기 위한 법적·제도적 장치라고 할 수 있다.

근대성(Modernity)으로서의 민주주의는 한국사회에서 타자적 서구이론과 전통사상에 내재한 인본주의적 당위성, 즉 전통성을 동시에 갖는다. 혹자는 전통사상으로부터 민주주의의 보편적 특질을 도출하면서 민주주의의 내재적 발전 가능성을 통한 한국식 민주주의의 원류를 찾으려 한다. 대표적인 예가 다음과 같이 조선시대, 고려시대의 민주적 의미를 갖는 각종 제도나 생활모습을 거론한다.

그 논지는 다음과 같다. 우리나라는 전통적으로 가문과 공동체를 중심으로 생활하였고 그 과정에서 자연스럽게 공동체를 관리할 방안이 모색·실천되었고 공동체 전원이 참석·토론·투표하여 중요 사안을 결정하는 민주주의 전통이 발달되었다는 것이다. 고려시대에는 지배자의 독재를 방지하고 중앙집권적이고 봉건사회적인 전제정치형태를 견제하기 위한 제도적 장치로서 도당제, 대간제, 서경제도, 사심관제, 사헌부 등이 있었다는 점을 들어 민주주의의 뿌리 깊음을 과시하려 한다.

조선시대에는 위민사상과 여론수렴을 통한 정치를 강조함으로써 민주적 정책결정과정을 중요시 하였으며, 독재정치를 견제하기 위하여 사헌부, 사간원, 홍문관을 두었으며 민의창달을 위하여 직소제, 상소제 등을 두었다는 점을 주장하면서 마치 조선시대가 민주주의시대인 것처럼 소란을 피우기도 한다. 더 가관인 것은 이러한 논지를 바탕으로 우리 역사의 근저에 인간존중사상이 도도하게 흐르고 있었다고 강조하는 것이다.

그러한 제도 자체가 있었다는 것을 부정하는 것은 아니다. 또 그 제도 하나하나가 민주적인 의미를 가지고 있다는 것을 부정하는 것은 아니다. 그러나 그러한 제도가 있었다고 해서 그 시대를 민주주의 사상이

지배한 시대라고 말할 수는 없다. 그 시대의 지배적인 가치와 그 시대를 작동시킨 지배적인 원리는 민주주의의 이념이 아니었기 때문이다. 왕이 백성을 귀하게 여긴다고 해서 그것을 우리는 민주주의의 인간존중 사상이라고 말할 수 없다. 그것은 신학의 연장선에서 인간을 바라본 관점으로 기본적으로 인본주의와는 다른 맥락에 놓여 있는 것이다. 그 시대의 지배적인 가치는 인간을 중심으로 한 사회에 놓여 있는 것이 아니라, 왕을 둘러싼 왕과 지배집단으로서의 신하가 상위의 한 세계, 즉 신의 세계를 형성하고 있으며, 하위의 백성들은 중세봉건시대와 같이 신의 이성애 의해 움직이는 존재였다. 따라서 이 시기 인간의 사회는 사회과학적 의미의 인간이 아니라, 신학적 의미의 인간들이 모여 사는 군집이었을 뿐이다. 그것이 이 시기의 지배적인 가치정향이었고, 그 가치정향 하에서 민주주의라는 것은 매우 예외적이고 과편화된 형태로 작동되었다. 공동체를 형성했다는 것도 지배적인 집단의 영향이 덜 미치는 지역에서의 공동체는 분명 그러한 민주적 방식을 통해 공동체의 사안을 결정했다. 다만, 대부분의 경우 공동체의 사안 역시 지배집단의 전횡에 의해 결정되었다. 이 시기에는 인민의 자존적 원리로서 권력이 형성되어 있지 않기 때문에 민주주의라 칭할 수 없는 것이다.

따라서 한국에서 민주주의와 전통을 연결하려는 몇몇 시도들은 대부분 한국식 민주주의를 만들기 위한 논리로 연결된다. 그 대표적인 사례가 유신 박정희 정권이 제창한 한국식민주주의였다. 한국에서는 그 전통과 민주주의 사상이 충돌하고 있음에도 그것을 충돌이 아닌 연쇄로 강조하고 이를 통해 유신독재정권을 민주주의 정권으로 포장하려는 시도였던 것이다. 근대성과 전통은 정면으로 충돌하는 것이 한국의 경우이며, 엄밀하게 말해 민주주의 발전에 유용한 사회적 기반으로서의 전통은 산업화 과정에서 모두 파괴되었다. 그것은 바로 지배적 영역 밖에서 작동되



는 백성들의 공동체적 삶의 파괴였던 것이다. 그 위에 한국식민주주의를 포장하기 위한 전통의 무리한 근대화를 시도한 것이 박정희식 민주주의였던 것이다.

해방후 한국민주주의의 특징은 한마디로 말한다면 냉전반공주의에 의해 억압당한 민주주의라 할 수 있다. 87년 민주화운동은 한국 민주주의의 한 분획점을 형성한 것과 더불어 한국에서 민주주의에 입각한 가치정향이 사회의 지배적인 작동원리로 등장함을 의미한다. 그것을 정치·경제·사회적으로 안착시켜야 할 역사적 사명을 부여받은 정부가 참여정부인 것이다.

### 3. 현대와 전통적 가치들

현대사회의 진정한 세계사적 성립은 산업자본주의의 세계적 전일화 이후라고 할 수 있다. 그 이전의 세계사는 독립적으로 성장해온 각 문명권 간의 교류사라 할 수 있다. 불행하게도 자본주의 이전의 다양한사회구성체들의 소멸로 종결된 산업자본주의의 세계사적 전일화는 순수하게 경제적인 것이 되지 못했고 제국주의라는 국가폭력을 수반한 형태로 전개되었다.

헤겔(Hegel)의 말대로 절대정신의 전개이던, 아님 세계혁명의 전조이던 간에 산업자본주의에 기반한 세계사의 전개는 동아시아 사회에 있어서 하나의 시련이었다. 동아시아에서 Modernity가 곧바로 현대가 되지 못하고 근대라 지칭되는 이유가 여기에 있는 것이다. 농업에 기반한 전통사회의 산업양식적 토대위에서 전통사회에 내재된 고유가치들에 대한 현대적 분석은 불가피하게 서구적 개념 틀에 의존할 수밖에 없다. 이점에서 동아시아 사회 지성의 고민이 있다고

할 것이다.

19세기 말 세계체제 형성시기 이후 지속적으로 보여준 동아시아 사회의 역동성은 역설적으로 이 지역이 갖는 세계사적 모순의 집중 현상을 설명해준다. 반제반봉건의 거센 투쟁과 냉전 이후의 높은 경제성장률은 모순이 깊을수록 투쟁의 강도 또한 높다는 것을 보여준 사례이다. 1980-90년대 동아시아학계의 대유행이 되다시피 한 아시아적 가치론(동아시아론)이 구미에서 먼저 발의된 것은 동아시아의 이러한 역동적 움직임에 대한 견제심리의 발현에 다름 아니다. 냉전체제 붕괴 이후 동아시아론 즉 전통담론은 동아시아 지역에서도 포스트모더니즘의 흐름을 타고 붓물처럼 쏟아져 나오고 있다.

서구적 근대의 대안으로 제시되었던 사회주의 이념의 공백상태를 전통사상으로 메우려는 ‘투쟁’은 바로 이렇게 시작되었다. 최근에는 동아시아 발전모델로 경제성장을 설명하는 것을 넘어 동아시아 고유모델로 정치 민주화를 설명하려는 움직임이 일고 있다. 정치민주화에서 인권 문제는 민주주의의 중요한 가늠자이기 때문에 동아시아의 정치 담론에서 인권담론은 그 중심을 이룬다. 물론 여기서의 인권담론에는 정치적으로 법과 제도 뿐 아니라 동아시아 지역의 문화적 가치관이나 지향이 포괄적으로 담겨 있다. 그 동안 동아시아는 식민시대, 냉전시대를 거치면서 자본주의적 근대화든 반자본주의적 근대화든 급속한 근대화를 진행해야 했기 때문에 자기 정체성 즉 전통 문화에 대해 고찰할 시간적 여유를 갖지 못한 것이 사실이다. 동아시아 인권담론이 어떻게 시작되었든 경제성장을 기반으로 민주화의 기틀을 마련해가려는 이 시점에서 단순히 전통복고가 아닌 문화적 자기성찰 또는 재구성의 계기가 될 수 있다면 이는 적극적으로 환영할 일이다.

그러나 동아시아에서 인권을 거론한다는 것 자체가 간단한 문제는 아니다. 지

금도 세계의 현실은 정치적으로는 인권의 이름으로 유린되는 국가 주권의 문제가 엄존하고 있고, 국내적으로는 국가 주권의 언설에 억눌려 있는 다양한 형태의 집단과 개인의 인권 문제가 광범위하게 존재하고 있으며 이 상황 또한 고정되어 있지 않다. 또 경제적으로도 다국적 자본과 그에 협조하는 국가정책으로 인해 빈곤탈출의 일정한 효과를 보는 반면 사회문화적, 경제적 차원의 인권문제가 지속적으로 발생되고 있다. 의식면에서도 식민주의, 냉전주의에서 비롯된 인권 침해의 잔재들이 갖가지 형태로 잔존하면서 눈에 보이지 않는 새로운 인권문제를 낳고 있다. 이런 여러 가지 상황을 고려하지 않은 인권담론은 결과가 아무리 그럴싸한 것이 나온다 해도 그것은 관념적이며 자족적인 것일 수밖에 없다. 문화적 인권담론이라 해도 우리가 진공상태에서 살지 않는 한 이미 그 안에 정치와 경제의 문제가 복합되어 있고 그렇기 때문에 역사성에서 피해갈 수 없다.<sup>4)</sup>

여기에서 유의할 점은 자본주의의 불균등 발전과 개별 나라마다의 역사적 차이에 따른 현실의 차이성이다. 그럼에도 불구하고 농경을 기본적인 산업양식으로 하는 사회구성체론의 틀로 볼 때, 동일한 경제제도(우클라드)에 기반한 사회로 이해할 수 있을 것이다. 그리고 전통사회의 기본가치로서 유가의 인권담론을 이해하여야 한다. 서구와 동아시아를 큰 단위로 보았을 때 그 동안 서구를 ‘보편주의’ 또는 ‘중심’으로, 동양을 ‘특수주의’ 또는 ‘주변’으로 보는 것이 일반적이었다.

정치 경제적 힘의 불균형이 인권문제에서는 개인주의와 집단주의, 자유권과 개발권, 단일문화주의와 다문화주의의 대립으로 반영되어 나타난다. 그러나 전자를 주장하든 후자를 주장하든 이분법적으로 문제를 풀려고 하는 경우 대부분 각각의 이해관계와 결부되어 있는 경우가 많

---

4) 조경란, 『진보평론』 15, 2003년 봄호

다. 양자를 대립구도로 놓고 이분법적으로 풀려고 해서도 안되지만 인권에 대한 정당화 방식의 차이나 갈등이 생기는 원인에 대한 근본적 고찰 없이 곧바로 공통점만을 찾아 선부른 융합을 시도하려 해서도 안 된다. 그럴 경우 양쪽 모두 서로의 정체성을 부정해버리는 결과를 초래할 우려가 있다.

따라서 이미 산업사회를 경험한 우리로서는 전통사회에서의 자유와 인권담론의 의미를 서구적 인권에 대한 즉자적 대립 항으로서 보다는 대자적 자기인식의 계기로 삼아야 할 것이다.

흔히 서구의 근대적 자의식은 데카르트로부터 성립한다고 한다. 그러나 데카르트의 '나는 생각한다. 그러므로 나는 존재한다'라는 명제는 추상적인 자의식, 주체성에 대한 전형적인 표현이며 이러한 자의식에는 타자 문제가 전혀 나타나지 않고 있다. 서양 근대 사회에서 자의식과 타자에 대한 본격적인 반성은 헤겔에서부터 비롯된다. 헤겔은 [정신현상학]의 자기의식 장에서 자기의식의 본성이 욕망이며, 이는 자기의식이 자신의 타자인 대상을 욕망하고 전유하려고 하기 때문이라고 밝히고 있다. 물론 이 때 헤겔의 자기의식에서의 타자는 다른 자기의식이면서 또한 서양 근대 시민 사회라는 현실을 말하는 것이다. 따라서 여기서는 서구의 단일한 근대사회가 전제되어 있다.

그러나 서양에서 자의식이 타자를 욕망한다는 것을 통해 근대의 자기의식의 본성을 밝힌 것은 헤겔에게서부터이며 이러한 헤겔의 놀라운 공적은 간과될 수 없다. 이 때 주체, 자기의식은 절대 이성을 획득하기 위해 부단히 자기 연마하는 서양적 주체를 말하며, 서양 근대 사회에 주변자의 위치에 놓여 있는 동양 사회의 주체는 당연히 배제되어 있다.

헤겔은 [역사철학강의]에서 동양 사회에 대해 고대 중국 사회에서는 통치자인 군주 한 사람만이 자유스러웠다고만 언급할 뿐이다. 또 그는 근대 시민 사회의 빈곤 문제를 해결하기 위해서 식민지 개척이 필요하다고 말하고 있다. 물론 이러한 헤겔의 견해를 통해 헤겔을 식민주의자로 단번에 매도할 수는 없으며, 그 당시 19세기 초의 유럽의 지식인들의 사유 정서에서 식민주의의 정당화는 도덕적으로 하등 문제가 없는 것이었다. 심지어 마르크스Marx조차도 대중국관을 비롯한 아시아사회에 대한 인식에서 라이프니츠가 아닌 헤겔에 기반하고 있다.

문제점에도 불구하고 우리가 헤겔 철학에서 욕망으로서의 자의식의 구조에서 배울 것이 있다면 자의식의 본성은 타자와 함께 출현하며, 타자로부터 소외되어 있다는 것의 자각을 통해 타자를 통한 자기 인정 속에 자기의식이 완성된다는 점이다. 타자로부터의 상호 인정의 과정을 거침으로써 근대적 의미의 주체가 비로소 탄생한다. 물론 이러한 도식은 서양 유럽 근대 시민 사회의 개인의 자의식을 기반으로 한 것이다.

따라서 헤겔이 염두에 둔 주인과 노예의 변증법의 현실은 식민지 현실이 배제된, 서구 근대 시민사회일 뿐이며, 헤겔에서의 타자로서의 노예는 따라서 상호 인정관계가 가능한 대자적 자의의식이며, 근대 사회의 주변부에 소외되어 있는 타자, 즉 식민지 현실에서의 노예는 배제되어 있다. 헤겔의 상호인정투쟁에는 서양 근대 이성과 의식 중심의 나르시시즘만 있을 뿐이고, 주변인으로서의 식민지 현실에서의 노예, 피식민자는 없다.

결국 서양 근대에서는 주변인, 타자로서의 오리엔트를 근대의 관념론적 구조에서 발견해 내지 못했다. 그들의 근대 제국주의의 팽창 과정 속에, 유럽 식민지 속에 현실적으로 식민지와 식민지에 거주하는 타자

가 존재한다는 것은 잘 알고 있었음에도 말이다. 따라서 이러한 서양 근대의 타자 배제의 나르시시즘이 외면한 식민지 현실에 대한 문제가 필연적으로 제기된다. 그렇다면 서양에 의해 타의적으로 근대화 과정과 식민화 과정을 거치게 되는 동아시아 사회에서 또 한국사회에서 사회적 의식으로서의 주체의 형성은 자기의식의 절대정신과의 동일시를 통한 전개로서의 세계사에 대한 자유의지를 가진 주체가 되지 못한채 필경 왜곡될 수밖에 없을 것이다.

따라서 우리들의 자기인식으로서 근대화=식민화 과정에 대한 반성적, 비판적 인식을 통해 스스로의 정체성을 인식할 때, 즉 자기 발을 볼 수 있을 때에 자유의 전제로서 참된 주체성을 획득할 수 있다. 이에 대하여 우리는 어떤 가치변화를 지향하여야 하는가.

일본 제국주의의 학술 사상, 통치기술 및 이데올로기와 해방이후 서양의 문화 제국주의에 무반성에서 벗어나야 한다. 서구의 시각은 또는 근대화론의 문제의식의 저변에는 불가피하게 식민주의를 깔고 있다점을 명확히 인식한 토대위에서, 우리를 서구의 상징계 내부에 끊임없이 가두려는 권력으로부터 벗어날 수 있는 틈새를 직시하고, 그 틈새에서 '변화'의 가능성을 만들어 가야한다. 우리의 근대화(식민화)과정에 대한 제대로의 반성, 즉 분열되어 있는 우리 자화상에 대한 냉철한 직시가 있어야 한다.

결국 위의 두 가지 점에 대한 반성을 통해 궁극적으로 던져야 할 문제는 '나'라는 주체는 누구이고, 나를 어떻게 대변하고 재현할 것인가 하는 문제이다. 그러나 이 문제는 서양의 재현의 방법론을 따라 가는 한, 그들의 시선으로부터 결코 자유로울 수 없다.<sup>5)</sup> 결국 정치적 의미에서

근대화가 달성된 이 시점에서 의식의 영역에서 주체화가 필요한 것이다. 이와 관련하여 우리와 유사한 고민을 안고 있는 중국 사상계가 자본주의, 마르크스주의, 전통사상을 전통사상과의 연결속에서 한데 포괄해내려 노력하는 데에 주목할 필요가 있다.

전통적 가치들에서 주목해야할 또 하나의 핵심범주는 불평등의 문제라 할 수 있다. 특히나 한국사회의 특수성은 서구나 또는 사회주의의 경험속에서 이미 상당부분 남녀평등의 제도적 성과를 가지고 있는 중국과도 다르다.

즉 경제적 토대로서의 산업사회를 경험하면서도 상부구조로서의 사회적 의식상 여성의 역할에 있어서는 여전히 전통사회의 가치지향에 머물러 있었기 때문에 여성차별에 대한 사회적 콘센서스 형성의 하나의 중대한 과제로 대두되고 있는 것이다.

그렇다면 우리 사회의 근대는 어떻게 쓰여져 왔는가. 우리는 서구와 다른 근대성을 지녔으며 또 근대에 대한 새로운 쓰기를 하고 있는가. 여기서는 일단 이 문제의 초점을 여성에게 맞추고자 한다. 서구의 근대화와 유사한 과정을 겪으면서도 서구 근대화 과정에 편입될 수 없는 우리 근대화 과정의 주요한 요인으로는 ‘전통’과 ‘유교적 가부장제’를 들 수 있다. 전통은 근대화 과정 속에서 긍정적, 부정적 역할을 다 맡아 왔다. 그 중에서도 서구 근대의 개인주의, 이기주의가 끼친 폐해를 막는데 전통은 중요한 역할을 했다. 또 한국 사회 특유의 가족 제도에서 아직도 공고하게 자리잡고 있는 것은 전통 윤리 속에 근대 사회의 시민들

---

5) 연효숙. “탈식민시대의 주체와 타자”. 학술단체협의회, 2003 연합심포지엄. [우리 학문 속의 미국: 미국적 학문 패러다임의 이식에 관한 비판적 성찰] 중 발표논문.

개개인이 받을 담구하고 있다는 점이다. 이는 근대화 과정 속에서 서구에서 보여지는 체계에 의한 생활 세계의 식민화 과정과 달리, 우리 사회에서는 오히려 사적이고 친밀성의 영역인 가족의 논리가 역으로 공적인 영역인 체계로 침투하는 과정으로 나타난다.

이 경우 가족의 논리, 전통주의가 체계의 규범의 근간을 이루어 여성 불평등을 더 강화시키는 기제로 작용하기도 한다. 비록 짧은 기간이기는 하지만 근대화에 매진해 온지 몇 십년이 지난 지금, 근대 시민 사회의 윤리가 정착되어야 함에도 불구하고 전통 윤리와 유교 가부장제는 여성의 삶에 어떻게 작용하고 있는가. 근대화의 논리와 얽혀서 새롭게 형성된 ‘근대 가부장제’는 전통 윤리에서 시민 사회로 변화하는 과정 속에서 어떤 식으로 나타나는가.

우리 사회의 근대화 과정에서 1960년 이후 공적/사적 영역의 분리가 뚜렷해지면서 새로운 형태의 가부장제 가족이 등장했다. 남성이 경제적 활동을 독점하고, 여성은 가정에 머물면서 정서적 역할을 수행하는 서양 근대 초기에 보여지는 전형적인 핵가족의 모습이 우리 사회에도 등장한다.

이는 친족 조직적 기제와 이데올로기적 규제를 통한 전통적 지배 체제와는 판이하게 다른 가부장제이면서 남녀평등의 이데올로기와 공존하는 특성을 보인다. 전통 담론에서의 남존 여비의 규범이 아닌, 근대적인 남성성, 여성성의 기준에 따른 성차를 강조함으로써 성 역할 분담을 정당화시키고, 이에 따라 공적 영역/사적 영역의 구분은 더욱 강조된다. 이러한 가족 형태는 부부 중심의 핵가족, 반려자로서의 여성의 역할 속에서 여성들은 전혀 다른 근대적 가부장적 지배 체제에 안주하게 된다.



이런 맥락에서 보면 우리 사회에서는 특히 남/녀 문제를 중심으로 할 때 논의의 구도가 서구와는 분명 구별되어야 한다. 서양에서 근대의 경험을 성찰하고 근대에 대한 반성으로서 탈근대를 논의한다면, 우리 사회에서는 우선 전통 유교 사회에 대한 반성으로서 남녀평등을 새로운 사회적 가치로서 지향하여야 한다.<sup>6)</sup>

#### 4. 현대적 가치담론의 지향점

현대사회의 성과는 배제와 억압의 기제였던 신분적 특권을 없애고 동등한 권리 설정을 통해 인간들 사이의 평등을 지향했다는 데 있다. 이 ‘배제의 배제’는 비록 소극적 형식면에서이긴 하지만 인권의 운동에 뚜렷한 규범적 방향성을 제시해 준다. 이런 기준에서 볼 때, 인권과 관련된 움직임 가운데 부정적으로 평가받아야 할 것이 있다면, 그것은 우선 배제와 억압의 방향으로 작용하고 있는 힘과 운동일 것이다. 나아가 이 기준은 인권 문제의 조건과 성격을 분명히 하는 데에도 기여할 수 있다고 생각한다.

대부분의 역사를 보면, 전체주의적 사회구성체에서 민주주의적 사회구성체로의 이행 이후 현격하게 향상되는 것이 인권이다. 인권향상의 첫 단계는 특권의 배제와 관련된 일련의 조치들이다. 이런 관점에서 볼 때, 한국의 경우 87년 민주화운동 이후 인권은 거의 담보상태에 놓여 있었다해도 과언이 아니다. DJ정부가 들어서면서부터 국가인권위원회를 설치하여 인권과 관련된 국가적 사업을 시작했지만, 그것은 인권 그 자체

---

6) 연효숙, 2003. “한국 여성의 근대성과 근대 다시 쓰기”. [철학과 현실].

를 위한 것이었고, 사회적으로 인권이 향상되기 위한 특권의 철폐, 특권과 연결된 부패고리의 차단에 관한 노력은 전개되지 못했다. 그 단초를 형성한 것은 참여정부이다. 특권과 부패의 사회적 차단은 참여정부의 현격한 공로이며, 이는 곧바로 인권향상의 사회적 토대를 형성하게 하였다. 참여정부 들어 가장 괄목할 만큼 사회적인 변화를 보인 것은 바로 특권과 부패의 철폐에 이은 인권의 향상이며, 나아가 사회적으로 매우 다종다기한 인권문제가 분출될 수 있는 조건도 갖추게 되었다. 그 조건의 저류에는 공동체에서 공통의 사안을 위해 스스로 무엇을 할 것 인지를 결절할 수 있는 토대의 마련인 것이다.

오늘날 현실이 사회적 배제의 배제와 평등의 구현이라는 구호를 만족할 만한 수준에서 충족시키지 못하고 있다 하더라도 바로 여기에서 정책이 현실에 개입해야 할 지점이 있는 것이다. 여기에서 우리가 지향하는 공동체는 성원들에게 자발적인 참여와 창조의 기회를 부여하는 것이어야 한다. 여기서 중요한 것은 공동체의 성원들이 사회적 삶의 연관을 스스로 어떤 방식으로 만들어낼 수 있느냐 하는 것이다. 만약 우리가 공동체의 의미를 다름 아니라 그것이 그 구성원 개개인의 자기정체성의 형성에 대해 구성적이고 그래서 그것이 각 개인의 자기실현의 불가피한 상호주관적 전제로서 작동한다는 점에서 찾을 수 있다면, 우리가 그 공동체를 단순히 운명으로 받아들이는 것이 아니라 어떤 비판적 선택과 기획의 문제로 받아들이는 것은 개인들의 자기실현의 질과 관련하여 결정적인 의미를 지닐 것이다.

‘공동체적 연대성’의 논리가 인권의 논리를 수용한다는 것, ‘부정적 우리’의 저 편에서만 ‘우리’를 형성하겠다는 것은 바로 그러한 공동체적 삶의 양식이 지닌 구성적 역사성, 즉 단순히 과거 지향적이지만은 않은

역사성을 수용한다는 것을 의미하는 것일 것이다. 우리는 인권과 더불어 비로소 의식적으로 가꿀 수 있고 만들어질 수 있는 것이 되는 것이다. 나아가 한 공동체가 연대성을 추구하면서 인권을 존중한다는 것은 연대성의 참된 가치도 비로소 온전하게 실현될 수 있다는 것을 의미한다. 연대성의 의미가 한 공동체의 성원들이 자신들의 공동체 안에서 누릴 수 있는 존중과 존엄성의 정도에서 찾아질 수 있다.

이럴 때 사회적 연대와 인권은 질적으로 보다 성숙한 사회를 만들어 내기 위한 이념적 좌표가 될 수 있다. 모든 개인은 단순히 인종, 언어, 성별, 지역, 종교, 능력, 사회계층 등과 같은 어떤 특정한 원초적 계기 때문에 존중받거나 존엄성을 누리거나 또는 그렇지 못하거나 하는 것이 아니라 그 자체로 '보편적 존중'의 대상이자 주체가 되기 때문이다. 공동체 모든 성원들의 이해관계의 '평등한 존중'에 대한 요구는 어떤 공동체의 성원들이 지닌 모든 원초적 차이들과 그 각각의 차이들을 축으로 하는 전통적-배타적 연대성을 무시하고 극복해야 한다는 요구다. 그러나 그 요구는 지역과 계층 성별 따위의 차이를 넘어서 모두 진정한 한 민주적 정치공동체의 민주시민으로서 평등하게 존엄하다는 것을 의미한다.

또한 공동체의 모든 성원들의 보편적 존중에 대한 요구로서의 사회적 연대성에 대한 요구는 사회문화적으로 구성되는 가치공동체의 공동체적 연대성의 성격도 변화시킨다. 인권의 규범적 요구가 사회적으로 인정된 위에서는, 원칙적으로 모든 개인들은 자기가 속한 사회 안에서 사회적 평가의 기회를 얻을 수 있어야 한다. 곧 모든 사회성원들은 자기가 속한 공동체의 윤리적 가치지평의 근본적 개방화를 통해 자신의 능력과 특성에 대한 사회적 존중을 누릴 수 있어야 한다. 그것은 예컨대 학력

이나 직업 따위의 지표가 근본적인 위계를 낳는 방식으로 개인들에 대한 사회적 평가의 잣대가 되어서는 곤란하다는 것을 의미하고, 그래서 ‘청소부’의 직업과 ‘교수’의 직업 사이에 그 사회적 존중의 정도와 관련하여 위계적 차이가 있어서는 안 된다는 것을 의미한다. ‘청소부’와 ‘교수’는 단지 서로 분업하며 협동하는 평등한 공동체의 성원들일 뿐이다.

그것은 곧 그 가치공동체가 그 구체주의적-특수주의적 성격을 포기해야만 한다는 것을 의미한다. 다시 말해 이제 한 공동체의 연대성의 원리가 되는 가치지평은 그 성원들의 개별적 특수성의 원리적 무제한성을 포괄할 수 있을 정도로 충분히 다원적이고 개방적이지 않으면 안 된다.

가치와 문화의 다양성에 대한 배려와 관용, 곧 가치 및 문화의 다원주의가 요구되는 것이다. 그리고 이는 우리가 연대성의 성격 자체를 이제 아주 최소한의 의미에서만 또는 어떤 ‘형식적인’ 것으로서만 이해해야 한다는 것을 의미할 것이다.

그러나 그런 제한 위에서 성립한 공동체적 연대성이라도, 얼핏 들지도 모를 우려와는 달리, 그 성원들이 서로에 대해 ‘수동적 관용’을 넘어서서 ‘적극적인 상호 배려’로 나아갈 수 있을 정도로 충분한 사회적 유대의 끈을 여전히 가질 수는 있을 것이다.

이럴 때에 동아시아, 유가, 농경사회. 전근대로 다양하게 표현되는 우리사회 현실속에서 지성사적 단절을 극복하고 서구에서 진행되는 자유주의-공동체주의 논쟁의 공과를 수용하여 오늘날의 조건에서 전통을 비판적으로 계승할 수 있다. 즉 서구현대사상 이면의 식민성은 극복하면서 그것이 담고있는 보편적 가치지향은 지양될 수 있다.

## 5. 개혁의 가치와 철학

한국을 비롯한 동아시아 사회의 문제점은 혈연적 집단주의에 기초한 개인의식의 부재 또는 부족이라 할 수 있다. 그러나 위에서 지적한 것처럼 근대성을 반성적으로 성찰하지 못하는 개인주의의 도입은 또 다른 문제점을 야기하고 있다. 모더니티 없는 포스트 모던 시대의 현상이 그것이다. 개인의 자아의식이 극대화되면서 집단과 개인간의 바람직한 관계에 대한 진지한 사회적 경험과 제도를 뛰어넘는 개인주의 과잉으로 인해 한국민주주의는 위기상황으로 볼 수 있다.

일각에서 한국민주주의는 기존의 냉전반공주의의 헤게모니와 보수독점의 정치구조에 그저 얽혀있는 외피에 불과한 것으로 비판받아 왔다. 산업화시대의 고도성장이 끝나고 외환위기를 겪는 과정에서 특권적 기득구조와 사회계층구조는 심화되었고 사회의 공동체적 기반은 더욱 약화되었다. 이 과정에서 개인적 주체의식이 확대되는 것과 반비례하여 삶의 질 조건이 더 나빠지고, 일부 계층에서는 이전에 없는 황폐화현상이 나타났다. 이속에서 대중의식은 즉자적 삶의 조건에 더욱 긴박됨에 따라 거시적 사회참여를 유보하는 현상을 드러내거나 또는 집단적으로 집착하는 양극화 경향을 보이고 있다.

정치현실로서의 민주주의도 마찬가지이다. 지난 2002년 8월의 16대 국회의원 보궐선거의 투표율이 30%도 되지 않았다는 사실만큼 한국민주주의의 자화상을 단적으로 보여주는 예도 없다. 이 보궐선거에서 나타난 낮은 투표율은 일회성의 문제가 아니다. 보다 중요한 것은 1987년 민주화 이후 유권자의 투표참여율이 지속적으로 하락해왔다는 사실이다. 무엇보다도 투표율 감소의 가장 큰 원인은 젊은 유권자층의 낮은

투표율 때문이다.

그렇다고 투표하지 않는 젊은 세대들을 규범적으로 비난하기는 어렵다. 오늘날 정부의 부패와 무능력에 대한 책임을 추궁하고자 하는 유권자의 합리적 선택은 강력한 반대당(opposition party)을 지지하는 것이겠지만 한국 정치 현실에서는 이러한 선택은 또 다른 곤란에 직면해 있다.

한국정치의 가장 큰 문제점은, 보수와 극우만을 대표하는 정치적 대표체제에 있다고 본다. 내용적으로는 보수독점의 정치구조는 민주화 이후에 변화되기보다는 오히려 더욱 강화되었다. 서민과 노동사회계층의 이익 및 요구가 정치적으로 대표되지 못하는 '노동없는 민주주의'가 그 결과 나타났다.

또한 보수독점의 정치구조에서 정치가 우리 사회 상층사회계층의 일상사가 됨에 따라서 이는 진보적 정치 세력을 배제하는데 그치는 것이 아니라 한국사회를 타락시키는 가장 중요한 원인으로 작용하고 있다. 선택할 수 있는 정치적 통로가 막혔을 때 유권자는 민주주의로부터 이탈(exit)하게 된다.

선거시장에서 유권자의 이탈은 시장에서의 소비자 이탈이 갖는 자기조정 효과의 효과가 아니라, 정당이라고 하는 정치기업에 변화를 강제하는 효과가 약하다. 현재의 정당정치체제는 완전경쟁적 공개시장으로 볼 수 없다. 새로운 정당의 출현과 성장은 기존정당에 의해 제약받으며 새로운 정당은 현실의 압력 속에서 이념적 가치지향을 변형할 가능성 높다.

한국은 오랜 권위주의 국가에 의한 투표동원으로 말미암아, 한국의 전형적인 투표패턴은 저소득층, 고연령층, 여성, 저학력층, 농촌지역이 높은 투표율을 보이는 비교정치학적으로 매우 드문 양상을 보였다. 반면, 20대 신규 유권자의 투표불참비율이 설명하기 어려울 만큼 증대되었다는 것이다. 민주주의에 대한 수요자층의 변화에 대하여 기존 시장이라는 제도정치권이 이를 반영하지 못하는 상황으로 설명될 수 있다.

여기에 덧붙여, 소득 및 사회계층위치와 투표율 간의 상관관계가 점차 과거와는 다른 패턴으로 전환되기 시작하고 있다는 것이다. 하층과 저소득층을 중심으로 기존 정당체제에 대한 불만이 빠르게 증가하고 있다는 것은 논리적으로 당연해 보인다. 한국의 정당은 간부정당(cadre party)적 특성과, 선거전문가정당(electoral professional party), 무색무취한 포괄정당(catch-all party)의 특징을 갖게 되었다. 정당의 이런 특성이 이념적 대표체제의 보수성과 결합될 때 정치경쟁이 초래할 사회적 비용은 비효율적일 수밖에 없다.

보수 정당체제를 특징으로 하는 한국민주주의가 가져온 가장 큰 사회적 결과는 사회계층간 불평등구조가 급격하게 심화되었다는 사실이다. 소득불평등 지수 중 하나인 지니계수는 민주화 이후 줄어든 것이 아니라 지속적으로 증대되었다. 재벌개혁정책에도 불구하고 상위재벌의 경제력 집중도는 심화되었으며, 시장의 독점과 불균형이 개선되었다고 말할 수도 없다. 중산층 내부에서 양극화는 더욱 심화되고 있으며 서민들의 삶은 더욱 열악하게 되었다. 노동시장은 정규/비정규직의 이중 구조로 재편되었다.

이른바 진보정당이랄 수 있는 민노당조차도 이러한 지적으로부터 자유

로울 수 없다. 민주화 이후 점차 심화되어 온 사회계층구조는 중산층 중심의 사회구조를 침식하고 있다. 중산층 내부의 양극 분화 현상이 강하게 존재하고 있다. 중산층이 사회구성의 중심을 차지하면서 보수적 혹은 현상유지적 방향의 사회적 역학관계를 만들어 내는 이른바 ‘중산층 중심 사회’는 서서히 해체되고 있는 것이다.

과거에는 하층사회계층에게 교육은 사회이동의 유력한 채널이 될 수 있었다. 교육이 미래소득을 결정하고, 다시 현재의 소득이 미래의 교육을 결정함에 따라 서열화된 사회계층과 서열화된 대학입시는 병행하게 된다. 민주화 이후 대학의 입시정책은 한결같이 자율화라는 이름으로 입학 정원의 확대를 이런저런 방식으로 허용하는 것이었다. 그 결과 대학은 공통같이 커졌다. 이제 한국사회에서는 대학졸업 그 자체는 큰 의미가 없어졌다. 이즈음 우리가 보게 되는 것이 대학의 고시열풍이다. 이러한 현상은 상향이동을 위해서는 교육적 성취 이외에 다른 조건이 필요해졌다는 것을 의미한다.

이 역시 민주주의 시대의 교육이 사회계층간 불평등을 제어하는 기제가 되지 못하고 거꾸로 소득과 사회계층구조 위에 교육이 덧씌워져 있는 형국 또는 시장불평등이 교육의 영역마저 지배하는 것을 방치하는 상황이 되었음을 보여주는 것이다.

민주화 이후 한국사회가 나빠지고 있다는 또 다른 증거 중의 하나는 수도권으로의 중앙집중화가 더욱 심화되었다는 사실이다. 기실 민주주의란 한 사회의 중심을 다원화하는 경향을 발전시키는 힘이어야 한다. 초집중화와 다원적 가치의 부재 혹은 한국사회의 특성으로서 획일주의는 동전의 양면과 같은 것이다. 분명 오늘날의 초집중화된 한국사회는



정상적인 사회라고 할 수 없다. 이런 조건에서 이념 및 가치의 다원화와 자유로운 사고는 가능할 수가 없다.

한국의 지역감정을 그야말로 비합리적인 감정 그 자체로 이해하는 접근에 반대한다. 그리고 이를 영남이나 호남이나 하는 지역간 갈등과 대립의 구조로 설명하는 것에 대해서도 찬성하지 않는다. 보통 말하는 지역감정 내지는 지역정서란 한국적인 중앙집중화와 이로 인한 불균형적 발전이 가져온 하나의 부수적 현상이다. 중요한 것은 지역감정의 정치가 서울로의 초집중화 및 그에 따른 지방의 배제라는 갈등구조에 기인한 것임에도 불구하고 갈등의 정치적 분획선은 '중앙 대 지방'의 차원에서 표출되는 것이 아니라 지방 대 지방의 대립으로 나타났다는 사실이다.

냉전반공주의가 헤게모니적 영향력을 갖는 정치적 대표체제에서 서민의 이익은 대표되지 못한다. 서민층이 정치 수준에서 대표되지 못한 결과, 사회 수준에서 서민층에 대한 상층사회계층의 오만과 차별은 강화되고, 못사는 사람에 대한 공공연한 비하가 가능해진다. 명품에 대한 맹목적 선호, 영어교육의 열풍-더욱 충격적이게는, 영어발음을 위해 혀절단 수술까지-, 외모를 돋보이게 하기 위해서 하는 성형열풍. 이는 외양을 중시여기고 획일주의가 지배하는 사회를 만드는 힘으로 작용한다. 그러한 현상의 다른 한편은 개인의 도덕적 자율성이 부재한 상황, 인간내면의 황폐화로 나타난다. 생활수준이 괜찮은 사람으로 보이는 것이 중요한 외형지상주의의 사회, 금전만능주의 사회는 노동을 천시하게 만드는 노동배제적 정치체제의 결과이자, 이런 정치체제를 만들고 획일주의와 상층이동의 과열을 만든 냉전반공주의의 병리적 현상이 아닐 수 없다. 증오와 배제의 비인간성을 조장하는 이데올로기로서 냉전반공주

의는 그것이 만들어 낸 극우보수적 사회구조와 다시 만나면서 더 증폭되고 있다. 북한에 대한 증오심은 다른 현상, 다른 수준, 다른 사건에서도 유사한 구조의 감정과 정서를 유발하며 반복된다.

## 6. 소결 : 새로운 가치정향으로서 규율사회

현 한국사회를 극복하기 위해서는 정치적 합리성이 사회적으로 제도화되어야 한다. “정치적 합리성은 서구사회의 역사 전체를 통해 자신을 성장시켜 왔으며 또 자신을 드러내 왔다. 그것은 처음에는 사제 권력이라는 사상에, 그 다음에는 국가 이성이라는 사상에 의존해 왔다. 그것의 필연적인 효과는 개별화와 전체화이다. 이 두 효과 중 어느 하나만이 아니라, 정치적 합리성의 뿌리 그 자체를 공격함으로써 자유가 온다.”

계몽주의의 과업은 이성의 정치권력을 증대시키는 것이다. 권력 증대는 두 방향으로 발달한다. 즉 국가로 정치권력이 중앙집권화 되어 가는 방향과 개인들을 다루는 권력 기술의 출현이다.

현대적 국가 양식은 자본주의적 생산관계에서 도출되었고 생산력과 생산 관계, 그리고 국가기구에 기반을 두고 있다. 이런점에서 국가는 개인을 개별화하고 동시에 전체화시킨다. 따라서 국가와 개인을 별도로 세우고 국가와 이익과 개인의 이익을 상충하는 것으로 보고 국가로부터 개인을 해방시키는 전략은 피상적일 것이다. 마찬가지로 바람직한 사회와 개인의 관계는 근대 권력 구조들이 개별화시키고 또한 동시에 전체화시키는 이런 종류의 정치적 ‘이중구속’을 제거하는 것이다.

동시대의 국가나 국가기관들로부터 개인을 해방시키고자 하는 것이 아니라, 우리를 국가와 그리고 국가에 관련되어 있는 개별화의 유형 들

다로부터 해방시키는 것이 핵심이다. 그리고 둘 중에서 후자 즉 개별화의 유형이 더 많이 은폐되어 있고 간과되어 있으므로 사회적 가치관들은 이에 보다 많은 강조점을 두어야 한다.

국가와 그리고 국가와 관련된 개별화의 유형으로부터의 자유는 이들의 뿌리인 정치적 합리성 즉 계몽을 역사-비판적으로 탐구할 때 가능해진다. 합리화와 과도한 정치권력 사이의 관계는 분명하다. 그래서 지식과 권력 사이의 관계도 이런 차원에서 이해되어야 한다.

바람직한 사회적 가치지향을 설정하기 위해서는 첫째, 사회와 문화의 합리화를 하나의 전체로서 다루기보다는, 이 과정을 광기, 질병, 죽음, 범죄, 성 등등과 같은 각각의 근원적인 경험에 근거하여 몇 가지 분야로 나누어 분석하여야 한다. 둘째, 합리화의 주된 문제는 사람들이 합리성의 원칙에 부합되는지의 여부가 아닌 그들이 사용하는 합리성이 어떤 종류의 것인가에 대한 사회적 동의가 있어야 한다. 셋째, 역사와 정치의 발달 즉, 과거로부터 진행되어온 사회의 성장과정에 대해 언급하지 않으면 안 된다.

권력과 지식은 자기의 영역 속으로 상대방을 서로 직접 끌어들이고 있으며, 지식의 영역과 상관관계를 형성하지 않는 권력이란 존재하지 않고 또한 권력의 관계를 전제하지 않고, 그 관계를 형성하지 않는 지식은 존재하지 않는다.

사회적 관계와 가치규범에 있어서 권력이 자신의 기초와 정당성과 규칙을 확보하며 자신의 권력 효과를 증대시키고, 권력의 유일성을 강화하는 쪽으로 지향을 가져서는 안된다. 이런 사회에서는 권력이 국가기

구뿐만 아니라 국가기구 밖에서, 국가기구 밑에서, 그리고 국가기구와 나란히, 훨씬 미세하고 훨씬 일상적인 차원에서 작용하는 권력메커니즘이 있다.

규율권력은 인간 활동을 통제하고 질서화하는 것을 목적으로 한다. 이는 훈련과 규범화를 통해 개인을 형성하고 통제하는 것, 즉 개별화과정을 의미한다. 이때 권력은 단지 억압적이기만 한 것이 아니라 생산적이기도 하다. “권력을 유효하고 긍정적으로 만드는 것은 그것이 단지 금지의 힘으로 위로부터 우리를 내리누르는 것만이 아니라. 사물을 통해서 무엇인가를 생산하고 기쁨을 가져오고 지식을 형성하고 담론을 이룬다는 데 있다.” 이 생산적인 권력이 부르주아 시대에 사용했던 전략이 바로 규율이다.

푸코는 이 규율사회의 전형적인 모델로 벤담의 <관옥티콘>(원형 감시대)을 제시한다. 푸코는 벤담의 관옥티콘이 권력의 새로운 메커니즘을 건축적 형태로 구성해 낸 것으로 간주한다. 이는 권력의 획일화 효과를 창출하는 놀라운 메커니즘이다. 감시는 도처에 존재하며 항상 가동하며 감시하는 자를 또 감시하는 감시의 그물망을 형성한다. 이 감시는 침묵속에서 이루어지므로 권력의 존재는 완전히 은폐된다. 이러한 규율의 모델은 사회 전반을 감시하는 프로그램으로 확장될 수 있다. 이러한 메커니즘의 확장이 “일반적으로 규율사회라 지칭할 수 있는 것의 형성인 것이다.”

이 형성 과정은 국가 권력의 중앙집권화와 개별화 과정을 함축한다. 그가 마르크스주의 분석에서처럼 국가의 문제를 제기하지 않았다는 비판은 일면적일 뿐이다. 그는 “국가 권력이 개별화하는 동시에 전체화하

는 권력의 형식이라는 사실을 강조한다.” 그는 인류사회 역사상 서구의 현대 국가만큼 개별화하는 기술과 전체화하는 과정이 동일한 정치구조 속에서 이렇게 밀접하게 결합된 적은 없다고 언급한다. 그는 스탠포드 대학의 태너강좌에서 강연한 「전체적인 동시에 개별적으로: 정치이성비판」(omnes et singulatim: towards a criticism of political reason, 1979)이라는 강연에서 연구의 기본 전제들을 명시한다.

권력은 실체도, 재산도 아니고 단지 개인 사이의 특정 유형의 관계일 뿐이다. 권력의 특징은 일부의 사람이 다른 사람의 해위를 어느 정도는 전반적으로 결정할 수 있지만, 철저히 강제적으로는 그렇게 할 수 없다는 점이다. 따라서 잠재적인 거부나 반항이 없는 권력이란 있을 수 없다. 사람들 사이의 모든 관계에서는 많은 요인이 권력을 결정하는데 거기에다 합리화가 부단히 작동하고 있다. 이 합리화에는 고유한 형식들이 있어서 인간에 의한 인간의 통치는 상황에 따라 특정 유형의 합리성을 수반한다. 즉 권력은 폭력을 도구로 수반하는 것은 아니다.

따라서 한 형식의 권력에 저항하거나 반항하는 사람들은 폭력 또 제도, 더 나아가서 이성 일반을 비난하는 것으로 만족해서는 안 되고, 관련된 합리성의 형식을 문제 삼아야 한다. 이 때 전에 있던 제도와 동일한 목적과 효과를 지닌 제도의 자리 잡음을 피할 수 있다. 이러한 예를 박노해 시인은 잘 말해주고 있다. “정치투쟁이 권력과의 투쟁을 의미한다고 했을 때 문제는 우리의 생활세계 속에서의 권력이란 우리가 그동안 얘기해왔던 정치권력에만 한정되지 않는다는 것이다. 조용필도 하나의 권력이고 서태지도 하나의 권력이다. 그렇게 볼 때 우리의 사고나 실천, 자리잡아야 할 곳이 과거와 같이 좁게 생각할 문제는 아닌 것이다.”

그러므로 가장 두드러지고 국가를 합리적 사회로 재조직화 하기 위해서는 국가의 두 효과인 개별화와 전체화의 뿌리가 되는 정치적 합리성과 규율 즉 사회적 규범에 대한 사회구성원간의 합의가 전제되어야 한다.

## 제3장 한국사회의 추세변화

### 1. 가치변화

한 시대의 “발전”에 대한 상을 어떻게 개념화 하는가에 따라서 사회변동을 보는 관점이 상이 해 질 수 있다. 일반적으로 발전론자들에 의하면 사회가 사용하는 정보와 에너지양의 증가, 즉 물질 토대의 증대에 따른 사회의 구조적 분화, 사회체계가 새로운 사회적 요구를 흡수할 능력의 증가, 더 나아가서 안정적으로 구조적 분화를 흡입할 수 있는 체계의 능력의 상승을 의미한다.

특히 현대한국사회에서 변동에 대한 이해는 우선 경제발전으로 이어지는 산업화의 과정, 이로 인한 공간과 생활양식의 분화 즉 도시화로 연결된다. 정치 체계상으로는 크게 권위주의적 정치 체계에서 민주적 정치체제로의 이양으로 요약할 수 있으며, 결국은 체계의 문제가 국민의 생활세계(life-world)까지 광범위하게 영향을 미치게 된다. 성장과 발전을 우선시 하던 권위주의적 체계에서 투쟁적 민주주의기를 거쳐 왔음은 주지의 사실이다. 그리고 현재의 한국사회를 지배하는 주요 가치 정향은 다원주의적 가치관이라 할 수 있다. 거버먼트(government)-수직적, 하향적, 단일통제의 정부형태-에서 거버넌스(governance)-수평적, 상향적, 다원적 개별주체 형태--로의 이양은 그 다원적 가치를 잘 반영한다고 볼 수 있다. 이처럼 중심의 해체에 따른 민주주의 확대, 지방화, 여성참여의 확대, 주변부 시민들의 삶의 질 증대와 같은 발전 지향적 가치들은 발전적으로 제도내로 흡입해야할 가치들이다.

단선론적인 사회변동론 관점에서 보자면, 현재 한국사회들은 분명히 이전체계보다 분명 양과 질 둘 다 상위개념에서 있음은 분명하다. 그러나 갈수록 심화되는 부의 불균등한 분배, 20대 80의 사회, 신행정수도 이전 쟁점에서 드러난 것처럼 지역 간 격차와 갈등, 세대간 가치관차이, 노사문제등 다양해진 시민사회의 영역만큼이나 풀어야 할 문제점의 비중이 커졌다. 따라서 거시적인 안목에서 사회통합과 발전을 조망하기 위해서는 한국사회를 이끌어왔던 주요한 가치정향들을 선정해 시계열적인 변동의 과정에서, 변동의 기제, 변동의 유형을 고찰해보고 이에 따른 발전적 사회변동의 전략들을 이끌어 내 보고자 한다.

한국사회에서 발전가치의 변화<sup>7)</sup>를 고찰하는데 있어 지난1세기동안 한국사회에서 국민들에게 추구되어온 발전적 가치는 역사적 시기에 따라 다음과 같다. 개화, 독립, 민주화, 경제발전 및 사회개발 등과 같은 것이다.

19세기 중반이후 구한말 한국사회에서 가장 중요한 체계문제는 독립의 상실, 식민화의 위협이었다. 이를 극복하기 위해 많은 지식인들과 국민들은 동도서기(東道西器)의 관념을 받아들이고 있었다. 그러나 구한말의 복잡한 정치적 역학 관계 속에서 통치 엘리트는 개혁을 통한 체계문제를 해결 못한 채 일제 식민화의 경로로 빠질 수밖에 없었다.

일제치하 모든 국민들은 독립 이외의 다른 발전가치를 상정할 수도 없었고 독립이 모든 발전의 선행조건으로 여겼다. 실제 일제가 시행한 토지제도 개혁, 통화개혁, 산미증산운동, 공업화 등은 한국사회 자체 발전 추구보다는 일본의 제국주의적 침략을 위한 원료공급지와 시장확보를

---

7) 임희섭. 1994. [한국의 사회변동과 가치관]. 나남.



위한 것 이었다. 예를 들면 39년 제조업분야 민간자본의 90%는 일본인 소유라는 식민경제로 나타나게 되었다. 결국 일제하 모든 사회경제적 개혁은 발전이 아니라 식민화의 과정으로 인식되었으며 식민기간동안 집요하게 독립을 발전가치로서 추구해 왔다.

해방 후 50년대 말까지는 남북의 분단과 그로인한 정치, 이념적 갈등, 미국의 원조에 대한 경제적 의존 등 이었다. 한국전의 경험, 3년간의 미군정을 겪으면서 한국인들은 민주적 정치 제도가 가장 최선의 정치질서란 신념을 가지게 되었다. 이 같은 열망은 자유당 정부의 독재와 부패로 좌절을 맞게 되었고, 곧 4.19 혁명으로 민주화를 향한 사회변동의 열망이 표출되었다.

박정희 정부에서는 민주화보다는 경제성장과 경제자립을 주요한 발전가치로 상정했다. 군사혁명을 통해 권력을 장악한 박정희 정부는 국민의 동의와 지지에 기초한 민주주의적 정당성보다는 경제적 근대화를 통한 정치적 효율성에 더 의존할 수 밖에 없는 태생적 한계를 지니고 있었다. 실제로 1966년 실시된 한 조사에 따르면 한국의 지식인들(761명의 대학교수와 754명의 언론인)은 한국의 근대화에 가장 중요한 측면이 무엇인냐는 질문에 대해 “기술발전과 공업화-29.24%, 국민의 생활수준 향상-22.91%, 중산층의 성장과 확장-14.59%, 정치제도의 민주화 5.94%, 자주정신의 구현-7.46%, 국민의 교육수준 향상5.81%등으로 경제적 근대화”를 강조했다.

한편 60년대 경제성장은 분면 생활수준을 향상시켰지만, 도시와 농촌간의 격차와 계층격차를 심화시켰으며, 대중들 사이에서 “기대상승의 혁명”을 일으켰다. 하지만 이는 곧 “기대와 현실간의 격차”로 이어지고

일반적 생활수준 향상에도 불구하고 상대적 빈곤의식은 확대되었다. 70년대 이후는 공정한 분배에 대한 요구가 증대되었고 80년대 이후부터는 노사관계 민주화, 환경오염 방지, 사회보장의 실현 등 새로운 가치가 대두되었고 “개발과 복지”의 양면적 요구가 점차 새로운 발전가치로 자리 잡아 갔지만, 이를 포괄할 수 있는 사회, 경제체제는 여전히 산업화의 발전가치에 의해 형성된 정치체제, 경제체제였다. 이를 이념적으로 뒷받침해 온 가장 큰 논리는 냉전반공주의였다. 일반적으로 국민소득 1만불 시대로 접어들게 되면, 그 사회의 구성원들이 추구하는 가치정향은 주로 환경과 복지에 관한 것이다. 그리고 1만5천불 시대로 접어들면, 대부분의 경우 건강과 관련된 사회적 이슈가 하나의 추세로 등장한다.

### (1) 기대수준의 상승과 상대적 박탈

근대화는 상승기대를 충족시킬 수 있는 체계능력의 증가를 의미한다. 즉 사회체제는 상승기대를 정책으로 흡수할 수 있는 능력을 증가시켜야만 지속적인 정치안정, 사회통합을 이뤄낼 수 있을 것이다. 70-80년대 급격한 산업화를 거치면서 얻은 경제성장은 상승기대치를 높였지만, 부의 균등한 분배나, 취약계층에 대한 지원 부족으로 상대적 박탈감, 계층간 위화감을 심화시켰다. 앞으로 이를 해결할 수 있는 체계의 능력이 절실히 요구된다.

70년대 중반부터 국민들은 정치발전과 균형 있는 분배가치에 더욱 관심을 가졌다. 박정희 정권은 72년 헌법을 개정해 권위주의 정치행태의 모체로 “유신헌법”을 만들었고 이런 억압적 정치체제는 역설적으로 국민의 정치 민주화에 대한 관심을 일깨웠다. 다음으로, 산업화가 진전되

면서 사회계층구조가 보다 이질적으로 분화되면서 각 계층의 사회계층적 이해관계에 대한 인식이 점차 높아졌다. 셋째로는 70년대 중반부터 분배구조가 악화되고, 계층간, 지역간 소득격차가 증가되면서 현재 나타나고 있는 경제력과 부의 집중화 현상이 가시화 되었고 분배문제가 공공의 쟁점으로 부각되었다. 넷째 대중교육의 확산으로 공공의식이나 사회의식수준이 상대적으로 높은 중간층이 약 절반까지 높아졌다. 이 당시 증가한 신중간 사회계층은 시장경제체제를 지지하면서 부당한 권력에 맞서며 정당성과 도덕성을 추구하는 비판세력으로 자리 잡게 된다.

사회구조와 사회계층구조의 변화는 의식 변화에 중요하게 영향을 미치고 이러한 의식 변화는 다시금 사회구조에 영향을 미치게 된다. 산업화 이후 경제발전을 거치면서 대부분의 한국국민들은 지난 30년동안 대부분이 세대간, 또는 세대간 상향이동을 경험하였다.

한국사회에서 사회적 이동률은 해방과 해방직후의 농지개혁 한국전쟁, 공업화 등의 일련의 역사적 경험을 거치는 과정에서 매우 높은 상태를 보여 왔다. 89년 조사자료-표1에 의하면 전국 표본의 64.0%가 세대간 상향이동 가능성이 높다고 보았다. 상향이동 기회가 낮다는 견해도 도시와 농촌간 별로 차이가 없음을 보여주고 있다. 이처럼 산업화 시기를 거치면서 한국국민들은 생활수준향상과, 직업이동을 통해 개방적 인식을 보여왔다.

<표1>사회이동에 대한 태도(1988)

사회이동형태	지역	가능성이 높다	보통	가능성이 낮다
세대간이동	전국	640.	30.2	5.8
	시부	65.2	29.3	5.5
	군부	61.2	32.3	5.5
세대내이동	전국	53.6	34.3	12.1
	시부	53.1	34.4	12.5
	군부	54.6	34.1	11.3

\*출처: 경제기획원, (한국의 사회지표 1989) p. 288.

그러나 이러한 개방적 인식이 결코 상대적 만족감으로 이어지지 않음을-표2를 통해 알 수 있다. 응답자의 38.7%가 상대적 박탈감을 경험하고 있으며 절대적 박탈감까지 포함하면 약 47.3%가 분배의 공정성에 불만을 제기 하였다.

<표2> 사회계층별 박탈감의 분포

수혜-박탈감/사회계층	신중간	구중간	노동	합
절대적수혜감	2.8	4.6	7.3	5.5
상대적수혜감	46.0	37.8	50.3	47.3
상대적박탈감	44.8	38.0	35.1	38.7
절대적박탈감	6.5	19.5	7.3	8.6
합	100.1	99.9	100	100.1

\* 출처: 심영희, “계층별 상대적 박탈감의 실태와 해소방안에 관한 연구”(문교부 학술조성연구보고서), 2003. p. 17.

최근 2003년 대통령 선거를 통해서도 드러났듯이 대다수의 국민들은 진보적인 정당의 필요성을 인정하고 실제로 진보를 표방하는 정당에 현

실적 힘을 실어주었다. 이러한 정치지향은 물론 계층간, 지역간, 세대간 유의미한 차이가 존재함은 분명하지만, 87년 조사자료 에서도 드러나듯이 대다수는 “개혁지향적”임을 알 수 있다. 그 이유는 ·지난세기 행해졌던 관료적 권위주의, 억압적 정치행태, 급진적 경제성장의 불균등 분배 등을 겪으면서 생활속의 경험으로 점차 제도권내에서의 개혁지향적인 정치를 요구하게 된 것이다.

<표3>혁신정당의 필요성에 대한 견해

직업집단	필요하다	필요하나 시기상조	필요없다
전문기술직	46.8	38.5	12.7
관 리 직	39.0	41.1	16.9
사 무 직	45.0	39.5	12.6
판 매 직	44.3	38.7	15.5
서 비 스 직	45.6	38.3	14.8
농 업 직	50.8	28.2	20.2
생 산 직	49.7	31.8	17.09
실 업 자	57.9	26.3	10.5
기 타	40.0	32.4	24.4
학 생	59.5	28.6	11.9
계	44.7	36.3	16.6

(2) 공동체에 대한 가치관

한국사회는 급격한 도시화와 산업화를 거치면서 전통사회에서 지향해왔던 기계적 연대(동질성) 차원의 공동체적 성격이 상당히 손실 되었다. 개방적인 구조로의 전환속에서 사회성원, 계층간, 직업간 이동의 증가로

이질성이 증대되면서, 상호 연대와 신뢰에 기반한 동질성이나 정체성은 희박해져 가고 있다.

한편, 도시화를 공동체의 해체과정으로 보지 않고 오히려 일차적 관계의 약화와 문화적 이질성의 증가가 일어나는 사회조직의 재구조화 과정이라고 보고, 문화적 이질성의 증가는 생활세계에서 문화적 단절과 소외등의 문제를 발생시키지만, 그런 문제는 문화적 공감대 형성을 통해 새로운 공동체로 재구조화될 필요가 있다고 보여 진다.

농촌공동체는 이촌향도과정에서 노동력이 상당부분 도시로 유입되면서 한국사회 산업화의 진전과 더불어 고령화 되었고, 60년대 이후 농업의 상대적 저성장과 저농산물가격, 최근 들어 농산물 시장 개방이란 난제에 부딪히면서 경제적 기반마저 위협을 받는 상황이다. 아울러 농촌주민들이 자녀를 도시에 유학 보내면서 교육비의 도시유출이란 결과를 가져왔고 이는 서울과 지방에서 나타나는 물적, 인적 자본의 집중이 다시 도시와 농촌의 공간적 지리적 분할을 겪으면서 층화 현상을 유발시킨다. 이 과정 속에서 전통적으로 유지되어오던 농자지천하대본 사상은 이미 자긍심을 잃어 버린지 오래며, 수천 년간 누려왔던 문화유산의 계승발전도 어려운 실정이다. 농촌에서의 개발은 관광-레저산업이나 공장설립으로 이어지는데, 이 과정에서 과연 지역개발이 이뤄놓은 결과가 외양적 발전만이 아닌 농촌공동체의 회복, 전통적 가치지향의 복원이란 민족 정체성의 관점에 어느 정도 부합하는지 반성해 보아야 한다.

설이나 추석 민족의 명절이면 천만이상의 민족의 대이동을 겪는 사례 역시 한국의 독특성이다. 이는 애초에 한국의 도시형성이 농촌주민의 유입으로 이뤄졌기 때문이다. 한국의 지역사회는 이제 농촌해체로 대부

분 도시적 생활양식을 보이는데, 지역사회에 대한 유대감, 동일시감정이 극히 미약한 것이 한국 도시공동체의 특징이다. 도시인들에게 공동체로서의 정서적 신뢰감에의 욕구를 충족시키는 기제는 혈연, 지연, 학연등으로 이어지는 사적 네트워크가 대신하면서 공공의 문제에 대해서는 상당히 무관심한 개인주의적 태도를 보이게 된다. 한편, 개인의 경제적 이해관계 즉 집값상승요인이나, 혐오시설의 설립등에 대해선 즉각적 태도를 보이게 되면서, 집단행동을 통한 적극적인 의사를 개진한다.

사실 하버마스가 주장한 의사소통의 합리성은 현대사회의 하나의 발전적 가치로 받아들여질 수 있는데, 현대 도시주민의 의사소통의 합리성은 공공영역과 사적영역의 조화로운 협의가 아니라, 지나친 이해관계에 따른 절차적 합리성만 남아 있다. 도시공동체 회복을 통한 공-사 영역의 합리적 태도와 의견을 가진 시민의식 형성도 중요한 과제이다.

### (3) 사회의 구조적 변동

70-80년대 수도권 및 지방 대도시로의 인구집중현상은 계속되었고 이는 한국사회의 급격한 도시화율을 잘 반영한다. 단, 80년대 서울과 부산의 인구분산정책 때문에 이시기 인구성장율은 다소 둔화되었다.

<표4> 시도간 연평균 순인구 이동율(1960-1995)

지역	60-66	66-70	70-75	80-85	90-95
서울	16.6	19.5	10.3	3.2	-7.1
부산	4.5	11.2	11.0	3.0	-6.1
대구	-	-	-	8.0	1.2
인천	-	-	-	15.4	5.8
광주	-	-	-	-	3.9
대전	-	-	-	-	7.4
경기	-1.4	0.9	-8.0	13.0	9.1
강원	0.5	-5.1	-6.9	-8.9	-7.6
충북	-4.1	-8.5	-6.2	-7.9	0.9
충남	-5.8	-8.5	-6.2	-5.8	-5.8
전북	-3.1	-7.2	-6.3	-9.4	-8.2
전남	-2.7	-6.7	-1.7	-8.7	-17.0
경북	-3.2	-4.0	-2.3	-11.1	-4.6
경남	-4.9	-7.7	-4.5	-1.1	2.7
제주	7.1	1.0	-4.3	-1.6	2.0

이촌향도와 수도권인구집중은 60년대 이후 국가정책이 집적경제의 효율에 치중하여 자본투자, 산업육성, 주거환경개선이 도시를 중심으로 집적되면서부터 산업화와 함께 추진되어 온 정부의 주요 발전정책의 기능들이 수도권에 집중되었기 때문이다<sup>8)</sup>. 이로 인해 대도시 과밀문제, 주택난, 교통난, 그리고 환경오염의 심화등 직접적인 생활의 질을 결정하는 요소에 심대한 영향을 주게 된다. 한편 가족형태의 변모, 여성의 사회진출, 의료기술 발전등 다양한 요인으로 출생성비의 불균형 및 노년기의 여성인구 과잉현상이 나타나고 있으며 노인부양인구 증가 및 신규 노동력감소등 새로운 사회문제를 제기 하고 있다.

8) 박미애. 1997. [한국사회50년, 사회변동과 재구조화]. 서울대학교 출판부. 31쪽.



우리나라 성인인구는 55년에는 90%이상이 국졸 이하의 학력을 가진 반면 90년대에 접어들면서 대졸이상 14%를 포함하면서 고졸이상의 학력자가 성인인구의 절반을 이루고 있다. (표5) 에서 보듯이 50년대 중반까지만 하더라도 대학교육을 받은 사람은 전체 성인의 1%남짓한 수준이었다. 그러나 80년대이후 4년제 대학 졸업 후 대학원에 진학하는 사람의 비율도 크게 늘었다<sup>9)</sup>.

<표5> 국민의 학력 구성비(1955-1990:25세이상 성인)

연도	국졸이하	중졸	고졸	대졸이상
1955	91.8	5.3	1.7	1.3
1970	73.4	11.5	10.2	4.9
1980	55.3	18.1	18.9	7.7
1990	33.4	19.0	33.5	14.1

\*출처: 통계청. 1955-1990 “인구및 주택 센서스 보고서”

이러한 전반적인 고학력화 현상은 학력자본을 통한 지위향상에 대한 기대의 표출이라고 볼 수 있다. 그러나 프랑스 사회학자 부르디외가 지적하듯이 학력자본을 통한 지위향상, 높은 경제자본의 획득, 상류사회계층으로의 진입은 점차로 불가능해지고 있다. 이를 아비투스 지체현상이라고 하는데 현재 과잉교육화(over-education)로 인한 사교육비 지출, 만성적 고학력 실업자, 자격증을 얻기위한 교육훈련기간에 자본과 시간을 투자하면서 대기적 실업상태에 노출되게 하는등의 사회문제를 야기시키고 있다.

9) 홍두승. 1997. [한국사회50년, 사회변동과 재구조화]. 서울대학교 출판부. 52-53쪽.

현재 한국사회의 지배적 담론중 사회변동의 정향을 단적으로 설명하는 체계개념으로 ‘정보화사회’, ‘탈산업사회’, ‘메가트로닉 사회’, ‘지식기반사회’, ‘세계화시대’등 다양한 접근법이 존재한다. 이런 변화에 대한 담론들은 주로 전체적인 구조적 변동을 설명하기 보다는 구조적 분화 개념으로 이해하는 것이 좋을 듯하다. 라우어<sup>10)</sup>는 구조적 변동은 최고수준의 가치체계, 하위수준의 변화까지를 동반하는 이른바 혁명적인, 포괄적인 변동으로 보았다. 앞서 제시한 변동의 담론들은 물질 토대의 변화에 기인한 구조적 변화에 더 가깝다. 이 과정에서는 가치의 내용은 변할지언정 가치의 유형은 변동하지 않음을 알 수 있다. 따라서 본 장에서는 주로 현재적 담론들의 단편적 특징보다는 한국사회의 산업화 과정 속에서 일어났던 한국인의 정체성 변화에 초점을 두고 어떻게 가치관들이 분화해 나갔는지를 살펴보고자 한다.

첫째, 한국인의 전통적 정체성. 한국인의 성격에 대한 논의로 산업화 초반기 연구로는 윤태림<sup>11)</sup>을 참조할 수 있다. 유교가치관이 한국인의 정체성 형성에 심대한 영향을 끼쳤다고 보는 그는 다음의 인성적 특징을 들고 있다. 지나친 감수성, 과거에 집착하는 보수성, 권위주의가 바로 그것인데 이런 특징은 국가전체, 가족위계, 사회계층사회를 강조하던 전통적 사회의 산물에 기인한다고 본다. 또 한국사회에서 6.25와 미군정을 거치면서 서구문화의 유입으로 전통적 가족주의와 개인주의가 수용자들의 명확한 기준 없이 받아들여짐으로서 ‘전통성과 근대성이 혼재하는 변화적 이중구조’라고 정의 할 수 있으며<sup>12)</sup> 체계변동과 이에 따른

---

10) 라우어, R.H., 1985. [사회변동의 이론과 전망]. 한울. 114쪽.

11) 윤태림. 1964. [한국인의 성격]. 현대교육총서출판사. 145-171쪽.

12) 임희섭, 1980. “현대한국에 있어서의 가치지향의 변화와 적응에 관한 연구” [한국의 사회와 문화 3]. 정신문화연구원. 187쪽.

규범의 부재로 인한 아노미가 중요한 사회문제로 나타난 시기라고 볼 수 있다.

특히 지식인들은 기존 전통사회구조에 대해 상당히 부정적 견해를 가지고 있었으며 산업화를 추구하기 위해선 서구적인 가치도입이 우선시 되어야 한다고 여기고 있다. 실제 60년대 행해진 조사연구에서는 응답자의 약 60%가 경제발전이 개인의 자유보다 더 중요하다고 응답했다.<sup>13)</sup>

둘째, 산업화에 따른 한국인 정체성 변화. 산업화를 겪으면서 한국인의 정체성은 세대별로 양분되는데, 연령이 높을수록 자신을 과거 한국인의 전통적 속성과 동일시하는 반면, 젊을수록 경쟁의식, 이기심, 자아 존중감, 합리성 등 산업사회의 특성에 맞는 속성과 동일시하는 경향이 있다<sup>14)</sup>. 앞서 지적했듯이 60, 70년대 급속한 근대화과정속에서 80년대를 맞은 한국인들은 정치적 민주화와 부의 균등배분의 가치를 내면화하기 시작했고 이를 87년 민중항쟁의 자원동원방식으로 폭발적으로 표출해 내기도 했다. 이런 민주주의적 가치의 내면화 과정속에서 피폐해진 농촌문제, 지역갈등, 노사갈등의 의제가 주요 사회이슈로 전면에 등장하게 되었다. 그 당시 홍승직<sup>15)</sup>의 설문조사에 따르면 시민들은 한국사회 장점으로 경제성장(16), 민주화(12), 발전가능성(7), 다원화 가치(5) 순으로 우선순위를 두었고, 단점으로 빈부격차(26), 도농격차(6), 계층갈등(6), 지역감정(4) 등 분배정의를 가장 많이 지적했다. 또 산업화의 결과로서 나타난 황금만능주의(6), 이기주의(6), 아노미(8)를 지적했다. 이어서

---

13) 홍승직. 1972. [지식인의 가치관 연구]. 삼영사, 169-171쪽.

14) 홍승직. 1994. [사회발전과 한국인의 가치문제]. 일신사, 106쪽.

15) 홍승직. 1994. 109쪽.

한국사회에 바라는 점에서는 민주화(19), 빈부격차해소(13)을 가장 많이 지적하고 이 문제들의 극복을 통해 민족공동체의식(7)을 확립하기를 원했다. 일련의 연구자료들을 보면, 한국인은 점차 전통적 사고방식에서 산업화를 겪으면서, 경제발전 우선이 아닌 정치적 민주화와 연관된 사회민주화의 가치를 표출해 나갔다.

수십 년전의 한국인의 정체성이 문화변용이나, 다양한 하위 가치체계 형성으로 아직도 유효한 것이 있고, 그 우선순위가 바뀐 것도 있을 수 있다. 그렇지만 보다 발전적이고 균형적인 사회를 바라는 한국민들의 소망은 그리 바뀌지 않은 듯하다. 바람직한 한국사회의 정체성을 위해선 다음과 같은 조건들이 선행되어야 할 것이다. 극심한 절대빈곤을 벗어난 산업화 이후 시민들이 바랐던 부의 불균등한 분배논리의 시정, 지역간, 계층간 상대적 박탈감 완화, 저소득계층, 차상위 계층의 생계, 건강, 노후 보장을 우선으로 전국민의 복지 수혜, 다원적 가치와 이익이 충돌하기 보다는 상호 타협하면서 포용하고 진전해 나갈 수 있는 공간 마련 등이다. 분명, 한국사회는 서구의 근대화, 산업화 과정에서 서구의 자본주의 논리, 시장의 논리 속에 편입되면서 타자지향의 사회로 접어들었다. 그 지난한 역사 속에서도 절대적인 양의 경제성장을 이뤄왔고, 혹은 전통가치와 충돌하면서도 개인주의, 합리주의를 사회일반의 가치로 받아들여 왔다. 앞으로 현대한국사회는 분명 이전의 산업화, 도시화 시대에 기능적으로 작용했던 권위주의적이고 일방적이며, 수직적 가치 보다는 민주적이고 수평적이며 다원화된 가치를 추구하는 사회로 발전해 나갈 것이며, 이미 촛불시위, 반전운동 등을 통해 자발적인 시민운동의 장에 섰던 젊은이들은 정치적, 이념적 이슈보다는 공감적, 실질적 문제인식을 통해 한국사회변동의 구조적 요인으로 자리 잡을 것이다.

사회구조적 변화는 가치관에도 크게 변화를 일으켜 가족주의보다는 개인주의, 폐쇄주의보다는 개방주의, 권위주의 보다는 평등주의, 특수주의 보다는 보편주의 등으로 바뀌게 되며, 사회관계에서도 정의성, 인격성, 비공식성 보다는 비정의성, 비인격성, 공식성이 강조되는 사회가 된다. 흔히 근대화라 지칭하는 사회구조적 변동은 아직도 진행형이어서, 안토니 기든스의 말처럼 사회변동의 과정은 ‘비동시성의 동시성’의 혼재가 일어나기 마련이다. 그 과정속에서 물질만능주의는 자본주의 토대를 기반으로 생활전반에 만연했고, 근대시민사회의 합리지향적 가치관은 개인주의적 이기주의로 전락해 버릴 위험을 항시 드러내고 있다. 한국사회는 근대초기의 급속한 전통 가치관의 해체, 이과정을 틈탄 서구문화의 유입과 차용, 경제발전과 정치논리의 상충으로 심화된 계층간 갈등, 공간적 분할에 따른 지역간 격차, 정보화사회에 접어들면서 기성세대와 젊은 세대간의 극심한 문화적 단절등의 문제는 앞으로 동북아시아 주도 국가로서 통일 한국을 이끌어 나가는데 풀어야할 선행 조건임에는 틀림없다. 이러한 한국사회가 드러내는 가치지향들은 변동의 원론적인 문제인 ‘문화지체’로 볼 수 있다. 도시와의 양극화와 분해, 30여년간 일제식 민지 경험이후의 전통과의 단절도 한국의 발전지향적 정체성을 가로막는 요인 중 하나다.

앞으로 변동의 주체들은 이러한 각 하위문화와 사회체계간의 긴장을 다차원적으로 접근해 풀어나가면서 하나의 통합된 정체성을 형성해 나가야 할 것이다.

## 2. 추세변화

이러한 가치관 변화가 외환위기 이후의 경제상황 상황과 결합되면서

이전에 없었던 두드러진 특징을 보이고 있다. 이는 차별과 양극화로 압축된다. 이러한 트렌드는 해방 이후 지금까지 어느 나라보다도 많은 시련과 역경을 겪으면서 변화와 발전을 이룩하여 온 고도성장의 후유증이랄 수 있다. 경제적으로는 자원빈국이면서도 고도의 경제성장을 단기간 내에 이룩하였으며, 정치적으로는 수십 년간의 권위주의체제로부터 민주주의 국가로의 전환을 이루어냈다. 하지만 외국에서는 기적이라고 일컫는 이러한 경제적·정치적 발전의 이면에는 계층간 갈등과 각종 차별 문제가 상존하고 있다.

현재 차별과 불평등이 얼마나 만연해 있는지, 어떠한 갈등이 존재하는지 등의 우리의 시대적 상황은 앞서 언급된 민주주의의 발전, 세계화와 신자유주의의 확산, 생산적 복지의 한계와 함께 시대적 요청으로 사회통합정책을 요구하게 될 것이다.

### (1) 다양한 형태의 차별 표출

민주주의의 발전으로 인해 개인의 선호는 각 개인의 사회적 지위에 관계없이 동등하게 존중되어야 할 가치로 점차 인식되어가고 있다. 그러나 개인의 선호가 집단적인 것으로 확대되면 차별로 귀결될 가능성이 높다. 즉, 사람의 선천적 특징이나 후천적 조건에 대한 개인의 선호를 기업이나 조직의 주요 결정에 정당한 근거 없이 반영한다면 차별로 이어질 가능성이 높다는 것이다. 우리 사회에 여러 형태의 차별이 심층적으로 존재하고 있다는 사실은 누구나 공감할 수 있지만 왜 차별이 발생하는지, 어떤 형태의 차별이 있는지, 어떻게 극복될 수 있는지에 대한 본격적인 논의는 진행되지 못하고 있다.

동아시아 유교문화권의 전통적 관행으로서 여성에 대한 차별은 이미 법과 제도부문에서 과거에 비하여 많은 개선이 이루어졌으며, 특히 여성부와 6개 부처에 여성정책담당관제도의 신설로 정부 부처 내에서 여성 차별문제를 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 그러나 여전히 여성에 대한 차별적인 의식과 관행이 잔존하고 있으며, 그 결과 사회 각 부문에서 여성의 참여가 불균형적으로 이루어지고 있으며, 일과 가정의 양립에도 많은 어려움을 겪고 있다.

여성 차별의 분야별 현황을 살펴보면 첫째, 의회 부문과 고위 행정직 및 관리직 부문에서 여성의 과소대표 문제가 가장 두드러진다. 유엔개발프로그램(UNDP)의 「인간개발보고서(Human Development Report)」에서 발표한 여성권한지수(GEM)를 보면 총 70개국 중 우리나라가 63위로 최하위권이다. 여성권한지수 산출에 사용되는 세부변수별 순위를 보면 국회의원 비율은 5.9%로 64위, 의회의원, 고위임직원 및 관리직은 5%로 68위, 전문기술직은 62위로 나타난다. 이는 우리나라의 경제활동 참가율(28위)과 1인당국내총생산(28위)에 비해 상대적으로 낮은 수준이다. 즉 많은 여성들이 일을 하고 있음에도 불구하고, 여러 가지 직·간접 차별로 인해 고위직으로 승진하지 못한 채 하위직에 머무르고 있으며, 이는 또한 경제발전의 혜택을 남·녀가 동등하게 나눠 받지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

둘째, 여성 차별은 의회와 고위 행정직 및 관리직에서의 여성과소문제와 함께 경제활동 및 인적자원개발 분야에서의 차별로 나타나고 있다. 우리나라 여성의 노동시장 참여비율은 OECD 국가의 평균인 69%보다 낮은 56.3%에 불과할 뿐 아니라, 이러한 격차가 대졸 이상에서 더욱 악화되고 있다. 그리고 여성의 초·중등학교 취학률은 100%에 가까운 반

면, 고등교육기관 취학률은 70.9%로 남성의 112.3%에 비해 30%포인트 이상 낮은 형편이다.<sup>16)</sup>

장애인에 대한 차별은 크게 일상생활에서의 차별과 교육 및 고용에서의 차별로 나누어 질 수 있다. 첫째, 장애인 복지시설의 설립에 대한 해당 지역 주민들의 기피 등 일상생활 혹은 언어에서 무의식적으로 장애인에 대한 차별이 나타나고 있다. 그리고 장애인을 대상으로 차별이나 인권침해를 어느 정도 느끼고 있는가를 조사<sup>17)</sup>한 결과에 의하면 응답자의 85.1%가 이를 느끼고 있는 것으로 나타난다. 차별과 인권침해가 있다고 생각하는가에 대한 응답 결과도 이보다 약간 높은 86.7%로 나타났다. 둘째, 교육기회에서의 차별실태를 보면 장애인은 비장애인에 비해 취학률이 매우 낮게 나타난다. 2003년 특수학교 취학자수는 총 24,119명으로, 해당 연령대비 장애인 추정인구를 산출하여 취학률을 계산하면 초등학교 11.4%, 중학교 15.7%, 고등학교 16.7%로 90%를 상회하는 일반취학률과 비교할 수 없을 정도로 낮다. 셋째, 장애인의 고용기회 역시 매우 제한적이어서 특수학교 고등부 졸업자의 취업률을 보면 졸업자 1,925명 중 진학자는 586명, 취업자는 632명으로 진학자를 제외하면 32.8%에 불과해 우리나라 고등학교 졸업자의 취업률인 85.2%에 비해 매우 낮은 편이다. 또한 장애인의 실업률은 28.4%로 전체 실업률에 비해 7배 이상 높은 수준이고, 특히 15~29세 청년 장애인의 실업률이 43~55%에 달하고 있어 장애인이 취업에 심한 차별을 받고 있음이 나타난다. 취업이 경제적 자립의 주요 방편일 뿐 아니라, 사회적 소통의 주

---

16) 한국여성개발원, 『여성통계연보』, 2003.

17) 조사는 1999년 10월 11일부터 10월 30일까지 한국장애인단체총연맹의 20개 회원 단체를 통해 이루어졌다. 교육받은 조사 요원들이 장애인들을 직접 면접하였고, 총 1,567 사례를 분석 대상으로 삼았다.



요 기제임을 고려할 때 교육과 함께 이 분야의 장애인 차별시정이 시급함을 알 수 있다.

우리 사회가 고령화 사회로 진입함에 따라 연령 차별이 심각한 사회문제로 대두되기 시작했다. 연령 차별은 연령집단별로 다르게 나타난다. 첫째, 청년층의 경우에는 내부노동시장으로의 진입시 최저 혹은 최고연령의 제한으로 인해 응시할 기회조차 갖지 못하는 형태로 나타난다. 둘째, 중·장년층은 기업의 해고, 구조조정시 특별한 근거없이 고령자 혹은 고호봉자 우선 원칙에 따라 고용이 불안정해지는 모습으로 차별을 경험한다. 셋째, 노년층은 연령 차별을 가장 심각하게 받는 집단으로 일상생활과 교육 및 고용에서 차별을 받고 있다. 우선 노년층은 심신의 건강유무와 상관없이 정년을 맞이하면 퇴직을 해야 하며, 퇴직이후의 취업기회는 여러 면에서 상당한 제한을 받게 된다.

이와 같은 연령차별이 우리나라에서 심하게 나타나는 이유는 노동시장에서의 연공서열형 봉급체계가 잔존하고, 연령을 기준으로 하는 위계서열문화가 강하다는 점에서 찾을 수 있다. 연공서열형 봉급체계는 고연령 봉급자의 임금이 큰 부담이 되지만 이에 비례하여 이들의 생산성이 향상되지 않는다는 점에 문제가 있다. 현재 능력급 임금체계가 완전히 정착되지 않은 과도적인 상황에서 고령자는 여전히 기업에서 기피인력이 되고 있다. 또한 장유유서의 질서가 뿌리 깊은 우리 사회에서 고령자는 여전히 어렵고 부담스러운 존재이며, 직장내 상하관계가 연령과 불일치할 경우 심리적 부담감을 많이 느끼게 되므로 고령자를 기피하게 된다.

비정규직은 노동시장의 유연화 추세에 따라 필연적으로 증가할 수밖에

없는 시대적 상황이다. 우리나라에서 비정규직은 1998년 외환위기 이후 급격하게 증가하고 있으며, 특히 일용직의 비중이 크게 늘어 근로자의 고용안정이 불안정해지고 있다(<그림 I-2> 참조). 우리 사회에서 비정규직에 대한 차별문제로 흔히 거론되고 있는 것은 기업이 비정규직을 고용함에 있어 인력의 유연성보다는 영리추구를 목적으로 하는 경향이 강하고, 비정규직의 불안정한 계약조건을 빌미삼아 정규직과 동일노동 동일 경우에도 동일임금을 지불하지 않는 등 차별적으로 대우하는 점 등이다.

우리나라 학벌주의는 소수 특정대학의 독점현상으로 나타나며 사회 전반에 고착화되어 있는 차별유형 중 하나이다. 뿐만 아니라 사교육비의 규모를 9조4천억원(2003년)에 이르게 하는 등 공교육을 부실화하며, 고용 및 소득분배구조의 왜곡을 초래하는 등 다양한 사회문제의 근원이 되고 있다.

또한 학력 차별은 주로 대학교와 고등학교 이하 졸업자간의 대우가 이들의 능력에 비해 지나치게 차이 나는 데서 연유한다. 우리나라 학력간 임금격차는 매년 줄어들고 있지만 여전히 다른 나라에 비해 그 폭이 크며, 승진 및 배치 등에서도 지속적으로 차별이 존재한다. 학력별 임금격차를 보면 20대에서는 큰 차이가 없지만 연령이 증가할수록 그 격차가 더욱 크게 벌어져 60세 이상에서 대졸이상의 임금은 중졸의 3배 이상으로 증가한다. 이는 학력에 따른 차별이 입직(入職) 초기에 비해 연령이 증가할수록 승진과 퇴직 등에서 큰 영향을 미치고 있기 때문으로 보여진다.

한 조사에서 스스로 학벌 차별을 경험했다는 응답이 34.6%, 학벌 차별

의 심각성을 인식한다는 응답이 75%에 이르렀다.<sup>18)</sup> 또 다른 조사<sup>19)</sup>에 따르면 일류대학과 비일류대학간 차별에 대해 응답자의 83.5%가 ‘취업 기회’에서부터 차별이 크다고 응답했고, 79.4%는 ‘직장 내 승진’에서 차별이 크다고 응답했고, 일류대-비일류대 차별은 임금·소득수준(70.7%)이나 사회적 대우(80.0%)면에서도 차별이 큰 것으로 나타났다. 이런 차별의식은 고졸/대졸 출신 사이에서 더욱 심각한 것으로 나타났는데, 특히 고졸·대졸간 학력차별에서는 취업기회(86.5%), 직장 내 승진(88.6%), 임금·소득수준(83.4%), 사회적 대우(86.1%)등 모든 면에서 차별이 많음을 보여 주고 있다.

1990년대 이후 저개발국가에서 유입된 외국인근로자를 대상으로 한 고용상의 차별과 인권의 침해는 우리 사회의 매우 심각한 사회문제 중 하나로 대두되고 있다. 2003년 2월 현재 외국인근로자는 36만 7천여 명이고, 이 중 78.4%에 달하는 28만 7천여 명이 불법체류자이다. 상당수의 외국인근로자들은 불법체류라는 신분상의 약점으로 인해 내국인에 비해 낮은 임금, 임금 체불, 장시간 근무 등 고용상의 차별과 인권 침해를 받아 왔다.<sup>20)</sup>

18) 한국사회과학데이터 조사

19) 『한겨레21』은 10월27일~28일 이틀간에 걸쳐 전국 성인남녀 700명을 대상으로 우리 사회의 학력·학벌문화에 대한 전화 여론조사를 실시했다(한겨레신문사, 『한겨레21』, 332호, 2000. 11. 참조).

20) 외국인근로자 현황은 다음과 같다(2003.2월 현재, 단위: 명, %).

전 체	합법 체류자					불 법 체류자
	소 계	합법 근로자		산 업 연수생	해외투자 기업 연수생	
		전 문 기술인력	연수취업자			
367,158 (100.0)	79,350 (21.6)	21,229 (5.8)	11,801 (3.2)	32,576 (8.9)	13,744 (3.7)	287,808 (78.4)

자료 : 노동부 내부 자료.

그리고 외국인근로자 자녀를 대상으로 한 조사<sup>21)</sup>에서 차별을 당한다고 느낀 적이 있다는 응답이 51.9%로 나타났고, 어떠한 사람들이 차별했는지를 질문한 결과로는 학교 친구가 14.6%, 학교 선생님이 9.8%, 버스·택시 운전사가 7.3%, 외국인근로자 지원단체 상담원이 4.9% 등의 순으로 나타났다.

참여정부는 불법지위로 인해 법적 보호를 받지 못하는 등 기존 외국인근로자 인력정책상의 문제를 해결하고자 2004년 8월부터 「외국인 고용허가제」를 실시하고자 한다. 고용허가제에 의해 합법화된 외국인근로자는 내국인과 동일하게 근로기준법 등 노동관계법령이 적용되는 것을 원칙으로 하므로 추후 이 제도의 안정적인 정착과 올바른 실행이 외국인근로자 차별 시정의 관건이 될 것이다.<sup>22)</sup>

## (2) 빈곤층과 빈부격차의 확대

빈곤은 정도의 차이는 있지만 어느 나라, 어느 시기에나 존재하는 보편적인 사회문제이며 국가가 개입하여 해결해야 할 우선적 과제이다. 각 국가나 사회가 각기 역사적 배경, 정치적 입장, 사회적 관점에 따라 빈곤을 어떻게 정의하느냐에 따라 빈곤이 달리 규정되며, 해당 사회의

---

21) 국내 거주 외국인근로자 아동의 인권 현황을 파악하고자 한 이 조사는 2003년 8월 16일부터 10월 15일까지 서울·경기·부산·경남 지방에서 외국인근로자 아동 98명, 부모 128명, 한국인 친구 620명을 대상으로 실시되었다.

22) 취업기간동안 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법 등 노동관계법령이 적용된다.

빈곤층이 달라질 수 있으며 또한 대응으로서의 정책도 달라질 수 있을 것이다. 현재 빈곤대책은 우리 시대의 새로운 위험들, 즉 세계화, 직업 구조의 변화, 장기실업, 가족 구조의 해체, 사회적 연대 및 관계망 붕괴 등에 따른 다양한 사회환경 변화에 적절하게 대응하지 못하고 있는 것이 사실이다.

모든 가구를 대상으로 1996년과 2000년의 빈곤율을 추계해 보면, 이 기간 동안 빈곤율이 급증했음을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도<sup>23)</sup>의 수급자격 기준이 되는 최저생계비를 기준으로 절대빈곤율을 구해보면 1996년의 2.7%에서 2000년에는 거의 3배에 가까운 7.9%로 급증하였다.<sup>24)</sup> 국제비교가 가능한 상대빈곤율을 보더라도 이 시기 역시 빈곤율이 매우 높아졌음을 알 수 있다.

〈표 I -7〉 빈곤율 (1996, 2000)

(단위: %)

구 분	최저생계비 <sup>1)</sup>	국제비교 기준 <sup>2)</sup>		
		중위소득 40%	평균소득 40%	중위소득 50%
1996	2.7	6.7	8.8	11.2
2000	7.9	10.8	14.7	16.1

주 : 1) 1999년 이전까지 정부는 1인기준생계비만 발표했으므로, 1996~1998년까지는 한국보건사회연구원이 1994년 추정된 가구규모별 최저생계비에 소비자물가상승률을 적용한 빈곤선을 사용하였으며, 1999년 이후부터는 정부가 가구별 최저생계비를 발표함에 따라 이를 기준으로 추정된 것임.

2) 각 가구의 중위 및 평균소득을 기준으로 OECD 기준 균등화지수 [균등화소득=가구소득/(가구원수)<sup>1/2</sup>] 를 이용하여 빈곤율을 추정하였음.

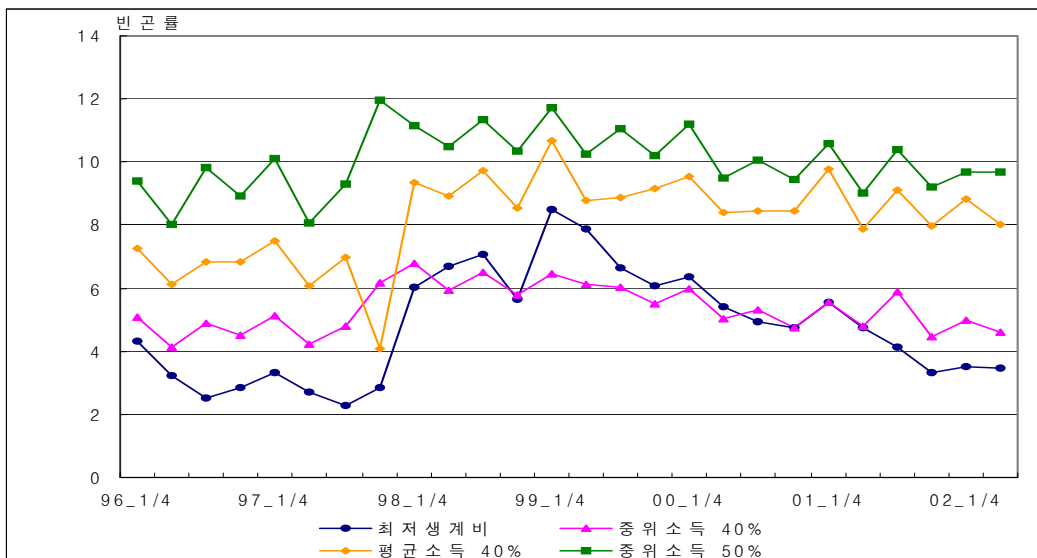
자료 : 통계청, [가구소비실태조사], 원자료, 1996년과 2000년.

23) 2000년 10월 이전에는 생활보호제도이다.

24) 추계방식에 따라 빈곤율은 달라질 수 있는데, 유경준(2003)에 의하면 가처분소득 기준 절대빈곤율은 1996년 5.9%에서 2000년 11.5%로 증가하였다.

빈곤선을 다양화하여 빈곤율 변화를 살펴보면, 최저생계비 이하 빈곤층의 규모는 소폭 감소하였지만, 그 상위에 존재하는 저소득층 또는 차상위층의 규모는 외환위기 이전에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다([그림 I-1] 참조).

[그림 I-1] 빈곤율 추이 (1996~2002)



다음, 대표적인 빈곤 계층으로 여성, 노인, 장애인을 들 수 있다. 최근 우리나라 빈곤의 주요 특징 중 하나는 선진국에서 이미 두드러지게 나타나고 있는 ‘빈곤의 여성화’(Feminization of Poverty) 현상이 진행되고 있다는 것이다. 가구주 성별 가구유형을 보면 1996년 여성가구주 가구 중 9.9%가 절대빈곤가구이며, 4.8%가 차상위가구인 것으로 나타났다.<sup>25)</sup>

25) 박능후 외. 2003. [탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구-소득보장정책을 중심으로]. 한국보건사회연구원.

그리고 노인 빈곤은 고령화 사회에서 매우 시급히 대책을 마련해야 하는 빈곤 문제 중 하나이다. 2002년의 경우 40~49세를 정점으로 경제활동참가율이 떨어지기 시작하여, 60세 이상의 경제활동참가율은 39%로 급격히 낮아짐을 알 수 있다. 이러한 노인 빈곤의 원인은 첫째, 노인 인구의 급격한 증가와 관련된다. 노인인구의 절대적·상대적 증가는 경제활동인구비를 낮춤으로써 부양비가 급격하게 증가하는 결과를 초래한다. 둘째, 노인빈곤의 직접적 원인으로 노동시장으로부터의 배제를 들 수 있다.

여성, 노인과 더불어 대표적인 빈곤 계층은 장애인이다. 장애인 실태조사에 의하면, 장애인 가구 중 생활보호대상자 비율은 13.8%로 전국민 대비 생활보호대상자 비율인 2.6%에 비해 5배 이상 높은 것으로 나타났다.<sup>26)</sup> 또한 장애인 가구의 월 평균 소득은 108.2만원으로 도시근로자 가구소득<sup>27)</sup>의 46.4%에 불과하지만 장애관련 추가지출이 필요하다. 장애인 실태조사에 따르면 장애인 가구의 경우 의료비 83만원, 간병비 9만원, 특수교육비 7만원 등의 추가 지출로 인해 월 평균 157만원 가량의 추가 생계비를 지출하고 있는 실정이다.

즉, 소득은 매우 적는데 비해 지출은 일반가구보다 훨씬 큼을 알 수 있다. 이와 관련하여 1998년 노벨경제학상 수상자인 아마티야 센 Amartya Sen은 일반적으로 경제학에서 많이 사용하고 있는 소득불평등보다 더 광의의 개념인 경제적 불평등의 중요성에 대하여 강조하였다. 지금까지 빈곤과 소득불평등을 지나치게 강조하다 보니 정책방향이 왜곡되었으며, 실업, 각종 차별과 소외, 열악한 보건, 질적·양적으로 부

---

26) 한국보건사회연구원, [2000년 장애인실태조사], 2000.

27) 2000년 2/4분기의 도시근로자 가구소득은 233.1만원이다.

족한 교육과 관련된 박탈을 간과하게 되었다고 주장하였다. 예를 들면 신체장애로 더 많은 것을 필요로 하는 사람에게 더 많은 몫의 소득을 제공하는 것은 소득평등의 원칙에는 위배되지만, 경제적 평등의 원칙에는 위배되지 않는다고 주장하였다. 그 이유는 경제적 평등의 필요조건에 대한 판단에서 장애로 인하여 경제적 자원이 더 많이 필요하다는 것이 고려되어야 하기 때문이라고 주장하였다.

장애인 실태조사(2001) 결과에 의하면, 장애인 경제활동인구 중 실업자 수는 18만 1천명으로 28.4%의 실업률을 보여 전체 실업률 4.1%에 비해 7배 이상 높은 수준이다.

세계사회나 노동시장의 변화에 따라 빈곤이 심화되며, 다양한 빈곤층이 대두되고 있다. 현재 사회문제로서 빈곤은 절대적 빈곤뿐 아니라 불평등 분배로 인해 발생하는 빈부격차 또한 심각한 문제라 할 수 있을 것이다.

지니계수(Gini Coefficient)에 의해 측정된 소득불평등도는 1980년대 이후 1990년대 초까지 꾸준히 호전되다가 1990년대 중반에는 정체 혹은 다소 악화되고, 1999년 이후 크게 악화되고 있다. 외환위기 이후 악화된 우리나라의 소득분배구조는 좀처럼 개선되지 않고 있는데 이는 도시 근로자 가구의 소득10분위별 소득분포에서도 잘 알 수 있고, 소득 10분위 분배율 역시 1999년 이후 지속적으로 낮아지고 있어서 소득분배가 불평등함을 나타내고 있다. 소득집중도 또한 1995년부터 2002년까지 지속적으로 높아져 소득 불평등이 증가함을 알 수 있다. 도시 근로자가구 소득10분위별 소득분포 및 소득집중도는 다음과 같다.



(단위: %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소득집중도	0.284	0.291	0.283	0.316	0.32	0.317	0.319	0.312
10분위분배율	0.585	0.566	0.587	0.507	0.496	0.504	0.497	0.514

자료 : 통계청 자료

1997년 말 외환위기로 인하여 실업률이 급격히 증가하였으나, 그 후 예상보다 경제가 빠르게 회복되면서 실업률 역시 다시 낮아져서 2002년에는 약 3.1% 수준을 보이고 있다. 실업률이 빠르게 하락하면서 외견상 실업문제는 해소된 것처럼 보임에도 불구하고 다른 한편에서는 실업률만으로는 설명할 수 없는 취업애로층의 확대나 소득불평등의 심화 문제가 대두되었다. 1996년 이후의 지니계수 변화 추이를 보면 경제위기 때 크게 악화된 소득불평등도가 경기회복에도 불구하고 여전히 개선되지 않고 있음을 알 수 있다(<표 I-4> 참조). 이 같은 소득불평등의 확대는 경제적으로는 중산층의 범위가 축소되어 자본형성에 저해가 될 뿐 아니라 사회적으로는 통합을 저해할 요인으로 작용할 가능성이 있다.

〈표 I-9〉 실질GDP 증가율과 실업률, 지니계수 추이(1996~2002)

(단위: %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
실질GDP 증가율	6.8	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3
전체 실업률	2.0	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
- 남성 실업률	2.4	2.8	7.8	7.2	4.7	4.3	3.5
- 여성 실업률	1.6	2.3	5.7	5.1	3.3	3.1	2.5
지 니 계 수	0.286	0.279	0.309	0.315	0.311	0.313	0.307

자료 : 통계청, 통계정보시스템, “도시가계조사연보” 2002.

또한, 소득불평등은 근로소득뿐 아니라 부의 불평등으로부터도 발생하는데 부의 불평등은 근로소득의 불평등 못지않게 중요한 사회문제이다. 일반적으로 고소득층일수록 재산소득의 비중이 높고, 저소득층일수록 근로소득의 비중이 높다. 각국에서 조사된 바에 의하면 재산소득은 근로소득에 비해 불평등도가 더 심한 것으로 나타나며, 우리나라의 경우도 1993년도 기준 지니계수는 부동산 0.689, 금융자산 0.593으로 높은 불평등도를 보이고 있는데, 특히 부동산을 통한 재산 불평등이 금융자산의 불평등보다 큰 것으로 나타나고 있다(<표 I-5> 참조).<sup>28)</sup> 또한 근로소득의 불평등도<sup>29)</sup>와 견주어 볼 때 재산소득 불평등도가 훨씬 심각하다는 것 역시 알 수 있다. 그러므로 소득분배의 불평등을 완화하기 위해서는 근로소득 뿐 아니라 재산소득 차원에서도 형평성을 제고하기 위하여 적극적으로 노력해야 할 것이다.

28) 이정우·이성립. 2001. 『한국가구경제활동조사』. 대우경제연구소. 자료를 이용하여 분석한 우리나라 자산분배의 불평등도이다.

29) 통계청 자료에 의하면 1995년 0.284, 2002년 0.312이다.

〈표 I-10〉 우리나라의 부의 분배(1993~1998)

연도	구분	보험 포함			보험 제외		
		순자산 <sup>1)</sup>	총자산 <sup>2)</sup>	부동산 <sup>3)</sup>	금융자산 <sup>4)</sup>	총자산	금융자산
1993		0.571	0.451	0.689	0.593	0.451	0.578
1994		0.573	0.492	0.675	0.633	0.501	0.667
1995		0.577	0.488	0.657	0.600	0.499	0.634
1996		0.570	0.470	0.633	0.593	0.479	0.624
1997		0.600	0.488	0.652	0.610	0.501	0.648
1998		0.655	0.462	0.602	0.630	0.473	0.678

주 : 1) 순자산이란 총자산에서 부채를 뺀 액수로 정의됨. 또한 여기서 부채는 금융기관 부채 잔액 + 비금융기관 부채 잔액 + 개인적으로 빌린 돈 + 월부·외상이 포함됨.

2) 총자산이란 금융자산과 부동산의 합으로 이루어짐.

3) 부동산 가치는 현재 거주하는 주택 + 토지(임야 포함) + 현재 거주 주택을 제외한 주택 + 상업용 건물(상가, 빌딩 등)로 정의됨.

4) 금융자산은 예금 + 주식 + 채권 + 보험 + 계 + 사채 + 전·월세 보증금으로 구함.

자료 : 이정우·이성림, "경제위기와 빈부격차 : 1997년 위기 전후의 소득분배와 빈곤", 2001.

한국사회의 건강성을 알 수 있는 지표라 할 수 있는 외국인 투자가들도 한국에서 진행되는 개혁의 출발에 대해서는 높게 평가하고 있다. 그러나 금융·기업·공공부문의 구체적 개혁프로그램 추진이 가시화되지 않고 있으며, 정치적 제약요인 등으로 고통이 수반되는 개혁 추진에 대해서 아직 신뢰하지 못하고 있는 상황이다.

20세기 국가발전의 역사적 경험을 보면 선진국 대열에서 낙오된 아르헨티나, 스페인 등의 사례는 있으나 후진국에서 선진국으로 발전한 예는 없다. 선진국의 경우도 부단한 개혁의 고통을 감수한 미국, 영국, 뉴질랜드 등은 성장세가 지속되고, 상대적으로 개혁이 더뎠던 일본, 독일 등은 어려움에 직면하고 있다.

경제발전의 모범으로 칭송 받던 우리나라는 구조조정을 성공시키지 못

하여 선진국 진입 문턱에서 주춤거리고 있다. 이런 시점에서 고도성장의 과실분배 위주의 기존 패러다임은 더 이상 사회발전의 동력이 되고 있지 못하다. 그렇다면 역으로 사회발전을 위한 패러다임이 경제에 활력이 되는 선순환의 패러다임 모색이 역으로 요구되는 시기이다.

21세기 한국사회 재도약의 준비를 위해 사회적 패러다임 전환의 목표, 분야별 전략, 구체적 프로그램을 마련하여 이를 지속적으로 추진해 가야 한다. 이는 사회의 발전방향과 주요가치담론에 대한 사회적 주체들의 합의를 전제하는 것이다.

## 제4장 한국사회의 발전모델

### 1. 발전모델의 의미와 역사

우리나라는 지난 반세기동안 강력한 중앙집권체제하에서 집권-집중 발전 모델을 통해 ‘불균형발전 전략’을 추진해왔다. 그 결과 압축적 산업화에는 성공할 수 있었으나, 지역불균형 심화, 지방 자치능력 약화, 국민통합 저해, 국가경쟁력 약화 등 수많은 문제들을 떠안게 되었다. 중앙집권체제하에서 추진된 일극(一極)집중형 발전모델은 수도권과 지방의 정체(停滯)에 따른 국가경쟁력 약화와 국민분열이라는 부정적 유산을 남겼다. 이를 방지할 경우 중앙과 지방사이의 균열과 갈등은 사회통합과 민주주의의 가치를 위협할 수 있다. 산업시대 발전모델을 새로운 발전모델로 전환해야 하는 이유가 여기에 있다.

지금까지의 사회발전은 중앙의 발전에 의한 결과로써 지방의 발전이라는 수혜적 의미가 강했던 측면도 없지는 않다. 따라서 중앙과의 강한 연계가 지방발전의 관건으로 이해되는 경향도 강하게 나타나곤 했다. 중앙집중화로 인해 지방이 배제되고 있는 상황에서 사회발전은 항상 불균형 상태에 머물 수밖에 없다. 모든 자원과 엘리트가 중앙으로 향하고, 그로 인해 지방은 자원과 엘리트라는 두 측면 모두에서 공동화현상을 보이는 현실에서 지방의 안정적인 사회발전은 기대하기 힘들다. 국가균형발전은 지방의 자립적인 사회발전이 가능한 상태를 창출하면서 한국 사회 전체가 발전할 수 있는 기반을 창출하는 의미도 내포하고 있다. 문제는 국가균형발전 모델을 새로운 발전모델로 정립하여 거대담론으로 사회에 뿌리를 내리는 작업이라 할 수 있다.

그러한 측면에서 국가균형발전 모델은 민주주의의 가치를 발전시키기 위한 전략이어야 한다. 민주주의란 한 사회의 중심이 다원화하는 경향을 발전시키는 힘이어야 한다. 권위주의, 절대주의, 전체주의 등 비민주적 사회의 특징은 정치, 경제, 군사, 문화적 권력과 영향력이 단일 중심으로 응집되어 있다는 것이다. 오늘날 한국사회의 변화에 가장 큰 영향을 미친 민주화는 이들 응집된 힘의 요소들을 해체하고 다원화하는 것이라 해도 과언이 아니다. 따라서 지방 역시 중앙과의 관계에서 보면 자립형으로 전환하지만, 지방 자체에서는 자원이 다원화 될 수 있어야 하며, 특히 지방의 엘리트 역시 다원적 힘들로 구성되어 서로 경쟁하고 서로가 그 지역의 대안이 될 수 있도록 기능할 수 있어야 한다. 민주주의는 사회가 서로 갈등하는 이해와 의견의 차이로 이루어져 있는 조건에서 이들 사이의 갈등을 조정하는데 그 존재 이유가 있는 정치체제이다. 이러한 가치가 지역사회발전과 양립하기 위해서 지방의 자원과 엘리트가 다원적으로 성장할 수 있는 기반을 창출하는 것이 무엇보다 중요하다. 사회의 복수의 힘들 간의 관계를 해당 사회의 여러 조건과 현실에 맞게 재조합하여 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 재조정하는 모델로 국가균형발전 모델을 모색할 것이다.

과거의 유산이 남겨준 당면 현안을 미처 해소하지 못한 가운데 우리는 세계화와 지식정보화라는 세계사적 변화를 맞이하고 있다. 새로운 시대에는 부가가치 창출의 원천이 노동·자본에서 기술·정보를 기반으로 하는 지식으로 변화하고 있다. 다시 말해, 노동·자본과 자본의 거대 집중식 발전이 세계화, 지식정보화로 인한 패러다임 전환으로 한계에 봉착한 것이 지금의 시대이다. 지식정보화시대의 핵심 키워드인 기술·정보는 거대한 집중이 불가능한 개념이다. 따라서 우리는 거대한 집중의

패러다임에서 전략적인 집약의 패러다임으로의 전환을 추진해야 한다. 국가차원이 아닌 지역차원의 조직이 핵심적 경제단위로 부상하고 있는 이유도 이러한 패러다임 전환의 속에서 제기되고 있는 것이다. 따라서 지역의 전략적인 집약은 국가 전체적으로 보면 경제적, 사회적, 문화적인 시너지효과를 창출하게 된다. 이것이 세계화, 정보화시대의 진정한 국가경쟁력의 모태이다.

새로운 국가균형발전모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 추구할 수 있어야 한다. 압축적 근대화를 통해 우리는 짧은 시간 내에 산업화를 이루는 것에는 성공하였지만, 그 결과 사회 모든 부문에 심각한 불균형이 초래되었고, 그로 인해 특권과 차별, 배제의 갈등구조가 형성되고 공동체의 분열이 야기되었다. 다시 말해, 우리는 권위주의 시대의 산업화모델을 통해 국가의 총량적 발전은 이루었으나, 지역간 균형 발전의 측면이 간과되어 과도한 수도권 집중, 지역간 불균형 성장, 지역주의 심화 등 수많은 사회·경제적 문제가 야기되었다. 국가균형발전은 이 같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역간 불균형발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 한다. 국가균형발전 모델은 권위주의시대의 산업화모델을 대체하는, 민주화시대에 부합하는 대안적 발전모델로 정립될 수 있어야 한다.

제2공화국의 민주당정부를 특징짓는다면 그것은 ‘산업화없는 민주주의’였다. 그리고 5.16군사 쿠데타로 집권한 박정희시대를 특징짓는다면 그것은 ‘민주주의없는 산업화’였다. 이어서 87년 민주화 운동 이후의 정부는 대체로 ‘산업화 있는 민주주의’로의 진행을 어느 정도 추진했다. 그러나 그 ‘산업화 있는 민주주의’의 모델은 여전히 권위주의 시대의 산업

화모델에 근간을 두고 있는 것이었다. 많은 미래학자들은 오늘날의 시대를 탈산업화시대, 나아가 지식정보화시대라 명명한다. 본 연구에서 추구하는 대안적 발전모델인 국가균형발전 모델은 지식정보화시대에 부응하는 국가경쟁력 향상을 위한 것으로 민주주의에 바탕을 둔 모델이며, 산업화-정보화의 효과가 전략적으로 확산, 분배될 수 있는 모델이면서 미래의 국가경쟁력을 제고시켜나가기 위한 가장 적극적인 발전모델일 수 있어야 한다.

## 2. 발전모델의 위기와 강소국 모델의 특징

세계는 지금 발전모델의 위기에 놓여있다. 세계가 지식정보사회로 전환되면서 동시에 냉전적 양극질서를 마감하고, 탈냉전시대와 함께 급속히 세계화의 물결이 몰아치면서 1극 중심의 국제질서가 형성됨과 동시에 다자간 협력이 가속화되고 있다. 나아가 발전도상국에 놓여 있던 국가들도 정보화, 세계화와 함께 민주화의 과정을 거치면서 자체적으로 사회발전의 새로운 동력을 갖출 수 있는 사회구성을 형성하기 시작했다. 이제 이념형으로서의 몇몇 모델은 더 이상 전망의 대상이 될 수 없고, 거대한 경제규모를 자랑하는 몇몇 국가들 역시 추격발전의 대상이 될 수 없다. 세계는 다양한 현실에 기초한 창의적 발전모델을 시험하고 있는 단계이며, 기존의 발전모델은 더 이상 지향의 대상이 아니게 된 것이다. 선진민주주의 국가의 발전모델 역시 여러 차원에서 도전받고 있다. 경제발전모델 뿐만 아니라, 정치발전 모델 역시 도전을 받고 있는 것이다. 투표율 저하로 대표되는 참여의 위기, 고실업으로 나타나고 있는 사회통합의 위기, 저성장과 신빈곤층의 등장으로 상징되는 성장동력의 소진 등이 그것이다. 한마디로 과거의 발전모델은 작동하지 않으나 대안적 발전모델을 구축하지 못하고 있는 상황이라 압축적으로 설명할



수 있겠다. 후발 민주주의 국가의 경우, 앞선 나라의 경험을 모델로 하는 발전전략은 더 이상 가능하지 않게 되었다. 앞선 나라의 경험은 추격발전 모델로서의 경험이 아니라, 벤치마킹의 대상으로서 모델의 가치를 갖게 된다. 따라서 각국의 현실적 조건과 특성에 맞는 다양한 실험과 모색이 요구되고 있는 상황이다. 네덜란드 모델, 아일랜드 모델 등이 새롭게 주목받고 있는 것은 바로 이러한 시대상황을 반영한 것이다.

네덜란드와 같은 강소국(強小國)모델을 살펴보면, 노사관계, 시장개혁, 사회보장제도의 세 가지 핵심 키워드를 발견할 수 있다. 우선 노사관계를 살펴보면, 노사정 3자가 바세나협약(1982년 11월 24일)을 통해 노동시간단축과 임금인상 억제에 관해 협약을 체결했다. 이것이 개혁의 출발이었다. 바세나협약이 체결됨과 동시에 정부와 노사대표들은 임금억제를 통한 고용창출에 합의했으며, 네덜란드 경제기획청은 노사정합의의 논리적 근거가 될 수 있는 노동관련 정책방향을 제시했다<sup>30)</sup>. 이후 물가보상임금제의 시행을 2년간 유보하고, 노동시간을 5% 단축하여 고용을 늘리고, 정부는 민간부문의 자발적 임금인상 억제에 힘입어 공공부문에 대해서도 임금인상 억제 및 근무시간 단축을 적극 추진했다. 특히 바세나협약 이후 2년간 사회협약 당사자들에게 임금결정권을 부여한 결과 1983년 이후 임금인상률이 대폭하락하게 되었다. 그리하여 네덜란드는 OECD국가 중 유일하게 단위당 인건비가 마이너스 상승률을 기록했다. 바세나협약 이후 1988년 임금법 개정 등으로 어려운 시기를 거쳐서, 노사정간의 참여한 대립은 1993년 11월에 전국노사대표간에 단체교섭을 위한 가이드라인에 합의하면서 새로운 전기를 맞게 되었다. 정부

---

30) 임금인상을 1% 억제할 경우, 매년 10만명(고용인구의 0.5%)의 신규고용효과를 창출할 수 있으며, 공장가동시간을 현행대로 유지하면서 전체 노동시간을 2.5% 단축할 경우, 24만명의 추가고용이 가능하다는 것이다.

의 임금인상 억제정책과 함께 고용촉진을 위해 정부가 노동시장에 적극 개입하는 노동시장정책을 추진한 것은 새로운 경제발전의 중요한 전기를 이룬 계기가 되었다.<sup>31)</sup>

1994년 네덜란드는 고용촉진전략을 채택하여 공공차원의 취업알선서비스와 장기실업자, 청소년, 소수민족 등 취약계층의 고용확대에 주력하였다. 정부는 구체적 조치로서 미숙련노동자와 장기실업자 등 취약계층의 노동자를 고용하는 회사에게 세금 및 사회보장세를 경감하는 조치를 취했다. 또한 고용서비스법을 1996년에 제정하여 실업수당수혜자는 노동사무소에 등록할 것을 의무화했다. 이는 수혜자의 적극적인 취업노력을 의무화하고, 실업수당의 운영을 사회보장제도와 연계 실시하여 운영의 효율성을 기하고자 한 것이었다. 이는 고용주에게 인센티브를 제공하고 경쟁원리를 도입함과 동시에 시행 및 감독기관의 역할과 책임을 재정립하는 것이었다.<sup>32)</sup>

제1차 사회보장제도의 개혁은 1987년에 발표된 점진적인 체제재편 프로그램에 따라 실업보험제도의 대수술로 시작되었다. 이 프로그램의 핵심은 실업보험의 수혜자와 혜택수준 및 기간 등을 대폭 축소하는 것이었다. 이 제도의 시행으로 고용주의 사회보장세부담은 완화된 반면, 노동자의 부담은 오히려 증가하였다. 1987년에는 신체장애보호제도의 혜택을 부분적으로 축소했다. 수혜수준을 최대 70%로 축소하고, 신체장애자와 취업불가능자 간의 구분을 명확히 하면서 취업이 가능한 사람에 대해 엄격한 기준을 적용하고 지원을 축소했다. 하지만 실업보험에 비

---

31) 김선빈, 김득갑, 2001. “네덜란드: 조화와 개혁이 만든 번영”, 류상영 외, [국가전략의 대전환] 삼성경제연구소, 334-336쪽.

32) 김선빈, 김득갑. 2001. 339쪽.

해 신체장애보험제도의 개혁조치는 미미한 편이었다. 그 결과 노동을 기피하는 사람들이 1987년 이후 대폭 강화된 실업보험의 수혜기준을 피해 신체장애보험제도로 대거 몰리게 되었다. 1990년대 초 경제호조에도 불구하고 미취업인구의 생산활동 참여 문제가 루버스 제3차 내각의 핵심 정책과제로 등장했다. 여전히 풍부한 사회보장혜택은 네덜란드 국민들의 근로의식을 약화시켜 경제성장을 가로막는 아킬레스건으로 작용하고 있었다. 이에 따라 루버스 내각은 물가와 생산성을 초과하는 과도한 임금인상을 억제하고, 사회보장혜택 수혜자의 수를 제한하기 위해 객관적 기준을 마련하는 데 착수했다. 먼저 1992년에 조건부연동법을 도입하여 사회보장의 혜택수준을 평균임금상승률과 조건부로 연동시켰다. 아울러 미취업인구/취업인구가 목표치를 초과할 경우 법정최저임금과 사회보장혜택의 인상을 동결하고, 수치가 목표치 아래로 떨어질 경우 인상을 허용하는 탄력적인 제도를 운용하였다.

도덕적 해이의 빌미를 제공하던 병가 및 신체장애보험제도의 개혁도 이루어졌다. 1991년 여름 루버스내각은 이에 관한 개혁조치를 발표했는데, 신체장애보험제도의 개혁조치를 둘러싸고 100만명이 참가한 사상 최대 규모의 전국적 시위가 발생했다. 그러나 야당을 중심으로 한 정치권과 노동계의 반발에도 불구하고 루버스내각은 1992년-1993년에 걸쳐 2단계로 구성된 병가 및 신체장애보험제도 개혁에 착수하였다. 1992년 3월에 신체장애보험 수혜자축소법을 제정하고 종업원들에게 질병수당 및 신체장애보험제도를 사용하지 않도록 유도하기 위해 각종 인센티브를 제공했다. 뒤이어 1993년 초에는 수혜기준 강화 및 수혜 축소조치가 이어졌다. 신체검사를 강화하고, 50세 이하의 젊은 노동자 및 고액소득자에 대한 혜택을 삭감하였는데, 젊은 노동자의 경우, 이 혜택을 적용할 때 최종임금의 70%가 아닌 법정최저임금의 70%로 축소하였다. 또

1994년 1월에는 병가수당법을 개정하였다. 이 법에 의해 2-6주간의 병가수당은 공공기금이 아닌 고용주가 부담하게 되어 질병으로 인한 결근을 감소효과를 가져왔다. 33)

병가수당제도는 1994년에는 고용주가 1주일분의 병가수당을 부담(최종임금의 70%)하도록 하였고, 1996년 3월부터는 고용주가 최대 2개월간 부담하되, 종업원에 대한 질병수당 지급의무에 대비해 민간보험에 가입하거나 보험에 가입하지 않고도 자체적으로 해결할 수 있도록 허용하였다. 1995년에는 실업보험제도도 개정되었다. 실업보험의 신청요건을 강화한 것이다. 해고 전39주(종전에는 1년) 동안에 26주 이상 근무해야 하며, 이 경우 최대 6개월 동안 최저임금의 70%에 해당하는 실업수당을 지급하도록 하였다. 지급 여부를 판단할 때, 취업 및 직업훈련 참가의지가 중요한 기준이 되었다. 1998년에는 국가신체장애제도가 개정되어 신체장애보험제도에 경쟁원리가 도입되었다. 회사는 법으로 강제화된 5년간의 신체장애보험 지급의무에 대비해 민간보험에 가입할 수 있게 되었다. 아울러 기업별 신체장애의 위험과 기업규모에 따라 보험료가 차등 적용된다.<sup>34)</sup>

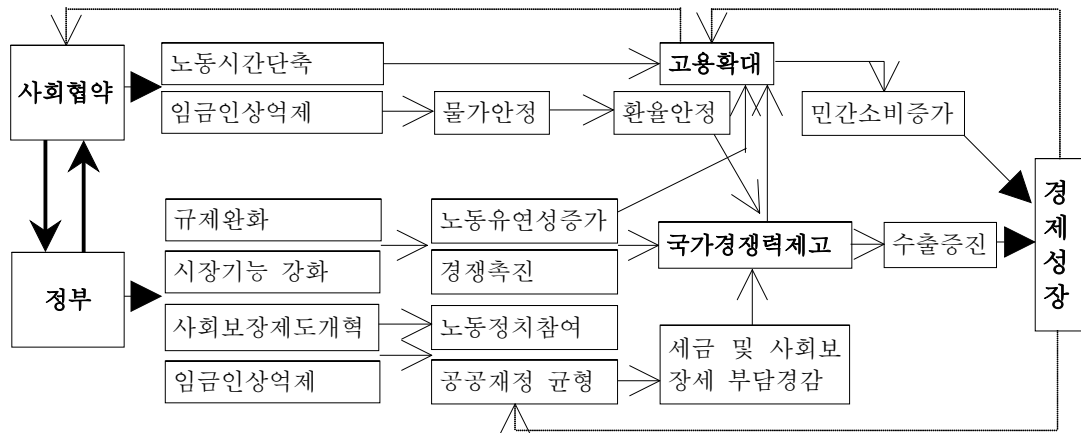
<네덜란드 경제개혁모델<sup>35)</sup>>

---

33) 김선빈, 김득갑. 2001. 336-338쪽.

34) 김선빈, 김득갑. 2001. 339-340쪽.

35) 김선빈, 김득갑, 2001. 344쪽.



아일랜드의 경우 특징적인 것은 사회협약 ‘파트너십 2000’을 추진했다는 점이다. 지난 10년간 정부, 재계, 노동계, 농민단체, 지방자치단체 등이 참여하는 사회파트너십이 경제성장에 큰 기여를 했다. 1996년 10월 23일 아일랜드의 경제계와 노동계를 대표하는 19개 단체가 21세기를 맞아 아일랜드 경제와 사회를 이끌어 갈 국가협약인 ‘파트너십 2000’을 체결했다. 이 협약은 사회통합, 고용촉진, 경쟁력제고를 목표로, 첫째, 고속성장에서 비롯되는 사회적 이완현상을 경계하고 경제정책을 일관되게 유지할 것, 둘째, 장기 실업자를 줄여 사회적 불균형을 해소하고, 셋째, 정부와 기업, 산업계는 글로벌 경쟁과 정보사회에 효율적으로 대응할 것을 명시하고 있다.<sup>36)</sup>

<아일랜드 파트너십 2000의 주요 내용><sup>37)</sup>

36) 김득갑. 2001. “아일랜드: 외자유치로 이룬 경제기적”. 류상영 외 [국가전략의 대 전환]. 삼성경제연구소. 397-399쪽.

37) 김득갑. 2001. 398쪽.

분야	주요내용
거시경제목표	4.5-5.5% 경제성장, 신규고용 매년 38,000명
거대 사회통합	2007년 목표로 빈곤퇴치전략(NAPS) 추진
평등사회구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남녀평등(취업과 직업훈련)</li> <li>○ 공무원 임용시 지체장애자 3% 의무 채용</li> </ul>
창업 및 고용촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경쟁력 점검을 제도화</li> <li>○ 정보사회 대응을 위한 국가정보화사회전략 수립</li> <li>○ 산업 및 무역정책 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다국적 기업과 국내기업의 동등대우</li> <li>- 통신, 에너지, 운송 등 인프라 투자 강화</li> <li>- 식품, 의류, 엔지니어링 분야의 수출시장 다변화</li> </ul> </li> <li>○ 관광, 건설, 금융서비스, 필름, 음악, 운송산업 육성</li> </ul>
중소기업	창업절차 간소화 및 중소기업 금융대출 확대
농업, 식품, 임업	EU공동농업대책(CAP) 개혁 및 동유럽국가들의 EU가입에 대비한 경쟁력 강화
기업경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업경쟁력 제고를 위한 파트너십 강화</li> <li>○ 노사관계 시스템의 현대화</li> </ul>
임금 및 고용조건에 관한 사회협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임금인상 및 세계개혁을 통한 생활수준 향상</li> <li>○ 적정수준(매년 2.5%미만)의 임금인상</li> <li>○ 사회협약을 통한 산업평화 유지</li> </ul>

발전모델의 핵심은 사회적 협약에 있다. 중심적인 모델이 해체되었다고 하더라도 어떠한 발전모델이건 그 근간에는 항상 ‘사회적 협약’이 작동하고 있다. 이는 최근의 강소국 혹은 強中國에서 전개되는 독특한 모델에서 발견할 수 있는 것만은 아니다. 한국의 권위주의 발전모델 역시 사회적 협약에 기초해 있다. 그 구체적인 협약의 내용은 없지만, 5차 경제개발계획 등에는 그러한 의미가 담겨있다. 즉, 국가가 경제발전을 위해 모든 인적, 물적 자원을 관리하겠다는 것이며, 이를 통해 분배의 매커니즘 역시 국가에게 일임해 달라는 것이었다. 그 결과 국가는 재벌을 파트너로 경제성장을 추진했고, 노동자들에게는 임금인상 요구를 억압하면서 희생을 강요했다. 그 결과 압축적인 고도성장을 이룩한 것이며, 이 성장의 과정에서 정부나 재벌이 암묵적으로 협약한 것은 선성장 후 분배 였다. 그러나 박정희 정권이 종식된 이후 20년이 지나도록 이 약

속은 한번도 지켜진 바가 없다. 결국 87년 민주화운동 이후 이 약속의 이행을 물리적으로 요구하는 힘의 분출이 형성될 수밖에 없었던 것이다. 참여정부 시대의 새로운 발전모델은 이러한 사회적 협약에서 출발해야 한다. 그것은 역사를 약속을 이행하는 첫 걸음이며, 심화되고 있는 사회의 모든 양극화 현상을 치유하기 위한 출발인 것이다.

사회적 협약의 내용은 무엇인지, 그리고 그것을 근간으로 해서 만들어야 하는, 권위주의 발전모델을 대체할 수 있는 민주적 발전모델의 한국적 내용은 무엇인가 하는 문제는 역사적 과제가 아닐 수 없다. 앞선 나라의 경험을 참조하고 다양한 이론과 연구의 성과를 활용하되 한국적 현실의 조건과 특성에 상응하고 또 그러한 현실에서 적용될 수 있는 대안의 범위와 정책선택의 기회구조, 나아가 가능한 실천프로그램을 구체적으로 모색하는 것이라 할 수 있다.

사회적 협약 없는 발전모델은 사실상 불가능하다. 산업화모델이 권위주의에 기반을 두고 성공할 수 있었던 것은 위로부터의 억압적 통합기제가 가능했기 때문이다. 왜 균형발전모델인가? 그것은 민주주의에 기반한 사회적 협약을 추구해야 하기 때문이다. 지금까지의 중앙집중식 발전모델로는 지식정보시대에 대응하는 국가경쟁력의 일차적 요소인 사회적 협약을 추진할 수 없다. 지금 이 시점에서 참여정부가 국가균형발전모델을 대안적 모델로 채택하는 것은 때늦은 선택이 아니라, 더 이상 미룰 수 없는 국가적, 시대적 과제를 추진하는 것이다.

### 3. 균형발전모델의 의미와 한계

참여정부가 지지자 및 국민에게 제시해야할 Vision은 무엇인가? 국정 목표인 “함께 하는 민주주의”, “더불어 사는 균형발전사회”, “평화와 번영의 동북아시아”는 모든 정책에 충분히 반영되고 있는가? 국정목표와 Vision은 어떻게 달라야 하는가? 분권화와 민주주의를 보완한 “국가균형발전”은 비전이 될 수 있는가? 오염된 개념을 Vision으로 격상시키는 것은 바람직한가? 참여정부의 국정운영 Vision은 무엇인가? 이러한 질문들에 대한 해답은 빠른 시일 내에 참여정부가 국민들에게 제시해야할 내용들이다.

국가발전전략을 수립하기 위해서는 무엇보다 과거에 대한 엄밀한 평가에 기초하여 참여정부가 새롭게 부여받은 역사적 임무가 무엇인가를 분명히 규정할 필요가 있다.

지난 60여 년에 달하는 한국 현대사를 통해 우리는 건국, 산업화, 민주화, 그리고 정보화의 시기를 거쳐왔다. 서구 선진국에서는 이러한 과정이 수백 년에 걸쳐 점진적으로 이루어졌지만 우리는 이 모든 과제를 매우 짧은 시기에 압축적으로 추진하지 않으면 안되었다. 그 결과 양적 성장 위주의 불균형발전전략으로 인해 국가시스템 전반에 걸쳐 수많은 문제점이 파생되고 있다.

특히, 지난 시기 중앙집권체제하에서 수도권은 교통혼잡, 환경오염, 토지와 주택의 부족 등 과밀(過密)의 폐해에 시달리고, 지방은 인구, 인적 자원, 자본의 유출로 정체와 침체에 빠지는 과소(過小)의 문제에 직면하는 등 국토의 불균형이 심화되어 있는 상태이다.



이제 참여정부는 압축적 근대화가 파생시킨 이러한 문제점들을 해소하고 명실공히 국가를 한 단계 발전(upgrade Korea)시켜야 하는 과제를 추진해 나가야 한다. 이를 위해서는 양(量)과 질(質)의 두 측면에서 새로운 좌표를 설정할 필요가 있다. 양적으로는 세계 12대 경제강국에서 10대 강국으로, 더 나아가 세계 7대 강국으로 발돋움해 나가야 할 것이며, 질적으로는 상상력과 창의력이 풍부한 지식에 기반한 문화선진국이 되어야 한다.

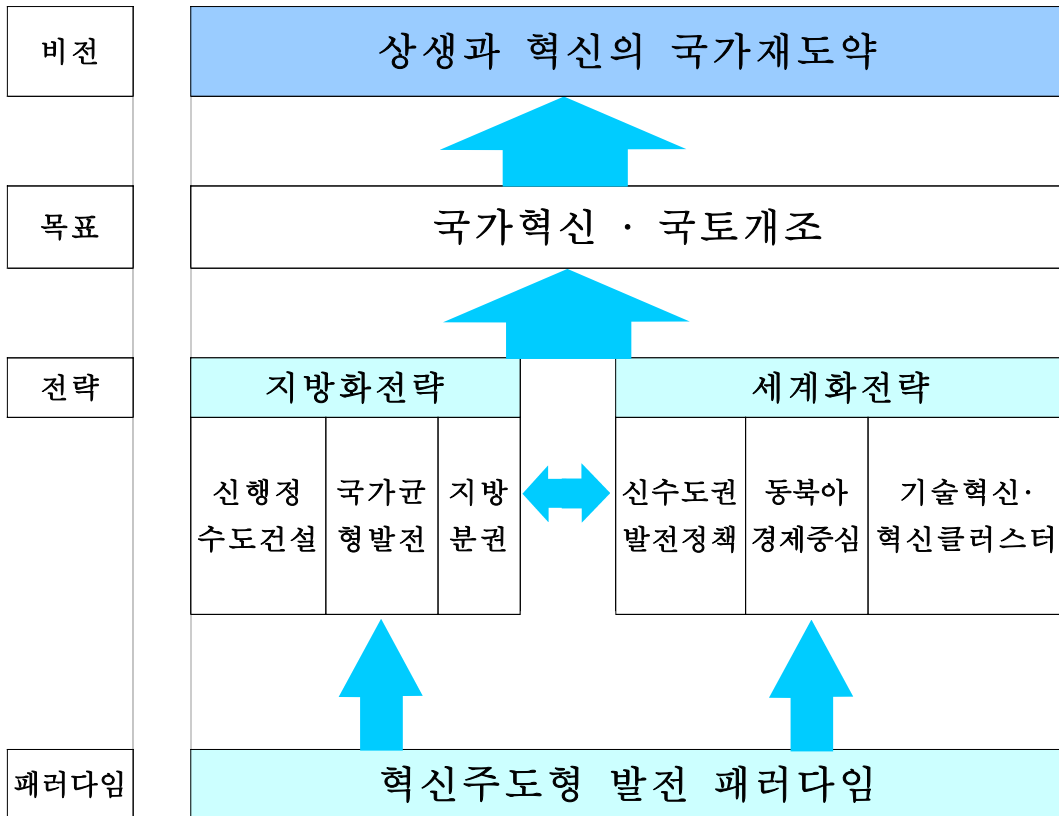
우선 국가균형발전의 비전을 살펴보자. 혁신주도형 발전 패러다임은 혁신주도형 경제를 사회적 기반으로 비전을 구축한다는 점에서, 나아가 혁신주도형 경제를 토대로 신성장체제를 구축한다는 점에서 비전의 하부구조로 적절한 의미를 갖는다고 평가할 수 있다. 특히 ‘혁신’은 사회적으로 경제가 침체 혹은 하강국면에서 회복 및 상국 국면으로의 동력을 회복하기 위해 도입되는 가장 적절한 자기 성찰적 발전동력을 찾는 개념이자 방법이라는 점에서 의미가 크다 하겠다.

반면 전략으로 제시한 지방화와 세계화 전략은 일부를 포괄할 수는 있지만, 사회전체를 대표할 수 있는 전략으로는 부적합하다. 자립형지방화 전략을 통한 국토균형발전, 지방의 세계화 및 국가산업의 세계화를 위한 국가균형발전은 그 자체로 정합성이 있지만, 사회전체를 대표하는 전략이라 할 수는 없다. 이는 단순히 건설·산업의 영역만을 대표하는 전략이라 할 수 있다. 중요한 사회구조의 현실을 대표하지 못하는 전략이라는 비판을 피할 수 없다. 참여정부의 국정목표가 “더불어 사는 균형발전사회”인데, 이 전략은 단순한 균형발전사회, 더 자세히 말하면 국토의 균형적인 발전을 제시하는 것에 그치고 있다.

양극화사회가 심화되고 있는 사회에서 국가균형발전사회를 구현하기 위해 필요한 전략의 핵심적 키워드는 사회적 협약, 민주주의의 질적 발전, 국가경쟁력 강화 등이어야 하는데, 이 비전 프로세스에서는 이러한 키워드가 모두 빠져 있는 한계를 보이고 있다.

균형발전에서 제시하고 있는 비전으로서 “상생과 혁신의 국가재도약”은 비전이라기보다는 비전으로 나아가기 위한 하나의 과정을 제시하는 것에 불과하다. 이 비전에서는 두 가지로의 독해가 가능하다. 하나는 상생과 혁신을 통해서 국가재도약을 한다는 것이며, 다른 하나는 국가재도약을 위해 상생과 혁신이 필요하다는 것이다. 두 가지의 경우 모두 비전으로서의 의미를 갖지는 못한다. 또한 여기서는 국가재도약이 의미하는 바가 모호하게 제시되어 있다. 어떤 방향으로의 재도약을 의미하는지 읽히지 않는다. 물론 경제적, 사회적, 정치적, 국토의 공간적 차원 등 모든 부문에서 한 단계씩 도약하자는 결의로서 충분히 받아들여질 수 있지만, 현대사회는 권위주의 발전모델과 같이 거의 아무 것도 없는 기반 위에서 제시하는 비전과는 다른 의미의 비전이어야 한다. 현재 우리가 처해있는 위치를 바탕으로 앞으로 나아갈 길을 신중하고 압축적으로 합의가 가능한 유형으로 제시해야 한다.

<국가재도약의 비전과 전략>



<자료. 균형발전위원회, [균형발전의 비전과 전략], 2004>

그것이 참여정부의 비전이 갖는 핵심이어야 하며, 그러한 내용을 바탕으로 참여정부의 비전은 강점을 가질 수 있고, 나아가 민주적 발전모델로서 사회적 합의를 도출해 낼 수 있는 것이다. 참여정부가 처해 있는 정치·사회·경제적 조건을 고려하면, 한마디로 “헤게모니 없는 정부”이다. 헤게모니 없는 정부가 사회를 선도하기 위해서는 무엇보다 모호한 정부의 비전을 가지고는 저항하는 헤게모니에 대해 대응하기 어려운 것은 분명하다. 의회내 정치세력으로는 다수이지만, 한국정치에서 소수의

야당이 결사적 반대를 할 경우 어떠한 정책적 수단도 입법화의 과정을 거치기 어렵다는 것은 경험적으로 확인된 바이다. 그런데 오늘날 한국 정치의 특징을 살펴 보면, 의회내 정치세력은 참여정부가 다수를 차지하고 있지만, 의회 밖 정치세력은 참여정부에게 유리하지 못함을 알 수 있다. 조중동을 중심으로 한 보수 언론, 사법부 등의 보수적 견제세력은 그 자체로 저항적인 의회 밖 정치세력으로 작동하고 있다. 사회적으로는 양극화의 심화로 각종 사회적 불안이 증폭되고 있는 것이 현실이며, 이는 경기불황, 즉 민생경제의 위기로 표현된다. 지금의 한국 현실은 총체적으로 보면 ‘위기’라고 단언할 수는 없다. 그러나 민생경제 및 서민 생활이라는 측면에서 보면 분명 위기이다. 이 위기를 극복할 수 있는 대안으로서 사회적 협약에 기초한 발전모델을 제시하는 것이 참여정부의 급선무라 할 수 있다.

균형발전위원회에서 제시하는 패러다임의 전환은 ‘국토의 균형적 발전’ 혹은 ‘산업의 균형적 발전’이라는 범주 내에서는 정합성을 갖는다고 하겠다. 하지만 이 전환의 내용은 사회적 함의를 함축하고 있지 못하다는 점에서 결정적으로 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 국토의 균형발전 전략이 제시되면 될수록, 사회의 양극화 현상과 맞물리면서 그 체감적 효과가 떨어지고 있는 것이 현실이다. “균형발전을 추진하지만 균형발전이 점차 멀어지고 있는 것처럼 느껴진다”<sup>38)</sup>는 소회는 이러한 현실을 의미하는 것이 할 수 있다. 물론 한국사회에서 고도의 압축성장 과정에서 가장 큰 피해를 본 것이 노동자와 지역이라는 차원에서 지역중심의 발전계획을 수립한 것은 참여정부가 역대 최초로 수행하는 전략이라는 점에서는 의미가 매우 깊다고 하겠다.

---

38) 최장집. 2004. “한국민주주의의 취약한 사회경제적 기반”. [아세아연구] 통권 117호.

<균형발전의 패러다임 전환>

구분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총량적·압축성장</li> <li>○ 효율성 추구</li> <li>○ 국가발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 혁신주도형 경제발전</li> <li>○ 균형과 효율 동시추구</li> <li>○ 지역발전을 통한 국가발전</li> </ul>
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이중적 구분</li> <li>○ 발전지역과 저발전지역</li> <li>○ 공간적 차별성·획일성</li> <li>○ 지역의 국지성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다면적 구분</li> <li>○ 지역구조의 다양성</li> <li>○ 공간적 정체성·복합성</li> <li>○ 지역의 광역화</li> </ul>
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙부처 중심(중앙의존형)</li> <li>○ 하향적 집권화</li> <li>○ 지역이기주의 조정 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방중심(지방자립형)</li> <li>○ 상향적 분권화</li> <li>○ 지역간 상호의존·협력촉진</li> </ul>
지원방식 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원주체별 부분적·산발적 분산지원</li> <li>○ 중복투자로 시너지효과 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원주체간 협력을 바탕으로 종합적·체계적·입체적 지원</li> <li>○ 지역별 특성화발전으로 효과 극대화</li> </ul>
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙주도 추진</li> <li>○ 요소투입형 성장전략</li> <li>○ 대기업주도</li> <li>○ 정치성 강조(균등배분)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가·지방 파트너십</li> <li>○ 혁신주도형 성장전략</li> <li>○ 혁신클러스터의 형성</li> <li>○ 권역간 균형, 권역내 효율</li> </ul>

<자료. 균형발전위원회, [균형발전의 비전과 전략], 2004>

우리나라는 지난 반세기동안 강력한 중앙집권체제하에서 집권-집중 발전 모델을 통해 ‘불균형발전 전략’을 추진해왔다. 그 결과 압축적 산업화에는 성공할 수 있었으나, 지역불균형 심화, 지방 자치능력 약화, 국민통합 저해, 국가경쟁력 약화 등 수많은 문제들을 떠안게 되었다. 중앙집권체제하에서 추진된 일극(一極)집중형 발전모델은 수도권외 과밀과 지방의 정체(停滯)에 따른 국가경쟁력 약화와 국민분열이라는 부정적 유산을 남겼다. 이를 방지할 경우 중앙과 지방사이의 균열과 갈등은 사

회통합과 민주주의의 가치를 위협할 수 있다. 참여정부가 국가균형발전을 최고 국정과제의 하나로 설정한 이유는 바로 여기에 있다.

참여정부는 국가균형발전이라는 이상을 자립형 지방화를 통해 실현하고자 한다. 지금까지의 지방화는 중앙에 의해서 결정된 거대한 집중식 발전이라는 점에서 의존형 지방화였지만, 참여정부는 발상의 전환을 통해 역동적인 지방을 창출하고자 한다. 의존형 지방화는 안정적인 상태는 유지하지만, 항상 그 자리에 그대로 정체된 상태에서의 안정을 의미하기 때문에 국가 전체적으로 보면 발전인 것 같이 보여도, 균형이 붕괴된 발전으로써 불안한 모습을 지녀왔던 것이다. 자립형 지방화는 지방의 안정적 상태의 유지를 중앙의 일방적인 결정이나 지시적 지원에 의한 것이 아니라, 지방 스스로의 역동성에 기초한 지방의 결정과 중앙의 조정 및 조력이 조화를 이루는 시스템을 구축하고자 하는 것이다. 따라서 자립형 지방화는 지방이 지속가능한 발전을 스스로의 힘을 가지고 추구하는 것이며, 지방의 경제적, 사회적, 문화적 사안을 지방 스스로가 결정하고 지방 스스로가 추진할 수 있는 잠재력을 복원하는 것이다. 의존형 지방화를 극복한 자립형 지방화는 중앙집중형 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산형 발전모델로의 전환을 의미하는 것이다.

지금까지의 사회발전은 중앙의 발전에 의한 결과로써 지방의 발전이라는 수혜적 의미가 강했던 측면도 없지는 않다. 따라서 중앙과의 강한 연계가 지방발전의 관건으로 이해되는 경향도 강하게 나타나곤 했다. 중앙집중화로 인해 지방이 배제되고 있는 상황에서 사회발전은 항상 불균형 상태에 머물 수밖에 없다. 모든 자원과 엘리트가 중앙으로 향하고, 그로 인해 지방은 자원과 엘리트라는 두 측면 모두에서 공동화현상을

보이는 현실에서 지방의 안정적인 사회발전은 기대하기 힘들다. 국가균형발전은 지방의 자립적인 사회발전이 가능한 상태를 창출하면서 한국 사회 전체가 발전할 수 있는 기반을 창출하고자 하는 것이다.

국가균형발전은 또한 민주주의의 가치를 발전시키기 위한 전략이다. 민주주의란 한 사회의 중심이 다원화하는 경향을 발전시키는 힘이어야 한다. 권위주의, 절대주의, 전체주의 등 비민주적 사회의 특징은 정치, 경제, 군사, 문화적 권력과 영향력이 단일 중심으로 응집되어 있다는 것이다. 오늘날 한국사회의 변화에 가장 큰 영향을 미친 민주화는 이들 응집된 힘의 요소들을 해체하고 다원화하는 것이라 해도 과언이 아니다. 따라서 지방 역시 중앙과의 관계에서 보면 자립형으로 전환하지만, 지방 자체에서는 자원이 다원화 될 수 있어야 하며, 특히 지방의 엘리트 역시 다원적 힘들로 구성되어 서로 경쟁하고 서로가 그 지역의 대안이 될 수 있도록 기능할 수 있어야 한다. 민주주의는 사회가 서로 갈등하는 이해와 의견의 차이로 이루어져 있는 조건에서 이들 사이의 갈등을 조정하는데 그 존재 이유가 있는 정치체제이다. 이러한 가치가 지역 사회발전과 양립하기 위해서 지방의 자원과 엘리트가 다원적으로 성장할 수 있는 기반을 창출하는 것이 무엇보다 중요하다. 자립형 지방화가 추구하는 민주주의 가치의 지속 가능한 발전은 이 구조에서 가능할 것이다. 국가균형발전은 이러한 복수의 힘들 간의 관계를 해당 사회의 여러 조건과 현실에 맞게 재조합하여 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 재조정하는 것이다.

국가균형발전이란 '지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화

하는 것'을 의미한다. 이러한 혁신적인 새로운 패러다임에 입각한 국가 균형발전이 목표로 하는 것은 '전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회의 건설'이다.

지금까지 우리사회는 권위주의 산업화 발전모델만을 가지고 있었다. 지금도 그 모델의 영향 하에 국가의 모든 정책이 집행되고 있는 것은 아닌가 성찰해 볼 필요가 있다. 그 차원에서 우리는 민주화 이후 '민주주의 발전모델'을 창출할 필요성도 검토해야 한다. 그것이 여러 수준에서 권위주의로부터 벗어나는 가장 적극적인 길이기도 하다. 본 연구를 위해 전문가들을 대상으로 두 차례 실시한 델파이조사 결과에 따르면, 민주적 발전모델의 핵심적인 내용은 다음과 같은 내용들이 중심을 형성하고 있다. 첫째, 민간중심 추진체계, 둘째, 지방분권, 셋째, 분배지향, 넷째, 공동체참여, 다섯째, 능력에 따른 차이의 인정 등이다. 시장기능을 존중하고, 지방의 자율과 창의를 중시여기며, 최소한의 인간적 삶을 유지할 수 있는 복지를 강조하고, 사회개혁적 참여를 지양하고 삶의 질을 향상시키며, 차별적 제약이 없는 공동체 운동으로 인간의 존엄성을 고양하는 내용을 강조하고 있다.

이를 실현하기 위한 중심철학, 즉 중심적 가치로 제시하는 것은 민주주의, 공동체주의, 세계주의, 글로벌경쟁, 선의의 합의, 독창성, 평등, 개별화 등이며, 중심원리로는 경쟁, 복지, 공동체운동, 인센티브시스템, 대화와 양보, 정부의 약자보호 등이다.

제5장 결론의 발전모형 연구는 이러한 델파이조사 결과를 반영해서 종합한 내용이다.



## 제5장 결론: 민주적 발전 모형을 찾아서

참여정부의 민주적 발전모델의 제안에 앞서 그 전제로 사회적 협약에 대해 논의해야 한다. 사회적 협약의 내용은 한국경제의 체질을 개선하기 위한 합의에 있다. 단기위주의 정책추진에 익숙해 있던 경제체질을 장기주의로 전환하는데 대한 합의가 우선 필요하다. 장기주의로의 전환에서 기존의 관행이 파괴되고 이 관행에 얽매어 경제활동을 하던 각 주체들은 이를 받아들이기 어려운 처지에 놓일 수 있다. 그러나 단기위주의 정책이 가져온 폐해를 고려한다면 이는 한국경제의 지속가능한 발전을 위해서도 필요한 합의가 아닐 수 없다.

다음으로는 스스로의 공동체적 사안을 스스로 결정할 수 있는 구조를 창출하는 것이 중요하다 하겠다. 이를 위해서 어떤 지역이건 공간적으로나 기능적으로나 자립적으로 작동할 수 있는 구조를 창출해야 한다. 자립형 지방화가 그것이다. 이는 국가균형발전의 비전과 전략이 잘 제시하고 있는 바이다. 국가의 공간적 균형발전의 출발은 자립형 지방화에 놓여 있는 것이다. 지방의 엘리트가 동질적인 몇몇 엘리트 중심의 카르텔화된 유형을 갖지 않도록 하는 것도 중요한 자립형 지방화의 전략임에는 틀림없다.

다음으로는 사회경제개혁이다. 개혁의 핵심은 민주주의사회로의 개혁이다. 권위주의적 사회구조와 경제구조로부터의 개혁이다. 사회적으로 비합리적이고 비효율적인 구조를 개혁하는 것이다. 사회경제개혁의 핵심은 재벌개혁에 놓여 지지 않을 수 없다. 87년 민주화 이후 노태우정권에서부터 시작해서 김대중정부에 이르기까지 재벌개혁을 시도하지 않

은 정부는 없다. 노태우, 김영삼 정권의 경우는 재벌개혁이라기 보다는 재벌의 구조조정 등을 통한 새로운 정경유착의 고리를 만드는 것이라 해도 과언이 아니다. 김대중정부의 경우는 조금 다른 측면이 있었다. 이 경우는 벤처기업을 통한 재벌중심의 경제구조를 개혁하는 비전 하에서 재벌에 대한 직접적인 구조개혁을 단행했다는 점이다. 그러나 결과적으로 벤처기업의 육성이 단기위주의 지원정책이었고, 재벌개혁은 재벌간 업종의 맞교환 등을 통한 구조조정이었고, 핵심적인 중소기업정책의 부재, 나아가 해외자본의 유치가 재벌중심의 대기업에 집중됨으로 인해 재벌개혁의 결과는 재벌강화로 귀결되었다. 대안적 경제구조로서의 벤처기업과 한국경제의 새로운 중심형성을 위한 경제구조로서의 중소기업 정책이 동시에 추진되어야 했지만, 이 부분에서는 종합적 개혁의 로드맵이 없었던 것으로 파악된다. 물론 현재 참여정부에도 재벌개혁에 대한 로드맵은 전혀 발견할 수 없다. 그렇다고 해서 중소기업중심의 경제구조를 가지고 가겠다는 계획이 수립된 바도 없다. 나아가 벤처기업과 같은 대안적인 경제구조의 창출도 기획되고 있는 것이 없다. 참여정부에서의 사회경제개혁은 그 자체로 흔들리는 요소가 많다고 할 수 있다.

마지막으로 사회통합이다. 사회통합은 앞선 강소국 모델에서 발견할 수 있는 바와 같이 사회적 협약의 넓은 범위를 의미하는 것이다. 본문의 가치정향과 사회추세변화에서 살펴본 바와 같이, 우리는 여러 가지 차원에서의 양극화에 시달리고 있다. 수출호황 대 내수부진, 대기업 대 중소기업이라는 차원, 남성 대 여성이라는 양극화, 학력의 양극화 등을 비롯해, 사회적으로 가장 중요한 의미를 갖는 계층간 양극화를 들 수 있다. 계층간 양극화는 중산층의 붕괴로 상층의 20%와 하층의 80%로 구분되는 양극화를 의미한다. 노사관계는 합의점을 찾지 못하고 표류하고 있으며, 심지어 대기업 노동자와 중소기업 노동자의 양극화는 더욱

심해지고 있다. 본문에서 본 바와 같이 지니계수 상으로 보면 빈곤층은 점점 더 늘어나고 있다. 실업률은 다소 줄기는 했지만, 여전히 높은 수준이고, 특히 청년실업은 더욱 가속되고 있다. 이러한 현상들은 순환적으로 영향을 미치면서 경제의 선순환적 흐름을 곳곳에서 차단하는 결과를 보이고 있다. 이러한 사회현상의 돌파를 위해 필요한 것이 광의의 사회적 협약으로서 사회통합인 것이다. 이 사회통합 없이는 한국사회가 정상적으로 작동하기 위한 비전을 달성하기 어렵다.

사회통합을 위한 각 부문별 대안을 정리하면 다음과 같다. 우선 정부 부문이다. 정부의 경우는 민주주의를 공고화하고 능력있는 책임정부로서의 비전을 제시할 수 있어야 한다. 이를 위해 다음의 세 가지 내용을 중심으로 한 대안을 제시할 수 있다.

첫째, 세계일류의 깨끗하고 효율적인 책임정부를 위해 국민과 함께하는 부패 없고 봉사하는 효율적인 정부를 구현하고, 지속적 혁신이 가능한 능력 있는 정부를 창출해야 한다.

둘째, 자율과 책임, 공동체정신에 기초한 분권형 국가의 건설을 위해 중앙권한의 획기적 지방이양 및 지방재정 지원으로 자치역량을 확보하고, 지방분권과 정부혁신, 균형발전의 조화로 살기 좋은 지역사회 만들기 주력해야 한다.

셋째, 분권과 혁신에 기초한 역동적 균형발전 사회를 위해 수도권 집중을 억제하고, 지방균형 발전 극대화를 위한 발전전략으로 전환하는 토대를 마련해야 한다.

다음은 외교안보분야로 북핵문제를 넘어 동북아 평화와 번영의 시대를 열기 위한 것으로 다음의 두 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 한반도와 동북아의 평화와 번영질서를 구축하기 위해 남북한 간 군사적 신뢰를 구축하여 하며, 협력적 자주국방, 한미동맹의 포괄적 재조정을 무리없이 추진해야 함과 동시에 동북아 다자간 안보협력체를 구축해야 한다.

둘째, 한반도 평화정착(Peace Korea)을 위해 남북관계를 제도화하고, 이를 기반으로 평화통일의 기틀을 조성하며, 남남화해로 남북통합을 이룩하고, 한반도 평화프로세스(Peace Process)를 통해 평화정착에 주력해야 한다. 한반도 평화프로세스로는 다음의 세 가지를 제시할 수 있다. 핵을 넘어 평화구축(Peace Building) 단계, 교류협력으로 평화공동체 건설(Peace Community) 단계, 비무장지대를 평화지대화(Peace Zone)하는 단계가 그것이다.

경제영역에서는 혁신과 통합의 선순환 경제, 나아가서는 성장과 분배의 선순환 경제를 위해 다음의 여섯 부문에서의 비전을 제시할 수 있다.

첫째, 특권과 차별없는 자유롭고 공정한 시장경제를 위해 경쟁에 기초한 시장규율 확립을 하고, 산업발전에 기여하는 선진적 금융시스템을 도입하며, 삶의 질을 고양하는 수단으로서의 부동산 개념을 정착시키고, 더불어 잘 사는 방법으로서의 대외개방을 모색해야 한다.

둘째, 평화와 번영의 동북아 경제협력체 형성을 위해 Post-북핵을 대비한 동북아 협력사업 개발 및 협력 네트워크를 구축하고 이를 가동할 수 있어야 하며, 선진 개방형 경제체제 구축을 통한 동북아 거점화 기반을 구축해야 한다.

셋째, 과학기술에 바탕을 둔 혁신주도형 사회 건설을 위해 삶의 질 향

상과 분배의 정의가 실현되는 과학기술 중심사회의 비전을 달성할 수 있어야 하며, 과학기술 문화 창달을 통한 민주적 신뢰사회를 구현하기 위해 노력해야 한다.

넷째, 성장동력 발굴·확충을 통한 혁신주도형 경제를 실현하기 위해 미래 성장동력의 지속적 창출기반을 조성해야 하며, 산업발전과 산업연관, 일자리 창출의 선순환구조를 구축해야 한다.

다섯째, 살맛나는 농어촌사회를 만들기 위해 농어업인의 소득안정과 농어촌경제활동의 다각화를 모색해야 하며, 안전·안심할 수 있는 식품의 안정적 공급체계를 구축해야 하고, 나아가 농어촌생활여건을 획기적으로 개선할 수 있는 대안을 만들어야 하고, 풍부한 자연환경과 경관을 지닌 개성 있고 매력적인 농어촌사회를 만들고자 협력해야하고, 마지막으로 스스로 고민하고 해결책을 찾는 자율적 농어촌주민의 역량을 강화할 수 있어야 한다.

여섯째, 조세정의 실현과 선진적 재정시스템 구축을 위해 형평과세체계를 확립해야 하며, 시장원리에 부합한 조세체계를 구축하기 위해 노력을 기울여야 하고, 나아가 지능형 선진 재정시스템을 구축해야 하며, 자주재원에 근거한 재정분권의 노력을 실천으로 이어가야 한다.

마지막으로 사회통합, 사회협약의 핵심이라 할 수 있는 영역으로 차별·양극화 해소를 통한 지속가능사회를 구현하기 위해 다음의 여섯 가지 비전을 제시할 수 있다.

첫째, 빈부격차 완화와 차별시정을 통한 사회통합과 균형발전사회 구현을 위해 조세형평성 제고와 자산분배 불평등 개선을 통한 빈부격차 완화에 주력해야 하며, 일자리 창출과 사회안전망을 강화하기 위한 노력을 기울여야 하며, 5대 차별 해소를 통한 균형발전사회 건설에 박차

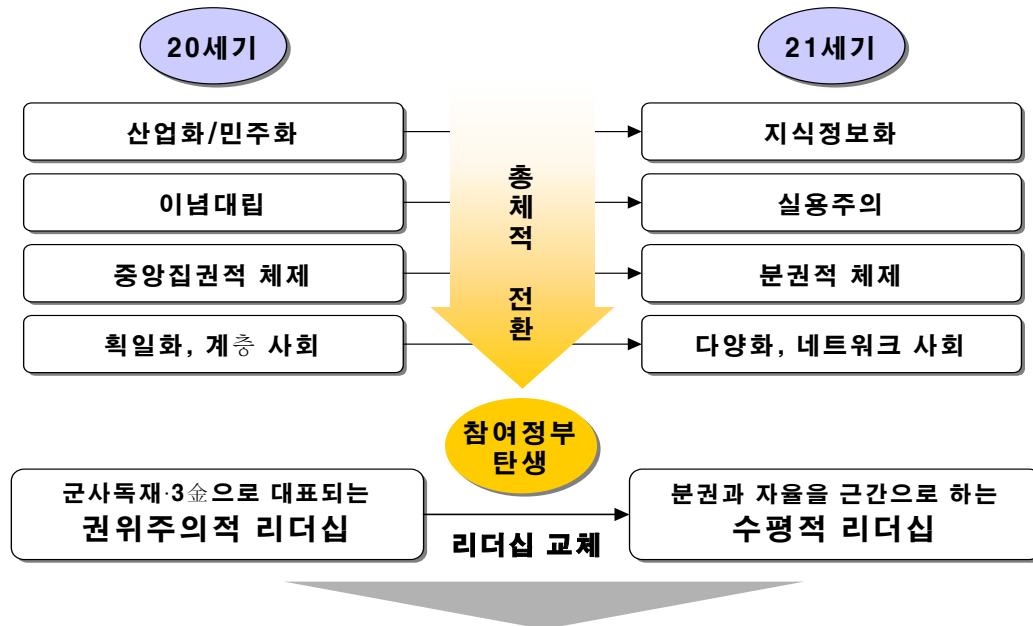
를 가해야 하고, 나아가 양성평등사회 구현을 위한 지속적인 개혁·혁신을 주도해 나가야 한다.

둘째, 전 국민을 위한 사회안전망 구축을 위해 참여복지에 기반한 전 국민복지의 완성을 사각지대 없는 사회보장체계 구축이라는 비전을 갖고 추구해야 하며, 공공의료체계 강화를 통한 전 국민 평생건강체계를 구축하기 위해 노력을 기울여야 한다.

셋째, 지속가능한 녹색사회의 실현을 위해 우선 정부의 녹색화 비전을 제시할 수 있어야 하며, 경제와 환경이 함께 어우러져 발전할 수 있는 길을 모색하고 실천해야 하며, 지속가능한 국토환경의 조성을 위한 종합계획을 마련하는 것이 중요하고 이 부문에 있어서는 균형발전계획에 환경문제를 포함시켜나갈 수 있어야 한다. 나아가 자원순환사회의 구축을 위해 노력해야 하며, 특히 대체에너지개발에 주력할 필요가 있고, 환경정의의 실현을 위한 다각적 접근이 필요하고, 능동적 국제환경협력을 통해 국내환경의 국제화를 위해 노력해야 한다.

넷째, 세계적인 수준의 지식교육과 인간교육을 위해 교육개혁 추진체계를 유연하게 가지고 갈 수 있도록 재정비해야 하며, 공교육 내실화와 교육복지 확대에 주력해야 하고, 학교와 대학의 민주성·투명성·공공성 제고를 위해 노력해야 한다.

다섯째, 협력적 노사관계에 기초한 역동적 한국사회 건설을 위해 사회통합적 노사관계를 통하여 원-원 전략을 추구해야 하며, 협력적 노사관계를 대기업-대기업 노조에서 전체 기업과 전체 노동자로 확대할 수 있는 토대를 마련해야 한다.



과거의 틀을 깨고 새로운 시대를 이끌어 가는  
 ‘수평적 리더십과 합리적 시스템’에 의해 국정운영

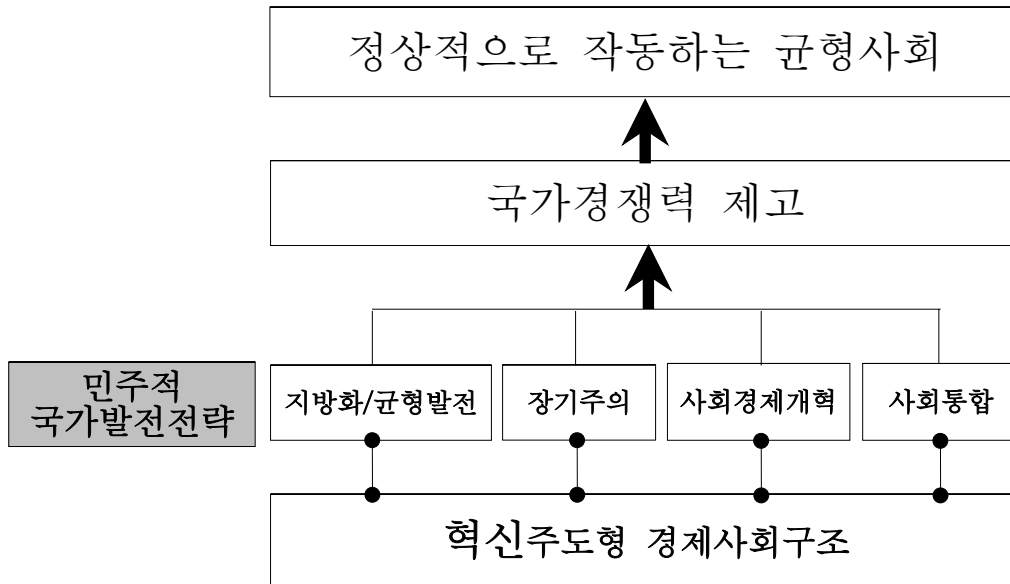
우리는 패러다임 현격히 변화된 21세기에 살고 있다. 현재 사회를 주도적으로 이끌고 있는 세대는 20세기의 산업화 마인드에 사로잡혀 있는 세대라 해도 과언이 아니다. 이들 세대가 21세기 변화된 패러다임에 입각한 자기혁신없이 사회를 선도적으로 개혁하고 보다 발전된 국가의 미래 비전을 달성하기에는 어려운 여건이 많은 것이 사실이다. 그 대표적인 것이 권위주의에서 민주주의로의 이행이다. 지금 모든 국가의 상층시스템은 이미 수평적 리더십과 합리적 시스템에 입각한 민주적 운영 방식에 기초해서 작동하고 있다. 그러나 아직 사회의 저변은 권위주의적인 상명하달의 위계적이고 비합리적인 요소가 온존하면서 작동하고 있다. 이 충돌이 현재는 정부와 사회 간 다양한 불신을 형성하고 있는 것 중 하나라 해도 과언이 아니다. 이러한 불신을 불식시키기 위해서도 끊임없이 제기되어야 하는 것이 ‘혁신’이다.

혁신Innovation(革新)은 사회전반의 조직이 유연해지고, 민주화하며, 그 속에서 사람들이 창의적 아이디어를 마음껏 발휘할 수 있는 계기를 마련하는 것이며, 자유로운 기업가정신과 창의력, 그리고 노력에 대해 정당한 보상이 주어지는 시스템을 창출하는 것을 의미한다.

앞에서 설명한 네 가지 요소, 즉 자립형지방화, 장기주의, 사회경제개혁, 사회통합은 한편으로는 혁신주도형 경제구조 위에서 작동할 수 있는 민주적 국가발전의 전략적 내용들이라 할 수 있다. 이를 바탕으로 했을 때 국가경쟁력을 제고할 수 있다고 강조할 수 있다. 문제는 이 강조가 제시하는 비전이 현상적인 것에 그칠 수밖에 없음이다. 그것은 현재의 상황을 극복하기 위한 비전으로만 의미를 가질 수 있다는 것이다. 다시 말해 현재의 성장과 분배의 선순환 고리를 발견하지 못하고 있는 상황에서 사회·경제적 양극화는 경제발전의 선순환적 계기들에서 지속적으로 제동을 걸고 있다. 다시 말해, 사회·경제적으로는 비정상적으로 작동되고 있는 사회이다. 물론 국가의 상층시스템은 민주적 운영시스템에 의해 작동되는 반면, 하층시스템은 민주적이지 못한 요소들이 도처에서 작동되고 있다는 차원에서도 비정상적으로 작동되고 있는 것이다. 단기적으로 혁신주도형경제구조에서 작동하는 이들 네 가지 전략들이 만들어내는 국가경쟁력 향상은 “정상적으로 작동하는 균형사회”의 비전을 달성하는데 그 비전이 두어져야 한다고 생각한다.

## <참여정부의 민주적 발전모델>





이 단기적 비전은 단기적으로만 해석되지 않을 여지도 충분히 갖추고 있다. 혁신을 통한 지방화/균형발전, 장기주의, 사회경제개혁, 사회통합을 발전전략으로 하는 모델로서 이를 민주적인 방식으로 전개하면서 국가경쟁력을 제고하고 그 동력으로 선진한국으로의 발돋움을 앞당긴다. 권위주의적 국가발전 전략 혹은 모델의 대체로서 민주적 국가발전전략 혹은 모델화를 시도하는데도 어느 정도는 유용한 측면을 갖추고 있다. 좁게는 혁신주도형 경제사회구조를 기반으로 작동하는 4가지 전략을 '민주적 발전전략' 혹은 '모델'이라 말할 수 있고, 넓게는 선진국 진입으로의 모든 과정을 '민주적 발전모델'이라 할 수 있다. 민주적 발전모델을 모색할 때 또 한 가지 깊게 고려해야 할 것이 있다. 그것은 소위 '포스트 87년체제'를 조망하는 것이어야 한다. '87년 체제'는 첫째, 권위주의시대에 기원을 둔 보수적 엘리트카르텔구조를 기반으로 작동된 체제이면서, 둘째, 지역적으로 지방배제와 수도권에 과도하게 의존하는 자원

분배구조에 의해 작동된 체제이고, 셋째, 남북한 분단과 냉전반공주의의 기본 틀 위에 기반한 체제이다. 이를 극복하고 대체할 수 있는 체제로서의 전망을 민주적 발전모델 속에 포함시켜야 한다.

또 다른 발전모델의 모형을 살펴보자. 혁신과 통합에 기초한 발전모델로서 참여정부 시대의 두 핵심 키워드인 혁신과 사회통합의 상징적 의미를 내포하는 통합의 두 원리이다. 오늘날 참여정부가 직면한 과제는 낡은 체제에서 새로운 체제로 이행하는 대전환기에서 발생하는 대립과 갈등, 혼란과 진통을 효과적으로 관리하면서 이행을 추동해야 하는데 있다. 전환기를 추동하는 힘의 원천은 낡은 패러다임을 창조적으로 파괴하는 혁신이며, 전환기를 관리하는 핵심 전략은 사회통합과 정치통합, 인간과 자연의 공생 내용으로 하는 통합이라 할 수 있다.

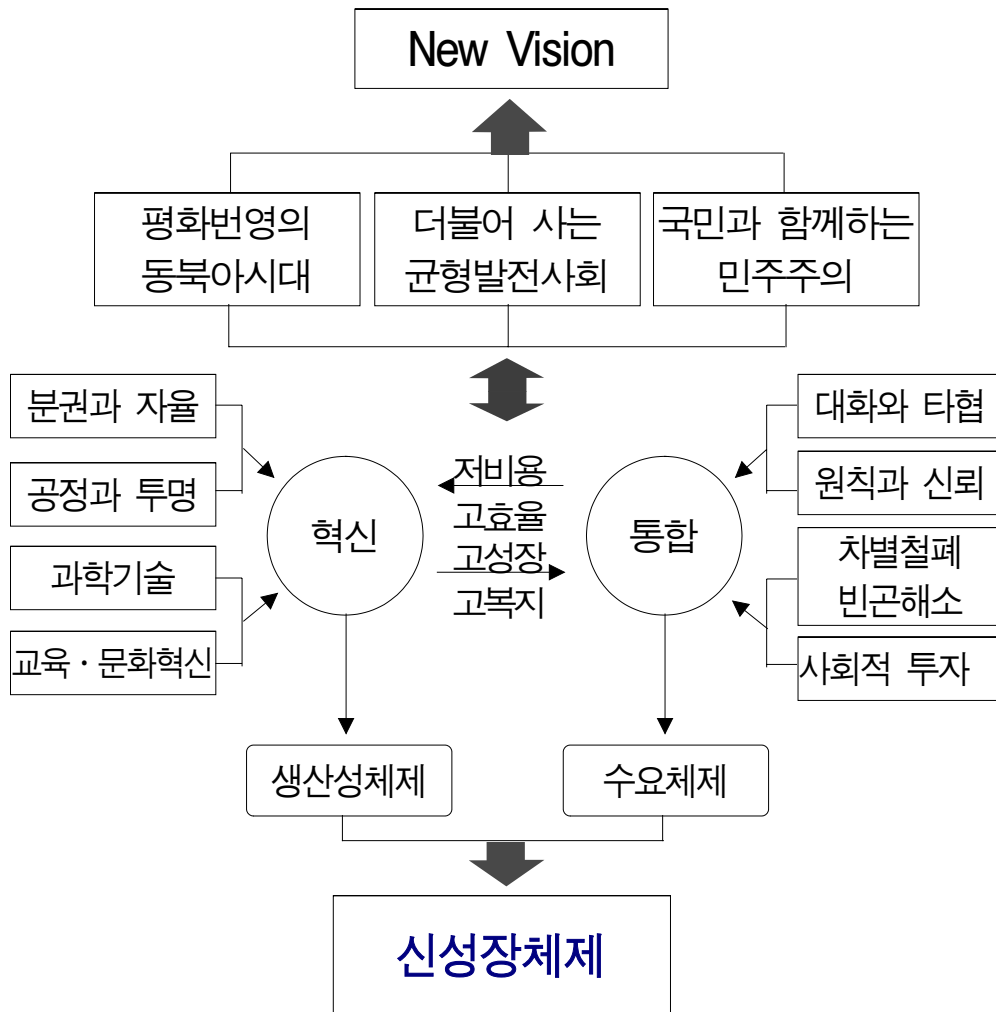
혁신은 새로운 성장의 원천으로 작동할 수 있어야 한다. 분권과 자율, 그리고 네트워크 속에서 경제주체, 사회주체들이 상호학습을 통해 창발하는 과정으로서의 혁신이 중요하며, 기업가 정신, 창의력, 그리고 노력에 대해 정당한 보상이 주어지는 사회시스템을 작동하게 만드는 제도 구축과 문화함양의 과정으로서의 혁신이 강조되어야 한다.

또한 지속가능한 인간발전 과정으로서의 통합이 전제되어야 하는데, 사회적 약자와 소수자의 권익을 포용하는 체계로서의 통합과 사회적 배제를 막고 노동시장에 참여시키는 인적자원개발 과정으로서의 통합, 나아가 대립 갈등하는 사회집단, 정치집단간에 대화와 타협으로 합의하는 과정으로서의 통합 및 인간과 자연이 공생하는 지속가능발전 과정으로서의 통합이 중요하게 고려되어야 한다.

혁신과 통합에 기초한 신성장체제가 구현하는 새로운 비전 모형은 아

래의 그림과 같으며, 그 내용은 다음과 같다.

혁신지향적 경제정책과 통합지향적 사회정책의 결합에 기초한 신성장체제의 구축이 그것인데, 참여정부의 4대 국정원리중 분권과 자율, 공정과 투명은 혁신을 촉진하고, 대화와 타협, 원칙과 신뢰는 통합에 기여하며, 3대 국정 목표 중 ‘평화와 번영의 동북아 시대’는 혁신에 기여하고, ‘국민과 함께하는 민주주의’는 통합에 기여. ‘더불어 사는 균형발전사회’는 혁신과 통합의 결과 실현하고, 혁신과 통합의 상승작용이 필요한데, 혁신에 의한 고성장과 고효율이 통합을 촉진, 통합에 의한 저비용과 고효율이 혁신에 기여하는 것이 상승작용의 핵심이다. ‘지속가능한 혁신을 위한 통합’과 ‘지속가능한 통합을 위한 혁신’이 신성장체제를 구성하는 핵심이며, 이를 바탕으로 새로운 비전을 만드는 것이 가능할 수 있다고 본다.



한국처럼 공간적으로 크기가 작고 커뮤니케이션 네트워크가 매우 긴밀하게 조직되어 있는 사회에서 성장의 잠재력은 사회구성원들간의 관계의 구조에서 나올 수밖에 없다. 지금까지 혁신경제에 대한 논의는 많았지만 정책목표와 내용, 정책수단, 실천프로그램이 아직 구체화되지는 못했다. 새로운 성장의 원천으로서 혁신을 어떻게 구체화하고, 지속가능한 사회발전 과정으로서 통합을 어떻게 결합시킬 것인지를 중심으로 한 대안적 경제사회 발전모델이 이러한 논의 속에서 발전될 수 있으리라 기

대한다.

이를 위해 가장 먼저 선행되어야 할 것은 사회적 협약으로서의 사회통합이다. 우리의 내부환경을 살펴보면, 과거와 같은 극적 발전은 이미 불가능한 상태라 해도 과언이 아니다. 지금은 극적인 발전이 아닌, 끊임없는 지속가능한 발전이 그 대안으로 고민되어야 한다. 구조조정이 불가피한 만큼 국가재정도 과거처럼 여유롭지 못한 상황이다. 우리는 세계화, 기업가정신강화, 경제의 다양화를 추구해야 한다. 이를 통해 다음의 다섯 가지 목적을 구현하고자 노력해야 한다. 첫째, 동북아시아 및 글로벌 경제네트워크의 허브화를 구현해야 하며, 둘째, 지식경제를 바탕으로 기업국가(entrepreneurial nation)를 형성해야 하고, 셋째, 제조업·서비스업의 균형적 발전을 추구해야 하며, 넷째, 다국적기업과 국내기업이 조화롭게 경쟁하는 다양화된 경제국가(diversified economy)를 달성해야 한다. 마지막 다섯 번째는 사회양극화 해소를 위한 사회적 대타협을 성사시켜 나가야 한다. 이 대타협이 없다면, 앞의 네 가지 조건은 항상 기반이 흔들리게 될 것이다.

이를 위한 장기전략으로는 WTO 등의 다자 네트워크와 쌍무적 FTA 확대로 외부와의 네트워크를 확대하고, 개인과 기업의 세금부담완화, 노동시장과 임금체계의 유연안정성(Flexicurity)을 강화하며, 비즈니스 비용 절감 등으로 경쟁력을 증대시키고, 국가에 대한 의존성을 탈피하고 기업가 정신의 강화로 개인 및 기업의 경쟁력을 강화하며, 제조업과 서비스업의 균형발전으로 성장을 지속하고, 수출 가능한 서비스를 개발하며, 교육분야 투자를 강화하여 지식경제에 맞는 인력을 개발해야 하고, 마지막으로 불가피한 경제구조조정을 수행하되 정부는 국민의 재취업을

위한 지속적인 교육 프로그램을 마련하여 국민의 고충을 최소화하는데  
주력해야 한다.

## <참고문헌>

- 러너. 2004. [가부장제의 창조]. 당대.
- 조경란. 2003. 『진보평론』 15호. 봄호.
- 연효숙. 2003. “탈식민시대의 주체와 타자”. 학술단체협의회, 2003 연합심포지엄. [우리 학문 속의 미국: 미국적 학문 패러다임의 이식에 관한 비판적 성찰] 중 발표논문.
- 연효숙. 2003. “한국 여성의 근대성과 근대 다시 쓰기”. [철학과 현실].
- 경제기획원. 1989. [한국의 사회지표].
- 심영희. 2003. “계층별 상대적 박탈감의 실태와 해소방안에 관한 연구”(문교부 학술조성연구보고서).
- 박미애. 1997. [한국사회50년, 사회변동과 재구조화]. 서울대학교 출판부.
- 통계청. 1955-1990 “인구및 주택 센서스 보고서”.
- 홍두승. 1997. [한국사회50년, 사회변동과 재구조화]. 서울대학교 출판부.
- 라우어, R.H., 1985. [사회변동의 이론과 전망]. 한울.
- 윤태림. 1964. [한국인의 성격]. 현대교육총서출판사.
- 임희섭, 1980. “현대한국에 있어서의 가치지향의 변화와 적응에 관한 연구” [한국의 사회와 문화 3]. 정신문화연구원.
- 홍승직. 1972. [지식인의 가치관 연구]. 삼영사.
- 홍승직. 1994. [사회발전과 한국인의 가치문제]. 일신사.
- 한국여성개발원. 2003. 『여성통계연보』 .
- 한겨레신문사. 2000. 『한겨레21』 . 332호. 11월.
- 통계청. 1996. [가구소비실태조사].
- 통계청. 2000. [가구소비실태조사].
- 한국보건사회연구원. 2000. [2000년 장애인실태조사].
- 통계청. 2000. [통계정보시스템], “도시가계조사연보”.
- 이정우 · 이성림. 2001. 『한국가구경제활동조사』. 대우경제연구소.
- 이정우 · 이성림. 2001. “경제위기와 빈부격차 : 1997년 위기 전후의 소득분배

와 빈곤”.

김선빈, 김득갑, 2001. “네덜란드: 조화와 개혁이 만든 번영”, 류상영 외, [국가전략의 대전환] 삼성경제연구소.

김득갑. 2001. “아일랜드: 외자유치로 이룬 경제기적”. 류상영 외 [국가전략의 대전환]. 삼성경제연구소.

최장집. 2002. [민주화 이후의 민주주의] 후마니타스.

최장집. 2004. “한국민주주의의 취약한 사회경제적 기반”. [아세아연구] 통권 117호.

균형발전위원회, [균형발전의 비전과 전략]. 동도원. 2004.