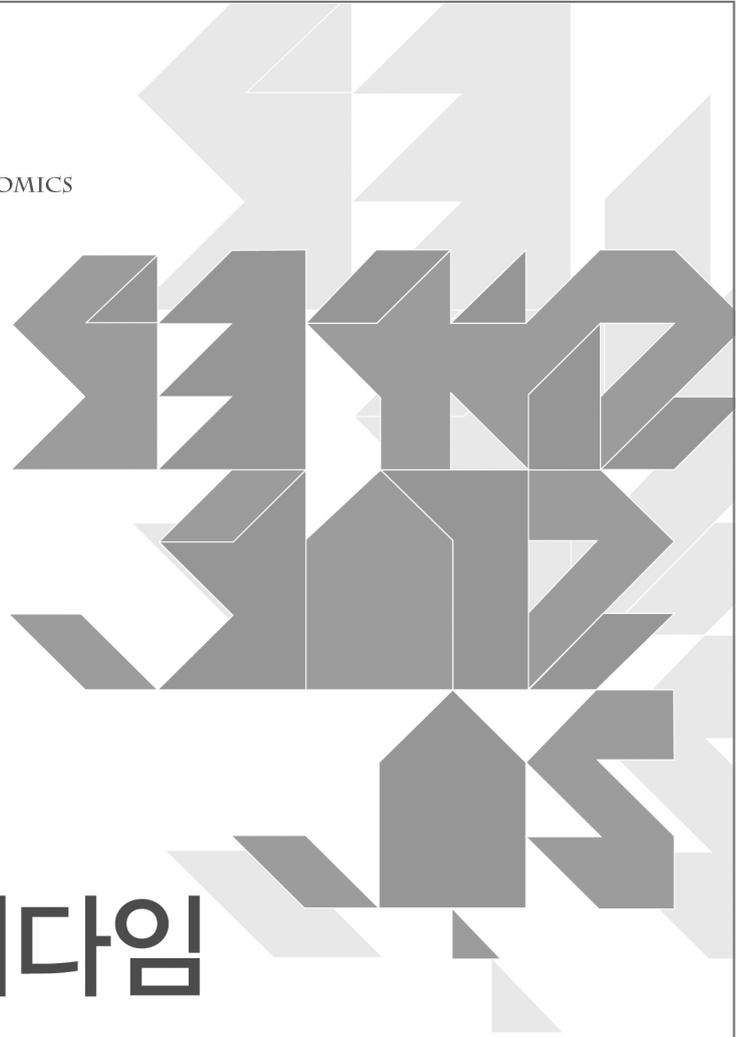


NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



공동학술행사
공정한 사회:
새로운 패러다임

발표원고 자료집

2011. 3. 17. (목) 09:00AM, 한국프레스센터 기자회견장(19층)

공동주최  경제·인문사회연구회

 한국정치학회

 KEA 한국경제학회
The Korean Economic Association

 한국사회학회
Korean Sociological Association

 한국경영학회
Inspiring Insight in Business Society

 동아일보

개 회 사



오늘 “공정한 사회: 새로운 패러다임”을 주제로 개최하는 공동학술대회에 참석하신 여러분께 감사와 환영의 말씀을 드립니다. 특히 바쁘신 국정일정에도 불구하고 이 자리에 참석하셔서 축사를 해주실 김항식 국무총리님께 감사드립니다. 이 학술회의에서 발표, 사회 및 토론을 맡아주신 학회 회원 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

공정사회가 사회적 담론으로 등장한지 이미 7개월이 지나고 있습니다. 그 동안 학계 및 언론계를 중심으로 논의가 계속되고 있습니다. 총론적인 차원에서는 물론 사회 각 부문별로 공정사회가 무엇인가, 또 어떻게 실현할 것인가에 대한 토론이 이어지고 있습니다. 오늘 이 모임의 취지는 정치, 경제, 사회 그리고 경영학적 측면에서 공정성을 정리하고 한국적 현실을 분석하는데 있습니다. 또 이번 기회에 연계학문적인 차원에서 공정사회를 종합적으로 정리하는 한편 사회적 공감대를 유도하고 미래비전이 제시되기를 기대합니다.

다른 선진국들 내에서는 물론 국내에서도 사회 부문별로는 구조조정이나 개혁이 꾸준히 논의되어 오고 있으며 부분적이기는 하지만 실제로 추진되고 있습니다. 많은 경우에 이러한 시도들은 우리가 말하는 공정사회와 관련을 갖습니다. 어떤 의미에서는 공정사회는 이들 모두를 포괄하는 의미를 가지며 크게는 새로운 패러다임의 성격을 띠다고 생각합니다. 이와 같이 패러다임의 차원에서 사회 전 분야에 걸쳐 공정사회의 실현이 논의되기 시작한 것은 처음 있는 일이 아닌가 합니다. 사회현상은 부문별로 서로 연결되어 있으며 상호 영향을 미친다는 점에서 오늘과 같이 상이한 전공분야의 전문 학자들이 모여 공동토론의 기회를 갖는다는 것은 그 의의가 크다고 믿습니다.

공정사회가 무엇인가에 대해서는 많은 철학자와 사상가들의 관심과 담론의 대상이 되어 오고 있습니다. 이들은 주로 민주주의와 시장경제에 있어서 공정사회가 갖추어야 할 원칙과 요건을 제시하고 있습니다. 중요한 것은 이러한 테두리 속에서 우리가 어떻게 우리사회에 맞는 공정성을 실현할 것인가 하는 적절한 선택이라고 생각합니다. ‘불공정’을 지적하고 비판하는 것은 그리 어렵지 않습니다. 그러나 무엇이 현실적으로 공정한가를 정의하는 것은 결코 용이하지 않습니

다. 구체적으로 공정성의 내용이나 기준에 있어서는 사람마다 관점이나 주장이 다를 수 있기 때문입니다. 공정성이 사회적 신뢰와 함께 설득력을 바탕으로 모두가 지킬 수 있으려면 사회적인 합의가 뒷받침되어야 합니다. 오늘 모임이 공정사회의 추진방향에 있어서 사회적인 합의를 도출하기 위한 본격적인 토론의 시작이 되기를 기대합니다.

한편, 이 자리에서는 공정사회의 실천적 측면도 함께 논의되기를 바랍니다. 공정사회에 대한 사회적 호응이 크다는 것은 많은 사람들이 일상생활에서 불공정하다고 느끼고 듣는 사례들이 적지 않기 때문입니다. 한 예로 저희 연구회가 최근 실시한 여론조사에 따르면 정치, 경제 및 사회 전 분야를 포함하는 1,200여개의 구체적인 사례 중에서 공정성 점수가 40-60에 위치한 건수가 83%에 이르고 있을 정도로 일반적으로 낮게 나타나고 있습니다.

공정사회는 단기적으로 달성할 수 있는 목표는 아니며 꾸준한 사회적 논의와 합의를 거쳐 국민들 속에 점진적으로 뿌리를 내려야 하는 중요한 가치입니다. 모든 부문에서 공정성을 동시에 추구하기 보다는 중요부문에 두드러진 불공정 사례들을 추려내어 시정해 나간다면 다른 부문들은 뒤 따를 것입니다. 정부가 공정사회를 실천에 옮기려는 의지를 보이는 것은 정말 바람직한 일이라고 생각합니다. 이 토론회에서는 시정되어야 할 핵심적인 불공정 사례들과 함께 어떻게 공정성을 확립할 것인가 그 방향에 대해서도 논의가 되었으면 합니다.

이 자리에는 국내 저명한 학계 전문가들이 참석하고 있습니다. 공정사회라는 우리 모두가 관심을 갖는 새로운 패러다임의 추구를 위해 열띤 토론과 함께 바람직한 방향을 제시해 주실 것으로 기대합니다.

끝으로 이번 공동학술대회를 공동주최해 주신 한국정치학회 박찬욱 회장님, 한국경제학회 하성근 회장님, 한국사회학회 박재묵 회장님, 한국경영학회 곽수근 회장님과 학회회원 여러분께, 그리고 동아일보사 김재호 사장님께 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

2011년 3월

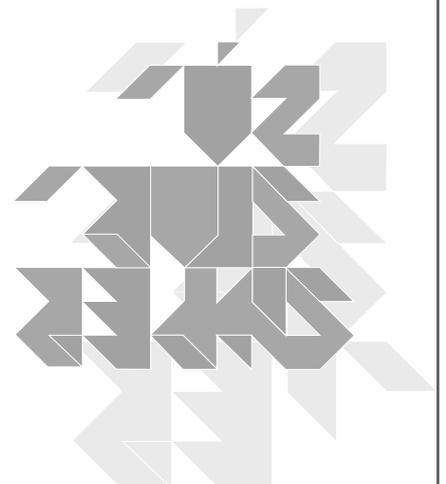
경제·인문사회연구회 이사장 김 세 원



공동학술행사

공정한 사회: 새로운 패러다임 PROGRAM

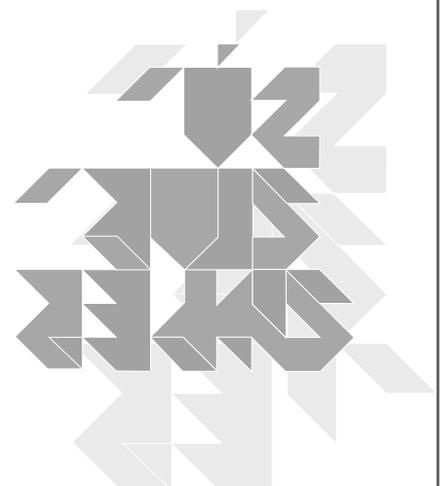
08:40~09:00 (20')	등록
09:00~09:20 (20')	개회식 개회사: 김세원 경제·인문사회연구회 이사장 축사: 김항식 국무총리
09:30~11:00 (90')	Session 1. 정치와 공정한 사회 (한국정치학회) 사회: 김용호 인하대 정치외교학과 교수 주제발표: 1. 정치철학적 관점에서 본 한국의 공정한 사회 담론 장동진 연세대 정치외교학과 교수 2. 민주주의와 시장경제의 동반발전과 공정한 사회 임혁백 고려대 정치외교학과 교수 3. 한국 정치과정에서의 공정성과 개혁과제 강원택 서울대 정치학과 교수 토론: 강정인 서강대 정치외교학과 교수 백종국 경상대 정치외교학과 교수 김민전 경희대 학부대학 교수



11:00~12:30 (90')	Session 2. 공정한 사회와 한국경제 (한국경제학회)
사회	유장희 이화여대 명예교수
주제발표	1. 한국경제, 새로운 발전모형과 공정한 사회 좌승희 서울대 경제학부 겸임교수 2. 공정한 사회와 공정거래정책 최정표 건국대 경제학과 교수 3. 공정한 사회와 금융정책 김정식 연세대 경제학부 교수
토론	이두원 연세대 경제학부 교수 윤창호 고려대 경제학과 교수 박원암 홍익대 경제학과 교수
12:30~13:30 (60')	오찬
13:30~15:00 (90')	Session 3. 사회적 불평등 구조와 공정한 사회 (한국사회학회)
사회	임현진 서울대 사회학과 교수
주제발표	1. 현대 자본주의와 공정성 문제: 계급불평등과 계급갈등의 제도화를 중심으로 신광영 중앙대 사회학과 교수 2. 젠더 공정성을 위한 새로운 패러다임 모색 함인희 이화여대 사회학과 교수 3. 교육에 있어서의 공정성: 사회적 가치와 정책적 수단 김병관 아주대 사회학과 교수
토론	강신욱 한국보건사회연구원 연구위원 김혜영 한국여성정책연구원 선임연구위원 김기현 한국청소년정책연구원 선임연구위원



15:00~16:30 (90')	Session 4. 새로운 경영패러다임으로 동반성장 (한국경영학회)
사회	유관희 고려대 경영학과 교수
주제발표	<p>1. 경영패러다임으로 동반성장과 대한민국 기업생태계의 건강성 김기찬 가톨릭대 경영학부 교수</p> <p>2. 오픈 이노베이션과 대중소기업 동반성장의 의미 김수욱 서울대 경영학과 교수</p> <p>3. 동반성장의 평가: 동반성장지수의 구성과 관리 주 현 산업연구원 실장</p>
토론	<p>박명길 포스코 상무</p> <p>임 일 연세대 경영대학 교수</p> <p>이 근 서울대 경제학과 교수</p>
16:30~16:40 (10')	휴식
16:40~17:40 (60')	종합토론
사회	김세원 경제·인문사회연구회 이사장
토론	<p>박찬욱 한국정치학회(서울대 정치학과 교수)</p> <p>하성근 한국경제학회(연세대 경제학부 교수)</p> <p>박재묵 한국사회학회(충남대 사회학과 교수)</p> <p>곽수근 한국경영학회(서울대 경영학과 교수)</p>



Contents

공동학술행사 | 공정한 사회: 새로운 패러다임

• 주제발표

Session 1. 정치와 공정한 사회

- 사 회 김용호. 인하대 정치외교학과 교수
- 발 표 1 정치철학적 관점에서 본 한국의 공정한 사회 담론 _ 3
장동진. 연세대 정치외교학과 교수
- 발 표 2 민주주의와 시장경제의 동반발전과 공정한 사회 _ 33
임혁백. 고려대 정치외교학과 교수
- 발 표 3 한국 정치 과정에서의 공정성과 개혁 과제 _ 65
강원택. 서울대 정치학과 교수
- 토 론 강정인. 서강대 정치외교학과 교수
백종국. 경상대 정치외교학과 교수
김민전. 경희대 학부대학 교수

Session 2. 공정한 사회와 한국경제

- 사 회 유장희. 이화여대 명예교수
- 발 표 1 한국경제, 새로운 발전모형과 공정한 사회 _ 75
좌승희. 서울대 경제학부 겸임교수
- 발 표 2 공정한 사회와 공정거래정책 _ 125
최정표. 건국대 경제학과 교수
- 발 표 3 공정한 사회와 금융정책 _ 147
김정식. 연세대 경제학부 교수
- 토 론 이두원. 연세대 경제학부 교수
윤창호. 고려대 경제학과 교수
박원암. 홍익대 경제학과 교수

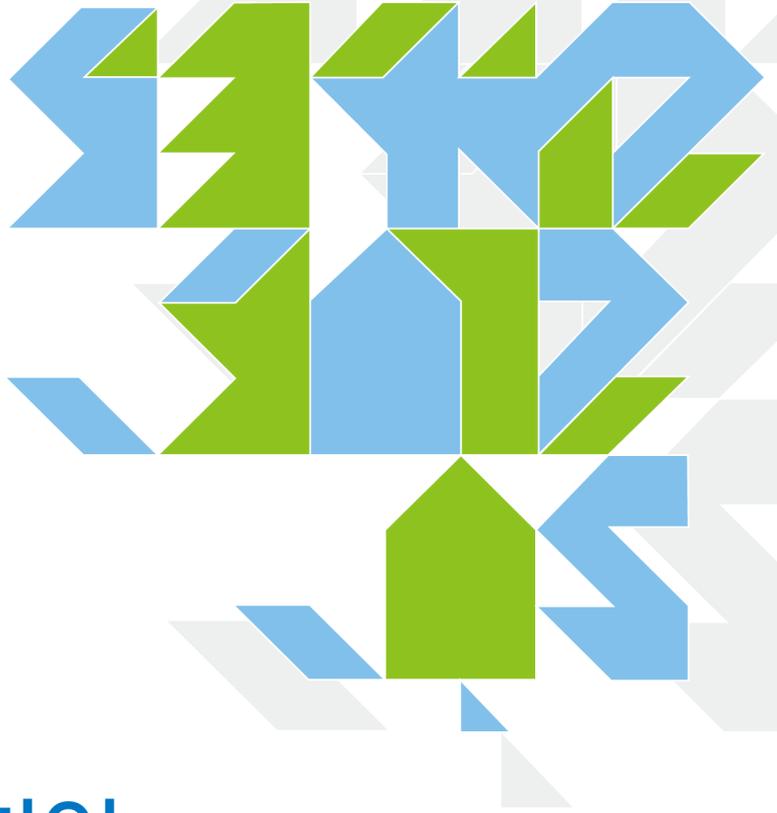
Session 3. 사회적 불평등 구조와 공정한 사회

- 사 회 임현진. 서울대 사회학과 교수
- 발 표 1 현대 자본주의와 공정성 문제: 계급불평등과 계급갈등의 제도화를 중심으로 _ 165
신광영. 중앙대 사회학과 교수
- 발 표 2 젠더 공정성을 위한 새로운 패러다임 모색 _ 183
함인희. 이화여대 사회학과 교수
- 발 표 3 교육에 있어서의 공정성: 사회적 가치와 정책적 수단 _ 205
김병관. 아주대 사회학과 교수
- 토 론 강신욱. 한국보건사회연구원 연구위원
김혜영. 한국여성정책연구원 선임연구위원
김기현. 한국청소년정책연구원 선임연구위원

Session 4. 새로운 경영패러다임으로 동반성장

- 사 회 유관희. 고려대 경영학과 교수
- 발 표 1 경영패러다임으로 동반성장과 대한민국 기업생태계의 건강성 _ 237
김기찬. 가톨릭대 경영학부 교수
- 발 표 2 오픈 이노베이션과 대중소기업 동반성장의 의미 _ 255
김수욱. 서울대 경영학과 교수
- 발 표 3 동반성장의 평가: 동반성장지수의 구성과 관리 _ 265
주 현. 산업연구원 실장
- 토 론 박명길. 포스코 상무
임 일. 연세대 경영대학 교수
이 근. 서울대 경제학과 교수





공동학술행사

공정한 사회: 새로운 패러다임

Session 1. 정치와 공정한 사회

- 사 회 **김용호.** 인하대 정치외교학과 교수
- 발 표 1 **정치철학적 관점에서 본 한국의 공정한 사회 담론_3**
 장동진. 연세대 정치외교학과 교수
- 발 표 2 **민주주의와 시장경제의 동반발전과 공정한 사회_33**
 임혁백. 고려대 정치외교학과 교수
- 발 표 3 **한국 정치 과정에서의 공정성과 개혁 과제_65**
 강원택. 서울대 정치학과 교수
- 토 론 **강정인.** 서강대 정치외교학과 교수
 백종국. 경상대 정치외교학과 교수
 김민전. 경희대 학부대학 교수

정치철학적 관점에서 본 한국의 공정한 사회 담론¹⁾

장동진 | 연세대 정치외교학과 교수

I. 서론

지난 해 한국사회에서 정의와 공정성 담론이 대학 강의나 학술회의를 벗어나 일반 시민사회에서 진행되었다는 것은 그 동기 및 구체적 내용과 형식이 무엇이든지 간에 주목할 만한 일이다. 한국의 공정한 사회 담론은 현 정부의 이명박 대통령이 2010년 8·15 경축사에서 ‘공정한 사회’를 언급하면서 시작되었다. 한편 이보다 약간 빨리, 하버드 대학의 정치학과 교수인 샌들(Michael Sandel)의 저서 *Justice: What's the Right Thing to Do?*(2009)가 『정의란 무엇인가』로 2010년 5월에 한국어로 번역되면서 일반시민들이 ‘정의’에 대한 관심을 가지게 된 것 또한 한국의 공정한 사회 담론의 배경이 되었다고 할 수 있다.

‘정의’(justice)와 ‘공정성’(fairness)은 동의어로도 사용할 수 있을 정도로 긴밀히 연결되어 있는 개념이다. 따라서 지난해에 일어나기 시작한 이 두 가지 담론을 하나로 묶어 한국사회에서의 ‘정의 담론’ 또는 ‘공정한 사회’ 담론으로 부를 수 있을 것이다. 언뜻 전자는 보다 이론적인 담론으로, 후자는 보다 실천적인 담론의 인상을 줄 수도 있을 것이다. 이러한 정의 또는 공정한 사회 담론이 상업성과 연결되거나 또는 정치적 의도와 목적을 지니는 부분 역시 부인할 수 없지만 현재 한국사회의 민주적 내용에 관한 커다란 숙고적 반성의 기회를 부여하는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 이 글은 보다 실천적 의미를 지닌 ‘공정한 사회’ 담론을 정치철학적 관점에서 분석하고자 한다.

사실 정의나 공정성 문제는 보다 전문적으로 정치사상이나 정치철학 분야에서 이론가들을 중심으로 논의되어 왔다고 할 수 있다. 그 개념과 논의는 고도의 추상성을 띠고 있어서, 이러한 분

1) 이 글은 한국정치사상학회 동계세미나에서 발표한 초고형태의 논문(경북 안동 국학진흥원, 2011/1/20, 2-5시)을 수정·보완하여 발전시킨 것이다.

야의 전문지식에 대한 기본적 훈련을 받지 않은 사람들이 이러한 이론적 논쟁과 담론을 이해하는데 많은 어려움을 수반한다. 또한 주요 사상가나 이론가들이 정의 또는 공정한 사회에 대해 제시하고 있는 상이한 이론들이나 그들 이론가들의 이론적 차이를 이해한다는 것은 전문가들에 게조차 쉬운 일이 아니다. 예를 들자면, 위대한 정치이론가들, 플라톤, 아리스토텔레스, 로크, 루소, 칸트, 밀, 현대의 롤즈, 노직, 하버마스, 샌들 등과 함께 동양의 공자와 맹자로 대표되는 유교적 정의관 역시 상이한 관점과 해결책을 제시한다고 할 수 있다. 이것은 우리가 정의와 공정성에 대한 일치된 합의가 없다는 것을 반영하기도 한다. 또 설사 이론적으로 합치된 이론이나 원칙을 획득하였다 하더라도, 이것을 현실에 실천하려 할 때에는 어느 것이 보다 나은 정책이나 정책인지에 대한 의견의 불일치가 또 다시 나타날 수 있다. 따라서 이러한 이론적 원칙과 내용들에 근거하여 현실정치를 비판하거나 이들을 현실 정치에 반영하는 것 역시 많은 혼란을 불러 일으킬 수 있다. 누구나 정부의 권력이나 사회전반, 또는 타인으로부터 부당한 처우를 받지 않고 자신의 자유를 행사하고 인생을 영위할 수 있기를 갈망한다. 즉 누구나 사회가 정의롭고 공정하기를 바라는 것은 우리가 보다 좋은 음식을 원하는 것처럼, 거의 자연적 본능이라 할 수 있다.

가치들의 양립불가능성(incompatibility of values), 제한된 인간이해 능력(limited understanding) - 롤즈의 '판단의 부담'(burden of judgment)이나 하버마스의 '후기형이상학적 이성이론'(postmetaphysical theory of reason)으로 표현되는 것처럼 우리 인간이성의 태생적 제약 - , 제한된 인간이타심(limited generocity), 제한된 자원(limited resources) 등과 같은 인간조건으로 인해²⁾, 이러한 보편적인 정의원칙이나 공정성의 원칙을 획득하는데 근원적인 한계를 지니고 있으며, 또한 설령 이러한 원칙들을 획득하였다 할지라도 실천상의 한계와 불확정성을 안게 된다.

그렇지만, 이러한 제약조건에도 불구하고, 공정한 정의원칙과 이에 대한 실천의 노력은 인간 사회를 개선하여 보다 나은 공정한 사회를 이룩하여 온 것 역시 부인할 수 없는 역사적 사실이다. 현재 진행되고 있는 한국사회의 공정성 담론은 그 이론적 논의의 빈곤, 실천적 방향에서의 불일치와 갈등과 같은 근본적 문제를 안고 있는 것도 사실이지만, 긴 역사의 안목에서 본다면 한국사회의 공정성을 향상시켜 한 차원 높은 민주사회의 발전에 긍정적으로 기여하는 계기가 될 것이다.

현재 진행 중인 한국의 공정한 사회 담론은 정치철학적 관점에서 여러 가지 의미를 지니고 또 질문을 던져주겠지만, 주로 다음 세 가지 근본적 질문을 중심으로 논의를 진행시키고자 한다.

첫째, 우리는 공정성의 기준을 어떻게 획득할 것인가?

둘째, 우리는 어떠한 기본구조를 가질 것인가?

셋째, 우리는 어떠한 내용의 사회를 갈망하는가?

2) Amy Gutmann & Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996), pp. 21-26.

Ⅱ. 한국의 공정한 사회 담론의 배경, 민주적 의미, 그리고 실체적 내용의 딜레마

1. 공정한 사회 담론의 배경

1948년에 수립된 대한민국은 보다 나은 정치사회를 구축하기 위해, 기본적으로 민주적 정치제도와 시장경제체제를 채택하였으며, 이를 뒷받침하는 이념으로서 자유주의를 채택하였다. 자유주의 이념, 민주주의 정치제도, 그리고 시장경제체제는 현대 한국에 이르는 기존의 역사적 경험에 비추어 본다면 한국인에게는 매우 생소한 것이라고 할 수 있다. 서구의 역사적 과정에서 형성된 자유주의, 민주주의, 그리고 시장경제체제는, 한국의 역사 및 문화적 전통을 배경으로 하여 이와 상호 작용하면서, 수많은 굴절과 시행착오를 거치면서 현대 한국정치의 중심내용을 이루면서 그 뿌리를 내려왔다.

그리고 이 세 가치들은 긴밀히 연결되어 있기도 하지만, 또한 갈등적일 수 있는 긴장관계에 놓여 있는 것도 사실이다. 즉 정치적 민주화와 안정은 경제적 성장과 발전의 기반이 되고 또 어느 정도의 경제적 발전과 안정은 민주주의의 안정화에 기반이 된다. 그렇지만 때로는 민주적 가치에 우선성을 두게 되면, 그로 인해 자유로운 경제활동이 제약되기도 하며, 반면 경제중심의 정책들은 민주적 가치들을 차선적인 것으로 간주하게끔 하기도 한다. 즉 긴급한 경제적 생존문제가 민주정치에 우선해야 한다는 주장을 정당화시키기도 한다. 한편 자유주의와 민주주의는 불가분리의 관계에 있지만, 동시에 갈등적인 긴장관계에 있다. 민주정치는 개인의 자유와 평등을 전제할 때 가능하지만, 민주적 결정은 때로는 자유주의의 기본적 가치들을 위협하기도 한다. 민주주의와 자유주의가 갈등관계에 있을 때, 우리는 어느 가치에 더 우선성을 부여해야 하는가 하는 곤란한 상황에 직면하기도 한다. 한편 자유주의와 시장경제체제의 관계 역시 상호 의존적이면서 갈등적이다. 자유시장경제체는 경제활동의 자유라는 기본적 자유를 전제하지 않고는 성립할 수가 없다. 그렇지만 자유로운 시장경제활동은 불가피하게 사회적 불평등을 구조화 시키고, 이로 인해 개인 상호간의 평등한 자유의 행사를 위협하게 된다.

현대 한국정치사회의 발전은 이 세가치가 갈등하면서 동시에 상호보완하면서 진행된 것이라고 할 수 있다. 또한 그 이면에는 한국의 전통적인 문화적 배경이나 가치들과 이러한 자유주의, 민주주의, 시장경제로 대변되는 서구적 제도와 가치들이 또 하나의 축으로 상호 작용하면서 현대 한국정치를 움직이는 심층 동인이 되고 있다. 특히 자유주의 이념의 중심적 가치인 개인의 자유와 권리는 시장경제체제와 민주적 제도가 정착 발전되어 감에 따라 한국사회에 점차 그 뿌

리를 구체적으로 깊이 내려가고 있다.

특히 1948년 대한민국 정부수립 이후, 1950-53년의 한국전쟁을 거치면서 1960년 4. 19 혁명을 거쳐 1961년 5. 16 군사 쿠데타에 이르는 1, 2 공화국 기간에는 자유주의, 민주주의, 그리고 시장 경제체제가 아직 정착을 내리지 못하고 이 세 가치들이 기존의 전통적 가치와 혼재하면서 지속된 시기였다고 평가할 수 있다. 그러나 5.16 이후 제 3 공화국을 거쳐 유신체제, 그리고 5공화국을 거치면서 1987년의 민주화 기간에 이르는 과정에서는 경제적 성장이 민주적 가치에 우선하였던 시기였다고 평가할 수 있다. 이 시기의 특징은 권위주의 정치체제로 압축될 수 있으며, 개인의 기본적 자유와 권리, 그리고 민주정치의 실시가 경제적 성장의 우선성에 의해 일부 유보되었던 시기였다. 이 시기의 특징은 정의와 공정한 사회의 관점에서 본다면, 유보된 개인의 자유와 권리를 권위주의 정치체제로부터 가능한 빨리 회복시키는 것이었다. 그리고 이 시기의 대부분의 시민들은 경제성장과 함께 심화되는 경제적 불평등으로 인한 기회의 불평등, 그리고 경제성장 위주의 정책으로 인해 유보된 개인의 자유와 권리를 행사하지 못하는 부정의와 불공정성을 경험하였다고 할 수 있다. 그러나 일반 시민들이 우선적으로 간구하였던 것은 경제적 안정과 함께 민주적 제도를 정착시켜 권위주의 정부로부터 개인의 자유와 권리를 회복하는 것이었다.

1987년의 민주화는 한국사회에 민주적 정치체도를 어느 정도 성공적으로 정착시키는 계기가 되었다. 이러한 민주적 제도의 정착은 개인의 자유와 권리를 행사할 수 있게 하는 제도적 기반을 확립하게 만들었다. 이러한 민주적 제도의 정착은 정부에 대한 자유로운 비판은 물론 개인의 생각과 신념을 보다 자유롭게 표현하고, 경제활동도 과거 보다 자유롭게 할 수 있도록 하였다. 경제가 발전하고 민주적 제도가 정착되어 어느 정도의 기간이 지나면, 자유로운 의견이 보다 다양하게 표출되고, 또한 경제적 불평등의 구조화, 개인 및 집단간의 자유와 권리의 충돌과 갈등이 보다 복잡하게 나타나는 것은 자유민주사회의 불가피한 현대적 특징이다. 이러한 현대 자유민주사회의 다원화를 통해 나타나는 복잡한 갈등은 정의 및 공정한 사회에 대한 요구를 불가피하게 만든다. 정의와 공정한 사회 담론은 자유민주사회가 발전하면서 불가피하게 대두되는 자연스러운 과정이다. 한국사회의 정의와 공정한 사회 담론이 2010년 지난해에 대두된 것은 우리가 1987년 민주화 이후 20년 이상 지나면서 나타난 자유민주사회의 발전과정의 일환으로 간주된다. 이러한 현상은 제도적 민주화를 넘어서 민주사회의 실질적 내용에 관한 반성의 과정이라 할 수 있다.

2. 공정한 사회 담론의 민주적 의미

지난 해 대통령의 8.15 경축사를 계기로 진행되고 있는 공정한 사회 담론은 제도적 차원을 넘어 한국민주사회의 성격에 대한 전반적 반성을 요구하고 있는 내용적 민주화라 할 수 있다. 현

대 한국사회가 1948년 현대국가의 건설 이후 1987년 까지를 제도적 민주화의 기간이라 한다면, 87년 이후 현재까지는 정착된 민주적 제도를 배경으로 자유화가 심화되고 있는 과정이라 할 수 있다.

현재 한국의 공정한 사회 담론은 1987년 이후 민주적 제도의 정착 이후 꾸준히 진전된 자유화의 자연스러운 결과이기도 하다. 즉 민주적 제도가 정착이 되게 되면, 사람들의 기본적 자유가 보장되고 이로 인해 자유로운 비판과 의견이 대두되게 된다. 이러한 사회적 배경은 자연스레 다양한 요구와 의견이 분출하게 된다. 이것은 여러 가지 상충적인 신념 및 가치관의 출현, 시민들 간의 이익의 갈등 등이 자연스럽게 나타나게 된다. 이러한 상황은 다원주의를 성립하게 하는 배경이 되기도 하고 그 핵심적 특징은 도덕적 불일치(moral disagreement)에 있다. 이러한 특징은 자유민주사회가 어느 정도 성숙되면 나타나게 되는 고유한 특징이라 할 수 있다. 이러한 전반적인 배경하에 공정성의 담론이 부상하게 되는 것은 자연스러운 과정이다.

나아가서 한국의 공정성 담론이 지니는 보다 적극적 의미는 보다 나은 ‘좋은 한국사회’(a good Korean society)를 지향하고 있다는 점이다. 이것은 물론 현실적이면서도 이상적인 성격을 지니는 현실주의적 유토피아(a realistic utopia)의 성격을 지니고 있다. 이 과정에서는 한국의 고유한 문화나 전통, 그리고 하나의 정치공동체로서 한국이 직면한 집단적 현실과 능력 등이 고려되어 그 가능한 방향을 찾아나가야 하는 과제에 직면한다.

3. 공정한 사회 담론의 절차 및 실체적 내용의 딜레마

현재 진행되고 있는 한국의 공정한 사회 담론은 과정 및 내용에 있어서 한계 및 딜레마를 보여주고 있다. 이러한 근본적 이유는 공정한 사회 담론이 지니는 근원적 성격과 한계에서 유래되는 것이기도 하다. 공정한 사회를 구현하기 위해 우리가 구체적인 어떤 정책을 채택하려 하게 되면, 그 결정에 이르는 절차와 과정, 그리고 이러한 과정을 거쳐 결정된 정책이나 법조차 또 다시 ‘공정성’ 논란을 불러일으키게 되는 ‘연쇄적 공정성 논란’에 직면하게 되는 것이 다반사이다.

공정성은 두 가지 성격을 지닌다. 하나는 절차적 성격이며, 다른 하나는 내용적 성격이다. 절차적 성격은 우리가 어떠한 원칙이나 정책의 합의과정에 이르는 절차의 공정성을 말한다. 예를 들어, 롤즈의 정의론에서 정의원칙을 합의해 내는 과정에서 원초적 입장을 설정하는 것은 절차의 공정성을 보장하기 위한 것이다. 또한 현실정치에서 정책이나 법을 제정할 때, 공정한 절차가 문제시 되는 경우를 일상적으로 경험한다.

한편 공정성은 내용적 성격을 또한 지닌다. 비교적 공정한 절차나 과정을 통해 합의된 원칙이나 정책이라 할지라도 내용상 특정집단에게 유리하고 반대로 다른 집단에게 구조적으로 불리하게 되면 내용적 측면에서 공정성의 논란이 발생한다. 나아가서 공정성 논란은 어느 정도 공정성

이 확보된 법이나 정책을 해석하고 실현하려고 할 때 상충된 견해나 정책적 방안이 대두되고 이것은 또 다시 공정성 논란을 불러일으킨다. 또한 공정성 논란은 공정한 정책이나 법의 집행과정이나 적용의 과정에서 잘못 적용하거나 왜곡되어 적용될 때 발생한다. 내용상의 공정성 논란은 개인 또는 특정 집단의 기본적 자유가 구조적으로 불평등하게 보장되거나 부당하게 취급되는 경우와 관계된다. 예를 들어, 사회경제적 부의 불평등이 개인이나 집단들의 인생전망에 불평등한 영향을 미치게 되면 공정성 논란이 대두된다. 그렇지만 이러한 공정성 논의는 절차, 내용 및 실행 모두의 측면에서 상충된 견해를 불러일으킬 수 있다. 즉 어떠한 절차 자체가 공정한 절차이냐? 어떠한 내용이 공정한가? 그리고 확립된 원칙이나 정책을 어떻게 실현하는 것이 보다 나은 방법이냐? 이러한 근원적인 문제들은 실천적인 공정성 실현을 보다 어렵게 만든다. 근원적으로 본다면, 한국의 공정한 사회 담론 역시 이러한 불안정한 불확정성의 한계를 벗어나기 어렵다.

현재 한국의 공정한 사회 담론은 정부가 주도하여 시민사회로 확장하는 형태를 취하고 있다. 이러한 진행과정에서 공정한 사회 담론은 아직 까지 지식인중심의 담론에 머무르고 있다. 시민들이 막연히 공정한 사회에 대한 관심을 표명하지만, 시민들이 적극적 참여를 통해 공정한 사회 담론을 주도하고 있다고 평가하기 어렵다. 아직까지는 공정한 사회 논의가 시민의 일상생활에 자리잡지 못하고 있다. 현재의 공정한 사회 담론은 정부가 주도하여 진행되고 있으며, 시민사회의 시민들은 이에 대하여 수동적으로 반응하고 있는 상태에 머물러 있다. 정부가 공정한 사회 담론을 주도해 가는 근본적 목적은 사회경제적 불평등으로 인해 심화되어 가는 사회적 갈등, 그리고 진보와 보수의 이념적 대립, 그리고 여성주의 시각, 동성애문제, 양심적 병역거부의 문제처럼 점차 새로운 신념의 대두로 인한 다원주의, 외국인 노동자 및 국제결혼, 북한이탈주민의 증가로 인한 점차 다문화과정(multiculturalization)의 현실에서 민주적 안정성과 화합을 유지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

이러한 좋은 목적에도 불구하고 현재 정부주도형에 머물러 있는 공정한 사회 담론은 정책지향적 성격을 띠게 되는 것은 불가피하다. 이러한 정책지향성은 시민들을 공정한 사회 담론의 주체로 보다는 공정한 사회 실현의 대상으로 간주하여 시혜주의적 성격을 띠게 될 위험성을 안고 있다. 즉 정부는 공정한 사회 실현을 위한 여러 가지 정책을 통해 시민들을 공정한 사회의 혜택의 대상으로 간주하고, 공정한 사회 담론의 주체로서의 기능을 약화시킬 위험을 안고 있다.

특히 정부주도형 공정한 사회 담론의 위험성은 정의와 공정성의 최종적 판단 기준을 정부가 담보하게 되는 위험한 상황으로 발전될 수 있다는 점에 있다. 사실 정치철학적으로 볼 때, 정의와 공정성에 대한 여러 가지 이론적 입장이 있으며, 최종적 원칙과 기준에 대한 합의는 계속 진행되는 열려진 문제이다. 따라서 현재 진행되고 있는 공정한 사회 담론이 진행된다면 될수록, 정의와 공정성의 불확정성의 딜레마, 그리고 설사 이러한 갈등적인 입장에도 불구하고 (정부에 의해) 채택된 공정한 사회의 기준과 원칙을 정책으로 실현하는 데에도 정책상의 불확정성

(indeterminacy in policy)에 직면하게 된다. 예를 들어, 현재 논란이 되고 있는 초·중·고등학교의 무상급식 문제가 다른 대안적 정책 - 예를 들자면, 그 비용으로 교육환경 및 시설의 개선이나 새로운 교육프로그램의 개발 - 보다 한국사회의 (교육의) 기회평등과 공정성을 제고할 수 있는지의 문제는 쉽게 결론이 날 수 있는 문제가 아니다.

또한 샌들 교수의 저서번역인 『정의란 무엇인가』가 한국사회에 출간되면서 불러 일으킨 ‘정의 담론’ 역시 정의에 대한 한국사회의 일치된 견해를 유도하기 보다는 정의에 대한 합당한 상이한 이론적 입장들이 존재한다는 사실을 알려주는데 보다 기여한다고 할 수 있다. 저서에서 소개되는 공리주의, 자유주의 입장으로서의 롤즈의 자유적 평등주의와 노직의 자유지상주의, 그리고 샌들 자신의 덕성(virtue)을 강조하는 공동선의 정치(politics of the common good) 중 우리는 어떠한 정의입장이 한국사회에 보다 적합한 지를 판단하는 데에는 시민들의 입장의 차이가 나타날 수밖에 없을 것이다. 현재 한국사회에서 공정한 사회 담론이 진행됨에 따라, 정부의 입장, 그리고 시민사회의 다양한 입장, 그리고 정치권 특히 여야의 입장의 차이가 나타날 수밖에 없다. 즉 한국사회의 공정한 사회 담론이 진척되고 그것이 확산됨에 따라 우리는 상이한 정의관에 입각한 공정한 사회에 대한 상이한 입장들이 대두되는 것을 목격하게 될 것이다. 그렇다면, 이러한 공정한 사회 담론은 소모적이고 불필요한 것인가? 아니면 그래서 우리는 공정한 사회 담론을 중단할 수 있는가?

현재 한국의 공정한 사회 담론은 정부주도형 상태, 그리고 이로 인해 정책지향적 수준에 머물러 있으며, 또한 시민사회의 정의 담론 역시 정의논쟁의 복잡성으로 인해 혼미한 상태로 빠져들고 있다고 평가된다. 그렇지만 이러한 담론은 심층적으로 우리 사회가 앞으로 어떠한 사회를 지향해야 할 것인가에 대한 사회적 고민과 관심을 반영하는 긍정성을 보여준다. 현재 한국사회의 공정한 사회 담론은 근원적으로 다양한 정의관 속에서 어떠한 합의의 과정을 거쳐할 것인가, 우리사회의 기본구조를 어떻게 가져야 할 것인가, 그리고 공정한 사회를 어떠한 구체적 내용의 모습을 갈망하고 어떠한 형태의 협력적 모습으로 추진해야 할 것인가의 문제를 제기한다.

Ⅲ. 우리는 어떻게 공정성의 기준을 획득할 수 있는가?:

롤즈의 구성주의(constructivism)와 하버마스의 재구성주의(reconstructivism)

정의와 공정성은 동일하게도 사용되기도 하지만, 구분되어 사용되기도 하다. 우선 정의원칙을 도출하기 위한 절차나 과정을 얘기할 때, 우리는 공정성을 강조하게 된다. 한편 확립된 정의원칙의 내용의 구조적 성격 그 자체를 평가할 때나 정의원칙을 집행하는 실천적 과정에서 공정성을 언급하기도 한다.

사실 우리는 명백하게 부정의하거나 불공정하다고 할 수 있는 현실적 관행이나 정책들이 있는 것을 경험적으로 인식할 수 있다. 예를 들어, 타인이나 정부로부터 기본적 자유와 권리를 침해당했을 때 우리는 정의의 문제를 제기할 수 있다. 또한 우리는 비슷한 상황에서 상이한 대우를 받을 때, 부당하다거나 불공정하다고 느낄 수 있다. 또 어떤 경쟁관계 속에서 나보다 별 나을 것이 없는 타인들이 나보다 보다 나은 지위를 획득하고 또 그에 상응하는 권한과 부를 향유할 때, 불공정하다고 느낄 수 있을 것이다. 그렇지만, 이러한 여러 가지 부당하거나 불공정하다고 느끼는 인식 중 어떤 것은 타당성을 지니지만, 어떤 것은 그 타당성이 약한 것도 사실이다. 그렇기 때문에 근원적인 공정성의 원칙과 기준에 대한 논란을 피할 수 없게 된다. 따라서 정치철학적으로 본다면, 정의와 공정성의 내용과 원칙을 어떻게 획득할 수 있는가는 주요 이론적 관심사이다.

우리 사회에서 불공정하다고 인식되는 사회의 구조적 성격은 물론 많은 관행 및 정책들이 있다. 예를 들어, 사회구조적으로 볼 때, 사회경제적 저소득 계층의 자제들이 교육의 기회에서 고소득 계층의 자제들 보다 상대적으로 불리하고, 또 그로 인해서 저소득계층의 자제들의 인생전망이 고소득 계층의 자제들 보다 구조적으로 불리하다면, 우리는 우리사회의 구조적 성격에 대해 공정성의 관점에서 의문을 제기할 것이다. 또한 보다 많은 권한과 보다 유리한 경제적 부를 보장하는 직책과 직위가 특정 소수의 집단의 사람들에게만 그 개방이 허용되어 있다면, 우리는 공정한 기회의 원칙에 입각하여 그 공정성에 의문을 제기할 것이다. 또 우리는 주요 공직이 공식적으로는 누구에게나 개방되어 있지만, 실제로는 국민의 선택과 의사와 무관하게 특정 집단의 연고적 관계에 의해 비밀리에 배타적으로 결정이 된다면, 우리는 그 관행을 불공정하다고 할 수 있을 것이다. 그렇지만, 수많은 인간관계 및 사회의 공적 관계에서 공정성의 입장에서 어떤 것이 공정하고 어떤 것이 불공정한지를 일목요연하게 평가하는 것은 그리 간단한 문제가 아니며, 그 최종적 기준과 원칙을 모든 사람이 수긍할 수 있게 설명한다는 것은 곤혹스러운 문제이다.

1. 직관주의와 구성주의 (Intuitionism vs. Constructivism)

공정한 사회를 갈망하는 것은 인간의 태생적 갈망이다. 그것은 소극적으로는 타인으로부터 자신의 생존을 보장하려는 본능에서 비롯되며, 보다 적극적으로 공정한 사회를 통해 인간의 삶의 의미와 행복을 추구할 수 있기 때문이다. 그렇지만 공정한 사회의 구체적 모습은 어떠한 정의관(conception of justice)을 가지느냐에 따라 달라진다. 그리고 구체적 정의원칙을 담고 있는 정의관을 어떻게 획득할 수 있는냐는 정치철학자의 고민적 관심사이다.

1) 직관주의

플라톤의 『국가론』(The Republic)의 제1편(Book I)을 보면, 정의(justice)를 중심주제로 하여 대화가 시작된다. 그리고 제7편(Book VII)에서 동굴의 비유를 들고 있다. 동굴의 비유가 시사하는 것은 정의의 이데아를 철학자와 같이 고도의 이성을 활용하면 획득할 수 있으며, 일상의 굴레에 사로잡혀 있는 일반인들은 알기 어렵다는 논리이다. 이것은 정의에 대한 일종의 직관주의적 접근이라 할 수 있다.³⁾

한편 현대의 롤즈는 자신의 정치적 정의관을 제시하기 위한 정치적 구성주의와 대조하여 합리적 직관주의(rational intuitionism)의 특징을 설명한다. 합리적 직관주의의 가장 핵심적 특징은 도덕적 가치의 독립적 질서를 전제하고 이를 인간의 이론적 이성(theoretical reason)을 활용하여 획득할 수 있다는 것이다. 즉 도덕적 제1원칙과 판단(또는 정의원칙)은 객관적인 도덕적 가치의 질서에 관한 진술을 의미하며, 이것은 진리의 성격을 지닌다.⁴⁾

사실 정의나 공정성에 대한 직관주의 접근은 많은 문제를 불러일으킬 수 있다. 누구의 직관적 판단에 더 우선성을 부여하여 하느냐 또는 어떠한 직관적 원칙에 더 우선성을 부여하여야 하느냐를 직관론에 의존해서 결정한다는 것은 용이한 일이 아니다. 롤즈가 지적한 것처럼, 직관주의란 서로 상충할 수 있는 복수의 제1원칙들을 획득할 수 있지만, 이들 상충적 원칙들을 평가할 수 있는 명시적 방법이나 우선성의 원칙을 결여하고 있다.⁵⁾

3) Alan Bloom, *The Republic of Plato* (New York: Basic Books, 1968), Book I –IV, VII을 참조하라.

4) John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1993, 1996, 2005), pp. 91–92.

5) John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971), p. 34.

2) 구성주의

정의나 공정성의 문제를 하나의 지적 인식의 대상으로 간주하고 그것을 우리의 이성적 작용을 통해 획득할 수 있다는 직관주의 논리는, 이성의 본질적 한계를 인정하고 이를 극복하려는 현대의 후기형이상학적(postmetaphysical) 이성 이해에 의한다면, 근본적 딜레마에 직면한다. 이성의 본질적 한계를 인식하고 그 딜레마를 극복하려고 대두되는 것이 구성주의(constructivism) 접근이다. 구성주의는 정의나 공정성의 원칙에 이르는 합의를 강조하고 그러한 합의를 유도하는 절차를 중시한다. 따라서 구성주의 접근은 절차주의적 성격을 띠게 된다. 이성의 한계와 현대 자유민주사회의 다원주의를 전제할 때, 정의와 공정성의 문제를 구성주의를 통해 해결하려는 시도는 어느 정도의 설득력을 지닌다.

현재 한국의 공정한 사회 담론은 진행이 되면 될수록, 이 담론이 가지는 근원적인 불확정성의 성격 때문에 점차 교착상태에 빠지거나 보다 더 심원한 갈등을 노정시키거나, 아니면 보다 더 공허한 논쟁으로 진전될 수 있다. 이러한 불확정성의 공정한 사회 담론을 구성주의 입장을 대표하는 현대의 두 이론가로서 롤즈의 구성주의(constructivism) 입장과 하버마스의 재구성주의(reconstructivism) 입장을 통해 조명해 보고자 한다.

2. 구성주의와 재구성주의: 롤즈와 하버마스

특히 롤즈와 하버마스의 절차주의는 다음과 같은 세 가지 점에서 명백한 차이를 보여준다.

우선, 롤즈는 이론적 이성에 의존하는 합리적 직관주의에 의존하기 보다는, 우리가 특정 목적을 가지고 그것을 달성하려고 하는 실천이성(theoretical reason)에 의존하여 정의의 원칙을 획득해 내려고 하는 정치적 구성주의(political constructivism) 입장을 채택한다. 한편 하버마스는 개별 주체에 국한된 이성에 의존하기 보다는 주체상호간에 작동하는 의사소통적 이성(communicative reason)에 의하여 절차주의적 해결방향을 제시한다.

둘째, 롤즈의 절차주의는 원초적 입장을 통한 가상적 합의(hypothetical agreement)의 모델을 제시하는 반면, 하버마스는 실제적 대화를 통한 현실적 합의 모델을 제시한다.

셋째, 롤즈의 절차주의는 그의 정의의 두 원칙과 같은 명확한 정의 원칙을 산출하는 반면, 하버마스의 절차주의는 명확한 정의원칙을 산출하지 않는다. 다만 담론과정을 통해 법을 제정하지만 그 법은 언제나 다시 변경될 수 있는 가변성을 지닌다.

익히 알려진 것처럼, 『정의론』(*A Theory of Justice*, 1971)에 나타나는 롤즈의 구성주의의 핵심은 원초적 입장(original position)의 제약 장치에 있다. 그 제약의 특징은 공적인 정의원칙을

합의함에 있어 개인적 이해관계나 입장을 차단하여 합의과정의 공정성을 보장하는데 있다. 즉 합의에 임하는 당사자는 자신의 타고난 재능, 심리적 성향 및 가치관, 그리고 사회경제적 지위를 모르는 것으로 가정하는 무지의 장막(veil of ignorance)이 그 핵심이다. 롤즈의 구성주의에서 이러한 원초적 입장 보다 더 근원적인 것은 반성적 평형상태(reflective equilibrium)의 개념이다. 이 개념은 원초적 입장에서 합의의 당사자들이 정의원칙을 합의함에 있어, 동원되는 인간 경험과 지식의 총괄적 숙고의 과정이라 할 수 있다. 이러한 절차주의적 과정을 통하여 획득되는 것이 그의 정의의 두 원칙(two principles of justice)이다.

이러한 구성주의 입장은 정치적 자유주의(Political Liberalism, 1993)에서 보다 정교화되어 정치적 구성주의로 표명된다. 정치적 구성주의는 정치적 정의관에 대한 중첩적 합의를 모색한다. 합당한 종교적, 철학적, 도덕적 교리로 심원하게 분열된 현대 자유민주사회의 다원주의를 배경으로 정치적 기본구조에 적용되는 정치적 정의원칙에 대한 중첩적 합의를 도출해 내고자 한다. 이러한 정치적 정의관 구성 및 적용과정에서 강조되는 것이 공적 이성(public reason)의 역할이다. 공적 이성은 집단적인 공중의 이성으로서, 공중의 이익이 중심주제가 된다. 롤즈의 구성주의의 핵심적 특징은 특정한 공정한 절차를 통해 명백한 정의원칙을 도출해 내고, 이에 근거하여 헌법과 입법의 과정을 거쳐 구체화 된다는 점이다. 이러한 원초적 입장을 통하여 도출되는 롤즈의 구성주의는 당사자간의 구체적 합의 보다는 하나의 사고실험으로서 정의원칙을 획득해 가는 인식론적 과정으로 평가되기도 한다.

롤즈의 중첩적 합의를 근간으로 하는 정치적 구성주의는 분명 실제적 토론을 거친 사실적 합의라기보다는 가상적 합의과정의 성격을 보여준다. 그렇지만, 롤즈의 구성주의의 실천적 함의는 정의원칙이나 공정성의 원칙을 합의해 나가는 실제적 과정에서 원초적 입장에서 표현되는 제약 사항들이 하나의 지침을 제공해 줄 수 있다. 즉 한국의 공정한 사회를 이룩하기 위한 구체적 정책에 대한 합의 과정에서 어떠한 주장이나 입장이 원초적 입장의 제약조건을 위배하고, 파당적 및 개인적 이익을 추구하는지를 식별해 낼 수 있는 실천적 기능을 할 수 있다. 한편, 정치적 구성주의의 중첩적 산물로서 정의의 두 원칙은 한국사회가 선택을 할 수 있는 가능한 여러 대안적 사회모델 중의 하나가 될 수 있는 구체적 모습을 제시해 준다. 물론 이러한 사회를 구현하는 데에는 많은 실천적 난관과 문제들에 직면하겠지만, 선택가능한 명백한 사회의 모델을 제공해 준다. 특히 정의의 두 원칙 중, 기본적 자유를 평등하게 보장하는 것을 목적으로 하는 제1원칙의 우선성은 한국사회의 공정성을 보장하는 하나의 기준이 될 수 있다. 그리고 제1원칙의 기본적 자유를 실질적으로 보장하기 위한 제2원칙의 공정한 기회평등의 원칙(the principle of fair equal opportunity)과 차등원칙(the difference principle)은 공정한 경쟁의 배경을 확립할 수 있는 원칙이 될 수 있다.

한편 하버마스의 재구성주의는 의사소통적 이성에 의존하고 있다. 특히 의사소통적 이성은 시

민사회 내의 공론장(the public sphere)을 통해 정치적 의견들을 기존의 정치체제에 전달하여 구체적인 법을 제정하여 자유민주사회를 운영하는 모습을 그린다. 이 법은 공론장과 체제를 연결하여 의사소통 이성이 원활히 작동하도록 하는 매개의 성격을 지니며, 이 법은 의사소통 이성을 통해 언제든지 변경될 수 있는 것이다. 따라서 하버마스의 재구성주의는 롤즈의 구성주의 보다는 절차적 과정 자체가 중심을 이룬다. 하버마스의 재구성주의에서는 법은 늘 가변적이며, 이 법의 정당성을 평가할 수 있는 합치된 정의원칙들이 존재하지 않으며, 오직 법의 정당성은 의사소통과정에 의존하고 있다. 하버마스의 재구성주의는 구체적으로 토의정치(deliberative politics)로 구현되며, 이의 특징은 생활세계와 체제를 상호적으로 매개하는 시민사회의 공론장이 그 중심 역할을 한다. 따라서 하버마스의 재구성주의는 롤즈의 가상적 합의 보다는 실제적인 담론을 통한 시민의 참여와 합의를 강조한다. 따라서 공론장에서의 시민들의 참여와 담론이 약화된다면 하버마스의 심의정치는 그 동력을 상실하게 된다.

하버마스의 재구성주의는 한국의 공정한 사회 담론에 보다 적극적인 실천적 함의를 부여한다. 현재 진행되고 있는 국가주도형 공정한 사회 담론은 만약 시민들의 비판적 관점과 적극적 참여가 이루어 지지 않는다면, 그것은 또 다른 하나의 체제에 의한 시민사회의 예측화를 초래할 수 있다는 경고일 것이다. 롤즈의 가상적 합의에 의존하는 절차주의 보다는 하버마스의 심의정치는 보다 쉽게 공정한 사회 담론에 적용될 수 있을 것이다. 그렇지만, 하버마스의 심의정치는 시민의 정치참여가 하나의 수렴된 공론으로 정치적 의사결과정 과정에 반영되지 못하고 대립적이고 갈등적인 양상으로 진행될 때, 어떠한 해결의 방향을 제시할 수 있을 지는 미지수이다. 또한 이러한 정치참여가 또 하나의 대중주의(populism)으로 진행될 때, 이것을 완화할 수 있는 구체적 해결은 무엇인가? 이러한 제약성에도 불구하고, 하버마스의 재구성주의적 절차주의는 공정한 사회 담론의 근원이 시민으로부터 출발했을 때, 그 건강성을 유지할 수 있다는 명제는 분명한 것 같다.

실제적 참여와 토론에 의존하는 하버마스의 재구성주의 입장이 한국의 정의와 공정성의 원칙을 공동으로 모색해 나가는 데 있어 보다 쉽게 한국의 시민들이 현실적으로 채택할 수 있는 방안으로 여겨진다. 반면 롤즈의 원초적 입장과 공적 이성에 의존하는 구성주의 입장은 전문가, 정치가, 법관 및 정부의 공직자들에게 요구되는 신중한 숙고의 방법이 될 수 있다. 이것은 하버마스의 참여와 토론을 거친 의견과 제안들을 놓고 그 타당성과 공정성을 평가할 수 있는 기본적인 틀을 제공해 줄 수 있을 것으로 평가된다.

IV. 우리는 어떠한 기본구조를 가질 것인가?

앞에서 논한 것처럼, 한국의 공정한 사회 답론은, 정치철학적 관점에서 볼 때, 근원적으로 정의와 공정성의 기준을 어디에서 어떻게 획득할 것인가의 문제를 안고 있다. 동시에 보다 구체적으로 우리사회의 기본구조가 어떠한 형태이어야 할 것인가에 대한 반성을 촉구한다.

정의관과 연결시켜 보았을 때, 우리사회가 선택할 수 있는 가능한 구조적 모델은 네 가지 형태를 그려 볼 수 있다. 즉 공리주의 모델, 자유지상주의 모델, 그리고 자유적 평등주의 모델, 공동선의 정치 모델을 들 수 있다. 이러한 네 가지 모델을 검토해 봄에 있어 중요한 것은 기본적 자유의 문제와 사회경제적 분배의 문제이다.

1. 기본적 자유의 우선성과 그 제한

위의 네 가지 가능한 모델을 한국의 공정한 사회 모델의 대안으로서 검토해 봄에 있어, 무엇보다도 중요한 것은 기본적 권리의 우선성이다. 한국은 그간 민주적 제도의 덕택으로 개인들의 기본적 자유가 상당한 수준으로 보장되기에 이르렀다. 이제 아무 누구도 이러한 기본적 자유를 제약받기를 원하지 않는다. 다만 보다 공정한 사회로 발전하기 위해, 공동선과 사회적 화합을 위해 어느 정도까지 개인들이나 다수 및 소수집단들이 이러한 기본적 자유를 자발적으로 양보하는 것이 가능할 것인가가 쟁점이 된다.

우리는 아주 특별한 이유가 없는 한, 정치적 자유(투표 및 공직에 임할 수 있는 권리)와 언론 및 집회의 자유, 사상 및 양심의 자유, 종교의 자유, 신체의 자유와 함께 (개인적) 재산을 소유할 권리 등과 같은 기본적 자유⁶⁾가 우선적으로 보장된 사회를 원할 것이다. 이러한 기본적 자유는 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 개인의 자유로운 가치관과 인생을 설정할 수 있도록 보장해 주는 자유로서 사상 및 양심의 자유, 종교의 자유, 소유권 및 신체의 자유를 들 수 있다. 이것은 풍스땅이 구분한 현대인의 자유에 해당된다. 한편 특정한 정치체제나 대표자를 선택할 수 있는 공적 자유로서 정치적 자유와 함께 언론 및 집회의 자유를 들 수 있다. 이것은 풍스땅이 구분한 고대인의 자유에 해당된다.⁷⁾ 롤즈 정의론에서 정의 제1원칙이 언명하는 것처럼, 기본적 자유의 우선성(the priority of basic liberties)이 누구에게나 평등하게 보장되어야 한다는 원칙을 한국의 공

6) Rawls, *A Theory of Justice* (1971), p. 61.

7) Benjamin Constant, *Political Writings* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 309–328.

정한 사회가 거부해야 할 이유는 없을 것이다.

기본적 자유의 우선성에 관해서는 기본적으로 동의하겠지만, 기본적 자유의 무조건적이고 절대적인 우선성에 관해서는 논란의 여지가 있다. 예를 들어, 개인의 권리를 절대적으로 강조하는 자유지상주의는 대부분의 현대 국가가 채택하고 있는 다음 세 가지 법과 정책에 대해 반대를 하고 있다: 1) 부권주의 반대(no paternalism), 2) 도덕 입법 반대(no morals legislation), 3) 재분배 반대(no redistribution of income or wealth).⁸⁾ 이것은 개인의 기본적 자유를 최대한 보장하려는 의도를 지니지만, 이러한 입장은 실천적 및 이론적 정당성에 관한 논란을 불러 일으킨다.

원칙상 기본적 자유의 우선성에도 불구하고, 현실 정치공동체에서 기본적 자유가 어느 정도 제한되는 것은 일반적이다. 우선, 개인의 자유는 유사한 타자의 자유에 의해 제약되는 것은 당연하다. 개인의 자유는 다음과 같은 것에 의해 제약이 된다.

첫째, 개인의 자유는 타인의 자유에 해가 된다면 허용될 수 없을 것이다. 이것은 비교적 명확한 기준이 된다.

두 번째, 개인의 자유는 공동선과 해당 사회의 현실적 여건에 의해 제약될 수 있을 것이다. 이것의 범위와 정도에 관해서는 많은 논란이 뒤따른다.

세 번째, 타인에 구체적으로 해가 되지 않는다 해도, 도덕에 의해 제약이 될 수 있다. 샌들의 저서 『정의란 무엇인가』에서 보듯이 자살이나 자발적 계약과 같은 자유 행위도 도덕에 의해 제약이 될 수 있을 것이다. 그렇지만 역시 그 범위, 정도 및 종류에 관해서 많은 논란을 수반할 수밖에 없다.

기본적 자유의 우선성을 받아들인다 해도, 기본적 자유는 한국의 현실적 여건, 공동선, 그리고 인간의 근본적 도덕에 의해 어느 정도 제약될 수밖에 없을 것이다.

2. 사회경제적 분배구조

기본적 자유를 공식적으로 인정한다 하더라도, 기본적 자유의 실질적 가치와 행사는 사회경제적 가치의 배분에 크게 영향을 받는다. 기본적 자유를 실질적으로 행사함에 있어 영향을 미치는 사회경제적 직위와 직책 및 경제적 가치를 어떻게 배분하는 것이 공정한 사회를 위한 배경적 제도가 될 것인가가 논의의 쟁점이 된다. 특히 롤즈는 그의 정의 제2원칙의 핵심인 차등원칙의 해석과 관련하여 다음 4가지의 분배체제를 제시한다.⁹⁾ 이러한 4가지 체제와 관련시켜, 한국의 공

8) Michael Sandel, *Justice: What's the Right Thing to Do?* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 2009), 60-61.

9) Rawls, *A Theory of Justice* (1971), pp. 65-67.

정한 사회의 기본구조의 대안으로서 공리주의, 자유지상주의 자유적 평등주의, 공동선의 정치 모델을 검토해 보고자 한다.

롤즈의 네 가지 분배체제

	모든 사람들의 이익 Everyone's advantage	
평등하게 개방 Equally open	효율성 원칙 Principle of efficiency	차등원칙 Difference principle
재능에 따른 인생전망의 평등 Equality as careers open to talents	자연적 자유의 체제 System of Natural Liberty	자연적 귀족주의 Natural Aristocracy
공정한 기회균등의 평등 Equality as equality of fair opportunity	자유적 평등 Liberal Equality	민주적 평등 Democratic Equality

Rawls, *A Theory of Justice* (1971), p. 65.

1) 공리주의 모델

우선 공리주의 모델은 사회 전체의 최대의 효용이나 행복추구를 우선적 가치로 추구한다고 보았을 때, 우리가 분배구조를 논의하기 이전에 전제한 기본적 자유의 우선성이 위협을 받을 수 있다. 즉 특정 소수집단이나 개인의 기본적 자유를 희생해서라도, 사회적 효용을 극대화 할 수 있다면, 그러한 선택이 정당화 될 수 있는가 하는 문제를 제기한다. 이러한 모델의 현실적 실천에 따르는 문제는 자유주의자들이 지적하는 것처럼, 더 큰 사회적 효용이나 다수의 행복을 위해서 소수자의 기본적 자유를 희생할 수 있는 위험이 따른다는 점이다. 정치적 민주화와 경제적 발전에 부응하여 개인의 기본적 자유의 중요성에 대한 인식은 상당한 정도로 한국사회의 일반인의 생활 속에 깊이 뿌리가 내려진 상태이다. 따라서 사회적 전체 효용의 증대를 명목으로 지금 시점의 일반시민들에게 기본적 자유를 상당히 양보할 것을 요구하는 것은 비현실적이다. 이러한 공리주의 발상은 과거 경제적 발전과 성장을 우선적 목표로 설정하였던 권위주의적인 발전국가에 의해 채택된 논리라 할 수 있다.

2) 자유지상주의 모델

한편 개인의 권리의 절대적 보호를 전제로 하는 자유지상주의 모습은 개인의 자유에 대한 우선적 강조로 인하여 사회전체의 누적적 불평등, 이로 인하여 개인 상호간의 자유가 이론의 원래

의 의도와는 달리 침범 희생당할 수 있는 위험을 안고 있다. 특히 자유지상주의 이론적 딜레마는 사유재산의 근간이 되고 있는 소유권의 원천적 정당성을 이론적으로 규명하는데, 근본적 한계를 안고 있다. 예를 들어, 노직의 분배정의의 근간은 소유권리론(the entitlement theory)은 1) 원초적 획득의 정의원칙(the principle of justice in initial acquisition), 2) 교환에서의 정의원칙(the principle of justice in transfer), 3) 부정의의 교정원칙(the principle of rectification of injustice in holdings)으로 구성되어 있다.¹⁰⁾ 그렇지만, 실질적으로 자발적인 교환의 원칙인 2원칙에 현실적으로 의존할 수밖에 없다. 그렇지만, 자발적 교환을 자신의 권리의 행사의 중심으로 간주하는 자유지상주의는 소유권의 원초적 획득의 정당성을 설명하는데, 그리고 역사적으로 지속된 교환관계상의 부정의를 현실적으로 교정하는 데에는 실천적 한계에 직면한다. 따라서 설사 자유지상주의의 모델을 따른다 해도, 교환의 효율과 정당성만을 강조하는 데에는 많은 무리가 따른다.

3. 수정된 자유지상주의 모델: 최저생존선 보장의 자유지상주의

상기에서 언급한 자유지상주의의 이론적 한계로 인해, 자유지상주의 분배모델을 시행하기 위해서는, 롤즈의 차등원칙과 같은 자원의 재분배 정책을 일반적으로 실시한 후에, 자유지상주의적인 자발적 교환의 원칙이 시행되어야 한다고 주장할 수 있다. 실상 이러한 자유지상주의 해석에 따른다면, 현대 미국인들은 미국의 인디언들이나 미국흑인들에게 적극적 배려정책(affirmative action programmes)과 같은 조치를 통해 보상을 실시해야 할 것이다.¹¹⁾ 이것은 차등원칙이 채택되는 것을 의미한다.

자유지상주의에 대한 다른 가능한 이론적 해석의 하나는, 소유권의 원초적 획득에 대한 정당성을 주장하는 것은 많은 한계에 직면하기 때문에, 소유권을 기반으로 하는 자발적 교환체제에서 사적소유권을 인정함으로써 개인들이 상실하였던 이 지구상의 자원에 대한 공동소유의 권한 즉 $1/n$ 의 권한을 보장해 주는 것이다. 이것은 실질적으로 자유지상주의 논리 내에서 도출될 수 있는 권리로서, 그 현실적 모습은 최저생존수준의 보장(the guaranteed minimum)을 의미한다. 이러한 논리를 따른다면, 자유지상주의의 현실적 모습은 최저생존선 보장의 자유로운 교환체제를 의미한다고 살 수 있다.

김주성 교수는 롤즈의 정의 두 원칙과 재산소유민주주의(property-owning democracy)에서

10) Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (New York: Basic Books, 1974), pp. 150-153.

11) Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 112를 참조하라.

표명되는 롤즈의 ‘민주적 복지론’을 수정하여 ‘자유복지론’을 제안하고 있다. 그 핵심은 롤즈의 정의 두 원칙 중 제1원칙인 자유의 평등원칙을 그대로 수용하고, 제 2원칙 중 공정한 기회평등의 원칙 역시 수용하는데, 롤즈의 제2원칙의 핵심인 차등원칙 대신 ‘사회최소치 보장’의 원칙을 제시한다. 이것은 김교수가 롤즈의 자유적 평등주의 입장을 조정하여 제시하고 있지만, 저자가 자유지상주의를 재해석하여 도출하는 최저생존수준보장의 자유지상주의 모습과 비교하여 볼 때 외형적으로 차이가 없다.¹²⁾

이러한 최저생존수준보장의 자유지상주의 모델이 한국의 공정한 사회의 기본구조가 될 수 있는가? 공정한 사회를 위한 최저생존선보장의 자유지상주의를 채택하는 이유의 논거는 아무래도 기본적 자유를 보장한다는 전제하여 사회의 효율성을 극대화하여 한국사회의 성장 동력을 유지하려는 데 있다고 평가된다. 이것은 특히 한국이 처한 국제적 및 민족적 환경을 고려할 때 상당한 설득력을 지닌다. 그러나 이 주장이 갖는 설득력은 이러한 최저생존선 보장의 자유지상주의가 경제적 불평등을 구조화시킬 위험을 안고 있다는 점에서 약화된다. 이러한 구조는 특히 한국 사회를 사회경제적으로 이원화하여 양극화를 고착시킬 수 있다. 이러한 사회경제적 양극화는 결국 우리사회의 정치적 안정성과 사회적 화합을 잠식할 것이다. 최저생존선 보장의 자유지상주의가 개인의 기본적 권리를 공식적으로 보장한다하더라도, 실제로 이러한 기본적 권리의 행사에서 개인들간에 실질적 불평등을 야기할 것이다. 이러한 체제는 분배적 평등 보다는 경쟁과 효율성을 강조하는 체제가 될 수밖에 없다. 그러나 이러한 과정이 장기적으로 지속이 된다면, 최저생존선 보장의 자유지상주의 체제는 누적적인 사회구조적 불평등으로 인한 갈등 때문에 그 원래의 의도와는 다르게 오히려 그 효율성을 달성하기 어려운 상황에 직면할 것이다.

최저생존선 보장의 자유지상주의적인 경쟁과 효율성 강조체제는 기존의 사회경제적 분배의 불평등을 전제로 하여 출발하는 것을 의미하며, 이것은 전반적으로 사회적 상위수혜자 계층에게는 보다 유리하게, 하위수혜자 계층에게는 상대적으로 불리하게 작용할 수밖에 없다. 이것은 특히 중하층 계층인 사회적으로 불리한 계층에게는 공정하지 못한 배경적 구조가 될 수 있다는 비판에 직면한다. 특히 한국의 소유권중심의 시장경제체제의 발전을 회고하여 볼 때, 원초적 획득의 정당성은 물론 자유롭고 자발적인 교환상의 부정의가 그렇게 심각한 수준이 아니었다고 평가하기는 어렵다. 현재의 기득 층의 사회경제적 지위는 지난 한국의 발전과정에서 수많은 사회적 우연성이 개입되고, 또 노직의 소유권리론의 세 가지 원칙에 비추어 본다면 그 정당성에 대한 의문을 제기할 수밖에 없다.

12) 김주성, “자유주의와 공정한 사회,” 시대정신, 『공정한 사회란 무엇인가』 (사회복지공동모금회 강당, 2010, 10, 28), pp. 5-19를 참조하라. 그리고 동 논문집에 있는 김교수의 입장에 대한 저자의 논평을 참조하라(pp. 20-24). 이후 김주성 교수가 해당 논문을 보다 정교하게 정리한, “자유주의와 공정한 사회,” 『시대정신』(2010 겨울), pp. 80-111을 참조하라.

4. 자유주의적 평등모델: 현실적 여건하에서의 롤즈 차등원칙의 적용

한국의 공정한 사회 대안의 모델로서 차등원칙을 중심으로 하는 자유주의적 평등모델을 고려해 보자. 이것은 위의 롤즈의 도표에서 ‘민주적 평등’ 체제를 의미한다. 그 핵심은 정의 제1원칙을 통해 자유의 우선성을 보장한 후, 이것을 실질적으로 보장하기 위해, 해당사회의 직책과 직위는 누구에게나 개방되는 공정한 기회평등의 원칙(the principle of fair equal opportunity)은 물론 나아가서 최소수혜자 계층의 입장을 개선시킨다는 전제로 불평등을 허용하는 차등원칙(the difference principle)을 주장한다.

공정한 기회평등의 원칙은 모든 인생전망이 재능을 가진 모든 이들에게 보장되는 자연적 자유의 경쟁체제(system of natural liberty)에 덧붙여, 모든 직책과 직위가 공식적으로 개방되어 있어야 함은 물론, 모든 이가 이것을 달성할 수 있는 ‘공정한 기회’가 보장되어 있어야 함을 의미한다. 즉 유사한 능력과 재능을 가진 사람들은 유사한 인생전망을 가질 수 있어야 함을 의미한다. 보다 구체적으로 자연적 재능의 분배에서 유사한 재능과 능력을 가지고 있고 또 이것을 행사하려는 의지가 있다면, 사회적 체제에서의 이들의 원초적 위치 즉 이들이 어느 소득계층에 태어났는지와 상관없이 유사한 인생전망이 보장되어야 함을 의미한다. 즉 동등한 능력과 열망을 가진 사람들의 인생전망이 사회계층에 영향을 받아서는 안 된다는 것을 의미한다.¹³⁾ 이에 덧붙여, 차등원칙은 사회경제적 불평등은 사회 최저수혜자 계층의 입장을 최대한 증진시킬 수 있도록(to the greatest benefit of the least advantaged) 하여야 한다고 주장한다.¹⁴⁾ 즉 롤즈의 분배체제의 구분에 따르면, 공정한 기회평등의 원칙(principle of fair equal opportunity)과 효율성의 원칙(principle of efficiency)이 결합되면, 자유적 평등의 체제(system of liberal equality)가 되며, 공정한 기회평등의 원칙이 차등원칙과 결합하면 민주적 평등의 체제(system of democratic equality)가 된다.

바로 앞에서 논의한 최저생존선 보장의 자유지상주의의 모델은 자유적 평등 체제에 보다 가까우며, 이것은 평등주의적이라기보다 개인의 선택의 자유와 이에 따르는 책임을 강조하는 보다 자유주의적 모델이라 할 수 있다. 반면 차등원칙을 근간으로 하는 민주적 평등의 체제는 보다 평등주의적 성격을 반영한다. 보다 평등주의적 성격을 반영하는 롤즈의 자유주의적 평등주의 체제 - 민주적 평등의 체제 - 는 한국의 공정한 사회 모델의 대안으로 고려될 때 직면하는 제1의 반대는 아마도 ‘너무 두터운 복지정책으로 기울어지고 이로 인해 국가의 부담의 증가는 물론 경제적 활동의 자유를 제한함으로써 성장과 발전을 둔화시킬 수 있다’는 위험론이다. 따라서 민주적 평등 모델 보다는 최소생존 수준을 보장해 주는 자유지상주의 접근이 한국의 공정한 사회를

13) Rawls, *A Theory of Justice*(1971), p. 73.

14) Rawls, *A Theory of Justice*(1971), pp. 75-83.

위한 보다 현실적 대안이 될 수 있다는 주장이 대두된다. 그렇지만, 이러한 최저생존수준 보장의 자유지상주의 접근은 위에서 언급하였듯이, 이러한 체제의 누적적 결과로 나타나는 사회경제적 불평등의 구조화에 대한 아무런 해결책을 제시해 줄 수 없다.

롤즈의 자유주의적 평등주의 체제의 한국적 적용에 대한 거부론은 이론적으로는 상당한 설득력을 지니지만, 현실적으로 한국실정을 감안한다면 매우 부담스럽다는 논리로 정리된다. 롤즈의 자유주의적 평등주의 체제를 순수하게 이론적으로 해석한다면, 이것은 아마도 또 다른 하나의 부담스러운 이상이 될 것이다. 그렇지만, 롤즈의 차등원칙의 발상을 한국사회의 발전 정도 및 현실에 부응하여 실현하는 방향을 모색할 수 있다. 이것은 즉 차등원칙의 근본발상을 한국의 현실과 여건 속에서 실현하는 것이다. 예를 들어, 최소수혜자 계층의 입장을 증진시키는 데 있어, 이것이 과도하여 한국사회 전체의 성장과 발전을 저해한다면, 그것은 차등원칙 적용의 제약한 계선이 될 것이다. 차등원칙의 현실적 적용은 분명 최저생존선 보장의 자유지상주의 보다는 보다 평등주의적인 체제를 지향한다.

차등원칙의 평등주의 발상은 한국의 일반인들이 막연히 가지고 있는 평등주의적 경향과 일맥 연결될 수 있는 지점을 가지고 있다. 그렇지만 차등원칙의 평등주의적 발상은 분명 개인의 자유와 권리를 최악의 경우에 보장하려고 하는 개인주의적 동기에서 출발하고 있다. 반면 한국인의 평등지향성은 기본적으로 높은 정도의 한국의 인종문화적 동질성에서 비롯된다. 이러한 인종문화적 동질성은 한국인으로 하여금 한국사회를 권리와 자유를 독립적으로 지닌 하나하나의 개인으로서 결합된 사회로 간주하기보다는 얽히고 설킨 인간관계속에서 존재하는 두터운 공통의 감정(common sympathy)을 근간으로 하는 사회로 간주하게 만든다. 따라서 차등원칙의 실현은 그 이론적 동기는 다르다고 하더라도 이러한 공동체주의적인 평등주의와 우연적 친화성을 지니고 있다고 분석된다. 반면 개인의 선택의 자유를 보다 광범위하게 보장하려는 최저생존수준의 자유지상주의 입장은 이러한 한국인의 공통의 정서와 보다 마찰을 일으킬 가능성이 높다. 그렇기에 장기적으로 볼 때, 한국사회의 화합의 잠재성을 잠식하고, 오히려 그 성장의 동력인 효율성을 창출하지 못할 가능성이 있다.

5. 공동체주의 모델: 상호의존적 체제

롤즈의 자유적 평등주의 체제 보다 더 두터운 상호의존적 체제는 아마도 공동체주의 주장들에서 기대할 수 있을지 모르겠다. 그렇지만, 현대 공동체주의 이론가들이 주장하는 이론을 통해 이들이 주장하는 사회의 기본구조의 모습을 그려 보는 것은 용이하지 않다. 매킨타이어, 왈쩌, 테일러, 샌들과 같은 현대 공동체주의자들은 각각의 강조점에서 차이가 있겠지만, 자유주의적 인간관에 대한 비판, 공동선의 중요성 강조, 그리고 자유주의의 보편성에 대한 비판으로서 정의

원칙이 공동체의 공유된 이해에 기초해야 한다는 주장 등으로 요약될 수 있다.

자유주의를 비판하는 현대 공동체주의자들의 주장은 상당한 설득력을 지니고 있음에도 불구하고, 이들이 제시하는 공동체의 구체적 모습은 잘 드러나지 않는다. 아마도 이들의 주장을 구체적인 모습으로 그려 본다면 - 많은 잘못된 이해와 문제점이 있겠지만 - 자유주의 국가의 모습보다 더 공동체주의적이고 평등주의 성격을 띠는 것으로서 국가의 역할이 보다 강화되는 두터운 형태의 국가 모델이 되지 않을까 생각해 본다. 이것은 도덕적 판단의 문제에서 국가역할의 증대나 시민상호간의 상호책임의 의무가 확대되는 국가의 형태를 연상하게 한다. 이것은 자유주의적 중립국가(a liberal neutral state) 보다는 보다 완전주의적 국가(a perfectionist state)의 모델이 될 것이라 생각한다. 즉 도덕적 판단의 문제에서나 경제영역에서의 국가의 판단과 개입이 더 두터운 모습으로 드러날 가능성이 높다.

현대 공동체주의 이론가의 한 사람인 샌들은 최근의 그의 저서, 『정의란 무엇인가』(*Justice: What's the Right Thing to Do?*, 2009)에서 정치에서 덕성의 함양을 중심으로 하는 공동선의 정치(a politics of the common good)를 주장하고 있다. 그는 분명 공동체주의가 다수결주의(majoritarianism)를 의미하거나, 권리들이 특정시점의 공동체내에서 지배적인 가치나 선호도를 반영해야 한다는 입장에 대해서는 거부한다. 그러나 그의 질문의 핵심은 정의(justice)가 선(the good)에 선행하는지에 대한 의문을 제기하고 정의의 문제가 선의 문제와 깊이 연루되어 있음을 강조한다.¹⁵⁾ 그의 덕성의 함양을 강조하는 공동선의 정치는 정의의 문제가 좋은 삶(the good life)의 문제를 떠날 수 없으며, 좋은 삶의 문제는 공동선의 정치과정에서의 자발적 참여를 강조하는 덕성과 깊이 결부되어 있음을 드러낸다. 이러한 생각은 정의로운 제도의 목적이 좋은 시민들을 양성하고 좋은 성격을 계발하는 것에 있다고 주장하는 아리스토텔레스적 전통을 계승하고 있다.

샌들의 공동선의 정치는 1) 시민정신, 희생, 봉사, 2) 시장의 도덕적 한계, 3) 불평등, 유대, 시민적 덕성, 4) 도덕적 고민의 정치(a politics of common good)를 주장한다. 우선,

- 1) 시민정신, 희생, 봉사의 강조에서는 정의로운 사회가 강한 공동체의 유대감을 필요로 한다면, 전체에 대한 관심과 공동선에 대한 헌신의식을 배양할 수 있는 방법을 찾아야 한다고 주장한다.
- 2) 시장의 도덕적 한계를 지적함에 있어서, 오늘날 시장과 시장지향적 사고의 확장은 비시장적 규범에 의해 지배되고 있는 모든 분야에까지 침투해 가고 있다고 분석한다. 그리고 시장적인 사회적 관행은 시장이 그 기반으로 하고 있는 규범들을 타락시키고 있기 때문에, 시장의 침투로부터 비시장적 규범들을 보호할 수 있는 방법을 강구해야 한다고 주장한다.

15) Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Second Edition (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. x, p. 186.

- 3) 불평등, 유대 및 시민적 덕성에서는 빈자와 부자의 갈등이 너무 심화되면, 사회적 유대를 손상한다고 주장한다. 불평등이 심화되면 빈자와 부자는 서로 각각의 분리된 생활을 영위하게 될 것이라고 한다.
- 4) 도덕적 고민의 정치에서는, 정치적 자유주의에서 롤즈가 주장하듯이, 정부가 현대 자유민주사회가 직면하고 있는 도덕적 불일치(moral disagreement)의 문제에 대해 중립적 입장을 취하는 회피의 정치(a politics of avoidance) 보다는, 이러한 도덕적 불일치에 대해 보다 적극적인 공적 토론을 통해 오히려 보다 강력한 상호존중의 기반을 형성할 수 있을 것이라고 주장한다.¹⁶⁾

그렇지만, 샌들의 공동선의 정치가 구체적으로 어떠한 형태의 기본구조의 모습을 띠게 될지는 잘 그림이 그려지지 않는다. 우선 샌들의 공동선의 정치가 롤즈의 1원칙과 2원칙으로 되어 있는 자유주의적 평등주의 입장을 거부하고 이 보다 더 적극적인 모습의 평등주의적이고 공동체주의적인 완전주의 국가의 형태의 모습을 띠게 될 지는 현재로서는 예측하기 어렵다. 그렇지만, 다음과 같은 두 가지 방향으로 샌들의 공동선의 정치의 실현 가능성을 검토해 본다. 하나는 롤즈의 정의 1원칙과 2원칙을 근간으로 하는 기본구조를 그대로 수용하고, 정부와 시민사회가 협력하여 공동선의 정치를 추구해 가는 방향이다. 다른 하나는 정부의 기본구조를 롤즈의 자유주의적 평등주의 체제 보다 두텁게 설정하여 공동선의 정치를 추구해 가는 방법이다. 전자의 형태는 저자가 제시하는 ‘한국의 현실적 여건하에서의 차등원칙의 적용’의 방향과 상당한 정도로 부합한다. 전자와 후자의 방향 모두 정부와 시민에게 보다 두터운 상호의존의 의무와 공적 부담을 부과하게 될 것이지만, 전자의 방향이 보다 시민의 적극적 참여와 자발적 협력과 양보를 요구하는 형태인 반면, 후자는 정부의 역할이 증대되는 형태이다.

16) Michael J. Sandel, *Justice: What's the Right Thing to Do?* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009), pp. 244–269.

V. 우리 사회의 어떠한 관행이 불공정한가? 그리고 그 원인은 무엇인가?

우리 사회의 불공정성과 그 원인을 논하는 것의 출발점은 우리가 우리 사회에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있느냐가 될 것이다. 현대 한국사회는 한국적 가치와 서양적 가치가 혼재되어 있다고 진단할 수 있다. 우리의 매우 강한 유대성과 공동체성 인식은 한국적 전통에서 유래하며 우리 사회의 안정성을 유지하는 기반이 된다. 다른 한편 서구의 개인의 자유와 권리에 대한 인식은 이제 상당한 정도로 개인의 의식과 생활에 뿌리를 내리고 있다. 이 전통적 가치와 현대적 가치, 또는 서구적 가치와 한국적 가치간의 관계는 보완적이기도 하고 또한 갈등적이기도 하다. 사실 한국의 상당한 불공정은 이러한 양가치의 부정적 측면이 결합하였을 때, 발생하는 경우가 많다.

한국사회의 불공정에 대한 인식에는 여러 가지 유형이 있을 수 있다. 그것은 정치, 경제, 법, 교육, 사회 등 제 분야에 걸쳐 나타난다. 예를 들어, 기본적 권리의 실질적 행사와 관련된 불평등, 사회경제적 불평등과 인생전망, 경제적 관행, 교육기회의 실질적 불평등과 인생전망, 법적 관행, 관료적 관행, 소수자 권리의 문제, 남녀간의 불평등, 다문화적 가치에 대한 수용의 문제 등이 있을 수 있다.¹⁷⁾ 이렇게 현실적으로 나타나는 공정성의 인식과 요구는 보다 근원적으로 공정성의 기준에 대한 논란, 기본구조의 성격, 정책과 법 자체의 불확정성 및 집행과정에서의 오용 및 남용의 문제와 깊은 관련이 있다. 다른 한편 여러 유형의 불공정에 대한 인식은 우리의 혼합적인 문화적 인식구조와 깊은 관련이 있을 것이다.

우리는 일상생활에서 많은 불공정성을 느끼고 있다. 그 불공정성에 대한 느낌과 인식이 타당성이 있을 수도 그 타당성이 없을 수도 있을 것이다. 우선, 우리의 불공정성의 인식은 크게는 우리 사회의 기본구조에서 연유될 수도 있을 것이다. 또한 특별한 구체적 관행이나 정책에 그 원인이 있을 수도 있다.

특히 우리가 사회경제적 불평등으로 인한 인생전망에서의 기회의 공정성을 언급할 때, 이것은 분명 구조적 성격을 지닌다. 어떠한 기본적 구조를 한국사회가 지향하여할 것인가에 관해서는 앞에서 논하였다.

이러한 기본구조와 관련된 불공정성의 문제를 떠나, 우리는 일상적으로 불공정한 정책이나 관

17) 한국사회의 불공정성의 다양한 형태 및 인식에 관한 자유로운 논의로, 김세중 외, “특집대담: 공정한 사회, 어떻게 다가갈 것인가,” 『시대정신』 49호 (2010 겨울), 12-77을 참조하라.

행들을 경험한다. 예를 들어, 정부 내의 주요정책 결정과정, 특정 공적인 직위나 직책의 담당자의 인사선정에 대한 의사결정과정, 의회내에서의 의사결정과정, 정당정치에서의 공천과정, 경제계에서의 대기업과 중소기업의 관계, 특정 직업에서의 선발과정에 대하여 공정성의 의문을 가지는 경우가 허다하다. 또한 법적인 분쟁이나 판결에 있어서도 불공정성을 느끼는 경우가 일상적이라 할 수 있다. 나아가서 우리의 일상적 태도와 인식에서도 불공정한 관행들을 관찰할 수 있다. 예를 들어 남녀간의 사회적 차별, 최근 한국에 정착한 외국인들에 대한 우리의 편견 등은 공정성 문제와 깊이 결부되어 있다.

공정성에 대한 의문을 제기하는 구체적 관행이나 정책은 사실상 우리의 공동체주의적인 연고관계가 비밀주의와 연결된 경우가 흔하다. 학연, 지연, 혈연으로 연결된 연고주의는 한국의 공동의 유대감(common sympathy)의 기반이 되고 있는 것도 사실이지만, 파당적 이익을 추구하는 요인이 되고 있는 것도 사실이다. 특히 한국의 상호의존적 인간관계가 비밀주의와 결합하게 되면, 파당적 이익과 편파성을 추가하게 만들며 전체사회로서의 공동선의 증진을 저해하게 된다.

우리는 또한 법적인 분쟁에서 불공한 사례나 또는 불공정성을 느끼는 경우가 많다. 이것은 물론 우리의 공동체주의적인 연고관계에서 비롯되기도 하지만, 법적 해석과 판단의 폐쇄성과도 연관이 있다고 보아야 할 것이다. 한국에서의 법적 분쟁에서 시민들은 법적 판단과 해석의 적용의 단순한 대상에 머물러 있다. 즉 일반시민은 법의 단순한 수혜자의 위치에 머물러 있으며, 법의 해석과 판단에 공정성을 요구하는 적극적 비판을 제기하는 능동적 존재는 아니다. 법의 적용에서 있어서도 우리는 연고적 관계가 작동하지 않고 있다고 생각하기는 어렵다. 비밀주의가 거두어지고 공개성의 원칙이 제고된다면 이러한 불공정한 관행들이 점차적으로 개선될 수 있을 것이다.

한편 남녀차별의 문제는 과거보다 많이 극복되었다고 평가할 수 있지만, 여전히 사적 및 공적 분야에 불공정한 관행들이 남아 있는 것도 사실이다. 이것은 어쩌면 유교적 전통 및 관행과 결부되어 있을 수 있다. 또한 새로이 한국에 정착하는 외국인에 대한 편견에서 비롯되는 불공정한 인식과 태도는 동질성을 뿌리 깊이 요구하는 우리의 문화적 전통에서 유래되는 것일 수 있다. 이러한 현상들은 우리의 문화적 인식에 대한 근본적인 반성을 요구한다. 한국의 공정한 사회 담론은 국가의 공적인 의사결정과 관련된 관행에서의 반성을 요구하지만, 동시에 근본적으로 우리 사회의 문화적 관행에 대한 시민사회 전체의 반성을 요구한다.

VI. 우리는 어떠한 내용의 공정한 사회를 갈망하며, 어떻게 이를 실현할 수 있는가?:

자유에 기반한 평등사회

한국의 공정한 사회 담론은 실천적·정책적 차원에서 시작되었지만, 이것이 지향하는 것은 이상적 측면을 지닌다. 이것은 현실주의적 유토피아의 성격을 반영한다. 그리고 이것을 실현하는 방향은 아마도 한국의 현실적 여건에서 '자유에 기반한 평등사회'의 추구일 것이다. 이러한 현실주의적 유토피아의 추구는 과연 우리가 궁극적으로 어떠한 내용의 사회를 갈망하는가와 관계된다. 이것은 세 가지 차원에서 새로운 개념과 반성을 요구한다.

우선 가장 중요한 것은 정치의 개념 대한 반성일 것이다. 이것은 정의론과 관계된다. 앞에서 논의한 것처럼, 공정한 사회는 기본적으로 그 사회의 운영의 근간이 되는 정의원칙과 깊은 관련이 있다. 즉 공정성은 정의관과 불가분리의 관계에 있다. 정의원칙은 근본적으로 정치를 어떻게 이해하여야 할 것인가와 관련을 지닌다. 정치철학의 전통에는 크게 보아 정치에 대한 두 가지의 이해가 있다. 하나는 아리스토텔레스적 전통으로 정치는 인간사의 본질이며, 인간은 이러한 정치에 참여함으로써 인간 삶의 본질적 목적을 실현하게 된다는 것이다. 따라서 이러한 정치관에 따르면 정치행위는 본질적 가치와 의미를 지니게 된다. 이러한 전통은 자연스럽게 공동선에 대한 시민의 자발적 참여를 강조하게 된다. 한편 정치의 현대적 이해는 인간의 사적 삶을 보호해주는 수단적 의미를 지니게 된다. 설사 정치가 지니는 본질적 의미와 가치를 인정한다 하더라도 이것을 개인에게 강제할 수 있는 것은 아니다. 정치의 목적은 개인이 스스로 판단한 사적 삶을 영위할 수 있도록 보장해 주는 역할을 하게 된다. 이러한 경향은 현대 자유주의 정치철학에서 두드러지게 나타난다. 사실 이 두 가 전통에서 어떠한 입장에 비중을 더 두느냐에 따라 공정한 사회의 성격과 방향은 달라질 수 있다.

어떠한 개념의 정치를 지향하든, 정치사회를 운영하는 현실적인 구체적 기제는 법과 경제로 귀결된다. 공정한 사회를 구현하기 위해서 법과 경제행위와 제도를 어떻게 이해하느냐에 따라 그 내용은 달라진다.

법 자체에 대한 이해의 전통에는 자연법사상, 법실증주의, 해석주의 입장 등의 여러 가지 입장이 있다. 현대 자유민주국가에서는 입법은 국민의 대표를 통해 이루어지고 있지만, 전통적으로 법의 해석과 적용에는 특별한 훈련을 받은 전문가들이 담당해 왔다고 할 수 있다. 특히 한국 사회에서 이러한 법의 해석과 적용은 전문가들만이 담당하는 배타적 영역이 되어 온 것도 사실이다. 즉 한국사회에서 법적 판단과 해석은 전문가들에게 국한되고, 일반시민들은 단순한 법 적용의 대상자의 위치에 머물러 있다. 만약 법의 입법과정이 국민의 대표와 일반시민간의 상호 작

용을 통해 이루어지는 것이 바람직하다면, 법의 판단과 해석 역시 시민의 능동적 비판과 참여의 공간이 열려지는 것이 바람직하다. 자유민주사회에서 입법권이 국민으로부터 나온다면, 법의 해석과 적용 역시 - 설사 그러한 역할이 국민에 의해 위임되었고 또한 법의 성격상 전문가들에게 맡기는 것이 바람직하다 하더라도 - 국민의 비판과 감시를 벗어나기 어렵다. 법 역시 그 해석과 적용에서 불완전성을 피할 수가 없고, 따라서 이로 인해 개방성을 지닐 수 밖에 없다.

한편, 샌들 교수가 지적하듯이 시장에 대한 새로운 개념이 필요하다. 시장은 이제 우리의 도덕적 영역을 포함한 모든 영역으로 그 영향력이 확대되고 있다. 시장은 기본적으로 개인의 자유가 행사되는 사적 영역으로 간주되어 왔다. 따라서 시장에 대한 국가의 개입은 불가피하게 개인의 자유를 침해하게 되고 또한 시장의 중요한 기능인 생산과 분배의 효율성을 저해한다는 강력한 주장들이 있다. 분명 시장은 이러한 순기능을 하고 있다는 것을 부인할 수가 없다. 마찬가지로 이러한 순기능과 함께 시장은 불평등이라는 역기능을 동시에 수반하고 있다.

시장을 통한 부의 분배는 분명 자발적인 개인의 권리와 자유의 행사의 성격을 지닌다. 그렇지만 시장은 분명 인간상호간에서 발생하는 관계적 성격을 동시에 지닌다. 따라서 시장을 통한 이득은 개인의 선택의 자유의 성격과 동시에 관계적 성격을 동시에 반영한다. 따라서 자유에 입각한 소유권의 자발적 교환의 행사결과로서 부의 불평등이 정당하다는 주장은 설득력이 약화된다. 시장을 통한 이득은 개인의 자유로운 선택의 결과이지만, 이 선택은 기본적으로 인간의 관계를 통해 현실화된다. 즉 인간의 상호연관성의 범위가 확대되면, 시장의 규모가 커지고, 따라서 여기에서 파생되는 이윤 또는 이득이 커진다. 따라서 시장을 통한 이득의 특정한 부분은 사회에 대한 기본적인 도덕적 의무를 파생시킨다. 동시에, 시장은 개인의 자유와 권리가 상호 만나서 자기 책임하에 선택을 하는 자발적 교환이 이루어지는 장소이다. 즉 개인의 자유와 권리가 거래되는 장소이다. 그렇기 때문에 시장을 통한 이득은 어느 정도 당사자의 권리를 발생시킨다. 즉 시장을 통한 이득에는 두 가지 측면이 있다. 한편으로는 개인의 자유와 권리의 측면이 있으며, 다른 한편으로는 타자, 사회 및 공동체에 대한 의무가 있다. 따라서 시장을 통한 소유권의 획득은 배타적인 절대성을 부여하기가 어렵다. 이러한 시장의 양면성은 시장 역시 사회의 공동선에 기여할 도덕적 의무가 있음을 반영한다.

폰스땅은 현대인의 자유와 고대인의 자유를 구분한다. 현대인들은 공적 자유를 위해 사적 자유를 희생하기를 주저하는 것이 일반적 경향이다. 우리는 공정한 사회, 타자에 대한 보다 많은 배려를 요구하는 공동선의 정치를 갈망하지만, 이러한 공동선의 정치를 위해 사적 자유를 양보하는 것을 주저한다. 보다 두터운 공동선의 정치는 더 많은 개인적 자유를 타인을 위해 양보하는 것을 요구하기 때문에, 개인들에게는 매우 부담스러운 체제일 수가 있다. 우리는 그럴 준비가 되어 있는가?

우리 사회의 공동체주의적이고 평등주의 성향은 관계적 인간, 상호의존적 인간관에 기반하고 있다. 이것은 개인의 자유가 타자의 자유와 긴밀히 연결되어 있는 것을 의미한다. 즉 개인의 자유의 행사가 상당부분 타인의 자유와 결부된 상태를 말한다. 즉 한 가족의 예에서 가장이나 부모에게 요구되는 관계성은 해당 당사자의 고유한 자신의 자유를 행사하는 것을 제한한다. 가족이나 친구의 관계에서 ‘이것은 내 자유이기 때문에 나의 권리이다’라는 주장이 관계적 인간관에서는 약화된다. 즉 개인의 자유가 어느 정도는 사회적 관계 속에서 제약을 받을 수밖에 없으며, 이 제약은 사실상 상호의존성을 위해 양보되어야 함을 의미한다.

한편으로 공동선의 정치를 위해 개인의 자유를 양보하는 것을 주저하는 현대인의 모습과 또 다른 한편 평등주의와 공동체주의를 강조하는 상호의존적 인간관을 동시에 가지고 있는 현대 한국인은 구체적으로 어떠한 사회를 갈망하는가? 이것은 매우 복잡한 문제이긴 하지만, 한편 우리는 공동선의 수준에 대한 아주 간단한 세 가지 대안에 직면하고 있다. 즉 공동선의 수준에 관하여,

- 1) **얇은 모델:** 최소한의 자유보장
- 2) **적정수준의 모델:** 타인의 자유와 행복을 위해 나의 자유와 행복의 일부를 적정수준으로 자발적으로 양보하는 체제
- 3) **두터운 모델:** 타인과 나의 자유를 상당한 정도 이상으로 공유하는 체제, 즉 타인과 나의 상호의존적 의무가 상당한 정도로 요구되는 체제. 예로서 가족모델이 상당한 정도로 사회적으로 확장된 체제를 들 수 있다.

이 논문에서 적극적으로 옹호하고 있는 롤즈의 자유주적 평등주의는 2)의 적정수준의 모델의 하나라 할 수 있다. 그렇지만 공동체주의 모델은 아마도 3)의 두터운 모델 중의 하나가 될 수 있는 가능성이 높다. 한편 자유지상주의 모델은 1)의 얇은 모델에 속할 것이다. 한국적 현실을 고려한 즉 한국의 현실적 여건 속에서 차등원칙의 발상을 추구하는 민주적 평등주의 체제가 한국의 공정한 사회에 대한 대안적 모델이 될 수 있다. 차등원칙의 발상을 한국사회가 추구함에 있어서도 역시 정부와 시민사회의 협력 모델이 이상적인 방향이다. 물론 정부는 정책과 법을 통해 한국사회의 상호의존성을 실현해 나가는 것이며, 동시에 시민사회의 자발적 참여와 기여를 통해 한국사회의 유대성을 강화시켜 나갈 수 있을 것이다. 이것은 한국의 현실적 여건 속에서 ‘자유에 기반한 평등한 사회’를 점진적으로 추구하는 모습을 띠게 될 것이다.

자유주의적 평등주의 역시 앞에서 언급한 바와 같이, 기본적 자유의 우선성을 전제한다. 그렇지만 기본적 자유의 보장 역시, 많은 논란이 예상되지만, 한국의 현실적 여건 및 공동선, 그리고 인간의 기본적 도덕에 의해 어느 정도 조정될 수밖에 없을 것이다. 노직의 측면제약 이론에서와

같은 기본적 자유의 절대적 우선성은 현재 한국의 상당한 정도의 유대관계 및 공동체주의적 요구와 상충관계에 직면하게 될 것이다. 이러한 공동선을 위한 자유의 행사의 자발적 양보는 사실상 공동체주의 및 공화주의 이론가들이 직면하는 가장 풀기 어려운 난제이다. 이것은 정부에 의해 강제적으로 규제되기 보다는 시민사회의 자발적 참여를 통한 공동선을 위한 자발적 양보(voluntary concession)가 바람직할 것이다. 이러한 방향을 실현하게 하는 가능한 지침의 하나는 현대 심의민주주의자들이 주장하는 공적 이성(public reason) 또는 이성의 공적 활용(public use of reason)이다. 즉 각자의 주장이 타자에게 얼마나 공적 타당성(public reasonableness)을 제공하느냐가 관건이 될 것이다.

시민사회의 공정한 사회 담론에의 적극적 참여를 통해 정부는 어느 정도 개인의 좋은 삶을 위해 온정주의와 도덕적 입법을 행사할 수 있는 공간이 열린다. 또한 정부는 한국사회의 공동선과 유대의 증진을 합당한 수준의 개인의 자유의 자발적 양보를 요구할 수 있게 될 것이다. 이것은 물론 기본적 자유가 아주 제한적으로 양보되는 것을 의미한다.

현재 한국사회의 공정한 사회 담론은 정부가 상당한 정도로 주도하고 있지만, 시민사회의 일상적 담론으로 자리 매김하고 있지 못한 과도적 상태에 머물러 있다. 그리고 정부의 공정한 사회의 실천은 정책적 차원에 머무르고 있는 것으로 평가된다. 이러한 담론이 보다 건강해 지기 위해서는 시민사회의 보다 적극적인 참여가 요구된다, 즉 공정한 사회 담론이 시민의 일상생활로 스며들 때, 한국사회는 한 차원 높은 정치사회를 만들어 갈 수 있을 것이다.

정부주도형 공정한 사회 담론이 가지는 장점은 정부가 보다 계획적이고 체계적으로 이를 실현할 수 있는 자원과 조직체계를 가지고 있다는 점이다. 그렇지만, 정부가 공정한 사회 담론을 주도하는 것은 공정한 사회를 이룩하기 위해 시민들을 동원과 시혜의 대상으로 간주하여 또 다른 억압이 될 수 있는 위험을 안고 있다. 이것은 시민들을 수동적 존재로 간주하는 것을 의미하여, 또 다른 형태의 체제에 의한 시민사회의 예측화가 될 수 있다.

한편 시민사회의 능동적 참여는 많은 긍정성에도 불구하고, 시민사회의 공정한 사회 담론을 갈등적이고 분열적이 되게 할 수 있으며, 또한 대중주의(populism)로 흐르게 만들 위험성도 존재한다. 이러한 위험을 예방할 수 있는 방법은, 시민사회의 참여와 정부의 의사결정과정을 매개하는 중간수준의 연결고리가 필요하다. 이러한 연결과정은 굿만과 톰슨이 제시하는 중간수준의 민주주의(the land of middle democracy)의 활성화가 요구된다. 이 매개과정에는 공적 쟁점에 대한 집단적 결정에 도달하기 위해 정부 및 비정부 제도의 시민들이 정기적으로 회합하는 과정을 의미한다. 이것은 현실적으로 정부의 관료뿐만 아니라 시민사회의 제 분야의 전문가와 대표자들이 회합하여 공적 문제를 논의하는 과정이다. 이 과정에서는 숙고적 판단과 편파적 이익을 벗어난 공적 이성의 관점에서 이루어지는 균형적 판단이 중요성을 지닌다.

VII. 결론

현재 한국의 공정한 사회 담론은 정부가 주도하여 시민사회로 확장하는 형태를 취하고 있다. 이러한 진행과정에서 공정한 사회 담론은 아직 까지 지식인중심의 담론에 머무르고 있으며, 시민들이 공정한 사회 담론에 적극적으로 참여하는 단계로 발전하였다고 평가하기 어렵다.

현재 정부가 주도하는 공정한 사회 담론은 정책적 차원의 성격을 띠고 있으며, 시민사회의 시민들은 이에 대하여 수동적으로 반응하는 입장에 처해 있다. 또한 시민사회의 정의에 대한 관심 역시 더 이상의 진전을 이루지 못하는 지지부진한 상태에 머물러 있다. 현재로서 한국의 공정한 사회 담론은 시민사회와 정부간의 상호작용이라는 측면에서는 불균형적인 모습을 나타낸다. 그렇지만, 보다 더 중요한 것은, 앞으로 공정한 사회 담론과 정의의 담론이 긍정적인 방향으로 진척이 된다 할지라도, 다음과 같은 보다 곤란한 근본적 문제에 직면하게 될 것이라는 점이다. 그것은 우선적으로 정의와 공정성의 원칙과 기준을 어떻게 획득할 것이냐의 문제와 함께, 어떠한 기본구조를 가져야 하며, 그리고 어떠한 구체적인 내용의 공정한 사회를 지향하는가하는 문제를 제기할 것이다. 한편 나아가서 이러한 근본적 문제와 함께 구체적인 정책을 선정하고 추진하는 과정에서 발생하는 갈등을 어떠한 방향으로 어떻게 해결할 것인가하는 문제를 대두시킨다.

본 논문에서 정의의 원칙과 공정성의 기준을 어떻게 획득할 것이냐의 문제에 대한 해결의 방향을 모색하기 위해 롤즈의 구성주의와 하버마스의 재구성주의를 비교 분석하였다. 그 해결의 방향은 하버마스의 재구성주의는 실제적 담론을 통한 합의를 지향한다는 점에서, 가상적 합의에 의존하는 롤즈의 구성주의 원칙보다 시민사회의 참여를 유도하는 중요한 방법이 될 수 있다. 그렇지만 실제담론을 통한 참여의 정치가 가져올 수 있는 대립적인 갈등과 대중주의를 완화 조절할 수 있는 장치로서 롤즈의 구성주의 입장이 전문가들의 비판적 성찰을 통해 시민사회의 참여와 정부의 의사결정을 매개하는 조정역할을 할 수 있다고 주장하였다.

나아가서 공정한 사회를 위한 기본구조로서 기본적 자유의 우선성과 롤즈의 차등원칙의 발상을 한국의 현실적 여건 속에서 추진할 것을 요구하는 민주적 평등주의 체제를 주장하였다. 이 주장의 근거는 이것이 한국인의 평등주의적 및 공동체주의적 성향과 조응할 수 있으며, 또한 장기적 관점에서 사회적 안정을 도모함으로써 다른 대안적 체제 보다 사회적 효율성에도 더 기여할 수 있을 것이라고 하였다.

이러한 기본적 자유의 우선성을 전제하는 자유주의적 평등주의체제를 한국의 현실적 여건과 능력을 감안하여 시민사회의 적극적 참여와 정부의 역할이 상호적으로 작동하여 실현하는 것이 건강한 공정한 사회를 실천하는 방향이라고 주장하였다. 이것은 한국의 현실적 여건 속에서 ‘자

유에 기반한 평등사회'를 점차적으로 실현해가는 것을 의미한다. 이러한 체제가 개인들로 하여금 좋은 삶을 자유롭게 선택하고 자발적으로 공동선의 형성과 유지에 참여할 수 있는 배경이 될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

[국내자료]

- 김세중 외. “특집좌담: 공정한 사회, 어떻게 다가갈 것인가.” 『시대정신』 49호 (2010 겨울): 12-77.
- 김주성. “자유주의와 공정한 사회.” 『시대정신』 49호 (2010 겨울): 80-111.
- 마이클 샌델/이창신 옮김. 『『정의란 무엇인가』. 서울: 김영사, 2010.
- 시대정신 토론회. 『공정한 사회란 무엇인가』. 사회복지공동모금회 강당, 2010. 10. 28.
- 위르겐 하버마스/한상진·박영도 공역. 『사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치 국가 이론』. 서울: 나남출판, 2000.
- 장동진. “한국사회의 갈등과 사회적 화합.” 철학과 현실. 85호 (2010 여름): 49-60.

[국외자료]

- Bejamin, Constant. *Political Writings*. Translated and Edited by Biancamaria Fontana, 1988.
- Bloom, Allan. *The Republic of Plato*. New York: Basic Books, 1968.
- Gutmann, amy & Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of harvard University Press, 1996.
- Habermas, Jurgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg, Cambridge: The MIT Press, 1998.
- Hedrick, Todd. *Rawls and Habermas: Reason, Pluralism, and the Claims of Political Philosophy*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- Kymlicka, Will. *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Second Edition, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, 1999.
- Rawls, John. *Political Liberalism*. Expanded Edition, New York: Columbia University Press, 2005.
- Sandel, Michael J. *Justice: What's the Right Thing to Do?* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.
- Sandel, Michael J. *Liberalism and the Limits of Justice*. Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1982, 1998.

민주주의와 시장경제의 동반발전과 공정한 사회

임혁백 | 고려대 정치외교학과 교수

I. 머리말

1. 민주주의와 시장경제, 그리고 공정한 사회

공정한 사회 (democracy as fairness) 논쟁이 뜨겁다. 2010년 8.15 경축사에서 이명박대통령은 공정한 사회를 후반기 국정운영의 주요 축 (pillar)로 삼겠다고 선언하였고, 2012년 대선후보중 부동의 1인자인 박근혜 후보공약의 중심 키워드를 복지국가로 잡았고 2011년 들어서서 ‘맞춤식 생활보장형 복지국가’라는 한국형 복지국가 실현을 위한 구체적인 복지정책 공약의 보따리를 풀어놓기 시작하였다. 진보적인 정치세력을 자처하는 야당이 가만히 있을 수가 없었다. 이미 야권은 2010년 지방선거에서 무상급식과 같은 복지공약으로 예상을 뒤엎고 정부와 집권당에 패배를 안겨줄 수 있었다. 2010 지방선거에서 복지민주주의의 위력을 실감하였던 야당은 본격적인 복지정책들을 내놓기 시작하였고 2012년 대선의 승부수를 복지와 공정한 사회에서 발견하려 하였다. 그래서 민주당은 ‘무상급식,’ ‘부상보육,’ ‘무상의료’를 포함하는 ‘보편적 복지국가’를 내놓았다. 지금 정계에서는 한나라당과 야당, 민주당 내의 분파간, 그리고 민주당과 다른 진보적인 야당 간에 실현가능하고 지속가능한 복지정책을 둘러싸고 진지하면서도 때로는 색깔론이 가미된 복지논쟁, 공정한 사회 논쟁이 벌어지고 있다.

공정한 사회와 복지논쟁은 한국 민주주의의 질을 한 단계 높이고 있다고 평가된다. 원래 민주화는 국민이 투표로 표현되는 국민주권(popular sovereignty)을 쟁취하여 자신의 손으로 직접 정부를 구성하는 ‘국민의 권력’ (demo-power)에서 출발하여 국민이 민주국가의 시민으로서의 존엄성을 유지하기에 필요한 최소한의 복지를 요구하고 실현시키는 복지민주주의(demo-welfare)로 발전하여 왔다. 복지논쟁은 한국민주주의가 가산주의 (patrimonialism), 지역주의, 색깔

론으로 점철된 질 낮은 선거민주주의에서 나아가 누가 주권자인 국민의 복지를 더 향상시켜줄 것인가에 관한 정책경쟁을 벌이는 질 높은 복지민주주의로 발전하는 징후로 보여진다.

그런데 서구에서도 일어난 바와 같이 복지민주주의로의 진전은 역류를 맞기도 했다. 복지 민주주의를 실현한다는 것은 중산층과 서민에게 더 많은 분배를 직접적으로 또는 간접적인 소득이 전으로 실현한다는 의미를 담고 있는 ‘분배 민주주의’ (demo-distribution)의 성격이 있을 수 밖에 없고 분배민주주의는 부자에 대한 더 많은 세금 (증세)을 수반하여 자본가의 투자파업을 야기하고 이는 결국 ‘적자 민주주의’ (demo-deficit)를 실현함으로써 복지민주주의의 실현가능성 (feasibility)과 지속가능성 (sustainability)에 의문을 던져 주었다. 말하자면, 분배 민주주의는 적자 민주주의라는 예상치 못했던 결과를 낳음으로써 신자유주의 보수파의 반격을 자초하였던 것이다. 신자유주의자들은 분배 민주주의가 증세-투자감소-적자경제-복지제공불능이라는 연쇄적 반응을 일으킴으로써 시장경제와 민주주의의 병행발전의 실현을 불가능하게 만들었고 (실현불가능성: infeasibility), 분배보다는 효율성을 중시하는 신자유주의자들의 집권을 가져오고 신자유주의자들에 의해 복지국가는 해체되고 복지민주주의는 지속가능성의 위기를 맞게 된다고 주장한다.

그러나 복지민주주의자들의 반격도 만만치 않았다. 그들은 민주주의와 시장경제간의 긴장과 갈등을 해소하고 시장경쟁에서 낙오한 시민들이 계속 자본주의 사회의 틀 속에서 경쟁을 하도록 유도하기 위해서는 그들을 계속 사회에 통합시킬 수 수단이 있어야하는데 역사적으로 서구의 선진 민주주의 국가들은 복지의 제공을 통해서 해결했다는 것이다. 복지는 칼 날 위에서 경쟁하는 냉혹한 시장경제하에서 사회통합을 실현함으로써 민주주의를 실현가능하게 하였다는 것이다. 복지민주주의가 반드시 재정위기를 불러와 적자민주주의(demo-deficit)를 초래할 것이라는 경고는 최근의 글로벌 금융위기에서 확인되지 않았다. 복지민주주의가 발달한 북구의 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 독일에서 재정위기가 일어난 것이 아니라 감세정책을 추진한 신자유주의국가에서 일어났기 때문이다.

결국 우리는 민주주의와 시장경제가 동반발전하기 위해서는 시민들로 하여금 민주주의 정치체제와 시장경제체제 하에서 계속 살겠다는 선택을 하게 하는 공정성 (fairness)을 실현해야한다. 사회적 약자들도 시장에서 충분히 경쟁할 수 있다는 공정성이 담보되어야만 사회적 약자들은 불평등한 시장에서의 경쟁에 참가하는 것이다. 그러기 위해서는 사회적 약자에게 ‘출발에서의 평등’ (equality at the start)을 보장해주는 복지를 제공해주어야 한다. 느림보 거북이와 부지런하고 빠른 토끼를 같은 조건하에서 경쟁하게 한다는 것은 공정하지 못하다. 거북이와 토끼가 동등하게 경쟁할 수 있는 조건을 마련해 주면서도 토끼로 하여금 경쟁하는 인센티브를 상실하게 하

는 사회주의적 수학적 평등을 회피할 수 있는 방안을 마련하는 것이 민주적 통합과 시장 경쟁이 동반 발전할 수 있는 길이다. 복지민주주의는 필수다. 민주주의와 시장경쟁의 동반 발전을 유도할 수 있는 ‘공정한 사회’ (fairness)의 방법론 경쟁만이 있을 뿐 이다. 본 논문은 먼저 공정한 사회의 개념에 관한 논쟁을 소개하고, 세계화라는 현실적 제약조건하에서 어떻게 민주주의와 시장경제의 동반 발전을 도모할 수 있는 공정한 사회를 실현시킬 수 있을 것인가를 탐구할 것이다.

2. 공정한 사회 이론 논쟁

자본주의 시장경제와 민주주의의 동반 발전을 위해서 어떠한 공정한 사회를 어떻게 실현해야 할 것인가에 관한 논쟁에 불을 붙인 철학자는 존 롤스 (John Rawls)이다. 롤스는 ‘자유주의적 사회민주주의자’ (liberal social democrat)의 입장에서 공정성을 논하였다.

먼저 롤스는 자유주의자였다. 평등을 논의하기 전에 근본적 자유 (fundamental liberties) 또는 기본적 자유 (basic liberties)는 모든 개인들에게 ‘패배시킬수 없는’ (indefeasible) 권리로 보장되어야 한다는 것이다. (자유 원칙) 개인은 이러한 기본적 자유 에 대해 평등한 권리를 가져야 한다는 것이다. 둘째, 사회적, 경제적 불평등은 다음의 두 조건을 만족시켜야한다. (1) 그것이 모든 사람들의 이익이 되리라는 것이 합당하게 기대되고, (2) 모든 사람들에게 개방된 지위와 직책에 결부되도록 평등되어야한다. 사회는 첫째, 사회적 지위에 동등한 접근이 보장하여야 하고(평등의 제1원칙: ‘공정한 기회균등’ (fair equality of opportunity: 공정한 기회균등의 원칙), 둘째, 사회의 최약자 (least advantaged members of society)에게 ‘최대의 혜택’ (greatest benefit)이 돌아가도록 재분배하여야 한다는 ‘차등의 원칙’ (the difference principle: 재분배의 원칙)을 동시에 만족시킬 때, 기존의 사회 경제적 불평등 (자본주의, 시장경제)이 허용된다는 것이다. 말하자면 불평등의 원리위에 존재하는 시장경제가 민주주의 (자유와 평등)와 공존하기 위해서는 공정성(fairness)이 담보되어야하고 공정성은 ‘최약자에게 최대의 혜택’이 돌아가도록 재분배가 이루어질 때 확보된다는 것이다. (Rawls, 1971, 2001) 롤스는 시장주의자들이 선호하는 자유주의와 사회민주주의자들이 선호하는 복지제공을 통한 재분배를 결합하여 민주주의와 시장경제가 병행발전할 수 있는 이론적 논쟁의 단서를 제공하였다.

롤스의 공정한 사회론 (Justice as Fairness)는 좌파와 우파 모두로부터 비판과 반격을 받았다. 먼저 시장지상주의자 (libertarians)인 노직 (Nozick, 1974)은 시장은 그 자체로 정의 (justice)이기 때문에 (시장에서 허용되는 교환은 정의로운 교환, 즉 공정한 교환) 어떠한 특정한

분배, 재분배도 필요하지 않다는 것이다. 자유시장주의자들은 사회적 약자에게 이득이 되는 재분배를 반대하고 있는 것이다. 시장지상주의자인 노직은 롤스의 재분배이론을 비판하면서 소유권 (재산권) 이론 (entitlement theory)을 내놓았다. 노직은 (1) 개인은 정의의 원칙에 의거해서 재산을 취득(acquisition)할 수 있는 권리가 있으며 (entitlement to acquisition), (2) 개인은 이전(transfer)에 관한 정의의 원칙에 따라 취득한 재산에 대한 재산권이 있으며 (entitlement in transfer), (3) 어느 누구도 (1)과 (2)의 원칙에 의거하지 않고 재산을 취득할 권리가 없다고 주장하였다. 노직은 재산이 정의의 원칙에 따라 취득하고 이전받았으면 그 개인은 그 재산에 대한 절대적 권리를 갖고 있으며 이러한 재산권에 변동은 주는 어떠한 사회적 재분배도 허용할 수 없으며 정부의 임무는 이러한 재산권을 보호하는데 한정되어야한다고 주장하였다. (Nozick, 1974) 시장지상주의자들은 특히 롤스의 “차등의 원칙” (Difference Principle)이 가난한 자에 대한 재분배적 자세를 필수적으로 요구하고 있고 그러한 세금은 “분배적 정의의 원칙”의 상위에 있는 “자유 원칙”과 “균등기회분배의 원칙”을 침해하기 때문이다. 절대적이고 배타적인 재산권을 옹호하는 자유지상주의자들의 이론에 의하면 조세 (taxation)는 이러한 개인의 재산의 취득과 이전의 권리를 침해하며 따라서 공정한 사회를 위한 재분배는 원천적으로 봉쇄된다.¹⁾

롤스의 재분배론에 대한 우파 시장지상주의자 (libertarians)의 비판과 공격은 재산권을 철저히 확립하면 분배문제에까지 시장이 공정하게 해결해 줄 것이라는 시장근본주의적 (market fundamentalism) 공정한 사회이론인데 반해 좌파의 해결책은 롤스의 ‘차등의 원칙’에 근거한 재분배론이 공정한 사회를 실현시키기에 충분치 않으며 따라서 좀 더 적극적인 국가의 분배 개입을 주장한다. 그러나 좌파들은 국가개입의 필요성에는 공감하나 방법과 내용에 있어서는 철학과 이념을 달리한다.

드워킨 (Dworkin, 1981, 2000), 액커만 (Ackerman, 1980), 센 (Sen, 2009)은 개인간의 부존자원 (endowments: 재산, 능력, 자질, 소득)을 평등화해야한다는 롤스보다는 급진적인 재분배이론을 주장한다(자원 평등주의: Resource Egalitarianism). 드워킨은 장애인에게 천성적으로 타고난 재능의 차이로 발생하는 불평등의 결과에 대해 보상해줄 수 있는 ‘대응 보험’ (counter-factual insurance)을 지급하는 것을 포함한 ‘자원의 평등’ (equal resources)을 주장하였고, 센은 ‘기본적 능력의 평등’(equal basic capabilities)을 이야기한다.

1) 그러나 배타적 재산권을 견지한 국가가 배타적 재산권의 개념을 완화하여 조세를 통한 재분배를 시도한 국가와 비교할 때 전자에서 시민들이 더 많은 자유를 향유하고 있다는 이론적, 체계적 (systematic) 증거가 없다. 자유시장주의자들은 시장의 자유는 확보했으나 시민의 자유는 확보하지 못하고 있다. 왜냐하면 부자가 빈자에 비해 더 많은 자유를 향유하고 있기 때문이다. (“Distributive Justice”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2007)

로머 (John Roemer, 1998)는 유형에 관계없이 ‘성취의 평등화’ (equalization of achievement across types)를 주장했다. 로머는 개인의 통제를 벗어난 임의적 변수 (discrete variables: IQ, 출생지, 어머니의 교육수준)의 다양한 가치의 유형이 있는데, 개인의 유형이 개인의 '기대 성취' (expected achievement)에 전혀 영향을 주지 않는다면 (예: 교육적 성공, 의료국가), 그러한 유형의 성취는 평등화되어야 한다는 것이다.

판 파리스 (Van Parijs, 1995)는 [모든 사람을 위한 진정한 자유] (Real Freedom for All)에서 “가장 방종적이지 않는 사람에게 최대의 선물” (maximal gift for the least indulged)을 주어야 한다는 주장을 하였다. 파리스는 직장도 선물이며, 선물의 가치는 그의 기회비용으로 측정된다고 이야기한다. 따라서 파리스는 가장 적게 지불받는 사람들이 받는 가치를 극대화해야 한다고 주장한다. 그러기 위해서 “보편적 기본 소득” (universal basic income)을 지속적으로 극대화해야 한다는 “보편적 복지”이론의 이론적 기반을 제공하였다.

3. 세계화 시대의 민주주의와 시장경제의 동반발전²⁾

1970년대의 미국발 글로벌 경제 위기³⁾이후 서구의 사민주의 국가에서는 롤스의 이론에 의거하여 사회적 약자에 더 많은 복지를 제공함으로써 민주주의와 시장경제의 동반발전을 지속시키려하였다. 좌파 사민주의자들은 드워킨, 로머, 파리스 등은 롤스의 자유주의적 사민주의 분배보다 더 급진적인 재분배를 통해 공정한 사회를 실현해야 한다고 주장했다. 그런데 동구 사회주의의 몰락과 미국 1극체제의 부활, 세계화로 인해 시장이 정의의 원천이며 시장경쟁을 보장하는 재산권의 철저한 확립을 주장하는 노직 자유시장주의(libertarianism)에 기반하고 있는 신자유주의가 1차대전 이후 다시 화려하게 복귀함으로써 재분배를 통한 공정한 사회보다는 시장경쟁의 활성화를 통한 공정한 사회가 지배적인 담론이 되었다.

이러한 신자유주의의 패권은 2008년 10월 미국의 월스트리트에서 금융위기가 터질 때까지 계속되었다. 세계화와 민주주의와 시장경제의 동반발전 설명은 신자유주의 경제학자들의 독무대였다. 그들은 무역개방과 자본이동의 자유화로 측정되는 세계화가 민주주의와 시장경제의 동반발전을 촉진할 뿐 아니라, 역으로도 성숙한(mature) 민주주의일수록 자본개방과 무역개방을 촉

2) 임혁백, 2009. [신 유목적 민주주의], “서문: 한국의 역사적 시간”; “결론을 대신하여: 세계화와 민주주의.”

3) 1972년 닉슨의 금태환정지명령을 계기로 서구 전역에 “케인지안 황금기” (Keynesian Golden Age)가 종료되고 장기불황에 들어갔고 시장주의가 화려하게 복귀한 사건을 의미.

진함으로써 민주주의와 시장경제의 동반발전이 세계화를 지구촌의 대세로 만들고 있다고 주장하였다. 더 이상 다른 대안이 없는 '역사의 종언' (end of history)이 다가오고 있다는 것이다. (Fukuyama, 1992) 그러나 세계화 반대론자들은 세계화는 국가간, 지역간, 계급간, 그리고 노동자내부 (정규직 대 비정규직, 고기술 숙련 노동자 대 비숙련, 단순노동자)에서 불평등을 야기함으로써 사회적 안전의 기본 틀을 허물고 민주주의와 시장경제의 동반 발전을 저해할 것이라고 반박하였다. (Martin and Schumann, 1997)

이러한 반세계화론자들과 기본적으로 시각을 공유하지만 세계화와 민주주의와 시장경제의 동반발전간의 상관관계에서 민주주의의 능동적, 긍정적 역할을 강조하는 시각이 있다. “민주적 세계화”로 불리는 이 시각에 의하면 세계화가 경제위기를 초래하고, 사회적, 경제적 불평등을 야기하고, 민주주의의 물질적 기초를 약화시키지만 기왕에 형성된 민주주의는 무너지지 않았고 오히려 인민들은 그 민주주의를 이용해서 ‘세계화의 함정’ (Martin and Schurmann, 1997)에서 벗어날 수 있는 길을 모색한 사례들이 많이 발견되고 있다는 것이다. 세계화의 여파로 발발한 1997년의 동아시아 금융위기는 인도네시아의 40년 수하르토 독재를 무너뜨렸고, 한국에서는 최초로 만년여당에서 김대중이 이끄는 야당으로의 평화적 정권교체를 가져왔다. 반면에 세계화로 인한 경제적 어려움은 베네수엘라에서 페레스의 민주주의적 권위주의로의 회귀의 길을 닦기도 했다.

결국 세계화와 민주주의와 경제발전의 동반발전의 상관관계는 결정론적으로 미리 주어진 관계가 아니라 선택의 문제다. 세계화와 민주주의와 시장경제간의 상관관계가 가능성의 문제 또는 선택의 문제라고 가정한다면, 세계화와 상보적인 조합을 이룰 수 있는 정치경제체제는 다양하다. 세계화의 충격이 왔을 때, 보호주의 정권은 일국사회주의로 회귀하려할 것이고, 자립모델 (autarchic model)을 유지해온 국가들은 세계화의 연계망에서 벗어나 (delinking) ‘우리 식 사회주의’를 하겠다고 고집할 것이다.

반면에 사회 민주주의적 계급타협 체제는 민주주의와 시장경제간의 동반발전의 필요성을 인정하면서 창조적인 혁신을 통해 세계화된 세계경제 내에서의 경쟁력을 높이면서 동시에 성장의 누수효과로 발생한 이익을 사회에 투입하여 높은 수준의 복지를 유지함으로써 계급타협을 통한 민주주의와 시장경제간의 동반 발전을 시도하고 있다. 동아시아 발전국가들은 산업화 시대에 그들에게 번영을 가져다 준 국가주의의 전면적 재조정 내지 폐기를 강요받고 있고, 시장경제와 공존하는 민주주의를 추구하게 되었다.⁴⁾ 그렇다고 해서 포스트 동아시아 금융위기 대안이 반드시

4) 동아시아 금융위기 (1997-1998) 이후 한국의 김대중 정부는 “민주주의와 시장경제의 병행발전”이라는 구호를 내걸고 발전국가 모델을 폐기하고 시장주의 모델에 바탕을 둔 경제구조개혁을 단행하였다.

시장 근본주의적인 신자유주의 대안 (워싱턴 컨센서스)이어야 할 필요는 없다. 세계화 시대에도 길은 주어져 있는 것이 아니라 여러 다양한 길이 있고 어떤 길을 선택하느냐가 문제이다. 한국의 김대중 정권은 1997년-1998년 IMF에 의해 신자유주의적 구조조정을 강요받았지만 위기가 지나가고 난 뒤 '생산적 복지'라는 이름으로 영국의 '제3의 길'과 비슷한 근로복지 (workfare)를 강조하는 한국 최초의 한국형 복지국가의 틀을 세움으로써 신자유주의적 세계화로 인해 고통 받는 자들의 안전과 복지를 위해 최소한의 노력을 하였다. 그 결과 민주주의는 유지되었고 여당의 후보가 정권을 계승할 수 있게 되었다.

II. 세계화 시대에 민주주의와 시장경제의 병행발전은 가능한가?:

신자유주의 경제이론 vs. 사회보상 이론(social compensation argument)⁵⁾

정치경제학적 측면에서 볼 때 공정한 사회의 실현을 위해 신자유주의 경제이론은 복지의 축소, 세금의 감세를 주장하고 있는 반면, 사회민주주의적 '사회보상이론' (social compensation argument)은 사회복지가 경제성장을 방해하는 것이 아니라 경제성장을 촉진하는 측면이 있으며, 사회통합을 유지, 강화함으로써 민주주의와 신자유주의적 세계화의 추진에 더욱 힘을 실어 주고 있다고 주장하고 있다.

1. 신자유주의 경제이론 (neo-liberal economic argument)

1) 주장

최근 몇 십년 간 국제사회는 무역자유화 (trade liberalization), 금융자유화(financial liberalization), 투자자유화 등 급속한 세계화 (globalization)를 경험하고 있다. 이러한 세계화는 기본적으로 자유주의 경제이론에 기반하고 있다. 신자유주의 경제이론은 세계의 모든 국가들이 국가

5) Ha, Eunyoung and George Tsebellis, 2010.

간의 무역장벽을 철폐하고 비교우위 (Comparative advantage)에 있는 상품과 서비스를 생산하고 교역할 때 전 세계의 부(welfare)뿐 만 아니라 무역을 하고 있는 모든 국가들의 부가 증대될 수 있다는 비교우위 이론에 기반하고 있다.

실제로 최근에 빠른 경제성장을 이룬 동아시아 국가들을 비롯한 많은 국가들이 자유무역을 추진해 왔으며 북한과 같이 폐쇄경제, 자립경제 (autarky)를 추구한 국가들은 경제적으로 쇠퇴하고 있다. 이제 무역자유화, 금융자유화, 투자자유화로 요약되는 세계화 (globalization)는 더 이상 선택지가 아니며 국가의 생존을 위한 필수가 되고 있다.

이러한 급속한 세계 시장의 통합 (international market integration)의 확대에 따라 신자유주의 경제학자들은 앞으로의 정부는 불필요한 지출과 세금을 줄이고 대통령은 기업의 CEO와 같이 국가의 효율성과 경제성장을 추구하는 '작은 정부'를 만들어야 한다고 주장한다. 국가의 시장개입은 경제체계를 왜곡시키고 경제성장을 방해하기 때문에 국가는 시장이 효율적으로 움직일 수 있도록 최소한의 도움을 줄 뿐 시장의 '보이지 않는 손'에 경제의 운용을 맡겨야 한다는 것이다.

이러한 신자유주의 이론에 따르면 국가는 무엇보다 사회 복지비용을 축소해야 한다. 사회 복지비용과 규제는 세금을 증가시키고 궁극적으로는 기업의 상품과 서비스 비용을 증대시키기 때문에 국내 기업들이 세계시장에서 효율적으로 경쟁하는데 방해가 된다. 또한 다국적 기업과 같은 외국자본을 국내에 유치하는데도 방해가 되고 국내자본이 세금이 적은 해외로 유출됨으로서 국부의 감소를 가져오게 된다. 이러한 무역경쟁력의 약화와 자본유출은 궁극적으로는 경제성장의 감소를 가져오기 때문에 세계화가 확대됨에 따라 많은 정부들이 각국의 정치상황이나 정부의 이데올로기와 관계없이 세금축소와 사회복지제도 축소를 할 수 밖에 없다는 주장이다.

2) 검증

그렇다면 세계화 시대의 복지국가의 사회보장지출과 높은 세금이 경제성장을 저해한다는 신자유주의자들의 주장은 검증되고 있는가? 사회민주주의자들은 신자유주의적 세계화론은 검증되지 않은 결론이라고 반박한다. 사회민주주의자인 샤프(Scharpf, 1998)는 높은 세율이 자본을 국외로 탈출케하고 그 결과 경제성장에 악영향을 끼친다는 세계화론자들의 주장을 반박한다. 실증적 분석을 통해 샤프는 전반적인 (overall) 세율 인상은 경제성장에 악영향을 끼친다면서 세계화론자들의 주장을 인정한다. 그러나 그는 좀 더 세부적으로 조세정책을 분석하면, 비숙련 노동자에 대한 고율의 세금은 경제성장을 해치는 반면, 소비세, 법인세는 경제성장에 중립적이거나 한계적으로 긍정적이라는 사실이 발견된다고 주장하였다. 특히 법인세가 투자율과 부분적으로 강한 긍정적 상관관계가 있다는 놀라운 사실을 발견하였다. 또한 사회보장지출은 경제성장에 부정적으로 작동하지만 사회보장의 GDP증가에 기여하는 정도를 고려하면 사회보장은 반드시 경제

성장에 부정적이라고 결론내기 힘들다고 주장하였다. 결론적으로, 선진복지국가가 경제적 활력을 유지하기 위해서 고용, 사회보장, 그리고 평등주의적 열망을 포기해야한다는 세계화론자들의 주장은 덴마크, 스위스, 오스트리아 그리고 네델란드의 사례에서는 맞지 않는 것으로 나타났다는 것이다. (Scharpf, 1999)

2. 사민주의적 사회보상 이론 (compensation argument)

1) 이론

이러한 신자유주의 경제학 이론에 대항해서 최근 많은 정치학자들과 경제학자들은 사회 복지 제도가 경제성장을 방해하는 것이 아니며 사실은 정치적 안정과 경제발전에 기여한다고 주장하고 있다. 이들은 무역자유화, 금융자유화에 의한 경제발전이 장기적으로는 국가경제 발전에는 기여하나 단기적으로는 산업 간의 임금과 고용격차를 증가시켜 빈부격차를 증가시키고 양극화 사회를 초래하고 사회불안을 조성한다고 주장한다.

스토퍼-사뮤엘슨 경제학 이론에 따르면 (Stolper-Samuelson theorem) 국가 간 무역이 증대함에 따라 선진 산업 국가들에서는 빈부격차가 증가하게 된다. (Stolper, W. F. & Samuelson, P. A., 1941) 자유무역이 증가함에 따라 선진국에서는 IT산업과 같이 고임금과 고도의 기술을 가지고 있는 노동자들이 종사하고 있는 산업분야의 수출이 증대하고 경공업과 같이 저임금의 단순 기술직 노동자들이 종사하고 있는 분야의 수입이 증대되고 쇠퇴하게 된다. 이에 따라 고임금 종사자들의 일자리와 임금은 증가하는 반면 저임금 노동자들의 실업이 증가하고 임금은 감소하게 된다. 결국 고임금 노동자와 저임금 노동자 간의 임금 격차가 증가하고 사회 불균형으로 이어진다는 것이다.

실제로 최근의 여러 연구들의 조사에 따르면 급속한 시장개방과 외국자본의 유입에 따라 대부분의 산업국가들에서 빈부격차가 증가하고 있고 시민들의 이에 대한 반감과 불안감이 증가하고 있다(Gottschalk and Moffitt 1994; Hays 2009; Scheve & Slaughter 2004; Schmidt 1999). 더욱 중요한 사실은 이러한 시민들의 반감이나 불안감이 자신의 임금과 고용이 직접적인 영향을 받지 않았더라도 증가하고 있다는 것이다.

무역자유화와 경제발전에 수반되는 이러한 사회 정치적 불안정은 결국 정부가 경제자유화를 확대시키고 더 큰 경제발전을 추구하는데 장애가 된다. 많은 연구들이 빈부격차가 큰 나라일수록 그렇지 않은 나라들보다 사회불안정이 더욱 크고 경제성장이 더 낮아졌음을 보여주고 있다 (Alesina and Perotti 1996; Keefer and Knack 1999). 저명한 경제학자인 Dani Rodrik(1997)도 무역자유화가 가져오는 경제적 성장에도 불구하고 이와 함께 동반되는 정치, 사회불안 때문에

이를 정부의 사회복지 정책이 중요함을 강조하고 있다. 저명한 정치학자인 Geoffrey Garrett (1998)은 OECD 국가들을 분석하면서 정부가 노동계와 협력하여 사회복지제도를 추진한 국가들이 그렇지 않은 국가들보다 안정적인 경제성장, 고용, 물가지표를 유지해 왔음을 보여주었다. 그의 연구에 따르면 노동계의 반대에도 불구하고 단순히 자유시장 경제정책을 추진하고 사회복지제도를 축소한 정부들은 노동계의 반발과 노정간의 갈등의 증가로 인해 사회불안이 고조되고 이에 따라 오히려 경제성장이 둔화되었다. 반면 노정간의 협력을 추진하고 고용안정을 유지한 국가들은 사회안정과 지속적인 경제성장을 유지해 왔다. 실제로 많은 다국적 기업들이 단순히 세금이 적은 국가들에 자본을 유치하는 것이 아니라 정치, 사회적으로 안정된 국가들에 자본을 투자하는 경향이 있다.

따라서 이들은 신자유주의 이론의 주장과는 반대로 국가들이 경제적으로는 무역자유화, 금융자유화를 추진함에 따라 정부의 복지정책을 더욱 확대해야 한다고 주장하고 있다. 이는 정부가 급속한 세계화와 경제통합에 따른 국민의 불안감과 불만을 해소하고 경제자유화에 대한 국민적 지지를 유지하게 되어 정치적, 사회적 통합을 유지하고 세계화를 더욱 효율성 있게 추진할 수 있게 하는 원동력이 된다.

2) 검증

세계화라는 황금 죄수복 (golden straitjacket)은 반드시 국민국가의 선택을 제약하거나 결정하는 것은 아니다. 세계화가 신자유주의적 경제정책이 아닌 다른 대안이 없는 상황 (TINA)을 강요하지는 않는다. 뉴욕타임즈의 프리드만 기자 (Thomas Friedman)은 [렉서스와 올리브 나무]라는 베스트 셀러에서 “두 가지 일이 일어나는 경향이 있다. 경제가 성장하고, 정치는 위축된다.... 골든 스트레이트자켓(황금 죄수복: golden straitjacket)은 집권세력의 정치적, 경제적 선택을 좁힌다.... 어떤 나라든 세계화라는 (필자 첨가) 골든 스트레이트자켓을 입는 순간 정치적 선택은 ‘펍시나 코카콜라냐’로 좁혀진다”라고 이야기하였다. (Friedman, 2001) 세계화는 어떤 선택도 남겨놓지 않는다. (TINA: There Is No Alternative) 사적 자본은 지구를 아무런 통제도 받지 않고 움직인다. 그들이 가는 곳에서는 언제나 민주주의가 피를 흘리고 민주정부가 ‘이윤을 인민 위에’ 놓는다. (Przeworski and Yerba, 2005)

그러나 이러한 신자유주의적 주장은 근거가 없다. 세계화의 제약 속에서도 국민국가는 선택할 수 있고 인민이 정부의 선택을 통해 자신이 집단적으로 선호하는 정책, 정책패키지를 선택할 수 있다. 세계화 시대에도 국민국가는 어떤 조세정책, 사회보장네트워크를 선택하느냐에 따라 세계화의 제약에서 벗어나 자율적으로 자신들이 민주적으로 위임받은 정책을 선택하고 수행할 수 있다.⁶⁾ 신자유주의자들이 주장하는 바와 같이 세계화가 국민국가의 재정과 사회보장에 대한 선택

권을 위협에 빠뜨릴 것이라는 것은 경제학적 설명이라기보다는 이데올로기적인 설명이다. 문제는 세계화가 민주정부의 선택권을 제한할 것인가가 아니고 세계화의 시대에 경제적 합리성과 평등, 연대와 같은 민주적 가치간의 오래된 모순이 급박하게 재등장하고 있다는 것이다.

신자유주의자들이 주장하는 것은 경제적인 문제라기 보다 정치적인 문제들이다. (Beliaev, 2003) 신자유주의자들의 세계화 이데올로기는 1) 시장의 지배, 2) 사회적 서비스를 위한 정부지출의 삭감, 3) 탈규제, 4) 민영화, 5) 공공재 또는 공동체 개념의 삭제 등이다. (Martinez and Garcia, 1997) 이는 세계화라기보다는 '기술지배화' (technologicalization)로 부르는 것이 더 합당하다. 세계화는 민주주의를 경제전문가로 구성된 기술관료적 정부로 대체하고 있다. 더구나 이러한 정치적인 문제들이 의회에서 법안으로 심의되지 않고 행정부 내의 위원회에서 다루어진다면 대의제 민주주의의 정통성은 의문시된다. (Wueger, 1998) 그럴 경우 더 많은 시민들이 자신의 대의기구와 조직들이 자신들의 이해를 제대로 대표하고 있다고 믿지 않게 된다. 전통적 대의기구들은 세계화로 일어난 복잡한 정책적 문제들을 관리하기에 적절치 않다. 세계화 시대에 전통적인 대의제 민주주의 기구와 제도들인 정당, 의회, 시민결사체, 노동조합들은 구조적 취약성을 보이고 있다. 대의기구와 대의되는 사회집단 간의 연결고리가 약해지고 있다. 우리는 골든 스트레이트 자켓을 믿을 것이 아니라 우리의 민주주의를 강화하여 국민의 스스로 선택하는 자율적 선택권을 늘려야한다. 기술지배주의 (technocracy)와 과두제 (oligarchy) 그에 대한 반발로 나타난 민중주의(populism)와 국민투표제적 민주주의(plebiscitarianism)는 모두 해답이 아니다. 우리에게는 여전히 선택이 있고 우리의 대표로 하여금 세계화로 인한 성장과 그로 인한 부작용을 치유, 보상할 수 있는 사회복지가 모순, 긴장하지 않으면서 병행발전할 수 있는 정책적 선택을 해야 한다. 그것을 친서민정책으로 부르던, 생산적 복지정책으로 부르던, 아니면 생산과 분배의 동반성장으로 부르던 세계화가 사회통합을 저해하지 않고 강화시킴으로써 우리의 민주주의가 지속적으로 발전하여 질 높은 민주주의로 업그레이드되는 것이 중요하다.

6) 웨보르스키(Adam Przeworski)는 세계화와 민주주의에 대한 불만은 세계화로 인해 정부정책의 선택권이 줄어들었기 때문이 아니라 자신들이 선출한 지도자들이 선택한 정책들에 대한 불만이라고 지적하면서, 세계화, 무역개방, 조세경쟁의 민주주의에 대한 영향은 불확정적이라고 결론지었다. (Przeworski and Yerba, 2005) 세계화 시대의 민주주의에 대한 불만은 선택의 폭이 좁은데 대한 불만이 아니라 세계화의 제약 속에 실현가능한 정책들에 대한 불만이다.

Ⅲ. 외환금융 위기 이후 양극화 사회의 도래⁷⁾

1. 세계화, 신자유주의와 사회양극화

1997년 외환금융위기 이후 본격적으로 세계화 정책이 실시되어 사회적 불평등이 확대되어 왔는데 이명박 보수정권이 들어서면서 더 강력하게 신자유주의 정책을 밀어부친 결과 사회적 양극화가 심화되었기 때문이다. 이명박 정부는 친자본(비즈니스 프렌들리)정책을 추진했는데 대표적인 것이 부자감세정책이다. 종합부동산세, 양도소득세, 종합소득세, 법인세를 대폭 감면함에 따라 감세규모가 1년에 19조원이 되어 이명박정부 집권기간 동안 96조원의 감세가 이루어질 전망이다. 이러한 부자감세는 가난한 서민에게 돌아가야 할 소득이전 (income transfer)이 거꾸로 부자로 소득을 이전시킴으로써 롤스(Rawls)가 이야기하는 사회적 정의에 역행하는 정책이었고 그 폐해는 부익부 빈익빈, 중산층의 해체, 사회적 양극화로 나타났다. 권위주의 독재 하에서 한국의 민주화를 가능하게 했던 두터운 중산층(다이아몬드 사회구조)이 해체되어 ‘허리가 없는 사회’ ‘눈사람형 사회’ ‘모래시계형 사회’로 가고 있고, 소득양극화, 자산양극화, 고용양극화, 교육양극화, 대자본과 중소자본간의 양극화가 사회전반으로 확산되고 있다. (노세극, 2009)

2. 계층양극화

계층 양극화는 빈곤층이 늘고 소득상위층도 늘어나는 반면 중산층이 줄어드는 현상을 이야기한다. (임혁백, 2006) 소득분포가 양극단에 치우치고 있는 현상이다. 이재열 교수는 양극화는 중간부분이 해체되면서 양극단이 모이는 현상으로 정의하고 있다. 중간층이란 중간값 소득의 50-150%에 해당하는 계층을 이야기한다. (이재열, 2006: 158) 계층양극화를 측정하는 방법에는 두 가지가 있다. Wolfson 지수와 ER 양극화 지수 방식이다. Wolfson지수 방식은 중산층으로부터의 소득의 분산이 커질수록 양극화가 커진다고 정의한다. 즉, 중위소득의 75-150%에 해당하는 인구를 중산층으로 보고, 이 중산층을 기준으로 하여 다른 계층과의 소득격차로 양극화를 측정한다. ER (Esteben and Ray) 양극화 지수는 두 계층의 소득격차를 계산하고 이를 각 소득계층의 비중으로 가중 평균한 값이다. (이재열, 2006: 159)

7) 임혁백, 2006.

한국의 경우 Wolfson 지수는 1984년의 0.28에서 1993년 0.25로 낮아졌다가 외환위기 이후인 1999년 0.29로 높아졌다. ER지수도 1984년 0.020에서 1993년 0.018로 낮아졌다가 1999년에 0.021로 높아지고 있다.

계층의 양극화는 중산층의 해체를 불러오고 있다. 1997년의 외환금융위기로 촉발된 경제위기는 중산층의 물질적 기반을 뒤 흔들었다. 신자유주의와 세계화의 물결로 고소득 일자리와 저소득 일자리의 창출은 증가한 반면 중간 소득 일자리는 현저하게 감소하였다. 지난 10년간 전체 일자리는 290만1천개가 늘어났는데, 그 중 하위 1-3분위의 일자리는 118만 7천개, 상위 8-10 분위의 일자리는 144만 8천개로 각각 40.9%, 49.9%를 차지하고 있으나, 중위 4-7분위의 일자리는 26만 6천개 증가하여 9.2%를 차지하는데 그쳤다. (양재진, 2005: 137) 2000년부터 2004년 사이에 소득 하위 20%와 상위 20%가 각각 31만개, 37만개 증가한 반면, 소득 중간층 20%는 27만개 감소하였다.

중산층 일자리의 감소는 중산층의 하방이동을 이끌고 있다. 외환금융위기 이후 중산층에서 하위층으로 이동한 사람은 174.4만명이나 중산층에서 상위층으로 전입한 사람은 94.5만명에 달한다. (이재열, 2006: 160) 하위층으로 하방이동한 중산층이 상위층으로 상승 이동한 중산층의 거의 2배에 달한다는 사실은 '중산층의 신화'가 무너지고 있다는 것을 보여준다. (신광영, 2004: 261-263) 외환금융 위기 이후 정리해고와 명예퇴직이 일반화되면서 중산층은 더 이상 고용 안정을 누릴 수 없게 되었고, 여기에 더하여 아파트 가격의 상승으로 월급을 저축하여 아파트를 구입하는 것이 불가능하게 되었다. 교육을 통한 상승 이동의 희망이 좌절되면서 미래에 대한 기대도 급격히 낮아졌다. 젊은 부부들의 출산기피는 미래에 대한 희망을 상실했기 때문이다.⁸⁾

빈곤층도 확대되고 있다. 최저생계비 기준으로 볼 때 한국의 빈곤율은 1997년의 3.9%에서 1998년 8.2%, 1999년 9.4%로 급증하였고, 노무현 정부 하에서도 2003년 10.8%, 2004년 11.7%로 상승하고 있다.

8) 신광영, 2004: 262. 중산층의 희망의 상실은 주관적 계층 귀속감에서 나타난다. 외환금융위기 이전 한국에서 중산층에의 귀속의식은 유난히 높은 것으로 나타났는데 1994년 중산층에 속한다고 생각한 사람은 81.3%였다. 반면에 외환금융위기 직전인 1997년에 소비자보호원이 조사한 자료에 의하면 71.1%로 급격히 감소하였다. (김호기, 1999: 254) 현대경제연구원의 1999년 4월의 조사가 IMF구제금융 이전에 34.6%에 그쳤던 하류층이 54.3%로 절반을 넘어섰으며 중산층이라고 생각한 사람은 IMF이전 61.1%에서 45.1%로 줄었다는 결과를 보여 주고 있다는 사실은 충격적이다.

3. 소득양극화

글로벌금융위기, 고용없는 성장, 영세 자영업자의 대량 도산, 경기불황으로 인한 실업자 증가, 부자감세로 부자로의 소득이전이 계속되어 소득불평등, 소득양극화가 위험수위에 육박하고 있다. 소득양극화의 경우, 2007년 기준 한국의 근로소득불평등도가 OECD 22개 국가중 미국에 이어 두 번째로 높은 것으로 나타났다. (OECD Employment Outlook, 2009) 한국의 P90/10의 배율은 4.74로서 미국의 4.85에 이어 가장 높은 것으로 나타났고 헝가리와 폴란드가 뒤를 잇고 있는데 OECD 평균은 3.30이었다. (한구노동연구원, [월간 노동리뷰], 9월, 2009)

소득양극화는 지니계수, 소득5분위배율 등으로 측정하는데 한국의 소득불평등은 계속 악화되고 있다. 한국은 박정희 시대에도 지니계수가 양호한 것으로 나타났다. 그러나 민주화 이후 신자유주의 정책의 시행으로 지니계수가 계속 악화되어 2008년의 경우 0.325를 기록하여 1990년 이래 최고치를 기록했다⁹⁾ 한국의 지니계수는 상승기류를 타고 있다. 1990년과 1997년 사이의 평균 지니계수는 0.286이었고 외환위기가 터진 1997년에는 0.283이었으나, 1998년에는 0.316으로 급상승하고 1999년에 최고치인 0.320을 기록한 이래 2000년 2001년 2002년에 0.317, 0.319, 0.312를 기록함으로써 벌어진 소득불평등이 유지되고 있음을 보여주고 있다. (최태욱, 2005: 81)

소득불평등의 정도를 보여주는 5분위 소득분포를 보면, 2009년 2분기의 경우 1분위 (하위 20%)와 5분위 (상위 20%)간의 소득격차는 7.29배에 달했다. 이는 노무현 정부 하에서보다 더 악화되고 있음을 보여준다. 물론 노무현 정부 하에서도 신자유주의 정책을 좌파진보정권이 시행한 결과 소득분배를 더 악화시켰고 그 추세가 이명박 정부로 이어지고 있는 것이다. 2004년 저소득층인 1/5분위의 소득점유율은 1997년에 비해 13.3% 감소하였고, 고소득층인 5/5분위의 소득점유율은 4.6% 증가하였으며, 중간층인 2/5분위에서 4/5분위의 소득점유율은 1% 감소하였다. 저소득층과 고소득층의 소득5분위배율도 1997년 이후 5배 이상을 유지하고 있으며 최근 상승 추세에 있다. (신명호, 2006: 18) 상위 20%와 하위 20%의 소득격차가 2003년 5.47배, 2004년 5.70배, 2005년 5.87배로 증가하고 있는 것이다. (최태욱, 2005: 83) 2000년 도시 봉급생활자 하위 10%와 상위 10%의 월평균소득격차는 1997년의 7배에서 9배로 확대되었다.

자산 (주택, 토지, 금융 등)불평등은 더 심각하다. 자산 지니계수는 0.7069 (2007년 기준)로 소득 지니계수에 비해 배 이상이었다. (국회예산정책처, “가계자산에 대한 지니계수 추정과 소득

9) 통계청 조사, 2008. 보통 지니계수가 0.35이상이면 소득분배가 매우 불평등한 것으로 평가한다. (노세극, 2009)

지니계수와 비교”) GINI 계수나 소득분배율, 자산불평등은 경제위기는 극복하였으나 사회경제적 불평등이란 대가를 치르면서 위기를 극복했다는 것을 보여준다.

4. 교육양극화

소득양극화는 바로 교육의 양극화를 불러오고 교육양극화는 젊은 부부들의 출산기피현상을 낳고 미래한국의 인구감소라는 우울한 전망을 낳게 한다. 월 소득 100만원 이하 가구와 600만원 이상인 가구의 사교육비 격차는 2003년에는 7.66배 이던 것이 2008년에는 10.14배, 2010년 11.28배로 가파르게 늘어났다. 금융위기로 실업이 늘어나고 소득이 감소함으로써 저소득층은 사교육비를 줄인데 반해 고소득층은 사교육비를 그대로 유지하거나 약간 감소시켰기 때문이다. (한겨레21, 2010.08.26)

교육은 미래에 대한 투자이다. 미래에 대해 투자할 여력이 없는 저소득층은 아기를 낳는 것을 포기하고 현재의 소비에만 치중하게 된다. 그 결과 저출산이 급속하게 확산되었고, 가난의 대물림 현상이 일어나면서 한국은 계급사회가 고착화될 위험에 처해있다.

5. 고용양극화¹⁰⁾

고용도 양극화 되고 있다. 1997년 외환금융위기 이후 노동시장의 유연화가 빠르게 진행되면서 비정규직이 늘어났다. 정규직과 비정규직간의 고용보호수준, 임금, 기업복지의 격차로 인해 노동시장의 양극화현상이 일어나고 있다. 외환금융위기 이후 비정규직은 실업률의 감소와 동시에 증가하였다. 외환위기 이전에 한국의 실업율은 2%를 밑돌았다. 그러나 외환위기 이후 급등하기 시작한 실업율은 1999년 1/4분기에 8.4%까지 치솟았다. 그 후 2000년대로 들어서면서 실업율은 감소하였으나 고용조건이 악화라는 비용을 치렀다. 실업율 감소의 상당 부분이 고용불안정상태에 있는 비정규직 노동자들의 증가에 기인한 것이었다. 외환금융위기 직후에 45%를 밑돌던 비정규직이 2001년에 737만에 이르러 55.7%를 차지하게 되었다. 비정규직이 이제 한국인의 일반적인 근로형태로 자리잡은 것이다. 2003년 2004년 2005년의 비정규직 노동자의 규모는 784만명 (55.4%), 816만명 (55.9%), 840만명 (56.1%)로 계속 늘어가고 있다. (최태욱, 2005: 82-83)

10) 임혁백, 2006.

또한 정규직과 비정규직의 양극화는 고용에서 뿐 아니라 소득에서도 확대되고 있다. 정규직을 100으로 했을 때 비정규직의 월 임금총액은 2000년 52.3 2003년 49.7로 격차가 확대되었다. 주당 노동시간도 정규직은 44.0시간에서 41.8시간으로 3.2시간 단축되었으나 비정규직은 45.5시간에서 44.1시간으로 1.4시간 단축되었다. (김유선, 2005) 낮은 임금과 고용불안정에 떨고 있는 비정규직은 사회보험을 가장 먼저 받아야할 대상이나, 실제로는 비정규직 노동자는 정규직에 비해 1/4 수준밖에 받지 못하고 있다. 국민연금의 경우, 2003년에 정규직은 95.9%의 적용을 받는 데 반해 임시직은 24.4%, 일용직은 1.9%만 받고 있다. 건강보험의 경우, 정규직이 97.2%인데 반해, 임시직은 27.6%, 일용직은 2.9%에 머물고 있다. 고용보험의 경우 정규직이 80.4%인 반면, 임시직은 24.2%, 일용직은 2.6%에 머물고 있다. (박명광, 2005: 30) 여기에 더하여 비정규직은 노조가입률이 낮아 노조를 통한 보호를 받지 못하고 있다. 2003년 노조 조합원수는 162만명으로 조직률은 11.4%이다. 이 중 정규직 631만명 가운데 노조에 가입한 노동자는 143만명으로 22.7%의 조직률을 보이고 있으나 비정규직은 784만명 가운데 19만명만 노조에 가입하고 있어 노조가입률은 2.4%에 지나지 않는다. (김유선, 2005)

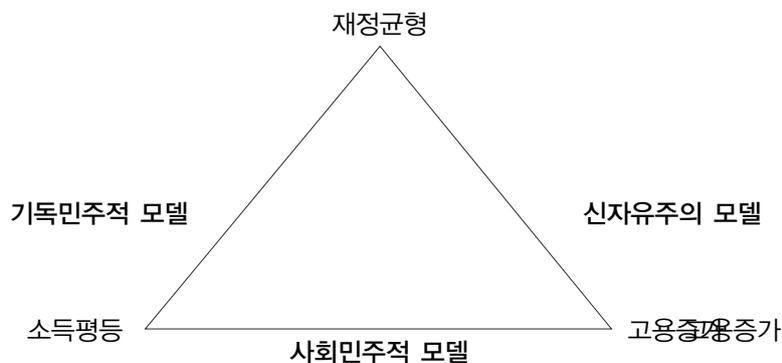
내수침체로 문을 닫는 생계형 자영업자도 꾸준히 늘어나고 있다. 자영업자의 비율은 늘어나고 있을 뿐 아니라 자영업내의 소득양극화가 심화되고 있다. 외환금융위기 이후 구조조정으로 일자리를 잃은 중년층들이 자영업에 진출하였는데 자영업자의 비중은 2001년에 27.1%에 달해 선진국의 3-4배에 이르렀다. 자영업자들은 서비스업 그 중에서도 도소매업, 숙박, 음식 업종에 집중되면서 과당경쟁과 내수부진으로 수익을 내지 못하고 있다. 재경부와 한국개발연구원 조사에 의하면, 2005년 자영업자의 월평균 실질소득은 248만원으로 5년 전에 비해 18.4% 감소한 것으로 나타났다. (신명호, 2006: 14-15) 자영업은 변호사, 의사에서부터 노점상에 이르기까지 편차가 심한데, 자영업의 주종을 이루는 분야에서 소득수준의 하락이 일어나 자영업 내의 소득양극화가 심화되고 있다.

IV. 공정한 사회를 위한 방법론: 공급중심 근로복지 vs. 사회복지 (welfare), 근로복지 (workfare), 학습복지(learnfare)의 황금삼각형 (golden triangle) 모델

양극화 사회를 극복하고 민주주의, 시장경제의 동반발전을 통한 공정한 사회를 건설하기 위해 서는 재정위기 (fiscal crisis and demo-deficit)에 부딪치지 않으면서 고용을 확대하고 소득불평등을 감소시켜야하나 재정, 임금 (소득), 고용을 모두 동시에 달성할 수 없는 트릴레마 (trilemma)의 문제에 부딪힌다. 세계화로 인한 대량실업의 문제를 해결하기 위해 고용확대 정책을 펴나 ‘고용없는 성장’을 특징으로하는 IT산업의 특성상 저임금, 비정규직, 저숙련 노동자를 주로 고용하는 서비스산업에서 고용확대의 길을 찾는다. (Walmartization) 자연히 고용의 질의 문제가 대두되고 고용확대가 확대는 소득 불평등을 증대시켜 소득양극화를 악화시키고, 저소득층의 양산은 복지비용을 증대시켜 정부의 재정적자를 악화시키는 3중고 (trilemma) 사태를 낳는다. 세계화, IT시대에는 소득평등, 완전고용, 재정균형을 동시에 실현할 수는 없다(임혁백 외, 2007, p. 39; Iversen and Wren, 1998).

선진국에서 공정한 사회 건설에서 직면하고 있는 트릴레마에 대응하는 방법은 크게 세 가지이다. 첫째, 영미권은 신자유주의적 해결책을 찾고 있는데 먼저 정부 예산을 제한하고 공공서비스의 발전을 제한한다. 왜냐하면, 상대적으로 낮은 생산성에 따라 임금이 결정되는 민간서비스 부문에서 고용이 성장해야 한다고 보기때문이다. 그러나 비정규직, 미숙련, 저임노동자가 대량발생하여 중산층의 일자리를 위협하고 하이텍 분야의 고임금 노동자와 불안정하고 급여가 낮은 노동자 간의 소득양극화가 심화된다.

〈그림 1〉 공정한 사회 건설의 트릴레마



자료: Inversen and Wren(1998)

둘째, 독일, 프랑스와 같은 유럽 대륙 국가들의 기독교민주주의적 유형은 시장이 창출하는 불평등이 기독교공동체 (koinonia)의 사회적, 가족적 연대를 위협하는 것을 우려한다. 따라서 국가가 가족과 공동체에 적절하게 개입하면서 동시에 복지제공이 재정위기와 적자 민주주의를 유발하지 않도록 건전재정정책을 추구한다. 말하자면, 정부는 긴축예산과 사회적 평등을 동시에 추구하는 것이다. 그 결과 신규 고용은 제한되고 기존의 정규직에 포함된 조직노동자의 소득향상에 신경을 쓴다. 따라서 노동시장에 포함된 조직, 정규직 노동자들과 노동시장에서 배제된 비정규직, 실업자 사이에 갈등이 발생하고 정규직 대 비정규직 양극화를 심화시킨다.

셋째, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드와 같은 북구의 사회민주주의적 국가들은 소득평등과 고용성장을 동시에 추구한다. 그리하여 공공서비스를 확대하여 임금인상과 고용증대를 동시에 추구하나 이를 위해 정부가 긴축예산을 포기함에 따라 재정위기의 가능성을 증대시킨다.

재정, 소득, 고용간의 트릴레마는 모든 정부에게 이 3마리 토끼를 동시에 잡을 수는 없으며 3토끼 중 어느 한 토끼의 희생없이는 두 마리 토끼도 잡을 수 없다는 것을 보여 준다. 그렇다면 현 이명박정부는 어떻게 이 트릴레마를 헤쳐나가고 있으며, 트릴레마에 대한 한국적 대안은 무엇인가를 살펴보자.

1. 이명박정부의 공급중심 근로복지 정책

왜 이명박정부는 중도실용 친서민정책을 펴고 있는가? 이명박정부가 가장 빠른 속도로 경제 위기를 탈출하고 있다고 자찬하고 있으나 위기탈출은 양극화의 심화라는 희생위에 이루어지고 있고, 이는 2010년 6월 지방선거에서 나타난 것과 같이 중산층을 포함한 서민들의 “투표함에서의 반란” (revolution at ballot box)으로 이어져 정권의 의회기반을 약화시키고, ‘사회통합의 위기’ (crisis of integration)를 불러오고 있기 때문이다. (Binder et al., 1971)

이명박 정부는 출범이후 노무현 정부 때 체결한 한미 FTA를 비준하고 부자 세금감면을 하는 등 신자유주의적인 정책을 추구해 왔다. 그러나 이러한 정책들이 국민적인 지지없이 이루어져 한미 FTA 쇠고기 협상에 대한 국민적인 불안감과 정부에 대한 반감 등 경제자유화의 확대에 대한 정치 사회적 저항을 증대시켰고, 국민들은 2010년 6월 지방선거에서 여당을 패배시킴으로써 자신들의 불만을 표출하였다.

이에 따라 2010년 8.15광복절 선언이후 이명박 정부는 고용안정과 교육비 지원, 서민주택 공

급 등 친서민정책을 확대하고 있다. 이명박대통령을 지지해온 보수세력은 이러한 친서민정책이 포퓰리즘에 기반을 두고 있다고 비판하고 있다. 물론 이명박 정부가 단순히 국민들의 인기에 부합하기 위해 정책을 입안한다면 이것은 비판을 받아 마땅하다. 그러나 한국의 보수세력은 서민들에 대한 사회복지제도를 확충함으로써 빈부격차와 사회불안을 완화하고 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것은 결코 신자유주의에 반하는 정책이 아니며 신자유주의 정책을 더욱더 효율적으로 추진하기 위해 필요한 정책이라는 것을 알 필요가 있다. 실제로 많은 유럽국가들이 2차 세계대전 후 급진적인 경제자유화 정책을 추진하기 위해 사회복지제도를 확대하는 “내장된 자유주의 정책”(embedded liberalism)을 사회적인 합의하에 추진하였다. 이러한 사회복지제도가 완충작용을 함으로서 이들 국가들은 급진적인 경제자유화 정책에도 불구하고 사회적 불안감과 반발을 최소화 하고 지속적 경제성장을 할 수 있었다. 그러므로 이러한 사회복지 제도는 겉으로는 자유주의 정책과 반하는 것처럼 보이나 실제로는 자유주의 경제정책을 확대할 수 있는 기반을 제공하였던 것이다.

만일 이명박 정부의 친서민정책이 국민적 인기를 얻기 위한 겉치레 정책이 아니고 국민의 불안감을 해소하고 사회의 균등한 발전을 유지하기 위해 효율적으로 추진된다면 이명박 정부가 궁극적으로 추진하고자 하는 신자유주의 정책의 장애물이 아니라 신자유주의 정책에 대한 국민적 지지를 이끌어 낼 수 있는 든든한 기반이 되어줄 것이고, 신자유주의 정책에도 불구하고 사회통합을 유지할 수 있는 중요한 수단이 될 것이다.

이명박정부의 친서민복지정책은 공급중심적 근로복지(supply-side workfare)의 성격이 강하다. 서민들에게 직접 복지를 제공하는 수요중심적 사회복지(demand side welfare)가 아니라 ‘미소금융,’ ‘햇살론,’ ‘희망희씨’와 같은 금융지원을 통해서 서민들로 하여금 스스로 자활하도록 돕는 것이다. 공공임대주택을 제공하기 보다는 보금자리주택 정책을 통해 장기적으로 저축을 통하여 내집을 소유하도록 지원하는 것이다. 무상급식을 하기보다는 취업 후 상환하는 학자금을 대출하여 (‘든든학자금 대출’) 스스로 유상교육을 받도록 장려하는 것이다.

이명박 정부의 복지서비스 정책도 공급중심(일자리 창출형 복지제도)이다.¹¹⁾ 이명박 정부는 서민부담이 큰 간병서비스를 제도화하여 2010년 1만개 내외의 일자리를 창출하고, 장기요양대상자 확대로 약 5만개의 일자리를 창출하고, 보건복지분야 사회서비스 일자리를 1만개 확충하고 탈빈곤 일자리 내실화로 1만7천개의 자활근로자를 창출하고, 자활공동체를 광역화, 사회적 기업화를 시도하고 있다. 보육 등 사회복지시설 인력을 1.5만개 늘렸고, 해외환자 유치 등 의료산업 지원, 보장성확대 등을 통해 의료시장일자리를 2만개 만들어 내었다.

이 밖에도 기초생활수급자, 중증장애인(1-3급), 차상위계층에 전기, 가스 요금을 실질적으로 동결하고, 서민의 술인 소주의 가격 인상을 억제하였으며, 서민생필품 물가 잡기에 나섰으며,

11) 김용하, 2010, “서민복지정책의 추진현황과 과제.”

재래시장 지원사업을 벌이고 있다.

최근의 이명박 정부의 친서민정책의 초점은 ‘중소하청기업 살리기’이다. 언론에서 ‘대기업 때리기’로 부르는 친서민기업정책은 대기업과 중소기업간의 불공정 거래를 단속하고 대기업 (재벌)들에게 기업의 사회적 책임 (CSR: Corporate Social Responsibility)을 강조하고, 미소금융 등에서 대기업이 좀 더 적극적으로 나서줄 것을 강권하고 있다.

2. 황금삼각형모델: 사회복지, 근로복지, 학습복지의 병행추진

이명박정부의 친서민정책은 신자유주의적 비즈니스프렌들리 정책의 근본적인 수정이 아니라 비즈니스 프렌들리 정책을 보완하여 복지와 성장을 동시에 추진함으로써 “공정한 사회”를 건설하겠다는 집권 후반기의 정책기조로 자리잡으로 것으로 보인다. 기본적으로 ‘대기업 때리기’라기 보다는 대기업의 ‘팔을 비틀고’(arm twisting) 또는 정부가 직접 나서서 공급중심 복지를 제공함으로써 서민들의 생계, 창업, 고용, 교육을 지원하고 동시에 복지일자리를 창출하여 고용의 문제를 해결하겠다는 신자유주의적 복지정책이라볼 수 있다.

신자유주의적 복지정책은 신자유주의적 재정, 임금, 고용간의 트릴레마 (trilemma) (Iverspn and Wren, 1998)를 야기하여 재정적자를 야기하지 않으면서 저임 근로자의 고용을 창출하고 있으나 그 대가는 소득불평등과 각종 사회양극화를 심화시키고 있다. 이명박정부의 친서민정책이 공정한 사회에 역행하는 것은 룰스가 이야기하는 “사회적 약자에게 최대한의 이득이 가는 분배”를 만들어 내지 못하고 있기 때문이다. 그 결과 민주주의의 물질적 기반은 약화되며 의미했던 공정한 사회는 실현되지 않고 있다.

그렇다면 신자유주의적 복지정책에 대한 대안은 없는가? (임혁백, 2006) 대안은 민주주의와 시장경제를 병행발전시킬 수 있는 복지정책의 마련에 있다. 먼저 시장경쟁에 참가할 능력조차 없는 어린이나 노인, 장애인에게는 그들이 민주 시민으로서 존엄성을 가지고 살아갈 수 있도록 아무런 대가 없이 무상으로 사회복지(social welfare)를 제공하는 것이 공정한 사회이다.

둘째, 일할 능력이 있는 자들에게는 노동의 대가로 근로복지 (workfare)를 제공하는 것이 맞다. 그렇게 해야 저소득층의 복지 의존성을 줄이고 정부의 재정균형도 유지할 수 있다. 그러나 한국형 근로복지 모델은 신자유주의적이어서는 안된다. 신자유주의 시장에서 부지런하고 빠른 ‘토끼’와 같은 조건에서 느림보 ‘거북이’가 경쟁해야한다면 거북이는 평생 근로의 기회를 얻을 수 없다. 공정한 사회는 약자인 거북이에게 ‘출발에서의 평등’을 보장해줌으로써 토끼와 동등하게 근로할 수 있는 기회를 주는 사회이다. 개인간의 부존자원 (equal endowments: 재산, 능력, 자질, 소득)을 평등화하던가, 장애인에게 천성적으로 타고난 재능의 차이로 발생하는 불평등의 결과에 대해 보상해 주던가 (equal resources)을 주장하였고, ‘기본적 능력의 평등’(equal basic

capabilities)을 추구하던가, 극단적으로 ‘성취의 평등화’ (equalization of achievement across types), 아니면 “보편적 기본 소득” (universal basic income)을 극대화해주는 다양한 방식으로 능력이 다른 개인들에 공정하게, 평등하게 경쟁할 수 있는 기반을 제공하는 것이 사회민주주의적 근로복지의 기본정신이다. 해야한다는 “보편적 복지”이론의 이론적 기반을 제공하였다.

셋째, 일자리를 구해 주기보다는 일할 수 있는 있는 능력을 키워주는 학습복지가 더 세계화, IT시대의 공정한 사회의 개념에 맞다. 열심히 일하더라도 지식이 없는 노동자는 해고당하는 사회와 세계화, IT시대의 차가운 모습이다. 창조적 지식을 갖춘 노동자만이 유연화된 노동시장하에서도 쉽사리 직장을 구할 수 있다. 산업화 시대의 구호인 평생직장시대는 사라지고 IT시대의 구호인 평생고용 시대가 도래하고 있다. 평생고용 시대를 열기 위해서는 국가가 시장열패자들을 학습, 평생학습, 훈련, 재훈련시켜 급속히 기술이 변화하는 ‘속도의 사회’하에서도 항상 고용될 수 있는 능력 (employability)을 갖춘 창조적 노동자, 유비쿼터스 노동자 (언제 어디서라도 고용될 수 있는 노동자)로 변모시키는 ‘학습복지’에 중점을 두어야한다. (임혁백, 2009: 284-285)

근로복지와 학습복지를 통해 높은 임금의 유비쿼터스 노동자의 고용창출이 가능해 진다. 그렇다면 재정문제는 어떻게 해결할 것인가? 신자유주의자들은 복지가 재정위기를 불러와 적자민주주의(demo-deficit)를 초래할 것이라고 경고하고 있는데 실제로 복지제공에는 돈이 드는 것이고 누군가가 부담을 해야 한다. 그런데 세금을 더 거두어서 복지문제를 해결하겠다는 공약으로 재선될 정치인은 드물다. 그래서 한국의 보수 정치인들은 영국병, 독일병, 남미의 포퓰리즘 복지병을 들먹이면서 복지공급의 확대를 연기해야한다고 주장한다. 그러나 국민들은 증세에는 반대하면서도 더 많은 복지를 요구하고 있다. 국민들이 '저부담, 고복지'를 요구하고 있다면 이를 포퓰리즘이라고 폄하하기 보다는 국민의 요구에 부응할 수 있는 복지체제를 고안해야한다. 복지의 공급을 국가가 독점하는 '복지국가'(welfare state)에서 국가, 기업, NGO 등이 복지의 비용마련과 공급을 분점함으로써 적자민주주의를 초래하지 않으면서 복지를 제공하여 공정한 사회를 실현할 수 있는 창조적 '복지공동체'(welfare community)를 디자인할 수 있다면 재정, 고용, 임금간의 트릴레마를 극복할 수 있는 한국형 복지모델이 나올 것이다.

V. 민주주의와 시장경제의 동반발전을 위한 한국형 공정한 사회모델 (임혁백, 2006)

1. 중산층 재육성

첫째, 중산층을 다시 육성해서 ‘모래시계형’ 또는 ‘눈사람형’ 사회구조를 ‘다이아몬드형’ 사회구조로 바꾸어야 한다.

아리스토텔레스에 의하면 최고의 민주주의는 중산계급의 시민들에 의해 형성된다. 왜냐하면 중산계급이 큰 나라는 파당과 분열이 가장 적기 때문이다. 경제적으로 안정된 중산층은 경쟁하는 계급에 대해 관용적이며 타협을 선호하며, 더 많은 민주주의를 지지한다. (Moore, 1996: 55) 좌와 우 사이에서 절충을 이끌어 내며, 좌우 대립의 완충 역할을 수행한다. 중산층 민주주의는 중산층이 두터운 민주주의가 안정적이고 포용적이며 사회통합적이라는 가정 위에서 있다.

그런데 민주주의의 버팀목이 되어주어야 할 한국의 중산층은 쪼그라들고 있다. 부자와 빈자 간의 계층갈등이 심화되고 있으나, 이를 중화시켜줄 수 있는 중산층은 해체되고 있다. 1997년 외환금융위기 이후 노동시장의 변화로 중산층의 고용안정성이 무너졌다. 노동시장의 유연화에 따라 평생직장의 개념이 폐기되었고 명예퇴직, 조기퇴직이 크게 늘어났다. 그런데 새로이 겪는 고용불안정에 대해 중산층은 속수무책이었다. 노동자들은 노조를 통해 고용안정성을 높일 수 있는 가능성이라도 있었지만 노조를 조직하지 않았던 중산층은 노조가 제공할 수 있는 고용안정 효과를 누릴 수 없었다. 신자유주의는 노동자들에게 뿐 아니라 중산층에게 더 위협적인 존재가 되었다. (신광영, 2004: 259-267)

외환금융위기 이후 구조조정으로 인해 발생한 고용불안, 실업증대, 소득감소와 격차 확대로 중산층의 경제적 안정이 무너짐으로써 중산층은 보수화되었고, 중산층이 사회통합을 유지하는 중간자적 역할을 포기함에 따라 사회적 분열과 갈등이 첨예화하고 있다. 한국의 중산층은 하향 이동당하지 않기 위해 하층과의 정치적 차별화를 도모하며 하층을 배제하려는 상층의 움직임에 동조하고 있는 것이다. 소득과 고용 불안정에 따른 지위 불안으로 한국의 중산층 내에 과거 정치적 자유는 없었지만 경제적 안정과 사회질서가 유지되었던 과거 ‘좋았던 권위주의’를 그리워하는 ‘박정희신드롬’이 일고 있다. (송호근, 2005: 113) 이러한 권위주의로의 회귀를 그리는 중산

층이 늘어나면 ‘균형잡힌 민주주의’(balanced democracy)의 기초가 와해될 수 있다.

그러므로 공정한 사회의 건설을 위해서 중산층 육성정책이 포함되어야 한다. 중산층을 육성하기 위해서는 무엇보다도 ‘학습복지’ (learnfare)를 강화해야한다. 학습복지를 강화하여 IT산업, 고기술산업, 콘텐츠 산업, 문화산업 시대에 맞는 맞춤형 고지식, 창조적 노동자를 양성하여야한다. IT 강국인 한국이 지금 부딪치고 있는 애로는 하드웨어도 소프트웨어가 아니라 그 IT하드웨어, 소프트웨어 상품에 혼을 불어넣어주는 콘텐츠가 양적으로나 질적으로나 낮은 수준이라는 것이다.

덴마크의 CVT (Continued Vocational Training)와 같은 학습복지 (learnfare)를 통해 우리의 노동자를 창조적으로 만들고, 평생직장이 아니라 언제 어디서라도 취업, 재취업될 수 있는 지식과 기술을 갖춘 다기능 노동자로 만들어서 마이홈, 마이카, 마이요트까지 가진 부유한 지식노동자로 구성된 신중산층을 육성해야한다.

2. 노동복지

사회양극화는 노동 민주주의로의 전진을 중단시켰다. 한국의 노동자들은 1987년 노동자 대투쟁 이래 사회민주화의 핵심주체로서 역할을 해왔으며 노동자로의 사회적 시민권 확장을 위해 투쟁해왔다. (이병훈, 2005: 275) 1987년의 노동자대투쟁의 결실로 기본적인 노동3권을 돌려받았고, 1998년 2.6사회협약을 통해 유연적 노동시장제도의 도입에 대한 대가로 정치, 사회, 복지에 있어서 노동자의 권리를 얻어내는 정치적 교환이 이루어졌고, 2004년에는 노동자의 정당인 민노당이 의회에 제3당으로 진출함으로써 한국의 노동자들은 제도정치권내에 자신을 대표할 수 있는 정치세력을 확보할 수 있게 되었다.

노동민주주의로의 전진은 신자유주의적 세계화가 진행되면서 장애에 부딪치게 되었다. 신자유주의적 세계화로 노동시장이 유연화되면서 노동의 양극화가 일어났다. 정리해고, 명예퇴직의 형태로 고용의 유연적 조정이 일어나면서 파견근로, 기간제근로, 용역근로, 시간제근로, 특수근로 등 다양한 비정규직 노동자가 늘어났다. 대기업의 고용비중이 감소하고 중소기업의 고용비중은 크게 증가하였으며 대기업과 중소기업간의 임금격차는 늘어났다. 또한 기업 내부에서 정규직과 비정규직 간의 임금격차도 늘어가고 있다.

이러한 노동의 양극화는 비정규직 노동자, 하도급 노동자, 노동빈곤층의 문제 해결이 한국의

노동 민주주의의 새로운 과제로 떠올랐으나, 노사관계는 대기업 정규직 중심의 기업별 노사관계가 강화되면서 노동문제의 해결을 더욱 어렵게하고 있다.

첫째, 한국의 노동운동은 대표성의 위기에 직면하고 있다. 전체 노동자 1500만 명중 11%만이 조직되어 있을 뿐 아니라 대기업 중심으로 조직되어 있다. 500인 이상 대기업의 77%는 조직 사업장이나 5-9인 사업장의 경우 5.3%만이 조직 사업장이다. 전체 노동자의 5.3%가 취업하고 있는 1000인 이상 사업장의 조합원이 전체 조합원의 2/3를 차지하고 있다. (최영기, 배구식, 2005: 483-484) 한국의 노동조합은 전체 노동자의 10%도 안 되는 대기업 노조에 의해 주도되고 있다는 점에서 대표성에서 심각한 문제를 안고 있다.

둘째, 한국의 노동운동은 연대의 위기를 맞고 있다. 연대의 위기를 가져온 주요인은 대기업 노조의 전투적이나 이기적인 조합주의 운동이다. 한국의 대기업 노조는 기업별 노조의 전형적인 행태를 보여주었다. 1990년대에는 전투주의적 임금교섭방식으로 소속 조합원의 높은 임금인상을 주도했고, 1997년 외환금융위기 이후에는 소속 조합원의 고용보호에 전력투구함으로써 비정규직 노동자를 확산시키는 의도하지 않은 결과를 내었다. 한국의 노동운동을 주도하고 있는 대기업 노조의 이기적인 분배개선 투쟁은 중소기업, 비조직 노동자들의 이익을 대변하지 못하였을 뿐 아니라 이들의 이익과 충돌하는 결과를 낳았다. 대기업노조의 임금인상 투쟁은 비정규직 노동자, 하청 중소기업 노동자에 대한 임금인하 압력으로 작용하였고, 대기업 노조의 고용보장 투쟁은 대기업과 중소기업에서 비정규직 노동자의 증가로 이어져 임금과 고용에서 정규직 대기업 노동자와 비정규직 노동자, 중소기업 노동자간의 양극화를 심화시킨 것이다.

따라서 정부의 공정한 사회 정책의 수혜대상은 550만명으로 추산되는 거대한 비정규직노동자 집단이 되어야한다. 그들에게 노동유연성을 양보한 대가로 소득안정성을 보장해주고 적극적 노동시장정책으로 일자리를 찾아주고 (workfare), 평생직업훈련과 같은 학습복지를 통해 피고용가능성이 높은 (employability) 노동자로 재교육해주어야한다.(flexicurity)

그런데 대기업 정규직 노동자 중심의 현 기업별 노조는 비정규직 노동자, 중소기업 노동자와 영세자영업 피고용자의 이익을 대변할 수 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 90%에 달하는 미조직 노동자와 비정규직 노동자의 이익을 대표할 수 있는 별도의 대표조직을 만들고 (최장집, 2005: 475), 양극화와 비정규직 문제의 관련 당사자들이 모두 모여서 심의(deliberation)의 장을 열어 가는 사회적 대화의 틀이 마련되어야한다. 정부는 대기업 사업장에서의 노사갈등의 해결을 위한 조직노동과 대기업간의 관계를 규율하는데 치중하는 기존의 노동정책에서 탈피하여 비정규직 문제를 우선적으로 해결하기위해 노력해야한다. (이장원, 2005: 215) 비정규직과 중소기업

노동자들의 문제해결을 위해 비정규직에 대한 차별 축소, 사회안전망의 확충, 원하청관계의 질적 개선, 공공서비스 일자리 확대, 그리고 비정규직의 유연안정성 (flexicurity) 등이 사회협약에서 논의 되어야 할 것이다. 그런데 정규직 노동자의 대표인 양대 노총이 참여하는 기존의 노사정 대화의 틀은 비정규직의 문제를 다루기에 적절하지 않다. 따라서 기존의 노사정 대표에 비정규직 노동자, 시민단체, 미조직 노동자의 대표도 참여하는 포괄적인 사회대타협 또는 국민사회협약을 마련해야 한다.

3. 성장과 복지의 병행발전을 통한 ‘공정한 사회’의 건설

양극화는 사회통합을 위협할 뿐 아니라 성장 잠재력을 침식한다. 단기적으로 내수침체의 원인이며 장기적으로는 경제성장의 기반을 붕괴시킨다. 단기적으로 소득의 양극화가 심화될수록 전체 민간소비가 위축된다. 왜냐하면 저소득층의 한계소비성향은 높은 반면 고소득층의 한계소비성향은 낮기 때문이다. 장기적으로 우리 경제의 성장잠재력을 결정하는 가장 중요한 요인은 인적자원인데 양극화는 저소득층의 인적자본 투자를 실현시키지 못함으로써 성장 잠재력을 침식시킨다. 빈곤에 따른 출산을 저하는 장기적으로 생산력을 위축시킬 것이다.

성장잠재력을 키우면서 양극화를 해소하기 위해서는 혁신주도형 성장과 분배의 동반발전 정책이 필요하다. (유종일, 2006: 13-20) 혁신주도형 동반발전을 위해서는 성장의 원동력을 물질자본 축적 보다는 사람에 대한 투자를 중심으로 구축해야 한다. 지식기반경제에서는 지식노동자들의 창의와 혁신이 성장의 견인차 역할을 하기 때문이다. 인적 자원에 대한 투자는 성장정책인 동시에 소득분배를 개선하는 분배정책이기도 하다. 보다 많은 노동자들에 대한 교육훈련투자는 취업가능성을 높여 노동시장에 재진입하게 만들어 고용을 통한 구매력 증가를 가져온다. (김형기, 2006) 노동자들의 혁신능력을 키우기 위해서 노동자에 대한 교육과 훈련에 투자를 높이는 것은 성장잠재력을 키우는 동시에 분배 효과를 내는 것이기도 하다. 노동자의 혁신능력을 키우기 위해서 직업훈련과 교육을 비롯해서 사회학습, 평생학습체제를 구축하고, 중소기업에 대한 훈련비를 지원하며, 자영업자, 신용불량자, 실업자에 대한 직업능력개발과 생산성 향상을 위한 교육훈련기회를 부여하면 새로운 일자리가 창출되고 그 일자리는 새로운 소비의 원천을 만들고 이 소비는 다시 성장을 자극함으로써 성장과 분배가 선순환될 수 있다.

첫째, 동반성장을 위해서 국가는 경제개발비에서 사회지출로, 물질 자본에 대한 투자에서 인적자본에 대한 투자로 재정지출 구조의 개혁을 추진해야 한다. 국가가 인적 자본을 축적하는데 재정지출을 하는 것은 분배와 성장을 동시에 개선하는 ‘성장촉진형 재분배 (growth-enhancing

redistribution) 정책이 될 수 있다.¹²⁾

둘째, 생산주체인 대기업과 중소기업 간에 단절된 상생의 네트워크를 복원하여 협력관계를 더욱 강화하여야한다. 중소기업의 도산은 중산층의 분해로 이어지며 중소기업의 비정규직 노동자들은 노동양극화를 심화시키고 있다. 그런데 한국의 10만 중소기업 중 기술혁신중소기업의 비중은 7%에 지나지 않는다. (박동, 2006: 281) 저기술 중소기업은 외국인 노동자 등 저임금 노동자 고용과 정규직의 비정규직화등을 통해 간신히 연명해가고 있다. 따라서 대기업과 중소기업 간에 양극화 해소를 통해 동반성장을 추구하는 노력이 있어야한다. 대기업은 하청중소기업이 개발한 기술을 빼앗아 가려하지 말고 오히려 중소기업의 기술혁신능력을 높여주는데 주력해야 한다. 대기업은 중소기업에 대해 기술인력을 지원하고 부품, 소재 공동개발사업을 확대해야 한다. 또한 대기업과 하청 중소기업 간에 성과공유제를 도입하여 대기업 대 중소기업의 양극화의 주범인 단가인하 문제를 해소하여야한다. (양현봉, 2005: 58)

셋째, 빈곤에 노출되어 있는 취약계층의 인적자원개발과 사회적 통합을 도모해야한다. 시장에 서 낙오한 시장 열패자에 대해 사회안전망을 제공하고, 최소한 기초생활비를 지급하고, 그들의 교육비, 주거비를 지원하여 그들을 사회통합의 틀 안으로 다시 끌어들이어야한다. 그리고 단순히 현금급부를 하는 복지를 넘어 실업자의 인적자원을 개발함으로써 좋은 일자리에 취업가능성을 높여 그들이 다시 노동시장으로 복귀할 수 있도록 도와주어야한다.

VI. 맺는말

서구의 선진복지민주주의와는 달리 한국의 민주화는 복지국가로의 대담한 진전을 이룩하지 못했다. 총사회지출로 보면, 사회복지에 대한 정부의 지출은 지속적으로 증가했으나, 사회복지 수준을 사회지출 (social spending)이 아니라 ‘복지국가의 관대성’ (welfare state generosity)으로 측정했을 때 민주정부 하에서 (1990년-2007년) 한국의 사회복지의 확연한 증가 추세를 발견

12) 이용섭 의원(민주당)에 의하면, 2005~2010년 산업별 경제성장에서 보건·사회복지(복지)산업의 성장 기여율은 연평균 19.9%로 나타난 반면, 건설토건업의 성장 기여율은 평균 5.5%에 불과했다. 복지산업은 고용 증대, 특히 여성의 일자리 창출에도 효과가 큰 것으로 나타났다. [경향신문], 2011년 2월 28일.

할 수 없다. (이대진, 2010) 서구 선진 복지민주주의국가를 제외한 신생 민주주의 국가들(한국 포함)에서는 좌파 진보정권의 집권이 사회적 불평등 (income inequality)을 해소 또는 감소시킴으로써 공정한 사회 건설에 긍정적인 역할을 수행하지 않는 것으로 나타나고 있다. (이대진, 2010)

한국을 포함한 동아시아 국가들은 서구와는 달리 복지의 상당 부분을 가족과 회사에서 부담하고 있었기 때문에 (부모 부양, 퇴직금 등 가족복지와 회사복지의 발달) 서구와 같은 복지국가, 복지민주주의의 발전이 지체되었다. 그러나 동아시아 국가들도 급속한 고령화와 핵가족화로 인해 전통적인 복지관계들이 붕괴되면서 어느 때보다도 복지에서의 정부의 역할이 중요하게 대두되고 있다. 이제 복지는 선택이 아니라 필수가 되었다. 복지를 제공할 수 없을 때 민주주의도 경제성장도 이루어질 수 없는 상황에 처하게 된 것이다. 그러므로 보수정부냐 진보정부냐 하는 정부의 당파성과는 상관없이 복지에 대한 일정정도의 지출 증가는 불가피한 상황에 직면하고 있고, 정부가 해야 할 일은 세계화, 경제성장과 양립 가능한 복지정책을 디자인하여 민주주의, 경제발전, 공정한 사회라는 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 정책지혜를 모색해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

[국내자료]

- 김용하, 2010. “서민복지정책의 추진현황과 과제,” 대통령취임 2주년 기념 경제대토론회, “이명박정부 2년의 경제적 성과과 과제” 2010. 2. 24 국회의원회관 1층 소회의실.
- 김유선, 2005. “비정규직 규모와 실태: 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사(2003.8) 결과.” 한국노동사회연구소
- 김형기, 2006. “지속가능한 진보를 통한 지속가능한 한국의 실현,” 한국선진화포럼, [열린대토론회: 한국사회, 어디로 가야하니] 발표논문
- 노세극, “병주고 약주는 이명박정부: 사회양극화 조장하면서 친서민 정책운운하는 이율배반,” 새세상연구소, 2009.
- 박동, “소득격차 완화를 위한 사회적 대타협,” 대통령자문 정책기획위원회, 참여정부3주년 기념 심포지엄, [민주주의 선진한국, 국가는 무엇을 할 것인가] 발표논문
- 박명광, 2005. [‘혁신주도형 동반성장 모델’의 전략과 과제: 성숙단계 한국경제의 양극화 해소와 선진경제 실현을 위한 대안 모색] (2005년 1월)
- 송호근, [한국, 어떤 미래를 선택할 것인가: 이념갈등과 정책빈곤의 진보정치] (파주: 21세기북스)
- 신광영, 2004. [한국의 계급과 불평등] (서울: 을유문화사)
- 신명호, 2006. “한국사회의 양극화와 빈곤,” [아세아연구], Vol. 49, No. 1.
- 양재진, 2005. “빈곤해소와 소득격차의 고착화 방지를 위한 사회정책적 제언,” 제5차 한국학술연구원 [코리아 포럼], [한국사회의 갈등조정을 위한 대안 모색]
- 양현봉, 2005. “동반성장을 위한 산업 및 기업정책 방향,” 열린정책연구원, [양극화 해소와 사회통합] (서울: 열린정책연구원)
- 유종일, 2006. “지속가능한 경제발전을 위한 새로운 경제정책의 방향,” 좋은정책포럼 제2차포럼, [지속가능한 진보를 위한 경제정책 패러다임] 발표논문
- 이대진, 2010. “세계화 시대 보수정권의 사회정책,” 미발표논문.
- 이병훈, 2005. “노동 양극화와 운동의 연대성 위기,” 최장집 편, [위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반] (서울: 후마니타스)
- 이장원, 2005. “양극화 해소와 비정규직 문제 해결을 위한 정책제언,” 열린정책연구원, [양극화 해소와 사회통합] (서울: 열린정책연구원)
- 이재열, 2006. “한국의 사회통합과 중산층 육성의 과제,” 한국사회학회, 중산층의 역할과 사회발전 제3차 포럼, [중산층과 한국의 사회통합].
- 임혁백, 2009. [신 유목적 민주주의] (서울: 나남출판): “서문: 한국의 역사적 시간”; “결론을 대신하여: 세계화와 민주주의.”

- 임혁백, 2006. “양극화 시대의 한국 민주주의,” 한국정치학회. 한국사회학회 공동주최 학술발표대회 발표논문 (2006. 10. 19-20)
- 임혁백 외, 2007. [사회적 경제와 사회적 기업], 송정출판사.
- 최영기, 배규식, 2005. “노사협력과 일자리 창출,” 광복60주년 종합학술포럼 [역동적 균형가 선진한국] 최종결과보고서
- 최장집, 2005. “사회적 시민권 없는 한국 민주주의,” 최장집 편, [위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반] (서울: 후마니타스)
- 최태욱, 2005. “사회통합형 세계화 추진을 위한 정치제도 조건,” [신진보리포트], 창간호 (2005년 1월)

[국외자료]

- Ackerman Bruce A. 1980. *Social Justice in the Liberal State*, New Haven: Yale University Press.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti, 1996. "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects," NBER Working Papers 5730, National Bureau of Economic Research.
- Beliaev, Mikhail, 2003. "Democracy and Globalization: Sources of Discontent," Globalization Vol.3, No.1.
- Binder et al., 1971. *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press)
- Dworkin Ronald, 2000. *Sovereign Virtue*. Cambridge (Mass): Harvard UP.
- Dworkin, 1981. "What is Equality?," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 10.
- Friedmann, Thomas, 2001. *The Lexus and the Olive Tree*, New York: Anchor Books.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. (New York: Free Press)
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan politics in the global economy*. New York: Cambridge University Press.
- Gottschalk, Peter and Robert A. Moffitt. 1994. "Welfare Dependence: Concepts, Measures and Trends." *American Economic Review* 84(2): 38-42.
- Ha, Eunyoung and George Tsebelis, 2010. "Globalization and Welfare: Which Causes Which?" Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5, 2010
- Hays, Jude. 2009. *Globalization, Domestic Institutions, and the New Politics of Embedded Liberalism*, Oxford: Oxford University Press.

- Iverson, Torben and Anne Wren, 1998. "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of Service Economy," *World Politics*, Vol.50, No. 4.
- Keeper, Philip and Stephen Knack, 1999. "Polarization, Politics, and Property Rights: Links between Inequality and Growth," World Bank Policy Research Working Paper No. 2418 (November)
- Martin, Hans-Peter and Harald Schumann, 1997. *The Global Trap: Globalization and the Assault on Prosperity and Democracy* (trans by Patrick Camiller) (St. Martin's Press, November 1997)
- Martinez, E. and Garcia, A., 1999. "What is 'Neo-Liberalism'?" A brief definition," http://www.tqsbooks.com/Publications/Neo_Liberalism.html.
- Moore, 1996. "Is Democracy Rooted in Material Prosperity?," in Robin Luckham and Gordon White (eds.), *Democratization in the South: The Jagged Wave* (Manchester: Manchester University Press)
- Nozick, John, 1974. *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books.
- Przeworski Adam and Covadonga Yebra, 2005. "Globalization and Democracy," in Pranab Bardham and Samuel Bowles, and Michael Wallerstein (eds.), *Globalization and Egalitarian Distribution*, Princeton: Princeton University Press
- Nun, Jose, 1967. "Middle Class Military Coup," in Claudio Velio (ed.), *The Politics of Conformity in Latin America* (Oxford: Oxford University Press)
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rawls, John, 2001. *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Roemer John E. 1998. *Equality of Opportunity*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Scharpf, F.W., 1998. "Globalization: The Limitations on State Capacity," in *Schweizerische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, Vol. 4, issue 2, http://www.ib.ethz.ch/spsr/debates/debat_global/art-2-1.html.
- Scheve, Kenneth & Matthew J. Slaughter. 2004. "Economic Insecurity and the Globalization of Production." *American Journal of Political Science* 48(4): 662-674.
- Schmidt, Stefanie R. 1999. "Long-Run Trends in Workers' Beliefs about Their Own Job Security: Evidence from the General Social Survey." *Journal of Labor Economics* 17(4): S127-S141.

- Sen Amartya, 2009. *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy (2007), "Distributive Justice."
- Stolper, W. F. & Samuelson, P. A. (1941), "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies* 9 (1): 58-73
- Van Parijs Philippe, 1995. *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism* ?, Oxford, Oxford University Press.
- Wueger, D., 1998. "Globalization – Challenges to Constitutions. The Case of Treaty Making," in *Schweizerische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, vol. 4, issue 2. http://www.ib.ethz.ch /spsr/debates/debat_global/art-3-3.html

한국 정치 과정에서의 공정성과 개혁 과제

강원택 | 서울대 정치학과 교수

I. 들어가는 말

- ‘공정’의 의미
 - 정치적으로 다양한 해석이 가능할 듯
 - 정치 과정이라는 차원에서 볼 때, 정치적 참여 기회가 외부적 제약 없이 공평하게 보장되어야 하고 정치적 권리가 동일한 형태로 행사되어야 한다는 것.
 - fairness

- 한국의 민주화
 - 직선제 개헌으로 요약되는 절차적 민주주의의 회복.
 - 직선제 개헌은 ‘체육관 선거’가 아니라 공정하고 민주적인 정치적 경쟁의 틀을 마련해야 한다는 국민적 요구의 발로

- 이후 정치개혁
 - 경쟁의 공정성 확립을 위한 노력
 - 관권과 금권의 불공정한 개입 차단 노력
 - 공정한 정치적 대표성의 왜곡을 바로잡기 위한 노력

- 평가
 - 그간 상당한 성과
 - 민주주의의 공고화
 - 그러나 여전히 적지 않은 개혁 과제가 남아 있다. 공정성의 관점에서 볼 때, 대표성의 왜곡, 참여의 봉쇄 등 문제점이 존재한다.

II. 정치적 대표성과 공정성

○ 공정한 대표체계

- 민주주의 근본적 가치는 정치적 자유와 평등
- 정치 과정에 자유롭게 참여할 수 있어야 한다
- 모든 시민의 정치적 권리는 재산, 계층, 학식, 성별 등 사회적 요인과 무관하게 동등하다.
- 제도적인 장치는 ‘one person, one vote’
- 그러나 현실적으로는 제대로 실현되지 않는 부분도 적지 않다.

○ 선거제도

- 정치적 대표성이 공정하게 이뤄지도록 하는 출발점은 국민의 정치적 의사가 국회라는 제도적 기구의 구성에 왜곡 없이 반영되어야 한다는 것: 비례성 (proportionality)
- 득표율과 의석점유율 간의 비례성이 충분히 확보되지 못하고 있다. 현행 선거제도 하에서는 득표율에 비해 과도하게 높은 의석점유율이 발생한다.
- <표 1>에서 보듯이 현행 단순다수제 중심의 선거제도 하에서 지역주의에 기반한 정당들은 유권자로부터의 득표율보다 높은 의석점유율을 보인다.
- 이에 비해 지역적 기반을 갖지 못한 정당들은 제도적으로 불이익을 감수해야 한다.

<표 1> 민주화 이후 총선에서 지역정당의 지역득표율과 의석점유율

지역과 지역정당	13대 (1988)		14대 (1992)		15대 (1996)		16대 (2000)	
	지역 득표율	지역의석 점유율						
호남 지역	69.1	97.3 (36/37)	62.1	94.9 (37/39)	71.6	97.3 (36/37)	66.8	86.2 (25/29)
경북 지역	49.9	86.2 (25/29)	46.9	82.4 (61/74)	42.4	67.1 (51/76)	56.0	98.5 (64/65)
경남 지역	45.7	63.9 (23/26)						
충남 지역	46.5	72.2 (13/18)						

출처: 조정관 (2001: 24). (단위: %, 괄호 안: 의석수)

- 선거가 유권자의 의사를 정치적 영향력으로 전환하는 제도라고 한다면, 이와 같은 득표율과 의석점유율의 커다란 간극은 공정성이라는 관점에서 매우 심각한 문제를 지니고 있다.

* 이러한 문제를 해결하기 위해서는 선거제도 개혁 필요하다.

- 득표율과 의석점유율 간의 차이를 극복하기 위한 제도적 대안은 비례성이 높은 선거제도의 도입이다.
- 그동안 적지 않은 논의가 이뤄져 왔으며 학계에서 폭넓게 수용되고 있는 대안은
 - 1) 독일식의 혼합형 비례대표제의 도입
 - 2) 현행 선거제도를 그대로 두는 경우 현재 18% 정도인 비례대표 의원의 비율을 대폭 늘리는 경우이다.
- 현실적으로 두 대안 모두 비례대표 의원의 수를 늘려야 하기 때문에 의원 정수를 늘리거나 지역구 의석을 줄여야 한다는 문제를 갖는다.

* 그러나 선거제도의 개혁은 정치적으로 공정한 대표선출의 제도를 확립할 뿐만 아니라 지역주의 정당 구조를 완화할 수 있다는 점에서 매우 시급한 과제로 남아 있다.

○ 선거구제

- one person, one vote는 정치적 권리의 평등함을 상징하는 원칙이다.
- 그러나 현실적으로는 선거구별로 유권자의 정치적 영향력이 동일하지 않을 수 있다. 공표의 등가성(等價性)이 제도적으로 확립되지 않을 수 있다. 그것은 모든 유권자의 표의 가치가 동등하게 되도록 선거구의 획정을 이루지 못한 때문이다.
- 예컨대, 12대 국회의원 선거에서 진안, 무주, 장수 지역구의 유권자는 98,477명이었지만 동대문구를 선거구의 유권자는 약 6배나 되는 576,315명이었다. 따라서 이들 두 선거구에서 유권자 1인의 표의 가치는 무려 6배나 차이가 발생하였다.
- 1995년 7월 여야 합의로 통과된 선거구 획정안에는 선거구간 편차가 최고 5.9 대 1까지 허용되었는데, 그해 12월 헌법재판소는 이것이 평등선거의 원칙에 위배된다고 판결하였고 $\pm 60\%$, 즉 4 : 1까지의 허용 편차를 제시. 2001년 10월 25일 헌법재판소는 또다시 지역구에서 최대 선거구와 최소 선거구의 인구 비율을 4대 1 미만으로 규정한 선거법 조항은 헌법의 평등 선거 정신에 위배돼 2003년 12월 31일까지 3 대 1 미만으로 재조정하라는 결정을 내림 (이상 강원택 2005:101).
- 이에 따라 현재까지 기준 인구수 $\pm 50\%$ 의 형태로 3 대 1의 기준이 계속 유지되고 있다.
- 그러나 3 대 1은 등가성 차원에서 볼 때 여전히 격차가 크다고 할 수 있으며, 선거구 간 편차도 큰 편이다.

- 선거구 당 인구 차이를 2 대 1 미만으로 낮춰야 하고 인구 평균값으로부터 $\pm 10\%$ 이내에 대부분의 선거구가 포함될 수 있도록 하는 방식으로 선거구 획정이 변화되어야 할 것이다.
- * 선거구 획정이 이해관계를 갖는 국회의원들에 의해, 선거에 임박해서 결정되지 않도록 하고 중립적인 제 3자로 구성된 획정위원회에서 정기적으로 결정하도록 하는 방안도 공정한 선거구 획정을 위해 필요한 일이다.
- 정당 국고보조금 배분 방식
 - 현행 국고보조금 배분 방식은 국회교섭단체에 일방적으로 유리한 배분 방식.
 - 공정성, 형평성에 문제가 있다.
 - 선거에서 표출된 국민의 의사가 국고보조금 배분에 공정하게 반영되어야 한다.
 - 국고보조금의 배분 단위가 정당인만큼 이전 국회의원 선거에서 “정당 투표”의 득표 비율에 비례하여 배분하여야 한다. 단 현행 선거법에서 의석 배분의 진입장벽을 정당 투표 3% 이상, 지역구 5석 이상의 의석 획득을 규정하고 있는 만큼, 비례대표의석 정당 투표 의석 배분 조건을 충족하지 못한 정당을 제외한 나머지 정당에 국한하여 국고 보조금을 배분하는 것이 적절할 것으로 보인다.
 - 이 방안이 바람직하지만 현실정치적인 여건상 단기적으로 수용되기 어렵다면, 일단 국고 보조금의 절반은 각 정당 소속 국회의원 의석 수 비율에 따라 나누고, 나머지 절반은 비례대표 의원 정당 투표 비율에 따라 나누도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

Ⅲ. 정치 참여와 공정성

- 정당 공천
 - 선거법 47조 2항 “정당이...후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다”고 규정하고 있으나, 지난 총선과 재보선에서 각 정당의 후보 추천은 이러한 민주적인 절차가 제대로 지켜졌다고 보기 어렵다. 밀실공천이나 계파간 나눠먹기와 같은 하향식 공천은 민주주의 원칙에도 맞지 않고, 국회의원의 자율적인 활동도 제약할 수 있으므로 당원, 지지자의 참여가 제도적으로 보장되는 민주적 방식에 의한 정당 후보 공천이 이뤄질

- 수 있도록 규정을 보다 구체화할 필요가 있다.
- 참여의 확대를 통한 공천이라는 것은 바람직한 변화의 방향이지만 어느 정도까지 확대할 것인가는 쉽지 않은 선택의 문제이다. 건강한 정당 정치의 구현이라는 측면에서 당원, 대의원과 당의 지지자가 당의 공직 후보자를 선정하도록 하는 수준으로의 확대 정도가 바람직해 보인다.
- 비례대표 선정에도 민주적 원칙 실현할 수 있는 방안이 필요하다. 현재는 사실상 당 지도부의 의중대로 선정되고 있다.
- 소수파, 약자에 대한 배려의 원칙의 마련도 필요하다.

○ 선거운동

- 선거운동은 유권자에게 후보자를 알리고 지지를 얻어 내기 위한 정치적 커뮤니케이션. 그러나 우리나라에서는 이러한 정치적 상호 소통의 수단은 엄격하게 제한되어 있다. 특히 선거운동 기간이 되면 선거법 상의 제약은 더욱 강화된다. 정치적인 논의가 가장 자유로워야 할 선거 기간이 오히려 정치적 의사 표현을 규제 받게 되는 것이다 (이하 강원택 2006: 29-36).
- 이런 규제 중심의 선거법은 과거 금권선거, 조직 선거라는 문제를 해결하기 위한 불가피한 조치라는 것이 명분이었다.
- 그러나 이전과 비교할 때 한국의 선거문화가 많이 개선되었고 정치적 상황도 크게 변화했다. 이처럼 변화된 상황에도 불구하고 여전히 규제 중심적 규정은 후보자와 유권자간의 자유로운 정치적 커뮤니케이션을 어렵게 할 뿐만 아니라, 오히려 탈법, 불법 선거운동으로 이어져 정치적 불신을 확대 재생산하는 악순환을 낳고 있다.
- 사실 선거운동 과정에서 표출되는 유권자의 의사표현을 바라보는 선거법의 시각은 모두가 돈에 의해 동원되었다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 2002년 대통령 선거 과정을 거치면서 과거와는 달리 노사모, 창사랑 등 자발적으로 조직된 정치인 지지자 집단이 등장하기 시작했고 이들은 자신이 좋아하는 후보자를 위해 시간과 노력을 바치려는 모습을 보이고 있다. 2007년 대선을 앞두고도 박사모, 명박사랑 등 다양한 정치인 지지 집단이 생겨나고 있고, 특히 이념적으로나 정책적으로 선호하는 후보의 당선을 위해 선거운동에 간여하려는 집단도 나타나고 있다.
- 현행 선거법상에는 국가, 지방자치단체 등 공공기관이나 지원을 받는 단체는 물론이고 사조직의 선거운동 개입을 금지하고 있다 (87, 89조). 그러나 대통령 선거의 경우에 정당이라는 공조직뿐만 아니라 후보자의 개인 선거운동 기구, 관련 단체가 존재하는 것이 사실이다. 그러나 현행 선거법에 의하면 이들 기구는 모두 불법이다. 지나친 과열이나 돈

선거의 문제가 우려된다면 국회의원 선거 등 다른 선거에서는 모두 현행 법 규정을 유지 하더라도, 적어도 대통령 선거에서는 후보자의 사적 조직을 허용하되 '신고'하게 함으로써 그 유지 및 활동비용을 감독할 수 있도록 개정하는 것이 현실적이다. 지금처럼 음성적인 존재를 사실상 인정함으로써 그 곳을 통해 지출된 선거 비용을 확인할 수 없는 것 보다는 정치자금의 투명성 확보라는 차원에서 보다 나은 방식이라고 할 수 있으며, 정치 참여의 자유를 높인다는 측면에서도 바람직해 보인다.

- 무엇보다 인터넷 등장 이후 인터넷 공간은 정치적 의사표현과 토론, 의사결집의 장이 되었다. 정치적 의사표현의 형태도 매우 다양해졌다. 그러나 아날로그 시대에 기초한 선거법이 디지털 시대의 정치 참여를 규제하면서 자유로운 의사표현을 오히려 규제하고 있다. 특히 탈법방법에 의한 문서, 도화의 배부, 게시 등 금지를 규정하고 있는 선거법 93조는 개정되어야 한다.
- 무엇보다 규제 중심의 현행 선거법을 대폭 개정해야 한다. 선거운동의 방식을 대폭 완화하고 그 대신 정치자금에 대한 통제와 감독을 강화하는 형태로 나아가는 것이 올바른 개선의 방향이다.

○ 정치적 접근성, 영향력의 문제

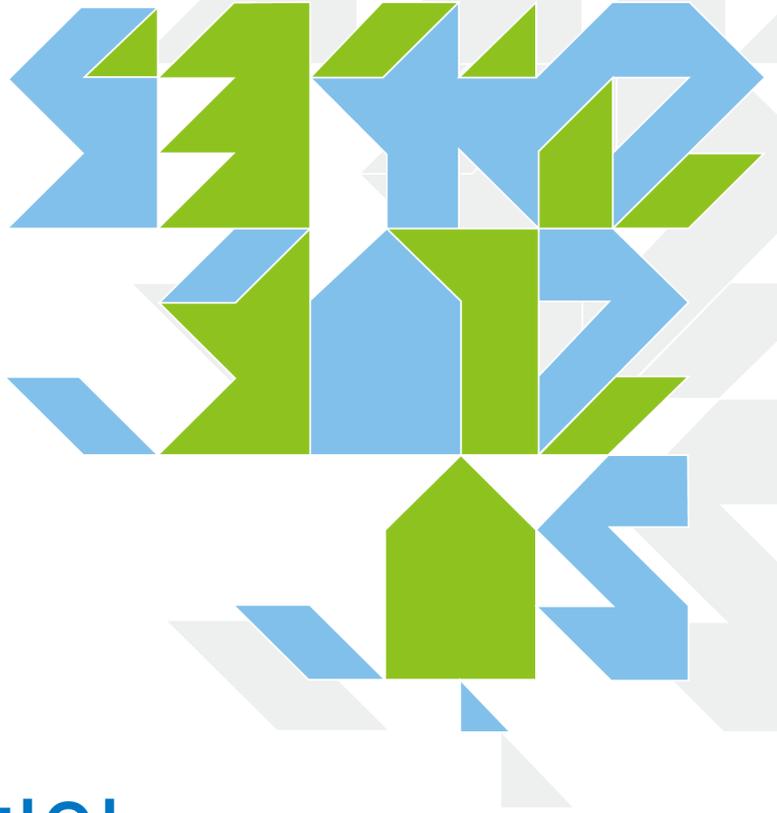
- 로비는 한국 정치에서 부정적 의미. 정치 부패와 연계되는 용어
- 그러나 현실적으로 정책 사안을 두고 경쟁하는 이해 당사자들은 사실상의 로비 활동에 나서게 됨.
- 로비스트 제도가 법적으로 허용되지 않고 있는 상황에서 로비는 종종 권력과 자금 간의 음성적 거래로 나타남. 불법 정치자금의 수수를 통한 로비 활동은 문제이지만 정치 현실에 맞지 않는 측면이 있음. 이를 제도화하거나 개방화하려는 노력이 필요할 것으로 생각 됨.
- 특히 정책 결정 과정에의 접근성이나 영향력 행사라는 측면에서 공정하지 못한 측면이 있음. 전직 고위 관료나 정치인들이 대형 로펌에 고용되어 사실상의 로비스트 역할 수행하고 있는 것이 현실이다. 대기업 등에서는 이와 같은 로펌의 이용이 가능하겠지만 다른 소규모 집단이나 개인의 경우에는 상대적인 불이익을 감수할 수밖에 없다.
- 이런 점에서 현재 음성화되어 있는 로비, 혹은 정책 결정과정의 행위자에의 접근의 문제를 양성화, 제도화하려는 노력이 필요하다.
- 이와 함께 정책 결정 과정에서 종종 형식적 행위처럼 이뤄지고 있는 공청회 등을 보다 실질적인 논의의 장이 될 수 있도록 절차적 요건을 강화하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다.

IV. 결론

- 정치 과정에서 공정성을 높이려는 노력 중요. '공정 사회 실현'의 제시는 매우 큰 의미.
- 그러나 여기 제시된 대부분의 사안은 그동안 적지 않게 논의되었던 것이라는 점에서 전혀 새로운 것은 아니다.
- 몰라서 못한 것이 아니라 추진의 의지가 부족했다는 것.
- 따라서 '공정 사회'가 우리 시대의 중요한 가치라면 이를 어떻게 구체적 현실 속에서 실현시킬 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다.
- 정치 과정에서의 개혁 과제는 경우에 따라서는 정파적 이해관계가 첨예하게 맞설 수 있는 사안들이다. 따라서 정파적 이해관계를 넘어서는 '공정 사회 실현'의 의지가 뚜렷해야만 구호에서 그치지 않고 구체적인 결실을 맺을 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 강원택. 2006. “현행 선거법의 문제점과 바람직한 선거 운동의 방향.” 『선거관리』. 52호, 26-39.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 인간사랑.
- 조정관. 2001. “한국 대의제 민주주의의 질적 고양을 위하여,” 『의정연구』. 11, 6-35.



공동학술행사

공정한 사회: 새로운 패러다임

Session 2. 공정한 사회와 한국경제

사 회 유장희. 이화여대 명예교수

발 표 1 한국경제, 새로운 발전모형과 공정한 사회_75

좌승희. 서울대 경제학부 겸임교수

발 표 2 공정한 사회와 공정거래정책_125

최정표. 건국대 경제학과 교수

발 표 3 공정한 사회와 금융정책_147

김정식. 연세대 경제학부 교수

토 론 이두원. 연세대 경제학부 교수

윤창호. 고려대 경제학과 교수

박원암. 홍익대 경제학과 교수

한국경제, 새로운 발전모형과 공정한 사회

좌승희 | 서울대 경제학부 겸임교수

I. 서론

경제학은 경제발전과 공정한 사회의 문제, 더 나아가서는 한국경제의 발전문제와 공정한 사회의 문제에 대해 무슨 얘기를 할 수 있는가? 오늘날 주류 경제학은 동어반복의 신고전과 성장모형에 매달려 경제발전의 문제를 방기하다시피하고 있고 특히 한국의 경제발전경험에 대한 해석에 있어 일관성 있고 설득력 있는 설명을 제시하지 못하고 있을 뿐만 아니라 미래 발전 모형을 제시하지도 못하고 있다. 한국경제의 미래에 대해서는 마치 지금의 선진국들이 걸어온, 혹은 가고 있는 길을 따라가면 되리라는 정도의 비전을 제시하고 있을 뿐이다. OECD의 길을 따라가면 선진국이 된다는, 혹은 일각에서는 북구의 복지국가 모형을 따라가는 것이 선진화의 길이라고 생각하고 있는 것이 현실이다. 아마도 지금 이 시점에서 “공정한 사회”문제가 화두가 된 것도 결국은 지난 국민의 정부와 참여정부에서 주장되었던 북구지향의 선진화모형의 잔영이 되살아났기 때문이 아닌가 하는 생각을 하게 된다. 그래서 그런지 일각에서는 공정한 사회는 마치 서민이나 중소기업 등 취약계층의 이해만을 대변해야 하는 것처럼, 그래야 국가경제가 발전하고 국민의 생활이 윤택해지는 것처럼 치부되고 있다. 나아가 복지를 강화하여 북구 수준의 복지시스템을 갖추어야 마치 공정한 사회가 되는 것처럼 치부되고 있다. 그러나 이들 국가들이 지난 반세기 동안 지속 가능한 선진국의 길을 걸어왔는지 잠시라도 회고해 본다면 그동안 경제학계가 얼마나 근시안적이었는지 쉽게 알 수 있을 것이다. 지금의 선진국들이 처한 저성장추세가 단순한 우연이 아님을 이해한다면 이들이 우리의 미래가 되어야 할 이유는 어디에도 없다 할 것이다.

변변한 경제발전론도 없고 한국경제의 발전역사에 대한 제대로 된 이해도 없고 그러다 보니 어떻게 하는 것이 지속가능한 선진국의 길인지도 모르고 있으면서, 여기에서 공정한 사회문제까지 얹어서 “한국경제 새로운 발전모형과 공정한 사회”라는 제하의 글을 쓴다는 것이 대단한 모험이 아닐 수 없다는 생각이 든다. 아무도 가보지 않은 길을 간다는 심정으로 최선을 다 해보고자 한다. 허기는 한국경제발전의 역사 그 자체가 사실은 아무도 가보지 않은 길을 걸어온 셈이니

이런 작업 또한 한국경제학자의 운명이기도 하다는 생각이 들기도 한다.

필자는 우선 경제발전현상에 대한 이해를 통해 발전의 메커니즘을 규명하고, 이를 기초로 세계경제, 한국경제의 발전사를 조망함으로써 새로운 경제발전모형을 정리하고자 한다. 이를 통해 발전의 전제조건들을 추론함으로써 발전과 양립할 수 있는 공정한 사회의 조건을 추론해보고자 한다. 다시 말해 발전친화적인 공정한 사회의 조건, 즉 공정의 잣대를 찾아내고자 한다. 이를 기초로 그동안 정치철학적 담론으로만 생각되어온 정의, 공정의 논의를 벗어나 “발전친화적인 경제철학적 담론”을 제시하고자 한다. 경제학이 더 이상 정치이념나 정치철학의 하위학문으로 치부되어서는 안되는 이유를 찾게 될 것이다. 마지막으로 이런 논의를 기초로 한국경제의 현안문제들에 대해서도 한국경제의 미래 발전모형에 비추어 대안들을 제시하고자 한다.

II. 자본주의 시장경제의 신 발전원리¹⁾

1. 발전경제학의 과제 : 발전이란 무엇인가?

아담 스미스 이래 경제학은 두 가지의 문제를 풀기위해 노력해왔다. 그 하나는 주어진 자원과 재화를 효율적으로 배분하는 문제이며, 또 다른 하나는 새로운 자원과 재화를 창출하는 문제이다. 발전은 배분의 문제가 아니라 새로운 부(자원과 재화)의 창출문제이다. 아담 스미스는 부의 창출문제를 분업과 전문화를 통한 생산성향상문제로 보았고, 배분문제는 자원을 적재적소, 즉 가장유용하게 쓸 수 있는 용도에 배분하여 그 효율을 극대화하는 문제로 보았으며 그의 ‘보이지 않은 손’은 바로 배분문제를 푸는 메커니즘이다. 그러나 신고전파 종합이후 경제학은 자원배분 문제를 다루는 배분경제학으로 자리메김하게 되었으며, 오늘날의 주류 경제학은 바로 이 분야의 과학화를 통해 사회과학의 꽃으로 발전하여 노벨상의 반열에까지 올랐다. 그래서 경제학은 배분경제학(allocative economics)이라 불리는 것이다. 그러나 발전의 문제는 상대적으로 소홀하게 다루어지게 되었다.

그러나 신고전파 주류 경제학과는 달리 슈페터는 발전의 문제를 기존 재화의 생산량 증가와는 다른 질적 변화를 수반하는 보다 동태적인 혁신과정으로 보았다. 그는 “아무리 우편마차생산을 늘려도 기차는 한 대도 만들어지지 않는다 (Add successively as many mail coaches as you

1) 이 장의 논의는 줄고(2010)에서 일부 전제하였다.

please, you will never get a railway thereby.)“고 지적하고 있는데 이 주장은 발전문제의 새로운 차원을 적절하게 지적하고 있다.²⁾

자원배분의 문제는 마차를 타는 경제가 마차를 몇 대를 생산하는 것이 적절한가의 문제라고 한다면, 발전의 문제는 두 가지의 측면에서 볼 수 있다. 하나는 예컨대 10개의 마차를 생산하는 경제가 주어진 자원을 보다 더 효율적으로 배분하여 100개의 마차를 생산하는 문제, 즉 기존 재화의 생산량을 늘리는 문제이며, 또 다른 측면은 마차를 생산하던 경제가 어떻게 자동차, 더 나아가 비행기를 생산하는 경제로 변화하게 되는가, 즉 어떻게 경제의 복잡성이 증가하게 되는가 하는 문제라 할 수 있다. 두 번째 측면의 문제는 슈페터의 용어를 빌린다면 마차에서 기차경제로의 질적 도약의 문제라 할 수 있다. 여기서 전자의 문제는 성장의 문제이기는 하지만 결국은 주어진 자원을 더 효율적으로 배분함으로써 그 생산성을 높이는 선형적인 양적성장문제로서-- 이 경우 10배의 생산성 향상과 성장을 가져왔다고 본다. -- 기본적으로 배분경제학의 문제라고 볼 수 있다. 신고전파 성장론은 대개가 이 범주에 해당된다 할 것이다. 그런데 특이한 현상은 신고전파 주류 경제학의 자원배분의 기본 모형인 완전경쟁모형은 주어진 자원의 배분문제를 푸는 이론으로 손색이 없어 심지어 사회주의 계획경제의 자원배분문제의 교과서가 되기도 했지만, 정작 경제성장의 문제를 다룸에 있어서는 최근의 내생적 성장이론 등이 시사하는 바와 같이 한계가 있음이 드러나고 있다. 내생적 성장의 원천이 외부경제효과에 있다는 내생적 성장론의 주장은 바로 완전경쟁모형을 버려야 경제성장을 논할 수 있다는 역설을 보여주고 있는 것이다. 이런 점에서 양적성장문제마저도 새로운 분석틀을 요구하고 있다 할 것이다.

필자는 기존에 다뤄온 양적성장문제가 중요하지 않은 것은 아니지만 발전의 본질은 복잡성의 증가에 있다고 본다. 따라서 발전 경제학(developmental economics)은 기본적으로 마차에서 기차, 자동차, 비행기로 그 차원을 달리하는 복잡성의 증가문제를 다룰 수 있어야 한다고 주장한다. 물론 이 문제에 대한 답을 얻게 된다면 선형적 양적성장문제에 대한 답은 저절로 얻어지게 될 것이다.

이런 관점에서 우리는 경제발전 문제를 복잡계 경제의 창발 현상으로 이해할 때라야 발전문제를 제대로 이해 할 수 있다고 본다. 복잡계란 부분의 합이 부분과는 다른 새로운 질서를 만들어 내는 열린 시스템을 일컫는 말로 새로운 질서의 등장을 창발이라 한다. 예컨대 복잡계의 전형이라 할 수 있는 생명현상의 경우 배아세포가 더 많은 세포로 분열하여 결국 단순한 세포덩어리를 넘어 고차원의 질서인 생명을 만들어 내는 현상을 창발이라 할 수 있다. 세포 덩어리가 어떻게

2) "The author begs to add another more exact definition (of development; 인용자 첨가), which he is in the habit of using: what we are about to consider is that kind of change arising from within the system which so displaces its equilibrium point that the new one can not be reached from the old one by infinitesimal steps. Add successively as many mail coaches as you please, you will never get a railway thereby." Schumpeter(1974)의 p 64, footnote 1 에서 인용.

사람 역할을 하게 되었나 하는 질문은 어떻게 마차경제가 자동차 경제로 도약하게 되었나하는 질문과 전혀 다르지 않은 것이다.

경제가 본질적으로 복잡적응계임은 이미 잘 알려진 명제이다. 이런 관점에서 보면 발전은 부분간의 상호작용을 통해 부분과는 전혀 다른 새로운 질서를 창출하는 창발현상으로 이해할 수 있다. 마차경제에서 자동차경제로의 진화는 일종의 복잡경제의 창발현상이다. 마차경제가 선형적 상호작용의 결과라면 자동차경제는 비선형적 상호작용의 결과인 셈이다. “1+1=2(마차)인 선형경제”가 “1+1=>3, 10, 혹은 100이라는 새로운 질서(자동차)를 만들어내는 고차원적인 비선형경제”로 창발하는 현상을 발전이라 할 수 있다. 예컨대 경제생활에 있어 발전은 농경생활에서 산업사회, 첨단 도시생활로의 변신의 문제라고 할 수 있다. 인류는 지난 1만 5천년의 오랜 수렵과 채집생활 중, 18세기후반에서 19세기중반에 걸쳐 영국을 중심으로 산업혁명을 통한 산업사회로의 대변혁의 시대로 접어들었는데, 발전이라는 관점에서 보면 인류의 오랜 교환경제생활 역사에서 발전의 역사는 지난 200여년에 불과하다 할 수 있다. 우리나라의 경험에 비추본다면 농경사회를 탈피하여 산업화에 성공한 개발연대이후를 발전의 과정이라 할 수 있을 것이다. 이 경우 발전경제학적 질문은 어떻게 같은 인류가 혹은 같은 한국인들이 기존의 농경사회와는 전혀 다른 고차원의 경제를 만들어 낼 수 있었나하는 질문이 될 것이다. 혹은 한반도 내부로 눈을 돌린다면 어떻게 동일한 한국인들이 남한에서는 산업화를 이뤘는데 북한에서는 지구상 최악의 경제를 만들어 냈나하는 질문이 발전경제학적 질문이 될 것이다. 물론 북한은 초보적인 배분의 효율마저도 달성하지 못하고 있지만 말이다.

2. 복잡경제의 창발과 시너지, 그리고 외부경제효과³⁾

우주는 복잡계(시스템)이다. 우주의 한 부분인 은하계, 은하계의 한 부분인 태양계, 태양계의 한 부분인 지구 생태계, 지구생태계의 일부분인 경제사회는 복잡계이다. 복잡계는 다음과 같은 특징을 보인다.

우선 복잡경제는 창발한다. 창발한다는 말은 전체(whole)는 부분의 합보다 크다는 의미이다. 창발현상은 어떻게 일어나나? 어떻게 부분의 합이 부분과는 다른 전체를 만들어내나? 어떻게 동일한 사람들과 자원이 어떤 경우에는 선형적인 합, 즉 자원덩어리에 불과한 전체(마차)를 만들어 내지만 어떤 경우에는 전혀 알 수 없는 새로운 질서(자동차)를 만들어 내는 것인가? 복잡계의 창발현상의 본질은 네트워크를 통한 비선형적 상호작용(nonlinear interaction)에 있다. 경제의 변

3) 이 장의 내용에 대한 보다 상세한 논의는 좌승희(2008)와 Beinhocker(2006)를 참조

화과정은 개인과 조직 들 상호간의 만남, 네트워크와 상호작용의 과정이다. 그런데 이 만남은 선형적인 상호작용이 아니라 비선형적인 상호작용이다. 비선형적이란 $1+1=2$ 가 아니라 그 이상의 힘, 예컨대 $1+1 \Rightarrow 3, 4, 10$, 혹은 생명까지도 될 수 있음을 의미하는 것이다.

창발의 원천인 비선형적 상호작용은 어디서 오는가? 여기서 복잡성과학의 답은 사물이 서로 상호작용할 때 알 수 없는 힘의 상승, 증폭현상이 일어나며 이 힘이 창발의 원천이라고 본다. 이 알 수 없는 힘에 붙여진 이름이 바로 “시너지”라는 말이다. 공동으로 발휘하는 힘을 일컫는 말이다. 혼자서 할 때보다 남과 더불어 할 때 더 큰 힘이 나온다는 의미가 될 것이다. 그럼 어떻게 시너지가 창출될까? 1) 우선 시스템이 열려 있어야 한다. 그래서 밖으로부터 에너지를 받아들일 수 있어야 한다. 열역학 제2법칙에 의해 open system은 존속할 수 있지만 closed system은 소멸한다. 2) 만남의 대상은 꼭 같아서는 안된다. 그래서 새로운 배움이 없다. 서로 다른 개체끼리의 만남이어야 한다. 3) 만남이 서로를 배울 수 있도록 지속적이어야 한다.

복잡계의 비선형적 만남과 시너지의 창출과 나눔의 과정은 궁극적으로 서로 간에 노하우를 주고받고 배우는 과정을 의미하며, 경제학적으로 보면 외부경제효과의 창출과 향유과정인 셈이다. 그래서 복잡계의 창발은 외부효과의 향유과정이라 할 수 있다. 그러나 여기서의 외부경제효과는 특정한 힘의 단순한 선형적 전파과정을 넘어, 비선형적 증폭과정을 통해 고차원의 질서를 창출하는 과정이다.

3. 발전은 문화유전자의 무단복제 증폭과정: 흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다. 그러나 문화진화는 실패한다.⁴⁾

복잡적용 시스템의 변화는 진화법칙을 따른다. 그래서 복잡계 경제는 진화한다. 창발도 진화의 한 형태이다. 발전의 새로운 노하우가 복제과정을 통해 전체 사회로 퍼져나감으로써 그 사회가 창발하게 되는 과정을 바로 발전과정이라 할 수 있다. 마차를 생산하던 특정 사회가 그 상호작용 메커니즘에 변화를 일으키기 시작하자 너도 나도 그 새로운 협력 메커니즘을 따라 배우고 그 복제과정이 증폭되면서 사회전체가 새로운 협력 메커니즘 속에서 새로운 시너지창출에 성공함으로써 점차 자동차를 생산하는 새로운 경제로 창발하게 된다고 할 수 있다. 이 과정을 문화진화과정이라 할 수 있다.

문화진화란 만남을 통한 문화유전자의 전파과정이며 이는 바로 비선형적 상호작용과 서로간의 따라 배움을 통한 창발과정에 다름 아니다. 이 과정은 시너지원천인 흥하는 이웃을 베끼고

4) 이 장의 내용에 대한 보다 상세한 논의는 좌승희(2008, 2010)를 참조.

배움으로써 서로 다 보다 더 높은 차원으로 창발하는 과정이다. 동일한 주체간의 만남은 시너지를 창출할 수 없다. 내 주위에 나보다 흥하는, 나와 다른, 내가 따라 배울 수 있는 이웃, 즉 시너지 원천인 롤모델이 있어야 너도 나도 모두 성장하는 문화진화가 가능해 진다. 흥하는 이웃이 있어야 나도 흥할 수 있는 것이다. 구성원들이 모두 같은 사회는 변화를 만들어 낼 수 없다.

문화진화과정은 그러나 문화유전자의 무단복제를 통한 무임승차과정이다. 흥하는 이웃과의 비선형적 상호작용을 통한 시너지 창출과 창발과정은 무임승차, 즉 무단복제 과정이다. 따라 배우고 베끼지만 그 대가를 지불하지 않는다. 그래서 복잡적응계의 문화진화를 통한 창발과정은 실패할 수밖에 없다. 변화를 주도하는 시너지원천인 롤 모델들, 즉 흥하는 이웃들은 항상 무임승차 당할 운명이며, 진화의 오랜 시간 속에서 점차 사라질 운명에 처하게 된다. 문화진화는 생물진화와 달리 “진화실패”현상에 노출될 수 있는 것이다.

그래서 복잡계 경제의 발전은 일상적인 현상이 아니다. 마차에서 자동차 경제로의 도약은 흔히 관찰되는 현상이 아니다. 이런 관점에서 보면 자본주의 시장경제라 부를 수 있는 수렵과 채집의 1만 5천년 역사 속에서 오직 지난 200여 년 간만 자동차, 비행기경제를 경험하게 된 것이나, 지구상에 200개가 넘는 경제 중에 먹고사는 문제를 어느 정도 해결한 경제가 40여 개 국에 불과하다는 사실, 20세기 들어 국가다운 국가로서 경제선진화를 이룬 나라가 없다는 사실 등은 전혀 놀라울 일이 아니다. 복잡계 경제진화의 창발현상으로서의 발전은 예외적인 현상일 가능성이 높기 때문이다.

따라서 **경제발전을 이루고 그러한 발전을 지속할 수 있기 위한 조건은 시너지의 원천인 흥하는 이웃의 출현을 지속적으로 담보하는 일이다.** 이러한 조건은 선진국으로 경제적 도약을 이루기 위해서도 필요하지만 선진경제를 지속적으로 유지하기 위해서도 반드시 필요한 조건이다. 경제학이 다뤄야한 경제발전의 문제란 바로 무단복제 대상이 되는, 발전의 노하우를 창출하는 시너지 원천을 어떻게 경제 내에 지속 공급할 것인가의 문제인 셈이다.

4. 시장경제의 새로운 의미⁵⁾

1) 시장은 경제적 차별화를 통해 문화진화를 촉진시키는 장이다. 그러나 시장은 실패한다.

배분경제학에서 시장은 주어진 자원의 배분을 최적화하는 보이지 않은 손이다. 수요자와 공급자의 선호에 대한 모든 정보가 모아지고 이를 기초로 주어진 자원의 값어치를 가장 잘 반영하는 가격을 발견하여, 자원을 가장 효율적으로 쓸 주체에게 자원을 배분하는 장치이다. 이 과정은

5) 이 장의 내용에 대한 보다 상세한 논의는 좌승희(2006, 2008, 2010)와 Jwa(2005)를 참조

어느 누구의 지시나 명령에 의해 이뤄지는 것이 아니다. 시장 참여자들의 자생적 의사 결정과 행동의 결과이다. 그래서 가격의 발견과정을 자생적 질서라 한다. 그런데 이러한 시장에서의 거래관계는 옷깃을 스치는 일회성 상호작용에 불과하다. 완전경쟁시장이 가정하는 '원자적 경쟁 (Atomistic competition)'에서는 시장참여자들이 주의해야 할 사항은 거래상대방이 아니라 거래 대상인 재화와 서비스의 가격에 불과하다. 왜냐하면 어느 누구의 거래행위도 가격에 영향을 미치기에는 너무 미미하다고 가정하기 때문이다. 그래서 완전경쟁시장에서 각자의 관심은 가격이며 거래 상대방이 아니다. 이를 일컬어 가격수용행위(price-taking behavior)가정이라 하는 것이다. 흥미롭게도 이 시장에서는 거래주체간의 협력이나 경합과 같은 전략적 행위가 일어나면 시장은 실패하게 된다.⁶⁾ 이러한 시장에서 창발은 없다. 왜냐하면 시너지를 창출하는 비선형적 상호작용이 가능할 수 있는 항구적, 지속적 상호작용은 없기 때문이다.

복잡계 발전경제에서의 시장은 창발을 유도하는 비선형적 상호작용을 통한 문화진화의 장이다. **시장은 흥하는 주체만을 선택함으로써 동기부여를 통해 동반성장과 창발을 이끌어내는 장치이다.** 항상 잘하는 경제주체를 차별적으로 우대함으로써 흥하는 문화유전자를 창출하고 복제, 증폭시킴으로써 사회전체에 흥하는 문화유전자를 전파시키는 일을 해내는 장치이다. 이를 시장의 차별화기능이라 할 수 있다. 소비자, 채권자, 투자자, 고용주, 근로자 등 모든 시장 참여자들은 항상 우수한 경제주체만을 선택하며 그들이 소유하는 자원과 구매력을 선호하는 경제주체에만 차별적으로 집중 투표한다. 결과적으로 시장은 집합적으로 흥하는 주체를 선택하려고 노력한다.

필자는 이러한 시장의 기능을 “시장의 차별화 기능”이라 부르고 있다. 이는 그 동안 시장을 최적 자원배분을 가져오는 비인격적인(impersonal) 장치로서 추상화해온 배분경제학의 정태적 해석을 복잡계 창발을 가져올 수 있는 보다 구체적인 동태적 해석으로 바꿔놓은 것이다. 시장은 그래서 “스스로 돕는 자만을 돕는 하느님들의 집합”이라 할 수 있다.

그러나 시장에서의 문화진화는 흥하는 이웃을 지속 공급하는데 실패한다. 시장은 차별화를 통해 복잡경제의 창발 혹은 경제발전을 만들어 내려 노력하지만 문화진화의 무단복제 혹은 무임승차현상은 시장의 차별화기능의 실패를 초래한다. 여기서 “시장(의 차별화기능)실패”란 흥하는 이웃에게 적절한 유인구조를 제공함으로써 동기를 부여하는 시장기능의 장애현상을 의미한다. 시장은 결과적으로 차별화기능의 실패로 인해 흥하는 문화유전자를 복제 증폭시키는데 실패하게 된다. **흥하는 문화유전자는 저절로 쉽게 나타나지 않는 것이다.** 왜 이런 일이 발생하게 될까? 물론 직접적인 원인은 문화진화의 실패, 즉 흥하는 이웃이 무임승차당하는 현상 때문이지만 시장이 이 문제를 풀어내지 못하는 이유는 시너지, 혹은 노하우 시장의 거래비용 때문이라 할 수 있다.

현실 시장거래는 항상 양(陽)의 거래비용을 수반한다. 거래비용이 높을수록 해당 경제활동,

6) 이러한 전략적 행동을 다루기 위해 게임이론이 등장하였다. 그러나 게임이론도 비경쟁시장의 **균형**을 찾기 위한 노력으로 우리의 관심인 **불균형 복잡적용 시스템**의 창발문제를 다루지는 않는다.

혹은 그에 따른 재화와 서비스의 공급은 장애를 받게 된다. 거래비용의 원천은 시장거래의 속성에서 연유한다. 모든 시장거래는 거래조건에 대한 거래 쌍방 간의 자발적인 합의를 기초로 한다. 어느 일방도 상대방의 의사에 역행하여 압력을 행사해서는 안된다. 일반적으로 거래조건에 대한 합의 과정은 쌍방 간의 협상과 의견조정 과정이며, 이러한 과정은 시간과 노력, 금전적 비용을 수반한다. 거래대상 재화와 서비스의 질과 가격에 대한 합의, 거래계약의 실행을 담보하고 불이행시의 책임소재를 밝히고 실제 문제가 발생했을 경우 어떻게 처리할 것인지에 대한 합의 등이 필요할 것이며, 계약의 집행을 담보하는 사회의 법제도적 창치가 그래서 중요해진다. 이 모든 문제의 해결을 위한 시간과 노력, 비용을 통틀어 거래비용이라 하는 것이다. 따라서 재화와 서비스의 특성이, 질과 양을 표준화해내고 가격을 산정하기가 어려울 정도로 복잡하냐의 여부와 그 거래행위가 즉석에서 완결되느냐, 아니면 단기 혹은 장기의 계약을 필요로 하느냐, 거래당사자가 공간적으로 얼마나 원거리에 있느냐, 계약집행을 담보하는 법치가 어느 정도 정착되고 있느냐 등에 따라 거래비용의 크기가 영향을 받게 된다. 시너지, 혹은 노하우는 어떤 재화일까? 바로 이러한 기준들에 비춰보아 거래비용이 무제한적일 가능성이 높다. 왜냐하면 시너지, 혹은 노하우는 그 실체를 확인하기조차 어려운 재화이기 때문이다. 따라서 시너지 혹은 노하우 시장은 지나치게 높은 거래비용 때문에 시너지의 창출자에게 적절한 보상을 하지 못함으로써 경제적 차별화에 실패할 수밖에 없다. 그래서 시장은 시너지, 혹은 노하우의 지속적 공급을 보장할 수 없으며, 나아가 발전 혹은 창발을 쉽게 만들어내지 못한다.

우리는 인생성공의 노하우를 제일 먼저 부모님, 형제들로 부터 배운다. 배우자로부터도, 학교, 사회, 직장의 선배동료들로부터도, 스승으로부터도, 역사의 선각자들로부터도 인생성공의 노하우가 담긴 문화유전자를 복제한다. 개인이든, 사회든, 국가든 후발자는 선발자로부터, 흥함이 없는 기업은 흥하는 기업으로부터, 평범한 기업은 일류 기업으로부터 성공의 노하우인 문화유전자를 복제한다. 를 복제이러한 노하우 혹은 시너지거래시장은 생기지 않는다. 부모, 자식 간에 자식을 키운 대가를 결정하는 거래시장이 있다는 말을 들은 적이 없다. 부부가 이혼 시 부부간 위자료를 산정하는 일이 법원의 책임이 된 것은 가문이라는 조직에 기여한 서로의 몫을 결정해 주다. 부이 없기 때문이다. 부모와 자식 간, 부부 간, 친구와 선후배 간, 스승과 제자 간, 역사의 선각자들과 후대사람들 간의 시너지, 혹은 노하우 거래시장은 배 쉽게 관찰되지 않을까? 선진국과 후, 국가 간에, 일류기업과 이를 따라 배우는 기업들 간에 시너지 혹은 성공노하우시장은 배 관찰되지 않을까? 배움의 대상인 노하우, 이 흥하는 창출되 이를 따라 무엇인지 확인하기가 어렵기 때문이다. 거래비용이 높아 결국 노하우시장은 형성되지 않으며 노하우의 배움과 시너지의 창출과정은 결국 무임승차에 내 맡겨 질 수밖에 없는 것이다. 시장의 차별화기능은 실패하게 되는 것이다.⁷⁾

7) 혹자는 지적재산권제도가 이 문제의 해법이라 할 것이다. 물론 도움이 되겠지만 발전은 특정한 기술의 혁신이

2) 조직은 시장의 차별화기능 실패의 교정자이다.

① 조직과 시장의 서로 다른 의미

시장경제는 시장과 조직으로 구성된다. 물론 조직은 민간조직과 공공조직으로 나눌 수 있다. 민간조직의 중심은 기업이며 공공조직의 중심은 정부라 할 수 있다. 시장거래는 수평적 관계를 기초로 하는데 반해 조직 내의 거래는 수직적 명령관계를 기초로 한다. 시장에서의 거래는 협상을 통한 합의에 의해 이루어지지만 조직 내에서의 자원이용에 대한 의사결정은 명령에 의해 이루어진다. 조직은 그래서 거래비용을 회피할 수 있다. 물론 조직의 결성과 운영에는 그 나름의 비용이 들지만 거래비용을 회피할 수 있음으로 해서 조직이 역할을 할 수 있는 공간이 생기게 된다. 조직은 과도한 거래비용으로 시장에 등장하지 못하는 경제활동을 창출해내는 역할을 한다. 조직은 고 거래비용 경제활동을 조직 내에 흡수함으로써 경제의 생산활동을 확대하고 이를 통해 시장거래의 영역을 확대하는 역할을 한다. 그래서 조직은 시장을 확대시킨다. 그래서 Simon(1991)은 시장경제(market economy)보다도 조직경제(organizational economy)가 자본주의 시장경제를 분석하는데 더 적절하고 유용한 개념이라 했다.

2) 조직은 외부효과를 내부화할 수 있는 장치이다. 그래서 시장의 차별화기능 실패를 교정할 수 있다.

일반적으로 높은 거래비용이 시장실패의 원인이 되지만 특히 여기서 우리의 관심은 외부효과로 인한 시장실패 경우이다. 배분경제학은 영(零)의 거래비용을 가정하기 때문에 거래비용에 따른 시장실패문제는 발생하지 않지만 그럼에도 불구하고 외부효과는 배분경제학의 실패를 가져오는 전형적인 경우이다. 배분경제학이 외부효과가 시장실패의 경우라고 하기는 하지만 사실상은 완전정보 하에서는 외부효과 수혜자를 찾아내고 그 대가를 받아내는데 전혀 비용이 들지 않기 때문에 외부효과를 내부화하는데도 비용이 들지 않고 그래서 시장실패는 일어날 수 없다고 할 수 있다. 그러나 어쨌든 양의 거래비용이 발생하는 현실경제에서 외부효과는 더 더욱 심각한 시장실패의 원인이 된다. 사적수익과 사회적 수익의 괴리현상 문제뿐만 아니라 외부효과를 내부화하는 거래비용이 영(零)이 아니라는 사실이 이중으로 문제를 야기하는 것이다.

그런데 외부효과문제를 해결하는 방안으로 배분경제학에서는 정부의 개입, 즉 수혜자에 대한 세금부과와 공여자에 대한 보조금지급을 해법으로 제시하고 있다.⁸⁾ 그러나 이 또한 세금의 양

나 발명만의 문제가 아니라 종합적인 삶에 대한 자세와 세상의 이치에 대한 인식능력의 전반적인 향상을 바탕으로 한다고 본다. 저자(좌승희, 2010)는 이를 세계관, 즉 이념의 문제와 직결된다고 보았다. 기술의 혁신이나 발명이 나올 수 있는 문화적 바탕이 형성되어야 발전이 시발될 수 있다고 보는 것이며 시장의 차별화기능의 실패란 바로 이런 문화적 바탕을 만들어 내는데 어려움이 있을 수 있음을 의미하는 것이다.

8) 이는 Pigou의 외부효과에 대한 해법이다.

과 보조금의 양을 산정하고 이 제도를 운영하는데 많은 거래비용이 들 수밖에 없다. 그러나 이러한 해법에 만족하게 되는 이유는 바로 배분경제학이 민간 조직인 기업의 존재를 필요로 하지 않아 실제 조직이 없는 경제학이 되었기 때문이다. 조직이 없으니 조직의 역할도 없는 것이다.

주류배분경제학에서는 시장실패의 치유책으로서 정부의 역할은 거론되지만 기업의 역할이 거론되지는 않는다. 나아가 경제성장과 발전전략을 논의함에 있어서도 시장과 정부의 역할에 대한 논의는 무성하지만 시장과 기업의 역할에 대한 논의는 찾아보기 힘들다.

조직이 수직적 명령관계를 기초로 내부 자원배분과정에서, 시장거래였다면 불가피하게 거쳐야 할 복잡한 협상을 배제할 수 있다는 장점이 바로 거래비용이 양(陽)인 현실 경제에 있어서 조직이 외부효과의 효율적인 내부화장치가 될 수 있는 이유가 된다. 이로써 기업조직은 외부효과로 인해 아예 시장에 등장할 수 없는 재화를 추가로 생산해 냄으로써 또 다른 시장의 거래네트워크를 창출해 낼 수 있는 것이다. 시장거래에서는 피할 수 없는 거래비용을 회피할 수 있는 조직이야말로 외부효과의 내부화를 통해 소위 배분경제학의 ‘시장실패’를 교정할 수 있는 것이다. 이제 누가 경제성장 및 발전을 주도해야 하느냐 하는 발전전략문제를 논함에 있어서도 “시장 대 정부”의 단순화된 논의에서 “시장 대 조직(기업과 정부)”의 역할 문제로 시야를 넓혀야 할 때가 되었다고 생각한다. 조직의 역할, 특히 그 동안 경시되어온 기업조직의 역할을 보다 중요하게 받아들이는 것이 필요하다고 생각한다.

경제주체간의 상호작용과 시너지의 창출과 공유과정에서 발생하는 문화유전자의 무단복재문제를 해결하는 방안은 문화유전자를 복재하는 개체들을 같은 조직 내에 포용하는 방법이다. 개체들 간의 상호작용을 항구적, 지속적으로 한 조직 속에 묶어 놓음으로써 상호간에 창출되는 시너지를 내부화할 수 있는 것이다. 시장거래를 통해 노하우의 무단복재, 혹은 무임승차를 방지하는 일은 너무나 거래비용이 많이 드는 협상을 필요로 한다. 이를 피할 수 있는 길은 바로 이런 협상을 명령으로 대체할 수 있는 기업조직이 나서 노하우(시너지)시장을 내부화하는 길이다. 그래서 조직은, 명령에 의한 자원배분을 수단으로, 시장에서는 자유재로 남아있을 수밖에 없고 궁극적으로 소멸될 수밖에 없는, 비선형적 상호작용 속에서 창출되는 시너지를 조직 속에서 살려내어 부가가치화 하는, 즉 외부효과를 내부화하는 장치인 셈이다. 조직은 시장경제의 마차경제에서 자동차경제로의 창발실패를 교정하여 자동차경제로의 발전을 만들어 내는 장치인 셈이다. 기업이라는 조직이 없이 복잡계 경제의 창발과 발전은 없는 셈이다.

이제 조직은 조직을 구성하는 구성인자들 간의 시너지창출과 나눔을 통해 각 구성인들의 단순한 선형적 합과는 전혀 다른 새로운, 고차원의 질서를 창출해 낼 수 있는, 현실 시장경제내의 복잡적응시스템으로 등장하게 되는 것이다.

3) 민간 조직(기업)과 공적 조직(정부)의 역할

조직에는 민간조직과 공공조직이 있을 수 있다. 복잡경제에서 민간조직의 전형은 기업이다. 기업은 개별경제주체간의 외부효과를 내부화함으로써 민간경제의 창발을 주도하는 주체이다.

우수한 조직원을 선발하여 이들 간의 비선형적 상호작용을 독려함으로써 시너지를 창출하도록 하지만 시장과는 달리 거래비용을 회피할 수 있어 시장의 차별화기능의 실패를 교정하고 경제발전을 이끌 수 있다. 기업은 시너지 창출에 대한 대가를 배분함에 있어 협상이 아닌 명령에의 해 배분함으로써 시너지거래에 따른 분쟁과 이에 따른 거래비용을 회피함으로써 시너지창출을 활성화할 수 있는 것이다. 기업은 구성원들과의 장기고용계약을 통해 지속적 상호작용의 장을 제공하며 각 구성원들과 성과와 보수에 대한 개별적 계약을 함으로써 구성원 서로간의 보상에 대한 협상과 분쟁의 소지를 없앨 수 있다. CEO의 명령에 의해 내부 자원배분이 이루어지고 성과에 따른 보상은 CEO와 개별 구성원과의 계약에 의해 이루어짐으로써, 가상적으로 시너지 거래를 공개시장에 맡겼을 때 ‘시너지 시장’이 부담해야 하는 거래비용을 회피할 수 있다. 결과적으로 기업은 시너지의 원천을 적절히 차별화하여 우대함으로써 기업 내에서 시너지의 창출을 활성화시킬 수 있는 것이다.

민간 기업이 시장의 차별화기능 실패의 일차적인 교정역할을 하지만 기업 또한 복잡경제문화 진화의 무임승차현상에서 예외가 될 수는 없다. 흥하는 기업은 후발기업들의 무임승차 대상이 될 수밖에 없고 그래서 흥하는 강한 기업은 상대적으로 항상 불리한 위치에 놓이게 된다. 그래서 일류 기업은 그냥 쉽게 생기는 것이 아니다. 민간 조직들 간의 무임승차와 시너지창출의 유실현상을 교정하기 위한 국민경제의 마지막 보루는 공공조직이다. 공공조직의 전형은 정부이다. 정부는 국민경제 내에서 기업을 포함하는 경제주체들 간의 비선형적 상호작용에서 발생하는 외부효과와 그로 인한 시장의 차별화 기능실패를 교정하는 역할을 할 수 있다. 그래서 정부라는 공공조직 역시 경제발전, 복잡경제의 창발을 도우는 중요한 역할을 할 수 있다. 어떤 방법으로 할 수 있을까? 정부는 시너지원천이 되지만 시장에서 무임승차당하는 흥하는 개인과 기업들을 차별적으로 우대함으로써 이들이 체화한 발전의 문화유전자를 지속 창출, 복제, 전파시켜나갈 수 있다. 이것이 바로 경제발전에 있어 정부의 역할이다. 결국 정부는 시장의 동기부여기능(차별화기능)을 강화함으로써 도약을 이룰 수 있다. 제도적 창치를 통해서 흥하는 이웃을 키워낼 수 있어야 경제발전을 촉진시킬 수 있다.

5. 시장과 조직, 그리고 시장경제 발전의 모습

시장과 조직, 그리고 시장경제 발전의 모습을 정리하면 다음과 같다. 우리는 시장경제를 Simon(1991)의 관찰로부터 재구성할 수 있다고 생각한다. 지구상의 경제는 많은 다양한 형태의 조직들이 다양한 거래형태로 서로 연결된 복잡계이다. 초록색의 조직들이 서로 간에 붉은 선의 시장거래관계를 형성함으로써 시장경제를 구성한다. 조직들을 연결하는 붉은 선의 시장 거래관계는 궁극적으로 조직들을 차별화하는 유인구조를 형성한다. 이를 통해 우수한 시너지를 차별

화해냄으로써 조직 모두에게 동기를 부여하는 역할을 한다. Simon의 붉은 선(시장)은 차별화정보가 전파되는 네트워크이며 이를 통해 흥하는 이웃의 노하우가 경제 전체로 퍼져나가는 통로 역할을 하게 된다.

애초에 세랭게티 초원처럼 기업조직은 하나 없고 촌락만 여기저기 흩어져 있는 자급자족 경제를 상정해 보자. 이들을 연결하는 시장네트워크는 너무 미약하다. 아예 시장은 없는 것이나 다름없다. 그래서 세랭게티 경제에는, 초록색의 지역들 대신에 아주 작은 초록색 점들만 띄엄띄엄 있고, 이들을 연결하는 선은 점점 희미해지고, 기업이라 부를 만한 조직의 집적은 일어나지 않게 된다. 여기서 무에서 유를 만들어 내려고 애를 쓰는 소수의 혁신가와 소규모의 가내기업들의 노력이 있기는 하지만 시장은 노하우의 무임승차현상 때문에 이들을 키워내는 차별화에 실패하게 된다. 진화실패가 일어나는 것이다.

여기에 대규모의 자본축적을 가능케 하는 주식회사제도가 도입되면서 규모가 큰 기업조직들이 등장하기 시작한다. 기업들이 나서 시너지원들(롤 모델 혹은 흥하는 이웃들)간의 외부효과를 내부화하면서 경제가 변화를 보이기 시작한다. 기업들이 시너지원들을 차별화하여 우대함으로써 역량있는 개인들이 기업조직에 모여들어 비선형적 상호작용메커니즘을 만들어 내면서 기업과 경제의 창발이 일어난다. 이제 이 기업들이 새로운 복잡한 재화들을 만들어 내면서 마차 경제가 자전거 경제로 도약을 이루어 낸다. 초록색 점들이 다소 큰 지역으로 확대되고 이들 지역간의 연결선도 선명해지면서 시장경제라 부를 수 있는 모습으로 경제가 창발하지만, 그러나 또 다시 노하우의 무임승차 현상 때문에 세계 일류 기업조직들의 등장은 용이하지 않게 된다. 기차, 자동차 경제로의 창발은 쉽게 일어나지 않는다. 또 다시 진화실패에 직면하게 된다.

이제 정부가 나서서 차별화전략을 통해 기업조직들의 성장을 유도하기 시작하면서 시장경제가 변하기 시작한다. 초록색 점들은 점점 더 큰 지역으로 커지고 밀도가 높아져 집적이 일어나고 이들 지역간의 붉은 연결선은 점점 더 굵고 견고해진다. 뉴욕 등지에서 볼 수 있는 대규모 기업조직들의 집적이 일어나고 이들을 연결하는 시장네트워크는 더 확대되고 시장경제는 창발하게 된다. 이제 기차, 자동차 경제로의 창발이 일어나고 비행기경제로의 창발도 꿈꾸게 된다. 조직이 있어 시장거래가 활성화되고 시장경제가 발전하게 된다.

6. 자본주의 시장경제의 신 발전원리: 요약과 주요 시사점

중복의 위험을 무릅쓰고 이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 일국 경제의 진화는 그 경제의 문화진화의 과정이다. 발전 친화적인 문화유전자의 생성과 복제, 전파과정이 발전과정이다. 이를 통해 발전친화적인 유전자를 체화한 흥하는 이웃이 넘쳐야 지속가능한 발전이 가능해 진

다. 그러나 발전은 내생적 문화진화만으로 얻어지는 것이 아니다. 문화진화는 무단복제현상으로 인해 지속적인 변화를 만들어내는데 실패한다. 후진성, 혹은 경제정체현상은 결국 문화진화 실패현상인 것이다. 문화진화, 즉 자생적 시장질서에 모든 것을 맡기고 기다리면 결국 자본주의 시장경제는 정체의 길로 이행할 수밖에 없다는 것이다. 이를 극복할 수 있는 일차적인 수단은 자기 조직화(self-organization)과정을 통해 무단복제현상을 내부화하기위해 등장하는 기업이라는 조직이다. 기업의 자생적 등장과 성장을 유도하는 경제는 그래서 진화실패를 극복할 수 있다. 그러나 문화진화에 있어 기업의 성공노하우 또한 무단복제의 대상이다. 그래서 기업의 진화 또한 실패한다. 지속적인 변화를 주도할 수 있는 역량있는, 흥하는 기업은 시장진화과정에서 그냥 저절로 등장하지 못한다. 이제 자본주의 시장경제에 지속가능한 변화를 만들어 낼 수 있는 역량있는 기업들이 등장할 수 있는 문화(시장)환경을 만들어 내는 일이 발전의 전제조건이 된다. 예컨대 새로운 혁신을 통해 슈퍼터적인 창조적 파괴과정을 지속적으로 만들어 내는 역량있는 기업들에 유리한 문화적 환경을 조성하는 것이 필요한 것이다. 그럼 누가, 어떻게 이 일을 할 수 있는가? 우리는 정부라는 조직만이 한 경제내의 개인 간이든 기업 간이든, 모든 무단복제현상을 내부화할 수 있는 유일한 장치라고 본다. 물론 국가 간 발전노하우의 무단복제현상을 내부화하는데 있어서 정부의 역할은 제한적일 수밖에 없겠지만, 국내시장의 경우 마지막 대안은 정부밖에 없는 것이다. 그럼 정부는 어떻게 해야 하나? 우리는 정부가 바로 시장과 마찬가지로 흥하는 주체를 선택하고 우대함으로써 발전의 노하우, 즉 발전친화적인 문화유전자를 체화한 그러한 주체들의 개체수가 증폭되어 결국 전체 문화자체를 바꿔낼 때 지속가능한 변화, 즉 발전이 가능하다고 본다. 결국 “내생적 진화를 넘어 외생적 차별화로” 갈 때라야 발전이 가능하다는 것이다.⁹⁾ 경제적 차별화는 그래서 발전의 충분조건이라 할 수는 없겠지만 필요조건이라고 할 수 있는 것이다. 흥하는 이웃을 우대함으로써 모두가 흥하는 이웃이 되려고 나서도록 할 때라야 지속가능한 발전이 가능해지는 것이다. 여기서 흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다는 명제가 도출된다. 필자는 이러한 발전관을 자본주의 시장경제의 신 발전원리라 명명한 바 있다.¹⁰⁾

그러면 이 원리는 어떠한 새로운 시사점들을 줄 수 있는 것인가? 주요 시사점은 다음과 같다. 우선 시장경제는 경제적 차별화를 통한 문화진화의 장이다. 둘째로 따라서, 경제주체간의 차이, 차등, 다름은 모든 변화의 시작이며, 이것이 허용되지 않는 획일적 평등이 지배하는 시장은 변화, 발전을 만들어 내지 못한다. 셋째, 따라서, 발전은 대단히 불균형적 현상을 만들어 낸다. 경제력 집중과 지역집중은 발전의 자연스러운 현상이다. 넷째로, 그러나 문화진화의 실패현상 때문에 시장만의 힘으로 지속가능한 발전이 만들어 지기는 어려우며, 따라서 시장경제는 장기적

9) 졸저(2008)의 제목, “진화를 넘어 차별화로”는 바로 이러한 원리를 담고 있는 것이다.

10) 졸저(2010a) 참조.

으로 정체를 면하기가 어렵다.

다섯째, 지속가능한 발전을 위해서는 기업과 정부라는 조직의 역할이 필수적이다. 기업은 경제적 차별화를 통해 조직의 문화를 발전친화적으로, 정부 또한 경제적 차별화를 통해 사회전체의 문화유전자를 발전친화적으로 바꾸어낼 때, 문화진화의 실패를 교정하여 지속가능한 발전의 문화적 환경을 만들어 낼 수 있다. 여섯째, 경쟁력 있는, 강하고 성장하는 기업이 발전의 필수불가결한 요인이다. 기업성장이 없이 발전은 없다. 대기업으로의 성장은 마르크스나 스펀터적인 자본주의 소멸의 전초가 아니라 지속적 발전의 기틀이 된다.

일곱째, 정부의 시장개입은 흥하는 자에서 흥함이 없는 자로 자원의 재분배가 아니라 흥하는 이웃과 흥함이 없는 이웃간의 시너지 공유를 극대화할 수 있는 방향이어야 한다. 흥하는 이웃이 보다 흥하고 흥함이 없는 이웃이 더 배워 더 높은 시너지를 공유할 수 있도록 경제제도를 정착 시킴으로써 동반발전을 이끌어 낼 수 있다. 교육기회를 확대하여 더 높은 지식사회를 창출함은 물론 기업들이 보다 많은 일자리를 창출하도록 하여 일자리현장의 지식을 체화한 국민들이 양산 되도록 하여야 한다. 여덟째, 따라서 발전은 상대적 불균형, 불평등을 만들어 내지만 모두를 절대적으로 향상시킨다. 자본주의 발전의 본질은 동반발전이다. 그러나 모두를 평등하게 만들지는 않는다.

아홉째, 경제평등주의는 경제정체의 충분조건이다. 차이 차등, 차별을 허용하지 않는 평등주의는 자동차경제를 마차경제로 되보시키는 원인이 된다. 재분배를 통한 평등사회지향은 자칫 마차경제를 지향하는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 인위적인 균형발전은 이미 그 실패가 예정된 것이다. 그리고 어떠한 정치경제체제도, 그 이름이 아무리 아름다워도 --민주주의든, 사회주의든, 사회민주주의든, 자유주의든, 공동체 자유주의든--, 경제적 다름과 차등을 허용하지 못하고 경제 평등을 추구하면 경제정체를 면할 길이 없다. 사회주의, 공산주의의 몰락은 이미 예정된 것이었다. 그리고 표퐁리즘(인기영합주의)이라는, 흥하는 이웃을 폄하하는 민주정치적 변종도 그 어두운 경제적 미래는 이미 예정된 것이다. 열째, 그래서 민주주의와 시장경제는 항성 충돌할 위험을 내포하고 있다. 왜냐하면 정치적 권리의 평등을 추구하는 일인 일표의 민주주의정치체제는 결국 그 평등의 이념을 경제영역에 확대 적용함으로써 경제평등, 즉 경제민주화를 추구하게 될 소지를 안고 있기 때문이다.

열한 번째, 문화진화의 무단복제, 즉 무임승차 현상으로 인해 흥하는 일류가 일류의 위치를 지속적으로 유지하기는 어렵다. 인류 역사에 흥하는 문명이 영원한 적이 없으며, 일류 선도 국가가 영원히 그 자리를 유지한 적이 없고, 세계 일등 기업이라고 영원히 일등을 유지하는 경우는 거의 없다.

열두 번째, 신 발전원리의 산업정책적 시사점은 다음과 같다. “흥하는 기업을 앞장세워 차별화해야” 흥하는 기업들을 양산해 낼 수 있으며 그래서 산업정책이 성공할 수 있다. 성과에 따른 차등인센티브 없이 발전친화적 문화유전자를 창출해 낼 수는 없는 것이다. 열세 번째, 지역발전

정책과 관련해서는 균형발전이 아니라 거점육성을 통한 집적균형이 지역 간의 동반발전을 가져온다.

마지막으로 발전은 일상적 현상이 아니다. 발전은 발전친화적 문화유전자의 전파에 성공하는 나라만이 누릴 수 있는 특권이다. 많은 경우 발전은 지도자의 리더십의 산물이다. 흥하는 이웃을 대접할 줄 아는 리더십만이 문화유전자의 돌연변이(mutation)를 만들어 낼 수 있다. 이러한 리더십을 차별화리더십이라 할 수 있다. 이러한 리더십이 국민의 이념을 “흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다.”는 발전친화적 이념으로 바꿔내고, 정치체를 바꿔 “흥하는 이웃이 넘치게”하는 방향으로 경제제도를 새롭게 개조해 낼 때라야 발전의 싹을 틔울 수 있다. 이념은 어떻게 바꾸나? 바로 발전친화적인 문화유전자(이념)를 체화한 주체를 지속적으로 차별화하여 양산해 냄으로써만 가능하다.

7. 한국경제와 선진경제: 선형경제와 비 선형경제

이제 자본주의 시장경제에 대한 새로운 이해를 바탕으로 중진국로서의 한국경제와 선진국, 예컨대 미국이나 독일 경제와의 차이를 비교해 보고자 한다. 2009년 현재, 한국경제는 인구가 세계의 0.7%에 세계 GDP의 1.1%를 점유하고 있는데, 미국은 4.6% 인수로 20.5%를 차지하고 독일은 1.2%의 인수로 4.0%를 차지하고 있다. 한국경제와 미국, 혹은 독일 경제와는 서로 다른 상호작용메커니즘을 보여주고 있다. 한국경제는 두 사람의 경제주체가 $1+1=>3.1$ 인의 역할을, 미국경제는 두 사람이 $1+1=>8.9$ 인의 역할을, 독일 경제는 두 사람이 $1+1=>7.4$ 인의 역할을 하고 있는 셈이다. 우리 경제는 상호작용 메커니즘이 아직도 - 조금 과장한다면- 선형적 관계($1+1=2$)를 못 벗어나고 있는데 반해 미국경제와 독일경제는 비선형적 상호작용을 통해 창발하고 있는 경제라 할 수 있을 것이다. 우리 경제가 선진국으로 도약한다는 것은 경제내의 상호작용메커니즘이 지금의 선형적 관계에서 비선형적으로 바뀔 수 있도록 시장제도를 바꾸어낸다는 것을 의미한다. 물론 이는 $1+1=>8$ 이 되는 경제로의 창발이 가능해지도록 한다는 것을 의미한다. 여기서 중요한 과제는 어떤 경제제도, 혹은 인센티브구조가 이러한 비선형적 상호작용을 가능케 할 것인가 하는 질문에 대한 답을 찾는 일이다. 물론 답은 이미 제시되었다. 흥하는 이웃이 양산될 수 있는 제도적 환경을 만들어 내어야 한다.

〈표 1〉 주요국의 GDP와 인구가 전 세계에서 차지하는 비중(2009년도)

(단위 : %, 구매력 평가기준)

국 가	GDP	인 구	1인당 GDP(弗)
전세계	698,090억불	66억명	10,577
미국	20.5	4.6	47,136
유로	15.2	4.8	33,430
독일	4.0	1.2	35,257
프랑스	3.0	0.9	35,257
이탈리아	2.5	0.9	29,381
스페인	2.0	0.7	30,220
중국	12.5	19.8	6,677
일본	6.0	1.9	33,401
인도	5.1	17.8	3,031
영국	3.1	0.9	36,431
러시아	3.0	2.1	15,110
브라질	2.9	2.8	10,954
멕시코	2.1	1.6	13,882
캐나다	1.8	0.5	38,077
한국	1.1	0.7	16,621

자료: IMF, 2010 WEO

〈그림 1〉 한국경제와 미국경제



Ⅲ. 복잡경제의 진화: 진화경제학과 제도경제학

1. 복잡경제 진화현상을 어떻게 구체화할 것인가?

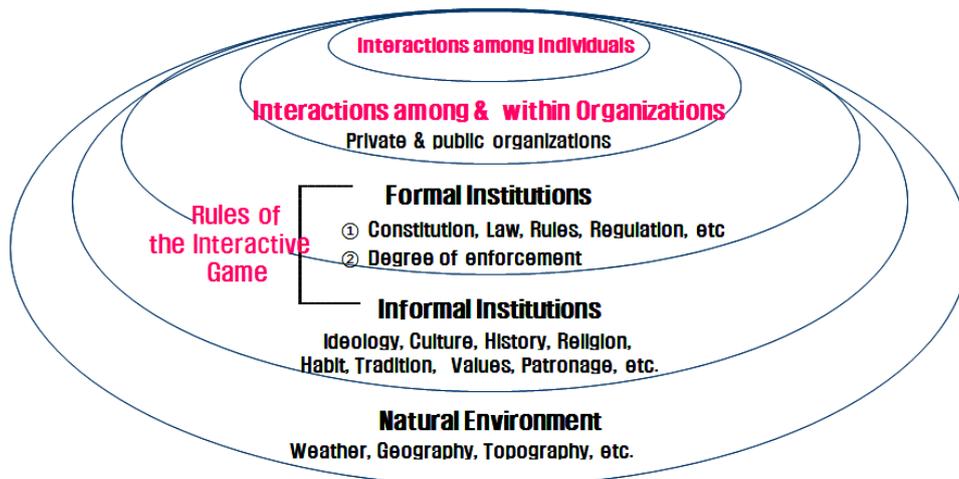
제도는 하느님과 같다. 또한 부처님과도 같다. 우리 경제주체들은 부처님 손바닥위의 손오공과 같다. 또한 제도는 자연선택의 주체이다. 제도에 부응하는 주체만이 생존할 수 있다. 이러한 제도적 환경은 <그림 3>과 같이 요약할 수 있다. 우리 모두는 생존을 위해 상호작용을 거듭한다. 조직을 만들기도 한다. 그러나 이 상호작용은 그 사회의 제도, 즉 경기규칙에 의해 제약된다. 경기규칙에 따라 상호작용 메커니즘이 달라 질 수 있다. 선형이나 비선형이나의 작용메커니즘도 바로 이런 경기규칙의 내용에 의해 결정된다.

경기규칙인 제도에는 공식적 제도와 비공식적 제도가 있다. 공식적 제도에는 헌법에서부터 법률, 명령, 규칙 등이 있고, 이러한 경기규칙의 집행여부도 중요한 제도의 내용이 된다. 아무리 좋은, 공정한 제도를 만든다 해도 제대로 집행, 혹은 지키지 않으면 소용없는 일이기 때문이다.

다음으로 제도에는 비공식적 제도가 있다. 그 사회의 문화, 이념, 가치관, 관습, 관행 등, 법으로 정해지진 않았으나 사회구성원들이 따르는 생활규범(Norm)을 망라한 것이다.

그런데 이러한 모든 규칙이나 사회구성원들의 행태는 그 사회가 어떤 지리적, 기후적 위상에 놓여있느냐에 따라 달라질 수 있다. 서구나, 동양이나, 지구냐, 화성이냐(?). 평야냐, 산악지대냐? 등등...

<그림 2> 경제사회의 구성



2. 한국의 시장경제와 미국의 시장경제는 다르다.

한국 사람은 왜 한국 사람인가? 경제적으로 한국 사람이 한국 사람인 이유는 다른 나라 사람들과 피부가 다르고 체구가 다르고 쓰는 말이 다르기 때문이 아니라 바로 외국과는 다른 한국의 시장경제 경기규칙에 따라 살기 때문인 것이다. 한국의 비공식적, 공식적 경기규칙이 만들어 낸 한국 사람의 경제행동 혹은 생활 패턴은 예컨대 미국의 경기규칙에 적응한 미국인의 경제행동 혹은 생활 패턴과는 다를 수밖에 없는 것이다. 한국 사람들의 보편적 이념성향, 문화 등은 미국 사람들의 그것들과 다르다. 그리고 한국의 헌법적 가치와 미국의 그것이 다르고 법률의 양식도 서로 다르다. 그러나 한국 사람이 미국에 이민 가서 잘 적응하여 미국 사람과 같은 경제생활의 행동패턴을 잘 구사하여 미국사회에서 성공할 경우 그 사람은 이미 미국화된 것으로 볼 수 있다. 한국적 이념성향과 문화를 버리고 미국식으로 바뀌었다는 뜻이다. 그리고 미국의 법질서에 잘 적응하게 되었다는 뜻이다. 물론 적응하느라 많은 거래 비용을 드렸겠지만.....

한국과 미국 시장은 서로 다른 이념과 문화를 구현하고 있고 서로 다른 공식적 경기규칙을 갖고 있다 할 수 있다. 그래서 미국의 시장경제와 한국의 시장경제는 서로 다른 경기규칙 때문에 서로 다른 것이며, 그렇기 때문에 서로 다른 경제인을 만들어 내게 되는 것이다. 물론 한국 기업이 미국 기업과 그 행태가 다른 것 또한 같은 이치 때문인 것이다.

시장을 축구경기에 비유하면 경제제도의 역할을 보다 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 축구경기는 일정한 경기규칙 하에 진행된다. 한국 사람들이 즐기는 축구(soccer)는 우선 양 팀의 선수는 각각 11명으로 하며, 골키퍼를 제외하고는 손으로 공을 만지지 못한다. 여기에서 태클이 심하면 반칙이 된다는가, 더 심하면 퇴장을 명한다는가 하는 경기규칙에 의해 축구경기가 무엇인지 정의되며, 동시에 이 규칙에 의해 경기가 시행된다. 축구경기 규칙이 너무 까다롭거나 심판이 너무 경직적으로 규칙을 적용해서 조그만 태클에도 퇴장을 남발하게 되면 경기의 흐름이 끊기고 선수들이 제대로 실력을 발휘하기가 어렵게 되어 결국은 경기가 재미없어진다. 이 경우 선수들은 그 만큼 반칙을 피하고 퇴장을 피하기 위해 지나치게 신경을 쓸 수밖에 없으며, 경우에 따라서는 지나친 판정에 대해 시비가 생기기도 할 것이다. 이런 불편함 모두를 일컬어 거래비용이라 부르는 것이다. 이러한 불편함의 대명사인 거래비용이 너무 높아지면 경제사회는 침체되고 활력을 잃게 된다.

한편 미식축구(American football)는 축구라고는 하지만 공을 들고 잘 뛰는 것이 승리에 도움이 된다. 발로하는 우리식 축구경기규칙에 의하면 미식축구 선수들은 핸들링을 범하여 한 발짝도 앞으로 나아갈 수 없게 된다. 앞의 예에서와 같이 축구경기의 세세한 규칙이 경기의 역동성과 재미로움에 지대한 영향을 미치지만 무엇보다도 중요한 규칙은 역시 발로하는 축구냐 손으로 하는 축구냐를 명백하게 하는 것일 것이다. 이념이나 문화 등의 비공식적 제도와 헌법 등 공식적 제도는 바로 축구경기가 발로하는 것인지, 손으로 들고 달리는 것인지를 규정하는 경기규칙

이라고 볼 수 있다.

3. 제도가 세상을 바꾼다.

- 50m이상 차지 못하게 하는 앓은뱅이 축구규칙은 무슨 결과를 가져올까?
- 9억 이상의 주택에 부유세를 30년 넘게 부과하면 무슨 일이 생길까?
- 아파트 분양가를 계속 규제하면 어떻게 될까?
- 특정 규모 이상의 기업에 특별 규제를 오래 하면 무슨 일이 생길까?
- 특정 규모 이하의 기업에만 특혜를 계속 부여하면 무슨 일이 생길까?
- 가난한 농민에만 혜택을 부여하면 무슨 일이 생길까?
- 교육격차를 없앤다는 평준화 교육을 계속하면 무슨 결과가 생길까?
- 균형발전정책을 계속하면 무슨 결과가 생길까?
- 국가나 정부, 대통령이 계속해서 가난한 사람의 편이라고 하면 무슨 일이 생길까? (포퓰리즘의 결과는?)

IV. 세계경제발전사 개관¹¹⁾

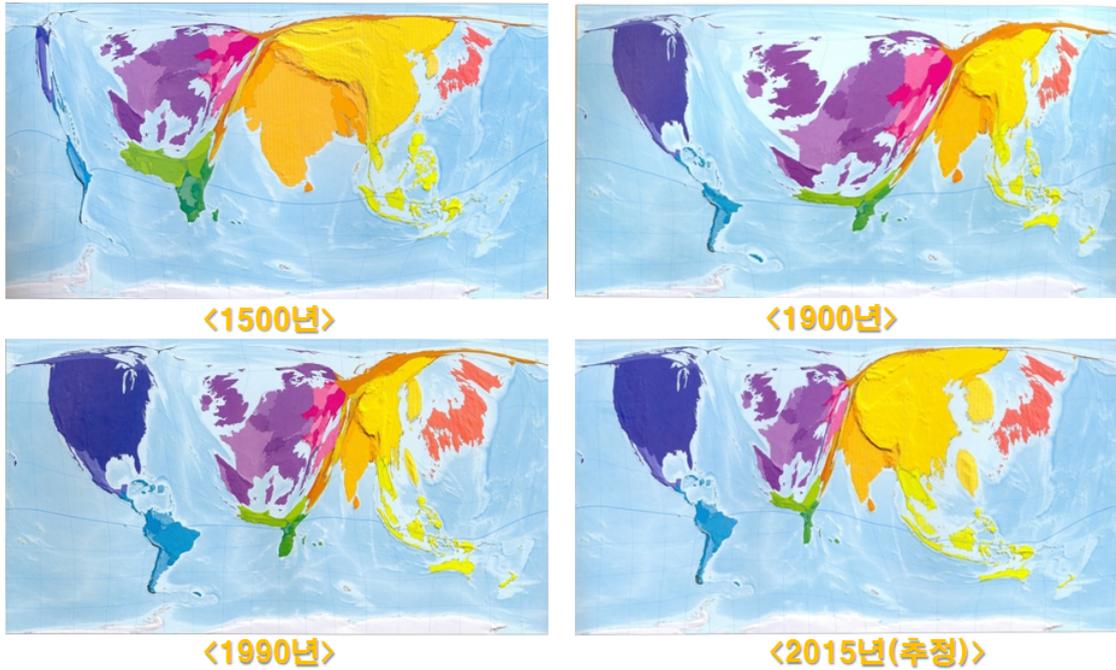
세계경제발전사를 되돌아보면 9세기 이전까지는 중국과 인도가 세계의 부를 주도하였으나 19세기 영국 산업혁명 이후부터 영국이 주도하고 미국과 유럽이 뒤 따르는 서구중심의 부의 축적이 이루어졌다. 그러나 20세기 들어 영국에서 미국으로 부의 중심이 이동하였고 20세기 후반에는 일본경제의 놀라운 부상과 그에 뒤따른 동아시아의 부상이 인상적이다. 21세기의 초두 세계 부의 지도는 G-7(미국, 영국, 독일, 프랑스, 이태리, 일본, 캐나다)의 상대적 퇴조와 중국, 인도, 브라질 등 신흥국의 부상이 눈부시다.

이러한 변화를 면밀히 살펴보면 우리의 신 발전원리가 적지 않은 설명력을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 이하에서는 우리의 신 발전원리에 따라 지난 200여 년간의 세계경제발전사를 개관해 보고자 한다.

11) 이 장의 논의는 줄고(2010)에서 일부 전제하였다.

〈그림 3〉 세계 부의 변천사

* 자료 : Daniel Dorling의 2인(2009), 리얼 아틀라스 리얼 월드



질문 1 : 19세기 영국의 산업혁명과 그 후 200년의 인류의 경제발전은 어떻게 가능했을까? ⇨ 흥하는 문화유전자의 복제, 양산과 기업법의 제정

그럼 19세기 영국의 산업혁명은 어떻게 가능했을까? 답은 그 이전 수렵과 채집의 시장경제역사 중 1만 4천8백 년 동안 성공노하우의 창출과 복제, 전파, 증폭을 막았던 장애요인들이 해소되면서 가능하게 된 것이다. 우선 영국의 경우 산업혁명이 시작되기 200여 년 전부터 인구구조상의 변화가 일어나면서 흥하는 성공노하우가 창출, 복제, 전파, 증폭될 수 있는 환경이 조성되었다. 인구증가속도가 아주 느렸던 영국에서는 중산층 이하의 계층에서는 인구증가가 없는 반면 주로 중산층 이상의 부유한 계층에서 인구증가가 일어나고 이러한 가정에서 교육을 받은 인구의 하향계층이동이 일어나게 되었다. 이 과정에서 영국사회의 문화유전자가 흥하는 중산층의 성공노하우, 즉 발전친화적 문화유전자로 바뀌게 되면서 새로운 발명과 혁신의 문화적 기반이 마련되게 되었다.¹²⁾ 흥하는 이웃의 문화유전자, 성공노하우가 영국전역으로 퍼져 나감으로써 발전의 과정이 시발되게 된 것이다.

물론 이와 동시에 영국은 어느 사회보다도 먼저 국민의 재산권을 보호하고 법치를 정착시키

12) 산업혁명 이전에 영국에서 인구의 하향계층이동현상이 일어났다는 주장과 이를 뒷받침하는 역사적 사실에 대해서는 Clark(2007) 참조.

는, 그래서 시장의 경제적 차별화기능을 보완하는 정부의 역할을 정착시켜나갔다. 인권과 재산권이 강화되면서 시장의 차별화기능은 강화되었다. 여기에서 특기할 점은 기업이라는 새로운 경제적 제도를 창안해 냈다는 것이다.

기술혁신만으로 산업혁명이 가능한 것은 아니다. 여기에다 기술혁신을 상업화하여 부가가치화하는 사회적 기술이 필요하다. 영국은 당시 주식회사제도라는 기업제도를 발명해냄으로써 산업혁명을 가능케하였으며, 나아가 이후 200년간의 자본주의 시장경제의 지속가능한 발전을 가능케 하였다. 18세기 후반부터 등장하기 시작하여 온갖 우여곡절 끝에 19세기중반까지 법제화된 유한책임회사제도(1844년의 Joint stock companies Act와 1862년의 Companies Act)는 오늘날의 현대적 기업제도의 모태로서 자원의 집적과 이용에 있어 그 이전의 어떠한 조직보다도 효율적인 조직이다. 자본을 대규모로 집적하면서도 위험을 분산하고 최소화할 수 있는 현대적 기업의 출현이 19세기이후 오늘날까지 인류의 경제적 부의 축적을 가능케 한 것이다. 19세기 이전의 기업은 개인 기업이나 가족기업중심으로 경제의 발전을 가능케 할 정도의 힘을 만들어 내기에 역부족이었다. 그래서 현대적 기업은 경제발전의 필수적 요소이다.¹³⁾ 현대적 기업이 등장하여 무임승차로 인한 시장의 실패를 효율적으로 교정, 보완하면서 산업혁명을 완수할 수 있었다.

영국의 산업혁명은 영국사회의 문화유전자가 성공친화적으로 바뀌었으므로 발전의 사회적 여건이 형성되고 국가가 시장의 차별화기능을 강화하고 기업의 형성과 발전을 유도하는 경제 제도적 장치를 적극 도입함으로써 가능할 수 있었던 것이다.

이 이후 영국의 산업화의 노하우가 유럽 대륙 국가들과 북미에 의해 무단복제되고, 20세기 들어 일본, 한국, 동아시아, 중국이 무단복제하면서 인류의 발전이 촉진되었다. 영국의 산업화 노하우가 무단복제, 무임승차를 통해 전, 세계로 퍼져나가는 과정이 지난 200년의 자본주의 경제발전사라 할 수 있다.

질문 2 : 왜 중국은 산업혁명의 기회를 갖지 못했나?

⇒ **홍하는 문화유전자의 복제, 양산 실패**

중국은 1세기경, 세계부의 26%정도를 향유하였고 16세기 까지도 세계 부를 주도하였다. 그러나 중국은 19세기 산업혁명의 기회를 놓침으로써 20세기 경제정체를 경험하게 되었다. 왜 중국에는 산업혁명의 기회가 찾아오지 않았을까? 답은 중국은 영국이 경험한 성공문화유전자의 창출과 복제, 전파, 증폭과정을 가지지 못했기 때문이다. 중국에서는 19세기 이전까지 영국과는 달리 높은 인구증가를 경험하였는데, 또한 이 증가가 영국과는 반대로 주로 중산층 이하의 저소득 계층에서 일어났다.¹⁴⁾ 이에 따라 중국의 경우는 영국과는 달리 교육기회를 가지지 못한 인구가

13) 기업의 경제발전에 있어서의 역할에 대해서는 좌승희(2008, 2010c) 참조.

결국 전 사회를 덮게 된 것이다. 중국의 문화유전자가 발전 친화적이지 않은 방향으로 생성, 전파되게 된 것이다.

결국 중국은 영국과는 달리 흥하는 성공문화유전자의 증폭과정을 경험하지 못함으로써 도약의 기회를 상실하게 된 것이다. 그럼 왜 중국과 영국간의 인구증가패턴에 차이가 일어났는가? 이는 역사적 우연이기도 한 양국의 지정학적 차이에서 연유한 것이 아닌가 싶다. 중국은 비옥한 큰 강 유역을 중심으로 일찍 정착농경생활을 실현하여 부를 쌓았지만 늘어나는 농촌인구로 인해 농경사회의 딜레마, 즉 소위 말사스 함정에 빠져 빈곤하게 되고 교육기회를 갖지 못하게 된 것이다. 그러나 영국은 채집보다 수렵에 의존할 수밖에 없는 여건 속에서 중산층 이상과 그 이하 계층 간의 빈부의 격차가 커지고 궁극적으로 인구증가가 중산층 중심으로 일어날 수밖에 없었던 때문이 아닌가 싶다.

질문 3 : 19-20세기 서구의 시대는 어떻게 열렸나? ⇨ 영국의 복제

19세기 이후 서구의 시대는 영국의 산업화전략이 유럽대륙국가와 북미로 무단복제 되면서 흥하는 문화유전자가 서구 문화를 지배하면서 가능해 졌다. 독일의 프리드리히 리스트는 영국을 따라잡기 위한 전략개발에 몰두하였고 미국은 영국이 그대로 이식(移植)된 식민지로서 어부지리를 얻었다 할 수 있다.

질문 4 : 일본의 도약은 어디서 왔나? 그리고 오늘날의 정체는 어떻게 설명할까?

⇨ **탈아 입구(脫亞 入歐), 기업육성, 3대 차별(도시vs.농촌, 정신vs.육체, 공업 vs.농업) / ⇨ 흥하는 이웃을 폄하하는 사회민주주의**

일본은 명치유신 이후 탈아입구(脫亞入歐)전략을 내걸어 서구, 특히 독일을 무임승차하여 발전의 노하우를 무단복제 하였다. 나아가 국내정책에서 육체보다 정신노동, 농업보다 공업, 농촌보다 도시를 우대하는 3대 차별화 정책을 내걸고 경제적 차별화 전략을 구사하였다. 또한 영국에서 현대식 기업법을 명치유신 이후 바로 도입하여 할일이 없어진 사무라이들을 CEO로 앞장세워 기업을 창업 육성하였다. 이들 기업들이 그 후 2차 세계대전을 일으키는데 배후세력이 된 일본재벌이 되었으며, 오늘날 일본경제의 버팀목이 되었다. 흥미로운 것은 일본은 산업화의 노하우를 독일에서 배웠을 뿐만 아니라 중국에는 서로 2차 세계대전까지 같이 일으켜 패망하게 되는 동맹국이 되기도 했다. 그러나 일본은 2차 대전 패망 이후, 명치유신 이후의 차별화 발전전략을 재가동함으로써 재도약을 이루어, 20세기 후반업화의 2위히 독일대국으로 성장하는데 성공하였다.

14) 당시 영국과 중국의 인구증가패턴의 차이에 대해서는 전게서 Clark(2007)를 참조.

그러나 일본은 70년대 중반이후 서서히 서구의 사회민주주의체제를 도입하기 시작하면서 오늘날의 극심한 경제정체의 씨앗을 뿌리게 되었다. 국내적으로는 지역균형발전의 적극적 추진, 서구식 복지의 도입, 평준화(유도리)교육의 실시 등 경제사회적 평등을 추구하면서 경제적 차별화 전략을 점차 포기하였다. 대외적으로는 한국 등 아시아 4용이라는 후발자들의 무임승차와 약진 등등으로 발전전략과 노하우의 우위를 상실하게 되었다. 일본의 지난 30여년은 국가 하향평준화의 시대였다. 이것이 바로 오늘날 일본경제 어려움의 뿌리이다.

일본경제의 세계 500대 기업 수는 최근 급락하고 있는데 이는 우연이 아니다. 일본은 70년대 중반 종신고용제를 일본식 경영으로 선언하였고 '85년 프라자 합의 후 엔화를 대폭 절상하였는데 이런 일련의 사건들은 기업경영환경을 크게 악화시켰다. 이들 사건은 일부 일본기업들의 해외탈출을 재촉하는 촉매제가 되었다. 국내 기업경영환경의 악화 속에서 추격해오는 후발자들의 경쟁압력을 이겨내기는 쉬운 일이 아니다. 종신고용제가 한때 세계경제, 경영학계의 찬사를 받고 벤치마크의 대상이 되었음은 놀라운 일이다. 경제적 차별화가 발전의 필요조건임은 기업의 진화와 도약에도 예외가 아니다. 종신고용제로 차별화가 실종된 기업조직에서 어떻게 동기부여와 발전이 가능할 것인지를 상기한다면 오늘날 일본경제 정체화의 원인이 명치유신과 전후 회복을 이끌었던 경제적 차별화 원리의 실종에 있음은 쉽게 유추할 수 있다.¹⁵⁾

질문 5 : 중국의 약진은 어떻게 가능했나?

⇨ 선부론(先富論), 3대차별, 가정승포제(안휘성 봉양현 소강촌)로 집단농장해체

중국의 약진은 흥하는 이웃, 즉 한국, 일본의 산업화 노하우를 무임승차하는 과정이다. 후술하는 한국의 차별화 발전원리의 중국식 변형이 바로 등소평의 선부론(先富論)이다. 일본의 명치유신 후의 3대 차별화 전략이 그대로 이식되고, 후술하는 박정희의 신상필벌에 따른 차별화가 선부론으로 변용되었다. 선부론이란 부자가 앞서 이끈다는 의미로 흥하는 이웃이 앞서고 흥함이 없는 이웃이 성공노하우를 따라 배워야 한다는 명제이다. 중국의 사회적 시장경제란 사실상 흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다는 발전원리의 실천과정인 셈이다.

상대적으로 앞서고 지리적 이점이 큰 연안지역을 먼저 개방하고 세계 일류기업들을 유리한 조건으로 유치할 수 있는 자치권을 부여하였다. 각 지방정부에 조세수입의 60~70%를 지방재정으로 사용할 수 있도록 재정 차치권을 강화시킴으로써 모든 지방성들이 자발적, 경쟁적으로 일류기업 유치에 나서게 하였다.¹⁶⁾ 노력에 따라 그에 상응하는 보상을 받을 수 있도록 허용함으로써 모든 지역들이 흥하는 이웃의 대열에 자발적으로, 적극적으로 참여하게 되었다. 흥하는 발전친

15) 일본 경제의 부침에 대한 보다 상세한 논의는 좌승희(2008)를 참조.

16) 최근 들어 중국은 중앙정부의 재정비중을 확대해왔으며 지금은 중앙이 오히려 60~70%의 자원을 사용하는 것으로 알려져 있다.

화적인 문화유전자의 보편화가 빠르게 진전되었다. 중국 국적의 포춘 500대 기업 수는 아직 적지만 --물론 그 증가속도는 무척 빠르다-- 이미 중국에는 세계 500대 기업이 거의 전부 진출하고 있는 것으로 알려지고 있다. 어떤 면에서 지금의 중국경제 역동성은 바로 이들 기업들이 만들어 내는 것이라 해도 과언이 아니다.

최근 연안과 내륙의 경제적 불균형과 소득불균형을 완화한다고 균부론, 조화사회라는 이념이 제시되고 있으나 아직 중국의 정책패러다임은 선부론이 중심이라고 생각한다. 내륙 개발과정을 보면 우리나라와 같은 1/n의 산술적 균형발전이 아니라 기존의 대도시를 더 집적화하여 내륙의 거점 도시로 발전시켜 주변지역과의 시너지효과를 내도록 함으로써 전체적인 발전을 유도하는 집적균형을 추구하고 있다. 즉, 내륙발전을 위해서도 연안의 성장을 억제하고 자원을 연안에서 내륙으로 재분배하는 발전역행적인 산술적 지역균형정책을 추구하는 것이 아니라, 선부론이 추구해온 흥하는 이웃을 먼저 육성하는 경제 차별화전략을 지속 추진하고 있는 것이다.

질문 6 : 오늘날 G-7의 경제정체는 어떻게 설명할 것인가? 그리고 미래는?

⇨ 흥하는 이웃을 폄하하는 사회민주주의

앞의 <그림 3>에 의하면 서구를 중심으로 하는 G-7은 20세기 후반들어 지속적으로 그 부가상대적으로 축소되고 있다.¹⁷⁾ 주지하는 바와 같이 이들 국가들은 20세기 말에서 21세기 초에 걸쳐 연간 1%의 성장도 하지 못하면서 재정적자는 쌓이고 실업률은 두 자리수대를 유지하는 등 경제의 정체국면을 지속 경험하고 있다.

우리의 관점에서 보면, 이들 나라들은 사회민주주의의 과잉 약속(복지)의 대가를 치르는 중이라 할 수 있다. 정부가 국민의 의식주를 보장하고, 교육을 보장하고, 건강을 보장하고, 노후를 보장하는 등 국민생활의 모든 부문을 보장하는 과도한 정치적 약속이 국민들을 도덕적 해이에 빠지게 하고 있으며, 이러한 과잉 약속을 실행하기 위한 과도한 재정지출 혹은 금융부문을 앞세운 부실금융(결국은 재정이 보전)은 적자재정과 국가 부채를 누증시키고 있는 것이다. 지금의 상황은 재정수입원의 지속적 증가 없이는 지속 불가능함에도 재정수입을 지탱해줄 경제성장은 회복기미를 보이지 않고 있다.

또한 우리의 관점에서 보면, 소득과 자원의 재분배를 통해 부의 평등을 달성할 수 있다는, 결국은 발전친화적인 문화유전자를 억제하게 되는 ‘사회주의’적 사고에 기초하여 형성된 20세기 후반의 사회민주주의 혹은 케인즈적 수정자본주의 체제가 그동안의 선진국 경제정체의 원인인 셈이다. 지금 이들 선진국들은 그동안 능력이상으로 즐긴 대가를 지불하고 있는 셈이다. 우리의 관점에서 보면 이들 나라의 정치경제체제는 지속 가능하기가 어렵다. 결국은 G-7이 자신들의

17) 여기서 G-7은 미국을 제외한 유럽선진국과 일본을 주로 지칭하고 있음.

생활수준하락을 감수하지 않으면 안 되는 상황에 부딪칠 것이며 그렇게 하지 않고 지금의 과도한 재정적자문제와 경제정체문제를 원천적으로 해결할 방법은 없어 보인다. 지금의 G-7, 특히 유럽 선진국들이 빠진 사회 민주주의적 복지합정을 “선진국 합정”이라 부를 수 있을 것이다.

질문 7 : 미국과 중국의 미래는? 미국 주도 시대는 영원할 것인가? 아니면 동북아시대가 도래할 것인가?

⇒ 21세기 민주주의는 사회민주주의를 못 벗어난다. 정치로부터 흥하는 이웃을 지키는 일이 중요하다.

언젠가는 중국을 중심으로 하는 동북아 시대의 도래가 필연일 것으로 보인다. 21세기의 추세는 G-7의 시대가 가고 새로운 경제적 강자가 등장하는 세기가 될 것으로 보인다. 미국은 아직 유럽에 비해 더 젊은 선진국이다. 사회 민주주의적 색채가 상대적으로 덜 하고 그래서 소득분배가 OECD 국가 중 거의 가장 나쁜 편이지만 강한 기업이 여전히 세계 최고의 수를 유지하고 있으며, 기업환경 또한 최고의 여건을 제공하고 있다. 경제사회 거의 모든 부문에서 세계 최고의 경지를 유지하고 있으며 문화자체가 흥하는 일류를 일류답게 대접하는 문화로서 여전히 발전친화적인 문화유전자가 지속적으로 복제, 증폭되는 사회이다. 미국은 차별화 발전원리가 가장 역동적으로 실천되고 있는 경제이다. 이 원리가 이미 시장제도 속에 깊이 내재되어 있어 시장에 의한 차별화가 어느 경제보다도 역동적으로 실현되고 있는 경제이다.

그럼 미국경제에 무엇이 문제인가? 첫째 문제는 ‘일등의 저주’이다. 흥하는 이웃을 무단복제, 혹은 무임승차하는 발전의 과정은 문명이나 국가나 기업이나 개인이나 어느 경우든 영원한 일등을 허락하지 않는다. 반드시 후발자에 의한 캐치-업(catch-up)이 일어날 수밖에 없다. 다음으로 미국 민주주의마저도 빠르게 유럽식 사회민주주의로 접근해가고 있다. 최근의 미국 주택금융 위기는 바로 전 국민의 자가 주택보유라는 이상사회를 실현하는 과정에서 터진 문제이며 오바마정부 출범이후 포퓰리즘적 성향은 강화되고 있다. 일인일표의 서구식 민주주의는 자칫 잘못하면 자유보다도 평등을 중시하는 평등민주주의, 포퓰리즘 민주주의, 혹은 사회민주주의로 변질될 가능성이 대단히 높다. 미국이 유럽 대륙 국가의 전철을 밟지 않기는 쉽지 않을 것이다. 결국 영원한 세계 일등 국가는 없었으며, 여기에 미국도 예외일 수는 없을 것이다.

미국의 성공 노하우는 교훈이 되어, 때로는 반면교사가 되어 끝없이 중국에 의해 무임승차되고 있다. 중국이 당분간 서구식 민주주의, 혹은 사회민주주의를 채택할 가능성은 낮아 보인다. 따라서 차별화 원리를 쉽게 포기할 것 같지도 않아 보인다. 당분간 중국경제의 역동적인 성장과 추격은 지속될 것이다.

그러나 질문에 대한 분명한 답을 내리기는 어렵다. 설령 미국은 영원할 수 없다 하더라도, 미국이 유럽이 빠진 “선진국 합정”을 효과적으로 관리함으로써 경제적 차별화 원리의 실종을 어느

정도 막아낼 수 있다면 세계경제 주도력을 상당기간 유지할 수도 있을 것이기 때문이다. 그리고 또한 중국의 경우는 미국을 추격하는 과정에서 후술하는바와 같은 오늘날 한국이 빠진 “중진국 함정”을 피해, 도약을 지속할 수 있을 것인가에 대한 확신을 하기는 아직 이르기 때문이다.

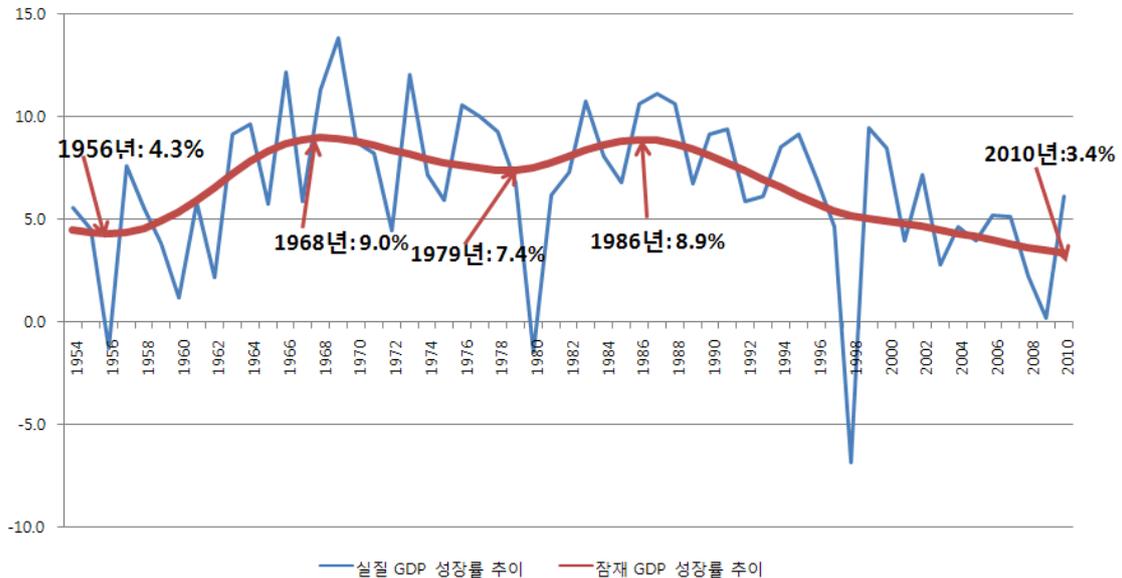
V. 한국경제발전의 역사와 새로운 발전모형

1. 한국경제 60년사 개관: 시장의 동기부여기능을 강화하는 정부가 성공한다.¹⁸⁾

한국의 지난 60여년 경제발전사는 바로 우리의 신 발전원리의 실험장이었다. 개발연대를 중심으로 한 한강의 기적은 정부가 적극적으로 스스로 노력하여 남보다 더 나은 성과를 내는 주체들을 우대함으로써 동기부여를 통해 모든 주체들이 흥하는 이웃이 되고자하는 경쟁에 나서게 유도하였다. 신 발전원리의 실천을 통한 경제의 창발, 도약의 과정이었다. 그러나 최근 30여 년간은 정부가 오히려 시장의 동기부여기능에 역행하는 방향으로 흥하는 이웃들을 폄하하는 정책적 개입을 시도하여 경제의 역동성이 지속적으로 하락하였다. 오늘날의 양극화, 일자리 부족문제는 바로 이러한 정책개입의 결과로 이해된다. <그림 4>는 한국경제 60년의 장기성장추세를 보여준다. 개발연대에서 80년대 중반까지 30여 년간의 연평균 8%이상의 초고속성장기간이 이어진 뒤, 그 후 30년 가까이 성장잠재력이 지속 하락하고 있다. 오늘날의 경제 어려움은 바로 이러한 성장추세하락의 결과인 셈이다.

18) 한국경제발전사에 대한 상세한 논의는 졸저(2006, 2008, 2010b)를 참조.

〈그림 4〉 한국 실질 GDP와 잠재 GDP 증가율 추이



주: 1) 실질GDP는 1954-2008년 까지는 2005년 기준 고정 가중법에 의해 계산된 성장률이며 2009-2010년은 연쇄 가중법에 의해 계산된 성장률임. 2) 잠재 성장율은 호드리크-프레스커 필터(H-P filter) 이용

2. 개발年代: 관치차별화 시대, 신상필벌로 흥하는 이웃이 대접받았던 시대

한국경제의 도약은 경제발전사에 하나의 돌연변이처럼 취급되고 있다. 왜냐하면 1960년대 이후 30여 년간 연평균 8% 넘는 초고속 성장을 이룬 한강의 기적은 ‘주류경제학’적 관점에서 이해하기는 대단히넘는 기 때문인 것이다. 경제력 집중과 지역집중을 초래하고 각줄과 등을 만들어 내면서 이룬, 그것도 정부의 적극적인 시장개입을 통해 이룬 산업화를 주류 경제학이 이해하기는 어렵기 때문이다.

그러나 우리의 신 발전원리에 의하면 한국경제 도약의 핵심은 개발연대 정부가 경제적 성과에 기초한 경제적 차별화를 통해 한국문화 속에 “하면 된다”는 흥하는 문화유전자를 창출해 내고 이 유전자의 복제를 증폭시킴으로써 가능해 진 것이다.

“하면 된다”는 정신을 가지고 흥함을 만들어 내는 이웃을 경제적으로 우대함으로써 보다 많은 흥하는 유전자를 체화한 경제주체들을 양산해 낼 수 있었기 때문에 도약이 가능했던 것이다. 국내정책에 있어, 특히 수출진흥정책, 새마을 운동, 중화학공업화 전략, 중소기업육성 등에 있어 기본원리는 “하면 된다”는 생각을 가지고 노력하여 흥하는 이웃을 대접하는 정책이었다. 그래서 중소기업이 잘하는 기업 중심으로 빠른 성장을 이루어 결국 대기업, 재벌로 성장하는 일이 일어 나게 되었다.

필자는 이러한 정부의 개입을 “관치 차별화”라 명명한 적이 있다. 개발연대 박정희의 이념적 깃발은 자조(self-help)정신에 기초한 신상필벌(信賞必罰)이었으며, 이것이 관치 차별화의 바탕이 되었고 “하면 된다”는 문화유전자의 생성과 복제, 증폭을 가능케 하는 바탕이 되었다. 모든 주요정책들이 정부의 보호와 육성이라는 주류경제학의 입장에서 보면 문제 있는 방식을 택했지만 그 내용을 잘 살펴보면 성과에 따른 엄격한 보상의 차별화를 통해 시장보다도 더 강력하게 동기부여기능을 수행했기 때문에 성공할 수 있었던 것이다.

물론 대외적으로는 이웃에 일본이 있어 일본의 산업화 도약의 노하우를 무임승차하여 복제할 수 있었던 것도 결코 간과해서는 안 될 요인이다. 흉하는 이웃을 무임승차하는 것이 아무나 할 수 있는 일은 아니다. 내부적으로 제도적 환경이 새로운 노하우를 습득하여 혁신하는 것이 유리하도록 조성되어야 흉하는 이웃을 따라 배움이 활성화될 수 있는데, 다행히 한국의 경우는 관치 차별화에 의해 잘하는 기업이 유리하도록 유인구조가 차별화되어 있었던 것이다.

3. 경제민주화年代(Era of economic democracy): 흉하는 이웃이 홀대 받은 시대, 중진국 함정의 길

그러나 한국경제는 개발연대 이후 80년대부터 국가·지역의 균형과 경제사회적 평등을 추구하는 “경제민주화”를 선진화 전략으로 채택하였다. 개발연대가 초래한 대기업 중심의 경제를 청산하고자 대기업을 특별규제하고 중소기업을 획일적으로 지원하여 중소기업 중심의 경제를 구축하고, 수도권 집중을 해체하여 자원을 지방에 재분배함으로써 지역균형을 이루고, 교육평준화를 강화함으로써 수월성 교육을 청산하여 ‘모든 학생이 행복한’ 교육환경을 만들고 궁극적으로 모든 국민을 대졸자로 만들려 하였다. 나아가 중소기업육성정책이나 농업육성정책이나 지역육성정책이나 대학육성정책이나 R&D육성정책이나 모든 경제사회육성정책들이 차별화에 기초한 경제정책이 아니라 반차별화, 평등주의에 기초한 사회정책으로 추진되었다.

실패는 이미 예정된 것이었다. 오늘날 한국은 반 부자, 반 (대)기업, 반 수도권, 반 기득권(강남, 서울대, 조중동 등등) 정서라는 독특한 발전역행적인 반 차별화 이념의 함정에 빠져 있다. 그 동안 한국의 민주주의는 바로 이러한 발전역행적 이념들을 재생산해 냄으로써 한국의 문화유전자를 발전역행적으로 바꾸어내는 전형적인 포퓰리즘 정치가 되었다. 경제민주화이념 하에 추진된 많은 정책들은 흉하는 이웃을 폄하하고, 대신에 취약한 주체들을 우대하는 그것도 차별화하지 않고 평등하게 1/N로 지원하는 정책이 주를 이루었다. 이에 따라 우수한 경제주체들은 열심히 부의 창출에 나설 유인을 잃고 취약한 경제주체들은 도덕적 해이에 빠져 한국경제의 성장동력이 지속적으로 약화되게 되었다. 시장의 동기부여기능에 역행하는 방향으로 정부정책개입

이 일반화되었으며 이런 경향은 국민의 정부, 참여정부 동안 더욱 강화되었고 지금의 이명박정부의 공정한 사회, 서민중시, 동반성장 패러다임도 지나치게 평등주의적으로 흐르게 되면 같은 문제를 초래할 위험을 내포하고 있다. 80년대 이후 한국경제 내에서 진행된 이런 현상들을 일컬어 “중진국 함정”이라 부를 수 있을 것이다. 신상필벌을 내세운 박정희의 차별화 리더십은 지난 30여 년간 더 이상 일상적인 현상이 아님을 확인하게 된다.

그동안 발전역행적인 경제민주화, 경제적 평등의 이념 하에 추진된 정책들은 다음과 같다.

- 경제민주화정책: 30대 대기업에 대한 획일적 규제정책/경제력집중억제, 전투적 노조 방치 및 육성, 200개가 넘는, 잘하기 때문이 아니라 작기 때문에 지원하는 중기육성정책
- 지역균형발전정책: 수도권규제, 지방에 대한 획일적 지원정책, 지방대학 육성과 수도권대학 규제, 행정수도이전과 지방에 각종의 특성, 혁신, 기업도시 건설, 공공기관의 지방 이전, 모든 지방에 수요도 없는 공항과 월드컵경기장의 건설
- 사회균형발전정책: 학교와 학생 서열 없애는 교육평준화정책, 지방대학 육성, 수도권대학 규제, 쉬운 수능과 쉬운 대학교육으로 전 국민의 대졸자화(?)

4. 한국경제 신 발전모형

1) “흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다”는 이념을 제도적으로 구현해야 한다.

지금까지의 논의를 통해 얻을 수 있는 한국경제발전의 새로운 모형에 대한 시사점은 “경제적으로 흥하는 이웃”이 양산될 수 있는 경제·사회제도적 인센티브구조를 만들어내어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 우선 한국 국민의 이념이 흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다는 반 사회주의적 세계관으로 바뀌어야 한다. 그리고 같은 맥락에서 정부는 각종 경제사회 제도나 정책을 만들어 냄에 있어 흥하는 이웃이 폄하되지 않도록, 남보다 더 나은 삶을 살고자 열심히 노력하는 사람들에게 불이익이 가지 않도록 배려하는 것이 중요하다. 물론 공동체의 유지를 위해 저소득층이나 취약계층에 대한 배려가 중요하지만 동시에 지속가능한 발전을 위해서는 열심히 자기 인생을 성공적으로 살아가는 국민들이 실망하지 않도록 배려하는 것은 더욱 중요한 일이다.

왜 사회주의 국가들이 실패하게 되었는가? 바로 칼 마르크스적인 이념, 즉 “흥하는 이웃이 있어 내가 망한다”는 이념을 제도화함으로써 흥하는 이웃을 청산하는데 몰두한 결과 흥하는 이웃이 더 이상 복제, 양산되지 못했기 때문인 것이다. 지난 30년 가까이 한국도 정도의 차이는 있지만 칼 마르크스적인 “흥하는 이웃이 있어 내가 망한다”는 이념 하에 경제평등주의와 경제민주화를 추구해 왔으며 그 결과 실업과 저 임금, 그로인한 소위 경제사회 양극화 현상이 심화되게 된

것이다.

이제 한국경제의 새로운 도약을 위해 무엇을 해야 하는지는 명백해졌다고 생각한다. 다만 포퓰리즘에 빠진 한국의 정치권이 이러한 새로운 개혁을 해 낼 수 있느냐하는 문제는 남아 있지만.....

2) 시장의 동기부여기능에 역행하는 제도적 장치를 구축해서는 안 된다.

시장은 차등과 차이를 만들어 냄으로써, 즉 차별화함으로써 모든 시장주체들에게 동기를 부여하는 장치라 했다. 이 기능을 살려내지 않고 경제발전이 시동되고 지속되기는 어렵다는 것이 신발전원리의 핵심 명제이다. 따라서 지속가능한 발전을 위해서는 경제사회의 문화, 이념이나 제도 등 경기규칙이 시장의 동기부여기능을 훼손하지 않도록 구축될 필요가 있다.

3) 실체적 기회균등 혹은 결과평등의 이름으로 경제발전정책을 사회정책으로 접근해서는 안 된다.

복잡경제의 발전원리와 한국의 경제발전역사에서 배울 수 있는 한 가지 중요한 교훈은 지속적 발전을 담보하기 위해서는 경제발전정책과 소위 사회정책을 구별할 줄 알아야 한다는 것이다.

신발전원리에 의하면 경제발전정책은 성과가 우수한 경제주체에게 더 잘하도록 동기 부여하고 자원이용 기회를 더 많이 주어 발전의 동력을 유지할 수 있도록 하는 정책을 의미한다. 물론 이 과정은 모두를 발전시키지만 모두 같아지게 만들지는 않는다. 동반성장이지만 다 같아지지는 않는다는 의미이다. 이런 관점에서 보면 산업, 기업, 지역육성은 철저히 성과에 기초하여 지원하는 경제발전정책으로 접근해야 성공할 수 있다. 그런데 이러한 발전의 경험은 세계 모든 나라의 발전사는 물론 한국의 발전사가 공통적으로 보여주는 경험인 것이다.

한편 우리는 사회정책을 발전정책과는 달리 성과에 관계없이 자원이나 소득을 모두에게 평등하게 배분하는 정책으로 정의할 수 있다고 생각한다. 신발전원리에 의하면 이러한 사회정책은 동기부여기능을 상실하고 있기 때문에 발전을 만들어내지 못한다. 이런 방식으로 추진하는 산업, 기업, 지역 육성정책은 말은 육성이라 하지만 실제 성공가능성은 낮을 수밖에 없는 것이다. 국가의 대 국민 지원정책이 이러한 평등주의적인 사회정책으로 일반화되면 국민들을 도덕적 해이에 빠지게 만들고 경제의 역동성은 사라지게 된다. 따라서 이런 문제를 최소화하기 위해서는 사회정책이라 하더라도 "생존능력이나 일할 능력이 없는 취약계층"에 한정된 정책으로 추진해야 부작용을 최소화함으로써 경제발전과 양립할 수 있다. 이런 의미에서 소위 복지정책도 음지에서 안주하도록 하기보다는 음지탈출을 도우는 동기부여장치가 보완된 정책으로 전환되어야 경제발전과 양립가능하다 할 것이다.

그러나 오늘날 포퓰리즘 민주주의가 만연한 상황에서 결과의 평등이나 혹은 실체적 기회평등

의 이념을 내걸고, 경제사회발전을 위한다는 경제정책마저 사회정책으로 추진함으로써 오히려 사회를 하향 평준화시키는 일이 곳곳에서 목도되고 있는 것이 현실이다. 선진국 경제의 장기정체현상이 이러한 현실과 무관하다 하기는 어렵다고 생각한다.

VI. 발전경제학적 관점에서 보는 공정한 사회.

1. 정의, 공정문제를 보는 두 가지 관점

1) 정치철학적 관점: 정의, 공정은 천부의 정치적 자유, 권리를 배분하는 문제

정의나 공정에 대한 담론은 그 동안 정치철학에 의해 주도되었다.¹⁹⁾ 그리고 담론의 핵심 주제는 천부의 정치적 자유(political freedom)나 권리를 어떻게 공정, 혹은 평등하게 분배할 것이냐 하는 분배정의문제였다. 이러한 논의가 그대로 경제 분야에 확장 적용되면서 경제문제에 있어서도 부나 소득의 분배문제가 정의나 공정의 담론으로 자리 잡았다. 그런데 여기서 특이한 것은 정치철학적 담론으로서 뿐만 아니라 경제적 담론으로서의 정의나 공정의 논의마저도 분배의 원천이 되는 부의 창출문제에 대해서는 일고의 고민도 없이 오로지 분배문제에 집중되고 있다는 점이다. 이는 아마도 논의의 시발인 정치 분야가 자유나 권리의 창출문제는 없고 오로지 추상적으로 주어지는 정치적 자유와 권리를 나누는 문제만 존재하기 때문이 아닌가 싶다. 또한 이러한 사고가 경제 분야에도 그대로 전이된 것이 아닌가 싶다.

이렇게 되면 무슨 문제가 생기는 것인가? 이렇게 되면 누가 무엇을 어떻게 창출하는가하는 보다 원천적 문제는 등한시 하고 그저 있는 부를 어떻게 나누는 것이 정의, 공정이냐 하는 추상적, 규범적 논의에 그치게 된다는 점이 문제이다. 예컨대 평등분배를 주장하는 롤스(Rawls)는 “실제로 존재하는 양식은 마땅히 존재해야 하는 양식을 결정하지 않는다”고 선언함으로써 현실 타파적 규범적 정의의 입장을 천명하였는데, 그는 마땅히 존재해야 할 양식으로서 평등분배 원칙을 제시하고 있는 것이다. 물론 여기서 이러한 평등분배가 부의 창출문제에는 어떤 영향을 미치는

19) 공정은 많은 경우 정의와 같은 의미로 쓰인다. 공정이란 불편부당하고 공명정대하고 사리에 맞아야 한다는 것으로, 이 또한 정의로운 것을 의미한다. 공정(公正)과 같은 의미로 쓰이는 유사 개념들로서는 정의뿐만 아니라 정당성(正當性), 합리성(合理性), 평등(平等), 그리고 형평(衡平)을 들 수 있다. 특히 정의란 이러한 개념들을 포괄하는 의미로 여겨지고 있다. 이들 개념에 대한 보다 상세한 논의는 이영희(2005)를 참조.

지에 대한 깊은 성찰은 없어 보인다. 이런 방식의 정의, 공정에 대한 입장은 그래서 과학적 논거에 의해서가 아니라 논자의 정치적 이념, 세계관에 의해 입장을 달리하게 되는 추상적, 규범적, 철학적 수준에 머물게 될 수밖에 없게 된다. 필자는 이런 정의, 공정의 개념을 규범적 정의(normative justice)라 불러야 마땅하다고 생각한다.

2) 경제철학적 관점: 부나 소득은 창출되어야 나눌 수 있는 것

한편 경제적 관점에서 보면 부는 나누기 전에 반드시 새로 창출되어야 하는 것이다. 부의 창출 문제가 선결되지 않고서는 분배문제를 논의할 수 없는 것이다. 이런 관점에서 보면 정치적 자유(political freedom)와 달리 경제적 자유(economic freedom)의 문제는 분배문제가 아니라 오히려 부의 창출문제라고 할 수 있다. 물론 여기서 부의 창출에 참여한 만큼 분배받는 것을 분배 정의라고 할 수 있을 것이다. 그러나 그 동안 정의, 공정의 문제는 정치철학적 담론에 의해 주도되면서 부나 소득의 분배 문제는 강조되었지만 어떻게 창출할 것이냐의 문제는 경시되어 왔으며, 주어진 재화와 자원의 배분문제에 경도된 주류 경제학(allocative economics)도 이런 추세에 편승해 왔다고 생각한다. 완전경쟁모형이 지극히 평등한 모형이며, 복지경제학은 시장의 동기부여기능에 역행하는, 발전역행적인 규범적 분배, 즉 평등분배논리를 담고 있음을 상기할 필요가 있다고 생각한다.

이제 경제철학적 관점에서 경제발전을 훼손하지 않는 실증 과학적 정의(positive justice)의 개념을 찾아내야 할 때가 되었다고 생각한다. 그래야 경제학도 정치학 혹은 정치철학의 하위학문이라는 오명에서 탈출할 수 있으리라 생각한다.

2. 분배의 공정성에 대한 현대적 논의: 발전 친화적 정의관을 찾아서

샌들(2009)은 공정을 보는 세 가지 입장을 최대다수의 행복을 중시하는 공리주의, 자유주의, 공동선을 강조하는 공동체주의로 분류하였다. 물론 자유주의에는 자유시장원리를 강조하는 전통적인 자유주의자와 개인의 자유로운 선택권을 강조하면서 진정한 선택의 자유를 행사할 수 있도록 정부가 평등한 물질적 조건을 제공해주어야 한다는 롤스 유의 평등주의자들을 포함시키고 있다. 그러나 공리주의자도 자유시장주의자도 평등주의자도 공동체주의자도 파이가 어떻게 창출되는지, 나아가 정의로운 혹은 공정한 사회는 부의 창출에 어떤 영향을 미치는지에 대한 발전 경제학적 관점에서의 문제를 제기하지는 않는다.

1) 자유주의자의 사회(분배)정의 부정

① 하이에크(Hayek)²⁰⁾

시장을 자생적 질서로 규정하고 이 질서의 확대만이 인류문명의 번영을 지켜줄 수 있다는 철학적 체계를 확립하는데 일생을 바친 하이에크(Hayek)는 그의 『법, 제정법 그리고 자유』(『Law, Legislation and liberty(1982)』)의 제2권 “사회정의의 환상(The Mirage of Social Justice)”에서, 사회 정의(경제정의 혹은 분배정의와 동의어)라는 말은 무의미한 것이며, 이런 말을 사용하는 것마저도 생각 없고, 남을 속이는 짓이라고 혹평하고 있다. 사회는 동등한 권리를 갖는 사람들을 동등하게 취급해야 하며, 각자가 자기가 받을 자격이 있는 것 --- 그것이 선이든 악이든---을 받는 것이 정당한 것이라는 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)의 사회정의 혹은 분배정의---밀(Mill)에서 부터 명시적으로 이 두 개념을 같은 개념으로 보기 시작했음---에 대한 정의(定義)는 잘못된 것이라고 주장하고 있다. 많은 경우에 이러한 개념은 동일한 물질적 보상을 보장하는 평등주의적 고려를 담고 있는데, 이러한 사회정의 혹은 분배정의 개념은 자생적 시장질서의 결과와 아무런 연관성도 없으며, 이러한 개념에 대한 믿음은 실제로 일종의 미신이나 다름없다고 주장한다. 시장결과는 항상 기술(skill)과 운(chance), 즉 우리말로 운칠기삼(運七技三)의 결과로서 어느 누구도 사전에 그 결과를 예측할 수 없는 것이다. 따라서 자생적 시장질서로부터 정의를 요구하는 것은 어불성설이며, 특정한 개인이나 그룹의 사람들에게 특정한, 특히 동등한 몫을 정해준다는 것은 오히려 부당한 일이라고 보고 있다. 시장결과는 어떠한 형태로든 정의롭다거나 정의롭지 않다는 평가의 대상이 될 수 없고, 시장을 혹은 사회를 그와 같이 정의로운 곳으로 만 들고자하는 여하한 시도도 개인의 자유를 박탈하고 궁극적으로 전체주의사회를 초래하게 된다고 본다. 사회정의는 일종의 도깨비불과 같아 이를 쫓다가는 인류문명의 발전을 이끌어온 중요한 가치인 자유의 가치를 포기하는 결과를 초래하게 될 것이라고 우려하고 있다. 그는 자유의 이념을 기초로 하는 자유인의 위대한 사회(The Great Society of Free men)는 시장의 자생적 질서에 기초하고 있기 때문에, 이러한 질서에 위배되는 예컨대, 평등의 이념에 기초한 사회정의, 혹은 분배정의는 결국 국가의 무제한의 개입을 초래하여 자유를 해치고 자유인의 위대한 사회를 파괴하게 된다고 보는 것이다.

하이에크에 의하면 평등분배의 이념을 담고 있는 사회정의 혹은 분배정의라는 이념은 실상은 개념이 불분명하기 때문에 그 뜻을 분명히 알기도 어렵지만, 그럼에도 불구하고 그 말이 풍기는 소위 고상한 맛이나 그 이념을 설파함으로써 다소라도 유식하고 정의감에 불타는 도덕적 인간으로 비쳐질 수 있을 것이라는 선입관 때문에 무비판적으로 사용되어왔음을 부인하기 어려운 것이

20) 졸저(2006)의 제6장에서 일부 전제하였다.

오늘날의 사회상황이다.

우리는 여기서 하이에크를 따라 사회정의 개념을 파기하기 보다는 그 개념을 경제발전의 원리에 맞게 재정의함으로써 논의의 차원을 바꿔보고자 한다.

② 밀튼 프리드먼(Milton Friedman)

프리드먼도 하이에크와 유사한 견해를 피력하고 있다.

“삶은 공평하지 않다. 자연이 낳은 것을 정부가 수정할 수 있다고 믿고 싶은 유혹도 생긴다. 그러나 우리가 한탄하는 적잖은 불공평에서 얼마나 많은 이익을 얻고 있는지 깨닫는 것 또한 중요하다. 무하마드 알리가 위대한 권투선수가 될 수 있는 기술을 타고났다는 사실은(……) 결코 공평치 못하며, (……) 무하마드 알리가 하룻밤에 수백만 달러를 벌어들이는 능력을 가졌다는 사실도 분명 공평치 못하다. 그러나 평등이라는 추상적 이상을 추구하느라, 알리가 하룻밤 경기에서 벌 수 있는 돈이 (……) 최하층 사람이 부두에서 하루 동안의 비숙련 노동으로 벌 수 있는 돈보다 많아서는 안 된다고 한다면 (……) 알리를 보며 즐기는 사람들에게는 더욱 불공평한 일이 아니겠는가?”[Milton and Rose Friedman, “Free to Choose” pp.136-7: 샌들(2010, p. 230)에서 재인용]

2) 배분경제학적 관점에 경도된 평등주의 정의 혹은 공정관

① 롤스의 평등분배 정의관²¹⁾

현대의 분배정의 논의에 결정적인 영향을 미친 『정의론(A theory of justice, 1971)』의 저자인 존 롤스(J. Rawls)는 정의를 실체적 평등으로 정의한다. 그에게 있어 불평등분배를 가져올 수 있는 법 앞의 평등, 기회의 평등이라는 절차적 정의는 충분하지 않다. 평등 분배는 도덕적 명분이며 그 자체가 인류가 추구해야 할 목적적 지향점이다. 분배정의 측면에서 볼 때 그는 재능이나 체력 등의 타고난 자연적 자산은 그 자체로서는 아무런 도덕적 가치를 갖지 못하며 오히려 이러한 자연적 불평등은 사회정의에 의해 수정되어야 한다고 주장한다. 재능으로부터의 이득은 공동의 자산이며 따라서 공평하게 나누어야 된다는 생각이다. 그에 있어서 분배정의란 실체적 평등 분배를 의미한다. 그는 일반적 정의관을 다음과 같이 천명하고 있다. "모든 사회적 기본 가치—자유와 기회, 소득과 부, 그리고 자존심의 기반—는 이러한 가치들의 일부 또는 전부의 불평등한 분배가 모든 사람들에게 이득을 주지 않는 한 평등하게 분배해야 한다."²²⁾

21) 졸저(2006)의 제6장에서 일부 전제하였다.

22) 롤스(2004), p. 107

여기서 한 가지 흥미로운 것은 이러한 존 롤스가 이전의 다른 저작에서는 이와는 반대의 견해를 피력했다는 사실이다. 존 롤스는, 원하는 것에 대한 정당한 분배(the task of selecting specific systems or distributions of desired things as just)라는 것은 잘못된 원칙으로서 파기해야만 하며, 어떠한 경우에도 분명한 답을 구하기는 어렵다고 선언하고, 정의의 원칙이란 단지 사람들이 자신들의 분배 몫에 대해 불평하지 않도록 분배제도가 지켜야할 중요한 제약조건을 정의할 뿐으로 이것만 지켜진다면 결과적인 분배가 어떠한, 평등하든 불평등하든, 정의롭다고 봐야한다고 주장하였다.²³⁾ 이점에 대해서는 분배정의 개념을 정면으로 부정했던 하이에크도 동의하고 있다.²⁴⁾

롤스는 상기한 평등분배 사회정의관을 도출하기 위해 어떠한 인위적인 것도 배제된 초기적이고 자연적인 무지의 상태(veil of ignorance)를 상정한다. 그는 이를 원초적 상태(original position)라 하였다. 이는 사회계약을 통해 호혜적 공동체 사회를 이루고 정치적, 경제적 이득을 추구함에 있어서 자연적 재능과 사회적 여건의 우연성을 배제하는 원초적 평등분배의 정의관을 결과하게끔 구성된 것이다. 원초적 입장을 이런 식으로 구성하는 정당한 근거로서 그는 아무도 자신의 자연적 자질의 분배분에 있어서나 사회에 있어서 최초의 출발점에 대한 당연한 권한은 없으며 그러한 특성들은 도덕적 관점에서 볼 때 임의적이라고 보았다. 이와 같은 의미의 원초적 입장에서 사회적인 기본선(자유, 기회, 권력, 소득, 부, 자존심의 기반 등)의 분배원칙을 정함에 있어서는 우선 평등에서 출발하는 것이 합리적이라고 본다. 이러한 결론의 논리는 다음과 같다. 원초적 입장에 있는 당사자들은 미래에 대한 무지와 여기서 나오는 불확실성 때문에 항상 자신이 최하층으로 떨어질 위험에 노출되어 있다. 자신을 위해 어떤 독점적 이익을 취할 길도 없지만 또한 그들은 자신의 이익을 추구하는 합리성으로 인해 자기에게 특별한 손해를 그대로 묵과할 이유도 없다. 따라서 그들이 사회적 기본 가치의 분배에 있어서 동등한 몫 이상을 기대한다는 것은 부당하며 동등한 몫보다 적은 것에 합의한다는 것도 불합리하다. 즉 그들이 할 수 있는 현명한 길은 최악의 상태에 대비하여 평등한 분배를 요구하는 원칙을 정의의 원칙으로 받아들이는 일이라 할 수 있다. 롤스는 이러한 원칙을 최소극대화기준(maxi-min criterion)이라 부르고 있다.²⁵⁾

그런데, 우리의 생각으로는 이 원리는, 자칫 자신이 가장 불리한(최하층의) 위치에 떨어질 가능성 때문에 모두가 다 아무도 남보다 더 나아지지 못하도록 하는 분배제도를 선호할 것이라는

23) Rawls(1963), p. 102

24) 이에 대해서는 Hayek(1982; 서문과 제 2권, p.100, 그리고 주 44) 참조. 그러나 하이에크는 불행하게도 롤스가 그의 1971년의 정의론에서 “사회정의(social justice)라는 용어를 사용하고 있을 뿐만 아니라, 확실하지는 않지만 1963년 연구에서 주장한 위의 내용을 분명히 천명하지 않았으므로 그의 정의론이 사회주의윤리서, 혹은 사회주의 옹호서로 오해받고 있는 것 같다고 평하고 있다.

25) 이에 대해서는 롤스(2004), 제3장 참조.

것으로, 내가 잘하지 못할 가능성 때문에 남도 못하도록 만드는 특이한 평등주의 체제를 상정하고 있는 것으로 보인다.

어쨌든 이러한 롤스의 사회정의관을 포함하여 사회 및 도덕철학적 관점에서 보는 사회정의관의 본질적 특징은 ‘분배에 있어서는 평등이 기본이며 차등은 예외’로 보는데 있다. 이러한 시각에서 보면 정치·경제·사회제도나 그 운영방식 또한 평등을 지향하는 방향으로 나가는 것이 도덕적으로 옳은 것이다. 정의 문제에 있어서 증명의 부담(burden of proof)은 차등 쪽에서 지는 것이며, 따라서 차등은 그것이 정당화될 수 있는 경우에 한해서만, 즉 롤스의 말을 빌리면 가장 불리한 위치에 있는 사람들(the least advantaged)에게 이득이 될 경우에만 예외적으로 허용되어야 한다고 보는 것이다.²⁶⁾

한편 롤스의 프리드먼의 견해에 대한 논평도 흥미롭다. 롤스는 《정의론》에서, 앞에서 인용한 프리드먼의 삶은 공평하지 않다는 주장과 관련하여 실제로 존재하는 방식은 마땅히 존재해야 하는 방식을 결정하지 않는다고 주장함으로써 규범적 정의관에 대한 믿음을 피력하였다.

“재능이 분배되는 방식과 사회 환경의 우연성이 부당하다는 이유로 제도를 강제하는 것은 언제나 문제가 있게 마련이며, 그러한 부당함은 인간의 합의에도 나타날 수밖에 없다는 주장이 있는데, 우리는 그것을 거부해야 한다. 더러 부당함을 간과하는 구실로도 이용되는 그 주장은 부당함을 묵인하지 않으려는 태도를 죽음을 받아들이지 못하는 태도와 똑같이 취급한다. 자연의 분배 방식은 공정하지도, 불공정하지도 않다. 인간이 태어나면서 특정한 사회적 위치에 놓이는 것 역시 부당하지 않다. 그것은 단지 타고나는 요소일 뿐이다. 공정이나 불공정은 제도가 그러한 요소들을 다루는 방식에서 생겨난다.” [Rawls, “A Theory of Justice”, sec. 17: 샌들(2010, p.230-231)에서 재인용]. 여기서 “제도가 그러한 요소들을 다루는 방식”에 대한 롤스의 생각은 바로 우연성을 배제한 평등주의 방식이라고 해석된다.

② 샌들의 공동체주의

샌들은 공동체주의자로서, 롤스의 자유로운 선택에 의한 사회계약합의와 자신의 선택에 따른 책임만을 인정하는 자유주의적 태도는 적극 비판하면서도, 그의 평등분배 주장에 대해서는 애매한 태도를 취한다. 공동의 이익을 위한 평등분배는 공동체주의의 특징이라 할 수 있고 그래서 샌들 자신도 평등주의를 벗어나기는 어렵다.

그래서 샌들은 다음과 같이 롤스의 평등주의를 지지하고 있다.

[롤스는 우리가 그러한 요소를 다룰 때, “서로 [타인; 개정판(1999)]의 운명을 공유하고” “우연히 주어진 선천적이거나 사회적인 환경을 [자신을 위해] 이용하려면 그 행위가 반드시 공동의 이

26) 롤스의 전계서, p.123-133 참조

익에 도움이 되어야 한다”는 데 동의하자고 제안한다. 롤스의 정의론이 궁극적으로 성공하든 실패하든, 그 이론은 미국 정치철학이 아직 내놓지 못한, 좀 더 평등한 사회를 옹호하는 가장 설득력 있는 주장임에 분명하다.] [샌들(2010)의 p. 231]

3) 실증 과학적 차별화 정의관

필자는 시장을 ‘경제적 차별의 장(場)’이라 정의하였다. 경제적 차별이란 경제적으로 다른 것을 다르게 취급하되 항상 스스로 돕는 자를 더 우대하는 것이라고 정의하였다. 그리고 경제적 차별화는 경제사회발전의 필요조건이라고 천명하였다.²⁷⁾

시장은 성과에 따른 차별화를 통해 경제주체 모두에게 동기를 부여하는 장치이다. 시장은 모든 경제주체들을 경제사회에 대한 기여에 따라 차별적으로 대접하며 이를 통해 경제주체들 간의 차이와 차등을 만들어 낸다. 물론 그래서 열심히 노력하여 보다 좋은 성과를 내는 경제주체에게는 경제력이 집중되기 마련이다. 이러한 시장의 차별화 기능이 원활할수록 경제발전은 빨라진다. 이러한 시장관(市場觀)과 경제발전관은 세상 사람들을 사회에 대한 경제적 공헌의 측면에서 다르면 다르게, 같으면 같게 대접하는 것이 경제적으로 옳다는 판단의 현실적, 그리고 논리적 근거가 되는 것이다. 다시 말해 경제적 차별화는 또 다른 형태의 경제정의(正義)의 표현방법이라고 할 수 있다.

이러한 입장에 따르면 특정한 이유로 특정 그룹의 사람들에게 특정한 몫을 보장하거나 (예컨대 특정한 계층에 속하기 때문에 특정한 분배 몫을 보장하거나), 부나 소득의 분배를 균등하게 하려는 평등주의적 배분정책은 시장의 차별화 기능과 배치된다. 시장은 운칠기삼의 결과에 따라 차별을 할 뿐 사전에 어떠한 보장도 하지 않는 것이 그 본래 기능이다. 시장의 차별화 기능(에 따른 배분)은 도덕적 가치 판단의 대상이 아니다. 세상이치가 그러할 뿐인 것이다. 따라서 이러한 시장의 차별화 기능에 역행하는 정부의 개입은 시장의 기능을 무력화시킬 것이며, 결국은 발전에는 역행하게 될 것이다. 따라서 특정한 혹은 평등한 분배 몫을 보장하는 어떠한 사회정의, 분배정의, 경제정의, 공정한 사회의 개념도 시장의 차별화기능과는 양립할 수 없기 때문에 경제사회의 발전을 이끌어 낼 수 가 없는 것이다. 그래서 차별화원리와 같이 갈 수 있는 자유의 가치(이념)는 사회의 발전을 이끌어 낼 수 있지만 차별화 원리를 수용하지 못하는 평등의 가치(이념)에 기초한 사회정의나 분배정의는 발전을 이끌어 내기 어려운 것이다.

시지위크는 정의(正義)를 “서로 비슷한 경우들을 비슷하게 대우하는 것”이라고 정의하였다.²⁸⁾ 물론 이 공식에 따르면 불의(不義)란 비슷한 경우들을 다르게 대우하는 것을 의미하게 된다. 이

27) 앞의 II장의 논의 혹은 출처(2006; 2008) 참조

28) 북거일(2005)에서 재인용

러한 시지위크의 주장에 따르면 경제적 차별화는 바로 정의로운 반면, 경제적으로 다른 것을 다르지 않다고 하는 경제적 평등주의는 정의롭다 할 수 없게 된다. 우리는 경제적 차별화는 그 자체로서 정당하며, 합리적이고, 공정하며, 형평에 맞는다고 본다. 따라서 경제적 차별화는 정의에 부합한다고 본다. 그래서 필자는 경제적 차별화에 따른 분배, 즉 각자가 자신이 이뤄낸 성과에 부합하는 보상을 받는 분배를 차별화 정의(差別化 正義)라 불렀다.²⁹⁾

그러면 차별화 정의(正義)는 그 동안 사회철학이나 정치철학 담론의 중심이 되어온 실체적 평등을 지향하는 분배정의(正義)와 어떻게 구별되어야 할 것인가. 필자의 판단으로는, 차별화 정의는 차등을 기본으로 하고 평등을 예외로 보는, 앞에서 정의한 경제발전을 훼손하지 않는 “실증 과학적 정의(正義)(positive justice)”라고 부를 수 있는 반면, 실체적 평등을 추구하는 정의는 평등을 기본으로 하고 차등을 예외로 보는, 롤스적인 “당위론적 혹은 규범적 정의(正義)(normative justice)”라고 부를 수 있다고 생각한다.

우리는 여기서 분배정의의 또 다른 표현인 ‘공정’, ‘형평’이라는 개념도 당위론적 혹은 규범적 정의보다는 실증적 정의 차원에서 ‘차별화 정의’를 의미하는 것으로 재해석해야 할 필요성을 제기하고자 한다. 공정이란 경제적으로 다른 것을 다르게, 같은 것을 같게 취급하는 것이어야지 경제적으로 서로 다른데도 정치적인 이유로 같게 취급한다고 한다면 이것이야말로 공정에 어긋난다 할 수 있는 것이다. 이렇게 보면, 공정의 개념을 제대로 차별화 정의로 해석할 때, 발전은 공정과 같이 갈 수 있으며 결과적으로는 공정 없는 발전은 불가능하다고까지 할 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 보면 공정한 분배, 공정한 사회의 의미가 부의 창출에 참여해서 기여한 만큼의 분배 혹은 대접을 받는 것을 의미할 때라야, 공정의 개념이 현실의 시장기능, 그리고 경제발전에 친화적이 될 수 있는 것이다.

3. 발전친화적인 공정의 잣대: “법 앞의 평등”³⁰⁾

1) ‘공정성’ 잣대의 상대성 : 이념과 공정성

사상사를 통해서 보면 인류는 공정(fairness), 평등(equality), 정의(justice) 등에 대해 어떤 절대적 의미나 정의(定義; definition)를 부여하고자 노력해 왔지만 실제 결과는 해석하는 자의 세

29) 최근 북거일(2005)은 자본주의 체제가 정의로운 이유를 재산권이 기본적으로 재산의 형성에 대한 공헌에 바탕을 두고 있기 때문이라고 주장하고 있다. 이것을 우리의 표현으로 바꾼다면 자본주의사회는 재산에 대한 소유가 차별화 정의에 따라 결정되는 체제이기 때문에 정의롭다고 할 수 있다.

30) 이 절의 논의는 줄고(2011)에서 일부 전제하였다.

계관(이념)에 의해 그 의미하는 바가 크게 달라지는 상대적 개념으로 발전해 왔다. 예컨대 공정, 평등의 잣대가 법이어야 하느냐, 기회이어야 하느냐, 결과이어야 하느냐의 논쟁이 바로 그 예이며, 공정과 유사한 의미로 쓰이는 정의에 대해서도 각자의 세계관에 따라 다양한 견해들이 제시되고 있는 것이다.

민주주의의 역사에서 공정 혹은 평등의 개념은 대체로 ① 법 앞의 평등 ② 기회의 평등 ③ 결과의 평등 등 3가지 개념이 사용되어 왔다.

‘법 앞의 평등(Equality before the law)’은 누구든지 법에 의해 규정된 경기규칙에 따라 참가할 수 있는 권리를 평등하게 보장받지만 경쟁의 결과는 각자의 노력이나 실력, 혹은 운에 의해 결정된다는 개념이다. 즉 특정 결과를 보장하지 않는다.

‘기회의 평등(Equal opportunity)’은 경기에 참여할 수 있는 기회를 사전적으로 평등하게 보장한다는 의미로 해석하지만, 기회라는 말을 어떤 기준에 따라 해석하느냐에 따라 그 의미가 크게 달라진다. 법 앞의 평등한 기회를 넘어 특정 결과를 성취할 수 있는 기회, 소위 실질적 기회의 평등을 보장한다는 의미로 해석하게 되면 기회의 평등은 사후적 결과의 평등을 의미하게 된다.

‘결과 평등(Equal outcome)’은 경기의 결과를 평등하게 보장한다는 의미로 경제적 역량이나 노력, 운에 관계없이 모두에게 같은 결과를 보장하는 것이다.

이러한 3가지 해석 중 어떤 해석을 수용할 것이냐 하는 것은 해석하는 자, 혹은 그 사회의 이념적 성향에 의해 달라진다. 자유와 평등이라는 민주주의의 양대 이념 중 자유의 이념이 강한 사회는 법 앞의 평등, 평등의 이념이 강한 사회는 결과의 평등으로 해석하는 경향이 있으며, 기회의 평등에 대해서도 전자의 사회는 법 앞의 기회 평등, 후자 사회는 실질적 결과 평등으로 해석하는 경향이 강하다.

2) 기회평등의 모호성: 국내 정치권이나 일부 학계의 해석과 문제점

이명박 대통령은 최근 “기회의 균등이 공정 사회의 기본 바탕”이라고 강조하여 공정성을 판단하는 ‘분명한’ 잣대로서 ‘기회 균등(평등)’을 제시한 바 있다. 그러나 ‘기회의 평등’은 말 자체는 매력적이나 이미 지적한대로 이념적 성향에 따라 ‘법 앞의 평등’과 ‘결과의 평등’의 중간 어느 곳 이든지 해당될 수 있는 상대적 개념으로서 실제 적용하기에는 그 의미가 모호해 논란의 소지가 크다.

정치권이나 일부 학계에서는 표현은 기회의 평등 혹은 공정이라 하면서도 실제 의미는 ‘같은 결과를 향유할 수 있는 공정한 기회’를 시사함으로써 결과의 평등, 혹은 공정을 염두에 두는 경우가 많아 보인다. 나아가 결과의 불평등 자체를 불공정 기회의 결과로 치부하는 경우를 많이 보게 된다. 논리는 기회가 문자 그대로 공정하다면 결과 또한 평등해져야 하는데 그렇지 못한 것은 결국 기회불공정의 반증이 아니냐는 입장인 것이다.

42,195km 마라톤 경주에서 매 킬로마다 기회의 공정을 내걸고 다시 새로 출발하게 하면 결승 선에는 같이 끝인하게 되는 것과 마찬가지로 기계적으로 매 시장기(市場期) 마다 기회의 평등을 강요하면 결과의 평등이 보장될 수는 있을 것이다. 그러나 **시장의 결과는 과학적으로 다 설명할 수 없는 것이다. 같은 기회가 같은 결과를 보장하지 않는 것이 시장의 본질인 것이다. 하이에크의 지적처럼 운칠기삼이 바로 시장결과의 본질이다.** 이런 현실을 무시하고 너무 기계적으로 기회의 평등을 추구하여, 양육(nurture)을 통한 개인적 차이는 물론 타고난 본성적(nature) 차이, 나아가 시장에서 불가피하게 부딪치는 운(運) 등을 수용하지 않으려하면 사회는 획일화되고 방향평준화는 불가피해진다.

더구나 경제적 기회야 말로 정부가 보장하기도 어려운 것이다. 시장에서의 기회는 오직 열심히 노력하는 주체에게만, 혹은 운이 좋은 주체에게만 찾아오기 때문이다. 정부가 이 모든 요인들을 통제하지 못하는 한 정부가 공정한 기회를 모두에게 보장한다는 것은 불가능한 일이 된다.

한편 우리 정부는 공정의 의미가 결과의 평등이 아니라 기회의 평등이라 주장하고 있지만 정부의 진의가 무엇이든 사회주의 좌파 성향의 그룹은 ‘실질적 혹은 결과의 평등’으로 해석하여 주장할 것이며, 자본주의 우파 성향은 ‘법 앞의 평등’에 무게를 둘 것이고 논쟁은 끝이 없을 것이다.

3) ‘법 앞의 평등’이 발전친화적인 공정의 잣대

① 공정의 핵심인 평등은 어떤 평등이어야 하나?

복잡경제는 진화한다. 당위가 아니라 현실이 자연선택을 결정한다. 롤스의 “실제로 존재하는 양식은 마땅히 존재해야하는 양식을 결정하지 않는다”는 주장은 “마땅히 존재해야하는 양식이 실제로 존재하지 않는 이유는 마땅히 존재해야할 양식이 자연선택 되지 않았기 때문”임을 인지하지 못한 주장이다. 아무리 아름답고 이상적인 정의로운 사회도 우주의 섭리인 복잡경제의 변화원리에 역행하게 되면 자연선택에서 탈락되어 실존할 수 없는 것이 이 세상의 이치이다. 공산, 사회주의가 소멸된 이유가 현실 시장의 작동원리에 안 맞는 제도를 추구함으로써 자연선택과정에서 탈락되었기 때문임을 상기해 보면 공정한 사회의 잣대가 어떠해야 하는지 그 한계를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

발전친화적인 공정은 시장의 차별화 기능과 이를 통한 경제의 진화과정을 억제하지 않는, “차등과 차이”를 적극 수용할 수 있는 개념이어야 한다. 결과의 차이나 차등은 복잡경제의 본질이며, 결과의 평등은 어느 누구도 보장할 수 없다. 시장결과는 운칠기삼이기 때문이다. 자연적 재능(nature)의 우연이나 양육(nurture)의 행운을 완전히 배제한 무지의 배일은 있을 수 없다. 이를 완전히 배제한 상황은 진화와 발전이 거세된 상황이다. 기회의 평등, 또한 보장되지 않는다. 기회가 말로 시장현상이며 운칠기삼의 전형이다. 다만 남보다 더 노력하는 자에게만 더 좋은 기회의 가능성이 열릴 뿐이다.

“법 앞의 (기회)평등”만이 결과의 차등을 허용함으로써 시장의 동기부여기능을 해치지 않을 것이기 때문에 복잡경제의 진화와 발전과 양립할 수 있을 것이다. 자유 민주주의 사회에서 공정성은, 법에 의해 기회가 평등하게 주어지지만 결과는 자신이 책임지는 ‘법 앞의 평등’이 기본 원칙이 되어야 한다. 시장경제는 자유의 이념과 법 앞에 기회의 평등을 그 기본으로 하며, 결과의 평등 혹은 소위 “실체적 기회”로 포장된 결과의 평등과는 같이 갈 수 없다. ‘법 앞의 평등’만이 시장의 차별화기능을 포용할 수 있으며 따라서 발전친화적인 공정한 사회를 담보할 수 있다. 이런 관점에서 보면, ‘기회의 평등’도 보다 엄격하게 ‘결과의 평등’보다는 ‘법 앞의 기회평등’으로 그 의미가 정립되어야 개인과 기업의 자발적 노력을 자극하여 경제사회발전에도 친화적이 될 수 있다.

특히 평등과 사회주의적 이념이 강한 한국사회에서는 공정은 결과의 평등으로 해석하는 경향이 강하기 때문에 한국 경제의 지속가능한 발전을 위해서는 공정의 잣대가 “법 앞의 평등”임을 지속 전파하는 것이 필요하다.

2) 경기규칙(법)의 내용과 집행이 공정해야 동기부여기능을 원활히 수행 할 수 있다.

법 앞의 평등이 실질적으로 발전친화적인 공정의 잣대가 되기 위해서는 다음의 두 가지 전제가 충족될 필요가 있다. 우선 법의 내용이 공정해야 한다. 시장경제에서의 공정은 부의 창출에 기여한 만큼 받는 것을 의미한다. “자조하여 흥하는 이웃이 그에 합당한 만큼 부를 쌓는 것”이 공정한 것이다. 다음으로 법 집행이 공정해야 한다. 지위고하와 빈부귀천에 관계없이 법 앞에 어떤 차별도 있어서는 안 된다. 이것이 공정, 신뢰사회의 기초이다. 이러한 조건이 충족되는 경기규칙, 즉 제도 하에서라야 시장의 동기부여기능이 활성화되어 발전의 역동성을 유지할 수 있다.

4. 새로운 경제철학 담론: 발전 친화적 차별화 정의관

지금까지의 논의를 통해 얻을 수 있는 중요한 시사점은 정치철학적, 혹은 사회철학적 담론에 주도된 분배정의관을 적극적으로 수용해온 국가들의 경우 예외 없이 경제발전의 둔화, 정체를 경험해 왔다는 점이다. 필자는 이 이유가 그 동안의 평등분배를 주장해온 분배정의관과 복잡경제의 발전원리간의 상충과 마찰에 있다고 본다. 부의 창출 문제에 대한 고민 없이 있는 부를 평등하게 나누는 문제에만 천착해온 그 동안의 분배정의관은 차등과 차이를 만들어 냄으로써, 동기부여를 통해 흥하는 이웃의 양산체제를 만들어내는 경제발전의 원리에 역행할 수밖에 없는 것이다. 그 동안 인류는 발전역행적인 정의관과 공정관, 즉 규범적 정의관(normative justice)에 빠

저있었음을 의미하는 것이다.

경제철학적 관점에서 보면 정의와 공정의 문제는 왜 분배의 불평등이 생기느냐의 문제가 아니라 “왜 부의 창출에의 참여가 불평등한가”의 문제가 되어야 한다고 생각한다. 이제 부의 분배문제에서 부의 창출문제로 담론의 전환이 필요하다고 생각한다. 부의 창출이라는 관점에서 보면, 복잡경제의 진화, 발전원리가 우리의 선택의 폭을 제한한다. 차등과 차이, 차별을 통한 동기부여, 경제력의 집중과 집적, 시너지의 창출원인 흥하는 이웃..등등을 허용하지 않는 어떤 제도나 사회도 진화과정에서 도태 될 수밖에 없기 때문이다. 이제 발전 친화적 정의, 공정은 차등과 차이를 적극 수용하는, 경제적으로 다른 것을 다르다고 하는 차별적 정의로서, 기존의 정치철학담론의 ‘규범적 정의’와는 달리 발전경제학적 논거에 근거한 ‘실증 과학적 정의(positive justice)’, 공정으로 재정의되어야 한다. 그래서 발전친화적인 공정한 사회의 잣대 또한 법 앞의 기회의 평등일 수밖에 없는 것이다.

자본주의의 분배구조의 모순처럼 인용되는 80:20의 파레토원리는 배분의 문제로 볼 것이 아니라 부의 창출문제로 봐야 한다. 소위 파레토 법칙(Pareto principle)에 의하면 부의 80%를 20%의 인구가 소유하는 경향이 있다고 한다. 그런데 이를 자본주의 사회는 20%의 소수에게만 혜택을 주는, 혹은 소수에게만 이득을 주는 불공평한, 혹은 불공정한 체제라는 의미로 해석하는 경향이 있다. 그러나 이는 배분경제학적 관점에서만 문제를 보는 편협한 시각이다. 부의 창출이라는 관점에서 본다면 파레토 법칙은 사회의 부의 80%를 소수의 20%가 창출한다는 의미를 갖는다. 여기서 적절한 질문은 어떻게 하면 20%에 집중된 부를 80%의 인구에게 나누어 줄 것인가?가 아니라, 왜 이런 부의 창출구조의 불균형이 발생하는가?, 어떻게 하면 보다 많은 인구가 부의 창출과정에 참여할 수 있도록 할 것인가? 라는 발전친화적일 수 있는 것이다

소위 양극화 문제를 봄에 있어서도 분배적 관점에서 보면 소득분배의 불공정성, 혹은 불평등성으로 해석할 수 있지만 부의 창출문제로 보면 소수가 그 사회의 부의 보다 많은 부분을 창출하고 있음을 의미한다. 역으로 다수가 부의 창출에 적절히 참여하지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 이 상황을 문제로 보고 풀어내려한다면 올바른 질문은 어떻게 하면 다수를 더 많은 부의 창출에 참여하게 할 것인가 하는 문제이어야지, 어떻게 하면 소수가 소유한 부를 다수에게 재분배할 것인가 하는 소유의 재배분문제로 접근해서는 안 되는 것이다. 물론 부의 재분배를 통해 원천적으로 부의 창출에 참여할 수 없는, 즉 일할 능력이 없는 경제주체들의 경제문제를 해결해야 할 사회적 책임과 필요성은 항상 높지만, 그럼에도 불구하고 경제문제인 부의 창출문제를 재배분이라는 정치사회문제로 접근하면 답을 찾기는 어려워지고 부의 창출은 더 어려워지고 양극화는 더 심화된다.

마이클 샌들(2010)의 공정분배문제의 예인, “케이크를 공정하게 나누는 문제”를 보면 “케이크를 자르는 사람과 먼저 선택하는 사람을 다르게 하면 공평한 배분에 가까워 진다” 고 했는데, 이 문제에 있어서도 보다 더 근본적인 문제는 배분에 앞서 누가 이 케이크를 창출했는지 하는 문제

를 생각하는 것이 중요하다. 어느 경우에도 케이크를 창출한 사람에 더 많은 배분이 되어야 동기부여를 통해 그 사회의 부의 증가를 가져올 수 있는 것이다. 이를 무시하고 단지 평등분배문제에만 천착하면 부의 창출은 더 어려워진다.

로버트 라이시(2010)는 1930년대 대공황과 최근의 경제위기의 원인을 찾는 과정에서, 1928년과 2007년 모두 상위 1% 인구가 부의 23%이상을 소유하였으며, 이러한 분배의 불평등이 양 경제위기의 원인이라 주장하였다. 그래서 경제위기를 방지하기 위해서는 소득재분배강화가 해법이며, 부자에게서 더 많은 세금을 징수하여 중산층 소득보조를 늘려 중산층 살리기에 나서야 한다고 주장하였다. 그러나 이 문제 또한 중산층이 그만큼 부의 창출에 충분히 참여하지 못하는 문제임을 잊어서는 안 된다. 따라서 이 문제는 재분배로 해결될 수 있는 문제가 아니라 중산층을 위한 더 많은 일자리 창출로 해결해야 근본적인 대책이 될 수 있는 것이다. 만일 라이시의 해법을 강화한다면 부의 창출에는 부정적인 결과를 가져올 수밖에 없는 것이다.

VII. 환상을 좇는 나라?

1. 공정을 결과의 평등, 혹은 실체적 기회평등의 안경으로 보면 세상은 언제나 불공정하다

지난해 이명박 대통령이 8.15경축사에서 공정한 사회문제를 제기하면서 우리사회에는 ‘공정’에 대한 논의가 붓물을 이루고 있다. 당시 한 여론조사 결과를 보면, 4명중 3명이 한국사회가 공정하지 못하다고 응답하고 10명중 6명이 현 정부가 국정과제로 내세운 공정한 사회정책이 성과가 없을 것이라며 비관적으로 전망했다.³¹⁾ 그렇다면 과연 한국사회는 다른 나라에 비해 정말로

31) 동아일보, 2010. 9. 10 일자 보도: “‘한국 사회가 전반적으로 공정하다고 생각하느냐’는 질문에 53.2%는 ‘대체로 불공정하다’고 답했고 17.2%는 ‘매우 불공정하다’고 답했다. 총 70.4%가 불공정하다고 답한 것. 취업의 기회, 분배 등 사회생활의 영역별 공정성에 대해서는 모든 영역에 걸쳐 ‘불공정하다’는 응답이 절반을 넘었다. 특히 정부 고위직 인사가 불공정하다는 응답이 74.5%로 공정하다는 응답(19.2%)보다 압도적으로 높아 고위직 인사에 대한 불신이 극심한 것으로 재차 확인됐다. 취업 기회는 61.8% 대 32.7%, 경제활동 성과의 분배는 58.3% 대 33.2%, 민형사 사건에 대한 사법부의 판단도 52.6% 대 35.8%로 불공정하다는 응답이 공정하다는 응답보다 많았다. 불공정한 행태가 가장 많이 벌어지는 분야로는 59.0%가 정치권을 가리켰다. 2~4위는 법조(7.9%) 교육(초중고교·7.9%) 중앙정부(7.3%) 순이었다.” 머니투데이, 2010. 10. 11일자 보도: “국민 10명 중 7명 이상이 우리나라를 공정하지 않다고 보고 있는 것으로 나타났다. 또 최근 정부가 중점 추진하고 있는 ‘공정

공정하지 못한 나라인가?, 그럼 우리는 공정한 사회를 위해 아무 일도 안하고 있던 말인가?, 아니면 하고 있지만 제대로 하고 있지 못하다는 것인가? 라는 의문이 생긴다. 그리고 우리가 노력하고 있음에도 불구하고 아직도 갈 길이 멀다고 한다면, 보다 근본적으로는 우리 국민들의 공정한 사회의 잣대는 무엇이며 우리사회가 이에 대한 이해나 합의는 있는 것인가? 하는 의문을 제기하지 않을 수 없을 것이다. 설문 결과 우리사회는 불공정하며, 정부가 노력한다하지만 별 무효과일 것이라는 비관적 전망이 바로 이런 근본적인 의문을 뒷받침한다고 할 것이다.

여기서는 우리 사회의 공정성과 연관된 몇 가지 지표와 정책들을 살펴봄으로써 우리 사회가 공정의 문제를 어떤 잣대로 보고 있는지 가늠해 보고자 한다..

첫째로 불공정, 혹은 불평등 지표의 가장 대표적인 상징이자 그 해소를 위한 가장 대표적인 수단의 하나가 대학교육 수혜 여부이다. 우리나라 고등학생의 대학진학률은 2006년 기준으로 91%로서 전 세계 어느 국가와도 비교할 수 없을 만큼 높다. 이웃 일본이 57%, 세계 최강국 미국이 82%, 영국이 59%, 그리고 평등의 나라라는 프랑스가 56%이다. 이렇듯 거의 전 국민이 대졸자인 공정한 사회를 이루었지만 대졸자들의 경쟁력이 높아졌다는 평가는 별로 없고 대졸자들의 취업률은 개선되지 못하고 있다. 이제 어느 누구도 전 국민이 대졸자인 사회를 공정한 사회라 생각하지 않고 있다.

둘째로 우리나라의 소위 공정경쟁을 위한다는 대기업 규제는 세계 어느 나라보다도 강도가 높고 직접적이다. 「공정거래법」 제2장은 시장지배적 지위남용 금지의 장으로 제3장은 경제력집중억제의 장으로 대기업이라는 이유 하나로 정부의 밀착 감시와 규제를 받고 있다. 이에 반해 중소기업은 지난 30년 동안 단지 작다는 이유로 거의 200여개에 달할 정도로 그물망 같은 촘촘한 지원제도에 의해 국가의 보호를 받고 있다. 그 결과 중소기업의 비중은 99%에 이르러 OECD국가 중 최고 수준을 보이지만 여전히 중소기업과 대기업 관계의 불공정성문제가 가장 정치적으로 인기 있는 화두가 되고 있다. 심지어 중소기업과 대기업관계의 공정성을 강화할 목적의 특별조직인 동반성장위원회까지 발족하기에 이르렀다.

셋째로 평준화 교육으로 학교 간, 학생 간 차별을 없애고, 수능문제를 쉽게 내어 1등급을 받고도 서울대 들어가기 어려운 정도로 1등급을 양산하는 등, 학교와 학생의 우열을 없애고 실력 차에 관계없이 평등한 자격을 주고자 노력하고 있다. 그런데도 수능을 더 쉽게 낸다는 것이 정부의 방침이다. 이렇듯 모든 학생들에게 동등한 기회는 물론 동등한 결과를 만들어 주는 소위 공정교육을 실시하고 있지만 우리 교육 현장을 공정하다고 보는 사람은 많지 않다.

넷째로 종합부동산세로 9억 원 이상 주택보유자에게는 소득에 관계없이 부유세를 부과하는

한 사회' 정책에 대해서는 국민 절반 이상이 성과를 얻지 못할 것으로 전망했다..... 한국이 공정한 사회인지에 대한 인식에서 응답자 중 74.3%는 한국사회를 공정하지 않다고 평가했다..... 이와 함께 이명박 대통령이 집권 하반기 국정과제로 내세운 '공정한 사회' 정책에 대해서는 국민의 10명 중 6명은 '성과가 없을 것'(59.7%)으로 내다봤다."

반면 우리나라 국민의 절반정도가 소득세를 납부하지 않을 정도로 면세특혜를 남발해 왔다. 그러나 면세 대상인 국민들은 이 사회를 공정한 사회라 생각하지 않는다.

다섯째로 지역균형발전을 위해 수도권은 너무 과밀하다는 이유로 40년 가까이 대기업의 공장 입지와 4년제 대학의 설립 등에 있어 지속적이고 강도 높게 규제를 받아왔다.³²⁾ 최근에는 수도권에서 지방으로 이전하는 기업들에게 특별 세제혜택을 부여하는 등 반 수도권, 친 지방적 평등주의 정책을 제도화하였다. 수도권 주민들은 법적·제도적 차별을 일방적으로 감수하고 있는 것이다. 같은 맥락에서 수도권 대학에 비해 지방소재 대학을 우대하는 각종의 차별적 정책이 시행되고 있다. 그러나 아직도 지방은 이 나라가 공정하다고 생각하지 않는다.

우리나라의 소득 분배는 경제도약을 이뤘던 개발연대 동안 상대적으로 양호한 수준을 유지했을 뿐만 아니라 1997년 외환위기 이후 다소 악화되기는 했지만 여전히 상대적으로 양호하다는 평가를 받고 있다.³³⁾ 그러나 우리 사회는 양극화가 문제이며, 그래서 공정하지 못한 사회라는 목소리만 크게 들리고 있다.

이러한 예들은 그것이 공정이라는 이름하에 추진되지만 결국 결과의 공정, 혹은 평등을 추구함으로써 오히려 사회발전에 역행할 수도 있음을 시사하는 경우들이지만 그럼에도 불구하고 국민들의 높은 기대에는 못 미치고 있는 것이다. 좋은 뜻으로 열심히 공정한 사회를 외치고 그 실현을 위해 노력했지만 결과는 실망스러운 것이다. 우리는 혹시 실현 불가능한 환상—결과의 평등—을 쫓고 있는 것은 아닌가?

이런 시각에서 보면 현재 우리나라에서 소위 정의나 공정이라는 관점에서 논란이 되는 많은 현안들도 표면적으로는 기회의 공정이나 평등을 내걸고 있어 보이지만 사실은 결과의 평등을 염두에 두고 있음을 감지할 수 있다.

- 1) 대기업과 중소기업의 기회공정(평) 문제도 중소기업에게 대기업 업종을 포함 기업 활동에의 진입의 자유가 보장되고, 대기업의 불공정거래 관행을 방지하는 정부의 노력이 적절히 경주되는 한 중소기업환경은 공정하다고 봐야 할 것이다. 이를 중소기업의 기업 활동 자유 보장을 넘어 대기업과 경쟁할 수 있는 동등한 경제적 힘을 보장해야 한다는 실제적 기회평등의미로 확대 해석하면 결국 결과의 평등을 주장하는 셈이 된다.
- 2) 중소기업에 대한 지원 요구도 잘하나 못하나 차별 말고 평등하게 지원해 달라는데 부를 보다 많이 창출하는 기업과 그렇지 못한 기업을 같이 취급하는 것이 공정한 것인지 고민해야 한다.
- 3) 교육평준화 문제도 “기회평등”의 옷을 입고 있지만 실제로는 결과평등을 추구하고 있어 문

32) 부산시도 같은 이유로 규제를 받아왔다.

33) ‘2009년 OECD 통계연보’에 의하면 우리나라의 지니계수는 0.31로 OECD 평균이고 35개 회원국 중 17위로서 그다지 나쁘다고 할 수 없다.

제를 야기하고 있는 것이다. 정의니 공정이니 하며 학교차별과 격차를 없애야한다고 소리 높이지만 실상은 모두 서울대를 가고 싶어 그러는 것인데 이렇게 해줄 수는 없으니 어떤 제도를 해도 불공정하다 할 수밖에 없게 되는 것이다. 격차와 차별을 없애자는 요구는 결국 모두 좋은 학교에 진학할 수 있게 해 달라는 요구가 아니겠는가.

- 4) 지역균형발전 문제도 똑 같이 기회 평등이라는 논리로 포장되고 있지만 사실은 결과평등을 요구하는 것이다. 결과에 대한 책임을 지는 자치, 자율권주장은 안하고 공정, 평등 자원배분만 요구하는 것이 바람직한 것인지 진지하게 고민해야 한다.
- 5) 소득재분배정책은 최근 선택적 복지나 보편적 복지냐의 논쟁이 주를 이루고 있다. 그러나 필자의 판단으로는 복지의 최우선 과제는 일자리창출과 공급을 강화하는 것이 되어야 하고, 그 다음은 선택이나 보편이나 하는 문제보다도 무상복지에 따른 부작용을 최소화하는 문제가 되어야 한다고 생각한다. 무상복지로 인한 도덕적 해이와 복지재정의 부담 등을 고려하면 선택적 복지에 동기부여(차별화)장치를 보완한 복지제도가 답이 아닌가 생각한다.
- 6) 그동안 경제민주화를 통해 대기업이나 부자가 없는, 경제적으로 평등한 사회가 되어야 선진국이 된다는 생각들이 여러 가지 형태로 표출되어 왔다. 즉 흥하는 이웃이 없어야 내가 흥하고 선진국 된다는, 경제발전원리에 역행하는 평등분배 정의관이 그동안 한국경제운영의 패러다임으로 고착되었다. 우리는 그동안 발전 역행적 결과평등의 환상을 좇아온 셈이라 할 수 있을 것이다.

2. 공정한 법과 집행으로 법 앞의 평등을 추구해야

물론 우리 사회에는 실제로 공정성이 부족한 부분이 많이 남아있는 것이 사실이다. 특히 그동안 고위직 공직자들의 청문회 과정에서 드러난 것처럼 --- 물론 청문회 자체가 얼마나 합리적으로 그 근본목적에 부응하고 있느냐에 대해서는 부정적인 시각이 많지만--- 고위층들이 불법을 저지르고도 법의 처벌을 받기는커녕 오히려 고위직으로 내정되는 모습 때문에 많은 국민들에게 실망감을 안겨준 것은 사실이다. 또한 그 동안 대통령의 사면권 행사과정에서, 정치인이나 대기업 소유주 등 우리사회에 소위 힘 있는 사람들에게 법이 특혜적으로 적용되어 이들이 형기도 채우지 않은 채 버젓이 사면되는 모습이 되풀이되면서 법 적용이 공정하지 못하다는 인식을 국민들에게 심어준 것도 사실이다. 한편 지난해 ‘외교부 특채’ 논란의 경우도 ‘법 앞의 평등’ 원칙을 무시하고 ‘법을 초월한 특권’을 남용한 것이 국민들의 분노를 촉발시킨 원인이다. 고시 준비생들이 공채를 존속시켜 달라는 요구는 ‘법 앞의 평등’을 보장해 달라는 의미이다.

이와 같이 법의 내용이나 집행의 불공정성과 관련해서는 정치권과 정부의 책임이 제일 크다고 할 수 있다. 이런 문제는 모든 국민에 대해 지위고하, 빈부귀천을 불문하고 법 앞의 평등을 통해

법을 제대로 시행하고 적용하는 것이 바람직한 해법일 것이다. 만일 법이 사회의 공정 기준과 상식 수준에 맞지 않으면 법을 먼저 고쳐 ‘법 앞의 평등’ 원칙을 살리는 것이 순리이다. 특히 법, 제도보다 도덕과 정서를 먼저 강조하면 객관적 기준 없이 포퓰리즘과 마녀사냥의 유혹에 빠질 위험이 있으므로 경계할 필요가 있다. 그래서 공정한 사회 문제는 공정한 법제도의 정착과 그 엄격한 집행을 통한 ‘법 앞의 공정’의 문제로 실사구시적으로 접근해야지 정치적 이념에 치우치거나 사람의 문제, 즉 도덕의 문제로 접근하면 실익보다 혼란이 더 많을 가능성이 있다.

그러나 위에서 지적한 예에서와 같이 사회가 애를 쓰고 있지만 실제 성과나 국민의 평가가 기대에 미흡한 경우는 보다 근본적인 의문으로 돌아가 우리의 공정의 잣대가 잘못된 것은 아닌가?, 도대체 공정의 잣대는 무엇이어야 하는가? 하는 질문에 대한 답을 찾고 이에 대한 국민적인 합의를 이끌어내는 일에 천착할 필요가 있다고 생각한다. 물론 우리의 권고는 “법 앞의 기회 평등”만이 정부가 합리적으로 보장할 수 있는 공정의 잣대이며 이점을 국민들에게 인식시키는 꾸준한 노력이 필요하다고 본다. 그러나 공동체적 관점에서 보면, 사회가 교육기회의 확대와 직업선택기회의 공정을 확보함으로써 출생이나 양육환경의 차이에서 오는 차등이나 차이에 따른 결과의 차이를 최소화하는 노력을 경주해야 할 필요성은 여전히 크다고 할 것이다.

VIII. 일자리 없음이 만병의 근원이다.

농경사회를 대체한 자본주의 산업사회는 인간을 농토에서 분리시켰다. 이제 인류는 대다수 사람들이 임금근로자로서 삶의 터전을 땅이 아니라 기업에서 찾는 독특한 경제체제를 개발한 셈이다. 이제 기업은 과거의 농경지와 같은 역할을 하고 있는 것이다. 기업과 분리되면 빈곤층의 나락으로, 좋은 일자리를 잡으면 중산층, 상류층으로 신분상승을 이루게 된다. 일자리를 통해 부의 창출에 참여하느냐, 못하느냐가 신분, 계층의 차이를 가져오는 것이다. 자본주의 신 발전원리는 기업이 경제발전의 주역임을 잘 보여주고 있다. 기업의 성장 없이 발전하는 나라는 존재하지 않는다. 우리의 삶의 수준과 질의 향상은 바로 이런 성장하는 기업들이 창출하는 일자리를 통해 이루어진다. 일자리가 자본주의 시장경제의 제일의 복지수단인 것이다. 따라서 기업의 투자와 일자리 창출능력에 장애가 오기시작하면 자본주의 사회는 병들 수밖에 없다. 따라서 자본주의 임금근로사회의 만병은 실업에서 오는 것이다.

공정한 사회니 평등사회니 정의사회니 양극화니 하는 문제제기는 결국 일자리 없는 문제, 부의 창출에 참여하지 못하는 문제에서 연유한다. 그런데 일자리 문제는 경제발전문제이다. 따라

서 경제발전정책으로 접근해야 답이 있다. 재분배 사회정책으로만 접근하면 오히려 나눠야 할 부의 창출이 원활하게 되지 못하고 모두가 하향평준화로 가게 된다. 따라서 모든 경제제도를 일자리 창출하는 주체에 유리하게 조성하는 것이 자본주의 시장경제의 지속가능한 발전을 담보하는 길이 된다.

정부도 NGO도 아닌, 기업과 기업의 투자가 대접받는 경제만이 일자리 천국을 만들 수 있다. 일자리 만드는 기업의 생각은 무시하고 규범적 정의관이나 정치적 명분론에 치우친 정책은 역효과를 가져온다. 기업환경을 악화시켜 좋은 일자리를 해외에 수출하는 국내경제제도문제를 풀지 않는 일자리정책은 연목구어에 다름 아니다. 물론 정부가 나서서 만드는 저임금 일자리도 정답이 아니다. 일자리 늘리기와 관련해서 기업에 유 무언의 혹은 유 무형의 압력을 행사하는 무슨 편법이나 대중요법에 의존하기 보다는 다음과 같은 문제들을 풀어내는 노력이 선행되어야 할 것이다.

- 노동시장유연성문제: 정규직해고의 부자유와 그로 인한 비정규직과 청년실업 양산과 저출산 문제의 심화라는 연결고리를 차단하기 위해 노동시장유연성을 높이는 개혁이 필요.
- 전투적 노조의 문제: 기업친화적인 노조로 변신유도.
- 경제활동규제문제: 대기업규제, 국내대기업 역 차별규제, 수도권규제 등 국내자본의 해외 탈출을 장려(?)하는 규제 들을 철폐, 완화.

결국 일자리를 늘리기 위해서는 일자리 창출 주체인 기업에 친화적이고, 일자리에 친화적 정책이 절대 필요하다. 이와 동시에 국민들의 일할 능력 제고를 위해서 교육기회의 확대와 의료서비스 접근을 강화하는 문제는 재론할 필요도 없다.

이제 정의, 공정의 문제를 규범적 배분정의차원을 벗어나 실증과학적 차원에서 부의 창출문제로 접근해야 한다. 모든 경제제도의 개혁은 기업투자의 유도를 통한 일자리창출과 국민들의 고용극대화에 초점이 맞추어져야 한다. 이렇게 해야 지속 가능한 발전을 이룰 수 있다. 그러나 일할 능력이 없는 주체, 일시적 어려움에 봉착한 주체들에게 선택적 복지를 제공하는 것은 공동체 유지를 위한 최소한의 과제일 것이다.

〈참고문헌〉

[국내자료]

- 라이시, 로버트(2011), “위기는 왜 반복되는가?”(*After Shock*), 안진환 역, 김영사
- 롤스, 존(2004), *정의론*, 황경식 옮김, 이학사.
- 민정국(2007), “롤스와 하이에크 : 서민층과 자유주의”, *철학과 현실*, 여름호
- 복거일(2005), “정의로운 체제로서의 자본주의”, 삼성경제연구소
- 샌들, 마이클(2010), *정의란 무엇인가?(이 창신 옮김)*, 김영사
- 이영희(2005), *정의론*, 법문사.
- 좌승희(2006), *신 국부론*, 굿 인포메이션
- (2008), *진화를 넘어 차별화로*, 지평
- (2009), “*이념의 실증정치경제학*”, 미 발간 논문
- (2010), “*기업과 경제발전*”, 한국경제사학회 심포지움(2010.4.24) 발표 논문
- (2010), *대한민국 성공경제학*, 일월담
- , 김창근(2010), *이야기 한국경제*, 일월담
- (2011), “*발전친화적인 공정의 잣대, ‘법 앞의 평등’*”, 2011년 한국경제학공동학술대회, 제도·경제학회세션 발표자료

[국외자료]

- Hayek, Friedrich Von(1982), *Law, Legislation and liberty*, London, Routledge and Kegan Paul Ltd.
- Simon, Herbert A. (1991), “Organization and Market”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2(Spring), pp. 25-44

공정한 사회와 공정거래정책

최정표 | 건국대 경제학과 교수

I. 공정거래정책의 공정성

1. 공정거래정책의 목표와 공정한 사회

최근 우리 사회에는 공정한 사회가 갑자기 새로운 화두로 등장했다. 대통령이 이 말을 언급하고서부터이다. 공정한 사회란 막연하지만 좋은 의미라는 것은 틀림없지만 구체적으로 어떤 의미 인지는 알기 어렵다. 하나의 이상향을 지칭한 것 같기도 하다. 우리가 가고 싶어 하는 사회, 그러나 가기는 결코 쉽지 않은 사회, 그런 의미로 부각되기도 한다.

그 의미는 명확하지 않지만 우리 사회에 어떤 일이 터지면 곧장 공정한 사회라는 잣대를 갖다 대는 것이 이제는 하나의 공식처럼 되었다. 이런 점에서는 공정한 사회가 사회윤리의 기준을 제시하는 것 같기도 하다. 어떤 일이 터지면 그것이 공정한 사회와 합치하는지 합치하지 않는지 구분하려고 한다. 공정한 사회원칙과 합치하지 않으면 지탄의 대상이 되곤 한다.

어쨌든 짧은 기간이었지만 공정한 사회라는 슬로건이 제시된 후 홍역을 치른 사건들이 많았다. 과거에는 묵인되었던 것이 공정한 사회라는 화두가 불거진 후에는 용인되지 않기도 했다. 그런데 공정한 사회가 이런 용도로만 사용되어서는 곤란하지 않을까 싶다.

막연하지만 공정한 사회는 약자를 배려하고 보호하는 사회, 가능하면 약자에게 혜택이 가도록 하는 사회를 지칭한다고 볼 수 있다. 대통령 선거 당시에는 언급되지 않았던 것이 임기 중반을 넘기면서 왜 갑자기 튀어나왔는지는 알 수 없다. 그러나 좋은 의미이고 좋은 방향이기 때문에 나무랄 일은 아니다.

공정한 사회는 그 의미를 사전적인 개념으로 구체화시킬 수는 없지만 막연하게는 이해되는 개념이라고 볼 수 있다. 특히 공정거래정책은 공정한 사회와 관련해 꼭 논의하지 않을 수 없는 주제이다. 정부부서와 정부정책 중에 공정이라는 말이 직접 들어가는 곳은 ‘공정거래위원회’와 ‘공

정거래정책' 뿐이기 때문이다.

우리나라의 공정거래정책은 경제구조를 개선함과 동시에 경제주체들의 경제행위도 개선하는 것을 추구하고 있다. 구조면에서는 시장구조나 경제구조 자체가 공정거래를 성립시킬 수 있는 구조가 되도록 추구하는 정책이고, 행위 면에서는 기업들의 거래행태가 공정해지도록 만드는 정책이다. 시장구조가 공정해지고 기업행위가 공정해지면 그것이 바로 공정한 사회로 가는 길이고, 공정거래정책은 이를 추구하는 정책이다. 따라서 이 글에서는 공정거래정책을 구조개선 측면에서의 공정한 사회구현과 행위개선 측면에서의 공정한 사회구현으로 나누어서 살펴보고자 한다.

공정거래법은 제1조 목적조항에서 “이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”라고 선언하고 있다. 말하자면 약자를 보호하여 강자와 약자 사이의 균형을 추구한다는 것이 이 법의 지향점이다. 따라서 공정거래정책은 그 자체가 바로 공정한 사회를 지향하는 정책이라고 볼 수 있다. 이처럼 공정거래정책은 공정한 사회 건설을 위해 결코 가벼이 할 수 없는 필수적인 정책이다.

2. 공정거래정책의 실적과 공정한 사회

공정거래정책은 1981년 처음 시행된 후 그동안 많은 성과를 내고 있다. 각 개별시장에서 자유롭게 공정한 경쟁이 보장되도록 노력하고 있을 뿐만 아니라 재벌에 의한 과도한 경제력집중도 방지하기 위해 여러 가지 정책수단을 활용하고 있다.

공정거래정책이 충실히 집행되는 것은 공정한 사회원칙과 합치한다. 공정위가 공정거래법에 위반되는 행위를 발견하고, 처벌하고, 시정하는 것이 공정거래정책을 통해 공정한 사회를 구현하는 길이다. 이런 공정거래정책이 최근에 어느 정도 적극적으로 시행되었는지가 <표1>에 정리되어 있다.

공정거래법 위반 사건은 조치 수준에 따라 고발, 시정명령, 시정권고, 경고 등으로 구분할 수 있다. 공정위가 주로 취하는 조치는 <표1>에 보이는 것처럼 과징금 부과와 더불어 시정명령을 내리는 것이다. 경고는 매우 가벼운 조치이기 때문에 큰 의미를 부여할 수 없다.

이명박 정부에 와서 시정명령 건수와 과징금 부과건수가 대폭 줄어들고 있다. 경제규모와 기업들의 행태로 볼 때 이것은 위반사건이 적었다기보다 공정위의 법 집행이 느슨해졌다고 해석할 수 있다. 공정거래법의 강력한 집행이 공정한 사회원칙과 합치한다고 보면 이명박 정부 이후의 이런 추세는 오히려 공정한 사회와는 역행하는 것이다.

가장 강력한 제재수단인 고발에서도 비슷한 현상이 나타나고 있다. 시정권고에서도 마찬가지로이다. 가장 가벼운 처벌인 경고에서만 그 건수가 증가하였다. 전체적으로 이명박 정부 이후에는 공정거래법 위반사건의 조치건수가 줄어들었다. 경제규모가 커지고 기업들의 행태에 큰 변화가 없었는데도 이런 통계가 나왔다면 이것은 공정거래정책이 공정한 사회의 구현을 위해 노력했다는 것을 입증하지 못하는 자료이다.

〈표 1〉 조치유형별 전체사건 처리실적

	2006	2007	2008	2009
고발(과징금)	47(3)	48(11)	33(9)	43(8)
시정명령(과징금)	644(154)	928(315)	737(132)	487(70)
시정권고(시정요청)	179(1)	124(-)	77(1)	85(-)
경고	2,515	2,124	2,223	2,469
계	3,385	3,224	3,070	3,084

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 68

II. 공정한 경제구조와 공정한 사회

1. 경제력집중과 공정한 사회

1) 재벌문제와 경제력집중

경제력집중 문제는 1987년 공정거래법이 개정되면서 정식으로 공정거래정책의 대상이 되었다. 이때부터 경제력집중 해소를 위한 여러 가지 규제가 공정거래법의 조항으로 삽입되었다. 경제력집중 문제는 재벌문제에서부터 출발하였다. 한국에서는 재벌의 규모가 크고 이들이 국가경제 내에서 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 여기서 나타나는 제반문제가 심각한 수준에 이르렀을 뿐만 아니라 재벌식 경영의 편법성과 불법성이 심각한 경제문제로 대두되었다. 이런 문제들을 해결하기 위한 방법으로 독점금지를 주목적으로 하는 공정거래법에 재벌정책이 도입되었다.

그러나 재벌에 대한 규제가 재벌의 극심한 저항을 불러와 이 정책은 소위 말하는 대기업정책으로 변질되었다. 따라서 과거에는 재벌만을 정책 대상으로 했던 것이 언젠가부터는 대규모의

공기업과 재벌이라고 볼 수 없는 전문경영인기업까지 이 정책의 대상이 되었다. 이때부터 경제력집중정책은 성격도 모호해졌고 정책효과도 약화되었다.

공기업은 정부가 소유하고 경영하는 기업이고 재벌은 사익 추구를 주목적으로 하는 민간기업인데 규모가 크다고 해서 성격이 전혀 다른 두 종류의 기업을 동일한 정책의 대상으로 했기 때문에 정책효과가 애매해져 버렸다. 그 이후로 재벌에 의한 경제력집중은 점점 심화되고 급기야는 외환위기라는 미증유의 국가위기까지 초래하였다. 외환위기 극복과정에서는 재벌이 외환위기의 주범이라고 하여 대대적인 재벌개혁정책이 추진되었으나 그 열기도 곧 흐지부지되고 한국 경제는 재벌 중심의 경제로 계속 유지되고 있다. 그리고 재벌에 의한 경제력집중은 점점 높아졌다. 이처럼 경제력집중 문제는 곧 재벌 문제이고 재벌 문제는 공정한 사회 이슈와 분리될 수 없는 문제이다.

2) 공정한 사회 관점에서의 경제력집중 문제

경제력집중 문제는 소수의 특정 재벌에게 경제적 비중이 과도하게 집중된 데서 나오는 문제이기 때문에 재벌과 비재벌 기업간의 상대적 관계에 문제의 핵심이 존재한다. 우리 경제의 수많은 기업 중 소수의 대규모 재벌과 그 이외 기업간의 관계, 또는 소수의 대규모재벌 및 그들과 이해 관계를 같이 하는 계층과 그 이외 계층간의 비대칭적 관계가 문제의 핵심인 만큼 이는 바로 공정한 사회 문제와 직결된다.

과도한 경제력집중에서 나올 수 있는 핵심 문제는 두 가지 측면에서 짚어볼 수 있다. 하나는 독점력의 강화이고, 다른 하나는 영향력의 남용이다.¹⁾ Scott의 다시장접촉이론(multimarket contact theory)에 의하면 재벌과 같은 폭넓은 다각화경영 하에서는 개별 업종의 독점력이 다각화에 의해 더욱 강화될 수 있다. 일반적으로 한 업종의 독점력은 그 업종 내부의 시장조건에 의해 정해진다고 보지만 재벌처럼 광대한 다각화가 이루어지면 자기가 진출해 있는 타업종들의 시장조건도 개별 업종의 독점력에 영향을 미친다. 그리고 그 영향은 독점력을 강화시키는 영향이라고 보고 있다. 말하자면 특정 재벌의 한 업종은 그 재벌이 진출해 있는 수많은 타업종의 시장조건에 의해 독점력이 더욱 강화될 수 있다.

더 나아가 재벌은 그들이 갖는 막강한 영향력을 자기들의 이익을 위해 남용하는 것이 더 심각한 문제일 수 있다. 대표적인 영향력 남용의 행태는 정경유착, 여론호도, 정책왜곡 등이라고 볼 수 있다. 재벌은 막강한 금력을 이용하여 국가운영질서 자체를 자기들에게 유리한 방향으로 이끌어갈 수 있다. 이것은 시장의 독점화를 넘어서서 국가경제 전체를 독점화 시킬 수 있는 위험성까지 내포하고 있다.

1) 최정표(2011)

재벌의 이런 힘은 공정한 사회 원리와는 배치한다. 힘의 불균형 자체가 공정한 사회를 원천적으로 불가능하게 만들기 때문이다. 재벌의 독점력이 강화되면 강자인 재벌은 많은 혜택을 누리지만 비재벌은 피해를 보거나, 혜택을 보지 못하거나, 혜택을 적게 보게 될 것이 자명하다. 영향력의 남용도 마찬가지로 결과를 초래할 것이다. 재벌의 막강한 영향력은 재벌의 이익을 위해 남용되기 때문이다. 따라서 재벌에 의한 경제력집중은 공정한 사회 원칙과는 배치되는 것이 명백하다.

3) 경제력집중 관련 공정거래법 규정

경제력집중이 경제문제로 인식된 역사는 오래된다. 1932년에 출간된 Berle-Means의 저서에서 이미 미국의 경제력집중 현상이 통계로 측정 발표되었다.²⁾ 그 이후로 많은 학자들이 이 문제에 대해 이론 및 실증적으로 접근하였다. 이 문제를 직접 정책으로 도입한 나라는 2차대전 이후 일본이다. 경제력집중완화법이 만들어졌다. 2차대전 이후 연합군이 일본 재벌을 해체하면서 과거와 같은 경제력집중이 다시 일어날까봐 우려했기 때문이다.

우리나라는 1987년에 공정거래법을 개정하면서 재벌에 의한 경제력집중을 직접 규제하기 시작했다. 따라서 공정거래위원회는 독점금지정책과 더불어 재벌정책까지 담당하는 주무부서가 되었다.

공정한 사회와 관련된 주요 재벌정책은 출자총액제한, 상호출자금지, 채무보증금지, 지주회사 규제, 금융·보험계열사의 의결권제한, 내부거래의 이사회결 및 공시 등이다. 공정거래위원회에 의해 대규모기업집단으로 지정되면 이런 정책의 대상이 되는데 우리나라의 대표적 대재벌은 대부분 이 정책의 대상이 된다.

이 정책들의 공통된 특징은 재벌의 과도한 확장을 제한하는 내용이다. 상위 대재벌로 부상하면 그렇지 못한 기업에 비해 경제활동에서 상대적으로 훨씬 유리한 입장에 서게 된다. 특히 기업확장을 위한 전략에서 규모가 큰 재벌이 타기업들에 비해 월등히 우월한 위치에 서게 된다. 극단적으로 보자면 대재벌은 원하면 어떤 업종에나 진출할 수 있다. 이것은 바로 경제력집중의 심화이고 경제구조의 불균형이다. 그리고 공정한 사회 원칙과는 정면으로 배치된다. 따라서 재벌정책의 핵심은 과도한 재벌세 확장의 제한이고, 이 정책의 엄격한 집행은 공정한 사회의 실현과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

출자총액제한제도는 재벌계열회사의 타회사 출자를 제한하는 제도이고, 상호출자금지제도는 두 회사가 서로 상대방에게 출자하는 것을 금지하는 제도이다. 따라서 이 두 정책은 재벌이 가 공자본을 이용하여 과도하게 계열확장하는 것을 방지하는 정책이다. 채무보증금지제도는 재벌의 계열회사가 서로 채무보증을 하면서 과다한 채무로 계열확장하는 것을 방지하는 정책이고,

2) Berle-Means(1932)

지주회사규제는 재벌이 지주회사제도를 이용하여 과도하게 계열확장하는 것을 방지하는 정책이다. 따라서 이 정책은 재벌들이 과도한 부채경영으로 과도하게 계열확장하는 것을 방지하기 위한 것이다.

금융·보험계열사의 의결권 제한은 이 회사들이 수탁자금을 타회사 지배에 활용하지 못하도록 하는 정책이다. 수탁자금을 타 회사 지배에 사용하면 재벌은 무한대로 커질 수 있기 때문이다. 이처럼 재벌정책은 과도한 재벌확장을 금지하여 경제력집중 현상을 방지하려는 목적을 가지고 있다. 이것은 재벌이 불공정하게 비대해지는 것을 막는 것이기 때문에 공정한 사회원칙과 합치되는 정책이다.

재벌회사의 대규모 내부거래는 이사회 의결을 거쳐 공시하도록 하는데, 이 정책은 투명경영을 추구하는 정책으로서 재벌이 계열사간에 불공정한 내부거래를 하면서 부당하게 재벌세를 확장하는 것을 방지하기 위한 정책이다. 비재벌들은 계열사가 적거나 없기 때문에 이런 기회를 이용할 수 없다. 따라서 재벌은 비재벌에 비해 일방적으로 유리한 경제활동을 할 수 있다. 이런 것은 공정한 사회 논리와 맞지 않는다.

이처럼 대부분의 재벌정책은 모든 기업들에게 공정한 경제활동을 보장하기 위해 마련된 정책이다. 따라서 재벌정책을 철저히 집행하는 것은 바로 공정한 사회를 구현하는 길이다.

4) 경제력집중 현상의 최근 추세

경제력집중 현황은 주로 총괄집중률(aggregate concentration)로 추정된다. 총괄집중률은 일정 수의 대기업군 또는 재벌군이 우리 경제에서 차지하는 비중을 의미한다. 이 방법으로 추정한 최근의 경제력집중 현황은 <표2> 및 <표3>과 같다.

광공업부문을 대상으로 했을 때 상위 50대 기업이 우리나라 경제에서 차지하는 비중은 최근 3년 사이에 40%에서 45%까지 증가하였다. 상위 100대 기업으로 확장하면 47%에서 51%로 증가하는 것으로 나타났다. 경제력집중 현상이 심화되었다는 통계이다. 경제활동이 소수대기업에게 집중되어 있는 비중이 높고 증가하였기 때문이다.

기업집단 중심으로 측정한 경제력집중현상은 반대의 결과를 보이고 있다. <표3>에 의하면 2009년 4월 공정위에서 지정한 대규모기업집단이 우리 경제에서 차지하는 비중은 36.5%에서 34.1%로 줄어들었다. 말하자면 재벌중심으로는 경제력집중이 하락하였다. 그 수치는 여전히 높지만 점점 하락하는 추세를 보이고 있다.

<표2>와 <표3>을 종합해 보면 우리나라의 경제력집중 현상은 매우 높은 편이고 변화추세는 양면적이다. 소수대기업에게로의 집중은 심화되었지만 소수 재벌에게로의 집중은 완화되었다. 좀 더 세부적인 통계를 계속하면 더 자세한 내용을 파악할 수 있겠지만 아직은 경제력집중 완화정책이 매우 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 대규모기업의 출하액 비중

구분	2006	2007	2008
상위 50대 기업	39.9	42.3	44.7
상위 100대 기업	47.0	48.8	51.1

자료: 공정거래위원회 보도자료, 2010. 12. 22

〈표 3〉 대규모기업집단의 출하액 비중

	2006	2007	2008
대규모기업집단(자산5조원 이상)	36.5	36.3	34.1

* 48개 기업집단의 광공업부문 472개 계열사 대상

자료: 공정거래위원회 보도자료, 2010. 12. 22

5) 경제력집중 관련 공정거래정책의 최근 실적

경제력집중과 관련된 중요 정책은 최근 많이 개정되었다. 법규정에서는 출자총액제한제도가 폐지되고, 지주회사 규제가 완화되고, 기업집단공시제도가 도입되었다. 시행령에서는 상호출자 및 채무보증제한 기업집단의 지정기준이 상향조정되고, 특수관계인의 친족범위가 축소되었다.

출자총액제한제도는 재벌들이 오랫동안 폐지를 요구해 왔었고 이명박 정부는 집권하자 곧 이 제도를 폐지하였다. 출자총액제한제도는 재벌계열사의 타회사 출자액을 순자산의 25% 이내로 묶어두는 제도이다. 재벌들의 과도한 계열확장을 막기 위해 도입된 제도이다. 따라서 이 제도의 폐지는 공정한 사회 구현과는 배치되는 조치라고 볼 수 있다.

지주회사규제는 지주회사가 타회사지배를 목적으로 하는 회사이기 때문에 설립은 허용하되 악용은 하지 못하도록 하기 위한 규제이다. 지주회사가 계열확장의 주수단이 되지 못하도록 하기 위해서 여러 가지 규제를 두고 있다. 그런데 이명박 정부는 많은 규제를 완화시켰다. 특히 지주회사의 부채비율 200% 이내 제한과 비계열사 주식 5% 초과보유금지조항을 폐지한 것은 대폭적인 규제완화이다. 그 이외에도 여러 가지 규제를 완화시켰다. 이러한 규제완화는 지주회사가 쉽게 더 많은 자회사와 손자회사 등을 거느릴 수 있도록 한 조치로서 공정한 사회원칙과는 배치되는 방향이다.

공정위는 매년 대규모기업집단을 지정하여 이들을 대상으로 경제력집중억제정책을 시행하고 있다. 지정된 기업집단의 계열기업들은 개별적으로 기업현황을 공시하도록 되어 있다. 그런데 최근에는 기업집단 단위로도 공시제도를 도입하였다. 지정된 기업집단은 집단 전체의 일반 현황, 주식소유 현황, 특수관계인과의 거래 현황 등을 공시하도록 공정거래법에 규정하였다. 이것

은 대규모기업집단에 대한 시장감시 기능을 강화하고 집단 스스로의 투명성 제고 노력을 유도하기 위한 조치로서 공정한 사회 원칙과도 합치된다.

시행령 규정인 기업집단 지정기준을 변경시켰다. 2002년 이후 2조원 이상 기업집단을 대규모 기업집단으로 지정하던 기준을 5조원으로 상향조정하였다. 따라서 정책대상 기업집단은 줄어들었다. 기업들은 계속 성장하기 때문에 기준금액을 상향조정하는 것은 불가피하다. 그러지 않으면 정책대상 기업집단 수가 너무 많고, 상대적으로 작은 기업집단까지 정책대상이 되어 정책의 실효성이 떨어질 수 있기 때문이다.

시행령에서 규정하고 있는 재벌총수의 친족범위도 8촌에서 6촌으로 축소시켰다. 따라서 대규모기업집단 지정시 동일인 지배범위가 줄어들고 정책대상의 기업범위가 줄어들었다. 이것은 얼핏 공정한 사회원칙과 배치된다고 볼 수도 있지만 핵가족화 되어 가는 현대사회의 특성상 친족범위를 6촌으로 축소하는 것은 합리적인 개정이라고 볼 수 있다.

최근에 이루어진 경제력집중 관련 주요 규정들의 변경은 전체적으로 공정한 사회원칙과는 반대되는 방향으로의 변화라고 볼 수 있다. 특히 출자총액제한제도 폐지와 지주회사규제의 완화는 경제력집중억제정책과는 반대되는 방향으로의 정책변경이다.

제도 변경 외에 정책집행실적도 정부의 공정한 사회구현 의지를 살펴볼 수 있는 하나의 시금석이 된다. 경제력집중억제정책을 실제로 어느 정도 강력하게 추진해 왔는지를 살펴보기 위해 공정위의 정책실적을 살펴보면 <표4>와 같다. 경고 이상 시정건수의 추세를 판단하면 이명박 정부 이후 재벌정책에 변화가 없었다. 2008년에는 시정건수가 대폭 증가했지만 2009년에는 또 대폭 감소하였기 때문이다. 공정한 사회의 구현은 제도개선도 중요하지만 정부의 정책집행의지도 거기에 못지않게 중요하다.

〈표 4〉 경제력집중억제 위반행위 시정 실적

	04	05	06	07	08	09
경고 이상 시정 건수	149	108	24	44	116	41

자료: 공정거래백서(2010), p. 69

6) 공정한 사회 관점에서의 새로운 정책 방향

경제력집중억제제는 공정한 사회구현과 밀접하게 관련된 정책이다. 경제력집중 자체가 바로 불공정을 의미하기 때문이다. 이명박 정부는 이 분야의 정책에 소홀하거나 무관심해 왔다는 것이 일반적 평가이다. 이 정책은 소위 말하는 재벌정책인데 이명박 정부의 주된 경제정책 기조는 대기업활성화를 통한 경기활성화 내지 성장주도였기 때문이다. 이런 정책기조에서는 재벌정책을

강력하게 추진하기가 어렵다.

한국과 같은 재벌중심 경제구조 하에서는 경제력집중 문제를 중요한 정책 아젠다로 보아야 한다. 특히 공정한 사회를 슬로건으로 하고 이를 실천하기 위한 진정한 의지를 가졌다면 경제력집중억제정책은 결코 소홀히 할 수 없는 정책이다. 재벌에 의한 문어발식 다각화라든지 이들에 의한 우월적 경제지배는 바로 현시점에서조차 문제시되고 공정한 사회를 해치고 있기 때문이다.

제도개선이 필요하지만 제도개선을 위해서는 법개정 절차 등 시간이 많이 소요되기 때문에 현 정부는 우선 진정성 있는 정책의지를 가지는 것이 중요하다. 재벌에 의한 우월적 경제지배를 방지하고는 공정한 사회가 달성될 수 없기 때문이다. 공정거래위원회는 다시 재벌정책에 역점을 두어야 한다.

2. 독과점구조와 공정한 사회

1) 독과점적 시장구조의 사회후생효과

경제력집중은 경제전체에서 논의되는 힘의 집중 문제이지만 독과점시장은 개별 상품시장에서 논의되는 힘의 집중 문제이다. 개별 시장을 1개 기업 또는 소수의 기업이 독차지하면 그런 시장은 독과점시장이 되는데, 이런 시장에서는 소비자에 비해 기업이 절대적인 힘을 행사할 가능성이 높다. 따라서 이런 시장에서는 소비자가 피해를 보고 사회후생이 감소할 가능성이 높다.

한 개의 기업이 시장을 독차지하는 독점시장에서는 이론적으로 소비자는 높은 가격을 지불하고 기업이 독점이윤을 본다. 따라서 사회후생이 감소한다. 그러나 2-3개의 기업이 시장을 나누어 가지는 과점시장에서는 경쟁이 이루어질 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 이런 시장에서 기업들이 서로 경쟁하여 시장이 경쟁균형으로 수렴하면 사회후생은 감소하지 않는다. 그러나 기업들이 서로 경쟁을 지양하고 비경쟁적으로 협조하면 이런 시장의 균형은 독점균형과 일치하고 사회후생이 감소한다. 그런데 과점시장은 후자의 경우처럼 시장이 조정되어질 가능성이 매우 높다. 따라서 과점시장을 독점시장과 묶어서 일반적으로 독과점시장이라고 지칭한다.

우리나라는 유달리 과점시장이 많다. 기술발전과 더불어 개별기업의 규모는 커지는데 경제규모는 대기업들을 많이 수용할 수 있을 만큼 크지 않기 때문이다. 따라서 우리나라는 많은 상품시장이 대기업 소수가 적절히 시장을 나누어 가지는 과점적 구조로 되어 있다. 그리고 이런 과점은 경쟁적이 되기보다 비경쟁적으로 가고 있다. 따라서 경쟁정책이 강력하게 추진되지 않으면 우리나라의 과점시장은 비경쟁적으로 조정되어 사회후생이 감소할 우려가 크다.

2) 공정한 사회 관점에서의 독과점 문제

독과점시장이 비경쟁적인 균형으로 흘러가면 기업들은 혜택을 보는 반면 소비자는 피해를 본다. 일반적으로 이러한 혜택재분배는 불공정하다고 본다. 혜택을 보는 기업은 소수의 부자들이고, 피해를 보는 소비자는 다수의 일반국민들이기 때문이다. 기업은 혜택을 보고 소비자는 손해를 본다면 공정한 사회원칙과는 배치된다.

독과점적 시장구조가 많을수록 이러한 불공정성은 더 커질 것이다. 따라서 모든 선진국은 반독점정책(antitrust policy)을 통해 이러한 현상을 방지하려고 한다. 우리나라도 공정거래정책을 통해 가능하면 독과점시장을 줄이려고 한다. 이를 위해 공정위는 진입장벽을 줄이고 경쟁제한적인 기업결합을 금지한다.

3) 독과점 관련 공정거래법 규정

공정거래법은 공정위가 독과점적 시장구조를 개선하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다(제3조). 그리고 독과점화를 초래하는 기업결합은 금지한다고도 규정하고 있다(제7조). 이 규정들은 개별시장이 구조적으로 독과점화 되는 것을 방지하기 위한 규정들이다.

그런데 독과점적 시장구조 개선을 위해 공정위가 할 수 있는 일은 매우 제한적이고 소극적일 수밖에 없다. 법규정에 의하면 공정위가 할 수 있는 일은 독과점시장에서 경쟁을 촉진하기 위한 정책을 수립하고 집행하는 것, 이를 위해 관계 행정기관에 의견을 제시하고, 시장구조를 조사하여 공표하는 것 등에 불과하다. 이 정도의 조치로 시장을 구조적으로 개선하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

독과점화를 야기 시키는 기업결합에 대해서는 공정위가 이를 승인하지 않을 수 있는 강력한 권한을 가진다. 그런데 기업결합은 여러 가지 효과를 가져 오는 매우 복잡한 기업전략이기 때문에 공정위가 매우 소극적으로 임할 때가 많다. 경쟁제한성이 분명한 기업결합일지라도 산업정책상의 이유로 이를 허용하거나, 불확실한 효율성 효과를 구실로 이를 허용하는 등 이 규정의 집행에 엄격하지 않을 때도 있다. 공정한 사회의 관점에서는 이 정책이 강력하게 집행되어야 한다.

4) 독과점적 시장구조의 최근 추세

우리나라는 독과점적 시장이 많다. 시장구조는 3사집중률(CR₃)로 측정되는데 이 값이 높으면 그 시장은 독과점적 시장이다. 우리나라의 473개 산업에 대해 CR₃를 추정한 결과가 <표5>에 정리되어 있다. 단순평균은 45% 수준이지만 가중평균은 50% 이상이다. 큰 시장일수록 독과점도가 높다는 의미이다. 그리고 최근에도 이 값이 꾸준히 증가하고 있다.

CR₃의 평균값이 높아진다는 것은 개별시장의 CR₃가 높아진다는 의미이다. 말하자면 독과점화가 심화된다는 의미이다. 이것은 공정한 사회와는 역행하는 변화이다. 독과점시장이 많아지거나 개별시장의 독과점도가 심화되면 기업들은 이득을 보지만 소비자들은 피해를 보기 때문이다. 따라서 공정한 사회 원칙과는 배치되는 변화이다.

〈표 5〉 한국의 시장집중도

		2006	2007	2008
CR ₃	단순평균	45.6	45.2	45.5
	가중평균	51.2	54.2	55.3

자료: 공정거래위원회, 보도자료, 2010. 12. 22

5) 독과점 관련 공정거래정책의 최근 실적

공정위는 시장구조를 경쟁적으로 개선하기 위해 상시적으로 노력하고 있다. 그러나 독점기업 분할명령(미국)과 같은 강력한 정책수단이 없는 한 시장을 구조적으로 경쟁화시키는 것은 쉽지 않다. 우리 공정거래법에서는 공정위가 독과점적 시장구조방지를 위해 취할 수 있는 조치가 기업결합제한 정도에 불과하다. 진입장벽을 줄여 신규진입을 유도하는 등과 같은 시장구조정책은 타부처와의 협조 하에서만 가능하기 때문에 공정위가 이런 정책을 추진하는 데는 한계가 있다.

공정위의 기업결합에 대한 최근 실적이 〈표6〉에 정리되어 있다. 기업결합은 공정위에 신고해서 승인을 받아야 한다. 공정위는 경쟁제한성이 있는 기업결합은 승인하지 않거나 시정조치와 더불어 기업결합을 허용하고 있다. 이명박 정부 시절에는 이런 조치건수가 급격히 줄어들고 있다. 이 통계를 어떻게 해석할지에 대해서는 논의의 여지가 있지만 처리건수가 대폭 줄어든 것만큼은 틀림없다. 만약 이 수치가 경쟁제한적 기업결합에 관대했다는 것을 의미한다면 기업결합정책은 공정한 사회와 역행했다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 기업결합제한규정 위반행위 처리건수

	2006	2007	2008	2009
경고이상 건수	60	53	27	23

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 69

6) 공정한 사회 관점에서의 새로운 정책 방향

시장구조정책은 진입정책과 기업결합정책이 주된 정책수단이다. 기존기업들의 위상에 직접 영향을 미치는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 그 이외 수단으로 그 시장을 더욱 경쟁적인 시장으로 유도하기 위해서는 그 시장이 기업결합을 통해 독과점화 되는 것을 방지하고, 신규진입을 유도하여 그 시장이 최대한 경쟁적 구조로 바뀌도록 해야 한다.

공정위는 우선 기업결합 심사에 매우 엄격해야 한다. 경쟁제한성이 분명하면 시정조치를 취하는데 인색하지 말아야 한다. 정치적 요소나 산업정책적 요소의 고려는 가능한 한 최소화시켜야 한다. 그리고 진입정책을 강력히 추진해야 한다. 인허가 등과 같은 제도적 진입장벽을 과감히 철폐하고, 신규진입유도책을 적극적으로 추진해야 한다. 이런 정책은 공정위 단독으로 취할 수 없기 때문에 전체 정부차원의 이해와 협력이 있어야 한다. 공정한 사회를 구현하는 것이 현정부의 진정한 정책목표라면 정부는 이런 일에 주저하지 말아야 한다.

Ⅲ. 공정한 경제행위와 공정한 사회

1. 독점력 행사와 공정한 사회

1) 독점력 행사의 개념과 법규정

독점력이란 기업들이 가격을 높게 올릴 수 있는 힘이다. 독점력이 크면 가격과 생산비의 차이를 더 벌릴 수 있다. 경쟁이 적을수록 기업들의 독점력은 커진다. 순수독점기업처럼 경쟁이 전혀 없으면 기업은 이윤을 최대화 시킬 수 있는 높은 가격을 책정할 수 있다. 기업이 독점력을 행사하여 가격을 높게 책정하면 기업의 이윤은 증가하지만 소비자의 후생은 감소한다.

공정거래법은 기업의 이러한 독점력 행사를 금지하고 있다. 구조적으로는 불가피하게 독점이나 과점시장이 되었더라도 이런 기업들이 과도하게 독점력을 행사하는 것은 금지하고 있다. 독점적 기업일수록 독점력을 행사할 가능성이 높지만 그런 기업이라고 반드시 독점력을 행사하는 것은 아니다. 따라서 공정거래법은 독점력을 행사할 가능성이 높은 기업의 범위를 정하고, 이런 기업들이 행사할 수 있는 독점적 행위를 구체적으로 나열하여 규제하고 있다.

공정거래법은 시장점유율이 50% 이상이거나 3사집중률이 75% 이상인 시장의 기업들을 시장

지배적 사업자로 추정하고 이런 기업들은 그 지위를 남용할 가능성이 높다고 보고 있다(제4조). 말하자면 이런 기업들은 독점력을 가지면서 그 독점력을 행사할 가능성이 높다고 보고 있다.

공정거래법이 규정하고 있는 독점력 행사의 유형은 다섯 가지이다(법제3조의2). 첫째는 가격을 부당하게 정하는 행위, 둘째는 상품공급을 부당하게 조절하는 행위, 셋째는 다른 사업자를 방해하는 행위, 넷째는 신규진입을 방해하는 행위, 다섯째는 경쟁자를 배제하거나 소비자에게 피해를 주는 행위이다. 이런 행위들은 궁극적으로 가격을 인상시킬 수 있는 행위이다. 따라서 가격을 과도하게 높일 수 있는 제반행위들은 시장지배적 지위의 남용, 즉 독점력의 행사라고 규정하여 이를 금지시키고 있다.

2) 공정한 사회 관점에서 본 독점력 행사의 효과

기업들이 독점력을 행사하면 공급량이 줄어들면서 가격은 높아진다. 기업들은 이윤을 증가시키기 위해 이런 행위를 한다. 따라서 기업들이 독점력을 행사하면 기업들은 혜택을 보지만 소비자들은 피해를 본다. 기업이윤은 커지고 소비자후생은 감소한다. 이러한 혜택재분배는 공정한 사회 원리와 배치될 것이 틀림없다. 기업이윤의 증가는 소수 부자들의 혜택인 반면 소비자후생의 감소는 다수 국민들의 피해이기 때문이다.

따라서 공정한 사회 관점에서는 기업들의 독점력 행사를 결코 가벼이 할 수 없는 일이다. 특히 우리나라와 같이 독과점시장이 많은 경제에서는 기업들의 독점력행사를 방지하면 소비자후생의 감소가 매우 클 것이 틀림없다. 많은 국민들이 피해를 볼 것이다. 공정한 사회 원칙에서는 기업들의 시장지배적 지위남용을 철저히 단속해야 한다.

3) 독점력행사 관련 공정거래정책의 최근 실적

공정위는 시장지배적 사업자(법3조의2)의 적용에 소극적이었다. 법3조의2 위반에 해당하는 사건들도 법23조의 불공정거래행위로 처벌하는 경향이 많았다. 전자는 후자보다 법적용 절차가 까다롭고, 처벌수위가 높기 때문이다. 거기다가 기업들은 법3조의2 적용에 대해 저항이 크다. 동일 사안에 대해서도 법23조 보다는 법3조의2 적용에 더욱 민감하다. 공정위 입장에서도 시장지배적사업자라는 것을 입증해야 하는 3조의2보다 그 입증이 필요 없는 23조가 법적용이 쉽다.

어떤 이유에서든 그동안 법3조의2 적용은 매우 소극적이었다. 그러나 <표7>에서 보듯이 2007년에는 시장지배적사업자의 조치가 급증하였다. 그러나 이명박 정부에서부터는 다시 감소하였다. 공정거래정책에서는 독점사업자의 독점력행사를 방지하는 것이 매우 중요한데, 유감스럽게도 이 정책의 집행실적은 아직 매우 저조한 수준에 머물고 있다.

공정한 사회 관점에서는 이 정책의 엄격한 집행이 필수적이다. 우리나라에는 독과점시장이 매우 많은데 시장구조를 개선하는 데는 한계가 있기 때문에 이들의 독점적 행태는 엄격히 제재해

야 소비자 피해가 줄어들고 사회후생이 증가한다. 이런 정책방향이 공정한 사회의 원칙과 합치한다. 시장지배적 지위남용행위의 집행을 더욱 활성화시켜야 공정거래정책이 공정한 사회를 달성하는데 더욱 많은 공헌을 할 수 있다.

〈표 7〉 시장지배적지위남용행위 조치건수

	2006	2007	2008	2009
경고이상 건수	2	38	5	2

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 69

2. 담합과 공정한 사회

1) 담합의 개념과 법규정

기업들이 경쟁하면 가격이 낮아지고 소비자들은 혜택을 보지만 기업들의 이윤은 줄어든다. 따라서 기업들은 가능하면 경쟁을 하지 않으려는 경향이 있다. 따라서 기업들은 서로 경쟁을 하지 말자는 협정을 하기도 한다. 이러한 협정은 불법이기 때문에 경쟁을 하지 말자는 합의는 주로 비밀리에 이루어진다. 이런 담합은 기업수가 적고 집중률이 높은 과점일수록 쉽게 많이 이루어진다.

담합은 기업이윤은 증가시키지만 소비자후생을 감소시키기 때문에 공정거래법은 담합을 엄격히 금지시키고 있다. 담합은 공급량을 줄이고 가격을 증가시킨다. 따라서 공정거래법은 이런 효과를 가져 올 수 있는 기업간의 공동행위를 철저히 금지시키고 있다(법19조).

공정거래법이 구체적으로 열거하고 있는 담합행위는, 첫째 공동으로 가격을 정하는 행위, 둘째 공동으로 거래조건이나 지급조건을 정하는 행위, 셋째 공동으로 공급을 제한하는 행위, 넷째 공동으로 거래지역이나 거래상대방을 제한하는 행위, 다섯째 공동으로 공급설비를 제한하는 행위, 여섯째 공동으로 상품의 종류나 규격을 정하는 행위 등, 두 회사 이상이 공동으로 합의하여 공급이나 가격에 관한 사항을 정하는 행위이다. 이런 행위를 담합, 즉 부당한 공동행위로 규정하여 금지하고 있다.

그런데 담합은 발견하기가 어렵다. 기업들 사이에 비밀리에 이루어지기 때문이다. 따라서 공정거래법은 구체적 증거가 없어도 증황 증거로 이런 행위가 있었다는 것을 추정하여 처벌할 수 있는 조항까지 두고 있다. 이처럼 담합은 경쟁을 제한하는 대표적 행동이기 때문에 공정거래법은 담합행위를 매우 엄하게 다루고 있다.

2) 공정한 사회 관점에서 본 담합의 효과

담합의 궁극적 귀착점은 판매량 감소와 가격의 인상이다. 담합 당사자들은 이윤을 최대화시키기 위해 이런 행위를 한다. 따라서 담합의 결과는 기업이윤의 증가와 소비자후생의 감소이다. 소수의 기업인은 혜택을 보고 다수의 소비자는 피해를 보기 때문에 담합 역시도 공정한 사회 원칙에 위배되는 행위이다.

우리나라에서와 같이 연고 중심의 전통사회에서는 기업간에 비밀스런 담합이 성립될 가능성이 매우 높다. 경쟁기업간에 학연, 지연 등으로 비밀통로가 만들어지기 때문이다. 따라서 비밀리에 가격인상 합의를 이루어내기 쉽다. 거기다가 우리나라에는 과점시장이 많다. 소수기업이 영업하는 과점시장에서 기업간에 비밀스런 대화 통로가 잘 작동한다면 담합은 쉽게 성립할 수 있다. 우리나라는 이러한 조건이 잘 갖추어져 있는 나라이다. 담합은 공정한 사회를 해칠 수 있는 주요 요인인 만큼 공정한 사회를 실천하기 위해서는 담합방지가 매우 중요하다.

3) 담합 관련 공정거래정책의 최근 실적

담합처벌은 공정위의 업무 중 매우 중요한 몫을 차지하는 업무이다. 우선 담합은 발견하기도 어렵고 혐의를 입증하기도 어렵기 때문에 공정위는 그만큼 많은 역량을 집중시키고 있다. 담합 처리 실적이 많다는 것은 공정위가 그만큼 자기 임무를 충실히 수행했다는 시금석이 될 수 있다.

최근의 담합사건 처리실적은 <표8>과 같다. 이명박 정부 출범 이후 처리건수는 많이 증가했다. 사건별로 그 내용과 비중에는 많은 차이가 있기는 하지만 처리건수로만 판단할 때는 담합방지를 위한 공정위의 노력은 여전하다고 볼 수 있다. 따라서 이 부문에서는 공정한 사회 구현 노력이 후퇴했다고 보기는 어렵다.

〈표 8〉 부당한 공동행위 조치건수

	2006	2007	2008	2009
경고이상 건수	45	44	65	63

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 69

3. 불공정거래와 공정한 사회

1) 불공정거래의 개념과 법규정

기업과 소비자 사이의 거래는 원천적으로 불공정한 구조 하에서 이루어진다. 기업은 소수이고 소비자는 다수이기 때문에 기업이 경쟁을 하지 않는 한 기업쪽이 우월적 지위를 확보한다. 따라서 기업 사이에 경쟁을 시키는 정책이 공정거래정책의 핵심이었다. 그러나 기업과 기업 사이의 거래는 양상이 다소 달라진다. 주로 중간재의 거래나 유통단계에서의 거래는 기업과 기업 사이의 거래인데, 이때는 구매자도 소수이고 판매자도 소수인 경우가 대부분이다. 따라서 판매자가 우월적 지위를 확보할 수도 있고 구매자가 우월적 지위를 확보할 수도 있다.

어느 한쪽이 우월적 지위를 확보하면 이 거래는 불공정해질 가능성이 매우 높다. 불공정거래는 이처럼 기업과 기업사이의 거래에서 주로 발생하고, 우월적 지위를 확보하고 있는 쪽에 의해 주도된다. 우월적 지위는 시장구조에 의해서만 정해지는 것이 아니라 상품의 특성이나 거래관행 등 복잡한 요인에 의해 정해진다. 판매자도 하나이고 구매자도 하나인 쌍방독점(bilateral monopoly)이나, 판매자도 소수이고 구매자도 소수인 쌍방과점(bilateral oligopoly)에서는 상품의 특성이나 거래관행 등에 의해 어느 한쪽이 우월적인 지위를 확보하면서 불공정거래를 주도한다.

반면에 구매독점, 구매과점, 판매독점, 판매과점과 같은 시장에서는 시장구조에 의해 한쪽에서 우월적 지위를 확보하면서 불공정거래를 주도한다. 하도급 시장에서는 구매자인 원청업자가 하청업자에 비해 우월적 지위를 가지고, 대형 마트와 같은 유통업에서도 납품업자에 비해 구매자인 유통업체가 우월적 지위를 가진다. 이런 시장은 구매독점(monopsony) 내지 구매과점(oligopsony)으로서 구조적으로 구매자가 우월적 지위를 확보하면서 불공정거래를 주도한다.

공정거래법에서는 거래가 불공정해지는 유형을 거래거절, 차별적 취급, 경쟁자 배제, 부당고객유인, 거래상 지위남용, 사업활동 방해 등으로 구분하여 처리하고 있다(법23조). 이런 불공정 행위들은 모두 우월적 지위를 가진 쪽에 유리한 거래를 초래한다.

2) 공정한 사회 관점에서 본 불공정거래의 효과

불공정거래는 우월적 지위를 가진 쪽에서 주도하기 때문에 우월적 지위를 가진 쪽은 유리하고 상대방에게는 불리한 거래로 귀결되기 마련이다. 우월적 지위를 가진 쪽은 강자이고 상대방은 약자이다. 따라서 불공정거래는 공정한 사회원칙과는 배치되는 것이 틀림없다.

최근 정부가 공정한 사회와 더불어 내놓은 정책이 동반성장정책이다. 대기업과 중소기업의 동반성장을 의미한다. 대기업과 중소기업 사이의 대표적 거래는 하도급거래와 유통업의 거래이다. 이 거래에서 대기업은 납품대금을 후려깎는 것이 다반사이기 때문에 이를 방지하여 납품업체들

도 더불어 혜택을 누리도록 하자는 것이 동반성장정책의 개념이다.

불공정거래행위는 사업자들이 저지르는 행위이기 때문에 이 행위의 결과가 궁극적으로 어디로 귀착할지는 예상하기 어렵다. 예컨대 대형마트가 납품업자에게 횡포를 부려 납품단가를 대폭 낮춘다면 1차적으로 납품업체가 피해를 보는 것은 분명하다. 그런데 납품단가 하락으로 마트의 판매가격이 대폭 낮아진다면 소비자에게도 혜택이 될 수 있다. 이때 납품업체의 피해와 소비자의 혜택을 견주어 공정한 사회의 실현 여부를 어떻게 판단할 것인지는 쉬운 과제가 아니다.

납품업체와 마트와의 관계만을 본다면 납품가 인하는 공정한 사회와 배치된다. 그런데 납품가를 높이고 소비자에 대한 판매가격도 높인다면 이것은 공정한 사회 관점에서 어떤 효과로 보아야 할까? 납품업체는 혜택을 보지만 소비자는 피해를 보기 때문이다. 대형마트에게 과도한 혜택이 돌아간다면 이것은 분명히 공정한 사회와 배치되는 결과일 것이다. 이런 논리는 하도급거래에서도 그대로 적용된다. 따라서 불공정거래와 공정한 사회 논리는 매우 조심스런 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

3) 불공정거래 관련 공정거래정책의 최근 실적

공정위는 매년 많은 건수의 불공정거래행위를 다루고 있다. 건수는 많지만 처벌수준은 높지 않다. 최근의 조치실적은 <표9>와 같다. 2007년에는 715건이나 된다. 그 이후에는 감소하는 추세를 보이고 있다.

불공정거래 해소를 통한 공정한 사회구현도 결코 가벼이 할 수 없는 사안이다. 그러나 불공정거래행위는 처벌수위가 높지 않기 때문에 기업들이 비교적 가벼이 여기는 경향이 있다. 동반성장이라는 관점에서는 불공정거래행위도 엄하게 다스릴 필요가 있다.

공정한 사회의 구현은 이런 거래관계에서도 불공정거래를 해소해야 하는 것이 주요 조건이다. 우월적 지위가 사라지면 불공정거래도 없어질 것이다. 그러나 납품거래에서 구매자의 우월적 지위 자체를 해소하는 것은 쉽지 않다. 그렇다고 불공정한 지위 자체를 그대로 유지하면서 불공정거래를 없애는데도 한계가 있다.

불공정거래 해소를 통해 공정한 사회를 구현하는 것은 제도개선과 더불어 정부의 정책의지가 매우 중요하다. 우월적 지위가 없어지도록 시장구조를 바꾸는 것은 매우 어렵다. 거래관행이나 거래형태에 관한 제반제도를 개혁하고 불공정거래행위를 철저히 추적하여 엄하게 다스리는 정부의 정책의지에 기대할 수밖에 없다.

<표 9> 불공정거래행위 조치건수

	2006	2007	2008	2009
경고이상 건수	370	715	565	446

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 69

4. 하도급거래와 공정한 사회

1) 하도급거래의 개념과 법규정

원사업자와 수급사업자 사이의 거래를 하도급거래라고 하는데 원사업자가 주로 우월적 지위를 확보하고 있는 거래이다. 그리고 수급사업자는 중소기업이다. 이러한 하도급거래는 수급사업자에게 일방적으로 불리하게 이루어질 가능성이 높기 때문에 별도의 법을 만들어 수급사업자를 보호하고 있다. 이 법을 「하도급거래 공정화에 관한 법률」이라고 한다. 통상 하도급법이라고 지칭한다. 하도급법은 제1조 목적 조항에서 “이 법은 공정한 하도급거래 질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다.

하도급거래는 대기업과 중소기업 사이의 거래로 대표된다. 대기업에게 납품하고 있는 수많은 중소기업들이 주로 하도급거래의 피해자이다. 이 거래는 원천적으로 공정한 관계에서의 거래가 아니기 때문에 별도 법으로 이 거래를 공정화시키려 하고 있다. 이 법은 주로 가격과 거래조건에서 원사업자의 횡포를 방지하고 수급사업자를 보호하는 내용으로 되어 있다. 예컨대 부당하게 대금을 낮게 책정하거나 책정후 부당하게 감액하는 것을 금지하고 있으며, 납품과정에서 원사업자가 횡포를 부려 수급사업자에게 피해가 되는 일을 하지 못하도록 하고 있다.

2) 공정한 사회 관점에서 본 하도급정책

하도급정책은 공정한 사회와 관련해서는 매우 중요한 정책이다. 공정한 사회란 약자를 배려하고 보호하자는 의미이다. 하도급정책이야말로 하도급거래에서 일방적으로 피해를 볼 가능성이 높은 수급사업자를 보호하기 위한 정책인 만큼, 이 정책이 얼마나 실효성 있게 시행되고 있는지는 공정한 사회 구현과 직결된다.

그런데 경제활동에서는 한 부분만의 거래로는 공정한 사회의 실현 여부를 판단할 수 없다. 경제활동에서 거래는 먹이사슬처럼 꼬리에 꼬리를 물고 계속해서 일어나기 때문이다. 이러한 거래 고리에서 한 고리만의 거래 상황으로 공정한 사회의 실현 여부는 결정되지 않는다. 원사업자와 수급사업자 사이의 거래가 이루어진 후에 원사업자는 다시 소비자와 거래할 수도 있고, 수급사업자는 원료공급자와 거래할 수도 있다. 이 거래에서 원사업자가 수급사업자에게 높은 가격을 지불한 후 가격인상분을 소비자에게로 전가 시켜 버리면 공정한 사회에는 어떤 효과가 나타날까? 또는 수급사업자가 높은 대금을 받은 후 원료공급자에게는 낮은 가격을 지불한다면 공정한 사회에는 어떤 효과가 나타날까?

대기업이 최종소비자에게 판매하는 상품을 만들기 위해 부품 납품업자인 수급사업자와 하도급거래를 하고 수급사업자는 부품을 만들기 위해 원료를 구매해 올 때, 각 거래 고리에서 가격과 거래조건이 어떻게 정해지느냐에 따라 경제 전체의 공정한 사회 수준이 정해진다. 따라서 공정한 사회 관점에서는 하도급거래가 매우 복잡하고 미묘한 의미를 갖는다.

각 거래 고리에서 사업자들이 적정수익만을 확보하고 최종소비자 가격이 높지 않게 정해져야 공정한 사회가 구현될 수 있다. 원료를 조달하는 영세사업자와 부품을 조달하는 수급사업자 등이 모두 적절한 가격을 받아야 할 뿐만 아니라 최종소비자에게 가격 부담이 무리하게 전가되는 것도 막아야 한다.

3) 하도급 관련 정책의 최근 실적

공정위가 최근 4년간 처리한 불공정 하도급거래 현황은 <표10>과 같다. 처리건수는 매우 많지만 매년 감소하고 있다. 특히 이명박 정부에 들어와서 대폭 감소하였다.

하도급거래 처리건수의 감소를 어떻게 해석해야 할지는 분명하지 않다. 공정위가 이 분야의 정책수행에 소극적이었다고 볼 수도 있고, 불공정거래위반건수가 적어졌다고도 볼 수 있다. 어느 쪽으로 보느냐에 따라 공정한 사회와 관련된 성과는 정반대이다.

하도급거래 위반을 많이 단속하는 것이 공정한 사회 구현과 합치하기 때문에 이런 측면으로 해석하면 <표10>의 통계는 공정한 사회 구현 노력을 게을리 한 증거가 된다. 정책당국이 약자인 수급사업자를 위해 많이 노력하지 않았다는 의미이기 때문이다.

그러나 하도급거래위반 자체가 감소했다면 <표10>의 통계는 공정한 사회가 많이 달성되었다는 의미가 된다. 하도급거래 위반사건이 줄어들었기 때문이다. 그런데 경제규모는 커지고 하도급거래 문제가 끊임없이 제기되고 있는 상황으로 볼 때 우리나라에서 하도급거래 위반현상이 줄어들었다고 판단하기는 어렵다. 그렇다면 <표10>은 이명박 정부 들어서 하도급거래 개선 노력을 게을리 했다는 해석으로 귀결될 수밖에 없다.

<표11>은 조치 유형별 시정실적인데 이 통계로 해석하면 이명박 정부 이후는 경고와 같은 가벼운 처벌은 감소했지만 무거운 처벌은 증가하였다. 특히 시정명령과 과징금 부과가 증가하였다. 이런 측면에서는 공정한 사회 구현 노력을 게을리 한 것은 아니라고 볼 수 있다.

<표 10> 불공정하도급거래 처리건수

	2006	2007	2008	2009
경고이상 건수	1,947	1,527	1,438	1,386

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 69

〈표 11〉 하도급거래 위반사건의 조치유형별 시정 실적

	2006	2007	2008	2009
고발	33	18	16	24
시정명령(과징금)	103(4)	131(6)	144(22)	140(10)
경고(서면조사경고)	1,808(1,738)	1,279(1,219)	1,026(843)	926(695)
조정	18	107	236	311
계	1,962	1,535	1,422	1,401

자료: 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 2010, p. 429

4) 하도급 관련 정책에 대한 새로운 제안

하도급법은 형식은 잘 갖추어져 있다. 그러나 현실성은 매우 결여되어 있다고 볼 수 있다. 하도급거래는 일회성보다 장기적 반복적 거래가 대부분이다. 계속해서 부품을 조달하는 중소기업들이 수급사업자이다. 이런 중소기업들은 연속적인 거래를 위해 우선에 불리한 거래가 있어도 이를 당장 문제시 할 수 없다. 당국에 신고하거나 문제시하면 보복이 올 수 있기 때문이다. 원사업자와의 거래를 중단하겠다는 막다른 골목에 가지 않고서는 공정위에 신고하지 않는다. 그리고 공정위의 직권 조사에서도 원사업자의 보복이 두려워 불공정거래 사실을 밝히지 않는다. 법이 아무리 잘 갖추어져 있어도 현실이 이러할 바에는 하도급법이 실제로 하도급거래를 개선하는 데는 한계가 있다.

원사업자의 불법행위를 수급사업자가 공정위에 신고하고 원사업자와의 거래를 아예 중단하는 것은 수급사업자에게 더 큰 피해가 될 수 있다. 따라서 현재의 하도급법은 실제로 하도급거래를 개선하고 수급사업자를 보호하기 어렵다. 하도급거래를 개선하고 수급사업자를 보호하기 위해서는 거래내용을 투명화시키는 제도적 장치를 마련하는 것이 더 중요하고 시급하다. 하도급거래의 실제내용이 투명하게 공개되면 거래의 불공정성은 자동적으로 개선될 수 있다.

하도급법 위반행위의 처벌도 매우 낮은 수준이다. 처벌수위가 낮기 때문에 대기업들도 그만큼 거래 개선에 노력하지 않는다. 하도급거래 위반사건을 가능하면 공정거래법 3조의2 규정으로 다루는 것이 하나의 방법일 수 있다. 하도급거래는 시장지배적사업자의 구매독점력 행사일 가능성이 높다. 원사업자가 높은 구매독점력을 가진 시장지배적사업자라면 공정거래법 3조의2로 엄하게 다스리는 것도 공정한 사회 구현을 위한 한 방법일 수 있다.

최근에 이슈화 되고 있는 동반성장위원회의 이익공유제(profit sharing)도 하도급거래 개선을 위한 하나의 정책수단이 될 수 있다. 그러나 이 정책은 잘못 추진되면 기업의 자율성을 해칠 수 있는 위험성이 있다.

IV. 결론

공정한 사회는 모든 국가와 사회가 지향하는 목표이다. 이를 위해 여러 각도에서 수많은 정책이 추진되어 왔다. 그중에서도 가장 분명하고 정당성이 인정되는 정책이 공정거래정책이다. 공정거래정책은 말 그대로 공정성을 추구하는 정책이기 때문에 공정한 사회 원칙과 정확하게 일치한다.

우리나라 공정거래정책의 제도와 내용은 선진국 수준과 비교해 모자라지 않는다. 중요한 것은 정책 집행을 위한 정부의 의지이다. 정부가 이 정책을 어느 정도 강력하게 집행하느냐에 따라 이 정책이 공정한 사회 구현에 어느 정도 공헌할지 정해진다. 이명박 정부 이후의 정책 집행에 관한 통계자료를 개괄적으로 정리해 본 결과에 의하면 그동안 이 분야에서 공정한 사회 구현 의지가 강했다고는 볼 수 없다. 공정한 사회 구호가 임기 중반에 나왔던 만큼 그 이전에는 공정거래정책의 집행이 강하지 못했기 때문일 수 있다.

공정거래정책은 대기업과 재벌에게는 불편한 정책이다. 그런데 이명박 정부는 대기업과 재벌 중심의 경제정책을 공약으로 당선되었다. 따라서 임기 초반에는 출자총액제도 폐지, 지주회사 규제 완화, 금산분리, 감세 등 주로 대기업과 재벌에게 유리한 정책이 추진되었다. 이런 정책들은 공정거래정책의 집행을 느슨하게 할 수밖에 없었다. 임기 후반에 갑자기 공정한 사회 슬로건이 나왔기 때문에 남은 임기 동안의 정책의지가 공정한 사회 구현의 시금석이 될 것이다.

공정한 사회의 건설을 위해서는 공정거래정책의 강화가 필수적 요건이다. 2년여 임기를 남겨놓은 상황에서 법령과 제도를 바꾸어 공정한 사회를 구현하는 것은 매우 어려울 것이다. 현 상황에서의 최선책은 현재의 제도를 강력하게 추진하는 것이다. 우리나라의 공정거래법은 비교적 잘 마련되어 있는 수준이다. 문제는 얼마나 실효성 있게 집행하느냐가 관건이다. 특히 공정한 사회 구현을 위해서는 공정거래정책의 효율적 집행에 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

〈참고문헌〉

[국내자료]

공정거래위원회, 공정거래백서, 2010

김주성, “공정한 사회의 조건과 정책과제,” CEO Report, 경기개발연구원, 2011, 11

신광식, 「공정거래정책혁신론」, 나남출판, 2006

최정표, “재벌의 분할승계와 경제력집중의 변화,” working paper, 건국대학교 경제경영연구소, 2011

황인학, 「경제력집중 한국적 인식의 문제점」, 한국경제연구원, 1997

[국외자료]

Scott, John T., “Multimarket Contact among Diversified Oligopolists,” International Journal of Industrial Organization, 7, 1991, 225–238

Berle, Adolf and Gardiner Means, 「The Modern Corporation and Private Property」, New York, N.Y.: The Macmillan Company, 1932

공정한 사회와 금융정책

김정식 | 연세대 경제학부 교수

I. 서론 : 경제학과 금융에서 공정이란?

- 공정(公正)의 국어사전 정의는 공평하고 올바른 것(정의로운 것)
- 경제학에서 쉽게 찾기 어려움. 공정(fairness)이라는 개념은 공정거래위원회(Fair Trade Commission, FTC)에서 찾을 수 있음
- 경제학에서는 주로 효율(efficiency)을 강조 : 분배에서는 공평성(equity)을 강조함
- 경제학에서는 도덕(ethic)이나 윤리적 측면을 강조하고 있음 : 경제주체는 개인의 이익을 위해 행동하나 국가전체로 볼 때 국민전체의 후생이 중요하다고 판단하여 개별 독과점기업의 이익만을 추구하는 경우 독과점규제와 경쟁시장으로 가도록 정부개입을 허용하고 있음. 또한 비록 국민전체의 후생이 감소해도 세금부과를 통해 빈곤층의 소득분배를 강조하고 있음
- 경제학에서 공정경제 혹은 공정거래란? : 경쟁시장을 저해하는 것을 막는 것 예를 들면 독과점을 규제하는 것 또는 경쟁시장이 실패하는 경우 정부개입을 허용하는 것으로 해석할 수 있음. 그 외에도 정의의 개념으로 해석해서(비록 다양한 논란이 있으나) 저소득층의 후생을 높여주는 것으로 해석될 수 있음 (롤스의 정의)
- 경쟁시장을 저해하는, 독과점을 발생시키는 원인 그리고 시장실패를 발생시키는 원인을 이해할 필요가 있음.
- 경쟁시장을 저해하거나 혹은 비록 경쟁시장이라도 시장가격이 잘못되어 있는 경우 즉 시장의 실패가 존재하는 경우 그 원인은 (1) 비대칭정보 : 도덕적 해이 유발 (시장이 작동되지 않음 : 정부개입 필요) (2) 외부성이 존재 : 시장가격이 왜곡된 가격임(정부의 개입필요) (3) 소유권이 불명확한 경우 : 외부성 발생 등임
- 또한 독과점이 되는 원인은 (1) 규모의 경제 (2) 진입규제 등이 있음
- 이러한 경우 정부가 시장에 개입하거나 독과점을 규제하게 됨 : 공정거래위원회

- 금융업은 경쟁시장에서 시장이 실패하는 경우와 시장이 독과점이 되는 경우의 특성을 가지고 있는 업종임 : 비대칭정보(금융소비자와 금융기관간의 비대칭정보), 소유권이 불분명한 경우(예금), 외부성존재(금융기관간의 전염), 진입규제와 규모의 경제(독과점)
- 경쟁을 저해하는 요인과 시장이 실패하는 특성이 존재하여 정부개입이 필요함 : 금융감독
- 금융기관과 금융소비자 간의 비대칭정보 때문에 금융소비자가 피해를 보게 됨. 특히 이들 중 금융소외자의 피해가 크며 이들을 보호할 필요가 있으며 이는 공정금융의 일부분이라고 할 수 있음 : 금융소비자보호
- 또한 시장의 실패로 서민금융 중 금융소외자(저신용자)에게 대출이 이루어지지 않을 경우 이를 정부가 지원할 필요가 있음 : 금융소외자에게 자금공급
- 정의의 개념에 분배의 공평을 포함할 경우 금융소외자를 보호하는 것이 공정금융이 될 수 있음
- 공정금융이 이루어지지 않는 경우 경제성장에 저해요인이 됨
- 공정금융을 위한 정책방향을 제시할 필요가 있음

II. 공정금융과 경제성장

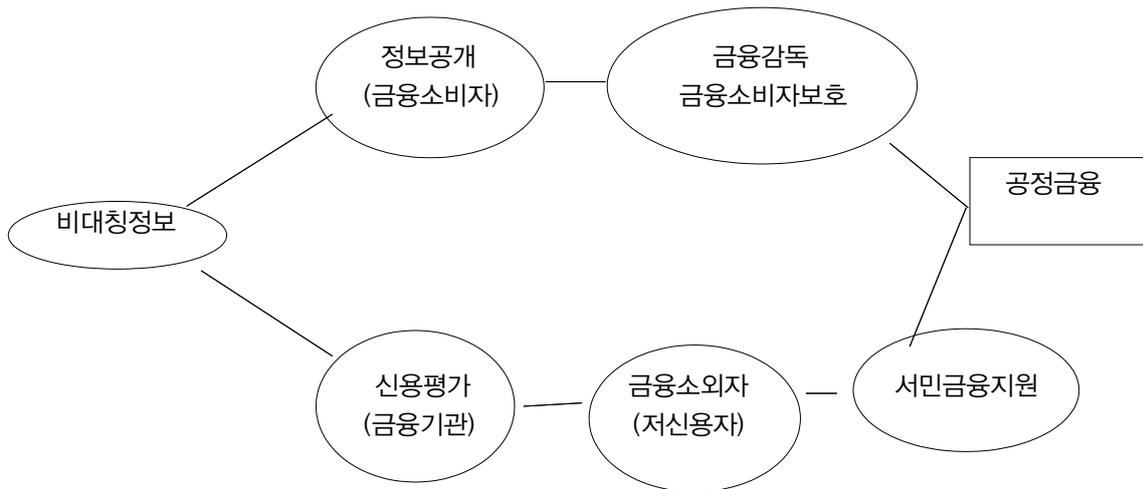
1. 공정금융의 특성

- 금융업에는 경쟁을 저해하는 요인(독과점)과 시장이 실패하는 원인이 모두 존재함
- 금융소비자와 공급자(금융기관)간에 비대칭정보가 존재 : 도덕적 해이 유발
- 금융업은 외부성이 존재 : 금융기관간의 파산의 전염으로 공적자금 투입
- 공공재적 성격을 지님 : 과도하게 높은 금리나 금융소외자가 있는 경우 경제전체에 악영향을 미침 : 금융회사라고 하지 않고 금융기관이라는 명칭의 사용은 공공재적 성격을 나타냄
- 소유권이 불명확 : 예금으로 자금을 조성했을 경우 소유권 불명확 : 예금보험제도 필요
- 규모의 경제가 적용됨 : 대규모 금융기관의 경쟁력 높음 : 과점형태의 은행시장

- 금융기관과 금융소비자 간의 비대칭정보로 인한 부작용을 해소하기 위해 금융기관의 입장에서는 신용평가제도와 금융소비자 선별의 방법을 사용함
- 반면에 금융소비자의 입장에서는 금융기관의 도덕적 해이를 막기 위해 금융기관의 재무투명성에 대한 공시 등을 요구하며 이를 정부가 개입하여 공시하도록 하고 있음
- 금융공급자 즉 금융기관은 독과점 금융기관으로 금리 및 대출대상자 선정을 할 수 있음
- 이러한 과정에서 금융소비자는 피해를 볼 수 있음. 대출에 있어서는 과도하게 높은 금리의 부과당할 수 있고 예금에 있어서는 부실대출로 금융기관이 파산하는 경우 예금을 되돌려 받지 못하는 경우가 발생할 수 있음
- 증권 등 금융투자의 경우에는 불공정거래가 더 심할 수 있음. 충분한 설명없이 투자를 권유한 결과 투자자가 원금을 회수할 수 없는 경우나 금융기관이 투자자와 상의 없이 대리투자자로 투자자에게 손실을 끼치는 불공정거래가 있을 수 있음. 그 외에도 증권 등 금융투자에 있어 일부 투자자가 기업의 내부정보를 이용하거나 허위정보로 시세를 조작하는 경우 다른 투자자가 손실을 볼 수 있음
- 보험의 경우는 보험판매원이 충분한 설명없이 가입을 하게한 후 실제로 보험금 수령 시에는 다른 약관이 적용되는 등 불공정거래가 있을 수 있음
- 금융공급자가 비대칭정보를 해소하기 위해 신용평가제도 활용하는 과정에서 과도하게 금융소외자를 차별하거나 고금리를 부담하게 하는 경우 저신용자는 피해를 봄
- 비정규직은 금융소외자(저신용자, 비정규직 노동자)로 취급받아 금리가 낮은 은행권의 대출을 받지 못하고 금리가 높은 저축은행과 대부업계를 이용해야 함
- 상품시장에서의 독과점은 가격만 높이나 금융업에서는 가격뿐만 아니라 수요자까지 선별함. 금융시스템을 고신용자들이 대출을 독점하여 저신용자의 대출기회 감소
- 고금리부담과 저신용자 양산의 악순환 : 경기침체로 일자리 감소 - 저신용자 - 고금리부담 - 소득감소 (저신용자 심화)
- 보험 및 대출의 경우 시장에서 공급받지 못하는 금융소외자를 위해 정부가 공급할 필요가 있음 : 미국의 건강보험 및 자동차 보험의 경우 정부가 공급함 : 공공재적 성격을 지님
- 이렇게 보면 저신용자를 위한 금융서비스 확충도 공정한 사회의 한부분이라고 할 수 있음
- 제도의 설정잘못으로 인해 불이익을 보는 집단이 있다면 이들 집단의 이익을 고려하는 것이 공정금융이라고 할 수 있음
- 공정금융거래를 위해서는 (1) 비대칭정보를 없애고 (2) 외부성을 제거하며 (3) 소유권의 불

- 명확으로 인한 부작용을 최소화시키고 (4) 독과점의 부작용을 줄여야 함
- 또한 금융감독과 정부개입으로 금융소비자를 보호하고 금융소외자(저신용자)의 손실을 최소화 할 필요가 있음

〈그림 1〉 비대칭정보와 공정금융



- 이렇게 보면 공정금융이란 (1) 비대칭정보 제거를 위한 금융감독, (2) 불공정거래를 통한 소비자 피해를 줄이기 위한 금융소비자보호 (3) 금융소외자를 위한 서민금융확충 이라고 정의할 수 있음

2. 공정금융과 경제성장

- 불공정금융거래로 금융소비자 불이익 : 높은 금리와 거래비용을 지불한 경우 : 비효율적 금융부문 존재 : 경제성장을 제약
- 금융업의 경쟁력 약화로 국제화시대 금융업이 발전하지 못함
- 금융부문과 실물부문의 불균형적 발전 : 금융부문에 지나친 배분으로 실물부문의 성장을 제약 : 경제성장을 제약함
- 금융소비자와 금융소외자의 소득을 낮춤으로서 소득 불공평 초래 : 경제성장을 제약
- 현재도 금융부문의 독과점과 노동조합이 존재해 임금이 실물보다 과도하게 높음 : 경제성장의 걸림돌

- 금융기관의 부실은 다른 금융업종으로의 전염을 우려해 공적자금 투입하고 이익이 날 때는 금융기관의 임금인상으로 나누어 가짐 : 사회적 환원이나 투입된 공적자금에 대한 상황에 적극적이지 않음
- 금융부문의 과도한 배분과 금융부문의 과도한 성장은 경제성장을 저해함. : 영국과 미국의 경우
- 반면에 금융과 실물의 균형성장 추진 : 독일과 일본의 경우 경상수지 흑자유지로 금융위기를 피할 수 있음
- 한국도 1970년대 초 금융부문의 과도한 성장을 견제하여 균형을 유지함으로써 성장이 가능했음
- 그러나 현재 금융부문이 과도하게 성장하면서 경제성장이 정체됨 : 동시에 금융부문은 금융기술등의 측면에서 미발달되어 있어 임금등의 부문에서는 억제력, 금융기술 및 해외영업 및 자산운용부문에서는 발전이 요구되고 있음
- 금융소비자 혹은 저신용자의 피해를 방지할 경우 내수침체가 지속될 뿐만 아니라 경제성장이 제약됨

〈표 1〉 지니계수 추이

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국 (1인 및 농가포함)	-	-	-	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310
전국 (2인이상 비농가)	0.277	0.283	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288

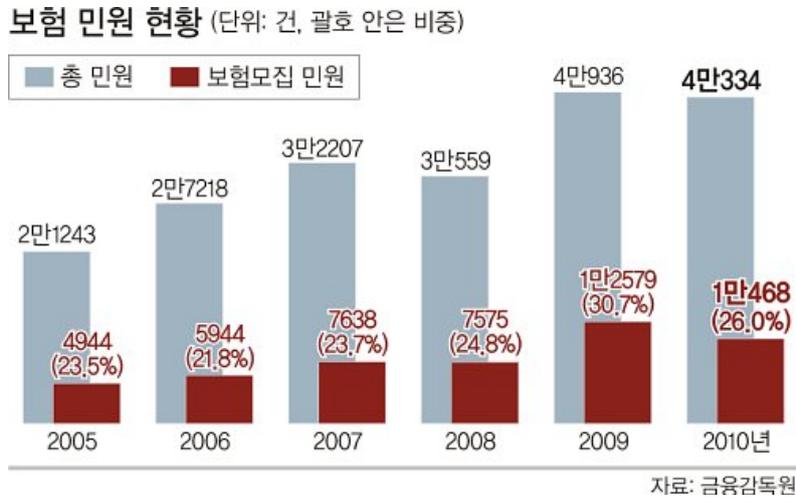
통계청 : 가계동향조사

Ⅲ. 공정금융과 금융정책 : 현황과 문제점

1. 공정 금융거래 현황

- 소비자보다 공급자 위주의 금융질서 : 은행, 증권, 보험등의 금융업이 독과점 형태의 시장 구조를 가지기 때문에 공급자 위주의 금융질서가 확립되어 있음 : 금융소비자 피해가 확대되고 있음
- * 금융상품 판매시 불공정행위 : 끼워팔기, 과정보험판매, 과도한 보험료율 등
- * 금융민원 중 분쟁중 소제기 현황을 보면 2010.1-2010.9 까지 은행 및 중소서민금융은 3,264건(16.8%), 금융투자 631건(3.2%), 생명보험 7,791건(40.4%), 손해보험 7,655(39.6%)건임으로 총 19,341건임
- * 보험산업에서 잘못된 보험금지급으로 보험소비자의 보험료의 과도한 지급 : 소비자가 과도한 보험료율 부담
- * 보험판매원의 잘못된 정보제공 및 불공정계약으로 보험민원 급증 : 보험 관련 분쟁 건수는 2010년 4만300여건에 달함. 보험 분쟁 유형으로는 보험 모집(1만468건), 보험금 산정(6328건), 고지 및 통지의무위반(1802건) 등임.
- 자본시장에서는 비대칭정보가 많고 공급자의 도덕적 해이로 인해 금융소비자가 불이익을 보는 경우가 많음
- * 자본시장의 불투명성으로 인한 소비자의 손실 : 분식회계
- 부실한 금융감독으로 금융소지자가 피해를 당함
- * 금융감독 부실로 저축은행등 금융기관 부실시 금융소비자 손실
- * 미시적 감독에 치중 : 거시적 금융환경변화에 대응하지 못해 금융소비자 손실

〈그림 2〉 보험민원 추이



- 금융소비자보호를 위해 미국은 금융소비자 보호원을 FRB내에 설치하고 있으나 한국은 금융감독원 내에 소비자서비스본부가 있고 금융소비자 보호법을 제정하려고 하고 있음. 소비자서비스본부에는 소비자서비스국, 제재심의실, 분쟁조정국의 기구가 설치되어 있음

2. 금융소외자(저신용자) 지원현황

- 현재 1-10등급까지 신용평가 : 시중은행의 경우 자체평가, 2금융권은 (1) 마이크로렛 한국 신용정보 (2) 한국신용평가정보 크레딧뱅크 (3) KCB 올크레딧의 신용평가를 활용함
- 신용평가는 각 기관마다 평가기준이 다르지만 예를 보면 다음과 같은 사항을 고려하고 있음

- * 주거주택형태(24%) : 직무, 근무년수, 직업지위
- * 거래실적정보(11%) : 최근 6개월 요구불 평잔, 최근 6개월 최대 저축성 잔액
- * 복수카드 정보(15%) : 최근 3개월 타카드 현금서비스 총 사용금액, 최근 3개월 타카드 최대 연체카드 수
- * NICE CB정보(50%) : 최초 신용개설일로부터의 기간, 최근 183일 이내 조회기관 수, 최장 연체일수(단일 건으로서), 보증 총 건수, 최근 365일 이내 대출총건수(100만원 미만), 은행업권 제외한 대출총건수

- 7등급이하 (7-10등급): 저신용자 : 시중은행 이용 불가

- 2010년 현재 저신용자 수 : 2008년 720만명에서 2010년 815만명으로 증가 (경제활동인구(15세이상의 인구)의 2,450만명의 33%, 금융소비자 3,500만명 중 23%) : 대부분의 비정규직은 저신용자로 분류됨
- 대부분의 저신용자들은 저축은행, 신용협동조합, 캐피탈등 2금융권을 이용하며 나머지는 대부업체를 이용하고 있음. 지급금리는 제 2 금융권에서는 법정최고금리 44% 이내에서 대출을 받고 있으나 대부업체로 가면 그 이상을 지불하고 있음.
- 서민을 위한 금융시스템은 정부지원체제와 민간금융기관으로 나누어 볼 수 있음.
- 정부의 서민금융지원체제는 각 부처별로 다양한 지원체제를 갖추고 있으며 예를 들면 보건복지부의 주민소득지원 창업지원용자, 지역신용보증재단의 금융소외자영업자 특례보증, 중소기업청의 소상공업창업 및 경영개선자금 등이 있음
- 서민금융 중에서 특히 저신용자를 위한 지원으로 대표적인 것은 미소금융의 창업지원과 한국자산관리공사의 신용회복기금으로 채무조정지원과 전환대출보증지원을 하고 있음
- 미소금융 중앙재단은 2009년 12월 설립하여 기업 및 금융권으로부터 기부받은 1.5조원에 휴면예금 7천억원을 합해 2.2조원으로 기금마련. 영세자영업자 및 프랜차이즈 창업지원함. 대상자는 7등급이하인 저소득층(5-6등급으로 연소득 2천만원이하도 지원대상). 2010년 7월 말기준으로 3958명에게 236.2억원 지원함. 대출금리는 5%미만임.
- 서민을 위한 민간금융기관은 저축은행, 신용협동조합, 새마을금고, 캐피탈, 대부업체 등이 있음.
- 이 중에서 저신용자 지원을 위해 설립된 기금은 저축은행 등 서민금융기관이 출자한 햇살론과 시중은행이 출자한 희망홀씨대출이 있음.
- 햇살론은 2010년 시작되었으며 서민금융회사들과 정부가 각각 1조원을 출연하여 신용등급 6-10등급이거나 연소득 2천만원 이하인 저소득층 자영업자와 근로자를 대상으로 대출함. 대출은 운영자금과 창업자금으로 구분하여 이루어지며 대출금리는 10%초반임. 이는 기존의 대부업체의 40%초반의 금리보다 크게 낮은 금리임
- 희망홀씨대출은 2009년 16개 시중은행이 신용등급 7등급이하나 연소득 2천만원이하 서민을 대상으로 무담보 신용대출인 희망홀씨대출을 하며 금리는 7%-19%로 적용함
- 서민금융 및 저신용자 지원실적을 보면 2008년에 비해 2010년 크게 늘어나고 있음

〈표 2〉 서민금융 지원실적

(단위 : 천명)

	2008	2009	2010
서민금융 지원실적	93	179	200

자료 : 금융위원회

〈표 3〉 미소금융 지원실적

(단위 : 억원)

	2008	2009	2010
미소금융 지원실적	270	413	1,160

자료 : 금융위원회

〈표 4〉 전환대출 보증지원 인원

(단위 : 명)

	2008	2009	2010
전환대출 보증지원	70	14,866	16,569

자료 : 금융위원회

〈표 5〉 신용회복기금 채무조정 지원인원

(단위 : 명)

	2008	2009	2010
채무조정 지원인원	82,656	149,178	167,898

자료 : 금융위원회

- 서민금융기관 건전성이 낮은 것이 서민금융소비자에게 피해를 줄 수 있음 : 저축은행 자기 자본비율 5%기준, 시중은행은 8% 기준 (고정이하여신: 6개월 연체, 시중은행 : 3개월 연체)
- 또한 서민금융기관의 감독이 느슨한 것도 서민금융소비자에게 손실을 가져올 수 있는 요인임 : 저축은행 등에 대한 금융감독 인원 작음, 건전성 공시 및 검사회수도 시중은행보다 작음

3. 문제점

1) 공정금융거래

- 은행대출시 끼워팔기와 펀드판매와 보험가입 시 불충분한 정보제공 등의 불공정거래 만연 : 금융소비자 피해
- 주식투자 시 비대칭정보로 인한 소비자 피해 혹은 잘못된 정보제공으로 소비자 피해(특히 코스닥 시장에서의 피해만연)
- 금융소비자보호를 위한 제도 확립되어 있지 않음. 금융소지자 보호와 연관해서 현재 금융소비자 보호는 금융감독원의 소비자서비스본부, 공정거래위원회, 소비자보호원으로 분산되어 있어 소비자를 효과적으로 보호하지 못함
- 현재의 체제로는 급증하는 민원을 효과적으로 해결하지 못하며 동시에 금융감독원이 금융업계와 소비자의 민원을 동일기관에서 처리하여 소비자를 효율적으로 보호하지 못한다는 비판이 있음

2) 저신용자 지원

- 금융소외자(저신용자) 높은 금리부담(제도권 내에서 최고 44%)으로 빈곤의 악순환 지속
- 중소기업 및 소상공인 대출어려움 : 제도적 보완 필요 (담보보다 사업 평가 등)
- 서민 및 금융소외자를 위한 서민금융기관의 역할 미흡 : 저축은행은 대규모 부동산 사업대출(PF)에 치중하고, 저축은행의 예금보험비율을 2001년 2,000만원에서 5,000만원으로 높여 서민금융에 역할을 충실히 하지 못함
- 서민금융기관에 대한 금융감독 미비로 금융소비자 피해 심각 : 저축은행 사태 등
- 서민금융지원 체제가 구축되어 있지 않음. 지원주체가 다르고 수혜자의 정보공유가 이루어지지 않아 중복 지원되는 등의 문제발생 : 컨트롤 타워가 있는 범정부적 지원체제 구축필요
- 미소금융과 햇살론의 창업자금이 중복되는 문제가 있음
- 햇살론의 금리가 낮아 향후 햇살론 재원마련이 문제임.

IV. 공정금융을 위한 정책방향

1. 금융거래 질서 개선방향

- 공정금융질서를 위해 (1) 공급자위주의 금융규제 체제를 소비자위주로 전환 (2) 불법 차명거래 방지, 자본시장 투명성제고 등 공정한 시장규율 확립 (3) 신뢰 받는 금융감독상 확립을 추진할 필요가 있음 (금융위원회 자료)

1) 금융소비자 보호기능 강화 및 기구설립

- 금융소비자 보호원 설립 (미국, 캐나다, 영국 등이 설립 : 미국은 FRB내에 영국은 금융감독은 영란은행으로 이관하고 기존의 금융감독청(FSA)은 금융소비자보호에 치중함) : 소비자 보호를 적극적으로 할 필요

* 우리나라의 금융소비자보호기관 설립 및 확충에 대해서는 학계, 금융위, 금감원사이에 논란이 있음. 보호원을 단독기관으로 설립하자는 주장은 (1) 금융민원급증에 대처에 비해 금감원은 과도하게 비대하고 다른 감독업무가 많아 소비자보호에 치중하기 어려움 (2) 금감원은 업계의 재원으로 운영되어 소비자 입장에서 민원을 처리하기 어려움 (3) 현재의 시스템은 금감원, 소비자 보호원, 공정거래위원회로 분산되어 있어 효과적으로 금융소비를 보호하기 어려움 등의 들고 있음.

* 반면에 금융감독원에 그대로 두자는 안은 (1) 감독체계의 혼란 및 금융사들의 부담과중 (2) 행정기관 효율화에역행 (3) 분리시 금융감독 약화우려등의 주장을 하고 있음. 어느 안을 채택하거나 소비자 보호를 위해 새로운 기구와 제도를 마련할 필요가 있음

- 이러한 논란에도 불구하고 금융소비자보호를 지금보다 크게 강화할 필요가 있음

- 금융소비자 보호법 제정

- 보험판매원의 수당지급제도 개선 (초기에 지급되는 것을 개선)

- 금융상품 판매 시 광고 및 설명의무 규제

- 금융회사의 불건전영업행위 규제 : 대출시 끼워팔기, 과장 보험판매, 저축은행 건전도 공시 의무

- 분쟁조정제도 확립
- 금융교육을 통한 금융소비자 역량 강화 : 금융소비자 법제정
- 자동차 보험 소비자 부담경감 :보험료율 산정방식 변경

2) 금융시장에서 공정한 시장규율 정립

- 불법 차명거래 방지강화 : 고객확인제도,
- 자본시장 투명성 제고 : 투자자 보호를 위한 증권시장 불공정거래 규제, 분식회계로 인한 투자자 피해 최소화 : 시세조정금지 : 자본공시 위반시 과징금제도도입

3) 신뢰받는 금융감독상 확립

- G20 금융개혁에 맞는 금융감독 : 미시건전성 감독에서 거시건전성 감독으로 감독시스템 개편, 권역별감독에서 기능별 감독, 감독 및 검사기능의 전문화를 통한 효율성 증대
- 자본자유화에 적합한 감독체계 확립 : 자본자유화로 인한 금융부실 감독필요 (외화부채로 인한)
- 금융감독의 투명성제고를 통한 신뢰도 제고 : 검사절차 정비, 내부통제강화, 검사품질향상
- 수요자 중심의 금융감독체계 확립 : 소비자본부 확충, 불합리한 약관정리
- 분식회계 근절 : 사전예방 금융감독

2. 저신용자(금융소외자)를 위한 금융정책 방향

1) 금리인하

- 년 44%에서 39%로 인하 예정
- 정부지원인 미소금융은 낮은 금리를 유지하고 민간지원인 햇살론은 시장금리를 반영하는 것도 고려할 필요가 있음 : 과도하게 낮은 금리를 적용했을 때 향후 자금 공급의 문제를 고려해야 함 : 외국의 경우도 금리가 평균 20%수준을 유지하고 있음

2) 대상인원 및 금액확대

- 지원대상자 확대
- 지원기금 확충 : 이를 위해 햇살론의 경우 서민금융기관의 경우 의무대출비율을 부과하는 것도 방법임. 이렇게 할 경우 서민금융기관이 대형 건설프로젝트보다 소액 서민금융대출에 집중할 수 있음 : 이러한 소액신용대출에 대한 인센티브로 위험가중치를 낮추어 것도 고려할 필요가 있음

3) 중소기업 및 소상공인 지원확대

- 대기업위주에서 중소기업대출 확대
- 유망 중소기업 집중지원

4) 신용카드 수수료 인하 및 낮은 수수료 가맹점기준 확대

- 낮은 수수료 가맹점 기준 확대
- 체크 및 신용카드 수수료 인하

5) 서민금융 제도 개선 : 저축은행 및 대부업체의 제도 개선

- 저축은행 예금보장한도 축소와 대출한도 축소 : 서민금융기관으로서 역할
- 저축은행의 자기자본 확충 : 건전성 확보를 통해 서민의 피해 축소
- 서민전용신용제도 시스템 구축
- 불법 사금융 피해방지 제도화
- 저소득층 금리부담 경감
- 대부업체 불법허위광고 근절
- 고신용자, 고소득자 대출방지 : 햇살론 등
- 햇살론, 보금자리론 여신기금 확충
- 미소금융 접근성 제고
- 등록과 미등록 대부업체 거래금지
- 보험 및 대출에 있어 정부 공급제도 마련필요

6) 금융감독 강화와 정부의 서민금융관련 조직정비

- 금융소비자의 피해를 줄이기 위한 건전성 감독 강화
- 서민피해를 줄이기 위한 서민금융기관의 금융감독 강화
- 금융위원회의 서민금융담당과를 국으로 승격시키는 것을 검토

V. 결론

- 금융업은 독과점의 폐해가 많은 업종 : 정부개입 필요 : 금융감독 필요
- 금융업은 비대칭정보와 소유권이 불명확한 업종 : 정부개입 필요 : 정보공개 및 투명경영 필요
- 은행, 금융투자, 보험 등 금융거래에서 공정거래 강화 : 상품시장에서만 공정거래 강조, 금융업에서의 공정거래 등한시함
- 주식 및 보험시장에서 비대칭정보를 막기 위한 감독 및 규제 필요
- 금융소비자 보호를 위한 금융소비자 보호기구 설립 및 제도개선 필요
- 금융소외자 역시 불공정거래의 피해자이며 금융소외자에 대한 대출은 시장실패에 따른 공공재적 성격을 가짐 : 정부지원 필요
- 금융공정거래 및 금융소외자 구제 필요 : 경제성장을 촉진
- 서민금융기관 경영자의 도덕적 해이 방지를 위한 서민금융의 제도강화 : 저축은행 문제해결을 위한 제도개선
- 금융소외자를 위한 금리인하 및 제도권 금융기관에서 흡수 필요 : 정부의 노력필요 (정부가 공급하는 제도개선 필요)
- 금융소비자 및 금융소외자의 피해를 줄이기 위한 금융감독 강화 필요

〈참고문헌〉

[국내자료]

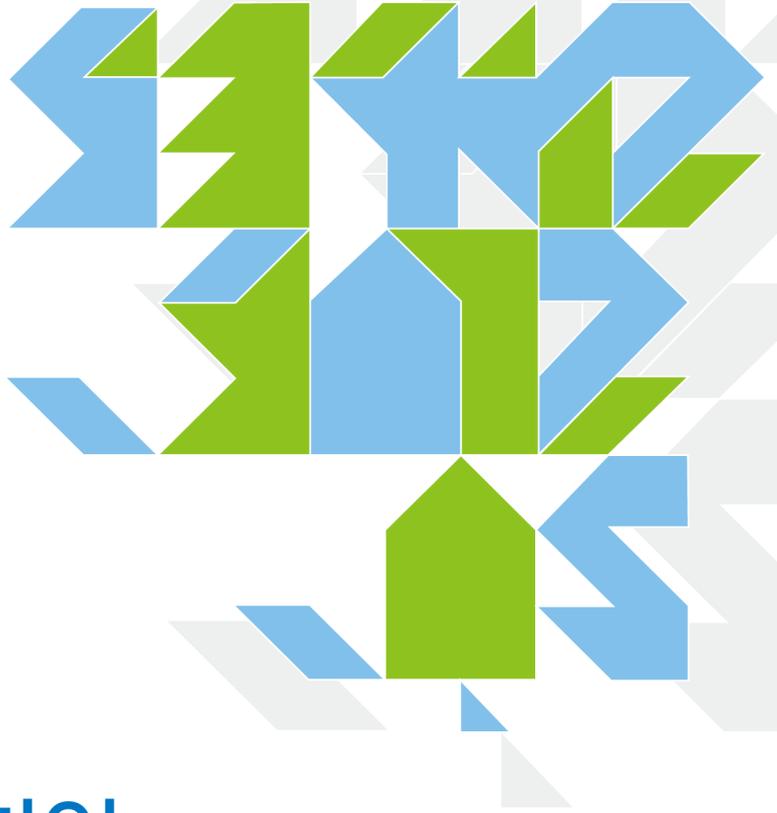
금융위원회, 2011년 업무추진계획, 2011

금융감독원, 금융소비자포탈

김동우, 정찬우, 이재연, 서민금융체계선진화를 위한 정책금융의 역할, 한국금융연구원, 2010.5

정찬우, 서민금융정책의 방향, 한국금융연구원, 2010.11

통계청, 가계동향조사



공동학술행사

공정한 사회: 새로운 패러다임

Session 3. 사회적 불평등 구조와 공정한 사회

사 회 **임현진**. 서울대 사회학과 교수

발 표 1 **현대 자본주의와 공정성 문제: 계급불평등과 계급갈등의 제도화를 중심으로** _ 165
신광영. 중앙대 사회학과 교수

발 표 2 **젠더 공정성을 위한 새로운 패러다임 모색** _ 183
함인희. 이화여대 사회학과 교수

발 표 3 **교육에 있어서의 공정성: 사회적 가치와 정책적 수단** _ 205
김병관. 아주대 사회학과 교수

토 론 **강신욱**. 한국보건사회연구원 연구위원
김혜영. 한국여성정책연구원 선임연구위원
김기현. 한국청소년정책연구원 선임연구위원

현대 자본주의와 공정성 문제: 계급불평등과 계급갈등의 제도화를 중심으로

신광영 | 중앙대 사회학과 교수

I. 문제제기

■ 산업자본주의 사회와 계급불평등

- 현대 산업자본주의 사회는 사적 소유와 임노동을 매개로 하는 생산체제를 특징으로 하고 있다. 임노동 관계 내에 내재된 고용과 피고용 관계는 흔히 사회 계급관계로 인식되었다. 오늘날 산업자본주의 정치체제는 이러한 계급관계를 바탕으로 하여 19세기 말과 20세기 초에 형성되었다. 이것은 현대 민주적 자본주의 사회가 경제적인 차원에서의 계급관계와 이를 토대로 하는 정치적 차원의 권력 관계를 근간으로 하고 있다는 의미에서 계급관계에 기초하고 있다고 볼 수 있다.
- 모든 산업자본주의 사회에서 존재하는 계급불평등은 일차적으로 계급구조 내의 계급위치에 따라 경제적인 상태가 달라진다는 점에서 위치적 불평등(positional inequality)이라고 볼 수 있다(Wright 1997).
- 전통 사회와는 달리 산업자본주의 사회에서 위치적 불평등 구조 내에서 개인의 위치는 태어날 때부터 주어진 것은 아니라, 개인이나 가족 단위의 노력에 의해서 변화가 가능하다. 계급이동 가능성의 존재가 현대 산업자본주의 사회의 구조적 특징 가운데 하나이다.
- 대중 교육의 확산과 고등교육 기회의 확대가 노동자와 농민의 상승이동 가능성을 확대시켰고, 생산수단을 소유하지 못한 사람들에게 교육은 아직도 개인들의 계급 지위를 결정짓는 중요한 요소로 작용하고 있다.
- 불평등 체제 내에서 이동은 사회적 유동성(social fluidity)이라고 불린다. 사회적 유동성이 클수록 기존의 불평등 체제는 사회 구성원들에게 정당하게 인식될 가능성이 높다는 의미

에서 사회유동성이 크다는 점이 현대 사회의 특징으로 불려졌다 (Goldthorpe 1984 및 2000)

- 미시적인 차원에서 사회적 유동성은 피고용자들의 경우 계급이동을 동반하는 조직 내의 승진이나 자영업자의 경우 사업의 확장을 통한 자본가 계급으로의 이동과 같은 상승이동으로 나타난다.
- 오늘날 세대 간 계급이동의 가능성은 대체로 교육을 통해서 이루어진다. 그러므로 교육기회의 평등이 기회의 평등 차원에서 강조되었고, 대부분의 서구 사회에서 대학교육까지 무상으로 이루어지는 이유가 기회의 평등을 보장하기 위한 것이었다.
- 계급불평등은 (1) 생산영역에서 이루어지는 분배의 결과로 나타나는 불평등 즉 시장 불평등과 (2) 생산영역 외부에서 이루어지는 정부의 조세와 이전소득을 포함한 재분배 결과로 나타나는 불평등으로 구성된다. 분배가 주로 생산영역에서 이루어지는 계급들 사이의 힘의 관계에 의해서 영향을 받는 반면, 재분배는 국가적 차원의 정치와 정책의 영향을 받는다. 생산영역의 역학관계는 제도적으로 노사관계를 기반으로 하고 있으며, 정치적 영역에서 역학관계는 정당들 사이에서 이루어지는 선거경쟁과 정책 결정과정상의 균형과 견제와 같은 제도와 절차를 바탕으로 하고 있다.
- 최근 불평등 심화로 제기되는 문제가 분배적 정의와 재분배적 정의의 문제이다. 롤스와는 달리, 여기에서 분배적 정의는 경제영역에서 생산에 참여한 사람들 사이에 생산물 혹은 생산물로 인하여 발생한 이익 배분 상의 공정성을 지칭한다. 재분배적 정의는 분배적 정의를 강화하기 해서 국가를 포함한 공적인 기구에 의해서 이루어지는 복지와 관련된 공정성이다.

II. 계급 불평등과 계급갈등의 제도화 형태

- 산업 자본주의 사회에서 계급갈등은 노사관계와 정치영역에서 서로 다른 방식으로 제도화되었다. 현대의 노사관계는 역사적으로 집단적인 차원에서 형성된 계급갈등의 제도화를 반영하고 있다. 산업혁명 이후 점차 계급이해의 조직화를 제도적으로 인정하기 시작했다. 노동자 조직인 노동조합이나 자본가들의 조직인 경영자 단체가 그러한 조직들이다. 초기부터 권위주의적인 정치체제 하에서 이들 조직들은 탄압을 받기도 하고, 조직 자체가 부정되는 경우도 있었다. 하지만, 오늘날 대부분의 민주주의 사회에서 조직을 결성하는 것은

기본권 차원에서 법적으로 인정받고 있다.

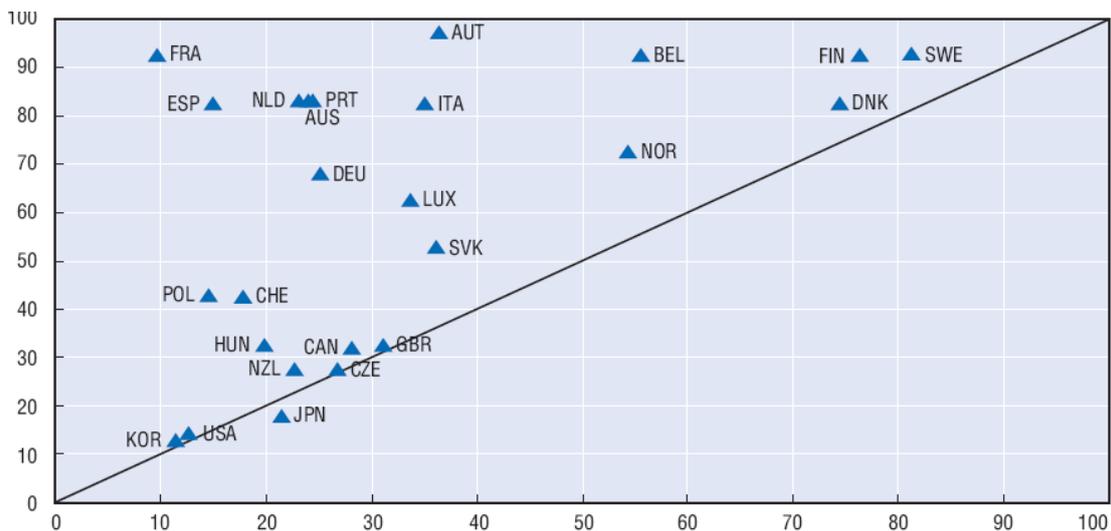
정치적 차원에서 계급갈등은 계급이해를 대변하는 정당들과 이들 정당들 간의 선거를 통한 경쟁으로 제도화되었다. 미국의 정치사회학자 립셋(S. M. Lipset)(1981)이 “민주적 계급 투쟁”이라고 부른 선거는 자본주의 사회에 내재된 계급갈등을 제도적으로 해결하는 근대 사회가 만들어낸 획기적인 발명품이었다. 민주화 투쟁을 통해서 노동자들의 참정권이 보장되면서 선거는 부르주아지 제도가 아니라 누가 최종적으로 승리할 것인지를 알 수 없는 불확실성을 제도적으로 보장하는 혁신적인 제도였다.

▣ 계급갈등의 제도화: 노사관계

- 오늘날 노사관계는 경제적인 영역에서 이루어지는 1차적인 분배인 총이윤을 임금(노동자)과 배당이익(자본가)으로 분배하는 과정과 관계되어 있다. 임노동 관계에서 벗어나 있는 자영업자들의 경우, 이윤은 순수하게 시장에 의해서 결정된다. 그러나 노동자나 자본가의 소득은 시장에 의해서 결정되는 것이 아니라 단체교섭을 통해서 임금을 결정하기 때문에 조직과 제도를 통해서 결정된다고 볼 수 있다. 그리고 노동자 계급과 자본가 계급의 소득은 영합게임적인 속성을 지니고 있고, 그러한 게임이 지니고 있는 내제적인 갈등을 조정하는 제도가 노사관계 제도인 것이다.
- 오늘날 대부분의 산업자본주의 사회에서 임금결정은 노동조합과 기업 간의 교섭을 통해서 이루어진다. 임금이 개별 노동자와 개별 자본가 사이의 계약에 의해서 이루어지는 것이 아니라 조직된 노동자와 자본가 혹은 자본가 단체 사이에서 이루어지는 교섭에 의해서 결정되는 경우가 지배적이다.
- 노사관계의 제도화 형태에 따라서 임금교섭 크게 3가지로 나타났다. 첫째로 임금교섭이 중앙의 상급단체들에 의해서 교섭이 이루어지는 중앙교섭이다(대표적으로 1960-1982년 사이의 스웨덴, 1994년 이후의 아일랜드). 전국적인 총연맹인 노동조합총연맹과 경영자총연맹 간에 이루어지는 임금교섭이 대표적인 예이다. 둘째로 산업별로 각기 다른 노동자 대표 단체와 경영자 대표 단체 사이에 임금교섭이 이루어지는 부문(sector) 혹은 산별(industry) 수준의 교섭이다(1981년 이후의 덴마크, 1994년 이후의 스웨덴). 자동차 산업이나 IT 산업에서처럼 산업에 따라서 시장상황이나 경영여건이 다르기 때문에 교섭은 전국이 아니라 특정 산업에만 적용된다. 셋째로 기업수준에서 이루어지는 교섭은 개별 기업 내에서 노동자 대표와 기업주 사이에 이루어지는 기업별 임금교섭이다 (일본, 한국과 미국, 그리고 1980년 이후의 영국).

- 패턴교섭은 부문이나 기업에서 이루어지는 교섭이 다른 부문이나 기업에도 적용되는 교섭이다. 패턴 교섭은 패턴을 선도하는 부문이나 기업에서 이루어진 교섭이 다른 부문이나 기업에도 적용되며, 부문 간 경쟁을 규제하는 기능을 한다(Kenworthy 2007; Traxler et al., 2010).
- 교섭의 수준과 내용은 역사적으로 형성된 계급 간 권력관계를 반영한다. 노조나 경영자 단체가 자신들의 행위 결과를 내부화하는 정도에 따라서 임금교섭이 경제에 영향을 다르게 미치기 때문에, 교섭의 결과는 한편으로 권력 관계를 반영하는 것이지만, 다른 한편으로 동시에 권력 관계에 영향을 미치는 요인으로 작용한다.
- <그림 1>에서 알 수 있는 것처럼, 한국은 OECD 국가들 가운데 조직률이 가장 낮은 수준에 속하고, 단체교섭 적용범위도 가장 낮아서 노조의 사회적 영향력을 대단히 제한적이다. 이것은 한국 노조의 권력이 OECD 국가들 가운데 가장 낮은 수준이라는 점을 보여준다.
- 대체로 북유럽 국가들에서 노조조직률이 높고, 단체교섭의 적용범위가 광범위하여 노조가 사회전체에 미치는 영향력이 컸다. 대체로 유럽대륙 국가들의 경우 조직률이 그다지 높지 않더라도 단체교섭의 적용범위가 커서 사회적인 영향력은 매우 큰 것으로 나타났다. 반면, 미국, 일본, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 노조조직률도 낮고, 단체교섭 적용범위도 적어서 노동조합의 대 사회적 영향력이 제한적인 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 OECD 국가들의 노조조직률과 단체교섭 적용범위, 2000년



출처: OECD, Employment Outlook, 2004, p. 146.

■ 계급갈등의 제도화: 조세와 복지

- 오늘날 산업자본주의 사회에서 2차적인 분배는 주로 조세와 복지를 통해서 이루어진다. 2차적인 분배는 1차적으로 경제활동을 통해서 이루어지는 분배에서 발생하는 문제나 한계를 완화시키거나 해결하기 위해 국가에 의해서 이루어지는 분배라는 점에서 재분배(redistribution)라고 불린다.
- 조세제도와 복지제도는 생산 현장 혹은 시장이 아니라 정치과정에 의해서 결정되는 부분이기 때문에 정치적 차원에서 이루어지는 계급관계를 반영한다. 즉, 이들 제도들은 계급을 대변하는 정당들의 활동을 매개로 해서 만들어지며, 입법과 정책 형성에 미치는 계급의 영향력을 반영한다.
- 계급불평등과 관련하여 과세의 방식이 대단히 중요하다. 직접세와 간접세 가운데 직접세는 재분배에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 간접세는 재분에 부정적인 영향을 미치기 때문이다.
- 국가복지는 노동시장에 영향을 받는 임금과는 다른 독립적인 경제적 자원으로 기능하기 때문에 일시적으로 혹은 영원히 근로능력을 상실한 사람들에게 시장 의존성을 약화시킨다는 점에서 상품으로서의 노동력 성격을 약화시키는 효과를 지닌다는 의미에서 노동력의 탈상품화(decommodification) 효과를 낳는다 (Esping-Andersen 1990).
- 재분배 공정성의 문제는 국가의 정책을 통해서 시장에서 발생하는 불평등을 어느 정도 완화되는가와 관련이 있다. 즉, 산업자본주의 경제활동에서 필연적으로 등장하는 계급불평등을 완화시키기 위한 국가의 개입을 통해서 시장에서 발생한 불평등이 완화되는 정도는 재분배 공정성 혹은 재분배 정책의 효과를 보여준다.
- <표 1>은 조세 전후의 가구소득 지니계수 변화를 보여준다. 대체로 2000년대 중반 북유럽과 유럽대륙에서 조세제도의 재분배 효과가 큰 반면, 미국, 영국, 일본, 캐나다 등지에서 재분배 효과가 낮고, 한국에서 조세제도의 재분배 효과는 8%로 OECD 국가들 가운데 가장 낮았다. 이것은 한국에서 조세제도를 통해서 이루어지는 재분배의 효과가 매우 낮다는 것을 보여주는 것이며, 주된 이유는 직접세 비율이 간접세 비율에 비해서 상대적으로 낮기 때문이다.
- 한국의 경우 <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼, 한국에서 조세 전과 후의 지니계수 변화는 OECD 평균의 1/4에 불과하여, 조세제도가 경제활동을 통하여 발생하는 불평등을 완화시키는 효과가 대단히 낮다는 것을 확인 할 수 있다.

<표 1> 2000년대 중반 OECD 국가들에서 조세 전과 후 지니계수의 변화

	Gini Coefficient Market Income (1)	Gini Coefficient Disposable Income (2)	Income Redistribution (3) = (1) - (2)	Redistribution (percentage) (4) = (3) / (1)
Australia	0.458	0.301	0.157	0.34
Austria	0.433	0.265	0.168	0.39
Belgium	0.494	0.271	0.223	0.45
Canada	0.436	0.317	0.119	0.27
Czech Republic	0.474	0.268	0.206	0.43
Denmark	0.417	0.232	0.184	0.44
Finland	0.386	0.269	0.117	0.30
France	0.482	0.281	0.201	0.42
Germany	0.507	0.298	0.209	0.41
Iceland	0.368	0.280	0.089	0.24
Ireland	0.416	0.328	0.088	0.21
Italy	0.557	0.352	0.205	0.37
Japan	0.443	0.321	0.123	0.28
Republic of Korea	0.339	0.312	0.026	0.08
Luxembourg	0.454	0.258	0.196	0.43
Netherlands	0.423	0.271	0.152	0.36
New Zealand	0.473	0.335	0.138	0.29
Norway	0.433	0.276	0.157	0.36
Poland	0.568	0.372	0.196	0.34
Portugal	0.540	0.380	0.160	0.30
Slovakia	0.459	0.268	0.191	0.42
Sweden	0.432	0.234	0.198	0.46
Switzerland	0.352	0.276	0.077	0.22
United Kingdom	0.460	0.335	0.125	0.27
United States	0.457	0.381	0.076	0.17
Mean OECD-25	0.450	0.299	0.151	0.33

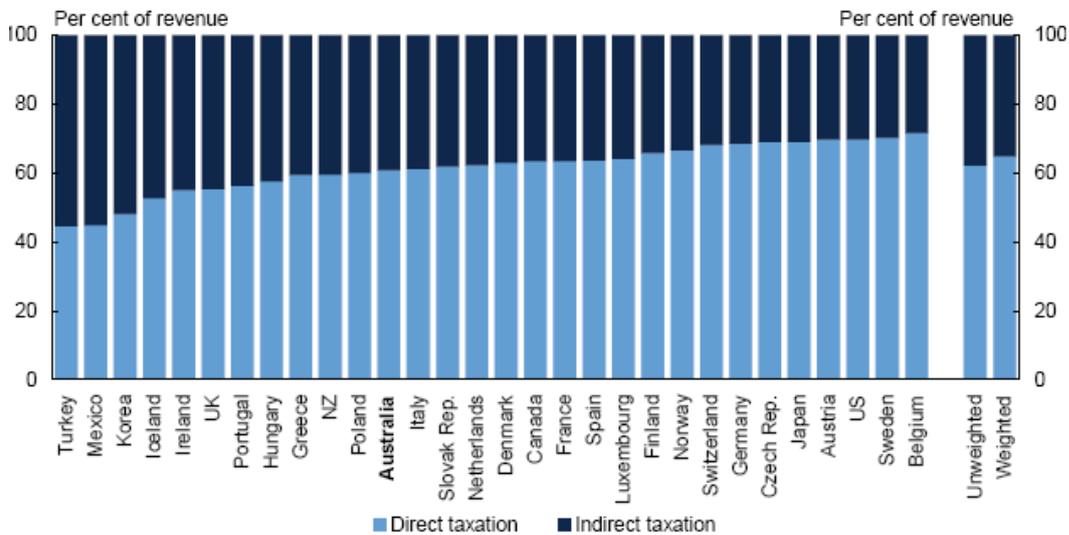
참고: 가구소득불평등 균등화된 가구소득의 정된 지니계수로 측정되었다.

자료: Goodwaad and Kaminada(2010: 6)

- <그림 3>에서 볼 수 있듯이, 한국의 경우 전체 GDP에서 직접세가 차지하는 비중도 매우 낮다. OECD 국가들 가운데 멕시코 다음으로 직접세 비중이 낮은 것으로 나타났다. 특히 개인소득에 대한 세금이 매우 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.
- 국가 복지도 생산현장의 문제가 아니라 정치의 문제이다. 또한 경제활동을 하는 사람들만

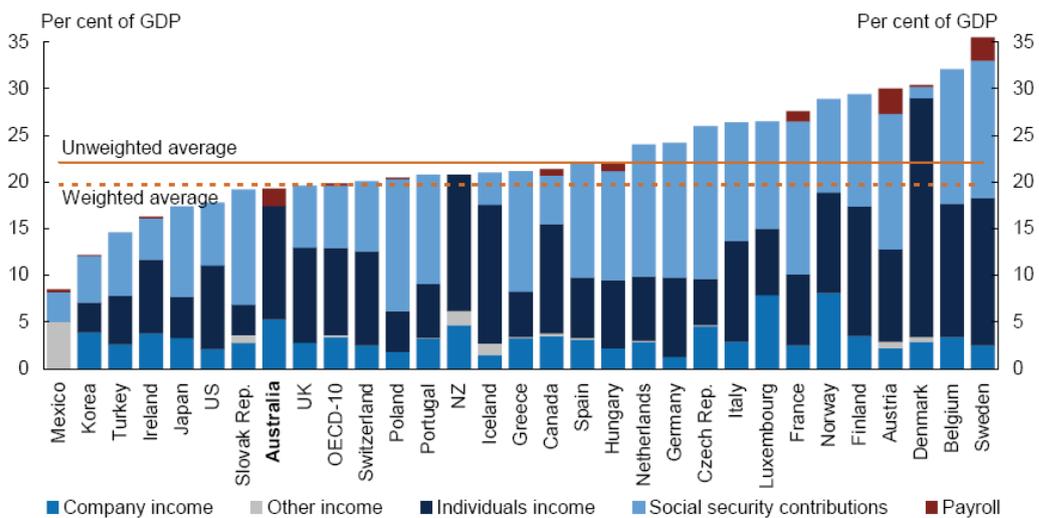
의 문제가 아니라 경제활동을 하지 않는 사람들(노동을 할 수 없거나 하려고 하지 않는 사람들)을 포함한 문제이다. 그러므로 노동자뿐만 아니라 장애인, 노인들의 이해를 대변하는 정당들에 의해서만 일반 대중을 대상으로 하는 복지제도가 발전할 수 있다. 정치적인 차원에서 시장능력이 없거나 경제활동 기회를 상실한 국민을 대상으로 하는 정책과 프로그램이 만들어져야만 복지가 발달할 수 있다.

〈그림 2〉 OECD 30개국 직접세와 간접세 비율, 2003년



자료 :Austrian Government(2006) International Comparison of Australian Taxes, p. 39

〈그림 3〉 OECD 국가 GDP에서 직접세가 차지하는 비중, 200년



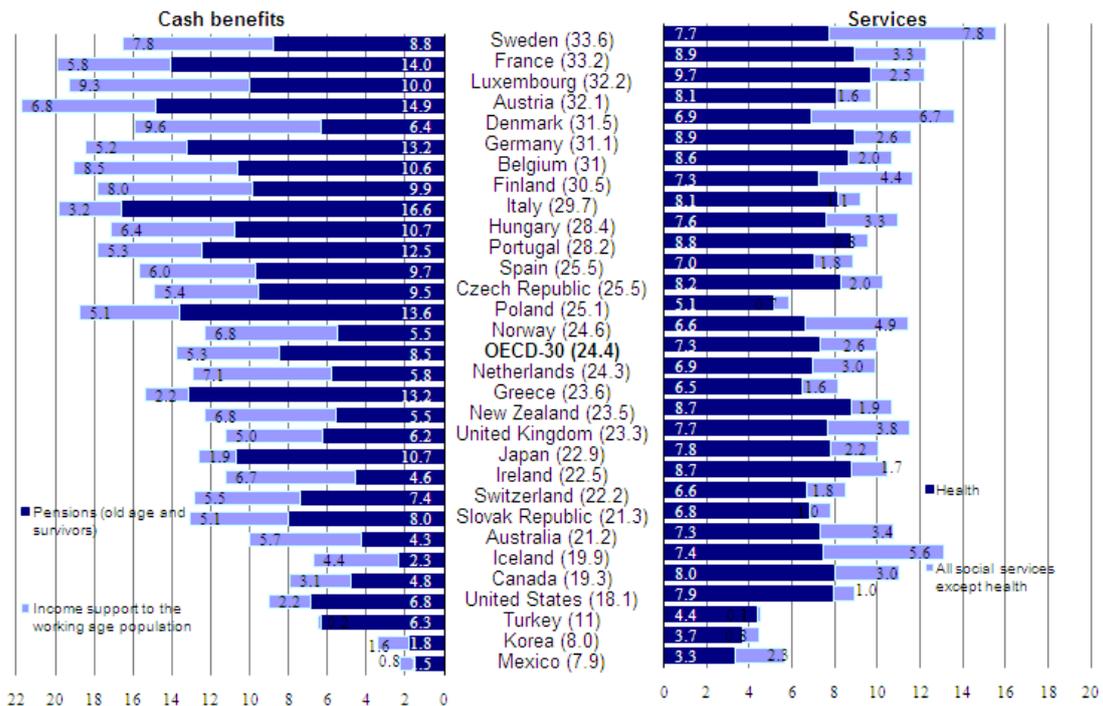
자료: Austrian Government(2006) International Comparison of Australian Taxes, p. 40

－ 오늘날 산업자본주의 사회들에서 계급갈등은 노사관계를 통해서 조정되고, 선거제도로 통

해서 드러나며, 선거 이후 정당을 중심으로 하는 정치과정과 국가의 정책을 통해서 조정된다. 노사관계 제도가 노동계급과 자본가 계급 간의 상충하는 이해관계를 조정하는 제도라면, 정부의 복지제도는 생산영역이 아닌 생활영역에서의 계급불평등을 완화시키는 제도이다. 노사관계가 노조와 기업 혹은 경영자 단체를 중심으로 한다면, 복지정책과 복지정치는 정당과 정부를 중심으로 한다. 노사관계가 자본가와 노동계급을 중심으로 한다면, 국가복지는 자영업자나 비경제활동인구까지를 포함하는 전체 국민을 대상으로 하기 때문에 국회와 중앙 행정부의 몫으로 인식되었다.

- 노동계급이 권력자원을 충분히 확보하지 못한 경우, 조세제도와 복지제도를 통하여 불평등이 악화될 가능성은 매우 낮아진다. 노조가 노사관계 내의 문제에만 관심을 갖게 되기 때문이다. 한국이나 일본과 같이 기업별 노조체제가 정착되어 있는 경우, 노조의 대 사회적 영향력은 대단히 제한적이어서, 입법과 정책 결정에 큰 영향력을 미치지 못하기 때문이다.

〈그림 4〉 2005년 OECD 국가 순임금 중에서 공공사회복지지출이 차지하는 비중



자료: OECD, Society at Glance 2009, Paris: OECD.

참고: 국가는 전체 국민순임금(NNI) 중에서 공공사회복지지출 비중이 낮은 순서에서 높은 순서로 배치되어 있다.

- 〈그림 4〉에 볼 수 있는 것처럼, 한국의 복지수준은 OECD 국가들 가운데 최하위 그룹에 속

한다. 외환위기 이후 복지수요가 급증하고 있지만, 복지에 관한 노동계급의 요구는 대단히 제한적으로만 이루어지고 있다. 한국에서 복지요구는 노조에 의해서가 아니라 주로 시민 단체들과 학계에 의해서 제기되고 있다. 노동조합들은 공적으로 이루어지는 복지담론에 적극적으로 개입하지도 못하고 있다.

Ⅲ. 한국의 계급 불평등과 계급 갈등

- 한국의 불평등 수준은 급속하게 증가하였다. 이것은 한국만의 현상이 아니라, 동아시아 차원의 현상이다. 20세기 후반 지구적인 차원에서 불평등이 급격히 증가하고 있는 지역은 영미권과 더불어 동아시아권으로 동아시아의 다른 나라들인 일본, 중국과 더불어 한국에서 불평등이 급격히 증가하고 있다(Mann and Riley 2007).
- 불평등 증가 추세는 계급 간 불평등의 증가와 더불어 계급 내 불평등의 증가에 따른 결과이다. 계급 간 불평등 증가는 계급 간 소득격차가 커졌다. 이는 한편으로 다국적 기업화된 한국의 재벌들의 경제력이 더욱 커진 반면, 다른 한편으로 저임금 비정규직 노동자 계급의 규모가 더 커졌기 때문이다.
- 한국의 대기업들은 80년대 후반부터 다국적 기업으로 성장하기 시작하였다. 1997년 외환위기 이후 구조조정에서 기사희생한 재벌기업들은 임금비용을 줄이고 무역장벽을 피하기 위하여 해외 현지 생산체제를 구축하면서 해외직접투자를 크게 늘렸다. 수출이 호조를 보이면서 대기업 노동자들도 이윤공유 차원에서 지속적인 임금 상승을 경험하였다. 한국의 대기업들의 경우 대부분 노조가 조직되어 있기 때문에, 기업의 수익이 높아질수록 임금교섭을 통하여 노동자들의 임금도 높아지게 된 것이다.
- 그러나 노동계급 분절로 인하여 노동계급 내 불평등과 빈곤이 크게 심화되었다. 노동계급 내 분절은 정규직과 비정규직 분절뿐만 아니라 외국인 노동자들의 유입에 따라서 한국에서 일하는 노동자들 이질화되었다는 것을 의미한다. 비정규직 노동자들은 지속적으로 임금 불안정과 고용 불안정을 경험하고 있다. 외환위기 이후 노동시장 유연화가 급속하게 이루어지면서, 비정규직 노동자 비중이 크게 증가하였다. 비정규직은 고용불안정뿐만 아니

라 저임금과 낮은 복지로 인하여 근로빈곤층의 상당부분을 이루고 있다. 또한 외국인 노동자들이 대거 유입되면서, 저임금 하층 노동자들은 외국인 노동자들과 일자리를 둘러싼 경쟁을 피할 수 없게 되었다.

■ 권력자원의 불평등과 계급분화

- 분배와 재분배는 계급 역학에 영향을 받는다. 계급역학은 각 계급들이 동원할 수 있는 권력자원에 의해서 달라진다. 권력자원은 행위자가 다른 행위자의 행위에 대해서 보상을 하거나 처벌을 가할 수 있는 자원이다. 노동계급의 권력자원은 노동조합과 정당이며, 권력자원의 효과는 노동조합 조직률과 노동조합의 집중도, 집합적 행위에 참여하는 조합원의 의지 및 노동계급이 정치적으로 행사할 수 있는 영향력과 노동계급을 대변할 수 있는 정당의 영향력에 의해서 달라진다(Korpi 1983). 자본가 계급도 직접적으로 혹은 정당이나 정부를 통해서 간접적으로 노동자나 노조에 보상과 처벌을 가할 수 있다는 점에서 권력자원을 가지고 있다. 자본가 계급의 권력 자원이 주로 자본의 규모에 영향을 받는 반면, 노동자계급의 권력자원의 노동자들의 의지와 연대의식 등에 영향을 받는다(Offe and Wiesenthal 1980). 그러므로 노동계급 권력자원의 확대는 선형적으로 이루어지지 않기 때문에, 조직의 규모와 권력자원이 비례하지 않는다.
- 경제영역에서의 분배는 노동자들의 경우 노동시장을 통해서 이루어진다. 임금과 기업복지의 형태로 이루어지는 분배의 결과물은 1차적으로 개인의 인적자본에 의해서 영향을 받을 뿐만 아니라, 기업의 규모, 고용상의 지위 등에 의해서 영향을 받는다.
- 노동조합이 존재하고 노동조합에 가입한 노동자들은 노동시장에서 일정한 형태의 권력자원을 가지고 있는 노동자들이며, 권력자원을 활용하여 임금을 교섭할 수 있다. 반면, 여러 이유로 노조에 가입하지 못한 노동자들은 자신들의 이해를 대변하거나 위협으로부터 보호하기 위해 동원할 수 있는 권력자원이 없다.
- 한국의 노동계급은 정규직-노조가입 노동자, 정규직-노조 미가입 노동자, 비정규직 노동자로 크게 구분된다. 비정규직의 경우 노동조합 조직 자체가 거의 불가능하다. 일부 조직된 비정규직 노조들이 있지만, 실질적인 의미에서 임금교섭에 참여하지 못하고 있다.
- 비정규직 노동자들의 경우 11.3%가 최저생계비 150% 미만(이것은 OECD 빈곤선 기준인 중위소득 50%와 비슷한 수준)의 빈곤층에 해당하여 정규직 빈곤층의 4배 정도에 달하는 높은 빈곤률을 보이고 있다. 그리고 비정규직은 빈곤층의 1/3정도가 차지하고 있어서 비정규직이 한국의 빈곤문제와 밀접하게 관련되어 있다(백희영, 구인회 2010: 101).

- 전체 노동자들의 1/3~2/5정도를 차지하고 있는 비정규직은 권력자원을 가지고 있지 못하여, 경제적으로도 배제되었을 뿐만 아니라 정치적으로도 배제되었다. 즉, 분배 차원(임금)과 국가에 의해서 이루어지는 재분배 차원(조세와 복지)에서도 이들은 지속적으로 배제를 경험하고 있다. 시장과 국가에 의해서 배제된 노동계급의 문제가 지속적으로 해결되지 못하고 있다.

■ 누적적 원인(cumulative causes)과 누적적 불평등(cumulative inequality)

- 계급불평등은 지속적이고 누적적 속성을 지니고 있다. 계급불평등 자체가 개인들의 심리와 의식에 지속적으로 영향을 미칠 뿐만 아니라 빈곤층의 경우처럼 식사와 주거와 같은 생활 조건, 교육에 영향을 미치는 집안 분위기, 사회적으로 겪는 배제 등으로 인하여 누적적으로 신체와 정신의 훼손을 경험 한다.
- 계급갈등은 누적적인 원인에 의해서 촉발된다. 일상적으로 노동자들의 불만이 오랜 시간 누적되면서 계급갈등이 가시화된다. 매우 다양하고 분산된 형태로 등장하는 계급갈등이 완화되기 보다는 점진적이지만 누적적인 형태로 심화되는 이유는 다양한 계급갈등의 양상을 소홀히 인식하기 때문이다. 오늘날 한국사회에서 노동자들의 불만은 노동시장(고용안정과 임금), 주택(전세난), 교육(사교육 비용), 복지(복지 사각지대) 등 다양한 영역에서 누적되고 있다.
- 계급갈등은 계급구성원들의 불만이 일정 수준에 달하면 극적으로 폭발하는 문턱 효과(threshold effect)를 지니고 있다. 인과적 과정으로서 계급갈등의 전개 과정은 서서히 진행되어 관심을 끌지 못하지만, 어느 정도의 시간이 지나면 극적으로 그 양상이 변한다. 1987년 여름 노동자 대투쟁이 이러한 양상을 보였고, 1997년 12월 총파업도 이러한 양상을 보였다. 또한 현재 중동지역에서 나타나고 있는 대규모 시위도 오랜 기간 누적된 불만이 폭발한 것이다. 인구변화와 같이 단기적으로 큰 변화로 인식하지 못하는 변화가 일정 수준에 달하면 대규모 극적인 변화를 만들어 내는 것처럼, 현재와 같이 계급 간 이해 대립이 소홀히 취급되고 있지만, 많은 비교역사 연구가 보여주는 것처럼, 행위자들은 결정적인 순간에 자신의 “선택과 기대”를 재평가하고 급격한 변화를 만들어 낸다(Pierson 2003).
- 계급불평등에 의한 불리함은 생애과정을 통하여 누적적으로 이루어지는 누적적불평등 속성을 지니고 있다. 이것은 특정한 생애과정에서의 상태(status)가 이전의 상태에 의존하는 경로 의존적인(path dependent) 속성을 지니고 있기 때문이다. 노동시장에서 겪는 청년기의 어려움이 장년기와 노년기의 어려움으로 이어지기 때문이다(신광영 2009).

- 각종 탈규제와 노동시장 유연화는 계급에 따라 다른 효과를 미쳤고, 임금과 고용 상의 불안정을 겪는 노동자들의 증가로 인하여 계급불평등이 크게 증가하였다. 세계화로 인하여 혜택을 누리는 계급과 불이익을 당하는 계급 사이의 격차가 계속해서 더 커지고 있다. 이른바 매튜 효과(Matthew Effect)가 지속적으로 나타나고 있다.
- 1차적으로 분배가 이루어지는 노동시장에서 문제가 해결되거나 아니면 2차적으로 국가의 재분배 정책을 통해서 문제가 완화되거나 해결되지 않으면, 누적적 계급 불평등은 심화될 것이다. 그것은 지속적으로 계급불평등의 구조화를 강화시키고, 계급갈등의 심화로 이어질 것이다.

IV. 공정한 사회와 새로운 계급갈등의 제도화

- 공정한 사회(fair society)는 공정성(fairness)이 사회의 기본 원리로 작동하는 사회를 지칭한다. 계급사회로서의 자본주의 사회에서 공정성 문제는 특정한 제도적 전제에서 출발한다. 자본주의의 제도적 틀 즉 원초적 상태(original condition)로서 사적 소유권과 그에 따른 불평등의 인정을 전제로 해서 공정성의 논의가 이루어질 수 있다.
- 그러나 사적 소유 문제로 제기되는 계급불평등과 그로 인한 사회적, 정치적 갈등은 산업자본주의 사회에서 중요한 이슈로 등장했고, 제도적으로 갈등을 해결하기 위하여 역사적으로 다양한 제도들이 등장했다. 오늘날 서구 사회들에서 존재하는 다양한 제도들은 계급불평등과 그에 따른 계급갈등을 해결하기 위해서 발명된 장치들이다.
- 서구사회와는 달리, 한국사회에서는 계급불평등과 계급갈등 문제는 지금까지 정치적 수준에서 본격적으로 다루어지지 않았다. 그것은 여러 가지 이유로 계급이해를 공식적으로 대표하는 정당이 제대로 발전하지 못했기 때문이기도 하지만, 정부가 이러한 문제를 중요한 문제로 인식하지 못했기 때문이기도 하다.
- 계급과 관련하여 공정성 문제는 분배와 재분배 차원에서 접근이 가능하다. 첫째로 분배 차원은 경제적인 차원의 문제로 이는 계급 간 불평등 문제와 계급 내 불평등 문제로 나눌 수 있다. 이것은 시장에서 발생하는 불평등이라는 점에서 시장의 제도와 규칙과 관련된 문제이다. 재분배 차원은 정치(책)적 차원의 문제로 계급 불평등이 심화되거나 혹은 계급 불평등이 누적되는 것을 막기 위한 정부의 정책과 관련된 문제이다.

- 계급 내 불평등 심화로 나타나는 비정규직 노동자들의 저임금과 낮은 복지수혜 문제는 한국사회의 불공정성을 드러내는 대표적인 문제이다. 동일한 양과 질의 노동을 했음에도 불구하고 차별적으로 노동의 대가를 지불하는 결과로 나타나는 정규직과 비정규직 임금차별과 복지혜택의 차이는 대표적으로 공정한 사회의 실현을 저해하는 요소이다.
- 공정성의 문제를 범주적 차원의 문제가 아니라 양적인 차원의 문제로 접근한다면, 한국사회가 얼마나 공정한 사회인가의 문제는 다른 사회와 비교를 통해서 확인할 수 있는 문제이다. 서구에서 계급불평등을 약화시키기 위해 도입한 재분배 정책들은 오랜 시간에 걸쳐서 진화해 왔다. 재분배에서 핵심적인 역할을 담당하는 제도인 조세제도와 복지제도를 한국과 다른 OECD 국가들을 비교한다면, 한국의 조세제도와 복지제도는 대단히 후진적인 속성을 지니고 있다고 볼 수 있다. 단적으로, 재분배와 관련하여 정부의 역할이 대단히 미미하다고 볼 수 있다.
- 그러므로 시장에서 발생하는 구조적인 불평등의 문제를 완화시키는 기능을 담당하는 재분배가 제도 이루어지지 못함으로 인하여 한국의 계급불평등은 완화되기 보다는 심화되고 있다.
- 현실적으로 한국사회에서 공정성을 증진시키기 위해서는 경제영역과 노동시장에서의 분배 공정성과 경제활동에 참여하지 않는 모든 국민을 대상으로 하는 재분배 공정성의 문제를 적극적으로 고려할 필요가 있다.
- 서구의 역사적 경험을 통해서 알려진 사실은 게임의 규칙인 제도를 통해서 공정성을 높일 수 있다는 것이다. 노사관계 제도, 조세제도와 복지제도를 주축으로 하는 공정성을 높이기 위한 제도적 혁신을 통해서 국민의 기본권(시민권, 경제권, 사회권)이 강화되었고, 이는 계급불평등을 약화시키는 결과를 가져왔던 것이다.

V. 결론

- 계급불평등은 모든 자본주의 사회에 내재된 현상이다. 쟁점은 계급불평등의 존재 여부가 아니라 계급불평등의 정도에 관한 것이다. 우리가 공정한 사회를 이야기 할 때, 공정한 사회 논의에는 덜 불평등한 사회 혹은 더 공정한 사회를 암묵적으로 전제로 한다.
- 노동에 대한 대가가 차별적으로 주어질 때, 우리는 그것을 불평등할 뿐만 아니라 공평하지

못한 대우라고 생각한다. 이것은 공평한 불평등이 있을 수 있다는 것을 함의한다. 노동시간이나 노동 강도가 서로 다른 경우에도 불구하고 똑 같은 보상이 주어진다면, 우리는 그것을 공정하지 못하다고 생각한다. 그러나 노력이나 능력이 다르므로 해서 다르게 보상이 주어지는 경우 그것을 공정한 불평등이라고 볼 수 있다.

- 시장을 규제하는 다양한 제도와 관습들이 계급불평등을 만들어 낸다. 대표적으로 외국인 노동자들에 주어지는 저임금은 국적에 기반을 둔 차별이나 혹은 임금을 외국인 노동자의 본국 경제상황을 고려해서 책정하는 비시장적인 임금책정 방식의 산물이다. 외국인 노동자의 불리한 조건을 이용하여 외국인 노동자들에게 저임금을 주는 현실은 생산성이나 효율성과는 관계가 없다.
- 이것은 내국인에게도 마찬가지로 적용될 수 있다. 일의 성격, 내용과 강도가 동일한 경우에도 정규직에 비해서 낮은 임금을 받는 비정규직 노동자들 공정하지 못한 대우를 받고 있다고 볼 수 있다. 정부의 노동시장의 유연화 정책을 통해서 확대된 한국의 비정규직은 다른 OECD 국가들의 비정규직과 비교해서 대단히 불리한 대우를 받고 있는 것이 현실이다. 한국의 비정규직의 문제는 대표적으로 불공정한 분배 문제라고 볼 수 있다.
- 이러한 공정하지 못한 현실이 지속적으로 유지되고 있는 이유는 단순히 국가 차원의 문제 때문만이 아니라, 현실적으로 정책적 변화를 가져올 수 있는 권력자원을 갖고 있는 사회세력이 제대로 형성되지 못했기 때문이다. 비정규직 노동계급이 권력자원을 갖고 있지 못하다. 단적으로 분배상의 불공정성을 교정할 수 있는 재분배 정책과 제도들이 발달하지 못한 이유는 그것을 추동하는 사회세력이나 정치세력이 없었기 때문이다. 덴마크의 유연안정모델(flexicurity model)과 같이 노동시장유연화로 발생하는 문제를 복지정책을 통해서 해결하는 제도는 덴마크 노총이 정치적 권력자원을 갖고 있기 때문에 가능했다.
- 그러나 과거 역사에서나 혹은 최근 해외 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 계급불평등 심화는 계급갈등을 낳는 가장 중요한 요인이다. 단기적으로 계급갈등이 가시화되지 않는 경우에도 노동자들의 불만과 분노가 누적되고 있는 경우, 극적인 변화를 촉발시키는 계기를 통하여 급격한 변화를 야기할 수 있다.
- 그런 점에서 분배를 둘러싼 경제영역에서 그리고 재분배를 둘러싼 정책 영역에서 계급갈등을 제도적으로 완화시킬 수 있는 장치가 마련될 필요가 있다. 단기적인 차원에서 문제가 대규모 집단적인 방식으로 드러나지 않는다고 해서 구조적인 문제가 소홀히 다루어져서는 안 된다. 지속적으로 또한 누적적으로 심화되고 있는 계급 불평등은 주기적으로 폭발하기 때문이다.
- 오늘날 한국사회에서 계급문제는 조직화된 형태보다 조직화되지 않은 형태로 경험된다. 최근 용산참사나 전세난과 같은 사회현상은 한국사회에서 드러나는 제도나 정책상의 공정성

정도를 드러냈다. 일반인들은 이러한 현상을 직간접적으로 경험하고 있지만, 그 경험은 계급경험은 분산되어 있기 때문에 잘 드러나지 않는다. 그러나 불공정함과 불리함에 대한 누적된 경험과 감정이 사회적 사실로 존재하는 경우, 계급갈등은 예상하지 못한 시기와 형태로 나타날 수 있다.

- 물론 이러한 것을 정치적으로 해소하는 것이 선거라는 점에서 민주적 계급투쟁으로서의 선거를 기대할 수 있다. 그러나 한국의 경우, 서구와 같이 계급정당이 정당체제 내에서 정립되어 있지 못하고, 계급이해를 반영하는 정책경쟁이 선거경쟁에서 큰 역할을 하지 못하기 때문에, 한국의 역대 선거를 민주적 계급투쟁이라고 보기 힘들다.
- 현재 사회과학의 수준은 매우 낮다. 2008년 금융위기도 예측하지 못했고, 2010년과 2011년 중동 지역의 민주화 혁명도 예측하지 못했다. 많은 사회과학자들의 역할은 주로 과거 사건이나 현상을 설명하는 수준에 머물러 있다. 그럼에도 불구하고 현재 이루어지고 있는 진전된 사회과학 연구가 현실에 대한 이해를 크게 높였다. 이것은 계급불평등과 계급갈등의 경우에도 그대로 적용된다.

<참고문헌>

[국내자료]

백희영·구인회, 2010. “비정규 노동과 근로빈곤과의 관계: 임금차별과 근로시간의 영향을 중심으로,” 노동정책연구 10: 87-117.

신광영, 2009, “계급, 세대와 불평등” 경제와 사회 81: 35-60.

[국외자료]

Australian Government, 2006. International Comparison of Australian Taxes.

Esping-Andersen, Gosta, 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism, New Jersey: Princeton University Press.

Goldthorpe, John, 1987, Social Mobility and Class Structure in Modern Britain, Oxford: Oxford University Press.

_____, 2000, On Sociology, Oxford University Press.

Goudswaard, Kees and Koen Caminada, 2010, "The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical analysis," International Social Security Review 63: 1-19.

Korpi, Walter, 1983, The Democratic Class Struggle, London: Routledge & Kegan Paul.

_____, 2010, "Class and gender inequalities in different types of welfare states: the Social Citizenship Indicators Program (SCIP)," International Journal of Social Welfare 19: s14-s24.

Lipset, Seymour Martin, 1981, Political Man: The Social Bases of Politics, extended edition, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mann, Michael and Dan Riley, 2007. "Explaining macro-regional trends in global income inequalities, 1950-2000," Socio-Economic Review 5(1): 81-115.

OECD, 2004, OECD Employment Outlook 2004, Paris: OECD.

Offe, Claus and Helmut Wessenthal, 1980. "Two Logics of Collective Actions: On Social Class and Organizational Form," Political Power and Social Theory Vol 1, ed. by Maurice Zeitlin, Boulder: ZAI Press, pp.67-115.

Pierson, Paul, 2003. "Big, Slow-moving, and ... Invisible Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics, in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer ed. Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge: Cambridge University Press, pp.177-207.

- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*, Mass. Cambridge: Harvard University Press.
- Traxler, Franz and B. Brandl, 2010, "Collective Bargaining, Macroeconomic Performance, and the Sectoral Composition of Trade Unions," *Industrial Relations*, 49(1): 91–115.
- Wright, Erik Olin. 1997. *Class Counts*, Cambridge: Cambridge University Press.

젠더 공정성(Gender Fairness)을 위한 새로운 패러다임 모색

함인희 | 이화여대 사회학과 교수

*There is difference and there is power.
And who holds the power decides the meaning of the difference.
(June Jordan, 1994 Technical Difficulties, p.197에서)*

I. 문제제기

공정 사회 논의가 주요한 사회적 화두로 떠오르면서 젠더 공정성에 대한 관심도 더불어 부상하고 있다. 그러나 젠더 공정성은 “복잡미묘한 개념(tricky concept)”이다. 공정성(fairness)과 유사한 의미를 지닌 개념으로 정의(justice) 평등(equality) 형평(equity) 자율성(autonomy) 등을 들 수 있다면, 공정성과 반대의 의미를 지닌 개념으로는 불공정(unfairness) 부정의(injustice), 불평등(inequality), 차별(discrimination), 강제(constraints) 등을 들 수 있을 것이다.

공정성 그 자체는 자유 민주주의 사회가 추구하는바 핵심적 가치 중 하나요 필히 구현해야 할 이상적 목표 중 하나임이 분명하다(롤즈, 1985; 샌델, 2010). 그러나 무엇에 대한 공정성인지, 누구를 위한 공정성인지, 어떻게 공정성을 실현할 것인지 논의를 좁혀 들어가면 다양한 논쟁점이 나타나고 집단 간 이해관계의 충돌이 드러나게 된다. 젠더 공정성도 예외는 아닐 것이다.

젠더 공정성은 지금까지 페미니즘 전통 하에서 진행되어온 젠더 평등 논의로부터 의미있는 시사점을 발견할 수 있다. S. Okin(1998)의 정의에 의존한다면, 페미니즘이란 “여성이 자신의 생물학적 성으로 인해 차별받아서 안 된다는 신념, 여성도 남성과 동등하게 인간으로서의 존엄성을 보유한 존재로 인정받아야 한다는 신념, 여성도 남성과 동등하게 자신의 삶을 자유롭게 선택할 수 있어야 하고 그 속에서 충족감을 경험할 수 있는 기회를 가져야 한다는 신념”을 의미한다.

여기서 젠더 공정성은 젠더 평등을 강조해온 페미니즘과 다소 색깔을 달리하여 보다 보편적 가치를 차용하고 있다(Song, 2007). 실제로 J. 롤즈(1985)와 R. 드워킨(2005)의 평등에 관한 논의는 젠더 공정성을 정의함에 유용한 가이드라인을 제공해준다.

J. 롤즈(1985)는 평등 개념을 다음 두 가지로 구분하고 있다. 하나는 구성원들이 희구하는 특권이나 사회적 지위 등 특정 재화의 분배와 관련된 평등이요, 다른 하나는 사회적 위세나 명예와 무관하게 모든 구성원들이 부여받은 상호존중(mutual respect)의 권리와 연관된 평등이다. 롤즈에 따르면 인간은 도덕적 존재라는 보편적 전제가 평등의 근본을 이룬다. 따라서 롤즈에게 평등은 상호존중의 의미가 보다 근본적인 것이요, 분배의 정의는 부차적인 것이라 할 수 있다.

R. 드워킨(2005) 또한 평등을 두 차원으로 나누고 있다. 하나는 모든 인간에게 동등하게 부여되는 권리(right to equal treatment)로서의 평등이다. 예를 들면 모든 국민은 일정 연령이 지나면 1인 1표의 투표권을 갖는다는 차원에서의 평등이 이에 해당된다. 다른 하나는 모든 사람들은 동등하게 대우받을 권리(right to treatment as an equal)가 있다는 차원에서의 평등을 지칭한다. 롤즈와 드워킨 공히 후자의 평등이 전자의 평등보다 근본적이며 보편적이라 신념을 공유하고 있다.

그렇다면 젠더 공정성은 “젠더 평등 + 알파”를 포괄하는 개념으로서, 젠더 평등을 필수요건으로 하고, “특정 상황”에서는 “특별 대우(special treatment)” 혹은 “차별화된 대우(differential treatment)”를 해주어야 함을 충분요건으로 한다 하겠다.

여기서 젠더 공정성을 필요로 하는 특정 상황이라 함은 첫째, 현재 소수집단을 대상으로 차별이 명백히 존재하는 상황을 의미하며 둘째, 소수집단을 차별해온 역사적 부정의(不正義: historical injustice)가 존재하는 상황을 의미한다(Song, 2007). 바로 이 지점에서 소수집단을 위한 특별 대우가 역차별의 반격으로부터 벗어날 수 있는 가능성이 열린다(샌델, 2010).

현재 한국사회에는 젠더에 따른 사회구조적 차별과 뿌리 깊은 편견이 존재한다. 차별은 물질적 차원과 상징적 차원에서 동시에 나타나고 있으며, 정치참여 및 취업기회 영역에서도 사회적 주변화 및 배제가 동시에 이루어지고 있다. 따라서 젠더 공정성의 실현을 위해서는 차별과 배제로 인해 고통 받는 집단에 대한 치유 및 보호를 제공해주어야 할 것이다.

한편 정의롭지 못한 역사가 존재해왔다는 사실과 특정 집단이 열악한 지위에 놓여 있다는 사실 사이에 어떠한 인과관계가 형성되어 있는지는 불명확한 것이 사실이다(Deborah, 2007). 더불어 현재의 차별 상황을 타개하기 위해 젠더, 인종, 민족 등 각 소수집단이 요구하는 바를 모두 다 들어주어야 한다고 주장하는 것도 아니다. 그럼에도 역사적 부정의가 현재의 제도 및 사회적 관행, 나아가 인간관계를 규정짓는 가치와 규범에 지속적으로 영향을 미치고 있는 만큼, 소수집단을 위한 치유 및 보호가 필히 요구됨은 물론이다(Okin, 1998; Song, 2007).

이 글에서는 젠더 공정성 개념을 정의함에 현존하는 불평등과 차별을 극복하고 젠더 평등을 실현하는 것, 더불어 역사적 부정을 치유하기 위한 특별 우대의 필요성을 동시에 포함하는 것으로 한다.

II장에서는 젠더 불평등 및 차별의 현주소를 점검해보고, 최근 젠더 평등정책의 핵심이라 할 “젠더 주류화” 이슈에 초점을 맞추어 무엇을 얻고 무엇을 잃었는지 젠더 공정성의 관점에서 살펴

볼 것이다.

III장에서는 최근 새로이 등장하고 있는 젠더 (불)평등 현상의 극복 및 치유를 목적으로 젠더 공정성을 위한 새로운 패러다임을 모색하고자 한다. 명백한 차별을 대신하여 새로이 등장한 미묘한(subtle) 차별의 문제, 여성 집단 내부의 분화와 다중적 불평등이 등장하고 있는 현실, 시민권 개념에 담긴 한계, 그리고 Work Life Balance 논의에 전제된 구조적 불평등의 각 이슈별로 젠더 공정성 실현 방안을 모색해보고자 한다.

II. 젠더 불평등 현황과 젠더 주류화

1. 젠더 불평등 현황과 젠더 정책

젠더 이슈와 관련하여 최근 대중매체의 관심을 끌어왔던 것으로는 “여풍당당”을 들 수 있다. 실제로 2007년 사법고시, 행정고시, 외무고시의 여성 합격자 비율이 각각 35.2%, 49.0%, 67.7%에 이르렀고, 주요 언론사의 여성 합격자 비율 또한 30% 수준을 넘어서기 시작했으며(주재선, 2007), 대기업 여성 합격자 비율도 25%를 넘어서기 시작했음은 물론, 각종 자격시험에서 여성이 대거 수석 합격의 영광을 누림에 따라 매스컴의 집중조명을 받으면서 나타난 결과임은 물론이다. 현재 수도권 주요 명문대를 중심으로 법대, 경영대, 의대의 여학생 비율이 25~30%를 넘어선 만큼, 여풍당당의 물결이 더욱 거세어질 것이란 전망도 나오고 있고, 덕분에 앞으로는 성차별이 문제가 아니라 역차별이 문제가 되리라는 주장이 점차 목소리를 높여가고 있기도 하다.¹⁾

젠더 이슈와 관련해서 대중매체가 주도하고 있는 낙관적 전망에도 불구하고, 한국사회 젠더 불평등의 현주소는 열악한 상황이다. 국가별 남녀권한척도(Gender Empowerment Measure)를 보면 2004년에는 78개국 중 68위, 2006년에는 75개국 중 53위, 2008년에는 108개국 중 68위를 기록하고 있다. 93개국 중 64위를 기록했던 2007년을 기준으로 1위인 노르웨이와 비교해보면, 의회 여성점유율은 37.9% 대 13.4%, 행정관리직 여성비율은 30% 대 8%, 전문기술직 여성비율은 50% 대 39%, 그리고 성별 소득격차는 0.77 대 0.40으로 나타나고 있다(주재선, 2007).

여성가족부에서도 성평등관련 국제지수를 보면 최근 일부 개선이 이루어지긴 했으나 공공부

1) 최근 남성교사를 위한 할당제 및 군가산점제 부활 논의는 역차별과 관련된 사회적 정서를 대변해주는 사례라 할 수 있다.

문의 대표성 제고는 여전히 미흡한 수준이라 평가하고 있다. 실제로 2010년 UNDP가 발표한 성 불평등지수(GII:Gender Inequality Index)는 138개국 중 20위에 머물러 있고, 이를 다시 부문별로 보면 경제활동참여율이 90위로 가장 열악하며, 다음이 정치참여로 82위를 기록하고 있다. 모성건강은 138개 국 중 38위, 교육은 31위 수준이며 청소년 출산은 7위를 기록하고 있다 (www.mogef.go.kr).

한국사회 젠더 불평등의 현주소를 보여주는 대표적 지표를 몇 가지 살펴보면, 먼저 2010년 여성경제활동참가율은(〈표 1〉 참조) 53.9%로 OECD 국가 평균 61.3%에 비해 현저히 낮은 수준에 머물러 있으며, 특히 대졸 여성의 경제활동 참여율은 OECD 평균과 비교해볼 때 20% 이상의 격차를 보이고 있다.

〈표 1〉 OECD 주요국가의 여성경제활동참가율(15~64세, %)

구 분	한국	OECD평균	스위스	노르웨이	호주	미국	일본
전 체	53.9	61.3	77.3	76.5	70.1	69.0	62.9
대졸자	62.6	82.4	91.2	90.3	82.1	80.7	67.9

출처: 여성부 홈페이지 자료

산업별 직업별 남녀의 임금격차는 2000년 62.9%, 2006년 63.9%를 나타내고 있고, 연령별 여성의 경제활동참가율은 여성의 출산 및 양육기간 중 경력단절이 발생하는 M자 곡선을 여전히 그리고 있다. 국내 200대 상장기업 여성임원의 비율은 2.3%로 나타나고 있다.

정치영역의 젠더 불평등 현황 역시 열악하여, 17대 국회의원 299명 가운데 여성은 지역구 10명, 전국구 29명으로 13.0%를 차지하고 있고, 지방의회의원 4,167명 가운데 여성은 140명으로 3.4%를 기록하고 있다. 고위직 여성공무원 비율은 2007년 2.7%, 2008년 2.4%, 2009년 2.8%를 기록하고 있고, 중앙부처 정부위원회 여성위원 비율은 2006년 29.6%에서 2010년에는 21.7%로 감소되었다. 국공립대 여교수 비율은 2009년 기준 12.8%이고, 사립대는 20.3%이다.

한편 기혼 부부의 가사노동 시간을 비교해보면, 1999년 전체 평균 2시간 39분을 기록하고 있는 가운데, 부인은 평균 4시간 30분, 남편은 평균 36분으로 나타났고, 2004년에는 전체 평균 1시간 58분으로 감소한 가운데 부인의 평균 시간은 3시간 18분 남편의 평균 시간은 26분으로 성별역할분업이 그대로 온존하고 있음을 보여주고 있다.

이상에서 살펴본 젠더 불평등 현황 결과, 2010년 세계경제포럼(WEF)에서 발표한 한국의 성격차지수(GGI)는 134개국 중 104위로 젠더 격차가 매우 큰 국가군에 포함되고 있다.

정부 차원에서는 사회 각 부문의 젠더 불평등을 시정하고 극복하기 위해 다양한 정책도구를 활용해왔음은 주지의 사실이다. 이들 젠더 평등정책은 1970년대 “임시방편의 땀질”(tinkering) 수준에서 출발하여 1980년대는 “주문형 재단”(tailoring)의 단계를 지나 1990년대 이후로는 “근본

적 전환”(transforming)을 모색하는 단계에 이르렀다는 평가가 나오고 있다(Breitenbach, 2002b).

각 단계를 특징짓는 대표적인 젠더 정책으로는 '70년대 평등권법안(Equal Treatment) '80년대 기회균등할당제 및 적극적 조치(Affirmative/Positive Action) 그리고 '90년대 젠더 주류화(Mainstreaming)를 들 수 있다(Rees, 2002; 이대 한국여성연구원, 2010).

이들 각 단계는 상호 배타적이라기보다는 상호공존 가능성이 높아 1단계 기회 균등 정책은 2단계 “다양성 관리(managing diversity)” 정책과 공존 가능하고, 2단계 기회균등할당제(affirmative action) 및 적극적 조치 정책은 젠더 주류화 정책과 공존 가능하다.²⁾

현재 선진국의 젠더 정책 추세는 새로운 단계에 접어들어 각 조직별로 내부의 다양성과 이질성이 존재함을 인식하고, 조직문화 및 조직가치 차원에서 본질적인 변화를 추구하는 복합적 전략적 접근으로 이행 중이다(Forbes, 2002; 한국여성정책연구원, 2008).

특히 최근의 관료제 연구에서는 조직구조 자체가 젠더화되었음에 주목한다. 관료적 제도와

2) 참고로 여성가족부의 2010~11년의 주요정책을 보면 아래와 같다.

여성가족부 2010년 주요정책	
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> (여성사회참여 확대) 성평등한 정책추진을 위한 기구와 제도 마련을 추진하고 여성새로일하기 센터 확대를 경력 단절 여성의 취업지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성별영향평가제도 개편·시행을 위한 「성별영향분석평가단」 구성 ○ 성평등 관련 국제평가지수 향상 ○ 경력단절여성 취업연계 인원 증가 ○ 유연근무제와 가족친화기업 인증을 통해 일·가정 양립여건 기반 마련 <input type="checkbox"/> (국제결혼의 건전한 기반 마련) 국제결혼 당사자간 사전 신상정보 제공 의무화, 국제결혼 중개업 등록기준 강화 방안 마련 등 국제결혼의 건전한 기반 조성 추진 <ul style="list-style-type: none"> ○ 국제결혼 및 결혼이민자 인권보호강화 대책 마련(6월) ○ 베트남과 국제결혼 건전화 양해각서 체결(10월) ○ 민간단체·기업 및 지역사회의 다문화 가족 수용문화 조성 <input type="checkbox"/> (취약가족지원과 보호강화) 한부모가족 자녀양육비 지원연령을 확대하여 취약가족에 대한 지원을 강화하고 충격적 사건을 경험한 가족 대상 가족보듬사업 실시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 한부모 가족 아동양육비 지원 ○ 천안함 피해가족, 연평도 이주민 등 가족보듬사업 지원 <input type="checkbox"/> (여성·아동 안전에 주력) 아동대상 성범죄자 처벌을 강화하고 여성·아동 보호지역연대 운영 활성화 사업을 추진하는 등 여성·아동안전문제에 적극 대응 <ul style="list-style-type: none"> ○ 아동대상 성범죄자 신상공개, 공소시효정지 및 음주감경배제 (「아동·청소년성보호에 관한 법률」 개정) ○ 성범죄 피해자 보호를 위한 진술전문가 양성 및 「여성·아동보호지역연대」 운영 활 	
여성가족부 2011년 정책 추진 기본 방향	
<ol style="list-style-type: none"> 1. 국격에 맞는 여성인력 활용 (과제 1) 여성의 경제활동 확대 (과제 2) 선진화된 여성정책 추진 (과제 3) 국제 활동 및 기여 증대 2. 온가족 희망 보듬기 (과제 4) 가족사랑 키우기 (과제 5) 취약가족 지원 확대 3. 성숙한 다문화 사회 조성 (과제 6) 국제결혼 건전화 추진 (과제 7) 다문화가족 지원 강화 5. 여성과 아동이 안전한 사회 (과제 10) 여성·아동 안전 든든망 	

청소년 관련 정책은 제외함. 출처: www.mogef.go.kr

과정을 통해 젠더 기회균등을 실현해가는 과정을 보면 결과는 여전히 만족스럽지 못하다. 입직 수준에서는 일부 괄목할만한 성과가 나타나고 있으나, 입직 이후의 승진 배치 과정에서는 변화 속도가 매우 서서히 진행되는가 하면, 때로는 반동적 결과를 야기하기도 하고, 변화로 인한 결과가 종종 모순적 충돌을 일으키기도 한다(Estrich, 2002; 박통희 외, 2004; 이주희, 2004).

한편 젠더 불평등을 시정하기 위해 시행되어온 다양한 정책들의 이데올로기적 기반을 분석해 볼 필요가 있을 것이다. <표 2>에 요약된 이데올로기적 기반에 따라 표방하는 가치도 달라지고, 정책의 목표도 달라지며, 구체적인 정책 내용도 달라지게 된다(Breienbach 외, 2002b).

<표 2> 젠더 정책의 이데올로기적 기반

이데올로기적 기반	보수주의	자유주의	급진주의
가치	위계서열, 안정성	자유, 노력	평등, 임파워먼트
Precept	능력 본위	다양성(Diversity)	차이(Difference)
변화	공정한 대우 = 기회 균등	공정한 대우와 평등한 접근=기회 균등	동등한 결과=기회 균등
공공 정책	gender-blind law 친가족주의 법 시장자유주의 개인적 동기 중시	양성평등권 교육 기회 및 접근권 강화	특정 집단 평등 반차별법안 재교육, 보상, 재분배
정책 과정	설득, 시장의 힘 개인 행동	개인 행동 국가의 지원과 모니터를 받는 제도	집단 행동 젠더공정성 제도 공공의 책임 국가의 직접적 개입
변화의 주체	개인, 기업	개인, 정부	정부와 유관기관
저항과 영향력	엘리트 로비	정부의 로비	직접 행동

젠더 정책의 이데올로기적 기반은 각각의 장점과 약점을 보유하고 있다. 보수주의 접근은 기존의 질서를 유지한 상태에서 평등하고 공정한 대우를 모색하는 대신, 계속되는 불평등 구조의 지속에 대해 책임을 느끼지는 않는다.

자유주의 접근은 정부가 가장 선호하는 입장으로 정부가 활용해온 정책의 근간이 되어왔다. 다만 개인 보다 집단행동을 선호하는 경우나 보다 근본적 차원의 구조적 변화를 요구하는 층으로부터 조직적 저항에 부딪칠 수 있다(Forbes, 2002).

급진주의 접근은 여성주의적 관점에서 평등의 가치와 여성의 임파워먼트를 실현하고자 하는 입장이나, 사회 정치적 갈등을 유발할 가능성이 높고 비용 부담이 크고 새로운 패배자를 만들 여지가 있다는 지적을 받고 있다(Lorber, 2010).

2. 젠더 주류화(Gender Mainstreaming): 얻은 것과 잃은 것

오늘날 젠더 평등 전략과 관련해서는 “젠더 주류화”가 대세라 해도 과언이 아니다. 동등한 대우(equal treatment)만으로는 역사적 구조적 불평등을 치유하는데 일정한 한계가 있다는 인식과 더불어, 사회 정의의 차원에서 새로운 접근이 요구됨에 따라 젠더 주류화가 젠더 평등 실현을 위한 새롭고도 장기적인 전략으로 부상하게 되었다. 이제 젠더 주류화는 UN의 공식 입장이자 OECD 국가를 위시하여 세계 각국에서 채택하고 있는 전략이자, 한국에서도 2000년대 들어서면서 공식적으로 활발히 논의되기 시작했다(김양희 외, 2001; 이화여대 한국여성연구원 편, 2008).

앞장에서 언급했던 바 평등권법안은 기본적으로 남녀를 동등하게 대우한다는 법적 선언이라면, 차별시정을 위한 적극적 조치(positive action)는 남녀 간에 존재하는 차이가 차별을 유발하는 요인이 되어왔음을 전제로, 이를 시정하는 노력을 기울여야한다는 입장이라 할 수 있다.

반면 젠더 주류화는 기존의 제도와 문화가 남성에게 특권을 허용하는 가장-주부 젠더 계약을 통해 젠더 불평등 구조를 유지하고 침투해왔음을 이해함으로써, 향후 “차이에 기초한 평등”(equality based on difference)이 가능할 수 있도록 제도와 문화를 변화시킴을 추구한다.

기회 균등이 결과의 평등을 담보하지 않음은 자명하다. 여성이 남성과 동등한 대우를 받아야 한다는 전제에는 남성이 규범이자 기준으로 제시되어 있다. 따라서 남녀에게 동등한 기회가 부여된다 해도, 노동시장에서 열악한 상황에 놓여 있는 여성의 지위, 성별 직종분리 등은 해소되지 않는다.

유럽에서 시작된 젠더 주류화는 노동시장 정책 내 젠더 평등을 통합시키기 위한 전략으로부터 시작되었다(OECD, 1994). 젠더 불평등이 여성 취업 및 실업 현황의 “원인” 중 하나임에 주목하는 것은 필수요건이요, 일반적인 노동시장 발달과정 및 노동시장 정책에 의해 젠더 불평등이 “생산”되었음에 주목하는 것은 충분요건으로, 두 요건이 동시에 충족될 때만이 젠더 주류화의 목적 달성이 가능해진다.

문제는 젠더 주류화의 의미가 다양한 거버넌스(governance) 차원에서 매우 다양하게 해석되고 있다는 점이다. 서구 선진국을 중심으로 젠더 주류화가 속속 도입되고 있긴 하지만 현재 젠더 주류화에 대한 합의를 찾아보긴 어렵다.³⁾ 그보다는 상호 경쟁하는 개념 정의와 해석이 공존

3) 젠더 주류화를 해석하고 강조하는 데는 다음 서로 다른 차원이 부가된다. 하나는 조직 내부-외부의 주류화 중 어느 한쪽에 초점을 맞추는 것이다. 일부에서는 주류화를 해석함에 조직 내부의 인적 자원을 관리하는 도구로 보아, 채용 시 보다 공정하고 효율적인 정책 도입에서부터 조직 내 승진 및 업무 배치를 위해 젠더 주류화를 활용한다. 반면 다른 경우는 젠더 평등 차원을 조직 밖으로 확대하여 재화와 용역의 delivery 및 조직 환경 전반에 걸쳐 젠더 이슈의 통합을 지향한다. 두 번째 차원은 주류화를 젠더에만 국한시키는 경우와 이를 더욱 확대하여, 포섭(inclusiveness) 이데올로기에 발맞추어, 인종과 민족, 장애와 연령, 그리고 성적 지향에 이르기까지 각각의 소수집단이 경험하는 배제를 주류 조직에 통합할 것을 시도한다(Song, 2007; 이화여대 한국여성연구원 편, 2008).

하고 있을 뿐이다. 현재 수준에서 합의되고 있는 바 정의는 젠더 평등 이슈를 모든 정책, 프로그램, 프로젝트에 통합시키는 것을 의미한다. 나아가 여성정책이 여성에 의한, 여성만을 위한 정책으로 “주변화” 내지 “게토화”됨을 적극 경계한다(김양희 외, 2001; 이화여대 한국여성연구원, 2010).

젠더 주류화에 대한 해석을 두고 논란이 그치지 않고 있는 가운데, 괄목할 만한 성과로는 영국의 “mainstreaming Communication”을 들 수 있다. 영국에서는 1996년 모든 커뮤니티 정책 및 활동 시 젠더 이슈를 통합할 것이 채택되고, 이듬해 국회의 인준을 받는데 성공했다. 이후 1998년부터 젠더 영향 평가를 위한 가이드라인이 마련되었고, 여성 고용 및 인권 분야에서 젠더 주류화정책의 실효를 거두었다는 평가를 받고 있다(Rees, 2002).

한편 젠더 주류화를 추구함에 있어 최대의 장애 요인은 무엇이 젠더 주류화인가에 대한 합의 부재와 더불어 이를 실행에 옮길 전문가 집단의 부재를 들 수 있다.

젠더 주류화 정책의 이상이 실현되기 위해서는 기존의 시스템과 사회구조(공사영역의 이분법)가 간접적 차별의 원인이 되고 있음을 명백히 규정하고, 이를 전면 재구조화(redesign)해야만 함을 천명해야 한다. 즉 현존 사회제도가 남성가장-여성주부를 근간으로 하는 젠더 계약을 강화 재강화하는 방식을 전면 재구조화할 때만이 젠더 주류화가 가능해질 것이란 점을 주지해야만 한다.

이는 젠더 주류화에 대한 포괄적이고도 급진적인 주장이 될 것인바, 이의 실현을 위해서는 젠더 주류화 분야 고도의 전문성이 요구된다. 젠더 주류화 전문가의 경우 총원 과정의 젠더 평등 차원에 머무르지 않고, 젠더 평등의 의미를 가장 포괄적으로 적용하는 훈련을 받아야 할 것이며, 젠더를 기반으로 발생하는 직접 간접적 차별에 의거하여 불리하고 불공평하며 부정의한 경험을 하게 됨을 충분히 인지한 후 이를 구조적 체계적으로 치유하는 방법을 실천에 옮겨야 한다.

나아가 젠더 주류화의 성공을 위해서는 모니터링과 평가가 핵심적이다. 곧 평등 및 공정성 이슈가 개인, 조직, 제도 각 수준별로 어떻게 실행되고 있는지 리뷰할 수 있는 절차와 방식이 반드시 요구된다. 모니터링과 평가 시스템이 제도화될 때만이 젠더 주류화는 정책 입안 및 시행을 위한 구조와 시스템은 물론이고 조직 관행과 조직 문화를 향해 실질적 영향력 내지 파급효과를 가질 수 있다(김영옥 외, 2007; 2009; 마경희 외, 2009).

현재 젠더 주류화 추진 전략은 새로운 정책에 대한 성별 영향 평가 및 gender audits on pay 수준에서부터 정책 입안-실행-모니터링-평가-보고 각 과정별로 철저하게 젠더 평등 이슈를 정책에 통합시키는 수준에 이르기까지 국가별로 천차만별이다.

문제는 젠더 불평등이 모두의 책임으로 화하게 될 때 예기치 못했던 위험 요인을 배태하게 된다는 점이다. 실제 현장에서는 젠더 이슈가 게토화 되어서는 안 된다는 명분하에 젠더 정책을 전담해오던 인력과 부서를 전면 폐지하는 결과를 가져오기도 한다(Rees, 2002). 이에 영국의 EOC(Equal Opportunities Commission)는 주류화를 명분으로 젠더 전문가를 폐지하는 방안을 금지할 것으로 명문화했다.

현재로서는 선진국의 경험에서도 조직 문화와 관행을 전면 전환시킬 수 있는 보다 급진적인 젠더 주류화의 실행을 찾아보기는 불가능하다. 현재 추진 중인 젠더 주류화는 장기적 차원의 구조적 변화를 도모하기보다는 단기적 차원에서 채용 및 배치에서 파생되는 문제를 완화시키거나, 정부 및 기업의 이미지 관리 수준에서 시행되고 있다(Deborah, 2007; 이화여대 한국여성연구원, 2010)

젠더 주류화 정책이 추진된 이후, 이의 성과에 대한 체계적 평가가 극히 희소함은 주목을 요한다. 젠더 주류화 정책의 명백한 목표도 설정되어 있지 않고, 젠더 주류화가 어떤 변화를 가져왔는지 성과 측정을 위한 판단 기준도 마련되어 있지 않다. 과연 주류화가 변화를 야기했는지, 했다면 누구에게 그런 변화가 일어났는지 여부도 현재로서는 불투명하다.

결국 젠더 주류화의 주요 원리는 무엇인지, 젠더 주류화 정책을 시행함에 주요 도구는 무엇인지 그 기준을 설정하기 위한 근본 원리로는 “visioning”을 포함해야 할 것이다(Rei, 2007). 곧 기존의 시스템과 구조가 얼마나 성차별적인지 점검하고 이를 시정하기 위한 방안을 단계별로 설정하는 작업에 다음의 내용이 포함되어야 한다. 모든 조직과 제도 그리고 문화 차원에서 젠더 평등을 통합하는 방안; 공사 부문을 막론하고 모든 피고용인을 통합적 개인 곧 가족 책임을 공유하는 개인으로 간주하는 방안; 개인의 인권을 존중하고 존엄성을 보장해주는 방안; 현장에서 각종 차별과 억압에 노출된 개인을 통합적으로 치유해주는 방안 등이 그것이다.

이 방안을 실행에 옮길 수 있는 도구로는 젠더 모니터링, 젠더 분리 통계 및 평등 지표 개발, 젠더 proofing and auditing, 젠더 의식화 및 훈련, 그리고 젠더 주류화 전문가 양성 등을 들 수 있을 것이다. 스웨덴에서는 정부 부처별로 젠더 주류화 실천을 위해 “flying experts”를 두고 있다.

젠더 주류화를 주도하는 전문 인력이 갖추어야 할 요건으로는 주류화 실행 과정상 요구되는 복잡성에 대한 민감성, 개인의 권리, 집단적 차별과 불평등한 지위, 직접적 차별 및 간접적 차별, 정책 입안 및 실행 시 같음과 다름을 둘러싼 이슈들의 복잡성, 젠더 주류화에 담긴 역동성 등을 충분히 숙지할 것을 포함할 수 있다.

젠더 평등 이슈의 다차원성에 대한 합의가 도출되지 않는 한, 더불어 젠더 주류화를 추진할 전문 인력의 부재하는 한, 정책의 효과는 제한적일 수밖에 없음을 인식해야 할 것이다.

Ⅲ. 젠더 공정성을 위한 새로운 패러다임 모색⁴⁾

1. 명백한 차별로부터 미묘한(subtle) 차별로

지금까지 여성들이 조직생활에서 불리했던 이유는 단순한 수적 열세가 파워의 부재라는 질적 열세로 전환되었기 때문이다. 이 과정에서 소수의 여성들은 다수를 점한 남성의 고정관념과 편견의 희생자가 되었음은 물론, 자신이 피해자이면서 피해자인 자신을 비난하는 오류의 악순환에 빠져왔었던 것이 사실이다.

실제로 미국의 조직사회학자 R. Kanter(1977)는 일찍이 머릿수 자체가 조직 내에서 파워를 형성하는데 얼마나 중요한 역할을 하는가를 밝힌 바 있다. 캔터는 조직 내에서 어떤 집단이 소수의 위치를 벗어나는데 필요한 최소한의 숫자가 19%라는 것을 실험을 통해 증명해냈다. 곧 100명 가운데 여성이 19명 정도만 되면 여성들은 더 이상 자신이 여자라는 것을 인식하지 않아도 되고, 나아가 25%를 차지하게 되면 여성은 무시할 수 없는 압력단체로 전환될 수 있다는 것이다. 캔터의 연구는 여성 할당제를 주장하는 것이 역차별 현상이 아니요, 불평등한 구조를 평등한 구조로 만들어 가는 길에 필히 요구되는 하나의 과도기적 장치일 뿐임을 명료히 하는데 기여했다.

최근의 주목할 만한 변화로는 여성을 차별하는 방식이 계속 정교해지고 세련화 되고 있다는 점이다. 예전처럼 드러내놓고 여성을 배제하고 막무가내로 여성을 비하하는 명백한(overt) 차별을 발견하는 일은 점차 감소하고 있지만, “유리천장”(glass ceiling)은 건재하고, “미묘한(subtle)” 혹은 “숨겨진(covert)” 차별이 공고히 뿌리내리고 있음을 간과해선 안 될 것이다(Benokraitis 외, 1985; Orenstein, 2000; Estrich, 2002; 이주희 외, 2004).

여기서 미묘하게 숨겨진 차별은 행위자의 의도를 가늠하기 어려우며, 공식적 상황보다는 비공식적 상황 속에서 자주 발생하고, 사규(社規)와 같은 조직적 형태보다는 개인적 차원에서 주고받는 대화 및 행동을 통해 일상적인 에피소드의 형태로 발생하는 경우가 많기에, 이는 인식을 불투명하게 함으로써 조직적 대항을 점차 어렵게 한다는 특징을 갖는다. Benokraitis 외, 1985; Orenstein, 2000; Estrich, 2002; 이주희 외, 2004).

여성을 보호하고 여성에게 온정적 태도를 보이거나 가부장적 의식을 내면화하고 있는 직장 상사, 한편으로는 여성을 지지하는 듯하나 다른 한편으로는 여성을 억압하고 배제하는 남성들의 이중 메시지, 상사의 은밀한 유혹 및 성희롱, 여전히 구색 맞추기 수준에 머물러 있는 여성 고위

4) III장의 각 절은 서로 유기적 연계성을 갖고 있지 않다. 그보다는 상이한 맥락에서 제기된 새로운 이슈들을 중심으로 젠더 공정성의 새로운 패러다임이 요구됨을 제안하는 수준에서 논의가 진행되고 있다.

직 현황 등은 미묘한 차별의 생생한 사례라 할 수 있다(Benokraitis 외, 1985; 이주희 외, 2004).

특히 사회적 영향력과 위세가 높은 영역으로 진입하는 여성일수록 여성에게 불리하게 작용하는 조직문화⁵⁾로 인해 미묘하고도 은밀한 차별에 노출되기도 한다(Estrich, 2002; 박통희 외, 2004). 곧 서구 선진국의 경우에도 명문 법대 졸업생의 30% 이상이 여성임에도 불구하고 실제로 대규모 로펌의 파트너로 남는 비율은 여성이 남성의 1/5에도 미치지 못하는 현실, 명문 경영대 출신 남성은 가족과 경력의 양립에 아무런 어려움을 겪지 않으나 여성은 독신으로 남거나 출산을 포기하거나 아니면 경력을 희생해야하는 현실이 엄연히 존재한다는 사실, 세계 우수 명문대학 교수의 남녀 비율이 최근 20여 년 동안 큰 변화가 없다는 사실 등은 미묘한 차별의 위력을 실감있게 보여주고 있다.

“제도적 차별(Institutional Discrimination)” 개념(Breitenbach 외, 2002b에서 재인용) 또한 미묘한 차별과 맥을 같이 한다. 이는 직접적이거나 간접적인 차별을 야기함에 있어 제도적 차원 자체에 집단적 책임이 있음을 의미하는 것으로, 소수집단을 향한 편견, 무시, 사려 없음(thoughtlessness), 차별에 입각한 고정관념 등의 시정을 위해 제도가 책임을 인지하고 실행에 옮겨야 한다는 입장을 대변한다.

관건은 젠더 공정성을 실현하기 위해서는 기존의 명백한 차별 시정 못지않게 미묘한 차별 및 제도적 차별을 불식하는 일이 필히 요망된다. 미묘한 차별의 극복을 위해 동원 가능한 정책수단을 광범위하게 찾아야 할 것이다.

2. 페미니즘 내부의 분화와 반동성

2세대 페미니즘의 뒤를 이어 소위 3세대 페미니즘⁶⁾이 등장하고 있다. 이들의 주장 속에서 여성 집단 내부의 분화 및 반동성의 가능성이 나타나는 바 이 또한 젠더 공정성의 새로운 패러다

5) 실례로 최고위직으로 진출한 예외적 여성일지라도, 대개의 경우는 자신에겐 낯선 남성성을 내면화할 것인가 아니면 진정한 나 자신의 목소리에 귀를 기울일 것인가를 놓고 고민한다는 것이다. 그 고민 끝에 사생활을 희생하고 로펌의 파트너가 되든지 아니면 사생활을 유지하면서 경쟁의 압력에서 자유로운 인권 변호사나 환경 변호사의 길을 택하게 되는데, 얼마간 시간이 흐르고 나면 남자 동료는 천문학적 보수를 받는 유명 법조인이 되고 자신은 여전히 적정 수준의 급여에 만족하면서 일에 보람을 느낀다고 자위하는 초라한 자화상과 만나게 된다는 것이다. 따라서 예외적 여성에게도 은연중에 강요되는 바, 최고위직으로 진출할 경우 가족생활 및 개인의 가치를 희생해야하는 딜레마에 직면하고 있다는 것이다.

6) 한편 3세대 페미니스트들이 선택한 이슈들과 2세대 페미니스트들이 선택했던 핵심 이슈 사이에는 명백한 차이가 존재한다. 3세대 페미니스트들이 진정한 여성해방을 위해 중요하다고 생각하는 이슈들의 목록을 보면, 포르노그래피에 대한 호기심, 안정적 부부관계에 대한 유희, 비즈니스계에서의 창업을 통한 성공, 전통적 의미의 개인적 파워 실현, S/M(가학/피학성)에 대한 탐색, 페미니스트 신념에 대해 도전하거나 반대하는 사람들을 향한 사랑 등이 포함된다(Walker, 1995).

임 모색을 위해 간과해서는 안 될 것이다(킨들런, 2007; Lorber, 2010).

첫째, 3세대 페미니즘을 대표하는 개념의 핵심에는 “정체성의 정치학”(Identity Politics)이 자리하고 있다. 자신의 정체성과 관련하여 자긍심을 확보하는 것은 그동안 소수자의 지위를 접해 온 집단의 입장에서는 사회적 세력화(empowerment)를 획득할 수 있는 길임이 분명하다. 다만 정체성의 정치학은 궁극적으로 기존의 위계질서를 변형하거나 재창조하는 번거로운 작업을 거치지 않은 채 사회통합을 추구한다는 점에서, 의도하건 의도하지 않건 일련의 반동적 성격이 함유되어 있음을 눈여겨볼 필요가 있다(Walker 편, 1995; Mitchell, 1995).

이에 따라 차이의 정치, 정체성의 정치를 표방하는 일련의 사회운동에서는 차별을 정당화하는 차이에 주목하기보다는, 소수집단으로서의 불가시성을 전환시키고자 노력하면서 차이를 정치적으로 활용하는데 주력한다(Deborah, 2007). 이 과정에서 정체성의 정치를 핵심으로 하는 3세대 페미니즘은 소수집단이 무엇을 선택할 수 있을 것이냐에 집중하기보다는 “선택할 수 있는 파워”(the power to make a choice)를 가지게 되었다는 사실 자체를 중시한다.

3세대 페미니스트들이 선택한 전략은 모호성 및 다중성을 특징으로 한 정체성 모색이다. 이제 페미니스트로서의 정체성은 “배제적 이라기보다 통합적이고, 규정적이라기보다 탐색적이며, 목표를 달성하기보다 끊임없이 모색하는 과정으로서의 특징”(Walker, 1995)을 보이기 시작하였다.

이들은 과연 페미니스트가 누구인가에 대한 답을 새롭게 모색하는 대신에, 여성의 세력화를 구성해가는 과정에는 다양한 계기와 다채로운 경험이 공존한다는 사실을 설득력 있게 제시하고 있다. 기존의 주류 페미니즘과 화해하기 어려운 행위들이 실은 여성 세력화 및 사회 변동을 향해 새로운 패러다임을 제시해주고 페미니즘의 지평을 확대해갈 수 있음을 확신하게 된 것이다. 결국 영 페미니스트들은 자신들이 신봉하는 정치적 이데올로기와 자신의 삶 사이에 적극적 화해가 이루어지길 원하고 있다.

둘째, 3세대 페미니스트들은 새로운 권력 개념을 구축하기 시작하였다(Mitchell, 1995; Konway, 2001). 이들 입장을 지칭하기 위해 “파워 페미니즘”⁷⁾이란 개념이 동원되고 있다. 파워 페미니즘이란 남성과 여성 집단 사이의 권력 불균형을 전혀 문제 삼지 않은 상태에서 자유시장 경제의 미덕을 포용하는 입장이다. 이들은 엄마 세대의 페미니즘과 자신 세대 사이에 일정한 선을 그은 상태에서, 자신의 커리어와 love life 공히 주류 사회 속으로 통합시키는데 성공하고 있다. 이에 따라 경제적 차별의 희생자가 되거나 사회적 주변화의 위험을 무릅쓰지 않은 채 당당한 페미니스트로서 자리매김 되고 있다.

오늘날 파워 페미니즘은 기존 미디어에서 항상 우호적 반응을 보이는 “소비주의”(consumerism)와 여성의 “아름다움”(beauty)에 대한 적극적 수용을 시도하고 있는바, 정체성의 정치와 마찬가지로

7) 미국의 여성 잡지 Cosmopolitan은 이를 “자본주의 페미니즘”(capitalist feminism)으로, Esquire는 “Do Me Feminism”으로 명명하기도 했다.

지로 일견 반동적 성향을 함유하고 있음을 부인하기 어려울 것이다.

셋째, 3세대 페미니스트들은 이전 세대와는 다른 형태의 질문을 제기하고 있다(Mitchell, 1995). 3세대 페미니스트들의 고민인 즉, 여성으로서 우리가 추구해야 하는 가치는 무엇인가? 그 가치의 실현을 위해 우리는 어떻게 투쟁해야 하는가? 나아가 과연 우리의 적은 누구인가? 질문이 끊임없이 이어지고 있다.

지금까지 여성에게 금기시 되어왔던 제도적 장벽과 법적 차별이 상당 부분 해소된 상황에서, 이제 새롭게 여성 앞에 놓인 장벽은 바로 “인간 심성”(human heart)이라는 주장이 3세대 페미니스트들 사이에 힘을 얻고 있다. 3세대 페미니스트들이 보기에 2세대 페미니스트들은 자신의 비전을 수행하고자 기존의 제도가 요구하는 관행에 스스로를 붙들어 매두었다고 본다. 그 결과 여성의 삶을 규정해온 전통적 틀은 여성운동으로 인해 변화되었으나, 새로운 틀은 여성들에게 새로운 한계를 부여해주고 있다는 것이다. 즉 새로운 개념의 자유를 실현하기보다 having it all을 위해서는 doing it all을 감수해야한다는 자가당착에 빠지고 말았다는 비판이다.

3세대 페미니스트들은 성공의 확실한 지표가 없는 한 매우 실망할 것이 분명하다. 이들은 엄마 세대가 받은 보상은 속빈 강정이었다고 믿고 있다. 대신 이들은 엄마 세대 페미니스트들과는 달리 “성공” 속에서 안전함을 느낀다. 이에 따라 3세대 페미니스트들은 “개인”으로부터 출발해야 한다고 믿고 있다. 집단적 사회운동은 평등을 실현할 수 있었을지 모르나, 살아 움직이는 개인만이 그 성취감을 누릴 수 있기 때문이란 것이 3세대 페미니스트들의 주장이다.

넷째 3세대 페미니즘은 소비주의와 적극적 화해를 모색한다(Wolf, 1993; Hooks, 1995). 고도 소비사회의 도래와 더불어 페미니즘 내에도 쾌락적 소비주의 및 물질주의의 중독성에 대해 심층적 탐색을 시작했다. 고도 소비사회의 위력을 익히 간파한 3세대 페미니스트들은 여성에게 필요한 미덕은 자기통제권(sovereignty)이라 본다. 여기서 자기통제권이란 그 누구도 자신의 행위를 향해 통제하지 못하는 상황에서 자유를 누림을 의미한다.

결국 3세대 서구 페미니즘의 물결은 견고성 및 일사분란성, 획일성을 특징으로 하던 2세대 페미니즘으로부터 한 걸음 나아가, 실험정신과 다양성, 그리고 포용성을 지향해가고 있음이 분명하다. 이제 3세대 페미니즘은 여성 집단의 “세력화(empowering)”로부터 여성 개인의 “능력화(enabling)”로 나아가고 있는 것이다.

이제 페미니스트로서의 정체성을 유지하면서 동시에 파워를 향한 열망과 고도소비사회의 미덕을 실현하고자 하는 의지를 함유하고 있는, 일견 모순적인 갈망 사이에서 일정한 화해를 모색하고자 하는 3세대 페미니즘과 2세대 페미니즘 사이에 균열이 존재함은 재론의 여지가 없다.

이 과정에서 젠더 공정성을 둘러싸고 방법론적 개인주의 대 전체주의의 갈등이 발생하고, 젠더와 인종(혹은 민족) 그리고 계급 간의 상호작용에 따라 무수히 분화하는 여성 집단 내부의 다양성 및 이질성을 젠더 공정성 틀 안에서 어떻게 포섭할 것인지에 대해서도 치열한 논쟁이 예상된다.

3. 시민권 개념의 패러다임 전환: 같음과 다름의 변증법

평등(equality)이나 공정성(fairness) 개념이 문제적인 이유는 그 속에 “도덕적 신념(moral belief), 합리주의적 전제, 선형적 원리, 권리, 목적 달성을 위한 수단, 목적 그 자체” 등이 한데 녹아 들어있기 때문이다(Forbes, 1991; 롤즈, 1995). 논리적으로 평등의 반대어는 불평등임이 분명하나, 젠더 평등과 관련해서는 “차이/다름”이 핵심적 논쟁을 제공하고 있음은 흥미롭다.

지금도 꾸준히 제기되고 있는 핵심적 논쟁⁸⁾의 하나는 평등이란 남녀를 동일하게 취급하는 것을 의미하는가? 아니면 양성이 동등한 자유를 누리는데 요구되는 차별화된 대우를 하는 것을 의미하는가? 이다. 이 과정에서 같음과 다름, 자율성, 정의, 이해관계, 시민권 등 관련된 개념과 평등의 관계를 두고 치열한 논쟁이 제기되어 왔다.

여성은 남성과 근본적으로 다르지 않기에 동등하게 다루어져야 한다는 입장과, 양성 간에는 차이가 존재하기에 그 차이를 인정할 때만이 실질적 평등을 이룰 수 있다는 입장이 충돌하고 있는 상황에서, 관건은 개념이자 목표로서의 평등은 하나의 기준 내지 규범으로 기능하지만, 실제 정책이나 법률 시행 과정에서는 해당사회의 가장 파워있는 집단에 의해 정의되고 주도된다는 점이다.

1960년대 초기 미국 페미니즘은 젠더 간의 “근본적 유사성”을 강조했다. 양성의 범주는 여성의 시민권을 제한해왔기에, 경제활동 및 정치적 결정과정에 양성이 평등하게 참여하는 것을 저해하는 “범주”를 극복하기 위하여, 법 앞의 평등, 동일한 상황에 있으면 동일한 대우를 받아야 한다는 자유주의 계약론의 이데올로기적 관점을 수용했다.

그러나 미국식 자유주의 계약론에 입각한 평등 개념은 법 내지 형식적 장벽을 제거한다 해도 필연적으로 결과로서의 실질적 평등을 가져오는 것은 아니라는 점에서, 나아가 출발선을 평등하게 조정할 경우, 공정성(fairness)을 명분으로 차이를 조장하는 시스템을 정당화할 수 있다는 점에서 한계가 지적되어 왔다.

반면 스칸디나비아식 평등 모델은 미국식 모델에 비해 실질적 평등을 보다 충실히 구현하고 있다. 그러나 이는 페미니즘의 공헌이라기보다는 구성원의 복지를 우선 순위로 두는 계급 결속력 덕분이라는 점에서 일정한 한계를 보인다. 곧 유럽식 복지국가 전통이 여성으로 하여금 시민으로 활동할 수 있는 가능성을 확대하는 건 사실이지만, 노동자로서의 지위가 모성에 우선하는 상황이기에 공공정책의 수혜자가 되기 위해서는 젠더 차이를 강조하기보다 젠더 평등에 의존할

8) 이 문제는 직접적 차별과 간접적 차별의 기술적 문제를 넘어 보다 근본적인 문제를 함유하고 있다. 목표로서의 평등이 과연 실현가능한 것이지 바람직한 것이냐? “특별 대우”를 받아야 하는 사람들의 범주를 추려내는 것이 “정의”로운가? 젠더 평등을 논의할 때 적용되어야 할 정의의 개념은 무엇인가? 등은 답하기가 쉽지 않은 질문들이다.

수밖에 없다. 나아가 계약론의 지배는 여성이 국가를 향해 특별한 요구를 할 수 있다는 가능성 자체를 제한한다는 점에서도 한계를 노정한다(Breitenbach 외, 2002b; Deborah, 2007).

평등 개념이 기회 균등이나 동등한 대우에 초점이 맞추어지거나, 정의 개념과 연계될 경우 오히려 불평등을 야기할 수도 있다.⁹⁾ 이유인 즉 자유주의 이론에서 전제하는 보편주의는 허구로서, 시민권이 젠더 중립적으로 규정되기보다 남성을 표준으로 남성 중심으로 정의되었기 때문이다. 덕분에 국가는 여전히 여성의 시민권을 둘러싸고 노동자로서의 시민(citizen-worker)이자 모성으로서의 시민(citizen-mother)이란 이중적 인식을 보유하고 있다(Siim, 1991).

시민권에 함유된 성맹적 요소에 대한 비판은 Pateman(1988, 1989)의 논의가 대표적이다. 프랑스 혁명은 부르주아 남성들 간의 평등만을 보장했을 뿐, 여성은 독립적 개인으로서 시민으로 편입되지 않은 채 가부장으로서의 아버지 및 남편의 종속적 존재로 편입되었다.

Pateman에 따르면 혁명의 이상인 자유 평등 박애 중 ‘박애(fraternity)’는 결속이나 공동체적 유대를 의미하기보다는 문자 그대로 남성들 간 연대에 의해 통치되는 구조를 의미한다. 따라서 사회 계약은 남성에 의해 여성의 몸이 점유되는 “sexual contract”를 전제로 한다는 것이 그녀의 주장이다.

Pateman의 방법론 및 해석상에 일정한 문제가 있음을 인정한다 해도, 여성=자연, 여성=사적 영역의 등식은 여성의 공공영역 참여를 실질적으로 배제해왔음은 물론, 정치, 합리성, 정의 자체를 정의하는 순간 이미 여성성과 직결된 특성이나 기질을 제거해버리는 결과를 가져왔다. 결국 합리성, 자율성¹⁰⁾ 등을 사회적으로 구성하는 방식 속에 젠더 차이가 각인되어 있는 것이다. 따라서 이제 사회 계약은 gender-loadedness에 의거하여 탈구조화(deconstruct) 되어야 한다는 것이 Pateman의 주장이다.

남녀를 동등하게 대우해야해야 할 것이냐, 남녀간 차이를 인정해야 할 것이냐에 대한 동의가 이루어지지 않고 있는 서구 선진국의 현실은 후발 국가들에 대해서도 시사하는 바가 크다.

실제로 미국 페미니스트 운동의 뿌리 깊은 갈등 중 하나는, 임신한 여성 노동자들로 하여금 고용 권리를 유지하도록 함에 있어 무엇이 최선의 방책인지를 둘러싼 논쟁이었다. 여성을 남성과 “다른” 범주로 인정할 경우 오히려 그 결과가 여성에게 불리하게 작용한다고 믿는 평등권론자

9) 부모의 양육권이나 친권 논쟁이 평등권이나 계약상의 정의 관점에서 접근될 때, 남성 모델에 입각한 도덕적 추론 내지 도덕적 성숙도에 의존하게 마련이다. Carol Gilligan(1982)은 도덕적 추론은 비인격적이며 보편주의적 과정이 아니라 집단 간 이해관계의 차이, 공동체의 참여와 논의를 통한 virtue의 개발 필요성에 주목한다. 페미니스트의 care morality에 입각해볼 때, 자녀는 더 이상 legal contestation의 대상이 아니다. caring attitude는 여성의 자율성을 존중해주고, 그렇게 하는 여성의 합리성을 존중함을 전제로 해야 한다.

10) Bussemaker(1991)는 Mills의 고전적 주장을 재해석하면서, Mills에게 가장 핵심적 개념은 자율성(autonomy)이라 주장한다. Mills의 자율성 개념은 평등 개념을 엄격히 적용하는 것의 문제를 제기할 때 활용 가능하다. 개인은 완벽하게 자율적 존재일 수 없기 때문이다. 자유와 자유를 향한 갈망은 항상 사회적 틀 안에서 존재한다. 자율성 논쟁은 여성들이 남성과 동등하게 대우받기를 원하는지 아니면 차이에 입각하여 차별화된 대우를 원하는지에 대한 질문으로 나타난다.

들은, 임신을 다른 여타의 질병과 마찬가지로 일시적 장애(disability)로 규정받기를 원한다. 이에 따라 보험, 휴가, 임금 모두 그에 준하여 적용받기를 원한다(Bacchi, 1991).

반면 이에 반대하는 입장에서는 여성만이 임신의 주체가 된다는 점에서 여성 노동자는 본질적으로 남성 노동자와 구분되는 상황에 있는 만큼 “특별 대우”를 받는 것이 당연하다고 본다. 임신은 공공정책이 관심을 가져야만 할 생애주기 상의 정상적 사건이지 질병이 아니라는 입장이다.

한편 영국에서는 남녀 노동자를 동등하게 대우해야한다는 취지하에 여성을 보호해오던 야간작업 금지 법률을 폐기했다. 이에 대한 정당화 논리는 여성 노동자 자신이 야간작업을 원하고 있고, 여성이 야간작업을 할 동안 낮 시간 근무자인 남편이 자녀를 돌볼 수 있을 뿐만 아니라, 야간작업을 할 경우 수반되는 특근수당으로 인한 임금인상에 대해서도 우호적이었다는 것이다.

그러나 영국 노동조합 기회균등위원회가 간과한 바, 여성들이 진정 원했던 것은 정상적인 가정생활 유지를 위해 낮 시간 근무가 원활하게 이루어질 수 있도록 보다 양질의 보육시설을 제공받는 것이 최선의 대안임을 주장할 수 있는 기회를 박탈했다는 사실이다(Bussemaker, 1991).

스칸디나비아 국가의 경우 국가 지원의 보육 및 양육 관련 시설이 세계에서 가장 훌륭하다. 단 국가의 지원이 스칸디나비아 여성의 독립성이나 자율성을 담보하기보다는 여성의 의존성을 남편으로 대변되는 사적영역으로부터 국가로 대변되는 공적영역으로 전환시키는 결과를 가져왔다는 점에 주목해야 할 것이다.¹¹⁾

이제 관건은 “동등/같음”과 “차이/다름”이 현재의 젠더 불평등 담론에서 서로 배타적인 방식으로 논의되고 있는 현실에 도전해야 한다는 점이다. “차이”와 “평등”이 상호배타적으로 사용되고 있는 현실은 젠더 공정성 실현에 장애요인이 된다.

물론 지금까지 성차가 여성의 불평등을 정당화하는 논리로 활용되어 왔고, 여성이 남성보다 뛰어난 부분을 드러내기에는 사회적 장애물이 다수 존재하기에, 남녀가 다름을 인정하고서도 남녀평등이 이룩될지 의문이라는 페미니스트들의 주장은 여전히 현실적합성이 높다.¹²⁾

그럼에도 지금까지의 과오는 생물학적 차이를 사회적 차별로 환원시킨 것인 만큼 이제부터는 ‘차별 없는 차이론’을 기본틀 삼아 젠더 공정성을 이루어 나가야 할 것이다. 기회의 평등이 실질적 평등을 보장하지 않는 상황에서, 역사적 부정의를 바로잡고 과정상의 불평등을 타파하기 위하여 비록 한시적 조치일지라도 “Affirmative Action”을 요구함은 필연적 결과임이 분명하다.

11) 물론 복지국가의 경우 복지영역 내 여성의 고용 기회를 확대하고, 공공영역 내에서 여성의 관점에서 문제를 제기하고 해결방안을 모색하는 긍정적 기능을 하고 있음을 간과해선 안 될 것이다(Siim, 1991).

12) 여기서 새로운 페미니즘으로서 포스트 페미니즘과 에코 페미니즘의 등장이 주목된다. 전자는 성차를 인정하면서 오히려 성차가 여성억압을 해결할 수 있다고 주장한다. 대표적 여성성인 모성을 기존 페미니즘에서처럼 억압으로 볼 것이 아니라 여성의 우월성 및 진정한 파워를 구현하는 저력으로 수용해야 한다는 것이다. 후자는 “남성=문명 여성=자연”의 가부장제적 등식이 여성과 자연을 파괴해왔음을 강조한다. 따라서 남성과 여성의 평등, 자연과 인간의 공생을 통해 여성문제와 환경문제를 동시에 해결하자고 주장한다. 양자는 뿌리가 다름에도 불구하고 여성성, 여성다움의 기질을 다른 무엇보다 우월한 해결수단으로 본다는 논리를 공통으로 갖고 있다.

이 점에 착안하여 여성에 대한 “특별 대우(special treatment)”가 아니라 “특정 대우(specific treatment)”로 명명하자는 주장은 귀 기울여 볼 만하다(Bacchi, 1991).

4. 일-가정 양립(Work Life Balance)의 주체

ILO가 주창한 바 일/가정 양립으로 소개된 “Work/Life Balance” 또한 젠더 공정성 논의에서 매우 중요한 의미를 확보하고 있다. 초창기 일/가정 양립이 이슈화되던 시기엔 “일하는 엄마”가 정책의 주요 타깃이었음은 주지의 사실이다. 일하는 엄마들이 낮엔 직장 일 저녁엔 가사와 양육을 전담하게 되면서 이중역할부담의 과중함을 이기지 못해, 결국은 경력단절의 희생을 감수하거나 아니면 자신의 커리어와 출산을 “빅딜”하는 결과를 가져왔음은 익히 알려져 있다.

실제로 한국여성의 연령별 취업률 곡선은 여전히 뚜렷한 M자형을 그리고 있음은 앞서도 지적한 바 있다. 취업률이 하강 곡선을 그리는 시점은 여성의 생애주기 상 출산과 양육에 몰입하게 되는 20대 후반부터 30대를 아우르는 시기임은 물론이다. 이 때 자신의 커리어를 포기할 수 있는 선택권을 가진 여성들 중 다수가 저학력·저소득층이라기 보단 고학력 전문 여성인력임을 간과해선 안 될 것이다.

나아가 국가적 차원에서 준(準)비상사태에 이르렀다는 평가를 받고 있는 “저출산” 상황도 일하는 여성의 과중한 역할부담의 결과임은 재론의 여지가 없다. 여성의 임금 수준이 높을수록 출산률은 저하된다는 통계청 자료는, 일하는 엄마들의 이중부담을 여실히 보여주고 있다.

이러한 상황에서 일하는 엄마들의 경력단절을 예방하고 저출산의 위기를 돌파하기 위한 방안으로 일/가정 양립을 도모할 수 있는 다종다양의 가족친화 정책이 각광을 받기 시작했다. 그러나 시간이 지나면서 누구를 위한 일/가정 양립인가를 놓고 강력한 제동이 걸리기 시작했다. 곧 일/가정 양립은 일하는 엄마만의 선택지가 아니라, 일하는 아빠에게도 필수여야 한다는 주장이 서서히 지지 기반을 넓혀가게 된 것이다.

물론 서구에서도 일하는 아빠를 위한 가족친화 정책이 입안되던 초기엔 저항이 만만치 않았다. 그러나 머지않아 분위기는 반전되어 아빠를 위한 출산 휴가, 자녀 병가, 나아가 육아 휴직제를 선택하는 남성들이 증가하기 시작했음은 물론, 남성들도 “일 우선 이데올로기”에서 벗어날 때만이 “산업시간(industrial time)에 밀린 “가족시간(family time)의 희생을 복구하는 동시에 아빠로서의 정체성을 복원하고 자신의 삶의 질을 높일 수 있으리란 주장이 설득력을 얻어가기 시작했다(Hochschild, 1997; 강이수 엮음, 2009).

실상 일/가정 양립은 개별 기업이나 가족 수준에서 실행 가능한 프로그램이 아니다. 공사(公私)영역 간 관계의 틀을 재구조화하는 노력을 수반해야하는 과제이자, 삶의 우선순위 및 가치를 재조정해야 하는 문제이다. 이제 글로벌 스탠더드를 위해 벤치마크 해야 할 대상은 생산성, 효

올성, 품질 향상, 가격 경쟁력만이 아니다. Work/Life Balance를 위해 지난 50 여 년 간 선진국이 꾸준히 시도해온 시행착오와 그로부터 얻어낸 값진 열매도 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

지금까지 가족과 일의 조화와 균형은 주로 여성의 책임으로 부과되었다. 덕분에 여성은 직업 의식이 약하다는 비난을 감수해야 했다. 그러나 관점을 달리해 보면 가족과 일의 조화는 남성에게도 필수가 되어야 한다. 만일 여성에게 필요한 것이 보다 철저한 직업의식이라면, 남성에게 보장되어야 할 것은 진지한 가족의식이다. 이제 남녀를 불문하고 우리 모두는 자신의 삶에서 가족과 일의 평화로운 공존이 가능한 제도를 당당한 권리로 요구할 때가 되었다.

IV. 마치며

향후 젠더 공정성을 실현함에 있어 숙고해야 할 이슈들이 있다. 먼저 기존의 젠더 평등 정책은 자체 내에 최소주의(minimalism) 구색 맞추기(tokenism) 포섭(containment) 등의 위험성을 내포하고 있다. 따라서 앞으로 여성 집단 내부의 정체성 분화와 유연성 증대를 인식하면서 동시에 여성들 간 연합과 공통의 기반을 발견하는 작업의 중요성이 증대되고 있다.

이 과정에서 젠더 관련 어젠다 세팅이 테크노크라트에 의해 “전문화”되었다는 자성의 목소리가 제기되면서, 앞으로 “재정치화(re-politicization)”의 필요성을 주창하고 있다. 곧 젠더 공정성을 위한 신사회운동의 활성화가 요구되는바, 정당과 노동조합, 기타 다양한 공동체의 연대 등이 가능성으로 제시되고 있다.

다음으로는 Bacchi(1996)가 명명하고 있는 “범주의 정치학(category politics)”을 젠더 공정성 실현에 효율적으로 활용하는 과제가 기다리고 있다. 범주의 설정 및 개념 선점은 향후 정치적 실천 과정에서 매우 중요한 역할을 담당하기에, 명명과 재명명, 그리고 오명을 주도하는 주류집단의 파워에 주목할 필요가 있을 것이다. 마지막으로 젠더 공정성의 지평을 글로벌 무대로 옮겨 국제 정부 및 비정부기구와 연대하여 인류 보편적 가치를 포괄하는 젠더 공정성 이슈를 개발 하도록 한다. <표 3>은 이와 관련해서 현실성있는 시사점을 제공해주리라 생각한다.

결론적으로 젠더 공정성의 실현을 위해서는 정부와 국가 차원의 주류(main-streaming) 담론에서부터 관료제 및 조직 차원의 내부 정치적 동학을 거쳐 사회운동 차원의 비공식 정치에 이르기까지 다층적이고 다차원적인 노력이 동시에 수반되어야 할 것이다.

〈표 3〉 젠더 정책의 정치적 수준, 조직 그리고 정책 이슈

정치 수준	조직	정책 이슈 사례
국제사회	유엔, 국제 비정부기구	국제 인권, 전쟁 범죄
지역	EU, 북미 FTA	인권, 난민, 망명 Social Dumping
민족국가	헌법, 법률, 정의 시스템	평등, 대표성
정부	입법, 행정, 사법, 정부기관(여성가족부)	대표성, 낙태권, 고용 평등
정당	정당	정치 참여, 대표성, 권력
압력단체, 사회운동단체	페미니즘 운동, 여성단체	시민권, 정체성, 여성해방, 임파워먼트
시민사회 부문(sector)	NGOs, 교육기관, 자원활동	사회 정의 사회적 배제, 기회 균등
민간 부문	기업, 금융 등	유리 천장과 유리벽 자녀양육, 임금 평등
공공 영역(realm)	중앙정부부처, 지방자치단체, 미디어기관	personal safety, 포르노그래피
사적 영역	가족, 관계	가정폭력, 부부 강간, 자녀양육, Sexuality

〈참고문헌〉

[국내자료]

- 강이수 엮음, 2009 『일 가족 젠더: 한국의 산업화와 일-가족 딜레마』 파주: 한울.
- 김양희 외, 2001 『21세기 성 주류화(Gender Mainstreaming)를 위한 국민 여론 및 전문가 의식조사』 한국여성개발원.
- 김영옥 외, 2007 『성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축 방안 연구』 한국여성정책연구원.
- _____, 2009 『성인지예산 제도화 방안 연구 III』 한국여성정책연구원.
- 마경희 외, 2009 『성인지예산제도와 성별영향평가의 효과적 운영방안 연구』 한국여성정책연구원.
- 박통희 외, 2004 『편견의 문화와 여성리더십』 대영문화사.
- 이주희 외, 2004 『유리천장 깨트리기: 관리직 여성의 일과 삶』 서울: 한울.
- 이화여대 한국여성연구원 기획, 이재경 엮음, 2010 『국가와 젠더: 성 주류화의 이론과 실천』 파주: 한울아카데미.
- _____, 2008 『성 주류화: 맥락, 타협, 갈등』 이화여대 한국여성연구원.
- 주재선, 2008 『2008 여성통계연보』 한국여성정책연구원.
- 한국여성정책연구원 편, 2008 『국제사회의 성 주류화 동향과 한국의 여성정책 전략』 한국여성정책연구원.

[국외자료]

- Bacchi, L., 1996 *The Politics of Affirmative Action: 'Women', Equality and Category Politics*, London: Sage.
- Benokraitis, Nijole V. and Joe R. Feagin, 1986 *Modern Sexism: Blatant, Subtle, and Covert Discrimination*, NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Breitenbach, Esther 외 eds., 2002a *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*, New York: Palgrave.
- _____, 2002b "Introduction: The Changing Politics of Gender Equality" pp.1-19 in Esther Breitenbach 외 eds. 2002a *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*, New York: Palgrave.
- Bussemaker, Jet, 1991 "Equality, Autonomy and Feminist Politics" pp.52-70 in E. Meehan and S. Sevenhuijsen eds. 1991 *Equality Politics and Gender* London: Sage.
- Cockburn, C., 1989 "Equal Opportunities: The Short and Long Agenda" *Industrial Relations*

- Journal*, vol. 20.
- Deborah, Orr, ed., 2007 *Feminist Politics: Identity, difference*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers,
- Estrich, Susan, 2002 *Sex and Power*, New York: Riverhead Books.
- Forbes, Ian, 2002 "The Political Meanings of the Equal Opportunities Project" pp.20–44 in Esther Breitenbach 외 eds. 2002a *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*, New York: Palgrave.
- Freeman, Sue 등 외 eds., 2001 *Women On Power: Leadership redefined*, Boston: Northeastern University.
- Hochschild, Arlie, 1997 *The Time Bind*, Owl Books.
- Jordan, June, 1994 *Technical Difficulties*, Boston Beacon Press.
- Kanter, Rosabeth, 1977 *Men and Women in the Corporation*, New York: Basic Books.
- Konway, Jill, 2001 "Amazons and warriors: The image of the powerful women" pp.xi–xxiii in Sue Freeman 외 eds. 2001 *Women On Power: Leadership redefined*, Boston: Northeastern University.
- Lorber, Judith, 2010 *Gender Inequality: Feminist Theory and Politics*, 4th. ed. Oxford University press.
- Meehan, Elizabeth and Selima Sevenhuijsen eds., 1991a *Equality Politics and Gender* London: Sage.
- _____, 1991b "Problems in Principles and Policies" pp.1–16 in E. Meehan and S. Sevenhuijsen eds. 1991 *Equality Politics and Gender* London: Sage.
- Mitchell, Elizabeth, 1995 "An odd break with the human heart" pp.49–60 in R. Walker, ed. *To Be Real: Telling the truth and changing the face of feminism*, New York: Anchor Books.
- OECD, 1994 *Women and Structural Change*, Paris: OECD.
- Okin, Susan, 1998 "Feminism and Multiculturalism: Some Tensions" *Ethics*, 108(4): 661–84.
- Orenstein, Peggy, 2000 *Flux: Women on Sex, Work, Love, Kids, & Life in a Half-Changed World*, New York: Anchor Books.
- Patemans, Carol, 1988 *The Sexual Contract*, Oxford: Polity Press.
- _____, 1989 *The Disorder of Women*, Oxford: Polity Press.
- Parvikko, Tuija, 1991 "Conceptions of Gender Equality: Similarity and Difference" pp.36–51 E. Meehan and S. Sevenhuijsen eds. 1991 *Equality Politics and Gender* London: Sage.
- Rees, Teresa, 2002 "The Politics of 'Mainstreaming' Gender Equality" pp.45–69 in Esther

- Breitenbach 외 eds, 2002a *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*, New York: Palgrave.
- Rei, Shirin M. ed., 2007 *Mainstreaming Gender, Democratizing State: institutional mechanisms for the advancement of women*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Song, Sarah, 2007 *Justice, Gender, and The Politics of Multiculturalism*, Cambridge University Press.
- UNDP, 2004 『2004 인간개발보고서』.
- Walker, Rebecca. ed., 1995 *To Be Real: Telling the truth and changing the face of feminism*, New York: Anchor Books.
- Wolf, Naomi, 1993. *Fire with Fire: the new female power and how it will change the 21st century*, New York: Random House.
- 로널드 드워킨, 2005 『자유주의적 평등』 염수균 옮김, 파주: 한길사.
- 다니엘 킨들런, 2007 『알파걸: 새로운 여자의 탄생』 최정숙 옮김, 미래의 창.
- 거다 러너, 2004 『가부장제의 창조』 강세영 옮김, 당대.
- 존 롤즈, 1985 『사회정의론』 황경식 옮김, 수정판. 서광사.
- 마이클 샌델, 2010 『정의란 무엇인가』 이창신 역 파주: 김영사.
- 캐롤 타브리스, 1999 『여성과 남성이 다르지도 똑같지도 않은 이유』 히스테리아 옮김, 또 하나의 문화.
- www.mogef.go.kr

교육에 있어서의 공정성: 사회적 가치와 정책적 수단

김병관 | 아주대 사회학과 교수

I. 서언

2010년 하반기 이래로 현 정부의 국정 의 핵심가치로 부상한 ‘공정한 사회’의 화두는 우리 사회의 다양한 이해관계자들이 조금씩 상이한 여러 가지 해석과 함께 논란에 참여하면서 현 시점에서 크게 주목받고 있다. 물론 이는 현 정부의 주도 하에 이루어지고 있는 측면이 강하다. 하지만 여러 가지 정치적 함의를 떠나 사회제도와 정책의 구조 및 운영과 그 시대적 정합성을 평가함에 있어 공정성은 필요조건 중의 하나임은 분명하고, 공정성의 화두가 이 시점에서 단기간에 우리 사회의 관심을 집중시킨 것을 단순히 정부의 강력한 추진력으로 귀인할 수 없는 정도로 이에 대한 사회적 요구가 누적되어 있었다는 것 또한 분명하다. 따라서 현 시점에서 다양한 정책어젠더를 포함한 사회전반의 각 부문에서 공정성의 의미와 현황, 현실적 과제 등에 대한 논의가 활발하게 전개될 필요가 있다고 판단된다.

사회 전반의 공정성 논의 가운데 가장 핵심적인 고리의 하나가 교육 부문에서의 공정성에 관한 논의이다. 이는 교육이 사회적 성취와 사회이동, 사회경제적 지위 결정기제의 핵심적 연결고리로 등장한 산업사회에서 세계 어느 곳에도 예외없이 적용할 수 있는 것이지만, 특히 한국사회에서는 그 중요성이 다른 어떤 사회보다도 더 첨예하게 부각되어 있다. 본고에서는 교육 부문의 어젠더들을 중심으로 공정성의 의미를 생각해 보고, 이에 관련하여 사회학이 제공하고 있는 이론적 입장들과 경험적 지식들을 일별해 보며, 마지막으로 교육의 여러 영역에서 공정성을 제고하기 위한 정책적 과제들의 요건과 개요를 제시해 보기로 한다.

II. 공정성 화두의 전개

‘공정한 사회’의 화두는 이명박 대통령이 2010년 8·15 경축사에서 처음 언급한 것으로 알려져 있다. 이 후 대통령을 포함한 정부 내 여러 인사들이 공정한 사회를 강조하여 언급하면서 공정한 사회의 화두는 현 정부의 국정운영의 핵심가치로 이해되고 있다. 여러 경로를 통해 언급된 바의 공정한 사회 관련 발언을 보면 현 정부의 ‘공정한 사회’는 개념적으로 혼란스럽게 다가오는 측면이 없지 않다. 그러나 이러한 혼란은 ‘공정한 사회’ 논의의 핵심은 아니니만치 이를 제쳐두고 이와 관련한 정부의 출판물에서 정리된 바를 중심으로 공정한 사회를 이해하기로 한다. 문화체육관광부가 발간한 『공정한 사회: 자율·공정·책임의 대한민국』이라는 책자(문화체육관광부, 2010)는 공정한 사회가 세 가지의 핵심가치로 이루어지는 것으로 설명하고 있다. 그 첫째는 자유와 자율이라는 자유민주주의와 시장경제의 원칙이다. 둘째는 공정의 가치인데, 이 책자에서 공정은 기회의 균등, 법과 제도의 준수로 이해되고 있다. 셋째는 책임의 가치인데, 이는 여기에서 약자에 대한 배려로 이해되고 있다. 동 출판물은 이와 같이 세 가지의 가치로 구성되는 ‘공정한 사회’는 “미래지향적 가치”이며 “선진화의 윤리적·실천적 인프라”라고 선언하고 있다.

정부가 공정한 사회를 국정 운영의 핵심가치로 내세우는 것은 한편으로 이해가 되고 다른 한편으로는 놀라운 일이다. 또 다른 한편으로는 실망스러운 일이기도 하다. 우선 우리 사회의 현황을 보면 이는 충분히 이해가 가는 일이다. 우리 사회는 지난 수십년간의 경제·사회적 발전 과정에서 그 눈부신 성과와 더불어 많은 문제들을 노정시키고 있는 것이 사실이다. 20세기 초반의 일제 강점과 1950년 대 한국전쟁 후의 총체적 상실과 빈곤의 상황에서 현재의 발전 단계에 이르기까지의 과정에서 성장 드라이브의 초기 시점에 존재하지 않았던 사회경제적 격차가 생성, 확대되어 구조적으로 고착화되어 가고 있는 상황이다. 사회경제적 기회는 양적으로 축소되어 가고 유형적으로 정형화되어 가고 있으며 접근가능성은 줄어들고 있다. 장거리 이동이 가능한 기회의 통로는 닫혀지고 있어 점점 작은 규모의 이동만이 가능한 구조로 고착되어 가고 있는 것은 아닌가 하는 우려가 짙어지고 있다.

이처럼 기회구조의 본질적 성격에 변화가 생기고 있는 것은 기본적으로 성장의 유형이 정형화되어 가고 성장 자체가 둔해지고 있으며 경쟁이 격화될 뿐 아니라 단일 유형의 경쟁으로 좁혀져 있다는 등의 구조적 요인들에 의한 이유가 크게 작용하고 있다. 그러나 이와 함께 이러한 기회구조의 변화에 따른 사회구성원들의 시간적 비교에 의한 좌절에 기여하는 다른 요인은 경쟁과정의 불공정에 대한 실망과 불신이다. 이러한 근원적인 사회의 작동기제에 대한 불신과 실망은 심리적 차원에서 허쉬먼이 말하는 바의 이탈(exit)의 선택을 낳기까지 하여 사회전반에 심리적 이탈 현상이 심각하게 목도되고 있다. 이러한 인식들을 배경으로 보면 한국사회의 발전과 성장의

현 단계에서 공정한 사회를 위한 고민과 변화가 필요한 것은 분명하다. 긍정적 시각에서 이해하자면, 산업화와 민주화로 요약되는 지난 수십년간의 한국사회의 발전 과정에서 경제적, 물질적 외형 성장의 규모와 질에 비해 사회적으로 다양한 과정 상의 수단적 가치들의 구현과 작동의 정도가 상대적으로 낙후해 있었기 때문에 일종의 ‘가치지체’가 발생해 있는 상황이고, 이것이 공정의 화두가 대두되게 된 배경이라고 할 수 있다. 우리 사회의 뿌리깊은 핵심적 가치 취약 상황에 대한 당연한 문제제기이며, 이러한 문제제기는 역설적으로 우리 사회 전반의 사회경제적, 문화적 수준에 대한 성숙한 자신감이 있기 때문에 가능한 일일 것이다.

정부가 공정한 사회를 국정 운영의 핵심가치로 내세우는 것은 다른 한편으로 놀라운 일이기도 하다. 사회적으로 평가되고 추구되는 가치에 목표적 가치와 수단적 가치로서의 의미를 부여한다고 하면, 공정은 수단적 가치의 성격을 강하게 띠고 있는 가치 중의 하나이다. 물론 사회적으로 바람직하게 여겨지는 가치들을 놓고 보면 그 각각이 목표적 가치와 수단적 가치의 양면적 성격을 동시에 지니고 있다. 가치들이 서로 연쇄적 구조 속에 놓여 있기 때문이다. 그렇지만 가치들의 각각에 대해 목표적 가치와 수단적 가치의 정도를 평가할 수 있는데, 공정의 가치는 수단적 가치의 성격을 더 강하게 띠고 있다고 보아야 할 것이다. 공정의 가치는 목표적 가치로서의 의미도 가지고 있지만 다른 가치를 구현하기 위한 과정에서의 도구로서의 수단적 가치의 의미로 이해해야 현실적으로도 구현의 방법론들을 강구하는데 유리하다. 공정의 가치를 수단적 가치라고 판단하고 보면, 현 정부에서 ‘공정한 사회’를 국정 핵심가치로 들고 나온 것은 유례를 찾기 어렵다고 할 만큼 놀라운 일이다. 목표적 가치가 아닌 수단적 가치를 국정의 핵심가치로 내세우는 것은 다음과 같은 이유로 위험한 일이 될 수 있기 때문이다. 첫째, 목표 가치가 명백히 선언적으로 제시되어 있지 않은 상황에서 수단 가치만이 강조되는 상황은 자칫 목표-수단 전도의 상황을 초래할 수 있다. 무엇을 위해 공정한 사회를 필요로 하는지가 명백하게 공유되는 것이 우선적으로 필요하다. 목표가 분명히 제시되지 않은 가운데 “공정한 사회는 선진사회이다”라는 인과관계는 성립되지 않는다. 둘째, 현실적으로는, 공정에 대한 구성원들의 기대의 폭주가 현재 우리 사회시스템으로는 감당하기 어려운 수준으로 내달을 수도 있다. 자칫 이러한 상황이 전개되면 사회적 불만, 갈등, 불안, 혼란 급증의 역작용이 발생할 가능성도 있다. 우리가 현 시스템으로 대처하기 어려운 정도의 혼란스러운 상황으로 전개되면 우리 사회가 일시적으로 지향점을 잃게 될 것이다. 특별한 목표관리, 갈등관리의 대책이 수반되지 않으면 부정적 상황으로 갈 수도 있는 것은 아닌지 염려해야 할 상황이다. 셋째, 국정 운영을 통해 성과를 창출해야 하는 정부는 ‘결과 상태(end-state)’에 대한 비전 제시를 통해 자원을 동원하고 국가적 역량을 정비하여 성취를 위한 사회적 동력을 창출하여야 한다. 결과 상태에 대한 비전 제시 없이 과정과 수단의 가치를 내세우는 것은 이러한 점에서 성과를 창출하는데에 도움이 되지 않는다. 더구나 그 가치가 상대적으로 또 주관적으로 인식될 수 있는 성격의 것인 경우에는 위험하기조차 하다. 넷째, 공정은 과정 관리 차원의 문제이고 법과 규칙, 제도의 정비와 강제와 문제이며, 더러는 시민교육의 컨텐

츠의 문제이지, 국정 핵심가치 수준의 문제가 아니다.

정부가 공정한 사회를 국정 운영의 핵심가치로 내세우는 것은 또 다른 한편으로는 실망스러운 일이기도 하다. 이는 두가지 측면에서 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째, 공정 개념이 그 자체로서 혼란을 가져올 수 있는 형태로 제시되고 있다. 개념 자체의 내부논리적으로 엄밀성이 충분하지 않아 보인다는 것이다. ‘공정한 사회’ 화두에 대한 일부의 비판 내용처럼 공정 개념의 외연을 지나치게 넓힐 것을 요구하는 것은 그 비판 자체의 문제이다. 이러한 잘못된 비판의 소지가 이미 공정 화두 자체에 내재되어 있는 것으로 보인다는 것이 여기에서 제기하고자 하는 내용이다. 특히나 수단적 가치인 ‘공정한 사회’를 직접적 정책으로 연계시키기 위해 ‘친서민정책’ 등과의 연계성을 강조하다보니 논리적 엄밀성에 문제가 생기는 것으로 보인다. 수단적 가치로서의 공정은 단기적 정책 효과로 연결되지 않는다. ‘수단적 가치(공정)→목표가치(개별 정책군)’으로 이어지는 분명한 조건부 정책도식을 가지고 접근해야 공정의 가치를 우리 사회의 구조에 뿌리내릴 수 있다. 개념적으로 엄밀하지 않은 상태로 일련의 정책으로 연계시키고자 하면 공정이라는 통시적이고 절대적인 핵심가치가 그저 단기적으로 스쳐가는 정책 유행의 하나로, 더 비판적으로는 어느 정권의 일시적인 정치적 호도책으로 인식될 수도 있다. 공정이라는 가치가 중요한 만큼, 이는 우리 사회에 불행한 그림자를 남기게 될 것이다.

둘째, 다양한 수단가치 중의 하나일 뿐인 ‘공정’의 화두가 많은 다른 목표가치와 수단가치들을 압도하는 상황이 되는 것을 경계해야 한다. ‘공정’의 화두 하에 다른 모든 가치들이 뒤섞이어 이해되고 실행에 옮겨지는 일은 없어야 한다는 것이다. 목표가치가 분명히 인식되고 그에 적합한 수단가치가 강구되어야 하며, 또한 개별 정책들이 이러한 도식 하에서 입안되고 실행되며 평가되어야 한다. 공정이라는 강력한 가치를 안에서 개별 정책들이 형해화하고 정체성을 잃어 정책 목표와 대상을 잘못 설정하거나 추진과정의 실효성과 동력을 상실하게 되는 것을 경계하지 않으면 안된다는 것이다.

Ⅲ. 교육에 있어서의 가치와 목표 지향의 사회성

한 사회가 생존과 번영을 확보하기 위해서 지향해야 할 가치는 다양하다. 이 가치들의 집합체의 구성은 공간적으로 시간적으로 상대적이다. 그 사회의 특성과 그 시점의 요구에 따라 가치들의 정합성의 내용은 유동적이다. 이러한 가치조합의 부정형성으로 인해 사회적 가치와 목표의 지향에 대한 사회적 갈등은 보편적으로 사회에 내재화되어 있다고 할 수 있다.

이러한 가치 지향의 사회적 갈등은 한 사회가 주어진 시점에서 추구하거나 추구해야 하는 목표에 대한 갈등으로 이어질 수 밖에 없다. 한 사회의 생존과 번영은 이러한 사회적 목표를 둘러싼 갈등 관리의 성공 여부에 크게 의존하고 있다고 할 수 있다. 다양성을 담보하면서도 다양한 가치와 목표들 간의 적절한 배합과 조화 관리가 관건이 된다.

가치와 목표 지향의 사회적 성격은 다양한 정책 영역에서 첨예하게 노정된다. 산업정책, 조세 정책 등의 경제 정책, 노동정책, 복지정책 등의 사회정책 모두에서 가치와 목표 지향의 다양성과 갈등관리의 필요성은 잠재되어 있다가 간헐적으로 분출되는 사회적 갈등들을 통해서 늘 실감되고 있다. 이러한 가치와 목표 지향의 갈등 관리의 핵심은 다양성과 조화의 추구를 통한 상승 효과의 도모에 있다. 가치와 목표들, 그리고 이들 각각에 대한 이해관계를 상충의 관계가 아닌 보완과 조화의 관계로 파악하고 관리하는 것이 핵심인 것이다.

‘교육’이라고 총칭되는 사회의 기능적 요건의 영역에 있어서도 가치와 목표 지향은 다양하고 그를 둘러싼 갈등 또한 첨예하다. 어떤 의미에서는 다른 어떤 정책 영역보다도 가치와 목표 지향의 다양성과 갈등이 공개적이고 첨예한 것이 교육 영역이다. 교육에 있어서는 우리 사회가 추구해야 할 가치의 잠재적 총합은 어떤 것인가, 어떠한 가치들이 혼재되어 있는가에 대한 분석적 이해는 교육 영역에 있어서의 공정성 제고 방안에 대한 논의를 위해 반드시 필요한 작업이다. 아래에서 필자 나름의 시각에서 본 교육에 있어서의 가치와 목표 지향의 사회성에 대해 간략히 기술해 보기로 한다. 여기에서는 교육 기회 공급의 문제, 교육과정의 성과 지향의 문제, 행위주체의 문제, 자원의 문제 등 네 가지 문제영역을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 교육기회 공급

우선 교육기회의 공급에 관한 문제를 생각해 본다. 교육을 받을 기회, 교육기회에의 접근성을 얼마나, 어떻게 제공하는가의 문제이다. 먼저 교육기회의 양적 측면이 있다. 얼마나 많은 교육 기회를, 얼마나 많은 대상에게 제공하는가의 문제이다. 교육기회 공급을 이처럼 양적 측면에 초점을 맞추어 이해하면, 정책적 과제는 보다 더 많은 학생들을 학교에 수용하는 것이 된다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 얼마나 균등하게 제공 혹은 배분하는가의 문제, 즉 교육기회의 평등(equality of educational opportunity)의 문제를 추가로 생각할 수 있다.

하지만 교육기회(educational opportunity)란 이처럼 양적 문제로만 치환하여 보아서는 안되는 다른 측면들을 다수 포함하고 있다. 각 사회의 발전단계에 따라 사회 전체의 기능적 요구를 충족시키기 위한 교육기회의 내용은 다를 수 밖에 없다. 교육기회의 양적 총량 외에 교육기회의 공급 문제와 관련하여 드러나있지 않은 이슈들은 사회적 발전의 단계가 진전되면서 점점 중요해지는 문제들이며, 이는 우리나라의 경우에도 중요한 과제로 부각되고 있다.

교육기회를 교육을 받을 기회, 학교에 참여할 기회로 이해하는 것을 넘어서 학습의 기회 (opportunity to learn; Rebell et al., 2009)로 이해한다면 교육기회는 질적 측면에 관한 관점을 갖게 된다. 교육기회의 질의 문제는 다시 교육 단계의 문제와 결합하여 생각할 수 있다. 얼마나 많은 단계를 제공하는가의 양적 문제와 각 단계별 교육에 있어서의 질적 문제로 구별하여 생각할 수 있다.

이 외에도 교육기회와 관련된 비용의 문제, 재원의 문제 또한 교육을 둘러싼 가치와 목표에 관한 핵심적 문제들이다.

2. 교육과정의 성과

사회구성원들의 교육에의 참여를 통하여 사회는 몇 가지 중요한 기능적 요건을 충족시킨다. 구성원들에게 향후 노동력으로서의 생산적 기능과 사회구성원으로서의 문화적 기능을 수행하는데 필요한 지식과 문화적 코드의 학습과 습득을 가능하게 하기 위해 교육을 제공하는 것인데, 이 기능을 교육이 수행하기 위해서는 성과와 성취라는 관점이 반드시 필요하다. 교육을 통하여 개인들은 어떤 성취를 하는가, 사회는 어떤 성과를 낳는가의 관점이다. 이는 교육을 통한 성과로서의 수월성(excellence)에 대한 평가의 관점과 맞닿아 있다.

교육과정의 성과의 문제는 결국 평균과 분산의 문제로 이해할 수 있다. 교육에 참여하는 학생 개인들이 얻는 학습과 교육의 성취의 평균과 분산의 문제인 것이다. 그런데 교육 성과의 평균과 분산을 결정하는 것은 먼저 제도적으로 이루어지게 되는데, 이러한 제도적 유형에 대해서는 사회적 합의가 선행되어야 한다. 사회적 합의를 전제로 하지 않은 교육제도의 운영이란 생각할 수 없을 만큼의 사회적 비용이 수반되어야 하기 때문이다. 그런데 교육성과의 평균의 기대수준에 대한 사회적 합의는 비교적 쉽다. 시대적 요건과 해당 사회의 발전 단계에 따라 국가적 경쟁력을 담보하기 위한 수준의 교육성과는 양적 관점에서나 질적 관점에서나 공히 이해하기 쉽고 합의가 이루어지기도 용이하다. 합의에 이르기 위해 필요한 것은 비용과 재원의 문제에 대한 고려뿐이다.

그러나 교육성과의 분산의 크기에 관해서는 사회적 합의가 쉽지 않다. 교육의 양과 질의 측면에서 개인들 사이에 그 성취의 격차를 어느 정도 허용할 것인가의 문제에 대한 고려는 결국 생태적 관점에서의 자원에의 접근가능성을 결정짓는 교육의 선별 기능이 강조되어 인식되게 함으로써 제로섬게임의 모습을 띤 사회적 갈등으로 이어지기 쉽다. 개인의 교육 성취의 최저수준을 어느 정도에서 보장해야 한다면 문제의식은 정도의 차이일 뿐 어느 사회에서나 발견되는 것이며, 이에 대한 정책들은 그 사회에서 합의할 수 있는 수준의 비용의 총량에 따라 달라진다. 어느 국가에서나 볼 수 있는 의무교육제도, 취약계층에 대한 보완적 교육프로그램 (eg. 미국의

HeadStart 프로그램) 등은 양적인, 혹은 질적인 최저수준의 교육성취를 담보하기 위한 제도들이다.

교육성과의 분산에 관한 논점 중 최저수준의 보장보다 더 합의하기 쉽지 않은 논점은 교육격차의 문제이다. 교육성과의 관점에서 수월성(excellence)은 필요하지만 막상 수월성을 창출하기 위한 교육을 격차없이 수행하는 것, 즉 모두의 수월성을 창출하는 것은 어렵기도 하고 막대한 비용의 문제도 있다. 또 세대간 자원의 이전과정에서 가장 보편적으로 정당성이 인정되는 수단으로 교육이 자리잡고 있기 때문에 교육성과에서의 격차에 대한 사회적 요구도 어느 사회에나 있다. 이와 관련된 이슈들로 교육제도에서의 획일성의 문제, 트래킹(tracking)의 문제, 교육과정의 문제, 재원의 문제 등에 대한 합의가 전제된 정책이 필요하다.

결국 수월성의 대상의 문제(전체 혹은 소수), 수월성 담보의 방법, 재원의 문제 등이 핵심적 내용이며, 이러한 관점에서의 교육과정의 성과는 양적 측면(교육의 양, 단계)과 질적 측면(학습의 수준, 질)의 모두에 대해 적용할 수 있다.

3. 행위주체의 문제

교육의 기능적 요건을 충족시키기 위해 제도와 정책을 개발하고 구축하고 시행하는 것에는 다양한 이해관계자의 네트워크가 관여되어 있다. 교육에 관련된 의사결정의 주체, 정책과 룰의 집행의 주체, 선택과 소비의 주체의 이슈들이 있다. 이와 관련하여 선택의 자유(choice, liberty)와 운영상에서의 자율(autonomy)의 가치가 이해관계의 대상으로 결부되어 있다.

4. 자원의 문제

교육은 그 기능적 중요성에 상응하여 막대한 자원(resource)의 동원을 필요로 한다. 따라서 주어진 사회 내에서 교육에 필요한 자원을 동원하는 주체, 부담하는 주체, 자원 조달의 책임의 주체 등에 대한 고려는 핵심적 이슈이다. 정책과 관련하여 논의한다면 principal-agent의 관계를 교육의 자원 조달과 관련하여 생각할 수 있다.

교육에 관한 자원의 문제는 또 자원 운영의 과정에 있어서의 효율성(efficiency) 문제를 포함하고 있다. 막대한 규모의 자원이 투입되어야 하는 사회적 과제인 만큼 그 과정에서의 효율성은 다른 어떤 가치에도 뒤지지않는 핵심적 가치라 하지 않을 수 없다. 따라서 교육의 자원의 문제는 언제나 관련 이해관계자들의 책무성(accountability) 문제와 함께 결부되어 있다.

IV. 교육에 있어서의 공정성의 의미

본고에서는 교육에 있어서의 공정성의 의미를 정책을 통하여 실현하고자 하는 가치와 목표를 감안한 실천적 과제의 관점을 담아 다음과 같은 두 영역에서 파악하고자 한다. 그 하나는 교육의 공정성이며 또 다른 하나는 사회의 전 영역에 공정성을 제고하는데 있어서의 교육의 기여와 책무이다.

1. 교육의 공정성

교육의 공정성은 사회의 기능적 요건을 충족시키는 기제의 중요한 하나로서의 교육에 있어서 구현되어야 하는 공정성의 원칙이다. 본고에서 이해하는 바의 교육의 공정성(fairness)은 실천적 정책 관심의 관점에서 두가지로 나누어 이해할 수 있다. 첫째, 교육 대상의 문제이다. 여기에서 교육의 공정성이란 교육기회의 균등한 제공과 같은 의미로 이해된다. 둘째, 교육의 과정에서의 공정성이다. 이는 학교의 장을 포함한 포괄적 교육 현장에서 교육이 이루어지는 과정에서 발생하는 차별과 배제의 문제에 관한 제반 갈등을 의미한다.

사회학자들은 교육의 공정성에 관해 매우 다양한 논의를 해 왔다. 현대적 의미의 교육기회에 관한 논의는 미국의 사회학자 제임스 코울먼의 논의에서 그 대표적 예를 볼 수 있다. 코울먼은 미국에서는 교육기회(educational opportunity)의 의미가 다음의 네 가지를 의미하고 있다고 설명하고 있다(Coleman, 1990).

1. 노동력으로 기능하기 시작하는 기본 단계까지의 무상교육
2. 아동(children)의 배경에 관계없이 모든 아동에게 공통의 교육과정 제공
3. 아동의 배경에 관계없이 같은 학교 배정(이유: 정책적 고려, 인구 저밀집)
4. 지역 단위(지역 내)의 교육평등(이유: 지방세가 교육재정 재원임)

코울먼은 위의 설명에 이어 미국에서의 교육기회의 의미는 기본적으로 평등(equality)에 기반을 두고 있다고 보고 있다. 그러나 교육기회에 대한 위와 같은 인식은 두 가지 숨겨진 가정을 배경으로 하고 있다. 그 첫째는 무상교육이 기회 불평등의 경제적 원천을 무력화할 것이라는 가정이다. 그 둘째는 공통의 교육과정이 불평등의 원천을 무력화할 것이며 교육과정의 수준과 질이 기회의 양과 질을 결정한다는 가정이다. 이러한 가정들이 현실적으로 정합성을 갖는지는 시간적으로 공간적으로 검증이 필요한 가정들에 불과하다. 그리고 많은 사회학자들의 연구는 교육기회

의 균등한 공급이 실제 보편적으로 충분히 구현되지 못하고 있다는 입장을 지지하고 있다.

학교는 학습의 기회를 균등하게 제공하는 업적주의(meritocracy)적 선별기제이며, 학교는 학습기회를 제공하고 학생들의 재능과 노력의 정도를 평가하며 이에 따라 각 개인에게 적절한 보상의 기회로 연계시키는 업적주의적이고 개인주의적이며 경쟁을 통해 사회적 최선을 유도해 내는 장치라는 것이 교육의 기제에 공정성 담보의 역동적 힘이 내재되어 있다는 입장이다.

이에 비해 학교는 사회적 불평등과 개인의 차등적 성취를 재생산해내는 기제에 불과하다는 입장이 있다. 학교는 학습기회의 불균등한 배분, 학습과정에서의 숨겨진 문화적 자원과 상징들을 동원한 차별과 배제, 성과 평가에 있어서 구조적 지위를 반영하는 평가도구의 사용을 통한 상대적 유·불리의 확대재생산 등을 수행하는 도구에 불과하다는 입장이다.

이러한 이론적 입장의 첨예한 대립 외에도 경험적 연구들을 중심으로 개인의 사회적 성취 과정을 구명하려는 연구들이 사회학 내에서 하나의 큰 흐름을 이루고 있다. 흔히 지위획득모형(status attainment model)이라고 불리우는 일련의 인과적 연쇄관계의 모형을 통해 세대간(intergenerational) 그리고 세대내(intragenerational)의 자원 및 지위의 이전 및 계승 과정에서 교육이 얼마나 핵심적 장치로서 기능하고 있는지를 보여주고 있다. 전체적인 연구의 문제의식은 교육이 불평등의 재생산에 기여하는 기제인지를 밝히는 것이라고 해도 과언이 아닐만큼 교육은 개인의 지위획득 과정에서 중요한 고리로 연구되어 왔다.

2. 사회적 공정성 제고에 있어서의 교육의 기여와 책무

교육에 있어서의 공정성의 문제를 생각할 때 앞서 살펴본 ‘교육의 공정성’ 문제 외에 공정한 사회의 구축을 위한 교육의 기여와 책무에 관한 문제를 부가적으로 생각할 수 있다. 여기에서는 주로 공정성이라는 사회적 가치의 구현을 위해 교육의 기능을 담당하고 있는 제도, 학교, 구성원들이 기여할 수 있는 바를 어떻게 구현할 수 있는가의 문제를 생각해 볼 수 있다. 기본적으로는 시민교육(civic education)의 관점에서 공정성의 가치를 어떻게 교육의 핵심적 내용의 일부로 포용하고 전달하는가의 문제가 될 것이다.

V. 교육에 있어서의 공정성 제고를 위한 과제

■ 교육 공정성의 정책목표

교육에 있어서의 공정성을 제고하기 위하여 다음의 여섯 가지를 구현하고자 하는 목표로 상정한다. 이 장에서는 다음의 여섯 가지의 목표를 구현하기 위한 정책들이 입안되고 시행되는 것을 요구하는 관점에서 각각의 정책들의 개요를 기술해 보기로 한다.

- ① 교육 및 학습 기회를 가능한 한 많이, 그리고 균등하게 제공한다.
- ② 공교육체제를 절대적으로 강화한다.
- ③ 가능한 높은 수준의 학습 성과를 모든 학생들로부터 도출한다.
- ④ 모든 학생들이 최소한의 학습성과 이상을 얻을 수 있도록 한다.
- ⑤ 상대적으로 불리한 여건에 처해있는 학생들을 포용한다.
- ⑥ 학습성과는 ‘전생애적 관점’과 ‘학교-노동시장 연계’의 관점에서 단계별 성과목표 관리의 형태로 나타나야 한다.

■ 정책 수요의 분석

교육의 각 구성요소들과 각 학교급별 분석을 통하여 상기한 정책목표를 달성하기 위한 구체적 정책들을 도출한다. 이는 다음의 도식으로 간단히 예시할 수 있다. 아래 표의 각 셀에서 상기한 정책목표 여섯 가지를 달성하기 위한 정책들을 구체적으로 도출해 보는 것이다.

〈표〉 정책수요 매트릭스(예시)

교육단계/ 주제영역	학령전	초등	중·고	대학	대학원	성인
선발						
교육과정						
교원						
교육재정						
학교경영·관리						
교육자치						
교육규제·혁신						
특수교육						
교육복지						

■ 공교육 활성화

교육의 공정성을 강화하기 위해 필요 불가결하면서 가장 핵심적인 과제는 공교육의 활성화이다. 현재 우리나라의 공교육은 여러 관점에서 제대로 작동되지 않다고 해야 할 상황에 놓여 있다. 교육서비스의 소비자들이 큰 경제적 부담에도 불구하고 공교육에 대한 대안으로 사교육에 자발적으로 의존하고 있는 것은 전적으로 공교육의 책임이다. 우리나라에서 사교육 부문이 지금처럼 큰 시장으로 형성된 것의 원인을 학부모들의 지나친 교육열에서 찾는 것은 공교육을 담당하고 있는 이들의 책임 회피에 지나지 않는다.

공교육의 붕괴로 말미암은 사교육의 절대적인 대안적 지위는 우리나라 모든 가정에 예외가 없다고 할 정도로 사교육비의 경제적 부담을 떠안도록 할 뿐 아니라 학생들에게도 가혹하다고 할 만큼의 학업노동을 강요하고 있다. 사교육비의 부담은 모든 가계의 소비생활을 왜곡시키고 있을 뿐 아니라 모든 부모들의 생애적 관점에서의 자원배분의 패턴까지 비정상적으로 왜곡시키고 있다. 공교육의 붕괴는 학생들의 교육 성취를 사교육시장에서 구매하도록 강요함으로써 교육서비스를 시장 맥락에서 상품화하고 구매력의 크기로 성취의 양과 질이 결정되는 결과를 낳고 있다. 공교육의 붕괴야말로 교육 공정성을 저해하는 결정적 요인인 것이다.

공교육의 활성화, 공교육의 정상화는 쉽게 해결할 수 있는 문제는 결코 아니다. 총체적이고 구조적인 문제의 복합체라고 할 수도 있을 것이다. 그러나 문제 해결의 실마리는 제도적 측면에 있는 것이라기보다는 학교운영의 측면, 과정관리의 측면에서 찾아야 하는 것이라고 생각된다. 분명한 것은, 공교육이 더 많은 것을 제공하기 위해 노력해야 하며, 학생들에게 사랑받는 학교

가 되어야 한다는 것이다.

■ 학교에 더 많은 기능 부여

공교육의 활성화, 정상화를 위해서 반드시 필요한 하나의 변화는 학교가 더 많은 기능을 주체적으로 수행해야 한다는 것이다. 학교를 구성하는 것은 유형의 시설물과 교사·학생의 인적 요소, 그리고 교육과정이라는 무형의 콘텐츠의 세 가지라고 생각할 수 있다. 이러한 세 가지 자원의 결합으로 지금 우리나라의 학교가 수행하고 있는 기능은 안타깝게도 주로 강제된 형태의 입시교육에 머물고 있다. 학교는 입시교육 이외의 다른 기능들을 더 많이 수행해야 한다. 학교는 학생들이 공부하고 놀고 책을 읽고 그림 그리고, 악기를 연주하고, 토론하고 인생의 중요한 시기를 살아가는 장이어야 한다.

오늘날의 우리 학교들을 보면, 기본적인 시설이 미비해서 콩나물시루같은 교실에서 수업만 할 수 밖에 없었던 과거와는 크게 다르다고 할 만큼 시설의 측면에서는 부족한 바가 없다. 학교가 지금보다 더 많은 기능을 수행하고자 한다면 일부 시설과 설비의 보완이 필요할 것이나, 재원 수요에 대한 정당성만 인정된다면 우리가 감당하지 못할 정도의 규모는 아니다. 과외 활동 지도나 시설물 관리를 위해 인력이 더 필요하다면 교원들의 초과근무나 계약직 교원의 채용을 통해 비교적 적은 추가 자원으로 해결할 수 있을 것이다.

우리나라의 초중고등학교들은 기본적으로 지역사회 학교들이다. 지리적 근접성을 기준으로 학생들을 배정받아 교육하고 있는 기관들이다. 학교가 지역사회에서 학생들의 모든 활동의 중심이 되는 것은 너무나도 당연한 일이다. 학교는 더 많은 기능을 주체적으로 수행해야 한다. 교육의 공정성 제고를 위해서는 반드시 필요한 일이다.

■ 방과후학교의 전면적 확대 시행

지역사회 학교인 우리나라의 초중고등학교들은 지역사회 구성원들인 학생들의 삶의 중심이 되기 위해 노력해야 한다. 이를 위한 하나의 방법이 방과후학교를 전면적으로 활성화하는 것이다. 방과후학교는 학생들이 정규 수업시간의 학습에 대비해 예습과 복습을 하는 기회일 수도 있고 부족한 교과목에 대한 보충의 기회이기도 하며, 안전한 학교의 울타리 안에서 양질의 시설을 이용하여 상대적으로 큰 비용 부담 없이 시간을 보낼 수 있는 장이기도 하다. 방과후학교는 학교 울타리 밖의 사교육에 대한 저렴한 비용의 대안이 되어 가정의 사회경제적 배경이 학생들의

학업성취에 차등적으로 작용하는 기제를 최소화해주는 역할을 할 수 있다.

방과후학교에는 다양한 교과목의 보충프로그램, 문화예술취미프로그램, 독서프로그램 등은 물론이고, 자습공간을 제공하며 석식제공이 가능하도록 해 경제적 취약계층의 학생들의 학업성취에 실질적 도움이 되도록 운영할 수 있다. 방과후학교를 비롯한 학교의 정규 수업 외 시간 운영에 소요되는 경비는 수익자부담의 원칙을 따르되 경제적 지원이 필요한 학생들에 대해서는 정부가 지원하는 것으로 할 수 있다.

■ 학교와 가정의 연계 강화

사회적 취약계층 가정 출신 학생을 비롯하여 특별한 지원과 관심이 필요한 학생들의 경우 가정과의 연계 노력이 다른 학생들보다 더 많이 필요하다. 학교가 학생들의 학교에서의 생활과 학업성취, 애로사항 등에 대해 학생들과의 상담과 학부모들과의 연계 및 상담에 더 많은 노력을 기울여 이들 가정의 사회경제적 취약상황이나 장애 등이 학교에서의 부적응이나 학업 성취 부족으로 이어지지 않도록 좀 더 적극적으로 개입하는 것이 중요하다.

■ 공교육 초기 연령단계 교육 강화

교육에 투입되는 비용 대비 전생애적 효과로 본다면 가장 비용효과적인 교육대상연령층은 어린 아동들이므로 연구결과들이 보고하고 있다. 초등학교 입학전 단계의 아동들과 초등학교 저학년 아동들의 보호와 교육에 보다 더 많은 관심이 필요한 이유이다. 세계 주요국들이 예외없이 이 연령대의 아동 보육에 대한 특별 프로그램을 전국 단위로 시행하고 있는 이유이기도 하다. 특히 교육 공정성과 관련하여 가정 내에서나 사교육을 통해서 교육서비스의 혜택을 받지 못하는 취약계층의 학령전 아동들에 대해 국가적 차원의 지원프로그램이 필요하다.

■ 공교육서비스에의 경쟁 도입

공교육서비스체제 전반에 걸쳐 ‘의도적으로 제한된 범위’의 경쟁의 기제를 통한 성과 창출과 공정성 제고를 동시에 도모하여야 한다. 공교육체제 내에 공급자 간의 경쟁을 도입하여 공교육

체제 전체의 효과성과 효율성을 제고한다. 이를 위하여 불필요하거나 과도한 규제를 철폐하고 각급 학교 수준의 운영의 자율을 점진적으로 확대한다. 이와 함께 경쟁을 교란하는 공급자 간 담합을 철저히 규제하며, 교육소비자인 학생과 학부모들에 대한 보호기능을 강화한다. 공급자 측에 있어서 불량사업자에 해당하는 학교법인, 교장, 교원 등에 대한 지원과 제재를 통해 교육 서비스 공급자의 질적 수준을 제고하고 격차를 좁힌다.

■ 학생들의 학교선택권 강화

우리나라의 각급 학교별 교육참여의 정도(취학률로 파악)는 매우 높다고 평가할 수 있다. 우리나라의 경우에는 적어도 양적 측면에서의 교육기회의 공급이라는 관점에서 공정성의 문제를 제기할 수 있을 만한 부족 현상은 없다고 판단된다. 그러나 초중등 교육 단계에서의 학교의 선택이 거주지역을 중심으로 이루어지는 강제배정 방식으로 이루어지고 있어서 학생들의 학교선택권이 제한받고 있는 것이 사실이다. 이러한 제도 하에서 교육의 공정성이 담보되기 위해서는 매우 중요한 두 가지 가정이 뒷받침되어야 한다. 그 첫째는 모든 학교들이 질적 측면에서 동일한 정도와 수준의 학습기회를 제공하고 있다는 가정이다. 둘째는 전국의 학생들이 교육 및 학습과 관련된 제반 속성의 관점에서 각 학교별로 비슷한 내적 분포를 보인다는 가정이다. 현실적으로 이 두 가지 가정이 모두 충족되고 있다고 판단하기는 매우 어려운 것이 사실이다.

이러한 문제에 대한 보완적 정책은 다음의 형태를 띠게 될 것이다. 그 핵심은 교육서비스 소비자인 학생(학부모 포함)들에게 보다 넓은 선택권을 주는 것이다. 이를 통하여 학생들에게는 우리 사회에서 개인의 본원적 권리의 일부로 인정되어야 할 선택의 자유를 확대 제공하고, 또 공급자 간에 경쟁을 강화함으로써 교육의 질을 제고하는 효과가 있을 것으로 기대할 수 있다. 이러한 정책적 선택은 두 가지 조건과 함께 고려될 수 있을 것이다. 첫째는 선발과정에서 보편적 교육으로서의 성격에 맞게 전단계에서의 학습성과를 주된 전형요소로 하는 경쟁선발을 지양한다는 조건이다. 현재 서울시교육청 관내에서 시행하고 있는 방식과 유사한 형태가 될 것으로 본다. 둘째는 경쟁에서 뒤쳐진 학교에 대한 지원과 제재의 병행이다. 이 정책의 목표가 우열의 잣대로 학교들을 줄세우기하는 것이 아닌 만큼 교육성과 창출의 관점에서 뒤처지고 있는 학교들을 지원하여 고성과 학교로 육성하기 위한 제반 노력이 병행되어야 한다.

■ 교육현장의 권위 제고

교육과 학습의 성과를 창출하고 공교육을 강화하기 위하여 학교·교실·교사·학습 자체를 포함한 교육현장 전반의 권위를 높이는 정책이 필요하다. 소위 ‘교실 붕괴’ 현상은 공교육의 붕괴를 가져와 교육의 공정성에 치명적 손실을 끼치고 있다.

■ 사회적으로 불리한 상황에 있는 학생들에 대한 지원

본인의 선택을 제외한 다른 어떤 외부적 요인에 의해서도 학생들이 불리한 상황에 놓이지 않도록 잠재적 위험상황에 있는 해당 학생들에게 특별 지원을 하는 정책이 필요하다. 경제적 취약 계층 학생, 장애학생, 다문화가족 학생, 탈북가족 학생 등에 대해서는 교육 참여에 소요되는 경제적 비용을 비롯하여 상담, 멘토링, 필요하다면 시설의 개보수 등 까지도 포함하는 지원이 필요할 수 있다.

사회적으로 불리한 학생들에 대한 공정성 차원의 지원의 기반을 이루는 기본 가치는 포용(inclusion)이다. 포용의 가치를 극대화하기 위한 정책들은 기본적으로 물리적으로도 사회적으로도 함께 하는 교육이다. 다른 학생들과 떨어진 별도의 공간에서 별도의 교육과정으로 이루어지는 교육은 포용의 가치를 구현하는 것이 아니다. 훨씬 더 효율적이라고 판단할 수도 있고 또 제한된 목적을 위해서 제한된 상황에서 별도 교육이 필요할 수 있지만, 교육의 기초는 격리 교육이어서는 안 된다. 이러한 제약 속에서 포용의 교육을 성공적으로 수행하기 위해 필요한 여러 조건들을 조성하는 포괄적 정책이 필요하다.

■ 다문화가족, 탈북가족에 대한 지원

이미 국내에 상당수 있는 다문화가족을 비롯하여 탈북가족, 외국인가족 등 한국사회의 문화적 코드체계에 완전히 동화되어 있지 않은 가정 출신의 학생들이 공교육 내에 점차 늘어나고 있다. 대부분의 경우 학생 본인들은 한국어의 구사에는 문제가 없으나 가정에서의 문화적 정체성이 대부분의 한국 가정들과 같지 않기 때문에 이런 면에서 학업이나 적응의 문제에서 특별한 지원을 필요로 한다. 다문화가족 학생들과 탈북가족 학생들의 학업성취가 평균적으로 낮다는 사실은 이미 연구를 통해 알려지고 있다. 현재의 상태로 방치된 채로 시간이 흐르면 이들이 우리사회에서

구조적 하층으로 자리잡게 될 가능성마저 보이는 우려스러운 상황이다. 이들에 대한 관심과 상담프로그램, 숙제 지원 등의 개입이 필요하다. 특히 학생들을 매개로 한 가정과의 연계 강화가 필요하다.

■ 지역격차의 해소

지역별 교육성과의 격차는 어느 나라에서나 발견되는 보편적 교육 문제이며, 이는 다양한 형태로 나타나고 보고되고 있다. 평준화 교육을 실시하고 있는 우리나라의 경우에도 예외는 아니어서, 지역간 학력격차는 계속 적지 않은 규모로 존재하는 것으로 보고되고 있다. 전국의 고교를 대상으로 시행한 학업능력검사의 결과를 분석한 한국교육개발원의 연구(2006)에 따르면, 읽기, 수학, 과학 등의 과목별 평균 점수로 본 도시와 농촌 지역 고교 간의 학력격차가 상당한 것으로 나타나고 있다. 개인의 학업성취의 수준에 영향을 미치는 요인을 크게 지역요인, 학교요인, 개인요인 등으로 나누어 생각할 때, 이 중 지역요인이 크게 나타나고 있는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 상황은 당연히 문제 상황으로 인식되어야 하며 즉각적 정책 개입이 필요한 상황이다. 지역격차의 해소를 위하여 지역단위, 학교 단위의 교육 지원 정책이 강화되어야 한다. 지역 내 공교육의 강화를 위한 일련의 정책들이 필요하다. 재정적 추가 지원, 우수교사의 비도시 지역 근무를 유도하기 위한 인센티브의 개발, 지역사회와의 연계 활성화를 통한 학교교육 강화 유도, 국내 지역간 교환학생제도 활성화 등의 정책들을 개발할 필요가 있다.

■ 적성별, 능력별 편성체제의 공정성 제고

외국에서 Tracking, Streaming 등의 용어를 사용하고 있는 적성별, 능력별 교육 편성체제는 우리나라의 경우 제도적 관점에서는 상대적으로 약한 정도로 시행되고 있다. 고교 과정에 가서야 직업학교체제가 별도로 분기되어 운영되고 있는 정도이며, 학생의 비율로 보아 그 중요성도 크게 부각되고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 실업계고교 교육은 적성별 교육으로서의 위상보다는 능력별 교육의 차별적 제도처럼 대중적 인식이 이루어져 있어 공정성이 크게 훼손되어 있는 상황이다

우리나라의 과도한 교육경쟁의 원인 중의 하나는 적성별 교육의 가치가 인정되고 있지 않으며 실제로 직업교육을 중심으로 한 적성별 교육이 제한적 범위에서만 공급되고 있다는 것이다. 부정적 인식을 동반하지 않은 적성별 교육의 개발과 제공이야말로 교육에서의 공정성을 제고하는

핵심적 정책의 한 축이 되어야 한다.

▣ 평준화 정책의 외형 유지, 학교 내 다양성(운영) 제고

우리나라의 평준화 정책은 현재 고교 단계에까지 적용되고 있으며, 그 공과에 대해서는 다양한 평가가 있다. 한 가지 모든 사람이 인정하는 공이 있다면, 그것은 평준화교육이 학교교육기회의 접근을 평등하게 만들었다는 것이다. 그러나 기본적인 이 평가를 제외한 다른 이슈들에 대해서는 서로 다른 평가들이 있다. 평준화 정책을 통해 교육성과의 총량이 증가하였는가? 학교간의 교육환경과 교육의 질의 격차는 과연 없는가? 학교 내에서 동일한 교육과정을 모든 학생들에게 강요하는 것은 어떤 결과를 가져오는가? 교육선택권의 침해는 아닌가?

평준화정책이 가지고 있는 교육기회 평등의 효과는 학교간 교육환경과 교육서비스의 질의 격차가 최소화된 상황 하에서 극대화된다. 따라서 지역간, 학교간 교육서비스의 질의 격차를 담보하기 위한 정책들은 평준화정책의 정책목표의 첫 단계를 실현하기 위해 필요한 수단들이다.

평준화정책의 평등 제고 효과가 바람직한 것임을 인정하면서도 평준화정책이 수월성의 저하와 다양성/선택권의 포기를 내포하고 있는 것은 아닌가하는 의문은 실재한다. 교육기회평등의 목표와 더불어 평준화정책 목표의 또 다른 한 축은 수월성과 다양성의 추구이어야 한다. 다만 평준화정책과 함께 구현되기 위해서는 학교 간 다양성을 통한 것이 아니라 학교내의 교육서비스 다양성을 통하여 이루어져야 한다. 학교 내에서 지금보다 더 다양하게 학생들의 교육 요구를 충족시킬 수 있는 교육과정을 개발, 제공하고 다양성과 수월성을 추구하여야 한다. 복수의 적성별 교육과정을 제공할 수 있어야 하고, 수업참여의 기회를 보장하는 범위 내에서 수준별 교육과정도 도입해야 한다.

수준별 교육과정과 교과목의 운영은 참여의 자발성과 운영의 유연성을 전제로 한다. 수준별 교육과정이나 교과목에의 참여는 학생들이 자발적 의지로 선택하는 것이어야 하며, 운영과정에서 참여대상의 범위와 구성은 수시로 변화시켜도 무방할 만큼 유연하게 운영되어야 한다.

또한 학교 운영에 있어서 교육소비자 지향적 패러다임으로의 전환이 필요하다. 교과과정 및 교과목의 개설, 교원인력의 운용, 필요한 재원의 확보 및 운용, 학교시설의 활용, 다른 학교를 포함한 외부기관과의 제휴와 협업 등에 있어서 유연하고 창의적이며 변화를 포용하는 접근이 필요하다. 학교장들의 역할과 혁신마인드가 중요하게 대두된다. 학교를 관리하는 것이 아니라 경영한다는 자세가 필요하다.

■ 학업 저성취자에 대한 지원

교육공정성 제고를 위한 학교 단위의 역할 중에는 저성취자에 대한 보호와 지원의 강화가 필요하다. 어떠한 명분으로든 학교가 학생들의 학업과 성취의 과정과 성과에 대해 모니터링하고 평가하지 않는다면 이는 책임의 의도적 회피와 방기가 될 것이다. 학교는 적절한 평가도구를 채택하여 학생들의 성취 과정을 지속적으로 모니터링하고 저성취자에 대한 지원을 상시적으로 강화 제공하여야 한다. 이러한 저성취자 지원 프로그램의 운영을 위한 예산은 일반 학교운영 예산과는 별도의 계정으로 지원하는 방안이 강구되어야 한다.

■ 교육과정에서의 공정성 강화

교육에 있어서의 공정성은 교육기회의 균등 배분이라는 진입점 관리와 교육과정에서의 공정성 강화라는 과정 관리라는 두 단계에서의 과업으로 구성된다고 할 수 있다. 교육기회의 균등 배분에 못지 않게 중요한 것이 교육과정에서의 공정성 담보를 위한 정책들이다. 특히 교육과정에서는 공정성 뿐만이 아니라 수월성이라는 가치가 교육의 본질적인 기능적 요건으로 요구되고 있기 때문에 두 가치 사이의 적절한 조화와 상승효과 창출을 위한 정책 조합이 중요한 과제로 대두된다.

■ 교육콘텐츠에서의 공정성 강화

학생들에게 주어지는 교육 콘텐츠에는 교과서, 교사들이 제공하는 보조교재, 학교 밖의 참고서, 학원교재, EBS를 비롯한 온라인콘텐츠 등이 있다. 이처럼 다양한 콘텐츠를 망라하여 공정성의 강화라는 관점에서 콘텐츠의 개발과정에서의 지원과 모니터링 및 감시 시스템이 필요하다. 교육콘텐츠의 국가 주도의 획일성을 강화하기 위한 모니터링과 감시가 아니라, 공정성을 훼손하는 콘텐츠를 배제하기 위한 것으로 운영하는 것이 필요하다.

교육콘텐츠가 공정성을 훼손하는 것은 두가지 유형으로 나눌 수 있는데, 첫째는 해당 콘텐츠가 일부 학생들에게만 특별히 유리한 기반을 배타적으로 제공할 소지가 있거나, 반대로 일부 학생들을 교육서비스에서 부당하게 배제하는 효과를 가져올 소지가 있는 경우이다. 둘째는 해당 콘텐츠가 그 콘텐츠의 소비자인 학생이 아니라 사회 내의 다양한 집단들 간에 공정성을 훼손할

수 있는 내용을 포함하고 있는 경우이다. 이 두가지 경우는 공히 교육의 공정성 제고의 관점에서 경계해야 할 대상이다. 이러한 관점에서 교육콘텐츠에 대한 모니터링과 감시의 시스템이 필요하다. 모니터링의 주체는 정부일 수도 있고 시민사회부문의 어떤 기구일 수도 있을 것으로 본다.

■ 교원의 재교육과 공정성 확보

교육의 공정성 제고를 위해 교육제도를 재설계하고 교육서비스의 창출 및 전달 과정을 관리하는 것에 있어서 교원의 역할에 대한 고려는 핵심적이다. 궁극적으로 교육서비스 자체의 창출 및 전달이라는 핵심 과정이 교원에 의해서만 가능하기 때문이다. 지식과 기술 전달이라는 측면에 대한 교원의 지속적 재교육훈련도 중요하지만 교육과정에서의 공정성 제고를 위한 교원의 재교육과 업그레이딩도 중요하고 필요한 일이다.

학업 저성취학생과 특별한 관심과 지원이 필요한 학생들에 대한 배려와 지원의 방법, 장애학생들의 통합교육 등에 있어서 교원의 역할은 교육의 성패를 좌우하는 핵심적 역할인데 대다수의 교원들은 이러한 역할에 대한 체계적 교육을 받지 못한 것이 못한 것이 현실이다.

교원과 교육행정인력에 의한 부조리는 교육 공정성 훼손의 독버섯같은 행위들이다. 아직도 일부 교사들의 촌지 수수로 인한 불미스러운 일들이 남아있어 대다수 교사들의 사기를 꺾어 놓고 있으며 교육의 공정성에 대한 일반 국민들의 신뢰를 훼손하고 있다. 학교장을 비롯한 학교 경영과 교육행정에도 일부 부정한 행위들이 발생하여 교육 전반에 대한 신뢰를 저해하고 있다. 제재와 캠페인을 통하여 교단의 권위와 신뢰를 강화하는 정책적 노력이 지속적으로 집행되어야 할 것이다.

■ 학교실패의 방지_직업경로에 연계되는 직업교육을 통한 대안의 제시

학교 교육현장이 제 기능을 못하는 상태를 학교실패(school failure)라고 부른다면 우리의 중고교 교육현장에서 이에 해당하는 사례를 적지 않게 발견할 수 있다. 학업성취를 포기한 학생들, 무너진 출결관리, 중도 자퇴학생, 사실상 퇴교와 같은 상황의 강제전학 학생, 수업시간에 교실 내에 존재하지만 수업에는 참여하지 않는 학생, 규율이 무너져 통제 불능 상태인 학교, 무너진 학교와 교사의 권위 등 학교실패의 징후는 곳곳에서 발견된다.

학교실패의 피해는 모든 학생들에게 영향을 미친다. 하지만 사회적으로 불리한 상황에 있는 학생들에게 특별히 더 심각하게 작용한다는 점에서, 또 학교실패는 공정성 제고의 정책적 개입

노력을 무력화한다는 점에서 학교실패는 교육의 공정성의 기반을 심각하게 훼손하는 것이다.

학교실패를 방지하기 위해 학생들에게 있어서 학교가 매력적인 곳으로 느껴지도록 제반 조건들을 만들기 위해 노력하여야 한다. 특히 고교 교육과정에서는 학교교육이 단선적 기준의 학업성취가 아니라 다양한 기준의 성취를 제공할 수 있는 방법을 찾고, 직업의 세계와 연계를 강화하여 막다른 골목이 아니라 보상, 안정성, 성장성의 삼요소가 갖추어진 “좋은 일자리”로의 경로를 제공해 줄 수 있는 과정들을 개발하고 제공하여야 한다. 또한 이 직업교육 프로그램에서 상급학교로의 진학의 문이 확대되도록 대학과의 연계를 강화하여야 한다.

▣ 공교육 범위 내에서의 대학의 학생 선발평가

대학의 학생 선발은 현재 우리나라의 교육 병폐의 근원이라고 해도 과언이 아닐 정도로 모든 관심의 초점이 되어 있다. 우리나라는 교육을 통한 사회계층적 경쟁의 정도가 매우 심하고 소위 일류대학들은 철저하게 서열화되어 있으며 대학은 교육 과정을 통한 교육성과의 창출과 인재 양성보다는 우수학생의 선발에 더 관심을 가지고 있다. 이러한 상황들이 결합되어 우리나라의 모든 교육 현상이 대학의 학생선발 방법으로부터 도출되는 잘못된 일들이 벌어지고 있는 것이다.

비록 대학의 입장에서는 주된 관심의 대상이 아닐지 몰라도, 공교육에서의 공정성을 담보하기 위해서는 대학의 학생선발을 위한 평가가 정상적인 학교교육을 통해 이루어지는 학업성취와 기타 학업외 성취에 대한 것으로 한정되어야 한다. 대학의 선발 평가가 공교육 범위 밖의 것을 대상으로 하는 것이면 대학 입학의 경쟁에서 원천적으로 불리한 상황에 놓이게 되는 학생들을 양산하는 결과가 된다. 대학이 다수의 학생들을 의도적으로 경쟁에서 배제하는 결과를 초래하는 것이다.

입학사정관제를 통한 학생선발의 경우가 좋은 예가 된다. 대학의 입장에서 다양한 방법으로 학생의 잠재적 수학적역량을 평가하여 학생을 선발하겠다는 취지는 충분히 이해되지만, 계량화할 수 있는 시험점수를 기준으로 학생을 선발하든 혹은 계량화하기 어려운 주관적 평가의 대상인 요소들을 기준으로 학생을 선발하든 중요한 것은 반드시 두가지 요건을 갖추어야 한다는 것이다. 첫째, 대학의 학생선발은 공교육을 통해 이루어지고 있는 교육의 내용과 범위를 벗어나지 않는 것이 바람직하다는 것이다. 둘째, 선발과정의 투명성과 책무성이 담보되어야 한다는 것이다. 이 두가지 요건의 관점에서 볼 때, 입학사정관제는 매우 위태로워 보인다.

흔히 외국 일부 경우를 들어 입학사정관제 학생선발을 합리화하려 하지만, 그 외국의 경우에는 입학사정관제를 통한 학생선발의 시행착오의 오랜 역사가 있다. 또한 그들이 처음 제도를 시행할 당시의 시대적 공간적 상황은 오늘의 우리의 상황과는 매우 다르다. 대학의 학생선발 기제에 대한 전국민의 관심과 공정한 기준 설정과 투명한 과정 관리에 대한 기대와 요구가 가히 중

교와도 같다고 할 정도인 우리 상황에서, 입학사정관제도의 시행과정은 졸속에 가깝다고 해도 좋을 정도로 준비 없이 시작된 것이다. 선발기준에 대한 국민적 합의의 도출을 위한 사전 노력은 전혀 없었고, 입학사정관에 대한 인력 관점의 준비도 전혀 없었다. 결과적으로 국민들은 어떤 기준에 의해 어떤 사람들이 학생들을 선발하고 있는 것인지 알지 못하고, 정보부족과 합의부재의 상황은 자연스럽게 불신으로 이어지게 된다. 개별 대학이 이 과정을 투명하고 합리적으로 관리할 역량이 있는지도 확인되지 않은 맹신일 뿐이다.

입학사정관제도를 통해 계량화되지 않은 학생들의 잠재적 역량을 평가하겠다는 의도는 긍정적으로 평가할 수 있다. 산업사회의 논리로부터 벗어나야 하는 21세기 우리 사회의 시대적 요건에 비추어 생각하면 대학들의 고민과 요구를 인정할 수 있다. 다만 교육의 공정성을 담보하기 위해서 대학들은 적어도 입학사정관제의 운영에서 적용하는 선발기준을 고교과정의 공교육 범위에서 감당할 수 있는 수준으로 한정하도록 해야 한다. 또한 입학사정관제 선발의 과정을 투명하게 관리하도록 최선의 노력을 다하여야 한다. 입학사정관제 선발의 양적 확대의 속도도 제어해야 한다. 모두가 수궁할 수 있는 기준, 투명한 과정 관리, 규모의 신중한 조정 관리를 확인할 수 있는 정부와 대학의 정책이 요구된다. 지난 수십년간의 한국사회의 발전 과정에서 우리의 사회경제적 체제에 대한 정당성과 국민들의 신뢰는 대학의 학생 선발 기제에 대한 신뢰가 있었기에 가능한 것이었다는 사실을 입학사정관제 운영의 전제로 삼아야 할 것이다.

▣ 대학 재정 지원 확충_등록금 지원 대폭 확충

우리나라의 현재 대학취학률은 세계 최고 수준이며, 대다수 우리나라 대학들의 재정은 열악하다. 높은 대학취학률은 우리 사회의 경제적, 사회적 발전을 위해 바람직한 것이지만, 우리나라의 경우에는 과도하다고 할 수준에 있다. 대학은 너무 많고 개별 대학의 규모는 재정적 자생력을 갖기에 충분히 크지 않다. 국가재정의 투입 없이 고등교육을 육성해야만 했던 과거 우리의 취약한 국가재정으로 인해 대학의 다수는 사립학교법인에 의해 건학되고 운영되고 있다. 국가재정의 취약과 마찬가지로 사립학교법인 또한 학교운영에 투입할 재정을 부담할 힘은 처음부터 전혀 없었던 경우가 대다수이다. 일부 대기업이나 대기업주의 후원으로 설립된 극히 일부 사정이 괜찮은 대학의 경우에도 초기 시설물의 건축비용을 학교법인에서 부담했을 뿐이지 학교의 운영비를 지원한 경우는 흔치 않은 것이 사실이다. 그런데 사실은 과거 우리나라의 사립학교법인들은 학교운영 재원에 대한 부담을 별로 느끼지 못하고 있었다. 대학의 교육의 질에 대한 외부로부터의 관심과 요구가 전혀 없었기 때문이다. 대학간의 서열은 안정적으로 고착화되어 있었으니 대학간 자체적인 경쟁의 메카니즘 또한 전혀 작동하지 않았다. 사실상 오랜 세월동안 대학은 학생들에게서 등록금을 받아 교육의 질에 대한 심각한 고려 없이 최소한의 학교 운영만을 해 왔다

고 해도 틀린 말이 아니다.

근년에 와서 대학의 현실은 급변하였다. 글로벌 차원에서 지식경제의 도래는 고도의 인적 자원에 대한 사회적 요구를 폭발적으로 증대시켰고, 전통적으로 대학교육을 소수의 엘리트교육으로 관리해 왔던 유럽 주요국들조차도 대학교육기회의 양적 확대와 질적 강화를 위해 정책방향의 쉽지 않은 전환을 시도하고 있다. 대학의 교육의 질에 대한 관심은 선진국가들에서 경쟁적으로 높아졌으며, 우리나라에서도 대학의 외부에서 대학교육의 질적 수준과 현실적합성에 대해 요구하기 시작하였다. 또 한편으로 그간의 경제성장의 과실을 누리고 있는 신세대들은 대학교육의 물리적 환경과 강의의 질의 고도화에 대한 요구를 분출하였다. 재단으로부터의 교육비 기여를 기대할 수도 없고 일부 외국의 경우처럼 사회의 기부문화가 활성화되어 있지도 않아 등록금 이외의 다른 재원이 없는 우리나라의 대학들은 교육의 질 제고에 대한 요구에 대해 등록금 인상으로 해결책을 찾을 수 밖에 없었고, 가파른 등록금 인상은 대다수 학생들에게 부담을 크게 가중시켰으며 일부 학생들에게 있어서는 감당할 수 없는 수준의 것이 되어 버렸다. 적지 않은 사람들에게 있어 대학 교육이 도저히 이용할 수 없는 값비싼 서비스가 되어버린 것이다.

현재 우리나라의 대학교육은 그 비용 때문에 교육기회의 공정성을 훼손하고 있다고 단언할 수 있다. 상황이 이처럼 악화된 것은 우리나라 대학교육의 재정적 취약점 두 가지 때문이다. 첫째, 위에서 살펴본 것과 같이 우리나라 대학들은 자체적으로 교육비에 투입할 수 있는 재원이 없다. 둘째, 우리나라의 대학교육에 대한 정부의 재정적 지원은 사실상 없는 것과 같다. 우리나라가 OECD 국가 중 대학교육에 대한 정부의 기여가 가장 낮은 나라 중 하나라는 사실은 잘 알려져 있다. 국가의 교육재정의 대부분은 초중등단계의 교육에 투입되고 대학에 투입되는 약간의 국가재정은 거의 전부가 국립대학의 재정에 투입되고 있다. 우리나라 대학의 다수를 점하는 사립대학의 경우에는 국가재정으로부터의 기여분은 일부 교수들의 연구비 지원 정도에 불과하다. 교육에 투입되는 국가재정은 사실상 제로에 가까운 것이다.

우리나라의 사립대학의 교육은 사실상 철저하게 수익자부담의 원칙에 의해 이루어지고 있는 셈이다. 이런 상황에서 정부는 사립대학들을 상대로 장학금을 많이 책정하라고 요구하고 있다. 잘못된 정책이라고 하지 않을 수 없다. 결국 대학들은 등록금으로 구성된 교비에서 일부를 추가로 떼어내 장학금을 증액하고 있다. 실제 요구되는 교육비의 총액이 일정하게 있다고 보면, 장학금을 많이 제공하기 위해서는 등록금을 그만큼 더 책정해야 하는 것이 대학의 현실이다.

대학교육이 이처럼 철저하게 사용재(私用財)의 성격만을 띠고 있는 것은 아니라는 인식이 국가적 차원에서 필요하다. 교육의 공정성 확보를 위해서도 대학에 대한 재정 지원과 취약계층의 대학등록금에 대한 직접적 지원은 반드시 필요하다. 이러한 목표를 달성하기 위한 정책은 대학을 대상으로 한 재정 전반의 부분적 지원 정책과 학생들을 직접 대상으로 한 등록금 지원정책이 있다. 전자의 정책은 모든 학생들에게 등록금 부담을 경감시켜주는 효과가 있으며, 후자의 경우에는 혜택이 직접 당사자에게 집중되어 대학교육을 받을 수 있게 하는 효과가 있다.

학생을 대상으로 한 등록금 지원 정책은 무상지원의 형태보다는 시장금리보다 저리로 제공하는 장기저리융자의 형태가 바람직할 것으로 생각된다. 현재 시행중인 학자금융자제도의 총액규모를 증가시키고 금리부담을 낮추어 확대시행하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

■ 기회를 제공하는 사회시스템 구축

사회적 자원의 성취와 획득, 그리고 배분의 관점에서 보면, 주어진 시점에서의 어느 개인이나 집단의 상대적 이점(relative advantage)은 관성(inertia)의 작용에 의해 다음 시점에서 그대로 나타나거나 확대되어 나타나는 경향(누적적 확대재생산; cumulative advantage)이 있다. 이러한 경향성은 사회적 힘의 작동이라는 관점에서 보면 자연스러운 것이고 어느 사회에나 편재하는 것으로 발견되지만, 경쟁에 있어서의 공정성을 근원적으로 제한하고 훼손하는 힘이다. 교육에 있어서의 공정성이라는 관점에서 보면, 이러한 힘은 교육이라는 사회적 제도를 통해 세대간, 세대내 자원의 성취와 획득을 이루는 기제에 대해 정당성을 부여하고 있는 우리 체제를 무력화시키는 사회적 실재이다. 바람직한 사회체제와 공정한 교육체제는 이러한 상대적 이점의 누적적 확대재생산 기제의 작동을 억제하기 위한 방어기제를 가지고 있어야 한다.

경쟁체제에서 상대적 이점을 가지고 있지 못한 경쟁참여자들의 불리한 상황을 보완해 줄 수 있는 교육시스템을 구축하기 위해서는 다양한 형태의 지원 정책이 필요하다. 그 불리함의 내용에 따라 경제적 지원, 학습 지원, 정서적 지원, 시설적 지원 등의 다양한 형태로 지원을 제공함으로써 경쟁상황에서의 구조적 불리함을 극복할 수 있도록 보완해주는 정책, 특히 상대적 이점이 시간의 흐름에 따라 누적적으로 확대되어 작용하는 것을 제어할 수 있는 정책들이 필요하다.

■ 기회를 복수로 부여하는 시스템 구축

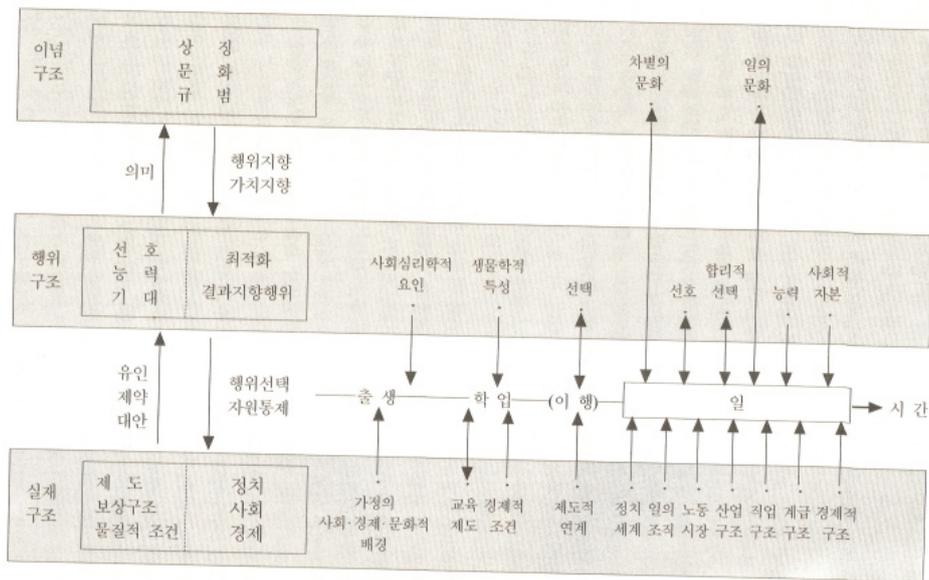
어떤 시스템에서나 사회적 관성의 작동은 지극히 자연스러운 일이다. 그러나 이러한 자연스러운 힘의 작동은 때로는 불공정하고 비인간적이기도 하다. 어느 사회에서나 개인의 생애 내에서의 커리어(career)의 구축과 관리는 이러한 사회적 관성의 힘이 극명하게 드러나는 영역이다(아래 그림 참조).

직업경력력의 구축과 수행은 교육제도 내에서 시작된다고 보아야 한다. 달리 표현하면, 교육과 학습의 일차적 기능은 개인의 생애에 걸친 직업경력에 대한 초기단계의 활동이라고 할 수 있다. 개인의 차원에서 각자의 직업경력 내에서 관성의 힘이 작동되는 메카니즘 속에서 개인이 원하는

시점에 새로운 변화를 시도하는 것이 가능하도록 허용하고 지원하는 사회가 상대적으로 공정하고 바람직한 시스템이라고 할 수 있다. 이를 위해서 평생교육 차원의 직업전환교육의 공급시스템이 필요하다. 구조적으로 산업구조와 직업구조의 급격한 변화로 인해 직업 적합성을 상실하여 노동력으로서의 가치를 잃거나 혹은 단순히 직업 선호의 변화로 인해 새로운 일에 도전하고자 하는 사람들에게 새로운 삶을 위한 기회를 제공해 주는 평생교육의 직업교육에 대한 정책들이 필요하다.

물론 이처럼 인생의 두 번째, 세 번째 기회들을 제공하는 시스템, 재경기의 기회를 상시적으로 제공하는 시스템도 최소한의 효과성과 책무성은 가져야 한다. 우선 개인의 의지와 노력이 전제되지 않는 지원은 그 성과에 대한 기대가 없는 만큼 지양되어야 한다. 또한 개인과 사회의 기대수준을 조율하고 과거로부터 이어져온 점진적, 누적적 성과의 연장선에서 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 적절한 보상이 주어져 새로운 기회로 이어져야 한다. 이를 위해 필요한 교육훈련에 대한 경제적 지원은 무상지원보다는 시장 금리 이하의 저리의 융자 형태가 바람직하며, 이 경우에 사후적으로 상환의 어려움에 대한 불가항력적 상황이 인정되는 경우 상환부담을 면제해주는 정책의 유연성이 수반되는 것이 바람직하다.

사회적 성취의 구조적 통합모형(김병관, 1999)



■ 성인 대상 교육서비스의 활성화

교육요구를 충족시키는 교육을 받는 것은 모든 국민의 사실상의 권리이다. 이는 개인의 권리이기도 하지만 모든 사회구성원으로부터 공동체의 일원으로서의 긍정적 기여를 필요로 하는 사회의 입장에서 필요로 하는 일이다. 이는 성인기에 해당하는 국민들에게도 마찬가지로 인정되어야 한다. 특히 성인들의 직업적 요건의 변화에 따라 발생하는 새로운 교육 요구는 국가가 제공해주어야 할 사실상의 의무가 있다. 이러한 교육훈련서비스 제공 의무의 주체가 고용주일지 국가일지는 상황에 따라 다르지만 궁극적으로 이 의무의 완수를 감독해야 하는 것은 국가의 책임이다.

이를 위하여 성인교육, 특히 직업과의 직접적 연관성이 높은 분야의 양질의 교육과 훈련(양성교육, 재교육 포함)의 기회를 제공하여야 한다. 이를 위하여 다양한 수준과 형태의 교육기관들이 참여할 수 있도록 유도하는 정책이 필요하며, 특히 대학을 포함한 공교육영역에 성인들이 참여할 수 있도록 선발의 과정에 대한 조정이 필요하다. 일정한 범위 내에서 공교육기관, 특히 대학의 정원의 선발을 인정해 주는 방식도 가능할 것이다. 성인들에 대해서는 일반적인 학업성취 위주의 전형 방법이 아니라 이들이 직업세계에서 습득한 지식과 활동에 대한 평가를 반영하는 방식으로 전형하는 방법도 필요하다. 성인 교육에 대한 새로운 교육모델의 개발도 중요한 과제이다. 이들의 교육요구에 대한 정확한 이해에 바탕을 둔 교육과정의 개발, 적합한 교육내용의 연구, 교재교구의 개발, 교육방법의 개발, 교수인력 재훈련 등 새로운 교육 대상층에 대한 연구개발이 필요하다. 또한 교육비용 부담의 새로운 모델이 개발되어야 한다. 무상제공의 방식, 상환 방식, 바우처 방식 등 다양한 방법에 대한 연구가 필요하다.

■ 비용부담의 새로운 모형 개발

교육 비용의 부담은 교육의 공정성 제고에 있어서 매우 중요한 문제이다. 교육에 소요되는 비용을 전액 수익자가 직접 부담하는 시장원리를 따른다면 교육은 매우 불공정하게 이루어질 것이고 이러한 불공정은 세대간 자원의 이전 과정에서 확대재생산될 것이다. 비용을 부담할 수 없어서 양질의 교육서비스를 받지 못하고 양질의 교육을 받을 기회를 갖지 못하였기 때문에 사회경제적 자원의 성취와 획득의 총량이 상대적으로 적게 되고, 가용한 자원의 총량이 적기 때문에 그 자녀가 양질의 교육서비스를 받지 못하는 식의 악순환이 이어지는 것이다. 따라서 이러한 불공정한 인과연쇄의 확대재생산을 막고 교육에 있어서의 경쟁의 공정성을 확보하기 위해서는 교육 비용에 대한 소득재분배 차원의 개입이 필요하다.

비용 부담에 대하여 국가가 개입하여 불공정 상황을 완화하기 위한 정책을 사용한다면 다음과 같은 정책들이 가능하다. 첫째는 교육 비용을 전액 국가에서 직접 부담하는 방식이다. 이 방식은 교육서비스 개별소비자의 부담능력 및 의지의 정도에 관계없이 모든 소비자에게 무조건적으로 비용의 전액을 제공하는 것이다. 이 방식 하에서는 비용부담의 경제적 능력의 정도에 무관하게 교육서비스의 혜택을 누리게 되어 기회의 평등이 완벽하게 보장된다는 장점이 있다. 이 방식의 문제점은 이 경우 교육소비자 입장에서 도덕적 해이가 일어나 불필요한 교육서비스의 구매가 빈발하게 되고 재정적으로 낭비를 초래하게 될 것이라는 점, 이 상황에서 국가가 비용부담의 총량을 줄이기 위해 교육의 질 제고에 대한 관심을 포기할 가능성이 있다는 점과 형평성에 대한 논란을 줄이기 위해 교육서비스의 다양성을 포기하고 단일 서비스로 통일하여 제공할 것이라는 점이다. 둘째는 소위 바우처(Voucher) 방식이다. 이 방식에서는 국가가 모든 소비자에게 동일한 금액의 사용권을 지급하게 된다. 개별 소비자는 이 금액만큼의 교육서비스를 무상으로 제공받게 되는데, 바우처 가치 이상의 서비스를 이용하는 경우에는 그 차액을 본인이 부담하게 되는 방식이다. 이 방식에서는 공급자들 간의 시장에서의 경쟁 기능과 공급의 다양성이 유지된다. 문제점으로는 바우처 가치 이상의 가격 영역에서는 비용부담 능력의 시장이 유지되어 불공정성이 발생하게 된다는 것이다. 셋째는 보상 및 재분배 차원의 직접 지원 방식이다. 이 방식 하에서는 국가가 정한 일정 기준을 충족하는 대상(취약계층)을 한정하여 교육서비스를 제공하는 방식이다. 이 방식 하에서는 바우처 방식으로 금액을 한정하여 지원하는 정책도 있을 수 있고 또 이 대상층만을 위한 특별프로그램을 따로 운영할 수도 있다.

이 외에도 무상지원과 용자 등의 방식으로 직접경비에 대한 금융지원의 방법을 나누어 생각할 수 있고, 대상의 범위에 따라 지역별 지원, 학교별 지원, 개인에 대한 지원 등을 나누어 생각할 수 있다. 운영주체에 대한 지원이 있을 수 있고 프로그램을 단위로 한 지원이 있을 수 있다.

무상교육단계에 대한 재정 지원은 비교적 간단하지만, 무상교육 외의 교육에 대한 지원은 상대적으로 많은 점들에 대한 고려가 필요하다. 우리나라의 경우, 취학전 단계의 아동 교육에 대한 지원과 성인재교육에 대한 지원이 특히 필요한 것으로 보인다. 이러한 교육수요는 아동복지 정책이나 고용 및 노동복지 정책의 영역과의 협업이 필요하다. 특히 관련 비용의 부담을 둘러싼 문제는 새로운 모델의 개발을 필요로 한다.

▣ 다양한 정책 영역 및 정책 주체간의 협업

교육에 있어서 공정성을 제고하면서 교육 성과를 창출하기 위해서는 교육 정책이 다른 정책 영역 및 정책 주체들과의 체계적 협업과 제한된 범위의 경쟁 상황 하에서 작동되는 것이 보다 더 효과적이다. 특히 교육-고용-산업-복지-아동가족 등의 영역에서의 국가 정책은 상시적으로

관련 정책의제를 공유하고 협업하는 시스템 속에서 다루어져야 한다. 이를 위해서는 정부 차원의 부처간 정책 협업의 시스템을 개발하여 운영하는 것이 필요하다. 아울러 국회, 사법부, 행정 부처들의 인식 공유와 협업의 의지가 중요하게 대두된다.

■ 공정성 시민교육 강화

교과 교육과정 내에 시민교육을 강화한다. 공정한 사회를 구축하기 위한 가치와 윤리, 행동규범에 대한 교육을 통해 미래의 민주 시민인 학생들이 우리사회의 핵심가치인 공정성에 대한 관념을 내재화하도록 한다.

■ 정책 평가지표의 명시적 관리

모든 정책의 기획, 입안, 시행, 관리, 평가의 과정과 마찬가지로 교육 공정성의 제고라는 목표 하에 이루어지는 정책들 역시 기획 단계에서부터 평가의 관점을 분명하게 수립하고 유지할 필요가 있다. 개별 정책에 있어서 교육 공정성의 개념을 조건부로 조작화하고 정책의 성과를 효과적으로 적시할 성과지표를 디자인해야 한다. 이 성과지표를 중심으로 정책의 과정을 모니터링하고 정기적으로 평가한다.

평가 결과의 정보를 공개하고 정보공개가 가져올 순기능적, 역기능적 환류에 대해 적절하게 대비하는 것이 교육 공정성 제고를 위한 개별 정책들이 효과적이고 효율적으로 성과를 창출할 수 있는 길이다.

VI. 결론

교육에 있어서의 공정성의 문제는 단순히 교육정책의 문제에 국한시켜 이해해서는 안되는 포괄적 문제이며 국가 어젠더의 핵심에 있는 문제이다. 교육은 우리 사회에서 사회경제적 자원의 성취, 획득과 배분의 기제의 증추에 있다. 더욱이 교육은 사회경제적 자원 배분을 정당화해 주는 핵심 기제이다. 교육에 있어서의 공정성이 담보되지 않으면, 또 교육의 공정성에 대한 국민

들의 신뢰가 확실히 유지되지 않으면 우리 사회의 발전의 성과를 기대하기 어렵고 사회적 신뢰의 체계(한준, 2008 참조) 또한 구축될 수 없다. 우리 사회가 하나의 공동체적 체제로서 생존하기 어려운 상황으로 몰리게 되는 것이다.

공정성은 교육에 있어서 유일의 가치도 아니고 지고의 가치라고 할 수도 없다. 그러나 우리가 추구해야 할 가치들 중 중요한 한가지임에는 틀림이 없다. 교육에 있어서 우리가 놓칠 수 없는 가치들의 총합에서 가치들 간의 상충과 갈등의 관계에 주목하기보다는 가치들 간의 조화로운 상호보완의 관계와 상승효과에 주목하여 가치들의 총합을 관리해 나가야 할 필요가 있다. 교육에 있어서 공정성의 담보는 교육의 기능적 요건을 실효적으로 충족시키는 성과의 창출을 가능하게 할 뿐 아니라 교육의 전반적 기능에 대한 정당성을 인정받게 하는 요건이기도 하다.

교육에 있어서의 공정성의 문제는 결국 교육 기회의 공급과 교육 과정의 관리라는 두 가지 핵심적 과제의 해결로 귀결된다. 공정성의 문제는 또한 양과 질의 두 측면에 같이 적용되는 문제이다. 공정성의 가치 하에 참여의 원칙과 평등의 원칙을 조화롭게 구현하는 교육이야말로 효과적이고 효율적인 교육의 모습이다.

교육에 있어서 공정성을 장기적으로 한층 더 높은 수준에서 유지하기 위해서는 국가적 패러다임의 전환이 필요하다. 재능·노력·성과를 통한 공동체에의 기여, 기여에 대한 인정과 보상, 교육이 사회구성원의 평가·선발·배치의 분류의 장치뿐만이 아니라 학습기회의 제공과 재능육성의 기능적 장치로서의 긍정적 기능을 수행하고 있는 것에 대한 사회적 신뢰가 구축되기 위해서는 제도의 정비, 교육과정 운영의 정비가 필요하다. 또한 기회의 공정한 배분과 과정의 공정한 운영을 위해서는 구조적인 상대적 이점들의 누적적 작용을 억제하기 위한 보완적 장치들이 필요하다. 이러한 패러다임 전환을 위해서는 공교육의 실질적 기능 강화가 정책의 핵심이 되어야 한다.

교육에 있어서의 공정성의 문제는 국가 정책의 총체적 패키지의 맥락 속에서 입안되고 추진되어야 한다. 입법과 사법, 행정의 제 영역에서 국가적 정책의제의 핵심에 교육 공정성이 놓여 있지 않으면 우리 사회의 경제성장과 사회발전의 동력이 유지될 수 없고, 지금까지의 성장과 성취의 정당성마저도 삭탈당할 위험에 놓일지도 모른다.

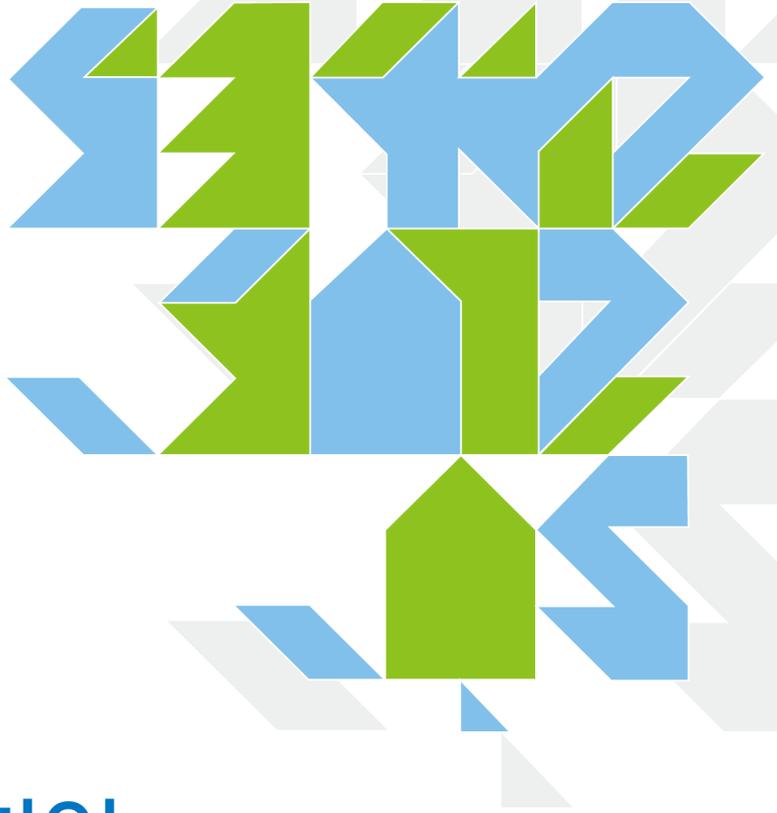
〈참고문헌〉

[국내자료]

- 김병관. 1999. 「기회구조, 사회이동, 그리고 개인적 성취: 구조와 행위의 동적 전개」. 『한국의 사회구조와 지역사회』. 서울대학교출판부.
- 김영화·김병관. 1999. 「한국 산업화 과정에서의 교육과 사회계층 이동」. 『교육학연구』 37:155-172.
- 장상수. 2001. 『한국의 사회이동』. 서울대학교출판부.
- 한준. 2008. 『한국사회의 제도에 대한 신뢰』. 한림대학교출판부.

[국외자료]

- Bierlein, Louann A. 1993. *Controversial Issues in Educational Policy*. Newbury Park, CA: Sage.
- Breen, Richard and Jan O. Jonsson. 2005. "Inequality of Opportunity in Comparative Perspective," *Annual Review of Sociology* 31:223-43.
- Coleman, James. 1990. *Equality and Achievement in Education*. Boulder, CO: Westview Press.
- Moss, Pamela A., Diana Pullin, James Gee, and Lauren Young. 2008. *Assessment, Equity, and Opportunity to Learn*. New York, NY: Cambridge University Press.



공동학술행사

공정한 사회: 새로운 패러다임

Session 4. 새로운 경영패러다임으로 동반성장

사 회 유관희, 고려대 경영학과 교수

발 표 1 경영패러다임으로 동반성장과 대한민국 기업생태계의 건강성 _ 237

김기찬, 가톨릭대 경영학부 교수

발 표 2 오픈 이노베이션과 대중소기업 동반성장의 의미 _ 255

김수욱, 서울대 경영학과 교수

발 표 3 동반성장의 평가: 동반성장지수의 구성과 관리 _ 265

주 현, 산업연구원 실장

토 론 박명길, 포스코 상무

임 일, 연세대 경영대학 교수

이 근, 서울대 경제학과 교수

경영패러다임으로 동반성장과 대한민국 기업생태계의 건강성

김기찬 | 가톨릭대 경영학부 교수

I. 기업생태계의 오너스화시대와 대중소기업 동반성장의 필요성

대한민국 기업생태계가 늙어가고 있다. 성장기의 기업생태계보너스((bonus:혜택)시대에서 기업생태계오너스(onus:부담)시대로 전환되고 있다. 이제 보다 적극적으로 생산적 기업을 보존하고 장려하는 지원책이 요구되고 있다¹⁾. 기업1970년대 이후 고도성장경제시대의 설립기업들의 창업자들이 이제 60대,70대 연령에 이르고 있다. 이들은 은퇴를 앞두고 경영자승계와 기업폐쇄를 두고 갈등하고 있다. 노쇠하는 생태계는 출산율이 낮고 수명이 짧은 특징이 있다. 최근 우리나라는 기술창업에 대한 사회적 분위기가 침체되어 있다. 소상공인은 매년 80만여명이 창업하고, 75만여명이 폐업하는 다산다사의 구조가 반복되고 있다고 있다. 이들의 평균수명은 1년여에 지나지 않는다. 게다가 중소기업이 중견기업으로, 중견기업이 대기업으로의 성장경로가 단절되고 있다.

요약하면 대한민국기업생태계의 건강성(Healthiness of Ecosystem)에 빨간 불이 켜지고 있다. 기업생태계에서 기업성장경로를 복원하고 닫힌 성장판을 열어가야 하는 과제를 안고 있다. 특별한 대책없이 머지 않아 일자리 창출과 부가가치 창출의 주역들인 중소기업의 사회경제적 역할을 감소시켜 대한민국의 복지와 경제발전에 심각한 후유증이 예상되고 있다. 생태계내에 생산적 개체의 증가율이 비생산적 개체의 증가율보다 떨어지면서 생태계는 보너스의 시대에서 오너스의 시대로 바뀐다. 기업생태계의 건강성은 수익성/생산성(productivity), 강건성(robustness), 혁신성(niche creation)의 3요소(Iansiti, 2004, Kim, Song, Rhee, 2010)로 구성되어 있다. 그럼에도

1) 인구생태계의 고령화현상하에서 인구정책도 산아제한시대에서 출산장려시대로 바뀌고 있다. 우리의 압축성장은 베이비붐 세대의 충분한노동력덕분에 이른바인구보너스(bonus) 효과를 누렸지만 현재 진행중인 급격한 고령화는 부양인구의 증가로 인한 인구오너스(부담·onus)를 가중시킬 수밖에 없다.

우리나라의 기업정책은 지금까지 너무 수익성이나 생산성과 같은 개별개체의 단기적 성과에 치중하고 있어, 기업생태계차원에서 개체수와 관련된 강건성이나 창조적 틈새제품개발을 통한 새로운 잠재혁신 영역 개척과 같은 장기적 성과관리를 상대적으로 소홀해왔다. 이는 우리나라가 산업화초기의 창업과 성장중심의 정책이 지금까지 이어져오면서 기업생태계의 위기인식에 둔감한 결과이기도 하다. 기업생태계가 노쇠하면 경제의 거품붕괴와 같은 심각한 문제가 생긴다²⁾.

이런 관점에서 이제 대한민국의 기업생태계의 건강성을 회복시키려는 정책의 대전환과 국민들의 인식개선이 필요하다. 지난해 G20 서울 비즈니스서밋에서도 중소기업에 대한 새로운 인식을 요청하고 있다. “혁신주도성장(innovation-led growth) 및 일자리창출에 대한 중소기업의 공헌은 최근 새로 주목받고 있다. 중소기업 특히 젊은 중소기업들은 새로운 제품을 도입하고 제품을 고객니즈에 적응시킴으로써 혁신 시스템에 크게 그리고 점점 더 기여하고 있다(Seoul G20, Business Summit).”

이러한 사회적 필요성에도 불구하고 중소기업은 대기업의 우월적 지위하에서 거래의 갑을관계로 거래의 불공정성문제는 심화되고 있고 대중소기업간 수익성이 격차는 커지고 있다. 그 결과 중소기업가의 의욕저하는 기업중단의 위기로 이어지고 있다 특히, 고도성장기 창업중소기업가들이 대거 은퇴할 것으로 예상되는 향후 10년간이 고비이다. 이들기업이 후계자승계로 이어지지 못하고 폐업하게 된다면 기업생태계의 중요한 한 축인 중소기업의 붕괴와이들이 차지하고 있는 전체 고용의 88%가 흔들리게 된다. 그러면 복지의 핵심인 고용복지의 무너질 것이고 더 이상의 어떠한 복지정책도 무용지물이 되고 만다. 이것이 대한민국 미래의 가장 심각한 위기의 하나이다. 이것이 대중소기업간 동반성장의 정책적 필요성의 배경이다.

동반성장정책을 통해 이제 대한민국 기업생태계의 재정렬을 시작해야 한다. 개별기업들은 고도성장기의 단기적 성과전투를 끝내고 장기적 기업생태계 전쟁으로 들어가야 한다. 중소기업이 사라지고 않도록 살려내는 것은 대한민국 기업생태계에 좋은 씨앗을 뿌리는 것과 같기 때문이다. 경제정책의 큰 틀도 주주자본주의중심에서 기업생태계자본주의 중심으로 바뀌어져야 한다.

2) 인구생태계의 교훈이 있다. 생산인구보다 피부양인구가 급격히 늘어나는 기간이 끝나면서 경제가 어려워진다. 이른바 인구 보너스(혜택)기가 끝나고 인구 오너스(onus:부담)기가 도래하기 때문이다(LG경제연구소 08.10.07). 지금의 일본경제의 문제이다. 일본의 거품이 터지고 경제가 어려워지고 있다. 이것이 인구생태계의 강건성이 얼마나 중요한 가를 보여주는 것이며, 인구 동태(動態)학의 무서움이고 교훈이다. 이런 측면에서 보건복지부는 출산율제고에 미래를 걸어야 하고, 지식경제부와 중기청은 기업 개체수관리에 미래를 걸어야 한다. 생태계의 개체수 관리에 들어가지 않으면 ‘엄청난 부담’이 오기 때문이다. 인구동태의 문제에 대한 선진국의 가족복지정책의 시사점이 있다. 예를 들어 영국은 개인빈곤층을 위한 개인중심의 세금공제혜택이 제공되는데 비해, 프랑스는 자녀수기준의 가족수당과 탁아시스템지원복지를 강조했다. 그 결과 영국은 가족구성에 영향을 끼치는데 실패한 반면, 프랑스는 출산율제고에 성공하고 있다.

II. 산업패러다임에서 기업생태계패러다임으로의 전환

1. 산업에서 기업생태계로

산업이란 아주 느린 속도로 진화하던 기업경영이 낡은 유물이다(Moore, 1997). 마치 중세시대의 엔클로저처럼 공동이용이 가능한 토지에 담이나 울타리 등의 경계선을 쳐서 남의 이용을 막고 사유지로 사용했던 것처럼, 산업은 각 참여자들이 절대우위를 차지하기 위해 만든 경계이다. 산업계의 개념하에서는 '경쟁은 명확하게 정의된 산업계 테두리내에서만 벌어진다'는 잘못된 가정을 만들어내기도 한다. 이처럼 닫힌 질서의 기계론적 산업개념으로는 끊임없이 변화하는 유기체적 기업들의 세계를 이해하기 어렵다. 이제 기존질서로서의 산업경계는 무너져야 하고, 그 대안으로 산업계라는 용어 대신 기업생태계(business eco-system)가 제안되고 있다(Moore, 1993, 1997, Iansiti, 2004). 기업의 세계란 절대개체가 주도하는 정태적인 세계가 아니라 다양한 종들이 끊임없이 상호작용하며, 진화하는 황홀한 동태적 세계이기 때문이다. 기업생태계란 "고객, 중간기업(중개인, 대리인, 경로, 보완재판매자), 공급자, 그리고 자기 자신으로 구성되는 시스템이며 공급자, 유통업체, 아웃소싱기업, 관련제품 및 서비스 메이커, 기술제공기업 및 여타 조직들의 유연한 네트워크"(Iansiti & Levien 2004a, b)를 말한다.

왜 동반성장에서 기업 생태계관점 도입이 중요할까? 생태계의 세계에서는 지금 개체들간 단기적 먹거리를 위한 경쟁보다는 생태계를 구성하는 종들간 상생적 가치사슬과 종들의 탄생, 진화에 초점을 둔다. 개체들의 짝짓기와 수분활동을 통한 생태계 번성을 강조한다. 그래서 생태계의 핵심은 수분활동(pollination)과 짝짓기(mating)이다. 수분활동은 열매를 맺고 또 다른 꽃을 만들고 다음세대의 생태계로 진화시키는 힘이 되기 때문이다. 꽃주변에 벌떼가 많이 몰릴수록 꽃은 많은 열매를 맺고 생태계는 더욱 건강해진다. 꿀벌이 멸종하면 인류도 멸망한다고 한다. 꽃의 수분활동을 도와주는 꿀벌이 없다면 인류가 먹고 사는 열매를 맺을 수 없기 때문이다. 수분활동은 열매를 맺고 또 다른 꽃을 만들고 다음세대의 생태계로 진화시키는 힘이 된다. 그러므로 수분활동의 짝짓기의 생태계적 사고하에서는 성과인식의 시간지평이 회임기간이상의 장기적인 관점에서 봐야 한다. 단기점 관점에서의 수렵활동만 있고 수분활동과 짝짓기와 같은 경작 활동은 인정되기 어렵다.

기업생태계의 꿀벌은 중소기업이고 꽃은 대기업이다. 꿀벌인 중소기업과 꽃인 대기업이 생산적 교환관계를 통해 열매를 만들어낸다. 기업생태계 진화의 적은 불임경제다. 동반성장과 상생

정책은 좋은 꿀벌을 모으는 역할을 하고, 결국 꽃의 수분활동을 도운다. 생산중심시대에서 대중 소기업간 관계는 꽃과 꿀벌과 같은 수분의 시너지보다는 임금의 이중구조를 기반으로 하는 가격 갈등이 많았다. 그러나 혁신주도의 개발강국으로 나아가기 위해서는 중소기업이 혁신아이디어를 통해 부가가치를 만들어 가는 대기업의 열린 혁신의 동반자가 되어야 한다. 꽃 주변에 벌떼가 많이 몰릴수록 꽃은 많은 열매를 맺고 생태계는 더욱 건강해진다. 최근 애플의 아이팟과 아이폰의 성공사례는 '닫힌 정원(walled garden)'을 '열린 정원(open garden)'으로 바꾸어 독식하지 않고 협력 업체들과 수익을 배분하고 상생(相生)하는 환경조성이 성공한 사례이다. 애플의 열린 플랫폼사고가 콘텐츠 생태계번성에 도움이 주고 있다.

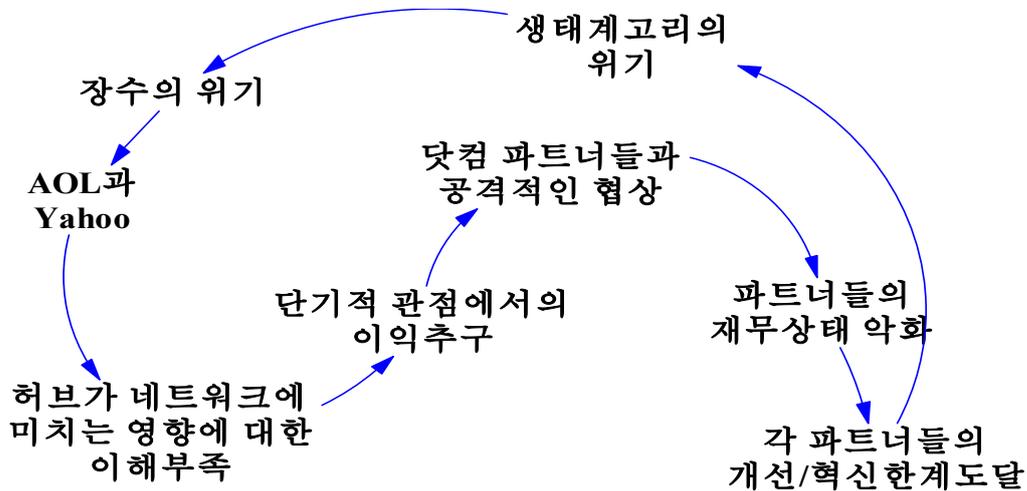
그러나 우리의 경제는 지금까지 수렵형패러다임이었다. 수렵형 패러다임에서 중소기업은 1회 거래의 파트너이다. 그러므로 한번의 거래에서 단기적 이윤극대화를 추구하고 갑을관계의 우월적 지위를 활용하여 거래가격에 집착할 수밖에 없다. 이러한 나홀로모델(stand alone model)은 결국 단절형경제를 만든다. 이렇게 해서는 순환형/지속형이 되기 어렵다. 이제 경작형 경제로 가야 한다. 이것이 동반성장을 추구하는 순환생태계를 만들어가는 생태계 플랫폼모델(e-co-platform model, 김기찬, 2009)이다.

꽃 주변에 벌떼가 많이 몰릴수록 꽃은 많은 열매를 맺고 생태계는 더욱 건강해진다. 기업 생태계도 마찬가지다. 기업 생태계의 꿀벌은 중소기업, 꽃은 대기업이다. 꿀벌인 중소기업과 꽃인 대기업이 생산적 교환관계를 통해 열매를 만들어내야 기업 생태계가 진화하고 더 건강해진다. 동반 성장 및 상생 정책은 바로 이 좋은 꿀벌들을 더 많이 모으는 역할을 한다. 꿀벌들이 많아지면 꽃의 수분 활동도 활발해지고 결국 그 과실을 꽃도 누릴 수 있다. 500년 경주 최부자 가문의 장수 비밀도 여기에 있다. 최부자가 꽃이라면 소작농과 과객은 꿀벌이다. 최씨 일가는 소작비율을 7:3에서 5:5로 바꾸어 소작농을 후하게 대접했더니 오히려 생산성이 높아지는 결과를 낳았다. 지나가는 과객 역시 후하게 대접했더니 전국 각지의 유용한 정보가 모였다. 눈앞의 이익보다 미래를 내다보고 후계자를 교육했다. 이처럼 최부자는 눈앞의 이익보다 미래를 내다보는 상생 경영을 했기에 오랫동안 만석꾼의 지위를 누릴 수 있었다. 결국 500년 경주 최부자 가문의 장수 비밀도 경작형 생태계 관리에 있다.

애플 또한 협력 업체들과 수익을 배분하고 상생(相生)하는 환경을 조성한 끝에 아이팟과 아이폰의 성공 사례를 만들어냈다. 애플은 꽃이고 콘텐츠업체는 꿀벌이다. 애플은 인터넷업체들의 전통적인 8:2의 성과배분비율을 바꾸어 수익의 70%를 개발자가 가져가게 하는 3:7로 바꾸어 상생의 생태계구조를 만들었더니 수분활동을 통해 새로운 씨앗이 만들어졌다. 실제로 아이튠스(itunes)에서는 음원제공업체에게 70%, 애플(Apple)이 30%로 수익을 배분되고 있다. 이러한 상생관계가 다음세대의 생태계로 진화시키는 힘이 되고 있다. 이러한 상생관계가 다음세대의 생태계로 진화시키는 힘이 되고 있다.

기업생태계를 고려하지 못하고 수렵형 비즈니스를 통해 지속가능성장의 위기를 맞고 있는 AOL과 Yahoo의 사례도 있다. AOL과 야후!는 1990년대 후반 인터넷 사업 분야에서 전성기를 구가하였으나 고객자산이라는 우월적 지위를 무기로 단기간 최대의 수익을 올리는 수렵형 패러다임을 선택했다. 그 결과 AOL과 Yahoo!는 단기적으로 매우 높은 성과를 올렸지만, 닷컴 파트너 업체들은 수익모델이 약해져 콘텐츠개발능력이 약화되었다. 그러자 인터넷 세계의 각 부분들을 담당하고 있었던 수많은 파트너들의 역량이 감퇴하고 이것이 AOL과 Yahoo!의 기업생태계 매력성이 떨어졌다. 결국 세계 최대의 인터넷 기업이었던 AOL은 최후를 맞게 되었고 Yahoo!는 큰 어려움을 겪게 되었다. 이들은 나홀로사고(stand alone)와 수렵형 패러다임 모델을 버리지 못해 스스로 위기 상황을 자초하고 만 것이다(그림 1).

〈그림 1〉 수렵형경영과 기업생태계의 위기



2. 플랫폼전략과 기업생태계

개별기업(Stand alone)의 전략이 제품개발에 초점을 두고 있다면, 플랫폼전략은 기업생태계를 키우는 전략이다. 애플과 구글의 성공비밀이 여기에 있다(Hagui and Yoffie, 2009)는 사실이 밝혀진 후 플랫폼전략이 큰 주목을 받고 있다. 플랫폼이란 PaSS(Platform as a Set of Solution)라고 정의할 수 있듯이, 결국 ‘해결책의 집합(a Set of Solutions)’을 말한다. 그러므로 플랫폼전략이 성공하는 이유는 다양한 해결책을 줄 수 있어야 성공한다. 해결책이 많을수록 생태계가 다양해지고 건강해지기 때문이다. 성공한 플랫폼전략이 만들어내는 기업생태계는 건강성(healthiness of ecosystem)이 뛰어나다는 특징이 있다.

그런데 플랫폼전략성공의 내면의 비밀은 해결책이상의 ‘세렌디피티(뜻밖의 재미: Serendipity)’

를 주는데 있다. 실제 성공하는 애플과 구글과 같은 플랫폼전략에는 ‘세렌디피티가 있었다. 그러므로 해결책의 플랫폼으로 진화하면 제 2의 PaSS(Platform as a Set of Serendipity)가 된다. 결국 플랫폼에는 해결책으로의 이성적 ‘의미’와 세렌디피티로 요약되는 감성적 ‘재미’가 있어야 한다. 이것이 플랫폼 2미의 법칙이다. 그러므로 플랫폼이 성공하기 위해서는 열차표가 아니라 흥분과 뜻밖의 재미를 파는 곳이어야 한다. 재미없는 플랫폼에는 구성원들이 다 떠나간다. 플랫폼 정의에 대한 이해없이 기차만 생각하면 도구(Device)중심의 사고가 된다. 그러면 녹슨 기차만 남고, 플랫폼건설을 위해 투자한 막대한 비용은 부담만 된다.

대중소기업간 동반성장이란 이제 대기업이 ‘나홀로(Stand alone)전략이 아니라 기업생태계를 키우는 플랫폼(Platform)이 되도록 하여 건강한 기업생태계를 만들어가는 전략이다. 그러므로 플랫폼전략의 주체자로서 대기업은 지배자(dominator)가 아니라 지휘자(keystone advantage)가 되어야 한다.

Ⅲ. 기업간 생태계자본의 진화와 대중소기업간 동반성장모델

기업생태계의 중요성이 커질수록 기업의 핵심역량은 점차 개별기업의 역량인 물리적 자본, 인적 자본중심에서 관계적 자본인 사회적 자본의 중요성이 점차 커지게 된다(그림 2) 1세대자본으로서 물리적 자본은 생산성을 대폭 높인 도구로서 산업혁명을 탄생시킨 힘이 되었다. 이후 기업의 관리에서 사람의 중요성이 높아지면서 인간의 능력과 도덕적해이를 풀어가는 주인의식의 중요성을 반영한 개념이 2세대 자본으로서 인적자본개념이 도입되었다. 인적자본은 사람의 머리속에 지식과 지혜가 있고, 고급기능은 사람의 근육속에 체화되어 있다고 본다.

그러나 기업생태계에서는 개체의 역량보다 개체의 사슬과 연결의 경쟁력을 강조한다. 수렵형에서 경작형으로 패러다임이 변화되었고, 경작형에서는 개체의 경쟁력뿐만 아니라 먹이사슬의 고리관리가 중요하기 때문이다. 자연계에서 멸종하는 종의 대부분은 종 스스로의 경쟁력보다는 먹이사슬의 고리가 끊어졌기 때문이라고 한다. 그러므로 생태계 구성개체간 동반성장의 철학이 필요하고, 상호 건강한 경쟁과 협력의 사회적자본이 요구된다. 이것이 동반성장정책에 있어서 바람직한 기업간 관계의 모습이며, 3세대형 자본이다. 1,2세대의 물리적 자본과 인적자본이 기업과 사람 하나하나에 투자하는 것이라면 사회적자본(Social capital)은 사람과 사람사이, 조직과 조직사이에 협력을 촉진하는 관계적 자산으로서 “관계의 질”을 나타낸다. 즉 신뢰가 높을

수록 윤희의 역할을 하며, OECD정의에 따르면 사회적 자본을 협력을 증진시키는 지렛대 역할을 한다.

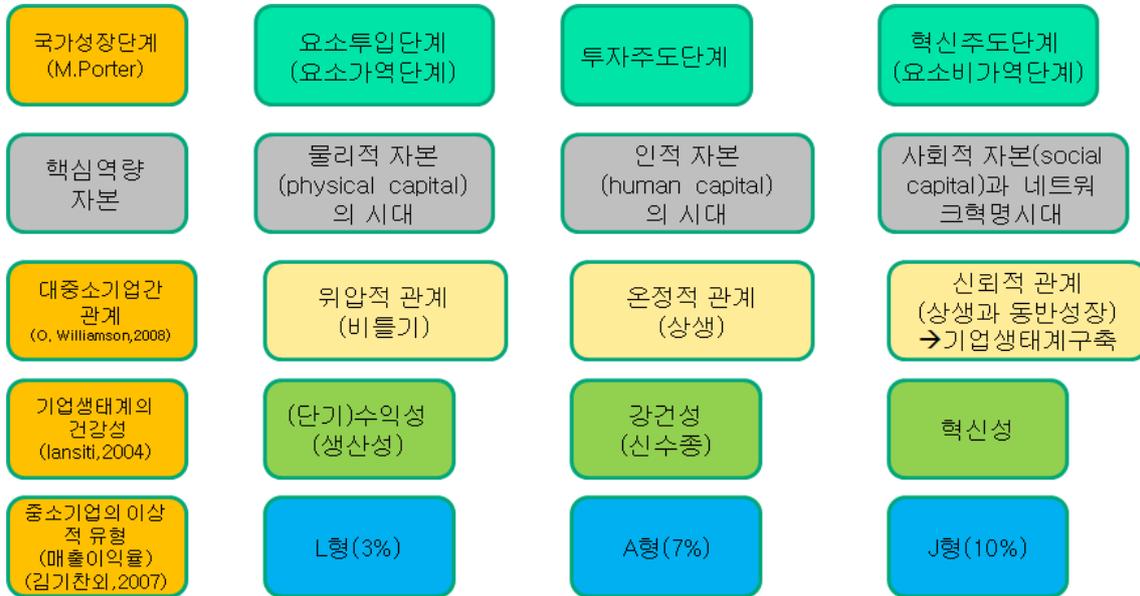


그림 경영패러다임의 진화와 기업핵심자본

IV. 기업생태계의 건강성 평가와 기업생태계부등식

1. 기업생태계 건강성평가의 3요소

기업생태계가 지속적으로 진화발전하기 위해서는 기업생태계 내에서는 참가자들의 효율성이 높아져 생태계 생산성이 증대되어야 하고, 기업생태계 구성원들이 안정적으로 가치활동에 참여하도록 하는 (Dhanaraj & Parkhe 2006) 생태계 강건성이 높아야 하며, 혁신적 구성원들의 진입과 신 분야진출을 통해 생태계 혁신성을 자극해야 한다. 이를 하버드대학의 이안시티 ((Iansiti, 2004)교수는 수익성/생산성, 강건성, 혁신성의 3가지 조건으로 설명하고 있다.

첫째, 생태계 생산성(productivity)이란 생태계 각 개체의 부가가치 건강성을 나타내는 것으로, 생산성을 높이기 위해서는 원가혁신에 의해 이루어지는 비용절감능력이 있어야 하며 산출의

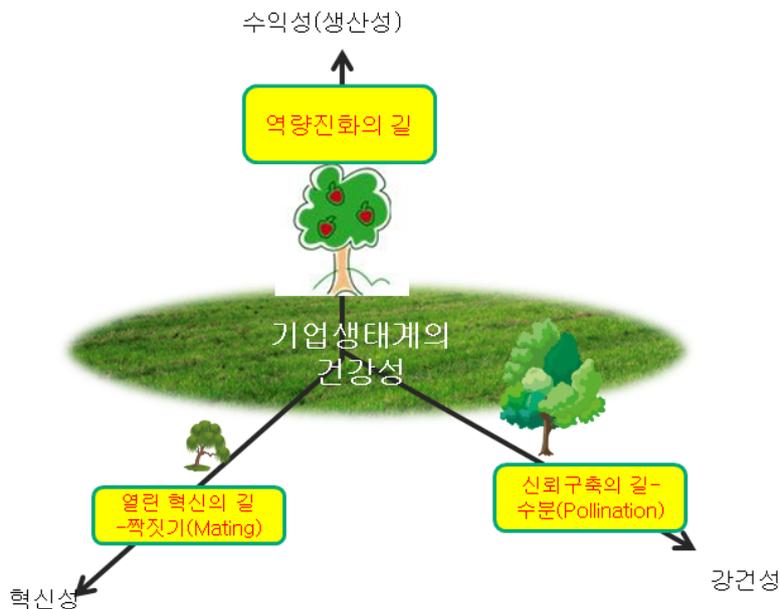
가치를 높여가야 한다.

둘째, 생태계 강건성(robustness)이란 생태계내 개체의 유입자수, 퇴출자수에 의해 결정된다. 유입자가 늘어나 기업수가 증가하면 생태계 성장이 촉진되는 ‘생태계 보너스(Bonus)’ 현상이 생기고, 퇴출자가 늘어나 기업수가 줄어들면 생태계 부담이 증가하는 ‘생태계오너스(Onus)’ 현상이 발생한다. 생태계 오너스현상이란 퇴출기업체수가 많아지고 창업은줄어 고령화에 발목잡힌 기업생태계의 모습을 보여준다.

셋째, 생태계 혁신성(niche creation)이란 생태계가 새로운 사업기회를 포착하여 확장해가는 능력이며 혁신성을 높이기 위해서는 새로운 결합을 통해 새로운 분야를 창조하여 틈새를 확보해감으로써 생태계 범위를 확장할 수 있어야 한다. 융합(convergence)에 의한 끊임없는 세포분열(cell division)이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 변종을 수용할 수 있는 열린 혁신을 추진하는 개방성이 있어야 한다. (Chesbrough 2003; Huston & Sakkab 2006; Rigby & Zook (2002) 새로운 시장을 개척할 수 있는 파생상품이나 신제품의 수가 많을수록 생태계 혁신성은 높아지게 되며 틈새시장을 개척할 수 있는 신기술의 파트너가 많이 진입할수록 생태계 혁신성은 높아지게 된다.

이상의 3대요소를 실천하기 위해 김기찬외(2006)의 연구에서는 생산성과 관련하여 ‘역량개발의 길’, 강건성과 관련된 ‘신뢰구축의 길’, 혁신성과 관련하여 ‘열린혁신의 길’을 제안한 바 있다.

〈그림 3〉 기업생태계건강성 3요소와 동반성장의 3가지 길



2. 기업생태계 건강성을 위한 생태계 부등식모형

앞서 살펴본 기업생태계 건강성의 3대 지표는 시간지평의 길이로 분류하여 보면 수익성은 생존엔진, 강건성은 유지엔진, 혁신성은 성장엔진이 된다. 그러므로 수익성은 지속가능생존의 필요조건이며, 강건성은 지속가능생존의 충분조건, 혁신성은 장기적 충분조건이 된다. 즉, 우선 기업생태계는 생존을 위한 생산성제고가 필요하다. 다음 단계에서는 생산성의 인프라가 되는 생태계구성원들에 관련된 강건성을 제고해야 한다. 강건성은 부품협력업체와의 동반성장의 철학으로부터 시작된다. 다음으로 강건한 기업 생태계의 구성원들과의 신뢰관계를 바탕으로 열린 혁신을 통해 혁신성과를 창출해야 한다. 반면 쇠퇴하는 생태계는 단기적인 수익성에 치중하는 경향이 있다. 이들의 생존의 필요조건에 급급한 나머지 미래 생존의 충분조건이 되는 강건성 및 혁신성을 증시하지 못하는 경향이 있다. 강한 중소기업의 특징은 혁신을 통한 지속적인 신영역 개척이 핵심이다. 끊임없는 신영역개척을 통한 신규시장개발(niche creation)이 필요하다. 진화하는 생태계에는 당장 먹을 곡식이 아니라 열매속에 씨앗을 소중히 여긴다. 씨앗은 다음 세대를 위한 양식이기 때문이다.

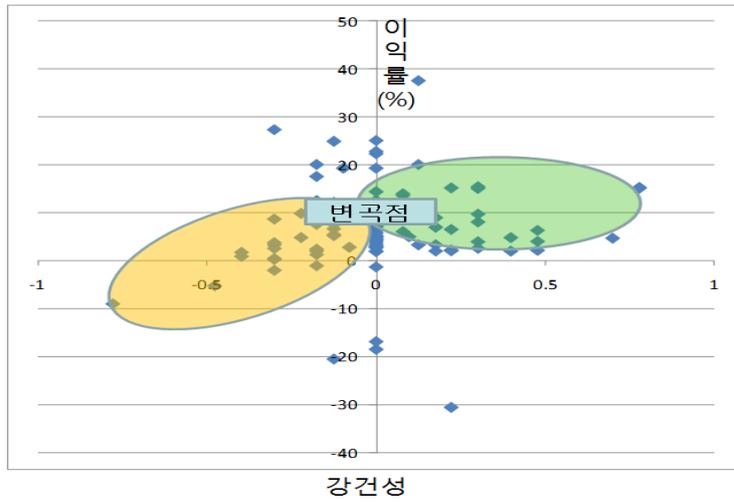
따라서 성장, 진화하는 생태계는 수익성보다는 강건성을 강조하고, 강건성보다는 혁신성이 강조하는 특징이 있다. 물론 수익성은 필요조건이므로 일정수준이상을 유지하고 있어야 함은 물론이다. 즉 이를 정리하면 다음과 같다.

쇠퇴하는 생태계: 혁신성<강건성<수익성
 성장/진화하는 생태계: 혁신성>강건성>수익성>0

이중 성장/진화하는 부등관계를 기업생태계부등식(business ecosystem inequality)으로 부른다(Kim, Song, Rhee, 2010). 건강한 기업생태계가 만들어지기 위해서는 단기적 수익성을 추구하기 보다는 강건성과 혁신성을 진화의 원천을 지속적으로 개발해가야 함을 의미한다. 기업생태계 부등식 모형에서 각 요소의 역할에 관한 실증연구에 의하면 강건성은 수익성과 상관관계를 가지지만 일정수준이상이 되면 수익성제고에 영향을 미치지 못한다. 반면 혁신성은 일정수준까지는 수익성에 영향을 미치지 못하지만, 그 이상이 되면 수익성으로 연결되는 특징을 보여주었다.

이를 실증적으로 분석해보자. 생태계의 강건성과 수익률을 나타내는 <그림 4>의 경우 일정기간까지는 수익성이 높아지지만 변곡점을 지나서 부터는 영향을 미치지 못하고 있다. 즉 기업생태계에서 구성원들의 유입이 구성원들의 퇴출보다 많을수록, 다시 말하면 생태계의 강건성이 높아질수록 수익성이 높아지지만 일정수준이상이 되면 일정해진다. 즉 포화효과(saturation effect)의 특성을 가진다.

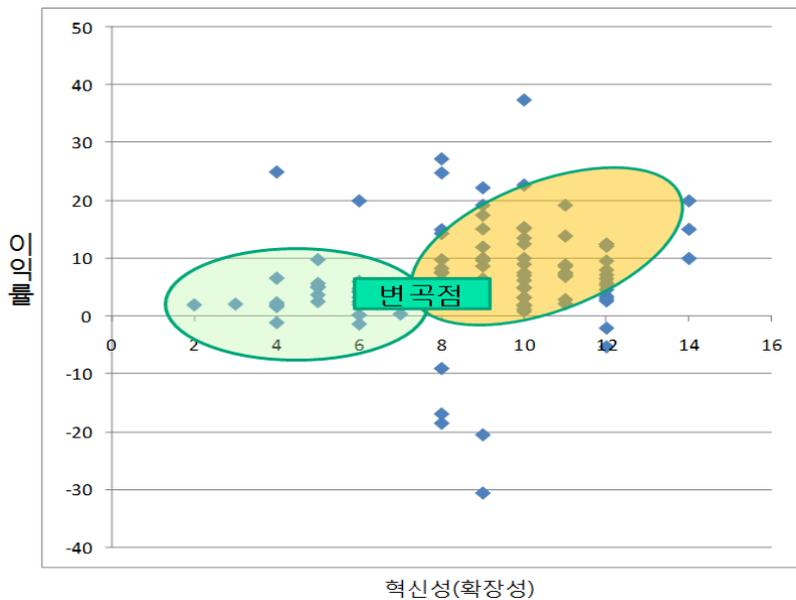
〈그림 4〉 강건성과 이익률의 관계



강건성은 “신규진입이 많다”를 “파산, 퇴출이 많다”로 나눈 후 로그를 취한 값임. 따라서 강건성 값이 0일 때 진입과 퇴출이 동일 수준임.

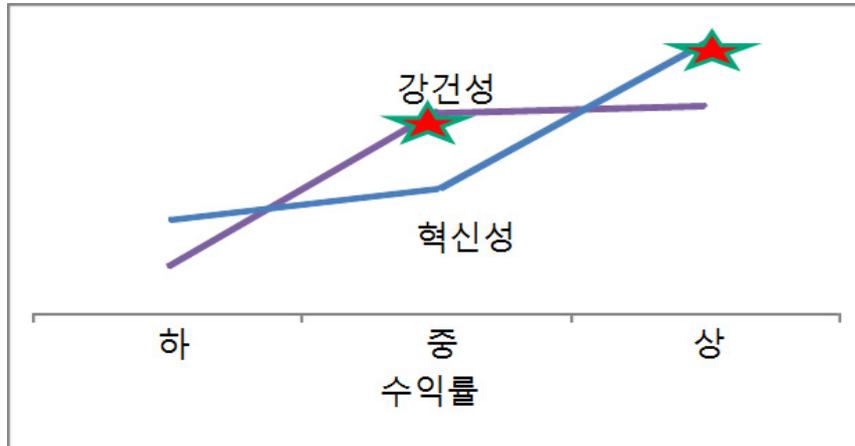
생태계의 혁신성과 수익률을 나타내는 〈그림 5〉의 경우 강건성과 반대로 일정기간까지는 수익성에 영향을 미치지 못하지만 변곡점을 지나서 부터는 수익성이 높아지는 문지방효과 (threshold effect)의 특성을 지닌다. 즉 열린 혁신의 성과는 일정수준의 성숙기간을 거쳐서 효과가 나타나기 시작한다.

〈그림 5〉 혁신성과 이익률과의 관계



이상의 강건성의 포화효과와 혁신성의 문지방효과의 특성을 정리하여 보면 〈그림 6〉과 같다.

〈그림 6〉 강건성의 포화효과와 혁신성의 문지방효과



V. 플랫폼전략과 기업생태계 부등식의 시사점

플랫폼구축과 기업생태계육성의 관점에서 보면, 대기업은 단기적으로 제품을 잘 만들어서 잘 파는 것이 전부가 되어서는 안된다. 미래를 위해 ‘기업생태계’를 잘 만들어가는 노력이 필요하다. 정부도 이러한 기업생태계 키우기가 국가경제의 미래인프라가 된다는 점에서 정책적 지원이 필요하다. 특히 연구개발생태계는 기업생태계의 경계를 넘어서는 기초적인 분야가 많다. 또한 정부는 기업생태계의 현금흐름을 지원하는 금융을 산업과 함께 하는 산업정책을 통해 ‘산업-금융 연계 생태계’를 키워가야 한다.

건강한 기업생태계를 만들어가기 위해서는 동반성장정책의 진행과정에서 생태학적 의식 (ecological consciousness)이 있어야 한다. 대기업이 중소기업을 바라보는데 있어 당장 먹음직한 열매보다 씨앗속의 수많은 열매를 생각할수 있도록 해야 한다. 생태계의 핵심은 수분활동과 짝짓기이다. 동반성장의 과정에서 대중소기업간 씨앗을 만들어내고 그 씨앗이 싹틀때쯤이면 우리 경제는 한 단계 진화할수 있게 될 것이다. **꿀벌을 위해 씨앗을 뿌리고 있는가?** 준비된 꽃만이 꿀벌을 만나 후세를 만들 수 있다. 꽃으로 피어 날 그 씨앗을 일찍이 뿌린 적이 있는가? 대기업과 중소기업이 만나 열린 혁신을 통해 제품개발이 일어나고 2세대가 만들어지는 건강한 기업생태계 건설이 필요하다. 이를 위해서는 사고의 시간지평이 단기적 수익성극대화가 아니라 회임기간이상의 관점에서 미래세대를 준비하여야 한다. 동반성장정책은 단기적 수익성극대화의 과정에서 만들어지고 있는 수익구조의 양극화로 발생하는 중소기업들이 몰려있는 전후방(up-

stream/downstream) 기업생태계의 위기를 지적하고, 나아가 기업생태계의 핵심구성원인 중소기업들이 수익성양극화의 과정에서 단절된 투입과 성과창출의 선순환관계를 복원해가는 과정이다. 이러한 선순환관계는 결과적으로 중소기업가들에게 지속적으로 진화와 성장의 동기부여를 통해 노쇠화하고 있는 대한민국 기업생태계의 건강성을 회복하는 계기가 되어야 한다. 이러한 노력에 플랫폼전략과 기업생태계의 부등식이 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 동반성장정책은 부품협력업체와의 건강한 관계를 지향하는 거래공정화 정책과 부품협력업체와 공동으로 경쟁력을 제고하는 정책으로 나누어 질 수 있다³⁾. 전자는 대중소기업간 거래 공정성제고를 위한 공정거래 및 거래선진화정책으로 나타나고 있으며, 후자는 공동기술개발 및 공동연구개발을 통해 혁신성의 성과를 공유하는 경쟁력제고정책으로 나타나고 있다. 공정거래정책은 대중소기업간 거래에서의 성과를 공정하게 배분하는 네거티브(negative)를 최소화하는 정책인 반면, 경쟁력제고 정책은 파이를 키워서 중소기업의 국제경쟁력을 만들어 가는 포지티브(positive)확대정책이다.

둘째, 플랫폼전략성공의 비밀은 해결책이상의 ‘세렌디피티(뜻밖의 재미, Serendipity)’를 주는데 있다. 플랫폼이 성공하기 위해서는 열차표가 아니라 흥분과 뜻밖의 재미를 파는 곳이어야 한다. 동반성장지수는 우리나라 대기업을 플랫폼관리역량을 평가하는 지표가 되어야 한다. 지금까지 우리나라 기업생태계의 거래관계는 너무 단기적 관점에서 수익성극대화를 지향했다. 그 결과 대중소기업간 수익양극화 문제와 수렴형 경제구조의 문제점을 심화시키고 있다. 동반성장은 이러한 문제를 극복하기 위해 수렴형 경제를 경작형경제로 바꾸고 성과의 선순환적 기업생태계를 만들어가는 계기가 되어야 한다. 이런 의미에서 동반성장지수가 효과를 얻으려면 좋은 취지를 살리기 위한 지수제정 이상의 특별한 노력이 필요해 보인다.

물론 동반성장지수는 ‘측정없이 개선없다’라는 관점에서 불공정거래개선의 획기적 계기가 될 것으로 판단된다. 그러나 측정의 저주가 있다. 누구나 측정을 싫어하기 때문이다. 그러므로 개선의 목표에 집중해야지 대기업을 줄세우고 꾸짖는 도구가 되면 속은 후련해지겠지만 오래 지속되기 어렵다. 시장의 기본 전제는 인간의 이기심이다. 인간의 본성인 이기심을 고려하지 않은 경제정책은 실패한다. 혁명도 달콤한 맛을 보여주면서 해야 성공하기 쉽다. 동반성장지수의 구성속에 동반성장 플랫폼 주체자들이 구체적인 ‘세렌디피티’를 만들어낼수 있는 목표성과요소를 담도록 노력해야 한다. 세렌디피티가 없는 플랫폼전략은 성공하기 어렵다는 것을 시사한다. 세렌디피티 없이 의무만 강요받는 동반성장정책은 소극적이고 갈등적일 수밖에 없다. 특히 거래의 외부성효과제고를 통해 구성원들에게 돌아오는 파이가 커져야 재미가 생긴다.

그러면 동반성장에 세렌디피티전략은 무엇일까? 중소기업의 세렌디피티는 거래의 공정성에서

3) 동반성장정책의 구체적 내용은 공정거래정책의 경우 우월적 지위에 의한 부당발주취소문제, 납품단가 문제, 중소기업 영역보호문제, 대기업을 기술탈취문제와 같은 4대이슈로 요약되며, 중소기업의 경쟁력제고정책은 동반성장체제구축을 위한 연구개발협력, 기술개발지원, 성과공유제 인센티브의 3대이슈로 요약할수 있다.

대기업에서의 세렌디피티는 외부성효과에서 찾을 수 있다. 그러나 거래의 공정성만으로는 부족하다. 과거 개도국시절의 대중소기업간 관계는 임금의 이중구조를 배경으로 하는 생산의 분업관계였다. 거래는 당사자간 문제였으며, 외부효과도 낮았다. 그러나 생산중심의 분업구조에서는 대중소기업간 수익성의 양극화가 운명적인 부분이 있었다. 왜냐하면 연구개발은 대기업이 하고, 중소기업은 생산과정의 원가절감을 위해 활용되기 때문이었다. 외부성제고는 연구개발의 외부성과 수출을 통한 시장확대를 통해 구축해가야 한다. 동반성장전략은 파이의 공정한 나누기보다 파이키우기에 성공하도록 해야 한다. 결국 동반성장정책의 과정에서 얻어지는 연구개발의 열린 혁신효과와 수출을 통한 시장확대는 동반성장의 선순환을 만들어가는 힘의 원천이 되어야 한다.

세째, 동반성장의 정책은 미래 지속가능한 국가경제의 기반구축을 위한 노력의 과정이라 할 수 있다. 그런데 기업생태계 부등식 실증결과에서 강건성과 혁신성의 중요성없이 단기적 수익성제고만으로는 지속가능한 기업생태계를 영위해 갈 수 없었다. 그러므로 혁신주도경제로 이행하면서 연구경쟁력이 약해진 중소기업이 생존하기 어렵다. 동반성장정책을 계기로 우리 중소기업이 기술 및 특허를 통해 미래성장동력을 만들어 가도록 해야 한다. 독일의 히든 챔피언들은 대부분 특허기업들이며, 이들은 대기업보다 수익율이 높다. 우리나라는 제조강국이지만 아직 개발강국이라 할 수는 없다. 기업생태계에서 중소기업들의 연구개발역량이 덜 개발되고 있기 때문이다. 대중소기업간 동반성장정책이야말로 중소기업혁신을 통해 대한민국의 기업생태계를 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로 바꾸어 가는 길이 되어야 한다.

VI. 동반성장정책에의 제언

동반성장정책이 외부성효과를 만들어내는 공동개발과 진화, 기술융합과 같은 연구개발이 중심이 되어야 한다. 특히 단품이 아닌 시스템의 중요성이 높아질수록 기술융합의 승수효과도 높아진다. 만일 외부성효과가 없으면 동반성장에서 원가절감과 공정거래밖에 안남는다. 그러면 지하철 준법운행의 역설만 남는다. 지하철에서 노동조합이 준법운행을 강조하기 시작하면 오히려 기업성과는 떨어진다. 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 대중소기업간 공동연구개발의 확산을 통해 열린 혁신의 문화를 만들고 혁신의 성과를 공유하는 계기를 만들어가야 한다. 그래야 중소기업의 성장판이 열린다.

첫째, 이를 위해 크게는 정부 R&D 예산의 선순환이 이루어지고 있는가에 대한 냉정한 비판이

필요하다. 국가는 R & D사업에 14.89조원의 예산을 투입하고 있다. 그런데 국가 R & D과제의 98%가 성공이라고 한다. 이렇게 높은 성과에도 불구하고 연구개발의 사업화를 담당하는 한 축인 중소기업의 연구개발경쟁력은 높아지지 않고 있다. 이것은 연구개발의 성과가 시장관점에서 성과평가가 이루어지지 않고 있다는 것을 뜻한다. 물론 기초 연구개발의 경우는 긴 시간이 걸리겠지만 궁극적으로 기업/시장의 성과로 이어져야 한다. 그래야 개발의 생태계가 활성화된다. 이것이 동반성장을 통한 기업생태계재정렬의 핵심과제가 되어야 한다. 우선 연구개발의 Plan-Do-See순환이 이루어지는 계기가 되었으면 한다. 이중 평가에 대해 획기적 관심이 필요하다.

둘째, 동반성장정책에서 정부가 지원하는 R & D론정책도 고려해 볼 만하다. 예를 들어 R & D론으로 정부가 100억쯤 지원하면 500억원정도 은행에서 론상품을 만들 수 있다. 그렇게 해서 저금리상품으로 중소기업이 대기업에 납품가능한 부품을 만들게 하고 이것의 성공스토리를 만들어 갈수 있으면 동반성장의 외부성효과가 커지게 될 것이다.

동반성장정책에서 연구개발과 연구개발성과의 선순환정책이 강조될수록 외부성효과는 커지고 나누어질 파이도 커지게 될 것이다. 중소기업을 괴롭히는 CD는 Cost Down형이 아니라 Cost Design형이 된다. 이렇게 해서 점차 중소기업의 정책이슈를 이제 생산중심에서 연구개발로 이행해가야 한다. 이것이 투입지원의 중소기업정책을 탈피하고 혁신주도의 중소기업정책을 만들어가는 계기가 될 것이다.

셋째, 동반성장정책이 국내시장중심 중소기업정책을 수출하는 중소기업정책으로 대변신하는 계기로 만들어야 한다. 동반성장의 과정에서 중소기업의 경쟁력이 제고되면, 이를 해외시장진출로 유인해야 한다. 그 결과 중소기업의 규모의 경제성이 커지고, 이를 통한 원가경쟁력과 혁신성과를 통한 혁신경쟁력이 대기업으로 유입될수 있다. 포스코협력업체인 서울엔지니어링은 글로벌화를 통해 규모의 경제를 만들어 포스코에 납품가격은 낮추면서도 28%의 수익률을 올리는 성공을 거두는 모델이 되고 있다.

독일의 히든 챔피언들은 특허를 바탕으로 해외로 진출하는 특징이 있다. 중소기업이 글로벌화되고, 그 성과를 해외에서 만들어갈수 있는 가능성이 보이면 젊은 유능한 인재들이 도전하여 중소기업의 인력정책에도 획기적인 계기가 만들어질수 있다. 강소기업이 되면 중기에 최고의 인재가 몰리고 그래서 사회의 주변이 아니라 중심이 될수 있다. 그러면 중소기업은 더욱 더 연구개발과 기술개발에 주력하게 될 것이다.

요소투입경제에서 중소기업은 기술, 돈, 사람이 없는 '3무'의 어려움을 요소투입지원의 중소기업정책이 중심이었다. 동반성장정책은 연구개발과 수출경쟁력을 통해 혁신형 강소기업을 지향하는 글로벌 중소기업정책의 원년이 되었으면 한다. 동반성장의 과정에서 대한민국이 생산강국

에서 개발강국으로 바뀌고 요소투입의 대한민국경제가 혁신주도 경제로 바뀌는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러면 동반성장의 눈덩이(Snowball) 효과가 생긴다.

VII. 결론

우리나라 기업생태계의 안정적 장기적 진화를 위해서는 기업생태계의 건강성 제고가 매우 중요한 과제이다. 궁극적으로는 열린 혁신을 통해 대기업과 중소기업의 혁신성의 제고를 통한 성과의 선순환이 만들어 져야 한다. 본 연구는 기존의 산업적 관점을 넘어 기업생태계의 관점에서 건강성의 3대 지표를 기초로 지속가능하게 성장·진화하는 생태계로의 재정렬(realignment)을 위한 메커니즘으로 기업생태계부등식모형을 설계·제안하고 동반성장정책의 시사점으로 제안하였다. 이러한 활동의 전략으로서 플랫폼전략을 제시하고자 하였다. 우리의 기업생태계를 재정렬하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 노쇠되어 가는 대한민국 기업생태계의 건강성을 유지하려면 단기적 수익성중심의 경영과 정책에서 벗어나 강건성, 혁신성을 고려하는 기업생태계 재정렬이 필요하다.. 단기적 수익사고가 대중소기업간 관계를 갈등관계로 몰아가고 있다, 이제 기업생태계의 강건성과 혁신성 중심 정책으로 시급히 변모하여야 한다. 이를 위해서는 우리나라의 경제구조를 비용과 싸우는 생산기반의 생태계를 선진국과 싸우는 개발중심의 생태계로의 변신이 필요하다. 연구개발과 혁신이 중심이 되는 중소기업정책이 만들어 져야 한다. 그래서 중소기업을 전문기업으로 만들어야 한다.

둘째, 그러나 지금까지와 같은 생산중심적 사고를 벗어나지 않으면 대기업중심의 실적 잔치는 피할 수 없다. 생산중심의 대중소기업간 관계는 분업에 있어서 임금의 이중구조를 배경으로 하는 것이어서 대중소기업간 수익성의 양극화는 운명적인 부분이 있기 때문이다. 즉 연구개발은 대기업이 하고 생산과정의 원가절감을 위해 중소기업을 활용하기 때문이다. 동반성장의 이슈가 생산중심에서 연구개발로 이행할수록 경제의 외부효과가 커진다. 이제 외부성효과를 만들어내는 공동개발과 진화, 기술융합과 같은 연구개발이 중심이 되어야 한다. 기업생태계의 혁신성 제고를 위해서는 점차 우리 기업의 위상을 생산강국에서 개발강국으로 바뀌어야 하며, 이를 위해 대기업의 열린 정원(Open Garden)과 열린 플랫폼전략이 필요하다. 단품이 아닌 시스템의 중요성이 높아질수록 기술융합의 승수효과도 높아진다.

셋째, 위의 두가지 과제가 성공하려면 동반성장에서 '세렌디피티'의 플랫폼전략이 있어야 한다. 그래야 중소기업 기업가정신이 부활될수 있다. 그래서 동반성장정책이 창업과 중소벤처기업

의 에너지를 확장시키는 쪽으로 나아가야 한다. 이미 우리경제는 앱시장에서 수많은 모바일 벤처가 양산기회를 놓치고 있다. 이것이 생태계의 다양성을 높이고 강건성을 제고하는 길이다. 이를 위해서는 기업상속(후계자문제 및 가업승계활성화)과 신규진입자 관리(벤처생태계지원)가 필요하다. 기업생태계의 부등식을 해석해보면, 출산율이 낮고 노쇠하는 생태계 기업생태계의 부등식은 '혁신성<강건성<수익성'이며, 성장하는 생태계의 부등식은 '혁신성>강건성>수익성'이라는 특징을 보인다. 이것이 동반성장의 눈덩이를 굴러가는 엔진이 될 것이다. 장수하는 동반성장이 되려면 중소기업의 기업가정신이 만들어져야 한다. 이들이 인생을 걸고 기업을 키우는 노력이 있어야 성공할 수 있다.

문명의 변곡점에는 전쟁이 있듯이, 이제 새로운 변화를 위한 기업생태계재정렬의 전쟁이 필요하다. 건강한 기업생태계 건설과 기업생태계 재정렬을 위한 동반성장정책은 정부정책관계자와 대기업경영자들이 기업환경과 산업을 보는 관점을 바꾸어야 한다. 그들은 사회관찰자이며, 기업생태학자 수준의 아키텍트(architect, 설계자)가 되어 우리나라 기업생태계를 깊고 높은 시각에서 바라다 보고 기업생태계를 설계할 필요가 있다. 시간지평이 단기가 아니라 생태계 짝짓기의 회임기간이상의 관점에서 바라다 보아야 한다. '일 년의 계획을 세우려면 곡식을 심고, 십 년의 계획을 세우려면 나무를 심어라'는 '一年樹穀 十年樹木'의 관자(管子)의 교훈이 기억되었으면 한다. 동반성장정책이 수렵형 대한민국경제를 경작형 대한민국경제로 진화되는 계기가 되기를 바란다. 대한민국 기업생태계가 생산에서 개발로, 닫힌 정원에서 열린 정원으로 변신을 기대해본다. 그래야 대한민국의 중소기업에 희망이 생긴다. 금연캠페인처럼 흡연자는 안보고 혐연자만 보는 상황이 만들어지면 실패하고 만다. 대기업은 경쟁력보다는 공정의 메시지를 읽고, 중소기업은 공정보다는 연구개발과 경쟁력의 메시지를 읽어가는 이해와 협조가 필요할 때이다. 아무쪼록 동반성장노력이 대중소기업간 불공정거래가 개선되고 거래의 선진화가 정착되는 계기가 되었으면 한다.

〈참고문헌〉

[국내자료]

- 김기찬 (2009), “기업생태계관점에서의 연구개발 전략과 플랫폼 리더십: 대중소기업 상생협력과 R&D에의 시사,” *중소기업연구* 31 (2), pp. 255-272.
- 김기찬, 김수욱, 박건수, 박성택, 박지윤, 송창석, 이종욱, 임일, 강호영, 한정화 (2006), “대·중소기업 상생협력의 이론적 모형 설계: 건강하고 지속가능한 기업생태계 구축,” *중소기업연구* (한국중소기업학회), 28권3호 (2006년 09월), 381-410.
- 김기찬, 송창석, 박지윤 (2007), “대·중소기업간 상생협력 유형의 세분화와 전략-중소기업의 L, A, J유형 분류와 성과를 중심으로-,” *중소기업연구* (한국중소기업학회), 29권4호 (2007년 12월) 133-151.

[국외자료]

- Adner, R. (2006), “Match Your Innovation Strategy to Your Innovation Ecosystem,” *Harvard Business Review* 84 (4 April): 98-107.
- Chesbrough, H. W. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Cusumano, M. and Gawer, A. (2002), “The elements of platform leadership,” *MIT Sloan Management Review*.
- Dhanaraj, C. and A. Parkhe (2006), “Orchestrating Innovation Networks,” *Academy of Management Review*, 31 (3), 659-669.
- Hagui, Andrei and David Yoffie (2009), *What's Your Google Strategy?* Harvard Business Review
- Iansiti, M. and R. Levien (2004a), *The Keystone Advantage: What the New Dynamics of Business Ecosystems Mean for Strategy, Innovation, and Sustainability*, Harvard Business School Press (Boston: MA).
- Iansiti, M. and R. Levien (2004b), “Strategy as Ecology,” *Harvard Business Review*, 82 (3 March): 68-78.
- Kim, Ki-Chan, Song, Chang Seok, and Chong Ook Rhee (2010), *The Healthiness of Business Ecosystem and its Effect on SME's Performance*, Proceedings of 2010 ICSB World Conference, June 2010
- Kim, Ki-Chan and Chang Seok Song (2008), “Business Cooperation in the Automobile and Steel Industries,” 3rd International Conference for Large & Small Business Cooperation, Seoul Korea.

- Moore, James F. (1993), "Predators and Prey: A New Ecology of Competition," *Harvard Business Review*, 71 (3), pp. 75-83.
- Moore, James F. (1997), *The Death of Competition: Leadership & Strategy in the Age of Business Ecosystems*, New York: Harper Business
- Roy, S., K. Sivakumar, and I. F. Wilkinson (2004), "Innovation Generation in Supply Chain Relationships: A Conceptual Model and Research Propositions," *Journal of the Academy of Marketing Science*, 32 (1), pp. 61-79.
- Song, Chang Seok, Ki-Chan Kim, and Chong Ook Rhee (2009), "When and How Does the Cooperation Between a Large Firm and SMEs Pay Off?— The Collaborative Efforts in Korea —" *The Dynamics of Small Business: Theory, Practice, and Policy*, Proceedings of 2009 ICSB World Conference.
- Yoffie, David B. and Mary Kwak, *The Art of Managing Complementors*, *Harvard Business Review*, September 2006

오픈 이노베이션과 대중소기업 동반성장의 의미

김수욱 | 서울대 경영학과 교수

I. 불확실성 시대의 오퍼레이션

■ 도요타 리콜사태

2009년부터 2010년에 걸쳐 미국에서 도요타 리콜 사태가 있었다. 세계시장에서 품질을 인정받아온 도요타였기에 리콜사태는 생산, 전략 분야의 연구에 많은 시사점을 남겼다.

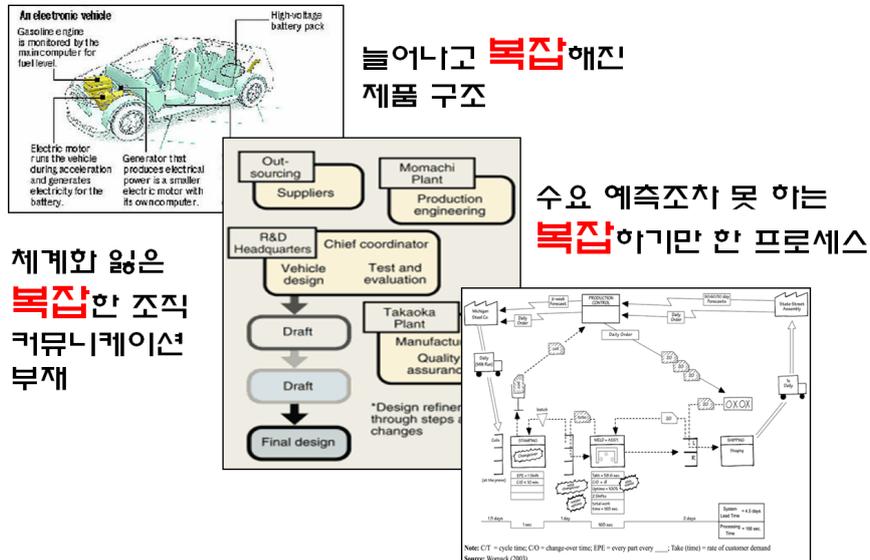
많은 전문가들이 도요타 사태의 요인으로 무리한 원가 절감 정책과 과도한 해외 생산 규모 확대를 지적한다. 즉, 도요타는 글로벌 경쟁이 심화됨에 따라 선도 기업으로서의 위치를 유지하고자 원가절감에 노력해 왔지만, 지나친 원가 절감으로 설계, 부품조달, 조립에 이르는 전 과정에서의 품질관리에 소홀하게 되었다는 것이다. 또한 기존의 국내위주의 품질경영 기조를 해외 확장 경영으로 전환함에 따른 공급망관리(SCM)의 실패를 원인의 하나로 지적한다. 즉, 해외 라인에서의 비용절감을 위해 현지 생산라인을 가동하며, 부품을 현지에서 조달하였는데, 많은 수의 해외 부품업체들에 대한 체계적이고 효율적인 통제가 이루어지지 못하면서 품질관리에 실패했다는 것이다. 이처럼 도요타의 실패를 분석한 다양한 이유들이 나오는 가운데 최근 하버드 비즈니스 리뷰(HBR)를 통해 제시된 또 다른 원인이 주목받고 있다.

■ 도요타 사태의 원인: 복잡성의 덩어리

하버드 비즈니스 리뷰는 지난 10여 년 간 지속된 도요타의 성장이 복잡성을 증가시켰음을 지적하면서, “도요타는 스스로가 만든 복잡성의 덩어리에서 빠져나오지 못한 것.”이 실패의 원인이라고 주장한다. 과거의 도요타는 단순하고 효율적인 경영 방식의 대가로 타 기업의 벤치마킹 대상이

되어 온 것은 주지의 사실이다. 이랬던 도요타가 어떻게 스스로가 만든 복잡성의 뒷에 빠져 몰락의 길을 걷게 되었던 것일까? 첫째, 도요타는 선진시장 중심의 급속한 양적 성장과 더불어 고급화, 전장화, 하이브리드차 개발 등으로 인해 설계의 복잡성이 증가하였다. 고유가로 소형차 수요가 증대했음에도 불구하고 중대형/고급차종을 집중적으로 출시하였다. 2003~2007년에 소형차종은 18개 신모형을 출시했지만, 중대형/고급차종은 2배인 37개 신모형을 출시하였다. 고급차종의 경우 엔진사이즈도 커지고 각종 편의장비들이 장착되면서 설계의 복잡성이 높아지게 된 것이다. 둘째, 과거 도요타의 조직구조는 매트릭스 형태로 조직 내 활발한 커뮤니케이션이 가능한 구조였다. 하지만 2000년 이후 조직이 급격히 비대화되었고, 글로벌 확대과정에서의 지나친 해외 생산 규모 확대에 의해 그 동안 도요타의 강점이었던 강력한 중앙 통제능력과 그에 따른 특유의 일사분란함이 약화되었다. 마지막 복잡성의 뒷은, 한때 생산 프로세스의 모범답안으로 불리었던 JIT, KANBAN으로 대표되는 간결하고 정확한 생산 프로세스가 수요 불확실성 증가로 인한 수요 및 판매예측 실패로 인해 제 기능을 하지 못한 것이다. 최근 도요타는 북미지역에서 판매량이 30%이상 감소하면서 2009년에 북미에서 영업적자 3,900엔을 기록하였다 수익 감소폭으로 본다면 1조6,900엔 즉 약 20조원이다.

〈그림 1〉 도요타 리콜사태의 원인



도요타는 지난 10여 년간 꾸준히 지속되어 온 매출 성장세에 대한 자신감으로 급격히 생산량을 증대하고, 해외 생산규모를 확대했다. 그동안 도요타가 보여준 효율적인 경영방식이 기업 내

에 증가하는 복잡성 문제를 잘 해결해 줄 거라 생각했지만, 그것은 도요타의 지나친 자신감이었다. 복잡성의 증가에 따른 효율적인 기업 운영 실패와 생산 프로세스 낭비로, 결국 도요타는 2008년 6조원의 영업적자를 기록하였고, 지난 2009, 2010년에는 리콜대수가 판매량을 초과하는 대규모 리콜 사태가 있었다. 현재 도요타는 스스로가 만든 복잡성의 덫을 벗어나기 위한 다양한 노력을 하고 있지만, 예전의 효율적인 도요타로 돌아가기는 쉽지 않을 것이라는 게 다수의 의견이다(Figure 1 참조).

위에서 지적한 도요타 실패 사례를 공급망관리 측면에서 분석해 보자. 공급망(Supply Chain)이란 일반적으로 공급자, 제조업자, 도매상, 소매상, 고객으로 구성된, 원재료의 조달에서 고객에게 제품을 공급하기까지의 전체 프로세스를 의미한다. 공급망관리(SCM : Supply Chain Management)는 이러한 원재료의 수급에서부터 고객에게 제품을 전달하는 과정에서 자원과 정보의 흐름 전체를 관리하는 시스템으로 공급망 내의 부품조달, 생산계획, 납품, 재고관리 등을 보다 정확하고 효율적으로 처리하도록 함으로써 공급망 전체에 걸친 불확실성을 감소시키고 높은 시장 변화에 민첩하게 대응하여 전체 공급망의 최적화를 도모하는 것이다. 요즘과 같이 기업 대 기업의 경쟁이 아닌 공급망 대 공급망의 경쟁으로 진화되고 있는 비즈니스 환경에서 공급망 관리를 통하여 공급망 전체의 효율성을 높이는 것은 기업의 수익증대와 고객 서비스에 있어 매우 중요하다.

도요타는 고객들의 다양한 니즈를 충족시키기 위하여 불가피하게 생산 제품의 수를 증가시켰고 이는 필연적으로 조직과 생산과정이 복잡해지는 결과를 수반하여 협력업체를 포함한 전체 공급망의 복잡성이 증가하게 되었다. 결국 도요타 스스로 이를 통제하고 관리하기 어렵게 되어 궁극적으로 복잡성의 덫에 빠지게 되었다. 이에 따라 수요 파악 및, 원자재 구매, 재고 관리 등 공급망 전반에 걸쳐 난항을 겪게 되었다. 도요타 리콜 사태의 궁극적인 원인이자, 도요타의 잠재한 가장 큰 문제는 생산 제품의 증가에 따라 복잡해진 공급망관리에 총체적으로 실패하였다는 것이다.

II. 오픈 이노베이션 동반성장의 의미

■ 오픈 이노베이션의 등장 배경

이런 복잡성의 덫이 비단 도요타에만 해당되는 것은 아니다. 미국 내 천명 이상의 직원을 보

유한 기업 중 200개 기업을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 신제품 및 서비스 설계에 드는 비용, 업무 복잡성으로 인해 추가적으로 드는 비용, 수정 컨설팅에 지출되는 비용, 이 모든 과정에서 드는 스트레스 비용 등을 고려할 때, 제품 원가의 총 10~25%가 기업의 복잡성으로 인해 지출되는 비용이라고 한다. 생각보다 많은 기업들이 복잡성이 초래하는 비효율성과 잠재적 실패의 위험을 안고 있는 것이다. 또한 '2010-2012년 세계 공급망 트렌드 조사' 따르면 글로벌화되고 있는 비즈니스 환경에서 공급망의 복잡성도 향후 많은 기업에서 우려하고 있는 사항으로 지목되고 있는데, 기업가의 85%가 매출성장의 주요 원천인 신규 글로벌 고객에게 서비스를 제공하는 문제로 공급망의 복잡성이 2012년 크게 가증될 것이라고 내다봤다. 신규 진출 지역에 제품과 서비스를 공급하게 되고 새로운 고객들의 기대에 부응하기 위해 취급 제품을 늘리면서 기업들의 공급망의 복잡성은 기업이 혼자서 통제할 수 있는 범위를 벗어나고 있는 것이다.

국내 제조사들이 글로벌 시장으로 나아가는 과정에서 공급망관리체계에 예상치도 못했던 문제가 발생하여 한 동안 고전한 것이 사실이다. R&D를 통해 경쟁사 대비 탁월한 기술력을 보유하고 있음에도 불구하고, 경쟁사에 비해 높은 가격에 제품을 내 놓아야 하거나, 부품 공급에 차질을 빚어 소비자가 원하는 시점에 제품을 공급하지 못했다거나, 수요 예측을 정확히 하지 못하여 적정 재고를 유지하지 못하는 등 다양한 문제가 발생하기 시작했다. 해외 시장에 대한 정확한 정보를 기반으로 SCM(Supply Chain Management) 전략을 수립하지 못한데다가 점차 커지는 기업의 복잡성을 제대로 통제하기 못했기 때문이다.

즉 기업들이 글로벌 시장으로 나아가고 그 규모가 커지는 과정에서 직면하는 불확실성은 갈수록 증가하게 되며 이에 대응하는 기업들의 복잡성 역시 기업이 통제할 수 있는 범위를 넘어서 증가하게 되는데 문제가 있다고 볼 수 있다. 그런데 만약 이러한 문제에 직면한 기업들이 오픈 이노베이션을 통해 경쟁력을 갖추고 글로벌 물류 기업과의 협업 모델을 수립하였다면 어떻게 되었을까? 아마 훨씬 효과적으로 해외 시장에서의 공급망관리가 효과적으로 이루어질 수 있었을 것이다. 이렇게 내·외부 조직을 활용하여 이노베이션을 구축하는 방법인 '오픈 이노베이션'은 산업을 막론하고 기술 개발에 투입되는 자원과 시간을 절감시키는 동시에, 연구 성과로 인한 이익을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 새로운 형태의 공급망 관리 체계를 통하여 물류 혁신을 주도하는 등 새로운 성장 동력으로 크게 각광을 받고 있다.

▣ 개방형 플랫폼의 개념

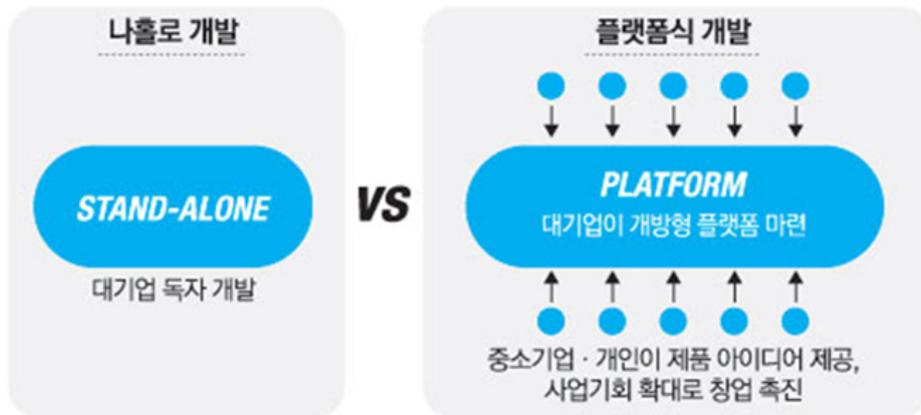
오픈 이노베이션은 “늘어나는 제품과 서비스를 관리하는 부서가 꼭 내부에 있어야 하는 것일까?” 하는 질문에서 시작한다. 세계 최대의 아웃소싱 업체인 리앤펑(Lie & Fung)은 자사의 생산

설비는 최대한 적게 유지하면서 공급망에 참여하는 협력업체의 역량을 집결시켜 활용하는 플랫폼 컴퍼니(platform company)의 선두주자로 꼽힌다. 리엔펑 컴퍼니의 빅터 펑 회장은 협력업체와 상호 신뢰 구축을 통해 그들에게 전반적이고 실질적인 권리를 부여하여, 이를 토대로 서로의 이익을 추구하는 '개방형 경영'을 통한 공급망 구축이 플랫폼 컴퍼니의 장점이라고 이야기 한다. 경쟁은 더 이상 기업과 기업간에 일어나는 것이 아니라 공급망과 공급망 간에 일어난다는 것을 간파한 리엔펑 그룹은 글로벌 기업을 만드는 가장 효율적인 방법은 내가 모든 것을 소유하는 것이 아니라 글로벌 공급망을 편성해서 이를 운영하는 것이라고 보았다. 따라서 지금까지 많은 기업들이 협력업체와 위계적인 질서에 따라 독점적으로 연계된 수직구조를 가지며, 제품 개발 기술을 공유하지 않고 원가 절감을 강조하며 모든 것을 통제하려고 하는 반면, 리엔펑사는 협력업체와 '느슨하게 연결되어 있는(loosely coupled) 구조를 지향하고, 공급업체와 파트너가 됐을 때 그 협력업체와 100% 독점적으로 일하기보다는 30~70%만 일하고자 하였다. 그 이유는 폐쇄적인 것 보다 개방적이고 수평적인 관계로 구성된 공급망이 더 많은 아이디어와 변화에 대한 민첩한 대응을 가능하게 한다는 것을 알기 때문이다.

이와 비슷한 사례로 베니티 페어(Vanity Fair) 사를 들 수 있다. 이 회사는 1988년 설립된 글로벌 의류회사이다. 의류산업의 특성상 공급망을 관리하기 어려운 점이 있는데, 그 이유는 의류제품의 경우 디자인, 색상, 사이즈를 포함하여 그 종류가 너무 다양하고, 지역과 제품라인에 따라 비용과 디자인의 문제가 다르다는 점이다. 베니티 페어는 그들의 협력업체와의 상호간 신뢰가 부족하고 짧은 계약 기간을 가지고 있었다. 따라서 협력업체와 생산정보를 공유하지 않았고 과도한 재고를 보유할 수밖에 없었으며, 협력업체들의 생산프로세스에 대한 투자를 하지 않았다. 이러한 점은 베니티 페어의 공급망의 성과를 낮추는 결과를 낳았다. 결국 베니티 페어는 협력업체와 통합과 아웃소싱의 중간 수준의 관계를 구축하는 전략을 취했는데 이를 "A Third Way" 라고 하였다. 이 전략을 통해 협력업체와 보다 장기적인 계약을 체결하고 생산정보를 공유하는 한편 협력업체에 대한 투자도 하였다. 자연히 협력업체와 신뢰도 쌓이게 되고 협력업체도 그들의 정보나 노하우를 베니티 페어와 공유하게 되어 상호 간의 동반성장이 가능하게 되었다.

위에서 언급된 플랫폼을 통한 거래는 필연적으로 대기업과 중소기업의 동반성장 패러다임으로 연결될 수밖에 없다. 대기업이 독자적으로 '나홀로 개발'을 하고, 그에 따른 혜택과 복잡성을 떠안는 과거의 개발 방식과 달리 대기업이 개방형 플랫폼을 마련하면 중소기업이나 개인이 새로운 제품 아이디어를 제공하며 플랫폼에 참여하는 방식이다. 기존에 플랫폼 경영 방식은 폐쇄형 플랫폼 경영으로 대기업이 일부 중소기업에 한해 아이디어를 받아들이는 형태였다. 이와 달리 여기서 제시하는 개방형 플랫폼은 해당 플랫폼에 일정 수익구조를 마련하고 대기업은 중소기업의 아이디어를 자유롭게 받아들이면서 양 쪽 모두 수익을 얻는 방식이다. 개방형 플랫폼식 개발은 <Figure 2>처럼 나타낼 수 있다. 이는 대기업이 중소기업이나 협력업체와 협력하여 동반성장하는 방식으로 사회적 책임이라는 대기업의 윤리와도 직결되는 생산방식이라고 할 수 있다.

〈그림 2〉 플랫폼식 개발



듀폰(DuPont) 역시 오픈 이노베이션을 잘 이행하고 있는 기업 중 하나이다. 다른 소재·화학 기업들과 마찬가지로 듀폰도 새로운 사업모델의 확보가 주요한 이슈이다. 듀폰의 오픈 이노베이션은 파트너와의 협력적 제휴에 기반 하는데, 크게 라이선싱, 인수합병, 기술제휴, 벤처투자 등으로 구성된다. 그 중에서도 대표적인 전략이 라이선싱이다. 원천기술 개발에 주력해온 듀폰은 자신의 비즈니스 관련 없는 분야의 기술을 라이선싱하고 있다. 이를 통해 부가적인 수익을 창출함과 동시에 라이선싱한 기술이 새로운 시장을 창출하기도 하여 듀폰이 가지고 있는 기술에 대한 가치를 상승시키기도 한다. 뿐만 아니라 듀폰은 노스캐롤라이나 대학, MIT 대학 등과 공동으로 기술개발을 하고 있으며 벤처투자도 활발히 하고 있다. 또한 듀폰은 자체적으로 240여개의 기술에 관련된 커뮤니티와 180여개의 비기술적인 커뮤니티를 가지고 있는데, 이러한 400여개의 커뮤니티는 듀폰 내부에서 나타나는 수많은 아이디어를 저장하고 이를 필요로 하는 다른 구성원에게 전달하는 역할을 수행하고 있다. 듀폰은 이러한 오픈이노베이션을 통해 연평균 10%의 성장률을 유지하는 한편 기술혁신에 의한 신제품의 매출액 기여도가 30%를 넘어서고 있다. 이는 오픈이노베이션이 기업의 창조혁신의 원천이 될 수 있다는 것을 잘 보여준다.

■ 오픈 이노베이션의 개념

위에서 설명한 개방형 플랫폼은 외부 창조적 역량을 지닌 다양한 형태의 조직 및 인적 자원을 활용하여 R&D 혁신을 이루려는 오픈 이노베이션의 한 가지 형태라고 볼 수 있다. 이 외에도 공급망 상의 Demand Forecasting, Procurement, Market Sensing 등에도 오픈 이노베이션 개념을 확대 적용 가능하다.

이처럼 오픈 이노베이션(open innovation)은 과거의 혁신(innovation)활동과는 사뭇 다른 개

념으로, 과거 혁신 활동이 회사 내부에서 이루어 내야 할 과제로 여겨졌다고 한다면, 오픈 이노베이션은 회사 외부의 조직이나 인재도 회사의 혁신에 이바지 할 수 있다는 인식의 전환에서 출발한다. 구매-생산-판매로 이어지는 일반적인 기업 Value Chain 상에 외부 조직이 참여할 수 있는 새로운 공간을 만들고, 이를 통해 기업이 지금까지 추구해 오지 않았던 새로운 방식의 비즈니스 모델이 만들어 질 수 있다. 과거의 혁신이 내부 자원을 통제해 경쟁사가 우리의 아이디어를 통해 이익을 내지 못하게 해야 한다고 생각한 반면, 오픈 이노베이션은 내부 자원을 다른 사람들이 이용할 수 있게 하고 거기서 새로운 이익을 창출한다는 아이디어에 기반을 둔다. 또한 과거의 혁신이 새로운 아이디어를 창조하는 것을 의미하였다면, 오픈 이노베이션은 내부, 외부에 산재한 아이디어나 기 보유 역량을 새로운 형태로 조합하는 것도 의미한다.

최근 기업 내부에 존재하고 있는 공급망 관리 체계에 Mobile이라는 새로운 기술이 결합하여 M-SCM이라는 혁신적인 비즈니스 프로세스가 각광을 받고 있다. 공급망 관리에서 중요한 Demand Forecasting, Inventory Management, Sales & Order Management 등이 모바일 환경과 결합하여 점차 Real-time SCM 환경을 만들어 가고 있으며, 이는 기업의 핵심 경쟁력으로 자리 잡아 가고 있다. M-SCM을 통해 실시간으로 주문, 생산, 판매 현황을 조회할 수 있을 뿐만 아니라, 유통 채널과의 SCM 데이터베이스 공유를 통하여 소비량을 보다 정확하게 예측할 수 있게 되었다. 유통 채널은 재고 및 물량 공급에 대한 정확한 정보를 통하여 판매 전략을 수립할 수 있고, 제조사는 판매 정보를 통하여 정확한 생산, 구매 계획을 수립할 수 있다. 그리고 이와 같은 내·외부 데이터베이스 통합은 SCM Value Chain 전반에 걸쳐 나타나고 있으며, Cloud Computing 환경이 확장됨에 따라 점차 가속화 되고 있다. 이제는 기업의 SCM 정보도 공유를 통한 동반성장의 길로 나갈 수 있는 새로운 개념으로 관리될 필요가 있다.

▣ 오픈 이노베이션이 중요한 이유

이러한 오픈 이노베이션이 부각되고 있는 데에는 크게 세 가지 이유가 있다.

첫 번째는 늘어나는 연구개발 비용이다. 한국산업은행 자료에 따르면 2009년에는 약 898억 원 정도였던 연구 개발비가 2010년에는 2,192억 원으로 증가하는 추세에 있다고 한다. 연구 개발비는 잠재적 수익을 위한 것인 만큼, 위험이 내포되어 있는 비용으로 한 기업이 증가하는 이 모든 연구 개발비를 감당한다는 것은 큰 부담 요소이다. 따라서 플랫폼을 개방하여, 중소기업이나 개인이 각자의 이익을 위해 특정기업의 혁신과 연구 개발에 참여하는 오픈 이노베이션은 이에 대한 좋은 대안이 될 수 있다.

두 번째로 짧아지는 제품 수명과 개발 주기를 들 수 있다. 새 자동차를 개발하는 데 1980년대

에는 33개월, 1990년대에는 24개월이 걸렸고, 2010년에는 12개월이 걸린다고 한다. 이처럼 제품 수명이 짧아지고, 그에 따라 짧은 시간 내에 새로운 제품을 내놓아야 하는 기업의 부담은 커져만 간다. 제품 아이디어 및 기술 개발을 내부에서만 해결하려 하지 말고 오픈 이노베이션을 통해 다양한 타 기업 및 개인의 도움을 이용할 수 있다면, 보다 수월하고 빠르게 제품 개발에 성공할 수 있다.

세 번째로 Value Chain Complexity를 들 수 있다. 글로벌 시장의 진출과 더불어 거미줄처럼 엮여있는 복잡 거대한 Supply Chain를 효과적으로 관리, 운영하기 위해서는 내부의 역량으로 한계가 있다. 내부의 프로세스와 데이터를 기업 스스로가 컨트롤 하고 운영할 수 있는 범위를 벗어나고 있다. 지금과 같이 Complexity가 높은 환경에서 기업이 과거와 같은 controllability를 확보하기 위해서는 훨씬 많은 비용이 지출되어야 한다. Supply Chain을 개방, 공유하면 부품공급업체 및 유통 채널 등이 유기적으로 살아 움직이며 최적의 비즈니스 환경을 만들어 갈 수 있도록 진하게 나갈 것이다. 그리고 Mobility는 이러한 공급망 생태계가 보다 최적의 환경으로 빠르게 변화해 할 수 있는 촉매제가 될 수 있을 것이다.

네 번째 이유로 산업 장벽 간의 경계가 사라져가는 시장 환경을 들 수 있다. 예를 들어, 예전에 주유업체의 경쟁자는 다른 주유업체들 뿐이었다. 하지만 요즘처럼 전기 자동차가 개발되고 있는 상황에서는, 주유업체의 경쟁자는 전기 자동차를 개발하고 생산하는 자동차 생산 기업이 될 수도 있다. 이처럼 산업간 장벽이 허물어져 감에 따라 기업은 다양한 산업분야에 걸쳐있는 잠재적인 경쟁자들과 경쟁하게 되었다. 이러한 상황에서는 다양한 분야에서 개방적으로 의견을 수렴하고, 아이디어를 얻는 오픈 이노베이션이 기업의 성공에 긍정적인 기여를 할 수 있다.

이러한 이유들에 힘입어, 전 세계적으로 오픈 이노베이션이 각광 받고 있으며, 블룸버그나, 맥킨지 등 내노라하는 기업들의 오픈 이노베이션 성공 사례들을 주위에서 쉽게 접할 수 있다.

지금까지 도요타 사례를 통해 기업들의 복잡성이 증가하고 있으며 그러한 복잡성의 증가가 기업의 비효율을 야기한다는 것을 살펴보았다. 또한 기업을 작고 효율적으로 유지하면서도 동시에 다양한 아이디어와 기술을 결합시킬 수 있는 오픈 이노베이션이 앞서 말한 복잡성의 문제를 해결할 수 있는 대안으로 떠오르고 있다는 것도 살펴보았다. 그렇다면 이러한 오픈 이노베이션은 구체적으로 어떠한 대상과 과정을 통해 이루어 질 수 있을까? 구체적인 사례와 함께 짚어보자.

▣ 협력사는 창조혁신을 위한 동반자

근래에 대기업들이 시장점유율을 늘려감으로 인해 밀려나는 중소기업체들에 대한 관심이 증폭되고 있다. 특히, 협력 중소기업에 대한 지원을 늘려 동반성장을 펼치자는 목소리가 더욱 커

지고 있다. 기존의 대기업의 전략적 소싱 및 생존을 위한 중소기업 납품 단가 인하 등의 전략은 장기적인 관점에서 기업의 공급사슬 생태계를 파괴하기 때문에 장기적인 관점에서 기업의 성과에 나쁜 영향을 끼친다. 따라서 대기업의 경우 중소기업과 종속적인 하청관계를 해소하고 동반자관계의 파트너십 관계유지를 중심으로 협력적이고 수평적인 관계로 전환하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 최근 정부가 발표한 대기업-중소기업의 동반성장 방침은 경기침체로 인해 무너진 중소기업의 시장경쟁력을 제고하기 위한 대기업들의 사회적 책임을 일깨워준다. 대기업의 독자생존이란 방식보다 협력사들과의 동반성장은 기업경영의 윤리적인 측면을 보장하는 부분이라 볼 수 있을 것이다. 즉 대기업이 단기적인 이익만 따지기 보다는 여러 협력업체와 동반성장할 수 있는 기업 생태계를 조성함으로써 사회적 책임도 중시하는 윤리경영을 실천할 수 있다. 이로 인해 2010년 대기업-중소기업 협력 지원자금이 전년대비 33%가 증가할 만큼 동반성장의 중요성이 부각되고 있다. 이렇듯 협력업체들과의 동반성장은 오픈이노베이션을 구축할 수 있는 수단으로 대두되기 때문에 협력사의 경쟁력 제고뿐만이 아닌 모기업의 창조혁신에도 이바지할 것으로 판단된다.

과거 IBM의 비즈니스 모델은 방대한 수직 통합이었다. 컴퓨터의 하드웨어부터 소프트웨어 개발까지 모두 기업 자체조직을 통해 수행되어 왔다. 따라서 IBM은 연구개발에서부터 제조와 생산, 영업과 판매 그리고 고객 서비스 지원까지 도맡아 하였고, 이에 따라 여러 문제점들이 속출하였다. 복잡한 내부조직과 사업 부서끼리의 잦은 영역 침범으로 인한 끊임없는 내부혼란으로, 결국 IBM의 시장 내 점유율은 10% 미만으로 급격히 하락하게 되었다. 또한 방대한 수직통합은 경쟁사보다 모든 사업 분야에서 기술력이 뒤처지게 만드는 큰 원인으로 작용하여 1992년도에는 과도한 비용 지출로 인해 기록적인 50억 달러 손실을 입어야 했다.

결국 IBM은 과거 비즈니스 모델을 청산하고 오픈 이노베이션을 통해 변화를 모색하기 시작하였다. 특히나 자체적으로 임해오던 연구개발 분야에 다른 협력사들의 참여를 허용하기 시작하면서 기술력 강화를 꾀했다. 구체적으로, 보유한 특허자산을 타 기업들에게 재양도하여 기술 협력을 실시하였으며, 이로 인해 2004년 수익은 12억 달러로 꺾여졌다. 이제는 기업 매출의 10%까지 차지하면서 IBM은 공동연구개발의 이득을 보고 있다.

또한 자체적인 생산라인을 구축해오던 방식을 바꿔 반도체 생산을 협력사에게 의뢰하게 되면서 막대한 수익을 창출하였다. 협력사와의 오픈 이노베이션은 더욱 효율적인 생산시스템을 구축시키는 창조적 혁신을 가능케 했으며, 다른 한편으로 협력사는 경쟁력 강화란 이득을 얻게 되어 동반성장 경영을 통해 윤리적인 측면까지 만족시키는 일거양득의 쾌거를 이루게 됐다.

협력사와 함께 하는 오픈 이노베이션은 여러 산업에 걸쳐 나타나고 있다. P&G는 시장경쟁이 심화되고 기술개발 속도가 점점 빨라지면서 독자적인 연구개발로 시장흐름을 따라가고 경쟁력을 유지하기 어렵다고 판단하였다. 회사는 자율권을 부여한 특수연구팀인 Skunk Works를 조직하여 중소 공급업체의 아이디어를 활용한 혁신 활동을 활발히 펼쳤다. 특히 연구개발 목표를 수

정하여 회사 혁신의 50%는 외부에서 획득하겠다는 다짐을 하였으며, 비용을 절감하면서 개방적 혁신 시스템을 구축하였다. 결국, P&G는 신제품 시장출시 기간을 2년에서 1년으로 단축시켰으며 R&D생산성을 향상시켜 매출액 대비 R&D투자액은 오히려 감소한 것으로 조사됐다.

이처럼 공급업체와의 협력과 활발한 네트워크 구축은 혁신적인 프로젝트 성공률을 높이고 궁극적으로 장기적인 수익 창출에도 기여할 것이다.

■ 결론

세계의 많은 선도 기업들이 그 동안의 성공을 바탕으로 제품을 다양화 하고 해외생산 공정을 확대 하는 등 복잡성이 높아지는 방향으로 나아가고 있다. 다양한 고객의 성향을 맞추고, 새로운 시장을 개척하기 위해서 이와 같은 변화와 도전은 기업으로서 불가피한 선택일 수도 있다. 하지만 기업의 확장과 새로운 사업 진출, 모델 개발에 그림자처럼 뒤따르는 복잡성은, 당장은 가시적인 문제로 부각되지 않지만 꾸준히 기업 안에 비효율을 축적한다. 상품과 생산이 복잡해지는 것이 시장에 발맞추기 위한 기업의 필연적인 변화라면, 그를 위한 확장과 다양성에 수반되는 복잡성을 외부로 전화하는 방법이 기업이 선택할 수 있는 또 하나의 경영 옵션일 것이다. 그것이 바로 이 글에서 강조한 오픈 이노베이션이다.

오픈 이노베이션은 현대, 미래 기업이 포괄해야 할 다양성을 최대한 끌어올리면서 확장에 대한 비용인 복잡성은 기업 내부에 두지 않는 방식이다. 오픈 이노베이션의 성공적인 도입과 실행을 위해서는 오픈 네트워크의 적극적인 활용이 필요하다. 또한 플랫폼 제공자인 대기업은 중소기업 혹은 개인 등, 플랫폼 참가자들과 공동체 의식을 가지고 신뢰와 동등한 입장에서의 파트너십을 구축하는 것이 필요하다.

오픈 이노베이션은 다양한 측면에서 업무 성과를 향상시키기 위한 필수적인 방법으로 인식되어, 해외의 많은 기업들이 도입을 고려하고 있다. 하지만 이에 대한 국내 기업들의 인식과 노력은 미미한 편이다. 대기업 입장에서는 오픈 이노베이션을 통해 내부에서 이노베이션을 해결하려고 할 때 불가피하게 커지는 조직에 따른 복잡성을 피할 수 있고, 내부에서 부딪히는 아이디어의 한계를 넘어서 다양한 참여자들과의 협력으로 성과를 극대화 할 수 있다. 동시에 대기업은 기술개발이나 프로세스 혁신 등의 기회를 외부에 제공함으로써, 중소기업과 동반 성장이라는 사회적인 역할도 수행할 수 있다. 향후 국내 기업들도 오픈 이노베이션 시스템을 성공적으로 구축, 활용하여 기업과 사업의 성과를 향상시킬 수 있기를 기대해본다.

동반성장의 평가: 동반성장지수의 구성과 관리

주 현 | 산업연구원 실장

I. 머리말

우리 경제는 정부대기업·수출 주도로 소위 압축성장을 달성했으며 그 과정에서 대·중소기업의 긴밀한 관계가 중요한 역할을 했던 것으로 평가된다. 초기의 산업화 시기에는 제한된 생산능력을 단시일 내에 확보하기 위하여 대기업은 조립을, 중소기업은 부품을 담당토록 함으로써 산업구조의 고도화가 가능했었다. 1980년대 후반 이후 대기업 중심으로 인건비가 급등하면서 대기업은 저렴한 인건비를 활용하기 위한 방편으로 중소기업을 적극 활용하기도 했다. 그러나 이제 우리 경제가 요소투입주도형에서 혁신주도형으로 전환됨에 따라 한층 업그레이드된 형태의 대·중소기업 관계 정립이 필요하게 되었다. 대·중소기업 동반성장은 이러한 경제적 필요에 따른 자연스러운 요구이다.

더군다나 2000년대 들어서면서 대·중소기업 간의 격차구조가 전 사회적 양극화를 낳는 요인으로 제기되면서 대·중소기업 동반성장에 대한 또 다른 관점에서의 필요성이 제기되었다. 경제학 교과서는 경쟁적 시장이 자원의 효율적 배분을 가능케 하고 사회적 최적을 보장한다고 가르치지만 현실의 시장은 교과서의 시장과는 다르다. 특히 우리나라 대·중소기업 거래관계에는 대등한 경제주체로서의 쌍방의 이해가 합리적으로 반영되는 것이 아니라 양자 간 협상력 혹은 교섭력의 격차가 그대로 반영되는 특성이 있다. 그리고 이러한 거래관행이 단순히 기업 차원의 미시적 문제에 그치지 않고 사회 전반의 양극화의 출발점이 되고 있다.

우리 사회에 대·중소기업 동반성장의 필요성에 대한 공감대는 어느 정도 확산되었으나 실제 동반성장의 수준에 대해서는 의문의 여지가 있다. 동반성장의 수준을 평가할 수 있다면 기업들이 보다 효과적으로 동반성장을 추진할 수 있을 것이라 기대할 수 있다. 이러한 문제의식하에 본고는 동반성장 수준을 평가하는 방법론으로서 동반성장지수를 제시하려고 한다.

Ⅱ. 대·중소기업 동반성장에 대한 기본인식

1. 동반성장의 필요성

대기업이나 중소기업 모두에 대·중소기업 동반성장의 필요성에 대한 공감대는 이미 상당 정도 형성되어 있는 것으로 보인다. 이러한 공감대는 외부에서 주입된 것이라기보다는 경쟁력을 제고하기 위해서 대·중소기업 동반성장이 필요하다고 기업 스스로 인식하기 때문으로 자연스럽게 조성된 것이라 생각된다.

경제발전에 따라 우리 기업의 경쟁력은 고도로 복잡한 기술에 근간을 두고 산업의 융·복합화 추세에 적극 부응토록 요구받고 있다. 이러한 경제환경에서 단일 기업 혼자서는 충분한 경쟁력을 유지하기 어려우며, 글로벌 경쟁도 단일 기업 간의 경쟁에서 기업 네트워크 간의 경쟁으로 전환되는 양상을 보이고 있다. 즉, 기업의 경쟁력은 단일 기업 스스로의 능력만이 아니라 협력 관계에 있는 중소기업을 포함한 기업 네트워크 능력에 좌우되게 되었다.

대·중소기업 동반성장은 개별 기업의 차원을 넘어 국민경제라는 관점에서 절실한 과제가 되고 있다. 동반성장은 일차적으로는 양극화 문제의 해소를, 궁극적으로는 지속발전이 가능한 경제의 실현을 위해 필요하다고 생각된다.

우리나라는 선택과 집중에 따른 급속한 산업화를 통해 경제발전을 이룩하였으며, 대기업은 세계적인 수준의 경쟁력을 확보한 것으로 평가되고 있다. 그러나 중소기업을 포함한 전반적인 산업생태계의 경쟁력은 아직 미흡하다. 특히 경제성장의 성과가 대기업에 집중되고 중소기업으로의 파급이 제한되어 소위 대·중소기업 양극화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 중소기업-중견기업-대기업으로 성장하는 데 구조적 제약요인이 있는 것으로 판단되며 이는 대·중소기업 양극화와 관련이 있는 것으로 보인다. 아직까지는 중소기업 영역 내에서 창업과 퇴출은 활발하게 이루어지고 있지만, 양극화 현상이 지속되면 산업생태계 전체의 역동성이 현저하게 저하되는 것이 불가피하다.

대기업 중심의 경제성장은 지속적으로 성장동력을 확보하고 양질의 일자리를 창출하는 데에도 한계를 보인다. 고용 문제는 우리 경제의 가장 중요한 현안 중의 하나가 되었는데, 대기업의 고용창출 능력을 고려할 때 경쟁력 있는 중소기업의 창업과 성장을 통한 좋은 일자리 창출이 절실하다. 또한 대·중소기업 간 불공정 거래관행은 사회적 자본으로서의 신뢰 기반을 약화시키고 사회의 통합을 저해하는 요인이 되고 있다.¹⁾

1) 정부는 지난 2월 17일 대통령 주재로 개최된 ‘제1차 공정한 사회 추진회의’를 통해 ‘공정한 사회’ 구현을 위한

요컨대, 대·중소기업 동반성장은, 급변하는 글로벌 기업환경에서 기업의 경쟁력 확보를 위해서, 우리 경제의 지속적인 성장동력과 양질의 일자리 창출을 위해서, '기회 균등, 공정한 경쟁, 노력에 따른 성과공유'가 이루어지는 건강하고 효율적인 경제를 구현하기 위해서 필수불가결한 요소가 되고 있다.

2. 국민들의 동반성장에 대한 인식

우리나라 국민들은 대·중소기업 동반성장에 대해 어떻게 인식하고 있을까? 대·중소기업 동반 성장에 대한 국민의식을 살펴보기 위하여 지난 3월 초 국민 303명을 대상으로 설문조사를 실시 하였다.²⁾

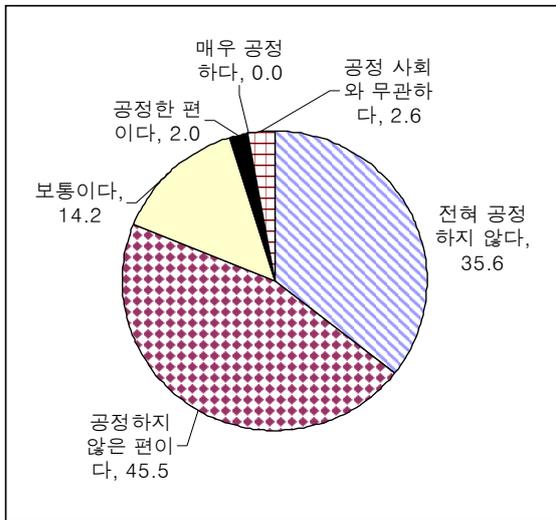
먼저, 국민들의 81.2%는 대·중소기업 간 관계가 공정하지 않다고 생각하는 것으로 나타났다. 우리나라에서 대·중소기업 간 관계의 공정성을 묻는 설문에서, '전혀 공정하지 않다'는 응답이 35.6%, '공정하지 않은 편이다'라는 응답이 45.5%, '보통이다'라는 응답이 14.2%였다. 반면, '공정한 편이다'라는 응답은 2.0%에 불과했고, '매우 공정하다'는 응답은 전혀 없었다. '대·중소기업 간 관계는 공정 사회와 관련이 없다'는 응답은 2.6%에 불과하였다.

다음으로, 국민들의 88.1%는 우리 경제의 지속발전을 위해 대·중소기업 동반성장이 중요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 우리 경제의 지속발전을 위한 대·중소기업 동반성장의 중요성을 묻는 설문에서, '매우 중요하다'는 응답이 59.7%, '중요한 편이다'라는 응답이 28.4%, '보통이다'라는 응답이 9.6%였다. 반면, '중요하지 않다'는 응답은 1.7%, '전혀 중요하지 않다'는 응답은 0.7%에 불과하였다. 요컨대, 국민들은 대·중소기업 간 관계를 우리 경제의 지속발전을 위한 핵심 사안으로 이해하고 있다고 볼 수 있다.

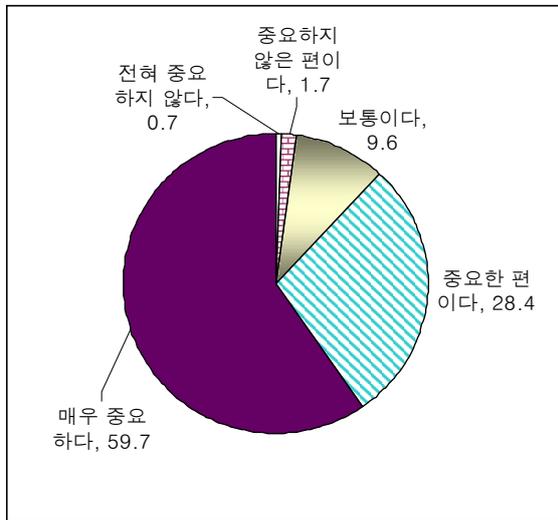
5대 추진방향의 하나로 '건강한 시장경제로 활력있는 사회'를 제기하고, 8대 중점과제의 하나로 '대·중소기업 동반성장'을 선정한 바 있다.

2) 동 설문조사는 경제·인문사회연구회가 산업연구원(KIET) 등 산하 23개 연구기관 등과 함께 진행하는 「공정한 사회 구현을 위한 종합정책 연구」의 일환으로 이루어진 것이다. 전체 설문조사는 전국 성인남녀 1,211명을 대상으로 2011년 3월 1일에서 5일까지 진행되었으며, 이 중 본문에 소개된 대·중소기업 동반성장과 관련된 설문은 필자에 의해 기획되어 전국 성인남녀 303명을 대상으로 조사되었고, 설문조사 결과의 신뢰도는 95%±5.7이다.

〈대·중소기업 간 관계의 공정성〉

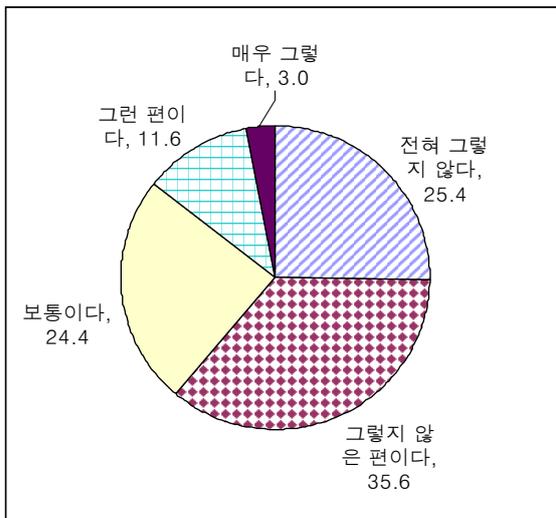


〈경제 지속발전을 위한 동반성장 중요성〉

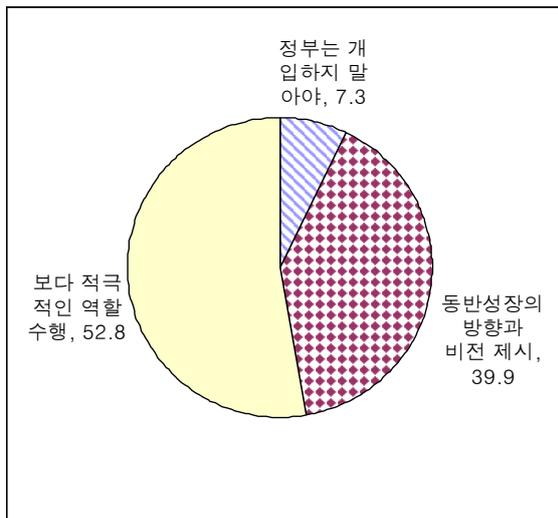


자료: 산업연구원, “『공정한 사회』에 관한 설문조사 - 산업 분야”, 2011. 3.

〈현재 대·중소기업 동반성장 여부〉



〈동반성장을 위한 정부의 역할〉



자료: 산업연구원, “『공정한 사회』에 관한 설문조사 - 산업 분야”, 2011. 3.

셋째, 국민들의 61.0%는 우리나라의 대·중소기업 동반성장 수준이 미흡하다고 생각하는 것으로 나타났다. 우리나라에서 대기업과 중소기업이 동반성장하고 있다고 생각하는지 묻는 설문에서, ‘전혀 그렇지 않다’(25.4%), ‘그렇지 않은 편이다’(35.6%)라는 부정적인 응답이 61.0%였고, ‘보통이다’라는 응답은 24.4%였다. 반면, ‘그런 편이다’(11.6%), ‘매우 그렇다’(3.0%)는 긍정적인 응답은 14.6%에 불과하였다. 요컨대, 국민들은 대·중소기업 동반성장은 그 필요성에 비해 미흡한 수준으로 이루어지고 있다고 인식하고 있다.

넷째, 국민들의 52.8%는 대·중소기업 동반성장을 위해 정부가 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 대·중소기업 동반성장을 위하여 정부는 어떤 역할을 수행해야 한다고 생각하는지 묻는 설문에서, '기업들 간의 문제이므로 정부는 개입하지 말아야 한다'며 비개입을 지지하는 응답은 7.3%에 불과하였다. 또한 '정부가 동반성장의 방향과 비전을 제시하는 정도가 적당하다'며 소극적 개입을 지지하는 응답은 39.9%였다. 반면, '기업에 일방적으로 맡겨놓으면 안되며, 정부가 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다'며 적극적 개입을 지지하는 응답이 52.8%로 절반을 넘었다. 요컨대, 대·중소기업 동반성장 수준이 그 필요성에 미치지 못하는 현실로 인해 국민들은 정부에 적극적인 개입을 요구하고 있다고 해석된다.

3. 동반성장을 위한 경제주체별 역할

1) 대기업의 역할

대기업과 중소기업은 대등한 경제주체이지만, 동반성장을 선도하는 기업은 대기업이 될 수밖에 없다. 우선 대기업은 동반성장 전략에 대한 확고한 인식을 가져야 한다. 최고경영자가 단호한 동반성장 실천의지를 표명하고, 동반성장을 현장에서 지속적으로 이행될 수 있는 경영전략으로 정착시키고, 단기 실적보다는 동반성장 이행에 비중을 두는 평가보상시스템을 구축하고, 필요하다면 동반성장을 추진할 전담조직을 구성·운영할 수도 있을 것이다. 다음으로, 우월적 거래관행에서 탈피하여야 한다. 일방적 납품단가 책정, 구두발주, 기술탈취 등 불공정 거래관행 개선을 위해 노력해야 한다. 원가절감 압력을 행사하기보다는 중소기업의 혁신노력을 보상하는 성과공유제도 도입·확산 등 합리적 분담 기준을 마련하여 시행해야 한다. 셋째, 기업네트워크 전체의 경쟁력 강화를 선도해야 한다. 협력사 경쟁력 제고 목적(기술개발, 생산성 향상, 인력양성, 해외마케팅 등)의 동반성장 프로그램 운영을 위해 투자해야 한다. 기왕이면 국내 중소기업이 생산하는 부품소재·장비 사용을 확대하고, 해외 동반진출과 협력사의 해외공장 납품을 활성화한다면 더욱 좋을 것이다. 또한 동반성장 대상을 1차 협력사에서 2차 이하 협력사로 확대하여야 한다. 넷째, 지속가능한 발전을 위한 사회적 책임을 이행해야 한다. 미래를 위한 투자와 사회적 책임이라는 관점을 고려할 필요가 있으며, 우리 사회에서의 대기업과 중소기업의 역할에 대해 고민할 필요가 있다.

2) 중소기업의 역할

중소기업은 역량을 갖춘 동반성장의 파트너가 되어야 한다. 우선, 자율적인 윤리·투명경영과

기업가정신을 확립해야 한다. 중소기업 스스로 회계·경영 투명성을 강화하고, 정부의 지원과 보호에 대한 과도한 의존을 지양하고, 도전적·진취적인 기업가정신을 가지고 생산적 경영활동에 전념할 필요가 있다. 다음으로, 끊임없는 자기혁신을 통해 동반자로서의 경쟁력을 제고해야 한다. 지속적인 원가생산성 혁신과 품질·납기에 대한 신뢰도 제고로 거래의 공정성과 안정성을 확보하도록 노력해야 하며 좁은 내수시장에서 중소기업 간 과당경쟁을 지양하고 연구개발 투자 등 기술혁신 노력을 통해 글로벌 전문기업으로의 도약을 도모해야 한다. 셋째, 중소기업 간 공정거래 질서 확립 및 협력 강화를 위해서도 노력해야 한다. 대기업과 1차 협력사 간 거래질서 개선이 2차 이하 협력사로 파급될 수 있도록 중소기업 간에도 공정거래 문화가 정착되어야 한다. 또한 중소기업 간 협력이 카르텔이나 담합 행위로 변질되지 않도록 유의해야 한다.

3) 정부의 역할

우리 경제는 이미 정부주도형 개발경제에서 벗어나 각 경제주체의 자유의지에 따른 행동이 시장에 의해 조율되는 성숙한 선진경제로 진입하고 있다. 따라서 동반성장은 기업들이 자율적으로 추진할 때 그 성과도 극대화될 수 있지만, 정부는 정부 나름대로 민간 자발적인 동반성장 노력을 뒷받침하기 위해 노력해야 한다. 일각에서는 동반성장이 일차적으로 기업 간의 문제라는 점에서 정부의 개입을 경계하는 시각이 존재하기도 한다. 그러나 대·중소기업 동반성장의 필요성이 제기된 것은 민간의 자발적인 동반성장이 사회적 필요 수준에 미치지 못했기 때문이다. 정부가 개별 기업 활동에 지나치게 개입하는 것은 바람직하지 않으며 경계할 필요가 있다. 그러나 전반적인 산업생태계의 개선을 위해 개별 기업이나 민간단체가 수행하기 어려운 역할이 있다면 이는 정부의 몫이 되어야 한다. 정부가 적절한 수준에서 민간의 자율적 노력을 뒷받침해야 한다.

정부는 공정한 시장경제질서가 유지될 수 있도록 법·제도를 정비하고 기업들이 이를 준수하도록 감시자의 역할을 수행하여야 하며, 기업들이 상호 신뢰 속에서 협력성과를 창출해 낼 수 있는 기반 조성에 힘써야 한다. 동반성장은 법과 제도로 강제될 수 있는 것이 아니다. 기업 전반의 근본적인 인식전환을 통해 시장 친화적인 동반성장이 추진될 수 있도록 해야 한다.

이를 위해 정부는 대·중소기업 동반성장에 대한 인식 및 동반성장 모델을 확산시키는 것이다.

정부는 동반성장에 대한 기업 CEO의 공감대뿐만 아니라 대·중소기업 실무자들에까지 동반성장에 대한 공감대를 확산시키기 위한 방안을 강구해야 한다. 또한 어느 기업이 바람직한 동반성장 모델을 구현했다고 해도 개별 기업의 입장에서는 이를 적극적으로 확산시켜야 할 유인이 없으므로 정부가 동반성장의 최적 관행을 발굴하여 확산시킴으로써 동반성장 우수기업의 평판을 제고시켜 주면서 모델 구현의 외부효과를 기대할 수 있다.

정부의 대·중소기업 동반성장의 필요성에 대한 범부처적 공감대를 형성하고 관련 정책의 발굴을 위해 노력해야 한다. 이를 통해 다양한 산업과 다양한 층위에서 동반성장을 유도할 수 있는

실효성 있는 시책 발굴을 기대할 수 있다. 정부는 자발적으로 동반성장의 노력을 기울이는 기업을 포상하고 정부가 제공할 수 있는 인센티브를 부여할 수 있다. 반면 동반성장에 적극적으로이지 않은 기업에 대한 불이익도 강화할 수 있다. 특히 기업 간 협력행위는 자발적인 선택사항이지만, 불공정 하도급거래는 기업의 선택사항이 아니라 법적인 금지사항이므로 당연히 제재되어야 한다.

〈정부의 중점 대·중소기업 동반성장 프로그램〉

분야	세부 추진과제	프로그램
공정거래 질서의 확립	① 납품단가 조정체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합에 납품단가 조정협의 신청권 부여 - 신속한 납품단가 조정 Fast Track 제도 - 납품단가 조정 효과를 2차 이하 협력사로 확산 <ul style="list-style-type: none"> • 납품단가 조정내역 통지 의무 준수 • 납품단가 조정정보 공유시스템
	② 자의적 납품대금 감액 및 구두발주 방지촉	<ul style="list-style-type: none"> - 납품대금 감액시, 원사업자 입증책임 전환 - 동반성장협약서에 임원 평가시 동반성장 실적 중시 명시 - 하도급계약 추정제 정착 - 업종별 표준하도급계약서 보급 확대 - 발주예정사실 및 물량 통보 시스템
	③ 중소기업 기술 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 기술자료 임치제 활성화 - 원가계산서 등 기술자료 요구 절차 강화 - 일방적 사업장 출입 및 실사 금지 - 기술자료 탈취유용에 따른 대기업의 손해배상책임 강화
	④ 대형유통업체의 불공정거래 감시 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 「대규모소매업 거래 공정화에 관한 법률」 제정 - 유통분야 불공정거래행위 실태조사 강화 - 표준거래계약서 제정·보급 - 판매수수료의 합리적 결정여건 조성
	⑤ 2차 이하 협력사로 하도급법 적용 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 2차·3차 협력사에 대한 하도급법상 구제 확대 - 2차 이하 협력사의 협약 체결 확산 - 2차 협력사에 대한 대기업의 동반성장 책임 강화 - 협력사에 대한 원자재 공급(사급) 확대
사업영역 보호 및 동반성장 전략의 확산	⑥ 중소기업 적합 업종 설정을 통한 사업영역 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 적합 업종·품목 선정 - 대기업의 자율적 진입자제와 사업이양 유도 - 부당내부거래 조사제도 및 기업결합 규제의 활용
	⑦ 2·3차로 동반성장 전략 확산	<ul style="list-style-type: none"> - 동반성장 투자재원 확충 유도 - 대·중소기업 공동R&D 지원 확대 - 2·3차 협력사에 대한 생산성 향상 프로그램 추진 - 「특별보증 프로그램」의 2·3차 협력사 지원 확대 - 성과공유제 확산(원가절감인증제 도입 등) - 업종별 동반성장 추진전략 수립
	⑧ 소재대기업과 수요중소기업 간	<ul style="list-style-type: none"> - [석유화학산업] 1개월 가격 예시제 - [철강산업] 안정적 철강재 확보

분야	세부 추진과제	프로그램
	동반성장 추진	- Techno Partnership 지원 사업
	⑨ 공공부문의 선도적 역할 강화	- 공공기관 경영평가지 동반실적 이행실적 및 평가결과 반영 - 부당한 계약관행 발굴개선
중소기업의 경쟁력 제고 지원	⑩ 중소기업의 경영선진화와 구조개선 지원	- 중소기업 경영·회계 투명성 지원 - 상시 구조개선 지원시스템 도입방안 마련
	⑪ 중소·중견기업의 성장역량 강화	- 핵심역량 제고 지원 - 신성장동력 창출 지원
	⑫ 중소기업 현장애로 해소	- 인력난 완화 - 자금조달 애로 완화
	⑬ 산업단지 환경개선	- 첨단 QWL 밸리 프로젝트 추진
동반성장 추진 점검 시스템 구축	⑭ 민간 동반성장 추진시스템 구축	- 민간 '동반성장위원회' 구성·운영 - 동반성장지수 정기적 산정·공표 - 동반성장 실적에 대한 포상 및 인센티브 체계 확립 - 동반성장 규범 준수를 위한 교육 강화
	⑮ 정부 이행점검 시스템 마련	- 동반성장 cyber 종합지원센터 운영 - 동반성장 추진 점검반 운영 - 불공정거래 기업에 대한 제재 강화

자료: 관계부처 합동, 「대·중소기업 동반성장 추진대책」, 2010. 9. 29에서 정리.

Ⅲ. 대·중소기업 동반성장 평가의 개요

국민과 기업 모두 대·중소기업 동반성장의 필요성을 대체로 인정하고 있는 듯이 보이지만, 실제 동반성장이 어느 정도 이루어지고 있는지에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 대·중소기업이 효과적으로 동반성장을 추진하기 위해서 동반성장 수준에 대한 엄밀한 평가가 필요하다. 대기업별 동반성장 수준을 평가하는 동반성장지수는 이러한 사회적 필요에 의해 제기되었다. 이하에서는 동반성장지수의 추진과정과 체계를 살펴보기로 한다.

1. 동반성장지수의 추진과정

정부는 2010년 9월 29일 「대·중소기업 동반성장 추진대책」을 통해 민간으로 구성된 동반성장 위원회를 구성하고 동 위원회 주관으로 동반성장지수를 산정·공표하기로 결정하였다.

이어서 정부는 산업연구원, 지식경제부, 공정거래위원회 등으로 동반성장지수 실무작업반을 구성하여 동반성장지수 초안을 마련하는 한편, 관련부처는 기존 상생협력지수(지식경제부), 동반성장 및 공정거래협약 평가(공정거래위원회), 호민인텍스(기업호민관실) 등 동반성장과 관련된 기존 평가를 동반성장지수로 통합하기로 합의하였다. 동반성장지수 실무작업반의 초안은 2010년 12월 13일 동반성장위원회 제1차 회의에서 「동반성장지수 추진현황 및 향후계획」이라는 이름으로 보고되었다.

동반성장위원회는 대기업 대표, 중소기업 대표, 공익 대표 등 총 25명으로 구성되어 출범하였다. 대·중소기업 동반성장은 일차적으로는 기업 간의 경제적 이해관계에서 비롯되는 문제이므로 외부적인 이유에 의해서가 아니라 기업들의 자발적 동력에 의해 추진되는 것이 가장 바람직하다. 즉, 효과적인 동반성장 추진을 위해서는 민간의 자발적 동반성장 시스템 구축을 통해 산업 생태계에 동반성장 문화가 착근되어야 한다. 이러 관점에서 정부가 지난 9월 「대·중소기업 동반성장 추진대책」을 통해 동반성장위원회를 구성하여 동반성장에 대한 민간 부문의 합의 도출과 문화 확산의 구심체로 운영할 것을 제안한 것은 바람직한 정책방향으로 볼 수 있다. 동반성장위원회는 동반성장 모델 개발 및 보급, 중소기업 적합업종품목 선정, 동반성장지수 산정 및 공표 등의 기능을 수행할 계획이다.³⁾

〈동반성장지수 의견 수렴을 위한 간담회 개최실적〉

연번	일자	간담회 성격	간담회 참석자
1	2010.12. 3.금.오전	전문가 간담회	기업단체, 학계, 연구계, 정부 등
2	2010.12.14.화.오전	전문가 간담회	기업, 기업단체, 학계, 연구계 등
3	2010.12.23.목.오후	산업별 간담회	건설업-중소기업
4	2010.12.28.화.오전	전문가 간담회	기업단체, 학계, 연구계 등
5	2010.12.30.목.오전	산업별 간담회	통신 및 정보서비스업-대기업

3) 동반성장위원회의 정체성과 역할은 정립해 나가야 할 과제이다. 동반성장위원회가 민간 자율의 협의체를 표방하고 위원회 구성에서 정부 관료를 배제하고 있지만, 당초 정부가 위원회의 구성을 제안하였고 조직과 예산 측면에서도 아직 정부로부터 자유롭지 못하다. 동반성장위원회가 당초 의도되었던 동반성장 동력을 추동하는 민간의 자발적 구심체 역할을 수행하기 위해서는 대·중소기업이 공통적으로 관심을 갖는 사업영역을 확보하면서 동반성장에 대한 사회적 관심과 이해를 높이기 위한 논의의 구심체 역할을 동시에 수행해 나가야 할 것이다.

연번	일자	간담회 성격	간담회 참석자
6	2010.12.30.목.오후	산업별 간담회	통신 및 정보서비스업-중소기업
7	2011. 1. 4.화.오후	산업별 간담회	유통업-대기업
8	2011. 1. 5.수.오전	산업별 간담회	금속비금속업종-대기업
9	2011. 1. 5.수.오후	산업별 간담회	금속비금속업종-중소기업
10	2011. 1. 6.목.오전	산업별 간담회	화학업종-대기업
11	2011. 1. 6.목.오후	산업별 간담회	화학업종-중소기업
12	2011. 1.11.화.오전	산업별 간담회	전기·전자업종-대기업
13	2011. 1.11.화.오후	산업별 간담회	기계·자동차조선업종-대기업
14	2011. 1.12.수.오전	산업별 간담회	건설업-대기업
15	2011. 1.12.수.오후	산업별 간담회	전기·전자업종-중소기업
16	2011. 1.13.목.오후	산업별 간담회	기계·자동차조선업종/유통업-중소기업
17	2011. 1.15.토.오후	전문가 간담회	학계, 연구계, 정부 등

동반성장위원회에 보고된 동반성장지수 초안은 2010년 12월에서 2011년 1월에 걸쳐 총 17차례에 걸친 간담회를 통해 전문가 및 업계의 의견 수렴을 거쳤다. 학계·연구계, 경제단체 등 전문가를 대상으로 한 4회의 전문가 간담회에서 동반성장지수의 구조 등 평가모델에 대한 의견을 수렴했다. 주요 산업별 대·중소기업 관계자 등을 대상으로 한 13회의 간담회에서는 지수 평가항목 등에 대한 산업현장의 의견을 광범위하게 수렴하였다.

2011년 1월 21일 동반성장위원회 산하에 설치된 ‘동반성장지수 실무위원회’ 제1차 회의에서 동반성장지수 구조, 평가대상 기업 선정 기준 및 선정안, 향후 평가계획 등을 논의하였다. 2011년 1월 25일 공청회를 개최하여 처음으로 동반성장지수 초안을 공개하고 업계·전문가 의견을 수렴하였다. 이어서 2011년 2월 18일 ‘동반성장지수 실무위원회’ 제2차 회의 개최에서 마지막으로 조율을 거친 후 2011년 2월 23일 동반성장위원회 제3차 회의에서 「동반성장지수 추진계획」을 심의안건으로 상정하여 추진체계를 확정하였다.

2. 동반성장지수의 체계

동반성장위원회가 산정·발표할 동반성장지수는 민간 자율적인 동반성장 노력을 추동하기 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 지난 2월 23일 동반성장위원회가 심의·의결한 바에 따르면, 동반성장지수는 대기업의 동반성장 및 공정거래 약속에 대한 실적평가 및 중소기업의 대기업별 추진실적에 대한 체감도평가로 구성된다.

대기업 실적평가는 공정거래위원회에 의해 대기업별 ‘동반성장 및 공정거래 협약’의 실적을

평가하는 방식으로 이루어진다. 이는 대기업별로 제출한 실적에 기초한 정량평가 형식을 취하며, 협약의 충실도, 협약내용의 이행도를 평가하게 된다.

이에 비해 중소기업 체감도평가는 동반성장위원회에 의해 대기업별 협력 및 수요중소기업을 대상으로 설문조사에 기초한 정성평가 형식을 취하며, 공정거래 부문, 협력 부문, 동반성장체제 부문으로 구분하여 평가하게 된다.

동반성장을 대기업이나 중소기업 어느 일방의 관점에서 평가하는 것이 아니라, 대기업 및 중소기업 양자의 관점에서 각각 평가함으로써 양 평가결과가 상호 보완성을 가질 것으로 기대되며, 이로써 평가 결과의 객관성과 신뢰성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

대기업 실적평가는 연 1회, 중소기업 체감도평가는 연 2회 실시될 예정이다. 이에 따라 금년 7~9월 중 첫 번째 중소기업 체감도평가가 실시될 계획이며, 내년 초에는 대기업 실적평가와 중소기업 체감도평가가 동시에 실시될 계획이다. 대기업 실적평가의 평가주체는 공정거래위원회, 중소기업 체감도평가의 평가주체는 동반성장위원회이지만, 평가 결과는 동반성장위원회가 통합하여 발표하게 된다.

〈동반성장지수의 체계〉

구분	동반성장 및 공정거래 협약 실적평가	동반성장 체감도평가
대상	대기업	협력(1·2차) 및 수요중소기업
주체	공정거래위원회	동반성장위원회
방식	대기업별 실적 평가(정량)	설문조사(정성)
주요 평가 항목	1. 협약의 충실도 (30점) - 3대 가이드라인 및 표준하도급계약서 등 도입여부 - 지원내용의 규모·정도 (금융, 대금지급, 기술지원, 교육훈련 등) - 1차 협력사의 2차 협력사 지원계획	1. 공정거래 (57점) - 불공정거래 경험 (구두발주, 부당감액, 기술탈취 등) - 거래조건의 공정·적정성 (납품단가, 결제수단, 결제기간 등)
	2. 협약내용의 이행도 (70점) - 협약상의 동반성장 추진실적 - 1차 협력사의 2차 협력사 지원실적	2. 협력 (22점) - 자금, 연구개발, 생산, 판매, 경영관리 분야에 대한 대기업과의 협력
	3. 하도급법 위반 (감점) - 협약기간 중 법 위반에 따른 시정명령 이상 조치시	3. 동반성장체제 (21점) - 공식협의기구, 보복금지 등 추진체제 - 대기업의 1·2차협력사 연계지원체제
	4. 사회적 물의 야기 (감점) - 임직원 비리 등	4. 중소기업 적합업종 참여 여부 - 적합업종 이양(가점), 진입확장(감점)

자료: 동반성장지수 실무위원회, “동반성장지수 추진계획(안)”, 2011. 2. 23.

주: 수요중소기업은 화학비금속금속 산업을 대상으로 공정거래 항목에 한정하여 평가.

IV. 동반성장지수의 평가항목 및 대상기업

동반성장지수의 평가항목은 동반성장이라는 개념이 포괄하는 요소들을 반영해야 하며, 이는 기업들의 동반성장 추진 지침으로서의 역할도 하기 때문에 신중하게 고려되어야 한다. 원칙적으로 대기업을 대상으로 한 실적평가의 평가항목과 중소기업을 대상으로 한 체감도평가의 평가항목이 일치해야 한다고 볼 수도 있지만, 평가방법의 차이로 인해 양 평가의 평가항목이 일치할 수 없다. 본 장에서는 대기업 실적평가의 평가항목과 중소기업 실적평가의 평가항목을 살펴본다.⁴⁾

1. 대기업 실적평가

대기업 실적평가는 공정거래위원회에 의해 대기업별 ‘동반성장 및 공정거래 협약’의 실적을 평가하는 방식으로 이루어진다.

동반성장 및 공정거래 협약은 대·중소기업이 공정거래와 동반성장을 약속(혹은 협약)하고, 협약 이행실적이 우수한 대기업에 대해 공정위 직권조사 면제 등 인센티브를 제공하는 대기업·중소기업·정부의 삼각공조 프로그램이다.

〈동반성장 및 공정거래 협약에서 주체별 역할〉

주 체	역 할
대기업	하도급 위탁·변경시 서면계약 체결, 하도급 납품단가 결정·변경시 원자재가격 변동분 반영, 기술 및 자금지원 등 약속
중소기업	생산성 향상 및 원가절감을 위한 기술개발, 공정개선, 품질개선, 물류개선 등 혁신활동, 항응·청탁 등 개인비리 방지 등 약속
공정위	협약내용 이행상황을 평가하여 우수 기업에 대한 인센티브(직권조사 면제, 표창 등) 제공을 통해 자율적 공정거래 및 동반성장 유도

4) 지난 2월 23일 동반성장위원회 제3차 회의에서 동반성장지수의 기본 체계를 결정하였으나 구체적인 평가항목 및 그 가중치는 추가적인 논의를 거쳐 수정가능하다.

협약의 주요 내용으로는, 첫째, 3대 가이드라인(대·중소기업 간 동반성장을 위한 바람직한 계약체결 가이드라인, 협력업체 선정(등록)·운용 가이드라인, 하도급거래 내부심의회위원회 설치·운영 가이드라인)의 도입·운용 및 표준하도급계약서 사용, 둘째, 동반성장 지원 사항, 예컨대, 금융(자금) 지원, 대금지급조건 개선, 기술(개발)지원 및 보호, 교육훈련 등 지원, 기타 지원, 셋째, 수급사업자(1차 협력사)의 협력사(2차) 지원 등이 있다.

지금까지 협약 평가점수가 85점 이상인 대기업에 대해서 하도급거래 직권조사 및 서면조사 면제 등의 인센티브를 부여함으로써 대기업의 협약 체결을 유도해 왔다.

<현행 동반성장 및 공정거래 협약 평가에 따른 인센티브>

평가등급	평가점수	인센티브 제공내용
최우수	95점 이상	- 직권조사 및 서면조사 면제(2년) - 두레넷 참여부처가 제공하는 인센티브 - 상훈 수여(위원장 이상)
우수	90점 이상	- 직권조사 및 서면조사 면제(1년) - 두레넷 참여부처가 제공하는 인센티브 - 상훈 수여(위원장)
양호	85점 이상	- 서면실태조사 면제(1년) - 상훈 수여(위원장)

자료: 공정거래위원회

동반성장 및 공정거래 협약은 2007년 9월 17일 도입되어 시행되던 제도이지만, 이번에 동반성장지수의 일부로 편입되면서 평가항목과 그 가중치가 변경되었다.

먼저, 평가항목의 가중치가 조정되었다. 협약내용의 이행도 배점을 당초 49점에서 70점으로 대폭 늘려서 협약내용만 충실하면 그 이행여부에 관계없이 양호한 평가를 받을 수도 있었던 종전의 문제점을 개선하였다. 즉, 종전에는 동반성장 및 공정거래를 하겠다는 ‘약속’에 초점을 두어 평가했다면 이제는 그 ‘실천’에 초점을 두어 평가하게 되었다.

다음으로, 새로운 평가항목들이 추가되었다. 예컨대, 구매담당임원 평가시 동반성장 추진실적 반영, 1차 협력사의 2차 협력사 지원계획 및 실적 평가, 협력사 원자재 확보 지원 실적, 표준계약서 도입, 협력사 기술보호(기술자료 임치제 도입 등) 등이 새롭게 추가된 평가항목이다.

〈동반성장 및 공정거래 협약 평가항목〉

평가 항목	세부평가 항목	배점
1. 협약내용의 충실도 (30점)	(1) 협약 절차지원 등에 관한 기준상 '공정거래질서 확립을 위한 사항' 반영 정도(표준 계약서 도입 여부 포함)	3
	(2) 지원내용의 규모·정도	22
	① 금융(자금)지원 규모 관련 ㉠ 직접지원(대여 또는 무상제공) ㉡ 간접지원(금융기관 연계 대출지원) ㉢ 혼합지원(금융기관 자금예치·펀드 조성으로 대출 지원) ㉣ 특별지원(보증기금 출연)	6
	② 결제수단 개선 관련(기존 대비 개선도) ㉠현금 지급률 개선 정도(기존 현금결제율 대비 개선목표) ㉡현금성 지급률 개선 정도(기존 현금성결제율 대비 개선목표)	4
	③ 대금지급기일 단축 또는 지급횟수 확대(기존 대비 개선도) (기존 지급기일 또는 월 지급횟수 대비 개선목표 설정)	4
	④ 기술(개발)지원 및 보호관련(기술자료 임치제 이용 포함)	3
	⑤ 교육훈련 및 인력 등 지원	3
	⑥ 기타 지원 ㉠ 협력사 지원부서 설치·운용 ㉡ 위탁정보 통보시스템 도입 ㉢ 협력사 원자재 확보 ㉣ 구매담당임원 평가시 동반성장 추진실적 반영	2
	(3) 수급사업자(1차 협력사)의 협력사(2차) 지원방안 도입계획 ○ 1차-2차 협력사 간 협약 체결 실적 목표	5
2. 협약내용의 이행도 (70점)	(1) 협약 절차지원 등에 관한 기준상 '공정거래질서 확립을 위한 사항' 이행 정도(표준 계약서 도입·운용 여부 포함)	20
	(2) 상생협력 지원내용 이행 정도	40
	(3) 수급사업자(1차 협력사)의 협력사(2차) 지원방안 도입·운용 실적 ○ 1차-2차 협력사 간 협약 체결 실적	10
3. 법 위반 (▲10점)	○ 협약기간 중 발생한 행위로 인한 하도급법 위반에 따른 시정명령 이상의 조치	10점 감점
4. 사회적 물의 (▲5점)	○ 임직원의 비리발생 등 사회적 지탄의 대상이 되는 물의 야기	5점 감점

자료: 동반성장지수 실무위원회, “동반성장지수 추진계획(안)”, 2011. 2. 23.

- 주: 1) 대기업이 건설업종 또는 2차 협력사가 없는 경우 “1차 협력사의 2차 협력사 지원방안 도입·운용” 항목의 배분점수를 “결제수단 개선 및 대금지급기일/지급횟수 개선” 항목에 반영
2) 세부 평가항목은 향후 추가적인 의견수렴을 통해 일부 수정 가능

2. 중소기업 체감도평가

중소기업 체감도평가에서 설문조사 대상은 대기업에 납품하는 협력중소기업과 대기업으로부터 원자재를 구입하는 수요중소기업으로 구분된다.

협력중소기업의 경우 주요 평가항목은 ① 공정거래, ② 협력지원, ③ 동반성장 체제 구축으로 구분된다. ‘공정거래’에는 불공정거래(구두발주, 부당한 발주 취소, 부당한 대금 감액, 산업재산권 탈취, 부당한 기술자료·원자자료 요구, 불합리한 현장실사 등)와 거래조건(결제수단, 납품단가 조정의 적정성 등)이 포함된다. ‘협력’에는 자금, 연구개발, 생산, 판매, 경영관리 등 대·중소기업 간 협력이 포함된다. ‘동반성장 체제’에는 동반성장 및 공정거래 협약 가입, 1차-2차 협력사 연계지원체제, 성과공유제, 발주 예정사실 및 물량통보 시스템 도입, 보복금지 시스템, 기술임치제도 활용 등이 포함된다.

수요중소기업의 경우 평가항목은 공정거래에 국한되며, 여기에는 불공정거래 사례(공급 후 일방적 가격결정, 부당한 거래대금 사전예치 요구, 정당한 사유 없이 경쟁업체와의 거래 금지, 구입 반강제) 및 거래조건(거래기간 지속성, 물량공급의 안정성, 공급가격 조정수준의 합리성 등)이 포함된다.

〈중소기업 체감도평가 조사대상〉

협력중소기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가대상 대기업의 1차 및 2차 협력중소기업 대상 - 1차 협력사에 대해서는 ①공정거래 ②협력 ③동반성장체제 구축에 대해 설문 - 2차 협력사에 대해서는 ‘③동반성장체제 구축’ 중에서 1차협력사-2차협력사 연계지원체제에 대해서만 설문 (도·소매업, 건설업은 2차협력사 조사에서 제외)
수요중소기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화학·비금속금속 대기업의 수요중소기업 대상 - 화학·비금속금속 대기업과의 공정거래에 대해 설문

중소기업 체감도평가의 평가항목별 가중치는 대·중소기업, 학계·연구소, 정책관계자 등 전문가를 대상으로 AHP조사를 실시하여 과학적이고 신뢰성 있는 방법으로 산정하였다.

〈중소기업 동반성장 체감도평가 평가항목〉

평가항목	세부 평가항목	배점
A. 협력중소기업 평가항목		
1. 공정거래 (57점)	(1) 불공정거래 사례 구두발주 / 부당한 발주 취소 / 정당한 사유 없이 경쟁업체와의 거래 금지 / 어음할인료 지급 안함 / 대금 지연이자 지급 안함 / 부당한 대금 감액 / 물품 인수의 부당 지연, 거절 혹은 반품(혹은 준공검사의 부당 지연) / 납품대금의 일부 혹은 전부를 물품으로 지급 / 산업재산권 탈취 / 부당한 기술자료 요구 / 부당한 원가자료 요구 / 불합리한 현장실사 / 부당특약·이중계약(건설업)	34
	(2) 거래조건 결제수단(현금, 현금성결제, 어음) / 결제기간 신속성 / 거래기간 안정성 / 발주 변동성 / 납품단가 조정의 적정성(재계약시 합리적 가격조정, 원자재가격 인상요인의 적절한 가격 반영, 납기단축·긴급주문·설계변경에 따른 합리적 가격조정) / 사후 서비스 계약 여부(건설업, 통신·정보서비스업) / 적정 유지 보수비 적용 여부(건설업, 통신·정보서비스업)	23
2. 협력 (22점)	(1) 자금 분야 직접 자금 대여(운영자금, 시설자금, 기술개발자금) / 간접 금융 지원(은행·보증기관 연계지원) * 유통업은 시설자금, 기술개발자금 대여 제외	5
	(2) 연구개발 분야(유통업 제외) 공동 연구개발 / 기술이전 / 기술지도 / 기술정보 교환	7
	(3) 생산 분야(적합 업종에 선별 적용) 공정개선 및 품질 지도 / 설비 대여 / 사업·시설 이양 / 원자재 제공	3
	(4) 판매 분야 국내마케팅 협력 / 해외마케팅 협력 / 해외 동반진출	5
	(5) 경영관리 분야 경영·관리 협력 / 복지·후생 협력	2

평가항목	세부 평가항목	비고
3. 동반성장 체제 (21점)	(1) 인식 및 비전공유	10
	CEO의 동반성장 의지 / 상호신뢰 정도 / 비전공유 정도	
	(2) 추진체계	4
	동반성장 계획 수립(공정위 협약 가입 등) / 동반성장 조직 운용 / 공식 협의기구 / 성과공유제 실시 / 납품단가 조정정보 채널 구축 / 발주 예정사실 및 물량 통보 시스템 도입 / 공개입찰 시스템 운영 / 보복금지 시스템 / 비밀유지 약정 체결 / 기술임치제도 활용	
	(3) 대기업의 1차협력사-2차협력사 연계지원체제(유통업, 건설업 제외)	4
대기업 CEO의 2차협력사와의 동반성장 의지 / 공정위 협약 2차협력사 포함 여부 / 공정위 협약 2차협력사 포함의 효과성 / 대기업의 2차협력사에 대한 동반성장에 대한 요구수준(1차협력사만) / 대기업-1차협력사 결제수단·결제기간과의 동일성(2차협력사만)	1차협력사, 2차협력사 공통설문	
(4) 환경 조성	3	
의견교류 개방화·활성화 / 청렴수준 평가 / 관계회사 특혜 / 협력사 전문인력 존중 / 유통업체를 통한 간접거래 요구 / 부당한 산재처리 요구(건설업)		

B. 수요중소기업 평가항목(화학·비금속·금속만 해당) 협력:수요 = 74점:26점

공정거래	(1) 불공정거래 사례	66
	공급 후 일방적 가격결정(가격예시제) / 부당한 거래대금 사전예치 요구 / 정당한 사유없이 경쟁업체와의 거래금지(혹은 수입금지) / (재고처리 등을 위한) 구입 반강요	
	(2) 거래조건	34
	거래기간 지속성 / 물량공급의 안정성 / 공급가격 조정수준의 합리성 / 공급가격 조정시기의 합리성	

C. 중소기업 적합업종 참여 여부

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적합업종 이양 ○ 적합업종 진입 혹은 확장 	가점 감점
--	--	-------

자료: 동반성장지수 실무위원회, “동반성장지수 추진계획(안)”, 2011. 2. 23.

주: 세부 평가항목은 향후 추가적인 의견수렴을 통해 일부 수정가능

3. 평가대상 대기업

동반성장지수 평가대상으로는 사회적 관심이 크고 동반성장 추진에 따른 파급효과가 큰 56개 대기업이 선정되었다. 산업별로는, 전기·전자 11개사, 기계·자동차조선 15개사, 화학·비금속·금속 10개사, 건설 12개사, 도·소매업 3개사, 통신·정보서비스 5개사 등 총 56개사이다. 2009년 56개 대기업의 매출액 합계는 총 596조원으로 GDP(1,063조원)의 56%에 해당하는 규모이다.

동반성장지수 평가대상 대기업을 선정하기 위하여 2009년 기준 매출액 상위 200대 대기업을 대상으로 검토하였다. 먼저 이 중에서 공공기관·금융기관 등 별도 평가시스템이 필요한 산업을 제외하였다. 공공기관의 경우 별도의 평가시스템이 존재하며, 금융기관의 경우 중소기업과의 거래 양태가 여타 업종과 확연히 구별되므로 제외하였다. 또한, 운수업, 호텔업, 부동산개발업, 비금융지주회사 등 지수 산정의 필요성이 상대적으로 적은 산업 혹은 기업을 제외하였다.

56개 대기업은 잔여 기업들 중에서 6대 산업군별로 매출액, 중소기업과 협력관계 및 동반성장 파급효과 등을 고려해 선정되었다. 평가대상 대기업은 향후 단계적으로 확대될 계획이다.

〈동반성장지수 평가대상 대기업 선정(안)〉

일련 번호	전자전자	기계자동차조선	화학비금속금속
1	삼성전자	현대자동차	SK종합화학
2	LG전자	현대중공업	포스코
3	엘지디스플레이	기아자동차	GS칼텍스
4	하이닉스반도체	삼성중공업	S-OIL
5	삼성모바일디스플레이	대우조선해양	LG화학
6	삼성SDI	현대모비스	현대제철
7	삼성전기	한국지엠	효성
8	LS전선	두산중공업	호남석유화학
9	삼성테크윈	STX조선해양	엘에스니꼬동제련
10	대한전선	현대삼호중공업	삼성코닝정밀소재
11	LG이노텍	현대미포조선	
12		한진중공업	
13		현대위아	
14		현대로템	
15		두산인프라코어	
일련 번호	건설업	도매 및 소매업	통신 및 정보서비스업
1	삼성물산(건설부문)	롯데쇼핑	케이티
2	현대건설	신세계	SK텔레콤
3	GS건설	삼성테스코	LG유플러스
4	대우건설		삼성에스디에스
5	포스코건설		엘지씨엔에스
6	대림산업(건설부문)		
7	SK건설		
8	롯데건설		
9	한화건설		
10	두산건설		
11	동부건설		
12	현대산업개발		

자료: 동반성장지수 실무위원회, “동반성장지수 추진계획(안)”, 2011. 2. 23.

V. 맺음말

대·중소기업 동반성장의 필요성에 대해서는 대부분의 대기업과 중소기업이 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한 앞에서 살펴본 국민의식 설문조사에서 드러났듯이 대부분의 국민들도 동반성장의 필요성을 적극적으로 인정하고 있다. 더 나아가 국민들은 우리나라 대·중소기업 간 관계가 공정하지 않으며, 우리 경제의 지속발전을 위해 동반성장이 매우 중요하지만 실제 동반성장은 미흡한 수준이라고 인식하고 있다.

동반성장의 필요성을 더 이상 강조할 필요는 없을 것으로 보인다. 이보다는 동반성장의 수준을 높이기 위한 구체적인 방법론에 대한 논의가 생산적이다. 동반성장지수는 동반성장의 수준을 제고하기 위해 제기된 하나의 방법이다.

동반성장의 수준을 평가하기 위한 방법론으로서 동반성장지수는 기존 평가에 비해 다음과 같은 장점을 가질 것으로 기대된다.

첫째, 종전에는 대기업과 1차 협력중소기업의 관계를 중심으로 동반성장을 평가하였다. 이에 비해 동반성장지수는 보다 폭넓은 대·중소기업 관계를 포괄함으로써 미시적인 개별 기업 간 관계를 넘어선 거시적인 산업생태계 혹은 국민경제적 차원에서의 동반성장 평가를 가능하게 한다. 동반성장지수는 대기업과 1차 협력중소기업의 관계뿐만 아니라 2차 협력중소기업의 관계도 포괄하며, 더 나아가 대기업과 수요중소기업의 관계도 포괄하고 있다.

둘째, 종전의 상생협력지수는 기업 단위의 평가가 아니라 산업 단위의 평가에 그쳤다. 동반성장지수는 공정거래위원회의 협약 평가 혹은 기업호민관실의 호민인텍스처럼 기업 단위의 평가를 통해 개별 기업의 더 많은 관심과 노력을 유도하는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 종전의 공정거래위원회의 협약 평가는 주로 대기업이 제출한 자료를 정량적으로 평가하는 방식에 의존함으로써 평가결과가 중소기업 현장의 체감도와 일치하지 않을 수 있었다. 종전 협약 평가에서도 중소기업만족도가 반영되기는 했지만 그 반영 비중은 5%에 불과하였다. 동반성장지수는 상생협력지수 및 호민인텍스처럼 중소기업의 체감도를 적극 반영함으로써 종전 공정거래위원회의 협약 평가가 갖는 한계를 보완하여 보다 현장감 있는 평가를 가능하게 할 것으로 기대된다.

넷째, 종전에는 정부 부처마다 각각 독자적인 동반성장 평가체계를 운영함에 따라 평가내용이 단편적이고 평가결과의 신뢰성 및 활용성이 크지 않았다. 이에 비해 동반성장지수는 정량적 실적평가와 정성적 체감도평가의 장점을 결합한 종합평가를 가능케 한다. 또한 평가결과의 범부처적 활용은 동반성장 우수기업에 보다 많은 정책적 인센티브 부여를 가능케 할 것으로 기대된다.⁵⁾

기업들의 자발적 협조가 없다면 객관적인 동반성장 평가를 기대하기 어렵다. 따라서 기업들의 자발적 협조를 이끌어내는 것이 중요한 과제이며, 이러한 차원에서도 평가결과 우수 대기업에 대해서는 적극적으로 인센티브를 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지금까지는 공정거래위원회가 동반성장협약 우수평가 기업에 대해 하도급 직권조사 및 서면조사 면제 등의 인센티브를 부여해 왔다. 향후에는 동반성장지수 우수평가 기업에 대해 국가 R&D사업 참여 우대, 공공입찰 시 평가 가점 부여, 정부 포상 등 범부처적인 추가적인 인센티브를 강구하는 것이 바람직하다.

5) 동반성장위원회, 동반성장지수 실무위원회, 「동반성장지수 추진계획(안)」, 동반성장지수 공청회 자료, 2011. 1. 25.

