

민주화 이후에는 어떤 사회가 도래했는가?
민주화 이후 한국 사회는 질적으로 좋아졌는가?
민주화 이후 근 30여 년이 지난 지금,
이 책은 이 질문들에 대한 하나의 중간 결산이다.



『민주 정부 10년, 무엇을 남겼나: 1997년 체제와 한국 사회의 변화』

참여사회연구소 기획 / 이병천·신진욱 엮음
644쪽 | 28,000원 | 2014년 12월 31일 출간

이 책은 참여연대 부설 연구소인 참여사회연구소에서 수년간 진행했던 공동 연구 성과를 모은 것이다. 모두 열여섯 명에 이르는 필자들은 거시 경제, 생산 체제, 기업, 과학기술, 금융, 부동산, 주거, 고용, 소득, 복지, 교육 등 여러 분야를 다루고 있다. 이런 주제상의 다채로움을 관통하는 공통의 관심사는 1997년 외환 위기 이후 현재까지, 그중에서도 김대중·노무현 정부 시기 10년 동안, 한국 사회경제의 구조 변동과 그에 따른 한국인들의 삶의 실태를 분석하는 것이다.

1997년 체제와 한국 사회의 변화

민주화 이후 한국 사회

민주주의는 정치적 결정에 도달하기 위한 제도상의 여러 협정 가운데 하나다. 그 가운데서도 민주주의는 또한 광범위한 국민의 참여와 경쟁, 주기적으로 치러지는 자유로운 선거를 그 특성으로 삼는다. 이 점에서 한국의 민주주의는 1987년 이후 절차적 수준에서 민주주의 체제로 이행했다고 할 수 있다. 나아가, 1997년 야당으로의 평화로운 정권 교체와 더불어, 한국 민주주의는 새로운 도약을 이루었다고 평가받아 왔다. 그렇지만 민주화 이행 시기에 제기되었던 이와 같은 평가에는 여전히 제기되지 않았던, 아니 아직 그 미래로 유보되어 있던 질문이 남아 있었다. 즉 민주화 이후에는 어떤 사회가 도래했는가? 민주화 이후 한국 사회는 질적으로 좋아졌는가? 민주화 이후 30여 년이 지난 지금, 이 책은 이 질문에 대한 하나의 중간 결산이라 할 수 있다.

국민의 정부와 참여 정부 시기의 정치경제

오늘날, 민주화 이후 한국 사회의 변화를 둘러싼 평가에서 가장 핵심을 이루고 있는 단어는 바로 '불평등'이다. 바로, 민주화 이후 한국 사회에서는 소득과 부가 대재벌 등 소수의 수중에 집중되는 불평등화 또는 빈부 격차가 빠르게 심화되었다는 것이다. 그런데 문제는 이런 불평등의 문제가 최근의 문제만은 아니라는 점이다. 바로 1997년 김대중 정부의 등장 이후부터, 한국 사회에서는 이미 '불평등', '격차', '양극화'와 같은 단어들이 광범위하게 확산되어 왔기 때문이다. 그렇지만 당시만 해도, 이런 문제들에 대한 원인은 민주 정부 그 자체에서 논의되고 찾아지지 않았다. 외려 1997년 김대중 정부의 등장과 더불어 한국 사회에 '강제된(?) 신자유주의 구조 개혁에 따른 불가피한 결과였다'는 것이다. 문제는 외부에 있었고, 이에 대한 해법은 비록 일시적인 고난과 어려움은 있겠지만, 민주 정부하에서 찾아질 수 있을 것이란 기대 역시 막연하게나마 남아 있었다. 이런 기대를 반영하듯, 10여 년 전만 해도, '민주화 이후 한국 사회는 질적으로 나빠졌다'는 어느 정치학자의 진단은 수많은 논란과 반론을 초래하기도 했던 것이다.

하지만 이와 같은 기대는 그리 오래 지속되지 못했다. 소위 '국민의 정부'에서 '참여정부'에 이르는 10여 년의 시기 동안, 한국 사회에서는 양극화 성장과 이에 따른 불평등의 심화가 오히려 지속되었고, 심지어 확대되기도 했던 것이다. 오히려 이들 두 정부에 기대되었던 복지 체제는 취약하기 짝이 없었고, 불평등은 완화되지 않았다. 거꾸로 오늘날 회자되는 '새로운 가난의 시대' 또는 새로운 '세습 자본주의' 시대의 도래가 바로 이 시기에 등장했다는 평가가 도처에서 제기되고 있는 실정이다. 이제 1997년 이후 한국 사회의 불평등이 심화되어 왔다는 주장은 깜작 놀랄 만한 특별한 발견이나, 어느 일부 학자들의 유별난 진단이 아닌 '상식'이 되어 버린 것이다. 그렇다면 도대체, 이 10년, 국민의 정부와 참여 정부 시기에 한국 사회에서는 어떤 일들이 벌어졌던 것일까.

왜 국민의 정부인가, 왜 참여 정부인가?

물론, 국민의 정부와 참여 정부 시기의 한국 민주주의에 대한 논의가 그저 공백으로만 남아 있는 것은 아니다. 한편으로 이 시기에 대한 논의는 주로 '잃어버린 10년'이라는 관점에서 김대중, 노무현 정부의 무능력 혹은 포퓰리즘적 국정 운영을 보여주는 대표적인 사례로 언급되거나, 지난 정권의 적폐로 거론되어 왔다. 특히 이런 화법은 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 대대적으로 동원되어, 지난 정권을 평가하는 주요 담론으로 기능을 해왔다. 다른 한편, 오늘날 김대중·노무현 정부에 대한 평가는 이명박·박근혜 정부와 대비되는 두 지도자의 이미지를 통해 진정성 있고, 책임 있는 지도자로 다시 한 번 부각되고 있기도 하다. 하지만 김대중·노무현 정부에 대한 최근의 평가는, 그 대조적 성격에도 불구하고, 지난 두 정부 시기에 이루어진 정책과 국정 운영에 대한 구체적인 평가에 기반을 두고 있기보다는, 대체로 김대중·노무현으로 상징되는 두 정부의 지도자들이 가진 이미지를 중심으로 진행되고 있다는 점에서 커다란 한계를 갖고 있기도 하다. 이 같은 평가들은 한편으로는 현 정부의 문제점을 은폐하기 위한 핑계로 활용되거나, 지난 김대중·노무현 정부를 또다시 신화 화함으로써 당시의 문제점들에 대한 진지한 평가를 가로막는 장애물로 작용하고 있는 것이다. 이는 한국 민주주의의 새로운 진전을 위해서도, 이른바 개혁·진보 세력의 새로운 집권을 위해서로 바람직한 평가 방식은 아닐 것이다.

이 책의 목적은 김대중 정부와 노무현 정부 시기의 한국 민주주의의 성격을 다루는 것이다. 그러면서도, 김대중·노무현이라는 두 지도자의 개인적 이미지와 그들의 의도만을 집중적으로 부각하는 방식을 따르고 있지 않다. 외려 국민의 정부, 참여 정부라는 화려한 수사 속에 등장한 두 정부가 현실과 맞부딪치며 어떤 사회 경제적 현실을 만들어 냈는지를 살피려 한다. 나아가, 이 책은 외환 위기 이후 김대중·노무현 정부하에서 나타난 사회경제적 불평등의 심화를 확인하는 데에서 멈추지도 않는다. 이 책의 목적은 이런 현실을 넘어, 각 부문에서 불평등의 구체적 성격과 원인, 재생산 기제, 정책적 과오와 새로운 과제를 세밀하게 분석하는 것이다. 이를 위해 이 책에서는 다음과 같은 굵직한 질문들과 치열하고 신중하게 씨름하고 있다. 즉 외환 위기 이후 한국의 거시 경제와 기업, 노동과 소득, 자산의 불평등은 과연 어떤 형태로, 어떤 원인 기제에 의해 악화되었는가? 그런 문제적 현실을 만들어 낸 지배 집단은 누구이며, 그들은 어떤 자원과 전략으로 그 일을 했는가? 사회 전반의 격동 속에서 다양한 사회집단의 삶의 궤적은 어떻게 갈라졌는가? 누구의 삶이 더 윤택해졌고, 누구의 삶이 더 궁핍하고 불안해졌는가? 더 많은 정의와 평등, 인권과 존엄을 약속했던 김대중·노무현 정부는 어떤 정책으로 격차와 불안을 심화시켰으며 또 어떤 정책으로 그것을 완화하거나 상쇄하려고 했는가? 김대중·노무현 정부하에 만들어진 법과 제도 가운데 무엇을 지키고 무엇을 바꿔야 하나? 궁극적으로, 1997년 체제의 극복을 위해 우리는 무엇을 해야 하나?

남아 있는 쟁점들

이 책에서 다루고 있는 연구의 시기 및 필자들의 관점과 관련해, 한 가지 염두에 두어야 할 점이 있다. 이 책의 필자들은 1997년 이후 10년을 평가함에 있어, 완고하게 하나의 절대적 진실을 밝혀내려는 야심을 갖기보다는, 서로 경합하는 인식의 가능성들을 개방하고, 그것들을 저울질하는 숙고와 신중함으로 통해 현실에 접근하기 위해 노력했다. 이 점에서, 이 책에 실린 글들은 연구자들 사이에서 나타나는 관점의 편차는 물론, 다양한 쟁점들이 형성되어 있다. 독자들은 여기 수록된 글들이 각 분야에서 어떤 입장을 지지하고, 또 어떤 입장을 거부하는지 살핌으로써 각각의 분야들 둘러싼 연구자들 사이의 쟁점 역시 흥미롭게 지켜볼 수 있을 것이다. 특히 가장 큰 쟁점은 김대중·노무현 정부의 경제·사회 정책의 성과와 유산, 그리고 한계를 어떻게 평가할 것인가 하는 문제는 특히 가장 치열한 쟁점이라 할 수 있다.

사실, 현재 한국 사회가 앓고 있는 여러 문제들에 대해 과연 어느 정부에게 어떤 책임을 물어야 하는가? 이것은 정치적으로

로 매우 민감한 문제이고, 그렇기 때문에 경쟁하는 정치 세력들은 극도로 상반된, '진영론적'으로 선악을 대비하는 대답을 내놓곤 한다. 하지만 당면한 정치적 갈등 구도에서 조금 거리를 둘 필요가 있으며, 그렇게 본다면 이것은 몹시 복잡하고 정밀한 대답을 요구하는 질문임이 분명해진다. 결코 현재의 문제를 모두 과거 정권의 적폐로 돌릴 수는 없는 일이다. 오늘의 정부는 오늘의 문제에 대해 일차적인 책임을 갖고 있지만, 어떤 정권하에서 발생한 모든 문제가 오로지 그 정권의 정책 실패에만 기인한 것도 아니다. 그러므로 1997년 이후 전개된 사회경제의 변동에 대해 김대중·노무현 정부가 과연 어떤 측면에서, 어떤 방식으로 긍정적 혹은 부정적 기여를 했는지를 세심하고 명확하게 짚어 낼 필요가 있는 것이다. 그것은 단지 과거 정부에 대한 평가 차원의 과제만이 아니라, 현 정부 혹은 앞으로 올 정부가 무엇을 해야 하고, 무엇을 해서는 안 되는지를 변별하기 위한 필수 조건이기도 하다.

● 책의 구성

제1부 | 성장 체제와 재벌

1장 이병천의 “외환위기 이후 한국의 축적 체제: 수출 주도, 수익 추구 성향과 저진로 함정”은 1997년 외환위기 이후 한국 자본주의의 축적 체제의 변화를 추적하고, 그것의 구조적 문제점과 개선 방안을 제시했다. 먼저 필자는 외환위기 이후 경제 부문 변화의 기본 기조에서 자유화·개방화·유연화·사유화가 급격히 진행되었다고 지적한다. 그럼에도 불구하고, 한국 경제는 미국식의 금융 주도 신자유주의 모델로 변형된 것은 아니고 신자유주의 체제와 개발주의 요소가 결합된 제조업 기반, 재벌 중심의 ‘혼성 체제’로 나아갔다고 본다. 이 체제의 핵심은 ‘수출 주도, 수익 추구’ 모델로 규정된다. 필자는 외환위기 이후 개발주의 체제를 자유화한 결과로 재벌이 지배하는 불균등 경제구조와 노동시장 분절이 오히려 악화되었음을 비판하고, 이를 ‘저진로 함정’으로 명명했다.

2장 이종보의 “재벌과 민주 정부: 삼성그룹을 중심으로”는 김대중·노무현 정부 시기에 정치권력과 재벌 기업 간의 관계를 논하고 있다. 필자는 한국에서 경제민주화의 핵심은 ‘재벌 문제’를 해결하는 것임에도 불구하고, 김대중·노무현 정부 역시 경제민주주의 가치보다 경제 위기 극복이라는 논리를 우선해 재벌 문제 해결에 실패했다고 본다. 필자는 특히 삼성에 초점을 맞추어, 삼성그룹이 재벌형 소유지배구조, 관료 영입을 통한 권력 네트워크 구축, 포괄적 정치자금 공세, 기업 법무조직 강화, 친기업 여론과 담론 확산 등 다양한 방식으로 경제·정치·사회 전반에 권력을 강화시켜 온 과정을 체계적으로 서술했다. 한편 재벌 체제의 개혁을 추구하는 시민사회 세력은 입법·행정·사법 부문 어디에도 신뢰할 만하고 힘 있는 동맹자를 갖지 못한 채 고립되고 주변화되어 온 것으로 평가했다.

3장 홍장표의 “대·중소 기업과 저진로 양극화 성장”은 한국 경제 성격을 ‘저진로-양극화 성장 체제’로 규정하고 1997년 이전과 이후의 연속성을 강조했다. 한국 자본의 전통적 전략은 노동자 참여를 토대로 혁신을 유도하는 고진로 전략이 아니라, 해고나 고용 지위 악화와 같은 위협을 통해 비용을 삭감해 가격경쟁력을 확보하는 저진로 전략이었다. 그런데 필자는 1987년 민주화와 노동자 대투쟁 이후, 고임금에 고용 안정성이 높은 대기업의 1차 노동시장과 저임금에 고용 안정성이 낮은 중소기업의 2차 노동시장으로 분절된 체제로 변형이 일어났다고 본다. 1997년 이후 재벌 기업들은 규제완화와 노동 유연화, 글로벌 생산 네트워크 구축, 연구개발 투자 확대 등으로 계속 성장한 데 반해, 중소기업들은 다층적 외주 생산구조로 편입되면서 ‘1987년 체제’를 심화시켰다는 것이 필자의 해석이다. 필자는 이 체제의 개혁 방안으로 구체체로의 복귀와 시장주의적 개혁 모두 답이 될 수 없으며, “양극화된 시장을 교정하는 구조 개혁 해법”이 요구된다고 주장한다.

4장 조성재의 “한국 산업의 경쟁력 기초: 현대자동차의 사례”는 한국 산업의 경쟁력 기초의 하나로 현대자동차 사례를 다루었다. 여기서 현대자동차는 자동차 산업 부문에서 선진국 중심의 시장에 진입하는 데 성공한 드문 사례로 간주된다. 이런

추격을 가능케 한 요인으로서, 제품 기술의 독자적 개척과 선진국 생산기술의 혼종화 등이 언급된다. 나아가 필자는 2000년대 들어 현대자동차가 경영 투명성 강화, 수출 전략 혁신, 품질과 마케팅 개선, 수출 지역 다변화와 해외 현지생산의 확대 등으로 혁신에 성공한 것을 높이 평가했다. 하지만 노동 배제적 기업지배구조와 노사 갈등을 해결해야 지속 가능한 성장이 가능할 것이라고 전망했다.

5장 송위진의 “탈(脫)추격 혁신의 전개와 한계: 1990년대 후반 이후 과학기술혁신과 정책”은 1990년대 후반 이후 탈추격^{post catch-up} 단계에 놓인 한국 과학기술혁신의 성과와 한계, 과제를 논했다. 필자에 따르면, 1990년대 중반까지 한국의 과학 기술은 선진 과학기술의 적용 단계에서 발생하는 문제를 해결하는 ‘경로 추종형’ 혁신을 추구해 왔으나, 2000년대 들어서는 선진국에서 개발된 과학기술을 신속히 산업화하는 ‘경로 실현형’ 혁신으로 전환되었다. 특히 필자는 김대중 정부의 ‘지식 기반 경제’, 노무현 정부의 ‘혁신 주도형 경제’ 비전에 따른 정책들이 연구개발 투자액, 연구개발 인력, 과학기술의 국제경쟁력을 크게 신장시켰으며, 특히 노무현 정부는 ‘국가혁신체계 구축’, ‘통합형 혁신 정책’ 등 패러다임 전환을 이룬 것으로 높이 평가했다. 하지만 ‘선택과 집중’이라는 일면적 경쟁논리, 산업 혁신에 국한된 혁신 개념, 단기성과 중심의 혁신 정책 등이 문제점으로 지적된다.

제2부 | 금융과 부동산

6장 전창환의 “1997년 외환·금융 위기 이후 구조조정과 증권화”는 김대중·노무현 정부의 금융자유화와 증권화 정책, 그리고 한국에서 증권화 경향의 실재를 분석했다. 외환위기 이후 김대중 정부는 금융화 정책의 일환으로 증권화 시장을 촉진하는 일련의 법적 토대와 조직을 설립했고, 노무현 정부 역시 한국주택저당채권유동화주식회사를 한국주택금융공사로 확대하는 등 정책 기조를 이어갔다. 하지만 필자는 이것이 미국과 같은 금융자본주의 체제로 이어지지는 않았다는 점을 강조한다. 정부의 적극적 금융화 정책에도 불구하고 여러 지체 요인, 혹은 동인의 결핍으로 인해 한국에서 증권화는 매우 제한적으로 진행됐으며, 그것이 2008~09년 세계 금융위기에서 한국이 큰 충격을 받지 않은 한 가지 요인이 되었다는 것이다. 하지만 필자는 한국에서 금융화가 꾸준히 진행될 가능성이 많다고 보고, 그것이 거시경제와 민주주의에 미칠 수 있는 악영향을 경계했다.

7장 홍기빈의 “금융 엘리트의 독주: 금융허브 계획의 실상과 문제점”은 노무현 정부의 ‘금융허브’ 계획과 국내외 금융 엘리트의 한국 경제 재편 구상을 서술했다. 노무현 정부는 집권 초기부터 서울파이낸셜포럼 등 금융계 기업인·관료들의 영향하에 ‘금융허브’ 구상을 적극적으로 추진했다. 필자는 이 구상이 단지 대외 경제 전략에 그치는 것이 아니라, 한국의 정치·경제·사회 구조 전반을 크게 재편하는 파장을 낳을 것임을 경고했다. 무엇보다 자산 시장의 확대나 투자자 유치, 글로벌 네트워크로의 통합 등을 지향하는 이 구상은 결국 ‘투자자 이익 극대화’를 가능케 하는 방향으로 사회 전체를 재편성할 것이라는 점을 강조했다. 필자는 오랫동안 추진되어 온 <자본시장통합법>, 한미 자유무역협정, 금산분리 철폐, 재벌의 지주회사 전환 등 제반 정책들이 기본적으로 이 기획의 연장선상에 있다고 보고, 국민들의 삶 전반에 큰 변화를 가져올 정책 구상이 ‘심의되지 않은 국가 개조 계획’으로 집행되고 있음을 적절히 비판했다.

8장 장화식의 “투기자본-로펌-관료들의 삼각동맹”은 미시·중위 수준에서 투기자본-로펌-관료 간의 삼각동맹을 분석했다. 여기서 필자는 한국에서 대기업이 전직 정부 관료를 영입해 정부 정책에 영향력을 행사하고, 이로써 대기업 부문에 대한 공공적 감시와 통제가 유명무실해지는 현실을 상세히 서술하고 있다. 특히 상위 재벌 그룹이 재정경제부, 국방부, 국세청, 검찰청, 경찰청, 감사원, 금융감독원 등 핵심 권력 기관의 전직 관료를 영입하는 구조가 그 중심에 있다. 특히 이 글의 관심 대상은 투기 자본, 정부 관료, 법률 전문가 집단 간의 연계 구조다. 필자는 국내외 투기 자본, 재정경제부 ‘모피야’ 등 경제 관료 집단, 그리고 ‘김앤장’으로 대표되는 유력 법률사무소들 간에 형성된 동맹 관계가 대의민주주의를 유명무실하게 만드는 큰 영향력을 행사하고 있음을 강조했다. 그리하여 <로비공개법> 제정, <공직자윤리법> 강화, 정당에 의한 관료 권력 제어 등의 과제를 제시했다.

9장 장진호의 “1997년 외환위기 이후 일상생활의 금융화”는 1997년 외환위기 이후 한국 사회에서 “일상생활의 금융화”가 어떤 조건에서, 어떤 방식으로 진행되어 왔는지를 서술한다. 여기서 필자가 주목하는 것은 거시경제 변화에 상응해 사람들의 가치와 규범, 문화와 습속, 행동 양식의 변화가 일어나는 현상이다. 이 측면에서 1997년 이후 변화의 핵심은 “부채 경제”와 “대중 투자 문화”로 정의된다. 사람들이 노동 세계의 불안정성 증대로 인한 문제와 삶의 불안을 해결하기 위한 전략은 집단적 주체로서 대응보다는 신용카드·대부업체를 통한 부채 경제, 또는 금융·부동산 투자 붐 속에서 개별적인 자산 축적 전략이었다는 주장을 하고 있다. 필자는 김대중·노무현 정부가 신용카드 촉진 정책, 지역 밀착형 금융기관 소외, 대부업체에 대한 규제완화, 그리고 부동산과 금융상품 투자를 조장하는 많은 정책들을 통해 그런 ‘일상의 금융화’를 촉진시켰음을 비판하고 있다.

10장 변창흠의 “민주 정부 10년의 부동산정책: 평가와 남겨진 과제”는 김대중·노무현 정부의 부동산정책과 주거복지정책을 다룬다. 1997년 경제 위기 직후 김대중 정부는 건설업계의 도산을 막고 주택시장을 일자리 창출과 경기 활성화 수단으로 삼아야 할 필요성 때문에 부동산시장 활성화 정책을 펼쳤지만, 2000년대 들어 주거복지정책과 부동산 투기 억제 정책으로 방향을 전환했고, 이어 노무현 정부는 더욱 강력하게 투기 억제 정책을 펼쳤다는 것이다. 그렇지만 필자는 김대중 정부 초기에 만들어진 일련의 주택 경기 활성화 법제와 금융자유화 조치들이 이후 정책에 큰 부담으로 작용했을 뿐 아니라, 두 정부 모두 금융 부문이 부동산시장에 미치는 영향을 충분히 인지하지 못했다는 점을 함께 지적하고 있다.

11장 신진욱의 “국제비교 관점에서 본 한국 주거 자본주의 체제의 특성”은 국제비교 관점에서 한국 주거 자본주의 체제의 특성을 자리매김하고자 시도했다. 한국에서 2000년대 주택 가격 급등과 주거·자산 불평등의 심화를 어떻게 해석할 것인가를 놓고 한편에선 ‘미국식 금융자본주의’의 도입이라는 주장과, 다른 한편에선 ‘한국적 개발 지상주의’의 연장선상에 있다는 주장이 대립해 왔다. 이 글은 주택금융 체제의 국제비교 유형론에 입각해 한국 사례의 제도적·구조적 특성을 분석함으로써 비교의 지평을 넓히고 있다. 필자의 연구 결과에 따르면, 주택 소유율과 모기지 규모가 모두 낮은 편인 한국은 미국식 자유 금융 체제보다는 대륙 유럽의 국가주의-발전주의 체제에 가깝다. 하지만 대륙 유럽과 달리 공공임대 비중이 낮고 광범위한 임대 계층에 대한 제도적 보호가 취약하다. 필자는 이런 특이한 구조로 인해, 자유 금융 체제처럼 인구의 다수가 주택금융시장에 편입되어 있는 것도 아니면서, 임대 계층이 독립적 이익집단을 형성하지 못하고 자가 부문 진입만을 열망하는 불평등 상황이 계속되고 있다고 설명한다.

제3부 | 노동·복지·교육

12장 전병유의 “민주 정부 고용정책의 성과와 한계 그리고 대안”은 외환위기 이후 10여 년 동안 고용구조와 그 제도적 환경의 변화를 추적하면서 김대중·노무현 정부의 고용정책의 성과와 한계를 분석했다. 필자는 두 정부가 대량 실업의 장기화를 막고, 처음으로 적극적 고용 확대 정책을 펼쳤으며, 사회정책의 제도적 기본 틀을 마련했다는 점을 높이 평가한다. 하지만 두 정부의 급진적 구조조정 정책과 노동시장 유연화 정책으로 인해 이후 한국 사회에서 고용 문제가 만성적 사회문제로 구조화되었다는 점을 지적했다. 전반적인 노동 유동화, 고용구조 양극화, 비정규직 양산, 근로빈곤층 확대, 나쁜 일자리 중심의 고용 창출 등의 문제가 그것이다. 필자는 중소기업에서 양질의 일자리 창출, 노동시장 규제의 실질화, 비정규직 및 취약 근로자 계층에 대한 사회적 보호 확대 등을 향후 핵심 과제로 제시했다.

13장 김유선의 “민주 정부 10년, 비정규직 규모와 실태”는 김영삼 정부에서 김대중, 노무현 정부를 거쳐 이명박 정부에 이르기까지 20년 동안 모든 정부의 최우선 노동정책은 바로 노동시장 유연화 정책이었다고 보고, 그 맥락에서 2000년대 비정규직 급증과 정규-비정규 격차 확대의 실태와 원인 기제를 분석했다. 이 시기 동안 비정규직 비중이 가파르게 상승했을 뿐 아니라, 정규직-비정규직 간에 임금, 사회보험 가입률, 노동조건 등 여러 측면에서 격차가 점점 더 심해져 왔음이 확인된다. 필자는 김대중·노무현 정부가 다양한 비정규직 대책을 내놓았지만 실효성이 거의 없었음을 비판하고, 향후 상시 지속 업무의 정규직화, 최저임금 현실화, 근로감독 강화, 단체협약 적용률 확대 등 더욱 적극적인 정책적 개입을 촉구했다.

14장 강신욱의 “김대중·노무현 정부 시기 소득불평등의 변화”는 외환위기 이후 등장한 또 하나의 심각한 사회문제인 소득불평등 심화 경향을 여러 측면에서 분석했다. 가구 가처분소득 지니계수를 지표로 봤을 때 한국의 소득불평등은 1990년대 초반부터 현재까지 꾸준히 증가해 왔는데, 1997년 외환위기 이후에 특히 상대 빈곤율이 급증한 반면 중산층 비율은 급락한 것으로 나타난다. 나아가 이 글은 김대중 정부에서 이명박 정부에 이르기까지 시장 소득의 불평등을 악화시켜 온 가장 중요한 원인이 임시 일용직 확대에 있으며, 반면 그런 추세 속에서도 가처분소득의 불평등을 완화시킬 수 있었던 주요인은 재분배 정책의 효과였음을 보여 줬다. 필자는 김대중·노무현 정부가 재분배 정책을 본격화시켰다는 점을 긍정적으로 평가하면서도, 소득불평등을 심화시킨 핵심 원인인 노동시장 분절에 대해 효과적 대책을 제시하지 못했다는 점을 비판하고 있다.

15장 이태수의 “보편적 복지국가로 가는 길에서 민주 정부 10년의 복지정책: 복지국가의 예외기인가?”는 고용·소득 불평등과 불안정을 완화시키기 위해 김대중·노무현 정부가 펼친 복지정책들을 검토했다. 필자는 1997년 외환위기가 한국의 공공정책에서 ‘복지 팽창’의 시기를 가져온 계기가 되었음을 강조하면서, 김대중 정부가 기초생활보장제도를 확립하고 사회보험을 확대·개혁해 한국을 ‘복지국가’의 반열에 올려놓았으며, 노무현 정부 역시 비록 집권 후반기이긴 하나 ‘비전 2030’ 등 복지국가 기획을 수립했다는 점을 높이 평가했다. 하지만 신자유주의적 경제·노동 정책과 사회복지 확대의 조합이라는 이중 전략이 제대로 작동할 수 없었으며, 집권 세력 내에 명확한 복지국가 플랜을 갖고 추진할 핵심 집단이 부재했다는 점 등을 큰 문제점으로 지적하고 있다.

16장 장수명의 “한국 자본주의와 민주 정부 10년의 고등교육정책”은 제도주의적 관점에서 한국 고등교육 체제의 제도적 배열이 2000년대 들어 어떻게 변화했는지를 검토했다. 필자는 김대중·노무현 정부가 고등교육의 민주성과 공공성을 확대하고 수련 형성 패러다임을 바꿀 수 있었음에도 불구하고 혁신에 실패했다고 평가했다. 한국 사회를 협력적 시장경제와 합의제 민주주의의 방향으로 개혁하기 위해서는 노동자·서민에 도움을 주는 방향으로 직업교육제도를 강화하고 고등교육에 대한 공공 투자를 확대해야 했으나 그렇지 못했다는 것이다. 필자는 두 정부가 오히려 김영삼 정부에서 시작된 신자유주의적 교육개혁의 방향을 지속함으로써 사립대학 중심 체제, 학벌과 대학 서열화를 심화시키는 결과를 낳게 되었음을 비판하고 있다.

| 저자 소개 |

워은이

이병천(강원대학교 경제학과 교수), 신진욱(중앙대학교 사회학과 교수)

지은이(집필순)

이병천(강원대학교 경제학과 교수), 이종보(성공회대학교 민주주의연구소 연구위원), 홍장표(부경대학교 경제학부 교수)

조성재(한국노동연구원 선임연구위원), 송위진(과학기술정책연구원 혁신정책본부장), 전창환(한신대학교 국제경제학과 교수)

홍기빈(글로벌정치경제연구소 소장), 장화식(투기자본감시센터 정책위원장), 장진호(광주과학기술원 기초교육학부 교수)

변창흠(세종대학교 행정학과 교수), 신진욱(중앙대학교 사회학과 교수), 전병유(한신대학교 정조교양대학 부교수)

김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원), 강신욱(한국보건사회연구원 연구위원), 이태수(꽃동네대학교 사회복지학부 교수)

장수명(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)