

이명박 정부의 선진화담론에 대한 비판적 고찰

임의영*

이 글은 이명박정부의 선진화담론에 대한 비판적 분석을 통해 정부의 성격을 밝히는 데 목적을 둔다. 산업화와 민주화의 창조적 융합으로서 선진화는 실천원리로서 창조적 실용주의론, 경제성장의 원리로서 저탄소녹색성장론, 정치사회원리로서 공정사회론과 친서민중도실용론, 사회체계의 발전원리로서 공생발전론으로 구성된다. 선진화담론에 대한 해석적 분석은 각각의 원리가 등장하게 된 배경, 정당화의 논리, 그리고 그것의 의미를 드러내는 데 초점을 맞춘다. 이명박 정부의 이데올로기는 신자유주의이고, 정책은 친기업적이며, 정책결정과정은 권위주의적이고, 조직 및 관리모델은 기업이다. 따라서 이 글에서는 이명박 정부를 신자유주의적인 권위주의적 기업국가로 규정한다.

주제어: 이명박, 선진화, 실용주의, 녹색성장, 공정사회, 공생발전, 신자유주의

I. 서론

현대정부는 정치적으로 민주주의 발전, 경제적으로 경제성장, 그리고 사회문화적으로 조화로운 사회를 추구한다. 한국의 현대사는 세 가지 목표를 동시에 추구한다는 것이 얼마나 어려운 것인지를 보여준다. 박정희 정부는 경제성장을 조국근대화의 중심에 두었으며, 불균등발전을 그 전략으로 삼았다. 민주주의의 후퇴와 사회적 균열은 경제성장을 위한 비용으로 지불되었다. 1987년 민주화 이후, 1997년 정권교체를 이룬 김대중 정부는 민주주의와 경제성장의 동시적 실현을

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학이다(cylim@kangwon.ac.kr).

통해 제2의 건국을 추구하였다. 그 뒤를 이어 노무현 정부는 균형발전전략을 바탕으로 민주주의, 경제성장, 그리고 사회적 균형을 동시에 추구하였다. 탈권위주의적 정치문화를 형성하기 위해 노력함으로써 민주주의 발전에 기여한 노무현 정부는 말기에 사회 양극화문제를 공론화함으로써 세 가지 목표의 동시적 추구가 얼마나 어려운 것인가를 보여주었다. 2007년의 대통령선거에서 이명박 후보 진영은 지난 10년간의 실정이 경제위기와 양극화 문제를 야기하였다는 점을 부각시키고, 자신들이 경제성장을 통해 양극화문제를 해결할 책임자임을 호소함으로써 정권교체에 성공한다. 그리고 이명박 정부 역시 선진화의 조건으로서 경제성장, 민주주의 발전, 그리고 사회적 조화를 제시한다.

그렇다면 이명박 정부는 민주주의 발전, 경제성장, 사회적 조화를 동시에 실현할 수 있는 정부였을까? 각각의 목표를 지표화하고, 지표에 따라 정부활동의 성과를 측정할 수 있다면, 어느 정도 이 물음에 답할 수 있을 것이다. 그러나 국가의 정책이 갖는 특성 상 정책의 결과가 가져오는 효과를 판단하기 위해서는 대체로 많은 시간이 요구된다. 따라서 이명박 정부의 활동결과를 평가하기에는 아직 이르다. 그러나 정부가 어떠한 일을 하려고 했으며, 그것을 어떻게 정당화했는지, 국민을 설득하거나 갈등을 해결하기 위해 어떠한 말을 하였는지에 대한 담론 분석을 통해 이명박 정부의 성격을 평가할 수는 있을 것이다. 특히 주목할 만한 것은 이명박 정부는 역대 정부에 견주어 정책담론의 생산이 체계적이며 지속적이라는 점이다. 대통령취임사를 통해 이명박 정부는 과거 정부들이 이루어놓은 산업화(경제성장)와 민주화(민주주의 발전)의 성과를 종합하는 ‘선진화’를 비전으로 하고, 그것의 실현을 위한 실천논리로 ‘창조적 실용주의’를 제시하였다. 경제성장을 위한 논리로 ‘저탄소녹색성장론’을, 민주주의와 사회적 조화를 위한 논리로 ‘친서민중도실용론’과 ‘공정사회론’을, 그리고 사회체계의 발전논리로 ‘공생발전론’을 제시하였다. 이명박 정부에서 생산된 담론들은 전체적으로 일관된 성격을 가지고 있으며, ‘선진화담론’이라 부를 수 있을 것이다. 이 글은 이명박 정부의 선진화담론에 대한 분석을 통해서 정부의 성격을 규명함으로써 민주주의 발전, 경제성장, 사회적 조화를 추구하는데 적합한 정부였는지를 판단하는 데 초점을 맞춘다. 이는 이론적, 실천적으로 국가발전의 모델을 구상하는 데 중요한 의미를

가질 수 있다. 이러한 목적을 위해 이 글은 우선 담론분석의 논리를 검토하고(II 장), 선진화 및 창조적 실용주의론, 저탄소녹색성장론, 친서민중도실용론, 공정 사회론, 공생발전론의 배경 및 정당화의 논리와 의미를 비판적으로 분석한다(III~VI장). 담론분석을 토대로 이명박 정부의 성격을 규명한다(VII장).

II. 담론분석의 논리

1. 담론의 의미와 분석의 논리

사전적 정의에 따르면, 담론은 ‘말을 통한 관념의 교환, 대화; 특정한 주제에 대한 형식적으로, 질서정연하게, 통상적으로 제시된 생각의 표현; 언어와 그것의 구체적인 맥락에 뿌리를 둔 지식, 관념 혹은 경험을 조직화하는 양식¹⁾’ 등을 의미한다. 담론은 소통행위 자체, 특정한 주제에 대한 표현들의 집합, 그리고 지식, 관념, 경험의 조직적인 구성논리 등으로 정의된다. 여기에서 우리는 다음과 같은 담론의 의미를 도출할 수 있다. 담론은 특정한 주제에 대한 관념, 지식, 경험을 체계적인 방식으로 조직화하여 언어적, 비언어적 수단을 매개로 사회적으로 표현하는 행위 혹은 표현된 것들의 집합이다(Mills, 2001: 19-20; 김길수, 2011; 문태현, 2005 참조). 담론은 형식적인 차원에서 이슈에 대한 토론상황 자체를 지칭하는 것일 수도 있으며, 내용적으로 발화된 것들의 집합을 지칭할 수도 있다.

토론으로서의 담론이 반드시 합의에 도달하는 것은 아니다. 담론은 합의에 도달한 경우도 있고, 합의되지 않은 채 담론참여자들의 담론들이 동시에 복수로 존재할 수도 있으며, 합의된 절차를 통해 선택될 수도 있다. 그러다 보면, 연구자의 관심에 따라 담론에 대한 연구의 대상이 다양해질 수 있다. 담론에 존재하는 쟁점과 논쟁을 대상으로 할 수도 있으며, 합의된 담론이나 절차에 따라 선택된 담론을 대상으로 삼을 수도 있다. 가령 이명박 정부의 정책담론을 연구대상으로 삼

1) <http://www.merriam-webster.com/dictionary/discourse>

는 경우는 선택된 정책담론을 대상으로 하는 것이다. 선거를 통해 선택된 이명박 정부가 추진하는 국가정책의 일관된 그림으로서 정책담론은 선거과정의 집중적인 정치적 토론을 통해서 선택된 것이기 때문이다.

선택된 정책담론을 연구대상으로 삼는 경우, 분석대상과 방법은 무엇인가? 선거를 통해 선택된 정치세력은 공약을 체계적으로 구성하여 정당성을 더욱 강화하고 모든 국민을 설득하기 위해 노력한다. 그 과정에서 국가정책과 관련된 정합성과 공통성을 갖는 발화들이 이루어지고, 그것들이 정책담론을 구성하게 된다. 따라서 정책담론에 대한 분석은 공약집, 대통령을 위시한 고위정책결정자들의 연설이나 인터뷰자료, 정부 및 각종 위원회에서 작성된 정책자료집과 보고서, 관련된 법령 등을 대상으로 하여 이루어질 수 있다. 그리고 정책담론에 대한 분석은 주로 양적인 방법을 이용하는 내용분석으로 이루어질 수도 있고, 아니면 질적인 해석적 방법을 이용할 수도 있다. 분석의 방법은 연구자의 관심에 따라 다르게 선택될 수 있다. 담론의 의미, 즉 담론에 내재된 의도를 드러내는데 연구의 목적을 두고 있는 경우에는 해석적 방법을 따르는 것이 유용하다(Fairclough and Wodak, 1997: 271-80).

해석적 방법에 따라 담론을 분석하는 경우, 초점은 맥락, 정당화의 논리, 의미에 맞춰진다. 첫째, 콘텍스트(맥락) 없는 텍스트는 무의미하다. 텍스트로서 담론의 콘텍스트를 구성하는 핵심요소는 담론을 생산하는 주체의 성격과 담론이 등장하게 된 정치적, 경제적, 사회문화적, 이데올로기적, 환경생태적, 기술적 배경 등이다. 둘째, 정당화의 논리는 담론의 타당성 주장과 관련된다. 정당화는 주어진 조건에서 문제를 도출하고, 그것의 해결을 위한 합당한 대안을 제시하는 일련의 과정으로서 사회구조적, 이데올로기적, 이론적, 기술적 한계 안에서 이루어진다. 셋째, 해석의 궁극적 목적은 의미를 이해하는 것이다. 담론의 의미는 담론생산자의 의도를 말한다. 담론 생산자로서 주체는 복잡한 특성을 갖는다. 라틴어 어원에 따르면, 주체를 의미하는 영어단어 subject는 ‘아래에 위치하다’를 의미한다.²⁾ 현대어에서는 ‘복종하게 하다’, ‘지배를 받는 사람, 신하’ 등의 의미도 가지고

2) http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=subject&searchmode=none

있다. 그러니까 주체는 선형적으로 주어진 존재가 아니라 사회구조, 이데올로기, 관행 등의 ‘아래에 있는 존재’이다. 담론을 통해 주체는 의식적이건 무의식적이건 사회구조, 이데올로기, 관행 등을 실어 나른다. 따라서 담론 참여자의 발화의 도를 단순히 사익과 같은 개인적 동기로 환원하는 것은 한계를 갖는다. 의미의 해석은 주체의 주관적 의도뿐만 아니라 사회구조, 이데올로기, 그리고 관행에 내재하는 경향성—지배, 권력, 배제, 억압 등—을 드러내는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 해석적인 담론분석은 비판적이다(van Dijk, 1993).

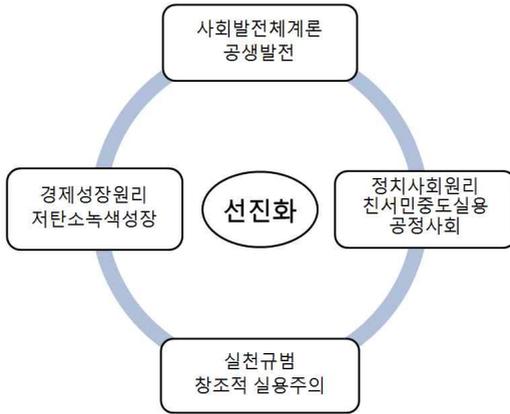
2. 선진화담론의 분석논리

이 글은 이명박 정부의 정책담론을 연구대상으로 한다. 이명박 정부의 정책담론은 취임사에서부터 퇴임사에 이르기까지 과거 산업화와 민주화 전통을 아우르고 초월하는 선진화에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이명박 정부의 정책담론을 ‘선진화담론’이라 규정할 수 있다. 선진화담론은 임기 초부터 완결된 구조를 가지고 있는 것은 아니었다. 그것은 이명박 정부가 당면하는 다양한 과제들과 대면하면서 진화하는 과정에서 어느 정도는 완결된 구조를 갖게 된다. 2008년 이명박 대통령은 취임사에서 선진화의 비전을 제시하고, 그것의 실현을 위한 선진적 실천규범으로서 창조적 실용주의를 제안한다. 그 이후부터 임기 말까지 해마다 8.15경축사를 통해서,³⁾ 선진적 경제성장의 논리로서 저탄소녹색성장론(2008), 선진적 정치사회원리로서 친서민중도실용론(2009)과 공정사회론(2010), 선진적 사회발전체계로서 공생발전론(2011)을 제시한다. 그리고 2012년 8.15경축사에서 대한민국이 선진국 대열에 합류했음을 선언한다. 이처럼 선진화담론은 이명박 정부에서 일관된 방식으로 구성된 것으로 볼 수 있다. 선진화담론은 <그림

3) 이명박 정부는 대통령의 8.15경축사를 통해서 정부의 정책적인 방향성을 선언적으로 천명하는 데 많은 관심을 가졌다. 경축사 이후 거기에서 제시된 목표를 실현하기 위한 정책과 후속 조치들이 이루어진다. 이러한 의미에서 8.15경축사는 담론의 의미나 방향성을 이해하는데 나침반의 구실을 한다. 따라서 이 글의 담론분석은 경축사를 통해 전체적인 방향성을 확인하고, 그것을 이루기 위한 후속조치들을 소개하고 분석하는 방식을 취할 것이다.

1>과 같이 실천규범, 경제성장의 논리, 정치사회의 원리, 그리고 사회체계 전체의 발전논리를 구성요소로 하는 나름대로의 완결된 구조로 진화한 것이다.⁴⁾

<그림 1> 선진화담론의 구조



선진화담론에 대한 분석적 논의는 앞에서 열거한 선진화 및 창조적 실용주의론, 저탄소녹색성장론, 친서민중도실용론, 공정사회론, 그리고 공생발전론을 중심으로 전개된다. 담론에 대한 분석은 공약집, 대통령의 취임사 및 8.15경축사, 각종 인터뷰나 회의발언 자료, 정부 및 각종 위원회에서 작성된 정책자료집과 보고서, 관련된 법령 등을 대상으로 하여 이루어진다. 그리고 담론을 구성하는 각각의 논리들은 해석적인 방법으로 분석된다. 각각의 논리가 등장하는데 있어서 담론의 생산주체가 인식하는 배경(맥락)과 담론의 정당화논리를 검토하고, 내포된 의미 혹은 의도를 드러내고 비판적으로 분석하는 데 초점을 맞춘다. 그리고 도출된 의미들을 토대로 하여 이명박 정부가 어떠한 성격의 정부인지를 규명한

4) 선진화 및 창조적 실용주의와 저탄소녹색성장론은 선진화담론의 핵심이라 할 수 있으며, 뒤이어 발표된 담론들은 정치적 상황에 맞물려 제안된 것이라 할 수 있다. 후속 담론들은 앞에서 제시된 담론과의 연속성과 통합성을 고려해서 구성된다. 즉 담론은 체계적으로 진화하는 양상을 보인다. 따라서 담론들 간에는 정치적 상황이나 시차가 개입되고 있으나, 선진화담론이라는 하나의 체계 안에 아우를 수 있다.

다. 정부의 성격규명은 담론에 내재된 의미를 토대로 추구하는 이념 혹은 정치적 입장, 정책적 지향(성장 혹은 분배, 효율 혹은 평등), 행태적 특성(민주적 혹은 권위적), 그리고 정부혁신의 논리를 도출함으로써 이루어진다.

Ⅲ. 선진화와 실천규범으로서 창조적 실용주의

1. 선진화의 배경인식과 정당화논리

2007년 대통령선거는 경제에 대한 사회적 욕망을 정점으로 끌어올리는 결과를 가져왔다. ‘경제 살리기’가 무엇보다 시급한 과제로 부각되면서, 선악과 같은 도덕적 판단은 주변으로 밀려나고 말았다. 이명박 대통령은 취임사(2008.2.)에서 ‘박정희’가 이룩한 ‘기적’과 ‘신화’를 재현하고, ‘발전의 엔진에 다시 불을 붙여 더욱 힘차게 돌아가게 하겠다’는 강력한 의지를 천명한다. 이 대통령은 지난 10년을 ‘더러 멈칫거리고 좌절하기도 했던’ 시간으로 사회적 기억(social memory)을 재구성하고, 그것이 이념의 과잉에서 비롯된 것으로 진단한다. 따라서 그는 ‘이념의 시대’에서 벗어나 ‘실용의 시대’로 나아가야 한다고 강조한다. 이념으로 인해 발생하고 있는 계층갈등과 강경투쟁은 실용정신으로 극복될 수 있다는 것이다. 그는 바로 이것이 ‘선진 일류국가의 꿈’을 실현할 수 있는 길이라 본다.

이명박 대통령은 경제 살리기의 주역을 ‘기업’이라 생각한다. 기업이야말로 ‘국부의 원천’이라는 것이다. 따라서 정부는 기업 활동을 적극 지원하는 후원자로서의 역할을 충실히 수행하겠다는 의지를 표명한다. ‘작은 정부, 큰 시장’으로 효율성을 높일 것과 ‘일 잘하는 정부’를 만들겠다고 선언한다. ‘민간이양’, ‘감세’, ‘공공부문의 경쟁도입’, ‘시장개방’을 강조함으로써 신자유주의의 전도사로서의 이미지를 부각시킨다. 특히 주목할 만한 것은 국부의 원천인 기업에 가장 치명적인 것을 ‘노사분규’로 보고 있다는 점이다. ‘과격환 투쟁 = 자멸’이라는 등식을 제시하고, 기업에게는 ‘공정한 경영’을 요구하고, 노동자에게는 ‘불법투쟁’을 지양할 것을 주문한다. 이것이 ‘투쟁의 시대’에서 ‘동반의 시대’로 나아가는 길이라 본

다. ‘이념의 시대’에서 ‘실용의 시대’로의 이행은 곧 ‘투쟁의 시대’에서 ‘동반의 시대’로의 이행을 의미하는 것이다.

이명박 정부는 현재의 시대적 소명을 ‘발전과 통합’이라 해석한다. 발전은 일종의 역사인식으로서 산업화와 민주화를 넘어서는 새로운 발전모델을 추구하는 것으로 본다. ‘선진화’는 새로운 발전모델의 명칭이다. 선진화는 대외적으로 세계적 차원의 도전들에 대한 응전이며, 대내적으로는 국민갈등, 민생경제 파탄, 지역적 이념적 분열을 극복하고 신성장동력을 발굴하라는 요청에 대한 응답인 것이다. 따라서 이명박 정부는 ‘선진화를 통한 세계일류국가’의 건설을 국가비전으로 선포한다. 그것은 ‘경제의 선진화, 삶의 질의 선진화, 국제규범의 능동적 수용과 창출 등을 통해서 세계에서 인정받는 고품격국가’를 말한다.

이명박 정부는 국가비전을 실현하기 위한 국정목표로 ‘신발전체제의 구축’을 설정한다. 이는 1960,70년대 산업화시절의 발전주의체제를 승화시킨 것이다. 산업화단계에서의 발전체제는 국가주도의 발전, 양적 성장 추구(선성장 후복지), 헌법정신과 현실의 괴리, 평균주의에 입각한 인재의 대량생산체제, 단힌 민족주의, 그리고 저신뢰사회를 특징으로 한다. 반면, 신발전체제는 국가, 사회 간 시너지 협력을 통한 발전, 질적 성장 추구(성장과 복지 간 선순환 구조), 법치의 확립과 헌법 존중, 다원주의의 가치, 개성, 창의성을 존중하는 인재양성, 글로벌 스탠더드와 내셔널 스탠더드의 조화, 고신뢰 사회를 특징으로 한다(17대대통령직인수위원회, 2008: 38-39). 그리고 신발전체제를 실현하기 위한 구체적인 국정지표로서 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가체제의 구축을 제시한다.

2. 창조적 실용주의론의 배경인식과 정당화의 논리

이명박 정부는 국가비전, 국정목표, 국정지표를 추구하는 선진적 실천규범으로서 ‘창조적 실용주의(creative pragmatism)’를 제시한다. 이명박 정부는 이념적 대립, 즉 자유주의와 사회주의, 시장주의와 국가주의, 보수와 진보 등의 이념적 갈등을 세계화시대에 시대착오적인 구태로 규정한다. 현재 필요한 것은 국가의

실질적인 발전에 이익이 되는 것을 상황에 맞게 선택하는 것, 즉 실리적인 선택과 행위라는 것이다. 이러한 측면에서 현재는 이념의 시대가 아니라 실용의 시대라는 것이다. 이러한 시대의식에 적합한 실천규범이 바로 실용주의이다. 이명박 정부가 제시한 실용주의는 서양의 실용주의 철학과 조선시대의 실학사상을 배경으로 하는 것이다. 다만 세계화시대의 환경변화가 복잡하고 급속하기 때문에, 보다 창조적인 대응이 필요하다는 점에서 창조적 실용주의를 제시한다. 창조적 실용주의는 철학적 원칙이나 원리로 제시된 것이라기보다는 실천적인 차원에서 정책을 결정하고 집행하는 사람들이 따라야 할 행동규범으로 제시된 것이다(김재관, 2008).⁵⁾

이명박 정부가 제시한 선진적 실천규범으로서 창조적 실용주의의 특성은 다음과 같다. 모든 정책과 주장은 객관적 사실과 자료에 기초해야 하며 실질적인 성과를 산출해야 한다; 모든 정책과 주장은 논리적인 일관성과 함께 당면 문제를 해결할 수 있는 현실적합성을 지녀야 한다; 모든 정책과 주장은 여러 사람들에서 의해, 그리고 과학적인 실험이나 사유실험에 의해 검토되고 비판될 수 있어야 한다; 우리가 추구하는 목표를 변화하는 현실의 맥락 속에서 계속해서 재조정하고 재설정하며, 목표에 이르는 수단의 객관적 효율성을 항상 새롭게 모색하는 태도가 필요하다; 문제를 복합적인 체계 속에서 입체적으로 보면서 그 해결방법을 모색하고, 추진 중에 있는 정책이라 할지라도 문제점이 나타나면 지체 없이 수정 보완하는 점진주의적 자세가 요구된다(17대 대통령직인수위원회, 2008: 37). 창조적 실용주의는 ‘과학적인 방법(scientific method)’의 논리를 충실하게 따르고 있다. 다시 말해서 창조적 실용주의는 과학적이라는 이미지가 부각되고 있다.

3. 선진화 및 창조적실용주의론에 내포된 의미에 대한 비판적 분석

선진화 및 창조적 실용주의론은 경제적 측면과 이념적 측면에서 중요한 의미

5) 실용주의에 대한 개괄적인 이해를 위해서는 이유선(2010), 김동식(2008), 실용주의 행정학의 가능성에 대해서는 김명환(2011), 실용주의와 행정의 관계에 대해서는 다양한 연구들을 집대성한 윤수재·채종현·이민호(2009) 참조.

를 갖는다. 선진화는 본래 산업화와 민주화를 동시에 구현하는 논리로 제시되었으나, 내용적으로는 박정희 정부의 산업화를 계승하려는 의지를 우회적으로 표현한 것이다. 따라서 선진화는 근본적으로 민주화보다는 산업화에 방점을 둔 비전이라 하겠다. 특히 과거와 다른 점은 신자유주의적인 이념으로 산업화의 논리를 정당화하고 있다는 것이다. 그러니까 신자유주의 이데올로기에 따라서 경제발전을 이룩하겠다는 것이다. 신자유주의와 경제발전이 결합되면, 신자유주의의 최대수혜자인 기업들에게 경제발전의 과실에 대한 독점권이 부여될 가능성이 커지게 된다.

다음으로 창조적 실용주의는 김대중, 노무현 정부를 좌파정부로 보는 이명박 정부의 인식에서 볼 때, 그 의미가 명확하게 드러난다. 한국사회에서 이념세력은 진보, 좌파세력을 말한다. 이념은 이데올로기이고 이데올로기는 사회주의나 공산주의 혹은 ‘빨갱이’와 연결되고, 궁극적으로 그것은 ‘종북’⁶⁾을 의미한다. 이념세력은 아무런 현실인식이나 과학적인 분석 없이 한꺼번에 모든 것을 뒤바꾸려고 하는 이상주의자에 불과하다는 인식이 깔려있는 것이다. 따라서 실용주의는 이념적으로 무색무취의 행동규범으로 보이지만, 이념세력에 대한 대안적 규범이라는 점과 그것을 말하는 주체의 이념적 성향을 보면, 우파, 보수의 입장을 강변하는 논리라 할 수 있다. 다시 말해서 창조적 실용주의는 탈이념을 표방하면서 좌파세력을 비판하는 우파의 이념적 입장을 숨기고 있는 논리라 하겠다. 이러한 맥락에서 창조적 실용주의에 내포된 의미 혹은 의도는 다음과 같이 해석될 수 있다.

첫째, 창조적 실용주의에 따르면, 모든 정책과 주장은 객관적 사실과 자료에 기초해야 하며 실질적인 성과를 산출해야 한다. 과거 이념세력은 객관적 사실이 아닌 그들이 추구하는 이념에 집착하여 정책을 만들었기 때문에 실질적인 성과를 산출해낼 수 없었다는 인식이 내포되어 있다. ‘객관적 사실’은 사람들에게 의해 ‘인지된 사실’이다. 다시 말해서 ‘사실’은 사람들에게 의해 ‘구성된’ 사실이다. 사람

6) 종북이라는 말은 2008년에 진보정당인 민노당에서 탈당한 사람들이 “민노당은 종북 주사파들이 주도하는 정당이다”라고 비판한 데서 나온 말이다. 그 이후 오히려 보수진영이 진보진영이나 정부비판세력을 지칭할 때 사용되는 용어로 자리를 잡았다. 이는 일종의 색깔론으로 한국사회에서 매우 강력한 효력을 보인다.

들의 인지는 사람들이 머릿속에 가지고 있는 인지의 틀에 의해 이루어진다. 인지의 틀은 사람마다 다를 수 있다. 따라서 동일한 현상을 놓고 사람들은 전혀 다른 사실을 인지할 수 있다. 예컨대 동일한 현상에 대해 좌파와 우파는 전혀 다른 사실을 인지할 수 있다는 것이다. 그러니까 실용주의 담론은 우파가 인지한 사실과 좌파가 인지한 사실이 '다를 수 있다는 것'을 인정하지 않고, 우파가 인지한 사실은 객관적인 것이고, 좌파가 인지한 사실은 이념의 굴레에 빠진 주관적 주장에 불과한 것으로 본다.

둘째, 창조적 실용주의에 따르면, 모든 정책과 주장은 논리적인 일관성과 함께 당면 문제를 해결할 수 있는 현실적합성을 지녀야 한다. 과거 이념세력은 이상주의적인 성향 때문에 정책이나 주장의 논리성과 문제해결과정에서의 현실적합성이 떨어졌다는 인식이 내포되어 있다. 해결해야 할 문제가 제기되면, 그것은 목표로 설정된다. 목표를 이루기 위한 정책수단의 선택은 논리적으로 목표와 일관성을 가져야 한다. 더불어 현실적합성을 갖는다면 목표달성, 즉 문제해결이 용이해진다. 관건은 목표설정, 목표와 수단의 논리적 일관성과 현실적합성이다. 목표의 설정은 단순히 주어진 문제를 해결하는 것이 될 수는 없다. 목표에는 문제의 식이라는 것이 결합된다. 해석자가 어떠한 이상을 가지고 있는가에 따라서 문제에 대한 해석이 이루어지고 목표의 내용이 구성된다. 목표와 정책수단의 논리적 일관성이나 현실적합성의 판단 역시 판단자가 가지고 있는 이상에 의해 영향을 받는다. '논리'나 '현실' 역시 사람들이 가지고 있는 인지의 틀에 의해 다르게 인지된다. 실용주의는 다양한 인지의 틀 가운데 하나일 뿐이다. 실용주의 담론이 실용주의를 논리적이고 현실적합적이라 하는 것은 당연하지만, 그것은 실용주의 담론이라는 한계 안에서 타당한 주장일 뿐이다.

셋째, 창조적 실용주의에 따르면, 모든 정책과 주장은 여러 사람들에 의해, 그리고 과학적인 실험이나 사유실험에 의해 검토되고 비판될 수 있어야 한다. 과거의 이념세력은 좌와 우를 가르고, 상대방의 주장에는 귀를 기울이지 않았으며, 과학적인 토론보다는 이념적인 주장에 매몰되어 있었다는 인식이 내포되어 있다. 실용주의 담론에 의하면, 과학적 논쟁과 이념적 논쟁은 분리된다. 그러나 정책을 둘러싼 논쟁은 이념논쟁이면서 동시에 과학적인 논쟁이다. 더욱이 과학적 타당성

을 주장하기 위해 이념이 동원되기도 하지만 이념적 주장의 타당성을 주장하기 위해 과학이 동원되기도 한다. 정책을 둘러싼 논쟁은 이념과 이념의 대립, 그리고 각각의 이념적 주장을 정당화하기 위해 동원된 과학과 과학의 대립 프레임으로 보는 것이 타당하다. 그런데 실용주의 담론은 이러한 정책논쟁의 프레임을 과학과 이념의 대립으로 전환시키고 있다. 이는 정부정책을 과학적인 것으로 전제하고, 이에 대한 비판을 이념적인 공세로 치부할 가능성을 키울 수 있다.

넷째, 창조적 실용주의에 따르면, 우리가 추구하는 목표를 변화하는 현실의 맥락 속에서 계속해서 재조정하고 재설정하며, 목표에 이르는 수단의 객관적 효용성을 항상 새롭게 모색하는 태도가 필요하다. 과거의 이념세력은 이념에 얽매어 현실의 변화에 민감하게 대응하는데 실패하였다는 인식이 내포되어있다. 현실의 변화에 대한 인식이나 변화에 적합한 정책변화의 방향에 대한 생각은 상대적이라 할 수 있다. 과거의 이념세력이 현실의 변화에 반응하지 않은 것이 아니라, 현실의 변화에 대한 인식과 변화를 반영하려는 정책적 노력의 방향이 달랐다는 것이다. 변화에 적절하게 반응하지 못한 것과 변화에 대해 다른 방향으로 반응하는 것은 다르다. 다른 방향으로 반응한 것을 적절하지 않은 것으로 인식하는 것은 자기중심적인 판단의 오류를 범하는 것이라 하겠다.

다섯째, 창조적 실용주의에 따르면, 문제를 복합적인 체계 속에서 입체적으로 보면서 그 해결방법을 모색하고, 추진 중에 있는 정책이라 할지라도 문제점이 나타나면 지체 없이 수정 보완하는 점진주의적 자세가 요구된다. 과거의 이념세력은 문제를 이념적으로 편향된 관점에서 인지하고, 추진 중인 정책에 문제가 나타날 때마다 수정하는 자세가 결여되어 있다는 인식이 반영되었다. 아무런 전제 없이 입체적으로 문제를 인식한다는 것은 불가능하다. 이념적인 입장에 따라 문제를 인식하는 관점이나 내용이 다를 수 있다. 또한 이념적 입장을 견지하면서 입체적으로 문제를 인식하는 것이 불가능한 것도 아니다. 입체적인 문제인식은 실용주의의 독점물이 아니다. 그런데 실용주의 담론은 실용주의는 입체적이고, 실용주의가 아닌 것은 편향적이라는 편견을 진리화하고 있다.

4. 선진화 및 창조적 실용주의에 내포된 이명박 정부의 성격

선진화 및 창조적 실용주의론에 대한 비판적 분석에 따르면, 이명박 정부는 다음과 같은 특성을 갖는 것으로 정리될 수 있다. 첫째, 이념적으로 이명박 정부는 신자유주의를 기반으로 기업하기 좋은 국가를 지향한다. 또한 표면적으로는 보수, 중도, 진보 등 특정한 정치적 입장에 집착하기보다는 실용성과 과학성을 추구한다. 둘째, 정책적으로는 성장 없는 분배는 불가능하다는 입장을 취하고 있다. 따라서 경제성장을 가장 중요한 정책적 과제로 설정한다. 또한 노사관계에 대한 인식에서 보면, 사회적 평등보다는 사회적 효율성을 극대화하는 데 주안점을 둔다. 셋째, 행태적으로 민주주의를 법치주의와 등치시키고 법질서확립을 강조한다. 법치주의가 법의 지배(rule of law)보다는 법에 의한 지배(rule by law)의 의미로 해석되고 실행된다면, 역설적으로 정부가 권위적인 행태를 강화할 가능성이 있다. 넷째, 정부혁신은 작고 효율적인 정부를 추구하는 신공공관리론의 논리를 따른다. 정부조직의 기업조직화는 엘리트 중심의 의사결정방식을 강화할 수 있다. 신자유주의, 실용, 성장, 효율, 법치, 신공공관리는 이명박 정부를 설명할 수 있는 키워드이다.

IV. 선진적 경제성장의 논리: 저탄소녹색성장론

1. 배경인식 및 정당화의 논리

이명박 대통령은 2008년 8.15 경축사를 통해서 국가의 발전에 대한 구체적인 비전을 표명한다. “저는 ‘저탄소녹색성장’을 새로운 비전의 축으로 제시하고자 합니다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속 가능한 성장입니다. 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임이라고 할 수가 있습니다.” 이 대통령은 저탄소녹색성장을 ‘대담하고 신속하게’ 추진하여, 녹색강국으로 거듭나게 할 것이라 다짐한다. 그리고 녹색성장은 ‘한강

의 기적'을 뛰어넘어 '한반도의 기적'을 이루어낼 것이라 강조한다. 《녹색성장 국가전략 및 5개년계획(2009)》에 따르면, 저탄소녹색성장론은 지구온난화와 에너지위기로 인한 신성장동력의 필요성과 환경에 대한 의식이 미약한 기존의 경제성장 패러다임에서 벗어나 녹색변환(Green Conversion)을 통해 경제성장과 환경보호를 동시에 추진하는 새로운 패러다임을 적극적으로 수용해야 할 필요성에서 비롯되었다는 것이다.

이러한 문제의식을 기반으로 하여 저탄소녹색성장기본법(2010.1.13)이 제정되었다. 이법은 '경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적(제1조)'으로 한다. 저탄소녹색성장기본법에서 제시하고 있는 저탄소녹색성장 추진의 기본원칙은 다음과 같다(제3조). 저탄소녹색성장을 국가발전전략으로 삼는다; 민간주도의 녹색성장을 유도한다; 녹색기술과 녹색산업을 경제성장의 핵심동력으로 삼는다; 성장잠재력과 경쟁력이 높은 녹색기술 및 녹색산업에 집중 투자한다; 사회·경제 활동에서 에너지와 자원 이용의 효율성을 높인다; 전국도와 사회간접자본을 녹색성장에 적합하게 개편한다; 환경 관련 경제적 비용이 시장가격에 반영되도록 조세체계와 금융체계를 개편한다; 국민 그리고 공사조직 모두가 협력적으로 참여하는 체계를 구축한다; 국제적인 동향에 민감하게 반응하는 체계를 구축한다.

저탄소녹색성장정책은 핵심적인 국가발전정책이다. 이는 저탄소녹색성장기본법에서 천명하고 있는 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙(제3조)과 다른 법률들과의 관계(제8조)에서 분명하게 나타나고 있다. 동법 제3조 ①에 의하면, 정부는 기후변화·에너지·자원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함하는 종합적인 국가 발전전략을 추진해야 한다. 또한 제8조 ③에 의하면, 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따른 저탄소녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다.

이명박 정부는 세 가지 차원에서 녹색성장을 개념화한다. 첫째, 녹색성장은 환경과 경제의 선순환구조가 안착되는 것을 말한다. 이를 위해 핵심적인 주력산업을 녹색화하고, 저탄소 녹색산업을 육성해야 한다는 것이다. 둘째, 녹색성장은 생활방식의 녹색화가 일상화되는 것을 말한다. 이를 위해 삶의 공간과 각종 시설을 녹색생활이 가능하게 개편하고, 녹색소비가 가능하도록 산업구조를 개편해야 한다는 것이다. 셋째, 녹색성장은 국제적인 수준에 부합하는 국가의 위상을 정립하는 것을 말한다. 이를 위해 국제적인 기후변화논의에 적극적으로 대응하고, 녹색가교국가로서의 글로벌리더십을 발휘하여야 한다는 것이다. 이를 통해 세계일류의 녹색선진국으로 발돋움하는 계기를 마련할 수 있다고 본다(녹색성장위원회 홈페이지).

2. 저탄소녹색성장론에 내포된 의미에 대한 비판적 분석

저탄소녹색성장론에 내포된 의미는 무엇일까? 첫째는 ‘경제-환경조화발전론’이다. 이명박 정부는 녹색성장을 ‘경제와 환경이 조화를 이루는 성장’으로 개념화한다. 이는 경제와 환경을 조화가능한 관계로 바라본다는 것을 의미한다. 전통적으로 경제주의자들은 환경보호의 관념이나 노력이 경제발전에 방해가 된다고 생각한다. 그리고 환경주의자들은 경제발전을 위한 개발이 환경을 파괴하고 궁극적으로 삶의 질을 떨어뜨리는 결과를 가져온다고 생각한다. 경제주의자들과 환경주의자들이 주장하는 바는 전혀 상반되지만, 경제발전과 환경보호가 서로 상쇄관계에 있다는 점에 대해서는 같은 생각을 가지고 있다. 그에 반해서 녹색성장론은 환경보호를 경제발전의 전제조건으로 상정하고 있을 뿐만 아니라 경제발전과 환경보호가 시너지 효과를 발생시키는 방식으로 서로 융합될 수 있다는 신념을 반영하고 있다(김동환, 2010; 하민철·윤건수, 2010).

둘째는 ‘기술주의’이다. 이명박 정부는 녹색성장을 기술주의적 관점에서 바라본다. 환경과 관련된 시대적인 압력 혹은 시장의 압력에 대응하여 경제발전을 이루기 위해서는 무엇보다도 기술혁신에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 특히 기술혁신은 저탄소녹색성장을 견인할 수 있는 녹색기술에 초점을 맞추어야 한다

는 것이다. 기술주의는 전문적인 기술관료들의 역할을 강조한다. 기술혁신의 전문적 특성 때문에 시민의 참여와 토론보다는 기술관료들에 의한 의사결정에 의존하는 경향을 강화할 수 있다.

셋째는 ‘경제주의’이다. 이명박 정부는 녹색성장을 경제주의적 관점에서 바라본다. 환경문제를 재화나 에너지자원관리의 효율성이나 비용절감의 차원에서 접근한다. 그리고 녹색성장의 원동력을 기업으로 보며, 시장원리를 녹색성장의 중심원리로 삼는다.

넷째는 ‘성장주의’이다. 녹색성장은 말 그대로 성장담론이다. 이는 지속가능발전 개념과의 비교를 통해서 명확하게 볼 수 있다(이연호, 2010). 지속가능발전은 일반적으로 경제성장, 환경보호, 사회정의/형평이라는 세 개의 구성요소들 간의 조화와 균형을 강조한다. 그에 견주어 녹색성장은 경제성장과 환경보호를 강조한다. 지속가능발전법에서는 지속가능발전이 ‘지속가능성⁷⁾에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전’으로 규정되어 있다. 저탄소녹색성장기본법에서는 녹색성장이 ‘경제와 환경이 조화를 이루는 성장(제2조)’으로 규정되어 있다. 지속가능발전이념에서는 세대 간, 지역 간, 계층 간의 분배적 정의나 형평이 사회의 안정과 통합을 위한 본질적인 의제들 가운데 하나로 인식되고 있는데 반해서, 녹색성장이념에서는 환경보호를 전제하는 경제발전에 기초한 성장이 본질적인 문제로 인식되고 있다. 개념적으로 지속가능발전이 녹색성장의 상위개념이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 녹색성장 관련 법체계에는 이념적 우선순위가 반영되어 있지 않다(윤경준, 2012: 42). 저탄소 녹색성장기본법이 제정되면서 기존의 지속가능발전기본법이 본질적인 내용이 제거된 지속가능발전법으로 개정되었다. 저탄소녹색성장기본법이 지속가능발전법에 우선한다. 이는 이명박 정부를 인도하는 정책적 관심이 성장주의에 맞추어져 있음을 반증하는 것이라 하겠다.

7) ‘지속가능성’이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다(지속가능발전법 제2조). 개념에 대한 자세한 이해를 위해서는 김판석·시득환(1999) 참조.

저탄소녹색성장론에 내재하고 있는 경제-환경조화발전론, 기술주의, 경제주의, 성장주의는 1990년대부터 등장한 생태근대화론(theory of ecological modernization)의 핵심을 공유하고 있는 것으로 보인다(Fisher & Freudenburg, 2001; Berger, et al., 2001). 생태근대화론에 대한 포괄적인 비판을 전개한 Christoff(1996)는 두 개의 생태근대화 버전을 제시한 바 있다. 하나는 강한 생태근대화이고, 다른 하나는 약한 생태근대화이다. 강한 생태근대화는 첫째, 사회구조와 경제체제를 생태적인 요구에 보다 잘 반응할 수 있도록 포괄적인 변화를 추구한다. 둘째, 사회의 이해관계자들의 참여기회를 극대화하여 개방적이고 민주적인 의사결정방식을 따른다. 셋째, 환경과 발전에 대한 국제적인 수준에서의 논의를 중시한다. 넷째, 정치-경제-생태적 발전경로의 다양성을 강조한다. 이에 반해, 약한 생태근대화는 첫째, 기술혁신을 통한 기술의 개발이라는 좁은 범위에서의 변화를 추구한다. 둘째, 기술관료를 중심으로 하는 의사결정방식이나 조합주의적인 의사결정방식을 따른다. 셋째, 환경과 발전의 문제를 국가적인 수준에서 논의한다. 넷째, 정치-경제-생태적 발전경로를 단선적인 것으로 본다. 이러한 분류에 따르면, 이명박 정부의 저탄소녹색성장론은 약한 생태근대화론으로서의 특성을 갖는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

4. 저탄소녹색성장론에 내포된 이명박 정부의 성격

저탄소녹색성장론에 대한 비판적 분석에 따르면, 이명박 정부는 다음과 같은 특성을 갖는 것으로 정리될 수 있다. 저탄소녹색성장론은 신국가발전 패러다임으로서 이명박 정부의 정책적 입장이 강하게 드러난다. 따라서 이를 중심으로 정부의 성격을 정리해보자. 첫째, 정책적으로 분배보다는 성장에 우선성을 둔다. 둘

8) 저탄소녹색성장을 상징하는 사업은 원자력발전소 건설과 4대강사업이다. 탄소배출을 줄이기 위한 대체에너지를 생산하기 위해 원자력발전소건설을 추진하는 것이나, 국토를 생태친화적으로 개조한다는 명목으로 벌인 4대강 사업은 사회적으로 많은 논란을 일으켰다(김명식, 2011; 최순영, 2010; 이상현, 2009; 윤순진, 2009; 한겨레, 2012.9.17). 그것은 녹색성장을 단순히 약한 생태근대화로 바라보는 이명박 정부의 인식에서 기인하는 것이다. 2013년 1월에 감사원은 4대강사업이 총체적으로 부실하다는 결과를 발표하고, 18대대통령직인수위원회에 보고하였다(한국일보, 2013.1.18).

째, 평등보다는 효율에 초점을 맞추어 대기업중심의 발전전략을 추구한다. 셋째, 정부가 개발을 통한 성장을 주도한다. 녹색성장에 적합하도록 전국도와 사회간접자본을 개발하는 것은 국가발전전략의 핵심이다. 발전을 위한 정부의 주도적 역할을 강조하는 일종의 발전주의국가모델을 따르는 것으로 보인다. 따라서 이명박 정부에서는 정부의 개입을 최소화하지는 신자유주의의 논리와 국가주도의 발전을 강조하는 발전주의가 미묘하게 공존하는 모습을 보인다. 성장, 효율, 개발, 발전주의는 이명박 정부를 설명할 수 있는 키워드이다.

V. 선진적 정치사회원리: 친서민중도실용론과 공정사회론

1. 친서민중도실용론

1) 배경인식과 정당화의 논리

이명박 정부의 ‘중도실용론’은 내각인선, 기업친화적 정부선언, 교육·의료·복지의 민영화추진, 촛불정국과 관련하여 대통령의 국정수행에 대한 지지율이 대폭으로 하락한 이후, 좀처럼 회복의 기미를 보이지 않는데 대한 불안감과 사회적 이념지형의 변화에 대한 대응으로 볼 수 있다. 동아시아연구원과 한국리서치의 조사에 따르면, 대통령국정수행에 대한 지지율이 2009년 2월(취임1주년) 38.5%, 3,4월(경제위기 및 대북 강경드라이브) 34.7%, 34%, 5,6월(노무현전대통령서거정국) 32.4%, 28.5%로 지속적인 하락세를 보이고 있었다(동아시아연구원·한국리서치여론브리핑 53호, 2009.7.25). 2009년 1월에 발생한 용산참사와 5월 노무현 전대통령의 서거에 대한 비판론으로 지지율은 회복될 기미가 보이지 않았다. 또한 국민들의 이념적 성향에 있어서도 상당한 변화가 일어나고 있었다. 2007년 진보적인 노무현 정부 말기에는 보수 30%, 진보 28%, 중도 44.2%로 나타났으나, 보수적인 이명박 정부가 출범하던 시기를 전후하여, 보수 45%, 진보 25.4%, 중도

29.1%로 나타났다. 그러던 것이 2008년 6,7월의 촛불정국을 거치면서 보수 33.2%, 진보 28%, 중도 36%의 변화를 보이더니, 2009년 5월에는 보수 29.8%, 진보 28.5%, 중도 41.8%로 나타났다(동아시아연구원·한국리서치여론브리핑 46호, 2009.6.1). 이념지형의 변화에서 관찰할 수 있는 가장 큰 특징은 중도적 성향을 가진 국민이 압도적으로 증가하였다는 것이다. 국민들의 이념적 성향이 선거와 국정운영에 대한 지지도에 영향을 미친다는 점에서 이명박 정부는 정치적 노선을 수정하지 않을 수 없는 상황에 처하게 된 것이다. 다시 말해서 보수에서 중도 세력을 포괄할 수 있는 정치노선의 변화가 불가피한 상황이었다는 것이다.

2009년 6월22일 청와대수석비서관회의에서는 ‘친서민 행보’를 보다 더 강화하는 방안과 ‘법치’의 확립방안을 중요한 의제로 다루었다. 특히 그 회의에서 이명박 대통령은 “우리나라가 너무 지나치게 좌다 우다, 진보다 보수다 하는 이념적 구분을 하는 것 아닌가, 사회적 통합이라는 것은 구호로만 되는 것이 아니다. 사회전체가 건강해 지려면 중도가 강화되어야 한다(청와대홈페이지).”고 언급함으로써 사회적 관심을 불러일으키게 된다. 중도론에 대해 보수세력은 ‘배반’의 딱지를 붙이고, 진보세력은 ‘기만’의 딱지를 붙이면서도, 중도적 성향의 국민들을 정치적으로 포섭할 수 있는 다양한 대안들을 놓고 고민하지 않을 수 없었다. 어찌되었건 이때부터 이명박 정부는 중도론을 친서민 정책과 등치시키게 된다. 그리고 중도론과 실용주의가 결합된 ‘중도실용론’이 등장하게 된다.⁹⁾ 그 구체적인 전모는 2009년의 8.15경축사를 통해서 드러나게 된다.

이명박 대통령은 경축사에서 ‘분열과 갈등을 뛰어넘어 화합과 통합’으로 가는데 ‘중도실용’이야말로 가장 적절한 노선이라 주장한다. 그리고 중도는 대한민국 헌법이 규정하고 있는 ‘자유민주주의’와 ‘시장경제’의 틀 안에서 추구되는 것으로서, 이념적 ‘절충’이나 ‘기계적 평균’을 의미하는 것은 아니라고 말한다. 중도

9) 이후의 대통령국정수행지지를 보면, 미디어법을 강행했던 7월 30.5%, 김대중 전대통령이 서거했던 8월 37.3%, 개각이 있었던 9월 44.5%로 회복세를 보였다. 그러던 것이 10월 들어서 41.8%, 11월 39.2%로 상승세가 꺾이고 말았다. 일반적으로 친서민주도실용론이 지지율 회복에 기여한 것으로 보고는 있으나, 그것은 단지 단기적 효과에 불과한 것으로 보인다(동아시아연구원·한국리서치여론브리핑65-1호, 2009.11.28).

는 ‘이상과 현실의 균형’을 잡는 것으로서 바로 ‘위민(爲民)의 국정철학’이라는 것이다. 그리고 ‘실용’은 이러한 중도를 실현하기 위한 ‘방법론’으로 규정된다. 이렇게 창조적 실용주의와 중도론은 결합된다. 창조적 실용주의의 논리에 따라 자유민주주의와 시장경제의 중도적 모델을 제시한다. 그것은 ‘따뜻한 자유주의’로서 시장경제의 효율성을 중시하면서도 사회적 약자를 보살피는 원리이다. 따뜻한 자유주의는 ‘윤리와 책임’을 필요조건으로 한다. 그리고 사회적 의사결정을 위한 심의과정은 대화와 합리적인 절차를 존중함으로써 ‘성숙한 민주주의’를 이룰 것을 강조한다. 그리고 ‘법치’를 성숙한 민주주의의 필요조건으로 삼는다. 이명박 정부는 따뜻한 자유주의와 성숙한 민주주의를 실현하기 위해 대통령령 ‘사회통합위원회규정(2009.10.19)’에 의거 2009년 12월에 대통령 직속의 자문기구로 ‘사회통합위원회’를 출범시킨다.

2) 친서민중도실용론에 내포된 의미에 대한 비판적 분석

그렇다면 친서민중도실용론에 내재된 의미는 무엇일까? 첫째는 이명박 정부의 이념적 입장을 분명하게 드러내고 있다는 것이다(신중섭, 2009; 2010). 중도는 이념적 중립이나 탈이념을 의미하는 것이 아니라 진보나 보수와 마찬가지로 특정한 이념적 입장을 표현하는 용어이다. 친서민중도실용론은 그동안 공개적으로 천명하지 않았던 우파적 입장을 드러내는 것으로서, 그 가이드라인은 “중도우파로 가야지, 중도좌파는 안 된다(중앙일보, 2011.7.13)”는 이명박 대통령의 언명으로 명확하게 설정된다. 따라서 친서민중도실용론은 우파세력이 중도세력을 아우름으로써 좌파세력을 이념적으로 고립시키는 논리라 할 수 있다.

둘째는 자유주의의 이상화이다. 중도는 어중간한 절충의 논리가 아니라 이상과 현실의 균형을 추구하는 것이며, 실용은 중도의 이념을 이루는 방법론이다. 그리고 중도실용론을 작동시키는 기본원리는 자유주의여야 한다고 본다. 그래서 경제적으로는 자유주의적 시장체제를, 정치적으로는 자유민주주의를 기본적인 틀로 삼는다. 자유주의적 시장경제론은 시장에 대한 정치적 통제를 가능하면 최소화하자는 담론이다. 이는 오직 경쟁만이 시장의 효율성을 극대화할 수 있다고

본다. 자유민주주의는 본래 민주주의에 내포된 자유와 평등의 긴장과 균형관계에서 자유로 중심점을 이동시킨다. 그러다 보니 자유주의적 경제체제나 정치체제는 패자를 양산하는 체제가 된다. 친서민은 이러한 패자들을 돌보자는 상징적 표현이다. 승자-패자의 프레임을 당연시함으로써 프레임 자체에 대한 문제의식은 보이지 않는다.

셋째는 법치주의의 강화이다. 법치주의는 전체적 지배로부터 개인의 권리 보호를 강조하는 자유주의 전통을 배경으로 등장하였다. 정치공동체의 구성원에게 법의 결정권을 부여하고, 모든 사람이 ‘법의 지배’를 받게 함으로써 개인의 권리를 보호하는 것이 법치주의의 근본정신이다. 따라서 법치의 핵심은 법의 타당성과 법집행의 불편부당성이라 하겠다. 법치주의는 ‘법의 지배’와 ‘법에 의한 지배’ 간의 긴장관계에 있다. 법의 지배는 정치공동체의 구성원들은 예외 없이 법에 의한 지배의 대상이 되어야 한다는 의미이다. 그에 비해서 법에 의한 지배는 예외가 존재할 수 있는 가능성을 열어 놓는다. 법의 지배가 법에 의한 지배로 대체될 가능성이 항상 존재한다. 그렇게 되면, 법의 타당성이나 법집행의 불편부당성을 보장할 수 없다. 이념적으로 민감한 이명박 정부의 특성을 감안하면, 그럴 개연성이 존재한다. 이명박 정부는 투쟁의 시대를 이념세력의 산물로 보고 있으며, 사회통합의 길은 엄격한 법치를 세우는 것이라 본다. 따라서 법치는 이념세력의 통제를 위한 원리로 인식될 수 있다. 이는 정부정책에 대한 국민적 문제제기를 이념세력의 저항으로 치부하고, 법치를 내세워 국민적 권리 자체를 부정할 가능성이 있기 때문에 매우 위험하다.¹⁰⁾

10) 법 적용이나 집행의 몇 가지 사례를 보자. 첫째, 사문화된 법을 적용한 사례이다. 이명박 정부 들어 화제를 일으킨 미네르바의 경우나 천안함 침몰과 관련해서 정부와 다른 의견을 개진한 네티즌들에 대해 거의 사문화된 전기통신기본법 47조 1항에 의거 허위통신죄를 적용하였다. 1961년 이법이 제정된 이후 47년동안 허위통신죄가 적용된 예는 전혀 없었다. 이 법조항은 헌법재판소에서 위헌판결을 받았다(경향신문, 2010.12.28). 둘째, 전혀 새로운 방식으로 법을 적용한 사례이다. 국가정보원의 시민사찰의혹을 제기한 박원순 회명제작소 상임이사를 상대로 국가가 명예훼손으로 소송을 건 사건이나 MBC <PD수첩>의 광우병 편에 대해 농림수산부장관이 명예훼손으로 소송을 건 사건은 공적인 이유로 명예훼손이라는 민사소송적 수단을 활용하는 것이 타당한가 하는 논란을 일으켰다. 모두 무죄를 선고 받았다(경향신문, 2010.9.15; 2010.12.2). 셋째, 법적용의 남용사례이다. 2010년 G20회의를

2. 공정사회론

1) 배경인식과 정당화의 논리

공정사회론은 어떻게 등장하게 된 것일까? 인사의 불공정성, 대기업 친화적인 정책, 사회적 불평등의 악화 등으로 이명박 정부가 ‘좋은 정부’와는 거리가 멀다는 인식이 확산되자, 이명박 정부는 국정철학의 일관성을 유지하면서 보다 많은 국민들의 지지를 끌어낼 수 있는 확실한 철학을 제시하지 않을 수 없었다. 또한 친서민중도실용론을 중심으로 한 정파 간의 논쟁에서 주도권을 선취할 수 있는 보다 확실한 슬로건이 필요했던 것으로 보인다. 더불어 집권 중반을 넘어서면서 권력누수현상을 차단하는 효과도 기대했을 수 있다. 실제로 일각에서는 이것이 사정의 신호탄이 될 수도 있다는 평가가 나오기도 했다(조선일보, 2010.9.6).

공정사회론은 2010년 ‘함께 가는 국민, 더 큰 대한민국’ 제하의 8.15 대통령경축사에서 처음 그 모습을 드러냈다. 경축사에서 이명박 대통령은 공정사회론이 기본적으로 친서민중도론의 연장선상에 있음을 밝힌다. 그는 현장에서 ‘서민’들의 목소리를 들었는데, 그들에게 ‘희망’을 주고자 하는 것이 바로 친서민중도실용의 참뜻이라 밝히고 있다. 이 시점에서 우리 사회가 주목해야 할 가치가 바로 ‘공정한 사회’라는 것이다. 그는 공정한 사회의 윤곽을 세 가지 측면에서 제시한다. 공정한 사회는 첫째, 누구에게나 ‘공평한 기회’를 주고, 선택의 결과에 대해서는 스스로 ‘책임’지는 사회이다. 둘째, 개인의 자유, 개성, 근면, 창의를 장려하는 사회이다. 셋째, 패자에게 또 다른 기회를 주는 사회이다. 이러한 공정사회론에 따르면, 정부는 무엇보다도 개인의 자유와 책임을 존중하고, 공평한 기회를 부여

앞두고 경찰이 출석요구서를 발부한 현황을 보면, 2010년 5월 10일부터 9월 24일까지 5개월 동안 총 10만 353건의 출석요구서를 발부한 것으로 집계됐다. 한 달 평균 2만명, 하루 평균 667명이 출석요구서를 받은 것이다. 월별로 보면 5월에는 10,508건, 6월에는 20,132건으로 전월 대비 92%가 급증했고, 7월에는 24,047건(19%증가), 8월 26,495건(10%증가)으로 증가 추세를 보였다(프레시안, 2010.10.6). 넷째, 법집행의 과잉사례이다. 용산철거민 진압이나 쌍용자동차노조파업진압과정은 사회적으로 커다란 충격을 주었다. 진압에 대해 법집행이 과잉이었다는 정황들이 드러나고 있다(경향신문, 2010.11.11; 한겨레, 2010.2.10; 공지영, 2012 참조). 이명박 정부의 법질서정책에 대한 평가는 이종수(2009) 참조.

하며, 불편부당하게 국정을 수행하겠다는 것이다. 그리고 자유와 공평한 기회는 결국 경쟁을 의미하는 것인데, 경쟁 자체가 불가능한 사람들을 보호하고, 경쟁에서 밀려난 사람들에게도 재기할 수 있도록 도움을 주는 것 역시 정부의 중요한 역할이라는 것이다. 지역화합, 노사화합, 대기업과 중소기업의 상생, 서민과 약자의 보호가 바로 공정사회의 모습이라는 것이다. 이러한 의미에서 보면, 공정한 사회는 선진화의 ‘윤리적, 실천적 인프라’라고 말할 수 있다는 것이다. 그리고 ‘공정한 사회’는 ‘친서민중도실용 정책’과 ‘생활공감 정책’¹¹⁾을 통해서 실현될 수 있다고 본다.

공정사회론은 이명박 정부의 이념적 변화를 감지하게 한다. 2010년 8월30일 청와대 수석비서관회의에서 이 대통령은 “우리의 목표는 선진일류국가다. 선진일류국가는 경제성장만으로 되는 것이 아니고 공정한 사회로 가야만 될 수 있다”며 “공정한 사회가 안 되면 경제성장도 한계가 있다. 공정한 사회를 통해 갈등과 격차를 해소할 수 있다(청와대홈페이지)”고 말한 바 있다. 이명박 정부가 이념적으로 변화했다고 단정 짓기는 어렵지만, 자유와 경쟁에 ‘배려’의 관념을 포함시키고 있다는 것은 의미 있는 변화라 할 수 있다.

2011년 경제·인문사회연구회는 24개 국책연구소와 함께 «공정한 사회 종합 정책연구» 보고서를 제출하였는데, 8.15 경축사에서 밝힌 공정사회론을 보다 체계적으로 정리하고 있다. 여기에서 주목할 부분은 공정사회론의 핵심이라 할 수 있는 ‘공정성’이란 무엇인가 라는 물음에 대해 최종적인 정부의 입장을 정리하고 있다는 점이다(경제인문사회연구회, 2011: 1-9). 공정성은 절차적 공정성, 자유로운 선택에 따른 분배, 기회균등의 원칙, 공동체적 사회통합을 핵심적인 내용으로 한다. 따라서 공정한 사회는 사회구성원들에게 법과 제도가 공정하게 적용되고, 자유와 호혜의 원칙에 따라 경제적 행위가 이루어지며, 기회의 평등이 이루어져

11) 생활공감 정책은 “개인의 행복을 국가경영의 중심에 둔다”는 경축사의 선언에 따라 생활상에서 작지만 가치 있는 과제들을 범정부적 차원에서 추진하려는 것이다. 특히 경제, 사회복지, 교육·문화·체육, 사회안전 등 모든 분야를 망라하여 저소득 도시근로자, 영세 자영업자, 소농민 등 서민계층의 일상생활과 관련된 정책들을 종합적으로 추진하는데 역점을 둔다(생활공감국민행복홈페이지).

사회구성원의 능력배양이 공정하게 이루어지고, 결과에 대해서는 사회적으로 용인하는 수준에서 보정이 이루어지는 사회를 말한다.

2) 공정사회론에 내포된 의미에 대한 비판적 분석

공정사회론에 내포된 의미를 살펴보자. 첫째, 공정성은 ‘절차적 공정성’을 말한다. 이는 법이나 규칙을 불편부당하게 적용하는 것으로 정책적으로는 행정이나 사법의 영역과 관련이 있다. 그러나 절차적 공정성이 법이나 규칙 자체의 공정성을 보장하거나 확보하는 것은 아니다. 가령 인권을 억압하는 법을 불편부당하게 적용하는 것이 인권을 보장하거나 확보하는데 도움을 주는 것은 아니다. 공정사회론에서 말하는 공정성은 절차에 초점을 맞추고, 실제적인 공정성의 문제에 대해서는 충분한 관심을 보이지 않는다.

둘째, 공정성은 ‘자유로운 선택에 따른 분배’를 말한다. 이는 자유주의적 시장 원리에 따라 부를 분배하는 것으로서, 주어진 규칙에 따라서 기여한 만큼 성과가 분배되어야 한다는 것이다. 이는 정책적으로 시장경제와 밀접한 관련이 있다. 자유주의적 시장원리에 따른 부의 분배는 기본적으로 개인의 자유로운 선택에 의해 이루어진다. 소유물의 취득과 관련해서는 법적인 원칙에 따라 소유물을 취득한 사람에게 그 소유물에 대한 소유권을 부여한다. 소유물의 이전과 관련해서는 소유물에 대한 소유권리가 있는 다른 사람으로부터 소유물을 획득한 사람에게 그 소유물에 대한 소유권이 부여된다. 그리고 법에 어긋난 방식으로 취득된 소유물에 대해서는 법적 절차에 따라 교정이 이루어진다(Nozick, 1974). 이러한 자유주의적 분배원리는 부의 집중을 가져오고 불평등을 심화시킬 수 있다.

셋째, 공정성은 ‘기회균등 원칙’의 실현을 말한다. 이 원칙은 경쟁의 조건으로서 경쟁의 출발점과 과정에서 누구에게나 동등한 기회가 부여되어야 한다는 것이다. 이는 정책적으로 교육, 노동 등과 같은 사회정책과 관련이 있다. 기회균등의 원칙은 순수하게 개인의 역량에 따라 사회적 가치의 배분이 이루어져야 한다는 생각을 반영한다. 다시 말해서 가족의 재력과 같은 사회적 배경이 개인의 능력을 계발하고 발휘하는데 영향을 미쳐서는 안 된다는 것이다. 그러나 사람들의

타고난 차이로 인한 불평등을 개인의 책임으로 돌리는 것이 타당할 수 없으며, 현실적으로 개인을 진공상태에 놓을 수 없다는 점에서 기회균등은 사회적 불평등에 의해 영향을 받지 않을 수 없다. 그렇게 되면 실질적인 기회균등을 실현하기 어렵다.

넷째, 공정성은 ‘공동체적 사회통합’을 추구한다. 이는 사회적 불평등이 사회적으로 용인될 수 있는 수준을 넘어서게 되면, 사회적 합의에 따라 열악한 처지에 있는 사람들이 역량을 발휘할 수 있도록 보정해주는 것이다. 정책적으로 복지체제와 밀접한 관련이 있다. 절차적 공정성, 자유로운 선택에 의한 분배, 기회균등의 원칙은 기본적으로 공정한 경쟁의 조건에 해당된다. 경쟁은 필연적으로 승자와 패자를 만들어낸다. 사회적 불평등은 필연적으로 발생하게 된다는 것이다. 사회통합의 원칙은 불평등의 심화는 시기와 갈등을 조장하여 공동체의 존립을 위협한다는 문제의식을 반영한 것이다. 복지는 불평등을 필연적으로 가져오는 분배원칙에 대한 패자들의 불신이나 공격을 방어하기 위한 정책수단으로 인식된다. 이러한 복지 관념에 따르면, 공정성이 추구하는 사회통합은 경쟁과 불평등을 완화하는 실질적인 통합이 아니라 경쟁을 강화하고 불평등을 고착시키는 형식적 사회통합에 그칠 수 있다.

이명박 정부의 친서민중도실용론과 공정사회론은 기본적으로 ‘승자-패자 프레임’을 대전제로 한다. 다시 말해서 두 논리는 경쟁은 필연적인 것이며, 그러다 보면 승자와 패자가 생기기 마련이라는 조건 속에서 구상된 것이다. 개인이 승자가 되건 아니면 패자가 되건 그것은 전적으로 개인의 책임이라는 것이다. 그러다 보니 사회통합을 위한 복지는 패자들의 좌절감에서 비롯될 수 있는 사회적 저항을 완화시키기 위한 조건으로 이해된다. 특히 공정사회론은 철저하게 개인의 자유로운 선택과 결과에 대한 개인적인 책임을 강조한다. 이러한 입장에서 구성된 정의원리를 Nozick의 소유권리론(entitlement theory)으로 대표되는 자유지상주의적 정의론이라 한다. 이러한 정의론이 가지고 있는 문제는 개인이 통제할 수 있는 범위를 넘어서는 사회제도나 구조의 편견에 의해 승자와 패자가 갈릴 가능성에 대해서는 문제의식이 없다는 것이다. 또한 경제적 불평등이 정치적, 사회적 불평등을 강화하고, 다시 이러한 불평등이 경제적 불평등을 더욱 강화하는 악순

환의 고리를 끊을 수 없다는 것이다.

3. 친서민중도실용론과 공정사회론에 내포된 이명박 정부의 성격

친서민중도실용론과 공정사회론에 대한 비판적 분석에 따르면, 이명박 정부는 다음과 같은 특성을 갖는 것으로 정리될 수 있다. 첫째, 이념적으로 자유주의를 추구한다. 시민의 참여를 미덕으로 하는 민주공화주의보다는 소극적으로 개인의 권리를 보호하는 데 초점을 맞추는 자유민주주의를 강조한다. 또한 정치적으로 이명박 정부는 보수를 기반으로 중도를 아우름으로써 진보를 포위하는 입장을 분명히 한다. 둘째, 정책적으로는 분배의 공정성을 이루는 데 중점을 둔다. 가장 핵심적인 분배의 규칙은 공정한 경쟁이다. 정부의 공정성은 공정한 경쟁을 규정하는 법제도를 불편부당하게 관리함으로써 이루어지는 것으로 본다. 경쟁은 기본적으로 성장과 효율을 위한 규칙이다. 셋째, 행태적으로는 자유민주주의와 법치주의를 등치시킴으로써 민주주의의 공화주의적 성격을 약화시킨다. 이는 사회적 의사결정과정에서 시민의 참여를 배제하는 경향성을 강화함으로써 민주성을 약화시킨다. 이는 법치주의가 권위주의로 호를 가능성을 강화시킨다. 자유민주주의, 보수, 경쟁, 법치는 이명박 정부를 설명할 수 있는 키워드이다.

Ⅶ. 선진적 사회체계발전의 논리: 공생발전론

1. 배경인식 및 정당화의 논리

이명박 정부의 공생발전론은 2011년 서울시에서 가열된 무상급식논란과 2012년의 총선에 대한 대비, 그리고 그 동안 천명했던 정책담론들을 정리해야 할 필요성을 배경으로 등장하였다. 특히 주목할 만한 것은 무상급식을 지지하는 야당 및 진보세력과 이념적 대치전선을 구축하는데 주도적인 역할을 하였던 조선일보의 ‘자본주의 4.0’담론이 공생발전론의 기초를 제공하였다는 점이다.

조선일보는 2011년 8월 초부터 ‘자본주의 4.0’을 집중적으로 조명한다. 조선일보는 기본적으로 현재 자본주의의 심각한 위기를 극복하기 위한 해법을 정부가 아닌 시장과 기업에서 찾아야 한다는 논리를 전개하기 위해 새로운 버전의 자본주의 4.0을 제시한다. “어떻게 이 문제를 해결해나갈 것인가. … 주체는 자본주의의 키(key) 플레이어, 시장과 기업이 돼야 할 것이다. 기업이 승자독식의 먹이사슬을 끊고, 키 높은 침엽수에서부터 바닥의 이끼까지 모두 제 역할을 하는 공생의 숲처럼 새로운 자본주의를 열어가야 할 것이다. 우리에게 닥친 도전을 뚫고 나갈 ‘자본주의 4.0’을 모색해본다(조선일보, 2011.8.2).”

자본주의 4.0은 Anatole Kaletsky의 《*Capitalism 4.0: the Birth of a New Economy in the aftermath of Crisis*(2010)》에서 가져온 것으로, 자본주의의 진화를 일종의 컴퓨터 프로그램의 버전이 발전하는 과정에 비유한 것이다. 자본주의 1.0은 자유방임적인 고전적 자본주의를, 자본주의 2.0은 정부가 주도하는 수정자본주의를, 자본주의 3.0은 시장이 주도하는 신자유주의적 자본주의를 의미하며, 자본주의 4.0은 신자유주의적 자본주의의 한계를 극복하기 위한 새로운 버전으로 제시된다. 자본주의 4.0은 정부와 기업이 신자유주의적 자본주의에 의해 극단적으로 치닫고 있는 부익부 빈익빈의 구조화에 적극적으로 대응해야 한다는 문제 의식에 의거한다. 그러니까 정부는 복지에 관심을 기울여야 할뿐만 아니라 기업이나 시장이 사회적 약자들에게 도움을 줄 수 있도록 정책적으로 유인하는 역할을 해야 한다는 것이다. 자본주의 3.0이 정부로 하여금 시장 질서를 강화하는 역할을 하는 ‘작지만 강한 정부’를 요구했다면, 자본주의 4.0은 정부로 하여금 복지에 관심을 두고 시장과 기업이 사회의 상생발전에 기여하도록 유도하는 ‘작지만 따뜻한 정부’를 요구한다.

조선일보는 Kaletsky의 논리에서 정부의 복지에 대한 관심보다는 기업의 역할을 더욱 부각시킨다. 조선일보에 따르면, 자본주의 3.0이 남긴 상처를 치유하기 위해 두 개의 길이 있다는 것이다. 하나는 정부가 적극적으로 시장에 개입하는 복지국가론인데, 이는 포퓰리즘으로 흐를 가능성이 높다는 것이다. 퍼주기식의 복지는 한정된 재원을 고갈시키고, 지속가능한 복지를 불가능하게 한다는 것이다. 따라서 조선일보는 다른 길, 즉 시장과 기업의 생태계를 개혁하고 다시 세우

는 길을 제안한다. “기업이 이윤만 추구할 게 아니라 사회의 유기적인 발전을 위해 노력하는 자본주의 4.0이다. 그래서 경제 생태계 곳곳이 고루 혜택을 보는 ‘따뜻한 자본주의’, ‘복지자본주의’가 자본주의 4.0의 골자다. 이 방식이야말로 ‘지속 가능한 경제’, ‘지속가능한 복지’를 이룰 수 있다(조선일보, 2011.8.2).” 그래서 자본주의 4.0시대에는 기업의 사회적 책임이 더욱 부각되어야 한다는 것이다. “자본주의의 꽃은 기업이고, 자본주의 최고의 직업은 기업인이다...‘자본주의 4.0’ 시대에는 국민에게 감동을 주고 존경을 받아야 한다. 남보다 노력해서 일군 부는 평가를 받아야 한다(조선일보 2011.8.4).”

이명박대통령은 2011년 8.15경축사에서 그 동안 자신이 제시한 창조적 실용주의, 저탄소녹색성장론, 친서민중도실용론, 공정사회론을 하나로 묶어낼 수 있는 ‘공생발전론’을 제시한다.

우리가 가야 할 길은 분명합니다. 지구 환경 보전과 경제 번영, 성장과 삶의 질 향상, 경제발전과 사회통합, 국가의 발전과 개인의 발전이 함께 가는 새로운 발전 체제를 만드는 것입니다. ‘발전의 양’ 못지않게 ‘발전의 질’이 중요합니다. 기후 변화에도 대응하고 우리 모두의 생존 기반도 다지는 발전이 되어야 합니다. 격차를 확대하는 발전이 아니라 격차를 줄이는 발전이 되어야 합니다. ‘고용 없는 성장’이 아니라 일자리가 늘어나는 성장이 되어야 합니다. 서로가 서로를 보살피는 따뜻한 사회가 되어야 합니다. 길어진 생애 주기 전체에 걸쳐 자신의 행복을 자유롭게 추구할 수 있는 사회가 되어야 합니다. 이것이 바로 공생 발전(Ecosystemic development)입니다.

공생발전의 영어표현은 ecosystemic development로서 생태계적 발전을 의미한다. 생태계적 발전은 적자생존과 공존을 모두 포함하는 용어이다. 그러니까 정글의 생태계는 단순히 약육강식의 적자생존의 논리가 유일한 원칙으로 작동하는 공간이 아니라 공존의 논리 역시 작동하는 공간이라는 것이다. 여기에서 이 대통령은 공존의 논리를 부각시키기 위해 생태계적 발전을 공생발전으로 번역하여 사용한 것으로 보인다. 당시 대통령특보였던 박형준은 조선일보와의 인터뷰

뷰에서 이 대통령이 천명한 공생발전은 “조선일보가 최근에 소개한 자본주의 4.0과 다르지 않다”고 밝힌다.¹²⁾ 그리고 공생발전론이 구상된 배경을 다음과 같이 설명하고 있다. “대통령 입장에서 매년 광복절에 통치 철학에 관한 담론을 제시했는데 이번이 집권 4년차 광복절로 거의 마지막이라고 본 거다. 3년간의 일관된 흐름을 총정리하고 진화시킬 필요가 있다는 인식이 있었던 차에 복지 포폴리즘 논쟁과 글로벌 재정위기로 인해서 이런 방식으로 정리가 된 것이다(조선일보, 2011.8.16).”

이명박 대통령은 경축사를 통해서 공생발전의 핵심전략이 바로 동반성장임을 강조한다. 건전한 기업생태계가 구축될 때, 성장의 혜택이 골고루 돌아가게 된다는 것이다. 동반성장을 통해서 일자리가 창출되면 서민경제가 회복되고 더불어 지역경제도 살아날 수 있다는 것이다. 궁극적으로 동반성장은 대기업과 중소기업의 생존기반과 경쟁력을 강화시키는 길이 될 것으로 본다. 이 대통령은 그 동안 대기업이 한국경제의 발전에 기여한 공로를 인정하면서도, 대기업의 사회적 책임을 강조한다. “이제 시대 변화에 따라 대기업에 요구되는 역할도 달라졌습니다. 사회적 책임의 무게가 훨씬 커졌습니다. 기업생태계를 건강하게 만드는 책임, 일자리를 더 적극적으로 만드는 책임, 삶의 질을 높이기 위한 책임을 적극적으로 수행해서 기업이 국민들로부터 사랑받고 존경받는 환경을 만들어 나가야 합니다.”¹³⁾

이명박 정부의 동반성장 전략의 추진 논리는 관계부처합동으로 열린 ‘대·중소기업 동반성장 전략회의’(2010.9)에서 논의된 동반성장의 추진을 위한 전제조건에서 명확히 드러나고 있다. 첫째, 동반성장은 파트너인 대기업과 중소기업의 자발적인 공동노력을 기본적인 전제로 한다. 대기업은 동반성장의 선도자로서의 역할을 맡고, 중소기업은 역량 있는 파트너로서의 역할을 적절히 수행할 때 성공의 가능성이 있다는 것이다. 이명박 대통령이 공생발전과 동반성장을 추진하는

12) 이는 2011.8.22 대통령 라디오 연설에서도 확인할 수 있다.

13) 바로 다음날 현대는 양극화 해소를 위한 나눔의 복지를 실현하고 청년들의 창업정신을 고양하는데 도움을 주기 위해 ‘아산나눔재단’을 설립한다고 발표함으로써 이명박 대통령의 공생발전론에 즉답한 바 있다(연합뉴스, 2011.8.16).

데 있어서 대기업의 역할에 특히 큰 비중을 두고 있다는 것은, 경제5단체장과의 간담회에서 2012년 대선을 앞두고 정치권에서 벌어지고 있는 경제민주화에 대해 우려와 부정적인 반응을 보이면서 ‘대기업이 잘 돼야 중소기업도 잘되는 것’이라는 입장을 분명하게 밝힌 데서 볼 수 있다(한국일보, 2012.9.26). 둘째, 정부는 기업들이 상호 신뢰 속에서 협력성과를 창출해 낼 수 있는 기반을 조성하는 조력자로서의 역할에 충실해야 한다는 것이다. 예컨대 대기업과 중소기업 간의 공정거래질서를 확립하고, 기업 간 역할분담과 동반성장 노력이 산업생태계 전반에 정착확산될 수 있는 인프라를 조성하며, 중소기업이 동반성장의 파트너로서 자리매김할 수 있도록 경쟁력 제고와 경영 선진화를 지원해야 한다는 것이다. 셋째, 기업의 자발적인 동반성장 노력이 일회성이 아니라 산업생태계 문화로 정착되도록 지속적이고 일관된 추진·점검 체계를 구축해야 한다는 것이다.

2. 공생발전론에 내포된 의미에 대한 비판적 분석

이명박 정부의 정책노선을 종합한 공생발전론에 내재된 특징은 무엇인가? 첫째, 공생발전론은 불균등발전론이다. 공생발전론은 발전에 있어서 무엇보다도 대기업의 주도적 역할을 강조한다. 공생발전은 주도자로서 대기업, 협력자로서 중소기업, 조력자로서 정부의 역할이 조화를 이룰 때 가능한 것으로 본다. 일반적으로 이러한 발전론을 불균등발전전략이라 한다. 불균등발전전략은 제한된 자원을 성장가능성이 높은 산업이나 기업 혹은 지역에 선택적으로 집중 투입하여 발전을 이루어내고, 그 발전에 힘입어 다른 산업, 기업, 지역의 발전을 견인해내는 것이다. 공생발전은 한국경제에서 절대적인 비중을 차지하고 있는 대기업의 요구를 들어주는 조건으로 중소기업의 발전을 견인해줄 것을 주문한다. 박정희 정부 이후 노무현 정부를 제외하고 한국정부가 취하고 있는 불균등발전전략은 기대했던 견인효과를 얻지 못하였다는 점에서 공생발전론의 성공가능성은 높지 않은 것으로 보인다.¹⁴⁾

14) 초대 동반성장위원회의 위원장이었던 정운찬은 임기 전에 사퇴하며 보낸 메시지에서 공

둘째, 공생발전론은 선별적 복지론에 기초한다. 공생발전론은 2011년은 무상급식조례안을 놓고 전면적 무상급식을 주장하는 서울시교육청 및 서울시의회와 선별적 무상급식을 주장하는 서울시 간의 논쟁이 가열되는 와중에 발표되었다. 공생발전론은 전면적 무상급식을 복지 포퓰리즘으로 규정하고, 선별적 복지를 가이드라인으로 제시함으로써 서울시의 입장을 지지하고 있다. 선별적 복지는 개인의 책임을 강조하는 자유주의 전통과 재화 분배의 효율성을 시장에서 찾는 자유시장경제론의 전통을 따른다. 이러한 전통에 따르면, 모든 사람들에게 보편적으로 복지를 제공하는 것은 개인책임의 원칙에 어긋나며, 재화의 효율적 배분 원리에도 맞지 않는 것이다. 복지는 필수가 아니라 선택의 문제가 된다. 그리고 복지를 제공하기로 선택을 했다면, 복지는 공적인 부조 없이는 도저히 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 없는 사람들에게만 선별적으로 제공되어야 한다는 것이다.¹⁵⁾

생발전의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. “전경련은 다시 태어나야 합니다. 필요에 따라서는 발전적 해체도 생각해 볼 수 있습니다. 대기업이 산업화 시기 경제발전에 기여한 것을 인정합니다. 그러나 독재 권력과 유착으로 몸집 키웠고, 그 보호막이 사라지자 전경련이라는 보호막으로 대체했습니다. 우리 재벌들은 이익을 위해서라면 기업철학도 휴지통에 넣기를 서슴지 않습니다. 전경련은 다시 태어나야 합니다. 현 정부가 엄정히 추궁합니다. 비정규직과 실업증가, 중기 및 자영업 몰락, 늘어나는 가계부채, 그 이면의 정당치 못한 부의 세습. 우리 사회는 어느새 극소수만을 위한 사회가 됐습니다. 그런데 정부는 무엇을 했습니까. 시장의 자율이라는 말로 부당한 시장 지배력을 방치했습니다(서울신문, 2012.3.29).”

- 15) 선별적 복지의 관념은 Wilensky & Lebeaux(1965)가 분류한 잔여적(residual) 복지와 제도적(institutional) 복지 가운데 전자에 가깝다. 잔여적 복지는 생활에 대한 개인적 책임을 강조하며, 민간의 자선과 자발적 후원에 기초한 빈민구제적 성격을 갖는다. 그에 비해 제도적 복지는 사회적 책임을 강조하며, 공적이며 보편적인 성격을 갖는다. Titmus(1968)는 복지를 보편주의(universalism)와 선별주의(selectivism)의 관점에서 논의한 바 있는데, 선별적 복지는 선별주의의 입장과 일치한다. 그러나 Titmus가 중요하게 생각하는 것은 단순히 “보편주의와 선별주의 가운데 무엇을 선택할 것인가?” 하는 물음에 대한 답을 찾는 것이 아니라, “낙인의 위험을 최소화하고 그들의 욕구충족을 최대화하면서 궁정적으로 차별하는 것을 목적으로, 사회적으로 수용가능한 선별주의적 서비스를 발전시킬 수 있는 범위 내에서 가치와 기회의 틀을 제공하기 위하여 어떠한 보편주의적 서비스 구조가 요구되는가?” 하는 물음에 대한 답을 찾는 것이라 본다. 그러니까 보편주의와 선별주의는 배타적인 선택지가 되어서는 안 된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 한국사회에서는 보편주의와 선

3. 공생발전론에 내포된 이명박 정부의 성격

공생발전론에 대한 비판적 분석에 따르면, 이명박 정부는 다음과 같은 특성을 갖는 것으로 정리될 수 있다. 공생발전론은 사회체계의 발전을 위한 큰 그림을 제시하는 데 초점을 맞추는 것으로 규범적인 성격이 강하다. 다시 말해서 정부가 적극적으로 취해야 할 정책적 입장보다는 민간부문에서 자율적으로 취해야 할 책임을 강조한다. 첫째, 이념적으로 신자유주의를 추구하지만, 그것이 가져온 불평등의 문제에 대한 인식을 보여준다. 둘째, 정책적으로 사회경제적 발전의 동력을 대기업에서 찾는 불균등발전전략을 추구한다. 또한 불평등 해결의 문제를 정부의 공적 책임으로 인식하기보다는 대기업의 사회적 책임으로 인식한다.¹⁶⁾ 이러한 의미에서 분배에 대한 이명박 정부의 입장은 매우 소극적이다. 대기업, 불균등발전은 이명박 정부를 설명할 수 있는 키워드이다.

Ⅶ. 선진화담론에 나타난 이명박 정부의 성격

이명박 대통령은 2012년 8.15경축사에서 대한민국이 선진국에 진입했음을 선언함으로써 자신이 취임사에서 약속했던 선진화가 성공적으로 이루어졌다고 자평한다. “저는 지난 2008년 취임사에서 ‘대한민국 선진화 원년’을 선언했습니다. 그리고 오늘 67회 광복절을 맞아 우리 대한민국이 당당히 선진국 대열에 진입했음을 확인합니다.” 산업화와 민주화를 넘어서 창조적 노력을 통해 선진국 대열

별주의가 정치적 쟁점이 되면서 배타적인 선택지로 인식되고 있다.

16) 불평등문제를 정부의 분배정책보다는 민간부문의 자율적인 자선에 의존해서 해결하려는 입장은 분배를 위한 조제가 기업에게 부담이 되고, 그로 인해 투자가 위축되어 일자리가 줄고, 경제성장이 어려워진다는 논리로 정당화된다. 그러나 정부의 적극적 분배정책이 경제성장을 방해한다는 논리는 다양한 해석 가운데 하나에 불과하다. 가령 복지지출이 증가하면, 그만큼 유효수요가 증가하여 기업의 생산이 증가하여 수익이 창출되는 선순환이 이루어질 수 있다. 기업에 대한 세금부담은 수요증가에 의한 수익창출로 보전되고, 국가경제 전체로 보면 세금의 증가가 국부의 감소를 의미하는 것은 아니다.

에 합류했다는 선언이 타당한 것인지는 이명박 대통령이 퇴임사에서 밝혔듯이 ‘역사가 평가할’ 것이라 본다. 이 장에서는 지금까지 논의된 선진화담론을 정리하고, 그것을 토대로 이명박 정부의 성격을 규명하고자 한다.

1. 선진화담론의 배경 및 정당화 그리고 의미

지금까지 논의한 이명박 정부의 선진화담론에 대한 분석내용을 배경인식 및 정당화논리 그리고 의미/의도의 차원에서 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 비전으로서 선진화는 경제위기 및 사회갈등을 배경으로 하며, 시장경제의 논리를 통한 경제발전을 선진화의 정당화의 논리로 제시하고 있다. 비전으로서 선진화는 실질적으로 박정희 정부의 산업화논리를 신발전체제로 계승·발전시킨 것이며, 기업중심의 신자유주의 이데올로기를 확산시키고 있다. 둘째, 선진적 실천규범으로서 창조적 실용주의는 이념갈등을 배경으로 하고 있으며, 탈이념과 과학의 논리에서 창조적 실용주의의 정당성을 찾고 있다. 실용주의는 탈이념을 선언하고 있으나, 내용적으로는 좌파진보세력에 대해 과학과 실용의 이름으로 우파보수의 이념적 공세를 펼치고 있는 것이다. 셋째, 선진적 경제성장의 논리로서 저탄소녹색성장론은 경제위기를 배경으로 하고 있으며, 그것은 개발과 환경보존의 조화가능성을 정당화의 논리로 한다. 녹색성장론은 기본적으로 분배보다는 성장우선주의적인 입장이 강하게 관철되고 있으며, 성장의 방법을 결정하는데 있어서는 민주적 합의보다는 기술관료지배적인(technocratic) 결정의 논리를 중시한다. 넷째, 선진적 정치사회원리로서 친서민중도실용론은 사회적 이념지형의 변화와 정치적 지지의 하락을 배경으로 하며, 이념적 중립을 정당화의 논리로 제시한다. 이는 보수우파정부가 중도세력을 정치적으로 포섭하여 사회의 진보좌파세력을 포위하기 위한 이념적 전략이라 할 수 있다. 다섯째, 선진적 정치사회원리로서 공정사회론은 사회의 공정성에 대한 불신을 배경으로 하며, 자유주의적 정의원리에서 공정사회론의 정당성을 찾는다. 자유주의적 공정사회론은 내용적으로 사회적 불평등을 정당화하는 논리이며, 경쟁과 그로 인한 승자·패자의 등장을 당연한 것으로 인정한다. 여섯째, 선진적 사회체계의 발전논리로서 공생발

전론은 신자유주의로 인한 사회적 불평등의 심화를 배경으로 하며, 따뜻한 자본주의론(자본주의 4.0)에서 정당성을 찾는다. 이는 내용적으로 대기업중심주의를 강화하고, 정부의 공공부조보다는 기업이나 있는 자들의 사적 자선을 강조한다. 지금까지 정리한 내용을 요약하면, <표 1>과 같다.

<표 1> 선진화담론의 배경 및 정당화 그리고 의미

| 선진화담론 | | 배경 및 정당화 | 의미/의도 |
|-----------|-----------|--|---------------------------------------|
| 비전 | 선진화 | 배 경: 경제위기 및 사회갈등 정당화: 시장의 경쟁논리를 통한 경제발전과 통합 | 산업화의 계승 신자유주의 이데올로기 확산 (기업중심주의) |
| 실천규범 | 창조적 실용주의론 | 배 경: 이념갈등 정당화: 실용의 시대정신에 맞는 과학적 논리의 필요 | 좌파진보세력 비판 우파보수이념의 은폐 |
| 경제성장논리 | 저탄소 녹색성장론 | 배 경: 경제위기 정당화: 개발과 환경보존의 조화가능성 | 성장우선주의 기술관료지배주의 |
| 정치사회원리 | 친서민 중도실용론 | 배 경: 정치적 지지의 하락 정당화: 이념적 중립 | 중도세력의 정치적 포섭 진보, 좌파세력의 고립화 |
| | 공정사회론 | 배 경: 공정성에 대한 불신 정당화: 자유주의적 정의원리 | 사회적 불평등의 정당화 경쟁과 승자-패자프레임 |
| 사회체계 발전논리 | 공생발전론 | 배 경: 사회적 불평등 정당화: 따뜻한 자본주의론 | 공공부조의 축소와 자선 대기업중심주의 |

2. 담론에 나타난 이명박 정부의 성격

선진화담론분석을 통해 발견할 수 있는 이명박 정부의 성격은 신자유주의, 실용, 성장, 효율, 법치, 신공공관리, 개발, 발전주의, 자유민주주의, 보수, 경쟁, 대기업, 불균등발전 등을 키워드로 하여 설명될 수 있다. 키워드를 중심으로 이명박 정부의 성격을 추구하는 이념, 정치적 입장, 정책적 지향, 정부혁신의 논리, 행태적 특성 등을 정리해보자.

첫째, 이념적으로 이명박 정부는 자유민주주의를 추구한다. 자유민주주의는 시민의 소극적 권리(자유)를 보호하는 데 초점을 맞추며, 다수결을 통해 합의를 도출하는 정치체제의 이념이다. 이는 민주주의를 자유주의적 관점에서 해석하는

것으로서 헌법 전문에 포괄적으로 표현된 ‘자유민주적 기본질서’와 맥을 같이 하는 것으로 보인다. 그러나 헌법 제1조에 명기된 ‘민주공화국’이라는 정체 규정과는 거리가 있다. 선진화담론에서는 시민의 참여를 미덕으로 삼는 공화주의적 전통이 의미 있게 용해되어 있지 않다. 공화주의적 전통과의 단절은 사회적 의사결정과정에 시민의 참여와 토론을 배제함으로써 권위적인 의사결정이 이루어질 가능성을 증대시킨다.

둘째, 이명박 정부는 정치적으로 보수적이다. 선진화 및 창조적 실용주의를 공론화할 때까지만 해도 실용주의를 강조함으로써 탈이념적인 정부를 표방하는 듯했으나, 이명박 정부에 대한 시민사회의 비판이 있는 이후에는 보수적인 정치적 입장을 분명하게 드러낸다. 그리고 정부가 인내할 수 있는 이념적 스펙트럼의 범위를 중도까지 제한한다. 일반적으로 정치적 입장을 표현하는 보수와 진보는 변화에 대한 태도를 기준으로 한다. 여기에 더해서 이명박 정부에서는 성장과 분배, 자유와 평등, 반복과 중복, 친정부적 태도와 정부비판적 태도를 보수와 진보를 가르는 기준으로 삼는다. 이명박 정부가 사용하는 보수와 진보는 ‘우리’와 ‘그들’을 가르는 정치적인 수사로서 사람들을 동원하는 강력한 효력을 발휘한다. 이념적 편가르기는 사회적 토론을 정쟁화하여 그 중요성이나 의미를 약화시키는 결과를 가져온다.

셋째, 정책적으로 이명박 정부는 분배보다는 성장을 중요한 가치로 본다. 분배는 성장을 통해 보장될 수 있으며, 정부의 공적 책임이 아니라 기업의 사회적 책임에 의해 이루어져야 한다는 것이다. 성장을 위한 전략은 상반되지만 적절히 조화를 이루는 두 개의 전략으로 구성된다. 하나는 신자유주의적 발전논리이고 다른 하나는 발전주의모델이다. 먼저 신자유주의 논리는 정부가 민간부문에 대한 개입을 최소화하면서 경쟁을 최고의 미덕으로 하는 시장 질서를 확립하는 데는 법제도적 강제력을 강력하게 발휘하는 방식이다. 일반적으로 정부, 기업, 가계를 경제활동의 주체로 보고 있으나, 이명박 정부는 그 가운데서도 기업의 주도권을 강조한다. 이것이 기업편향적인 정책을 양산하는 근거로 활용된다. 다음으로 발전주의는 정부가 주도적으로 발전전략을 구상하고 실행하는 데 주도적인 역할을 하는 전략이다. 신자유주의논리와는 달리 경제활동의 주체들 가운데 정부의

주도권을 강조한다. 서로 모순되어 보이는 신자유주의와 발전주의가 이명박 정부에서는 절묘하게 조화를 이룬다. 정부가 국가발전의 밑그림을 그리고 그것을 추진하기 위해 대기업을 파트너로 삼고, 대기업을 경제활동에 유리한 법제도적 환경을 제공하는 것이다. 이렇게 해서 대기업 중심의 불균등발전전략이 자연스럽게 적용된다.

넷째, 이명박 정부의 정부혁신의 논리는 신공공관리이다. 신공공관리는 정부의 규모축소, 규제완화, 민영화 등을 주요 특징으로 한다. 특히 정부조직의 효율성을 높이기 위해 기업조직을 적극적으로 벤치마킹한다. 기업은 정부의 메타포가 된다. 정부가 추구하는 공공정신은 기업가 정신으로 대체된다. 정부가 추구하는 목표인 공공서비스에 대한 만족은 공공서비스를 통한 수익창출로 대체된다. 각 부처의 수반들은 성과에 따라 능력을 평가받는 CEO로 대체된다. 의사결정의 주체로서 국민은 주어진 서비스를 소비하는 고객으로 대체된다. 이처럼 이명박 정부는 기업화된 국가를 추구한다. 기업화된 국가로서 대한민국은 ‘대한민국주식회사’가 되고, 대통령은 대한민국주식회사의 ‘CEO’가 된다(신진욱·이명민, 2009).¹⁷⁾

다섯째, 행태적으로 이명박 정부는 권위적이다. 권위주의는 권위를 내세우거나 순종하는 태도로서 의사결정이 권력의 중추에서 이루어지고 사람들이 그것에 순종하는 것을 말한다. 권위주의는 의사결정과정이 얼마나 민주적으로 이루어질 수 있는가에 의해 판단될 수 있다. 신진화담론에는 민주주의를 법치주의와 등치시키는 경우가 수없이 등장하지만, 시민의 참여를 장려하고 강조하는 경우를 발견하기 어렵다. 이는 ‘기업국가(김동춘, 2010)’의 이미지에서 충분히 그려질 수 있다. 주식회사와 주식회사의 CEO는 주주의 수익을 최우선으로 한다. 또한 주식회사의 의사결정방식은 다수결이라는 민주적 방식을 따르는 것으로 보이지만, 사실은 ‘1인 1표’가 아니라 ‘1주 1표’에 의한 것으로 금권정치적 의사결정방식이라 하겠다. 기업국가에서는 부가 집중되어 있는 기업들이 공적 의사결정과정

17) 이명박 대통령이 창조적 실용외교의 첫 무대라 할 수 있는 한국투자환경설명회에서 자신을 ‘대한민국주식회사의 CEO’로 소개한 바 있다(한국일보, 2008.4.18).

에서 결정적인 역할을 할 수 있는 가능성이 매우 높다. 또한 기업국가의 CEO는 주주들의 수익에 기여함으로써 능력을 평가받기 때문에 기업을 위해 적극적으로 활동할 것이고, CEO를 중심으로 하는 소수 엘리트에 의한 의사결정이 정당화될 가능성이 높다. 따라서 ‘기업가적 권위주의(임의영, 2008)’가 기업국가를 작동하는 핵심원리가 될 수 있다. 이는 민주주의에 위협적이다.¹⁸⁾

그렇다면 이명박 정부는 어떠한 정부로 규정될 수 있을까? 신자유주의와 발전주의의 관계에 초점을 두고 이명박 정부의 성격을 규명하는 것이 일반적이다. 가령 ‘신자유주의의 전면화’(김호기, 2007; 조희연, 2008), ‘박정희식 개발모델’(최장집, 2008), ‘신자유주의 개발국가’(조명래, 2008), ‘중상주의가 가미된 신자유주의’(이연호, 2010), ‘발전국가의 변환’(김인영, 2011) 등은 이러한 경향을 반영한 것이라 하겠다. 일견 타당한 주장들이기는 하지만, 선진화담론에 대한 비판적 분석에 따르면, 보다 정교하게 정부의 성격을 규명할 수 있을 것이다. 이명박 정부는 이념적으로 자유민주주의를 추구하고, 정치적으로 보수적이며, 정책적으로는 신자유주의와 발전주의 전략을 통해 기업을 지원하고, 정부혁신을 위해서는 신공공관리를 통해 기업국가를 추구하고, 행태적으로는 권위적이다. 이러한 의미에서 이명박 정부는 ‘신자유주의적인 권위주의 기업국가(neoliberal authoritarian

18) 선진화담론에서는 기업권력에 의해 관리되는 민주주의 혹은 전도된 전체주의(inverted totalitarianism)로서 민주주의(Wolin, 2013), 혹은 형식적으로는 민주주의의 형태를 띠고 있으나, 내용적으로는 기업권력에 의해 지배되는 포스트민주주의(post-democracy; Crouch, 2008)가 이상적 민주주의로 그려진다. 이명박 정부에서 민주주의와 자유의 수준이 대체로 후퇴하고 있는 것으로 나타나고 있다. 신도철이 한국 사회의 민주화 의식 변동을 조사한 연구 프로젝트인 ‘코리아 바로미터’사업에 의하면, 한국인을 표본으로 한 설문조사에서 완전 독재를 1점, 완전 민주주의를 10점으로 할 때, 전두환 정부는 3.16점, 노무현 정부는 7.16점, 이명박 정부는 5.85점을 받은 것으로 나타났다(한겨레, 2012.9.18). 보수적인 단체인 프리덤하우스(Freedom House)는 해마다 각국의 언론자유 수준을 평가하고 있는데, 2011년 보고서에서 한국의 언론자유 수준을 ‘자유국’에서 ‘부분적 자유국’으로 하향 평가했다. 그 이유로 검열과 언론매체의 뉴스와 정보콘텐츠에 대한 정부의 개입이 확대되었고, 정부가 대형 방송사의 경영에 개입해왔다는 점을 들었다(연합뉴스, 2011.5.3). 2012년 3월에 미국 갤럽조사연구소가 세계 133개국의 언론자유 지수를 조사한 결과 한국은 세계 87위로 ‘부분적으로 언론자유가 있는 나라’로 분류되기도 했다(서울신문, 2012.3.31). 언론 자유가 1980년대 군사정권 시대 수준으로 되돌아간 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 선진화는 자유와 민주주의의 발전을 담보하지 못한 것으로 보인다.

corporate-state)라 할 수 있을 것이다.

VIII. 결론

선진화담론에 내포된 신자유주의적인 권위주의 기업국가는 민주주의 발전, 경제성장, 사회적 조화라는 현대정부의 목표를 동시에 실현하는 데 적절한 모델이라 할 수 있을까? 첫째, 민주주의 발전의 지향점은 자치이다. 자치는 정치공동체의 구성원들이 스스로 원칙을 결정하고, 자발적으로 그 원칙에 복종하는 체제이다. 소극적으로 시민의 권리를 보호하는 차원을 넘어서 시민의 적극적인 참여와 토론이 활성화될수록 민주주의 발전의 가능성은 커진다. 소극적 자유와 법치를 강조하면서 적극적 자유와 참여 및 토론을 등한시하는 정부는 민주주의를 발전시키는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 둘째, 정부는 기업하기 좋은 제도적 환경을 만들어 줌으로써 경제적 지표를 향상시켜 경제성장에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 성장은 대기업에 부의 집중을 가속화함으로써 대기업에 대한 국가경제의 의존도를 심화시키는 결과를 가져올 수 있다. 그렇게 되면 대기업의 정치적 투입이 강화되고, 대기업에 유리한 제도적 환경이 더욱 강화되는 결과를 가져올 것이다. 그러나 이러한 기업친화적인 정책이 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 보장은 없다. 기업친화적인 정책이 추진된 이후 경제성장률이 지속적으로 하락하고 있음은 주지의 사실이다. 셋째, 공정한 혹은 불평부당한 법치가 질서유지라는 측면에서는 사회적 조화를 가져올 수 있을지 몰라도, 그것이 사회적 불평등의 완화라는 측면에서 사회적 조화를 가져올 수 있을지는 보장할 수 없다. 특히 경제적으로 부익부빈익빈현상이 심화되고 있음에도 불구하고 소극적 복지전략을 따르게 된다면 사회적 조화의 꿈은 더욱 멀어지게 될 것이다.

신자유주의적인 권위적 기업국가모델에 비추어 국가발전모델을 구상하는 데 이론적, 실천적으로 고려해야 할 과제들에 대해 생각해보자. 첫째, 2008년 세계 경제위기 이후 신자유주의는 경제위기와 사회적 불평등을 해결할 수 없다는 인식이 강화되었다. 자타가 공인하는 신자유주의의 전도사 다보스포럼은 2012년

신자유주의의 한계를 인정하고, ‘신자유주의 이후’를 고민해야 할 때가 되었다고 선언하였다.¹⁹⁾ 시대정신은 신자유주의로부터 벗어날 것을 요청하고 있다. 따라서 신자유주의의 상징인 경쟁에서 협력으로, 시장경제에서 사회적 경제로의 이동을 통해 공공성 강화를 추구하는 이념을 발굴하는 것이 중요한 과제라 하겠다. 둘째, 권위주의는 시민의 참여를 배제하는 행태적 특성으로서 주권자로서의 권리를 허약하게 만듦으로써 민주주의의 가치를 훼손한다는 데 문제가 있다. 따라서 시민의 참여와 토론이 중심이 되는 민주적 정치문화를 구성하는 데 필요한 논리를 개발하는 것이 중요한 과제라 하겠다. 셋째, 기업국가는 기업처럼 조직화된 국가와 기업친화적인 정책을 추진하는 국가를 의미한다. 기업국가는 공공부문의 공공성과 사회의 공공성을 약화시킨다는 데 치명적인 문제가 있다. 이에 대해서는 시민사회의 역량을 강화하고 참여공간을 넓힘으로써 공공부문의 공공성과 사회의 공공성을 제고하는 논리를 개발하는 것이 중요한 과제라 하겠다.

■ 참고문헌

- 17대대통령직인수위원회. 2008. 《17대대통령직인수위원회백서: 성공 그리고 나눔》.
 경제·인문사회연구회. 2011. 《공정한 사회 종합정책 연구》.
 김경미. 2009. “진보와 보수, 좌파와 우파에 대한 이론적 좌표설정 모색.” 《정치정보연구》 12(1): 45-60.
 김길수. 2011. “정책담론과 정책논증에 관한 연구.” 《한국자치행정학보》 25(3): 177-193.
 김동식. 2008. “실용주의란 어떤 사상인가: 실용주의와 철학.” 《철학과 현실》 77: 34-46.
 김동춘. 2010. “한국형 신자유주의와 기업국가로의 변환: 이명박 정부 하의 한국의 정치경제.” 《황해문화》 66: 243-278.
 김동환. 2010. “녹색성장에 내재된 정책딜레마 분석: 이명박 대통령의 어록내용분석과 인지지도 분석의 비교.” 《한국시스템다이나믹스연구》 11(2): 29-44.
 김명식. 2011. “녹색성장에 대한 경제철학적 성찰.” 《환경철학》 11: 39-66.
 김명환. 2011. “실용주의 행정학의 정립과 유용성에 대한 탐색.” 《한국행정학보》 45(2):

19) <http://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2012>

371-395.

- 김인영. 2011. “이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의국가인가, 발전국가의 변환인가?” 《비교민주주의연구》 7(2): 71-93.
- 김재관. 2008. “정책기조로서의 실용주의: 이명박 정부의 실용주의를 중심으로.” 《한국공공관리학보》 22(2): 1-28.
- 김관석·사득환. 1999. “‘지속가능한 발전’에 대한 이해와 개념정립.” 《한국정치학회보》 32(4): 71-88.
- 김호기. 2007. “시론: 08체제의 탄생.” 《조선일보》(2007.12.26).
- 녹색성장위원회. 2009. 《녹색성장 국가전략 및 5개년 계획》.
- 문태현. 2005. “정책담론과정에서 권력불균형의 통제방안.” 《한국정책학회보》 14(3): 81-99.
- 신중섭. 2009. “이명박 정부의 중도강화를 어떻게 볼 것인가.” 《철학과 현실》 82: 110-118.
- _____. 2010. “실용주의와 한국정치: 이명박 정부를 중심으로.” 《동서사상》 8: 85-105.
- _____. 2011. “‘공정한 사회’의 공정이란 무엇인가.” 《시민인문학》 20: 9-37.
- 신진욱·이영민. 2009. “시장포폴리즘 담론의 구조와 기술: 이명박 정권의 정책담론에 대한 비판적 담론분석.” 《경제와사회》 81: 273-299.
- 윤경준. 2012. “‘저탄소 녹색성장 정책’ 다시 보기: 비판적 평가와 전망.” 《한국정책학회보》 21(2): 33-59.
- 윤수재·채중현·이민호(편). 2009. 《한국의 행정이념과 실용행정》, 서울: 범문사.
- 윤순진. 2009. “‘저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실제.” 《환경사회학연구 ECO》 13(1): 219-266.
- 이상현. 2009. “MB정부 ‘저탄소 녹색성장 전략’에 대한 정치경제학적 고찰.” 《환경사회학연구 ECO》 (2): 7-41.
- 이연호. 2010. “저탄소녹색성장론에 나타난 이명박정부의 국가-시장-사회관계.” 《의정연구》 16(2): 67-99.
- 이유선. 2010. “실용주의철학에 대한 이론적 고찰.” 《동서사상》 8: 51-84.
- 이종수. 2009. “이명박 정부의 법질서 정책 평가.” 《법과 사회》 36: 185-204.
- 임의영. 2008. “이명박 대통령의 실용주의적 인사와 공적윤리.” 《이명박 정부 인사, 무엇이 문제인가?(한반도전략연구원발표논문집)》, 29-39.
- 조명래. 2008. “이명박 정부엔 환경정책이 없다.” 《이명박정부, 어디로?: 인수위 활동 평가와 정책제언(제17대 대통령직인수위원회 활동평가 대토론회자료집)》.

- 조희연. 2008. “이명박 정부 성격논쟁: 변화·불변성 함께 판단을.” 《한겨레》(2008.3.8).
- 최순영. 2010. “저탄소녹색성장애 대한 환경정치학적 성찰.” 《환경철학》 10: 225-255.
- 최장집. 2008. “선진화의 성장전략은 박정희 개발모델 연장.” 《경향신문》(2008.1.1).
- 하민철·윤건수. 2010. “메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth) 정책: 딜레마 대응 방안으로서 메타프레임 구성.” 《한국정책학회보》 19(1): 101-126.
- Berger, G., Flynn, A., Hines, F., & Johns, R. 2001. “Ecological Modernization as a Basis for Environmental Policy: Current Environmental Discourse and Policy and the Implications on Environmental Supply Chain Management.” *Innovation* 14(1): 55-72.
- Berlin, I. 2002. *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*. H. Hardy(ed.), Oxford: Oxford University Press.
- Christoff, P. 1996. “Ecological Modernization, Ecological Modernities.” *Environmental Politics* 5(3): 476-500.
- Crouch, Collin. 2012. 《왜 신자유주의는 죽지 않는가》. 유강은 역. 서울: 책읽는수요일.
- _____. 2008. 《포스트 민주주의: 민주주의 시대의 종말》. 이한 역. 서울: 미지북스.
- Fairclough, N. L. and Wodak, R. 1997. “Critical Discourse Analysis.” in T. A. van Dijk (ed.). *Discourse Studies. A Multidisciplinary Introduction, Vol. 2. Discourse as Social Interaction*, 258-84. London: Sage.
- Fisher, D.R. & Freudenburg, W.R. 2001. “Ecological Modernization and Its Critics: Assessing the Past and Looking Toward the Future.” *Society and Natural Resources* 14: 701-709.
- Kaletsky, Anatole. 2011. 《자본주의 4.0: 신자유주의를 대체할 새로운 경제 패러다임》, 위선주 역. 서울: 컬처앤스토리.[*Capitalism 4.0: the Birth of a New Economy in the aftermath of Crisis*. New York: Public Affairs, 2010.]
- Mills, Sars. 2001. 《담론》. 김부용 역. 경기도: 인간사랑.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Pettit, 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Titmuss, Richard M.(1968). *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin.
- van Dijk, T. A. 1993. “Principles of Critical Discourse Analysis.” *Discourse and Society* 4(2): 249-83.
- Wilensky, Harold L. & Lebeaux, Charles N. 1965. *Industrial Society and Social Welfare: The Impact*

of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States. New York: Free Press; London: Collier Macmillan.[장인협 역. 《産業社會와 社會福祉》. 서울: 대한기독교서주식회사. 1979.]

Wolin, S. 2013. 《이것을 민주주의라고 말할 수 있을까?: 관리되는 민주주의와 전도된 전체주의의 유령》. 우석영 역. 서울: 후마니타스.