

사회발전 정상회의 (World Summit for Social Development)  
'95 사회발전 민간대회 (NGO FORUM '95 - Copenhagen)

# 한국 사회발전 보고서

- 12개 민간단체의 종합 보고서 -

## < 목 차 >

소개의 글	인간사회발전 한국포럼	1
한국형 경제개발 역사 개괄	기독교사회문제연구원	2
한국사회의 빈곤 실태	참여연대	4
변화하는 도시사회와 주거 문제	전국도시빈민협의회	7
경제개발정책과 노동상황 및 노동권	한국민주노동준비위	9
한국형 경제발전 모델이 여성에게 미친 영향	한국여성단체연합	13
경제개발과 농업농민의 상황	민주주의민족통일전국연합	17
사회복지와 국민생활취저선	참여연대	20
한국형 경제발전모델이 미친 사회적 영향	민주주의민족통일전국연합	23
한국적 사회개발모델과 환경문제	환경운동연합	25

인간사회발전 한국포럼  
1995. 2. 28

이 보고서는 1995년 2월 28일 열린 '95 사회발전 민간대회 (NGO FORUM '95 - Copenhagen)에서 발표된 12개 민간단체의 종합 보고서를 담고 있다. 이 보고서는 한국 사회의 다양한 문제를 다룬다. 소개의 글, 한국형 경제개발 역사 개괄, 한국사회의 빈곤 실태, 변화하는 도시사회와 주거 문제, 경제개발정책과 노동상황 및 노동권, 한국형 경제발전 모델이 여성에게 미친 영향, 경제개발과 농업농민의 상황, 사회복지와 국민생활취저선, 한국형 경제발전모델이 미친 사회적 영향, 한국적 사회개발모델과 환경문제 등이다.

## 소개의 글

한국의 급속한 경제발전은 신흥공업국(NIEs)중에서도 자주 언급되는 사례일 뿐만 아니라 이른바 경제 기적으로 소개되기도 하는 특수한 경험이다. 반면, 계엄군과 맞선 80년 광주항쟁의 모습이나 전투경찰과 맞선 노동자, 학생의 투석장면도 흔히 소개되는 한국의 특별한 모습이기도 하다. 그 어느 한쪽도 한국사회의 모습을 종합적으로 전달하지는 못한다. 이 보고서는 한국의 민간 단체들이 그동안의 경제발전과 사회발전을 대비시켜 어떻게 보고 있는가를 종합한 사회상황 보고서이다. 여기에는 공식적인 정보와 상당히 다른 시각과 잘 알려지지 않은 측면이 상당히 포함되어 있다. 한국포럼은 한국과 같은 특수한 경제발전을 겪은 나라의 사회상황을 정확하게 이해하는 것이 경제개발만능론의 신화에서 벗어나 지속가능한 인간적 발전(SHD)의 지향을 이뤄나가는 데 중요한 토대가 된다고 믿는다. 아울러 그러한 지향이야말로 한국사회처럼 통합성이 취약한 사회에 통합력과 관용성을 다시 불러넣는 방향이라고 생각한다.

이 보고서를 준비한 한국포럼은 아래 명기된 12개 민간단체들의 연대기구로서 사회발전정상회의에 참가하고 그 사후활동을 전개하기 위하여 94년 7월에 결성되었다. '지금까지 한국포럼은 '인간사회발전의 지향', '사회발전정상회의와 한국사회', '한국형 경제개발, 제3세계 모범인가?'라는 주제로 3차례의 국내 워크숍을 개최하고 정상회의의 준비회의에도 2차례 참석하며 준비를 해왔다. 한국포럼은 이를 바탕으로 3월 7일 급속 경제개발에 대한 워크숍을 NGO Forum중에 개최한다. 이러한 과정에서 한국포럼은 부족하나마 사회발전에 대한 시민사회의 독자적인 의견을 모으고 종합하는 유일한 구조로 작용해왔다.

한국포럼은 이번 사회발전정상회의에 단순히 참가하는 것을 넘어 이 회의의 결과를 지속적으로 모니터하며 아울러 국내의 사회발전을 촉진하고 지구촌의 빈곤 및 실업문제에 타민족 민간단체들과 공동대처하는 연대기구가 되고자 노력할 것이다. 한국포럼은 향후 이러한 활동의 결과를 담아 적절한 기회에 이 보고서의 후속 자료로 내도록 노력할 것이다. 이 보고서의 수집, 편집 및 제작은 참여연대에서 담당했음을 밝힌다.

1995. 2. 28

## 인간사회발전 한국포럼

경제정의실천시민연합

민주주의민족통일전국연합

대한YMCA전국연맹

참여연대

통일시대민주주의국민회의

한국여성단체연합

기독교윤리실천운동

민주노동준비위원회

영등포산업선교회

크리스찬아카데미 사회교육원

한국기독교사회문제연구원

환경운동연합

## 한국형 경제개발 역사 개괄

기독교사회문제연구원

한국의 경제개발과정은 1962년 경제개발계획이 실시된 이래 국가의 적극적 개입에 근거한 압축적 자본주의화 과정이었고, 수출지향적 공업화 과정이었다. 물론 1973년의 '중화학공업화선언'을 경계로 가공무역형 경공업화 전략이 중화학 공업화로 전환되었고 70년대 말의 세계적인 경기의 침체에 영향받아 위기의 조짐을 보이긴 했지만, 수출을 통한 성장이라는 경제개발의 기조에는 근본적인 변화가 일어나지 않았다. 그리고 수출을 통한 경제개발은 비교적 성공적인 경로를 밟아왔다. 1960-85년간 총수출이 한국경제의 성장에 기여한 정도는 약40%나 되었다. 이러한 과정에서 이룩한 발전의 내용은 사실 과소평가될 수 없다고 보여진다.

하지만 취약한 경제사회적인 기반은 한국경제성장의 과정을 독특한 정치경제구조로 만들게 한다. 자본주의적 경제성장과 개발을 위해서는 화폐자본의 조달, 공장과 기계등의 생산수단의 확보, 광범한 노동력의 존재, 판매시장의 보장이라는 조건들이 전제되어야 했다. 그러나 경제발전의 초기에 주어졌던 것은 광범한 저임노동자의 존재와 이를 경제외적인 형태로 통제할 수 있는 억압적인 정치체제이었다. 그리고 그외의 나머지의 조건은 대외(미.일)에 의존해야 했다. 외자도입에 의한 부채증가, 기술개발·제품개발 및 생산수단 구매의 해외 의존 증가, 수출촉진을 위한 광범위한 정부의 지원책 등 한국의 경제개발과정에서 발견되는 특징들은 국내의 불완전한 경제적 기반에 연유하는 것이었다.

경제개발과정에서 불가피하게 등장하였던 이러한 특징들은 무엇보다도 미국과 일본에 관한 한국의 경제적 의존성이라는 것을 한국의 경제개발과 성장에 있어서 필수적인 요소로 자리잡게 하였다. 구체적으로는 일본·한국·미국이 하나의 생산과 시장의 경제적 순환 고리로 묶여 있다는 것이고, 이것은 한국의 경제적 재생산에서 관찰되었던 가장 중요한 특징이었다.

그러나 이러한 대외의존성은 그대로 고도의 경제성장을 보장하지 않는다. 당연하게도 그것은 무엇보다도 국내의 정치경제적 조건에서 찾아져야 한다. 곧 노동에 대한 자본의 지배적인 우위와 이것을 보장하는 권위적 정치체제(유신체제와 80년대의 군사정치)와 억압적 국가장치의 역할(대표적으로는 노동3권의 제한과 국가보안법)은 대단히 중요하게 작용하였다. 또한 그것의 명분은 '경제성장' 이데올로기의 사회통합 이데올로기의 전화를 통해서 확보하였다. 이러한 점에서 장시간 저임금 노동, 노동기본권의 제한, 농촌의 해체를 통한 잉여노동력의 지속적 공급으로 이어지는 노동정책과 대자본의 이해를 조정하고 재정금융지원과 세계상의 혜택을 통해 직·간접적으로 경제적 축적을 지원하는 산업정책간의 선명한 대비는 하나의 전형으로 상정될 수 있겠다.

한국의 경제개발은 70년대 말 세계경제의 위기와 국내 정치구조의 지각변동이라는 위기국면을 맞지만, 이 시기의 정치경제적 조정과정이 기존의 경제개발의 모형을 새롭게 재편한 것으로는 보이지 않는다. 오히려 국가의 적극적 개입을 통한 부분적 구조조정으로 기존의 경제개발의 기반을 재정비하고 재구축하였다는 것이 정확하다.

그 이후 고도성장의 결과로 야기된 미국의 시장개방 압력과 수입규제, 노동자의 정당한 분배권 요구로 이어지는 정치사회와 경제적 관계의 변화가 고도성장을 가능하게 했던 기존 경제개발패턴의 기본구조의 변동을 초래하게 되었다.

80년대에 일어났던 민주화운동과 노동운동의 파장은 기존의 일방적인 경제 개발의 제조조건을 불안정하게 만들고 나아가 부분적으로 와해시키기에 이른다.

정치권력의 새로운 재편을 요구한 민주화운동과 기존 임노동관계에 대한 저항으로서 분출한 노동운동은 정치체제의 성격에 일정한 변화를 강제하였다. 이에 따라 정치체제와 국가장치의 노골적인 억압성은 일정한 제약을 받기에 이르렀다. 따라서 외형적으로나마 국가개입의 방식은 국민 대중과 노동에 대한 강압적 통제에서 자본에 대한 적극적 지원으로 강조점을 이동시켜야 했다. 이와 더불어 고도의 축적을 통해 성장한 국내 대자본도 사적자본에 자율성을 부여하는 방향으로 국가개입방식이 변화될 것을 요구, 이러한 요구는 '민간주도경제' 혹은 '경제민주화'를 새로운 경제 도약의 대전제로 내세우는 사용자들의 논리에 집약되어 나타났다.

그러나 무엇보다도 중요한 사실은 한국사회의 발전에서 단절적 성격을 갖는 변화가 발생하였다는 점이다. 그것은 1987년 '노동자대투쟁'이라고 보아야 한다. 임금의 높은 상승률, 대과업 이후 확연히 드러난 노동시간의 감축, 단위노조와 노조원의 급격한 증가, 노동쟁의의 증가 등은 그러한 변화의 대표적인 지표이다.

다시말해 변화가 발생한 80년대 중반 이후 사용자와 국가의 일방적 지휘통제와 저임금 장시간 노동에 전적으로 의존하는 경제성장방식이 더 이상 불가능하다는 것을 보여줬다. 요컨대 자본과 권위적 정치체제가 스스로 의존해 왔던 경제개발의 패턴 즉 '정치경제적 관계'에서의 커다란 반전이 일어났음을 의미하는 것이다.

기존 경제성장구조의 위기에 대해 국가와 지배적 자본이 긴밀한 협조를 통해 적극적으로 대응하는 방식이 이른바 80년대의 '산업구조조정'이다. 또한 이것은 탈규제를 표방하는 행정규제완화와 민영화로 표현되었다. 그리고 세계경제의 보호무역주의와 무역마찰에 따른 자본간 모순 증가는 현재는 통치체제차원에서는 국제화, 세계화 이데올로기라는 사회통합 이데올로기로 부상하고 있다.

또한 국가의 경제개입방식에 있어서도 변화가 일어났다. 즉 국가의 지나친 개입에 따른 국민경제의 비효율성이 대외경쟁력을 가로막는 커다란 장애요인으로 주장되었고 이러한 여건의 변화에 따라 대외정책에서는 '개방화'가 새로운 탈출구의 하나로서 제시된다. UR을 계기로 전면화된 이러한 개방화와 탈규제의 바람은 농촌을 비롯한 중소기업자들에게 일정한 희생을 요구하게 되었다.

국가와 자본의 이러한 대응은 일반적으로 노동과 시민사회에 대한 새로운 공격이라고 할 수 있다. 한국에서의 경제성장의 현실은 아직 낙후된 복지제도, 환경오염의 광범위한 확대 그리고 제한된 노동3권, 국가보안법의 존재 등 과거의 권위주의 정치체제가 자본과 함께 대국민 억압장치로서 사용되었던 부산물이 깊이 잔존하고 있는 것이다. 따라서 한국경제개발의 모델은 진정한 의미에서의 국민과 자본간의 사회적 합의로 이룩되지는 못했다는 결론을 내릴 수 있으며 새로운 성장의 패러다임이 요구되고 있다고 말할 수 있다.

## 한국사회의 빈곤 실태

참여연대 사회복지위원회

한국의 사회발전을 위해서 절대적 빈곤자의 일소와 상대적 빈곤감의 완화는 여전히 중요한 과제이다. 그동안 한국의 빈곤문제는 경제성장의 그늘에 가려 그리고 국가의 무책임성으로 인해 실질적인 주목을 받지 못했다.

절대적 빈곤자를 일소하기 위한 정책수단은 공적부조정책으로서 생활보호사업이 요체가 된다. 그리고 상대적 빈곤감의 완화를 위한 구체적인 정책수단은 의료보험, 국민연금, 산재보험, 교육보험 등 다양한 사회보험제도의 개혁을 들 수 있다.

### 1. 한국사회의 빈곤 실태

#### 1) 한국의 빈곤층

- 절대빈곤층 인구의 4.8%

1993년 보사부의 기준에 따르면, 생활보호대상자 책정기준은 거택보호대상자는 재산(가구당) 1,300만원 이하로서 1인 월소득 13만원이하가 되며, 자활보호대상자는 재산 1,300만원 이하로서 1인 월소득 14만원 이하가 된다. 1993년 이 기준에 의한 생활보호대상자는 거택보호 338,168명(183,232가구), 자활보호 1,580,000명(428,020가구), 시설보호 82,875명 등 2,001,043명(611,252가구)으로 전국민의 4.8%정도 되는데, 이를 한국사회의 절대빈곤층으로 볼 수 있다.

- 최저생계비 이하 소득자, 인구의 10%

다른 한편 최저생계비를 기준으로 빈곤선을 측정하는 경우, 1989년 보사부산하 한국보건사회연구원이 발표된 최저생계비는 5인 가족을 기준하여 보사연이 396,204원이었고, 국토개발연구원이 432,000원이었다. (그러나, 같은해 노총은 1,005,600원을 발표하여 이들과 무려 3배의 격차를 보였다.) 최저치인 보사연 수치를 기준으로 하더라도 최저생계비 396,204원 이하인 자는 전체인구의 10%수준이 된다.

- 상대적 빈곤층, 인구의 30%

한편 1989년기준으로, 도시가구 평균지출 60%이하의 인구를 상대적 빈곤층으로 잡게 되면 전체인구의 30%정도가 되는데, 이는 4년이 지난 지금도 크게 차이가 없을 것으로 보인다. 1992년도 기준으로 보면, 도시가구 평균지출(4인가구)은 월 941,900원으로서 이의 60%인 월 565,140원 이하의 자가 전체인구의 30%정도가 된다는 것이다.

#### 2) 빈곤층의 사회경제적 특성

첫째, 빈곤층 중에서 취약계층의 잔존율이 더욱 커지고 있다.

(1) 빈곤가구가 전체 빈곤가구들 중에서 만성병이환자이거나 불구폐질자의 경우 1966년 17.6%, 90년 53.9%로 증가하고 있으며, 1990년 장애인 비율을 보면 장애인은 전체층의 2%정도인

데 빈곤가구들 가운데 장애인 가구는 7.1%, 거택보호 가구들 가운데 장애인 가구는 무려 22.3%나 되고 있다.

(2) 저학력 가구주 비율도 빈곤층에서 커지고 있다. 전체 빈곤가구들 가운데 국졸이하의 저학력 가구주의 비율이 81년 58.6%에서 90년에는 73.8%로 늘고 있다. 이는 중퇴 이상의 학력수준은 점차 빈곤층에서 벗어난다는 긍정적 측면도 동시에 보여주고 있다. 그리고 여성가구주의 비율도 증가하고 있는데 64년 서울의 경우 8.7%였는데 비해 90년 도시 평균 29.4%로 늘어났다.

(3) 또한 빈곤가구주의 노령화 현상이 증대되고 있는데 91년의 경우 일반가구주 평균연령이 43.9세인데 비해 빈곤가구주 평균연령은 52.3세였으며, 60세이상 빈곤가구주의 비율을 보면 도시의 경우 74년 12.6%, 90년 25.5%로 상대적 노령화가 증대되고 있다.

둘째, 취업구조가 취약하다.

즉 90년 도시의 경우 빈곤가구주가 무업 39.2%, 단순노동 및 생산기능직 42.5%로 나타났다.

셋째, 열악한 주거실태에서 살고 있다.

특히 도시의 경우 매우 열악한 조건속에서 살고 있다. 90년 대도시의 경우 전세 24.9%, 보증부월세 30.8%, 월세 16.2%, 자가 21.6%, 기타 6.4%이며, 평균 주택전평 및 방수는 11.2평, 1.8개로 협소하며, 노후 및 열악한 시설에서 살고 있다.

넷째, 보건의료문제의 경우 빈곤이 심할수록 더욱 커지고 있다.

만성병유병율이 저소득층/전체층=24.4%(89년), 8.1%(88년)이며, 90년의 경우 치료포기 및 중단가구의 비율이 24.8%나 되고 있다.

다섯째, 농촌빈곤이 증대되고 있다.

농가소득/도시근로자가구소득이 64년 129.3, 67년 60.1, 75년 101.7, 91년 94.3으로 농촌소득이 도시에 비해 줄어들고 있으며 특히 쌀개방과 함께 앞으로 농촌빈곤문제가 심각해질 것으로 보인다.

### 2. 한국의 빈곤정책 : 생활보호사업의 문제점

우리나라에서도 1960년대부터 빈곤문제를 해결하기 위해 한편으로는 경제개발정책을 시도하면서, 다른 한편으로는 우리가 사회보장제도라고 흔히들 일컫는 공적부조, 사회보험 및 사회복지서비스와 함께, 이외에도 사회개발의 제영역인 보건, 의료정책, 노동정책, 교육정책, 조세정책, 주택정책, 법무정책, 가족정책 등을 나름대로 실시해 오고 있다.

이들 제도들이 사회정의의 이념에 따라 충실히 기능한다면 이들 제도들이 갖는 높은 빈곤예방효과로 인해 공적부조정책과 같은 사후적인 빈곤대책들이 제한된 범위내에서 효과적으로 운영될 수 있다. 그러나 이러한 제도들의 운영이 사회정의의 이념에 어긋나게 운영되거나, 제도내용의 부실함이 드러날 때에는 오히려 빈곤문제를 심화시키고, 따라서 사후해결적인 공적부조제도의 운영조차도 어렵게 만든다.

빈곤정책은 동시에 조세정책, 노동정책, 주택정책, 보건정책, 가족정책 등 관련정책의 충실화를 통해서 그 효과성을 발휘할 수 있으나 이역시 적극 추진되지 않았다.

대표적인 빈곤정책으로 생활보호법을 근간으로 하는 생활보호사업이 있다. 생활보호법은 군

사정부에 의해 1961년 12월 30일에 처음 제정되었고, 시행령은 1969년에 만들어졌다. 그 문제점은 다음과 같다.

### 1) 대상자 선정

생활보호제도의 대상자는 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없는 자로서 65세 이상의 노인, 18세 미만의 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 기타 보호기관이 법에 의한 보호가 필요하다고 인정한 자이다. 이들은 근로능력의 유무를 중심으로 거택보호 대상자, 시설보호 대상자, 자활보호 대상으로 구분된다.

정부통계에 의하면 생활보호 대상자의 인구대비 비율은 점점 감소하는 추세에 있다. 그러나 이것이 곧 빈곤인구의 감소를 의미하는 것은 아니라는 점에 유의해야 한다. 즉 생활보호대상자수의 감소는 현재의 선정기준이 지나치게 낮은데 기인한다.

생활보호 대상자 선정기준은, 1인당 월소득이 1991년에는 거택보호 대상자의 경우 5만 5천 원, 자활보호 대상자는 6만 6천 원 이하이며, 1993년에는 거택보호 대상자는 13만원, 자활보호 대상자는 14만원 이하이고, 가구당 재산액은 1988년에 320만원, 1993년에 1,300만원 이하인 경우이다. 월소득 선정기준이 대폭적으로 인상되었다고 하는 1993년의 월소득을 기준으로 한다 해도 1992년 도시가구 평균지출(4인 기준 941,900원)의 55.2%에 불과한 수준이다.

그리고 선정기준이 너무 획일적이어서 지역별, 가구규모별, 가구유형별 차이에 따른 최저생계비의 차이를 반영하지 못하고 있다. 예를 들면 부양의무자 범위가 비현실적이고 비용통적이며, 예산규모에 따른 대상자 선정기준설정이 문제가 되는 것이다.

### 2) 보호내용 및 수준

생계보호급여 수준은 1993년의 경우 대상자 책정기준에(13만원) 비해 거택보호 대상자는 약 42.8%(월평균 55,604원), 시설보호 대상자는 약 43.8%(56,965원)에 불과한 수준이다.

그외에 학비를 지원하는 교육보호, 직업훈련, 생업자금 융자, 취로사업 등의 자활보호와 장애보호, 해산보호가 있으나 이는 거택보호대상자에 한정되어 있고 주택보호는 이루어지지 않고 있다.

의료보호의 경우 1)진료비 본인부담 2)지정 병원의 제한에 따른 의료서비스 이용불편 등이 문제점이며, 교육보호의 경우 1)인문계 고교 수업료 지원 부재, 2) 수업료 외 육성회비, 교재비 지원 부재가 대표적인 문제점이다. 직업훈련과 관련하여 1)생계비에 미달되는 직업훈련 보조금, 2)훈련직종의 제한 및 장래성 문제, 3) 교육효과를 고려하지 못한 훈련기간(4,6,12,24개월) 4)훈련생 모집 및 사후관리체계 미흡 등의 문제가 있으며, 생업자금 융자와 관련하여 1)보증인 입보조건 까다로움 2)낮은 융자 한도액(500만원) 3) 상환기간의 짧음 등의 문제가 있다.

이상에서 살펴본 바와 현재 빈곤정책은 헌법에서 규정한 생존권 보장의 이념을 구체적으로 실현하기 위해 국가가 국민의 최저생활을 보장한다는 기본원리가 적용되지 못하고 있다는 것을 보여준다. 또한 최종적으로 국가의 보호가 있는 경우에도 그 수준은 최저생활 수준에도 미치지 못하고 있어 국가의 경제발전수준과 크게 대비된다.

### 3) 전문인력 및 전달체계

위의 문제점을 일부 해결하기 위해서 정부는 최근에 보충급여방식을 도입하고 직권보호 외에 신청보호방식으로의 전환을 시도하였다. 그러나 이를 시행하기 위해서는 자산조사와 자립책을 담당할 전문종사자와 전문적인 서비스 전달체계가 필요한데, 87년 이후 94년말까지 사회복지요원 3천명으로 배치하였으나 공공서비스 전달체계가 확립되지 않아 이들이 제 역할을 하기 힘들다.

또한 거택보호대상자와 시설보호대상자들이 필요로 하는 보건의료관련 대인서비스가 거의 부재해서 현재까지 맹점으로 남아있다. (보건복지부는 1995년부터 기존의 보건소를 활용하여 '보건복지사무소'를 설치하여 시범적으로 실시한 후, 이를 공공 서비스 전달체제로 확립할 계획으로 있다.)

### 4) 재정조달의 문제

현재 생활보호사업비의 20%를 지방자치단체의 부담으로 하고 있어 지방자치가 진전됨에 따라 지방간의 격차가 발생할 가능성이 있고, 영세민의 유입을 방지하는 조치들이 강화되어 생활보호 대상자들의 인권이 침해될 소지가 있다.

## 변화하는 도시사회와 주거 문제

전국도시빈민협의회

### 1. 한국의 경제발전과 도시사회의 변화

한국은 1960년에 39.1%이던 도시인구가 1993년에는 80% 이상에 달하는 급격한 도시화를 경험했다. 이러한 도시화는 대도시 집중, 서울 집중, 수도권 집중으로 특징지을 수 있다. 그리고 한국의 이러한 도시화는 산업발전을 초과하는 가도시화가 진행되어 비공식부문이나 빈곤층의 형성을 낳게 되었다.

1960년대 이후 수출지향적 경제정책은 한국을 GNP 세계 15위에 이르게 하는 등 총량적인 발전을 가져왔다. 1996년에는 OECD 가입예정에 있는 등 한국은 그야말로 선진국 문턱에 이르게 된 것이다. 이와 같은 경제성장은 분명 저임금노동자, 도시비공식부문 노동자들의 헌신적인 노력의 결과였지만 경제성장의 과실은 일부 졸부와 권력을 가진 자에게 돌아갔고, 경제발전은 소득격차와 사회갈등을 증폭시키게 되었다.

특히 최근의 도시경제구조는 제조업 등 산업이 퇴조하고 서비스 산업의 성장이 진행되고 있으며, 노동집약적 산업은 퇴조하고 자본집약적 산업이 강세를 보이고 있다. 또한 외국노동자들의 유입과 제조업의 교외화가 나타나고 있는 등의 변화를 겪고 있다. 이에 따라 도시지역의 노동자들은 경제구조의 재편에 따른 실업, 고용불안 등의 어려움을 겪고 있다.

### 2. 빈곤의 실태와 주거빈곤

경제발전의 결과 빈곤의 문제도 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 변화해가고 있다. 의·식·주의 문제를 절대적으로 해결할 수 없었던 것에서, 그 소비의 격차가 중심적인 문제가 되고 있다. 특히 주거부문의 격차는 점차 확대되고 있고, 다른 부문의 격차를 초래하는 것으로 여겨진다.

그런데 한국의 주거빈곤의 문제는 잘 파악도 되고 있지 않은 상태이다. 주거빈곤을 측정할 수 있는 기준(Housing Poverty Line, Housing Minimum Standard)도 없어서 얼마나 많은 사람이 주거빈곤상태에 있는지 정확히 파악하고 있지도 못하고 있다. 주거빈곤의 상태를 보여주는 대체적인 지표를 보면, 전국 가구중 약 25%에 달하는 292만 가구가 단칸방에 거주하고 있고, 서울은 그 인구가 89만에 달해 30%에 이르고 있다. 또한 대부분의 도시빈곤층 밀집지역 구역에 가옥주나 토지 소유자보다 더 많은 수의 세입자가 거주하는 것도 우리나라 불량주택지역의 중요한 특징이다.

비닐하우스, 닭장집, 달동네, 산동네 주민은 서울에만 수백만에 달한다. 주택가격이 매우 높아 연소득대비 주택가격이 7.5배에 달하고, 이는 미국 3.4배나 일본 5.9배에 비해 매우 높은 값이다. 1989년에는 임대료 폭등으로 17명의 임차인이 임대료를 낼 수 없어 비관 자살하는 등 임차인에 대한 보호가 시급한 실정이다.

### 3. 한국 정부의 주택정책과 빈곤층의 주거안정책

기존의 한국 정부의 주택정책은 많이 지어 많이 파는 정책이었다. 즉, 재정부담이 없는 분양주택공급에 치중되었으며, 기업의 수지타산을 맞추어주는 것에 주택정책의 핵심이 있었다. 이에 따라 저소득층을 위한 임대주택의 공급은 제한되었다. 6공화국 정부의 19만호 공공영구임대주택 공급계획은 이후 문민정부 시절에 와서 공공주택으로 변경되었으며, 재정투자도 거의 없어지는 등의 변화를 겪고 있다. 이에 따라 정부의 재정 중에서 주택부문이 차지하는 비중은 1989년 2.3%에서 1993년 1.0%로 감소하고 있다.

대도시 토지가격이 상승함에 따라 도시내 불량촌은 재개발을 겪고 있는데, 이는 빈곤층의 주거불안정을 심화시키는 중요한 원인이 되고 있다. 아직도 폭력적인 강제철거가 방치되고 있는데(행당동 1994년 4.19사태), 이는 1987년 베를린 인간정주회의에서 한국과 남아공화국이 가장 잔인하고 비인간적인 빈민에 대한 강제철거를 자행하는 나라로 낙인이 찍힌 이후로도 고쳐지지 않은 국제적인 수치라 하지 않을 수 없다.

또 유엔 인권위원회(UN commission on Human Rights)는 인간의 주거권 실현이라는 관점에서 강제철거는 명백히 인권을 침해하는 것으로 규정하고 있고, 강제철거의 위협을 받고 있는 모든 주민에게 법적인 주거안정조치를 정부가 마련할 것을 권고한바 있다.

그러나 불량주택 재개발에 관한 법률에서 규정하고 있는 임시거처의 마련, 공공임대주택의 보장, 순환재개발, 도시계획세의 10%를 재개발사업에 운용하는 등의 사항들이 제대로 지켜지고 있지 않다. 또 재개발을 추진하는 주체인 조합은 각종 비리가 상존하고 있다. 재개발사업의 진행은 조합임원과 조합원, 집주인과 세입자, 세입자와 조합, 주민과 정부, 조합과 건설회사 간의 갈등을 초래하면서 진행되고 있고, 이를 조정할 수 있는 기구나 제도가 없는 상태이다.

### 4. 비정부기관과 주민조직체의 역할과 발전방향

재개발 지역의 주민들은 현재 임시거처를 마련하고, 공공임대주택을 보장받기 위한 자구적인 투쟁을 전개하고 있다. 뿐만 아니라 생산과 소비, 신용 등에서 협동조합적 자조조직체를 형성하여 그 활동을 확대하고 있다.

또한 주민들과 비정부기관들은 단순 투쟁의 방식에서 법적, 제도적인 변화를 요구하는 것으로 운동을 발전시키고 있다. 재개발법 개정을 통해 재개발의 여러가지 문제를 해결하려고 하고 있고, 현재 재개발 입법추진위원회를 구성하여 국회에 법개정안을 상정해놓은 상태이다. 이 밖에도 현재 정부가 미흡하게 다루고 있는 사회보장과 복지에 대한 확대를 요구하고 있다.

이 과정에서 국제적인 협력의 중요성도 커지고 있는바 각 국의 도시화 과정에서 빚어지는 저소득층 주거문제에 대해 다음과 같은 공동인식과 대응을 모색해나가야 할 것이다.

먼저 도시빈민의 주거 문제를 해결하기 위해서는 먼저 각 나라의 특수성을 고려한 저소득층 주거문제와 불량주택 정비사업 유형을 정립한다는 원칙이 필요하다.

즉 우리나라 대도시의 저소득층 불량주택들은 대부분 국공유지의 무허가 주택으로 세입자 가옥주들이 한집에 혼거하고 있으며 거주자들은 도시빈곤층이라는 특징을 고려해야 한다는 것이다. 다음으로 최소한 저소득층 주거만은 시장논리가 아닌 복지논리에 접근한다는 원칙을 가져야 한다.

그리고 토지,주택이 끊임없는 투기 압력을 받고 있는 우리나라의 특성을 고려해야 될 것이다. 마지막으로 공공재원의 현실적인 제약을 고려하는 가운데 이를 보완하는 방안을 마련함으로써 사업의 실효성을 제고 시킨다는 원칙도 필요하다.

이러한 원칙에 근거해서 저소득층 주거개선을 위한 방향을 제시하면 다음과 같다.

- ① 무허가 불량주택 밀집지역 및 도시빈민 집단거주지역등에 대해서는 공공이 사업주체가 되어 그 정비사업을 시행하고 주거환경이 비교적 양호하고 거주민의 생활수준이 일정수준 이상인 지역에 대해서는 민간이 자율적으로 사업을 시행하되 공공에 의한 감독을 강화하는 것을 기본 골격으로 한다.
- ② 공공이 시행하는 주거환경개선구역의 재개발사업에 한해서는 국공유지를 민간에게 불하하지 않고 임대하는 것을 원칙으로 하여 원거주민의 재입주 부담금을 줄이고 공공 임대주택 건립 용지를 확보하며 토지활용의 공익성을 제고 시킨다.
- ③ 공영 공공임대주택 중심의 세입자 대책을 마련해야 하고 재개발과정에서의 임시주택대책 확보와 순환재개발 방식을 제도화한다.
- ④ 저소득층 주거 재개발과정에서 강제철거와 같은 폭력 사용을 절대 금지한다.
- ⑤ 공공에 의한 주거환경개선사업에 소요되는 비용은 공공지원을 강화하여 저소득 주민의 비용 부담을 경감하는 등 개발이익 환수와 투기를 억제 한다.
- ⑥ 저소득층 주거문제 해결을 위하여 '주거재개발지역 대화 및 심의위원회' 등 거주민 참여의 내실화를 꾀한다.
- ⑦ UN산하기구와 국제 NGO기구 차원의 저소득층 주거문제 실태조사와 해결방향을 권역별(아시아 등) 단위로 조사보고 하고 이러한 활동 지원을 위한 기금을 각국에서 지원하도록 한다.

## 경제개발정책과 노동상황 및 노동권

한국민주노동준비위

### 1. 고용

한국의 수출지향경제는 차관에 크게 의존해 성장하였고 외채상환을 위해서는 계속해서 수출에 역점을 두어야 했다. 이러한 개발정책으로 한국경제는 세계경제질서의 변화 및 기술변화와 국제금융정책의 변동에 취약하다. 정부는 최근 낮은 기술수준과 노동집약 상품이 가졌던 비교우위가 상실되었다고 보고 성장을 지속하기 위해 산업구조조정에 착수했다.

전체고용규모는 경제성장과 더불어 꾸준히 증가해왔으나 최근의 구조조정은 노동자에게 심각한 고용불안과 실업을 가져오고 있다. 비록 각종 경제지표는 상승곡선을 그리고 있고 고용규모 또한 커지고 있으나 노동시장의 불균형과 문제점들은 매우 심각하며 노동자들의 생활은 크게 위협받고 있다. 단적으로 말해서 최근의 고용문제는 완전고용속의 고용불안의 심화라고 할 수 있다. 한편에서는 인력부족이 심화되고 있는데 다른 한편에서는 실업과 고용불안으로 생활을 위협받는 노동자

들이 늘어나고 있는 것이다.

1994년의 실업률은 2.4%로 매우 낮다. 그러나 15-29세 사이의 청년노동자의 실업은 높으며 증가하고 있다. 1990년부터 계속되어온 청년실업의 증가는 1994년의 경제회복에도 불구하고 떨어지지 않고 있다. 청년실업은 두가지 유형으로 나눌 수 있는데 하나는 섬유, 의복, 전자, 신발, 피혁 등 노동집약적 경공업에 종사하다 1980년대 후반부터 시작된 구조조정과정에서 회사의 도산, 해외이전, 업종전환으로 일자리를 잃은 여성노동자가 주된 경우이다. 이들은 아무런 긍정적인 고용정책이나 노동자참여없이 경기변동의 외파속에 진행된 산업구조조정의 희생양들이다. 이러한 유형의 실업은 실업률이 2.0%에 불과한 1994년 중반에도 계속되었다. 다른 하나의 실업형태는 여성노동자와 인문계 대졸자들의 실업이다. 고학력 실업이 증가하는 주된 이유는 교육제도의 문제에서 비롯된다. 고용규모와 관계없이 대졸학력자를 양산해냄으로써 이런 유형의 실업이 발생한다는 것이다. 이들 고학력자들은 실업을 면하기 위해 하향 취업하거나 파트타임 일자리를 찾고 있다.

임시직, 파트타이머, 파견노동 등과 같은 불안정한 비정규직 고용형태가 급속히 증가하고 있다. 비정규직 노동자에게는 고용안정이 보장되지 않으며 노동조건도 법으로 보호받지 못한다. 비정규직 고용은 사실상 노조를 결성 또는 가입할 수 없기 때문에 노동자에게는 매우 불리한 고용형태이다. 과거 비정규직 고용은 주로 제조업에 존재하였으나 최근에는 제조업 비제조업을 가리지 않고 노동비용을 절감하기 위해 확대되고 있다. 정부는 또한 근로자파견법 도입을 위한 최근의 기도에서 알 수 있듯이 비정규직을 확대하려고 하고 있다.

중소기업의 인력부족은 경기가 후퇴하고 폐업이 속출하던 1990년부터 발생하기 시작하여 경기가 회복된 1994년에는 본격적으로 심화되었다. 한편에서는 폐업으로 실업이 증가하는 반면 다른 한편에서는 인력부족이 심화되는 이상한 현상이 일어나고 있는 것이다. 정부와 사용자들은 중소기업 인력부족을 힘든 일을 꺼리는 노동자들의 제조업 기피현상 때문이라고 주장하지만 그 원인은 저임금과 열악한 노동조건으로 돌려야 할 것이다.

인력부족사태가 심화되면서 외국인노동자들이 증가하고 있다. 정부는 외국인노동자수를 5-6만으로 추산하고 있지만 실제로는 4-5만 가량이 더 들어와 있는 것으로 알려져 있다. 사용자의 이해를 대변하는 중소기업중앙협의회는 정부에게 6만명의 외국인노동자가 더 필요하다고 제안하고 있다. 중소기업에서 인력부족의 해결책으로 외국인노동자들을 환영하고 있는 이유는 그들의 임금과 기타 노동비용이 매우 싸기 때문이다. 외국인 노동자들은 국내법의 보호를 제대로 받지 못하는 차별대우를 감수하고 있다.

중소기업 인력난과는 달리 노동집약적 자동화와 감량경영을 내세운 대기업과 사무관리직종을 중심으로 한 새로운 고용관리가 진행되고 있다. 기업주들은 정규직 고용규모를 가능한 한 최소화하고 정규직 노동자들의 최대한 활용을 위해 능력주의 인사 및 임금제도를 도입하고 있다. 또한 소수의 정규직과 다수의 비정규 고용 노동자들로 고용형태를 다변화하여 시장의 주요변화에 따라 고용규모를 신속적으로 조절하여 노동력 비용을 최소화하려 하고 있다. 이러한 고용관리방식은 공공부문으로 확대되어 가고 있으며 정부의 정책도 역시 이를 뒷받침하고 있다.

1994년 고용보험법이 입법되었다. 그러나 현행 고용보험법은 내용상 사회보장제도로서의 성격보다는 노동시장의 변화에 대응하여 산업인력의 수급을 원활하게 한다는 노동시장정책으로서의 의도가 지나치게 크다. 고용보험법의 제정과 함께 정리하고 요건을 완화하는 등 해고를 자유화하기 위한 안전판이 아니냐는 주장이 나오고 있다. 고용보험제를 둘러싸고 적용대상의 범위, 수혜자격 요건, 급여의 수준과 종류, 급여기간, 재원조달 등 광범위한 영역에 걸쳐 노조측과 기업측의 입장 대립이 있어 왔는데 결국 사회보장적 성격은 약한 제도로 결정되었다.

## 2. 노동기본권의 억압

한국정부의 노동정책은 기본적으로 노동자의 조직화를 막는 것을 목표로 하여왔다. 한반도는 1945년 8월 일본식민지배로부터 해방된후 날카로운 좌우 이념대립속에 남과 북으로 분단되었다. 남한 정부는 국민들에게 노동운동가는 공산주의자라는 생각을 심으려고 하였고 정부가 통제할 수 있는 노동조직을 빼고는 모든 노동조직을 탄압하였다. 1970년대에 들어서 엄청난 외국자본이 차관, 합작, 기술협력의 형태로 남한에 유입되었다. 한국경제의 구조는 노동집약적 중화학공업에 집중되었다. 이는 한국경제를 좌지우지하는 대기업그룹, 소위 재벌의 급격한 성장을 촉진시켰으며 동시에 산업노동자계급의 급격한 성장을 가져왔다.

1970-80년대에 일어난 한국의 산업화는 근본적으로 노동자에 대한 착취를 전제로 한 것이었다. 1970년 전태일이라는 청년노동자가 스스로 몸을 불살라 이러한 비인간적인 노동조건에 항거하였다. 그의 죽음은 노동운동을 부활시켜 민주노조가 결성되기 시작했다. 그러나 민주노조들은 박정희 유신정권의 야만적인 탄압을 받아야 했다.

그러나 1987년이후 정부의 계속되는 탄압에도 불구하고 진보적인 노동운동의 발전하기 시작했다. 자주적이고 민주적인 노조들이 제조업 뿐만 아니라 사무직에서도 조직되었다. 노동운동의 이러한 발전과 다른 분야에서의 일부 민주적 발전과는 달리 노동자의 권리를 제한하는 법체제는 거의 바뀌지 않았다. 노동자의 운동을 억압하는 정부의 기본정책은 변하지 않은 것이다. 오히려 정부는 공공연하게 민주노조운동을 비난하면서 극도로 적대적인 정책을 폈다. 정부의 고삐풀린 야만적 탄압은 노조활동을 이유로 구속되거나 해고된 노동자의 숫자를 보면 단적으로 드러난다. 최근 8년동안만 약 2,500여명의 노동자가 구속되었고 7,000여명의 노동자가 현장에서 쫓겨났다. 이러한 탄압을 뒷받침하기 위해 한국에는 아주 정교한 법률체계를 갖고 있다. 한국의 노동관계법은 근로기준법 등 7개의 개별적 노사관계법과 노동조합법과 노동쟁의조정법 등 4개의 집단적 노사관계법으로 이루어져 있다.

### 1) 복수노조 금지

노동조합법으로 한 사업장 또는 산업에 하나의 노조만 설립할 수 있고 노조설립을 행정관청에 신고하도록 하고 있다. 노조법 3조5호는 기존 노조와 조직대상을 같이 하거나 그 정상적 운영을 방해할 목적을 가진 경우 노조설립을 금지하고 있다. 이 법조항에 의해 정부가 지배하는 한국노총 이외의 어떤 노조조직의 결성도 불법시되며 가혹한 탄압을 받고 있다.

### 2) 공무원, 교사의 단결권 부정

사실상 현업에 종사하는 극소수를 제외한 모든 공무원과 교사들의 노동운동의 위한 단체행동은 일련의 법에 의해 금지되어 있다. 이 법에 의해 중앙정부와 지방정부에 고용되어 있는 150만 공무원들이 노조를 결성하거나 가입할 수 없으며 1989년에는 노조를 결성 또는 가입했다는 이유만으로 45명의 교사가 구속되고 831명의 공립교사, 665명의 사립교사가 해고되었다.

### 3) 제3자개입 금지

노조법 12-2조와 쟁쟁법 13-2조에 사용자와 직접 근로관계를 맺고 있는 자 이외의 누구도 노조설립이나 해산, 노조가입과 탈퇴, 단체교섭, 쟁의등에 개입할 수 없도록 금지하고 있다. 이 법조항은 1980년대 전기간에 걸쳐 노동자들의 연대활동을 봉쇄하기 위한 권력과 자본의 강력한 무기로 사

용되었다. 수많은 노조지도자들과 간부들이 다른 노조를 지원 또는 조언을 해주었다는 이유로 구속되었다.

#### 4) 정치활동의 금지

노조법 12조에서는 노조가 선거에서 특정정당을 지지하거나 개인을 선출하기 위한 행위를 할 수 없고, 정치기금을 거둘수 없으며, 조합비를 정치기금으로 사용할 수 없게 함으로써, 정치적 영향력을 행사하기 위해 조직력을 사용할 수 없도록 하고 있다.

#### 5) 공무원과 방산업체 파업의 금지 및 공익사업 강제중재

공무원과 법으로 정한 방위산업체에 근무하는 노동자는 쟁의행위를 할 수 없게 되어 있다. 업무의 성격과 관계없이 공무원과 방산업체 노동자는 파업권을 원천봉쇄당하고 있는 것이다. 또한 소위 공익사업, 예컨대 공공운수, 수도,전기,가스, 정유, 보건의료, 은행, 방송통신 사업에서의 파업은 봉쇄되고 있다. 공익사업에서 쟁의가 발생하면 항상 강제중재에 회부되는 것이다. 심지어는 1993년 현대자동차의 경우처럼 대공장에서 노동쟁의가 발생하면 파업을 금지시키는 긴급조정을 발동하기도 한다.

#### 6) 행정당국의 노조활동 통제,개입,간섭

노조법에는 행정당국이 노조활동에 자의적으로 개입,간섭,통제할 수 있도록 하는 수많은 조항이 있다. 정부는 노조규약의 수정,보완을 명령할 수 있고, 노조결의나 처분의 변경을 명령할 수 있으며, 노조임시대회의 소집권자를 지명할 수도 있고 노조업무를 조사할 수 있으며 단체협약의 변경 또는 무효화를 명령할 수도 있다.

#### 7) 파업의 제한 - 냉각기간

노동쟁의가 발생하면 행정관청과 노동위원회에 신고해야 하며 일정기간(15일)동안은 쟁의행위에 들어갈 수 없다. 이 냉각기간제도는 쟁의의 신속한 해결을 돕기 보다는 이를 방해하고 있고 실제로 사용자들은 이 기간을 이용하여 파업파괴공작과 같은 부당노동행위를 자행한다.

#### 8) 전경을 동원한 파업 파괴

군사정권 시절 파업은 군사작전의 대상이었다. 경찰 뿐만 아니라 군대까지도 노동쟁의를 진압하기 위한 훈련을 받았다. 김영삼 정권이 들어선 후 모든 국민들은 이러한 일이 문민정부에 어울리지 않는 것이라고 생각했다. 그러나 김영삼정권은 과거 군사정권이 물리력으로 노동자의 파업을 파괴했던 것과 똑같이 1994년 민간대기업에서 일어난 쟁의에 전투경찰병력을 동원했다.

이밖에도 국가보안법, 집회 및 시위에 관한 법률등 이른바 공안관련법이 노동운동 탄압에 사용되고 있다.

### 3. 생활 및 노동조건

최근 명목임금은 꾸준히 인상되었다. 1990년 초과근로수당등 모든 임금을 포함한 월 평균임금이 642,000원이었는데 반해 1994년 10월 1,060,000원으로 66% 인상되었다. 그러나 명목임금의 인상이

그대로 노동자의 생활조건 향상으로 이어지지는 않았다. 정부통계에 따르면 물가상승률이 1990년 9.4%, 1991년 9.3%, 1994년 5.6%였다. 그러나 한국은행 보고서에 따르면 국민 4.3%만이 정부의 물가통제를 믿는것으로 나타나고 있다. 게다가 정부발표 월평균임금은 4인가족 최저생계비의 66.7%에 불과한 것이다. 노동자들은 그러한 임금으로 최저생계를 유지할 수 없기 때문에 많은 부채를 지고 있는 것으로 나타나고 있다. 1994년 민주노총(준)이 조사한 바에 의하면 4인가족 노동자가구의 79.5%가 평균 1,240만원의 부채를 져서 매달 233,000원을 부채상환에 쓰고 있다.

정부통계에 의하면 산업재해와 직업병이 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 100명당 1.3명꼴로 발생하는 산업재해는 아직 세계에서 가장 높은 수준이다. 매년 2,000여명의 노동자가 산재로 죽고 5,000여명이 직업병 유소견자로 밝혀지고 있다. 그러나 이러한 수치도 산재문제의 심각성을 정확히 반영하는 것은 아니다. 정부는 상당수의 노동자를 통계대상에서 제외하고 있고 사용자들은 산재보험을 인상을 피하고 요양기간중 70% 임금지급을 회피하기 위해 산재를 보고하지 않는다.

결론적으로 한국의 경제성장모델은 아무런 사회적 고려도 없이 노동자에 대한 혹심한 착취와 기본권의 무자비한 억압에 기초하고 있다. 이러한 국가발전전략은 소위 문민정부하에서도 그대로 답습되고 있다.

## 한국형 경제발전 모델이 여성에게 미친 영향

한국여성단체연합 (김숙임)

### 요약

한국은 경제발전도에 비해 여성의 지위가 매우 낮다. '남자는 일,여자는 가정'이라는 성역할 분업을 최대한 이용한 경제효율 우선의 기업중심사회,남성중심사회로 여성의 사회진출에는 두꺼운 장벽이 가로 놓여있다.한국형 경제개발, 근대화모델은 국가의 수출 제일주의 정책 속에서 기업은 국가의 지원하에 급속도로 성장하였으나 반면에 여성에 대한 억압,차별뿐 아니라 환경파괴, 시민의 권리 제한, 노동자,농민 수탈등을 수반해 왔다. 특히 여성들은 개발독재의 일차적인 희생자였다. 저임금의 여성노동력으로,산업구조조정시기에는 일차적 감원대상으로 내몰려왔다. 한국의 경제발전의 뒷면에는 여성을 가부장제 이데올로기로 묶어두어 가정에서는 노동자인 남편을 뒷바라지하고 다음세대의 노동자를 키워내는 역할을 하게 하였고 한편으로는 경기변동에 따른 노동력의 수급조절이 필요할 때 쉽게 고용되었다가 해고되는 산업예비군으로 활용하였다. 이처럼 여성노동력을 국가와 기업의 지배하에 두기 위하여 여성에 대한 가부장제 이데올로기를 강화시켰으며 이로 인해 한국여성은 사회의 모든 분야에서 성차별적대우와 정치적 무권리, 성폭력과 가정폭력에 시달려 오는 등 경제발전이 따라 한국여성은 그 지위가 향상되기 보다는 비인간화되어 왔다.

### 1.한국여성의 빈곤문제

#### 1)저소득 여성가구세대의 빈곤문제

한국의 경제발전의 결과 한국여성들은 고전적인 빈곤으로부터 벗어날 수 있었다. 그러나 한국사회에서는 여성의 노동력을 가계보조적인 노동으로 밖에 인정하지 않기 때문에 여성이 경



제적으로 자립하기 매우 어렵다. 따라서 결혼하여 남편의 수입에 의존해 살거나 남편과 함께 노동해서 가족생계를 꾸려가야 하는데 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 여성, 그리고 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 여성, 미혼모, 불가피한 사유로 인해 가출한 여성 등은 남편에게 부양받을 수 없어 절대 빈곤 상태에 직면하게 된다. 1990년 현재 여성가구주는 1,106,002명으로 전체 가구의 약 10%를 차지하고 있고 이들 여성가구 중 공적부조 대상자(4인 가족 생계비 757,000원, \$950) 즉 절대빈곤 상태에 놓여있는 여성가구주는 1993년에 33,766세대에 달하고 있다. 이들 대부분은 가내부업이나 파출부, 막일등을 하며 하루하루를 연명해 가고 있다.

정부에서는 이러한 저소득 모자가정의 경제적 부담을 완화시켜 주기 위하여 자녀교육비 보조 및 자립보조금을 주고 있으나 이는 일시적인 해결책이기 때문에 보다 근본적이고 실질적인 지원책이 요구된다. 즉 최저생계 보장과 자활자립할 수 있는 기반을 마련해 줘야 한다. 1) 재가보호 대상자의 경우 최저생계비로 책정한 소득상한선이 757,000원(4인 가족)인데 이는 한국사회에서 최소한의 인간다운 생활을 하기에는 비현실적으로 낮기 때문에 소득상한선을 상향 조정해야 하며 2) 서비스보호시설의 경우 보호시설이 부족하고 시설의 노후, 가구당 거주장소의 협소, 시설 퇴소 후 자립지원책의 부재 등의 문제가 개선되어야 한다. 3) 사회적 지원망으로서 비공식적인 지원망(가족, 친지, 이웃, 사회단체)을 활성화해야 할 것이다.

## 2) 농촌여성의 빈곤문제

한국은 UR협상에 따라 농산물 시장을 전면 개방함에 따라 농촌의 피해가 우려되고 있다. 이미 농업을 포기한 농촌에서는 건강한 남자들은 도시로 나가고 있어 한국농업이 여성농민에 의해 유지되고 있다고 해도 과언이 아니다. 여성농민은 농촌인구의 절반이상(51.7%)을 차지하고 있으며 농업노동력의 절반 이상을(53%) 담당하고 있어 농가경제의 주요한 담당자이다. 그러나 여성농민의 이러한 역할은 올바르게 평가되지 못하고 여성농민을 단순한 생산보조세력으로 규정하고 있다. 여성농민은 생산수단(토지, 농기계 이용)으로부터 소외되어 있고 농업경영(농사일정과 품종선택)으로부터 소외되어 있다. 이러한 상황에서 여성농민은 과다한 노동으로 농부병에 시달리고 있으며 육아시설 등 사회복지시설이 제대로 갖추어 있지 않아 고통과 가난에 시달리고 있다.

따라서 농촌여성의 빈곤문제를 해결하기 위해서는 여성농민을 농업주체로 인정해 그에 맞는 지위와 권한을 주어 소득향상을 할 수 있는 기반을 마련해 주어야 하고 여성농민의 복지향상을 위한 정책을 시행해서 여성농민들이 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2. 한국여성의 고용문제

### 1) 한국의 현 상황

한국의 산업화가 1960년대 부터 수출 중심의 제조업에서 시작되면서 여성들의 경제활동 참여가 두드러지게 성장하였다. 1963년 여성의 경제활동 참가율은 36.4%, 1985년 40.6%, 1993년에는 47.2%에 달하고 있어 이는 지난 30년 동안 10.8% 증가한 것이다. 초기 한국의 산업화 과정에서 농촌에서 이농한 젊은 여성노동자들이 저임금과 장시간 노동으로 한국의 경제발전을 지탱해 주었으며, 1970년대 말과 1980년대 말 두번에 걸친 산업구조조정 시기에 있어서도 여성노동자들은 일차적 감원대상으로 실업상태에 놓인 여성노동자들이 많았다. 여성노동자들은 한국 경제의 만만한 봉으로 필요할 때 단물을 다 뽑아먹고 필요없어지게 되니까 내버리는 일회용에 지나지 않았다. 이제 한국의 여성노동자들은 자신의 권리를 깨닫기 시작하면서 저임금, 장시간노동, 비인간적 근로조건, 고용불안을 이겨내고 평생평등노동권 확보를 위해 전진해 나가고 있다.

### 2) 한국여성노동자의 고용현실

- 남녀노동시장이 분리되어 있다. 생산직 여성은 경공업 중심의 저임금부문과 단순 기능에, 사무직은 남성을 보조하는 단순 업무에 취업해 있다.
- 모집, 채용, 교육, 배치, 승진에서의 남녀차별이 심하다.
- 대규모 실업과 비정규직 노동이 확대되고 있다.

이 중에서 한국의 여성노동자가 겪고 있는 핵심적인 고용문제는 실업(해고)과 비정규노동의 확대에 있다.

### (1) 실업(해고)

1986년 부터 정부가 진행해 온 산업구조 조정은 특히 한국에서 노동자 투쟁이 최고조에 달했던 1980년대 말부터 본격화 되어 왔다. 한국의 산업구조조정은 한국산업의 균형있는 발전과 노동자의 생활보장이 이루어지지 않는 상황에서 국내 독점자본의 이해와 선진자본주의의 요구에 의해 일방적으로 진행되었다. 사양산업(섬유, 의복, 신발)의 해외이전, 성장산업(철강, 석유화학, 전기, 전자, 자동차, 조선, 기계)은 발전시키고, 첨단산업(이동통신, 광섬유, 로봇, 정밀화학)에 도전한다는 것이다. 이로 인해 가장 피해를 보게 된 것이 여성노동자들이다. 왜냐하면 주로 여성들이 취업해 있는 경공업에서 해고 실업문제가 대두되었기 때문이다. 실업은 주로 외국자본 기업의 철수와 자본이전, 사양산업 자본의 해외이전, 경쟁력이 없는 중소기업의 폐업, 부도로 인한 집단해고 형태로 나타나고 있다. 다음의 자료는 여성노동자의 집단해고의 심각성을 잘 드러내 주고 있다.

- \* 92년 50명 이상 사업체의 휴폐업으로 76,000명의 노동자들이 실직(전년대비 33.7% 증가)
- \* 89년-91년 1부산 고무업체의 휴, 폐업으로 20,000명의 노동자 실직
- \* 서울 수출공단의 경우 87년-90년 사이에 21.1%가 실직, 마산수출자유지역에서는 87년-92년 사이에 47%가 실직

이들 실직된 노동자들은 직업훈련을 통한 전직이나 실업에 대한 생계보장대책도 없이 그대로 실직되었다. 이들 여성노동자들은 대개 가내하청을 하거나 서비스업으로 밀려나고 말았다. 1993년 현재 여성실업자 수는 계속 증가하여 178,000명이다.

### (2) 비정규직 노동의 확대

기업의 경영합리화라는 미명하에 노동력의 비용절감을 위해 임시직, 시간제, 용역노동 등 비정규직 노동을 확대시켜 나가고 있다. 일반적으로 여성노동자의 1/3이 비정규직으로 일하고 있는 것으로 추정되고 있다.

용역노동자의 경우 92년 40만명에 달하고 있는데 이 중 51.2%가 여성이다. 주로 제조업, 금융, 보험, 서비스업, 전 산업에 걸쳐 확대되고 있다.

여성시간제 및 임시직 근로자 수를 보면 1993년 현재 각각 370,000명, 794,000명이고 이는 각각 여성임금근로자의 8.4%와 18%에 해당하는 숫자이다.

이들 비정규직 여성노동자들은 동일한 노동조건에서 동일업무를 함에도 불구하고 임금, 휴가, 승진, 복지 등에서 차별받고 있다. 이외에도 영세하청과 가내노동이 공단주변에 광범위하게 존재하고 있어 여성노동력이 주변화되고 근로조건도 점점 열악해져 가고 있다.

### 3) 고용안정을 위한 대안

여성에 대한 저임금과 고용기회의 차단은 오랜 해결과제로 제기되어 왔으나 효과적으로

해결되지 못하고 있다. 정부에서 추구하는 국제화와 경쟁력의 강화를 위해서는 기업의 기술개발노력과 근로자들의 근로의욕 고취를 위한 다양한 노력이 동시에 진행되어야 한다.

특히 여성노동자들에게 있어서는 아직도 취업의 기회가 차별없이 확대되어야 하며, 취업 여성들의 근로의욕 향상을 위해서는 관련 법의 정비, 정부의 관리, 감독 강화를 통한 평등한 근로조건 확보가 매우 중요하다. 이는 ILO조약과 UN여성차별철폐협약 등과 우리의 법을 비교해 볼 때 우리의 법이 심각한 문제를 안고 있음을 알 수 있다.

또한 기혼 여성들이 능력을 사회적으로 발휘할 수 있도록 하고, 미혼 여성들도 직업에 대한 사명감을 가지고 일할 수 있도록 가사노동과 육아에 대한 기업과 정부의 정책적 뒷받침이 동시에 진행되어야 한다.

따라서 정부는 우선 근로기준법과 남녀고용평등법을 개정하여 결혼, 퇴직에 의한 승진 차별, 퇴직 강요, 직장내 성희롱의 법률적 규제, 모집, 채용에 있어서의 용모 차별 등 불평등한 고용관행이 철저히 규제되어야 한다.

그리고 여성의 산전후 휴가의 90일 확대, 동일노동 동일임금의 실현, 육아휴직의 남녀공동 확대, 직장내 지역 탁아소의 확대 등이 실현되도록 하여야 한다.

또한 정규직으로 취업할 기회를 잃어버린 여성들의 비정규직화는 확대는 본질적으로 기업 이윤의 확대에 착안하여 확대된 것인 만큼 장기적으로 근로자들의 근로의욕을 저하시키고 기업의 경쟁력과 생산력 향상에 역행하게 될 것이다. 업무의 특성상 부득이한 경우를 제외하고는 비정규직 확대를 법률적으로 규제하고 현재 비정규직으로 근로하고 있는 노동자들에게 대한 보호대책을 시급히 마련하여야 한다. 이에 대한 대책으로 우리는 3개월 이상 계속 근로한 근로자에 대해서는 정규직화하도록 정부가 강력한 규제를 펼 것을 요구한다.

그리고 무엇보다 중요한 것은 경쟁력 강화와 국제화를 위해, 학교교육, 직업교육 등에서 직종에 구별되지 않고 여성이 교육받을 수 있도록 교육기회를 확대하고, 양성평등교육을 의무적으로 실시하여야 한다.

특히 자동화와 산업구조조정으로 인해 실업상태에 놓인 여성에 대해서는 전직훈련을 의무적으로 실시하고, 취업상태에 있는 여성에 대해서도 유급 직업훈련을 위한 직업훈련 할당제를 도입해야 한다. 이것이 경쟁력을 높이는 지름길이다.

또한 잠정적인 조치로써 국가기관, 공공부문을 중심으로 고용할당제를 실시하고, 여성을 우선 채용하는 기업에 대해서는 세제 혜택 등을 통해 여성이 정당하게 일할 수 있도록 행정적 조치를 마련하여야 한다.

평등한 노동과 여성인력의 활용은 구호가 아니라 구체적인 정책으로 기초를 마련하고, 정부의 강력한 의지로 추진되어야 할 것이다.

### 3. 사회적 통합의 문제

한국사회에서 사회적 통합을 저해하는 요인에서 특히 여성에게 영향을 미치는 것은

1) 가부장제 이데올로기에 의한 성차별의식, 교육, 제도, 매스컴문화 등 2) 군사독재의 유산으로 인한 권위주의적, 폭력문화 3) 분단으로 인한 군사비의 과다 지출로 인한 삶의 질을 개선할 수 있는 복지비의 지출이 너무 작고 4) 여성이 제반 국가정책에 참여할 수 있는 여성의원의 비율이 1%에 불과해 여성문제가 국가정책에서 제대로 반영되지 못한다는 점이다.

이 중에서 여성에 대한 성차별적 편견과 권위주의적이고 폭력적인 문화가 만들어 낸 것이 가정폭력과 성폭력이고 사회적 통합을 위해 시급히 해결해야 할 과제이다.

성폭력 세계 3위라는 통계가 말해주듯 한국의 여성들은 안심하고 밤길을 다닐 수가 없다. 강간 범죄의 발생율을 보면 여성인구 10만명당 20건인 것으로 나타나고 있는데 강간범죄의 경우

신고율이 2% 미만에 불과한 것을 고려할 때 대부분 은폐되어 있는 것이 현실이다.

가정폭력의 경우, 1989년 한국갤럽의 조사에 의하면, 57.5%의 남자들이 배우자를 때린 일이 있다고 한다. 한국사회에서 아내구타는 상습적이고 주기적으로 일어나고 있음을 알 수 있다. 또한 우리나라에서는 아이들을 부모의 소유물 혹은 종속체로 여기는 사고가 깊어 아동에 대한 체벌이나 학대가 심각하게 나타나고 있다. 한국어린이보호회의 87년 조사를 보면 11-12세 아동 1,245명 중 97%의 아동들이 최소한 한번이상 매를 맞은 경험이 있고, 이들 중 46%는 매달 1번 이상, 18%는 매주 한번이상 매를 맞는 것으로 보고되고 있다.

이에 피해여성들을 위한 긴급피난처가 전국적으로 마련되어야 하며, 이들 긴급피난처에서는 성폭력당했거나 구타당한 여성들에게 치료, 보호 등의 도움 뿐 아니라 그들이 자립하여 자주적인 여성으로 살 수 있도록 탁아, 취업지도, 여성 의식화 사업 등이 이루어져야 한다. 또한 긴급피난처를 운영하기 위한 국가나 지방자치단체의 사회복지 예산의 확보 및 지원에 대한 책임과 의무가 법안에 명시되어야 하며, 관련 민간단체에 대한 국가차원의 지원대책이 법적으로 의무화되고 실효성 있게 예산이 책정되어야 한다.

심한 아동학대의 경우와 성학대의 경우 아동이 일시적으로 또는 영구적으로 부모로부터 격리 수용되어야 할 경우, 이들을 위한 시설과 그 절차에 대한 규정이 마련되어야 한다.

따라서 위와 같은 아내구타 및 아동학대에 대한 국가 사회적 보호차원에서, 아내구타 및 아동학대를 금지하고 이를 처벌할 수 있는 가정폭력관련법이 제정되어야 한다.

## 경제개발과 농업농민의 상황

민주주의민족통일전국연합

### 1. 미군정의 농업생산기반의 약화정책과 이후 개발 독제로 인하여 농업의 파쇄와 불균형성장 지속되었다.

첫째로 일제하에 있었던 거의 많은 토지가 일인지주나 동양척식회사, 그리고 친일 지주에게 전부 돌아가면서 농업생산 기반이 위축되기 시작한 점이다. 1945년 이후 미국의 잉여농산물이 남한에 범람하면서 국내 농산물의 자급체제는 무너져버리고, 밀이 쌀을 대체하는 상태로까지 전환되었다. 이 시기에 일제하에 존재했던 반농민적 각종 법령 문제가 정리되고 개편되지 못했고, '수세'라는 형태로 지금도 농민에게서 착취되고 있듯이, 그이후도 충분히 진행되지 않았다. 또한 농민들의 정치적, 자주적인 개혁노력이 미군정에 의해 제압당했다.

둘째로, 60년대 이후 본격적으로 경제개발을 하는데 그 경제개발전략은 곧 외자 의존적 수출주도형 공업화 정책이다. 공업화에 필요한 자본, 기술, 원료, 노동력 4가지 중 자본은 차관으로 들어오고, 기술은 합작으로 원료는 수입으로, 다만 남은 것은 노동력밖에 없었다. 그래서 경제 개발 호황기 단계부터 우리나라 조건에서 따라다니는 명분은 '저임금'이었다. 또한 저임금을 유지하게 하기 위해 나온 것이 저농산물 가격정책이었다.

세째로, 정부예산 중 지극히 취약한 부분의 하나가 농업부문이다. 우리나라의 총생산액(GDP)에서 농업예산은 75년 3.8%에서 90년 현재 17.6%밖에 안된다. 동일한 시기 일본은 75년 34.2% 90년에 31.9%이다. 그리고 현재 정부에서 농업부문의 예산이 42조원이라고 하는데 이것은 용자, 보조

금, 자부담을 모두 합한 금액이다.

네째로, 농림수산부문이 상대적으로 저성장을 했다는 것이다. 비농림 성장율이 거의 8%를 차지하고 있는데 농림어업 성장율을 보면 70년대 3.6%에서 80년대 1.7% 90년대 -0.2%로 평균 2.2%의 성장율을 보이고 있다. 그런데 여기서 핵심적으로 바라보아야 할 것은 바로 마이너스 성장을 하고 있다는 것이다.

## 2. 농업생산 조건이 불안정하다.

첫째로, 도시 농촌간 소득 격차가 확대되고 있다. 85년 도시가구대비 112.8%로 도시보다 12.8% 잘 산다는 것인데 이것은 허구이다. 왜냐하면 농가소득통계를 낼 때에는 이전 소득도 포함되는데 이것을 다 포함하는 것이 농촌소득이다. 이것을 확대해석 하다보니 농촌이 도시보다 잘 사는 것이 된 것이다. 이 통계만 의존해 보더라도 90년 97.4%, 92년 89%로 가면 갈수록 도시근로자의 평균 소득과 격차가 심해지고 있다. 그런데 이전 소득의 비율이 18.8% 정도이므로 이를 제외하면 실제로는 도시가구의 72%정도 밖에 되지 않는다. 이것도 정부 통계에 의한 것임으로 실제로는 더 작을 것이다. 또한 해마다 농가부채가 누적되고 있다. 통계에 의하면 90-92년까지 평균 농가 부채 증가율이 26.5%이고 농가소득에 대한 부채비율이 92년 현재 갈수록 증가하고 있다. 그리고 농업 경영 주체가 50세 이상이 85년 39.9%에서 92년 62.4%로 늘어나 영농 승계자가 없는 농가가 전체 농가의 84%나 된다. 이것은 농업관련 고등학교나 전문대, 대학의 인원이 미달하는 사태를 보더라도 알 수 있다.

둘째로, 농업생산 기반이 미비하여 생산성 향상이 한계를 가지고 있다는 것이다. 농지조건은 총 경지 206만 ha중 경지 정리가 된 것은 31%인 64만 ha이다. 기본적으로 경지정리가 안된 땅에서 기계화란 불가능한 것이다. 또한 수리시설의 혜택을 받아야 하는데 농업용수개발이 낙후되어 있어서 이 부분도 40%가 채 안되는 실정이다. 발작물은 전면적으로 원시적인 형태이다. 아무리 기계화가 되어도 기후에 따라 홍망이 갈려지고 용수개발이 안되는데다가 기상기온이 불안정하고 정책적으로 수급정책이 제대로 안되니까 발작물에 있어서 가격등락이 엄청나게 심하다. 설상가상으로 수입농산물이 들어오니 얼마나 농업생산 조건이 불안정하겠는가?

## 3. 농업경쟁력을 갖출 여건이 미비하다.

농업경쟁력을 강화해야 하는데, 국제 경쟁력을 강화한다고 해서 농업의 생산성을 갈수록 높여 나갈 수 있는 것은 아니다. 농업의 생산성은 발전해야 되는데 현재의 상황에서 농업관련 분야가 이것을 뒤따라 오지 못하고 있다. UR을 대비하기 위하여 농업 경쟁력을 높여야 되는데 농민들은 기계나 기술정보 측면에서는 농업생산기반 및 조건을 하나하나 갖추며 농사를 짓고 있다. 정부에서 농업정책 보장이 있으면 상당히 발전할 가능성이 있다. 그런데 농업관련 분야에서 전혀 정책적으로 뒷받침이 안 되고 있다.

그 첫째는 미국식 농업인 이식형 농업과 농업기술의 규모화만 추구한 결과, 우리의 농업이 현실 조건에 맞지 않고 생산비 인상 요건만 더욱 증가되고 있다. 농업기술의 규모화는 국내에서 이루어지는 것도 아닐 뿐더러, 주로 수입농기계의 규모화와 같이 우리에게 도움이 안 되는 방향으로

1) 이전소득 : 추석이나 명절때 자식들이 보내는 선물 소득으로 계산 또는 도시 자녀가 보내주는 돈을 말함

추진되는 실정이다. 우리 지형과 우리조건, 우리나라에서 농사짓는 사람들에게 맞는 농업기술과 기계발달이 전혀 되어 있지 않다. 이것은 곧 경쟁력이 없을 수 밖에 없다.

두번째로 쌀 값이 국제값보다 높다고 하면서 농기계가 비싸다는 것은 알려지지 않고 있다. 또한 농기계간에 규격화가 되어 있지 않아 교환성이 부족하여 농민들의 근심만 늘어가고 있다.

세째로 외국농법에 대처할 농업기술 발전이 미비하다. 유기농법을 고수하고는 있으나 대규모화에는 어려움이 많다.

네째로 유전공학이 발달되어 있지 않아 종자의 자체개량이 미비한 실정이다.

다섯째로 기상예측이 미비하여 일본에 거의 의존하면서 재해에 대한 대책을 방치하고 있다. 그 결과 농민들은 재해보험에 대한 요구가 굉장히 큰 반면에 농협에서는 상품의 수익성이 보장되지 않기 때문에 설치하기를 꺼려하고 있다.

여섯째 농업관련 정부 행정조직, 생산자 단체, 연구분야가 비효율적이다.

## 4. 대자본에 대한 대응력이 취약하다.

첫째로, 농자재 소비재등 공산품의 상품시장화의 초과이윤 획득에 있어서 무방비이다. 농업에서 농민들이 사들이는 농자재, 소비재를 사들이는 고객의 입장이 집단적으로 반영되어서 자본으로부터 초과이윤을 빼앗기지 않고 생산비 절감이 되어야 하며, 이러한 사업을 농협이 해야 하는데 오히려 더 비싸고 품질도 안좋다. 그래서 이런 내용을 모아 농민회에서 구매사업을 집단화하고 협동사업을 하도록 하고 농민회의 규모가 더욱 커지면 이러한 정책은 곧 대자본, 지역상인과의 경쟁에서 이겨나갈 수 있도록 하는 것이다.

둘째로 농산물 판매에 있어서 상인자본의 중간 이윤 획득에 무방비 상태이다. 직거래 판매도 있지만 산지 수집상에게 파는 것이 대부분인데 앞으로 농산물 유통에 재벌들이 들어올 가능성이 농후하다. 그래서 농협이 빨리 개혁되지 않으면 안된다.

세째로 농민의 자주적 협동조합이 필요한데 억압되어 있다. 대표적으로 농협을 들 수 있다.

## 5. 농어민의 복지수준이 현저히 낮다.

조합주의 의료보험으로 인하여 높은 보험료를 부담해야 하는 실정이며, 농어민의 연금제나 경영 이양 장려금, 농업재해 보상금, 재해보험, 산재에 대하여는 너무나도 미비하다. 그리고 도시에 서와는 달리 높은 교육비 부담과 열악한 교육상황이 농어촌의 생활이다.

## 6. 농민들은 향후 농가경제에 대하여 불안감과 위기의식이 점증하는 속에서 농업경영 규모의 확대를 통한 농업경쟁력 강화를 위하여 노력하고 있는 실정이다.

여기에 대한 실천적 변화는 농업의 내용이 시설원예나 축산등 특작으로 변화하고 있으며 겸업 또는 이농, 탈농이 가속화되는 실정이라서 노동집약적 농업의 위기가 계속 증가되고 있다.

## 7. 농업의 대외여건이 너무나도 열악하다.

수입자유화율이 93년 현재 89.9%, 식량자급을 92년 현재 34.3%, 쌀을 제외하면 9%이며 농산물의 국제가격 대비 국내가격(89-91년 평균가격 비교)이 엄청나게 차이가 나며 지속되는 미국의 통상압력과 우르과이라운드에 의한 농업위기가 가중되고 있다.

## 한국 복지현실과 국민생활최저선

참여연대 사회복지위원회

### 1. 한국 사회복지의 현실과 국민생활최저선 확보운동의 필요성

선진국 진입이라는 장밋빛 꿈을 심어 준 현재의 물질적 풍요가 과연 21세기를 목전에 둔 한국 사회의 모든 구성원들에게 '인간으로서의 존엄성을 지키며 우리 사회가 발전시켜 온 문명화된 삶의 최저한을 공유할 수 있는 사회적 조건'을 마련해 주고 있는가? 이러한 질문에 대해 우리는 '아직은 아니다'라고 단호히 대답할 수 있다. 아직까지 우리 사회의 '경제적 풍요'는 모든 국민들에게 최소한의 인간적이고 문화적인 삶을 보장하는 '사회적 풍요'로 전환되고 있지 않다.

한국은행이 94년 12월 19일 발표한 자료에 의하면 국민총생산은 3천2백87억달러로 세계 15위권에 들어서 있어 93년 기준으로 경제협력개발기구(OECD)에 지금 당장 가입한다고 하더라도 GDP 규모로는 10위를 차지할 정도로 선진국 수준에 도달해 있다. 무역 규모도 1천6백60억 달러로 10위를 차지한다.

사실 그 동안 우리 나라와 경제협력개발기구 가입국 25개국과의 주요 경제 관련 지표를 비교 연구한 94년 11월 삼성 경제 연구소의 조사 결과를 보면 1인당 공교육비는 23달러로 23위, 교사 1인당 학생 수는 25명으로 꼴찌인 26위, 문맹률은 3.7%로 21위, 환자 1천명당 의사 수는 0.73명으로 꼴찌인 26위를 차지하고 있다. 경제는 선진국 문턱에서 있지만 일반 국민의 생활수준, 교육여건, 보건 등 사회복지 부문은 후진성을 면하지 못하고 있음을 알 수 있다.

우리 나라의 '삶의 질'과 그것이 실질적인 내용이 되는 사회보장 정책은 경제 규모에 비해 지나치게 낙후됐다는 지적을 받고 있다. 복지 선진국과 후진국을 가르는 일반적 기준인 정부예산지출 대비 사회복지예산의 비율을 보자. 우리 나라는 9.67%(91년 기준)로 경제 수준이 비슷한 중상위권 국가인 브라질(19.92%), 멕시코(12.36%), 대만(17%)은 물론이고 국민소득 하위 국가인 스리랑카(16.47%), 이집트(12.0%)에도 못 미치는 복지 후진국이다.

사회보장의 5대 제도 가운데 국민연금(노령), 의료보험(질병), 산재보험(재해) 등은 뒤늦게 도입되긴 했으나 현재 실시되고 있고 고용보험(실업)도 95년 7월부터 실시될 예정으로 있어 가족수당 제도를 빼고는 어느 정도 사회 보험의 기본 체계를 갖췄다고 볼 수 있다. 하지만 제도가 해당 국민 가운데 대상으로 하는 비율(작용률)이 협소해 적지 않은 국민을 시장 체제에 그대로 방치하는

결과를 낳고 있다. 고용 보험의 경우 전 사업장의 1.8%에 불과한 상시 30인 이상 사업장에서 먼저 실시해 전체 노동자의 50.1%는 혜택을 받을 수 없게 되어 있다. 5인 이상 사업장에 적용되는 국민연금도 가장 보편적이어야 할 제도임에도 적용률은 30%에 불과하다. 또 93년 말 현재 2개월 이상 체납으로 보험 급여가 제한된 피보험자 2백96만 명과 보험적용 누락자 2백30만 명을 포함해 10% 이상 국민이 의료보험 사각지대에 방치돼 있다. 이처럼 대부분의 제도가 보험료 부담 능력이 있는 대기업 등에서 먼저 시작돼 중소기업으로 확산되는 그간 과정은 본말이 전도된 한국 복지제도의 성격을 잘 드러내 준다.

국민의 삶의 질을 보장하는 데 국가의 목표로 삼고 있는 선진국의 수준까지는 가지 않더라도 가장 기본적인 국민생활 최저선은 보장되어야 한다. 아무리 세계화와 국제경쟁력을 외친다 해도 빈곤, 실업, 주택, 환경, 치안 등 국민생활과 직결된 사회문제에 드는 사회적 비용이 증대되는 한 그 효과는 기대할 수 없다.

세계화로 가는 길에 여전히 경제성장만을 뒷받침하는 정책논리만 존재한다가 된다면 증폭되고 있는 사회문제의 근원에 접근할 수 없다. 국제경쟁력을 저임금에 의존하는 개발초기단계 또는 단순노동에 의존하는 소비재 단계의 국가에서는 그런 대로 수출을 통한 경제 성장이 가능할 수 있지만 기술 축적을 필요로 하고 생산성 향상이 국제 경쟁력의 주요 결정요소가 되는 단계에 이르면 삶의 질을 보장하는 복지의 낙후는 성장 자체를 제약하는 요소로 작용하게 된다.

이제 우리 사회는 물질성장 위주의 개발전략에서 벗어나 경제와 사회와 인간을 조화롭게 발전시킬 전략이 필요한 시점에서 서 있다. 우리 나라도 가입하고 있는 국제노동기구의 '사회보장에 관한 최저기준'이나 유엔의 인권선언 및 '경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(인권협약)'의 내용을 충실히 이행하는 자체가 세계화로 가는 길이 된다. 따라서 국민의 기본적인 삶의 질을 보장하는 국민생활최저선의 확보야말로 선진 사회로 가기 위한 절대 조건이며 세계화의 전제조건이 된다고 하겠다.

국민생활최저선 확보는 우리 사회에서 인간의 삶과 관련된 소득, 보건의료, 교육, 주거, 고용, 복지서비스 등 모든 영역에서 기본적으로 보장될 것이 무엇인가 하는 합의된 기준선을 제시하여 달성하고자 하는 것이므로 지속 가능한 인간사회발전 전략의 최종 목표가 아닌 첫걸음이다. 따라서 이는 빈곤층의 문제에 국한되는 것이 아니라 우리 나라 헌법에 보장된 전국민의 행복을 추구할 권리(제10조)와 인간다운 생활을 할 권리(제34조)를 보장하는 발판이 된다. 아울러 남북통일 과정은 물론 통일 이후 남북한 사회의 사회통합을 실현하는 데 중요한 남북한 국민의 공통된 삶의 기준을 설정하는 초석이 된다.

### 2. 국민생활최저선 확보운동의 원칙과 내용

국민생활최저선의 설정이 우리 사회의 통합성증진과 선진화의 기반이 되기 위해서는 책임, 포괄 범위, 적용대상, 그리고 운영 과정에 있어서 다음과 같은 다섯 가지 원칙을 설정하는 것이 필요하다.

첫째, 국민생활최저선의 보장 책임 : 국가가 책임져야 한다.

국민생활최저선은 한 사회에서 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 기준을 의미한다. 물론 인간의 삶에 필요한 최소한의 것을 준비하는 책임은 개인에게 있다. 그러나 노동력이 유일한 삶의 수단인 산업사회에서 많은 사람들은 질병, 노후, 장애, 실업, 부양자의 사망 등 노동능력을 상실하는 사회적 위험에 직면하게 된다. 사회적 위험에 직면한 개인의 능력이 그러한 사고에 대처할 수 없고, 최소한의 인간적인 삶마저 부정당할 때 그 책임은 사회 전체의 책임, 특히 사회 유지의 마지막 보루인 국가의 책임으로 돌아가야 한다. 이런 의미에서 국민생활최저선을 보장하는 책임은 국가에 있다.

## 한국형 경제발전모델이 미친 사회적 영향

민주주의민족통일전국연합

### 1. 정치구조와 민주주의의 발전, 인권분야에 미친 영향

한국형 경제발전모델이 한국의 정치구조와 민주주의, 인권에 미친 부정적 영향은 유례없는 것이었다. 한국의 경제개발이 본격적으로 시작된 것은 1962년 박정희정권부터이다. 박정권은 대부분의 제3세계 나라들처럼 당시 세계적으로 관철되었던 미국의 정치군사전략에 매우 강한 규정을 받는 정권이자, 한반도의 분단체제의 재생산을 자신의 존립근거로 형성된 정권이였다. 이러한 정권의 성격은 한국의 정치구조와 민주주의, 인권분야를 근본적으로 규정할 결과 한국사회는 정치, 사회전반의 군사화와 정치적 박해와 탄압의 일상화, 그리고 광범위하고 유혈적인 인권탄압, 경제건설과 국가안보를 빙자한 국민의 민주적 권리에 대한 항구적인 제한과 유보로 점철되었다.

#### 1) 한국형 경제발전모델의 특징과 성격

특히 반공블럭의 최전선에 위치한 한국을 유지, 재생산하기 위해 박정권이 시작하고 정착시킨 경제발전모델은 유례없이 가혹한 것이었다. 외국자본에 국내 저임노동력을 결합하는 방식을 기본으로 하는 단기간에 걸친 관주도의 압축적인 경제발전모델은 정치, 사회 전반 성장을 미명으로 한 동원체제로 편성하였다. 경제개발과정에서 중심적인 지위를 차지한 것은 도입된 외국자본과 정부로부터 특혜를 받은 국내자본(외국자본을 이용할 특권을 받은 자본)이었다. 일찍부터 한국경제에 대한 이들의 지배가 이루어졌으며 특히 권력과의 유착이 모든 분야에 걸쳐 철저히 이뤄졌다. 정부의 특혜를 받느냐 못받느냐가 기업이 흥하느냐 망하느냐의 결정적 요인이었다. 반면에 한국민중들은 바로 이 외국자본과 국내 매판자본의 이중 수탈을 받아야 했다. 더욱이 경제모델이 외국자본을 도입하여 국내노동력과 결합시키는 방식, 다시말하면 저임노동력에 철저히 의존하는 방식으로 진행되면서, 저임금구조의 유지를 위해 한국 정부는 노동자와 농민 등 기층민중에 대해 유례없는 통제를 실시하였다. 이런 가운데 한국의 정치는 일반적인 민주주의조차도 기본적으로 허용되지 않는 전제적인 정치로 왜곡되었다.

#### 2) 정당정치와 대의제, 권력교체과정의 왜곡

정당, 국회, 선거, 지방자치 등 민주적 법치국가로서의 최소한의 정치체도의 기본적인 틀은 한국정치에서 사라지거나 형식화되었다. 정당이 선거를 통해 정권을 잡는 것조차 봉쇄되었고, 집권당은 최고권력자에 의해 철저히 운용되고 정권의 필요에 따라 순식간에 해체되기도 하고 급조되기도 하였다. 야당이 존재했지만 선거법이나 정당법, 정치자금법 등에 의해 제도적인 통제를 받았고, 주요 민주인사들에 대한 정치적 박해와 탄압은 일상화되었다. 그리고 혁신정당이나 진보정당이 원천적으로 허용되지 않았으며, 정권안보를 위한 희생양이 되기가 일쑤였다. 이런 가운데 정권교체는 군사쿠테타에 의해서 이뤄지는 것이 다반사였으며, 일반 선거가 치루어지게 된 것은 근래의 일이다. 그러나 선거 역시 부정선거, 금권선거, 관권선거, 지역감정, 색깔논쟁에 의해 좌우되었다.

#### 3) 지방자치제도의 실종과 주민의 정치참여에 대한 원천적 봉쇄

둘째, 국민생활최저선 확보의 법적 성격 : 권리로서 인정되어야 한다.

이미 국제사회는 ILO협약과 인권A규약(경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약)을 통해 사회보장을 국가의 책임이라 국민의 권리로서 인정하고 있다. 우리의 헌법 또한 10조와 34조에서 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 따라서 국민생활최저선의 보장은 국민의 권리로서 법률적으로는 국가에 대한 청구권이 인정되어야 한다.

또한 사회권과 관련된 각종 국제 조약, 협약 등의 내용이 국내법에 실효성 있게 반영되어야 한다. ILO의 1952년 '사회보장의 최저기준에 관한 조약(제102호)', '1962년 사회보장에서 내외국인의 균등처우에 관한 조약(제118호)', '사회보장권을 유지하기 위한 국제적 체계확립에 관한 조약(제157호)' 등과 UN의 세계인권선언 및 '경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(인권A협약)'에 나와 있는 국민생활최저선의 내용이 구체적으로 국내법에 반영되어 있어야 하며, 반드시 법적 실효성을 가져야 한다.

셋째, 국민생활최저선의 포괄 범위 : 모든 생활 영역이 포괄되어야 한다.

국민생활최저선은 경제적인 최저한의 소득만을 확보하는 것은 아니다. 국민생활최저선은 한 사회가 발전시켜 온 문명화된 생활을 근거로 최소한의 인간적 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있는 인간의 생활 영역 전반이 포함되어야 한다. 즉 국민생활최저선은 소득뿐만이 아니라, 우리 사회가 발전시킨 보건의료의 수준, 주거공간의 수준, 여가의 수준, 각종 편의시설의 수준 등 인간생활의 총체적인 영역이 포괄되어야 한다.

넷째, 국민생활최저선의 적용 대상 : 모든 국민에게 적용되어야 한다.

국민생활최저선은 최소한 삶의 기준을 의미하므로 그 적용 대상은 우리 사회의 모든 국민이 되어야 한다. 따라서 농민이건 도시 주민이건, 장애인이건 노인이건 혹은 일반 국민이건 누구든지 지역이나 계층의 차이 혹은 집단의 차이에 따라 국민생활최저선의 적용에서 배제되는 인구 층은 없어야 하며 누구에게나 보편적으로 적용되어야 한다.

다섯째, 국민생활최저선의 운영 원리 : 국민의 민주적 참여가 이루어져야 한다.

국민생활최저선의 설정과 적용 등 그 운영 과정은 국가에 의해 온정적 차원 혹은 비민주적으로 이루어져서는 안되며 사회구성원들의 민주적 참여가 보장되어야 한다. 국민생활최저선은 헌법에 보장된 국민의 권리이기 때문에 권리를 행사하는 과정에는 당연히 구성원의 민주적 참여가 보장되어야 한다.

국민생활최저선은 해당 사회의 경제적·문화적 발전 수준에 따라 일차적으로 규정되기 때문에 구체적인 내용을 제시하기는 힘들다. 특히 우리 사회처럼 국가에서 규정하는 명확한 빈곤선 조차도 없는 경우는 더욱 그러하다. 이러한 한계점 때문에 우선 우리 사회의 일상적인 생활 영역에서 기본적으로 보장되어야 할 최저선을 소득보장, 건강보장, 교육보장, 주거보장, 고용보장, 복지서비스 등 6개 영역으로 분류하여 필요한 최저기준의 항목을 설정해 나갈 필요가 있다. (세부항목 생략)

우리사회의 사회복지 현실을 개혁하기 위해서는 단지 복지예산 증액만으로는 충분치 않다. 코펜하겐회의의 주제인 사회발전에 근간이 되는 복지현실에 대해 분야별 항목별로 최저기준을 설정해 구체적인 접근으로 개혁해 나가는 것이 바람직하다. 그러므로 사회복지예산 증액운동은 국민생활최저선 확보운동과 동전의 양면을 이룬다.

지방분권과 주민의 정치참여는 군사정권이 들어서면서 오랫동안 지방자치 금지됨으로써 원천적으로 봉쇄되었다. 모든 권력은 중앙정부에 집중되어 왔으며, 지방정부의 자율성은 철저히 봉쇄되었다. 민주주의에 대한 점증하는 요구를 거스를 수 없어 지방자치선거가 91년에 부분적으로 실시되었고, 95년에 지방의회의원과 자치단체장선거가 실시될 예정이지만 지방자치의 수준과 권한은 여전히 제도적으로 제한되어있고 불완전하다.

#### 4) 독재권력의 시너로 전략한 사법부, 경찰, 군

3권분립의 한 요체인 사법부 또한 자기 독립성을 갖지 못하고, 정권의 이해관계에 따라 철저히 지배되는 구조를 갖게 되었다. 검찰과 경찰은 아무런 독립성도 갖지 못하였으며 최고 권력자의 의지에 따라 그 본래적 기능을 상실한 채, 민주통일세력과 진보세력을 억압하는 도구로서 역할하였다. 사람들은 사법부 역시 정권의 시너라 부르기를 주저치않았다. 군부 역시 독재권력의 유력한 토대로서 기무사(前보안사)와 같은 군정보기관에 의해 통제되면서 독재권력의 시너로 되었다.

#### 5) 국민의 정치적 권리와 인권의 침해

민중의 정치적 자유와 권리는 이중삼중으로 억압받았다. 노동조합은 결성 자체가 금지되고, 노조활동가는 공산주의 추종자로 몰려 정당한 활동이 금지되었다. 이러한 상태는 현재에도 노동조합법상의 정치활동 금지조항에 의해 정치활동을 금지당하고 주요 지도자가 구속, 수배되는 등 지속되고 있다. 국민 일반에 대한 시민적 권리에 대한 제한은 자유로운 의사표시나 행동이 반민주적인 제도와 폭력에 의해서 일상적으로 봉쇄되면서 극에 달하였다. 특히 집회 및 시위에 관한 법률은 국민의 정당한 집회·시위의 자유를 가로막았다. 모든 집회·시위는 정부의 허가를 받도록 되었으며 아주 엄격한 통제를 받도록 강요되었다. 이에 따르지 않으면 공권력에 의한 강제진압과 구속이 뒤를 따랐다. 이러한 폭압적 정치제도 아래에서 수많은 민주 인사들이 탄압받았고, 청년학생, 노동자, 농민 등이 무고하게 희생되었다. 사회운동단체들 역시 안기부나 경찰등의 일상적 감시하에 놓였으며, 그 활동은 국가보안법과 집시법등과 같은 제도적인 장치에 의한 일상적인 탄압에 내몰렸다.

1995년 1월 현재에도 110명의 학생과 54명의 노동자 그리고 74명의 민주,통일인사, 그의 수십년간 비인간적으로 옥고를 치르고 있는 장기수 등 수백명의 양심수가 정치적인 이유로 수감되어 있다.

#### 6) 양심, 사상의 자유에 대한 통제와 지역차별정책

아울러 한국정치에서는 반공이데올로기나 지역감정과 같은 시대착오적인 이데올로기가 전체정치를 유지하는 유력한 수단이 되었다. 이러한 이데올로기는 지배세력이 정권을 안정적이고 계속적으로 장악하기 위해 의도적으로 조장되었으며 민주인사의 집권 및 재야운동을 저지하는 강력한 수단으로 되어왔다. 이러한 이데올로기는 세계적으로 유례가 없는 악법을 통해 제도적으로 뒷받침되고 있다. 대표적인 것이 국가보안법으로 이 법은 1948년 12월 1일에 공포, 시행된 이래 반통일,반민주,반인권법으로서 반대파를 탄압하고 재야운동을 억압하는 주요한 수단이 되었다. 또한 이 법은 인권을 심각하게 유린하였고, 공공연한 테러를 자행하는 근거가 되었다. 이 법은 같은 민족인 북한(조선민주주의인민공화국)을 반국가단체로 규정하고 있고 그에 근거하여 얼마든지 적용을 자의적이고 임의로 할 수 있게끔 허용되었다. 사회안전법(75년에 제정되어 89년에 폐지되었다)과 보안관찰법(사회안전법 대신에 제정됨) 역시 검사의 청구와 법무부장관 결정에 의해 보안관찰대상자를 선정하고 대상자에 대해서 끊임없는 감시, 통제를 가할 수 있게끔 되어 인권탄압에 주요한 도구로 되었다.

또한 특정 지역에 근거한 정치집단의 권력독점과 특정 지역 위주의 경제개발정책은 지역 간 격차의 심화와 지역간, 계층간 위화감을 심화시켰다. 이런 속에서 한국의 정치구조는 퇴행적인 지역감정에 의해 각인되었고, 민주적인 사회적 통합은 심각하게 위협받게 되었다.

이처럼 한국의 경제발전모델이 정치구조와 민주주의 그리고 인권분야에 미친 영향은 매우 부정적인 것이었다. 이러한 부정적 측면은 현재에도 부분적으로 개선되고 있을 뿐 보다 구조적이고 근본적인 정치개혁이나 민주주의의 의미있는 진전으로 변화되고 있지 못하다.

1995년 2월 15일자 일간신문에는 또다시 부산지역에서 많은 학생들이 국가보안법 위반혐의로 체포되었다는 기사가 나오고 있으며, 노동운동에 대한 당국의 부당한 간섭과 탄압 역시 끊이지 않고 있다. 그러나 한국민의 민주주의에 대한 지향 역시 더이상 거스를 수 없는 대세로 되고 있다. 한국의 정치구조와 민주주의 그리고 인권분야에서의 최근의 부분적 진전과 민주, 사회개혁에 대한 광범위한 요구의 분출은 이를 반증하는 것이다. 정권과 과거세력에 의한 일정한 저항이 상존함에도 불구하고 이러한 힘은 이제 한국의 정치, 사회변화에서 가장 큰 영향력을 형성하고 있다.

한국민은 지금 한국의 경제개발과정과 그것이 한국의 정치,사회 전반에 미친 영향에 대해 매우 엄밀한 평가를 시작하고 있다. 특히 경제개발이 다른 나라 국민들에게 경이로운 것으로 받아들여지는 것에 대해 많은 국민은 의문을 표한다. 한국정부가 대외적으로 표방하고 있는 것과 달리 이러한 비판적이고 성숙한 한국민의 판단은 분명히 한국의 민주주의와 사회발전에 매우 의미있는 토대로 작용할 것이다. 이것은 지난 한국의 경제사회발전모델의 한계를 비판적으로 극복한 '진정한 의미의 지속가능한 인간적 사회발전'을 한국의 현실에서 구체화할 유일한 가능성이다. 이러한 한국민의 지향은 국제사회의 더 많은 민주주의와 정의의 실현, 그리고 지구적인 수준에서의 지속가능한 인간적 사회발전의 실현에 의미있는 기여로 될 것이다.

## 한국적 사회개발모델과 환경문제

환경운동연합

한국사회에서 경제성장의 논리에 감춰진 환경의 오염과 파괴 현상은 심각하다. 정부가 비록 1963년에 반공해법을 제정하고, 1979년을 환경청을 발족하고 1990년을 환경 보전의 원년으로 선포했으며, 1994년 환경처를 환경부로 승격시키고 관련예산을 대폭 증액했어도 환경문제의 심각성은 조금도 줄지 않고 있는 실정이다. 그래서 1989년 한강 식수오염사태와 연이은 낙동강 사태, 그리고 쓰레기 매립장이나, 핵폐기장 부지 선정을 둘러싼 환경오염에 대한 국민들의 관심이 고조되고 있으며, 많은 민간환경단체들이 결성되어 환경운동을 활성화시키고 있다. 이 글은 한국의 환경문제의 핵심 원인을 제공한 파행적인 경제발전논리를 살펴보는 것이다.

### 한국의 경제개발과 환경오염

#### 1) 경제개발의 논리와 환경의 오염

한국에서 환경오염의 문제가 대두된 것도 1960년 이후 조국의 근대화를 부르짖으며 전개된 공업화, 수출화, 도시화의 진전과 깊이 연계되어 있다. 이런 양상의 제반문제를 잘 이해하려면 그

사회의 정치 경제 사회의 구조 특히 경제활동의 양태를 잘 파악하여야 한다. 한국의 경제를 파악하려면 앞서서 언급한 정부 주도의 산업화 계획(각종의 경제개발 5개년 계획)을 알아야 한다.

급속한 경제성장을 추진하던 1960년대에 정부가 당면한 고민은 두 가지였다. 하나는 사회적 빈곤으로 인한 투자 재원의 부족과 유효 수요의 부족이다. 다른 하나는 부존자원의 부족이다. 이러한 현실에 대응하여 정부가 선택한 경제 개발 전략은 저임금을 기반으로 외자를 도입하고, 수출을 위주로 하는 것이었다. 이런 개발전략은 필연적으로 환경과 인권을 희생하지 않고서는 불가능한 성장 전략이다. 초기에 환경에 문제가 된 것은 당시 일본 기차본을 중심으로 들어온 외국자본의 공장이 주로 미국이나 일본에서는 이미 낙후한 사양산업이나 시민들의 반대에 부딪혀 존립이 어려운 공해산업이었다. 이는 최근에 동남아시아에 진출하는 우리나라 섬유염색, 고무, 신발산업자본을 보면 그 성격을 쉽게 유추할 수 있다. 당시 실업과 빈곤민의 탈출을 열망했던 국민들은 정부가 시도하는 외자도입에 의한 수출주도형 성장정책의 공과를 따지기 전에 눈앞의 성과에 연연하며 인간적인 삶의 질을 걱정하는, 나아가 환경문제 등은 모두가 관심 밖의 일이었다.

이런 환경파괴와 오염을 더욱 심화시킨 것은 1970년대 중후반에 진행된 이른바 중화학공업 육성 정책이었다. 중화학공업은 이미 자본주의 선진국에서는 규모의 설치장치의 거대함에 의한 탄력성 부족과 환경오염산업으로 시민에게 배척받는 실정이어서 환경 시비가 적은 만만한 제3세계로 이전하던 시기였으며 한국정부는 이런 국제적 경제구조 재편과정을 틈타 특정 전략산업을 대규모로 육성하여(재벌을 특별로 길러) 수출드라이브정책을 추구하였다. 이런 전략이 78년 79년 경제적 파탄을 겪었지만 80년대 고도성장의 기반이 되었던 것은 사실이다. 그러나 이런 외연적 성장 극대화의 추구는 성장의 주역으로 환경오염산업을 감수하게 하였으며 그 결과는 산업구조 자체가 환경오염을 지향하는, 총체적 환경오염구조를 만든다.

환경오염이 더욱 급속하게 진행된 배경에는 국토의 균형적 환경을 파괴하는 해의지향형 산업단지 조성의 전개였다. 경제의 효율성 제고라는 경제논리가 압도하면서 나온 결과이다. 즉 공단의 밀집과 이를 통한 경제효과를 추구하는 경제논리는 특정지역의 산업경제력의 집중과 이에 따른 급속한 도시화를 가져온다. 이는 국토의 불균등한 이용을 가져오고 지역간의 불균등한 발전을 야기했다. 대표적인 것이 울산 온산 공업단지이다. 이런 과정으로 인해 한국은 경제개발전략의 파행성과 그나마 이를 최소한 적으로 교정할 수 있는 국토의 합리적 균형적 이용이라는 두마리 토끼를 다 놓치고 만다. 그 책임은 국민의 뜻이 수렴되지 않고 합리적 정책이 가로막힌 권위주의적 중앙집권적 정권의 속성과 이를 뒷받침하는 행정의 관료화와 무능이다. 이를 극복하는 시민환경운동의 부재 또는 의식의 미성숙도 일말의 책임이 있다.

결론적으로 한국의 급속한 경제 개발 전략은 환경운동적 측면에서 보면 심각한 문제점을 안고 있다. 한국이 견지한 경제개발 우선주의 때문이다. 비록 1980년대 들어 이런 개발정책의 폐해가 극명하게 드러나서 정부와 자본도 어쩔 수 없이 정책의 일정한 변화를 추진하고 있지만 최근 국가경쟁력이나 세계화 구호에서 보듯 아직도 성장우선론이 지배하고 있다. 이런 관성이 남아있는 한 환경문제의 근본적인 해결의 요원한 것이다.

## 2) 환경오염의 추이

대기오염을 살펴보면 70년대 중후반 이미 심각한 지경에 이르고 있음을 알 수 있다. 아황산 가스를 예로 보면 80년대 초에 이미 전국의 주요도시가 연평균 환경기준치 0.05ppm을 초과하였고 일일평균 농도가 이를 초과한 날도 무려 30%에 이르렀다. 이후 사후약방문격으로 정부가 부랴 부랴 저유황유사용의 의무화하여 농도가 조금 감소되었으나 몇년 지나지 않아 지금까지 기준치를 거의 항상적으로 넘어서고 있는 실정이다. 이미 대기오염도 잦아들 산성비가 문제가 된 것은 오래이며 수도 서울은 멕시코시티와 더불어 세계 최대의 대기오염도시임은 주지의 사실이다.

대기오염과 함께 수질오염도 심각한데 우리나라 대부분의 하천이 중류에서부터는 크게 오염되어 있다. 우리나라의 주요하천 특히 4대강 유역의 수질이 70년대 이후 크게 악화되어 1981년의

조사에 의하면 한결같이 2급 상수원수 또는 그 이하로 오염되었다. 4대강의 오염현상은 80년대 중반 이후 부분적으로 개선되었으나 여전히 상수원수 2급 수준을 크게 초과하고 있다.

더불어 도시지역과 공업지역에서 배출되는 폐기물의 양도 막대하여 매립지 구득량과 함께 심각한 환경오염의 요인이 되고 있다. 특히 산업의 고도화에 따라 인체와 환경에 위해도가 큰 특정 산업폐기물은 연평균 22.5%씩 증가하고 있다. 이같이 급증하는 폐기물량에도 불구하고 우리나라는 현재 이것에 대한 처리기술이나 처리체계 또는 재활용수준이 매우 낮아서 수질오염, 지하수오염, 토양오염 등 심각한 환경파괴의 요인이 되고 있다.

환경오염은 내륙지역에만 국한되지 않고 입해도시의 발달, 입해공단의 증가, 선박운항 등의 해상활동 증가로 인해 연안해역으로도 확대되었다. 연안해역의 환경오염은 1980년 5월 마산 앞바다 '사해(죽음의 바다)선언'되는 등 매우 심각한 지경에 이르렀다. 이같은 환경의 악화는 동·식물 등 생태계의 파괴는 물론 주민 건강과 재산상의 피해를 초래하였다.

환경파괴와 오염은 인간은 물론 자연생태계에 서식하는 동·식물에게도 직접적인 피해를 준다. 우리나라에 서식하는 야생동·식물은 약 16,000종인데 협소한 국토면적을 감안하면 비교적 풍부하다고 할 수 있다. 그러나 도시화, 산업화에 따른 산림면적의 감소와 환경오염을 일으키는 개발사업으로 급격한 감소추세에 있다.

## 한국 환경오염의 대표적 사례

### 1) 울산 온산병 문제

정부는 1970년대 경제개발계획의 일환으로 중화학공업정책을 입안하고 울산 온산(한국 동남쪽)지역일대를 비철금속과 중화학공업단지로 지정하였다. 이 지역은 대미·일 중속형 경제정책의 핵심인 공해사양산업중심의 중화학산업의 전초기지 역할을 하게 되었다.

그 후 단지 2~3년만에 이 지역은 공해쓰레기장으로 변해갔고 1만여 주민들은 치명적인 공해병에 시달리게 되었다. 구체적으로 이러한 공해병이 표면화된 것은 1982-83년경으로 한국의 대표적 공해병의 대명사로 온산병이 대두되기 시작했다. 당시 온산 앞바다의 중금속 농도는 기준치의 45배를 초과하여, 수은은 36배나 높게 검출되었으며 납은 평균치보다 37~47배나 높게 검출되었다. 인근 주민들내에서는 집단괴질이 발생하여 전신신경통 증세가 발생하였고 심한 경우에는 마비증세와 반점이 생기기 시작했다. 의학적 처방으로도 치료되지 않자 주민들은 대책을 요구했으나 정부는 가시적인 조사를 통해 공해병이 아니라고 주장하였다. 당시 학계, 의사, 과학자, 전문가들도 관심을 가지지 않고 방관하였고 주민들과 환경운동단체들만이 외롭게 투쟁하였다. 14년이 지난 지금까지도 온산병의 후예들이 뒤를 잇고 있음에도 불구하고 정확히 공해병으로 판정되지 않고 집단이주만 된 상태이다.

제 2, 제 3의 온산병과 같은 공해병이 한국에서 그리고 전지구에서 일어나지 않도록, 성장 위주의 개발정책에서 벗어나 친환경적인 개발정책을 올바르게 수립하고 이에 대한 공해방지 사전예방 대책등을 마련해야 하겠다.

### 2) 덕유산 국립공원 개발문제

중부 이남에 위치하는 덕유산 국립공원은 소백산맥의 중앙부에 위치하여 생물지리학적 중요성이 매우 큰 지역이다. 이곳에는 모두 16종의 희귀 및 멸종위기종이 살고 있으며 문화적 유적지로도 그 가치가 높게 평가되고 있는 지역이다. 1984년부터 덕유산 국립공원에 추진되어온 무주리 조트개발과 무주양수발전소건설은 한국의 지난 26년간의 국립공원 관리행정사에 한 획을 그을 만큼 중대한 국립공원파괴의 사례이다. 현재 진행중인 덕유산 국립공원의 개발은 국립공원의 지정 취지나 개발방향과는 크게 상치될 뿐만 아니라 자연생태계와 경관을 파괴함으로써 국립공원으로서의 가치를 손상시키고 있다.

97년 동계 유니버샤드 게임을 유치하기 위해 국립공원구역안 자연보존지구의 삼림을 베어내려는 자연파괴적인 덕유산 국립공원의 개발은, 나무 한그루, 풀 한 포기라도 다치지 않으려는 노르웨이 릴레 함메르의 '94 동계올림픽과는 너무 대조적이다. 현재 덕유산 개발 편의를 위해 자연보존지구가 축소·조작되어 보고되고 있고 환경영향평가조차 부실하게 이뤄지고 있으며 심지어 조작되는 사태까지 이뤄지고 있다. 이러한 상황에서 동계 유니버샤드 게임을 열게 된다면 "환경파괴 국제대회"라는 오명이 계속 따라다닐 것이다.

### 3) 서해안 개발 문제

서해안 개발계획은 서해안 고속도로, 공항, 항만, 발전소 등 대규모 사회간접자본시설의 건설, 산업용지의 확보를 위한 다양한 규모의 간척사업, 그리고 국립공원, 관광단지, 교육기관 등 126개 단위사업으로 구성되어 있다. 이와 같은 대규모의 개발계획이 서해안 지역의 자연환경을 크게 변모시킬 것은 명약관화한 일이다. 서해안의 자연 생태계를 종합적이고 구체적으로 파악하고 있지 못 하기 때문에 사업수행이 초래할 변화를 예측할 수 없는 실정이다.

서해안의 간척지와 해안습지는 세계적으로도 중요한 생태적 기능을 보유하고 있는 곳이다. 간척지는 물과 육지가 만나는 경계지대에 형성되어 있기 때문에 생물의 종류가 다양하고 영양염류와 에너지가 풍부하다. 해안 습지는 어패류의 산란장이며, 프랑크톤이 풍부하여 해양 생태계의 기초가 시작되는 곳이기 때문에 어업은 이곳에 크게 좌우한다. 해안습지가 파괴되면, 해양생태계가 악영향을 받아 연근해의 대규모 해양오염과 함께 어획고의 급속한 감소가 뒤따라 일어난다. 어업을 보호하고 해양오염을 억제하기 위해서 깊이 있고 폭넓은 해안지역의 생태계 조사를 바탕으로 현재 계획되고 있는 서해안 간척사업은 전면 수정되어야 한다.

최근에는 지구의 온난화와 함께 등장한 해수면 상승 문제를 해안개발과 연관시키고 있다. 외국에서도 이로 인해 해안습지의 개발을 엄격하게 규제하고 있으며, 토지이용계획에 해수면 상승을 고려하는 것이 장기적으로 비용을 절약하는 것이 된다.

국토개발에 앞서 국토전반에 관한 면밀한 자연생태적 특성을 파악해야 한다. 이는 정부와 민간 단체가 공유할 수 있는 잘 조직된 환경 정보 시스템이 마련되고 누구라도 환경정보에 접근할 수 있는 여러가지 정책대안이 마련되어야 한다.

## 환경정책의 문제점과 대책

개발의 부작용을 절실하게 피부로 느끼기 시작하여 더 이상의 방치는 불가능하다고 느낀 상황에서 70년대 중반이후 환경정책이 도입되기 시작하였다. 특히 1980년 환경청의 설립이후 환경영향평가의 도입, 저유황유 사용의 의무화, 하수종말처리장의 건설 등 환경개선을 위한 여러 정책을 수립하고 추진하였다. 그러나 이 시기의 환경정책은 환경주의에 입각한 환경오염의 원인행위에 대한 명확하고 과학적인 분석에 의한 접근보다는 환경오염이라는 결과에 대한 대중요법적인 접근으로 일관하여 크게 실효를 거두지 못하고 있다. 더욱이 중앙집권적인 강력한 통치주체와 개발관료 그리고 산업체의 힘을 소수 환경관료나 환경주의자의 힘으로 극복할 수 없었다.

경제성, 규모의 경제, 비교우위 등의 기준은 정책수단을 평가하는 기준이지 정책목표를 평가하는 기준이 될수는 없는데, 1960년 이래 우리 사회를 지배하는 개발 철학은 이들을 정책 목표화 하였고 1970년대 말부터 도입되기 시작한 환경정책도 이러한 사회관성을 극복할 수 없었기 때문에 그 실패가 예정되었다 할 수 있다. 1977년도에 획기적으로 설립된 환경영향평가제도를 살펴보면 이 역시 개발지상주의 철학에서의 탈피를 의미하는 것은 아니었다. 이 제도는 개발을 위한 졸속 부실한 평가의 남발은 물론 개발 지역 주민과의 사전협의의 미흡, 협의내용의 불이행 등 많은 문제점을 노정하고 있다.



이권 자료실		
등록일		번호
	C 6-3	8

## 한국형 경제성장: 제3세계의 발전모델이 될 수 있는가? - 한국의 경제 및 사회·정치적 발전수준과 복지정책수행에 관한 평가 -

이 희선 (한양대 행정학과)

### I. 서론

우리나라는 지난 30여년 동안 세계 제일의 빠른 경제성장속도를 과시해 왔다. 1962년도 제1차 경제개발 5개년 계획을 실시한 이후 70년대와 80년대의 대외지향적 경제성장에 전력투구해 온 결과 연평균 10% 내외의 고도성장으로 그 목표를 초과달성해 왔다. 이러한 급속한 경제성장에 대하여 World Bank와 IMF 등 국제기관에서는 한국형 경제의 성공적인 사례를 자본주의, 시장경제원리에 입각한 가장 모범적인 발전모델의 하나로 홍보해 오고 있으며, 아울러 급속한 경제성장을 열망하고 있는 많은 제3세계의 개발도상국가들도 자국의 발전전략으로 이를 받아들이고 있는 실정이다.

그러나 국내에서는 정치엘리트 지배계층의 정치적 경제이념(ideology of political economy)의 표출인 수출드라이브를 원동력으로 한 "압축성장"과 "개발독재"로 인식되고 있는 한국형 경제성장모델이 과연 제3세계의 개도국들에게도 바람직한 것인가에 대한 논의가 경실련을 포함한 많은 비정부단체들(NGOs)을 중심으로 진행되고 있다. 특히 국가발전의 목표개념을 인간중심의 삶의 질에 대한 실질적 복지수혜에 초점을 두고, 이를 위한 한국형 경제성장의 혜택이 시민집단에게 얼마나 형평성 있게 배분되어 왔는지에 관해 사회·정치적 구조와 과정을 동시에 고려해 볼때 상당한 의문을 제기하고 있다. 또한 삶의 질을 제고시키려는 정부의 복지노력 개념 즉, 복지정책과 그 달성효과에 관해서도 상당한 문제의식이 제기되고 있는 실정이다.

따라서 본 발제안의 주된 요지는 과거 30여년간의 한국형 경제성장 요인들과 그리고 사회·정치적 요인들이 복지정책수행 즉, 복지정책과 더불어 그 궁극적 효과인 인간의 삶의 질에 관하여 어떠한 영향을 끼쳐왔는가에 의문을 두고 그 성과를 평가하는데 초점을 둔다. 보다 구체적으로 ① 급속한 산업경제의 성장을 위한 수출지향전략이 인간의 삶의 질을 제고시키는 가장 효과적인 수단이었는가? ② 수출지향전략의 이념이 복지정책과 아울러 인간의 삶의 질을 증진시키기 위한 사회·정치적 발전수준에 대한 저해요인으로 작용하지는 않았는가? ③ 수출의존에 근거한 급속한 경제성장이 사회·정치적 병리현상을 줄이고 전반적인 복지정책 및 그 영향을 향상시키는데 실패했다면 그 이유는 무엇인가? 등을 재평가해 봄으로써, 한국사회의 지속가능한 새로운 발전패러다임을 모색하고 더불어 그 관련정보를 제3세계의 NGO들과 공유하고자 한다.

## II. 두 경쟁적 이론의 관점

인간의 삶의 질과 복지정책의 발전 혹은 저발전에 관한 기존의 전통적인 이론체제는 크게 근대화 관점(modernization perspective)과 종속화 관점(dependency perspective)으로 대별시켜 볼 수 있다. 이들 두 경쟁적인 이론체제의 관점은 삶의 질을 제고시키기 위한 복지정책의 결정요인에 관한 연구의 초점을 주로 경제적 요인들에 두고 접근해 나가느냐 혹은 사회·정치적 요인들에 두고 접근해 나가느냐, 그리고 긍정적 시각에 두고 접근해 나가느냐 혹은 부정적 시각에 두고 접근해 나가느냐 등에 따라서 다양한 패러다임을 구성하게 된다. 여기서는 주로 한국의 역사적 맥락을 논의의 대상으로 놓기 위한 두 경쟁적 이론의 관점을 소개하고자 한다.

### 1. 근대화 관점

근대화 관점은 주로 경제적 요인들을 강조하는 입장으로, 국내의 사회·정치적 요인들이 통제될 경우 산업화 과정은 경제성장을 촉진시키고 또한 그로 인하여 궁극적으로는 국민들의 물질적인 복지수준을 향상시킨다는 주장이다. 일반적으로 이러한 주장은 급속한 경제성장을 갈망하는 제3세계의 개발도상국가들이 미국이나 유럽 등 이미 선진화된 선발 산업사회의 보편적 발전모델에 따라줄 것을 가정한다. 이와 같은 낙관론적 기대에 가정한 입장으로는 산업경제와 그로 인한 성장만을 영향력이 있는 유일한 긍정적 요소로 보고 시장의 자동조절적 기능 및 발전과정의 수렴성 형태(convergent pattern)를 강조하는 산업주의 이론가(industrialism theorist)들이 주류를 이룬다.

그런데 이상의 전통적인 근대화 관점에 입각한 이론가들에 따르면 복지정책수행에 관련된 사회·정치적 요인들은 일종의 경제적 결정요인들에 의하여 자동적으로 진화·발전될 수 있는 긍정적인 결과물이며 동시에 산업화와 경제성장을 위한 필수적 요인들인 것으로 가정한다.

따라서 산업혁명의 시기를 선행한 선진화된 국가들에게 적실성 있는 산업주의 이론이 제3세계의 개도국들에서도 동시에 적용된다면 사회·정치적 민주주의를 자연발생적으로 진화·발전시킬 수 있다는 매우 단순한 낙관론적인 기대를 갖게 한다.

### 2. 종속화 관점

반면에 주로 남미 후발국들의 경험에서 출발된 종속화 관점은 1960년대 말 이후 근대화 관점의 낙관론적 패러다임에 대한 강한 반발을 제기하면서 도전에 왔다. 과거 수십년에 걸친 제3세계의 삶의 질과 복지정책의 경험이 근대화 관점의 낙관론적 기대에 미치지 못하고 오히려 소득 불평등 혹은 빈곤, 실업, 사회적 분열 등 저발전의 문제상황을 가속화 시켜왔다.

이러한 문제상황의 근본적인 원인을 탐색하기 위한 초창기 종속화 관점의 주류는 국가간 혹은 세계체제(international or world system)속에서의 불평등구조나 종속관계의 효과 등 국가 외적인 연계를 통하여 장기간에 걸친 경제적 실패의 결정요인들을 밝혀온 데 그 기원을 둔다.

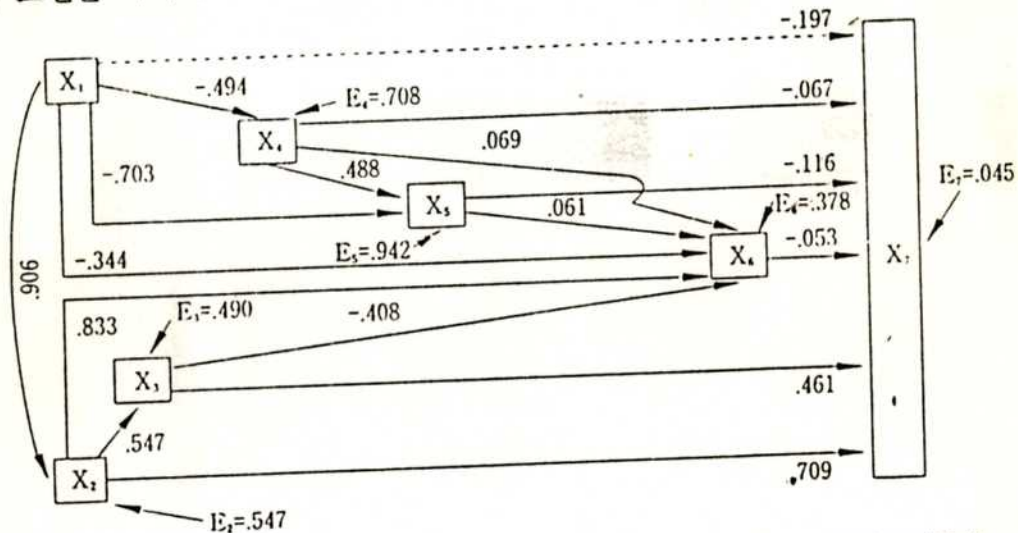
그러다가 삶의 질과 복지정책의 저발전에 관한 이들 결정요인의 연구는 경제적 침체나 성장의 여부에 관한 논란으로부터 점차 특정 종속국가 내부의

사회적 불평등의 구조와 정치적 불안정의 영역으로 관심이 전환되어 왔다. 특히 최근의 관심은 국내의 정치엘리트 지배계층의 독단적인 압축성장과 권위주의적 개발독재가 한 국가의 내적 결정요인들인 사회·정치적 민주화의 발전 정도에 역행하는 부정적 영향을 끼쳤고, 그로 인하여 국민의 삶의 질은 물론 이를 위한 복지정책문제에도 결국에는 부정적인 영향을 미쳤다는 엘리트 이론, 사회계급갈등 이론, 정치적 불안정 이론 등을 발전시켜 왔다.

### III. 한국형 경제성장과 사회·정치적 발전수준 그리고 복지정책수행에 관한 모형과 그 평가

#### 1. 가설적 모형

이상의 이론적 관점과 아울러 관련 문헌조사 등을 토대로 지난 30여년 동안 한국의 특수한 역사적 맥락을 반영한 초고속 경제성장과 사회·정치적 (저)발전수준 그리고 복지정책수행에 관한 통합적 가설모형이 아래의 그림과 같이 요약되었다. 아래의 그림은 한국 정치엘리트 지배계층의 의도적인 정치적 경제 이념의 표출인 수출지향전략을 시발점으로, 국민의 물질적 복지와 정부의 복지노력 등 복지정책수행에 끼쳐온 사회·정치적 요인들과 그리고 경제적 요인들 사이의 이중영향모형을 나타낸다.



[그림] 한국복지정책수행의 경제적 그리고 정치·사회적 결정요인들에 관한 경로분석의 결과

주)  $X_1$  = 수출의존변수       $X_2$  = 산업화변수       $X_3$  = 경제성장변수  
 $X_4$  = 사회적 민주화변수       $X_5$  = 정치적 민주화변수       $X_6$  = 국가의 복지노력변수  
 $X_7$  = 물질적 복지변수

이들 중 사회·정치적 속성을 나타내는 사회적 민주화와 정치적 민주화는 사회계급갈등과 정치적 불안정 등 종속화 관점에, 그리고 경제적 요인들인 산업화와 경제성장은 근대화 관점에 입각하여 그들이 미친 영향들을 재평가하고자 한다.

## 2. 경제적 요인들과 사회·정치적 요인들에 관한 평가

먼저 한국 정치엘리트 지배계층의 수출지향전략 이념은 급속한 산업화와 경제성장에 매우 강한 긍정적인 영향을 미쳤으며, 이들은 다시 전반적으로 물질적 삶의 질이나 생활수준의 변화에 상당한 긍정적인 영향을 끼친 것으로 평가된다. 이는 수출지향전략에 입각한 산업경제가 단기간 내에 국민의 물질적 복지수준을 성공적으로 향상시켜 왔음을 나타내므로 근대화 관점이 초창기 종속화 관점의 제 이론들 보다 더 설득력이 있음을 입증한 셈이다.

그러나 다른 한편으로 이들 경제적 요인들을 통제했을 때 정치엘리트 지배계층의 수출의존 이념은 노사간의 사회적 민주화와 비엘리트계층의 정치적 민주화의 변화에 점차적으로 부정적인 영향을 끼쳐왔으며, 이것은 다시 장기적인 면에서 국민의 물질적 복지수준에도 부정적인 영향을 크게 미쳤다는 이중효과(negative side effects)가 있었던 것으로 평가된다.

즉, 통치엘리트 지배계층의 과도한 수출드라이브 자체는 정경유착을 고착시키고 자본가계층과 노동자계층간의 이해관계에서 산업자본을 키우기 위해 임금상승을 억제하였으며, 아울러 노동자계층의 이익과 권한을 대변해 줄 수 있는 노동자계층의 체제구성능력을 심하게 억압하는 접근으로 일관하였다고 볼 수 있다. 따라서 노동자계층의 물질적 복지에 대한 형평성있는 배분적 정책결정구조가 제대로 이루어져 오질 못했던 것으로 평가된다.

또한 통치엘리트 지배계층은 수출지향전략과 산업화 및 고도성장을 명분으로한 정치적 정당성을 내세워, 비엘리트계층인 일반시민의 기본적 욕구에 대한 국가의 정책결정과정에서 실질적인 참여를 보장해 줄 수 있는 정치체제의 수용능력 즉, 기본적 인간의 자유와 정치적 권리의 보장을 심히 거부하였다. 따라서 비엘리트계층의 물질적 복지에 대한 형평성있는 배분문제가 정책결정 과정에 제대로 반영되질 못했던 것으로 평가된다. 이상은 근대화 관점의 자체반성과 아울러 종속화 관점에 근거한 제 이론들의 타당성을 입증한 것이다.

## 3. 정부의 복지정책에 관한 평가

이외에 특히 통치엘리트 지배계층의 수출지향이념 자체는 삶의 질을 제고시키기 위한 정부의 복지정책방향에 극히 좁은 선택적 기회를 부여했던 것으로 평가된다. 즉, 통치엘리트 지배계층의 정치적 경제의도인 지나친 수출지향전략 이념이 모든 정부조직의 임무에 침투·반영되어 왔기 때문에, 정부는 경제성장으로 인한 잉여자본을 산업경제부문에 재투자하기 위하여 국민적 최소한의 복지욕구를 충족시키려는 노력·의지 대신에 사회·정치적인 억압을 택함으로써 발생된 정부선택의 편협성을 나타낸 것으로 평가된다. 다시 말해 역대 정권이 정치적 정당성의 결손을 메꾸기 위하여 소수 자본가계급 중심의 과도한 초고속 경제성장을 위한 수출드라이브정책의 일환으로 지속적인 자본축적을 선행적으로 이루어 내려고, 다수 불이익계층의 삶의 질을 개선시키기 위한 인간개발의 발전패러다임 모색을 포기하고 복지에산배분을 상대적으로 미루어 왔기 때문인 것으로 풀이된다. 이러한 선 경제(성장)-후 복지투자(배분)의 이분법적 예산결정은 성장제일주의가 소수 가진자의 이해를 우대하면서 다수 없는 자의 이해를 박대한 셈이다. 이것은 한편 불이익계층의 삶의 질 등 복지수준을 개선시키는데 있어서 정부의 복지능력과 실제적인 복지관련노력 및 의지가 상치되어 왔음을 보여주는 것으로도 해석된다 (소극적 복지관).

#### IV. 결론

인간우선의 보다 바람직한 삶의 질을 개발하기 위한 이와 같은 평가는 앞으로 국내 정책문제의 구조화 및 방향개선 즉, 지속가능한 새로운 발전패러다임을 위하여 시사하는 바가 크다고 본다. 즉, 1990년대 한국의 정치상황에 있어서 형평성 있는 (재)배분적 복지정책수행은 이제 어떠한 정치지배엘리트들도 간과할 수 없는 중요한 쟁점들 중의 하나라는 점을 가정해 볼때, 그 동안의 초고속 압축성장이 남겨놓은 뿌리깊은 부작용의 소재가 어디에 있었는가를 밝혀냄으로써 정책의 병리현상을 줄이고 보다 적극적인 미래의 정책적 처방안을 주문케 하는 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 과거 성장제일주의 경제논리로써 현재 삶의 질을 심각하게 우려하는 시민들을 더 이상 설득시킬 수는 없다. 급속한 경제성장은 그 파이(pie)를 확장시킬 수 있지만 실제 그 혜택의 크기가 일반시민들에게 자동적으로 형평성 있게 배분되지는 않기 때문이다.

이러한 문제의 적극적인 해결책의 일환으로 현재 국내에서는 노동자와 비엘리트계층의 권익을 보장할 수 있는 사회적 구조와 정치적 과정체제의 대안적 개혁이 요구되고 있다. 보다 평등주의적인 사회구조와 다양한 사회세력들의 민주적 참여를 보장해 줄 정치민주화의 절차적 규범이 경제의 농륜성을 손상시키지 않으면서도 복지라는 형평성을 향상시킬 수 있는 방향으로 설계되어지길 바라고 있는 것이다. 즉, 복지라는 형평성과 성장이라는 농륜성 간에 Zero-Sum Game의 사고방식에서 탈피하여 양자를 상호작용적인 보완관계로 이끌어 갈 수 있는 Positive-Sum Game에 입각한 사회·정치적 민주주의의외 적극적인 참여의 보장 및 사회통합체제를 구축해 나아가도록 해야 할 것이다(적극적·생산주의적 복지관).

결론적으로 성공적인 한 사례로써 대외적인 평가를 받아온 한국형 성장 모델은 한국적 특수상황하의 수출의존이념에 의한 산업경제의 성장 및 그로 인한 외양적인 물질적 성과에 국한시킬 수 밖에 없다는 매우 제한적인 의미를 갖고 있으며, 이를 제3세계의 후발 개도국들에 현실적인 모델로 무차별적으로 적용시킬 수 없음을 유념해야 할 것이다. 따라서 급속한 경제성장을 갈망하는 후발 개도국들의 경우 한국과 같은 지나친 개발독재의 불가피론과 불균형 성장제일주의가 한편 국가의 내적인 사회·정치적 속성변화에 끼쳤던 부정적인 영향과 아울러 결국에 인간의 삶의 질과 이를 위한 국가의 복지노력에도 악영향을 미칠 수 있다는 이중효과에 각별한 주의를 기울여야 할 것으로 전망한다. 그러므로 이를 반영한 새로운 인간중심의 개발패러다임을 모색해야만 국가발전을 위한 궁극적 목표인 인간의 삶의 질 즉, 인간안전과 이를 실현키 위한 지속가능한 인간발전을 제고시키는데 성공적으로 기여할 수 있는 처방책을 찾을 수 있을 것으로 사료된다.

인권 자료실		
출판일	분류기호	자료번호
	C 6-3	7

## 21세기의 세계와 한국 NGO의 도전

박상중 (기사연 원장)

### 1. 탈냉전의 세계질서 양상

- 1) 냉전시대에는 체제와 이데올로기의 대립이 주된 이슈. 모든 문제가 이 이슈에서 자유롭지 못했다.
- 2) 냉전의 잔재가 여전히 남아 있는 곳이 많지만 인류공동의 어떤 것을 찾는 노력이 진행되고 있다.
- 3) 생산과 유통, 소비의 초국경화, 매스커뮤니케이션의 발전, 인류보편적 가치의 생성과 확산 등이 국제화와 세계화의 경향을 가속화
- 4) 하지만 여전히 냉전의 잔재는 보이며, 인종, 민족, 종교간의 갈등 양상이 표출되고 있다.
- 5) 세계경제의 국제화와 지역주의를 전제로 하는 개발이데올로기와 이것이 아태지역 등의 민중경제에 끼치는 영향을 고려할 때 세계적인 차원에서 빈곤, 저발전, 인권의 유린은 여전히 미해결의 과제이다.
- 6) 한국사람이면 누구나 서로 다른 입장에서 입시경쟁이라고 불리우는 지옥의 현상을 겪었을 것이다. 경쟁에서 낙오되는 수많은 사람들의 처지와 느낌은 이루 말할 수 없이 처참한 것이다. 물론 제기할 기회는 주어진다. 그러나 이 경쟁은 또한 전쟁이기도 하다. 이 전쟁은 꼭 이겨야 한다. 경쟁력에 관한 신조는 다음과 같이 요약된다.
  - ① 오늘의 국제경제체제는 기술산업재정을 통한 전쟁이다. 거기에는 자비가 있을 수 없다.
  - ② 경쟁의 법칙은 시장경제의 기본법이며 적자생존의 원칙이다.
  - ③ 이것을 신학적 용어로 설명하기도 한다. 경쟁은 은총과도 같다. 이것은 받을 수도 있고 못가질 수도 있다.
  - ④ 이 경쟁을 주장하는 종교의 제사장들은 어느 곳에나 있다. 대학, 국회의 로비, 세계은행 국제통화기금이 보낸 선교사들이 바로 그들이다.
  - ⑤ 경쟁의 복음의 혜택을 받을 사람은 이 세상에서 극히 적은 부분의 사람들이다.
  - ⑥ 경쟁의 논리는 경쟁력 향상을 통한 실적을 신격화한다. 결국 그렇게 되면 빈부의 차는 필연적 현실이며 심지어는 이를 정당

화한다.

⑦ 경쟁의 이념은 국가와 기업간의 관계를 전쟁의 관계로 설명한다. 여기에는 정복과 기득권 보장 이외에 다른 가능성은 존재하지 않는다.

⑧ 이런 상황에서 국가는 인구전체의 권익과 안전보장을 위해서 존재하기보다는 실적중심의 경쟁력향상에 주력하는 부분에만 관심을 가지게 된다.

⑨ 우리가 살고 있는 이 세계는 승자를 위한 세계이지 패배자는 죽어없어지든지 부자의 상다리에서 부스러기를 얻어먹으면서 만족할 수 밖에 없다.

이 현상이 결국 1989년 이후에 형성되어가고 있는 탈냉전후의 세계질서의 중요한 내용 가운데 하나인 시장경제의 논리이다.

7) 현재의 세계질서가 국가와 자본의 주도하에 진행된다고 할 때 여전히 NGO의 역할은 중요하게 남아있다.

## 2. 세계 속의 한국

1) 한국은 지난 군사독재 시기를 통해 경제적인 성장은 이룩하였지만 그 부정적인 요인은 현재의 한국사회의 발전을 강하게 질곡하고 있다. 성수대교붕괴, 공무원의 부정부패, 사회통합의 해체 등은 한국사회의 개발모델을 근본적으로 재평가하게 하고 있다.

2) 93년에 출범한 '문민정부'는 여전히 민중에게는 물론 보수적인 국민들에게도 불만을 주고 있다. 좀더 문제를 단순화시킨다면 근본적인 문제에서는 전혀 달라진 것이 없다고도 할 수 있다. 개혁과 민주주의, 인권의 과제는 여전히 미해결 상태이다. 또 통일의 과제를 현 정부에게 기대하는 것은 무리임이 판명되었다.

3) 한국정부가 즐겨 내거는 국제화, 세계화의 구호는 사실상 정부의 치부를 감추고 과거의 개발 이데올로기를 확산시키는 기제로 되고 있을 뿐 국민에게 변화를 가져다 주지는 못하고 있다.

4) 우리의 문제와 아울러서 한국의 정부와 자본은 우리의 문제를 이제는 아태지역의 민중에게 전가시키고 있다. 아시아에서 한국자본의 해외 진출은 급속히 증가하고 있으며 해당국에 엄청난 사회경제적 생태학적 문제를 야기시키고 있다.

## 3. 인류사회의 발전과정과 NGO의 몫

1) NGO(Non-governmental organization)라는 용어는 20세기 후반에 와서 보급된 표현이다. NGO는 특히 특정한 문제나 관심을 중심으로 활동하는 단체나 조직을 가르치며 더러는 정부의 지원을 받을 경

우도 있을 수 있으나 정책수립과 행정부문에서 완전히 독립적인 존재이다. 그러므로 학문기관, 교회, 직업적 단체, 평화운동, 군축운동, 환경운동단체 등이 NGO가 된다. NGO에 속한 단체의 종류는 무수히 많을 수 있다.

NGO라는 용어가 언제부터 사용되어졌는지는 알 수 없으나 UN헌장이 채택되는 과정에서 부각되기 시작했다. UN헌장기조에 NGO와의 협의관계(Consultative status)가 명시되었고 특히 그 관계는 사회경제문제에 역점을 두었고 1968년에 채택된 결의안 1296에 그 규범이 명시되어 있다.

기독교회는 초기단계에서 중요한 역할을 했고 그 세계적 조직을 통해서 NGO를 대변하는 구실도 했었다. 최근에는 특히 세계경제 질서, 환경, 인구, 군축, 여성, 인구 등의 주요한 안건을 중심으로 소집되는 UN회의를 계기로 NGO대표들이 별도로 같은 곳에 모여 NGO로서의 의견을 제시해 왔었다.

이제 NGO는 UN과의 관계에 있어서도 Consultative의 관계를 넘어 구체적으로 상호협력해야 한다는 인식이 보편화 되어가고 있다. UN차원에서 뿐만아니라 각 국가단위에서도 NGO와 정부의 협의협력의 관계는 여러가지 의미에서 바람직한 것이며 강조되어야 할 것이다. 그러나 권위주의적 관료정치제도에서는 이것을 기대하기 어려운 경우도 많다.

- 2) NGO라는 용어는 어원에서 정부기구에 상대되는 의미이다. 정부나 자부히 할 수 없는 어떤 일들을 NGO는 수행하여 왔다. 시민사회의 논의공간은 전적으로 NGO의 몫이라고 할 수 있다.
- 3) NGO의 과제를 훌륭히 수행하기 위해서 NGO의 활동가들은 정부나 자본이상의 전문적 식견과 활동능력을 요구받고 있다. 무엇보다도 중요한 것은 정부와 자본과는 다른 세계관 혹은 믿음들이 있어야 한다는 것이며 정부와 자본의 이해관계로부터 자유스러워야 원활한 활동을 전개할 수 있을 것이다.
- 4) 여러나라에 흩어져 있고 더우기 다양한 시각과 관심분야를 갖고 있는 NGO들이 국가적 차원 혹은 지역적 부문적 차원에서 협력하고 공동활동을 전개하는 것은 점차 더 중요해져 가고 있다.

#### 4. 한국NGO의 성장과 현황

- 1) 한국의 NGO는 7-80년대를 통해 세계적인 주목을 받아 왔다. 그것은 한국의 정치, 경제적 상황이 열악했기 때문이면서 동시에 왕성하고 헌신적인 NGO 활동이 있었기 때문에 가능하였다.
- 2) 90년대를 전후로 하면서 한국의 NGO는 몇가지 측면에서 전환점을 맞고 있다. 그것은 우선 사회주의 국가의 붕괴의 이데올로기적 영향, 한국 정치구조의 부분적 변화, 중간층이 구축되는 등의 한국 사회구조의 변화등에 기인한다고 볼 수 있다.
- 3) 이에 따라서 전통적인 재야민주운동은 일정한 재편을 요구받고 있



으며 새롭게 중간층에 기반한 이른바 '시민운동'이 영향력을 확대하여 왔다. 두 세력은 연대를 하지 못하고 정부와 자본앞에서 분열되거나 심지어 갈등의 요소까지 보여 왔다.

- 4) 장기적인 이념과 전략방향이 다르다고 하여서 연대를 못하는 것은 아니다. 한시적이고 제한적인 영역에서는 얼마든지 NGO에 공통이해를 기반으로 연대를 할 수 있다. 이를 방해하는 것은 헤게모니, 인맥 중심들의 잘못된 우리의 풍토들이다. 연대를 강화하여야 한다.
- 5) 국제적인 문제에 대한 관심이 최근에 확산되고 있는 것은 매우 다행스러운 일이다. 이제 세계 환경이 변화하고 우리의 운동이 발전하는 만큼우리도 우리의 문제만이 아니라 국경을 넘어서는 연대활동을 활발하게 전개하여야 한다.
- 6) 초기 형성과정에서 NGO의 미래상을 명시한다는 것은 바람직하지 않다. 우리 사회가 7-80년대를 거쳐오는 과정에서 세계의 수많은 NGO의 지원과 연대를 받아왔다. 이제 우리는 그 빛을 갠다는 의미에서 세계의 많은 NGO와의 사향에 따라 연대해 가는 노력을 해야 할 때가 왔다.

#### 5. WSSD와 한국NGO의 과제

- 1) UN의 PROCESS에 NGO의 활동을 결합하는 일은 물론 제한적이겠지만 중요한 일이다. 이미 UN은 이러한 활동공간을 제한적이거나 보장하고 있다. 이러한 활동에 한국의 NGO들이 개입하는 일은 우리의 인식수준을 높여줄 뿐만 아니라 우리의 활동폭을 아.태지역등 세계로 확대하는 계기가 될 수 있을 것이다.
- 2) 국내의 NGO들이 이 문제에 임하면서는 국내의 많은 NGO들이 골고루 문제를 나누어 갖고 공동으로 문제를 해결하는 노력들이 중요하다. 이 사안을 통해 우리는 우리의 관계를 보다 견고하게 하는 계기를 만들어야 한다.
- 3) WSSD의 주요안건을 한국적 상황에서 Implication을 정확하게 통찰하며 보다더 구체적인 운동방향과 성취가능한 장단기 목표를 설정할 수 있어야 할 것이다.

인문 자료실		
분류기	유형기	자료번호
	6-3	38

38

## 삶의 질 논하는 전 지구 회의

# 코펜하겐 사회개발 정상회담

코펜하겐 사회개발 정상회담이 다가왔다. 생산력 위주의 우리 사회 발전노선에 세계시민사회가 던지는 심각한 문제제기를 겸허하게 수용할 수 있는 계기다. 리우회담을 능가할 코펜하겐회담의 비중과 파장을 알아본다.

이선태 (한국기독교사회문제연구원 상임연구원)

### 50년 만에 변신하는 유엔

오는 3월 6일부터 12일까지 덴마크 코펜하겐에서는 '사회개발 정상회의'(The World Summit For Social Development)가 개최된다. 국제연합주최로 개최되는 이 회의에는 김영삼 대통령도 참석할 예정이다. 유엔의 많은 회의가 그렇듯이 이번 코펜하겐회의에도 정부간 회의와는 별도로 비정부단체 (Non Governmental Organization, NGO)의 회의인 'NGO FORUM 95'가 3일부터 12일까지 동시에 개최된다. 정부간 회의를 거쳐서 각국의 정상들은 지구적 차원의 사회발전을 위한 '선언'과 '행동강령'을 채택한다. 1백 쪽에 달하는 방대한 문서에는 사회발전 문제를 보는 시각, 해결방안 등이 꼼꼼하게 기록되어 있다.

유엔은 90년대 들어서 지구적 차원의 회담을 연이어 개최하였다. 리우 환경회의 (92년 6월), 비엔나 인권회의 (93년 6월), 카이로 인구회의 (94년 9월)가 이미 개최되었으며 이번의 코펜하겐 사회개발회의 이후에는 오는 9월에 베이징에서 세계여성대회가 개최될 예정이다. 앞의 5대 회의에 비해 규모가 작은 지구적 차원의 회의들로서는 아동에 관한 정상회담 (90년 9월), 개발도상국 33 나라들의 지속 가능한 개발에 관한 회의 (94년), 자연재해 감소에 대한 회의 (94년 5월) 등이 있다.

이번 코펜하겐 사회개발 정상회의는 여타 회의와 다른 몇 가지 특성을 갖고 있다. 우선 규모에서 본다면 리우회

담처럼 지구적 차원의 정상회담 성격을 띠고 있다. 사안의 중요성을 보여주는 대목이다. 다음으로 코펜하겐회의는 이전 3개 회의의 쟁점까지 포괄하고 있다. 리우회의가 '환경과 개발', 비엔나회의가 '인권', 카이로회의가 '인구와 개발'이었다면 코펜하겐회의는 '사회발전' 그 자체를 다루면서 환경, 인권, 인구, 여성 등을 포괄하고 있다. 또 전후 50년 동안 브레튼우즈체제의 핵심 기구로 개도국의 경제개발을 주도해온 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank)의 공과에 대한 종합적 평가가 이루어진다. 이러한 평가는 세계무역기구(WTO)의 출범 이후 세계경제의 향방을 가늠하는 첫번째 계기가 된다.

올해로 창립 50년을 맞게 되는 유엔이 이처럼 지구적 차원의 매머드급 회의를 연이어 개최하는 것은 탈냉전의 90년대 상황과 밀접히 연관된다. 사회주의체제의 붕괴와 함께 냉전이 끝나면서 그동안 동서의 이데올로기 갈등에 가려 있던 지구적 문제들이 표면에 등장하기 시작하였다. 환경문제, 남북간의 경제적 격차문제, 인구문제, 인권문제들이 바로 그것. 물론 이러한 문제들이 냉전시대에 존재했던 문제이기도 하지만 냉전시대의 유엔은 동서 이데올로기 경쟁의 장애 불과했고 유엔이 주도적으로 지구적 문제를 해결하기가 어려웠다. 하지만 탈냉전의 상황은 '지구적 합의'를 가능케 하였고 유엔은 이를 계기로 자신의 권위를 회복하고 지구적 차원의 문제해결을 위해 의욕적으로 나서고 있다. 지구화의 경향에도 불구하고 여전히 강력하게 남아 있는 '국민국가'의 틀바구니를 뚫고, 유엔의 조정과 합의가 얼마나 힘을 발휘할 지는 미지수지만 그 의욕적 노력은 이미 주목받고 있다.