

빈곤과 인권*

임 재 홍**

I. 빈곤문제의 실태

우리 사회의 빈곤문제를 보여주는 증표가 상당히 많다. 4천8백만 국민 중 1천만명이 빈민이고 기본 생계도 꾸려나갈 수 없다는 사실은 매우 충격적이다. 빈곤층의 증가는 IMF 외환위기 극복 과정에서 우리 사회의 빈부격차와 불평등이 심화되었기 때문이다.¹⁾ 특히 직접적인 원인의 하나로 볼 수 있는 것이 신자유주의정책에 따른 구조조정으로 청년실업자·신용불량자·비정규직 등 '신빈곤층'이 등장했기 때문이다.

비정규직의 증가는 매우 심각한 문제의 하나이다. 통계청의 경제활동인구부가조사 자료를 분석한 결과 임시·일용직을 포함한 비정규 노동자는 2004년 8월 현재 816만명으로 전체 임금노동자의 55.9%에 이르고 있다.²⁾ 최근의 언론보도에 의하면 비정규직은 839만4천명(56.1%)으로 계속적으로 증가하고 있다. 특히 여성노동자의 경우 비정규 노동자의 비중은 69.5%에 이르고 있다.

빈곤의 문제는 단지 가난하다는 것을 넘어 보다 다양한 문제를 초래한다. 빈곤으로 인하여 가족이 해체되고 무관심속에 버려지는 아이들을 만들어 낸다.³⁾ 교육문제

* 이 글은 1995년 11월 한국인권행동에서 개최한 인권학교에서 강의한 것을 수정하고 보완한 것이다.

** 영남대학교 법과대학 부교수

1) 사회불평등을 나타내는 도시가구의 지니계수가 1997년 0.389에서 지난해 0.427로 높아지고 중산층 비율은 97년 68.5%에서 2001년 65.3%로 줄어드는 등 불평등이 심화되었다는 통계가 있다. 경향신문 2003. 7. 22자.

2) 김유선, 비정규직 규모와 실태(통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2003.8) 결과), 2003. 10.

도 심각해진다. 농어촌을 떠나는 이유는 경제적 빈곤과 함께 교육문제가 주요인이 되고 교육문제의 중심에는 학교가 없어지거나 작아지는데 대한 자녀교육의 불안이 한 몫을 하고 있다. 10년 전에 4배 정도였던 고소득층과 저소득층의 소득 차이가 5배 이상으로 크게 벌어지면서, 교육기회에서도 소득 수준에 따른 양극화 현상이 심화되고 있는 것으로 드러났다.

민주노동당 천영세 의원단 대표는 ‘빈부격차 해소와 복지확대를 위한 특별위원회’ 구성을 제안했다. 천 대표는 이 자리에서 심각한 빈부격차의 실태와 원인을 정확하게 진단하고 해법을 마련하기 위한 특별위원회 구성을 제안하는 한편, 빈곤층 긴급 구호를 위한 한시적 특별회계와 특별법도 도입해야 한다고 주장했다. 정부에서도 양극화와 빈곤문제를 해결하기 위한 정책들을 제시하고 있다.⁴⁾

이러한 빈곤의 문제는 어느 사회에서나 있을 수 있는 것이라고 평가할 수도 있다. 그러나 1990년대 이후 한국사회는 급격한 산업구조 변화를 경험하고 있으며, 이 과정에서 경제·사회 각 부문의 불균형 성장 및 양극화가 진행되고 있으며 방치하는 경우 심각한 사회문제화될 것이라는 점에서 이론적으로나 사회정책적으로나 관심을 기울여야 한다. 이 글에서는 우리 경제를 신자유주의논리에 의할 것인지 아니면 공공적 경제의 관점에 설 것인지에 대해서 인권적 관점에서 접근해 보기로 한다.

II. 근대 자유주의사회에서 빈곤문제의 원인과 해결과정

1. 자유주의와 빈곤

빈곤문제가 발생하는 것은 자본주의적 생산양식에 기인한다. 이윤율과 이윤량을

3) 최근 몇 년 새 두드러진 현상 가운데 하나는 사회 양극화에 따른 빈곤과 실직, ‘가족 해체’로 버려지는 아이가 크게 늘고 있다. 여성부 통계에 따르면 2005년 6월까지 각종 아동보호시설에 맡겨진 아이는 4706명. 이 가운데 부모의 실직과 이에 따른 빈곤, 부모 학대 등의 이유로 맡겨진 아이가 전체의 55%인 2608명이다. 또한 최저생계비 이하 가정에서 자라는 빈곤 아동의 비율이 지난 8년 사이 2.5배 이상 늘어난 것으로 보고되고 있다. 전남대 이숙 교수팀의 ‘아동백서, 주요 지표로 본 우리나라 아동 현황’에 따르면 1996년 3.6%에 그쳤던 아동의 절대 빈곤율이 2004년에는 9.9%로 증가했다. 아동 절대 빈곤율은 18세 미만 전체 아동 가운데 최저생계비 이하 가정에서 생활하는 아동의 비율이다. 세계일보 2006. 6. 14자.

4) 정부는 기초생활보장제도를 도입하여 연 80만원을 지급하겠다는 정책을 발표한 바 있으나 이러한 제도의 시행이 효과가 있을지에 대해서는 의문이 든다. 조세일보 2006. 6. 23자.

극대화시키려는 자본의 요구로 인하여 사회적 불평등은 용인할 수 있는 한계를 넘게 된다. 그러나 자본의 욕망 때문에 빈곤문제가 발생한다는 것은 타당하지만 그것은 단지 필요조건에 불과하다. 이에 대해서 무관심한 또는 오히려 이를 장려하는 사회적 분위기가 같이 있어 주어야만 빈곤문제가 사회적 문제가 된다.

최근에 우리가 겪고 있는 빈곤문제는 바로 여기서부터 원인을 찾아야 한다. 1980년대 이후 자유주의적 분위기가 세계를 지배하고 있다. 신자유주의적 세계화와 이에 대응해야 한다는 각국 정부정책들의 편향성이 빈곤문제의 원인이 되고 있다.

자본의 욕구에 대해서 아무런 제재조치를 취하지 않아도 빈곤문제는 매우 심각해진다. 이를 잘 보여주는 것이 마르크스의 자본론이다. 시민혁명을 전후한 자본주의 화과정에서 국가는 자유방임주의정책을 취해왔다. 그로 인한 노동착취와 기아의 문제가 생생하게 기록되어 있다.⁵⁾ 이런 과도노동과 사망 및 빈곤에 대한 마르크스의 평가⁶⁾를 보면 사회적 관심이 없으면 욕망을 가진 개인에 의하여 해결될 수 없다는 것을 알게 된다.⁷⁾

2. 탈자유주의와 빈곤문제에 대한 역사적 노력

빈곤문제는 근대 시민혁명에 기여한 자유주의이론에 그 뿌리를 두고 있다. 그리고 민주주의와 인권발전의 역사는 자유주의이론에 대한 수정이자 빈곤문제의 해결

5) “9세부터 10세까지의 아이들이 새벽 2,3,4시에 그들의 불결한 잠자리에서 끌려나와 겨우 입에 풀칠이라도 하기 위하여 밤 10,11,12시까지 노동하도록 강요당하고 있는데 그들의 팔다리는 말라 비틀어지고 신체는 왜소해지며 얼굴은 창백해지며, 그들의 인간성은 목석처럼 무감각상태로 굳어져버려 보기만해도 소름이 끼칠 지경이다.” “1846-1847년의 혹심한 공황의 결과 많은 공장들은 조업을 단축하였고, 그 밖의 공장들은 완전히 문을 닫았었기 때문에 공장노동자들은 극심한 고통을 받고 있었다는 사실을 상기할 필요가 있다. 그 때문에 많은 수의 노동자가 매우 궁핍한 상태에 처하게 되었고 많은 사람이 빚을 지게 되었다.” K. 마르크스(김수행역), 자본론I(상), 비봉출판사, 1989, 310쪽. 이뿐만 아니라 자유주의사상이 지배하던 자본주의초기모습의 빈곤문제에 대한 기술은 자본론 제1권의 여러 군데에서 확인할 수 있다.

6) “자본은 사회에 의해서 강요당하지 않는 한 노동자의 건강과 수명에 대해서 조금도 고려하지 않는다. 육체적 및 정신적 퇴화, 조기사망, 과도노동의 고통 등에 관한 불평에 대해서 자본은 다음과 같이 대답한다. 그러한 고통이 우리의 쾌락(이윤)을 증가시켜 주는데 어째서 우리가 가책을 느껴야 하는가? 라고.” K. 마르크스(김수행역), 위의 책, 345쪽.

7) 이런 빈곤문제에 대한 논란을 거치면서 영국에서는 15시간 노동법이 제정되었고 8시간 노동을 위한 투쟁이 벌어졌고, 선거권과 노동3권에 대한 요구가 나타나기 시작했다.

을 위한 새로운 권리의 창출이며 투쟁으로 역사발전의 동기가 되었다.

근대사회의 기본이미지를 제시한 로크의 이론은 소유권절대주의에 기초하고 있었다. 이 소유권절대주의사상은 군주1인의 소유권만을 인정했던 중세논리에 대한 대항이론이지만 시민혁명후 근대사회의 기본논리가 되었다. 노동을 통한 소유의 보장, 그리고 이 소유권에 기초한 지배관계의 설정은 무산자계층에게는 무권리의 상태 그 대로이다.

로크의 노동에 의한 소유권의 전개이론의 요점은 다음과 같다.⁸⁾ “토지와 지상의 모든 것은 인류의 생존을 위한 인류의 공유재산으로 어느 누구도 이 공유재산을 독립적으로 소유할 수는 없다. 다만 공유재산은 노동을 통하여 사유재산화된다.” “사람은 누구도 자신의 일신에 대해서는 소유권을 갖는다. … 그의 신체의 노동, 그의 손이 하는 일은 바로 그의 것이라고 말할 수 있다. 거기서 그가 자연이 공급해준 대로의 상태(즉 자연 그대로의 상태)에 있는 것으로부터 끄집어 낸 것은 무엇이든 간에, 그는 그것에다 그의 노동력을 투입한 것이며 또한 무엇인가 자기 자신의 것을 부가한 것이 되는데 이렇게 함으로써 그것은 그의 소유물로 되는 것이다.”⁹⁾ 노동과 소유를 자신의 소유물로 하는 이성적 인간으로서 근대 부르주아적 시민과 그 부르주아적 권리를 처음으로 이성적으로 근거 지운 것이다.¹⁰⁾

그러나 이 논리의 절대화는 화폐와 무한정한 부의 축적의 가능성을 인정함으로써 유산자와 무산자의 양대계급의 분화를 논리적으로 인정한다. 로크는 사유재산이 성립된 계기를 노동을 투입했다는 사실뿐만 아니라 투입된 노동의 생산성·창조성을 강조한다. 이를 통해 절대적 불가침적 재산의 개념을 만들어낸다. 그리고 사유재산을 자기보존을 위한 필요한 물건에 한정하지 않고 재산의 양도가능성을 인정하며 나아가 화폐에 의한 재산의 무한한 축적가능성을 승인하고 있다. 여기서 봉건체제를 부정하고 자본주의가 발전하는데 필요한 ‘노동에 의한 재산권론’이 전개되고 있다.¹¹⁾

그런데 이러한 경제적 관계는 정치적으로 확장된다. 그의 사회(국가)계약설은 제

8) John Locke, Two Treatise of Government, Cambridge Univ. Press, 1960. 번역으로는 다음을 참조하였다. John Locke(이극찬역), 통치론, (세계사상전집 제34권, 삼성출판사, 1979, 49-223쪽 수록). 로크의 이론에 대한 평가에 대해서는 다음을 참조하였다. 吉田傑俊, 現代民主主義の思想, 青木書店 1990, 39쪽.

9) John Locke, 위의 책, 305-6쪽; John Locke(이극찬역), 위의 책, 70-71쪽.

10) 吉田傑俊, 앞의 책, 42-43쪽.

11) 杉原泰雄(석인선 역), 인권의 역사, 한울, 1995, 25쪽.

한적 선거제를 인정하는 것으로 일정 재산이 있고 세금을 내는 정도에 따라 차등 선거권을 인정하고 있다. 이를 통해 교양과 재산을 가진 제3신분인 젠트리의 일원적 지배를 가능하게 만들었다.¹²⁾ 부르주아의 선거참여 폭을 넓힌 1832년의 선거법은 선거권을 일정 재산권 소유자에 한정하였다.¹³⁾ 따라서 위의 법률은 계급적으로는 산업혁명 이후 증대한 부르주아지에게 의원의 선거권을 부여함으로써, 정치적으로나 경제적으로나 그들을 영국의 지배계급으로서 그 지위를 승인한 것이었다.

앞서 본 과도노동과 빈곤, 사망의 문제는 부르주아계급의 지배가 있는 이후의 문제라는 점에서 당시의 국가는 자본의 욕구를 그대로 수용했고 그 결과는 무산자에게 비참한 것이었다. 그러나 이러한 상황이 지속된 것은 아니었다. 시민혁명의 진행 과정에서 근대시민계급이 보여준 행태 즉 사유재산권의 절대성, 대의제 민주정치 그리고 대의제 민주주의의 태두리내 안에서 근대시민계급에 정치적 주도권을 확보해 주기 위한 제한선거제도 등은 근대시민계급의 반민주적 지향성을 단적으로 보여주는 제도적 표현이다. 그 중 사유재산권의 절대성과 제한선거제도에 입각한 대의제 민주정치는 이념과 제도로서의 자유주의를 연결하는 핵심고리라 할 수 있다.

그러나 자유주의적 이념이나 제도를 방패로 근대시민계급이 계급적 지배를 관철할 수 있었던 것은 결정적인 내부균열이 표출되지 않은 산업자본주의 단계 이전의 극히 한정된 시기에 불과하였다. 자본운동 즉 자본(M) → 상품(C, 생산수단과 노동력의 결합) → p(생산과정) → 증대된 상품(C') → 자본(M')이라는 자본주의 생산법칙에 따른 자본주의발전은 자본과 노동의 불균등한 관계로 자본가의 자본축척과 노동자의 극심한 궁핍을 초래한다. 이러한 상황에서 노동자의 자각과 함께 노동자의 노동운동이 전개되어 영국에서는 차아티스트운동으로, 프랑스에서는 1848년 혁명으로 나타난다. 특히 영국의 경우 산업혁명을 계기로 생산력이 비약적으로 발전

12) 부르주아계급이 선거권을 쟁취하는 것 역시 매우 힘든 과정이었다. 18세기 말의 영국(잉글랜드·웨일즈·스코틀랜드) 및 아일랜드의 총인구는 1,400만 명이었는데 그 중 유권자 수는 16만 명에 불과했다. 또한 선거구는 봉건시대 이래의 것이 그대로 유지되어 자본주의발전의 중심에 있는 버밍햄이나 맨체스터 등과 같은 신흥 도시는 의원을 선출할 수 없었다. 이런 문제는 1832년 6월에 선거법 개정이 되면서 해결되었다.

13) 성년 남자로서 연 10파운드 이상의 등본 보유자 및 기타 자유 보유권 이외의 보유자(19조), 60년 이상의 기한으로 연 10파운드 이상 혹은 20년 이상의 기한으로 연 50파운드 이상의 정기 보유자 및 연 50파운드 이상의 지대를 지불하는 차지인(20조)에게 선거권을 부여하였다. 그 결과 선거권자의 수는 도시를 포함하여 1831년에는 43만 명이었으나, 1832년에는 65만 명으로 되었다. 또한 동법은 종래 도시 선거구 중 56개 선거구를 폐지하고(1조), 30개의 도시 선거구의 선출 의원을 각각 1명으로 제한(2조)함으로써 144개의 잔여 의석을 대도시, 신흥 도시 및 인구가 많은 지방 선거구에 배분하였다.

하자 자본주의 사회에 내재하는 계급적 모순이 차츰 현재화된다. 그 결과 사회경제적으로 소외된 민중계급은 정치적 자기 표출의 돌파구를 찾기 위하여 계급적 억압 구조로 특징지어지는 제반 선거제도에 대해서 이의를 제기하기 시작했다.

1836년에 영국에서 일어난 차아티스트운동은 부르조아지에게만 선거권을 부여한 1832년의 선거법개정과 빈민에게서 선거권을 박탈한 구빈법(Poor Act)에 반대하여 노동자계급이 세계 최초로 일으킨 합법적 정치운동으로 1867년의 제2차선거법 개정, 1884년의 제3차선거법 개정으로 이루어지는 일련의 선거권의 확대는 피지배계급의 정치적 성과라고 할 수 있다. 이것은 이전까지의 제도로서의 자유주의가 보통 선거권의 확립과 함께 제도로서의 자유민주주의로 바뀌는 전환점이 된다. 즉 이러한 선거권 확대의 의미는 이전의 정치적 자유주의가 적어도 정치부분에서 계급적 편향성을 지양하고 민주주의 이념을 부분적으로나마 수용함으로써 자유민주주의로 불릴 수 있게 되었다.¹⁴⁾

그러나 정치적 권리의 확장이 노동문제와 빈곤문제를 해결하는 데에는 한계가 있었다. 일단 소유가 시작되어 모든 지역 모든 물건에 대한 소유권이 정해진 이후 그리고 이것이 법률에 의한 보장이 이미 확립된 상황에서 이를 정치적으로 영향을 주는 데에는 한계가 있었다. 따라서 유산자층의 횡포에 맞서는 방법은 소유권의 제한 밖에는 없게 된다. 본격적인 자본과 노동의 대립이 나타나면서 이 대립을 해소하고 노동자계급의 생존을 보장하는 법이념과 체계가 형성된다. 이러한 형성은 노사대립의 결과이기도 하지만 자본주의 자체내의 문제점이 공황으로 표출되면서 자본의 입장에서 필요가 생겨났다.

자본과 노동의 대립은 초기에는 기계파괴운동 등과 같은 형태로 전개되었다. 그러나 그 방향은 얼마되지 않아 사회주의이론의 성장과 발전의 도움으로 논리화되기에 이른다. 제2인터내셔널의 창립과 8시간 노동의 보장은 자본에 대한 노동의 승리이기도 했다. 나아가 사회권의 이념이 등장한다. 사회권은 종래 시민법상의 인간관

14) 선거권의 확대결과 보통선거권이 각국에서 실현되게 된 것은 다음 표에서 보듯이 19세기 말 20세기초였다.

* 각국에서 보통선거가 인정된 년도

	남자	여자
영국	1918	1928
미국	1870	1920
프랑스	1848	1944
독일	1871	1918

을 전제로 하여 이를 보충하는 형태로 전개된 것이지만 이것은 노동력 상품이라는 개념이 가지는 특수성을 반영한 것이었다. 즉 자유권보다는 인간다운 생활을 보장하려는 사회권은 인권개념을 확대시킨 것으로, 고립된 개인의 인권이 사회공동체에 참여하는 구성원의 권리로서 외연이 확장되었다. 이 새로운 인권의 고찰은 19-20 세기초의 노동문제나 사회불안정을 배경으로 하면서 제1차 대전 후에 발생한 독일의 바이마르헌법을 시작으로 유럽제국의 강한 영향을 미쳐, 각종의 사회권(양성의 평등, 가정이나 모성의 보호, 사회보장, 노동자의 단결권, 교육을 받을 권리, 사유재산의 절대성의 제한 등)이 선언 보장되기에 이른다.

사회권의 등장과 일반화는 노동의 요구만은 아니었다. 자본주의 사회의 공황은 정기적으로 발생하면서 노동 자본 양측에 많은 고통을 주었다. 자본의 입장에서조차 사회권의 보장이 경제적 문제를 해결하는데 도움이 된다는 것을 깨닫기 시작했다.

통상 공황이란 생산과 소비의 불균형을 말한다. 공황이 발생하는 이유는 생산의 과다 때문이다. 이 생산의 과다는 무정부적 생산이라는 소유권의 개별성에 근거한 것이며, 자신의 상품가치를 실현해야만 이윤을 추구할 수 있는 무차별적 경쟁시스템에 기인한다. 자본가는 자신의 상품을 실현하기 위해서 가격을 낮추어야 하고 노동임금을 낮추는 것은 그 하나의 방법이다. 그러나 노동임금의 삭감은 소비력의 감소로 나타날 수 밖에 없다. 자본 사이의 과도한 경쟁의 결과 소비는 위축되지만, 생산은 과다해지는 문제가 발생한다. 그래서 소비되지 않는 생산물은 재고로 쌓이고 재고량의 확대는 생산과정을 중단시키지 않을 수 없게 된다. 생산과정의 중단은 노동의 해고이며 노동자는 임금에서 자유로운 존재이자 동시에 소비에서도 자유로운 존재가 되어 상품교환경제는 자연경제로 전락한다. 그 결과 자본은 이윤추구가 안 되고, 노동자는 생활이 불가능한 상황으로 빠져 들게 된다.

이런 문제점을 제일 정확히 본 것이 케인즈경제학이다.¹⁵⁾ 종래의 자유시장에 대한 확신은 로크적 시민사회의 자율과 자치의 능력에 대한 믿음으로부터 나오는 아담스미스의 '보이지 않은 손'에 의한 자유 시장(free market)론이었다. 그러나 이 자유 시장의 붕괴는 인간에게 엄청난 고통을 주었고, 사회적으로 관리되는 시장(즉 사회적 시장 social market)에 대한 믿음으로 이어졌다. 사회적 시장의 정책은 유효소비의 촉진이며 이를 담당하는 주체가 국가로 설정되었다.

생산과 소비의 불균형으로 인해 야기되는 공황문제를 해결하기 위해서 국가의 적

15) John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936.

극적 개입을 통한 유효수요의 창출이며 이를 인해 노동3권의 인정, 재정·금융행정 등의 인정, 적자예산 정책등인데, 이를 규범적으로 수용한 것이 헌법상의 인간다운 생존권이며 헌법상 사회적 법치국가 내지 복지국가로 표현되었다.

자유주의 교리에 철저했던 미국이나 영국과 같은 나라들에서도 1929년 대공황이 벌어지면서부터 자본주의체제의 안정을 위하여 국가의 적극적인 개입의 필요성을 주장하는 소위 ‘케인즈주의’의 영향을 받은 경제정책이 채택되기 시작한다. 이러한 흐름은 제2차 세계대전 이후에 더욱 본격화되어 이제는 대부분의 자본주의 국가에서 국가가 소유하고 운영하는 방대한 규모의 공공부문이 등장하게 된다.

소위 수정자본주의는 적어도 이윤추구가 가능한 사적시장과 국가가 관리하는 사회적 시장(공공부문)의 구별을 통해서 노사대립과 빈곤의 문제를 어느 정도 해결하여 왔다고 평가할 수 있다. 유럽에서의 공공부문은 공기업, 사회보장, 의료, 교육, 주택 등에 이르기까지 공공성을 인정함으로써 광범위한 사회적 안전판을 설정하여 왔으며, 이런 제도들은 인권의 세계화 과정에서 많은 신생국들의 헌법에까지 반영되었다.

III. 신자유주의와 빈곤문제의 일상화

1. 신자유주의의 전개과정

역사의 어느 시점부터 수정자본주의의 실패가 말해지기 시작했다. 즉 시장의 실패만큼이나 국가의 실패 역시 심각한 문제를 초래하고 있다는 비판이다. 이런 비판은 주로 보수주의계열의 신자유주의를 지향하는 학자들로부터 시작되었다. 특히 자유주의를 신봉하는 프리드먼이나 하이에크류의 경제학이 현실사회주의권의 몰락과 함께 부각되기 시작했다.

1940년대 이후 케인즈 경제학에 의해 완전히 비주류의 자리로 밀려났던 하이에크가 이른바 ‘세계화’시대에 다시 재등장하게 된 것은 자본주의의 내적인 문제와 결부되어 있다.¹⁶⁾

16) John Ranelagh, *Thatcher's People: An Insider's Account of the Politics, the Power, and the Personalities*, 1991.

하이에크의 '신자유주의'는 1950~60년대의 장기호황이 끝나고 세계적인 불황이 시작된 후 케인즈주의적 전통이 가장 약했던 나라에서부터 정부정책으로서 도입되기 시작했다. 자본주의 불황을 극복하는 방법의 하나로 채택된 것이 '비용을 줄이는 방식'이었다. 비용은, 힘없는 부문, 즉 사회적으로 혹은 개별 기업 안에서 비용을 줄여도 별 저항이 없는 노동자, 농민들에 대한 복지 부문에서 주로 시작되어 공공 부문의 경비 지출로 연결되었다. 게다가, 세계적인 불황이 70년대 이후 90년대 말까지 이어지는 가운데 각 나라는 단순히 경제적인 측면뿐만 아니라 사회 전체적으로도 신자유주의적 시스템으로의 보다 철저한 전환을 필요로 하게 되었다.

서유럽에서 본격적인 공공부문의 확대는 제2차 세계대전 이후 '사회민주주의 정당'의 집권을 통하여 이루어졌다. 이들은 본질적인 '생산수단의 사회화'는 이루어 내지 못했지만, 주로 복지분야를 중심으로 자본주의적 공공부문의 형성과 확대에 큰 몫을 했다. 이것은 현대자본주의 사회의 공공부문이 사적 자본의 이윤생산에 궁극적으로 복속하면서도, 한편으로는 세계 제2차대전 이후의 정치상황을 반영한 것으로 자본가계급과 노동자계급세력간의 타협의 산물이라는 의미를 가지고 있음을 보여주는 것이다.

오늘날 주요 선진자본주의 국가들에서 국가재정은 각국 GDP의 절반 이상을 차지하고 있는 상황이다. 따라서 국가재정의 규모와 세출, 세입의 내용은 독점자본과 노동자계급간의 정치적·경제적 투쟁의 주요한 대상이 아닐 수 없다. 노동자계급은 자신의 경제적·사회적 재생산을 관철하기 위해서는 재정규모의 확대, 재정을 통한 소득의 재분배와 사회보장, 공공서비스의 확대가 이루어져야 하는 것은 말할 것도 없다. 독점자본의 입장에서 보면, 공공부문이 궁극적으로 자신의 요구에 부응하는 것임에도 불구하고, 자신의 직접적인 지배로부터 상대적으로 자유로운 성가신 영역일 수밖에 없다. 바로 이점이야말로 독점자본이 신자유주의적 전환과 함께 공공부문을 공격하는 핵심적인 이유이다.¹⁷⁾

신자유주의가 공공성을 공격하는 주요논거로는 공공부문의 관료성과 비효율성, 사회보장의 남용 등의 폐해를 들고 있다. 실제로 서유럽에서 1960년대 말 이후 공공부문에 대한 관료주의적 행정은 대중들의 지탄의 대상이 되었고 사회적 쟁점으로 부각되었다. 독점자본은 이러한 상황을 적극 활용하여 공공부문을 자신들의 지배하로 되돌려 놓는 호기로 끌어들이는데 성공하였다. 드디어 1979년 영국의 대처 보

17) 박병섭, "공공부문에 대한 규범적 접근", 민주법학 제23호, 2003, 18-19쪽.

수당 정권을 필두로 해서 그 동안 엄청난 규모로 성장한 공공부문의 주요 영역들을 사유화하는 것이 세계적인 유행이 되었다. 특히 동구권이 몰락하면서 드러난 경제 활동의 관료주의적 병폐는 이들에게 더욱 힘을 실어주었고, 신자유주의적 공세는 현재까지도 진행중이다.

현재 세계경제는 미국 등의 몇몇 중심부 국가와 이들이 주도하는 국제기구, 국제 협약 그리고 초국적 자본이 지배한다. 이들은 세계화 시대의 ‘인위적 질서’이다. 따라서 제3세계에서 신자유주의의 도입은 WTO, IMF, 세계은행과 같은 초국적 기구나, 초국적 (금융)자본의 압력에 의해서 진행되었다. 우리나라의 경우에는 IMF 위기에 이들 초국적 자본과 그들의 이해관계를 대변하는 초국적 기구에 의해서 공공 부문 구조조정이 이루어진 것은 이런 연유 때문이다.

1997년 말 외환위기 직후 집권한 김대중정부는 규제완화, 노동시장 유연화, 공기업 사유화, 개방화 등 IMF가 요구하는 종속적인 신자유주의적 구조조정 프로그램을 성실히(?) 이행함으로써 사회불평등과 경제체제의 불안정과 종속성을 심화시켜왔다. 동시에 현상적으로는 일정 정도 국가복지를 강화하는 경향을 보이기도 하였으나, 그만큼 불평등이 심화되고 실업 등 사회적 위험이 확대되고 있다는 것을 의미한다.

2. 신자유주의이론가로서 하이에크

이에 따라 단순히 경제이론이 아니라 사회철학적으로 신자유주의적 논리를 체계화한 사상가가 더욱 부각되었다. 대표적인 학자로 들 수 있는 것이 하이에크이다. 그의 이론을 통해서 왜 신자유주의사회에서는 빈곤문제가 일상화될 수 밖에 없는 필연적 이유를 찾을 수 있다.

인류사에서 하이에크(Friedrich August von Hayek, 1899-1992)만큼 일관되고 집요하게 자유(liberty, freedom)를 옹호한 사람도 없을 것이다. 자유를 주창한 하이에크의 대표적 초기저술로는 1944년 출간된 『노예의 길』(The Road to Serfdom)을 들 수 있다. 이 책에서 하이에크는 사적 소유의 폐지와 계획경제를 골간으로 한 사회주의는 전체주의로 갈 수 밖에 없다고 주장하였다.

하이에크가 공격한 주대상은 사회주의와 복지국가이었다. 그는 복지국가가 개인의 창의적 경제활동을 질곡함으로써 급속한 경제성장을 저지하고 있으며 정의로운 사회구현을 방해한다고 주장하였다. 하이에크가 자유를 찬미하는 이유는 “물질성

장”을 중요하게 보았기 때문이다. 성장을 위해 필요한 것이 바로 자유이었다.¹⁸⁾

하이에크식의 자유란 사적 소유의 자유를 말한다. 특히 상당한 재력을 가진 개인 소유주, 즉 부자의 중요성을 지적하는데, 이들은 생계에 속박되지 않는 자유를 누리는 사람들로서 미래의 현실이 될 수도 있을 여러 가지 시도를 수행할 수 있기 때문이다. 그러나 그가 찬미하는 자유는 유산자의 자유일 뿐이다.¹⁹⁾ 왜냐하면 그는 경제성장의 성과가 모든 사람에게 적절하게 분배되는 것이 아니라 불평등을 낳더라도 묵인해야 하며 오히려 불평등이 불가피하다고 주장한다.²⁰⁾ 심지어 불평등을 극복하려는 제반 시도를 포기하여야 한다고 주장한다.

IV. 소유 중심 사고의 극복

결론적으로 말하면 하이에크의 자유는 억압이데올로기에 불과하다. 오늘날 세계 자본주의가 비록 하이에크식 논리대로 가고는 있지만, 그것은 반역사적인 것이며 새로운 재앙을 준비중일 뿐이다. 신자유주의는 바로 자본주의 초기인 18세기로의 회귀이며, 역사의 반동이다. 자유주의가 봉건적 질곡으로부터의 해방이라는 진보성을 가졌다고 한다면, 그 상대적 진보성은 이후 인류의 역사에서는 극복되어야 할 또다른 질곡이다. 그리고 그 질곡의 내용 중 핵심적인 것이 바로 소유권 중심의 자유주의 이데올로기인 것이다.

신자유주의의 반역사성은 반인권성에도 연결된다. 자유주의 극복의 역사는 바로 인권과 민주주의 발전의 역사이기도 하기 때문이다. 신자유주의는 차별의 정당화, 불평등의 찬미를 정당화하는 이데올로기로 사람을 우월한 인간과 열등한 인간으로 나누는 것으로 ‘20:80 사회’를 만들려고 하고 있다. 그리고 그것은 공동체 유지의 근간이 되는 사회적 연대성의 말살을 가져올 뿐이다.

18) “자유로울 때만 다양한 시도가 가능하고, 그러한 다양한 시도들 중 가장 효율적인 것이 자연스럽게 확산되면서 경제성장에 기여한다는 것이다. 만약 개개 인간에게 자유가 부여되지 않는다면, 다시 말해 자원이 배타적, 특권적, 독점적 조직에 의해서 운영된다면 이는 새로운 시도들이 저지되는 것을 의미하고 이는 곧 경제성장의 질곡으로 귀결된다”는 것이다. Hayek(김균역), 『자유헌정론I』, 자유기업센터, 1996, 96쪽 이하.

19) 이상수, “하이에크, 자유의 투사인가? 독재자의 앞잡이인가?”, 민주주의법학연구회 심포지움 『신자유주의와 민주법학』, 2001, 337쪽 이하.

20) Hayek(김균역), 앞의 책, 86쪽 이하.

빈곤문제의 극복은 신자유주의의 극복 문제이다. 신자유주의 공공부문의 구조조정작업은 여전히 진행중이다. 공기업의 구조조정, 사회보장의 축소, 서비스산업의 대외개방, 노동의 비정규직화를 넘어 지금은 교육과 의료부문으로 넘어서 오고 있다. 특히 교육영역에서 국립대학의 사영화정책(독립법인화 정책), 자립형 사립고의 확대정책, 전문대학원의 확장정책 등은 대치에서 법제화를 둘러싼 갈등으로 이어지고 있다. 이런 점에서 공공부문의 사영화 저지는 인권운동이 되지 않을 수 없다. 나아가 지금 절대적 빈곤계층에 대한 생존권을 보장하는 정책을 취하는 것이 우선적으로 필요하다. 이것이 현재 인권운동의 중요 사안이다.

주제어 : 인권, 빈곤, 신자유주의, 민주주의

[abstract]

Poverty and Human Right

Lim, Chae-Hong^{*}

Poverty is hunger. Poverty is lack of shelter. Poverty is being sick and not being able to see a doctor. Poverty is not having access to school and not knowing how to read. Poverty is not having a job, is fear for the future, living one day at a time.

The Problem of poverty in Korea was the result of IMF-Crisis. The neoliberalistic policy of the government prepares the road to poverty and (social and economic) polarization.

Neoliberalism is political philosophy and movement beginning in the 1960s that de-emphasizes traditional liberal doctrines to achieve progress and social justice by more pragmatic methods, especially an emphasis on economic growth. Because of close association between this philosophy and neoclassical economics, and confusion with the overloaded term "liberal", the term neoclassical philosophy is advocated by some.

The International Monetary Fund (IMF) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the policies they impose: reducing labour costs, reducing public expenditures and making work more flexible.

The movement toward the neoliberal utopia of a pure and perfect market is made possible by the politics of financial deregulation. And it is achieved through the transformative and, it must be said, destructive action of all of the political measures that aim to call into question any and all collective structures that could serve as an obstacle to the logic of the pure market.

^{*} Professor, College of Law, Yeungnam University

This tutelary theory is a pure mathematical fiction. From the start it has been founded on a formidable abstraction. The neoliberal programme draws its social power from the political and economic power of those whose interests it expresses: stockholders, financial operators, industrialists, conservative or social-democratic politicians who have been converted to the reassuring layoffs of *laissez-faire*, high-level financial officials eager to impose policies advocating their own extinction.

In this paper I proposed affirmative action to reduce poverty. The goals are to eradicate extreme poverty and hunger, to achieve universal primary education, to promote gender equality and empower women etc.

Keywords : Human Right, Poverty, neoliberalism, democracy