

경제민주화, 어떻게 할 것인가?*

이 승 훈 (서울대학교 명예교수)

우리나라 헌법 119조의 원문은 다음과 같다.

제1항 대한민국의 경제질서는 **개인**과 **기업**의 **경제 상의 자유와 창의를 존중함을 기본**으로 한다.

제2항 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 **통한 경제의 민주화**를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

최근 정치권과 사회 각계에서 거론하고 있는 경제민주화의 구체적 내용을 보면 위 제2항의 원문에 열거된 “균형있는 경제주체간의 조화” 등의 사안을 벗어나지 않기 때문에 고딕체로 표시한 “**통한 경제의 민주화**를” 부분은 삭제한다고 해도 별 문제가 없을 것 같다. 경제민주화라는 작명이 따로 필요하지 않을 것 같다는 말이다.

그런데 ‘민주화’라는 어휘가 담고 있는 의미를 두고 소모적 논란이 많다. 정치의 민주화는 정치적 의사결정을 1인1표로 하도록 바꾸는 변화다. 그런데 경제의 자원배분은 1인1표가 아니라 1원1표로 결정된다. 모든 상품은 그 값을 내는 사람에게 배정되기 때문이다. 경제민주화라는 용어 때문에 경제도 1원1표 아닌 1인1표로 해야 한다는 견해가 의외로 널리 퍼져 있다. 그러므로 경제의 민주화를 논의하기 전에 경제적 자원 배분을 1인1표의 방식으로 처리한다는 의미가 무엇인지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

* 본 원고는 2012년도 한국경제학회 주최로 개최된 정책세미나(2012. 10. 25(목), 국회입법조사처 대회의실), 「경제민주화」 어떻게 할 것인가?에서 발표한 내용을 정리한 것임.

1. 제1항이 선언한 경제적 자유

제1항이 선언한 경제적 자유는 각자가 자신의 생계를 책임져야 할 것을 요구한다. 스스로 자신의 생계를 책임지는 생생한 사례는 로빈슨 크루소다. 크루소는 모든 것을 직접 생산해야 했으므로 열심히 일했으면 그만큼 소비생활이 풍요로웠고 게으름피웠으면 궁핍했다. 사회적 분업이 고도화한 현대의 경제생활에서도 시장경제는 각자의 생계를 각자 스스로 책임지도록 요구한다.

현대인 가운데 자신이 쓸 물자를 스스로 만드는 사람은 없다. 그렇지만 내가 어떤 물자를 사용하려면 누군가가 그 물자를 생산해야 한다. 크루소는 자신이 쓸 물자를 스스로 만들지만 현대인은 자신이 만들지 않고 남들이 생산하도록 이끈다. 그러나 다른 사람들은 노예가 아니므로 강제로 부릴 수가 없다. 내게 필요한 물자를 만들도록 일을 시키려면 나는 그들이 그 일을 하겠다고 동의할 만큼 적정한 대가를 지불해야 한다. 상품의 시장가격은 바로 그 상품을 만드는 일에 참여한 모든 사람들에게 지불하는 대가의 합이다.

상품 값을 지불하는 데 쓸 소득은 내가 일을 해주고 받는 대가에서 나온다. 비록 나는 직접 필요한 물자를 만들지는 않지만 생업에서 번 소득을 지출함으로써 다른 사람들을 동원하여 내가 원하는 물자를 생산하게 하는 것이다. 직접 생산하는지, 또는 우회하여 다른 일을 해서 벌어들인 소득으로 구입하는지의 차이는 있으나 일을 해야 물자를 얻을 수 있다는 사실은 무인도의 크루소와 시장경제의 현대인이 함께 공유하는 공통점이다.

소득이 낮아서 상품을 구입하지 못하는 상황을 달리 설명하면 내가 원하는 상품의 생산에 사람들을 동원하지 못하는 경우다. 크루소가 직접 만들지 못하는 물자는 소비하지 못하는 것처럼 시장 경제에서는 돈이 없으면 어느 것도 소비하지 못한다. 시장경제는 돈이 많을수록 더 많은 사람을 동원하여 필요한 상품을 더 많이 얻는 1원1표의 원칙이 통용되는 경제다. 제1항의 조문이 허용하는 경제적 자유는 사람들로 하여금 적법한 틀 내에서 더 많은 소득을 추구할 수 있도록 허용한다. 그러므로 경제적 자유를 기본으로 하는 제1항은 결과적으로 1원1표의 원칙을 채택한다.

혹자는 1원1표 주의를 1인1표의 민주적 원칙에 배치되는 황금만능주의라고 비판한다. 이 비판이 맞다면 황금만능주의를 벗어나기 위해서는 사람들이 각자의 생계를 스스로 책임지지 말고 남에게 의존해야 한다. 물론 부정한 방법으로 소득을 얻은 사람이 1원1표를 행사하는 것은 부당하다. 그렇지만 부정한 소득은 엄정한 법치가 다스려야 할 대상으로서 그 때문에 각자 자신의 생계에 대한 책임까지 포기해야할 이유는 될 수 없다.

2. 제2항의 경제 민주화

민주정치의 기본은 1인1표의 원칙이다. 그러므로 1원1표 주의를 버리고 1인1표 방식으로 자원배분을 결정하는 것을 경제민주화라고 말할 수도 있다. 만약 자원배분을 1원1표 아닌 1인1표로 결정한다면 직접 또는 우회적으로 생산할 능력이 없는 사람도 해당 물자를 소비하는 일이 일어날

수 있다. 그리고 만약 직접적 또는 우회적 생산에 참여하지 않은 사람이 해당 물자를 소비한다면 생산에 참여한 사람들의 몫은 그만큼 줄어들 수밖에 없다. 예컨대 국가가 세금을 징수하여 대가를 지불한다면 납세자 가운데 누구는 ‘대가 없이 생산에 동원되는’ 부담을 떠안은 반면 누구는 그 덕으로 생계를 유지하게 된다.

1인1표의 원칙을 경제에 적용하면 사람들의 생계를 책임지는 주체는 개인이 아니라 사회다. 그리고 평범한 능력의 다수가 출중한 능력의 소수를 숫자로 제압하므로 다수의 인구가 자신의 생계를 남에게 의지하는 결과를 초래하기 쉽다. 각자의 생계는 기본적으로 스스로 책임진다는 원칙을 관철하려면 1인1표의 원칙이 불가피하다. 그러므로 제1항의 1인1표 원칙과 함께 하는 제2항의 경제민주화는 1인1표에 의한 자원배분과는 같을 수가 없다. 헌법이 서술한 경제민주화는 결국 1인1표 원칙을 유지하면서 다수 국민의 생활 향상을 도모할 수 있도록 시장의 질서를 정립하는 것인데 다만 정파별로 주장하고 있는 시장질서의 내용이 다를 뿐이다.

3. 시장의 상별기능과 민주적 통제

시장경제에서 각 개인은 자신의 생업에서 소득을 얻고 그 소득으로 다른 사람들의 생업이 생산해낸 재화와 용역을 구입하여 생활한다. 자신의 생업이 생산한 물자가 널리 팔리면 그 사람은 높은 소득을 얻지만 그렇지 못하여 전혀 팔리지 않는다면 아무리 열심히 일했어도 소득을 얻지 못한다. 시장경제에서는 원하는 재화와 용역을 더 많이 소비하려면 더 높은 소득을 얻어야 하고, 생업 선택의 자유를 가진 이기적 개인은 더 높은 소득을 주는 생업을 찾아서 끊임없이 움직인다.

생업의 소득은 그 생업이 참여하여 생산한 상품이 얼마만큼 좋은 값에 얼마나 많이 팔리는가에 달려 있다. 사람들이 많이 원하는 상품은 좋은 값에 잘 팔리게 마련이고 시장경제의 개인은 좋은 값에 널리 팔리는 물자를 생산하는 생업을 찾아 나선다. 시장은 결국 이기적 개인들로 하여금 각자 자신의 이익을 위하여 사람들이 더 많이 원하는 상품의 생산에 자원과 노력을 투입하도록 유도한다.

수요공급의 법칙을 따르는 가격을 비롯한 각종 시장신호는 지금 사회적으로 더 많이 필요한 상품의 생산은 더 높은 소득으로 포상하고, 반대로 덜 필요해진 상품 생산은 소득 삭감으로 징벌한다. 이 상별기능이 제대로 작동할 때 시장은 자유방임 상태의 이기적 개인들로 하여금 자원과 노력을 사람들이 원하는 용도에 투입하도록, 자원을 효율적으로 배분하도록 이끈다. 제1항은 결국 시장의 상별기능을 존중한다는 선언인 셈이다.

그런데 시장의 경쟁과 상별은 정해진 규칙에 따라서 펼쳐지고 이 규칙을 결정하는 것은 정치다. 현대의 민주사회는 구체적 자원배분에 대해서는 1인1표를 적용하지 않더라도 시장제도와 규칙은 1인1표의 방식으로 결정한다. 아동 노동을 금지하고 주노동시간을 40시간으로 제한하며, 최저임금제와 장애인고용을 의무화하고, 피고용자를 함부로 해고하지 못하도록 하는 고용보호법제 등은

모두 1인1표 방식으로 채택한 규범이다.

다수결 또는 과반수의결로 시장의 질서를 정하는 정치적 조치를 ‘시장의 민주적 통제 (democratic control of market)’라고 부른다.¹⁾ 아마 경제민주화의 실체는 결국 자원배분 자체를 직접 민주적으로 결정하자기보다는 ‘균형 있는 성장, 적정한 소득분배, 시장지배·경제력 남용 방지’의 성과를 거둘 수 있도록 시장제도와 규칙을 민주적으로 결정하자는 것으로 보아야 할 것이다. 즉 제1항과 함께 가는 제2항의 경제민주화는 시장 상벌기능의 기본을 유지하는 ‘시장의 민주적 통제’를 뜻하는 것으로 보인다.

산업혁명 이후 본격적으로 등장한 시장경제는 모든 전근대적 통제를 배격하고 개인의 자유를 최대한 허용하였다. 이 변화를 모든 인간의 자유화로 보지 않고 자본가들의 자유와 권리를 최대한 창달시킨 변화로 보기도 한다.²⁾ 교환은 가장 자연스러운 인성의 발현과정일 수 있다. 그렇지만 당시 제도화한 자유시장경제는 자유주의자들이 절대군주로부터 정치적 권력을 탈취한 뒤에 자신들의 이익 창달을 위하여 만들어낸 시대적 산물이라는 것이다.

그런데 차티스트운동 등 19세기의 각종 정치사회운동이 선거권을 결국 모든 성인에게로 확대하고 평등선거가 일반 국민들의 정치참여를 활성화하면서 시장경제의 기본 틀에도 변화가 일어났다. 다수 대중의 뜻이 정치사회적 결정에 반영되고 이에 따라서 자본가들로부터 노동자들의 권익을 보호하는 ‘시장의 민주적 통제’가 나타나기 시작하였다. 이 통제는 노동3권처럼 그 동안 무시되어 오던 노동자들의 정당한 재산권을 인정하고 보호하는 형태로 전개되기도 하였지만, 고용보호 법제처럼 노동자들의 권익을 확대하기 위하여 기업 또는 자본가들의 정당한 재산권을 제한하는 방향으로 나타나기도 하였다.

‘시장의 민주적 통제’가 추구하는 가치는 분명하다. 아직 한창 배우고 자라나야 할 아동을 노동 현장에서 혹사할 수 없고, 성인이라 할지라도 너무 낮은 임금을 받으면서 과다하게 노동하는 것은 바람직하지 않다. 노동자들의 열악한 교섭력은 강화되어야 한다. 장애인도 스스로 생존하도록 일 자리를 가져야 하고, 모든 노동자의 일자리는 결격이 사회적으로 입증되지 않는 한 보호받아야 한다는 것이다. 그런데 아동노동 금지와 같은 제도적 조치만으로 아동을 배우고 자라도록 보장하지는 못한다. 배울 기회를 박탈할 악랄한 의도로 아동을 노동 현장에 내보내는 잔혹한 어른도 있겠지만 가르치고 먹일 능력이 안 되어서 자기 자식까지 노동에 동원하는 경우가 대부분이다.

이 경우에 가르치고 먹이는 조치 없이 아동노동만 금지한다면 이것은 옳은 일처리가 아니다. 오히려 아동노동을 금지하는 법 처리가 없더라도 체제를 갖추고 모든 아동을 먹이고 가르치면서 사악한 어른들이 아동을 혹사하는 것만 단속한다면 ‘민주적 시장통제’가 추구하는 가치를 ‘시장통제’ 없이 실현할 수 있다. 시장은 모든 아동을 노동현장으로 불러내지 않는다. 아동을 노동시키는 것은 그 부모의 결정인데 부모가 그렇게 결정하지 않도록 여건을 국가가 보장해주면 시장은 결코

1) John Gray, *False Dawn – The Delusions of Global Capitalism*, The New Press, 1998.

2) Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1944.

아동노동의 비극을 연출하지 않는다.

4. 거론되는 경제민주화 방안의 특징

지금까지 거론되고 있는 경제민주화 방안은 다양하지만 그 주제는 몇가지로 요약 정리된다. 재벌개혁과 중소기업, 비정규직, 조세, 그리고 사회복지 등이다. 그 내용을 검토하면 다음과 같다.

재벌개혁 재벌체제는 우리 정부의 ‘따라잡기’ 개발전략이 빚어낸 시대적 산물이다. 이제 우리가 새로 맞이할 ‘창의와 혁신’의 시대에도 이 체제가 적절한지에 대한 논의는 반드시 필요한데 마침 정치권의 경제민주화 논의가 우선과제로 내세우는 것이 재벌개혁이다. 총수가 출자 내역으로는 소액주주인데 묘한 소유구조를 통하여 과반수 의결권을 행사하는 지배구조를 더 이상 보고만 있지 말자는 것이다. 공정거래위원회 자료를 보면 10대 재벌의 경우 총수가 평균 0.9%의 투자지분만으로 55.7%의 의결권을 장악하고 있다.

가장 급진적 공약은 순환출자 금지와 금산분리를 요구한다. 그 안대로 되면 재벌체제는 해체되거나 총수의 경영권 유지를 위하여 큰 자금을 투입해야 한다. 재계에서는 이 자금 부담 때문에 고용증대에 필요한 투자능력을 소모할 것이라고 경고한다. 그룹 전체를 하나의 거대한 단일 초대기업으로 합병하면 자금부담 없이 해체는 피하겠지만 총수의 의결권이 투자지분인 0.9%로 축소되므로 경영권의 구조적 보장은 역시 소멸한다. 표에 민감한 정치인들이 재벌개혁에 전과 달리 나서 는 것을 보면 요즘 들어서 국민의 반재벌정서가 더 강해졌음을 확인할 수 있다.

재벌체제를 반대하는 사람들도 경제개발역정에서 선두주자로 활약해 오면서 국내 산업을 일으켜 많은 일자리를 창출한 재벌의 성과를 부정하면 안 된다. 그러나 동시에 한정된 자원을 선별된 몇몇 기업들에게만 집중적으로 지원해온 경제개발 정책이 있었다는 사실도 인정해야 한다. 전자를 강조하면 오늘의 풍요를 창조한 재벌이 자부심을 가질만하지만, 비판적 집단은 후자를 근거로 재벌의 공에 비해 포상이 과다하다고 주장한다.

국가 지원만 충분했다면 누구라도 삼성이나 현대 등과 같은 그룹을 일으킬 수 있었을까? 아니다. 같은 지원을 받았으면서도 성공한 재벌보다 쓰러져간 집단이 더 많았다. 경제개발이 국가지원만으로 된다면 이미 많은 개도국들이 산업화에 성공했을 것이다. 개도국의 산업화는 결코 쉬운 일이 아니고 지난 반세기 동안 성공적 재벌 창업자들이 한국에서 성취한 경제적 성과는 실로 놀라운 것이었다. 그런데 시간이 흐르면서 이 사실을 묵도하면서 살아온 산업화 세대들은 하나둘 세상을 떠나고 있다.

반면에 자라나는 세대에게는 개발시대의 어려웠던 과거보다는 현재의 문제점이 더 잘 보인다. 수시로 불거지는 비자금 파동과 일감 몰아주기의 빼돌림이 꼬리를 무는 속에서 반재벌정서가 가라앉겠는가? 더구나 지금의 총수는 공을 세운 창업주가 아닌 부모 잘 만난 2-3세대들이다. 급기야

우리 경제를 둘러싼 주변여건이 총체적으로 매우 어려운데도 민생고에 시달려 경제 살리기를 요구해야 할 선거철 민심마저 오히려 경제민주화에 관심을 보이기에 이르렀다. 전에도 그랬던 것처럼 재벌개혁을 앞세우는 최근의 정치현상도 결국 일과성일지 모른다. 그러나 그 동안 완화되지 않던 반재벌정서가 한 단계 더 강화되었음은 분명해 보인다.

경제민주화 논의가 제기한 재벌개혁은 ‘따라잡기’ 시대의 유산에 대한 문제제기인 것은 틀림없다. 새로운 ‘창의와 혁신’의 시대를 맞기 위하여 과거의 통제 위주의 권위주의적 체제는 개혁해야 한다. 그러나 최근의 정치권 동향은 자유화와 경쟁 창달을 추구하는 개혁이라기보다는 그냥 경제력 분산을 겨냥한 움직임이다. 정부가 강제로 계열사 간 연결고리를 끊고 그룹을 해체하면 조정당하는 재벌그룹들은 반드시 반발한다.

최근 금융위기에 강타 당한 미국경제는 심각한 국부의 손상을 입었다. 유로존 위기에 휘말린 유럽도 마찬가지다. 손상 정도가 너무 커서 회복은커녕 아직 그 기미조차 안 보인다. 이들 지역의 수입수요가 눈에 띄게 줄면서 중국경제의 성장률도 주춤거리고 우리 경제에도 타격이 커서 금년 8월까지 수출은 전년 동기 대비 1.5% 감소하기에 이르렀다. 지난 상반기의 경제성장률이 2%대로 주저앉을 정도로 경제여건은 나빠지고 있다.

세계 수입시장의 양대 축인 미국과 유럽이 지갑을 닫으면 각국의 기업들은 살아남기 경쟁에 내몰린다. 자국의 자동차 산업이 어려움에 처하자 한국 자동차 수입을 규제하겠다고 나선 프랑스 정부처럼 각국은 자국 기업 보호를 강화할 것이다. 글로벌 수요가 도처에서 위축되는 와중에서 한국 기업들은 수출 판로 확보에 사활을 걸어야 한다. 그리고 이들의 성패에 한국경제의 미래가 달려있다.

그런데 재벌 해체를 겨냥하는 정치권의 움직임은 재벌 총수들의 관심을 해외시장에서 살아남기보다 경영권 방어로 몰아갈 것이다. 그 결과 몇몇 그룹이 도산이라도 하면 재벌 해체에는 성공하겠지만 국가경제는 큰 피해를 면할 수 없다. 여러모로 지금은 강제적으로 재벌해체를 단행할 때가 아니다. 글로벌 생존경쟁에서 살아남는 데 총력을 기울여야 하는 재벌기업을 흔들면 나라경제의 기반이 훼손당할 수도 있다. 그 동안에도 재벌개혁 이야기만 나오면 으레 ‘어려운 경제 현황’이 편리한 입막음 수단이었지만 현재 경제는 정말로 어렵다.

중소기업문제 중소기업문제는 크게 하도급 중소기업과 고유업종의 문제로 요약된다. 전자는 중소기업들이 대기업과 협력할 때의 문제이고 후자는 경쟁할 때의 문제다.

대기업에 부품을 납품하는 하도급 중소기업들에 대한 모기업의 횡포는 해묵은 숙제다. 그러나 수요독점기업으로서 모기업은 여러 납품 수급기업들에 비하여 더 강력한 협상력을 행사한다. 수급기업들 가운데 가장 낮은 납품가격을 제시하는 중소기업을 선택하는 모기업의 행태를 횡포로 규정하는 것은 옳지 않다.

다만 모기업의 불성실한 일처리로 수급기업이 부당한 피해를 당했어도 그 피해를 보상받지 못

하는 사례가 흔한 것이 문제다. 특히 특정 모기업이 수급기업의 유일한 납품처일 때 그렇다. 예컨대 어느 중소기업은 모기업에게 매년 200억원 규모의 부품을 납품한다. 그런데 모기업의 요구에 따라서 시작한 사업을 일방적 통보로 해지당하면서 20억원의 피해를 당했다고 하자. 이 기업은 소송을 통하여 피해액을 배상받을 수 있지만 그렇게 한다면 심증팔구 모든 납품 업무를 잃고 만다.

결국 이 중소기업은 법적 보호를 청구하기보다는 모든 피해를 감수하고 병어리 냉가슴을 앓아야 한다. 그리고 이러한 구조를 잘 알고 있는 모기업은 횡포를 상습화한다. 중소기업들 중에서는 재벌 대기업에 납품하는 하도급기업들의 경영상태가 가장 양호하다고 한다. 그러나 이 사실을 내세워서 일방적 권리 유린을 정당화할 수는 없다.

골목상권을 침탈하는 대형할인점과 동네빵집을 곤경으로 내모는 재벌제과점이 사회문제로 되면서 대기업의 중소기업 업종 진출을 막아야 한다는 여론이 조성되었다. 전통시장과 대형할인점, 그리고 동네 빵집과 재벌제과점은 소비자들을 두고 서로 경쟁하는 관계인데 대자본이 서민의 생업을 위협하는 사례로 비쳐졌기 때문이다.

전통시장과 동네빵집의 곤경은 소비자들이 대형할인점과 재벌제과점을 더 선호하기 때문에 나타난 결과다. 대자본의 횡포라기보다는 냉엄한 경쟁의 산물일 뿐이다. 약자를 돕는다는 명분을 내세운 대기업 진출 금지는 결국 전통시장과 동네빵집을 치열한 시장경쟁으로부터 보호하는 조치에 지나지 않는다. 대자본의 진출로 존폐의 위기에 내몰리는 중소기업은 지금까지의 사업방식으로는 더 이상 견뎌낼 수 없다는 시장신호를 받고 있는 중이다. 새로운 사업방식을 창안하는 데에서 활로를 찾아야지 시장이 거부하는 기존의 방식을 그대로 유지하도록 방조하는 보호는 적절한 조치가 아니다. 국내 대기업과의 경쟁도 감당하지 못하는 중소기업은 결코 글로벌 강소기업으로 도약할 수 있을 리 없다.

비정규직 비정규직 노동자는 고용보호법제의 보호를 받는 정규직에 비하여 고용이 불안정하고 임금이 낮다. 정치권의 경제민주화 방안은 비정규직 노동자에게도 동일노동에 종사하는 정규직 노동자와 동일한 임금을 지급하도록 법률로 보장하자고 제안한다. 비정규직 노동자가 정규직 노동자와 꼭 같은 일을 하는데도 임금이 낮은 까닭은 그 임금 협상력이 고용을 보호받는 정규직에 비해 크게 약한 탓이다.

정규직 노동자가 과다한 임금인상을 요구할 때 사용자가 더 낮은 임금을 수용하는 대체인력으로 교체할 수 없는 까닭은 고용보호법제 때문이다. 고용보호법제는 사용자의 부당해고를 막기 위해 도입된 제도인데 단순한 고용보호를 넘어서 정규직 노동자들의 임금협상능력까지 강화한다. 동일노동 동일임금을 법제화하더라도 고용보호를 받지 못하는 비정규직은 여전히 낮은 임금을 모면하지 못한다. 현장의 노동조건을 조금만 바꾸면 동일노동을 형식적으로는 동일노동이 아니도록 얼마든지 조작할 수 있기 때문이다.

조세와 사회복지 각자의 생계는 스스로 책임져야하지만 누구나 재난적 사태를 당할 수 있다. 능력이 부족하거나 불운하여 사회적 도움이 필요한 처지에 빠진 사람을 냉정하게 외면하는 사회는 비인간적이다. 그러나 선부른 도움이 의존의 상습화를 조장한다면 그것도 문제다. 자원이 원천적으로 희소한 세상에서 각자의 생계는 기본적으로 스스로 책임져야 하므로 생계를 항구적으로 사회적 도움에 의존하는 사태는 불가피한 경우로 제한해야 한다. 사회의 도움에 의존하는 인구가 적으면 경제는 활기를 띠겠지만 많으면 그만큼 침체할 수밖에 없다.

우리나라는 개도국으로서 경제정책은 항상 성장 중심이었고 복지는 뒷전이였다. 비록 4대 사회보험은 일찍 시작하였어도 그 수혜범위가 좁았고 다른 사회적 보조도 내용이 부실하였다. 2000년대에 들어서서 사회복지체제를 확대하기 시작하였지만 아직도 더 확대해야 하고 전달체계도 정비해야 한다. 그런데 지금은 복지수혜를 필요한 사람으로 제한하는 맞춤형 복지보다 모든 사람들이 수혜자가 되는 보편적 복지를 주장하는 목소리가 높아지고 있다.

사회복지체제를 확대하는데 필요한 재원을 확보하려면 그만큼 세금을 더 걷어야 한다. 경제민주화의 목소리는 결국 기업과 부유층에 더 높은 세율을 부담시키자고 주장한다. 이에 대하여 기업에 대한 법인세 인상은 투자를 위축시켜서 서민의 일자리를 없애므로 오히려 역행적이고 소득세의 누진구조는 면세 근로자가 40%를 넘을 정도로 이미 충분히 누진적이기 때문에 역시 어렵다는 반론이 제기되고 있다. 또 부가가치세는 실질적으로 역진적이므로 그 세율을 인상할 수 없다는 주장도 제기된다.

5. 한국경제의 현주소와 경제민주화

우리 경제가 처한 현주소에서 현재 진행 중인 경제민주화 논의가 가지는 의미는 무엇일까? 한국은 1960년대에는 세계 최빈국 가운데 하나였으나 지난 50여년의 ‘따라잡기’ 끝에 지금은 연간 국민총생산과 무역이 모두 각각 1조 달러를 넘는 경제대국이 되었다. 아직 넘어야 할 산이 적지 않지만 1인당 GDP가 2만 불로서 IMF는 한국을 선진국으로 분류한다.

‘따라잡기’ 시대의 권위주의 정부는 선진국 산업화의 성공사례들로부터 검증된 성장경로를 도출하고 그 길에 총력을 기울여 일로매진하는 개발전략을 펼쳤다. 금융과 외환을 독점하고 한정된 자원을 정부가 계획한 용도에만 투입하였다. 자원과 노력의 낭비최소화는 ‘따라잡기’ 시대의 기본 원칙으로서 이를 위하여 2중3중의 규제를 부과하였다. 국민의식 면에서도 국산품 애용과 사치품 배격 등의 풍조를 널리 퍼뜨리는 국민운동이 활발하게 전개되었다. ‘따라잡기’시대는 정부가 설정한 성장경로로부터의 이탈을 철저히 배제하는 통제 일변도의 시대였다.

어려운 역경을 헤쳐서 이제 선진국의 문턱에 이른 한국경제는 완전히 새로운 미래를 눈앞에 두고 있다. 비록 1심에서 copy-cat의 오명을 얻고 사상 최대의 배상금을 선고받았지만 삼성전자는 세기의 특허권 소송에서 한 축이 되는 주역으로 떠올랐다. 한국경제는 ‘따라잡기’ 시대를 막 벗어

나서 새로운 ‘창의와 혁신’의 시대에 진입하는 전환기를 맞고 있다.

‘창의와 혁신’의 시대에는 따라잡아야 할 목표가 없으니 스스로 많은 시행착오를 겪으면서 성장의 길을 모색해야 한다. 실패를 거듭해야 하므로 낭비가 불가피하다. ‘따라잡기’ 시대가 낭비최소화의 시대였다면 ‘창의혁신’의 시대는 실험최대화 시대다. 정해진 성장경로를 따라가는 것이 아니라 암흑 속에서 나아갈 길을 더듬어야 하므로 발상의 자유가 매우 중요해진다.

‘따라잡기’가 경이적 성과를 거두었다고 해서 계속 그 때의 철학과 체제를 금과옥조로 모신다면 ‘창의와 혁신’의 창달은 불가능하다. 금지 일변도의 규제를 대대적으로 정비해야 하고, 과거의 질제 캠페인으로부터 국민의식도 해방시키는 혁명적 자유화가 필요하다. ‘따라잡기’의 성공에 도취하여 통제와 금지의 체제를 대폭 허무는 일을 게을리 하면, 우리 경제는 등대도 없는 ‘창의와 혁신’의 밤바다에서 방향을 잃고 표류하는 쪽배 신세가 되고 말 것이다.

현재의 시점에서 ‘창의와 혁신’에 못지않게 중요한 또 하나의 과제는 사회복지의 확충이다. 그동안 경제력이 허약하여 돌보지 못하던 빈곤층과 사회적 약자를 지금부터는 우리의 소득수준에 걸맞게 제대로 대우해야 한다.

6. 경제민주화, 어떻게 할 것인가?

경제민주화를 달리 말하면 다수의 경제적 약자들을 도와서 국민 모두가 함께 잘사는 경제를 건설하자는 것이다. 제2항이 규정한 ‘규제와 조정’은 결국 이 목표를 위한 수단일 뿐이다. 경제민주화를 이렇게 파악할 때 경제민주화를 방해하는 요인은 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 일부 집단의 행동이 다수의 약자에게 부당한 피해를 주는 경우이고, 다른 하나는 다른 집단의 가해행위가 없는데도 스스로 능력이 달려서 곤경을 벗어나지 못하는 경우다. 세간에서 거론하고 있는 경제민주화 방안은 규제를 통하여 전자의 요인을 제거하고 부자 증세를 통하여 후자의 문제를 푸는 내용으로 되어 있다.

규제 강화는 약자에게 피해를 주는 강자의 가해행위를 막기 위한 것이다. 그런데 대부분의 경우 가해행위를 규제하는 것이 아니라 실제 가해행위가 일어나지 않더라도 가해행위로 이어질 수 있다는 이유를 내세워 구조 자체를 규제대상으로 삼고 금지하려 한다. 출자총액제한, 순환출자금지, 금산분리, 대중소기업 이익공유, 중소기업 업종 보호, 동일노동 동일임금 등 어느 것 하나 그렇지 않은 것이 없다.

‘따라잡기’ 체제의 유산을 정비하여 ‘창의와 혁신’의 시대를 맞는 준비과정에서 재벌개혁은 피할 수 없는 과제이다. 그러나 일률적 해체는 경제력 분산은 달성하겠지만 ‘창의와 혁신’까지 보장하지는 않는다. 그보다는 징벌적 배상과 집단소송의 제도를 도입하여 재벌기업 일반주주들의 자기방어권을 강화해 주고 정부는 한 발 물러서는 것이 옳다. 빼돌림 때마다 감당하기 어려운 소송이 뒤따른다면 총수 스스로 ‘창의와 혁신’의 시대에 자신에게 가장 유리한 행동과 조직을 찾아 나

설 것이다.

경제가 아무리 어렵더라도 부당한 사적 이익을 추구하는 총수의 행동은 제재 받아야 한다. 그러나 실제 가해 행위로 이어지지 않은 구조까지 일률적으로 강제 해체하는 것은 ‘창의와 혁신’의 시대에 맞는 해법이 아니다. ‘따라잡기’ 전략의 근본은 정부주도의 타율이지만 ‘창의와 혁신’은 철저한 자율의 산물이다. 이 시점에서 모든 경제개혁은 타율적 규제를 자율적 질서로 바꾸는 것이라야 한다. 소위 자유화가 필요한 것이다.

재벌의 비자금과 빼돌림은 지나친 자유화 때문이 아니라 법치의 실패가 빚은 결과다. 자유화를 재벌체제의 비리와 양극화의 주범으로 몰고 가는 목소리에 휘둘려 자유화를 버리고 이제는 벗어던져야 할 규제의 강화로 문제의 해법을 찾는다면 곤란한 시대역행이다. 그 동안 재벌그룹들의 횡포는 정부가 경제적 약자들의 방어권을 규제하여 저항을 포기하는 것이 피해자들에게 더 유리하게 만들었기 때문에 가능하였다. 그런데 이 규제에 더하여 다시 새로운 규제를 내세워 재벌의 횡포를 막겠다는 것은 전형적 ‘따라잡기’식 발상이다.

강자의 횡포를 없애는 방식으로는 정부의 규제 강화도 있겠지만 피해자들의 집단적 저항도 있다. 약자들이 자신들의 정당한 권리를 스스로 지킬 수 있도록 여건만 만들어주면 많은 경우에 굳이 정부가 나설 필요가 없어진다. 소액주주의 집단소송은 재벌체제의 지배소유구조를 합리적인 것으로 몰아갈 것이고 하도급기업의 징벌적 배상 소송은 모기업의 횡포를 해소할 것이다. 재벌기업이 벤처기업의 혁신적 기술을 핵심 인력 스카우트로 탈취해가는 횡포에 대해서도 징벌적 배상 소송은 효력을 발휘할 것이다. 부당고용에 대한 징벌적 배상 소송의 길이 열리면 고용보호법제는 불필요해진다. 근로기준법의 고용보호조항을 폐지하여 정규직과의 차별을 해소하는 것이 동일노동 동일임금을 보장할 수 있는 유일한 해법이다. 대기업의 진입을 봉쇄하여 경쟁을 원천봉쇄하는 것이 아니라 자본과 정보의 불리함을 극복도록 지원하여 동일 업종 중소기업들이 단결하여 대응하도록 유도하는 것이 올바른 중소기업 정책이다.

소득 상위 집단의 횡포가 통제된 이후에도 양극화는 일어날 수 있고 이에 대한 대책은 적절한 사회보장 정책이다. ‘따라잡기’에 성공하여 선진국 진입을 눈앞에 둔 지금 그 동안 소홀히 다루었던 사회복지의 확충이 ‘창의와 혁신’ 만큼이나 중요한 것도 사실이다. 그러나 사회적 보조에 의존하는 일은 불가피할 경우만으로 제한하고 스스로 재기할 의욕을 살리도록 도움을 주는 방향으로 사회복지제도를 만들어가야 한다. 각자 스스로의 삶을 책임지는 자유화에 어울리는 복지체제가 ‘창의와 혁신’의 시대에 맞는 사회복지제도다. 한국경제의 현주소에서 필요한 경제민주화는 **자율화와 적정한 사회복지제도가 보완하는 자유화**다.