

자유민주정치체제와 자유시장경제체제 - 담론적 고찰 -*

최 광**

논문초록

본고는 정치체제로서 자유민주정치체제와 경제체제로서 자본주의 자유시장경제체제 두 체제를 고찰한다. 고찰 과정에서 세 가지 질문을 제기하는바 이는 첫째 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제란 무엇인가? 둘째 우리나라 헌법이 과연 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제를 얼마나 잘 구현하고 있는가? 셋째 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제의 양립이 가능한가? 등이다. 본고가 논증하는 바는 첫째 자유민주정치체제에 대해서는 국민 모두가 나름 잘 알고 있으나 자본주의 자유시장경제체제에 대해서는 전문가들조차도 제대로 인지하고 있지 못하며, 둘째 우리 현행 헌법은 자유민주정치체제는 상당 수준까지 구현하고 있으나 자본주의 자유시장경제체제와 관련하여서는 매우 미비한 수준이며, 셋째 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제는 기본적으로 양립이 불가능하다는 점이다. 오늘날 우리 사회의 수많은 문제가 이들 세 요인으로 인해 야기되고 있음을 밝히는 것과 더불어 본고는 정치적 의사결정 과정과 시장적 의사결정 과정이라는 두 과정의 본질과 차이, 정부의 정책이 각종 경제문제를 해결하지 못하는 이유와 정부 정책에 대해 국민이 항시 불만을 갖는 이유, 헌법의 경제조항들이 경제민주화 양극화 재벌 등의 이슈를 빌미로 개악될 가능성 등에 대해 문제의 제기와 이에 따른 답을 제시한다.

핵심 주제어: 정치체제, 경제체제, 자유민주정치체제, 자유시장경제체제, 헌법, 경제운용, 다수결제도, 경제민주화, 지도자, 제도, 이념

경제학문헌목록 주제분류: D2, P1, P2

투고 일자: 2016. 11. 21. 심사 및 수정 일자: 2017. 1. 3. 게재 확정 일자: 2017. 1. 6.

* 본고는 2016년도 공공경제학회 추계학술 발표회에서 기초발제로 발표한 논문이며 그간 필자가 집필한 논문들을 취합한 성격으로 인용에 있어서는 철저하지 않았음을 밝힌다. 심사자의 제언을 모두 반영하지 못했지만 유익한 논평이 논문 보완에 크게 도움이 되었음을 밝히며 익명의 두 분의 심사자에게 감사드린다.

** 성균관대학교 국정전문대학원 석좌교수, e-mail: choik01@chol.com

I. 대한민국의 정체성

대한민국의 헌법은 전문(前文), 10개 장 130개 조문의 본문(本文) 그리고 5개 조문의 부칙(附則)으로 구성되어 있다. 우리의 헌법 전문(全文)을 접해본 사람이 과연 몇이나 될까? 상당히 긴 헌법 전문(全文)이 지향하는 바는 과연 무엇인가? 어느 나라든 각 나라의 헌법은 그 나라의 정체성을 담아내는 최고의 법률이다. 대한민국의 정체성은 과연 무엇인가? 두 개념으로 요약된다고 한다. 하나는 대한민국이 정치적으로 자유민주주의 국가란 것이고 다른 하나는 경제적으로 대한민국이 자본주의 자유시장경제체란 것이다.

사회제도는 하늘과 자연이 부여하는 것이 아니라 그 사회 구성원이 만드는 것이다. 제도를 훌륭하게 설계하고 그 제도를 본래의 취지대로 적절하게 운영하면 어느 나라든 번창하고 국민은 잘 살게 된다는 것이 역사의 교훈이다. 부국안민(富國安民)과 관련한 현실의 중요한 세 가지 제도는 민주주의와 자본주의 그리고 정부이다.

본고는 정치체제로서 자유민주정치체제와 경제체제로서 자본주의 자유시장경제체제 등 두 체제를 고찰하고자 한다. 크게 세 가지 질문이 제기된다. 첫째 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제란 무엇인가? 둘째 우리나라 헌법이 과연 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제를 얼마나 잘 구현하고 있는가? 셋째 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제의 양립이 가능한가? 세 질문에 대한 답은 본문에서 점차 다루기로 하나 크게 보아 첫째 자유민주정치체제에 대해서는 국민 모두가 나름 잘 알고 있으나 자본주의 자유시장경제체제에 대해서는 전문가들조차도 제대로 인지하고 있지 못하며, 둘째 우리 현행 헌법은 자유민주정치체제는 상당 수준까지 구현하고 있으나 자본주의 자유시장경제체제와 관련하여서는 매우 미비한 수준이며, 셋째 자유민주정치체제와 자본주의 자유시장경제체제는 기본적으로 양립이 불가능하다. 오늘날 우리 사회의 수많은 문제가 이들 세 요인으로 인해 야기되고 있다.

II. 정치적 의사결정 과정과 시장적 의사결정 과정

우리는 두 가지 의사결정 과정 속에서 나날의 생활을 영위하고 있다. 하나는 유권자로서 참여하는 정치적 의사결정 과정이고 다른 하나는 생산자 소비자로서 참여하는 시장적 의사결정 과정이다. 정치적 의사결정 과정과 시장적 의사결정 과정은 의사결

정 투표의 수, 의사결정의 빈도, 의사결정 합의의 기준 등에 있어 크게 다르다.

먼저 두 가지 다른 의사결정 과정에서 참여자가 갖는 투표수에 있어 차이가 있다. 민주주의 사회에서 정치적 결정은 사회 구성원들의 투표에 의해 이루어지는바 사회 구성원은 모두 똑같은 표의 수, 즉 1인1표를 가지고 참여한다. 이와는 대조적으로 시장적 의사결정에서 사회 구성원은 자신이 갖고 있는 경제력에 비례하여 불균등한 표의 수, 즉 1원1표를 가지고 의사결정에 참여한다. 만약 A의 재산이 1억 원이고 B의 재산이 10억 원일 경우 시장을 통한 의사결정 과정에서는 B가 A에 비해 10배의 투표권을 행사한다.

다음으로 정치적 의사결정 과정에서의 선택은 시장적 의사결정 과정에서처럼 언제나 가능한 것이 아니며 매일매일 이루어지는 것이 아니라 특정기간이 지나야만 가능하다. 경제력만 있으면 보통 재화나 용역은 시장에서 언제나 구입이 가능하지만 국민이 선출하는 공직자는 비록 현재의 공직자가 마음에 들지 않는다 하여도 일정 기간 즉 4년 또는 5년을 기다릴 수밖에 없다.

마지막으로 합의를 결정하는 기준에서 두 가지 형태의 의사결정 과정에 차이가 있다. 시장적 의사결정 과정에서는 참가자 전원이 합의를 해야 거래가 이루어지기에 의사결정이 항상 만장일치로 이루어짐에 반해, 정치적 의사결정 과정에서는 만장일치에 의한 의사결정은 매우 드물고 통상적으로 참여자의 과반수가 찬성하면 받아들여지는 다수결제도¹⁾에 의해 이루어지고 있다.

Ⅲ. 자유민주정치체제와 대한민국

Winston Churchill

“민주주의란 가장 나쁜 정부의 형태다. 모든 다른 정부 형태를 제외한다면”

Thomas Hobbes

“민주주의는 당파투쟁, 선전선동, 폭민정치 따위로 변질될 우려가 가장 많은 최악의 정치체제이다.”

1) 사실 투표규칙에는 다수결제도 외에 만장일치제, 다수결 결선투표제, 최다득표제, 최다득표 결선투표제, 콘도세 기준, 보르다제, 승인투표제 등 매우 다양하며 같은 사안을 놓고도 어떤 투표 규칙을 선택하느냐에 따라 최종 결과가 다르게 나온다.

문민정부 이후 10여 년간 사라졌던 ‘독재’란 말이 화두에 오르고 ‘민주주의의 실종’이란 말도 최근에 회자되고 있다. 이 나라의 일부 진보 좌파 세력들은 ‘민주화’나 ‘민주주의’가 자신들의 전용 특허인양 내세우고 있다. 그러면서도 3대에 걸친 진짜 독재 국가인 북한에 대해서는 침묵하고 있다.

민주주의를 빌미로 정치가 우리 사회를 병들게 하고 있는데도 그리고 민주세력이라 자칭하는 집단들이 반(反)민주적 행태를 일삼고 있는데도 이를 인식하지 못하고 있다. 민주주의란 도대체 무엇인가? 대한민국에 민주주의가 언제 도입되고, 누구에 의해 정착되었는가? 민주주의는 만능인가? 이러한 근본적인 질문이 제기되는 것에 대해 많은 분들이 의아해 할 것이다. 앞의 세 질문에 대해 정확히 답하고 자신 있게 설명할 수 있는 사람들이 과연 몇 분이나 될까?

우리말 ‘민주주의’는 영어의 ‘democracy’를 번역한 것인데 이 번역은 참으로 잘못된 것이다. ‘democracy’는 어원적으로 민중 또는 ‘떼’를 뜻하는 ‘demos’와 통치 또는 ‘힘’을 뜻하는 ‘kratos’의 합성어이기에 ‘다수통치정치체제’, ‘다수지배정치체제’ 또는 ‘민중정치체제’로 번역하는 것이 맞다. democracy란 단어 자체를 보면 ‘--ism’이 단어 속에 없는데 그 단어가 ‘--주의’라고 번역되는 것은 잘못된 것이라 할 수밖에 없다.²⁾ 따라서 앞으로 democracy를 ‘민주주의’란 용어로 번역하는 대신 ‘민주정치체제’나 ‘다수지배정치체제’로 번역·사용할 것을 학계에 제안하는 바이다.

유신체제로 대표된 굴곡된 비(非)민주적 통치체제에 대한 국민적 저항을 우리는 ‘민주화 운동’이라 불러왔다. 이 과정에서 ‘닭장’과 ‘철장’을 오간 사람들을 ‘민주화 투사’라 부르고 이들에 의해 민주화가 완성된 것으로 생각들 한다. 80년대의 민주화 투사들은 참으로 고생을 했으며 그들의 희생이 큰 역할을 했다.

그러나 대한민국의 민주화 하면 건국과 전쟁의 와중에서 이 나라를 세우고 지키기 위해 고군분투한 분들의 노력 또한 높이 평가되어야 한다. 이승만 대통령을 중심으로 자유민주주의 헌법을 기초로 해서 대한민국을 건국한 자체가 우리의 5천년 역사에서 가장 큰 민주화 작업이었다.³⁾ 인류 역사에서 공산주의 사회주의가 정점(頂點)에 달

2) 영어 단어 democracy의 사전적 정의는 “government in which the people hold the ruling power either directly or through elected representatives”로 국민이 통치(지배) 권력에 중심에 있는 정부이다. democracy는 약 3만 명 정도의 성인 남성 자유시민이 참여하는 아테네의 직접 민주주의를 가리키는 용어였으며 기원전 5 세기의 약 1백 년 동안의 아테네 전성기와 맞물려 있었던 제도이다. 한글사전에서 ‘민주정치’는 “나라의 주권이 인민에 있고 인민의 뜻에 따라 직접 또는 간접으로 운용되는 정치”로 그리고 ‘민주주의’는 “인민 전체의 이익과 행복을 기초로 하여 행하는 정치상의 주의”라고 각기 정의되고 있다(한글학회, 우리말 큰 사전).

했던 제2차 세계대전 직후에 그 극심한 혼란 속에서 자유민주주의 국가를 수립한 위업이 없었다면 1980년대 민주화가 가능하였겠는가? 정부 수립 후 3년이 안된 시점에서 공산세력이 무력 도발을 했을 때 이를 격퇴시킨 그 고군분투가 어찌면 건국이후 우리나라 민주화의 두 번째 초석이 아닌가? 80년대의 민주화는 세 번째 방점이다. 대한민국 민주화 논의에서 대한민국 건국에서의 자유민주주의체제의 확립이라는 첫 번째 단계와 공산세력의 무력 도발을 격퇴시켜 자유민주주의체제를 보존시킨 두 번째 초석은 비켜가면서 세 번째 단계인 80년대의 민주화 노력만이 강조되는 인식이 과연 균형된 인식인가?

민주정치체제를 놓고 우리나라에서의 문제는 민주정치체제를 지고지선(至高至善)의 제도, 하나의 절대적 가치로 신격화되어 숭앙한다는 것이다. 사실 보다 더 나은 다른 대안이 없기에 민주정치체제를 버릴 수 없지만 이에 치명적 결함이 존재하며 매우 문제가 많은 제도이다. 성숙한 개인들의 독립적 판단이 뒷받침되지 않는 경우 ‘떼’의 정치, ‘폭도’의 정치가 되며 우중정치로 쉽게 흘러감을 많은 역사가 보여준다. 투표에 의한 민주주의의 결과로 파시즘-나치즘이 탄생했고 북한을 비롯한 사회주의 공산주의 국가들에서 인민민주주의 독재체제가 등장했다.

오늘날 우리사회에서 가장 중요하게 추구해야 할 정치적 가치는 자유이지 민주주의가 아니다. 인도와 홍콩이 좋은 예시이다. 인도는 세계에서 가장 큰 민주정치체제 국가지만 인도인들은 자유를 제한하는 수많은 보호적 규제 속에 살아 왔다. 홍콩은 영국의 지배를 받던 옛날이나 중국의 지배를 받는 현재나 시민들이 통치자를 선출할 권리가 없기에 민주정치체제가 아니다. 그러나 지구상의 그 어떤 곳보다 가장 광범위하게 선택의 자유가 허용되어 있다.

민주정치체제는 가장 나쁜 국가 형태, 즉 전제정치나 독재정치를 피하는 수단이다. 한국 현대 정치사에서 관심의 초점은 ‘어떻게’ 민주주의를 이룰 것인가에 있었으며,

3) 심사자 한 분은 “필자는 ... 건국일을 1948년으로 간주하고 있는 듯하다.” “건국일을 1919년이 아닌 1948년으로 인식하는 것은 한국경제사의 인식에 있어서 대단히 중요”하다고 지적하며 필자가 “1948년 8월 15일을 건국일로 간주한다면, 논문에서 명시적으로 밝혀주는 것이 혼란의 여지를 불식시킬 것으로 사료됨”을 강조하였다. 이에 대해 필자는 논문의 주제인 자유민주정치체제와 자유시장경제체제가 헌법에 기초한 제도로서 대한민국에 도입된 것이 1948년 정부수립과 더불어 이기에 1948년 8월 15일이 건국일이라 확신하는 바임을 밝히면서 1919년에는 물론이고 1948년 이전에 건국을 주장하기에 국가의 구성요소(국민 국토 주권)가 제대로 갖춰져 있었는지 그리고 국가의 기본법인 헌법이 존재하며 그에 국가의 정체성이 제대로 규정되어 있었는지 반문하는 바이다.

‘왜’ 민주주의이어야 하는가는 관심의 주된 대상이 아니었다. 민주화를 위한 열렬한 투쟁이 있었지만, 정작 민주정치체제의 본질과 정당성에 대한 고민에는 그만큼의 열정이 바쳐지지 않았다. 그래서 우리가 오늘날 폭민주의에 살고 있는 것이 아닐까?

IV. 자유시장경제체제와 대한민국

Allan H. Meltzer

“실패가 없는 자본주의는 죄가 없는 종교와 같다. 자본주의와 실패 그리고 종교와 죄는 둘 다 하나 없이 다른 것을 가질 수 없다. 자본주의 혜택은 그 비용을 훨씬 능가한다.”

Winston Churchill

“資本主義의 태생적 결함은 행복을 불평등하게 분배해 주는 것이고 社會主義의 태생적 결함은 불행을 공평하게 분배해 주는 것이다.”

정치체제로서 민주주의가 무엇인가에 대해서는 어려서부터 비교적 잘 교육을 받았으나, 경제체제인 자본주의 시장경제에 대해서는 자본주의 시장경제질서가 가져오는 각종 이득은 향유하면서도 그 체제의 핵심 내용이 무엇인지에 대해서 일반인이 제대로 교육받은 바가 거의 없다. 대학에서 경제학을 전공하는 학생들에게 “자본주의 시장경제가 무엇이나?”라고 물어보면 제대로 대답하지 못하는 경우가 대부분이고 또한 상당수의 학생들은 그러한 질문을 왜 하는지 무척 의아해 한다.

사실 경제학 교과서뿐만 아니라 한글사전은 물론이고 국내의 경제학 대사전에서도 자본주의와 시장경제를 정확하게 설명한 경우가 거의 발견되지 않고 있다. 예를 들어, 한글학회가 펴낸 『우리말 큰 사전』은 자본주의를 “자본의 경제적 세력을 가지고, 또는 그 이득으로 인권, 상권의 패권을 가지려는 주의, 곧 자본에 대한 이윤만을 유일의 목적으로 하는 경제적 활동 내지 경제조직의 총괄적 표현”이라고 정의하고 있다.⁴⁾ 이는 자본주의의 멸망을 예언한 마르크스(Karl Marx)가 규정한 자본주의 정의

4) 영어의 ‘capitalism’을 일본인들이 ‘자본주의’라 번역했는데 소준섭(2013)은 ‘자본’이란 용어도 그리고 ‘주의’란 용어도 적절하지 않거나 잘못된 것이라 지적한다. 소준섭에 의하면 근대화 시기 중국의 저명한 학자 옌푸(嚴復)는 ‘capital’을 ‘자본’이라고 번역한 일본 방식을 반대하면서 대신 ‘모재(母財)’라고 번역하였다(소준섭, 11쪽). ‘capital’이 모재로 번역되고, ‘capitalism’이 ‘자본주

이며 아주 잘못된 자본주의 정의라고 판단된다.⁵⁾ 사전이 무릇 모든 설명이나 정의의 준거기준이 된다는 점에서 보면 이러한 잘못된 정의는 매우 심각한 것이다. 이러한 현실에서 자본주의 시장경제가 대한민국에서 제대로 정착·발전되기 어려울 것이다.

자본주의 자유시장경제체제는 사유재산제도와 선택의 자유를 근간으로 개별 경제 주체들이 자기의 책임 하에 자유롭게 사익을 추구하게 하여 어떤 재화를, 얼마만큼, 누구를 위해서, 어떻게, 언제, 어디에서 생산하고 소비하는가하는 기본적인 경제문제를 정부 아닌 시장을 통해 해결함으로써 사회 구성원의 복지를 최대로 증진시키는 경제체제이다.⁶⁾

우리 국민은 경제에 관한 한 문맹인(文盲人)이 많다. 더욱 안타까운 것은 국가정책을 다루는 중요한 위치에 있는 사람의 상당수도 경제 문맹인이라는 점이다. 기본개념을 잘 모르고 정확한 지식이 없이 경제문제에 대해 너무나 많은 사람들이 너무나 많은 이야기를 한다. 경제 문맹이 지배적인 상태에서 민주주의라는 미명(美名) 아래 각자가 자신의 주장을 제약 없이 개진하고 그리고 투표로서 경제정책을 결정할 때 그 결과는 우리가 상상하기 힘든 비극적 종말로 귀착된다.

한국경제는 20세기에 빈곤으로부터 탈출에 성공한 지구상의 몇 안 되는 경제 중의 하나다. 물론 그 동안 우리 경제가 많은 우여곡절(迂餘曲折)의 변화를 겪어왔으나 한국은 인류 역사상 가장 빠른 기간 내(30년)에 산업화와 민주화를 동시에 이룬 자랑스러운 역사의 나라이다.

지난 수 세기 동안의 부러움과 성공의 역사는 이제 그 빛이 바래고 있다. 우리 스스로도 “중진국의 함정”에 빠진 우리 경제를 우려한 지 오래이다. 영국 파이낸셜타임스(FT)지는 고속성장의 신화로 주목받았던 한국경제가 각종 악재로 때 이른 “중년의 위기(middle-age crisis)”에 빠졌다고 지적하면서 “서울이 몽유병(夢遊病)에 걸렸다(Seoul sleepwalks)”는 기사에서 한국경제를 잠자다 불쑥 일어나 사방을 헤매고 다니

의’로 번역되지 않고 모재주의로 번역되고 이해되었더라면 오늘날 ‘자본’과 ‘자본주의’에 덧칠되어 있는 많은 부정적 인식이 다르게 전개되었을 것이다. 하이에크에 따르면 1902년에 쾰른(Werner Sombart)가 『근대자본주의』(Der moderne Kapitalismus)를 출간하면서 자본주의를 사회주의의 반대체제로 부각시키면서 정치적 논란이 야기되었다(하이에크, 213쪽). 자본주의를 자본 소유자의 이익에 특별히 봉사하는 체제로 각인시키면서 그 이익의 반대편에 있는 프롤레타리아를 자극하기에 이르렀다.

5) 흥미로운 것은 자본주의에 대해 아주 잘못된 정의를 내린 『우리말 큰 사전』이 사회주의에 대해서는 비교적 정확하게 설명하고 있다는 점이다. 『우리말 큰 사전』에서 ‘사회주의’는 ‘생산수단의 공동소유를 바탕으로 하는 사회체제’이다.

6) 최광이성규(2010) 참조.

는 몽유병자에 비유하기도 했다. 듣기에 거북하지만 세계에 비친 한국경제의 모습이다.

우리경제의 문제는 본질적으로 구조적인 것이다. 따라서 문제를 치유하기 위한 처방도 구조적인 것이어야 한다. 경제정책의 운용은 경제이론이라는 과학을 근거로 한 하나의 정치적 예술이다. 과학적 요소와 예술적 요소가 잘 조화될 수 있을 때 경제정책은 성공할 수 있으며 국민복지는 증진될 수 있다. 최근의 중요한 정책결정을 살펴보면 정책결정과정에서 과학적 요소인 경제논리는 뒷전에 밀린 채 정치논리가 경제정책을 지배하여 원하는 목적이 달성되지 않음은 물론 오히려 더 큰 부작용과 후유증만을 발생시키고 있다.

경제논리와 정치논리는 그 궤를 달리한다. 경제는 자체의 논리에 따라 움직이기 때문에 이를 무시한 정책을 펴면 경제는 경제대로 병만 들고 원하는 결과가 나오지 않는다. 정치의 전당인 국회에서 정치논리를 깡그리 무시하고 국정을 논하라고 요구할 수 없을 것이다. 그러나 경제논리가 무시되고 정치논리가 부각될 때 결국 정치논리도 살아남지 못한다는 엄연한 사실을 우리의 정치지도자들은 분명히 인식해야 한다.

오늘날 우리사회에서의 각종 혼란과 고통, 특히 경제적 측면에서의 혼란과 고통은 기본적으로 자본주의 시장경제의 본질에 대한 이해의 부족과 자본주의 시장경제를 뒷받침하는 사회질서 즉 경기규칙(rule of game)에 대해 정책당국과 사회 구성원 모두의 이해가 부족하고 문제의 핵심을 고심해 보지 않은 데서 초래되는 것으로 판단된다. 자본주의의 경기규칙을 무시하고 자본주의를 하려는 데서 모든 문제가 발생한다는 말이다.

우리 모두가 선진국 진입을 갈망하고 있다. 그러나 선진국 진입은 역사적으로 예외적인 사건이다. 지난 1세기 동안 중진국에서 선진국으로 진입한 나라는 일본과 아일랜드뿐이다. 남미의 몇 나라는 20세기 초에 미국 유럽에 견줄 수 있는 선진국이었으나 최근엔 중진국으로 후퇴하였다. 많은 전문가들이 우리의 선진국 진입이 시간의 문제이지 중국적으로 가능할 것으로 생각하나 현재와 같은 반시장적 정책기조, 국론 분열, 국제 사회에서의 고립, 노사관계의 불안, 근로 의욕의 저하, 저출산과 고령화, 지구적 경쟁의 심화, 안보 불안 등이 계속될 경우 선진국 진입은커녕 남미와 같이 추락할 가능성이 적지 않다.

물론 우리나라에도 많은 사람들, 특히 정치가와 관료들도 ‘자본주의 시장경제’를 신봉하고 있다고 말로는 하고 있다. 그러나 현실과 정책은 아직은 거리가 멀다. 모든 것을 정부가 주도하는 정부중심적인 경제운영 방식에 기본적으로 큰 변화가 없다. 심

지어 민간에서도 ‘작은 정부’를 주장하다가도 어떤 문제에 가서는 정부에 의존하려는 경향도 자주 나타나고 있다.

도대체 왜 우리는 누구나 구호로 내세우는 ‘시장경제’를 실천하지 못하는 것일까? 이에 대한 대답은 우리 자신도 모르게 체화되어 있는 뿌리 깊은 ‘형평’ 위주의 사고방식이 정치를 통하여 반시장적 정책을 양산해 내는데 있다. 개혁이라는 이름으로 시장을 짓누르고 ‘민족’ ‘평등’ ‘복지’라는 미명으로 개인의 자유와 권리를 교묘히 제한하면서도 자신들을 시장경제주의자라고 오도하는 사람들이 경제정책을 좌지우지하는 한 경제는 명들 수밖에 없다.

V. 민주정치체제와 경제운용

坂井豊貴〔사카이 도요타카〕

“나쁜 것은 사람이 아니라 다수결이 아닐까? 다수결을 통해 제대로 된 의사결정이 이뤄지지 않는다면 다수결 제도의 성능이 나쁘다고 해야 한다.”

정부의 경제정책과 관련하여 제기되는 하나의 의문은 경제정책이 왜 국민이 원하는 바대로 진행되지 못하여 정부 정책에 대해 국민이 항시 불만을 갖느냐? 또는 왜 정부의 정책이 각종 경제문제를 해결하지 못하느냐? 하는 것이다.

정부의 정책에 대해 국민이 불만을 갖거나 각종 경제문제가 정부정책에 의해 해결되지 못하는 이유는 통상적으로 정부의 무능 또는 정부의 잘못에 있는 것으로 이해되고 있다. 민주정치체제아래서는 아무리 완벽하고 사심 없는 정부라 하여도 국민의 불만을 해소할 수 없다. 특히 민주정치체제에서는 국민의 선호와 정책의 선택 사이에는 괴리가 구조적으로 존재하기에 국민의 선호를 정책이 충족시켜 줄 수 없다.

정치적 이상으로 우리 모두가 살고 있는 민주정치체제가 경제운용과 관련해서는 각종 문제를 야기시킨다는 사실을 제대로 인식하는 것이 민주정치체제의 발전을 위하여 그리고 경제운용의 효율화를 위하여 필요하다.

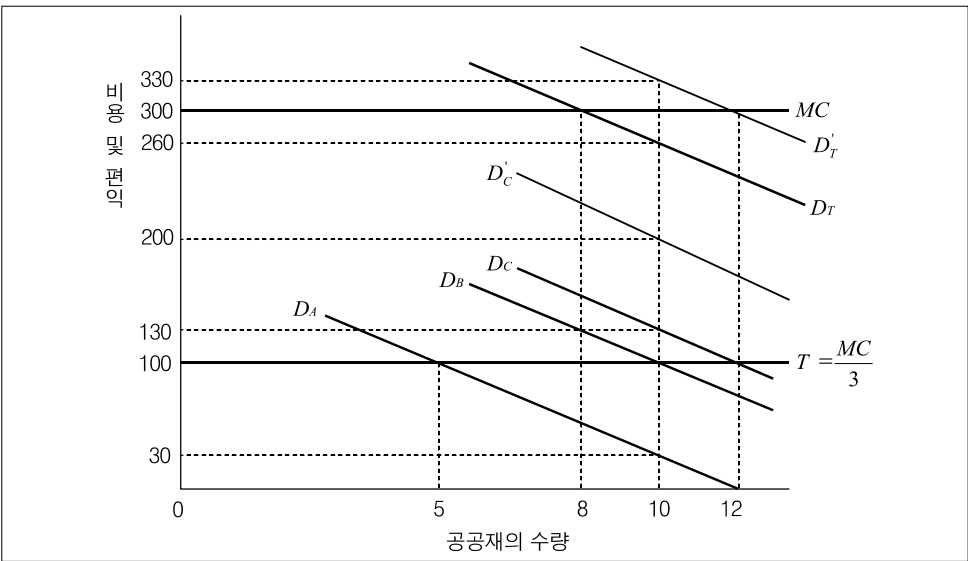
민주정치체제가 경제운용에 부정적 영향을 미친다는 사실은 혼합자본주의 경제체제 내에 자원배분과 소득분배를 결정짓는 두 가지 의사결정 형태가 존재한다는 것을 인식함으로써 이해될 수 있다. 그 두 가지 의사결정과정은 앞서 논의한 사회구성원이 생산자 또는 소비자로서 시장기구를 통하여 하는 의사결정 즉 시장적 의사결정 과정과 집합적으로 정치기구를 통하여 하는 의사결정 즉 정치적 의사결정 과정이다.

투표를 통한 정치적 의사결정의 기준으로 다수결제도가 현실에서 널리 활용되고 있는데 문제는 우리가 너무 익숙해 있는 다수결제도에 의한 의사결정이 사회적으로 바람직한 자원배분을 가져오지 못한다는 사실 자체를 전혀 인식하고 있지 못하다는 점이다.

과반수 다수결에 의한 정치적 의사결정이 자원의 효율적 배분을 가져오지 못한다는 사실을 설명하기 위해 A, B, C 세 사람으로 구성된 사회(국가)를 상정하고 이들이 공공재의 공급량을 다수결 투표 방법에 의해서 결정하는 경우를 구체적 사례로서 살펴보자.

〈그림〉에서 D_a, D_b, D_c 는 사회구성원 A, B, C 가 각기 다른 수준의 공공재의 공급에서 얻는 한계편익을 나타낸다. 예를 들어 A 는 공공재의 공급량이 5일 때 1백만원의 편익을 그리고 수량이 10일 때는 30만 원의 편익을 얻는다. 또한 같은 수량10에 대해서 A, B, C 가 얻는 한계편익은 각기 30만 원, 1백만 원, 1백30만 원이다. 공공재의 사회적 수요함수는 A, B, C 의 개별 수요함수를 수직적으로 합한 것인데 〈그림〉에서는 이것이 D_T 로 표시되어 있다.

〈그림〉 다수결제도와 공공재의 공급



문제가 되고 있는 공공재의 단위당 생산에 소요되는 비용, 즉 한계비용은 3백만 원이고 이는 〈그림〉에서 MC 선으로 표시된다. 단위당 비용 3백만 원을 구성원 세 사

람이 세금을 통하여 똑같이 부담하기로 합의하는 것으로 상정하면 개개인이 공공재의 공급과 관련하여 부담하는 비용수준은 각기 1백만 원씩으로 이는 〈그림〉에서 T 곡선으로 표시된다. 특정 수준의 공공재 공급에 대한 찬성여부는 개개인이 세금으로 부담하는 비용과 공공재의 공급에서 얻는 편익의 상대적 크기에 따라 좌우될 것인데 편익이 세 부담(稅負擔) 비용보다 크면 찬성을 하고 작으면 반대를 하게 될 것이다.

이상에서 설명된 사례에서 정치적 의사결정 즉 다수결 투표과정을 거쳐 결정되어지는 공공재의 공급수준이 어느 정도이며 정치적 과정에 의해 결정된 공공재의 공급량이 사회적으로 바람직한 수준인지를 살펴보자.

〈그림〉에 제시된 사회구성원의 선호와 비용부담 조건하에서 다수결투표에 의한 정치적 과정에서 결정되는 공공재의 공급량은 10단위이다. 〈그림〉에서 5단위보다 낮은 수준의 공공재 공급은 A, B, C 모두 찬성하게 될 것인데 이는 5단위보다 낮은 수준에서 A, B, C 모두에게 편익이 비용보다 크기 때문이다. 5단위를 넘는 수준 예를 들면 6단위 수준의 공공재 공급에 대해서는 A는 반대를 하고 B와 C는 찬성을 할 것이다. 물론 6단위 공급에 대해 A가 반대를 하는 것은 자신이 얻는 혜택이 세 부담 비용 1백만 원보다 적기 때문이며 B와 C가 찬성하는 것은 각자가 얻는 혜택이 비용보다 크기 때문이다.

다수결제도하에서 세 사람 중 두 사람(다수결)의 찬성은 통과를 의미하는바 〈그림〉에 제시된 상황의 경우 5단위까지는 만장일치로 가결되고, 5단위에서 10단위 이전까지는 B와 C의 찬성, 즉 과반수 찬성으로 통과된다. 10단위 이상의 공급량에 대해서는 A와 B가 반대하기 때문에 C가 찬성표를 던져도 정치적 과정은 10단위 이상의 공공재 공급은 지지하지 않을 것이다.

〈그림〉에서 기술된 비용부담 및 편익조건과 다수결 투표제도하에서는 10단위의 공공재가 정치적 과정을 거쳐 공급될 것이다. 이는 10단위 이상의 공급에 대해서는 다수(A와 B)가 반대하고 10단위이하의 공급에 대해서는 또 다른 다수(B와 C)가 반대할 것이기 때문이다.

이렇게 다수결제도를 통해 결정된 공공재의 공급량이 최적의 자원배분을 가져오는 것인가 하는 것은 경제적 효율성의 관점에서 공공재의 최적 공급수준이 어느 규모인가를 파악하고 이를 정치적 과정에서 결정된 규모와 비교함으로써 판단될 수 있다. 공공재이든 사적재이든 특정재화의 최적 공급수준은 사회적인 한계편익과 사회적인 한계비용이 일치하는 수준이다. 〈그림〉에서 MC 가 사회적 한계비용을 D_T 가 사회적 한계편익을 나타내므로 결국 사회적인 최적수준은 8단위의 공공재 공급이다.

사회적 최적수준의 공공재 공급은 8단위인데 정치적 공급량은 10단위이므로 결국 정치적 의사결정이 효율적인 자원배분을 가져오지 못하는바 <그림>의 경우 사회구성원 중 다수가 원하여 결정된 공급수준이 경제적 효율성의 관점에서는 과다 공급으로 귀결된다.⁷⁾

정치적 과정에서 결정된 10단위의 공공재 공급수준을 좀 더 자세히 살펴보자. 이 10단위는 세 사람 A, B, C중 과반수 즉 두 사람의 찬성으로 결정된 것인데 그 결과에 대해 만족하는 것은 B 한 사람 뿐이고 A와 C는 그 결정에 대해 불만투성이다. 왜냐하면 A가 진실로 원하는 양은 5단위이고 C가 마음속으로 원하는 양은 12단위인데 B만이 만족하는 10단위 수준이 정치적 과정에서 결정되었기 때문이다.⁸⁾

과반수의 찬성에 의해 공급수준이 결정되었으나 그 결과에 대해 과반수가 반대이고 한정된 소수만이 찬성하는 아이러니가 결국 현실의 정부정책에 대해 많은 사회구성원들이 불만을 갖는 까닭이다. 즉 다수결제도하에서도 국민 대다수를 만족시키는 정책대안이 선택되지 못한다.

다수결제도가 효율적인 자원배분을 가져오지 못한다는 사실, 다수결에 따른 의사결정에 대해 사회구성원의 대다수가 구조적으로 불만을 가질 수밖에 없다는 사실, 다수결제도가 선호변화나 비용조건의 변화에 불감하다는 사실, 다수결제도가 선호변화나 비용조건의 변화에 불감하다는 사실, 이 모두는 정치적 의사결정에 의한 경제운용이 구조적으로 문제를 안고 있음을 적나라하게 보여주는 것이다.

VI. 경제민주화

Karl Popper

아마 모든 정치적 이상 가운데 인간을 행복하게 만들겠다는 소망이 가장 위험할 것이다. 왜냐하면 지상에 천국을 건설하겠다는 의도가 늘 지옥을 만들어내기 때문이다.”

7) K. Wicksell의 주장대로 편익설(benefit principle)에 의해 세금을 부과하고 만장일치제(unanimity rule)를 적용하면 최적 공급량이 정치적 의사결정에서도 구현된다. 능력설(ability to pay principle)에 의해 세금을 부과하든 편익설에 의해 세금을 부과하든 단순 다수결이 적용되는 경우 정치적 과정에 의해 결정된 공급량이 사회적으로 최적 공급량과 일치하는 경우는 통상적으로 발생하지 않는다.

8) B를 중위 투표자(median voter)라 한다.

Alexis Tocqueville

“모든 국민은 자신의 수준에 맞는 정부를 갖는다.”

최근 우리사회의 중요한 화두는 단연 경제민주화이다. 경제민주화는 말 그대로 경제의 민주화이고 이는 곧 경제의 정치화를 의미한다. 즉 경제민주화란 정치적 의사결정 과정이 시장적 의사결정 과정을 지배한다는 것을 의미한다. 정치가 경제를 다스린다는 것이 경제민주화의 본질이라면 여기서 제기되는 문제는 정치와 경제의 각각의 본질이 무엇이고 그리고 정치와 경제가 어떻게 상호 연관되어 있느냐 하는 것이다.

결론부터 말하면 경제를 민주화하고 정치화하면 그 경제는 망들어 쇠락한다. 이는 단순한 추측이 아니고 역사에서 증명된 사실이다. 경제의 민주화를 역사상 가장 완벽히 이룬 나라들이 옛 소련과 중국 그리고 현재의 북한 등 사회주의 국가들이다. 재벌도 없고, 노동자가 기업운영 아니 나라인영의 핵심이고, 일감 몰아주기도 없고, 동반성장위원회도 필요 없고, 세금은 아예 없고, 대형마트의 영업시간 제한도 필요 없는 등 오늘날 경제민주화 주창자들이 내세우는 경제민주화가 완벽히 실현될 뻔 했던 곳이 이들 사회주의 국가들이 아닌가?

돌이켜 보면 경제민주화가 국정의 중심에 있었던 것은 김대중 정부였다. ‘민주적 시장경제’라는 개념을 사용하면서 ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’이 「국민의 정부」의 기본철학이었다. 민주정치체제와 자유시장경제체제는 공통적으로 개인의 자유, 책임, 경쟁, 참여, 법치를 강조하는 자유주의 사상에 기초하고 있기 때문에 병행 발전하는 속성이 일부 있다. 민주정치체제는 정치권력의 남용을 차단함으로써 그리고 자유로운 풍토를 조성함으로써 진정한 시장경제체제의 성장과 발전에 기여한다. 또한 시장경제체제는 각자의 능력과 노력에 따라 정당한 보상을 받게 함으로써 민주정치체제의 물질 기반을 제공하고 정치적 안정에 기여한다.

그러나 민주정치체제와 시장경제체제는 근원적 출발에서부터 다르고 진행과정과 지향목표도 다르기 때문에 각각 분리하여 논의되어야지 ‘민주적 시장경제’나 ‘경제민주화’ 같이 혼합될 경우 개념이 혼돈스러워지고 이를 바탕으로 정책이 수립되는 경우 혼란이 초래될 수밖에 없다. 이는 어느 한 나라가 완벽한 민주정치체제와 완벽한 시장경제체제를 가지고 있더라도 본래 이질적(異質的)인 두 체제가 상충할 것이기 때문에 특히 경제정책을 두고는 양립이 불가능하기 때문이다.

일반적으로 우리는 정치적 의사결정은 과오를 범하지 않는 전지전능한 주체에 의해 높은 곳으로부터 이루어지는 것으로 알고 있으나 이는 사실이 아니다. 최근 화두로

등장한 경제민주화 논의 내용과 방법을 두고 진행되는 논의에서 갑론을박의 근원은 관련자 모두가 정치적 민주정치체제와 자본주의 시장경제체제의 본질 그리고 그 양자의 차이를 제대로 인식하지 못하는데서 야기되는 것 같다.

민주정치체제의 경우 강제성이 항상 전제되나 시장경제체제는 자발성이 근간을 이룬다. 선거를 통해 직접 결정되든 또는 선거를 통해 선출된 사람들의 합의에 의해 결정되든지 간에, 민주정치체제의 의사결정은 다수결로 이루어지며 이 과정에서 반대를 한 소수도 최종 결정이 이루어진 후에는 반드시 그 결정에 따라야 할 의무를 진다. 그러나 이와 같은 강제성은 시장경제체제에는 존재하지 않는다. 시장경제체제에서는 생산자든 소비자든 상대방에게 자신이 가진 것을 제공할 의사를 표명하고 상대방이 자신의 제의를 수용할 때에만 거래가 이루어진다. 어느 누구도 상대방에게 자신의 선택을 강요할 수 없다. 모든 거래는 자발적으로 이루어지며, 성사되는 거래의 경우는 항상 만장일치가 이루어진다.

많은 사람들이 정치적 민주정치체제와 시장경제체제를 같은 것으로 이해하고 있으며 민주정치체제와 시장경제체제가 잘 조화되는 제도라고 인식하는 경우가 많은데 문제는 앞서 간략히 언급한 바와 같이 이러한 이해와 인식이 전적으로 잘못된 것이라는 점에 있다. 참으로 잘못된 이해와 인식이 최근 대두된 경제민주화 등장의 배경이며 경제민주화 주창자들조차도 헛갈리고 소리만 요란하지 구체적 내용에 오면 전혀 새로운 것이 없는 이유이다.

경제민주화를 놓고 일반 국민들에게 묻고 싶은 것이 하나 있다. 우리 국민들은 대체로 정치를 싫어하는 정도를 넘어 혐오하는 지경이다. 우리 국민은 또한 정부의 무능력과 비효율을 한탄들 한다. 경제민주화는 경제에 대한 정치의 개입이고 정부에 의한 경제의 통제이다. 정치인들이 하는 대부분의 일에 전혀 신뢰를 보내지 않는 국민들이, 정치인들이 경제에 개입하면 경제가 잘 되리라고는 어떻게 신뢰하는 가? 정부의 무능력과 비능률을 한탄하는 국민들이, 정부가 경제에 개입하면 경제가 잘 되리라고 어떻게 기대하는가?

경제민주화가 무엇이고 어떠한 결과를 초래할지를 정부에 의한 교육서비스의 제공과 시장에 의한 교육서비스의 제공을 비교해 봄으로써 살펴보자. 정부가 교육에 대해 모든 책임을 질 때 예상되는 것 중 가장 대표적인 것은 교육이라는 서비스의 생산과 소비가 천편일률적(千篇一律的)이 될 것이라는 점이다. 초등교육, 중등교육, 고등교육 어느 경우든 시설기준, 교수학생 비율, 교과과정, 교육시간, 교과서의 내용 등 등 모든 것이 획일화될 것이다. 이러한 결과를 두고 일본의 어느 경제학자는 ‘일본의

교육은 맛있는 배급쌀(정부미)이다'라고 설파한 바 있다.

그러나 교육을 시장에 맡길 때에는 이러한 획일화가 사라지고, 모든 부문에서 학생과 학부모가 요청하는 다양화가 중심에 자리 잡는다. 시설, 교수학생 비율, 교육시간 등에서 각 학교별로 다름은 물론 종교적 가치를 중시하는 학교와 중시하지 않는 학교, 기술훈련을 강조하는 학교와 교양을 강조하는 학교, 예술을 중시하는 학교와 과학을 중시하는 학교, 한 해에 두 학기를 개설하는 학교와 세 학기를 개설하는 학교 등등 아주 다양한 형태의 학교가 나타난다. 학부모나 학생은 자신들이 부담하는 비용을 고려하면서 여러 선택대안 중 자신들에게 최적이라고 판단되는 학교를 선택하고 그 선택의 결과에 불만을 갖지 않게 된다.

교육 외에도 정부는 수많은 서비스를 제공한다. 농업, 문화, 건설, 교통, 통신, 보건, 복지, 환경 등등 여타의 경우도 정부가 주관을 하는 한 획일적 제공이 주축을 이루게 된다. 소비자의 선호는 각 서비스별로 매우 다양한데 정부의 제공이 획일적으로 이루어지면 결코 효율적인 결과가 도출되지 않는다. 앞으로 경제민주화가 적극 추진 되면 정치에 의한 시장개입, 정부에 의한 시장 개입이 늘어날 터인데 그 결과로 국민들은 맛있는 일반미 밥보다 맛있는 정부미 밥을 먹으며 일생을 보낼 것이다. 선택은 유권자인 국민의 몫이다.

VII. 경제사회주의로의 개헌에 대한 경계(警戒)

20대 국회의 개원과 더불어 개헌논의가 다시 점화되고 있다. 개헌논의 자체가 잘못된 것은 아니나 두 가지가 우려된다. 하나는 대통령과 국무총리의 관계 그리고 행정부와 입법부의 역할 분담 등에서 보듯 그간 사실 실제 운용이 헌법대로 이뤄지지 않아 많은 문제가 발생하였음에도 마치 현행 헌법 규정이 잘못되어 문제가 발생하는 것으로 착각해 개헌논의가 진행되고 있다는 점이다. 다른 하나는 헌법의 경제 조항을 포함해 헌법 전반에 많은 문제가 있음에도 이 모두를 체계적으로 논의하지 않고 정치권력 관련 사항을 개헌 논의의 중심에 세우면서 여타 중요 사항들이 결가지로 끼워 넣어 잘못 처리되지 않을까 하는 점이다.

사실 가장 큰 우려는 정치권력구조 개편을 빌미로 개헌을 하는 과정에서 1987년 개헌에서 국민들이 알지도 의식하지도 못한 상태에서 경제민주화 규정이 슬며시 들어갔듯 이번 개헌에서 사회주의 국가와 별 다르지 않는 헌법의 경제조항들이 경제민주화 양극화 재벌 등의 이슈를 빌미로 개선은커녕 더 개악될 가능성이 적지 않다.

대한민국 제헌 헌법은 경제체제를 두고 기본적으로 사회주의 헌법에 가까웠다. 건국과정에서 신생 대한민국의 경제질서는 바이마르 헌법을 모방해 제헌헌법의 경제조항은 기본적으로 사회주의에 바탕을 두었다. 제헌국회의 헌법기초위원회 위원장은 서상일이었는데 그는 패비언협회(Fabian Society)식 사회주의자였으며, 원래 혁명적 공산주의자였던 조봉암도 기초위원회 위원 중 한명이었다. 헌법초안을 주도적으로 마련한 사람은 유진오 박사였는데 젊은 시절 그 역시 진보주의자였다.⁹⁾

제헌 헌법에서 사회주의 지시경제가 도입된 것은 어쩌면 당연했다. 이는 당시 지도자들 대부분이 이념적으로 좌파성향이었고, 자본주의 시장경제를 이해하는 사람이 전무했으며, 소련의 사회주의 경제체제가 자본주의 시장경제체제에 비해 육일승천하고 있었기 때문이다. 5.16 후 1962년 제5차 헌법 개정에서 자유시장경제로의 전환이 일부 이뤄져 외국자본을 활용한 경제개발 정책으로 국민소득을 증대하고 산업구조를 고도화해 시장을 만들고 소득을 높이는 데 성공했으나 당초의 사회주의 지시경제 요소가 현 헌법에 그대로 강하게 남아 있다.

대한민국 헌법은 제9장에 ‘경제’라는 표제 하에 제119조부터 제127조까지 경제에 관한 일련의 규정을 두고 있다. 이와 같은 규정 형식은 독일의 바이마르공화국 헌법이 제151조 이하에서 ‘경제생활’이라는 제목을 두고 일련의 경제와 관련된 조항을 규정한 것과 유사한 편제이며, 이러한 규정 형식은 제헌 헌법 이래로 하나의 전통이 아닌 전통으로 굳어져 왔다.

그리고 스위스 헌법을 제외하고는 사실 헌법에 경제에 관한 규정 특히 경제 제한 규정을 우리 헌법과 같이 상세히 제시하고 있는 경우가 없다. <표>에 정리된 김정호 교수의 주요국의 헌법 경제조항 비교분석은 참으로 놀라운 내용을 보여준다. 우리나라 현행 헌법의 경제조항이 매우 구체적이고 광범위하며 소련 동독 중국 쿠바 등 사회주의 국가들 보다 더 반시장적이며 특히 북한에 비해서도 더 시장 억제적인 내용이다. 우리나라 헌법학계에서 ‘사회적 시장경제’라는 특이한 개념으로 설명하는 우리 헌법의 경제체제 규정을 김주성 교수는 ‘헌법적 실패’라 설명하고 있다. 앞으로 개헌을 통해 현행 헌법의 사회주의 지시경제 요소를 과감히 들어내야 한다.

헌법을 개정하는 것은 여타의 법의 개정과는 다르다. 법을 바꾸는 것이 아니라 나라를 바꾸는 일이다. 따라서 무엇보다도 현행 헌법의 조항들이 현실의 환경과 변화된 여건에 규범력을 발휘하는지 여부에 대해 전문가들에 의해 보다 객관적인 검토와 평

9) 남시욱(2009) 참조.

가가 필요함은 물론 우리 사회가 추구할 궁극적 가치를 헌법에 잘 녹여내야 한다. 경제 조항에 대한 개정의 정당성 여부는 두 가지 관점에서 논의될 수 있다. 하나는 경제 질서에 관해 총괄적 근본적 내용이 잘 규정되어 있느냐 하는 것이고 또 다른 하나는 개별적 구체적 조문에 개정 필요성이 있는지 여부이다.¹⁰⁾

〈표〉 주요국의 헌법 경제조항 비교

	경제력 남용 방지	자연 자원 보호	국토 균형 개발	토지 소유권 제한	경자 유전의 원칙	농어업 보호	중소 기업 보호	소비자 보호	대외 무역 조정	과학 기술 개발	국가 표준	환경권
한국	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
미국	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
서독	x	o	x	o	x	x	x	x	x	x	x	x
프랑스	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
일본	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
소련	o	o	x	o	x	o	x	x	o	o	x	o
동독	o	o	x	o	x	o	x	x	o	o	x	o
중국	x	o	x	o	x	x	x	x	o	o	x	o
북한	x	o	o	x	x	x	x	x	o	o	x	x
쿠바	x	o	x	x	x	o	x	x	o	o	x	o

자료: 김정호, 헌법 경제조항과 사회적 기본권에 관한 법경제학적 분석, 2003.

가장 최근인 1987년 개헌에서 민주화의 열기 속에 정치적 쟁점이 개헌의 핵심 과제였으며 대내외의 경제적 기술적 여건변화를 균형된 관점에서 관조하지 못한 채 개헌이 이루어 졌다. 그러다 보니 경제민주화 같은 지극히 부적절한 생똥맞은 개념이 경제조항에 포함되기에 이르렀다.

우리 경제의 체질과 환경을 근본적으로 변화시키는 중요한 변화로서 주목할 필요가 있는 것이 지난 수십여 년에 걸쳐서 가속화되고 있는 세계화와 개방화, 자율화와 자유화, 정보화, 저성장, 고령화 현상이다. 상품시장, 금융시장, 노동시장에서 경쟁은 심각하고 개방과 자율화는 국경 없는 무한 경쟁의 시대에 더 이상 선택사항이 아니다. 통화정책 재정정책 산업정책 노동정책 과학기술정책 교육정책 복지정책 어느 하나도 옛날 같이 정부가 마음대로 할 수 있는 여지가 극히 제한되어 있다.

10) 이 두 가지 문제를 다루는 학문이 J. M. Buchanan이 정립한 헌정경제학(constitutional economics)이다.

이러한 여건 변화는 헌법의 경제조항은 정부보다는 시장을, 사회적 평등보다는 경제적 자유를 우선시하여, 경제주체인 개인과 기업의 체질을 집중적으로 강화하는 방향으로 개정되어야 함을 의미한다. 현재의 여소야대의 정치적 구도와 국제적 저성장 기조에서 앞서 언급한 방향으로 헌법의 경제 조항이 개정될 가능성은 거의 없다. 민주정치체제는 정치권력의 남용을 차단함으로써 그리고 자유로운 풍토를 조성함으로써 진정한 시장경제체제의 성장과 발전에 기여한다.

야당이 국회에서 우위를 점하고 여야를 통틀어 반시장주의자들이 국회를 장악한 현 시점에서의 개헌논의는 참으로 걱정된다. 마치 헌법의 경제조항이 미비해 이를 더 강화해 경제를 살리자는 취지로 개헌이 되지 않길 간절히 바란다. 현재의 사회주의적 색채가 강한 헌법의 경제조항과 경제를 질식시키는 수많은 경제 악법들 때문에 경제가 중병에 들어있음을 분명히 인식해야 한다.

경제조항을 개정하는 경우에 “국가는 필요한 경우에 법률이 정하는 바에 따라서 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 이른바 긴요성 원칙을 통하여 국가의 규제와 조정권한의 행사를 엄격하게 제한하여야 한다. 여기에서 ‘필요한 경우’라는 것은 그러한 입법이 단순하게 필요하다는 것을 넘어서서 당해 경제영역에 대한 국가의 규제와 조정이 긴요하다는 ‘불가피성원칙’을 의미하는 것으로 보아야 한다.

VIII. 맺음말

잘 사는 국가변창의 길을 놓고 선각자들이 내놓은 수많은 처방의 핵심은 ‘리더십(leadrship)’ ‘제도(institution)와 사상(ideology)’이다. 역사를 살펴보면 한 나라의 장기적 번영을 결정하는 것은 그 나라의 천연자원도 아니고, 문화적 자산도 아니며, ‘지도자 제도와 이념’에 있다. 훌륭한 제도와 이념의 핵심은 자유주의 정신과 자본주의 시장경제인데 우리의 경우 반(反) 자유주의 정신이 풍미하고 있으며 반(反) 자본주의적 반(反) 시장적 정책이 홍수를 이루고 있다.

20세기의 역사가 우리에게 주는 교훈 중 가장 중요한 것 중의 하나는 개인의 자유와 권리를 효과적으로 보호하는 나라는 번영을 누리고 경제가 번창하는데 반하여 한정된 이성과 이기주의적 편견의 소유자인 인간 또는 그 집단이 무제한적으로 권력을 휘두르면 그 사회는 부패하고 경제는 쇠퇴한다는 것이다. 자본주의의 냉혹함에 대해 말이 많은데 그 이유는 자본주의가 모든 사람들을 각자의 능력과 기여에 따라 달리 대우하기 때문이다. 자본주의 시장경제체제에서 많은 사람들이 불행함을 느끼는 것

은 자본주의가 각자에게 가장 바람직한 상황 또는 지위에 도달할 수 있는 기회는 예외 없이 부여하지만 그 상황 또는 지위는 소수의 사람들만이 도달할 수 있기 때문이다. 더 큰 능력을 발휘하고 재능을 가진 소수의 모습을 볼 때 다수는 자존심이 상하고 불평하게 마련이다.

자유경제체제에 벗어나는 특단의 조치만으로 크게는 경제위기가 극복되고, 작게는 문제로 대두된 각기의 사안이 해결된다고 생각하여서는 아니 된다. 아무리 어려운 국면이나 내용이라 하더라도 문제를 순리대로, 원칙에 따라, 원천적으로 풀어야지 충격요법으로, 대증요법(對症療法)으로 대처해서는 아니 된다.

통상적으로 우리는 정부가 무엇을 해야 하느냐를 중심으로 생각한다. 정부가 해야 할 일을 찾다 보면 모든 일이 정부가 해야 하는 것으로 결론이 나기 십상이다. 따라서 정부가 무엇을 하지 말아야 하는가를 살피고 이를 제대로 인식 실천하는 것이 필요하다. 개인, 민간 또는 시장이 잘할 수 있는 일들에 정부가 개입하지 말아야 하며, 더더욱 국민세금을 투입해 낭비를 초래하여서는 아니 된다. 경제적 번영을 보장하는 각종 제도를 확립 정착시키면서 정책의 내용을 제대로 만들어 필요조건을 충족시키고 정치적 지도력이 발휘되어 국민적 에너지가 결집되는 충분조건이 충족될 때 경제정책은 성공을 거두고 경제는 번창하게 된다.

■ 참 고 문 헌

1. 국회도서관, 『세계의 헌법: 35개국 헌법 全文 I, II』, 2010.
2. 김경호, “헌법경제조항과 사회적 기본권에 대한 법경제학적 분석,” 『헌법학연구』, 제10권 제1호, 2004, pp. 35-54.
3. 김주성, “헌법과 정당정치,” 한반도선진화재단 세미나 발제문, 2011. 2.
4. 남시욱, 『한국 진보세력의 연구』, 청미디어, 2009.
5. 소준섭, 『正名論: 개념을 지배하는 자가 세상을 지배한다』, 어젠다, 2013.
6. 신장섭, 『경제민주화-일그러진 시대의 화두』, 나남, 2016.
7. 최 광, “민주주의와 자본주의 시장경제: 한국의 경험,” 『한국경제의 분석』, 제10권 제3호, 2004, pp. 53-109.
8. ———, 『자본주의 시장경제와 정부-근원적 고찰과 헌법적 실천』, 울국출판사, 2009.
9. ———, “富國安民의 길: 지도자, 이념, 그리고 제도,” 『제도와 경제』, 제7권 제1호, 2013, pp. 5-14.
10. 최 광·이성규, “우리나라 경제학원론 교과서에서의 자본주의 시장경제와 정부의 역할에 대한 서술 현황과 대안 모색,” 『경제학연구』, 제58집 제3호, 2010, pp. 121-164.
11. Sakai Toyotaka〔坂井豊貴〕, *Tasuketsu Wo Utagau*, Iwanami Shoten, 2015. [현선 옮김, 『다

수결을 의심한다』, 사월의책, 2016.)

12. Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth, Philippe Aghion and Steven N. Durlauf(eds.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, Elsevier, 2005.
13. De Haan, Jacob, Susanna Lundström, and Jan-Egbert Strum, "Market Oriented Institutions and Policies and Economic Growth: A Critical Survey," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 20, No. 2, 2006, pp.157-191.
14. Forbes, Steve, and Elizabeth Ames, *How Capitalism Will Save Us*, Crown Business, 2009. [김광수 옮김, 『자본주의는 어떻게 우리를 구할 것인가』, 아라크네, 2011.]
15. Kaplan, Temma, *Democracy: A World History*, Oxford University Press, 2015. [우태영 옮김, 『당신에게 민주주의란 무엇인가?』, 다른세상, 2016.]
16. Kurlantzick, Joshua, *Democracy in Retreat*, Council on Foreign Relations, 2015. [노정태 옮김, 『민주주의는 어떻게 망가지는가?』, 들녘, 2015.]
17. Maskin, Eric, and Amartya Sen, *The Arrow Impossibility Theorem*, Columbia University Press, 2014. [이성규 옮김, 『애로우의 불가능성 정리』, 해남, 2016.]
18. Phelps, Edmond S., *Mass Flourishing-How Grassroots Innovation Created Jobs, Challenge, and Change*, 2013. [이창근 홍대운 옮김, 『대 번영의 조건-모두에게 좋은 자본주의란 무엇인가』, 열린책들, 2016.]
19. Todorov, Tzvetan, *(Les)ennemis intimes de la démocratie*, Librairie generale francaise, 2012. [김지현 옮김, 『민주주의 내부의 적』, 반비, 2014.]

Discourses on Democracy and Market Economy

Kwang Choi*

Abstract

The paper deals with two systems: democracy as political system and market economy as economic system. In discussing two systems three questions are raised: firstly, what are democracy and market economy? secondly, how well does the Korean Constitution incorporate the spirit of democracy and market economy? thirdly, are democracy and market economy compatible each other? Answers provided to the questions raised above are: first, while general public in Korea understand well democracy, even scholars and experts in Korea are very poor in understanding the nature of market economy. second, the Korean Constitution incorporates quite well the spirit of democracy but nevertheless the spirit of capitalistic free market economy is poorly incorporated. to put it simply so many anti-capitalistic regulations are found in the Korean Constitution. third, the paper explains why democracy and market economy are basically not compatible. So many social and economic problems facing Korea have something to do with above three questions and answers. Furthermore the paper deals with more questions such as: why government cannot solve so many economic problems?, why general public are not satisfied with government policies?, and how much improvement one expects in revising economic articles of Constitution?

Key Words: political system, economic system, democracy, market economy, constitution, majority rule, economic democratization, leadership, institution, ideology

JEL Classification: D2, P1, P2

Received: Nov. 21, 2016. Revised: Jan. 3, 2017. Accepted: Jan. 6, 2017.

* Chaired Professor, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, 25-2, Sungkyunkwan-ro, Jongno-gu, Seoul 03063, Korea, Phone: +82-2-740-1820, e-mail: choik01@chol.com