

2012 KERI 정책토론회

경제민주화, 어떻게 볼 것인가 : 2012 대한민국에의 시사점



[한국경제연구원 정책토론회]

경제민주화, 어떻게 볼 것인가 : 2012 대한민국의 시사점

2012년 우리사회에 ‘경제민주화’가 중요한 화두로 떠올랐습니다. 정치권을 중심으로 형성되어 온 ‘경제민주화’ 이슈는 이제 담론을 넘어 19대 개원과 함께 구체적인 정책화의 단계로 접어들 준비를 하고 있습니다. 이에 한국경제연구원에서는 2012년 한국의 정치·경제 상황과 그 속에서 중요변수가 될 ‘경제민주화’에 대해 여러 분야 전문가들을 모시고 다각도로 논의해 보는 자리를 마련하고자 합니다.

□ 일시 및 장소 : 6월 4일(월) 14:30~17:00

프레스센터 19층 매화홀

□ 프로그램

14:20~14:30	등 록
14:30~14:40	인사말: 최병일 원장 (KERI)
	사 회: 김종석 교수 (홍익대 경영대학)
14:40~15:40	분야별 발제: [법적 측면] 신석훈 박사 (KERI) [경제적 측면] 김이석 박사 (시장경제제도연구소 부소장) [이념·철학적 측면] 신중섭 교수 (강원대 윤리교육과)
15:40~17:00	종합토론: 김광동 원장 (나라정책연구원) 김선정 교수 (동국대 법학과) 송원근 박사 (KERI) 임영재 박사 (KDI) 전삼현 교수 (숭실대 법학과)

경제민주화, 어떻게 볼 것인가

2012 대한민국의 시사점

<법적 측면>

발제: 신석훈 박사 [한국경제연구원]

경제민주화, 어떻게 볼 것인가?

-법적 측면에서 본 경제민주화의 한계-

신석훈 (한국경제연구원)

I. ‘경제민주화’에 대한 헌법적 해석

1. 우리나라 헌법상 경제질서에 대한 해석

□ 최근 우리사회에서 양극화의 근본적 원인으로 대·중소 기업간 양극화가 지적되며 이를 해소하기 위해 정치권에서는 다양한 기업정책들을 제시하고 있음.

- 이러한 기업정책들이 포퓰리즘이라는 비판을 받자 헌법 제119조 제2항의 ‘경제민주화’ 조항을 전면에 내세우며 정당성을 주장.

- 정치권에서는 ‘경제민주화’ 조항이 시장에 대한 국가개입의 정당성을 당연히 보장해 주는 듯 해석하고 있음.
- ‘경제민주화’ 조항을 단순히 경제정책 차원을 넘어 사회복지 차원에서의 사회 정책적 국가개입의 근거조항으로 인식하고 있음.

□ 우리헌법에 ‘경제민주화’ 조항이 존재하는 것은 분명하지만 이것의 의미는 우리나라 헌법의 전체적 구조 속에서 이해되어야 함.

- 정치권에서처럼 ‘경제민주화’ 조항이 시장에 대한 폭넓은 국가개입을 통해 경제적 목적과 사회적 목적을 동시에 달성 가능케 하는 헌법적 근거 조항인 것처럼 확대해석하는 것은 지양되어야 할 것임.

(1) 헌법상 경제질서

□ 우리나라 헌법은 ①자유주의적 시장경제질서를 보장하는 동시에 이러한 ②시장기능을 남용하는 것을 방지하기 위해 시장에 대한 정부개입을 인

정하고 있고 또한 ③정부개입의 남용을 막기 위해 개입의 방법과 한계를 설정하고 있음.

- 헌법상 ①②③은 「경제영역에서의 기본원리 형태」로 표출되고 있는 동시에 「기업과 개인의 기본권 형태」로 표출되고 있음.
 - 헌법에서는 우리 사회가 지향해야할 다양한 가치를 추상적으로 기본원리 형태로 표출하기도 하고 기업과 개인의 기본권 형태로 표출하기도 하며 상호 보완적임.

□ 「경제영역에서의 기본원리 형태」로 표출

- ① 자유주의적 시장경제질서 보장
 - “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다” (제119조 제1항)
- ② 시장기능 남용 방지를 위해 시장에 대한 정부개입 인정
 - “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다” (119조2항).
- ③정부개입의 남용을 막기 위해 개입의 방법과 한계 설정
 - 국가개입의 보충성 원리, 신뢰보호 원리, 과잉금지원칙을 내용으로 하는 ‘법치주의’

□ 「기업과 개인의 기본권 형태」로 표출

- ① 자유주의적 시장경제질서 보장
 - 사유재산과 재산권행사의 보장(헌법 제23조)
 - 직업의 자유와 영업의 자유(헌법 제15조)
 - 계약자유를 포함하는 경제활동의 자유 보장(헌법 제10조)
- ② 시장기능 남용 방지를 위해 시장에 대한 정부개입 인정
 - 재산권 행사의 제한(제23조 제2항): 재산권의 행사는 공공복리에 적

합하도록 하여야 함.

- 기본권 행사의 제한(제37조 제2항 전단): 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있음.

- ③정부개입의 남용을 막기 위해 개입의 방법과 한계 설정

- 기본권 행사의 제한(제37조 제2항 후단): 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없음.
- 이 조항에서 과잉금지원칙 또는 비례의 원칙 도출
- 여기서 의미하는 과잉금지 원칙 또는 비례의 원칙이란 국민의 기본권을 제한하는 입법은 그 목적이 헌법과 법률의 체계 내에서 정당성을 인정받을 수 있어야 함(목적의 정당성). 그 수단이 입법목적에 달성하기 위한 방법으로 효과적이고 적절해야 함(수단의 적합성). 입법 목적 달성을 위해 적절한 것일지라도 보다 완화된 수단이나 방법을 모색함으로써 그 제한을 필요최소한의 것이 되게 해야 함(피해의 최소성). 이 모든 원칙들에 적합하더라도 규제로 인해 초래되는 사적 불이익과 그 행위를 방지함으로써 초래되는 공적 불이익을 비교하여, 규제함으로써 초래되는 공익이 보다 크거나 적어도 양자간에 균형이 유지되어야 하므로 개연성이나 불확실한 사실에 기초해 사적 법익을 제한해서는 않됨.

	원칙	국가개입	국가개입의 한계
기 본 원 리	자유시장경제질서(119조1항)	경제민주화(제119조2항)	법치국가원리
기 본 권	◦ 재산권 보호◦ 사적자치 보호◦ 영업활동 자유	제37조2항 전단	제37조2항 후단

□ 이렇게 헌법상 경제질서를 ‘기본원리’ 적 관점과 ‘기본권’ 적 관점으로 구분하여 검토하는 이유는 「경제민주화」 조항의 의미와 기능을 이에 대응하는 개념인 ‘제37조2항 전단’ 과 비교해 보며 좀 더 구체적이고 제한적으로 파악하기 위함임.

- 제37조2항은 기업의 경제활동의 규제와 그러한 규제를 하는 국가의 개입한계를 상대적으로 명확하게 규정하고 있고 이에 기반을 둔 많은 판례들이 있어 규범적으로 안정되어 있음.

- 따라서 후술하는 바와 같이 ‘경제민주화’ 조항은 경제적 기본권 제한을 위해 활용되는 제37조제2항에 기초한 국가개입을 확인하는 규정이라고 보기도 함.
- 이러한 견해에서는 해석상 혼란만 가중시키는 ‘경제민주화’ 조항을 삭제해도 무방하다고 봄.

(2) 제119조 제1항과 제2항과의 관계

□ 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계는 ‘원칙’ 과 ‘보완’ 의 관계임.¹⁾

- 헌법 제119조2항에서 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하기 위한 국가의 규제와 조정을 인정하고 있으나, 이것은 자유주의적 시장경제질서의 근간인 사유재산제도와 사적자치의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서만 가능한 것임.
 - 따라서 기업활동에 대한 국가개입이 정당하려면 개입의 목적이 정당해야 하고, 개입의 방법의 적절해야함.
 - 뿐만 아니라 보다 완화된 개입 형태나 방법을 모색함으로써 기업활동의 제한이 필요최소한에 그치도록 해야 하며, 개입을 통해 보호하려는 공익과 침해되는 기업활동의 사익을 비교형량하여 공익이 커야만 함.
- 헌법은 자유시장 경제질서를 ‘기본으로 한다’ (119조제1항)는 대전제하에 국가의 경제에 관한 규제와 조정은 이러한 기본을 흐트러뜨리지 않는 범위 내에서 예외적인 조치이어야 함을 명백히 하고 있음.
 - 즉 헌법은 국가의 경제행위에 관한 규제와 조정이 필요한 예외적인 경우에도 국가가 이에 간섭 ‘하여야 한다’ 는 것이 아니라 간섭 ‘할 수 있다’ 는 극히 조심스런 표현을 쓰고 있음(119조2항).
- 헌법학자들 사이에서도 제119조제1항을 원칙규정으로, 제2항을 보완규정으로 보는데 어느 정도 견해가 일치되어 있음.
 - 즉, 우리 헌법이 제119조 2항을 규정하고 있어 ‘사회적’ 시장경제질

1) 김성수, 「헌법상 경제조항에 대한 개정론」, 『공법연구』 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2006. 이병철, 「헌법상의 경제질서에 대한 법경제학적 접근」, 『기업법연구』 제20권 제2호, 2006 참조. 이석연, 「헌법합치적 경제, 사회정책의 방향」, 『저스티스』 통권 제79호

서를 채택하고 있다고 해석하더라도 국가의 경제에 관한 규제와 간섭은 어디까지나 자본주의 내지 자유시장경제질서의 기본인 사유재산제와 개인과 기업의 경제행위에 대한 사적자치의 원칙이 존중되는 범위내에서 필요한 최소한에 그쳐야 함.

- 헌법재판소 역시 우리 헌법이 자유시장경제질서를 ‘기본’으로 하고 있음을 일관하여 판시하고 있으며 이러한 전제하에 ‘독과점방지’와 ‘중소기업보호’라는 공익적 목적의 달성도 궁극적으로 자유시장경제질서의 확립을 통하여 달성되어야 한다는 것을 강조한 바 있음.
- 헌법재판소는 1989년과 1995년 등의 판결²⁾에서 ‘제119조 제1항에서 추구하고 있는 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 최대한으로 존중, 보장하는 자본주의에 바탕을 둔 시장경제질서이므로, 국가적인 규제와 통제를 가하는 것도 보충의 원칙에 입각하여 어디까지나 자본주의 내지 시장경제질서의 기초라고 할 수 있는 사유재산제도와 아울러 경제행위에 대한 사적자치의 원칙이 존중되는 범위 내에서만 허용될 뿐이라고 할 것이다.’며 ‘헌법 제119조 제2항은 헌법이 자본주의적 생산양식이라든가 시장메커니즘의 자동조절기능이라는 골격은 유지하면서 근로대중의 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 소득의 재분배, 투자의 유도·조정, 실업자구제 내지 완전고용, 광범한 사회보장을 책임 있게 시행하는 국가, 즉 민주복지국가의 이상을 추구하고 있음을 의미하는 것이다’고 판시함.
- 헌법재판소³⁾는 헌법이 예정하고 있는 국가의 중소기업 보호의무를 경쟁으로부터의 제외 또는 경쟁제한 등의 수단을 통해 수행해서는 안 되고 필요하다면 중소기업 지원정책을 통해 수행해야 한다고 보고 있음.
- 만일 이러한 범위를 넘어 경쟁을 제한하는 방법으로 중소기업을 보호할 경우에는 경쟁 상대방의 직업선택의 자유와 소비자의 선택의 자유를 제한할 우려가 있다고 봄.
- 즉 제1항(자유시장경제)은 엔진역할을 하는 것이고 제2항(경제민주화)는 브레이크 역할을 하는 것으로, 경제민주화는 자유시장경제질서의 문제점을 개선하는 한도 내에서 의미를 가지는 것이므로 이것의

2) 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 1995. 11. 30. 94헌가2

3) 구체적 판례분석은 신석훈, 『기업형 슈퍼마켓(SSM)규제입법 논리의 문제점』 한국경제연구원(2009) 70면 이하 참조.

적극적인 정책 기능을 강조할 경우 오히려 경제정책을 혼란시킬 수 있음.

2. 경제정책과 사회정책의 헌법적 근거와 상관관계

□ 최근 정치권에서는 애매모호한 “경제민주화 (119조2항)” 조항을 매개로 마치 경제정책을 통한 성장과 사회정책을 통한 분배를 동시에 달성할 수 있는 것처럼 주장하고 있으나 이것은 불가능

□ 우리나라 헌법은 경제성장을 위한 자유시장경제질서 추구를 기본 바탕으로 하며 이를 전제로 분배와 사회복지를 추구

－ 『경제성장』과 『분배 및 사회복지』에 대한 헌법의 기본구조

경제질서(성장을 위한 경제정책)	사회복지(분배를 위한 사회정책)
◦자유시장경제질서 (119조1항) ◦ 경제민주화 (119조2항) ◦개인과 기업의 경제적 자유를 보장하여 생산·소비·고용·경제성장이 원활히 이루어 질 수 있도록 함.	인간다운 생활권, 사회보장을 위한 국가의 노력의무, 생활무능력자의 국가적 보호, 근로자의 고용증진과 최저임금제, 환경권, 근로의 권리, 교육을 받을 권리 등
-법치주의 원칙- · 경제적 평등과 분배를 이유로 자유시장질서에 지나치게 개입하는 국가권력을 통제하기 위한 원칙 (과잉규제금지원칙, 적법절차원칙 등)	

□ 우리나라 헌법구조를 경제성장을 위한 경제정책 담당부분과 분배를 위한 사회정책 담당 부분으로 구분하여 접근하는 것이 바람직

－ 경제정책과 사회정책을 명확히 구분하는 것은 쉽지 않으나 대중소 기업간 관계에서 중소기업은 경제주체로 보며 이들의 성장과 경쟁력을 제고 하려는 경제정책과 이들을 사회적 약자로 보며 보호하려는 사회 정책은 구분되어야 함.

－ 중소기업보호를 위한 경제민주화는 자유시장경제 틀 속에서 시장경제의 부족한 부분을 보완하는 방식으로 접근해야함.⁴⁾

4) “중소기업의 보호는 넓은 의미의 경쟁정책의 한 측면을 의미하므로 중소기업의 보호는 원칙적으로 경쟁질서의 범주 내에서 경쟁질서의 확립을 통하여 이루어져야 한다. 중소기업 육성이란 공익을 경쟁질

- 사회적 약자보호, 분배, 사회정의와 복지에 대한 적극적인 국가역할은 경제정책이 아닌 사회정책 차원에서 접근해하고 이럴 경우에도 자유시장경제질서의 근간을 훼손하지 않도록 신중하게 접근하며 최소한으로 (비례의 원칙, 과잉금지의 원칙) 개입해야함.⁵⁾
- 사회복지와 분배는 필연적으로 경제성장을 전제로 한 개념임.
 - 기업의 자발적 투자의욕을 경감시키게 하는 기업경영에 대한 국가의 지나친 간섭들은 결국 경제성장을 둔화시키는 결과를 초래하기 때문에 사회복지에 역행하는 경제정책임
 - 사회복지라는 바퀴가 잘 굴러가려면 다른 쪽에 있는 경제성장이라는 바퀴 역시 잘 돌아가야 함.
 - 경제민주화조향은 경제성장이라는 바퀴의 속도를 조절하는 브레이크 역할을 하는 것임.
 - 경제민주화를 지나치게 강조하여 브레이크를 계속 걸면 경제성장이라는 바퀴는 돌아갈 수 없어 사회복지라는 바퀴가 돌아간다고 해도 곧 한쪽으로 치우쳐 멈추게 될 것임.

□ 우리헌법의 경제질서는 사회적 시장경제질서 ?

- 제119조 제2항에서는 ‘경제민주화’ 달성을 위해 국가가 ‘경제’에 관한 규제와 조정을 할 수 있으므로 우리나라 경제질서를 독일의 경제모델인 「 ‘사회적’ 시장경제질서(soziale Marktwirtschaft)」로 보는 경우가 있고 헌법재판소도 일부 그러한 취지의 판결을 하였음.⁶⁾
- 독일의 ‘사회적 시장경제질서’는 원래 자유주의 시장경제질서의 일관된 시행인 ‘질서정책’으로 구현되며 자유주의 시장경제노선에서 출발하였으나 그 이후 케인즈적인 개입주의노선에 이르기까지 다양한 변화과정을 겪어 왔다.⁷⁾

서의 테두리 안에서 실현해야 한다. 현 상태의 유지를 법률의 형태로 보장함으로써 중소기업을 대기업과의 경쟁에서 제외하는 방법은 결코 바람직한 것이 못된다.” (96헌가18)

5) “헌법상의 복지국가 이념을 실천하기 위하여, 국가가 공공복리를 위하여 사적영역에 개입하는 것이 필요하다고 하더라도, 자유주의적 시장경제질서를 근간으로 하고 있는 우리 헌법 질서하에서는 국가는 우선 사적자치 영역에서 그러한 공공복리의 목적 수행이 가능하도록 조장하고, 그것이 여의치 않을 때에만 실질적으로 법치주의에 따른 목적과 비례성의 범위 내에서 개입하는 것이 타당하다”(94헌가2)

6) 1996.4.25.-92헌바47, 1998.5.28.-96헌가4 등

7) 자세한 내용은 이병철, “경제헌법상 ‘사회적 시장경제’라는 관념에 대하여”, 법률신문, 2006.9.11. 참

- 이러한 이유 때문에 우리나라에서는 ‘사회적 시장경제질서’의 의미를 시장경제에 최소한으로 간섭해야 한다는 견해에서부터 광범위하게 개입해야 한다는 등 다양한 해석이 제시되고 있음.
- 하이에크(F.A.v. Hayek)가 비판한 바와 같이 사회적 시장경제질서에서의 ‘사회적(soziale)’이라는 애매모호한 개념으로 인하여 처음부터 시장경제일 수 없는 문제점을 안고 있었음.
- 실제에서도 ‘사회적’이라는 개념의 해석과 관련하여 여러 가지로 변질되어 국가의 강력한 개입을 허용하는 길을 열어주는 결과를 낳았고 독일 경제가 침체기에 빠져들며 현재까지도 이 모델에 대한 논란이 지속⁸⁾

□ 최근 정치권에서처럼 제119조 제2항 ‘경제민주화’ 조항에 근거한 ‘사회적 시장경제질서’의 의미를 지나치게 확대 해석하려는 시도는 경계해야 함.⁹⁾

- 헌법 제119조 제2항에 의하여 국가가 경제와 조정을 통하여 실현하고자 하는 ‘경제민주화’라는 추상적 목표들로부터 과연 헌법 규범적 효력을 가지는 ‘사회적 시장경제’라는 개념을 도출할 수 있는가라는 근본적인 의문이 제기될 수 있음.
- ‘시장경제’라는 경제원칙보다 ‘사회적’이라는 사회정책적 목표가 오히려 강조됨에 따라 원칙과 예외가 뒤바뀔 위험이 있음.
- 이러한 추상적 정책목표는 국가가 개인과 기업의 경제활동 전반에 대하여 지나친 규제와 간섭을 정당화 할 수 있으며 한국적 공리주의를 극대화 하는 만병통치약으로 남용될 위험이 큼.
- 헌법상 경제질서가 사회정의와 경제민주화를 도모하는데 그 목적이 있다는 것을 지나치게 강조하는 것은 경제가 경제논리에 따라 운영되지 않고 모호한 정치논리 및 사회정책적 목표와 혼재되어 있다는 것을 의미하는 것으로 원칙과 예외가 뒤바뀐 것임.
- 사회적 약자 및 그들의 자조적인 조직의 보호, 사회복지, 사회정의와 같은 사회정책적인 목표를 생산과 소비라는 가치중립적인 경제활동

조

8) 정중섭, 헌법학원론(2012) 230면, 이병철, “경제헌법상 ‘사회적 시장경제’라는 관념에 대하여” 참조

9) 김성수(2006) 참조

규제를 통해 달성하고자 하는 것은 바람직 하지 않음.

- 헌법상 경제의 원칙은 조화와 균형이라는 실체 없는 미덕 보다는 ‘선택과 집중’을 통하여 경제에 활력과 시장질서의 복원에 그 실천적 목표를 설정해야함.
- 사회적 약자에 대한 복지나 법적 배려, 경제적 정의와 분배 등은 사회정책의 대상이나 사회적 기본권의 보호영역에서 달성하는 것이 바람직하고 경제조항에서 직접적으로 달성하려고 할 경우에는 득보다 실이 많음.

□ 제119조 제2항의 의미를 확대해석하는 것을 경계해야 한다는 것이 시장에 정부가 개입해서는 안된다는 것을 의미하는 것이 아니라 제대로 된 방법과 원칙을 가지고 개입하라는 것임.

- 경제와 정치논리, 시장과 사회정책적 고려를 되도록 분리하여 경제 이외의 요소는 경제조항이 아닌 관련 사회적 기본권 조항을 통해 추구하는 것이 바람직¹⁰⁾
- 기업이나 개인의 경제적 자유가 남용되고 공동체 전체에게 부정적인 영향을 미치게 되어 국가가 이 같은 행위를 ‘공동체 친화적’으로 규제하려는 경우 규범적 효력이 모호한 ‘사회적 시장경제질서’ 개념보다는 개인과 기업의 ‘기본권 제한의 원칙’으로 풀어가는 것이 바람직함.
- 즉 헌법 제37조 제2항 상의 기본권 제한행위의 사유로 ‘공공복리’라는 개념의 해석을 통하는 것이 바람직
- 물론 이것도 모호하기는 하지만 헌법 제119조 제2항의 추상적 정책 목표와 결부된 ‘사회적 시장경제’에 비하여는 규범적으로 빈번하게 사용되는 개념으로 국가권력의 남용 가능성이 상대적으로 적음.

□ 시장에 대한 국가개입의 필요성은 분명 있고 이것 자체를 부정하는 것이 아님. 개입하려면 제대로 하라는 것임.

- 제대로 하라는 것의 의미는 모호하고 지나치게 포괄적인 경제민주화 또는 사회적 시장경제질서 개념에 근거해 포괄적으로 시장에 개입하지

10) 김성수(2006) 195면, 정종섭, 『헌법학 원론』 228면

말고 개별 경제주체들의 경제활동에 관한 기본권 행사를 제한하는 형식으로 개입하라는 것임.

- 기업활동의 자유 또는 영업활동의 자유는 기본권 형식으로 보장되고 있으므로 기업이 이렇게 보장된 자유권적 기본권을 남용하거나 그 사회의 공동체 전체의 이익을 위해 제한할 필요가 있는 경우 헌법상 기본권 제한의 한계를 준수하며 조심스럽게 개입하라는 것임.
- 이와 같이 경제적 기본권을 국가가 필요한 경우 제한할 수 있는 헌법 제37조 제2항이 있는 상황에서 헌법 제119조 제2항이 가지는 의미는 시장에 국가가 개입할 수 있다는 것을 확인하는 정도로 해석할 수 있음.¹¹⁾

II. 경제민주화와 대기업 정책

□ 지금까지 제119조 제2항 ‘경제민주화’를 헌법상 경제질서 개념 내에서 가지는 의미와 경제정책과 사회정책간의 관계 속에서 가지는 의미를 각각 나누어 살펴보았음.

- 이렇게 세부적으로 나누어 살펴본 이유는 ‘경제민주화’ 개념을 ‘사회적 시장질서’ 개념과 동일시하며 ‘사회적’이라는 정책목표를 강조할 경우 많은 혼란을 초래할 수 있기 때문임.
- ‘경제민주화’ = “사회적 시장경제질서”로 이해할 경우 자칫 헌법상 경제질서의 원칙규정인 제119조 1항의 자유시장경제질서 원칙이 훼손될 수 있을 뿐 아니라 경제정책이 사회정책의 수단으로 전락할 위험이 있기 때문임.
- 결국 헌법 제119조 제2항의 ‘경제민주화’는 제1항의 ‘자유시장경제 원칙’과 수직적 관계를 유지하고, 사회정책 관련 헌법규정들과는 수평적 관계를 유지하며 ‘경제민주화’라고 하는 개념의 모호성과 추상성으로 인한 규범력 확보의 한계를 극복해야 함.
- 그렇지 않을 경우 시장에 대한 국가개입수단의 상당부분이 ‘경제민주화’ 또는 ‘사회적 시장경제질서’ 달성이라는 목표 하에 손쉽게 정당화 될 것임.

11) 정중섭, 헌법학 원론(2012) 228면

□ 대중소 기업간 ‘경제민주화’ 달성을 위해 시장에 국가가 개입할 때는 대기업의 경제활동 관련 기본권을 제한하는 형식으로 이루어지는 경우가 많을 것임.

– 이때 앞에서 살펴본 바와 같이 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 기본권 제한의 한계를 반드시 준수해야만 할 것임.

- 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성 등을 준수하여 ‘과잉 규제’가 되어서는 않됨.

– ‘경제민주화’에 대한 이러한 이해를 바탕으로 최근 정치권에서 대중소기업간 경제민주화 달성을 위해 제시되고 있는 정책들을 살펴보기로 함.

□ 최근 정치권에서는 대·중소 기업간 양극화 해소를 위해 ‘재벌구조의 경제민주화’와 ‘재벌과 중소기업간 경제민주화’를 강조하며 다양한 정책들을 제시하고 있음.

– 대기업이 우월적 지위를 남용해 거래 상대방인 중소기업에게 불공정거래행위를 하고 중소기업의 사업영역을 쉽게 침범할 수 있는 이유는 대기업에게로 경제력이 집중되었기 때문이고 또한 이러한 경제력 집중이 심화되고 있는 이유는 대기업의 소유지배구조가 왜곡되었기 때문이라고 진단

- 재벌 오너일가가 계열사를 이용해 실제 자신들의 ‘소유’ 지분보다 많은 ‘지배권’을 행사하며 기업집단 전체를 지배하고, 계열사간 지원행위를 하며 우월적 지위를 남용해, 중소기업과의 수직적 거래관계와 중소기업과의 수평적 경쟁관계에서 중소기업과 골목상권에 피해를 주고 있다고 보고 있음.

□ 대기업의 불공정거래행위와 경쟁제한 행위는 당연히 막아야 하고 여기에 반대할 사람은 없음. 문제는 방법이고 크게 세 부문으로 나누어 볼 수 있음.

	①사전적 규제	②(형식적) 사후적 불공정행위 규제 [사전적 행위규제에 가까운 사후적 규제]	③ (실질적) 사후적 불공정 행위 규제
규제 방법	○불공정행위의 근본적 원인이라고 여기는 재벌 소유구조 규제 ○중소기업 고유업종으로 대기업 진입제한	○법에서 불공정행위유형을 제시하고 대기업의 행위가 이러한 행위유형에 해당할 경우 불공정성에 대한 구체적 입증 없이 불공정성 인정. ○대기업 스스로 불공정하지 않다는 사실을 입증해서 규제를 벗어날 수 있음. ○행정당국(공정거래위원회)이 과징금 부과	○피해자가 대기업 행위의 불공정성을 법원에서 입증하여 손해배상을 받음 ○공정거래위원회가 구체적인 경쟁훼손 행위 규제
관련 법	공정거래법상 경제력 집중규제 등	하도급법, 대형유통업법, 공정거래법상 부당지원행위 금지	민법, 회사법, 공정거래법(경쟁법)

- ③→②→①으로 갈수록 규제의 실효성이 높아질지는 모르겠지만 동시에 정당한 기업활동도 규제되거나 규제될 우려가 커져 과잉규제로 인해 자유시장경제질서를 위축시킬 우려가 있음.

- 이것은 결국 사전적 규제 등을 통해 규제의 실효성을 높여 대기업의 불공정행위를 모두 잡아내도록 하고 그 과정에서 정상적인 기업활동이 위축될 수 있어도 이를 감내해야 할지,
- 반대로 사후적이고 개별적으로 행위의 구체적 위법성을 입증하며 규제하여 규제의 실효성이 다소 떨어지더라도 정상적인 기업활동이 위축되어서는 않된다는 사실을 중요시 여길지의 문제

- 정치권에서 제시하고 있는 사전적 규제의 대상 기업활동들이 당연히 나쁜 결과를 야기한다면 구체적인 사회적 해악이 명확히 밝혀지지 않더라도 미리 규제하는 것은 큰 문제가 되지 않을 것임.

- 그러나 기업활동이 점점 복잡해지고 다양해 짐에 따라 겉으로 볼 때는 위법해 보이고 불공정해 보이는 행위 같지만 실질적으로 그렇지 않을 수 있음.
- 정상적인 기업행위를 위법행위로 잘못 판단할 오류 커지고 있는 것임.
- 이러한 법적 판단의 오류를 최소화하기 위해 위법성에 대한 입증책

임(burden of proof)과 입증기준(standards of proof)을 강화하고 있는 것이 세계적 추세임.

- 기업행위의 위법성을 국가가 구체적으로 입증하여 규제함으로써 불필요한 시장개입을 최소화 하여 과잉규제가 되지 않도록 하겠다는 것임.
- 당연위법의 원칙(per se illegal)에서 합리의 원칙(rule of reason)으로 변하고 있는 것임.

□ 현재 정치권에서 제시되고 있는 대기업집단 정책의 근거에는 기업집단의 소유-지배권리는 당연히 그 자체로서 비정상적 구조이므로 이를 일치시키기 위한 규제가 필요하다는 생각이 깔려 있는 듯함.

- 순환출자 규제, 출자총액제한 재도입, 지주회사 규제강화, 금산분리 강화 등의 정책들이 그러함.

□ 또한 중소기업과의 거래에서 우월적 지위를 가진 대기업은 당연히 권한을 남용할 것이므로 강력히 규제해야 한다는 생각이 깔려있는 듯함.

- 최근 하도급법 개정이 그러함. 하도급법에서는 우월적 지위남용으로 의심되는 행위유형을 법에서 제시하고 대기업의 행위가 이러한 행위유형에 해당할 경우 불공정성에 대한 구체적인 입증 없이 위법성을 인정할 수 있도록 함.

- 특히 이러한 생각은 납품단가 부당감액 행위에 대해 징벌적 손해배상을 부과하자는 정치권의 주장에서 잘 나타남.

1. 대기업집단에 대한 민주적 통제

□ 최근 정치권에서는 ‘경제민주화’의 의미를 ‘대기업집단에 대한 민주적 통제의 의미로 해석하고 있음.

- 대기업집단에 대한 민주적 통제란 외부의 수 많은 (소수)주주들이 자본시장에서 대기업집단 오너의 경영을 감시하며 경영을 잘못할 때는 언제든지 적대적 M&A에 들어갈 수 있다는 위협을 가하는 것을 의미함.

- 그런데 우리나라 대기업집단은 계열사간 출자를 통해 얹혀 있고 이

를 이용해 오너가 적은 지분으로 기업집단 전체를 지배하고 있어 외부에서의 적대적 M&A 위협을 무색케 하고 있다는 것이 정치권의 판단임.

- 따라서 기업집단에 대한 민주적 통제가 이루어지기 위해서는 소유-지배 괴리의 원인인 계열사간 출자구조를 개선해야 한다는 것임.

□ 소유-지배괴리 축소정책은 정치 민주주의에서 1인1투표가가 가장 이상적인 것처럼 회사에서도 소유-지배일치 또는 1주1의결권 원칙에 기초한 주주 민주주의 구현이 가장 이상적이라는 인식이 깔려 있음.

- 모든 주주들을 대신해 사업을 수행하는 경영진이 무능할 경우 신속하게 자리에서 쫓아낼 수 있도록 하는 시장메커니즘(적대적 M&A 시장)이 제대로 작동하려면 1주1의결권과 소유-지배 일치에 기초한 주주민주주의가 구현되어야만 하는데 재벌은 전혀 그렇지 못하다는 것임.
- 재벌 오너는 적은 지분만을 가지고 있으면서 순환출자 등으로 연결된 계열사 지분을 이용해 그것보다 훨씬 많은 의결권(지배권)을 행사하고 있어 외부 자본시장으로부터의 적대적 M&A 위협이 별로 효과가 없다는 것임.

□ 소유-지배괴리 현상은 내부 지배주주와 외부 소수주주 모두에서 나타나는 것이므로 중립적 관점에서 볼 필요가 있음.

- 기업이 성장하기 위해서는 기업가 자신의 자금만으로는 안 되며 외부에서 자금을 조달해만 하는데 이 과정에서 필연적으로 경영에 참가하는 내부 지배주주와 그렇지 않은 외부 주주그룹이 발생하고 이들 사이의 갈등이 시작
- 내부 지배주주는 자신의 경영권을 지속적으로 유지하며 외부로부터 더 많은 자본을 끌어 모으려고 할 것이고, 외부 주주들은 이러한 내부자의 사적이익추구를 더욱 철저하게 감시하려고 할 것임.
- 그리고 내부자의 경영권 유지, 외부자의 경영감시 강화를 위해서는 각자가 더 많은 주식을 취득해야 하는데 이때 필요한 것은 주식의 경제적 가치가 아니라 의결권이므로 내부자와 외부자 모두 적은 주식을 소유하면서도 더 많은 의결권을 가질 수 있는 방법을 모색할 것임.

- 내부자가 주로 사용하는 방법이 흔히 가공자본, 가공의결권이라고 비판받는 차등의결권, 피라미드 소유구조, 상호출자, 순환출자 등이고, 외부자가 주로 사용하는 방법이 다양한 첨단 파생금융기법들임.
- 회사의 내·외부자 모두 가공자본을 창출하려는 인센티브를 가지고 있고 실질적으로 그렇게 하고 있으므로 어느 한쪽의 가공자본은 좋고 다른 쪽은 나쁘다고 단언할 수는 없고 각각의 장·단점이 있을 뿐임.
- 외부 주주인 헤지펀드들이 파생금융기법을 통해 적은 지분만 가지고 많은 의결권을 행사할 경우 자본시장의 감시기능을 강화하는 긍정적 측면이 분명히 있음.
- 반면 이러한 헤지펀드 중에는 가공자본과 가공의결권을 이용해 투기적 목적을 가지고 회사의 장기적인 이익과 주주 전체의 이익보다는 자신들의 단기이익을 추구하는 경우도 있음.
- 마찬가지로 내부 지배주주에 의한 가공자본 창출이 외부 주주들과 상충하는 측면도 있겠지만 회사 전체의 이익에 부합하는 측면도 분명히 존재함.

□ 소유-지배 괴리로 초래되는 가공자본과 가공의결권에 대한 평가는 최근의 금융발전과 금융환경 변화라는 큰 틀에서 접근해야 함.

- 지금까지는 경영에 참여하는 내부 지배주주와 그렇지 않은 외부 소수주주간의 대리인 문제에 주목하며 외부 소수주주들에 의한 적대적 기업인수의 위협, 즉 자본시장 메커니즘을 통한 내부 지배주주 통제라는 긍정적 측면에만 주목해 왔음.
- 소유-지배 괴리를 초래하는 재벌구조는 이러한 긍정적 시장기능을 억제하고 있으므로 규제되어야 한다는 것임.
- 그러나 외부 소수주주들도 다양한 금융기법을 통해 소유-지배 괴리를 초래하고 있다는 사실도 동시에 고려해야 함.
- 회사의 성과에 대한 경제적 이익, 이익실현의 위험, 회사 의사결정에 대한 지배권 등이 상호 비례적으로 엮여있던 주식의 권리 묶음(bundle of right)이 옵션, 선물, 스왑 등의 다양한 금융계약과 금융기법 등을 통해 분리되기 시작하며 소유-지배가 괴리되기 시작함.
- 이러한 소유-지배괴리(decoupling)상황에서 소유한 지분보다 많이 행

사되는 지배권 또는 의결권을 공투표(empty voting)라고 함

- 회사에 대해 동일한 이해관계를 가졌던 외부 주주들이 이질적인 이해관계를 가지기 시작함.
- 예를 들어 외부 주주들은 주가의 등락으로 인한 위험을 회피할 목적으로 다양한 금융기법을 활용해 손해를 한정시켜 좋거나 아예 제로(0)로 만들 수 있고 경우에 따라서는 의결권이 회사의 경제적 이익과 음(-)의 관계가 되도록 설정할 수도 있음.
- 이 경우 주식의 소유자는 회사의 주가가 떨어져야 경제적 이득을 얻을 수 있으므로 의결권은 회사의 이익이 줄어드는 방향으로 행사되고 이러한 의결권을 공투표(empty voting)라고 함.
- 주주 민주주의에 기초하며 외부 소수주주들이 적대적 기업인수 위협을 통해 회사 소유구조와 경영사안에 개입하도록 하는 것이 내부 지배주주를 견제하고 회사의 이익에 당연히 기여할 것이라고 기대할 수만은 없게 되었음.

□ 재벌의 소유-지배 괴리를 축소하여 적대적 M&A 위협에 최대한 노출시킴으로써 오너를 통제하려는 재벌정책의 큰 방향이 오히려 하도급 업체에 대한 지나친 단가인하 요구로 이어질 수 있음.

- 회사의 단기이익에 주목하며 주가상승을 통한 차익과 배당에 주로 관심을 가지는 외국인 투자자들이 상당한 주식을 보유하고 있는 상황에서 적대적 M&A 위협에 그대로 노출시킬 경우 이들의 요구에 부응하기 위해 협력 하도급 업체에게 단가인하를 강요할 유인이 커질 것임.
- 주주 민주주의를 지향하는 재벌정책이 오히려 대·중소기업간 상생을 위한 경제민주주의에 역행할 수 있음.

□ 소유-지배괴리는 우리나라뿐만 아니라 다른 나라들에서도 다양한 방법으로 이루어지고 있음.

- 소유·지배괴리를 만들어 내는 다양한 방법이 존재하고 이들 방법은 상호 보완적 또는 상호 대체적인 성질을 가짐.¹²⁾ 각국의 기업들은 자신들이 처한 상황에 따라 이러한 다양한 소유-지배 괴리 수단들을 선택

12) Henry T.C.Hu, Bernard Black, "The New Vote Buying: Empty Voting And Hidden (Morphable) Ownership", 79 Southern California Law Review 811, May, 2006 참조.

하고 있음.

- 1주1의결권 원칙에서 벗어나는 방법이 차등의결권(Dual-class Stock)
- 1주1의결권을 유지하고 기업집단을 활용하는 방법이 피라미드(Pyramids)와 순환출자(Circular Control)
- 금융계약 등을 이용하는 방법이 다양한 파생금융 기법
- 이 중 차등의결권 주식, 피라미드구조, 순환출자 등은 외부에서 소유-지배괴리 현상을 파악할 수 있어 시장의 평가를 받는 반면 다양한 금융기법을 활용한 수단들은 외부에서 제3자가 알기 쉽지 않으므로 상대적으로 더욱 위험한 것으로 평가됨.
- 따라서 회사 경영에 참여하는 내부주주들이 주로 사용하는 차등의결권 주식, 피라미드구조, 순환출자 등에 대해서만 남용의 위험성을 강조하며 제한할 경우 다양한 금융기법을 활용하며 단기 이익을 추구하는 외부 헤지펀드 등의 적대적 기업인수 위협으로 회사가치가 감소할 수 있음.

- 유럽연합(EU)과 경제협력개발기구(OECD) 소유-지배괴리 자체를 부정적으로 보며 사전적으로 직접 규제하려는 것은 득보다 실이 더 많으므로 사후적으로 남용된 행위를 규제하는 것이 바람직하다는 취지의 보고서를 2007년에 발표한바 있음.¹³⁾

- 유럽의 기업들은 주주가 실질적으로 가지고 있는 현금흐름권을 초과하여 의결권을 행사할 수 있는 차등의결권 주식, 피라미드 소유구조, 황금주, 의결권 제한, 상호출자, 순환출자 등의 메커니즘(Control Enhancing Mechanisms ; CEM)을 다양하게 활용하고 있음.

- 최근 소유·지배 괴리를 초래한다는 이유로 재벌개혁논의에서 가장 문제가 되고 있는 순환출자 규제와 관련해 이것이 다른 나라에서는 나타나지 않는 우리나라만의 특이한 비정상적 소유구조라고 보는 것은 문제임.

- 차등의결권 주식, 피라미드 구조, 상호출자, 순환출자 등 다양한 형태의 CEM 을 활용할 수 있는 외국과 달리 우리나라는 차등의결권 주식이 인정되지 않고, 지주회사형태를 엄격히 규제하고 있으며, 대

13) "Report on the Proportionality Principle in the European Union," Sherman & Sterling LLP, ISS, ecgi, 2007. "Lack of Proportionality Between Ownership and Control; Overview and Issues for Discussion," Issued by the OECD Steering Group on Corporate Governance, December 2007.

규모 기업집단에서 계열사간 상호출자를 금지하고 있어 재벌들은 자의적이건 타의적이건 순환출자 구조를 형성할 수 밖에 없을 것이라는 측면도 고려해야 함.

2. 대중소 기업간 관계에서의 경제민주화

□ 대중소 기업간 관계에서 경제민주화 달성을 위한 기본방법은 대기업의 행위를 규제하여 상대적으로 열악한 중소기업을 보호하겠다는 것임.

– 우월적 지위에 있는 대기업을 규제하여 거래관계에 있는 하도급업체를 보호하고 대기업의 중소기업사업영역진입을 규제하겠다는 것이 핵심

□ 중소기업이 대기업의 불공정행위에 대한 입증책임을 손쉽게 하도록 하고 제재를 강화하기 위해 지금까지 법이 지속적으로 개정 또는 제정되어 왔고 현재 이를 더욱 강화하려고 함.

– 대·중소 기업간 수직적 거래관계(계약관계)에서 대기업의 계약상 우월적 지위남용행위를 규제하는 것은 원칙적으로 민법이 담당할 역할이고 모든 나라들에서 그렇게 하고 있음.

- 우리나라에서는 이러한 민법만으로는 부족하다고 판단해 다른 나라들과는 달리 하도급법 등을 통해 대기업을 규제하고 중소기업을 보호하고 있음.
- 대기업의 우월적 지위남용행위를 과징금, 형벌, 징벌적 손해배상 등의 강력한 제재수단으로 규제하고 있고 점점 강화하고 있음.
- 그러면서도 대기업이 우월적 지위를 남용했다는 사실을 국가가 엄격한 기준 하에서 입증하도록 하는 것이 아니라 외형적으로 우월적 지위남용처럼 보이는 행위가 있으면 일단 제재를 가할 수 있도록 하고 이를 벗어나고자 하는 대기업이 스스로 정당성을 입증하도록 규제법이 진화되고 있음.
- 규제당국이 기업행위의 부당성을 입증해야 하는 ‘합리의 원칙’ 대신 특정 행위유형에 대해 부당성을 간주해 버리는 ‘당연위법의 원칙’을 확대해 가고 있음.

– 하도급 관계에서 원사업자가 수급사업자의 기술 자료를 유용하여 손해

가 발생한 경우 발생한 손해의 3배까지 배상할 수 있도록 하고, 기술자료 탈취·유용에 대한 고의·과실의 입증책임을 원사업자에게 지우는 하도급법 개정이 2011년에 있었음(제35조).

- 최근 정치권에서는 ‘하도급법상 부당감액 행위’에 대해서도 징벌적 손해배상을 부과할 수 있도록 하려 함.

- 최근 정치권에서 위탁기업이 납품단가 부당감액시 징벌적 손해배상을 도입하려고 하는 것은 과잉규제 위험

- 계약관계에서 가격을 감액하는 행위는 흔히 있는 일이므로 어느 정도까지가 우월적 지위를 남용한 ‘부당한’ 감액행위인지를 판단하는 것은 쉽지 않음.
- 또한 납품업자는 감액된 금액을 받아들이는 것인지 여부를 선택할 수 있는 상황이므로 이러한 감액행위가 계약 상대방에 대한 사기행위보다 비난가능성은 낮을 것임.
- 그러나 현행 하도급상으로는 감액행위에 대해 하도급 대금의 2배에 달하는 벌금과 역시 2배에 달하는 과징금을 부과할 수 있음.
- 최근 하도급 대금이 수십억, 수백억에 달하는 경우를 고려해 보면 엄청난 제재금을 부과할 수 있다는 것을 의미함.
- 반면 형법상 사기죄는 2천만원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있음.
- 비난가능성 면에서 사기죄보다 덜한 사적 계약관계에서 발생하는 감액행위에 대해 이렇게 강력한 벌금과 과징금으로 제재하는 것이 과연 타당한가라는 근본적인 의문이 제기되는 상황에서 더 나아가 ‘징벌적’ 손해배상제도까지 새로 도입하려는 것이 과연 타당한지 의문임.

- 위에서 설명한 바와 같이 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것 자체도 문제지만 도입하면서 위법성에 대한 입증책임을 위탁자에게 전환하는 것은 더욱 문제임.

- 징벌적 손해배상을 통해 제재를 강화할 경우에는 위탁 대기업 행위의 위법성을 보다 엄격히 입증하여 혹시 정당한 행위를 위법한 행위로 잘못 판단할 수 있는 오류를 최소화 시키는 것이 타당함에도 불구하고 하도급법은 오히려 입증책임을 전환하고 있음.
- 기술유용과 관련해서는 2011년 징벌적 손해배상 도입당시 입증책임

을 전환하는 규정을 함께 도입하였음.

- 그리고 최근 논의되고 있는 납품단가 부당감액행위에 대해서는 2011년 하도급법 개정시 입증책임을 원사업자에게 이미 전환해 놓은 상태임.
- 결국 객관적으로 기술을 유용하거나 하도급 대금을 감액하면 일단 위법한 것으로 판단되고 다만 그러한 행위가 정당하다는 사실을 원사업자가 입증한 경우에는 위법하지 않게 되는 것임.
- 미국에서는 일반적 민사소송에서의 입증보다 더욱 확실한 입증이 있어야만 징벌적 손해배상 부과하는데 우리는 민사소송 수준의 입증책임을 그대로 유지한 게 아니라 아예 입증책임을 바꿔 버려 헌법상 법치주의 원칙과 적법절차 원칙에 위반될 가능성이 있음.

□ 중소기업 사업영역을 보호하기 위해 대기업의 시장진입을 제한할 경우 초래되는 갈등 원인을 규범적 관점, 즉 법적인 관점에서 보다 구체적으로 들여다보면 「헌법상 영업활동의 자유(15조) · 소비자의 선택권(10조)」과 「국가의 중소기업 보호의무(123조)」 간의 갈등으로 나타남.

- 우리나라 경제질서의 틀을 만들어내는 헌법은 이러한 갈등을 어떻게 보고 있는 지를 유사한 쟁점을 담고 있는 헌법판례들을 검토해 보면 헌법상 국가의 중소기업 보호의무는 대기업을 규제하는 소극적 방법이 아닌 중소기업이 자생적 경쟁력을 가질 수 있도록 지원해 주는 것이 헌판 재판소의 기본입장임.¹⁴⁾
- 이러한 범위를 넘어 대기업 규제를 통해 중소기업을 보호할 경우 대기업의 직업선택의 자유와 소비자 선택권을 침해할 소지가 있음.
- 헌법상 직업 선택의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하고, 이러한 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있음.
- 경쟁의 자유는 기본권의 주체가 직업의 자유를 실제로 행사하는 데에서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의하여 보장되고, 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해받지 않고 기업활동을 할 수 있는 자유를 의미함.
- 소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입 장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 가진다. 소비

14) 96헌가18

자가 시장기능을 통하여 생산의 종류, 양과 방향을 결정하는 소비자 주권의 사고가 바탕을 이루는 자유시장경제에서는 경쟁이 강화되면 될수록 소비자는 그의 욕구를 보다 유리하게 시장에서 충족시킬 수 있고, 자신의 구매결정을 통하여 경쟁과정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 경쟁은 또한 소비자 보호의 포기할 수 없는 중요 구성부분이다. 중소기업의 보호는 넓은 의미의 경쟁정책의 한 측면을 의미하므로 중소기업의 보호는 원칙적으로 경쟁질서의 범주 내에서 경쟁질서의 확립을 통하여 이루어져야 함.

- 중소기업육성이란 공익은 경쟁질서의 테두리 안에서 실현해야 함.
- 중소기업의 육성은 세법상의 혜택이나 중소기업기본법 등 중소기업 지원을 위한 특별법에 규정된 특수한 중소기업 육성책을 통하여 이루어져야 함.

Ⅲ. 결론

□ 대·중소 기업간 경제민주화 달성을 위한 최근의 정책들은 시장에 대한 국가개입의 ‘필요성’에만 관심을 가지고 있어 항상 과잉규제의 위험성에 노출되어 있으므로 지금부터는 ‘한계’에 관심을 가져야함.

- 최근 대·중소 기업간 양극화 해소를 위해 시장에 대한 국가개입의 필요성이 강조되고 있지만 이것만으로 모든 규제가 정당화 되는 것이 아니라 규제의 충분조건도 만족시켜야 함,
 - 규제의 충분조건, 즉 시장에서의 기업 활동에 대한 국가개입의 한계라는 관점에서 검토필요
 - 최근의 대·중소 기업간 양극화 해소방안들은 규제의 실효성만 강조한 나머지 대기업과 소비자 권리를 소홀히 하고 있음.

□ 제119조 제2항 ‘경제민주화’를 시장에 대한 국가개입의 정당성을 부여하는 만능규범처럼 인식해서는 안됨.

- ‘경제민주화’ 개념을 ‘사회적 시장질서’ 개념과 동일시하며 ‘사회적’이라는 정책목표를 강조할 경우 경제성장을 위한 경제정책과 복지를 위한 사회정책 모두에 혼란만 주며 어느 것 하나도 제대로 달성하

지 못할 수 있음.

- 따라서 헌법 제119조 제2항의 ‘경제민주화’는 제1항의 ‘자유시장경제원칙’과 수직적 관계를 유지하고, 사회정책 관련 헌법규정들과는 수평적 관계를 유지하며 ‘경제민주화’라고 하는 개념의 모호성과 추상성으로 인한 규범력 확보의 한계를 극복해야 함.
- 그렇지 않을 경우 시장에 대한 국가개입수단의 상당부분이 ‘경제민주화’ 또는 ‘사회적 시장경제질서’ 달성이라는 목표 하에 손쉽게 정당화 될 것임.

□ 대중소 기업간 ‘경제민주화’ 달성을 위해 시장에 국가가 개입할 때는 대기업의 경제활동 관련 기본권을 제한하는 형식으로 이루어지는 경우가 많을 것임.

- 이때 기본권 제한의 한계, 법치국가 원리, 적법절차 원칙 등 국가권력의 남용을 통제하는 헌법원리들을 반드시 준수해야 할 것임.

□ 헌법 제119조2항의 ‘경제민주화’를 「경제성장과 경제발전을 위한 제대로 된 제119조1항의 자유시장 경제질서 확립」을 가능케 하는 보완 규정으로 보는 발상의 전환이 필요하고 그래야만 제대로 된 사회복지정책 구현도 가능

- 제2항의 ‘경제민주화’를 제1항의 ‘경제적 자유’와 대립관계가 아닌 보완관계로 보며 ‘제대로 된 자유시장 경제질서’가 실현될 수 있도록 지원해 주는 정책적 근거로 해석하는 것이 필요
- 경제적 번영과 성장을 위해 헌법 제119조1항에 근거해 역동적인 기업 활동을 가능케 하는 기업환경(불필요한 사전적 규제개선, 유연한 노동 시장, 경제활동 의욕을 상실케 하는 비합리적인 조세제도 개선) 조성
 - 대기업이 이러한 기업환경을 악용하여 불공정행위를 하거나 경쟁제한행위를 할 경우 제119조2항에 기초해 피해자인 중소기업과 소비자 구제를 위해 불법행위를 신속하고 철저히 가려내어 확실히 책임을 물을 수 있는 제도적 시스템 구축
- 헌법 제119조 제1항과 제2항에 근거해 제대로 된 자유시장경제질서 확

립으로 경제성장을 도모하면서 동시에 정책의존성을 발생시키지 않으며 시장경제로 재도입할 수 있도록 인센티브를 부여하는 방식의 사회 복지정책추구가 병행되어야 할 것임.

□ 결국 헌법 제119조 1항의 ‘자유시장경제질서’를 통제하는 것이 제119조2항의 ‘경제민주화’ 조항이고, 이러한 경제민주화 조항이 지나치게 확장되어 오히려 시장의 기능을 훼손시키는 것을 방지하기 위한 것이 과잉 금지 원칙을 핵심으로 하는 헌법상 ‘법치국가원리’임.

- 즉, 경제민주화 조항에 근거해 시장에 대한 국가개입의 필요성이 인정되더라도 개입의 방법은 법치국가 원칙(적법절차 원칙, 과잉금지 원칙 등)에 부합해야 한다는 것임.

□ 사전적인 행정규제 중심의 대·중소 기업간 양극화 해소정책들을 되도록 사후적인 사법적 구제강화 정책들로 개선해 나가는 것이 대기업과 중소기업, 그리고 소비자 등의 이익에 부합하는 헌법 합치적 양극화 해소방향임.

- 최근 대·중소기업간 양극화 해소정책의 기본틀은 중소기업을 보호하기 위해 이들의 거래상대방 또는 경쟁상대방인 대기업의 행위와 소유 지배구조를 ‘공법’을 통해 ‘사전’에 ‘직접적으로 규제’하려는 것임.

- 중소기업을 보호하기 위해 대기업이 불공정거래행위나 경쟁제한행위를 하여 중소기업에게 실질적으로 피해를 입혔다는 사실이 구체적으로 밝혀지기도 전에 다양한 행정제재수단으로 규제하고 있음.
- 이러한 사전적이고 획일적인 행정적 규제는 정상적인 기업활동과 경쟁행위까지도 사전에 차단하여 과잉규제의 위험을 초래할 수 있음.
- 그 결과 대·중소 기업간 거래와 경쟁의 최대 수혜자들인 소비자 이익이 훼손될 우려가 있음
- 또한 행정적 제재수단을 통한 사전적 규제로 중소기업이 실질적인 손해를 배상받을 수 있는 것도 아님.

- 사전적·획일적·포괄적 행정규제중심의 대·중소 기업간 양극화 해소정책은 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 우리나라 경제질서의 기

본으로 한다고 규정한 헌법 제119조제1항과 충돌할 우려가 있음.

- 중소기업보호를 위한 대기업정책의 기본방향은 대기업이 자유시장경제 질서에서의 ‘자유’를 남용하여 불공정거래행위를 하거나 경쟁훼손행위를 할 경우 사후적으로 철저히 책임을 물을 수 있는 사법시스템을 구축하는 것.
 - 대기업이 중소기업에게 불공정행위를 했을 경우 철저히 책임을 물어 신속하게 손해를 배상받을 수 있는 사법체계를 개선해 나가는 것.
 - 대기업이 중소기업사업영역에서 경쟁훼손행위를 하면 엄격한 경쟁법(공정거래법)집행을 통해 제재
 - 이러한 두 가지 정책은 자유시장경제질서에서 너무나 당연한 것이고 이러한 당연한 정책만 제대로 시행된다면 중소기업은 상당부분 보호됨.
 - 또한 이렇게 사후적 법집행이 엄격히 시행되고 이것이 정착될 경우에는 대기업들에게 자신이 조금이라도 위법행위를 하게 되면 엄격한 책임을 묻게 될 것이라는 것을 경고하는 효과도 있어 사전적 규제 못지않게 대기업의 위법행위를 사전에 억제하는 효과가 있음.
 - 이러한 실효적인 재벌정책과 함께 중소기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 시장친화적인 지원정책이 필요할 것임.

□ 헌법 제119조 제2항의 ‘경제민주화’는 시장이 불완전하기 때문에 존재하는 것이지만 경제민주화에 근거하여 시장에 개입하는 국가 역시 불완전하다는 사실을 잊어서는 않됨.

- 통제되지 않는 시장도 문제일 수 있지만 통제되지 않는 국가권력도 문제이기는 마찬가지임.
 - 시장을 통제하기 위한 것이 ‘경제민주화’라면 경제민주화를 통제하기 위한 것이 ‘법치국가원리’임.
 - 통제되지 않는 시장에서의 과소규제도 문제지만 통제되지 않는 경제민주화로 인한 과잉규제도 역시 문제임.

□ 지금까지는 우리사회가 시장을 통제하는 ‘경제민주화’에만 관심을 가져왔다면 앞으로는 경제민주화를 통제하는 ‘법치국가원리’에 관심을 가져야 할 것임.

경제민주화, 어떻게 볼 것인가

2012 대한민국에의 시사점

<경제적 측면>

발제: 김이석 박사

[시장경제제도연구소 부소장]

경제민주주의를 시장경제의 또 다른 이름으로 이해한 미세스

김이석 (시장경제제도연구소 부소장)

I. 서론

최근 19대 총선을 앞두고 야당은 말할 것도 없고 여당까지도 경제민주화를 내세우고 있다. 물론 강조점과 그 내용은 조금씩 다르다. 새누리당은 ‘공정한’ 시장경쟁을 강조하고 있는데 비해 야당은 재벌의 경제력 집중 방지, 재벌 회장의 기업지배력 약화 내지 무력화를 그 내용으로 삼고 있다.

소위 좌파학자들 내부에서도 경제민주화는 강조점이 다르고 서로 논쟁을 하고 있는 중이다. 일부에서는 복지국가가 경제민주화의 주 내용이라며 재벌 체제 자체는 그 효율성이 있으므로 재벌의 세금을 늘려 복지지출의 재원으로 충당한다면 이것이 경제민주화라고 주장하고 있는 반면, 또 다른 일부에서는 재벌의 해체, 재벌의 기업지배구조 개혁이 경제민주화의 핵심이라고 주장하면서 서로 갑론을박을 하고 있는 중이다.

대부분의 지식인들이 사회주의에 대해 낭만주의적 환상에 젖어 이에 동조적이었을 때 홀로 ‘사회주의 계산논쟁’을 제기하여 생산수단에 대한 소유가 철폐되고 이에 따라 생산수단의 가격이 없는 상태에서는 합리적인 생산계획을 세우는 것 자체가 불가능하다고 주장한 경제학자가 바로 루트비히 폰 미세스(Ludwig von Mises)이다. 흥미롭게도 미세스는 시장경제야말로 진정한 의미에서 경제민주주의(economic democracy)라고 주장한 바 있다.

여기에서는 미세스가 어떤 의미에서 시장경제를 경제민주주의라고 보았는지에 대해 검토해보고 그 의미를 찾아보고자 한다.

II. 미제스의 경제민주주의

(1) 소비자들의 구매를 통한 재화와 서비스에 대한 투표

루트비히 폰 미제스는 그의 책, 『관료제』(Bureaucracy)에서 경제민주주의와 관련해서 다음과 같이 말했다.

자본주의 생산 시스템은 마지막 한 페니까지 투표권을 가지는 경제 민주주의이다. 소비자들은 주권을 가진다. 자본가, 기업가, 그리고 농부는 사람들의 위탁자들이다. 만약 그들이 복종하지 않으면, 만약 그들이 소비자들이 그들에게 요청하는 것을 가능한 것 중 가장 저렴한 비용으로 생산하는 데 실패한다면, 그들은 그들의 자리를 잃고 만다. 그들이 임무는 소비자들에 대한 서비스이다. 이윤과 손실은 소비자들이 모든 경제활동들에 대한 견고한 지배력을 유지하는 수단들이다.¹⁾

미제스가 바라볼 때 자본주의는 사표(死票)가 전혀 발생하지 않기 때문에 그리고 소비자들의 마음이 변하면 언제든지 그 뜻에 맞게 정권교체가 이루어지므로 정치시장의 투표에 비해 훨씬 정교한 투표 장치이다.²⁾ 10명 중 6명이 사과

1) 원문은 다음과 같다. "The capitalist system of production is an economic democracy in which every penny gives a right to vote. The consumers are the sovereign people. The capitalists, the entrepreneurs, and the farmers are the people's mandatories. If they do not obey, if they fail to produce, at the lowest possible cost, what the consumers are asking for, they lose their office. Their task is service to the consumer. Profit and loss are the instruments by means of which the consumers keep a tight rein on all business activities."

2) 흥미롭게도 최근 페이스북에서 김종석교수님은 미제스의 경제민주주의론, 소비자 주권론과 거의 같은 내용의 논평을 실었다. 길지 않으므로 전문을 소개하면 다음과 같다. "경제민주주의의 핵심은 소비자 주권과 경제활동의 자유입니다."

소비자 주권은 소비자의 선택을 확대 보장해주는 것이고, 경제활동의 자유는 원하는 거래상대방과 원하는 조건으로 원하는 가격에 생산 공급하는 것을 의미합니다. 그런 점에서 최근 경제민주화의 이름으로 진행되는 각종 소비자 선택의 제약(이것은 경쟁제한과 같은 의미입니다)과 경제활동에 대한 규제(이것은 관료와 정치인에 의한 이권과 특혜의 배분과 같은 의미입니다)는 경제민주주의에 크게 반하는 정책들입니다.

20년 전, 나는 금융기관에서 국제투자업무를 3년간 했다. 투자한 돈을 잃지 않으려면 정말 학교에서 배운 경제학을 넘어서는 관찰과 조사가 필요했다. 각 나라들의 경제 성장 배경을 조사하던 가운데 깨달은 것은 성장국가들에게 공통점이 있다는 사실이었다. 그것은 아주 단순한 원리였다. 소비자들에게 더 많은 선택의 기회가 주어지고, 생산자들에게 더 많은 생산의 기회가 주어질 때 한 나라의 경제는 탄탄하게 성장한다는 사실이었다.

이러한 결론은 하나의 명제로 정리될 수 있었다. 그리고 내가 배웠던 경제학의 원리가 맞다는 사실을 그때서야 깨달았다. '생산과 소비의 규제를 풀면 사람들은 가장 좋은 방법을 찾아낸다.' 문제는 경제 현장에서 생산을 하지 않는 학자들과 관리들, 법률가들, 정치인들이었다. 그들은 그러한 원리를 모르거나, 안다 하더라도 지대추구의 포로가 되어 반(反)경제정책을 수립한다. 경제 민주화란 '소비자

를 원하고 4명이 배를 원하면 그들이 원하는 대로 된다. 4명보다 6명이 많다고 해서 모두가 사과를 먹도록 결정되지 않는다.

정치시장에서는 후보자들이 내세운 정책들 가운데 실제로 어떤 것이 실천될 것인지 불확실하기도 하지만 일부 정책은 마음에 들지만 다른 정책은 마음에 들지 않더라도 전체적으로 보아 다른 후보에 비해 마음에 드는 부분이 많으면 그 후보에게 투표를 한다. 그러나 시장경제에서는 자기가 원하는 부분만 골라서 선택한다.

정치시장에서는 다수를 점한 후보가 4년간 혹은 5년간 그야말로 독식을 하지만 시장경제에서의 투표는 그렇지 않다. 승자독식은 시장현상이라기보다는 선거에서 나타나는 현상이다.

그렇다면 시장경제가 정치시장을 닮도록 만들기보다는 반대로 정치시장이 시장경제의 투표방식을 더 닮아가도록 만들어야 하지 않을까?

(2) 소비자주권과 소비자 선택권

민주주의를 귀족이나 왕 등 특권계층이 주권을 가지는 것이 아니라 국민이 주인인 정치체제를 의미한다고 할 때 미세스는 시장경제가 소비자가 주인인 시스템임을 강조하였다. 그에 의하면, “자본주의 시장경제 체제에서 진정한 보스들은 소비자들이다.”³⁾ 물론 여기에서 소비자주권은 소비자들이 생산자들에게 무엇을 강제로 요구할 수 있다는 의미는 아니다.

사실 기업이 성장하려면, 무엇보다 소비자들로부터 더 많은 선택을 받아야 한다. 그래서 소위 시장점유율이라는 것도 공급자들이 ‘시장 지배력’을 행사해서 만들어지는 것이 아니다. 소비자들이 더 많이 선택해 준 결과 기업들은 더 높은 시장점유율을 지닌다. 그래서 시장지배력과 같은 용어는 자칫 공급자들이 소비자들을 ‘지배’하는 것 같은 잘못된 인상을 준다. 더 정확한 용어는 ‘소비자 선택권’일 것이다.⁴⁾

의 선택에 따르는 것' 그 이상도 이하도 아니다. 모든 생산자들이 소비자의 주권을 존중하고 그 선택을 통해 성장과 멸망을 받아들이게 하는 것, 이것이야말로 진정한 경제 민주화라는 이야기다.

3) 원문을 다음과 같다. “The real bosses, in the capitalistic system of market economy, are the consumers.” (Bureaucracy 중에서)

기업가들은 그들의 ‘보스’인 소비자들로부터 더 많은 선택을 받기 위해 기를 쓰고 노력한다. 옛날 음식점에 걸려 있던 문구 가운데 하나가 “고객은 왕이다.”이다. 최근에는 고객만족을 넘어 고객행복을 주겠다고 기업의 목표를 세운다. 만약 소비자들의 견해와 기업가들의 견해 사이에 충돌이 있을 때 시장 압력으로 인해 언제나 소비자들의 견해가 궁극적으로 ‘승리’한다.

그런데 이런 치열한 기업가적 경쟁은, 소위 경제력의 집중을 인위적으로 억제하려고 하는 순간, 시장 나눠먹기로 변질된다. 기를 쓰고 소비자들로부터 선택을 받고자 노력할 필요가 없어진다. 그래서 경제력 집중 억제 정책은 경쟁을 보호하는 것이 아니라 소비자들로부터 선택을 받지 못한 경쟁자를 보호한다. 그 결과 소비자 주권은 규제자 주권, 공급자(나눠먹기) 주권으로 탈바꿈한다. 사실 시장에서 많은 돈을 벌기 위해서는 많은 이들이 수요하는 것을 제공할 때이다. 휴대폰으로 많은 돈을 벌기 위해서는 일반대중들이 그 휴대전화를 선택할 때이다. 그것이 호사가나 일부 대부호들에게만 선택되어서는 큰돈을 벌기는 어렵다.

사실 우리가 기억하는 대기업들은 극소수의 부호들이 아닌 일반대중들이 사용하는 것들을 만들어내었다. 자동차, 냉장고, TV, 세탁기, 휴대전화 등 우리의 삶을 획기적으로 편리하게 만들었던 제품들이 이 대기업들이 생산한 것들이다. “현재 기업들이 하고 있는 방식을 비판하면서 자신이 소비자들의 필요를 더 잘 만족시킬 수 있는” 것처럼 말하는 사람은 몽상가일 뿐이다.

시장에서 생산자들이 소비자들의 편견을 구태여 고치려하지 않고 소비자들이 원하는 것을 주고자 한다. 소비자들이 특정 모양의 차를 비록 그것이 차의 연비나 차의 마력에 나쁜 영향을 주는 데도 불구하고 좋아한다고 하면 자동차생산자들은 그런 차를 만들어 더 많은 소비자선택을 받고자 한다.⁵⁾

정치시장도 마찬가지이다. 정치인들은 표를 얻기 위해 구태여 표를 주는 사람들의 편견을 고치려하지 않는다.⁶⁾

4) 이 용어를 제일 처음 제안한 분은 박종운 선생이다. 이 용어를 듣고서 이 말을 다른 곳에서 사용하겠다고 허락을 받았다.

5) 자유는 실수할 자유를 포함하고 있으므로 사후적으로 후회하는 경우가 있더라도 그것은 행동하는 자유인의 몫이지 제3자가 나설 일이 아니다. 하이에크는 개인의 자유는 사후적으로 후회할 일도 할 수 있어야 의미를 가진다고 우리에게 알려주고 있다.

6) 역시 박종운 선생으로부터 들은 이 이야기도 매우 흥미롭다. 등소평이 개방정책을 주장할 때 사람들

(3) 특권의 배제와 시장에서의 부

과거 귀족이나 왕 등 특권계층은 소비자들을 섬김으로써가 아니라 특권의 유지와 이에 대한 저항의 제압을 통해 그들의 부를 누렸다. 그러나 시장경제는 기득권을 인정하지 않는다. 소비자들의 선택이 변하는 순간 과거에 소비자들의 선택을 받았었다는 사실은 별로 존중되지 못한다.

민주주의 투표를 통한 정권교체도 신분제도를 인정하지 않으며 국민들의 표를 받지 못하는 정권을 주기적으로 교체한다. 이런 점에서 19세기 자유주의는 왕과 귀족들의 자의적인 지배를 붕괴시킴으로써 시민들의 재산권에 대한 자의적 침해와 간섭을 배제하고 이를 보호하였다.

물론 주지하다시피 이런 자유주의 전통 아래 이룩했던 자의적 지배를 민주주의로 바꾸었지만, 민주주의가 타락해서 다른 사람들의 것을 그들의 동의 없이 가져와 더 많은 사람들에게 나누어주는 정책을 펼침으로써 다수의 표를 사려는 시도를 가져왔다. 다수의 표를 그들에게 공짜를 나누어주고 이 부담은 다른 이들에게 지게하려는 일들이 빚어졌다. 그러나 ‘법의 지배’를 세움으로써 이런 일들의 발생을 제한하는 ‘제한된 민주주의’(limited democracy)는 시장경제와도 양립되며 자유주의와 양립될 수 있다.

그래서 미세스가 말하는 민주주의란 이 제한된 민주주의를 말한다.

(4) 1인 1표, 1원 1표

물론 어떤 사람들은 정치시장의 민주주의 아래에서 벌어지는 선거에서는 1인1표지만, 시장에서는 1원1표이므로 경제민주주의라는 용어는 경제에 1인1표의 원리를 도입하는 것이라고 주장할 것이다. 그러나 미세스가 쓰는 경제민주주의라는 개념은 1원 1표이기 때문에 민주주의라는 용어 앞에 경제라는 제한하는 꾸밈말이 붙었다.

에게 자유무역 경제학을 가르치려고 하지 않고 많은 사람들이 가지고 있는 잘못된 이론인 노동가치설에 편승해서 다음과 같이 말했다고 한다. “미 제국주의자들에게 우리 물건을 만든 값보다 더 비싸게 팔아 그들을 착취하자.”

만약 경제민주주의를 1인1표의 다수결에 의해 무엇을 생산할지 누가 생산할지 얼마나 생산할지가 정해진다면, 그것은 엄밀하게 말해 경제민주주의가 아니라 시장경제의 철폐와 이의 정치화를 의미할 뿐이다. 부와 소득의 광범위한 재분배가 이런 원리 아래에서 등장할 것이다.

노조에서 말하는 ‘경제민주화’는 미제스의 용법과 그 내용이 다르다. 미제스는 이를 비슷하지만 다른 ‘가짜 경제민주주의’(pseudo-economic democracy)라고 불렀다. 이윤의 발생은 소비자들의 명령을 잘 따랐다는 사후적 증거이다. 시장경제 아래 기업가들은 이윤을 최대화시키고 손실을 최소화시키기 위해 매진한다. 그런데 노조에서 말하는 가짜 경제민주주의는 경영에 그들을 참여시켜 달라는 주장이라고 볼 수 있다. 만약 그들의 개입을 통해 이윤극대화(소비자 필요 만족 극대화)가 아닌 결정을 한다면 소비자 주권은 상실된다.⁷⁾ 생산은 최종적인 목적이 아니라 소비되기 위해서이며 이윤의 크기는 소비자들이 그 생산물을 제시된 가격조건에서 얼마나 많이 선택해 소비를 했는지를 알려주는 지표이다. 그런데 이런 이윤의 극대화를 위해 노력하지 않게 되는 것은, 소비자 대중의 뜻에 맞지 않게 생산활동을 한다는 의미이다. 미제스는 이렇게 반문하는 셈이다. “소비자 다수의 뜻에 따르지 않는 경제활동을 왜 경제민주주의라고 불려야 하는가?”⁸⁾

이렇게 되면 시장경제는 말라죽는다. 많은 사람들이 포퓰리즘에 대해 성토하는 것도 결국 이런 위험을 내다보고 있기 때문이다.

(5) 개인적 자유의 전제조건인 경제적 자유

미제스에 의하면 많은 사람들이 인간사에서 경제와 관련된 자유만 철폐하고 여타 개인적 자유는 유지시킬 수 있다고 잘못 생각하고 있다. 물질적인 것과 관련된 자유를 제약하더라도 정신적인 것과 관련된 자유를 누릴 수 있다고 생각하는 것도 오해라고 본다. 물질적인 것과 정신적인 것을 이분법적으로 구분하고 하나를 제약하려고 하는 것도 사실상 가능하지 않다. 정신적인 활동을 하

7) 이에 대해서는 Ludwig von Mises, *The Causes of the Economic Crisis*, (ed. by Greaves), p. 158 참고.

8) 그래서 미제스는 엄격한 의미에서 소비자주권의 개념이 살아있는 시장경제가 경제민주주의를 구현하고 있다고 보았다.

기 위해 필요한 재화와 서비스들이 자유롭게 구매될 수 있어야 한다. 그래서 하이에크가 『노예의 길』에서 말한 것처럼, “경제활동에 대한 통제는 삶에 대한 통제이다.”

그렇기 때문에 이윤과 손실의 지표를 통한 경제활동의 자율적인 조정이, ‘가짜 경제민주주의’에 의해 방해받고 통제를 받는 상황은, 다수의 소비자들의 뜻이 거부되는 상태를 의미하므로 이것을 두고 미제스는 경제민주주의라고 부를 수 없다고 보았다.

III. 결론

보통 용어상의 혼란은 바람직하지 않다. 하이에크가 공자의 논어를 인용해 언급한 것처럼 정명(正名), 이름을 바로 쓰는 것이 무너지면 사상의 혼란이 발생하고 이는 사회적 갈등으로 귀결될 수 있다. 그렇다고 보면 현재 경제민주화, 즉 경제민주주의로 나아가는 것, 이것이 무엇을 뜻하는지를 두고 논란이 분분하다.

여기에서는 미제스의 경제민주주의 개념을 그의 ‘소비자주권’개념과 연결해서 살펴보았다. “절대 권력은 절대적으로 부패한다.”는 경구로 볼 때 정치권력의 주기적 선출은 특권이 창출될 가능성을 막음으로써 정부나 권력의 비대화를 제어하는 기능을 할 것으로 기대될 수 있다.

그러나 다른 한편 다수결을 통한 주기적 선거는, 소득재분배를 지향하고 있는 ‘무상’복지 포퓰리즘 정책, 경제력 집중과 같은 소비자 선택의 결과를 인위적으로 조정하려는 정책들을 제안하게 하고 있다. 경제민주주의가 무엇인냐를 두고 논란이 빚어지고 있는 것도 그럴 듯한 이름을 서로 쓰면서 실은 다른 계획을 추구하고 있기 때문이다.

미제스의 경제민주주의는 그의 소비자주권론과 기업가정신 이론, 시장의 경쟁 과정에 대한 이론, 사회주의 경제계산의 불가능성 등 이론적 토대 위에 구축된 것이다. 다수의 소비자들의 뜻에 따르는 생산, 미제스는 시장경제가 바로 그런 생산체제라는 뜻에서 시장경제가 경제민주주의를 구현하고 있다고 강조하였다.

<참고문헌>

Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, (황수연 역, 『관료제』)

-----, “Economic Foundation of Freedom,” May 1996, Vol 46., *The Freeman*.

-----, *The Causes of the Economic Crisis*, (ed. by Greaves)

경제민주화, 어떻게 볼 것인가

2012 대한민국에의 시사점

<이념 · 철학적 측면>

발제: 신중섭 교수

[강원대학교 윤리교육과]

‘경제민주화’, 어떻게 볼 것인가 : 2012년 대한민국에의 시사점

- 이념 · 철학적 측면 -

신중섭 (강원대학교 윤리교육과 교수, 서양철학)

1. 시작하는 말

1990년 정운찬은 한국 경제의 두 개의 큰 과제로 ‘자생적 성장 기틀의 마련’과 ‘경제민주주의의 달성’이라고 하였다¹⁾. ‘경제민주화’가 ‘정치민주화’ 이후에 우리가 달성해야 할 과제로 설정된 것이다. 그동안 학계와 운동권에서는 ‘경제민주화’가 끊임없는 관심의 대상이 되었지만, 그것이 주요 정당의 정책 강령으로 채택된 것은 최근의 일이다. 양극화²⁾가 심각한 사회 문제로 부각되면서 그것의 해결책으로 ‘경제민주화’가 힘을 얻고 있다. ‘경제민주화’란 이름으로 보편적 복지의 확대, 시장경제 질서 확립, 경제력 집중 혁파, 재벌 개혁, 민주적 기업 경영(1인 1표), 소유의 평등이 필요하다는 주장이 확산되고 있는 것이다.

이 글의 목적은 각 정당의 ‘경제민주화’ 정책, 경제민주화의 의미, 헌법 119조와 ‘경제민주화’, ‘경제민주화’의 이념적 배경을 살펴보고, 다른 복지의 가능성을 탐구하면서, “‘경제민주화’는 ‘민주화’라는 말의 誤用이며, ‘경제적 민주화’의 궁극적 귀결점은 전체주의”라는 결론을 이끌어 내는 것이다.

1) 정운찬, “경제민주화, 잘 돼가고 있는가”, 『계간 사상』, 사회과학원, 1990년 가을호(통권 6호), 32쪽. 이 글에서는 ‘경제민주주의’와 ‘경제민주화’를 동일한 의미로 사용한다.

2) ‘양극화’는 논란이 많은 개념이다. 양극화의 존재 여부, 양극화의 성격, 양극화가 지속되면 나타날 결과, 양극화 해소방안 등에 대해 아직 합의가 존재하지 않는다. 소득 격차에 의한 경제적 양극화를 측정하는 지표인 지니 계수, 소득 배분율, ER 지수, 윌프슨 지수 등을 통해 측정한 우리 사회의 양극화 지수를 놓고 입장이 갈리기 때문이다. 김문조는 경제적 양극화, 교육 양극화, 소비 양극화, 의식 양극화를 양극화의 종류로 제시하고 있다. 김문조, “한국 사회의 양극화: 진단과 처방”, 한국정치학회/한국사회학회 공편, 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』, 인간사랑, 2007, 306-334쪽. 임혁백은 양극화를 경제 양극화와 계층 양극화로 구분하였다. 경제 양극화는 수출 산업과 내수 산업, IT 산업과 비IT 산업, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 사이에서 일어나고 있으며, 계층 양극화는 빈곤층과 소득 상위층이 늘어나는 반면 중산층이 줄어드는 현상을 의미한다고 하였다. 그는 양극화의 원인으로 세계화, IT 혁명, 노동시장의 유연화를 지적하였다. 나아가 그는 경제 양극화는 부자 민주주의를 강화하고, 중산층 민주주의와 노동 민주화가 후퇴하였다고 주장하였다. 양극화 해소방안으로 동반성장, 생산 주체인 대기업과 중소기업 간에 단절된 상생 네트워크의 복원, 빈곤에 노출되어 있는 취약 계층의 인적 자원 개발과 사회적 통합 도모, 비정규직 문제 해결을 들었다. 임혁백, “양극화 시대의 한국 민주주의”, 한국정치학회/한국사회학회 공편, 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』, 인간사랑, 2007, 275-298쪽.

우리 사회에서 ‘민주화, 민주주의’는 성스러운 언어이다. 이는 1960년대 이후 권위주의적 독재정치를 거치면서, 민주주의를 우리가 성취해야 할 역사적 과제로 설정하는 것에 국민적 공감대가 형성됐기 때문이다. 그러나 1987년 절차적 민주주의를 달성함으로써 이 과제가 완성되었음에도 불구하고, 일각에서는 ‘실질적 민주주의’나 ‘경제적 민주주의’를 추가로 달성해야 할 역사적 과제로 설정하고 모든 부분에서 민주화를 주장하였다. ‘민주주의와 민주화’가 특정 세력의 여러 형태의 이익 달성을 위한 정치적 슬로건이 되었음에도 불구하고, 아직 우리 사회에서 ‘민주화’가 ‘성역의 언어’ 구실을 하면서, 대부분의 사람들에게 긍정적으로 평가 받고 있는 이유는 이런 역사적 상황 때문이다.

따라서 ‘경제민주화’라는 말에 무슨 내용을 넣든 관계없이 사람들은 ‘경제민주화’를 무조건 좋은 것으로 생각하는 ‘습관’이 있다. 이 ‘습관’은 이성이 아니라 감성에서 나온 것이기 때문에 이성적 논의를 통해 ‘경제민주화’의 허구성이나 문제점을 지적하는 것은 별 효과가 없을 것이다³⁾. 이런 맥락에서 본다면 ‘경제민주화’의 의미를 따져, 그것에 내장된 부정적인 측면을 들추어내는 것은 가슴에 ‘주홍글씨’를 다는 것이고, 정치적으로는 많은 사람들의 바램을 배반하는 것이 될 수도 있기 때문에 위태로운 일이다. 현명한 사람은 ‘경제민주화’에 박수를 보내지 토를 달지 않는다.

2. 정당별 ‘경제민주화’ 정책

1) 새누리당의 경제민주화⁴⁾

집권 여당인 새누리당은 경제민주화를 내건 정책의 초점을 공평과세와 책임담세, 시장경제 질서 확립, 그리고 소상공인 지원 강화 등 3대 부문에 맞추었다.⁵⁾

공평과세와 책임담세

(1) 자본소득에 대한 과세 강화

-
- 3) 현재 정부여당이 ‘좌클릭’을 하고, 새누리당이 ‘경제민주화’를 채택한 것은 정치적으로 현명한 선택일 수도 있다. 이것은 일종의 ‘개념 물타기’로 상대방의 언어가 가진 설득력이나 호소력을 파괴할 수 있기 때문이다.
 - 4) 이 부분은 이승훈의 “경제민주화, 그것은 무엇을 의미하는가?”, 한국선진화 포럼 제65차 월례토론회 발제문, 2012년 5월 25일, 9-13쪽에 잘 정리되어 있어 그것을 그대로 옮겼다.
 - 5) 새누리당이 발표한 “2012년 새누리당의 진심을 품은 약속” 47-48쪽에서는 “경제민주화로 시장경제 질서를 바로 잡겠습니다.”라는 항목에서 (1) 일감몰아주기를 통한 사익 추구 근절 (2) 대기업의 무분별한 중소기업 사업 영역 진출 방지 (3) 부당 단가인하, 담합행위 등 고질적인 불공정 거래 관행 근절 (4) 엄정한 법 집행과 사회적 견제장치 강화를 제시함으로써 ‘경제민주화’를 경제력 집중 해소 또는 재벌 개혁에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이승훈은 새누리당의 다른 정책도 ‘경제민주화’ 정책에 포함시키고 있다.

- 금융소득종합과세 기준금액 하향 조정
- 주식양도차익과세 대상 대주주 범위 확대
- (2) 비과세·감면제도의 정비
 - 과세표준 1,000억원 초과 기업에 대한 최저한세율 인상 (14%→15%)
 - 불필요한 비과세·감면제도 대폭 정비 (중산·서민층 비과세·감면제도 제외)
- (3) 징세행정의 효율성 제고
 - 고소득자영업자의 소득과악률 제고
 - 역외 탈세 및 체납에 대한 추징 노력 강화
 - 전자상거래 등 신종 상거래에 대한 과세 강화

시장경제 질서 확립

- (1) 일감몰아주기를 통한 사익 추구 근절
 - 정기적 내부거래 실태조사, 친족회사와의 내부거래 정기 직권조사
 - 불공정거래행위에 대한 엄격한 법집행
 - 독립 중소기업의 사업 참여 기회 확대
- (2) 대기업의 무분별한 중소기업 사업 영역 진출 방지
 - 경쟁제한적 기업결합 추정제도 강화
 - 중소기업이 2/3이상을 차지하고 있는 업종에 대한 진출 규제
 - 당해 기업결합으로 확대되는 시장점유율을 100분의 1로 하향 조정
- (3) 부당 단가인하, 담합행위 등 고질적인 불공정거래 관행 근절
 - 하도급대금 제값받기 제도적 장치 강화
 - 하도급 부당 단가인하에 대한 징벌적(3배) 손해배상제도 확대 도입
 - 고질적인 담합행위 근절 및 소비자 보호 대책
 - 중대한 담합행위에 대한 집단소송제도 도입
- (4) 엄정한 법 집행과 사회적 견제장치 강화
 - 대기업 임원 및 지배주주 일가의 각종 법률 위반행위에 대해서는 국민들과 차별 없는 엄정한 법 집행과 국민 법 감정에 반하는 사면권 행사의 최대한 억제
 - 상장기업 및 대기업 집단 비상장 계열기업에 대해 “윤리헌장” 제정의무화

소상공인 지원 강화

- (1) 직불카드 활성화를 통하여 카드 가맹점 수수료 1.5%대로 인하
 - 공공기관 법인카드의 직불카드 사용 의무화
 - 민간 및 개인의 경우 자발적 참여 유도 (소득공제 한도 조정)
- (2) 프랜차이즈 불공정거래 행위의 근절을 통한 영세 사업자 보호
 - 가맹 본부의 불공정거래행위에 대한 법 집행 강화
 - 가맹사업자 및 창업희망자의 권익 보호 강화
- (3) 골목상권 활성화
 - 대형유통업체의 중소도시 진입 규제
 - 찾아오는 가게 만들기
 - '나들가게'처럼 시설 현대화 지원을 통한 현대식 점포사업을 다양한 업종으로 확대
 - 자금 지원 강화
 - 햇살론, 풍수해보험 등의 개선 방안을 마련하여 소상공인의 생업안전망 확충
 - 의제매입 세액공제 혜택 지속
- (4) 전통시장 상권 활성화
 - 온누리상품권 사용 확대 등 재래시장 찾기 운동 추진
 - 공공기관 맞춤형 복지비의 10% 이상 온누리상품권 구입 의무화
 - 전통시장 택배 사회적 기업 육성 지원
 - 전통시장 고유의 멋·정·흥을 살리고, 지역문화관광자원을 연계한 활성화
 - 전통시장 근처 노면주차 허용

요약하면 자본소득에 대한 과세를 강화하고, 고소득층의 비과세와 조세 감면을 축소하고 탈세를 막겠다는 것이다. 또 전통시장 등 소상공인 지원을 강화하고, 대기업의 중소기업·소상공인의 영역 침해와 불공정 거래 등의 행위에 대한 규제와 감시를 강화하고, 소액 주주 및 기관투자가, 하도급 업체 등 잠재 피해자의 자기보호장치를 강화한다는 내용이다.

2) 민주통합당의 경제민주화

민주통합당은 “내 삶과 대한민국을 바꾸는 민주통합당의 정책비전”이라는 공약집의 ‘버전2’에 ‘경제민주화 실현과 민생안정’ 항목에서 ‘경제민주화’ 정책을 제시하였다. ‘버전 3’에 ‘보편적 복지의 확충’을 독립시킴으로써 ‘경제민주화’와 ‘보편적 복지’를 구분하고 있다.

민주통합당의 ‘경제민주화’는 MB정부의 ‘낡은 70년대식 성장제일주의’의 부

작용에 대한 비판에서 시작한다. 민주통합당이 제시하고 있는 부작용은 ① 1% 부자와 99% 중산·서민간의 양극화 심화 ② 재벌·대기업들의 경제력 집중 심화 ③ 중소기업·자영업자 고사 직전 ④ 가계부채 급증, 고물가, 고유가, 전월세값 폭등 등 민생경제의 파탄을 제시하고 있다. 민주통합당은 이 부작용을 혁파하기 위해 “‘경제민주화’로 시장의 탐욕과 독점을 책임과 공존으로 바꾸고 지속가능한 경제 생태계를 조성”하겠다고 다짐하고 있다.⁶⁾

민주통합당은 6대 정책 약속과 52개 실천과제를 “경제민주화 실현과 민생안정”을 위한 구체적인 방안으로 제시하였다. 그 내용은 다음과 같다.⁷⁾

1. 재벌 개혁 : 탐욕과 독점을 책임과 공존으로 전환하겠습니다.

1-1. ‘출자총액제한제도’ 재도입

1-2. 상호출자의 탈법적 회피수단인 ‘순환출자’ 금지

1-3. ‘지주회사’ 행위규제 강화

1-4. 금산분리 강화

1-5. ‘담합·납품단가 부당인하·일감몰아주기 등’에 대한 규제 강화

1-6. ‘기업범죄’ 처벌 강화

1-7. ‘사회적 책임 공시제도’ 도입 등 기업의 사회적 책임 강화

2. 조세정의의 실현과 재정건전성 확보를 위해 조세 개혁을 단행하겠습니다.

2-1. 불합리한 조세감면을 정비하여 과세 공평성을 제고하고 실효세율을 적정화

2-2. 소득세 기능을 정상화하여 사회양극화 완화

2-3. 대법인에 대한 MB 감세 철회

2-4. 금융소득종합세 기준세액을 하향 조정

2-5. 장내과생상품 거래에 대해 증권거래세 부과

2-6. 대주주 주식양도차익에 대한 과세 강화

2-7. 영세사업자의 세부담 경감과 납세 편의 증진

2-8. 재벌의 경제력 집중에 대한 법인세 강화

2-9. 음성탈루소득에 대한 과세 강화

2-10. 조세부담률의 적정화를 통해 ‘적정부담, 적정복지’ 실현

6) 민주통합당, “내 삶과 대한민국을 바꾸는 민주통합당의 정책비전”, 2012년 3월 21일, 8쪽.

7) 앞의 글, 69-119쪽.

3. 중소기업과 자영업자의 이익을 지켜드리겠습니다.

3-1. ‘중소기업청’을 ‘중소기업부’로 승격

3-1. ‘중소기업 적합업종제도’를 강화하여 대기업의 무차별 사업 확장 방지

3-3. ‘공공부문’에서부터 중소기업 보호 강화

3-4. 중소기업을 위한 공정 경쟁 환경 조성

3-5. 중소기업을 위한 불공정 하도급 거래 질서 개선

3-6. 중소기업제품 공동구매 비중을 80%까지 확대

3-7. 중소기업 우수인력 및 R&D 지원 확대

3-8. ‘대형마트·SSM 규제’와 ‘전통시장 활성화’를 통해 골목상권을 보호
하고 지역경제 회복

3-9. ‘소기업·소상공인제품 우선 구매제도’를 도입

3-10. ‘소기업·소상공인 공제(노란우산공제)’ 지원 확대

3-11. 자영업자인 프랜차이즈 가맹점 보호 강화

4. 금융기관 제대로 감독해 억울한 피해를 막겠습니다.

4-1. 금융 소비자 보호 강화

4-2. 금융감독의 책임성 강화를 위한 금융감독체계 전면 도입

4-3. 금융 공기업에 대한 MB식 민영화 전면 재검토

4-4. 금융산업에 대한 소유 규제 등 금융의 공공성 확보

4-5. 자본시장의 공공성 회복 및 소수주주 보호 강화

5. 가계부채 생활물가의 안정을 위해 서민생활비 부담을 경감하겠습니다.

5-1. 대통령 직속 ‘민생안정 특위’ 설치

5-2. ‘따뜻한 금융’으로 서민 가계부담 경감

5-3. 대부업체 이자율 인하 및 불법행위 처벌 강화

5-4. 서민부담 경감을 위해 ‘금융수수료 적정성 심사제도’ 도입

5-5. 만성적인 고유가로 인한 서민 부담 경감

5-6. 가계통신비의 획기적 경감

5-7. 전월세 상한제, 민간임대주택 등록제 도입으로 서민 주거안정 도모

5-8. 생활물가를 안정시켜 중산층과 서민들의 생계비 부담 경감

6. 신 복지농정 기반을 마련하고 경쟁력 있는 농어업을 만들어 식량안보를 지키겠습니다.

- 6-1. 식량지급률을 높여 먹을거리 안정적 확보
- 6-2. 농림수산분야 IT 융합 환경을 획기적으로 개선하여 미래 농어업에 대비
- 6-3. 쌀 목표가격을 현실화하고 고정직불금을 인상하여 농가소득 안정
- 6-4. 정부 정책자금 금리를 인하하고 농신보 심사·지원 체계 개선
- 6-5. ‘사료가격안정기금’ 설치 등 축산농가 경영안정 대책 마련
- 6-6. 농·어민에 특화된 ‘삶의 질’ 개선 대책 시행
- 6-7. 성공적 귀농·귀촌을 위한 지원 확대
- 6-8. 여성농업인의 권리와 복지 확대
- 6-9. 유통 구조를 개선하여 신선·저렴한 수산물 공급과 어민 수익 증대
- 6-10. 남북공동어로구역 설정
- 6-11. 불법 중국어선의 효율적 단속 강화 방안 마련

민주통합당은 경제활동의 성과가 국민 모두에게 골고루 돌아가도록 하기 위해 경제민주화의 실현이 필수적이라고 믿는다. 나아가 당면한 사회경제적 양극화를 해소하기 위해 공정한 시장경제의 확립이 필요하며 재벌과 대기업에 대한 근본적 개혁이 필요하다는 데 인식을 공유하고, 기업의 사회적 책임을 강화하고, 조세정의를 실현하며, 부동산 투기 등으로 인한 불로소득을 근절하는 경제민주화 정책을 실현한다고 다짐하였다. 뿐만 아니라 중소기업과 소상공인, 자영업자에 대한 지원을 강화하여 좋은 일자리를 창출하고 성장의 기반을 확충하는 것이 경제민주화의 실현이라고 주장하고 있는 것이다.

3) 통합진보당의 경제민주화 정책

통합진보당은 2012년 3월 25일 “재벌 해체와 경제민주화를 위한 5+4 공약”을 발표하였다. 통합진보당은 이 정책을 통하여 “국민에게 재벌 권력을 되돌려 줄 것”이라고 주장하였다. 유시민 통합진보당 공동대표와 노항래 정책위원회 공동의장은 그날 오후 국회에서 기자회견을 열어 “상법, 공정거래법, 자본시장통합법 등으로 흩어져 실효성이 낮은 재벌 관련법을 하나로 묶어 재벌규제법을 제정해 단계적으로 30대 기업 집단을 3000개 전문기업으로 전환시켜야 한다.”고 밝혔다.

유시민 대표는 “세계경제 침체가 지속돼 수출이 둔화되고 있으므로, 수출 대

기업 편향 정책으로는 양극화만 심화될 뿐 지속 성장이 어렵다고 지적하고 내수 진작과 고용과 소득 안정화로 소비가 확대되는 선순환 구조를 정착시켜야 한다.”며 “이를 위해 경제력 집중으로 무소불위의 권력을 가지고 중소기업, 노동자, 소비자에게 희생을 전가하는 재벌 구조를 해체해야 한다.”고 강조했다.

유시민 대표는 특히 “재벌은 국가의 자산, 매출액, 순이익 대부분을 차지하고 있으며 내·외부 견제장치가 없이 독점 권력으로 이해당사자와 국민들에게 희생을 전가하고 있다”며 “재벌 개혁 없인 공정한 분배, 양극화 해소, 내수 진작도 불가능해 제도 개선과 민주적 견제시스템을 통해 국민에게 재벌 권력을 되돌려 주겠다.”고 밝혔다.

통합진보당이 밝힌 5+4 재벌 개혁 공약은 △출자총액제한 및 순환출자금지 도입, 지주회사 요건 강화 △금산분리 강화, 계열분리명령제 도입 △횡령·배임 등 기업범죄시 대주주·이사 자격 제한 △연기금 주주권 행사로 시장의 공적기능 보완 △내부자 감시(노동자 경영참가)로 민주적 경영 실현 △공정거래위원회 독립성 강화 및 불공정거래 근절 △초과이익 공유제 및 원청의 하도급 이행보증보험 의무화 △중소기업 적합업종제도 도입 △대형마트영업시간 제한 확대 및 입점 허가제 도입 등이다.

뿐만 아니라 통합진보당 정책위원회가 발표한 “통합진보당 19대 국회의원 선거 분야별 공약 해설집”에서는 ‘금융 민주화’라는 용어를 사용하였다. 재벌과 관련해서는 ‘경제민주화’라는 용어를 사용하지 않고, “재벌규제법으로 재벌 독점 해체”라는 제목 아래 공약으로 다섯 가지를 발표하였다.⁸⁾ 그 내용은 다음과 같다.

① 순환형 출자금지 및 계열분리명령제 도입

⇒ “계열분리명령제”로 총수의 지배력 유지 수단인 계열사 간 출자를 금지하여, 소수지분으로 계열사의 의결권을 좌우하지 못하도록 함

② 재벌총수 일가의 사익 추구 행위 근절 제도화

⇒ 기업의 이익보다 기업총수의 이익을 우선하는 전용행위 방지

③ 재벌의 금융산업 진출 금지

⇒ 금산분리 강화로 금융기관이 재벌의 사금고가 되는 것을 방지

④ 연기금 주주권 행사로 시장의 공적기능 보완

8) 통합진보당 정책위원회, “통합진보당 19대 국회의원 선거 분야별 공약 해설집”, 67-78쪽.

⇒ 재벌 총수의 독단을 감시하기 위한 내부감시 장치로, 국민연금의 주주권을 행사하여 중소기업 이윤 탈취, 투자 기피, 과도한 주주배당 등을 통제

⑤ 노동자 경영 참가 활성화와 노사공동결정법 제정

⇒ 이해당사자인 노동자들의 경영 참가로 실질적 경제민주화 실현

통합진보당의 ‘경제민주화’ 정책은 재벌 해체에 초점을 맞추고 있다. 나아가 노동자의 경영 참가를 활성화하고 노사공동결정법을 제정함으로써 노동자들이 직접 경영에 참여할 수 있는 기회를 확장하여 실질적인 경제민주화⁹⁾를 이룩하겠다고 하였다. 이를 위해서는 사유재산에 대한 재규정이 필요할 것이다.

3. ‘경제민주화’ : 오용과 남용

그동안 학계에서는 ‘경제민주화’ 또는 ‘경제민주주의’에 대한 활발한 논의가 있었다. 이 글에서는 정운찬, 김석준, 유종일의 논의를 소개하면서 분석해 보려고 한다. 이들은 모두 경제민주화에 대한 논의는 현실적인 경제 문제에서 출발하였다고 설명한다. 정운찬은 다음과 같이 말한다.

“경제민주주의는 성장의 초기에서부터 지속적으로 제기되어 온 대다수 국민의 숙원이다. 경제 성장의 궁극적 목적이 대다수 사람들의 삶의 질을 향상시키고 문화를 창달하는 것임에도 불구하고 압축 성장의 과실이 분해되는 과정에서 소외된 많은 사람들은 절대적, 상대적 빈곤감에 허덕이며 생활하고 있고, 이에 따른 불만은 나날이 가중되고 있다. 따라서 이를 해소할 수 있는 획기적 노력이 필요하며 그것은 바로 경제민주화라고 보면 틀림없다.”¹⁰⁾

정운찬은 민주주의에 대한 포퍼의 정의를 빌어 자신의 경제민주화를 정의한다. 포퍼는 민주주의를 정의하여 “유혈과 폭력 없이 악한 지배자를 제거할 수 있도록 하려면 국가는 어떻게 조직되어야 하는가.”라고 말했다. 이를 원용하여 정운찬은 “경제사회를 커다란 교환 체제로 본다면 포퍼식 경제민주주의는 경제사회의 구성원 간에 이해가 상충될 때 각자가 별 손해 없이 그러한 구성원과의 교환을 거부할 수 있는 장치를 의미한다고 볼 수 있다.”고 하였다. 곧 경제사회의 구성원들 간에 형평이 이루어져 한 구성원이 다른 구성원들을 압도하지 못하고 따라서 각자가 자기한테 불리하다고 생각할 때 언제든지 자유롭게 교환을 거부할 수 있다면 경제민주주의가 정착되었다고 할 수 있다. 그렇게

9) 이런 경제민주화는 로버트 다알이 주창하고 있는 경제민주화이다. 로버트 A. 다알, 『경제 민주주의』, 안승국 옮김, 인간사랑, 1995.

10) 정운찬, “경제민주화, 잘 돼가고 있는가”, 『계간 사상』, 사회과학원, 1990년 가을호(통권 6호), 33쪽.

하기 위해서는 구성원 각자가 최소한의 생활 수준에 도달해 있어야 하고 동시에 구성원 간에 소득이나 재산 등의 격차가 해소되어야 한다. 이를 위해서 현재 한국 경제에 존재하는 산업간, 지역간, 계층간, 노동간, 또 대·중소기업간 등 여러 가지 형태의 불평등이 해소하고 평등을 실현해야 한다. 그가 말하는 평등은 ‘법 앞에 평등, 기회의 평등, 그리고 결과의 평등이다¹¹⁾).

정운찬은 결과의 평등을 실현하기 위해서 조세 및 정부지출에서 재분배 기능을 강화하여 불평등하게 분배된 소득과 부가 재분배되도록 적극 노력해야 하고, 기회의 평등을 위해서는 경제력의 평등한 분배를 위한 적극적 평등화 정책을 써야 한다. 보다 구체적으로는 대기업 또는 재벌에 대한 독과점 규제를 강화하는 동시에 경쟁을 촉진하여 경제력 집중을 완화하여야 한다. 뿐만 아니라 자산 소유의 집중을 완화시키기 위해서 상속세, 증여세를 강화하고 부동산이나 금융자산으로부터의 불로소득에 대한 규제를 확고히 해야 한다. 세 번째로 법 앞의 평등을 위해서는 규칙 자체의 공정성이 확보되어야 하는데 정치민주화와 경제운용 기준의 전환은 법 앞의 평등을 위한 전제 조건이라고 할 수 있다.¹²⁾

정운찬은 경제민주주의를 위해 “성장 과정에서 나타난 독과점과 재벌문제는 정부와 대기업 집단이 적극적으로 나서서 해결해야 한다.”고 주장한다. “정부는 결자해지(結者解之)의 자세로 성장일변도 정책을 포기하는 동시에 재벌을 어떤 모습으로든지 정리하여야 하며, 대기업 집단은 문어발 식으로 획득한 기업을 과감히 포기하고 전문 업종에 주력해야 한다. 이것만 제대로 되면 빈부의 격차도, 경제력 집중도, 법 앞의 불평등도 상당히 해소되어 경제민주주의의 기틀이 마련될 것으로” 믿고 있다.¹³⁾

김석준은 “경제민주화의 전망과 추진전략”¹⁴⁾에서 경제민주화가 지향하는 사회를 ‘일한 만큼 대접받는 사회’로 정의한다. 이런 사회는 사회정의와 경제정의가 바로 서고 부정부패, 투기, 불로소득 등이 없으며 도덕성과 신뢰성이 자리 잡은 사회라는 것이다. 이를 위한 경제민주화의 핵심적인 과제는 생산수단의 소유와 주요 경제문제에 대한 의사결정권의 분산 그리고 시장경쟁의 촉진이라고 말한다. 이들을 가로막고 있는 낡은 권위주의적인 제도, 관습 및 전통을 극복하고 정부의 광범위한 개입을 축소하며 생산수단의 소유 집중과 소수의 의한 시장 지배를 막으며 지나치게 해외 의존적인 경제구조를 개선하는 것을 구체적인 과제들로 지적하고 있다.

11) 정운찬 앞의 글, 37-49쪽.

12) 정운찬, 앞의 글, 50쪽.

13) 정운찬, 앞의 글, 60-61쪽.

14) 김석준, “경제민주화의 전망과 추진전략”, 『경제민주화의 정치경제』, 김석준, 최병선, 이은진, 백종국 지음, 법문사, 1994, 294쪽. 김석준 글에 나오는 인용은 김석준이 인용한 것을 그대로 옮긴 것이다.

경제민주화를 실현하기 위해서는 “시장경제질서의 확립, 금융제도의 혁신, 재정기능의 정상화, 경제력집중의 억제, 정경유착의 방지, 민주적 노동운동을 보장하는 법제도 정비, 노동자 존중의 시장경제를 위한 노사관계 제도개혁, 농업·농촌에의 투자확대, 자산 및 소득 분배 왜곡의 시정, 토지 문제의 해결, 대외종속의 탈피 및 정부 개입의 축소와 행정개혁”이 이루어져야 한다고 주장한다.¹⁵⁾

이들 과제를 실현하기 위해 (1) 금융제도 혁신을 위해 중앙은행 독립과 통화정책의 중립화, 금리자유화 및 금융자유화를 본격적으로 추진하고 현행 금융실명제의 문제점들을 보완해야 한다. 미래지향적인 정책 개발, 중소기업 세율조정 등 과세현실화 및 지나친 정보 통제 등의 보완 조치가 필요하다.¹⁶⁾ (2) 경제력 집중 억제 및 재벌정책으로서 재벌의 소유 분산과 세습화 방지, 소유와 경영의 분리, 여신편중 및 금융산업·지배방지 및 공정거래위원회의 위상 강화 등이 필요하다.¹⁷⁾ (3) 재정기능의 정상화와 개혁을 위해서는 토지세제의 개편, 소득세제의 개편, 상속·증여세제의 개편, 기금제도의 개선, 사회간접자본 확충재원의 확보 및 방위비의 축소 등이 필요하다. 이 가운데 정부의 각종 기금제도에 대해서는 다소 개선 조치를 단행한 바 있으나 아직까지도 개선해야 할 사항이 많이 남아 있으므로 지속적인 개선이 필요하다.¹⁸⁾ (4) 토지와 주택 문제의 해결을 위해서 부동산 과다 보유 및 투기 근절을 위한 세제개혁, 국토균형 개발, 빈곤층의 보호와 주거안정책, 주택의 투기 및 불로소득의 방지, 세입자의 주거안정과 임대차 보호 및 공정한 분배를 위한 종합적인 주택 정책 등이 요구된다.¹⁹⁾ 이 가운데 임대차 보호, 빈곤층 주거안정책 등이 부분적으로 추진되어 왔으나 보다 적극적인 대책이 있어야 하겠다. (5) 농업에의 투자확대와 UR에 따른 ‘농어촌 발전 종합대책’의 수정과 보완이 요구된다. UR협상에 의해 쌀 등 기초식품의 수입 개방이 허용됨에 따른 종합적인 대책이 절실하다. ‘농수산물 유통 및 가격에 관한 법률(농안법) 안정’을 조속히 전면 개정하여 시행 정착시켜 농산물 유통 구조도 전면 개선하여야 하겠다. 농·축산 관련법, 특히 농협·축협과 관련된 법들을 대폭 정비하여야 한다.²⁰⁾ (6) 중소기업 육성을 위해 중소기업 금융 지원 대폭 확대, 중소기업에 대한 인력 공급 강화, 중소기업 기술개발 지원의 고도화 및 중소기업 경영 자원의 충실화가 필요하다.²¹⁾ (7) 노동자 존중의 노사관계 제도 개혁을 위해 노동조합법의 개정, 노동

15) 변형운 외, 『경제민주화의 길』, 비봉출판사, 1992, 470-475.

16) 경실련, 정책연구위원회 편, 『우리 사회 이렇게 바꾸자』, 비봉출판사, 1992, pp.101-122.

17) *Ibid.*, pp.193-208.

18) *Ibid.*, pp.123-148.

19) *Ibid.*, pp.57-100.

20) *Ibid.*, pp.149-172.

쟁의 조정법의 개정, 공공부문의 노사관계 개혁 및 산업재해 예방 조치 등이 있어야 한다.²²⁾ (8) 대외경제의 종속 탈피를 위해 대외개방전략, 무역제도 개혁 및 산업구조 조정 등을 정교하게 추진하여야 한다.²³⁾ (9) 정부 개입 축소와 행정 개혁의 방법으로 정부 규제의 투명화와 객관화, 경쟁제한적 정부 규제의 철폐 및 공기업의 부패 척결과 효율화 조치가 필요하다.²⁴⁾ 이와 더불어 환경 부문에 대한 환경영향평가 제도의 강화, 배출시설 허가 및 배출부과금 제도의 개혁, 정부의 각종 지원시책과 세제의 재정비, 재활용 촉진 및 청정기술의 개발, 그리고 경제정책과 환경정책의 유기적 연계 등과 같은 규제 강화도 요구된다.²⁵⁾

‘경제민주화’에 대한 또 다른 접근은 유종일에게서 찾아 볼 수 있다. 그는 “정치민주화 20년 만에 실망했던 국민이 이제 경제민주화를 요구하기 시작했고, 이런 열망이 복지국가 담론으로 표현되고 있다.”고 말하면서, “민주주의의 발달은 자본주의 시장경제의 불평등을 완화하기 위한 소득 재분배와 복지의 확대를 추구하는 복지국가를 낳는다고 한다.”²⁶⁾고 말한다.

그러나 문제는 경제민주화를 주장하는 사람들이 단순히 복지 확대나 보편적 복지만으로 양극화가 해결된다고 믿는 것이 아니라는 점이다. 경제체제를 변경하지 않으면 복지체제가 안정적으로 정착될 수 없다고 믿는다.²⁷⁾ 경제 체제의 변경이 곧 ‘재벌 개혁’이다. 재벌 개혁의 궁극적 목적은 소유의 평등이다.

유종일은 ‘민주적 시장경제’를 “민주주의의 평등 이념을 시장경제의 틀 안에서 구현한 경제”로 정의한다. 곧 민주적 시장경제는 경제적 평등을 구현하는 것이다. 그가 말하는 ‘경제적 평등’은 기회의 평등, 분배의 평등, (경영) 의사결정 참여의 평등, 소유의 평등이다.²⁸⁾ 이와 관련하여 유종일은 다음과 같이 말한다.

“민주주의가 요구하는 분배의 평등화가 소득분배에만 국한되는 것은 아니다. 의사결정권의 분배나 부의 분배에 관해서도 평등화에 대한 지향이 존재한다. 즉, 참여에 대한 요구와 소유의 평등에 대한 요구이다.

의사 결정 과정에서의 평등, 즉 참여에 대한 요구는 복지국가를

21) *Ibid.*, pp.209-224.

22) *Ibid.*, pp.173-192.

23) *Ibid.*, pp.237-262.

24) *Ibid.*, pp.225-236.

25) *Ibid.*, pp.289-310, 김석준, 앞의 책, 294-296쪽.

26) 유종일, 『진보 경제학』, 모티브북, 2012, 330쪽.

27) 유종일, 앞의 책, 331쪽.

28) 유종일, 앞의 책, 337-338쪽.

넘어서는 경제 민주화의 고차원적인 단계로서 산업민주주의라는 이름으로 불리기도 한다. 최근 시장경제의 논의에서 지배구조 문제가 갈수록 중요하게 부각되고 있다. (중략)민주주의의 발전은 의사 결정 참여의 평등을 추구하는 길로 나아갈 수밖에 없다. 독일의 공동 경영제도가 대표적이지만 미국의 경우에도 상당수의 선진적인 기업들이 노동자 경영참가제도를 성공적으로 운영하고 있으며(중략)

마지막으로 소유의 평등을 고려할 수 있다. 이는 사실 자본주의를 넘어서는 것이다. 기업들의 자유로운 경쟁과 가격 기구에 의한 자원 배분이라는 시장경제의 틀은 유지하지만, 자본을 소유하는 소수 자본가들이 기업을 지배하고 사회적인 의사 결정에 막강한 영향력을 발휘하는 것을 방지하고 민주주의를 완성하기 위해서는 소유의 평등까지도 이룩해야 한다는 것이다.”²⁹⁾

유종일은 노동자들이나 시민의 경영 참여를 경제민주화의 중요한 요소로 언급하고 있다. 이에 대해서는 김형기도 입장을 같이 한다. 김형기는 “경제민주주의(economic democracy)는 소수의 수중에의 경제력 집중이 해소되고 경제적 의사결정에 다수가 참가하는 것을 말한다. 보다 많은 경제 주체로의 경제력의 분산과 기업 이해관계자들이 기업의 의사결정에 참가하고 국민이 직접적으로 혹은 대의기구를 통해 경제정책 결정에 참여하는 것이 경제민주주의의 핵심이다. 그리고 불안정성과 불평등성을 가지는 시장에 대한 국가의 개입과 시민사회의 민주적 통제는 경제민주주의의 필수적 과정이다.”³⁰⁾라고 말하고 있기 때문이다.

유종일은 민주적 시장경제는 시장경제의 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 평등을 실현하는 것이라고 설명한다. 그가 말하는 시장경제의 효율성을 확보하기 위해서 ‘사유재산’이 필요할 수도 있지만, 자유민주주의 체제 아래서의 그것과는 전혀 다른 형태가 될 것이다. 바로 ‘소유의 평등’이 실현되어야 ‘민주적 시장경제’가 구현될 수 있다고 보기 때문이다.

나아가 유종일은 민주적 시장경제의 핵심 과제 및 실천 전략으로 재벌 개혁, 노동시장과 금융시장의 민주화, 복지국가, 공공부문과 정책의 거버넌스 개혁을 제시하고 있다. 이런 개혁은 모두 사유재산권의 침해 내지는 부정을 함축할 것이다. 이런 정책이 궁극적으로 노리는 것은 앞에서 말한 ‘소유의 평등’이다.

그런데 소유의 평등을 이룩하기 위한 수단은 무엇인가? 소유 평등은 사유재

29) 유종일, 앞의 책, 353-354쪽.

30) 김형기, “경제 민주화, 어떻게 접근할 것인가”, 한국선진화 포럼 제65차 월례토론회 토론문, 2012년 5월 25일, 2쪽.

산 제도를 그대로 두고서는 불가능하다. 현재 우리 사회에서 모든 부와 재산과 재화는 어느 누구인가의 소유이다. 개인 소유든 국가나 지방자치 단체의 소유든 소유주가 없는 부와 재산과 재화는 없다. 소유 평등을 위해서는 이 모든 것을 빼앗아 다시 분배해야 한다. 그렇게 한다고 할지라도 시간이 지나면 부의 불평등이 발생할 것이고 또 이러한 과정을 반복해야 한다. 그러나 이런 과정을 시행할 수 있는 국가는 이미 자유민주주의 국가가 아니고 전체주의 국가가 될 것이다. ‘민주적 시장경제’는 필연적으로 전체주의 국가로 귀착될 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있다.

4. 헌법 119조 2항과 ‘경제민주화’

우리나라에서 경제민주화를 주창하는 사람들은 헌법 119조 제2항을 ‘경제민주화’ 조항이라 이름붙이고, 자신들의 입장을 정당화하려고 한다. 그러나 이러한 이름 붙이기는 명백한 잘못이다. 왜 그런가? 헌법 119조를 보자.

헌법 119조 제1항 : 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

헌법 119조 제2항 : 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 **경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.**

많은 사람들은 헌법 119조 제2항에 ‘경제민주화’ 조항이라는 이름을 붙이고 있지만 이러한 ‘이름 붙이기’가 정당한 이름 붙이기는 아니다³¹⁾. 말하자면 ‘定命論’에 부합하지 않는다. 제2항은 정부의 경제에 대한 개입을 허용한다. 제2항에 명시된 경제민주화는 ‘경제주체간 조화’의 결과로 ‘경제민주화’를 규정할 뿐이다. ‘균형 있는 성장, 적정한 소득분배, 시장지배 · 경제력 남용 방지’를 위한 규제를 ‘경제민주화’로 해석하는 것은 지나친 확대 해석이다. 제2항은 경

31) 황우여 새누리당 대표는 2012년 5월 23일 정당 대표 라디오 연설에서 경제민주화는 헌법의 정신이라며 이제 양극화 해소에 최선을 다할 때라고 강조했다. 민주통합당 정세균 고문도 2012년 5월 22일 여의도 국회의사당 의원회관에서 열린 골목상권 살리기 소비자 연맹에서 “대기업 중심의 산업생태계를 소상공인에게도 공정한 기회가 돌아가게 만드는 것이 경제민주화의 핵심”이라고 말했다. 2012년 4월 금속노조 현대자동차 지부와 기아자동차 지부는 공동투쟁본부를 구성해 ‘재벌의 사회적 책무 강화’를 공동요구안으로 채택하면서 안정환 금속노조 기획국장은 “경제민주화의 핵심은 분배의 1차 대상자인 노동이라는 점에서 금속노조도 재벌개혁에 고민해 왔다. (중략) 원·하청 불공정 거래 문제 해결과 노동자 경영 참여를 위해 노조도 재벌개혁 문제에 적극적으로 결합해 나갈 것”이라고 했다.

제에 대한 정부의 규제와 조정을 정당화하는 조항일 뿐이다. 따라서 제2항 전체를 ‘경제민주화’ 조항이라고 부르는 것은 잘못이며, ‘정부의 규제와 조정’에 대한 정당화’ 조항이라고 부르는 것이 올바른 명명이다.

‘경제 자유’와 ‘경제민주화’를 대비시키는 것은 잘못된 사고에서 나왔다. ‘민주주의’의 반대말은 ‘권위주의’ 또는 ‘독재’이기 때문에 경제적 자유를 축소하는 것을 ‘경제민주화’라 하고, 경제적 자유를 확대하는 것을 ‘경제비민주화’라 부르는 것은 잘못된 언어 사용이다. 간단한 예를 들어보자. 민주통합당은 ‘경제민주화’라는 이름으로 법인세와 소득세 세율을 높이는 안을 제시하였다. 그 내용은 다음과 같다.

(1) 법인세 최고세율 구간 신설

현행		개정안	
과표	세율	과표	세율
2억원 이하	10%	2억원 이하	10%
2억원 초과	22%	2억~100억원	22%
		100억~1000억원	25%
		1000억원 초과	30%

(2) 소득세 최고세율 구간 신설

현행		과표최고구간 신설	
과세표준	세율	과세표준	세율
~1,200만원	6%	~1,200만원	6%
1,200~4,600만원	15%	1,200~4,600만원	15%
4,600~8,800만원	24%	4,600~8,800만원	24%
8,800만원~	35%	8,800만원~1억5천만원	35%
		1억5천만원 초과	40%

현행을 정책①, 개정안을 정책②라 부르자. 민주통합당은 정책②를 ‘경제민주화’라고 부른다. 그러나 정책②를 선택했다고 해서 경제민주화가 되었다고 할 수는 없다. 어느 정책을 택하든 모두 국회 입법과정에서 민주적인 과정을 거쳤다면, 모두 민주적인 경제 정책이다. 앞으로 정책②가 아니라 더 높은 세율의 정책③을 제한하는 정당이 나온다면, 정책②는 경제민주화 정책이 아니었다고 말해야 할 것이다. 이것은 이상해 보인다. 정책②는 정책①보다, 정책③은 정책② 보다 경제적 자유를 축소한 정책이라고 할 수는 있어도, 더 ‘경제민

주화'된 정책이라고 할 수는 없다. 우리는 '경제자유화'와 '경제민주화'를 대비시키는 잘못된 2분법에서 벗어나야 한다. 헌법 119조 제2항을 '경제민주화' 조항이라고 부르지 말아야 한다. 그것은 경제자유의 규제 조항일 뿐이다.

국가의 통치형태에 관한 헌법적 개념인 민주주의를 하나의 생활형식으로 이해하고, 민주주의의 원리를 사회생활의 여러 영역에 적용하려는 움직임이 1960년대 후반부터 유행처럼 번지고 있다. 이 유행에 따르면 민주주의를 경제생활을 비롯해 문화생활·학문활동·종교생활·가정생활 등으로 확대 적용하면서, '민주화'라는 이름으로 '다수결의 원칙'을 내세워 이해당사자들이 적극적인 참여와 발언을 통해 결정권을 가져야 한다는 것이다. '경제민주주의' 또는 '경영민주주의'를 내세워 기업의 경영구조 내에서 노동력을 제공하고 있는 피고용인이 자본을 출자하는 고용주와 동등한 경영결정권을 요구한다.³²⁾

“그러나 민주주의의 실질적 요소로서의 ‘평등’은 그것이 어디까지나 ‘정치적인 평등’을 그 내용으로 하는 것이기 때문에 흔히 사회 국가적 원리의 내용으로 간주되는 이른바 ‘물질적인 생활조건의 평등’과는 다르다는 점을 주의할 필요가 있다. 따라서 ‘민주주의’를 내세워 소득의 평준화를 주장하거나 교육의 기회 평등을 부르짖고, 나아가서 경영구조 내에서의 ‘자본’과 ‘노동력’의 등가치적인 경영참여를 꾀하는 것 등은 민주주의적 가치내용으로서의 ‘평등’을 잘못 이해한 것이라고 할 것이다. 바로 이곳에 ‘사회적 민주주의’, ‘경제적 민주주의’, ‘학문적 민주주의’ 등 국가적 정치영역을 떠나서 사회생활의 각 분야를 ‘민주화’시키는 데 있어서의 민주주의 이론의 한계가 있다.”³³⁾

산업사회에서 발생하는 ‘부익부 빈익빈’, 근로자와 사용자의 갈등과 투쟁, 독점자본의 발생이 초래하는 경제력의 집중과 경제 권력의 출현을 부정적으로 평가하는 사람들은 이것들을 타파해야 할 부정적인 현상이라고 주장한다. 이 가운데 경제적 불평등을 제거해야 할 악으로 간주한다. 불평등을 해결하는 방법은 크게 2가지로 나뉜다. 하나는 점진적인 방법으로 소득분배와 재분배를 통해 평등을 실현하겠다는 ‘사회적 시장경제’이고, 다른 하나는 불평등을 초래한 사회 구조를 다른 것으로 대체하겠다는 ‘사회주의 계획경제’이다. ‘사회주의 계획경제’는 소유물을 개인에게서 빼앗아 국유화 또는 사회화한다. 이를 위해서는 사회혁명이 필요하다.³⁴⁾

‘사회적 시장경제’는 시장경제를 주축으로 하되 시장경제의 부정적인 작용을 보완하기 위해 국가가 경제를 규제하고 조정하여 거대한 경제 권력과 독과점을 타파하려고 한다. 나아가 재분배를 통해 경제적 평등을 실현하려고 한다.

32) 許營, 『憲法理論과 憲法』, 박영사, 1998, 216-217쪽.

33) 許營, 앞의 책, 205쪽.

34) 김학성, 『헌법학원론』, 박영사, 2011, 218-219쪽.

반면에 ‘사회주의 계획경제’는 자본주의 시장경제의 모순을 근원적으로 해결하기 위해 사유재산을 부정하고, 중앙에서 경제를 독점적으로 관리하는 계획경제를 시행한다. ‘사회주의 계획경제’는 생산수단의 사회화, 중앙집권적 계획경제, 경제에 대한 전면적인 국가 통제를 기본 요소로 삼는다. 따라서 ‘사회주의 계획경제’는 전체주의 국가, 독재 국가로 귀결된다.³⁵⁾

사회적 시장경제의 개념과 내용이 명백한 것은 아니다. 사회적 시장경제에서 ‘사회’를 강조할 것인가, ‘시장’을 강조할 것인가에 따라 그 내용이 달라진다. 사회적 시장경제는 이념적으로는 ‘자본주의 시장경제’와 ‘사회주의 계획경제’의 중간노선으로 시장에서는 자유와 계획을 결합시키면서 자유방임주의와 중앙관리경제에 대해서는 비판적인 입장을 견지한다. 사회적 시장경제의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. “① 시장경제를 그 내용으로 한다. 자유경쟁을 원칙으로 하며, 가격은 시장을 중심으로 형성되고, 기업과 소비자의 자유로운 결정에 기초한다. ② 순수한 자유방임정책은 부정한다. 경제에 대한 자유방임은 시장의 권력화가 이루어지고 이를 기초로 형성된 독과점은 시장의 경쟁구조를 위협하게 되어 자유로운 시장질서를 방해함으로써 결국은 경제의 비효율을 초래하기 때문이다. 경쟁은 최대한 허용하면서 효율성을 추구할 것이 요구된다. ③ 국가의 경제 개입이나 관여가 요구된다. ‘자유와 경쟁’에서 낙오된 사회경제적 약자를 보호하고 경제권력의 남용을 방지하기 위하여, 국가의 경제 개입, 규제, 조정이 필요하다.”³⁶⁾

5. ‘경제민주화’를 수용하거나 반대하는 이념적 배경

1) 노직과 롤스

노직의 『아나키에서 유토피아로』는 영국의 고전적 자유주의와 현대 미국의 자유지상주의를 뒷받침할 수 있는 이론적 근거를 제시하고 있다. 그는 자유에 대한 개인의 권리를 절대적인 권리로 인정한다. “개인은 권리를 가지며, 어떤 사람이나 집단도 그에 대해서 함부로 행할 수 없는 것이 있다.”³⁷⁾ 이런 권리가운데 가장 중요한 권리가 소유권³⁸⁾이다. 개인이 갖는 권리를 옹호하기 위해서는 최소 국가 곧 제한된 정부가 정당한 정부임을 보여주었다. 그는 자유 시장

35) 김학성, 앞의 책 218-219쪽.

36) 김학성, 앞의 책, 220쪽.

37) Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia(ASU)*, 1974, p. ix.

38) 노직은 사유 재산권에 대한 정당화를 시도하지 않는다. 그는 우리의 도덕적 직관에 의해 사유 재산권은 정당화된다고 생각하고 있기 때문이다.

의 메카니즘이 개인의 자유를 가장 잘 뒷받침한다고 주장한 고전적 자유주의 사상을 이어받고 있다. 우리가 만일 개인의 자유를 존중한다면 국가가 나서서 분배적 정의를 실현하는 것은 정의롭지 못하다는 것이다.

따라서 상대적으로 잘 못사는 사람들에게 복지 혜택을 베풀기 위해 다른 사람에게 세금을 부과하는 것은 일종의 강제 노동을 강요하는 것이나 다름없다고 할 수 있다. 노동에서 유래한 소득에 대해 세금을 부과하는 것은 강제 노동과 다름이 없기 때문이다. 예를 들어 내가 일주일에 45시간 노동을 하는데 세금으로 전체 수입 가운데 20%를 지불한다면 나는 일주일에 9시간 강제 노동을 하는 것이다. 9시간의 노동에 해당하는 나의 월급을 국가가 세금으로 빼앗아 가기 때문이다.

노직에 따르면 모든 사람이 자신이 소유할 권리를 가지고 있는 것을 소유하고 있다면, 그 분배는 정의롭다. 그는 재화가 결과적으로 어떻게 분배되었는가를 보고 정의로운가 또는 정의롭지 않은가를 판단하는 것은 잘못이라고 주장한다. 재화가 어떻게 분배되었는가를 보고 정의를 말할 것이 아니라 재화가 어떻게 생산되고 분배가 어떻게 이루어져 왔는가를 보아야 한다는 것이다. 그는 공리주의자나 롤즈가 내세우고 있는 결과를 보고 정의를 판단해야 한다는 입장에 강력하게 반대하고 있다. 정의로운 상황을 만들기 위해 재화가 생산되고 분배되어온 역사적 과정을 무시하는 것은 정의롭지 않다고 믿기 때문이다. 누가 가지고 있는 재산의 원초적 취득이 정당하거나 정당한 방법으로 양도받은 것이라면 그가 그 재산에 전적인 권리를 갖는다. 만일 원초적 취득이나 양도가 정의롭지 못했다면 그것은 마땅히 교정되어야 한다.

노직의 정의론은 로크의 재산권 이론의 전통을 계승하고 있다. 누가 타인의 사정을 악화시키지 않으면서³⁹⁾ 노동을 통해 어떤 소유물을 가졌다면, 그는 그 소유물에 대해 정당한 권리를 가지고 있다. 타인이 소유하지도 않고 사용하지도 않는 땅에 내가 경작을 한다고 가정해 보자. 내가 그 땅을 개간하고, 씨를 뿌리고, 잡초를 뽑고, 물을 주었다면, 나는 그 땅에서 나온 수확물에 대해 정당한 권리를 갖는다. 노직은 땅을 개간하고 농사를 짓는 경우에 맞추어 정당한 소유를 해석하고 있다. 우리는 우리가 노동한 것, 또는 다른 사람으로부터 정당하게 양도받은 것에 대해서는 소유 권리를 갖는다는 것이다. 이러한 노직의

39) 노직은 “타인에게도 충분히 양질의 것이 남아 있어야 한다.”(ASU, p.175)는 로크의 단서를 받아들인다. 노직은 로크의 단서를 “무소유 대상의 취득이 타인의 처지를 악화시키지 않는 한으로”(ASU, p.175) 정식화한 다음 최초의 취득뿐만 아니라 이후의 소유·활용·이전 등 재산권 전반에 확대 적용되는 것으로 본다. 이렇게 되면 노직의 원래 의도와는 달리 최소한의 복지를 인정할 수밖에 없는 처지에 이르게 된다. 황경식, 『사회정의의 철학적 기초』, 문학과 지성사, 1985, 475-476쪽.

정의론은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- (1) ‘획득의 정의’의 원리에 따라 재화를 획득한 사람은 그 재화에 대해 정당한 권리를 가진다.
- (2) 재화의 권리를 가진 자로부터 ‘양도의 정의’의 원리에 따라 그 재화를 획득한 사람은 그 재화에 대해 정당한 권리를 가진다.
- (3) 이 두 가지 규정 외에 다른 방법으로 취득한 재화에 대해서는 어떤 정당한 권리도 갖지 못한다.

이러한 정의론에 따라 개인의 권리가 절대적이라면 국가의 역할은 제한될 수 밖에 없다. 국가는 경제와 사회적인 부분에서 큰 역할을 해서는 안 된다. 국가는 폭력과 도둑, 사기로부터 시민을 보호하고, 계약의 이행을 강제하는 것 이상의 역할을 넘어서지 말아야 한다는 것이다. 그의 이러한 국가관은 복지국가나 사회주의 국가처럼 강제적 재분배를 시행하고 있는 ‘확장 국가’에 대한 강한 비판을 반영하고 있다.

뿐만 아니라 노직은 사람들이 자신의 천부적 자질에 대한 권리를 가지고 있기 때문에 그것을 활용하여 무엇을 얻는다면 그것은 그 사람에게 귀속된다. 사유재산, 소득과 부에 대한 권리를 갖는 이유는 그것이 개인이 소유한 자질을 활용한 결과이기 때문이다. 이는 곧 자유시장의 메커니즘에 대한 정당화로 이어진다. 시장에 참여하여 개인이 획득한 것은 개인에게 귀속된다. 그것은 자신의 선택과 노력, 행위의 결실이기 때문이다.

그러나 평등주의자들은 생각이 다르다. 개인이 시장에서 획득한 것 가운데 정확하게 그 개인이 기여한 바를 측정할 수 없기 때문에 그것이 전적으로 개인에게 귀속된다는 것은 정당성이 없다. 내가 시장에서 얻은 것을 나의 노력만의 산물이라고는 할 수 없다는 것이다. 거기에는 국가가 보장한 질서, 다른 사람과의 협동이 포함되기 때문에 나의 배타적 소유권만을 주장할 수는 없다는 것이다. 개인의 무엇을 소유한 경우 그에게는 그것에 대한 응분의 자격이 없다는 것이다.

평등주의적 자유주의자 롤즈는 개인의 사회적 지위나 타고난 천부적 재능을 ‘공동의 자산’으로 간주한다.⁴⁰⁾ 그는 자연적 자질이나 사회적 지위가 당연한 권리로서 개인에게 주어지는 것은 아니라고 주장하고 있다. 그것들은 임의적인 요소에 의존하기 때문에 그것을 개인에게 귀속시키는 것은 도덕적으로 정당하지 않기 때문이다. 따라서 개인은 자신이 가진 자질이나 그것으로부터 유래한

40) John Rawls, *A Theory of Justice*, p.179.

이익을 독점할 권리가 없다. 그는 자연적 자산을 공동의 자산으로 간주한다. 이렇게 되면 평등한 분배의 길이 열린다. 그러나 롤즈의 관점에 따르면 분배는 도덕적 자격에 대한 보상이 아니고, 사회 제도의 결과일 뿐이다.⁴¹⁾

2) 사회주의와 도덕⁴²⁾

하이에크의 사회주의 비판은 3가지 주장으로 요약된다.⁴³⁾ ① 사회주의는 도덕, 개인의 자유, 책임의 기초를 파괴한다. ② 사회주의는 부의 생산을 방해하고 빈곤을 유발할 수 있다. ③ 사회주의는 조만간 전체주의 정부로 귀결된다. 하이에크의 사회주의에 대한 비판은 ‘사회 정의’를 실현하려는 복지국가에도 그대로 적용된다.

사회주의가 도덕적 기반을 파괴한다는 하이에크의 주장은 통념을 뒤집는 것이다. 지금까지 자본주의는 도덕성이 결여되어 있다는 주장이 강한 설득력을 얻어 왔다. 우리는 개인의 이기심이나 탐욕에 기초한 자본주의는 효율적이지만 평등을 파괴하고, 비도덕적인 사회를 만든다는 비판에 익숙하다. 많은 사람들은 사회주의 경제를 ‘도덕 경제’라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 하이에크가 사회주의가 도덕적 기초를 파괴한다고 주장하는 이유는 무엇일까?

하이에크는 사회주의가 도덕적 비전을 가지고 있지 않기 때문에, 비도덕적이라고 주장하는 것은 아니다. 그는 사회주의가 도덕적 원리에 기초해 있다는 것을 부정하지 않는다. 그럼에도 불구하고 사회주의가 도덕의 기초를 파괴한다고 주장하는 이유는 그가 ‘원시사회’와 ‘거대사회’⁴⁴⁾를 구분하기 때문이다. 사회주의 도덕의 핵심인 ‘연대’와 ‘이타주의’는 거대사회인 현대 문명사회에 적합하지 않을 뿐만 아니라 문명사회의 존속을 위협한다는 것이다. 사회주의자들은 현대 문명사회를 제대로 이해하지 못했기 때문에 문명사회를 위협하는 도덕을 제시하면서 이 도덕에 기초한 정치 체제와 경제 정책을 제안한다는 것이다. 하이에크는 거대사회의 도덕과 원시사회의 도덕을 구별한다. 원시사회의 도덕이 연대와 이타주의라면 거대사회의 도덕은 개인의 자유와 책임, 개인의 소유, 정직, 계약 준수⁴⁵⁾ 등 행동규칙이다.

41) 롤즈의 앞의 책, 참조.

42) 5장의 2), 3)은 신중섭, “자생적 질서와 도덕”, 『철학논총』 제69집 2012년 · 제2권, 새한철학회 논문집, 344-352에서 그대로 옮긴 것이다.

43) F.A.Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and The History of Ideas*, The University of Chicago Press, 1978. p.304, Andrew Gamble, *Hayek: The Iron Cage of Liberty*, Westview Press, 1996, pp. 24-27 참조, 민경국, 『자유주의의 지혜』, 아카넷, 2007, 273-360쪽에서 자유주의의 도덕에 대한 상세한 논의를 전개하면서, 자유주의의 도덕을 옹호하였다.

44) ‘부족사회’, ‘열린사회’라는 개념을 사용하기도 한다. F.A.Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Volume 2: *The Mirage of Social Justice*, pp.144-147.

45) F.A.Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and The History of Ideas*, p. 304. *The Fatal Conceit*,

3) 연대와 이타심

원시사회를 지배한 도덕은 연대와 이타주의이다. 이타주의는 우리가 이익을 전혀 취할 수 없음에도 불구하고 다른 사람의 이익을 고려하는 것이다. 우리가 비영리 복지 기관에 기부를 하거나 노숙자에게 돈을 주는 것은 이타적 행위이다. 그러나 연대는 이타주의와 달리 자신이 이익을 취할 수 있기 때문에 다른 사람의 이익을 고려하는 것이다. 연대의 경우 누군가에게 무엇을 제공하고 나의 이익도 얻는다. 원시사회 구성원들이 행하는 이타적 행동은 궁극적으로 자신의 이익과 연관이 있다는 거시적 측면에서 본다면 연대에 기반하고 있다고 볼 수 있다.

연대는 현대사회에서도 여전히 작용하고 있다. 쿡트-스폰빌은 연대에 기초한 사회시스템으로 보험이나 상호부조, 사회보장제도를 제시하고 있다. 나아가 쿡트-스폰빌은 연대와 이타주의 가운데, 이타주의가 윤리적으로 더 높은 가치를 갖지만 사회적·정치적으로는 연대가 훨씬 더 실효성이 있다고 생각한다. 부자들의 이타심에 기대어 가난한 사람의 생존을 기대한다면 가난한 사람은 굶어 죽을 수 있지만, 연대에 기초한 사회보장제도에 기대를 걸면 그들은 살아남을 수 있기 때문이다.⁴⁶⁾

그러나 현대사회에서 연대는 자주 집단이기주의를 표출하기도 한다. 노동자의 연대가 보여주듯이 자신이 속한 집단의 이익만을 고려하기 때문이다. 그럼에도 원시사회의 덕목인 연대와 이타주의가 오늘날 도덕적 호소력을 강하게 지니고 있는 이유는 그것이 전통적인 의미의 도덕과 일치하기 때문이다.

하이에크가 ‘자연 도덕’⁴⁷⁾이라고 부르는 ‘연대와 이타주의’라는 본능의 도덕은 작은 집단의 생존과 직결되어 있다. 유전적으로 상속된 본능은 무리를 구성하고 있는 사람들 사이의 협동의 방향을 조정하는 데 기여하였다. 그 협동은 필연적으로 서로 서로 알고 신뢰하게 된 동료들 사이에서만 일어난 상호 작용이었다. 원시인들은 주로 환경이 안고 있는 위험과 기회를 공통적으로 인지하면서 행동하였다. 비록 오랜 경험이 이러한 무리 가운데 나이든 사람에게 권위를 주었다고 할지라도, 그 구성원들의 활동을 조정한 것은 바로 공유한 목적과 인지였다. 이러한 형태의 조정은 결정적으로 본능적인 연대와 이타주의에 의존하였다. 본능은 한 집단의 구성원에게만 적용되고 집단 바깥의 다른 사람에게는 적용되지 않았다. 이런 공동체에서 고립된다는 것은 곧 죽음을 의미한다.

The Errors of Socialism, The University of Chicago Press, 1988, p.12. 원시도덕과 거대사회의 도덕을 각각 loyalty와 justice라는 말로 표현하기도 한다. F.A.Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Volume 2: *The Mirage of Social Justice*, p.147.

46) 앙드레 쿡트-스폰빌, 『자본주의는 윤리적인가?』, 이현웅 옮김, 생각의 나무, 2010, 184-189쪽.

47) F.A.Hayek, *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, p.12.

연대와 이타주의와 같은 ‘자연 도덕’은 거대사회의 존립을 불가능하게 한다. 현재 확장된 질서 안에서 살고 있는 우리는 연대와 이타주의를 거부함으로써, 곧 서로 서로를 이웃으로 취급하지 않음으로써, 재산과 계약의 질서와 같은 확장된 질서의 규칙을 적용함으로써, 이익을 얻는다. 만일 거대사회에서 연대와 이타주의에 따라 행동한다면 어느 누구도 생육하고 번성할 수 없을 것이다.

“현대 사회와 현대 경제는 면 대 면 사회인 작은 집단에서 삶을 유지하기 위해서 필수적이었던 이 개념을 대규모 집단에 적용할 수 없다는 사실을 인식함으로써 성장하게 되었다. 현대 문명 발전의 본질적인 기초는 사람들이 그들 스스로가 습득한 지식에 기초하여 그들 자신의 목적을 추구하도록 허용하고, 다른 사람들의 목적에 얽이지 않도록 하는 것이다.”⁴⁸⁾

하이에크에 따르면 ‘공공의 이익’을 위해서는 연대와 이타주의와 같은 본능을 억누르고 거대사회의 ‘정의로운 행동의 규칙’을 따라야 한다⁴⁹⁾.

시장경제에서 사람들이 지켜야 하는 것이 바로 시장의 규칙이고 시장의 도덕이다. 시장의 규칙과 시장의 도덕은 동의어이다. “수요와 공급, 가격의 변화에 스스로 순응해야 한다.”는 것이 시장의 도덕, 자본주의 도덕이다.

하이에크가 거대사회의 도덕이라고 말하는 것들은 모두 경제활동과 밀접히 관련되어 있다. 거대사회에서의 경제 활동, 시장에서의 교환은 원시 사회에서의 경제 활동과 질적으로 완전히 다르다. 거대사회에서 개인은 자신의 활동이 어느 누구의 욕구를 충족시키는지 알지 못한다. 뿐만 아니라 우리는 우리가 알지 못하는 사람들의 서비스에 의존하여 살아간다. 이러한 경제 생활을 추동하는 원동력은 연대와 이타주의가 아니라, 개별적 소유, 정직, 책임, 계약, 교환, 교역, 경쟁, 이익, 개인의 자유를 다루는 행동의 규칙이다.

하이에크의 자생적 질서 이론은 근대 경제학이 기초한 확장된 질서가 어떻게 존재하게 되었으며, 그것이 스스로 어떻게 정보 수집 과정을 형성하게 되었으며, 어떻게 개인은 말할 것도 없이 중앙에서 계획을 집행하는 모든 사람들이 전체를 알 수도 없고, 소유할 수도 없고, 통제할 수도 없는 널리 흩어진 정보를 수집하고, 이용하게 되었는가를 설명한다.

하이에크는 확장된 질서 또는 거대사회의 도덕이라고 불리는 ‘도덕’이 퍼져나간 까닭은, 사람들이 그것들이 더 효과적이라는 사실을 이해하였거나 그것들

48) F.A.Hayek, “The Moral Imperative of the Market”, in *The Unfinished Agenda: Essays on the political economy of government policy in honour of Arthur Seldon*, Anderson M.J., ed, The Institute of Economic Affairs, 1986, p.146.

49) 하이에크는 이런 사실을 일찍 깨달은 사람으로 흠을 들고 있다.

을 의식적으로 채택했기 때문이 아니라, 단지 그 규칙들을 선택한 집단들이 더 성공적으로 자손을 낳을 수 있었으며, 외부인을 포용할 수 있었기 때문이라고 주장한다. 집단 선택에 따라 문화적 진화가 발생하였기 때문이다. 즉 확장된 질서가 이성적으로 정당화되는 것은 아니다.

확장된 질서는 이성적으로 정당화될 수 없기 때문에 이성주의자들은 그것이 합당한 주장이 아니라고 생각하여 받아들여서는 안 된다고 주장한다. 설계주의적 합리주의자들이 바로 여기에 해당한다. 그러나 하이에크는 우리가 좋아하든 싫어하든 관계없이, 전통 없이는 문명의 확장된 질서는 계속 존재할 수 없다고 생각한다. 전통이 합리적으로 정당화될 수 없다는 이유로 그것을 버린다면 그것은 인류 대부분을 가난과 죽음으로 몰아넣는 것에 지나지 않는다.⁵⁰⁾

인간은 집단선택에 따라 문화적 진화를 거듭함으로써 비로소 인간이 되었다. 곧 타고난 본능을 습득된 규칙으로 대치함으로써 인간은 다른 동물과 구별되는 존재가 되었다는 것이 하이에크의 설명이다. 그럼에도 불구하고 거대사회의 도덕을 거부하고 연대와 이타주의에 따라 이 사회를 운영하려고 하는 것은 결국 거대사회, 문명사회를 종식하고 원시사회로 되돌아가려는 시도이다. 그는 다음과 같이 말한다.

“부족 집단의 친밀한 구성원들에게만 적용하는 것이 적합한 규칙들을 모든 사람들에게 적용한다면, 현대인이 열린사회로 나아가면서 시작한 위대한 도덕적 진보는 위협을 받을 것이다.”⁵¹⁾

그렇다고 하이에크가 거대사회를 살아가는 우리들이 ‘자연 도덕’을 완전히 버려야 한다고 믿는 것은 아니다. 자연 도덕도 우리의 생존을 위해 필요하다. 더욱이 확장된 질서의 구조는 개체로 이루어져 있을 뿐만 아니라, 때때로 중복되는 많은 하위 질서들로 이루어져 있다. 하위 질서 안에서 연대와 이타주의 같은 낡은 본능적 반응은, 자발적 협력을 조장함으로써 계속해서 중요성을 지니게 된다.

그가 강조한 것은 우리는 서로 다른 규칙에 따라 상이한 종류의 질서 안에서 함께 살기 위해, 우리의 삶과 생각과 감정을 끊임없이 조정해야만 한다는 사실이다. 물론 이것은 쉽지 않은 일이다.

거대사회에서 시장의 자유가 보장되고 개인이 시장에 자유롭게 참여하기 위해서는 시장과 개인에 대한 통제가 최소화되어야 하지만, 그렇다고 모든 형태의 자유가 허용되는 것은 아니다. 시장에 참여하는 개인의 행동을 강제할 수

50) F.A.Hayek, *The Fatal Conceit*, pp.27-28.

51) F.A.Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Volume 2: *The Mirage of Social Justice*, p.91.

있는 ‘정의로운 행동의 규칙’은 필요하다⁵²⁾. 이러한 ‘정의로운 행동의 규칙’을 위험에 빠뜨리는 것이 다른 아닌 ‘연대와 이타주의’이다.

하이에크는 “만일 우리가 적절하게 조정되지 않고, 제어되지 않은 소우주 (예를 들면, 소규모의 무리와 집단 혹은 우리의 가족)의 규칙들을 우리의 본능과 정서적 갈망이 원하는 대로 대우주 (넓은 문명)에 적용하였다면, 우리는 대우주를 파괴하였을 것이다. 그리고 만일 우리가 확장된 질서를 항상 우리의 친밀한 집단에 적용하였다면, 우리는 그 집단을 부숴버렸을 것이다. 따라서 우리는 두 종류의 세계에 동시에 사는 법을 배워야 한다.”⁵³⁾고 말한다.

이러한 주장을 통해 하이에크가 말하고자 하는 것은 거대사회를 살아가는 우리들에게 자연 도덕과 확장된 질서가 모두 필요하다는 것을 강조하면서, 그것들의 범주를 혼동하여 섞지 말라는 것이다. 곧 거대사회에 자연 도덕을 원시사회에 확장된 질서를 적용해서는 안 된다는 것이다. 좀 더 구체적으로 말한다면 거대사회인 문명사회를 살아가면서 원시사회에 적합하였던 연대와 이타주의의 도덕을 적용하면 거대사회 곧 문명이 멸망한다는 것이다. 연대와 이타주의에 근거한 사회주의 정책이나 복지 정책을 거대사회에 적용하는 것은 확장된 질서, 자본주의, 문명을 종식하는 지름길이라는 것이 하이에크 주장의 핵심이다.

6. ‘경제민주화’를 넘어서 : 다른 복지는 없는가⁵⁴⁾

정부 주도의 사회 정의 실현은 전체주의 사회로 귀착될 가능성이 높다. 사회 정의를 실현하려면 강력한 중앙 집권적 정부가 필요하기 때문이다. 사회 정의에 대한 강한 믿음과 그것을 실현하려는 정책적 노력은 “자유로운 문명사회의 모든 가치들에 대한 가장 심각한 위협이다.”⁵⁵⁾ 전체주의가 침입하는 트로이 목마이다.⁵⁶⁾ “사회 정의’에 대한 믿음이 정치 행위를 지배하는 한 전체주의 경향이 나타난다.”⁵⁷⁾ 그렇다고 자유주의자들이 소위 말하는 사회 양극화에 대해 침묵하거나, 이 문제를 해결하기 위해 정부가 할 수 있는 일은 ‘가만히

52) David Bholat, “Hayek's ‘Great Society’: on civilization and its savages”, *Journal of Political Ideologies*, Vol. 15-2, Routledge, 2010, p.176. 따라서 자본주의 시장 경제에 대한 윤리적 토대는 니체의 ‘권력의지’와 ‘고귀한 도덕과 노예 도덕’이라는 Romer의 주장은 비판의 여지가 있다. Edward. J., Romer, “Noble Markets: The Noble/Slave Ethics in Hayek's Free Market Capitalism, *Journal of Business Ethics*, vol. 85, Springer, 2009, 참고.

53) F.A.Hayek, *The Fatal Conceit*, p.18.

54) 신중섭, “자생적 질서와 도덕”, 『철학논총』 제69집 2012년 · 제2권, 새한철학회 논문집, 357-361에서 그대로 옮긴 것이다.

55) F.A.Hayek, *The Fatal Conceit*, p.66-67.

56) 앞의 책, p. 136.

57) F.A.Hayek, *Rule and Order*, p. 67. 하이에크의 정의에 관한 논의는 A. Gamble, *Hayek: The Iron Cage of Liberty*, Westview Press, 1996을 참고하였다.

있는 것 뿐이다.’라는 주장만을 되풀이할 수만은 없다. 이렇게 말하는 순간 대부분의 사람들은 ‘자유주의라는 버스’에서 내리고, 자유주의는 ‘불임의 이념’으로 전락한다. 이런 상황에서 자유주의자들은 많은 사람들이 우리 사회가 해결해야 할 당면 문제라고 생각하는 것들에 대하여 자유주의 나름대로 해결책을 제시해야 한다. 문제로 제기되었지만 실제로는 문제가 아니기 때문에 해결하려고 노력할 필요가 없다고 하거나 아니면 문제로 인정하면서, ‘좌파’와 구별되는 해결책을 제시해야 한다. 복지국가와 관련하여 우리 사회의 쟁점이 되고 있는 불평등에 대한 미제스와 하이에크의 입장을 살펴보자.

미제스와 하이에크는 소득과 부의 불평등을 시장경제의 내재적 특성으로 받아들이면서, 이것이 갖는 긍정적인 영향에 주목한다. 그들은 불평등이 시장경제에서 핵심적인 기능을 감당하고 있기 때문에, 이것이 사라지면 시장경제는 완전히 붕괴될 것이라고 단정한다. 그러나 하이에크가 모든 형태의 복지를 부정한 것은 아니다. 불평등이 아니라 빈곤 해결을 위한 복지의 필요성은 하이에크도 인정한다. 그는 시장에 참여하지 못한 사람들에게 대한 복지의 필요성을 강조하였다.

“시장 시스템을 더 개선할 수 있는 여지는 여전히 넓게 존재한다. 더구나 시장이 이미 우리를 위해 해준 것을 넘어, 시장이 제공할 수 없는 것을 ‘채우기’ 위해 숙고하여 만든 조직을 사용할 수 있는 많은 기회가 존재한다. 따라서 우리가 시장이 작동하는 구조물을 개선하려고 노력하는 경우에 한해서 우리는 시장을 최대한 활용할 수 있다. 우리는 스스로 자신을 돌볼 수 없는 처지에 있는 사람들을 돌보기 위해 (정부나 다른 단체를 통해) 시장 시스템 밖으로 나갈 수 있다.”⁵⁸⁾

하이에크는 자신의 삶을 자신의 힘으로 책임질 수 없는, 곧 시장에 참여할 수 없는 사람들을 돕는 것은 정부의 역할로 설정하였다. 이런 사람들에게 최저 수준의 생활을 보장하는 것은 정부의 책임이라는 것이다.⁵⁹⁾ 시급히 복지의 손길을 요청하는 불가피한 경우를 인정한 것이다⁶⁰⁾. 신체의 결함으로 자신의 의지와 상관없이 시장에 참여할 수 없는 사람, 갑작스럽게 직장을 잃어 생계가 위협에 처한 사람, 노년에 가난과 질병으로 시달리는 사람들에게까지 시장의 손길이 미치기는 어렵다. 이런 사람을 구난(救難)하기 위해서는 사회적 안전망이 필요하다.⁶¹⁾

하이에크가 보기에 최저 수준의 기본 소득의 보장은 “모든 사람에게 공통적

58) F.A.Hayek, “The Moral Imperative of the Market”, p. 145.

59) F.A.Hayek, *The Constitution of Liberty*, pp. 285-286.

60) 앞의 책, p. 286.

61) V. George, and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, pp. 35-36.

으로 닦칠 수 있는 위험으로부터 시민들을 보호해야 하기 때문에 충분히 정당할 뿐만 아니라, 그가 태어난 특정의 작은 집단에 더 이상 의존할 수 없는 거대 사회의 필수적인 부분”이다.⁶²⁾

그러나 정부의 복지 제공이 자유주의의 원칙과 양립할 수 있기 위해서는 (1) 정부가 독점을 주장하지 않는다. (2) 복지활동에 필요한 자원은 단일 과세기준이 적용된 조세로 충당되어야 한다. (3) 조세는 소득재분배의 수단으로 사용되지 않으며, 공동체 전체의 요구를 충족시켜야 한다는 조건을 충족시켜야 한다.⁶³⁾ 이런 조건을 제시하는 이유는 여론의 지배를 받는 민주주의 사회에서 정부의 역할이 시민들의 최저 생활을 보장하는 것으로 끝날 것이라고 기대하기는 어렵고, 복지국가는 제한되지 않으며, 평등주의와 사회주의로 나아가게 된다고 믿기 때문이다.

따라서 그는 사회 정의라는 이름으로 평등을 실현해야 한다는 주장에는 강하게 반대할 뿐만 아니라, 문명의 발전을 가능하게 한 유일한 도덕적 원리인 자유를 신장할 수 있는 유일한 평등은 ‘법⁶⁴⁾과 행동에 대한 일반 규칙’에 대한 평등뿐이라고 주장한다.⁶⁵⁾ 경제적 평등이라는 목표가 사회 정의를 실현하기 위해 바람직하다는 믿음에서 모든 시민에게 그것을 강제하는 것은 명백히 자유에 대한 침해이기 때문에 인정할 수 없다는 것이다.

그는 또 현대사회에서 소득과 부의 불평등은 불가피할 뿐만 아니라 모든 사람들에게 유익하다는, 불평등에 대한 기능주의적인 입장을 수용하면서 평등주의를 비판한다⁶⁶⁾. 불평등에 대한 기능주의적 설명에 따르면, 그것은 능력 있는 사람들에게 좋은 자리를 보장하기 때문에 사회적으로 긍정적인 기능을 담당한다. 보상이 높은 직책은 사회적으로 중요한 자리이며, 그 지위를 획득하기 위해서는 치열한 훈련과 재능이 필요하다. 능력에 따라 자리 분배가 이루어지지 않는다면 경제 성장과 정치적 안정이 이루어지지 않아 결국 모든 사람들에게 불이익이 돌아가게 된다는 것이 불평등을 정당화하는 논리이다.⁶⁷⁾

62) F.A. Hayek, *The Political Order of Free people*, p. 55.

63) F.A. Hayek, *New Studies*, p. 111. V.George, and P.Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Completely revised, expanded and updated, Routledge, p. 35에서 재인용.

64) 하이에크가 말하는 법은 입법기관에 의해 제정된 법만을 의미하지는 않는다. 법은 인간 이성의 선형적 설계의 산물이 아니다. 법은 시장·화폐·언어와 동일하게 진화의 산물이다. 그는 자연법 전통과 법실증주의에 대해서도 비판적이다. 하이에크의 입장은 양자의 중간이다. 인간들의 삶은 준칙을 따르기 때문에 가능하다. 지력의 성장과 함께, 이러한 준칙들은 무의식적인 습관에서 명시적이고 분명한 언술로, 그리고 그와 함께 점점 추상적이고 일반적으로 되어간다. 하이에크에 의하면 법률은 의도적으로 어떠한 설계에 의해서 만들어진 것이 아니다. 그것이 어떻게 만들어졌는지는 알지 못한다. F.A.Hayek, *The Constitution of Liberty*. p.157. 법률은 그것의 구체적인 적용과는 상관없이 확립된 일반적이고 추상적인 준칙이다. 우리는 법률의 구체적인 적용에 대해서는 무지하다. F.A.Hayek, *The Constitution of Liberty*. p.158. 극단적인 공리주의는 불합리하다. 공리주의는 법률의 계획성을 함축하기 때문이다. F.A.Hayek, *The Constitution of Liberty*. p. 159. 하이에크의 법에 관한 논의에 대해서는 최준호, 「시장질서와 경제적 합리성」, 『철학연구』, 제29집, 고려대학교 철학연구소, 2005, 117-120쪽 참고.

65) F.A.Hayek, *The Constitution of Liberty*, p.85.

66) 앞의 책, p.42.

67) K. Davis and W. Moore, "Some Principles of Stratification", *American Sociological Review*, vol, no.2, April,

그러나 복지는 시장에 참여하지 못하는 가난한 사람을 위해 필요할 뿐만 아니라, 그것이 가져다주는 사회적 안정을 고려하면 잘사는 사람들도 복지에 대한 관심을 가져야 한다.⁶⁸⁾ 민주주의 사회에서 자본주의의 근본인 사유재산권의 보장도 법을 통해서만 가능하다. 정치적으로 법은 국민의 지지에서 온다. 헌법 119조 2항을 폐지하는 것도, 그것을 더 강화하는 것도 결국 국회가 결정한다. 자본주의에 대한 시민의 지지가 썰물처럼 빠져나간다면 자본주의도 더 이상 유지되기 어렵다.

하이에크가 반대한 것은 ‘사회 정의’라는 이름으로 이루어지는 과도한 복지이다. 하이에크는 사회 정의를 실현하기 위해서가 아니라 시장에 참여하지 못한 사람들을 위한 복지를 인정하고 있다.

국가가 이들을 도울 수 있는, 자유주의자들도 기꺼이 받아들일 수 있는 방법은 없는 것일까.⁶⁹⁾

독일의 철학자 슬로터다이크는 세금에 의존하는 오늘날의 복지국가를 부자가 자비를 베푸는 시스템으로 바꾸는 것이 바람직하다고 말한다. 곧 부자가 세금으로 국가에 빼앗기는 돈을 스스로 기증하라는 것이다. 그는 부자들이 ‘베푸는 손의 혁명’을 일으킬 것을 요청한다. 그렇게 하면 사회는 ‘탐욕의 문화’가 아니라 ‘공지의 문화’로 이행하게 된다는 것이다.

호네트는 슬로터다이크의 발상에 대해 전적으로 비역사적이고 비현실적이라고 비난하였지만, 김우창⁷⁰⁾의 평가와 같이 슬로터다이크의 생각을 긍정적인 인간의 감정이 사회의 기초가 되어야 한다는 것으로 해석한다면 새겨들을 만한 가치가 있다.

우리 나라에서 ‘부자 증세’로 복지 예산을 마련할 수 있다는 주장이 아무 저항 없이 통용되고 있는 정황을 고려하면 ‘슬로터다이크의 생각’의 의미는 깊어진다. ‘부자 증세’는 ‘로빈후드 프로젝트’ 같은 의미를 풍긴다. 부자의 부는 정당하지 못하기 때문에 그것을 세금을 통해 빼앗는 것은 정의롭다는 것이다. 국가가 부자에게서 세금으로 부를 거두어들이는 것은 부자들의 부당한 부의 취득과 축적을 국가 권력으로 바로잡는 것이기 때문에 ‘시정적 정의’(是正的 正義)에 해당한다는 것이다. ‘부자 증세’에는 세금을 부담하는 사람에 대한 부담

1945, p.243.

68) 소로스는 부자가 세금을 더 내야 하는 이유를 “극심한 소득 불균형이 사회 갈등을 초래하기 때문”이라며 “이 때문에 미국 등 선진국에서 폭동이 일어날 가능성이 크다”고 하였다. 폭동이 나면 법치를 위해 각국 정부가 강경진압을 할 것이고, 결국 억압적인 정치시스템이 등장할 것이고, 결국 개인의 자유가 제한되는 결과를 초래할 것이다. 자본주의의 위기를 해결하지 못하면 민주주의의 위기로까지 확대된다는 것이 소로스의 생각이다. 최우석 기자, “자본주의 위기 못 넘으면 민주주의 위기 온다.” 조선일보, 2012년 1월 27일.

69) 신중섭, 「‘베푸는 손의 혁명’을 통한 복지」, 자유경제스쿨 에세이, 2011년 12월 30일, 참고.

70) 김우창, 『성찰: 시대의 흐름에 서서』, 한길사, 2011, 860-864쪽, “윤리에 기반한 복지가 필요하다”, <김우창 칼럼>, 『경향신문』, 2011년 8월 15일.

감이나 고마움은 없고 수혜자의 당당함만 있을 뿐이다. 이런 복지에는 인간의 존엄성에 대한 공통적 인식이나 공동체 구성원들 사이에 연대감과 같은 인간의 긍정적인 감정은 받을 붙일 수가 없다. 여기에서는 원한과 분노, 증오와 시기심 같은 부정적인 감정이 작동할 뿐이다.

‘사회 정의’에 입각한 복지가 아니라 개인의 윤리적·도덕적 동기에 입각한 복지도 가능하다. 개인의 윤리적·도덕적 동기 없이, 로빈후드 방식의 복지를 통해 좋은 사회를 만들 수는 없다. ‘사회 정의’의 실현이라는 정치 철학적 대의 명분이 아니라 도움을 필요로 하는 사람을 돕는 것이 인간의 도리라는 개인의 도덕적 감정에 기반하여 복지 정책을 시행하는 것이 더 인간다운 사회일 수도 있다.

최근 우리 사회에서 정의를 추동하는 마음의 동기가 하이에크가 말하듯이 연대나 이타주의에서 나온 것은 아니다. 20:80, 1:99와 같은 비율이 말해주듯이 잘사는 사람과 못사는 사람의 대립을 전제하고 이것을 극복하기 위해 사회 정의를 실현해야 한다는 목소리가 높다. ‘점령하라’는 과격한 표현이나 복지비용 충당을 위한 ‘부자 증세’와 같은 조세 정책에도 잘사는 사람에 대한 노여움이나 분노가 녹아 있다. 정의의 원동력이 긍정적인 심성에서 나온 것이 아니다.

그런데 우리 사회에서만 분노나 원한이 사회 정의 실현의 원동력으로 작용하는 것은 아니다. 바바렛⁷¹⁾은 권리 추구에 투입되는 심리적 동기 문제를 다루면서 분개와 복수심을 정의의 동인으로 부각시켰다. 이 감정은 하이에크가 말하는 연대와 이타주의 또는 아담 스미스의 공감이나 선의와 대척점에 존재하는 마음의 상태이다. 니체⁷²⁾도 지적하였듯이 ‘르상티망’(ressentiment)은 자아가 참다운 자기다움을 상실하였을 때의 감정이다. 이런 ‘원한’은 ‘자기 자신을 정당당당하게 긍정하는 고귀한 도덕’과 대비된다.

복지가 사회를 유지하고 좀 더 인간다운 사회로 만들기 위해 불가피하다면, 사람들의 윤리의식에 의존하는 복지 정책도 고려할 수 있다. 좋은 사회는 사회 구성원 모두를 공동체의 일원으로 포용해야 한다. 1%이든, 20%이든 ‘가진자’를 배격하고, 그들에 대한 사회적 증오를 유발함으로써 복지기금을 마련하여 ‘사회 정의’를 실현하려는 사회가 도덕적 정당성을 획득하기는 어렵다. 부의 과소가 그것을 가진 사람을 판단하는 도덕적 기준이 될 수는 없다. 자기의 부를 기부가 아닌 세금으로 냄으로써 가난한 사람들을 돕고 있다는 자긍심을 갖지 못하게 하는 과세는 도덕적으로 용인하기 어렵다.

71) J.M. 바바렛, 『감정의 거시사회학: 감정은 사회를 어떻게 움직이는가?』, 박형신·정수남 옮김, 일신사, 2007, 225-235쪽, 김우창, 『정의와 정의의 조건』, 생각의 나무, 2008, 49-100쪽 참고.

72) 니체는 ‘고귀한 도덕’과 ‘노예의 도덕’을 대비하면서, 고귀한 사람은 자기 자신을 신뢰하고 자기 자신에 대해 열린 태도를 견지하면서 살지만, ‘원한의 사람’ 곧 노예는 강박하지도 순진하지도 않을 뿐만 아니라 자기 자신에 대해 정직하지도 공명정대하지도 않다고 말한다. F. Nietzsche, *On the Genealogy of Moral*. translated by Walter Kaufmann and R.J. Hollingdale, Vintage Books, 1969, p.38.

만일 슬로터다이크의 정신을 살린다면 복지를 권리의 차원이 아니라 타자에 대한 배려, 베품, 노블레스 오블리주와 같은 윤리적 차원에서 논의할 수도 있다. 국가 주도의 복지에서도 ‘사회 정의’가 아니라, 사랑과 나눔과 같은 윤리적 덕목들이 자리할 수 있다면, 이 세상은 좀 더 살만한 세상이 될 것이다.⁷³⁾ 김우창의 말처럼 시민들이 가진 ‘근원적 도덕의식’을 정치의 동력으로 삼아야 한다.

7. 맺음말

우리 사회에서 ‘경제민주화’는 다양한 의미로 사용되고 있지만, 이런 사용법은 ‘경제민주화’라는 용어의 올바른 사용이 아니다⁷⁴⁾. 경제민주화는 ‘보편적 복지’나 재벌 개혁과는 무관한 용어이다. 그럼에도 불구하고 ‘경제민주화’라는 용어 아래 여러 가지 경제정책을 포함시키는 것은 ‘민주화’의 후광으로 정당성이 약한 자신들의 철학이나 정책을 정당화하려는 지극히 정치적인 목적 때문이다.

‘경제민주화’라는 용어의 의미에 가장 접근한 기업의 경제적 의사에 시민들과 종업원이 참여해야 한다는 주장은 ‘소유의 평등’을 전제한 것으로 이런 입장은 ‘사회주의 시장경제’를 전제로 삼고 있는 것으로 자본주의와 시장경제의 근간인 사유재산권을 부정하는 것이다. 사유재산권을 부정하고, 경제 활동의 과정과 결과에 멋대로 개입하여 자신들의 원하는 상태를 만들겠다는 시도는 전체주의나 독재정권 하에서나 가능할 것이다.

그러나 ‘경제민주화’의 언어적 문제점을 지적하거나 그것을 이론적으로 반박하는 것만으로는 ‘경제민주화’를 막을 수 없다. 우리는 연대와 이타심의 도덕과, 자유와 책임의 도덕의 양면성에 주목해야 한다. 연대와 이타심의 도덕과, 자유와 책임의 도덕은 인간을 조직화하는 강력한 힘을 가진 가치이다. 그러나 많은 사람들은 연대와 이타심의 도덕만 높이 평가하고 자유와 책임의 도덕의 가치를 인정하지 않으려는 경향이 있다. 이런 경향은 자연스럽다. 아직도 인류가 문명사회로 접어든지 얼마 되지 않았기 때문이다. 문명사회가 도래했음에도 불구하고 연대와 이타심에 기초하여 새로운 사회를 건설하려는 시도가 바로 공산주의 사회였다. 공산주의 사회가 실패로 끝난 것은 역사의 필연이다. 자유와 책임이 아니라 연대와 이타심으로는 거대사회가 운영될 수 없다. ‘경제민주

73) 경제협력개발기구(OECD) 조사에 따르면, 한국은 남을 돕거나 돕고 싶어 하는 정도를 따지는 커뮤니티(communitry·공동체) 지표는 최하위에 속한다. 뿐만 아니라 집단 사이의 관용성 등 신뢰 지표도 지극히 낮은 수준에 머물고 있다.

74) 그럼에도 불구하고 ‘경제민주화’의 개념에 가장 접근하는 것은 로버트 달이 말하는 경제민주화이다.

화’와 같이 양자를 구분하지 않고, 국가 운영의 원리로 ‘연대와 이타심’을 채택하려고 하면, 공산주의가 경험했던 문제와 실패를 거듭할 것이다.

왜냐하면 ‘경제민주화’도 결국 정치 권력을 이용하여 ‘연대와 이타심’에 기초한 사회를 만들려는 노력이기 때문이다. 그러나 이러한 노력은 성공할 수 없다. 지속가능하지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 많은 정치인들이 진정성을 가지고 ‘경제민주화’를 외치고 대다수의 시민들이 지지를 보내는 이유는 바로 그들 마음 속에 연대와 이타심의 도덕이 불타고 있기 때문이다. 거대사회에서 국가나 사회의 조직의 가치로서 연대와 이타심은 권장되어야 할 가치가 아니라 이성의 힘으로 억눌려야 할 가치이다. 우리는 ‘법적 강제’, ‘도덕적 의무’, ‘윤리적 미덕’의 영역을 구분하고, ‘연대와 이타심’은 ‘법적 강제’의 영역이 아니라, ‘윤리적 미덕’의 영역으로 남겨두어야 한다.

그러나 국가 운영의 원리, 기업경영의 가치로서 연대와 이타심은 억눌려야 하지만, 사적인 영역에서는 이 가치가 꽃을 피어야 한다. 자유와 책임이 가정이나 동창회의 운영 방식이 될 수 없듯이, 사회에도 공동체의 가치가 꽃을 피우는 영역이 있어야 한다. 이 영역은 ‘공적 의무’가 아니라 ‘사적 미덕’의 영역이다.

법인으로서 기업이 이 역할을 할 수도 있고, 대기업의 CEO들이 기업가가 아니라 개인으로서 이 역할을 할 수도 있다. 그러나 우리 사회가 많이 좋아졌다고는 하지만 이 부분이 취약하다. 우리 사회에는 빌 게이츠, 워렌 버핏, 조지 소로스, 카네기, 록펠러 같은 기업인들이 눈에 띄지 않는다. ‘대기업이나 기업가’ 하면 ‘정경유착, 관치금융, 특혜, 탈세, 불법 상속’이 연상되는 사회에서, ‘자유기업’이나 ‘경제적 자유’가 꽃필 수 없다. 자유기업이나 경제적 자유의 토대가 도덕적으로 취약한 사회, 자본주의나 시장경제에 대한 시민들의 이념적 충성심이 약한 사회에서⁷⁵⁾, ‘경제민주화’를 막을 수 있는 마땅한 방법은 많지 않다.

물론 연대와 이타심의 도덕이 사회적으로 힘 있는 사람들에게만 해당되는 것은 아니다. 인간은 원초적으로 사회적 동물이고, 서로 경쟁하고 협동하면서 살아갈 수밖에 없는 존재라서 우리는 서로에게 빚을 지면서 살 수밖에 없다. 이

75) 반값등록금 문제만 해도 그렇다. 자유주의의 입장에서만 본다면 ‘수익자 부담의 원칙’이 맞다. 그러나 그것만으로 반값등록금 문제를 해결할 수는 없다. 돈 없어 공부 못하는 사람들이 없는 사회가 좋은 사회이다. 우리나라의 대부분의 대학에서 등록금이 대학 운영 기금의 많은 부분을 차지하는 상황에서 등록금 문제는 ‘수익자 부담 원칙’만 고집해서는 해결되지 않는다. 선진국의 유명대학에서도 대학교육이 전적으로 수익자가 내는 돈으로만 운영되지는 않는다. 대학운영기금의 상당 부분은 국가가 아니라 개인의 기부에서 온다. 미국 일류 대학 가운데 상당수는 기업이나 기업가의 과거의 기부나 현재의 기부로 운영된다. 장기적으로는 우리나라도 그렇게 되어야 한다. 국립서울대학교의 1년 동안 1인당 교육비는 3,300만원이다. 서울대학교 졸업생은 4년 동안 1억원 이상의 교육비를 국가와 사회로부터 지원받는다. 졸업생이 이 돈만 돌려주어도 반값등록금 문제가 해결될 수 있을 것이다. 이는 서울대학교에만 적용되는 것은 아니다.

런 빛에서 자유로울 수 있는 사람은 아무도 없다. 이런 빛을 깨닫고 작은 실천이라도 하는 사람이 많은 사회가 사람이 살만한 사회이다. 이런 살만한 사회는 정치나 경제의 힘만으로는 이루어지지 않는다.

경제민주화, 어떻게 볼 것인가

2012 대한민국에의 시사점

<종합토론>

김광동 원장(나라정책연구원)

김선정 교수(동국대학교 법학과)

송원근 박사(한국경제연구원)

임영재 박사(한국개발연구원)

전삼현 교수(숭실대학교 법학과)

[illegible]

MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing.