

경제민주화, 논란과 실체

신 광 식 (연세대학교 겸임교수)

1. 경제민주화 논란

우리 헌법은 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”(제119조제1항)고 선언하면서, “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”(제119조제2항)고 규정하고 있다. 이 경제민주화 조항은 1987년 개헌 때 들어간 것이다. 이후 변형윤, 이규억, 강철규, 최정표, 장지상 등 여러 경제학자들이 경제민주화의 개념과 방안 등을 논의한 바 있다.

경제민주화는 2012년 제18대 대통령 선거에서 핵심 이슈로 등장했다. 그 전에는 법학도 외에 헌법의 경제민주화 조항을 아는 사람이 드물었는데, 대통령 선거를 거치면서 경제민주화라는 ‘어려운’ 용어가 널리 알려지게 되었다. 국민은 경제민주화를 강조한 보수 후보를 선택했다.

경제민주화가 중요한 정치경제적 어젠다(agenda)로 부상하자, 경제민주화가 무슨 뜻인지 모르겠다는 비판이 나왔고, 각론에 대해서도 다양한 반론들이 제기되었다. 특히 기득권 세력이 경제민주화를 강하게 반대했다. 전경련은 이를 재벌 때리기로 간주했고, 소위 자유시장주의자들은 결과적 평등을 내세운 정치적 포퓰리즘(populism)이라고 비난했다. 경제민주화는 약자 보호를 통해 결과의 형평을 이루려는 것으로, 경제의 효율성과 성장을 해친다는 것이다. 재벌 연구기관들과 보수 논객들은 선거 후에도 경제민주화 공약사항들을 비판하는 주장을 쏟아냈다. 이들은 ‘경제민주화 vs. 경제활성화’라는 대립 프레임을 만들고, 경제민주화가 대기업들의 투자와 경영을 위축시켜 침체된 경제를 더 어렵게 만든다고 설득하는데 성공했다. 결국 경제민주화는 제대로 시행되지 못했다.

경제민주화 및 관련 공약들에 대한 비판은 매우 많지만, 이 비판들에 대한 반론은 찾아보기 어

럽다. 이 글에서 필자는 경제민주화 공약 개발에 참여했던 사람으로서 경제민주화의 지향과 실체를 논의하고, 경제민주화 비판론에 대한 반론을 제시하고자 한다.

2. 경제민주화의 개념 설정

경제민주화는 경제학에서 쓰는 용어나 개념이 아니다. 자유시장의 효율성을 중시하는 경제학자들에게 경제의 민주화라는 용어는 효율성에 반하는 정치적 구호로 보일 수 있다. 경제민주화는 의미가 확립된 정치적·법적 용어도 아니다. 그래서 경제민주화가 무슨 뜻인지 모르겠다는 비판이 나왔다. 더 나아가 경제민주화는 모호하고 포괄적인 관념이기 때문에 경제에 대한 국가의 '통제되지 않은 통제'를 초래할 수 있다는 우려가 제기되었다. 현실에서 반시장적이고 경쟁제한적 법안들이 경제민주화로 포장되는 상황을 보면, 이런 우려는 일면 타당하다.

그러면 경제민주화 주장은 무엇을 하자는 것인가? 이 문제와 관련해서 오래 전에 헌법에 도입된 경제민주화가 최근에 중요한 정치경제적 이슈가 되게 된 배경과 이유를 생각해볼 필요가 있다.

우리나라는 1965~90년에 고속의 동반성장(rapid shared growth)을 했다. 1993년 세계은행 보고서는 이를 동아시아의 기적(East Asian Miracle)이라 칭송했다. 하지만 지금 우리 경제는 일상적 변화와 굴곡이 아닌 전혀 새로운 흐름 속에서 미경험의 경제·사회적 변화들을 겪고 있다. 저성장과 양극화, 성장사다리 붕괴, 계층이동성 감소 등 종전과는 차원이 다른 난제들을 안고 있다.

우리 경제의 실질성장률은 2008년 이래 3% 미만이고, 부와 소득의 불평등은 커지고 있다. 2012년 통계청이 산출한(가처분소득 기준) 지니계수(0.353), 김낙년 교수가 소득세 정산자료에 의거해 산출한 지니계수(0.371) 등을 보면, 우리나라는 OECD 국가 중 5~6번째로 소득 불평등이 심하다. 아시아개발은행의 조사결과, 우리나라는 1990~2010년에 아시아 28개국 중 5번째로 빠르게 소득 불평등이 심화된 나라로 나타났다. 한국금융연구원 박종규 박사(2013)에 따르면, 2007~2012년에 실질노동생산성은 9.8% 증가했으나 실질임금은 2.3% 낮아졌다. “임금 없는 성장”이 “국제적으로도 가장 심각한 수준”이다. 최근 5년간 가계의 가처분소득 증가율(26.5%)은 기업부문(80.4%)의 1/3도 되지 않으며, 2003년 약 473조 원이던 가계부채는 1천조 원을 넘어섰다. 대졸자(4년제·전문대·대학원) 10명 중 4명이 일자리를 잡지 못한다. 자살률은 10년 연속 OECD 1위이며, 노인 빈곤율(47.2%)도 2006년 이래 OECD 최고 수준이다. 출산율은 세계 최하 위권이다.

계층상승 사다리가 붕괴되고 사회이동성이 감소하고 있다. 현대경제연구원의 2013년 8월 조사결과, 4명 중 3명은 열심히 노력해도 계층상승 가능성이 낮다고 생각하며, 특히 30대에서 그 비율이 80%에 달했다. 지난 1년간 계층이 하락했다는 답(20.8%)이 상승했다는 답(2.3%)보다 9배 이상 많았다. 2014년 국가미래연구원의 ‘사회인식에 대한 2040세대의 의식’조사(만19세~49세미만 1,003명 대상)에서는 10명 중 6명이 사회경제적 지위상승이 어렵다고 답했다. 응답자의 93%가

빈부격차가 심각하다고 생각하며, 91%가 부의 분배가 공정하지 않다고 보고 있다.

경제의 장래가 어두운 상황에서 많은 국민들이 어려움을 겪고 희망을 잃어가면서 갈등이 증폭되고 국민 통합이 깨지고 있다. 열심히 노력하는 사람들에게 취업, 계층상승 등의 기회가 제대로 부여되지 못한다면, 열심히 일하는데도 현상유지조차 어려운 사람들이 많다면, 경제 시스템에 문제가 있는 것이다. 이것이 경제민주화 논의의 배경이며, 이 문제의 해결이 경제민주화의 실체적 과제이다. 경제민주화를 정치적 포퓰리즘으로 치부하거나 사전적(辭典的) 정의와 축어적 해석에 집착하는 것은 실체적 과제의 해결에 도움이 되지 않는다.

경제민주화는 어떤 기존의 확립된 혹은 합의된 개념에 따라 경제사회를 바꾸자는 것이 아니다. 경제민주화는 우리 경제사회가 직면한 구조적 문제들을 어떻게 완화·해소할 것인지의 시각에서 접근할 때 실용성과 현실적 유용성을 갖는다.

3. 경제민주화의 기본 시각 및 지향

우리는 자본주의 시장경제(capitalist market economy)를 하고 있다. 각자가 자신의 재량과 선택에 따라 거래하고 이 거래를 통해 자원이 배분·활용되는 것이 시장경제다. 시장에서 우리는 제한된 정보를 갖고 거래할 수밖에 없다. 모든 계약은 불완전하다. 더욱이 우리 대부분은 탐욕스럽고 기회주의적이다. 탐욕과 기회주의는 아담 스미스가 말한 이기심, 즉 자기 자신을 위한 인간의 본성을 말하는 것이 아니다. 이는 사회의 부와 타인의 후생을 파괴하면서 사익을 추구하는 것이다.

탐욕과 기회주의를 통제하는 법·제도가 없다면, 강압, 기만, 협박, 착취 등 온갖 파괴적 행위가 난무하며, 시장은 작동하지 못한다. 그런데 시장에서의 가격결정과 자원배분을 설명하고 그 효율성을 논증해주는 경제학 모형들은 이미 이런 법·제도가 완벽하게 갖춰져 있다고 가정한 것이다. 즉, 이 모형들은 탐욕과 기회주의가 없는 세계, 타인이 원하는 것을 줌으로써 자신이 원하는 것을 얻는 이기심의 세계, 모든 거래가 아무런 문제와 갈등 없이 순식간에 이뤄지는 가상의 이상 세계를 다룬 것이다.

현실 세계가 이런 경제학 모형처럼 움직인다고 생각하는 것은 큰 착각이다. 무엇보다도 현실 세계에서는 우리 스스로가 거래를 뒷받침하고 행위를 규율할 법·제도를 갖춰야 한다. 현대 경제에서 이런 규칙과 규율은 정치과정을 통해 형성되며, 사람들은 자신의 이익을 위해 이 과정에 영향을 미치려고 한다. 결국, 모든 경제활동은 이렇게 형성된 법·제도 위에서 이뤄진다. 당연히, 우리가 어떤 법·제도를 갖고 있고 어떻게 적용하는지에 따라 시장이 작동하는 양상과 효율성이 달라진다.

세계의 역사는 자유롭고 경쟁적인 시장이 많은 부를 창출해 사람들의 생활을 향상시키는 가장 효과적인 수단임을 확인해준다. 자유롭고 경쟁적인 시장이란 규칙과 규율이 없는 시장, 자유방임

의 시장이 결코 아니다. 규칙과 규율이 없으면 시장은 작동할 수 없다. 자유롭고 경쟁적인 시장은 누구에게나 열려 있는 균등한 경제활동의 장(level playing field)이다. 아제모글루(D. Acemoglu)와 로빈슨(J.A. Robinson)은 「왜 국가는 실패하는가」(Why Nations Fail)라는 저서에서 균등한 경제활동의 장을 제공하는 포용적 경제시스템(inclusive economic system)이 번영의 관건임을 역설하고 있다.

시장은 스스로 경쟁적이 되지 않으며, 자연적으로 균등한 기회의 장이 되지도 않는다. 자유롭고 경쟁적인 시장을 만드는 것, 균등한 경제활동의 장을 조성하는 것은 국가의 역할이다. 이 일을 방치하면, 시장은 쉽게 독점화되며, 경제권력의 힘이 정치에 작용하면 정실 자본주의가 생겨난다.

불행히도 우리 사회는 너무 기울어진 운동장(tilted playing ground)이 되어 있다. 사회 전반에 소위 갑을 관계가 퍼져 있고, 돈과 권력의 남용으로 법·제도가 제대로 작동하지 못하는 경우가 흔하다. 법·제도의 미비로 경제적 약자들의 기회와 권리가 침해되는 경우도 많다. 세월호 참사는 우리의 법·제도가 탐욕의 통제에 얼마나 무력한지, 얼마나 심각한 기능부전 상태에 빠져 있는지를 드러냈다. 기업도, 시장도, 정부도 기본적인 안전을 국민에게 제공해주지 못했다.

시장경제는 법·제도의 공백 속에서 작동하는 것이 아니다. 시장경제는 경제주체들 간의 거래 관계를 잘 규율해주는 법·제도적 기반이 있어야 효율적으로 작동할 수 있다. 시장경제가 그 마력을 발휘하려면 균등한 경제활동의 장이 조성되어야 한다. 그러나 우리 사회의 법·제도·관행에는 많은 결함이 있으며, 이는 작금의 문제들과 깊은 관련성이 있다. 재벌들의 경제력 남용과 위·불법행위들이 제대로 규율되지 못하고 있고, 경제적 약자들의 경제활동의 기회와 자유가 부당하게 제약되고 있다. 경제민주화는 우리의 법·제도적 틀을 정립하고 왜곡된 경제질서를 바로 잡아 균등한 경제활동의 장을 조성함으로써 경제가 더 효율적으로, 더 공정하게, 더 역동적으로 움직이게 하는 것이다. 경제민주화는 친시장 정책이다.

시장의 장점은 효율성이다. 그런데 경제민주화를 비판하는 소위 자유시장주의자들은 시장이 실제로 이 장점을 실현하도록 법·제도적 기반과 여건을 조성하는 데는 무관심하다. 이들은 정부만 빠지면 시장은 스스로 효율적이 된다고 생각한다. 이들은 친재벌(pro-chaebol)을 친시장(pro-market)이라고 착각하고, 친재벌 정책을 친시장 정책인 양 주장한다. 이들은 거래관계가 공정해야 효율성도 달성 가능하다는 사실, 시장 내에서의 경쟁뿐만 아니라 언론, 문화, 사법 등에서도 경쟁이 있고 사회 전반적으로 견제와 균형이 있어야 시장경제가 제대로 작동할 수 있다는 사실을 외면한다.

시스템의 문제와 결함에 대한 자기교정능력이 있는 사회만이 지속 성장을 할 수 있다. 저성장, 양극화, 성장사다리 붕괴 등으로 많은 국민들이 어려움을 겪고 희망을 잃어가고 있다. 우리의 구조적 문제들을 외면하거나, 현상 유지 또는 자유방임이 해결책이라고 주장하는 것은 시장주의가 아니라 기득권의 지대추구행위일 뿐이다.

4. 친기업과 친시장의 구별

경제민주화에 대한 반론들은 대부분 친기업(pro-business)과 친시장(pro-market)의 혼돈에서 비롯되고 있다. 친기업과 친시장은 다른 것이다. 친기업은 이미 시장에서 자리 잡은 기성 기업들(established firms)의 기득권과 이익을 중시하고 지켜주는 것이다. 반면, 친시장은 잘 작동하는 시장을 조성해서 누구에게나 균등한 기회와 최상의 사업환경이 제공되게 하는 것이다. 친기업은 기성 기업들의 이윤과 성장을 위한 것인 반면, 친시장은 시장기능을 강화해 국민의 복리후생을 높이고 경제발전을 도모하는 것이다.

친기업과 친시장이 일치하는 경우도 있다. 재산권 보호가 그렇다. 재산권이 존중되고 보호되어야 기업들이 안정적으로 사업활동을 할 수 있고, 시장에서도 자원이 효율적으로 거래되고 활용될 수 있다. 불합리한 행정규제를 개선하는 것도 친기업이자 친시장이다.

그런데 친기업과 친시장은 일치하지 않거나 충돌하는 때가 많다. 예를 들어, 법적 진입장벽, 사업영역 제한, 무제한의 계약의 자유 등은 기성 대기업에게는 좋지만, 시장에게는 진입희망자들의 경제적 기회와 자유를 박탈하고 경쟁을 억압함으로써 시장이 효율적이고 역동적으로 작동하지 못하게 하는 장애물이다. 담합, 기업인수에 의한 독점화 등은 친기업적이지만, 국부를 파괴하는 가장 반시장적인 행위들이다.

친시장 정책은 시장이 공정하고 효율적으로 작동하고 역동적으로 진화해 가는데 필요한 법·제도와 환경을 갖추는 것이다. 흔히 친시장 정책은 기존 기업들의 이익에 반하며, 이 점에서 반기업적이다. 공정거래법과 같은 반독점법을 생각해보자. 이 법은 기업의 투자, 생산, 유통, 판매, 거래, 연구개발 등 사업활동 전반에 대해 공권력이 개입할 수 있게 한다. 담합, 독점화 등 경쟁제한행위를 금지하고, 재벌들에게 특별한 제한도 가하고 있으며, 법 위반행위자에 대해 시정명령과 과징금 부과 외에 형사벌도 규정하고 있다. 공정거래법은 반기업적이다. 그런데도 대다수 산업국가가 반독점법을 운용하고 있다. 이는 이 법제가 경제력의 집중과 남용을 규율해 시장이 더 공정하고 효율적으로 움직이게 하려는 친시장 제도이기 때문이다.

반독점법의 원조는 미국이다. 미국의 반독점법은 반트러스트법(antitrust law)이라 불린다. 19세기 후반 산업화 과정에서 형성된 트러스트(trust)라는 거대 독점기업들을 반대하는 법이라는 뜻이다. 우리나라로 치면 반재벌법이다. 미국은 견제와 균형의 경쟁적 시장경제를 위해 반독점법에 의거해 기업분할이라는 극히 반기업적인 조치도 불사한다. 미국 정부는 1912년 록펠러의 Standard Oil Trust를 34개 회사로 쪼갬, 1984년에는 독점 전화사업자 AT&T를 분할했으며, 1990년대 후반에는 Microsoft를 분할하려 했었다. 이런 친시장 노력이 미국의 지속적 번영을 뒷받침해왔다.

집단소송도 반기업적이지만 친시장적인 제도다. 시장이 잘 작동하려면 시장만이 아니라 정치, 법률, 문화, 언론, 학문 등의 영역에서도 경쟁이 활발해야 한다. 경쟁이 없다면, 즉 이들 영역이 경제적 강자들의 견해와 이해관계에 지배된다면, 기득권 보호만이 있을 뿐이다. 예를 들어 대기업의

부당행위로 소비자들이 피해를 당해도 소비자가 혼자 힘으로 가해자에게 책임을 부과하기는 매우 어렵다. 경제력, 이해관계의 크기 등에서 개별 소비자는 기업과 비교가 되지 않는다. 그래서 유능한 변호사들과 전문가들 거의 모두가 대기업 편이다. 법조계는 대기업과 부자들의 돈에 포획되어 이들의 견해와 이익을 옹호하게 된다. 이렇게 기울어진 운동장에서는 부당행위에 대해 제대로 책임이 부과될 수 없고, 그 결과 시장이 제대로 작동할 수 없다. 힘의 남용으로 시장이 왜곡되고, 약자들의 권리와 기회는 제약된다.

집단소송제는 이 불균형을 시정하는 장치다. 이 제도는 유능한 변호사와 전문가들에게 약자들의 집단적 이익을 옹호할 유인을 부여한다. 이로써 경제적 강자와 약자 간의 법적 경쟁이 가능해지고 견제가 이뤄질 수 있다. 그래서 시카고대학교의 징갈레스(L. Zingales) 교수는 집단소송제가 국민을 위한 자본주의의 한 초석이라고 말한다.

총수입가의 사익편취 근절, 공정거래법 강화, 집단소송제 도입 등의 경제민주화 공약들은 친시장 정책들이다. 이 조치들은 대기업과 경영자들의 국부과괴행위와 반시장적 행위를 규율하기 위한 것이나, 재벌들의 반대로 대부분 무산되었다. 전경련과 소위 자유시장주의자들은 시장주의를 내세우지만, 기실 친재벌을 친시장으로 포장하면서 친시장 정책을 반대해왔다. 친기업이 곧 친시장이라고 믿는 정치인과 언론인도 많다. 이들은 친시장 제도들이 기성 대기업들에게 미칠 영향만 걱정한다. 이들은 낙수효과(trickle down effects), 즉 대기업들이 잘 나가야 수출과 투자가 늘고 일자리가 많아져 여타 부문도 좋아진다는 관념에 포획되어 있다.

그러나 이미 우리 경제는 과거와 같은 낙수효과가 생기지 않는 구조로 변했다. 내수 진작이 민생경제의 핵심 과제가 되어 있다. 좋은 일자리는 새로운 기업이 새로운 성장사업을 찾아내 고속 성장할 때 많이 만들어진다. 친시장 정책을 통해 시장이 공정하고 효율적이며 역동적으로 움직이게 해야 이런 일이 가능하다.

친시장과 친기업의 혼동은 좌파도 마찬가지다. 좌파 논객들은 흔히 경쟁제한적 규제 철폐와 같은 친시장 주장을 친재벌 논리로 치부하며, 시장의 힘과 경제적 효율성을 경시한다. 이들은 시장의 왜곡을 시정할 친시장 정책을 찾기보다 반시장적 정부규제로 문제를 해결하려는 경우가 많다.

비즈니스 프렌드리 정책을 표방한 이명박 정부의 고환율정책, 법인세 인하 등에서 보듯이, 친기업 정책은 양극화를 심화시킬 뿐 경제 전반을 활성화시키지 못한다. 친기업 사고에서 벗어나 포용적 성장을 향한 친시장 정책을 추구해야 양극화를 완화하고 경제의 활력을 찾을 수 있다.

5. 공정성과 효율성의 관계

우리 사회 전반이 갑을관계로 되어 있다. 대등한 거래관계를 찾아보기가 쉽지 않다. 대개 한 쪽은 우월적 지위의 갑이고 상대방은 그에 얹매어 있는 을이다. 대기업은 갑이요 협력업체(납품업체, 하도급업체, 가맹점, 대리점 등)는 을이다. 대기업도 규제당국 앞에서는 을이다. 심지어 교수가

학생에게 스승이 아니라 갑으로 행세하기도 한다. 이 문제의 심각성은 2013년 남양유업의 막말 사건, 배상면주가 대리점주 자살사건 등에서 잘 드러났다. 최근 발생한 대한항공의 일명 땅콩회항 사건은 갑을관계의 표상이다.

한국리서치의 2010년 조사결과를 보면, 네 명중 세 명이 우리 사회가 공정하지 않다고 생각한다. 국가미래연구원의 2014년 조사에서는 열 명중 아홉 명이 부의 분배가 공정하지 않다고 답했다. 사회에 만연한 갑을관계, 유착과 부패, 정규직과 비정규직 간의 차별, 전관예우, 기업 지배주주와 경영자들의 사익 편취 등을 생각하면, 이런 조사결과는 놀랄 일이 아니다.

그런데도 우리 사회의 엘리트들은 성장과 효율성에 집중하면서 불공정성 문제는 경시한다. 글로벌 경쟁 하에서 “갑의 잘못을 응징하려다 공생관계에 있는 을이 먼저 죽을 수도 있음”을 경고하기도 한다. 불공정한 경제가 지속 성장을 할 수 있는가?

경제학에서 사람은 자기 이익만 냉철하게 추구하는 존재로 간주된다. 각자의 후생은 오직 그 자신이 얼마나 벌고 얼마나 쓰는지에 달려 있다. 남들이 뭘 하는지, 얼마나 버는지, 어떤 대우를 받는지는 상관없다. 불공정하다는 생각, 시기심 등 남들과의 비교나 관계에서 오는 인식이나 감정은 나의 선택과 행동에서 어떤 역할도 없다. 이렇게 경제학은 사람을 사익을 극대화하는 기계로 취급하지만 사람은 기계가 아니다. 사람에게에는 경제적 이익 외에 동기(motive)도 중요하다. 누구든 불공정하고 부당한 취급을 받는다고 느끼면 열심히 일 할 동기를 갖지 못한다.

행동경제학 연구들은 사람들이 공정성(fairness)을 중시한다는 것을 보여준다. 경제사회가 불공정하면 생산성과 효율성이 낮아진다. 효율성 임금 이론(efficiency wage theory)의 주장대로, 회사가 직원들을 어떻게 처우하는지가 생산성에 영향을 미친다. 근로자가 부당한 대우를 받는다고 느끼면 일을 태만히 한다. 회사에 대한 충성심, 동료들과의 협동심 등도 갖기 어렵다. 행복한 근로자가 더 생산적이다. 사람들의 창의와 아이디어가 경쟁력을 좌우하는 작금의 지식기반 경제에서는 더욱 그러하다.

시장경제는 신뢰, 협력, 준법 등의 사회적 자본 위에서 제대로 작동할 수 있다. 불공정은 이 시장경제의 기반을 잠식하고 파괴한다. 사업자 간 거래는 대개 지속적이고 장기적이다. 장래에 어떤 일이 일어날지는 누구도 모른다. 장기 거래관계에서는 예측 불가의 상황변화에 맞춰 거래를 효율적으로 조정하는 것이 최대의 과제이자 난관이다. 관련 제품의 수요감소, 비용증가, 경쟁격화, 생산차질 등이 발생하면, 당사자들이 협력해서 거래조건을 조정해나가야 비즈니스의 경제적 효율성을 유지·제고할 수 있다. 이런 조정은 당사자들이 상호 신뢰 위에서 협력할 때 가능하다. 하지만 대기업은 협력업체가 자기에겐 얹매어 있음을 이용해 단가 후려치기 등 일방적으로 사익만 추구하는 기회주의적 강탈(opportunistic hold-up)을 할 수 있다. 이런 행위는 상대방에 대한 신뢰를 무너뜨려 진정한 협력과 조정을 불가능하게 만든다. 예컨대, 을은 파이 자체를 키울 투자나 연구개발 프로젝트가 있어도 하지 않게 된다. 소위 갑질은 을에게 부당한 피해를 입힐 뿐만 아니라 경제적 효율성을 파괴하고 국부를 잠식하는 것이다.

협력, 호혜, 준법 등 사람들의 자발적 선행이 없으면, 경제사회는 작동할 수 없다. 이 자발적 선행들은 사람들이 공정하게 취급 받는다고 인식할 때 나오는 것이다. 작금의 지식기반 경제에서, 착취적 갑을관계를 협력적 대등관계로 바꾸지 않으면, 창조경제와 지속가능 성장은 기대할 수 없다. 갑을관계 청산은 경제민주화의 핵심 과제며, 창조경제의 기본 조건이다.

근본적으로 갑을관계는 시장이 제대로 작동하지 못해서 발생한다. 경제적 약자를 지켜주는 것은 시장경쟁과 기업책임법제다. 잠재적 거래상대방이 많고 사업자 평판이 중요한 경쟁적 시장에서는 갑질을 하기 어렵다. 상품, 노동, 요소시장에서의 독점적 기업이 갑이 되는 것이다. 또한, 을이 직접 갑의 부당행위에 대해 법적 책임을 물을 수 있으면 부당 행위를 하기 어렵다. 하지만 집단소송제, 징벌적 손해배상제 등 기업책임법제가 미비한 상황이다. 그래서 기업과 경영자들은 거래상대방에게 책임을 지기보다 정부당국에게 소명하고 책임을 진다. 을이 정부당국의 가부장적 보호에만 의존하게 만드는 것은 을의 지위가 아니라 정부당국의 갑 지위를 강화해주는 것이다.

6. 지식 · 아이디어 시장의 경쟁

일찍이 케인즈(J.M. Keynes)가 통찰한대로, 정책 형성에서 사람의 인식과 사상은 매우 중요하다. 국민들, 특히 여론주도층의 인식과 믿음은 주요 정책들의 방향과 내용을 형성한다.

사람들의 인식과 믿음은 타인에 의해 의도적으로 형성될 수 있다. 민주주의 사회에서 이익집단이 자신들의 이익이 맞게 정책이 형성되게 하고 정부에게서 원하는 것을 얻어내려면, 국민들, 특히 정치인, 언론인, 지식인, 법조인 등이 자신들과 같은 인식과 시각을 갖게 해야 한다. 재벌들은 이 일을 매우 성공적으로 해왔다.

재벌들은 전경련 등 관련기관과 소위 자유시장주의자들을 통해 시장경제 교육과 홍보를 하고 있다. 이들의 활동은 시장주의를 표방하지만 기실은 친재벌 인식과 사고를 확산시킨다. 이들은 정책 이슈들에 대해 재벌의 시각에 따른 각종 논리, 자료, 아이디어, 정보를 생산해 정책결정자들과 여론주도층에 공급한다. 특히 낙수효과 모델의 유효성, 재벌 소유지배구조의 효율성, 경제력집중 규제의 부당성 등을 부각한다. 재벌의 경제력은 언론보도와 논조에 큰 영향을 미친다. 이들은 이런 노력을 통해 경제의 주축인 재벌들이 잘 나가게 하는 것이 국민들에게도 좋다는 인식을 형성 · 확산시켜왔다.

한편, 우리 사회에서 친재벌 인식과 사고에 대한 반론과 지적 경쟁은 미미하다. 이 불균형은 사회 전반적으로 인식의 포획을 초래한다. 그래서 주요 정책을 둘러싼 논쟁과 대립에서 재벌들이 지는 경우는 드물다. 정치인, 관료, 언론인, 지식인들이 재벌들의 시각과 인식에 포획되어 이들이 원하는 바를 대변하는 경우를 쉽게 볼 수 있다. 경제를 위해 비리 재벌총수들을 가석방 · 사면하자는 주장이 그런 예다.

아담 스미스의 말대로, 경쟁은 우리의 후생과 자유를 증진해주는 힘이다. 지식 · 아이디어 시장

에서 경쟁이 활발해야만 민주주의와 시장경제가 잘 작동할 수 있다. 경제사회의 주요 문제와 정책에 대한 다양한 인식, 연구, 논의 및 비판은 사회발전에 꼭 필요한 것이다. 다양한 지식과 정보, 견해와 사고가 제시될 때, 인식의 포획을 피할 수 있고, 공익에 부합하는 올바른 정책 선택을 할 수 있다. 우리는 재벌들이 지배하는 지식·아이디어 시장에서 어떻게 경쟁을 촉진할 수 있는지, 어떻게 인식의 포획을 피할 수 있는지 심각히 고민해야 한다.

7. 불평등과 성장

경제적 불평등을 완화하려고 애써야 하나? 자본주의 시장경제에서 소득 불평등이 진정으로 문제가 되는가?

시장경제에서 어느 정도의 소득 불평등은 불가피하며, 근로와 혁신 유인, 기업가정신 등을 촉발한다. 문제는 지금의 불평등 수준과 추세가 심각하며 사회의 구조적 왜곡과 관련이 있다는 것이다. 세계적으로 1970~80년대부터 부와 소득이 소수에 편중되고 불평등이 심해졌다는 증거는 많고, 확고하다. 과도한 불평등에 따른 경제사회의 문제들을 논증하는 연구결과들도 많다. 이에 따라 보수적 경제지 The Economist(2012.10.13.)는 “소득 불평등이 비효율적이며 성장을 저해할 수 있는 수준에 이르렀다”고 평가했다. IMF, OECD, ADB 등도 불평등의 심각성을 경고하고 있다.

하지만 우리나라 엘리트 계층은 여전히 불평등이 문제라고 생각하지 않는다. 불평등에 대한 이들의 인식은 소득격차가 사람들 간의 생산성 차이를 반영할 뿐이며, 근면과 창의를 촉발한다는 것 뿐이다. 불평등 완화 주장은 부자들의 돈을 재분배하자는 것일 뿐이라고 보는 이들도 많다. 그래서 경제민주화, 복지확대 등을 포퓰리즘이라 비난하며, 기업 투자만이 일자리를 창출해 불평등을 줄이는 길이라고 주장한다. 한편, 좌파는 상투적으로 부자증세와 재정확대를 들고 나온다. 흔히 이들은 더 큰 정부의 비용을 무시하며, 모든 문제를 정부규제로 해결하려 하고 시장이 더 많은 이들에게 이익이 되도록 작동하게 만드는 방법은 찾지 않는다.

시장이 능력주의에 따라 움직인다면, 사람 간의 능력·성과의 차이는 소득의 차이로 귀결된다. 하지만 작금의 불평등 심화는 이런 시장의 힘만이 작용한 결과가 아니다. 실제 시장은 법·제도·정책의 틀 속에서 움직이는데, 이 틀이 달라지면 시장이 달성하는 효율성, 성장, 소득분배 등도 달라진다. 재정·통화정책, 조세제도는 물론 사법제도도 시장의 작동과 성과에 영향을 미친다. 어떻게 시장을 형성·관리할지, 어떤 법·제도·정책을 적용할지는 정치과정을 통해 결정된다. 정치가 시장의 작동과 성과에 큰 영향을 미친다.

경제적 불평등은 상당부분 특정 집단에 이익이 되게 시장을 형성해온 정치의 산물이다. 왜 중국, 러시아, 인도 등 신흥국에서 불평등이 심한지 생각해보라. 이들 나라에서는 혁신과 기업가정신이 아니라 연고와 특혜가 거대한 부의 원천인 경우가 많다. 우리의 정치도 빈번히 국민 전체의

이익이 아니라 부자들과 대기업들의 이익에 맞게 시장을 형성해왔다. 이명박 정부의 법인세 인하가 대표적인 사례다. 대기업들은 막대한 혜택을 받았지만 투자확대와 일자리 창출은 없었다.

예일대 경제학 교수였던 월리치(H. Wallich)의 말대로, “경제성장은 소득 평등의 대체재다. 경제가 성장하는 한, 사람들에게 나아질 것이라는 희망이 있으며, 이 때문에 큰 소득격차도 용인된다.” 지금은 이런 상황이 아니다. 우리는 성장을 저해하지 않으면서 불평등을 완화할 방안을 마련하고 실천해야 한다. 대다수 국민들에게 성장의 혜택이 가는 포용적 성장을 추구해야 한다. 그 출발점은 시장이 대다수 국민들에게 이익이 되게 형성·작동되도록 만드는 것이다. 이것이 경제민주화의 목적이다. 문제는 정치다. 우리의 정치가 친기업과 친시장·친경제를 제대로 구별하고 친시장·친경제의 법·제도와 정책을 마련할 수 있는가? 대기업과 엘리트들의 이익과 논리에 포획되지 않고 일반 국민들의 이익을 제대로 반영하는 민주주의를 실천할 수 있는가?