

# 재벌개혁 경제 민주화 쟁점

- 재벌개혁 경제 민주화의 현실과 논쟁

새로운사회를여는연구원  
2012-07-30

글머리에: 경제 민주화 시대를 열며

보편복지와 경제 민주화는 2010년대 내내 우리 사회의 가장 중요한 사회적 의제가 되어야 한다. 더욱이 경제 민주화는 금융 민주화로, 노동 민주화로 그 내용을 더욱 확장시켜 나감으로써 우리사회가 경제적 민주주의를 심화시킬 수 있어야 한다. 지금은 한 마디로 한국사회가 '정치 민주국가'이자 '경제 민주국가', 그리고 '보편 복지국가'가 되려는 긴 도정을 앞에 두고 있는 것이다

## 불평등의 세계화, 경제 민주화를 부활시키다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 전 세계 시민운동의 화두는 ‘불평등(inequality)’ 해소이다. ‘1%에 의한, 1%를 위한, 1%의’ 사회를 개혁하여 99%가 더 나은 삶을 보장받는 미래를 만드는 것이다. 1990~2000년대 신자유주의 경제 성장기에 감춰졌던 소득 불평등 구조가 경제 위기가 터지면서 수면위로 부상했다. 위기에도 불구하고 상위 1%는 타격을 거의 받지 않는데 비해 서민은 심각한 빈곤으로 떨어져 생존권을 위협받고 중산층은 쪼그라드는(squeezed middle) 상황이 발생했기 때문이다.

한국경제도 다르지 않다. 2010년 기준 한국의 상위 1%가 차지하고 있는 소득 비중은 11.2~11.5%인데 이는 외환위기 직후인 1998년의 6.97%에 비해 거의 두 배가 늘어난 것이다. 지난 10년 동안 한국사회의 경제적 불평등과 상위 1%로의 부의 쏠림현상이 심각했음을 알 수 있다.

위기가 장기화되는 가운데 상위 1%인 금융회사들이 손실을 사회화시키면서 오히려 불평등을 심화시키자, 2011년 카이로에서 스페인, 이스라엘, 영국, 인도, 그리고 월가에 이르기까지 전 세계에서 1%의 탐욕과 불평등에 저항하는 시민사회의 운동이 확산되어갔다. 불평등의 세계화가 저항의 세계화를 낳은 것이다.

중국효과 덕분에 위기의 충격에서 다소 벗어나 있었던 동아시아의 불평등 심화 역시 예외는 아니었고 한국경

제도 마찬가지로였다. 2010년에는 6%가 넘는 성장률을 기록했고 2011년 7월까지 주가가 2200포인트에 도달한 한국경제지만, 그것은 삼성과 현대차 등 유력 재벌의 ‘나 홀로 성장’이거나, 세계적 과잉 유동성이 신흥국에 흘러들어온 ‘해외자본 유출입 효과’로 만들어진 것일 뿐, 국민들의 생활향상과 동떨어졌다.

우리나라에서 고용불안과 경제적 불평등, 불공정의 뿌리이자 부를 독점하는 1%가 있다면 당연히 그 맨 앞자리에 재벌 대기업 집단이 있어야 한다. ‘부유한 월가와 가난한 미국 국민’이 있다면 ‘부자 삼성과 가난한 한국 국민’이 우리 앞에 있는 냉엄한 현실인 것이다. 시위에 참여한 미국 시민들이 ‘월가에게 금융규제를, 증세를, 사법처리를’ 구호로 내걸고 있다. 한국에서는 재벌 대기업 집단에게 규제를, 증세를 해야 하고 불법적인 증여 상속 등에 대해 법의 엄정한 집행을 해야 한다. 재벌개혁 경제 민주화는 이러한 역사적 흐름을 배경으로 하여 외환위기 이후 15만에 역사적으로 부활한 것이다. 그리고 그것은 과거처럼 자본시장 범주 내에서의 일부 소액 투자자 운동이나 전문가 운동이 아니라 ‘시민적 민생운동’으로 차원을 달리하면서 상인들과 소비자, 노동자들과 중소기업의 생활현장에서 부활하고 있다.

## 경제 권력이 집중되면 경제 독재가 나타난다.

월가 시위대들의 분노의 표적이 된 월가 초대형은행에 견줄만한 대한민국의 1%는 누구일까. 바로 삼성, 현대,

SK, LG로 대표되는 재벌 대기업 집단이라고 주장할 근거가 있는가? 삼성과 현대 그룹의 공식적인 자산 총액은 한 해 국가 예산규모를 상회하는 330조원이 넘는다. SK와 LG까지를 포함하는 4대그룹의 작년 매출액 603조 원은 우리나라 국내총생산 규모의 절반을 웃돈다. 이들은 금융위기 이후에도 그 규모를 계속 키워서 2007년 대비 계열사 수자가 최소 30%이상 늘어났다. 2012년 삼성그룹이 81개, 현대 그룹이 56개, 그리고 SK그룹이 94개의 계열사를 거느리고 있다. 너무 커져서 도저히 해체나 파산은 상상도 할 수 없을 지경이다. 더욱이 이들은 과거처럼 정권의 눈치나 보는 위약한 존재가 아니라, 오히려 정권에게 혼수를 두고 여의도 국회에 촌촌하게 로비를 하며 자사 싱크탱크를 동원하여 이데올로기를 만들어낼 능력까지 보유하게 되었다. 미국의 월가가 그런 것처럼 진정한 실세로서 권력을 쥐게 된 것이다.

힘이 집중되면 그 힘은 남용될 수 있다. 정치권력이 집중되면 독재가 나타나고 시장 점유율이 집중되면 독점이 나타난다. 나아가 시장에서의 독점 권력을 넘어서 '선출되지 않은 사회권력'으로 진화하고 있다면 어떻게 해야 하는가. 더 걱정스러운 것은 커져가는 재벌권력을 제어할 최소한의 법적 제도적 수단들이 모두 해제되고 마땅한 견제 세력도 없는 실정이다. 김종인 전 의원은 "정치민주화의 골자가 정치독재를 막는 것이었다면, 경제민주화의 골자는 경제독재를 막는 것"이라며 경제 민주화가 반드시 재벌개혁을 수반해야 함을 지적하고 있

다. 정당한 주장이다.

### 헌법에 따라 국가는 시장의 경제 권력을 규제해야 한다.

외환위기 이후 15년 동안 규제를 완화하고 시장의 자율에 맡긴 결과는 양극화의 심화였고 재벌권력의 비대화였다. 양극화는 더 이상 시장의 자동조절 메커니즘으로 완화되지 않으며 재벌권력도 시장에서 견제되지 않는다. 헌법의 민주주의 정신에 따라 국가가 나서야 한다. 일부에서는 헌법 119조 2항의 경제 민주화조항 이전에 119조 1항 경제 자유화 조항이 있다면서 국가의 시장개입을 지금처럼 막으려고 한다.

그러나 시장은 신성불가침의 성역 같은 것이 아니다. 우리의 헌법 제 1조 1항은 잘 알다시피 우리나라가 민주 공화국임을 선언하고 있다. 민주주의가 모든 가치에 우선한다는 뜻이다. 경제도 마찬가지다. 대한민국이 시장 경제와 경제 주체들의 자유를 옹호한다면 그 역시 민주주의에 가장 부합하는 경제 형태이기에 선택한 것으로 해석해야 한다. 시장 경제는 선형적인 절대 선이 아니기 때문이다. 시장이 잘 작동하는 영역이 있는가 하면 보건이나 교육처럼 시장 메커니즘으로 해결이 안 되는 생활 영역도 있을 것이다. 금융처럼 시장에서 작동시키되 일정한 규제나 공공의 참여가 필요한 영역도 있다.

모두 민주주의라는 가치 안에서 작동해야 한다. 자유시장을 해치지 않는 한도에서 경제 민주화를 말해야 하

는 것이 아니라, 민주주의가 허용하는 범위 안에서 시장의 자유가 있는 것이다. 새로운 체제를 만드는 화두가 경제 민주화인 이유가 바로 여기에 있다. 그리고 제 1 과제는 민주주의 허용범위를 심각한 수준에서 일탈한 동시에 자유 경쟁시장 조차 파괴하고 있는 재벌의 이익추구 행위를 개혁하는 것이다. 이제 헌법 119조 2항이 명시한 경제에서의 국가의 역할 즉, ① 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정, ② 적정한 소득의 분배, ③ 시장의 지배와 경제력 남용 방지, 그리고 ④ 경제 주체 간의 조화를 적극적으로 수행해야 할 시점에 있다.

지금 경제 민주화의 가장 긴급하고 우선적 과제는 국민 경제라고 하는 경제 생태계에서 재벌의 독식이 도를 넘어섬으로써 노동자, 상인, 소비자, 중소기업 등 나머지 경제주체들이 같은 공간에서 생존하고 공생할 수가 없게 되었다는 데 있다. 재벌구조 내부의 민주화를 논하기에 앞서 재벌과 여타 경제주체들이 같은 국민경제 생태계에서 공존할 수 있도록 할 민주화가 절실하다는 것이다. 이를 위해 국가는 재벌의 과도한 경제력 남용을 억제하는 한편, 과도하게 권리가 침해된 다른 경제주체들의 권리를 보호하고 협상력을 높일 수 있는 여건을 마련해야 한다.

재벌들과 공기업들부터 비정규직 사용 남용이나 정리해고 남용을 엄격히 제한하고 더 많은 노동자들이 단결하고 단체 협상할 수 있는 길을 열어야 한다. 노동시장 유연화라는 이름아래 십 수 년 동안 진행되어 온 체계

적인 노동권 약화시도를 되돌려야 한다.

경제위기 이후 새로운 재벌개혁운동을 일으킨 상인들이 지역 상권에서 생존하고 서로 협력하여 발전할 수 있도록 법적 제도적 장치들을 보강해야 한다. 소매, 도매, 온라인 시장에서의 재벌들의 무차별 진입을 엄격하게 제한해야 한다.

주요 필수 품목들에 대한 재벌의 독과점 가격 횡포와 담합행위 등을 당사자인 소비자들이 직접 해결할 수 있도록 소비자 집단소송 요건을 대폭 완화해야 한다. 납품 중소기업들의 원가절감과 기술혁신, 생산성 향상 노력이 정당하게 이익으로 돌아갈 수 있도록 재벌들의 무리한 납품가격 인하를 억제해야 한다. 스스로 납품가격 협상력을 높일 수 있도록 중소기업 단체들에게 협상권을 부여해야 한다.

무엇보다 재벌의 과도한 경제력 남용을 방지하고 일정한 제도적 틀 안에서 경제활동을 하도록 기업집단법과 같은 제도적 환경을 만들어야 한다. 각종 세금 감면 등 이미 종료했어야 할 특혜도 이젠 거둬야 한다. 이익독식을 노린 탈법적인 행동에 대해서는 징벌적 손해배상 제도와 같은 강력한 벌칙이 뒤따라야 하고 재벌을 감독하는 공정거래위원회의 권한을 대폭 보강해야 한다.

물론 그렇다고 재벌 집단 내부의 의사결정체계나 소유 지배구조, 상속 관계 등이 아무래도 좋다는 것은 아니다. 기본적으로 내부구조에 문제가 있기 때문에 밖으로 잘못된 행동이 나오는 것이다. 무리한 사업 확장이 무리한 이윤추구를 불러오는 것이고, 독단적인 의사결정

이 주위의 이해관계자의 이익 침해를 초래하기 때문이다.

### 경제 민주화는 한 시대의 과제다.

김종인 전의원은 "1962년부터 1987년까지 25년은 압축 성장, 1987년부터 2012년 현재까지 25년은 정치민주화의 시기였다면 앞으로는 경제민주화의 시기"라고 규정했다. 맞는 말이다. 보편 복지와 함께 재벌개혁과 경제 민주화는 일시적 구호가 아니다. 지금까지 수십 년 역사를 통해 누적된 구조적 문제와 시대적 전환의 산물로 제기되고 있는 것이다. 따라서 보편복지와 경제 민주화는 2010년대 내내 우리 사회의 가장 중요한 사회적 의제가 되어야 한다. 더욱이 경제 민주화는 금융 민주화로, 노동 민주화로 그 내용을 더욱 확장시켜 나갈 것으로서 우리사회가 경제적 민주주의를 심화시킬 수 있어야 한다. 한 마디로 한국사회가 '정치 민주국가'이자 '경제 민주국가', 그리고 '보편 복지국가'가 되려는 긴 도정을 앞에 두고 있는 것이다.

"공룡이 이 지구상에서 사라진 것은 초식동물을 위한 풀과 나무를 다 먹어치워서라는 이야기가 있습니다. 현재 대기업도 마찬가지입니다. 중소기업 업종과 중소기업들을 괴멸시키는 상황인데, 그렇게 되면 결국 대기업도 죽게 되어 있습니다." 2011년 재벌개혁 이슈가 부상하기 시작할 때 지식경제위원회 위원장을 맡던 민

주당 김영환 의원이 한 발언이다. 점점 더 '상수'가 되어가는 경제위기 국면에서 공룡의 횡포를 막아 생태계를 지켜보자는 경제주체들의 생존 움직임이 바로 경제 민주화다. 재벌 독식의 '약탈적 공생관계'를 개혁하고 진정한 공생이 가능한 경제 생태계를 만드는 것이 또한 경제 민주화의 목표와 지향이 될 것이다.

## 1장. 경제 자유화인가, 경제 민주화인가.

### - 목 차 -

1장. 경제 자유화인가 경제 민주화인가.

2장. 재벌개혁 없는 경제 민주화는 가능한가.

3장. 경제 민주화와 시장의 역할, 국가의 역할

4장. 경제 민주화인가 보편복지인가.

보편복지와 함께 2010년대 접어들면서 우리사회의 가장 강력한 의제로 부상한 ‘재벌개혁 경제 민주화’는 향후 우리사회에서 가장 쟁점이 될 상위 의제다. 일부에서 재벌개혁과 경제 민주화 운동을 ‘진보의 탈을 쓴 신자유주의’라고 비판하기도 하지만, 이는 현재 시점에서 왜 재벌개혁과 경제 민주화운동의 재부상하고 있는지 그 국민 생활적 배경을 진지하게 따져보지 않는 핵심에서 벗어난 주장이다.

## 전경련, 드디어 경제 민주화 논쟁에 뛰어든다.

재벌 개혁 대상 그 자체에 다른 아닌 전경련이 드디어 경제 민주화 논쟁에 뛰어들었다. 전경련의 싱크탱크인 한국경제연구원이 19대 국회 개원에 맞춰 지난 6월 4일, “경제 민주화, 어떻게 볼 것인가”라는 세미나를 개최하고 재벌개혁과 경제 민주화를 일단 학술적 차원에서 정면에서 반박하고 나섰던 것이다.

특히 세미나 관계자가 “보다 근본적인 부분, 경제 민주화의 법적 이론적 근거를 정면 반박하는 작업이 필요하다고 판단해 이런 세미나를 갖게 되었다.”고 주장한 것처럼, 헌법적 차원, 경제 이론적 차원, 철학적 차원에서 반(反)경제 민주화를 선언하고 나섰다. 진보 개혁세력이 헌법 119조 2항의 경제 민주화 조항을 경제 민주화의 정당성의 출발점으로 삼자 전경련과 보수 세력도 거기서부터 반박하고 나선 것이다. 이제 우리도 논의를 확장시켜 전개해 볼 필요가 있고 이를 국민들과 공감해 봐야 한다.

경제 민주화를 공박하려는 전경련이나 보수 세력의 핵심 주장에 따르면 우리 헌법은 어디까지나 자유 시장 경제를 추구하고 있으므로 사적 재산권의 불가침과 기업 활동의 자유가 원칙이라는 것이다. 경제 민주화라는 명목으로 재산권과 경제활동 자유를 어쩔 수 없이 침해하더라도 극히 예외적이어야 한다는 것이다.

한마디로 119조 1항인 경제 자유가 원칙이고 119조 2항인 경제 민주화는 아주 제한된 국면에서만 적용되어

야 한다고 주장한다. 심지어는 경제 민주화를 경제정책이 아니라 사회정책으로 분리해야 한다는 뉘앙스까지 보여주고 있다. 1)

### 대한민국 헌법의상의 ‘경제 자유와 경제 민주주의 관련 주요 조항’

**전문** “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며”

**제1조** ① 대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

**제23조** ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

### 제9장 경제

**제119조** ① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로

1) 신석훈, “경제 민주화 어떻게 볼 것인가 <법적 측면>”, 한국경제연구원

한다. ② 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.

검토해야 할 수 많은 논점이 있을 수 있지만 몇 가지만 추려서 확인해보도록 하자. 우선 대부분의 법학자들은 우리헌법이 순수한 ‘자유 시장 경제’도 아니고 그렇다고 사회주의적 통제경제는 더욱 아닌, 그 사이의 다양한 혼합경제의 하나로서 ‘사회적 시장경제 질서’를 채택하고 있다고 해석한다는 점이다. 여기서 “혼합 경제 질서 중 사회적 시장경제질서는 개인의 경제적 자유보장을 근간으로 하여 독과점의 폐해를 막고 경쟁을 촉진하기 위하여 국가의 경제 간섭을 요구하는 경제 질서다. 사회적 시장경제 질서는 경제재의 생산과 분배가 자유경쟁원칙 하에서 행해지며, 사회적 정의를 실현하고 경제적 약자를 보호하는 한도 내에서 국가의 경제 관여가 정당화되는 경제 질서를 말한다.”<sup>2)</sup>

이는 단순히 해석의 문제가 아니라 뒤에 보겠지만 우리 헌법의 역사를 보면 더욱 명백히 드러난다. 사실 우리 헌법이 사회적 시장경제 질서를 담고 있고 헌법재판소에서도 이런 취지의 판시를 한 사례가 있기 때문에,

2) 김상겸(2009), “한국 경제질서와 헌법상의 경제조항에 관한 연구”, 한독사회과학논총 제 19권 제 4호

2000년대에 신자유주의 물결이 거세진 분위기에 편승해 전경련이나 보수 쪽에서 119조 2항 경제 민주화 조항을 삭제하는 개헌주장을 했던 것이 아닌가. 그리고 이번 세미나에서도 또 다시 119조 2항을 폐지하자고 주장한 것이 아닌가.<sup>3)</sup> 따라서 우리 헌법이 자유 시장 경제 질서에 충실하고 있다는 주장은 부합하지 않는다. 둘째로, 따라서 당연히 헌법 119조 1항(개인과 기업 활동의 자유)을 ‘원칙’으로 119조 2항(경제 민주화를 위한 국가개입)은 ‘예외’로 단순 구분하는 방식도 정당하다고 볼 수 없다. 경제 민주화 조항만 보더라도 ① 국가의 적정한 소득 재분배 역할, ②독점에 의한 시장 실패에 국가 개입, ③경제 주체들(자본과 노동 등) 사이의 세력 불균형에 국가 개입 등으로 폭넓게 규정되어 있다. 더 나아가 헌법 경제 분야에서 119조 이외에 120조~127조까지 국토자원과 농지 등에 대한 사적 소유 제한과 중소기업 보호 의무, 대외무역 규제 등까지 포함한다면 더욱 경제 민주화가 ‘예외’라고 축소시킬 근거가 희박하다.<sup>4)</sup>

3) 발제자는 이번에도 119조 2항은 “해석상 혼란만 가중시키기 때문에 삭제하는 것이 좋다”고 말했다. 한겨레 2012.6.5일자

4) 좀 더 나아가서 국가 개입이 각 개인의 자유를 보장하는 것으로 해석하여 원칙-예외라는 틀 자체를 부정하기도 한다. “정신적 자유와 달리 경제 영역에서 자유는 역사적으로 볼 때 타인의 자유를 침해하는 경우가 많았다. 이미 현실에서 강력한 경제력을 갖는 기업에 대한 독과점의 폐해는 관련 법률을 통하여 규제해야 할 정도로 경제에 있어서 부정적인 영향을 미쳤다. 시장에 참가하는 경제주체는 한정된 재화를 둘러싸고 상이한 이해관계에 의하여 서로 얽혀 있어서, 특정인의 자유를 보장하는 것이 타인의 자유를 제한하는 결과를 초래한다. 경제 영역에서 사회공동체 구성원 전체의



“우리나라 헌법상의 경제 질서가 자본주의적 시장경제의 모순과 폐해를 시정하기 위하여 국가가 경제활동에 개입할 수 있게 되어 있는 점에서는 독일이나 미국의 경제 질서와 마찬가지로이지만, 사회 정책적 고려를 위한 규제에 있어서는 독일보다 훨씬 약하고, 산업간, 지역간 균형 있는 발전과 경제 주체간의 조화로운 발전을 도모하려고 하는 경제 정책적인 고려를 위한 규제에 있어서는 미국이나 독일보다 훨씬 강하다는 점을 알 수 있다.”고 한 대목도 맥락을 같이한다.<sup>5)</sup>

한 가지 독특한 것은 전경련이나 대기업들이 119조 1항을 들어 경제 자유를 강조하고 진보세력은 2항의 경제 민주화 조항을 들어 국가 개입의 정당성을 확보하고 있는 것이 기본인데, 일부에서는 경제 민주화 주장이 마치 국가 개입을 부정하고 시장주의(자유주의)에 편승하고 있다고 비판한다는 것이다. 그러나 2011년 이후 경제 민주화운동은 기본적으로 헌법 119조 2항을 대의 명분으로 내걸고 있고 그 핵심은 균형 있는 국민경제를 위한 국가의 개입이다. 소득 재분배를 위해서, 독과점 방지를 위해서, 그리고 경제주체들 사이의 ‘조화’를 위해서.

---

자유를 실현하기 위해서는 국가가 이를 조정하고 규제하여야 할 필요성이 있다 그런 점에서 국가의 개입은 전체 경제 주체의 자유 실현에 기여한다는 점에서 경제 영역에서의 특정 주체의 기본권을 제한하는 법률은 (전체 경제 주체의 -인용자) 기본권을 보장하는 기능을 가진다.” 김상겸(2009)

5) 권오승, 『경제법 제 9판』, 51쪽

셋째로, 사적 재산권과 기업 활동 자유를 제약하는 것은 극히 예외적이어서 한다고 주장하면서 그것이 “국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”(37조)는 조항에 따라야 한다는 것을 보수 세력은 유독 강조한다.

헌법 37조항은 사실 재산권뿐만 아니라 국민의 모든 기본권을 제한할 때 지켜야 할 기준을 밝힌 항목이다. 말하자면 균등하게 교육받을 권리(31조), 근로의 권리(32조), 인간다운 생활을 할 권리(34조) 등도 동일하게 37조의 적용을 받는다는 뜻이다. 그런데 이들 기본권들은 현실에서 서로 충돌하기도 하는 것이 일반적이며 따라서 재산권만을 유독 강조할 수는 없다. 특히 재산권은 자연권의 범주에 들어갈 수 없고, 각 개인이 소유한 자치권의 하위 범주차원에서 인민과 인민의 대표들이 사적 소유를 어느 정도까지 인정하는 것이 가치가 있을지 ‘민주적 절차를 통해 결정’할 수 있다는 주장도 있는 실정이다.<sup>6)</sup>

따라서 사적 재산권의 제한 범위는 37조가 아니라 액면 그대로 23조 1,2,3항 규정을 해석하면 된다. 우리나라는 사적 재산권을 기본권으로 보호하되 공공복리에 따라야 한다면 재산권을 상대화시키고 있고, 동시에

---

6) 로버트 달, 『경제 민주주의에 관하여』, 88쪽

‘공공의 필요에 따라’ 사적 재산에 대해 국가가 보상을 전제로 수용할 수 있는 가능성까지 열어두고 있다. 그 누구도 “정당한 절차에 의하지 않고는 생명, 자유, 재산을 박탈당하지 않는다.”고 하는 미국 수정헌법 5조보다도 훨씬 강력한 제한 규정이다.

### 헌법의 역사적 맥락에서 바라본 경제 민주화

한 국가의 사회질서는 당대의 역사적 필요나 사회적 요구, 그리고 사회 세력 사이의 힘의 관계를 헌법에 투영시킨다. 따라서 사적 재산권의 보호나 기업 활동의 자유, 그리고 국민경제의 균형을 위한 국가의 역할 등은 우리사회의 역사적 발전경로와 밀접히 연관되어 있다. 그런 점을 감안하여 이번에는 1945년 해방이후 제헌헌법부터 간단히 역사적 맥락을 추적해보자.

흔히들 6월 항쟁으로 쟁취한 1987년 헌법에서 헌법 119조 2항인 경제 민주화 조항이 전격적으로 삽입되었다고 착각하기 쉽지만 실상은 전혀 그렇지 않다. 그리고 전반적으로 헌법 전문의 경제적 민주주의, 재산권 제한 조항 등은 제헌헌법부터 있었던 것이다.

우선 헌법 전문의 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”라는 대목은 제헌헌법부터 내려오는 항목인데, 우리나라가 정치적 민주주의와 아울러 경제적, 사회적 민주주의를 건국의 기본 이념으로 하고 있음을 천명한 것이라고 평가한다.<sup>7)</sup>

마찬가지로 재산권 조항도 현행 헌법이 제헌헌법부터 내려오는 내용을 그대로 이어받은 것인데, “사유 재산권은 보장하되, 국가는 이를 공공필요를 위하여 법률로 제한할 수 있다는 점을 명백히 선언”한 것으로 평가하고 있고 그 이후에도 이런 맥락은 계속 이어진다. 우리나라는 처음부터 사적 재산권을 자연권처럼 인정한 적이 없다는 말이다. 서구와 달리 조선시대까지 국가소유를 기본으로 했던 동양의 역사적 전통과, 해방 후 사회주의 세력이 매우 강력했던 점을 감안하면 이는 쉽게 이해될 수 있는 대목이다.

더 나아가서 제헌헌법 84조는 “대한민국의 경제 질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.”고 하여 경제 자유보다 균형 있는 경제 발전이 경제 질서에서 우위에 있음을 명시하고 있을 정도다.

위의 규정은 1962년 3공화국 헌법부터 “개인의 경제상의 자유와 창의 존중” 항목과 “사회 정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전”을 위한 국가 개입(경제 민주화) 항목이 병존하는 헌법체계 구조로 바뀌게 되었고 이것이 1987년 헌법에까지 이어지고 있는 것이다. 1987년 헌법에서 경제 민주화 조항이 갑자기 생긴 것이 아니라 기존 구조에 내용이 다듬어 진 정도였다는

7) 권오승 앞의 책 37쪽

것이다.

물론 1980년대 이후 정치적으로는 군사독재가 지속되었지만, 경제영역에서는 민간주도 경제의 흐름이 서서히 만들어지고 신자유주의 세계화 물결에 편입되면서 자유 시장경제의 현실적 영향력이 확산되었다. 사실 1980년에 독점규제와 공정거래법, 중소기업 고유업종제도, 소비자 보호법 등이 만들어진 것도 전두환 정부가 공정경쟁에 천착해서가 아니라, 1970년대까지의 완전한 국가통제 경제를 민간주도로 전환시키는 과정에서 불가피하게 이들 규제들이 필요했기 때문이었다. 그런데 특히 외환위기 이후 ‘시장 지상주의’ 이데올로기가 확대되면서 기존에 있던 공정거래법이나 중소기업 보호제도, 소비자 보호제도 등 조차도 무력화되어 갔던 것이다.

그러나 자유 시장 경제 확산의 강력한 배경으로 작용했던 신자유주의는 2008년 글로벌 금융위기로 인해 근본적인 한계에 봉착했다. 오죽하면 김석동 금융위원장 조차 “끊임없이 위기를 불러오고 양극화를 심화시켜 온 신자유주의가 종언을 고하고 이제 소비자와 투자자에 대한 보호, 사회적 책임 등이 강조되는 새로운 자본주의의 패러다임이 등장할 것”이라는 진단을 하겠는가. 이제 자유시장의 찬양이 아니라 무분별한 자유 시장 승배에 대한 더 많은 성찰이 필요할 시점인 것이다.

금융위기가 세계화되기 직전인 2007년 11월 제 47회 한국헌법학회 정기학술대회에서 당시 법원행정처장이 환영사에서 “사회적 기본권이 바이마르 헌법에서 탄생

하게 된 것은 제 1차 세계대전에 참여했거나 전쟁으로 인해 고통을 받았던 사람들을 구제하기 위한 것이었고, 제 2차 세계대전 이후에 사회국가 혹은 사회적 시장경제원칙의 세계적인 유행은 전쟁에 지친 국민을 구제하기 위해서 의미가 있었으나, 이제 그런 국민이 없기 때문에 소위 신자유주의로 일컬어지는 이데올로기가 세계적인 대세를 이루어가고 있다. 그러므로 헌법의 해석에 이런 관점이 고려되어야”한다고 주장했던 적이 있다.<sup>8)</sup> 그런데 이 주장의 논지를 확장하면 2008년 글로벌 금융위기가 대공황 이후 최대 사건이므로, 이제 다시 경제위기로 심각하게 불평등한 국민을 구제하기 위해 ‘2차 세계대전 이후에 사회국가 혹은 사회적 시장경제원칙의 세계적인 유행’이 지금 부활할 필요도 있어 보인다. 바로 2011년 이후 우리 사회에서 경제 민주화 요구가 거세가 나오고 있는 것은 이러한 시대적 배경을 그대로 투영하고 있는 것이 아닌가. 이제 시장 실패에 대하여, 그리고 불평등에 대하여 더 많은 고려를 해야 하는 패러다임 전환의 시기로 접어들었다. 기업의 자유로운 활동만큼이나 사회적 책임에 대하여, 수익 추구의 자유만큼이나 분배의 평등에 대하여, 사적 재산권의 보호만큼이나 공공복리에 대하여 사회적 합의를 모을 때가 된 것이다.

8) 은승표(2007), “법경제학이론들의 헌법상 사회적 시장경제 원칙에서의 의미”, 헌법학 연구 제 13권 4호

## 민주주의는 시장경제에 우선한다.

전경련 산하 한국경제연구원에서 경제 민주화에 대한 공개 세미나를 한 다음날인 6월 5일, 이번에는 새누리당 경제 민주화 실천모임에서 세미나가 있었다. 이 자리에서 이혜훈 최고위원은 6쪽 자리 발표 자료를 통해 “자유시장과 경제 민주화 중 어느 것이 우선하는가?”하는 질문을 던지고 “민주주의가 허용하는 범위 내에서 시장의 자유를 말할 수 있다”고 주장했다. 전경련과는 완전히 반대되는 견해다.

이혜훈 최고위원 주장의 근거는 경제 조항 이전에 총론적으로 우리나라는 민주공화국임을 선포하고 있는 헌법 1조 1항의 규정을 경제 영역도 예외 없이 따라야 한다는 점에 있다. 그 뿐이 아니다. 제헌 헌법 이후 현행 헌법까지 헌법 전문에서는 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”라고 규정하여 경제 분야에서 민주주의 원리의 적용을 선언하고 있다. 경제영역에서 각인에게 기회균등 원칙을 적용할 것을 천명하는 것은 경제 분야에서도 민주주의 원리가 적용된다는 것을 말하는 것이기 때문이다.

우리 연구원은 비록 새누리당이지만 이혜훈 최고위원의 이 주장에 적극 공감한다. 우리 연구원은 과거에 다음과 같은 주장을 폈다. “모두 민주주의라는 가치 안에서 작동해야 한다. 자유 시장을 해치지 않는 한도에서 경제 민주화를 말해야 하는 것이 아니라, 민주주의가 허용하는 범위 안에서 시장의 자유가 있는 것이다. 새로

운 체제를 만드는 화두가 경제 민주화인 이유가 바로 여기에 있다. 그리고 제 1 과제는 민주주의 허용범위를 심각한 수준에서 일탈한 동시에 자유 경쟁시장 조차 파괴하고 있는 재벌의 이익추구 행위를 개혁하는 문제이다.”<sup>9)</sup>

마지막으로 2012년 오늘, 외환위기 이후 15년 만에 재벌개혁과 경제 민주화가 전 국민의 관심사와 화두가 되고 있는 이유가 무엇인지 확인할 필요가 있다. 그것은 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적 차원에서 문제가 되고 있는 불평등 심화를 배경으로 하고 있다. 그런 점에서 2011년 카이로에서 월가에 이르는 세계적 시위의 한국적 표현이 재벌개혁 경제 민주화운동이며, 보편 복지와 함께 시장영역에서의 부의 편중과 불평등을 초래한 경제 권력의 불균형을 개혁하여 ‘경제 주체들 간의 조화’를 이루기 위한 것이 경제 민주화운동이다. 때문에 2012년 버전의 경제 민주화운동은 전문가 운동이나 투자자 운동이 아니라 민생 운동이 되는 것이다.

그런데 한국경제의 정점에 있는 재벌 대기업 집단의 과도한 권력을 억제하는 한편 노동자와 시민, 소비자의 무권리를 개혁하여 힘을 실어주는 재벌개혁 경제 민주화 운동을 ‘좌파 신자유주의’라고 치부하는 일부의 주장은 15년 만에 재벌개혁 운동이 왜 나왔고 국민들의 지지를 받고 있는지를 충분히 이해하지 않는 것이다.

9) 새사연, “민주주의는 시장경제에 우선한다.”, 2012.3.7

더구나 경제 민주화를 주장하는 사람들도 “신자유주의를 반대한다고 한다. 하지만 정부가 시장에 개입하는 것은 또 싫어한다.”는 식의 장하준 교수 발언에 해당될 현실의 사람은 적어도 지금 경제 민주화운동을 하는 중심세력에는 없다. 앞서 확인했듯이 국가의 경제 개입 정당성을 헌법적으로 승인한 헌법 119조 2항을 기반으로 현재의 경제 민주화운동이 일어나고 있기 때문이다. 그리고 전경련은 국가 개입이 과도하다며 경제 민주화운동을 비판하고 있는 것이다.

## 2장. 재벌개혁 없는 경제 민주화는 가능한가.

2012년 6월 22일 새사연과 참여연대, 민변, 민주노총을 포함한 각계의 단체들이 연대하여 ‘경제 민주화와 재벌개혁을 위한 시민연대’(경제 민주화 시민연대) 준비조직을 만들었다.

시민연대의 명칭에서나 결성 취지문에서 이른바 ‘재벌개혁’과 ‘경제 민주화’가 항상 함께 따라다니고 있음을 발견할 수 있다. ‘경제 민주화와 재벌개혁을 위한 시민연대’의 약칭을 ‘재벌개혁 시민연대’로 할 것인가 아니면 ‘경제 민주화 시민연대’로 할 것인가를 두고 약간의 토론도 있었다. 보다 포괄범위가 확장된 경제 민주화 시민연대로 어렵지 않게 약칭을 정했지만 그 안에 재벌개혁이 전제되어 있음은 물론이다. 그렇다면 경제 민주화와 재벌개혁은 어떤 상관관계에 있을까. 더 나아가 재벌개혁을 강조하지 않고 경제 민주화를 주장할 수도 있는 것일까.

## 한국의 점령운동은 누구에게 향하는가.

외환위기 이후 15년 만에 재벌개혁 요구를 다시 우리 사회의 가장 중요한 의제로 다시 끌어올려준 것은 글로벌 경제위기였고 이로 인한 불평등의 심화였다. 그런 점에서 우리의 재벌개혁 경제 민주화운동은 2011년 카이로에서 월가까지 세계를 휩쓸었던 월가 점령운동의 맥락과 닿아 있다. 그런데 “이상하게 우리나라에서는 ‘점령하라’ 운동이 왜곡되어 전개되었다. ‘1퍼센트에 맞서는 99퍼센트의 운동’이 투기적인 세계 금융 자본과 재테크 자본시장에 대한 비판의 맥락에서 전개된 것이 아니라, 반재벌 운동의 맥락에서 전개된 것”이라는 비판이 일부에서 제기되었다.<sup>10)</sup> 우선 이러한 문제제기부터 풀어보도록 하자.

글로벌 경제위기 속에서 그 동안 감춰졌던 불평의 세계화가 수면위로 부상하고 이것이 곧 저항의 세계화로 전환되었다. 그 상황에서 세계적인 분노의 대상이 월가를 중심으로 한 글로벌 금융자본인 것은 맞다. 그러면 한국에서 글로벌 투자은행의 한국버전이라고 할 여의도 증권가 자본이 우리 국민의 분노의 대상이고 99%가 저항해야 할 1%인가. 아니다. 우리 연구원은 한국에서 점령운동 시위를 하기도 전인 2011년 10월 초에 아예 의도적으로 운동을 왜곡할 목적의 주장을 했다. 한국에서는 월가점령운동을 도식적으로 모방하여 여의도 증권

10) 정승일 외, “진보의 탈을 쓴 신자유주의자를 고발한다.”, 프레시안 2012년 4월 20일자

가 앞에서 시위를 하면 안 되고 삼성과 같은 재벌 대기업 집단을 대상으로 해야 한다고 주장했다.

“그렇다면 월가 시위대들의 분노의 표적이 된 월가 초대형은행에 견줄만한 대한민국의 1%는 누구인가. 우리 경제에서 ‘너무 커서 존재해서는 안 되는 존재’는 누구인가. 바로 삼성, 현대, SK, LG로 대표되는 재벌 대기업 집단이다. 삼성과 현대 그룹의 공식적인 자산 총액은 한 해 국가 예산규모를 상회하는 330조원이 넘는다. SK와 LG까지를 포함하는 4대그룹의 작년 매출액 603조 원은 우리나라 국내총생산 규모의 절반을 웃돈다. 이들은 금융위기 이후에도 그 규모를 계속 키워서 2007년 대비 계열사 수자가 최소 30%이상 늘어났다. 현재 삼성그룹이 78개, 현대 그룹이 63개, 그리고 SK 그룹이 86개의 계열사를 거느리고 있다. 너무 커져서 파산시킬 수 없을 지경이 아닌가. 더욱이 이들은 과거 처럼 정권의 눈치나 보는 위약한 존재가 아니라, 오히려 정권에게 훈수를 두고 여의도 국회에 촌촌하게 로비를 하며 자사 싱크탱크를 동원하여 이데올로기를 만들어낼 능력까지 보유하게 되었다. 미국의 월가가 그런 것처럼 진정한 실세로서 권력을 쥐게 된 것이다.”

“그런데 이들은 삼성의 스마트폰 선전의 예로 알 수 있듯이 월가와 달리 부단한 기술혁신과 경쟁력 강화로 얻은 대가이고 때문에 비난받을 수 없는 것인가. 꼭 그런 것만은 아니다. 이미 올해 상반기에 크게 공론화된 것

처럼, 하청기업에 대한 부당한 납품단가 인하, 골목상권이나 MRO사업 등에 이르기까지 무분별한 시장 잠식, 통신과 유류를 포함한 각종 독과점 가격 등을 통한 이익추구가 대기업 현금창고를 채우는데 기여했던 것이다. 또한 경제위기 와중에 정부의 규제완화, 감세, 고환율 정책의 지원을 받아 수익행진을 구가했음도 주지의 사실이다.”

“때문에 우리나라에서 고용불안과 경제적 불평등, 불공정의 뿌리이자 부를 독점하는 1%가 있다면 당연히 그 맨 앞자리에 재벌 대기업 집단이 있어야 한다. ‘부유한 월가와 가난한 미국 국민’이 있다면 ‘부자 삼성과 가난한 한국 국민’이 우리 앞에 있는 냉엄한 현실인 것이다. 시위에 참여한 미국 시민들이 ‘월가에게 금융규제를, 증세를, 사법처리를’ 구호로 내걸고 있다고 한다. 한국에서는 재벌 대기업 집단에게 규제를, 증세를 해야 하고 불법적인 증여 상속 등에 대해 법의 엄정한 집행을 해야 한다. 한국에서도 99% 국민운동이 번질 조짐이다. 99%를 환영한다. 당사자의 행동이야말로 진정한 변화를 열거할 최후의 대안이기 때문이다. 99% 한국 국민이 저항해야 할 1%는 재벌 대기업집단이며 요구해야 할 핵심구호는 재벌개혁이다.”<sup>11)</sup>

### 이스라엘 시민들의 분노는 왜 재벌로 향했나.

11) 김병권, “너무 커서 존재해서는 안 되는 존재 1%”, 매일노동뉴스 2011.10.12

그런데 흥미롭게도 이런 ‘왜곡’은 우리나라만 있었던 것은 아니었다. 대표적으로 이스라엘 시민들도 2011년 저항운동의 칼끝을 자국의 재벌을 향해 겨눴다. 그리고 그 결과 실질적인 2012년 4월 정부로부터 실질적인 재벌 쪼개기 조치를 받아냈다.

지난해인 2011년 8월 700만 인구의 이스라엘에서 30만이 거리로 나왔던 전무후무한 시위가 있었고, 이는 남북이 대치하고 있는 우리의 경우처럼 아랍권과 대치하고 있는 이스라엘의 특수 조건 때문에 매우 이례적인 일이었다. 주택 값이 너무 올라 텐트시위를 한 것이 발단이었으니 정확히 지난해의 세계적인 저항운동의 궤도 위에 있었던 시위임은 물론이다.

그런데 이스라엘도 앞선 튀니지나 아랍처럼 치솟는 물가를 감당하기 어려워했던 서민들이 시위를 한 것인가. 유사하기는 하지만 약간 다른 측면이 있다. 예를 들어 이스라엘의 물가는 4%를 조금 넘는 수준이다. 인플레이션이 직접적인 시위의 원인이었던 이집트의 작년 물가 상승률이 13%이었고, 인도가 6.8%, 중국이 5.4%, 그리고 우리나라 4.0%였던 것을 생각해보면 종합적인 소비자 물가 상승이 이스라엘 국민을 거리로 나오게 했다고 보기에는 무리가 있다

그렇다면 남유럽처럼 실업이 심각한가. 아니다. 실업률도 경제위기 초기에 7% 수준에서 작년에 5.6%로 낮아지면서 완화되고 있는 중이다. 최근 유로 지역 실업률이 10%를 돌파하고 스페인은 20%를 훌쩍 넘어간 것

과 비교할 바가 아니다. 그러면 부채와 재정 상태는 어떤가. 국가총부채는 GDP의 74%정도이고 재정적자 규모도 -4%전후여서 그 자체만으로는 유럽 국가들에 비해 심각하다고 할 만한 것은 아니다.<sup>12)</sup>

그러면 이스라엘 시민을 분노하게 만든 것은 무엇이었나. 역시 핵심은 불평등이었다. OECD국가들 가운데 이스라엘보다 불평등 정도가 높은 국가들이 4개 국가 밖에 없을 정도로 이스라엘의 불평등은 심각하다.<sup>13)</sup> 2008년 기준 이스라엘의 지니계수는 3.9인데, 유럽 연합이 3.0 전후이고 우리나라도 3.1내외인 것을 감안하면 3만 달러 국가치고는 상당히 높은 수준의 불평등 정도를 기록하고 있다. 2000년대 초에 3.5에서 빠르게 악화된 것이다. 이러한 불평등의 결과 2008년 기준 빈곤선 이하의 가구가 무려 24%였다는 것, 때문에 상당한 가구가 소득으로 식료품과 주거, 교육과 건강문제를 해결할 수 없다는 것에 대한 분노가 폭발한 것이 바로 2011년 8월의 이스라엘 시위였다는 것이다.<sup>14)</sup>

심각한 불평등 구조가 계속 악화되고 있는 상황에서 약간의 추가적인 물가 인상이나 소득정체도 곧바로 생활의 타격을 받게 된다. 그런데 불평등과 물가 부담의 본원적 원인이 독점적 재벌(monopolistic conglomerates)이 경제를 통제하여 독점가격을 매기기

때문이라는 것이 이스라엘 시민들의 판단이었던 것이다. 최근 우리 국민들이 석유가격에 대한 정유 독점재벌의 독점가격이 있고, 통신비에도 통신재벌들의 독과점 가격이 있다는 강한 의문을 갖고 있는 것과 다르지 않다. 그리고 덧붙이면 이처럼 물가가 전반적으로 비싼 가운데, 동시에 이스라엘의 과도한 군사비 때문에 교육과 보건의 공적 지출 비중이 구조적으로 적어 사회보장 시스템이 취약했던 것도 한 몫을 했던 것이다.<sup>15)</sup>

규제 풀린 금융시스템이 붕괴되면서 글로벌 금융위기가 세계경제를 장기침체로 몰아넣고 소득 불평등의 강도가 커지면서 전 세계 시민들이 곳곳에서 저항운동을 시작했다. 논리적으로는 이들에게 공통의 분노의 대상은 월가를 중심으로 한 글로벌 금융자본일 것이다. 글로벌 금융위기를 일으킨 장본인들이기 때문이다. 그러나 그 구체적인 형태는 국가마다 다르다. 신자유주의가 착근된 형태가 다르기 때문이다.

특히 우리나라는 해외자본이 좌우하는 금융시장과 재벌 대기업집단이 절대적 영향력을 발휘하는 실물시장으로 이중화 되어있는 특징이 있다. 때문에 한국경제의 구조개혁도 한편에서는 금융시장에서의 대외충격을 줄이기 위한 ‘자본통제’와, 다른 편에서의 실물시장에서의 재벌의 독점 횡포를 억제하기 위한 ‘재벌개혁’이 동시에 추진되어야 한다. “금융통제와 양극화 해소는 민주적 대안의 길에서 같이 가야 할 두 바퀴 친구가 되어야 한

12) IMF World Economic Outlook Database

13) Financial Times, 2011.8.14 "Israel economy: manna from heaven"

14) Financial Times, 2011.8.11 "Indignant in Israel"

15) 김병권, "이스라엘은 어떻게 2012년판 재벌해체를 했나", 2012.5.7



다. 재벌개혁과 경제 민주화는 금융통제 없이는 소기의 성과를 거두기 어렵다.”<sup>16)</sup>는 지적들이 계속 되었던 것을 새길 필요가 있다.

### 재벌과 투기자본 중 하나를 ‘선택’하고 싶지만,

재벌개혁과 경제 민주화를 어떻게 볼 것인가에 대해서 최근 세 가지 갈래의 의견들이 있다. 첫째 의견은 의외로(?) 보수적인 새누리당에서 대변해 주었다. 지난 6월 5일, 새누리당 경제 민주화 실천모임에서 이혜훈 최고위원이 6쪽 자리 발표 자료를 통해 “재벌개혁은 경제 민주화를 위한 선결조건”이라면서 이렇게 주장했다.

“민주주의의 기본원리는 힘의 균형과 견제인데 재벌의 경제력 집중은 이러한 힘의 균형과 견제의 원리가 원칙적으로 작동하지 못하게 막아 힘의 남용을 초래한다.” “정치권력이 집중되면 독재의 폐해가, 시장 점유율이 집중되면 독점의 폐해가 나타난다.” “경제의 영역에서 민주화를 달성하기 위한 경제 민주화는 이러한 민주주의 원리가 작동되지 못하게 하는 재벌의 문제점을 고치지 않고서는 불가능하다.”

결론부터 말하자면 이혜훈 최고위원의 주장은 가장 상식적이면서도 정당한 주장이다. 이런 주장을 개인 이해

16) 이병천, “그들은 신자유주의를 제대로 이해하지 못했다.”, 프레시안, 2012.5.7

훈이 아닌 전체 새누리당이 얼마나 수용하고 지속시킬지는 일단 지켜보도록 하자.

그러면 정작 당사자인 재벌들의 생각은 어떨까. 경제 민주화의 칼끝이 자신들에게 향해 있음을 잘 알고 있고 있는 전경련은 경제 민주화가 자신들이 아닌 그 누구에게 향해야 한다고 주장하거나 하지는 않는다. 다만 규제를 할 때는 법률에 근거해 최소한으로 해야 한다고 주장할 뿐이다. “최근 정치권에서는 대 중소기업 간 양극화 해소를 위해 ‘재벌 구조의 경제 민주화’와 ‘재벌과 중소기업 간 경제 민주화’를 강조하며 다양한 정책들을 제시하고”있다면, “사전적인 행정규제 중심의 대 중소기업 간 양극화 해소 정책들을, 되도록 사후적인 사법적 규제강화 정책들로 개선해 나가는 것이 대기업과 중소기업, 그리고 소비자 등의 이익에 부합하는 헌법 합치적 양극화 해소방향”이라고 주장하고 있다.<sup>17)</sup> 세 번째 의견은 앞서 보았듯이 한국의 점령운동이 재벌을 향한 것이 ‘왜곡’이라면서 경제 민주화운동이 필요하다면 그 핵심 문제제기 대상은 재벌 보다는 투기자본이 되어야 한다는 것이다. 마치 한국사회를 지배하는 실세가 미국인가 군부독재인가 하는 오래된 논쟁이 떠오르기도 한다. 물론 우리나라 주요 재벌기업은 과거 군부정권과는 차원이 다르게 단순히 국내자본이 아니고 이미 글로벌 플레이어인 점부터가 확연히 다르지만 말이다.

17) 신석훈, “경제 민주화 어떻게 볼 것인가 <법적 측면>”, 한국경제연구원

더 나아가서 한국경제의 진정한 개혁대상은 재벌이 아니라 금융자본이고, 재벌을 개혁한다고 재벌 기업 집단의 지배구조를 잘 못 손대면 자본시장에서 외국 금융자본에게 소유권이 넘어갈 수 있다고 우려하는 주장도 있다. 특히 최근 경제 환경과 연관지어 “세계 금융시장의 대혼란과 훨씬 심각해질 국내외 경제상황을 고려할 때, 가장 시급한 것은 금산분리 등 재벌개혁이 아니라 외환 금융시장 안정화 방안과 함께 외환금융시장에 대한 강력한 재 규제 방안의 마련이다. 또한 대공황 수준으로 경제가 추락할 것을 대비해 수천만 시민의 생계를 안정화시킬 사회안전망의 대폭 확충 역시 시급한 과제”라는 것이다.

그런데 사실 재벌개혁과 경제 민주화는 독재타도와 정치 민주화의 관계만큼이나 명확한 것이다. 독재정권을 무너뜨린다고 해서 정치적 민주주의가 완성될 리가 없다. 무너진 독재정권위에 세워야 할 민주주의는 매우 지난한 과제이기 때문이다. 이는 1987년 6월 항쟁이후 지금까지 25년의 역사적 경험이 말해주고 있는 교훈이기도 하다.

그러나 독재정권을 무너뜨리지 않고 민주화를 말하는 것은 허망한 것임을 또한 역사적 경험을 통해 모두 공유하고 있다. 재벌개혁과 경제 민주화도 마찬가지다. 유통 대기업을 규제하지 않고 상인들의 생존을 말하는 것은 무의미하며, 40%이상의 매출이 하청인 대 중소기업 관계에서 납품단가 현실화를 회피하고 중소기업 발

전을 말하는 것도 허구이며, 주요 필수재나 내구재가 모조리 대기업의 독과점 품목인 현실에서 이를 외면하고 소비자 보호를 말할 수는 없기 때문이다. 대한민국에서 재벌을 피해서 민주화해야 할 경제영역 따위는 거의 존재하지 않는다.

물론 독재정권 타도처럼 현재 시점에서 재벌개혁이 재벌 집단을 부정하고 재벌의 완전한 해체를 요구하는 사람은 거의 없다. 심지어 2012년 2월에 이정희 의원이 ‘재벌 해체 방안’으로 제안한 재벌개혁안도 사전적인 의미에서 재벌해체는 아닌 것이다. 또한 경제 민주화 운동이 주장하는 ‘기업 집단법’은 본질상 ‘재벌 인정법’이지 ‘재벌 해체법’이 아니다.<sup>18)</sup>

‘기업분할 명령제’나 ‘계열분리 명령제’를 요구하면 재벌 해체론이라고 주장하는 것도 맞는 것은 아니다. 만일 그렇다면 100년 역사도 넘은 미국의 반독점법은 독점을 해체하는 법이고 그 결과 미국에는 독점이 없어야 하는가. 따라서 재벌 규제를 한다고 하면 모조리 재벌 해체론이라고 받아들이거나 해석하는 것은 결과적으로 재벌에게 이익이 될 수 있으니 조심해야 한다. 국민들에게 불필요한 공포 분위기를 조성하여 재벌개혁을 지체시킬 수 있기 때문이다.

---

18) “물론 명확히 할 것은 재벌 규제법이 재벌을 부인하는 반 재벌법이 아니라는 점이다. 오히려 의미적으로는 재벌체제를 법적으로 인정한다는 차원에서 반재벌법과 반대의 의미를 가진다. 원칙적으로는 법 규정에 맞게 기업집단의 소유관계를 재조정한다는 전제 아래 이 법은 재벌의 소유권도 건드리지 않는다.” 새사연, 『리셋 코리아』, 214쪽

2008~2009년의 경험을 돌이켜볼 때, 현재 한국경제에서 자본 유출입을 통제할 것이냐 재벌을 개혁할 것이냐는 선택의 대상이 아니라 정책적으로 동시에 시행해야 할 과제임이 너무도 분명하다. 특히 한국처럼 과도하게 자본시장이 개방된 여건에서 글로벌 금융위기로 인한 혼란은 곧바로 한국 금융시장과 특히 외환시장에 영향을 준다. 당연히 다양한 자본유출입 통제 장치를 통해 방화벽을 구축해야 한다. 그러나 그것이 재벌개혁을 미루거나 연기할 이유는 되지 않는다. 2008~2009년 경제위기가 도래했을 때 원자재가 폭등하는데도 재벌 대기업들이 납품가를 떨어뜨리는 바람에 중소기업 사장들이 시위를 하는 진풍경이 일어났다. 유통대기업들의 골목상권 잠식이 격심해져서 상인들이 본격적인 저항을 시작했다. 재벌 대기업들이 앞장서서 신입사원 임금삭감과 기존직원 동결을 선언하며 노동자 고통분담을 선포했다. 이들은 우리 모두가 공유했던 경험이다. 오히려 자본통제와 재벌개혁을 동시에 수행함으로써 재벌개혁과정에서 외국 투기자본들이 허점을 노려 자본시장에서 대기업을 인수합병하거나 무모한 경영권 탈취행위를 하는 것을 방지할 수 있을 것이다. 따라서 재벌개혁 하려다 외국 투기자본에게 당한다는 식으로 양자택일을 해야 하고 최악(외국 금융자본)을 피하기 위해 차악(재벌체제)을 수용할 수밖에 없다는 논리는 합당하지 않다. 지금 재벌 대기업 집단의 과도한 경제력 집중과 과도한 경제 권력을 규제하는 재벌개혁은 어떤 명

분으로도 지체될 수 없다. 그리고 재벌개혁을 전제하지 않는 어떤 경제 민주화도 허구다. 아니 재벌에게 칼끝을 겨누지 않는 경제 민주화는 거의 모두 재벌에 의해 좌절될 것이다.

### 재벌을 피해 민주화시킬 경제 영역 따위는 없다.

사실 경제 민주화를 재벌개혁으로 환원시키지 말라는 주장은, 재벌개혁을 일반인들이 잘 알아듣지도 못하는 ‘출자총액제한 제도’ 부활 등 기업 집단 내부 지배구조 개혁의 범주로 가두어 두면 안 된다는 걱정에서 출발하는 것으로 보인다. 맞다. 지금 재벌개혁 경제 민주화 운동의 본질은 민생운동이기 때문이다. 이 점에서 외환위기 이후의 재벌개혁이나 그 이후 소액주주운동과 지금의 재벌개혁운동은 결정적으로 다르다.

민생차원에서 보면 사실 대한민국에서 재벌을 피해서 민주화해야 할 경제영역 따위는 거의 존재하지 않는다. 노동 문제, 자영업과 상공인 문제, 중소기업 문제, 수출과 내수 문제, 노동소득 분배율 개선 문제 등을 풀어나가면 반드시 재벌개혁이라는 관문을 통과해야 한다. 보건의료 같은 복지도 재벌개혁을 피하기가 못한다. 핵심 대형 병원이 재벌 소유이기 때문이다. 일부에서는 “재벌개혁 할 때가 아니라 반값 등록금 투쟁을 해야 할 때”라고 주장하지만, 이 조차 재벌개혁을 피해갈 수가 없는 것이다. 적지 않은 재벌들이 대학을 소유하고 있거나 영향력을 행사하고 있기 때문이다. “반값 등록금

투쟁도 재벌개혁을 피해가지 못하는 현실”이기 때문에 우리나라 재벌권력이 무서운 것이다. 그래서 기필코 경제 민주주의를 위해 재벌개혁을 해야 하는 것이다. 물론 딱 한군데 예외가 있다. 금산분리라는 벽 때문에 은행산업 영역에는 재벌의 힘이 미약하다. 다른 기획에 논하겠지만 거기에는 재벌 대신 외국 금융자본이라는 막강한 세력이 자리를 차지하고 있다.

### 3장. 경제 민주화와 시장의 역할, 국가의 역할

1997년 이후 민주정부들은 정치적 민주화와 진정한 경제적 민주화를 함께 엮어 가기 보다는, 정치적 민주주의를 경제적 자유화와 결합시켰던 역사적 오류를 경험했던 것이다. 최근 경제 민주화를 자유주의라고 비판하는 것은 이런 과거의 경험을 확대해석하기 때문에 발생하는 것으로 보인다. 그러나 상황이 달라졌다. 특히 2008년 글로벌 금융위기는 그 이전과 이후를 확연히 구분시킬 만큼 많은 것들을 바꿔 놓고 있다.

## 우리는 모두 경제민주화론자가 되었나?

이명박 대통령은 지난 6월 28일, 비상경제대책회의 마무리 발언을 통해 "대기업들이 정치권에서 얘기하는 경제 민주화를 부정적으로만 생각해서는 안 된다"고 강조했다. 가장 대표적인 성장론자이자 친기업론자인 대통령까지 경제민주화론자로 전향하는 순간이다. 물론 "경제 민주화가 대기업을 위축시켜서 한다든지 하는 것은 받아들여질 수가 없겠지만 그런 측면으로 가는 것은 아닐 것"이라는 단서를 달았다. 이른바 '자율적' 상생과 동반성장이라는 지금까지 해왔던 '재벌개혁 없는 경제 민주화'로 치부할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 이쯤 되면, "우리는 모두 경제 민주화론자다."라고 받아들일만 하지 않은가? 개혁 대상 당사자인 전경련을 제외한다면 야당과 시민사회운동은 물론이고 여당과 정부까지 경제 민주화의 대세에 올라탔기 때문이다. 이제 우리 경제와 사회정책의 큰 운용의 틀을 경제 민주화로 잡고 여기서 시장 개혁과 불평등 해소, 경기 안정과 성장을 도모하는 지혜를 모으는 큰 흐름이 형성된 것이다.

그런데 이 시점에서 자신들을 경제민주화론자로 제대로 전향을 하려면, 지금까지 경제 민주화 대신에 자율적 '상생'과 '동반성장'으로 일관했던 기존의 정책이 실패했음을 먼저 인정하고 지금부터라도 '제도적 재벌 규제'를 통한 경제 민주화 노선으로 전환해야 한다. 그래야만 우리는 모두 경제민주화론자가 되는 것이다. 상생

과 동반성장과 같은 자율적인 협의가 경제 민주화를 어떻게 역행시켰는지 '경제 민주화 시민연대(준)'은 다음과 같이 요약했다.

“고용 없는 성장, 재벌의 골목상권 장악, 식자재 납품, 빵집, 떡집, 문구와 공구까지 무차별적인 중소기업 영역 침탈로 나타나자 드디어 국민적 분노가 폭발하고 있다. 노무현 정부가 '상생'을 외치고 이명박 정부가 '동반 성장'을 외치는 과정에서 재벌은 순식간에 중소기업과 중소기업인 시장 영역을 장악해 나갔다. '상생' 전략의 최첨단을 보여주는 동반성장위원회가 아무런 성과를 내지 못하고” “‘사업조정제도’라는 것이 재벌의 대형마트에 대해 소주, 담배, 쓰레기봉투 팔지 말라는 한심한 대안밖에 내놓지 못하는 것은, 재벌을 법으로 규제할 수 없고 재벌을 설득하여 중소기업과 중소기업인에게 양보하게 해야 한다는 시장 방임의 신자유주의적 경제운영철학이 깊이 내재되어 있다.”<sup>19)</sup>

다시 말하면 지금의 경제 민주화운동은 재벌과의 자율적 상생이 아니라 일정한 정도의 강제력 있는 재벌규제와 재벌개혁을 동반해야만 하고, 이런 의지가 없는 경제 민주화 논의는 공허한 말잔치에 끝날 가능성이 높다는 것을 확인해 준다. 재벌이 독식하고 있는 시장에 정부가 개입하여 재벌과 다른 경제주체들 사이의 힘의 불

19) 경제 민주화 시민연대(준), 『국회 대토론회 자료집』, 73쪽

균형을 제도적으로 재조정하지 않으면 자율적 상생은 불가능하다는 것이다.

물론 지금 시장에서의 불평등한 분배구조 개혁과 힘의 불균형 해소를 위한 정부의 시장 개입과 규제가 재벌권력에 대한 규제만 있는 것은 아니다. 가장 중요한 금융규제가 필요하고 동시에 자산거품에 대한 규제도 필요하다. 금융규제, 재벌규제, 자산거품규제 등 3대 규제를 해야 경제개혁이 가능하다는 것이 우리 연구원의 일관된 생각이다.

동시에 재벌규제가 곧 재벌해체를 의미하는 것도 아니다. 순수하게 대기업집단이 효율적인지 다수 독립기업들이 더 나은 결과를 가져다주는지를 말하기는 어렵기 때문이다. 따라서 “대기업과 대기업집단(재벌그룹)을 잘게 쪼개어 수만 개의 중소벤처기업, 수천 개의 독립대기업을 만들어 그들끼리 치열하게 (무한)경쟁하도록 하는 것이다. 게다가 대기업 및 재벌기업의 대주주(오너) 소유 지분 역시 잘게 쪼개어(이른바 '자산재분배') 수많은 소액주주들이 기업의 운명을 좌지우지하게 하면 된다.”는 식의 재벌해체가 경제 민주화에 가장 적합한 방법이라고 생각하지 않는다.<sup>20)</sup>

재벌이라는 기업 집단에 대해 일정한 규제의 틀에서 민주적 통제를 하자는 것이며, 다른 경제주체와의 힘의 균형이 가능하도록 정부의 개입이 필요하다는 것이다. 오히려 재벌개혁을 재벌해체로 등식화시키면 마치 전자

20) 프레시안 2012.6.11일자 “경제민주화, 사회민주주의나 진보적 자유주의냐”

와 자동차, 통신 등의 한국경제 중추 생산시스템마저 해체한다는 인상을 국민들에게 심어줘 공포를 조장할 가능성도 있다. 물론 분명한 것은 재벌을 포함하여 누구도 민주주의를 위협할 만큼 과도한 권력을 가질 수 없다는 것이다. 또한 민주주의 제도 아래에서 무너져서 는 절대 안 된다거나 해체되어서도 안 되는 그런 사적 집단이나 조직은 없다는 것이다.

미국의 경우 “정부가 반독점법, 부동산세 같은 정책을 통해, 대기업 권력이 정부의 권력을 능가할 정도로 커지는 것을 방지하지 않았기 때문에 실제로 미국인들은 소득 불평등에 대해 그리 걱정하지 않아도 되었다. 정부는 은행 권력이 커질 때마다 역시 반복적으로 개입했다.” “미국 정부는 반독점법 위한 사례에 대해서도 엄격하게 대처했다. 존 록펠러의 스탠더드 오일과 빌 게이츠의 마이크로소프트에 대한 조사는 미국 정부가 대기업의 권력이 지나치게 커지는 것에 얼마나 많은 신경을 쓰고 있는지를 확실하게 보여주는 사례다.”<sup>21)</sup> 한국의 재벌 대기업 집단도 권력이 커지고 민주적 질서를 위협할 상황에 이르게 되면 당연히 규제와 통제를 받아야 하는 것이 경제 민주주의다.

### 정경유착 근절이 경제 민주화였던 시기

이처럼 똑 같은 경제 민주화를 놓고도 정부와 대통령은

21) 라구람 라잔(2010), 『폴트 라인』, 65쪽

재벌과 중소기업, 상인들과의 자율적 상생협의를, 그리고 시민사회와 진보는 정부의 제도적, 법적 규제를 통한 재벌개혁을 경제 민주화에 포함시키고 있다. 그런데 경제 민주화를 위해 국가가 적극적으로 개입할 것인지 아니면 시장의 자율에 맡겨야 하는지에 대해서는 훨씬 더 복잡한 문제가 숨겨져 있다. 그것은 파란만장하고 엄청난 변화를 겪었던 우리 경제 역사 때문이다.

우리나라에서 경제 민주화는 철저히 우리만의 역사적 경로가 있는 개념이고 의제이다. 지금은 경제 민주화를 위한 국가의 규제를 말하고 있지만, 경제 민주화의 과거 역사 속에는 오히려 지나친 정부개입이 관치경제와 정경유착을 낳고 부패를 발생시켜 경제의 효율성을 떨어뜨리기도 했던 경험도 있었다. 국가로부터 시장의 자율성 확보를 경제 민주화라고 해석할 수 있는 대목이다. 조금 더 역사 속으로 들어가 보자.

우리나라는 1970년대까지 강력한 국가주의 발전모델을 추구했다. 가장 반민주적인 군부독재 정권인 박정희 정권이 쿠데타로 집권한 정치적 정통성의 부재를 경제 실적으로 만회하려는 강력한 욕구까지 겹치면서, 국가가 자본 조달자이자 육성자, 노동력 공급과 관리자, 그리고 해외 시장 개척자로서 인위적으로 재벌 대기업을 키워 고속 성장을 도모했다. 지금의 표현법으로 자본통제, 시장통제, 노동통제를 국가가 직접적으로 수행했고, 이 과정에서 재벌은 ‘육성’되어 지면서 권위주의 국가의 하위 세력으로서 ‘성장 동맹’의 한 축이 된 것이다.

경제 민주화 이전에 정치 민주화가 급선무였던 이 시점에서 경제 민주화라고 하면 ‘관치 경제와 정경 유착을 근절’하는 것이었다. 어떤 의미에서는 시장 기능 회복으로 간주될 수도 있는 것이다. 왜냐하면 권위주의 정부의 시장개입이 노동자에게는 저임금과 노동권 억압이라는 일방적인 희생을 강요했고 재벌 대기업에게는 온갖 특혜를 주는 개입이었기 때문에 이러한 개입을 끊어내는 것이 경제 민주화와 부의 공정한 분배일 수밖에 없었던 것이다.

그런데 당시의 강력한 자본통제와 재벌대기업 육성을 통한 고속 성장모델이, 후진국이 선진국을 추격하는 효율적인 모델일 수 있다고 일부에서 평가해주면서, 오히려 경제 민주화 주장이 국가의 역할을 축소시키고 시장 자율로 맡기는 경향이 있다고 비판하기도 한다. 당시 권위주의 정부가 노동통제 외에 자본통제도 시행했던 점, 그리고 경제성장률이 매우 높았던 점 등을 사실적으로 인정해야 한다는 지적이기는 하지만, 그렇다고 ‘권위주의적’ 개입 방식을 옹호할 수는 없는 것이다.

어쨌든 민간부분의 경제역량이 커지고 신자유주의 조류가 형성되면서 국가우위의 한국경제도 변화하기 시작했다. 완전한 국가주도 모델에서 민간주도 경제로 넘어가기 시작한 것은 1980년대 전두환 정권부터다. 그러나 민간주도 경제로 전환이 현실화되고 경제 민주화가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 아무래도 1987년 직선제 쟁취로 정치에서 절차적 민주화가 열리기 시작한 때부터였다.

당시에 발표된 글을 보면, “이제 민주화 대장정의 서막이 올랐으므로 반민주 세력의 부상을 저지하면서 정치, 경제, 사회, 문화의 구석구석에까지 민주주의가 전파되어야 할 것이다. 앞으로의 민주화 과제는 정치에 한정되지 않고, 행정, 경제, 사회 등 모든 부문에 적용되어야 한다.”고 주장하고 있다.<sup>22)</sup> 정치 민주화 - 절차적 민주화를 뛰어넘기 위해 경제 민주화 - 실질적 민주화를 제기하고 있었던 것이다. 1987년 이후 민주화 논의는 지금까지도 실질적 민주화의 담론을 포함하고 있고, 이는 다시 경제적 민주화를 포함하는 연장선에 있다. 2012년 경제 민주화 역시 이러한 궤도의 연장선에 있다.

### 정치 민주화와 경제 자유화의 잘못된 결합

그런데 이 과정에서 일련의 모순적 상황이 만들어진다. 과거로부터 착근된 국가주도의 관치경제와 정경유착에 근거한 부정부패를 경제에서 제거하는 것- 이런 유형의 국가 개입을 줄이는 것이 경제 민주화의 하나의 내용으로 이해된다. 또한 동시에, 민간주도 경제의 중심 세력인 재벌 대기업 집단의 독점적 지배력을 통제하고, 시장 실패를 보완하는 국가 개입의 확대가 또 다른 차원에서 경제 민주화로 해석되기도 한다.

22) 전철환(1988), “관료제와 국민경제”, 『경제 민주화와 위기의 대응철학』, 45쪽

앞서 인용했던 글에는 이 부분이 확실하게 언급되어 있다. “이런 반사회적이고 경제적 비효율을 유발하는 근본 요인은 경제에 대한 정부 통제의 심화에 있다. 따라서 민주화 시대를 겨냥하는 현 시점에서 정경유착의 극복책은 최소 정부를 지향하는 것이다. 그러나 근대 혼합경제 체제하의 자본주의 국가에서는 시장실패 보완적 정책을 완전히 포기할 수 없다.”면서 민주정치가 구현되면 시장 실패를 보완하기 위해 경제 활동에 대한 정부의 개입이 필요하다고 역설하고 있다.

더욱이 이미 당시에 재벌 대기업의 시장 지배력과 경제 권력화에 대한 우려가 상당 수준에 있음도 보여주는 대목이 있다. “민간 기업의 독과점적 산업 조직 내지는 불공정 거래에 대한 정부 통제는 결코 줄여서는 안 된다. 사실 우리 경제가 독점 단계에 접어들고 있으므로 정부 통제가 강화되더라도 독점 자본을 제어할 수 있을지 실효성이 의심될 정도다. 기업 결합, 합병의 규제, 경제력 집중의 억제, 그리고 기타 불공정 거래 방지에 힘써야 할 것이다.”<sup>23)</sup>

결국 시장과 기업에 대한 권위주의적 통제와 개입을 해소하는 대신 시장 자율로 넘기는 것이 경제 민주화가 아니라, 민주주의적 의사와 방식에 의한 시장 개입, 즉 민주적 통제로 전환하는 것이 1987년을 전후한 우리 역사에서 경제 민주화의 어려운 과제이었음을 알 수 있다. 최근 1원 1표의 시장 논리를 1인 1표의 민주적 정

23) 전철환(1987), “민주화와 경제정책 기조의 전환 방향”, 『경제 민주화와 위기의 대응철학』, 21쪽



치구조가 통제하는 것이 경제 민주화라고 하는 주장도 내용적으로는 동일한 맥락이다. 정치 영역에서 1인 1표 민주주의가 시장에 개입하는 것은, 시장에 내재된 1원 1표 원칙의 불평등성을 완화하기 위한 최소한의 장치이고 그것이 경제 민주주의의 근간이 되기 때문이다.

문제는 한국경제가 권위주의 정부주도에서 민간주도로 넘어가는 시점에서 신자유주의 시장화와 세계화 압력을 받았다는 것이다. 그로 인해 권위주의 정부 통제는 물론이고 민주적 정부의 개입마저 거부하는 신자유주의 작은 정부, 규제완화, 시장 지상주의 논리가 강력히 한국경제로 수입되고 1997년 외환위기로 확고한 대세가 되었던 것이다. 이런 가운데 재벌 대기업 집단은 정부 통제로부터 벗어나 한국경제의 실세로 부상하게 되었고 세계화와 개방화의 환경에 적응하면서 경제는 물론 정치와 관료, 언론 등으로까지 영향력을 확대해간다. 이른바 정부의 재벌의 성장 동맹이 확실하게 붕괴되고 대신 신자유주의 글로벌 자본과 재벌의 '수익 동맹'이 구축되기 시작했다고 볼 수 있다.

특히 김대중 정부와 노무현 정부 등 정치적 민주정부시대에 신자유주의 조류가 확산되었고, 금융과 재벌 대기업 집단은 정부통제로부터 자유를 얻은 반면 대다수 평범한 국민들은 금융부채와 비정규직 등 신자유주의적 폐해에 노출되면서 양극화와 불평등을 심화시켜나간다. 그리고 이 시기에 경제 민주화는 경제의 자유화로 곡해되거나, 기껏해야 자본시장에서의 1원 1표의 주주 민주주의로 좁아지게 되었던 것이다.

요약하면, 1997년 이후 민주정부들은 정치적 민주화와 진정한 경제적 민주화를 함께 엮어 가기 보다는, 정치적 민주주의를 경제적 자유화와 결합시켰던 역사적 오류를 경험했던 것이다. 최근 경제 민주화를 자유주의라고 비판하는 것은 이런 경험을 확대해석하기 때문에 발생하는 것으로 보인다.

### 2012년 버전의 경제민주화를 말한다.

역사과정 속에서 의미가 변해왔던 재벌개혁과 경제 민주화는 2008년 글로벌 금융위기 이후 다시 국민들의 관심과 지지를 받으면서 새로운 버전으로 변화된다. 따라서 지금 논쟁해야 할 경제 민주화는 권위주의 정부개입이 횡행하던 1970년대 유신 시대나, “권력이 시장으로 넘어갔다”고 탄식하던 2000년대 중반 시점의 경제 민주화가 아니다. 2008년 이후 신자유주의가 자초한 경제위기가 장기화되고, 불평등이 국민들의 인내력 범위를 벗어나고 있는 지금의 경제 민주화를 쟁점으로 해야 한다.

금융위기 이후 경제 민주화는 과거와 다른 몇 가지 특징을 보이는데, 1) 경제 위기를 극복하고 국민의 삶을 개선하기 위해서 신자유주의가 초래한 심각한 경제적 불평등을 해소해야 한다는 문제의식을 배경으로 하고 있다. 2) 따라서 전문가들이나 자본시장의 투자자들이 요구하는 독점 대기업 지배구조 개선과는 차원이 다르

고, 대형마트 입점규제를 요구하는 소상공인들처럼 아래로부터 생활현장에서 민생운동의 형태로 재벌개혁과 경제 민주화 요구가 확산되고 있다.

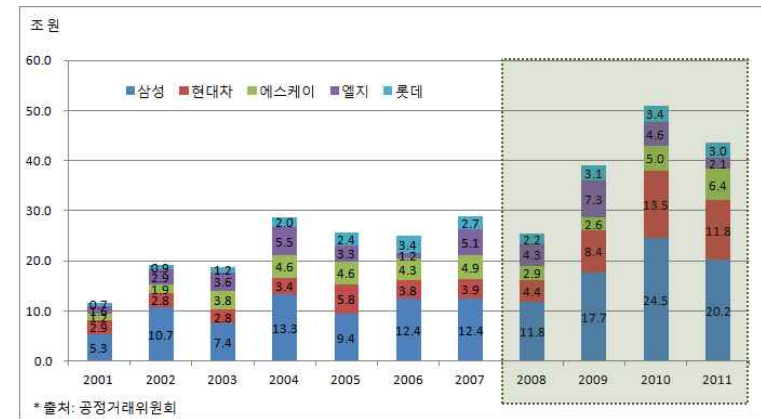
또한, 3) 신자유주의가 오랫동안 확장시켜 놓은 시장 자율 구조 아니라, 국가의 일정한 개입과 규제를 수반해야 경제 민주화가 가능하다는 공감대가 있다. 4) 특히 경제적 상위 1%와 재벌 대기업 집단이 시장 지배력을 남용하여 불공정하게 부를 편취해왔던 관행을 규제하는 ‘규제 자본주의’를 대세로 하고 있다. 5) 또한 노동 유연화와 같이 시장 자율이라는 이름아래 지속적으로 권리가 축소되고 협상력이 약화되어 왔던 노동자, 상인, 중소기업, 소비자들의 권리와 협상력을 높여주는 국가의 적극적 역할을 요구하고 있다.

이처럼 2012년 버전의 재벌개혁과 경제 민주화는 신자유주의 불평등과 시장화가 정점에서 붕괴되는 바로 그 상황에서 제기되고 있고, 시장을 넘어 정치 사회적으로도 국가의 힘을 능가할 만큼 커진 재벌 대기업집단의 경제권력 남용에 대해 더 이상 방치하기 어려운 상황에서 제기되고 있다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 재벌 대기업 집단이 국내외적으로 보여준 두 가지 행태가 경제 민주화요구를 확산시킨 계기가 되었다는 점을 중시해야 한다. 경제 민주화가 시작부터 재벌개혁과 밀접히 결부되었던 이유가 되기 때문이다.

우선 첫째로, 글로벌 차원에서 한국의 재벌그룹이 금융위기 이후 오히려 경제적으로 급팽창한 점이다. 예를 들어 삼성전자를 주력으로 한 삼성그룹과 현대차를 중

심으로 한 현대차 그룹은 세계 금융위기 와중에서 경쟁자들을 따돌리고 글로벌 기업으로써 지위를 확고히 해왔다. 포춘지 선정 글로벌 500대 기업에서 삼성전자는 2007년 46위에서 2011년 22로, 현대차는 76위에서 55위로 뛰어올랐던 것만 보아도 이들에게 금융위기는 도약의 기회였다고 해도 틀린 말이 아니다. 그 결과 이들을 포함한 한국 5대 재벌그룹의 이익률 신장은 2008년 한 해를 제외하고는 이후 오히려 더욱 가파르게 상승하였고, 그럴수록 국민경제 속에서 이들이 차지하는 비중이 높아져갔다.

그림 1 금융위기 이후 5대 그룹사의 당기 순이익 증가 추이



이처럼 한국의 핵심 재벌기업 집단은 금융위기 이후 다시 한 번 도약함으로써, 이제 우리 자본시장에 들어온 일부 사모펀드나 해외 투자자들에 의해 쉽게 흔들리는 나약한 신흥국 국내기업의 범주를 뛰어넘었다. 아울러 15년 전 외환위기 시절처럼 일부 금융충격이나 실물충

격에 무너지던 취약한 재무구조와 시장구조를 가지고 있지도 않다. 특혜를 받던 시절을 한참 전에 졸업했음은 물론이다.

그런데 이들 재벌집단이 글로벌 금융위기에서도 엄청난 선방을 하여 이익을 올렸음에도 불구하고, 그 효과가 국민경제에는 전달되지 않고 ‘나 홀로 성장’에 그치면서 국민경제에 대한 이들의 연관효과, 즉 낙수효과에 대한 회의적인 인식이 팽배해졌다. 이들에게 여전히 세 금감명 혜택을 주는 것이 맞는지, 중소기업 납품가 인하를 방치해야 하는지, 대기업에게 유리한 환율정책을 지속해야 하는지, 국내고용을 회피하고 해외 아웃소싱에 의존하는 관행을 묵인해야 하는지 문제제기가 확대되었다. 급기야 친기업적인 정부에서도 이들에게 ‘상생’과 ‘동반성장’을 요구하게 된다. 2012년 버전의 재벌개혁과 경제 민주화에 대한 요구가 확대된 중요한 배경이다.

둘째로, 경제위기로 더욱 심각해진 국내 독과점 문제가 있다. 재벌 대기업 집단이 세계시장에서 선전하고 있는 것이 엄연한 사실이지만, 모든 재벌과 재벌의 모든 기업들이 오직 해외시장에 의존해서만 성장하는 것은 당연치 않다. 재벌대기업 집단의 핵심 인력은 국내인력이며, 주요 납품기업들도 여전히 국내 중소기업들인 경우가 많다. 또한 유통기업을 포함하여 다수의 재벌과 재벌의 계열사들은 여전히 국내 시장에 의존하여 매출과 이익을 올리고 있다.

그런데 글로벌 경제위기로 전자나 자동차처럼 경쟁자들을 따돌릴 수 있는 기회를 잡은 기업들도 있지만, 유통을 포함한 대부분은 세계시장 축소로 인해 매출과 영업이익 축소를 감당해야 했다. 재벌 대기업들은 이를 회피하고자 국내시장 기반들을 확대하기 위해 갖가지 방법들을 고안해냈는데 그 대표적인 사례가 골목상권까지 시장을 잠식해나가는 것이었다. 2011년 6월 현재 롯데 198개, 이마트 162개, 홈플러스 123개 등 3대 메이저 유통 대기업이 운영하고 있는 대형 마트 점포는 무려 483개에 이르렀다.<sup>24)</sup> SSM저지를 위한 상인들의 처절한 노력이 있었음에도 불구하고 2011년 상반기까지 SSM은 850여개를 넘어가고 있었다. 이밖에 이동통신과 석유에 대한 독과점 가격 문제도 유사한 궤적위에 있다. 경제 위기 국면에서 재벌 대기업 집단이 압도적인 시장 지배력을 발판으로, 노동자와 상인, 중소기업 등 나머지 경제주체들의 밥그릇을 위협하는 수준이 한계를 넘어서고 있다는 인식으로부터 지금의 경제 민주화는 출발한다.

요약해보면, 지금의 경제 민주화는 경제에 대한 권위주의적 통제의 부활도 시장속의 방치도 아닌, 시장에 대한 ‘민주적 통제’를 구축함으로써 균형 있는 국민경제를 회복하고 독과점 등 시장 실패를 대체하며, 특히 경제적 불평등을 해소해야 한다는 역사적 맥락이 있는 것이다. 시장에 대한 민주적 통제를 위한 최대의 과제는

24) 머니투데이 2011.6.27일자

일면 개방화된 금융시장에 대한 통제이지만, 동시에 국내 주요 산업과 생산을 압도적으로 장악하고 있는 재벌 대기업 집단에 대한 민주적 통제라는 것이다.

권위주의적 시장개입이라는 낡은 유제를 완전히 청산하는 것을 넘어서, 시장 자율이라는 가치로 묶인 글로벌 자본과 재벌의 수익동맹을 깨기 위해 금융과 재벌에 대한 국가의 민주적 개입과 적절한 규제 시스템을 갖추는 것, 그것이 2012년 버전의 경제 민주화라고 정의할 수 있다.

#### 4장. 경제 민주화인가, 보편 복지인가.

2007년 대선에서 압도적인 표차로 이명박 정부를 탄생 시킬 때만 해도 규제완화, 감세, 민영화를 포함한 신자유주의 담론과 성장 담론이 우리사회를 지배했다. 2008년 촛불시위로 민영화 담론에 금이 가고, 이어진 글로벌 금융위기로 규제 완화나 감세 담론이 타당성을 잃어갔지만 결정적인 의제 전환의 분수령은 2010년 지방선거와 보편복지 의제의 확산이었다. 순식간에 신자유주의와 성장 의제 틀이 깨지고 복지 의제가 압도를 하게 된 것이다. 2011년 10월 보궐 선거는 그 정점이다.

### 경제 주체들 간의 힘의 균형이 무너진 결과

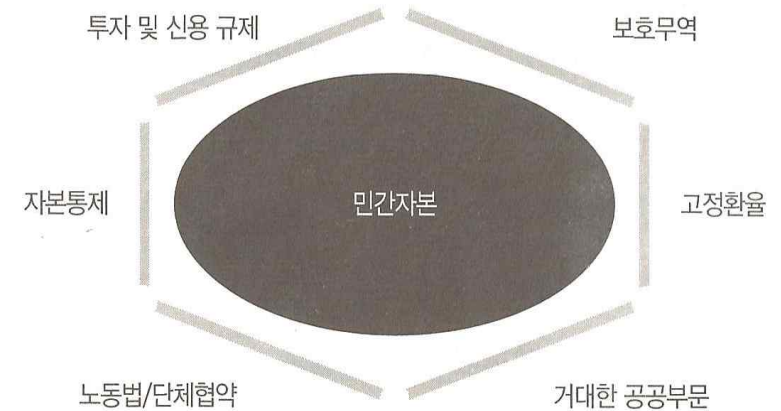
보건, 보육과 교육, 주거 등 사회복지 의제는 여전히 진보의 중심 의제이어야 하며 아직도 보편복지를 위해 갈 길이 멀다. 그러나 2011년 이후 보편 복지에 이어 경제 민주화 요구가 우리사회에서 급격히 확산된 것은 ‘시장에서의 불평등 개혁’도 동시에 필요하다는 것을 말해준다. 따라서 보편 복지와 함께 시장영역에서의 부의 편중과 불평등을 초래한 경제 주체들의 권력 불균형을 개혁하여 ‘경제 주체들 간의 조화’를 이루기 위한 것이 경제 민주화운동이다. 한국경제의 정점에 있는 재벌 대기업 집단의 과도한 권력을 억제하는 한편 노동자와 시민, 소비자의 무권리를 개혁하여 힘을 실어주는 것이 재벌개혁 경제 민주화운동인 것이다.

이처럼 경제 민주화는 시장에 대한 민주적 통제라는 형식으로 관철되지만 내용적으로는 경제 주체들 사이의 힘의 불균형을 교정하는 것을 의미하기도 한다. 이 점에서 복지 정책도 완전히 동일하다. 흔히들 선진국 경제사에서 복지국가의 황금시대라 불리는 1950~60년대에는 사회의 권력 균형에 진정한 변화가 일어나면서 노동자와 대중의 힘이 시장의 힘을 견제할 만한 상황이 되었던 시기다.

반면 자본의 파워는 제한을 받게 되었다. 시장에 대한 정치적 개입을 통해 경쟁은 완화되었다. 자본 통제가 도입되고, 금융자본은 엄격히 규제되었다. 공공부문의 확대를 통해 경제의 중요한 부분이 시장에서 떨어져나

가 민주적 통제를 받게 되었던 시기다. 이처럼 해당 사회에서의 사회세력(주로는 자본과 노동)사이의 힘의 관계에서 노동의 힘이 커지면서 복지 정책을 제대로 적용할 ‘정책 공간’이 열리고 복지국가가 만들어진 것이다.

그림 2 복지국가에서 시장(자본)의 팽창에 대한 규제 시스템들



그런데 1980년 이후 신자유주의 30년 동안 시장을 둘러싼 규제 틀이 모두 깨지고 이번에는 시장과 자본의 힘이 사회 전 영역으로 팽창하게 되었다. 신자유주의가 성취한 정치적, 이데올로기적 헤게모니가 신속하고 체계적인 규제철폐에 이용되었다. 고정 환율제가 폐지되고, 자본통제가 해제되고, 시장에서 규제가 사라지는 것을 지켜보아야 했다. 그에 따라 이번에는 아래서 위

로의 부의 역 재분배가 이뤄졌다. 양극화가 심화된 것이다.<sup>25)</sup>

보편 복지의 실현이 사회적 힘의 관계를 반영한다면, 경제 민주화는 사회적 세력 관계 그 자체라고 할 만하다. 우리 헌법에서도 “경제 주체간의 조화를 통한 경제 민주화의 실현”이라고 되어 있다. 무슨 말인가. 경제 민주화란 원래 경제 활동에 참여하는 경제 주체들, 예컨대 대기업과 중소기업, 사용자와 노동자, 기업과 소비자들 간의 원천적인 불균형 관계를, 국가의 정책적 개입에 의해 최소한 ‘조화’가 가능한 균형 상황으로 만들어야 한다는 뜻이다.

앞서 세계경제에서 “1980년 이후 신자유주의 30년 동안 시장을 둘러싼 규제 틀이 모두 깨지고 이번에는 시장과 자본의 힘이 사회 전 영역으로 팽창”하게 되었다고 평가했다. 한국에서는 특히 1997년 외환위기 이후 그랬다. 그 결과 경제 민주화도 심각한 후퇴를 맞게 된 것이다. 힘의 균형이 무너지고 금융자본과 재벌 대기업의 힘이 압도적으로 우리 경제 질서를 지배하게 되었기 때문이다. 특히 선출되지 않는 경제권력, 3세로 승계되고 있는 재벌권력에 대한 견제의 필요성이 커지고 있기 때문이다.

지금 우리 사회에서 논의 되어야 할 경제 민주화의 핵심은 여기에 있다. 경제 자유화가 원칙이고 경제 민주화는 예외라고 하는 전경련의 주장이나, 경제 민주화가

실상은 주주자본주의적 요소를 함축하고 있다는 진보 일각의 비판은 모두가 핵심을 비켜간 것이다. 복지의 확장을 위해서나 경제 민주화를 위해서 노동자와 시민, 99%의 힘과 권한을 다시 키워나가야 한다. 그리고 정부는 노동조합의 권리를 키우고 대자본의 힘을 제약하는 각종 정책과 법률을 통해서 힘의 재 균형을 만들어 내는 것이다. 이것이 복지이고 경제 민주화다.

**필요한 것은 ‘민주적 성장’이다.**

보편 복지와 함께 재벌개혁과 경제 민주화는 일시적 구호가 아니다. 지금까지의 구조적 문제 누적과 시대적 전환의 산물로 제기되고 있는 것이다. 따라서 보편복지와 경제 민주화는 2010년대 내내 우리 사회의 가장 중요한 사회적 의제가 되어야 한다. 더욱이 경제 민주화는 금융 민주화로, 노동 민주화로 그 내용을 더욱 확장시켜 나감으로써 우리사회가 경제적 민주주의를 심화시킬 수 있어야 한다. 한 마디로 한국사회가 ‘정치 민주국가’이자 ‘경제 민주국가’, 그리고 ‘보편 복지국가’가 되려는 긴 도정을 앞에 두고 있는 것이다.

그런데 우리 사회에서 그 동안 불필요하게 이념적 갈등이 두드러진 경제정책 논쟁들이 있었다. 그 하나가 바로 성장이나 분배냐 하는 논쟁이다. 또 하나는 시장이나 국가냐 하는 논쟁이다. 그런데 경제 민주화는 성장과 분배를 국민의 눈높이에서 융합해주고 시장과 국가 역시 함께 수렴해주는 의제 틀을 가지고 있다. 경제 민

25) 아스비에른 발(2012), 『지금 복지국가는 어디로 가고 있는가.』 72쪽

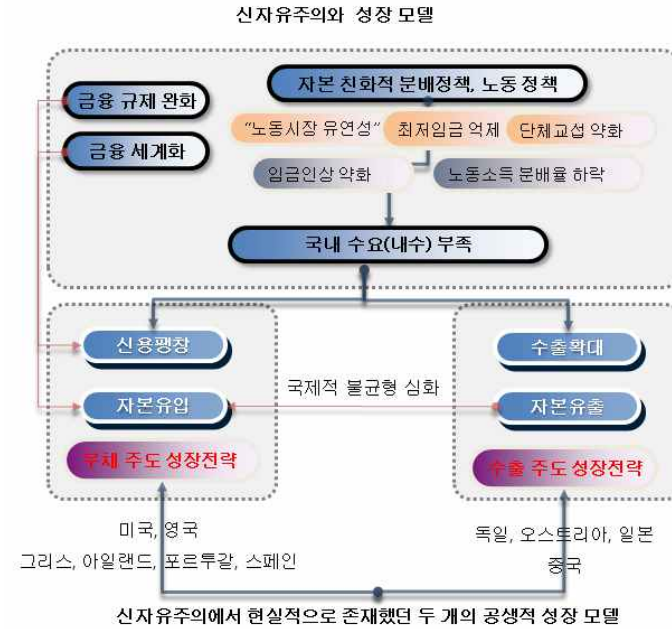
주화 의제를 활용해 성장과 분배, 시장과 국가의 불필요한 대립을 넘을 수 있다는 것이다.

경제 민주화 관점에서 성장론은 금융이 주도하는 부채 의존형 성장이나 재벌이 주도하는 수출 의존형 성장노선을 모두 반대한다. 그리고 이들 두 성장노선은 글로벌 금융위기로 이미 파산했다.

외환위기 이후 한국경제에서 작동하던 부채주도 성장, 수출주도 성장 모델이 모두 한계상황에 이르게 되었다는 것이다. 우선 부채주도 성장모델이 이미 임계점을 지나고 있는 중이다. 가처분소득의 150%가 넘을 정도로 커진 가계부채 1000조 원은 가계의 소비여력을 제약할 뿐 아니라 현재 통화와 금리정책, 부동산 정책 등 모든 정책 수단들을 제약하고 있다. 불패 신화의 부동산 시장도 주도권을 중심으로 4년 이상 실질적으로 하락세를 이어가고 있는 중이다. 민간소비 성장률이 경제 성장률을 훨씬 밀돌고 있는 이유다.

아직은 중국의 탄탄한 성장세에 힘입어 대기업 중심의 수출 주도형 모델은 작동되고 있고 이것이 2008년 금융위기에서 한국경제가 그럭저럭 견디게 해주는 지탱점이다. 그러나 이 역시 두 가지 한계에 봉착하고 있다. 첫째는 수출주도 성장의 국내적 확산 효과가 매우 미약하다는 점이다. ‘부자 삼성, 가난한 국민’은 이를 상징하고 있고 최근 재벌대기업에 대한 분노가 커지는 이유다. 둘째는, 세계경제위기의 지속과 환율전쟁 우려 등으로 과도한 수출의존 국가들에 대한 경계가 높아지고 있다는 것이다

그림 3 신자유주의 두 가지 성장 모델



이제 한국경제도 다시 원점으로 돌아가야 한다. 소득 불평등 문제로 돌아가서 국민경제 총 수요에 가장 중요한 영향을 주는 가계에 대해 소득이라는 ‘성장 연료’를 주입해 주어야 한다. 우리는 내수와 수출의 동시 위축이라는 총수요 부족 문제를 해결해야 한다. 중장기적으로는 새로운 경제체제로의 구조 전환이 필요하다. 우리는 지속가능한 새로운 성장전략으로 전환해야 한다. 이 두 가지 과제가 만나는 지점에 놓여 있는 해결책이 바로 생산성과 실질임금의 동반성장 전략이다. 다시 말해

소득주도 성장전략(Income-led Growth Strategy)이다.<sup>26)</sup>

소득주도 성장전략은 후기 케인지안(Post-Keyensian)과 칼레키안(Kaleckian) 성장모델을 기반으로 한다. 최근 유엔무역개발회의(UNCTAD)<sup>27)</sup>와 국제노동기구(ILO)<sup>28)</sup>에서도 소득주도 성장전략을 신자유주의 성장 패러다임의 대안으로 제시하고 있다. 소득중심 성장전략의 핵심은 실질임금과 생산성 증가의 상관관계를 회복하는 것이다. 생산성 증가에 상응하는 만큼 실질임금을 증가시켜 노동소득 분배율을 유지하고 거시경제의 균형을 통해 지속가능한 성장을 추구한다. 소득을 통해 총수요를 극대화하고 양질의 일자리 창출에 기여할 수 있도록 분배율을 관리한다. 다만 재벌개혁과 복지지출 확대 등을 통해 점진적으로 분배율을 개선시켜 내수를 자극하는 성장전략이다. 그리고 이를 ‘민주적 성장론’이라고 부를 수 있지 않을까.

---

26) 새사연(2012), “소득주도 성장전략이 대안이다.”

27) “자본소득의 증대는 임금소득의 증대보다 고용창출에 덜 기여하는데, 자본 소득자는 임금소득자보다 평균적으로 소비하지 않고 저축하려는 성향이 더 강하며 소비를 하더라도 수입산 사치품을 소비하기 때문이다. 따라서 임금주도성장에 기초한 발전전략이 산출과 생산성, 고용 증가를 극대화시키는데 더 중요하다. 따라서 지속 가능한 체도에 오르기 위해서는 생산성 향상으로 인한 이익은 노동소득으로 분배되도록 해야 한다. 생산성 향상에 같은 속도로 노동소득을 늘리는 방식으로 말이다.”

UNCTAD(2010), 『Trade and Development Report, 2010』 147쪽 “An incomes policy for wage-led growth”

28) ILO(2011)

소득주도(income-led)란 이름은 지난 시기 부채, 거품, 수출을 성장의 주요 추동 요인으로 삼았던 신자유주의 경제의 특징과 구별하기 위해서다. 그러나 소득주도 성장전략이 실질임금 상승을 무조건적으로 옹호한다거나 수출을 확대한다는 편향적 인식을 가져서는 안 된다. 과도한 수출주도에 따른 내수와 수출의 불균형을 해소하고, 대외취약성과 불안정 요소를 극복하면서도 중국 효과와 남북경제협력을 통한 대외수요의 긍정적 측면을 적극적으로 활용하는 수출과 내수의 균형 성장전략이다.

소득주도 성장전략은 노동친화적인 분배정책, 사회정책, 노동시장정책과 결합되어야 하고 금융부문에 대한 규제가 병행되어야 한다. 임금 못을 증가시키고 최저임금을 제도화하여 임금격차를 감소시키는 분배정책, 사회 안전망을 강화시키고 노동조합의 법적 권리를 개선하며 단체교섭 적용범위를 확장시키는 정책들이 필요하다. 특히 강조할 점은 소득주도 성장전략의 현대적 버전은 금융부문의 재구조화를 요구한다는 사실이다. 금융부문의 규제완화는 투기적 성장을 초래하고 1930년대 이래 최악의 경기침체를 불러일으켰다. 만약 위기가 재발되는 것을 막고 싶다면 국제적 자본유입을 통제해야 하며 위험한 금융혁신을 규제하고 금융 거래세 등을 통해 훨씬 더 재정적 기여를 하도록 해야 한다.<sup>29)</sup>

---

29) ILO(2011)