

민주화의 개념과 그 운영방향

황의각 (고려대학교 경제학과 명예교수)



경제민주화

지난 18대 대통령 선거기간 중 널리 회자(膾炙)된 “경제 민주화”의 개념을 민주주의 국가 시장경제체제에서 생활하면서 경제학을 공부해온 필자는 솔직히 이해할 수 없었다. 어휘상 경제와 민주주의라는 합성어로 경제가 민주주의적으로 운영되는 것이려니 짐작했을 뿐이다.

‘경제’의 사전적 의미는 인간생활의 한 국면으로 ‘절약’ 또는 ‘규모의 삶’을 의미함과 동시에 생활에 필요한 물자의 ‘생산, 분배, 소비’와 관련된 ‘인간 활동’을 포괄한다. 한편 ‘민주주의’의 고전적 의미는 정치권력이 인민, 즉 사회 전체 구성원의 손에 있음을 뜻하며, 이는 만민 평등사상에 기초한다. 이를 현대적 의미로 재해석하면 다수결원칙에 입각한 대의제도의 의결통치이다. 따라서 이 두 단어의 합성어로서 ‘경제 민주주의’란 경제가 다수결의 원칙에 입각하여 운영되고 통제와 규제가 최소화되는 자유시장원리를 바탕으로 하는 정치경제체제를 말하는 것으로 필자는 이해했다. 최근 정치권에서는 그들이 추진하려는 경제민주화의 개념이 무엇인지 밝히지도 않은 채 주요 정책목표로 발표하였다.

필자에게 경제민주화란 경제 영역 안에서 현대 자본주의의 자유시장 경쟁원리를 실현시키는 과정이다. 그러나 정치권에서 제안하는 정책 목표에 담긴 경제민주화는 1,2차 세계대전 이후 서구에서 국민경제 안정을 위해 실시되었던 사회화 정책, 산업 통제, 사회보장 제도 등과 비슷해 보인다. 여당과 야당이 다같이 ‘경제 민주화’란 이름으로 내세우는 여러 경제 정책들은 자유 시장경제와 작은 정부 대신 큰 정부 개입을 통한 복지후생 증진, ‘분배의 형평’, 즉 ‘분배정의’ 실현을 목표로 삼고 있다. 필자는 경제 주체들이 인간 윤리와 도덕을 갖춘 인간 본성의 틀 안에서 창의와 경쟁을 통한 효율성(eficiency) 제고를 기하면서 더불어 사회적 형평(social equity)에도 역점을 두는 과정이 경제민주화라고 생각한다.

사회과학도(social philosophers)들은 ‘개인의 자유’(personal freedom)와 ‘경제정의’(economic justice)의 개념 및 그 실천 방법을 두고 오랜 세월 씨름해왔다. 인류 역사상 다양한 사회정치 체제(socio-political systems)들이 두 원칙 사이에 균형을 이루고자 했지만, 단 한 번도 만족시키지 못했다. 그럼에도 모든 정치경제체제가 이것을 지향하며 자기정체성 개선을 끊임 없이 모색하는 것은, 이 둘이 개인과 사회 후생(social well-being)의 핵심요소이기 때문이다. 이 두 목표를 달성하기 위해 작은 정부를 기본으로 하는 자유시장 경쟁체제와 큰 정부를 전제로 하는 사회주의 체제는 각기 시행착오의 과정을 통해 부단히 수정·보완하며 상호 경쟁하고 있다.

고도성장의 부작용

한국은 고도성장의 부작용으로 소득계층간 격차와 갈등이 심화되면서 그동안 경제운영의 주축 기능이었던 자본주의 시장경제와 그 내재적 한계성에 대한 비판이 확산되기 시작했다. 현 정권 후반기부터 대기업과 중소기업의 상생이 논의되기 시작했고, 사회복지 증대와 소득계층간 격차 해소를 통해 소외계층을 배려해야 한다는 목소리가 선거구호와 공약을 통해 국론에 불을 지폈다. 사회적 약자를 배려하고 그들에게 우선권을 두는 정책은 바람직하다. 그러나 경제의 효율성과 형평성이 균형을 이루도록 하는 정책도 국가 발전을 위해 중요하다. 정책당국은 사회적 균형을 유지하는 이른바 성장과 분배를 똑같이 중요시해야 한다. 성장이나 분배의 형평이 먼저냐는 답이 먼저인가 계란이 먼저인가의 논쟁처럼 순서를 확립하기 어려운 경우가 있다. 일반적으로 보수주의자들은 먼저 성장해야 분배할 것이 생기고 보는 반면, 진보주의자들은 분배의 형평을 기하는 것이 소비증대를 통한 성장의 선행조건이라고 본다. 오늘날 정치권이 제안하는 경제민주화 정책 내용을 살펴보면, 여야가 모두 형평 우선에 무게를 두고 있어 다분히 진보주의 성향을 드러내고 있다. 즉 분배가 성장에 선행하는 방향으로 공약되고 있다.

정책이 표방하는 구호

국가가 정책을 추진하기 위해서는 정책이 표방하는 구호의 개념을 명확히 정의하고 정책의 선급을 분별하여 우선순위를 정한 뒤 그 당위성을 국민에게 설명해야 한다. 더불어 추진하려는 정책의 입안 과정과 소요되는 자원의 조달 방안을 대안 정책방안에 소요되는 경비와 대비시켜 제시해야 할 것이다. 특히 공약정책의 동태적 타당성 분석이 뒷받침되어야 한다. 선거에서 대중적 표를 의식하여 충분한 타당성 분석 없이 졸속으로 제시한 정책을 국민과의 약속이라는 이유로 무리하게 밀어붙일 경우, 국가경제 향상과 국민후생 증대에 역행하는 결과를 초래할 수도 있음을 간과해서는 안 된다. 필자의 판단으로는 새 정부의 국민소득증진화와 복지지출 확대에 초점을 맞춘 경제민주화 정책은 그 정책의 명목적 당위성에도 불구하고 실질적 성공가능성은 매우 불확실해 보인다.

국가정책이 성공적으로 수행되기 위해서는 정책에 우호적인 대내 여건과 예산 확보가 보장되어야 한다. 박근혜 정부는 첫째 경제 성장률이 2%로 예측되는 저성장장의 함정에 빠져 있다. 박근혜 정부는 경제민주화 정책의 일환으로 기초 노령연금 2배 확대, 4대 중증질환 100% 건강보험 적용, 대학생등록금 반액 보조 등의 굵직한 공약들을 제시한 바 있는데, 이를 실천하기 위해서는 앞으로 5년간 최소 135조 원(매년 27조 원)의 추가재원이 필요하다.

이를 위해서는 불요불급한 지출 삭감에 경제성장률이 4% 수준은 유지되어야 세수(稅收) 확보가 보장될 터인데, 그렇게 될 확률은 매우 낮다. 새 정부는 조세를 상향조정 없이 지하경제 양성 방안과 불요불급한 부문의 예산지출 삭감을 통해 소요 재원의 상당 부분을 조달할 수 있다고 하지만, 쉽지 않을 것으로 보인다.

중요하지 않은 국가사업 부문을 축소하여 예산을 절감하려는 계획은, 마치 국회에서 별로 필요하지 않은 전국국 의원제도를 폐지하거나 국회의원수를 대폭 줄이는 입법조치, 활동도가 거의 없는 의원보좌관 수를 1.2명 수준으로 줄이고, 국회의원들과 정부 고위공직자들의 자가운전 관행을 추진하며, 국회 및 지방의회 의원들의 과잉 관리업무수당, 휴가비, 여행경비혜택 등을 축소 또는 폐지하는 혁명적 시도만큼이나 어려운 과제일 것이다. 그러나 이러한 대안은 물론 국회의원들의 살신성인적이고 자원하는 애국심이 전제되어야 하겠지만, 낭비적 예산손실을 막고 의회의 경제성과 효율성을 높이는 동시에, 국민의 전폭적인 지지를 받을 수 있는 최선의 제안이 아닐까? 19대 국회에서 이러한 안건들이 심의 및 결의되기를 기대하지는 않는다. 그러나 대중교통을 이용하며 힘써 일하고 뼈뺀 생활에도 꼬박 꼬박 세금을 징수당하는 선량한 국민은 누구나 이런 애국적 국회의원들이 자원하여 이 같은 안건들을 연구·검토하고 결의하는 역사적 순간이 오기를 소원해 본다.

국민 모두의 경제민주화를 위한 필수조건

경제민주화 정책이 국민 모두를 만족시키며 성공적으로 수행되기 위해서는 소요 예산 확보와 효율적인 정책 수행의지 그리고 고감한 실천 능력이 필요하다. 현재 지출에 소요될 예산을 확보하지 못해 다음 세대에 부채를 상속(전가)하게 되면, 국민과의 대선 공약은 좌절과 국민의 분노로 돌아오게 될 것이다. 성정은 이런 상황에 대비해야 할 필요성에 대해 가르친다. “너희 중에 누가 망대를 세우고자 할때 자기의 가진 것이 준공하기까지에 족할지는 먼저 앉아 그 비용을 예산하지 아니하겠느냐. 그렇게 아니하여 그 기초만 쌓고 능히 이루지 못하면 보는 자가 다 비웃어 가로되 이 사람이 역사를 시작하고 능히 이루지 못하였다 하리라.”(누가복음 14:28-30)

박근혜 정부는 행정부처가 청와대, 광화문청사, 과천청사, 세종시청사에 흩어져 있다. 따라서 화상회의시스템을 도입하고 세종시와 서울 간 특별열차 운행을 도입한다고 해도, 공직자들의 업무협약과 왕래에 소요되는 실경비와 시간 낭비는 계속 증대될 것임을 간과해서는 안 된다. 관련 부처 간 유기적 협력이 용이하도록 재배치해야 행정상의 효율성을 기할 수 있고 행정비용을 줄일 수 있을 것이다. 정부기구와 행정 제분야의 과감한 통합조정 없이 국민과의 약속이행에만 집중하다가 경비 절약과 효율성 향상을 기하지 못해 중도 포기해 버린다면, 중국에 국민들이 등을 돌리게 된다는 것도 기억해야 한다.

낭비를 줄이지 않고 경제민주화 추진에 소요되는 예산을 위해 정부가 국채를 발행하여 국가부채를 확대하면, 최근 미국, 일본, 유럽 선진국들이 겪고 있는 것처럼 심각한 잠재 인플레이션 압박과 국민의 실질후생의 축소와 국가부도위기를 초래하게 될 가능성이 크다. 현 세



박근혜의 경제민주화

1. 경제적 약자의 확실한 권익 보호
2. 공정거래 관련법의 집행체계 획기적 개선
3. 대기업집단 관련 불법행위, 총수일가 사익편취 엄격 대처
4. 기업 지배구조 개선
5. 금산분리 강화

흔들림 없이 추진하겠습니다

대가 발하는 국민 부채를 차세대에게 상속(전가)시키면 다음 세대의 경쟁력 약화와 재정 고통을 가중시키게 된다. 정치권이 내세우는 경제민주화 정책이 분배 형평에 앞서 성장 우선정책을 바탕으로 추진되어야 할 이유가 바로 여기에 있다. 다시 말해 선(先)성장 후(後)복지이지, 선(先)복지 후(後)성장 정책은 최근 유럽 국가들의 경우에서 보듯이 국가를 부도위기로 몰아갈 뿐이다. 따라서 정부는 경제민주화의 개념과 정책 우선순위를 재정립하여 국민을 설득하면서 경제성장을 통해 분배 균등화를 기하는 정책을 모색해야 한다.

비록 자본주의 시장의 내재적 동인과 약육강식 성향으로 심화되는 소득격차와 갈등을 정부가 조정·점검해 주어야 하지만, 지난 반세기는 효율성을 우선시하는 시장경제체제가 형평성에 중점을 두는 국가 민주주의(수정 사회주의) 체제보다 인류의 삶의 질적·양적 측면뿐 아니라 자유와 평등이라는 인간의 기본권 보장 측면에서도 비교우위에 있음이 증명되었음을 기억해야 한다.



황익각 현재 고려대학교 명예교수로 고려대학교 경제학과 교수, 국제대학원 원장을 역임하였다. 미국 Brookings Institution MacArthur Scholar, University of Chicago 경제학과 연구교수였으며, 일본 ICSEAD 수석 연구위원이었다. 주요저서로는 『The Korean Economies: A Comparison of North and South』(Clarendon Press Oxford, 1994), 『The Search for a Unified Korea: Political and Economic Implications』(Springer, New York, 2010),가 있다.