



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2024년 2월
박사학위 논문

경제정의실현의 과제와 전망

-디지털경제 시대의 헌법문제를 중심으로-

조선대학교 대학원

법 학 과

오 기 만

경제정의 실현의 과제와 전망

-디지털경제 시대의 헌법문제를 중심으로-

Challenges and Prospects for the Realization
of Economic Justice

2024년 2월 23일

조선대학교 대학원

법 학 과

오 기 만

경제정의 실현의 과제와 전망

-디지털경제 시대의 헌법문제를 중심으로-

지도교수 김 병 록

이 논문을 법학 박사학위신청 논문으로 제출함

2023년 10월

조선대학교 대학원

법 학 과

오 기 만

오기만의 박사학위논문을 인준함
(23 포인트)

위원장	박 용 현	(인)
위 원	권 상 로	(인)
위 원	한 승 훈	(인)
위 원	김 춘 식	(인)
위 원	김 병 록	(인)

2024년 1월

조선대학교 대학원

제1장 연구의 목적과 범위

제1절 문제의 제기과 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 연구의 방법	16

제2장 양극화의 헌법적 문제

제1절 소득 양극화	22
제2절 부의 양극화	42
제3절 부의 집중과 빈곤 문제	44
제4절 양극화와 경제정의의 실현	49

제3장 경제정의와 사회적 시장경제질서

제1절 경제민주화	70
제2절 사회적 시장 경제질서	87
제3절 경제민주화와 사회적 시장경제질서	96
제4절 경제정의와 토지공개념	101
제5절 공정 경제 3법과 정책적 대안	118

제4장 기본소득은 사회보장의 대안인가?

제1절 공화주의와 기본소득	132
제2절 기본소득제와 인공지능	137
제3절 기본소득제에 대한 찬반 논쟁	143
제4절 기본소득제의 문제점들	145
제5절 복지국가의 재편과 사회복지의 변화	153
제6절 기본소득은 사회보장의 대안인가?	160

제5장 플랫폼 자본주의, 통제가 필요한가?

제1절 문제의 제기	164
제2절 자본주의의 역사적 전개	167
제3절 플랫폼 자본주의에 대한 일반론	175
제4절 플랫폼 자본주의는 권력의 문제	184
제5절 플랫폼 자본주의의 미래	186
제6절 소결	189

제6장 공유경제의 헌법적 문제

제1절 공유경제란 무엇인가	191
제2절 공유경제의 빛과 그림자	194
제3절 공유경제의 문제점들	197
제4절 공유경제로 포장된 플랫폼 자본주의	199
제5절 플랫폼 자본주의의 한계	203
제6절 공유경제에 대한 규제와 대응	210

제7장 연구의 과제와 전망

제1절 경제민주화를 위한 정책 과제	215
제2절 경제헌법의 개정 방향과 전망	225

참고문헌

ABSTRACT

Challenges and Prospects for the Realization of Economic Justice

KI MAN OH

Advisor : Ph.D., Prof, BYEONG ROK KIM

Department of LAW

Graduate School of Chosun University

Economic Constitution, how to change it? How to realize economic democratization and economic justice while eliminating social polarization and inequality? This is the biggest issue in Korean society today. Therefore, is basic income an alternative to social security after analyzing the economic-related provisions of the Korean Constitution, especially the economic democratization and social market economic order of Article 119 of the Constitution? And platform capitalism, do we need control? Constitutional issues of the sharing economy will be reviewed. In addition, methodologically, literature review is basically conducted, but empirical consideration of the poll method, comparative legal consideration of legislative cases in advanced countries, and practical consideration through domestic and foreign case analysis will be conducted.

1) Specifically, Article 119 is the core provision of Korea's economic constitution, and it is necessary to derive the concept and justification of "economic democratization" based on the relationship between Articles 119 and 2 that contains the expression "economic democratization." However, no matter how much economic democratization is strongly required, it has constitutional limitations that must be made within the scope of not disrupting the market economy. Therefore, the state should not take the lead in the economy or reject sound economic growth under the pretext of economic democratization.

2) In the face of the economic crisis caused by the COVID-19 epidemic, discussions on basic income are becoming active again. However, the principle of a 'welfare state' must work in social security. The welfare state is based on mutual aid and social solidarity. It is a system in which citizens put taxes and insurance premiums into the community's piggy bank, and people who need them take them out according to the size they need. The entire nation saves money in piggy banks, but the n received is always a small number. The salary is generous because n is small. I don't take it right away, but I can always go and get help when I'm in danger and a need for social recognition arises.

But there are no piggy banks in basic income countries. Everyone shares it as it is. It cannot be more equal than this, but the salary is inevitably low because there are many Ns. And there is no social solidarity or mutual aid. The state just plays the role of Robin Hood. The contrast of redistribution varies by income level, and there is no social security or welfare. This is why social security cannot be left to basic income now and in the future. In addition to global economic inequality, socioeconomic polarization is intensifying in Korea, and basic income is drawing attention as an alternative system that can contribute to resolving economic injustice amid concerns over employment loss caused by digital technology innovation.

3) How does the platform digital economy, which has emerged as a new business model, appear in terms of the long history of capitalism? The irony is that there is a tendency to monopolize the DNA of the platform industry based on value-based "network effects." As long as these companies are born and grown in a capitalist environment, they cannot escape the laws of capitalist competition. It will result in "more users → more interactions → more data → more value". Given that the initial dominance tends to solidify into a permanent position leading the industry, it is inevitably a foregone conclusion that these platform capital will turn into a monopoly.

That said, if the state owns it, it will be like China. So what should we do. Nick Surnick's answer to this is a "public platform" or "decapitalist platform." State regulations that we can easily think of, for example, preventing monopoly bans or exploitative lean platforms, and preventing privacy protection or tax evasion are urgently needed, but this is a minimum measure and cannot solve the structural conditions that have emerged these companies. And with a cooperative platform, it is not powerful to confront strong platform monopolies.

As Nick Surnick argues in Platform Capitalism, capitalist contradictions occur and the big flow and direction of resolving them should not be forgotten. A way to promote technology with everyone's ownership, control and democratic participation and distribution as a "public platform" or "decapitalist platform". It's not new, but it's not like I've ever been, but the path of widowhood still lies ahead of us. It will be necessary for the state to exercise the necessary regulatory power and invest in the development of public platform technology, making it a de-capitalist platform.

4) As the saying goes, "New liquor is in a new bag," if a new economic phenomenon that has not existed before occurs due to the development of technology, it is necessary to establish new regulations. The top-down regulation by the conventional legal system denies the new economic phenomenon itself due to the development of technology, which can hinder innovation in technological development. In the emerging innovative industry, regulations by existing legal systems are creating new industries by innovation, such as pre-regulation, and if the legal system is prohibited until it allows it to be legal, the act is prohibited by pre-regulation.

Pre-regulation incurs social costs due to over-regulation in that it prohibits all acts that do not actually cause great harm. The government has not secured enough information to make regulatory decisions about the emerging economic phenomena with the development of technology. Lack of information increases the possibility of regulatory failure, so it is necessary to watch what kind of harm actually occurs in the new economic phenomenon. However, in this case, it is necessary to prepare a civil sanctions system to prevent damage from occurring and to prepare an insurance system so that effective relief can be achieved in the event of damage.

The IT platform-based sharing economy has the advantage of activating P2P transactions and increasing user welfare through innovative reduction in transaction costs. However, the sharing economy phenomenon lacks a social safety net to protect users in that transactions occur without the licenses required by the existing legal system, and there is a risk that the share of resolving damage disputes arising from transactions will only be returned to the trading party. Accordingly, even in the basic sharing economy phenomenon, control measures for user protection may be needed. However, considering the characteristics of the

innovative industry in preparing the regulatory system, civil sanctions to prevent damage, insurance systems, and industry self-regulation measures can be considered rather than entry regulations that prohibit innovation based on the existing legal system. It should be noted that P2P transactions are characterized by voluntary transactions between individuals, and even though the actual harm is not great, banning them fundamentally can lead to economic inefficiency due to overregulation.

Keywords : polarization, economic justice, economic democratization, basic income, platform capitalism, sharing economy



제1장 연구의 목적과 범위

제1절 문제의 제기와 연구의 목적

헌법은 국가가 영위되는 ‘공존의 가치’이다. 헌법 정신에 대한 공유의 폭을 넓히지 않으면 민주주의의 진전과 정치·사회적 국민 통합은 요원하다.¹⁾ 분열된 상황을 국가 통합으로 이끌어 나가는 게 중요하다.²⁾ 유신헌법처럼 잘못된 헌법도 있었지만, 기본적으로 헌법이 잘못돼서 나라가 분열되고 제왕적 대통령 시대를 맞은 건 아니다. 우리 헌법은 자유주의적 민주주의의 이념을 구현한 헌법이다. 이는 제도적으로 삼권분립에 의한 견제와 균형의 원리에 기초해 있다. 이런 헌법 정신을 모르는 사람은 없다. 결국 한국의 문제는 헌법 정신에 담긴 룰이 얼마나 중요한지 알지 못하고, 정치인들이 존중하지 않고 이를 지키지 않는다는 데 있다. 물론 국민들의 책임도 있다.

‘대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’ 이 헌법 제1조 1·2항은 1948년 명문 형태로 만들어졌다. 그 후 그에 걸맞은 관행·관습·인식 등을 키워왔지만 아직 자유민주주의와 공화국 등에 대한 인식이 선진국 수준에 도달한 것 같지 않다. 2022년 대통령선거가 공존의 가치를 되살리는 장으로 승화되지 못했지만, 궁극적으로는 새 정부에서 헌법 개정을 통해 조화와 공존의 사회로 나아가는 방안을 모색해야 한다.³⁾

-
- 1) 여러 가지 갈등의 원인이 있겠지만, 문제인 정권이 처음부터 갈등을 극화시켜 혁신을 이루겠다는 전략을 구사했기 때문이라고 본다. 대표적인 것이 ‘적폐 청산’이다. 적폐라는 말속에 적의가 들어 있다. 화합과 거리가 멀다. 더불어민주당과 문제인 정부가 촛불 시위를 ‘혁명’으로 정의하고 이를 정치적 방식으로 구현하려고 하니 모든 것이 혁명을 연상시킨다. 민주주의의 정상적인 제도나 절차로 정부를 운영하는 것이 아니라 이념적으로 정책 방향을 설정하니 정치이념 면에서 혁명적이고, 그걸 뒷받침하는 정책 면에서도 굉장히 과격하다. 정치학적으로 말을 한다면, 민주주의와 혁명은 공존할 수 없다.
 - 2) 우리 사회는 심각한 진영 갈등의 수렁에서 헤어나지 못하고 있다. 지난 대통령선거는 ‘내전(內戰)급 대선’이었다. 10년 전이나 5년 전에 비해 지금은 위기감을 느낄 정도로 대립 구도가 강해졌다.
 - 3) 내분 사회, 헌법 정신에 길을 묻다, 문화일보 2021년 05월 13일

헌법에 대한 흔한 오해가 세 가지 있다. 첫째, 헌법은 현실과 동떨어져 있다. 둘째, 형편없다. 셋째, 낡아서 사문화됐다 등이다. 하지만 헌법은 의식하지 않아도 생명 활동을 유지 시켜주는 공기처럼 우리의 일상에 에워싸고 있다. 상대방을 조금도 인정하려 하지 않는 진영 갈등, 여기에 세대 갈등과 젠더 갈등, 경제생활의 총돌까지 중첩된 ‘내분 사회’에서 헌법은 우리가 부여잡을 마지막 동아줄이 될 수 있다. 역사성과 보편성을 갖고 각각의 법 조항에 들어 있는 헌법 정신이야말로 공존을 위한 최소한의 공통분모기 때문이다. 헌법은 멀리 있지 않다. 헌법이 우리 일상과 멀지 않다는 사실은 쉽게 확인할 수 있다. 예컨대 2021년 4월 9일 하루를 보면, 사회적 이유가 된 사안들마다 헌법이 거론됐다. 미국 의회가 한국의 대북전단금지법 관련 청문회를 개최한다는 소식과 더불어민주당 초선 의원들의 청와대 비판, 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확산 방지를 위한 정부의 상점 영업 제한 조치 등이 언론에 등장한 주요 뉴스였다. 이들은 모두 ‘헌법’ 적 문제였다.⁴⁾

둘째, 형편없다는 오해다. 1987년 민주화의 산물인 현행 헌법은 일각으로부터 ‘밀실 합의’ 라고 비난받는 ‘8인 정치회담’에서 만들어졌다. 개헌안 마련 과정에서 국민 여론을 충분히 수렴하지 않았고, 다원화된 민주주의 사회에 부합하지 않는 조항이 적지 않다는 지적도 끊이지 않고 있다. 그럼에도 대다수 헌법 학자들은 “우리 헌법은 인류사회의 보편적 가치를 균형적으로 담아 훌륭한 면을 많이 갖고 있다”고 말한다. 우리 헌법은 1948년 제정 당시부터 상당히 포용적이고 확장적이라는 게 특징이다. 우선, 권력구조 면에서 대통령제를 기본으로 하면서도 다른 대통령제 국가에서는 보기 어려운 국무총리제도라는 독특한 제도를 뒤 대통령의 권한을 견제하도록 했다. 물론 개헌론이 나올 때마다 ‘제왕적 대통령제’에 대한 비판이 명분으로 등장한다. ‘청와대 정부’라는 말이 나올 정도

4) 대북전단 살포를 금지한 것은 헌법 제21조에 규정된 ‘표현의 자유’를 침해했다는 비판과 접경지역 국민에 대한 안전 조치라는 설명이 충돌했다. 이날 민주당 초선 의원들은 당내 주류인 친문(친문재인)계의 기득권 해체와 당청 관계 개선을 촉구했는데, 헌법 제8조 “정당은 그 목적과 조직, 활동이 민주적이어야 한다”는 규정과 연관된다. 코로나19 확산 방지를 명분으로 한 정부의 영업 제한 조치는 공공의 이익을 위해 국가가 국민의 자유를 얼마나 제약할 수 있는가 하는 헌법적 가치를 둘러싼 논쟁으로 이어진다. 이 논쟁은 코로나19 팬데믹(세계적 대유행) 상황에서 한국뿐 아니라 세계 각국에서 터져 나왔다.

로 대통령과 청와대에 권력이 집중돼 있기 때문이다.⁵⁾

셋째, 낡아서 사문화됐다는 오해다. 그러나 헌법은 살아 있다. 조문 논쟁이 아닌 해석 논쟁이 필요하다. 1987년 개정된 후 34년이 지난 현행 헌법을 두고 “낡았다”는 평가가 나오는 것은 시대 변화를 반영하지 못한 구체적 조항들의 문제다. 그 뼈대를 이루는 헌법 정신의 차원이 아니다.⁶⁾ 헌법은 개별 ‘조문’이 아닌 ‘해석’으로 시대 변화에 대응한다. 헌법이 낡았다고 그 자체로 문제가 되진 않는다. 헌법은 기본법으로, 기본 규범일 뿐 정치적 결정으로 보완할 수 있다. 예컨대 우리 헌법에 ‘영토 조항’이 있음에도 남북정상회담에 이 조항을 적용하지 않는 것과 같이, 시대에 맞게 해석하는 게 더 중요하다는 뜻이다.

실제로 헌법재판소는 2015년 간통죄에 대해 위헌 결정⁷⁾을 내리며 그 주요한 이유로 ‘국민의 의식 변화’를 들었다. 앞서 헌재는 간통죄에 대해 1990~2008년 4차례 합헌 결정을 내렸다.⁸⁾ 가정 보호와 사회질서 유지를 위해 개인의 성적 자기결정권을 제한할 수 있다는 입장이었다. 합헌 결정과 위헌 결정 사이에 헌법이 바뀐 것은 없다. 우리의 삶과 의식이 바뀌었고 이에 대한 헌법의 해석이 변화한 것이다.

헌법 36조에는 ‘국가는 모성의 보호를 위해 노력해야 한다’는 모성 보호 조항이 있다. 헌법이 제정될 당시 남녀 차별이 심각한 상황에서 여성의 지위를 보호하기 위해 탄생한 것이지만, 최근에는 임신과 출산, 양육에 관한 종합적인 국가적 보호로 이해된다. 개헌이 된다면 더욱 종합적

5) 강원택 서울대 정치외교학부 교수는 “청와대가 모든 것을 틀어쥐고 있는 비효율적 구조가 고착화돼 있다”며 분권형 대통령제를 주장했다. 반면 현행 헌법에는 대통령을 견제할 수 있는 총리의 권한이 적시돼 있어 개헌하지 않고도 이원정부제가 가능한 수준이라는 의견도 많다. 삼권분립의 헌법 정신에 바탕을 두면 현행 헌법으로도 권력 집중을 제어할 수 있다는 것이다.(내분 사회, 헌법 정신에 길을 묻다, 문화일보 2021년 05월 13일)

6) 우리가 아는 국가 대부분의 헌법도 오래됐다. 미국 헌법은 1787년 제헌 이후 27차례 수정됐으나, 뿌리를 뒤흔들 만큼 개정된 적은 없다. 일본은 1947년 이후 단 한 차례의 개헌도 없었다. 반면 인도는 70차례 이상 뜯어고쳤는데, 오히려 정치적 변동이 많은 후진국일수록 헌법을 많이 고치는 것으로 나타난다.

7) 헌재결 2015. 2. 26. 2011헌가 31

8) 1990년에는 위헌 의견이 3명에 불과했으나 2008년에는 위헌이나 헌법불합치 의견이 5명으로 합헌 의견을 넘어섰다.

인 방향으로 이 문구를 수정할 수도 있겠지만, 현재도 이 같은 해석에는 충분히 공감대가 형성돼 있다. 또 우리 헌법에 따르면 북한 이탈주민뿐만 아니라 북한 주민도 대한민국 국민에 포함되는데, 이는 헌법이 가진 가치가 ‘방향성’에 있다는 방증이다. 헌법은 통일이라는, 우리나라가 나아가야 할 방향성을 제시한다.

헌법이 담고 있는 정신을 해석하고 현실에 적용하는 과정이 바로 ‘정치’다. 다수의 헌법학자는 “헌법이 문제가 아니라 정치가 문제”라고 말한다. “헌법을 고쳐 대통령 중임제를 도입하더라도 우리 정치가 바로 미국 수준이 되진 않는다”는 개헌 반대론자들의 주장은 바로 여기에 근거한다. 현행 헌법이 개정된 1987년 이후 우리 사회와 기술이 빠른 속도로 변화한 만큼, 헌법 정신의 확장은 불가피하다. 인공지능(AI)⁹⁾ 시대에 대비해야 할 뿐 아니라 아동권, 환경권 등을 어떻게 담아낼지에 대한 논의도 필요하다. 그럼에도 우리 헌법에 면면히 이어져 온 자유와 민주, 평화, 인권 등 기본 가치는 변하지 않는다. 이는 어느 세대든, 어느 성별이든, 진보든 보수든 절대 부정할 수 없는 가치기 때문이다.¹⁰⁾

헌법으로 모든 문제를 해결할 순 없을 것이다. 다만 헌법 정신을 통해 해결하는 것이 가장 바람직한 방법이 될 수 있을 것이다. 공동체의 룰은 공정한 사회이다. 정권이 바뀔 때마다 ‘기회 보장·공정 사회’ 약속 쏟아내지만, 현실은 ‘결과의 불평등’ 넘어 ‘기회의 불평등’으로 내몰리고 있다. 정규직-비정규직, 경영자-노동자, 부자-빈자 등 계급이 갈려 갈등하고, 흙수저는 노력해도 극복 못할 21세기형 신분사회가 고착화되고 있다.¹¹⁾ 불공정의 만연화는 수평적 이동이 불가능한 ‘계급사회’ ‘계

9) 인공지능(人工知能) 또는 A.I.(Artificial Intelligence)는 인간이 지닌 지적 능력의 일부 또는 전체, 혹은 그렇게 생각되는 능력을 인공적으로 구현한 것을 말한다.

10) ‘우리에게는 헌법이 있다’의 저자인 이효원 서울대 법학전문대학원 교수는 훌륭한 헌법을 가졌음에도 우리 사회가 왜 이렇게 극단적으로 갈등하는지에 대한 물음에 “우리가 헌법을 너무 등한시했기 때문”이라고 답했다. 황도수 건국대 법학전문대학원 교수 역시 “양극화 등 심각한 사회 문제가 도저히 해결이 안 된다면 헌법을 돌아봐야 한다”며 “현재의 모순, 그리고 나아가야 할 가치를 담은 것이 바로 헌법이기 때문”이라고 강조했다. (내분 사회, 헌법 정신에 길을 묻다, 문화일보 2021년 05월 13일)

11) ‘촛불정부’를 자처한 문재인 정부가 들어섰지만, 출범 2년 만에 비슷한 논란이 재연됐다. 조국 전 장관 자녀의 논문 저자 부당 등재 의혹 등이 쏟아져 나왔다. 서울중앙지방법원은 조 전 장관의 딸 조민 씨가 대입에 활용한 논문 1저자 등재 등 이른바 ‘7개 스펙’

층사회’에 대한 우려로 이어지고 있다.¹²⁾ 헌법은 “사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다”고 못박고 있다. 그러나 이미 우리 사회가 다양한 이름으로 계급화돼 있으며, 이 계급의 벽을 뛰어넘기가 쉽지 않다는 인식이 갈수록 확산하고 있다.¹³⁾

헌법 제31조 1항은 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있음을 분명하게 밝히고 있다. 하지만 현실에서 이는 공교육이라는 최소한의 안전망을 의미하는 것으로 받아들여진다. 태어난 환경에 따라 누군가는 어릴 때부터 승마나 골프를 배우며 자신의 재능과 적성을 찾을 수 있지만, 다른 누군가는 학교 수업 외에 별다른 대안을 갖지 못한다.¹⁴⁾ 계급사회’ ‘계층사회’라는 말을 낳을 정도로 격차가 구조화한 만큼, ‘기회의 평등’을 넘어 ‘적극적 평등’을 고민해야 한다는 목소리도 나온다. 이는 ‘기회만 평등하게 주어진다면 개개인의 능력에 따라 공정한 평가를 받을 수 있다’는 명제는 더 이상 현실에 적용하기 어렵다는 진단을 전제로 한다.¹⁵⁾

선진국에서는 이미 이러한 논의가 활발하다. 영국 사회학자 마이클 영(Michael Young)¹⁶⁾은 1958년 ‘능력주의의 부상’ (The Rise of

이 모두 ‘허위’라고 판단했다.

12) 경제·인문사회연구회가 2020년 2~3월 국민 2937명을 대상으로 조사한 ‘대국민 종합요구조사’ 결과(복수응답률)에 따르면, 응답자들은 진보와 보수 갈등(79.2%)과 같은 이념적 대립 외에 정규직과 비정규직(70.7%), 경영자와 노동자(67.4%), 가난한 사람과 부유한 사람(60.7%)의 갈등이 첨예하다고 봤다. 보고서는 “국민의 절반 이상이 소득 불평등에 대한 심각성을 인식하고 있는 것”이라며 “최근 소득 분배가 악화된 상황이 반영된 것으로 볼 수 있다”고 분석했다.

13) 경제·인문사회연구회 조사에서 응답자들은 ‘신분상승 기회’(50.2%)가 가장 불공정하다고 답했다.

14) 안병진 경희대 미래문명원 교수는 “문화적·경제적·사회적 자본에서 현격한 격차가 나니 21세기형 신분 세습사회가 고착화한 것”이라고 봤다. ‘흙수저’가 ‘노력’을 해도 극복할 수 없는 격차가 굳어지고 있다는 지적이다.(내분 사회, 헌법 정신에 길을 묻다, 문화일보 2021년 05월 17일)

15) ‘지금 다시, 헌법’(차병직·윤재왕·윤지영 지음, 위즈덤하우스)의 저자들은 “평균인을 기준으로 한 법 체도를 통해 비교적 공정한 기회를 제공하는 것만으로는 충분한 평등을 실현할 수 없다”며 “국가는 나아가 경쟁에서 뒤진 사람을 돕는 복지정책의 시행으로, 조금 더 실질적인 평등을 추구해야 한다”고 주장했다.

16) 마이클 영(1915년~ 2002년)은 영국의 사회학자이다.

Meritocracy)이라는 책을 통해 ‘기회의 평등’이 갖는 허상을 지적했다. 그는 ‘기회균등’이 곧 ‘불평등하기 위한 기회균등’으로 전락했다며, 성적에 따라 보상을 받는 것이 공정한 것이 아니라고 역설했다. 성적이 좋지 않은 사람은 성적이 좋은 사람들보다 덜 누려야만 하느냐는 문제 제기다. ‘정의란 무엇인가’ (Justice)의 저자 마이클 샌델(Michael Joseph Sandel)¹⁷⁾ 미국 하버드대 교수도 최근 펴낸 ‘공정하다는 착각’ (The Tyranny of Merit)에서 이러한 능력주의를 비판하며 질문을 던진다. “좋은 성적을 받은 이들이 좋은 대학에 진학해 좋은 직장을 잡는 일련의 과정이 과연 공정한가?”

어떤 일에 대한 실질 기여도만큼 (결과를) 가져갈 수 있도록 하는 것이 공정이고, 정의다. 기회의 평등 아래 내 능력을 마음껏 펼쳐, 내가 납득할 수 있는 결과 값을 얻어가는 것이 공정이란 얘기다. 이런 관점에서 보면 정의는 ‘결과의 균등’이나 ‘결과적으로 균일한 평등’을 지향하는 것은 아니다. 결과의 균등을 지나치게 강조하면 오히려 불평등한 결과를 낳아 불공정을 초래할 수 있다. 다만 기여도에 따라 가져가도 가장 못하는 사람, 즉 장애인이나 사회적 약자에 대한 최소한의 보장 장치는 필요할 것이다.¹⁸⁾

자유와 평등은 근대 입헌주의 이래로 각국 주요 헌법의 핵심 원리였다. 대한민국 현행 헌법 조문 상에서는 평등의 원리가 자유와 나란히 기술돼 있다. 국가의 3요소인 주권, 국민, 영토를 비롯해 정치 체계의 기본 원리 등을 규정한 헌법 제1장 총강에 이어 제2장 국민의 권리와 의무가 규정된다. 제2장의 첫 조항인 10조는 인간의 존엄성과 행복추구권, 기본적인 인권 보장을 적시하고 이후부터 기본권에 대한 각론이 나열된다. 기본

17) 마이클 샌델(1953년 ~)은 시민공화주의적 완전주의적 공동체주의를 주장하는 미국의 정치철학자이다.

18) 아이러니하게도 박근혜·문재인 정부는 모두 ‘공정’을 강조하며 출범했다. 박 전 대통령은 취임사에서 “힘이 아닌 공정한 법이 실현되는 사회를 만들겠다”고 했고, 문 대통령은 “문재인과 더불어민주당 정부에서 기회는 평등하고, 과정은 공정할 것이며, 결과는 정의로울 것”이라고 했다. 그러나 결과는 참담한 수준이다. 압축 성장하는 과정을 거치며 공정이란 이슈 자체가 과정, 결과 등 모든 측면에서 간과됐기 때문이다. 제도가 좋아도 이를 실행하는 ‘사람’이 문제다. 공정과 평등이라는 헌법적 가치를 실현하기 위해 국가적 고민이 필요하다.

권 각론 가운데 첫 조항인 11조가 평등권이고, 12조가 자유권이다.¹⁹⁾

1988년 창설된 헌법재판소도 이듬해 내놓은 첫 위헌 결정 판례를 통해 평등을 “기본권 보장에 관한 헌법의 최고 원리” “기본권 중의 기본권”으로 꼽았다. 1989년 1월 ‘국민이 국가를 상대로 재산권을 청구할 때 가집행 선고를 할 수 없다’는 당시 소송촉진 등에 관한 특례법 제6조에 대한 위헌심판²⁰⁾에서 위헌 결정을 내린 헌재는 “평등의 원칙은 국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고 원리”라며 “국가에 대해 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과 평등한 대우를 요구할 수 있는 모든 국민의 기본권 중의 기본권”이라고 강조했다.

일각에서는 무언가 남보다 자신이 못한 상황 등 유난히 평등에 예민한 국민 정서를 한국인의 국민성으로 꼽기도 한다. 하지만 외국에서도 근대 입헌주의 시대부터 평등의 원리가 헌법상 최고 원리로 꼽혔다. 세계 최초의 성문헌법으로는 1787년 미국 헌법이 꼽히는데, 이런 미국 헌법의 성립에 가장 큰 영향을 준 문서는 1776년 채택된 ‘버지니아 권리장전’으로 알려졌다. 그리고 버지니아 권리장전은 제1조의 첫 시작부터 “모든 인간은 날 때부터 평등하게 자유롭고도 자주적이며 일정한 천부의 권리들을 갖고 있는 바”라며 인간의 평등한 권리를 전제로 하고 있다. 거기에는 ‘자유’가 바탕을 이룬다.²¹⁾

19) “모든 국민은 법 앞에 평등하다. ... 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 ... 차별을 받지 아니한다. 사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다. 훈장 등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 아니한다.”(헌법 제11조 1~3항)

20) 헌재결 1989. 1. 25. 88헌가7

21) 근대 입헌주의에서 평등의 원리가 이처럼 중시된 배경에는 전근대에 세계적으로 당연시되던 신분제가 자리 잡고 있다. 그리스의 플라톤과 아리스토텔레스도 신분제나 남녀 차별을 당연시했다. 교회가 세상을 지배하던 중세 유럽에서도 ‘성직자 - 왕족·귀족 - 평민 - 농노’의 신분 구분이 철저했다. 국내에서는 1894년 갑오개혁으로 신분제가 폐지됐지만, 양반과 상민·노비·천민이라는 상하 신분 구조의 관습은 한동안 지속됐다. 동서를 막론하고 하층민에 대한 상층민의 착취와 멸시 등 신분제의 폐해는 재론할 필요도 없이 심각했다. 시민혁명의 시대인 근대에 접어들어 영국 사상가 존 로크나 미국 독립선언서를 작성하고 3대 대통령을 지낸 토머스 제퍼슨 등에 의해 “모든 인간은 평등하게 태어난다”는 주장이 나왔다. 근대적 평등 개념과 직결되지는 않았지만, 한반도에서 최초로 노비 해방, 신분 해방을 요구하는 난을 일으키고 ‘왕후장상의 씨가 따로 있겠는가’라고 주장한 고려시대 노비 만적의 외침에서도 평등을 갈구했던 정서를 엿볼 수 있다.

대한민국 헌법이 ‘법 앞에 평등’을 규정하고 있고 국민도 평등의 개념을 상식으로 받아들이고 있지만, 현실적으로 국민 모두가 평등권을 보장받고 있는지, 개별 상황에서 국민의 평등권을 어떻게 실현해야 할지는 극히 민감한 문제다. 각 개인이 처한 상황이나 여건이 모두 다르기 때문이다. 근대입헌주의에 등장한 평등의 개념도 인간으로서의 가치나 권리에 있어 평등하다는 의미였지, 모든 인간의 능력이나 성격·특성이 동일하다는 의미는 아니었다.

또 법의 조문에 의한 형식적 평등이나, 실질적 평등이냐의 문제도 평등의 원리 실현을 복잡하게 만든다. ‘기회의 평등’ 대 ‘결과의 평등’도 평등의 원리를 둘러싼 오래된 논쟁거리다. 균등하고 공정한 기회를 제공했다고 해서 평등이 충분히 실현됐다고 할 수는 없다. 또 그 반대로, 결과에 대한 평등만을 통해 실질적 평등을 실현하겠다는 생각도 ‘과정의 공정함’을 무시하는 불평등을 초래할 여지가 크다. 신분제 붕괴와 별개로 산업화 시대 이후 더욱 공고화된 사회·경제적 계층 간 격차도 평등 실현의 중대한 변수가 됐다.

헌법 조문은 평등 실현을 위한 조건을 큰 범주로 제시하고 있다. 차별 금지의 사유로 성별, 종교, 사회적 신분을 적시한 것이다. 하지만 현실 생활에서 평등의 고려를 필요로 하는 영역은 학력, 나이, 출신지, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 인종, 성적 지향 등 계속 확장되고 있다. 물론 헌법은 이 같은 제반 요소들도 차별이 가능한 사유로 인정하지 않는다는 것이 일반적 해석이다. 평등권은 인간이 자연적 상태에서부터 누려야 하는 생래적, 천부적 권리로 여겨지기 때문에 어떠한 요소도 이러한 평등권을 침해할 수 없다는 것이다.

우리 법체계는 장애인차별금지 관련 법률이나 양성평등·교육·고용·근로 관련 법률 등 하위 법률을 통해 헌법만으로 풀어내기 어려운 현실의 평등을 보충해 가고 있다. 형식적·실질적 평등의 간극을 상황과 필요에 맞는 ‘합리적 평등’으로 풀어가는 것이다. 현실적 고려 요소 때문에 헌법재판소도 갈팡질팡하는 범주가 평등이다. 헌법 정신이 추구하는

평등의 원리 위에 개인의 자율성과 책임의 원리를 부합해야 합리적 평등이 실현될 것이다.

문재인 정부에서 전 국민적 이슈로 부상한 부동산 가격 급등은 해결책을 찾기 쉽지 않은 난제 중의 난제였다.²²⁾ 부동산 자체가 공급량이 한정된 특수 자원인 탓이 크지만, 부동산 정책이 헌법이 보장하는 국민의 재산권을 침해한다는 논란으로 비화하는 현상은 문재인 정부 들어 특히 두드러졌다. 경제 문제에 대해서도 ‘적폐 청산’이라는 명분을 내걸고 밀어붙이기식 개혁을 추진했기 때문으로 풀이된다.²³⁾

우리 헌법은 국민의 재산권을 보장하면서도 그 행사가 공공복리에도 적합해야 한다고 규정하고 있다. 정부가 이처럼 헌법이 정한 ‘조화의 원리’를 실현하기 위해 노력하는 것은 자연스러운 일이다. 그러나 과거 노태우 정부가 부동산 가격을 잡기 위해 도입한 토지공개념²⁴⁾²⁵⁾이 위헌 결정으로 폐기된 전례가 보여주듯, 공익을 실현하려는 정부의 노력이 실효

22) 과거 어느 정부도 부동산 문제를 속 시원히 해결한 적이 없고, 최근에는 미국뿐 아니라 공공주택 인프라를 잘 갖춘 독일 등 유럽 선진국들도 주택 가격 급등에 골머리를 앓는 점은 이를 잘 보여준다.

23) 실제로 문재인 정부의 부동산 세제 개편은 ‘징벌적·보복적 조세’ 논란을 불러일으켰고, 재산권 행사를 직접 제한하는 일부 조치는 위헌 논란에 휩싸였다.

24) 토지의 소유권은 크게 이용권, 수익권, 처분권으로 나뉜다. 국가가 소유권을 인정하면서도 필요에 따라 이용권과 수익권, 경우에 따라서는 처분권까지 관리하는 것이 공개념이다. 이렇게 하면 사회주의 국가처럼 토지를 직접적으로 몰수하지 않고도 실질적으로 토지 공유화의 효과를 달성할 수 있다.

25) 노태우 정부는 대기업의 비업무용 부동산 실태조사를 해 이를 팔도록 강요했다. 이와 함께 1989년 12월 땅 투기 이익을 환수하기 위해 ▶택지소유상한법(택지초과소유부담금제)▶개발이익환수법(개발부담금제)▶토지초과이득세법 등 토지공개념 3법을 만들었다. 택지초과소유부담금제는 서울시와 광역시에서 가구당 200평 이상 택지 소유자에게 공시지가의 7%(주택 부속토지), 11%(나대지)의 세금을 부과한 제도다. 또 법인은 원칙적으로 택지를 소유할 수 없도록 했다. 그러나 이 제도는 국민재산권 침해로 이유로 1999년 4월 위헌 결정을 받았다. 개발부담금제는 택지 개발 사업·관광단지 조성 등 29개 개발 사업을 시행하는 사람에게 개발 이익의 25%에 해당하는 개발부담금을 부과하는 제도다. 이 제도는 아직 존속되고 있으나 기업의 부담을 덜어준다는 이유로 2002년부터 비수도권, 2004년부터 수도권에서 부과를 중지한 상태다. 토지초과이득세(토초세)는 유휴 토지(논리는 땅) 등의 소유자에 대해 3년 단위로 전국 평균 지가상승률의 150%를 웃도는 지가상승분에 대해 30~50%의 세금을 물린 제도다. 땅값이 급등한 지역에 대해서는 1년 단위로 미리 과세한 후 3년 단위 정기 과세시 정산토록 했다. 이 제도는 94년 7월 땅값이 하락해 땅주인이 손해를 본 경우 등 일부 내용에 문제가 있어 헌법 불합치 판정을 받았으며, 1998년 12월에 폐지됐다.

성과 지속성을 가지려면 사유재산권 보장이라는 헌법 정신을 출발점으로 삼아야 한다는 지적이 나온다.

그런데 문재인 정부는 지난 2017년 5월 출범하자마자 파격적인 부동산 정책을 쏟아냈다. 조정대상지역을 추가로 지정하고 이 지역 내 주택담보대출비율(LTV) 규제를 대폭 강화하는 것을 핵심으로 한 ‘6·19 대책’이 시작이었다. 이어 등장한 것이 ‘역대급 규제’로 평가되는 ‘8·2 부동산 종합대책’이었다. ‘실수요 보호와 단기 투기수요 억제’를 통한 주택시장 안정화 방안’이라고 명명된 이 대책에는 △재건축초과이익환수제 시행 △양도소득세 인상 △투기지역 내 LTV를 가구당 1건으로 제한하는 등의 다주택자 금융규제 강화 방안이 포함됐다.²⁶⁾

20여 차례 이어진 대책에는 부동산에 대한 재산권 행사를 정부가 직접 규제하는 내용도 포함됐다. 2019년 발표된 ‘12·19 대책’에서 시가 15억 원 초과 아파트에 대한 주택담보대출이 전면 금지된 것이다.²⁷⁾ 2020년 8월에는 전월세신고제·전월세상한제·계약갱신청구권제 등을 규정한 소위 ‘임대차 3법’이 발표되면서 임대인들의 반발이 일어났다. 한 시민단체는 이 가운데 특히 계약갱신청구권제를 놓고 “임대인의 계약의 자유와 재산권을 침해하고 헌법상 시장경제 질서의 원칙과 소급입법으로 인한 재산권 침해 금지 원칙에도 반한다”며 헌법소원 심판을 청구했다. 이 밖에도 민간주택임대사업자, 종합부동산세 등 문재인 정부의 각종 부동산 대책이 줄줄이 헌법소원으로 이어졌다.

정부의 공공 서비스를 위해 국민이 세금을 내는 것은 헌법이 규정한 국민의 의무다. 하지만 세금은 결국 공공 목적을 위해 사유재산의 일부를 정부에 전이한다는 것이 본질이므로, 국민주권주의와 법치주의를 채택하

26) 이에 따라 재건축을 추진 중이던 일부 조합이 2018년 2월 “초과이익환수제 시행이 평등권, 재산권, 행복추구권 등 국민의 기본권을 침해하기 때문에 위헌임을 확인해 달라”는 헌법소원을 헌법재판소에 제기했다. 현재는 재건축 부담금이 해당 단지의 준공 인가가 난 뒤 결정되기 때문에 아직 관리처분 계획 인가를 신청하지 않은 단지의 경우 기본권을 침해받고 있다고 볼 수 없다고 판단해 같은 해 4월 각하 결정을 내렸다. 청구인들은 재차 위헌 소송을 준비하고 있는 것으로 알려졌다.

27) 이 역시 위헌 소송으로 이어졌다.

고 있는 국가들은 공통적으로 조세 관련 사항을 국민의 대표기관인 의회가 제정하는 법률에 의하도록 하는 조세법률주의를 채택하고 있다. 그런데 문재인 정부 들어 조세 관련 법적 분쟁이 증가하는 등 조세 저항이 심화되었다.²⁸⁾ 감소 추세를 보이던 법원의 조세 관련 행정소송도 다시 증가하고 있다.²⁹⁾ 부동산 관련 행정소송으로, 건축·토지수용과 관련한 소송 접수 건수도 증가세가 뚜렷하다.³⁰⁾ 문재인 정부에서는 부동산이 재산권 관련 ‘핫이슈’가 됐지만, 과거 대부분의 정부도 공공복리나 공공선을 명분으로 각종 정책을 펴다 재산권 침해 논란을 불러일으킨 바 있다.³¹⁾ 헌법 정신은 공동체 유지와 개인의 기본권 보호라는 두 축으로 이

28) 국무총리 소속 조세심판원 통계 연보에 따르면, 전체 조세 심판 처리 대상은 문재인 정부가 출범한 2017년 8351건에서 2018년 1만683건, 2019년 1만1703건, 2020년 1만 5845건으로 늘었다. 그 전에는 2008년 7115건, 2009년 7650건, 2010년 7210건, 2011년 8150건, 2012년 8278건, 2013년 9717건, 2014년 1만877건, 2015년 1만400건, 2016년 8226건으로 등락을 반복했다.

29) 대법원 사법연감에 따르면, 1심 재판 기준으로 지난 2015년 2600건이 접수됐던 조세 관련 행정소송 건수는 2016년 1926건, 2017년 1819건으로 줄어들었다가 2018년 2018건, 2019년 2098건으로 다시 증가세를 나타내고 있다.

30) 건축 관련 행정소송은 2015년 437건에서 2016년 435건으로 줄었다가 2017년 545건, 2018년 608건, 2019년 718건을 나타냈다. 토지수용 관련 행정소송도 2015년 1353건, 2016년 1414건, 2017년 1643건, 2018년 1641건, 2019년 1738건 등의 추이를 보였다.

31) 무소불위의 권력을 바탕으로 국가 주도 산업화를 추진한 박정희 정부는 기업 경영 간섭 논란에서 자유로울 수 없었다. 권력의 특혜를 받은 기업은 초고속 성장을 이룬 반면 기업 강탈 논란도 있었다. 고금리 사채에 시달리던 기업의 금융 부담을 덜어주겠다는 취지로 단행한 1972년 ‘8·3 사채 동결 조치’는 금융제도 양성화와 기업 경영 실적 개선을 가져왔다는 긍정 평가와 함께, 금융기관 대신 기업에 자금을 대준 국민의 재산권을 침해했다는 비판도 받았다. 중산층이 성장하면서 주택 문제가 부상한 전두환 정부 시절에는 택지개발촉진법이 재산권 침해 논란을 일으켰다. 이 법은 특정 지역이 ‘택지개발예정지구’로 지정되면 사업시행자에게 지구 내 토지를 수용할 수 있는 특권을 부여하는 내용을 담고 있었다. 신속한 택지 개발 효과가 있지만, 대규모 녹지 파괴와 토지소유자의 재산권 침해 등의 문제점이 제기됐다. 결국 이 법은 지난 2014년 규제 합리화 과정에서 폐지됐다. 노태우 정부는 택지소유상한제, 개발이익환수제, 토지초과이익세 등 이른바 ‘토지공개념 3법’을 도입해 재산권 침해 논란을 빚었다. 이 역시 관련법이 현재로부터 헌법 불합치, 위헌 결정을 받으면서 각종 부담금 형태로 대체됐다. 김대중 정부는 시대의 흐름에 맞춘 불가피한 정책을 취했음에도 급격한 정책 시행으로 인해 재산권 침해 시비에 휘말리기도 했다. 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청하는 위기 속에 집권한 김대중 정부는 외환위기 극복과 국가 경제 정상화를 최우선 과제로 추진했다. 부실기업과 부실금융기관을 퇴출하거나 통합하고 대기업 간 ‘빅딜’, 공기업이나 부실기업의 해외 매각 등 대대적인 구조조정을 단행했다. 부실기업이나 금융기관 회생을 위해 대규모 공적자금도 투입됐다. ‘국가 부도 사태’에서 벗어나는 게 절체절명의 과제였지만, 정부가 기업 구조조정을 주도함으로써 사유재산권과 시장자유권이 훼손되는 ‘관치 경제’ 시대로 되돌아갔다는 비판이 일었다. 노무현 정부도 부동산 시장을 안정시키기 위해 종합부동산세 도입 등의 정책을 시행했지만, 이 역시 이중과세나 다주택자 재산권 침해라는 반발을 피할 수

뒤편 있는데, 공동체 유지 쪽에만 무게가 실리면 개인의 권리가 침해된다는 논란이 일어날 수밖에 없다. 그래서 적절한 과세 기준이 필요하다. 정부가 세율을 높이는 과정에서 사회적 공감대가 형성되지 않으면 국민은 ‘세금 폭탄’으로 받아들여지게 된다.³²⁾

자신이 손에 쥐고 있거나 보유하고 있는 유·무형의 재산에 대해 배타적인 소유권과 행사권 등을 누릴 수 있는 ‘재산권’은 시장경제 원리에 따라 운영되는 현대 자유민주주의 국가에서는 인간의 기본권으로 인식된다. 그러나 이 같은 보편적 기본권으로서의 재산권은 근대 시민혁명의 산물이다. 근대 이전에는 한 국가나 사회의 재산 대부분을 소수의 사람이 소유했고, 여성이나 노예처럼 재산을 소유할 권리조차 인정받지 못하는 사람도 많았다. 초기 산업화가 극심한 양극화와 빈곤 등 부작용을 드러내면서, 재산권이 개인의 필요뿐 아니라 사회 전체의 필요에도 부합하는 방향으로 행사되어야 한다는 정신이 각국 헌법에 반영됐다. 그럼에도, 개인의 사유재산은 정당한 보상하에서만 제한이나 침해가 이뤄진다는 사유재산 우선 원칙은 변하지 않는다는 게 전문가들의 견해다. 개인의 재산권은 인간으로서 행복을 추구하는 동시에 다른 권리를 보호하는 핵심 수단이기 때문이다.

자유권과 평등권 등 인간의 보편적 기본권이 확립된 것은 근대 입헌주의 국가에서다. 국가의 권력과 재산이 군주나 일부 귀족, 엘리트 집단에 속하고 다수의 사람은 소외돼 있던 근대 이전에는 재산권이 특권에 가까웠다. 게다가 그 시기에는 재산을 소유하고 있으면 사회적 지위뿐만 아니라 정치·경제적 권력 또한 동반되는 경우가 대부분이었다. 따라서 근대 입헌주의 국가에서 재산을 소유하고 향유할 권리는 국민의 기본권 가운데 핵심으로 여겨지게 됐다.³³⁾ 근대 입헌주의에 입각해 재산권이 성립

없었다. ‘국정농단 사건’으로 불명예 퇴진한 박근혜 전 대통령은 헌법재판소의 탄핵심판에서 “스포츠 재단과 관련한 기금 모금 행위는 기업의 재산권을 침해했을 뿐 아니라 기업 경영의 자율권을 침해했다”는 판단을 받기도 했다.

32) 내분 사회, 헌법 정신에 길을 묻다, 문화일보 2021년 06월 11일

33) 첫 성문 헌법이 만들어진 미국 건국 초기를 보면, 재산권에 대한 당시 국민의 열망을 엿볼 수 있다. ‘미국 건국의 아버지(Founding Fathers)’로 불리는 독립혁명 정치인들은 제정 헌법에 수정헌법 조항을 더해 재산권 보호를 위한 안전장치를 강화했다. 특히 그들은 재산권 보호 대상에 토지나 식별 가능한 유형 자산뿐만 아니라 무형 재산에 내재된

될 당시 재산권은 국민의 핵심적 권리로 인정됐다. 경제적 권리를 보장받지 못하면 자유나 참정권이 박탈된 것만큼이나 개인의 행복 추구에 큰 타격을 입게 되기 때문이다. 따라서 근대 헌법에서 재산권은 신성불가침의 권리로서 천부인권으로 이해되기도 했다.³⁴⁾

절대군주의 영향력이 아직 남아 있던 근대 동양에서도 ‘절대적 재산권’에 대한 주장이 나왔다. 아시아에서 가장 먼저 근대화에 나선 일본에서 군국주의에 반대하며 ‘헌정의 아버지’로 불린 정치가 오자키 유키오(尾崎行雄·1858~1954)³⁵⁾는 1935년 도쿄(東京)대에서 열린 헌법 관련 강연에서 이렇게 말했다. “우리의 사유재산은 천황 폐하라고 해도 법률에 의하지 않고서는 손가락 하나 댈 수 없는 것이고, 이것이 제국 헌법의 정신이다”. 그러나 사실상 자유방임주의하에 이뤄진 초기 산업화가 극심한 피해를 낳으면서 ‘절대적 재산권’이라는 인식도 흔들리게 됐다. 빈부격차 확대와 도시 빈민 증가 등에 따른 사회적 갈등이 경제·사회 발전에 큰 걸림돌이 되고 정치적 불안정으로 이어졌기 때문이다. 이런 경고음은 앞장서서 산업화를 이룬 구미 각국이 재산권에 대한 인식을 수정하는 결과로 이어졌다. 특히 한정된 자원이라는 특수성을 띤 토지에 대해선 재산권 제한이 더욱 필요하다는 인식이 확대됐다.

모든 권리가 포함된다고 인식했다. 1787년 만들어진 제정 헌법에 이미 ‘저작자와 발명가에게 저술과 발명에 대한 독점적인 권리를 일정 기간 확보’라는 조항을 규정한 것은 이들이 이미 저작권과 특허권 같은 추상적 재산권을 인정하고 있음을 확인할 수 있게 한다.

34) 1789년 프랑스 시민혁명 당시 발표된 ‘인간과 시민의 권리선언(인권선언)’은 “신성불가침의 권리인 소유권은 합법적으로 확인된 공공 필요성에 따라 사전에 정당한 보상조건하에서 그것을 명백히 요구하는 경우가 아니면, 어느 누구도 박탈할 수 없다”고 천명했다. 미국 건국 당시에는 재산권이 “다른 모든 권리를 보호하는 권리”로 인식되기도 했다. 정부의 개입을 받지 않고 자신의 재산을 소유·이용·향유할 수 있는 권리가 없다면 어떠한 자유도 행사할 수 없기 때문이다. 미국 수정헌법도 프랑스 인권선언 조항과 같이 ‘박탈당하지 않는 재산권’과 ‘정당한 보상을 전제로 하는 사유재산의 수용’을 적시하고 있다. 프랑스의 장 자크 루소와 영국의 존 로크 등 계몽주의자들은 이러한 재산권이 자연권에서 비롯된 것이라고 주장함으로써 ‘절대적 재산권’이라는 인식이 자리 잡는 근거를 제공했다. 즉, 재산권이란 인간의 생존을 위한 자연적 권리라고 본 것이다.

35) 일본의 자유주의 정치인이다. 가나가와현 사가미하라시에서 태어났다. 일본에선 “헌정의 신”(憲政之神様), “의회 정치의 아버지”(議會政治の父)로 불리며, 1889년부터 1952년까지 중의원 의원에 모두 25번이나 당선되어, 총 63년 동안 국회의원으로 활약하였다. 칭호는 중의원 명예 의원과 도쿄 도 명예 도민이며, 제2차 세계 대전 후에는 영어를 공용어로 하자는 “영어공용어론”을 주장하기도 하였다. 오자키 유키오의 딸 소마 유키카는 덕혜옹주와 가쿠슈인 동급생이었다.

이 같은 문제의식이 처음 반영된 헌법은 1919년 독일의 바이마르 헌법이다. 바이마르 헌법에는 재산권의 절대성 및 계약의 자유를 대신해 재산권의 사회적 구속성을 강조하는 수정자본주의 원리가 강하게 반영됐다. 이 헌법 제153조 3항은 재산권(소유권)의 사회적 의무를 규정하는 동시에 재산권 행사의 목적도 ‘공공복리를 위한 것’으로 적시했다. 대한민국 헌법 제23조 2항이 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”며 사유재산권 행사의 헌법적 한계를 규정한 것도 이 같은 바이마르 헌법의 영향으로 볼 수 있다. 건국 초기 재산권에 대한 절대적 보장에 무게를 두고 자유방임주의 시기를 거친 미국에서도 20세기 후반부터는 민권운동과 환경운동 등의 영향으로 전통적인 재산권 개념에 큰 변화가 생겼다.³⁶⁾

대한민국 헌법은 1948년 제정 당시부터 재산권과 관련해 △재산권 보장 △법률적 한계 인정 △공공복리에 부합 △보상 지급을 전제로 한 제한 등의 원리를 적용해 왔다. 1987년 개정된 현행 헌법에서 제23조 등의 재산권 관련 규정은 제헌헌법 제15조 이래로 거의 달라지지 않고 유지되고 있다. 즉, 국민의 재산권을 보장하면서도 이를 신성불가침의 무제약적이고 절대적인 권리로는 보지 않고 사회적 구속이라는 범위 내에서만 인정하는 것이다. 재산권의 구체적인 내용과 한계가 입법자에 의해 형성된다는 기본권 형성적 법률유보 규정도 헌법에 담겨 있다. 현행 헌법 제23조 1항은 “(재산권 보장의) 내용과 한계는 법률로 정한다”고 되어 있다.

그러나 재산권의 한계와 제한을 설정하고 있는 헌법 규정이 사유재산 제도 자체를 부인할 수는 없고, 개인의 합리적인 재산권 행사를 제한할 수도 없다는 것이 헌법학계의 해석이다. 헌법 제37조 2항의 “(국민의 모든 자유와 권리를) 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”는 규정이 이를 뒷받침한다. 재산권의 구체적 내용과 한계

36) 재산권 행사에 대한 사회적 제약을 가하는 법적 원리는 초기 산업화의 부작용이 발생하기 전에도 존재했다. 관습법·판례법 등으로 운영되는 영국의 보통법(Common Law) 체계에서는 ‘생활방해(nuisance) 원칙’을 통해 토지 소유주가 이웃의 권리를 부당하게 방해하는 방식으로 자신의 토지를 이용하는 것을 금지했다.

에 대한 입법을 하더라도 과잉금지 원칙³⁷⁾, 명확성 원칙³⁸⁾ 비례성 원칙³⁹⁾ 등을 준수해야 한다는 것이다. 특히 공적인 필요에 의해 개인의 재산권을 제한할 경우에는 그에 합당한 보상이 필수적이라는 점도 우리 헌법은 강조하고 있다. 같은 조 3항은 “공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 돼 있다. 공공 필요에 따른 특별한 희생에 공공의 부담으로 보상하는 것이 정의와 공평의 원칙에 부합하기 때문이다.

헌법상 기본권은 개인이 가진 게 무엇인지를 바탕으로 접근한다. 개인의 육체와 정신, 사생활을 기본권으로 보장하고, 그 사람이 가진 물건에 대한 기본권을 보장한 것이 재산권이다. 대한민국에서 어떤 물건을 누가 얼마나 많이 가지고 있는냐는 모두 다른데, 이는 재산에 관한 기본권의 양이 다르다는 뜻이다. 신체와 정신, 사생활은 이미 국민 개개인이 보편적으로 갖고 있지만, 재산의 차이는 명확하게 드러난다. 따라서 헌법상 기본권과 관련한 재산권 논란으로 연결될 가능성이 높은 셈이다. 재산권 행사에 관한 문제가 생기니 국가권력이 개입하고 있지만, 그 갈등을 해결하는 것도 자유민주주의 과정에 포함된다. 이런 문제를 해결하려면 정치를 하는 사람들이 경제에 대해 잘 알아야 한다. 그러나 더 큰 문제는 개헌 논의가 ‘정치인을 위한, 정치인의 논의’로 돌고 돈다는 사실이다. 경제가 그리 걱정이라면서 경제헌법 개정 논의는 왜 안 나오는지 알다가도 모를 일이다.

우리나라 경제헌법의 핵심을 이루고 있는 조항은 제119조이며, ‘경제의 민주화’라는 표현을 담고 있는 제119조에서의 1항과 2항의 관계를 중심으로 ‘경제민주화’의 개념과 그 당위성을 도출해 낼 필요가 있다.

37) 과잉금지 원칙은 국민의 기본권을 제한하는 법률은 목적의 정당성, 방법의 적절성, 법익의 균형성, 제한의 최소성 등을 준수해야 한다는 것이다. 그리고 일반적인 관례와 학설에 따라 이를 위배할 경우는 위헌이다.

38) 형벌 법규는 범죄의 구성요건과 그 법적 결과인 형벌을 명확하게 규정해야 한다는 형벌의 법리. 법률에 범죄와 형벌을 가능한 한 명확하게 확정하여야 법관의 자의를 방지할 수 있고, 국민으로서도 어떤 행위가 형법에서 금지되고 그 행위에 대하여 어떤 형벌이 과하여지는가를 예측하도록 하는데 의의가 있다.

39) 특정한 목적을 달성시킬 때 적절한 수단을 사용할 것을 요구하는 공동체법 원칙. 목적 달성을 위해 필요 이상의 수단이 사용되는 일을 방지하기 위한 원칙이다.

그러나 아무리 경제민주화가 강하게 요구되는 시대적 상황에 봉착해 있다고 하더라도 이는 시장경제를 교란하지 않는 범위 내에서 이루어져야 하는 헌법적 한계를 가지고 있다. 따라서 경제민주화를 빌미로 국가가 경제의 주도권을 장악하거나 건전한 경제 성장을 배척해서는 아니 된다.⁴⁰⁾ 따라서 경제민주화가 남용되는 것을 방지하기 위해 국가의 경제활동 규제는 사회적 시장경제질서와 법치주의가 유지되는 범위 내에서 이루어져야 하며, 경제 주체 간의 기본권 충돌 문제를 해결하기 위해서 한쪽의 기본권이 제한된다면 헌법 제37조 2항의 일반적 법률유보 방식에 적합하게 이루어져야 할 것이다. 본고는 사회적 불평등의 제거와 경제정의의 실현을 위한 과제를 달성하기 위한 다양한 방법론을 동원하여 경제헌법의 개정 방향을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 연구의 방법

헌법 제119조는 1항에서 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 창의와 자유를 존중함을 기본으로 한다’ 고 선언하지만 2항에서 이내 그 기본을 흔든다 - ‘국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.’

이 2항은 정부가 언제 어디서든 시장과 기업에 투입할⁴¹⁾ 빌미를 열고 있다. 국민의 자유를 말할 때와 앞뒤가 맞지 않는다. 헌법 제37조 2항이 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가의 안전보장·질서유지 또는 공공의 복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다’ 고 한 그대로 제119조 2항도 ‘...법률로써 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있으며, 규제와 조정을 하는 경우에도 개인과 기업의 경제상의 창의와 자유의

40) 이한태, 경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치[Economic Constitution and Constitutional Value of Economic Democratization], 서울법학 제20권 3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2013.02.,1면.

41) 투입하다 (闖入하다)는 기회를 타서 느닷없이 함부로 들어가다는 의미이다.

본질적인 내용을 침해할 수 없다” 고 다시 다듬어야 한다.⁴²⁾

그러나 지난 2018년 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회가 만든 헌법 개정 시안은 전문의 ‘자유민주적 기본질서’를 삭제하고 ‘평등한 민주사회’를 담았다. 국가체제의 근간을 바꾸겠다는 것으로 읽힌다. 노조의 경영 참여, 정리해고의 원칙적 금지, 기간제·파견제 금지, 적절한 소득보장 등을 독립적 헌법 조항으로 담자고 한다. 현행 헌법과 맞지 않는 ‘사회적 경제 발전’까지 독립 조항으로 넣었다. ‘자유’ ‘시장’은 형해화되고 국가 주도의 ‘사회적 경제’를 구축하자는 것이다.⁴³⁾

‘경제민주화’라는 이름 아래 시장에 대한 국가의 간섭을 더욱 강화하고, 위헌 판결이 난 ‘토지공개념’까지 되살려내려고 한다. “4차 산업혁명 시대에 굴뚝 공장의 아젠다를 담겠다는 것”이란 문제 제기가 자문위 내부에서도 나왔다고 한다. 그러면서 핵심 쟁점이었던 국가의 거버넌스(권력구조)는 결론을 못 냈다고 한다. 개헌 논의가 ‘1987년 체제’에 대한 반성과 대통령-국회 간 권력 조정으로 시작됐다는 점을 돌아보면 어이가 없다. 대통령 직선제에 목을 맸던 1987년 헌법 개정 때 미흡했던 개인의 자유·권리를 더욱 보호하고, 이후 30여 년간 변한 사회상을 적절하게 반영하면서, 행정부와 입법 권력의 균형점을 찾는 게 중요하다.

개헌논의가 이렇게 된 데는 ‘법률만능주의’ 하에 너무도 쉽게 법을 만들고 있는 국회 책임이 크다. ‘만들면 법’이라는 의회 독주는 ‘법의 타락’을 초래했다는 전문가들 지적이 적지 않다. 20대 국회 1년 반 새 발의된 기업 법안이 1000개에 달하고, 이중 690건이 규제법안이라는 박용만 대한상공회의소 회장의 쓴소리가 이런 현상을 단적으로 보여준다. 입법부인 국회 구성원들이 법의 본질을 제대로 알고 있는지 묻지 않을 수 없다. 헌법이 갖는 보편성과 추상성에 대한 깊은 성찰도, 법과 정치의 차이에 대한 보편적 인식도 보이지 않아서다. ‘모든 법 위의 법’인 헌법이 이렇게 가볍게 다뤄지고 있는 데는 법 경시를 일삼는 국민의 책임도

42) 홍정기, 개헌담론과 경제헌법, 문화일보, 2006년 03월 06일

43) 한국경제, 대한민국 번영 일군 '자유민주·시장경제 헌법' 지키자, 입력 2018.01.02 17:42 수정 2018.01.03 02:13 지면 A39

없지 않다. 44)

개헌이 아니더라도 국가 주도의 경제 설계, 개입주의가 명분과는 정 반대로 온갖 재앙만을 초래했음은 긴 설명이 필요하지 않다. 압축성장 과정에서 누적된 지대 추구 풍토 등의 부작용을 해소한다는 이유로 자유민주주의 헌법으로 일군 번영의 토대를 허물겠다는 시도는 용납될 수 없다.

그러나 다음과 같은 반론도 있다. 45) 『현행 헌법의 경제 조항 중에서 가장 중요한 것은 경제민주화 조항과 토지공개념 조항이다. 제119조 2항은 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배” “시장의 지배와 경제력의 남용 방지” “경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화” 등을 위하여 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 선언하고 있다. 제122조는 “국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전”을 위하여 “필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 규정하여 토지공개념의 근거가 되고 있다. 이외에도 우리 헌법은 공공의 목적을 위한 국가의 시장 개입을 광범위하게 용인 혹은 의무화하고 있다. 이에 따라 매우 보수적인 성향을 유지해 온 헌법재판소조차도 우리나라의 헌법은 ‘사회적 시장경제’를 채택하고 있는 것으로 일관되게 판시해왔다. 46)

그러나 한국의 경제 현실은 ‘사회적 시장경제’와 거리가 멀다. 경제민주화와는 반대로 경제력의 집중과 양극화가 진행되고 있으며, 불공정 거래와 ‘갑질’이 만연하고 있다. 토지공개념이 무색하게 부동산 투기와 독점이 일어나고, 서민과 청년층의 주거 불안정 문제가 심각하다. 헌법에 규정된 노동권은 세계 최하위 수준이며, 헌법에 나와 있지도 않은 경영권은 세계 최상위 수준으로 보호되고 있다. 헌법의 국민주권 조항과 민주제도 조항은 우리가 긴 세월 수많은 투쟁을 통해서 그 내용을 채우고 쟁취한 것이다. 반면, ‘사회적 시장경제’ 조항은 우리 헌법에서 갈수록 약

44) 소방차 주차구역을 무시하고, 심지어 소방서 앞 공간까지 불법주차로 가로막는 국민의 법 의식은 그냥 넘길 수 없는 지경이다.

45) 각주 49)까지의 주장이다.

46) 헌재결 99헌바72 2000헌바12 : 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제5조 1항 등 위헌 소원 (동법 제6조 제1항)

화되었고, 이에 대한 저항도 거의 없었기 때문에 유명무실화되고 말았다. 이제 국민의 의지를 모아 이를 되돌려야 한다.

일각에서는 마치 현행 헌법의 경제민주화 조항이 1987년 6월 항쟁에 뒤따른 민주화 과정에서 시대정신을 반영하여 새롭게 우리 헌법에 반영된 것처럼 이야기하고 있으나, 이는 전혀 사실이 아니다. 제헌헌법 제84조는 “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회 정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상의 자유는 이 한계 내에서 보장된다”고 규정하였다.⁴⁷⁾ 이렇게 강력하고 분명한 경제민주주의 조항이 이후 여러 차례 개정을 거치면서 점차 약화된 것이 오늘날의 제119조가 된 것이다. 가장 중요한 변화는 경제적 자유와 경제민주주의의 순서가 뒤바뀐 것과 경제에 관한 규제와 조정을 “할 수 있다”는 표현으로 국가의 의무를 희석한 것이었다. 이렇게 현행 헌법은 경제민주화라는 용어만 도입했을 뿐, 내용적으로는 경제민주화를 후퇴시키는 헌법이었다. 그러므로 경제민주화 조항의 강화가 필요하다.⁴⁸⁾

또한 토지공개념을 보다 분명하게 규정하는 것도 핵심적인 개헌 사항이다. 현행 헌법이 토지공개념을 담고 있음에도 불구하고, 헌법재판소의 소극적 태도와 일부 언론의 오도로 인해 많은 국민들이 토지공개념은 위헌이라고 오해하고 있다. 역대 정부는 토지공개념의 실현을 위해 노력하기보다는 오히려 경기부양을 목적으로 부동산 투기를 조장하는 일이 비일

47) 유진오 박사는 “우리나라가 정치적 민주주의와 함께 경제적, 사회적 민주주의를 입국의 기본으로 채택하였음을 명시한 것”이라고 이 조항의 의미를 해석한 바 있다.

48) 구체적 주장은 다음과 같다. 첫째, 경제력 집중의 방지를 명시할 필요가 있다. 시장 지배나 경제력 남용의 구조적 원인인 경제력 집중을 완화하지 않고 행태 규제만으로 억제하기 어렵고, 재벌개혁과 정경 유착 근절이라는 시대적 과제도 과도한 경제력 집중의 해소를 요구하기 때문이다. 둘째, 시장 지배와 경제력 남용의 피해자에게 사법적 구제 수단 제공을 명시할 필요가 있다. 정부의 규제와 조정만을 경제민주화의 수단으로 삼으면 판치경제의 우려가 있기 때문에 사적 자치를 통하여 시장규율을 강화하는 것이 바람직하다. 셋째, 경제주체 간의 조화라는 표현의 의미가 모호하기 때문에 이를 구체화할 필요가 있다. 경제주체들의 참여, 상생, 협력을 도모하기 위한 국가의 노력 의무를 규정했으면 한다. 마지막으로, “할 수 있다”를 “하여야 한다”로 수정하여 경제민주화를 위한 국가의 의무를 분명히 할 필요가 있다.(유종일, 경제헌법, 어떻게 바꿀 것인가?, 경향신문 입력 : 2017.10.19 22:36 수정 : 2017.10.19. 22:48)

비재했다. 따라서 제122조에 “토지 투기로 인한 경제 왜곡과 불평등을 방지하기 위하여” 라는 식의 문구를 삽입하여 토지공개념을 강화할 필요가 있다. 그런데 부동산 투기를 방지하는 것만으로 토지공개념의 궁극적인 목적인 주거와 영업활동의 안정을 이루기는 어렵다.

한편으로는 공공임대주택 등 적극적인 주택공급정책이 필요하고, 또한 한편으로는 “조물주 위에 건물주 있다” 는 현실을 타파하고 공정한 임대차를 실현할 필요가 있다. 이러한 내용을 규정하는 조항을 신설하는 방안도 제안한다. 물론 헌법의 경제 관련 조항들을 개정한다고 경제 현실이 바로 달라지는 것은 아니다. 그러나 헌법 개정을 통해서 우리나라의 경제 질서가 지켜야 할 원칙과 추구해야 할 목표가 분명하게 규정되면, 이는 향후 국회의 입법과 정부의 경제정책에 강력한 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 국민의 여론과 의지가 결집되어 개헌이 이루어질 때, 그 실효성은 더욱 높아질 것이다.』 49)

이런 상반된 주장이 나오는 가운데, 경제헌법, 어떻게 바꿀 것인가? 어떻게 사회 양극화와 불평등을 제거하면서 경제민주화와 경제정의 실현할 것인가? 이것이 오늘날 한국 사회의 최대 현안이다. 그러므로 이 과제를 실현할 수 있는 연구의 범위는 먼저 한국헌법의 경제관련 조항, 특히 헌법 제119조의 경제민주화와 사회적 시장경제질서에 대한 검토를 한 후, 기본소득은 사회보장의 대안인가? 그리고 플랫폼 자본주의, 통제가 필요한가?50) 공유경제의 헌법적 문제 등이 검토될 것이다. 또한 방법론

49) 유종일, 경제헌법, 어떻게 바꿀 것인가?, 경향신문 입력 : 2017.10.19 22:36 수정 : 2017.10.19 22:48

50) 플랫폼자본주의에 대한 통제 문제는 우리나라에서도 이미 시작되었다. 자세한 내용은 강서영, "플랫폼운송사업 규제에 대한 헌법적 검토", 헌법재판소 연구보고서, 2021 참조. 플랫폼운송사업 규제는 시행된 지 얼마 되지 않아 관련 사례나 사회경제적 효과가 축적되지 않았으므로, 지금 당장 위헌성 여부를 논하기에는 어려움이 있다. 그러나 그 규제가 다양한 헌법적 쟁점을 내포하고 있는 것만큼은 분명해 보인다. 이를테면, 플랫폼운송사업을 경영하기 위해서는 수수요금·택시 총량 등을 고려한 수송력 공급에의 적합성, 새로운 운송수요의 창출 가능성 및 기존 택시와의 차별성 등 허가 기준을 충족해야 하며, 위 기준을 충족했다고 하더라도 여객 수요, 택시 감차(減車) 실적 추이 등으로 인해 허가대수가 제한될 수도 있는바, 이는 플랫폼운송사업자의 직업의 자유를 상당히 제한하는 것으로 보인다. 또한 소비자는 ‘관련 법령에 따라 허가받은 플랫폼운송사업’만을 선택할 수 있게 되어 소비자의 자기결정권도 심각하게 제한된다 할 것이다. 한편 허가를 받더라도 플랫폼운송사업자는 기여금 납부 의무를 지는데, 관련 법령에서 규정하고 있는 기여금의

적으로 문헌적 검토가 기본적으로 수행되나,⁵¹⁾ 여론조사방식의 실증적 고찰과 선진국 입법례에 대한 비교법적 고찰, 국내외 판례분석을 통한 실천적 고찰 등이 이루어질 것이다.

제2장 양극화의 헌법적 문제

‘위드(With) 코로나’ 시대에 ‘양극화’ (兩極化, Polarization)⁵²⁾가 가속화되고 있는 모양새다. 양극화는 서로 다른 계층 또는 집단이 서로 상반되는 방향으로 분리되는 현상인데, 크게 보면 경제적 양극화와 사회적 양극화로 나뉜다. 주로 경제적 양극화의 결과로 사회적 양극화 현상이 나타난다. 최근 정치적인 양극화도 극단으로 치달으면서 우리 사회의 정치·사회적 갈등 양상이 심각해지고 있다. 현 정부가 지역 균형 발전을 외치고는 있지만, 수도권과 비수도권의 격차도 더욱 커지고 있다. 지역 간 양극화다.⁵³⁾

비단 우리나라뿐만 아니다. 지리적 위치나 학력 차이 혹은 사회적 계급 등에 따른 경제적 양극화가 전 세계에서 심화하고 있다. 그 결과는 중도 정치의 소멸과 서구 정치권의 포퓰리즘으로 이어진다. 폴 콜리어 영국 옥스퍼드대 교수는 자신의 저서 ‘자본주의의 미래’에서 이 같은 현상이 모두의 번영을 약속했던 자본주의의 실패가 빚은 결과라고 지적한다.⁵⁴⁾

용도 등에 비추어 볼 때 위 기여금은 재정조달목적 부담금에 해당한다 할 것이다. 그런데 헌법재판소는 부담금의 유형에 따라 헌법적 정당화 요건을 다르게 보고 있는바, 위 기여금을 재정조달목적 부담금에 해당한다고 볼 경우 현행 기여금 제도는 플랫폼운송사업자의 재산권을 과도하게 제한하는 것으로 보인다.

51) 해석적 접근의 기본은 찰스 A. 비어드(Charles A. Beard, 1874-1948), 미국 헌법의 경제적 해석[*An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*], 2009. 5. 10. 참조.

52) 여기에는 이념의 양극화, 선진국과 후진국 간 양극화, 대기업과 중소기업 간 양극화, 수출기업과 내수기업 간 양극화, 화목한 가정과 그렇지 않은 가정 간 심리, 정서적 양극화, 고학력자와 저학력자 간 양극화, 전문직 종사자와 비숙련, 저숙련, 무기력 노동자 간 경제적 양극화, 제조업과 서비스업, 사무직 간 양극화, 정규직과 비정규직 간 노동시장 양극화 등 다양한 유형이 있다.

53) 한국은 1997년 외환위기 이후 양극화가 심각한 사회문제로 떠올랐다. 통계청이 집계한 지난 3분기 5분위 배율(소득상위 5분위 소득을 하위 1분위 소득으로 나눈 값)은 4.88로, 전년 동기보다 0.22배 커졌다. 그만큼 소득 격차가 벌어졌다는 의미다. 여기에 이번 코로나 사태가 양극화를 더욱 심화시킬 것이라는 전망이 나온다.

그가 제시하는 대안은 윤리에 근본을 두고 개인부터 가족·기업·국가가 ‘호혜적 의무’를 수행하는 자본주의다. 다양한 윤리적 가치를 수용하면서 여러 이해득실을 실용적으로 절충하는 것이 필요하다는 것이다. 이제 코로나 이후 사회 변화까지 내다보며 총체적 대책을 마련해야 한다.⁵⁵⁾

제1절 소득 양극화

1. 개념

소득 양극화는 중산층이 사라지고 사회계층이 양극단으로 몰리는 현상을 말하며, 계층 구조 모양으로 치면 가운데가 오목한 모래시계형으로 변하는 것이다.⁵⁶⁾ 흔히 자본주의 경제 체제의 최대의 난제로 여겨진다.⁵⁷⁾ 법학, 경제학, 사회학, 정치철학⁵⁸⁾ 전반에 걸친 연구 주제이다. 세계적으로 양극화는 계속 심해질 것으로 전망된다.⁵⁹⁾ 삶의 질 저하에 따른 기존의 중산층, 중류층의 삶을 누렸던 사람들의 불만도 그만큼 가속화될 가능성이 높다.

양극화와 소득 불균등을 동일시하는 사람들이 많다. 물론, 대부분의 경우는 양극화=소득 불균등이 맞는데, 몇몇 논문에 따르면 실제로 소득 균등화 현상과 양극화가 동시에 일어나는 케이스도 발견된다. 예시 예를 들어 열명으로 이루어진 사회의 소득 분포가 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,

54) 최권일, 양극화, 광주일보, 2020년 12월 09일

55) 재난지원금 등 일시적이고 단기적 처방이 아닌, 코로나 이후 사회 변화에 대비한 중장기 대책을 세워야 할 것이다.

56) 그러나 '양극화'라는 용어 자체는 실제 현상을 표현하기에 약간 부족한 말이다. 그 이유는 양극화가 발생하면 부자 쪽으로 이동하는 인구는 소수이고, 다수는 저소득층으로 이동하기 때문이다. 대한민국의 경우 양극화 과정에서 고소득층의 수는 1990년~2010년 사이 2.23%p 증가했고, 저소득층은... 특히 처음부터 극빈층, 빈민층, 차상위계층이었던 사람보다 중산층, 지식인계층, 고학력자 등 중간 소득에 속하는 사람들일 수록 오늘, 어제의 삶보다 내일, 미래의 삶이 어려워지는 것에 대해 좀 더 민감하게 반응할 수 있다. 처음부터 빈곤을 대물림받은 극빈층, 빈민층, 차상위계층들은 별로 기대하는 것이 없지만, 어느 정도 자기 집과 자기 자동차, 어느 정도 일을 하면 생활이 가능했던 그런 삶에서 빈곤으로 떨어지는 것은, 사람에 따라서는 못 견딜 일이기 때문이다.

57) 자본주의의 붕괴의 단초로 항상 그리고 가장 많이 언급되는게 양극화이다.

58) 사실 이 쪽이 훨씬 역사가 길다.

59) 연간 증가 富 82%, 상위 1% 부자에 간다..하위 50%는 전무

10인 사회보다는 3, 3, 3, 5, 5, 5, 7, 7, 7, 7인 사회가 더 양극화가 심화된 상태라는 것이다. 일단 여기서는 특별히 언급이 없는 한 편의상 양극화=소득 불균등이라 간주한다.

'빈부 격차의 해소 혹은 양극화의 해소 = 저소득층의 삶의 질 향상'은 아니다. 극단적인 예로 북한과 한국을 비교해보면 빈부의 격차는 북한이 적더라도 절대적인 빈곤층의 삶의 질은 한국이 우월하다. 더 극단적인 예로 핵전쟁이 터져서 다 같이 석기시대로 돌아가면 양극화는 극단적으로 해소될 것이나 저소득층의 삶은 이전보다 극단적으로 악화된다. 다 같이 못사는 사회는 양극화가 덜하지만 그렇다고 그것이 바로 절대적 빈곤층의 삶의 질이 양극화가 높은 국가보다 높다는 것은 아니다. 사회의 발전 방향에 따라 양극화도 해소되고 저소득층의 삶의 질도 상승하는 경우가 있고 혹은 다같이 폭망하면서 양극화가 해소되고 오히려 저소득층의 삶까지 덩달아 무너지는 경우도 있다. 자본가나 기업이 자국내 상황이 좋지 않아 해외로 이주하거나 소득이 많았던 개인이나 기업이 결국 줄지어 파산해도 실제로 양극화의 수치가 줄어들지만 그건 사회 내에 부유한 사람들이 사라진 것이지 실제로 저소득층이 삶의 질이 향상된 것이 아니다.

오히려 그 정도의 상황이 일어나고 있다면 저소득층도 경제적 피해를 보고 있는 상황인 것이다. 따라서 실제로 저소득층의 삶이 이전보다 나아졌는지는 양극화를 절대적인 지표로 확인할 수가 없다. 그저 참고할 만한 수치인 것이다. 실제로 저소득층의 삶의 질이 나아졌는지를 살펴보려면 1인당 GDP, 1인당 GNP, 1인당 PPP, 물가 대비 소득, 실업률⁶⁰⁾, 의식주의 지속적인 확보가 가능한지 등을 같이 확인해야 할 것이다. 즉 국가의 경제적인 규모가 유지되거나 발전되면서 양극화가 해소되었을 때 저소득층의 삶이 실질적으로 향상된 것이다.

양극화가 주로 경제성장이나 효율성 측면에서 어떤 결과를 가져오는지에 대해서는 학자들마다 견해가 다르고 합의된 바가 없다. 양극화에 대한 대부분의 연구는 양극화 현상의 원인이나 그 해결방안에 대해 제시한

60) 저소득층은 하루벌어 하루 겨우 사는 경우가 많기 때문에 실업률에 매우 연관되어 있다.

것이고 간혹 양극화 현상의 관측 정도도 존재한다. 그러나 양극화가 왜 경제학적으로 문제가 되는지⁶¹⁾에 대해 학자들의 연구⁶²⁾는 매우 찾아보기 힘들다. 아래에 경제적 문제점으로 제시한 것은 대체로 학자나 전문가들의 발언 정도가 출처가 된다.

추가로 고려해야 할 점은 양극화가 무언가의 원인이라기보다 결과로 해석될 가능성 역시 충분하다는 것이다. 가령, 통상 한국경제에서 IMF(1997년 외환 위기)는 양극화를 초래한 주범으로 거론된다. 이 외에도 제3의 요인이 국가 막장 테크를 유발함과 동시에 양극화를 초래할 가능성을 고려하는 것은 경제학 뿐만 아니라 많은 분야에서 연구를 할 때 요구되는 사항이다. 혹자는 양극화가 내수시장 붕괴를 초래한다고 하는데 실증적인 결과는 불투명하다. 국민소득회계⁶³⁾에 따르면 국민총생산=소비+저축+세금=소비+투자+정부지출+순수출⁶⁴⁾이다. 이 중 내수는 소비+투자+정부지출에 해당하는 영역을 의미한다. 소비가 줄면 반드시 저축이 늘게 되고, 그에 따라 자금 공급이 이뤄지면서 투자가 늘어나므로 소비 감소에 따른 역성장을 상쇄한다는 주장이 있으나, 이와 같은 주장은 저축 증가가 반드시 투자 증가로 이어지지 않는다는 점을 간과한 주장이다.⁶⁵⁾ 투자는 경기 변동에 선행해 이뤄지는데, 소비가 근시일 내 증가하지 못해 경기가 살아나기 어렵다고 예측되면 생산주체들이 투자를 꺼리기 때문이다.

거기에 더해 내수 시장에서 소비나 투자의 비중이 반드시 양극화 딱히 상관관계를 가진다 보기는 어렵다. 가령 미국은 소득분배가 대한민국 이상으로 막장이지만, 소비의 비중이 70% 이상을 넘어간다. 그리고 한국의 소비 침체라는 것은 어디까지나 상대적인 침체지 절대적인 규모로 본다면 여전히 세계적으로 높은 축에 속하긴 한다.⁶⁶⁾ 소비와 상충관계를 띤

61) 특히 양극화가 경제성장을 저해하는지, 이 논문에서는 일단 소득 양극화나 분배 불균등이 경제성장과 상관관계를 발견하지 못했다고 한다.

62) 카더라 수준의 가설 정도는 여럿 있지만 진정 실증분석까지 한 케이스의 경우는 발견되지 않고 있다.

63) 이론의 영역이 아니라 회계적인 사실이다.

64) 이 식을 적절히 조절한다면 저축+세금-정부지출-순수출=투자가 된다.

65) 케인스는 전 국민이 저축을 늘리는 것이 오히려 경기를 악화시킨다는 저축의 역설을 들며 소비는 미덕, 저축은 악덕이라는 표현을 사용했다

66) <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>

다 볼 수 있는⁶⁷⁾ 각국의 투자가 GDP에서 차지하는 비중을 보면⁶⁸⁾ 중국은 투자 비중이 47%, 일본은 21%, 호주는 29%, 한국은 27%, 러시아 26%, 인도 35%, 영국 15%, 스페인 18%, 미국 17%, 프랑스 19%, 독일 17%다.

소득불평등도와 경제성장의 관계를 구체적으로 논할 경우, David Weil의 경제성장론에 따르면 크게 4가지 설명이 있다.⁶⁹⁾

-소득불평등은 물질 자본의 축적을 촉진하여 경제 성장을 유발한다는 견해⁷⁰⁾

-소득불평등은 교육 등 인적 자본의 축적을 저해하여 경제 성장을 저해한다는 견해⁷¹⁾

-소득불평등은 정치적 측면에서 분배를 요구하는 목소리를 증가시킬 수 있으며, 따라서 조세 징수와 재분배에 따른 비효율을 증가시켜 경제의 생산성을 저해할 수 있다는 견해⁷²⁾

-소득불평등은 밑에 나온 정치불안, 범죄의 증가를 유발하거나 그의 반작용으로 강력하고 권위적인 정부를 탄생시키는 등의 이유로 경제성장을 저해한다.

양극화 현상은 민주 국가의 근본적인 전제인 '평등의 추구'를 저해하

67) 정부지출은 경제변수에 따라 좌우되는 것이 아니므로 보통 상수 취급되는 것이 현실이며, 순수출의 경우 대체로 그 비중이 소비와 투자에 비해 크지 않다. %수치가 가장 높았던 것이 벨 에포크 시대의 영국이 5~6% 정도를 기록한게 다다.

68) http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/Investment_Percentage_of_GDP/

69) 다만, 해당 책에서는 정말 소득 불평등과 경제성장이 무슨 상관관계가 있는지는 관련 통계가 부족하다고 한 바 있다. 아래에 언급된 실증분석은 간접적이고 부분적인 분석이다.

70) 케인즈, 레이건, 마르크스에 이르기까지 많은 사람들이 이런 주장을 했다.

71) 실제로 소득불평등이 높을수록 인적 자본 축적이 낮다는 분석이 있다. 아울러, 그 역 역시 성립한다는 주장 역시 그레고리 맨큐, 라구람 라잔, 피 크루셀, 토니 스미스 등 적지 않은 경제학자들이 주장했다. 이 점 때문에 미국에서는 경제학자들이 공교육 개혁을 주장하는 것도 사실이다. 물론, 우리나라는 사교육과 피터지게 싸운 덕에 공교육 제도만큼은 상당히 잘 되어 있다고 한다.

72) 다만, 조세 징수와 재분배가 일반적인 경우 경제 전반의 비효율을 증가시키는지에 대한 증거는 없다. 오히려 불평등이 심한 나라들은 그렇지 않은 나라보다 세율이 높다. 거기에 더해, 이견 엄밀히 말하면 소득불평등보다는 정부 규모의 문제다.

고, 사회적 특권층을 발생시킬 수 있다. 현재 양극화는 사회에 많은 문제를 일으키고 있으며 이는 심지어 인종차별보다 2배 더 크다⁷³⁾는 견해도 있다.

II. 소득 양극화의 사회적 문제점

1. 상대적 빈곤

딱히 양극화라 해서 하부 계층이 죄다 빈민이 되는 것은 아니다. 일례로 산유국의 경우 브루나이와 같이 오일 머니로 인한 부를 사회 소수가 독점하고 있지만 동시에 강력한 복지 정책을 써서 국민들의 삶을 일정선 이상으로 유지시키는 경우도 존재한다. 즉 양극화가 아무리 심해도 부유층이 어느 정도의 부를 양보하면 충분히 국민들의 절대적 빈곤 자체는 해결할 수 있는 것이다.

하지만 그렇다고 해서 상대적 빈곤이란 무시무시한 덩어리를 피할 수 없다. 물론 자본주의 체제상에선 경쟁과 함께 그 보상을 통한 실질적 차별화를 긍정해야 함으로써 부를 완전히 평준화할 순 없기에 상대적 빈곤은 늘 있을 수밖에 없지만, 양극화는 이런 상대적 빈곤에 의한 박탈감을 극도로 심화시킨다. 분명히 먹고 사는 데는 지장이 없지만 다른 사람만큼 부유하지는 못한 것이다. 그리고 양극화 외의 문제를 양극화로 인식하는 것도 있다.⁷⁴⁾ 게다가 브루나이가 국민들에게 제공하는 복지를 실제로 실현할 수 있는 국가는 별로 없다. 브루나이가 이러한 복지가 가능했던 것도 현대 사회에서 치트키라 불리는 풍부한 유전을 가지고 있기 때문이다. 분명 힘든데 더 힘든 처지에 놓인 사람들이 존재하므로 문제를 가벼이 여기거나 윤리적 잣대가 무시되는 일이 생기며, 정치권에 실망한 사람들이 아무 생각을 하지 않듯 관심이 다른 곳으로 쏠릴 수도 있다.

73) Marcus & Corner, '우리는 왜 충돌하는가', 박세연 역, 흐름, 2015, 221면에서 재인용

74) 가령 미래가 불확실하다던가 하는 건데 애시당초 이걸 극단적으로 따지면 공무원조차도 해당되기 때문에 양극화나 소득분배의 문제는 아니다. 이 외에도 특히 서울권에 사람이 너무 많아서 경쟁이 치열한 것도 삶의 질을 떨어뜨리는 요소인데, 이것도 일단은 양극화와는 별개의 문제다.

2. 사회불안 가중

대다수의 사람이 저소득층인 데다가, 계층 상승의 희망도 없고, 여건도, 환경적, 문화적 조건도 거의 없는 상황에서는 제 아무리 의지를 불태워봤자 그저 의지 드립이 될 게 뻔하다. 그러므로, 열심히 일해보겠다는 생각보다는 절망, 환멸, 무기력증, 허무주의, 패배주의에 빠져서 되는대로 편하게만 살아가려 하기 때문에 법과 도덕이 느슨해지거나, 무시되는 경향이 강해지며, 한탕주의에 입각한 일확천금 풍조, 도박, 과소비 성행하게 된다. 땅투기 라던가, 카지노, 경마 등 도박성 게임과 오락, 경기들, 2017년 말부터 대한민국에서 일대 광풍을 불러 일으킨 비트코인 등 암호화폐 열풍과 2020년대 영끌투자, MZ세대들의 명품열광이 대표적인 케이스이다. 양극화가 무서운게 승자와 패자가 서로 불신만 한다는 게 특징인데, 즉 승자들은 당연히 패자들을 노력을 안하고 사회 탓만 한다고 욕하 것이고 패자들은 승자들이 부모와 돈으로 승자로 된 것이라며 욕하면서 서로를 불신하고 혐오하게 되면서 사회를 불안하게 만들수도 있다.

3. 위화감과 적대감 심화

세금 낼 것 다 내고 근검절약해서 성장한 선량한 부자마저도 '서민 약탈자, 부패 기득권층'으로 보게 되니 앞뒤 자르고 욕을 하면서도 나도 저렇게 될 것이라는 이중적인 면모의 황금만능주의가 팽배하게 된다. 더구나 이런 분노와 불쾌감을 느끼기 쉬운 것은 지식이나 정보 접근능력이 되는 중류층, 중산층, 지식인층이 될 가능성이 높다. 그리고 이러한 적대감은 상류층과 하류층의 심리적, 사회적 거리감을 더욱 커지게 하는 악순환을 만든다. 상류층은 자신들의 치안을 보장하기 위해 더더욱 자신들만의 배타적인 공간을 확보하려 하고 그 과정에서 하류층과의 접촉은 줄어들게 된다.

어느 정도 여유있는 생활을 누려오던 중산층, 중류층, 고학력자, 전문직, 지식인 계층, 숙련기능직이 빈곤과, 과거 생활 수준보다 더 열악한 환경으로 떨어졌을 때의 박탈감과 분노는 생산직, 하층민, 기초생활수급자, 차상위계층, 단순노무직 노동자⁷⁵⁾, 농어업 종사자 등의 계층보다 훨씬

씬 심할 수 있다. 이 역시 상류층과 정치인들에 대한 분노로 화살이 돌아갈 수도 있고, 상류층은 하층민과 담을 쌓으려 들 것이다. 그런데 생산직, 하층민, 기초생활수급자, 차상위계층, 단순노무직, 농어업 종사자들이, 과거보다 힘들고, 열악한 환경으로 떨어진 중산층, 중류층, 고학력자, 전문직, 지식인 계층, 숙련기능직 계층을 이해하느냐 하면 그것도 아니다.

중산층, 중류층, 고학력자, 전문직, 지식인 계층, 숙련기능직 계층이 단순생산직, 하층민, 기초생활수급자, 차상위계층, 저학력자, 단순노무직, 농어업 종사자들의 매너없는 행동, 눈치, 요령으로 침철된 문화, 거친말과 은어, 폭력성, 무계획, 무절제한 삶, 상습 음주, 흡연, 공허함, 쉽게 증독되는 성향, 그리고 상황, 환경에 따라 쉽게 변하는 태도 등을 이해해주고 용납할 수 있는가 하면 그것도 아니다. 결국 서로 간에 상호 불신만 증폭되는 셈이다.

접촉이 감소하며 각 계층이 서로를 이해하고 교류할 여지는 점차 서서히 줄고, 이 거리감은 더욱 커지며 위에 언급한 서로 간의 불신감, 거부감도 계속 커지는 악순환이 발생한다. 또한 이 불신감은 계층 간에만 한정되는 것도 아니고 계층 안에서도 서로를 향하기 때문에 더 심각하다. 맨 위의 강연자가 쓴 저서에도 빈부격차가 심할수록 사람들의 배타성, 상호적대감이 심했다는 연구결과가 실려있다. 현대의 고급 주상복합 아파트에선 아파트 건물 내에 기본적인 상업, 복지 시설이 갖추어져 있으며 해당 아파트 주민들만이 그 시설을 사용할 수 있도록 제한하는 사례가 이미 빈번하다.

4. 국력 저하와 경제적 토대 붕괴

David Weil의 경제성장론에 따르면 소득 불평등과 경제성장이 무슨 상관관계가 있는지는 관련 통계가 부족하다고 한 바 있다. 다만 서술의

75) 같은 블루칼라 계층이라도 숙련기능직은 도심 외곽 아파트단지, 중산층이 밀집한 지역과 그 근처에 많이 거주하지만 단순노무직 노동자는 저소득층이 많이 사는 달동네나 달동네 주변에 거주하는 편이다.

편의상 선진국 여부에 관계없이 소득 불평등이 경제성장을 저해하고, 치안을 악화시키며, 세입이 줄어들고, 정치적 부패를 증가시키고, 교육 수준을 낮추며, 아동노동을 증가시키고, 절대적 빈곤을 늘린다고 가정하기로 하자.⁷⁶⁾

양극화가 심해져서 대다수의 사람들이 열심히 살아갈 이유를 잃어버리면 소수의 부자들만 국가를 유지하기 곤란해질 수 있다. 부자들은 여차하면 리히텐슈타인이나 모나코 등의 세율이 낮은 나라로 갈 수 있거나 파나마 페이퍼즈 같은 막장 행각까지도 서슴치 않기 때문에 정부가 선불리 세금을 늘릴 수 없어 실제 부과대상자는 줄어드는데 과세 비율은 그대로 이거나 오히려 낮아지는 현상이 벌어지면 세입이 줄어들 것이다.

또한, 양극화가 장기적으로 범세계적으로 흘러서 절대 다수가 죽거나 병들 정도까지 악화되면 부자들마저 점차 위태해질 수밖에 없다. 아무리 기업들이 돈이 많다지만, 결국 그 돈은 소비자들의 구매력으로 이루어진다. 현대 시대에 부자는 사업가의 수가 많은데, 수요가 감소하면 사업을 확대할 수 없다. 극히 일부 사업을 제외한 대부분의 기업들은 시장도 확대하지 못하고, 현실 속에서 자기 자신이든 남들이든 위해서 대규모 개혁을 하든지⁷⁷⁾, 아니면 스스로 간신히 견디다가 자본이 무너지는 것에 휩쓸려야 할 지도 모른다. 다만 인공지능이 인간의 지능만큼 발달한 미래가 온다면 이 가정은 더 디스토피아적인 방향으로 수정할 수 있게 된다.

5. 절대적 빈곤 증가

경제적으로 하부에 속하는 대다수의 사회구성원이 적절한 교육을 받지 못하고 또 열악한 환경에 노출되어, 인적 자원의 수준이 떨어지게 된다. 특히 이런 문제는 개도국이 매우 심하다.

물론 선진국이나 부유한 국가는 아동노동을 법적으로 엄격히 제한하

76) 실증적으로 증명할 수 있는 건 수정해서 제외 바람.

77) 하지만 이렇게 개혁을 하겠다는 의지를 불태워도 기업가가 공익적일 수 없다. 결국 최악을 면하더라도 차악에서 머무르게 된다.

고 있으며 여기에 더하여 공교육과 같은 의무교육 법안을 통해 간접적으로 제한하기도 한다.⁷⁸⁾ 하지만 개발도상국에선 가족 전체가 벌이에 나서야 먹고 살수 있는 경우가 많기에 그렇지 못한 경우가 많이 보인다. 물론 사회적 부의 총량이 적은 개발도상국은 양극화를 넘어 아예 절대적 빈곤도 해결하지 못한 상태이므로 이런 일이 벌어지지만, 전체의 부가 충분하지만 양극화가 심각한 사회에서도 역시 충분히 일어날 수 있는 일이다. 이는 아시아 헌터나 NGC의 다큐멘터리 등에서도 흔히 다루는 주제이며 선진국 다국적 기업이 저지르는 횡포로 월드비전 등의 NGO에 의해 지적되기도 한다. 북한처럼 양극화가 극단적인 상황에서 소득까지 낮을 경우 심지어 건강한 사람을 찾는 일조차 어렵게 되기도 한다.

6. 치안 악화

더러는 인생은 한방, 잃을 게 없다는 그릇된 모토하에 범죄의 길로 빠지기도 한다. 이게 무서운 이유는 부자들조차 안심하고 살 수 없게 된다는 것이다. 말 그대로 자동차를 타고 평범하게 출근하다가 신호대기로 멈추자마자 오토바이 타고 권총 든 무장강도가 나타나 갑자기 사격해서 벌집이 되어 꿈살당하거나 문지마 범죄자의 공격을 받을 수 있다는 것. 물론 빈자라고 안심할 수 있는 것은 아니지만 부자들이 안심하고 살수 없다는 것은 심각한 문제다.

이렇게 치안상태가 개판이 된 상태에서 과연 정상적으로 직장에 다니며 생존할 수 있을까? 브라질, 멕시코, 파키스탄 같이 빈부격차가 극심한 나라들의 공통점이 바로 이것이다.⁷⁹⁾ 물론 이러다가 여유있는 사람들이 사설 군대 혹은 치안유지 병력⁸⁰⁾을 보유하게 되겠지만, 이럴 경우 거대 범죄집단의 형성이 더 빠를 것이다. 게다가 각종 장치들을 통해 공익성이

78) 의무교육을 무조건 수료해야 한다는 것을 달리 말하면 의무교육에 소모되는 시간에는 다른 것을 시킬 수 없다는 말이다.

79) 실제로 치안/자료 해석 문서를 보면 살인율이 전세계에서 가장 높은 도시의 거의 대부분이 미국 할렘이나 중남미 아니면 동남아 일부, 남아공에 있는데, 이 사회들의 공통점이 고질적인 빈부격차가 부패한 공권력과 광활하고 험난한 자연환경 등과 겹쳐져 헬게이트가 열리고 말았다는 점이다.

80) 이야기 내에서 근미래 디스토피아를 가정하는 작품에서 볼 수 있는 공권력의 완전 민영화 혹은 제멋대로 부패하여 정작 죄를 막는 데 무력한 고위층을 뜻한다.

그나마 보장된 공권력에 비해 민간 치안유지 병력의 경우 치안유지는 커녕 약탈과 강도짓을 하여 뒤통수를 칠 위험도 상당하다. 권력을 잡고 있어서 이런 범죄활동이 일어나더라도 오히려 더 이득을 보는 등 수지타산이 맞아떨어지는 계층도 있겠지만, 대다수에게는 암울하기 짝이 없는 상황이다.

이렇게 사회 불안이 가중되면, 사회적으로 점차 다른 계층과 접촉할 의지도, 필요성도 느끼지 못해서 상류층의 주거지는 말 그대로 '그들만의 요새'가 되어버리고, 이것이 상류층 전반의 일상으로 고착되어 그 막대한 자본의 극히 일부가 창출하는 공익을 위한 노력마저 멈춘다고 생각해보면 부작용이 발생할 것이다. 중산층 정도만 돼도 서민, 하층민들과 선을 그으려 들 것이다.

또한 환경/사회/문화적인 분리를 넘어서 공감할 수 없을 만큼 능력, 본질, 존재 면에서 아예 다른 종이 된다면 다른 사람들이 해를 입어도 기술의 활용에 꺼리낌이 없는, 포스트 아포칼립스 급의 극단적인 이기주의/분리주의⁸¹⁾로 발전할 위험성도 어느 정도 있다. 진정하게 일부의 자유와 권리를 증진하는 각자도생의 결말 이들이 식민지를 약탈하는 옛 시대의 귀족과 다를 게 뭔가?

7. 체제 붕괴

결과적으로 거듭되는 양극화는 부자들 간에도 격차를 벌려서 극소수의 사람들만이 사회의 부 대부분을 소유하게 된다. 여기까지 오면 재산을 지키기 위해 정치적 권력까지 독점하려는 경향을 보이게 되며, 다수의 저소득층은 당장 먹고 살기도 바쁜데다가 희망까지 상실했으므로 정치에 신경을 꺼 버리거나 아니면 더 나아가 어차피 갈 곳 없다는 생각에 극단적인 저항을 하게 된다. 그나마 혁명으로 가면 잘되는 거고, 쿠데타나 외국의 개입, 위성국화 등으로 인해 기득권만 교체되고 피지배층은 더욱 고통받거나 위의 치안 악화와 맞물려 테러리즘의 형태로 터져 나와 지배층 타

81) 사회 장벽 조장, 새 사회 건설 주장.

도라는 명분 하에 피지배층이 피지배층에 의해 희생당하는 상황이 발생할 수도 있다.

다수의 소외와 빈곤을 소수의 기득권자들이 아무리 강제로 틀어막아 놓아도, 그조차도 결국에는 사람이 하는 일이다 보니 외부적 압박에 넘어 지든, 지배층 사이에서 내분이 나든, 피지배층이 꺾기하든, 하여간 언젠가는 어떤 식으로든 불만이 터지게 되어 있다. 인종, 혈통, 종교, 민족, 지역감정 등의 전근대적 가치관을 강조-자극하면서 하부 계층의 결집⁸²⁾이나 내분⁸³⁾을 유도하는 방법으로 체제의 수명을 유지시킬 수 있기는 하나, 그런 식으로 대다수의 피해감과 박탈감을 억제하기 위해서는 필연적으로 새로운 적을 계속 만들어낼 수밖에 없다. 결국은 그렇게 집단적 침묵과 억압으로 유지되는 시스템도 단기적인 불안정성을 막기 위해 더 큰 폭력과 억압을 동원하면서 결국 장기적으로는 체제 자체의 붕괴를 만드는 악순환 속에 빠질 수밖에 없다. 특히, 오늘날 세속적 가치관에 뿌리를 둔 의회 민주주의와 함께 굴러가는 현대 자본주의 체제에서는 사회적 가치관 자체가 아예 '이윤의 추구'이니 저런 세뇌 자체가 갈수록 잘 안 되고, 전통적인 가치관에 뿌리내리지 않은 자본가 기득권층의 특성상 분배를 극도로 혐오하기에 분배 정책도 쓰기 어렵다.

구성원 대부분이 최소한 먹고 살 수는 있던 사회에서 이런 식으로까지 일이 난 적은 아직까지 없다. 하지만 기본적인 생활이 안 될 정도의 절대적 빈곤은 민란을 부르기 십상인데 진승·오광의 난, 황건적의 난, 이자성의 난, 태평천국의 난 등 역대 중국 왕조들을 멸망시킨 대부분의 민란은 모두 빈곤층의 절대적 빈곤이 가장 극단적인 시점에 벌어진 것이

82) 고전적인 예제가 바로 19세기 초중엽 미국 남부이다. 당시의 백인 인구 중에서 실제로 노예를 사거나 부릴 만큼 재산이 있었던 사람들은 전체의 10% 정도에 불과했고, 나머지 인구 대부분은 영세 농업 노동자 혹은 쥐꼬리만한 자영농이었다. 객관적인 경제력이나 삶의 질이 이웃 대농장주들은 물론이고 북부의 공업 노동자들보다도 낮았던 그 백인 빈농들의 불만과 박탈감을 해소하기 위해 노예주 등 남부의 사회지배 신분제들이 노예제로 대표되는 제도적 인종주의를 강조했다는 건 이미 역사-사회학계에서는 공공연한 사실.

83) 본격 1917년의 그 대혁명이 터지기 전에 진압되었던 수많은 제정 러시아의 혁명 운동들도, 혁명가들이 뭔가 모여서 뒤엎을라 치면 차르정 측에서 제국 내 비러시아계 폴란드인/타타르인/유대인 등에 대한 뿌리 깊은 불신을 부추겨 내분과 팀킬을 통해 틀어막는 식으로 재미를 많이 봤다. 지금 한국에서도 세대 갈등, 남녀 갈등을 통해 절찬리에 갈라치기를 써먹고 있다.

었다.⁸⁴⁾ 그 유명한 프랑스 혁명도 오랜 앙시앵 레짐 하에 사치를 누리는 왕실과 귀족들의 부당한 착취적 구조로 인한 민중의 빈곤과 생활고를 바탕으로 터진 일이다. 제정 러시아에서 공산혁명이 벌어지고 블라디미르 레닌이 정권을 잡을 수 있었던 가장 큰 원인도 제정 러시아 사회의 농노들이 고통받던 극도의 절대적 빈곤이었다.

20세기의 사회주의 열풍 또한 노동자의 권리 따위는 안중에도 없었던 근대 산업사회에 대한 반발이었다. 최근 일부 청년층을 중심으로 사회주의에 대한 긍정적인 주장이 나오기 시작한 것도⁸⁵⁾ 비슷한 맥락이다. 2010년대에 터진 아랍의 봄과 특히 2011 이집트 혁명의 원인도 일차적으로 양극화와 경기 불황, 그리고 곡물 가격 폭등으로 인한 밀가루 가격의 상승이 겹친 데에 있었다. 또한 쿠데타를 일으켰던 극좌 포퓰리스트 우고 차베스의 대통령 당선, 도널드 트럼프의 아무도 예상치 못한 미국 대선에서의 승리, 버니 샌더스의 돌풍, 그리고 브렉시트 또한 양극화의 결과물로 보는 해석이 많다. 극심한 양극화 과정에서 도태된 다수의 하부 집단이 기성 정치권에 극도의 반감을 드러낸 결과라는 것이다.

민주주의가 잘 정착된 국가에서는 선거를 통해 평화적으로 일단 해결되는 경우도 있으나, 교체된 정권도 답이 없을 경우 민중봉기가 일어나기도 한다.⁸⁶⁾ 혹은 독재 혹은 준독재 국가에서 반군세력이 민주화 이후 선거로 집권하는 경우도 흔한데, FMLN이나 투파마로스가 그런 경우. 다만 당연히 이렇게 교체된 정권조차도 답이 없으면 더 막장으로 가게 된다.

84) 이자성이 반란을 일으킬 당시 명나라는 베이징의 사족집단이 그야말로 사치의 극을 달린 반면 농민들은 굶어 죽고 있었고, 홍수전이 난을 일으킬 때도 청나라는 만주 귀족 및 이에 협력하는 사족들과 대다수 한족 백성들의 삶의 격차는 극단적이었는데 명장이라는 영화에서 막장인 당대 청나라의 현실을 제대로 묘사하고 있다. 관군 지휘관인 조이호의 설득으로 소주의 태평천국군은 성문을 열고 항복했는데 문제는 이들을 음식에 먹일 수 없던 것. 관군조차도 며칠을 쫓쫓 굶다가 허기만 겨우 달랠 만큼의 식량이 도착했는데 이걸 포로들과 나눠먹었다간 당장 관군들부터가 반란을 일으킬 분위기였다. 때문에 총사령관 방청운은 관군들에게만 식량을 지급했고, 조이호를 믿고 무기를 내려놓고 항복했던 태평천국군은 식량을 받지 못하자 반발하며 맨손으로 저항하다가 학살당했다. 하지만 북경의 높으신 분들은 산해진미를 즐기고 있었다.

85) 현존하는 몇 안되는 일반적인 사회주의 국가인 쿠바에 대한 긍정적 평가가 대표적이다.

86) 미국 폭동이 그런 경우. 혹은 사실상 선거가 기득권들에게 사유화 돼서 발생하는 경우도 있다. 필리핀 국가민주전선이 그런 경우이다.

문제는 교체된다고 답이 있는 경우가 오히려 별로 없다는 점이다.

III. 소득 양극화의 일반적 원인

1. 체제

꼭 자본주의 뿐만이 아니라 빈부격차를 인정하는 모든 체제는 양극화의 원인이 될 수 있다. 자본주의, 레닌주의, 봉건주의, 사회민주주의, 주체사상 등의 체제의 국가에서 정도의 차이는 있지만 양극화 현상이 발생했다.⁸⁷⁾

2. 자본의 세계화

단순하게 설명하자면 부자들은 자본을 세계 어디에나 가장 좋은 곳에 투자해서 꿀을 빨 수 있다. 과거 한국 경제성장의 견인차 역할을 했던 제조업 등이 인건비가 싼 서남아, 동남아 등지로 대거 이전한 것이 좋은 예다. 이 과정에서 빈국과 부국 사이의 세계적 소득 양극화는 줄어들고, 부국 내 소득 양극화는 커진다.

이것을 이해하기는 위해서 국내의 철강공장이 외국으로 이전하는 상황을 생각해 보면 된다. 예를 들어서 P그룹이 베트남에 공장을 세웠다고 치고, 공장에서 일하는 사람이 3천 명이며 이들의 월급이 한국의 경우는 월 평균 250만원, 베트남의 경우는 월 평균 60만 원이라고 해보자. 물론 공장을 운영하는데 월급 말고도 여러 가지 비용이 들지만 이해를 돕기 위해서 인건비만 보면, P그룹이 국내에 공장을 세울 경우 월급으로 한달에 75억, 베트남에 공장을 세울 경우 18억이 든다. 즉 포스코 입장에서는 인건비만으로도 한달에 무려 52억의 비용을 절감할 수 있다. 반면 베트남 평균 노동자의 임금이 한달에 월 30만원이라고 쳐보자. 이 경우 베트남 노동자의 월 수입은 두배로 증가한다.

87) 모든 체제에서 양극화 현상이 발생한다는 주장도 있지만 사실인지는 확실히 하기 어렵다. 문화대혁명 후기의 중국과, 크메르 루주 집권 시기의 민주 캄푸치아, 강경파가 집권 하던 당시의 스웨덴 등에서는 사실상 빈부격차가 없었다.

외국에 회사나 공장을 세울 경우 비용은 줄어든다. 자본가가 얻는 몫을 늘릴 수 있다고 판단하면 그들은 해외이전을 한다. 반면 '국내' 노동자에게 돌아가는 몫은 줄어들고, 감소한 몫 중 일부가 해외노동자에게 돌아간다. 실증을 보게 되면 세계화가 진행된 80년대 이후 세계기준 소득분위 20~50%의 중산층과 세계적 기준의 소득 분위 상위 1% 최상층은 상당히 이익을 보았는데, 세계적 기준 상류층이자 선진국의 중산층인 소득분위 10% 근처의 사람들은 매우 손해를 봤다. 즉 세계화로 인해 이익을 본 것은 개발도상국의 중산층 노동자와 선진국의 최상층 자본가고, 선진국의 중산층 노동자는 손해를 봤는데 후자의 감소한 소득보다 전자의 증가한 소득이 많으니 세계적 양극화는 감소한 것이다.

가난하거나 못 배우고 갈 곳 없는 노동자 계층은 선진국에서 살면서 임금은 개도국 노동자들과 경쟁해야 하는 처지이다. 외노자들보다 앞서는 부분은 그나마 고등학교는 다들 나온 점과 언어가 통하는 점이지만 그조차도 태국, 인도네시아, 말레이시아, 사우디아라비아, 아랍에미리트 등 어느 정도 소득이 되는 개도국에서 외노자가 들어오자 일정 부분 말과 상식이 통하게 되었다.⁸⁸⁾ 게다가 외노자들을 대거 받아들임으로서 기득권들이 최저임금을 대폭 인상해야 할 인센티브는 더더욱 없게 되었다.

3. 세계화의 진전과 자본 집약적 산업의 발전

노동집약적 제조업은 쇠퇴하여 서남아나 동남아 등지로 이전했고, 선진국에서는 기술-자본집약적 산업이 기존의 단순 제조업들을 대체했다. 이런 산업들은 다수의 평이한 노동력이 아니라 소수의 고급 인력 위주로

88) 예시를 들면 한국에서 인테리어 등 각종 건물 수리에 종사하는 노동자들의 상당수는 인도, 태국, 베트남, 미얀마, 인도네시아, 말레이시아 등에서 들어온 20, 30대들이다. 이들은 고향에서 먹고사는게 힘들어서 들어온 것이 아니라 어중간하게 먹고살자면 살 수는 있지만 1세대 이후 한인 이민자들처럼 정치적, 사회적, 경제적으로 더 나은 삶을 살고 싶지만, 미국까지 갈 만큼의 스펙은 없어 한국으로 온 것이기 때문에 고향으로 돌아가는게 목적이 아닌 사람들이 전보다 크게 늘어서 한국어를 적극적으로 배우고 있는데, 정부 입장에서는 정착과 동화를 자발적으로 희망하는 2030 청년층이 공급되니 좋은 일이지만 해당 연령층에 있는 대다수의 비숙련 노동자들 입장에서는 경쟁이 더 세지는 격이라 환영하기 어렵다. 이 점은 미국, 유럽, 일본 등 다른 나라들도 마찬가지.

돌아가는 경향이 강하다. 거기에 더해 그러한 인력들의 소득 측면에서도 격차가 심하다. 따라서 고용 창출 효과가 상당히 떨어지는, 이른바 '고용 없는 성장'이 나타나게 되었다.

4. 상속

태어나면서부터 막대한 재산이 약속되어 사람과 그렇지 못한 사람들 사이의 격차는 어지간한 재능과 노력만으로는 도저히 쫓아갈 수가 없다. 몇 년 전부터가 되어서야 대한민국 사회에서 이것에 대해 주목하게 되었다. 그로 인해 수저계급론, 금수저, 흙수저와 같은 표현들이 등장하였다.

가장 유명한 것이 바로 주식, 부동산이다. 이미 미성년자 시절부터 부동산, 주식을 대물림받아 누구는 평생 꿈이지만, 금수저들에게 그건 기본일 뿐이다. 결국 2018년 20, 30대에 증여된 주택, 부동산 규모가 3조원을 찍었다. 참고로 한국 억만장자의 절반 가량은 재벌가 소속이다. 우리나라가 상속 비율이 높은 것은 사실이지만, 주의해야할 점도 있다.⁸⁹⁾ 다만 이를 해결할 수 있는 유일한 방안이라 할 수 있는 상속세 마저 실익이 사실상 없다는 게 문제이다.⁹⁰⁾ 실제로 우리가 부러워하는 '평등한' 선진국 중에 우리나라보다 상속세 부담이 더 많은 나라는 없고 정작 우리나라의 상속세는 세계 최고 수준이다. 게다가 계층이동가능성이나 혁신국가 지수 등을 참고하면 딱히 상속형 억만장자가 많은 나라라고 해서 중산층이 비율이 적고 자수성가가 불가능한 나라라고 단정할 수도 없다.⁹¹⁾

한국의 소득 양극화 원인을 정리하면 다음과 같다.

89) 주로 비교 대상이 되는 나라들이 세계적으로 독보적으로 자수성가 부자가 많고 전문경영인 체제가 초강세인 미국, 미군정에서 재벌해체가 일어난 일본, 자본주의 역사가 짧아 재벌가문이 형성될 세도 없었던 국가들이라는 점이다. 또한 미국 억만장자들은 포브스를 참조자료로 많이 쓰는데, 포브스에선 도널드 트럼프도 자수성가로 분류되어 있다. 이런 기준으로라면 물려받은 기업을 전혀 다른 수준으로 키워낸 이견희, 정몽구 회장은 이보다 훨씬 더 한 자수성가라고 볼 수 있다.

90) 자세한 내용은 본문서 참조.

91) 예를 들어 사회이동가능성은 상속형 억만장자가 100%인 핀란드는 3위, 우리나라보다 훨씬 높은 덴마크는 1위, 미국은 우리보다 낮은 27위이다. (WEF/2020년)

1. 외환위기

외환위기 자체는 물론이고 그에 뒤따른 국내 투자 위축과 전반적인 고용 사정 악화. 내수 경기 침체와 수출에 의존하는 국가 경제 구조 강화. 외환위기 이전에는 국내 기업들이 방만한 투자를 일삼았는데, 아이러니하게도 이러한 과잉 투자가 고용에는 긍정적인 영향을 주었다.

2. 안정적인 소득원의 부족

이는 한국의 근본적인 환경과 경제 구조와 맞물려있는데, 한국은 일단 경쟁력 있는 천연 자원이 거의 없는 자원 빈국이며, 경제 구조는 수출 비중이 매우 큰 반면 내수 시장이 작다. 때문에 경제 성장에 국제 정세가 많은 영향을 끼치고 있다. 따라서 한국 기업들은 많은 수익을 내기 위해서는 해외 시장을 공략해야 하는데, 언어와 문화가 180도 다른 해외 시장은 당연히 진입 장벽이 높을 수밖에 없으며, 그에 따라 해외 시장에 진출할 개발력과 경쟁력이 대기업에 치중되어 있다. 거기에 세계 경제가 악화되어 해외 진출에 타격이 갈 경우, 대기업들이 손실을 비중이 작은 내수 시장까지 장악해 메꾸려 들기 때문에 안그래도 심한 내수 경쟁에 자영업과 중소기업들은 그대로 밀려나게 된다. 결국 한국은 재산과 재력을 불릴 수 있는 안정적인 소득원이 부동산 말고는 거의 없는 상황이다.⁹²⁾ 때문에 돈 있는 부유층, 중산층들은 부동산으로 몰리고 그 외에는 소득을 올릴 기회를 계속해서 찾아가야 하는데, 이는 당연히 큰 리스크를 동반하고 여기서도 리스크를 극복 가능한 부유층과 그렇지 못한 빈곤층의 차이가 더욱 심화된다.

3. 제조업 부문에서 노동시장의 경직성

한국의 노동시장이 전반적으로 경직적인지는 학자들마다 입장이 갈리

92) 베이비붐 세대들의 투기 때문에 부동산 거품 등의 사회적 문제가 심화되고 있기는 하지만, 결국은 이들도 생존을 위해 안정적인(또는 안정적이라고 생각되는) 부동산 재테크에 몰리는 것이다. 다르게 말하면 그만큼 한국에서 노후에 안정적으로 살 수 있게끔 하는 사회적 안전망이 부족하다는 반증이기도 하다.

지만, 고용의 질이 대개 높은 소수 제조업 정규직 부문은 경직적이라는 것이 학계의 주된 견해이다. 그 원인은 정규직/비정규직 이중 고용 시스템의 특성, 고용안정성 강화를 추구하는 노동조합 등 각종 사회적, 제도적 요인이라는 분석이 뒤따른다. 제조업 부문의 경직성으로 인해 고용 시장이 그나마도 저변이 좁고 임금이 낮은 저부가가치 서비스업과 자영업들 중심으로 돌아가는 기형적인 형태를 띄고 있다.⁹³⁾

4. 외주화의 심화 및 대기업 승자독식 체제에 따른 기업과 직업의 양극화

위 문제들과 깊숙이 연결되는데 한국에서 대기업들은 자본, 설비, 투자 면에서 모두 앞서가고 높은 확률로 원청업체가 될 수 있는 반면, 중소기업은 모든 면에서 열악하고 심지어 자체 상품 개발력도 없이 생산 설비만 갖다놓고 하청업체로 연명하는 경우가 많다. 그래서 중소기업들은 대기업의 갑질을 당해도 생존을 위해서 "부당한 업무량과 낮은 단가를 모두 감내"해야 하는 악순환이 반복된다.⁹⁴⁾ 게다가 시간이 갈수록 중소기업 간에도 원청-하청 관계가 연쇄적으로 성립되는 등 외주화가 점점 심해지고 있다. 게다가 자체 기술력을 확보하고 시장에 진출하려는 강소기업들이 대한민국에서 크지 못하는 원인도 대기업들이 제공하고 있는데, 대기업들은 강소기업과 상생할 의지 없이 이들이 가진 기술력을 싼값에 사서 단기적인 이익을 뽑아내는 데만 혈안이 되고 있기 때문이다.

때문에 대기업들은 치밀하게 강소기업들을 다방면으로 압박하고, 자금이 부족한 강소기업들은 결국 압박을 이기지 못해 대기업이 원하는 단가에 기술력을 파는 악순환이 계속 반복된다. 이에 중소기업들의 직장의 질은 떨어지고 이러한 직장엔 첫 취업한 구직자들에게는 능력 부족, 사회적 멸시 등의 부정적인 낙인 효과가 생긴다. 그래서 한국에서는 경력을 쌓더라도 어디서 쌓았느냐를 중요하게 보고 이 때문에 안 좋은 직장엔 첫 취업하면 이후 더 나은 직장으로 가는 길이 거의 차단되어 첫 직장의 질이 그대로 평생직장의 질이 되어버릴 가능성이 매우 높았다.⁹⁵⁾ 결국 이

93) 흔히 퇴직 후 치킨집 차린다는 세간의 풍문으로 대표된다.

94) 특히 대기업들이 중소기업을 압박하는 상습적인 방법으로 바로 어음이 있다.

는 직업의 양극화를 유발하고, 동시에 사회적인 양극화의 주요한 원인이 된다.

5. 사회적 분위기에 따른 노인과 여성의 낮은 고용률

특히 노인 계층은 젊은 계층에 비해 빈곤율과 빈부격차가 심하다. 단, 여성의 고용률의 경우에는 달리 보아야 한다. 현재 20대만 해도 여성이 남성보다 평균 임금과 고용률 양쪽이 모두 더 높다. 그런데도 여성 고용률이나 성차별 관련 문제가 거론되는 것은 지금의 30,40대 여성들은 과거 그들이 20대일 때 성차별 등으로 인해 사회진출이 곤란했기 때문에 이들과 현재의 20대들을 평균내보면 고용률이 낮게 보이는 것이다.

6. 사회안전망의 취약함

단적으로 말해, 한국의 복지에 대한 정부지출 비중은 OECD 국가 중에서 최하위에 속한다. 그나마 얼마 안 되는 복지혜택 중 4대 보험이나 공무원, 군인, 교사 연금 등은 중산층에게 혜택이 집중되고 빈곤층에게 가는 혜택은 적다. 가령, 국민연금의 경우, 대체로 소득이 높고 생활 환경이 좋을수록 그만큼 오래 사는 법이라 더 많이 받게 되며, 기준 월소득액의 상한을 넘는 소득에 대한 분배 조치도 미흡하다. 또, 4대보험 가입률도 고용이나 생활 보호 필요성이 덜한 정규직이 비정규직의 두 배를 찍는다. 막상 약자들 배려하고 협력하면 소비자들이 강자들이 자기들을 착취한다고 난리친다는 얘기도 있다.

7. 노동조합의 기득권화

자본가에 대항하여 투쟁해서 노동자의 권리를 지키고자 만들어진 조직이 노동조합이지만, 일부 노동조합의 간부가 사실상 기업 임원과 동급

95) 단, 2010년대 극후반 이후로는 취업난 자체의 심화와 업무 능력, 커뮤니케이션 능력에 비중을 높이는 식의 취업 트렌드의 변경으로 첫 직장으로 인한 낙인 효과는 점점 사라지는 편이며, 오히려 졸업 후 중소기업이나 1~2년 근무해 본 경력은 재취업 시 학벌 이상의 강점으로 작용할지언정 최소한 마이너스는 되지 않고 있다.

으로 잘살고 있는 경우가 늘어나면서 사실상 노동조합도 기득권이고, 강성노조가 있는 회사에 들어가는 것도 힘든 일이 되어서 실질적으로 저소득 노동자에게 도움이 되지 못하고 있는 것 역시 양극화 확대의 원인으로 볼 수 있다.

8. 사회적 경쟁의 심화

현실 경제에서는 정보의 불균형으로 인해 역선택이나 도덕적 해이가 발생한다. 이로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해 효율성 임금 이론이 적용되기도 한다. 그러면 통념과는 달리 '열심히 일하는 사람에게는 일한 것보다 더 주는' 현상이 일어난다. 큰 대회에서 1등과 2등의 차이가 아주 작음에도 불구하고 상금에는 큰 차이가 있는 것을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있다. 스스로 실력을 자신하는 사람들은 '내가 1등이 될 수 있어'라고 생각하기 때문에 1등의 상금이 큰 대회를 선호할 것이다. 이는 경쟁력 없는 사람들을 몰아내고 경쟁력 있는 사람들을 유인하는 기제로 작용한다.

즉, 이론적으로 볼 때는 누가 잘 하고 못 하는지를 엄격히 따질수록 양극화도 심화될 수 있다는 것이다. 일단 실력주의라는 것은 외압이 없을 때 현실적으로 가장 명확하고 합리적인 자원 분배 기준이기 때문에 효율성의 측면에서나 정당성의 측면에서나 타당하다. 하지만 양극화는 별개의 문제. 즉, 정당한 사회가 오히려 양극화가 더 심할 수 있고, 정반대로 부조리한 사회가 더 평등한 사회라고도 할 수 있는 말이다. 단순히 양극화가 심한 것 하나만으로는 그 사회가 정의롭지 못하거나 부조리함을 판단할 수 없는 것이다.

9. 부와 지위의 대물림

자신 및 부모의 사회경제적 지위는 그 사람의 성공에 가장 큰 영향을 미치는 요소로 꼽힌다. 학업성취도, 부의 분배, 그리고 정신건강에 유전적인 요인이나 교육환경, 국가 또는 문화보다도 미치는 영향이 지대하다.⁹⁶⁾

10. 부의 대물림을 통한 지식 및 문화적 자산의 수준 차이

부모 혹은 오랫동안 집안 대대로 내려온 문화나 가치관 등 아비투스나 마인드의 차이를 위시한 정서적 빈부격차 역시 무시하기 어렵다.

11. 한국의 적극적인 세계화와 시장 개방

FTA 체결 수만 봐도 이미 세계에서 손에 꼽히는 수준으로 시장이 개방되어 있다. 문제는 이에 따라 한국 내수 시장도 외국의 보다 질 좋은 상품이나 역으로 질은 비슷하거나 떨어지지만 가격이 저렴한 상품들과의 무한 경쟁에 노출되었다는 것이다. 여기에는 노동자들의 임금 문제도 포함되어서 한국의 노동자들은 외국의 저임금 인력과도 경쟁해야 하는 상황이다.

12. 지나치게 빠른 기술 발달에 대비되는 문화 지체

주된 영향을 미치는 자들의 요구로 인해 인류 사회와 생명에 밀접한 기술이 쏟아져 나오는데 이미 벌어진 격차 때문에 최선의 선택을 할 수 없는 사례가 생기므로 저항이 거세지 않다면 극단적으로는 도태될 수도 있을 것이다.

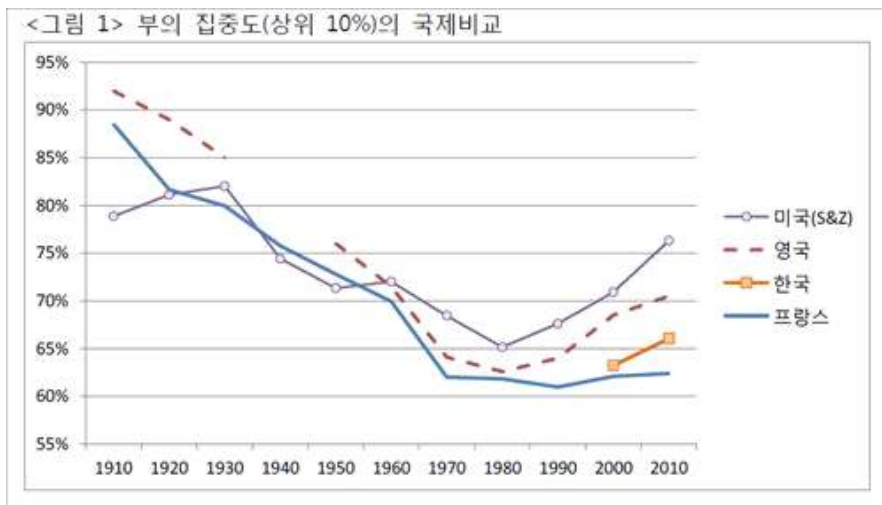
13. 노력주의적 사고

누군가의 성공이 사회적 조건이나 운이 아닌 노력으로 인한 것이며, 노력으로 이룬 것에 대한 보상은 당연한 것이라는 주장에 동의하는 사람이 많아짐으로서, 사회적 불평등을 정당화시키고 경제 성장을 노력에 의존하게끔 하여 경제산업 토대를 약화시킬 수 있다. 경제 성장은 정신력이나 노력으로 되는 것이 아닌, 물적 인적 자원의 향상을 통해서만 가능하다.

96) 미국 심리학회가 발표한 사회경제적 지위와 교육에 상관관계에 대한 발표자료, 연합뉴스 기사(2016) “수능 점수, 부모 수입 많을수록 높다”

제2절 부의 양극화

위에서 주로 소득 양극화에 대해 다루었으나 부의 양극화 문제도 다를 수 있다. 한국보건사회연구원이 최근 발간한 ‘우리나라 가계 소득 및 자산 분포의 특징’ 보고서를 보면 우리나라 가계단위의 가처분소득 지니계수는 0.4259인데 반해⁹⁷⁾ 순자산 지니계수는 0.6014로 자산불평등이 소득불평등보다 수치가 높았다.



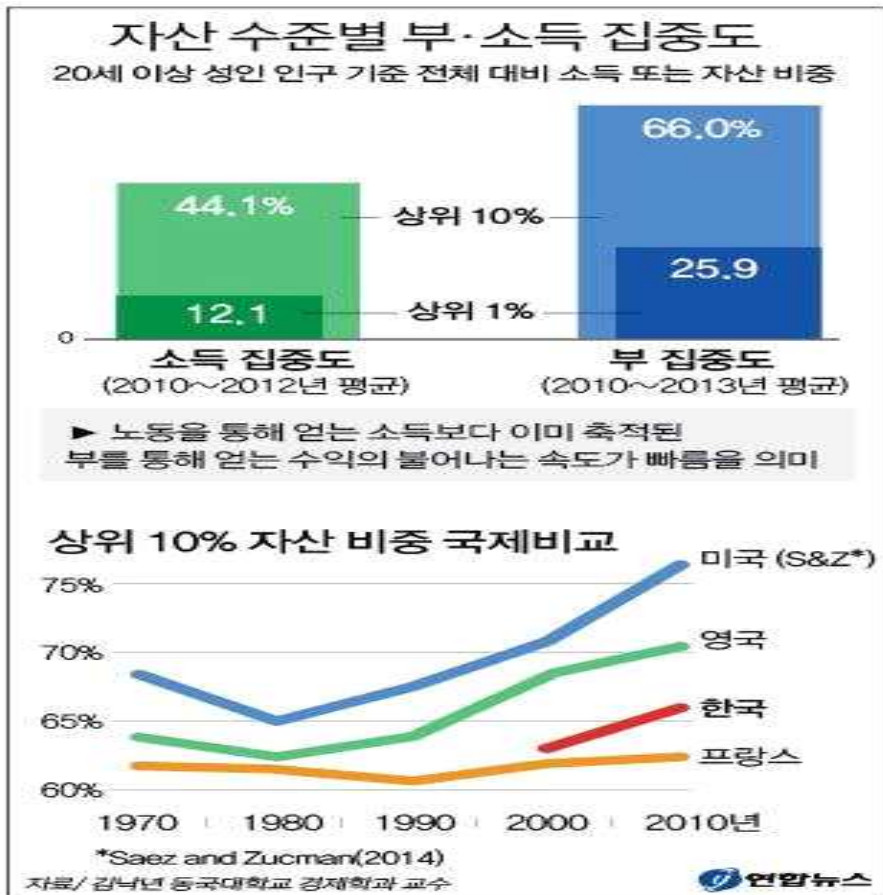
가구를 분석단위로 할 때 자산 불평등도가 소득 불평등도보다 더 크게 나타나, 우리나라도 자산불평등이 더 심함을 확인할 수 있었음(가구기준의 가처분소득 지니계수는 0.4259, 순자산 지니계수는 0.6014임)

○상위 1% 점유율은 순자산이 12.4%인 반면 가처분소득은 6.6%임. 상위 10% 점유율은 순자산이 43.7%이고 가처분소득은 29.1%로 나타났음

○부동산자산, 총부채, 순자산은 55~64세에 정점에 도달하였다가 그 이후에는 감소하고 있어서 생애주기시설에서 얻어지는 함의와 일치하는 결과로 볼 수 있음

97) 자영업자의 재투자 분 등을 포함한 수치다.

<그림 2>



장예진 기자 / 20151029 YONHAPNEWS
 트위터 @yonhap_graphics, 페이스북 tuney.kr/LeyN1

한국의 순자산 지니계수는 의외로 상당히 낮은 축에 속한다. 이러한 자산 분배 이야기는 관련 자료를 소득보다도 훨씬 찾기가 어려워 공론화

에 어려움이 많다.

토마 피케티가 이러한 부의 양극화 문제를 다룬 것으로 유명하다. 다만, 항목에 들어가보면 알겠지만 부의 격차가 소득 양극화로 이어진다는 류의 이야기는 굉장히 많은 비판을 받고 있다. 다수의 북유럽 국가들은 익히 알려졌듯이 소득의 격차는 아주 적지만, 반대로 부의 격차는 세계 최고 수준이다. 오히려 기술의 변화가 소득 격차의 원인이라는 것이 학계의 일반적인 주장이다.⁹⁸⁾ 그리고 사실 자산도 그 성질에 따라 수익률이 나 감가상각에 차이가 크다.⁹⁹⁾

제3절 부의 집중과 빈곤 문제

대부분의 사람들이 자본주의 시장경제(이하 자유시장경제).¹⁰⁰⁾에서는 양극화가 심화된다고 생각한다. 그러나, 실질적으로 사유재산권이 보장되고 자유로운 거래가 가능한 시장경제체제에서, 부익부는 증명이 되지만, 빈익빈은 증명된 적이 없다. 부자의 부가 증가되는 속도에 비하여 빈자의 부가 증가되는 속도가 더딜 수는 있어도, 빈자의 부가 감소되거나 나빠지는 것은 아니다. 빈자가 더 가난해지거나, 더 늘어나는 경우는 오로지 투기나 과잉생산 등으로 인한 경기침체 상황에서의 잠깐일 뿐이다. 시장의 구조조정 과정에서 일시적으로 빈익빈이 발생하지만, 구조조정이 끝나면 빈익빈은 멈추며, 시장은 점점 회복하고, 경제는 원상태로 돌아가기 시작한다. 그래서, 자유시장경제에서 경제위기로 인한 구조조정 시기를 제외하고, 빈익빈이 일어났다는 통계는 그 어디에도 없다. 빈익빈이 일어난 통계가 있다면, 분명 투기와 과잉생산 등으로 인한 구조조정 시기의 잠깐이거나, 정부의 적극적 시장개입 이후일 것이다.

98) 대한민국이나 남유럽 같이 선진국 중 어디가 모자란 나라들은 이에 더해 연금제도의 불완전성도 논할 수 있다.

99) 가령, 자산수익률은 부동산만 빼면 경제성장률과 별 차이가 없다. 그리고 부동산은 그 성질상 공급이 증가하면 공급자에게 피해가 물리는 특성이 있다. 또, 저작권같은 것들은 감가상각이 크다.

100) 사실 자본주의 시장경제라는 표현이 적절하며, 자유시장경제는 시장경제와 자본주의 문서를 참고하면 알겠지만 유고슬라비아 사회주의 연방공화국이나 베트남 같은 시장사회주의 국가에도 적용되는 표현이지만 이미 작성된 내용인지라 유지하고 있기 때문에 오해하지 말아야 한다.

민간에서 부의 집중이 일어나면, 이는 오히려 경제성장에 플러스가 된다. 부자는 빈자보다 소득대비 소비성향이 매우 낮다. 빈자는 늘어난 소득의 대부분을 소비에 사용하지만, 부자는 늘어난 소득의 대부분을 저축이나 투자에 사용한다. 이러한 저축이나 투자는 신용창출(민간부채)까지 추가되어¹⁰¹⁾, 소비재가 아닌 생산수단에 대한 소비로 이어진다. 투자할 수 있는 돈(저축 or 투자 + 신용창출)으로 토지를 구매하고 거기에 공장과 건물을 짓고 기계장비를 설치하면 그만큼 일자리가 생긴다. 늘어난 일자리는 빈민들이 채우게 된다. 이는 빈민의 새로운 소득 창출로 이어진다.

투자할 수 있는 돈으로 공장을 확장하고(규모의 경제) 연관된 다른 종류의 새로운 상품을 생산하고(범위의 경제) 최신 기계장비 설치 및 연구개발(기술의 혁신)을 하면 생산의 효율성과 효과성이 증가한다. 이로 인하여 상품의 가격이 저렴해져서 빈민들에게는 실질 소득의 증가로 이어진다.¹⁰²⁾ 물론, 투자로 인하여 생긴 수익은 부자에게 돌아가서 부익부가 되지만, 새로운 일자리와 실질소득의 증가로 인해 빈민들의 부도 증가되었기 때문에 결코 빈익빈이 아니며, 여기서 늘어난 부자의 소득은 대부분 재투자로 이어진다. 이 재투자로 인해 빈민의 숫자는 계속 줄어들거나, 빈민의 실질 소득을 늘린다.

자유시장경제로 인해 중산층이 사라지고 사회계층이 양극단으로 몰린다는 말에는 모순이 있다. 왜냐하면, 중산층을 형성한 것이 바로 자유시장경제이기 때문이다. 자유시장경제가 발달되기 이전부터 중산층이 이미 충분히 형성되어 있던 국가나 사회는 그 어느 역사에도 없다. 자유시장경제를 시작했기 때문에 중산층이 형성되고 두터워진 나라가 대부분이다. 자유시장경제를 포기한 나라들은 오히려 부자가 나라를 떠나고, 중산층이 붕괴되고, 사람들 대부분이 빈민층으로 전락했다. 부자가 떠나고, 모두가

101) 부자가 빈자보다 신용도가 높다. 또한, 담보가능한 자산이 존재 할 때 채무불이행으로 인한 손실이 줄어들기 때문에 신용창출이 좀 더 순조롭게 발생한다.

102) 집집마다 라디오, 집집마다 텔레비전, 마이카 시대, 모든 책상 위에 컴퓨터, 모든 사람 손에 스마트폰. 과거엔 이런 시대가 없었다.

가난해져서 빈부격차가 낮아진 경우가 대부분이며, 빈익빈은 오히려 이들 나라에서 일어났다. 중국이 시장경제를 도입하면서, 중산층이 증가하여, 세계의 빈부격차와 빈민층은 줄어들고 있다는 통계도 있다.

경제분야에서 빈곤과 빈부격차는 동시에 해결하기 어려운 인류의 과제다. 빈부격차 그 자체를 문제로 삼으면 자유시장경제로는 해결할 수 없다. 빈곤문제를 포기하면 사회주의는 빈부격차문제에 대한 최고의 해결책이다. 빈부격차문제를 포기하면 자유시장경제는 빈곤문제에 대한 최고의 해결책이다. 빈곤문제와 빈부격차를 동시에 해결할 수 있는 방법은 아직 발견되지 않는다. 누군가가 이 둘을 동시에 해결할 수 있는 방법을 찾아서 증명하면 그는 인류 역사상 세계 최고의 경제학자가 될 것이다. 이상의 주장에 대해서는 다음과 같은 반론이 있다.

애초에 빈곤은 상대적 빈곤과 절대적 빈곤이 있으며, 상대적 빈곤은 나라가 아무리 잘 살아도 빈부격차가 존재하는 한 없어질 수가 없는 개념이다. 즉, 빈곤의 해결과 빈부격차의 해결은 대립되는 개념이 아니라 같은 길인 것에 가깝다.

부의 집중이 소득 증진으로 이어진다는 논리라면, 사실 경제 성장을 위해서는 시장자본주의보다는 현실사회주의가 우수하다고 볼 수밖에 없다. 아무리 부자라 해도 국가만큼 집중적으로 산업에 투자할 수 있는 객체는 없다. 사실 실제로 스탈린 집권 시기 소련의 경우 국가의 총력을 경제 성장에 집중시켜서 경제성장률이 세계 역사상 가장 높았던 시기 중 하나로 꼽히기도 한다. 또한, 부가 집중되어야 한다는 논리 역시 잘못된 것이 협동조합이나 노동자자주경영 등 소수의 집중된 부에 의한 투자가 아닌 다수의 민중의 투자에 의해 주도되는 경우도 얼마든지 가능하기 때문이다. 실제로 요시프 브로즈 티토 집권 시기의 유고슬라비아가 제3세계에서 몇 없는 선진국이 될 수 있었던 것도 이러한 형태의 경제 정책을 통한 성장 덕분이다.

부익부 빈익빈의 개념 자체를 왜곡한 주장이다. '부자의 부가 증가되는 속도에 비하여 빈자의 부가 증가되는 속도가 더딜 수는 있어도, 빈자

의 부가 감소되거나 나빠지지는 않는다'는 표현은 빈자들의 소득이 절대 소득 기준으로 줄어드는 일이 없으므로 빈익빈 부익부의 개념은 경제사적으로 잘못된 주장이라고 말하는 건데, 양극화나 빈익빈 부익부의 개념은 보편적으로 소득 분배의 상대격차가 악화되는 현상¹⁰³⁾을 말하는 것이지 절대적 소득의 감소를 말하는 것이 아니다. 만약 그렇게 주장하고 싶으면 이 문단의 제목인 '소득의 양극화'와 '빈익빈 부익부'를 별도로 구별해서 이야기해야 할 것이다.¹⁰⁴⁾

'민간에서 부의 집중이 일어나면, 이는 오히려 경제성장에 플러스가 된다. 부자는 빈자보다 소득대비 소비성향이 매우 낮다. 빈자는 늘어난 소득의 대부분을 소비에 사용하지만, 부자는 늘어난 소득의 대부분을 저축이나 투자...'라는 주장 또한 말이 안 된다. 모든 조건이 동일한 상황에서 소득 양극화로 인해 부익부 현상이 일어났다고 가정해 보자. 적어도 국가 경제의 60%의 비중을 차지하고 있는 소비의 수요가 줄어들게 뻔한데 부자의 늘어난 저축이 기업의 투자로 연결되어 고용이 증가한다는 주장이 어떻게 성립이 되는가? 모든 저축은 어떠한 상황 속에서도 실물 경제의 투자로 귀결된다는 믿음이 있어야만 가능한 논리이다.

자본주의 사회라면 어쩔 수 없이 나타나는 것이 양극화지만, 동시에 양극화를 해결하지 못하면 자본주의는 결코 발전할 수 없다. 왜냐하면, 자본주의를 발전시키는 원동력 중 하나가 다름아닌 '더 가지고 싶어 하는 욕망'이라는 사실이다. 욕망이 경쟁을 유발하고 그 경쟁이 더 많은 것들을 만들어내면서 발전한 것이 자본주의이기 때문이다. 예를 들어, 위 문단에 있듯이 가난한 자가 더 가난해지는 것은 아닌 건 분명한 사실이다. 절대 빈곤층을 제외하면 상대적 빈곤이고 박탈감이지, 실제 빈곤의 문제는 아니다. 하지만, 문제는 바로 이 지점이다. 자본주의를 발전시켜온 것 가운

103) 전반적인 한국의 분배지표(자료 통계청)에 따르면 1995년은 0.251이었던 지니계수가 2013년은 0.302로 악화되었으며, 소득 5분위 배율(소득 최상위 20%와 최하위 20%의 소득격차)은 4.82배로 벌어졌다. 중산층 비율도 1995년의 75.3%에서 2011년 67.7%로 감소했다

104) 게다가 물가변동을 고려하지 않고 순수하게 절대소득만 가지고 소득상승률을 계산하면 특별한 이변이 없는 이상 항상 플러스가 나오니 실질적인 소득증가율을 알 수 없으며 실제로 물가변동을 고려한 연도별 하위층 소득 자료를 보면 마이너스가 주르륵 나온다.

데 하나가 인간의 욕망인데, 부를 볼릴 수 있는 부를 가지고 있지 못하면 더 가지고 싶어 하는 욕구 자체에 문제가 발생하게 된다. 안정적인 방법으로 욕구를 채울 수 없기 때문에 누구인가는 일확천금의 방법을 찾게 되고, 또 다른 누구인가는 욕구를 포기한다. 이러한 방법으로 부를 축적하려는 사람이 늘어남으로써 사회적으로 불안정해지고, 욕구를 포기함으로써 경쟁이 무의미해지고 발전의 원동력이 사라지는 것이다.

또한 사회주의 국가가 빈곤하다는 이야기 역시 타당하다고 보기 어렵다. 빈곤한 사회주의 국가도 물론 있기 때문에 근거가 없다고 할 수는 없지만, 자본주의자들도 인정하는 사실만 나열한다 해도 사회주의 국가/목록 문서로 이동하면 알겠지만, 공산주의 국가 중 최빈국은 네팔¹⁰⁵⁾ 뿐이며(북한은 UN 기준 최빈국을 탈출하였다.), 베트남의 경제성장률은 매우 높고, 쿠바 역시 중남미에서는 살기 좋은 편이며, 벨라루스 역시 공산주의를 포기한 러시아와 달리 소련 시절 복지 제도가 남아 있고 생활수준 역시 높은 편이다. 사회민주주의를 포함한다면 북유럽 등 매우 잘사는 나라도 많다. 애초에 그렇게 따지면 자본주의 국가 중에도 최빈국은 많고 많다. 서유럽 같은 곳만 자본주의인게 아니다. 자본주의가 세계적인 경제 체제라는 것은 빈곤 국가 중에도 자본주의적인 나라가 많다는 것이다. 물론 사회주의 역시 세계적인 경제 체제라 빈곤 국가든 잘사는 국가든 사회주의적인 경제 정책을 펼치는 나라는 많다.

애초에 빈곤 문제를 자유시장경제가 가장 효과적으로 해결한다는 것은 자본주의 이론으로 봐도 타당한 설명이 아니다. 박정희 나 리관유 등 국가자본주의(자본주의 계획경제) 계열에서 오히려 빈곤 문제를 빠르게 해결한 점도 잊지 말아야 한다. 물론 사회주의 계열에서도 요시프 브로즈 티토, 덩샤오핑, 스탈린 등 빈곤 문제를 빠르게 해결한 사례는 수없이 많다. 실제로 객관적인 수치로 엄청난 성장률을 보여¹⁰⁶⁾ 자본주의 국가에서도 인정할 사례이다. 자유시장경제가 아닌 나라에서 중산층이 탄탄하기

105) 네팔 역시 어느 정도 빠르게 개선되고 있으며 가난하지만 먹고는 사는 수준이다.

106) 스탈린시절 소련은 경제성장률이 20%에 인접했으며, 사회에 만연했던 문맹이 사실상 퇴치되었다. 적어도 공업 분야에 한해서는 서방에서도 긍정적으로 평가하는 경우가 많다. 물론 대숙청 등 과오 역시 많다. 스탈린이 괜히 공과 과 모두 극단적으로 많은 지도자라는 것이 아니다.

힘들다는 주장 역시 타당하지 못하다. 동독의 경우 인구 대부분이 중산층 정도였고, 이는 단순 노동자부터 공산당(사회주의통일당) 간부까지 해당되었다.

제4절 양극화와 경제정의의 실현

1. 양극화의 정치·경제·사회적 문제

소득 양극화는 중산층이 사라지고 사회계층이 양극단으로 몰리는 현상을 말하며, 계층 구조 모양으로 치면 가운데가 오목한 모래시계형으로 변하는 것이다.¹⁰⁷⁾ 흔히 자본주의 경제 체제의 최대의 난제로 여겨진다.¹⁰⁸⁾ 법학, 경제학, 사회학, 정치철학¹⁰⁹⁾ 전반에 걸친 연구 주제이다. 세계적으로 양극화는 계속 심해질 것으로 전망된다.¹¹⁰⁾ 삶의 질 저하에 따른 기존의 중산층, 중류층의 삶을 누렸던 사람들의 불만도 그만큼 가속화될 가능성이 높다. 일반적으로 양극화와 소득 불균등을 동일시하는 사람들이 많다. 물론, 대부분의 경우는 양극화=소득 불균등이 맞는데, 몇몇 논문에 따르면 실제로 소득 균등화 현상과 양극화가 동시에 일어나는 케이스도 발견된다.¹¹¹⁾ 일단 여기서는 특별히 언급이 없는 한 편의상 양극화=소득 불균등이라 간주한다.

107) 그러나 '양극화'라는 용어 자체는 실제 현상을 표현하기에 약간 부족한 말이다. 그 이유는 양극화가 발생하면 부자 쪽으로 이동하는 인구는 소수이고, 다수는 저소득층으로 이동하기 때문이다. 대한민국의 경우 양극화 과정에서 고소득층의 수는 1990년~2010년 사이 2.23%p 증가했고, 저소득층은... 특히 처음부터 극빈층, 빈민층, 차상위계층이었던 사람보다 중산층, 지식인 계층, 고학력자 등 중간 소득에 속하는 사람들일수록 오늘, 어제의 삶보다 내일, 미래의 삶이 어려워지는 것에 대해 좀 더 민감하게 반응할 수 있다. 처음부터 빈곤을 대물림해온 극빈층, 빈민층, 차상위계층들은 별로 기대하는 것이 없지만, 어느 정도 자기 집과 자기 자동차, 어느 정도 일을 하면 생활이 가능했던 그런 삶에서 빈곤으로 떨어지는 것은, 사람에 따라서는 못 견딜 일이기 때문이다. (namu.wiki 양극화)

108) 자본주의의 붕괴의 단초로 항상 그리고 가장 많이 언급되는 것이 양극화이다.

109) 사실 이 쪽이 훨씬 역사가 길다.

110) 연간 증가 富 82%, 상위 1% 부자에 간다..하위 50%는 전무(연합뉴스, 2018.01.24.)

111) 예시 예를 들어 열 명으로 이루어진 사회의 소득 분포가 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10인 사회보다는 3, 3, 3, 5, 5, 5, 7, 7, 7, 7인 사회가 더 양극화가 심화된 상태라는 것이다.

'빈부 격차의 해소 혹은 양극화의 해소 = 저소득층의 삶의 질 향상'은 아니다.¹¹²⁾ 극단적인 예로 북한과 한국을 비교해 보면 빈부의 격차는 북한이 적더라도 절대적인 빈곤층의 삶의 질은 한국이 우월하다. 다 같이 못사는 사회는 양극화가 덜하지만 그렇다고 그것이 바로 절대적 빈곤층의 삶의 질이 양극화가 높은 국가보다 높다는 것은 아니다. 사회의 발전 방향에 따라 양극화도 해소되고 저소득층의 삶의 질도 상승하는 경우가 있고 혹은 다 같이 폭망하면서 양극화가 해소되고 오히려 저소득층의 삶까지 덩달아 무너지는 경우도 있다. 자본가나 기업이 자국내 상황이 좋지 않아 해외로 이주하거나 소득이 많았던 개인이나 기업이 결국 줄지어 파산해도 실제로 양극화의 수치가 줄어들지만 그건 사회 내에 부유한 사람들이 사라진 것이지 실제로 저소득층이 삶의 질이 향상된 것이 아니다.

오히려 그 정도의 상황이 일어나고 있다면 저소득층도 경제적 피해를 보고 있는 상황인 것이다. 따라서 실제로 저소득층의 삶이 이전보다 나아졌는지는 양극화를 절대적인 지표로 확인할 수가 없다. 그저 참고할 만한 수치인 것이다. 실제로 저소득층의 삶의 질이 나아졌는지를 살펴보려면 1인당 GDP, 1인당 GNP, 1인당 PPP, 물가 대비 소득, 실업률¹¹³⁾, 의식주의 지속적인 확보가 가능한지 등을 같이 확인해야 할 것이다. 즉 국가의 경제적인 규모가 유지되거나 발전되면서 양극화가 해소되었을 때 저소득층의 삶이 실질적으로 향상된 것이다.

양극화가 주로 경제 성장이나 효율성 측면에서 어떤 결과를 가져오는지에 대해서는 학자들마다 견해가 다르고 합의된 바가 없다. 양극화에 대한 대부분의 연구는 양극화 현상의 원인이나 그 해결방안에 대해 제시한 것이고 간혹 양극화 현상의 관측 정도도 존재한다. 그러나 양극화가 왜 경제학적으로 문제가 되는지¹¹⁴⁾에 대해 학자들의 연구는 매우 찾아보기

112) 더 극단적인 예로 핵전쟁이 터져서 다 같이 석기시대로 돌아가면 양극화는 극단적으로 해소될 것이나 저소득층의 삶은 이전보다 극단적으로 악화된다.

113) 저소득층은 하루 벌어서 하루 겨우 사는 경우가 많기 때문에 실업률에 매우 연관되어 있다.

114) 특히 양극화가 경제 성장을 저해 하는지에 대해서는 일단 소득 양극화나 분배 불균등이 경제 성장과의 상관관계를 발견하지 못했다고 한다. (신관호·신동균, 한국경제의 분석

힘들다.¹¹⁵⁾ 경제적 문제점으로 제시한 것은 대체로 학자나 전문가들의 발언 정도가 출처가 된다.

추가로 고려해야 할 점은 양극화가 무언가의 원인이라기보다 결과로 해석될 가능성 역시 충분하다는 것이다. 가령, 통상 한국경제에서 IMF(1997년 외환 위기)는 양극화를 초래한 주범으로 거론된다. 이 외에도 제3의 요인이 국가 막장 테크¹¹⁶⁾를 유발함과 동시에 양극화를 초래할 가능성을 고려하는 것은 경제학 뿐만 아니라 많은 분야에서 연구를 할 때 요구되는 사항이다. 혹자는 양극화가 내수 시장 붕괴를 초래한다고 하는데 실증적인 결과는 불투명하다. 국민소득회계¹¹⁷⁾에 따르면 국민총생산=소비+저축+세금=소비+투자+정부지출+순수출¹¹⁸⁾이다. 이 중 내수는 소비+투자+정부지출에 해당하는 영역을 의미한다. 소비가 줄면 반드시 저축이 늘게 되고, 그에 따라 자금 공급이 이뤄지면서 투자가 늘어나므로 소비 감소에 따른 역성장을 상쇄한다는 주장이 있으나, 이와 같은 주장은 저축 증가가 반드시 투자 증가로 이어지지 않는다는 점을 간과한 주장이다.¹¹⁹⁾ 투자는 경기 변동에 선행해 이뤄지는데, 소비가 근시일 내 증가하지 못해 경기가 살아나기 어렵다고 예측되면 생산 주체들이 투자를 꺼리기 때문이다.

거기에 더해 내수 시장에서 소비나 투자의 비중이 반드시 양극화 딱히 상관관계를 가진다고 보기는 어렵다. 가령 미국은 소득 분배가 대한민국 이상으로 막장이지만, 소비의 비중이 70% 이상을 넘어간다. 그리고 한국의 소비 침체라는 것은 어디까지나 상대적인 침체지 절대적인 규모로 본다면 여전히 세계적으로 높은 축에 속하긴 한다.¹²⁰⁾ 소비와 상충관계를

제13권 제1호(2007. 4.))

115) 가설 정도는 여럿 있지만 진정 실증분석까지 한 케이스의 경우는 발견되지 않고 있다.

116) '국가 막장·멸망 테크'는 엔하계 위키의 특징적 표현 중 하나였다. 여기서 '테크'는 인터넷에서 흔히 쓰이는 테크 트리의 준말이다. 이는 '망국의 징조'로 이해해도 무방하다.

117) 이론의 영역이 아니라 회계적인 사실이다.

118) 이 식을 적절히 조절한다면 저축+세금-정부지출-순수출=투자가 된다.

119) 케인스는 전 국민이 저축을 늘리는 것이 오히려 경기를 악화시킨다는 저축의 역설을 들며 소비는 미덕, 저축은 악덕이라는 표현을 사용했다. 케인스의 유명한 저축의 역설(Paradox of Thrift) 문제다.

120) <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>

된다 볼 수 있는 각국의 투자¹²¹⁾가 GDP에서 차지하는 비중을 보면¹²²⁾ 중국은 투자 비중이 47%, 일본은 21%, 호주는 29%, 한국은 27%, 러시아 26%, 인도 35%, 영국 15%, 스페인 18%, 미국 17%, 프랑스 19%, 독일 17%다.¹²³⁾

참고로 소득불평등도와 경제 성장의 관계를 구체적으로 논할 경우, David Weil의 경제성장론¹²⁴⁾에 따르면 크게 4가지 설명이 있다.¹²⁵⁾

-소득불평등은 물질 자본의 축적을 촉진하여 경제 성장을 유발한다는 견해¹²⁶⁾

-소득불평등은 교육 등 인적 자본의 축적을 저해하여 경제 성장을 저해한다는 견해¹²⁷⁾

-소득불평등은 정치적 측면에서 분배를 요구하는 목소리를 증가시킬 수 있으며, 따라서 조세 징수와 재분배에 따른 비효율을 증가시켜 경제의 생산성을 저해할 수 있다는 견해¹²⁸⁾

-소득불평등은 정치 불안, 범죄의 증가를 유발하거나 그의 반작용으

121) 정부지출은 경제변수에 따라 좌우되는 것이 아니므로 보통 상수 취급되는 것이 현실이며, 순 수출의 경우 대체로 그 비중이 소비와 투자에 비해 크지 않다. % 수치가 가장 높았던 것이 벨 에포크((Belle Époque)는 유럽사의 시대 구분 중 하나로, 프랑스어로 '아름다운 시절'이란 뜻을 지닌 단어이다. 보통 19세기 말부터 제1차 세계 대전 발발 전까지 전 유럽이 평화를 누리며 경제, 문화가 급속하게 발전한 태평성대를 뜻한다.)시대의 영국이 5~6% 정도를 기록한 것이 다다.

122)

http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/Investment_Percentage_of_GDP/

123) thewiki.kr>양극화

124) David N. Weil 지음 · 백웅기·김민성 옮김, 시그마프레스, 2013.03.05.

125) 다만, 위의 책에서는 정말 소득 불평등과 경제 성장이 무슨 상관관계가 있는지는 관련 통계가 부족하다고 한 바 있다. 본문에 언급된 실증분석은 간접적이고 부분적인 분석이다.

126) 케인즈, 레이건, 마르크스에 이르기까지 많은 사람들이 이런 주장을 했다.

127) 실제로 소득불평등이 높을수록 인적 자본 축적이 낮다는 분석이 있다. 아울러, 그 역시 성립한다는 주장 역시 그레고리 맨큐, 라구람 라잔, 피 크루셀, 토니 스미스 등 적지 않은 경제학자들이 주장했다. 이 점 때문에 미국에서는 경제학자들이 공교육 개혁을 주장하는 것도 사실이다. 물론, 우리나라는 사교육과 치열하게 싸운 덕에 공교육 제도만큼은 상당히 잘 되어 있다고 한다.

128) 다만, 조세 징수와 재분배가 일반적인 경우 경제 전반의 비효율을 증가시키는데에 대한 증거는 없다. 오히려 불평등이 심한 나라들은 그렇지 않은 나라보다 세율이 높다. 거기에 더해, 이걸 엄밀히 말하면 소득 불평등보다는 정부 규모의 문제다.

로 강력하고 권위적인 정부를 탄생시키는 등의 이유로 경제 성장을 저해한다.

결국 양극화 현상은 민주국가의 근본적인 전제인 '평등의 추구'를 저해하고, 사회적 특권층을 발생시킬 수 있다. 현재 양극화는 정치·경제적으로 사회에 많은 문제를 일으키고 있으며 이는 심지어 인종차별보다 2배 더 크다¹²⁹⁾는 견해도 있다. 아래에서는 양극화 문제를 해결하고, 경제정의 실현하기 위한 헌법의 경제조항을 검토하기로 한다.

2. 한국 헌법의 경제 관련 조항

1) 남북한 헌법의 제정

제헌헌법은 계획 규정이 없는 가운데 국유 · 국영 중심 경제를, 북한 헌법은 사영 경제의 생산성을 활용한 계획경제론을 주장했다. 두 헌법에는 분단 이전 좌우 세력 사이에 수렴되었던 중요산업 국유화론이 국유 · 국영 중심 경제로 구현되어 있었고, 방식의 차이는 있지만 토지(농지)개혁이 각기의 형태로 반영되어 있었다.¹³⁰⁾

제헌헌법은 국유 · 국영 중심의 경제질서 위에서 사적 소유, 재산권 행사, 영리 추구, 무역을 국가의 통제 대상으로 설정했다. 즉 공공의 필요에 따른 재산권에 대한 국가의 수용 · 사용 또는 제한의 권한, 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 따른 사기업의 국 · 공유 이전, 국가의 경영통제 · 관리 권한을 규정했다. 즉 물자 부족과 물가고 탈피가 시급한 상황에서 국민의 생활수요 충족이 사회정의의 기본이 되었고, 균형 있는 국민경제 건설의 관점에서 개인의 경제 자유를 국가가 제한한 것이다.¹³¹⁾

129) Marcus & Corner 지음 · 박세연 옮김, '우리는 왜 충돌하는가', 흐름, 2015., 221면에서 재인용

130) 정태현, 20세기 한국경제사, 역사비평사, 2010.11.29. 서문

131) 근로자의 단결 · 단체교섭 · 단체행동 자유에 대한 보장, 사기업 고용 근로자의 이익분배 균점권도 규정했다. 노동자의 권리를 신장해야 한다는 명분을 누를 자본가층의 영향력은 당시에 그만큼 약했다. 또 농지의 농민분배원칙도 규정했다.

즉 제헌헌법에는 분단을 지양하려 했던 좌우연합론 - 경제계획론 정서가 깊숙이 배어 있었음을 알 수 있다.¹³²⁾ 실제로 당시 언론은 제헌헌법을 “사회화한 자본주의”로 이해하기도 했다. 후진적인 한국 경제에 당장 필요한 과제는 생산 · 배급 · 소비의 통제, 자유주의적 자본주의 횡포의 억제, 중요산업 국유화를 통한 국가자본의 축적이며, 사회주의 혁명을 주장하는 것은 비현실적이라고 본 것이다. 자본주의의 사회화를 지향한 사회정책과 계획 경제가 자본주의의 고도발전과 부흥을 위한 방도라는 것이다. 즉 당시에는 제헌헌법은 자본주의와 계획경제 사이에 벽을 두거나 맹목적 반공을 주장하지 않았다.

1948년 북한 헌법도 사회주의 경제를 지향한다고 명시하지 ‘못’ 했다. 북한 역시 그럴 조건이 아니었기 때문이다. 생산수단 소유권자로서 국가, 협동단체뿐 아니라 개인 자연인이나 개인법인 등을 함께 명시했고, 개인소유의 보호와 상속권 보장, 그리고 개인경리(個人經理)¹³³⁾의 장려를 규정했다. 이는 사적 소유권을 보장하고 소상공인이나 소농의 ‘소상공경제’와 ‘자본주의 경제형태’를 탄력적으로 운용하려 노력한 것으로 평가할 수 있다.¹³⁴⁾

물론 북한 헌법은 제헌헌법과 적지 않은 차이가 있었다. “인민경제 계획을 작성”하는 주체로서 국가의 권한과 책임을 명확하게 규정했다. 개인소유를 보장하지만, 국가가 “인민의 협동단체의 발전을 장려”한다고 규정하여 상황에 따라 이념적 방향으로 급속하게 전화될 가능성을 내포하고 있었다. 그리고 아직 유상분배의 농지개혁을 수행하지 못한 남한 지역을 무상몰수 무상분배의 토지개혁대상으로 설정하면서 남한에 대한 우위를 과시하기도 했다. 그렇더라도 분단국가의 정체성을 부여하는 헌법의 경제조항에서 차이점보다 공통점이 두드러졌다는 사실은 분단필연론을

132) 정태현, 20세기 한국경제사, 역사비평사, 2010.11.29. 서문

133) 생산 수단을 사적으로 소유하고 개인이 경영하는 경리. 국영 경리, 협동 경리와 구별되는 경리 형태이다.

134) 예를 들어 ‘개인의 소유권을 보호하며 산업 및 상업 활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책에 관한 성명서’(1946. 10.)를 발표한다든지, 농민들의 창의력 발휘를 저해한다면 주기적 생산 돌격 운동을 철폐(1948. 2.)한 것을 들 수 있다.

무색하게 한다. 각 분단국가는 내부의 정치 논리로 ‘반공’과 ‘반동’ 논리를 부각시켰지만, 식민지자본주의 유산을 공통적으로 안고 있던 경제 현실에서는 좌우연합-혼합경제의 물적 기반이 그만큼 넓었던 것이다.

분단국가가 국유·국영화한 중요산업은 불하하여 자본주의 성격을 강화할 수도, 반대로 그대로 유지하면서 사회주의 성격을 강화할 수도 있는 대상이다. 그러나 양자택일만 있는 건 아니다. 양자를 ‘실용적’으로 중화시켜 각 경제구성이 부문별로 생산성 경쟁을 할 수도 있다. 나아가 분단국가들이 서로 교류하고 의식하는 경쟁구조라면 ‘이념’의 차이는 ‘현실’ 속에서 상호충돌하면서 약화될 수 있다. 이념적 도그마와 극단적 적대감이 각 분단국가에 절대적 영향을 미치는 조건만 아니라면, 각 분단국가의 정책성과는 구성원에게 여과 없이 책임을 수반하기 때문에 시장과 계획의 조화를 모색하는 압력으로 작용한다. 북한이 전쟁 이후의 사후평가대로 개인 상공업자들을 일시적으로 “리용, 제한”한 것이라 해도, 남북이 상대를 인정하는 분위기라면 어쩔 수 없이 어느 쪽 상공업이 낮고 생산성이 높은지 경쟁하면서 조정해야 하는 환경에 처했을 것이다.¹³⁵⁾

2) 한국 헌법의 경제 관련 조항

제헌헌법은 제84조에서 “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다”고 규정하고, 제18조에서 “근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다”고 규정하면서, 제2항에서 “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률이 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다”라는 근로자의 기본적 권리로서 이익균점권을 규정하였다. 그러나 이익균점권 규정은 한 번도 구체적인 하위 법률의 제정으로 실현되지 못하고 헌법전 속에 머물러 있다가 1962년에 헌법전에서 조차 삭제되었지만, 그 의미는 실질적 효력의

135) 제헌헌법과 북한 헌법에 담긴 좌우연합론, 경제계획론 (정태현, 문답으로 읽는 20세기 한국경제사, 2010.11.29.)

발생으로서가 아니라 해방 직후의 경제적·사회적·정치적 맥락 속에서 이해되고 평가되어야 한다.

제헌국회에서 이익균점권은 노동기본권으로 바라보는 견해와 새로운 경제질서의 수립으로 이해하는 견해가 대립하였다.¹³⁶⁾ 이익균점권은 그 형식에서는 노동기본권으로서 보장되는 근로자의 주관적 권리로 보장되고 있지만, 그 실질에 있어서는 대한민국의 경제질서가 경제적 민주주의를 지향하면서 자본주의나 공산주의가 아닌 제3의 경제체제의 형성을 지향점으로 삼고자 하는 경제 제도로 이해할 수 있다. 이익균점권은 일반 근로대중의 생존권 보장이라는 현실적 필요, 노자협조를 위한 유인책, 근로대중의 체제 내에서 육성, 단독 정부수립의 수호와 정당화, 남북에서 이념적 우위의 확보라는 헌법제정권자의 정치적 함의를 가지고 있었다.¹³⁷⁾

이익균점권은 우리 사회에 민주주의의 희망이 싹틀 때마다 역사 속에서 재등장하였다. 현재적 시점에서 사유재산화로 변화된 경제적 상황에서 재산권 내용의 재구성을 통해 새로운 시각으로 바라보면 이익균점권은 사회화된 기업에서 그 의미가 열려 있다고 볼 수 있으며, 더 나아가 경제적 민주주의를 현대에 알맞은 방법으로 실천하고 구성하는데 있어 과거의 윤곽으로 그 지향점을 제시해 주고 있다.¹³⁸⁾ 이는 단지 개별 사업장에서 생산 수단에 대한 자본과 노동의 개별적인 평등을 추구해 나가는 것을 넘어선다. 이익균점권이 함의하는 경제적 민주주의는 경제공동체를 성립하고 자유로운 참여를 통해 경제질서를 공동체 내에서 새롭게 수립하는 진정한 민주주의의 실현을 위해 국민이 결정하는 사회영역의 공동체가 경제체제를 통제하는 거대한 변환이라는 새로운 패러다임을 요구한다고 할 것이다.¹³⁹⁾

136) 채정민, 제헌헌법상의 이익균점권에 대한 법사회학적 고찰, 경희대학교 석사학위논문, 2009. 국문초록.

137) 그러나 이익균점권은 주체세력의 소멸과 자본축적의 걸림돌로 작용하면서 입헌된 지 10여년이 지나도록 그 하위 법률로 구체화되어 실현되지 못하고, 1962년 헌법 개정에서 형해화된 헌법조항 조차 삭제된다.

138) 채정민, 제헌헌법상의 이익균점권에 대한 법사회학적 고찰, 경희대학교 석사학위논문, 2009. 국문초록.; 김경희, 제헌헌법상 이익균점권의 현재적 의의에 관한 연구, 제주대학교 석사학위논문, 2020 참조

139) 채정민, 제헌헌법상의 이익균점권에 대한 법사회학적 고찰, 경희대학교 석사학위논문,

3) 경제민주화 조항의 배경

현행 헌법 제119조 2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 경제민주화는 가난한 사람이건 부유한 사람이건 상관없이 동일한 기회 혹은 결과를 가질 수 있게 하는 것이다. 경제민주화를 구체적으로 해석할 때 '공정한 기회'에 초점을 두는 경우와, '불평등 완화'에 초점을 두는 경우가 있다. 애당초 그 뜻이 유동하며, 논자들도 각자 어의를 조금씩 달리하는 단어이기도 하다.¹⁴⁰⁾

원래 ‘경제민주주의’의 고전적 개념은 작업장이나 회사 자본도 정치적 민주주의와 같이 ‘1인 1표 주의’로 지배시키려는 것이다. 이를 기반으로 보면 현실에 실현되었던 해외 사례 중 가장 대표적인 나라가 냉전기의 유고슬라비아 사회주의 연방 공화국의 노동자 자주관리제이다. 유고슬라비아에서는 종업원 5인 이상의 모든 사업체를 ‘노동자 경영기업’으로 전환하였다. 노동자 경영기업에서는 노동자 전체를 대표하는 기관인 ‘노동자평의회’가 생산, 판매, 고용, 분배 등 회사의 모든 의사결정권을 가진다. 한마디로 근로자에게 1인 1표가 주어지며 회사의 경영권을 소유하게 된다.¹⁴¹⁾

유고슬라비아 연방에서의 노동자 자주관리제도에 대해서는 장점과 단

2009.국문초록.

140) 이러한 이유로 경제민주화를 경제적 평등 추구로 바꿔서 쓰자는 주장이 있으나, 이는 타당하다 보기 어렵다. 단순한 소득 재분배가 아니라 정치에서의 민주주의처럼 기업의 민주적 운영을 추구하는게 경제민주화이기 때문이다.

141) 간단하게 설명하자면 이렇다. 떡볶이 집을 차렸고 장사가 잘 되어서 종업원을 5명 고용하였다. 이제 이 떡볶이집은 '근로자 경영기업' 전환 대상이 된다. 여기서 종업원들은 1인 1표를 가지고 민주주의 투표로 경영에 참여하게 된다. 5명은 투표를 하여 경영에 참여하며 시급, 노동시간 등 모든 의사결정을 처리한다. 즉 흔히 알려진 의미의 경제민주주의를 넘어 자본주의의 기본 원리에 반하는 경영권과 사유재산의 사회화가 핵심인 사회주의적 정책이다.

점 모두 강했는데, 일반적인 평가로서 "경제적 자유"와 "경제적 평등" 등 자본주의와 사회주의/공산주의의 장점을 모두 가졌지만, 반대로 말하면 자본주의와 사회주의/공산주의의 단점 역시 모두 가진 체제였다. 근로자가 기업의 주인이 되니 근로의욕이 증진되었지만, 필요할 때 임금을 낮출 수 없는 등 단점도 존재했다. 노멘클라투라(nomenklatura)¹⁴²⁾ 등의 강한 통제를 받는 소련 등의 공산 국가와 비교해 본래 마르크스가 의도한 "생산 수단의 노동자 소유"에 가장 가까웠다는 평도 있다.

또 다른 해외 사례는 1970년대의 파키스탄이 있다. 파키스탄은 경제 민주화를 명분으로 5년간 국유화를 강행했다. 현재 한국에서 유행하는 경제민주화를 1972년에 핵심 정책으로 내걸고 22개의 가족기업 집단을 포함해 31개 대기업 집단을 국유화했다. 1973년엔 헌법 개정을 통해 국유화를 천명했고 이듬해에는 13개 은행을 국유화했다. 1976년에는 심지어 농민을 위한다는 명분으로 농산물 산지 값과 도시 소매값의 마진을 없애 2000개가 넘는 중소 농산물 중개상까지 국유화했다.¹⁴³⁾ 경제는 악화하는 상황에서 지도층의 부패도 만연했다. 부녀 부토 시절 동안 성장 기업에 대한 역차별적 기업경영 환경으로 자본의 해외 탈출이 급증했다. 성장 회피와 기업 분할로 많은 기업들이 대기업으로의 성장을 피했다. 이 경우 기업의 해외 탈출을 막을 방안 없이 국유화에만 집중해서 발생한 문제가 보인다.

일본의 경우, 제2차 세계대전 종료 이후 점령군이 일본 전역에 단행한 경제민주화 3대 개혁이 있다. 노동3법(1945년), 노동기준법(1945년), 노동관계조정법(1947년) 등의 입법을 통해 노동자의 자유를 폭넓게 보장함은 물론 권리와 삶의 질을 크게 신장시킨 노동민주화, 백만 정보 이상을 자작농에게 넘겨주어 자작지를 9할에 가깝게 만든 농지개혁, 10대 재벌의 주식 공개 및 분산 및 일련의 반 독점정책 입안, 실시 등 재벌해체

142) 스탈린의 집권 이후·이전의 권력층이었던 직업적 혁명이 집단을 대신하여 체제를 유지한 특권적 지배계층. 라틴어에서 파생한 러시아어이다. 라틴어의 원래 의미는 특권을 갖는 간부직의 리스트이다. 이 말이 확대 해석되어 그런 특권을 가진 간부직에 있는 사람들을 가리키게 되었다. 더 나아가 그 사람들의 상의 하달하는 시스템, 즉 특권 관료체제 전반을 의미하는 경우도 있다. (두산백과 두피디아)

143) 딸 부토 총리도 1980년대 후반과 1990년대 중반 집권 기간에 공기업 민영화 약속을 이행하지 않으며 소극적으로 대응했다.

등이 그것이다. 144)

독일의 경우, 경제민주화란 개념을 노동자의 기업경영 참여에 한하여 쓰고 있다. 노동자에게도 경영권을 나눠준다는 개념에선 사회주의국가의 사회의 정책과 크게 다르게 보이지는 않으나, 사용자의 권한도 여전히 존재한다는 차이점이 있다. 독일의 경우를 따로 언급하는 이유는, 이 조항이 헌법에 들어온 게 1987년이고, 그때 경제통인 김종인이 독일어과를 졸업해서 경제학을 독일 유학으로 배운 사람인지라 독일의 사례를 고려했을 가능성이 높기 때문이다. 그러나 이 조항을 넣는데 주도적 역할을 한 사람이 누구인지부터가 의견이 분분하고, 독일식 경제민주화를 생각해서 넣은 조항이라고 해서 헌법을 해석할 때 반드시 그에 따를 필요는 없다고 생각한다.

2021년 한국, 한국무역협회에 따르면 71대 그룹 2020년 매출이 GDP의 무려 84%에 달했다. 145) 반면 고용은 전체의 10%대에 그쳐 전 세계 어느 나라보다 비정상적인 편중을 보인다는 사실은 명백하다. 146) 계열사 확장을 통한 시장 장악은 한국형 대기업의 특징이다. 147) 사실상 '규모의 경제'로 생태계의 장악력을 확보하고 있다. 이러한 경우는 후진국형 대기업의 특성이다. 이러한 세계 최악의 경제적 편중, 불균형이 경제민주화 의제가 꾸준히 논의되는 배경이라고 할 수 있다. 이명박 정부에서 실시했던 경제 정책, 이른바 'MB노믹스'는, 대기업 위주로 성장을 하면 아래 계층의 사람에게도 이익이 돌아온다는 '낙수효과(Trickle-down effect)' 148)를

144) 일본의 경제민주화를 논문으로 다룬 국내 교수로는 김인철(성균관대 교수, 시카고대학 박사), 양준호(인천대 교수, 교토대 박사) 등이 있다.

145) namu.wiki>경제민주화

146) 이렇게 극심한 불균형은 최대 기업이 국가별 GDP에 차지하는 비율에서 더욱 극명하게 드러난다. 우리나라의 최대 기업인 삼성그룹이 GDP에 차지하는 매출 비율은 국가 전체의 13.83%(2017년) #로 전세계에서 가장 의존도가 심했고, 2위가 영국의 BP로 12.01%, 3위 러시아 가즈프롬(7.97%)이 뒤를 이었다.

147) 상위 대기업만 봐도 삼성그룹이 전자, 건설, 금융, 조선 등의 계열사를 가지고 있으며, 현대자동차그룹이 완성차, 철강, 건설, 레저, 금융 업종을 영위하고 있다. SK그룹 역시 텔레콤, 정유, 반도체, 금융 등 다양한 업종의 계열사를 보유하고 있고, 이러한 구조는 거의 모든 대기업에 해당된다.

148) 고소득층의 소득 증대가 소비 및 투자 확대로 이어져 궁극적으로 저소득층의 소득도 증가하게 되는 효과를 가리키는 말이다.

노렸으나, 결과적으로 볼 때 낙수효과는 크지 않았고 대기업의 승자독식과 빈곤층의 상대적 박탈감만 심화되었다는 비판을 받았다. 그리하여 제 19대 국회의원 총선거와 제18대 대통령 선거가 다가오면서 대기업 위주의 성장 대신 중소기업과 대기업이 동등한 기회를 가질 수 있게 하는 정책인 경제민주화가 새롭게 이슈로 떠올랐다.¹⁴⁹⁾

이 이론의 기반을 거슬러 올라가면 1928년 독일 등에서 노조의 급성장과 더불어 자본주의와 공산주의 계획 경제의 절충점을 찾으려는 시도가 그 뿌리에 있고 이 시도는 1948년 전후 윈헨 선언 등으로 그 윤곽이 형성되었다.¹⁵⁰⁾ 그러나 스웨덴 독일 등 여러 서방 국가에서는 이와 같은 사회주의 관념의 한계를 확인하고 80년대 이후부터 적극적인 규제 완화 등 재절충한 자본의 모델을 도입하여 새로운 도약 기반을 마련한다. 성숙되지 못한 사회주의 관념에서 복구형 절충자본주의를 사회주의적 시각에서만 판단하는 경우가 있는데 실제 내부를 들여보면 복지 분야는 몰라도 경제 활동 분야는 자유주의적 성향이 훨씬 더 많이 가미되어 있음을 확인할 수 있다.

4) 경제민주화의 환상

경제민주화가 다시 한국 사회의 핵심 화두로 등장했다. 경제민주화는 보수와 진보를 아우르는 시대정신인가? 아니면 그람시의 진지전 전략을 통해 한국 사회를 포획했으나, 그 사회주의적 속성을 은폐한 시대착오적 미몽(迷夢)에 불과한가?

애초 ‘경제민주주의’는 베른슈타인과 힐퍼딩의 수정주의에 기초해 1928년 독일노총(ADGB)의 나프탈리가 주도, 사회주의로의 이행 프로그램으로 제안하고 정립한 개념이다.¹⁵¹⁾ 2차대전 후 집권한 기민당(CDU)에 의해 핵심 산업의 사회화를 주장한 경제민주주의와 상반되는 질서자유주의

149) 한국의 대기업들이 중소기업의 기회를 빼앗아 부를 축적한다는 비판을 많이 들어왔으므로 경제민주화에 관한 정책은 대부분 대기업의 규제에 대한 내용이다.

150) namu.wiki>경제민주화

151) 김상철, '경제민주화 환상'에서 깨어나야, 한국경제 입력 2020.09.17.

에 기초한 사회적 시장 경제가 독일의 경제질서로 관철되면서, 노동자가 경영에 참여하는 ‘공동결정제’ 도입이 일부 수용됐다. 혁명적 사회주의 전통에서 출발한 경제민주주의가 현실에서 노동자의 경영 참여로 제도화된 것이다. 하지만 노동이사제의 비효율성으로 인해 최근에는 공동결정제 도입 기업의 비율이 계속 떨어지고 있다.

현재 독일에서 경제민주주의를 주장하는 그룹은 극좌 노선의 좌파당(Die Linke)과 노조 외에는 찾아보기 힘든 상황이다. 사민당(SPD)은 2007년 함부르크 강령 이후 경제민주주의를 사실상 폐기했다.¹⁵²⁾ 100년 전의 자본주의 문제에 기초한 경제민주주의가 4차 산업혁명 시대에 걸맞지 않다는 고민을 반영한 것이다. 독일 외 국가에서도 경제민주주의는 스웨덴의 ‘임노동자기금’¹⁵³⁾ 혹은 구(舊) 유고 티토 정권의 ‘자주관리사회주의’¹⁵⁴⁾ 등으로 실험됐다. 최근의 2008년 글로벌 경제위기 후 경제민주주의는 신자유주의에 대한 비판과 대안 혹은 몰락한 소비에트 방식이 아니라 반(反)자본주의 길을 추구하는 다양한 시도를 총괄하는 사회민주주의 전략으로 일부 좌파 진영에서 논의되고 있다. 한국의 경제민주화는 이런 서구의 경제민주주의 개념 및 경험과 동떨어져 진행되어왔다.¹⁵⁵⁾

3. 경제조항에 대한 독일과 미국의 영향

제헌헌법 초안이 만들어지던 때의 국가 권력은 미군정이 장악하고 있었다. 제헌헌법의 ‘초안자’ 유진오(1905~1987)는 미군정과 새롭게 만들어질 헌법을 논의해야 하는 처지에 놓였다. 유진오 박사가 바이마르 헌법 등을 참조했다고 알려져 있다. 더 구체적 내용은 없다. 그러나 미군정을 대표하여 헌법 논의에 참여한 이들 중에서 노동3권을 비롯한 사회민주적 원리를 가장 강조한 사람은 독일인 에른스트 프랭켈(1908~1975)이었다.

152) 김상철, '경제민주화 환상'에서 깨어나야, 한국경제 입력 2020.09.17.

153) 자세한 것은 신정완, 임노동자기금 논쟁과 스웨덴 사회민주주의, 여강출판사, 2000.08.01. 참조

154) 소련의 중앙 집권적 사회주의에 반대하여 국가 권력을 노동자·농민·기술자의 자주적인 관리 밑에 두고자 하는 사회주의 사상. 유고슬라비아의 티토 대통령이 처음 제창하였으며, 서유럽의 일부 사회당이 정책으로 채택하였다.

155) 자세한 내용은 이 논문 14면 이하 참조

‘바이마르 시기 대표 법학자’ 프랭켈을 추적해 보면 조금 더 풍성한 이야기가 나온다.¹⁵⁶⁾

독일 쾰른의 유대인 가정에서 태어난 프랭켈은 노동법 변호사였다. 1918년 노동자 혁명으로 독일 황제가 도망가고, 1차 대전이 끝나면서 바이마르 공화국이 들어섰다. 사회주의자인 샤이데만(Philipp Scheidemann, 1865~1939)¹⁵⁷⁾과 에베르트(Friedrich Ebert, 1871~1925)¹⁵⁸⁾가 주도한 바이마르 정권은 자유주의 세력과 손잡고 공산당을 탄압했다. 경제적 평등과 민주주의라는 대의를 실현하기 위해서는 중간계급과의 연합이 필요하다는 신념 속에 부르주아지와 협력할 것을 열렬히 지지했던 프랭켈은 1926년 독일 최대 노동조합인 금속노조의 법률 자문이 되었고, 이 경력을 배경으로 사회민주당의 법률 자문으로 활동하면서 법무부 장관 후보로 거론되기도 했다.

민주주의에 기반한 법치국가를 만들기 위해서는 노동계급과 중간계급 사이의 협력은 반드시 이뤄져야 했다. 이를 위해 프랭켈은 사회주의와 자유민주주의를 한데 묶었고, 이 체제에서는 언론, 결사, 종교의 자유와 같은 개인의 권리와 더불어 노동자들의 집단적 권리가 동시에 보장되어야 했다. 개인적 권리에 대한 인정은 공산주의의 부정을 뜻했고, 집단적 권리에 대한 보장은 자유주의의 극복을 뜻했기에 프랭켈은 1920년대부터 맹위를 떨치기 시작한 히틀러의 나치즘에 대해서도 맹렬한 공격을 가했다. 극단적 민족주의와 공산주의는 둘 다 공화국의 적이었다. 하지만 바이마르 공화국을 파괴한 것은 공산당이 아니라 나치즘이었다. 1933년 나치가 정권을 장악했고, 1938년 프랭켈은 영국을 거쳐 1939년 미국으로 망명해야 했다.

156) 우디 그린버그, 바이마르의 세기(독일 망명자들과 냉전의 이데올로기적 토대), 회화나무, 2018.12.10. 151면 이하.

157) 독일의 정치가. 독일 사회 민주당의 지도자로, 1919년에 독일 공화국 초대 수상이 되었으나 베르사유 조약에 반대하여 사임하였다.

158) 독일의 정치가. 바이마르공화국 초대 대통령으로 제정 군부의 재건에 의한 군비 강화에 노력하여 우익 제정과의 힘을 증대하였고 카프 봉기를 초래하였다. 베르사유조약을 승인하였고 영국과 가깝게 지냈다.

나치즘과 공산주의를 동시에 부정하는 프랭켈의 사상은 미국 지배층의 눈길을 끌었고, 뉴딜 정책으로 사회민주적 색채를 띠던 당시의 미국은 프랭켈의 관심을 끌었다. 그에게 루즈벨트 대통령이 추진하던 국가의 경제질서 개입, 사회보장제도 신설, 노동자 단결권의 보장은 사회민주주의로 여겨졌다. 미국 정부와 가까워진 프랭켈은 전쟁 수행을 위한 정보기관인 OSS의 해외경제관리과에 채용되었고, 1946년 초 미군정의 법률관으로 남한에 들어오게 된다.

철저한 반공주의자였던 프랭켈은 미소공동위원회의 실패를 위해 활동했고, 1948년을 거치면서 남한만의 단독정부를 수립하는 데 중요한 역할을 했다. 그는 자신의 사회민주주의 이론을 실험하는 절호의 기회로 남한 정권의 수립과 분단을 활용했으며, 대한민국 제헌헌법 제정 과정에 관여했다. 반공 사회민주주의 이데올로기 실험에 집착하던 독일계 미국인 프랭켈에게 민족 분단으로 희생되는 조선 민중의 고통과 전쟁 발발의 위험은 그리 중요하지 않았다.

이러한 역사의 역설을 통해 민주주의는 노동자들에게 권리를 부여해야 한다는 사회민주주의의 정신이 대한민국 헌법에 뚜렷한 흔적을 남기게 되었다. 미국이 자국에서는 지지하지 않았던 가치들을 프랭켈을 통해 남한에 이식하려 노력했다는 사실은 흥미롭기 그지없다.

일반적으로, 냉전 초기 미국과 독일 사이의 관계는 다소 일방적인 것으로 알려져 있다. 2차 대전 후 초토화된 독일을 미국이 냉전 이데올로기를 위해 자유 진영의 상징으로 삼고자 상당한 투자를 했고, 독일은 그리 내키진 않지만 어쩔 수 없이 미국화되며 바이마르 공화국 이후 다시 한번 민주국가로 거듭나게 되었다. 이러한 도식은 당시 미국-독일의 외교적 관계에 있어서 당연한 것으로 보이고, 실제로도 전체적인 흐름에 있어서 틀리진 않았다. 하지만 그 흐름, 미국이 독일에게로 흘려보낸 흐름이 과연 얼마나 독일과 독립적이었는가? [바이마르의 세기]는 사실 그렇지 않음을 지적하고 있다.¹⁵⁹⁾

159) 우디 그린버그 지음 이재욱 옮김, 바이마르의 세기(독일 망명자들과 냉전의 이데올로기적 토대), 회화나무, 2018.12.10. 171면.

[바이마르의 세기]는 바이마르 공화국의 붕괴 이후 미국으로 망명한 독일계 망명자들이 어떤 식으로 2차 대전 이후 미국에 영향을 주었고, 이것이 실제로 어떻게 초기 냉전이라는 도식을 형성하게끔 했는지를 추적한다. 그 방향성은 망명자들마다 제각기 다르지만, 전반적으로 공통점을 하나 들 수 있다. 이들은 바이마르 공화국이라는 민주정이 어떻게 붕괴되는지를 지켜보았고, 이로 인해 민주주의를 어떤 식으로 수호하고 옹호하며, 반대자들을 무찌를 수 있는지에 대해 깊은 생각을 거쳤다. 그리고 동시에, 이러한 트라우마로 인하여 아군과 적이라는 칼로 자른 듯한 이분법적 구분에도 너무나 치중했다.

그로부터 한참 뒤의 시대를 살고 있는 우리가 보기에 이들이 수호하고자 하는 방식은 사실 어떤 의미로는, 오히려 민주주의와는 상당히 동떨어진 방식으로 보일지도 모른다. 국가적 동원 및 반공을 위한 극단적 민중 탄압, 비민주주의 세력에 대한 선행 공격 등, 상당히 살벌하고 우리가 생각하기에는 권위주의 정권에서의 방법론에 가까운 주장을 하기도 한다. 그러나 실제로 이 모든 이론들은 2차 대전 이후, 소련에 대한 경계심이 커져가며 미국을 통해 전세계로 살포되었다. 그리고 사실 우리가 알게 모르게 현재까지도, 많은 전후 세계의 구조들의 기반이 되었다.

흥미로웠던 점은 광복 직후 대한민국의 수립 및 골조 건설에 있어 독일 망명 이론가 중 한 명인 프렝켈이 굉장히 방대한 영향력을 발휘했다는 것이다. 이 책은 한국 사회의 반공 이데올로기가 바이마르의 모순적 논쟁과 직접적인 관련을 가지고 있다는 것, 한국 사회가 처한 모순이 세계사적 비극과 결코 별개의 문제가 아니라는 사실을 보여준다.¹⁶⁰⁾

한국에서 반공 이데올로기를 처음으로 이용한 사람은 반민특위 해산의 명분으로 반공을 내세운 이승만이지만, 이 이데올로기는 미국으로부터의 수입품에 지나지 않았다. 미국은 이승만에게 반공주의적 정당성을 창설할 자금을 제공했고, 트루먼은 한국을 ‘이데올로기적 전쟁터’라고 규정

160) 우디 그린버그 지음 이재욱 옮김, 바이마르의 세기(독일 망명자들과 냉전의 이데올로기적 토대), 회화나무, 2018.12.10. 172면 이하.

했다. 미국은 한국에서 수행될 대규모 근대화 프로젝트가 공산주의의 저지를 위해 반드시 필요한 조치이고, 한국에서의 성공은 곧 미국의 능력을 전 세계에 과시하는 것이라고 믿었다. 이승만은 반공주의의 국내적 사용법을 깨우쳤을 뿐이었다. 그리고 반공 이데올로기는 남북 간의 정세 변화에도 불구하고 아직까지도 한국 사회가 쉽게 버릴 수 없는 망령이 돼버렸다.

4. 경제정의 실현의 과제

제헌은 한국에서 처음으로 자유민주주의와 시장경제를 국가 운영의 기본 원리로 규정했다는 점에 역사적 의의가 있다. 제헌헌법은 ‘대한민국은 민주공화국’ (제1조)이며, ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다’ (제2조)고 선언했다. 또 ‘재산권은 보장된다’ (제15조)고 해 사유재산 제도를 천명했다. 사회주의적 요소도 있었다. ‘중요한 자원을 국유로 한다’ (제85조)거나 ‘사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 경영을 통제·관리’ (제88조)할 수 있게 한 내용이 대표적이다.

하지만 아홉 차례의 헌법 개정 과정에서 주요 자원의 국유 원칙을 폐기하고 사기업의 국·공유 전환에 제약 조건을 강화하는 등 민간 자율 영역을 확대하면서 시장경제 원칙을 강화해 왔다. 자유민주주의와 법치, 시장경제를 핵심으로 한 제헌헌법의 정신은 한국 경제의 고도성장과 번영을 뒷받침하는 토대가 됐다는 점에 의견이 대체로 일치한다.¹⁶¹⁾

고도로 글로벌화한 환경에서 정부가 경제를 이끌 순 없다. 헌법상 정부의 역할은 공정한 경쟁 질서 구축에 초점을 맞추도록 축소할 필요가 있다.¹⁶²⁾ 저성장에 이어 저출산·고령화, 양극화 등이 나타났다. 이에 따른 사회 갈등은 날로 격해지고 있다. 이 같은 문제들은 단순히 정부가 시장에 개입하고 세금을 거둬 국민에게 나눠준다고 해결되지 않는다. 지나친

161) 2018 제헌 70년, 헌법정신 '경제적 자유' 바로 세우자, 한국경제 입력 2017.12.26.

162) [2018 제헌 70년] "소수 대기업 제외하곤 모두 국가가 보호", 시사폴폴 정부개입... 30년 된 헌법 경제조항, 한국경제, 2017.12.27.

규제와 무분별한 복지 정책은 기업 활력을 떨어뜨려 경제 성장을 가로막고 국가 재정 여력을 소진하는 악순환을 낳는다.

난마처럼 얽힌 과제를 풀어나갈 돌파구로 경제민주화가 아닌 경제적 자유를 확대하는 개헌을 제언한다. 개인의 자유에 바탕을 둔 사유재산권과 창의적인 기업 활동, 개방과 경쟁만이 혁신을 촉진하고 국가를 번영으로 이끌 수 있다는 믿음에서다. 지난 70년간 대한민국이 일찍이 경험하지 못한 물질적 풍요를 누리고 국제사회에서 위상을 높여갈 수 있었던 바탕에도 자유를 최우선 가치로 두는 자유민주주의와 시장경제가 있었다.¹⁶³⁾ 한국 사회는 시장경제를 운용한 지 70년이 지났지만 부에 대한 왜곡된 시각과 반시장·반기업 정서가 여전하다. 시장경제 원칙을 명확히 하고 자본주의에 대한 부정적 인식까지 바로잡을 수 있는 개헌이 이뤄져야 한다.

한국의 경제민주화는 이런 서구의 경제민주주의 개념 및 경험과 동떨어져 진행됐다. 1987년 헌법 개정 당시에 ‘경제민주화’ 조항은 ‘경제자유화’와 혼재돼 입법자 간 개념의 합의 없이 ‘알박기’로 삼입됐다. 그 후 경제민주화와 관련해 ‘동반성장론’¹⁶⁴⁾ 혹은 ‘초과이윤 공유제’¹⁶⁵⁾가 등장했고, 최근 ‘노동이사제’¹⁶⁶⁾가 도입돼 경제의 전 방향으로 경제민주화가 확대됐다.¹⁶⁷⁾ 우리나라에서 경제민주화를 주장하는 다수는 재벌이 대한민국 만악(萬惡)의 근원이라는 인식과, 이를 위해 재벌개혁이 핵심이라는 입장을 공유한다. 이를 위해 재벌에 대한 순환출자 금지, 은산 분리, 대기업과 중소기업의 상생, 골목상권 보호 등이 중심 이슈로 등장했다. 최근에는 국민연금이 소액주주 보호를 명분으로 스튜어드

163) [2018 제헌 70년] 해외 경제민주화 조항은... 미국·독일·일본 등 선진국들 별도 경제 관련 조항 없어, 한국경제, 2017.12.27.

164) 문재인 정부의 경제정책은 소득주도 성장론으로 대표된다. 노동자들의 실질소득을 높이고 부의 편중을 해소하며 동반 성장을 이끌겠다는 의미다. 그 일환으로 최저임금 1만 원을 대선 공약으로 내걸었다. 동반성장론에 대한 자세한 것은 유종일, 경제민주화 분배친화적 성장론 가능한가, 모티브북, 2012.10.16. 등 참조

165) 대기업이 해마다 설정한 목표 이익치를 초과하는 이익이 발생했을 때 협력 중소기업에게 초과 이익의 일부를 나누어 주는 제도이다.

166) 노동조합이 이사를 선임해 이사회에 파견하는 제도. 근로자 또는 노동자의 경영 참여를 보장하는 공식적인 제도로서 기업 이사회에 노동자대표들이 참여하여 기업의 중요한 의사결정을 경영진과 함께 하는 것을 의미한다.

167) 김상철, '경제민주화 환상'에서 깨어나야, 한국경제 입력 2020.09.17.

십 코드(stewardship code)¹⁶⁸⁾를 도입했으며, 공정거래 고발권 확대와 다중대표소송제 등의 입법이 진행되고 있다. 여기에 초과이익공유제, 토지공유제 등도 경제민주화와 관련해 추진되고 있다.

그런데 재벌 규제 입법 중 국제적으로 보편화된 경쟁제한 행위 규제를 넘어서는, 한국에만 존재하는 특별 규제가 다수 존재한다. 예를 들어 지주회사 행위 규제는 글로벌 시장에서 자국 기업에 역차별로 작용하며, 신규 순환출자 금지는 4차 산업혁명 시대의 장애요인으로 작용한다. 또 수많은 규제정책은 시장경제의 경쟁구조를 확립하기 위한 것이 아니라, 자유시장경제의 범위를 넘어서는 과도한 침해의 소지가 다분하다. 사회주의적 이념인 경제민주화가 헌법에 경제질서로 규정돼 지난 30년간 자유시장경제를 훼손하고 정치적 동원과 반대 진영에 대한 낙인 찍기의 이데올로기로 기능해온 결과다.

우리에게 필요한 것은 정의를 앞세운 국가의 과도한 규제와 결과물의 재분배가 아니라, 기업이 정신을 고양할 수 있는 경제자유화와 대기업·중소기업의 역할 분담을 통한 건강하고 혁신적인 기업 생태계 조성이다. 4차 산업혁명 시대의 선진 복지국가인 독일에서도 기업 경쟁력 강화가 여전히 경제정책의 최우선 과제라는 사실은 우리에게 시사하는 바 크다.¹⁶⁹⁾

경제민주화 조항을 시장에 대한 국가 개입 정당성을 당연히 보장해주는 듯 해석하면 곤란하다. 자유주의 시장경제질서를 보장한 헌법 제119조 1항이 원칙이고, 2항(경제민주화)이 보완적인 관계다. 2항의 끝 부분에 간섭의 의미가 내포된 ‘하여야 한다’는 말이 아닌 ‘할 수 있다’는 조심스러운 표현이 쓰였다는 점을 주목해야 한다. 시장에 대한 국가 개입의 필요성은 있지만 개입을 하더라도 의미가 모호하고 지나치게 포괄적인 경제민주화 규정을 근거로 삼는 것은 바람직하지 않다.¹⁷⁰⁾ 경제민주화는 시

168) 기관투자자들의 의결권 행사를 적극적으로 유도하기 위한 자율 지침으로, 기관투자자들이 투자 기업의 의사결정에 적극 참여해 주주와 기업의 이익 추구, 성장, 투명한 경영 등을 이끌어 내는 것이 목적이다. 국내에서는 2016년 시행됐으며, 최대 투자기관인 국민연금이 2018년 스투어드십 코드를 도입해 투자 기업의 주주가치 제고, 대주주의 전횡 저지 등을 위해 주주권을 행사하고 있다.

169) [경제민주화 허와 실] 황금알 낳는 거위 죽일라, 매일 경제 입력 : 2012.10.22.

장경제의 부작용으로 발생하는 사회적 약자를 보호하는 것으로 정의 내릴 수 있다. 재벌 규제를 경제민주화라고 생각하는 것은 잘못되고 위험한 일이다. 경제적 약자를 효과적으로 지원하려면 선진국처럼 인건비를 올려 저부가가치 서비스 산업에 종사하는 저소득층을 지원해야 한다. 이를 위해 선 중산층이 지금보다 많은 세금을 내야 한다. 사회적 약자 보호는 재벌 규제가 아니라 온 국민이 그 부담을 지겠다는 합의를 해야 가능하다.

지금까지 논의한 대로 경제민주화는 출발점부터 잘못됐다. 재벌이 양극화와 분배 악화의 주범이라는 원인진단은 실질적인 해결책을 제시하지 못한 채 경제민주화라는 공허한 정치적 구호만을 남겼다. 경제민주화의 방법 중 하나로 거론된 상법 개정안은 소액주주들을 보호한다는 명분을 내세워 금융투자자본이 기업의 지배구조를 공격할 수 있는 법적 장치를 마련해준다는 지적이 있었다. 감사위원 분리 선출¹⁷¹⁾, 다중대표소송제¹⁷²⁾, ‘3%룰’¹⁷³⁾ 확대 적용 등의 상법 개정은 외국 투기자본 등 금융투자자들이 단기차익을 실현하기 위한 경영간섭의 수단으로 사용될 것으로 지적됐다. 단기이익을 추구하는 경향이 강한 주주들이 배당과 자사주매입 등을 강요하면 기업 투자 여력이 줄고, 경영권을 흔드는 압력이 강해지니 기업은 투자와 고용을 줄일 수밖에 없다. 소액주주를 앞세운 경제민주화는 결국 연기금이나 금융투자자본의 장악력만 높이는 격이다.

사회 양극화 확대 원인도 재벌보다는 주주자본주의¹⁷⁴⁾ 확대에서 비롯

170) 정치는 1인 1표지만 경제는 1원 1표다. 1인 1표 원칙을 시장에 적용하면 사람들이 남을 위해 일할 유인을 잃는다.

171) 주주총회에서 감사위원이 되는 이사를 다른 사내외 이사들과 분리해 선임토록 하는 제도다. 대주주가 뽑은 이사 중에서 감사위원을 선출하지 않고 대주주로부터 독립적인 지위를 갖도록 감사위원을 별도로 선임해 감사위원회 위원의 독립성을 확보하기 위한 것이다.

172) 모회사의 주주가 자회사 이사의 임무 소홀로 손해를 입은 경우, 해당 이사를 상대로 손해배상 소송을 제기할 수 있도록 한 제도이다. 공정경제 3법의 핵심 내용 중 하나로, 2020년 12월 열린 국회 본회의에서 다중대표소송제 도입을 포함한 상법 일부 개정안이 가결됐다.(시사상식사전, pmg 지식엔지니어링연구소)

173) 상장사의 감사나 감사위원을 선임할 경우 지배주주가 의결권이 있는 주식의 최대 3%만 행사할 수 있도록 제한한 규정을 말한다.

174) 자본주의의 한 형태로 주주 가치 극대화를 경영의 중심에 두는 방향으로 움직이는 형태를 말한다. 보통 영국과 미국의 방식이 대표적이다.

됐다든 게 일반적 의견이다. 지난 1997년 외환 위기 이후 구조조정·재벌개혁이 외국 투기자본의 주주행동주의(shareholder activism)¹⁷⁵⁾적으로 이뤄지며 우리 경제의 양극화가 더 심화됐다는 것이다. 경영권이 흔들리니 글로벌 시장에서 전력투구해야 할 재벌 총수들이 자원과 시간을 경영권 보호에 쏟고 있는 것이다. 글로벌 산업이 기술 중심으로 급격히 재편되는 상황에서 창업자에게 절대적 의결권을 주고 안정된 구조에서 신속한 의사결정을 할 수 있도록 해야 한다.¹⁷⁶⁾

재벌 개혁의 뿌리는 경제민주화라는 의심스런 사상이 깔려 있다. 이는 독일에서 바이마르공화국의 실패와 나치의 비극적 역사를 경험하고 나서 공산주의 사회를 앙망하는 세력이 중간 단계로 사회주의 실현 방안으로 제시한 ‘조직 자본주의(organized capitalism)’¹⁷⁷⁾ 사상을 근본으로 하고 있다. 조직화된 노조가 경영에 참여하여 자본가를 제약함으로써 기업과 경제 내에서 민주주의를 실현할 수 있다는 내용이다. 기업 내부의 ‘민주화’, 즉 자본가 없는 세상이 사회주의의 핵심 목표라는 건 미국 급진 경제학자 리처드 월프¹⁷⁸⁾ 교수가 사회주의가 필요한 이유로 기업의 비민주성을 내세우고 있다는 점에서도 분명하다.¹⁷⁹⁾ 이런 조직화된 노조의 힘이 경제를 제약하는 과정에서 나오는 부작용은 이미 레이건, 대처 개혁¹⁸⁰⁾과 독일 ‘하르츠 개혁(Hartz Reforms)’¹⁸¹⁾으로 폐기된 지 오

175) 주주들이 기업의 의사결정에 적극적으로 영향력을 행사하여 자신들의 이익을 추구하는 행위를 말한다. 배당금이나 시세차익에만 주력하던 관행에서 벗어나 부실 책임 추궁, 구조조정, 경영투명성 제고 등 경영에 적극 개입해 주주가치를 높이는 행위 등이 이에 속한다.(한경 경제용어사전)

176) <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z7XHOMHAS>

177) 1915~1920년대 중반에 출간된 루돌프 힐퍼딩의 논문에서 도입된 개념이다. 이것은 1차대전 과정과 그 이후의 자본주의 사회의 변화를 정의하려고 시도한 것이었다.

178) Richard David Wolff(1942년 4월 1일 ~)는 미국의 마르크스주의 경제학자이며, 경제 방법론과 계급 분석에 관한 업적으로 알려져 있다.

179) [이병태의 경제 돌직구] “경제민주화·공정 경제 개혁은 국가가 기업 장악하겠다는 것”(www.chosun.com*opinion)

180) 레이건과 대처, 두 지도자의 공통점은 좌파가 정치·경제·사회를 지배하고 있던 가장 암울하고 어려웠던 시기에 좌절하지 않고 이렇게 가면 ‘노예의 길’로 가게 될 것이며, 자유가 개인과 기업의 번영을 가져온다는 점을 외치며 혜성같이 등장했다는 점이다. [오정근 칼럼] 대처와 레이건의 자유주의 시장경제 혁명.. 2021년 한국경제에 주는 교훈, 아주경제 입력 2020.12.29.

181) 독일의 게르하르트 슈뢰더가 총리를 맡고 있던 2002년 2월 구성된 노동시장 개혁위원회인 하르츠위원회가 제시한 4단계 노동시장 개혁 방안을 말한다. 설립 당시 폭스바겐의

래됐는데 유독 한국에서만 다시 창궐하고 있다.

한국 재벌이 교도소를 드나드는 이유는 지나친 욕심 때문이 아니다. 비정상적인 상속세, 국가가 권 각종 사업 면허제도 등 비대한 국가 권력과 다른 나라에서 처벌하지 않는 계열사 지원을 배임으로 처벌하는 갈라파고스적¹⁸²⁾ 규제 때문이다. 독일에서 경제민주화는 과격하지 않고 신뢰에 기반한 성숙한 시민사회 절제를 기반으로 하고 있다. 그러나 시민의식이 아니라 국가권력으로 자본가를 제약하겠다는 게 우리 경제민주화론의 속셈이다. 제한된 국가 권력과 성숙된 시민사회의 균형 하에서만 경제의 지속 성장과 양극화의 해결이 가능하다¹⁸³⁾는 인류의 역사적 경험이 강조되어야 할 것이다.¹⁸⁴⁾

우리나라 경제헌법의 핵심을 이루고 있는 조항은 제119조이며, ‘경제의 민주화’라는 표현을 담고 있는 제119조에서의 1항과 2항의 관계를 중심으로 ‘경제민주화’의 개념과 그 당위성을 도출해 낼 필요가 있다. 그러나 아무리 경제민주화가 강하게 요구되는 시대적 상황에 봉착해 있다고 하더라도 이는 시장경제를 교란하지 않는 범위 내에서 이루어져야 하는 헌법적 한계를 가지고 있다. 따라서 경제민주화를 빌미로 국가가 경제의 주도권을 장악하거나 건전한 경제 성장을 배척해서는 안 될 것이다.¹⁸⁵⁾

담당 이사였던 피터 하르츠(Peter Hartz)가 위원장을 맡아 ‘하르츠위원회’로 불리게 됐다. 하르츠위원회는 같은 해 8월 4단계 노동시장 개혁 방안을 내놓았다. 당시 독일 정부의 사회복지 및 노동 정책인 ‘어젠다 2010(Agenda 2010)’의 하나로 2003년 1월부터 시행되었다. 주 내용은 ▷노동시장 서비스와 노동정책의 능률 및 실효성 제고 ▷실업자들의 노동시장 재유입 유도 ▷노동시장 탈규제로 고용 수요 제고 등에 초점을 맞췄다.(<http://www.hankyung.com/>)

182) 영어 Galápagos syndrome과 일본어:ガラパゴス化는 기술이나 서비스 등이 국제 표준에 맞추지 못하고 독자적인 형태로 발전하여 세계 시장으로부터 고립되는 현상. 대표적으로 미국 단위계, 일본의 가전 제품들을 예로 들 수 있다. 이러한 현상이 발생하면 세계적 경쟁력이 약화될 수 있다.

183) 대런 애쓰모글루 지음 장경덕 옮김, 좁은 회랑국가, 사회 그리고 자유의 운명, 시공사, 2020.09.15.

184) 자유는 ‘좁은 회랑국가’의 핵심 주제다. 개인이 자유롭기 위해서 국가와 사회가 균형을 이뤄야 하고, 이 균형이 이뤄졌을 때 국가가 경제적으로 번영할 수 있다는 것이 저자의 주장이다.

185) 이한태, 경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치[Economic Constitution and Constitutional Value of Economic Democratization], 서울법학 제20권 3호, 서울시

제3장 경제정의와 사회적 시장경제질서

제1절 경제민주화

헌법 제119조에 반영된 ‘경제의 민주화’ 혹은 경제민주화¹⁸⁶⁾라는 개념은 처음 헌법에 반영될 때부터 현재까지 논란의 대상이다. 공동체 유지와 개인의 자유·권리를 보장하기 위한 사회 구성원들의 약속인 헌법에 적시된 개념인 만큼, 경제민주화에 담긴 헌법 정신을 보다 현실적이고 발전적인 방향으로 해석하고 실현해 나가야 한다는 데에는 이론이 없다. 그러나 경제민주화 개념에 대해 어떤 평가를 내리든, 고전적 자본주의의 부작용을 극복하고 인간다운 삶을 보장함으로써 경제정의를 실현해야 한다는 데에는 모두가 한목소리를 내고 있다.

경제민주화의 원조로는 1920년대 전후의 독일이 꼽힌다. 당시 사회민주당(SPD)과 노조들이 ‘경제민주주의’라는 개념을 확립하는 데 적극 나섰다. 우선 1919년 만들어진 바이마르 헌법에 경제민주주의 정신이 엿보인다. 재산권에 대해 ‘사회적 구속성’ 원리를 반영한 것과 같은 기조다. 이는 바이마르 헌법이 독점 자본주의에 의한 빈부 격차 확대와 소외 계층의 생계 위협을 해소하겠다는 취지에서 만들어졌음을 보여준다. 이 같은 기조는 근대 헌법 사상 처음이었다. 바이마르 헌법은 제151~165조에 걸쳐 ‘경제는 정의의 원칙에 따른다’는 기본 원칙 아래 경제 관련 조항을 나열했다. 구체적으로 제151조 1항은 “경제생활의 질서는 각자로

립대학교 법학연구소, 2013.02.1.면.

186) 자유시장경제체제에서 발생하는 과도한 빈부격차를 보다 평등하게 조정하자는 취지의 용어. 우리나라 헌법 119조 1항은 ‘대한민국 경제 질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’고 적시하고 있다. 반면 2항은 ‘국가는 균형 있는 국민경제 성장과 적절한 소득 분배, 시장 지배와 경제력 남용 방지, 경제주체 간의 조화를 통한 경제 민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’고 돼 있다. 1항은 자유시장 경제 원칙을, 2항은 그로 인한 부(富)의 편중 같은 부작용을 막기 위해 국가가 개입할 여지를 둔 조항이다. 현재 정치권에서는 1항 대신 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 헌법 제119조 2항을 내세우며 소득분배와 재벌규제를 허용한다는 방침이다.(한경 경제용어사전)

하여금 인간의 가치에 타당한 생활을 하게 하는 것을 목적으로 하고 정의의 원칙에 적합하여야 한다. 개인의 경제적 자유는 이 한계 내에서 보장된다”고 적시했다. 또 제156조 2항은 “제국은… 경제적 화물의 생산·제조·분배·소비·가격과 전출입을 공공경제의 원칙에 따라 규율할 수 있다”고도 규정했다.

경제민주주의라는 용어를 처음 사용한 사민당 정치인 프리츠 나프탈리(187)는 “경제민주주의는 경제적 관계의 민주화를 통한 정치적 민주주의의 완성”이라고 그 개념을 정의했다. 바이마르 헌법과 나프탈리가 제시한 원칙에 나타난 경제민주주의는 ‘소유권과 생산수단의 운영을 개인과 기업의 자율에 전적으로 맡겨야 한다’는 고전적 자본주의 혹은 자유방임주의와 배치되는 것이었다.

다만, 2차 세계대전에서 독일이 패한 후 ‘질서자유주의에 기초한 사회적 시장경제’를 내세운 기독교민주당(CDU)이 정치 주도권을 잡으면서 경제민주주의는 사실상 폐기된 상태로 평가되고 있다. 기민당의 질서자유주의는 시장경제질서 확립에만 정부가 개입하며 경제활동은 자유에 맡긴다는 원칙으로, 이에 기반한 사회적 시장경제는 독일에서 경제민주주의와는 대립되는 개념으로 등장했다. 기민당은 경제민주주의에서 노동자가 경영에 참여하는 공동결정제 등의 요소만 제한적으로 수용했고, 현재 독일에서는 좌파당(Die Linke)이 기존 경제민주주의 논의를 주도하고 있다.

독일의 경제민주주의 같은 흐름이 한국에서는 1980년대에 경제민주화라는 용어로 등장했다. 한국에서 경제민주화 개념이 대두된 배경도 기본적으로는 서구에서 나타난 것과 같은 고전적 자본주의의 부작용에 따른 것으로 평가된다. 1987년 현행 헌법이 성립하기 전까지 한국 경제는 ‘한

187) 프리츠 나프탈리의 구상에 대해서는 김택환, 넥스트 이코노미, 메디치, 304면 이하 참조. 저자는 이 과정에서 ‘경제 정치인’들의 활약에 주목한다. 이는 국민경제에 대한 철학과 소신을 갖고 경제 발전을 이룩해 낸 정치인을 가리킨다. 기민당 출신으로 아테나워 정부의 경제부 장관을 지냈고 2대 총리를 지낸 루트비히 에르하르트, 사민당 출신으로 독일 국민들의 삶의 질을 한 단계 끌어올린 헬무트 슈미트 같은 정치인들이 대표적인 사례다. 지금 한국에 필요한 것은 바로 경제 민주화를 실천할 이들 경제 정치인들이라는 진단이다.

강의 기적’으로 불리는 압축적 산업화를 통해 성장했다. 1986년 서울아시안게임과 1988년 서울올림픽 등 국제적 이벤트를 잇달아 개최할 정도로 고도성장이 이뤄졌다. 이는 중앙집권적인 독재정권이 주도한 대기업 중심 성장전략에 따른 결과다. 그러나 압축성장 과정에서 대기업 쏠림 현상을 비롯, 경제 발전 수혜에서 소외된 사람들의 증가와 계층 양극화 심화 등의 부작용이 나타났다. 때마침 정치 분야에 불고 있던 민주화 바람은 경제 분야에도 영향을 미쳐 새로운 헌법에 ‘경제의 민주화’라는 조항이 삽입되기에 이르렀다. 현행 헌법 제119조 2항은 “... 경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 적시하고 있다.

그러나 1987년 ‘6월 민주항쟁’의 결과로 9차 개헌이 이뤄지는 과정에서 ‘경제의 민주화’라는 표현이 어떤 맥락에서, 어떤 의미로 포함됐는지에 대해서는 해석과 입장이 엇갈리며 여전히 논란이 되고 있다. 1987년 10월 개정돼 이듬해 2월부터 시행된 현행 헌법(10호 헌법)의 ‘개정 이유’는 경제 조항에 대해 “경제질서에 관하여는 자유경제체제의 원리를 근간으로 하면서 적절한 소득의 분배, 지역경제의 균형발전, 중소기업과 농·어민 보호 등을 통하여 모든 국민의 복리를 증진시키고, 국민생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의를 실현하도록 하였다”고 설명하고 있다. 이처럼 자유경제체제 원리가 경제질서의 근간임을 재확인한 뒤에 국민 복리와 사회정의를 언급한다.

이에 대한 해석은 보는 이에 따라 다르다. 우선 개정 이유와 조문의 언급 그대로 자유경제체제 원리 위에 ‘경제 주체 간의 조화’를 경제민주화의 본뜻으로 여기는 입장이 있다. 이는 정부·기업·가계라는 경제 3주체 가운데 정부가 경제 성장을 주도하던 관치경제로부터 민간 주도 경제로의 전환, 즉 ‘경제자유화’의 의미로 경제민주화를 해석하는 것이다.¹⁸⁸⁾ 반면 경제민주화 조항을 기업에 대한 규제를 중심으로 해석하는 시각도 있다. 과거 압축성장 모델에서 벗어나 경제 주체들이 법과 관행을 철저히 지키도록 제도적 장치가 마련돼야 한다는 취지다. 특히 이런 입장

188) 이런 해석에는 단순히 민간 혹은 기업에 경제 주도권을 맡기자는 의미를 넘어 민간 주체인 사용자와 노동자 간 협조를 통해 노사 공영을 추구한다는 취지도 담겨 있다.

은 대기업을 비롯한 재계의 영향력이 비대해지는 것을 막기 위해 각종 규제가 필요하다는 점을 강조한다. 따라서 이런 해석에 근거한 경제민주화는 사실상 기업 규제와 동일한 의미로 통용되기도 한다.

독일식 경제민주주의의 공동결정제 같은 일부 요소는 국내에서도 해방 직후에 단편적으로 등장하기도 했다. 일본인들이 철수한 공장을 노동자들이 접수해 관리한다는 노동자 자주관리운동 같은 사례들이다. 또 1948년 제헌헌법은 “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적인 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다”고 규정했다. 당시 개념으로는 ‘경제질서’ 자체가 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제 발전을 목적으로 한 것이었다.

다만 박정희 정부의 1962년 5차 개헌에서부터 경제질서 조항이 1, 2항으로 분리되고, 경제질서의 기본은 “개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함”으로 변경됐다. 또 사회정의 실현과 균형 있는 국민경제 발전, 경제에 관한 규제와 조정의 주체는 ‘국가’로 규정됐다. 이런 경제질서 조문은 현행 10호 헌법 직전인 1980년의 ‘제5공화국 헌법’(9호 헌법)까지 거의 유사하게 유지됐다. 그러나 현행 헌법은 경제에 관한 국가의 역할 중 ‘사회정의 실현을 위한 경제 규제와 조정’을 ‘경제의 민주화 실현을 위한 규제와 조정’으로 대체했다. 경제민주화를 “시장의 지배와 경제력의 남용 방지 및 경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화”로 대체한 것이다.

이런 조항을 경제자유화로 해석하든, 정부의 기업 규제로 해석하든 본질은 사회정의 실현을 추구하는 사회적 시장경제질서가 그 모태가 된다. 그리고 헌법재판소는 판례를 통해 사회적 시장경제질서를 “자유시장 경제를 기본으로 하면서도 경쟁으로 인한 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위해 국가 규제와 조정을 용인하는 원리”로 규정했다. ‘경제적 관계의 민주화’라는 독일의 원조 경제민주주의와는 결이 다른 셈이다.¹⁸⁹⁾

경제 활력이 갈수록 떨어지는데 시장경제를 제쳐 두고 정부 개입, 사회 복지만 폭발적으로 늘고 있다.¹⁹⁰⁾ 국내로 눈을 돌리면 기업들의 상황은 정반대다. 여전히 개혁과 규제 대상으로 치부되는가 하면 박근혜 정부 당시 국정농단 사태가 보여주듯, 정치권에 돈을 대주는 ‘캐시 카우(cash cow)’¹⁹¹⁾ 짚으로 취급받기도 한다. 특히 경제민주화를 전면에 내건 문재인 정부 들어 기업 활동에 대한 규제가 갈수록 강화되고 있다는 비판이 나온다.

경제민주화 관련 정책은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정된 헌법 제119조 2항을 근거로 한다. 전문가들은 이 조항이 취지 면에서는 옳지만 “진영 논리에 의해 국내에서 ‘기업 적폐 청산’과 ‘정부 개입 만능주의’의 근거로 사용된다는 점에서 문제가 있다”는 지적을 내놓고 있다.

우리 사회에서 경제민주화 문제에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. “경제문제 = 경제민주화문제”라고 해도 좋을 만큼 스펙트럼이 다양하

189) 경제민주화는 그동안 재벌 해체 등 시장 규제의 관점으로만 접근했는데, 민주화라는 건 규제를 말하는 게 아니다. 시장에서 해결할 수 있는 부분도 정부가 과도하게 개입하는 것은 아닌지 생각해 봐야 한다.

190) “기업인들 자리에 계시면 잠시 일어나 주시겠습니까?” 2021년 5월 21일(현지 시간) 미국 워싱턴DC 백악관. 조 바이든 미국 대통령은 한·미 정상회담 직후 열린 문재인 대통령과의 공동 기자회견에서 경제사절단으로 동행한 한국 기업인들을 호명했다. 최태원 SK그룹 회장과 김기남 삼성전자 부회장, 공영운 현대자동차 사장, 김종현 LG에너지솔루션 사장, 존 림 삼성바이오로직스 사장 등 한국 기업인들이 일어서자 참석자들의 박수갈채가 쏟아졌다. 대단히 이례적이었다. 이는 미국에 총 44조 원을 투자키로 한 삼성·현대·LG·SK 등 기업이 이번 정상회담이 예상을 뛰어넘은 성과를 거두는 데 1등 공신 역할을 했음을 보여주는 상징적 장면으로 평가된다. 실제로 바이든 대통령은 한국 기업인들을 향해 “생큐(Thank you)”를 세 차례 반복했다. 일본 니혼게이자이(日本經濟)신문 등은 “한·미 공동성명에 한국 측의 요망이 폭넓게 반영됐다”면서 “한국 기업이 40조 원대 대미 투자를 한 대가”라고 보도했다.

191) 제품의 수익과 성장의 관계를 나타낼 때 쓴다. 보스턴 컨설팅 그룹(BCG)이 개발했다. 캐시 카우란 제품 성장성이 낮아지면서 수익성(점유율)이 높은 산업을 지칭한다. 이 때에는 투자 비용을 모두 회수하고 많은 이익을 창출해 주는 단계다. 가령 삼성전자 반도체 부분이다. 막 신제품이 나와 성장성은 높으나 수익성이 낮은 단계는 프라블럼 차일드(problem child), 성장성도 높고 수익성도 높은 단계를 스타(star), 성장성도 수익성도 낮은 단계를 도그(dog)라 부른다. (사회복지학사전, 2009. 8. 15., 이철수)

다.

표1) 경제민주화에 대한 4가지 접근방식

	시장에 대한 태도	정책의 축점	국가, 정부, 사회 역할	사회계층적 기초	사례	주요학자
경제민주화 무용론	시장만능주의	자유로운 시장경제 지향	최소개입이 최선	제국주의자본 재벌	제국주의 식민지경제 일반	주류경제학
자유주의적 경제민주화	공정한 시장경제	반독점정책 인정	공정한 시장경제 걸림돌 제거	중간층	미국, 일본 이스라엘 재벌개혁	장하성 김상조 등
사회민주주의적 경제민주화	사회적 시장경제	조절된 시장경제 지향	공동결정 사회적 협약 강화	노동민중	독일 스웨덴 등	정승일 이병천 등
자주적 경제민주화	시장경제 사회적 경제공존	핵심산업 국유화 지향	정부정책 대중운동	노동민중민중	이란 베네주엘라 등	?

여기서는 크게 시장에 대한 태도를 중심으로 4가지로 분류하여 소개한다. 경제민주화 무용론, 자유주의적 경제민주화, 사회민주주의적 경제민주화, 자주적 경제민주화의 길이다.

경제민주화 무용론은 내용상 신자유주의적 시장경제론이다. 고전파, 신고전파, 신자유주의 경제학의 계보를 잇는 이들의 주장은 시장만능주의, 시장제일주의를 주장한다. 사적 소유, 개인의 자유, 시장의 자동조정 기능을 절대화한다. 이들이 시장을 절대화하는 이유는 정치영역에서의 민주주의가 경제영역에서의 민주주의로 확장되는 것을 경계하기 때문이다. 민주주의의 개입이 없는 시장에서는 자유로운 경쟁과 약탈이 가능하다. 그것을 건드리지 말라는 논리가 핵심이다. 한국의 경우 이들은 ‘국제화’, ‘세계화’, ‘선진화’를 앞세우며, 개혁 이미지까지 분장하고 나타났다. 과거 박정희식 국가주도 재벌경제가 가지는 정경 유착, 관치경제를 극복하고 민간시장경제를 활성화해야 하며, 이를 위해서는 각종 규제를 완화하고 정부의 개입을 약화시켜야 한다는 주장이다. 이들은 ‘규제완화’, ‘규제철폐’를 ‘개혁’이라는 이름으로 부르짖는다. 이들이 경제민주화라는 용어를 쓸 때조차도 그 의미는 한국경제의 현주소에서 필요한 경제민주화는 ‘자율화’와 적절한 사회복지 제도가 보완하는 ‘자유

화’이다.

신자유주의 세계화론은 IMF이후 정치민주화에 상응하는 경제민주화가 필요했던 시절, 미제국주의를 중심으로 하는 신자유주의¹⁹²⁾ 세계화전략의 수입에 앞장섰다. 오늘날 양극화, 비정규직 양산의 주범은 신자유주의 세계화론에 있다. 이들의 주장은 신자유주의 세계화 전략의 파산을 선고한 2008년 금융공황¹⁹³⁾ 이후에도 한국 사회에서 여전히 맹위를 떨치고 있으며, 경제민주화무용론으로 나타난다. 경제민주화무용론의 대표적 이론집단은 한국경제연구원이다. 한국경제연구원은 2012년에 출간된 <경제민주화의 함정>을 통해, “경제민주화 논의에 대해 부정적·비판적 견해”를 밝히고 있다. 같은 책에서 주장하는 근거는 세 가지이다. 첫째, 경제에서 다수결을 강제하는 정치적 민주주의 원리를 적용하는 것은 옳지 않다는 주장, 둘째, 유럽사민주의에서 썼던 경제민주화 개념은 역사적으로 실패했다는 주장, 셋째, 경제민주화 개념이 유의미하다 할지라도 한국은 상황이 다르다는 주장 등이다.

192) 新自由主義, Neoliberalism은 국가권력의 시장 개입을 비판하고 시장의 기능과 민간의 자유로운 활동을 중시하는 이론. 1970년대부터 케인스 이론을 도입한 수정자본주의의 실패를 지적하고 경제적 자유방임주의를 주장하면서 본격적으로 대두되었다.

193) 2007-2008년의 글로벌 금융위기와 세계경기 침체는 1929-1933년 은행 위기와 대공황 이후 선진 금융시장에 불어닥친 가장 큰 경제 위기라는 점에서 1930년대 대공황과 비교해볼 여지가 있다. 실제로 1929-1933년 당시 은행 위기는 2007-2008년의 금융위기와 닮은 점이 있다. 즉, 1930년대 대공황 당시 은행시스템 전체적으로 예금주의 현금 수요를 충족하기 위해 은행들이 보유 자산을 투매하면서 자산가격 급락과 함께 은행의 지불정지와 도산을 가져왔다. 이와 유사하게 2008년 글로벌 금융위기 때는 은행들이 유동성 확보를 위해 은행간시장에서 앞다투어 대출 회수에 나서면서 은행시스템 전체적으로 은행들의 보유 자산 매각이 급증함에 따라 자산 가격이 급락하고 이는 결국 은행파산을 가져왔다. 그러나 2007-2008년 금융위기와 1930년대 위기는 그 배경과 구조적 원인에 큰 차이가 있음을 주목해야 한다. 1930년대 대공황은 제1차 세계대전 이후의 구조적 문제를 해결하지 못한 채 금본위제에 복귀한 많은 나라가 통화긴축정책을 쓰고 이에 은행위기와 같은 금융시스템 문제가 수반되면서 발생했다. 반면에 2008년 미국에서 서브프라임 모기지 부실로 베어스터نس(Bear Sterns), 리만브라더스(Lehman Brothers), 메릴린치(Merrill Lynch) 등 미국의 대형 투자은행 3개 사가 파산하고 세계 최대 보험회사인 AIG는 파산 직전까지 가면서 촉발된 글로벌 금융위기의 이면에는 오랫동안 국제금융시장 및 세계 경제에 잠복되어 있던 구조적 문제점들이 있었다. 그중에는 저금리 정책기조, 세계 경제 불균형(global imbalances), 금융기관 레버리지(총자산/총부채)의 경기순응성과 고위험 고수익 파생상품시장의 급속한 확대, 금융감독의 비효율성 및 대응능력 부족 등이 있었다.[네이버 지식백과] 1929-1933년 대공황과 2007-2008년 글로벌 금융위기 (사회과학 명저 재발견 3, 김영식)

자유주의적 경제민주화의 길은 공정한 시장경제를 지향한다. 철학적으로 시장을 중시한다는 입장에 있어서는 신자유주의 시장경제론자들과 공유하는 지점이 생각보다 크다. 그러나 자유롭고 공정한 시장 질서를 해치는 행위에 강력한 제재를 가해야 한다고 생각한다. 시장 내에서 거대기업의 독점과 횡포로 인해 시장이 자율조절기능이 상실한다면 이를 시정하여 자유로운 시장경제를 회복해야 한다는 입장이 핵심이다.

자유주의적 경제민주화론자들이 반독점, 재벌 개혁에 대한 일관되고 강한 입장이 나오는 이유가 여기에 있다.¹⁹⁴⁾ 자유주의적 경제민주화론자들이 취하는 정책방향은 주로 독점의 해체, 약화에 집중된다. 때문에 이들 진영내에서 재벌독점의 해체, 약화를 강력하게 하느냐 타협적으로 하느냐 하는 방법론상 쟁점이 형성된다. 독점 방지의 대상과 영역이 기업인가, 자본, 금융 등 시장 전체인가 문제, 그리고 그 순서를 어떻게 할 것인가의 문제도 중요한 쟁점 중 하나이다. 그러나 본질적으로 보면 이런 문제들은 방법론상의 문제에 불과하고, 근본지향점은 결국 자유로운 시장경제의 활성화에 있다.

자유주의적 경제민주화의 길을 걸었던 대표적인 나라는 미국, 일본, 이스라엘이다. 미국은 강력한 반독점법을 시행하여 록펠러 등 재벌을 해체하였다. 일본은 45년 미군정이 일본 재벌을 해체하였다. 이스라엘은 2011년 30만 항쟁을 겪고 나서 재벌개혁을 단행했다. 그런데 과연 자유주의적 경제민주화가 독점자본의 시장독재를 막아냈는지는 의문이다. 재벌개혁의 경험을 했던 지금의 미국, 일본, 이스라엘 경제를 보다 근본적으로 살펴봐야 할 이유이다.

사회민주주의적 경제민주화의 길은 조절된 시장경제를 지향한다. 자유주의적 경제민주화론자들이 시장의 해방을 주장한다면, 사회민주주의적 경제민주화론자들은 시장을 의심한다. 시장 자체가 독과점의 온상이며, 독점 발생이 필연적이라고 본다. 그러나 시장이 장점이 있기 때문에 아예 없앨 수는 없고 시장지배자와 타협해야 한다고 본다. 때문에 사회민주주

194) 여기에는 장하성 전 청와대 정책실장 등이 속한다.

의적 경제민주화론자들은 노동, 시민사회의 힘, 정부의 역할을 높여 시장을 조절통제하고 복지를 증대시켜야 한다고 주장한다. 그 시행방안은 공동결정제, 사회적 협약, 정부의 개입 등이다.

사실 경제민주화론의 원조는 사회민주주의이다. 경제민주화론은 1928년 독일일반노동조합연맹(ADGB) 연구소장인 프리츠 나프탈리(Fritz Naphtali)의 경제민주화 보고서를 통해 만들어졌다. 서구의 경제민주화론은 주로 노동조합의 경영 참여 등 기업·경제 운용 과정에서 노사의 대등한 지위를 보장하는 것을 주요 과제로 하였다.¹⁹⁵⁾ 사회민주주의적 경제민주화는 스웨덴 노사정 모델¹⁹⁶⁾이나 독일의 라인모델¹⁹⁷⁾이 대표적이다.

자주적 경제민주화의 길은 제국주의의 경제적 침략과 약탈에 대한 저항으로부터 시작된다. 때문에 이들 나라에서 경제민주화는 정치적 독립과 정치민주화 이후에 진행된다. 또한 제국주의 침략과 약탈로 인한 빈곤의 늪을 헤쳐나오기 위해 국가적 수준에서 경제 성장정책을 추진함과 동시에 강력한 대중운동을 결합하기 위해 노력한다. 이들 나라에서 경제민주화문제는 경제자주화와 경제성장 등의 문제와 유기적으로 결합되어 있다. 경제자주화의 핵심은 자원과 주요생산수단에 대한 국유화 조치이다. 이에 기반하여 자립경제, 수입대체산업 등의 전략을 채택했으나 제국주의의 간섭과 방해로 크게 성공하지 못하고 재식민지화의 길을 걷기도 한다.¹⁹⁸⁾ 반제혁명으로 제국주의의 식민지에서 벗어나 강력하게 자주자립의 길을 걸고자 하는 나라들은 예외없이 제국주의의 경제제재와 봉쇄를 극복해야

195) 국내에서 대표적인 사회민주주의적 경제민주화의 주창자는 정승일 새로운사회를여는연구원 연구이사, 이병천 강원대 교수 등이 있다. 정승일 교수는 재벌과의 타협을 주장한 반면, 이병천 교수는 강한 재벌개혁을 주장한다는 점에서 차이가 난다. 장하준 교수의 경우에는 규제되지 않은 자유무역에 대한 비판과 폭로에 기여하였으나 정통사민주의적 시각보다는 경제성장, 산업정책, 복지 등의 요소를 제도주의 정치경제학적으로 분류된다.

196) 스웨덴의 '목요일클럽'이란 23년 동안 총리로 재임하며 스웨덴의 복지 틀을 완성한 타게 엘렌데르 총리의 대화모델로, 매주 목요일 만찬에 재계 주요 인사와 노조 대표까지 초청해 대화를 나누면서 스웨덴 노사정 상생 모델로 발전하는 계기를 만들었다는 평가를 받는다.

197) 라인모델의 핵심은 금융헌신을 특징으로 하는 독일 기업금융제도에 있다. 금융헌신이란 금융유동성에 대비되는 개념으로 이탈효과를 중시하는 거리두기관계의 단기적 기업금융이 아니라 장기적 관점에서 투자자금을 지원하는 참여적·구속적 관계의 기업금융을 말한다.

198) 주요 남미국들이나 리비아 등의 경우가 전형적인 사례이다.

하는 심각한 투쟁을 동반하게 된다. 199)

한편 구식민지에서 벗어난 경제성장에서 성공한 경우는 오히려 한국처럼 제국주의의 하부경제에 예속되어 수출주도성장전략을 채택한 나라들이다. 그러나 이들 나라에서는 경제주권과 경제민주화문제를 풀지 못하였다. 때문에 양적인 경제성장에도 불구하고 그 과실이 노동자 민중의 몫으로 가지 못하고 제국주의의 경제약탈과 소수 친 제국주의 세력의 몫으로 돌아간다. GDP규모 세계 12대 경제 대국인 대한민국의 국민소득수준이 48위에 머물고 1:99의 양극화 사회로 전략한 구조적 이유에 대해서 생각해 볼 때이다. 200)

문재인 정부의 경제정책이 좌충우돌하는 조건에서 경제민주화를 향한 민의 운동을 다시 시작할 때가 되었다. 우선 경제민주화무용론에 대한 철저한 비판을 가해 문재인 정부 안팎에서 혁신성장론을 주도하며, 재벌경제의 부활을 꿈꾸는 시도들을 차단하는 노력을 경주해야 한다. 자유주의적 경제민주화론에서는 재벌체제개혁에 대한 많은 아이디어를 얻을 수 있다. 많은 분석과 연구성과를 배워야 한다. 그러나 경제민주화를 재벌문제로만 국한시키는 협소한 시각에서 벗어나야 한다. 노동기본권 강화, 乙들의 연대, 민중의 참여, 민중의 대중운동 등 자본을 통제할 수 있는 노동 시민사회의 힘을 키우는 노력이 더 중요하다. 이와 더불어 다가오는 평화번영의 시대는 자주적 경제민주화 시각에서 경제민주화 문제를 접근해야 할 필요성이 증대하고 있다. 다시금 촛불혁명의 정신으로 다양한 논의와 실천들이 모이고 민의 경제민주화동맹을 형성하여 경제적폐청산과 경제대개혁을 위한 새로운 광장의 운동이 필요하다는 것이다. 201)

문재인 정부 출범 2년이 조금 지난 2019년 7월, 블룸버그 통신에 도발적인 칼럼이 실렸다. 아시아 경제 담당 칼럼니스트 솔리 렌이 “문 대통령 사회주의 실험이 한때 활기가 넘쳤던 한국경제의 야성을 앗아갔

199) 석유부국임에도 불구하고 21세기에 들어서서도 제국주의의 정치군사적 침략에 맞서야 하는 이란과 베네수엘라 등의 경우가 대표적이다.

200) http://www.minplusnews.com/news/photo/201905/7246_14229_365.png

201) 현장언론 민플러스(<http://www.minplusnews.com>)

다”고 비판한 것이다. 여권 인사들은 발끈했지만, 집권 5년이 지난 현재 상황은 더 나빠졌다는 평가가 나온다. 특히 2020년 말 국회를 통과한 소위 ‘공정경제 3법(상법, 공정거래법, 금융복합기업집단감독법)’은 ‘기업 규제 3법’이라는 비판을 받고 있다. 이 밖에도 산업안전보건법, 화학물질관리법, 중대재해처벌법 등 현 정부 들어 강화되거나 새롭게 만들어진 기업 규제 법안은 일일이 열거하기도 어렵다.²⁰²⁾

한국에서 정부가 기업에 시시콜콜히 간섭하는 일은 전혀 낯설지 않다. 박정희 정부 시절부터 본격화한 경제 성장이 정부주도형으로 이뤄진 탓이다. ‘한강의 기적’ 이면에는 정부의 과도한 개입과 정경 유착이라는 그림자가 드리워져 있었던 셈이다. 1988년 5공 비리 청문회와 2016년 국정농단 청문회 등에 대기업 총수들이 줄줄이 불러 나온 것은 이런 흑역사를 잘 보여준다. 문제는 한국 경제 규모가 세계적 수준으로 팽창하고 정치적 민주화가 이뤄진 뒤에도 정부와 정치권의 ‘개입 본능’이 사라지지 않았다는 점이다. 거의 모든 정부가 ‘규제 혁파’와 ‘기업 자율성 확대’를 외쳤지만, 대부분은 말뿐이었다. 특히 경제 분야에서도 ‘적폐 청산’을 앞세운 문재인 정부에서 시간이 갈수록 규제는 강해졌다.²⁰³⁾ 규제로 인한 기업 활동 위축은 민간 일자리가 줄어들고 공공 부문이 그 자리를 채우는 악순환으로 이어지고 있다.²⁰⁴⁾ 기업의 빈자리는 정부 재정이 채우는 결과로 나타났다.²⁰⁵⁾ 이런 가운데 경제에 대한 정부의 개입 확대가 과연 최선인지에 대한 의구심이 제기된다. 특히 비효율이 문제다.²⁰⁶⁾

202) 경제민주화의 참담한 결과다. 이렇게 기업을 규제하는 나라가 어디 있을까 싶다.

203) 전국경제인연합회가 2021년 초 내놓은 ‘규제개혁위원회 규제심사 결과 분석’ 자료에 따르면 2020년 한 해에만 정부 입법으로 인해 신설된 규제가 1009건, 강화된 규제가 501건에 달했다. 신설·강화 규제 건수는 전년보다 55.0% 늘었다. 이 때문에 이명박·박근혜 정부 때보다 기업 환경이 더 나빠졌다는 평가가 나온다.

204) 전 세계적으로 봐도 한국의 청년 일자리 감소는 두드러진다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면 최근 10년간 청년실업률(15~29세)이 증가한 6개국 중 한국의 상승폭(+0.9%포인트)은 재정위기를 겪은 그리스(+10.1%포인트)와 이탈리아(+4.0%포인트)에 이어 3위였다.

205) 한국은행이 발표한 ‘2019년 공공부문계정’에 따르면 정부와 공기업 등 공공부문의 총지출은 862조4000억 원으로 역대 최고치였다. 전년 대비 증가율은 7.9%에 달했으며 국내총생산(GDP)에서 공공부문 총지출이 차지하는 비율은 44.9%로 2013년(45.4%) 이후 6년 만에 가장 높았다. 민간 부문에서 떨어진 경제 활력을 정부 지출로 메우려 했다는 의미다.

206) 추경호 국민의힘 의원실이 문재인 정부 출범 전인 2016년부터 지난해까지 36개 전체

인적·물적 자원이 풍부해진 오늘날 과거와 같은 방식의 공공중심 경제정책이 성공할 수 있는가는 의문이다.

경제민주화 기조는 기업 규제뿐 아니라 사회복지의 폭발적 증가로도 이어지고 있다. 갈수록 양극화가 심화하는 데다 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사태의 충격이 겹치면서 복지가 늘어나는 것은 전 세계적인 추세다. 그러나 정부 재정 건전성이 극도로 악화할 정도로 복지가 늘어나는 데 대한 우려의 목소리가 커지고 있다.²⁰⁷⁾ 더 큰 문제는 과거에는 격한 논쟁을 불러일으켰던 보편 복지나 현금성 복지 등이 이제는 제대로 된 토론조차 없이 남발되고 있다는 점이다. 특히 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 국면에서 기본소득에 관한 사회적 논쟁을 제대로 거치지 않은 채 ‘재난지원금’이라는 명목으로 사실상 기본소득이 반복 지원되고 있다. 이는 기본소득과 같은 현금성 복지가 가능하리라는 인식이 확산하는 원인이 되고 있다. 대통령 선거 과정에서도 정치권이 재정 건전성은 젖혀둔 채 경쟁적으로 포퓰리즘 정책을 쏟아냈다.²⁰⁸⁾

제헌(制憲) 74주년이다. 전쟁까지 겪었지만 우리는 세계가 주목하는 성공 모델로 성장해왔다. 대한민국이 경제적 번영과 정치적 민주를 함께 이룬 것은 국가 사회적 정향과 지향점이 분명했기에 가능했다. 그 기초와 토대가 헌법이다. 우리 헌법이 수호해온 이념적·정치적 가치와 국가의 정체성은 ‘자유민주주의’다. 사유재산과 사적 자치 기반의 시장경제는 자유민주주의 사회를 완성하고 강국으로 나아가게 한다. 개헌논의를 지켜

공기업의 경영정보 데이터를 분석한 결과 공기업의 영업이익이 69.9% 급감한 것으로 나타났다. 반면 임금·복리후생비·퇴직급여 등 직원에게 주는 인건비는 20.6%나 늘었다.

207) 실제로 한국의 국가채무 비율(GDP 대비)은 2019년 37.7%에서 올해 48.2%로 2년 만에 10%포인트 이상 급증했다. 2024년에는 59.7%까지 치솟으며 60%를 넘어설 기세다. 과거 연간 상승률이 2%포인트를 넘지 않았던 것을 고려하면 우려되는 수준이다. ‘국민위로 지원금’을 위해 2차 추가경정예산을 추진할 경우 국가채무 비율 60%를 넘어서는 시점은 당겨질 수밖에 없다.

208) 대표적인 게 기본소득 정책이다. 이재명 경기지사의 기본소득론은 최종적으로 전 국민에게 연간 600만 원씩을 나눠주는 것을 목표로 한다. 이를 위한 재원은 한 해 300조 원에 달할 것으로 추산된다. 2021년 정부 예산(본예산 기준)에 편성된 총지출이 555조 8000억 원이니, 한 해 예산의 절반이 넘는 돈이 필요한 셈이다. ‘채대할 때 사회출발자금 3000만 원(이낙연 전 더불어민주당 대표)’ ‘사회 초년생에게 1억 원(정세균 전 국무총리)’ 등 기본소득과 유사한 제안들이다. 이에 대해 야권에서는 ‘안심소득(오세훈 서울시장)’ ‘공정소득(유승민 전 국민의힘 의원)’ 등을 제시하며 맞불을 놓았다.

보면서 74년된 헌법의 근본 가치와 발전 방향을 거듭 생각해 본다. 무엇보다 국회의 논의가 이상한 방향으로 흐르는 것에 심대한 우려를 감출 길 없다. 논의단계라고는 하지만, 좌편향 수준을 넘어 ‘사회주의 대한민국’을 만들 수도 있는 무서운 시도가 엿보인다.

국회 헌법개정특별위원회 자문위원회가 만든 헌법개정 시안이 그렇다. 시안은 전문의 ‘자유민주적 기본질서’를 삭제하고 ‘평등한 민주사회’를 담았다. 국가체제의 근간을 바꾸겠다는 것으로 읽힌다. 노조의 경영 참여, 정리해고의 원칙적 금지, 기간제·파견제 금지, 적절한 소득보장 등을 독립적 헌법 조항으로 담자고 한다. 현행 헌법과 맞지 않는 ‘사회적 경제 발전’까지 독립 조항으로 넣었다. ‘자유’ ‘시장’은 형해화되고 국가 주도의 ‘사회적 경제’를 구축하자는 것이다. ‘경제민주화’라는 이름 아래 시장에 대한 국가의 간섭을 더욱 강화하고, 위헌판결이 난 ‘토지공개념’까지 되살려내려고 한다.²⁰⁹⁾ 그러면서 핵심 쟁점이었던 국가의 거버넌스(권력구조)는 결론을 못 냈다고 한다. 개헌 논의가 ‘1987년 체제’에 대한 반성과 대통령-국회 간 권력 조정으로 시작됐다는 점을 돌아보면 어이가 없다. 대통령 직선제에 목을 맷던 1987년 헌법 개정 때 미흡했던 개인의 자유·권리를 더욱 보호하고, 이후 30여 년간 변한 사회상을 적절하게 반영하면서, 행정부와 입법 권력의 균형점을 찾는 게 중요하다.²¹⁰⁾

입법부인 국회 구성원들이 법의 본질을 제대로 알고 있는지 묻지 않을 수 없다. 헌법이 갖는 보편성과 추상성에 대한 깊은 성찰도, 법과 정치의 차이에 대한 보편적 인식도 보이지 않는다. ‘모든 법 위의 법’인 헌법이 이렇게 가볍게 다뤄지고 있는 데는 법 경시를 일삼는 국민의 책임도 없지 않다.²¹¹⁾ 개헌이 아니더라도 국가 주도의 경제 설계, 개입주의가

209) “4차 산업혁명 시대에 굴뚝 공장의 아젠다를 담겠다는 것”이란 문제 제기가 자문위 내부에서도 나왔다고 한다.

210) 개헌논의가 이렇게 된 데는 ‘법률만능주의’하에 너무도 쉽게 법을 만들고 있는 국회 책임이 크다. ‘만들면 법’이라는 의회 독주는 ‘법의 타락’을 초래했다는 전문가들 지적이 적지 않다. 20대 국회 1년 반 동안 새로 발의된 기업 법안이 1000개에 달하고, 이 중 690건이 규제법안이라는 박용만 대한상공회의소 회장의 쓴소리가 이런 현상을 단적으로 보여준다. (한국경제 오피니언 입력 2018.01.02 17:42 수정 2018.01.03 02:13 지면 A39)

211) 소방차 주차구역을 무시하고, 심지어 소방서 앞 공간까지 불법주차로 가로막는 국민의

명분과는 정반대로 온갖 재앙만을 초래했음은 긴 설명이 필요하지 않다. 압축성장 과정에서 누적된 지대 추구 풍토 등의 부작용을 해소한다는 이유로 자유민주주의 헌법으로 일군 변영의 토대를 허물겠다는 시도는 용납될 수 없다.

경제헌법, 어떻게 바꿀 것인가? 성공적인 개헌을 완수하기 위해서는 개헌논의의 무게중심을 국회 주도에서 국민 주도로 옮기고, 개헌논의의 초점도 권력구조 문제에서 일반 국민의 삶과 직결된 문제로 옮겨야 한다. 경제헌법 개정이 중요한 까닭이다.²¹²⁾ 대다수 국민들은 지나친 불평등을 해소하여 고르게 잘사는 경제가 이루어지기를 갈망하고 있다. 개헌은 반드시 이러한 변화의 초석이 되어야 한다.

현행 헌법의 경제 조항 중에서 가장 중요한 것은 경제민주화 조항과 토지공개념 조항이다. 제119조 2항은 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배” “시장의 지배와 경제력의 남용 방지” “경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화” 등을 위하여 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 선언하고 있다. 제122조는 “국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전”을 위하여 “필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 규정하여 토지공개념의 근거가 되고 있다. 이외에도 우리 헌법은 공공의 목적을 위한 국가의 시장 개입을 광범위하게 용인 혹은 의무화하고 있다. 이에 따라 매우 보수적인 성향을 유지해온 헌법재판소조차도 우리나라의 헌법은 ‘사회적 시장경제’를 채택하고 있는 것으로 일관되게 판시해왔다.

그러나 한국의 경제 현실은 ‘사회적 시장경제’²¹³⁾와 거리가 멀다.

법 의식은 그냥 넘길 수 없는 지경이다.

212) 촛불 광장에는 정경 유착을 규탄하고 경제정의 실현을 요구하는 목소리가 넘쳐났다. 억울하고 고단한 ‘을’들의 원성이 가득했고, 누구에게나 공정한 기회와 정당한 보상이 주어지는 세상을 향한 외침이 울려 퍼졌다. 금수저 출신이 아니면 아무리 노력해도 성공하기 어렵다는 젊은이들의 좌절감과 분노가 또한 촛불로 타올랐다.

213) 자유경쟁의 원리와 사회적 형평의 원리를 접목한 것으로서 민간경제활동 주체에게 가급적 최대의 자유 경쟁을 보장하면서도 사회적 형평 확립의 목적에 한해 정부의 사회적 개입을 허용하는 체제를 말한다. 제2차 세계대전 이후 독일의 경제학자 뮐러-아르막(Muller-Armack)에 의해 제시되었다. 그는 사회적 시장경제를 순수한 자유시장경제나

경제민주화와는 반대로 경제력의 집중과 양극화가 진행되고 있으며, 불공정 거래와 ‘甲질’이 만연하고 있다. 토지공개념이 무색하게 부동산 투기와 독점이 일어나고, 서민과 청년층의 주거 불안정 문제가 심각하다. 헌법에 규정된 노동권은 세계 최하위 수준이며, 헌법에 나와 있지도 않은 경영권은 세계 최상위 수준으로 보호되고 있다. 헌법의 국민주권 조항과 민주제도 조항은 우리가 긴 세월 수많은 투쟁을 통해서 그 내용을 채우고 쟁취한 것이다. 반면, ‘사회적 시장경제’ 조항은 우리 헌법에서 갈수록 약화되었고, 이에 대한 저항도 거의 없었기 때문에 유명무실화되고 말았다. 이제 국민의 의지를 모아 이를 되돌려야 한다.

일각에서는 마치 현행 헌법의 경제민주화 조항이 1987년 6월 항쟁에 뒤따른 민주화 과정에서 시대정신을 반영하여 새롭게 우리 헌법에 반영된 것처럼 이야기하고 있으나, 이는 전혀 사실이 아니다. 제헌헌법 제84조는 “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상의 자유는 이 한계 내에서 보장된다”고 규정하였다.²¹⁴⁾ 이렇게 강력하고 분명한 경제민주주의 조항이 이후 여러 차례 개정을 거치면서 점차 약화된 것이 오늘날의 헌법 제119조가 된 것이다. 가장 중요한 변화는 경제적 자유와 경제민주주의의 순서가 뒤바뀐 것과 경제에 관한 규제와 조정을 “할 수 있다”는 표현으로 국가의 의무를 희석한 것이었다. 이렇게 현행 헌법은 경제민주화라는 용어만 도입했을 뿐, 내용적으로는 경제민주화를 후퇴시키는 헌법이었다.²¹⁵⁾

반대로 경제민주화 조항의 강화가 필요하다는 주장을 살펴보자. 첫

통제경제와는 다른 새로운 제3의 경제체제로 소개했다. 그에 의하면 사회적 시장경제는 방임적 자유시장경제가 아닌 ‘의식적으로 조정되는’ 시장경제이다. 효율적인 시장의 기능을 인정하면서 동시에 사회적 형평과 안정을 위해서는 정부의 개입이 필요하다는 것이다. 즉, 자본주의 시장경제의 장점인 자유 경쟁을 활성화시키면서 시장 실패에서 오는 부작용을 정부의 사회적 개입으로써 완화 내지는 제거하여 효율성과 형평성 모두를 달성하기 위한 경제질서 내지는 경제 정책이라 할 수 있다. 독일의 경우 사회적 시장경제를 통해 경제발전을 이룩한 대표적인 국가로 평가된다.

214) 유진오 박사는 “우리나라가 정치적 민주주의와 함께 경제적, 사회적 민주주의를 입국의 기본으로 채택하였음을 명시한 것”이라고 이 조항의 의미를 해석한 바 있다.

215) 경향신문 오피니언 입력 : 2017.10.19 22:36 수정 : 2017.10.19 22:48

째, 경제력 집중의 방지를 명시할 필요가 있다. 시장 지배나 경제력 남용의 구조적 원인인 경제력 집중을 완화하지 않고 행태 규제만으로 억제하기 어렵고, 재벌개혁과 정경 유착 근절이라는 시대적 과제도 과도한 경제력 집중의 해소를 요구하기 때문이다. 둘째, 시장 지배와 경제력 남용의 피해자에게 사법적 구제 수단 제공을 명시할 필요가 있다. 정부의 규제와 조정만을 경제민주화의 수단으로 삼으면 관치경제의 우려가 있기 때문에 사적 자치를 통하여 시장규율을 강화하는 것이 바람직하다. 셋째, 경제주체 간의 조화라는 표현의 의미가 모호하기 때문에 이를 구체화할 필요가 있다. 경제 주체들의 참여, 상생, 협력을 도모하기 위한 국가의 노력의무를 규정했으면 한다. 마지막으로, “할 수 있다”를 “하여야 한다”로 수정하여 경제민주화를 위한 국가의 의무를 분명히 할 필요가 있다.

토지공개념을 보다 분명하게 규정하는 것도 핵심적인 개헌 사항이다. 현행 헌법이 토지공개념을 담고 있음에도 불구하고, 헌법재판소의 소극적 태도와 일부 언론의 오도로 인해 많은 국민들이 토지공개념은 위헌이라고 오해하고 있다. 역대 정부는 토지공개념의 실현을 위해 노력하기보다는 오히려 경기부양을 목적으로 부동산 투기를 조장하는 일이 비일비재했다. 따라서 헌법 제122조에 “토지 투기로 인한 경제 왜곡과 불평등을 방지하기 위하여”라는 식의 문구를 삽입하여 토지공개념을 강화할 필요가 있다. 그런데 부동산 투기를 방지하는 것만으로 토지공개념의 궁극적인 목적인 주거와 영업활동의 안정을 이루기는 어렵다.

한편으로는 공공임대주택 등 적극적인 주택공급정책이 필요하고, 또 한편으로는 “조물주 위에 건물주 있다”는 현실을 타파하고 공정한 임대차를 실현할 필요가 있다. 이러한 내용을 규정하는 조항을 신설하는 방안도 제안한다. 물론 헌법의 경제 관련 조항들을 개정한다고 경제 현실이 바로 달라지는 것은 아니다. 그러나 헌법개정을 통해서 우리나라의 경제질서가 지켜야 할 원칙과 추구해야 할 목표가 분명하게 규정되면, 이는 향후 국회의 입법과 정부의 경제정책에 강력한 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 국민의 여론과 의지가 결집되어 개헌이 이루어질 때, 그 실효성은 더욱 높아질 것이다. 이렇게 상반된 주장의 접점을 어떻게 찾아야 하는가? 토지공개념과 사회적 시장경제를 논하고 제4절에서 구체적으로 논

의하고자 한다.

제2절 사회적 시장경제질서

사회적 시장경제(social market economy) 또는 사회적 자본주의(social capitalism)는 서유럽 대륙 국가들²¹⁶⁾, 특히 독일식 자본주의 모델로 알려져 있다. 이 때문에 라인 자본주의(Rhine capitalism)라고도 한다. '사회적(Sozial)'이라는 말 때문에 사회주의나 사회민주주의와 관련된 개념으로 오해하기 쉽지만, 가톨릭 사회교리와 같은 사회정의에 기반한 자본주의 시장경제를 의미한다. 자유시장과 사회정의의 조화를 추구하며 복지국가를 지향한다. 제2차 세계 대전 이후 서독에서 콘라트 아데나워의 기독교민주연합 정부가 도입한 사회적 시장경제는 오늘날 독일을 비롯한 서유럽 내 여러 나라의 경제시스템으로 자리 잡았다.

사회적 시장경제는 독일의 질서자유주의²¹⁷⁾에 바탕을 두고 있다. 질서자유주의는 대공황 이전의 자유방임경제와 사회주의나 민족사회주의, 파시즘에서의 중앙관리경제 양자 모두를 거부하며, 시장경제를 중시하는 입장에서 케인즈주의와 같은 '중도의 경제정책'도 비판적으로 보았다. 사회적 시장경제는 이러한 질서자유주의를 바탕으로 인간의 얼굴을 한 자본주의를 지향한다. 질서자유주의는 어디까지나 경제적 자유주의, 신자유주의에서 나온 개념이기 때문에 자유시장을 중시하지만, 자유방임경제에서는 독점 등의 폐해가 나타난다며 굉장히 경계한다.

애덤 스미스와 같은 고전적 자유주의자들은 정부 공권력의 독점만을 지적하면서 자유방임경제를 지향했지만, 발터 오이켄과 같은 질서자유주의자들은 시장에서의 경제력 집중으로 생겨난 독점자본도 지적했다. 질서자유주의는 독점자본이 불공정거래, 불공정 경쟁을 일삼지 못하도록 공정한 시장 질서를 확립하는 데 있어서는 정부의 적극적인 개입이 있어야 한

216) 단 영국은 사회적 시장경제 요소도 있지만, 주류는 경제적 자유주의에 바탕을 둔 자유 시장경제이다.

217) 복지국가 자유주의와 자유시장 자유주의 사이에 위치하며, 영미식 신자유주의와 뿌리가 같으나 이내 갈라져 나온 독일식 신자유주의라고 볼 수 있다.

다고 본다. 이에 기반한 사회적 시장경제에서도 경제의 흐름을 최대한 시장의 원리, 민간기업에 맡기면서 생산, 인력, 판매 전반을 통제하고 계획하려는 시도는 자제한다.

다만, 시장에서의 공정한 경쟁이 이뤄질 수 있도록 공정한 시장 질서를 확립하는 데에는 정부가 적극적으로 개입한다. 하지만 사회적 시장경제는 질서자유주의에 바탕을 둔 것이지, 이 둘이 완전히 같은 개념은 아니다. 전후 서독의 질서자유주의자들 사이에서는 정부의 역할을 어디까지로 할 것인지에 대해 입장 차이가 존재했다. 발터 오이켄이나 루트비히 에르하르트 같은 이들은 사회적 형평을 위한 정부의 개입을 인정하긴 했으나 그래도 자유시장이 가장 중요하다고 봤다.

한편, 알렉산더 뤼스토, 빌헬름 뢰프케, 알프레드 뮐러-아르막 같은 이들은 자유시장을 중시하면서도 사회적 형평을 위한 정부의 개입이 더 적극적으로 이뤄져야 한다고 봤다. 특히, 독실한 가톨릭 신자이기도 했던 뮐러-아르막은 그의 저서 '경제조정과 시장경제(Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft)'에서 '사회적 시장경제'라는 용어를 고안해 냈으며, 자유시장('시장경제')과 사회적 형평('사회적')의 조화를 추구, 이를 위한 정부의 개입을 더 적극적으로 제의했다.

아데나워 정부의 경제 장관이었던 루트비히 에르하르트는 '모두를 위한 번영(Wohlstand für Alle)'이라는 표어 아래 사회적 시장경제를 도입하고 이끌어 나갔다. 이렇게 사회적 시장경제는 자유시장을 중시하면서 공정한 시장 질서를 확립하는 데 한해 정부가 개입하는 질서자유주의적 '시장경제' 요소에다가 사회적 형평을 위해 정부가 개입하여 각종 복지 및 사회보장제도를 확충하고 노동자의 기업 경영 참여를 보장하는 '기독교-사회적' 요소가 결합되어 형성된 독일식 자본주의 시스템인 것이다.

사회적 시장경제에서 '사회적' 요소는 사회주의나 사회민주주의와는 거의 관련이 없으며, 가톨릭 사회교리와 개신교 윤리에서의 사회정의, 그리고 기독교 민주주의와 깊은 관련이 있다. 19세기 말 독일에서는 오토 폰 비스마르크 총리가 사회주의를 막고자 사회보험제도를 도입함으로써

세계 최초로 복지정책을 펼쳤고, 교회도 이러한 추세에 합류했다.²¹⁸⁾ 이러한 가톨릭 사회교리나 개신교 윤리에 바탕을 둔 콘라트 아데나워 등 기독교 민주주의자들은 전후 서독에 사회적 시장경제를 도입하고, 가족공동체를 위한 각종 복지 및 사회보장제도를 확충하여 비스마르크 모델 복지 국가를 강화했다.

그나마 사회적 시장경제의 '사회적' 요소에서 노동자의 기업 경영 참여를 보장한 노사공동결정제(Mitbestimmung)가 사회민주주의와 관련이 있지만, 이조차도 온전히 그런 것은 아니다. 오늘날 독일 사회적 시장경제에서의 노사공동결정제는 사회민주당 정부가 1976년 '공동결정법'을 제정하여 완성한 것이지만, 그 시작은 기독교민주연합 정부가 1951년 '몬탄-공동결정법', 1952년 '경영조직법'을 제정한 데에서 찾을 수 있기 때문이다. 당시 사회민주당과 독일노동조합연맹이 민주적 사회주의를 내세우면서 부분적 계획경제, 생산수단의 사회화 등을 주장하자, 기독교민주연합 정부가 이에 대한 대응 차원에서 '경영상의 공동결정제'를 도입한 것이다. 즉 노동자와 노동조합 측에서 경영 과정에 적극적으로 개입하는 것을 허용한다.²¹⁹⁾

그림3)

그림4)

218) 1891년 교황 레오 13세는 교서 '새로운 사태(Rerum Novarum)'에서 노동자의 단결권 인정 및 적정 임금을 받을 정당한 권리를 주장했으며, 1931년 비오 11세는 교서 '40년 후(Quadragesimo Anno)'에서 자본주의의 폐해와 사회주의의 계급투쟁관에 대한 대안으로 노동자, 자본가, 정부가 참여하는 삼자 합의주의를 제안하기도 했다.

219) 영미권과 독일어권을 비롯한 서유럽 국가들과의 큰 차이점이다.



220)



221)

이후 사회민주당은 민주적 사회주의 노선을 포기하고 사회적 시장경제를 받아들였다. 그리고 집권에 성공한 뒤에는 연정 상대인 자유민주당, 야당인 기독교민주연합과의 합의를 통해 '공동결정법'을 제정하여 '기업차원의 공동결정제'를 도입했다. 이렇게 오늘날 독일 사회적 시장경제에서의 노사공동결정제가 완성된 것이다. 참고로 독일에서는 기업의 이사회가 '감독이사회(Aufsichtsrat)'와 '경영이사회(Vorstand)'로 나뉜다. 감독이사회는 주주총회에서 뽑힌 사용자 측 인사와 노동자 대표로 구성되는데, 해당 기업의 장기적 전략이나 다른 기업의 인수, 합병 등 중요한 의사결정에 관여하며, 경영이사회 이사의 임명과 해임 등 경영진을 감독하고 견제하는 역할까지 한다.

한편, 경영이사회는 사내 이사로만 구성되며, 기업의 일상적인 업무를 주관하고 법적 또는 법 외적인 문제에서 회사를 대표한다. '기업차원의 공동결정제'란 기업의 감독이사회에 대한 노동자 대표의 참여와 공동의 의사결정권을 보장한 것이다. 기독교민주연합이 '경영상의 공동결정제'를 도입하면서 '기업차원의 공동결정제'를 부분적으로 도입했다면, 사회민주당은 '기업차원의 공동결정제'를 전면 도입한 것이다. 결론적으로 사회적 시장경제 혹은 사회적 자본주의는 시장경제에서의 생산, 인력, 판매

220) 경제의 갈림길에서(1949년 연방의회 선거 당시 기독교민주연합의 경제정책 관련 선거 포스터)

221) 사회민주당의 계획 대 기독교민주연합의 성과(1953년 연방의회 선거 당시 사회민주당의 민주적 사회주의 노선과 기독교민주연합의 사회적 시장경제 노선을 비교한 기독교민주연합 측의 경제정책 관련 선거 포스터)

전반을 통제하고 계획하려는 시도는 자제하지만, 시장에서의 공정한 경쟁, 국민 전체의 사회복지와 권리, 특히 가족공동체를 위한 복지에 있어서는 정부의 개입 및 조정을 지지하는 모델이다.

즉 공동체적 경제를 기반으로 부분적인 시장 개입에 긍정적²²²⁾인 자본주의 경제시스템이라고 볼 수 있다. 그렇기에 사회적 시장경제는 영미권의 자유시장 자본주의 모델이나 북유럽의 사회민주적 자본주의 모델과 구별되어 서유럽, 특히 독일과 독일어권 국가들의 자본주의 모델로 분류되는 것이다. 사회적 시장경제는 정치적으로 주로 독일 기독교민주연합, 기독교 민주주의와 연관이 깊지만, 영국 보수당 내 일국보수주의자들이나 미국 공화당 내 록펠러 공화당 등의 진보적 보수주의, 일부 자유보수주의²²³⁾와도 연관이 있다. 물론, 사회적 시장경제는 복지 친화적, 노동 친화적인 일부 중도우파만이 아니라 사회자유주의, 사회민주주의와 같은 중도좌파와도 연결지을 수 있다. 사실 사회적 시장경제는 사회민주당 등 중도좌파 정당에서도 꽤 호응이 있었다.

우리 법학계에서 통설적 입장으로 논의되어 온 ‘사회적 시장경제’라는 관념에는 자유주의적 관점에서부터 케인즈적 개입주의에 이르기까지 양립할 수 없는 경제사상이 혼재되어 있고, 그 혼동은 2차대전 이후 독일에서 진행되어 온 ‘사회적 시장경제노선’이 이론적·역사적으로 다양한 변화과정을 거쳐왔다.²²⁴⁾ 또한 독일에서 발터 오이켄(W. Eucken)²²⁵⁾의 사

222) 일부 학자들은 "보수적 조합주의에 기반한 복지국가"(conservative-corporatist welfare state)라고도 칭한다.

223) 서유럽의 자유보수주의 정당들은 시장자유주의와 복지자유주의의 절충인 질서자유주의에서 비롯된 사회적 시장경제에 호의적인 경우도 꽤 있다. 국내의 경우 김종인과 유승민이 사회적 시장경제를 내세운 바 있다.

224) 이병철, “경제헌법상 ‘사회적 시장경제’라는 관념에 대하여”, 법률신문 제3489호, 2006. 9. 11.

225) 제2차 세계 대전 이후 독일의 ‘라인강의 기적’을 가능케 했던 경제 정책의 근간은 발터 오이켄(W. Eucken)으로 대표되는 질서 자유주의에 있다. 질서 자유주의는, 간단히 말하면, 시장경제에서 정부의 역할은 공정한 경쟁질서의 틀을 확립하고 유지하는 일에 한정되어야 하며, 시장경제의 과정 및 민간의 자유로운 경제활동에는 개입하지 못한다는 것이다. 오이켄은 자신의 저서 『경제정책의 근본원리』(Grundsätze der Wirtschaftspolitik)에서 경쟁질서의 틀을 구성하는 구성(構成) 원칙을 제시했다. 최우선 정책목표로서의 통화 안정, 개방적 시장, 사유재산제도, 계약의 자유, 자기책임의 원칙, 그리고 마지막으로 정책의 일관성을 제시했다. 나아가 그는 이 원칙들은 상호보완적인

회적 시장경제 내지 질서정책노선이 개입주의적인 ‘계몽된 사회적 시장 경제노선’으로 변질됨으로써 시장경제에 대한 정치원리의 개입을 낳았고, 그 결과 형성된 경로의존적 질서가 현재 독일경제의 동태적 성장잠재력을 훼손시키는 근본적인 원인이었다.

여기서는 오이켄의 사회철학적·방법론적 기초를 검토하고, 오이켄이 제시한 경쟁 질서의 제 원칙들과 신고전파 주류경제학의 제반 원리들이 본질적으로 동일하다는 점을 밝힌 후, 21세기의 세계화와 지식정보화라는 새로운 경제 환경하에서 ‘자유주의적 시장경제원칙’ 하에 우리 경제현법상의 기본원리와 그 구성요건들이 논의될 필요가 있음을 조심스럽게 검토해 보고자 한다.

제1차, 제2차 세계대전을 전후하여 유럽에서는 신자유주의(Neoliberalism) 사상이 대두되었는데, 이는 확대·강화되어 가는 정부의 경제간섭에 대한 비판 운동이었다. 미세스(L.v. Mises)는 시장에 대한 정부의 간섭은 경제 전반에 걸쳐 ‘연쇄적 파급효과’를 가져와 결국 중앙집권적 명령경제로 만들게 된다고 비판한 바 있고, 하이예크(F.A.Hayek)는 『노예로의 길』(The Road to Serfdom)에서 자유와 시장을 제약하는 간섭주의와 사회주의는 결국 노예의 길로 가는 이데올로기라고 주장하였다. 이러한 신자유주의가 독일에서 발터 오이켄, 뢰프케(W. Roepke), 뵘(F. Boehm) 등을 중심으로 하는 프라이부르크 학파에 의해 계승, 발전되면서 독일의 초기 사회적 시장경제론의 사회철학적 토대가 되었다.

프라이부르크 학파²²⁶⁾의 방법론적 특징은 역사성을 중시하는 ‘질서’와 경쟁질서구축을 위한 ‘정부의 역할’을 강조한다는 점에 있다. 첫째, 경제현상의 올바른 파악을 위해서는 경제이론과 역사를 동시에 고려할 수 있는 포괄적 방법론이 필요하고, 경제현상은 역사적으로 규정되

것들로서 전체가 통일적으로 이루어져야만 경쟁질서가 확립될 수 있음을 잊지 말아야 한다고 강조했다.

226) 상세는 민경국 교수의 '자유주의' - 9. 프라이부르크 학파, Youtube 펜앤드마이크TV 참조.

는 ‘경제질서’ 속에서 파악되어야 한다. 둘째, 시장경제의 원활한 작동을 위한 경쟁질서의 확립을 위해서는 경쟁규칙의 준수를 강제할 수 있는 ‘강한 국가’가 필요하다. 즉 사회적 시장경제론자들은 계획경제의 실효성을 철저히 부정함과 동시에, 시장경제가 오로지 ‘자생적 질서’라는 하이예크류의 고전적 자유주의도 부정하였다. 시장경제는 도구적 성격을 지닌 ‘창조된 질서’일 수 있으며, 다만 시장에서의 자유는 정부의 올바른 정책에 의해 ‘질서’가 유지될 경우에만 확보될 수 있고, 그 결과 경쟁시장에서 발생하는 ‘시장의 실패’를 교정하고, 동시에 사회적 목표들을 달성하기 위해 ‘작지만 강한 정부’ (kleiner, aber starker Staat)의 역할을 강조하였다.

오이켄은 독일의 사회적 시장경제질서의 핵심인 ‘경쟁질서’를 유지하기 위해 7개의 구성적 원칙과 4개의 규제적 원칙을 제시하고 있다. 구성적 원칙이란, 완전경쟁 가격체계의 기본원칙, 통화정책 우위의 원칙, 개방적 시장의 원칙, 사유재산의 원칙, 계약자유 원칙, 책임의 원칙, 경제정책 일관성의 원칙 등이다. 이러한 구성적 원칙들이 지켜진다 하더라도 ‘시장의 실패’가 발생하는 경우에는 경쟁질서를 지속적으로 유지하기 위하여 시장에 대한 규제가 필요한데, 이러한 규제적 원칙에는, 독점규제의 원칙, 공정한 소득재분배의 원칙, 외부효과 수정의 원칙, 시장에서의 비정상적 공급반응에 대한 수정의 원칙 등이 있다. 그런데 오이켄이 제시한 이러한 제원칙들은 신고전파 주류경제학에서 제시하는 경제원칙들과 본질에 있어서 동일한 관점에 입각해 있는데, 그 중 몇 가지 원칙들을 살펴보면 다음과 같다.²²⁷⁾

우선 구성적 원칙들 중 ① 완전경쟁 가격체계의 기본원칙이란, 사회적 시장경제체제에서 경제질서의 핵심은 경쟁질서의 확립이며 이를 위해 가장 중요한 것은 가격기구가 제기능을 발휘해야 하고 이러한 여건을 만드는 것은 ‘경제헌법차원’에서의 기본원칙이라는 것이다. 이는 신고전파 주류경제학에서 제시하는 후생경제학 제1정리, 즉 경쟁적 가격기구에

227) 이병철, 오이켄의 질서자유주의와 ‘사회적 시장경제’의 본질, 법률신문 입력 : 2007-01-08

의한 자원배분점은 생산과 교환에 있어서 파레토 효율성(Pareto efficiency)을 달성할 수 있다는 이론과 완전히 동일하다.

② 통화정책 우위의 원칙이란, 화폐가치의 안정을 위한 제도적 장치를 마련함으로써 시장가격의 왜곡을 방지하고, 인플레이션과 디플레이션으로 인한 경제질서의 혼란을 방지하는 것이 다른 경제정책보다 우선되어야 한다는 것으로, 중앙은행의 독립성을 강조하게 된다. 이 원칙은 20세기 중후반 밀턴 프리드먼(M. Friedman)을 중심으로 전개된 통화주의 논쟁에서 밝혀진 바와 같이 경제안정을 위한 통화정책의 중요성, 통화정책 일관성원칙과 근본적 취지가 동일한 것이다.

③ 개방적 시장의 원칙이란, 경제력 집중을 방지하기 위해서는 국내외 경쟁자들에 대한 시장의 진입장벽이 존재해서는 안 된다는 것을 의미하는데, 이를 위해서는 법 앞에서의 기회균등이 전제되어야 한다. 이 원칙은 현대 산업조직이론에서 유효경쟁이론 즉 진입장벽을 제거하는 정책을 통해 독과점과 같은 시장지배력을 제거해야 한다는 주장, 나아가 리카도(D. Ricardo)의 비교우위론으로부터 헉셔-올린(Heckscher-Ohlin) 무역이론에 이르기까지 국제적 단위에서 자유무역이 각국의 후생을 증대시킨다는 주장과 그 맥을 같이 하는 것이다.

④ 자기책임의 원칙이란, 개인의 자유를 확보하기 위해서는 동시에 개인의 ‘사회적 책임’이라는 원칙이 준수되어야 한다는 것이다. 사회적 시장경제에서는 자유의 영역확보와 마찬가지로 개인 및 기업의 사회적 책임이 강조된다. 자유방임적 시장경제가 아닌 현대 자본주의체제하에서 사회적 자본(social capital)으로서의 ‘신뢰’(trust)는 시장경제체제의 유지와 발전에 근본적인 동력으로 작동한다. 프랜시스 후쿠야마(F. Fukuyama)는 고신뢰사회와 저신뢰사회의 차이는 결국 경제성장과 경제발전의 격차로 나타나게 된다고 주장한 바 있다.

⑤ 경제정책 일관성의 원칙이다. 경제정책의 일관성이 유지되어야만 시장에서의 신뢰에 기초한 유용한 경제제도 및 법적 기반을 조성할 수 있다. 신고전파 주류경제학에서 정부의 재량적 시장개입과 정책비일관성이

시장에서 신뢰를 상실하게 되는 경우 정부의 어떠한 경제정책도 그 의도한 효과를 달성할 수 없다는 ‘정책무력성명제’는 오이켄의 사고와 완전히 동일하다. 최근 부동산폭등사태의 핵심은 참여정부의 미숙한 정책과 시장에 대한 오만 나아가 정책의 비밀관성에 따른 시장의 신뢰상실에 있다.

나아가 오이켄의 ‘규제적 원칙들’은 신고전파 주류경제학에서 ‘시장의 실패’로 논의되는 주제들과 동일하다. 시장실패의 대표적인 주제들이 독과점형성, 환경오염과 같은 외부경제의 발생, 소득분배의 불공평성 등이다. 이와 같은 규제적 원칙에서 중요한 점은, 정부의 시장개입의 목적은 시장이 실패하는 경우에 한하여 경쟁질서를 창출하는 데 있기 때문에 정부의 시장개입이 시장을 대체해서는 안 된다는 것이다.

이러한 점은 신고전파 경제학에서 후생경제학 제2정리, 즉 공공선택의 결과 사회적 자원배분점을 이동시키는 정부의 소득재분배정책의 필요성이 당연히 인정되지만 그 한계는 가격기구를 훼손시키지 않는 범주내에서만 허용되어야 한다는 주장과 일치한다.²²⁸⁾

20세기 후반 사회주의적 계획경제의 몰락은 스스로의 한계를 역사적으로 실증했고, 케인즈적 관리경제질서는 ‘복잡계’의 경제환경을 더 이상 견인할 수 없게 되었다. 그러나 세계화라는 구호로 급속히 진행되는 영미식의 시장근본주의 역시 그 보편성과 일반성을 이론적으로도 실증적으로도 증명하고 있지 못하다. 글로벌 스탠더드로 칭하는 제반 원리들은 자연법칙이 아니며, 21세기의 시장경제질서는 새로운 synthesis를 제시해야 하는 단계에 직면해 있다.

개인적 선택과 책임에 기초한 최적화 행동이 궁극적으로 공익을 증진시킬 수 있다는 아담 스미드(A. Smith)의 자유주의 사회철학은 여전히 옳은 진실을 내포하고 있다. 나아가 현대 경제학과 사회철학의 사상적 지평은 형평성의 달성을 위한 바람직한 공공선택을 위한 사회적 자본의 최적

228) 이병철, 오이켄의 질서자유주의와 ‘사회적 시장경제’의 본질, 법률신문 입력 : 2007-01-08

화를 필수적으로 함유하고 있다. 다만 바람직한 공공선택의 출발점과 귀착점은 정치원리로 규정되는 ‘사회적 선택’이 아니라 개인의 자유에 기초한 ‘개인적 선택과 책임’이어야 하며, 이러한 차원에서 ‘자유주의적 시장경제질서’의 구축이 요망되는 것이다.

정부의 각종 경제정책적 입법들 나아가 사회정책적 입법들이 그 ‘진정성’에도 불구하고 역효과를 가져오는 근본적인 이유는 어디에 있는가? 19세기 초반 프루동²²⁹⁾이 ‘빈곤의 철학’을 주장했을 때, 마르크스(K. Marx)는 과학적 자본주의분석에 입각하여 ‘철학의 빈곤’을 통해 프루동을 비판한 바 있다. 21세기의 한국적 상황에서 정부의 정책실패와 정부실패는 바로 ‘시장주의적 철학의 빈곤’에 근본적 원인이 있는 것으로 판단된다.

‘자유주의적 시장경제질서’는 곧 헌법 제 119조 제 1항이 규정하는 바와 같이 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하는 경제질서”를 의미하며, 이러한 경제질서는 “균형있는 국민경제의 성장, 경제안정, 적정한 소득분배의 유지, 시장의 지배와 경제력의 남용 방지(헌법 제119조 제2항)”를 당연한 내포로서 함유하고 있다. 그러나 경제정책(경제입법)과 사회정책(사회입법)의 구별을 전제로 할 때, ‘경제의 민주화(헌법 제119조 제2항)’로 표현되는 정치원리로서의 경제질서는 현재적 관점에서 어떠한 경제사적·경제이론적 근거를 갖는가?

만약 정부의 시장개입을 위한 명문의 헌법적 근거로서 헌법 제119조 제2항의 필요성이 설정된다면, 이는 과연 보편적이고 일반적인 논거가 될 수 있는가? 우리 법학계의 ‘사회적 시장경제론’이 독일에서 비롯된 것이라면 이제 독일의 역사적 경험에 터잡아 오이켄이 제시한 경쟁질서의 제원칙들이 다시 음미될 필요가 있을 것이다. 이들 제 원칙들중 어느 범주까지 우리의 경제헌법상 ‘자유주의 시장경제질서’의 구성요건을 구성하고 경제규제 입법의 위헌성 판단의 기준이 될 수 있는지 여부에 대하여

229) 피에르 조제프 프루동(Pierre-Joseph Proudhon, 1809년 1월 15일 ~ 1865년 1월 19일)은 프랑스의 상호주의 철학자이자 언론인이었다. 프루동은 스스로를 '아나키스트'(프랑스어: anarchiste)라고 칭한 최초의 인물로 알려져 있다.

는 보다 심도있는 논의가 필요한 것으로 생각된다.

제3절 경제민주화와 사회적 시장경제질서

경제민주화는 ‘한국형’ ‘사회적 시장경제’인가 아니면 사회주의적 개념인가? 독일 질서자유주의와 ‘사회적 시장경제’, 오스트리아 학파, ‘독일 사회주의’ 전통²³⁰⁾을 검토해보기로 한다.

독일의 자유와 경제적 번영을 가져온 질서자유주의와 사회적 시장경제를 연구하는 학자들의 모임인 한국질서경제학회 다수의 학자들이 경제민주화는 ‘한국형’ 사회적 시장경제라고 주장하는 김종인 위원장의 입장을 비판하고, 독일에서 2차 세계대전 직후 경제민주주의(경제민주화)와 사회적 시장경제는 명백하게 대립하는 개념으로 등장하였다고 비판하면서, 김종인 위원장의 ‘경제민주화’ 개념이 사회주의적 기원을 가지고 있다고 지적한 점 주목할만 하다. ‘국민의 힘’의 중도 외연 확장은 지지하지만, 경제민주화 개념에 대한 보다 엄밀한 이해가 필요할 것 같다.

이 학회 학자들은 기독교민주당(CDU)은 질서자유주의에 기초한 사회적 시장경제를 채택하였고, 이와 달리 당시 프롤레타리아 계급정당이던 사회민주당(SPD)은 주요 산업의 국유화와 전 경제조직의 공동결정제 및 계획경제를 핵심 내용으로 하는 경제민주주의를 주장했다는 사실을 지적한다. 독일에서 기독교민주당(CDU)이 총선거에서 사회민주당(SPD)에 승리하면서 경제민주주의가 아니라 사회적 시장경제가 독일의 경제질서로 관철되었다는 것이다.

영미 자유주의와 자본주의를 계승하는 오스트리아 학파(미제스와 하이에크)와는 달리 독일은 영미 자유주의에 대한 경쟁적 의식 속에서 ‘프로이센 사회주의’ 이후로 독일 특유의 ‘독일 사회주의’라는 오랜 전통을 가지게 되고, 그 사회주의 전통 속에서 독일 국가사회주의(나치즘)도 나오게 됩니다. 질서자유주의와 사회적 시장경제라는 개념도 이러한 독일

230) <https://blog.naver.com/innsbruckgir/222111958849>

특유의 사회주의적이고 반자본주의적 전통에서 탄생한 개념이다.

'질서자유주의'와 '사회적 시장경제'는 제3의 길로 이해되어 시작되었지만, 이후에는 점차 '신자유주의의 한 부분'으로 이해되게 된다. 질서자유주의와 사회적 시장경제 개념 자체가 독일 특유의 반자본주의 근본정서에 대한 타협개념으로 이해되기도 한다. 사회적 시장경제 개념을 창시한 뮐러 아르막(Müller Armack)도 독일 나치 과거사를 가진 파시스트에서 기독교인으로 개종한 이후 1970년대 이후로는 영미적인 자유주의적 전환을 하게 된다.²³¹⁾²³²⁾

독일어권에서 경제·경영학을 수학한 학자 300여 명으로 구성된 한국질서경제학회가 정부·여당이 추진하는 '기업장악 3법'(상법·공정거래법·금융그룹감독법 개정안)에 동의한 김종인 국민의힘 비상대책위원장을 정면으로 비판했다. 한국질서경제학회는 성명을 내고 "김 위원장은 지난 30년간 재벌개혁 타령으로 반기업정서를 부추기고 한국경제의 활력을 훼손한 장본인"이라며 "경제민주화로 한국사회를 퇴행시킴과 함께 학자적 양심을 어겼다"고 지적했다.

질서경제학회는 이어 김 위원장이 독일 뮌스터대에서 유학한 사실을 거론하며 "김 위원장은 한국사회에 생소한 독일의 경제민주주의 개념이 반자본주의 혹은 사회주의를 지향하는 본질을 은폐하고 왜곡해 '김종인식 경제민주화'를 창조했다"며 "독일의 경제민주주의는 사회주의적 전통에 기반해 정립된 개념"이라고 설명했다. 질서경제학회에 따르면, 경제민주주의는 독일혁명으로 1919년 성립된 바이마르공화국 시절 마르크스주의 이론가 힐퍼딩이 사회주의로 이행하는 전 단계로 정립한 '조직자본주의' 이론을 바탕으로 1928년 독일노동총연맹(DGAB)의 나프탈리가 주도해 사회주의로의 이행 프로그램으로 제안하고 체계화한 개념이다.

231) 독일 특유의 질서자유주의와 사회적 시장경제 개념에 대한 보다 깊은 자료에 대해서는 아래 링크된 독일어 자료 참고. 독일 특유의 질서자유주의는 신자유주의의 한 부분으로 대체적으로 이해된다. 아래 자료 참고.

(<https://www.youtube.com/watch?v=SUVRPpDffU>)

232) 이렇게 사회주의의 전통이 강한 독일 정치경제학 분야도 21세기에 접어들면서 사회주의 노선이 몰락하고 있는데, 이 최근 상황에 대해서는 "질투사회. 르네 지라르와 정치경제학"을 참고.

이와 관련, 질서경제학회는 "한국에서 경제민주화의 대부라 자처하는 김 위원장은 이러한 경제민주주의의 역사적 근원을 한 번도 밝히지 않았다"며 "그는 독일의 경제민주주의가 독일의 사회적 시장경제와 원천적으로 같은 맥락인 것처럼 주장한다"고 지적했다. 질서경제학회는 "미래의 번영을 위해서 자유와 자율이 보장되고 경제자유화가 확대돼야 한다"며 "4차 산업혁명 시대를 주도하는 선진 복지국가인 독일이 통일의 후유증을 극복하고 경제회복과 재도약에 성공한 것은 기업의 부담을 줄이고 자유시장경제를 강화한 덕분임은 잘 알려진 사실"이라고 주장했다.

다음은 한국질서경제학회의 '김종인의 경제민주화에 대한 입장' 전문이다. 최근 소위 '공정경제 3법'으로 미화된 '기업규제 3법'을 둘러싼 경제민주화 논의가 세상을 어지럽히고 있다. 독일 바이마르공화국의 유물인 경제민주주의(경제민주화)가 한국경제를 정의롭고 공정하게 이끈다는 감성적 개념으로 둔갑하여 한국 사회를 포획하였고, 한국경제는 국가개입주의를 넘어 차베스식의 반자본주의 '포퓰리즘'으로 향하고 있다. 이런 역사적 퇴행을 지켜보면서, 독일의 자유와 경제적 번영을 가져온 질서자유주의와 사회적 시장경제를 연구하는 학자들의 모임인 한국질서경제학회는 가짜 복음을 전파하는 거짓 선지자의 잘못을 지적하고 한국경제의 올바른 방향을 제시하고자 다음과 같이 입장을 밝힌다.

『그는 정치가 이전에 독일의 뮌스터대학에서 유학한 학자 출신임에도 한국 사회에 생소한 독일의 경제민주주의 개념이 반자본주의 혹은 사회주의를 지향하는 본질을 은폐하고 왜곡하여 '김종인식 경제민주화'를 창조하였다. 또한, 그는 지난 30년간 재벌개혁 타령으로 반기업 정서를 부추기고 한국경제의 활력을 훼손한 장본인이다.

독일의 경제민주주의는 사회주의적 전통에 기반하여 정립된 개념이다. 한국에서 경제민주화의 대부라 자처하는 김종인은 이러한 경제민주주의의 역사적 근원을 한 번도 밝히지 않았다. 이와 함께, 그는 독일의 경제민주주의가 독일의 사회적 시장경제와 원천적으로 같은 맥락인 것처럼 주장한다. 하지만 이는 지록위마(指鹿爲馬)와 다를 바 없는 명백한 궤변

(詭辯)이다. 그리고 경제민주화는 ‘한국형’ 사회적 시장경제라는 주장²³³⁾도 비논리적이다. 그는 이렇게 개념을 자의적으로 변조하여 세상을 혼란에 빠지게 한 원초적 책임이 있다.

독일에서 2차 세계대전 직후 경제민주주의와 사회적 시장경제는 명백하게 대립하는 개념으로 등장하였다. 기독교민주당(CDU)은 질서자유주의에 기초한 사회적 시장경제를 채택하였고, 이와 달리 당시 프롤레타리아계급정당이던 사회민주당(SPD)은 주요 산업의 국유화와 전 경제조직의 공동결정제 및 계획경제를 핵심 내용으로 하는 경제민주주의를 주장했다. 기독교민주당(CDU)이 총선거에서 사회민주당(SPD)에 승리하면서 경제민주주의가 아니라 사회적 시장경제가 독일의 경제질서로 관철되었다. 그 후 경제민주주의는 기업의 감독이사회(Aufsichtsrat)에 노동자 대표가 참여하는 공동결정제로 한정해 제한적으로 수용되었다. 하지만 노동이사제의 비효율성으로 최근에는 공동결정제 도입 기업의 비율이 계속 감소하고 있다.

정부는 시장에서 경쟁질서를 유지하기 위해 게임 규칙을 제정하는 장기적인 안목의 질서정책에 한정해서 경제에 개입할 수 있고 특정한 목적의 달성을 위한 시장에 개입하는 과정정책을 통한 개입은 소득 재분배와 같은 복지정책에서 최소한에 그쳐야 한다는 것이 질서자유주의와 사회적 시장경제의 원칙이다. 정부는 시장경제 질서의 확립만 담당하며 경제활동은 개인의 자유에 의해 이루어진다는 원칙은 독일에서 비교적 엄격하게 유지되었다. 독일의 사회적 시장경제에는 국가 주도의 경제관과 마구잡이 기업규제는 존재하지 않는 것이다.

1920년대 혁명적 사회주의의 기운이 넘치고 강력한 국가주의가 시행되던 바이마르공화국 시대에 사회민주주의적 해답으로 제시한 경제민주주의가 2020년대 4차 산업혁명의 시대에 해법이 될 수는 없다. 따라서 1959년 고데스베르크강령으로 마르크스주의를 포기하고 자유시장경제를 받아들여 계급정당에서 국민정당으로 변모한 사민당이 2007년 함부르크강령

233) 김종인, 결국 다시 경제민주화다, 박영사, 2017, 37~39면.

이후 경제민주주의를 사실상 폐기한 것은 당연한 귀결이다. 이 결과 현재 극좌 노선의 좌파당(Die Linke)과 노조(DGB)만이 독일에서 경제민주주의를 주장하고 있다.

4차 산업혁명 시대를 주도하는 선진 복지국가인 독일이 통일의 후유증을 극복하고 경제회복과 재도약에 성공한 것은 기업의 부담을 줄이고 자유시장경제를 강화한 덕분임은 잘 알려진 사실이다. 더구나 좌파 정당인 사회민주당까지 하르츠 개혁으로 독일의 기업경쟁력 강화를 최우선 과제로 삼아 정책을 추진하고 있다. 이같이 명백한 사실을 앞에 두고 시대착오적인 경제민주화를 앞세워 베네주엘라로 향하는 특급열차를 탄 대한민국은 집단 환각에서 조속히 깨어나야 한다.』²³⁴⁾²³⁵⁾

제4절 경제정의와 토지공개념

우리는 토지를 공공의 재산으로 만들어야 한다. (We must make land common property.)-헨리 조지(Henry George) < 진보와 빈곤(Progress And Poverty, 1879) > 중에서

상위 계층 소득의 태반은 지대(地代, rent)에서 나온다. 이런 지대는 하위 계층으로부터 상위 계층으로 돈을 이전시키고, 일부에게는 이익을 주고 나머지에게는 손실을 주는 방향으로 시장을 왜곡해 왔다.-조지프 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz) < 불평등의 대가(The Price of Inequality, 2012) > 433쪽 중에서

토지공개념은 토지의 공적 재화로서의 성질을 인정하여, 토지에 대한

234) "김종인은 가짜 복음 전파하는 거짓 선지자"... 독일과 경제학자 300명 정면비판, '기업 장악 3법' 동의, 재벌개혁 타령으로 경제활력 훼손... 시대착오적 경제민주화로 환상 부추겨 (<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2020/10/06/2020100600168.html?fbclid=IwAR0U3ODlic8wX9mRuHK0MRn88NltCICrijvpbT5sRPe0Ctc-HbBPIKGSR2o>)

235) 아래 자료는 최근 독일에 설립된 오스트리아 학파의 미세스 학회에서의 "사회적 시장경제라는 유토피아"라는 제목의 강연이다. 여기서는 사회적 시장경제라는 개념 자체가 "언어적 기만기술"이라고 비판한다. 독일 프라이부르크 학파로 불리우는 독일 특유의 질서자유주의의 창시자와 개인적 친분이 있는 오스트리아 학파의 하이에크는 질서자유주의와 사회적 시장경제 개념에 대해서 비판적이다. (<https://www.youtube.com/watch?v=IUg2hoiHtqI>)

사유재산권으로 인한 이득취득을 적절히 제한하여야 한다는 생각이나 주장을 의미한다. 대표적인 예가 절대농지, 그린벨트, 공공택지, 공공임대주택 모두 토지공개념에 속한 제도라고 볼 수 있다. 하지만 실제로 토지를 이용하는 사람을 보호하기 위해 포괄적인 토지 공개념보다 토지 이윤 분배제도라는 말이 더 정확하며 적합하다는 학자도 있다.

토지는 인간의 생존에 필수적인 요소이자 기반이다. 토지가 없으면 집을 지을 수도 없고, 작물과 가축을 기를 수도 없다. 의식주에 필요한 모든 물자가 토지에서 나온다. 인류의 생산활동이 수렵에서 토지 정착을 필요로 하는 농경으로 전환되면서, 토지는 인간에게 더욱 중요한 가치를 가지게 되었다. 그러므로 시대와 장소를 가리지 않고 인간은 끊임없이 토지를 조금이라도 더 가지려고 하였다. 인류역사상 대부분의 갈등과 분쟁은 결국 토지 소유 문제에서 비롯되었다. 토지와 관련된 개인과 개인 간(예: 토지경계의 확정, 지주-소작농), 개인과 국가 간(예: 개발제한구역), 국가와 국가 간(예: 영토분쟁, 전쟁)의 분쟁은 항상 역사의 중요한 페이지를 차지하고 있으며, 현재도 진행 중이다.

이처럼 토지를 누가 얼마나 가지는가의 문제가 그 사람, 그 계층, 나아가 그 국가의 생존을 결정하였으므로, 많은 사람들이 토지문제에 관심을 가지고 제각기 최선의 정책을 내어보려 고심하였다. 특히 토지는 다른 생산요소와 달리 지구가 생긴 이래 자연적으로 존재하며, 위치와 면적이 고정되어 있다는 특성을 가지기 때문에, 특정인이 소유할 수 있다는 관념보다는 모두가 공동으로 소유하여야 한다거나, 국가나 왕이 소유하여야 한다는 관념을 중심으로 토지사상이 발전하였다. 특히 토지사유가 소수에게 집중되는 현상이 심화될수록 생산인구가 토지를 이탈하여 국가경제가 흔들리는 일이 역사상 자주 발생하였기 때문에, 이 문제를 해결하고자 예전부터 토지제도에 관한 논의는 주로 토지공개념, 즉 공익을 위해 토지사유를 어떻게 제한할 것인지를 중심으로 이루어졌다.²³⁶⁾

236) 이해를 돕기 위해 과거 지주와 소작농의 관계를 예로 들어보면, 토지를 소유하지 못한 소작농은 지주의 토지를 경작하여 얻은 생산물의 대부분을 지주에게 소작료로 줄 수밖에 없었다. 토지가 거의 유일한 생산수단인 옛 농경국가에서는 과중한 소작료와 세금을 견디지 못한 농민들이 지주와 관청을 피해 산으로 도망쳐 화전을 일구는 등 토지를 이탈하는 일이 잦았고, 안정적으로 세원을 확보해야 하는 중앙정부로서는 노동력이 토지로부터

토지는 국민 전체의 복리증진을 위한 공동기반으로서 공적 재화임을 고려하여 그 소유와 처분에 대한 적절한 유도과 규제가 가해질 수 있다는 개념을 의미한다. 토지공개념은 토지를 그 성격상 단순한 상품으로 다룰 것이 아니라 토지가 가지는 사적재화로서의 성격과 함께 공적재화로서의 성격도 고려하여 그 배분 및 이용과 거래가 정상화되도록 하자는 하나의 토지 철학이다. 이는 토지는 개인 소유의 대상이 되지만 그 이전에 국토의 일부라는 것으로, 공공복리와 공익 추구라는 관점에서의 토지공개념 설정에 대한 근거를 제시한다. 토지는 사회성, 공공성이 높게 요구되는 재화이므로 부증성과 함께 토지공개념을 설정하는 근거가 되는데, 이는 소유자의 절대적 소유권을 배제하고 일정 정도 이용이나 처분에 제한을 두는 것이라고 할 수 있다.

토지는 다음과 같은 특성을 지닌다.

-자연성: 지구가 생겨난 이래 말 그대로 자연적으로 존재하는 것으로서 인공적 생산물이 아니다. 이 때문에 소유의 대상이 될 수 있는지에 관한 문제가 존재한다.

-고정성: 위치와 면적, 수량이 일정하다. 즉 공급량은 한정되어 있다.²³⁷⁾

-영속성: 토지는 소모되거나 마멸되지 않아 물리적인 측면에서는 파괴될 수 없다.

-희소성: 토지가 중요한 위치에 있을수록 그 희소가치가 상승한다.

-외부효과: 토지의 이용결과가 인접토지에 영향을 준다.

-개별성: 토지는 지형, 지세, 지반은 동일한 것이 없어 개별적이다. 그 특성 또한 전부 달라 물리적으로 같은 토지는 있을수 없다는 특성을 말한다.

-경직성: 현재의 토지이용에 대한 결과가 미래의 토지이용에 영향을 미친다.

이탈하는 일은 큰 골칫거리였다. 이를 해결하려면 세율을 낮추거나 소작료를 통제하는 등 토지재산권을 제한함으로써 농민의 부담을 완화하는 길밖에 없었다.
 237) 간척 등 공유수면의 매립을 통한 토지 확보가 있을 수 있다.

그 사상적 기원과 원조를 따지자면 고대 중국의 정전제까지 거슬러 올라가나, <진보와 빈곤(Progress and Poverty, 1879)>이란 저작에서 단일 지대조세제를 주장하여 유명해진 미국의 정치경제학자 헨리 조지(Henry George, 1839~1897)를 사상적 기원으로 보는 것이 일반적이다. 아시아, 특히 중국인들을 중심으로 몇몇 학자들은 유교에서 말하는 왕토 사상을 토지공개념의 기원으로 주장하기도 하지만, 왕토사상은 사실 특권 계층이 토지라는 재산을 통해 왕권에 도전할 만큼 성장하는 것을 막기 위한 수단이기 때문에 토지를 그 누구도 개인적으로 소유할 수 없게 한다는 결과는 같을지 몰라도 그 목적과 수단이 크게 다르다.

토지사유제의 문제점으로는 토지의 사유가 당위성이 있는가 하는 점에 대한 논란, 토지로부터 얻는 불로소득(지대)의 사적 귀속으로 인한 빈부 격차의 심화, 토지의 적정한 개발 저해 문제가 언급된다.

땅은 아주 팔아넘기는 것이 아니다. 땅은 내(하나님) 것이요, 너희는 나(하나님)에게 몸 붙여 사는 식객에 불과하다.-레위기서 25장 23절

어떻게 당신들은 하늘과 땅을 사고 팔 수 있는 것인가? 그 생각은 우리들에게 참으로 이상한 일이 아닐 수가 없다. (중략)우리는 이 땅이 사람에게 속해 있는 게 아니라, 사람이 이 땅에 속해 있다는 것을 알고 있다.-스쿼미쉬 인디언 추장 시애틀(Chief Seattle)의 편지

지대는 토지 자체에서 생기는 것이 아니다. 토지는 중요한 생산 수단임에 분명하나 그 자체가 생산물을 낳고 상품을 가치를 생산하는 것이 아니다. 즉, 지대는 토지에 투하된 인간의 노동의 결과로서 생산물 또는 가치의 일정분이 토지 소유자에게 지급되는 것이다.

봉건 사회(산업화 이전)에서는 지대가 직접 생산자인 농민의 잉여 노동, 잉여 생산물의 통상적인 형태이다. 자본주의 사회에서 지대는 평균이윤을 초과한 잉여가치의 일부(초과이윤)의 전화(錢貨)형태에 지나지 않는다. 따라서 자본주의적 지대는 잉여가치의 일분기 형태이며 그 배분형

태이다. 지대는 이윤이나 이자와는 범주를 달리하는 독자적인 경제적 형태이다. 즉 "토지 소유는 가치 생산에는 관여하지 않으면서도, 자본주의적 상품 생산의 발전에 따라 잉여가치의 많은 부분을 자기의 것으로 한다는 데에 지대 특유의 성질"이 있는 것이다. 애덤 스미스, 데이비드 리카도, 존 스튜어트 밀 등의 경제학자들은 토지의 공공성을 강조하여 땅 주인이 받는 불로소득을 비판한 바 있다.²³⁸⁾

$$\text{생산량} - \text{지대} = \text{임금} + \text{이자}$$

지대(地代, Rent)-토지사용료. 토지 소유자가 그 토지의 사용자로부터 징수하는 보수

임금(賃金, Arbeitslohn)-노동이라는 생산요소 제공에 대한 보수

이자(利子, Interest)-'금전' 또는 '기타의 대체물'을 사용한 대가로서 원금액과 사용기간에 비례하여 지급되는 보수

2017년 임금 인상률은 평균 3.6%이며, 임대료(지대) 상승률²³⁹⁾은 매매 가격지수의 경우 전년대비 전국적으로 1.48% 상승했으며, 수도권(서울, 경기, 인천)의 경우 2.36%상승, 서울의 경우 3.64% 상승, 지방(수도권을 제외한 전 지역)의 경우 0.68% 상승했다. 전세 가격지수의 경우 전국적으로 0.63% 상승했으며, 수도권의 경우 1.40% 상승, 서울의 경우 2.03% 상승, 지방의 경우 0.07% 하락했다. 한국의 경우가 '노동과 자본이 투입되어 발생하는 수익(임금+이자)보다 토지를 보유만 해도 생기는 수익(지대)이 더 큰 구조'라고 볼 수 있다.²⁴⁰⁾

토지국유화론과의 차이점은 다음과 같다. 헨리 조지는 다음과 같이 제안하고 있다.- 나는 토지에 사유 재산을 매입하거나 압수할 것을 제안

238) 국내의 경우, 2016년 "보유 부동산 가격 기준"으로 상위 1%(13만 9천 명)이 보유한 주택은 모두 90만 6천 채로 일인당 주택 6.5채씩 소유하고 있으며, 2007년의 조사에선 상위 1%(11만 5천 명)이 37만 채, 한 명당 3.2채를 기록하였다. 약 10년 전과 비교해 상위 1%의 주택 보유량이 2배 이상 늘어난 것으로 집계됐다. 상위 10%(138만 6천 명)가 보유한 주택은 450만 1천 채로, 평균 3.2채씩 보유하고 있으며, 2007년 상위 10%가 평균 2.3채였던 데서 약 1채가량 늘었다. 상위 10%가 보유한 주택의 공시가액은 796조 9천 300억 원으로 하위 10%의 48배의 차이를 보였다.

239) 한국감정원, '주택가격동향' 2017년 12월호 기준

240) 더불어민주당 박광온 의원은 "노동 소득 불평등을 개선하는 것과 동시에 자산 소득에 대한 적정 과세가 동반돼야 양극화를 완화할 수 있을 것"이라고 지적했다.

하지 않습니다. 첫 번째, 부당합니다. 두 번째, 불필요합니다. (중략) 그들(지주)이 계속해서 그들의 토지라고 부르게 하십시오. 토지를 사고, 팔고, 남겨두고, 고안하게 하십시오. 우리가 알맹이(kernel)만 가져간다면, 안전하게 땅을 껍데기(shell)만 남길 수 있습니다. 토지(land)를 몰수할 필요는 없지만 이윤(rent)은 몰수할 필요가 있습니다.²⁴¹⁾

토지국유화(토지 몰수)를 한 후, 빌려주는 방식으로 현실화될 수도 있지만, 조지는 토지가치세라는 세금을 부과하는 것을 선호하였다. 이유 중 하나는 토지국유화(土地國有化)는 토지재산권이 이미 개인에게 부여된 국가에서 심각한 논란을 야기하기 때문이다. 실제로 당나라는 농민들에게 땅을 지급하고 무거운 세금을 먹였고 주나라는 국토는 왕의 국토로 남겨둔 채 그 사용권을 바탕으로 세금을 걷고 대신 경작권을 보장하였다. 소유권이 각각 농민과 왕에게 따로 있었지만 현실적으로 둘이 아무런 차이가 없었던 것은 더 말할 가치가 없을 것이다.

표2)

소유권 구성 요소	토지사유제	지공주의(토지가치공유제)		토지국유제
		지대조세제	토지공공임대제	
사용권	사적 주체	사적 주체	사적 주체	정부
처분권	사적 주체	사적 주체	정부	정부
수익권	사적 주체	정부	정부	정부

표3)

	자본주의	지공주의	개혁적 사회주의	정통사회주의	국가사회주의
--	------	------	----------	--------	--------

241) I do not propose either to purchase or to confiscate private property in land. The first would be unjust; the second, needless. (...) Let them continue to call it their land. Let them buy and sell, and bequeath and devise it. We may safely leave them the shell, if we take the kernel. It is not necessary to confiscate land; it is only necessary to confiscate rent.-헨리 조지(Henry George) < 진보와 빈곤 (Progress and Poverty) > 중에서

토지	사유	공유	혼합	공유	국유
자본	사유	사유	혼합	공유	국유
자원배분 결정 주체	시장	시장	혼합	계획	계획

대다수 지공주의자²⁴²⁾들은 경제적 지대는 개인 소유권자보다는 사회에 돌아가야 하며, 그 외의 세금이나 지나친 경제적 규제는 사라져야 한다고 주장한다. 지공주의자들이 사회에 돌아가야 한다고 생각하는 경제적 지대의 예로는 “자연자원, 방송 스펙트럼, 지하자원 개발, 오염물질 배출권 거래, 어획제한, 향로, 화폐발행이익, 우주 궤도, 자연독점에 의한 지나친 수익” 등이 있다.

지공주의의 효과에 관한 아래의 내용은 이론적 효과라는 점 또한 명심해야 한다. 이론과 현실 사이에는 언제나 차이가 있을 수 있다.

① 부동산 투기 억제와 토지의 효율적인 사용을 촉진한다. 지가(地價)는 현재와 미래의 지대 수입을 모두 합하여 현재 가치화한 것이므로, 토지가치세(Land Value Taxation)를 통해 조세로 환수하게 되면 지가는 0에 가까워 진다. 지대세액과 현실 지대액간에 간의 오차가 있을 수 있기 때문에 거의 0에 가까운 금액이 된다. 여기서 주의해야 할 것은 지가는 거의 0이 되지만, 지대는 여전히 존재하고 인구 증가와 기술 개선에 의해 상승한다는 점이다. 지대세가 부과되면 토지소유자는 투기용으로 생산의욕이 없이 토지를 사용하지 않거나 생산 능력이 없이 토지를 저효율 비사용 상태로 땅을 방치하는 경우, 지대세 납부로 손실을 입기 때문에, 토지를 자신이 직접 적극적으로 이용하거나, 의욕과 능력이 없으면 지대세를 감당할 수 있을 만큼 생산 의욕과 능력이 있는 타인에게 임대하게 된다. 이 과정을 통해 토지의 효율적인 사용이 촉진된다.

242) 노태우 정권, 노무현 정권, 문재인 정권의 주택 부동산 폭등을 만든 마이더스의 손인 지공주의자들에 대해서 알아볼려면 그들이 주장하는 정책을 살펴보면 된다. 지금의 임대차 3법, 중부세 강화, 공시지가 현실화, 취득세 강화 및 양도세 강화, 일주택 구매에 대한 대출 강화등 모든 정책은 지공주의자들의 이념이 반영되어 있다.

- ② 경자유전(耕者有田), 토지 배분과 소득 분배의 평등화를 촉진한다.
- ③ 주택난이 해결된다.
- ④ 실업률이 줄어들고, 노동자는 자기 노동 대가 전부를 받게 된다.
- ⑤ 각종 조세 폐지에 의한 생산 활동을 활성화한다.
- ⑥ 생태계 보호와 환경세에 대한 이론적 토대를 제공한다.

지공주의의 실현 방안은 다음과 같다.

- ① 토지공공임대제 실시
- ② 지대조세제 · 국토보유세를 도입. 지대조세제 · 토지보유세를 상안.
- ③ 실거주, 실소유, 실활용을 감세하고 우선하되 비거주, 비활용, 투기투자식 소유의 경우 증세.
- ④ 다주택자의 경우 센서나 기계로 매일마다 토지를 이용하고 있는지 확인하는 제도. 토지 거주 · 활용 실적이 전혀 없으면 이익을 몰수하거나 저조할 경우 종과세.

헌법상 근거로 언급되는 헌법 조항에는 대한민국 헌법 제23조 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.

제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용 · 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다 등이 있다.

학계나 시민사회 일각에서는 다음 개헌 시, '헌법 제122조를 수정하

여 ① 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토를 효율적이고 균형 있게 이용 개발 보전하고 투기를 방지하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 토지공개념(또는 토지이윤분배) 등 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.' ② 제 항의 구체적인 수단은 시장 친화적이 되도록 노력하여야 한다.'라는 조문으로 개정하여야 한다는 주장도 있다. 또한, 헌법 제119조의 1, 2항은 현재 조문으로 유지하고 '3항 - 국가는 토지와 천연자원으로부터 소유자의 생산적 노력 및 투자와 무관하게 발생하는 이익을 환수할 수 있다.'라는 내용의 조항을 추가하여야 한다는 주장 또한 있다.

헌법재판소가 토지 공개념을 최초로 거론한 예는 다음과 같다.

개인주의·자유주의에 바탕을 둔 자본주의도 초창기의 기대, 즉, 모든 사람을 평등한 인격자로 보고 그 자유로운 계약활동과 소유권의 절대성만 보장해주면 개인적으로나 사회적으로 무궁한 발전을 기약할 수 있다는 이상(理想)이 노동을 상품으로 팔 수 밖에 없는 도시노동자나 소작민에게는 아무런 의미가 없고, 계약자유의 미명 아래 "있는 자, 가진 자"로부터 착취당하여 결국에는 빈부의 격차가 현격해지고, 사회계층간의 분화와 대립 갈등이 첨예화하는 사태에 이르게 됨에 따라 대폭 수정되기에 이르렀으니, 모든 사람들에게 인간으로서의 생존권을 보장해 주기 위하여서는 토지소유권은 이제 더 이상 절대적인 것일 수가 없었고 공공의 이익 내지 공공복리의 증진을 위하여 의무를 부담하거나 제약을 수반하는 것으로 변화되었으며, 토지소유권은 신성불가침의 것이 아니고 실정법상의 여러 의무와 제약을 감내하지 않으면 안되는 것으로 되었으니 이것이 이른바, "토지공개념(土地公概念) 이론"인 것이다.²⁴³⁾

토지와 직접 관련 없이 토지공개념이 거론된 예들도 있다.

헌법이 근로자에게 노동3권을 인정하고 있는 이유는 경제적으로 열약(劣弱)한 근로자에게 단합된 힘을 배경으로 실질적으로 대등한 입장에서 사용자에게 근로조건의 개선등 정당한 요구를 할 수 있는 길을 열어 주자

243) 헌재결 1989. 12. 22. 88헌가13

는 데 있는 것으로서 토지공개념의 경우와 마찬가지로 있는 자 가진 자에게 가하는 일종의 압력이고 제약이며 그렇게 함으로써 민주복지국가의 이념을 구현하고자 하는데 있는 것이다.²⁴⁴⁾

이 사건 심판대상인 구 상속세법(1988. 12. 26. 법률 제4022호로 개정되기 전의 것) 제9조 제2항이 시행된 후에 1989.12.30. "토지초과이득세법"(법률 제4177호), "택지소유상한에관한법률"(법률 제4174호), "개발이익환수에관한법률"(법률 제4175호) 등의 제정공포로 토지공개념이 도입됨으로써 상속 내지 증여은닉기간 중에 얻는 이익도 다른 세금으로 환수할 수 있게 되는 등 법적 전제조건이 변화하였다. 이리하여 위 법률조항은 이 사건 헌법소원심판이 당 재판소에 계속중이던 1990.12.31. 법률 제4283호(1991.1.1.부터 시행)로 삭제되었다.²⁴⁵⁾

재산권에 대한 제한의 허용 정도는 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 기본권의 주체인 국민 개개인에 대하여 가지는 의미와 사회전반에 대하여 가지는 의미가 어떠한가에 달려있다. 즉 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사회적 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자에 의한 더 광범위한 제한이 정당화된다.²⁴⁶⁾

대법원 판례는 토지공개념의 개념 자체에 대해 실시한 것은 없고 "토지공개념 법제"를 언급한 것들만 있다. 일반 민·형사재판의 특성상, 토지공개념 법제의 개별 조문의 해석이 쟁점이 되는 사건은 왕왕 있어도 그 근본원리의 해석까지 쟁점이 되는 사건은 흔치 않기 때문인 것으로 생각된다.

국내에서의 역사를 정리하면 아래와 같다.

244) 김양균 재판관의 보충의견(제3차개입금지조항의 합헌성). 헌재결 1990. 1. 15. 89헌가103

245) 헌재결 1992. 12. 24. 90헌바21

246) 헌재 2010. 2. 25. 2008헌바116; 토지소유자가 농지를 농업경영에 이용하지 아니하여 농지처분명령을 받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 이를 이행하지 아니하는 경우, 당해 농지의 토지가액의 100분의 20에 해당하는 이행강제금을 부과하도록 하는 농지법 제62조 제1항이 재산권을 침해하는가에 대하여 헌법재판소는 합헌판결을 내렸다.

1. 이승만 정부- 농지개혁법의 영향을 받아 대한민국 헌법에 경자유전의 원칙과 소작제도의 금지가 명시되었다.

2. 박정희 정부

'토지 공개념'이라는 용어는 노태우 정권에서 처음으로 도입한 것이 아니고, 1972년 개헌 때 헌법에 처음 도입되었다. 1977년 8월 3일, 제4공화국 신형식(申炯植) 건설부 장관이 "우리나라와 같이 좁은 땅덩어리 안에서 토지의 절대적 사유물이란 존재하기 어려우며, 주택용 토지, 일반농민의 농경지를 제외한 토지에 대해서는 공개념의 도입이 필요하다"라고 발언한 이후 국민적 관심을 받기 시작하였다. 당시 어느 정도 토지공개념에 대한 이론적 토대를 구축한 것으로 알려졌으나 실제 정책으로 이어지지는 않았다.

수십 년이 지난 지금도 그린벨트 등으로 많은 영향을 끼치고 있으며 박정희 정부가 도입한 그린벨트 제도는 과도한 개발을 막는 안전핀으로 잘 작용하고 있다. 다만 이게 개인의 사유권을 극도로 제한하는 반시장적, 사회주의 정책이라는 비판 역시 상존한다. 실제 당시 한국 정부가 피해자들에게 준 혜택이라곤 개별도 없기 때문에... 자세한 건 해당 문서로. 오늘날에는 좌우에서 되레 엇박자가 나는 우스운 상황이 연출되기도 한다. 예를 들어 2010년대 들어 보수 계열에서 토지공개념을 반대하는 것을 반대 진영에서 박정희의 사례를 빗대어 자기부정이라고 비판하는 식이다.

3. 노태우 정부

토지공개념 3법- 사실 노태우 정부가 이 법을 재벌들의 반발 속에서 도입했는데(...) 1980년대 후반에 베이비붐 세대들²⁴⁷⁾이 집을 살 시기라서 수요가 많았던데 반해 80년대 전반기에는 주택공급이 부족했기도 한

247) 1955-1963년생. 사실 이후에 태어난 1960년대 세대.

데다가 올림픽과 3저 현상의 덕을 본 경기호황으로 인해 투기자금들이 부동산으로 대거 몰리면서 집값이 매년 폭등하고 있던 상황이었다. 단순히 집값만 오른 게 아니라 전월세값도 같이 폭등했기에 줄부들이 양산되고, 서민들이 전세비를 마련하지 못해 자살한다거나 하는 흉흉한 소식들이 들려왔고, 당연히 노태우 정부의 지지율은 바닥으로 떨어지게 되었다.(...) 그렇기에 지지율을 만회하려고 부동산법을 진정 시키려고 했는데 그 결과물로 나온 게 1기 신도시와 토지 공개념 3법이다.

도입 근거는 첫째, 도시화, 산업화로 토지수요가 급증하는 것에 비해 토지공급이 제한되어 주택 등 건축가능한 1인당 평균대지가 점차 줄어들고 있다. 둘째, 지가가 지나치게 상승하여 이로 인한 소득불균형이 심화되고, 공공사업비가 증가하고 물가불안도 커진다. 셋째, 토지개발에 따른 지가의 급격한 상승으로 개발이익이 발생하는데, 이것이 토지소유주 개인의 사익으로 변질되고 있다. 넷째, 법인이 과도하게 토지를 소유하여 개인의 토지가 적고, 그것도 소수에 집중되어 있다 등이다.

목적은 토지가 사유재인 동시에 공공적인 특성을 가지므로 공익을 우선으로 하여 토지소유를 제한하여 토지소유를 적정화하고, 토지거래를 규제하여 실수요자의 토지소유를 지원하고, 개발이익을 불로소득으로 환수하고, 기업의 과다토지 보유를 억제하여 토지이용의 효율성을 높이고자 하는 것이다.

「택지소유상한에 관한 법률」-서울특별시와 다섯 개의 광역시 거주 개인이나 법인이 소유할 수 있는 택지면적의 한도를 정했다. 이를 초과하는 택지에 대해서는 초과소유부담금을 부과함으로써 처분이나 이용, 개발을 촉진하여 택지의 공급을 원활히 하고 국민주거생활의 안정을 도모하려는 취지였다.

「토지초과이득세법」-각종 개발사업이나 기타 사회경제적 요인으로 개발지역 주변 유향 토지, 비업무용 토지 등의 지가가 상승해 그 소유자가 얻는 토지초과이득을 조세로 환수한다. 이를 통해 조세부담의 형평과 지가 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발

전에 이바지함을 목적으로 했다.

「개발부담금제」-산업화 및 도시화의 진전과 더불어 개발행위에 의해 발생하는 불로소득 성격의 막대한 개발이익 사유화는 소득구조의 불균형 심화 및 계층간의 갈등을 초래하였다. 그러나 기존의 정책수단들이 투기억제 및 지가안정에 주안점을 두고 있어서 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하였다. 개발부담금제는 이와 같이 사유화 되었던 개발이익에 대해 50%의 부과율을 적용하여 환수하기 위한 제도적 장치였다.

구성은 「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익환수에 관한 법률」, 「토지초과이득세법」으로 이루어져 있다.

「택지소유상한에 관한 법률」-택지소유한도는 서울시와 광역시는 660㎡, 시군 지역은 990㎡, 읍면 도시계획구역은 1320㎡으로, 소유 한도를 초과하여 소유하는 택지²⁴⁸⁾에는 7~11%의 높은 세금을 부과하였다.

「토지초과이득세법」-과세기간은 3년으로 하며, 과세기간이 개시되는 연도(1월1일~12월31일까지)의 지가상승이 정상지가상승률을 초과하는 토지에 대해 미실현 자본이득을 과표로 토지초과이득세를 부과하였다.

결과와 한계 등과 관련하여 여러 논란이 존재한다.

「택지소유상한에 관한 법률」-조세를 통한 간접적인 규제가 아닌 직접적인 면적 규제로 시장기능을 왜곡한 측면이 강하다. 또한 소유상한 면적 초과택지의 분할 처분이 어렵다는 사정도 고려하지 않은 맹점을 지니고 있다. 헌법재판소는 다음과 같은 이유로 "위헌" 결정을 내렸다. "소유 목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유상한을 제한함으로써, 어떠한 경우에도 어느 누구라도 200평을 초과하는 택지를 취득할 수 없게 한 것은 헌법상의 재산권을 과

248) 이용·개발의무기간 중의 택지, 개발제한구역내의 택지, 건축이 금지되거나 불가능한 택지 등의 경우는 제외

도하게 침해한다"249)

「토지초과이득세법」-불로소득 환수는 적절하나 과세대상 토지를 유희 토지로 한정된 것은 직접규제 방식과 유사하다. 그러나, 토지보유세제에 비해 시장 비(非)중립적인 조세일 뿐만 아니라 불로소득 환수를 통한 시장왜곡 교정기능이 약했다. 헌법재판소는 "헌법불합치" 결정했다. 원인은 "징수방법, 과세기간을 어떻게 설정하느냐에 따라 토지초과이득세 납부 여부와 금액이 결정된다는 난점과 '양도세'와의 '이중과세' 문제를 해결하지 못했다는 점"에 있었다. '미실현 이득에 대한 과세'가 위헌이라는 주장은 전혀 근거가 없다

"과세대상인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현 이득을 포함시킬 것인가의 여부는, 과세목적·과세소득의 특성·과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 볼 수 없다."250)

이 정책 때문인지는 몰라도 손호철 서강대 교수는 "역대 정부에서 가장 진보적인 경제 정책을 추진한 지도자는 노 대통령이다."라고 말했는데 여기서 말하는 노 대통령은 노태우를 지칭한다. 때문에 토지공개념에 부정적인 현 보수를 표방하는 세력들의 자기 부정이라는 근거로 쓰이기도 한다.251)

4. 참여정부- 종합부동산세 제도252)가 토지공개념의 영향을 받았다. 주택거래허가제, 분양권전매금지 등이 시행되었다.

249) 헌재결 1999.5.29. 94헌바 37등

250) 헌재결 1994.7.29.92헌바 49 등

251) 물론, 토지공개념에 반대하는 보수 세력이 노태우 대통령과 꼭 의견을 일치해야 한다는 의무가 있는 것이 아니므로 그다지 타당한 비판은 아니다.

252) 이 제도가 위헌 및 헌법불합치 결정을 받았다고 하여 토지공개념을 도입한 제도는 무조건 헌법에 위반된다고 오해하는 인식이 있으나, 알고 보면 결코 그렇지 않다. 오히려 헌법재판소는 부동산 과세제도의 결정은 입법정책의 문제로 보고 있다.

5. 문재인 정부

시민단체와 학계 일각이 꾸준히 위에 언급한 헌법 개헌 시 조문 명시, 법령 제정을 통한 실제 시행 등을 주장하고 있다. 추미애 더불어민주당 대표는 2017년 9월 “토지세를 높여 지주들이 땅을 팔도록 유도하고, 이를 국가가 사들이는 방향으로 가는 것이 바람직하다” 고 밝혔다. 2018년 2월 2일, 더불어민주당이 당론으로 확정된 개헌안에는 '토지공개념'을 개헌안에 강화한다는 내용이 들어갔다.

2018년 3월 21일, 청와대의 헌법개정에서 조국 민정수석은 '토지공개념'을 분명히 하었다고 발표했다. 조국 수석은 “현행 헌법에서도 제23조 3항 및 제122조 등에 근거하여 해석상 토지공개념이 인정되고 있다”며 “그러나 택지소유상한에관한법률은 위헌판결을, 토지초과이득세법은 헌법불합치판결을 받았고, 개발이익환수법은 끊임없이 공격을 받고 있는 상황이다. 사회적 불평등 심화 문제를 해소하기 위하여 ‘토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에 한하여 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있도록’ 하는 토지공개념의 내용을 명시했다” 고 말했다.

2018년 3월 22일 오후 4시, 정부가 언론에 헌법개정안 전문을 발표했는데, 그중 토지공개념을 직접 명시한 조항은 아래 조문이다(현행 헌법 제122조는 표현을 다듬어 개헌안 제128조 제1항으로 하였다. 제2항이 추가되어 토지공개념이 강화되었다.).

제128조 ① 국가는 국민 모두의 생산과 생활의 바탕이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률로 정하는 바에 따라 필요한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.

② 국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에만 법률로써 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.

2020년 문재인 정부의 6.17 부동산 대책의 주요 대책들 중 하나로 토지거래허가제(사실상 주택거래허가제)가 나왔다. 땅 투기 억제를 위해 국토교통부장관이 특정 지역을 거래규제지역으로 지정하는 제도이다. 토지

거래허가구역은 최대 5년까지 지정이 가능하며, 구역 내의 토지를 거래하기 위해서는 시장이나 군수, 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 제도는 1979년 처음 도입되었다.

토지허가거래제와 관련한 판결은 아래와 같다.

토지거래허가제는 토지의 처분을 전면적으로 금지하는 것이 아니라 특정 지역에 한해서 일정한 기간을 정하여 정상거래가 아닌 투기적 거래 등일 경우에만 제한하는 것이고, 또한 구제절차로서 토지소유자에게 불허가처분에 대한 이의신청권과 토지매수청구권을 부여하고 있으므로 사유재산권의 본질적인 내용을 침해하는 것이라 할 수 없다.²⁵³⁾

토지허가거래제는 사유재산제도나 사적자치원칙의 부정이 아니라 헌법의 명문(제122조)에 의거한 재산권 제한의 한 형태이고 토지의 투기적 거래를 억제하기 위하여 이 법이 정한 방법과 내용에 따라 그 처분을 일정한 범위 내에서 제한함은 부득이하고도 적절한 것이므로, 그것이 재산권의 본질적 내용을 침해한다거나 과잉금지의 원칙에 위배된다 할 수 없고 또 헌법상의 경제질서의 기본원칙에 위배되지도 아니한다 하여 합헌임을 선언하였는바, 지금도 이와 달리 볼 만한 사정변경이나 견해의 변경은 없다.²⁵⁴⁾ 삼성동, 대치동, 잠실동, 청담동, 압구정동(모든 부동산), 여의도동(재건축 대상 아파트), 목동신시가지아파트 등이 가장 잘 알려진 대표적 예시다. 그 외에도 각종 재개발 구역이 허가제로 묶인 경우가 있으며 이는 각 광역단체의 공고문을 보는 것이 가장 확실하다.

2020년 문재인 정부의 6.17 부동산 대책의 주요 대책들 중 하나로 토지거래허가제(사실상 주택거래허가제)가 나왔다. 이 제도가 도입된 지역은 실거주 목적을 제외하고는 거래가 금지되며, 구청에서 허락을 받아야 실거주용 거래가 이뤄질 수 있다. 송파구 잠실동, 강남구 삼성동, 대치동, 청담동을 대상으로 1년간 시행되고 있다. 단, 비자발적 취득인 상속, 그리고 특수거래인 경매(단, 금융기관이 법원경매에 부친 경우에 한한다)

253) 헌재결 1989.12.22. 88헌가1

254) 헌재결 1997.6.26. 92헌바5

로 취득한 경우에는 허가제 지역이라도 허가제 예외건(구입이 아니므로)이라 실거주 의무가 없다.

재건축 조합원 지위양도 제한의 경우 서울시내²⁵⁵⁾의 허가제 적용지역에 대해서는 더욱 엄격한 규제를 적용받는다. 재건축조합 설립(사업시행, 관리처분 인가) 후 3년이내 사업시행 미인가(관리처분 미인가, 미착공)시 양도제한이 잠시 풀리는 경우가 있는데, 이것은 허가제 지역에서는 적용되지 않는다. 재건축 조합설립 주택의 경우 딱 하나, 매도자가 ①10년 보유, ②5년 거주, ③1가구 1주택자이면서 ④매수자가 잔금 당일 입주하는 경우만 거래 가능하다. ①~④를 모두 만족해야 하며 대표적 예시로 압구정 현대아파트, 여의도 시범아파트, 미아뉴타운 4-1구역 등이 있다.

토지공개념에 대한 비판과 논란은 다음과 같다.

① 주거이전의 자유 및 사유재산권 침해

토지거래허가제에 대해서 강남, 잠실 주민들은 헌법으로 보장된 주거이전의 자유와 사유재산권을 침해하는 조치라고 반발하면서, 위헌 논란으로도 번지게 되었다. 게다가 토지거래허가제는 신도시 개발이나 도로 건설 등을 할 때 투기세력 유입을 막기 위해 그린벨트처럼 비어있는 땅에 하는 조치로, 인구가 밀집한 강남 도심 한복판에 토지거래허가제를 실시하는 것은 유례가 없는 일로 사실상 '주택거래허가제'로 악용하는 것이기에 무리수라는 비판을 받게 되었다.

② 거래 실종 및 집값 안정 효과 전무

토지거래허가제로 인해 거래 수가 작년 대비 80% 급감해 거래가 실종되었다. 그럼에도 불구하고 집값 상승은 멈추지 않고 있다. 대치 은마아파트, 대치 동부 센트레빌, 잠실 엘스, 잠실 리센츠, 잠실 트리지움, 잠실주공5단지, 아시아선수촌, 아이파크 삼성 등이 계속 신고가를 찍고 있

255) 정확히는 투기과열지구 모두에 해당한다.

는 상황이다. 그리고 도곡역슬, 반포동, 잠원동, 신천동 잠실 파크리오, 전용20㎡대 초소형 아파트(삼성동 힐스테이트 1차, 리센츠 등)같이 허가제를 절묘하게 피해간 지역으로의 풍선 효과가 극심하게 문제되고 있다.

③ 공무원들의 월권행위

그리고 관할구청 공무원이 정상적인 실수요자들의 거래마저 허가하지 않는 월권행위가 발생했다. 일례로 대치동 대치아이파크에 사는 A씨는 4인 가족인데 아이들이 성장해서 30평대에서 40평대로 옮기겠다고 했는데, 강남구청 담당자가 "지금 살고 있는 집으로도 충분한데 왜 더 넓은 아파트로 옮기려 하느냐"는 핀잔을 주며 불허하기도 하였다. 피해자는 실수요여부만 판단하고 나중에 입주하지 않으면 과태료를 물으면 되지 않느냐며, 공무원의 과도한 행정행위에 대해 분개했다.

제5절 공정 경제 3법과 정책적 대안

“공정경제 3법(공정거래법, 상법, 금융그룹감독법)은 기업 활동을 방해하는 법이 아니라 기울어진 운동장을 바로 잡고 경제민주화를 이루기 위한 최소한의 장치입니다.”²⁵⁶⁾ 배진교 정의당 의원은 국회의원회관에서 ‘공정경제 입법 집담회: 재벌개혁 입법 더이상 미룰 수 없다’²⁵⁷⁾를 개최하며 이같이 말했다. 이날 집담회에는 김남근 민주사회를 위한 변호사모임(민변) 개혁입법추진 특별개혁위원장이 사회를 맡고 이상훈 참여연대 경제금융센터 실행위원, 김남주 민변 민생경제위원회 변호사, 노종화 경제개혁연대 정책위원 등이 패널로 참여했다.

배 의원은 패널들의 발표에 앞서 한국 사회의 발전 방식을 진단했다. 배 의원은 “경제 성장과 수출 경쟁력 강화를 위해 재벌 대기업을 집중적으로 육성하는 정책을 펼쳐왔다”며 “그 결과 불공정 문제가 심각해졌다”고 말했다. 이어 “이런 부작용을 모두가 목도하고 있다”며 “정부의 공정경제 3법은 이런 요구를 담기에 부족한 면이 있다”고 강조했다.

256) 배진교 "공정경제 3법은 경제민주화 위한 최소한의 장치"이투데이 입력 2020-11-13
 257) 2020. 11. 13.(금) 오전 10시 / 국회의원회관 제3세미나실

그는 “공정경제 3법의 이해당사자는 기업이 아닌 모든 주주와 잠재적 주주인 국민” 이라고 덧붙였다.

“재벌총수의 이익독점 방지” 방안을 발표한 이상훈 변호사는 특히 지주회사 제도는 재벌로 하여금 문어발식 계열사 확장으로 중소기업인의 자리를 앗아가게 하고 있으므로 공정거래법의 여러 이슈 중 가장 중요하지만 이슈화가 잘 되지 않는 쟁점이라고 짚었다. 그는 지주회사는 자회사의 형태로만 계열사를 둘 수 있도록 제한해야하고, 미래의 지주회사 뿐만 아니라 현재의 지주회사에 대해서도 의무지분을 상향 등 규제가 적용되어야 한다고 주장했다.

보험·금융회사와 공익법인의 임원선임안건에 대해 의결권을 허용하는 것이 적대적 인수합병(M&A) 때문이라는 일각의 주장에 대해서도, 적대적M&A에 대한 대응은 경영권을 가지고 싶은 재벌이 스스로 가진 지분으로 해결해야 할 일이지 공정위가 걱정해야할 문제가 아니라고 지적했다. 그는 태광그룹, 미래에셋, 한화솔루션 등 일감몰아주기 사례를 언급하며, 사익편취 규제 대상 기업의 총수일가 지분을 30%에서 20%로 낮추더라도 재벌은 다시 규제를 회피할 방안을 찾을 가능성이 높지만, 그럼에도 계속 규제를 강화해나가면 재벌총수가 이익을 부당하게 편취할 수 있는 여지는 줄어들 것이라고 주장했다.²⁵⁸⁾

이어 발표를 맡은 김남주 변호사는 여당 의원들이 벤처기업 활성화를 기치로 일반지주회사의 기업형벤처캐피탈(Corporate Venture Capital, 이하 “CVC”) 소유를 허용하는 법안을 경쟁적으로 발의하고 있는 점을 지적하며, 비록 여러 의원들이 CVC가 총수일가가 지분을 가진 회사는 투자하지 못하도록 하는 등 방지책을 마련했다고 주장하고 있지만 한번의 규제완화는 이후 추가 규제완화로 이어질 수 있고, 규제를 우회한 방식으로 재벌총수의 사익편취가 이뤄질 가능성이 높다고 비판했다. 그는 공정위의 전속고발권 폐지와 관련해 통상 공정위 조사가 매우 길게 이루어져, 이후 고발 및 검찰 수사·기소까지 처리되는 기간이 시효 5년을 넘기는

258) <https://blog.naver.com/bjg21/222145668452>

경우도 있으므로, 공정위 전속거래 전면폐지가 맞다고 주장했다.

그는 징벌적손해배상제도가 사실상 승소 결정이 나는 경우가 드물어 이를 시장감독 당국의 행정조치를 약화하는 구실로 활용되어선 안될 것이라고 강조하면서, 징벌적손해배상 소송이 실효성있게 운영되려면 증거개시제도로 충분히 보완되어야 한다고 덧붙였다. 또한 불공정거래 관행을 변화시키기 위해서는 대기업의 경제력 집중 강화에 대한 견제와 더불어 소위 을(乙)들의 교섭력 강화도 중요하므로 현행 공정거래법 상 중소기업 공동행위 인가제도의 적용 조건을 완화할 필요가 있다는 의견도 제시했다.²⁵⁹⁾

노종화 변호사는 지배구조 개선 및 주주권 강화를 위한 상법 개정 방안에 대해 의견을 개진했다. 그는 우선 여당이 공정경제 TF를 구성해 상법개정안을 원안대로 추진하면서 재벌을 설득할 것으로 기대했지만, 오히려 재계의 입장을 받아들이고 정부의 원안을 풀어주는 방향으로 논의가 진행되는 것이 아니냐는 의구심이 든다고 지적했다. 그는 다중대표소송에 대해 재계가 주장하는 남소 가능성에 대해 기우에 불과하다고 주장하며, 1997년~2017년 기간 동안 상장회사를 대상으로 한 대표소송은 47건으로 1년에 2건 정도에 불과하다고 밝혔다. 주주대표 소송에 대해서도 경영전략·기술 노출 등 주장이 합리적이지 않다고 주장하며, 또한 헤지펀드의 활동이나 주주행동주의가 발달한 미국에서 100명 이상의 헤지펀드 추천사외이사가 임명되었지만 기술유출 등으로 논란이 된 사례가 없다는 점을 강조했다.

그는 3%률이 과도한 주장이라는 재계의 주장에 대해서도 사외이사 선임시 지배주주를 제외한 소수주주의 다수결로 선출하는 이스라엘의 제도(Majority of Minority rule), 이사회 구성원중 최소 1명은 소수주주 추천후보로 선임토록 한 이탈리아의 제도, 감사회 구성에 주주대표와 종업원대표를 동등한 비율로 참여토록 한 독일 제도를 볼 때, 그리 강한 규제가 아니라는 점을 강조했다. 그는 전자투표제도와 집중투표제 의무화 방

259) <https://blog.naver.com/bjg21/222145668452>

안도 상법에 포함되어야 한다고 주장하면서, 여당은 재벌의 입장을 반영하는 것이 아니라 법 원안을 통과시킬 책임이 있다고 강조했다.²⁶⁰⁾

김남근 변호사는 지주회사 제도와 관련해 그동안 규제완화로 재벌회사 계열사가 평균 2배 이상 증가했다는 점을 강조하고, 손자회사 보유 제한, 지주회사 부채비율 100%로 강화, 지주회사의 자회사 의무지분 비율 강화 등이 필요하다고 덧붙였다. 그는 법무부 독점국이 법률행위를 조사하고, 산업정책적 영향에 대한 판단이 필요한 경우 공정위가 역할을 하는 미국의 사례를 참고해, 전속고발제도 폐지와 함께 검찰-공정위의 협력 강화 역시 필요하다고 설명했다. 상법 개정안과 관련해서도 이미 법무부가 상법 개정안을 마련할 때 재계로부터 수차례 의견을 들은 것으로 보이고 그래서 집중투표제 등이 빠졌는데, 이를 다시 재계가 주장하는 것은 과도하다고 지적하면서 기업 이사회와 균형을 기업지배구조 개혁이 추구해야 할 지향이라고 덧붙였다.²⁶¹⁾ 정의당 배진교 국회의원은 집담회 후 마무리 발언을 통해 공정거래법, 금융그룹감독법이 소관 상임위원회인 정무위원회에서 종합적으로 논의될 수 있도록 제안했으며, 상임위원회 차원의 공청회도 열어 의견을 모아보려 노력하겠다고 입장을 밝혔다.

코로나19의 확산은 전 세계의 경제를 크게 흔들었다. 선진국들은 최악의 경기 침체를 막기 위해 천문학적 액수의 자본을 시장에 뿌리는 경기부양책을 실시해가며 겨우 버텼다. 반면 경제적 기반이 아직 탄탄하지 않은 개발도상국들은 ‘대공황’에 비견되는 경제적 악재의 연쇄 반응에 시달렸다. 한국은 “비교적 잘 버텼다”는 평가를 받았다. 반도체·디스플레이·자동차 등 주력 제품의 수출 지표가 코로나 확산 이전을 넘어서는 ‘역대급’ 호실적을 기록하면서 경기 침체를 방어했기 때문이다. 글로벌 시장에 얼마 남아있지 않은 성장의 기회를 적극적으로 파고든 우리 기업들이 이끌어 낸 눈부신 성과였다. 그러나 현재 국내 기업들과 정치권의 관계는 상당히 틀어져 있는 상태다. 현 정부 5년 동안 강도 높은 기업규제의 기조가 지속됐기 때문이다. 이에 대해 회의적인 의견들이 여론의 주류를 이루기 시작했고, 제20대 대선에서 주요 정당 후보자들이 제안하

260) <https://blog.naver.com/bjg21/222145668452>

261) <https://blog.naver.com/bjg21/222145668452>

는 ‘기업 정책’ 들은 초미의 관심사로 떠올랐다. 현 정부 기업정책에서 두드러진 특징과 기업들의 대응 그리고 현 정부의 단점을 보완하는 주요 정당 후보들의 기업정책을 분석해 이상적인 방향성을 도출해보기로 한다.²⁶²⁾

문재인 정부 기업 정책에서 가장 뚜렷하게 드러나는 기조는 ‘기업들의 영향력을 축소하는 것’ 이었다. 취지에는 나름의 이유가 있었다. 박근혜 정부의 국정농단 세력이 나름의 힘을 유지할 수 있었던 근간에는 국내 주요 기업들과의 유착 관계가 있었다. 기업은 시장의 여러 요건들을 자신들에게 유리하게 전환하거나 혹은 총수(혹은 그 일가)들의 권력을 유지하기 위해 국정농단 세력의 힘을 인정하고 그들과 모종의 거래를 했다. 거래의 대부분은 뇌물을 제공하는 방법으로 이뤄졌고, 이 과정에 대통령도 연관돼있음이 드러난 것은 박 대통령의 탄핵에 결정적으로 작용했다.

정치적 반사이익으로 정권을 획득한 문재인 정부는 정치권과 경제계의 투명성으로 지난 정부와의 차별성을 대외적으로 강조해야 했다는 평가를 받는다. 현 정부는 기업의 소수 경영진들 혹은 총수 일가에 과도하게 집중된 권한을 정-경 유착형 부정부패의 원인으로 진단했고, 역대 그 어느 정권보다 기업들에 대해 엄격한 잣대를 적용하기 시작한다. 이와 동시에 정부는 소상공인·노동계의 권익 신장을 강조함으로 기업들에게 압박을 가한다.²⁶³⁾

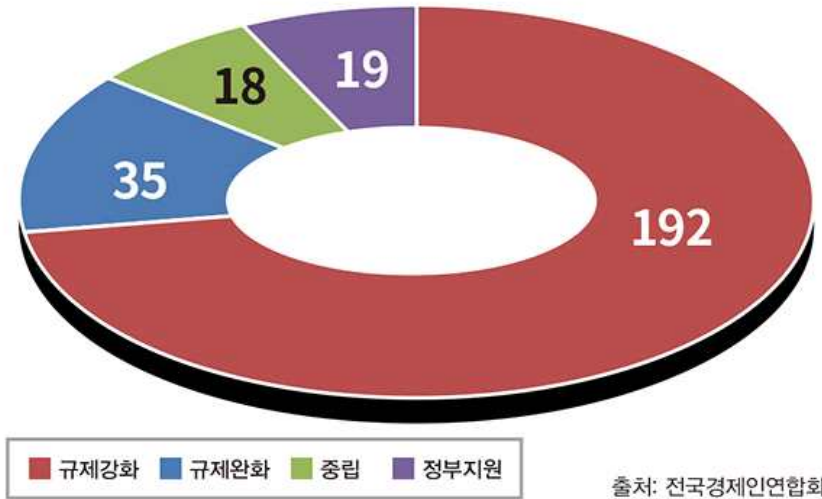
그림5)

262) 이코노믹리뷰(<http://www.econovill.com>)

263) 이코노믹리뷰(<http://www.econovill.com>)

국회 환경노동위원회 고용·노동 계류법안 현황

(단위: 건)



이러한 기초를 가장 단적으로 보여주는 기관이 바로 현 정부 초기의 공정거래위원회(이하 공정위)였다. 공정위는 과거 대기업들을 중심으로 유행했던 ‘일감 몰아주기’와 함께 소상공인 가맹사업자들에 대한 대형 프랜차이즈의 ‘갑질’ 문제 등을 지적함으로 기업들을 향한 감시의 강도를 높였다.

비합리적 조건의 갑질 가맹계약을 가맹점주들에게 강요하던 프랜차이즈 기업들이 적발되면서 해당 업계의 선순환을 이끌어 낸 것은 규제의 긍정적인 효과다. 그러나 공정위가 국내 대기업들에게 추진한 감시와 규제는 정부가 표방하는 긍정적 취지와는 다른 방향으로 전개됐고, 여론으로부터 “대기업은 나쁘다”라는 일종의 정치적 프레임을 정해놓은 것이 아니냐는 비판을 받게 된다. 이에 반발한 다수의 기업들은 길고 긴 법정 공방까지 감수하며 공정위와 직접 맞서기도 했다.

표4)

국회 환노위 계류 중인 주요 규제강화 법안 (2021.5~2021.10 기준)

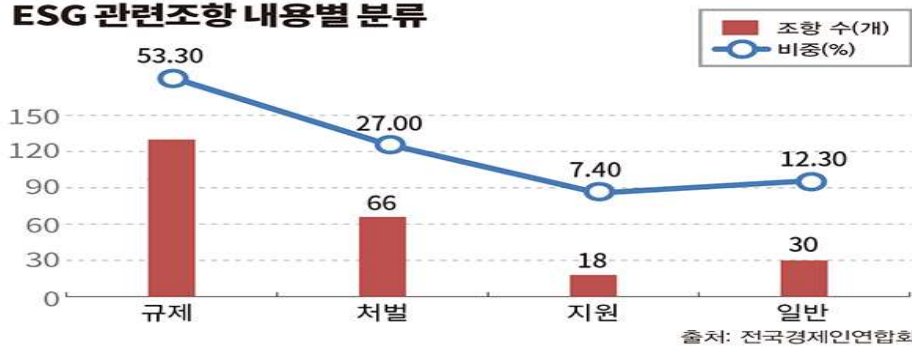
구분	발의법안 주요내용
노사관계	해고자·실업자 노조가입 허용
	노조전임자 임금지급 허용
	폭력·파괴 등 불법파업 시에도 노조에 의해 계획된 경우라면 노조 임원이나 조합원 등 개인에게 손해배상 청구·가압류 신청 금지
	폭력·파괴 파업 시 노조 손해배상(가압류) 금액의 상한선 신설
	파업 시 대체근로 금지 대상 확대 (직고용 근로자 파업 시→하청업체 파업 시 원청의 대체인력 투입 금지)
일자리	1개월 이상만 근무하면 퇴직급여 지급(현행은 1년 이상 근무)
	특고 고용보험 의무적용(보험료 사업자·특고 공동부담)
	생명·안전 업무 및 상사업무 직접고용 의무화
기타	국가·지자체·사용자에게 비정규직 처우를 정규직보다 우대 노력 의무 신설
	직장 내 괴롭힘 금지대상을 직장 밖 제3자 관계까지 확대
	사용자 조치의무(피해자 보호 등) 미이행 시 500만원 이하 과태료
	고용형태공시제도 공시 대상 확대 (고용형태별 근로자수→평균임금·업무내용·사회보험 가입현황 등)

출처: 전국경제인연합회

공정경제 3법, 노동이사제 그리고 중대재해기업처벌법 등은 기업에 대한 정부의 관점을 잘 보여주는 사례다. ‘공정경제 3법’은 상법·공정거래법·금융그룹감독법 등 3개 분야 법안 세부 조항의 개정안이다.

그림6)

ESG 관련조항 내용별 분류



출처: 전국경제인연합회

상법 개정의 주된 내용은 대주주 의결권 3% 제한, 다중대표소송제 도입, 감사이원 분리선출 등이며 공정거래법 개정의 주된 내용은 공정거래위반 행위에 대한 과징금 부과상한의 상향, 불공정거래행위 피해자의 직접 금지청구제도 도입, 경성담합에 대한 전속고발제 폐지 등이 있다. 금융그룹감독법 개정안은 자산 5조원 이상의 비(非)지주 금융그룹을 별도의 감독 대상으로 지정하는 것을 골자로 한다.²⁶⁴⁾

264) 이코노믹리뷰(<http://www.econovill.com>)

공정경제 3법 개정 논의의 배경에 대해 정부는 “지배구조 개선과 공정한 시장질서 확립은 기업 간 거래에서 형성되는 갑을 관계에서 발생하는 불평등의 해소와 상생 협력의 강화 그리고 소비자 권익 보호를 완성시키는 공정경제 정책의 근간” 이라면서 “공고한 개혁과 변화를 위해서는 법률의 제정 및 개정이 필수적” 이라고 설명했다. 공정경제 3법은 2020년 12월 9일 국회 본회의를 통과함으로써 시행이 확정됐다. 최종안에서 정부는 원안의 최대 주주 의결권 제한을 합산 3%에서 개별 3%로, 공정거래법상 가격 담합·입찰 담합 등에 대한 전속고발제 폐지를 ‘유지’ 로 전환했다. 265)

표5)

환경분야(E) 법안 및 규제 주요내용

구분	법안명	주요내용
기후변화	기후위기 대응을 위한 녹색금융 촉진 특별법안	<ul style="list-style-type: none"> 금융기관은 화석연료를 주로 사용하는 산업에 대해 화석연료 절감 계획에 따라 금융서비스 제공을 제한할 수 있음
	한국수출입은행법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> 한국수출입은행이 자금을 공급함에 있어서 석탄화력발전소 사업에 투자할 수 없도록 금지함
천연자원	대기관리권역의 대기환경 개선에 관한 특별법안	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼운송사업 (예: 차량공유서비스)에 사용되는 자동차의 범위에서 '경유자동차'를 제외함

출처: 전국경제인연합회

노동이사제는 경영 의사결정과 관련한 이사회에 노동자 대표가 참여하는 것을 법으로 보장하는 제도다. 지난 1월 11일 국회 본회의에서는 소수의 기관에 국한됐던 제도를 국내 대부분의 공공기관으로 확대 적용시키는 안을 통과시켰다. 7월부터는 총 131곳의 국내 공공기관(공기업 36곳, 준(準) 정부기관 95곳)에 노동이사제가 적용된다. 정부 측은 “성공적으로 제도가 안착되면, 공공기관 외로도 적용 범위를 확장할 수 있다” 는 가능성을 이야기했고, 기업들은 이에 대해 “국내 노조의 특성상 노동이사제의 민간기업 적용은 절대 추진돼서는 안 된다” 라면서 격렬하게 반대했다.

표6)

265) 이코노믹리뷰(<http://www.econovill.com>)

사회분야(S) 규제 및 처벌 주요내용

법안명	규제내용	위반시 처벌조항
산업안전보건법 일부개정법률안	중대재해 입은 근로자와 그 가족, 목격자에게 심리상담 시행해야함 (제41조의2 1항)	(제175조 5항) 500만원 이하 과태료 부과
	유급휴가를 이유로 근로자에게 해고 또는 불리한 처우 금지 (제41조의2 3항)	(제170조) 1년이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금 부과
남녀고용평등법 일부개정법률안	사용주는 근로자가 배우자의 출산휴가가 끝난 이후 그 근로자를 휴가 이전과 같은 업무-같은 임금 지급하는 업무에 복귀시켜야 함	(제37조 4항) 500만원 이하 벌금 부과
	사업주에게 명예산업안전감독관 위촉의무 부과, 근로수당 지급 등으로 감독관 활동 보장해야함 (제23조)	(제175조) 500만원 이하 과태료부과

출처: 전국경제인연합회

중대재해기업처벌법은 사망사고 등 ‘중대한 인명 피해의 산업재해’가 발생한 경우 사업주에 대한 처벌 강화를 핵심으로 하는 법안으로 지난해 1월 8일 국회 본회의를 통과했다. 이 법에 따르면, 특정 사업현장에서 안전사고로 노동자가 사망하는 경우 사업주 또는 경영책임자들에게는 1년 이상의 징역 혹은 10억원 이하의 벌금을, 법인에는 50억원 이하의 벌금이 부과될 수 있다. 이에 대해 기업들은 “사업장에서 발생할 수 있는 모든 사고의 책임을 무조건 사업주와 기업들에게 전가하는 것” 이라면서 법안 세부 내용의 수정을 요구하고 있다. 이 외에도 발의 후 더 이상 논의가 진전되지 않고 국회에 계류(繫留)돼 있는 법안들에서도 현 정부의 기업정책 성향이 드러난다.²⁶⁶⁾

표7)

지배구조(G) 관련 법안 및 규제 주요내용

구분	법안명	주요 내용
기업	상법 일부개정법률안	• 회계장부열람권의 허용대상 범위를 피종자회사 주주로까지 확대함 (다중장부열람권 신설)
지배구조	자본시장법 일부개정안	• 사업보고서 기재사항에 임원 평균보수/(임원 제외) 전체 근로자 평균보수 비율, 환경오염 현황 등 기재 의무화
기업행위	공정거래법 일부개정안	• 특수관계인 부당지원행위 및 일감몰아주기에 관한 처벌 강화 ('3년 이하 징역 또는 2억원 이하 벌금' -> '5년 이하 징역 또는 5억원 이하 벌금')

출처: 전국경제인연합회

2021년 2월 한국경제연구원은 제21대 국회 개원 후 2021년 2월 10일 까지 국회 환경노동위원회(이하 환노위)에 계류된 법안의 내용을 분석했다. 그 결과, 환노위에 계류된 고용-노동 법안 364개 중 규제 강화의 법

266) 이코노믹리뷰(<http://www.econovill.com>)

안은 전체의 62.9%(229개)로 과반수를 차지하는 것으로 나타났다. 그 외 독립적 법안은 25.6%(93개), 규제완화 법안은 8.2%(30개) 그리고 정부지원 법안은 3.3%(12개) 순이었다. 전국경제인연합회는 2021년 9월 국회에 현재 계류 중인 기업들의 ESG 관련 법안 244개 조항의 내용을 유형별로 분석했다. 그 결과, 규제신설 및 강화 법안이 전체의 53.3%(130개), 처벌신설 및 강화법안은 27.0%(66개), 일반조항은 12.3%(30개)인 것으로 나타났다. 그에 반해 지원법안은 7.4%(18개)에 불과했다.²⁶⁷⁾

정부가 추진한 규제 관련 법안의 논의에서는 한 가지의 공통점이 두드러진다. 바로 법률상으로 허용하는 범위를 구체적으로 나열한 뒤 그 이외의 경우는 전면 금지하거나 처벌을 강화하는 ‘포지티브(Positive)’ 규제라는 점이다. 법률상으로 금지된 행위 외에 모든 것을 허용하는 ‘네거티브(negative)’ 규제보다 강도가 세다는 특징이 있다. 그동안 기업 활동을 옳아매 온 규제를 풀어 기업-가계-정부 모두 성장할 수 있는 선순환 시스템이 중요하다.²⁶⁸⁾ 특히 네거티브 규제의 도입이 절실하다고 강조했다. 네거티브 규제 도입은 기업 규제를 풀 수 있는 근본적인 해법이며 방대한 작업이고 차기 정부 5년 동안 공들여야 하는 작업이다.

네거티브 규제는 금지하는 것 이외에 모두 허용하는 것을 의미한다. 역대 정부에서도 네거티브 규제에 대한 필요성을 강조하고 도입 시도를 해왔지만 매번 ‘공허한 외침’에 불과했다. 여야 대선후보들은 대한상의를 찾아 규제 개혁에 대한 공감을 표했다.²⁶⁹⁾ 재계에서는 주요 대선후보들의 약속에도, 반신반의하는 분위기다. 또 사전 규제영향평가 없이 발의가 가능한 의원 입법제도의 개선도 필요하다. 정부처럼 의원 입법에 대한 규제영향 평가제도가 도입돼야 한다.²⁷⁰⁾ 현재 정부 입법은 관계부처, 당·정간의 협의를 거친 뒤 규제영향 평가, 법제처 심사, 차관회의, 국무회의,

267) 이코노믹리뷰(<http://www.econovill.com>)

268) 김현수, [NEWSET KOREA] "실질적 규제 개혁 절실", e대한경제 기사입력 2022-03-02

269) 이재명 더불어민주당 대선 후보는 지난달 기업 관련 규제를 네거티브 시스템으로 전환하는 ‘규제 합리화’ 방안을 제시했다. 앞서 윤석열 국민의힘 후보도 기업 활동을 제약하는 제도적 규제를 가장 먼저 개선하겠다고 밝혔다.

270) 김현수, [NEWSET KOREA] "실질적 규제 개혁 절실", e대한경제 기사입력 2022-03-02

대통령 결재 등의 절차를 거쳐 국회에 제출된다. 반면 의원 입법은 10인 이상 의원들의 동의만 받으면 발의가 가능하다. 이 때문에 정부가 의원을 통해 법안을 발의하는 이른바 ‘청부입법’ 문제가 발생한다.

실제로 문재인 정부 들어 정부 입법이 아닌 의원 입법으로 국회를 통과한 규제 법안이 적지 않다. 대표적인 기업규제 법안으로 꼽히는 중대재해처벌법과 함께 공정경제 3법으로 작명한 공정거래법·상법·금융그룹감독법이 의원 입법으로 규제영향평가를 받지 않았다. 기업의 자율성과 창의를 높일 수 있는 규제완화가 절실하다. 디지털 전환, 지역특화 산업 등에 있어서 관련 기업들이 투자할 수 있는 여건을 정부가 마련해 주는 방향으로 가야 한다.

2020년 2월 15일 20대 대선 공식 선거운동이 시작된 뒤 각 당 대선 후보들은 전국 각지를 돌며 유권자에게 공약을 알리며 지지를 호소했다. 그런데 이재명의 성장 공약, 이명박의 '747'이 떠오른다. 윤석열도 '문재인식 일자리' 배제하고 민간 주도에 방점²⁷¹⁾을 두고 있다. 이번 대선에서는 이재명 더불어민주당 후보나 윤석열 국민의힘 후보, 안철수 국민의당 후보 등 주요 후보들이 모두 ‘성장’에 방점을 두는 공약을 제시한 것이다. ‘성장’이 대선 후보들의 주요 공약에 자리를 잡은 것은 2007년 이명박이 ‘747’ 공약을 내세워 당선된 이래 15년 만이다.

역대 대선에서 주요 후보들은 당시의 경제적 상황을 반영하는 정책을 주요 공약으로 내세웠다. 기업인 출신 이명박 전 대통령은 17대 대선 당시 ‘7% 성장률, 1인당 국민소득 4만 달러, 세계 7개 경제 강국’을 내세운 ‘747’을 공약 첫머리에 세웠다. 또 4대강 사업, 뉴타운 사업 등 각종 토목사업을 통한 경기 부양 및 일자리 창출을 핵심 공약으로 삼았다. 이는 노무현 정부의 부동산 정책 실패로 집값이 오르고 체감 경기가 악화되는 상황을 겨냥해 성장에 방점을 둔 것이었다. 보수정당 정체성에도 들어맞는 경제 공약이었다.

271) 10년 전 '경제 민주화' 경쟁하더니...이번 대선엔 진보·보수 모두 '성장' 우클릭, 비즈한국 2022.02.18.

2012년 대선에서는 보수정당은 물론 진보정당 모두 주요 경제 공약으로 ‘경제민주화’를 내세웠다. 경제민주화는 국가가 적절한 소득 분배, 시장 지배력 남용 방지 등의 역할을 하도록 규정한 헌법 제119조 2항의 내용이 담긴 개념이다. 경제민주화가 당시 화두가 된 건 글로벌 금융위기 이후 극심해진 빈부격차 해소를 요구하는 국내외적 목소리가 높았기 때문이다.

박근혜 전 대통령은 당시 10대 대선 공약 중 1번 공약으로 ‘공정성을 높이는 경제민주화’를 삼았다. 2번 공약으로 ‘한국형 복지 체계 구축’을 주장했다. 문재인 당시 통합민주당 후보도 10대 대선 공약 중에서 ‘일자리 혁명’ 다음 2번 공약으로 ‘경제민주화 정책 추진’을 뒀다. 당시 대선 주요 후보였던 두 사람 모두 성장보다는 분배에 무게를 둔 셈이다.

‘최순실 사태’와 박 전 대통령 탄핵으로 치러진 19대 대선에서 경제는 주요 공약으로 다뤄지지 않았다. 문재인 대통령이 10대 공약 중 1번으로 ‘일 자리를 책임지는 대한민국’으로 일 자리를 언급했을 뿐이고, 주요 의제는 공정과 정의에 초점이 맞춰졌다. 다른 후보들도 부패척결과 공공부문 개혁(홍준표 당시 자유한국당 후보), 정경유착 근절(안철수 당시 국민의당 후보), 권력기관 부정부패 청산·정치혁명(유승민 당시 바른정당 후보), 국민주권형 정치개혁·검찰개혁(심상정 당시 정의당 후보) 등을 내세웠다.

지난 선거에는 다시 경제, 그것도 성장이 주요 공약으로 떠올랐다. 코로나19로 둔화된 경제를 일으키는데 초점을 맞추는 것이다. 문재인 정부가 막대한 예산을 풀었음에도 고령층 단순 일자리만 늘고, 미진한 규제 개혁에 따른 기업 투자 부진으로 청년층 일자리가 급감하면서 후보들은 여야 없이 성장을 통한 민간 일자리 창출을 강조했다. 문재인 정부의 부동산 정책 실패에 주택 건설도 주요 공약으로 자리를 잡았다.

이재명 더불어민주당 후보는 보수정당 구호를 방불케 할 정도로 성장을 강조하고 있다. 이 후보는 10대 공약 중 1번인 ‘코로나 팬데믹 완전

극복과 피해 소상공인에 대한 완전한 지원’에 이어 ‘수출 1조 달러 · 국민소득 5만 달러 · 주가지수 5000으로 세계 5강 달성’을 2번 공약으로 발표했다. 이 후보는 이를 위해 주요 전략산업 고도화, 디지털 미래 인재 100만 양성, 유니콘 기업 100개 양성, 자본시장 활성화 등을 추진하겠다고 밝혔다. 이 후보의 성장 공약이 2007년 대선 당시 이 전 대통령의 ‘747’ 공약을 떠올리게 한다는 지적마저 나올 정도다. 또 진보정당에서 금기시하던 토목공사도 주요 공약으로 삼았다. 이 후보는 ‘311만 호 주택 공급으로 내 집 마련 · 주거 안정 실현’이라는 부동산 정책을 4번 공약으로 내놓았다.

윤석열 국민의힘 후보 역시 성장을 주요 공약으로 내세웠다. 윤 후보의 10대 공약 중 1번 공약도 코로나19 상황을 감안한 ‘코로나 극복 긴급 구조 및 포스트 코로나 플랜’이지만, 2번 공약은 ‘지속가능한 좋은 일자리 창출’로 성장에 방점을 뒀다. 윤 후보의 ‘일자리 창출’ 공약은 문 대통령의 ‘일자리 확대’ 공약과는 결이 다르다. 문 대통령의 일자리 확대는 공공부문 일자리 81만 개 창출 · 일자리 나누기 · 비정규직 정규직화 등 분배에 무게를 둔 것이라면 윤 후보의 일자리 창출은 규제 혁신에 따른 기업 투자 활성화, 고용 친화적 환경 조성 등 성장을 통해 민간 주도 일자리를 만들어 내겠다는 것이다. 윤 후보도 부동산을 강조해 3번 공약으로 ‘수요에 부응하는 주택 250만 호 이상 공급’을 내놓았다.

안철수 국민의당 후보의 10대 공약 중 1번 공약은 ‘5·5·5 신성장 전략을 통한 미래먹거리와 청년 일자리 창출’이다. ‘5·5·5’는 수소 에너지 · 바이오산업 등 5대 초격차기술, 5개 삼성전자급 글로벌 선도 대기업 육성, 세계 5대 경제 강국 진입을 의미한다. 성장을 통해서 일자리가 늘어나게 하겠다는 의미다. 부동산 공약인 ‘반값 토지임대부 안심주택으로 내 집 마련 시대’는 안 후보의 5번 공약이다.²⁷²⁾ 그러나 경제 성장과 경쟁력 강화를 위해 제일 중요한 건 무엇보다도 기업의 자율과 창의성을 보장하는 실질적 규제 개혁이다.

272) 이승현 저널리스트 writer@bizhankook.com

표8)

역대 대통령 및 20대 대선 후보 10대 공약 중 5대 공약

박근혜 대통령 18대	1	공정성을 높이는 경제민주화
	2	한국형 복지체계 구축
	3	창조경제를 통한 성장동력 확보
	4	한반도 신뢰프로세스 정착
	5	정치 혁신 통한 신뢰 회복
문재인 대통령 19대	1	일자리를 책임지는 대한민국
	2	국민이 주인인 대한민국
	3	공정하고 정의로운 대한민국
	4	강하고 평화로운 대한민국
	5	청년의 꿈을 지켜주는 대한민국
이재명 후보 20대	1	코로나 펜데믹 완전극복과 피해소상공인에 대한 완전한 지원
	2	수출1조 달러, 국민소득 5만달러, 주가지수 5000으로 세계 5강 달성
	3	경제 기본권 보장, 여성안심 평등사회, 청년기회국가 건설
	4	311만 호 주택공급으로 내집마련, 주거안정 실현
	5	어르신,환자,장애인,아동, 영유아 돌봄 국가책임제
윤석열 후보 20대	1	코로나 극복 긴급구조 및 포스트 코로나 플랜
	2	지속가능한 좋은 일자리 창출
	3	수요에 부응하는 주택 250만 호 이상 공급
	4	디지털 플랫폼 정부 구현 및 대통령실 개혁
	5	과학기술 추격국가에서 원천기술 선도국가로
안철수 후보 20대	1	5·5·5 신성장전략으로 미래먹거리와 청년일자리 창출
	2	자주,실용,평화 책임 외교전략으로 한반도 평화통일 추진
	3	공적연금 통합
	4	코로나19 자영업 영업시간 제한 폐지와 150조 손실보상
	5	반값 토지임대부 안심주택으로 내집 마련시대 개막

제4장 기본소득은 사회보장의 대안인가?

제1절 공화주의와 기본소득론

공화주의(Republicanism)는 개인주의적 자유주의 혹은 소유적 개인주의(possessive individualism)²⁷³⁾에 대비되는 개념으로, 개인이 사적으로 누려야 할 권리의 확보보다는 시민으로서 갖추어야 할 덕(德)의 고양을 강조하는 이념을 말한다.²⁷⁴⁾ 자유주의와 함께 현대 국가를 형성하는 두 개의 큰 축이며, 동시에 자유주의를 견제하는 선의의 라이벌 사상이기도 하다. 공화주의는 개인을 무시하라는 의미가 아니다. 좋은 공동체를 만드는 것이 개인의 자유를 누리는 데 '도구적 의미에서' 절실하다는 게 공화주의의 주장이다.²⁷⁵⁾ 만약 공공선이라고 생각했던 것이 지지받아 실현되어도 개개인에게 돌아갈 혜택이 제대로 균등하게 나뉘지 않는다면, 그건 이미 인류 구성원의 동등성과 평등을 부정하는 셈이므로 공공선이 아닐 것이다. 오히려 개인을 무시하고 공동체의 목표만 우선시 할 경우 공화주의도 같이 무너진다. 필연적으로 서로 싸우는 운명이지만 뿌리부터 같고²⁷⁶⁾, 하나가 무너지면 나머지 하나도 무너진다. 어떻게 보면 불편한 공존인 셈이다.

공화주의는 전제군주제와 반대되며 권력의 균형과 견제를 중시한다. 이러한 공화주의적 전통이 낳은 정수가 바로 삼권분립이다.²⁷⁷⁾ 공화주의에서는 정부의 권력 외에 시민의 권력도 견제의 대상으로 본다. 현대 공

273) 개인의 사적 소유권을 가장 중요한 요소로 하는 개인주의이다. 그리고 이는 영국을 중심으로 발전한 자유주의적 개인주의의 뿌리를 이루는 사상이다. (배민, 개인주의는 어떻게 개인 간 갈등 해소하는가, 스카이 데일리, 입력 2021-06-15)

274) namu.wiki>공화주의

275) 실생활에서 보자면, 선거철에 투표를 하고 평소 정치에 관심을 기울여서 참정권을 적극 활용하는 게 공화주의적 주장이며, 공공선과 개인의 이익을 이분법적으로 분리하는데 반대한다.

276) 두 사상은 지금도 서로 지대한 영향을 주고받고 있어서 그 영향으로 공동체의 역할을 인정하는 수정개인주의가 탄생했으며, 공동체주의 역시 개인주의의 영향을 지속적으로 받고 있다. 두 사상의 공통점이 지금 보다는 적었던 프랑스 혁명 시절에도 공화주의와 자유주의를 동시에 내세웠다. 하나만 내세우면 필연적으로 모순이 발생하기 때문이다.

277) 공화주의에 대한 자세한 내용은 김병록, 대한민국의 탄생과 공화주의 실현의 과제, 국가법연구 제16권 제2호, 2020.6.26., 1-31면. 참조

화주의는 좌파나 우파의 스펙트럼으로 보기에는 애매한 사상인데, 이는 라이벌 사상인 자유주의에서도 나타나는 특성이다. 경제적으로는 복지에 친화적이고, 개인보다는 공동체에 친화적이며, 중앙 집권보다는 지방 자치에 친화적이다. 역사 인식에서는 아테네, 스파르타, 로마 공화국, 베네치아 공화국, 피렌체 공화국 등의 도시 국가를 좋아하는 게 특징이며, 시민, 덕(virtue), 자치, 참여 등의 어휘를 애용한다.²⁷⁸⁾

공화주의는 주권이 구성원들에게 있으므로 민주주의와 매우 잘 결합된다.²⁷⁹⁾ 고전적 자유주의와는 대립하는 주장이지만, 현대의 자유주의는 이러한 공화주의의 공격에서 한 발짝 물러나 수정된 이념이므로 완전하게 상극은 아니다.²⁸⁰⁾ 공공선을 강조하므로 파시즘이나 전체주의로 오인될 수 있다. 그러나 시민의 덕목을 우선시하므로 근본적으로 차이가 있다. 무엇보다도 공화주의의 자유는 '구성원들의 자유'를 뜻한다. 즉 민중들은 당연히 각자의 삶을 추구해나갈 권리가 있다는 것을 공화주의자들도 인정하며 오히려 강력하게 원한다. 따라서 공공선에 관심을 기울이고 참정권을 꾸준히 발휘한다면, 법질서라고 하는 '도구'가 당사자를 지켜주는 훌륭한 방패가 된다는 게 공화주의의 주장이다. 그럼에도 나치의 등장 과정을 보면 공화주의가 전체주의로 변질될 위험이 있다고 자유주의자들은 공격한다.²⁸¹⁾ 여기에 대해서 공화주의자들은 자유주의자야말로 사회의 양

278) 21세기 기준으로는 보통 중도 우파 정도로 분류되지만, 유럽 곳곳에 왕정과 귀족이 존재하던 20세기 초까지만 하더라도 대체로 좌파로, 프랑스 대혁명 때는 극좌파로 분류되던 사상이기도 하다. 19세기 말만 하더라도, 공화주의는 사회주의와 같이 붙어 다니는 경우가 많았다.

279) 사실 '국가는 인민(혹은 국민)의 것'이라는 아이디어는 민주주의가 아니라 공화주의에서 나온 것이다. 한자어로 쓰이니까 민주주의가 마치 본래 '국가는 인민의 것'이라고 주장하는 것이라 오해하기 쉬운데, 원어인 democracy는 '다수의 지배'라는 의미에 더 가깝다. 그리고 공화주의자들은 공화국(res publica)은 말 그대로 공공의 것(res publica)이며 국민의 것(res populi)이라고 노래를 부르는데, 서양에서의 어원을 따지고 본다면 공화주의야말로 '국가'를 '국민의 것'으로 규정하는 사상이라 할 수 있다. 다만 현대 민주주의는 엄밀한 민주주의라기보다는 공화주의와 민주주의의 혼합에 가까워서 이런 논의 자체가 큰 의미는 없을 수 있다.

280) 다만 이렇게 될 경우 '수정 자유주의'를 자유주의 그 자체로 바라볼 수 있는가 라는 논쟁이 나오게 된다. 이러한 의견에 의하면, 현대 국가는 공화주의와 자유주의라는 두 개의 기둥으로 지탱되는 것이지, 자유주의만으로 돌아가는 것은 아니다.

281) 물론 이런 극단적 가능성을 가지고 무턱대고 공화주의를 공격하는 것은 지양해야 한다. 극단적 가능성만으로 따지고 든다면, 자유주의 역시 광기에 의한 독선처럼 한계 없는 이윤 추구, 이기심이 팽배한 사회상과 그 결과를 지지하는 것으로 타락할 수 있으니 꼭

극화와 같은 현대 사회의 주요 문제점들을 심화시킨 원흉이라고 반박한다.²⁸²⁾

정치이론의 하나로서의 공화주의는 고전적인 의미의 자유주의를 견제하는 입장이며²⁸³⁾ 공동체주의에 친화적이다. 자유주의가 중시하는 자유가 소극적 자유로 다분히 개인주의적 성격이 짙다면, 공화주의가 중시하는 자유는 소극적 자유도 적극적 자유도 아닌, '예속의 부재'이기 때문이다. 따라서 공화주의적 자유의 반대말은 '법의 간섭'이 아니라 '개인에게 지배받는 노예'²⁸⁴⁾라고 할 수 있다.²⁸⁵⁾ 자유주의는 공화주의를 개인의 자유를 보장하기 위해 필요한 존재로 보기도 한다.²⁸⁶⁾

근대 공화주의는 하나의 역사적 사건에서 기원한 것이 아니라 사회 환경의 변화에 따라 성립한 것이라고 보는 편이 옳다. 기본적으로 공화주의는 법치를 필요로 하는데, 근대 공화주의의 역사는 두 가지 측면의 형성에서 찾아보아야 한다. 우선 법치의 형성을 본다면, 이 점에서는 고대로 마의 법치주의에 근원을 두고 있다고 보아야 한다. 그리고 이는 유스티니

같이 지탄받아야 할텐데, 당연히 쉽게 동의하기가 어려울 것이다.

282) 공화주의자들과 자유주의자들이 서로 공격해 온 역사는 굉장히 길다. 일례로 자유주의자들은, 공화주의자들이 찬양하는 시민적 삶이란 고대 도시 국가의 시민들 곧 노예주들이 누린 삶이며, 그렇기에 공화주의자들이 귀족적인 놈들이라고 공격했었다. 여기에 대해서 공화주의자들은, 자유주의자들이 말하는 자유는 다른 사람들의 위에 서려는 이기적 욕망의 가림막에 불과하며, 오히려 너희들은 부르주아 돼지들의 앞잡이가 아니냐며 맞불을 놓았다. 사실 현대적인 시선에서 보더라도, 공화주의와 자유주의 중 어느 쪽이 더 왼쪽이고 어느 쪽이 더 오른쪽인지는 논란이 있을 수 있다.

283) 고전적 자유주의와 현대 자유주의는 다른 개념으로 구분 지을 수 있다. (에른스트 트뢰츨치(Ernst Troeltsch 1865-1923), 고전적 자유주의 참조. <https://blog.naver.com/mateo501/222994919062>)

284) 그렇다고 여럿에 의해 지배받는 노예 상태를 지지하는 건 아니다. 물론 강자들의 횡포를 다수의 집합체인 국가가 나서서 제한하는 것은 용인된다.

285) 여기서 말하는 '노예'는 굉장히 광의적 개념이다(어쩌면 우리가 살아가는 환경과의 타협이 아닌, 모든 사회적 관계를 포함해 이를 제기하는 면에서는 자유주의보다 더 폭넓을 수 있다). 이를테면 충분한 수단(법률, 지도 등)이 없다면, 힘이 약한 사람은 힘센 사람의 폭력 가능성에 노출될 수 밖에 없으며, 빈자는 부자의 횡포 가능성에 노출될 수 밖에 없다. 바로 이것이 공화주의에서 주장하는 노예 상태인데, 공화주의자들은 이러한 노예들을 해방시키기 위해 충분한 법이 필요하다고 주장한다.

286) 자유주의 vs 공화주의 논쟁 담론은 전공자(정치학, 철학)들만 알던 주제였으나, 2015 개정 교육과정부터는 고등학교 사회과 윤리와 사상 과목에서도 다루어져 해당 과목을 이수하는 고교생들에게도 어느 정도 인지도를 얻을 것으로 보인다.

아누스 대제가 칙명으로 로마법 대전(Corpus Juris Civilis)²⁸⁷⁾을 편찬함으로써 고대 로마의 법체계가 중세에도 단절되지 않고 이어지는 계기를 만들었고, 이렇게 전해진 법은 점차 정교하게 발전해 헌법과 입헌주의를 이끌어냈다. 이렇게 시민들은 법 앞에서의 평등을 가지게 되었다.

두 번째로 특권계층의 소멸을 들 수 있는데, 이는 프랑스 혁명과 큰 연관이 있다. 일단 앙시앵 레짐(기존 집권층)의 모순으로 인한 반란으로 프랑스 혁명이 일어나면서, 특권계급의 소멸이 시작되었다.²⁸⁸⁾ 그리고 그 이후 나폴레옹 보나파르트가 프랑스 혁명의 이념을 전 유럽에 전파함과 동시에 특권계급을 제거했고, 그 덕분에 특권계층의 소멸이 가속화되었다. 물론 테르미도르 반동이라든지 여러 사건이 있었지만, 이런 개념은 전 유럽으로 퍼져나갔고, 덕분에 국민주권주의, 국민 자치, 권력 분립, 다수결의 원리 등 여러 개념이 형성되었다. 공화주의는 이 시기 이후로 정치적 이념으로서 근대적인 의미를 지니게 되었으며, 이후 시대와 역사의 변화에 따라 그 형태는 변화하였지만 근본적으로 특정 사회 집단 및 계층에 대한 권력 집중과 일방적 지배관계 형성을 반대하는 논리로서 전개되었다.

자유주의와 마찬가지로 공화주의 입장에서 개인의 자유는 중요한 가치이다. 하지만 그 질적인 의미 면에서는 큰 차이가 있다. 자유주의적 의미의 자유는 시대에 따라 그 의미가 다르지만 대체로 소극적 의미의 자유관이 주류이다. 즉 '간섭의 부재'를 자유주의적 자유라고 할 수 있다. 이와 달리, 공화주의적 자유는 보다 구체적으로 자의적 지배의 부재라는 조건을 내건다. 따라서 공화주의의 입장에서 공동체 정신과 도덕적 가치를 바탕으로 하는 법에 의한 간섭은 자유를 해치지 않는다고 생각한다. 즉 충분한 법이 없다면 약자가 가진 자의에 예속되는데, 이게 어딜 봐서 자유냐는 것이 공화주의자들의 지적이다. 물론 공화주의라고 해서 법의 간섭이 무조건 옳다고 하는 것은 아니지만, '간섭이 있지만 예속되지 않은 상태'가 '예속되어 있지만 간섭이 없는 상태'보다 비교도 할

287) 유스티니아누스 1세가 편찬·발포한 모든 법령을 통틀어 일컫는 이름

288) 실제로 당시 프랑스는 로마를 모델로 하여 상원과 하원을 적용하였고, 특히 상원은 원로원을 그대로 따서 Senate라고 했다. 이것은 미국에서도 이어진다.

수 없이 자유롭다는 게 공화주의의 핵심이다.²⁸⁹⁾

공화주의의 관점에서 인간은, 사회의 한 구성원으로서 삶을 영위하고 있는 한 어떤 무언가에 예속될 수 밖에 없는 존재이다.²⁹⁰⁾ 자신을 예속하는 존재가 무엇일 때 가장 자유로운 상태가 될 지가 공화주의의 중요한 주제인 것이다. 피치자가 스스로²⁹¹⁾ 만든 법에 의해 예속을 받을 때, 제일 자유로운 상태로 삶을 영위할 수 있다는 것이 공화주의자의 주장이다. 제작에 직간접적으로 참여한 법에 의한 지배는 자유를 해치지 않는 것이다. 단, 법이 구성원들의 의지를 곧이곧대로 반영하여 만든 것을 넘어, 보편적 가치와 공공선을 담고 있는 것이어야²⁹²⁾ 정당하다고 본다는 면에서 민주주의적 자유와도 개념상 거리가 있다.

공화주의적 자유를 해하는 것은 공동체 정신에 입각하지 않은 자의적인 간섭을 할 수 있는 집중되고 고착화된 권력이다. 그리고 그 형태는 독재나 중우정치, 다수의 횡포와 같은 여러 가지 형태로 나타날 수 있다.²⁹³⁾ 따라서 공화주의적 의미의 자유는 법치주의와 결부되며, 피치자 자신의 영향력을 반영하여 법질서를 수립하는 절차, 이를 뒷받침하는 시민의식, 정치 참여를 통해 달성되는 것이고, 권력의 집중을 막기 위한 다양한 수단²⁹⁴⁾을 갖춘 지속성 있는 정치 체제에 의해 뒷받침된다.²⁹⁵⁾

권력과 자본의 편중은 공동체의 구성원들을 지배와 예종의 사슬로 얽

289) 전자의 예시로는 '법에 복종하지만 주인이 없는 자유 시민'이 있을 것이고, 후자의 예시로는 '좋은 주인을 만나 간섭을 안 받는 노예'가 있을 것이다.

290) 내가 지키거나 신경써야 할 예속이 전혀 없어진다면, 흔히 상상하는 천국과 같은 상태가 되기보다, 현실적으로는 소말리아 같은 무법천지의 모습이 되기 쉽다. 내 눈 앞에 있는 사람이 가지고 있는 총 한 자루 때문에, 나의 모든 인간으로서의 존엄이 짓밟히는 상황은 아무도 원치 않을 것이다.

291) 반드시 직접 정하는 것이 아니더라도, 대의민주주의와 같이 적어도 정하는 과정에 의미 있는 영향을 끼칠 수 있는 시스템이라면 충분하다.

292) 공익 실체론과 유사한 전제를 공유한다.

293) 공화주의가 가진 문제의식이 왕정, 귀족정, 민주정 각각의 부작용 모두에 걸쳐 있음을 확인할 수 있다.

294) 주로 권력의 분산, 특히 대통령제에서는 권력 분립 및 상호 견제와 균형 등

295) 공화주의는 자유주의와 달리 공동체를 언제든 지킬 수 있도록 노력하는 성질을 인민의 의무이자 본받을 만한 덕으로 보기에 병역, 정확히는 국민개병제를 기본적으로 옹호하는 입장에 섰다.

어매 시민적 평등을 값아 먹음으로써 소수 기득권층의 사익이 공익으로 둔갑하고 급기야 공동체를 부패시킨다. 오늘날 자본 권력에 대한 사회적 저항력의 물질적 토대를 형성하는 것이 그 무엇보다 절실히 요구되고 이에 부응하는 것이 바로 기본소득(basic income)이라고 볼 수도 있다. 이를 통해 공동체의 구성원들이 굴종에서 벗어나 독립적 시민으로서 살아감으로써 공동체가 공익이 실현되는 명실공히 ‘공공의 것’으로서 공화국이 될 수 있다.²⁹⁶⁾

본고는 이러한 관점에서 기본소득을 공화주의의 사적 맥락²⁹⁷⁾ 안에서 이해하면서 인공지능 시대의 기본소득제에 대한 찬반 논쟁, 기본소득제의 문제점 등을 살펴본 후, 복지국가의 재편과 사회복지의 변화, 기본소득은 사회보장의 대안인가? 의 문제 등을 검토하려고 한다.

제2절 기본소득제와 인공지능

1. 기본소득의 요건, 특징

기본소득제는 재산이나 소득의 유무, 노동 여부나 노동 의사 등과 관계없이 사회 구성원 모두에게 국가에서 최소생활비를 지급하는 제도이다.

기본소득은 그 정의에 따라 몇 가지 요건을 가진다. ① 보편성: 모두에게 지급한다. 비거주자나 국내 거주 외국인에게도 지급해야 하는 것에 대해서 논란이 있다. ② 무조건성: 근로 여부, 소득 수준의 심사 없이도 무조건 지급한다. 기본소득 도입 여부를 두고 가장 크게 충돌하는 주제이며, 기본소득 찬성론자들 사이에서도 지급 대상의 범위를 구분해야 한다는 현실주의적 입장도 존재한다.²⁹⁸⁾ ③ 개별성: 개인별로 지급한다. 5차 재난지원금²⁹⁹⁾이 지역 내에서만 사용 가능하다는 조건을 빼면 이 조건에

296) 조승래, 대구사학, 대구사학회, 2018년 제130권 483~508면.

297) 자세한 것은 김병록, 대한민국의 탄생과 공화주의 실현의 과제, 국가법연구 제16권 제2호, 2020.6.26., 1-31면. 참조

298) 최저소득은 정부에서 저소득층 국민들을 대상으로 금전적 지원해주는 시스템으로서 차이가 있다.

299) 코로나 상생 국민지원금

가장 부합한다고 볼 수 있다. ④ 정기성: 동일 주기로 지속적으로 지급한다. 경기가 좋고 나쁘고에 상관없이 계속해서 지급되어야 한다. 즉 경기안정화 정책과 거리가 있다. ⑤ 현금성: 현물이 아닌 현금으로 지급한다. 지역 화폐로 줘야 하는지는 논란이 있다.³⁰⁰⁾ ⑥ 충분성: 기본적인 생활이 가능할 정도로 지급한다. 해당 요건을 만족하지 않으면 불완전 기본소득이라고 한다. 재원의 문제 때문에 기본소득이 도입이 된다면 불완전 기본소득이 될 확률이 높다.³⁰¹⁾

이런 기본적인 특징 이외에도 목적세 신설 여부 등 재원의 성격, 기존의 복지제도 대체 여부 등에 따라 여러 모델이 구성될 수 있다. 대체의 정도가 클수록 우파적 기본소득이 된다. 흔히 이 제도는 진보적 제도라고 생각하는 경우가 많다. 하지만 어떻게 사용하느냐에 따라 어쩌면 보수적인 제도가 될 수도 있다. 기본소득을 지급하는 대신 국가 차원의 상당수 공공서비스를 중단하는 등 신자유주의적인 측면에서 제도가 사용될 가능성도 있고, 모두가 우파 경제학자로 알고 있는 밀턴 프리드만(Milton Friedman)³⁰²⁾ 역시 이를 주장한 적이 있다. 간단히 말해서 기존 의료보험, 고용보험, 국민연금 등을 폐지하고 기본소득으로 그 금액에 상응하는 액수를 주자는 방식이다. 미시경제학 이론에 따르면 현물보조보다 현금보조가 경제적 효율성이 더 높은 정책이기에, 주류경제학의 입장에서 이 제도를 바라볼 수 있는 것이다.³⁰³⁾

기본적인 아이디어는 15세기 사상가인 토머스 모어(Sir Thomas More)³⁰⁴⁾에게 찾아볼 수 있다. 근현대 많은 사상가³⁰⁵⁾도 유사한 개념을 제시했다. 최근에는 밀턴 프리드만의 '음의 소득세(Negative Income Tax; 이

300) 현금과 달리 지역 화폐로 지급하는 경우 보통 사용처가 제한되기 때문이다.

301) 주류경제학에서는 여가와 노동이 대체 관계일 경우에 불로소득이 늘어날수록 노동이 줄어든다고 보기 때문에 최저생계비까지 지원해야 하는가 논란이 있다.

302) 자유방임주의와 시장제도를 통한 자유로운 경제 활동을 주장한 미국의 경제학자이다. 1976년 노벨 경제학상을 받았다.

303) 관련 리포트나 논문은 국제 기본소득 네트워크와 한국 기본소득 네트워크에서 찾아볼 수 있다.

304) 잉글랜드 왕국의 법률가, 저술가, 사상가, 정치가이자 기독교의 성인이다.

305) 버트런드 러셀의 1918년 Road to freedom, 영국 노동당의 1918년 'Scheme for a State Bonus', 영국 사회주의자이자 경제학자인 조지 더글러스 하워드 콜(G.D.H. Cole)의 사회 배당(social dividend) 등

하 NIT)'가 유명하다.³⁰⁶⁾ 실제로 1970년대 '소득보장'이라는 정책으로 미국 닉슨 대통령이 입법을 시도했다. 1980년대 이후 전 세계적으로 등장했고, 한국은 1997년 외환위기가 지나고 7, 8년 정도 경과한 2003년 이후부터 서서히 담론으로 등장했고, 기본소득제에 대해 논쟁하는 나라들이 늘어났다. 기본소득제는 처음에는 별로 주목받지 못했지만 비정규직 문제와 2020년대에 들어 기술 발달, 특히 인공지능 발전으로 산업 자동화 경향이 심화되어 일 자리수의 감소가 피할 수 없는 현실이 되자 각광받게 되었다.

2. 인공지능과 기본소득제

기술 혁신으로 등장한 인공지능과 자동화의 영향으로 사람의 손길이 필요하던 일들이 점차 기계만으로 충분해지면서 무인화로 인해 노동자의 가치가 낮아지고 이로 인해 실업자가 크게 늘어났다. 사람을 고용하느니 기계를 고용하고 그 차액을 사람한테 줘도 남는 시점이 와버렸다. 그렇다고 사람한테 돈을 안 주면 폭동보다 당장 기업가들한테도 돈이 안 남고 재고만 잔뜩 쌓이게 된다. 재고의 가치가 떨어지는 것이다. 막말로 기업가들한테도 자동화로 물건을 생산한다고 해도 제품만 손에 남고 돈이 손에 남지 않는다는 것이다.³⁰⁷⁾ 기업가들이 기본소득제에 찬성하는 건 이유가 있다. 만약에 이 현상을 그냥 두고 보면 구인난->저출산 테크트리(Tech tree, Technology tree)³⁰⁸⁾를 밟아서 기업들한테 노동력을 바칠 존재가 사라지는 결과를 가지고 오게 된다.

인공지능의 발전이 급격하게 진행되면서 인공지능에 의한 자동화로 상당수의 직종이 대체될 것이라는 전망이 나오면서 기본소득제에 대한 논의가 활발해졌다. 게다가 인공지능의 수준이 향상되면서 단순한 업무에서 복잡한 종합적인 사고 능력을 요구하는 고도의 업무도 수행하게 할 수 있

306) 이론적으로 음의 소득세를 적절히 손보면 같은 분배 효과를 보이는 기본소득제로 변경이 가능하다.; 자세한 것은 이진민, [논점] 기본소득과 음의 소득세는 어떻게 다른가, 계간 『기본소득』 #011, 2022년 봄호) 참조

307) 삼성전자가 램으로 시금치 반찬을 해서 먹을 수는 없지 않은가.

308) 게임에서 어떠한 기술이나 건물에 '포인트'를 투자하거나 배우는 것을 나무 형태의 '계통도'로 나타낸 것(정우철, 게임용어사전: 장르/제작/플레이용어, 2013. 12. 12.)

다는 것이 점차 확신을 얻기 시작하면서 현재 인간이 하는 많은 일들은 이후 인공지능에 의해 대체될 것이라는 전망이 나오고 있다.³⁰⁹⁾ 이들은 대다수 직업들의 반복적이고 매우 복잡한 사고를 요구하지 않는 일자리들은 미래에는 전부 인공지능으로 대체될 것으로 전망하고 있다.

인공지능이 '소비'를 할 수 없기 때문에 인공지능의 발전이 경제 활동을 방해한다는 의견이 있다. 이에 따르면 소비의 주체는 인간이며 인공지능은 소비를 할 수 없다. 기껏해야 전기비와 수리비 조금만 들 뿐이다. 소비가 감소하면 이는 곧 산업과 기업, 자영업자 등의 다양한 사람들의 경영이 악화된다는 것이다. 빌 게이츠, 일론 머스크, 마크 저커버그와 같은 세계적인 CEO/대부호들이 괜히 기본소득제를 지지하는 것이 아니다. 자신들의 제품을 사주는 노동자들이 있어야 자본가도 사는 법이다.

반대쪽 의견에 따르면 인공지능의 발전 과정 및 자동화에는 엄청난 돈이 사용되기 때문에 인공지능이 발전을 중지하지 않는 한 인공지능의 '소비'는 멈추지 않는다. 예를 들어 대개의 사람에게에는 컴퓨터가 있지만, 구글 같은 IT 대기업에서 인공지능 목적으로 사용하는 컴퓨터에는 그래픽 카드 수천 개가 달려 있기 때문에 일반인의 전기비, 수리비, 기계값을 훨씬 뛰어넘는 소비가 이루어진다. 그리고 인공지능 발전에는 엄청난 인건비가 들기 때문에³¹⁰⁾ 이 또한 인공지능의 발전으로 인해 추가되는 소비에 해당한다.³¹¹⁾

하지만 인공지능의 발전 및 자동화에 엄청난 돈이 사용되므로 인공지능이 인간의 소비를 대체 할 수 있다는 주장은 '소비'와 '투자'를 혼동하는 큰 오류를 내포한 주장이다. 쉽게 설명하면, 대기업에서 값비싼 그래픽 카드를 구매하는 이유는 최종 소비자에게 판매할 소비재를 생산하기 위해서 '투자'하는 것이지 대기업이 여가 활동에 '소비'하려고 구입하는 게 아니다.³¹²⁾ 대기업은 생산한 소비재의 판매를 통해 그래픽 카드 가격

309) 이공계 학계에서도 인공지능의 계속되는 발전은 결국 실업을 유발할 수밖에 없다는 것에는 동의를 하는 입장이다.

310) 연봉으로 해외 ML 박사 3억 원, 국내 ML 박사 1억 원 이상이 든다.

311) 인공지능 붐이 거세게 불기 전인 2000년대까지는 ML 박사라고 해서 이만한 돈을 받을 수 없었다.

보다 더 많은 수익을 올릴 수 있어야 지속적으로 그래픽 카드와 각종 부대 비용을 '투자'할 것이므로, 대량 실업으로 대기업이 생산한 최종 소비재를 구매해 줄 소비자들이 사라지면 매출이 감소한 대기업도 그래픽 카드 따위의 물품을 더 적게, 아니면 전혀 구매하지 않을 수 밖에 없을 것이다.

또 다른 인공지능 논의의 핵심은 이렇게 몇 억 원의 봉급을 받는 전문가 몇 명과 큰 컴퓨터 하나가 몇 천 만원의 봉급을 받는 수 만 명의 일 자리를 날려버린다는 점이 있다. 애초에 AI 자동화에 더 큰 소비가 발생한다면 기업들이 거들떠 보지도 않았을 것이다.³¹³⁾ 무엇보다 인공지능으로 인한 실업은 사회의 패러다임 자체를 바꿔버릴 수도 있는데, 과거에는 다수의 취업자와 소수의 실업자 구조였던 게 이제는 정반대로 소수의 취업자와 다수의 실업자 구조로 바뀌게 되며, 이는 컴퓨터가 급속도로 보급된 90년대부터 급격히 진행되었다. 그래서 전 세계적으로 설령 인공지능의 한계를 발견하고 이를 인정하면서 인간이 할 수 있는 직업을 남겨두더라도 기술적 실업(technological unemployment)³¹⁴⁾에 대한 대비책을 고심하고 있는 것이다.

정부 주도의 대규모 사업을 통해 고용을 창출하고, 소비를 늘려 불경기를 극복하려는 노력을 하기도 한다. 문제는 기술이 발전될수록 이런 식

312) 예를 들어 자동차 회사에서 자동화 설비를 도입하는 것은 자동차라는 소비재를 생산해 자동화 설비의 도입 비용보다 더 많은 수익을 내기 위한 목적으로 도입하는 것인데, 만약 대량 실업 또는 기타 원인으로 자동차를 구입해 줄 소비자들이 사라져 수익이 줄어들면(수요 감소) 자동차 회사는 사업성을 이유로 자동화 설비의 도입을 줄이거나 철회할 것이다.(투자 감소)

313) 사람과 동일한 능력을 가진 인공지능이 있다고 가정할 때 인권과 윤리를 내려놓고 효율성만 따져보면 인공지능을 쓰는 것이 사람을 쓰는 것보다 장기적으로는 훨씬 비용이 저렴하다. 사람들은 각자 자신의 인생과 목표 그리고 가족들이 있고, 이를 위해 연차를 쌓고 직급이 올라 갈수록 더 많은 보수를 요구하게 되고 또 지불해야 한다. 여기에 직원들의 건강 관리나 휴식 등 복리후생을 보장해야 하는 건 덤이다. 그러나 인공지능은 도입에 필요한 비용만 지불하고 나면, 사람처럼 휴식을 취할 필요도, 연차에 따라 비용이 올라갈 염려도 없고 중간중간 장비 유지와 노후화 및 고장에 따른 기능 보수 외에는 시간 대비 비용이 훨씬 적게 들어간다. 물론 기계라고 혹독하게 다루면 처참하게 운명한다. 거기에 제일 큰 문제는 자동화의 과실을 맞본 기업들이 구매비 비용이 많이 들어가는 인간을 다시 채용하려고 들 리가 없다는 것이다.

314) 기술 진보에 따른 자본의 유기적 구성의 고도화로 야기되는 실업

의 정부 주도의 고용 창출은 효과가 떨어진다는 것이다. 예를 들어 대공황을 극복하기 위해 정부 주도로 후버 댐을 건설하던 1930년대에는 아직 기술이 충분히 발전하지 못했으므로 무수히 많은 인력을 필요로 했다. 따라서 고용 창출 효과는 어마어마했다. 그러나 2010년대인 지금 와서 고용 창출을 한다고 대규모 토목 건설 사업을 추진해 봐야, 소수의 인력으로 중장비 동원해서 똑딱똑딱 끝내면 그만이다. 고용 창출 효과는 미미하며 이득을 보는 것은 소수의 건설사들 밖에 없다.³¹⁵⁾ 국가 주도의 대규모 토목 건설 사업이 더 이상 경제 부양 효과가 사라지자 세계 각국의 정부들은 신 성장동력을 찾아 나섰다. 신생 산업이 등장했다 하더라도 소수의 엘리트 인력만을 필요로 하는 고도로 전문화된 분야가 대부분이기 때문에 성과는 지지부진하다.

고부가가치 산업이 소수의 숙련된 엘리트들만을 필요로 하고, 향상된 생산성에 따른 이득은 이 계층에 집중된다. 인공지능과 자동화의 발전으로 일자리가 점점 사라지고 있다. 인간이 노동 생산성을 늘리는 것은 한계가 있으며, 사람 하나하나의 생산성보다는 자본의 축적과 투입이 더 큰 부가가치를 만들어내며, 이는 성공한 소수 계층에게 집중되는 경향이 있다.³¹⁶⁾ 다만 많은 경우의 연예계나 유통업에서의 성공 케이스는 위에서 말하는 소수의 숙련된 엘리트들이 속한다고 보기는 어렵다. 이는 선천적인 신체적 조건이나 경험 등에서 얻는 숙련도이기 때문에 꼭 자본의 축적 및 투입에 대해 항상 선형적으로 결과를 내지는 않기 때문이다. 물론 여기에서도 성공한 소수 계층에 거대한 자본이 집중되는 것은 마찬가지이긴 하다. 제조업이 여전히 유효하긴 하지만, 이러한 기술격차에 따른 기술 습득 속도의 차이와 자본투자의 차이에 따른 소득격차의 효과는 날로 커질 것이라 예상되고 있으며, 이는 기본소득제 외에도 비슷한 아이디어의

315) 이명박 전 대통령이 경기부양책으로 4대강 사업을 도입했지만 고용 창출 효과는 미미했던 이유가 여기에 있다.

316) SNS에 쓰는 별 생각 없는 말 한마디 한마디가 매우 큰 가치의 변화를 일으키는, 수백억을 버는 연예계 톱스타의 경우가 대표적인 예가 된다. 이들이 남들보다 수익 배 노력해서 노래 가사 하나하나를 쓰고, SNS에 쓰는 말 한마디가 엄청난 가치가 있어서 이런 현상이 일어나는 것이 아니라, 거대한 자본이 투자된 미디어가 존재하기 때문에 이런 효과를 낼 수 있는 것이다. (2017.1월 신문 기사 양극화에 대한 심층 자료 : 상위 1%와 10%의 자산 비율과 소득 비율을 보면, 상위 10%가 사회 전체 소득은 반 정도, 자산은 70% 가까이 보유하고 있다.)

정책³¹⁷⁾에 힘을 실어주고 있다.

제3절 기본소득제에 대한 찬반 논쟁

1. 배경과 역사

많은 나라에서 선별적 복지를 시행하고 있지만, 완벽한 선별이 어려워 부적격자가 허점을 파고들어 부당한 혜택을 취하거나, 복지가 정말로 절실한 사람들이 오히려 사각지대에 방치되어 지원을 받지 못하는 문제가 끊이지 않고 있다. 이런 문제를 감시하고 해결하기 위한 복지 체계 설립, 행정력 소모와 비용 지출 또한 상당하다.³¹⁸⁾ 또한 선별 복지제도의 수혜자 선정 과정에서 개인정보를 모두 드러내야 하므로, 대상자가 모멸감을 느낄 가능성도 있다. 그리고 낙인을 가질 우려도 있다. 그래서 선별 복지제도에 반대하고, 보편적인 복지제도를 요구하는 목소리 또한 크다.³¹⁹⁾

역사적 근거가 있을 때, 찬반에 따라 해석이 갈린다. 가령, 과거에 역사적으로 실패한 사례가 있다면 기본소득제 찬성 측에서는 당시의 환경과 지금의 환경은 전혀 다르다고 일축하고, 기본소득제 반대 측에서는 시대를 초월한 보편적 경제학적 원리가 적용된 증거라고 보는 것이다. 반대로 성공적인 사례가 있을 경우, 찬성 측에서는 기본소득제가 잘 작동할 것이라는 증거로 여기고, 반대 측에서는 해당 사례와 기본소득제는 전혀 다르다고 일축한다.³²⁰⁾

317) EITC(근로장려세제 / Earned Income Tax Credit 또는 근로장려금으로 불린다), 실업급여 등 고용정책과 사회 안전망

318) 복지를 담당할 부처 선정, 법, 제도 마련, 공무원 채용, 예산 할당, 복지가 필요한 대상자 선정, 심사, 복지 대상자 변동 시 리스트 수정/반영, 확인, 은행, 회계, 예산 업무 및 감사까지 상당한 인력과 비용이 든다.

319) 그동안 병약, 조직문화 부적응 등 여러 이유로 노동이 고통스럽고 적성에 맞지 않는 사람들은 튼튼, 백수 등으로 비하되는 등 사회적 배려가 부족하였다. 이런 사람들 중 금수저인 경우 그냥 가진 돈으로 살면 되고, 장애인이나 정신질환자 등의 뚜렷한 진단이 가능하다면 기초생활수급자 신청을 할 수도 있을 것이다. 하지만 그런 경우는 일부일 뿐이고 대다수는 애매한 서민 계층이고 장애나 질병 등의 뚜렷한 진단이 불가능한데 이들이 방에 은둔하고 소비를 줄이면 실질적으로 인구 감소나 다름없는 영향이 나타나게 된다. 출산 장려보다 시급한 것이 이미 살아있는 인구부터 제대로 활용하는 것이다.

코로나바이러스 감염증이 2020년 초 전 세계에 팬데믹을 일으키면서 2020년 주가 대폭락 등 세계적인 경제 위기가 일어나면서 기본소득제에 대한 구제책이 될 수 있다는 주장이 늘어나고 있다. 실제로 그 미국에서도 도널드 트럼프 행정부에서 긴급 경기 부양책의 하나로 미국 시민 1명당 1000달러 씩의 이전소득을 지급하기로 했으며³²¹⁾, 이와 같은 세계적인 흐름에 힘입어, 2020년 6월 4일 김종인 미래통합당 비상대책위원장은 기본소득 문제를 근본적으로 검토할 시기라며 기본소득 화두를 정치권에 던졌다.³²²⁾

2020년 3월 16일 서울시가 글로벌리서치에 의뢰, 18세 이상 서울시민 1000명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 긴급여론조사에서 서울시민의 71.4%가 '재난긴급생활비' 제안에 찬성했다. 2020년 3월 16일 리얼미터가 YTN 의뢰로 지난 13일 전국 18세 이상 505명을 대상으로 조사³²³⁾한 결과 재난 기본소득제 도입에 찬성한다는 응답은 48.6%로 집계됐다. 반대한다는 응답은 34.3%로 나타났다. 모름·무응답은 17.1%였다. 2020년 3월 17일 데일리안이 여론조사 전문 기관 알앤써치에 의뢰해 지난 17일 조사한 결과에 따르면, '최근 전 국민에게 재난 기본소득 100만원을 지급하자는 주장에 대해 어떻게 생각하느냐'는 질문에 찬성한다는 응답은 45.9%³²⁴⁾였다. 반대한다는 응답은 45.2%³²⁵⁾였다. 잘 모름은 8.8%였다.

320) 한국의 시대전환, 녹색당, 미래당, 노동당, 기본소득당, 국가혁명당(이들이 주장하는 국민배당금제가 기본소득제와 유사하다), 더불어민주당의 이재명 더불어민주당 대선후보, 김종인 국민의힘 전 비상대책위원장, 유승희 의원이 주장했다. 그런데 대선이 끝난 이후 북한의 잇따른 대형 도발이 몇 달마다 주기적으로 반복되면서 2017년 하반기에 이르러서는 한반도와 주변 정세가 상당히 불안정해진 상황이라 기본소득이나 비슷한 부류의 화제들이 상당히 뜸해졌다. 물론 기본소득제에 대한 논의는 변함없이 진행되고 있다.

321) 다만 트럼프의 복지 정책은 일시적이며 정기적인 기본소득과는 다르다

322) 또한, 이재명 경기도지사는 증세나 재정건전성 훼손없이 기본소득 시행이 가능하다는 공개토론을 제안했다. 미래통합당의 기본소득 방안에 대해 이재명 경기도지사는 박근혜 정부 시절 기초연금 데자뷰가 재연된다고 밝혔다. 이낙연 더불어민주당 의원도 기본소득 논의에 가세하면서 기본소득이 떠올랐다. 시대 전환의 조정훈 의원을 포함한 의원 30명이 한달에 30만원을 주는 기본소득법 법안을 발의했다.

323) 95% 신뢰수준에 표본오차 ±4.4%포인트

324) 매우 찬성 23.6%, 찬성하는 편 22.3%

325) 매우 반대 21.1%, 반대하는 편 24.1%

2. 찬반 논쟁

급격한 4차 산업혁명 기술 발전 속에서 개인의 일자리가 줄어들고 있고 저임금, 저학력, 저기술 노동자들의 일자리와 임금이 줄어들게 되면서 소득 불평등의 심각성을 근거로 하고 있다. 또한 기존의 복지 정책, 소득 재분배 정책의 한계점을 극복할 대안이라는 점에서 눈길을 끌고 있기도 하다.³²⁶⁾ 기본소득은 2002년에 한국에서 처음으로 상세히 소개되었다. 2002년 당시에는 IMF 이후 깊어져 가는 노동시장의 불안정성에 대한 대안으로 기본소득제가 제안되었으나 사회보험이나 공공부조가 제대로 이루어지지 않은 상황에서 꿈같은 제안으로 치부되었다. 2016년에 접어들면서 본격적인 찬반 논쟁으로 발전하였으며 각종 시장, 대선 공약으로 나오기도 하며 눈길을 끌었다.

기본소득제를 찬성하는 입장에서는 기본소득제는 소득 불평등 문제를 해결해줄 수 있을 뿐만 아니라, 개념이 단순하여 선별적 복지에 비해 정부의 개입을 최소화할 수 있다는 점에 초점을 두고 있다. 차별 없는 공정 사회를 이룩할 수 있으며, 행정비용 간소화로 인한 복지 관리비용이 절감되고, 복지의 사각지대 해소를 기대해볼 수 있으며, 빈부격차가 감소되어 상당수 서민층의 삶의 질이 향상될 수 있다는 것이다.

하지만 기본소득제를 반대하는 쪽은 비용 때문에 조세 부담률이 높아지고 이에 따라 노동 생산성이 낮아질 것이라고 주장한다. 또 기본소득은 다른 복지제도를 대신함이 전제인데, 현재의 복지제도에서 기본소득은 복지를 추가하는 개념이 아니며, 기존의 복지 시스템을 상당 부분 혹은 전부 삭제하고 기본소득으로 대체하는 개념이므로, 이에 따른 사회 혼란과 부작용은 피할 수 없다는 것이다.

제4절 기본소득제의 문제점들

1. 기본소득제의 문제점들의 상당수는 현금 지급을 함으로써 발생한

326) 매달 나라에서 공짜로 돈 주려는 이유, 데일리, 2021-08-11

다.

지금 대한민국은 소비 심리가 급격히 악화되어 있는 상태라, 기본소득제의 취지와 경기부양의 효과에 현금 직접 지급이 좋다고 아무리 주장해봐야 국민들은 현금을 안 쓰고 쟁여만 둘 가능성이 매우 높다. 일본처럼 될 가능성이 큰 것이다. 그래서 돈을 뿌려봐야 소비가 안되고 돈이 안 돌아 온다. 그래서 소비 유도를 위해서 현금으로 지급하는 대신에 현금처럼 사용 가능한 바우처를 지급함으로써 해결이 가능하다는 의견도 있다. 간단하게 모든 국민들에게 발급하는 신분증에 체크카드와 같은 기능을 가지게 하는 것이다. 이 카드는 무조건 매달 일정 금액 한도만 사용할 수 있게하고 저축은 안되게 하면 재정의 건정성³²⁷⁾, 해외자금 유출 방지³²⁸⁾ 등이 가능하다. 하지만 지금 청년수당을 그렇게 악용하듯, 그 바우처로 물건을 산 뒤 중고나라에 파는 식으로 현금화를 시키면 된다. 일명 바우처깡³²⁹⁾으로 중고나라에 미개봉 신제품이 수도 없이 올라오는 건 상당 부분 그런 목적이다.

부작용을 거의 완전하게 방지하는 방법은 따라서 국가가 직접 의식주를 제공하는 것이다. 일정 범위의 주택 단지를 조성해 희망자에 한해 입주토록 한다. 냉난방을 제공하고 기본 생필품, 의류, 식료품을 지급한다. 물론 판매는 엄금한다. 다만 이 경우 주택 단지 거주자에 대한 사회적 낙인, 자유의 박탈과 같은 문제가 발생할 소지가 있다. 그리고 이는 기본소득이 아니라 배급을 풀어 쓴 말일 뿐이다. 주택 단지 관리에 따르는 행정력 손실의 문제도 있다.

2. 반대론자들의 두 번째 주장은 재정적 건전성이다.

기본소득제를 실시하면 일을 하지 않아도 돈을 주니 노동 시간을 줄이는 사람들이 늘어난다. 그래서 일할 사람이 모자라면 빈둥대던 사람이거나 전문교육을 받지 않은 사람도 쉽게 직장을 구할 수 있다. 이로 인해

327) 매출 누락 방지 및 지급액 감소

328) 국내에서만 사용 가능하게 함

329) 불법으로 바우처(Voucher)를 현금화하는 것

소득 양극화가 해소될 것이다. 또 당장 생계를 위해 전문성을 키울 수 없는 일을 할 필요가 사라지므로 노력하는 사람에게는 전문성을 키우기에도 유리해질 것이다. 그리고 배급제에 비해서 수혜자가 원하는 곳에 쓰기 편하다는 장점이 있다. 따라서 기본소득제 초기에는 수혜자의 대다수(약 70% 이상)가 지속을 찬성할 것이다. 여기까지만 보면 천국 같지만 반대측에서는 기술적 특이점(Technological singularity)³³⁰⁾의 도래 이전에는 위와 같은 상황은 일시적인 상황일 뿐이고 자원의 문제로 기본소득제는 유지 불가능하다고 본다. 탈세를 막거나 증세를 하는 등 찬성 측에서 주장하는 방법 정도로는 경제 붕괴를 막을 수 없다고 본다. 특히 사람들이 기본소득제에 익숙해질 때까지 장기간 기본소득제를 유지해버리면 피치 못할 사정에 의해 기본소득제를 중단하더라도 사람들의 의식이 기본소득제에 길들여져 2세대 동안 사회를 파괴한다고 본다.

기본소득은 다른 복지제도를 대신함이 전제다. 현재의 복지제도에서 기본소득은 복지를 추가하는 개념이 아니며, 기존의 복지 시스템을 상당 부분 혹은 전부 삭제하고 기본소득으로 대체하는 개념이다. 보편성과 지속성을 가지려면 어쩔 수 없는 선택이다. 당연히 대대적인 개편이며 사회 혼란이 따를 수밖에 없다. 워낙 간결하고 보편적인 제도라 복지 관련 직종의 사람들이 대규모로 낙오되는 꽤 끔찍한 부작용도 존재한다. 월 17만원대 기본소득제를 유지하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 기존 복지예산을 그대로 기본소득제에 넣으면 되기 때문이다. 하지만 찬성 측에서는 이것 가지고는 생계를 유지할 수 없으므로 이것은 기본소득제가 아니라고 한다. 실제로 양극화가 심하다고 많이 주장하는 한국에서도 기초수급자에게 1인당 50.2만원을 주면 생존이 간신히 가능한 수준이다. 서민층은 월 17만원을 안 줘도 살아갈 수 있지만 극빈층은 기초수급이 없으면 생존이 위험하다.

사회복지 제도는 사회에 존재하는 다양한 리스크에 대해 각각의 해결책을 내기 위해 분화되어 왔다. 병원, 평생교육, 보육, 요양, 장애인 복

330) 인공지능의 미래를 상징하는 용어다. 일반적으로 인공지능이 인간 지능을 넘어서는 역사적 기점을 의미한다. 구글 엔지니어링 디렉터이자 미래학자인 레이 커즈와일이 2005년 '특이점이 온다'라는 책을 출간하면서 유명세를 타기 시작했다. (이성규, 용어로 보는 IT)

지, 실업자 교육과 같은 현물 서비스 역시 정부가 사회의 다양한 리스크에 노출되는 개인들을 위해 만들어 놓은 것이다. 기본소득제도로 복지제도가 일원화된다면 비용 절약이 가능할지 몰라도 다양한 리스크에 대해 유동적 대처가 어렵다. 대부분의 이미 존재하는 복지제도를 거의 없애고 기본소득에 통합해도 겨우 월 17만원만 지불할 수 있다. 이는 기존 현물 복지 수혜자들에게 큰 페널티가 될 수 있다.

공공주택 사업으로 주공아파트에 거주하며, 정부 보조로 보조기구를 지급받고, 정부에서 운영하는 복지관에 다니며 복지사의 도움을 받는 장애인 가족이, 지급받는 기본소득만으로 이러한 혜택을 구매할 수 있을까? 주거, 교육, 의료 등 직접 구매할 경우 훨씬 더 많은 돈이 드는 복지가 기본소득으로 대체될 경우 질이 크게 떨어질 것을 쉽게 예측할 수 있다. 이러한 혜택을 선별해서 주면 되지만, 그럼 이미 누구나 살 만한 소득을 평등하게 지급하자는 기본소득의 철학에서 멀어지며, 기존의 선별적 복지와 다를 바 없어진다. 즉, 기본소득제가 기존 극빈층의 최저생계비를 커버하지 못할 수준일 경우 오히려 사회복지제도의 본질적 목적을 훼손할 수도 있다.³³¹⁾ 따라서 기본소득제를 실시하면서도 극빈층의 생존권을 지키려면 기본소득제가 지급하는 금액이 최저생계비를 넘거나, 기존 복지에 산 중 일부로 극빈층 복지를 유지하면서 기본소득제 실시를 위한 재원을 추가로 확보해야 한다.

현 복지제도로 커버가능한 부분 이상을 제공하려면 예산부담이 상당히 크다. 갑자기 동해에서 초대형 유전이 발견돼서 매년 국고에 200조원의 공돈이 생긴다면 지금 당장이라도 월 50만원 수준의 기본소득제를 실시해도 된다.³³²⁾ 아니면 기술적 특이점, 자동화, 수출 증대 등 무슨 수단을 쓰든 간에 우리 경제가 지금보다 50%쯤 더 성장하면 해도 된다. 즉

331) 기본소득제를 도입하려고 했던 스웨덴이 포기한 된 이유가 이것이다. 스웨덴의 노조는 기본소득제가 기존 복지제도를 완전히 갈아엎는다는 사실을 주장했고, 곧 스웨덴은 세계에서 기본소득제에 대한 국민 여론이 가장 나쁜 나라 중 하나가 되었다

332) 보편적 복지를 시행하는 국가들은 대개 경제력 대비 인구수가 적은 곳이며 이런 곳은 대개 자원 부국이라 돈이 많이 남는 곳이다. 반면, 한국은 자원 빈국에 경제력 대비 인구수가 팍팍해서 보편적 복지를 시행하기 위한 여건이 굉장히 나쁘다. 한국에서 보편적 복지를 시행하려면 석유나 희소 자원이 평평 쏟아져 나와야 한다는 얘기는 이 때문이다.

2020년 기준에서는 독일, 벨기에 정도로 잘 살면 해 봐도 된다. 아니면 제4차 산업혁명으로 인해 고용률이 33% 이하로 떨어진다면 다른 부작용을 다 제치고라도 시행해 볼 만 하다.³³³⁾ 어차피 고용률이 겨우 33% 이하에 불과한 수준이라면 자본주의의 대전제인 노동을 통한 부의 획득 및 소비의 순환이 거의 멎어서 자본주의를 유지할 수가 없다.³³⁴⁾

물론 기본소득제를 시행한다고 다들 구직단념자가 되어서 하루 종일 빈둥빈둥 댄다는 것은 아니다. 월 17만원이나 50만원 받아서 생계를 유지하는 것은 불가능하기 때문이다. 그리고 사람은 정도에 따라 다르겠지만 욕심이 있기 때문에 지금 버는 돈보단 더 벌고 싶어하는 게 인지상정이기 때문이다. 하지만 새로운 기술을 배워서 일자리를 얻겠다든지 남들보다 더 많이 일하겠다는 태도는 상당 부분 줄어들게 된다. 소득이 늘어나는 만큼 일을 덜 한다는 것은 사회 전체로 보면 돈을 벌어야 할 시간이 그져 여가 시간으로 증발해 버리는 것이며, 이는 총생산의 감소로 표현된다.

처음엔 가능한 한 국채를 늘려서 기본소득제의 종말을 늦추고자 한다. 그리고 그 국채의 이자를 내기 위해 세금을 점점 늘리게 된다. 중산층이나 자영업자부터 차츰 세금을 파멸하기 시작하지만 서민 노동계층은 자신한테까지 피해가 오지 않은 상태라 기본소득제 폐지에 반대한다. 서민층이 열심히 노력했는데도 물가가 상승하고 기업도 도산하고 먹고살기 힘들므로 기본소득제부터 없애는 것이 아니라 부자와 고소득 근로 계층에게 부자증세부터 선행되어야 한다고 주장하는 것이다. 그런 식으로 버티다가 해외 투자자들이 정부가 국채를 갚을 가능성이 없다고 판단하기 시작하면 투자자들이 일제히 패닉에 빠져 국채의 상환을 요구하게 된다. 이

333) 실업률은 현실 반영을 제대로 못한다는 비판이 있기에 고용률을 선호하는 추세다. 참고로 2017년 한국의 고용률은 66.1%고, OECD 최고는 약 80%다. 2019년 2월 기준 한국 고용률은 65%로 2010년대 내내 60% 중반에서 변화가 없지만 청년 고용률 역시도 2010년대 내내 40% 초반에서 큰 변화가 없는지라 빠른 속도로 발전하는 중인 자동화 기술과 점점 심해지는 저출산 현상과 맞물려 지금의 청년 세대가 중년 세대로 바뀔 쯤에는 고용률이 엄청나게 떨어질 것으로 전망되고 있다.

334) 그럼에도 불구하고, 기본소득제 찬성 측에서는 그런 방식으로 생산성을 높이자든지 수출을 늘리자든지 하는 데는 아무 관심이 없다. 부자증세만 하면 서민층의 부담 없이도 기본소득제를 얼마든지 유지할 수 있다고 외칠 뿐이다. 실제로는 문재인 정부도 매우 높은 지지율을 바탕으로 반대를 무릅쓰고 강행한 세법 개정이 겨우 연 6.3조 원 증세했을 뿐이다.

때쯤 되면 기본소득제를 지속하는 것은 불가능해진다. IMF 같은 국제금융 기구에 돈을 빌리려고 하면 그 대가로 지금까지의 말도 안 되는 정책을 모두 관두고 IMF의 주류경제학자들이 시키는 대로 경제정책을 시행하라고 한다. 이를 거부하고 정부가 디폴트를 선언하면 무역이 모두 끊기면서 아비규환이 된다.³³⁵⁾

여기서 끝이 아니다. 기본소득제를 중단했을 때 반발이 뒤따른다. 배고프고, 집세를 더 이상 내지 못해 집이 없고, 번듯한 직장은커녕 부유층과 기업들의 도산과 도피로 인해 나타나는 불충분한 직업의 수는 폭동, 무정부 상태 등의 사회 도산의 형태로 나타난다.³³⁶⁾ 더더욱 무서운 점은 한번 기본소득제의 맛을 본 국가는 적어도 20년 내에는 정상적인 경제로 돌아가지 못할 것이라는 점이다.³³⁷⁾ 만약 사정이 달라서 자원, 노예제, 식민지를 이용해 기본소득제를 할 수 있다면 유지가 가능하다. 기본소득제를 10년이라도 유지해 볼 수 있었던 정상적인 국가³³⁸⁾들은 역사적으로 식민지를 가지고 있던 국가이거나 자원 부국이었다. 하지만 자원 부국조차도 국부펀드의 형식이 아니라 '기본소득제, 배급, 무상복지'의 형식으로 국가를 유지하는 데는 어려움이 뒤따랐다. 중동의 산유국들은 대개 복지를 유지하는 데 성공하고 있지만, 나우루는 자원이 바닥나서 국가가 붕괴했고, 베네수엘라는 국제적으로 자원 가격이 하락하는 바람에 국가가 붕괴했다.

3. 세 번째 반대론자들의 주장은, 다른 복지제도보다 우월한가? 이다.

위에서는 자원 문제에 대해 언급했는데, 똑같은 복지 비용을 들였을 때 기본소득제가 최선인지도 생각해 보아야 한다. 기본소득은 투자 관점

335) 디폴트 이후에 살아남으려고 애쓰는 경우 투자이민을 늘리다가 나중에는 나우루처럼 시민권 판매나 난민 캠프 사업으로 변질되기도 하고, 나우루처럼 조세 피난처화를 시도하다가 금융거래가 막히기도 한다.

336) 나우루에서는 실제로 외부와의 통신이 끊기고 대통령궁이 불탔던 적이 있다.

337) 나우루가 90년대 말 경제가 망했는데도 불구하고 오늘날 그리 경제 성장을 이루지 못했다. 또 베네수엘라의 상황을 보면 사람들이 배급을 요구할 뿐, 거시적으로 미래에 투자를 해달라는 요구는 하지 않는다.

338) 파탄 독재 국가에서 복지, 기본소득제 해봤자 거기서 살고 싶을 이유가 없다.

에서 보면 모두에게 투자하는 방식인데 자유로운 상태에서는 개잡주³³⁹⁾에 투자하는 사람들을 미치광이 혹은 어리석은 사람으로 보면서 망하거나 돈을 잃는 게 당연하다고 여기면서 모든 사람들에게 돈을 주는 것은 과연 정상인가? 빈부격차를 줄이거나 사회 각계에 혜택이 될 수 있는 복지 정책은 다양하다. 그 중 가장 도움이 되는 것을 선택해야 한다.

음의 소득세(일명 안심 소득)와 비교를 했을 때 기본소득이 낫다는 주장을 하기도 하는데, 각각의 장단점이 있다. 음의 소득세와 기본소득은 이론적으로 똑같은 분배 구조를 만들 수 있지만 전자의 재원이 후자보다 훨씬 적게 소요된다. 음의 소득세는 부자에게 걷은 돈을 가난한 사람에게 나누어 주는 것이고, 기본소득은 모든 사람에게 돈을 걷는 것이기 때문이다. 조세의 규모가 커지는데, 그 재원이 모두 기본소득으로 나가는 것은 썩 바람직하지 않다.³⁴⁰⁾

4. 네 번째 반대론자들의 주장은 경제 효과가 존재하는가? 이다.

① 우리나라의 경우 1차 전국민 재난지원금 지급과 관련하여 KDI 보고서에는 재난지원금의 승수효과(multiplier effect)³⁴¹⁾가 30% 정도라는 결론을 내었다.³⁴²⁾ 이것도 세금을 올리지 않는 가정하에서나 조세 및 이 전소득 승수를 동시에 반영한다면 승수효과는 더 낮아질 것이다.

339) 원래는 잡주(雜株)라는 국어사전의 표제어에서 유래한 파생어다. 엉망주라고도 하는데, 배당이 없는 주식이나 액면가를 밀도는 주식, 또는 성장성 및 수익성이 거의 없는 부실 기업의 상장주를 이르는 말이다.

340) 최근 새로운 사회보장제도에 대한 논의가 활발히 진행 중인 가운데, 현실적인 대안으로 '사회참여소득' 모델을 고민할 필요가 있다는 정책 제언도 나왔다. 사회참여소득은 자원봉사, 직업훈련, 교육 등 사회적으로 의미 있는 활동에 대한 참여를 조건으로 급여를 지급하는 것을 말한다. 소득보장뿐 아니라 사회서비스, 돌봄노동, 봉사활동 등 사회적 가치를 창출하는 활동을 장려하려는 취지다. 무조건 급여를 주는 기본소득보다 정치적으로 수용 가능하다는 장점이 있다.(국회 뉴스 ON, "기본소득·안심소득 앞서 '사회참여소득' 고민 필요", 기사 작성일 2022-04-01)

341) 어떤 원인으로 인해 정부 지출이나 투자 지출이 늘어나면 국민소득은 정부 지출 증가분의 몇 배에 이르는 크기로 늘어난다. 정부 지출의 증가처럼 어떤 변화가 촉매제 역할을 해 결과적으로 총 변화량을 몇 배나 더 큰 폭으로 증가시키는 결과를 말한다.(김민주, 국가의 지출은 국민소득과 직결된다, 시장의 흐름이 보이는 경제 법칙 101, 2011. 2. 28.)

342) 일반적으로 경기가 좋지 않을 때 이전소득의 승수효과는 경기가 좋을 때보다 높다고 알려져 있기 때문에 코로나 국면을 벗어난다면 승수효과는 더 작아질 것으로 예상된다.

② 전 국민한테 기본소득을 주면 하위 n%에 주는 것보다 소비를 더 많이 이루어지기 때문에 경제적으로 더 낫다는 주장도 문제가 있다. 이전 지출 승수효과를 계산하는데 있어 한계소비성향이 가장 큰 영향을 미치는 변수인데, 일반적으로 소득수준이 낮을수록 소비성향이 더 크다고 알려져 있다. 즉, 동일한 액수라면 소비성향이 더 큰 저소득층에 집중적으로 지원을 하는 게 경제적으로도 낫다는 것이다. 하지만 이에 대해서도 "소멸성 지역화폐로 쓰면 100% 소비하기 때문에 다 주는 게 옳다"고 유력 정치인을 포함한 여러 기본소득론자들이 반박을 하는데, 소멸성 지역화폐는 현금을 100%까지 대체하지 못하더라도 거의 100%에 가깝게 대체가 가능하므로 소멸성 지역화폐가 먼저 사용된 만큼 기존의 소득이 쓰이지 않고 저축³⁴³⁾이 될 수밖에 없다.

따라서 소멸성이냐 아니냐를 따지는 것은 크게 의미가 없다. 다만 경기가 악화된 시점에서 저소득층의 빚³⁴⁴⁾이 많아질 경우 저소득층의 소비성향이 크지 않을 수 있는데, 빚은 경제학적으로 음의 저축 혹은 과거의 소비라고 볼 수 있기 때문이다. 하지만 이 경우에 승수효과가 작다는 이유로 저소득층에 돌아갈 이전소득을 고소득층에 일부 배분한다면 그 자체가 복지의 정의에 맞지 않을 것이다. 즉 경기가 악화되어 저소득층에 빚이 많을수록 저소득층에 더 많은 지원을 하는게 바람직하다.

③ 성장동력이라는 주장도 우리가 있는 게, 재정지출은 장기적으로 0에 수렴하며 데이터 분석 결과 영구적인 정부 지출과 실질 GDP의 상관계수는 0.01이다. 장기적인 성장은 재정지출과는 전혀 연관 없으며 오히려 투자나 기술혁신이 주 원동력에 해당한다.³⁴⁵⁾

④ 찬성 측은 물가상승이 없을 것이라 주장하는데, 코로나 같은 재난 시국에 양적완화 등 통화 정책과 동시에 이루어진다면 인플레이 압박이 생

343) 일반적인 의미의 저축이 아닌, 소비에 사용되지 않는 가처분 소득

344) 특히 생활비 대출

345) 재원은 세금을 걷거나 또는 국채 발행(미래의 세금)을 해서 마련해야 하는데, R&D지출 등 미래를 위한 투자가 아닌 단순 이전지출은 조세승수(-)에 묻혀버리기 때문이다. 간단히 말해 마차가 말을 끄는 형국으로 소득주도성장에 대한 비판과 결을 같이 한다.

길 수 있으며, 정치인들이 재정의 한계로 국채를 발행하여 통화당국에 국채를 매입하도록 압박을 할 가능성이 충분히 있고, '재정 적자의 화폐화'라고 한다. 만약 그렇게 된다면 유동성의 증가로 인플레이가 발생할 수 있다. 즉 통화당국의 목표와 충돌할 가능성이 크다는 것이다.

5. 마지막으로 그 외의 문제들을 정리하면, ① 기존 복지는 국내에서 순환될 수 있는 서비스³⁴⁶⁾를 위주로 운영되었다. 그러나 기본소득제에서는 이 세금이 국내에서 일하는 노동자, 기업에게 가기보다는 더 값싼 해외의 상품을 구매하는 데 쓰여서 세금이 대량으로 해외로 빠져나갈 우려가 있다. 더구나 기본소득제로 생활하는 사람이라면 싼 가격을 더욱 중시할 수밖에 없으므로 더욱 그렇다. 중소기업이 죽을 수도 있다. 규모의 경제 때문에 대량생산을 하면 가격이 떨어지는데 대기업은 더 많이 줄일 수 있는 반면 중소기업은 가격 경쟁에 밀릴 수도 있다.

② 기본소득제를 공산주의 세계의 배급제와 동일하다며 비판, 반대하는 경우도 있으나, 공산주의 진영의 배급제는 사람을 강제로 직장에 배치한 대가로 지불되는 임금 개념이지 결코 생활 보장을 위해 공짜로 제공하는 게 아니다. 더욱이 공산주의의 배급제는 질 낮은 물품을 개개인의 특성을 고려하지 않고 수량을 일괄 지급해 병폐가 생겼던 것이어서 일정 액수를 나눠주어 개인이 알아서 쓰게 하는 기본소득제와는 차이가 크다.³⁴⁷⁾

제5절 복지국가의 재편과 사회복지의 변화

1970년대 중반 이후의 복지국가는 분명 위기 현상 속에 있었음에도 불구하고 복지국가의 많은 부분들이 소멸하지 않고 복지예산의 감소, 복지급여의 감소, 시장 역할의 강화 등 다양한 형태로 재편되는 과정을 겪었다. 즉 복지국가의 해체보다는 새로운 정치·사회·경제적 환경에 적응하기 위한 재편과정이라 할 수 있다. C.Pierson³⁴⁸⁾은 “미래의 실제 이슈는

346) 의료, SOC 건설, 교육 등

347) 그밖에 재난지원금을 전 국민에게 지급할 것인지, 일부에게만 지급할 것인지가 논란이 되었다.

348) Beyond the Welfare State?, 2/E, 출판 Polity, 2021.01.01.(Introduction Capitalism, Social Democracy and the Welfare Industrialism, Modernization and

우리가 복지국가를 지니고 있는가 하는 것이 아니라 어떤 종류의 복지국가 체제가 될 것인가 하는 것이다.” 라고 하였다. 아래에서는 복지국가의 위기 이후 복지국가들이 어떤 방식으로 복지국가의 재편을 추구하고 있는지 살펴보고, 복지국가 재편의 방향과 복지국가의 미래에 대해 알아보려 한다.³⁴⁹⁾

사회정책이나 복지국가론 분야에서 고전의 반열에 올라 있는 폴 피어슨의 저서, [사회정책]³⁵⁰⁾은 단순히 사회과학자들을 위한 학문의 영역에서만 논의되는 탁상공론이기보다는 오히려 수백만의 사람들에게 막대한 영향을 미치는 광범한 실제적 활동이라는 사실을 실감 나게 일깨워 주고 있다. 폴 피어슨은 그 예로 레이건과 대처 정부를 들고 있다. 양 정부의 복지정치가 어떻게 시행되고 있는지를 설명하고, 그 결과에 따라 사회적으로 미치는 영향이 얼마나 막대한지 여실히 보여주면서 각각의 분야에서 일어나는 반응도 함께 다루고 있다.³⁵¹⁾ 뿐만 아니라 이 책에서는 사회복지 정책에 관심을 두고 있는 우리에게 많은 분석적 시사를 던져준다. 특히 세부적인 프로그램들의 구조에 관한 안목을 열어 주고, 그에 따른 다양한 복지의 정치에 주목할 수 있는 통찰을 제공해주고 있다. 피어슨은 자칫 거시적 변수들에 함몰된 채 구체적이고 특징적인 프로그램 차원의 변수들을 간과하기 쉬운 복지국가의 연구 전통에 대해, 이를 비판적으로 지양하고 새로운 이론적 분석의 능력을 배양하는 데 도움을 주고 있다.

Social Democracy Capitalism, Social Democracy and the Welfare Political Economy and the Welfare State Capitalism, Social Democracy and the Welfare New Social Movements and the Welfare StateOrigins and Development of the Welfare State 1880-1975 Contradiction and Crisis in the Developed Welfare StateBeyond the Welfare State? Conclusion Bibliography Index Table of Contents provided by Publisher.)

349) <http://firebird.tistory.com/229>; Giddens. A.(2003). The Third Way and its Critics. Cambridge : Polity; Hobsbawm, E.(1989). "Farewell to the Classic Labour Movement?" New Left Review; Blair, T(1998). The Third Way. London : Fabian Society.

350) 폴 피어슨 지음 박시중 옮김, 복지국가는 해체되는가 : 레이건, 대처, 그리고 축소의 정치, 성균관대학교 출판부 ,2006.05.23., 471면.

351) Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics, 연관 저록 Dismantling the welfare state? Pierson, Paul Cambridge, [England] : Cambridge University Press, c1994 0521403820 ISBN8979866666

한편, 존 롤스(John Rawls)³⁵²⁾의 정의론 및 그 사회·정치·철학적 전제에 대한 비판적 연구에 기초하여, 그의 ‘질서정연한 사회’를 공유지에 기초하는 기본소득제에 연계된 공유사회로 재구성할 것을 주장하는 견해에 의하면³⁵³⁾ 공유지에 기초하는 기본소득제를 그의 정의의 두 원칙이 지지함을 인정한다. 논의의 출발점은 특정 개인의 순수한 노력의 산물에 대한 그 개인의 소유가, 롤스의 정의의 제1원칙³⁵⁴⁾이 인정하는 기본권이라는 것이다. 우선 이러한 기본권이 공유지(communs) 생산수단에 대한 모두의 평등한 공유지분을 인정하는 공유사회를 전제로 해야만 성립될 수 있음을 주장한다.³⁵⁵⁾ 이 제도가 최소수혜자의 자존감을 훼손하지 않을 뿐만 아니라 질서정연한 사회가 추구하는 완전고용 정책을 보완하는 제도이기 때문이다. 또한 개인과 사회 간의 호혜성을 강화하기 때문이다. 나아가 불평등한 분배를 사후적으로 보완하는 제도라기보다 시초의 기회와 자유를 평등하게 하는 데 기여하는 제도이기 때문이다.

분배정의는 흔히 결과의 평등으로 이해되기 쉽다. 그런데 판 빠레이스³⁵⁶⁾는 분배정의를 실질적인 기회의 평등으로 정식화한다. 그리고 실질

352) 롤스는 계약론을 현대적으로 해석하여, 사회 정의에 대한 자유주의적 입장을 제시하였다. 롤스는 1958년 “공정으로서의 정의”라는 논문을 발표 한 이후로, 정의의 문제를 다룬 여러 논문을 발표하였다. 그의 연구는 1971년 정의론을 발표함으로써 결실을 맺게 되었다.

353) 권정임, 공유사회의 기본소득과 롤스의 정의의 두 원칙, 시대와 철학 제27권 제4호, 한국철학사상연구회, 2016, 69면.

354) 정의의 제1원칙은 평등한 자유의 원칙이라고 말할 수 있으며, 자유주의가 내세우는 가장 기본적인 자유를 보장하는 원리이다. 제2원칙은 두 부분으로 나누어져 있다. 첫 번째 부분은 차등의 원칙이라고 말하며, 사회적, 경제적 불평등을 정당화시켜주는 조건을 말해 주고 있는데, 그것은 최소 수혜자에게 최대의 이익을 가져다주는 경우이다. 그렇지 못하면 평등한 분배가 정의롭다. 정의의 제2원칙의 두 번째 부분은 공정한 기회의 균등 원칙이라고 할 수 있으며, 직위와 직책을 가질 수 있는 기회를 보장해야 하며, 단순히 기회만을 보장하는 것만이 아니라 삶의 기회마저도 평등하게 보장되어야 한다는 것이다. 정의의 제1원칙은 자유주의 신념의 핵심을 보여주는 원칙으로, 평등한 시민의 기본적 자유를 희생할 수 없다는 정신을 드러내 주고 있다. 제2원칙은 제1원칙에 의한 기본적 자유 실현을 현실적으로 보장하기 위한 것이다.(존 롤즈, 철학사상연구, 서울대학교 철학사상연구소)

355) 권정임, 공유사회의 기본소득과 롤스의 정의의 두 원칙, 시대와 철학 제27권 제4호, 한국철학사상연구회, 2016, 70면.

356) 전 세계를 돌며 모든 사람이 ‘조건 없는 소득’을 보장받아야 한다고 설파해온 필립 판 빠레이스 벨기에 루뱅대 교수는 "기본소득제를 도입하면 빈곤과 실업 문제를 한꺼번에 해결할 수 있다"고 주장한다.; 광노완, 신자유주의와 실질적 자유지상주의의 경제철학 - 하이에크의 시장중심주의와 판 빠레이스의 기본소득 논의를 중심으로, 사회와 철학

적인 기회의 평등을 각자의 노력을 넘어서서 주어지는 내외 천부, 사회적이고 역사적인 선물, 운 등에 대한 평등한 권리로 구체화한다. 그리고 다시 이러한 자원과 운에 대한 평등한 권리를 구체화하는 정책으로 지속 가능한 최대의 기본소득을 주장한다. 이러한 그의 기본소득론에 따를 때, 게으른 자도 기본소득에 대한 권리를 갖는다. 이러한 기본소득론에 판 빠레이스와 유사하게 기회의 평등을 옹호하는 것으로 보이는 롤스는 명시적으로 반대한다. 그러나 판 빠레이스의 지적처럼 롤스의 차등의 원칙을 결과의 평등보다는 기회의 평등을 옹호하는 것으로 해석한다면, 롤스의 차등의 원칙도 기본소득에 동조적인 정의론으로 재구성될 것이다.³⁵⁷⁾

소위 ‘제4차 산업혁명’으로 불리는 거대한 사회적 변화의 물결은 많은 법적 대응을 요구하고 있다. 그 가운데 무엇보다도 신중한 대책을 요하는 문제로는 인공지능(Artificial Intelligence)과 로봇기술(robotics)의 활용이 초래할 노동시장의 급속한 변화를 꼽을 수 있을 것이다. 즉, 새로운 시대의 새로운 산업 환경은 높은 자원집약도와 효율성을 가능하게 할 것으로 기대되는 까닭에 일부의 사람들에게 보다 안정적인 직업과 더 높은 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대되는 반면, 예전 방식으로 일해 온 적지 않은 사람들을 노동시장에서 배제하는 결과를 초래할지 모른다는 우려도 제기되고 있다. 특히 후자의 우려는 현재의 자본주의 체제하에서 보다 심각한 문제로 이어질 수도 있을 것이기에, 우리는 새로운 경제 성장 및 소득분배 시스템에 대해서도 진지하게 고민할 필요가 있을 것인바, 이러한 문제에 대한 가능한 대안 중 하나로 근래 활발하게 검토되고 있는 것이 소위 기본소득제도라 할 수 있다.³⁵⁸⁾ 그러나 기본소득의 특성인 비차별적이고 무조건적인 소득의 보장은 노동과 생산에 따른 소득획득이라는 윤리적 가치 및 경제적 합리성에 상충한다는 비판적 논쟁에 가로막혀 있다.

어떤 연구는 제4차 산업혁명에 따른 사회경제적 변화를 탐색하는 한

(Social philosophy), no.18, 2009, pp.1 - 32.

357) 광노완, 분배정의와 지속가능한 최대의 기본소득 -게으른 자에게도 지급되는 기본소득은 정의로운가?, 시대와 철학 제24권 제2호, 한국철학사상연구회, 2013, 7~29면.

358) 김주영, 기본소득제도의 실행 가능성에 관한 소고, 세계헌법연구, 세계헌법학회 한국학회, 2018년 제24권 제2호, 37~73면.

편, 이러한 사회경제적 변화로 인한 잠재적 고용과 소득감소에 대응할 방안으로 기본소득의 도입을 제시함과 함께 기본소득의 보장에 대한 기존 그리고 잠재적 논쟁점을 분석한다. 이를 위해, 우선적으로 제4차 산업혁명의 무인 자동화에 따른 잠재적 경제 및 산업의 변화가 고용환경에 미칠 영향을 살펴본 후, 기본소득의 도입에 대한 기존의 노동과 생산 그리고 고용과 소득이라는 이분법적 사고에 기반을 둔 윤리적 가치와 경제적 합리성에 대한 논쟁을 제4차 산업혁명의 무인자동화에 따른 인적고용 및 소득의 감소로 인한 잠재적 사회경제적 변화를 적용시켜 기본소득의 도입을 재론한다.³⁵⁹⁾ 또한 제4차 산업혁명 시대에 사회보장 개혁의 필요성과 방향성을 제시한다.

4차 산업혁명은 노동시장의 양적 변화와 질적 변화를 동시에 수반할 것으로 예상된다. 특히 디지털화 기술의 진전을 바탕으로 플랫폼 노동이 확대되면서 전통적인 방식의 고용계약관계는 질적으로 변화하고 있다. 최근 노동시장은 유기 계약의 확대 및 사용종속관계 회피 전략의 확산으로 인해 매우 불안정해졌다. 비정규 고용 형태의 다각화는 플랫폼 노동에서는 더욱 심화된 형태로 나타난다. 이러한 현실에서 플랫폼 노동자는 사용종속관계 하에서의 근로자성을 충족시키지 못하기 때문에 노동법과 사회보장법으로부터 배제될 수밖에 없고, 실제 노동환경은 매우 열악한 것으로 보고된다. 이 연구는 플랫폼 노동자의 불안정성을 극복하고 노동권과 사회보장수급권을 보장하기 위한 전략으로 3가지를 제시한다. 근로자성 인정을 위한 사용종속관계 틀의 확대 적용과 고용 기반 사회보험에서 소득 기반 사회보험으로의 전환, 그리고 보편적 사회보장 제도로써 기본소득이 그것이다.³⁶⁰⁾

우리나라 사회복지 법제는 지난 60여 년간에 괄목할 만한 변화를 겪었다. 4대 사회보험, 국민기초생활보장제도 및 각종 사회복지 서비스제도

359) 서준교, 제4차 산업혁명에 따른 사회경제적 변화와 기본소득의 윤리적 가치 및 경제적 합리성에 대한 정책적 재론, 한국거버넌스학회보 제25권 제1호, 한국거버넌스학회, 2018, 1~28면.

360) 서정희·백승호, 제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁 : 플랫폼 노동에서의 사용종속관계와 기본소득, 법과 사회 제56권, 법과 사회 이론학회(구 법과 사회 이론연구회), 2017, 113~152면.

가 법제화됨으로써 사회복지제도의 기본 틀이 완성되었다고 할 수 있다. 그러나 사회복지 제도의 실질적 적용에는 여전히 사각지대가 존재하며, 급여의 질적 수준이나 내용에는 아직도 미흡한 부분이 많다. 특히 공공부조와 사회복지서비스의 수급 대상자에 대한 급여 수준이 국민의 기초생활 및 다양한 복지 욕구를 충족하기에는 미흡하다. 또 사회복지 행정체계가 공급자 위주로 되어 있고 관리 운영의 비효율성이 내재되어 있는 것으로 지적되고 있다. 한편, 정보화·지식기반·서비스 사회로 불리는 오늘날 사회에서 생명, 윤리, 안전등 인간의 존엄성에 대한 위협이 증대되고 있다. 이에 따라 삶의 질 개선을 위한 다양한 복지욕구가 표출되고 소외계층의 사회복지 증대 욕구가 심화되고 있다.

이러한 사회적·경제적 여건 변화에 효과적으로 대처할 수 있는 사회복지 법제의 변화가 요청된다. 먼저 모든 국민에게 국민복지 기본권을 보장할 수 있도록 사회복지 법제를 확충하여야 한다. 저소득 취약계층에 대해서는 국가책임 하에 생계, 교육, 의료 등의 기초생활을 완전히 보장하여야 한다. 또 경제적 어려움과 사회적 갈등으로 인한 가족해체를 방지하기 위한 예방적 복지서비스를 강화하며, 노인·장애인과 같은 사회취약계층에 대한 소득보장 및 의료보장 제도를 확충하고, 사회참여를 통한 자기실현의 기회를 확대하여야 한다. 나아가 국민의 복지요구 수렴, 사회정의의 실현 및 분배의 공정화 측면에서 사회복지 법제의 적용 범위를 더욱 확대하고, 국가의 사회복지 책임성을 강화하기 위하여 사회복지 재정지출을 확대하여야 한다. 또 사회복지 제도 운영의 민주성과 효율성을 확보하고, 사회보장수급권이 확충되어야 하며, 국민의 욕구와 의사를 적극적으로 반영하여야 한다.³⁶¹⁾

복지국가에 대한 학술적인 연구는 1960년대부터 본격화되었다. 1980년대까지는 `왜 복지국가가 생성·발전하였는가?`라는 거시적 질문에 대해 다양한 관점에서 비교연구가 진행되었다. 초기의 산업화이론과 독점자본주의론에 이어 1970년대 후반부터는 사회민주주의론(권력자원론), 이익집단정치론, 국가중심론 등이 대두되었다.³⁶²⁾ 1980년대 후반까지 유럽에

361) 김인재, 한국 사회복지 입법의 전개와 향후 과제, 법학논집 제14권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2009, 165면.

서는 권력자본론이 가장 강력한 이론적 위치를 차지하고 있었다면, 미국에서는 국가중심이론이 중요한 이론으로 자리 잡았다. 1990년에는 이 두 이론을 발전시켜 Esping-Andersen³⁶³)이 `세 가지 복지국가체제`를 제시하게 된다.³⁶⁴) 그의 가장 영향력 있고 많이 인용된 책인 [복지 자본주의의 세 가지 세계]³⁶⁵)³⁶⁶)는 1990년에 출판되었으며 현대 선진 자본주의 국가가 모여 있는 세 가지 주요 유형의 복지국가를 제시했다. 자유주의, 조합주의, 사회민주주의이다. 세 가지 유형의 복지국가의 전통적인 예는 미국 (자유주의), 독일 (조합주의), 스웨덴 (사회민주주의)이다.

또한 1990년대의 복지국가 연구는 자본주의 다양성이나 역사적 제도주의 이론들과 결합하며 그 영역을 확장해 나갔다. 특히 복지체제론과 자본주의 다양성 이론(Varieties of Capitalism)³⁶⁷)은 모든 복지국가를 동일하게 보고 보편적인 요인을 찾거나 모든 국가들을 개별적으로 파악하기 보다는 중범위적 수준에서 역사적이고 제도적 경로와 구조를 공유하는 유형들에 주목하고 있다. 한편 2000년대에 접어들어서는 서구 복지국가를 넘어서 동아시아나 개발도상국 복지체제에 대한 연구와 이론들이 제시되고 있으며³⁶⁸), 서구에서는 복지국가에 대한 개혁적 접근으로 사회투자국

362) 김태일·이주하·최영준, 복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래, 정부학연구, 2016년 제 22권 제3호, 초록

363) Esping-Andersen은 덴마크의 사회학자로, 복지국가와 자본주의 경제에서의 복지국가의 위치에 중점을 두었다. 제이콥 해커(Jacob Hacker)는 그를 "복지국가 학자들의 확장"이라고 묘사한다.

364) 이 연구는 복지국가연구 역사에서 지금까지 가장 중요한 위치를 차지한다.

365) Esping-Andersen, Gøsta, 복지 자본주의의 세 세계, 프린스턴 뉴저지 : 프린스턴 대학 출판부, 1990. ISBN 9780069028573

366) Esping-Andersen, Gøsta, "4 복지 국가의 세 가지 정치 경제", 국제 사회학 저널 20 (3), 1990, pp. 92-123.

367) 제도적 행위자로서 기업을 중심으로 국가별 자본주의 체제의 유형화를 시도한 이론이다.(조원희, 지식경제사회로의 이행과 자본주의 다양성 이론의 연구 동향, 복지국가 뉴스레터 연구동향, 연세대학교 복지국가연구센터 2021 여름호)

368) 에스핑-안데르센이 복지자본주의의 세 가지 세계에 관한 체제론을 제안한 이후, 복지국가론 분야에서는 이 저작을 중심으로 거의 모든 이론적·경험적 연구가 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 동시에 몇 가지 비판도 연이어 제기되었는데, 가장 중요한 세 가지는 다음과 같다. 첫째, 신자유주의의 득세 이후 전반적인 세계화 과정에서 복지국가들은 위기에 봉착하였고 공히 재편을 시도하고 있기 때문에 세 가지 세계는 더 이상 유효한 구분법이 될 수 없다. 둘째, 남유럽이나 호주·뉴질랜드와 같은 나라들은 제4, 제5의 세계로 따로 구분되어야 한다. 셋째, 에스핑-안데르센의 1990년 저작에서는 탈상품화와 사회계층화에 집중함으로써 주요 제도 축으로서 가족을 제대로 분석하지 못하였다는 비판이

가론³⁶⁹⁾이 제기되었다. 아울러 최근에는 산업적 시민권이 약화되고 프레카리아트(preariat)³⁷⁰⁾가 등장함에 따라서 기본소득을 중심으로 하는 새로운 복지국가에 대한 논의가 이루어지고 있다.³⁷¹⁾

제6절 기본소득은 사회보장의 대안인가?

코로나19 전염병 사태로 인한 경제 위기 국면에서, 기본소득 논의가 다시 활발해지고 있다. 경기도민 전체에게 지급된 재난기본소득과 이에 뒤이은 중앙정부의 재난지원금이 지급되면서 우리 곁에 성큼 다가온 느낌이다. 사실 기본소득의 요건을 갖추고 있지는 못하지만, 재난이라는 위기 발생 여부와 그 크기를 따지지 않고 무조건적으로 지급했다는 점에서, 기존의 사회적 급부와는 질적으로 차이가 있기 때문이다. 우리의 경우, 고용보험의 고용유지지원금이 투입되면서 대량 실업은 면하고 있다. 그러나

페미니스트들로부터 제기되었다.(안상훈, 복지체제론의 비판, 수정, 그리고 변용, 사회과학 명저 재발견 4)

369) 사회투자국가의 특징은 첫째, 사회투자국가에서 복지 지출은 명확한 수익을 낳는 것이어야 한다. 수익을 낳지 않는 복지 지출은 하지 않는다는 말도 된다. 둘째, 경제정책과 사회정책의 통합성을 강조한다. 그러나 경제정책이 사회정책보다 우선순위를 차지한다. 즉, 사회정책은 경제성장과 효율성 향상에 기여할 때에만 의미를 가지게 된다. 셋째, 사회투자의 핵심은 인적 자본에 대한 투자이며, 핵심 대상은 아동이다. 21세기 지식 기반 경제에서 가장 중요한 자원은 ‘인간의 지식’이고 그렇다면 육아·보육·교육 등에 대규모 사회 지출을 해야 한다는 아이디어다. 이는 사회투자국가의 핵심 이데올로기인 ‘기회의 평등’을 실현하는 방법이기도 하다. 넷째, 사회 지출을 소비적 지출과 투자적 지출로 나눠 소비적 지출은 가능한 한 억제한다. 이는 생산성에 큰 도움을 주지 않는 빈곤층 성인 등에 대한 정부 지출을 줄인다는 말도 된다. 다섯째, 시민권을 ‘권리’로 간주한 전통적 복지국가와 달리 사회투자국가론에서 시민의 권리는 의무와 균형을 이루어야 한다. 예컨대 국가의 의무가 경제적 기회와 복지를 제공하는 것이라면, 노동을 통해 스스로를 부양하는 것은 시민의 의무라는 이야기다. 여섯째, ‘결과의 평등’보다 ‘기회의 평등’을 중시한다. 사회투자국가론은 국가가 시장에서 밀려난 실패자에게 소득을 보장해주기보다, 청소년들이 지식 기반 경제에 적응해서 시장의 승리자가 될 수 있도록 돕는 일을 해야 한다고 주장한다.(김영순, 사회투자국가가 우리의 대안인가, 경제와 사회 2007년 여름호(통권 제47호))

370) 경제 불안정한 고용 상태에 있는 비정규직이나 실업자를 이르는 말. 프롤레타리아트와 ‘불안정한’이라는 뜻을 가진 프리캐리어스(precaire)의 합성어이다.

371) 김태일·이주하·최영준, 복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래, 정부학연구, 2016년 제 22권 제3호, 29~66면.; 한편, 기본소득은 일과 삶의 양립을 지원하고, 근로자의 시간 주권과 근로선택권을 강화하는 계기가 될 수 있으며, 헌법이 상정하는 노동권 및 인간다운 생활권 구현에 부합할 가능성이 크므로 입법을 위한 적극적 검토가 요청된다.(이다혜, 기본소득에 대한 노동법적 고찰 -근로권의 재구성을 위한 시론적 검토-, 법학 제60권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2019, 99~140면.)

노동시장 정책 수단이 부족한 미국에서 실업률이 14.7%까지 뛰며 일자리 없는 사회의 불안함을 보여준 것도 한몫했다.

기본소득론자들은 AI와 로봇이 일자리를 없앨 것이라며 기본소득의 도입이 불가피할 것이라고 얘기한다. 꼭 일자리가 다 사라진다고 말하지 못하더라도 일자리는 불안해질 것이며, 미래 사회의 엄청난 경제적 부와 풍요(abundance)는 기본소득의 도입을 현실화시킬 것이라고 얘기한다. 미래를 준비하는 차원에서 지금부터라도 조그만 규모로 도입하자는 주장도 종종 나오고 있다.

한번 가능한지 따져 보도록자. 과연 얼마만큼을 기본소득으로 지급해야 할까? 필리페 판 파레이스³⁷²⁾는 [21세기 기본소득자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환]이라는 책에서 GDP의 25% 정도를 기본소득에 사용하자고 제안한다.³⁷³⁾ 현실성을 조금이라도 높이기 위해 현금성 복지급여 73조 원(GDP의 4.2%)을 기본소득에 통합하는 것으로 하자. 이렇게 하면 모든 조세수입과 기존 현금성 복지예산을 합친 GDP 25%를 기본소득에 투입할 수 있다. 계산해 보면, 1인당 75만 원 정도 받는 셈이 된다. 우연히도 우리나라 기초생활 보장제도의 1인 가구 생계급여 약 50만 원과 주거급여 약 25만 원을 더한 정도의 값이 된다.³⁷⁴⁾ 실업급여로 받을 수 있는 최대 198만 원과 비교하면 37.8% 수준이다. ‘모든 개인의 생계유지를 넘어 사회·문화 활동에 참여 할 수 있는 충분한 금액’인 완전 기본소득이라고 하기는 힘들다. 하지만, 아주 최소한의 생계는 보장받는 수준으로 보인다.

그러나 문제는 사회보장이다. 75만 원짜리 생계급여를 매달 받는다고, 사회보장의 수요는 크게 줄지 않는다. 국방 등 다른 공공서비스는 차지하고 현재 GDP의 7% 규모인 의료와 사회서비스도 제공 돼야 할 것이다.

372) 자세한 것은 필리페 판 파레이스, 야니크 판데르보흐트 지음 홍기빈 옮김, 21세기 기본소득 : 자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환, 흐름출판, 발행 : 2018년 06월 18일 참조

373) 현재 한국의 GDP 대비 총조세 부담이 28%(사회보험료 제외 시, 21%)인 것을 감안할 때, 현실성이 없는 제안이긴 하다.

374) 의료급여와 교육 급여는 제외한다.

앞서 현금성 복지는 기본소득에 통합했지만, 위험에 빠졌을 때 추가 소득 보장의 수요를 외면할 수도 없을 것이다. 근로 연령대 사람이야 75만 원 기본소득 받고, 추가로 근로소득을 올릴 기회가 있을 것이다. 하지만 은퇴한 노인들에게는 추가적인 연금소득이 필요하다. 실업자도 추가 수당이 필요할 것이다. 육아휴직자도 마찬가지이다. 특히 중산층이 실업이나 은퇴라는 사회적 위험에 빠질 때 더더욱 그러할 것이다. 75만 원으로는 생활이 어렵기 때문이다. 급속한 고령화로 연 10%에 가까운 의료비 지출 증가를 감안할 때, 공적 의료이 이 증가 비용을 커버해줄 수 있을지도 의문이다. 현 사회 지출 총액(GDP의 11%)의 두 배가 넘는 액수를 기본소득에 지출하면서, 의료와 사회서비스를 확충하기 어려울 가능성이 크기 때문이다.

개인이 갖게 되는 사회적 위험과 불안에 대한 대응은 민간보험 가입으로 이어질 것이다. 75만 원 기본소득이 모두 개인연금이나 의료보험 그리고 각종 보험 가입에 사용돼야 할지도 모르겠다. 그러나 미국 의료보험 시장에서 보듯 사회복지 부분은 시장실패 영역으로, 공적 개입이 더 효과적이다. 그러나 결국 기본소득의 실시로, 공적 사회보장이 대체되거나 위축되는 상황에서, 개인의 복지 수준을 떨어지게 된다.³⁷⁵⁾ 만약 75만 원짜리 기본소득이 아니고, 모든 개인의 생계유지를 넘어 사회·문화 활동에 참여할 수 있는 충분한 금액인 완전 기본소득으로 주어졌다면, 문제가 해결될까? 만약 GDP의 50%를 사용해 1인당 150만 원짜리 완전 기본소득을 도입하면 문제가 해결될까? 인간의 욕망을 만족시키고 불안을 잠재울까? 인간의 욕망을 모두 충족시킬 수 있을 만큼 충분히 풍요로워지면 문제가 해결될지도 모르겠다.

그러나 풍요로운 미래 사회에서도 인간의 욕망은 객관적이기보다 주관적이고 상대적일 것이다. 현재의 우리처럼 남과 항상 견주면서 끊임없이 커져만 갈 것이다. 절제나 금욕보다, 채워질 수 없는 욕망과 끊임없는 소비가 인간 본성에 가깝기 때문이다. 생태주의적 금욕의 필요성이 늘 논의되지만, 실현된 바는 없다.³⁷⁶⁾ 이번 코로나19 사태로 중국과 인도의 공

375) 증가된 세금 부담은 논외로 치자.

376) 1960년대에는 자동차에 에어컨이 없어도 흑백이라도 TV만 있으면 만족하고 살았을지

장이 멈춰 수십 년 만에 깨끗한 공기와 아름다운 자연을 만끽할 수 있었지만, 이것이 우리의 삶의 방식을 생태주의적으로 바꾸어 놓지는 못할 것이다.

완전 기본소득의 수준이 노동에 구속되지 않고도 인간다운 삶을 유지할 수 있는 소박한 수준을 목표로 한다 할지라도, 생산력의 증가와 함께 욕망이 증가하면 ‘인간다운 삶’의 수준도 덩달아 올라갈 것이다. 따라서, 그 수준을 영위하는 데 필요한 비용 또한 계속해서 증가하게 된다. 끝내 완전 기본소득은 성취하기 어려운 꿈에 머문다. 기본소득은 위험과 욕구 불문하고 모두에게 주어지기에 예산 소요가 천문학적이나, $1/n$ 해서 개인이 받는 기본소득은 늘 충분하지 못하다. 풍요로운 사회일수록 더 그러하다. 게다가 기본소득은 사회복지적 고려를 배제한 채 무조건적 보편성과 개별성을 핵심 요소로 하고 있다. 그러기에 개인이 언젠가는 겪게 되는 위험에 대한 보호에 취약하다. 기본소득에는 사회복지 급여의 원리를 구성하는 필요의 원리가 무시되어 있기에 발생하는 문제이다. 미래라고 사회적 위험과 생애주기 상 겪게 되는 위험이 사라지지 않을 것이다. 기본소득으로 사회보장의 중추를 삼을 수는 없다.

사회보장에는 ‘복지국가’의 원리가 작동해야 한다. 복지국가는 상부상조와 사회적 연대를 바탕으로 한다. 공동체의 돼지저금통에 시민들이 세금과 보험료를 십시일반 집어넣고, 필요한 사람이 필요한 크기에 맞추어 꺼내어 가는 시스템이다. 돼지저금통에 저금은 전 국민이 하지만 받는 n 은 늘 소수다. n 이 작으니 급여가 후하다. 내가 당장 가져가지는 않지만, 나도 위험에 빠지고 사회적으로 인정받는 욕구가 발생하면 언제나 가서 도움을 받을 수 있다.

그러나 기본소득 국가에는 돼지저금통이 없다. 모든 이가 그대로 나

모른다. 그러나 지금은 그 이상을 원한다. 세계 제1의 생산국가인 미국의 경우, 1년에 단지 17주만 일해도 100여 년 전인 1915년 수준의 삶을 누릴 수 있다고 한다. 그러나 현재까지도 더 원하고 더 생산한다. 1991년 몰락할 당시 소련의 생산력은 서구 자본주의 국가에 비해서는 초라했을지 몰라도, 19세기 후반 마르크스와 당시 공산주의자들이 꿈꾸던 생산력을 훨씬 초과한 것이었다. 그럼에도 불구하고, 일반 국민들이 요구하는 기본 욕구마저 충족 못 시키고 스스로 무너지고 말았다.

뉘 갖는다. 이보다 더 평등할 수는 없으나 n이 많으니 급여가 낮을 수 밖에 없다. 그리고 사회적 연대나 상부상조도 없다. 그저 국가가 로빈 후드(Robin Hood)³⁷⁷⁾ 역할만 한다. 소득수준별로 재분배의 명암이 달라질 뿐, 사회적 보장도 복지도 없다. 현재도 미래에도 사회보장을 기본소득에 맡길 수는 없는 이유다.³⁷⁸⁾ 글로벌 경제의 불평등과 함께 우리나라에서도 사회경제적 양극화 현상이 심화되는 추세이며, 최근 4차 산업혁명 담론과 함께 디지털 기술혁신으로 인한 고용 감소에 대한 우려가 확산되는 상황 속에서 기본소득은 경제적 부정의를 해소하는 데 기여할 수 있는 대안적 제도로 주목받고 있지만 법적 검토의 필요성이 크다.

제5장 플랫폼 자본주의

제1절 문제의 제기

원가를 모르면 구글에서 검색해서 묻고, 친구들 근황이 궁금하면 페이스북을 열어보고, 심심하면 넷플릭스에서 영화를 보고, 공부할 때는 유튜브에서 강의를 찾고, 물건이 필요하면 아마존에서 주문한다. 운전할 때는 아는 길도 네비를 켜며, 심지어 국수를 삶아놓고 시간을 체크할 때도 ‘시리’³⁷⁹⁾에게 부탁한다. 빅데이터, 인공지능, 클라우드, 러닝머신, 딥 러닝, 자율주행, 플랫폼 이러한 용어들은 더 이상 우리 생활 바깥에 있지 않다.³⁸⁰⁾ 구글, 페이스북, 카카오, 네이버...어찌 이리도 친절하며 스마트한가? 하지만 스마트폰을 켜는 순간, 우리의 행동은 플랫폼 산업의 빅데이터로 고스란히 저장된다.³⁸¹⁾

377) 여러 잉글랜드 민담에 등장하는 가공의 인물이다. 민담에서 로빈 후드는 60여명의 호걸들과 함께 불의한 권력에 맞서고 "부자들을 약탈하여 가난한 이를 돕는" 의적으로 그려진다.

378) 국회미래연구원, 미래칼럼, 작성일 : 2020-05-14

379) Siri는 Apple의 iOS와 iPadOS, macOS, watchOS, tvOS 등 Apple의 소프트웨어 탑재 기기들 전반에서 작동하는 인공지능 개인 비서 응용 프로그램이다.

380) 2023년 세계인구의 70%가 스마트폰을 사용한다.(2022년 우리나라 국민 95% 이용률) 그리고 이들이 제공하는 서비스는 대부분 무료다.

381) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 1면.; 이들의 서비스는 이제 공기와 같아서 이것들이 무료 사용이란 감각도 없으며 그 무료 뒤에 우리의 뭔가가

지난 10년 세계 경제에서 압도적으로 광적인 성장을 이룬 게 플랫폼 산업이다. 이들이 휩쓸고 지나간 곳에 살아남을 자 누구일까? 한마디로 이들은 필요하다면 모두 사들일 수 있다.³⁸²⁾ 천문학적인 수치만이 아니다.³⁸³⁾ 산업 전 영역에서 이들의 손을 빌리지 않으면, 이제 사업이 불가능할 정도다. 플랫폼의 핵심 요소인 빅데이터가 지닌 3요소-더 많이 (Volume), 더 빠르게(Velocity), 더 다양하게(Variety)-처럼 플랫폼 기술과 산업이 무한 진화할 수 있다는 낙관이 지배적이며, 이를 일컬어 감히 ‘혁명’ 이라 말하기에 주저하지 않는다. 자본주의는 과연 새로운 성장 시대로 접어든 걸까? 코로나로 경제가 무너졌다지만 플랫폼 산업은 오히려 더 큰 성장을 보이고 있는 것을 보면, 다 망해도 이들은 더욱 진화하여 새로운 신기루를 선사할 것 같다. 이 눈부신 성장을 마법이 아니라고 할 수 있을까? 어쨌든 이들 플랫폼 기업들이 펼쳐놓은 마법의 양탄자 위에서 오늘 우리의 일상이 펼쳐지고 있다.³⁸⁴⁾

가속주의³⁸⁵⁾자로 알려진 닉 서르닉³⁸⁶⁾은 『플랫폼 자본주의』에서

저장되고 분석되며 심지어 나의 욕망, 심리상태, 정치적 견해까지 조작될 수 있다고는 감히 생각할 수 없다. 설사 안다 해도 찻잔하긴 하지만 그 편리와 유용함을 포기하기에 이제 우리는 너무 깊숙이 연루되어 있다.

382) 2010에서 2016년 사이 구글은 평균 매주 한 기업을 인수 합병했다. 세계 주식시가 총액 10위권을 장악하고 있는 기업들 중 7개가 플랫폼 기업들이며, 애플, 구글, 아마존, 마이크로소프트는 세계 5위권을 앞다투며, 주식시가총액에서도 다른 기업들과 압도적인 차이를 자랑한다. 한마디로 독보적인 존재들이다.

383) 세계 소매시장의 1위인 월마트의 주식시가가 4,213억 달러라면, 전자상거래 기업인 아마존의 주식 시가는 월마트 시가의 4배에 가까운 15,868억 달러이다. (2020년 11월)

384) 물론 전 세계적으로 보면 광섬유 케이블이 깔리지 않은 곳이 훨씬 더 넓다. 2016년 6월 기준으로 OECD의 평균 광케이블 보급률도 20%를 조금 상회하는 수준에 머물고 있다. 통신 속도가 매우 빠른 것으로 유명한 한국과 일본의 경우 광통신망 보급률이 각각 73%, 74%로 세계 최고 수준이지만 미국 11%, 프랑스 7%, 독일 2% 수준이다.

385) 가속주의(accelerationism)는 정치 및 사회 이론에서 급진적 사회 변화를 일으키기 위해 사회의 진보(자본주의의 발전 또는 역사적이거나 기술적인 발전)을 가속시켜야 한다는 관점이다. 다른 의미로는 자본주의를 유지하는 것이 궁극적으로는 자본주의의 자기파괴적 경향을 가속시켜 자본주의의 붕괴를 앞당길 것이라는 생각도 가속주의라고 한다. 가속주의는 크게 좌익 가속주의와 우익 가속주의로 나뉜다. 좌파 가속주의는 기술 진화의 과정을 자본주의의 구조적 지평선 너머로 밀어붙이는 것을 강조하는 반면 우파 가속주의는 자본주의 자체의 무한한 강화와 그로 인한 기술적 특이점을 옹호한다.

.(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B0%80%EC%86%8D%EC%A3%BC%EC%9D%98)

‘빛처럼 달린다’는 이들에 대해 “뛰, 뛰어보아야 자본주의의 굴레를 벗어날 순 없어.”라고 말한다. 그는 플랫폼이 탄생하고 성장한 배경으로 자본주의의 장기적 침체라는 어두운 혈통을 들이대고, 아무리 화려한 수사를 동원하더라도 이들을 움직이는 동학은 ‘수익성’이라고 간단히 정리한다. 그리고 이들이 자본주의의 모순을 내포하며 드디어 자본주의 너머의 세계를 안겨 주리라는 모든 낙관주의와 선명한 선을 긋고 플랫폼의 미래는 ‘독점’과 ‘폐쇄’라고 전망한다.³⁸⁷⁾ 결국 그는 이 모든 혁명적(?) 변화들을 ‘자본주의의 구조적 모순’이라는 거대한 흐름의 작은 물결로 단순히 환원하고 마는 걸까? 아직은 너무 이른 판단이 아닐까? 이런 의문을 제시하면서, 오늘날 일어나고 있는 이러한 새로운 변화들을 자본주의 경제사라는 더 넓은 맥락 속에서 이해해야 하며, 그럴 때만이 ‘맥락 자체를 바꾸는 새로운 전략’을 생성시킬 수 있다는 점을 강조한다.³⁸⁸⁾

‘서른, 잔치는 끝났다.’³⁸⁹⁾ 소위 말해 자본주의가 성장하면서도 불평등이 감소하던 시대, 사민주의적 복지국가로 일컬어지던 타협의 시대는 1970년대 중반부터 급격히 후퇴하여 1980년대 대처와 레이거노믹스의 신자유주의 체제로 전환하면서 채 서른 살을 넘기지 못하고 막을 내렸다.³⁹⁰⁾ 자본 간 경쟁과 노동자 착취를 기본으로 하는 자본주의 역사에서 이 시기는 ‘예외’이자 ‘일시적 현상’이며 장밋빛 환상에 가까운 시기

386) 닉 서르닉은 영국에서 활동하는 캐나다 출신의 연구자이다. 현재 런던대학 킹스칼리지에서 디지털 및 플랫폼 경제, 인공지능의 정치경제, 노동 거부 정치, 마르크스 경제학을 가르치고 있다. 좌파 가속주의자의 대표 주자로 알려져 있다. 오늘날 기술적 발전을 전유해 자본주의를 극복하고 사회적 변화와 급진적 해방을 추구하는 데 관심이 많다.

387) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 11면.

388) 그럼에도 닉 서르닉의 책에는 플랫폼 자본주의를 비트는 대응들, 저항의 움직임들이 빠져있다. 그가 노동보다는 자본에 초점을 맞춘 이유는, “노동운동이 크게 후퇴한 상황에서 자본의 행위에 우선권을 주는 현실적 조치”일 뿐이다(닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 11면.)라고 하지만 자본과 노동의 대립 관계에 대한 분석이 빠진 상황에서는 플랫폼 자본주의의 동학을 온전히 밝혀내는 데는 부족한 게 아닌가 싶다.

389) 최영미 시집, 출판 이미, 발행 2020.09.15.; 시대를 응시하는 처절하고도 뜨거운 언어로 한국 문단에 새 바람을 불러일으켰던 이 시집은 지금껏 50만 부 이상의 판매를 기록하며 화제의 중심에 서기도 했다.

390) 이러한 분석에는 착한 자본주의 뒤편에서 신식민주의로 경제 수탈을 당하며 냉전 시대의 짐을 오롯이 짊어져야 했던 수많은 세계 민중들의 삶은 삭제되어 있다. 닉 서르닉은 플랫폼 산업의 중심 국가인 미국 경제를 중심으로 『플랫폼 자본주의』를 서술하고 있다.

였음을 인정해야 할 것이다. 닉 서르닉은 붕괴, 종말, 위기의 용어를 강조하며, “1970년대 이후 모든 것이 무너져 내렸다”는 점을 분명히 한다.³⁹¹⁾ 그리고 보면, 신자유주의 체제가 타협의 시기보다 더 긴 40년을 넘어섰고 코로나로 신자유주의 체제조차 끝났다는 소리도 들린다. 여기에 기후 위기 항목까지 더한다면 자본주의는 그야말로 10년 안에 끝장을 볼지 모른다.

아래서는 자본주의의 역사적 전개, 플랫폼 자본주의에 대한 일반론, 플랫폼 자본주의는 권력의 문제, 플랫폼 자본주의의 미래순으로 논의를 전개하고 플랫폼 자본주의, 통제가 필요한가? 의 문제를 검토하고자 한다.

제2절 자본주의의 역사적 전개

자본주의(Capitalism)는 재화의 사적 소유권을, 개인이 가지는 자유의지에 반하거나 법률에 의하지 않는 방법으로는 양도 불가능한 사회 구성원의 기본권으로 인정하는 사회 구성체 또는 이윤추구를 목적으로 하여 자본의 흐름이 경제 전체를 이끌어 나가는 경제체제이다. 즉, 자본을 굴려서 이윤을 추구하는 경제체제라는 것을 의미한다.³⁹²⁾

자본주의는 두 가지 방식으로 자신의 이윤을 취한다. 노동자 착취와 기술의 혁신. 두 가지 이유로 위기에 처한다. 노동자 착취와 기술혁신. 그리고 다시, 두 가지 방식으로 그 위기를 돌파한다. 노동자 착취와 기술혁신. 그리고 이 두 가지가 없으면, 자본주의는 망한다. 자본주의가 뭐, 노동자를 특별히 미워해서 그런가? 아니다. 자본주의를 움직이는 기본 동학, 이윤 창출 그리고 이윤 창출을 위해 피할 수 없는 경쟁이 자본주의를

391) 『플랫폼 자본주의』 1장은 플랫폼 자본주의가 등장하게 된 배경을 자본주의 경제사라는 맥락에서 서술하고 있고 2장과 3장은 플랫폼 자본주의의 현재 양태를 서술하고 이후를 전망한다. 1장은 2, 3장에 비해 양이 적지만 그 비중을 보면 그의 주장이 요약된 부분이라 할 수 있다.

392) <https://namu.wiki/w/%EC%9E%90%EB%B3%B8%EC%A3%BC%EC%9D%98>: 자본주의의 기원은 16세기 경으로 보지만, 'capitalism'(자본주의)라는 말은 그것에 비하면 더 늦은 시기부터 쓰이기 시작했다. 자본을 뜻하는 capital은 12, 13세기부터 사용되어왔고, '자본의 소유자'라는 뜻의 capitalist는 1600년대 초반 등장하였다.

강제하기 때문이다. 그런데, 기술과 달리 노동자는 살아있는 인간이기에 그냥 당하고만 있지 않는다. 노동자의 저항이 따를 수 있다. 자본의 입장에서 가능하다면 기술혁신을 선택하는 것이 훨씬 더 안정적일 것이다.

하지만 둘 중 어느 쪽을 선택하는가를 결정적으로 가르는 기준은 ‘생산비 하락과 이윤율 상승’ 일 것이다. 광범위한 실업과 저임금은 값싼 노동력을 제공하므로 기술혁신보다는 노동자 고용에 더 힘을 실을 수도 있다. 물론, 이 두 가지를 모두 취할 수 있다면 자본주의 입장에서는 그야말로 대 환영일 것이다. 신자유주의로 40년이 지난 지금은 그야말로 자본주의가 성장을 이룬 듯하고 그 정점에 플랫폼 자본주의가 우뚝 서 있는 형상이다. 그렇다면, 자본주의는 위기를 극복하고 그야말로 승승장구의 기세를 드높여야 하지 않는가? 그런데, 아니다.

닉 서르닉은 1970년대 위기가 끝난 것이 아니라 1990년 닷컴 호황과 붕괴의 위기³⁹³⁾가 다시 2008년 금융 위기³⁹⁴⁾로 이어졌으며, 플랫폼 자본주의는 그 위기 속에서 탄생하고 다시 그 위기들을 불러일으키며 부침을 거듭하고 있음을, 여전히 1970년의 위기의 파장 속에 있음을 주장한다.³⁹⁵⁾ 1970년대의 위기가 도대체 어떤 것이기에 40년이 지난 지금도 아직 해결하지 못했던 말인가? 그것은 전후 미국 포드주의 중심의 성장과 독일, 일본의 경제 성장이 만들어 낸 과잉설비와 과잉생산 그리고 이들 자본 간의 경쟁이 만들어 낸 이윤율 하락이다. 여기에 한국, 대만, 싱가포르 최근엔 중국까지 가세한 상황 속에서 국제경쟁과 과잉설비, 가격의

393) 1990년 이후 발생한 경제 위기 및 주가 하락 시기 정리(monmieux.tistory.com) 참조

394) 2007-2008년 금융 위기와 1930년대 위기는 그 배경과 구조적 원인에 큰 차이가 있음을 주목해야 한다. 1930년대 대공황은 제1차 세계대전 이후의 구조적 문제를 해결하지 못한 채 금본위제에 복귀한 많은 나라가 통화 긴축정책을 쓰고 이에 은행 위기와 같은 금융 시스템 문제가 수반되면서 발생했다. 반면에 2008년 미국에서 서브프라임 모기지 부실로 베어스틴스(Bear Sterns), 리만 브라더스(Lehman Brothers), 메릴린치(Merrill Lynch) 등 미국의 대형 투자은행 3개 사가 파산하고 세계 최대 보험회사인 AIG는 파산 직전까지 가면서 촉발된 글로벌 금융 위기의 이면에는 오랫동안 국제금융시장 및 세계 경제에 잠복되어 있던 구조적 문제점들이 있었다. 그중에는 저금리 정책 기조, 세계 경제 불균형(global imbalances), 금융기관 레버리지(총자산/총부채)의 경기 순응성과 고위험 고수익 파생상품시장의 급속한 확대, 금융감독의 비효율성 및 대응능력 부족 등이 있었다.

395) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 11면.

하방 압력과 수익성 위기는 전 지구에 걸친 고질적인 문제로 자리 잡았다. G7에 속하는 모든 국가의 성장률과 생산성이 크게 떨어지는 가운데서도 예외가 있었으니, 이들이 바로 현재의 플랫폼 산업의 주역이 될 인터넷 산업 디지털 경제이다.

인터넷은 1990년대의 닷컴 호황을 거치면서 대대적인 상업화의 길을 열었고 이런 흐름을 만들어내는 데는 금융투기가 큰 몫을 했다, 미국의 제조업이 지속적인 부진을 거듭하는 속에서 갈 길 잃은 금융자본이 그 출구로 찾은 곳이 정보통신산업이었다. 벤처기업으로 막대한 자본이 흘러 들어가며 투자를 자극했고 주식 가치는 천정부지로 치솟았다. “투자는 미래의 이윤이라는 희망을 좇았고 기업은 이익보다 성장이라는 모델을 채택했다.”, “재빠른 성장만이 시장을 장악하고 새로운 거대 산업을 지배한다.”는 독점적 지배는 인터넷 산업의 명령으로 자리 잡았다. 주식시장은 인터넷에 대한 광적인 열풍으로 타오르며 실물경제의 굴레에서 벗어나기 시작했다. 인터넷 기반 회사는 ‘신경제’의 전망을 약속하고 주식시장은 그 약속에 도박을 걸었다.³⁹⁶⁾ 전 지구적 변화가 같이 일어났으며, 이때의 호황과 거품이 지금의 디지털 경제의 기초인 인프라 구조를 낳았다.

1998년 동아시아의 위기로 미국의 호황도 휘청거리기 시작했고 이에 대한 대책으로 나온 것이 금리 인하이다. 그리고 이것은 바로 ‘초-완화적 통화정책’의 시발을 알리며, 자산-가격 케인즈주의는 재정 투입과 제조업의 부흥 없이도 경제를 자극하는 대안적인 방식이 되었다. 이것은 미국경제에 있어서 중대한 변화를 의미했다. 이제는 제조업의 부활이 아니라 다른 분야에서 수익이 생기면 그것으로 충분했다. 닷컴 투자는 더욱 가열되었고 나스닥의 가치는 정점을 향해 치솟았고 마침내 2001년 닷컴 경제는 붕괴한다. 하지만 느슨한 통화정책은 계속 유지되었고, 투자자들의 수익원으로 새롭게 떠오른 것이 바로 서브프라임 모기지사태(Subprime Mortgage Crisis)³⁹⁷⁾이다.

396) 1996년에서 2006년 사이 벤처자본은 4배 상승하고 5만 개 이상의 기업이 출현했으며, 저소득국가의 통신산업은 해외직접투자의 가장 중요한 대상이 되었다.(ecosophialab.com>새롭지-않고-새롭지-않은-것도-아닌-플랫폼-자본주의)

그리고 주택 부문으로 몰려갔던 거품은 2008년 금융 위기와 함께 꺼진다. 즉각적으로 대규모 구제비용 투입으로 긴급구제가 실시되었고 그 결과 위기 전에는 민간이 부채 수위가 높았다면, 위기 뒤에는 그 부채가 공공 부문에 넘어갔다. 각국의 중앙은행도 전 지구적 금융질서의 붕괴를 막기 위해 긴밀한 공조를 취하며 통화교환협정 체결을 맺었고 미국으로부터 원하는 만큼의 달러화를 공급받을 것을 약속받았다. 그리고 가장 중요한 조치는 전 세계에 걸쳐 주요 금리를 가파르게 낮추는 일이었다.³⁹⁸⁾ 그런데 위기가 끝난 뒤에도 이러한 조치는 계속 이어졌다. 전 지구에 걸쳐 경제의 저금리 환경이 조성되었고, 이것이 특히 오늘날의 디지털 경제가 출현하는 결정적 조건이 되었다.

플랫폼 자본주의는 자본주의의 위기 속에서 탄생하고 다시 그 위기들을 불러일으키며 부침을 거듭하고 있다.³⁹⁹⁾ 한편에는 위기 이후 엄청난 현금을 보유하게 된 기술회사(플랫폼 산업)들이 있다. 이들은 지적 재산권만 해외로 옮기면 세금을 내지 않을 수 있다. 탈세로 거대한 투자 여력을 갖추게 된 이들은 여타의 산업으로도 지배력을 넓혀가며 동시에 기술회사로 더욱 위험한 투자를 한다. 그렇지만 이들의 탈세는 미국의 재정 투입에 제약을 가하게 되고, 비전통적인 통화정책 즉 느슨한 통화정책을 더욱 강제한다. 다른 한편에는 엄청난 불안정 노동과 노동 예비군이 폭발적으로 증가하며 가계부채가 늘어나게 되는데, 지난 50년간 가장 낮은 수준의 가계 저축을 기록한다. 이제 노동자들은 어떤 일이건 무조건 받아들이지 않으면 안 될 처지로 내몰려 있다. 자본주의는 위기가 일어나면 재편되는 경향이 있다. 새로운 기술, 새로운 조직 형태, 새로운 착취양식, 새로운 일자리, 새로운 시장, 이 모두가 출현해 자본의 새로운 축적양식을 전개한다.⁴⁰⁰⁾

397) 서브프라임 모기지 사태는 2001년부터 금융기관들과 부자들의 탐욕으로 본격적으로 시작된 CDO 시장의 확대와 그에 따른 서브프라임 주택담보대출의 확대, 미국 부동산 버블로부터 시작된 2007년에 발생한, 제2차 세계 대전 종전 이후 미국 최대, 최악의 금융 위기다.

398) 미국 금리가 5.25에서 0-0.25%로 영국금리가 5.0%에서 0.5%로 떨어졌다.

399)

<https://pixabay.com/ko/illustrations/%EA%B2%BD%EA%B8%B0-%EC%B9%A8%EC%B2%B4-%EA%B2%BD%EC%A0%9C-%EC%9C%84%EA%B8%B0-%EA%B2%BD%EC%A0%9C-5124813/>

한마디로 새롭게 급부상한 플랫폼 자본은 자본주의의 명령에 종속된 자본주의 기업이라는 점을 분명히 하는 가운데 이들이 지닌 새로운 측면을 분석해야 해야 한다는 것이다. 이들의 새로운 점은 무엇인가? 새로운 원료로서의 데이터, 새로운 가치 원천으로서의 ‘네트워크 효과’(Network effect)⁴⁰¹⁾, 새로운 노동과정으로서의 비물질적 노동, 새로운 생산물인 문화콘텐츠, 지식, 서비스, 미디어 콘텐츠, 토론방 참여, 소프트웨어 생산, 웹 사이트, 블로그 등등. 그리고 새로운 계급으로 등장해서 경제 전 영역에 영향력과 지배력을 행사하고 있는 플랫폼 자본들. 그리고 이들은 비물질적 생산 과정에만 머물지 않는다. 서비스와 유통업계의 장악을 넘어 산업 플랫폼, 사물인터넷의 형태로 향한다. 전통적인 제조업 분야도 이제 이들의 도움 없이는 살아남기 어렵다. 분명한 점은 이들이 단순한 정보 소유자가 아니라 사회기반시설의 소유자로 변신한다는 점이다.

그렇다면 새로운 사업모델로 등장한 플랫폼 디지털 경제는 자본주의 긴 역사를 놓고 볼 때 어떻게 나타나고 있는가? 아이러니한 것은 ‘네트워크 효과’를 가치 기반으로 하는 플랫폼 산업의 DNA에 독점화 경향이 장착되어 있다는 점이다. 이들 기업이 자본주의 환경 속에서 탄생하고 성장하는 한, 자본주의 경쟁 법칙에서 벗어날 수 없다는 것. “더 많은 이용자 → 더 많은 상호작용 → 더 많은 데이터 → 더 많은 가치”를 낳는다. 초기의 우위는 산업을 선도하는 영구적 지위로 굳어지는 경향이 현실이라 할 때, 이들 플랫폼 자본이 독점기업으로 변신하는 것은 필연적으로 예정된 결론이다.⁴⁰²⁾

한편 제4차 산업혁명, 특히 인공지능과 로봇의 발전은 자본주의에서 노동의 가치를 거의 0으로 만들고 있다. 노동뿐만 아니라 한계생산성이 0으로 수렴하면서 기업들이 이익을 창출하는 일마저도 점점 더 어려워지고

400) 닉 서프닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 43면.

401) 어떤 재화의 수요자가 늘어나면 그 재화의 객관적 가치, 즉 재화 이용자들이 느끼는 가치도 더불어 변하게 되는 효과를 의미한다.

402) 빅 데이터의 중앙 통제, 이용자 획득을 둘러싼 거대한 플랫폼 기업들의 전쟁, 각 플랫폼 자본들은 자기 이용자들을 붙잡아 두기 위해 자체적인 상품과 서비스 생태계를 구축하고 문을 잠근다.

있다. 구글이나 아마존 같은 플랫폼 회사들은 막대한 수입을 거두는 반면, 많은 기업들은 수익모델이 점점 악화되어 가고 있다. 일자리를 빼앗긴 노동자들은 소수의 고급 전문가 밖에는 시장 법칙에 따라 인공지능에 투자할 만큼의 가치도 없을 정도로 부가가치가 낮은 업종에서만 일자리를 찾을 수 있는 저임금 노동자로 전락할 수 있다. 이런 양극화는 소비 계층이 있어야 지속 성장할 수 있는 자본주의를 위기로 몰 수도 있다. 이런 상황에서 자본주의는 자칫 거대한 플랫폼을 가진 기업들만 남는 봉건주의와 비슷한 사회가 될 수도 있다.⁴⁰³⁾

2008년 대침체를 계기로 아나톨 칼레츠키⁴⁰⁴⁾ 같은 경제학자들 사이에서 인도적 성격을 지닌 '자본주의 4.0' 시대가 오리라고 얘기했고, 자본주의 국가들은 정글 자본주의 대신 인도적 자본주의로 이행해야 한다는 과제를 떠안기 시작했다. 특히 미국같이 친기업적에 능력 중시적인 국가들은 이러한 딜레마를 안고 있다. 인류가 기술적 특이점⁴⁰⁵⁾에 도달해 노동에서 완전히 해방되면 자본주의가 무너질 것이라는 기사들 역시 그러한 맥락이다. 하지만 이런 종류의 기사들은 현 체제에 불만이 많다는 것을 방증할 뿐, 어떠한 시대가 열릴 것인가에 진지하게 대해서 고찰하는 것은 아니다.⁴⁰⁶⁾

자본주의를 긍정적 혹은 필연적으로 평가하는 사람들은 자본주의를 초역사적 체제로 여긴다. 즉, 영원히 과거나 미래는 없는 현재의 체제이다. 그러나 미래는 알 수 없는 일이기에 공산주의보다 오래 갔기는 했어

403) 그리고 이는 디지털 소외, 종았던 옛날 편향 등을 강화할 수도 있다.

404) 1952년 러시아 모스크바에서 태어났다. 1966년 영국으로 이주해 케임브리지 대학에서 수학을 전공했으며, 미국 하버드 대학 케네디 스쿨에서 경제학 석사학위를 받았다. 1976년 '이코노미스트 Economist'에 경제 관련 기사를 쓰면서 저널리즘 분야에서 일하기 시작했다. 1979년에 '파이낸셜 타임스 Financial Times'로 자리를 옮겨 이후 12년 동안 뉴욕지국장과 워싱턴 특파원 등을 지냈다. 그리고 1990년부터 현재까지 '타임스 The Times'의 경제 분야 총괄 에디터로서 균형 잡힌 시각과 깊이 있는 분석, 통찰력 있는 예측으로 높은 명성과 신뢰를 얻고 있다.

405) 미래학, 기술 사학의 개념 중 하나. 과학 기술의 항구한 가속적 발전으로 인해 인류 역사에 필연적으로 발생할 가능성이 높은 변곡점. 간략하게는, 기본 개념은 존 폰 노이만이 제시하였고, 수학자이자 소설가인 버너 빈지(Vernor Vinge)가 1983년의 잡지의 기고문과 1993년의 논문 '다가오는 기술적 특이점'을 통해 최초로 그 개념을 정의하였으며, 레이 커즈와일이 2005년의 저서 '특이점이 온다'를 통해 이 개념을 더욱 구체화하였다.

406) namu.wiki>기술적_특이점

도 인류가 사라질 때까지 영원히 지속될 체제일지는 알 수 없다. 코로나 19 발발 이후에 자본주의 붕괴설이 나온 바도 있다. 반면, "우리는 자본주의라는 체제의 종말보다 세계의 종말을 상상하는 것이 더 쉬운 시대에 살고 있다."⁴⁰⁷⁾는 프레드릭 제임슨⁴⁰⁸⁾의 주장도 있다. 차라리 세계의 종말을 상상할지언정, 자본주의의 종말은 상상하지도 못하는 세태를 일컫는 말이다. 미디어에서도 지구가 멸망한다는 소재는 차고 넘치지만 문명이 붕괴되고 나서도 대체화폐 등을 사용해서 사회를 구축하는 등 자본주의가 멸망하는 내용의 작품은 거의 없다.⁴⁰⁹⁾

자본주의는 왜 사라지지 않았는가? 제국주의 시대의 독점 자본주의는 큰 피해를 보이고 있었다. 일종의 자본주의의 위기라고도 볼 수 있을 듯하다. 이에 따라 마르크스와 같은 학자는 자본주의가 곧 막을 내릴 것이며 공산주의 사회가 등장할 것이라고 이야기한 적이 있다. 하지만 21세기에 들어서고도 자본주의 사회는 여전히 이어져 나가고 있다. 마르크스는 자본주의 사회에서는 시간이 지날수록 생산계급이 자본을 투자할 때 얻을 수 있는 이익의 비율인 이윤율이 줄어든다고 했는데, 이는 기술이 발달할수록 인간의 경제생활에 영향을 미치는 경제적인 측면의 기술혁신이 한정되어 있기 때문이다.⁴¹⁰⁾ 생산계급의 이윤율이 자본계급에 비해 계속 저하되는 이유는 근본적으로는 인간의 욕망 때문이다. 따라서 자본계급의 이윤추구가 극단적으로 흐르게 되면 노동계급이 반기를 들어 사회주의 혁명이 발생할 것이란 게 마르크스의 이론이다.

다만 이런 한계이윤율 저하 경향의 법칙은 어디까지나 경향에 그치

407) Jameson, Fredric., *Marxism and Form*, Princeton University Press, 1974, ISBN 9780691013114.

408) 프레드릭 제임슨(1934년 4월 14일 ~)은 미국의 문학 평론가, 철학자, 마르크스주의 정치 이론가이다. 그는 현대 문화 경향에 대한 분석, 특히 포스트모더니티와 자본주의에 대한 분석으로 가장 잘 알려져 있다. 제임슨의 가장 잘 알려진 책으로는 『정치적 무의식』 (1981), 『포스트모더니즘, 또는 후기자본주의의 문화 논리』 (1991)가 있다.

409) 스타 트랙에서는 물질 재조합 장치가 등장하여 사람들이 물질적 가치에 연연하지 않게 되는 모습을 그리기도 했다. 그러나 그 작품에서도 물질 재조합이 불가능한 비트코인 라티넘(Bitcoin Latinum)이라는 금속을 대체화폐로 삼기 때문에 완전히 탈자본주의적인 세계관을 보여주지 못했다.(<http://www.boan24.com>)

410) 자본주의 사회의 생산계급은 줄어드는 이윤율을 만회하기 위해 인간의 생활세계를 자본으로 치환하는데, 교통, 교육, 의료 등 국가 공공 부분의 민영화가 일례이다.

고, 정말로 그런지는 마르크스 본인도 회의적인 입장을 지녔다. 또한, 수학자들과 경제학자들이 나중에 연구하기를 한계이윤을 저하 경향의 법칙과 노동가치설은 상호 간에 논리적 모순이 있어 많은 비판을 받기도 했고, 따라서 마르크스주의 경제학은 폐기처분을 받았다. 다만 마르크스는 공산사회가 도래하는 것은 자본주의가 극한으로 발달하고 난 이후에 도래한다고 말했기 때문에 아직은 그 시기가 오지 않은 것일 수 있는 점은 생각해볼 여지가 있다.⁴¹¹⁾

또, 자본주의 사회의 위기가 생긴 1920년대의 대공황은 국가의 재정 지출 확대와 수정 자본주의 이론으로 극복했으며, 전후 인플레이션은 브레튼우즈 체제(Bretton Woods System)⁴¹²⁾를 통해서 억제했다. 이러한 처방 밖에도 자본주의 사회의 경쟁체제와 자유주의로 공산 진영보다 놀라운 기술혁신이 이루어진 점도 자본주의 진영이 체제경쟁에서 이긴 원인으로 볼 수 있다. 또 다른 의견으로는 사유재산의 인정과 개개인의 자유가 밀접한 관련이 있기 때문에, 이러한 사유재산을 기반으로 한 자본주의는 쉽게 사라지지 않으리라고 보는 관점도 있다.⁴¹³⁾ 또한 자본주의 이전에도 시장경제의 틀은 존재해왔기 때문에 미래에도 오늘날과 같은 자본주의는 사라질지언정 시장경제 자체가 사라지기는 어려울 것이라는 관점도 있다.

어쨌든 정보통신 기술의 급속한 발전 때문에 과거의 방식으로는 더 이상 경쟁에서 살아남기 힘들어지고 있다. 최근 구글, 애플, 페이스북, 그리고 아마존이 자신들만의 강점을 가진 플랫폼을 통해 각자의 영역에서 절대 강자로 부상하면서, 비즈니스 업계에서 플랫폼에 대한 관심이 집중되고 있다. 플랫폼이 기업의 성패를 좌우하는 핵심 요인으로 등장한 것이다. 아래에서는 플랫폼 자본주의에 대한 일반론을 다루기로 한다.

411) 물론 오늘날 와서 해석하자면 그렇다는 말이고, 마르크스가 살아생전에 주장했던 바는 의심의 여지없이 오류이다. 그는 그 당시에 이미 자본주의가 극한까지 발전했다고 착각했기에 공산사회가 반드시 도래할 거라고 여겼던 것이다.

412) 1944년 미국 뉴햄프셔 주 브레튼우즈에서 열린 44개국 연합 회의에서 탄생한 국제 통화제도

413) 즉, 혈통으로 지위가 결정되던 전근대 신분제 사회 속에서, 재산은 개개인이 노력을 통해 어느 정도의 지위를 얻을 수 있는 거의 유일한 수단으로 기능해왔기 때문에 이를 전폭적으로 인정하는 자본주의 사회가 쉽사리 사라지기는 어려울 것이라는 시각이다.

제3절 플랫폼 자본주의에 대한 일반론

1. 플랫폼의 부상 배경

인터넷이 도입된 이래 많은 기업들이 기술 기반의 경영시스템을 구축하고 급변하는 시장 환경에서 살아남기 위해 노력하고 있다. 그중에서도 최근 더욱 두각을 나타내고 있는 기업은 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 인터넷 혁명을 주도하는 ‘4인방(Gang of Four)’이다. 구글의 회장 에릭 슈미트(Eric Schmidt, 1955년 4월 27일 ~)⁴¹⁴⁾은 이들의 성공 비결을 자기만의 강력한 플랫폼이라고 지적했다. 10년 전의 4인방은 마이크로소프트(MS), 인텔, 시스코, 델이었다. PC 시대를 주름잡았던 MS와 인텔은 플랫폼 경쟁에서 뒤진 바람에 플랫폼을 효과적으로 활용하고 있는 신 4인방에게 자리를 내주고 고전을 면치 못하고 있다.⁴¹⁵⁾

플랫폼에 대한 관심이 폭발적으로 증가하고 있는 주요 원인을 정리해 보면 첫째, 선도 ICT 기업들이 플랫폼을 통해 수익을 확대하거나 거대 기업으로 급성장하고 있는 현상이 나타나고 있기 때문이다. 둘째, 이는 ICT의 혁명적 진화에 힘입어 플랫폼 구축과 활용이 더욱 용이해 진 것과 궤를 같이 하는 것이다. 셋째, 글로벌 경쟁의 심화와 고객의 다양한 니즈(Needs) 생성, 기술 혁신의 가속화 등으로 제품의 수명주기(product life cycle)가 단축됨에 따라 비용 증가를 최소화하면서 다품종 소량 생산을 해야 하기 때문이다. 넷째, 여러 학문과 산업 영역의 경계를 무너뜨리는 융복합화가 가능해지면서 이종 산업간 결합이 플랫폼을 통해 일어나고 더욱 활성화하기 때문이다.⁴¹⁶⁾

414) 프린스턴대학교에서 전기공학 학사, 캘리포니아대학교 버클리 캠퍼스에서 컴퓨터과학 석박사 학위를 받았다. 2001년 아직 실리콘밸리 스타트업에 불과했던 구글에 합류해서 세계 굴지의 기술 기업으로 성장시켰으며, 2011년까지 최고경영자를 지내고 이후 회장과 기술고문을 역임했다.

415) 스마트폰의 절대 강자였던 노키아도 2007년 49%에 달했던 시장점유율이 2011년 17%로 급락하면서 위기를 맞이하다가 급기야 MS에 인수되고 말았다. 이처럼 플랫폼이 기업 성패의 핵심 요인으로 등장하면서 플랫폼에 대한 관심이 고조되고 있다. 국내에서도 플랫폼이 되겠다는 기업과 플랫폼 사업에 뛰어들겠다는 기업이 늘어나고 있으며, 관련되는 서적 출간과 연구도 활발해지고 있다.; 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다원화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68면.

416) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다원화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No.

2. 플랫폼의 개념

‘플랫폼’ 하면 기차를 타고 내리는 정거장이 먼저 떠오른다.⁴¹⁷⁾ 그렇다. 플랫폼은 한마디로 무언가를 타고 내리는 승강장이다. 본래 기차 승·하차하는 공간이나 강사, 음악 지휘자, 선수 등이 사용하는 무대·단상 등을 뜻했으나, 그 의미가 확대되어 특정 장치나 시스템 등에서 이를 구성하는 기초가 되는 틀 또는 골격을 지칭하는 용어로, 컴퓨터 시스템·자동차 등 다양한 분야에서 사용되고 있다.⁴¹⁸⁾

플랫폼이란 용어는 16세기에 생성된 이후, 일상생활이나 예술이나 비즈니스 등의 분야에서 사용해 왔다.⁴¹⁹⁾ 그러던 플랫폼이 오늘날에는 다양한 분야에 적용 가능한 보편적인 개념으로 확대되어 널리 사용되기에 이르렀다. 그런 연유에서인지 플랫폼에 대한 내용과 정의도 다양하다.⁴²⁰⁾ 플랫폼은 공통의 활용 요소를 바탕으로 본연의 역할도 수행하지만, 보완적인 파생 제품이나 서비스를 개발·제조할 수 있는 기반이다. 플랫폼은 제품 자체뿐만 아니라 제품을 구성하는 부품이 될 수도 있고, 다른 서비스와 연계를 도와 주는 기반 서비스나 소프트웨어 같은 무형의 형태도 포괄하는 개념인 것이다.⁴²¹⁾ 플랫폼의 대표격인 승강장⁴²²⁾이 어떤 역할을 하는 존재인지 살펴보면, 플랫폼의 진정한 의미를 파악할 수 있다.

10, 2012, 75면.

417) 플랫폼전문가그룹, 플랫폼을 말하다, 클라우드북스, 2013. 1면.

418) 류한석, 모바일 플랫폼 비즈니스, 한빛비즈, 2012. 1면.

419) Baldwin, Carlissy & Woodard, C. Jason, The Architecture of Platform: A Unified View, Harvard Business School Finance Working Paper, 2008, No. 09-034.

420) 예를 들어, 다양한 상품을 판매하거나 판매하기 위해 공통적으로 사용하는 기본 구조, 상품 거래나 응용 프로그램을 개발할 수 있는 인프라, 반복 작업의 주 공간 또는 구조물, 정치·사회·문화적 합의나 규칙 등이 그것이다. 그러나 플랫폼의 속성을 분석해 보면, 근본 원리는 비슷하다는 것을 알 수 있다.

421) 컨버전스 시대의 플랫폼 경쟁, 주간경제 721호, 2008.

422) 승강장은 기차, 지하철, 혹은 버스 등 교통수단과 승객이 만나는 공간이다. 승객은 돈을 지불하고 운송 수단은 승객을 원하는 장소에 데려다 준다. 승강장에는 신문이나 잡지, 먹거리 등을 판매하는 매점이나 자판기가 설치되어 있다. 또 승강장 근처에는 크고 작은 상가가 조성되어 있다. 심지어 승강장 주변에는 광고가 즐비하다. 이러한 현상은 승강장에 많은 사람이 몰려들기 때문이다. 즉, 사람이 많이 몰리는 곳에서는 다양한 형태의 비즈니스 모델로 부가적인 수익 창출을 할 수가 있는 것이다.

교통수단과 승객을 만나게 하는 공간이라고만 여겨 왔던 승강장이 다양한 비즈니스 모델을 만들어 수익을 창출하게 한다는 사실은 매우 흥미로운 일이 아닐 수 없다. 주요 수익 모델인 승차 요금 외에도 부가적인 비즈니스 모델로 상당한 수익을 창출하고 있는 것이다.⁴²³⁾ 이것이 바로 ‘플랫폼’인 것이다.⁴²⁴⁾ 정리하면, 플랫폼이란 공급자와 수요자 등 복수 그룹이 참여해 각 그룹이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축된 환경이다. 플랫폼 참여자들의 연결과 상호작용을 통해 진화하며, 모두에게 새로운 가치와 혜택을 제공해 줄 수 있는 상생의 생태계라고 말할 수 있다.⁴²⁵⁾

3. 플랫폼의 역할과 효과

그럼 플랫폼이 그것을 활용하는 기업에 주는 것은 무엇인지 살펴보자. 첫째, 플랫폼은 지렛대 역할을 통해 단기간에 투자 대비 높은 성과를 제공한다. 플랫폼은 마치 작은 힘으로 무거운 물건을 들 수 있게 하는 지렛대 역할을 하기 때문에 그 효과를 레버리지 효과⁴²⁶⁾라고도 한다.⁴²⁷⁾ 만약 제품 개발과 생산 과정에서 공용화 가능한 부분을 중심으로 제품 플랫폼을 탄탄하게 만든다면, 그 다음부터는 고객의 욕구에 따른 다양한 제품들을 플랫폼 위에서 조금씩 변화를 주어 생산하면 된다. 당연히 그 기업의 효율성은 배가될 것이다.⁴²⁸⁾

423) 특히 별도의 마케팅을 하지 않아도 승강장에는 사람들이 몰려든다. 승객이 필요로 하는 교통수단을 탈 수 있는 유일한 곳이기 때문이다. 승강장은 교통수단과 승객이 만날 수 있는 거점 역할을 하며, 교통과 물류의 중심이 된다. 그리고 그 안에서 무수히 많은 가치 교환이 일어나고 거래가 발생한다.

424) 윤상진, 플랫폼이란 무엇인가?, 한빛비즈, 2012.; 히라노 아쓰시 칼·안드레이 학주 지음·천채정 옮김, 플랫폼 전략, 더숲, 2011, 서문 참조

425) Simon, Phil, The Age of the Platform: How Amazon, Apple, Facebook, and Google Have Redefined Business. Motion Publishing. 2011.; 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다윈화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68~75면.; 조용호, 플랫폼 전쟁, 21세기북스, 2011.11면.

426) 레버리지 효과란 차입금 등 타인 자본을 지렛대로 삼아 자기자본이익률을 높이는 것으로 '지렛대 효과'라고도 한다.

427) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다윈화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68~75면.

428) 조용호, 플랫폼 전쟁, 21세기북스, 2011.11면.

만약 애플처럼 플랫폼을 개방한다면 이는 엄청난 힘을 발휘하기도 한다. 애플이 2008년 7월 처음 앱스토어 서비스를 시작했을 때 앱의 개수는 형편없었으나 2013년 6월 90만 개 이상으로 급성장했다.⁴²⁹⁾ 이는 애플의 개발자 모두가 57개월 정도는 매달려야 개발할 수 있는 정도의 개수다. 아마존도 플랫폼의 레버리지 효과를 톡톡히 본 기업이다.⁴³⁰⁾ 플랫폼의 레버리지 효과는 단순히 동일한 성과를 얻기 위한 투자를 절감하는 데 그치지 않는다. 네트워크 효과와 결합하게 되면, 고객 고착화와 세력 확장을 통해 산업 내 주도권 경쟁에서 우위권을 가지도록 하는 잠재력을 제공한다.

둘째, 플랫폼은 강력한 비즈니스 모델 구축의 토대가 될 수 있다.⁴³¹⁾ 가치 있는 플랫폼은 관련되는 공급자와 수요자들을 연결하므로 많은 관계자들을 모이게 한다. 사람들이 많이 모이도록 하는 가치 있는 플랫폼은 새롭거나 가치 있는 다양한 비즈니스 모델을 창출해 준다. 인터넷이야말로 다양한 참여자들을 연결하기에 가장 효과적인 도구다.⁴³²⁾

셋째, 서비스 기반 경제의 핵심 동력이 될 수 있다.⁴³³⁾ 서비스는 사람들이 쓴 만큼 대가를 지불하는(pay to use) 개념이다. 사용자가 필요한 만큼 자원을 원하는 순간에, 원하는 방식으로, 원하는 만큼 주는 것이 서비스라면 이는 플랫폼 속성과 잘 맞아떨어진다. 결국 플랫폼의 폭넓은 적용으로 맞춤형 서비스 산업의 활성화가 촉진될 것이다.

넷째, 전략상의 체급을 결정짓는다. 플랫폼은 기본적으로 네트워크 기반 경제를 구성하는 시장을 의미한다. 이 시장은 네트워크의 일정 규모

429) <https://developer.apple.com/wwdc/>

430) 온라인 유통업체의 핵심 경쟁력은 판매하는 상품의 다양성이다. 애플이 앱스토어를 외부 개발자들에게 개방한 것처럼 아마존도 자신의 플랫폼인 ICT와 물류 인프라를 외부에 개방함으로써 그들의 힘을 빌려 상품의 품목을 다양화할 수 있었다.

431) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다원화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68~75면.

432) 방대한 정보로부터 원하는 것을 찾고자 하는 사용자와 그들로부터 목표 집단을 선별하려는 광고주들을 연결하는 구글은 검색 플랫폼을 개발했다. 또 온라인상에서 지인들과 편리하게 소통하려고 하는 사용자들과 이들에게 광고하거나 앱을 제공하고자 하는 기업들을 연결하는 페이스북은 SNS 플랫폼을 개발했다.

433) 조용호, 플랫폼 전쟁, 21세기북스, 2011. 11면.

에 먼저 진입한 사업자와 후발주자의 격차를 갈수록 벌어지게 한다는 특징을 가지고 있다.⁴³⁴⁾ 더구나 성공한 플랫폼은 플랫폼의 규칙을 즐기는 고객을 얻게 해주고 시간이 갈수록 그 규모를 확대해 간다. 결국 플랫폼이라는 지렛대를 활용하는 사업자와 그렇지 못한 사업자의 경쟁은 전략상 체급이 다른 선수가 한 링에서 싸워야 하는 상황과 같아진다는 것이다.

4. 플랫폼의 경제적 가치

플랫폼의 경제적 가치는 기업의 비즈니스 구조나 시스템에서 차지하는 비중과 비례 관계에 있다. 만약 플랫폼이 전체 시스템에서 필수적으로 요구되는 기능들을 최대한 많이 포함하고 있다면, 그 가치는 상당할 것이다. 시스템을 개발할 때 필요한 핵심 기능들은 매번 새로 개발하는 것보다 이전에 개발된 것을 그대로 사용하거나 일부를 개선해 반복적으로 사용하는 것이 더욱 효율적이다.⁴³⁵⁾

첫째, 플랫폼이 어떤 기능(function)을 수행하느냐에 따라 가치가 달라진다. 예를 들어, 핵심 비즈니스를 수행하는 기능을 한다면 가치는 대단히 크겠지만, 고객 서비스를 위한 플랫폼으로 기능한다면 상대적으로 그 가치는 적을 것이다. 종종 플랫폼의 개념 설명에 등장하는 제품의 골격, 운영체제, 검색엔진, SNS 알고리즘 등과 같은 플랫폼은 기업의 전체 시스템에서 핵심적이고 본질적인 기능들을 수행하므로 큰 가치를 제공할 것이다.⁴³⁶⁾

둘째, 플랫폼의 반복적 사용과 공유에 따른 경제적 가치가 발생한다. 즉, 플랫폼은 하나의 뼈대(골격)를 반복적으로 사용하도록 하기 때문에 범위의 경제(economies of scope)⁴³⁷⁾로 인한 비용의 절감 효과를 갖게

434) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다원화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68~75면.

435) 즉, 시스템 내에서 핵심 기능이나 비즈니스 문제를 해결하는 기능을 수행하는 플랫폼, 다양한 용도로 활용할 수 있도록 설계된 플랫폼은 가치가 있다고 평가되는 것이다. 이와 같이 효율성을 제공하는 플랫폼은 세 가지 측면에서 기업에 가치를 제공해 줄 것이다.

436) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다원화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68면.

437) 규모의 경제(economies of scale)와 범위의 경제(economies of scope)는 비슷한 듯

해 준다.⁴³⁸⁾ 특히 각 참여자들이 개별적으로 처리할 경우 시간과 비용이 많이 드는 데 비해 플랫폼을 공유하면 이러한 비용이 대폭 절감된다.⁴³⁹⁾

셋째, 플랫폼은 네트워크 효과(network effect)도 제공한다.⁴⁴⁰⁾ 옥션은 판매자와 구매자를, 증권거래소는 매도자와 매수자를, 상점가는 점포와 고객을, 그리고 SNS는 다양한 개인들을 연결시켜 교류나 거래를 촉진한다.⁴⁴¹⁾ 즉, 플랫폼은 수요자와 공급자, 개발자와 사용자, 프로슈머(prosumer)⁴⁴²⁾가 서로 원하는 것을 주고받는 공간이므로 참여자가 많아지면 많아질수록 네트워크 효과가 발생하고 이로 인한 가치가 극대화한다.⁴⁴³⁾ 앱스토어에 참여하는 개발자가 늘어 등록 앱이 증가하게 되면 앱을 다운로드하는 사용자도 늘어나고 이는 다시 개발자의 참여를 증가시켜 네트워크의 효과에 따른 선순환 가치가 발생하게 된다.⁴⁴⁴⁾

플랫폼 자본주의는 플랫폼을 구축하여 그것을 사용하는 사용자들에 의해 플랫폼 자체로 수익을 창출해 내는 사업 방식이다. 플랫폼 모델은 위기에 빠진 자본주의를 되살릴 한 줄기 빛인가, 아니면 신기술의 매끈한

하지만 사실은 전혀 다른 개념이다. 둘 다 비용 절감 효과를 말하는 것은 같지만, 어떻게 비용 절감 효과가 나타나는가에 대해서는 방법이 다르다. 전자는 한 제품(서비스)의 생산 규모를 크게 해서 즉 한 개의 제품을 대량 생산 해서 비용을 줄이는 것이고, 후자는 한 개의 제품(서비스)이 아니라 2개 이상의 제품(서비스)을 생산함으로써 비용을 줄이는 것이다. 규모의 경제와 범위의 경제는 따로 발생할 수도 있고 동시에 발생 할 수도 있고 둘 다 발생하지 않을 수도 있으며 둘 사이에 인과관계가 있는 것도 아닌 별개의 효과이다.

438) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다윈화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 75면.

439) 또한 플랫폼을 구성하는 부품 등 다양한 요소들이 대량으로 사용되므로 규모의 경제에 따른 비용 절감 효과도 발생한다. 이 외에도 검증된 모듈의 재사용으로 안정성 제고와 개발 기간 단축 등의 효과도 있다.(히라노 아쓰시 칼·안드레이 학주 지음·천채정 옮김, 플랫폼 전략, 더숲, 2011.11년.)

440) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다윈화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012, 68~75면.; 조용호, 플랫폼 전쟁, 21세기북스, 2011.11년.

441) 히라노 아쓰시 칼·안드레이 학주 지음·천채정 옮김, 플랫폼 전략, 더숲, 2011.11년.

442) 생산에 참여하는 소비자

443) 앱스토어의 예를 통해 설명해 보자. 개발자의 입장에서는 앱스토어를 이용하는 것이 자신이 개발한 제품을 홍보하고 판매하는 데 더 유리하다. 마찬가지로 사용자도 개발자들의 홈페이지를 일일이 찾아다니는 것보다 앱스토어의 검색 서비스를 이용하는 것이 시간과 비용을 줄이는 데 합리적이다.

444) 노규성, 플랫폼이란 무엇인가, 네이버 백과사전, 2014. 4. 15.

표면 뒤에서 착취와 약탈을 일삼은 자본주의의 새로운 얼굴인가?

닉 서르닉은 플랫폼 기술을 공적으로 활용하는 새로운 전망을 제시한다.⁴⁴⁵⁾ 그는 자본의 행위와 경쟁이라는 관점에서 디지털 경제의 최신 판본⁴⁴⁶⁾을 다루고 있지만, 현존하는 경향들에 뿌리를 두고 또 다른 미래를 구상하려고 한다. 수평적이고 직접적인 자율성에 무조건 호소하지 않고, 합리적이고 보편적인 조정을 강조하면서도, 전 지구적으로 실현 가능한 현실적 대안을 추구하고 있다.

우리가 직면하고 있는 선택은 심각한 것이다. 탈 자본주의냐, 아니면 영속적인 위기, 그리고 지구 생태계를 향한 느린 파편화⁴⁴⁷⁾냐. 미래는 구성될 필요가 있다. 미래는 신자유주의적 자본주의에 의해 파괴돼 더 큰 불평등, 갈등, 혼돈의 값싼 약속으로 전락했다. 미래라는 관념의 이런 붕괴는 ... 우리 시대가 퇴행적인 역사 단계에 있다는 증거이다. 미래는 다시 열려야 하며, 우리의 지평을 외부의 보편적인 가능성을 향해 풀어 놓아야 한다.(가속주의 정치를 위한 선언⁴⁴⁸⁾)

5. 플랫폼의 세 가지 차원

닉 서르닉은 플랫폼 경제를 자본주의 법칙 안에서 다루고 탈 자본주의라는 미래 전망으로 마무리 짓는다.⁴⁴⁹⁾ 그는 플랫폼 기업을 비롯한 인공지능, 사물인터넷, 3D프린터, 공유경제⁴⁵⁰⁾ 등 최신 기술과 그 사회적

445) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 43면.

446) 판본(版本, 板本, edition)은 주로 책과 같은 대량 생산품을, 찍어 낸 장소와 시기에 따라 구별하여 이르는 말이다.

447) 파편화(破片化, Fragmentation)는 한편으로 해체, 전제주의, 일방주의, 폐쇄, 고립을 함축하며, 다른 한편으로는 국민주의, 지역주의, 공간적 팽창, 분리주의, 이질성을 지향하는 경향을 띤다. 이는 어떻게 보면 통합적인 것에 반대되어 부정적 의미가 강한 듯하지만, '상대적으로 불리한 위치에 있는 자들'이 사회 정의를 획득하기 위해 사용할 수 있는 수단이 되기도 한다.(문학비평용어사전, 2006. 1. 30., 한국문학평론가협회)

448)

<http://www.syntheticedifice.wordpress.com/2014/02/11/accelerate-manifesto-for-an-accelerationist-politics>

449) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 129면.

450) 2008년 미국 하버드대 법대 로런스 레식 교수에 의해 처음 사용된 말로, 한번 생산된 제품을 여럿이 공유해 쓰는 협력 소비를 기본으로 한 경제 방식을 말한다. 대량생산과 대량소비가 특징인 20세기 자본주의 경제에 대비해 생겨났다.

변화를 세 가지 차원에서 다루고 있다. 첫 번째는 플랫폼 산업의 과거이다. 그는 디지털 경제의 최신 사업모델인 플랫폼이 2차 세계대전 이후 자본주의의 변형에서 어떻게 탄생했는지 분석한다. 1970년대 자본주의가 장기침체에 빠지고 금융화된 신자유주의가 출현하자, 자본주의는 제조업의 부활 없이도 경제를 자극하는 새로운 방식을 찾아냈다. 이른바 풍부한 유동성을 공급해 자산 가치를 끌어올려 소비와 투자를 자극하는 것이다. 이로 인해 거대한 투기 자본이 형성됐고, 기술 분야에는 끊임없는 벤처 자금이 유입됐다. 닷컴⁴⁵¹⁾ 붕괴, 글로벌 금융 위기에도 이런 투자 환경은 꾸준히 유지됐다.

다른 한편 제조업의 구조조정은 비대한 조직을 날씬하게 만들고 노동을 절약하는 생산의 합리화를 낳았다. 기업은 핵심 인력과 사업만 내부에 남겨두고 거의 모든 자산과 인력을 외주로 돌렸다. 복지국가의 해체와 함께 이런 흐름은 점점 더 불안정한 노동을 확대했고, 실업자뿐 아니라 명목상의 사업자에 불과한 독립계약자를 양산했다. 1970년대 시작된 이런 장기 경향은 제조업뿐 아니라 서비스업을 거쳐 기술 분야까지 꾸준히 확장됐다. 노동의 불안정화, 제3세계의 저렴한 노동력을 착취하지 않았다면, 오늘날 디지털 경제는 재빨리 성장할 수 없었다.

두 번째 차원은 플랫폼 기업의 현재이다. 데이터는 서로 다른 수많은 집단이 온라인뿐 아니라 오프라인에서 활동한 기록이다. 플랫폼은 이런 다른 집단을 매개하는 기술적 하부구조를 제시한다. 이런 위치성 덕분에 플랫폼은 과거의 어떤 사업모델보다 데이터 확보에 유리하다. 그들은 거의 자동으로 이용자의 활동을 추출하며, 이를 기반으로 데이터를 분석, 가공, 판매해 이윤을 창출하는 성공적인 사업모델이 됐다. 이 책에서는 데이터 추출과 활용 방식에 따라 플랫폼을 다섯 가지 유형으로 나눈다.⁴⁵²⁾ 다섯 가지 유형은 사업 영역과 가치 창출 방식이 달라도, 데이터 확보라는 자본주의의 새로운 원료를 놓고 팽창한다는 공통 경향을 지닌

451) .com은 commercial의 준말로, 인터넷 DNS(domain name system, 네트워크에서 도메인이나 호스트 이름을 숫자로 된 ip 주소로 해석해주는 tcp/ip 네트워크 서비스)에서 쓰이는 일반 최상위 도메인 (gTLD)이다.

452) 그것은 광고 플랫폼(구글, 페이스북), 클라우드 플랫폼(아마존, MS), 산업 플랫폼(GE, 지멘스), 제품 플랫폼(집카, 스포티파이), 런 플랫폼(우버, 리프트)이다.

다. 더욱이 데이터는 네트워크 효과 덕분에, 더 많은 데이터가 모일수록 더 많은 쓸모와 가치가 생긴다. 따라서 성공한 플랫폼 회사는 ‘자연적’ 독점을 향하는 경향이 있다.

세 번째 차원은 플랫폼의 미래이다. 더 정확히는 플랫폼 산업에서 경쟁이 사라질 것인지, 아니면 독점이 강화될 것인지를 전망한다. 데이터의 네트워크 효과 때문에 플랫폼에서는 독점이 나타나지만, 데이터 추출을 놓고 거대한 플랫폼 회사 사이에는 사활을 투쟁이 멈추지 않는다. 그들은 데이터 추출의 잠재력이 보이는 모든 벤처회사를 사들인다.⁴⁵³⁾ 이런 식의 경쟁이 이어지면, 거의 모든 회사가 직접적인 경쟁자로 변할 것이다.⁴⁵⁴⁾ 플랫폼은 애초의 장밋빛 전망이 아니라 노동조건을 악화시키고, 집값을 올리고 소음과 매연을 유발하는 등 반사회적이고 반생태적인 악영향을 미칠 것이다. 이미 플랫폼 노동자는 저항에 나서고 있다. 우버의 운전자는 노동자성을 인정해달라고 단체 행동에 나섰다. 2019년 말 캘리포니아에서는 ‘각 경제’⁴⁵⁵⁾에 종사하는 프리랜서, 독립계약자, 임시직을 자영업자가 아니라 노동자로 보호하는 법안을 통과시켰다.

6. 플랫폼 자본주의인가, 플랫폼 코뮤니즘인가?

최근 지자체, 국가, 초국가적 수준에서 플랫폼 회사를 규제하는 각종 시도가 진행되고 있다. 일례로 뉴욕에서는 공유 택시 드라이버의 최저임금을 도입하고 면허제를 고려하고 있다. 이런 반격과 규제가 성공한다면, 플랫폼 회사(특히 공유경제 모델)의 수익은 급격히 줄어들 것이다. 게다가 플랫폼 경제는 1970년대 이후 장기침체에 빠진 글로벌 자본주의를 구원하지 못한다. 일부 국가나 산업에서는 특별 잉여가 생길 수 있지만, 그리고 플랫폼 기업은 독점적 이익을 누리고 비 플랫폼 회사를 좌우하기도

453) 일례로 구글은 자율주행차, 사물인터넷에 투자하고 있으며 페이스북은 가상현실 벤처를 사들인다.

454) 막대한 벤처 자금, 데이터의 외부효과, 이로 인한 경제적·정치적 권력 덕분에 플랫폼 모델은 점점 더 덩치를 키운다. 기술 분야뿐 아니라 다른 산업에서도 플랫폼 기술을 활용해 생산 및 관리비용, 거래비용을 줄이고 새로운 서비스와 제품을 개선하고 개발하고 있다.

455) 산업현장에서 필요에 따라 사람을 구해 임시로 계약을 맺고 일을 맡기는 형태의 경제 방식을 말한다.

하지만, 전반적인 경제가 나아졌다는 증거는 아직까지 보이지 않는다.

더욱이 악명높게도 플랫폼 회사는 매우 적은 인원을 사용하기에, 고용 면에서도 플랫폼 경제는 부진을 면치 못한다. 그렇다면 어떻게 할 것인가? 지난 10년간 우리가 경험했듯이 사유화된 플랫폼, 즉 ‘플랫폼 자본주의’도 가능하지만, 공적인 플랫폼도 가능하다. 닉 서르닉은 결론에서 ‘플랫폼 집산화⁴⁵⁶⁾’를 던지시 얘기한다. 그 방식은 열려 있지만, 최근까지 공적 규제, 플랫폼 협동조합, 공유 도시·비영리 플랫폼·국유화 등 민주적 플랫폼이 실험되고 있다. 중요한 것은 플랫폼이라는 기술적 하부구조를 전유해, 공공의 복리와 민주주의를 증진하고 기아와 전쟁, 실업 등 사회적 문제를 예방하고 생태계 위기를 해결하는 데 사용하는 일이다. 이런 관점이 유토피아주의로 보일지 몰라도, 유토피아의 당파⁴⁵⁷⁾인 좌파는 이런 미래를 상상해야 한다. ‘모든 미래의 좌파는 정치적으로 유능할 뿐 아니라 기술적으로 유능해야 한다.’ 꼭 좌파가 아니더라도, 더 나은 미래를 고민해야 할 것이다.

제4절 플랫폼 자본주의는 권력의 문제

오늘날 중국만이 아니라 미국과 유럽 어디라 할 것 없이 주요 산업국들에서는 초거대 플랫폼 기업들에 대한 강력한 규제와 개입을 국가 정책으로 시행하려 하고 있다. 한때 ‘혁신’과 ‘미래’라는 아름다운 이름을 둘러쓰고서⁴⁵⁸⁾ 사회 전체의 전폭적 지지를 받는 듯싶었던 플랫폼 기업들이었다. 그래서 ‘공장식 축산으로 유니콘을 키워내자’가 국가의 산업 정책으로 딱하니 올라오기도 하는 등 바야흐로 자본주의의 미래는 플랫폼 자본주의인 듯 보였다. 그런데 20년도 채 지나기 전에 지금 전 지구적인

456) 중국은 1950년대 후반에 대대적인 농업 집산화 (collectivization)를 추진하였다. 그 결과 중국의 모든 농민들은 대규모 협동농장에 편입이 되었다. 그리고 농업 집산화는 생산성을 하락시킨 매우 중요한 메커니즘이 되었다. 바로 경작용 가축의 도살이었다. 협동농장 체제가 되면서 농민들은 토지 뿐 아니라, 농사에 사용되는 주요 가축, 즉 소, 말, 당나귀 등도 모두 빼앗겼다. 그렇게 되자 농민들은 이 가축들, 특히 소를 도축해서 잡아먹고 가축을 벗겨 팔았다고 한다. [출처] 1950년대 중국의 농업집산화와 대기근! 작성자 cliometrics(www.stockpedia.co.kr)Report)

457) 서로 일면적인 관점에서 비판하고 항쟁하는 집단이 당파이다.

458) 심지어는 ‘공유’라는 이름도 없는 명분까지

분위기의 대반전이 벌어지고 있는 듯하다. 플랫폼이라는 것도 그렇고 이것을 자산으로 삼는 플랫폼 사업이라는 것의 정확한 본질과 성격은 아직도 규명되지도 최소한 합의되지도 않았다. 하지만 우리는 기업집단이 출현하던 독점 자본주의 시대인 20세기 초의 상황을 역사적으로 빗대어 지금의 상황을 이해해 볼 수 있다.

2차 산업혁명의 도래로 개별 기업의 생산 능력이 비약적으로 늘어나면서 한정된 시장에서 규모의 경제를 실현할 뿐만 아니라 전후방 산업 관계에서도 범위의 경제를 실현할 수 있도록 산업 전체를 합리화할 필요성이 대두하였다. 여기에 선봉장으로 나선 것은 바로 록펠러(John Davison Rockefeller)⁴⁵⁹와 모건(John Pierpont Morgan)⁴⁶⁰ 등과 같은 금융의 거물들이었다. 이들은 자본 시장을 하나의 플랫폼으로 활용하여 온갖 생산 조직들을 마음대로 사고팔면서 원하는 모습의 거대한 집단으로 ‘조립’했을 뿐만 아니라 그것이 최종 소비로 이어지는 판로 또한 집단의 힘을 이용하여 확보해냈다. 이로써 생산-금융-판매-소유라는 전 사회적인 경제 활동 전체의 조직을 극소수의 거대 집단이 독점하게 된 것이다. 순서와 역사적 맥락은 차이가 있지만 이러한 거대 기업집단들의 대두는 독일이나 일본 등의 산업 국가에서도 똑같이 벌어졌다.⁴⁶¹

노조를 만든 노동자들에게는 기관총을 쏘아댔다. 회계는 시가와 원가가 자의적으로 뒤섞여 있어서 원하는 가치로 부풀리거나 줄이는 것이 얼마든지 가능했고, 예금업과 투자은행업이 전혀 구별되지 않았으며, 심지어 내부자 거래에 대한 규제도 없었다. 그래서 1930년대의 대공황 시기에 들어선 미국의 ‘뉴딜’ 정부가 가장 먼저 내린 조치는 이렇게 산업 활동 전체를 하나로 집어 삼켜버린 거대 금융-산업 복합체를 낱알이 쪼개는 것이었다. 분명한 이유가 있었다. 이대로 두었다가는 사회적 권력 전체의 집중으로 인해 국민국가의 통합과 주권과 자유가 위협당하는 ‘권력의 문제’라고 보았기 때문이다.⁴⁶²

459) 미국의 석유 사업가. 오하이오 스탠더드 석유회사를 설립하여 미국 내 정유소의 95%를 지배하였다.

460) 미국의 기업인으로, 세계적 금융회사인 JP모건 채이스의 설립자이다.

461) 이러한 시대가 그야말로 이 공룡들의 권력과 횡포가 백주대로에서 휘둘러지던 ‘서부 개척 시대’였다는 것을 기억할 필요가 있다. 무법천지였다.

미국에서 아마존과의 싸움의 선봉에 서 있는 연방거래위원장 리나 칸(Lina M. Khan, 1989년 3월 3일 ~)⁴⁶³⁾도 이러한 뉴딜주의자들의 시각을 공유하고 있다. 그동안 미국에서의 독점 규제는 ‘(독점 가격 인상 등으로)소비자에게 피해를 입힐 때 가동해야 한다’는 이른바 시카고 학파의 관점이 지배적이었고, 그래서 아마존 등 거대 플랫폼 기업들은 ‘소비자들에게 편익을 가져다준다’는 ‘혁신’의 명분으로 온갖 자유를 누렸다. 하지만 리나 칸은 이러한 경제적 ‘편익’의 문제가 아니라 시장 지배력이라는 ‘권력’의 문제로 접근한다. 플랫폼 기업들이 경제 활동 전체를 싹쓸이하여 자신의 지배하에 두는 것 자체를 문제로 삼는 것이다. 그래서 금산분리의 원리 그대로, 플랫폼 기업이라면 그 플랫폼과 직결된 사업에는 아예 진출하지 못하게 만들든가, 아니면 플랫폼이라는 것을 자연 독점으로 인정하여 국유화하든가 철저한 규제 아래에 놓든가 해야 한다는 전혀 다른 접근을 취하고 있다.

여기에서 우리는 플랫폼 대기업과 국민국가의 충돌이라는 사태를 본다. 3차 (혹은 4차) 산업혁명의 자식인 플랫폼 대기업은 20세기 초와는 전혀 다른 양상으로 사회 전체의 삶을 지배하고 있으며, 그 지배의 권력망은 훨씬 촘촘하다. 신원 확인과 금융 거래는 물론 각종 민원 서비스와 같은 국민국가 고유의 권한도 이제는 넘겨받았을 뿐만 아니라, 국민국가로서는 꿈도 꾸지 못했던바 국민 개개인들의 관련 데이터들을 계속 축적해나가면서 그들의 모든 생각과 행동과 욕망을 탐지하고 또 만들어 나간다. 권력의 문제가 발생하지 않는다면 그게 오히려 이상하다. 여기에서 어느 쪽이 승리를 거둘지 혹은 새로운 형태의 타협과 절충이 이루어질지 주목된다.⁴⁶⁴⁾

제5절 플랫폼 자본주의의 미래

지금은 바야흐로 플랫폼 기업의 시대다. 코로나19 대유행기에 많은

462) 2차 대전 직후 미군이 일본을 점령하였을 때, 이 뉴딜주의자들이 일본의 재벌 기업 체제를 완전히 해체하고자 했던 것도, 그 기업집단들이 일본 사회의 권력을 독점하여 전쟁의 주된 원인이 되었다고 보았기 때문이었다.

463) 리나 칸은 미국의 법학자이자 연방거래위원회(FTC) 위원장이다.

464) 홍기빈, ‘플랫폼 자본주의’는 권력의 문제, 경향신문 입력 : 2021.09.18.

사람들이 주식시장에서 넷플릭스나 화상회의 플랫폼 중 같은 ‘언택트’ (비대면) 소비 기업 주식을 사들였다. 약 20년 뒤인 2040년이 되면 미국 상장기업 이익에서 애플, 아마존 같은 플랫폼 기업이 차지하는 비중이 절반도 넘을 거라는 예측까지 나온다. 구글, 페이스북, 아마존, 우버, 에어비엔비처럼 막대한 데이터를 독점하고 추출, 분석, 활용하는 플랫폼 기업은 오늘날 자본주의 이윤을 창출하는 가장 중요한 경제적 행위자가 되었다. 하지만 ‘21세기 자본주의’의 새로운 사업모델인 플랫폼에 실제로 올라타서 거래하고 소비하며 시장을 지탱하는 사람들은 정작 이용자, 소비자, 노동자, 광고주 같은 ‘일개미’ 들이다. 막대한 투자금과 데이터, 그리고 네트워크까지 거저먹으며 앉은 자리에서 돈을 버는 플랫폼은 독일까, 약일까? 불안정하고 변덕스러운 호랑이 등에 올라타기를 거부하는 것이 차라리 안전할까? 아니면 잘 훈련시켜 길을 들어가며 함께할 것인가?⁴⁶⁵⁾

사실 4차 산업혁명이 가져다줄 성장의 장밋빛 미래와 노동 착취라는 잿빛 전망 양쪽 모두 거부하고 있는 ‘플랫폼 자본주의’라는 책은 어찌 보면 어중간한 입장을 취하고 있는 것처럼 보이기도 한다. 그렇다고 해서 ‘21세기 자본주의’가 가진 문제점을 비판적으로 검토하고 있는 책의 의의가 사라지지 않는다. 닉 서르닉이 중앙정부와 지방정부가 적극적인 규제 정책을 만들고 공공 플랫폼을 개발하는 등 ‘자동화된 민주적 플랫폼’의 가능성을 열어젖히는 기획을 포기하지 않기 때문이다. ‘플랫폼 자본주의’라는 말을 제안한 장본인인 닉 서르닉은 “플랫폼이 어떻게 작동하는지, 무엇을 할 수 있는지 철저히 인식해야” 더 나은 미래를 건설할 수 있다는 점을 분명히 한다.⁴⁶⁶⁾

플랫폼 기업의 긍정적인 관점은 1) 소비자 측 관점에서 앱 등을 이용한 서비스 접근성 향상 및 서비스 질 개선, 2) 공급자 측 관점에서 서비스 유통비용의 절감, 사업의 진입 장벽이 낮아짐으로 인한 공급 시장 경쟁 활성화 등을 들 수 있다. 반면 플랫폼의 부정적인 관점은 1) 플랫폼 기업 간의 출혈 경쟁과 플랫폼 자본주의의 시장 독점⁴⁶⁷⁾, 2) 플랫폼 노동자 문

465) <https://www.hani.co.kr/arti/culture/book/947014.html>

466) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 43면.

제 등이다.

플랫폼 기업에서 노동력을 제공하는 노동자들은 기존의 근로관계와는 특별한 형태의 근로관계를 맺게 된다. 기존의 근로기준법상 근로자는 사용자의 상당한 지휘 감독하에 사업장에 근로를 제공하는 인적 종속관계를 맺은 자에 한하여 그 근로자성을 인정하였고 이러한 근로자성이 인정되는 경우에 최저임금 등 근로기준법상의 보호를 받게 된다. 그러나 플랫폼 노동자의 경우 이러한 인적 종속이 뚜렷하지 않아 근로기준법상 근로자에 해당하는지에 관한 논란이 있고 주로 특수형태 고용 관계를 맺게 되어 근로기준법상 근로자성이 부정되는 경우가 많아지게 되었다. 근로기준법상 근로자성이 부정되는 현상은 근로자들의 근로조건이 악화되는 현상으로 연결되고 있고 따라서 근로자들의 기본적인 근로기본권이 침해되고 있는 현상이 전 사회적으로 발생하고 있다.

『플랫폼 자본주의와 배달노동자』⁴⁶⁸⁾는 4차 산업혁명이나 디지털 시대, 플랫폼이라는 손에 잡히지 않는 첨단 시대에도 여전히 인간의 땀과 힘이 그 어떤 때보다 더 들어가고 영혼까지 갈려 나가고 있으며 편리하게도 그것이 최종 '소비자'의 눈에는 감쪽같이 지워지는 것들을 드러내고 그것이 남의 일이나 '그런 일'을 하는 사람들의 문제만은 아니라는 것을 확실히 한다.

포스트 코로나 시대, 플랫폼 자본주의의 현실을 배달노동자를 통해 규명하고, 플랫폼 자본주의에 대한 대안을 제시할 필요가 있다. 신속한 배달과 기후 위기 등으로 인한 배달노동자의 사고위험, 배달 음식 주문 증가 및 가상공간, 무선연결로 인한 탄소 배출량 증가, 플랫폼 자본주의의 낙관주의적 전망과 우리가 처한 사회적·물리적 한계 등 우리 사회의

467) 지나치게 과열된 플랫폼 기업 간의 경쟁은 결국 수익을 창출하지 못하는 출혈 경쟁을 벌이게 되며 이는 기업의 도산 결과로 이어질 수 있다. 플랫폼 기업의 도산은 단순히 그 기업의 도산으로 끝나지 않고 연계된 많은 공급자와 관계 협력 기업들의 줄도산으로 연결될 가능성이 있다. 또 시장 독점에 성공한 플랫폼 기업이 지나치게 높은 수수료를 책정하게 되면 이로 인해 상품의 가격이 높아지게 되고 이는 서비스 질 저하로 이어져 소비자들 또한 피해를 보게 된다.

468) 신승철, 이승준 외, 포스트 코로나 시대, 플랫폼 자본주의와 배달노동자, 북코리아, 2021.08.15.

문제점을 구체적으로 검토해야 한다. 또한 플랫폼 자본주의에 대한 대안으로 지역 플랫폼과 공공플랫폼의 도전이 필요할 것이다.

제6절 소결

플랫폼 자본주의에 대한 통제 문제는 우리나라에서도 이미 시작되었다.⁴⁶⁹⁾ 플랫폼 운송사업 규제는 시행된 지 얼마 되지 않아 관련 사례나 사회경제적 효과가 축적되지 않았으므로, 지금 당장 위헌성 여부를 논하기에는 어려움이 있다. 그러나 그 규제가 다양한 헌법적 쟁점을 내포하고 있는 것만큼은 분명해 보인다. 이를테면, 플랫폼 운송사업을 경영하기 위해서는 수송수요·택시 총량 등을 고려한 수송력 공급에의 적합성, 새로운 운송수요의 창출 가능성 및 기존 택시와의 차별성 등 허가 기준을 충족해야 하며, 위 기준을 충족했다고 하더라도 여객 수요, 택시 감차(減車) 실적 추이 등으로 인해 허가 대수가 제한될 수도 있는바, 이는 플랫폼 운송사업자의 직업의 자유를 상당히 제한하는 것으로 보인다.

또한 소비자는 ‘관련 법령에 따라 허가받은 플랫폼 운송사업’만을 선택할 수 있게 되어 소비자의 자기 결정권도 심각하게 제한된다고 할 것이다. 한편 허가를 받더라도 플랫폼 운송사업자는 기여금 납부 의무를 지는데, 관련 법령에서 규정하고 있는 기여금의 용도 등에 비추어 볼 때 위 기여금은 재정 조달 목적부담금에 해당한다고 할 것이다. 그런데 헌법재판소는 부담금의 유형에 따라 헌법적 정당화 요건을 다르게 보고 있는바, 위 기여금을 재정 조달목적 부담금에 해당한다고 볼 경우 현행 기여금 제도는 플랫폼 운송사업자의 재산권을 과도하게 제한하는 것으로 보인다.

플랫폼 자본주의는 자본주의의 위기 속에서 탄생하고 다시 그 위기들을 불러일으키며 부침을 거듭하고 있다.⁴⁷⁰⁾ 한편에는 위기 이후 엄청난

469) 자세한 내용은 강서영, 플랫폼 운송사업 규제에 대한 헌법적 검토, 헌법재판소 연구보고서, 2021. 참조

470)

<https://pixabay.com/ko/illustrations/%EA%B2%BD%EA%B8%B0-%EC%B9%A8%EC%B2%B4-%EA%B2%BD%EC%A0%9C-%EC%9C%84%EA%B8%B0-%EA%B2%BD%EC%A0%9C-5124813/>

현금을 보유하게 된 기술회사(플랫폼 산업)들이 있다. 이들은 지적 재산권만 해외로 옮기면 세금을 내지 않을 수 있다. 탈세로 거대한 투자 여력을 갖추게 된 이들은 여타의 산업으로도 지배력을 넓혀가며 동시에 기술회사로 더욱 위험한 투자를 한다. 그렇지만 이들의 탈세는 미국의 재정 투입에 제약을 가하게 되고, 비전통적인 통화정책 즉 느슨한 통화정책을 더욱 강제한다. 다른 한편에는 엄청난 불안정 노동과 노동 예비군이 폭발적으로 증가하며 가계부채가 늘어나게 되는데, 지난 50년간 가장 낮은 수준의 가계 저축을 기록한다. 이제 노동자들은 어떤 일이건 무조건 받아들이지 않으면 안 될 처지로 내몰려 있다. “자본주의는 위기가 일어나면 재편되는 경향이 있다. 새로운 기술, 새로운 조직 형태, 새로운 착취양식, 새로운 일자리, 새로운 시장, 이 모두가 출현해 자본의 새로운 축적양식을 전개한다.” 471)

한마디로 새롭게 급부상한 플랫폼 자본은 자본주의의 명령에 종속된 자본주의 기업이라는 점을 분명히 하는 가운데 이들이 지닌 새로운 측면을 분석해야 해야 한다. 이들의 새로운 점은 무엇인가? 새로운 원료로서의 데이터, 새로운 가치 원천으로서의 ‘네트워크 효과’, 새로운 노동과정으로서의 비물질적 노동, 새로운 생산물인 문화콘텐츠, 지식, 서비스, 미디어 콘텐츠, 토론방 참여, 소프트웨어 생산, 웹 사이트, 블로그 등등. 그리고 새로운 계급으로 등장해서 경제 전 영역에 영향력과 지배력을 행사하고 있는 플랫폼 자본들. 그리고 이들은 비물질적 생산 과정에만 머물지 않는다. 서비스와 유통업계의 장악을 넘어 산업 플랫폼, 사물인터넷의 형태로 향한다. 전통적인 제조업 분야도 이제 이들의 도움 없이는 살아남기 어렵다. 분명한 점은 이들이 단순한 정보 소유자가 아니라 사회기반시설의 소유자로 변신한다는 점이다.

그렇다면 새로운 사업모델로 등장한 플랫폼 디지털 경제는 자본주의 긴 역사를 놓고 볼 때 어떻게 나타나고 있는가? 아이러니한 것은 ‘네트워크 효과’를 가치 기반으로 하는 플랫폼 산업의 DNA에 독점화 경향이 장착되어 있다는 점이다. 이들 기업이 자본주의 환경 속에서 탄생하고 성

471) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 43면.

장하는 한, 자본주의 경쟁 법칙에서 벗어날 수 없다는 것이다. “더 많은 사용자 → 더 많은 상호작용 → 더 많은 데이터 → 더 많은 가치”를 낳을 것이다. 초기의 우위는 산업을 선도하는 영구적 지위로 굳어지는 경향이 현실이라 할 때, 이들 플랫폼 자본이 독점기업으로 변신하는 것은 필연적으로 예정된 결론이다.

그렇다고 해서 국가가 이를 소유한다면 중국처럼 될 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 할 것인가. 이에 대한 닉 서르닉의 답변은 ‘공공플랫폼’ 또는 ‘탈자본주의 플랫폼’이다. 우리가 쉽게 생각할 수 있는 국가의 규제들, 예컨대 독점금지라든가 착취적인 린 플랫폼(lean platform)⁴⁷²⁾을 저지하고 사생활 보호조치나 조세 도피의 방지 등은 급히 필요하지만, 이것은 최소한의 조치일 뿐 이들 기업들을 출현시킨 구조적 조건들을 해결할 수는 없다. 그리고 협력적(cooperative) 플랫폼으로는 강력한 플랫폼 독점기업들에 맞설 힘이 안 된다.

『플랫폼 자본주의』에서 닉 서르닉이 주장하는 것처럼⁴⁷³⁾, 자본주의 모순이 발생하고 이를 해결하는 큰 흐름과 방향은 잊지 말아야 하는 법이다. ‘공공플랫폼’ 또는 ‘탈자본주의 플랫폼’으로 모든 사람들이 소유하고 통제하며 민주적으로 참여하고 분배하면서 기술을 촉진하는 길. 새롭지 않지만 그렇다 해서 가본 적이 있는 것도 아닌 미망(未忘)의 길, 여전히 그 길이 우리 앞에 놓여있다. 국가가 필요한 규제력을 발휘하고 공공 플랫폼 기술 개발에 투자하면서 이를 탈자본주의적 플랫폼으로 만들어 나가는 과정이 필요할 것이다.

제6장 공유경제의 헌법적 문제

제1절 공유경제란 무엇인가

472) 공유경제를 대표하는 기업이 닉 스톨니첵(Nick Srnicek)에 의해 린 플랫폼으로 분류되는 우버, 에어비앤비 등이다.

473) 닉 서르닉 지음·심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020. 111면.

공유경제(共有經濟/Sharing Economy)⁴⁷⁴란 물건을 기존의 '소유'에서 '공유'의 개념으로 바꾸는 것으로서, 한번 생산된 제품을 여럿이 공유하여 사용하는 협업 소비를 기본으로 하는 경제를 의미한다. 대침체 이후로 하버드 대학교의 로런스 레시그(Lawrence Lessig)⁴⁷⁵ 교수가 만들어 낸 새로운 경제적 개념이다. 레시그 교수는 사람들이 공유경제에 참여하는 동인을 자신 또는 타인의 유익으로 규정하고 공유경제를 기존의 경제 체계(상업경제)의 반대 개념으로 제시하였다. 즉 누군가 돈을 벌고 싶어서 하는 것이 아닌 그저 자신이 이득을 보고 남에게도 이득을 보게 하고 싶어서 하는 자발적 행위가 공유경제라는 것이다.⁴⁷⁶

그렇지만 현재의 공유경제는 이러한 이론에서 한참 거리가 먼 것으로 변질되고 있는 것 역시 사실이고 현실은 대부분의 공유경제 사업이 기존의 대여 서비스들을 법의 허점을 노려 확장하고, 간접 고용 등 노동자를 착취하는 형식으로 이득을 챙기는 형식으로 바뀌었다. 여기에 인터넷과 스마트폰 등 IT 기술을 결합하여 접근성을 높이고 노동력 사용을 최소화 하는 방향으로 결합시키면 그것이 현재의 공유경제가 된다. 현재 세계적으로 지명도가 높은 공유경제 기업 및 시장 대부분은 최초의 공유경제 이상과 전혀 다른 모습으로서 기존에는 할 수 없었던 대여 사업을 범망의 허점을 통하여 성립시키고 IT 기술과 아르바이트라 부를 수도 없는 저임금 노동 인력을 투입하여 유지하고 있는 것과 마찬가지로 사실상 시장을 교란시키는 결과를 낳았다.

이렇게 4차산업, 공유경제 등으로 주목받던 유니콘 기업⁴⁷⁷들은 이러

474) 애초에 'sharing economy'를 '공유경제'라고 번역한 것이 잘못이라는 주장도 있다. 영어에서 'sharing'은 공동소유(共同所有)라는 뜻이 없기 때문이며 '공동이용경제' 혹은 '대여경제'라고 번역해야 옳다는 주장이다.

475) 로런스 레시그(1961년 6월 3일 ~)는 하버드 로스쿨의 교수이자 사회 운동가이다. 하버드 로스쿨 교수가 되기 전 시카고대학교 로스쿨과 스탠퍼드 로스쿨 교수로 있었고, 스탠퍼드 대학교 인터넷 사회 연구소를 설립했다. 정치적으로 진보적인 색채를 띠고 있다.

476) 미국 시사 주간지인 《타임》은 공유경제를 2011년 '세상을 바꿀 수 있는 10가지 아이디어'로 꼽았다. 중국에서도 공유경제의 규모가 370조 원으로, 가치가 대략 2조 위안에 육박하였다.

477) 유니콘 기업 (Unicorn)은 기업 가치가 10억 달러(=1조 원) 이상이고 창업한 지 10년 이하인 비상장 스타트업 기업을 말한다. 원래 유니콘이란 뿔이 하나 달린 말처럼 생긴 전설상의 동물을 말한다.

한 공유경제의 실상이 밝혀지고 각 나라들이 규제를 강화하면서 폭발적인 성장을 했다가도 외부 압박이 강해지는 시점부터 성장이 정체되어 대부분 고전을 면치 못하고 있다. 하지만 공유경제를 이용하는 소비자들은 이러한 실상을 이해하지 못하는 경우도 많은데다 단순히 비용이 저렴하고 접근성이 좋다는 이유로 공유경제 기업과 서비스를 지지하는 경우도 많다.

공유경제는 자본주의 발전 최종 단계에서 필연적으로 나오게 된 것이다. 모든 경제 활동을 판단하는 기준은 과거도 그랬고, 현재도 '생산'이 지 '소비'가 아니다. 국가의 경제력이나 국민의 경제 수준을 평가하는 지표로 사용하는 GDP 및 1인당 GDP 자체가 '국내 총생산' 및 '1인당 국내 총생산'을 의미한다. 생산해서 쌓아놓은 재화나 상품은 당장 소비되든 재고로 남은 언젠가는 소비될 것이라는 전제로 '생산 = 소비'라는 개념에서 접근하는 것이고, 생산시설을 단기간에 늘리기는 어렵지만 소비는 항상 신속적으로 변하기 때문에 '생산'을 경제력의 지표로 삼은 것이다.

문제는 이러한 생산 위주로 경제력을 평가하는 방식이 산업혁명 시대에는 적합했지만, 생산이 소비를 아득히 뛰어넘을 정도로 과잉이 된 현대 산업사회에 이르러서는 드디어 문제를 일으키기 시작했다는 것이다. 현대 사회의 생산력은 이미 전 세계의 인구를 충분히 부양하고도 남을 정도로 많은 잉여 생산물을 만들어내고 있으며, 그로 인해 넘쳐나는 재고로 골치를 앓고 있다. 자동차를 시작으로, 철강, 조선, 핸드폰, 컴퓨터, 주택, 식량, 전기에 이르기까지 구조 조정을 필요로 하는 산업이 부지기수이며, 남아도는 재고를 어떻게 잘 처리할지가 오히려 경영전략이 되는 시대이다.

이러한 과다한 생산물은 직접 물건을 만들어내는 기업뿐만이 아니라 소비자에게도 영향을 주기에 이르렀는데, 자동차나 주택을 2채 이상 소유한 경우도 많고, 미처 처분하지 못한 구형 핸드폰이나 컴퓨터를 몇 대씩 쌓아두는 경우도 많아졌다.⁴⁷⁸⁾ 만일 핸드폰이나 컴퓨터 부품 같은 부피가

478) 소위 나눔이나 분양이라는 형태로 자신에게 쓸모없는 물건을 타인에게 양도하는 행위가 왜 늘어났을까를 생각해보면 된다. 집 어딘가에 뒀다가 나중에 쓸 메리트보다 처치를 못해서 골치가 아픈 디메리트가 더 큰 상황이 된 것이다.

작은 상품이라면 어떻게든 처분이 가능하지만, 부동산에 준하는 자동차나 주택이라면 처분하기도 쉽지 않고, 장소도 많이 차지하고, 유지비용도 지속적으로 들어가는 애물단지가 된다. 이러한 잉여 생산물을 경제적으로 활용하자는 개념에서 본격화 된 것이 우버나 에어비앤비 같은 공유경제이다. 주차장에 세워두는 시간이 대부분인 자동차를 택시처럼 사용해서 경제적 수익을 얻거나, 내 집에 비어있는 방을 남에게 빌려줘서 수익을 얻는 개념이 도입된 것이다. 기존의 경제활동이 상품·재화를 생산하는 것이라면, 공유경제는 이미 만들어져있는 상품·재화를 활용하는 개념인 것이다.

공유경제가 등장하게 된 배경을 정확히 이해하지 못하는 경우가 많은데, 공유경제는 결코 기원이 오래된 유서 깊은 개념이 아니다. 공유경제는 잉여 생산물의 처리를 기반으로 하기 때문에 가장 최근에 등장한 경제 개념이며, 아직 뚜렷한 방향성도 확정되지 않았으며, 무수히 많은 시행착오를 겪고 있는 중이다.⁴⁷⁹⁾ 공유경제는 나온 지 얼마 되지 않은 개념이므로 일상적으로 서로 밀접한 온디맨드(On-Demand)⁴⁸⁰⁾나 O2O(Online to Offline)⁴⁸¹⁾와 혼용되는 경우가 많고, 학술적으로 분류할 경우에도 각 사업의 어느 면을 더욱 중시하느냐에 따라 학자마다 분류가 달라질 수 있다. 또한 신생 사업인 만큼 사업이 성장하며 처음과는 다른 모습으로 바뀌는 경우도 있다.

제2절 공유경제의 빛과 그림자

일반적으로 공유경제는 소유보다는 사용을 강조함으로써 유희자원의 효율적 사용, 비용 절감, 새로운 경험의 제공, 환경보호 등과 같은 장점

479) 따라서 도서관 같은 것은 이러한 맥락의 정의에 따르자면 공유경제라고 부를 수 없다. 도서관은 책이 남아 돌아서 처치 곤란해서 시작한 것이 아니라 책이 너무나 귀해서 돌려보자는 개념에서 시작한 것이기 때문이다.

480) 공급 중심이 아니라 수요가 모든 것을 결정하는 시스템이나 전략 등을 총칭하는 말이다. 모바일을 포함한 정보통신기술(ICT) 인프라를 통해 소비자의 수요에 맞춰 즉각적으로 맞춤형 제품 및 서비스를 제공하는 경제 활동이다.

481) 단어 그대로 온라인이 오프라인으로 옮겨온다는 뜻이다. 정보 유통 비용이 저렴한 온라인과 실제 소비가 일어나는 오프라인의 장점을 접목해 새로운 시장을 만들어 보자는 데서 나왔다.

이 있다. 그러나 최근 공유경제에서 일하는 사람들의 법적 근로자 지위와 일자리에 대한 논란이 커지고 있다. 노동력을 공유하는 공유경제 서비스를 논할 때 흔히 ‘긱경제(gig economy)’⁴⁸²⁾라는 용어가 등장한다. 원래 ‘긱’은 무대 공연을 뜻하는 말로, 공연을 위해 필요한 연주자들을 공연장 근처에서 임시로 섭외한다는 의미를 내포하고 있다. 공유경제에서는 노동이 긱으로 변했다는 의미에서 긱경제라는 용어를 사용한다.

공유경제에서 공유되는 자산의 종류에는 물리적인 실체가 존재하는 유형의 물적 자산뿐만 아니라 무형의 인적 자산도 포함된다. 현실에서 물적 자산이 제대로 활용되지 못하고 많은 낭비가 발생하고 있듯이 마찬가지로 인적 자산도 충분히 활용되지 못하고 있다. 개인이 자신의 전문성이나 노동력을 등록하고 다른 사람들이 그러한 인적 자산을 빌려서 이용하는 공유경제 서비스를 해외에서는 ‘전문가 서비스(professional services)’⁴⁸³⁾라고 하며 국내에서는 ‘공유노동 서비스’라는 표현을 사용하기도 한다.⁴⁸⁴⁾

긱경제는 주로 노동력을 거래하는 공유경제 서비스의 어두운 측면을

482) 그때 그때 임시직을 섭외해 일을 맡기는 경제형태. 1920년대 미국 재즈 공연장에서 필요에 따라 연주자를 단기 섭외하던 방식을 의미하는 gig에서 유래하였다. (blog.naver.com?jeje_24)

483) ‘썸택(Thumbtack)’은 미국에서 인기 있는 전문가 서비스 중 하나다. 주택 수리, 인테리어 등 각종 작업을 비롯해 마술사, 배관공, 정원사, 요리사, 작가 등 무려 1천여개에 달하는 다양한 카테고리의 전문가와 이를 필요로 하는 사용자를 연결해준다. 썸택과 유사한 국내 서비스로는 ‘크몽’, ‘숨고’, ‘오투잡’ 등이 있으며 해외와 마찬가지로 국내 시장 또한 계속 성장하고 있는 추세다. 썸택이 상대적으로 높은 수준의 전문성을 제공하는 데 초점을 두고 있다면, ‘태스크래빗(TaskRabbit)’은 가구 조립, 짐 나르기, 화장실 청소 등 단순 노동 서비스를 제공하는 데 초점을 두고 있다. 태스크래빗은 2017년 9월 이케아(IKEA)에 인수됐는데 인수금액은 공개되지 않았다.

484) ‘포스트메이트(Postmates)’는 미국 내 약 250개 도시에서 공유경제 기반 배달 서비스를 제공하는 스타트업이다. 포스트메이트를 통해 고객은 레스토랑의 음식이나 상점의 물품에 대해 주문형 배송을 요청할 수 있다. 이 같은 고객의 요청을 수락하고 음식이나 물품을 배달하는 사람을 포스트메이트(Postmate)라고 하며 35만명 이상이 일하고 있다. 배달과 관련된 일은 공유경제에서 가장 많은 일자리를 제공한다. 국내에서도 배달의민족 운영사인 우아한형제들의 ‘배민라이더스’와 ‘배민커넥트’, 쿠팡의 일반인 배송 ‘쿠팡플렉스’, 요기요 운영사 딜리버리히어로코리아의 ‘요기요플러스 라이더’ (푸드플라이 라이더라고도 함), 배송기사 4만명을 확보하고 지난 9월 누적 배달 건수 1억건을 돌파한 스타트업 ‘바로고’ 등 음식배달뿐만 아니라 다양한 분야에서 수많은 배달대행이 이뤄지고 있다. 바로고는 딜리버리히어로코리아로부터 2018년 200억원 규모의 투자를 유치하기도 했다.

논할 때 사용되는 경향이 있다. 각경제의 관점에서 살펴보면 썸택, 태스크래빗(Taskrabbit)⁴⁸⁵⁾ 등과 같은 인적 자산 기반의 공유경제 서비스에 참여한 노동력 제공자는 서비스를 운영하는 플랫폼 기업과 정식으로 직접 고용 계약을 맺고 있지 않다. 일반적으로 각경제에서 노동력 제공자는 자신이 일하고 싶은 시간에 일하고 일한 만큼 돈을 버는데, 이를 긍정적인 관점에서 보면 개인이 돈을 벌 수 있는 기회가 늘어나고 일자리 선택 및 노동 시간의 유연성이 높다는 장점이 있다. 이것이 각경제 찬성론자들의 관점이다. 반면 각경제 반대론자들은 이는 결국 기업이 사람들을 싼값에 이용하면서 정식 고용에 따르는 모든 부담 및 세금을 회피하는 것에 불과하며 나쁜 일자리를 확산시킬 뿐이라고 주장한다.⁴⁸⁶⁾

공유경제에서 일하는 사람은 그가 특정 서비스에 속해 그 서비스만을 위해 전업으로 일하는가, 아니면 파트 타임으로 일하는가, 또는 전업으로 일하더라도 여러 서비스들을 오가면서 일하는가에 따라 노동의 성격이 구분된다.⁴⁸⁷⁾ 실제로 서울지방고용노동청은 딜리버리히어로코리아의 자회사에서 일하는 배달 기사 5명이 제기한 임금체불 및 계약변경 관련 진정에서 이들을 고용된 근로자로 판단한다고 발표했다. 노동청이 이들을 근로자로 인정한 근거는 임금을 고정급으로 지급한 것, 회사 소유 오토바이를 무상 대여하고 유류비도 회사가 부담한 것, 근무시간 및 근무 장소를 회사가 지정하고 출퇴근을 관리한 것 등이었다. 이런 식으로 업무 지휘 감독, 출퇴근 관리를 회사가 하는 형태는 각경제의 취지에 맞지 않는다. 각경제에서는 개인 스스로 자신이 일할 서비스, 시간, 장소를 선택할 수 있어야 하며 최소한 선택하지 않을 자유가 있어야 한다. 실제로 해외의 많은 공유경제 서비스에서는 개인이 일할 시간을 마음대로 선택할 수 있으며 그에 따르는 불이익이 없다.

공유경제에서 노동력을 제공하는 사람들의 수는 계속 늘어나고 있으

485) 단기 아르바이트 중개 서비스. IBM 소프트웨어 엔지니어였던 리 부스케가 강아지 사료를 사러 가게에 가는 것이 귀찮아 심부름을 대신해 주는 사람을 주변에서 쉽게 구할 수 있는 사이트를 고안하면서 2008년 설립되었다.

486) eiec.kdi.re.kr>publish

487) 예를 들어 만일 어떤 사람이 특정 서비스만을 위해 전업으로 일하고 서비스업체로부터 관리와 통계를 받는다면 그 사람은 직접 고용된 근로자와 다르지 않다고 볼 수 있다.

며 이는 자연스러운 현상이자 거스를 수 없는 추세라고 볼 수 있다. 그러나 공유경제에서 노동력을 제공하는 사람들과 공유경제 기업 간의 새로운 고용관계에 대해서는 거의 연구가 이뤄지지 않았으며 대부분의 국가에서 관련 법·제도, 정부 정책이 미비한 상황이다. 정부는 이러한 새로운 고용관계에 대한 전면적인 연구와 대비책 마련에 적극적으로 나서야 할 것이다. 공유경제시장은 급속히 커지고 있으며 앞으로 더욱 커다란 사회적 혼란이 우리를 기다리고 있기 때문이다.⁴⁸⁸⁾

제3절 공유경제의 문제점들

카카오T 카풀 사건에서 엿볼 수 있는 것처럼 공유경제를 놓고 기존 법령 및 기존 사업자들의 충돌 문제를 비롯해 여러 가지 법적 문제들이 제기된다.⁴⁸⁹⁾

먼저 기존 법령과의 충돌 문제 및 정부규제의 문제이다. 공유경제는 혁신기술을 통한 새로운 서비스의 제공이기 때문에 대개의 경우 기존 법률체계와 충돌하게 되고, 정부는 주로 규제를 앞세운다. 실제로 한국에서는 우버X가 불법으로 금지되고, 에어비엔비 서비스 역시 숙박업법 기타 법령상의 문제로 그 영업의 적법성 논란이 지속되고 있다. 카카오T 카풀 서비스와 관련해서는 여객자동차운수사업법 위반 여부 및 출퇴근시 카풀의 예외 인정 여부의 문제가 있다.

다음으로 카카오T 카풀 서비스와 같이 기존 사업자와의 갈등 문제가 있다. 우버는 기존 택시업계와의 갈등이, 에어비엔비는 호텔업 등 숙박업자들과의 갈등이 문제된다. 일부 공유경제업체는 자신들의 사업이 기존 사업자와 경쟁하여 손해만 초래하는 것이 아니고 오히려 서로 보완하는 역할에 있다고 통계자료 등 증거자료를 가지고 설득하기도 한다. 어떤 사업자들은 자신들의 사업모델에서 발생하는 수익 중 일부를 기존 사업자에 대한 보상금으로 지급하거나 자신들의 사업모델에 기존 사업자들이 들

488) 류한석, '빅경제, 공유경제의 빛과 그림자', KDI 칼럼 2019년 12월호

489) 안찬식, '카카오 카풀'로 본 공유경제의 5가지 법적 문제, 머니투데이, 2018.12.28.

어울 수 있도록 배려하고 있다. 이와 같이 신규 공유경제 업체와 기존 업체가 서로 밥그릇 싸움을 하는 것보다는 서로 윈윈할 수 있는 대안을 마련하는 것이 필요할 수 있다.

또 다른 이슈는 공유경제 플랫폼에서 서비스를 제공하는 서비스 제공자의 노동법상 법적 지위의 문제이다. 어떤 측면에서는 서비스 제공자는 자유롭게 자신의 서비스를 공유경제 플랫폼에 제공하므로 독립 계약자의 지위를 가지는 반면에, 다른 측면에서는 공유경제 플랫폼 사업자가 제공하는 프로그램이나 앱을 사용하고, 일정한 지침을 따르며, 일정한 교육과 훈련을 받으므로, 근로자의 지위를 가지는 측면도 있다. 만약, 서비스 제공자를 근로자로 보게 된다면 임금, 해고 기타 복지에 있어서 여러 가지 의무의 준수 문제가 있다. 실제로 미국에서는 우버의 택시기사를 우버의 근로자로 보아야 한다는 취지의 판결이 있었으며, 일부에서는 “종속 계약자” 또는 “독립 근로자”라는 새로운 분류가 필요하다는 주장도 대두하고 있다.

세금 부과 문제도 빼놓을 수 없다. 공유경제에서는 플랫폼을 제공하는 사업자의 경우 거래수수료를 통해 수입을 얻는데, 대규모 공유경제 사업자는 글로벌한 서비스를 매개한다는 점에서 어느 나라가 과세권을 가지는지의 문제가 있을 수 있다. 더 큰 문제는 공유경제 플랫폼을 활용하여 서비스를 제공하는 자가 얻는 수익에 대하여 어떻게 과세할지의 문제가 있다. 대부분의 서비스 제공자는 영세한 소규모 사업자다. 이들에게 세금을 부과하는 것이 과연 타당한지, 공유경제를 활성화하기 위해서는 일정한 과세 면제 등의 혜택을 제공하여야 하는지에 관한 고민이 따른다.

플랫폼 사업자의 거래상 지위의 강화로 인한 여러 가지 공정거래 및 소비자보호 문제가 발생할 수도 있다. 공유경제는 대부분 플랫폼 사업이고 네트워크로 인한 승자독식으로 인해 후발 경쟁자를 모두 배제하는 독과점이 될 가능성이 높다. 물론 이는 관련시장을 어떻게 획정할 것인지, 특정 공유경제업체가 차지하는 시장지배력이 어느 정도인지 평가해야 하는 어려운 문제가 발생한다. 아직은 공유경제업체가 차지하는 비중이 크지 않아 시장지배력이 미미하지만, 우버와 에어비앤비와 같은 거대 공유

경제업체가 등장하는 시장에서는 이러한 시장지배력 문제가 현실화될 가능성이 있을 것이다. 또한 공유경제업체가 자신들은 거래가 진행될 수 있도록 플랫폼만을 제공하고 실제 거래는 호스트와 이용자 사이에서 이루어지므로 자신들은 거래과정에서 발생하는 도난, 파손, 사기 등에 책임을 지지 않겠다는 내용의 책임 배제 또는 제한 약관을 사용하는 경우 이러한 약관이 과연 유효한가, 불공정한 조항으로 무효가 아닌 지가 문제될 수 있다.

공유경제가 초래하는 여러 가지 법적 문제들에 대해서 정부의 적절한 규제, 관련 법령의 정비, 기존 사업자들과의 조화와 공존 모색, 서비스 제공자의 보호, 합리적인 거래약관과 거래관행의 마련등 그 부작용은 최소화한다면 공유경제 본래의 취지와 장점을 잘 살릴 수 있는 분야로 성장할 수 있을 것이다.

제4절 공유경제로 포장된 플랫폼 자본주의

어쩌면 세계는 이미 변곡점을 지나버린 것일지도 모른다. 고용안정성과 기업 복지의 확대를 바탕으로 한 20세기 소득분배 체계는 돌이킬 수 없을 정도로 붕괴됐다. 신자유주의 시대에서 국가 경쟁력이란 어느 나라가 기업의 법인세를 더 많이 낮추고, 임금은 더 많이 깎을 수 있는지의 문제가 돼 버렸다.⁴⁹⁰⁾ 특히 기술혁명으로 인한 ‘맞춤형 경제’는 자본주의의 슬로건을 뒤바꿨다. 예전에는 노동자가 생산수단을 소유한 기업에 자신의 노동력을 제공했다면, 이제는 프리카리아트(불안정한 노동·일자리에 놓인 비정규직과 실업자 등을 가리키는 신조어)가 노동력은 물론 생산수단까지 직접 갖춰야 하는 시대가 됐기 때문이다. 이러한 변화를 야기한 가장 큰 요인은 구매자와 판매자를 연결시켜주고 대신 중개 수수료로 수익을 올리는 디지털 플랫폼의 등장이다.⁴⁹¹⁾

490) 공유경제로 포장된 ‘플랫폼 자본주의’, 경향신문 2019.04.05 14:37 수정 : 2019.04.05. 20:56, 블로소득 자본주의(가이 스탠딩 지음·김병순 옮김, 여문책)에 대한 서평이다.

491) 소비자로서의 우리는 에어비앤비로 숙소를 예약하고 우버 택시를 잡는 행위에 어느덧 익숙해져 버렸다. 하지만 노동자로서의 우리는 이러한 기술혁명으로 인해 잉태된, 피고용자도 아니고 자영업자도 아닌, 그렇다고 독립된 프리랜서라고도 할 수 없는 아메바 같은 형태의 저임금 일자리에 점점 더 빠르게 잠식돼 가고 있다.

<불로소득 자본주의>의 저자인 가이 스탠딩⁴⁹²⁾은 “자본주의의 핵심 추세가 이렇게 빨리 바뀐 것은 자본주의 역사상 처음일지도 모른다”고 말한다. 저자는 “이는 새로운 ‘공유경제’라고 포장되지만, 사실 불로소득을 갈취하는 ‘플랫폼 자본주의’라 불려야 마땅하다”고 신랄하게 비판한다. 이 책에서 저자가 말하는 ‘불로소득’은 금융투자나 부동산으로 얻는 소득뿐 아니라 특허권·저작권 같은 ‘지식재산권’을 과도하게 독점함으로써 얻는 소득, 정부 보조금이나 우월적 지위를 악용해 정상적인 수준 이상으로 남기는 기업 이익 등이 모두 포함된다. 그는 과거 기업들과 달리 생산수단을 소유하지도 않은 채 거래가 발생할 때마다 중개 수수료를 떼가는 디지털 플랫폼 업체들 역시 ‘불로소득자’라고 지목한다.

<불로소득 자본주의>를 쓴 가이 스탠딩은 ‘공유경제’라 불리는 에어비앤비나 우버 같은 디지털 플랫폼이 생산수단을 소유하지도 않은 채 적정 수준 이상의 소개료를 가로채며 불로소득을 올리는 ‘플랫폼 자본주의’라 비판한다. 우버는 택시요금의 20~30%를 수수료로 받아가고, 예약 수수료도 추가로 챙긴다. 에어비앤비는 예약이 성사될 때마다 9~15%의 순이익을 올린다. 이런 거래 수수료로 챙기는 수입은 플랫폼 운영비보다 훨씬 더 크다.

반면 플랫폼 작업자들은 과거 임금노동에 포함됐던 많은 일들을 이제는 돈을 받지 않고 해야 하는 상황이 됐다. 예를 들어 우버 기사는 자기 차량을 관리하고 연료를 주입하는 데 자기 돈과 시간을 들여야 하지만, 이는 우버가 아닌 운전사만의 몫이다. 우버나 심부름 대행을 중개하는 태스크라빗 같은 플랫폼 업자들은 이들을 자기네가 고용한 직원으로 보지 않고 독립계약자라고 주장한다. 하지만 이들은 일정 기간에 주어진 양의 작업을 소화하지 못하거나 30분 안에 고객 요청에 응대하지 못할 경우 플랫폼에서 ‘활동 정지’ 처분을 받을 수 있다.

492) SOAS(School of Oriental and African Studies) 개발학 교수이자 기본소득 지구 네트워크(BIEN)의 공동 설립자이다. 가이 스탠딩은 최근에 인도에서 진행된 기본소득 파일럿 실험을 주도했던 연구자이며, 한국에서는 <프레카리아트>의 저자로 알려져 있다.

저자는 “늘 대기상태에 앉아 있어야 하는 이들을 독립계약자라고 말하는 것은 얼토당토 않다”면서 “이는 저비용(저임금)으로 자기 착취를 유도하는 새로운 방식”이라고 지적한다. 우버는 자신들의 책임을 덜기 위해 운전사들이 본업은 따로 있으면서 추가 수입을 올리기 위해 부업을 하고 있는 것이란 인상을 주려 애쓴다. 하지만 2015년 미국에서 실시된 설문조사 결과에 따르면 2014년 디지털 플랫폼을 통해 자유계약자로 일했던 사람의 75%는 그 일을 생업으로 삼고 있었다.

저자는 “전 세계 수백만명에 이르는 플랫폼 작업자들은 이런 임시직 이라도 구하기 위해 숨가쁘게 경쟁하면서 엘리트와 샐러리아트⁴⁹³)계급을 위한 ‘맞춤형 하인’ 노동을 하고 있다”면서 “고객과 서비스 제공자를 연결시키는 기술을 제공하는 것이 바로 노동중개인(디지털 플랫폼 업체)이 하는 일이라면, 그들은 정말 하는 일은 별로 없으면서 많은 돈을 버는 불로소득자인 셈”이라고 말한다.

하지만 저자는 이러한 맞춤형 경제가 이미 우리 생활의 일부가 돼 버렸기 때문에 이전의 고용관계로 되돌아가기 어렵다는 것을 받아들여야 한다고 말한다. 1980~1990년대 노동조합이 노동유연성 정책을 거부하다 더 불리한 조건으로 합의하고 말았던 것처럼, 지금의 변화를 직시하지 않고 20세기식 임금협상에만 초점을 맞추는 전략은 더 이상 통하지 않는다는 주장이다. 그는 21세기 새로운 분배 체계를 구축해야 한다면서 그중 하나로 기본소득을 제시한다. 이는 다양한 형태의 불로소득을 올리며 부를 독점하는 소수와 기존의 일자리 범주에 속하지 않는 다양한 형태의 불안정 노동에 시달리는 다수 사이에서 균형추를 되찾기 위한 수단 중 하나다. 저자는 “기본소득은 소득불안정성을 줄이고 인간의 활동을 ‘노동’이 아닌 ‘일’의 형태로 향하게 해 줄 수 있다”면서 “기본소득이 만병통치약은 아니지만, 그것을 뒷받침하는 제도적 변화와 함께 결합하면 효과가 클 것”이라고 주장한다.

이 책과 함께 <노동의 미래와 기본소득>⁴⁹⁴⁾을 보면, 저자인 앤디 스

493) 안정적인 정규직

494) 저자 앤디 스탠·리 크래비츠 번역 박영준, 노동의 미래와 기본소득-21세기 빈곤 없는

턴은 2010년까지 미국 최대 서비스노동조합을 이끌다 “나는 더 이상 노동의 미래를 예측하는 능력을 상실했다”고 선언한 뒤 위원장 자리에서 물러났다. “기술 발전으로 급변하고 있는 환경 속에서 노동조합을 강하게 만드는 일에 매달린다고 해서 25년 후 노동자의 삶이 더 나아질 수 있을까”라는 의문을 품게 된 그는 노조 지도자, CEO, 미래학자, 경제학자 등을 두루 만난다. 그 결과, 그 역시 가이 스탠딩(Guy Standing)⁴⁹⁵처럼 보편적 기본소득이라는 대안으로 나아가야 한다는 결론을 내린다.⁴⁹⁶

디지털 플랫폼에 기반한 깃노동(gig work)은 지금까지 일반적으로 오프 라인에서 이루어져 왔던 노동과는 그 근로 실태나 고용 형태가 크게 다르고, 자영업자의 형태로 노무를 제공하는 경우부터 사실상 종속 노동에 종사하는 것과 다름없는 경우에 이르기까지 그 스펙트럼이 다양하다. 또한, 자영 노동과 종속 노동의 경계가 모호해지는 혼성 고용(hybrid employment)의 형태를 취하기도 한다. 우리나라의 경우 대부분의 디지털 플랫폼노동 종사자가 음식 배달, 대리운전, 음식점 보조·서빙, 요양의료 등의 업종에서 깃노동(gig work) 형태로 일하고 있으며 이들은 불안정 취업집단을 의미하는 디지털 프리캐리아트(precariate)⁴⁹⁷로 불리우고 있다.

디지털 플랫폼 깃노동 종사자들의 가장 심각한 문제는 불안정한 법적 지위와 낮은 소득 수준으로 지적되고 있으며, 대부분 저소득을 극복하기 위한 장시간 노동과 노무제공 과정에서의 위험을 감수하고 있다. 그러나 우리 노동법은 ‘사용자와 근로자 의 1:1 관계’에서 노무를 제공하는 정규직의 임금근로자를 상정하고 제정되어 현재까지 기본 틀을 유지하고 있으므로, 전속성과 계속성이 희박하고 다수당사자가 참여하고 있는 디지털

사회를 위하여, 출판 갈마바람, 발행 2019.03.25.;

495) 1977년 케임브리지 대학에서 경제학 박사학위를 받았다. 영국 런던 대학 소아즈SOAS (동양아프리카학)칼리지 국제개발학과 교수를 역임했고, 현재 교수연구원으로 있으며, 기본소득지구네트워크BIEN의 설립자이자 공동대표를 맡고 있다

496) 앤디 스티븐은 자칫 ‘고부가가치 직업에 종사하는 극소수의 고소득자’와 ‘수많은 실업자’들만이 존재하는 기형적인 사회로 전락할 미래를 위한 대안으로 보편적 기본소득의 실시를 주장한다.

497) 경제 불안정한 고용 상태에 있는 비정규직이나 실업자를 이르는 말. 프롤레타리아트와 ‘불안정한’이라는 뜻을 가진 프리캐리어스(precaire)의 합성어이다.

플랫폼 근로자에 대하여 기존의 노동 법적 이론으로는 접근하기 어렵다. 디지털 플랫폼노동 종사자 보호를 위한 입법적 개선 방안으로서 인적 종속성을 배제하고 ‘경제적 종속노무제공자 (Economically dependent worker)’ 라는 개념을 설정하여 제3의 영역으로 포섭하여 보호하는 방안이 고려될 필요가 있다.

그러나 노동시장 현실과 정확한 실태 파악을 바탕으로 하지 않는 접근은 보호방안을 마련한다 해도, 오히려 법과 현실의 괴리가 더욱 커질 것이고 자칫 대부분의 플랫폼노동 종사자는 노동시장에서 위장된 자영업자의 무리에 편입될 수 있다. 따라서 충분한 사회적 대화와 공감대 형성을 바탕으로 입법적·정책적 대응방안이 마련되어야 할 것이다.⁴⁹⁸⁾

제5절 플랫폼 자본주의의 한계

지금만 해도 플랫폼 기업의 시대다. 코로나19 대유행기에 많은 사람들이 주식시장에서 넷플릭스나 화상회의 플랫폼 중 같은 ‘언택트’ (비대면) 소비 기업 주식을 사들였다. 약 20년 뒤인 2040년이 되면 미국 상장기업 이익에서 애플, 아마존 같은 플랫폼 기업이 차지하는 비중이 절반도 넘을 거라는 예측까지 나온다. 구글, 페이스북, 아마존, 우버, 에어비엔비처럼 막대한 데이터를 독점하고 추출, 분석, 활용하는 플랫폼 기업은 오늘날 자본주의 이윤을 창출하는 가장 중요한 경제적 행위자가 되었다. 하지만 ‘21세기 자본주의’의 새로운 사업 모델인 플랫폼에 실제로 올라타서 거래하고 소비하며 시장을 지탱하는 사람들은 정작 이용자, 소비자, 노동자, 광고주 같은 ‘일개미’ 들이다. 막대한 투자금과 데이터, 그리고 네트워크까지 거저먹으며 앉은 자리에서 돈을 버는 플랫폼은 독일까, 약일까? 불안정하고 변덕스러운 호랑이 등에 올라타기를 거부하는 것이 차라리 안전할까? 아니면 잘 훈련시켜 길을 들어가며 함께할 것인가?⁴⁹⁹⁾

498) 김소영, 디지털플랫폼에 의한 근로(gig work) 종사자의 노동법적 문제와 개선방안, 과학기술법연구,한남대학교 과학기술법연구원, 2020년 제26권 제2호, 59~96면.

499) 플랫폼 자본주의는 페이스북, 구글, 우버 같은 플랫폼 비즈니스를 분석하고 독점을 향해가는 모델을 분석하며 앞으로 더 치열한 싸움이 벌어질 것으로 예측한다. 페이스북은 쇼핑 등을 연결해 자신만의 생태계에 소비자를 가둬놓고 구글이나 아마존과 경쟁한다.

<플랫폼 자본주의>⁵⁰⁰⁾의 저자 닉 서르닉(Nick Srnicek)⁵⁰¹⁾은 영국 런던대학 킹스칼리지에서 정치경제학을 기반으로 디지털 경제와 신기술, 대안 정치를 가르치는 ‘천재’ 학자이다. 심리학, 철학, 경제학, 정치학 등을 넘나드는 그의 학문적 성과를 고스란히 반영한 이 책은 불과 35살의 나이에 쓰였다. 그는 ‘플랫폼 자본주의’라는 말을 제안한 장본인이었고 이 책은 출간 직후부터 플랫폼 비즈니스의 미래를 날카롭게 분석한다는 고품을 받았다. 하지만 정작 먼저 책을 읽은 엘리트 좌파 독자들 사이에선 기대만큼 날카롭지는 않았다는 소감이 나오기도 했다. 디지털 기술이 창출한 ‘새로운 착취와 약탈의 세계’를 더 적극적으로 비판하지 않는다는 비판의 소리였다.

사실 4차 산업혁명이 가져다줄 성장의 장밋빛 미래와 노동 착취라는 쟁쟁한 양쪽 모두 거부하고 있는 이 책은 어찌 보면 어중간한 입장을 취하고 있는 것처럼 보이기도 한다. 그렇다고 해서 ‘21세기 자본주의’가 가진 문제점을 비판적으로 검토하고 있는 책의 의의가 사라지지 않는다. 저자는 중앙정부와 지방정부가 적극적인 규제 정책을 만들고 공공 플랫폼을 개발하는 등 ‘자동화된 민주적 플랫폼’의 가능성을 열어젖히는 기획을 포기하지 않기 때문이다. 닉 서르닉은 “플랫폼이 어떻게 작동하는지, 무엇을 할 수 있는지 철저히 인식해야” 더 나은 미래를 건설할 수 있다는 점을 분명히 한다. 이 책은 플랫폼 자본주의의 구조를 해설하는 설명서로, 오래 곁에 두고 여러 번 꼼꼼하게 볼수록 진가를 발휘할 수 있을 것으로 보인다.⁵⁰²⁾

500) 저자 닉 서르닉/ 번역 심성보/ 출판 킹콩북/ 발행 2020.05.27.

501) 영국에서 활동하는 캐나다 출신의 연구자이다. 현재 런던대학 킹스칼리지에서 디지털 및 플랫폼 경제, 인공지능의 정치경제, 노동거부의 정치, 마르크스 경제학을 가르치고 있다. 좌파 가속주의자의 대표 주자로 알려져 있다. 오늘날 기술적 발전을 전유해 자본주의를 극복하고 사회적 변화와 급진적 해방을 추구하는 데 관심이 있다. 수평적이고 직접적인 자율성에 무조건 호소하지 않고 합리적이고 보편적인 조정을 강조하면서도 전 지구적으로 실현 가능한 현실적 대안을 추구한다.

502) 책은 크게 두 부분으로 나뉘는데 앞부분에서는 1970년대 장기침체와 1990년대의 호황과 붕괴, 그리고 2008년 금융위기에 대한 대응까지 세 가지 계기를 중심으로 오늘날 플랫폼 자본주의의 생성 과정을 검토한다. 이윤이 장기 하락하고 제조업이 부진에 빠진 뒤 자본주의는 성장을 회복하려고 애썼다. 닷컴 거품 덕에 오히려 초고속 통신망이 깔렸고 기술과 벤처에 대한 투자 과열 때문에 인공지능, 사물인터넷, 플랫폼 비즈니스에 막대

플랫폼 자본주의의 공통적인 특징은 풍부한 금융자본, 노동의 외주화, 데이터와 네트워크의 효과 등을 들 수 있다. 이 가운데 노동의 외주화 부분을 보면, 플랫폼 자본주의의 독에 해당한다. 한국에서 플랫폼 노동자를 ‘디지털 특수고용자’로 분류하듯 미국에서도 플랫폼 노동자는 ‘독립계약자’가 되는데, 노동자는 조직 내부 인사평가가 아니라 평판으로 통제된다.⁵⁰³⁾ 저자는 이런 평판 체계가 “젠더화되고 인종차별적이며 사회적 편견에 취약”한 것이라고 표현한다. 노동자를 감시하는 인권의 문제도 있다. 우버는 운전자의 모든 데이터를 수집하는데 심지어 중국에서는 운전자가 시위에 가는지 아닌지까지 관찰한다고 한다. 노동이 값싼 곳으로 이전하는 것도 빼놓을 수 없다. 구글이나 페이스북 콘텐츠 관리는 대부분 필리핀에서 이뤄져 약 10만여 명의 직원이 소셜미디어와 클라우드 저장소에서 검색 관리를 하고 있다. 아마존의 창고직은 저임금으로 악명 높다. 고속련 핵심 노동자만 높은 임금을 갖는 것이다.

그는 또 ‘21세기 자본주의’의 추진 원료가 되는 ‘데이터’ 또한 핵심적으로 분석한다. 데이터가 많이 쌓일수록 수익이 생기기 때문에 시장에서 경쟁과 독점은 필연적이어서, 아마존은 2018년 미국 전자상거래 절반을 차지했고 구글은 검색엔진의 88%를 차지했다. 저자는 앞으로 독점적인 플랫폼이 경제 전체로 확대되고 경쟁은 더할 것으로 본다.⁵⁰⁴⁾ 광고 수익에 기대는 플랫폼은 점점 직접 요금 사업을 궁리하게 될 것이라고 예상한다. 그렇다면 노동자나 소비자 같은 ‘일개미들’에게 기회가 생길 것인가? 저자는 책 말미에 문제점을 타개할 대안을 짚막하게나마 제시한다. 국가가 필요한 규제력을 발휘하고 공공 플랫폼 기술 개발에 투자하면서 이를 탈자본주의적 플랫폼으로 만들어어나가는 과정이 필요하다는 것이다. 이런 플랫폼은 데이터를 수집해 민주적 참여를 보장하고 자원을 공정하게 분배하며 기술을 촉진하는 데 사용한다.⁵⁰⁵⁾

한 자금이 집중되었다. 책 뒷부분은 플랫폼 유형을 다섯가지로 구분해 설명하는데, △구글과 페이스북 같은 광고 플랫폼 △아마존과 마이크로소프트처럼 하드웨어나 소프트웨어를 대여하는 클라우드 플랫폼 △제너럴일렉트릭(GE)과 지멘스처럼 스마트공장부터 물류까지, 전통적인 제조업이 변화한 산업 플랫폼 △자동차 같은 제품을 빌려주는 제품 플랫폼 △청소, 장보기 등 서비스를 주문하는 린(lean) 플랫폼이다.

503) 한국의 경우 애프터서비스나 설치서비스의 댓글이나 평가를 요구하는 시스템을 떠올리면 될 것이다.

504) 닉 서르닉 지음 심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 출판 킹콩북, 발행 2020.05.27., 17면.

아래에서는 플랫폼 기업의 긍정적인 관점 두 가지를 먼저 설명하겠다. 1) 소비자 측 관점 : 앱을 이용한 서비스 접근성 향상 및 서비스 질 개선

플랫폼 비즈니스의 특징은 먼저 사용자가 서비스에 접근하는 난이도가 급감한다는 점이다. 일반적으로 플랫폼 네트워크를 구성하고 있는 앱은 별도의 설치 비용 없이 편리하게 스마트폰 등에 설치가 가능하여 빠르게 서비스에 접근할 수 있다. 아울러 이러한 서비스 접근성이 향상됨에 따라 소비자들은 플랫폼을 통하여 쉽게 여러 서비스들을 동시에 비교 가능하여, 소비를 고려할 때 반드시 비교하게 되는 상품의 비용과 여러 소비자들의 구매 후기 등의 사용 정보를 쉽게 취득할 수 있으므로 그에 따라 업체 간의 경쟁으로 인한 서비스 질 향상의 효과를 누릴 수 있다.

2) 공급자 측 관점 : 서비스 유통비용의 절감, 사업의 진입 장벽이 낮아짐으로 인한 공급 시장 경쟁 활성화

기존의 공급자는 시장으로 접근하기 위해 통일된 플랫폼 없이 다방면적으로 시장에 접근하고자 노력했으며 그에 따라 비효율적으로 시장에 접근하였다. 플랫폼을 통해 시장 접근의 경로가 통일되는 경우에 공급자는 서비스를 유통하기 위해 별도의 비용을 지불할 필요성이 낮아진다. 또한 기존의 일반 산업은 기존의 공급자들이 신규 진입 공급자들에 비해 유통망 등을 보다 더 많이 점유하고 있으므로 유리한 지점에서 사업을 할 수 있기 때문에 신규 공급자들의 시장 진입이 어려웠다. 그러나 플랫폼의 활성화로 인해 시장의 진입 장벽이 낮아져 신규 공급자들이 이전보다 쉽게 시장에 진입할 수 있게 되었고 또 그로 인해 소비자들은 더 질 좋은 서비스를 제공받게 되었다.

505) 본문만 총 130쪽 가까운 얇은 책이지만 내용의 무게가 만만찮다. 정치경제학과 플랫폼 자본주의를 연결시켜 이해하는 데는 옮긴이 심성보 킹콩랩 연구원의 긴 후기가 큰 도움이 된다. 그는 “이 책은 지은이가 가진 기술 유토피아주의자의 관점을 반영해 플랫폼 자본주의를 비판하거나 찬양하는 양쪽에 모두 거리를 둔다”며 “지은이가 제안하듯 현실을 냉철하게 분석하고 국가의 행정과 감시, 자본의 이윤에서 기술을 떼내 공적 플랫폼 개발에 사용한다면 이런 기술적 하부구조를 조건으로 한 새로운 기획이 언젠가는 가능할 것 이라고 본다”고 말했다.

지금부터는 플랫폼의 부정적인 관점 두 가지를 설명하겠다. 1) 플랫폼 기업 간의 출혈 경쟁과 플랫폼 자본주의의 시장 독점

플랫폼 비즈니스는 기본적으로 공급자 확보 경쟁이 시작이며 끝이다. 플랫폼 기업은 필연적으로 공급자를 확보하기 위한 경쟁이 심화될 수 밖에 없으며 그 과정에서 매우 치열한 확보 경쟁이 벌어지게 된다. 따라서 지나치게 과열된 플랫폼 기업 간의 경쟁은 결국 수익을 창출하지 못하는 출혈 경쟁을 벌이게 되며 이는 기업의 도산 결과로 이어질 수 있다. 플랫폼 기업의 도산은 단순히 그 기업의 도산으로 끝나지 않고 연계된 많은 공급자와 관계 협력 기업들의 줄 도산으로 연결될 가능성이 있다.

플랫폼 기업 간의 출혈 경쟁 끝에 생존한 극소수의 플랫폼 기업이 결국 시장의 유통을 독점하게 됩니다. 유통망을 독점한 플랫폼 기업은 그들이 원하는대로 수수료 등의 이익을 책정할 수 있으며 이는 결국 플랫폼 기업의 급격한 부의 증진으로 연결되나 공급자들은 플랫폼 기업이 유통망을 독점하고 있기 때문에 울며 겨자먹기로 플랫폼의 요구를 따를 수 밖에 없게 된다. 시장 독점에 성공한 플랫폼 기업이 지나치게 높은 수수료를 책정하게 되면 이로 인해 상품의 가격이 높아지게 되고 이는 서비스 질 저하로 이어져 소비자들 또한 피해를 보게 된다.

2) 플랫폼 노동자 문제

플랫폼 기업에서 노동력을 제공하는 노동자들은 기존의 근로관계와는 특별한 형태의 근로관계를 맺게 된다. 기존의 근로기준법 상 근로자는 사용자의 상당한 지휘 감독 하에 사업장에 근로를 제공하는 인적 종속관계를 맺은 자에 한하여 그 근로자성을 인정하였고 이러한 근로자성이 인정되는 경우에 최저임금 등 근로기준법상의 보호를 받게 된다. 그러나 플랫폼 노동자의 경우 이러한 인적 종속이 뚜렷하지 않아 근로기준법상 근로자에 해당하는 지에 관한 논란이 있고 주로 특수형태고용 관계를 맺게 되어 근로기준법상 근로자성이 부정되는 경우가 많아지게 되었다. 근로기준법상 근로자성이 부정되는 현상은 근로자들의 근로조건이 악화되는 현상으로 연결되고 있고 따라서 근로자들의 기본적인 근로기본권이 침해되고

있는 현상이 전사회적으로 발생하고 있다.

'위드 코로나'로의 전환이 있어도 코로나가 없었던 시대와 생긴 이후의 변한 생활 스타일은 영향을 계속 미칠 것 같다. 맞벌이도 많아지고, 우리나라의 노동 환경도 정시 출퇴근이 어렵다보니 코로나 이전에도 배달/배송 서비스를 이용하는 비율이 꽤 높았겠지만 집 밖에서 마음 편히 마스크를 벗지 못하는 요즘같은 상황에도 '속도'를 중요하게 생각하는 우리나라의 스타일이 더해지고 코로나로 인해서 N 잡러⁵⁰⁶⁾가 되야할 수 밖에 없는 인력이 만나 유례없는 '배달 서비스'가 일상이 되어버렸다.⁵⁰⁷⁾

'30분 내' 배달이 되지 않으면 음식값을 받지 않는 조건의 패스트푸드점 때문에 신호 위반을 하기도 하고 곡예운전을 하다가 사망에 이르게 되는 배달 노동자들, 날이 덥거나 춥거나, 비가 오거나 눈이 오는 열악한 환경/날씨이기 때문에 안락한 집에서 편하게 시켜먹는 음식이나 무거운 물건이 문 앞에 있게 되기까지 우산도 쓰지 못하고 막히는 도로를 뚫고 오는 사람이 있다는 것을 '인식'하고난 다음 미안함과 배려를 넘어서 함께 노동하며 사는 사람으로서 '연대감'을 느꼈다면 우리는 이제 무엇을 해야하는가?

<포스트 코로나 시대, 플랫폼 자본주의와 배달노동자>⁵⁰⁸⁾에는 4차 산업혁명이나 디지털 시대, 플랫폼이라는 손에 잡히지 않는 첨단 시대에 도 여전히 인간의 땀과 힘이 그 어떤 때보다 더 들어가고 영혼까지 갈려

506) 2개 이상의 복수를 뜻하는 'N', 직업을 뜻하는 'job', 사람이라는 뜻의 '러(-er)'가 합쳐진 신조어로, 생계유지를 위한 본업 외에도 개인의 자아실현을 위해 여러 개의 직업을 가진 사람을 의미한다.

507) 게다가 세계 어디에서도 찾아볼 수 없는 -그래서 외국인들이 경이로워하는- 한강에서 배달음식 시켜먹기, 한밤중에도 딜리버리 서비스가 가능한 패스트푸드, 새벽배송, 번개배송, 한 집 배송처럼 소비자의 편의와 효율에 최적화된 배달/배송에 '잠깐만' 하고 다르게 보기 시작한 사건이 종종 있어 왔다.

508) 저자 신승철, 이승준, 장윤석, 전병욱/ 출판 북코리아/ 발행 2021.08.15.; 이 책은 포스트 코로나 시대의 플랫폼 자본주의의 현실을 배달노동자를 통해 규명하고, 플랫폼 자본주의에 대한 대안을 제시한 책이다. 신속한 배달과 기후위기 등으로 인한 배달노동자의 사고 위험, 배달음식 주문 증가 및 가상공간, 무선연결로 인한 탄소배출량 증가, 플랫폼 자본주의의 낙관주의적 전망과 우리가 처한 사회적·물리적 한계 등 우리 사회의 문제점을 구체적으로 살펴본다. 또한 플랫폼 자본주의에 대한 대안으로 지역 플랫폼과 공공 플랫폼의 도전을 제시한다.

나가고 있으며 편리하게도 그것이 최종 '소비자'의 눈에는 감쪽같이 지워지는 것들을 드러내고 그것이 남의 일이나 '그런 일'을 하는 사람들의 문제만은 아니라는 것을 확실히 한다.

성장 위주의 경제와 정책이 필연적으로 가질 수 밖에 없는 숫자, 돈, 자본, 이익, 그리고 효율성의 칼날이 가장 약한 고리부터 시작하지만 폭탄 돌리기 게임처럼 나의 차례까지 오게 되는 속도감을 느껴야 한다고 이미 존재하고 있는 인간이 더 이상 인간으로 존중받지 못하고 '취급'당하는 현실에 대해 눈 감고 귀 막으면 안 된다는 것이 무섭고 무겁게 다가온다. 요정 도비⁵⁰⁹⁾도 자유를 갈망하고 자신의 일과 존재에 대한 존중을 원하는데 우리 인간은 편의를 위해 다른 인간의 노동력과 존재를 언제까지 지울 것인가? 혹은 돈으로, 되도록이면 더 싼 값으로, 사면 그만이라는 생각은 언제 그만둘 것인가?

미국과 유럽 어디라 할 것 없이 주요 산업국들에서는 초거대 플랫폼 기업들에 대한 강력한 규제와 개입을 국가 정책으로 시행하려 하고 있다. 한때 '혁신'과 '미래'라는 아름다운 이름을⁵¹⁰⁾ 둘러쓰고서 사회 전체의 전폭적 지지를 받는 듯싶었던 플랫폼 기업들이었다. 그래서 '공장식 축산으로 유니콘을 키워내자'가 국가의 산업 정책으로 딱하니 올라오기도 하는 등 바야흐로 자본주의의 미래는 플랫폼 자본주의인 듯 보였다. 그런데 20년도 채 지나기 전에 지금 전 지구적인 분위기의 대반전이 벌어지고 있는 듯하다.

플랫폼이라는 것도 그렇고 이것을 자산으로 삼는 플랫폼 사업이라는 것의 정확한 본질과 성격은 아직도 규명되지 않았다. 하지만 우리는 기업 집단이 출현하던 독점 자본주의 시대인 20세기 초의 상황을 역사적으로 빗대어 지금의 사태를 이해해 볼 수 있다. 리나 칸(Lina M. Khan)⁵¹¹⁾은 이러한 경제적 '편의'의 문제가 아니라 시장 지배력이라는 '권력'의

509) 해리 포터 시리즈에 나오는 집요정.

510) 심지어는 '공유'라는 이름도 없는 명분까지

511) 리나 칸(1989년 3월 3일 ~)은 미국의 법학자이자 연방거래위원회(FTC) 위원장이다. 예일대학교 로스쿨 재학 중 미국의 독점금지법과 경쟁법 관련 내용을 주로 연구했다.

문제로 접근한다. 플랫폼 기업들이 경제 활동 전체를 싹쓸이하러 자신의 지배하에 두는 것 자체를 문제로 삼는 것이다. 그래서 금산분리의 원리 그대로, 플랫폼 기업이라면 그 플랫폼과 직결된 사업에는 아예 진출하지 못하게 만들든가, 아니면 플랫폼이라는 것을 자연 독점으로 인정하여 국유화하든가 철저한 규제 아래에 놓든가 해야 한다는 전혀 다른 접근을 취하고 있다.

여기에서 우리는 플랫폼 대기업과 국민국가의 충돌이라는 사태를 본다. 3차, 혹은 4차산업혁명의 자식인 플랫폼 대기업은 20세기 초와는 전혀 다른 양상으로 사회 전체의 삶을 지배하고 있으며, 그 지배의 권력 망은 훨씬 촘촘하다. 신원 확인과 금융 거래는 물론 각종 민원 서비스와 같은 국민국가 고유의 권한도 이제는 넘겨받았을 뿐만 아니라, 국민국가로서는 꿈도 꾸지 못했던바 국민 개개인들의 관련 데이터들을 계속 축적해 나가면서 그들의 모든 생각과 행동과 욕망을 탐지하고 또 만들어 나간다. 권력의 문제가 발생하지 않는다면 그게 오히려 이상하다. 여기에서 어느 쪽이 승리를 거둘지 혹은 새로운 형태의 타협과 절충이 이루어질지 주목된다.⁵¹²⁾

제6절 공유경제에 대한 규제와 대응

우버 내지 에어비앤비 등의 공유경제는 거래비용을 감소시키고 새로운 거래가 일어날 수 있는 범주를 확대시키는 혁신이 있음에도 불구하고, 전통적인 산업에 대한 규제법인 여객자동차운수사업법, 관광진흥법 등 실정법규에 반한다는 논란이 있다. 그런데 IT기술의 혁신을 기반으로 한 공유경제는 새로운 현상이라는 점에서 과연 전통적인 산업에 대한 규제 법령이 그대로 적용하여 규제하는 것이 바람직한지 의문이 제기된다. 더구나 IT플랫폼 기반의 공유경제는 P2P⁵¹³⁾ 거래를 활성화 시키는데, 개별 사 인간의 필요에 의해 자발적으로 일어나는 거래를 국가가 금지시킬 정당화 사유가 있는지 규제의 정당화 사유 문제가 제기된다. 나아가 규제의 필요

512) 홍기빈, ‘플랫폼 자본주의’는 권력의 문제, 경향신문 입력 : 2021.09.18 03:00

513) Peer to Peer의 줄임말로 중앙 서버를 거치지 않고 클라이언트 컴퓨터끼리 직접 통신하는 방식을 통칭한다.

성이 있다고 하더라도 상기에서 논의한 공유경제의 혁신이 저해되지 않기 위해서는 어떠한 방식의 규제가 도입되어야 하는지 검토가 필요하다.

1. 규제의 필요성

(1) 시장실패에 대한 치유책으로서 정부규제

행정규제기본법상 규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 말한다.⁵¹⁴⁾ 따라서 정부규제는 합당한 행정목적이 인정되어야 정당화 될 수 있다. 후생경제학에서는 정부규제의 정당화 사유에 관하여 ‘시장실패’ (market failure)⁵¹⁵⁾에서 찾는다.⁵¹⁶⁾ 시장실패란 시장은 어떠한 외부의 간섭이나 통제가 없다면 자유로운 거래와 경쟁을 통해 이상적으로는 효율성을 달성할 수 있어야 하는데 현실적으로는 그러지 못하는 시장의 불완전성을 칭하는 개념이다. 이러한 시장 불완전성의 주요한 원인으로 공공재, 외부효과(externality)와 불완전한 정보를 꼽는다.⁵¹⁷⁾ 경제에 대한 정부 역할은 공공재, 외부효과, 정보의 비대칭성으로 인한 시장불완전성 및 독과점 등 시장 구조적인 특징에서 비롯되는 문제를 해결함으로써 국민경제의 후생을 극대화시킬 수 있다는 믿음에 기초하는 것이다.⁵¹⁸⁾

(2) 거래비용의 최소화를 위한 정부규제

거래비용 경제학을 주창한 코즈(Ronald Harry Coase)⁵¹⁹⁾는 사유재산

514) 행정규제기본법 제2조 제1호

515) 시장실패에 대해서는 시장의 배반 : How Markets Fail (존 캐서디 著 | 민음사 刊) ‘보이지 않는 손’은 과연 존재하는가 참조. 이 책은 지난 300여년간의 경제학 흐름을 펼쳐 보인다. ‘시장은 알아서 돌아간다’는 자유시장이론이 어떻게 주류 경제학으로 정착했으며 왜 이 시장 이론이 현재 제대로 돌아가지 못하는지 1장과 2장에 걸쳐 분석한다. 마지막 장에서는 왜 금융위기와 주택 버블이 일어났는지 설명하고, 애덤 스미스의 이론을 21세기 시장자본주의에 그대로 적용할 수 없다는 점을 강조한다. 저자는 향후 시장경제가 제대로 작동하려면 시장에 대한 적절한 통제가 필요하다고 주장한다.

516) 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012, 19면.

517) 김재한 외, 「공공선택」, 박영사, 2012, 27면 이하 참조.

518) 최병선, “규제와 경쟁에 관한 새로운 패러다임의 모색”, 아주법학 제1권 제1호, 2007.7, 2면.

권이 완벽하게 규정되어 있고 거래비용이 없는 신고전파적 시장경제에서는 정부가 개입할 이유가 없다는 점을 주장한다.⁵²⁰⁾ 사유재산권이 명확하게 규정되어 있으면 사람들은 다른 사람들에게 끼치는 손해를 감안하여 자신의 행위를 결정하며, 또 거래비용이 전혀 존재하지 않는다면 아무리 복잡한 형태의 거래라 하더라도 모두 자발적으로 수행될 수 있기 때문이다. 이러한 입장에서는 시장의 실패가 나타나는 원인은 공공재나 외부효과, 정보의 비대칭성에 있다기보다 바로 거래당사자들 간의 자발적 거래를 방해하는 거래비용에 있는 것이고 정부 규제는 거래비용을 극소화 시키는 방향에 초점을 맞추어야 한다고 본다.⁵²¹⁾

(3) 각종 공익목적에 의한 정부규제

그러나 엄밀히 말해 현실에서의 정부규제는 반드시 시장기구나 사적 자치의 결함에서만 기인하는 것은 아니다.⁵²²⁾ 시장독점력의 억제, 외부효과에 대한 교정, 부적절한 정보의 보완, 과도한 경쟁의 배제, 공급부족자원의 배분, 초과이윤의 통제는 시장실패에 대한 교정 목적이나, 이외에도 규제는 다양한 관점에서 정당화 될 수 있다.⁵²³⁾ 한편 규제 가운데는 표

519) 로널드 해리 코스(1910년 12월 29일 ~ 2013년 9월 2일) 박사는 영국의 경제학자이다. 1927~1929년까지 런던대학교에서 공부한 후 런던정경대학교에서 박사학위를 취득했다. 그 후 시카고 대학교 로스쿨에서 교수로 재직하였다. 1937년 《기업의 본질》(The Nature of the Firm)을 발표해 기업의 본질과 한계를 설명하기 위한 거래 비용의 개념으로 알려졌고, 1960년 발표한 《사회 비용의 문제》로 재산권과 외부 효과의 문제를 다루어, 1991년 노벨 경제학상을 수상했다.

520) 코스는 ‘거래비용이 제로인 상황에서는 외부성 문제를 내포하고 있는 시장 활동의 사적 비용과 사회적 비용이 똑 같아질 것이고, 이렇게 되면 배상책임제도나 사유권 설정 등의 해법이 있다고 하더라도 그것이 사회적 복지에 아무런 영향을 미치지 않는다’고 주장한다. 이것이 코스의 정리(Coase Theorem)이다. 코스의 정리를 요약하면, ① 권리나 책임이 누구에게 있느냐는 그다지 중요하지 않다. ② 최종적인 결과는 이해 당사자들 간 이익의 합이 가장 큰 쪽으로 수렴된다. ③ 소유권이 명확해야 한다. 소유권에 대한 경계를 놓고 갈등하는 비용이 없어야 한다.; 김재환 외, 「공공선택」, 박영사, 2012, 62면.

521) 옥동석, “공공기관 관리의 이론과 실제-거래비용에 근거한 개념적 분석-”, 규제연구 제19권 제1호, 2010. 6, 6-7면.; 지광석 외, “규제의 정당성에 관한 모색: 시장실패의 치유 vs. 거래비용의 최소화-경감”, 한국행정학보 제44권 제2호, 2010.6, 285면.

522) 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012, 19면.

523) 예컨대, ‘산업의 보호와 육성’은 단순한 시장실패에 대한 교정이 아니라 국가의 적극적인 경제개입으로 이루어지고 있으며, ‘공익지향적 재분배 및 보호’는 사회집단 간 자원의 재분배 및 복지를 목표로 하는데 소비자나 근로자를 보호하기 위한 각종의 건강 및 안전 규제가 이 범주에 속한다. 또한 규제는 일정한 공동체 윤리나 집단적 기대를 반영하기도

면상의 정당화 사유에 불구하고 규제가 특정한 공익목적에 봉사하고 있다는 공익설적 모델로는 설명될 수 없는 것들도 있다. 이러한 규제법규는 처음부터 이익집단의 규제편익을 위하여 의도된 것이거나 규제환경의 변화에 따라 정당화 근거를 상실하고 특정한 이익집단의 이익만을 도모하게 된 상황이라 할 수 있다. 소위 규제의 포획이론(capture theory)⁵²⁴⁾에 의해 비판의 대상이 되는 규제가 이러한 유형에 속한다.⁵²⁵⁾

2. 규제 패러다임의 전환

‘새 술은 새 포대에’ 라는 말처럼, 기술의 발달로 이전에는 없던 새로운 경제 현상이 발생하는 경우 그에 대한 규제는 새롭게 마련되는 것이 필요하다.⁵²⁶⁾ 종래의 법제도에 의한 하향(top-down)식 규제는 기술의 발달에 따른 새로운 경제 현상 자체를 부인하는 것이 되어 기술발전에 혁신을 저해할 수 있다. 새롭게 등장하는 혁신산업에 있어 기존의 법제도에 의한 규제는 사전규제와 같은 효과가 혁신에 의한 새로운 산업이 생성되고 있는데, 법제도가 그것을 적법한 것으로 허용하기 전까지 금지된다면 해당 행위는 사전 규제에 의해 금지되는 것과 같다. 사전규제는 실제로는 폐해가 크지 않는 행위도 모두 금지한다는 점에서 과잉규제로 인한 사회적 비용을 발생시킨다.⁵²⁷⁾ 기술의 발달로 새롭게 등장하는 경제 현상에 대하여 정부는 규제 의사결정을 하기에 충분한 정보를 확보하지 못한 상태이다. 정보의 부족은 규제실패의 가능성을 높이므로 새로운 경제 현상에서 실제로 어떠한 폐해가 발생하는지를 지켜볼 필요가 있다. 다만 이렇게

하는데, 풍속영업에 관한 규제 등이 이에 속한다.

524) 기업이나 개인 등 보호를 받으면 이익을 얻는 경제 주체들이 이익집단을 형성해 정부를 압박하거나 설득해 자기네에 유익한 각종 장벽이나 규제를 만들어낸다는 규제에 대한 경제학의 한 이론으로 포획이론이라고도 한다. 노벨상을 수상한 미국 경제학자 조지 스티글러(George Stigler)가 `규제의 경제이론`에서 제시한 이론으로, 기업들은 정부 규제를 무조건 배격하기 보다는 오히려 유리한 규제를 만들도록 이끌어 이익창출의 기회로 삼는다고 한다. 규제의 포획이론 [capture theory] (매일경제, 매경닷컴)

525) 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012, 20-27면.

526) Christopher Koopman, Matthew Mitchell, Adam Thierer, “The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change”, George Mason Univ. Mercatus Research Dec 2014, p2.

527) 김희수, “통신 시장의 특성과 전기통신사업법상의 공정경쟁 관련 사후 규제”, 경제규제와 법 제3권 제2호, 2010. 11, 68면.

할 경우 피해가 발생한 경우 그 피해를 개인에게만 감당시키게 되기 때문에 피해발생사태가 발생하지 않도록 민사적 제재 시스템을 마련하고⁵²⁸⁾ 피해 발생 시 효과적인 구제가 이루어질 수 있도록 보험제도 정비 등을 마련하는 것이 필요하다.

IT 플랫폼 기반의 공유경제는 거래비용의 혁신적인 절감을 통해 P2P⁵²⁹⁾ 거래를 활성화 시키고 이용자 후생을 증대시키는 이점이 있다. 그러나 공유경제 현상은 기존의 법제도상 요구되는 인허가 등을 갖추지 않고 거래가 발생한다는 점에서 이용자 보호를 위한 사회적 안전망이 부재하고, 거래에서 발생하는 피해분쟁에 대한 해결의 몫이 오로지 거래당사자의 몫으로 돌아갈 위험이 있다. 이에 근간의 공유경제 현상에서도 이용자 보호를 위한 제어방안이 필요할 수 있다. 다만 규제체계를 마련함에 있어 혁신산업의 특성을 감안하여 혁신이 저해되지 않도록 기존의 법제도를 근거로 행위 자체를 금지하는 진입규제 방식보다는 피해 발생 방지를 위한 민사적 제재 수단의 정비, 보험제도 마련, 업계 자율규제 방안을 고려해 볼 수 있다. P2P⁵³⁰⁾ 거래는 사인 간에 자발적인 거래가 그 특징인데, 실제 폐해가 크지 않음에도 불구하고 이를 원천적으로 금지하는 것은 과잉규제로 인한 경제적 비효율을 초래할 수 있다는 점을 주지해야 한다.⁵³¹⁾

528) 최병록, “소비자 안전 제고를 위한 행정, 형사, 민사 규제의 개선방안”, 소비자 문제연구 제45권 제3호, 2014. 12, 44면. 민사 규제의 강화를 통한 손해배상책임의 엄격화는 비록 사후 규제이지만 소비자 피해발생 방지를 위한 사전 예방기능에 크게 기여할 수 있다고 주장한다.

529) P2P라는 용어 자체가 불법공유와 과도하게 연결된 탓에 매우 어두운 이미지를 가지게 되었지만, P2P 기술 자체는 법적으로 전혀 문제가 없으며 사용자 컴퓨터의 자원을 어느 정도 나눠서 쓴다는 점에서 서버 성능의 한계를 극복할 수 있는 대단히 유용한 기술이다. 게임 서버에서도 사용된다. 윈도우 업데이트에도 P2P와 비슷하게 다른 유저로부터 다운로드 하는 기능이 있다. 어도비 플래시에서도 비디오를 더 빨리 로딩하기 위해 지원한다.

530) P2P는 크게 두 가지가 있다. 비슷한 성능을 가진 PC끼리만 연결된 형태인 순수 P2P(Pure P2P) 그리고 PC끼리의 인터랙션을 원활하게 해주는 서버가 개입되는 형태인 혼합형 P2P(Hybrid P2P)이다.

531) 송태원, 공유경제를 통한 혁신과 규제에 관한 일 고찰- 범경제학적 접근을 중심으로 -, 법제논단, 등록일 2015-06-25

제7장 연구의 과제와 전망

제1절 경제민주화를 위한 정책 과제⁵³²⁾

1. 양극화 해소

동네 빵집 몰락이 상징하는 양극화를 못 풀면 민주주의, 자본주의도 없다.⁵³³⁾ 경기부양이 아닌 구조조정 정책을 써야한다. 정책 하나만을 기획하는 정도로는 양극화 문제를 해소할 수 없다. 양극화 문제는 여러 분야에 걸쳐 종합적으로 접근해야지 부분적인 접근으로는 해결할 수 없다. 경제구조를 어떻게 끌고 갈 것인지를 고민해야 한다. 반값 등록금을 주장할 것이 아니라 대학 졸업자를 사회가 어떻게 수용할지를 고민해야 한다. 경제정책을 새롭게 정비하지 않으면 양극화는 해소할 수 없다.

하지만 현실은 우리나라 경제정책을 전체적으로 포괄해 할 수 있는 능력을 가진 인물이 없다. 경제정책을 맡은 이들이 할 말이 없으니 “시장에 맡겨 놓으면 다 해결되다.” 라고 한다. 학자들이나 관료들 대부분 시장경제 신봉자들이다. 국내파나, 해외 유학파나 1975년 이후 경제학을 공부한 이들은 신자유주의 이론을 공부해서 그런지 시장경제를 지나치게 강조한다. 그리고 과거 고성장 시대의 효율에 취해 경제정책을 집행하고 있다. 먼저 대통령이 양극화 문제의 심각성을 제대로 인식해야 한다. 경제민주화는 재벌의 장기적인 안정적 생존을 위해서도 필요한 것이다.

2. 재벌 개혁, 절제된 시장경제가 답이다. 출자 제한보다 기업 지배 구조를 개선해야 한다. 재벌이 무너지면 한국 경제도 무너지는 것처럼 말하는 이들이 있는데 그렇지 않다. 시장경제가 만능이 아니다. 일정한 범위 내의 규제 없이는 시장경제 자체가 원활하게 돌아가지 않는다. 자본주

532) 김중인의 주장과 김병준의 반론 순으로 논의를 전개하기로 한다. 김중인의 주장은 지금 왜 경제민주화인가 - 한국 경제의 미래를 위하여, 동화출판사, 2012.11.20.참조.

533) 2003년 초 1만 8000여 개였던 동네 빵집이 2011년 말 4000여 곳으로 급감했다. 기업화한 프랜차이즈 베이커리에 밀리고 커피전문점과 제과점을 결합한 럭셔리 베이커리 사업에 재벌가 2.3세 딸들까지 뛰어들었다.

의를 극도로 칭찬한 막스 웨버(Max Weber)⁵³⁴도 시장의 문화는 절제의 문화를 필요로 한다고 말하였다. 재벌의 탐욕을 억제하는 데 과거 정부에서 시도했던 출자총액제한이나 순환출자 금지 등으로는 한계가 있다. 기업의 의사결정에 대한 통제가 필요하다. 재벌 그룹 계열의 상장회사 이사회가 민주적이고 투명한 감시 체제를 갖추도록 이사회 운영 관련 제도를 정비해야 한다.

제대로 된 다른 나라의 경제단체들을 보면 큰 기업 단체는 대부분 중소기업 분야를 육성하는 연구를 하고 있다. 그래야 대기업-중소기업 간 공생이 가능할 것 아닌가. 그런데 우리나라는 큰 기업 단체는 주로 자신들의 이익만 대변하고 있다. 연구기관이나 재단을 만들어 국가의 장래를 위한 프로젝트에 기여하는 일도 하지 않는다.

3. 노사관계, 기본 틀이 문제다. 기업 내 노조(기업별 노조)로는 안 된다. 산업별 노조라 가야 한다. 노태우 대통령 시절에는 대통령이 해외 순방할 때 지금처럼 기업인과 동행하지 않았다. 주요 노조 대표들도 함께 갔다.

양극화 해소 위해서도 노동법을 손질해야 한다. 독일의 경우 좌파 시민당의 레르하르트 슈뢰더(Gerhard Fritz Kurt Schröder)⁵³⁵ 총리는 재집권 직후인 2003년 3월 “어느 누구도 사회의 희생 위에서 일하지 않으며 쉬도록 해선 안 된다.”라며 개혁 청사진 ‘어젠다 2010’을 발표했다. 노동개혁을 담은 일명 ‘하르츠 법’이었다. 사측과 노측, 정치인 등으로 구성된 하르츠 위원회는 “공공 고용서비스를 재조직하고, 실업자가 정부 지원을 받으려면 구직을 위해 노력해야 한다.”라고 강조했다. 또 파견 근

534) 독일의 사회과학자로 강단사회주의자(講壇社會主義者)와 대결하였으며 역사학자가 가지는 이론적 약점을 지적하고, 그 극복에 노력하였다. 주요 논문에 《사회과학적 및 사회정책적 인식의 객관성》, 《프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의의 정신》이 있다. 막스 베버 [Max Weber] (두산백과 두피디아, 두산백과)

535) 독일 사회민주당(SPD) 소속으로 1998년부터 2005년까지 녹색당과의 연립정권을 이끌면서 총리를 지냈다. 총리 재임 중 실시한 노동, 복지 개혁 정책으로 유명하다. 비슷한 시기에 영국 총리로 재임한 토니 블레어, 미국 대통령을 지낸 빌 클린턴과 함께 제3의 길을 주창한 것으로 유명하다. 90년대 냉전 종식 후 준립 위기를 겪던 서유럽 사회민주주의 정당을 블레어와 함께 다시 일으킨 장본인이다.

로와 해고 보호 등 계약직에 관한 규제를 대폭 축소했다. 이 때문에 지지도가 떨어져 슈뢰더 총리는 2005년 낙선했다. 대신 슈뢰더 개혁 덕분에 독일 노동시장의 유연성을 확보했다. 그렇다고 노조가 힘을 잃어버린 것도 아니다. 더구나 슈뢰더를 누른 우파 메르켈 총리는 여론의 반대에도 불구하고 슈뢰더 전 총리의 개혁 정책을 계승했다.

비정규직 문제 풀지 않고선 미래 없다. 비정규직 비중이 50%를 넘어서는 나라가 되고 말았다. 한국이 계속 이런 식으로 가다가는 잃어버린 20년 소리를 듣는 일본처럼 될 수 있다. 독일의 경우 비정규직이 30% 정도 수준인데 경쟁력이 없는가? 얼마나 독일은 경쟁력이 좋은가!

4. 복지, 개념을 바꾸라. 성장과 복지 사이의 균형을 맞춰라. 정당들이 선거를 앞두고 내세우는 공약을 무조건 복지 포퓰리즘으로 매도해서는 곤란하다. 그런 지적은 1950~60년대에나 할 수 있는 이야기다. 지금은 우리 사회가 자칫 균열될 위기에 처해 있으므로 다소 자금을 투입해서라도 문제가 더욱 심각해지기 전에 해소하자는 것이다. 복지 우선순위는 소득 상실 계층에 두어야 한다. 이른바 최빈곤층과 차상위 계층이 그 대상이다.

교육·보육은 복지로 보지 말자. 보육은 우리 사회의 현안인 저출산 문제를 해결하기 위한 가장 시급한 경제정책 중 하나다. 저출산 문제를 해결하려면 당장 맞벌이 부부에게 필요한 보육 시설을 늘려 아이를 낳을 수 있는 환경을 조성해 주어야 한다. 보육은 복지가 아니라 국가의 성장 원동력으로 생각해야 한다.

교육도 마찬가지다. 교육은 헌법이 정한 국민의 권리 중 하나로 국가의 고유 과제다. 교육을 복지 차원으로 생각하면 안 된다. 최근 우리 사회에서 정부가 원래 고유의 과제로 해야 할 것까지 전부 복지라고 부르는 것 같다. 교육은 복지 이전에 정부가 마땅히 해야 할 과제다. 이런 것까지 포함해 복지 비용이 많다고 해서 안 된다. 교육과 복지는 대한민국의 가장 중요한 성장 동력이다. 경우에 따라 차용을 해서라도 할 수밖에 없다. 지금 우리나라에선 지나치게 복지 개념을 확대시켜 자금이 많이 들

어간다는 지적과 함께 포퓰리즘이라고 비판한다. 잘못된 판단이다.⁵³⁶⁾

관료사회의 현상 유지 논리가 걸림돌이다. 우리나라 관료들은 경제 상황을 판단할 때 어떻게 해서든 현상을 적당히 끌고 가면 된다는 사고다. 외환위기 이후 한국 경제 구조를 보다 건전하게 바꿀 수 있는 절호의 기회였다. 당시 거대 경제 세력들도 생존이 위태로워 힘을 쓰기 어려웠던 상황이었다. 1970년대 부실기업을 정리하던 시절의 사고방식에 젖은 관료들이 안이하게 정책을 편 결과 양극화 현상을 오히려 심화시켰다. 요즘 복지 재원에 예산 부족을 이유로 대해 말이 많은데 외환위기 때 재벌이 무너져 내릴 때 투입한 공적 자금 169조 어떻게 설명할 것인가? 양극화 교육 보육 문제 풀지 않고서는 계속 성장할 수 없다.

연금, 적립 및 부과 방식 병행이 필요하다. 처음 연금제도가 거론될 때 무조건 자본을 축적하는 민간보험 형태를 취하지 말고 근로소득이 있는 사람이 노인을 부양하는 부과 방식으로 하자고 주장했다. 쉽게 말해 현재 일하는 사람이 일하지 못하는 노인을 부양하는 것이다. 더구나 우리는 이미 기금이 많이 쌓여 부과방식을 병행하더라도 안정적으로 연금을 운용할 수 있다. 현재 노인들에게 지급하는 기초노령연금을 9만 4600원에서 20만 원 정도로 높여주자는 것이다.

독일의 경우 2차 세계대전 이후 연금이 고갈됐다. 결국 연금 문제를 부과방식으로 바꿔 일하는 세대가 내는 돈으로 노인 세대가 연금을 받도록 했다. 일본은 거의 모든 것을 기업에 의존하는 구조였다. 그리고 종신고용제를 강조했지만 세대가 바뀌자 제대로 작동하지 않았다.

5. 조세·재정 개혁

① 감세한다고 소비가 늘지 않는다. 우리나라 고소득자는 세금을 좀

536) 우리나라 조세 부담률은 19~21%였다 이명박 정부가 감세를 한 결과 19% 수준으로 낮아졌다. 1% 포인트만 높여도 재원 12조 원이 는다. 그 정도는 우리 경제 상황에서 가능하다. 예산 구조개혁도 필요하다. 10% 정도는 조정이 가능하다. 올해 예산이 326조이니 10% 먼 30조 이상을 만들 수 있다.

많이 낸다는 생각을 해야 한다. ② 예산 구조조정하면 복지재원 마련이 가능하다. ③ 국민 연금, 지금처럼 주식 투자해선 안된다. 주식이나 부동산에 투자해서는 안 된다. 사회 양극화 해소에 사용되어야 한다. 연기금이 존속하는 데 가장 중요한 조건은 지속적으로 연금을 불입하는 사람이 있어야 한다는 점이다. 기금을 가지고 증권과 부동산에 투자해 수익을 올리기보다는 출산율 장려에 투자하는 것이 옳은 방향이다. 출산율이 낮고 인구가 갈수록 고령화하는 사회에서 연기금이 민간 생명보험과 같은 자본적립 운용 방식으로는 지속적으로 유지될 수 없다. 출산율 높여 미래의 연기금 납부자를 확보하는 노력이 필요하다. 노무현 정부 때 국민연금을 개혁한다고 연금 지급액을 10% 깎았다. 복지를 중시하는 정부에서 연금 지급액을 삭감한 것은 스스로 모순에 빠진 것이다.

6. 금융개혁

중앙은행이 독립돼야 물가 안정 가능하다. 금융정책을 다루는 정책당국은 우리은행 민영화나 은행 대형화 이런 걸 신경 쓸 게 아니라 가계 부채 문제를 해결하는 데 힘을 쏟아야 한다. 스페인보다 심각하다는 가계 부채 문제에 적극 대처해야 한다.

7. 부동산 정책은 없다

부동산 정책=집값 올리기 정책이었다. 금리조정 등 거시정책으로 해야한다. 부동산대책이란 것이 따로 있어서는 안 된다. 부동산 정책이 따로 발표되는 나라는 대한민국밖에 없다. 우리나라에서는 부동산 정책을 하나의 경기부양 도구로 활용해 왔다. 효과가 빨리 나타나는 것처럼 보이자 경제 관료들은 경기부양 카드로 쉽게 꺼내들고 이제는 중독되었다.

1990년 5.8 비업무용 부동산 매각 조치가 있었다. 기업들은 연구개발 등 투자에 사용하지 않고 부동산과 주식을 사들였다. 부동산 정책이란 것이 무엇인가? 경기를 부양할 목적으로 부동산 가격을 인상하는 것이다. 그 결과 빈부격차만 더욱 심화시켰다. 주택 가격이 자꾸 상승하면 젊은 세대들은 희망이 없어진다. 부동산 가격이 너무 상승하면 안정 대책을 내

놓아야 한다고 하지만, 애초에 정부가 실책을 저지르지 않으면 부동산 가격이 터무니없이 상승하지 않는다. 과거 정책 사례를 보면 경기를 부양한다는 명분으로 정책을 집행해서 투기에 불을 붙여 부동산 가격이 폭등하면 이제는 진정시킨다고 아우성을 친다.

처음부터 부동산 정책이란 것을 쓰지 않으면 괜찮다. 대신 금리 조정 등 거시정책을 경기순환에 맞춰 적절하게 운용하면 된다. 영국은 물론, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아에 이르기까지 오늘날 전부 부동산 문제 때문에 곤경에 처한 것이다. 특히 스페인은 유로존 가운데 국가부채 비율이 가장 낮을 정도였다. 그런데 200년대 초반 금리가 다른 나라의 절반 수준으로 떨어지면서 부동산 투기가 일어나 많은 스페인 은행들이 프로젝트 파이낸싱에 뛰어들었다가 금융위기 때 부동산 가격이 급락하고 은행이 파산 위기에 처했다. 부동산 정책이란 결국 약자를 약탈하는 행위다. 경기를 부양한답시고 부동산 경기를 부양하면 토지 가격과 아파트 가격이 동반 상승한다. 상가 임대료와 전세 가격도 함께 상승한다. 이것이 물가에 반영된다. 결국 저소득층만 피해를 보게 된다. 세금으로 부동산 잡지 못한다.

8. 인구 구조 변화에 대비하라

① 세계를 지배하는 힘, 인구에서 나온다. 인구구조 악화되면 경제도 복지도 안 된다. 저출산 문제를 지금 그대로 놓아두고 경제 성장은 없다. ②저출산 해소에 국민연금 활용하자. 기금을 그냥 쌓아두기만 하는 것은 의미가 없다. 연금 납부자가 늘도록 계속 투자해야 한다. 정부가 채권을 발행해 이를 국민연금에 투입해서 놓고 활용하면 된다. 이 경우 미래 세대에게 부담을 주는 것이라는 지적이 나올 수 있지만 그 효용이 장기적으로 나타나는 지출에 대해선 정부가 부채를 갖다 사용해도 별문제가 되지 않는다. 이런 메커니즘을 활용하면 출산 장려를 위한 재원이 부족하다는 말을 할 수 없다.

9. 자영업 대책

① 프랜차이즈 횡포, 공정거래위가 나서야 한다. ② 수요 독점·수요 과정을 활용하자

10. 경제정책의 틀을 새로 짜야 한다.

① 경제 기술자만 있지 경제정책가는 없다. ② 인구 지방분산 문제를 인식, 지역 균형 발전을 도모해야 한다. ③ 학력 인플레이션 문제-고졸자, 전문대, 지방대학 출신자 고용해야한다. ④ 정부 조직 정비도 물론 필요하다.

그러나 위와 같은 정책에 대해, 김종인에 날을 세운 김병준⁵³⁷⁾은 "경제민주화 제대로 공부한 것 맞나"고 날을 세웠다.⁵³⁸⁾ 정부·여당이 추진하는 소위 '기업규제 3법' (공정경제 3법)에 대해서 "경제를 국가권력에 완전히 귀속시켜버릴 법안" 이라고 비판했다. 이들 법 개정엔 김종인 전 국민의힘 비대위원장이 찬성 의사를 밝힌 것에 대해서도 "자유시장경제를 지지하는 정당 철학에 안 맞는 얘기" 라고 일갈했다.

그는 기업규제 3법(상법·공정거래법 개정안, 금융그룹감독법 제정안)에 대해 "지금도 한국은 국가가 어마어마한 권한을 쥐고 배임죄 등을 적용해 기업을 죽였다 살렸다 한다"며 "이런 환경에서 이들 법안이 통과되면 더 많은 고소·고발이 쏟아지고 기업은 검찰 등 국가권력의 눈치를 더 보게 될 것" 이라고 지적했다. 또한 "국가의 자의적 통제 가능성이 큰 상황에서 시장기능을 강화하기 위한 그 어떤 조치도 결국 국가권력을 더 강화하는 결과를 낳는다" 고 했다. 그러면서 "(기업규제 3법은) 시장자유주의를 완전히 없애버릴 치명적인 법" 이라고 비판했다.

김종인이 이들 법안에 대해 "법 자체가 큰 문제가 있는 것은 아니다"며 재차 찬성의 뜻을 밝힌 데 대해서도 "내용 분석도 안 하고 갑자기 '내 철학에 맞는다' 는 식으로 결정할 문제가 아니다" 고 지적했다.

537) 노무현 정부 시절 청와대 정책실장을 지낸 김병준은 2021년 2월까지 한국당 비대위원장을 맡아 당 혁신을 주도했던 인물이다.

538) 정치풍향 2020. 9. 22. (<https://blog.naver.com/takjoo2/222096100137>)

그는 “야당이 ‘정부안이 잘됐다’ 며 그냥 넘어가 버리면 안 그래도 움츠러든 기업들은 어디서 숨을 쉬어야 하느냐” 며 “여당이 하는 걸 그대로 따라갈 게 아니라 불합리한 부분은 덜어내고 진짜 자유시장경제를 통해 기업이 기업답게 활동할 수 있게 만들자고 말을 해야 한다” 고 강조했다.

그가 제기한 기업규제 3법(상법·공정거래법 개정안, 금융그룹감독법 제정안) 관련 문제의 핵심은 이 법안들이 국가권력만 더 강화시킬 것이라는 점이다. 지금도 권력의 자의적 행사가 이뤄지는 상황에서 새로운 규제로 인해 기업들의 ‘권력기관 눈치 보기’ 가 심해질 것이라는 우려다. “법안이 통과되면 기업들의 기가 크게 꺾이고 경제도 더 어려워질 게 분명하다” 는 지적이다. 또한 기업규제 3법이 전제로 깔고 있는 문제의 원인 분석 자체가 잘못됐다고 했다. 그는 “시장기능이 잘 돌아가는 미국과 달리 한국은 ‘국가변수’ 가 지나치게 커 부작용이 생길 게 뻔하다” 고 지적했다.⁵³⁹⁾

그는 “한국은 국가권력이 기업을 죽이고 살리고 해왔다고 해도 과언이 아니다” 며 “왜 삼성이 정유라에게 말을 사주고, 기업인이 검사를 스폰하려고 줄을 서겠는가” 라고 꼬집었다. 국가권력이 강할 수밖에 없는 대표적인 제도적 이유로는 배임죄 등의 적용범위가 지나치게 넓다는 점을 들었다. 그는 “똑같은 사안을 두고 검사가 기소를 하기도, 안 하기도 하고 유·무죄 판결이 갈리기도 한다” 며 “권력이 마음만 먹으면 그 어떤 기업주도 (형의를 잡아) 잡아넣을 수 있다는 말” 이라고 했다. 그러면서 “기업규제 3법이 도입되면 고소·고발이 더 늘어날 수밖에 없는데 기업들은 그만큼 더 검찰과 법원 눈치를 보게 된다” 고 지적했다.

그는 “국민의 힘이 정부와 여당에 ‘관치경제 하느냐’ 는 말 한마디 못하고 그냥 ‘경제민주화에 따라 해야 한다’ 는 건 말이 안 된다” 고 목소리를 높였다. 그는 “국민의 힘이 이것마저 안 따지면 기업들은 어떻게 숨쉬고 사느냐” 며 “최소한 배임죄의 넓은 적용 등 ‘국가권력이 지나치

539) 해당 법안들엔 다중대표소송과 감사위원 분리선출제 도입, 공정거래위원회의 전속고발권 폐지 등의 내용이 담겨 있다.

게 행사될 수 있는 부분을 줄이라’ 는 조건이라도 내걸어야 한다” 고 주문했다. 그는 김종인이 말하는 ‘경제민주화’ 의 목표가 무엇인지 묻고 싶다고 했다. 그는 “지금의 불공정 문제는 시장경제의 부작용이 아니라 관치경제에 따른 여파” 라며 “경제민주화 공부를 제대로 한 게 맞느냐” 고 일갈했다. 또 “자기철학일 뿐이지 과연 당의 철학에도 맞는 것이냐” 고도 지적했다.

그는 보수 야당의 혁신은 진보 진영을 똑같이 따라 하는 게 아니라 ‘시대의 문제’ 에 합리적 해법을 제시할 수 있는 대안 정당이 되는 것에서 시작된다고 강조했다. 그는 “여당이 행정수도를 이전하자는데 여기에 대안 하나 못 내놓는 게 정당이나” 며 “(국민의힘은) 지역균형발전은 어떻게 하고, 검찰개혁은 어떻게 하고, 앞으로 산업구조는 어떻게 바뀌어야 할지 등 굵직한 아젠다에 대해 제대로 된 안을 내놓은 게 하나도 없다” 고 했다. 여당의 국가주도 경제관을 따라갈 게 아니라 자유시장경제를 추구하는 안을 내놓고 국회에서 맞붙어야 한다고도 했다. 그는 “진정한 보수정당의 혁신은 산업 투자를 어떻게 이끌어낼지, 기업들이 어떻게 기업답게 활동하게 만들지, 소액주주와 소비자 등 경제주체들의 균형은 어떻게 맞출지를 고민해 대안을 내놓는 것” 이라고 했다.⁵⁴⁰⁾

독일이 경제 민주화로 성장했다고 거짓말을 하는데 실상은 전혀 다르다. 독일과 프랑스의 사회복지는 라인란트 모델로 불린다. 독일과 프랑스는 노동자를 중시하는 사회시스템을 가지고 있었기 때문에 다른 나라 노동자들의 부러움을 샀다. 하지만 사회 전체가 고비용 구조에 빠져들면서 장기 불황에서 허우적 거렸다. 경제민주화로 프랑스와 독일은 유럽의 병자가 됐다. 사회주의는 사회 전체를 좀 먹는 바이러스같은 거다. 한번 빠져 들어가면 되돌리는것도 매우 어렵다. 독일의 슈뢰더 전 총리는 독일병의 근본 원인이 독일 경제가 감당할 수 없을 정도로 과다해진 사회복지 지출이라고 판단했다. 그리고 유로화가 정식 출범한 2002년 초 사회개혁 프로그램을 밀어 부쳤다. 1) 소득세율을 대폭 인하하고 2) 노동자 해고 제한 규정을 완화했으며 노동시장 유연화 정책을 펴고 3) 퇴직연금 수령

540) 정치풍향 2020. 9. 22.(<https://blog.naver.com/takjoo2/222096100137>)

개시 연령을 67세까지 올리고 4) 의료보험의 본인 부담을 강화했다.5) 실업보험금을 수령하는 기간을 절반으로 대폭 축소했다.

슈뢰더의 개혁은 복지 축소와 동시에 세율을 낮춰 개인과 기업의 가처분 소득을 늘리는데 집중됐다. 동시에 소비와 투자를 자극하는 경제 성장 정책도 함께 추진됐다. 사회 복지를 강화한게 아니라 좌파들이 진절머리치는 규제완화와 감세 정책을 폈고 유로화의 혜택까지 입은 덕분에 독일은 유럽의 병자에서 간신히 벗어나게 됐다. 그러나 이런 개혁의 결과 슈뢰더는 정권을 잃었다.

프랑스의 경우 우파 정부가 개혁을 시도할 때마다 번번이 국민들의 반발에 부딪혀 실패했다. 프랑스는 대규모 시위와 파업이 벌어졌고 그 결과는 참혹했다. 심지어 21세기 자본의 저자 토마 피케티에게 경제를 맡기기도 했다. 너무 당연하게도 그 결과는 참혹했다. 김병준에 의하면, 김종인은 전형적인 망국적 포퓰리스트다. 인생 전체에 걸쳐서 망해버린 사회주의를 주장하며 독일이 경제민주화로 성장을 했다고 거짓말을 하는데 실상 독일은 김종인이 외치고 있는 경제민주화를 포기함으로써 간신히 유럽의 병자에서 벗어날 수 있었다는 것이다.

경제민주화와 사회주의의 길로 들어서면 아무리 강한 나라라도 얼마나 쉽게 절단이 나는지를 몸소 보여준 나라가 독일과 프랑스다. 경제를 살리는 정치인이 인기가 높을것 같지만 현실에서는 그렇지 않다. 이런 현상은 우리나라에서만 일어나는 현상은 아니다. 아이러니하게도 경제정책이 성공한 지도자는 인기가 없다. 또 하나 아이러니한 사실은 국민들의 정치 참여가 높은 나라일수록 점점 더 못살게 된다는 것이다. 대부분의 사람들은 공짜를 좋아한다. 아마도 인간의 본성인것 같다. 추측컨데 국민들의 정치 참여도가 높을수록 포퓰리즘에 빠져들 확률이 높아지고 결국 재정파탄과 경쟁력 약화로 침체에 빠져들게 되는 메커니즘 같다. 김종인의 경제민주화 정책들은 문재인 정책들보다 더 큰 재앙을 보여줄게 너무 뻔하다.⁵⁴¹⁾는 주장이다.

541) <https://blog.naver.com/eejookim/221997596110>

공자는 자신의 학문적 이상을 실현할 제후를 찾아 14년 동안 주변 여러 나라를 떠돌아다녔다. 이른바 '주유천하'(周遊天下)다. 김종인 역시 성격이 다른 여러 정권을 넘나들고, 여와 야를 횡단하는 특이한 정치궤적을 이어왔다. '출사'(出仕)에 크게 성공하지 못한 공자와는 달리 청와대 경제수석, 거대 양당 비상대책위원장 등 요직을 두루 섭렵했고 비례대표 국회의원을 5차례나 지내는 전무후무한 기록도 남겼다.⁵⁴²⁾ 그는 "어느 특정 경제 세력이 나라를 지배하지 않도록 해야 한다"며 "균형과 조화를 통한 사회의 안정"을 주장한다. 이를 두고 "경제 주체 간의 세력균형을 강조하는 공화주의적 입장"⁵⁴³⁾이라는 해석도 나온다. 어쨌든 경제민주화는 '정치인 김종인'이 끈질기게 추구해온 이상이자, 그의 현란한 정치궤적을 정당화해주는 명분이기도 했다. 그러나 자신의 평생 화두인 경제민주화를 향한 '이상 실현의 정치'는 어느 틈에 실종되고, 노회한 정치인으로서 킹메이커의 위력을 과시하는 '게임의 정치'를 하고 있다.

국민의 힘은 새 당명으로 재출범하면서 '새로운 보수'의 깃발을 높이 치켜들었다. 당 강령 제1조 1항에 '기본소득을 통해 안정적이고 자유로운 삶을 영위하도록 적극적으로 뒷받침한다'는 선언을 명기했고, 사회적 약자 배려, 노동 존중 등 기존 정책과는 다른 내용을 정강 정책에 많이 담았다. 김종인 당시 비상대책위원장의 강력한 드라이브 결과다. 하지만 지금 국민의 힘은 보수 혁신은커녕 오히려 '보수 뒷걸음질'이 확연하다. 그는 사회적 약자 배려나 노동 존중 등 보수의 새로운 사고와는 거리가 먼 사람이다.⁵⁴⁴⁾ 지금 김종인은 평생 추구해온 '경제민주화'라는 '이상의 집'을 잃어버린 채 정치적 영향력 과시란 먹이를 찾아 헤매고 있는 것은 아닐까.

제2절 경제헌법의 개정 방향과 전망

542) 경제민주화에 역행하는 '김종인의 선택', 2021.

11.1.(<https://blog.naver.com/kimirang/222555201198>)

543) 권도혁·강정인, '경제민주화 담론에 대한 정치사상적 고찰'

544) 김종인은 박근혜의 '일등 책사'로 경제민주화 공약을 설계했으나 박 대통령이 집권하면서 경제민주화 공약은 쓰레기통으로 들어가고 그는 용도 폐기됐다. 김종인은 회고록 <영원한 권력은 없다>에서 "내가 사람을 잘못 봤다"고 박 전 대통령을 평했다.

87년 체제로 일컬어지는 기존 질서를 바꿔야 한다는 인식이 확산됨에 따라 헌법 개정이 지배적 여망으로 대두되었지만, 구체적 각론으로 들어가면 정치 성향과 입장, 관심에 따라 의견이 분분하다. 특히 권력구조에 관한 의견대립에서 보듯이 사안에 따라 정치권과 국민 일반의 여론이 불일치하는 현상이 적지 않다. 그 중 ‘경제헌법’, 즉 헌법상 경제조항 문제는 그동안 개헌과 직접 상관없이 또는 개헌론의 일환으로 지속적으로 잠재했고 또 표출되었던 대표적 쟁점이었다.⁵⁴⁵⁾ 이러한 배경에서 경제헌법의 개정문제를 경제민주화 관련 내용의 변경 여부(경제민주화조항 강화론과 폐지론)와 토지공개념을 둘러싼 쟁점, 즉 현행 헌법에 토지재산권에 대한 특별한 제한과 부담 부과에 관한 토지공개념 규정을 별도로 신설할지 여부 등이 검토되어야 할 것이다.

한국경제연구원은 헌법포럼(대표 이석연 변호사)·경기개발연구원(원장 좌승희)과 공동으로 「헌법을 바꿔야 미래가 열린다 : 자유민주주의와 시장경제확립을 위한 헌법 개정방향」이라는 제목으로 정책토론회를 개최하였다.⁵⁴⁶⁾ 대한상공회의소 의원회의실에서 열린 이 토론회에서는 자유민주주의 정치질서와 시장경제의 확립 및 지방분권의 강화를 위해 현행 헌법을 어떻게 개정할 것인가에 대한 전문가들의 의견을 수렴하고 현행 헌법의 개정방향을 모색하였다.

제1주제인 ‘법치국가적 자유를 위한 헌법발전의 방향’을 발표한 강경근 교수는 헌법은 ‘국가정체성을 상징하는 최고규범으로서 공동체에 대한 영속성 보장과 정통성 부여를 위한 법치주의, 자유민주주의 및 시장경제를 국가정체성으로 확인하고 이를 대한민국의 영토인 한반도의 북부에 존재하는 북한지역에도 실현할 수 있는 규범으로 자리를 잡게 해 주는 것’이라고 지적한다.⁵⁴⁷⁾

545) 홍준형, 경제헌법 개정의 방향(Revising the Wirtschaftsverfassung of Korean Constitution), 공법연구 46권 4호, 한국공법학회, 2018, 149-166면.

546) www.keri.org/research_03_02_01

547) 따라서 강교수는 헌법 개정의 방향으로 먼저 중앙-지방간 권력관계를 정하는 분권형 헌법 개정을 주장하며 지방자치단체라는 용어 대신에 ‘지방정부’라는 용어를 도입하고 지방분권적인 요소에 모순되는 국토균형발전의 헌법적 기초를 폐지하고 지방자치 강화를 위하여 법률에 위반하지 않는 범위에서 지방정부의 권한 강화를 제시했다. 다음으로 강교수는 자유주의적 경제조항을 명확히 제시하기 위하여 반시장적인 현행 헌법의 경제조

제3주제인 ‘자유시장경제를 위한 헌법발전의 방향’을 발표하는 민경국 교수는 현행 헌법은 ‘시장경제에 대하여 매우 비관적이고 시장경제 활성화는 헌법적 구속력이 없으며 오히려 시장에 대한 정부의 광범위한 규제권을 허용하는 반(反) 자유의 헌법’이라고 규정한다. 따라서 민교수는 정부의 비대화와 경제 불안은 “정부실패(governmental failure)”가 아니라 “헌법실패(constitutional failure)” 때문이라고 지적한다. 민경국교수는 현행 헌법 개정의 핵심을 헌법의 『경제편』과 같이 반시장적 헌법조항을 삭제하고 “보편적이고 차별 없이 자유와 재산권을 보장하는 법 원칙” (법의 보편성 원칙)을 구현한 “자유헌법”의 확립이라고 주장한다. 자유의 헌법으로 개헌한다면 한국 사회는 지금보다 훨씬 더 큰 번영은 물론 빈곤의 해소와 더 큰 분배평등도 실현할 수 있을 것이며 노동자의 삶의 질적·양적 개선은 자유시장만이 가능하게 해 준다는 것이 민교수의 주장이다.

한편, 헌법개정특별위원회 자문위원회가 마련한 헌법 개정 초안과 여당인 더불어민주당의 개헌안이 자유시장경제 원칙을 크게 훼손할 수도 있는 내용을 다수 포함하고 있어 논란이 거셌다. 자문위원회의 헌법개정 초안에는 자유시장경제 대신 사회적 경제를 강조하고 사유재산에 대한 국가의 개입을 강화하고 시장에 대한 각종 규제를 담은 내용이 상당수 포함되었다.

초안 제125조는 '국가는 중소기업과 소상공인을 보호·육성하고, 사회적 경제의 발전을 위하여 노력한다'고 규정해 시장경제와 충돌된다는 지적이 나오고 있는 사회적 경제를 강조하고 있다. 초안은 경제에 대한 국가의 개입도 지금보다 대폭 강화했다. '국가는 경제에 관한 규제와 조정을 하여야 한다'(제119조 2항), '국가는 토지 투기로 인한 경제 왜곡과 불평등을 방지하기 위해 필요한 제한과 의무를 과한다'(제120조), '자연 자원은 모든 국민의 공동 자산'(제121조 2항) '국가는 주거 및 영업 활동

항을 거의 대부분 삭제해야 한다고 주장했다. 또한 대통령 4년 중임제, 국무총리제폐지 및 대통령과 런닝메이트로 선출되는 ‘부통령제’의 제도화, 대통령결선투표제 도입, 대통령 형사특권 폐지 등이 필요하다고 강교수는 제안했다.

의 안정을 도모하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 공정한 임대차가 이루어지도록 노력하여야 한다.'(제122조) 등이다.

초안은 노동시장 현실을 외면한 일방적인 노동권 강화내용도 포함하고 있다. 초안 제35조 2항에는 '노동자를 고용할 때는 정당한 이유가 없는 한 기간의 정함이 없이 직접 고용하여야 한다'는 조항이 신설되고, 제35조 5항에는 '노동자는 정당한 이유 없는 해고로부터 보호받을 권리를 가진다'는 조문도 추가해 사실상 종신고용과 다름 없는 무기(無期) 고용, 직접 고용 원칙을 천명하고 있어 자문위 내에서조차 "일자리가 다양해지는 4차 산업혁명 시대에 오히려 고용의 경직성을 높일 수 있다"는 우려가 나왔다는 후문이다. 제35조 3항에서는 동일노동 동일임금 조항도 신설하고 제36조 2항은 '노동자는 단체교섭권 및 단체협약 체결권과 대표를 통하여 사업 운영에 참여할 권리를 가진다'고 규정함으로써 근로자의 경영 참여도 명시했다.

민주당 개헌안에서도 과거 위헌 또는 헌법불합치 판결을 받은 토지공개념 강화와 정부의 시장 규제와 조정기능을 '의무화' 한 경제민주화 조항(제119조 2항)에 우려가 대두되고 있다. 이 정도로 △시장경제보다는 사회적 경제를 강조하고 △사유재산에 대한 정부개입을 강화하고 △노동권 강화와 근로자경영참여를 명시하고 △토지공개념을 강화하고 △경제민주화를 강화하는 내용이면 자유시장경제 원칙이 크게 훼손되고 있다는 비판에 직면할 수도 있을 것이다.

원래 자유(freedom)는 '강압으로부터의 자유', '다른 사람의 자의적 권력으로부터의 자유', '속박으로부터의 해방'을 의미했다. 경제적으로는 18세기 중반에 시작된 산업혁명을 토대로 아담 스미스(Adam Smith)가 『국부론』(1776)을 발간하고 시장의 경쟁과 노동의 분업에 의해 국부가 증진된다고 주장하면서 자유론을 이어 받았다. 데이비드 리카도(David Ricardo)는 『정치경제와 조세의 원리(Principles of Political Economy and Taxation)』라는 책을 발간하고 교역에서 자유무역을 주장했다. 이런 의미에서 자유의 개념은 경제적 측면에서는 '경제활동의 자유'를 의미하는 것이다. 개인과 기업의 경제활동이 규제나 구

속으로부터 자유로워진다는 의미다. 경제활동이 자유로워지면서 경제가 활기를 띄게 된다. 근대 유럽 번창했던 상업도시들의 경제활동이 좋은 예다. 베니스 암스테르담 런던 등 주로 국제교역을 통해 근대 유럽의 상업도시들이 부를 축적하면서 산업혁명도 하고 오늘날 유럽 선진국의 토대가 마련되었다.

그러나 19세가 말~20세기 초에 이르러 경제적 측면에서 자유의 개념이 사회주의자들에 의해 ‘새로운 자유(a new freedom)’ 라는 개념으로 변질되기 시작했다. 사회주의자들은 경제활동의 자유보다 경제적 평등을 주장하면서 경제적 자유는 ‘궁핍으로부터의 자유’, ‘경제적 소외로부터의 해방’ 이라는 의미로 변질되기 시작했다. 말하자면 궁핍이나 경제적 소외로부터 해방되거나 자유를 향유하기 위해서는 무산계급이나 저소득계층이 보다 많은 몫을 나눠가지는 분배가 기본이 되는 경제적 평등 차원에서 경제적 자유를 주장하기에 이르렀다. 이는 18세기 중반 일어난 산업혁명이 100여 년을 경과하면서 소득분배구조 악화, 노동자계급의 열악한 생활 등이 정치경제사회적 이슈가 되면서 맑스(Karl Marx)에 의해 『자본론』(1867)이 발간되고 이를 구현하고자 했던 러시아혁명(1917)이 발발한 것을 계기로 유럽전역에 사회주의가 열병처럼 확산된 것이 경제적 자유 개념이 변질된 계기로 볼 수 있다.

그러나 맑스의 자본론(1867) 러시아 혁명(1917) 이후 세계를 양분해 왔던 공산주의 계획경제 전체주의 대 자본주의 시장경제 자유민주주의의 긴 싸움에서 1989년 베를린장벽이 붕괴되고 1991년 구소련이 붕괴되면서 자본주의 시장경제 자유민주주의가 승리로 끝났다. 다시 한번 자유시장경제의 우월성이 역사적으로 입증되었다. 가장 큰 이유는 자본주의 시장경제 자유민주주의가 인간의 본성과 맞아서 비약적으로 발전해 왔기 때문이다.

자본주의 시장경제에서는 기업이 경제활동의 요체다. 생산하려고 하는 상품이 미래에 잘 팔릴 것인지 확실치 않은 미래의 불확실성에도 불구하고 투자하고 고용하는 등 왕성한 기업가정신으로 기업의 경제활동이 활발한 국가는 흥하고 그렇지 못한 국가는 망한다는 것은 동서고금의 진리

다. 기업가들이 수많은 불확실성에도 불구하고 왕성하게 기업활동을 하는 이유는 돈을 벌 수도 있을 것이라는 이윤 동기(profit motive)와 번 돈이 본인들의 재산이 될 수 있다는 사유재산권이 보장돼 있기 때문이다. 돈을 벌 수 있고 번 돈이 내 돈이 될 수 있다고 생각할 때 열심히 일하는 것이 인간의 본성이다. 이윤동기와 사유재산권이 보장되어 있지않는 국가에서는 기업가정신이 왕성할 수 없고 경제가 발전할 수 없다. 이를 위해 국가 사회 질서를 유지하기 위해 필요한 최소한의 규제와 세금만 부과하며 따라서 작고 효율적인 정부를 가지고 개인과 기업의 자유로운 경제활동이 보장되는 자유민주주의가 필요조건이다.

따라서 자본주의 시장경제 체제는 생산수단의 사유를 토대로 개인과 기업의 경제활동의 자유, 사유재산권, 법치가 보장되는 경제체제를 의미한다. 기업의 경제활동은 이윤동기나 케인스(Keynes)가 ‘동물적 근성’(animal spirits)이라고 하고 슈페터(Schumpeter)가 ‘창조적 파괴’라고 명명한 기업가정신이 중요하다. 따라서 자본주의 시장경제 체제에서는 기업투자환경을 개선해 기업가들의 왕성한 투자활동을 북돋아 일 자리를 창출하고 소득이 생긴 가게는 소비를 하면서 경제가 선순환하는 구조다.

이에 비해 사회주의 계획경제는 경제주체의 경제활동의 자유보다는 경제적 정의나 평등을 목표로 정부당국의 계획에 의해 경제가 운용되는 체제를 의미한다. 계획의 목적은 보편적 복지나 공공선이 주장되기도 한다. 생산수단의 사유는 중요한 국가기간산업을 제외하고는 인정하지만 경제적 정의나 평등 달성을 위한 정부의 규제와 개입이 많은 경제체제다. 공산주의는 아예 생산수단을 공유한다는 점에서 사회주의와 구분된다. 여기서는 시장경제에서처럼 ‘이윤을 위한 생산(production for profit)’이 아니라 ‘사용을 위한 생산(production for use)’을 중앙 계획 당국의 계획에 의해 한다.

그러나 이 경우 일을 한 만큼 보상이 이루어지지 않고 열심히 일해서 번 재산 즉 사유재산의 보장이 철저하지 않아서 열심히 일할 동기가 약해져 생산성이 하락하게 된다. 자원배분도 시장이 아니고 당국의 계획에 의

해 이루어져서 비효율적인 배분이 많아져서 결국은 실패로 귀결되었다는 것이 역사적 교훈이다. 유럽의 사회주의국가들은 물론 구소련 동유럽과 개혁 개방 전 중국 베트남 등 공산주의 국가들은 모두 몰락의 길을 걸었다. 최근 남유럽 남미의 좌파국가들도 모두 몰락의 모습을 보이고 있다. 시작은 보편적 복지나 공공선의 증대라는 선의에서 출발했지만 결과적으로는 일자리와 소득이 줄어들어 오히려 서민들이나 저소득계층의 빈곤을 심화시키는 역설을 보이고 있다.

더욱 문제는 현대경제구조는 세세하게 연결된 분업구조로 이루어져 있어서 한 부분의 경제적 규제나 정부의 개입은 모든 부문의 규제나 개입으로 연결되고 하나의 규제나 개입정책이 효과가 나타나지 않는 경우 또 다른 규제나 개입을 하게 되어 중국적으로는 모든 개인을 규제하고 개입하는 전체주의로 가게 된다고 경고하고 있다. 개인의 목적은 중요하지 않게 되고 개인과 무관하게 결정되는 사회적 목적이 중요하게 된다. 개인의 자유가 완전히 말살되는 비극적인 결과가 초래할 수도 있는 것이다. 그런 과정을 거치며 나타난 것이 독일국가사회주의(나치즘)이라는 것이다. 즉 사회주의와 국가주의가 결합된 것이 국가사회주의인데 이 경우 개인의 자유는 완전히 말살된다는 것이 역사가 보여주고 있는 교훈이다.⁵⁴⁸⁾

이러한 문제를 극복하기 위해 등장한 것이 민주사회주의(democratic socialism)이다. 정치적 자유도 인정하면서 경제적 평등을 구현한다는 유토피아적인 주장으로 1980년 이전 영국 노동당, 독일 사민당 등 유럽 사회민주주의 정당들이 추구했던 노선이다. 그러나 이에 대해 이 두 상반된 이념과 주장은 결코 공존할 수 없음이 이미 드러났다. 유럽 사민주의도 1990년 대 들어 경제가 침체하면서 많은 변모를 거듭하며 변신해 왔다. 영국 노동당은 신좌파(new left) 제3의 길을 선언하고 독일 사민당은 중도좌파를 선언하고 하르츠개혁 등 각종 개혁을 추진했다. 독일 사회민주당의 슈뢰더 총리와 영국 노동당의 블레어 총리는 1999년 런던에서 ‘사회적 개념’ 보다 ‘경제적 개념’ 을 강조한 유럽 사회민주주의 현대화를 규정한 “슈뢰더 블레어 선언” 을 하기에 이르렀다. 동 선언 이후 노동개

548) 이러한 현상을 하이에크는 ‘노예의 길(The Road to Serfdom)’ 라고 명명했다.

혁을 중심으로 사회적 개념에 치우쳤던 많은 정책들이 경제적 개념이 강조되는 방향으로 개혁되었다. 그 결과 독일과 영국 경제는 다시 부활해 유럽의 강국으로 부상했다.

이와 같은 이론적 역사적 현실을 외면하고 포퓰리즘의 유혹에서 헤어 나오지 못해서인지, 이념적 도그마에서 벗어나지 못해서인지 이미 역사적으로 한계가 드러난, 경제적 개념보다는 사회적 개념을 강조하고 시장보다는 계획과 개입을 강조하는 등 자유시장경제 원칙이 크게 훼손될 우려가 제기되고 있는 헌법개정 방향이 논의되고 초안이 제출되고 있다는 점은 그럴지 않아도 추락하고 있는 한국경제를 완전히 초토화시킬 수도 있다는 점에서 우려가 크다. 완전하고 전면적인 재검토로 시장경제원칙이 강화되는 방향으로 헌법 개정이 논의되어야 할 것으로 판단된다.⁵⁴⁹⁾

우리나라 헌법은 제헌헌법에서부터 현행 헌법에 이르기까지 경제의 장을 별도로 두고 있다. 우리나라 헌법의 경제조항 재·개정의 역사를 국가 개입적 요소의 정도라는 관점에서 개관하면, 1948년 제정헌법의 경제조항은 당시의 정치·경제적 분위기를 반영하여 국가 개입적 요소가 상당히 강했으나 1954년 제2차 개헌을 통해 이러한 요소는 다소 완화되었다. 1962년 제5차 개정헌법에서는 “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”는 조항을 도입함으로써 자유시장경제 방향으로 큰 발을 내디뎠다. 1980년 제8차 개헌과 1987년 제9차 개헌을 통해서도 국가 개입적 요소가 다소 강화되었다.⁵⁵⁰⁾

우리나라는 1960년대만 해도 세계 최빈국의 하나였지만, 지금은 세계 10대 경제대국의 하나로 부상하였다. 다만, 성장률의 측면에서 보면 1960년대부터 1980년대까지 30여 년 동안은 세계역사상 유래를 찾기 어려운 고속 성장을 이루었으나, 1990년대 이후 지금까지 30여 년 동안은 성장이 서서히 둔화되어온 것도 사실이다. 이러한 1990년대 이후 성장률의 점진

549) 오정근, 자유시장경제 훼손하는 헌법개정 안된다, 펜앤드마이크 최초승인 2018.03.02 14:17:07 최종수정 2018.03.03 01:08

550) 신도철, 우리나라 헌법 경제조항의 연혁과 개정방향(Constitutional Provisions on Economy in Korea: Past, Present and Future), 질서경제저널 21권 2호, 한국질서경제학회, 2018년 06월, 1-21면.

적 저하는 소득수준이 높아짐에 따라 나타나는 자연스러운 현상이라는 측면도 있으나, 제도와 정책이 사람들로 하여금 열심히 일하고 열심히 아이디어를 개발하도록 하는 인센티브 측면에서 이전과 같지 못하게 바뀌게 된 데에도 그 원인의 일단을 찾아볼 수 있을 것 같다. 그리고 이러한 인센티브 시스템의 후퇴는 앞에서 언급한 1980년 제8차 개헌과 1987년 제9차 개헌을 통한 국가 개입적 요소의 강화와 무관하지 않다고 본다.

자유민주주의와 시장경제는 사유재산제도와 계약자유 의 원리를 기초로 작동하면서 나라를 발전과 번영으로 이끈다. 자유민주주의와 시장경제를 위한 헌법의 가장 중요한 역할은 통치자의 자의적인 권력 행사로부터 개인의 자유와 재산을 보호하는 것이다. 그리고 경제와 사회가 발전할수록 민간부문 내지 시장의 역할이 더 중요해진다. 이렇게 보면, 현 시점에서 필요한 개헌은 최근 대통령이 발의한 바와 같은 국가 개입적 요소를 강화하는 방향의 개헌이 아니라, 개인과 기업의 창의를 북돋우고 시장이 제대로 작동하도록 하는 경제자유화를 향한 개헌이라 할 수 있다.

혹자는 이러한 문제의식 하에 현행 헌법 ‘제9장 경제’ 부분을 통째로 삭제하고, 대신 ‘제2장 국민의 권리와 의무’에서 국가는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중할 것과 모든 국민은 계약의 자유를 가지고 국가는 자유로운 거래의 활성화를 위해 노력할 것을 명시하는 개헌안을 제안한다.⁵⁵¹⁾

우리 헌법은 제헌헌법 당시부터 경제질서조항을 가지고 있었는데 제헌헌법은 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의가 경제질서의 주원리이고 개인의 경제상 자유는 이 한계 내에서만 가능함을 명시하는 내용의 사회적 경제질서를 규정하고 있었다. 그 후의 헌법상 경제질서 규정은 큰 관심을 받지 못하다가 1987년의 개헌을 통하여 현행과 같은 모습을 갖게 되었다. 1987년의 개헌을 통하여 경제질서의 큰 변화가 생긴

551) 신옥주, 경제질서조항 개헌논의에 대한 고찰 (Eine Studie über die Diskussion um die Novellierung der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsordnung), 한국의 헌법개정 (Verfassungsreform in Südkorea), 콘라드 아데나워 재단 정기간행물 (KAS-Schriftenreihe Korea), 95면.

것은 찾아볼 수 없고, 동 경제질서조항이 관심의 대상이 되는 헌법상의 규정도 아니었다. 2000년대 중반에 개헌논의가 활발하게 시작되면서 동 조항은 ‘직접민주주의’, ‘대통령선거제도’, ‘정부형태’, ‘대통령임기’, ‘국무총리제도’, ‘헌법재판제도’, ‘사회적 기본권’ 등의 개정 논의와 더불어 큰 주목을 받게 되었다.

헌법 제119조의 경제질서 조항과 제120조부터 제127조에 이르는 개별 경제조항의 개정논의의 핵심 속에는 제119조의 경제질서 조항에 대한 이해가 들어 있다. 일부의 개정론자들은 일반적으로 제119조 제1항에서는 ‘원칙’ 적으로 기업의 자유를 보장하고 제2항에서는 ‘예외’ 적으로 국가의 경제에 관한 규제와 조정이 허용하고있다고 본다. 따라서 국가의 개입 결정은 정책결정권자의 자의에 맡겨져 있는 것이 아니라 ‘최적화 명령’에 부합되어 필요한 경우 필수적인 범위에 한하여 하므로 개정을 통하여 ‘필요한 경우에 한하여 법률에 정하는 바에 따라’ 라는 문구를 넣자고 주장한다. 또 다른 개정론자들은 헌법상 경제질서조항의 개정을 통한 좀 더 적극적인 경제질서의 개편을 주장한다. 이들은 한국의 경제시스템을 규제완화와 화를 통한 자유화, 개방화의 강화로 설정하며, 국가가 경제에 개입하는 것 자체에 반대하는 입장을 취한다.

헌법 제119조의 경제질서 조항의 존치론자들은 한국의 경제질서를 사회적 시장경제질서로 보며 헌법 제119조의 경제질서 조항과, ‘경제조항을 축소하자는 것은 시장만능주의를 헌법으로 추인하자는 주장이나 다름 없다’ 고 비판한다. 이들은 또한 사회복지나 사회적 약자 보호가 더 절실한 현실에서 경제조항을 강화해야 하나 현재의 상황에서는 현행 경제조항을 유지하는 것을 관건으로 보고 있기도 한다. 현재의 개헌논의는 소강상태라고 볼 수 있다. 그러나 전망에 따르면 헌법의 개정이 근시일 안에 현실화되기는 어려울지라도 개헌 자체가 현실화될 수 없는 테마로 보기는 없다는 것이다. 특히 경제조항에 대한 개헌은 어떤 방식으로든 진행이 될 것이라는 전망과 예측도 나오고 있다. 따라서 경제질서 조항에 대한 개헌 논리를 둘러싼 학자들의 입장과 개헌에 대한 시각을 파악하는 것이 앞으로 지속될 개헌논의를 파악함에 있어 의미가 있을 것으로 본다.

누가 집권하든 경제민주화가 과제이고, 기업의 탐욕, 정부가 제어해야 한다. 거시경제지표라는 것은 돈만 계속 투입하면 좋아지게 되어 있다. 기업 부채가 얼마나 늘어나던지, 투자한 결과가 실질적으로 효율이 있는지 없는지와 관계없이 투자하는 동안에는 성장률로 나타난다. 그 덕분에 거시지표는 좋게 나타난다. 냉정하게 말해 경제학자들 정부 관료들 최근, 1975년 이후 해외에서 경제학을 공부한 사람들은 신자유주의와 시장경제에 너무 집착하는 것 같다. 모든 것을 시장에만 맡기면 다 잘 된다는 식으로 이야기한다. 모든 것을 시장에만 맡기면 다 잘 된다는 식으로 이야기한다.

그런데 이들이 제대로 구분하지 못하는 중요한 점이 있다. 그것은 시장이 해결할 수 있는 게 있고, 시장이 해결할 수 없는 분야가 있다는 것이다. 그럼에도 생각이 혼재되어 있어 시장경제에 맡기면 모든 문제가 풀리는 것으로 대학에서 강의하고 정부 정책을 입안해 집행하고 있다. 학계와 정부에서 이런 시각을 갖고 있는 상황에서 재계는 더 말할 것도 없다. 이들의 논리대로라면 시장경제 체제에서 파생되는 부정적인 문제까지 전부 해결할 수 있어야 하는데 현실은 전혀 그렇지 않다. 노벨경제학상 수상자인 폴 사무엘슨(Paul Anthoy Samuelson)은 “맹목적인 시장경제 신봉자는 정서적인 불구자” 라고 했는데 우리나라에 이런 사람들이 너무 많은 것 같다. 민주주의와 시장경제가 공존하도록 하려면 시장경제 체제에서 파생되는 문제를 풀어 나가야 한다.

시장에 맡긴다고 다 되지 않는다. 영국의 에드워드 버크는 “인간의 탐욕은 끝이 없기 때문에 그 탐욕에 대한 제재를 가하지 않으면 다른 사람의 자유를 침해하게 된다. 따라서 의회가 제도적으로 장치를 만들어 탐욕의 한계를 넘지 못하도록 해야 한다.” 라고 말하였다. 에드워드 버크, 그 자신이 자유주의 신봉자였지만 인간의 기본적인 자유를 지키기 위해서는 자유를 양보하는 자세가 필요함을 역설한 것이다.

기업이 마음대로 하는 게 시장경제? - 아니다. 대기업과 중소기업 간 양극화와 빈부격차가 지금과 같은 추세로 확대되면 언젠가는 폭발한다. 다시 말해 경제민주화가 진행된 지 25년이 지났는데 경제민주화가 이뤄지

지 않으면 무슨 일이 일어날지 누구도 예측하기 어렵다. 시장이 해결하지 못하는 여러 가지 경제 문제가 많다. 그런 것들은 국가가 해결해야 한다. 대통령이 의지를 갖고 양극화 해소에 실천해야 한다. 양극화 우리 사회의 문제는 이미 대부분 노출돼 있다. 갈수록 심화되는 양극화 문제를 제도권 정치가 제대로 인식해 해소하지 않으면 국민이 직접 해결하겠다고 나서게 된다.

신자유주의는 실패한 경제 논리이다. 신자유주의는 다보스포럼에서도 실패한 정책이라고 결론을 내렸고, 하버드대학교 총장을 지낸 미국의 대표자가 경제학자 로렌스 서머스 교수도 미국의 신자유주의 정책은 실패한 것으로 진단했다. 신자유주의가 실패할 수밖에 없었던 것은 근본적으로 기업이 국가의 기능을 제대로 대체할 수 없기 때문이다. 소득 재분배와 관련해 정부의 기능을 일부 기업에서 부담할 수야 있겠지만 거기에는 한계가 있다. 가령 기업연금 제도로 의료보험 제도를 대체할 수 있겠는가. 아니다, 할 수 없다. 기업은 언제 문을 닫을지 모르기 때문이다.

대공황 시기에 루스벨트는 고소득층에 대한 과세를 대폭 강화하고 저소득층에 세금 부담을 경감해 주었다. 그리고 노동조합 활동을 보장해 주었다. 현실적으로 노동조합 체제가 정비되지 않으면 소득 분배가 제대로 이뤄질 수 없다. 기본적으로 소득 분배는 노동시장에서 1차적으로 이뤄지나. 하지만 전통적으로 기업이 우월한 위치에 있기 때문에 임금 인상이 거의 불가능한 상황이었다. 노조가 강해진 모습을 보이자 임금협상이 과거보다 근로자에게 유리하게 작용하면서 소득 분배에도 영향을 미치게 된 것이다. 경제학자 갈브레이스가 이야기한 대로 카운터베일링 파워(counterbalancing power)⁵⁵²⁾가 존재하지 않으면 일방적으로 흘러가게 되어 있다.

내친김에 루스벨트 대통령은 1935년에 소셜 네트워크(사회연결망)을

552) 산업계가 과점화(寡占化)되면, 이것에 상대하여 소비자쪽에 카운터베일링 파워(대항력)가 생겨나서 대기업을 견제하는 역할을 나타낸다는 갈브레이스(J. K. Galbraith, 1908~, 미국의 경제학자)의 설에 있는 개념(1952년 발표). 오늘날에는 문자 그대로 대항력이란 뜻으로 쓰이고 있다. 카운터베일링 파워 [counterbalancing power] (패션전문자료사전, 1997. 8. 25., 패션전문자료편찬위원회)

만들었다. 미국 사회에 새로운 제도를 많이 도입하고자 한 것이다. 오늘날 미국 연금 제도인 소셜 시큐리티(social security)도 이때 시작되었다. 연금뿐만 아니라 의료보험도 포함시켰다.

의회를 통과해 대통령 서명까지 마친 뒤 시행을 앞둔 단계에서 의료보험 분야에 대한 위헌 판결로 시행하지 못했다. 미국의 의료보험 제도는 이때 실패해서 지금까지 계속 제대로 이뤄지지 못한 채 문제가 되고 있다. 결국 뉴딜 정책 가운데 핵심적으로 남은 것은 소셜 시큐리티 하나밖에 없다.

루스벨트 대통령이 3 연임하면서 정책의 일관성을 유지한 결과 소득세 누진 최고세율이 한때 90% 가까이 올라간 적도 있다. 상속세와 증여세율도 높았다. 미국 역사를 보면 재벌 중에 20세기에 법정에 서지 않은 이가 거의 없을 정도다. 반독점금지법에 따라 담합 행위가 적발되거나 상속세를 제대로 납부하지 않아 문제가 됐다. 그 무렵 장학 재단이 많이 설립됐는데 이는 상속세와 증여세를 피하기 위한 수단이기도 했다. 재단을 설립한 뒤 의결권이 없는 재단에 주식을 넣어 놓으면 적은 주식을 보유하고도 경영권을 방어할 수 있기 때문이었다. 당시 카네기 재단과 록펠러 재단 등이 그런 연유로 설립되었다.

1953년 공화당 아이젠하워대통령이 당선되자 보수파들은 뉴딜 정책을 모두 뒤집어 얹자고 제안했다. 하지만 아이젠하워 대통령은 공화당 요청을 거부한 채 오히려 강화했다. 아이젠하워는 2차대전 당시 연합군 총사령관으로서 유럽의 상황을 직접 보았기 때문이다. 그리고 공화당과 그리 특별 관계가 없었기 때문이 가능했다. 케네디 암살로 대를 이은 존슨 대통령 때 메디 케어(노인의료혜택)와 메디 케이드(저소득층 의료혜택) 제도를 도입했다. 1970년대 말까지만 해도 미국의 누진 소득세율이 최고 70% 수준을 유지했다. 1973년 1차 오일쇼크가 터지고 1980년 미국에서 공화당 로널드 레이건이 대통령에 당선되면서 신자유주의가 등장했다. 소득세 누진세율 70%를 35%와 15% 두 가지로 변경했다. 이후 30년 동안 미국의 분배 상황은 엉망진창이 되고 말았다.⁵⁵³⁾

553) 2011년 말 현재 미국 내 사유재산의 37%를 최상위 1%가 보유하고 있다. 그 이하 80%의 미국인이 소유한 재산은 12% 밖에 안 된다. 30년 동안 자산 변동 상황을 보면

2차 세계대전 후 가장 성공한 나라는 독일 경제다. 일본은 시장경제에 입각한 나라라기 보다는 계획 경제와 시장경제가 섞인 경제구조다. 시장경제의 요소로 민간에게 사유재산을 인정하면서 소비에트 스타일의 계획경제를 가져다 적극 활용하였다. 일본은 만주를 지배할 당시 만주 개발을 시작했는데 공산주의 국가가 아닌 나라에서 5개년 계획으로 경제를 개발한다는 구상을 이미 이때 처음 실시한 것이다. 박정희가 만주 사관학교를 다니면서 5개년 계획에 따라 도로 등 인프라를 구축하는 것을 직접 목격한 것이다. 바로 이런 점이 본인이 대통령이 된 뒤 경제 정책을 끌고 가는데 큰 영향을 미쳤을 것이다. 1950년대부터 1970년대에 이르기까지 이러한 일본 경제를 답습한 것이 한국 경제다. 대통령의 철학과 의지가 중요하다. 성장 콤플렉스에서 벗어날 때가 됐다 박정희 대통령 이후 우리나라 역대 대통령들이 성장 콤플렉스에 걸린 것 같다. 대통령은 국민에게 자신이 왜 대통령이 되려고 했는지 분명한 메시지를 제시해야 한다.⁵⁵⁴⁾

최상위 1%의 자산이 120% 증가한 반면 하위 40%의 자산은 되레 63% 감소했다. 소득도 마찬가지다. 최상이 1%의 소득은 160% 증가한 반면 하위층의 소득은 7% 증가에 그쳤다. 이것이 오늘날 미국의 현실이다.

554) 테오도어 루스벨트 대통령은 분명한 의지를 갖고 독점기업 해체에 앞장선 인물이다. 1901년 부통령 재임 시절 맥킨리 대통령이 암살당하자 42살 나이에 최연소 미국 대통령이 된다. 보수적 성향의 공화당 출신이지만 그는 진보적 개혁가였다. 대기업을 불신했고 40개의 독점기업을 해체했다. 그러면서도 자본주의 원리를 부정하지 않았고, 다만 기업들의 부패와 불법행위를 반대하는 것이라는 점을 분명히 했다.

참고문헌

1. 국내문헌

<단행본>

- 1) 김하영, 오늘날 한국의 노동계급, 책갈피, 2017.
- 2) 강남훈, 기본소득의 경제학, 박종철 출판사, 2019.
- 3) 김민정 · 이화령 · 황순주, 공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의, 한국개발연구원, 2016.
- 4) 노규성, 플랫폼이란 무엇인가, 커뮤니케이션북스, 2014.
- 5) 닉 서르닉 지음 · 심성보 옮김, 플랫폼 자본주의, 킹콩북, 2020.
- 6) 대런 애쓰모글루 지음 · 장경덕 옮김, 좁은 회랑국가, 사회 그리고 자유의 운명, 시공사, 2020.
- 7) Marcus & Corner 지음 · 박세연 옮김, '우리는 왜 충돌하는가', 흐름, 2015.
- 8) 류한석, 모바일 플랫폼 비즈니스, 한빛비즈, 2012.
- 9) 라벤토스, 기본소득이란 무엇인가, 책담, 2016.
- 10) 시사상식사전, pmg 지식엔진연구소
- 11) 정태현, 20세기 한국경제사, 역사비평사, 2010.
- 12) 신정완, 임노동자기금 논쟁과 스웨덴 사회민주주의, 여강출판사, 2000.
- 13) 서병호 · 이순호, P2P 대출 중개에 관한 제도적 개선 방안, 한국금융연구원 연구용역 보고서, 2015.
- 14) 신승철 · 이승준 외, 포스트 코로나 시대, 플랫폼 자본주의와 배달노동자, 북코리아, 2021
- 15) 양재진, 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?, 한국사회정책, 2018.
- 16) 이수일 외, 공유경제 관련 제도개선방안 연구, 한국개발연구원 용역 보고서, 2015.
- 17) 우디 그린버그 지음 · 이재욱 옮김, 바이마르의 세기(독일 망명자들과 냉전의 이데올로기적 토대), 회화나무, 2018.

- 18) 유종일, 경제민주화 분배 친화적 성장은 가능한가, 모티브북, 2012.
- 19) 유철규, 양극화 현상에 대한 진단과 전망 : 비용구조의 변화를 중심으로, 서울사회경제연구소, 2010.
- 20) 윤진호, 소득 양극화의 원인과 정책 대응 방향, 2010.
- 21) 윤상진, 플랫폼이란 무엇인가?, 한빛비즈, 2012.
- 22) 조용호, 플랫폼 전쟁, 21세기북스, 2011.
- 23) 재정경제부, 경제 양극화 현황과 정책과제, 2011.
- 24) 정태헌, 제헌헌법과 북한헌법에 담긴 좌우연합론, 경제계획론(문답으로 읽는 20세기 한국경제사, 2010.
- 25) 폴 콜리어 지음 · 김홍식 옮김, 까치 발행, 2020.
- 26) 한경 경제용어사전
- 27) 플랫폼전문가그룹, 플랫폼을 말하다, 클라우드북스, 2013.
- 28) 최영미 시집, 출판 이미, 2020.
- 29) 히라노 아쓰시 칼 · 안드레이 학주 지음·천채정 옮김, 플랫폼 전략, 더숲, 2011.
- 30) 폴 피어슨 지음 박시종 옮김, 복지국가는 해체되는가 : 레이건, 대처, 그리고 축소의 정치, 성균관대학교 출판부, 2006.
- 31) 필리페 판 파레이스, 야니크 판데르보흐트 지음 홍기빈 옮김, 21세기 기본소득 : 자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환, 흐름출판, 2018.

<학위논문>

- 1) 김경희, 제헌헌법상 이익균점권의 현재적 의의에 관한 연구, 제주대학교 석사학위논문, 2020.
- 2) 채정민, 제헌헌법상의 이익균점권에 대한 법사회학적 고찰, 경희대학교 석사학위논문, 2009.

<학술논문>

- 1) 고상원 · 권규호 · 김대일 · 이정민 · 홍석철 · 홍재화, 4차 산업혁명의

- 고용 효과, KDI 중장기전략 세미나 <4차 산업혁명 대응을 위한 중장기 정책방향> 발표문, 2017.
- 2) 곽노완, 신자유주의와 실질적 자유지상주의의 경제철학 - 하이에크의 시장중심주의와 판 빠레이스의 기본소득 논의를 중심으로, 사회와 철학(Social philosophy) no.18, 2009.
 - 3) 곽노완, 기본소득은 착취인가 정의인가?. 마르크스주의 연구 8(2), 2011.
 - 4) 곽노완, 분배정의와 지속가능한 최대의 기본소득 -게으른 자에게도 지급되는 기본소득은 정의로운가?, 시대와 철학 제24권 제2호, 한국철학사상연구회, 2013.
 - 5) 권정임, 공유사회의 기본소득과 롤스의 정의의 두 원칙, 시대와 철학 제27권 제4호, 한국철학사상연구회, 2016.
 - 6) 금민, 모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득, 동아시아, 2020.
 - 7) 금민, 공유자산 배당으로서의 기본소득, Future Horizon Autumn 제34호, 2017.
 - 8) 기본소득이용권. 보건사회연구 38(2), 2018.
 - 9) 김교성 외, 기본소득이 온다 - 분배에 대한 새로운 상상, 사회평론 아카데미, 2018.
 - 10) 김민주, 국가의 지출은 국민소득과 직결된다, 시장의 흐름이 보이는 경제 법칙 101, 2011.
 - 11) 김병록, 대한민국의 탄생과 공화주의 실현의 과제, 국가법연구 제16권 제2호, 2020.
 - 12) 김병인, 기본소득은 사회보장을 위한 최선의 대안인가?: 사회정책의 필요(needs) 개념에 입각한 비판적 검토. 사회복지정책. 43(4), 2016.
 - 13) 김영순, 사회투자국가가 우리의 대안인가, 경제와 사회 2007년 여름호(통권 제47호), 2007.
 - 14) 김영순, 기본소득제 부상의 사회경제적 배경과 의미: 하나의 비판적

- 검토, 복지동향 2017.
- 15) 김은표, 기본소득 도입 논의 및 시사점, 이슈와 논점 1148호, 국회 입법조사처, 2016.
 - 16) 김인재, 한국 사회복지 입법의 전개와 향후 과제, 법학논집 제14권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2009.
 - 17) 김인춘, 핀란드 복지국가와 기본소득 실험 -배경, 맥락, 의의, 스칸디나비아 연구 18호, 2016.
 - 18) 김주영, 기본소득제도의 실행 가능성에 관한 소고, 세계헌법연구 제24권 제2호, 세계헌법학회 한국학회, 2018.
 - 19) 김태일·이주하·최영준, 복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래, 정부학연구, 제22권 제3호, 2016.
 - 20) 강남훈, 기본소득 인공지능 시대에 우리의 권리, 가톨릭 평론 제4호, 2016.
 - 21) 강서영, 플랫폼 운송사업 규제에 대한 헌법적 검토, 헌법재판소 연구보고서, 2021.
 - 22) 김민정·이화령·황순주, 『공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의』, 연구보고서 2016-11, 제4장, 한국개발연구원, 2016.
 - 23) 김영도·이시연, 투자방식 크라우드펀딩 도입방안 연구, 한국금융연구원 연구용역 보고서, 2012.
 - 24) 김종현, 「주요국의 대출형 크라우드펀딩 규제 움직임과 시사점」, 주간 금융경제 동향, 제5권 제11호, 우리금융연구소, 2015.
 - 25) 박기성, 안심소득제의 효과, 노동경제논집 40(3), 2017.
 - 26) 문준영, 미 군정기 및 정부수립 시기 에른스트 프랭켈의 지위와 역할, 세계헌법연구 제24권 제1호, 2018.
 - 27) 서준교, 제4차 산업혁명에 따른 사회경제적 변화와 기본소득의 윤리적 가치 및 경제적 합리성에 대한 정책적 재론, 한국거버넌스학회보 제25권 제1호, 한국거버넌스학회, 2018.

- 28) 서정희·백승호, 제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁 : 플랫폼 노동에서의 사용종속관계와 기본소득, 법과 사회 제56권, 법과 사회 이론학회(구 법과 사회 이론연구회), 2017.
- 29) 안상훈, 복지체제론의 비판, 수정, 그리고 변용, 사회과학 명저 재발견 4
- 30) 양재진, 복지의 원리, 한겨레출판, 2020.
- 31) 이건민, [논점] 기본소득과 음의 소득세는 어떻게 다른가, 계간 『기본소득』 #011, 2022.
- 32) 이다혜, 기본소득에 대한 노동법적 고찰 -근로권의 재구성을 위한 시론적 검토-, 법학 제60권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2019.
- 33) 정승현, 한국 좌파의 복지 인식과 그 사상적 배경, 한국철학논집 제62권, 한국철학사연구회, 2019.
- 34) 조승래, 대구사학, 대구사학회, 2018.
- 35) 조원희, 지식경제사회로의 이행과 자본주의 다양성 이론의 연구 동향, 복지국가 뉴스레터 연구동향, 연세대학교 복지국가연구센터, 2021.
- 36) 김민정·이화령·황순주, 『공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의』, 연구보고서 2016-11, 제2장, 한국개발연구원, 2016.
- 37) 최병삼, 가치 창출 플랫폼, 다원화 혁명 이끈다, 동아시아 비즈니스 리뷰(DBR) No. 10, 2012.

<신문기사>

- 1) 김진우, "기본소득·안심소득 앞서 '사회참여소득' 고민필요", 국회 뉴스 ON, 2022. 04. 01.
- 2) 국회미래연구원, 미래칼럼, 2020. 05. 14.
- 3) 금융위원회, 「'크라우드펀딩법' 국회 본회의 통과」, 보도참고자료, 2015. 7. 6.
- 4) 금융위원회, 「P2P 대출, 가이드라인 준수 여부를 먼저 확인하세요 - 'P2P 대출 가이드라인' 제정 방안 발표」, 보도자료, 2016. 11. 3.

- 5) 금융위원회, 「창업·중소기업에 힘이 되는 “클라우드펀딩 발전방안”」, 보도자료, 2016. 11. 7.
- 6) [경제민주화 허와 실] 황금알 낳는 거위 죽일라, 매일 경제, 2012.10.22.
- 7) 뉴스 토마토, 「P2P대출, 연체 기준 제각각 ... 투자자 ‘주의’」, 2016. 6. 26.
- 8) 매달 나라에서 공짜로 돈 주려는 이유, 데일리, 2021. 08. 11.
- 9) 배민, 개인주의는 어떻게 개인 간 갈등 해소하는가, 스카이 데일리, 2021. 06. 15.
- 10) 법원, 미군정 당시 법원 사료 발굴·연구 착수, 연합뉴스, 2016. 03. 30.
- 11) 연간 증가 富 82%, 상위 1% 부자에 간다..하위 50%는 전무, 연합뉴스, 2018.01.24.
- 12) 오정근, 대처와 레이건의 자유주의 시장경제 혁명.. 2021년 한국경제에 주는 교훈, 아주경제 입력 2020.12.29.
- 13) 성낙인, 헌법 `사회적 시장경제` 명시...가진 사람들의 윤리 필요한 때, 매일경제, 2012.07.31.
- 14) 2018 제헌 70년, 헌법정신 '경제적 자유' 바로 세우자, 한국경제, 2017.12.26.
- 15) [2018 제헌 70년] 해외 경제민주화 조향은... 미국·독일·일본 등 선진국들 별도 경제 관련 조향 없어, 한국경제, 2017.12.27.
- 16) 최권일, 양극화, 광주일보, 2020.12.09.
- 17) 컨버전스 시대의 플랫폼 경쟁, 주간경제 721호, 2008.
- 18) 홍기빈, ‘플랫폼 자본주의’는 권력의 문제, 경향신문, 2021.09.18.
- 19) 강우진, “상대적 박탈감? 근로의지 저하?” 청년기본소득에 대한 청년들의 오해와 진실, 투데이신문, 2019. 08. 09.

2. 해외문헌

<단행본>

- 1) Werther, W. B. & Chandler, D. 2006. Strategic corporate social responsibility: Stakeholders in a global environment. Thousand Oaks, CA: Sage. 2006.
- 2) Buchanan, Ian. 2006. 《Fredric Jameson: Live Theory》. London and New York: Continuum.
- 3) Fredric Jameson, 1981. "Interview with Srinivas Aramudan and Ranjanna Khanna," in Fredric Jameson, The Political Unconscious: Narrative as a Socially Symbolic Act, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- 4) Fredric Jameson. 1991. Postmodernism, or, The Cultural Logic of Late Capitalism, Durham, NC: Duke University Press, 1991.
- 5) Jameson, Fredric, Marxism and Form, Princeton University Press, 1974.
- 6) Jameson on Jameson: Conversations on Cultural Marxism, ed. 2007. Ian Buchanan (Durham, NC: Duke University Press)
- 7) Simon, Phil, The Age of the Platform: How Amazon, Apple, Facebook, and Google Have Redefined Business. Motion Publishing.
- 8) Roberts, Adam, 2000, 《Fredric Jameson (Routledge Critical Thinkers)》. London:Routledge.
- 9) Beyond the Welfare State?, 2021, 2/E, Polity.
- 10) Blair, T., The Third Way, 1998. London : Fabian Society.
- 11) Pierson, Paul Cambridge, 1994. Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics.
- 12) Giddens. 2003. A., The Third Way and its Critics, Cambridge : Polity.
- 13) Joseph Choonara, 2019. Insecurity, Precarious Work and Labour Markets – Challenging the Orthodoxy.
- 14) Neeser, Dâvid, Martin Peitz, and Jan Stuhler, 2015. “Does Airbnb Hurt Hotel Business: Evidence from the Nordic Countries.” Working Paper.
- 15) PwC, 2014. “The Sharing Economy: Sizing the Revenue Opportunity,”

<학술논문>

- 1) Baldwin, Carlissy & Woodard, C. Jason, 2008. The Architecture of Platform: A Unified View, Harvard Business School Finance Working Paper.

- 2) Bellano, Anthony. 2014. "Moorestown Friends School Alum Wins Capote Award for Book on Realism; Frederic Jameson won \$30,000 for his book The Antinomies of Realism.", Moorestown Patch.
- 3) ANWAR SHAIKH, 2003. Who Pays for the "Welfare" in the Welfare State? A Multicountry Study, SOCIAL RESEARCH Vol. 70.
- 4) Hobsbawm, E. 1989. "Farewell to the Classic Labour Movement?" New Left Review.
- 5) Universal Basic Income : reason to be cheerful or no go central?, International Socialism Journal, 2020.1.
- 6) Zervas, 2016. Georgios, Davide Proserpio, and John W. Byers, "The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry," Journal of Marketing Research.

<신문기사>

- 1) Jeff Desjardins, 2019. 'How the Tech Giants Make Their Billions'
- 2) Bloomberg, 2016. "Uber and Airbnb, It's Time to Get Real,"