

20호

Issue & Review
on Democracy

소득주도 성장과 혁신 성장, 경제민주주의

정 승 일

새로운사회를여는연구원 이사

한국민주주의연구소

Institute for Korean Democracy

소득주도 성장과 혁신 성장, 경제민주주의

정 승 일

새로운사회를여는연구원 이사

01

들어가며

문재인 정부의 경제정책은 소득주도 성장과 일자리 성장, 혁신 성장, 그리고 경제민주화(공정 성장론)이라는 4개의 축으로 이루어져 있다. 그런데 ‘일자리성장’은 담론이라기보다는 경제정책의 목표로 이해할 수 있으며 이에 반해 소득주도 성장론과 혁신 성장론, 그리고 공정성장론(경제민주화론)은 각각의 독자적인 담론 프레임을 가지고 있다. 이 글에서는 이들 세 담론의 성격과 한계, 그리고 그 한계를 보완하는 방향과 비전에 대해 이야기해보자.

02

소득주도 성장론의 국제적 뿌리는 임금주도 성장론

우리나라에서 소득주도 성장론으로 알려진 담론은 본래 ILO(국제노동기구)가 후원한 서구의 임금주도 성장론(wage-led growth)에서 비롯되었다. 임금주도 성장론이 서구에 널리 확산된 배경에는 2008년의 영미발 세계 금융위기가 있다. 글로벌 금융위기라고 하지만 실제로는 엄격하게 말해서 대서양 양쪽의 미국과 유럽, 즉 서구(the Western) 경제의 일대 위기였다. 그 경제위기를 놓고 원인은 무엇이며 그 위기에서 벗어나는 정책처방은 무엇인가를 놓고 서구의 경제학자들은 서로 다른 입장을 취했다.

포스트케인지안(post-keynesian) 경제학자들이 이끈 임금주도 성장론에 따르면 2008년 금융위기의 주요 원인들 중의 하나가 소득 불평등이다. 즉 1980-90대 이래 서구와 개도국 등에서 신자유주의와 금융화, 세계화가 진행되면서 노동소득의 몫은 줄어 들고 자본소득의 몫은 증가하는 노동소득분배율 악화 현상이 진행되었다. 그 결과 미국과 유럽, 그리고 세계 각국에서 수요(내수) 부족 현상이 야기되었다.

그런데 내수 부족에 대응하는 각국의 반응은 두 유형으로 나뉘었다. 첫째는 금융규제 완화 등을 통해 금융권의 가계금융(가계부채)을 풀어 놓아서 가계수요(총수요의 일부)의 증가를 유도하고, 이를 통해 내수를 증진시킨 부채의존형 성장 유형이다. 이렇듯 부채의 확대에 기대어 내수시장을 확대한 유형에 속한 경제가 미국과 영국, 호주 등의 앵글로색슨 나라들이다. 둘째 유형은 내수 부족을 순수출의 증가를 통해 만회한 나라들이다. 여기에는 수출제조업이 발달한 독일과 일본, 한국, 그리고 중국 등이 포함된다. 물론 한국에서는 가계부채 확대와 수출의존 확대라는 두 가지 현상이 동시에 나타났다.

부채증대 방식으로 신규 수요(경제성장 동력)을 창출한 나라들은 동시에 수입이 수출보다 많은 만성적 무역수지 적자국들이었다. 이에 반해 수출증대 방식으로 신규 수요

(성장 동력)을 창출한 나라들은 지속적인 무역수지 흑자국들이었다. 따라서 세계 경제 전체 차원에서는 경상수지 적자국과 흑자국들 사이에 심각한 격차가 발생하였다(‘글로벌 불균형’). 태평양 연안국의 경우 미국은 적자국이고 중국과 한국, 일본은 흑자국이었는 데, 금융위기는 적자국인 미국에서 발생하였다. 유럽의 경우 적자국은 그리스와 스페인, 이태리 등 남유럽국들이었고 흑자국들은 독일과 핀란드, 네덜란드 등 중북부 유럽국들이었는데, 재정위기-금융위기는 남유럽국들에서 발생하였다. 임금주도 성장론자들은 이러한 글로벌 불균형 역시 2008년에 발생한 글로벌 금융위기의 주요 원인 중 하나였다고 분석한다.

그렇다면 이러한 글로벌 경제 위기에서 벗어나는 해법은 무엇인가? 가계부채의 확대로 인한 부동산 버블이 붕괴하면서 영미발 금융위기가 발생했으니, 부채증대형 성장은 더 이상 불가능하다. 또한 미국과 영국, 그리고 남유럽국 등 무역수지 적자국들에서 금융위기가 발생하여 더 이상 독일과 한국, 중국 등 무역수지 흑자국들이 이들 나라에 수출을 더 늘리는 것은 쉽지 않아졌으니, 수출증대형 경제성장도 쉽지 않다. 유일하게 남는 해법은 세계 각국이 동시에 내수 소비를 증대시키는 정책 뿐이다. 그런데 내수 소비를 늘리려면 그간 내수소비를 제약해온 결정적 요인인 소득분배 격차 심화를 완화시켜야 한다. 서민들은 소비를 늘리고 싶어도 그에 필요한 임금소득 등 소득이 부족한 상태에 있기 때문이다.

이에 임금주도 성장론자들에 따르면 다음과 같은 대응 정책이 필요하다. 첫째, 노동권 강화와 복지국가 강화 등의 정치경제적 노력을 통해 임금노동자 측의 협상력을 강화시켜 임금 및 사회복지 몫을 증가시켜야 한다. 노동측 몫의 증가, 특히 저임금 노동자들 및 그 가족원들의 임금 및 사회복지 혜택 상승은 소비수요(내수)를 증가시킨다. 둘째, 그렇게 증가한 소비수요의 일부는 물론 자국 생산품이 아니라 해외수입품으로 충당되는데, 하지만 그 결과 무역수지 흑자국들의 경우 경상수지 흑자가 줄어들어 글로벌 불균형이 완화된다.

셋째, 가계부채 증가와 그리고 기업에 있어 임금인하 압력을 야기한 주된 원인의 하나는 금융화(financialization), 증권화(securitization), 그리고 기업 지배구조에 있어 주주자본주의(shareholder capitalism)와 단기성과주의(short-termism)의 전면화였

는바, 이러한 금융주도 자본주의(finance-dominated capitalism)을 대표하는 월스트리트와 런던금융가 등 금융시장을 강력하게 다시 규제하여야 하며, 필요하다면 국제공조를 통해 글로벌 금융질서를 새롭게 구축해야 한다.

03

국내에서
소득주도 성장론

우리나라의 소득주도 성장론은 국제적 임금주도 성장론의 논의를 잇고 있다. 현재 청와대 경제수석으로 활동하고 있는 홍장표 교수 등의 실증연구에 따르면 우리나라는 본래 임금주도 성장 체제이다. 즉 임금이 조금만 올라가도 내수 소비(따라서 총수요)가 상당폭으로 확장하는 체제, 다시 말해서 경제성장(총수요 확대)이 임금인상에 민감하게 반응하는 체제이다. 하지만 불행하게도 우리나라는 1990년대 후반 이후 지금까지 '이윤 주도 성장' 정책을 수행했고 그 결과 자본 측 몫은 계속 증가하고 노동 측의 분배 몫은 지속적으로 감소했으니 내수 소비수요(총수요)는 그것에 민감하게 반응하여 줄어들어 경제성장 동력이 떨어졌다. 이 같은 내수침체와 경제성장 침체에 대응하기 위해 한국 정부는 지난 20년간 수출확대와 가계부채 확대를 종용하는 경제성장 정책을 펴왔다.

과거 정부의 경제적 폐해와 적폐를 물리치겠다고 등장한 문재인 정부는 소득주도 성장론의 견해를 전면 수용하여 그것을 경제정책의 기본 프레임으로 채택하였다. 그것은 먼저 임금 주도성장론인데 그 일환으로 최저임금 인상과 함께 노동권 및 노동조합권 강화를 통한 노동 측의 교섭력과 노동권 강화를 표방하고 있다. 그런데 우리나라에서는 임금인상만으로 부족하다. 왜냐하면 서구와는 달리 우리나라에서는 경제활동인구의 1/3을 차지하는 자영업자와 그 가족들, 그리고 비근로 빈민들이 임금인상에서 소외되기 때문이다. 이들의 소득을 안정시키기 위해서는 대자본의 횡포로부터 자영업자와 프랜차이즈 대리점주 등을 보호하는 정책과 함께 국가복지 확대가 필수적이다. 이렇듯 '임금주도 성장론'의 한계를 보완한 것이 소득주도 성장론이다.

임금과 사회복지 확대로 저소득층 및 노동 측의 분배 몫이 증가하면 국민들 다수의 생계난이 해소되고 삶의 질이 개선된다. 또한 내수 소비가 증가하면서 기업매출이 증가

하여 해당 기업들의 일자리 투자가 일부 증가하니 경제가 성장한다. 또한 기업들에서 인건비 증가 압박은 경영자들로 하여금 다양한 생산성 증가 또는 기술혁신, 경영혁신 압박으로 작용한다. 저임금과 장시간 노동에 의존해온 기업 및 산업은 서서히 소멸하고 적정임금과 적정 노동시간을 제공하면서도 경쟁력과 효율성을 확보할 정도로 기술력 및 경영생산성이 높은 기업과 산업을 중심으로 기업 및 산업 생태계가 재편된다. 이렇듯 소득주도 성장은 그 자체로서 ‘혁신 성장’을 촉진하는 효과가 있다.

04

혁신 성장론의
가능성과 한계

문재인 정부가 표방하는 경제정책의 또 다른 축은 혁신 성장론이다. 혁신 성장론의 사상적 원조는 슈페터이다. 그는 시장 자본주의의 역동성의 원천을 혁신에서 찾으면서 창업가(기업가) 정신을 강조했다. 문재인 정부가 혁신 성장론의 일환으로 창업 특히 벤처창업의 중요성을 강조하는 것이 바로 그것이다. 또한 벤처창업 증가와 함께 문재인 정부는 기술혁신을 주로 4차산업혁명 기술 등에 관한 연구개발(R&D)로 이해하면서 R&D 증가 등 기술혁신 증가를 혁신 성장으로 이해하고 있다.

그런데 혁신 성장론과 소득주도 성장론은 서로 대립할 가능성이 있다. 실제 지난 대통령 선거에서 '4차산업혁명'과 함께 '중소벤처 창업 진흥'을 최우선 정치 슬로건으로 내걸었던 안철수의 국민의당의 경우 '혁신 성장을 위해, 노동권 강화와 임금인상, 국가복지 확대를 신중하게 해야 한다'는 관점에 서있다. 실제로 (최저)임금 인상과 노동권/노동조합권 강화는 중소기업 창업자 및 경영자들에게 부담이 된다. 국가복지 확대를 위한 법인세 및 소득세율 인상 역시 중소기업 창업자/경영자들에게 세금 부담이 된다. 안철수는 성공적인 벤처기업가로서 그 이미지를 기반으로 2011년에 해성처럼 정치적으로 떠오른 인물이다. IT산업 창업을 요람인 미국 실리콘밸리에서 유학한 안철수 국민의당 대표는 기술창업 등 창업을 활성화하려면 그것을 가로막는 쓸데없는 규제들을 풀어야 한다고 하면서 이를 위해 '규제 프리존 설치' 같은 시장주의(신자유주의) 정책도 마다할 일이 아니라고 주장한다.

하지만 소득주도 성장은 혁신 성장에 상호보완적으로 작동할 가능성도 있다. 보편주의적 국가복지 확대는 중소기업 창업자의 가족원들에게도 적용되므로 창업 실패시 발생하는 그 가족원들의 엄청난 생계 리스크를 감소시킨다. 보편적 복지에 따라 실직자에

대한 국가복지가 확대될 경우, 인공지능과 사물인터넷 등 신기술 도입에 따른 노동자 해고가 초래할 부작용이 줄어들므로, 기술혁신에 대한 사회적 저항이 약화된다. 즉 복지국가 확대는 혁신 성장을 오히려 촉진한다. 또한 최저임금 상승과 노동권 및 노동조합권 강화는 저임금 착취에 의존하는 중소벤처기업과 소상공인에겐 불리하지만 고품질의 제품 및 공정 혁신에 주력하는 중소벤처기업의 창업과 영업에 오히려 유리하게 작용한다. 소득주도 성장이 혁신 성장을 촉진하는 것이다.

그러나 문재인 정부가 표방하는 혁신 성장론을 포함하여, 일반적으로 우리나라의 혁신 성장론은 중소벤처 창업과 연구개발(R&D)을 혁신 성장으로 이해하며 따라서 중소벤처 창업자와 R&D 인력을 혁신 성장의 주인공으로 이해한다. 이러한 혁신 성장론은 다음과 같은 한계를 보인다.

첫째, (기술) 혁신의 또 다른 중요한 주인공인 노동자들, 특히 숙련-기능 노동자들의 역할이 여기에 포착되지 않고 있다. 둘째, 중소벤처기업 이외에 혁신의 또 다른 매우 중요한 주역인 대기업 및 대기업그룹의 역할이 여기에 포착되지 않고 있다. 셋째, 혁신의 중요한 주역인 국가(정부)의 역할을 ‘혁신 정책’(innovation policy)의 프레임에서 포착할 뿐, 그것보다 훨씬 포괄적인 ‘산업 정책’(industrial policy)의 프레임에서 포착하지 않는다. 이 세 가지 중에서 세 번째에 대해서는 긴 이야기가 필요한 만큼 여기서는 첫째와 둘째에 대해서만 이야기하기로 하자. 이러한 한계를 넘어서기 위해서는 아래에서 서술되는 보완적인 정책 담론이 필요하다.

05

숙련노동이 동반주도하는
혁신 성장

산업체에서 (기술)혁신을 실행하는 주인공들 중의 하나는 공장과 사무실의 현장에서 일하는 근무자들, 특히 숙련-기능 인력들이다. 이들의 잠재적 혁신자적 역할을 배제 또는 소외시킨 채 진행하는 혁신 성장은 반쪽짜리 혁신 성장이다.

더구나 문재인 정부는 최저임금 인상과 비정규직-정규직 전환, 노동권 및 노동조합권 확대 등의 ‘노동 존중 정책’과 함께 ‘임금-소득 주도 성장 정책’을 펼치고 있는데 이것은 기업들의 인건비 부담을 늘린다. 그런데 만약 임금상승 및 권리신장의 혜택을 얻는 현장 노동자들, 근무자들의 직무가 여전히 비숙련 단순 직무에 불과하다면, 회사 경영자들 입장에서는 이런 단순직무 노동자들을 가능하면 로봇과 인공지능 등 자동화 기기로, 또는 외주하청으로 대체하려는 유혹에 저항하기 힘들 것이다. 따라서 임금인상 및 권리신장에 비례하는 직무의 숙련화 또는 고기능화가 반드시 필요하다. 소위 ‘4차 산업혁명’에서 가장 앞장서는 독일의 경우 Industrie4.0(산업4.0)에 상응하는 Arbeit4.0(노동4.0) 전략을 범정부적으로 추진하고 있으며 독일의 노동계 역시 그것에 호응하고 있는데, 그 핵심은 인공지능과 사물인터넷 등의 신기술이 노동자 해고로 이어지지 않게 하려면 노동자들의 기능적 유연성(직무 숙련)을 더욱 강화하여야 한다는 요청이다.

문재인 정부는 현재 혁신 성장의 일환으로 4차산업혁명 정책을 추진하고 있는데, 일각에서는 4차산업혁명론을 소득주도 성장론과 대립시키고자 하는 목적에서 사용한다. 즉 4차산업혁명론(혁신 성장)의 담론을 노동권 및 임금인상의 약화와 국가복지 확대 억지의 논리로 사용하는 것이다. 하지만 앞서 말했듯이 혁신 성장과 소득주도 성장이 반드시 대립할 필요는 없으며 서로 잘 조율할 수도 있다. 특히 문재인 정부가 표방하는 노

동존중의 정신을 '숙련노동자들이 공동의 주인공이 되는 혁신 성장'의 차원으로 승화시키는 구상이 필요하다. 도덕적으로 올바른 휴머니즘의 정신이 경제적으로도 효과적이고 생산적이며 따라서 생산성 향상에 효율적이라는 것을 증명할 필요가 있다.

06

대기업의 실물투자 및
좋은 일자리 투자자 역할

또한 기존의 소득주도 성장론과 혁신 성장론에는 민간의 대기업 및 대기업집단이 혁신 성장에서 수행하는 역할이 명확하지 않다. 그런데 대기업 및 대기업집단은 우리나라 실물투자, 특히 R&D투자 및 설비투자의 70~80%를 차지한다. 중소벤처기업의 R&D와 창업을 아무리 독려해도 그것이 대기업 및 대기업집단의 역할과 비중을 간단하게 대체할 수 없다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부의 정책에는 대기를 혁신 성장 및 소득주도 성장의 동반자로 인식하지 않는 정신이 담겨 있다.

이것은 문재인 정부 경제정책의 또 다른 축인 ‘공정 성장’ 또는 ‘경제민주화’ 담론에서 비롯된다. 문재인 정부는 재벌그룹에 대해서 다양한 재벌개혁을 준비하고 있으며 일반 대기업들에 대해서도 중소기업 보호 및 대중소기업간 상생 차원에서 접근한다. 경제민주주의를 주주민주주의(주주자본주의)와 그리고 중소벤처기업 육성의 차원에서 파악한다.

더구나 국내의 소득주도 성장론자들은 ‘한국에서는 주주자본주의와 그로 인한 단기 수익주의(short-termism)의 폐해가 없다’고 보며, 실물투자의 불충분 등 주주자본주의로 인한 폐해도 없다고 본다. ‘한국경제에서 실물투자는 여전히 충분하다’는 것이 국내 소득주도 성장론자들의 판단이다.

하지만 과연 그럴까? 삼성과 현대기아차, LG와 SK 등 4대 그룹을 제외할 때, 게다가 반도체 등 IT전자 업종과 자동차 업종 등 소수 업종을 제외할 때, 한국의 대다수 상장 대기업들에서 실물투자(R&D투자 포함)가 과소 수준에 머무르고 있다는 것이 현실에 가까울 것이다. 더구나 지난 박근혜 정부가 부동산 규제완화 및 가계대출 규제완화를 통해 조장한 인위적인 주택건설 거품을 고려할 때, 부동산 관련 실물투자를 제외하

면 실물투자 수준은 더욱 낮아진다. 거시경제학에 총수요의 3가지 요소인 소비와 투자, 순수출 중에서 소비(소득)의 부족만 문제되는 것은 아니라고 할 수 있다.

최종구 신임 금융위원장은, ‘포용적 금융’과 함께, ‘생산적 금융’이라는 훌륭한 정책 프레임을 새로 제시했다. 그는 한국의 금융권이 가계금융(가계부채) 확대로 수익을 내는데 매달리면서 담보와 보증서 위주의 전당포 수준 영업에서 벗어나지 못하고 있다고 비판하면서 금융권의 생산적 투자자 역할을 높일 것을 요구했다. 즉 금융시장이 실물투자를 늘려야 한다고 요구한 것이다. 이 역시 ‘한국에서는 실물투자가 이미 충분하다’고 보는 국내의 소득주도 성장론자들과는 다른 시각이다.

하지만 최종구 금융위원장이 말하는 생산적 금융 역시 여전히 ‘중소벤처 금융’(창업 금융 포함)의 프레임에서 파악될 뿐 여기서도 대기업 및 대기업집단의 생산적 투자자 역할은 파악되지 않는다. 또한 그가 금융권의 가계금융 및 부동산금융을 앞으로 강력하게 억제하겠다고 하고 있으나, 여전히 은행 등 금융시장이 어떻게 중소벤처 이외의 분야에서 생산적 투자금융에 나서게 할 것인지에 관한 정책적 구상이 뚜렷하게 보이지 않는다. 이 역시 대기업 및 대기업집단의 생산적인 실물투자 및 혁신투자 역할에 대해 별다른 고려가 없는 기존의 소득주도 성장론 및 경제민주화론에서 비롯된다.

하지만 국제적 버전의 오리지널 소득/임금주도 성장론은 국내의 그것과 사뭇 다르다. 여기서는 주주자본주의와 그 일환인 단기수익주의(short-termism), 그로 인한 실물투자/혁신투자 부진의 문제가 심각하게 인식된다. 국제적 임금주도 성장론자들은 2008년 글로벌 금융위기의 주요 원인의 하나로 주주자본주의를 지적하면서, Wall-Street 자본주의 즉 주주자본주의로 인해 민간기업들에서, 대기업 및 중소벤처 양쪽 모두에서, 실물투자/혁신투자와 좋은 일자리 투자가 약화되었고 그것이 저임금 일자리의 만연에 기여하였다고 분석한다. 그리고 이들은 ‘글로벌 뉴딜’(Global New Deal)의 차원에서, 주주자본주의를 포함하는 금융주도 자본주의에 대한 국제적 공동 규제를 이루어야 한다고 요구한다.

우리나라의 연구개발 투자의 70%를 민간 기업이 담당하고 또한 그것의 80%를 대기업 및 대기업집단이 수행하는 현실에서, 혁신 성장을 이야기하면서 대기업 및 대기업집단의 역할을 적극적으로 고려하지 않는 정책 담론은 현실적 한계에 직면한다. 대기업

및 대기업집단의 실물투자/혁신투자 즉 좋은 일자리 투자를 더욱 강화/확대하는 것을
비전/내용으로 하는 경제민주주의가 필수적인 지점이다.

07

경제민주주의의
세계 역사

여기서 잠깐 경제민주주의라는 개념에 대해 살펴보자. 경제민주주의라는 용어가 세계 역사상 처음으로 등장한 곳은 1920년대 독일이다. 당시 독일은 바이마르 공화국이 1918년 민주혁명으로 성립되어 있었다. 빌헬름 황제정이 종식되고 독일 역사상 최초로 민주공화국이 수립되었으며, 바이마르공화국은 사회민주당과 중앙당(자유주의 성향)의 연립 정부였다. 이 연립 정부에 소수파 지분을 가진 정당으로 참여한 사회민주당과 그리고 독일노동조합총연맹은 1920년대 초중반부터 경제민주주의(Wirtschafts-demokratie)를 핵심 요구로 채택했다.

이런 맥락의 경제민주주의를 책으로 정식화한 것인 1928년에 프리츠 나프탈리(Fritz Naphtali)가 발간한 책 『경제민주주의 - 그 실체와 방법, 목적』(Wirtschaftsdemokratie - Ihr Wesen, Weg, und Ziel)이었다. 이 책의 발행 주체는 당시 독일노동조합총연맹(Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund: ADGB)이었으며, 이 책의 주저자인 나프탈리는 1927-33년의 기간 중에 독일노동조합총연맹에서 경제정책을 연구하는 부서의 책임자였다. 나프탈리는 이 책을 1928년의 독일노동조합총연맹 베를린 대회에서 발표하였는데, 그는 자본주의 시장 경제를 점진적, 단계적으로 민주화하는 것이 가능하며 이제 그것을 시작하자고 했다. 나프탈리가 제출한 경제민주주의 요구는 동 노동조합 대회에서 논의되고 채택되었다.

08

경제민주주의와 그 실체,
방법과 목적

이 책의 제1장은 ‘경제의 민주화’라는 제목을 달고 있는데, 여기서 나프탈리는 자본주의 시장 경제에 있어 경제력 집중과 독점화(카르텔, 신디케이트, 트러스트)의 이슈를 다루면서 그것들을 (해체하기보다는) 어떻게 사회적-민주적으로 통제할 것인지를 방법을 다루고 있다. 또한 공기업과 협동조합기업, 노동조합소유 기업 등 다양한 대안적 소유-경영 기업에 대해서도 다루고 있다. 이 제1장의 내용은, 오늘날 한국경제에 비유하자면, 재벌그룹 및 독과점 대기업들을 어떻게 민주화(경제민주화)할 것인지 (오늘날 한국에서 이야기되는 재벌해체, 재벌그룹 규제와는 질적으로 전혀 다르다), 그리고 사기업만이 아니라 공기업과 협동조합기업(오늘날 ‘사회적 경제’)을 어떻게 번성하게 할 것인지에 관한 이야기이다.

제2장의 내용은 ‘국가의 경제정책 기구들을 민주화’라는 제목을 달고 있는데, 당시 바이마르 공화국의 각종 경제정책 관련 국가기구들(위원회, 자문회의, 상공회의소, 중앙은행 위원회 등등)에 노동운동의 대표자들이 적극적으로 참여하여 ‘국민경제의 모습을 형성하는 업무에 공동결정권을 가지고 참여하자’는 주제를 다루고 있다. 오늘날 한국경제에 비유하자면, 노동운동과 시민운동, 민중운동의 대표자들이 한국은행 금융통화위원회와 금융위원회, 공정거래위원회, 방송통신위원회, 산업구조조정 관련 노사정위원회, 4차산업혁명위원회, 국가균형발전위원회 등 국가의 경제정책과 관련하여 결정권 또는 자문권을 가지는 온갖 위원회와 회의체에 적극 참여하여 공동결정권을 행사하는 것을 말한다.

제3장의 내용은 ‘노사관계의 민주화’라는 제목을 달고 있다. 그 제1절에서는 먼저 채권자 권리보다 노동권이 우선한다는 내용을 담고 있다. 이것은 우리나라의 경우 구조

조정 기업에 있어 채권금융기관과 개인 채권자들이 노동권을 무시하면서 자의적으로 구조조정을 진행하는 것에 대한 대안적 정책에 해당한다. 그리고 그 제2절에서는 노동조합이 각종 사회정책(의료건강 정책, 연금정책, 고용보험 정책 등 복지국가 정책)에서 공동결정권을 행사할 수 있다는 내용을 담고 있다. 그리고 제3절에서는 ‘직장민주주의’(Betriebsdemokratie)라는 주제를 다루고 있는데, 바이마르공화국에 의해 새롭게 탄생한 직장평의회(works council : Betriebsrat)가 노사 단체협약의 실행과 감독이라는 임무를 수행한다고 평하면서, 하지만 직장평의회는 새로운 경제질서를 창출하는데 있어서 노동조합(산별 노조)에 비해 제한적이라고 지적한다.

나프탈리와 독일노동조합총연맹이 1928년의 베를린 전국대회에 제출한 경제민주주의 강령은 압도적 다수로 채택되었다. 하지만 그 기획은 1933년 히틀러의 나치당이 집권하고 노동조합이 강제 해산당하면서 사라졌다. 1945년 5월 나치로부터 해방된 이후 독일 노동운동은 다시 경제민주주의를 핵심적 경제정책 구상으로 제시하였다. 독일 노동조합연맹은 1949년에 재출범하면서 다음과 같이 선언했다 : “1918년에서 1933년까지의 경험[바이마르공화국의 경험]은 우리에게 가르치기를, 형식적인 정치적 민주주의만으로는 진정으로 민주주의적인 사회질서를 창출하기에 부족하다. 정치생활의 민주화는 경제의 민주화로 보완되지 않으면 안된다.” 1949년에 제출된 독일노동조합연맹(DGB)의 ‘새로운 경제질서 구축’ 프로그램은 ‘경제의 민주화’라고 명명되었다. 바이마르공화국 시기에 논의된 경제민주주의 전통이 부활하였다. 독일 노동조합연맹은 이러한 경제민주주의 담론을 가지고 온건 보수당인 기독교민주당 측의 질서자유주의(ordoliberalism)와 사회적 시장경제(social market economy) 담론을 비판하였다.

09

더 많은 민주주의,
더 많은 경제민주주의

서구에서 1920년대에 처음 화두로 등장한 경제민주주의는 19세기 유럽의 산업민주주의(industrial democracy) 또는 직장민주주의(workplace democracy)를 질적으로 더욱 확대한 것이다. 1970년대에 미국과 유럽에서 다시 부활한 경제민주주의 역시 공정한 노사질서 또는 산업민주주의(industrial democracy)에 관한 담론이었다. 1968년 서독 국회의원선거에서 ‘더 많은 민주주의를 감행하자’는 슬로건으로 집권한 사회민주당의 빌리 브란트 수상은 1969-74년의 임기 중에 ‘더 많은 경제민주주의를 감행하자’(mehr Wirtschaftsdemokratie wagen)는 논의와 함께 노사 공동결정제를 노동자들에게 유리한 방향으로 대폭 확대하였다. 본래 석탄-철광 산업에만 한정하여 회사 이사회에 1/3을 노동이사로 선출하도록 하던 법률을 개정하여, 모든 업종과 산업에서 종업원 500-2000명의 회사에서는 이사회에 1/3을 노동이사로 하고, 더구나 모든 업종과 산업에서 종업원 2천명 이상 대기업의 경우 이사회에 1/2을 노동이사로 하도록 하였다. 노사 공동결정제를 큰 폭을 확대한 것이다.

서구 68혁명의 열띤 분위기 속에서 유럽 전역에서 벌어진 경제민주주의 토론의 결과 스웨덴에서도 집권 사회민주당의 올로프 팔메 수상의 주도로 1970년대에 회사 이사회에 1/3을 종업원 대표로 구성하는 법이 제정되었다. 네덜란드와 덴마크 등 여타 서유럽 국가들에서도 이와 대동소이한 형태로 노동이사제가 도입되었다. 유럽의 경제민주주의 논의는 미국에도 상륙하여 정치학자 로버트 달은 자신의 강연을 엮어낸 책 『경제민주주의에 관하여』를 1981년에 출간하였다.

10

기업, 산업, 국민경제의
3차원 경제민주주의

이런 경제민주주의 담론에서는 돈 없고 자본 없는 사람들의 권리를 어떻게 기업과 산업, 국민경제의 3차원에서 확보할 것인지를 중시한다. 1주1표 원리를 근간으로 하는 자본주의적 가치관이 아니라 1인1표의 원리를 근간으로 하는 민주주의의 가치관이 기업과 산업, 국민경제 차원에서 관철되어야 한다고 본 것이다. 사업장과 회사차원에서는 주주(총수 일가와 대주주, 소수주주 등)들이 독점한 이사회 권력과 각종 의사결정 권력을 해체하여 노동자 대표들과 권력을 공유한다. 노동자들이 동등한 발언권을 가지고 회사의 모든 중요 의사결정 단위에 참여하는 기업지배구조(corporate governance)를 만들자는 것이다. 산업 차원에서는 산업별로 조직된 노동조합을 만들어 산업별 사업주협회와 공동으로 해당 산업을 통치하고 조정하는 산업 지배구조(industrial governance)를 만들자는 것이다. 여기서는 산업별, 업종별로 진행되는 노사 단체협상을 정식으로 제도화하는 일이 가장 중요한 경제민주주의 아젠다가 된다. 또한 금융과 농업, 주택과 유통 등 다양한 업종과 영역에서 협동조합과 노동조합 소유기업 등을 육성하는 것 역시 중요한 경제민주주의 아젠다이다. 산업육성 및 산업 구조조정에서 중요한 역할을 하는 산업은행 등 국책금융기관의 지배구조와 운영에서 산업의 노동자와 시민의 대표자들이 공동으로 참여하여 공동결정하는 것 역시 매우 중요한 산업민주주의 아젠다이다.

국민경제 차원에서는 경제적 지배구조(economic governance)에 해당하는 한국은행(금융통화위원회), 금융위원회, 공정거래위원회, 방송통신위원회, 노사정위원회 등에, 그리고 청와대와 국회의 각종 결정 또는 자문기구인 4차산업혁명위원회, 일자리위원회, 국가균형발전위원회(지역발전위원회) 등등에 노동운동과 시민운동 등

사회공동체의 대표자들이 적극 참여하여 공동결정(co-determination)하는 것이 경제민주주의의 요구로서 중요하다.

11

대기업 기업지배구조 개혁의 새로운 아젠다 : 노동이사제

이러한 세계사적 전통을 우리가 따르고자 할 때, 재벌개혁 등 대기업 기업지배구조 개혁에서 가장 중요한 아젠다로 등장하는 것은 노동이사제 도입이다. 이것은 대기업 및 대기업집단들로 하여금 노동존중 및 소득주도 성장의 프레임을 수용하게 만드는 것과 같은 의미이다. 4대 재벌그룹, 10대 재벌그룹 계열사들부터 노동이사제를 적용하는 특별법 제정에 나서야 한다. 그리고 이렇듯 노동자들이 공동통치하는 대기업 및 대기업 집단으로 하여금 사내유보금을 적극적으로 활용하는 적극적인 실물투자와 좋은 일자리 투자, 즉 혁신 성장에 나서도록 한국 사회와 민주공화국이 요구하여야 한다.

12

단타매매 투자자와 워런 버핏형 장기투자자를 차별적으로 대우해야

기존의 경제민주주의(공정 성장) 담론은 (1) 대기업으로부터 중소기업을 보호하고 동시에 (2) 대주주의 횡포로부터 소수주주의 권리를 보호하는 차원으로 구성되어 있다. 문재인 정부의 그것 역시 마찬가지이다. 그런데 이제 기존의 경제민주주의론에서 그 합리적 핵심을 유지하면서도 그 부정적 행태를 지양하여 질적으로 발전시킬 필요가 있다. 먼저, 중소기업 보호 및 대중소기업간 상생은 그대로 유지할 필요가 있다. 하지만 기존의 주주민주주의론은 단기투자 소수주주와 장기투자 소수주주를 차별적으로 대하면서 전자는 억압하고 후자는 진흥하는 새로운 논의로 발전되어야 한다. 즉 소수주주(펀드/소액주주)를 (1) 짧으면 며칠, 길어야 1년 보유하면서 단기투자(단타매매)에 나서는 '투기적 성격의 소수주주/펀드'와, (2) 3년~10년 가량 장기 보유하는 '인내하는 생산적 투자자 성격의 소수주주/펀드'로 구별하고, (1)에 대해서는 억압-규제하고, (2)에 대해서는 촉진하고 진흥하는 차별화 전략과 정책이 새롭게 전개되어야 한다.

5년~10년 이상 장기보유하는 소수주주는 워런 버핏형 펀드라고 할 수 있다. 이들은 대기업 및 재벌기업의 총수일가와 대주주의 잘못된 행태를 견제하는 긍정적 역할을 수행할 수 있다. 동시에 또한 단기적이고 투기적인 소수주주/펀드들의 약탈적인 행태로부터 대기업 및 대기업집단의 긍정성(장기적 실물투자/혁신투자/일자리 투자 확대)을 옹호할 수 있다.

이렇듯 양자를 구별하고 차별적으로 대우하는 새로운 금융 및 기업지배구조 정책은 이미 미국과 유럽에서 논의되고 시행되고 있다. 스티글리츠 교수는 2016년 미국 대통령 선거에서 민주당의 힐러리 후보를 위한 집권 비전 보고서 <Rewriting the Rule of American Economy>에서 미국 대기업 및 금융시장의 가장 심각한 결함의 하나로 단

기주의(short-termism)와 그 배경인 주주자본주의의 지배를 지적하고, 대안적 해법으로 다양한 장기주의(long-termism) 촉진 정책을 제시했다. 주식의 보유기간에 비례하는 추가 의결권 및 추가 배당권, 추가 무상증자권 부여 등의 인센티브가 필요하다는 것이다. EU의회 역시 스티글리츠 보고서와 같은 내용의 입법을 EU 회원국들에 2015년에 권고했다. 대주주에게 유리하지만 동시에 워런 버핏 형의 장기투자 펀드(소수주주)에게도 유리한 정책 권고이다.

소득주도 성장과 혁신 성장, 경제민주주의

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2017년 12월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함



9 772508 324001

ISSN 2508-3244