

# 06

## ‘경제민주화’로서 광주형

윤영선

(사)경제문화공동체 더함 이사장  
(경제학 박사수료)

키워드: 광주형, 광주형일자리, 경제 민주화, 사회국가

## 6. '경제민주화'로서 광주형

광주형은 공동체, 민주화로 상징되는 광주 정신을 의미한다. 광주 정신으로서 광주형은 '광주형 일자리' 그리고 '경제 민주화'에서 가장 드러난다. 미시적 관점인 광주형 일자리는 지역 공동체 차원의 사회적 합의제도를, 거시적 관점인 경제 민주화는 신자유주의 경제질서의 대안으로서 자유시장경제에 사회국가 원리가 반영된 것을 의미한다. 경제적 관점에서 광주형은 이 두 가지 개념이 추구하는 것으로 '지역 차원의 경제 공동체', '사회국가 원리'로 볼 수 있다.

광주형의 정의는 '광주'가 갖는 정신에서 출발해야 한다. 정신이라는 것은 집단이 갖는 정체성으로 오랫동안 동일한 사건이나 경험 속에서 생성된 고유하고 근본적인 사상이다. 우리지역에서 모두가 공감하는 역사적 사건은 아마도 '5·18민주화 운동'일 것이다. 당시에 지역민들은 독재에 저항하여 민주주의를 수호하고 광주 공동체를 지켜냈다. 이후 민주화와 공동체는 광주 정신의 상징이 되었다.

경제적 관점에서 광주 정신에 부합하는 한국사회의 이슈 논쟁이 많지만 대표적으로 '광주형 일자리'와 '경제 민주화'를 꼽을 수 있을 것 같다. 먼저, '광주형 일자리'는 미시적인 측면에서 기업을 둘러싼 이해관계자의 사회적 합의를 통한 일자리 창출사업으로 광주형에 대한 최초의 경제적 모델이다. 기업의 지배구조는 크게 주주 중심과 이해관계자 모델로 구분된다. 주주 중심주의는 주식을 보유한 주주만이 기업의 권리를 갖는 반면, 이해관계자 모델은 기업을 둘러싼 기업가, 노동자, 시민, 금융 등 다양한 이해관계자들이 권리를 나누어 갖는 것을 의미한다. 광주형 일자리는 사회적 합의라는 용어가 말해주듯이 소유지배구조의 변화를 통해 이해관계자 모델을 추구하는 정책이며, 지역 차원의 사회적 합의에 해당한다. 그래서 광주형 일자리의 성공을 위해서는 지역 차원의 사회적 합의제도가 마련되어야 한다.

다른 하나인 경제 민주화는 거시적 관점에서 신자유주의의 대안적 경제질서를 의미한다. 한국사회는 신자유주의와 재벌 중심의 산업발전 논리로 대량 실업, 고용불안, 및 대기업과 중소기업 임금 격차 등 불평등 분배가 심각한 실정이다. 이러한 경제사회 문제의 대안으로 지난 '19대 총선'과 '18대 대선'에서 경제 민주화가 제시되었다. 경제 민주화는 국민이 갖는 헌법상의 권리로서 자유시장 원리와 사회국가 철학이 반영된 것이다.

광주형은 광주의 시민정신인 민주화와 공동체를 의미한다. 광주 정신이 어떠한 점에서 기존 경제질서의 대안이 되는지는 광주형 일자리와 경제 민주화가 주장하는 구체적 내용을 통해서 이해할 수밖에 없다.

## ■ 미시적 관점에서의 광주형: 지역 차원의 사회적 합의제도

민주주의가 발전하면서 기업을 둘러싼 이해관계자들은 초기 자본주의사회와 달리 집단행동을 통해 자신의 요구를 관철한다. 이러한 변화는 법률 토대와 경제 환경의 변화에서 비롯된다. 거대 기업의 자본규모가 커지면서 개인이나 특정 소수가 기업을 소유하고 통제할 수 있는 범위를 넘어서게 되자 투자자와 기업가의 지위도 급격하게 변했다. 기업가는 이사회를 통해 기업을 절대적으로 지배하게 되었고, 개인 주주들은 기업의 소유자가 아니라 단순 투자자로 전락하여 자본 시장에서 법률적 통제를 받게 되었다. 또한 노동자들은 동일 공간에서 협업하다 보니 동질의식이 형성되어 노동조합으로 발전하게 되었고, 선거권과 정당을 통해 자신들의 요구를 관철하게 되었다. 그래서 자본주의사회가 발전한 오늘날 기업의 이해관계는 노동조합, 기업가 그리고 정부 간의 집단행동으로 나타난다.

자본주의사회에서 노동자와 자본가의 집단행동이 법률적, 정치적 행위로 나타나면서 기업을 둘러싼 이해관계자 간의 법률적 중재자로서 정부의 역할이 중요하게 되었고, 이 삼자의 사회적 합의제도로써 각종 사안에 따른 경제 관련 '위원회'가 설립되었다. 행정위원회는 합의제행정기관인 위원회, 법적 구속력을 갖는 위원회, 자문기관 성격의 위원회로 구분된다. 합의제행정기관인 위원회는 독립적으로 의사결정을 하고 외부에 합의 내용을 표시할 수 있고, 법적 구속력을 갖는 위원회는 해당 법률에 근거하여 관련 사항에 대한 심의·의결을 할 수 있으며, 자문기관 성격의 위원회는 법적 구속력 없는 자문기구에 불과하다.

기업을 둘러싼 집단행동의 합의기구 중 대표적인 형태로는 기업가와 노동자의 갈등 해결을 위한 노동위원회, 자본시장에서 자본소득을 추구하는 개인 주주들과 기업의 지배적 소유자 간의 이해관계 조정을 위한 금융위원회, 기업 간 또는 기업과 소비자 간의 분쟁해결을 위한 공정거래위원회, 기업 활동에 따른 세액 조정을 위한 조세위원회 등이 있다. 이 중에서 「정부조직법」 제2조제2항에 의하면 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 근거한 '공정거래위원회', 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 근거한 '금융위원회'는 합의제행정기관이고, 노동위원회법에 근거한 고용노동부 산하의 중앙노동위원회는 법적 구속력을 갖는 위원회이며, 조세위원회는 자문성격의 위원회로 구분된다.

광주형 일자리사업의 성공을 위해서는 지역 차원의 사회적 합의 제도가 마련되어야 한다. 광주형일자의 4대 의제인 적정임금, 적정노동시간, 노사책임경영, 원·하청관계개선은 사회적 합의로서만 가능한 것으로 기업 내에서 결정되거나 해결될 수 없다. 적정임금 수준, 적정노동시간에서 '적정'이라는 것은 사회적 합의로만 결정되는 것이고, 원·하청관계도 제3자의 중재가 필요하기 때문이다. 광주형 일자리는 지역경제와 일자리 창출이 특정 기업이나 주체가 아니라 지역 구성원 모두의 문제라는 지역 차원의 인식에서 출발한 것이다. 결국 광주형 일자리가 성공하기 위해서는 기업 설립단계부터 성과 공유까지의 모든 과정에서 지역 차원의 사회적 합의 제도가 전

제되어야 한다. 이러한 의미에서 광주형은 지역 공동체 차원의 사회적 합의로 보아야 하며, 실질적인 효력을 위해서는 제도적 뒷받침이 필요할 것이다.

지방자치단체의 조직체계는 「지방자치법」에 근거한다. 지자체의 위원회도 지방자치법에 따라 중앙행정위원회와 동일하게 합의제행정기관과 자문기관을 설치할 수 있다. 전자는 지자체의 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 수 있으며, 후자는 지자체 사무에 필요한 사안에 대한 전문적 자문을 받는 기구다. 지자체 합의제행정기관은 지방자치법 제116조제1항에 근거하여 법령 또는 지자체의 조례로 설치할 수 있다. 지자체 합의제행정기관은 고도의 전문지식이나 기술이 요청되거나, 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우, 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우 설치할 수 있게 성문화 되어 있다(지방자치법 시행령 제79조).

광주형 일자리는 지역 차원의 일자리 창출 사업이다. 따라서 기업의 이해관계자 간 합의기구도 동일하게 지자체 차원에서 설치될 필요가 있다. 왜냐하면 광주형일자리 정책으로 만들어진 기업들의 지배구조와 설립 취지가 기존 기업집단과 다르기 때문에 4대 의제에 대한 논의구구가 별도로 필요한 것이다.

[표] 중앙 행정위원회와 광주형일자리 합의제행정기관(가칭) 비교

중앙 행정기관	행정기관 성격	광주형일자리 합의제행정기관(가)	광주형일자리 4대 의제
노동위원회	법률 구속력 기관	노동실무위원회	적정임금, 적정노동시간
금융위원회	합의제행정기관	사회복지 실무위원회	노사책임경영, 주택·의료 등 복지 협의
공정거래위원회	합의제행정기관	지역상생실무위원회	원·하청 기업 관계
조세위원회	자문기관	좌동	

광주형 일자리 사업의 성공을 위해서는 사회적 합의기구의 성격을 갖는 ‘광주형 일자리 합의제행정기관(가)’이 설치되어야 한다. 그리고 합의제행정기관 산하에 적정임금, 적정노동시간 등 노동환경에 대한 갈등을 조정하는 ‘노동실무위원회’, 노사책임경영과 광주시가 공급하기로 한 주택·의료·교육 등 사회 복지 서비스의 규모를 결정하는 사회복지실무위원회 및 원·하청 기업 간 이해관계를 조정하는 지역상생실무위원회를 둔다. 독립제 행정기관은 상시적인 사무를 처리하는 반면, 합의제 행정기관은 사안이 발생할 때만 운영되는 비상시적 기구다. 광주형 일자리는 매년 ‘적정’수준에 대한 합의 그리고 복지지원 규모 등에 대한 사회적 합의가 필요하므로 합의제행정기관은 정기적으로 운용되어야 한다.

지자체의 합의제행정기관은 정부의 합의제 행정기관 또는 독립제 기관하고 상충되지 않는다. 지자체의 기관 중 독립성을 갖는 합의제행정기관은 지역 실정에 맞게 어떠한 사안에 대해 신속한 결정을 내리는 것으로 중앙 행정기관하고 다른 기능과 효율성 갖는 기관이다. 오히려 지자체

의 합의제행정기구는 해당 사안이 중앙 기관에서 제기되고 있다는 이유로 검토를 배제해서는 안 된다. 중앙 기관이 존재함에도 불구하고 지역 기관이 필요한 이유는 시민들이 선택적 또는 추가적으로 이용하게 하여 법의 보호를 두텁게 받게 하는 데 있다(대법원 1997.4.11.선고96추138판결). 그러므로 지자체의 합의제행정기구의 설립은 지역 차원의 사회적 합의제도로써 시민의 권리와 기업의 이해관계를 조정할 수 있는 제도적 장치가 될 것이다.

광주형 일자리는 기존 기업과 달리 지역 차원의 사회적 합의를 통해 설립되었다. 이는 기존의 행정체계로는 광주형 일자리를 둘러싼 이해관계를 해결하지 못한다는 것을 의미한다. 중앙 행정 기관은 전국의 모든 기업에게 적용 가능한 표준화된 잣대를 제시해야 하지만, 광주형 일자리에 관련된 행정기관은 광주형 일자리 4대 의제에 부합하는 사회적 척도를 제시해야 한다.

#### ■ 거시적 관점에서의 광주형: 신자유주의의 대안 및 사회국가로서 경제 민주화

세계 2차대전 이후 자본주의 경제질서의 이론적 토대는 유효수요 정책으로 일컫는 케인스주의였다. 케인스는 유효수요 수준에 따라 고용이 결정된다고 보았다. 이러한 생각은 공급이 수요를 결정한다는 세이(Say)의 이론을 부정하는 것으로 당시에는 혁명적인 생각이었다. 세이의 주장이 성립되기 위해서는 저축액과 투자액이 일치해야 하며, 완전고용이 달성되어야 한다. 케인스는 저축이 투자를 초과하여 유효수요가 부족할 경우 불완전고용이 불가피하고, 이자율 조정이 아니라 오히려 고용과 소득이 감소하여 저축과 투자의 갭(gap)이 해결된다고 보았다. 기업은 미래의 장밋빛 전망을 보고 투자한다. 투자는 이자의 함수가 아니라 미래에 대한 기대함수다. 만약 기업이 미래의 경제전망을 낙관할 수 없다면, 투자는 위축되고 완전고용을 달성할 수 없다. 케인스의 정책적 목표는 그의 저서 「일반이론」 중 ‘사회철학’에서 엿볼 수 있는데, 그는 완전고용을 위한 정책적 수단으로 ‘투자의 사회화’를 주장한다. 그에 따르면, 실업의 원인은 사회적 투자가 완전고용 수준에 비하여 부족하고 부의 분배가 자의적이고 불평등하기 때문이다. 정부의 거시경제정책은 크게 통화정책과 재정정책으로 구분된다. 전자는 중앙은행을 통한 통화량 조정이고, 후자는 정부의 지출과 조세제도를 의미한다. 그는 정부의 거시경제정책만으로 완전고용 수준의 유효수요를 달성할 수 없다고 보고 정부와 민간이 협력하여 생산의 총잠재능력 수준의 투자를 단행해야 한다는 의미에서 투자의 사회화를 주장한다.

신고전학파(공급주의, 통화주의, 합리적기대가설)는 1970년대 석유파동을 지나면서 유효수요 이론인 케인스주의가 물러난 자리에 소위 신자유주의로 불리면서 새로운 경제 패러다임을 열게 된다. 케인스주의는 수요 정책과 정부의 역할이 중요하다. 반면에 신자유주의 질서는 수요보다는 공급주의, 정부보다는 시장의 자율성을 더 중요하게 생각한다. 이러한 경제정책의 변화로 시민들은 실업과 부의 불균형 등 기존에 경험하지 못했던 경제 환경에 직면하고 있다. 그러므로 경제 민주화에 대한 개념은 신자유주의 경제질서를 살펴보고 그 대안을 생각해 보면 분명해 질 것

이다.

신고전학파는 공급주의, 통화주의, 합리적기대가설을 통칭하는 경제 사조다. 먼저, 공급주의는 단어에서 알 수 있듯이 공급자인 기업의 투자 환경을 조성하여 경제성장을 견인하는 정책 기조다. 정부는 기업의 투자 환경 개선을 위해 각종 규제 철폐, 법인세 감면, 노동 유연화 등 친기업적 정책을 시행한다. 다음으로 통화주의는 정부의 개입이 총수요를 증대시키지 못하고 오히려 물가인상의 요인이 된다고 보고 균형재정과 준칙주의(K% rule) 통화정책을 주장한다. 마지막으로 합리적기대가설에 의하면, 대중은 경기변동에 따른 정부의 정책 변화를 합리적으로 기대하고 그에 맞게 사전에 행동하기 때문에 정부의 정책은 총생산에 아무런 영향을 주지 못하고 물가만 상승시키는 결과를 초래한다.

이러한 신자유주의 경제질서는 유효수요를 주장했던 케인스의 거시경제정책과 그 방향이 다르다는 것을 알 수 있다. 오늘날 경제사회 문제는 신자유주의 기조에 따른 정부의 친기업 및 자유시장 정책으로 발생한 노동 불안과 부의 불균형이 핵심이다. 그래서 경제 민주화는 신자유주의 경제질서로 무너진 노동 시장과 분배 구조를 개선하는 것이라고 볼 수 있다.

경제 민주화는 헌법 제119조2항-국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다-에 명시된 국민의 권리로서 자유시장경제에 사회국가 원리가 반영된 것이다. 사회국가는 시장경제의 모순을 사회적 정의에 입각하여 사회개량을 통해 해결하려는 국가 운영원리다. 사회국가로서 경제 민주화는 신자유주의 경제질서로 무너진 고용 안정과 부의 분배에 대한 사회적 정의가 담겨져 있으며, 소득의 공평한 분배, 대기업과 중소기업 간 격차 해소, 고용 안정, 안전 또는 환경 같은 외부 불경제에 대한 규제 등 신자유주의로 발생된 경제사회 문제에 대한 대안적 성격을 갖고 있다.

광주형은 광주의 정체성인 민주화를 상징하는데, 경제에서는 자유시장질서에 사회국가 원리가 수용된 경제 민주화를 의미한다. 경제 민주화는 신자유주의의 대안으로 오늘날 한국사회의 가장 큰 문제 중 하나인 양극화의 대안이 될 수 있다.

### 신자유주의 VS 사회국가로서 경제 민주화의 경제 원리

신자유주의 경제질서	경제 민주화
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친기업 정책                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인세율 인하</li> <li>- 환경 및 안전 등 각종 규제 완화</li> <li>- 노동소득분배율 하락</li> </ul> </li> <li>• 균형제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지 축소</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친노동 정책                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동소득분배율 상승 (비정규직의 정규직화, 최저임금 인상)</li> <li>- 노동자의 경영참여</li> </ul> </li> <li>• 사회적 시장경제질서                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정거래: 징벌적 손해배상, 집단소송제</li> <li>- 대기업집단 사익편취 근절: 내부거래</li> <li>- 기업 지배구조 개선: 순환출자, 이사제 개편</li> <li>- 경제 주체간 상생: 중소기업 적합업종제도 강화, 원·하청 관계 개선</li> </ul> </li> <li>• 재정확대 및 통화정책 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지 확대, 정부투자 일자리 창출</li> <li>- 고용과 연계한 통화정책 수립</li> </ul> </li> </ul>

광주형의 개념을 이해하기 위해서는 왜 광주가 가장 먼저 제안했는가?를 생각해보아야 한다. 기존의 경제질서는 표준화, 세계화, 서울 중심주의 등으로 전국을 하나의 경제권으로 묶고 지역의 부를 소위 '중앙'이라고 불리는 곳으로 집중하고 있으며, 친기업 정책, 노동 유연화, 불평등한 노동소득 분배 등 경제사회의 문제를 발생시키고 있다. 이러한 현실에서 한국사회는 전국보다 지역 차원의 경제를, 평등한 분배를 정의할 수 있는 새로운 경제질서가 요구되었고, 이러한 요구에 광주의 공동체, 민주화 정신이 그 이정표로 작용한 것이다. 결론적으로 광주형은 새로운 경제질서를 의미하고, 그 철학적 가치는 인간 중심적 공동체 정신과 지역의 여러 주체들이 상생하는 경제 민주화가 되어야 한다.