

NGO SERIES #02



시장경제질서와 시민단체
: 우리나라 시민단체 활동의 문제점

권혁철
(자유기업원, 경제학 박사)

발간사

불과 10여년 전만 하더라도 NGO라는 용어는 일반인들에게 생소한 것이었지만 지금은 익숙한 것이 되었으며 이들의 정치적, 사회적 영향력은 부작용을 걱정해야 할 만큼 날로 커지고 있다. NGO의 숫자도 급속하게 늘어나서 정부에 등록된 숫자만 해도 3,800여개가 넘고 있다. 언론에서는 NGO 섹션을 따로 만들어 보도하고 있으며 정부에서는 이들을 지원하는 법률(비영리민간단체지원법)을 제정하였다. 학계에서도 ‘비영리학회’, ‘NGO학회’ 등 NGO 관련 연구그룹이 활발하게 조직되고 있다.

시민사회가 존재하지 않는다는 평가를 받고 있던 한국에서 불과 10여년 사이에 NGO가 급성장한 것은 참으로 놀라운 일이 아닐 수 없다. NGO의 급성장은 한국사회의 강한 활력과 힘을 보여주는 것이었다. 지금까지는 이러한 에너지가 NGO의 양적 팽창에 활용되었지만 이제는 질적인 성숙을 위해 활용되어야 할 시점에 이르렀다고 하겠다.

NGO의 질적 성숙을 위해 반드시 필요한 것이 학계의 노력이다. 최근 들어 NGO 관련 연구서들이 쏟아져 나오고 있지만 그 결과가 만족스러운 것 같지는 않다. 한국의 NGO 현상을 분석하는 이론적 틀이 확립되지 못한 상태에서 NGO에 대한 기대와 희망이 선언적으로 서술되고 있는 것으로 보여지기 때문이다. 이런 현상은 NGO의 발전에 도움이 되지 못한다. 하나의 현상이 발전하기 위해서는 학문적 차원에서 찬반 양론이 경쟁하는 가운데 정교한 이론적 틀이 마련되어야 한다.

자유기업원에서는 한국의 NGO를 객관적으로 바라보면서 그것의 장단점을 비판적으로 검토하고자 하는 취지에서 「NGO 시리즈」를 발간하게 되었다. 양적으로 급팽창한 NGO의 활동에서 보여지는 문제점들을 비판하는 한편 살려나가야 할 장점들을 옹호함으로써 NGO에 대한 객관적인 평가와 대안을 제시하고자 한다. 이 시리즈가 NGO에 관심을 가지고 있는 학자, 언론인, 일반인들에게 토론의 소재를 제공할 수 있기를 기대한다.

2002년 6월

자유기업원장 민병균

훑어보기

비영리 공익추구 기구로서의 시민단체가 사익과 이윤을 추구하는 기업을 감시하고 견제하는 것은 자연스런 현상일 것이다. 그러나 이러한 시민단체의 활동이 기업에 대한 감시와 견제의 기능을 넘어 기업의 이윤과 경쟁력을 저하시키는 물론 시장경제의 근본원칙을 부정하거나 훼손시키고, 더 나아가서는 자본을 통제하는 민(民)의 활동의 한 측면 또는 체제변혁적인 민중운동의 한 측면으로까지 변질되어 추구된다면 이는 기업이나 시민단체 모두에게 불행한 일이 아닐 수 없다. 시민단체에 대한 일반 국민, 특히 기업의 이러한 불신과 의구심이 해소되어야만 그들로부터 협력과 공조를 얻을 수 있고, 또한 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 그리고 그 의구심 해소의 첩경은 기업과 시민단체간에 이념적 기반을 공유하는 일이며, 그 공유해야 할 이념이란 다름 아닌 ‘자유시장 경제질서’와 ‘법치주의’라고 하는 헌법의 기본원리이다. 다시 말해 시민단체가 자유시장 경제질서와 법치주의를 준수하고, 구체적인 활동 또한 그 틀 내에서 행한다는 원칙을 지키는 것이 곧 기업과 시민단체간의 협력과 공조의 기반이다.

그 동안의 우리나라 시민단체들의 활동을 살펴보면 시장경제질서와 법치주의라고 하는 협력과 공조의 기반을 공유하고 있지 못하다는 것을 알 수 있다. 재벌 총수의 사재출연 주장, 소액주주운동, 기아사태와 관련된 주장 등에서 시민단체들은 사유재산권 보장이나 법치주의 같은 시장경제의 근본원칙들을 심각하게 훼손시키고 있다. 또한 재벌개혁과 관련된 주장에서는 시장경제질서에 의한 개혁이 아니라 정부나 시민단체들이 시장질서에 개입을 하여 바람직한 시장, 바람직한 기업구조를 계획하고 조직할 수 있다고 하는 지적 오만을 내보이고 있다.

제3자의 자의적인 시장개입이 빈번하고 시장경제의 근본원칙들이 훼손되고 법치주의가 뿌리를 내리지 못한 사회에서는 경제가 제대로 발전할 수 없으며, 따라서 국민의 복지는 그만큼 낮을 수밖에 없다. 또한 이익추구보다는 이권을 추구하는 사회가 되어 부정부패가 만연하게 된다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 이러한 점에 비추어 볼 때 시민단체는 최우선적으로 자유시장 경제질서와 법치주의를 확립하고 유지하는데 역점을 두어야 할 것이며, 모든 구체적인 활동 역시 전적으로 이 틀 안에서만 유의미하게 된다는 점을 인식해야 할 것이다. 시민단체가 이러한 방향으로 활동을 한다면 이는 기업과 경제에는 물론 정치와 사회의 개혁과 발전에도 기여함으로써 시민단체의 활동에 대한 국민 전체의 신뢰와 지지도 확보하게 될 것이다.

목차

| | |
|--|----|
| 발간사 | 2 |
| 훑어보기 | 3 |
| | |
| I. 서론 | 5 |
| | |
| II. 시장경제질서와 법치주의 | 8 |
| 1. 시장경제와 자유경쟁질서 | 9 |
| 2. 법치국가의 원칙 | 15 |
| | |
| III. 시민단체의 기업관련 활동과 문제점 | 16 |
| 1. 시장경제 구성원칙들의 훼손 : 총수의 사재출연 주장과 관련하여 | 17 |
| 2. 소액주주보호와 시장경제의 활성화? : 소액주주운동을 중심으로 | 19 |
| 3. 지식제일주의의 한계 : 재벌개혁주장을 중심으로 | 22 |
| | |
| IV. 요약과 결론 | 25 |
| | |
| 참고문헌 | 29 |

I. 서론

비정부기구 및 비영리기구로서 권력이나 이윤을 추구하는 대신 인간의 가치를 옹호하며 시민사회의 공공선(公共善)을 지향하는 민간 조직체라고 정의되는 시민단체와 시민운동이 최근 국내외를 막론하고 크게 주목을 받고 있다.¹⁾ 우리나라에서도 낙천·낙선운동, 의약분업, 소액주주운동 등을 통해 보았듯이 ‘시민단체의 시대’ 또는 ‘시민단체의 르네상스시대’라 불릴 만큼 시민단체들의 위상은 급부상했다. 시민단체는 이제 긍정적이든 부정적이든 한국 사회 내의 중요한 행위자의 하나로 등장한 것이다. 시민단체들은 정치·사회·경제적 쟁점들에 대한 입장표명은 물론 대안제시를 해줄 것을 요청받고 있으며, 언론 역시 그들의 활동과 주장을 상세하게 보도하고 있다.

기본적으로 사익과 이윤을 추구하는 기업 및 시장경제의 메커니즘에 대해 비영리 공익추구 단체로서의 성격을 갖는 시민단체가 기업의 활동과 시장을 감시하고 견제하는 것은 자연스런 현상으로 보인다.²⁾ 시장경제에서 ‘강자’인 기업에 비해 상대적으로 ‘약자’의 위치에 있다고 여겨지는 근로자, 소비자, 소액투자자 등에 대한 관심을 환기시키고 그들의 권리를 보호하는 역할을 자임하고 있는 시민단체의 성격상³⁾ 기업을 감시하고 견제하면서 그로부터 양자간에 긴장관계가 형성됨은 당연하다 할 것이다. 시민단체의 이러한 역할은 어느 한 사람 또는 어느 한 집단이 가지고 있는 경제권력이 타인들에게 피해를 주는 방식으로 활용되거나 남용되는 것을 방지함으로써 시장경제가 올바르게 작동될 수 있도록 하는 역할도 수행하게 될 것이다. 이러한 기업과 시민단체간의 긴장관계는 긍정적이고 발전적인 방향으로의 긴장관계라 할 것이다.

그러나 만일 시민단체의 활동이 기업의 정상적인 이윤추구 활동마저 제한하고 나아가 시

1) 김광식, 『한국 NGO: 시민사회단체, 21세기의 희망인가』, 5판, 동명사, 2000, p.12 참조. 시민단체는 비정부·비영리 민간 조직체라는 그 성격에 비추어 볼 때 한편으로는 시민사회 구성원 개인들간의 내부관계, 다른 한편으로는 정부 그리고 또 다른 한편으로는 기업과 관련을 갖게 된다. 이하에서는 논의의 초점을 시민단체의 기업 및 시장관련 활동에 국한하기로 한다.

2) 물론 이러한 시각에 대해 이의가 제기되고 있다. 예를 들어 박종찬은 시민단체 특히 참여연대가 행하고 있는 활동의 경우 이데올로기적 성격을 강하게 가지고 있으며, 따라서 참여연대가 자신은 공익을 추구하는 반면 자신을 비판하는 사람이나 집단은 ‘사회악’을 추구하는 것이라는 흑백논리 식으로 반응하는 것은 심히 우려스러운 일이라고 하고 있다. 나아가 이러한 이데올로기적인 성격으로부터 나타나는 문제점으로 특히 재벌개혁론과 관련하여 참여연대는 이윤배반적인 자세를 취하고 있으며, 자신만이 옳고 자신을 비판하는 사람에 대해서는 격렬하게 공격하는 편협성을 보이고 있다는 점을 지적한다. 결론적으로 박종찬은 참여연대의 재벌개혁론은 사회전체의 이익인 공익을 추구하는 차원이 아니라 특정계급의 이익을 옹호하고 있으며, 이 특정계급의 이익을 사회전체의 이익으로 위장하고 있다고 주장한다. 박종찬, 『참여연대의 재벌개혁론에 관한 연구』, 서강대학교 경제대학원 석사학위 논문, 2001, 참조.

3) 장하성, “시장개혁과 NGO”, 조희연 외, 『NGO 가이드』, 한겨레신문사, 2001, pp.199-202 참조. 그러나 한편 특히 근로자의 종속성 및 근로자와 고용주의 근원적 불평등성이라는 가정은 애초부터 무리한 가정이거나 아니면 적어도 역사의 변화에 따라 더 이상 유지될 수 없는 가정이라는 주장도 대두되고 있다. 이에 대해서는 남성일, “우리나라 노동시장과 경제적 자유”, 한국 하이테크 소사이어티 주최, 『자유주의 정책 심포지엄 발표 논문』, 2001. 10. 19, 참조.

장경제 그 자체를 훼손시키는 지경에까지 이른다면 자신들의 활동에 대한 정당성과 추진동력을 상실함은 물론 기업의 시민단체 활동에 대한 불신만을 초래하게 될 것이다. 예를 들어 기업가치를 제고시켜 소액주주의 이익을 극대화하고자 하는 소액주주운동의 본질이 “자본주의라는 현실 속에서 자본을 통제하는 민(民)의 활동의 한 측면으로”⁴⁾ 이해되거나 또는 체제변혁적 민중운동의 한 측면으로까지 변질되어 이해된다면 기업의 시민단체 활동에 대한 불신과 배척의 골은 깊어질 수밖에 없다. 다시 말해 기업가치를 극대화하여 소액주주의 이익을 극대화하고자 하는 소액주주운동이 역설적이게도 기업의 이윤과 경쟁력을 저하시키고 결국에는 소액주주의 권익까지 침해하는 자기모순에 빠지는 위험에도 불구하고 계속해서 과도하게 추진된다면, 이는 소액주주운동이 소액주주의 권익보호라는 것을 빌미로 실제로는 다른 목적을 달성하기 위한 하나의 수단 내지 절차상의 하나의 과정으로 이용되고 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 만든다.

또한 기아사태에서 보듯이⁵⁾ 한 가지 사안에 대해 시민단체 스스로 판단하기에 미래 수익성도 지극히 불투명하고 투자전망도 결코 밝지 않은 기업을 정부의 채무보증 등 직접적인 재정지원과 국민주 모집 등의 방식으로 정상화시킬 것을 촉구하는 등 명백히 이윤배반적인 주장을 하고 있음을 접할 때 위와 같은 의구심은 더욱 커질 수밖에 없다.⁶⁾ 이러한 의구심이 지속되는 한 시민단체와 기업간의 갈등과 반목은 계속될 것이며, 이는 양자 모두에게 불행한 일이 아닐 수 없다.

기업의 시민단체 활동에 대한 이러한 의구심을 불식하고 나아가 상호간 긍정적이고 발전적인 관계로 발전해 나가기 위해서는 무엇보다도 우선 양자간에 확실히 공유되는 이념적 기반이 튼튼하게 유지되어야 한다고 본다. 상호간에 공유하는 그러한 공통분모가 바탕이 되어

4) 조희연, “참여연대 5년의 성찰과 전망”, 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움, 『한국의 시민운동, 21세기의 대안을 찾아』 발표 논문, 1999. 9. 4

5) 참여연대는 1997년 7월 ‘정부는 기아에 대한 적극적인 지원에 나서야 한다’는 성명을 통해 “기아는 ... 유일하게 전문경영인에 의해서 운영되고 주식분산이 잘 되어 있는 소유분산 우량기업으로서, ... 적극적으로 살려내야 할 기업이다. ... 정부는 미국 크라이슬러사의 사례처럼 채무보증 등과 같은 직접적인 재정지원으로 기아를 정상화시켜야 한다. ... 기아에 대한 정부지원과 국민주 모집 등의 방식으로 기아를 정상화하기 위한 최대한의 노력을 기울여야 하며, 이 과정에서 기아를 실질적인 국민기업으로 만들어 나가야 할 것이다”(http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=751&start=0)고 촉구했다. 그로부터 1년 후인 1998년 12월에는 현대자동차의 기아자동차 인수와 관련하여 현대중공업이 출자한다고 알려지자 참여연대는 ‘현대중공업의 기아 인수 참여에 관한 입장’을 발표하여 “기아-아시아 자동차의 인수는 주식인수대금 이외에도 6조 원에 달하는 부채를 떠안아야 하고, 앞으로 추가로 부채가 발생될 것으로 예상되며, 미래 수익성이 지극히 불투명하며 투자전망이 결코 밝지 않다고 판단”(http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=1036&start=0)된다고 주장하고 있다.

6) 이러한 이윤배반적 행태는 시민단체 활동의 과학적 근거와 객관성 및 도덕성에 관해서도 의문을 제기하게 만든다. 비근한 예를 우리는 그린피스가 쉘 정유회사의 소위 ‘브랜트 스파’계획을 빈약한 과학적 근거를 가지고 무산시키면서 쉘 정유회사에 엄청난 유형무형의 손해를 입힌 사건이나 오존층 파괴 위협을 둘러싼 논의에서의 환경단체들의 주장을 통해 볼 수 있다(권혁철, “외국의 시민운동, 김인영 외, 『시민운동 바로보기』, 서울: 21세기 북스, 2001, pp.314-333 참조). 여기에 공통적인 것은 자신들이 추구하는 목적달성에 도움이 된다면 과학적 근거와 자료의 부실함에도 불구하고 사실을 과도하게 과장하고 왜곡하거나, 아니면 사실을 미리 알고 있으면서도 은폐하고 달리 행동하는 모습들을 보여준다는 것이다.

야만 비로소 그 안에서 서로에게 이익이 되는 관계를 모색해 나갈 수 있다고 보기 때문이다.

시민단체와 기업이 상호 불신을 해소하고 나아가 상호 협력하고 공조할 수 있는 기반이란 다른 아닌 시민단체가 ‘자유시장경제질서와 법치주의’라는 헌법의 기본원리를 준수하고, 구체적인 활동 역시 그 틀 내에서 행한다는 원칙을 따르고 지키는 일이다. 이석연 전(前) 경실련 사무총장도 지적했듯이 시민단체가 추구하는 개혁운동이 어디까지나 법치주의, 적법절차, 그리고 자유시장경제질서라는 헌법의 기본원리를 준수하고 그 틀 내에서 이루어질 때만이 궁극적으로 국민의 신뢰와 정당성을 확보할 수 있는 것이며,⁷⁾ 그러한 개혁운동만이 기업을 ‘실질적’으로 견제하고 감시할 수 있는 역할을 담보할 수 있다고 판단된다.⁸⁾ 더구나 이러한 자유시장경제 질서를 구축하고 활성화시키는 개혁운동은 기업의 활성화와 이윤극대화 가능성을 증대시켜 시민단체 활동에 대한 기업의 자발적 협조를 이끌어 낸은 물론, 나아가 국민경제 전체의 생산성을 제고시켜 국민복지의 향상에도 기여하게 될 것이다.

또한 정부를 비롯한 시장외적인 집단이나 세력들의 시장에의 개입을 근절하여 자유로운 시장경제질서를 확립하고 법치주의를 구현하는 작업이야말로 시민단체는 물론이거니와 우리 모두를 깊은 좌절감에 빠트리고 있는 계속되는 부정부패의 연결고리를 근원적으로 제거하기 위한 초석이 된다는 점에서도 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

물론 시민단체들은 자신들의 활동이 시장경제를 활성화시키고 시장경제질서를 바로 잡고자 하는 것이라고 주장한다. 그러나 앞서서도 잠깐 언급되었듯이 시민단체의 기업관련 활동은 시장경제질서의 구축과 활성화와는 거리가 멀어 보인다. 오히려 시민단체들은 자신들의 주장과는 달리 시장경제질서라고 하는 틀 그 자체를 훼손시키고 있으며, 기업의 자율과 자유시장경제를 혼란과 무질서를 가져오는 것으로 인식하고, 따라서 객관적이고 합리적으로 계획되어야 하며 철저하게 통제되어야 할 대상으로 파악하고 있는 것으로 보인다.

이러한 문제의식을 바탕으로 아래에서는 크게 세 부분으로 나누어 논의를 진행하고자 한다. 우선 2장에서는 시장경제질서를 구축하고 활성화시킨다는 것이 무엇을 의미하는 것인지 알아보기 위해 ‘시장경제의 근본원칙’과 그 ‘근본원칙을 구성하는 구성원칙들’ 및 ‘법치주의’에 대해 살펴보고자 한다. 그 다음 3장에서는 이제까지의 시민단체의 기업관련 활동이 시장경제질서의 원칙들을 훼손시키고 있는 점을 몇 가지 예를 들어 살펴보고자 한다. 더불어 시장과 기업에 대한 조종과 통제를 강조하는 시민단체들의 계획주의, 개입주의, 지식제일주의의 한계와 문제점에 대해서도 논의할 것이다. 그리고 마지막 4장에서 요약과 결론으로 글을 맺고자 한다.

7) 이석연(a), “시민운동은 적법해야”, 『매일경제』, 2001. 11. 7 및 이석연(b), “시민사회 발전을 위한 대토론회 발제문”, 『월간조선』, 2001년 11월호 참조.

8) 양자간 공유되는 이념적 기반이 존재하지 않거나 불명확하여 그 기반 자체에 대한 의구심이 지속되는 한 시민단체의 기업관련 활동은 기업의 이해와 협조를 얻기보다는 오히려 기업의 거부와 저항을 유발할 가능성이 크며, 그럴 경우 시민단체는 자신이 뜻한 바 기업에 대한 감시와 견제의 기능을 실질적으로 행사할 수 없을 것이다.

II. 시장경제질서와 법치주의⁹⁾

80년대 말~90년대 초의 사회주의 국가들의 붕괴가 보여 주었듯이 통제경제가 효율적인 자원배분과 장기적이고 자생적인 경제발전을 이룩하는 데 실패했음은 부연설명이 필요 없을 것이다.¹⁰⁾ 사회주의국가들의 몰락이 보여주는 커다란 교훈 중의 하나는 경제발전에 적합한 경제질서를 형성하고 유지해 나가는 것이 국민복지에 결정적인 역할을 한다는 점과 이것을 과소평가하는 것은 치명적인 결과를 가져온다는 점이다.

중앙에서 통제하고 조작하는 자원배분이 비록 전반적인 자원의 동원을 통해 단기적인 성과를 가져올 수는 있을지라도 결코 장기적이고 자생적인 경제발전을 가져오지는 못하며, 이는 오로지 자원활용의 효율성 증대를 통해서만 가능하다. 한편 이 효율성 증대는 각국에 실현되어 있는 경제질서에 따라 크게 좌우된다. 결국 경제와 관련하여 최우선적으로 관심을 두어야 하는 일은 경제발전에 ‘적합한 경제질서’, ‘질서정책적인 큰 틀’¹¹⁾을 구축하고 그것을 유지하는 일에 놓여져야 하는 것이다. 이 질서정책적 큰 틀의 대상이 되는 것은 경제과정을 어떻게 조정할 것인가 하는 ‘경제흐름의 원칙’을 정하는 일이 된다.

독일의 경제학자인 뢰프케(Roepke)에 의하면 경제질서를 선택함에 있어서는 두 가지 대안 외에는 없다고 한다. 즉 경제질서는 모든 경우에 시장에서 가격을 통해 이루어지는 시장경제가 아니면 국가기관의 통제에 의해 이루어지는 통제경제라는 두 가지가 있을 뿐이다. 국민경제 전체를 볼 때는 한 원칙이 다른 원칙을 지배하게 되어 있으며, 가격과 국가기관이라고 하는 양자 사이에 존재하는 다른 제3의 원칙이란 있을 수 없다. 만일 있다고 한다면 그것은 대혼란만이 있을 뿐이다.¹²⁾

우리나라의 “경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본(헌법 제 119조)”으로 하는 자유시장 경제질서이다. 앞의 뢰프케의 말이 내포하고 있는 바와 같이 우리가 우리들의 경제적 질서원칙으로서 시장경제를 택하였다면 이 시장경제가 제대로 작동하도록 노력해야만 한다. 왜냐하면 시장경제가 제대로 작동하지 못할 경우 그곳에는 통제경제나 아니면 대혼란만이 존재할 것이기 때문이다. 그 결과는 이미 사회주의 국가들의 붕괴

9) 이 장에 대한 보다 상세한 내용은 Kwon, Hyuk-Cheol, Wirtschaftspolitik zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfaehigkeit der Republik Korea, Peter Lang Verlag, 2000, 특히 IV장 참조.

10) 실패의 가장 커다란 두 가지 문제점으로 지적되는 것은 경제흐름을 조정하기 위해 필요한 정보의 문제와 재화의 희소성을 극복하기 위해 긴요한 동기부여의 문제를 중앙의 계획과 강제적인 명령과 통제 등으로 해결하려 시도했다는 점이다.

11) “die ordnungspolitische Gesamtentscheidung,” Eucken, W., Grundsatzte der Wirtschaftspolitik, 제6판, Tuebingen, 1990, p.250.

12) Roepke, W., “Kernfragen der Wirtschaftsordnung,” ORDO, Vol.48, 1997, p.45 참조.

가 보여주었듯이 국민경제와 복지의 엄청난 손실이 될 것이다.

시장경제라고 하는 경제질서에서는 사전에 서로 아무런 연관이나 사전조율 없이 이루어진 개별 경제주체들의 결정들이 시장에서 가격을 통해 준자동적(準自動的)으로, 즉 아담 스미스의 ‘보이지 않는 손’에 유도되어 상호연관이 되고 조화가 이루어진다. 그리고 이 과정에서 인간의 사리추구가 사회 전체적으로도 이익을 가져다 줄 수 있는 제도가 바로 시장경제질서인 것이다.

이하에서는 시장경제질서의 근본원칙으로서의 경쟁질서와 경쟁질서의 구성원칙들 및 시장경쟁질서와 불가분의 관계를 갖는 법치주의에 관해 살펴보고자 한다.

1. 시장경제와 자유경쟁질서

(1) 근본원칙으로서의 경쟁질서

위에서 일 개인은 물론 전체 국민경제의 복지를 최대화할 수 있는 제도가 시장경제라고 하였는데, 이 시장경제가 그러한 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 다음의 조건들이 충족되어야만 한다. 즉 시장에서 형성되는 가격이라는 것이 신뢰할 수 있는 재화의 희소성의 척도가 되어야만 하며, 또 경제주체들은 이 가격이 보내는 신호, 다시 말해 상품과 생산요소들의 희소성관계의 변화에 대해 실제로 반응을 보여야만 한다. 다른 말로 표현하면 제대로 된 시장과 가격시스템이 구현되어야만 한다는 것이다.

그리고 제대로 된 시장과 가격시스템이 구현되기 위해서는 상품시장과 요소시장 등에서의 경쟁은 필수적이다. 왜냐하면,

첫째, 개인에 의한 것이든 국가에 의한 것이든 시장진입의 규제나 경쟁제한은 재화나 생산요소들의 희소성관계를 왜곡하여 결국은 자원배분을 왜곡하기 때문이다. 이 경우 다른 곳에서라면 좀 더 효율적이고 생산적으로 이용될 희소한 자원이 수익성이 전혀 없거나 아니면 수익성이 현저히 낮은 재화를 생산하는 데 사용되게 된다.

둘째, 경쟁압력이나 퇴출압력이 존재하지 않으면 경제주체들은 변화하는 상황에 적극적으로 적응하지 않기 때문이다. 경제주체들은 통상 가격담합, 카르텔 또는 이익집단을 구성하여 경쟁을 회피하려는 경향을 보인다. 따라서 치열한 경쟁을 통해 경제주체들로 하여금 변화하는 환경, 변화하는 재화와 자원의 희소성관계에 적응하도록 강제할 필요가 있다. 그리고 이러한 강제는 경쟁의 압력에 의해 이루어지기 때문이다.

요약하면 경쟁이 존재하지 않으면 시장은 정보시스템으로서의 기능을, 또 가격은 희소성의 정보전달자로서의 기능을 올바로 하지 못하게 되며, 그 결과 시장경제질서 전체의 흐름은 왜곡되고 변질되어 버린다. 이로써 전체 경제시스템은 파괴된다. 따라서 시장과 가격시스템이 제대로 작동하기 위해서는 가능한 모든 시장에서 자유경쟁을 도입하고 강화시켜야만 한다. 이러한 의미에서 오이켄은 제대로 기능하는 가격과 시장시스템을 구현하기 위한 결정적인 전제조건인 경쟁질서를 구축하는 작업이야말로 ‘경제헌법적 근본원칙’을 확립하는 것이며, 모든 경제정책수단은 이 척도에 비추어 그 정당성이 검토되어야 한다고 했던 것이다.¹³⁾

(2) 자유질서로서의 경쟁질서

모든 경제정책과 사회정책이 원천적으로 출발해야 할 근본은 인간의 자유이다. 즉 “자유로운 상태에서 각 개인이 자신의 인격을 구현할 수 있도록 하는 것이 최고의 목표가 되어야 하고, 이 세상의 모든 것은 그것에 비추어, 즉 그것을 방해하는가 아니면 촉진시키는가에 따라 판단될 수 있다.”¹⁴⁾ 인간의 존엄과 자유는 헌법에 규정되어 있는 핵심내용이다. 다시 말해 경제를 비롯한 모든 정책의 최종 목표는 개인의 존엄과 자유를 보장하는 일이 되어야 한다.

이러한 관점에서 볼 때 인간의 자유를 구현하고 보장하는 경제질서의 한 대안으로서 중앙집권적 통제경제는 배제될 수밖에 없다. 중앙집권적 통제경제에서 경제주체들의 자유로운 계획수립, 자유로운 의사결정권은 박탈되어 중앙의 계획기관으로 위임된다. 여러 가지 행동대안 중 자유롭게 선택할 수 있는 권리는 배제되고, 개인의 이해와 기호(嗜好)는 외부에서 결정되는 목표에 종속된다. 개인의 이해와 위로부터 하달된 목표사이에 발생하게 되는 괴리 및 이에 수반되어 나타나는 근로의욕상실과 같은 문제들이 내재되어 있을 수밖에 없다. 이러한 문제점은 한편 정부로 하여금 자신들이 수립한 목표달성을 어렵게 만들고, 이를 달성하기 위해 종종 강제력을 동원하게 만든다. 하이에크의 표현을 빌리자면 “재화생산에 대한 통제는 곧 인간의 삶에 대한 통제인 것이다.”¹⁵⁾ 계획을 세우고 의사결정을 할 수 있는 권한과 생산수단에 대한 소유권을 중앙집권화하고 국유화하는 것은 결국 ‘노예상태로 가는 길’을 닦는 것과 다를 바 없는 것이다.

우리나라의 경우만 보더라도 개발연대 시기에 정부는 자신들이 세운 경제계획을 ‘효과적’으로 수행하기 위해 개인의 자유와 사적이익 추구행위를 종종 강제적으로 억압하였다. 권위

13) 즉 오이켄은 “경제정책의 모든 영역에서 그 수단을 강구할 때에는 바로 이 경제헌법적 근본원칙이 현재화되어야만 한다. 이 원칙에서 예외란 있을 수 없다”고 하였다. Eucken, op. cit., pp.254-255.

14) Roepke, op. cit., p.28.

15) Hayek, F.A.v.(a), Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach ; Zuerich, 1952, p.119.

주의적인 정부는 정부가 계획한 경제목표의 달성에 방해가 된다고 여겨지는 모든 종류의 저항을 억압하였던 것이다. 개인의 자유와 자율영역을 보장해주는 법과 규정들은 수시로 무시되었고, 그 대신 독재와 강제, 경찰력과 자의적 판단과 개입이 그 자리를 대신했다는 사실을 경제질서와 관련하여 결코 간과하거나 과소평가해서는 안 될 것이다.

따라서 인간의 자유라고 하는 최고의 목표를 지향하는 경제질서라면 모든 경제주체들로 하여금 자신의 이해와 기호를 자유로이 표현할 수 있게 해 주어야만 한다. 자기 자신의 이익을 가장 잘 아는 사람은 바로 자기 자신이기 때문이다. 그들은 자신들이 내릴 결정의 편익과 비용 및 그에 따르는 위험을 심사숙고하여 판단할 것이고, 그 판단에 필요한 정보를 수집하고자 노력할 것이며 끊임없이 변화하는 환경에 적응하고자 할 것이다.¹⁶⁾

시장경제에서는 각 개인들에게 분권화되어 있는 의사결정의 자율권과 생산수단에 대한 사적소유로 인해 각 경제주체들로 하여금, 예컨대 소득의 획득과 사용, 생산과 투자에 관해 자유로이 의사결정을 내릴 수 있도록 해 준다. 자기 자신의 이익을 현실화시킬 수 있다는 가능성은 능력을 발휘하고자 하는 의욕을 제고시킨다. 경제주체가 경제활동을 보다 효율적으로 하면 할수록 이익이나 소득과 같은 성과의 크기가 커지기 때문이다. 이를 통해 비효율적인 자원낭용 등의 문제는 크게 감소된다. 성과를 보이려고 하는 의욕은 정태적 의미에서의 효율성뿐만 아니라 새로운 기술지식이나 생산물 혁신 및 생산과정의 혁신 등 동태적 의미에서의 효율성 증진에도 기여한다.

경쟁은 효율적인 자원배분과 좋은 물건을 값싸게 제공해 주는 경제적 기능만을 하는 것에 그치지 않고 나아가 시장에 참여하고 있는 참여자들에게 자유영역을 마련해 주는 사회·정치적 기능까지도 수행한다.¹⁷⁾ “경쟁질서에 대한 의지는 자유에 대한 의지와 밀접히 연관되어 있는 것”¹⁸⁾이며, 이러한 의미에서 경쟁질서란 경제적 효율의 달성만이 아니고 사회·정치적으로 중요한 자유로운 삶의 구현을 위해서도 결코 포기할 수 없는 결정적이고도 가장 중심적인 질서원칙인 것이다.

(3) 경쟁질서의 구성원칙들

제대로 기능을 하는 시장과 가격메커니즘의 중요한 전제조건이 경쟁질서의 확립임은 위에서 언급했다. 그러나 한편 이 경쟁질서의 확립여부는 다시금 이 경쟁질서를 총체적으로 구성하면서 개별 경제주체들로 하여금 스스로 계획하고 결정할 수 있게 해주는 구체적인 조건

16) Siebert, H., Prinzipien des deutschen Wirtschaftssystems, Kieler Arbeitspapiere, No.445, Institut fuer Weltwirtschaft an der Universitaet Kiel, 1990, pp.2-3 참조.

17) Berg, H., “Wettbewerbspolitik,” Bender, D. 외(편저), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 제2권, Muenchen, 5판, 1992, p.241 참조.

18) Eucken, op. cit., p.250.

들의 충족여부에 의해 좌우된다. 따라서 경쟁질서를 확립하고자 할 때의 최우선과제는 이들 경쟁질서를 구성하는 구체적인 조건들을 충족시키고 관철시켜 나가는 일이 된다.¹⁹⁾

자유경쟁의 구현을 위한 이들 조건들이란 “경쟁질서를 구성하는 구성원칙들”이라고도 불리워지는 것들로서 통화가치의 안정, 공개시장의 원칙, 사유재산보장, 계약체결의 자유, 자기책임의 원칙 및 경제정책의 일관성을 말한다. 이들 구성원칙들에서 주의하여야 할 것은 이들 원칙들 전체가 상호보완적인 것으로서 서로 분리되어질 수 없으며, 만일 이들 중 어느 한 조건이라도 제대로 충족되지 않으면 경쟁질서, 그리고 이와 연관된 시장 및 가격 메커니즘 자체가 결코 제대로 작동하지 못하게 될 것이라는 점이다.²⁰⁾ 따라서 만일 시민단체의 활동이 이 구성원칙 중 어느 하나를 훼손시키는 것이 그 자체로만 보면 그리 심각해 보이지 않을지 모르나, 이는 곧 자유경쟁질서 나아가 시장경제시스템 자체를 파국으로 이끌 수 있는 매우 심대한 훼손이라는 점을 인식해야 할 것이다. 커다란 제방이 무너지는 것은 바늘구멍 만한 아주 작은 구멍으로부터 시작된다는 말이 의미하는 바와 같다고 하겠다.

이하에서는 경쟁질서를 구성하는 원칙들에 대해 간단히 설명하기로 한다.²¹⁾

a. **통화가치의 안정:** 자유경쟁질서를 확립하기 위해서는 통화정책, 즉 통화가치의 안정이 필수 불가결한 조건이라는 것은 부연설명이 필요 없을 것이다. 통화가치의 급격하고 커다란 변동은 재화의 가치를 전도시키고 가격구조를 왜곡시키며 부(富)의 재분배에도 악영향을 미치기 때문이다. 기업에 있어서의 이익이나 손실이 정당한 경제활동에서 생성된 것이 아니라 인플레이션이나 디플레이션으로 인해 발생한 ‘허위’이익이나 ‘허위’손실일 수 있다. 그럴 경우 통화가치가 안정되어 있었다면 더 이상 수익성이 없어 중단되었을 재화의 생산이 계속 유지되거나, 또는 역으로 수익성이 높아 계속 생산되었을 재화의 생산이 중단되는 경우가 발생할 수 있다. 더구나 통화가치가 불안정해지면 기업의 장기투자나 가계의 장기적인 보험 계약 등이 전혀 이루어지지 않거나 매우 저조한 상태에 놓이게 되고, 그 대신 토지나 건물 등 부동산을 구매하는 경향을 보이게 되며, 빈부의 격차로 인한 불만은 더욱 커지게 된다.²²⁾ 이로 인해 성장잠재력을 축적하거나 확장하는 일은 심대한 타격을 입게 된다.

통화가치의 안정은 시장경제질서의 핵심사항이며, 통화가치의 안정이 이루어지지 않고는

19) Hayek, F.A.v.(b), “Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik,” ORDO, Vol.6, 1954, p.4 참조.

20) Hoppmann, E., “Walter Euckens Ordnungspolitik - heute,” ORDO, Vol. 46, 1995, p.43 참조. 예를 들어 동독과 서독이 통합되면서 안정적이고 신뢰할 수 있는 서독의 마르크화가 동독지역의 공식통화로 통용되었음에도 불구하고 투자 등이 제대로 이루어지지 못하여 동독경제가 정상화되는데 많은 어려움을 겪었다. 즉 여타의 다른 조건이 충족되지 못한 상황이라면 비록 안정적인 통화와 같은 일부조건이 충족된다고 하더라도 시장경제질서가 제대로 작동하지는 못한다는 것이다.

21) 이하 및 경쟁질서의 구성원칙 전반에 관한 것은 Eucken, op. cit., XVI장 참조.

22) Issing, O.(a), “Geldwertstabilitaet,” BZfPB 편, Wirtschaftspolitik, Schriften-reihe Band 292, 1990, pp.151-152 참조.

경쟁질서를 구현하고자 하는 여타의 모든 노력은 실패로 귀결될 것이다. 이러한 의미에서 오이켄은 경쟁질서를 구현함에 있어 통화정책을 최우선의 정책과제로 들고 있다. “시민사회를 붕괴시키기 위해서는 그들의 화폐제도를 황폐화시켜야 한다”는 레닌의 말 또한 역으로 해석하자면 시장경제질서를 유지함에 있어 통화가치의 안정이 얼마나 중요한 역할을 하는지를 역설하고 있다고 하겠다.

더불어 통화가치의 안정을 위해 중앙은행의 독립은 필수불가결의 조건이다. 왜냐하면 중앙은행의 독립이 보장되어 있지 않고 정치권력에 예속되어 있으면 이해집단의 요구를 거부하고 그들과 충돌하기보다는 그들의 요구사항을 중앙은행의 통화증발로 충당되는 추가적인 지출로 무마시키는 훨씬 더 편안한 방법을 택할 가능성이 높기 때문이다.²³⁾ 따라서 만일 정부가 통화발행에 관한 직접적인 권한을 가지고 있거나, 중앙은행이 정부의 명령과 업무지시에 따라야 한다면 정부는 추가적인 지출을 중앙은행으로부터의 차입형식 등을 통한 손쉬운 방법으로 해결하게 될 것이며, 통화정책은 인플레이션 유발의 유혹을 받는 정부의 의지에 따라 좌우될 것이다. 따라서 통화가치의 안정을 위해서는 중앙은행이 통화정책에 관한 결정을 내림에 있어 정부로부터의 어떠한 지시나 명령에도 구애됨이 없이 자율적으로 할 수 있어야 하며, 오직 통화가치 안정이라는 목적에만 전념할 수 있도록 보장되어야 한다.

b. 공개시장의 원칙: 공개시장이란 경쟁적 시장을 구현하기 위한 전제조건인 경쟁의 자유 내지 경쟁을 할 자유가 사적 또는 공적으로 제한되어서는 안된다는 것을 의미한다. 공적으로 이루어지는 제한은 예를 들어 투자계획의 선택적인 인가, 기업의 신규설립시 정부나 기타 기관에 의한 타당성과 필요성 검사, 수입관세 및 수입할당제 등이 있다. 그리고 사적으로 이루어지는 경쟁제한에 속하는 것으로는 생산자 지정판매가(指定販賣價) 준수 의무, 가격담합 및 수량담합, 카르텔 및 그 외 재화의 공급자들이 사용하는 여타 수단들을 들 수 있다. 이러한 경쟁제한은 재화와 생산요소의 희소성관계에 대한 정보를 제공해 주는 가격을 왜곡하게 된다. 이는 경제주체들에게 잘못된 정보를 전달하게 되고 결국 이에 기초한 잘못된 적용을 유발시킨다. 즉 정보를 전달하고 각 개별 의사결정들을 조화시키는 시장과 가격메커니즘이 파괴되어 버리는 것이다.²⁴⁾

공개시장의 원칙에서 또 하나 주목할 것은 어느 한 특정 시장에서만 경쟁제한이 이루어지고 여타 다른 시장에서는 자유경쟁이 허용되고 있다고 하더라도 시장들간의 상호의존성으로 인해 마치 도미노현상과도 같이 경쟁제한으로 인한 시장과 가격메커니즘의 기능장애가 모든 시장에서 발생하게 된다는 점이다.²⁵⁾ 시장이 개방될수록, 즉 시장진입의 장벽이 낮을

23) Ibid., p.158 참조.

24) Hoppmann, op.cit., p.44 및 Gutmann, G., Volkswirtschaftslehre: eine ordnungspolitische Einfuehrung, 4판, Stuttgart 외, 1991, pp.77-78 참조.

수록 경쟁은 보다 역동적으로 이루어지고, 시장과 가격메커니즘은 보다 나은 기능을 발휘하게 된다.

c. **사유재산의 보장**: 재산의 국유 또는 공유에 대비되는 사적소유의 긍정적 역할에 대해서는 말할 것도 없거니와 경쟁질서를 구축하기 위해서도 사적소유는 필수불가결한 조건이다. 왜냐하면 현재는 물론 미래의 잠재적인 경쟁자들도 자원을 어떻게 활용할 것인가에 대한 즉각적이고 신속한 결정을 통해 끊임없이 변화하는 시장상황에 적응해 나갈 수 있는 자유를 확보하고 있어야만 비로소 경쟁이 가능해지기 때문이며, 즉각적인 결정을 할 수 있는 자유란 오로지 사적소유가 확실히 보장되는 경우에만 기대될 수 있기 때문이다. 그 이유는 사적소유가 보장되어야만 그 소유자가 자신의 자원을 배타적으로 활용할 수 있는 권한을 갖게 되고, 제3자의 간섭으로부터 자유롭게 즉각적이고 신속하게 의사결정을 할 수 있기 때문이며, 그럴수록 시장은 효율성을 높이는 방향으로 기능하기 때문이다.²⁶⁾

반면 집단소유가 일반적인 소유형태이면서 공공기관이 생산수단에 대해 관리와 통제를 하는 사회에 있어서는 경쟁에서 생존하기 위해 필수불가결한 요소인 반응의 즉각성 (Spontaneity)과 유연성을 기대할 수 없다. 그러한 사회에 경쟁질서를 수립한다는 것은 불가능한 일이다.²⁷⁾

사유재산의 보장과 관련하여 간과해서는 안될 것은 사적소유가 중요한 것이기는 하지만 그 자체 단독으로는 경쟁질서확립을 위한 유효한 수단이 되지 않는다는 점이다. 중요한 것은 사적소유, 그리고 그것과 불가분의 관계를 맺고 있는 사적이익추구라고 하는 것이 경쟁이라는 틀 안에서 작동을 해야만 비로소 사적소유주뿐만 아니라 여타 제3자에게도 효용을 가져다 줄 수 있다는 점이다. 다양한 사적소유주들간의 경쟁이 심하면 심할수록, 다시 말해 사적소유주들이 시장의 힘에 순응하면 할수록 제3자들이 사적 소유주에게 일방적으로 종속될 가능성이 감소된다. 다시 말해 사적소유는 다양한 사적소유주들간의 경쟁을 통해 통제되어야 한다. “즉 경쟁이란 역으로 보면 사적소유가 사회적으로 유용한 기능을 할 수 있도록 만드는 전제조건인 셈이다.”²⁸⁾

25) Eucken, op. cit., pp.265-266 참조. 농산물 시장의 특수성을 이유로 농산물 수입 금지나 농산물 가격지지제도 등을 시행하는 것은 그 효과가 단순히 농산물 시장에만 머무르는 것이 아니라 생활비의 상승을 통해 노동시장으로 파급되고 그것은 다시 다른 재화시장으로 파급되는 것이다.

26) Alchian, A.A./Demsetz, H., “The Property Rights Paradigm,” Journal of Economic History, Vol.33, 1973, p.17 참조. 대주주의 ‘전횡적’인 의사결정을 막기 위해 이사의 절반은 외부의 중립적 인사들로 충원되어야 한다는 강제규정을 둔 것에 대해서도 의사결정의 즉각성과 신속성이라고 하는 관점에서 그 이해득실을 재검토해 볼 필요가 있다고 본다.

27) Eucken, op. cit., pp.270-271 참조.

28) Hoppmann, op. cit., p.45.

d. **계약체결의 자유**: 시장에서의 교환이란 시장참가자들간의 합의가 있어야만 비로소 가능하다. 분권화된 개별계획에 의해 운용되는 시장경제에 있어서 계약체결의 자유란 결국 시장과정이 시작되는 전제조건이며, 시장을 통해 달성되는 개별계획들의 조정을 위한 전제조건이다. 계약체결의 자유는 또한 경쟁이 성립되기 위해서도 불가결한 요소이다. 왜냐하면 만일 각각의 경제주체들이 여러 가지 가능성들을 분석하고 그 결과에 따라 계약을 체결할 자유가 보장되지 않고, 단순히 외부에서 정해진 명령이나 지시만을 수행해야만 한다면 경쟁이란 아예 성립조차 되지 않기 때문이다.²⁹⁾

e. **자기책임의 원칙**: 무엇으로부터 효용을 얻고자 하는 사람은 그것으로부터 파생될 수도 있는 손해에 대해서도 반드시 책임을 져야 한다. 다시 말해 계획을 세우고 그것을 실행에 옮기는 사람은 그 결과 - 좋은 결과이든 나쁜 결과이든 - 에 대해서도 책임을 져야만 한다. 자기책임의 원칙은 잘못된 계획과 실행에 대해서는 재산의 손실이나 최악의 경우 파산이라는 제재수단을 통해 기업의 생과사를 분별해내는 기능을 한다. 이러한 자기책임원칙의 분별기능은 한편 경제주체들로 하여금 계획과 결정을 함에 있어 매우 신중하게 행동할 것을 요구하고 강요한다.³⁰⁾ 따라서 경제질서란 경제주체들이 스스로 무언가를 결정할 때 그 결정으로부터 얻을 수 있는 기회뿐만 아니라 그것으로부터 파생될 수 있는 위험까지도 함께 고려하도록 만들어야 한다. 한편 이것은 경쟁질서라고 하는 틀 안에서 의사결정자의 자기책임의 원칙이 철저히 지켜질 때 달성될 수 있다.

f. **경제정책의 일관성**: 기업이나 가계가 장기적인 계획을 세우고 의사결정을 할 때에 경제주체들은 계획을 세우기 위한 예측, 즉 미래에 대한 자료를 필요로 한다. 예를 들어 기업은 투자결정을 할 때 이미 어느 정도는 불확실성을 안고 의사결정을 하게 된다. 왜냐하면 미래라는 것은 언제나 불확실하기 때문이다. 그런데 기업이 이러한 시장의 통상적인 불확실성 이외에 시장에의 진입과 퇴출 관련 규정, 수출과 수입관련 규정, 화폐와 외환에 대한 규정, 조세정책, 노동시장에 대한 규제 등등 현재 유효한 기초데이터들이 정부나 외부의 영향에 의해 갑자기 변동될 수 있다는 것도 염두에 두어야 한다면 투자, 특히 장기투자에 대한 위험은 크게 증가하게 된다.³¹⁾ 기업들은 매우 조심스럽고 소극적으로 행동하게 되며 투자는 감소할 것이다. 경제정책이 매우 빠르고 조급하게 진로를 변경하게 되면 경제주체들에 있어

29) Eucken, op.cit., p.275 참조.

30) Ibid., pp.280-281 참조.

31) 이러한 불확실성을 시장의 통상적인 불확실성과 구별하여 '제도적 불확실성'이라고 한다. 경제주체들은 일반적으로 정해진 규정 하에서 행동을 하게 되는데, 이 규정이 안정적이지 못하고 정부에 의해 하나의 변수(Variable)로 취급되는 경우에 발생하는 불확실성이 곧 이 제도적 불확실성이다. 이에 대해서는 Brunetti, A., Politisches System und Wirtschaftswachstum, Chur/Zuerich, 1992, pp.57-60 참조.

불확실성은 증가하고, 현재와 미래 사이의 시차적 자원배분을 왜곡시키며 마지막으로 경제정책에 대한 신뢰를 떨어트려 버린다. 어제까지는 유효하던 것이 오늘 갑자기 폐기되는 등 경제정책이 방향을 잃고 불안정해지면 경제주체들이 의사결정을 함에 있어 불확실성과 불안만을 가속화시킬 뿐이다.³²⁾

2. 법치국가의 원칙

시장경제질서의 이상은 자유경쟁질서이며, 이 자유경쟁질서는 위에서 설명한 제반 전제조건들이 모두 충족되어야만 비로소 확립될 수 있다. 그런데 자유경쟁질서의 확립과 유지 및 그것의 전제조건들에 놓여 있는 근본적인 생각은 ‘개인적인 의사결정과 행위의 자율성’이라고 하는 의미에서의 ‘자유’가 제3자 또는 국가권력의 자의적인 압력으로부터 결코 침해받지 않아야 한다는 것이다. 그리고 이는 오직 법의 지배를 통해서만 가능하다.³³⁾ 이 때 ‘법의 지배’ 또는 ‘법치국가’란 경제주체가 경제적 행위를 함에 있어 오로지 “모든 사람에게 평등하게 그리고 언제든지 동일한 방법으로 적용되는 규정에만 저촉되고, 어느 특정 개인이나 특정 그룹을 겨냥한 명령 또는 금지에는 절대 복종할 필요가 없는 것”으로 이해된다.³⁴⁾

분업이 고도화된 결과 모든 경제적 행위는 다소간의 차이는 있을지라도 언제나 불확실성을 내포하며,³⁵⁾ 이 불확실성은 거래비용(Transaction costs)을 유발한다. 거래비용과 관련하여 주목할 것은 이 거래비용의 크기는 주어진 제도적인 기본 틀이 거래의 성립과 안전을 얼마만큼 촉진하고 보장하는가의 여부에 따라 크게 좌우된다는 사실이다.³⁶⁾ 거래비용이 국민순생산에서 차지하는 비중이 약 50~60%에까지 이른다는 연구결과만 보더라도³⁷⁾ 시장의 불확실성을 감소시켜 거래비용을 낮추는 노력이 얼마나 중요한 임무인지는 자명하다 할 것이다. 장기적으로 변함없이 적용되는 일반적인 규정을 유지하고 관철시키는 영역을 벗어나

32) Thieme, J., Soziale Marktwirtschaft: Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung, 2판, Muenchen, 1994, p.19 참조.

33) 이에 대한 자세한 내용은 하이에크(a)(김균 역), 『자유헌정론 I, II』(The Constitution of Liberty), 자유기업원, 1996, 특히 제2부 ‘자유와 법’ 참조.

34) Hayek(b), op. cit., p.7.

35) 누가 어떤 재화를 어떠한 조건에 사고 팔 것인지, 계약당사자가 합의한 사항을 제대로 이행할 것인지 등등에 대해 사전에 확실하게 아는 사람은 없다. 이러한 시장의 불확실성에 대해서는 Hirschleifer, J./Riley, J.G., “The Analytics of Uncertainty and Intermediation - An Expository Survey,” Journal of Economic Literature, Vol.17, 1979, p.1376 참조.

36) 이러한 점에 대해서는 North, D.C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, 1990 및 Pelikan, P., Institutions, Self-Organization and Adaptive Efficiency: A Dynamic Assessment of Private Enterprise, The Industrial Institute for Economic and Social Research Working Paper 158, Stockholm, 1986 참조.

37) Richter, R./Furubotn, E., Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen, 1996, pp.45-46 및 pp.56-61 참조.

개별 시장에 대해 정부나 사회단체가 임의적이고 자의적으로 개입하는 행위는 시장의 불확실성을 높이고 따라서 거래비용의 상승을 초래한다. 시장의 불확실성 증가는 거래시 위험프리미엄을 요구하며, 이는 거래비용을 상승시킴으로써 보다 복잡하고 장기적인 형태의 교환은 이루어지지 못하고 결국 경제발전의 가능성은 제한되어 버린다.³⁸⁾

시장에 대한 정부의 자의적인 개입은 - 그 개입이 어떠한 이유에서 시행되는 지에는 관계없이 - 시장경제를 제대로 작동하게 만들고 그럼으로써 개인의 사적추구가 사회의 일반이익과 합치되도록 만드는 시장경제의 질서원칙들을 붕괴시킨다. 만일 정부가 권력을 행사함에 있어 확고한 일반적인 규정과 원칙에 따르지 않고 이익집단이나 유권자집단들의 특수한 요구조건에 순응하게 되면 이들 집단들은 정부에 영향력을 행사하여 자신들의 특수한 소수이익을 관철시키고자 시도한다. 그리고 이들 특수한 소수이익은 관세장벽의 설치나 보조금 지급요구 등과 같이 거의 예외 없이 경쟁을 제한하고 규제할 것을 요구하는 것이 특징이다. 이러한 상황하에서는 ‘이윤추구(Profit-seeking)사회’를 대신하여 ‘이권추구(Rent-seeking)사회’가 출현하게 되며, 이 이권추구사회에서는 모든 다른 사람들의 비용과 희생 위에 특수한 소수이익이 관철되며, 인적자원을 포함한 자원들이 비생산적이고 낭비적으로 사용된다. 또한 경제의 흐름이 정부의 자의적인 시장개입에 의해 좌우된다고 하면 경제주체들에 있어서는 경제정책을 결정하는 작업에 직접 동참하거나 최소한 영향력을 행사할 수 있는가 없는가 하는 문제가 경제주체 특히 기업의 생사와 관련된 중요한 문제가 되어 버린다. 로비활동의 성행과 정당, 의회 및 정부관료들의 부정부패는 다반사가 되어 버리고, 정부 결정의 공정성과 일관성은 심각한 손상을 입게 된다.³⁹⁾ 그 결과는 경제의 침몰이 될 것이다.

법의 지배와 관련하여 주의해야 할 또 하나 중요한 요점은 법이 정치논리에 의해서가 아니라 철저히 경제논리에 의거해서 제정되어야 한다는 점이다. 위에서도 밝혔듯이 법치가 필요하다라는 것은 너무도 당연하다. 하지만 만일 그 법이 경제논리가 아닌 정치논리에 의해 만들어질 때 경제주체들은 법을 지키기보다는 법을 피하는 일에 더 많은 노력을 기울이게 될 것이기 때문이다.⁴⁰⁾

시장경제에서 법의 지배는 반드시 관철되어야만 한다. 정부는 자유로운 시장의 흐름에 대한 자의적인 개입을 삼가고, 일반적으로 적용되는 규정을 세우는 일과 자신의 강제권력을 이 규정에 맞추어 공정하게 행사하는 업무에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이렇게 될 때 규정은 상황에 따라 늘었다 줄었다 하는 ‘고무줄 규정’이 아닌 각각의 경제주체가 행위를 함에 있어 반드시 염두에 두어야 하는 확고한 판단의 척도로 자리매김하게 된다. 이렇게 되어야만 경제주체들은 일반적으로 적용되는 규정 하에서 자신의 목적 달성을 위한 최선의 선택을

38) North, op. cit., p.33 참조.

39) Willgerodt, H., "Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft?," ORDO, Vol.17, 1966, p.157 참조.

40) 공병호 외, 『이것이 시장경제다』, 자유기업원, 1998, pp.32-33 참조.

하고 그에 따라 행동할 수 있는 자유의 공간을 확보하게 되는 것이며, 바로 이것이 법치국가의 중요한 일부를 이루는 자유로운 경쟁질서의 본질인 것이다.⁴¹⁾

III. 시민단체의 기업관련 활동과 문제점

시민단체와 기업이 공통의 토대를 확고한 기반으로 하여 활동을 하는 경우에만 상호간의 불신과 의구심은 사라지고, 협조와 공조의 기반은 마련될 것이다. 그리고 그 공통의 토대란 바로 우리 헌법의 기본원리인 '시장경제질서와 법치주의'임을 밝혔다. 그러면 우리나라 시민단체들의 활동은 과연 시장경제와 법치주의라는 헌법의 기본원리를 준수하고 그 틀 내에서 활동을 벌여왔는가? 이하에서는 시민단체들이 시장경제질서의 근본원칙인 경쟁질서를 준수하고, 경쟁질서를 구성하는 구성원칙들의 확립과 유지에 노력을 기울였으며, 법치주의의 틀 내에서 활동을 해 왔는가에 대해 두 가지 예-총수의 사재출연 주장 및 소액주주운동-를 들어 살펴보고자 한다. 결론부터 말한다면 시민단체들이 과연 시장경제질서와 법치주의라는 협력과 공조의 기반을 공유하고 있는가 하는데 대해 회의적인 대답을 할 수밖에 없다는 것이다.

더불어 본 장에서는 시장경제질서를 무질서와 혼란으로 보며, 인간은 경제를 객관적이고 합리적으로 계획하고 조종하며 통제할 수 있다고 생각하는 지식제일주의의 한계와 문제점에 대해서 시민단체들의 '재벌개혁주장'을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 시장경제 구성원칙들의 훼손

: 총수의 사재출연 주장과 관련하여

참여연대는 삼성자동차 부실문제와 관련한 한 발표자료에서 "삼성자동차 실패에 대한 책임문제부터 바로잡아 계열사들이 부담을 질 것이 아니라, 이견희 회장 개인이 전적으로 책임을 지도록 해야 할 것이며, 이를 통해 총수의 부실경영책임을 묻는 계기가 되기를 바란다"고 주장하였다.⁴²⁾ 즉 부실기업의 부채를 총수의 사재출연으로 해결해야 한다는 것이다.

41) Gutmann, op. cit., pp.74-75 참조.

42) http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=551(참여연대, 삼성자동차 부실에 대한 책임은 삼성 계열사가 아닌 이견희 회장 개인이 전적으로 책임져야 할 것, 2000. 12. 8.).

시장경제에서 ‘자기책임의 원칙’이란 행위자가 자기 행위로 인한 이익은 물론 손실도 책임을 져야 한다는 뜻을 밝혔다. 언뜻 이러한 자기책임의 원칙에 비추어 볼 때 삼성전자 부실책임은 이견희 회장이 져야 한다는 참여연대의 주장은 일견 타당성을 갖는 것처럼 보인다. 그러나 조금 더 자세히 살펴보면 참여연대의 위 주장은 자기책임의 원칙을 왜곡 해석함으로써 오히려 자기책임의 원칙을 훼손하고 있다는 것을 알 수 있다.

만일 어떤 한 개인이 사업을 추진하기에는 규모가 너무 커서 재원충당이 어렵고, 또 그 사업이 실패했을 경우 여기서 발생하는 손실을 개인이 부담하기에는 너무나 위험이 큰 대규모 사업의 경우 사업추진 자체가 좌절될 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 등장한 제도가 주식회사제도이다. 주식회사는 주식발행을 통해 수많은 주주들로부터 자금을 모아 대규모 사업을 추진할 수 있게 하며, 손실이 발생했을 경우에는 주주들이 이 손실을 분담함으로써 사업실패의 위험을 분산하는 기능을 한다. 즉 주식회사는 주주들이 자기가 출자한 지분에 따라 이익을 보고 또 그 지분만큼만 손실을 분담하도록 하는 유한책임제도이다. 다시 말해 이러한 주식회사제도 아래에서는 자기의 지분 크기에 따라 이익을 향유하고 또 손실은 부담하는 것이 곧 자기책임의 원칙과 부합되는 것이라 할 수 있다. 따라서 부실기업의 부채를 총수 개인의 사재출연으로 해결해야 한다는 주장은 주식회사의 유한책임원칙, 주식회사 제도의 근간을 부정하는 주장이며, 시장경제의 구성원칙인 ‘자기책임의 원칙’을 왜곡하고 훼손하는 주장이라 하지 않을 수 없다.

자기가 한 일에 대해서 책임을 지지 않아도 되는 사회운영체제, 책임만 크고 의무는 적은 사회운영체제, 또 책임은 없고 의무만 많은 사회운영체제, 즉 자기책임의 원리가 제대로 작동하지 않는 사회운영체제에는 비효율과 낭비, 기회주의적 행동, 각종 로비와 부정부패가 만연하게 되며, 이것이 IMF 경제위기의 근원적인 원인이라고 지적되고 있는 것이 현실이다.⁴³⁾ 그렇다면 자기책임의 원칙을 보다 철저히 관철시키고자 노력하는 것이 당연함에도 불구하고, 오히려 이를 왜곡하고 훼손시키는 활동을 전개한다는 것은 쉽게 수긍이 가지 않는다.

또한 부실기업의 부채를 대주주 또는 총수가 자신의 사재를 출연하여 해결하여야 한다는 주장은 그 어떤 법적·제도적 근거도 없는 요구이다. 경제위기의 고통분담에 재벌 총수들도 동참해야 하며, 또한 이것이 국민감정에도 일치한다는 ‘국민정서법’이 이유라면 유일한 이유이다. 그럼에도 불구하고 시민단체가 이러한 주장을 펴는 것은 시장경제 및 경쟁질서가 유지되기 위한 필수조건의 하나인 ‘법치주의 원칙’을 심각하게 훼손하는 것이다. 법치가 아닌 대중들의 감정, 국민정서, 또는 자의에 의해 어떤 행위를 강제하고 종용한다면 경제질서의 예측불확실성과 불안정성은 높아지고, 그 속에서 이루어지는 경제활동의 비용인 거래비용도

43) 이성섭, “국민의 정부의 경제정책 : IMF 경제위기와 구조개혁의 방향”, 안병영·임혁백 편, 『세계화와 신자유주의』, 나남출판, 2000, pp.301-314 참조.

당연히 높아지게 된다. 이는 앞에서도 이미 언급했듯이 자원배분의 왜곡, 시장질서의 혼란을 초래하며, 결국에는 경제성장의 저해와 침체를 가져오게 될 것이다. 따라서 시장경제를 논함에 있어 ‘법치주의의 원칙’을 준수해야 함은 필수불가결한 것이며, 이를 훼손하는 주장을 하는 것은 당연히 반시장경제적(反市場經濟的)이라는 비판을 받을 수밖에 없다.

또 다른 문제는 사유재산권에 관련된 것이다. 우리나라 헌법 제23조에 따르면 모든 국민의 재산권은 보장되며, 그 내용과 한계는 법률로 정하도록 되어 있다. 앞서 지적했듯이 주식회사의 부채를 총수의 사채출연으로 해결해야 한다고 하는 주장은 그 어떤 법적·제도적 근거도 없는 요구이며, 거의 유일한 근거가 ‘국민정서법’이다.⁴⁴⁾ 만일 국민감정 내지 여론에 의해 개인의 사유재산권을 침해할 수 있는 이러한 주장이 정당화되고 관철된다면 어느 누구의 사유재산도 결코 안전하지 못하게 되는 불안한 상황을 초래할 가능성이 높아진다. 언제 어떤 이유로 사유재산이 침해될 지 알 수 없다면, 다시 말해 사유재산권이 자의적으로 침해될 수 있다면 그 폐해는 너무도 심각할 것이다. 우리 사회가 비교적 오랫동안 자본주의 경제를 영위해 왔기 때문에 사유재산권의 중요성을 과소평가하고 있는 지도 모른다. 하지만 자본주의 경제의 핵심은 사유재산권의 보장에 있으며, 사유재산권을 파기하는 법 제정 등 그 모든 시도는 결국 우리 사회의 경제에 관한 근본질서를 무너뜨리는 행위이다. 사유재산권이 보호되지 않는 경제체제는 자본주의라 할 수 없다.⁴⁵⁾

IMF는 한국전쟁에 버금가는 경제위기였으며 그것을 해결하기 위한 구조조정을 위해 어쩔 수 없다는 강변도 있을 수 있다. 그러나 경제위기나 구조조정 정도의 위기가 아니라 하물며 전쟁 때에도 소유권에 대한 자의적인 침해는 없었다는 사실을 명심해야 할 것이다.⁴⁶⁾ “소유가 없는 곳에는 정의도 존재하지 않는다”⁴⁷⁾고 한 하이에크의 말도 있듯이 사유재산의 보장이야말로 인간의 자유와 정의를 가능케 하는 절대불가결의 제도적 토대인 셈이며, 이를 훼손함은 결코 가벼이 넘길 수 없는 중대한 침해라고 하지 않을 수 없다.

44) ‘국민정서법’, ‘사회적 합의’ 내지 여론에 의해 추진되는 개혁과 활동의 문제점에 대해서는 에리히 프롬의 다음 글도 참조할 것. “한 사회구성원의 마음상태를 너무 속이는 것은 그들이 생각하는 ‘합의’에 의한 정당성이다. 대다수의 사람들이 서로 공통되는 사상이나 감정을 가지고 있다는 사실은, 그 사상이나 감정을 정당한 것으로 만들기 마련이다. 이보다 더 진리에서 먼 것은 없다. 이 같은 ‘합의에 의한 확인’은 이성이나 정신건강 어느 것과도 아무 상관이 없다. ‘두 사람간의 감응성 정신착란’을 일으키는 것과 같이 ‘수백만 사이에도 감응성 정신착란’이 일어난다. 수백만 인구가 동일한 악을 공유한다고 해서 이 악이 미덕이 될 수 없고, 그러한 그들이 저지르는 잘못이 진실이 될 수는 없다. 마찬가지로 수백만 명이 같은 형태의 정신이상을 보인다고 이들이 건전하다고 할 수는 없다.” 프롬, 에리히(문상득 외 번역), 『건전한 사회』, 박영문고, 2001, pp.23-24.

45) 공병호 외, op. cit., p.31 참조.

46) 김학은, “구조조정과 소유권”, 『emerge새천년』, 2001. 10. pp.35-38 참조. 예를 들어 한국전쟁 때 한국은행이 보유한 금을 싣고 피난하기 위해서 징발한 트럭에도 영수증을 발급해 주었으며, 하물며 자본주의 이전 시대에 나폴레옹은 모스 크바 원정길에 더구나 외국인 독일에서 징발한 물자에 대해서도 영수증을 교부했다고 한다.

47) 하이에크, 프리드리히(b)(신중섭 역), 『치명적 자만』, 제2장, 자유기업원, 1996.

2. 소액주주보호와 시장경제의 활성화?

: 소액주주운동을 중심으로

소액주주운동은 소액주주들을 모아 일정지분을 확보하여 법에 보장되어 있는 소수주주권을 행사하여 경영진의 불법행위에 대해 법적 책임을 추궁하여 책임경영을 확립하며, 특히 재벌개혁을 통해 시장경제를 활성화시키고 소액주주들의 권익을 보호하는 것을 주된 목적으로 하여 활동하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁸⁾

이러한 소액주주운동의 의의 및 목적과 관련하여 우선 소액주주의 어떤 권익이 보호되어야 할 것이며, 또 그 권익을 보호하기 위해서 과연 시민단체의 활동이 절실하게 요구되는가 하는 점을 살펴보기로 한다. 주주란 주식회사에 자본을 투자하고, 그 대가로 회사의 자산과 이익분배에 참여할 수 있는 권리를 나누어 받은 사람이다. 그들이 최우선적으로 갖고 있는 관심, 따라서 최우선적으로 보호받아야 할 권익은 무엇일까? 회사의 의사결정에 대한 직접 참여인가, 아니면 자신들의 투자에 대한 높은 수익인가?

직접참여라는 의미에서의 주주민주주의는 투자자들의 일차적 관심사가 아니다. 그들의 최대 관심사는 투자 이익의 극대화이다. 주주들의 회사 경영에 관한 무관심은 그들이 회사의 경영에 더 깊이 관여하고 싶어함에도 불구하고 법적·제도적으로 허용되어 있지 않기 때문에 미리 포기하는 그러한 무력감의 표현이 아니다. 오히려 기업에 자본을 제공한 투자자들이 기업의 의사결정에 참여해야 할 이유가 없다는 것이 그들이 수동적인 존재로 머무르는 보다 적절한 이유가 될 것이다.

그들이 회사 경영에 무관심한 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 투자자들이 원하는 것은 배당이나 주가의 상승인데, 이것을 효과적으로 달성하기 위해서 자신들이 직접 사업을 일으키고 경영하기보다는 전문경영인들에게 자본의 운영을 맡기는 방법을 선택했으며, 투자에 따르는 위험은 분산투자나 뮤추얼펀드에 투자함으로써 회피하고 있기 때문이다. 둘째는 소위 '월가의 법칙(Wall Street Rule)'에 따라 만일 기존의 경영진에 대해 불만이 있다면 회사의 경영방식을 고치려 하기보다는 자신의 주식을 팔아버리고 마음에 드는 다른 기업의 주식을 매입하는 보다 논리적이고 합리적인 대안을 갖추고 있기 때문이다. 더군다나 이 월가의 법칙은 경영자들로 하여금 투자자의 이익에 충실하도록 만드는 강력한 장치이며, 따라서 투자자들이 경영자들로부터 자신들의 권익을 보호하는 가장 중요한 보호수단인 셈이다. 참여연대는 "정부가 소액 투자자들을 보호하기 위해 적극적으로 노력하지 않는데다가 투자자 보

48) 이하에 대해서는 김정호, "시민단체, 시장원리, 그리고 소액주주운동의 한계", 김인영 외, 『시민운동 바로 보기』, 서울:21세기북스, 2001, pp.232- 255 그리고 피셀, 대니엘(김정호 역), 『소액주주운동비판』, 신회사법 시리즈 2, 자유기업원, 1999 참조.

호를 위한 시장기능이 제대로 작동하지 않아서 시민단체가 스스로 투자자 보호를 자임하고”⁴⁹⁾ 나선 것이 소액주주운동이라고 하고 있는데, 이상에서 보았듯이 시장기능에 따른 소액투자자 보호수단은 이미 충실하게 마련되어 작동하고 있으며, 따라서 시장의 기능이 부실하여 소액주주운동을 하지 않을 수 없다고 하는 근거로는 희박하다 할 것이다.

이제는 소액주주운동이 과연 소액주주들의 이익에 기여하고자 하는 운동인가 하는 것을 보기로 한다. 지배주주가 회사의 재산을 착복하거나 횡령하는 등 불법을 저지르면서도 회계나 의사결정과정의 불투명성으로 인해 실제로 적발되고 처벌된 경우가 별로 없다는 점을 감안할 때 이를 예방하기 위한 소액주주운동은 소액주주의 이익에 기여할 것이다. 왜냐하면 소액주주운동이 있음으로 인해 회사의 재산을 사적으로 유용할 경우 더 큰 비용을 치를 수 있다는 교훈을 경영자들에게 심어줄 것이기 때문이다. 그 동안의 활동을 통해 무시되어 왔던 소액주주 역시 기업의 당당한 주인이라는 점, 대주주 및 오너의 전횡에 경종을 울렸다는 점 등은 소액주주운동이 소액주주의 권익보호를 위해 매우 긍정적인 역할을 한 것으로 평가된다.

그러나 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 소액주주운동을 하는 시민단체가 과연 소액주주의 이익극대화를 활동지침으로 삼고 있는가 하는 점에 대한 의구심은 여전히 남는다. 소액주주의 이익과 다른 경제주체들의 이익이 서로 상충되는 경우, 또 기업의 이윤극대화가 사회의 다른 목적과 갈등을 겪는 경우에 시민단체가 취하는 태도를 보면 그러한 의구심은 커질 수밖에 없다. 예를 들어 “투자자 보호를 자임하고 나선”⁵⁰⁾ 시민단체는 노사가 대립을 하는 경우 사용자의 입장을 지지해야 마땅할 것이다.⁵¹⁾ 그러나 그들은 대우자동차 사태에서나 여타 다른 노사간의 갈등이 나타나는 사안에 대해 사용자가 아닌 노동자의 입장을 지지했다. 최근의 이동전화 요금 30% 인하 요구를 한 참여연대의 활동도 그것이 소비자의 이익을 위한 것일지언정 결코 주주의 이익을 위한 운동은 아니다.⁵²⁾ 지배주주와 이익충돌이 있

49) 장하성, op. cit., p.208.

50) Ibid., p.208.

51) 실제 이러한 문제 때문에 참여연대의 소액주주운동에 대해 다른 시민단체들로부터 강력한 비판이 있어왔다. 예를 들어 정종권은 소액주주운동은 친자본주의적이고 신자유주의적인 운동이며, 따라서 궁극적으로 자본가의 이익을 보호하자는 운동이고 노동자와 농민들은 애초부터 배제되기 때문에 노동자의 입장에서는 받아들일 수 없는 운동이라고 비판했다. 정종권, “소액주주운동은 신자유주의의 확대일뿐”, 『이대학보』, 1175호, 2000년 3월 26일 참조. 장상환 역시 소액주주 역시 주주로서 그들의 이익추구 요구는 노동자의 이익과 대립될 수 있다는 점을 주장하며 비판을 가하고 있다. 장상환, “재벌해체와 노동운동”, 김대환·김군 공편, 『한국 재벌개혁론』, 나남출판사, 1999 참조.

52) 엄밀히 분석을 해보면 이동통신요금 인하운동은 소비자를 위한 운동도 아니다. 이동통신요금과 시장점유율은 정부에 의해 규제를 받고 있으며, 이 규제로 인해 이득을 보고 있다고 여겨지는 일단의 사람들도 장기적으로는 생산과 자원배분의 왜곡으로 인해 이익보다는 손실을 보게 될 것이기 때문이다. 따라서 시민단체는 정부와 기업들에게 요금인하 등을 요구하기에 앞서 기업들로부터 자율적인 가격설정권을 박탈하고 비대칭규제 등을 통해 시장점유율을 규제하는 반시장주의적 정부정책에 대한 비판과 함께 규제를 철폐하고 시장경제질서와 경쟁질서를 구축할 것을 요구하는 것이 보다 바람직한 활동방향이었을 것이다. 이러한 논의에 대해서는 http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=462(참여연대, 이동전화 요금 30% 이상 내려라) 및 전용덕, “휴대폰요금 규제의 허와 실”, 자유기업원, Opinion Leaders” Digest, No.160(<http://www.cfe.org/OLD/memo.asp?no=198&term=&termindex=&page=2>).

을 경우에만 소액주주 편을 들고, 주주와 근로자 또는 주주와 소비자의 이익이 충돌하면 근로자와 소비자의 이익을 대변하는 것이 소액주주운동을 하는 시민단체의 태도인 것이다. Institutional Shareholder Service(ISS)로부터 2001년 ‘올해의 최우수 기업지배구조상(ECG Award)’을 수상하여⁵³⁾ 우리나라에서 최고의 경영실적을 거두어 주주들의 이익극대화에 기여했을 뿐 아니라, 기업지배구조에 있어서도 국제적으로 우수한 기업으로 평가받은 삼성전자를 소액주주운동의 집중공격 대상으로 삼은 것도 이해하기 어려운 부분이다.

이러한 행태를 보이는 이유는 우선 시민단체들, 특히 참여연대의 경우 복합적인 활동을 동시에 하다 보니 그러한 모호한 상황에 처한 것으로 보여지기도 하나, 보다 근본적인 이유는 각각의 개별활동들 및 그것들이 내세우는 목적 자체는 더 큰 목적을 달성하기 위한 전술에 불과하며, 따라서 그것들이 하나의 주된 타겟에 대한 공격수단이 되는 한 그것들 간의 상호 모순적인 성격은 커다란 의미를 갖는 것이 아니기 때문인 것으로 여겨진다. 실제 시민단체 관련 인사들의 주장을 소액주주운동을 예로 들어 살펴보면 소액주주운동은 소액주주의 이익을 위해서가 아니라 소액주주권 행사를 통하여 대기업의 지배주주를 공격하여 다른 목적을 달성하는 수단으로서만 그 유용성을 갖는 것으로 판단된다.⁵⁴⁾ 즉 참여연대 실행위원이었던 김주영 변호사는 “소액주주운동은 소액주주의 권리를 활용하여 기업 지배구조의 민주화를 이루려는 운동”⁵⁵⁾이라고 하고 있으며, 참여연대 정책위원장이었던 조희연 교수는 “참여연대 5년의 성찰과 전망”이라는 논문에서 소액주주운동이 단순히 소액주주들의 권익을 옹호하기 위한 운동이 아니라 자본을 통제하기 위한 민(民)의 활동의 일환이며, 소액주주운동이 권익옹호 운동으로서의 성격이 주된 것으로 되어 간다면 그 운동을 근본적으로 재고해야 한다고 하고 있다.⁵⁶⁾ 또 이에 대해 당시 참여연대 경제민주화 위원장이던 장하성 교수도 조희연 교수의 지적이 참여연대 경제민주화 위원회에도 맞는 말이라며 같은 의견을 피력하고 있다.⁵⁷⁾

시민단체가 추구하는 다른 더 큰 목적이 무엇이든 최소한 그것이 시장경제의 정착과 활성화, 그리고 주주이익 극대화를 위한 방향이 아니라는 점은 분명하다. 오히려 시민단체들은

53) 중앙일보, 2001. 2. 7 참조.

54) 신중섭은 자유경제시장과 기업 사이의 관계를 바라보는 시각을 세 가지로 분류하면서 그 중 자유시장경제를 지지하기는 하지만 한국의 기업은 문제가 있기 때문에 지금 당장 기업을 자유시장경제의 원칙에 맡길 수는 없으며, 국가가 나서서 기업의 행태를 바로잡아 건전한 시장경제가 발전할 수 있도록 해야 하며, 정경유착과 독점, 비효율, 불평등과 빈곤이 한국 시장경제의 현주소이며 이를 바로잡을 세력은 시민단체밖에 없다고 생각하는 시각을 교정적 자유주의의 입장이라고 보았다. 그리고 이 교정적 자유주의는 자유시장의 원칙을 중시하지만 실제로는 시장을 통제하려는 강한 좌파적 요소를 숨기고 있다고 지적한다. 이에 대해서는 신중섭, “이념의 스펙트럼, 시장경제 그리고 시민단체”, 김인영 외, 『시민운동 바로보기』, 서울:21세기북스, 2001, pp.105-107 참조.

55) 김주영, “소액주주운동 과대 포장에 대한 반론”, 『한겨레21』, 1999. 5. 13, 제257호.

56) 조희연, op.cit., 참조.

57) <http://socialmovements.skhu.ac.kr/cgi-bin/ezboard.cgi?db=ntce&action=remote&page=1&num=2&dbf=200105100000> 참조.

시장의 경쟁압력이 주주의 이익을 극대화한다는 사실을 무시하고 기업의 활동과 자유시장 경제에 더욱 많은 제약을 가하고자 노력하고 있다. 즉 상품시장, 자본시장, 경영자시장, 경영권시장 등에서의 경쟁압력을 활성화시켜 권한의 분산과 상호견제를 통해 주주의 이익을 보호하는 대신 사외이사제와 시민단체에 의한 이사추천제 등을 도입하여 기업의 지배구조를 개선해야 한다고 주장한다. 이를 통해 이들은 이윤을 추구해야 할 기업과 경영자에게 ‘사회적으로 책임 있게’ 행동할 것을 요구하고 있다. 다시 말해 법규와 공익을 위한 윤리적 행동 기준의 준수를 유도하여 기업의 이윤극대화 목표를 ‘일정수준’에서 저지하고자 한다. 이러한 주장과 활동은 사익을 추구하고자 조직된 기업과 공익을 추구하고자 만들어진 공공기관간의 구분을 모호하게 만들어 버리고, 기업을 준공공적(準公共的) 성격의 기구로 변질시킬 위험을 안고 있다.⁵⁸⁾ 이윤극대화를 추구하는 주주들은 이러한 활동들로 인해 피해자가 될 가능성이 높다. 반면 이러한 식의 소액주주운동의 진정한 수혜자는 기업이 이윤극대화를 포기하고 대신 자신들이 추구하는 도덕적 기준에 맞추어 행동하기를 원하는 학자, 사회개혁론자, 그리고 규제당국자들이 될 것이다. “그것을 주주의 이익을 위해서라든가 또는 민주주의라는 이름으로 포장하는 것은 속임수일 뿐이다.”⁵⁹⁾

소액주주운동이 소액주주의 권익을 보호하여 기업경영의 효율성을 높이고 시장경제를 활성화시키는 것이 주목적이 아니라 민에 의한 자본통제운동 또는 다른 목적을 달성하기 위한 운동의 일환으로 추진되고 있는 것은 아닌가 하는 의문점에 대해서는 위에서 이미 밝혔거니와 노동시장의 유연화에 대한 반대, 근로시간 단축을 통한 일자리 분배, 대기업의 국민기업화, 외국인 근로자 취업 허가제, 근로자 경영참가 등등 시민단체의 대부분의 제안들 또한 시장경제원리의 정착과 활성화와는 반대되는 주장인 것이다.

3. 지식제일주의의 한계: 재벌개혁 주장을 중심으로

시민단체의 주장에 따르면 재벌의 지배체제는 소수지분만을 가진 지배주주들이 전횡적으로 경영권을 행사하며 부당 내부거래를 통해서 소액주주들을 착취함은 물론 독립적인 경쟁 기업의 경쟁력을 제한하는 불공정거래를 자행함으로써 자신은 물론 경제 전체의 효율성을 감소시키고 부정부패를 초래하는 근본원인이 되고 있다고 비판한다. 따라서 경제민주화와 재벌개혁은 시대의 당면 목표이자 피할 수 없는 과제라고 한다.⁶⁰⁾ 다음에 인용하는 이승희의 글은 시민단체들의 위와 같은 재벌에 대한 부정적인 인식을 응변적으로 잘 보여주고 있

58) 피셀, op. cit., pp.55-57 참조.

59) Ibid., p.49.

60) 장하성, op. cit., pp.208-209 및 김상조, “늦출 수 없는 재벌개혁”, 『한겨레신문』, 2000. 4. 13. 참조.

다. “재벌은 구조화된 사회 불평등의 원인이며 민주주의의 진전을 가로막는 가장 큰 장애요인이다. 정경유착을 통해 다른 경제주체들에 비해 엄청난 특혜를 받으면서 자라난 성장과정 자체가 반민주주의적이며, 수십 개에 달하는 거대한 기업군이 재벌 총수 1인의 지배하에 놓여 있는 소유·경영 구조가 반민주주의적이고, 공익을 위해 종사해야 할 교육·언론을 장악하여 특정 집단의 이데올로기를 유포하는 것도 반민주주의적이다. 게다가 부동산 투기나 탈세와 같은 비도덕적인 행위까지 저지르고 있다. 재벌문제의 해결은 우리 사회에서 정치 민주주의와 경제 민주주의의 실현, 시민사회의 건전한 발전을 위한 핵심 과제이다.”⁶¹⁾ 재벌이 우리나라의 정치, 경제, 사회의 진전을 가로막는 가장 큰 장애요인이며, 따라서 재벌개혁이야말로 우리 사회의 정치, 경제, 사회의 건전한 발전을 위한 핵심과제라는 것이다.

그리고 시민단체들은 지배구조 개선을 위한 구체적 방안으로 회사의 경영권을 지배주주인 총수의 손에서 전문경영인의 손으로 넘길 것, 노사 공동결정제 등을 통한 근로자의 경영참여, 의무적인 사외이사 비율의 확대 및 대주주로부터 독립된 사외이사 선임(시민단체들의 사외이사 추천권 확보), 집단소송제의 입법화 및 집중투표제의 의무화 등을 요구하고 있다.

여기서 시민단체들의 이와 같은 요구가 지배구조의 민주화, 공정경쟁질서의 확립, 전체 경제의 효율성 제고 및 부정부패의 연결고리 차단이라는 목적에 얼마나 부합되는 것인가에 대한 논의는 제쳐두고라도, 또 비록 그들의 요구가 기업과 사회를 위한 선의(善意)에서 출발한 것이라 할지라도 이들의 요구에는 간단히 지나칠 수 없는 중요한 문제점이 내포되어 있다. 즉 그것은 지식제일주의 또는 하이에크의 표현을 빌자면 ‘지적오만의 위험’에 빠져 있다는 점이다.

재벌총수의 전횡이 부정부패와 방만한 사업을 낳았고, 그 결과로 부실은행이 생겼으며 한국경제가 위기를 맞는 원인을 제공했다고 보는 것이 시민단체들의 재벌에 대한 시각이다. 따라서 그것을 막기 위해서는 강제적인 대기업 빅딜, 획일적인 부채비율 강제, 사외이사제도와 집중투표제도의 의무화, 근로자 경영참가 등을 통해 재벌 총수의 부도덕하고 전횡적인 행동을 막으면 그러한 문제를 방지할 수 있다는 주장이다.

그러나 이러한 주장이 타당성을 갖기 위해서는 크게 두 가지 전제조건이 충족되어야만 한다. 하나는 사람들이 고도의 도덕적 존재라고 하는 인성관(人性觀)이고, 다른 하나는 재벌개혁을 추진하는 사람들은 전지전능하다고 여기는 지식관(知識觀)이다.⁶²⁾

정부와 시민단체들은 부도덕한 사람을 갈아치우거나 부도덕한 행동을 하지 못하게끔 막는 개혁은 좋은 것이고, 그것은 처음 의도대로 좋은 결과를 가져온다고 믿는 것 같다. 그런데 개혁이 예기치 않게 실패하게 되면 그 원인은 개혁 자체의 문제가 아니라 사람들이 개혁에

61) 이승희, “재벌개혁과 시민운동”, 김대환·김균 공편, 『한국 재벌개혁론』, 나남출판사, 1999, p.405-406.

62) 이에 대해서는 민경국, “독선과 자만이 빛은 반시장적 사회주의”, 『신동아』, 2001년 9월호 참조.

동참하지 않기 때문에 발생하는 부작용이며 따라서 개혁을 비판하지 말고 동참해야 한다는 논리를 내세운다. 즉 개혁을 입안하고 추진하는 사람들은 도덕적 능력에서 완전한 인간을 전제로 하고 있는 것이다. 그러나 그러한 사람은 극히 예외적이거나 일부에 불과하며, 따라서 그러한 인성관을 전제로 추진되는 개혁은 실패할 수밖에 없다. 우리는 모두 자기 몫을 챙기기에 급급한 사람들이며, 사익추구라는 인센티브에 따라 행동하는 인간들이다. 기업가도, 의사도, 정치가도, 관료도, 시민운동가도 여기에서 결코 예외일 수 없다.

사회는 도덕적으로 불완전한 인간들이 제몫 챙기기에 급급한 곳이다. 그러나 그러한 와중에서 사회 구성원 모두에게 이익을 가져다 줄 수 있는 제도가 애덤 스미스와 하이에크가 말한 자유와 경쟁의 원리가 지배하는 시장경제제도인 것이다. 그러한 제도가 제대로 정착되지 못한 사회일수록 자기 능력만으로 사업을 하기보다는 정경유착을 하면 더 많은 이익을 얻을 수 있기에 로비를 하고 부정부패를 저지르는 것이다. 부도덕과 부정부패의 근본적인 원인은 정부의 자의적인 시장개입에 있다. 정부가 시장에 개입하여 자의적으로 조장을 가하는 경제에 있어 이권추구사회가 형성되고 끊임없는 부정부패가 발생하는 것은 곧 정부개입의 필연적 귀결인 셈이다. 국가가 확고하게 정해진 규칙에 따르지 않고 정책담당자가 자의적으로 경제를 좌지우지할 수 있는 가능성이 있기 때문에 로비와 부정의 소지가 짝트는 것이며, 이해집단들은 이권추구활동을 통해 정부의 정책이 자신들에 유리한 방향으로 유도되도록 영향력을 행사하고자 하는 것이다. 다시 말해 주요 정책담당자나 정당의 주요인사가 경제흐름을 자신들의 의지에 따라 변화시킬 수 있는 가능성을 가지고 있는 사회에서는 이들 주요인사와 뇌물수수 등을 통해 유대관계를 맺는 일은 한 기업이 계속 생존해 나갈 수 있을 것인지, 새로운 분야에의 투자는 가능한지 등등에 대한 문제에 아주 결정적인 역할을 하게 된다. 정부의 시장에 대한 개입가능성, 조작가능성 및 이와 관련된 이권추구의 기회가 존재하는 한 부정부패의 가능성은 상존하게 될 것이다. 그러므로 개혁을 주장하는 사람들은 도덕적으로 겸손해야 할 필요가 있으며, 사람을 도덕적으로 매도하기에 앞서 시장경제제도의 미비를 비판해야 하며, 정부의 시장개입에 대해 강도 높게 저항해야 할 것이다.

재벌개혁을 주장하는 시민단체는 자신들이 요구하는 요구사항이 관철되면 재벌문제가 해결되는 것으로 믿고 있다. 즉 그들은 개별기업은 물론 경제 전체의 효율성을 달성하고 부정부패를 방지할 수 있는 최적의 지배구조를 이미 알고 있으며, 또한 그것을 달성하기 위한 수단과 방법도 이미 알고 있다는 태도다. 그러나 이러한 태도는 한마디로 지식에 대한 자만이라 하지 않을 수 없다.⁶³⁾ 하물며 내일 자신에게 무슨 일이 일어날지도 알지 못하는 인간이

63) “우리의 상상력의 한계는 우리의 가치척도 속에 사회 전체의 것처럼 수없는 욕구 중 어떤 부분 이상을 포함시키는 것을 불가능하게 하며, 또한 엄격히 말하여 가치척도란 오직 개인의 마음속에 존재할 수 있기 때문에 일부분의 가치척도 - 그것도 사람에 따라 필연적으로 다르거나 상치될 수밖에 없는 그런 척도 - 이외에는 아무 것도 존재할 수 없다는 사실이다.” 따라서 “바로 개인을...그의 목적의 종국적인 판단자로 인정”해야 하며, “가능한한 개인 자신의 견해가 그의 행동을 지배해야 한다는 것이다.” 하이에크, 프리드리히(c)(김영청 역), 『노예의 길』, 자유기업원, 1999, pp.97-98.

어떤 특정한 지배구조, 어떤 특정한 시장결과, 어떤 특정한 가격, 어떤 특정한 부채비율이 다른 어떤 것보다 낫다고 단정할 수 있겠는가? 어떠한 형태의 가상적 상황을 설정하고 그 상황에서 이루어질 것으로 예상되는 지배구조, 시장결과, 가격 등등은 그 역시 하나의 가상적인 것에 불과한 것이다. 즉 “만일 무엇이 어찌된다면 어찌 될 것이다”고 믿는 것은 완전한 환상에 불과하다는 것이다.⁶⁴⁾ 또한 시장경제에서 기업들은 상호 경쟁하는 과정에서 끊임없이 적응하고 반응하면서 변화되고 나아가고 있으며, 그러한 적응과 변화의 결과가 어찌 될 것인지는 하이에크의 표현을 빌자면 경쟁과정을 통해 비로소 발견되는 것인데 그것을 어떻게 미리 알고 있다고 할 수 있는가?

이러한 점을 냉철하게 인식하지 못하고 각종 통제나 압력을 행사하여 자유로운 시장과 경쟁의 흐름에 개입한다면 이는 정부와 시민단체의 지식의 오만에 다름 아니다. 개혁을 주장하는 시민단체들은 지식에 대해 겸손할 필요가 있으며, 지식의 한계를 인정한다면 인위적인 구상과 법제화, 의무화 등 강제수단을 통해 개혁을 달성하려 하기보다는 시장의 경쟁질서를 확립하여 시장의 선택에 의해 보다 나은 지배구조를 찾아가도록 하는 것이 보다 바람직한 개혁방안이 될 것이다.

64) Hayek(b), op. cit., pp.11-12 참조.

IV. 요약과 결론

이제까지의 시민단체들의 활동을 살펴보면 자유시장경제의 정착과 활성화에는 큰 관심이 없는 것으로 판단된다. 더구나 시장경제의 원칙들을 심각하게 훼손하거나 ‘민에 의한 자본통제’의 일환으로 소액주주운동을 하거나, 또 기업을 공격하기 위해서는 원칙도 없는 이율배반적인 주장들을 펴는 것을 볼 때면 시민단체들이 뜻하는 목적이 과연 무엇인지까지 의심하게 만든다. 이러한 의구심이 결국 기업과 시민단체를 서로 반목시키고 협력할 수 없게 만드는 이유라고 하겠다. 시민단체와 기업이 상호간의 불신을 해소하고 협력과 공조를 이룰 수 있는 기반은 결국 공통의 토대를 마련하는 것이며, 그 공통의 토대는 우리 헌법의 기본원리인 ‘자유시장경제질서와 법치주의’를 준수하고 그 틀 내에서 활동해야 한다는 것은 바로 이와 같은 이유에 근거하고 있다.

시장경제에 합당한 경제질서를 확립하고 유지하는 일이야말로 한 국민경제의 발전과 국민의 복리를 증진시키기 위해 결정적인 역할을 한다는 것과, 시장에 대한 국가의 개입은 자원배분을 왜곡시키고 경제활동을 정체시켜 지속적인 발전과 장기적인 성장이 불가능하다는 점은 이미 역사적으로도 잘 알려진 사실이다. 국가가 개입하여 통제를 하는 통제경제질서에 있어서는 자원배분이 왜곡되고 경제주체들은 의욕을 상실하여 자신의 최선을 다하기보다는 이권추구에 더 열심히 하게 되어 효율성은 상실되고 자원의 낭비가 초래되기 때문이다. 시민단체의 시장에 대한 개입 역시 마찬가지이다.

시장에 대한 정부나 시민단체들의 자의적인 개입은 규칙의 불안정성을 유발하며, 경기규칙의 예상되지 않은 변화에 의하여 경제주체들의 기대가 지속적으로 좌절되면 이들은 일상적인 경기를 진행하기를 멈추고 다른 중요한 경기, 즉 규칙 자체를 만드는 경기에 관심을 돌리게 됨에 주목해야 한다고 헤인은 지적한다.⁶⁵⁾ 최근 우리나라에서 소위 ‘제몫 챙기기’ 현상과 이익단체들의 ‘목청 돋우기’ 현상이 두드러지고 있는 것도 이와 무관하다고 할 수 없을 것이다.

한편 경제정책의 목표가 제대로 기능을 하는 자유경쟁질서를 확립하는 데에 있다는 점에는 모두 동의를 한다 하더라도, 그 경쟁질서를 유지하기 위해서 정부 및 시민단체가 불가피하게 시장에 개입을 해야 한다는 주장이 있다. 시장에 대한 외부개입 주장의 대부분은 주로 어떤 특정한 모델을 달성해야 효율적이라거나 아니면 외부에 의해 통제된 시장결과가 전체 경제적으로 바람직한 결과를 유도한다는 믿음에 근거하고 있다. 그렇지만 한가지 생각해 볼 것은 경제정책이 어떤 특정한 모델, 특정한 지배구조를 상정하고 그것의 실현을 추구하면서

65) 헤인, 폴(주만수·한홍렬 역), 『경제학적 사고방식』, 자유기업원, 1997, 특히 12장 참조.

시장의 흐름을 그 방향으로 인위적으로 몰고 가는 것이 과연 타당한 것인가 하는 점이다. 자유로운 시장경제, 자유로운 경쟁이란 각 경제주체들이 경제적 행위를 함에 있어 그것이 법에 저촉되지 않는 한 다른 제3자나 국가의 권력으로부터 제한을 받지 않는다는 의미이며, 또한 독립적인 경제주체들이 끊임없이 변하는 상황에 따라 미리 예견될 수 있는 방법은 물론 미리 예견될 수 없는 독특한 방법으로 즉각적이고도 자유롭게 반응을 할 수 있다는 의미이다. 그럴 경우 이러한 경쟁의 결과가 어떠한 것인지 누구도 미리 알 수 없는 것이다. 효율적인 해법이란 경쟁과정을 통해 비로소 발견되는 것이지 거꾸로 효율적인 해법이 미리 정해져 있어 인위적으로 그것을 향해 나아갈 수 있는 것이 아니다. 따라서 ‘효율적인’ 해법을 미리 확정지어 놓고 그것을 의식적이고 의도적으로 달성하려고 하는 모든 시도는 실패할 수밖에 없다는 점에 주목해야 할 것이다.⁶⁶⁾

사적이익추구에 기초한 경쟁에서 경제주체들은 경쟁자들을 물리치고 평균 이상의 초과이익을 얻고자 노력한다. 이 노력은 또한 경쟁의 과정에서 발생할 수도 있는 과점 또는 독점적 지위를 획득하고자 하는 노력이며, 따라서 변화하는 환경과 기술적 진보에 적응하도록 하는 매우 중요한 추진력인 셈이다.⁶⁷⁾ 이와 관련하여 중요한 것은 현재 경쟁이 이루어지고 있느냐 하는 점이 아니라, 경쟁의 가능성이 광범위하게 열려 있느냐 아니면 경쟁이 배제되어 있느냐 하는 점이다. 현재 시장에 존재하는 과점 또는 독점기업보다 효율적으로, 보다 저렴하게, 보다 질 좋은 상품을 생산하고 제공할 수 있는 사람이면 누구나 또 언제라도 경쟁에 참여할 수 있는 자유가 보장되어 있다면, 현존하는 독과점시장을 우려하여 시장에 개입하는 일은 불필요할 뿐만 아니라 경제가 스스로 적응하고 발전해 나가는 데 있어 오히려 폐해를 가져올 수도 있는 것이다.⁶⁸⁾ 공정경쟁을 이유로 재벌개혁을 추진하는 시민단체는 이 점을 분명히 인식해야 할 것이다. 또한 만일 국내 독과점의 폐해를 방지하고자 한다면 시장에 대한 외부의 개입을 통해서가 아니라, 국내시장을 외국에 개방하여 국내외 기업들이 상호경쟁을 할 수 있도록 하는 방법이 더 큰 효과를 보게 될 것이다. 독과점의 폐해를 방지하고 경쟁체제를 유지할 수 있는 가장 효과적인 수단은 곧 독과점의 폐해가 우려되는 부문을 국제경쟁에 노출시키는 일이다. 이런 점에 비추어 볼 때 여타의 시민단체는 물론 소비자 권익을 위한다는 소비자 단체까지도 시장개방에 대해 반대를 하고 있음은 아이러니가 아닐 수 없다.⁶⁹⁾

시장에 대한 외부의 개입은 그것이 어떤 이유에서 시행되는 지와는 무관하게 시장경제를

66) Hillebrand, W., Industrielle und technologische Anschlussstrategien in teildustrialisierten Ländern: Bewertung der allokationstheoretischen Kontrovers und Schlussfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea, Schriften des Deutschen Instituts fuer Entwicklungspolitik, Vol.100, Berlin, 1991, p.187 참조.

67) 이에 대해서는 Schumpeter, J.A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7판, Berlin 외, 1993, 제8장 참조.

68) Hayek(b), op. cit., p.12 참조.

69) 소비자운동의 문제에 대한 것은 최병선, “시장 개방 시대의 소비자 운동 방향”, 『소비자 문제연구』, 22호, 한국소비자보호원, 1992. 6. 1 참조.

제대로 작동하도록 만들고, 또 그럼으로써 개인의 사적이익 추구가 사회의 일반이익과 합치 되도록 만드는 시장경제의 질서원칙들을 붕괴시킨다. 더구나 그것이 일관된 법과 제도에 의한 개입과 규제가 아니라면 그 피해는 더욱 더 커지게 될 것이다. 반면 자유시장경제질서와 법치주의가 철저히 지켜지고 유지된다면, 경제는 활성화되고 성장과 발전의 잠재력은 보다 확충될 것이며, 이는 시민단체가 주안점을 두고 있는 분배에도 유리한 상황을 조성하게 될 것이다. 시민단체가 정부의 시장에 대한 개입을 견제하고 감시하며, 법과 규정에 의하지 않는 행동에 대해서 비판을 함으로써 자유시장경제질서와 법치주의의 확립에 기여하기보다는 시민단체 스스로 시장에 개입하려 하고 법치주의를 훼손시키는 활동을 한다면, 이는 기업과 경제에는 물론 시민단체 스스로에게도 불행한 일이 아닐 수 없다. 즉 시민단체와 기업이 서로 인정하고 협력관계를 맺음으로써 시장에 대한 국가권력 및 정부의 개입을 효과적으로 통제하여 자유시장경제질서를 확립하고 성장과 발전의 잠재력을 가일층 제고할 수 있음에도 불구하고 양자가 대척하고 상호불신을 증폭시키고 있다는 것은 모두에게 불행한 일이다.

시민단체는 물론 온 국민을 분노와 좌절로 밀어 넣고 있는 우리 사회에 만연한 부정부패 역시 그 근원은 시장에 대한 외부의 개입, 특히 시장에 대한 정부의 개입에 있다. 정부가 시장에 개입하여 자원배분을 주도하거나 매우 큰 영향력을 행사하는 상황하에서는 기업이나 경제주체들의 이익·이권추구 여부가 이들 영향력 있는 인사나 집단과의 연계여부에 의해 좌우될 가능성이 크다.⁷⁰⁾ 이런 상황에서 자신의 이익을 추구하는 각 개인들의 도덕이나 윤리에 호소하고, 적발되었을 경우 비도덕적이라 비난만 하는 것은 문제의 근원을 보지 못하는 것이다. 다시 말해 시민단체들이 부정부패를 적극적으로 감시하거나, 최근 정부에서 부패방지법을 통과시키고 부패방지위원회가 활동을 개시한 것도 물론 부패방지과 척결에 일조를 하리라는 것은 분명하지만, 그러나 이러한 활동들은 결국은 국소적이고 현상적인 대응일 뿐 근원적인 처방은 아니라는 점을 분명히 지적하지 않을 수 없다. 즉 한계가 있다는 것이다. 부정부패 척결을 위한 근본적인 대책은 정부의 시장에의 개입을 최소화하여 소위 ‘눈먼 돈’과 같은 이권추구의 기회를 사전에 제거하고, 정부와 정치인 등 시장외부의 집단과 세력들의 자의적인 판단과 개입에 의해 승자와 패자가 가려지는 대신에 시장에서의 자유로운 경쟁을 통해 이루어지도록 자유시장경제질서를 구축하고, 법을 공정하고 엄격하게 집행하는 일이 될 것이다.

실제 시장경제질서의 확립과 활성화를 위해 시민단체의 활동은 다방면에서 절실히 요구되고 있다. 통화가치의 안정을 예로 들어 보자. 통화가치의 안정을 위한 전제조건들 중 가장 중요한 하나는 정부의 자의적인 개입과 압력으로부터의 중앙은행의 독립이며, 이 점에서 독

70) 울산그룹이나 국제그룹 해체의 경우를 생각해 보면 쉽게 이해가 갈 것이다. 극단적인 경우 기업의 생사여탈까지도 시장의 판단이 아닌 권력자나 정부의 자의적인 선호나 이해관계에 달려 있다고 할 수 있다.

일 연방은행의 독립성은 세계적으로 유명하다. 하지만 그 독립성은 법과 규정에 의해서만 이루어진 것이 아니다. 법과 규정도 물론 중요한 역할을 하였지만, 더욱 중요한 것은 개입을 시도하는 정부의 압력을 통화안정을 바라는 국민들의 절대적인 지지를 바탕으로 부단히 거부해 나가는 과정에서 독일 연방은행의 독립이 비로소 확고하게 정착되었다는 사실이다.⁷¹⁾ 이는 우리에게 또 시민단체에게 시사하는 바가 크다. 주지하다시피 우리나라의 중앙은행인 한국은행의 독립성은 여전히 취약한 상태이다. 한국은행의 독립 및 통화안정에 대한 시민단체들의 관심과 지지가 절실히 요구되는 부분이 아닐 수 없다.

이러한 점들을 살펴볼 때 시민단체는 최우선적으로 자유시장경제질서 및 경쟁질서를 확립하고 이것을 유지하는 데 자신들의 활동의 역점을 두어야 할 것이며, 모든 활동의 수단들은 전적으로 이 경쟁질서와 법치주의라고 하는 틀 안에서만 고려대상이 될 수 있고 유의미하게 된다는 점을 인식해야 할 것이다. 경제는 물론 사회·정치적 발전을 위해서도 자유시장경제질서의 확립과 법치주의 실현은 우리가 시급히 해결해야만 하는 과제가 아닐 수 없으며, 이런 의미에서 시민단체가 이러한 방향성을 갖고 활동을 한다면 이는 기업과 경제에는 물론이고 정치와 사회발전에도 기여함으로써 시민단체의 활동에 대한 국민 전체의 신뢰와 지지도 확보될 것이다.

71) Issing, O.(b), "Disziplinierung der Finanzpolitik in der Europäischen Union," Duwendag, D./Siebke, J. 편, Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts und Währungsunion, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 220, Berlin, 1993, p.185 참조.

참고문헌

한글문헌

- 공병호 외, 『이것이 시장경제다』, 자유기업원, 1998.
- 권혁철, “외국의 시민운동”, 김인영 외, 『시민운동 바로 보기』, 서울: 21세기북스, 2001.
- 김광식, 『한국 NGO: 시민사회단체, 21세기의 희망인가』, 5판, 동명사, 2000.
- 김상조, “늦출 수 없는 재벌개혁”, 『한겨레신문』, 2000. 4. 13.
- 김정호, “시민단체, 시장원리, 그리고 소액주주운동의 한계”, 김인영 외, 『시민운동 바로 보기』, 서울: 21세기북스, 2001.
- 김주영, “소액주주운동 과대포장에 대한 반론”, 『한겨레21』, 제257호, 1999. 5. 13.
- 김학은, “구조조정과 소유권”, 『emerge새천년』, 2001. 10.
- 남성일, “우리나라 노동시장과 경제적 자유”, 한국 하이테크 소사이어티 주최, 『자유주의 정책 심포지엄 발표 논문』, 2001. 10. 19.
- 민경국, “독선과 자만이 빛은 반시장적 사회주의”, 『신동아』, 2001년 9월호.
- 박종찬, 『참여연대의 재벌개혁론에 관한 연구』, 서강대학교 경제대학원 석사학위 논문, 2001.
- 신중섭, “이념의 스펙트럼, 시장경제, 그리고 시민단체”, 김인영 외, 『시민운동 바로 보기』, 서울: 21세기북스, 2001.
- 이석연(a), “시민운동은 적법해야”, 『매일경제』, 2001. 11. 7.
- 이석연(b), “NGO 참여연대 연구: 시민사회 발전을 위한 대토론회 발제문”, 『월간조선』, 2001년 11월호.
- 이성섭, “국민의 정부의 경제정책: IMF 경제위기와 구조개혁의 방향”, 안병영·임혁백 편, 『세계화와 신자유주의』, 나남출판, 2000.
- 이승희, “재벌개혁과 시민운동”, 김대환·김균 공편, 『한국 재벌개혁론』, 서울: 나남출판사, 1999.
- 장상환, “재벌해체와 노동운동”, 김대환·김균 공편, 『한국 재벌개혁론』, 서울: 나남출판사, 1999.
- 장하성, “시장개혁과 NGO”, 조희연 외, 『NGO 가이드』, 한겨레신문사, 2001.
- 전용덕, “휴대폰요금 규제의 허와 실”, 자유기업원, Opinion Leaders' Digest, No.160(<http://www.cfe.org/OLD/memo.asp?no=198&term=&terminde=&page=2>).
- 정종권, “소액주주운동은 신자유주의의 확대일 뿐”, 『이대학보』, 1175호, 2000. 3. 26.
- 조희연, “참여연대 5년의 성찰과 전망”, 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움, 『한국의 시민운동, 21세기의 대안을 찾아』, 발표 논문, 1999. 9. 4.
- 최병선, “시장개방 시대의 소비자운동 방향”, 『소비자 문제연구』, 22호, 한국소비자보호원, 1992. 6. 1.
- 프롬, 에리히(문상득 외 번역), 『건전한 사회』, 박영문고, 2001.
- 피셀, 대니얼(김정호 역), 『소액주주운동 비판』, 신회사법 시리즈 2, 자유기업원, 1999.
- 하이테크, 프리드리히(a)(김균 역), 『자유헌정론 I, II』, 자유기업원, 1996.
- 하이테크, 프리드리히(b)(신중섭 역), 『치명적 자만』, 자유기업원, 1996.
- 하이테크, 프리드리히(c)(김영청 역), 『노예의 길』, 자유기업원, 1999.
- 헤인, 폴(주만수/한홍렬 역), 『경제학적 사고방식』, 자유기업원, 1997.

- Alchian, A.A./Demsetz, H., "The Property Rights Paradigm," *Journal of Economic History*, Vol.33, 1973.
- Berg, H., "Wettbewerbspolitik," Bender, D. 외(편저), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, 제2권, Muenchen, 5판, 1992.
- Brunetti, A., *Politisches System und Wirtschaftswachstum*, Chur/Zuerich, 1992.
- Eucken, W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 제6판, Tuebingen, 1990.
- Gutmann, G., *Volkswirtschaftslehre: eine ordnungspolitische Einfuehrung*, 4판, Stuttgart 외, 1991.
- Hayek, F.A.v.(a), *Der Weg zur Knechtschaft*, Erlenbach; Zuerich, 1952.
- Hayek, F.A.v.(b), "Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik," *ORDO*, Vol. 6, 1954.
- Hillebrand, W., *Industrielle und technologische Anschlussstrategien in teilindustrialisierten Laendern : Bewertung der alloktionstheoretischen Kontrovers und Schlussfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea*, Schriften des Deutschen Instituts fuer Entwick- lungspolitik, Vol.100, Berlin, 1991.
- Hirschleifer, J./Riley, J.G., "The Analytics of Uncertainty and Intermedia- tion - An Expository Survey," *Journal of Economic Literature*, Vol.17, 1979, pp.1375-1421.
- Hoppmann, E., "Walter Euckens Ordnungspolitik - heute," *ORDO*, Vol. 46, 1995.
- Issing, O.(a), "Geldwertstabilitaet," BZfPB(Bundeszentrale fuer Politische Bildung) 편, *Wirtschaftspolitik*, Schriftenreihe Band 292, 1990, pp.147-159.
- Issing, O.(b), "Disziplinierung der Finanzpolitik in der Europaëischen Union," Duwendag, D./Siebke, J. 편, *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts und Waehrungsunion*, Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik, Band 220, Berlin, 1993, pp.181-194.
- Kwon, Hyuk-Cheol, *Wirtschaftspolitik zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfaehigkeit der Republik Korea*, Peter Lang Verlag, 2000.
- North, D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Perfor- mance*, Cambridge, 1990.
- Pelikan, P., *Institutions, Self-Organization and Adaptive Efficiency: A Dynamic Assessment of Private Enterprise*, The Industrial Insti- tute for Economic and Social Research Working Paper 158, Stockholm, 1986.
- Richter, R./Furubotn, E., *Neue Institutionenökonomik: eine Einfuehrung und kritische Wuerdigung*, Tuebingen, 1996.
- Roepke, W., "Kernfragen der Wirtschaftsordnung," *ORDO*, Vol.48, 1997.
- Schumpeter, J.A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7판, Berlin 외, 1993.
- Siebert, H., *Prinzipien des deutschen Wirtschaftssystems*, Kieler Arbeits- papiere, No. 445, Institut fuer Weltwirtschaft an der Univer- sitaet Kiel, 1990.
- Thieme, J., *Soziale Marktwirtschaft: Ordnungskonzeption und wirtschafts- politische*

Gestaltung, 2판, Muenchen, 1994.

Willgerodt, H., “Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft?”, *ORDO*, Vol.17, 1966.

기 타

http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=462 (참여연대, 이동전화
요금 30% 이상 내려라).

http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=551 (참여연대,
삼성자동차 부실에 대한 책임은 삼성 계열사가 아닌 이건희 회장 개인이 전적으로
책임져야 할 것, 2000. 12. 8.).

http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=751&start=0(참여연대,
정부는 기아에 대한 적극적인 지원에 나서야 한다).

http://peoplepower21.org/issue/issue/news_comments.php?news_num=1036&start=0(참여연대,
현대중공업의 기아 인수 참여에 관한 입장).

<http://socialmovements.skhu.ac.kr/cgi-bin/ezboard.cgi?db=ntce&action=remote&page=1&num=2&dbf=200105100000>.

