



## 공정사회, 또 하나의 포플리즘

조동근 (명지대학교 경제학과 교수)

2010-10-01

### 왜 '지금' 공정사회인가?

이명박 대통령 취임사를 다시 찾아 읽었다. 취임사에 공정에 대한 언급이 있었는데 궁금했기 때문이다. 그러나 취임사에 '공정사회'는 없었다. '공정'을 검색했더니 두 군데가 검색됐다. 하나는 "투명하고 '공정'하게 경영하는 기업인들이 존경받고, 투자하고 일자리를 만드는 기업이 사랑받아야 합니다"이고, 다른 하나는 "기업이 먼저 투명하고 '공정'한 경영으로 노동자를 끌어안아야 합니다"이다. 두 곳 모두 '공정한 경영'을 언급하고 있다. '기업경영' 맥락에서의 공정의 의미는 '준법'을 의미한다. 편법이 아닌 '정도경영(正道經營)'을 요구한 것이다. 노(勞)의 사(使)에 대한 신뢰구축을 위해 서라도 사(使)측이 '꼼수'를 부려서는 안 된다는 것이다.

이명박 대통령의 취임사는 방대하다. 글자 수는 8,539자로 200자 원고지 40매가 넘는 분량이다. 그럼에도 '공정'이란 명사가 명확하게 쓰이지 않았다. '공정한', '공정하게' 식의 부가어로 쓰였을 뿐이다. '공정'이란 단어의 울림이 크지 않았기 때문일 것이다. 그러면 이번 '8·15 경축사'는 어떠한가? '공정'이 무려 열 번이나 쓰였다. 양자의 차이를 어떻게 설명해야 하는가?

8·15 경축사를 기준으로 보면 대통령의 취임사에 공정에 대한 분명한 언급 내지 비전이 있었어야 한다. 2년 반 전이면 아주 가까운 과거가 아닐 수 없다. 지금 공정사회를 문제 삼아야 할 정도라면, 그 당시에 이미 문제의 뿌리가 배태(胚胎)되어 있었을 것이기 때문이다. 반대로 취임사를 기준으로 보면 8·15 경축사는 이명박 정부가 그동안 실정(失政)을 해왔음을 고백하는 것이다. 취임사를 기점으로 당시 문제가 되지 않았던 '공정사회' 시비가 최근 공론화된 것은 그만큼 우리사회가 '불(不)공정'해졌다는 것을 의미하기 때문이다. 어떤 시점을 기준으로 보더라도, 이명박 정부는 궁색하다. 물론 후자가 더 궁색하다.

이명박 정부가 그토록 '공정사회'에 집착하는 이유는 무엇인가? 이명박 정부는 그동안 '실용'을 강조해 왔다. "이념의 시대는 가고 실용의 시대가 왔다"고 선언한 취임사가 이를 웅변하고 있다.<sup>1)</sup> 하지만 실용은 하나의 방법론으로 '가치'가 될 수는 없다.

1) 이 대통령은 취임사에서 "실용은 동서양의 역사를 관통하는 합리적 원리이자 세계화의 물결을 헤쳐 나가는 데에 유효한 실천적 지혜"라고 했다.

이를 이명박 정부가 모를 리는 없다. 이명박 정부에게 ‘이념 부재’ 정권이란 비판은 참으로 견디기 힘든 혹독한 비판이었을 것이다. 따라서 ‘이념 부재’ 정권이란 비판을 일거에 잠재우고 내부결속을 다지기에 충분한 집권 후반기를 관류하는 ‘가치’를 탐색하기에 여념이 없었을 것으로 추측된다. 이 같은 상황에서 ‘공정사회’란 화두(話頭)가 던져진 것이다. 그러면 여기서 왜 ‘공정사회’여야 하는가 하는 질문이 제기될 수 있다.

### ‘공정사회’의 부메랑

대통령 중심제하에서 대통령의 권력이 막강한 것은 대통령 자리가 국가적 의제(agenda)를 선점할 수 있는 위치이기 때문이다. 따라서 대통령은 국면 전환을 위해 또는 자신의 통치기반 강화를 위해 ‘화두(話頭)’를 던지고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 하지만 화두 선점은 ‘양날의 칼’과 같다.

김영삼 정부로 시계를 돌려보자. 당시 우리나라는 김영삼 대통령이 던진 ‘세계화(세계化)’란 화두에 온 나라가 빠져들었다. ‘세계화’ 구상은 김영삼 대통령이 1994년 11월 16일 ‘아태경제협력체 정상회의’에 이은 호주 방문길의 기내(機內)에서 이루어진 것으로 알려져 있다. ‘세계화 선언’이 있는 후 맨 처음 한 일이 세계화가 국제화와 어떻게 다른 가를 국민들에게 설명하는 것이었다. 이는 치열한 고민과 깊은 성찰을 통해 ‘세계화’ 선언이 이루어지지 않았음을 반증하는 것이다. 세계화는 김영삼 정부의 ‘시대적 소명’인양 출발했다. ‘세계화’는 맞는 방향이지만, ‘받침 논리’가 결여되어 있고 준비가 충분치 못했기 때문에 세계화 선언은 비극의 씨앗을 잉태했다. 한국경제는 이렇게 ‘IMF 외환위기’의 길에 접어들었다.<sup>2)</sup>

이명박 대통령이 던진 ‘공정사회’ 화두도 드러난 양상만을 놓고 보면 ‘세계화 선언’과 유사한 점이 많다. 우선 충분한 사전적 성찰과정을 갖지 못했다. ‘공정사회’는 일종의 ‘당위’이기 때문에, ‘왜’ 공정사회인가는 질문이 될 수 없다. 하지만 “왜 지금 공정사회를 문제 삼아야 하는가”, 그리고 “공정사회를 통치수단으로 삼는 것이 정당인가”라는 질문은 별개의 문제이다. 8·15 경축사 이전에 공정사회가 화두로 등장할 것을 예측한 사람은 거의 없었다고 봐야 한다. 용어의 혼선도 문제다. ‘공정사회’가 화두로 던져 졌기 때문에, 공정의 개념에 대한 충분한 공론화(公論化) 과정을 갖지 못했다. 결국 이 대통령이 부연설명을 하지 않을 수 없었다. 지난 9월 8일 청와대서 열린 중소기업 대표들과의 조찬간담회에서 이 대통령은 “누구에게든지 균등한 기회를 줘야 한다는 게 공정사회의 기본 바탕”이라고 언급했다. “개천에서 용 날 수 있는 사회”가 될 수 있도록 기회를 균등하게 주어야 한다는 것이다.<sup>3)</sup> 하지만 대통령의 부연

2) 김영삼 정부는 세계화를 국정운영의 기본으로 삼았지만, 국가의 대외신인도가 갖는 의미를 천착하지 못했다. 마땅한 안전장치도 없이 ‘장기자본시장’ 보다 ‘단기자본시장’을 먼저 개방했다. ‘펀더멘털(fundamental)론’에 함몰돼 사실상의 국가 디폴트(default) 사태를 맞이한 것이다.

설명에도 불구하고 공정사회 개념을 둘러싼 여진이 쉽게 가라앉을 것으로 보이진 않는다.

역설적으로 ‘공정사회’라는 화두는 친(親)서민을 선점 당해 빈사상태에 빠져 있는 좌파를 ‘기사회생’시켰다. 공정사회를 서민들이 피부로 느낄 수 있도록 정부가 직접 ‘로빈 후드(Robin Hood)’식 행동에 나서야 한다는 주문이 그것이다. 어찌 보면 정치적 반대세력에게 칼자루를 쥐어 준 셈이다. 그리고 정반대의 시각에서 ‘공정사회’가 대대적 사정(司正)을 위한 청와대의 사전 포석이라는 야권의 폄훼성 주장도 심심치 않게 제기되고 있다.

이제 원하든 원하지 않든 모든 정책사고와 정책프로그램은 ‘공정사회’라는 관문을 통과해야만 한다. 공정사회 화두는 의도하지 않게 정쟁(政爭)의 빌미를 제공하고 있다. 이명박 정부의 ‘법인세 인하’ 등 ‘감세정책’은 더 이상 받을 붙이기 어려울 것으로 판단된다. 오히려 ‘부유세’ 부활이 탄력을 받을 수 있는 상황이 전개될 수도 있다. ‘공정사회’ 화두는 이명박 정부의 ‘초기 정책기조’를 허무는 부메랑이 되고 있다. ‘국민성공 시대’라는 비전은 공정사회에 의해 철두철미하게 부정되고 있다. 성공을 처벌하는 사회가 과장이 아닌 현실이 될 수 있다.

### ‘친서민 정책’과 ‘공정사회’는 양립가능한가?

이명박 대통령은 8·15 경축사를 통해 공정사회를 세 가지로 압축하고 있다. 첫째, 공정한 사회는 ‘출발과 과정’에서 공평한 기회를 주지만 ‘결과’에 대해서는 스스로 책임지는 사회이며, 둘째, 공정한 사회에서는 승자가 독식하지 않아야 하며, 셋째 정부가 시행하고 있는 친서민 정책은 공정사회 구현을 위한 구체적 실천방안이라는 것이다. 여기에서는 이와 같은 ‘공정사회론’이 가진 ‘내적 비밀관성’의 문제를 적기(摘記)하고자 한다.

이 대통령이 정리한 공정사회에 대한 첫 번째 정의는 정확한 개념에 기초하고 있다. 즉 출발과 과정에서 공평한 기회가 주어지면 ‘결과적 불평등’은 불문에 붙이는 것이 맞다. 그럼에도 이 대통령은 ‘결과로서의 평등’까지 포괄하려고 한다. ‘결과로서의 불평등’을 누군가 착취해서 그렇게 된 것으로 오해하고 있다. 이 같은 인식 오류는 “대기업과 중소기업의 관계”를 보는 눈에서 그대로 나타나 있다.

시장경제에서 분배는 당사자 간의 ‘계약’을 통해 이루어진다. 당사자가 분배 결과를 수용하는 것은 ‘자유의지’에 의해 계약을 했기 때문이다. 이때 제기되는 문제는 당사

3) 우리나라의 대학 진학률은 85%를 넘어서고 있다. 기회의 균등이 제약 조건인지 심각하게 생각해야 한다. 용(龍)이 되는 것은 결국 개인의 자조와 의지의 문제이다. ‘기회의 문제’라기보다는 ‘역동성의 문제’로 보는 것이 더 타당하다.

자 간의 ‘능력’에 차이가 날 수밖에 없다는 것이다. 능력에 차이가 나면 ‘자유의지’가 무슨 의미를 갖겠는가 하는 이의제기이다. 그러면 능력을 같게 할 수 있는가? 단연코 불가능하다. 능력을 결정하는 요인 중 ‘우연’과 ‘선천적 자질’ 등이 통제 불가능하기 때문이다. 출발에서의 공평한 기회가 ‘동일한 출발선’을 의미하는 것이 아니다. 따라서 중요한 것은 제도적 요인 등이 특정주체에게 ‘유·불리(有不利)’하게 작용하지 않도록 하는 것이다. 이 대통령이 언급한 대로 ‘과정에서의 공평한 기회’가 ‘공정’의 요체인 것이다. 불편부당(impartial)함으로써 공정성(fairness)이 확보되면 능력의 차이는 부차적이다. 계약이 ‘자율적’으로 이루어지고 계약에 따른 이익이 당사자 간에 균이 반분(半分)되지 않더라도 ‘상호 호혜적’이면 계약은 도덕적으로 정당하며 분배의 결과 또한 공정하다고 볼 수 있다.

공정에 대한 오해는 거래로부터의 이익이 반분(半分)되지 않으면, 그리고 ‘결과로서의 평등’이 확보되지 않으면 ‘공정’하지 않은 것으로 여기는 것이다. 공정의 개념을 정확히 인식하면 대기업과 중소기업의 상생을 위해 정부가 굳이 개입할 이유는 없다. 정부의 개입은 중소기업의 경쟁력 제고를 오히려 저해시킬 수 있다. 그동안 중소기업이 크지 못한 것은 대기업의 불공정 거래 때문이라기보다, 정부의 보호 때문일 수 있다.

조립업체와 부품업체 간의 ‘갑과 을’ 관계도 그리 일반화할 일은 아니다. 인텔(Intel)과 보쉬(Bosch)는 분명 부품업체이지만, 이들 기업이 ‘을’의 위치에서 불이익을 본다고 할 수는 없다. 대기업이 갑을 관계를 이용해 중소기업에 대해 ‘우월적 지위’를 남용하면 계약법과 공정거래법을 엄격하게 적용하면 된다. 마치 대기업이 중소기업을 착취하는 양 사태를 왜곡시켜서는 안 된다. 이는 그동안 수면이하로 잠복한 ‘반(反)기업정서’에 다시금 불을 붙이는 것이다.

“공정한 사회에서 승자독식은 있을 수 없다”는 이 대통령의 언급은 일반 대중의 가슴을 적실 수는 있지만, 논리적으로 완결된 말은 아니다. 우선 정치권력과 달리 시장에서 ‘승자독식’은 사실상 존재하지 않으며, 승자의 몫을 골고루 나누는 것이 공정한 것도 아니기 때문이다. 또한 공정은 ‘불편부당’과 ‘기회균등’이 본질이기 때문에 친(親)서민 정책과 공정사회는 양립가능하지 않다. ‘친’이 붙은 정책은 모두 마찬가지로 다. ‘친(親)’은 필히 ‘반(反)’을 수반한다. 이는 ‘친과 반’의 이분법적 구도를 의미한다. 참여정부의 망령을 되살리는 것이 목적이 아니라면 특정 계층을 향한 ‘친’정책은 신중해야 한다. 이 같은 관점에서 친기업(business friendly) 정책도 패착이다. ‘친시장’으로 접근했어야 했다.

친서민 정책이 공정사회를 구현하기 위한 실천방안이라는 주장에 동의하기는 어렵다. 서민은 ‘사회적 약자’를 포함하지만 그렇다고 서민 전체를 ‘사회적 약자’로 치부해

서는 안 된다. 이는 ‘사회적 약자’를 배려하는 ‘공적부조(公的扶助) 프로그램’이 ‘친서민 정책’ 프로그램이 돼서는 안 된다는 것을 시사한다. ‘사회적 약자’를 돌보는 빈곤 대책과 친서민 정책은 마땅히 달라야 한다. 서민정책의 관건은 ‘자조(自助)’ 의지를 북돋아주는 것이어야 한다. 따라서 친서민 정책은 ‘공정사회’가 아닌 ‘자조(自助)사회’를 구현하기 위한 실천방안인 것이다. 이명박 정부의 친서민 정책은 서민의 범주를 정확히 규정하지 않음으로 해서 포퓰리즘으로 흐를 공산이 크다.

### ‘국민성공 시대’의 초심으로 돌아가야

시장은 ‘비인격적’ 자원배분 기구이기 때문에 시장을 통한 분배는 상대적으로 공정하다. 문제는 시장을 통하지 않은, 즉 ‘비시장적 배급(non-market rationing)’이다. 따라서 ‘공정의 잣대’는 비시장적 접근에 집중돼야 한다. 그러나 이명박 정부의 공정사회는 정반대이다. 상대적으로 공정한 시장적 배분에 대해 공정의 잣대를 대고, 정작 눈을 크게 뜨고 감시해야 할 ‘비시장적 배급’의 문제에는 피상적으로 접근하고 있다.

‘비시장적 배급’은 가치 있는 것의 ‘재량적 배분’을 의미한다. 우리나라의 파워 그룹은 “관료조직과 정치권 그리고 사법부”이다. 이들의 행태를 보면 비시장적 배급의 폐해를 쉽게 알 수 있다. 중앙부처 고위 공무원의 산하기관으로의 전직(轉職)은 ‘열린 노동시장’이 아니다. 최근 7년간 외교부의 특채 규모는 외무고시 선발인원의 4.4배에 이른다고 한다. 외무고시에 목을 맨 수험생은 기가 찰 노릇이다. 국회는 한 번이라도 의원 배지를 달면 매월 120만 원의 연금을 평생 받는 법안을 슬그머니 끼어 넣었다. 생활형편이 어려운 제헌국회 등 전직 국회의원의 품위고양을 위해서란다. 취지는 좋지만 그 비용을 국민들에게 전가해서는 안 된다. 같은 국회의원들이 기금을 만들어 해결하면 될 일이다. 전관예우 관행과 스폰서 검사는 영향력의 ‘비시장적 배급’의 또 다른 유형이다. 이런 일그러진 초상은 무전유죄(無錢有罪)의 자괴를 낳게 한다. 이토록 불공정한 일이 어디에 있겠는가? 이들 파워그룹의 “특권과 특혜 그리고 반칙이 규율되지 않으면” 공정사회는 신기루에 지나지 않는다.

공정사회 이전에 특권과 특혜, 그리고 반칙 없는 사회를 강조하는 것이 옳다. 특권과 특혜 시비가 없으면 누구든지 자신의 실패를 인정하게 된다. 자신의 실패를 인정함으로써 재기(再起)를 다짐하는 사회가 공정한 사회인 것이다. 국가가 할 일은 특권과 특혜 그리고 반칙을 규율하는 것이다. 이것이 ‘법치(rule of law)’이며, 그것으로 족하다. ‘공정사회’를 논하는 것 자체가 ‘설계주의’의 발로이기 때문이다. 이 대통령은 대저 총리와 레이건 대통령의 보수혁명에서 지혜를 얻어야 한다. 이들 지도자는 공통적으로 자유를 ‘도덕의 본질’로 확신했다. ‘도덕과 정의’를 통치도구로 삼지 않았다.

후일 ‘공정사회’는 또 다른 포퓰리즘이라는 비판을 면하기 어려울 것이다. 공정이란 담론을 지렛대로 대중의 마음을 움직여 정치적 기반을 공고히 하려 했기 때문이다. 그리고 ‘공정사회’론은 이명박 정권의 초기 정책기조를 철저히 훼손시키는 뜻하지 않은 부메랑이 될 수 있음에 유의해야 한다. 정권은 짧고 정권에 대한 평가는 길다. 레이건과 대처가 높이 평가되는 것도 그들의 경제적 치적 때문만이 아니다. ‘자유주의의 이념과 가치’를 신봉했기 때문이다. 참여정부는 실패했지만 그들의 이념과 가치의 정체성은 분명히 지켰다. 절반의 성공을 거두었을 수도 있다. 이명박 정부는 사상과 이념 그리고 가치에서 ‘경계인(境界人)’을 자처하고 있다. 우파적 가치와 이념으로 국민성공 시대를 열겠다는 초심으로 돌아가야 한다. 국민 개개인이 성공할 수 있도록 국가가 돕는 사회, 가진 자가 ‘도덕적 의무’를 다하는 사회를 지향해야 한다.