

# ‘사회’란 무엇인가

## —‘사회적’이란 용어의 허와 실—

---

- 일시 : 2013. 5. 13(월) 14:00
- 장소 : 대한상공회의소 B2 소회의실3

# ‘사회’란 무엇인가

## -‘사회적’이란 용어의 허와 실-

‘사회’, ‘사회적’이라는 용어는 우리에게 매우 친숙한 단어이면서도 모호한 개념으로 남아있습니다. ‘사회’는 ‘사회정의’와 같이 주요 정책의 기저가 되기도 하고 ‘사회책임’에 이르러서는 문제 해결의 종착지가 되기도 합니다. 이런 모호성에도 불구하고 ‘사회적’이란 용어는 구체적인 정책과 결합되어 현실화되고 있습니다. ‘사회적 기업’, ‘사회적 투자’, ‘기업의 사회적 책임(CSR)’, ‘사회적 일자리’ 등과 같은 정책들이 급물살을 타는 이때가 ‘사회적’이란 의미의 역사적 · 철학적 배경과 허와 실에 대해 본격적인 고찰이 필요한 시점라고 생각합니다. 한국경제연구원의 토론회 <‘사회’란 무엇인가-‘사회적’이란 용어의 허와 실>에 많은 관심과 성원을 부탁드립니다.

□ 일시 및 장소 : 5월 13일(월) 14시 / 대한상공회의소 B2 소회의실3

□ 프로그램

13:30~14:00	등록
14:00~14:05	개회사 (최병일 한국경제연구원장)
14:05~15:20	<b>1 Session ‘사회’란 무엇인가</b>
	사회 : 현진권 한국경제연구원 사회통합센터 소장 발제 : ‘사회적’이란 용어의 문제점 (민경국 교수/강원대 경제학과) ‘사회책임’과 ‘사회정의’의 철학적 고찰 (신중섭 교수/강원대 윤리교육과) 토론 : 김정호 교수 (연세대 경제대학원) 송원근 선임연구위원 (한국경제연구원)
15:20~17:00	<b>2 Session ‘사회적 [ ] ’의 개별적 고찰</b>
	사회 : 현진권 한국경제연구원 사회통합센터 소장 발제 : 사회적 기업 (배진영 교수/인제대 국제경상학부) 사회적 투자 (김이석 소장/시장경제제도연구소) 기업의 사회적 책임 (안재욱 교수/경희대 경제학과) 사회적 약자·사회적 일자리 (권혁철 박사/자유경제원) 토론 : 조성봉 교수 (숭실대 경제학과) 최창규 교수 (명지대 경제학과)
17:00~18:00	종합토론
18:00	폐회



# [ 발제 ]



# ‘사회적’이란 용어의 문제점

민경국 교수 (강원대 경제학과)

## ‘사회적’의 의미와 역사적 배경

### 1. 헛갈리게 하는 ‘사회’라는 말

‘사회’라는 말은 원래 아는 친구나 동료를 뜻하는 말로 사용했다. 얼굴과 얼굴을 서로 마주하는 관계를 사회라고 불렀다. 아리스토텔레스의 “사회적 동물”이라는 말에서 ‘사회적’의 사회도 그런 관계를 지칭했을 터이다. 그가 살았던 고대 그리스 시대만해도 인간들은 주로 아는 사람들과의 관계 속에서만 살았기 때문이다.

그런데 오늘날과 같이 인간들은 아는 사람들과의 관계를 통해서만 살아가는 게 아니다. 아침 식탁에 올라오는 야채, 빵, 치즈 등, 우리가 전혀 알지도 못하고 어디에서 살고 있는지도 모르는 사람들이 공급하는 식품을 소비하면서 살아간다. 익명의 사람들과의 관계를 맺으면서 사는 게 현대인이다. 그런데 우리는 이렇게 확대된 인간관계 까지도 사회라는 말로 표현한다.

흥미로운 것은 헤겔이나 마르크스는 강제를 독점하는 국가와 강제가 없는 사회를 구분하지 않고 사회라는 말을 즐겨 사용한다. 원래의 의미대로 사회는 국가보다 친절하고 관대하다고 여기기 때문이다. 재분배는 실제로는 국가의 강제를 통해서 실시해야 함에도 이런 강제를 은폐하기 위해서 ‘사회’정의 ‘사회적 권리’라는 말을 선호하는 것도 모두 사회라는 원래의 의미 때문이다.

사회주의자들은 사회는 특정한 목적이 있다거나 사회가 책임이 있다는 식으로 사회를 의인화하여 이를 인식한다. 이는 심리학자 피아제가 매우 적절히 지적하듯이 원시적이고 유치한 인식 방법이다. 이는 헤겔, 콩트, 마르크스 전통의 역사주의적 의인화이고 이런 전통의 대표적인 게 케인스주의의 거시경제학이라는 것도 주지할 필요가 있다.

그런데 흥미롭게도 ‘북한사회’와 ‘남한사회’라는 표현에서 보는 바와 같이 인간관계가 상이한 방식으로 형성됨에도 똑 같이 사회라는 말을 사용하고 있다. 주지하다시피 북한에서는 인간관계가 국가의 계획에 의해서 의도적으로 조직되고 남한 사회에서는 인간관계가 자생적으로 형성됨에도 똑같이 ‘사회’라는 말을 사용한다.

오늘날에는 가족, 종교단체, 이익단체, 주민, 민족, 시장, 중앙집권적 계획경제 등, 인간들의 관계가 형성된 것이면 모두 사회라는 말을 사용한다. 그러나 사회적이라는 형용사를 이해하기 위해서는 인간관계의 형성을 엄격히 구분할 필요가 있다.

## 원래의 의미의 '사회'와 자연적 질서

원래 사회라고 부르던 인간관계의 특성을 설명한다면, 그것은 소규모 집단으로서 서로 알고 있는 인간들끼리의 관계(socius)를 말한다. 공동체주의자들이 말하는 "우리(wenness)"를 의미한다. 친숙하고 은밀한 관계를 뜻한다. 사회주의자들이 사용하는 '동무' 라는 말도 그런 뜻에서 나온 것이다.

그런 사회의 기원은 원시사회이다. 소규모 그룹을 지어 수렵과 채취를 하면서 인류는 역사의 대부분을 그 같은 인간관계 속에서 살아왔다. 인간의 본능과 심리가 형성되던 석기시대에 그 같은 삶의 방식이 인간의 본능에 정착되어 있다. 석기시대의 정신을 반영한 개념이라고 볼 수 있다.

그런데 그런 정신이 현대인들에게도 유전적으로 전달되었다. 그래서 현대인들도 가족, 친구, 종교 집단 등, 다양한 그룹을 형성하여 자신의 욕구를 충족하면서 살아가고 있다.

그런 소규모 집단은 본능적 욕구와 가치를 기초로 하여 형성된 것인데 하이에크는 이런 관계를 '자연적 질서'라고 부르고 있다. 연대감, 우정, 이타심이 구성원들의 행동을 결정하는 압도적인 요인으로서 작용한다. 그런 관계의 구조는 구성원들이 추구할 공동의 목적이 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 그래서 사회라는 개념은 원래 집단주의적 요소가 들어 있다.

## 자생적 질서와 '사회'

흥미롭게도 이와는 성격이 전적으로 다른 인간관계의 구조가 있다. 이는 첫째로 특정의 행동을 지정하거나 행동 동기를 내용으로 하는 게 아니라 특정의 행동을 당연 금지하는 추상적 행동규칙을 기초로 하여 형성된다. 둘째로 각처에 분산된 지식을 통합하여 필요한 모든 사람들에게 전달하는 가격이라는 신호를 매개로 하여 인간들이 끊임없이 접촉한다.

그런데 우리가 구입하는 연필 한 자루가 생산에서 유통을 거쳐 우리 손에 들어오는 과정에 연루된 사람을 상상하면 알 수 있듯이 그런 인간관계는 서로 전혀 알지 못하는 수백만 수천만 명의 인간들이 관련되어 있다. 인간관계가 규모로 볼 때 거대하게 확대된 것이다. 이런 구조는 합리적으로 계획하여 만든 관계가 아니라 자생적으로 형성되었다는 의미에서, 그리고 그런 관계는 우정이나 애착 또는 유대감과 같은 본능적 가치를 기초로 하는 것이 아니라는 의미에서 '자생적 질서'라고 부른다. 이는 포퍼가 말하는 서로 알지도 못하는 사람들의 관계이다.

흥미롭게도 인간관계의 그런 확장된 구조를 시장관계라고 부르는데, 소규모의 인간관계 속에서 살아온 역사와 비교한다면 그런 시장관계 구조 속에서 인간들이 살기 시작한지는 아주 짧다. 인류학자들은 1만년 정도로 추정하고 있다. 그래서 인간들에게는 시장관계는 낯선 물건이다.

이와 같이 시장관계의 구조는 소규모의 인간관계인 자연적 질서와 전적으로 상이함에도 그 둘을 엄밀히 구분하지 않고 동일하게 사회라고 부른다. 더구나 심각한 것은 소

규모 집단의 은밀하고 애뜻한 인간관계의 모습에 익숙한 인간들은 그런 모습을 익명의 확장된 인간관계에 접목시키려고 한다는 점이다. 소규모 인간관계의 관점에서 정책적으로 대규모의 인간관계를 다루려고 한다는 뜻이다.

이런 시도는 소규모 집단에 대한 본능적 향수에서 나온 것인데, 뒤에 가서 설명하겠지만 사회정의, 사회적 시장경제, 사회적 책임 등의 ‘사회적’이라는 형용사는 그런 향수에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다. 소규모 집단의 모습에 대규모의 인간관계를 접목시키려는 시도에서 ‘사회적’이라는 말이 생겨났다.

## 2. ‘사회적’과 ‘사회적 문제’의 의미

‘사회’라는 말에서 나왔지만 이보다 보다 더 헛갈리고 위험도 더 큰 게 형용사 ‘사회적’이라는 말이다. 사회적이라는 말은 모든 도덕적 정치적 언어들 가운데 가장 혼란스럽고 그래서 가장 큰 정치적 경제적 위험을 부르는 언어이다.

사회적 간접자본, 사회적 권리, 사회적 기업, 사회적 동물, 사회민주주의, 사회적 불안, 사회적 법치국가, 사회보험, 사회적 시장경제, 사회적 신뢰, 사회적 양심, 사회적 연대, 사회적 윤리, 사회적 의무, 사회적 자유주의, 사회적 정의, 사회적 조화, 사회적 책임, 사회적 통합, 사회적 투자, 사회적 파트너, 사회적 합의, 사회적 회계

아리스토텔레스의 ‘사회적 동물’이라는 말이 보여주듯이 그 말은 오래전부터 사용했다. 이미 앞에서 언급했듯이 그가 사용한 사회적이라는 형용사는 소규모 집단의 자연적 질서를 형용사로 표현한 것이다.

그 형용사는 사회주의자들에 의해 현대적으로 사용하기 시작했는데 그 후 영국, 스웨덴, 프랑스 그리고 미국, 한국 등, 전 세계적으로 급속히 확산되어 오용되고 있다. 그 말을 집중적으로 사용하기는 독일이다. 사회적이라는 개념과 관련된 논쟁을 역사적으로 개관한다면 다음과 같다.

### 19세기 후반~1920년대

19세기 후반 독일에서 사회주의자들이 그 말을 현실의 경제, 즉 당시의 산업혁명과 자본주의를 비판하기 위한 개념으로 사용되었다. 첫째로 산업혁명으로 무산자와 빈곤, 실업이 야기되었다는 게 그들의 진단이었다. 그들은 불공평하다고 느끼는 사회적 상황을 비판하기 위해서 ‘사회적 문제’라는 용어를 사용했다. 자본주의는 인간의 소외, 불신, 인간의 원자화 등을 초래했다고도 비판한다. 사회적이라는 말은 특정한 상황을 윤리적으로 비판하기 위해 사용하여 좋다 나쁘다는 가치판단을 내포하고 있는 개념이다. 둘째로 사회주의자들은 원하는 사회질서를 설명하기 위해서 사회적이라는 말을 사용한다. 그 사회질서는 사회적 시장경제, 사회민주주의, 사회적 자유주의 등으로 표현된다. 정치적 가이드, 입법가이드의 역할을 하는 게 ‘사회적’이라는 말이다. 사회주의자들은 사회적 시장경제에서 볼 수 있듯이 노동의 보호, 빈곤 정책, 고용정책, 복지 노 인정정책 등과 같이 다양한 정책 어젠더를 제시하여 사회적 의미의 내용을 채우고 있다.



그런 정책을 표현하기 위해서 사회정책 ("Sozialpolitik")이라는 새로운 용어가 만들어졌다. 그런 정책을 연구하기 위해 유명한 "사회정책학회(der Verein für die Sozialpolitik)" 도 구성되었다. 이는 독일학회 가운데 가장 큰 학회로 성장하여 오늘날에도 계속 이어지고 있지만 그러나 오늘날에는 학회명칭 중에서 'Sozial'을 영어의 'Social'로 바꾸어 사용한다. 사회주의 냄새를 불식시키기 위해서이다.

19세기 후반 영국에서는 홉하우스를 중심으로 하는 일련의 학자들이 '새로운 자유주의(new liberalism)를 창설하면서 사회적 자유, 사회적 자유주의라는 개념을 만들어낸다. 여기에서도 독일과 똑같이 '사회적'이라는 개념은 현실에 대한 비판의 의미와 그리고 공공정책의 방향을 말해주는 의미를 포함하고 있다. 후자의 의미는 사회적 약자에 대한 보호를 뜻한다.

당시 영국의 정치철학자 그린은 고전파 자유주의가 규정하는 '강제가 없는 상태'라는 소극적 의미의 자유개념 대신에 정신적 재정적 또는 신체적 능력을 의미하는 적극적 의미의 자유개념을 강조하여 영국이 점차 사회주의의 길로 접어들는데 결정적인 역할을 했다. 그래서 다시는 당시 '사회'변동을 야기하는 것은 사람들의 이해관계가 아니라 이념이라고 말하면서 이념의 중요성을 강조했다.

홉하우스의 사회적 자유에서 '사회적'의 의미는 소극적 자유는 있지만 가난하여 먹고 싶은 것을 먹지 못하는 사람에게 재분배를 통해서 먹을 수 있도록 만드는 정책을 지칭한다. 소극적 자유를 적극적 자유로 만드는 게 사회적이라고 말할 수 있다.

### 1930년대~1950년대

독일에서 1930년대에는 논쟁의 초점이 바뀌어진다. 칸트의 법치국가와 헤겔의 사회국가의 논쟁이다. 이 논쟁에서 '사회적'이라는 개념을 사용하고 있다. 법치국가는 국가 권력의 제한에 초점을 맞춘다. 법의 지배 원칙, 자유권의 보장, 형식적 평등을 중시한다. 그러나 법치국가만으로는 불평등과 빈곤 문제를 해결하기 어렵다는 이유에서 '사회적'을 강조하여 만들어낸 개념이 사회국가인데, 이는 분배평등과 복지에 초점을 맞춘다. 사회국가는 '사회적'이 지배하는데 반하여 법치국가는 법이 지배한다.

2차 대전 후에는 쟁점이 달라진다. 자유주의 진영에서 '사회적'이라는 말을 사용한다. 질서자유주의자였던 발터 오이켄은 빈곤이나 실업 등, 사회주의자들이 사회적 문제라고 여기는 것은 자본주의 때문에 야기된 것이 아니라 자유가 없기 때문이라고 주장한다. 그래서 사회적 문제는 종전과는 다른 새로운 차원이다. 자본주의 시스템은 사회적 이유에서라도 포기해서는 안 된다고 믿었다. 그러나 오이켄의 사용은 보편적이지 않다. 사회주의와의 논쟁에서 전략적으로 이용한 것이라고 볼 수 있다.

### 1960년대~1970년대

1960년대 이르러 복지국가의 등장과 함께 정의의 문제를 둘러싼 논쟁이 벌어졌다. 이 논쟁을 불러일으킨 장본인은 시장경제를 반대하는 지적운동의 철학적 선봉자였던 존 롤스이다. 롤스는 분배정의를 의미하는 '사회적' 정의를 내세운다.

하이에크가 대변하듯이 자유주의적 정의개념은 자유개념처럼 소극적이다. 강제나 사기 기만과 같은 행동을 하지 않는 게 정의이다 그런 행위를 막는 행동규칙이 애덤 스미스, 칸트 이래 유서 깊은 추상적인 성격을 가진 정의로운 행동규칙이다.

이 당시에 등장한 게 또 있다. 이는 사회적 권리다. 유럽 대륙과는 달리 영미에서는 복지권이라고 부른다. 교육, 건강 돌봄, 주택, 사회보험, 복지, 농민보조금 등, 권리 소유자가 필요한 것을 '사회'에게 요구할 권리이다. 사회는 그런 권리를 충족시킬 의무가 있다.

이런 사회정의, 사회적 권리개념과 함께 등장한 게 사회법(social law) 또는 사회입법(social law making)의 새로운 개념이다. 이 법은 사법(private law)과 공법(public law)과 나란히 제3의 법으로 분류된다. 원래의 의미의 법 개념을 흐리게 만들고 있다.

자유주의에서 권리는 소극적이다. 이는 타인들로부터 도움을 받을 권리가 아니라 타인들로부터 자유와 자산을 침해받지 않을 권리이다. 사회적 권리라는 이름으로 시민들의 요구가 늘어나자 영국의 마가렛 대처수상은 사회는 없다고 호통을 쳤던 것은 유명하다.

하이에크는 사회적이라는 형용사가 난무하여 도대체 사회적이란 무엇인가라는 문제를 제기하면서 형용사가 수식하는 명사의 내용을 어떤 흔적도 남기지 않은 채 갉아먹기에 알의 내용물을 전부 빨아먹는 족제비에 비유하여 '사회적'과 같은 형용사를 '족제비 같은 말(weasel word)' 이라고 주장한다.

## 1980년대 이후

사회적 권리는 개인들이 사회에 요구할 권리이다. 이때 '사회적'이란 재분배적 의미를 내포하고 있으면서 동시에 개인들의 권리를 충족할 의무가 사회에 있다는 뜻이다.

그러나 사회적 권리라는 명분으로 권리가 확장되고 이로써 유럽사회가 경제적으로 어렵게 되자, 국가나 타인들(사회)에 대하여 기업과 개인의 행동을 제약하는 의미로 전환했다. 이런 의미의 사회적이라는 형용사를 달고 나온 개념은 사회적 투자, 사회적 기업, 사회적 책임, 사회적 양심 등이다.

'사회적'이란 손해를 보더라도 타인들의 욕구를 충족하는 행동이라는 의미에서 사회적이다. '사회적'의 개념은 타인들에 대한 개인의 적극적 의무와 관련된 것이다. 따라서 그것은 공동체에 대한 의무를 중시하는 마이클 샌들의 공동체주의와도 관련이 있다.

마지막으로 언급할 것은 저 출산, 가족해체, 환경문제, 자원고갈 등을 '사회적'이라는 형용사를 이용하여 그들을 사회적 문제라고 말하는 경우이다. 이때의 사회적이라는 말은 성장, 고용, 경기변동 등과 같은 '경제문제'가 아닌 문제에 사회적이라는 형용사를 붙이고 있다. 경제와 사회를 구분할 때의 사회에 해당되는 말이다.

## '사회적'의 네 가지 의미

역사적 개관으로부터 다음과 같은 사회적이라는 말의 의미를 확인할 수 있다. 첫째로

그것은 특정한 상황(법치국가, 정의가 지배하는 사회, 시장경제가 지배하는 사회)을 윤리적으로 비판하기 위해 사용하는 개념이다. 둘째로 시장의 분배결과를 수정하기 위한 정책 어젠다를 표현한 말이다. 사회적의 세 번째 의미는 개인들이 타인들(사회)을 위해 희생해야 한다는 의미로 사용하고 있다. 사회적이라는 마지막 네 번째 의미는 경제에 대비한 뜻이다.

그러나 그 의미가 무엇이든 공통된 점은 대규모의 인간관계, 즉 자생적 질서를 소규모 집단의 모습, 즉 자연적 질서에 접목시키려는 시도라는 점이다. 그렇기 때문에 사회적이라는 말 속에는 공동으로 달성할 정치적 목적과 그리고 이를 위한 유대감 도덕을 전제하고 있다.

### 3. '사회적'의 의미론적 문제

'사회적'이라는 형용사는 법치국가, 정의, 권리, 또는 시장경제라는 자유주의 개념과 결합하여 사용한다. 주목할 것은 이 개념들은 대규모의 인간관계로 구성된 자생적 질서의 시장관계와 관련되어 있다는 점이다. 그런데 '사회적'은 소규모의 인간관계(자연적 질서)와 관련되어 있다. 상이한 의미를 가진 두 가지의 결합이 어떻게 가능한가?

그 결합은 두 가지 문제를 야기한다. 첫째로 명사인 정의를 수식하는 사회적이라는 형용사가 수식하는 정의, 시장경제 법치국가, 법 등의 내용을 흐리게 만들거나 갉아 먹어 원래 가지고 있던 정의의 내용을 전부 사라지게 만든다. 둘째로 거대한 인간관계를 말하는 현대사회에 '사회적'이 요구하는 연대의 도덕을 실현할 수 없다. 예를 들면 사회적 법치국가, 사회적 권리, 사회적 정의의 예를 들어 그런 문제를 설명할 것이다.

#### 의미를 갉아 먹는 형용사 '사회적'

(1) 사회적 법치국가: 사회적 법치국가는 사회적이라는 말 때문에 법치국가라는 말의 명확한 의미를 상실한 대표적 사례이다. 법치국가란 차별 없는, 그래서 일반적이고 추상적 성격의 법만이 법으로서의 자격이 있고 이런 법을 집행하기 위해 필요한 국가의 강제만이 정당하다는 정치적 이상이다. 이런 법 규칙을 기초로 해서 수많은 사람들의 행동들이 자생적으로 조정되는 시장질서가 형성된다.

법치국가에서 중요한 것은 사회적이라는 말이 의미하듯 구성원들이 추구할 공동의 목적이다. 이런 목적을 위해 연대의 도덕도 요구한다. 정부가 특정한 산업이나 계층의 이익을 보호하기 위해서 보조금이나 또는 규제를 통해서 시장에 개입하는 게 사회적인 의미이다.

사회적이라는 말의 법적 의미는 사회입법이다. 이런 법은 정부조직법, 행정법과 같이 특정한 목적을 달성하기 위한 공법과 동일한 성격이다. 이런 법은 법치주의 원칙에 어긋난다.

따라서 사회적 법치국가는 사실상 법치국가가 아니다. 사회적이라는 형용사가 법치국가의 내용을 갉아먹기 때문이다.

(2) 사회적 정의: 정의는 원래 인간의 의도적 행동과 관련되어 있다. 타인의 재산을 훔치거나 사기나 기만, 강압과 같은 행동, 즉 개인의 자유와 재산을 침해하는, 행동은 정의롭지 못한 행동으로 규정한다. 그런 행동을 하지 않는 게 정의롭다. 그래서 정의의 의미는 소극적이다. 그런 행동을 금지하는 행동규칙이 정의로운 행동규칙이다. 이로써 정의는 분명하다. 그런데 사회적이라는 형용사 때문에 분명했던 정의의 내용이 소멸된다. 왜 그런가? 사회적이라는 말은 공동의 목표를 전제한 정치적 개념이다. 시장의 분배가 정의롭지 않기 때문에 분배를 수정해야 한다는 게 사회적 정의의 정치적 뜻이다.

그런데 흥미롭게도 시장‘사회’의 분배가 정의롭지 않다는 말은 시장에는 분배하는 실체의 존재를 전제한 것이다. 정의는 행동과 관련되어 있기 때문이다. 그러나 시장은 자생적 질서이고 그래서 분배하는 인격체가 없다.

중소기업의 어려움은 대기업이 의도해서 생겨난 것도 아니고 누군가의 가난이 타인들의 의도에 의해서 생겨난 것이 아니라 수많은 요인들에 의해 자생적으로 생겨난다는 얘기다. 따라서 분배정의는 시장(사회)을 의인화한 말이라는 점을 주목할 필요가 있다. 이런 의미에서 사회적이라는 형용사는 시장경제의 자생적이라는 내용을 갉아먹고 있다.

각자가 정의로운 행동규칙을 지키면서 돈을 벌었다면, 소득격차가 생겼다고 해서 이를 정의롭지 않다고 말할 수도 없다. 그런데 그 소득격차가 정의롭지 않다고 한다면 각자가 준수했던 행동규칙은 정의롭지 않다는 뜻이다. 사회적이라는 말 때문에 정의라는 유서 깊은 가치가 유명무실해졌다.

(3) 사회적 권리: 권리는 원래 소극적 의미였다. 타인들로부터 자유와 재산을 침해받지 않는다는 의미이기 때문이다. 그러나 사회적이라는 형용사는 개인들이 적극적으로 사회에 필요한 것을 요구할 권리이다. 사회적이라는 형용사가 소극적 의미의 권리 개념을 앗아가 버렸다. 그래서 사회적 권리는 권리가 아니다.

원래 권리는 권리와 의무관계를 설정하는 민법상의 계약에서 나온 내용이다. 사회적 권리는 개인과 ‘사회’와의 계약을 통해 생겨난 것이라고 상정한다. 그러나 사회는 계약할 인격체가 아니다. 사회적이라는 형용사가 권리를 허구로 만들어버렸다.

그럼에도 사회적 권리를 실현하기 위해서는 권리수혜자에게 식량이든 주택이든 금전이든 그 요구를 들어줘야 한다. 그러기 위해서는 누군가의 재산을 강제로 수용해야 한다. 사회적 권리는 국가를 이용하여 타인의 재산을 탈취할 권리이다. 권리를 타락시키는 게 사회적이라는 형용사이다.

사회적이라는 형용사가 수식하는 명사의 내용을 갉아 먹는 이유는 그 형용사 속에는 국가권력을 제한하는 어떤 장치도 없다는 점이다. 사회적이라는 형용사가 시장경제의 내용을 갉아 먹는 정도를 제한할 내용이 없다는 뜻이다. 그 형용사의 내용이 열려 있기 때문이다.

## 사회적 시장경제의 허와 실

독일에서만큼 명사와 함께 사회적이라는 형용사를 사용하는 나라는 드물 것이다. 사회적 법치국가, 사회정의, 사회적 권리, 사회적 책임, 사회적 법 등에서 볼 수 있듯이 그 형용사가 수식하는 법적 정치적 용어도 다양하다.

사회적이라는 형용사는 19세기 중반 독일의 사회주의자들이 산업혁명과 자본주의에 의해 야기된 것이라고 인식한 빈곤, 무산자, 실업 등의 문제를 '사회적 문제'라고 표현하기 시작한 이래 사회적이라는 형용사는 빈번히 사용했다. 그런 용법이 스위스, 스웨덴 등 다른 유럽 국가는 물론 홉하우스의 사회적 자유 또는 사회적 자유주의에서 볼 수 있듯이 세계 각국으로 흩어졌다.

흥미롭게도 1930년대 사회적 법치국가, 1970년대의 사회적 정의와 사회적 권리 등에서 볼 수 있듯이, 사회적이라는 형용사는 시대에 따라 상이한 이념적 용어와 상이한 의미로 결합한다. 역사적 형성과정과 의미의 변천에 대한 논의는 <사회적의 의미>라는 필자의 글에서 자세히 논의했다.

주목할 것은 사회적 시장경제이다. 이 개념은 1940년대에 등장하는데, 그 개념의 창시자는 아르막-뮐러(A. Armack-Müller), 빌헬름 뢰프케(W. Röpke), 류스토브(A. Rüstow) 등, 독일어권 경제학자들이다. 그들은 전후 독일이 지향해야 할 경제 질서에 대한 연구 결과로서 사회적 시장경제 컨셉을 제안했던 것이다.

사회적이라는 형용사가 어떤 의미로 시장경제와 결합되었는가, 두 단어가 조합된 사회적 시장경제에 어떤 문제가 있는가를 규명할 것이다. 이를 위해서 먼저 시장경제의 성격을 설명할 것이다.

### 1. 시장경제와 법치주의

주지하다시피, 시장경제는 수많은 인간관계의 구조이다. 이런 구조의 형성이 가능한 이유는 각처에 분산된 지식을 필요한 모든 사람들에게 전달하는 가격신호 뿐만 아니라 인간들의 행동을 안내하거나 제한하는 행동규칙 때문이다.

애덤 스미스가 보여주었듯이 개개인들이 적절한 행동규칙에 의해서 제한될 경우에만 이 자생적으로 질서가 형성된다. 그런 행동규칙의 성격은 그 규칙 속에는 행동 동기나 행동목적이 없다. 오로지 특정한 행동만을 차별 없이 금지하는 내용으로 구성되어 있다. 금지되는 행동은 폭력이나 강압 또는 사기나 기만 같은 정의롭지 못한 행동이다. 그래서 그런 행동규칙을 정의로운 행동규칙이라고 부른다.

법치주의라는 것도 그런 행동규칙과 밀접한 관련성이 있다. 즉, 그것은 국가가 공권력을 동원하여 강제로 집행할 수 있는 법은 정의로운 행동규칙의 성격, 즉 보편적이고 탈 목적적인 금지적 성격을 갖추어야 한다는 원칙이다.

그래서 시장경제는 법치주의를 전제로 하고 반대로 법치주의는 시장경제를 전제로 한다. 그런 법질서는 자유와 재산을 보호하는 역할을 한다는 것도 직시할 필요가 있다. 분배목적이나 그 밖의 국가목적을 위한 법은 법치국가적 법이 아니다.

## 2. '사회적'의 의미

시장경제를 수식하는 사회적이라는 형용사는 어떤 의미인가? 이는 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째로 시장경제에 대한 비판적 의미를 내포하고 있다, 둘째로 시장경제를 수정할 정책 어젠더의 성격을 말해준다. 마지막 셋째로 사회적 이라는 의미는 자연적 질서를 지칭하는 개념이다.

### '사회적'의 의미: 시장경제에 대한 비판적 의미

사회적 시장경제의 창시자들은 자유가 없어서 시민들의 인격이 훼손되었던 과거의 경험에서 자유의 중요성을 인식했다. 자유를 기초로 하는 시장경제는 경쟁과 생산성을 통해 경제적 번영을 가져다준다는 것도 잊지 않았다.

그러나 재산권과 자유무역, 직업의 자유에 대한 정부의 불간섭은 '사회적 문제'가 야기된다는 게 사회적 시장경제론의 인식이다. '사회적' 문제란 분배의 부도덕성, '부당한' 가격, 빈곤자의 해방을 위한 기회의 제한 등이다. 더구나 시장경제는 실업과 위기에서 자유롭지 못하다고 한다.

사회적 시장경제의 역사해석도 흥미롭다. 19세기 자유방임 자본주의는 봉건시대의 억압적인 신분사회로부터 인간을 해방시켜 개인의 삶과 기회를 개선한 측면도 있지만 빈부의 격차는 물론이요, 빈곤과 무산자의 증가, 인구 밀집으로 도시의 주거환경이 열악해진 것 등, 자본주의가 이런 비판에서 자유로울 수 없다고 주장한다.

따라서 사회적이라는 형용사는 규범적 의미를 가진, 시장경제에 대한 비판적 요소가 들어있다는 것을 직시할 필요가 있다.

### '사회적'의 의미: 분배 정책적 어젠다

시장경제는 윤리적으로 깨끗하지 못하기 때문에 '세탁'할 필요성이 있다는 게 사회적 시장경제론의 결론이다. 시장경제가 사회적일 때 비로소 시장경제는 도덕적으로 흠결이 없다고 설명한다. 흠결은 빈곤 실업 등 시장경제에 대한 비판점이다 그래서 사회적이라는 말은 그 흠결을 제거한다는 도덕적 의미가 들어있다. 사회적 시장경제론이 주장하는 정책 어젠더를 보면 사회적이라는 그 도덕적 의미가 드러난다. 노동자 삶의 안정을 위해 최저임금제도가 필요하다고 강조한다. 노동자의 일자리와 소득 안정을 위해 기업이 마음대로 해고하는 것을 막아야 한다고 주장한다. 노동자 권익을 위해 노사자율권도 보장해야 한다고 설파했다.

정부는 자녀부모수당, 생활부조, 실업수당 등 재분배 정책을 철저히 이행할 과제도 있다고 강조한다. 그리고 연금, 의료, 실업 등에 대해서는 국가 강제보험이 필요하다고 역설한다.

따라서 확인할 수 있는 것은 정책 어젠다가 분배적 성격을 가지고 있다는 점이다. '사회적'을 자유와 대비하여 분배적 형평이라는 뜻으로 사용한다. 자유와 재산권을 제한해서라도 정부가 나서서 형평이라는 가치를 실현해야 한다고 주장한다.

사회적 시장경제를 주장하는 사람들이 노동자 대표가 자본가와 동등한 자격으로 자기

가 속한 기업의 의사결정에 참여하는 근로자 경영참여 제도 도입을 주장한다. 그들에게 시장경제의 경제력 집중은 심각하게 보였다. 그래서 정부의 대기업 규제는 시장경제에서 사회적 균형을 실현하기 위한 국가의 중요한 과제라고 한다.

사회적 시장경제론의 백미(白眉)는 그것이 사회 통합의 원천이요, 사회 평화의 지름길이라는 주장이다. 자유주의냐, 사회주의냐를 놓고 좌우 이념 대립으로 몸살을 앓고 있던 독일 사회에서 서로 상반된 이념을 가진 시민을 ‘자유주의 아니면 사회주의’와 같이 한쪽 방향으로 통합하기는 불가하다는 것이 사회적 시장경제론의 인식이었다. 좌우를 아우르는 사회적 시장경제야말로 평화의 사도라고 주장한다.

### ‘사회적’의 의미: 자연적 질서

원래 사회(socius)라는 말은 친구나 동료와 같이 아주 잘 알고 지내는 사람들의 관계를, 즉 소규모 집단을 지칭한 말이다. 이런 사회의 원천은 원시사회였다. 공동의 목적을 가지고 상대적으로 평등을 누리는 사회였다. 연대감, 나누어 먹기가 압도적인 행동 규범이었다.

인간들은 본능과 신경구조가 형성되던 오랜 기간 친숙하고 은밀한 소규모 집단에서 살았기 때문에 소규모의 집단의 생활모습이 본능에 정착되었다. 현대인들도 그런 본능을 전수받았다.

사회적 시장경제의 사회적이라는 의미는 형평이다. 이는 분배적 형평이다. 나누어 먹기의 윤리와 그리고 나누기 위해서는 구성원들의 유대감을 전제로 한다. 따라서 주목할 것은 사회적 시장경제의 ‘사회적’이라는 의미가 유대감, 평등분배, 서로 돌보기 등, 소규모 집단의 기초가 되는 도덕적 가치와 일치된다는 점이다.

따라서 사회적이라는 말은 소규모 집단의 모습을 이와는 전혀 다른 인간관계, 즉 자생적 질서인 시장관계에 접목시킨 것이다. 다시 말하면 사회적 시장경제는 시장경제를 자연적 질서의 관점에서 보는 이념이라고 이해할 수 있다.

### 3. 사회적 시장경제의 문제

사회적이라는 말은 재분배, 자유로운 경제활동에 대한 규제, 특정한 계층에 대한 보호와 육성을 말한다. 그러나 이런 정책은 법의 지배 원칙을 위반하는 정책들이다.

사회적 개념이 등장하면서 새로운 법 개념이 등장했는데 이게 사회법(social law)이다. 이는 사법(private law), 공법(public law)과 나란히 제3의 법이다. 사회정책(Sozialpolitik)이라는 새로운 정책 개념도 등장했다.

시장을 사회적으로 만들기 위한 입법은 사회입법(social law making)’이고 그를 위한 정책은 사회정책이다. 이 개념들은 서민층의 이익증진이라는 특수한 목적을 위해서 사회구성원들의 사적인 활동을 조종하고 지시하는 것을 내용으로 한다. 사회입법은 항상 특정한 목적을 달성하기 위한 공법과 동일한 성격을 가지고 있다. 이것이 가져올 문제는 무엇인가?

## 시장경제의 의미를 훼손

우리가 염두에 둘 것은 자생적 질서로서 시장경제는 목적과는 독립적인 그리고 보편적 성격의 사법을 전제한다는 점이다. 이런 사법의 테두리 내에서 개인들은 자신들의 목적을 달성하기 위해 자유로이 자신들의 지식을 추구한다.

따라서 사회적 시장경제는 목적과는 독립적인 사법을 목적에 좌우되는 사회법으로, 다시 말하면 시장의 자생적 질서를 특정한 목적에 좌우되는 그리고 계층적 구조를 특징으로 하는 조직(organization)으로 점진적으로 전환시킨다. 그 결과는 무엇인가?

공법은 원래 경찰조직, 사법부조직, 행정부조직과 같은 정부'조직'을 위해 정부 몫으로 할당된 인적 물적 자원의 관리운영과 관련하여 필요한 것이다. 사회입법을 통한 공법화는 이와는 전적으로 성격이 다르다. 그 같은 자원의 관리운영을 넘어서 시민들과 시민들의 재산까지도 강제적인 관리운영의 대상이 된다. 공적 영역이 사적영역으로까지 확대되는 것을 말한다. 서민층의 특수한 편익을 위해서이다.

시민들이 폭력이나 사기, 기만 또는 계약의 위반이나 불법행위와 같은 정의롭지 못한 행동을 하지 않았음에도 부자 또는 대기업이라는 또는 납세자라는 이유로 국가의 강제가 그들과 그들의 재산에 행사된다. 이것이 사회입법을 통한 시장경제의 공법화가 치러야 할 끔찍한 대가이다.

흥미로운 것은 사회적이라는 형용사 속에는 국가권력을 제한하는 어떤 장치도 없다는 점이다. 정부권력은 제한해야 한다는 유서 깊은 헌법사상이 없다. 사회적이라는 형용사가 시장경제의 내용을 갉아 먹는 정도를 제한할 내용이 없다는 뜻이다. 그 형용사의 내용이 열려 있기 때문이다.

따라서 우리가 직시할 것은 사회적이라는 말은 시장경제의 내용을 전부 갉아먹어 시장경제는 겉으로는 멀쩡하게 보이지만 내용이 텅비어버렸다. 그래서 하이에크는 사회적이라는 말을 족제비와 비유한다. 족제비는 계란의 내용을 전부 빨아먹어 겉으로 멀쩡하게 보이지만 계란의 내용은 텅 비어있다.

사회적이라는 형용사도 수식하는 시장경제의 내용을 전부 갉아먹고 겉으로는 시장경제가 멀쩡하지만 사실은 내용이 다 소멸되어 더 이상 시장경제가 아니다. 사회적이라는 형용사가 족제비 역할을 한다고 해서 그것을 “족제비 같은 말(weasel word)”라고 주장한다.

실제로 사회적이라는 말이 그런가? 이는 사회적 시장경제 개념이 번창하던 1970년대 이후의 독일을 비롯한 유럽 경제가 입증한다. 이를 설명하기 전에 한국헌법이 채용하고 있는 경제 질서에 대하여 간단히 언급할 필요가 있다.

## 한국헌법과 사회적 시장경제

흥미로운 것은 한국헌법의 경제조항과 사회적 시장경제의 관계이다. 현행헌법 제119조는 다음과 같다.

- ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.



② 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.

헌법재판소는 경제자유와 시장경제를 규정한 현행 헌법 제119조 제1항과 사회정의, 사회복지, 경제민주화를 규정한 제2항을 합친 경제 질서를 사회적 시장경제라고 판결했다. 그렇다면 제1항은 시장경제를, 제2항은 사회적이라는 개념의 내용을 구성한다. 흔히 1항이 주가 되고 2항이 보조라고 해석한다. 그러나 사회적이라는 개념이 그런 보조역할을 하기 위해서는 시장경제에 대한 이해가 옳아야 한다. 그러나 헌법학자들이 시장경제를 매우 비관적으로 이해하고 있다.

시장경제 대하여 헌법학자들이 공유하고 있는 듯이 보이는 인식은 다음과 같다. “자본주의 경제가 고도로 발전하면서 갖가지 결함과 모순이 드러났다. (1)자유로운 경제활동이 무제한으로 허용된 결과 기업들이 대형화 독점화하여 시장을 지배하고 근로자들은 노동조합을 결성하여 이에 대항하였다. (2)가격기구는 인위적으로 조작되어 본래의 기능이 마비되고 자원도 합리적으로 배분되지 않게 되었다. (3)빈익빈 부익부 현상으로 소득불균형이 심화되고 이러한 과정이 반복되면서 사회적 계급대립이 첨예화되었다.”

사회적이라는 형용사는 국가권력을 제한하는 장치가 없다. 그래서 그 형용사가 족제비 같은 말이 될 위험성이 존재한다.

### 경제적 번영의 문제

시장경제에 대한 독일의 사회적 시장경제론이나 한국의 헌법 학자들의 인식에는 문제가 많다는 것은 잘 알려져 있다. 자본주의가 빈부격차를 심화했다는 것은 옳지 않다. 물질적으로나 신분적으로나 자본주의는 봉건시대보다 훨씬 평등해졌다. 자본주의는 빈부격차를 심화한다는 주장도 근거가 없다. 빈부격차의 심화는 자본주의 발전과 아무 관련이 없다는 게 밝혀졌다.

자본주의 독점도 문제될게 없다. 시장의 진출입이 제도적으로 막혀있지 않는 한 자유로운 경쟁을 통해서 독점문제는 시장이 스스로 해결될 수 있다. 과거 독점이 문제가 되었던 것은 국가가 정책적으로 독점을 보호했기 때문이다.

환경문제도 자본주의 탓이 아니라는 것도 잘 알려져 있다. 환경이 나쁜 이유는 그것이 주인이 없기 때문이라는 것도 잘 알려져 있다. 자본주의로 인해서 야기된 경제성장으로 주거환경도 깨끗해졌고 질병이나 전염병도 줄었다.

공룡 같은 거대한 국가를 정당화하는 사회적 사장경제를 실현한다고 해도 문제가 많다. 정부 규제와 간섭이 ‘사회적’ 가치 실현이라는 의도와는 달리 노동시장을 경직적으로 만들어 구조적 실업을 양산했다. 구조가 취약한 산업 부문에 대한 금전적, 법적 지원도 인색해서는 안 된다는 사회적 시장경제론의 주장은 기업 경쟁력 제고를 위해 기업-산업 간 경쟁이 반드시 필요하다는 일반적인 인식과 동 떨어진 주장이다

사회적 시장경제론에서 정부의 역할은 복지 분배 성장 안정 등 다양하다. 정부가 바람직한 사회를 만들 수 있는 도덕적 지적 능력을 가지고 있다면 아무리 정부 과제가 많다고 해도 문제가 될 게 없다.

그러나 정부의 능력은 상당히 제한돼 있다는 게 오늘날 인식론의 연구결과다. 그래서 정부의 무제한적인 능력을 전제로 한 사회적 시장경제이론은 '치명적 자만'(하이에크)이라는 비판에서 자유로울 수 없다.

### 사회적 시장경제의 독일적 경험

사회적 시장경제의 원조는 독일이다. 좌파정부가 들어선 1970년대부터 본격적으로 사회적 시장경제를 실현했다. 정부지출, 부채, 규제 모두 급진적으로 증가했다. 노동시장의 경직성도 강화되었다. 1970년대 이전에는 자유경제였다. 사회적이라는 형용사가 없는 시장경제였다. 시장경제의 결과가 전후 폐허가 되었던 경제가 전대미문의 성장을 경험했다. 진실로 '라인강의 기적'이 일어난 것이었다.

그러나 독일경제가 사회적 시장경제가 된 이후에는 경제가 기울기 시작했다. 실업이 일관되게 지속적으로 증가했고 성장은 침체의 길로 접어들었다. 라인강의 기적을 가져다준 근면, 추진력, 위험 부담 그리고 책임감과 같은 도덕적 자본까지도 갉아먹었다.

독일 기업이 국제경쟁력을 유지하고 있는 것은 비싼 노동을 자본으로 대폭 대체했거나 또는 일자리를 해외에서 창출했기 때문이다. 독일기업의 경쟁력은 사회적 시장경제의 제도적 조건을 탈피했기 때문에 가능했다. 그런 탈피의 결과는 국내 실업의 증가이다.

자유시장이 이룩해온 성장을 사회적 시장경제가 먹어치운 것이다. 이는 사회적이라는 형용사가 시장경제의 내용을 갉아먹은 결과이다. 하이에크의 말이 적중한 것이다. 사회적이라는 말은 '족제비 같은 말'이다.

독일의 사회적 시장경제가 우리에게 주는 중요한 시사점은 두 가지이다. 경제적 어려움이 생기면 그 탓을 시장경제로 돌리는 버릇이 있다. 아니면 정부의 무능의 탓으로 돌리고 있다. 그러나 이것은 잘못이라는 것을 독일경제가 분명히 보여주는 첫 번째 교훈이다. 우리 한국경제가 어려움을 겪고 있는 이유도 시장경제에 대한 정부의 규제와 계획 때문이다. 복잡한 시장경제의 현실 앞에서는 그 어떤 정부도 유능할 수가 없다. 그런 유능한 정부가 있다고 주장하는 것은 치명적 자만과 기만이라는 하이에크의 말은 정곡을 찌르는 말이다. 모두가 무능하다.

### 4. 맺는 말

사회적 시장경제에서 사회적이라는 말은 사회주의의 용어라는 것을 인식할 필요가 있다. 그것은 한편으로는 시장경제를 비판하는 용어로 사용한다. 자본주의는 실업이나 빈곤 등과 같은 '사회적 문제'를 야기한다는 의미로 사용하고 있다.

다른 한편 사회적이라는 의미는 그런 사회적 문제를 해결하기 위한 정책 어젠다를 의미한다. 그 어젠다의 성격은 유대감과 나누어먹기 등, 소규모 집단의 윤리를 요구하는

재분배의 성격이다.

그래서 사회적이라는 말은 대규모의 인간관계를 말하는 현대의 열린 자생적 질서를 소규모 집단의 생활모습과 접목시키는 개념이라는 것을 직시할 필요가 있다.

그러나 사회적 시장경제는 시장경제가 아니다. 사회적이라는 형용사가 시장경제의 기반이 되는 법적 도덕적 의미를 갉아먹었기 때문이다. 시장경제의 내용을 전부 갉아 먹어서 시장경제는 이름만 남고 내용은 없어져버린 것이다.

이뿐만이 아니다. 19세기 영국의 유명한 정치철학자 홉하우스가 말하는 사회적 자유주의, 이근식이 말하는 상생의 자유주의는 자유주의가 아니다. 윤리적 자유주의도 더 이상 자유주의가 아니다.

그런데 자유를 앞에 붙여서 '자유시장 경제' 개념을 자주 목격할 수 있다. 사회적 시장경제라는 말 때문에 자유시장 경제를 사용하고 있는 듯하다. 엄밀히 따지면 그것은 자유를 두 번 사용하는 개념이다. 시장경제의 가치는 자유이고 시장경제 속에 이미 자유개념이 들어 있다.

# ‘사회책임’과 ‘사회정의’의 철학적 고찰

신중섭 교수 (강원대 윤리교육과)

## 1. 시작하는 말

요즘 ‘사회책임’이라는 말이 유행처럼 번지고 있다. 독거 노인의 고독사가 발견되면 꼭 노인 돌봄은 ‘사회책임’이라는 말이 나온다. 자살자나 범죄자가 많은 것도 사회가 책임져야 한다고 말한다. 심지어 가난이나 실업도 ‘사회책임’이라고 말한다. 사회가 구체적으로 존재하며, 책임의 주체가 될 수 있는 것처럼 말하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 사람들은 ‘기업의 사회적 책임’, ‘개인의 사회적 책임’이라는 말도 자주 사용한다.

‘사회책임’이라는 말은 그 말이 사용되는 맥락에 따라 다수의 의미를 지닌다. 우선 이 말은 ‘사회에 대한 책임’을 의미하는 경우가 있다. ‘기업의 사회 책임’, ‘개인의 사회 책임’의 경우가 여기에 해당한다. ‘기업의 사회 책임’은 법인으로서 기업이 사회에 대한 책임을 져야 한다는 것이고, ‘개인의 사회 책임’은 개인이 자신이 몸담고 있는 사회에 대해 져야 할 책임이 있다는 것이다.

이와 달리 ‘사회책임’이 다른 의미로 사용되는 경우는, 사회를 책임의 주체로 설정하는 경우이다. 그러나 책임질 사회는 존재하지 않는다. ‘사회’는 구체적인 대상이 아니다. 따라서 사회가 책임의 주체가 되어야 한다는 ‘사회책임’은 하나의 미신에 불과하다. 그것은 개인의 당연한 책임을 다른 사람이나 국가에 떠넘기는 것이다. ‘사회책임’은 개인의 책임에 기초한 자유 사회를 잠식하고 붕괴시키는 위험한 미신이다. ‘사회책임’이 경제적 영역으로 확장된 것이 ‘사회정의’와 ‘사회복지’이다.

요즘 우리 사회에서 일반적 합의가 이루어진 것처럼 보이는 복지의 철학적 기초인 평등에는 분노와 ‘사회정의’라는 대의명분이 잠복되어 있다. 평등이라는 말에는 사람들을 분열적 사고로 빠지게 하고, 도덕적 열정을 일깨우는 강력한 힘이 있다. 불평등과 차별은 사람을 본능적으로 분노하게 하는 마력이 있다. 자본가와 노동자, 부르주아지와 프롤레타리아, 부자와 가난한 자, 중앙과 지방, 갑과 을을 갈라 양자 사이의 불평등과 차별을 없애야 한다는 주장은 모두 모든 것은 평등해야 한다는 이상에 기초한 것이다. “가난한 사람을 어떻게 가난에서 벗어나게 할 것인가?”라는 물음보다는 “양극화를 어떻게 극복할 것인가”라는 주장이, “지역 발전을 어떻게 도모할 것인가” 보다는 “균형 발전을 어떻게 이룩할 것인가”라는 주장이, “기업가 정신을 일깨워 경제를 어떻게 발전시킬 것인가”라는 물음보다는 “대기업과 중소기업이 어떻게 동반 성장을 할 수 있을까”라는 주장이 정치적 의제가 되는 이유도 바로 평등을 지향하는 인간의 본성 때문이다.

2분법에 기초하여 평등을 지향하는 인간의 인지 구조는 “누군가 부자이기 때문에 또

다른 사람이 가난해졌으며, 누군가 지식이 있고 교육을 받았기 때문에 또 다른 사람이 무식해졌으며, 누군가 건강하기 때문에 또 다른 누군가가 병들게 되었다”고 믿게 만든다. 이런 믿음이 기초하고 있는 평등은 인류의 위대한 발견이기도 하지만, 민주주의 사회가 도래하면서 많은 인간적, 사회적 문제를 야기한 원인이 되기도 하였다. 사상사적으로 본다면 평등을 떠받치는 철학적 개념은 ‘사회적 정의’이다. 그러나 하이에크가 지적하였듯이 ‘사회정의’는 하나의 신기루이고 미신이다. ‘사회정의’를 ‘정의’ 가운데 가장 중요한 ‘정의’로 생각하는 사람이 많지만, 실제로는 우리의 노력으로 달성할 수 없는 하나의 미신이다. 미신으로서 ‘사회정의’는 正義의 적용 대상을 개인이 아니라 사회 제도라고 보는 관점과는 구별되며, 평등을 지향하는 분배적 정의를 지칭한다. ‘공공의 이익’을 위해서는 개인의 자유를 제한하거나 개인에 대한 강제가 허용될 수 있다는 주장은 보편적으로 받아들여지고 있다. 우리 헌법도 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다(제23조 ②항).”고 규정하였다. ‘공공의 이익’이 개인의 이익보다 앞선다는 것이다. 공공의 이익과 복리는 우리 사회에서 대단한 사회적 명분을 가지고 있다. 정치인들은 입만 열면 공공의 이익과 복리를 말한다. 자신들이 행하는 모든 일, 국가가 행하는 모든 일이 바로 공공의 이익과 복리에 봉사한다는 것이다. 하이에크가 지적하였듯이 ‘사회정의’라는 것도 ‘공공의 이익’과 같은 개념이라고 생각한다. 하이에크는 때때로 ‘경제적 정의’ 또는 ‘분배적 정의’로도 불리어지는 사회정의는 특정 집단이 자신들에게 유리한 정부 활동을 요구할 때마다 사용하는 명분이다. ‘사회정의’를 가장 강력하게 주창한 사람들이 사회주의자였지만, 이제 이것은 모든 자유민주주의 사회에까지 침투하였다. ‘사회정의’는 다양한 종류의 권위주의 정부, 독재 정부가 사용할 뿐만 아니라 민주주의 정부도 사용한다. 하이에크가 통찰한 것처럼 ‘사회정의’에 대한 의무는 도덕 감정의 분출구, 선한 인간을 구별하는 특성, 도덕적 의식을 가지고 있다는 징표 곧 자신의 도덕적 우월성을 표출하는 편리한 용어가 되었다. 그럼에도 불구하고 ‘사회정의’를 명확하게 定義하는 것은 가능하지 않다. 하이에크는 ‘사회정의’를 하나의 ‘유사-종교적 미신(a quasi-religious superstition)’으로 규정하고 다음과 같이 말한다.

“어느 한 믿음이 거의 보편적으로 인정되고 있다고 해도, 이것이 그 믿음이 타당하다거나 의미 있다는 것을 입증하는 것은 아니다. 이것은 마녀나 유령에 대한 일반적인 믿음이 이 개념의 타당성을 입증해주는 것이 아닌 것과 마찬가지로. ‘사회적 정의’의 경우 이것이 단순히 이를 주장하는 사람들을 즐겁게 해주는 것일 때는, 이것은 우리가 정중하게 이를 조용히 내버려둬야 할 종교와 비슷한 단순한 믿음일 따름이지만, 이것이 타인들을 강제할 구실이 된다면, 이것은 우리가 맞서 싸워야 할 또 다른 종류의 미신이다. 그런데 오늘날 사회정의에 대한 지배적인 믿음은 현재 자유로운 문명을 위한 다른 가치들 대부분에 대한 심각한 위협이다.”<sup>1)</sup>

1) 하이에크 (1977), 148쪽.

미신은 자유로운 사회에서 그것을 믿는 사람에게 믿지 못하도록 강제할 수는 없지만, 공적으로 그것을 강조하는 것은 자유로운 문명에 대한 심각한 위협이기 때문에 그것에 저항하면서 거부해야 한다는 것이 하이에크의 믿음이다.

## 2. ‘사회적’이란 말의 마법

하이에크가 지적하였듯이 우리는 국가라는 말보다 사회라는 말에 거부감을 덜 느낀다. 국가는 강제를 수반한다는 느낌을 주지만 사회는 그렇지 않다. ‘사회’라는 말은 강제가 아니라 개인의 행동을 친절하고 신중하게 규제한다는 느낌을 준다.

하이에크는 ‘사회적’이라는 말은 우리가 사용하는 도덕적, 정치적 어휘 가운데 가장 혼란스러운 표현이라고 생각한다. 그는 『치명적 자만』에서 ‘사회적 (social)’이라는 말이 들어간 영어 단어를 160개 정도 나열하면서, ‘사회적’이라는 단어는 너무 다양한 의미를 포함하고 있기 때문에 의사소통의 도구로 아무런 효과가 없다고 말한다. ‘사회적’이 붙은 말 가운데 상당수는 사회를 마치 ‘의식을 가진 주체’처럼 가정하여, 자생적으로 생성된 질서임에도 불구하고 마치 그것을 의도적으로 창조한 ‘인간’이 존재하는 것처럼 보이게 한다고 비판한다. 이것은 원시사회의 애니미즘의 영향으로 ‘사회’를 의인화했기 때문에 빚어진 오류라고 본다.

영국 수상이었던 대처가 1987년 한 여성 잡지와 인터뷰에서 ‘사회 같은 것은 없다’라고 했을 때, 그는 ‘사회’라는 말의 ‘의미 없음’과 실제로 그것이 노리는 것이 무엇인가를 잘 보여주었다.

“나는 그동안 너무나 많은 사람들이 ‘나에게 문제가 있어, 이 문제를 해결하는 것은 정부의 몫이야!’ 또는 ‘나는 집이 없어, 정부가 집을 마련해 주어야 해’라는 말을 당연하게 생각하는 시대를 거쳐 왔다고 생각합니다. 따라서 그들은 그들의 문제를 사회에 전가하였습니다. 사회가 누구입니까? 사회와 같은 것은 없습니다! 각각의 남자와 여자, 그리고 가족이 있을 뿐입니다. 정부는 사람들을 통하지 않고서는 아무 것도 할 수 없습니다. 사람들은 우선 자기 자신부터 돌봐야 합니다. 우리 스스로를 먼저 돌보고 우리 이웃이 스스로를 돌보도록 돕는 것이 우리의 의무입니다. 인생은 호혜적인 비지니스입니다. 사람들은 의무는 생각하지 않고 마음 속에 권리에 대한 생각만을 너무 많이 가지고 있습니다.”<sup>2)</sup>

대처는 ‘사회’는 결국 정부를 의미하며, 개인이 책임져야 할 일을 대신 정부가 책임지게 함으로써 무책임한 개인을 양산하는 그 당시 영국 사회를 비판한 것이다. ‘사회 책임’이라는 것은 미신이고, ‘사회책임’을 믿는 사람은 미신을 믿는 사람이다.

우리 사회에 출몰하여 유령처럼 배회하고 있는 ‘사회책임’의 미신은 ‘사회정의’나 복지와의 손잡고 “정부는 국민의 일반적인 복지를 증진해야 할 책임이 있다.” 라는 또 다

2) “Interview for *Woman’s Own*” (no such thing as society) with journalist Douglas Keay, 1987, Sep. 23, Margaret Thatcher Foundation.

른 미신을 확산시키고 있다. ‘사회책임’과 ‘사회정의’라는 이런 미신의 온상은 시장에 대한 불신이다. 시장에 대한 불신의 뿌리는 넓고도 깊다. 어떤 뿌리는 철학적인 것이고, 어떤 뿌리는 사회심리적인 것이다.

### 3. ‘사회책임’과 ‘사회정의’의 철학적 배경

#### 1) 국가의 탄생 : 공적인 것과 사적인 것

오늘날 국가는 개인 사이에서 발생한 분쟁을 조정해 주는 중재인으로서가 아니라 개인 차원의 문제이든 사회적 차원의 문제이든 그 문제를 해결하는 해결사로 등장하게 되었다. 개인의 분쟁뿐만 아니라 모든 차원의 문제를 해결하는 해결사로 국가의 지위가 격상된 것이다. 심지어 국가는 국민의 안전을 책임진다는 명분으로 전쟁을 불사하는 경우도 발생하였다.

뿐만 아니라 ‘사회책임’에 대한 강조는 개인의 삶에 영향을 미치는 사회적으로 좋지 않은 결과들이 발생한 원인이 ‘사적인 것’에 있다는 인식을 가지고 있다. 그들은 사적인 것은 항상 사회적 해악을 결과한다고 믿는다. 사기업의 국유화를 주장하거나 공기업의 민영화를 반대하는 사람들의 공통적인 인식은 산업이 사적인 이윤 추구라는 도덕적으로 악한 욕망에 의해 좌우되면 생산자(노동자)와 소비자의 이익이 훼손된다는 것이다. 산업은 금융가나 株主가 아니라 생산자의 이익에 봉사해야 한다는 것이다.

#### 2) 시민권의 출현

“정부는 국민의 일반적인 복지를 증진해야 할 책임이 있다.”는 주장은 개인 권리의 보호자로서 국가를 설정한 것이다. 물론 국가는 개인의 권리를 보호해야 할 책임이 있다. 그러나 문제는 국가가 보호해야 할 개인의 권리를 소극적 권리에 제한하지 않고 적극적 권리까지 포함시키는 데 있다. 자기가 원하는 것을 스스로 행할 권리인 소극적 권리가 아니라 개인의 복지를 위한 물질적 필요조건을 포함하는 적극적 권리를 국가가 책임에 포함시킬 때 개인의 자유는 침해받고, 개인의 책임은 ‘사회책임’이라는 이름으로 국가에게 넘겨진다.

#### 3) ‘사회정의’에 대한 철학적 이론들

(1) 시대에 따라 달리 이해되는 개념의 의미

(2) 정의를 이해하는 여러 가지 방법

여기에서는 ‘응분자격의 기준’에 따른 분배가 정의로운 분배가 된다. 자격 기준을 무엇으로 보느냐에 따라 ① 평등한 분배 ② 노력에 따른 분배 ③ 업적에 따른 분배 ④ 필요에 따른 분배 ⑤ 능력에 따른 분배로 나누어진다. 또 스테르바는 현대의 정의론을 크게 6가지로 구분한다. 즉 ① 순수자유주의의 정의론 ② 사회주의의 정의론 ③ 자유민주주의의 정의론 ④ 공동체주의적 정의론 ⑤ 여성주의 정의론 ⑥ 포스트모던 정의론으로 구분한다. 그는 ③ 자유민주주의의 정의론을 ‘계약주의적 관점’, ‘공리주의적 관점’, ‘담화윤리적 관점’으로 구분하였다. 서로 다른 정의론은 각각의 정치적 이상

(political ideal)을 갖게 된다.

### (3) 사회주의 정의론

마르크스주의적인 正義는 “궁극적으로 모든 근로 대중의 인격이 자유롭고 전면적으로 계발될 수 있는, 원칙적으로 평등한 사회적 조건과 가능성에 대한 요구로 표현되는데, 이런 요구는 자본주의적 착취를 제거하고 사회주의와 공산주의를 건설함으로써만 실현될 수 있다.” 곧 사회주의 사회가 도래해야만 정의에 대한 노동자 계급의 요구를 실현할 수 있는 조건이 마련된다는 것이다. 생산 수단에 대한 사회적 소유가 성립하고, 노동자 계급이 정치 권력을 장악하고, 모든 근로 대중이 동등한 권리와 의무를 누리며, ‘능력에 따라 일하고, 필요에 따라 받는다.’는 원리에 따라 분배받을 때 정의가 실현된다는 것이다.

### (4) 롤즈의 정의론

롤즈의 정의론은 흔히 자유와 평등의 균형을 잡은 정의론이라는 평가를 받는다. 이런 평가는 학계는 물론이고 일반 시민으로부터도 지지를 받는 계기가 되었다. 자유와 평등의 균형점을 찾으려고 하였다는 평가는 중립적인 평가이다. 그러나 일반적으로 그의 정의론은 자유보다 평등에 기울어져 있으며, 복지국가를 옹호하는 철학으로 받아들여지고 있다. 롤즈는 노직과 같은 순수자유주의자들이 강조하는 개인의 가치와 존엄성에 대해 동의하면서 개인의 생활 수준에도 관심을 가졌다. 그러나 순수자유주의자들과 달리 재산권의 절대성은 인정하지 않고, 사람들이 생산한 것을 ‘공유 재산’으로 보고, 그것을 ‘정의의 원리’에 따라 평등하게 분배하는 것이 정의라고 보았다.

### (5) 노직의 소유 권리론

노직의 <아나키, 국가 그리고 유토피아>는 고전적 자유주의와 현대 미국의 보수주의의 전통인 순수 자유주의의 전통을 옹호한 저술이다. 노직은 자유에 대한 권리를 절대적 가치로 설정하고, 개인의 자유를 옹호하면서 ‘최소 국가’만이 정당화될 수 있다는 주장을 전개하였다. 그는 자유 시장만이 개인의 자유를 뒷받침한다고 주장하였다. 개인의 자유를 보존하려면 국가는 분배적 정의의 실현을 포기해야 한다는 주장도 하였다. 노직의 정의론은 롤즈의 정의론에 대한 비판에서 나왔다고 할 수 있다.

## 4. ‘사회책임’와 ‘사회정의’를 부추기는 반시장론

### 1) 호가스의 판화

시장은 많은 문제점을 지니고 있다는 주장이 제기된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 시장에서의 불가피한 소득의 상대적 불평등과 시장 과정에 참여하여 성공하지 못한 사람들은 빈곤의 나락으로 떨어지고 있다는 사실을 목도한 사람들은 이런 사실에 쉽게 동의한다. 자본주의 초기인 18세기 영국에서는 농촌지역에서 도시로 많은 사람들이 유입되면서 일자리를 찾지 못한 사람들은 실업자, 부랑자로 빈민촌에 살 수밖에 없었다. 도시 거주민은 ‘승리자’와 ‘패배자’로 양분되었다. 여기에서 자본주의에 대한 불신이 확장되었다.



## 2) 시장과 도덕

시장에 대한 비판이나 불신은 자신의 철학적 입장에 따라 편차가 있지만, 사회적 책임을 주장하는 철학자들은 하나같이 시장에 대한 불신을 품고 있다. 그러나 공산주의자들 이외에 시장을 전면적으로 부정하는 철학자는 없다. 우리 나라에 ‘정의’ 돌풍을 몰고 온 샌델은 시장에 대해 다음과 같이 말한다.

“시장은 부를 창출하는 도구이고, 이 도구는 무엇이 공정한지 말해주지 않는다. 시장에서 우리가 성공했다고 해서 페니 한 푼까지 굶어모아야 한다는 뜻은 아니다. 시장은 그 자체로 공정함을 뜻하지 않는다. 그래서 우리는 비(非)시장적 가치와 규범, 공동선(共同善)을 망각해선 안 된다. 시장지상주의가 어떤 식으로 공동체를 약화시키는지 잊어버려서도 안 된다. 지금 우리가 할 일은 공익(公益)을 쟁취하기 위한 시장의 역할을 토론하는 것이다. 시장이 어떻게 하면 제 위치에서 자기 역할을 할 수 있을지 고민하는 일이다. 악덕을 공동선으로 만드는 시장의 도덕적 연금술(moral alchemy)을 재구축하는 일이다.”<sup>3)</sup>

## 3) 온정주의적 간섭

개인 생활에 대한 정부의 개입에는 ‘온정주의적 간섭’을 정당화하는 철학이 놓여 있다. 이것은 정치 엘리트들 곧 정부 관리나 입법자들이 일반 국민보다 더 현명한 판단을 내릴 수 있기 때문에 정부 개입이 정당하다는 철학에서 나온 것이다. 가부장적 온정주의는 남에게 의존하려는 심성에 도덕적 정당성을 부여하여 국가가 시민들을 돌보는 것이 정당하다는 의식을 조성한다.

## 4) 부의 추구에 대한 죄의식

사회주의적 사고와 복지가 서식할 수 있는 정신의 온상 가운데 하나는 부의 대한 잘못된 미신이다. 자기 책임의 원칙을 부정하고 복지국가를 지향하는 국민 의식을 분석해 보면 그 안에는 ‘부에 대한 부정적인 인식’과 ‘남을 돕는 것이 선’이라는 의식이 잠재하고 있다. 부에 대한 부정적인 인식은 역사적으로 오랜 전통을 가진 것으로 우리의 마음 속에 단단한 신념으로 자리 잡고 있어 그것을 깨는 것은 쉬운 일이 아니다.

## 5) 모든 악의 근원인 돈

우리는 흔히 정의나 도덕은 돈과 대척관계에 있다고 생각한다. 돈과 얼마나 거리를 유지하느냐에 따라 정의나 도덕의 지수가 올라간다고 생각한다. 이런 생각은 동서양을 가릴 것 없이 통용되고 있다. 동양에서도 義와 利를 엄격하게 구별했다. 이를 추구하는 자는 의를 추구할 수 없고, 의를 추구하는 자는 이를 멀리 해야 한다고 믿었

3) 샌델, “시장은 정의로운가 : 마이클 샌델 교수의 紙上 특강”, 『조선일보』 Weekly BIZ, 2011년 4월 16일-17일.

다. 사농공상이라는 것도 따지고 보면 이런 세계관의 반영이다. 사는 의를 추구하는 자이고 상은 이를 추구하는 자이기 때문에 사는 정의롭지만 상은 천하다고 생각했다.

## 5. '사회책임'과 '사회정의'란 미신 타파를 위하여

- 1) 시장경제에 대한 이해의 확산
- 2) 과학적 사고와 확장
- 3) 자조론의 확산
- 4) '의존 문화'의 청산
- 5) '사회주의적 인간'의 청산
- 6) 돈에 대한 새로운 생각의 전파

## 6. 맺음말

사람들이 자신이 한 행동에 대해 도덕적인 책임이나 법적인 책임을 질 때 그 사회는 유지되고 발전한다. 물론 개인이 자신이 행한 모든 행동에 대해 책임을 지는 것은 아니다. 무지, 실수, 의도하지 않은 경우, 강제, 무의식 상태나 정신이상으로 행한 행동에 대해서는 면책을 받거나 책임의 양이 줄어들기도 한다. 그러나 자유의지로 행한 행동에 대해서는 본인이 책임을 져야 한다.

요즘 우리 사회에서 유행처럼 번지고 있는 '사회 책임론'은 사회를 위태롭게 한다. '사회 책임론'은 행위자에게 책임을 돌리지 않고 사회에 돌림으로써 행위자의 잘못을 면책하는 것이다. 가난과 실업, 건강이 사회적 책임이라면 누가 가난을 벗어나기 위해, 직장을 찾기 위해, 건강을 유지하기 위해 열심히 노력하고 일하겠는가. 많은 사람들이 자신의 책임을 사회의 책임으로 돌리고, 사회가 자신의 문제를 해결해주길 기대한다면, 그 사람의 존엄성이 어떻게 유지될 수 있겠는가.

특히 우려스러운 것은 정치권이 나서서 시민들의 책임 회피를 부추기고 있다는 것이다. 자기가 진 빚을 국가가 갚아주거나 탕감해 준다면 누가 열심히 빚을 갚겠는가. 열심히 공부하지 않아도 국가에서 학비를 대신 대준다면, 누가 자신의 운명을 자기 손으로 개척해 나가기 위해 열심히 노력하겠는가. 법을 어긴 사람을 처벌하지 않고 사회 책임으로 돌린다면 어떻게 국가의 법 체계가 유지되겠는가.

자신의 잘못을 모두 남 탓으로, 사회 탓으로, 국가 탓으로 돌리는 나라의 앞날은 어두울 수밖에 없다. 모든 것을 스스로 선택하고 그것에 대해 책임을 지도록 하기 위해서는 국가의 역할을 최소한으로 줄여야 한다. 국가가 개입하면 개입할수록, 국가가 커지면 커질수록 개인의 자유와 책임은 줄어들고, '사회 책임'이라는 미신은 확산된다. 스스로 선택하고 책임지는 삶을 살 때 비로소 자신의 존엄성을 지킬 수 있으며, 사회도 유지되고 발전한다는 사실을 우리 모두가 받아들여야 한다.

'사회정의'라는 미신에 매달려 국가가 개인이나 기업의 소득이나 이익을 세금으로 가져가면, 가져가는 양에 비례하여 경제 주체는 열심히 일할 의욕을 상실한다. 평등한 사회를 실현하겠다는 좋은 의도로 사회적 정의를 실현하려고 하면 경제 성장은 지체

되고 결국 재화와 용역의 절대량이 감소하여 경제적으로 어려운 사람에게 피해를 주게 된다. 정부의 개입을 최대한 줄여 지속적인 경제 성장을 추구함으로써 물질적으로 풍요로운 세상을 만들어 '사회정의'라는 미신이 사라지도록 하는 것이 모든 사람이 자율적으로 자존감을 가지고 살아갈 수 있도록 하는 가장 좋은 방법이다.

# 사회적기업의 개념적 위선과 정책의 무책임함

배진영 교수 (인제대 국제경상학부)

## 1. 들어가기

사회적기업은 용어에서 풍기는 이미지로 인해 정부의 지원을 당연한 것으로 받아들이게 하고 더 나아가 정권 담당자의 강력한 육성 의지 표명으로 이어지게 한다. '지치지 않는 행동가,' '변화의 창조자,' '사회변혁의 동력체'와 같은 선동적인 거창한 구호들은 사회적기업의 선한 이미지를 더욱 분식하였다. 그러나 겉으로 선하게 보이는 사회적기업은 그 개념에서 이미 위선과 기만의 개연성을 내포하고 있고, 정부의 육성정책은 여러 측면에서 무책임함을 드러낸다. 이 글의 목적은 사회적기업에 대한 막연한 호감을 경계하고, 객관적이고 보편적인 잣대에 의해 사회적기업을 평가해야 함을 강조하기 위함이다.

## 2. 사회적기업의 개념적 위선

첫째, 우리는 인간행위의 공리(公理)에서 사회적기업을 바라보아야 한다. 인간행위를 이끄는 것은 화폐적 이윤이 아니라 개인의 주관적 평가에 의한 심적 이윤이라는 사실에 유의해야 한다. 담배나 주류 사업과 같이 돈벌이가 충분히 됨에도 그런 사업을 하지 않는 경우가 있는가 하면, 착한 구매와 판매 등과 같이 화폐적 손해를 입으면서도 그런 사업을 운영하는 경우도 있다. 사회적기업가도 마찬가지이다. 그는 선한 행위에 높은 가치를 부여하는 사람이다. 그를 '사회적기업가'라 부르면서 칭송하는 것은 우리 사회가 그에게 보내는 감사함의 표현이다. 그런데 이것이 국가의 지원으로 연결해야 한다고 할 때, 형평성 문제가 발생한다. 왜냐하면 사회적기업가처럼 우리 사회에 선하고 착한 일을 하는 사람들이 부지기수로 많기 때문이다. 요즈음에는 돈으로서, 재능으로서, 시간으로 사회에 기부하는 사람들을 주변에서 너무나 익숙하게 본다. 이상하게 들릴지 모르지만, 자식을 키우고 부모를 봉양하는 것도 사회적기업에 대해 국가가 지원해주어야 한다는 논리에 비추어 보면 사회적 서비스를 제공하는 것이라고 보아야 한다. 많은 사람들이 공감하는 것들 중에 하나가 노인복지와 육아 및 교육에 대해 정부가 적극적으로 지원하지 않으면 한국의 미래가 어둡다는 것이다. 이런 지적은 우리가 너무나 평범하게 생각하고 지나치는 자식을 키우고 부모를 돌보는 일이 얼마나 사회적으로 큰 의미를 갖는지를 말해준다. 정부가 사회적기업가에게 지원해야 한다면, 이들에게도 정부가 지원해주어야 한다. 그래서 사회적기업에게만 정부가 지원하는 것은 사회적 형평에 맞지 않다.

둘째, 사회적 사업의 추진은 시장기능을 중시하고 국가에 의한 자원배분을 행하는 것이다. 이에 반해 기업 활동은 시장기능에 의한 자원배분이다. 이 둘을 동시에 수행해

야 하는 것은 대중버스의 앞문으로는 요금을 받고 뒷문으로는 공짜로 태우는 것과 마찬가지로이다. 이 버스가 누군가의 지원이 없다면 계속해서 운행되지는 못할 것이다. 사회적기업이 실질적으로는 사회적일자리 사업의 연장이고 정부의 지원에 더욱 기대면서 경영효과 개선도 미미하다면, 사회적기업 육성은 정부정책을 교묘히 분식하고 포장하는 것이 된다. 이것은 사회적기업이라는 용어가 '생산적 복지'라는 개념과 같이 기만적인 개념으로 전락할 개연성이 높음을 의미한다. 세상을 바꾼다는 사회적기업의 본래의 취지에는 변화와 도전이 가득 차 있으나, 정부지원에만 의존하는 곳에는 안일과 일상적이고 반복적 행위만이 존재할 뿐이다.

셋째, 사회적기업을 옹호하는 학자들과 정치인 및 사회운동가들이 가장 즐겨 내세우는 논리가 사회적기업은 경제적 성과와 아울러 사회적 가치를 창출하기 때문에, 사회적기업의 성과는 이 두 측면에서 평가되어야지 경제적 성과만 보아서는 안 된다는 것이다. 사회적기업이 창출한다는 사회적 가치의 대표적인 것이 사회적기업이 사회적 서비스를 시장가격보다 값싸게 제공한다는 주장이다. 그러나 이런 주장은 사회적기업의 개념을 위한 아전인수적인 설명에 불과하다. 사회적 가치를 창출한다는 주장에는 다음과 같은 논리적이고 실질적인 문제를 안고 있다. (1) 사회적기업이 생산하는 제품이 일반 기업이 생산한 것보다 제품의 질적 측면에서 떨어질 가능성이 높다. 기업의 영세성과 근로자의 작업능력에 비추어 볼 때 이럴 가능성이 농후하다. 그렇기 때문에, 사회적기업 제품의 판매가격이 시장가격보다 낮다고 단정할 아무런 근거가 없다. (2) 시장가격을 무엇으로 보느냐 하는 문제이다. 사회적기업이 생산하는 제품과 동일한 제품은 시장에 존재하지 않는다. 이것은 첫 번째 비판과도 직결되는 것으로 제품의 질이 다르다면 그것은 처음부터 다른 제품이다. 유사한 제품이 시장에 있다고 하더라도 그 가격은 시장마다 천차만별이다. 어떤 가격을 시장가격으로 볼 것인가 하는 기본적인 문제가 제기된다. (3) 제품의 가치가 생산에서 창출된다는 것은 근본적으로 잘못된 주장이다. 가치는 소비자의 평가에서 나올 뿐이다. 투자와 노력을 아끼지 않으면서 제품을 생산하였다고 하더라도, 그 제품을 누구도 거들도 보지 않는다면 그것의 가치는 전혀 없다. 사회적기업이 자신의 제품을 시장가격이나 그보다 더 높은 가격으로 판매할 수 있다면, 왜 시장에 그 가격으로 판매하지 않는지 의아하지 않는가? 시장에는 그 가격으로 판매하고 취약계층에는 보다 낮은 가격으로 판매하는 것이 진정으로 사회의 취약계층에 기여하는 방법이다. 그래야만, 사회적 서비스의 수혜자들도 그저 그런 값싼 서비스를 구매한다는 생각을 갖지 않을 것이다. 유사한 제품의 시장가격에 비해 저렴하다는 것은 사회적기업의 정당성을 억지로 끌어내려는 것에 불과하다.

넷째, 사회적기업이 문을 닫으면 여기에 종사하고 있던 근로자들이 실업상태에 놓인다. 국가는 이들 중 상당수의 생계를 지원해 주어야하기 때문에 이 비용은 사회적기업 지원의 비용보다 훨씬 더 많이 소요된다. 그래서 사회적기업의 지원을 복지비용을 줄인다고 주장할 수 있다. 그러나 이 주장은 옳지 않다. 사회적기업에 종사하는 취약계층의 근로자들 중 실제로 복지대상이 되어야 하는 근로자들 수는 그렇게 높지 않다고

판단되기 때문이다. 2012년 9월말 사회적기업의 전체 근로자들 중 약 40%는 취약계층의 근로자가 아니다. 게다가 취약계층의 기준이 너무 광범위해 취약계층으로 분류하기에는 지나친 계층도 포함되어 있다. 이들 중 고령자나 장애인은 인간적인 최소한의 존엄성을 유지하기 위해서 국가의 지원이 분명히 필요하다. 그러나 나머지 취약계층의 근로자들은 자신의 생계를 유지할 수 있는 노동력을 소지하고 있다고 보아야 한다. 이들을 복지대상으로 쉽게 편입시키는 것은 이들을 책임 있는 사회구성원으로 거듭나게 하는 길을 차단하는 것과 같다.

### 3. 사회적기업 육성정책의 무책임함

첫째, 정부지원의 대부분은 인건비에 지원되나, 정부가 공개하는 사회적기업 예산내역으로는 정부의 사회적기업 지원액의 구체적인 사용처를 알기가 매우 어렵다. 사회적기업 예산에는 사회적일자리 사업도 뒤섞여 있는 듯하기 때문이다. 사회적기업을 포함한 사회서비스일자리 사업을 정부가 투명하게 지원하고 이에 대한 정확한 평가를 받기 위해서는 정부의 체계적인 예산집행과 이의 공개가 무엇보다 필요하다.

둘째, 정부의 사회적일자리 사업은 2003년 73억 원에서 2006년 6,781억 원으로 급증하였고, 사회적일자리 사업에 사회서비스 예산까지 포함된 2007년에는 2006년의 거의 2배 수준으로 증가하였다. 사회적기업의 선한 모습을 집중적으로 전면에 내세우다 보니, 사회적기업 예산의 10배나 되는 사회서비스일자리 사업의 문제가 가려있다. 문제의 본질은 사회적기업보다 오히려 사회서비스일자리 사업에 있을지 모른다. 2012년 1조 5천억 원에 가까운 정부예산으로 일자리가 실제로 얼마나 많이 만들어졌으며 고용환경이 얼마나 좋아졌는지 의문투성이다. 고용노동부는 사회서비스일자리 사업들 중 기업으로 발전할 수 있는 가능성이 높은 사업을 사회적기업으로 육성하고자 한다. 그런데 사회적기업으로부터도 경쟁력 제고를 기대하기가 어려운데, 하물며 사회서비스와 단순한 일자리 제공이 주된 목적인 사회적일자리 사업에서 일반기업으로의 발전 가능성을 찾는다는 것은 전형적인 탁상행정이다. 특정 사업 앞에 사회적, 사회서비스와 같은 거창한 수식어를 붙인다고 해서, 그것이 현실에서 의도한 바대로 이루어지는 것이 아니다. 정책이 현실에서 이루어질 수 있어야 그것이 묘안이 된다.

셋째, 2010년 사회적기업 316 곳의 설문조사에 의하면, 평균 자본금이 2억6,800만원으로 영세하다. 이것도 중위수 5,000만원을 고려할 때, 평균값 이하의 영세한 사회적기업이 훨씬 많다. 게다가 사회적기업으로 인증을 받기 위해서는 자본소유와 무관하게 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 민주적 의사결정 구조를 갖추어야 한다. 민주적 의사결정구조를 갖추어야 한다는 것은 사회적 목적을 추구하는 데는 적합할지 모르지만, 경제적 목적 달성에는 걸림돌이 된다. 영세한 사회적기업이 수익을 창출해내기 위해서는 시장의 움직임에 신속히 반응해야 하나, 민주적 의사결정구조는 이를 어렵게 하기 때문이다. 뿐만 아니라, 사회적기업은 취약계층의 일자리 제공에 중점을 두고 있기 때문에, 여기에 근무하는 근로자들은 대체로 작업능력이 뒤떨어진다. 여기에다 사회적기업의 근로자들 중 반 이상이 비정규직으로 일하고 있다. 이

들은 정부지원이 끝나면, 자신이 몸담은 직장이 없어질 것이라는 생각을 갖고 있다. 그래서 애사심이나 작업능력 개선에 대한 의지가 크지 않다. 기업규모의 영세함, 의사결정 구조, 그리고 근로자의 미숙한 작업능력은 정부지원이 끊기면 얼마나 많은 사회적기업이 살아남을지 의문이다. 그럼에도 사회적기업에 관한 많은 연구보고서는 엇비슷한 성과평가와 정책제언을 내놓고 있다. 정부지원에 의한 당연한 결과임에도 불구하고 일자리창출과 소득증대 효과가 있다고 자평하며, 그러면서 사회적기업 스스로 경쟁력 제고에 노력을 기울이어야 한다는 하나마나한 정책제언으로 연구결과를 마무리한다.

넷째, 사회적기업 육성을 위한 행정지원비는 매년 꾸준히 증가하고 있다. 2007년 사회적기업 육성법이 제정되면서, 고용노동부가 사회적기업 육성사업을 추진하였다. 그러다 2011년 2월 한국사회적기업진흥원이 출범하면서, 진흥원이 고용노동부를 대신하여 사업추진과 관련된 행정적 지원을 맡아하고 있다. 행정지원비는 진흥원이 발족됨에 따라 급격히 증대하였다. 진흥원을 위해 2011년 161.7억 원의 예산이 책정되었으며 2012년에는 235억 원으로 전년도에 비해 73.3억 원이나 증대하였다. 2012년 진흥원 예산은 사회적기업 육성에 들어가는 전체 예산의 13.3%가 넘는다. 배꼽이 배의 크기에 비해 지나치게 큰 셈이다.

사회복지사들이야 사회적 배려 대상들을 하나하나 찾아다니면서 이들을 보살펴야 하고 이들의 지원여부를 결정해야 하는 많은 일에 시달린다. 그렇지만 진흥원의 직원들이 기업을 하나하나 방문해야 할 일도 없을 뿐만 아니라, 기획홍보를 열심히 하고, 교육을 하며, 지원평가하고 판로와 창업을 지원한다고 해서 경쟁력이 제고되는 것이 아니다. 기업의 경쟁력은 기업 스스로 경쟁 속에 살아남으면서 키워지는 것이다. 그래서 진흥원에 이처럼 많은 정부예산을 투입해야 하는지는 의문이다. 정부의 복지예산에 비교적 호의적인 참여연대도 진흥원의 설립과 운영에 이렇게 많은 예산을 투입하는 데에 납득하지 못하고 있다. 정부의 사회적기업 육성으로 혜택으로 보는 이는 인증 받은 사회적기업뿐만 아니라 한국사회적기업진흥원에서 일하는 사람들일지 모른다.

다섯째, 사회적기업은 인증을 받기만 하면 정부지원을 일정기간 받기 때문에 망할 염려가 없을 뿐만 아니라, 사회적으로 좋은 이미지를 줄 수 있다. 그러나 인증 받는 것이 그렇게 쉬운 일이 아니다. 2007년부터 2010년까지 인증을 신청한 기관의 수는 999개이며, 이중 인증에 성공한 기관의 수는 514개로 약 51.45%의 인증비율을 기록하고 있다. 인증을 받기 위한 경쟁률이 약 2:1인 셈이다. 경쟁이 치열하지 않다고 말할 수 없다. 그래서 많은 소기업들은 인증을 받기 위해 갖은 노력을 기울인다.

인증은 결국 사람들 손에서 이루어지기 때문에, 인증의 잣대나 이의 적용에 있어서 자의적인 해석과 집행 그리고 허술한 평가와 감시가 없다고 말할 수 없다. 사회적기업은 고용노동부장관과 민간합동으로 구성된 고용정책심의회에서 인증한다. 고용정책심의회는 고용노동부 차관을 위원장으로 관계부처 공무원들과 전문가들로 구성되기 때문에, 이들은 정치인들의 입김에 휘둘릴 여지가 많다. 정치인들 역시 사회적기업을

통해 자신의 지지 세력을 공고히 하고 확대할 수 있음을 안다. 자신의 지역구에 있는 기업이 사회적기업으로 인증을 받도록 청탁을 하면, 해당 지역 국회의원은 이를 거절하거나 외면하기가 쉽지 않다. 사회적기업의 육성은 서민과 사회 취약계층을 돌본다는 인상을 주기 때문에 더욱 그렇다. 이것은 서로가 서로를 활용할 수 있는 공생관계의 가능성이 있음을 말해준다. 그렇기 때문에, 사회적기업은 정치인들이나 사회운동을 한다는 사람들에게 정치도구로서 활용할 수 있는 여지를 충분히 제공하며, 사회적기업가는 이를 통해 정치적 또는 사회적 기반을 다질 수 있다.

특히 사회적기업은 사회운동을 하는 사람들에게는 좋은 먹잇감의 대상이다. 이들 중에는 우리 사회의 그늘진 곳을 돌보려는 순수한 사회운동가들도 분명히 있을 것이다. 그렇지만 정치적 야망을 지닌 사람들도 있을 수 있다. 정치야망을 품은 이들은 순수한 사회운동가들보다 훨씬 더 적극적으로 인증을 받기 위해 정치인들을 활용하고자 할 개연성이 높다. 사실, 사회운동 그 자체가 이미 정치적인 성격을 띠고 있기 때문에, 순수한 사회운동가로 출발한 사람들도 점차 정치적인 관계로 엮이는 것이 십상이다. 정치인과 사회운동가들과의 이런 관계는 고용노동부와 진흥원이 정치가뿐만 아니라 사회적으로 영향력이 있거나 사회운동을 한다는 사람들의 입김에 휘둘릴 수 있음을 말해준다. 복지와 평등, 연대, 형평을 외치는 세력들이 주로 좌파진영에 속해 있다는 것을 생각하면, 사회적기업은 이들 진영의 정치적 기반을 공고히 하고 확대해주는 합법적인 기반으로 활용될 수 있다. 그렇다고 해서 우파진영의 정치인들이 사회적기업을 정치도구로서 활용하고자 하는 유혹으로부터 벗어나 있다고 말하는 것은 아니다. 그들도 마찬가지로 있을 수 있다.

#### 4. 맺음말

취약계층에 일자리를 제공하면서 또는 사회적 서비스를 제공하면서도, 이익을 남기는 모범적인 사회적기업은 분명히 있을 것이다. 그러나 사회적기업의 속성상 그렇지 못한 기업이 대다수이다. 일반인들은 이런 점을 인식하고 사회적기업에 대한 막연한 호감 더 나아가 환상에서 벗어나야 한다. 그래야만, 사회적기업을 비롯한 제반 복지정책에 대한 정부의 안이한 사고와 무책임한 태도를 견제할 수 있으며 사회적기업의 정치도구화를 막을 수도 있다.





# 사회적 투자(Social Investment)

김이석 소장 (시장경제제도연구소)

## 1. 서론

사회적 투자(social investment)는 주지하듯이 앤서니 기든스(Anthony Giddens)<sup>4)</sup>가 신자유주의도 아니고 복지국가도 아닌 '제 3의 길'을 주창하면서 제시된 개념이다. 그는 종전의 복지국가의 문제를 해결하는 데 자유시장의 원리를 수용하는 한편 사회민주주의를 추구하는 방안으로 소위 사회적 투자 국가(social investment state)를 제안하였다. 영국에서 새로운 노동당(New Labour)이 사회적 투자 국가를 새로운 노동당의 강령으로 받아들이면서 사회적 투자라는 용어가 널리 쓰이게 되었다.

'사회적 투자'정책들은 종전의 복지지출이 만들어내는 '복지병'을 의식하고 이를 방지하고자 한다는 점에서 자원을 덜 비효율적으로 사용하는 측면이 있다. 예를 들어, 종전의 복지국가 아래에서의 실업수당은 실직자들에게 구직에 나설 유인을 별로 주지 못했지만 '사회적 투자 국가'라는 슬로건 아래 시행된 정책들은 실직자가 구직에 나설 유인을 대폭 강화하였고 그 결과 경제활동참가율도 높아졌다.<sup>5)</sup>

그러나 여기에서 우리가 유의할 점은 정부재정으로 유지되는 무료 재훈련 기관들을 많이 설립할수록 경제적 효율성이 보장되는 것은 아니라는 사실이다. 무상 진료와 의료 쇼핑과 같은 과소비를 불러일으키듯 무상 재훈련에는 많은 낭비가 내재되기 마련이기 때문이다. 그래서 복지국가의 문제점을 의식하고 있다는 점에서 '사회적 투자'라는 용어는 일부 긍정적인 측면도 지니고 있지만, 다음 두 가지 측면에서 혼란을 줄 수 있다.

첫째, '사회적'이란 형용사가 붙은 여타 용어와 마찬가지로, 이 용어는 정부가 사회적 투자라는 명분으로 행하는 모든 재정지출이 특정 개인이 아니라 사회전체의 구성원들 모두에게 도움이 되는 지출인 것처럼 착각하게 함으로써 이를 쉽게 정당화하지만, 실제로는 그렇지 않을 수 있다.

둘째, '투자'라는 용어가 붙어 있어서 투입된 비용에 비해 더 큰 산출을 만들어낼 것 같은 인상을 주지만 그럴 가능성은 낮고 세금으로 충당되는 '사회적 투자'가 낭비될 가능성은 여전히 높다.<sup>6)</sup> '사회적 투자'라는 명분으로 무료 재훈련 센터를 많이 짓고

4) Giddens(1998) 참고.

5) 이런 정책들은 기존에 국가 재정으로부터 실업보험과 같은 혜택을 받던 계층이 존재하는 상황에서 정부가 이들에게 주는 실업보험(수당)의 기간과 금액을 줄이는 대신 그 돈으로 이들에게 재훈련을 시키고 구직에 나서도록 채찍(실업수당 중지)과 당근(취업시 실업수당의 일부 혹은 전부를 일정기간 지속)을 통해 독려한다. 하는 것이다.

6) '투자'라고 이름이 붙어 있어서 이런 명목으로 지출되는 재원들에 대해 국민들이 경각심을 가질 필요가 높음에도 불구하고 국민들로 하여금 이에 대해 무감각하게 만들 수 있다.

예산을 많이 쓸수록 경제적으로 더 번영하는 것은 아니다.

## 2. '사회적 투자 국가'

### (1) '사회적 투자'라는 용어의 등장 배경

제3의 길, 혹은 사회투자 국가와 같은 개념이 등장하게 된 먼 배경(학문적 배경)으로는 전통적인 복지국가와 케인스주의 경제정책이 가진 한계에 대한 인식이 널리 퍼졌다는 점을 들 수 있다. 그리고 가까운 배경(정치적 배경)은 이를 극복하기 위한 대안으로 자유시장을 추구한 영국의 보수당 정권의 정치적 성공이었다. 집권을 위해 노동당은 과거의 정강을 버리지 않을 수 없었다.<sup>7)</sup>

<이론적 배경: 복지국가와 케인스식 처방의 실패>

복지국가는 정부의 복지지출에 의존해서 사는 사람들에게는 이에 의존하려는 유인을 만들어내는 반면, 세금납부자들에게는 생산활동을 줄이려는 유인을 만든다. 그래서 생산은 둔화되는데 정부가 복지지출로 써야할 돈은 늘어난다. 한마디로 지속가능하지 않다. 그래서 양차 세계대전 이후 유럽의 여러 국가들에서 도입된 복지국가는 50~60년대는 지탱될 수 있었으나 1970년대에 와서 그 한계를 드러내었다.

이런 문제에 대한 대응이 1980년대의 대처와 레이건의 소위 '신자유주의' 정책들이었다. 케인스식 유효수요 관리 정책도 한계를 드러내고 그 대안으로 소위 통화주의 학파의 정책들과 공급측면 경제학(supply-side economics)가 정책적 대안으로서 사람들의 주목을 받은 시기도 이 때였다.

케인지언 경제학은 경기침체기에 적자재정을 펼쳐서 총 유효수요를 늘려주라고 주장한다. 그러나 적자재정정책과 통화증발을 내용으로 하는 경기부양정책은 시간이 지나면서 실업과 물가상승이 함께 발생하는 소위 스태그플레이션으로 이어진다. 이 때 케인스주의는 더 이상 처방을 내릴 수 없다. 실업을 생각하면 통화를 증발하고 적자재정을 늘리는 가속페달을 밟아야 하고, 물가상승을 생각하면 정지페달을 밟아야 하지만, 두 페달을 동시에 밟을 수는 없기 때문이다.

적자재정 정책은 '먼저 쓰는 사람이 임자'가 되는 공유지의 성격을 가진 세금과 정부지출의 규모를 늘리기 때문에, 생산증가는 둔화될 수밖에 없어 늘어나는 복지지출을 감당할 수 없게 된다. 화폐증발도 사람들의 물가상승을 예상하기 시작하면서 정책의 유효성을 잃게 된다.

오스트리아학파 경기변동이론이 설명하고 있듯이, 저축이 동반되지 않은 (불환)화폐와 신용의 증발은 단지 물가를 올리는 데 그치는 것이 아니라 이자율 신호를 왜곡함으로써 잘못된 투자와 과도한 투자를 만들어낸다.<sup>8)</sup> 2008년 벌어진 국제금융위기에서 주

7) 물론 이런 배경 이외에도 전통적인 복지국가가 더 이상 유효하지 않도록 만든 변화들도 있다. 예컨대, 모든 사람들의 일상적 필요들이 비슷하던 과거와는 달리 사람들의 필요가 개별화되었다는 점도 하나의 배경이 되고 있다. 일부에서는 세계화에 따른 새로운 위험을 그런 배경의 하나로 보지만, 이는 시장의 통합과정에서 나타나는 과도기적 변화라는 점에서, 복지국가의 내재적 문제와 같은 지속적인 성격의 것으로 보기 어렵다.

택부문의 투자가 바로 이런 종류의 투자로서 과잉 공급된 신용이 주택시장으로 흘러 들어가는 동안 주택시장은 활황을 보였지만 붕괴되고 말았다.

<정치적 배경: 영국병과 대처혁명>

1970년대 영국은 비효율적이면서 비대해진 공공부문, 방만한 복지정책, 임금인상을 성취하기 위해 극단적 수단인 파업을 일삼는 과격한 노조활동 등으로 특징지어졌다. 시장경제를 구했다고 선전되던 복지국가와 케인스주의는 실은 자유시장경제의 작동에 필수적인 원칙들의 작동을 어렵게 만들었던 것이다. 이렇게 되자 사회주의 정책 노선을 견지하던 노동당까지도 변화의 필요성을 절감하고 있었으나, 실제로 변화를 이룬 사람은 보수당의 마거릿 대처였다. 그는 영국병에 대한 치유책으로, 복지 대신 자립과 자유시장의 원리를 앞세우고 비효율적인 공기업을 민영화하는 한편, 파업을 일삼는 강경노조운동에 맞서는 정책으로 장기 집권하였다.

대처의 정치적 성공은 노동당으로 하여금 국유화와 같은 사회주의 정책의 핵심적인 정당을 포기하게 하고, 시장원리를 사회를 조직하는 기본원리로 받아들이는 동시에 사회민주주의의 이념을 과거와는 다른 방식으로 추구하지 않을 수 없게 만들었다. 정통 사회주의자들을 노동당에서 몰아내는 등 노동당 내의 변화를 상징하는 용어가 '제3의 길' '사회투자 국가'였다.

여기에서 흥미로운 것은 세계대전 전후에 보수당과 노동당 할 것 없이 양당 모두 복지국가 정책과 케인스주의적 거시경제정책을 기본적으로 따랐으나, 영국병으로 일컬어지는 복지국가의 문제가 현저해지자, 양당 모두 더 이상 복지국가와 케인스주의적 정책을 지켜야할 기본정책으로 여기지 않게 되었다는 점이다.

## (2) 정책의 내용: 사회투자 국가는 전통적인 복지국가와 어떻게 다른가?

사회투자 국가라는 개념 아래 펼쳐진 정책들은 사회정책과 경제정책의 통합, 기회평등을 위한 투자, 경제활동 참여의 세 가지 점에서 과거 복지국가 체제 아래에서의 정책들과 달랐다.

복지정책은 사회정책적인 필요를 충족하기만 하면 된다고 보고 과거 복지국가 체제에서는 투입된 비용에 비해 얼마의 효과를 낳는지 관심을 두지 않았다. 그러나 소위 사회적 투자 국가를 지향하면서 소득이전 정책으로 결과적 불평등이 완화되었다는 것으로 고려사항이 모두 끝나지 않고 경제적 효율성도 함께 따지게 되었다. 소득재분배를 위한 소득이전 프로그램들을 단순히 사회정책으로만 간주되지 않고 효율성을 다루는 경제정책으로 간주됨으로써 사회정책과 경제정책의 경계가 흐려졌다. 생산적 복지란 용어가 이런 변화를 대변한다고 할 수 있다.

이러한 인식 아래 과거와는 달리 결과적 평등보다는 기회의 평등에 초점이 맞추어졌다. 이렇게 되자 사회간접자본에 대한 투자보다는 사람에 대한 투자에 주력하는 변화가 나타났다. 이런 변화를 보여주는 것이 learn-fare라는 용어의 등장이다. 이런

---

8) 김이석 (2012) 참고.

learn-fare를 제공함으로써 복지수혜자들로 하여금 계속 남이 낸 세금을 소비하는 세금소비자들로 머물게 하기보다는 이들의 고용가능성을 만들어주고 유지하는 데 정책의 초점이 맞추어졌다. 이런 변화에 따라 보육, 유아교육 등을 포함한 교육과 재훈련에 대한 재정지출을 무엇보다 중요하게 여기게 되었다.

마지막으로 노동시장에 참여하는 데 주력하는 정책들이 만들어졌다. 양육부담을 덜어 주어 여성노동자들의 경제활동 참여를 제고하는 정책이 그 실례이다. 그 결과 엄청난 수의 보육원, 유아원, 유치원들이 만들어졌다고 한다. '복지에서 일로'(from welfare to work), work-fare 등의 용어들이 만들어졌다.

### 3. 오해를 부르는 '사회적' 투자'라는 작명

'사회투자 국가'는 종전의 복지국가에 비해 바람직한 측면들을 지니고 있지만, 자유시장에 비해 그런 것은 아니다. 기회평등과 고용가능성을 높이는 '사회적 투자'가 많아졌다는 것은 다양한 보육, 교육, 그리고 훈련 시장이 거의 모두 세금을 재원으로 정부가 주도하게 되었다는 의미이다. 정부기업이 경제에 짐이 될 수 있듯이 이런 변화는 세금부담의 증대, 사적 시장의 미발달 등으로 이어져 경제에 짐이 된다. '사회적 투자'라는 용어는 이런 점들을 제대로 부각시키지 못한다.

#### (1) '사회적' 투자 대 '정부' 투자

'사회적 투자'에서 '사회적'이란 형용사는 적절한가? 기업 투자, 과잉 투자 등의 용례에서 보듯이 투자를 수식하는 부분은 투자의 주체나 성격이 올바르게 드러나도록 하는 것이 바람직하다. 사회적 투자에서 '사회적'이란 부분이 만약 투자의 주체를 나타낸다면, 사회적 투자라는 용어는 당장 문제를 일으킨다. 투자의 주체는 언제나 특정한 목적을 가진 개인(또는 소수로 이루어진 위원회)이다.<sup>9)</sup> 그런데 각기 다른 목적을 가진 개인들로 구성된 상호작용의 장(場)을 의미하는 사회가 투자의 주체가 될 수 없다.

따라서 우리는 사회적 투자가 아니라 '정부'투자라고 부르는 편이 더 낫다. 정부투자로 부르는 순간, 시장에서의 자발적 구매가 아니라 국민으로부터 거둔 세금이 재원이 된다는 사실이 드러나고, 이에 따른 여러 문제점들도 드러난다. '사회적'이라는 형용사가 투자 주체가 아니라 '사회를 위한'이라는 의미로 사용될 수도 있다. 그러나 사회가 아니라 개인들이 부담을 지거나 혜택을 본다는 사실을 '사회적'이란 형용사가 드러내 주지는 않는다.

#### (2) 정부 '투자'와 정부 '소비'

표준적인 경제학 교과서에서는 '투자'는 일정 기간에 보태진 유량변수(flow variable)이고 자본은 일정 시점에 존재하는 저장(stock)으로 사용하고 있다. 그런 점을 감안하여 '사회적 투자'라는 용어를 이해할 수도 있을 것이다. 미래의 특정시점에 존재하는

9) 예를 들어 기업의 투자와 같은 용어는 기업의 CEO(혹은 투자위원회)가 하는 결정하는 투자라는 의미가 들어 있어서 별 문제를 일으키지 않는다.

저량인 인적 자본(human capital)의 형성을 위해 일정 기간에 지출된 유량이라는 의미에서 투자라는 용어의 사용은 특별히 문제가 없을 수 있다.

그러나 이 투자라는 용어는 일반적으로 자본의 형성에 들어간 지출보다 더 큰 수익을 낳는 데 투입된다는 좋은 의미를 담고 있다. 시장에서 항상 그런 것은 아니지만 투자는 일반적으로 더 큰 수익을 낳는다. 수익을 낳지 못하는 투자는 언제나 철회되어 다른 용도로 전환된다. 기업들의 투자들 가운데 시장에서 소비자들로부터 선택되어 살아남은 투자들은 소비자들의 필요를 잘 만족시켰기 때문에 감가상각을 감안하고 이자율을 감안하더라도 이윤을 낸다.

그러나 사회적 투자로 만들어진 재훈련 센터들은 ‘세금 먹는 하마’로 불리는 정부기업과 마찬가지로 재훈련을 받는 사람들이 그 서비스에 만족하지 않더라도 적자가 세금으로 보전되어 살아남을 수 있다. 이런 ‘세금 먹는 하마들’을 더 많이 만드는 정부의 지출들을 ‘투자’로 부를 수 있을까?<sup>10)</sup> 이런 ‘투자’가 늘어날수록 그 경제에서 부가가치의 생산은 저하될 것이다.

### (3) 복지와 성장의 선순환?

사회적 투자라는 용어가 지니는 문제점과 직접 관련된 개념이 ‘복지와 성장의 선순환,’ ‘복지와 생산의 선순환’ 혹은 ‘복지와 생산의 상보성(相補性)’과 같은 표현들이다. 복지와 생산이 보완적임을 통계적으로 주장들도 있지만 예외 없이 통계적 상관관계를 보여주는 데 그칠 뿐 인과관계를 보여주지 못하고 있다. 과거와는 달리 실업자에게 주던 실업수당도 기간과 금액에 제한을 가하는 한편 구직활동을 성공할수록 더 유리하게 만들면, 실업수당에 의존하던 계층이 줄어들어 생산이 늘어날 수 있다. 실업수당 자체는 줄었으나 여타 구직을 자극하는 지출이 그보다 더 늘어나 두 가지 지출을 합한 지출도 늘어날 수 있다. 그러나 이것을 두고 복지지출이 증가하면 생산도 증가하는 상보성이 있다고 결론을 내릴 수 없다. 복지지출의 증대로 인한 효과가 아니라 종전과는 다른 유인부여가 생산증대에 결정적인 역할을 했기 때문이다. 더구나 재(再)훈련에 개인들이 아니라 정부가 지출(투자?)했기 때문에 생산의 증대가 있었다고 해석할 수도 없다.

결국 경제학의 이론에 비춘 추론에 의거해야 한다. 정부가 무상이나 반값만 내도록 하고 정부가 모두 혹은 나머지를 지불해주는 ‘사회적 투자’인 경우 소위 제3자 지불 문제가 발생한다. 이 때 우리는 자신이 모두 지불할 때에 비해 과도하게 소비하는 경향이 있다. 과소비로 인해 재정으로 이 비용을 감당하기 어렵게 되면 정부는 비용을 통제하기 위해 서비스를 표준화시키고 비용도 통제한다. 의료 표준수가제가 그 사례다. 이렇게 되면 의료서비스는 최선의 진료가 아니라 낮은 품질의 표준적인 진료에 그치게 된다. 교육부문에서도 마찬가지이다. 소비자들이 그들의 필요를 잘 충족시킬 교육이나 훈련 서비스를 받게 될 가능성은 지극히 희박하다.<sup>11) 12)</sup>

10) 언론 지상에서 종종 보도되듯이 공기업 경영자들은 자신의 임기를 무사히 마치기 위해 노조와 이면 계약을 하기도 하는데, 이런 이면계약은 공기업 경영자뿐만 아니라 공기업 종사자들 모두 국민들의 세금으로 자신들의 지대를 추구하는 사례라고 할 수 있다.

의료부조를 받던 사람들에게 수혜자격을 박탈하면 당장 생명에 지장을 받을 수 있다. 자유시장을 향한 개혁을 시도하는 정부도 모든 지원을 중단하기보다는 이들의 자립을 지원하는 정부지출을 할 것이다. 그런 점에서 소위 제3의 길을 추구하는 노동당과 보수당의 정책은 일정 부분 닮을 수밖에 없을 것이다.

그러나 지향점은 다르다. 사회투자 국가는 자립을 지원하는 목적이 궁극적으로 정부가 손을 떼기 위해서가 아니라 '기회의 평등'을 확보한다는 명분으로 계속 경제에 대해 간섭하기 위해서이다. 그런 간섭들은 개인들의 자유를 제약할 뿐 아니라 경제적 번영을 어렵게 한다는 점에서 사회투자 국가에서의 복지지출이라고 하더라도 생산과 상보성을 가진다고 결론을 내리기는 무리이며, 따라서 이런 지출을 '투자'라고 부를 수 있는지 의문이다.

#### 4. 결론

'사회적 투자'란 결국 정부(공)기업의 문제들을 고스란히 안고 있는 세금으로 운영되고 지원되는 각종 보육원, 학교, 재훈련 센터들을 과도하게 많이 가지게 된다는 의미이다. '사회적 투자'라는 용어는 이런 유형의 '투자'가 많아지면 사람들이 번영할 것 같은 착각을 주고 국민들로 하여금 이런 '투자'에 내재된 문제들을 간과하게 한다. 따라서 '사회적 투자'라는 용어에서 '사회적'이란 부분의 표현은 '정부'로 대체하고 '투자'라는 부분은 중립적인 용어인 '지출'을 사용하는 것이 바람직하다.

#### <참고문헌>

- 김이석 (2012) "오스트리아학파의 경기변동이론과 통화정책적 시사점"제도와 경제, 2012.2.  
민경국 (2007) 『자유주의의 지혜』, 아카넷.  
박지향 (2012), 『대처 스타일』김영사.  
안상훈 (2005), "생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로," 한국사회복지학, 57권 2호, pp. 205-230.  
Giddens, A.(1998). The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Polity Press.  
Perkins, D. et al., (2004) "Beyond neo-liberalism: the social investment state?" Social Policy Working Paper, The Center for Public Policy.

- 
- 11) 정부가 고용사무소들에 대해 실업수당을 받고 있는 사람들을 재훈련하고 재취업 시키는 데 일정한 예산제약과 목표를 제시한다고 해보자. 고용사무소들은 건강하지 않거나 나이가 많거나 취약계층이어서 고용될 가능성이 낮으면, 비록 이런 서비스가 절실하다 하더라도 재훈련 서비스에서 배제하기 십상이다.
  - 12) 공무원들은 언제나 말썽이 발생하지 않도록 개별적 필요와 사정을 감안하지 않고 외부적 기준을 정해놓고 그것을 따른다. 교육이나 재훈련 서비스도 예외가 아니다. 개별적 필요에 반응하지 못하는 점이 있다는 점에서 청장년들에게 교육이나 재훈련을 위해 사용된 지출이 투자로 분류되어야 할 것인지, 혹은 일종의 (강요된) 소비로 분류되어야 할 것인지는 분명하지 않다.

# 기업의 사회적 책임에 대한 올바른 인식

안재욱 교수 (경희대 경제학과)

기업의 사회적 책임은 기업이 사회에 대해 지는 책임을 말한다. 사회에 대한 책임이란 일반적으로 사회에 이익이 되는 행위를 일컫는다. 개인이 사회에 대해 져야할 책임은 '훌륭한 시민'이 되는 것이다. 구체적으로 질서를 잘 지키고, 법을 준수하며, 남을 도와주는 자선행위를 하고, 남에게 피해를 입히는 행위를 하지 않는 것 등을 말한다. 이에 유추하여 기업의 사회적 책임 역시 법률 준수, 자선활동, 다른 사람들과 다른 기업들에게 피해를 주지 않는 행위라고 할 수 있다.

기업의 사회적 책임을 강조하는 사람들은 사회의 가장 중요한 구성원으로서 기업이 사회의 발전과 향상에 적극적으로 공헌해야 한다고 주장한다. 그리하여 기업이 이윤만을 추구할게 아니라 사회발전을 위하여 기업의 이윤을 사회에 환원하며 사회구성원에게 복리증진, 교육지원 및 문화 활동 등에 대해 적극적으로 지원해야 한다고 주장한다.

이러한 주장들은 정치권과 시민단체의 지지를 받아 우리 사회에 큰 영향력을 행사하고 있다. 이것은 기업의 사회적 책임에 관한 내용을 직·간접적으로 반영하고 있는 여러 법령과 ISO2600에 나타나 있다.<sup>13)</sup> 그리고 '기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility; CSR)은 선택이 아닌 필수'라고 언급하면서 많은 기업들이 CSR 활동에 적극 참여하려는 움직임에서도 드러난다.<sup>14)</sup>

기업의 사회적 책임을 강조하는 주장들은 기업의 이윤추구가 사회발전에 배치되는 것으로 알고 있다. 뿐만 아니라 기업의 사회적 책임은 이윤추구의 틀에서 고려되어야 사회에 이익이 된다는 사실을 인식하지 못하고 있다. 이러한 점에서 최근 주장되고 있는 기업의 사회적 책임을 면밀히 검토할 필요가 있다.

## 1. 기업의 사회적 책임에 관한 논쟁

기업의 사회적 책임에 대한 이슈가 처음 제기되었던 것은 1919년 다쥐(Dodge)와 포드(Ford) 간의 소송 사건이다. 이 사건은 기업의 사회적 책임이라기보다는 경영자의

13) 기업의 사회적 책임에 관한 내용을 반영하고 있는 법령으로는 '산업발전법', '지속가능발전법', '저탄소녹색성장기본법', '사회적 기업육성법' 등이 있음. ISO2600은 국제표준화기구(ISO)가 사회적 책임경영의 국제표준으로 2010년 11월에 제정 발표한 것임.

14) 2010년 현재 사회공헌활동에 참여하고 있는 기업 수는 220개사이며 총지출금액은 2조 8,735억 500만원임. 2008년 2조1,601억 원, 2009년 2조 6,518억 원이었음. 매출액에서 차지하는 비율도 0.24%로 미국 기업 0.11%, 일본 기업 0.09%에 비해 높음. 『2010 사회공헌 백서』, 전국경제인연합회.



책임에 관한 사건이었다. 포드 자동차의 총 주식 중 58%를 소유하며 경영을 맡고 있었던 포드가 1916년 주주들에게 정기배당 이외에 특별배당을 했던 관행을 깨고 특별배당을 하지 않고 정기배당을 하고 남은 이윤을 생산설비 확대, 임금인상, 고용 확대 뿐만 아니라 다른 많은 사람들에게 나누어주겠다는 발표를 하였다. 그러자 포드 자동차 주식의 10%를 소유하고 있던 다쥐(Dodge) 형제가 포드가 주주에게 돌아갈 몫을 포드 자신의 개인적인 철학에 따라 사용한다고 소송을 제기하였다. 여기에 미시간 주 대법원은 원고인 다쥐 형제에게 승소 판결을 내렸다. “기업은 주주의 이익을 위해 존재하며 경영자는 그 목적을 성취하는 수단으로의 재량권만을 갖고 ‘다른 목적’을 위해서는 이윤을 사용할 수 없다”고 판결하였다.<sup>15)</sup> 그 사건 이후로 사람들은 기업은 주주에게만 직접적인 책임을 갖는다는 생각을 하게 되었다.

그러나 이 개념은 1930년대 대공황과 2차 세계대전을 거치면서 도전을 받게 된다. 많은 학자들은 주주들에 의해 경영되지 않는 기업은 경영자를 제외한 누구에게도 책임이 없다는 제안을 하기 시작했다. 특히 Berle·Means(1932)는 경영자가 기업의 ‘사실상 주인’이며 주주는 기업의 의사결정과 성과에 만족하지 않을 경우 자신들의 주식을 파는 권리를 행사하면 되고, 주주가 경영과 책임을 양도한 것은 주주의 이익에 따라 기업이 운영되어야 하는 권리를 양도한 것이라고 주장하였다. 이것은 루즈벨트의 초기 뉴딜정책에 영향을 미쳐 경제규제를 정당화하는 토대가 되었다.

한편 1951년에 ‘기업은 주주에게만 직접적인 책임을 갖는다.’는 개념이 바뀌는 사건이 발생하였다. 소화기를 제조하던 A. P. Smith 사의 이사회가 프린스턴 대학에 1,500달러를 기부하겠다는 결정을 내렸다. 그러자 이 회사 주주들이 그러한 기부 행위는 회사의 지출범위를 벗어난 것이라고 소송을 제기하였다. 이에 대해 뉴저지 대법원은 원고인 주주들에게 패소판결을 내렸다. 프린스턴 대학에 대한 기부가 정당하다고 선고하며, 기업 경영자는 경제적 힘과 사회적 영향력이 있는 조직을 통제하기 때문에 경영자는 이윤극대화 이외의 목적을 고려해야 한다고 판결하였다.<sup>16)</sup>

이후 기업은 경제적, 법적 의무의 차원을 넘어서 사회에 대해 책임을 가지고 있다는 주장들이 등장하였다 (Bowen 1960, McGuire 1963). 기업은 자신의 성공을 가능하게 해준 사람들에게 어떤 보상을 해줄 의무가 있다는 것이다. 기업은 예술 활동을 지원하거나 실업을 구제하는 것과 같은 ‘사회적으로 바람직한’ 행동을 해야 한다는 것이다. 그러한 활동이 기업이 사회의 한 구성원으로서 마땅히 할 일이며 ‘훌륭한 시민’이 되는 것이라는 기업의 사회적 책임(CSR)이 인기를 얻었다.

그러나 이러한 기업의 사회적 책임은 위험하다는 견해들이 나오기 시작했다. 이러한 기업의 사회적 책임을 강조할 경우 기업의 경제적 결정에 점점 정부의 통제가 가해질 것이라는 우려를 표명하였다. 가장 유명한 비판자가 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)이었다. 프리드먼은 주주의 인가를 받지 않고 기부활동을 한다면 경영자는 다른 사람의 돈을 제 마음대로 쓰는 것이라고 하였다. Friedman(1962, p. 133)은

15) Dodge v. Ford (1919). Shepherd and Scott (1975) 참조.

16) A. P. Smith Manufacturing v. Barlow(1953). Prunty(1960) 참조.

“기업에는 단 하나의 책임이 있다. 게임의 규칙 안에서, 즉 사기나 부정이 없이 자유 경쟁을 하는 한 그것은 재원을 활용하여 이윤을 증가시키는 활동에 전념하는 것이어야 한다.”고 주장하였다. 기업이 사회적 책임에 관심을 갖기보다는 주주들에게 더 많은 경제적 이익을 줄 수 있도록 이윤추구활동에 전념해야 한다고 역설하였다.

이러한 프리드먼의 주장에 대해 찬반이 엇갈렸다. 프리드먼의 주장을 지지하는 학자들도 많았지만 반대하는 학자들도 많았다. 반대자들은 프리드먼이 기업 소유권에 대한 이해가 부족하다고 비판하였다. Davis and Blomstrom(1966)은 기업인은 자신의 의사결정과 행동이 사회전체에 미치는 효과를 고려해야 한다고 주장하였다. Nesteruk(1989)은 주주들은 실질적인 주인이 아니거나 익명의 투자자들이기 때문에 재산의 실질적인 소유자가 갖는 통제력을 행사하지 못한다고 하였다. Jones(1980)는 정부는 경제적 역할을 하고 기업은 정치적 역할을 하기 때문에 이윤추구만이 기업이 할 일이 아니며, 기업은 사회의 한 기구로서 이윤추구의 기업 활동과 정치적, 사회적 의사결정의 세계와 분리하는 것이 불가능하다고 주장하였다.

이에 대해 프리드먼은 사회가 변했다고 해도 기업과 다른 기관과의 다름은 변하지 않는 사실이며, 주주와 경영자의 관계는 주인과 피고용자, 즉 주인과 대리인의 관계에 지나지 않는다고 반박하였다. 프리드먼의 견해를 옹호하며 Schwartz(1996)과 Himmelstein(1997) 역시 주주의 이익을 극대화하는 것이 기업의 최대역할이라고 하였다.

이윤을 추구하는 기업을 비판하며 CSR을 주장하는 새로운 이론들이 나왔다. 대표적인 것이 이해관계자이론(stakeholder theory)과 기업윤리(business ethics)다. 이해관계자론은 기업은 주주, 경영자, 종업원, 소비자, 지역사회, 중소기업 등과 관계를 맺는 사회의 한 조직이기 때문에 주주를 위한 일방적인 이윤 추구보다는 이해관계자의 이익을 추구해야 한다는 것이다(Johnson, 1971; Evan and Freeman 1993). 다시 말하면 모든 이해관계자들의 이익을 동일하게 고려하여 이들 간에 최적의 균형을 이루는 기업 활동이 기업발전에 유리하며, 기업은 모든 이해관계자들을 위해 활동해야 하는 것이 기업의 윤리라고 주장한다.

Carrol(1999)는 사회전체 발전이 기업의 발전에도 유리하기 때문에 기업이 사회적 책임을 수행해야 한다고 주장하였다. 한편 Drucker(1984)는 기업의 이윤추구와 사회적 책임은 양립가능하다고 보았다.<sup>17)</sup> Velasquez(1998)와 Waddock and Graves(1997)은 이윤과 윤리경영의 수준이 서로 대립되는 것이 아니기 때문에 윤리적 경영은 기업의 최선의 장기적인 전략이라고 주장하였다.

## 2. 기업과 사회적 책임 간의 관계

### 1) CSR(Corporate Social Responsibility) 활동과 이윤추구

CSR 활동이란 사회구성원들에게 대한 교육 지원, 문화 활동 지원, 그리고 사회구성원의 복리증진을 위한 기업의 자선활동을 말한다. 기업의 사회적 책임을 강조하는 사

17) 국내 연구로는 고동수(2011), 이상민·최인철(2002) 등이 있다.

람들은 기업이 이윤만을 추구할게 아니라 사회발전을 위하여 기업 이익을 사회에 환원하는 차원에서 이러한 활동에 적극적으로 지원해야 한다고 주장한다. 달리 표현하면 기업이 이른바 ‘착한 일’을 해야 한다는 것이다.

이러한 주장은 기업의 이윤추구가 공익과 무관하다는 것이 전제되어 있다. 그러나 아담스미스는 개인의 이익추구가 곧 사회의 이익을 증가시키고 국가 부의 원천이라고 말했다. 이것은 기업의 이윤추구가 곧 사회의 이익을 증진시키며, 기업의 사회적 책임도 이윤추구의 틀에서 고려되어야 한다는 것을 시사하고 있다.

기업이 이윤을 내기 위해서는 가장 비용이 적게 드는 생산방법으로 소비자를 만족시키는 제품을 만들어야 한다. 그 제품을 소비자들이 반복적으로 계속 사줄 때 기업은 계속 이윤을 얻고 시장에서 계속해서 생존할 수 있다. 이 사실을 아는 기업은 비용이 적게 드는 생산방법과 소비자를 만족시킬 수 있는 제품을 만들기 위해 끊임없이 연구 노력한다. 그것에 실패하면 기업은 자연스럽게 퇴출된다.

기업이 비용이 적게 드는 생산방법을 연구하고 노력하는 과정에서 우리 사회의 귀중한 자원이 효율적으로 사용되고, 소비자를 만족시키는 제품이 만들어져 새로운 가치가 창조된다. 그에 따라 기술이 발전하고 경제가 양적, 질적으로 성장하며 사람들의 삶이 나아지게 된다. 기업의 이윤추구 활동이 곧 사회에 대한 공헌이다. 이윤을 내지 못해 퇴출될 경우 실업이 발생하고 많은 사람들이 고통을 받게 된다. 이것은 사회적으로 바람직하지 않다. 따라서 이윤추구야말로 기업의 사회적 책임이다.

기업의 CSR 활동이 종업원의 사기를 높이고, 종업원들로 하여금 더 능동적이고 적극적으로 일에 임하도록 하여 생산성을 증가시킬 수 있다. 또 기업이 기업의 이미지를 제고하여 브랜드가치를 높이고 기업의 성장과 생존에 도움이 된다고 판단하는 CSR 활동은 장려된다. 아무리 기업의 CSR 활동이 기업의 이미지와 브랜드 가치를 높여준다고 하더라도 기업 이미지와 브랜드 가치의 근본은 기업 본연의 활동에서 나온다. CSR 활동은 어디까지나 보조적인 것이다. 아무리 CSR 활동을 많이 한다고 하더라도 기업의 주 제품의 품질이나 서비스가 조악하면 기업의 브랜드 가치는 높아질 수 없다.

기업의 사회적 책임을 주장하는 사람들은 기업의 생존이나 성장과 관련된 CSR 활동 이상의 것들을 요구한다. 그러나 그러한 활동은 기업의 이윤을 감소시켜 기업의 파산을 유도하여 많은 사람들을 고통에 빠뜨리는 ‘사회적으로 무책임한’ 결과를 초래할 수 있다. 이러한 주장은 시장의 이윤과 손실제도의 작동을 잘 이해하지 못하고 있다. 기업의 궁극적인 목표는 지속적인 생존이다. 기업이 이윤을 내기 위해 최선을 다하는 것은 이윤을 내지 못하면 생존하지 못하기 때문이다. 이러한 점에서 제3자가 기업으로 하여금 이윤을 사회에 환원하라고 강요하는 것은 잘못이다.

기업이 사회적 책임 활동(CSR)을 추구해야 하느냐 여부는 결국 소비자에게 달려 있다. 만약 소비자들이 기업의 사회적 책임 활동으로 늘어난 비용을 기꺼이 지불한다면 기업은 사회적 책임활동을 적극적으로 추진할 것이다. 그러나 소비자가 그것을 원하지 않으면 참여하지 않을 것이다. 기업의 이윤이 소비자의 선택에 의해 결정된다는

점에서 기업의 생산 방법과 제품은 소비자에 의해 결정된다. 아무리 사회적으로 바람직한 것이라 해도 소비자의 선택을 받지 못한다면 의미가 없다.

## 2) 이해관계자이론에 대한 비판

이해관계자이론은 치명적인 문제점을 갖고 있다. 이해관계자들을 위한 기업은 이해관계자들인 주주, 경영자, 종업원, 소비자, 지역사회, 중소기업 등의 서로 상충되는 요구들을 어떻게 조정해야하는가 하는 문제에 직면하게 된다. 이윤추구기업에서는 기업의 참여자들이 기업의 운영, 투자, 구조조정 등에 대해서 서로 다른 견해를 갖고 있다고 하더라도 그것들은 가격기구를 통해 궁극적으로 조화를 이루게 된다. 그러나 이해관계자를 위한 기업은 그렇게 되기가 매우 어렵다. 왜냐하면 가치에 대한 공통된 척도가 없어 가격기구를 이용하여 조정되지 않고, 회사의 재정 상태와는 전혀 무관한 집단들 간에 끊임없는 정치적 타협에 의해 이뤄지기 때문이다. 이것은 기업의 존속과 생존에 커다란 위협이 된다.

또한 이해관계자이론을 주장을 하는 사람들은 기업의 이윤추구가 순전히 주주를 위한 것으로만 잘못알고 있다. 기업은 수많은 사적 개인들 간의 계약들로 형성되어 있는 조직이다. 특히 현대 기업들이 그러하다. 예를 들어 한 자동차 회사의 경우를 보자. 이 회사에 자본을 낸 주주, 돈을 빌려 준 채권자, 회사를 운영하는 경영자, 공장 근로자, 자동차 디자이너, 회사에 부품을 제공하는 수많은 협력업체들이 이 회사와 계약을 맺어 생활하고 있다. 만약 이윤이 줄거나 이윤이 사라져 이 자동차 회사가 문을 닫게 된다면 그야말로 수많은 사람들이 손해를 보고 고통을 겪게 된다. 이런 측면에서 기업이 이윤을 추구하고 그 이윤을 바탕으로 계속 생존하는 것이야말로 사회에 공헌을 하는 것이다.

기업의 비경제적인 활동, '사회적 책임' 활동으로 모든 사람의 후생을 감소하게 된다. 이런 측면에서 기업이 이윤을 추구하고 그 이윤을 바탕으로 계속 생존하는 것이야말로 이해관계자들을 위한 것이다. 기업의 이윤추구는 순전히 주주를 위한 것만이 아니다. 기업의 이윤추구는 주주는 물론, 기업의 사회적 책임을 강조하는 사람들이 목표로 하는 바로 그 이해관계자들을 위한 것이다.

## 3) 기업과 그 구성원의 사회적 책임

기업은 자연인이 아닌 법에 의해 만들어진 법인으로서 생산을 위한 조직으로서 개인들로 구성된 집단이다. 일단의 사람들로 구성된 집단 자체는 영혼, 양심, 책임과 같은 것은 없다. 그러한 것들이 있다면 그 집단을 구성하고 있는 개인들에게 있다. 따라서 기업 그 자체는 책임이라는 것은 없고, 기업을 구성하고 있는 사람들의 책임은 있다. 그리하여 개인이 사회에 대해 져야할 책임을 그대로 기업에 적용하는 것은 이치에 맞지 않는다.

기업을 구성하고 있는 사람들은 기업인과 종업원으로 나뉜다. 기업인은 기업을 설립한 사람으로서 기업 활동을 정하는 사람이고 종업원은 그에 의해 고용된 사람으로서

기업인이 정한 활동에 따른 사람이다. 기업 자체는 사회적 책임이 없고 기업을 구성하는 개인의 책임은 존재하기 때문에 기업인과 종업원의 사회적 책임은 있다. 종업원의 사회적 책임은 기업인이 정하는 목표에 따라 성실한 근무를 하고, 역시 세금을 잘 내고, 올바른 시민정신을 갖고, 법과 규칙을 준수하는 것이다.

기업인의 사회적 책임은 기업인의 성격에 따라 다르다. 기업인에는 소유자로서의 기업인과 대리인(경영자)으로서의 기업인이 있다. 소유자로서의 기업인의 책임은 매우 단순하다. 개인으로서 세금을 잘 내고, 올바른 시민정신을 갖고, 법과 규칙을 준수하는 것이다. 그리고 자신의 목표에 따라 자신의 기업을 운영하면 된다.

그러나 대리인으로서의 기업인은 다르다. 일반적으로 주식회사의 경영자가 여기에 해당한다. 이들은 자신의 투자가 아닌 다른 사람(주주)들이 투자한 자금을 위임받아 기업을 운영한다. 그리하여 경영자는 주주의 의사에 따라야 할 책임이 있다. 만약 주주가 경영자에게 교육지원, 장애인 고용, 청소년 센터 건립, 문화 활동 지원, 그리고 지역사회 발전 등에 투자자금을 사용하라고 한다면 그러한 것들이 경영자가 이행해야 할 책임이며, 그것이 그 기업의 책임이 된다. 그러나 주주가 경영자에게 이윤을 추구하라고 한다면 그것은 경영자의 책임이고, 그 기업의 책임이 된다. 만약 주주의 의사에 반하여 자신의 생각대로 기업을 운영하면 대리인 문제가 발생하며, 그것은 도덕적 해이다. 아무리 경영자의 활동이 '사회적으로 바람직한' 것이라 할지라도 그러하다.

사회적으로 바람직한 활동이라고 생각한다면 그것은 개인의 돈으로 해야 한다. 소유자는 이윤으로 받은 배당금으로, 경영자와 종업원은 노동의 대가로 받은 임금으로 사회적 책임활동에 기부하는 것이다. 그리고 기본적으로 다른 개인의 권리를 존중하고, 계약을 준수하고, 사기를 치지 않고, 다른 사람들에게 부당한 것을 강요나 강제하지 않는 것이며, 사회의 규칙을 존중하는 것이다. 이것이 기업과 관련된 사람들이 지켜야 할 윤리이고 도덕률이다.

따라서 기업의 사회적 책임은 그 설립 목적에 맞게 이윤을 추구하되 다른 기업과 남에게 피해를 주는 가격지지, 관세, 보조금과 같은 정부의 경제정책을 요구하거나 지지하지 않아야 한다. 그런 것들은 자신들에게 보다 높은 이윤을 낸다고 할지라도 곧 강제를 사용하는 것이고 다른 기업과 남에게 피해를 주는 것이다.

#### <참고문헌>

- 고동수(2011). “기업의 사회적 책임 이슈와 대응방안”, Issue Paper 2011-273, 산업연구원.
- 안재욱(2010) “기업의 사회적 책임”, 『기업의 사회적 책임을 넘어』, (박효종 외), 진연사, 143-158.
- 이상민·최인철(2002). “재인식되는 기업의 사회적 책임”, 삼성경제연구소.
- 전국경제인연합회(2011) 『2010 사회공헌 백서』.
- Berle, A. and Means, G.(1932). The Modern Corporation and Private Property,

Transaction Publishers

- Coase, R . H. (1937). "The Nature of the Firm," *Economica*, 4 p. 386-405.
- Carrol, B. A. (1979). "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance," *Academy of Management Review*, 4, p. 497-505.
- . "Corporate Social Responsibility," *Business and Society*, 38(2), p.268-295.
- Drucker, P. F. (1984). *The New Meaning of Corporate Social Responsibility*, California Management Review, 26, p. 53-63.
- Evan, W. M. and Freeman, R. E. (1993). "A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism," in T. Beauchamp and N. Bowie, (eds.) *Ethical Theory and Business*, 4th Edition, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993, pp. 75-93.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Himmelstein, J. L. (1997). *Looking Good and Doing Good: Corporate Philanthropy and Corporate Power*, Bloomington: Indiana University Press.
- Johnson, H. L.(1971). *Business in Contemporary Society: Framework and Issues*, Belmont: Wadsworth.
- McGuire, J. W. (1963). *Business and Society*, New York: McGraw Hill.
- Nesteruk, J. (1989). "Corporations, Shareholders, and Moral Choice: A New Perspective on Corporate Social Responsibility," *Cincinnati Law Review* 58:451-475.
- Prunty, B. S. Jr. (1960). "Love and the Business Corporation," *Virginia Law Review*, 46(3), p. 467-476.
- Schwartz, J. (1996). "Corporate Philanthropy Today: From A. P. Smith to Adam Smith," NCPCR Working Paper.
- Shepherd, C. W. and Scott, D. F. Jr. (1975). "Corporate Dividend Policy: Some Legal and Financial Aspects," *American Business Law Journal*, 13(2), p. 199-223.
- Valasquez, M. G.(1998). *Business Ethics: Concepts and Cases*, 4th ed. Prentice Hall.
- Waddock, S. A. and Graves, S. B.(1997) "The Corporate Social Performance-Financial Performance Link," *Strategic Management Journal*, vol. 18, 303-319.



# 사회적 약자·사회적 일자리

권혁철 박사 (자유경제원)

## 사회적 약자? 사회적 강자는 누구인가?

우리 사회에서 요즘 많이 사용되는 용어 중의 하나가 바로 ‘사회적 약자’라는 용어다. 한국경제신문 검색란에서 ‘사회적 약자’라는 검색어를 넣어보면, 사회적 약자라는 용어는 1990년대 초반부터 등장을 하지만, 본격적으로 사용되는 것은 1997~1998년 김대중 정부 때부터이다. 그 이전에는 사회적 약자라는 용어보다는 ‘경제적 약자’라는 용어가 사용되었다. 예를 들어 1990년 한국경제신문 사설에서는 당시의 설문조사 결과를 설명하면서, 우리 경제의 앞으로의 진로는 재분배보다는 성장 우선, 그 정책에서는 ‘경제적 약자’ 지원을 최우선해야 한다는 분배중심 의견이 많았다고 소개하고 있다. 또 1994년 이한구 당시 대우경제연구소장(현 새누리당 국회의원)은 국제화, 개방화, 자유화 시대를 맞이하여 급변하는 환경 속에서 ‘경제적 약자’들이 경쟁조건을 갖추지 못해 사회 전체적으로 위기를 헤쳐 나갈 자신감이 부족한 상황이라고 당시의 경제사회 현상을 진단하고 있다. 즉, 이때까지만 해도 약자라고 하면 주로 경제적 약자를 지칭하는 의미로 사용했다.

그런데 1996년이 되면 근로자 해고무효 소송에 대한 기사에서 ‘사회적 약자인 근로자’라는 용어가 등장한다. 여기에는 그 상대측인 사용자가 사회적 강자라는 의미가 함축되어 있다. 그리고 역시 같은 해인 1996년에 열린 한 포럼에서 김덕룡 당시 정무1 장관이 정부의 역할 중 하나로 정부의 “사회적 약자 편에 선 보호기능”에 대해 언급한다.

이어 1997년 대통령에 당선된 고(故) 김대중 전 대통령이 당선자 시절 장애인과 노약자 등 사회적 약자에 대한 국가의 배려를 강조한다. 그리고 이때부터 우리 사회에 사회적 약자라는 용어가 자주 등장하게 되고, 또한 이때부터 사회적 약자는 경제적 약자만이 아니라 ‘여성, 아동, 노인, 장애인 등 우리 사회에서 자신의 권리를 확보하지 못하고 불평등한 삶을 살아가는 사람들’이라는 의미로서의 약자(弱者)를 지칭하는 말로 사용되고 있다. Naver 지식백과에는 “사회적 약자나 소수자는 ‘신체적 문화적 특징으로 인해 사회의 주류 집단 구성원에게 차별받으며, 스스로도 차별받는 집단에 속해 있다는 의식을 가진 사람들’이라고 정의할 수 있다.”고 되어 있다.(Naver 지식백과, 『청소년을 위한 사회학 에세이』, 「나도 사회적 약자일까?」)

정치권과 우리 사회의 사회적 약자에 대한 관심은 노무현, 이명박 전 대통령을 거쳐 박근혜 현 대통령까지 지속적으로 이어지고 있다. 박근혜 대통령은 최근 “새 정부에서는 사회적 약자에게 법이 정의로운 방패가 돼야 한다”면서 “장애인, 결혼 이민자,



이주 노동자, 아동, 노인 등 사회적 약자들이 법의 울타리 안에서 보호를 받을 수 있는 시스템을 마련해야 한다”고 언급했다. 사회적 약자라는 용어는 지난 20여년 간 우리 사회의 중심 주제어가 되어 왔다.

그러면 우리 사회에서 자주 언급되는 사회적 약자에는 누가 있는가?

우선 우리 사회에서 가장 많이 언급되고 있는 사회적 약자는 여성이다. 남녀가 성(性)에 따른 법률적, 사회적, 경제적 차별을 받지 않고 동등한 지위와 권리, 의무를 가져야 하지만, 현실에서는 여성에 대한 명시적 혹은 묵시적 차별이 존재하며, 따라서 여성은 사회적 약자의 위치에 있다고 한다. 한 백과사전은 우리나라에서 여성이 차별을 받고 있다는 증거로 다음과 같은 것들을 적시하고 있다. “2010년 현재 국제적인 수준에서 한국의 남녀불평등지수는 138개국 중 20위, 남녀격차지수는 134개국 중 104위, 한국의 권한 척도도 109개국 중 61위로 낮았다. 여성의 정치참여율을 보면, 18대 국회의원선거에서 여성당선자는 전국구 27명, 지역구 14명(총 41명)으로 당선자의 13.7%였고, 2010년 지방의원 선거에서 여성당선자는 739명으로 20.3%였다. 이는 유엔권고 비율인 30%에 못 미친다. 또한, 2009년 5급 이상 여성공무원 비율은 중앙부처 10.5%, 지방자치단체 8.1%로 매우 낮았다. 여성의 경제활동율도 54.5%로 남성은 75.6%보다 낮았으며, 성별 소득격차도 남성이 1이라면 여성은 0.52로 남성의 절반 수준이었다.” (Naver 지식백과, 『한국민족문화대백과』, 「양성평등」).

여성의 이런 상황들을 예로 들면서, 여성은 사회적 약자이며, 이에 따라 정부의 보호를 받아야만 한다고 한다. 대표적인 여성보호정책은 여성할당제이다. 여성들이 사회·경제적으로 차별을 받는 사회적 약자이기 때문에 고용이나 승진 등에서 일정 비율의 여성을 반드시 의무적으로 채용하거나 승진에 포함시켜야만 한다는 규정이 그것이다. 이 여성할당제는 유권자들의 선거로 뽑는 국회의원 공천이나 국회의원 비례대표명부에서의 순번에서조차도 나타난다. 남성이 군대를 갔다 와서 공무원 시험을 칠 때 가산점을 주는 것은 위헌이지만, 시험성적이 떨어지는 여성이 남성을 제치고 합격하는 일은 큰 마찰 없이 받아들여진다. 여성은 사회적 약자라는 이유 때문이다.

여성이 사회적 약자라는 인식은 정부 정책만이 아니라 사회 곳곳에 묻어 있다. 예를 들어 대형마트와 백화점 등에서는 여성전용주차장을 운영하고 있다. 그런데, 이곳에서 범죄가 발생하기도 하므로, 비상벨·CCTV 증설과 보안요원 추가 배치 등 여성전용 주차장 출입통제를 강화해 “사회적 약자인 여성 운전자를 보호할 필요가 있다”는 주장도 나온다. 일반적 범죄 예방 차원이 아닌 사회적 약자인 여성 보호 차원의 대책을 강구해 달라는 말이다.

근로자도 우리 사회의 대표적인 사회적 약자로 불린다. 그래서 사회적 약자인 이들 근로자들을 보호한다는 명분으로 최저임금제도도 시행하고 주5일제도 강제하고, 정년도 법률로 연장시키고, 해고를 극히 어렵게 만든다. 한국은 고용시장이 경직되어 있기 때문에 세계적으로 유명하다. 고용보호를 매우 두텁게 해야만 사회적 약자인 근로자들이

보호된다는 생각 때문이다.

그런데, 근로자들이 사회적 약자라고는 하지만, 이들은 중소기업이나 납품업체 사용자나 근로자들에 비하면 엄청난 사회적 강자가 되어 사회적 약자를 괴롭히는 존재가 된다. 현대자동차 근로자들이 2006년 파업을 벌이자 현대자동차에 부품을 납품하는 납품업체 사장이 다음과 같이 하소연하고 있다. “숨이 짝 막힐 지경입니다. 산별노조로 전환했으면 이전 사회적 약자인 중소기업 노동자들을 좀 생각하면서 파업을 벌였으면 좋겠습니다.” 여기서 근로자는 더 이상 사회적 약자가 아니다. 근로자 중에서도 대기업 근로자는 사회적 강자, 중소기업 및 납품업체 근로자는 사회적 약자라는 도식이 새롭게 생겨난다.

근로자 중에서도 특히 비정규직 근로자는 대표적인 사회적 약자로 불린다. 고 노무현 전 대통령도 당선 직후 가진 기자회견에서 “사회적 약자인 비정규직 근로자 보호에 적극 나서겠다”고 하였다. 이에 따라 이른바 ‘비정규직 보호법’이 만들어지고, 비정규직의 정규직화가 추진되었다.

노인과 아동, 청소년도 우리 사회에서는 사회적 약자로 자주 언급된다. 고령자고용촉진법을 시행하고 65세 이상 노인을 대상으로 국민행복연금을 도입하는 명분도 노인이 사회적 약자이기 때문이다. 또 정부의 임대주택 공급에서 노인에게 우선권을 주는 제도도 노인이 사회적 약자이기 때문이다. 경찰청은 최근 아동과 여성 등 사회적 약자를 위한 전용 홈페이지인 안전Dream([www.safe182.go.kr](http://www.safe182.go.kr))에 4대악 신고·상담 전용방을 개설했다.

임차인도 사회적 약자로 자주 언급된다. 임차인들은 임대료 문제, 임대차 기간의 불안정성, 임차 건물에 대한 등기의 어려움 등 각종 불이익을 감수하고 있다는 것이다. 따라서 법적 장치로서 임대차보호법을 제정하고 규제를 강화해서 이들 사회적 약자인 임차인을 보호해야만 한다고 한다.

서울이 아닌 지방에 거주하는 사람들도 사회적 약자다. 서울대를 위시한 수도권 주요 대학들이 지방 소재 고등학교 출신 학생들을 일정비율 의무적으로 합격시키는 지역할당제를 도입하는 것이나, 여러 기업에서 지방대학 출신 학생들의 의무채용비율을 설정하는 제도도 지방출신 및 지방대학 출신들을 사회적 약자로 보기 때문이다. 이 경우 서울에 살거나 서울에 소재하는 대학을 다닌다는 것이 곧 사회적 강자라는 말이 되며, 이에 따라 여러 가지 불합리한 규제와 불이익을 받는 이유가 된다. 한국수력원자력은 지방대 채용할당제에 이어 장애인 등 사회적 약자에게 일자리를 주는 ‘사회형평적 채용’을 시행하고 있다.

박근혜 정부에서는 대출을 받아 집을 산 사람들인 이른바 ‘하우스 푸어’도 사회적 약자의 대열에 집어넣고 보호의 대상으로 삼는다. 공공기관이 하우스 푸어 주택의 지분 일부를 사주는 ‘지분 매각제도’를 도입하여 원리금 상환 부담을 덜어주겠다는 제도가 그것이다. 이렇게 보면 자기 집을 갖고 있어도 대출금이 있는 사람들은 사회적 약자에 속한다.

민주노동당의 주장에 따르면 공무원도 사회적 약자다. 2002년 당시 민주노동당 소속의 울산 동구청장과 북구청장이 공무원 노동자들의 연가를 허용했다는 이유로 행자부가 경고방침을 밝히자, “사회적 약자인 공무원 노동자들의 기본권을 위해 원칙을 지킨 두 구청장의 행동을 높이 평가하며 이런 일로 징계를 받는다니 참으로 자랑스럽다”고 주장했다.

이른바 사회적 약자는 사회적 약자라는 이유로 여러 가지 특혜를 받는다. 대출금도 수시로 감면받는다. 최근에는 국민행복기금을 설치하여 금융채무를 갚지 못하고 있는 약 48만 명의 빚을 탕감해 주고 있다. 이들이 사회적 약자이기 때문이다. 그밖에도 정부에서는 저소득, 빈곤, 서민층 자녀들이 공직사회 및 공공부문에 진출하거나 대학에 입학할 때 가산점을 주거나 할당제를 적용하는 등의 방식으로 사회적 약자들을 우대하는 방안도 제안되고 있다. 법학전문대학원(로스쿨) 입학전형에서도 사회적 약자를 대상으로 한 특별전형을 실시하여 사회적 약자를 우대한다. 장애인 부양가족과 60세 이상 고령자, 다자녀 가구 등도 사회적 약자로서 자산관리공사가 채무감면의 혜택을 부여한다. 사회적 약자들은 탈법 불법을 저질러도 관대한 대우를 받는다. 비정규직 근로자가 20여일 이상 고성능(高性能) 스피커로 시끄럽게 불법시위를 벌여 주민들이 괴롭힘을 당해도 사회적 약자인 비정규직 근로자들이 하는 것이기 때문에 공권력 투입이 어렵다고 하는 실정이다.

사회적 약자라는 용어는 사람만이 아니라 기업에게도 적용된다. 예를 들어 부여국유림관리소는 2013년도 각종 사업에 필요한 물품을 ‘사회적 약자 기업’인 지역 중소기업 및 장애인 제품으로 우선 구입할 계획이라고 발표했다. 또 서울의 은평구도 ‘사회적 약자 기업’의 경영안정을 위해 이들 사회적 약자 기업 제품의 우선 구매는 물론 문화공연이나 각종 행사 시 수의계약을 통해 우선권을 주며, 민간에서 진행되는 용역의 30% 이상을 이들 기업에 지출하는 정책도 편다. 만일 대기업과 수의계약을 통해 행사를 진행한다면, 특혜를 제공한 것이 아니냐며 여러 논란이 일 수 있겠지만, 사회적 약자와의 수의계약은 아무런 문제도 제기되지 않는다. 오히려 장려되는 분위기이다.

모든 사회적 약자들의 반대편에는 항상 그에 상응하는 사회적 강자가 존재하게 마련이다. 다시 말하면, 사회적 약자를 언급하는 배후에는 항상 사회를 강자와 약자로 이분하는 이분법적인 사고가 숨겨져 있다. 사회적 약자인 여성에 대해서는 사회적 강자인 남성이 있으며, 사회적 약자인 근로자에 대해서는 사회적 강자인 기업인 혹은 사용자가 존재한다. 사회적 약자인 장애인에 대해서는 사회적 강자인 비장애인이 있으며, 사회적 약자인 외국인 노동자에 대해서는 사회적 강자인 대한민국 국민이 존재한다. 사회적 약자인 노인과 아동, 청소년에 대해서는 청년과 중장년층이 사회적 강자로 군림하며, 사회적 약자인 비정규직 근로자에 대해서는 정규직 근로자와 사용자가 존재한다. 사회적 약자인 임차인에 대해서는 임대인이 사회적 강자로서 횡포를 부리고 있으며, 사회적 약자인 노숙인에 대해서는 네 개의 벽과 지붕이 있는 집에서 잠을 자는 모든 사람들이 사회적 강자로 부상한다. 사회적 약자인 동네수퍼와 골목상권, 중소

기업에 대해서는 대기업과 대형 유통업체, SSM이 사회적 강자로서 사회적 약자들의 생존권을 위협한다.

그런데, 사회적 약자를 이렇게 나열하다 보니 이상한 점이 발견된다. 도대체 우리 사회에서 이렇게 많은 사회적 약자들이 있는데, 이들이 ‘진정한’ 사회적 약자인가? 그리고, 역으로 ‘진정한’ 사회적 강자는 누구란 말인가?

다음과 같은 뺄셈을 한 번 해보자. 우선 우리 사회의 구성원 중 외국인 근로자는 사회적 약자로 불린다. 그렇다면 우리 사회에서 외국인 근로자가 아닌 모든 사람, 즉 모든 대한민국 국민은 사회적 강자가 된다.

모든 대한민국 국민 중 아동과 청소년은 사회적 약자다. 그렇다면 아동과 청소년을 제외한 모든 성인 남녀는 사회적 강자가 된다. 아동과 청소년을 제외한 모든 성인 남녀 중 여성은 사회적 약자다. 따라서 모든 성인 남성은 사회적 강자다. 성인 남성 중 남성 노인은 사회적 약자다. 그렇다면 모든 성인 남성 중 청년, 중장년층이 사회적 강자가 된다. 모든 청, 중장년 중 비정규직 근로자는 사회적 약자다. 따라서 모든 청, 중장년 중 정규직 근로자와 이들을 고용하고 있는 사용자는 사회적 강자다. 이들 중 근로자는 사회적 약자이다. 따라서 대한민국에서 이제 사회적 강자로는 사용자만이 남는다. 그런데 사용자 중에서도 영세·중소기업 사용자가 있고 대기업 사용자가 있다. 영세·중소기업은 사회적 약자이고, 대기업은 사회적 강자다. 따라서 중소기업의 사용자는 사회적 약자이고, 대기업의 사용자는 사회적 강자가 된다. 이제 대기업의 사용자만이 사회적 강자로 남는다. 그런데, 이 대기업의 사용자들은 대부분 나이를 먹은 노인들이다. 그리고 노인들은 사회적 약자다.

이렇게 사회적 약자를 제외시키는 뺄셈을 계속하다보면 남게 되는 사회적 강자는 없다. 있다면 정치권이 남을 뿐이다. 아무리 사회적 강자라고 하는 대기업의 사용자들이라도 국회의원들이 만든 아무리 엉뚱한 법이라도 복종하지 않으면 안 된다. 게다가 국회의원이 부르면 언제라도 달려가야만 한다. 다른 일정이라도 있어 소환에 불응하면 바로 ‘괘씸죄’에 해당되어 불이익을 받을 수 있다. 그런데, 정치권에도 사회적 약자인 노인과 여성은 있으므로, 국회의원 중 노인과 여성이 아닌 ‘젊은’ 국회의원만이 우리 사회에서 최종적인 사회적 강자로 남는다. 그런데, 이들 젊은 국회의원들의 목숨 줄은 유권자인 국민이 쥐고 있다. 국회의원들은 사회적 약자가 되고, 유권자들은 사회적 강자가 된다. 그런데, 앞서 보았듯이 유권자인 국민은 모두 사회적 약자들로만 구성되어 있다. 그렇다면, 사회적 강자는 도대체 어디에 있다는 말인가?

사정이 이렇다보니 사회적 약자가 과연 누구인지, 그것을 언급하는 자들은 자신이 무슨 말을 하고 있는지조차 모를 정도가 되었다. 귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이 식의 사회적 약자 용어 사용은 스스로 자체 모순에 빠지기도 한다. 서울시의 대형마트 품목규제 정책을 들여다보자. 서울시는 동네수퍼를 운영하는 사람들과 재래시장 상인들을 사회적 약자로 보고 이들을 보호해야 한다는 의미에서 대형마트와 SSM의 영업품목 규제를 하고자 하였다. 판매금지를 시킬 규제품목에는 채소와 수산물 등 총 51개 품목이 포함되었다. 그런데, 서울시가 생각지도 못했던 문제가 생겼다. 농·어업

인들의 반발이 거세게 일어난 것이다. 대형마트와 SSM에서의 영업품목 제한으로 판매에 어려움을 겪게 될 농·어업인들이 “사회적 약자의 한 쪽인 농어민과 중소기업을 죽여 전통시장을 살리려는 하책(下策)으로 경제민주화의 정의를 호도하지 말라”면서 대대적인 항의를 했다. 그러자 영업품목 규제를 하고자 했던 서울시가 슬그머니 뒤로 물러나 버렸다. 사회적 약자인 재래시장과 골목상권을 보호한다는 명분의 시책이 본의 아니게 또 다른 사회적 약자인 농·어업인들을 생존의 위협에 빠트리는 일이 벌어지자 스스로도 무척 당황했을 것이다. 사회적 약자 보호를 위해 다른 사회적 약자를 혼내주게 된 서울시로서는 뒤로 물러서지 않을 수 없었을 것이다. 만약 대기업이나 대형마트 혹은 SSM의 항의였다면 결코 물러서지 않고, 대기업과 있는 자들의 탐욕, 사회적 약자들의 생존권 침해 운운하면서 여론몰이를 통해 자신들의 의지를 관철시켰을 것이다. 모든 길은 로마로 통한다는 말처럼 요즈음 우리나라에서 모든 것은 ‘사회적 약자’라는 용어로 통한다. 사회적 약자라는 용어와 사회적 약자 보호라는 명분은 만병통치약이 되어 있다.

당연한 귀결이지만, 사회적 약자에 대한 언급은 통상 사회적 약자가 겪는 문제가 개인만의 문제가 아니라 우리 사회의 문제이고, 이를 국가와 사회가 함께 책임져야 한다는 논의로 이어진다. 다시 말하면, 사회적 약자 운운은 현재 우리나라에서 화두가 되고 있는 복지 및 규제 논의와 직결되고 있다. 사회적 약자 관련 논의는 당연히 정부나 정치권이 자신들이 원하는 것을 얻거나 자신들이 하고 싶은 것을 시행하기 위한 명분 쌓기의 주요한 재료가 된다. 예를 들어 공공임대주택 공급 등은 사회적 약자 돕기를 명분으로 하는 각종 복지혜택이 하나이고, 사회적 약자 보호를 명분으로 하는 대형마트와 SSM의 휴일영업 규제와 품목제한 등 각종 규제가 두 번째다. 이런 정책 모두가 정부와 정치권의 힘과 권한을 늘리고, 정부의 몸집을 크게 만드는 것들이다. 박근혜 정부에서 경찰청은 경찰을 3천7백명 증원한다고 하면서 그 이유로 아동·청소년 보호, 성폭력 대응 등 사회적 약자를 보호하기 위함이라고 하고 있다.

영국의 위대한 수상이었으며, 최초의 여성 수상이었던 마가렛 대처는 “솔직히 사회라는 건 존재하지 않는다. 개인이 있고 가족이 있을 뿐이다.”고 하면서 개인의 책임을 강조했다. 이와 달리 우리나라에서는 ‘사회적 약자’가 빈번하게 등장한다. 정부와 정치권이 ‘복지정책’으로 통칭되는 각종 지원과 특혜를 제공할 정당성을 확보하는 충분한 명분으로 ‘사회적 약자’라는 용어를 활용하고 있기 때문이다. 존재하지도 않는 사회를 강조하고, 존재조차 불명확한 사회적 약자를 들먹이는 것은 정치권이 자신들의 영향력을 키우고, 정부와 관료들이 자신들의 몸집을 불리기 위해 사용하는 정치적·주술적 용어 그 이상도 그 이하도 아니다.

## 사회적 일자리는?

“사회적 일자리란 사회적으로는 유용하지만 수익성이 낮아 민간기업이 참여하기 어려워 활성화되지 못하기 때문에 정부의 예산지원을 통하거나 비영리단체에 의해 창출되는 일자리를 말한다.”고 정의된다(네이버 지식백과). 사회적 일자리에선 저소득 근로자 및 맞벌이 부부의 자녀 방과 후 교실보조원, 장애인 교육보조원, 저소득층 독거노인·장애인·소년소녀가장 등을 위한 가사·간병도우미, 방문간호보조원, 장애인 이동지원 등이 있다. 또 숲가꾸기, 노인돌보미, 국립공원지킴이, 5대강 환경지킴이 등도 대표적인 사회적 일자리로 꼽고 있다.

사회적 일자리라는 개념은 유럽에서 저소득층의 장기 실업이 문제가 된 1980년대에 등장한다. 유럽에서는 사회적 일자리라는 용어보다는 사회적 기업(Social Enterprise), 사회적 경제(Social Economy) 등의 용어를 사용한다. 우리나라에서도 외환위기 직후인 1998년부터 사회적 일자리라는 용어가 사용되게 되는데, 처음에는 주로 공공근로형태로 무료간병인, 생명의 숲 가꾸기, 음식물찌꺼기 재활용사업 등이 시도되었다.

2003년부터는 사회적 일자리 사업이 노동부의 시범사업으로 되어 수혜자수가 2003년 2천명, 2004년 4만7천5백여명 등으로 큰 폭으로 늘었다. 2006년에는 고 노무현 전 대통령 주재로 사회서비스 창출 전략회의를 열어 당시 302만개인 사회적 일자리를 2015년까지 488만개로 186만개를 늘리기로 결정한다. 그리고 2006년에만 정부 부처 주도로 공급되는 사회적 일자리 수를 2005년 6만9천300여개에서 그 두 배인 13만3천500여개로 늘릴 계획이라고 밝혔다. 이에 따라 복지부의 노인일자리 지원 사업, 산림청의 공공성 산림숲가꾸기 사업, 복지부의 방문도우미사업, 교육부의 대학장애학생 도우미 지원 사업 등은 그 수혜자를 모두 두 배 정도 늘린다. 그리고 이때부터 보건복지부의 산모신생아 도우미 사업, 문화부의 어르신체육활동 지원사업, 청소년위원회의 청소년방과후활동지원 사업, 청소년동반자프로그램운영 사업, 청소년지도사 인력풀 운영지원 사업 등이 추가적으로 시작된다. 또 기획예산처를 중심으로 재경부, 노동부, 행자부, 문화부, 여성부 등 10개 부처 22명으로 구성된 사회서비스향상기획단을 구성하고, 서비스정책을 만들고 담당 인력을 양성하는 역할을 담당하도록 한다.

그 후 2007년이 되면 정부 예산 2조3천억이 사회서비스 일자리 창출에 투입되고, 11개 정부부처 39개 사업으로 확장되어 운용된다. 그 중 아동·육아에 대한 서비스만 보더라도, 여성부의 아이돌보미 사회적일자리 사업, 취약계층 가족 아동 양육지원 사업, 민간시설 영아반 인건비 지원 사업, 복지부의 산모신생아 도우미 지원 사업, 지역 아동센터 운영지원 사업, 교육부의 장애아동특수교육보조원 사업 등 11개가 운영되고 있다. 여성부의 아이돌보미 사회적 일자리 사업과 복지부의 산모신생아 도우미 지원 사업처럼 같거나 유사한 사업을 각 부처가 경쟁적으로 벌이고 있는 경우도 있고, 복지부의 독거노인 도우미 파견사업과 노인돌보미 바우처 제도처럼 한 부처 내에서도 같은 내용의 사업을 중복 운영하는 경우도 있다.

사회적 일자리를 중시하는 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 실업난 해소를 위한다는 측면이고, 다른 하나는 사회적 서비스를 늘려 삶의 질을 향상시킨다는 측면이다.

예를 들어 공공부문 일자리 지원 사업을 적극 추진하겠다고면서, 정부 재정을 투입해 수익성이 부족해 시장에서 충분히 공급되지 못하는 가사, 간병 도우미 등 보건, 복지 분야의 이른바 '사회적 일자리'를 늘리겠다는 것이 실업난 해소를 위한 사회적 일자리 창출 방안이다. 다시 말해 정부는 일자리 창출 문제의 해법을 사회적 일자리 창출에서 찾고 있다. 실제로 노동연구원에 따르면 우리나라의 사회적 서비스 고용 비중은 다른 선진국에 비해 낮다. 사회적 서비스 비중이 높은 나라는 노르웨이로 34.2%에 달하며, 덴마크 31.3%, 핀란드 27.3%, 영국 26.9% 등이다. 이에 비해 우리나라의 사회적 서비스 고용 비중은 12.6%에 불과하다. 따라서 이 분야에서 일자리가 많이 생겨날 잠재력이 있다는 것이다. 노동부는 2005년 현재 약 60만명 이상의 사회서비스 인력이 부족한 것으로 보고 있다.

사회적 서비스는 이윤추구보다는 상부상조, 이타주의 성격이 강하며 따라서 이러한 사회적 서비스가 많아지면 전체적인 삶의 질이 향상된다는 것이 사회적 일자리를 늘려야 한다는 사람들의 주장이다. 사회적 서비스는 사회적으로 필요하지만 수익성이 낮거나 제도의 미비 등으로 시장에서 충분히 공급되지 못하는 서비스를 말한다. 다른 나라에서와 마찬가지로 우리나라에서도 저출산·고령화와 여성의 경제활동 확대에 의해 사회적 서비스에 대한 수요가 증가하고 있다. 아동과 청소년의 약 36%, 맞벌이가정 자녀의 약 57%가 학교가 끝난 후 혼자 방치되고 있으며, 월평균 가구소득 100만원 미만(2005년 기준) 저소득층 자녀의 약 52%가 방과 후에 별다른 활동 없이 생활하고 있는 것으로 알려져 있다. 또 중증치매와 중풍환자는 전국에 걸쳐 약 9만여명에 달한다. 그러나 이들을 돌보는 사람은 턱없이 부족한 실정이다. 따라서 이들을 돌보는 사회적 일자리를 정부가 나서서 창출하게 되면, 사회적으로 유익한 서비스, 특히 국민들의 직접적인 삶의 질과 연관된 서비스의 증대로 이어져 전체적인 삶의 질이 제고된다는 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 사회적 일자리나 사회적 서비스를 늘려야 하는 이유는 그런 일자리 혹은 그런 서비스가 사회적으로는 필요하지만, 혹은 사회적으로는 유용하지만 수익성이 낮아 시장 메커니즘에 의해서는 충분히 공급되지 않는다는 점을 들고 있다. 그리고 이를 충분하게 공급하기 위해서는 시장 기능에만 맡겨서는 안 되며, 정부의 재정 지원 등을 통해 인위적으로 더 많이 공급되도록 해야만 한다는 주장으로 이어진다. 다시 말해 시장에 의해서는 충분히 공급되지 않는 시장실패가 나타나므로, 정부가 재정지원을 통해 시장실패를 교정해야만 한다는 것이다. 그런데, 과연 그런가?

시장의 실패 및 이를 교정하기 위한 정부의 개입을 언급하기 위해서는 사회적 서비스가 다음과 같은 조건들 중 하나에는 해당되어야 한다.

첫째, 사회적 서비스가 공공재여야 한다. 만약 한 사람이 어떤 상품이나 서비스를 소비할 때, 그 상품이나 서비스를 쓰는 다른 사람의 소비량을 감소시키지 않는다면, 그 상품이나 서비스를 공공재라고 한다. 즉 소비에서의 비경합성이 나타나야 공공재라고

할 수 있다. 대표적인 공공재로는 국방이나 치안, 소방, 등대 등을 들고 있다. 그렇다면 우리가 사회적 서비스라고 부르는 것들은 이런 공공재에 속하는가? 만약 간병서비스가 공공재라면 간병인을 누군가 이용하고 있더라도, 다른 사람도 그 간병인을 이용할 수 있어야 한다. 하지만 현실에서는 이런 일은 불가능하다. 어느 누군가 간병인을 이용하고 있다면, 다른 사람은 그 간병인을 이용할 수 없는 상황, 즉 소비에서의 경합성이 분명히 나타난다. 다시 말하면, 간병서비스는 공공재가 아니다. 산모신생아도우미 지원 사업이나 독거노인 도우미 파견 사업 등 다른 모든 사회적 서비스라 부르는 것들도 공공재라고 부를 수 없는 것들이다. 그렇다면, 공공재를 이유로 시장실패가 나타난다고 할 수는 없다.

시장실패가 나타나고 정부의 재정지원 등 시장개입을 정당화할 수 있는 두 번째 근거는 외부효과가 나타날 때이다. 외부효과란 생산 및 소비로 인해 발생하는 비용과 편익이 거래 당사자 외의 제3자에게도 영향을 미칠 때 발생한다. 어떤 사람이 자기 집 마당에 꽃밭을 조성하면 지나가던 행인들도 그것을 보면서 효용을 얻는 경우 정(正)의 외부효과가 있다고 한다. 반대로, 자동차를 타는 사람이 내뿜는 매연으로 지나가는 행인이 피해를 입는 경우 부(否)의 외부효과가 있다고 한다. 이렇게 정의 외부효과나 부의 외부효과가 나타날 때 시장실패가 나타나며, 이를 교정하기 위해 정부의 개입은 정당화될 수도 있다. 앞서 들었던 간병인의 예를 든다면, 간병인의 서비스가 간병서비스를 받는 이해당사자 이외의 제3자에게 외부효과를 미쳐야만 시장실패가 나타난다고 할 수 있다. 하지만, 간병인의 간병서비스가 간병을 받는 환자에게만 돌아갈 뿐 그 외의 다른 제3자에게 어떤 외부효과도 야기하지 않는다. 따라서 외부효과를 명분으로 하는 시장실패 및 이를 교정한다는 명분의 정부의 개입이 정당화되기 어렵다.

시장실패가 나타나고 이를 교정하기 위한 정부의 시장개입이 정당화될 수 있는 세 번째 여건은 불완전한 정보, 혹은 정보의 비대칭이다. 예를 들어 중고차시장에서는 판매자가 자기가 팔고자 하는 차의 성능이나 결함에 대해서 정확히 알고 있는 반면에, 구매자는 그렇지 못한 것이 현실이다. 이런 상황을 정보의 비대칭 상황이라 하며, 이럴 경우 중고차의 가격은 '평균적'인 중고차의 품질에 의존하게 된다. 이에 따라 결함이 많은 중고차는 차의 실제 가치보다도 높은 가격을 받게 되고, 반대로 결함이 없는 중고차는 차의 실제 가치보다도 낮은 가격을 받게 된다. 이러한 과정을 겪으면서, 성능이 좋은 차의 소유자는 중고차시장에 차를 내놓으려 하지 않을 것이고, 이에 따라 중고차시장에서 거래되는 중고차의 평균가격과 품질은 점점 낮아지게 된다. 결과적으로 중고차시장에서 성능이 나쁜 중고차만 남고, 성능이 좋은 중고차는 사라지는 현상이 발생하는데, 이런 현상을 정보의 비대칭에 의한 역선택(adverse selection)이라고 한다. 다시 한 번 앞서 들었던 간병인의 예로 돌아가서, 간병서비스에서 공급자와 수요자 사이에 정보의 비대칭이 나타나고, 이에 따라 역선택이 발생하는지를 살펴보아야 할 것이다. 여기에 정보의 비대칭이 존재하며, 따라서 이에 따른 역선택이 존재한다고 하기는 어렵다. 결국 정보의 비대칭에 의한 시장실패도 나타나지 않는다. 정보의 비대칭에 의한 시장실패로 인해 정부가 시장에 개입해야 한다는 명분은 존재하지 않는다.



사회적 서비스 분야에서 시장실패가 나타나지 않는다면, 정부가 시장에 개입하여 특정 분야를 육성하거나 재정 지원할 이유가 없다. 사회적 일자리를 만들고 사회적 서비스를 공급해야 하고 확대해야 하는 명분으로는 결국 그 서비스가 우리 사회에 필요하고도 유용하다는 점만이 남게 된다. 해당 서비스가 우리 사회에 필요하고 또 그 서비스가 유용하므로 인위적으로라도 공급을 하거나 공급을 확대해야만 하고, 이를 공급할 사회적 일자리를 창출하는 일이 필요하다는 것이다. 그러나 어떤 서비스가 사회적으로 필요하거나 유용하다고 해서 그것이 반드시 풍족하게 공급되어야 한다거나 인위적으로 공급을 늘려야만 하는 필요충분조건이 될 수는 없다. 더구나 그것이 정부의 시장개입이나 지원을 정당화하는 근거로 이용될 수는 없다.

예를 들어 정부의 주장처럼 산림가꾸기 인력과 간병인도 사회적으로 필요하고 유용한 서비스이다. 하지만, 주물이나 금형 등의 분야에서 일할 인력도 사회적으로 필요하고 유용하며, 음식점이나 카페에서의 서빙도 사회적으로 필요하고도 유용한 서비스다. 최근 윤성규 환경부 장관은 독일의 환경 부문 일자리는 300만 개인데 반해 우리나라는 28만 개에 불과하다고 하면서, 환경산업의 전반적인 기술수준을 높여 이 부문에서 일자리를 늘려야 한다고 말했다. 여기에도 사람이 많이 필요하다는 말이다. 결국 문제는 필요한 서비스이기 때문에 늘려야 한다는 것이 아니라, 한정된 인력이 어떻게 배분되는 것이 가장 효율적인가의 문제로 귀결된다. 잘 알다시피 인력을 포함한 자원이 가장 효율적으로 배분될 수 있도록 기능하는 것은 시장메커니즘이다. 정부의 시장개입과 재정 지원 등에 의한 인위적인 자원배분은 이 시장메커니즘에 의한 효율적인 자원배분을 왜곡하고, 우리 경제 전체의 생산성과 경쟁력을 낮출 뿐이다.

2006년 기획예산처와 한국개발연구원이 공동 주최한 2006~2010년 국가재정운용계획 노동·육아 분야 공개토론회에서 발표된 사회적 일자리 월간 1인당 인건비 자료를 보면, 교육부 주관의 장애아 순회교육지원 사업은 월 인건비가 180만원이고 문화부의 강사풀제나 취약계층아동문화예술교육지원 사업과 청소년위원회의 청소년 동반자 프로그램은 월 150만원인 반면, 복지부의 노인일자리 사업은 월 20만원, 교육부의 대학 장애학생 도우미 지원 사업은 25만원, 복지부의 지역아동센터와 방문도우미 사업은 50만원 수준이다. 전반적으로 낮은 임금 수준이고, 또 전반적으로 생산성이 낮은 일자리들이다. 그 이유는 대부분 일자리 특성상 파트타임이 불가피하고 별다른 숙련이 필요치 않은 사업들이기 때문이다. 사회적 일자리 중에서도 강사풀제나 청소년 동반자 프로그램 사업처럼 상대적으로 높은 임금을 받는 직종은 자격증이 요구되는 고속전 전문직종으로 분류되며, 당연히 생산성도 상대적으로 높을 수밖에 없다. 이런 상황에서 만약 정부가 생산성이 낮은 분야에서의 서비스가 우리 사회에 반드시 필요하다는 명분으로 인건비 지원 등을 통해 시장을 왜곡한다면, 인력을 포함한 자원이 생산성이 높은 곳에서 낮은 곳으로 배분되면서, 전체적인 생산성이 하락할 것이다.

사회적 서비스가 부족하고 이의 공급을 담당하는 사회적 일자리가 창출되지 않는다는 말은 많이 언급되지만, 그런 서비스와 일자리들이 왜 시장에서는 생겨나지 않는지, 왜 시장에서는 충분히 공급되지 않는지에 대한 고민은 없는 것 같다. 앞서도 보았듯이,

그 이유는 사회적 서비스가 우리 사회에서 아직 시급한 서비스가 아니며, 그런 일을 하는 사회적 일자리를 우리 사회에서 그다지 필요로 하지 않기 때문이다. 다시 말하면, 그런 서비스 및 그런 일자리는 생산성이 현저히 낮고 그에 따라 임금도 낮을 수밖에 없으며, 결과적으로 사람들이 사회적 서비스나 사회적 일자리보다는 다른 서비스 분야, 다른 일자리들을 선호하기 때문이다. 사정이 이러함에도 불구하고 사회적 서비스를 인위적으로 늘리고 사회적 일자리를 인위적으로 증가시키는 것은 경제 전체에도 도움이 되지 않을 것이다. 예를 들어 중소기업에 가서 일을 할 수 있는 인력들이 정부의 재정지원을 통해 대우가 더 나아진 사회적 일자리에서 일을 한다면, 인력자원의 배분은 왜곡되어 생산성은 저하되고, 가뜩이나 어려운 중소기업의 인력 구하기는 더욱 힘들어지고, 전체적인 인건비가 상승할 것이다. 사회적 서비스 제공 및 사회적 일자리 창출이 전체 경제적으로 커다란 부작용과 부담만을 안기게 될 것이다.

사회적 일자리나 사회적 서비스라는 용어를 사용하다 보면 왜 간단히 일자리 혹은 서비스라고 하지 않고 '사회적'이라는 단어를 덧붙였을까하는 의문이 든다. 사회적 일자리라고 하는 것을 보면, 간병인을 비롯하여 산모신생아 도우미 등 우리 사회에서 일상적으로 접할 수 있는 일자리들이다. 간병인은 병원에 입원해 보았거나 입원해 있는 사람들을 방문해 본 경험이 있는 사람이라면 한두 번쯤 겪어보았을 정도로 흔한 일자리이고, 산모신생아 도우미의 역할은 도처에서 발견되는 산후조리원의 역할과 크게 다르지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 굳이 '사회적'이라는 단어를 붙여 사회적 일자리라고 한 데에는 이유가 있을 것이다.

사회적 일자리에 무엇이 있는지를 자세히 살펴보면, 주로 노인이나 저소득층 등 이른바 소외계층에게 주는 일자리를 의미한다. 그리고 이 일자리는 대부분 정부가 재정지출을 통해 만들어내고 유지시키는 일자리인 공공근로의 성격을 갖는다. 다시 말하면, 간병인이나 산후조리원이 민간에서 자발적으로 행해지면 그냥 일자리이고, 저소득층의 사람에게 정부가 재정지원을 해서 만든 간병인이나 산모신생아 도우미는 사회적 일자리이다. 사회적 서비스의 경우도 마찬가지다. 사회적 서비스는 주로 노인이나 저소득층 혹은 보육이나 육아 지원을 말한다. 다시 말하면, 사회적 서비스는 정부가 저소득층을 위해 행하는 복지정책을 달리 부르는 말과도 같다.

이렇게 볼 때, 사회적 일자리, 사회적 서비스 등의 개념은 대부분 복지와 관련된 것들이다. 재정을 투입해 저소득층에게 공공근로 성격의 일자리를 주는 것을 사회적 일자리 창출이라고 부르는가 하면, 저소득층에 대한 복지를 확대하면서 붙이는 이름이 사회적 서비스의 확대이다. 다시 말하면 정부와 정치권이 추진하는 복지의 확대를 위한 새로운 명분 찾기에서 사회적 서비스와 사회적 일자리가 그럴듯한 명분을 제공하고 있는 것이다. 즉 정부와 정치권은 시장의 개입을 정당화하고, 정부의 몸집을 불리며 정치권의 영향력을 확대하고, 자신들이 주고자 원하는 집단들에게 특혜를 제공하기 위한 훌륭한 구실로 사회적 일자리와 사회적 서비스를 이용하고 있다. 즉 '사회적'이라는 단어가 정부 규모의 확대와 정치권의 영향력 증대를 위한 면죄부 구실을 톡톡히 하고 있는 셈이다.



# [ 토론 ]



# ‘사회’란 무엇인가 - 토론 1

김정호 교수 (연세대 경제대학원)

## ‘사회적’이라는 용어에 대한 토론문

### 1. ‘사회적’이라는 수식어의 뜻과 권위의 원천

신중섭 교수가 지적했듯이, 사회적, 공공의 이익 같은 것들은 신기루이다. 사회가 존재하긴 하지만 그것은 개인의 집합체이다. 각 개인에게 사회적 책임을 지라는 것은 각자가 원하지 않는 사람들에게도 돈과 시간과 지식을 나눠주라는 것이다. 각자에게, 그 중에서도 부자들, 대기업들에게 가진 것을 내놓으라는 말을 추상적으로 응축해 놓은 용어가 사회적이다.

문제는 가진 것을 내놓으라는 말을 직설적으로 하면 강탈임이 분명히 드러난다는 것이다. 의도를 드러내지 않으면서 주장을 펴는 수단이 바로 ‘사회적’이라는 수식어이다. 일반적으로 사람들은 사회를 현실을 초월한 신성한 어떤 존재로 받아들이기 때문이다. 민경국 교수의 말대로 보통 사람들에게 사회는 관대하고 친절할 어떤 존재로 비쳐진다. 거부하기 힘든 권위를 가졌으며 매우 자비로운 ‘사회’의 명령임을 내비치면서 재분배나 강압을 정당화하려는 것이 바로 사회적이라는 수식어 아닐까?

### 2. ‘사회적’이라는 수식어는 사람들을 무책임하게 만든다

사람들이 서로 타인과 섞여서 살고 서로 관계를 가지면서 살아가는 현상을 사회라 부른다면 사회는 분명 존재한다. 그리고 그 사회가 제대로 작동하기 위해서는 각자가 자신의 책임을 다해야 한다. 서로 약속을 지켜야 하고 남의 것을 얻으려면 그 사람의 동의를 받아야 한다. 타인을 돕는 것은 선행이지만 구걸을 하는 일은 부끄러운 일이다. 타인의 재물을 강탈하고 훔치는 것은 죄악이다. 이같은 개인의 책임은 사회를 유지하는 주춧돌인 셈이다. 그런데 ‘사회적’이라는 수식어가 붙은 주장들은 대부분 개인의 책임을 타인에게 떠넘기는 것들이다. 타인에 기대어 사는 것을 정당화한다. 대개 각자가 겪고 있는 문제를 정부나 또는 대기업이나 부자가 해결해줘야 한다는 결론으로 흐른다. 그러면서 사회가 형성되고 유지되는 기본인 개인의 책임이 허물어진다. 각자가 책임을 다하는 사회가 아니라 사람들이 떼를 지어 다른 누군가의 것을 ‘사회적’으로 뺏어가는 만인의 만인에 대한 투쟁이 전개된다.

### 3. 어떻게 해야 하나?

사정이 이런데도 많은 사람들이 ‘사회적’ 해결책을 좋아한다. 나는 그 이유가 요즈음 ‘힐링’이 유행하는 이유와 뿌리가 같다고 생각한다. 누구에게나, 어떤 시대에나 현실은 고통스럽고 문제 투성이다. 당연히 그 고통에 대한 해결책, 특히 손쉬운 해결책을

제공하는 사람들은 인기를 얻는다. ‘힐링’이 마음의 위로를 주면서 인기를 얻는다면 ‘사회적’은 물질적 해결책을 주면서 인기를 얻는다.

하지만 사회적 해결책들은 대부분 진통제 정도의 역할밖에는 하지 못한다. 시간이 지나면서 문제는 오히려 더 꼬여갈 때가 많다. 경제학의 수많은 교과서와 논문들이 말해주는 것들이 바로 그 부작용들이다.

결국 우리가 해야 할 일은 대중을 설득하는 일이다. 지금 우리가 겪고 있는 고통은 우리의 선조들이 겪은 고통보다 훨씬 작다는 것을 알려줘야 한다. 하지만 삶이 원래 고통 없이는 유지될 수 없다는 것도 설득해야 한다. 사회적 해결책들은 개인을 무책임하게 만들고 결국 사람들이 겪어야 하는 고통을 더 크게 만든다는 것도 설득해야 한다.

# ‘사회’란 무엇인가 - 토론 2

송원근 선임연구위원 (한국경제연구원)

## ‘사회책임·사회정의·사회적 시장경제’

### ‘사회책임·사회정의·사회적 시장경제’ 등의 개념의 근거는 평등과 형평성

공급이 한정된 생존조건 하에서 ‘한 사람의 이득은 다른 사람의 손해’이고 사람들 간의 경쟁은 생물학적 경쟁으로 약탈적이며 갈등을 야기함. 이런 조건 하에서 공동체의 지속을 위해서는 형평성, 특히 분배 형평성의 필요성이 나타남. 기회의 형평성 및 그에 따른 부와 소유의 평등한 배분이라는 가치는 자원이 한정된 원시수렵채집사회의 공동체 유지를 위한 덕목.

‘사회책임’과 ‘사회정의’는 평등과 형평성을 통해 공동체의 유지를 꾀하는 원시사회의 덕목을 시장경제에 적용하여 개인의 권리를 제한하는 국가의 개입 근거로 사용되며 여기에는 시장의 자율적 조정능력에 대한 불신이 전제됨.

시장에서의 가격이라는 매개를 통해 자발적으로 분업을 하고 소비자들의 선택을 받기 위한 경쟁을 통해 혁신과 생산성 향상이 나타나는 시장경제에서 ‘사회책임’과 ‘사회정의’를 명분으로 한 국가의 개입과 개인의 권리 제한은 개인의 자유를 침해하고 경쟁과 혁신, 자발적 협조를 제약하게 됨.

국가의 개입과 간섭은 자율적인 행동조정과 자율적인 행동통제를 통해 시장시스템이 스스로 유지되고 조직되는 길을 차단하며 모든 것을 국가가 책임지는 방향으로 나아가게 됨.

‘사회책임’과 ‘사회정의’ 등 사회를 강조할수록 국가와 정부는 커지고 개인의 자유와 시장은 작아지며 경쟁, 혁신, 성장이 정체됨.

### ‘사회책임·사회정의’에 근거한 국가개입 확대의 문제점

재분배정책: 모든 구성원이 일정 수준 이상의 소득과 생활을 하도록 하는 것은 ‘사회의 책임’이며 평등한 분배를 달성하는 것이 ‘사회정의’이므로 불평등과 소득의 양극화를 가져오는 시장경제에서 재분배정책이 필수적이라는 주장. 재분배정책에 의한 복지



국가 지향은 이런 주장에 근거. 개인들의 책임 회피 및 정부의존 심화, 그에 따른 큰 정부, 공공부문 비대화, 성장 정체, 재정위기 등을 겪고 있는 유럽 국가들의 복지병에서 문제점을 확인할 수 있음

경제민주화: 경제민주화의 논리는 대규모 인간관계로 구성된 시장에서의 경쟁을 재화의 공급이 한정된 원시사회와 같은 소규모 인간관계에서의 약탈적인 생물학적 경쟁과 동일시하는 전제에 근거. 즉, 시장에서의 거래와 경쟁을 탈취와 약탈, 그리고 약탈적인 생물학적 경쟁과 동일시함으로써 '사회정의'를 달성하기 위해 경제력집중을 억제해야 한다는 것. 시장에서 소비자의 선택을 받은 기업은 경쟁력과 생산성이 상대적으로 높고 이를 바탕으로 성장과 혁신을 거듭하여 지속적으로 새로운 분야에 진출. 자유로운 시장에서는 이런 생산자들의 성장이 촉진되고 혁신이 지속됨으로 경제가 성장하고 새로운 시장과 일자리가 지속적으로 창출됨. 경제민주화는 경제력집중 억제를 명분으로 기업의 성장과 새로운 분야 진출을 제약하게 됨. 기업 입장에서는 소비자의 선택을 받기 위한 혁신적 경쟁이 아닌 정부의 의해 정해진 파이를 더 많이 얻기 위한 경쟁이 더 중요해지고 이런 경쟁은 약탈적인 생물학적 경쟁으로 귀결됨.

무역조정지원제도: 무역자유화에 따른 수입 증가로 생산 감소, 실직 등의 피해를 입는 기업, 근로자에게 보상을 해주는 제도. 정부가 기업이나 근로자에게 손해를 가져오는 경제적 변화를 막지 못한 경우 보상을 해주어야 한다는 암묵적 사회계약을 근거로 함. '사회책임'이 무역조정지원의 필요성의 근거. 무역자유화뿐만 아니라 소비자 선호도 변화, 신기술의 등장 등에 따른 특정 생산자의 피해도 정부가 모두 지원을 해야 한다는 논리 성립. 미래의 모든 위험은 개인이 아닌 국가, 사회가 부담해야 한다는 논리로 이는 큰 정부와 정부의 시장개입의 일상화, 그에 따른 지대추구행위의 만연으로 귀결됨.

# ‘사회’란 무엇인가 - 토론 3

조성봉 교수 (숭실대 경제학과)

## ‘사회적’은 ‘개인적’을 대가로 얻어지는 ‘정치적’ 포장술: 토론문

사회적 기업이나 사회적 일자리는 정도의 차이는 있지만 반드시 밀어내기 효과 또는 구축효과(驅逐效果, crowding-out effect)를 가져오기 마련이다. 구청에서 노숙자들의 일터를 마련해 주기 위해서 꽃집을 만들어 주었을 때 이는 인근 꽃집의 장사를 망치게 되는 셈이다. 더욱이 공정한 경쟁조건(level playing field)을 깨뜨린다. 정부에서 도와주고 지원하니 다른 꽃집이 상대를 할 수 없게 된다. 엄밀하게 따지고 보면 공정거래법 위반이다. 사실 정부는 이런 일을 많이 벌이고 있다. 휘발유 값을 싸게 공급하는 알뜰주유소를 지원하기 위해 그린벨트 땅을 제공하기도 하는 것처럼 말이다. 공정하지 못하고 정의롭지 못하다.

목적이 수단을 정당화 못 하는 경우도 많다. 전기요금을 낮게 규제하는 것은 국민들에게 좋아 보이지만 이는 한전 주주들의 피해를 전제로 하는 것이었다. 그래서 한전 사장과 정부가 한전 소액주주들에게 몇 조원의 소송을 당하기도 하였다. 공기업이라고 하더라도 상장회사라면 주주를 존중해줘야 한다. 하물며 민간의 주식회사에 대해서는 사회적 책임이란 말을 함부로 적용하는 것은 절차적 정당성을 어기는 셈이 된다.

김이석 소장께서 지적하였듯이 ‘사회적’ 투자는 자원배분의 왜곡을 가져온다. ‘사회적’이란 말의 연장선상에서 진행되는 의료 및 교육서비스가 그 예이다. 우리나라 의료서비스가 낮은 수가를 고집하여 결국 의료과잉행위와 세계 최고의 항생제 남용의 부작용을 가져왔다. 가벼운 감기에도 모든 국민이 병원에 가서 항생제처방을 듬뿍 받아온 결과다. 공교육 서비스의 품질이 엉망이어서 결국은 사교육으로 학생들을 내몰았고 이는 선생님들의 인건비를 증가시켜 지방재정을 고갈시키는 주요인이 될 뿐만 아니라 소비를 저하시키고 가계부채를 늘려서 우리 경제의 구매력을 떨어뜨리고 교육 경쟁력을 떨어뜨려 우리 사회의 경쟁력과 잠재적 GDP를 깎아먹는 가장 큰 요인 중 하나가 되고 있다.

이 모든 것이 정치적으로는 훌륭하게 포장되고 있다. 사회적인 기업·일자리·투자 등으로 빛을 본 소수 사람들의 웃는 얼굴과 좋은 소식은 화려하게 언론과 정치인의 홍보물을 장식한다. 그러나 이에 따른 피해를 본 사람들은 그 피해가 어디서 오는 줄 모

르면서 회사 문을 닫고 일터를 잃게 된다. 일부 사람의 밝은 얼굴이 여러 사람들의 희생을 전제로 드러나게 된다. 소수의 이해당사자들이 침묵하는 다수(silent majority)의 희생을 전제로 벌이는 정치적 포장술이다. 건강하지 못하다. 본질적인 의미에서 '사회적'이지도 못하다.

