

# 헌법과 경제민주화

성낙인\*

## 차 례

- I. 문제의 제기
- II. 대한민국 헌법사에 비추어 본 경제질서
  - 1. 1948년 제헌헌법 : ‘사회정의’ 구현을 위한 국가통제적 시장경제질서
  - 2. 제3공화국 헌법 : 시장경제와 사회정의의 조화를 통한 사회적 시장경제질서의 정립
  - 3. 제5공화국 헌법 : 독과점 규제를 통한 사회적 시장경제질서의 견고화
- III. 제6공화국 헌법(1987년헌법)과 ‘경제의 민주화’
  - 1. 사회적 시장경제질서
  - 2. 경제의 민주화
  - 3. 경제민주화 부정론
- IV. ‘경제민주화’의 동시대적 함의
  - 1. 정치민주화에서 경제민주화로
  - 2. 경제민주화를 위한 정책적 과제
  - 3. 경제민주화를 위한 현실적 과제
- V. 결 론

\* 서울대 법대 헌법학 교수, 한국법학교수회 회장

접수일자 : 2012. 12. 10. / 심사일자 : 2012. 12. 15. / 게재확정일자 : 2012. 12. 17.

## I. 문제의 제기

돌이켜보면 불과 반세기 전만 하더라도 독립과 전쟁의 폐허로 인해 국민소득 100불 미만이던 국가에서 이제 국민소득 2만 불을 뛰어넘어 세계 10대 경제대국으로 우뚝 선 대한민국에서 18대 대통령선거를 앞두고 경제민주화 논쟁이 한창이다. 따지고 보면 ‘경제의 민주화’라는 용례는 현행헌법 즉 1987년 헌법에서 처음 사용되었지만, 그 이전의 헌법에서 즉 제헌헌법에서부터 1980년 제5공화국헌법에 이르기까지 한결같이 ‘사회정의’라는 용어를 사용하여 왔기 때문에 새삼스러운 용어는 아니라고 할 수 있다.

그런데 1987년 이후 전혀 논의되지 않던 경제민주화가 2012년 4월 11일에 실시된 제19대 국회의원 총선거와 12월 19일에 실시되는 제18대 대통령선거를 앞두고 정치적 쟁점으로 부각된 것이다. 그 직접적인 동인은 87년 헌법을 만들 당시에 ‘여야8인정치회담’의 한 당사자이면서 경제학자인 김종인 전 의원이 새누리당(구 한나라당) 박근혜 후보의 캠프에 가담하면서 불을 지핀 데 따른 것이다. 김 전 의원에 의하면 헌법 제119조 제2항에서 ‘경제의 민주화’라는 용례를 들여온 당사자가 바로 자신이라는 것이다. 이를테면 헌법 제9장의 경제 즉 경제헌법을 자신이 주도하여 새롭게 만들었다는 것이다. 그렇다면 논의의 초점은 첫째, 87년 헌법의 경제조항이 과연 그 이전의 경제조항과 확연히 구별되는 것이냐의 문제가 그 하나일 수 있다. 둘째, 또 다른 하나는 헌법에서 ‘경제의 민주화’라는 함의가 무엇인가에 논의의 초점이 놓이게 된다. 셋째, 왜 하필이면 현행 헌법이 시행된 지 사반세기에 이른 지금에 한국경제의 논의에 있어서 핵심적인 어젠다로 등장하였느냐에 있다.

필자는 그간 헌법상 경제질서에 관해서 다수의 글을 발표한 바 있다. 특히 최근에는 경제민주화 논의의 와중에서 동아일보 칼럼, 경북대학교의 복현 콜로키움, 고시계 권두언<sup>1)</sup>을 통하여 나름의 경제민주화에 대한 일

1) 성낙인, “경제민주화라는 경고음”, 동아일보 2012. 8. 3. 칼럼; “헌법상 경제질서와 경제민주화”, 제25회 복현콜로키움 발제문, 경북대학교, 2012. 9. 13. 경북대 국제경상관; “헌법상 경제질서와 경제민주화”, 고시계 권두언, 2012. 12.

련의 소론을 펼쳐 본 바 있다.<sup>2)</sup> 이에 본고에서는 그간 헌법학자로서 필자가 가져온 경제질서와 경제민주화에 대한 소론을 정리해 보고자 한다.

## II. 대한민국 헌법사에 비추어 본 경제질서

### 1. 1948년 제헌헌법 : ‘사회정의’ 구현을 위한 국가통제적 시장경제질서

#### (1) 독립된 경제 장(章) 설정

1948년 제헌헌법에서는 헌법에 독립된 경제 장(章)을 마련한다. 이는 자유민주주의 국가에서 그 예를 찾아보기 어렵다. 그 내용에 있어서도 제헌헌법은 강한 통제경제의 성격을 띠고 있다. 이는 동 시대에 아직까지 이렇다 할 시장경제체제를 구축하지 못한 상황에서의 불가피한 선택이라 할 수 있다. 해방공간 당시에 동아일보의 보도에 의하면 국민의 3분의 2가 자본주의보다는 사회주의를 선호했다는 여론조사 결과는 이를 더욱 뒷받침한다. 그만큼 국민 일반의 인식도 아직 시장경제 즉 자본주의 경제에 대한 이해가 그리 높지 않음을 증명한다. 이에 따라 제헌헌법의 경제질서는 “모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계내에서 보장된다”(제84조)라고 하여 국가주도적인 경제질서로 나아가게 되었음을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

2) 성낙인, “제5공화국 헌법상 경제질서”, 관봉 한석동박사 고회기념 논문집, 1982; “헌법상 경제질서와 독과점 규제 - 공정거래법 일고찰”, 공법연구(한국공법학회) 제10집, 1982; “남북한통일의 경제질서와 사회정의”, 아태공법연구(아세아태평양공법학회), 제2집, 1993, 121-141쪽; “통일헌법상의 경제질서”, 통일논총 제20호, 숙명여자대학교 통일문제연구소, 2002. 12, 3-41쪽; 주석헌법 성낙인 집필분, “제9장 경제”, 법원사, 1988.

3) 헌법제정심의회론, 헌정사자료 제1집, 대한민국 국회, 1968; 유진오, 헌법해의, 명세당, 1959; 유진오, 헌법의 기초이론, 일조각, 1950; 유진오, 헌정의 이론과 실제, 일조각, 1957; 박기실, 헌법이론, 명세당, 1954; 김철수, 현대헌법론(상), 박영사, 1979; 권영설, 헌법이론과 헌법담론, 법문사, 2006; 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 서울대 2008. 8. 법학박사학위논문 참조.

## (2) 경제 장과 함께하는 헌법규범들

헌법의 성립유래와 기본원리를 천명하고 있는 헌법전문에서는 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하여 각인의 책임과 의무를 완수케”라고 규정함으로써 정치적 민주주의와 함께 경제적 민주주의를 건국헌법의 기본원리로 분명히 하고 있다. 헌법 제5조는 “대한민국은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 자유, 평등과 창의를 존중하고 보장하며 공공복리의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다”라고 규정하고, 헌법 제15조는 “재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로써 정한다. 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 공공필요에 의하여 국민의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함은 법률의 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지급함으로써 행한다”라고 하여 경제헌법의 핵심적 요소인 재산권 보장을 명시하고 있다. 그 외에도 사회생활의 기본적 수요로서의 직업선택의 자유도 보장한다.

경제 장의 원칙규범인 제84조와 더불어 중요한 자원과 자연력의 원칙적인 국유화(제85조), 농지는 농민에 분배하고(제86조), 중요한 공공성을 가진 기업은 원칙적으로 국영 또는 공영으로 할 것과 대외무역을 국가의 통제하에 둘 것(제87조), 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요가 있는 경우에는 사영기업을 국유 또는 공유로 하든가 통제 또는 관리할 수 있고(제88조), 권리의 수용·제한에는 상당한 보상을 지급하여야 한다(제89조)라고 규정하고 있다.

위와 같은 경제 장의 규정과 같은 선상에서 기본권에서도 같은 흐름을 발견할 수 있다. 사회적 기본권으로서 근로의 권리(제17조), 생활보장을 받을 권리(제19조), 근로자의 단결권(제18조 제1항), 근로자의 이익분배균점권(제18조 제2항), 보전에 관한 권리(제20조)를 보장하고 있다. 이는 경제 장에서 천명한 경제적 자유와 평등의 조화라는 관점이 국민의 권리에 서도 동시에 적용되고 있음을 알 수 있다. 즉 경제사회적인 약자인 근로자와 무산대중을 특별히 보호함으로써 자유와 평등의 조화를 기하고 있다. 여기서 특이한 사항은 바로 이익분배균점권이다. “영리를 목적으로

하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다”라는 조항은 자본주의 국가의 헌법에서 파격적인 조항이라 아니할 수 없다. 이 규정은 1962년 제5차 개헌에서 삭제되기에 이른다.

### (3) 1960년 제2공화국 헌법까지 제헌헌법의 원형유지

1952년 제1차 헌법개정에서는 경제에 관한 한 전혀 개정된 바 없다. 다만 1954년 제2차 헌법개정에서 제84조의 원칙규정은 변함이 없으나 각론적인 규정에서 시장경제로 향한 약간의 수정이 가해진다.

1954년 1월 23일 정부는 첫째 국영·공영만으로는 기업의 능률과 생산성 향상을 기할 수 없고, 둘째 지나친 통제경제로 인하여 외자도입의 곤란이 따른다는 이유로 개헌안을 국회에 제출하였으나 동년 3월 9일 차기국회에 제출하겠다는 이유로 자진 철회하였다.<sup>4)</sup> 그러나 정부는 1954년 10월에 새로이 헌법개정안을 제출하여 동년 11월에 4사5입개헌에서 통과시켰다.

제헌헌법 이래 1960년 제2공화국헌법에 이르기까지 대한민국의 경제질서는 ‘사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전’을 기본으로 한다. 개인의 ‘경제적 자유는 이 한계내에서 보장’될 뿐이다. 제헌헌법의 통제경제체제에서 1954년의 제2차 헌법개정과 1960년의 제2공화국헌법에 이르기까지 점차 시장경제적 요소를 강화하여 왔지만 제헌헌법의 원형은 변함이 없었다. 취약한 국민경제적 기반이 이를 정당화한다.

## 2. 제3공화국 헌법 : 시장경제와 사회정의의 조화를 통한 사회적 시장경제질서의 정립

같은 경제 장을 두고서 1962년 제3공화국 헌법에 이르러서는 경제질서의 원칙규정 자체가 확연히 달라진다. “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.” 국가는 “사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여” ‘경제에 관한 규제와 조정’을

4) 헌법개정심의회록, 헌정사자료 제3집, 대한민국 국회, 1967, 166쪽 이하, 헌법개정의안 이유서와 국무총리(백두진) 발언 참조.

할 뿐이다.

제2공화국헌법은 1961년 5·16 군사쿠데타로 인하여 비상조치법으로 대체되면서 일시적 통제경제체제가 행하여졌으나 제5차 개헌을 통하여 제111조에서 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하고 이에 따른 경제의 규제와 조정을 가능하게 하여 경제질서의 원칙적 자유화에 기초한 국가적 개입을 정당화하고 있다. 제113조에서는 농지의 소작제도를 금지하며, 제114조에서는 농지·산지의 효율적 이용, 제115조에서는 협동조합의 육성과 정치적 독립성의 보장을, 제118조에서는 경제·과학심의회의를 새로이 규정하고 있다. 천연자원과 사영기업의 국·공유화, 무역의 육성규제는 그 이전의 헌법과 동일하다. 제5차 개정헌법(제3공화국헌법)의 경제 장에 관한 내용은 원칙적으로 1972년 제7차 개정헌법(제4공화국헌법, 유신헌법)에도 그대로 유지된다.

### 3. 제5공화국 헌법 : 독과점 규제를 통한 사회적 시장경제질서의 견고화

1979년 10월 26일 박정희 대통령이 중앙정보부장의 총에 맞아 운명하자 새삼 민주화 바람이 불어 왔다. 이 과정에서 유신헌법을 철폐하고 새 헌법을 만들려고 하는 의견이 각계에서 분출했다. 정부에서도 법제처장을 단장으로 하는 정부헌법연구반이 구성되었다. 정부연구반 시안에서의 경제에 관한 규정은 “경제의 특질변모를 감안하여 현행헌법보다 자율을 더 강조하는 한편 정부의 역할 전환을 아울러 명기할 필요”에서의 시안임을 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 생각건대 비난의 대상이었던 제4공화국헌법도 적어도 경제에 관한 한 그 간결성에 비추어 특별히 문제될 것은 없어 보였다. 다만 정부시안에서는 경제계획과 관련하여 총체적 경제계획의 헌법적 표현을 구하고자 하였다. 결과적으로 제5공화국 헌법에서는 독과점 규제를 새로이 추가하게 되었다.

5) 당시 여러 헌법시안이 제시되었으며, 국회안과 6인교수안은 대체로 제4공화국헌법과 동일하다. 정부헌법연구반보고서(법제처, 1980, 548면 이하)에서 경제에 관한 총칙 안을 제시한 바 있다.

### Ⅲ. 제6공화국 헌법(1987년헌법)과 ‘경제의 민주화’

#### 1. 사회적 시장경제질서

현행헌법의 경제질서에 관한 원칙적 조항인 제119조와 1980년 헌법의 제120조를 비교해 보면 제1항은 동일하다. 다만 현행헌법 제2항은 1980년 헌법 제2항과 제3항을 결합한 규정으로 이해될 수 있다. 이 과정에서 경제에 대한 국가적 규제와 조정을 위한 핵심어로서 제헌헌법부터 애용되어 온 ‘사회정의’가 ‘경제의 민주화’로 대체되었음을 알 수 있다. 즉 ‘사회정의’를 대체하는 ‘경제의 민주화’라는 이름아래 경제에 관한 국가적 규제와 조정을 더욱 강화한다. 결국 현행헌법상 경제질서는 기본권으로서의 사유재산권 보장(제23조 제1항)<sup>6)</sup>과 더불어 시장경제(제119조 제1항)가 그 기본축을 이룬다. 여기에 재산권의 사회적 구속성 원리(제23조 제2항)와 경제의 민주화(제119조 제2항)는 국가적 규제와 조정을 정당화한다. 시장경제를 기본으로 하면서 경제의 민주화를 위해 규제와 조정을 가한다는 점에서 이를 ‘사회적 시장경제질서’로 명명한다. 즉 시장경제는 어간(語幹)이고 사회적은 그 수식어이다. 물론 이에 대해서는 혼합경제질서 또는 수정자본주의적 경제질서<sup>7)</sup>라고도 하지만 학계의 다수견해와 헌법재판소의 결정을 통해서 사회적 시장경제질서는 대한민국 헌법상 경제질서를 총칭하는 의미로 자리잡고 있다.<sup>8)9)</sup>

6) 윤재만, “경제질서와 기본권-재산권을 중심으로”, 공법연구 제36집 제4호, 한국공법학회, 2007, 1-29쪽.

7) 전광석, 법제처, 주석헌법, 2010; 김형성, “헌법상 경제질서와 경제간섭의 한계”, 공법연구 제21집, 한국공법학회, 1993; 정순훈, “우리 헌법상 경제질서와 경제규제의 한계”, 공법연구 제16집, 한국공법학회, 1988; 김상겸, “금융감독체계에 관한 법적 고찰”, 공법연구 제31집 제3호, 한국공법학회, 2002; 김문현, “헌법상 국가와 시장”, 공법연구 제41집 제1호, 한국공법학회, 2012 참조.

8) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2007, 287쪽; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 167쪽; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2012, 270쪽; 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2012, 166쪽; 허영, 한국헌법론, 박영사, 2010, 166쪽; 김성수, “헌법상 경제조항에 대한 개정론”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2004; 이덕연, “한국의 경제헌법질서상 기업의 자유”, 공법연구 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000; 강경근, “경제적 자유 보장과 국가의 경제제도 형성의 방향과 한계”, 공법연구 제38집 제2호, 한국공법학회, 2009; 은승표, “법경제학이론들의 헌법상 사회적 시장경제원칙에서의 의미”, 헌법학연구 제13

한편 경제헌법과 직접적으로 연계되면서 동시에 경제헌법의 핵심적인 내용으로서의 재산권 보장은 경제 장과 별도의 기본권에서 규정하고 있다. 대체로 제헌헌법 이래 재산권 규정은 보상에 관한 약간의 변이를 제외하고는 본질적인 변화를 초래하지 아니하고 있다. 즉 제헌헌법 제15조의 재산권 규정<sup>10)</sup>은 현행헌법에 이르기까지 원형을 유지하고 있다. 제헌헌법에서의 상당한 보상이 1962년 헌법에서 정당한 보상, 1972년 헌법에서 법률로 정하고, 1980년 헌법에서 공익 및 관계자의 이익을 정당하게 형량하여 법률로 정하고, 1987년 헌법에서 다시 1962년 헌법과 같이 정당한 보상으로 규정하고 있다.

## 2. 경제의 민주화

시장경제질서를 유지하는 가운데 ‘사회적’의 함의와 관련하여 결국 경제민주화의 의미가 달라진다. 경제민주화의 준거는 동시대를 관류하는 공동체적 가치라 할 수 있다. 한국 경제는 그간 산업화 과정을 거치면서 세계에서 유례가 없을 정도로 단기간에 압축 성장을 이룩하였다. 그에 따라 한국적인 재벌도 탄생하고 그 덕분에 세계적인 대기업도 배출할 수 있었다. 하지만 산업화에 드리운 그늘도 무시할 수 없는 상태에 이르렀다. 1971년 청계천 피복 노동자 전태일의 삶을 통해 추적된 노동자의 고단한 삶을 더는 외면할 수 없는 상황에 이른 것이다. 더구나 민주화 이후에도 산업화의 과실을 제대로 수혜하지 못한 세대에게 1997년의 IMF체제와

---

권 제4호, 한국헌법학회, 2007; 최갑선, “경제관련 헌법규정들에 대한 고찰”, 헌법논총 제9집, 헌법재판소, 1998 참조.

9) 헌법재판소도 국제그룹해체사건에서 제119조 제1항의 의미를 다음과 같이 판시하고 있다. “헌법 제119조 제1항(제5공화국헌법 제120조 제1항)은 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다고 하여 시장경제의 원리에 입각한 경제체제임을 천명하였는바, 이는 기업의 생성·발전·소멸은 어디까지나 기업의 자율에 맡긴다는 기업자유 의 표현이며 국가의 공권력은 특단의 사정이 없는 한 이에 대한 불개입을 원칙으로 한다는 뜻이다”(헌재 1993.7.29. 89헌마31, 공권력행사로 인한 재산권침해에 대한 헌법소원(인용(위헌확인))).

10) 제15조 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로써 정한다. 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 공공필요에 의하여 국민의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함은 법률의 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지급함으로써 행한다.



2008년에 불어 닥친 세계적인 경제위기를 거치면서 양극화현상은 더욱 심화되고 마침내 이를 방치해서는 더 이상 대한민국이라는 공동체가 해체될지도 모른다는 위기의식에 직면한다. 이에 2012년 4월 11일에 실시된 제19대 국회의원총선거와 12월 19일에 실시될 대통령선거를 앞두고 경제의 민주화에 대한 국민적 요구는 더욱 강해지고 이를 정치권이 수용하면서 경제민주화는 이 시대 국가경영의 최고 화두로 등장하기에 이른다.

경제의 민주화는 주로 사회경제적 측면에서의 논의가 주축을 이루겠지만 이 모든 정책적 대안들은 결국 최종적으로는 법제로 정립되어야 한다는 점에서 경제의 민주화는 무엇보다도 법적인 접근이 불가피하다. 그것은 경제에 대한 국가적 개입과 규제의 한계를 의미하기도 한다. 바로 그런 의미에서 경제민주화는 반드시 국가적 규제와 개입의 확대를 정당화하는 논리로만 차용될 수 있는 것이 아니라 역설적으로 국가적 규제와 개입을 벗어나 탈규제화와 자율화를 위한 헌법적 근거로도 작동될 수 있다.<sup>11)</sup> 바로 그러한 의미에서 국가적 규제와 개입은 바로 민주법치주의의 원칙을 준수하여야 할 것이며, 그것은 결과적으로 헌법 제37조 제2항에서 예정된 경제적 자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수 없으며, 제한을 하더라도 비례의 원칙을 준수하는 범위 내에서 정당화될 수 있다. 그 구체적인 예로서는 기업 간의 공정한 경쟁, 국민경제생활에서의 불평등 해소, 시장과 기업의 민주화를 통한 경제주체 간의 조화가 필요할 것이다.<sup>12)</sup>

### 3. 경제민주화 부정론

과잉된 경제의 민주화 요구는 헌법상 시장경제질서를 왜곡시킬 뿐만 아니라 결과적으로 시장경제 자체의 붕괴를 초래할 우려가 있다고 보아 경제의 민주화를 부정하는 견해도 제기된다. 이 견해에 의하면 오히려 시장경제를 더욱 공고히 함으로써 국민경제의 건전한 발전을 기할 수 있으며, 이를 통해서 사회정의와 경제민주화를 실질적으로 구현할 수 있다고

11) 김종철, “헌법과 양극화에 대한 법적 대응”, 법과사회 제31호, 2006, 23쪽.

12) 김민배, “경제민주화와 국가의 역할”; 송기춘, “경제의 민주화를 위한 법적 과제”, 법연 35호, 한국법제연구원, 2012 참조.

본다. 이와 같은 논리의 연장선상에서 심지어 경제의 민주화를 위한 일련의 헌법규범의 전면적인 삭제를 주장하는 견해도 제기된다.<sup>13)14)</sup>

이와 같은 논의는 그간 신자유주의적 사고의 전제 아래 경제에 대한 국가적 규제와 개입을 무력화시키려는 일련의 논의와 그 맥락을 같이 한다. 이는 어쩌면 이명박 정부 초기에 제기된 소위 ‘비즈니스 프렌들리’ 정책 기조와도 일맥상통한다. 작은 정부, 민영화(탈국유화), 기업규제완화, 시장개방과 같은 정책과 같은 흐름이다. 심지어 헌법상 경제 장을 사실상 폐지하고 헌법 총강에 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 한다”라고 하여 자유시장경제질서를 명확히 하자는 안까지 제기된다. 이를 통해 시장경제의 위상을 언론의 자유나 양심의 자유 또는 학문의 자유와 같은 시민적 자유와 동일시하게 한다는 것이다.<sup>15)</sup>

하지만 신자유주의의 퇴조와 전 세계적인 금융재정상의 위기에 따른 사회적 양극화 현상에 비추어 본다면 국가의 개입을 최소화하는 이와 같은 주장이나 정책은 그 타당성의 기반이 취약할 수밖에 없다. 시장경제와 경제의 민주화라는 명제도 결국은 동시대의 시대정신과 유리된 상태에서 호응을 얻기 어렵기 때문이다.

---

13) 김정호, “경제헌법 개정을”, 자유기업센터, 1998, 54쪽.

14) 김정호, “헌법 경제조항과 사회적 기본권에 관한 법경제학적 분석”, 헌법학연구 제10권 제1호, 한국헌법학회, 2004, 169쪽: “민주주의사회에서 헌법의 본질은 국민들이 입법이라는 수단을 통해서 만인의 만인에 대한 투쟁상태에 빠지지 않도록 막아주는 것이다. 헌법의 삼권분립 조항들과 자유권적 기본권 조항들은 그런 목적에 부합된다. 그러나 경제조항이나 사회적 기본권 조항들은 오히려 헌법을 통해서 막으려고 했던 현상을 더 조장하는 측면이 있다. 경제조항과 사회적 기본권 조항들을 우리 헌법에서 삭제하는 것이 필자의 제안이다. 하지만 그렇게 하더라도 규제지향적, 재분배 지향적 입법들이 크게 달라지지는 않을 것이다. 규제와 재분배가 국민 모두에게 이익이 되는 경우에만 입법화되게 하려면 공익의 존재가 확실하게 입증되는 경우에 국한해야 할 것이며, 또 그럴 경우에조차 특별한 희생을 막기 위해 제23조 제3항의 보상조항이 철저히 적용되어야 할 것이다.”

15) 민경국, “자유시장경제를 위한 한국헌법의 발전방향”, 좌승희 편, 선진 자유민주주의와 시장경제 정착을 위한 새헌법연구, 경기개발연구원, 2007, 273쪽.

## IV. ‘경제민주화’의 동시대적 함의

### 1. 정치민주화에서 경제민주화로

#### (1) 세계사적 함의

18세기부터 시작된 세계사적인 혁명 즉 인간의 자유와 권리를 보장하기 위한 구제도(ancien régime)의 청산 작업은 미국과 프랑스의 시민혁명으로 그 정치적 결실을 이루었다면, 과학기술의 발전에 따른 산업혁명의 성공은 인간의 경제적 자유를 향한 의지를 반영하게 되었으니 이른바 홉스봄(Hobsbawm, Baum)<sup>16)</sup>의 정치·경제 이중혁명(Dual Revolution)이 완성되었다. 하지만 그 세계사적인 혁명은 하층시민을 위한 체제변혁운동이 아니라 부르주아 계급이 귀족을 대체해서 정치의 주류세력으로 부상하는 결과를 초래했다. 아무튼 정치적 자유주의는 국가로부터의 자유를 의미하며 그에 따른 국가의 역할과 기능은 야경국가(Nachtwächterstaat, night-watch state)로 제한되게 된다. 하지만 산업혁명의 성공은 부르주아 계층과 프로레타리아 계층 간의 갈등을 새삼스럽게 야기하게 되었으며, 이를 해결하기 위한 국가적 개입과 규제를 정당화한다. 여기에 1870년대부터 불어 닥친 독점자본과 국가권력의 결합에 의한 제국주의(Imperialism)의 세계경략은 세계사적인 질서의 근본적인 교란을 초래하게 되었다. 서세동점(西勢東漸)의 와중에 한국·중국을 포함한 아시아는 제국주의의 희생물로 전락하였다. 제국주의의 발호는 단순히 자국의 이익에만 기여하는 것이 아니라 오히려 자국의 시장경제에 끼치는 해악이 무시할 수 없는 상황에 이르게 된다. 이에 19세기적인 제국주의의 선봉에 선 신흥 자본주의의 대국인 미국에서도 독과점규제의 입법화를 시작한다.<sup>17)</sup>

16) 에릭 홉스봄(Eric John Ernst Hobsbawm(1917-2012), 마르크스주의자로 《혁명의 시대》(1962), 《자본의 시대》(1975), 《제국의 시대》(1987), 《극단의 시대》(1994)를 저술했다.

17) 미국의 셔먼법(Sherman Act)(1890), 클레이튼법(Clayton Act)(1914)이 그 효시를 이룬다. 그 이후에 제정된 독일의 카르텔명령(Verordnung gegen Misbrauch Wirtschaftlicher Machtstellungen)(1923), 영국의 독점규제법(Monopolies and Restrictive Practices(Inquiry and Control) Act)(1948), Restrictive Trade Practices Act(1956), 일본의 독점금지법(1947)

하지만 지구촌의 또 다른 곳에서는 더 이상 시장경제에 의탁할 수 없다는 새로운 명제가 대두되었으니 바로 ‘만국의 노동자여 단결하라’는 이념적 깃발아래 탄생한 공산주의와 그에 따른 공산주의 혁명의 발발이다. 20세기 벽두에 야기된 제1차 세계대전이 종언을 고할 즈음인 1917년에 러시아에서는 차르(Tsar) 지배의 시대를 청산하고 공산주의 혁명을 성공한다. 그것은 20세기 지구촌을 양분하는 계기가 되었다. 러시아의 공산주의화는 동유럽과 더불어 장제스(蔣介石)가 이끄는 국민당의 패배와 마오쩌둥(毛澤東)이 이끄는 중국 공산당의 천하통일로 1949년에 중화인민공화국이 건설됨으로써 공산주의적 세계지배는 더욱 강화되었다. 이는 곧 미국·영국과 서유럽의 자유민주주의와 대척점에 선 인민민주주의의 세계사적 분점을 의미한다. 시장경제를 기반으로 하는 자유민주주의와 계획경제를 기반으로 하는 인민민주주의의 대결 속에서 시장경제는 시장을 교란하는 적에 대한 사회정의 차원의 규제와 조정이 불가피하게 되었으니 이를 수정자본주의적 경제질서 또는 사회적 시장경제라는 이름으로 정착하기에 이른다. 자본주의 경제는 비록 많은 문제점을 드러냈지만 그래도 진화를 계속하여 왔다. 특히 유럽식 진보정당을 중심으로 하는 사회민주주의 이념은 국가사회에 새로운 바람을 불러일으키기에 충분하였다. 그럼에도 여전히 빈부갈등과 제국주의적 세계경영에 대한 불만은 마침내 프랑스에서 1968년 발발한 5월 학생소요로 그 정점을 이룬다.<sup>18)</sup> 자본주의 국가에서 일어난 반자본주의적 주창은 기존의 질서에 대한 근본적인 성찰을 요구하기에 충분하였다. 그 학생소요의 후유증은 마침내 프랑스 제5공화국의 영웅인 드골대통령이 1969년 사임에 이르는 단초를 제공하기에

---

도 같은 예이다. 독점금지법의 주된 내용은 독점기업체의 설립금지, 지주회사의 설립금지, 기업합병의 금지 등이다.

18) 1968년 파리 교외의 낭테르 대학(지금 파리 10대학)에서 시작된 다니엘 콘-벤디트가 주도한 ‘3월 22일 운동’을 기폭제로 하여 5월 메이데이 직후에는 전국적으로 진보적 학생들을 중심으로 반권위주의, 반제국주의, 반자본주의적인 학생운동 열풍이 온 프랑스를 휘감은 바 있다. 당시 학생운동의 엄청난 위력에 놀란 프랑스의 전쟁 영웅인 드골 대통령조차 1주일간 신변노출이 꺼려진 상태에까지 이른바 있다. 이들 학생운동의 추동세력은 그 후 유럽좌파의 중심축을 이루게 된다. 훗날 이들이 주축이 된 ‘해방’ 또는 ‘자유화’를 의미하는 Libération이라는 일간신문을 창간하여 그 정신을 현실세계에 구현하려 했다.

충분했다.<sup>19)</sup>

하지만 공산주의 체제는 그 이상향에도 불구하고 제대로 된 개혁의 단초를 제공하지 못하고 지리멸렬하는 상황으로 나아가게 된다. 인간의 본성에 충실하지 못한 이상주의는 마침내 동서냉전의 산물인 동서독에서 분출하고 만다. 1989년 세계사적인 분단과 냉전 그리고 그 이면에 깔려 있는 이데올로기의 장벽을 한꺼번에 걷어치우게 된다. 동서독을 가로막은 장벽의 붕괴와 독일 통일, 이와 같은 시대적 요구를 외면할 수 없었던 러시아의 지도자 고르바초프의 ‘페레스트로이카’를 통해서 공산주의 종주국 러시아도 개혁·개방, 즉 공산주의를 포기하고 시장경제와 자유민주주의를 받아들이게 된다. 하지만 생산수단이 국·공유화되어 있던 러시아에서의 시장경제는 이중경제적인 상황 즉 주거와 주식을 배급받으면서 시장경제를 이용해야 하는 이중경제를 거칠 수밖에 없는 한계를 드러낸다. 그것은 동유럽 각국의 경우에도 공통적인 현상이다. 아무튼 그와 같은 이중경제적인 상황도 일정한 시간이 지나면서 차츰 해소될 수밖에 없을 것이다. 하지만 또 다른 공산주의 종주국인 중화인민공화국은 명실상부한 이중경제를 채택하고 있다는 점에서 새로운 경제질서의 시험대라 아니할 수 없다.<sup>20)</sup> 시장경제로 진입한 러시아나 동유럽, 이중경제를 고수하는 중국 모두에게 날로 심화되는 양극화 현상을 어떻게 극복할 것인가가 최고의 화두이자 해결의 과제이기도 하다.<sup>21)</sup>

19) 드골 대통령은 상원개혁과 지방자치제 개혁을 담은 안을 헌법 제11조의 국민투표조항에 따라 국민투표에 회보했다. 더 나아가 드골 대통령은 이 국민투표(referendum)에 자신의 신임을 묻는 신임문제를 제기하였다. 바로 그런 의미에서 이 국민투표는 국민투표와 동시에 신임투표(plebiscite)를 의미한다. 이 국민투표에서 실패한 드골 대통령은 스스로 대통령직을 사임하기에 이른다.

20) 중화인민공화국은 공산주의의 원형을 유지하는 가운데 여전히 공산당 지배의 틀을 유지하고 있다. 하지만 이미 개혁과 개방의 물결은 심천 특구나 새로 중국이 된 상하이나 홍콩의 예가 아니더라도 전국적으로 시장경제가 국민들의 일상생활에 파고 들어 있다. 대도시를 중심으로 하는 상권은 이미 사회주의 경제라기보다는 시장경제의 논리가 지배하고 있다고 보아도 무리가 아닐 것이다. 공산주의적인 국가적 배급과 급여는 하층시민에게만 유효한 경제제도로 머물고 있다는 사실이다. 바로 그런 관점에서 본다면 중국의 이중경제는 앞으로 어떤 방향으로 나아갈지 의문부호를 던진다. 특히 이중경제의 와중에 벌어지고 있는 양극화현상과 도시빈민으로 전락한 농촌출신 노동자들의 문제는 시급한 현안과제이기도 하다.

21) H. J. Mengel, 김형성 역, “국가계획경제의 시장경제로의 전환의 헌법적·헌법정책적

반면에 정치적 자유민주주의에 입각한 자본주의적 시장경제질서를 채택하고 있는 나라들에서의 상황도 그리 녹록하지 아니하다.<sup>22)</sup> 일찍이 미국은 1920년대에 경제적인 대공황을 겪으면서 뉴딜정책을 통하여 새로운 유형의 국가적 개입을 정당화하기 시작하였다.<sup>23)</sup> 제2차 세계대전의 전승국이자 동서냉전의 와중에서도 세계 최강국의 지위를 견고하게 지키면서 자유민주주의의 소중함을 전 세계에 일깨워준 미국에서도 자유민주주의와 자본주의적 시장경제질서는 일정한 한계에 부딪치게 된다.<sup>24)</sup>

<각국 경제질서에 관한 흐름도>

공산주의 -----	공산주의 사회주의 -----	새로 진입한 시장경제 -----	사회적 -----	시장경제 -----	시장경제 -----
계획경제	중국의 양제	동구권의 시장경제	중도좌파(유럽사회당)	중도우파(유럽보수당)	미국

관점-독일의 예를 중심으로” 공법연구 제22집 제1호, 한국공법학회, 1993, 129쪽 이하 참조.

- 22) 국가중심적 경제체제로부터 시장중심적 경제체로 나아가는 순서를 프랑스⇒독일⇒영국⇒미국 순으로 보는 견해도 제기된다. 강승식, “경제체제와 정부형태와의 관계”, 헌법학연구 제13권 제1호, 한국헌법학회, 2007, 193쪽.
- 23) 김종인 한겨레신문 2012. 12. 1. 인터뷰 중에서: “미국 경제학자인 로버트 윌리엄 포겔은 미국 사회가 역사적으로 세 번 각성해서 오늘날의 미국을 이뤘다고 분석했다. 첫째가 조지 워싱턴 주도로 영국으로부터 독립한 것, 둘째가 링컨 때 노예해방을 한 것, 마지막이 26·27대 대통령인 시어도어 루스벨트가 미국 경제구조에 대한 변화를 시도한 것이다. 루스벨트가 대통령이 될 당시 미국 언론들은 독점적 경제구조에 대해 신랄하게 비판했다. 루스벨트는 공화당원이었지만 반드시 그것을 치유하겠다는 확신이 있었다. 스탠더드오일(19세기 후반부터 20세기 초반까지 미국의 석유산업을 독점했던 기업)을 해체하는 등 독점의 폐해를 해소하기 위해 처음 발동을 걸었다. 그런데 1920년대 다른 공화당 대통령들이 그런 정책을 외면하다가 1929년 월가 붕괴라는 대공황을 맞이하게 됐다. 그다음 프랭클린 루스벨트가 대통령이 되어 뉴딜정책으로 다시 미국을 변화시켰다. 그래서 미국이 조화를 갖추는 초석이 마련됐다. 우리나라도 마찬가지로 아닌가. 박정희 이후의 대통령들은 모두 성장 콤플렉스에 빠져 있다.”
- 24) 김형성 교수는 Hans D. Jarass의 분류 예를 제시하면서 국가가 경제에 간섭하는 정도와 기준에 따라 신자유주의적 시장경제, 사회조정적 시장경제, 계획적 시장경제, 사회주의적 관리경제체제, 사회주의적 시장경제로 분류하고 있다. 또한 혼합경제체제는 자유주의적 혼합경제체제와 사회주의적 혼합경제체제로 분류한다. 김형성, “경제헌법과 경제간섭의 한계”, 공법연구 제21집, 한국공법학회, 1993, 236쪽.

무엇보다도 최근의 상황은 경제위기 이후에 월스트리트 점령으로 드러난다. 2011년 9월 미국에서 ‘월가를 점령하라’(Occupy Wall Street)는 시위가 벌어졌다. ‘우리는 99%’라는 구호가 상징하듯 시위는 1%의 부패탐욕 계층을 겨냥한 사회운동으로 변졌다. 그로부터 1년 뒤 민주당 버락 오바마 대통령이 공화당 미트 롬니 후보를 누르고 재선에 성공했다. 이는 소수가 아닌 다수 중산층과 서민을 위한 정책이 절실함을 보여준 것이다.<sup>25)</sup>

그나마 자유민주주의 국가에서 가장 시장경제에 가까운 미국에서도 이와 같은 상황이 연출된다는 것은 시대적 상황을 단적으로 드러낸다. 유럽 국가 특히 ‘유로 존’에서의 경제위기, 세계경제 2위를 차지하던 일본의 몰락은 자본주의의 한계를 더욱 적나라하게 드러낸다. 1955년 탄생한 일본의 자유당과 일본민주당이 합당해 탄생한 자유민주당은 3권 정치인, 재계, 관료의 합작품이다. 그 동안 일본은 이와 같은 3각축의 견제와 균형을 통해서 일본 호를 지탱하여 왔다고 평가하여 왔다. 일본식 정치적 자유주의는 자민당의 장기적인 일당 집권에도 불구하고 결코 독재나 권위주의적 지배로 평가 절하되지 아니하였다. 이와 같은 특이한 현상을 이탈리아 출신으로 미국에서 활동한 정치학자 사르토리는 이를 1.5배 정당이 이라 하여 정당이론의 새로운 지평을 연 바 있다.<sup>26)</sup> 하지만 자민당의 장기집권 종식과 연이은 정국의 불안정은 일본 경제의 침체기와 더불어 동시다발적으로 진행된다. 이에 따라 오늘날 일본 경제는 침체 일로를 벗어나지 못하고 있다.

경제적 양극화 현상이 심화되면서 미국의 하버드대 총장을 지낸 로렌스 서머스 교수도 미국의 신자유주의 경제정책은 실패한 것으로 진단하기에 이른다. 1989년 베를린 장벽이 무너지자 프란시스 후쿠야마는 포린 어페어스(Foreign Affairs)에 “역사는 종언하였다”라면서 이제 세계적으로 민주주의적 자본주의(Democratic Capitalism)만 존재한다고 설파한 바 있

25) 김종인, 지금 왜 경제민주화인가, 동화출판사, 2012. 11, 5쪽.

26) Giovanni Sartori, Parties and Party Systems, Cambridge: Cambridge University Press, 1976(어수영 역. 현대정당론, 동녘, 1995): 사르토리의 1.5배 정당이론은 모든 야당을 다 합쳐 봐야 언제나 단일적으로 계속 집권하는 집권당에 턱없이 부족하다는 것으로서 그 모델을 일본과 멕시코에서 찾았는데 오늘날 일본과 멕시코 모두 이와 같은 현상에서 벗어나 있다.

다. 하지만 후쿠야마도 최근에 불어 닥친 자본주의 경제의 위기 국면과 양극화현상에 대한 우려에 따라 자유민주주의와 자본주의가 현실세계에서 양립하기 어렵다 점을 적시하고 이에 따라 대부분의 국가에서는 자본주의를 수정하고 있다는 점을 적시한다.<sup>27)</sup>

자본주의는 중요한 변곡점에 도달해 있다. 1980년 이후 자유방임을 추구하던 신자유주의가 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 급격히 퇴조하면서 자본과 기업의 사회적 책임이 한층 강조되는 자본주의 4.0 시대로 급속히 진전되고 있는 것이다.<sup>28)</sup>

“한국사회의 뇌관은 양극화이다. 양극화는 산업과 산업 간, 대기업과 중소기업 간, 그리고 소득, 복지, 교육 등 국민들이 체감할 수 있는 실질적인 분야에까지 심화되어 왔다. 양극화는 한국사회에서 사회적 자본으로서의 신뢰 기반을 약화시켰고 사회통합을 저해해 왔다. 기회 균등, 공정 경쟁, 노력에 따른 성과 공유 등 공정 사회로 가기 위한 경제적 토대를 약화시켜 사회, 경제의 활력을 떨어뜨렸다.” “불공정 거래는 대기업-중소기업 간의 주요 갈등 요인이다. 가장 흔하게 일어나는 일이 납품단가 인하 압력이다.” “대기업은 수익률 저하, 매출 감소의 손실을 중소기업에 전가한다. 즉 납품단가 인하로 손해를 메우는 것이다. 환율이 하락하면 납품 대금을 달러로 바꾸면서까지 단가를 낮추는 희한한 일도 벌어진다. 이외에도 중소 사업영역의 침투, 기술 탈취 등 중소기업의 성장 기회를 빼앗는 행위들이 광범위하게 벌어지고 있다.” “양극화, 반기업 정서, 중산층 붕괴, 기득권층에 대한 적대감 등은 한국경제의 오랜 성장주의가 만들어낸 후유증이다. 정신적 고결함보다 물질이 우선시되고, 정의나 양심보다 속임수나 위선이 판치는 불공정한 사회는 공동체의 스트레스를 높였다. 불공정 사회가 오래 지속될 경우 가장 피해를 받게 될 국민 하위 계층은 국가를 불신하고 기업 성과주의에 적대감을 갖는다. 이런 상황에서 사회 시스템이 제대로 작동될 리 없다. 지금 한국경제의 시급한 문제는 빈곤 탈피가 아니라 일자리 창출과 경제 정의의 실천이다.”<sup>29)</sup>

27) 김종인, 앞의 책, 25쪽.

28) 광정수, 재벌들의 밥그릇, 홍익출판사, 2012, 230쪽.

29) 이장우, 패자 없는 게임의 룰, 동반성장, 미래인, 2012, 22, 70, 77쪽; 청년실업율이



“미국의 경우도 예외가 아니다. 오바마 대통령이 미국판 대기업-중소기업 동반성장 프로그램인 ‘스마트 업 아메리카 파트너십’(www.smartupamericapartnership.org)을 제안했다. 요지는 중소기업을 지원해 경제 회복 속도를 높이고 새로운 일자리를 창출하자는 취지이다. 2011년 1월 31일 사업을 발족하여 자금, 기술, 교육 등을 절실히 필요로 하는 창업가, 벤처기업, 중소기업들에게 대기업들의 적극적 지원을 독려하고 협력관계를 강화하자는 것이다. 미국 정부는 성공한 대기업들과 공조하여 대기업-중소기업의 기업 활동을 촉진시키고 신규 벤처 창업을 독려하는 등 미국에 새로운 기업가정신을 불어넣기 위해 힘을 쏟고 있다.”

“이 사업을 시작한 지 3개월 만에 동참한 기업이 인텔, IBM, HP, 구글, 페이스북 등 20개 사를 넘어섰고, 이들이 내놓기로 한 자금도 6억 2,500만 달러에 달한다. 이미 인텔은 2억 달러, IBM은 1억 5,000만 달러를 출연해 벤처기업 지원 자금으로 활용하기로 했다. HP는 2007년부터 진행해 온 벤처기업을 위한 교육 프로그램 투자를 올해부터 4억 달러 이상으로 늘리겠다고 약속했다. HP의 교육프로그램은 기업가들에게 사업 기회를 발굴하는 교육을 제공한다. 페이스북은 ‘스마트 업 데이’를 열어 신기술 교육을 위해 벤처회사에 필요한 도움을 제공할 예정이며, 구글은 청년 기업가를 지원하는 교육 사업을 추진한다. 이 프로그램의 총 책임은 AOL 공동창업자인 스티브 케이스 회장이 맡고 있으며, 참여한 대기업들은 각자 실정에 맞는 프로그램을 자율적으로 운영한다.”<sup>30)</sup>

## (2) 한국적 양극화 현상의 우려에서 비롯된 정의론

세계사적인 경제위기 내지 경제적 혼돈의 와중에 대한민국도 예외일 수 없다. 1961년 5·16 이후 소위 혁명 공약사항에서 경제 재건에 관한 강력한 의지를 드러낸 바 있다.<sup>31)</sup> 1962년 헌법에서 기존의 국가주도적 통제

8.5%에 이르고 이는 전체실업인구의 2배에 달한다. 특히 15-34세의 청년실업자 140만명 중에서 구직을 포기한 청년백수가 74%에 이른다(232쪽).

30) 이장우, 50쪽. 매일경제 2011. 4. 21. 재인용.

31) 공약 6개조 중 제4조 절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주한다.

경제에서 시장주도적 사회적 시장경제질서로 변모하면서 경제개발에 관한 역사적 과업도 본격적으로 시작되었다. 경제개발5개년계획을 통해서 압축적인 경제성장을 기할 수 있었다.

제3공화국과 1972년의 유신체제, 그리고 1980년 서울의 봄이 무너지면서 등장한 제5공화국에 이르기까지의 군사정권의 긴 터널 속에서도 압축적인 경제성장 정책은 계속되었고, 이를 통해 1970년대에 전 세계적으로 몰아친 두 차례에 걸친 오일 쇼크를 극복할 수 있었다. 산업화과정에서 국민의 정치적 자유는 엄혹한 희생을 강요당하였지만 소위 불균형성장론이 득세하는 가운데 거대기업의 특혜적 성장이 지속되면서 마침내 한국적 재벌(財閥)이 안착하기에 이른다. 제2차 세계대전 이후에 일본을 점령한 맥아더 정권은 일본식 재벌을 해체한 적이 있지만, 한국적 재벌은 그 특수성으로 인하여 외국의 경제경영사에서도 발견하기 어려운 특성을 갖고 있기 때문에 한국식 발음 그대로 Chaebol이 학술용어로 통용되기에 이른다.

한국적 성장지상주의는 1987년 6월항쟁을 거치면서 새로운 국면에 직면한다. 산업화에 희생된 민주화는 마침내 그 참 모습을 드러내기 시작한다. 그 와중에 1962년 헌법에서 국가의 경제에 대한 규제와 개입을 정당화하던 가치철학적 용어인 ‘사회정의’는 ‘경제의 민주화’로 대체된다. 하지만 헌법에 파리를 튼 경제민주화는 정치민주화의 그늘에 잠복할 수밖에 없었다. 반독재 민주화의 화신인 김영삼, 김대중이 차례로 대통령에 오르는 정치발전을 이룩하면서 불과 20년 전에 한국에서 민주주의가 정착되기를 바라는 것은 쓰레기통에서 장미꽃이 피길 바라는 거나 진배없다고 비아냥거리던 주한미국대사의 발언을 시대의 조롱거리로 만들었다. 하지만 거기까지였다. 그토록 희원하던 두 번의 평화적 정권교체를 통해서 한국적 민주주의의 새로운 이정표를 정립해 나가는 이면에서는 경제적 양극화 현상이 더욱 심화되어가고 있었다.

1997년 정권교체기에 몰아친 IMF관리체제라는 국가경제의 준부도사태에 즈음하면서 사회의 양극화는 더욱 심화되어 갔다. 김대중·노무현에 이르는 10년의 진보정부를 거치면서도 오히려 사회적 양극화는 더욱 심화

되었다는 사실은 역사적 아이러니다. 2008년 이명박 정부의 초기에 불어 온 전 세계적인 재정위기는 중산층의 몰락과 더불어 ‘비즈니스 프렌들리’라는 새 정부의 경제정책에 날개를 단 재벌기업은 확장일로에 이른다.<sup>32)</sup> 바로 여기에 진보정권과 보수정권 모두를 거치면서도 국민적인 경제민주화에 대한 열망은 전혀 충족되지 못하고 있었다는 점에서 2012년에 즈음한 총선과 대선에서의 최대화두로 등장하기에 이른다.<sup>33)</sup>

경제민주화의 요구는 시장경제의 왜곡에 대한 강력한 경고음이다. 그 경고음은 사실상 오래 전부터 작동되기 시작하였다가 최근에 본격적으로 국민의 마음을 휘감기 시작했다고 보아야 한다. 특히 미국의 정치철학자 마이클 샌들의 ‘정의란 무엇인가?’가 2년 전부터 한국에서 100만부 이상의 매출을 기록하는 최고의 베스트셀러가 되면서 한국적 양극화사회에서 온 국민이 얼마나 정의에 목말라 했으며 또 정의사회가 이 땅에 정립되기를 기원하였는가를 단적으로 보여준다. 사실 샌들의 저서는 잘 아는 바대로 하버드 대학의 강의 내용을 책으로 만든 것이기 때문에 대중서라기 보다는 전문서의 일종이다. 그럼에도 유독 한국에서 대중적인 에세이집이나 소설책보다 더 팔렸으니 말이다. 바로 그런 점에서 샌들의 정의는 과거 헌법의 사회정의와 연계되면서 그것은 바로 현행헌법의 경제민주화와 직결되는 명제임을 알 수 있다.

## 2. 경제민주화를 위한 정책적 과제

### (1) 절제된 시장경제의 구축을 위하여

경제민주화는 국가의 최고규범이자 기본장전인 헌법의 경제 장에서 비롯된다. 즉 헌법 제119조 제2항은 ‘자본주의를 지키는 안전장치’이며 그

32) 김상겸, “경제영역에서의 헌법적 평가”, 21-39쪽; 신옥주, “이명박정부에서의 사회적 기본권 보장을 위한 법제 고찰”, 41-75면, 정부교체기의 헌법적 과제, 한국헌법학회, 2012. 12. 7. 참조.

33) 한국사회과학협의회, 한국사회 대논쟁, 미디어, 2012, 10: 2012년 말 현재 한국 사회에서의 경제문제에 관한 기본적인 이해를 위해서는 제2부 경제 1장 자본주의의 미래, 자본민주주의는 생존가능한가?, 2장 글로벌 경제위기, 한국경제의 대응책은?, 3장 재벌개혁 이제 경제 민주화에 동참할 때 참조.

‘경제민주화는 민주주의와 자본주의의 공생원리’이다. 바로 그런 점에서 우리의 경제질서는 사회적 시장경제(social market system) 내지 ‘절제된 시장경제’를 취하게 된다.<sup>34)</sup> 구 헌법적 표현인 사회정의의 구현과 현행 헌법적 표현인 경제민주화를 구현하기 위해서는 갖가지 방책이 가능할 것이다.

여기서 경제민주화를 위한 정책적 과제는 기존의 경제체제를 근본적으로 혁파하고자 하는 혁명적 변화를 의미하는 것이 아니라 주어진 경제체제에서 정의와 민주주의의 원리에 적합한 체제로의 방향정립을 의미한다. 그것은 재벌과 중소기업 간의 관계, 생산자와 소비자 간의 관계 등에서 형성된 일련의 왜곡된 경제질서를 바로 잡는데 있다. 이는 곧 경제주체 사이에 형성된 불균형 상태를 균형상태로 환원시키기 위한 작업의 일환이다. 한 사회에서는 언제나 균형이 모색되어야 한다. 그 균형은 정치, 경제, 사회, 문화 모든 영역에서 작동되어야 한다. 일찍이 몽테스키외가 ‘법의 정신’<sup>35)</sup>에서 주창한 3권분립 즉 입법·행정·사법의 분립은 국가의 조직체계를 형성하는데 있어서 아직까지 유효한 원리이다. 그것은 ‘견제와 균형’(théorie des freins et des contrepoids; checks and balances)을 의미한다. 국가권력작동에 있어서의 권력의 균형을 통한 국가적 안정을 도모한 원리가 권력분립의 원리라면, 경제사회에서의 세력의 균형 또한 국가권력의 분립원리 못지 않게 유효하게 작동되어야 한다. 사회에서의 권력과 세력균형이 붕괴되면 결국 국내적으로는 과격한 혁명이나 쿠데타의 소용돌이로 휘말려 들 것이고, 국제적으로는 국지전쟁에서 세계전쟁에 이르기까지의 세계사적인 광풍을 초래하게 된다. 바로 그런 점에서 경제적 관점에서 정의나 민주화는 곧 경제주체 상호간에 견제와 균형이 이룩되어 상호간의 절제를 덕으로 삼을 수 있어야 한다는 의미이며 그런 관점에서 국가는 적절한 규제와 조정을 통해서 법과 제도를 마련해야 할 것이다.

---

34) 김종인, 48, 39, 146쪽.

35) Ch. Louis de Secondat de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, 제11편 제6장.

## (2) 사회복지 체제의 구축과 재벌규제

2012년 4월 11일에 실시된 제19대 국회의원총선거와 2012년 12월 19일에 실시될 제18대 대통령선거를 앞두고 주요정당과 후보자들은 위기에 처한 경제상황을 수습할 핵심적인 공약을 제시해 왔다. 그 근본에 있어서는 사회적 양극화 해소를 위한 복지정책의 강화와 재벌과 같은 독과점기업의 폐해를 시정하고자 하는 데 있다. 여기서 우리는 정부의 몫과 기업의 몫을 분명히 구별해 주어야 한다.

첫째, 정부는 두 가지 측면에서 경제질서 및 국민의 경제생활에 개입할 수 있다. 하나는 사회복지국가 구현을 위한 정부의 역할과 기능이다. 이미 사회복지의 증대에는 국민적 합의가 이루어졌다. 예컨대 2011년 서울시에서 벌어진 초등학교 무상급식 논쟁은 전면적인 무상급식으로 결론이 내려졌다.<sup>36)</sup> 그간 도서벽지를 중심으로 실시되던 중학교 무상교육도 법률 개정으로 전국적으로 실시되고 있다. 그런데 0-5세 아동의 보육문제는 여전히 사각지대에 놓여 있었다. 이에 각 정당의 주요후보들은 이를 전면적으로 실시하겠다는 정책을 제시한다. 이 문제는 중학교 무상교육과 아동 보육문제가 거꾸로 진행되어 왔음을 단적으로 보여준다. 국민들이 피부로 느끼고 필요로 하는 제1순위가 바로 아동 무상보육이기 때문이다. 세계 제1의 저출산국의 오명의 원인에는 바로 육아문제에 있다는 점을 간과한 것이다. 육아문제의 가장 첫 걸음은 무상보육의 실시이기 때문이다. 가진자와 가지지 못한 자의 차이가 이 부분에서 가장 적실하게 드러나기 때문이다. 사회복지국가를 위한 사회보장제도의 실시와 사회안전망의 구축이야말로 양극화를 해소하기 위한 첫 걸음이다. 사회복지국가적인 정책의 현실적 구현은 바로 경제민주화의 초석을 다지는 길이다.

그 다음으로 국가적 책무는 경제에 대한 국가적 규제와 조정이다. 이는 바로 경제민주화를 구현하기 위한 정책적 수단과 연계된다. 이는 경제적

36) 한나라당의 오세훈 시장은 야당이 다수인 서울시의회에서 주장하는 초등학교 전면적인 무상급식 주장에 반대하면서 이를 주민투표에 회부하였으나 부결되고 말았다. 이에 따라 오세훈 시장이 사퇴함에 따라 실시된 10.26 보궐선거에서 야당측이 지원한 무소속의 박원순 후보가 한나라당의 나경원 후보를 압도적으로 물리치고 승리함에 따라 전면 무상급식이 실시된다.

약자를 위한 경제적 강자에 대한 규제와 조정을 의미한다. 특히 이 문제의 해결을 위해서는 한국적인 재벌에 대한 규제정책이 핵심을 이룬다. 새누리당의 ‘김종인 식 경제민주화 정책’이 바로 그 전형에 해당된다. 박근혜 후보는 김종인 위원장이 제시한 정책 중에서 대규모기업집단법 제정은 세계적으로 유례가 없는 재벌 규제 정책이며, 기존의 순환출자 의결권 제한은 외국 기업의 적대적 인수합병 위험에 노출될 가능성이 높고, 중요 경제범죄에 대한 국민참여재판 도입은 평등원칙에 어긋난다는 이유로 제외하였다. 이는 김종인 위원장이 주장한 재벌의 구조개혁보다는 공정한 시장 행위를 유도해 재벌의 경영성과를 다스리는 데 중점을 둔 정책으로 평가된다. 물론 재벌이 한국사회와 경제에 기여한 공을 결코 과소평가하여서는 아니 된다. 하지만 재벌들이 그들의 탐욕을 중단하지 않는 한 국가적 차원의 메스는 불가피하다 할 것이다. 바로 그런 점에서 김종인 식 개혁정책이 채 펴보지도 못하고 좌절된 것은 안타까운 일이다. 물론 재벌 개혁에만 매달리는 것은 결코 바람직하지 아니하다. 하지만 재벌의 개혁이 시대의 화두라면 이를 결코 외면해서도 안 될 것이다.

둘째, 기업의 사회적 책임이다. 그 기업의 핵은 역시 재벌기업이다. 재벌기업의 탐욕은 이미 공지의 사실이기 때문에 특별히 적시하지 않아도 감지된다. 재벌과 중소기업 사이에도 건전한 동반자 관계가 정립되어야 한다. 납품업체, 하도급업체의 수탈적 상황은 극복되어야 할 과제다. 재벌 계열사에 대한 일감 몰아주기는 정상적인 경제 체도를 일탈하고 있다. 경제개혁연구소의 2011년 조사에 의하면 정몽구 현대차 회장과 정의선 현대차 부회장은 이 편법으로 3조 6천억원을 벌었다. 최태원 SK그룹 회장은 2조 이상 이진희 삼성회장 자녀들 역시 수 조원의 시세 차익을 얻었다는 평가가 나온다. 심지어 재벌은 MRO까지 가족친지에게 맡기고 있는 상태다. 전통적인 골목상권조차도 재벌기업의 SSP의 지배로 붕괴 직전에 처해 있다. 그러니 빈익빈 부익부만 심화될 뿐이다. 이와 같은 부정과 반칙이 횡행하는 이면에는 경제헌법이라고까지 평가받고 있는 공정거래법과 같은 제도의 부실도 그 한 원인이다. 하지만 국가적 제도로서만 재벌 개혁을 이루는 것은 현실적으로 한계에 봉착하기 마련이다. 한편으로는

법적 제재는 또 다른 부작용을 초래할 수 있다.<sup>37)</sup> 재벌은 그 인력이 이미 정부 인력의 수준을 능가하고 있다. R&D에서부터 경영뿐 아니라 법조인력에 이르기까지 대한민국 최고의 인재들이 포진하고 있다. 범망 정도는 언제든지 빠져 나갈 수 있는 능력을 갖추고 있다. 바로 여기에 재벌의 사회적 책임을 통한 선순환을 기대할 수밖에 없는 한계를 드러낸다.

우리 기업이 압축성장 이전의 단계에서는 재벌기업이라 보았자 오늘날 기준으로 본다면 영세한 구멍가게 수준에 불과했다. 삼성만 하더라도 1960년대에 사카린 밀수사건으로 기업 자체가 존망의 위기에 처하기도 했다. 하지만 오늘의 삼성그룹은 뜻밖에도 80% 이상의 매출이 삼성전자로부터 비롯된다. 이를테면 삼성그룹은 바로 삼성전자인 셈이다. 그런데 삼성전자는 기존의 금성사(지금의 LG전자)가 있음에도 불구하고 이병철 회장의 과욕과 탐욕으로 전자업에 뛰어들었다는 국민적 비난을 받아야 했다. 그런데 그 삼성전자가 일본의 SONY를 뛰어넘어 세계 제1의 전자기업으로 우뚝 서 있다는 점은 놀라운 일이다. 삼성전자뿐 아니라 현대차, LG전자는 대한민국을 먹여 살리는 짓줄과도 같다. 그런 점에서 이들의 공을 결코 과소평가해서는 안 된다. 대한민국 국민이 외국에서 어깨를 펼 수 있는 것도 이들 기업 제품이 세계적인 국제공항, 즉 뉴욕의 케네디 공항, 파리의 드골공항 같은 곳에서 바로 발견하고 느낄 수 있다는 데에 있다. 하지만 명이 있으면 암이 있기 마련이다. 삼성그룹은 삼성자동차의 부실로 인해서, 현대그룹은 현대전자와 현대건설의 부실로 인해서 엄청난 공적 자금이 투입되었다. 이를테면 이들 재벌들도 국민의 혈세를 받아쓴 전과를 안고 있는 셈이다. 굳이 이 점을 탓하고자 하는 것은 아니다. 다만 우리나라 재벌이 구멍가게 수준을 벗어나 세계 제1의 또는 세계 10대

37) 예컨대 삼성, 롯데, 신세계 등 재벌기업의 자녀들이 앞 다투어 제과업에 뛰어들자 이에 대한 제재를 가함에 따라 이들은 제과시장에서 철수했다. 다른 한편 파리바게트로 상징되는 제과전문기업인 SPC의 독과점이 문제되자 이에 대한 규제에 이르게 되었다. 반면에 재벌기업인 CJ그룹의 뚜레주르(Tous Les Jours)는 이와 같은 규제에서 벗어나 오히려 반사적 이익을 누리는 기이한 현상을 초래한다. 재벌기업의 제과점 진출에 대한 부작용과 그 우려에도 불구하고 뚜레주르는 일찍이 외국에 진출하여 예컨대 베트남에서 뚜레주르는 가장 최고급 제과점의 상징일 뿐 아니라 많은 체인점을 통하여 실질적으로 제과점의 주류를 장악하고 있다는 점은 업종에 따른 제재에 명과 암이 교차되는 단적인 예라 할 수 있다.

기업으로 성장한 상황에서도 여전히 기업을 사적 소유와 욕망의 대상으로 치부하는 한 재벌의 미래를 기약할 수 없다는 것이다. 국민들은 재벌이 잘 되어야 한다고 믿고 있다. 재벌이 실패하기를 바라는 국민은 아무도 없다. 하지만 재벌은 그들이 지금 이 수준에 이른 만큼 그에 상응한 사회경제적 책임과 소임을 다하라는 것이다. 연말연시 불우이웃돕기를 위해 삼성이 5백억 원, 현대차가 2백억 원이라는 사상 최대 기부를 단행했다. 좋은 일이고 훌륭한 일이다. 하지만 그 기부보다 더 중요한 것은 그들이 공과 사를 분명히 해 줄 것을 바란다는 점이다. 개인 재산이 조 단위에 이른 지금 무슨 눈물 그림이 기업의 자금으로 사들였다는 의혹은 결코 바람직하지 않다. 재벌과 그 소유자는 더 이상 사인이 아니다. 하지만 그들에게 성인과 같은 도덕군자가 되기를 요구하는 것도 아니다.<sup>38)</sup>

### (3) 동반성장론과 초과이익공유제: 제헌헌법의 이익분배균점권의 현대적 부활?

“헝그리 사회에서 탈출하자마자 앵그리 사회가 되었다”라는 표현은 경제적 양극화에 따른 동반성장의 중요성을 상징적으로 표현한다. “멀리가려면 함께 가라. 동반성장 없이 선진국이 될 수 없다.” 동반성장이 전제되지 아니하고는 사회통합을 기대할 수 없다는 비관론이 잠재해 있다.<sup>39)</sup>

이명박 정부에서 경제학자 출신의 정운찬 전 총리가 주창한 동반성장

38) 광정수, 앞의 책, 180, 202면: “상위 20대 재벌의 계열사 수는 2010년 말 기준으로 859개에 이른다. 참여정부가 출범하지 직전인 2002년 말의 514개에 비해 67%(345개)나 급증한 것이다. 지난 8년 동안 대략 열흘에 하나씩 계열사가 새로 생긴 셈이다.” 재벌의 문어발식 확장에 대해 일정한 규제와 자제를 요구하게 되는 이유다. “김대중 정부에서 용두사미로 끝나고, 노무현 정부가 하이재킹하고, 이명박 정부가 실종시킨 재벌개혁을 이번엔 꼭 이루어야 한다. 재벌개혁은 재벌을 죽이거나 해체하자는 게 아니라 재벌체제의 잘못된 부분을 개선하자는 것이다.” 2011년 11월, 민주당의 ‘헌법 제119조 경제민주화 특별위원회’가 내놓은 43개 경제민주화 정책은 다음과 같다. 재벌의 지배구조 개선을 위한 출자총액제한제 부활, 순환출자 금지, 지주회사제 관련 규제 강화 등을 포함한 이들 정책 과제는 헌법 제119조 제2항에서 규정한 분배정의, 공정경쟁, 참여경제의 원칙을 바탕으로 한 것이다.

39) 이장우, 앞의 책, 13, 235쪽: 사회통합을 위한 4가지 요소 소통-사회구성원 간 세대간 교류, 신뢰 - 파트너십으로 사회 자본 형성, 공동의 이익 추구, 협력 - 사회 구성원 간 연계를 통한 시너지 극대화, 기회 - 계층, 세대, 구성원 간의 균등기회 제공



도 그 제도적 구현의 하나로 볼 수 있다. 아이러니컬하게도 이명박 정부의 취임 일성은 ‘비즈니스 프렌들리’였다. 이에 따라 대기업집단은 엄청나게 규모와 기업의 숫자를 확대했음에도 불구하고 일반 국민의 경제적 삶 자체는 나아진 게 없다는 비판에 직면하면서 정운찬 위원장의 동반성장이 탄력을 얻게 된 것이다. 비록 민간기구형태이긴 하지만 동반성장위원회가 가동되고 정운찬 전 총리가 위원장을 맡으면서 더욱 활성화될 것이 요망되었다. 하지만 삼성그룹 이건희 회장이 던진 화두와 같이 동반성장의 핵심적인 내용인 초과이익공유제에 대하여 경제학에도 없는 공산주의적 발상이라는 비판에 직면하면서 동반성장 카드도 수면 아래로 내려갈 수밖에 없는 한국적 현실을 안타까워 할 따름이었다.

초과이익공유제란 정운찬 동반성장위원회 위원장이 제안한 제도로, 대기업이 중소기업 육성에 협력하여 ‘동반성장’을 도모하도록 한다는 취지 아래 대기업이 초과이익을 얻은 경우 이를 협력 중소기업과 나누는 것을 골자로 한다. 구체적으로 대기업이 해마다 설정한 경영목표치를 넘어선 이익이 발생했을 경우, 대기업에 협력하는 중소기업의 기여도 등을 평가하여 초과이익(초과이익)의 일부를 나누어 주는 제도다. 하지만 이 제도는 연초에 대기업이 설정한 이익목표치에 따라 초과이익이 달라질 수 있어 대기업의 초과이익 생성 여부와 그 크기를 가늠하기 어렵고, 협력사의 기여도를 측정하는 것은 현실적으로 어렵다. 또한 이익을 공동분배한다는 것 자체가 시장경제 원리에 부합하지 않는다는 이유로 대기업을 중심으로 한 재계와 정치권 일부로부터 많은 반발을 불러일으켰다. 특히 이는 이념논쟁으로까지 확산되는 구실이 되어 큰 논란이 됐다. 즉 시장이 왜곡되고 있다는 주장에도 불구하고 그 시장을 더욱 활성화시켜야 한다는 목소리가 왜곡론을 잠재우고 있는 상황에 이른 것이다.

초과이익공유제에 대한 이건희 삼성그룹 회장의 반응은 가히 충격적이었다 : “경제학을 공부한 나조차도 그런 얘기를 들어보지 못했다. 이익공유제를 누가 만들어 낸 말인지, 사회주의 국가에서 쓰는 말인지, 자본주의 국가에서 쓰는 말인지, 공산주의 국가에서 쓰는 말인지 모르겠다.”<sup>40)</sup>

40)곽정수, 앞의 책, 151쪽에서 재인용.

“선진국은 자신들의 경제 환경에 맞는 동반성장 모델을 갖고 있다. 이들의 공통점은 고-신뢰문화를 기반으로 한다는 것이다. 개인보다 집단의 이익을 중시하는 일본은 문화기반형 모델을 발전시킨 반면, 미국은 시장 중심형 모델을 발전시켰다. 유럽은 중소기업의 생산성을 높이고 기술 혁신을 촉진하기 위해 정부주도형 동반성장 정책을 펴고 있다.” “동반성장 정책은 시장 자율에 맡겨서도 어렵고 정부가 일방적으로 개입해서도 성공할 수 없다. 노벨경제학상 수상자인 엘리너 오스트롬 교수는 정부 개입이나 시장 메커니즘이라는 기존 논리에서 탈피해 ‘제3의 제도’를 채택할 것을 주장했다. 즉 ‘공동체중심의 자치제도’를 정착시켜 개인의 선택이 공공에 위배되는 불공정 행위를 제거할 수 있다는 것이다. 오스트롬의 이론은 우리나라도 동반성장 정책을 펼치는 공공 협의체 기구가 필요함을 시사한다.”<sup>41)</sup> 이와 같은 공동체주의는 이를테면 헌법과 정치학에서 논의되고 있는 공화주의적 공동체 이론과도 유사점을 발견할 수 있다. 공화주의는 불화가 없는 이상향을 꿈꾸는 것이 아니라 갈등과 분쟁을 인정하되 시민적 덕성을 가지고 공공성에 헌신하는 시민들의 적극적인 참여에 의해 더 나은 합의점에 도달하자는 것이다. 이에 따라 부자나 공직자의 불법·범죄행위에 대해 일반시민보다 강한 제재와 처벌을 정당화할 수도 있게 된다.<sup>42)</sup> 이를 회피하기 위한 비등기 임원을 통한 실질적 지배도 그 어떠한 이유로도 정당화될 수 없다.<sup>43)</sup>

“동반성장 정책의 전제는 첫째, 대기업과 중소기업이 생태계 내에서 함께 생존 발전하는 공진화를 목표로 해야 한다는 것, 둘째, 대기업이 일방적으로 시혜를 베푼다는 것이 아니라 사업과 성장 기회를 함께 나누는 파트너십을 만들자는 동기 유발 프로젝트라는 것, 셋째, 창조와 혁신을 위한 신뢰 자본을 축적하는 과정이라는 것, 넷째, 정부 개입과 시장 자율을 조화롭게 융합시키는 미래지향적인 성장 전략이라는 것이다.” “동반성

41) 이장우, 앞의 책, 96, 152쪽.

42) 김동훈, 한국헌법과 공화주의, 경인문화사, 2011, 9-10쪽.

43) 재벌그룹의 오너나 그 가족이 상법상의 등기임원을 하지 아니하고 실질적으로 회사를 지배하는 행태도 시정되어야 한다. 이 경우 오너나 그 가족은 회사 업무와 관련된 법적 책임을 원칙적으로 지지 아니한다는 문제점이 제기된다. 즉 업무는 실질적으로 지배하면서 법적 책임은 지지 아니하는 특수한 행태이기 때문이다.

장지수란 대기업이 중소기업을 대상으로 얼마나 공정한 관행과 신뢰관계를 기업 활동을 전개하고 있는지 평가하는 지수다. 동반성장지수 산정의 목적은 저-신뢰 구조의 협력관계를 창조적이고 혁신적인 고-신뢰의 동반성장관계로 끌어올리기 위한 것이다. 따라서 체벌의 수단이기보다는 사회적 공감대와 문화의 조성에 역점을 두어야 한다.” 성과공유제란 대기업과 중소기업이 협력하여 얻은 성과를 공정하게 나누는 제도이다. 도요타가 최초로 도입한 바 있다. 도요타는 성과를 50 대 50으로 나누는 제안제도를 실시했고 이후 공급업체 개발, 목표원가법 등의 제도를 발전시켰다. 우리나라에서도 포스코, 삼성 등에서 채택한 바 있지만 제대로 정립되지 못하고 있다.<sup>44)</sup>

어떤 의미에서 동반성장론을 통해서 구현하려는 초과이익공유제는 1948년 헌법제정의 아버지들이 구현하려고 했던 기본권으로서의 이익분배균점권의 현대적 부활이라 해도 과언이 아닐 것이다. 1962년 성장지상주의에 의해 사라졌던 이익분배균점권은 이제 경제의 민주화라는 시대적 화두에 힘입어 초과이익공유제로 부활되었다고 보아도 과언이 아닐 것이다.

### 3. 경제민주화를 위한 현실적 과제

재벌기업을 중심으로 하는 독과점기업에 대한 규제도 강화되어야 한다는 데에는 이의가 없다. 이미 1980년 헌법에서 독과점규제를 도입하였고 그에 따라 공정거래법(독점규제 및 공정거래에 관한 법률)이 시행되고 공정거래위원회가 독과점기업에 대한 규제를 본격적으로 시행하면서 언론에서는 공정거래법을 경제에 관한 기본법이라는 이유로 ‘경제헌법’이라고 까지 명명하기에 이르렀다. 실제로 공정거래위원회는 매우 강력한 대기업 규제기관으로서 나름 그 역할을 하고 있다는 평가를 받고 있다. 새누리당 김종인 표 경제민주화의 핵심 어젠다는 순환출자규제, 대규모기업집단규제법, 경제범죄의 국민참여재판이다. 한국적 재벌기업에 대한 규제로는 순환출자규제와 같은 경제력 집중방지를 위한 일련의 법적 규제가 최근 핵심 어젠다로 늘 논란이 되어 왔다. 순환출자를 통한 기업집단의 부조리

44) 이장우, 앞의 책, 159, 171, 188쪽.

한 지배에 메스를 가하자는 것이다. 하지만 기존의 순환출자를 그대로 두고 앞으로 이를 시정하고자 하는 타협안이 현실론으로 등장한다. 대규모 기업집단법도 외국에서 그 예를 찾아보기 어렵다는 이유로 공론에 그칠 공산이 크다. 경제범죄에 대한 국민참여재판 문제도 한계가 있기 마련이다. 결국 제도의 현실적 시행은 매우 낮은 단계에 머무를 수밖에 없다. 유전무죄, 무전유죄라는 속설은 그간 재벌기업인에게 정확하게 들어맞았다. 재벌기업인치고 실형(實刑)을 선고받은 예를 찾아보기 어려웠다. 이에 3.5방정식 즉 징역 3년에 집행유예 5년이 재벌기업인에 대한 공식화된 법원의 최종형량이 되어 버렸다. 징역 3년 이상에 대해서는 집행유예가 불가능하기 때문에 징역 3년이 마지노선인 셈이다. 검찰의 높은 형량 구형에도 불구하고 법원의 형량은 고정표였다. 최근에 대법원에 양형위원회를 설치하여 일정한 기준을 제시하고 화이트 칼러 범죄에 대한 사법부 최고 수뇌부의 우려에 경제민주화 논의까지 겹쳐 마침내 김승연 한화그룹 회장에 대한 1심재판에서 3.5방정식이 깨졌다. 하지만 징역 4년을 선고하였기 때문에 상급심에서 1년만 감하면 언제든지 집행유예의 가능성은 열려 있는 셈이다. 최근 민주화 과정에서 정치권에서 검찰개혁을 강조하고 있고 또 검찰이 개혁의 대상인 점도 사실이지만 법원의 이와 같은 재벌과정치인에 대한 온정주의적 판결에 대한 비판이 전무한 것 또한 이해하기 어려운 현상이다.

## V. 결 론

재벌의 탐욕은 시장을 교란하고 국민경제의 선순환을 왜곡시킨다. 하지만 재벌을 지배하는 이들은 소유지분을 뛰어넘어 초법적인 힘을 휘두른다. 그 과정에서 골목상권까지 쓸어 담는 약육강식의 승자독식과 양극화 현상이 심화되기 마련이다. 기업을 사유화하는 상황에서 국민경제의 건전한 발전을 담보할 수 없다. 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 한국재벌의 순기능과 역기능의 조화만이 그 존재이유를 정당화한다. 투명한 경영, 기업과 기업인의 윤리와 책임의식의 제고만이 글로벌 사회에 순응하는 길

이다. 그것은 정치의 계절에 펼쳐지는 정치적 수사(修辭) 이전에 해결되어야 할 선결과제다. 바로 여기에 가진 자의 덕(virtue)이 요구된다. 그것은 가진 자의 자비가 아니라 윤리성에 터 잡아야 한다.<sup>1)</sup>

김종인 발 경제민주화가 일정부분 좌초하고 있는 상황에서 경제민주화를 위한 새로운 이정표는 차기 정권에서 어떻게 그 모습을 드러낼지 국민적 기대와 우려가 교차한다. 경제학개론에서 쉽게 찾아볼 수 없는 항목인 동반성장이나 경제민주화가 대한민국 경제의 미래를 향한 핵심 화두로 등장한 이유를 국민 일반뿐 아니라 대규모기업집단의 대표나 그 관계자 궁극적으로는 경제정책을 입안하고 집행하는 과정에 직접적으로 연계되는 관료와 정치계도 깊이 숙고하여야 할 것이다.

대한민국은 이제 세계적으로 10대 경제대국에 이르고 있다. 2012년 현재 대한민국의 브랜드가치는 세계 9위라고 한다. 2012년도 무역에서 이탈리아를 제치고 세계 8위에 오르고 있다. 이제 경제적 외관에 걸맞는 외투가 필요한 시점이다.

분명한 것은 경제민주화의 문제가 첫째, 일시적이고 즉흥적인 정치적 흥정의 대상이 되어서는 아니 된다. 즉 경제민주화는 분명히 자본주의적 시장경제질서에서 드러난 문제점을 극복하기 위한 이념적·정책적 기초이다. 바로 그런 점에서 경제민주화는 이념적 잣대이긴 하지만 구체적인 방책은 엄청나게 넓은 스펙트럼을 안고 있는 사안이다. 그것은 헌법의 개방적 성격과 궤를 같이 한다. 둘째, 경제민주화를 위한 구체적인 방안은 그것이 경제헌법의 틀 속에서 작동되어야 하겠지만 그것은 헌법이념의 구체화를 위한 개별 법률 즉 국회의 입법화과정을 통해서 구체화될 수밖에 없다. 정책의 법률화과정에서 충분한 사회적 논의와 토론과정을 거쳐야 한다. 셋째, 경제민주화의 정책적 입법방향은 자유보다는 평등 이념이 앞설 수밖에 없다. 이에 따라 시장자유론자의 입장은 좁아든다. 시장자유론자들도 이 점에 관한 한 폭넓은 수용의 자세를 보여주어야 한다. 그 기저에는 기업가, 기업의 사회적·윤리적 책임이 전제되어야 한다. 그와 같은 책임의식은 법적 차원보다는 사회적·윤리적 차원에서 접근되고 구현되어

1) 성낙인, “경제민주화라는 경고음”, 동아일보 2012. 8. 3. 칼럼

야 한다. 법적 제재나 규제는 언제나 한계가 있기 마련이다. 모든 것을 법에 의탁하는 법만능적 사고나 행태보다는 주어진 현실에 충실한 윤리가 정립되어야 한다. 반면에 경제규제론자, 재벌규제론자들은 기업의 사회적 역할과 기능에 대한 긍정적인 자세에서부터 출발하여야 할 것이다. 무조건 재벌기업, 재벌기업인은 악이라는 식의 접근은 언제나 사회경제적 갈등만 증폭시킬 뿐이다. 그들의 한국 사회에서의 발전적 기여를 긍정적으로 받아들이면서 다만 미래를 향한 한국경제의 큰 발전을 위한 바람직한 설계가 무엇이어야 하는가에 대한 공통적인 고민을 함께해야 할 것이다. 법과 제도 설계를 동반하는 데 그칠 것이 아니라 가치와 철학을 공유해야 한다는 의미이다.

## 참 고 문 헌

- 곽정수, 재벌들의 밥그릇, 흥익출판사, 2012.
- 권영설, 헌법이론과 헌법담론, 법문사, 2006.
- 김문현, 사회·경제질서와 재산권, 법원사, 2001.
- 김정호, “경제헌법 개정을”, 자유기업센터, 1998.
- 김종인, 지금 왜 경제민주화인가, 동화출판사, 2012.
- 김철수, 현대헌법론(상), 박영사, 1979.
- 대한민국 국회, 헌법제정심의론, 헌정사자료 제1집, 대한민국 국회, 1968.
- 대한국민 국회, 헌법개정심의록 헌정사자료 제3집, 1967.
- 박기실, 헌법이론, 명세당, 1954.
- 성낙인, 대한민국헌법사, 법문사, 2012.
- 성낙인, 헌법학 제12판, 법문사, 2012.
- 유진오, 헌법해의, 명세당, 1959.
- 유진오, 헌법의 기초이론, 일조각, 1950.
- 유진오, 헌정의 이론과 실제, 일조각, 1957.
- 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 서울대 2008. 8. 법학박사학위논문.
- 이장우, 패자 없는 게임의 룰, 동반성장, 미래인, 2012.
- 좌승희 편, 선진 자유민주주의와 시장경제 정착을 위한 새헌법연구, 경기개발연구원, 2007.
- 한국사회과학협의회, 한국사회 대논쟁, 미디치, 2012.
- 강경근, “경제적 자유 보장과 국가의 경제제도 형성의 방향과 한계”, 공법연구 제38집 제2호, 한국공법학회, 2009.
- 강승식, “경제체제와 정부형태와의 관계”, 헌법학연구 제13권 제1호, 한국헌법학회, 2007.
- 김민배, “경제민주화와 국가의 역할”, 법연 35호, 한국법제연구원, 2012.
- 김상겸, “경제영역에서의 헌법적 평가”, 정부교체기의 헌법적 과제, 한국헌법학회, 2012. 12. 7.
- 김성수, “헌법상 경제조항에 대한 개정론”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2004.

- 김종철, “헌법과 양극화에 대한 법적 대응”, 법과사회 제31호, 2006.
- 성낙인, “제5공화국 헌법상 경제질서”, 관봉 한석동박사 고회기념 논문집, 1982.
- 성낙인, “헌법상 경제질서와 독과점 규제 - 공정거래법 일고찰”, 공법연구 제10집, 한국공법학회, 1982.
- 성낙인, “남북한통일의 경제질서와 사회정의”, 아태공법연구 제2집, 아세아태평양공법학회, 1993.
- 성낙인, “통일헌법상의 경제질서”, 통일논총 제20호, 숙명여자대학교 통일문제연구소, 2002.
- 성낙인, 주석헌법, “제9장 경제”, 법원사, 1988.
- 신옥주, “이명박정부에서의 사회적 기본권 보장을 위한 법제 고찰”, 정부교체기의 헌법적 과제, 한국헌법학회, 2012. 12. 7.
- 송기춘, “경제의 민주화를 위한 법적 과제”, 법연 35호, 한국법제연구원, 2012.
- 윤재만, “경제질서와 기본권-재산권을 중심으로”, 공법연구 제36집 제4호, 한국공법학회, 2007.
- 은승표, “법경제학이론들의 헌법상 사회적 시장경제원칙에서의 의미”, 헌법학연구 제13권 제4호, 한국헌법학회, 2007.
- 이덕연, “한국의 경제헌법질서상 기업의 자유”, 공법연구 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000.
- 최갑선, “경제관련 헌법규정들에 대한 고찰”, 헌법논총 제9집, 헌법재판소, 1998.
- 한수웅, “한국헌법상의 경제질서”, 계획열교수 화갑기념논문집, 1995.
- 홍성방, “헌법과 경제질서”, 서강법학연구 제5권, 서강대, 2003.



## <국문초록>

주기적으로 교체되는 정치권력은 국민의 신임에 기초한다. 정치권력의 세습이란 상상할 수도 없다. 그런데 재계에는 오로지 경제적 힘이 지배한다. 부와 기업의 세습도 당연시된다. 자본주의가 고도화될수록 헌법적 틀에 얽매인 정치권력은 그들만의 성체를 쌓아 가는 경제권력에 휘둘리기 십상이다.

근대 시민혁명으로 쌓아 올린 시장경제의 이상은 ‘만국의 노동자여 단결하라’는 기치아래 등장한 공산주의로 인해 새로운 변신이 불가피해졌다. 인민민주주의는 그 유토피아적 성격에도 불구하고 현실의 국가사회에서는 실패했음을 공산주의 종주국 구 소련의 해체가 이를 웅변한다. 하지만 그들이 뿌려 놓은 씨앗은 시장경제에 새로운 경각심을 일깨워 주었다. 시장경제의 모델 국가인 미국에서의 독과점 규제가 이를 반증한다. 프랑스와 독일에서는 아예 국가형태로서 경제사회적 복지국가로 지향하는 ‘사회적’ 공화국임을 헌법에 명시하기에 이른다.

1948년 제헌헌법에서는 헌법에 독립된 경제 장(章)을 마련한다. 이는 자유민주주의 국가에서 그 예를 찾아보기 어렵다. 제헌헌법 이래 1960년 제2공화국헌법에 이르기까지 대한민국의 경제질서는 ‘사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전’을 기본으로 한다. 개인의 ‘경제적 자유는 이 한계내에서 보장’될 뿐이다. 제헌헌법의 통제경제체제에서 점차 시장경제적 요소를 강화하여 왔지만 그 기본틀은 변함이 없었다. 취약한 국민경제적 기반이 이를 정당화한다. 해방공간 당시에 동아일보의 보도에 의하면 국민의 3분의 2가 자본주의보다는 사회주의를 선호했다는 여론조사 결과는 이를 더욱 뒷받침한다.

하지만 같은 경제 장을 두고서 1962년 제3공화국 헌법에 이르러서는 확연히 달라진다. ‘대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.’ 국가는 ‘사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여’ ‘경제에 관한 규제와 조정을’ 할 뿐이다. 이 틀은 현행 87년 헌법에서 제1항은 원칙적으로 유지되면서 5공헌법의 제2항과

제3항을 아우르는 제2항에서 ‘사회정의’를 대체하는 ‘경제의 민주화’라는 이름아래 경제에 관한 국가적 규제와 조정을 더욱 강화한다. 결국 현행헌법상 경제질서는 기본권으로서의 사유재산권 보장(제23조 제1항)과 더불어 시장경제(제119조 제1항)가 그 기본축을 이룬다. 여기에 재산권의 사회적 구속성 원리(제23조 제2항)와 경제의 민주화(제119조 제2항)는 국가적 규제와 조정을 정당화한다. 시장경제를 기본으로 하면서 경제의 민주화를 위해 규제와 조정을 가한다는 점에서 이를 ‘사회적 시장경제질서’로 명명한다. 즉 시장경제는 어간(語幹)이고 사회적은 그 수식어이다.

‘경제민주화’를 둘러싼 논쟁은 ‘사회적’의 함의로 귀착된다. 그 준거는 동시대를 관류하는 공동체적 가치다. IMF체제와 세계적인 경제위기를 거치면서 양극화현상은 공동체가 해체될지도 모른다는 위기의식에 직면한다. 경제민주화의 요구는 시장경제의 왜곡에 대한 강력한 경고음이다. 순환출자규제와 같은 경제력 집중방지를 위한 일련의 법적 규제는 한계가 있기 마련이다. 바로 여기에 가진 자의 덕(virtue)이 요구된다. 그것은 가진 자의 자비가 아니라 윤리성에 터 잡아야 한다. 재벌의 탐욕은 시장을 교란하고 국민경제의 선순환을 왜곡시킨다. 하지만 재벌을 지배하는 이들은 소유지분을 뛰어넘어 초법적인 힘을 휘두른다. 그 과정에서 골목상권까지 쓸어 담는 약육강식의 승자독식과 양극화현상이 심화되기 마련이다. 기업을 사유화하는 상황에서 국민경제의 건전한 발전을 담보할 수 없다. 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 한국재벌의 순기능과 역기능의 조화만이 그 존재이유를 정당화한다. 투명한 경영, 기업과 기업인의 윤리와 책임의식의 제고만이 글로벌 사회에 순응하는 길이다. 그것은 정치의 계절에 펼쳐지는 정치적 수사(修辭) 이전에 해결되어야 할 선결과제다.

**주제어** : 헌법, 경제헌법, 경제질서, 사회적 시장경제, 재산권보장, 사회정의, 경제민주화, 제헌헌법, 헌법사

## The Constitution of the Republic of Korea and Economic Democratization

Sung, Nak-In<sup>\*</sup>

The political power that changes periodically is based on popular mandate. Hereditary succession of political power transfer is unimaginable. However, in the corporate world, nothing is more important than economic power. Inheritance of wealth and ownership of the business is taken for granted. As democracy grows, political authorities, bound by Constitution, are more likely to be swayed by corporate power. Reform for the free market system became inevitable as communism was introduced under the banner of “Proletarians of all countries, unite!” However, the utopian idea of communism failed, evidenced by the collapse of the Soviet Union. Nevertheless, it helped to recognize the problems of the free market economy. A case in point is the U.S. anti-trust regulations. Furthermore, France and Germany describe themselves, in their constitutions, as a ‘social’ republic.

The Founding Constitution of 1948 provided a separate chapter for economy. That was uncommon among liberal democratic countries. The economic system of Korea, from the first Constitution to the Second Republic Constitution of 1960, intended “to achieve social justice and balanced growth of the national economy.” The individual freedom of economy can “be guaranteed only in this limitation.” Although some elements of free-market economy had been annexed to the controlled-market economy of the Founding Constitution, the fundamental frame had never been modified. It could be justified by the nation’s poor economic infrastructure. In addition, an opinion survey after the Independence showed that two thirds of the people preferred socialism over capitalism.

However, the economy chapter of the Constitution was revised dramatically in the Third Republic Constitution. “The economic order of the Republic of Korea shall be based on a respect for the freedom and creative initiative of individuals in economic affairs.” The State may only “regulate and coordinate economic affairs” in order “to achieve social justice and balanced growth of the national

---

\* Professor, Seoul National University School of Law

economy.” The current Constitution of 1987 maintains this framework in clause (1), and strengthens state regulation and coordination regarding economic affairs by substituting “social justice” with “democratize the economy” in clause (2). As a result, the basic policy of the economic order consists of private property guarantee as a fundamental right [article 23 clause (1)] and free-market economy [article 119 clause (1)] in the current Constitution. On top of that, social restriction of property [article 23 clause (2)] and economic democratization [article 119 clause (2)] justify state regulation and coordination. The name “social market economy” is given because market economy is the principle and regulation can be attached in order to democratize economy. Thus, “market economy” is the stem and “social” is the modifier.

The controversy over “economic democratization” returns to the interpretation of the term “social.” The standard here is the contemporary values of the community. Through experiencing worldwide economic crises including the Asian economic crisis in 1997, people have recognized that the economic polarization may bring about the breakdown of the community. The response to the distortion of free-market economy was the calls for economic democratization. However, legal regulation to decrease centralization of economic power has its limit. That is why the virtue of the rich is required to solve the problem. The virtue of the rich should start from business ethics, not from mercy. The greed of conglomerates (known as "Chaebol" in Korea) has led to the distortion of the market and the prevention of the virtuous cycle of the economy. Business owners have used extensive power beyond their shares. For instance, large retailers are threatening small local businesses by expanding their businesses in the local market, increasing the polarization of wealth. If current corporate governance goes unchecked, it will create an economic vicious cycle. To be part of the global economy, businesses should put much more effort to make operations as transparent as possible and reinforce ethics and responsibilities. This must come first before political rhetoric during political seasons.

**Key Words** : Constitution, Economic Constitution, Constitutional Economic Order, Economic Democratization, Social Market System, Private Property, Social Justice, Constitutional History, Founding Constitution