

# 한국의 시장경제의 모형과 경제민주화의 뜻

정 호 열\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 한국 시장경제의 규범적 모형

1. 시장경제와 그 유형
2. 헌법적 근거와 사회적 시장경제론
3. 기본권에 바탕을 둔 시장경제

### III. 경제민주화 조항과 그 의미

1. 최근의 경제민주화 논란
2. 경제민주화, 한국 특유의 과제
3. 경제조항의 변천과 경제민주화 문귀
4. 경제민주화의 체계적 위치와 그 의미
5. 관련 입법의 헌법적합성 심사

### IV. 맺는말

\* 성균관대 법학전문대학원 교수, 전 공정거래위원장. 이 글은 2012.9.27 한국법제연구원  
에서 개최한 제6차 입법정책포럼의 발제, ‘헌법 경제조항과 동반성장’을 바탕으로 하  
되 경제민주화에 초점을 둔 것이다.

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

## I. 서론

피로 얼룩진 시민혁명(civil revolution)을 통해 쟁취한 장전(章典)은 아니지만, 우리나라 헌법은 개인주의와 자유주의에 바탕을 둔 서구형 시민사회를 지향한다. 제헌헌법 이래, 헌법 전문(前文)과 기본권보장, 삼권분립에 입각한 국가지배구조를 살펴보면, 우리 헌법의 시민사회에 대한 지향은 너무나 뚜렷하다.<sup>1)</sup>

문제는 이와 같은 헌법적 가치들이 한국사회의 자생적 발전에 기초한 것이 아니라는 데 있다. 유감스러운 일이지만, 권력의 속박으로부터 자유로운 시민, 다양하고 개성적인 시민사회, 통합된 국민국가(nation state)에 대한 염원을 우리 역사가 집단적으로 드러낸 적이 없다. 동양의 전체 역사를 돌이켜 보아도 국가론이나 정체(政體), 국가로부터 분화된 시민사회에 대한 담론이 없다. 그저 전제군주 일가가 종묘사직이고 종묘사직이 백성들 위에 군림할 따름이었고, 이의를 제기하는 자는 모반이나 사문난적(斯文亂賊)으로 몰리기 십상이었다<sup>2)</sup>.

그러나 1948년 대한민국의 탄생은 독일의 나찌나 일본 군국주의와 같은 전체주의 체제에 대한 연합국의 승리를 바탕으로 한 것이었고, 38선 이북에 들어선 전체주의적 사회주의 체제와 대립하면서 이루어진 것이었다. 여기에서 우리는 질문을 던지게 된다. 1948년 당시 우리의 헌법제정자는 자유로운 한국인을 염원하였을까. 과연 무엇으로부터 자유로운 한국인이었을까. 전체주의적 국가폭력으로부터 자유를 희원하였을까 혹은 자기결정·자기책임(사적자치)의 영역에 난폭하게 개입하는 공권력으로부터의 개인의 자유를 염원하였을까. 그리고 헌법제정자가 구체적으로 그리는 인간상, 즉 한국인의 규범적 모습은 무엇이었을까<sup>3)</sup>.

1) 헌법과는 별도로, 민법과 상법은 서구 시민사회의 법체계를 그대로 답습하고 있다. 자기결정, 자기책임의 인간형(이성적 시민 혹은 자율적 인격자)을 전제로 사적자치, 과실책임의 원칙을 통한 시장경제를 지향한다.

2) 명말(明末) 이탁오(李卓吾)는 당시 중국사회를 신랄하게 비판한 독창적 사상가로 이름 높다. 그는 사문난적으로 몰려 자살로 생을 마감하였다. 그러나 그에게서 근대적 정치사회사상의 단초를 찾기는 어렵다. Ray Hwang 지음/김한식 외 옮김, 만력 15년(1587) - 아무 일도 없었던 해, 새물결, 2004, .229-271쪽 참조.

이러한 물음은 사실 제헌헌법 이래 우리 헌법이 지향하는 하나의 통합적인 가치질서를 추구하는 것이다. 헌법이 전문(前文) 이하에서 지향하는 가치에 대해서는 매우 다양한 주장이 있다. 원로 김철수 교수는 한국헌법의 기본원리에 대해, 국민주권주의, 자유민주주의와 권력분립주의, 평화통일주의, 문화국가주의, 국제평화주의, 군의 정치적 중립, 기본권존중주의, 복지국가주의, 사회적 시장경제주의 등 무려 9가지의 주의를 제시한다<sup>4)</sup>. 유감스럽지만 이들 가치의 체계와 서열에 대해서는 헌법학에서 아직 담론의 장(場)마저 제대로 열린 것 같지 않다. 그렇지만 평균적 한국인에게 공동체운영의 기축적 제도 두 가지를 들라고 하면, 대다수가 대의민주정과 시장경제를 지목한다<sup>5)</sup>. 자유민주정과 시장경제는 2012년 말 현재 한국 그리고 한국인의 정체성을 형성하는 가치라고 해도 과언이 아니다.

주지하다시피 대의민주주의와 시장경제는 서로 짝을 이루면서 쌍둥이처럼 발전해 왔다. 이 두 제도는 집단 혹은 전체에 의한 개인가치의 근본적인 유린을 막고, 국가로부터 구별되는 시민사회(사경제 포함)를 상징하여 공권력으로부터 자유로운 사적 영역이라는 공간을 창출해낸 점에서, 근대성(modernity)을 상징한다. 대의민주정과 시장경제를 일구어낸 서양의 국민국가들은 15세기 이래 그렇지 못했던 동양을 압도하였고, 동양이 19세기 이후 서양을 벤치마킹할 때 표적으로 삼는 핵심제도이기도 하다<sup>6)</sup>.

대의민주정과 시장경제 속에서 자유로운 인간과 이들을 위한 자율적 공간이 마련된다. 즉 사유재산, 종교의 자유나 표현의 자유를 비롯한 기본적인 인권, 적법절차, 비례평등과 과잉금지 등 우리가 소중히 여기는 사회운영의 가치는 모두 이 두 제도와 병행하거나 제도운영의 침전물로서

3) 1946년 미군정청이 서울시민 1만명을 대상으로 행한 설문조사의 결과를 보면, 선호하는 경제체제에 대해서는 자본주의 14%, 공산주의 7%, 사회주의가 70%였고, 정부형태에 대해서는 계급지배 5%, 과두제 4%, 대의민주주의가 85%였다(조선일보 2005.10.3일자 보도). 현실 사회주의가 시장경제를 부인하는 소련식 전체주의 체제였다는 점을 감안할 때, 당시 한국사회의 후진성과 아울러 시민들의 정체(政體)에 대한 무경험과 의식혼란이 고스란히 반영된 것으로 보인다.

4) 김철수, *학설판례 헌법학(상)*, 전정신판, 박영사, 2009, 262-268쪽.

5) 이석연, *헌법합치적 경제정책과 선진법제 구축*, 경쟁저널 151호(2010.7), .2-3쪽.

6) 니얼 퍼거슨 *지음/구세희·김정희 옮김*, *시빌라이제이션 - 서양과 나머지 세계*, 21세기 북스, 2011, 193-198쪽.

연은 것이다<sup>7)</sup>. 경제부문 역시 공권력으로부터 자유로운 시민사회의 중요한 영역을 구성한다. 프랑스 헌법의 경제에 대한 국가의 중립성원칙은 사회적자치를 바탕으로 한 시장경제의 헌법적 근거가 되는 것이며, 이러한 정신은 시민혁명을 거친 모든 나라가 공유하는 가치이기도 하다.

2012년 12월 현재 대한민국은 대통령선거를 앞두고 경제민주화가 주요 이슈의 하나로 대두되고 있다. 경제민주화 논쟁은 헌법이 지향하는 한국의 경제질서에 관한 논쟁이라는 점에서 필연적으로 규범적 성격을 가져야 한다. 이 글에서는 헌법이 지향하는 우리나라 경제모형에 관한 규범적 논의를 시도한 후, 헌법 제119조 제2항에서 정하는 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제민주화’ 문언에 대한 필자의 의견을 개진한다.

## II. 한국 시장경제의 규범적 모형

### 1. 시장경제와 그 유형

시장경제는 산업화가 진전되고 국민들의 의식과 행태가 고도화한 곳에서 성공적으로 운용되는 재화의 생산 및 배분 시스템이다. 사회주의 국가가 중앙집중적 계획에 따라 재화를 배분하는데 비해, 시장경제는 개방된 자유시장에서 형성되는 가격에 따라 자원을 배분하고 국가는 이 과정에 간섭하지 않는다(경제중립성의 원칙). 시장과 가격기능이 제대로 작동하기 위해서는 많은 사회적 인프라, 즉 사유재산, 자유로운 시장, 계약법과 불법행위법 등이 정비되어야 하고 또 이들의 효과적인 운용을 위해서는 사회의 법적안정성 내지 계산가능성이 필수적이다<sup>8)</sup>. 이 전제들이 충족될 때 위험과 거래비용(transaction cost)이 줄어들고 해당 국민경제의 경쟁력은 제고된다.

---

7) 19세기 조선의 지방수령은 부자나 양민의 재산으로 자식없는 노인, 홀아비, 과부와 고아 등 소위 사궁(四窮)을 돌보고 콜레라 등 유행병이 돌아 대량으로 쓰러진 민초들을 물어야 했다. 그리고 이를 잘 하는 자는 유덕한 수령이 되었다(정약용 지음/다산연구회 편역, 정선 목민심서, 창비, 2009, 126-134쪽). 조선은 19세기 말에 이르도록 엄밀한 사유재산권이나 적법절차에 의한 과세를 알지 못했다.

8) 니얼 퍼거슨, 시빌라이제이션 - 서양과 나머지 세계, 479-480쪽.

민주주의와 마찬가지로 시장경제에 대해서도 수많은 오해가 있다. 시장경제를 강자가 약자를 착취하는 동물생태계로로 비유하거나 또는 우리나라가 처음부터 시장경제를 운용해 왔다는 생각 등이 그러하다. 1960년대 후반까지 우리나라는 농업 중심의 전근대적 사회였으며, 70년대를 거쳐 80년대 후반까지는 개발독재라고 지칭되는 강력한 관리경제를 거쳤다<sup>9)</sup>. 우리나라가 본격적으로 시장경제를 지향하게 된 것은 1980년대 중반 경제운용의 모형을 정부주도에서 민간주도로 바꾸면서 부터이고, 80년대 말의 시장개방과 90년대 후반의 IMF 외환위기를 거치면서 시장경제가 본격화된 것이다.

그러나 시장경제에 바탕을 둔 개별 국민경제의 구체적 운영모습은 나라에 따라 크게 다르다. 북구나 프랑스·독일 모델, 마가렛 대처 이후의 영국모델, 미국식 시장경제가 다른 물론이고, 심지어 중국도 소위 ‘사회주의적 시장경제’를 지향한다(동 헌법 제15조). 즉 시장경제 혹은 서구사회주의라 하더라도 정부의 규모와 기능, 복지의 강도와 보편성 등을 두고 우파나 좌파 혹은 제3의 길을 지향하는 수많은 선택이 열려 있는 것이다.

그러면 개인주의와 자유주의에 바탕을 두면서 공권력이 사경제현상에 일체 개입치 않는 순수한 모형의 자유사시장경제(free, private market economy)와 스웨덴이나 덴마크 등의 북구모델을 잇는 하나의 연장선을 상정할 때, 우리나라의 현실 경제는 이 선 어디에 있으며 또 우리 헌법이 상정하는 경제질서는 어디에 서 있을까. 나아가서 글로벌화와 정보화의 큰 흐름 속에서 국민경제의 대외의존율이 80%를 상회하는 우리나라가 중장기적으로 설정하여야 할 가장 바람직한 시장경제의 모형은 무엇일까.

시장경제의 헌법적 모형은 동적 진화의 대상이며, 이 물음은 자연스럽게 자유경쟁을 바탕으로 한 시장질서에 대한 정부의 개입, 그 방법과 한계의 문제로 넘어가게 된다.

9) 포퓰리즘이 만성화된 오늘날의 중남미에서 특유의 관리경제를 광범하게 볼 수 있다. 나찌의 관리경제, 즉 국가사회주의 체제에 대해서는, 스콧 니어링 지음/김라함 옮김, 스콧 니어링 자서전(The Making of a Radical), 실천문화사, 2000, 331, 337-341쪽 참조.

## 2. 헌법적 근거와 사회적 시장경제론

많은 사람들이 우리나라 경제질서의 헌법적 기초로 지적하는 것은 헌법 경제조항, 특히 동 제119조이다. 동조 제1항은 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 질서, 즉 시장경제질서를 우리나라가 지향함을 밝힌다. 동조 제2항은 적정한 소득의 적정분배, 균형성장, 시장지배와 경제력집중의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화 등의 취사를 사용하여 시장기능에 대한 국가의 개입과 통제를 위한 헌법적 근거를 제공하고 있다.

우리 헌법이 지향하는 시장경제의 구체적 모형에 관해서는 헌법학상 여러 가지 견해가 있다. 그러나 그 논의의 내용이 매우 피상적인 수준에 머물고 있다. 독일의 사회적 시장경제론을 그대로 원용하면서 이를 답습하는 것이 종래의 통설이었으나, 최근에는 우리나라가 독일보다 더 사회주의적이라거나 더욱 통제경제적이라는 주장도 있고 입법자인 국회에 구체적 시장경제의 모형을 설정할 수 있는 권한을 포괄적으로 위임하였다는 견해도 있다<sup>10)</sup>.

그러나 주류적 견해는 여전히 사회적 시장경제론(soziale Marktwirtschaft, sozialverpflichtete Marktwirtschaft)이라고 하겠고, 헌법재판소도 이 견해를 추수하고 있다. 그리고 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계에 관하여는 개인과 기업의 자유와 창의를 기본이 되고 공권력의 시장간섭을 보충적인 것으로 본다<sup>11)</sup>.

---

10) 독일의 사회적 시장경제는 자본주의 체제의 성숙을 전제로 하는 시장규제적 개입인데 반하여 우리는 시장형성적 개입을 규정한다는 주장도 있고, 우리 헌법은 사회적 시장경제에서는 수용할 수 없는 계획적·조정적 요소를 포함하며 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계도 반드시 원칙과 예외의 관계만은 아니라는 견해도 있다. 또 제119조 제2항은 질서정책을 넘어 총량적 조정정책까지 포함되어 있으므로 혼합경제의 범위 내에서 장래의 정책에 넓게 개방된 질서를 의미한다는 주장도 있다. 정호열, 경제법 제4판, 박영사, 15-16쪽 참조.

11) 헌재 1998.5.28. 96헌가4; 헌재 2001.6.28. 2001헌마132 등.



### 헌재 1989.12.22, 88헌가13

헌행 헌법이 제23조 제1항, 제119조 제1항에서 추구하고 있는 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 최대한으로 존중, 보장하는 자본주의에 바탕을 둔 시장경제질서이므로, 국가적인 규제와 통제를 가하는 것도 보충의 원칙에 입각하여 어디까지나 자본주의 내지 시장경제질서의 기초라고 할 수 있는 사유재산제도와 아울러 경제행위에 대한 사적자치의 원칙이 존중되는 범위 내에서만 허용될 뿐이라고 할 것이다

헌법 제119조 제2항은 헌법이 자본주의적 생산양식이라든가 시장메커니즘의 자동조절기능이라는 골격은 유지하면서 근로대중의 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 소득의 재분배, 투자의 유도·조정, 실업자구제 내지 완전고용, 광범한 사회보장을 책임있게 시행하는 국가, 즉 민주복지국가의 이상을 추구하고 있음을 의미하는 것이다

한편 사회적 시장경제의 내용에 대하여는 ‘자본주의적 시장경제를 기본으로 하면서 복지와 사회정의원리를 도입한 수정자본주의의 사회적 시장경제질서’라고 풀이하거나, 시장경제를 전제로 하되 이로 인한 폐해를 수정하고 복지국가의 이념을 달성하기 위해 국가가 경제에 개입하는 ‘사회적 시장경제질서’를 표방하는 것, 즉 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서 사회국가원리를 수용하는 것으로 설명한다<sup>12)</sup>.

비판적으로 살핀다면, 이상의 논의는 헌법 조문을 동어반복적으로 되풀이하는 수준이다. 공권력이 시장기능에 개입하기 위한 요건과 그 한계에 대한 규범적 차원의 진술이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 그 전제로서 우리나라 시장경제의 현실 내지 가격기능의 구체적 작동에 대한 정밀한 성찰이 빠져 있기 때문이다.

주지하다시피 미국경제가 상대적으로 시장경제의 원형에 가깝다면, 독일이나 북구의 경제체제는 조지 오웰 등이 그린 민주사회주의(democratic socialism)에 가깝다<sup>13)</sup>. 한국 헌법학이 독일의 그것에 큰 영향을 받아 왔다는 점을 감안할 때, 사회적 시장경제론은 우리 헌법이 지향하는 시장경

12) 김철수, 판례학설 헌법학, 2008, pp.307-309; 권영성, 헌법학원론 개정판, 2004, 170쪽 이하.

13) George Orwell, Why I Write, Great Ideas - Penguin Books, 2005, pp.8-10.

제의 규범적 모형과 관련하여 서구 민주사회주의의 모델을 겨냥한 것으로 보인다.

그러나 ‘사회적 시장경제질서’의 논의 자체가 피상적일 뿐만 아니라, 우리나라 국민경제나 시장의 실제에 대한 성찰없이 독일의 논의를 그대로 차용한 것은 문제가 아닐 수 없다. 독일의 사회적 시장경제론은 독특한 연혁을 가지고 있다<sup>14)</sup>. 즉 기독교문화의 바탕 위에 봉건분권사회를 거쳐 자유주의 운동, 비스마르크 통독 이후의 급격한 고도자본주의, 바이마르헌법의 혼합경제와 나찌식 관리경제의 총체적 파탄을 겪은 뒤, 콘체른의 해체로 상징되는 분권화된 시장경제의 도입 와중에서 등장한 것이다. 독일경제는 시장경제의 발전과정에서 주요 변종이었을 뿐만 아니라 오늘날 심화되고 있는 세계화의 와중에서 지구촌경제를 주도할 수 있는 모델도 아니다.

우리나라의 경우 1970년대 이후에야 비로소 산업화가 본격화하였고, 기업이나 시민들의 시장행태가 독일의 그것과 크게 다르다. 우리의 시장참가자들은 가격 기타 거래조건에 매우 민감하며, 고객의 거래선(去來先)에 대한 충성도(customer loyalty)는 매우 낮고, 사회의 변화속도가 매우 빠르다. 이와 같은 구조적 특징과 시장참가자들의 행태는 시장경제의 창달에 매우 유리한 조건을 형성한다.

### 3. 기본권에 바탕을 둔 시장경제

시장경제의 헌법적 기초를 헌법 제9장의 경제조항에서만 찾는 것은 적절하지 않다. 경제조항의 실천적 의미는 오히려 시장경제에 대한 국가의 개입사유를 열거하는 헌법 제119조 제2항과 제120조 이하의 조항에 있다. 주요국의 헌법에는 경제조항이 없는 것이 태반이고, 시장경제는 다수의 기본권과 여러모로 연결되는 대한민국의 기축적 질서이기 때문이다.

---

14) 독일의 사회적 시장경제론도 다양한 갈래가 있으나, Walter Eucken은 개인적 자유, 체계적 경제정책, 강한 정부 등의 세 가지 원칙을 내세운다(김문현, 한국 헌법상 국가와 시장, 한국공법학회 2012년 추계 국제학술대회 발제문, 6-9쪽). 오이켄의 모형은 미국식 자유경제와 크게 다르고, 바이마르 혼합경제의 잔재가 강하게 남은 것으로 보인다.



시장경제를 뒷받침하는 기본권은 여러 가지이다. 헌법 제10조의 일반적 행동자유권, 제23조의 재산권보장, 제15조의 직업선택의 자유(영업의 자유), 제21조의 결사의 자유, 제14조의 거주이전의 자유 등의 조항이 자본주의 체제와 직결되는 조항들이다. 따라서 개인주의와 자유주의를 기반으로 하는 시장경제질서는 헌법 전문의 자유민주적 기본질서의 핵심 구성요소이거나 혹은 이와 직결되어 있는 제도로서 기본권적 가치와 결부되어 있음은 분명하다. 이러한 정신은 사영기업의 국유화에 대한 엄격한 통제를 가하는 헌법 제126조에서도 다시 나타난다<sup>15)</sup>.

그러나 ‘사회적 시장경제질서’에 관한 헌법재판소의 견해를 그대로 받아들이더라도 ‘사회적 시장경제’의 실체와 내용은 여전히 공소(空疎)한 것이 사실이다. 헌법재판소는 한국형 시장경제의 모형을 적극적으로 개선하면서 그 정신에 배치되는 개별 경제통제법규를 적극적으로 통제하고 있지도 않다<sup>16)</sup>. 그리하여 우리나라 시장경제의 모형설정과 그 내용부여는 이제부터라고 할 것이며, 경쟁정책과 각종 산업정책에 관한 국회의 입법과 이들에 대한 헌법적합성 심사를 통하여 한국형 모델이 동적으로 창출되어야 한다. 그리고 이 일은 법관이나 법학자 혹은 경제학자의 전유물이 될 수 없다. 경쟁지향적이며 변화에 능동적인 한국인의 체질을 살리고 경제의 성장 동력을 유지하면서 전체 국민의 인간다운 삶을 겨냥하는 보다 개량된 국민경제 모델이 개발되어야 하고, 궁극적으로는 국민적 합의라는 정치적 통합과정을 거쳐야 한다.

15) 헌법 제119조 제2항은 개별 경제법규에 대해 무한대의 형식적 적법성을 제공할 수 있다. 여기에서 기본권법리, 즉 재산권보장이나 영업의 자유, 비례형평, 과잉금지의 법리 등에 의거하여 시장개입의 요건과 한계를 규범적으로 그려 나가는 것이 중요하다. 그러기에 헌법 경제조항은 실증규범으로서의 가치가 의심스럽고, 그 필요성 여부가 논란되기도 한다.

16) 헌법재판소법이 본격 시행된 1988년 9월 이후 시장경제의 운영과 관련된 많은 사안에서 헌재는 대부분 합헌판단을 내렸고, 극소수의 사례에서 위헌판단을 행하였다. 즉 재무부장관의 국제그룹해체명령(헌재 1993.7.29, 89헌마31), 주세법의 차도소주(自道燒酒) 구입명령(헌재 1996.12.26, 96헌가18), 의료법상의 의료광고 금지(헌재 2005.10.27, 2003헌가3) 사건 등이다.

### Ⅲ. 경제민주화 조항과 그 의미

#### 1. 최근의 경제민주화 논란

2012년 들어 경제민주화는 대선의 핵심쟁점의 하나로 부상하였다. 각 정파와 대선캠프들은 경제민주화 주장으로 국민들의 표심(票心)을 자극하기 위해 기를 쓰고, 수많은 논자가 이 논쟁에 개입하고 있다. 많은 한국인에게 ‘민주주의’는 여전히 가슴을 휘젓는 마력을 지닌 듯하다.

이 경제민주화 논쟁의 줄거리를 나름대로 정리하면 다음과 같다. 현 정부의 시장경제 운용은 실패하였거나 큰 문제가 있었으며(예컨대 사회양극화, 고용없는 성장, 중소기업의 입지약화 등), 이 문제적 상황의 중심에는 부당하게 배를 불린 재벌이 있고, 따라서 재벌에 대한 규제를 강화하여야 한다는 것이다. 그리하여 두 차례나 폐지되었던 출자총액제를 다시 금 복원시키자, 순환출자의 고리 중 하나를 자르자, 재벌의 부당행위에 대해서는 10배의 징벌적 손해배상제를 도입하자는 등의 주장이 이어지고 있다.

이러한 분석과 주장이 정당한 것인지 또 국민경제의 창달과 복지사회의 실현에 도움이 될 것인지 여부는 별론으로 하고, 이 논쟁에서 법학자의 목소리가 매우 낮은 점은 결코 바람직스러운 것이 아니다. ‘경제민주화’가 헌법 제119조 제2항에 명문으로 규정된 규범적 문언이기 때문이다.

앞에서 상세하게 보았듯이, 헌법 제119조의 체계상 경제민주화 문귀는 국가가 시장기능에 간섭할 수 있는 여러 가지 사유와 관련하여 규정되어 있다. 그러기에 정상적인 담론이라면, 우선 헌법이 지향하는 시장경제의 모습을 그린 후 시장의 실패에 대처하거나 사회안전망 보완의 관점에서 국가가 시장에 개입하여야 할 사유를 살펴야 옳다. 국가의 시장개입 사유, 요건과 한계를 논의하는 와중에, 경제민주화 문귀를 체계적으로 살펴야 한다는 것이다.

## 2. 경제민주화, 한국 특유의 과제

우리나라 헌법은 경제에 관한 전속적 장, 즉 제9장에서 총 9개조의 조문을 통해 경제에 관해 풍부하게 규정하고 있다. 이는 매우 이례적 입헌이어서 주요국 헌법에서 이와 같은 예를 찾을 수 없다.

주지하다시피 영국이나 미국 그리고 프랑스와 같이 고전적 시민혁명을 거친 국가의 헌법은 기본적으로 시민의 기본권을 보호하는 권리장전(權利章典, bill of rights)이다. 영국은 불문헌법 국가로서 1215년의 대헌장, 1679년 인신보호법과 명예혁명에 따른 1689년 권리장전 등의 의회제정법이 헌법기능을 하는 나라이고, 미국 연방헌법은 연방과 주의 관계에 관한 조항들을 기본으로 하고 표현의 자유나 총기소유를 비롯한 기본권은 여러 차례의 수정헌법으로 추가되어 있다<sup>17)</sup>.

시민사회적 전통에 따르면, 국가는 경제에 대해 소위 ‘중립의 원칙’을 통해 불간섭의 태도를 견지하고 국민경제의 운용은 민간의 사적자치 내지 자유경쟁에 맡기게 된다. 한편 전체주의 체제가 제2차 세계대전을 통해 붕괴한 후 제정된 일본 헌법이나 독일의 기본법(통일 후 기본법도 마찬가지)도 사회화나 국유화 금지조항(예컨대 독일 연방기본법 제15조)과 같은 한 두 조항을 제외하고는 경제에 관한 규정을 알지 못한다. 물론 독일 기본법도 연방과 주의 관계에 관한 많은 조항을 두고 있다.

나아가서 성문 헌법에서 ‘경제민주화’의 용어를 사용하는 예는 더욱 찾기 어렵다. 2012년 9월 21일 오후 한국공법학회는 헌법재판소 강당에서 경제민주화 관련 국제학술대회를 개최하였다<sup>18)</sup>. 패널리스트였던 필자는 발제자로 참석한 프랑스와 독일의 두 공법학자에게 양국 헌법에 경제민주화 조항이 있는지, 명문규정이 없더라도 경제민주화에 관한 헌법적 담론이 존재하는지를 직설적으로 물어보았다. 유감스럽게도 두 학자는 경제민주화 용어 자체를 생소해 했으며, 프랑스학자는 경제에 관한 국가의 중

17) 흥미롭게도 금주법(禁酒法)의 도입과 폐지도 각각 별개의 수정헌법이다.

18) 2012년 추계 국제학술대회. 주제는 “국가, 경제 그리고 공법”이었고, 독일의 Joerg Philipp Terhechte 교수와 프랑스의 Benoit Delaunay 파리 데카르트대학 교수가 발제를 맡았다.

립의 원칙을 설명하는데 그쳤다.

그러나 경제민주화의 용례가 전혀 없는 것은 아니다. 2차 세계대전 후 독일, 이태리, 일본 등에서 종전의 파시스트 체제를 뒷받침한 전체주의적 경제질서를 해체하고 영미식 시장경제로 전환하는 것이 주요 아젠다가 되었다. 이때의 강령이 바로 ‘경제민주화’였으며, 패전 후 프라이부르그 학파의 질서자유주의(Ordo-liberalismus)도 이러한 흐름 속에 있었다. 전후 독일과 일본을 접수한 점령당국 미국은 파시스트 체제와 결부된 콘체른과 군수재벌 해체작업을 진행하면서 자국식 독점금지법을 이식하기 위해 애를 썼다. 그 결과 일본은 1947년에 미국식 공정거래법, 즉 ‘사적독점금지 및 공정거래에 관한 법률’을 제정하고 독일은 1957년에 나름대로 소화된 경쟁제한금지법(GWB)을 제정하게 된다<sup>19)</sup>.

2차대전 직후 독일과 일본에서 거론된 경제민주화가 나찌의 국가사회주의 체제나 일본의 군국주의적 경제체제를 영미식 시장경제로 전환하기 위한 것인데 비해, 우리 헌법이 정하는 경제민주화는 국가가 시장기능에 간섭하는 사유의 하나로 규정되어 있는 점에서 그 뜻과 지향점이 근본적으로 다르다.

결국 다른 나라의 예가 없는 여러 경제조항을 체계화하는 일, 경제민주화 문귀에 규범적인 위상을 설정하고 내용을 부여하여 입법에 지침을 제시해야 하는 일은 한국 특유의 과제가 된다. 주요국의 선례가 없는 이 작업은 한국형 시장경제의 모형설정이란 과제와 더불어 진행되어야 할 난제가 아닐 수 없다.

### 3. 경제조항의 변천과 경제민주화 문귀

헌법 제119조는 흔히 경제조항으로 지칭된다. 동조는 4.19 후 전면개정된 제5차 개정 헌법 당시의 구조를 기본적으로 유지하고 있다. 물론 조문의 구체적 모습은 그 후의 개정에서 조금씩 바뀌어 왔다.

---

19) 한편 인도를 비롯한 제3세계 국가에서 경제민주화(economic democracy)의 논의가 활발하며, 이들은 우리나라에서의 귀추를 주목하고 있다고 한다. 2012년 9월 27일 개최 제6회 입법정책포럼(한국법제연구원 주최)에서 인도를 방문하고 돌아온 김유환 한국법제연구원장이 이를 전하였다.

**1. 1962년 헌법 제84조(제5차 개정)**

- ① 대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위내에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

**2. 1980년 헌법 제120조**

- ① 대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위내에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.
- ③ 독과점의 폐단은 적절히 규제조정한다.

**3. 1987년 헌법 제119조(현행 헌법, 제10차 개정)**

- ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다
- ② 국가는 균형있는 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.

변화를 요약하면, 제1항은 사경제의 주체로서 개인 이외에 기업이 언급된 이외에는 변화가 없다. 제2항은 내용상의 변화가 있었고, 국가가 시장에 개입할 수 있는 사유를 추가하였다. 즉 1980년 헌법에서는 독과점의 폐단 규제가, 그리고 1987년 헌법에서는 경제력 남용의 방지와 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화가 추가되어 오늘에 이른다.

#### 4. 경제민주화의 체계적 위치와 그 의미

##### (1) 경제민주화를 별도의 규제·조정 사유로 볼 것인가

헌법 제119조 제2항은 제1항이 정하는 시장경제의 원칙을 수정하여 국가가 예외적으로 경제에 대해 규제와 조정을 가할 수 있는 사유를 열거한다. 그 사유들을 적시하면, 균형성장, 적정 소득분배, 시장지배와 경제력남용 금지 등이 열거되었고, ‘경제주체간의 조화를 통한 경제민주화’ 문구는 1987년 헌법개정을 통해 제2항 말미에 추가되었다.

헌법 제119조 제2항의 해석에서 우선 제기되는 문제는 경제민주화의 규범적 위상이다. 다시 말해 경제민주화를 국가가 경제를 규제하고 조정할 수 있는 여러 사유를 포섭하는 중간개념으로 볼 것인가 혹은 균형성장이나 독점금지 등과 병행하는 독자적 경제개입사유의 하나로 볼 것인지 여부이다. 후자로 볼 경우에는 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 한 묶음으로 읽게 된다. 전자로 볼 경우에는 경제주체간의 조화가 독립한 개입사유가 되고, 경제민주화는 국가공권력이 경제에 개입하는 여러 가지 사유를 통합하는, 통설에 의할 경우 ‘사회적’ 시장경제를 실현하는 규제 및 조정사유를 망라하는 포섭개념으로서 그 자체 독자적인 시장개입사유로서의 의미부여는 필요하지 않은 것으로 된다.

이 쟁점을 뚜렷하게 부각시키는 헌법학의 문헌과 자료는 보이지 않는다. 그러나 동 조항의 변천과정에서 보면, 경제민주화는 추가적 시장개입사유로 봄이 자연스럽다. 또 이러한 입론에 따른 것으로 보이는 헌법재판소의 결정례도 있다. 아래 결정에서 현재는 국가의 헌법 제119조 제2항 외에 제120조 이하의 개별규정도 사경제 개입사유로 더불어 거론하면서 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제민주화’를 별도의 기본권 제한사유로 보고 있다.

##### 헌재 2004.10.28, 99헌바91

“헌법은 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제



주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성(제123조 제2항), 중소기업의 보호육성(제123조 제3항), 소비자보호(제124조) 등 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 언급함으로써 국가의 경제정책을 통하여 달성하여야 할 ‘공익’을 구체화하고, 기본권제한을 위한 법률유보에서의 ‘공공복리’를 구체화하고 있다. 따라서 헌법 제119조 제2항에 규정된 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제민주화’의 이념도 경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 추구할 수 있는 국가목표로서 개인의 기본권을 제한하는 국가행위를 정당화하는 헌법규정이다”

## (2) 경제민주화, 모든 개입사유를 포섭하는 상위개념

민주화라는 용어는 그 자체 수많은 함의를 내포한 다의적, 중층적, 역사적 개념이다. 경제민주화라는 말은 더욱 어렵다. 우리나라 헌법 특유의 수사(修辭)인데다가 우리가 모델로 하는 시민국가들이 경제에 대해서는 국가불간섭 혹은 중립의 원칙을 기본적으로 간직하기 때문이다.

너무나 당연한 일이지만, 경제민주화에 대해서는 정치, 경제, 사회, 문화의 수많은 논자들이 저마다의 주장을 내놓고 있다. 예컨대 사회학자 출신 논자의 경제민주화에 대한 설명은 이렇다<sup>20)</sup>. 즉 “채래시장, 골목상인들에게는 대규모 유통기업의 확장을 막는 것, 생계가 막막한 건설잡역부들에게는 주택경기 활성화와 함께 쏟아지는 잡일, 농어민들에게는 MB정부가 과감하게 취소해 버린 비료, 농자재보조금, 저리 영농자금을 재개하는 것, 빈 배로 귀향해도 호구지책은 걱정 않아도 되고, 태풍에 망가진 양식장을 값싸게 보수하는 일, 청년들에게는 부모 기대에 근접하는 좋은 일자리, 실직자는 재취업, 퇴직이 닥친 700만 베이비부머들에게는 가방 들고 나갈 수 있는 작은 사무실”이다. 또 경제민주화의 핵심을 회사 지배구조개선에 초점을 두고, 1주1의결권의 원칙이나 회사내의 권력분립을 주목하는 이도 있고, 노동정책이 중심이며 독일식 공동결정제(Mitbestimmung)를 도입해야 한다거나 반대로 생산시장과 노동시장의 독점세력을 규제하고 대기업·노조의 담합구조를 깨는 일이 급선무라고 보기도 하며, 녹색성장을

20) 송호근 컬럼, 경제민주화-대기업·노조 담합이 문제다, 중앙일보 2012.10.24자.

위한 제도적 노력이 경제민주화의 핵심이 되어야 한다는 주장도 있다. 한국사회의 구성원 모두가 자신의 위치에서 가지는 회원과 열망을 경제민주화라는 문귀에 녹이고 있는 것이다<sup>21)</sup>.

그렇지만 대세는 역시 경제민주화를 재벌규제로 파악하고, 이와 더불어 하도급거래의 공정화나 대중소기업 동반성장을 거론하는 것이다. 문제는 재벌규제의 경우 ‘경제민주화’가 아니라 그에 앞선 ‘경제력의 남용의 방지’가 보다 직접적인 헌법적 근거가 된다는 사실이다. 대기업이 하도급관계상 보이는 불공정행위 역시 공정거래법과 직결되는 ‘시장지배’ 문언에 결부시킴이 논리적이다. 중소기업이나 중견기업의 보호도 “국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다”라는 헌법 규정(제123조 제3항)에 직접 근거하고 있는 것으로 보아야 한다.

이런 제반사정을 감안할 때, 경제민주화는 국가가 사경제에 개입할 수 있는 일체의 헌법적 사유, 즉 균형성장, 소득 적정분배, 시장지배와 경제력남용 방지, 경제주체의 조화 등 헌법 제119조상의 사유는 물론이고, 국토와 자원의 균형개발(헌법 제120조, 제122조), 소작금지와 농지의 이용규제(헌법 제121조), 농업과 어업 그리고 중소기업의 보호육성과 지역균형발전(헌법 제123조), 소비자보호(동 제124조), 대외무역의 육성과 규제·조정(동 제125조), 사영기업 국유화 제한(동 제126조), 과학기술의 육성(동 제127조) 등 개별 산업정책을 펼치기 위한 근거를 망라적으로 포섭하는 일종의 류(類) 개념으로 파악함이 바람직하다고 할 것이다<sup>22)</sup>. 제119조 제2항 법문상 경제민주화가 가장 마지막 사유로 규정되어 있어, 문리해석의 측면에서 이와 같은 풀이가 무리스럽지 않을 수도 있다.

한편 경제민주화를 각종 개입사유를 망라하는 상위 유개념으로 파악할 때 남은 해석학적 과제는 별개의 규제·조정사유로서 ‘경제주체간의 조화’에 대한 의미 부여이다. 헌법학 문헌에서 이에 관한 시사를 찾기 어렵다. 사견으로는 기존의 경제주체간의 조화와 균형, 나아가서 경제주체의 다양

21) 김문현 교수는 경제력집중의 완화, 소유와 경영의 분리, 재벌기업의 지배구조 개선, 금산분리, 대기업과 중소기업의 동반성장, 공동결정 제도 등이 경제민주화를 구현하는 것으로 풀이한다. 김문현, 앞의 글, 12-13쪽.

22) 강철규, 경제민주화와 정책우선순위, 경쟁저널 제163호(2012.7), 2쪽 참조.

화를 위한 정책적 노력이 포함될 수 있다고 생각된다. 그리하여 시장과 정부, 기업과 가계(혹은 사업자와 소비자), 기업집단(재벌)과 개별 단위기업, 대기업과 중소기업, 영리사업자와 비영리조직, 제조·서비스업과 농업 기타 원시생산업 사이의 조화를 지목할 수 있다. 미국의 스티글리츠 교수는 보다 적극적인 정부의 역할, 그리고 대학이나 협동조합과 같은 비영리조직의 활성화 등 소위 경제다원주의를 미국형 시장경제를 개혁하기 위한 요체라고 주장한다<sup>23)</sup>.

경제주체간의 조화에 대한 이러한 풀이는 헌법 제119조 제2항의 다른 사유는 물론, 제120조 이하의 경제 관련 개별규정과 전면적으로 혹은 부분적으로 중복될 소지가 적지 않다. 예컨대 대기업과 중소기업 사이의 조화에 대한 정책은 재벌로의 경제력집중에 대한 규제나 개별 경제조항에 따른 중소기업 보호시책과 필연적으로 중복될 것이기 때문이다. 그러나 이 문제는 헌법 제119조가 포섭적 규정을 두고, 다시 제120조 이하에서 여러가지 개별 경제규정을 두는 관계상 불가피한 것으로 보인다.

## 5. 관련 입법의 헌법적합성 심사

앞서 언급하였듯이, 경제민주화는 역시 재벌규제로 집약되고 있다. 2012년 9월 현재 국회 정무위원회에 계류된 경제민주화 관련 법안의 내용을 일별하면 다음과 같다<sup>24)</sup>. 즉, 첫째 출자총액 제한, 순환출자 금지, 지주회사 규제강화 등 경제력집중 억제와 관련된 것, 둘째 재벌 계열사에 대한 일감몰아주기 관행을 막기 위한 부당내부거래 규제강화, 셋째 불공정행위에 대한 공정위의 전속고발권 폐지, 넷째 담합 등에 대한 집단소송제 도입, 다섯째 원사업자의 부당단가인하 등에 대한 징벌적 손해배상 도입, 여섯째 중소기업협동조합에 대해 납품단가조정협의권 부여 등에 대해 많은 법안이 제출되어 있다.

이상의 법안들은 정무위원회가 관할하는 공정거래법과 하도급법 개정

23) 노암 촘스키·조지프 스티글리츠 외 지음/김시정 옮김, 경제민주화를 말하다, 위너스북, 2012, 45-58쪽.

24) 김정훈, 경제민주화와 입법과제, 경쟁저널 164호(2012.9), 3-5쪽(필자는 국회 정무위원장).

안에 국한된 것이며, 경제민주화 관련 의원제출 법안들은 이 밖에도 많다. 이 법안들이 담고 있는 내용 중 상당수가 다른 나라에 선행이 없고, 각각 시장 전체 혹은 일부에 엄청난 과급효를 미칠 수 있는 것들이다<sup>25)</sup>.

이러한 입법은 당연히 헌법적합성 심사의 대상이 된다. 그 심사는 단순히 헌법 제119조 제2항의 해당 사유를 확인하여 이를 형식적으로 원용하는데 그치는 것이 아니라, 기본권제한의 법리에 따른 심사가 다면적으로 이루어져야 함을 의미한다. 즉 헌법 제119조 제2항이나 개별 경제조항들이 각종 경제 관련 입법을 위해 형식적 적법성을 제공하지만, 이들 입법 조치나 기타 행정상의 입법은 비례평등의 원칙이나 과잉금지의 원칙, 재산권이나 직업선택의 자유에 대한 본질적 가치 훼손금지, 보충성의 원리<sup>26)</sup> 등 기본권보장에 관한 헌법적 가치의 통제 하에 놓이게 된다. 특히 보충성의 원칙 그리고 과잉금지나 비례평등 원칙의 구체적 적용과정에서 시장과 정부의 관계가 조율되면서 한국형 시장경제의 해석학적 모형이 형성되어 나갈 것을 기대한다.

#### IV. 맺는말

예나 지금이나 세상은 복잡하고 상호의존적이며, 모순과 무지, 편견과 분노, 증오로 가득 차 있다<sup>27)</sup>. 해방 후 외생적 조건에 힘입어 성립된 우리의 체제, 즉 자유민주정과 시장경제를 바탕으로 한 이 체제도 영속할 수 없다. 현행 체제가 지속되는 중에도 다양한 층위의 도전이 계속되고, 이에 대한 대응 속에 사회는 계속 변화해 나갈 것이다.

---

25) 국회는 이미 권력의 중심이 되었다. 의원입법이 압도적 비중을 점하면서, 다각적 이해조정을 거치지 않는 즉흥적 법안도 얼마든지 존재한다. 경제위기를 틈탄 선심성 입법이나 대중영합적인 법안들이 국민경제의 기반을 해칠 가능성은 열려 있고, 이러한 위협에 대한 노출도는 정부안 보다 의원입법이 더욱 높다. 또 법제사법위원회가 체제와 문귀의 정합성심사에 그치지 않고 법안의 실질에 다시 개입하여 상원 유사역할을 하는 것도 단원제 국회에서 문제가 아닐 수 없다.

26) 국가의 규제와 통제는 사유재산제도와 사적자치에 대한 보충적 원리로서 이는 헌법적합성 심사의 대상이 된다(헌재 1989.12.22, 88헌가13).

27) 스콧 니어링 지음/김라함 옮김, 스콧 니어링 자서전, 실천문화사, .290쪽.

현 시점에서 국민국가 한국의 가장 중요한 정치사회적 과제는 무엇일까. 필자는 경제의 성장동력을 유지하면서 점증하는 복지수요를 수렴하는 개량된 국민경제 모델을 개발하는 것 그리고 이를 위한 정치적 합의를 도출해 내는 일이라고 생각한다. 너무나 당연한 말이지만, 시장경제의 운용에 실패하면 복지도 없다. 시장에서 창출되는 경제적 후생이 바로 복지의 재원이 되기 때문이다.

경제민주화의 요청도 이 관점에서 바라볼 수 있다. 소극적으로 재벌의 활동을 제한하고 비용을 부담시키는 규제, 예컨대 거둬들여간 출자총액 규제를 복원한다거나 기존 순환출자의 고리 한 것을 자르도록 하는 등의 조치는 국민의 일시적 환호를 얻을 수 있다. 그러나 이것이 경제민주화의 지속적 몸통이 되기는 어렵다. 사전규제, 특히 출총제와 같은 총량규제가 국민경제를 위한 적극적 후생창출에 기여한다는 보장이 없기 때문이다. 강화된 규제를 피해 재벌이 해외로 생산거점을 옮기는 경향이 심화된다면, 국내 제조업의 공동화는 더욱 빠른 속도로 진전되고 중소기업들은 납품 대기업을 잃고 고용없는 성장이라는 난제는 더욱 악화될 수 있다.

여기에서 활동제한과 부담주기를 넘어서는 보다 실효적인 재벌정책으로의 진화가 필요하다. 예컨대 지속가능한 대중소기업 협력관계를 창출토록 하여 기업생태계를 건강케 하고, 소유지배구조의 세습에 대해 상속세와 증여세를 실질적으로 납부하도록 하고, ICT 등의 분야에 선도투자를 하거나 각종 사회복지 프로그램에 자발적으로 동참케 하고, 입찰확대 등 물량몰아주기를 억제하는 연성프로그램을 개발하는 등 국민경제의 후생창출에 기여하는 보다 적극적인 정책으로의 발전이 이루어져야 한다.

한편 ‘경제주체간의 조화’를 통한 경제민주화란 경제주체를 더욱 다양화하고 이들 사이에 건강한 경쟁과 균형을 확보하는 것을 의미한다고 생각된다. 스티글리츠 교수는 정부의 보다 적극적인 시장개입, 대학이나 협동조합과 같은 비영리조직의 활성화를 주장한다. 그러나 한국인들은 시대착오적인 가부장 국가의 이미지를 여전히 가슴에 담고 있으며 정부 또한 과잉 개입하는 점이 적지 않다. 그리하여 관치경제의 잔재를 털어내는 일은 앞으로도 지속되어야 할 국가적 과제이며, 협동조합이나 비영리단체

등은 그 이상이 아름다우나 비현실적이다.

결국 중소기업이 기업 수의 99%, 고용의 88%를 점하는 우리의 현실에서는 경쟁력 있는 중소기업을 육성하고 대중소기업의 협력관계를 개량하는 것이 경제민주화의 가장 긴박한 과제가 될 수 있다. 이를 위해 하도급, 유통 등 소상공인의 고충과 애환을 덜어주는 법제의 지속적 보완과 더불어, 중소기업적합업종의 운용이나 상생협약 등 대기업의 자발적 협력에 기반을 둔 다양한 연성규범(軟性規範)의 개발이 너무나 중요하다<sup>28)</sup>. 영업시간을 제한하던 폐점법(Ladenschlussgesetz)을 폐지한 후의 독일이 사업자단체의 자율규제를 통해 이 문제를 접근하는 예에서 보듯이, 연성규범을 통한 접근은 자유무역협정(FTA)이나 다자간 조약의 통상조항에 대한 저축을 우회하는 좋은 방안이 될 수도 있다.

---

28) Eric A. Posner, Soft Law in Domestic and International Settings, I. C & D(東京大學 21世紀 COE Program, 國家と市場の相互關係についてSoft Law 第5回 Symposium, 2005.7.1-2. 자료집).



## 참 고 문 헌

- 강철규, 경제민주화와 정책우선순위, 경쟁저널 제163호, 2012.7.
- 김문현, 한국 헌법상 국가와 시장, 한국공법학회 2012년 추계 국제학술대회(‘국가, 경제 그리고 공법’) 발제문, 2012.9.
- 김정훈, 경제민주화와 입법과제, 경쟁저널 제164호, 2012.9.
- 신영수. 부당지원행위 규제의 입법론적 분석과 대안, 서울대 경쟁법센터. 시장과정부 연구센터 공동 법정정책세미나, 2012.10.25.
- 유지수, 글로벌 기업의 지배구조 현황과 시사점: 자동차 사례 중심, 대한상공회의소 주최 세미나(주제: 한국의 기업지배구조 현황과 발전방향), 2012.10.30.
- 이석연, 헌법합치적 경제정책과 선진법제 구축, 경쟁저널 151호, 2010.7.
- 전성인, 경제학적 측면에서 바로 본 경제, 복지에 대한 국가역할과 공법 질서, 한국공법학회 2012년 추계 국제학술대회(‘국가, 경제 그리고 공법’) 발제문, 2012.9.
- 정호열, 시장경제의 윤리적 기초, 경쟁저널 제143호, 2009.3.
- 김철수, 학설판례 헌법학(상), 전정신판, 박영사, 2009.
- 니얼 퍼거슨 지음/구세희·김정희 옮김, 시빌라이제이션 - 서양과 나머지 세계, 21세기 북스, 2011.
- 레이 황 지음/김한식 외 옮김, 만력 15년(1587): 아무 일도 없었던 해, 새물결, 2004,
- 스콧 니어링 지음/김라함 옮김, 스콧 니어링 자서전(The Making of a Radical), 실천문학사, 2000.6.
- 정약용 지음/다산연구회 편역, 정선 목민심서, 창비, 2009.
- 정호열, 경제법 제4판, 박영사, 2012.
- 조지프 스티글리츠 외 지음/김시정 옮김, 경제민주화를 말하다, 위너스북, 2012.
- Adam Smith, The Wealth of Nations, Bantam Classic Edition, 2003.
- George Orwell, Why I Write: Great Ideas, Penguin Books, 2005.
- Niall Ferguson, The War of the World: 20th Century Conflict and the Descent of the West, Penguin Books, 2007.
- Paul Krugman, The Conscience of a Liberal, Norton & Company, 2009.

## <국문초록>

이 글은 경제민주화 논쟁에 대한 규범적 접근을 통해 경제민주화 조항의 의미와 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

시장경제는 대의민주정과 더불어 국민국가 한국의 기축적 질서를 구성한다. 시장경제의 헌법적 기초는 헌법 제119조라기 보다는 오히려 다양한 기본권조항들이며, 한국 헌법이 지향하는 시장경제를 독일형 사회적 시장경제로 파악하는 것은 비판의 소지가 크다. 우리 경제의 연혁과 구조, 시장참자간의 행태가 독일과 크게 다르기 때문이다. 시장경제의 규범적 모형설정에 있어서는 각종 경제관련 입법과 이에 대한 헌법재판소의 헌법적합성 심사가 매우 중요하며, 보충성, 비례평등, 과잉금지, 기본권이 본질적 가치훼손 금지 등의 심사기준이 적극적으로 구사되어야 한다.

헌법 제119조 제2항은 국가가 시장에 개입할 수 있는 다수의 사유를 열거하면서 경제민주화라는 문언을 사용하고 있다. 경제민주화는 개별적 규제사유가 아니라 여러 개입사유를 포섭하는 상위개념으로 파악하는 것이 바람직하다. 각계 각층이 토해내는 국민적 열망을 담아내는 해석학적 방편이 될 수도 있다.

경제주체간의 조화를 통한 경제민주화의 규범적 의미는 경제주체의 다양화와 이들 사이의 건강한 경쟁과 균형의 확보라고 생각된다. 보다 적극적인 정부의 시장개입, 대학이나 협동조합과 같은 비영리조직의 활성화도 필요하고, 과도한 규제를 털어내는 것 역시 여전한 과제다. 재벌규제정책을 진화시켜 경쟁력 있는 중소기업을 육성하고, 대중소기업의 협력관계를 개량하는 것이 경제민주화의 가장 긴박한 과제가 될 수 있다. 소상공인의 고충과 애환을 덜어주는 법제의 지속적 보완과 더불어, 동반성장 등 대기업의 자발적 협력에 기반을 둔 다양한 연성규범의 개발도 중요하다.

**주제어** : 시장경제의 규범적 모형, 사회적 시장경제질서, 경제민주화, 경제입법의 헌법적합성 심사, 재벌규제

## Normative Model of National Economy and Economic Democracy Clause

Chung, Ho-Yul\*

This essay is basically a normative approach to the recent 'Debate of Economic Democracy' which features one of the battle fields of the on-going presidential election of the Republic. Through the analysis, it is designed to illustrate the normative meaning of the so called 'democratization of national economy' and also give guidance to various industrial legislations.

Along with liberal democracy, market economy moulds pivotal structure of the Republic as a modern nation state. Various clauses of basic human rights of the Constitution provide the basis for market economy, and normative model of national economy should be interpreted from the industrial legislations of National Congress and Constitutional Court's decisions over which constitutional values of subsidiarity, equal treatment, pro-rata, due process etc. should be prevalent.

Par. II of Article 119 of Constitutional Code provides various causes of government intervention into the economy, and the wording of 'economic democracy' is recommended to win every causes of market interventions. And by doing so, desires and hopes of the public would enjoy the chances of constitutional interpretation. Diversification of economic players and healthy competition among them are supposed to be the core of normative meaning of economic democracy. Concerning policies against big business conglomerates of the republic, it is recommended that there would be development into positive policies from passive restrictions and burdening of the past.

**Key Words** : Normative Model of National Economy,  
Social Market Economy, Economic Democracy,  
Constitutional Control over Industrial Legislation,  
Policy against Business Conglomerates

---

\* Professor of Law, SungKyunKwan Univ., Former Chairman of Fair Trade Commission

