

## 헌법상 경제질서와 경제민주화

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 ‘사회정의’라는 용어를 사용하여 왔기 때문에 새삼스러운 용어는 아니라고 할 수 있다.

그런데 1987년 이후 전혀 논의되지 않던 경제민주화가 갑자기 2012년 대선을 앞두고 쟁점으로 부각된 것이다. 그 직접적인 동인은 87년 헌법을 만들 당시에 ‘여야8인정치회담’의 한 당사자이면서 경제학자인 김종인 전 의원이 새누리당 박근혜 후보의 캠프에 가담하면서 불을 지핀 데 따른 것이다. 김 전 의원에 의하면 헌법 제119조 제2항에서 ‘경제의 민주화’라는 용례를 들어온 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 놓여지게 된다. 셋째, 왜 하필이면 현행헌법이 시행된 지 사반세기에 이른 지금에 한국경제의 논의에 있어서 핵심적인 어젠다로 등장하였느냐에 있다.

1948년 제헌헌법에서는 헌법에 독립된 경제 장(章)을 마련한다. 이는 자유민주주의의 국가에서 그 예를 찾아보기 어렵다. 제헌헌법은 강한 통제경

## 성낙인

- 서울대학교 법학전문대학원 교수(헌법학)
- 한국법학교수회 회장
- 국회공직자윤리위원회 위원장
- 경찰위원회 위원장



제의 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. 이는 곧 국민경제의 현황이나 국민 일반의 인식에 기초하여 제헌헌법의 경제질서는 국가주도적인 경제질서로 나아가게 되었음을 알 수 있다.

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. 하지만 같은 경제장을 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.

제3공화국 이래 지속되어 온 경제장의 원칙규정은 제5공화국 헌법에

까지 그대로 유지되어 왔다. 다만 제5공화국 헌법에서 제3항으로 독과점 규제 조항이 신설되었다. 그러하면 이제 1987년 헌법 즉 제6공화국 헌법을 살펴보면 다음과 같다. 제9장 경제 제119조 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. 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)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 경제질서라고도 하지만 이미 학계와 헌법재판소의 결정을 통해서 사회적 시장경제질서는 대한민국 헌법상 경제질서를 총칭하는 의미로 자리잡고 있다.

시장경제질서를 유지하는 가운데 ‘사회적’의 함의와 관련하여 결국 경제민주화의 의미가 달라지게 된다. 경제민주화의 준거는 동시대를 관류하는 공동체적 가치라 할 수 있다. 한국 경제는 그간 산업화 과정을 거치면서 세계에서 유례가 없을 정도로 단기간에 압축성장을 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 2008년에 불어닥친 세계적인 경제위기를 거치면서 양극화현상은 더욱 심화되고 마침내 이를 방지해서는 더 이상 대한민국이라는 공동체가 해체될 지도 모른다는 위기의식에 직면한다. 이에 2012년 4월 11일에 실시된 제 19대 국회의원총선거와 12월 19일에 실시될 대통령선거를 앞두고 경제의 민주화에 대한 국민적 요구는 더욱 강해지고 이를 정치권이 수용하면서 경제민주화는 이 시대 국가경영의 최고 화두로 등장하기에 이른다.

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 정의 사회가 이 땅에 정립되기를 기원했는가를 단적으로 보여준다. 사실 샌들의 저서는 잘 아는 바 대로 하버드 대학의 강의내용을 책으로 만든 것이기 때문에 대중서라기보다는 전문서의 일종이다. 그럼에도 유독 한국에서 대중적인 에세이집이나 소설 책보다 더 팔렸으니 말이다. 바로 그런 점에서 샌들의 정의는 과거 헌법의 사회정의와 연계되면 그것은 바로 현행헌법의 경제민주화와 직결되는 명제임을 알 수 있다.

사회정의의 구현과 경제민주화를 구현하기 위해서는 갖가지 정책이 가능할 것이다. 이명박 정부에서 경제학자 출신의 정운찬 총리가 주창한 동반성장도 그 제도적 구현의 하나로 볼 수 있다. 비록 민간기구형태이긴 하

지만 동반성장위원회가 가동되고 정운찬 전 총리가 위원장을 맡으면서 더욱 활성화될 것이 요망되었다. 하지만 삼성그룹 이진희 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 취지아래 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(초과이윤)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 때문에 대기업을 중심으로 한 체제와 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. 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.

재벌기업을 중심으로 하는 독과점기업에 대한 규제도 강화되어야 한다는 데에는 이의가 없다. 이는 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’이라고까지 명명하기에 이르렀다. 실제로 공정거래위원회는 매우 강력한 대기업 규제기관으로서 나름 그 역할을 하고 있다는 평가를 받고 있다. 이미 물건너 간 내용이지만 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 부조리한 지배에 대한 메스를 가하자는 것이다. 하지만 기존의 순환출자를 그대로 두고 앞으로 이를 시정하고자 하는 타협안이 현실론으로 등장한다. 대규모기업집단법도 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 최종형량이었다. 징역 3년 이상에 대해서는 집행유예가 불가능하기 때문에 징역 3년이 마지노선인 셈이다. 검찰의 높은 형량 구형에도 불구하고 법원의 형량은 고정표였다. 최근에 양형위원회를 통하여 일련의 제재를 가하고 화이트 칼러 범죄에 대한 사법부 최고수뇌부의 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 재벌과 정치인에 대한 온정주의적 판결에 대한 비판이 전무한 것 또한 이해하기 어려운 현상이다.

바로 여기에 가진 자의 덕(virtue)이 요구된다. 그것은 가진 자의 자비가 아니라 윤리성에 터 잡아야 한다. 재벌의 탐욕은 시장을 교란하고 국민경

제의 선순환을 왜곡시킨다. 하지만 재벌을 지배하는 이들은 소유지분을 뛰어넘어 초법적인 힘을 휘두른다. 그 과정에서 골목상권까지 쓸어담는 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(성낙인, “경제민주화라는 경고음”, 동아일보 2012. 8. 3. 칼럼).

김종인 발 경제민주화가 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.