

## 경제 자유와 경제 민주화, 무엇이 우선인가.

2012.06.14 | 김병권\_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

### 목차

1. 전경련이 경제 민주화 논쟁에 뛰어든다.
2. 우리 헌법의 경제조항을 어떻게 해석할까.
3. 역사적 맥락에서 바라본 경제 민주화
4. 민주주의는 시장경제에 우선한다.

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.  
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,  
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

### 1. 전경련이 경제 민주화 논쟁에 뛰어든다.

보편복지와 함께 2011년부터 우리사회의 가장 강력한 의제로 부상한 ‘재벌개혁 경제 민주화’는 - 비록 4.11총선국면에서는 정책대결보다 폭로전으로 비화하면서 영향력을 발휘하지 못했지만 - 여전히 대선을 앞두고 가장 쟁점이 될 상위 의제다. 일부에서 재벌개혁과 경제 민주화 운동을 ‘진보의 탈을 쓴 신자유주의’라고 비판하기도 하지만, 이는 현재 시점에서 왜 재벌개혁과 경제 민주화운동의 재부상하고 있는지 그 국민 생활적 배경을 진지하게 따져보지 않는 핵심에서 벗어난 주장이다.

대선 국면을 앞둔 상황에서 우리사회의 미래가 달린 재벌개혁과 경제 민주화가 어떤 의미가 있고 어떤 내용을 채워야 하는지를 두고 논점을 다시 살려내고 쟁점을 한 차원 업그레이드시킬 필요가 있다. 마침 핵심 이해당사자라고 할 수 있는 전경련의 싱크탱크인 한국경제연구원이 19대 국회 개원에 맞춰 지난 6월 4일, “경제 민주화, 어떻게 볼 것인가”라는 세미나를 개최하고 재벌개혁과 경제 민주화를 일단 학술적 차원에서 정면에서 반박하고 나섰다.

특히 세미나 관계자가 “보다 근본적인 부분, 경제 민주화의 법적 이론적 근거를 정면 반박하는 작업이 필요하다고 판단해 이런 세미나를 갖게 되었다.”고 주장한 것처럼, 헌법적 차원, 경제 이론적 차원, 철학적 차원에서 반(反)경제 민주화를 선언하고 나섰다. 진보 개혁세력이 헌법 119조 2항의 경제 민주화 조항을 경제 민주화의 정당성의 출발점으로 삼아 전경련과 보수 세력도 거기서부터 반박하고 나선 것이다. 이제 우리도 논의를 확장시켜 전개해 볼 필요가 있고 이를 국민들과 공감해봐야 한다.

### 2. 우리 헌법의 경제 조항을 어떻게 해석할까.

<b>대한민국 헌법의상의 ‘경제 자유와 경제 민주주의 관련 주요 조항’</b>
<b>전문</b> “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며”

**제1조** ① 대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

**제23조** ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

**제9장 경제**

**제119조** ① 대한민국의 경제 질서는 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.

경제 민주화를 공박하려는 전경련이나 보수 세력의 핵심 주장에 따르면 우리 헌법은 어디까지나 자유 시장 경제를 추구하고 있으므로 사적 재산권의 불가침과 기업 활동의 자유가 원칙이라는 것이다. 경제 민주화라는 명목으로 재산권과 경제활동 자유를 어쩔 수 없이 침해하더라도 극히 예외적이어야 한다는 것이다.

한마디로 119조 1항인 경제 자유가 원칙이고 119조 2항인 경제 민주화는 아주 제한된 국면에서만 적용되어야 한다고 주장한다. 심지어는 경제 민주화를 경제정책이 아니라 사회정책으로 분리해야 한다는 뉘앙스까지 보여주고 있다. 1)

검토해야 할 수 많은 논점이 있을 수 있지만 몇 가지만 추려서 확인해보도록 하자. 우선 대부분의 법학자들은 우리헌법이 순수한 ‘자유 시장 경제’도 아니고 그렇다고 사회주의적 통제경제는 더욱 아닌, 그 사이의 다양한 혼합경제의 하나로서 ‘사회적 시장경제 질서’를 채택하고 있다고 해석한다는 점이다. 여기서 “혼합 경제 질서 중

1) 신석훈, “경제 민주화 어떻게 볼 것인가 <법적 측면>”, 한국경제연구원

사회적 시장경제질서는 개인의 경제적 자유보장을 근간으로 하여 독과점의 폐해를 막고 경쟁을 촉진하기 위하여 국가의 경제 간섭을 요구하는 경제 질서다. 사회적 시장경제 질서는 경제재의 생산과 분배가 자유경쟁원칙 하에서 행해지며, 사회적 정의를 실현하고 경제적 약자를 보호하는 한도 내에서 국가의 경제 관여가 정당화 되는 경제 질서를 말한다.”<sup>2)</sup>

이는 단순히 해석의 문제가 아니라 뒤에 보겠지만 우리 헌법의 역사를 보면 더욱 명백히 드러난다. 사실 우리 헌법이 사회적 시장경제 질서를 담고 있고 헌법재판소에서 이런 취지의 판시를 한 사례가 있기 때문에, 2000년대에 신자유주의 물결이 거세진 분위기에 편승해 전경련이나 보수 쪽에서 119조 2항 경제 민주화 조항을 삭제하는 개헌주장을 했던 것이 아닌가. 그리고 이번 세미나에서도 또 다시 119조 2항을 폐지하자고 주장한 것이 아닌가.<sup>3)</sup> 따라서 우리 헌법이 자유 시장 경제 질서에 충실하고 있다는 주장은 부합하지 않는다.

둘째로, 따라서 당연히 헌법 119조 1항(개인과 기업 활동의 자유)을 ‘원칙’으로 119조 2항(경제 민주화를 위한 국가개입)은 ‘예외’로 단순 구분하는 방식도 정당하다고 볼 수 없다. 경제 민주화 조항만 보더라도 ① 국가의 적정한 소득 재분배 역할, ②독점에 의한 시장실패에 국가 개입, ③경제 주체들(자본과 노동 등) 사이의 세력 불균형에 국가 개입 등으로 폭넓게 규정되어 있다. 더 나아가 헌법 경제 분야에서 119조 이외에 120조~127조까지 국토자원과 농지 등에 대한 사적 소유 제한과 중소기업 보호 의무, 대외무역 규제 등까지를 포함한다면 더욱 경제 민주화가 ‘예외’라고 축소시킬 근거가 희박하다.<sup>4)</sup>

2) 김상겸(2009), “한국 경제질서와 헌법상의 경제조항에 관한 연구”, 한독사회과학논총 제 19권 제 4호

3) 발제자는 이번에도 119조 2항은 “해석상 혼란만 가중시키기 때문에 삭제하는 것이 좋다”고 말했다. 한겨레 2012.6.5일자

4) 좀 더 나아가서 국가 개입이 각 개인의 자유를 보장하는 것으로 해석하여 원칙-예외라는 틀 자체를 부정하기도 한다. “정신적 자유와 달리 경제 영역에서 자유는 역사적으로 볼 때 타인의 자유를 침해하는 경우가 많았다. 이미 현실에서 강력한 경제력을 갖는 기업에 대한 독과점의 폐해는 관련 법률을 통하여 규제해야 할 정도로 경제에 있어서 부정적인 영향을 미쳤다. 시장에 참가하는 경제주체는 한정된 재화를 둘러싸고 상이한 이해관계에 의하여 서로 얽혀 있어서, 특정인의 자유를 보장하는 것이 타인의 자유를 제한하는 결과를 초래한다. 경제 영역에서 사회공동체 구성원 전체의 자유를 실현하기 위해서는 국가가 이를 조정하고 규제하여야 할 필요성이 있다 그런 점에서 국가의 개입은 전체 경제 주체의 자유 실현에 기여한다는 점에서 경제 영역에서의 특정 주체의 기본권을 제한하는 법률은 (전체 경제

“우리나라 헌법상의 경제 질서가 자본주의적 시장경제의 모순과 폐해를 시정하기 위하여 국가가 경제활동에 개입할 수 있게 되어 있는 점에서는 독일이나 미국의 경제 질서와 마찬가지로이지만, 사회 정책적 고려를 위한 규제에 있어서는 독일보다 훨씬 약하고, 산업간, 지역간 균형 있는 발전과 경제 주체간의 조화로운 발전을 도모하려고 하는 경제 정책적인 고려를 위한 규제에 있어서는 미국이나 독일보다 훨씬 강하다는 점을 알 수 있다.”고 한 대목도 맥락을 같이한다.<sup>5)</sup>

한 가지 독특한 것은 전경련이나 대기업들이 119조 1항을 들어 경제 자유를 강조하고 진보세력은 2항의 경제 민주화 조항을 들어 국가 개입의 정당성을 확보하고 있는 것이 기본인데, 일부에서는 경제 민주화 주장이 마치 국가 개입을 부정하고 시장주의(자유주의)에 편승하고 있다고 비판한다는 것이다. 그러나 2011년 이후 경제 민주화운동은 기본적으로 헌법 119조 2항을 대의명분으로 내걸고 있고 그 핵심은 균형 있는 국민경제를 위한 국가의 개입이다. 소득 재분배를 위해서, 독과점 방지를 위해서, 그리고 경제주체들 사이의 ‘조화’를 위해서.

셋째로, 사적 재산권과 기업 활동 자유를 제약하는 것은 극히 예외적이어야 한다고 주장하면서 그것이 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”(37조)는 조항에 따라야 한다는 것을 보수 세력은 유독 강조한다.

헌법 37조항은 사실 재산권뿐만 아니라 국민의 모든 기본권을 제한할 때 지켜야 할 기준을 밝힌 항목이다. 말하자면 균등하게 교육받을 권리(31조), 근로의 권리(32조), 인간다운 생활을 할 권리(34조) 등도 동일하게 37조의 적용을 받는다는 뜻이다. 그런데 이들 기본권들은 현실에서 서로 충돌하기도 하는 것이 일반적이며 따라서 재산권만을 유독 강조할 수는 없다. 특히 재산권은 자연권의 범주에 들어갈 수 없고, 각 개인이 소유한 자치권의 하위 범주차원에서 인민과 인민의 대표들이 사적 소유를 어느 정도까지 인정하는 것이 가치가 있을지 ‘민주적 절차를 통해 결

주체의 -인용자) 기본권을 보장하는 기능을 가진다.” 김상겸(2009)  
5) 권오승, 『경제법 제 9판』, 51쪽

정'할 수 있다는 주장도 있는 실정이다.<sup>6)</sup>

따라서 사적 재산권의 제한 범위는 37조가 아니라 액면 그대로 23조 1,2,3항 규정을 해석하면 된다. 우리나라는 사적 재산권을 기본권으로 보호하되 공공복리에 따라야 한다면서 재산권을 상대화시키고 있고, 동시에 '공공의 필요에 따라' 사적 재산에 대해 국가가 보상을 전제로 수용할 수 있는 가능성까지 열어두고 있다. 그 누구도 "정당한 절차에 의하지 않고는 생명, 자유, 재산을 박탈당하지 않는다."고 하는 미국 수정헌법 5조 보다는 훨씬 강력한 제한 규정이다.

### 3. 역사적 맥락에서 바라본 경제 민주화

한 국가의 사회질서는 당대의 역사적 필요나 사회적 요구, 그리고 사회 세력 사이의 힘의 관계를 헌법에 투영시킨다. 따라서 사적 재산권의 보호나 기업 활동의 자유, 그리고 국민경제의 균형을 위한 국가의 역할 등은 우리사회의 역사적 발전경로와 밀접히 연관되어 있다. 그런 점을 감안하여 이번에는 1945년 해방이후 제헌헌법부터 간단히 역사적 맥락을 추적해보자.

흔히들 6월 항쟁으로 쟁취한 1987년 헌법에서 헌법 119조 2항인 경제 민주화 조항이 전격적으로 삽입되었다고 착각하기 쉽지만 실상은 전혀 그렇지 않다. 그리고 전반적으로 헌법 전문의 경제적 민주주의, 재산권 제한 조항 등은 제헌헌법부터 있었던 것이다.

우선 헌법 전문의 "정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고"라는 대목은 제헌헌법부터 내려오는 항목인데, 우리나라가 정치적 민주주의와 아울러 경제적, 사회적 민주주의를 건국의 기본 이념으로 하고 있음을 천명한 것이라고 평가한다.<sup>7)</sup>

6) 로버트 달, 『경제 민주주의에 관하여』, 88쪽

7) 권오승 앞의 책 37쪽

마찬가지로 재산권 조항도 현행 헌법이 제헌헌법부터 내려오는 내용을 그대로 이어 받은 것인데, “사유 재산권은 보장하되, 국가는 이를 공공필요를 위하여 법률로 제한할 수 있다는 점을 명백히 선언”한 것으로 평가하고 있고 그 이후에도 이런 맥락은 계속 이어진다. 우리나라는 처음부터 사적 재산권을 자연권처럼 인정해 온 적이 없다는 말이다. 서구와 달리 조선시대까지 국가소유를 기본으로 했던 동양의 역사적 전통과, 해방 후 사회주의 세력이 매우 강력했던 점을 감안하면 이는 쉽게 이해될 수 있는 대목이다.

더 나아가서 제헌헌법 84조는 “대한민국의 경제 질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.”고 하여 경제 자유보다 균형 있는 경제 발전이 경제 질서에서 우위에 있음을 명시하고 있을 정도다.

위의 규정은 1962년 3공화국 헌법부터 “개인의 경제상의 자유와 창의 존중” 항목과 “사회 정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전”을 위한 국가 개입(경제 민주화) 항목이 병존하는 헌법체계 구조로 바뀌게 되었고 이것이 1987년 헌법에까지 이어지고 있는 것이다. 1987년 헌법에서 경제 민주화 조항이 갑자기 생긴 것이 아니라 기존 구조에 내용이 다듬어 진 정도였다는 것이다.

물론 1980년대 이후 정치적으로는 군사독재가 지속되었지만, 경제영역에서는 민간 주도 경제의 흐름이 서서히 만들어지고 신자유주의 세계화 물결에 편입되면서 자유 시장경제의 현실적 영향력이 확산되었다. 사실 1980년에 독점규제와 공정거래법, 중소기업 고유업종제도, 소비자 보호법 등이 만들어진 것도 전두환 정부가 공정경쟁에 천착해서가 아니라, 1970년대까지의 완전한 국가통제 경제를 민간주도로 전환시키는 과정에서 불가피하게 이들 규제들이 필요했기 때문이었다. 그런데 특히 외환위기 이후 ‘시장 지상주의’ 이데올로기가 확대되면서 기존에 있던 공정거래법이나 중소기업 보호제도, 소비자 보호제도 등 조차도 무력화되어 갔던 것이다.

그러나 자유 시장 경제 확산의 강력한 배경으로 작용했던 신자유주의는 2008년 글로벌 금융위기로 인해 근본적인 한계에 봉착했다. 오죽하면 김석동 금융위원장 조

차 “끊임없이 위기를 불러오고 양극화를 심화시켜 온 신자유주의가 종언을 고하고 이제 소비자와 투자자에 대한 보호, 사회적 책임 등이 강조되는 새로운 자본주의의 패러다임이 등장할 것”이라는 진단을 하겠는가. 이제 자유시장의 찬양이 아니라 무분별한 자유 시장 승배에 대한 더 많은 성찰이 필요할 시점인 것이다.

금융위기가 세계화되기 직전인 2007년 11월 제 47회 한국헌법학회 정기학술대회에서 당시 법원행정처장이 환영사에서 “사회적 기본권이 바이마르 헌법에서 탄생하게 된 것은 제 1차 세계대전에 참여했거나 전쟁으로 인해 고통을 받았던 사람들을 구제하기 위한 것이었고, 제 2차 세계대전 이후에 사회국가 혹은 사회적 시장경제 원칙의 세계적인 유행은 전쟁에 지친 국민을 구제하기 위해서 의미가 있었으나, 이제 그런 국민이 없기 때문에 소위 신자유주의로 일컬어지는 이데올로기가 세계적인 대세를 이루어가고 있다. 그러므로 헌법의 해석에 이런 관점이 고려되어야”한다고 주장했던 적이 있다.<sup>8)</sup>

그런데 이 주장의 논지를 확장하면 2008년 글로벌 금융위기가 대공황 이후 최대 사건이므로, 이제 다시 경제위기로 심각하게 불평등한 국민을 구제하기 위해 ‘2차 세계대전 이후에 사회국가 혹은 사회적 시장경제원칙의 세계적인 유행’이 지금 부활할 필요도 있어 보인다. 바로 2011년 이후 우리 사회에서 경제 민주화 요구가 거세게 나오고 있는 것은 이러한 시대적 배경을 그대로 투영하고 있는 것이 아닌가. 이제 시장 실패에 대하여, 그리고 불평등에 대하여 더 많은 고려를 해야 하는 패러다임 전환의 시기로 접어들었다. 기업의 자유로운 활동만큼이나 사회적 책임에 대하여, 수익 추구의 자유만큼이나 분배의 평등에 대하여, 사적 재산권의 보호만큼이나 공공복리에 대하여 사회적 합의를 모을 때가 된 것이다.

#### 4. 민주주의는 시장경제에 우선한다.

전경련 산하 한국경제연구원에서 경제 민주화에 대한 공개 세미나를 한 다음날인 6월 5일, 이번에는 새누리당 경제 민주화 실천모임에서 세미나가 있었다. 이 자리에

8) 은승표(2007), “법경제학이론들의 헌법상 사회적 시장경제 원칙에서의 의미”, 헌법학 연구 제 13권 4호

서 이해훈 최고위원은 6쪽 자리 발표 자료를 통해 “자유시장과 경제 민주화 중 어느 것이 우선하는가?”하는 질문을 던지고 “민주주의가 허용하는 범위 내에서 시장의 자유를 말할 수 있다”고 주장했다. 전경련과는 완전히 반대되는 견해다.

이해훈 최고위원 주장의 근거는 경제 조항 이전에 총론적으로 우리나라는 민주공화국을 선포하고 있는 헌법 1조 1항의 규정을 경제 영역도 예외 없이 따라야 한다는 점에 있다. 그 뿐이 아니다. 제헌 헌법 이후 현행 헌법까지 헌법 전문에서는 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”라고 규정하여 경제 분야에서 민주주의 원리의 적용을 선언하고 있다. 경제영역에서 각인에게 기회균등 원칙을 적용할 것을 천명하는 것은 경제 분야에서도 민주주의 원리가 적용된다는 것을 말하는 것이기 때문이다.

우리 연구원은 비록 새누리당이지만 이해훈 최고위원의 이 주장에 적극 공감한다. 우리 연구원은 과거에 다음과 같은 주장을 폈다. “모두 민주주의라는 가치 안에서 작동해야 한다. 자유 시장을 해치지 않는 한도에서 경제 민주화를 말해야 하는 것이 아니라, 민주주의가 허용하는 범위 안에서 시장의 자유가 있는 것이다. 새로운 체제를 만드는 화두가 경제 민주화인 이유가 바로 여기에 있다. 그리고 제 1 과제는 민주주의 허용범위를 심각한 수준에서 일탈한 동시에 자유 경쟁시장 조차 파괴하고 있는 재벌의 이익추구 행위를 개혁하는 문제이다.”<sup>9)</sup>

마지막으로 2012년 오늘, 외환위기 이후 15년 만에 재벌개혁과 경제 민주화가 전 국민의 관심사와 화두가 되고 있는 이유가 무엇인지 확인할 필요가 있다. 그것은 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적 차원에서 문제가 되고 있는 불평등 심화를 배경으로 하고 있다. 그런 점에서 2011년 카이로에서 월가에 이르는 세계적 시위의 한국적 표현이 재벌개혁 경제 민주화운동이며, 보편 복지와 함께 시장영역에서의 부의 편중과 불평등을 초래한 경제 권력의 불균형을 개혁하여 ‘경제 주체들 간의 조화’를 이루기 위한 것이 경제 민주화운동이다. 때문에 2012년 버전의 경제 민주화운동은 전문가 운동이나 투자자 운동이 아니라 민생 운동이 되는 것이다.

그런데 한국경제의 정점에 있는 재벌 대기업 집단의 과도한 권력을 억제하는 한편

9) 세사연, “민주주의는 시장경제에 우선한다.”, 2012.3.7

노동자와 시민, 소비자의 무권리를 개혁하여 힘을 실어주는 재벌개혁 경제 민주화 운동을 ‘좌파 신자유주의’라고 치부하는 일부의 주장은 15년 만에 재벌개혁 운동이 왜 나왔고 국민들의 지지를 받고 있는지를 충분히 이해하지 않는 것이다. 더구나 경제 민주화를 주장하는 사람들도 “신자유주의를 반대한다고 한다. 하지만 정부가 시장에 개입하는 것은 또 싫어한다.”는 식의 장하준 교수 발언에 해당될 현실의 사람은 적어도 지금 경제 민주화운동을 하는 중심세력에는 없다. 앞서 확인했듯이 국가의 경제 개입 정당성을 헌법적으로 승인한 헌법 119조 2항을 기반으로 현재의 경제 민주화운동이 일어나고 있기 때문이다. 그리고 전경련은 국가 개입이 과도하다며 경제 민주화운동을 비판하고 있는 것이다. ▶