

## 대통령 개헌안과 경제민주화\*

### The President's Constitutional Amendment and Economic Democratization

노진석\*\* · 이충은\*\*\*

Noh, Jin-Seok · Lee, Choong-Eun

#### 목 차

- I. 그간의 경제민주화 논의
- II. 경제민주화와 개헌의 필요성
- III. 개헌안에 대한 경제민주화 관점에서의 평가
- IV. 향후 개선 및 보완 방향 - 결론에 대신하여

#### 국문초록

지난 3월 26일 대통령이 발의한 개헌안은 기본권 등 여러 부분에서 긍정적인 내용을 담고 있으나 경제민주화와 관련해서는 새로운 내용이 거의 없었다. 경제민주화가 2012년 총선 국면에서부터 두 차례의 대선까지 핵심적인 사회 이슈였고, 현 정부에서도 대통령이 2017년 6.10 민주항쟁 30주년 기념사에서 ‘경제민주주의의 필요성’을 새삼 강조한 것에 비하면, 개헌안의 내용은 경제민주화적 관점에서 매우 초라한 결과물이었다.

비록 개헌이 좌절되었지만, 이번 개헌과정과 최종 개헌안의 내용에 대한 평가

논문접수일 : 2018. 09. 30.

심사완료일 : 2018. 11. 01.

게재확정일 : 2018. 11. 01.

\* 이 논문은 2018년 민주주의법학연구회 학술심포지움 -헌법개정과 민주주의, 민중의 삶- 발표문을 보완한 것임.

\*\* 법학박사 · 고려대학교 법학연구원 공법연구센터 전임연구원

\*\*\* 법학박사 · 사회복지학박사, 중부대학교 대학원 강사

를 소홀해서는 안 될 것이다. 이미 끝난 일이라고 그냥 넘어간다면, 유사한 잘못이 반복될 수 있기 때문이다. 오히려 냉정한 평가를 통해 향후 개헌에 대한 비판이 마련되어야 할 것이다.

이러한 취지에서 본 논문은 87년 헌법 개정 당시의 논의부터 최근까지의 경제민주화에 대한 논의를 전반적으로 정리하고, 그 연장선상에서 최근 대통령 개헌안의 경제민주화적 측면을 비판적으로 평가한 후, 향후 개헌안에서 보완이 되어야 할 내용을 제시하고 있다.

먼저, 경제민주화를 기업의 입장에서 ‘경제민간화’로 해석하는 입장을 비판하고, 그것이 재벌민주화에만 한정되지 않음은 물론, 경제영역에까지 민주적 원칙이 적용되어야 함을 상정하고 있다. 또, 그러한 입장에서 지금까지의 경제민주화의 정책을 살펴본 후, 이번 개헌특위에 경제민주화 전문가가 없어 실제 경제민주화 관련 조문의 내용에 큰 변화가 없었다는 점을 지적하며, 다소 변화된 조항들도 큰 의미가 없음을 비판하고 있다. 마지막으로 향후 경제민주화 개헌이 현행규정과 차별성을 가지기 위해서는 현재와 같이 추상적이고 수사적인 문구보다는 하위 법률에서 구체적으로 제도화할 수 있는 정당화 근거를 헌법에 제시해야 하므로, 그러한 제도의 일환으로 스웨덴 금융통화위원회 및 협동조합, 공동결정제도 등에 대해서도 검토하고 있다.

**주제어** : 경제민주화, 경제의 민주화, 경제민주주의, 대통령 개헌안, 헌법개정

## Ⅰ. 그간의 경제민주화 논의

헌법 제119조 제2항은 “...경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화<sup>1)</sup>를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 이 조항은 그동안 거의 유명무실하였고, 재벌개혁의 법적 수단으로서 간간이 언급되어 왔을 뿐이다. 87년 헌법 개정 이후 진보세력이라는 김대중, 노무현 정권 하에서

1) 본 논문에서는 헌법 문헌상의 ‘경제의 민주화’를 ‘경제민주화’와 동일한 의미로 사용하였다.

도 경제민주화보다는 경제성장이 중시되었고, 그러한 경제성장의 바탕 위에 복지제도를 다소간 강화시키는 것이 전체적인 정책의 방향이었다.<sup>2)</sup>

이 후, 이명박 정부에 들어서면서 정부의 실정(失政)이 지속되었고, 애초 경제를 살릴 것으로 국민의 상당한 지지를 받으며 집권했던 세력이 그에 부합하는 결과를 보여주지 못하면서 여론은 오히려 전과 달라지기 시작했다. 이러한 민심이반은 그동안 금기시되거나 무시되어 왔던 ‘경제민주화 논의’로 이어졌고, 경제민주화의 논의는 붓물 터지듯 쏟아지게 되었다.

2011년 7월경 민주당에서 ‘경제민주화 특별위원회’를 발족하여 관련 논의를 촉발시켰고, 같은 해 연말 한미 FTA 통과를 앞두고 FTA가 헌법의 경제민주화 조항을 침해할 수 있다는 점에서 이 논의가 활성화되기 시작하였다. 당시 여당이었던 한나라당도 2011년 12월 홍준표 대표가 사퇴하면서 비상대책위원회를 구성하였고, 이 비상대책위원회에 김종인 전 청와대 경제수석비서관을 영입하면서 경제민주화 논의가 더욱 박차를 가하게 되었다. 김종인 전 경제수석이 경제민주화 조항을 현행 헌법에 삽입하는데 상당한 영향력을 발휘한 인물이었기 때문이었다. 이는 한나라당이 새누리당으로 당명을 바꾼 이후 당의 기본정책에 경제민주화 내용을 반영하는데 영향을 미치게 된다.<sup>3)</sup>

이러한 이유에서 2012년의 제19대 국회의원 총선거와 제18대 대통령 선거에서 경제민주화는 복지와 더불어 선거의 핵심 이슈가 되었다. 18대 대선에서 문재인, 안철수 당시 후보 뿐 아니라 대통령으로 당선된 박근혜도 경제민주화 의제를 선점하면서 당시 아래와 같은 여러 정책들을 내놓은 바 있다.<sup>4)</sup>

<b>경제적 약자의 권익 보호</b>	‘중소기업적합업종제도’의 실효성 제고로 중소기업 사업영역보호
	중소도시 대형마트의 신규입점을 지역 협의체에서 합의된 경우에 한해 허용하여 골목상권 보호
	대형유통업체의 납품, 입점업체에 대한 불공정 행위, 가맹점에

2) 노진석, “한국헌법상 경제민주화의 의미”, 민주법학 제50호(민주주의법학연구회, 2012), 372-373쪽.

3) 노진석, 위의 논문, 373쪽.

4) 노진석, “경제민주화 정책에 대한 헌법적 평가”, 입법과 정책 제7권 제1호(국회입법조사처, 2015), 295-296쪽.

	대한 불공정행위 근절
	건설, IT 분야 등의 하도급 불공정특약에 따른 중소기업자 피해 방지
	소비자 권익증진을 위해 소비자보호기금을 설립하고, 소비자 피해규제 명령제 도입
공정거래 관련법의 집행체계 개선	공정거래위원회의 전속 고발권 폐지
	공정거래법 위반에 대해 징벌적 손해배상제와 집단소송제 도입
	공정거래법 위반행위의 피해자가 직접 법원에 해당행위 금지를 청구하는 제도 도입
대기업집단 총수일가의 불법 및 사익편취행위 근절	「특정경제범죄가중처벌법」상 횡령 등에 대해 집행유예가 불가능하도록 형량을 강화
	대기업 지배주주, 경영자의 중대 범죄에 대해서는 사면권 행사를 엄격히 제한
	일감몰아주기 등 총수일가의 부당내부거래 금지규정을 더욱 강화하고 부당내부거래로 인한 부당이익은 환수
기업지배구조 개선	대규모기업집단에 대한 신규 순환출자 금지
	소액주주 등 비지배주주들이 독립적으로 사외이사를 선임할 수 있는 시스템 구축
	독립성 강화를 전제로 국민연금 등 공적 연기금의 의결권 행사 강화
	집중투표제, 전자투표제 및 다중대표소송제도를 단계적으로 도입
금산분리 강화	금융, 보험회사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 상한을 단독금융회사 기준으로 향후 5년간 단계적으로 5%까지 강화
	산업자본의 은행지분 보유한도를 축소
	현재 은행과 저축은행에 대해서만 시행되는 대주주 적격성 유지심사를 모든 금융회사로 확대

그러나 박근혜 정부는 대통령 선거 당시 경제민주화 정책을 강조했던 것과 달리, 집권 3개월도 채 되지 않은 2013년 2월에 특별한 이유 없이 5대 국정목표에서 경제민주화를 제외하였고, 특히 국내 10대 그룹 총수들을 초청한 자리에서는 “경제민주화가 대기업 옥죄기나 과도한 규제로 변질되지 않고 본래 취지대로 운영될 수 있도록 할 것”이라고 밝힌 바 있다.<sup>5)</sup> 이는 집권 이후 박근혜

5) [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2013/08/28/2013082801710.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/08/28/2013082801710.html)

정부가 강조하던 경제 목표가 창조경제론 때문이었고, 이러한 배경으로 경제민주화는 자연스럽게 사라져 갔다.

앞의 공약에서 2014년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정에 따라 예외는 있지만 자산 총액 5조원 이상의 대기업 집단은 계열사 간 신규 순환출자를 하지 못하게 되었고, 2013년 하도급 거래 공정화에 관한 법률 개정에 따라 제 35조 손해배상 책임에서는 부당한 하도급대금의 결정, 부당한 위탁 취소 등, 부당반품, 부당한 하도급 금액 감액, 기술자료 요구에 대해 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다고 개정하여 변형된 형태의 징벌적 손해배상제도로 규정하는 일부 공약은 이행되었다.

그러나 박근혜 정부는 ‘중소기업적합업종제도’와 관련하여 중소기업 사업영역을 효과적으로 보호하지 못했으며, 대형마트 신규입점이나 대형유통업체의 납품, 입점업체에 대한 불공정행위, 가맹점에 대한 불공정행위 등에 대한 근절도 이루어지지 못했다. 한편 「특정경제범죄가중처벌법」상 횡령 등에 대한 집행유예는 개정은커녕 진지한 논의조차 이루어지지 않았으며, 총수 일가의 부당내부 거래는 여전했다.<sup>6)</sup>

즉 대체로 많은 공약들이 구체화되지 못했거나 부분적으로만 실현되었으며, 오히려 원래 공약과 정반대로 추진되는 경우도 있었다. 예를 들어 소비자보호기금은 결국 박근혜가 탄핵될 때까지도 제도화되지 못했으며,<sup>7)</sup> 공정거래위원회의 전속 고발권 폐지와 관련해서는 공정거래법 위반정도가 객관적으로 명백하고 중대한 죄나 감사원장, 중소기업청장이 공정위에 고발을 요청한 죄에 한하여 이루어졌다. 즉 이 경우 공정위가 의무적으로 검찰총장에게 고발하여야 하지만, 전자는 그 범위가 불분명하여 결국 공정위 스스로 판단한다는 점에서 큰 의미가 없고, 후자도 고발 조건을 다소 완화하였을 뿐이다.<sup>8)</sup> 마지막으로 산업자본의 은

6) 노진석, 위의 논문, 296-297쪽.

7) 소비자권익증진기금 설립을 위한 소비자기본법 개정안을 2013년 안홍준 의원, 2014년 말 이운룡 의원이 발의하였다. 정부는 2013년 이후 이 기금을 설립한다고 하였으나(2013년 4월 대통령 업무보고) 원래 계획이었던 기금 설립 근거 마련을 위한 법 개정(14년 말), 기금 출범(15년)은 결국 실현되지 못하였다.

8) 전속고발권 논의의 현재 상황은, 문재인 대통령이 후보 시절 전속고발권 ‘전면’ 폐지를 공약으로 내걸었고, 현 정부는 2017년 8월부터 관련 논의를 이어왔다. 결국 공정위와 법무부는 2018년 8월 21일 전속고발권 일부 폐지에 합의했다. 이에 대하여 대한상공회의소는 9월 28일

행지분 보유 한도 축소에 관해서는 당시 금융위는 이 한도를 완화하고자 하는 움직임을 보이기도 하였다.

즉 현 정부 이전까지 이론적이든 정책적이든 경제민주화에 대한 체계적인 접근이 이루어졌다고 보기는 힘들다. 경제민주화는 다분히 수사적이거나 전략적으로 취사선택되었고, 그것조차도 충실히 집행되지 않았다고 판단된다. 그렇기 때문에 지난 제19대 대선에서도 경제민주화는 여전히 유효한 의제였고, 당시 문재인 후보가 대선공약에서 관련 내용을 별도의 챕터로 구성했던 것이다.(전체 12대 약속 중 2번째 공정한 대한민국이 내용상으로 경제민주화 정책이었음)<sup>9)</sup>

## II. 경제민주화와 개헌의 필요성

### 1. 개헌을 통한 경제민주화의 실현?

올해 무산된 개헌 시도를 포함하여 이전 정부들 즉 김대중 정부 이후 정치권에서 거론된 개헌은 예외 없이 권력구조 개편을 위해서였다. 그러나 실제 어떤 시도도 성공하지 못했다. 19대 대선에서도 문재인 후보를 포함한 5명의 대선 후보들이 2018년 6.13 지방선거에서 개헌을 하기로 합의하였으나 결국 이번 개헌도 실패하였다. 개헌 논의에서 많은 쟁점들이 제기되었으나 2017년 국회 개헌특위에서도 주된 논의는 권력구조에 집중되었다. 특히 자유한국당은 1년여의 특위 기간을 ‘제왕적 대통령제 반대’로 일관하면서 다른 개헌 쟁점에 별 관심을 기울이지 않았다.

이러한 상황에서 개헌을 통한 경제민주화 실현은 애초 가능성이 높지 않았다. 그리고 오히려 경제민주화와 관련된 개헌 논의는 사실 경제민주화에 반대하는 논자들의 주장이기도 하였다.<sup>10)</sup> 즉 경제민주화를 현행 헌법전에서 삭제하자는

---

전속개발권 폐지에 대한 우려가 담긴 건의서를 공정위에 제출했고, 야당인 자유한국당도 대기업 옥죄기라며 반대하고 있는 상황이다.

9) 문재인 대통령 대선공약집, 42-54쪽, 2017.

10) 경제민주화가 이슈였던 2012년에 집중적으로 발간한 한국경제연구원 보고서의 몇 제목을 열

것이다.

그러나 경제민주화는 이미 현행 헌법전에 존재하기 때문에 경제민주화의 구체화는 하위 법률과 관련 정책, 제도로 실행할 수 있을 것이고, 이것은 의지와 능력의 문제이지 실질적으로 헌법적인 문제는 아니라고 할 수 있다.

## 2. 경제민주화적 개헌의 의미와 필요성

그럼에도 불구하고 경제민주화적 개헌을 한다면, 그것의 의미는 현재 존재하는 규정을 보다 명확하게 함으로써 불필요한 논의를 막고, 해당 문언의 규범력을 확보하는 데 있을 것이다. 재계 쪽 주장은 별론으로 하더라도 일부 헌법학자조차 이 조문 자체가 헌법상 불필요하다고 한 바 있으니<sup>11)</sup> 그러한 오해를 해소하려면 경제민주화 규정의 독자적이고 구체적인 내용이 필요하다고 본다. 그런 맥락에서 포르투갈의 헌법을 참고할 만하다. 특히 a부분에 주목할 필요가 있다.

PART II Organisation of the economy(경제의 구성)

TITLE I General principles(일반 원칙)

Article 80 (Fundamental principles)(기본원칙)

Society and the economy shall be organised on the basis of the following principles:(사회와 경제는 다음에 열거한 원칙들을 근거로 하여 구성한다.)

a) The subordination of economic power to democratic political power;(민주적 정치력이 경제력보다 중요하다.)

e) The democratic planning of economic and social development;(경제와 사회개발은 민주적 절차에 따라 계획한다.)

거해보면, 이러한 의도를 분명히 알 수 있다. 예를 들어 경제도 정치도 망하게 하는 경제민주화(김행범). 공동체의 기본 원리에 반하는 경제민주화(김광동), 성역(聖域)이 되어버린 경제민주화(신석훈), 글로벌 기업을 쫓아내는 경제민주화(정규석), 민주적이지 못한 경제민주화(조성봉) 등이다. 노진석, 한국헌법과 경제민주화(고려대 박사학위논문, 2015), 6쪽.

11) 정재황, 문화일보, 2012. 7. 20.

<<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012072001072927015005>>, 검색일: 2018. 5. 31.

g) The participation of organisations that represent workers and organisations that represent economic activities in the definition of the main economic and social measures.(노동자들을 대변하는 기구들과 기업을 대변하는 기구들은 주요 경제·사회 조치들을 규정하는 절차에 참여한다.)

포르투갈 헌법의 이와 같은 규정은 우리의 경제민주화 규정보다 훨씬 구체적이며, 의미하는 바가 분명하다. 결국 경제민주화를 위한 개헌을 한다면, 현재와 같이 추상적이고 수사적인 문구보다는 하위 법률에서 구체적으로 제도화할 수 있는 정당화 근거를 헌법에 제시하는 것이었어야 한다. 그렇지 않다면 현행 헌법의 내용과 차별성을 가질 수 없으며, 이는 경제민주화를 비판하는 논자들에게 반대의 빌미만 주는 상황이 될 것이다.

### Ⅲ. 개헌안에 대한 경제민주화 관점에서의 평가

#### 1. 절차적 미비

국회 개헌특위나 전문가로 구성된 개헌특위 자문위에 비해 대통령 개헌안을 실제 성안했던 대통령 직속 정책기획위원회 산하 국민헌법자문특별위원회의 경제민주화 관련 전문성은 매우 부족했다고 보인다. 자문위에조차 그간 경제민주화를 주장하던 경제학자들이 포함되어 있었지만, 특위에는 그런 인사가 전무했다. 그런 이유에서인지 실제 경제민주화 관련 조문은 내용에 있어 거의 변화가 없었다.

물론 국회 개헌특위가 무위에 그치며, 한 달 남짓의 촉박한 기간 동안 개헌안을 성안해야 했던 특수한 상황이 존재하였다. 그러나 애초 기본권, 정부형태, 지방분권 분과만을 상정하였고, 경제민주화 관련 전문가들은 위원에 포함되어 있지 않았음을 볼 때, 경제민주화는 개헌안 마련에 있어 큰 고려 대상이 아니었음을 확인할 수 있다.

앞서 적은 바와 같이 경제민주화에 있어 개헌이 반드시 필요한 지에 대한 이

견은 있을 수 있으나 경제민주화가 이제까지 중요한 화두였고, 또한 더불어민주당의 우선적인 공약임을 생각할 때, 적어도 개헌 과정에서 경제민주화 규정이 검토의 대상은 되었어야 한다는 점에서 이러한 준비과정은 상당히 미흡했다고 보인다.

## 2. 내용상 문제

### 가. 개정 경제조항들에 대한 평가

지난 3월 26일 대통령이 발의한 개헌안 중 경제 분야는 현행 헌법에서 기존 장을 유지하면서 1개 조문만이 늘어났다. 조문의 순서도 큰 변화가 없고, 몇몇 내용들이 체계상 자리를 바꾼 점이 눈에 띈다. 즉 형식적으로는 큰 변화가 없다.

다만 내용적으로는 기존 제119조 제2항(개헌안 제125조 제2항)에서 ‘경제주체간의 조화’를 ‘경제주체간의 상생과 조화’로 한 점, 개헌안 제128조 제2항에 토지공개념을 명시한 점, 기존 제123조 제1항의 농어업 관련 규정을 개헌안 제129조 제1항에서 강화한 점, 개헌안 제130조에서 소상공인에 대한 보호 및 자조조직 육성, 협동조합 육성 등이 주목할 만하다.

기타 현행 헌법 제126조의 ‘국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요’를 개헌안 제133조에서 ‘절실히 필요하여’로 바꾸거나 개헌안 제134조에서 ‘기초학문의 장려’를 추가하기도 하였으나 이 내용들이 실질적으로 큰 의미를 가진다고 보기는 어려울 듯하다.

### 나. 경제민주화의 개념 정립

경제민주화의 측면에서 대통령 개헌안을 평가하고자 할 때, 우선 경제민주화의 개념이 무엇인지부터 명확히 해야 하는데, 먼저 경제민주화를 기업의 입장에서 ‘경제민간화’로 해석하는 입장을 살펴보기로 한다. 그러한 입장에 따르면, 그 근거로 87년 헌법개정에서의 당시 상황을 든다.<sup>12)</sup> 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화란 “... 정부·기업·가계라는 경제주체 가운데 종전에는 정부주도 경

제운용에 치우쳤으나 민간주도로 전환하여 효율성을 극대화시킴과 아울러 사용자와 근로자라는 노동경제상의 양대 주체간의 협조를 통한 산업평화와 노사공영의 이룩을 도모하는 것”이라고 한다.<sup>13)</sup>

물론 어의상 ‘민주화’란 개념 자체는 사유화나 사영화, 민간화, 민영화를 배척하지는 않겠지만, 이러한 해석 방식은 개념 해석의 한 방법일 뿐 경제민주화가 그것에 국한되는 것은 아니다. 특히 바로 후술하듯이 경제민주화가 87년 개헌 과정에서 포함된 이유는 상당 부분 당시 재벌 경제의 폐해 때문이었음을 생각해보면, 이상의 해석은 지지하기 어렵다.

따라서 경제민주화를 ‘재벌민주화’로 이해할만한 합리적 이유가 존재한다. 헌법개정안기초소위원회의 회의록을 지금 구할 수 없고,<sup>14)</sup> 위원이었던 위의 현경대 전 의원과 또 다른 위원이었던 김종인 전 의원의 발언이 엇갈리는 상황에서, 당시 김종인 전 의원은 전두환 정권에서 대통령의 경제 선생과 같은 역할을 하였었다는 점, 그가 87년 개헌 당시 국회개헌특위 경제분과위원장을 맡았다는 점 및 전두환 전 대통령을 설득하여 헌법 제9장 제119조 제2항이 삽입된 민정당(당시 집권당) 개헌안을 제출했다는 점, 그래서 이 민정당의 안이 최종안으로 통과되어 제119조 제2항이 제안자 이름을 따라 ‘김종인 조항’으로도 불린다는 점을 고려해 본다면, 재벌의 경제집중력을 지금까지 비판해 온 김종인 전 의원이 대변했던 경제민주화가 어떤 의미인지 확인할 수 있다고 본다.<sup>15)</sup>

그러나 오늘날 재벌민주화만이 경제민주화라고 할 수는 없을 것이다. 경제민주화 규정이 재벌을 전제하고 포함된 것은 사실이나 헌법의 규정은 당시의 의도에만 얽매이지 않으며,<sup>16)</sup> 경제는 시장, 공적 경제, 기업 등 ‘한 사회의 재화를 생산 및 분배하는 일련의 전체적이며, 유기적인 과정’으로 재벌을 훨씬 뛰어

12) 좌승희, 헌법을 왜곡하고 있는 경제민주화 논의, 한국경제연구원 칼럼, 2012. 11. 12. 그는 1987년 헌법개정당시 국회 헌법개정안기초소위원회 위원장을 지낸 현경대 전 의원의 설명에 기초하고 있는데, 당시의 헌법개정을 지극히 민간중심적인 사고를 배경으로 하고 있다고 보고, “경제민주화는 경제민간화”로 해석해야 한다는 것이다.

13) 현경대, 신헌법(박문각, 1988), 94-95쪽.

14) 소위원회의 회의록은 국회회의록 시스템에서 2000년 5월 30일 16대 국회부터 존재한다.

15) 노진석, 한국헌법과 경제민주화(고려대 박사학위논문, 2015), 96-97쪽.

16) Ernst Forsthoff 외, 계획열 편역, 헌법의 해석(고려대 출판부, 1993), 35쪽.

넘기 때문이다.

특히 우리는 ‘민주화’의 의미에 주목할 필요가 있다. 과연 경제를 민주화한다는 것이 무슨 의미인가? 현행 헌법 규정인 ‘경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화’와 민주주의 개념이 정치영역에만 한정되지 않는다는 점을 토대로 해석해보면, 경제주체 간에도 과도한 불평등이나 권한 남용을 막고, 경제영역에서도 민주적 원칙을 적용하려는 시도라 정의할 수 있다.

물론 경제라는 영역의 특성상 정치영역과는 달리 전면적인 민주주의를 시행할 수는 없겠으나 경제영역이 민주주의와 전혀 무관한 것처럼 주장하는 상당수 경제학자들이나 일부 헌법학자들의 태도는 역사적으로나 현실적으로 보더라도 잘못이다. 그것은 이념편향적인 주장이지 사실이 아니다. 우리 헌법 규정만이 아니라 앞서 포르투갈 헌법을 비롯한 타국의 여러 헌법전이 이를 보여주고 있다.

다만 여기서 한 가지 주의할 점은 경제민주화를 시장이나 경제에 대한 국가의 통제라고 이해하는 헌법재판소와 상당수 논자들의 입장은 선택적으로 받아들여야 한다는 것이다.<sup>17)</sup> 경제민주화는 반드시 국유화 또는 국가권력의 개입만을 의미하지는 않는다.<sup>18)</sup> 결과적으로 국가가 시장이나 경제 영역에 개입할 수 있지만, 이것이 진정한 의미의 민주화라고 보기는 힘들 것이며, 그 구현 형태는 여러 모습으로 구체화될 수 있다.

#### 다. 경제민주화 개정 내용에 대한 비판

만약 이번 개헌안에서 경제민주화적 관점에서 현실화시킬 수 있는 여러 제도들을 구체적으로 담았다면, 이제까지 발생하였던 불필요한 논쟁을 향후 줄

17) 대부분의 헌법재판소 판례에서 경제민주화 조항은 경제에 관한 국가의 광범위한 규제와 조정을 정당화하는 헌법조문으로서의 역할만을 할 뿐, 헌법재판소는 경제민주화라는 개념이 어떤 실질적 의미를 가지고 있는지에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있다. 예외적으로 경제민주화를 “경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 추구할 수 있는 국가목표”라고 판시한 헌법재판소 판례(2001헌바132)가 있기는 하지만, 이 내용 자체도 구체적이거나 실질적인 의미는 없고 결국 국가의 규제에 귀결된다. 노진석, 위의 학위논문, 100-101쪽. 그 밖에 비슷한 학자의 견해로는 변해철, “한국헌법에서의 경제”, 토지공법연구 제43집 제1호(한국토지공법학회, 2009), 453쪽.

18) 중국의 사회주의 실패가 사회주의를 ‘국유화’만으로 이해함으로써 일어난 것이라는 주장으로 Meisner, Maurice, 김수영 옮김, 마오의 중국과 그 이후2(이산, 2004), 593-594쪽.

일 수 있을 것이었으나 막상 발의된 개헌안은 그러한 기대에 훨씬 못 미쳤다. 개헌안에 추가된 내용 중 민주주의적 관점에서 지지될 것들이 거의 없기 때문이다.

우선 ‘상생’이라는 개념이 추가된 점이 나쁘지는 않겠지만, 실제 별 효용이 없을 것이라 생각한다. 기존의 ‘조화’라는 개념과 의미상 큰 차이가 없거니와 상당히 모호한 표현이기 때문이다. 또한 개헌안 제128조 제2항에서 ‘국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에 한하여 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.’는 토지공개념도 현행 헌법에서 전혀 도출할 수 없는 개념이 아닐 뿐 아니라, 이 내용 자체는 민주주의와도 긴밀한 연관이 없다고 본다. 이 규정은 토지의 공공적 사용을 위해 명확한 근거가 되겠지만, 국가의 통제가 정당화될 뿐 실제 그러한 토지의 공공성을 위한 민주적 참여와 의사결정을 보장하지는 않기 때문이다. 소상공인에 대한 보호도 의미 있는 내용이지만, 경제민주화와 직결되는 내용이라고 판단되지 않는다.

개헌안에서 경제민주적 측면을 반영한 내용은 그나마 소상공인의 자조조직이나 협동조합의 육성이라 할 수 있을 것인데, 전자도 현행 헌법에 중소기업의 자조조직의 변형이라는 점에서 전혀 새로운 내용은 아니며, 후자 정도가 이번 개헌안에서 경제민주화의 취지에 맞는 내용이었다.

그러나 경제민주화가 2012년 총선 국면에서부터 2차례의 대선까지 핵심적인 사회 이슈였고, 현 정부에서도 대통령이 작년 6.10민주항쟁 30주년 기념사에서 ‘경제에 있어서도 민주주의가 제도로서 정착’될 필요성을 강조한 것에 비하면,<sup>19)</sup> 현재의 개헌안 내용은 경제민주화적 관점에서 매우 초라한 결과물이라 할 것이다. 협동조합은 기업민주주의의 측면에서 보면, (현실에서의 문제점은 차치하더라도) 가장 이상적인 제도라 할 것이나 후술하듯이 기업민주화의 여러 형태 중 하나일 뿐이고, 또 기업은 경제의 여러 영역 중 일부일 뿐이기 때문이다.

19) 실제 기념사의 해당 부분은 다음과 같다. ‘민주주의가 정치, 사회, 경제의 제도로서 정착하고 우리 한사람 한사람이 일상에서 민주주의로 훈련될 때 민주주의는 그 어떤 폭풍 앞에서도 꺾이지 않을 것입니다.’

## Ⅳ. 향후 개선 및 보완방향 - 결론에 대신하여

### 1. 기본방향

앞으로 국회가 자체적인 개헌안을 내놓을 수 있을지, (경제민주화가 개헌 과정에서 뒷전이 되었다는 이번 과정을 보더라도) 그 개헌안에서 경제민주화의 내용을 충실히 포함할지는 무망하다고 판단되지만, 적어도 경제민주화의 실질적인 제도화를 위하여 어떤 내용들이 포함되어야 하는지는 밝힐 필요성이 있다고 판단되어 개괄적으로 제시해보고자 한다.

우선 필자는 우리 헌법상의 경제민주화를 다음과 같이 크게 유형화하는 것이 편리하다고 본다.

경제민주화 기본법	민주적 시장체제	공공경제의 민주화	민주적 기업 구성
	소비자 집단소송법 징벌적 손해배상 감독기구의 민주화 ...	경제정책의 민주화 은행공공성 강화 공적투자의 민주화 지역경제의 민주화	공동결정제도 도입 협동조합화 장려 ...

헌법상의 경제민주화 개념을 구체화하기 위하여 그 하위에 일반적인 경제민주화 기본법을 두고, 개별적으로 경제민주화 정책을 구체화하기 위한 법률들을 둘 수 있을 것인데, 위의 내용 중 일부를 헌법규정화할 수도 있겠으나(예컨대 노르웨이처럼 공동결정제도를 헌법에 규정) 어찌되었든 헌법의 경제민주화는 이러한 체계를 전제하고 규정되어야 실질적인 의미를 가질 수 있다고 보는 것이다.

그런데 현행헌법도 그러하고 이번의 개정안도 그렇지만, 헌법상의 경제민주화를 상당히 추상적으로만 규정할 뿐 아니라, 국가의 경제개입 및 통제를 경제민주화처럼 착각하는 기본 관점이 유지되고 있다. 그러나 양자는 부분적으로 겹칠 수도 있으나 기본적으로 서로 다른 개념이다. 설사 형식적으로는 법률의 형태, 정부 개입처럼 보이더라도 실질적으로 경제주체들의 민주적 참여와 의사결정이

보장되어야 한다.

## 2. 구체적 개선방안

스웨덴의 경우 금융통화위원회에 노조 대표가 들어가도록 되어 있다. 금리 결정이 자칫 잘못될 경우 가장 타격을 받는 계층이 누구보다도 노동자들이기 때문이다. 금리가 정치적인 영향력과 전혀 상관없는 객관적 지표라고 생각하는 사람들이나 이런 제도를 거부할 것이다. 그러나 세계 거의 모든 나라에서 금리는 정치적 결정과 무관하지 않다. 그런데 우리의 금융통화위원회에 노동계 인사는 전혀 없다. 대한상공회의소나 은행연합회처럼 친기업적, 친금융적 시장 인사들이 주로 포함되어 있을 뿐이다.<sup>20)</sup> 금리 결정을 관료와 친기업 인사들이 좌우하는 구조가 한국은행법에 따라 정당화되고 있는데, 이러한 적폐의 개혁이 경제민주화의 구체적인 과제들 중 하나일 것이다.

이 밖에도 앞의 표에서 보듯이 바꾸어야 할 많은 것들이 존재한다. 흔히들 시장을 경제로 오해하지만 양자는 다른 개념이고, 시장이 장점도 있지만 부작용도 있기에 이를 보완할 다양한 민주적 제도들을 강구할 필요가 있다. 또한 시장 이외의 공적 경제를 관료에게만 맡기는 것이 아니라 보다 민주적으로 변화시키기 위한 절차들을 고민해야 한다. 더불어민주당의 대선공약에는 협력이익분배제를 통한 중소기업 경쟁력 강화, 국민연금의 주주권 행사 강화도 포함되어 있는데 아직까지 이 내용들이 눈에 보이도록 추진되고 있지는 않다.<sup>21)</sup>

20) 한국은행법 제2장 금융통화위원회  
제13조(구성) ① 금융통화위원회는 다음의 7인의 위원으로 구성한다.  
<개정 2003.9.3, 2008.2.29>

1. 한국은행 총재
2. 한국은행 부총재
3. 기획재정부장관이 추천하는 위원 1인
4. 한국은행 총재가 추천하는 위원 1인
5. 금융위원회 위원장이 추천하는 위원 1인
6. 대한상공회의소 회장이 추천하는 위원 1인
7. 사단법인 전국은행연합회 회장이 추천하는 위원 1인

21) 지난 7월 30일 국민연금 정확히는 국민연금 최고 의사결정기구 기금운용위원회가 스튜어드십 코드 도입을 결정했다. 국민연금은 그동안 주주권 행사범위를 주총 의결권 행사, 배당 확

마지막으로 이번 개헌안에서 명시된 협동조합 뿐 아니라 북유럽 선진국에서는 일반화된 공동결정제도를 도입하여 자본과 노동 간 힘의 균형을 맞추려는 구체적인 노력도 필요하다. 이러한 차원에서 헌법상 참여의 중요성과 목표를 명시적으로 밝힌 이탈리아 헌법 제3조 후단의 내용을 참고할 만하다.

It is the duty of the Republic to remove those obstacles of an economic or social nature which constrain the freedom and equality of citizens, thereby impeding the full development of the human person and the effective participation of all workers in the political, economic and social organisation of the country. (국민의 자유와 평등을 제약하여 인격의 완전한 발현과 모든 노동자가 국가의 정치, 경제, 사회 조직에 효과적으로 참여하는 것을 방해하는 경제적, 사회적 성격의 장애물을 제거하는 것은 국가의 의무이다.) (강조 및 밑줄은 필자)

그러나 공동결정제도가 현실적 여건 때문에 어렵다면,<sup>22)</sup> 지난 대선공약과 집권 후인 2017년 7월 발표한 국정기획자문위원회의 국정운영 5개년 계획에서도

대를 위한 면담 등의 ‘단순투자’ 수준으로 국한해 왔는데, 국민연금의 주주권 행사범위가 확대되면, 한진사태처럼 불법비리를 저지른 총수일가의 경영 퇴진 요구 등이 가능해져 재벌의 전횡과 불법비리를 단절하는 중요한 전기가 마련될 것으로 기대할 수 있다. 물론 이에 대하여 재계에서는 경영권 침해와 정부 입김 작용의 위험성 등을 들며 반대하지만, 이론적으로 정부의 주주권 행사는 문제가 없다. 다만 정부가 투명하게 주주권 행사를 하도록 향후 전문가 및 일반 국민들이 관련 내용을 알 수 있도록 제반 조치를 취할 필요가 있다. 향후 이 제도가 제대로 정착되고, 운영될 수 있을지는 지켜보아야 할 것이다.

22) 독일에서는 노사가 같이 회사의 운영에 참여하는 공동결정제도가 일반화되어 있다. 그런데 우리 사회에서는 상당수 학자들 특히 상법이나 경제학, 경영학 전공자들이 이 공동결정제도를 위헌적이라고 주장하는 상황이다. 사회적 시장경제질서를 규정하고 있지 않은 독일에서 일반화된 이 제도에 대하여 독일로 유학을 다녀온 학자들이 사회적 시장경제질서가 우리 헌법의 경제질서로 공인된 상황에서 사회적 시장경제질서의 핵심제도인 공동결정제도를 위헌이라고 주장하는 것은 참으로 아이러니하다.

이런 상황에서 오히려 서울시가 근로자이사제를 추진하겠다고 밝혔던 점은 중앙정부도 하지 못한 일을 지방자치단체가 선도했다는 점에서 매우 고무적인 일이었다. 박원순 서울시장은 2016년 4월 27일 서울시청에서 기자설명회를 열고 ‘노동존중특별시 서울 2016’을 발표했고, 현재 서울시 산하 기관에 도입해 시행하고 있다. 이 근로자이사제는 매우 소프트한 형태의 공동결정제임에도 불구하고, 당시 이를 반대하는 주장들이 상당했다.

명문화한 근로자이사제를 적극적으로 추진해야 한다.<sup>23)</sup>

향후 개헌안이 다시 준비된다면, 이러한 내용들을 하나하나 명시하지는 못하더라도 법률 위임의 근거로 삼을 수 있도록 가능한 구체적인 내용이 포함되어야 하며, 개헌과 별도로 현행 헌법을 구체화하는 법률 및 제도, 정책을 통해 현 정부에서 원래의 공약 취지대로 경제민주화를 적극적으로 추진해야 할 것이다.

## 참고문헌

문재인 대통령 대선공약집, 2017.

현경대, 「신헌법」, 박문각, 1988.

Ernst Forsthoff 외, 계획열 편역, 「헌법의 해석」, 고려대학교 출판부, 1993.

Meisner, Maurice, 김수영 옮김, 「마오의 중국과 그 이후2」, 이산, 2004.

노진석, “한국헌법과 경제민주화”, 고려대학교 박사학위논문, 2015.

노진석, “한국헌법상 경제민주화의 의미”, 「민주법학」, 제50호, 민주주의법학연구회, 2012.

노진석, “경제민주화 정책에 대한 헌법적 평가”, 「입법과 정책」, 제7권 제1호, 국회입법조사처, 2015.

변해철, “한국헌법에서의 경제”, 「토지공법연구」, 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009.

반기웅, “‘근로자 추천 이사제’ 살아날까?”, 「주간경향」, 제1279호, 경향신문사, 2018. 6. 4.

23) 근로자이사제를 고민하는 개별 기업도 현재 관련 법률이 없어 지속적인 추진을 하지 못하는 경우도 있다. 지난해 11월 신임 정지석 코스콤 사장이 동 제도 도입을 검토하겠다고 노조와 관련 상생협약을 체결하였으나 당시 코스콤 노사 간 상생협약서에는 ‘근로자추천이사제에 대한 법률적 토대가 마련될 경우’라는 단서조항이 붙어있었다. 상법 개정안 등 근로자이사제 도입을 추진한 법안들이 줄줄이 국회 통과를 못하고 정부마저 제도 도입에 미온적인 태도를 보이자 코스콤의 상생협약 역시 힘을 잃은 것이다. 반기웅, ‘근로자 추천 이사제’ 살아날까?, 2018. 6. 4. 주간경향 1279호.

<[http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=114&art\\_id=201805281403371#csidx2502de7b2e69467a5d3a4eb59159b8e](http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=114&art_id=201805281403371#csidx2502de7b2e69467a5d3a4eb59159b8e)>, 검색일: 2018. 6. 5.

<[http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=114&art\\_id=201805281403371#csidx2502de7b2e69467a5d3a4eb59159b8e](http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=114&art_id=201805281403371#csidx2502de7b2e69467a5d3a4eb59159b8e)>

정재황, 문화일보, 2012. 7. 20.일자

<<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012072001072927015005>>, [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2013/08/28/2013082801710.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/08/28/2013082801710.html)

[Abstract]

## The President's Constitutional Amendment and Economic Democratization

**Noh, Jin-Seok**

*Ph.D in Law·Researcher in Korea University Legal Research Institute*

**Lee, Choong-Eun**

*Ph.D in Law, Doctor of Social Welfare·Lecturer in Graduate School at Joongbu University*

Even though the bill for constitutional amendment proposed by the President on last March 26th contained many positive contents such as basic human rights, there was almost nothing new related to the economic democratization. Considering the fact that the economic democratization was a key social issue from the general election in 2012 to the two presidential elections, and President newly emphasized the ‘necessity of economic democracy’ at the memorial address for the 30th Anniversary of June Democratic Uprising in 2017, the contents of the bill for constitutional amendment were such a poor result in the aspect of economic democratization.

Even though the constitutional amendment was frustrated, the evaluation of the constitutional amendment process and the contents of the final bill for constitutional amendment should not be neglected. If it is simply ignored as a past event, the similar error could be repeated in the future. Based on the objective evaluation, the foothold of the future constitutional amendment should be established.

For this purpose, this paper summarizes the overall discussions of economic democratization from the constitutional amendment in 1987 until a recent date, critically evaluates the economic democratization aspect of the recent President's constitutional amendment in its extension, and then suggests the complements in the future bill for constitutional amendment.

First, on top of criticizing the interpretation of economic democratization as 'economic privatization' in the corporate position, it is not limited to the conglomerate democratization, and it is proposed that democratic principles should be applied to the economic area. Also, after examining the policies of economic democratization so far, it is pointed out that there have been no huge changes in the actual contents of the provisions related to the economic democratization as the special committee of constitutional amendment has no experts in economic democratization, so that the articles with small changes do not mean much. Lastly, in order for the future constitutional amendment of economic democratization to be differentiated from the current regulations, the grounds for justification that could concretely institutionalize sub-laws should be suggested, instead of the current abstract and rhetorical phrases. As a part of this system, the Monetary&Financial Committee of Sweden, cooperative, and codetermination system are reviewed.

**Key words** : Economic Democratization, Democratization of Economy, Economic Democracy, President's Constitutional Amendment, Constitutional Amendment