

이 자료집은 콘라트 아데나워 재단의 후원으로 제작되었습니다

□ 연속기획 <헌법 다시보기> □

제6회

경제헌법 119조, 오늘 우리에게 무엇인가?



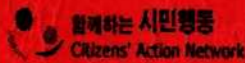
주안 독일 콘라트 아데나워 재단



전화 : 02-790-4774 팩스 : 02-793-3979

주소 : (140-210) 서울시 용산구 한남동 66-1 수영빌딩 301호

웹사이트 : <http://www.kaskorea.org> E-mail : kas@kaskorea.org



전화 : 02-921-4709 팩스 : 02-6280-7473

주소 : (136-045) 서울시 상복구 삼선동5가 100-4 시민공간 여울 2층

웹사이트 : <http://www.action.or.kr> E-mail : action@action.or.kr

후원 : 조흥 325-01-167213 (함께하는 시민행동)

일시 : 2005년 10월 19일(화) 오후 2시

장소 : 민주화운동기념사업회 강당

주최 : 함께하는 시민행동 (<http://www.action.or.kr>)

무원 : 콘라트-아데나워 재단 (<http://www.kaskorea.org>)

G1.138.6

□ 연속기획 <헌법 다시보기> □

제6회

경제헌법 119조, 오늘 우리에게 무엇인가?



일시 : 2005년 10월 19일(수) 오후 2시

장소 : 민주화운동기념사업회 강당

주최 : 함께하는 시민행동 (<http://www.action.or.kr>)

후원 : 콘라드-아데나워 재단 (<http://www.kaskorea.org>)

개 요

연속기획 <헌법 다시보기> 제6회 “경제헌법 119조, 오늘 우리에게 무엇인가?”

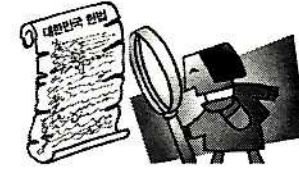


- 일시 : 2005년 10월 19일(수) 오후 2시
- 장소 : 민주화운동기념사업회 강당
- 주최 : 함께하는 시민행동 (<http://action.or.kr>)
- 후원 : 콘라드 아데나워 재단 (<http://www.kaskorea.org>)

사회 : 이영면 (동국대 경영학과 교수, 함께하는시민행동 좋은기업만들기 운영위원장)

발표 : 1. 경제 헌법 개정, 화두는 다원화 : 최배근(건국대 경제학과 교수)
2. 삼성공화국, 경제헌법 원칙에 대해 말할 자격 있나?
: 송호창(변호사, 참여연대 경제개혁센터 부소장)

토론 : 1. 안종범 (성균관대 경제학과 교수)
2. 윤종훈 (회계사)
3. 남기업 (토지정의시민연대 사무국장, 정치학 박사)



목 차

| | |
|---|----|
| 경제헌법 개정, 확두는 다원화 : 최배근 | 2 |
| 삼성공화국, 경제헌법 원칙에 대해 말할 자격 있나? : 송오창 | 17 |
| 토론문 1 : 경제헌법 개정을 보는 시각 : 시장과 정부의 관계 : 안중범 | 26 |
| 토론문 2 : 헌법에 토지공개념 명기(明記)의 필요성을 중심으로 : 남기업 | 29 |
| 부록 1 : 다른 나라 헌법의 경제·재정 관련 조항 | 42 |
| 아메리카합중국 헌법 | 42 |
| 스위스 헌법 | 44 |
| 일본국 헌법 | 55 |
| 조선민주주의인민공화국 헌법 | 57 |
| 유럽연합 기본권헌장 | 60 |
| 부록 2 : <헌법 다시보기> 무엇을, 왜 하나요? | 63 |
| 부록 3 : 연속기획 <헌법 다시보기>의 주요 계획 | 67 |

경제 헌법 개정, 학두는 다원화

최백근 (건국대 경제학과 교수)

I. 87년 헌법(개정)을 둘러싼 현재의 논의 수준

경제와 관련하여 헌법(개정)이 거론되는 부분은 기본권 조항(10조의 행복추구권, 15조의 직업의 자유, 23조의 사유재산권 보장, 그리고 경제적 기본권으로서 32조의 근로의 권리와 최저임금제, 33조의 노동 3권, 34조의 인간다운 생활을 할 권리, 35조의 환경권)과 ‘경제의 장’ (119조-127조)간에 충돌의 소지가 있음을 지적한다(김형성, 2005, 헌법연구를 위한 국회의원 모임 7차 토론회 발제문 참조). 예를 들어, ‘경제의 장’에는 ‘기본권 조항’을 넘어서는 경우들이 있기에 경제 조항이 기본권 조항에 따라야 하는 것인지, 아니면 기본권 조항을 넘어서는 제한이 ‘경제의 장’에 의해 가능한지에 대한 헌법 해석상의 문제가 제기될 수 있다고 주장한다. 이들에 따르면 경제 조항에서는 자유시장경제의 원칙을 선언하면서도 사회적 정의의 요청에 따라 ‘독과점의 배제’ ‘성장과 안정, 소득의 분배를 위한 조정과 규제’에 대한 규정(119조)을 두고 있으며, 특정분야의 경우 ‘자원 및 농지나 토지에 대한 특별한 제한’ (120조 및 121조) ‘사유재산의 국유 또는 공유’ (126조) 등 사회적 정의의 실현이라는 차원을 넘어서는 내용으로 사회 조정적이고 계획적인 시장경제의 특징과 사회주의 경제질서에 가까운 요소를 포함하고 있다고 주장한다.¹⁾ 즉 법률을 통해서 규제와 조정을 할

1) 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ②국가는 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.

제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

수 있도록 함으로써 국가가 경제에 무소불위의 권력으로 간섭할 수 있게 하고, 민간기업 활동에 관한 정부 개입은 위헌적인 월권행위라는 문제를 제기” 하고 있다. 이처럼 이들은 87년 헌법이 사회적 기본권을 위한 기본 책무 조항이 너무나 많은 상태이고, 자율적 기본권이 점점 더 중요해지는 현대 사회에서 ‘사회주의적 경제 조항’이 많이 있는 것은 매우 심각한 문제이기에 경제 조항에 대한 대대적인 수술이 필요하다고 주장한다.

경제 조항에서 특히 119조에 대한 해석과 논란이 그 중심을 이루고 있다. 먼저 헌법 119조를 보면 시장경제체제를 기본으로 하고 소득분배나 시장지배력 등에 대한 국가 개입의 필요성을 인정하고 있다. 이에 대해 사회 일각에서 119조의 ①항과 ②항의 양립가능성에 문제를 제기한다. 이들은 ①항이 자유경제를 규정하고 ②항은 규제와 조정을 규정하기 때문에 양립이 불가능하다고 주장한다. 게다가 ②항의 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정” 부분과 관련하여 성장과 안정을 위해 국가 개입의 필요성을 인정하는 것은 어느 정도의 계획경제가 가능하다는 것으로 해석한다. 그러나 119조에 대한 문제 제기는 기본적으로 경제이론의 무지에서 비롯하는 것이다. 119조는 무엇보다 자유시장 경제질서를 전제로 시장 부재나 시장 경쟁이 불충분한 시장실패의 영역들에 대해 정부의 역할 필요성을 말하는 것으로 ①항과 ②항은 양립 불가능한 게 아니라 상호 보완의 관계에 있기 때문이다. 사부문 제도들이 정부에 비교해 중요한 이점을 가지고 있는 것을 인정하는 가운데 (사부문의 역량이 제한적인 경우에 대해) 정부정책을 통해 조정(coordination) 문제를 해결함으로써 결과적으로 사부문의 능력을 개선하는 것으로 이해할 수 있다. 시장의 논리가 사회 전체를 지배하지 않는 상태에서 시장의 논리가 확대되면서 그 결과 비록 사회 전체의 이익이 증대하더라도 사회 일부의 피해나 손실을 수반할 경우가 많다. 예를 들어, FTA 추진을 위해 최소한 농업과 농민의 손실과 피해에 대한 배려가 필요하듯이, 경자유전의 원리나 소외계층에 대한 배려 등은 시장질서를 유지하기 위한 최소지점일 수 있다.

이처럼 119조는 시장과 정부를 서로에 대한 대안, 즉 상호 배타적인 대체재로서가 아니라 정부정책의 역할을 사부문 조정을 용이하게 하는 보완적 관계로 간주하는 ‘시장증진적 관점’ (the market-enhancing view)을 담고 있는 것이다. 예를 들어, 한국 경제성공의 관건이었던 수출지향적 공업화 정책, 즉 국가의 수출을 위한 생산활동의 정책 지원을 학계에서는 세계시장을 통하여 ‘가격이 올바르게 설정’ (get the price

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업은 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

right)되는 것을 도운 것으로 이해한다.

물론, 일부에서 119조의 1항이 원칙이고 2항은 예외 조항이기에 정부의 시장개입 당연시나 시장개입을 확대하는 것은 문제라며 ‘헌법합치적 경제정책’을 요구하는 주장(예를 들어, 이석연, 2005, 전국경제인연합회 부설 국제경영원 주최 최고경영자 월례조찬회 강연)은 정당할 수 있다. 그러나 이러한 주장은 시장개입에 문제가 있다는 논거를 구체적으로 제시할 것을 요구받는 반면, 이들이 문제삼는 사항들은 대개 헌법에 불합치하다는 충분한 논거를 확보하지 못하는 실정이다. 예를 들어, 공정위의 ‘시장개혁 로드맵’(출자총액제한, 금융·보험사의 의결권 축소, 계좌추적권 제도입 등)에 대해 위헌 소지가 있다고 주장하나 이에 대해 공정위를 비롯해 일부 시민단체에서는 오히려 시장자유기능 강화가 목적이란 주장하는 입장이다. 또한, 현 정부의 부동산정책 역시 자본주의적 시장경제 이념과 위배된다고 하나 이 주장 역시 시장경제에 대한 이해의 차이에서 비롯한다. 프리드만(M. Friedman) 같은 시장주의자들조차 토지가치에 부과되는 보유세가 가장 나은 세금이며 이를 제대로 부과하는 것은 효율성과 정의, 그리고 세입 확보 등의 측면에서 바람직하다 주장한다.

사정이 이렇다 보니 헌법합치적 경제정책을 주장하는 이들은 이데올로기 공세를 통해 119조 2항 비롯해 경제의 조항을 무력화시키려는 경향까지 보인다. 앞에서 지적했듯이, 경제의 장의 경우 “사회적 정의의 실현이라는 차원을 넘어서는 내용으로 ‘사회 조정적이고 계획적인 시장경제의 특징과 사회주의 경제질서에 가까운 요소’를 포함하고 있다”거나, 심지어는 119조의 2항이 각종 관치적 평등 조치(‘평등주의를 표방한 관치개혁’)의 근거로 활용되어 80년대 후반 경제성장 정체에 원인이 되었다고 주장한다(좌승희, 2004, 열린우리당 당선자 2차 워크숍 강연; 좌승희, 2005, 한나라당 정치대학원 특강). 그러나 87년 헌법이 80년대 후반 경제성장의 정체로 작용했다는 주장은 근거가 없다. 실질 GDP 성장률은 87년 11.1%, 88년 10.6%, 89년 6.7%로 연평균 9.5%를 기록하였고, 1990-96년 GDP 성장률도 연평균 7.9%를 기록하였다. 사실 우리 경제에서 질적 성장이 정체된 것이 법치가 정착되지 못한데서 비롯했다는 주장들은 우리 사회에서 법치가 확립되지 못하는 이유 중 하나가 비공식적 규범체계와 조응하지 못하는 공식적 규칙체계의 문제에서 비롯한다는 점을 간과하고 있다. 기본적으로 우리의 헌법의 기본구조와 내용은 다른 제도와 마찬가지로 이식된 것으로 인간의 행위를 강제하는 양측인 공식적 규칙과 비공식적 규범과의 비일치성 문제를 내포하고 있기 때문이다.

II. 근대 산물인 헌법과 새로운 경제(네트워크 경제) 및 시대와의 부조응

이념논쟁의 수준을 넘어 헌법 개정의 필요성을 인정하는 이들은 공통적으로 “현행 헌법이 충분한 공론화 과정보다는 1987년 6월 민중항쟁의 충격에 의해 어느 단계에서 갑자기 여야 타협의 산물로 나타나 시대 변화를 담지 못하여 비효율성이 많다”고 지적한다. 즉 헌법 개정에 대한 논의가 국민이 배제된 채 각 정파의 정략적 발상에서 출발하거나 정파간의 타협의 산물이 되는 것을 경계하되, 이념논쟁이 아니라 통일에 대비한 미래지향적인 주제를 포함해 국가(공동체)의 백년대계의 설계이며 법치(예측 가능한 정치체제)를 확립하는 과정으로 그 의의를 부여한다. 실제로 사회발전과 진보로 현실과 낡은 제도 및 법 사이에 갭이 발생하고 있고, 그 결과 제도와 법의 역기능이 순기능을 앞설 가능성이 증대하고 있다. 여기서는 시대 변화를 담아내지 못하는 87년 경제 헌법의 한계와 통일에 대비한 경제 헌법을 논의하고자 한다.

1. 시장은 우상이 아닌 하나의 제도 : 개념의 인플레이션

오늘날 우리는 시장에 대해 소위 ‘개념의 인플레이션’ 속에 살고 있다. 시장이 경제문제에 대한 거의 만병통치약 수준으로 자리를 잡고, 신성불가침의 대상이 된 지 오래되었다. 그러나 시장 혹은 시장경제는 역사특수적인 제도로서 일정한 틀 속에서 자신의 정당성을 확보한다. 첫째, 시장은 시장에 참여하는 거래주체와 거래대상인 상품으로 구성한다. 즉 시장에 참여하는 거래주체는 소비자와 생산자로 구분되고, 이들이 거래하는 상품은 경합성과 배제성을 갖고 있어야 한다. 배제성이 없는 상품은 시장에서 거래될 수 없고, 경합성이 없는 상품의 경우에 시장은 실패하기 때문이다.

둘째, 시장경제의 내용은 3대 기본성질, 즉 희소성, 합리성, 효율성으로 이루어진다. 즉 경제학에서는, 물질에 대한 사람들의 욕망은 끝이 없을 정도로 큰데 그 욕망을 충족시켜줄 경제적 자원은 한정되어 있는 것을 경제문제의 핵심으로 설정한다. 따라서 첫 번째 문제로, 사람들의 물질적 욕망은 자원의 희소성으로 인해 항상 충분히 채워지지 못한 채로 남게 된다. 이것이 ‘희소성의 제약’이다. 두 번째 문제로, 희소한 자원의 제약으로부터 물질적 욕망을 최대한으로 충족시킬 수 있기 위해서 어떤 일을 해야 하고, 또 수입을 어떻게 써야 할지를 결정해야 하는 ‘선택’의 문제에 직면한다. 시장경제가 ‘효율성’을 제1의 목표로 추구하고, 그것을 ‘가지고 있는 희소자원에서부터 한 사회가 최대의 효과를 얻고자 하는 속성’으로 정의하는 연유도 여기에 있다.

여기서 '선택'의 문제를 시장경제에서는 '개인적 차원의 문제'로 접근하고 선택의 문제에 직면한 각 개인은, 비용과 이익에 입각해서 선택을 하고 자신의 이익이 극대화되는 선택을 '합리적 선택'이라 한다.

한편, 시장경제에서 선택은 개인적 차원이 문제이지만 효율성 달성은 사회적 차원의 문제일 수밖에 없다. 양자를 연결하는 수단이 '경쟁'의 원리다. 즉 경쟁의 원리가 작동할 경우 사적 이익의 합인 사회의 이익 또한 극대화된다는 것이다.²⁾ 이는 각 경제주체의 합리적 선택이 다른 경제주체의 합리적 선택에 영향을 미치지 않는, 즉 사회 전체의 이익 극대화와 충돌되지 않는다는 '독립적 최적화(optimization)'가 가능함을 의미한다. 합리성의 개념이나 아담 스미스의 인식은 서양의 역사 및 문화와 관계가 있다. 서양은 적어도 중세 이래 의심의 여지없이 '경쟁'이 번영했던 곳이다. 그리고 경쟁의 원리가 작동하기 위해서는 보조수단으로 사유재산권 체계가 필요하다. 경쟁은 희소한 자원을 가장 잘 사용하는 사람이 자원을 사용하게 하고, 경쟁의 승자가 그 결과를 독점적으로 소유할 권리를 제공해야만 희소한 자원으로 최대의 효과를 만들어낼 수 있기 때문이다(사유재산권체계).

2. 경제의 포스트모던화 및 네트워크화와 시장이론의 위기

지금까지 살펴본 시장경제의 특성은 산업사회(제조업)에 기초하고 있다. 그러나 경제의 포스트모던화, 즉 탈제조업화 및 서비스화에서 보듯이 이미 오래 전에 경제적 가치는 기존의 3대 기본 생산요소(노동, 자본, 토지)에서 무형자산(intangibles)으로 이동하였다. 오늘날 많은 상품들의 가격 차이는 무형투입물의 가치 차이에서 비롯된 것이며, 가격 구성에서 유형의 자연자원이 차지하는 비중은 작아지고 있다. 새로운 경제에서 경제 부가가치는 점점 더 '보이는 것'보다 '보이지 않는 것'에 의해 창조되는

2) 경제학의 아버지로 불리는 아담 스미스(Adam Smith)는 1776년에 저술한 『국부론』(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)에서 모든 개별 경제주체가 자신의 이익만을 위해서 행동해도 '보이지 않는 손'(가짜)이 사회 전체의 이익으로 인도한다고 기술하고 있다. "각 개인은..... 공공의 이익을 증진시킬 의도도 없고, 그가 얼마나 공익을 증진시키고 있는지도 모른다..... 개인은 자신들의 사적 이익만을 추구하고 있고, 이 과정에서 그들이 의도하지 않은 어떤 목적을 달성하기 위해, 다른 많은 경우에서처럼, 보이지 않는 손에 의해 인도되고 있다. 그렇지만 각 개인이 그 목적 달성을 의도하지 않았다고 해서 사회적으로 불리하지도 않다. 각 개인은 자신들이 의도적으로 사회적 공익을 증진시키려고 하는 경우보다 자신들의 사적 이익을 추구하는 과정에서 사회적 공익을 더 효과적으로 증진시키는 경우가 많다." 다시 말해 '보이지 않는 손'. 즉 시장에서 커니즘이 인류사회가 가진 희소한 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있게 한다는 것이다.

경향을 보인다. 정보통신 및 생명공학과 같은 첨단 기술의 발달에 따라 초경량 및 극소형 제품과, 정보와 서비스 등 무형 상품의 부가가치 창출력이 획기적으로 증가한 경제를 일컫는 '무중량 경제'의 도래가 그것이다.

그런데 무형재의 핵심 특성들은 앞에서 살펴본 시장경제의 원리들과 충돌한다. 첫째, 무형재는 비경합적이다. 경합성이 없고 배제성이 있는 상품은 오늘날 가장 중요한 상품임에도 불구하고 경제학에서는 이에 대한 명칭이 존재하지 않는다. 일반상품의 생산에는 자원과 에너지가 필요하며 열역학 제2법칙에 따라 일단 소모된 에너지는 재생이 불가능하다. 그러나 지식과 정보 재화 등 무형재의 생산 및 재생산은 이러한 열역학의 법칙을 따르지 않는다. 이처럼 아무리 사용해도 소모되지 않는 비소모성을 특성으로 하는 무형재는 경합성이 없는 상품이다. 다시 말해, 무형재의 경우 '최소성의 원리'가 적용되는 실물공간의 재화와 달리 추가비용 없이 무한 복제가 가능한 '풍부성의 원리'가 작동한다. 비경합성을 갖는 재화의 경우 산출량을 증가시키기에 따라 평균비용이 하락하기 때문에 공급자는 시장수요가 뒷받침되는 한 산출량을 최대로 증가시키려 할 것이다(자연독점). 다시 말해, 공급의 법칙의 성립조건 중 하나인 '한계생산체감의 법칙'이 성립하지 않고, 오히려 수확체증(규모의 경제)이 작용한다.

둘째, 무형재는 불가분성을 특징으로 한다. 물질적 재화는 여러 사람들에게 분할되어 소비되지만 정보나 지식 같은 무형재는 집합되어 있는 그대로 사용된다. 이를 '정보 및 지식 재화의 불가분성'이라 한다. 경제학은 한계적 변화(marginal changes)에 관심을 가진다.³⁾ 주류경제학에서의 합리적 의사결정은 한계적으로 생각할 때만 가능하다. 구체적으로 합리적 소비행위는 한계효용의 개념을 가지고, 합리적 생산행위는 한계생산과 한계비용의 개념을 가지고 설명해야 한다. 시장이론을 압축한 수요와 공급의 법칙은 한계효용체감과 한계생산체감의 법칙을 전제로 성립한다. 실제로 대부분 우리가 알고 있는 물리적 사물은 한계생산 및 한계효용체감의 법칙의 적용을 받는다. 이처럼 '한계적 변화'에 대한 사유가 가능하지 않고서는 시장이론은 체계를 세우기 어렵다. 근대경제학이 한계혁명(marginal revolution)에 의해 비로소 성립할 정도였다.

셋째, 무형재의 불가분성은 기존의 재산권체계에 심각한 의문을 제기한다. 다시 말해 무형재의 경우 가치의 창출은 집합적이다. 현실경제에서 지식의 창조는 갈수록 집단적인 작업으로 나타나고 있다. 이 집단작업은 기업 내부에서도 외부에서도 이루어질 수 있으며, 그리고 명시적으로 구상되고 조직되거나 (컨소시움의 경우처럼) 아니면 훗

3) 경제학 체계는 고전물리학 체계와 맞물려 있다. 즉 뉴턴이 발견한 미.적분학을 이용해 안정적이고 조화로우면서도 가장 효율적인 시장을 찾았다. 예를 들어 소비자이론에서의 한계효용, 그리고 생산자이론에서의 한계생산과 한계비용과 한계수입 개념 등은 주류경제학의 핵심을 이룬다.

썬 더 비공식적이고 자발적인 형태로 이루어질 수도, 즉 서로 경쟁하는 기업들에 소속된 엔지니어들 사이에 노하우의 교환이 이루어지는 경우처럼 이루어질 수도 있다. 이때의 키워드는 ‘공유’다. 시장이론에 따르면 공유는 비극으로 결과한다(공유지의 비극). 경제학에서는 이 문제를 해결하기 위해 재산권 설정을 주장한다. 그러나 이는 자유경쟁의 원리와 시장에 의한 자원배분을 유지하기 위해 특정한 유형의 재산권(사유 재산권)을 획일화하는 방식이다. 여기서 ‘공유지의 비극’은 (경합성이 없고 배제성이 없는) 공유자원이 경쟁의 원리와 서구 합리성의 원칙과 결합된 결과라는 점을 간과하고 있다. 만약 각 가구가 협력을 할 경우에는 비극이 아니라 가장 효율적인 결과를 달성할 수 있다. 다시 말해, ‘공유지의 비극’은 공유가 경쟁의 원리위에서 작동한 결과이다. 공유 형태의 재산권 역시 합리적 결과를 만들어낼 수 있는데 이를 위해서는 협력의 원리가 작동할 때 가능하다.

다음의 예는 공유자원의 경우 협력이 경쟁보다 효율적인 결과를 만들어낼 수 있음을 보여준다. 공유하고 있는 매장 원유로부터 석유를 채취하는 두 회사의 이윤은 자기 가 뚫은 유공의 개수뿐만 아니라 상대방 기업이 뚫은 유공의 개수에도 좌우된다. 두 석유회사는 인접한 유전을 소유하고 있고, 이 유전은 땅 밑으로 원유가 연결되어 매장되어 있다. 그리고 그 유전의 가치는 총 1,200만 달러라고 하고, 석유를 채취하기 위한 비용은 유공 당 100만 달러로 가정한다. 이제 각 회사가 자신들의 이기심에 기초해 각자의 이익극대화를 추구할 경우, 즉 합리적으로 행동할 경우 두 회사는 유공을 3개씩 뚫어 각각 300만 달러씩 총 600만 달러의 이익을 실현한다. 그런데 두 회사가 서로 협력하여 1개씩 뚫을 경우에는 각각 500만 달러씩 총 1,000만 달러의 이익을 실현한다. 더 나아가 두 회사가 공동으로 운영하고 전체 이익을 똑같이 배분할 경우에는 각각 550만 달러씩 총 1,100만 달러의 이익을 실현할 수 있다. 경쟁하는 것이 협력하는 것보다 열등한 결과, 즉 자원의 비효율적 배분을 초래하는 것이다. 이처럼 공유자원이 남용된다는 주장은 경쟁의 문화를 가진 사회에서만 적용될 뿐 협력의 문화를 가진 사회에서는 적용되지 않는다. 이런 점에서 재산권이 정확히 배정될 때만이 경제적 효율성이 보증된다는 주류사회과학의 재산권 이론은 서구의 경험을 보편화시킨 하나의 ‘신화’ 혹은 ‘이데올로기’에 불과하다.

이와 관련하여 중국경제의 고도성장의 주역 중 하나인 향진(鄉鎮)기업의 경제적 성과는 협력과 문화적 규범의 중요성을 잘 보여준다. 흔히, 서구형의 시장경제에 익숙한 사람들에게는 ‘재산권이 불명확하고 지역정부와 분리되지 않았다는 것’을 중국 향진기업의 문제점으로 지적한다. 그런데 실증연구를 보면, 향진기업의 성장률이나 생산성은 국영기업보다 훨씬 높고 사기업과도 차이가 나지 않으며 오히려 사기업보다 기

공유자원의 효율성 : 경쟁과 협력의 비교

| | | 기업A의 선택 | | |
|---------|-------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | | 유공 1개 | 유공 2개 | 유공 3개 |
| 기업B의 선택 | 유공 1개 | 기업A 이윤: 500만 달러 기업B 이윤: 500만 달러 | 기업A 이윤: 600만 달러 기업B 이윤: 300만 달러 | 기업A 이윤: 600만 달러 기업B 이윤: 200만 달러 |
| | 유공 2개 | 기업A 이윤: 300만 달러 기업B 이윤: 600만 달러 | 기업A 이윤: 400만 달러 기업B 이윤: 400만 달러 | 기업A 이윤: 420만 달러 기업B 이윤: 280만 달러 |
| | 유공 3개 | 기업A 이윤: 600만 달러 기업B 이윤: 200만 달러 | 기업A 이윤: 280만 달러 기업B 이윤: 420만 달러 | 기업A 이윤: 300만 달러 기업B 이윤: 300만 달러 |

술적 효율성이 높은 것으로 보고하고 있다. 경제학의 재산권 이론은 재산권이 명확히 규정되지 않을 경우 효율성이 담보되지 않는다고 주장한다. 하지만 집체소유(공동소유제)가 생산효율성과 부합하지 않는다는 이른바 ‘표준적’ (?) 재산권 이론의 주장과 달리, 많은 연구자들은 사실상 중국의 기층정부가 소유하는 향진기업들의 ‘모호한 소유권’이 생산효율성에 심각한 문제를 제기하고 있지 않음을 보여준다. 그 근거로 정교한 사적 소유권을 불필요하게 하는 ‘협조문화’의 존재를 지적한다. 즉 향진기업의 제도적 특성은 지속적인 관계로 묶여 있는 공동체 구성원간에 암묵적 계약을 통한 협조를 이용하여 독립적인 법체계의 부재 속에서 공동체의 장기 거주민간의 최적의 소득공유 형식을 창출한 데 있다.

이처럼 문화의 차이는 사물을 바라보는 관점의 차이를 만들고 이는 사람들의 행태나 사회조직이나 제도 등에 영향을 미친다. 흔히 유럽과 달리 한국이나 동아시아 미작(米作)사회는 ‘경쟁’과 ‘사유’보다는 ‘협업’과 ‘공유’의 전통이 강한 사회로 인식되고 있다. 그러나 유럽의 전통사회에서도 협력과 공유가 결합된 경우를 찾을 수 있다. 중세 유럽의 농업경영방식은 (쟁기와 연축 등) 생산도구의 공동 확보와 (파종부터 수확과정까지의) 공동작업을 수행한 관습적 공동경작체제에 기초하였을 뿐 아니라 중세 장원에는 영지 내 모든 구성원이 공동권을 행사하고 있던 촌락 주변의 목초지·삼림·황무지 등 ‘공동지(common field)’가 존재하였는데 공동작업과 생산도구의 공동 확보 그리고 공동지 제도는 토지의 생산성을 극대화하기 위한 제도였음이 입증되고 있다.⁴⁾ 재산권의 변화를 사회적 필요에 비해 자원의 희소성이 증가할 때 발생하는, 즉 요소의 상대가격 체계의 변화로 설명하는 이들에 따르면 서유럽사회에서 봉건제가 성

4) Stefano Fenoaltea, 1991, "Transaction costs, Whig history and the common fields," in Bo Gustafsson (ed.), Power and Economic Institutions, Edward Elgar, pp. 107-69.

립하는 10세기경에 토지는 노동력에 비해 상대적으로 풍부하였기 때문에 토지 사용에 대한 배타적 권리를 고안할 필요가 없었다는 것이다.⁵⁾

이처럼 협력이 가능한 경우 공유 형태의 재산권체계가 최적의 결과를 만들어내는데 오늘날 고부가가치를 창출하기 위한 협력적 상거래(collaborative commerce, c-commerce) 모델, 즉 핵심능력을 함께 모을 수 있는 협력관계 형성의 중요성이 제기 되는 연유도 무형재가 갖는 가치의 집합적 창출 특성에서 비롯한다. 즉 오늘날 경쟁이 심화되는 환경에서 할 필요성이 크게 증대하고 있기 때문이다. 최근 주목을 받는 블루 오션(blue ocean)도 협력의 중요성을 보여준다. 오늘날 블루오션 시장전략이 세계적인 바람을 일으키고 있는 이유는 경쟁전략이나 핵심전략론 등 기존 경영전략과는 다른 새로운 경영전략이기 때문이다. 경쟁하지 않고 창조에 의해 이익을 창출한다는 게 키포인트인 블루오션 시장전략에서 비경쟁 거대 신시장 창출은 단순한 틈새시장의 개척이 아니다. 경쟁자 없는 거대 무경쟁 신시장의 창출은 경쟁을 구조적으로 제거해야만, 즉 발상의 전환이 있어야만 가능하다. 이는 경쟁의 원리에 의해 부가가치를 창출하는 대신 협력의 원리로 효율성을 추구한다는 것을 의미한다. 경제 환경의 변화와 위기에 직면한 많은 기업들이 시장 개척을 위해 ‘적과의 동침’도 불사하거나 ‘원 소스-멀티 유스(one source-multi use)’로 부가가치를 높이는 ‘윈-윈(win-win)’ 전략에 적극적인 것도 협력의 원리가 강화되는 측면을 보여준다.

또한 미래 원천 기술의 확보가 모든 사회의 절대 절명의 시대적 과제로 부상하고 있는 상황이다. 그런데 ‘고위험(high risk)-고수익(high return)’의 특성을 갖는 첨단 기술의 경우 아무리 수익이 크다고 해도 위험성이 높기에 투자를 유치하는 일은 말처럼 그리 쉽지 않다. 따라서 투자재원을 마련하는 문제가 중요한 반면, 경제규모가 작아 양적 투자규모로 선진국을 따라잡기 어렵고 게다가 자본시장이 상대적으로 발달하지 않은 우리나라의 경우 선택과 집중을 한다 할지라도 첨단기술 개발을 위한 투자재원이 마련되기 쉽지 않다. 이 문제를 해결하기 위해서는 가치 네트워크의 파트너들이 리스크와 보상을 공유하는 것이다. ‘리스크 분산설’에 따르면 ‘자원획득의 확실성’이 낮은, 즉 리스크가 큰 공유 프로젝트일수록 사유보다 공유가 유리하다. 이익의 보장이 확실할 때는 나눔이 독점보다 유리하기 때문이다.

이처럼 현재의 지식기반경제에서 경제활동을 보면 소유는 사적인 반면, 가치 창출이 집합적이거나 집합적으로 이루어질 가능성이 높기 때문에 사적 소유체계가 유한책

5) North, D.C., and R.P. Thomas. 1973. The Rise of the Western World: A New Economic History. Cambridge University Press. pp. 19-20.

임메커니즘은 네트워크 시대의 가치창출과 충돌한다. 즉 네트워크 시대는 재산권 원칙의 재평가와 법적 체계의 혁신을 요구하고 있다. 재산권이 효율성을 높이는 방향으로 진화하지 않는다면 경제의 진보는 지체될 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 배타적 사유재산권(사적소유권)만이 대안이라는 주장은 소유권의 개념을 단지 사유화나 국유화나 라는 이분법에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

넷째, 앞에서 말한 불가분성이나 가치의 집합적 창출 등 무형재의 특성들은 현실세계와 가상공간, 주체와 객체, 생산(자)와 소비(자), 고용주와 피고용자, 노동과 자본, 인간과 제품, 질서와 혼돈, 기업과 기업 등 양자간의 경계가 불투(분)명해지고 구분이 모호해지는 ‘불투(분)명경제(Blur Economy)’ 시대를 등장시키고 있다. 예를 들어, 경제의 서비스화나 기술과 산업의 융·복합화는 지식경제의 성장과 관련 맺고 있는데 재화와 서비스가 점점 지식과 정보 집약적이 됨에 따라 양자 사이의 구분이 불투(분)명해지고, 많은 경우 구분이 적합하지도 않다. 상품과 서비스를 결합한 ‘프로비스(provice = products + service)’가 그것이다. 제조업의 서비스화(제조업의 2.5차화)나 농업의 서비스화(농업의 1.5차화) 등이 그것이다. 재화와 서비스의 개념이 불분명해진다는 것은 상품 개념뿐만 아니라 산업사회의 경제를 구성하던 생산자-유통업자-소비자 간 역할도 불분명해짐을 의미한다. 예를 들어, 마찰이 없는 전자적 사업의 경제의 등장에 따라 고객권리의 강화와 비중개(disintermediation)를 의미하는 ‘생산하는 소비자’(prosumer=producer+consumer)나 ‘디슈머(disumer = distributor + consumer)’ 등의 등장이다.

마지막으로 불투(분)명경제의 등장은 ‘경제의 다극화’와 더불어 ‘경제의 네트워크화’를 강화함으로써 ‘네트워크 경제’를 등장시키고 있다. 상호침투와 상호작용과 상호의존을 증대시키는 경제의 네트워크화는 ‘경제의 포스트모던화’이기도 하다. 포스트모던 사회의 핵심적 특징이 중심의 해체와 ‘다원화’ 그리고 경제의 불분명과 구분의 모호성 등이기 때문이다. 즉 세계경제는 이미 오래 전에 미국을 중심으로 하는 일극 경제체제에서 다극 경제체제로 진화하였고, 수요와 공급 등 경제 현상을 설명하는데 있어서 가격의 중심적 역할이 약화되고, 경제활동에 있어서 경제의 불투(분)명이 확대되고 있고, 가치의 집합적 창출 및 지식집약적 생산활동의 강화에서 보듯이 경제에 있어서 상호침투와 복잡성이 증대되고 있다. 이처럼 정보기술혁명과 네트워크 경제의 도래로 ‘사회 전방위(Ubiquitous)’, 즉 ‘네트워크 외부성’이 일반화되고 있다. 즉 상호작용의 구조로서 네트워크들은 소비와 생산활동에서 ‘네트워크 효과’를 만들어낸다. ‘네트워크 효과’란 네트워크 규모가 커질수록 네트워크 가치가 증가하는 것으로서 소비의 네트워크 효과와 생산의 네트워크(범위의 경제) 효과 등이 그것이고,

네트워크 효과의 일반화로 시장이론의 전제인 '독립적 최적화'가 어렵게 되고 있다. 네트워크 경제의 도래는 경제조직(네트워크 조직의 등장)과 거래형태(네트워크에 기초한 거래의 등장)에도 영향을 미치고 있다. 예를 들어, IT네트워크 기술의 발달은 경제행위자들간 상호작용하는데 소요되는 조정비용을 급격히 감소시킨다. 조정비용의 급격한 감소는 조직구조를 더욱 분권화하고 유기적인 구조로 변화시키면서 네트워크조직으로 기업구조를 변화시키고 있다. 네트워크조직은 조직행위자간의 조정과 통합을 원활히 하여 규모의 경제가 가지는 이점을 얻을 수 있는 동시에 소규모 기업이 갖는 혁신성과 유연성을 동시에 성취할 수 있기 때문이다.⁶⁾ 특히 복잡하고 불확실한 경제환경은 이런 장점을 지닌 네트워크조직의 유용성을 한층 높인다. 그 결과 위계질서형 기업들이 사라지고 네트워크라는 새로운 형태의 조직이 그 자리를 대신하는 경향이 확산되고 있다. 즉 전 세계가 하이테크, 정보중심의 산업으로 이행하면서 수직적으로 통합된 기업들과 테일러식 구조가 네트워크 성격을 갖는 조직이나 클러스터, 그리고 상호신뢰와 상호의존에 기초한 비공식적 유형의 다양한 협력체에 의해 점차 대체되어지고 있다.⁷⁾ 예를 들어, 생산과정에서 요소시장이 아닌 생산자 네트워크를 통해 자원을 확보하고, 가치의 실현과정도 일회적인 시장거래가 아니라 지속적으로 소비자와 관계하는 e-CRM(Customer Relation Management) 방식을 이용한다. 결국 가치생산-가치 실현이라는 경제과정 일반이 시장이 아닌 네트워크를 통해 이루어지고 있는 것이다. 그리고 네트워크구조 안에서 생산자 네트워크와 소비자 네트워크는 시장의 요소시장과 생산물시장처럼 생산과 소비가 명확히 구분되지 않는다. 생산자는 소비자 네트워크

- 6) 기본적으로 네트워크 조직은 가격이나 감독이 아닌 상호이해관계와 상호의존성에 기초한 새로운 조정 형태의 조직이다. 네트워크조직의 이점은 정보의 전달이 효율적이며 전달된 정보가 계층제 내에서 전달된 정보에 비해 신뢰도가 높고 풍부하다는 것이다. 네트워크조직에서 중요한 것은 상호이해를 달성하기 위해 명확한 커뮤니케이션에 의존하는 관계성이다. 정보와 커뮤니케이션은 자율적인 행위자들, 즉 개인 혹은 전체 조직이 함께 일할 수 있는지 여부를 결정한다. 커뮤니케이션은 참여자들간의 상호이해를 촉진하기 위해 상호간에 정보를 창조하고 공유하는 과정으로 정의할 수 있으며 언제나 관계성을 내포한다.
- 7) 기존의 기업은 수직적으로 통합된 계층적 조직구조를 갖고 있었고 노동자는 대량생산을 위해 조직화되었다. 이러한 기업들은 생산중심의 순차적인 계획 사이클을 가지고 있었다. 전통적인 기업형태를 M-form 조직이라 하는데 이는 GM에 의해 유명해진 다분할기업(multi-division firm)을 일컫는 말이다. M-form은 그동안 대부분의 기업들이 사용하는 구조였다. 복수의 기업활동을 하는 구조로서 각각의 기업은 본사에 보고한다. 전통적 기업의 목표는 이들의 기업활동을 관리해서 매출과 이익을 향상시키고 계속 살아남도록 하는 것이다. 그런데 이 모델의 문제는 관리자들에 핵심분야의 외부에서 일어나는 발전에는 어렵게 만든다는 것이다. 다시 말해 실존하는 시장과 영업 사이의 여백이 무시돼 버린다.

와의 지속적인 피드백 과정을 통해 제품의 문제를 발견하고 아이디어를 수용하는 방식을 통해 제품의 개발과 혁신에 소비자를 참여시킨다. 여기서 특히 중요한 것은 전체 네트워크 안의 각 주체들의 연결과 소비자 네트워크와 생산자 네트워크간의 연결을 매개하는 것은 네트워크라는 '관계' 자체이지 '가격'이 아니란 점이다. 네트워크 구조에서 이처럼 '가격'이 주체들을 매개하는 중심적인 기능을 상실하게 되었다는 것이 네트워크를 시장과 다른 지배구조로 파악하는 중심적인 이유이다. 공유되어지는 소비자 지향의 관점은 공동체의 매우 인간적인 실행에 의존하고 있는 높은 협동심, 상호 존중, 믿음, 정보 공유, 그리고 때로는 합작 상표화 등이다. 이런 기본적인 긴장감이 있기에 소비자에게 초점을 두는 가치창출 과정에 더 많은 사람들이 참여할수록, 그 시스템은 공동체의 전략적 목적을 달성하는데 더욱 효과적일 것이다.

이처럼 네트워크 경제의 도래는 거래 유형으로 시장과 기업의 틀에서 벗어나 제3의 거래유형으로서 네트워크를 주목할 필요를 제기하는 것이다. 다시 말해, 네트워크 경제는 시장 대 국가의 이분법을 벗어난 새로운 시야를 제공하기도 한다. 시장이 불완전하고 부패한 사회에서 정부의 개입이 문제가 되는 것이 아니라 효과적인 정부의 역할 부족이 문제가 되고 있다. 즉 중앙계획 당국에 모든 정보가 전달되는 체계는 본질적으로 불가능하기에 사회주의가 붕괴할 수밖에 없듯이 정보에서 심대한 결함 또는 불완전성이 존재하는 현실의 시장경제는 막대한 경제적 후퇴를 초래할 수 있다. 정보의 균형을 위해서는 다른 형태로의 분권화 즉 민주주의 강화가 필요한데 네트워크화가 그 대안이 될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 스티글리츠처럼 일부에서 노동자의 참여와 소유를 더욱더 허용하는 경제적 조직형태나 이해당사자(stake) 중심의 기업지배구조인 파티콘(participation economy)과 같은 형태를 고민하는데 이는 정보의 균형을 위해 분권화와 네트워크화의 결합이 대안일 수 있음을 보여주는 것이다.

3. 통일시대를 준비하지 못하는 87년 헌법

통일에 대비해 경제 헌법의 개정 필요성을 많은 사람들이 제기하고 있지만, 그 내용을 보면 시각의 차이가 그대로 반영되고 있다. 예를 들어, 통일이 (속도 및 방식 등) 어떤 모습으로 우리에게 다가올 것인가에 대한 생각의 차이에 따라 북한 경제를 따라 보는 시각이 다르게 나타난다. 많은 이들이 북한의 입장에서 볼 때 가장 심각한 것은 바로 시장경제로의 전환임을 지적한다. 배급체제 및 계획경제에 익숙한 북한의 경우 시장경제로의 전환은 모든 생활영역에서의 사고방식의 일대전환을 의미하는 것이기

때문이다. 이들의 주장은 통일 이후 서독의 많은 노력에도 불구하고 동독 주민들, 특히 동독의 중·장년들이 거의 실업상태에 내몰리게 되었는데 이에 대해 통일 독일정부는 일반적인 실업정책으로 이에 대응했으나 옛 배급체제보다 못했고 그 결과 사회 및 국민 통합에 장애로 작용하고 있다는 것이다. 이 주장은 두 가지 사실을 전제로 해야 할 것 같다. 하나는 의도한 것이든 의도하지 않은 것이든 흡수통일의 가능성을 전제로 한다. 독일의 통일 경험을 보면 현재의 북한 상황을 전제로 할 때 흡수통일이 바람직하지 않다는 점이다. 남한에게 북한을 흡수통일을 할만한 능력(무력)이 존재하는가, 혹은 남한이 돌발적인 흡수통일의 상황을 통제할 능력이 존재하는가, 즉 주변 이해당사국의 개입과 간섭을 극소화시킬 수 있는 능력(소위 '자주적 해결'의 가능성)이 존재하는가? 북핵 문제와 북한 문제를 6자회담의 틀에 의존하는 현실을 보면 흡수통일은 불가능한 과제로 보인다. 독일의 경험을 보더라도 흡수통일, 특히 속전속결식 흡수통일은 권력과 경제력의 소유자가 주도하고, 일반국민은 흡수통일에 따른 부작용의 비용만을 지불하는 역할로 전락할 가능성이 높다. 현재의 상황을 고려할 때 한반도 통일은 남북한 각자가 내부 변화를 통한 점진적통합의 방식일 가능성이 높다고 본다. 여기서 통합의 단계가 남북한이 동일한 모습을 갖는 단계는 아니라는 점이다. 남북한의 차이가 갈등보다 공존의 가능성이 높으면 한반도 통일은 이루어질 것이기 때문이다.

한반도 통일에 대한 이러한 시각을 전제로 할 경우 북한 체제의 변화는 현재의 남한 체제를 지향하지 않을 가능성이 높고 그럴 필요도 없다고 생각한다. 예를 들어, 많은 사람들이 북한 체제의 변화와 관련하여 중국식 시장경제를 대안으로 제시한다. 지난 25년간 진행된 중국식 시장경제는 남한의 시장경제와는 상당한 차이를 보이고 있다. 향후에도 양국의 시장경제는 상당한 차이가 지속될 가능성이 높다. 예를 들어, 중국식 시장경제는 다원적 소유제에 기초하고 있다. 즉 앞에서 향진기업의 사례에서 보았듯이 중국의 경험은 시장경제가 다양한 소유와 결합될 수 있음을 보여주는 중요한 의미를 제공한다. 공유제의 중국에서 사영경제의 제도화와 사유재산권의 보장 등이 본격화된 것은 1999년 3월 중국 제9기 전국인민대표대회(전인대) 2차 전체회의에서 6조, 8조, 11조의 헌법을 개정하면서였고, 이는 국영기업의 개혁과 맞물려 있다. 즉 1999년 헌법 개정을 통해 '공유제의 보충' 형식으로 명기된 사영경제를 사회주의 시장경제의 '중요한 구성부분'으로 격상시켜 사유재산제 허용을 명문화함으로써 사영기업

8) 1999년의 헌법 개정으로 전체 인구의 약 20%에 달하는 2억5천여만 명이 종사하는 사유제 경제 부문이 헌법적 지위를 부여받았으며, 이에 따라 개인재산권도 법적 보장을 받게 됐다.

의 육성을 통해 국영기업의 개혁에 따른 실업의 흡수를 비롯해 전체 국가경제에 활력소를 제공하려는 것이었다. 이처럼 99년 헌법 개정을 통해 사유제와 사유경제 등 비공유경제는 국유경제와 함께 사회주의 시장경제의 주요 구성부분이 되었다. 여기서 개체경영이나 사영기업 등 사유경제가 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분으로 격상됐다는 사실이 사유경제에 의한 비사유경제의 대체가 본격적으로 시작되었음을 의미하는 것으로 보아서는 곤란하다. 오히려 99년 헌법 개정의 의미는 중국식 시장경제의 소유제의 다양화가 제도화되었다는 점에 있다. 다양한 소유제의 공존이 현실적으로 커다란 마찰을 일으키지 않는다는 지금까지의 경험의 반영인 것이다. 2004년 전인대 10기 2차 전체회의에서 '사유재산 보호' 조항이 헌법에 삽입된 것도 이런 자신감의 반영으로 해석되기도 한다. 최근 검토하고 있는 물권법 역시 "임의의 단체나 개인이 임의의 수단으로 국가, 집단과 개인의 재산을 침해하거나 파괴하는 것을 금지"하기 위한 차원이지만 사유재산권의 전면화와는 거리가 있다.

중국식 시장경제를 전제로 할 때 북한에 도입될 시장경제에 대한 시각 역시 유연화시킬 필요가 있다. 예를 들어, 중국의 경험은 통일에 대비해 거론되는 다양한 법률적 과제 중 분단(한국전쟁) 이전의 남북한의 토지 소유권에 대한 문제에 대한 좋은 단서를 제공한다. 기본적으로 건물소유와 토지임대만 가능한 중국의 토지 및 부동산 소유제도는 시장경제를 운영하는데 문제가 없다. 이론적으로도 토지의 소유권은 사용권, 용익권, 처분권으로 구분할 수 있고 이들 세 가지 권리를 모두 갖고 있을 경우 사유재산권체계에 부합하지만, 처분권은 없고 사용권과 용익권만 부여하더라도 시장경제의 활동에는 전혀 지장이 없다. 독일의 통일과정에서도 동독 지역 땅의 50%가 해당했던 동독 내 부동산에 대한 서독인들의 옛 소유권을 인정해준 것이 독일 통일 이후 동독 지역에 대한 투자를 가로막는 심각한 걸림돌로 작용했듯이 남한의 재산권 개념으로 북한을 변화시킬 필요는 없다. 마찬가지로 북한 체제가 시장경제를 도입하는 과정에서 다양한 형태의 소유권에 기초한 기업조직들이 등장할 가능성이 높다.

III. 경제헌법의 개정 방향 : 새로운 시대와의 조응

지금까지 살펴보았듯이 사회적 생산에 대한 기여의 중심이 유형의 생산요소에서 무형의 생산요소로 이동한다는 사실은 단순히 생산요소의 구성이 변한다는 것을 의미하지 않고, 사회의 구성 및 운영원리, 그리고 재산권체계의 변화 등을 수반하고 있다.

우리 사회가 산업사회의 경제에서 새롭게 등장하고 있는 네트워크 경제로 발전하기 위해서는 시급히 경쟁과 사유재산권을 절대화, 이상화하는 ‘경직된’ 시장경제의 틀을 넘어설 필요가 있다. 이미 시장이라는 거래형태를 넘어서는 새로운 거래형태(네트워크 거래)가 등장하고 있을 뿐만 아니라 시장경제에 대한 시각 역시 경쟁의 원리나 사유재산권 틀에 가둘 필요가 없다. 이러한 시각 교정이 경쟁의 원리나 사유재산권 체계를 부정하는 것은 아니다. 시장경제를 운영하는 다양한 운영원리가 존재할 수 있고 다양한 재산권과 결합될 수 있다는 것이다. 마찬가지로 지금까지도 시장과 기업이라는 두 가지 거래 형태가 공존하고 있듯이, 다양한 거래형태가 공존할 수 있음을 말하는 것이다. 따라서 경제와 관련한 87년 헌법의 개정은 다양성/다중성/관계를 중시하는 법이론의 개발이 그 중심에 있어야 한다. 사유재산권과 시장 중심에서 다양한 재산권 및 거래 형태가 허용되어야 하고 다양한 재산권 및 거래 형태⁹⁾의 공존이 가능하게 해야 한다. 이를 위해 재산권을 기본권보다 경제조항으로 이동시키고 경제조항에서 다양한 재산권의 허용을 보장할 필요가 있다. 이는 한반도 통일을 추진하고 대비하기 위해서도 필요하다.

9) 예를 들어, 헌법 9장의 경제주체를 개인과 기업 중심에서 다양한 관계로 확대할 필요가 있다.

삼성공화국, 경제헌법 원칙에 대해 말할 자격 있나?

- 삼성의 공정거래법 위헌 헌법소원에 대하여 -

송호장 (변호사, 참여연대 경제개혁센터 부소장)

1. 경제헌법원칙과 삼성

우리 헌법상 한국사회의 경제제도는 ‘사회적 시장경제주의’로 표현된다. 이는 헌법 전문을 포함하여 경제관련 각 조항을 종합적으로 파악한 결과이다. “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여 안으로는 국민생활의 균등한 향상을” 기한다는 헌법 전문에 밝힌 궁극적인 목표를 향하여 헌법 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제23조(재산권의 보장과 제한), 제34조(사회보장), 제119조(경제질서의 기본, 경제의 규제·조정) 등 경제관련 규정을 종합하면, 헌법상 한국사회 경제질서의 근본원칙은 [모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있는 경제질서], [균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장지배와 경제력 남용의 방지 및 경제의 민주화]라고 요약할 수 있는 것이다.¹⁰⁾

국가경제를 구성하는 주체와 관련하여 표현하면, 개인은 자신의 소득향상을 위해 근면·성실하게 노력하는 가운데 경제적 권리를 보장받는다 것이고, 기업은 영업이익의 증대를 위해 노력하는 한 영업의 자유를 보장받으며, 다른 한편 다른 기업과의 경쟁촉진과 기업활동 보장을 위해 국가적 지원과 독과점규제를 동시에 받는 것이고, 국가는 개인과 기업의 활동을 최대한 보장하면서 또한 다른 개인과 기업의 활동 보장을 위해 공정한 거래를 유도하는 것이다.

특히 국가의 의무에 대해 헌법 제119조는 “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”고 규정하여 기업에 대한 지원과 규제를 동시에 정하고 있다.

요컨대 헌법상 기업에 관한 경제원칙은 ‘경쟁의 촉진과 독점 규제’라고 표현할

10) 김철수, 헌법학개론, 제10전정신판, 1998, 208쪽

수 있다. 이를 구체적으로 규정하고 있는 것이 바로 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’이라 함)’이다. 얼핏 보기에 양립불가능한 듯한 ‘경쟁촉진과 독점규제’라는 원칙은 기업에 관한 경제헌법의 기본원칙으로 자리잡고 있으며, 이는 국내외 경제상황의 변화에 따라 다양한 경제정책을 통해 구현된다.

국가의 기업에 대한 역할은 6,70년대 개발독재 시대에는 재벌을 중심으로 한 적극적인 지원에 초점이 맞춰져 있었다. 그 결과 재벌은 무분별한 문어발식 영역확장을 통해 스스로를 키워왔으며, 이는 한편으로 국부를 증대하였으나 다른 한편 국가경제의 구조적 모순을 누적시켜왔고, 재벌 자신은 물론 다른 재벌과 중소기업의 발전에 장애로 고착화되기에 이르렀다. 이러한 구조적 모순은 90년대말 외환위기와 연이은 재벌기업의 파산을 초래하였다. 곧이어 터져 나온 금융대란은 한국경제의 총체적 위기를 확인시키는 것이었으며, 산업자본과 금융자본의 대수술이 필요함을 보여주었다.

이러한 과정에서 대우, 기아, 한보 등의 재벌이 줄줄이 파산하고, 현대가 구조조정을 불러왔다. 그러나 그 과정에서 가장 큰 수혜자로 남아있는 것이 바로 삼성이다. 개발독재시대에는 국가의 전폭적인 지원 아래 몸집을 불릴 수 있었고, 외환위기를 맞으면서 타기업 파산의 부산물은 고스란히 삼성에게도 돌아갔다. 90년대 말을 지나면서 삼성은 2위 재벌과 비교해도 몇 배의 규모차이가 날 만큼 비대해졌고, 그 영향력도 막강해졌다. 소위 ‘삼성의 독주’는 우리의 경제헌법원칙에 부합하는지를 점검할 때가 된 것이다.

삼성의 양면성은 한국경제의 미래를 어둡게 하는 대표적인 요소이다. 삼성그룹은 상장·등록된 주식의 주가총액과 전체수출액의 20% 이상을 담당할 정도로 한국경제 전체에 결정적 영향력을 행사할 수 있을 만큼 성장한 반면, 1%도 안 되는 총수일가의 지분으로 그룹 전체를 좌우하는 왜곡된 기업지배구조, 지속적인 불법 정치자금 제공 등 정경유착의 최대수혜자, 경제관료·법조계·언론계 등 광범한 인적 네트워크를 통한 사회적 영향력 확대 등 과거 개발독재시대의 기업운영 행태를 유지하고 있다. 이러한 삼성의 영향력은 종래와는 전혀 질적으로 다른 방식으로 표출되고 있으며, 경제뿐 아니라 정치, 사회, 교육, 문화 모든 면에서 절대적인 지위를 갖고 있다. 급기야 대통령까지도 ‘권력은 재계로 넘어갔다’고 공공연히 말할 정도이고, 최근 공정거래법 위헌논란, 금산법을 둘러싼 경제부처와의 유착, 국정감사에서의 삼성에 대한 집중적인 고발 등은 삼성의 영향력과 그 폐해, 심각성을 드러내고 있다.

이 가운데 삼성이 헌법소원을 제기한 공정거래법에 대한 위헌논란은 기업경영의 자유의 헌법적 범위와 한계에 관한 문제제기이며, 국가의 의무인 ‘경쟁촉진과 독점규제’의 구체적 내용에 관한 심도 깊은 연구를 요청하는 것이다. 과연 우리 헌법상 기

업활동이 보장되는 범위는 어느 정도까지이며, 이를 위한 국가의 경쟁촉진 정책, 즉 기업지원정책의 한계는 어디인가. 삼성의 공정거래법 위헌헌법소원에서 드러난 각 논점을 통해 이를 점검해보도록 한다.

II. 삼성의 공정거래법 제11조 위헌 주장과 그 정당성

이 사건에서 삼성그룹의 삼성생명, 삼성화재, 삼성물산은 공정거래법이 정한 상호출자제한기업집단에 속한 금융보험회사 또는 비금융특수관계인의 지위에서 2004. 12. 31. 법률 제7315호로 개정된 위 법률 제11조 제3호 및 동조 위반에 대한 별칙인 제66조 제1항 제7호 등이 피해의 최소성과 균형성 원칙을 위배함으로써 헌법 제37조 제2항이 정한 과잉금지의 원칙을 위배하고, 헌법 제11조 제1항이 정한 평등권 및 헌법 제126조 사영기업 경영권 불간섭 원칙 등을 위배하여 헌법 제23조 제1항이 정한 재산권을 침해하였다는 이유로 위 법률조항 등이 헌법에 위반된다는 결정을 구하는 헌법소원 심판을 청구하였다.

그러나 결론부터 말하면, 공정거래법 제11조제3호의 개정규정은 대기업집단의 지배주주가 보험업 또는 금융업을 영위하는 계열사(금융계열사)를 이용하여 지배력을 유지 확장하는 것을 억제하고 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 방지하기 위하여 금융계열사가 소유하고 있는 국내계열회사 주식에 대해 의결권만을 제한하는 것으로서 입법 목적이 정당하고 수단의 적합성, 피해최소성, 법익의 균형성 원칙 등에 부합되므로 재산권이나 평등권 등을 침해한다고 볼 수 없어 헌법 제119조제2항, 제23조 제1항·제2항, 제11조, 제126조 등에 위반되지 않으며, 삼성측의 주장은 헌법상 보호되지 않는 권리에 대한 과도한 주장으로서 부당한 것이라 하겠다.

III. 공정거래법의 과잉금지원칙 위반 여부(피해최소성, 법익균형성 원칙)¹¹⁾

1. 공정거래법 제11조 제3호

문제가 되는 공정거래법 개정 규정은 ‘금융보험회사의 의결권 행사 한도를 종전의

11) 이하는 공정의, 헌법소원심판 의견서에서 상당부분 인용한 것임.

30%에서 15%로 축소' 하는 것인데, 이러한 의결권 한도 축소를 부칙 제9조(금융회사 또는 보험회사의 의결권 제한에 관한 특례)을 통해 경과규정을 두었는데, 그 내용은 "상호출자제한기업집단에 속하는 회사로서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 제11조 단서 및 중전의 동조 제3호의 규정에 따라 그 회사가 취득 또는 소유하고 있는 국내계열회사주식 중 의결권을 행사할 수 있는 주식의 수에 대하여는 제11조제3호의 개정규정에 불구하고 그 계열회사에 대하여 특수관계인 중 대통령령이 정하는 자를 제외한 자가 행사할 수 있는 주식수를 합하여 2006년 3월 31일까지는 그 계열회사 발행주식 총수의 100분의 30을, 2006년 4월 1일부터 2007년 3월 31일까지는 100분의 25를, 2007년 4월 1일부터 2008년 3월 31일까지는 100분의 20을, 2008년 4월 1일부터는 100분의 15를 각각 초과할 수 없다"는 것이다.

이번 개정규정은 종래 금융보험사의 의결권을 전면적으로 금지해오다가 1992년 12월 8일 공정거래법 개정으로 '금융보험회사가 금융보험업을 영위하기 위하여가 보험자산의 효율적인 운용관리를 위해 승인을 얻은 경우' 예외적으로 의결권을 허용했으며, 그 후 2002. 1. 26. 개정을 통해 다시 '계열회사가 임원의 임면, 정관변경, 합병 및 영업양도에 대해 결의하는 경우에 한하여' 30%까지 의결권을 허용하는 것으로 개정되었다가 현행 개정법으로 바뀐 내용이다. 요컨대 당해 규정은 원래 금융보험사의 의결권을 전면 금지했다가 예외적으로 허용한 후 다시 의결권 한도를 줄이는 과정인 것이다. 주목할 것은 당해 규정이 국제적인 기준에 따라 처음에는 전면금지하는 태도를 보였다가 예외를 허용하였다는 것이다. 이는 위 규정이 금융보험사를 통해 대기업집단 전체를 지배하는 구조인 한국의 재벌에게 얼마나 중요한 것인지, 따라서 재벌들이 이 규정을 완화시키기 위해 얼마나 노력하였는지를 짐작하게 하는 것이다.

2. 금융계열사의 의결권제한 제도의 취지

공정거래법 제11조가 규정하고 있는 의결권제한제도의 입법목적은 "대기업집단이 금융계열사를 이용하여 지배력을 유지 확장하는 것을 억제하고, 산업자본의 금융지배에 따르는 국민경제적 피해를 예방" 함으로써 공정거래법 제1조가 정한 "과도한 경제력의 집중을 방지" 하고 "국민경제의 균형있는 발전을 도모" 하기 위한 것이다.

"산업자본의 금융지배에 따르는 피해 예방"의 목적은 모험적으로 이윤을 추구하는 산업자본과 안정성을 기반으로 해야 하는 금융자본이 분리되지 않을 경우 필연적으로 발생하는 고객(또는 소액주주)과 지배주주간 이해상충, 지배주주의 사금고화에 따르는 금융의 건전성 및 안정성 저해와 금융자원 배분의 왜곡현상 등을 방지하여야

한다는 시장경제질서의 본질로부터 도출되는 목적이다.

(1) 금융계열사를 이용한 경제력 집중억제

현재 한국의 재벌의 경우 총수일가는 극히 적은 지분만을 소유하면서도 순환출자관계와 금융계열사의 고객자산 운용을 통해 그룹 전체를 지배함으로써 심각한 지배구조 왜곡현상을 드러내고 있다.

재벌의 순환출자로 인한 소유지배구조의 왜곡은 첫째, 기업 내·외부의 견제시스템의 작동이 저해됨으로써 지배주주의 사익추구에 따라 소액주주의 이익이 침해되고, 둘째, 계열사간 복잡한 출자고리로 연결된 기업집단내 한 계열사의 도산이 다른 계열사로 연쇄파급됨으로써 1997년 외환위기시와 같은 기업집단 전체의 동반부실화를 초래할 뿐만 아니라 더 나아가 채권 금융시장까지도 마비시킴으로써 국민경제 전체의 시스템 리스크를 초래할 가능성이 있다.¹²⁾ 또한 셋째, 계열사간 부당한 내부거래나 지원 등으로 중소·독립기업과의 공정한 경쟁이 저해되어 중소기업 발전이 억제됨으로써 결국 소액주주, 경쟁사업자, 채권자, 일반소비자 등 다른 경제주체들 모두에게 피해를 주고 국민경제 전반에 심각한 부작용을 드러내고 있다고 하겠다.

출자총액제한제도와 금융보험사의 의결권 제한제도는 이와 같은 재벌의 계열사간 순환출자로 인한 경제력 집중과 기업지배구조의 왜곡을 억제하기 위해 도입된 것이다.

(2) 산업자본의 금융지배에 따른 피해방지

산업자본이 금융자본을 지배할 경우 첫째로, 금융기관 고객의 이익보다는 지배주주의 이익을 우선적으로 고려함으로써 고객과 지배주주간 이해상충(Conflict of Interests) 문제가 발생하며, 둘째로, 금융자본이 산업자본의 이해에 따라 기업의 무리한 확장이나 위험한 투자 등에 과도하게 동원됨으로써(지배주주의 사금고화) 금융의 건전성 및 안정성을 저해하여 금융산업의 약화를 초래하고 나아가 국민경제 전체를 위협하는 시스템리스크로 확대될 우려가 있고, 셋째로, 금융자본을 지배하는 소수의 산업자본에 경제력이 과도하게 집중됨으로써 금융자원 배분의 왜곡현상(경쟁기업에 대한 여신제

12) 우리는 1997년을 전후하여 대우 한보 한라 진로 해태 뉴코아 등 글지의 대기업집단이 계열사 출자에 의한 가공자본으로 그룹을 확장해 나가다가 무더기로 도산하여 금융시스템을 마비시키고 국가경제 전체의 시스템리스크를 초래한 경험이 있다.(당시 30개 기업집단 중 16개가 도산 또는 퇴출됨)

한, 부실계열기업 지원, 산업자본의 계열금융간 교차지원, 창의적 독립중소기업의 도태)등 심각한 폐해가 발생되어 결국 자유롭고 공정한 시장경제 기반이 훼손된다.

따라서 미국, 일본 등 선진제국에서는 금융계열사의 의결권을 제한하는 차원이 아니라 원칙적으로 산업자본의 금융소유, 금융기관의 기업소유등을 금지함으로써 근본적으로 봉쇄하는 정책을 펴고 있다.

이처럼 공정거래법 해당 규정의 취지는 재벌이 금융계열사를 이용하여 지배력을 유지 확장하는 것을 억제하고, 산업자본의 금융지배에 따르는 국민경제적 폐해를 예방함으로써 금융기관의 고객을 보호하는 한편, 금융산업의 구조적 위험을 막고 나아가 공정한 시장을 조성하기 위한 것이다.

IV. 삼성주장의 부당성

삼성, 공정거래법 해당 규정이 입법목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 원칙 등에 어긋나고, 평등권 및 소급입법 금지 규정에 저촉된다고 주장한다. 그러나 이하에서 보는 바와 같이 이 주장은 전혀 타당성이 없다.

첫째로, 개정법률은 금융보험사의 계열사 주식 취득·보유·처분은 허용하면서 다만 일정한 경우 의결권의 일부만 제한하는 것으로서 공공복리를 위해 사회적 기속성이 강한 재산권의 본질적인 내용을 침해하지 않은 범위 내에 있다.

재산권 보장을 규정한 헌법 제23조 제1항은 “재산권의 내용과 한계는 법률로 정한다”고 하고, 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하여 재산권의 사회적 기속성을 천명하고 있다. 헌법재판소도 “재산권이 법질서 내에서 인정되고 보호받기 위하여는 입법자에 의한 형성을 필요로 한다. 즉 재산권은 다른 기본권과는 달리 천부인권이 아니고, 그 내용이 입법자에 의하여 법률로 구체화됨으로써 비로소 권리다운 모습을 갖추게 된다. 입법자는 재산권의 내용을 구체적으로 형성함에 있어서 헌법상의 재산권보장과 재산권의 제한을 요청하는 공익 등 재산권의 사회적 기속성을 함께 고려하고 조정하여 양 법익이 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13)”라고 판시함으로써 재산권의 내용을 구체적으로 형성함에 있어 재산권의 사회적 기속성을 강조하고 있다.

이와 같이 재산권은 다른 기본권과는 달리 재산권 형성적 법률유보인 동시에 공공복리 적합성이라는 사회적 기속성이 요구되는 헌법적 특성 때문에 헌법재판소는 재산

권 보장에 관한 헌법심사에 있어 완화된 기준을 제시하고 있다.(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌마16, 97헌마78 병합)

헌법 제37조 제2항은 기본권을 제한함에 있어서 “기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없다”고 그 제한의 한계를 정하고 있는데, 여기서 “본질적 내용”이란 “재산권의 핵이 되는 실질적 요소 내지 근본요소로서 그것 없이는 구체적 재산권의 이용, 수익, 처분은 유명무실해지고 사유재산제도가 형해화되어 재산권 보장의 목적이 달성될 수 없는 경우(헌재 1988. 12. 22. 88헌가13)”를 말한다. 동 개정 법률은 금융보험사의 계열사 주식 취득·보유·처분은 허용하면서 다만 일정한 경우 의결권의 일부만 제한하는 것이므로 재산권을 유명무실화하는 것이라 볼 수 없으므로 “기본권의 본질적 내용”을 침해하였다고 볼 수 없다.

둘째로, 금융보험회사의 의결권 제한제도는 대기업집단이 금융계열사를 이용하여 지배력을 유지 확장하는 것을 억제하고 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 예방함으로써 과도한 경제력의 집중을 방지하는 것을 입법목적으로 하며 그 입법목적이 사회적 시장경제질서를 택하고 있는 우리 헌법상 정당함은 두말할 나위도 없다(목적의 정당성).

셋째로, 그와 같은 의결권제한 제도가 대기업집단이 금융계열사를 이용하여 취득 소유한 국내계열회사의 주식에 대하여 의결권을 행사하지 못하게 함으로써 결국에는 지배력 확장을 차단하는 것이므로 위 입법 목적을 달성하는데 기여한다는 점은 명백하므로 수단의 적합성 원칙을 충족하고 있다(방법의 적정성). 헌법재판소는 “해당조치가 목적달성에 어느 정도 기여하는 것으로 충분하며, 또 해당조치가 목적달성을 위하여 유일한 수단일 필요는 없다(헌재 1998. 5. 28. 96헌바83)”고 판시한 바 있다.

넷째로, 의결권제한 제도는 상호출자제한기업집단에 속한 금융보험회사의 경우에는 금융보험사의 경영상의 특성으로 인하여 출자제한제도의 적용을 배제한 결과 예상되는 “대기업집단의 금융계열사를 통한 무분별한 지배력 확장”을 억제하기 위하여 금융계열사의 주식 취득 및 소유는 허용하되 단순히 의결권만을 제한하는 최소한의 제도로서 달리 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 방지할 수 있는 입법적 수단을 발견할 수 없기 때문에 최소성의 원칙에도 부합하는 것이다(피해의 최소성).

다섯째로, 대기업집단의 금융계열사를 통한 지배력 확대와 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 방지함으로써 과도한 경제력의 집중을 방지하는 공익과 자유권적 기본권과는 달리 강한 사회적 기속성을 갖는 재산권의 일종인 의결권 행사를 금지함으로써 제한되는 사익을 비교형량해 볼 때, 제한되는 사익이 공익에 비추어 과도하다고는 결코 인정할 수 없어 법익 균형성의 원칙이 유지되고 있다(법익의 균형성).

여섯째로, 이 사건 법률조항으로 상호출자제한기업집단에 속하는 금융계열사와 속하지 아니하는 금융보험회사간 차별이 발생하는바, 이러한 차별은 의결권 제한제도가 대기업집단이 금융계열사를 통해 지배력을 확장하는 것을 방지하기 위한 입법목적으로부터 당연히 도출되는 합리적 차별로서 자의적인 차별이 아니므로 평등권을 위배하는 것이 아니라고 하겠다(평등권).

끝으로, 새로이 도입된 금융계열사 의결권 제한이 과거에 행사된 의결권의 효력을 문제삼는 것은 아니므로 소급입법금지의 원칙을 내용으로 하는 신뢰보호의 원칙을 침해하지 않는 것도 명백하다(신뢰보호). 특히 현행법은 의결권 행사 제한의 예외범위를 30%에서 15%로 축소하면서 법시행일로부터 1년 후 3년까지에 걸쳐 매년 5%p씩 단계적으로 축소하기로 하는 보호적 경과규정을 둔 점에 비추어 보더라도 신뢰보호의 원칙을 침해한 것은 아니므로 헌법 제13조 제2항이 정한 소급입법 금지규정에 저촉되는 것은 아니다.

이상과 같이 이 사건 법률조항은 입법목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익균형성 등의 요건을 충족하고 있으며 평등권 및 소급입법의 금지규정에 저촉되는 바가 없으므로 헌법에 위반되는 것이 아니라 오히려 헌법이 부여한 경제에 대한 규제와 조정권한을 행사하여 사회적 시장질서의 이념을 충실히 실현하는 것이라고 하겠다.

V. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 대기업집단의 금융계열사가 보유한 국내계열회사의 주식에 대한 의결권 행사를 제한하는 공정거래법 제11조는 대기업집단이 금융계열사를 이용하여 지배력을 유지 확장하는 것을 억제하는 한편 산업자본의 금융지배에 따르는 폐해를 예방함으로써 궁극적으로 헌법 제119조 제2항이 정한 “시장의 지배와 경제력의 남용을 방지” 하고 시장에서 타인과 공정하게 경쟁케 함으로써 헌법 제119조 제1항이 정한 모든 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를” 를 보장하는데 그 목적이 있는 것이다.

이러한 제도는 총수일가가 극히 적은 지분으로 계열사간 피라미드식 다단계출자, 고리식 순환출자 등 복잡한 출자고리를 구축하고 특히 금융 보험회사를 순환고리로 하여 그룹 전체를 지배하는 심각한 소유지배구조의 왜곡현상이 중소기업과의 불공정 경쟁야기, 소액주주의 이익침해, 동반부실화 및 국민경제의 시스템리스크 초래 등 폐

해를 유발하기 때문에 도입되게 된 것이다.

공정거래법상 의결권제한제도는 상호출자 금지 및 출자총액제한제도와 함께 재벌위주의 경제개발전략에서 형성된 독점자본의 내재적 모순을 극복함으로써 시장경제 자체의 존립을 위한 최소한의 안전판으로 기능하며, 산업자본과 금융자본의 분리 원칙을 실현하는 방화벽으로서 그 역할을 다하고 있다.

그럼에도 불구하고 삼성은 대기업집단의 계열회사가 이 사건 법률조항으로 외국인의 적대적 M&A에 무방비상태로 노출되어 있다는 등의 이유로 헌법소원을 제기하였다.

그러나 삼성이 주장하는 “외국인의 적대적 M&A” 로 인한 위협은 이 사건 법률조항으로 인한 것이 아니라 불과 0.28%에 불과한 미미한 총수지분에도 불구하고 금융계열사를 이용하여 상호, 순환출자 등의 방식으로 내부지분율을 부풀려 자산규모가 무려 209조여원에 이르는 거대한 그룹전체를 지배하는 후진적 소유지배구조, 그 자체가 본질적 요인이라 하겠으며, 청구인들이 주장하는 경영권 방어는 시장경제의 논리에도 맞지 않을 뿐 아니라 우리 헌법이 보장하고자 하는 가치도 아닌 것이다.

더욱이 삼성이 주장하는 몇 가지 법률적 주장들은 공정거래법이 정한 의결권제한제도는 상호출자금지 및 출자총액제한제도와 함께 경제력 집중의 폐해가 우려되는 우리나라 경제현실에 맞추어 대기업집단을 규제하기 위한 제도이므로 기업집단을 대상으로 하는 법리가 적용되어야 할 것임에도 개별회사에 대한 규제를 대상으로 하는 법리와 혼동하고 있어 고려할 가치가 거의 없다.

결국 이 사건은 공정거래법 제11조 제3호와 동조 위반에 대한 벌칙인 제66조 제1항 제7호등이 위헌이라는 주장을 근거로 헌법소원 심판 청구의 형식을 취하고 있으나 그 본질은 소유지배구조의 왜곡이 심각한 국내 최대의 재벌이 갖는 경제력을 바탕으로 경제정의 실현하려는 우리나라의 헌법적 가치에 도전하는 것이라고 하겠다.

결론적으로, 공정거래법 제11조 제3호는 경제민주화를 위하여 국가규제를 규정한 헌법 제119조 제2항에 합치되는 규정으로서 헌법 제23조가 재산권의 행사 역시 공공복리에 적합하도록 하여 사회복지 국가적 입법형성권에 맡기고 있음에 비추어 헌법 제37조 제2항에서 정한 바 공공복리를 위하여 필요한 법률상의 제한이며, 그 내용이 권리의 본질적 내용까지 침해에 이르는 과잉금지나 법익균형의 원칙의 위배라고 할 수 없다. 또한 헌법 제126조에 정한 사기업통제금지의 원칙을 어긴 위헌의 규정이라고 볼 수도 없다.

경제헌법 개정을 보는 시각: 시장과 정부의 관계

안중범 (성균관대학교 경제학과 교수)

1987년 헌법이 사회적 기본 책무조항이 많아서 자율적 기본권을 손상시키고 있는가를 판단하기 위해서는 시장과 정부의 관계를 살펴봐야 한다. 다시말해서, 119조②항에서 강조하는 정부의 역할이 ①항의 자유시장경제 원칙을 훼손하고 있는가의 여부는 시장실패를 어떻게 이해하는가에 달려있다고 할 수 있다.

최배근 교수는 발제문에서 시장실패 영역들에 대해 정부의 역할이 필요하다는 점에서 ①항과 ②항은 상호보완관계에 있다고 파악하고 있다. 시장실패의 주요요인중의 하나인 외부성이 발생할 경우 정부는 외부성을 치유하기 위해 세금부과나 보조금지원을 통해 개입하게 된다. 독과점이라는 시장실패가 발생하는 경우 역시 정부는 공정거래법의 제정 등을 통해 시장에 개입하는 것이 일반적이다. 그런데 시장실패는 정부개입의 필요충분조건이 될 수 없다. 즉, 시장실패가 발생하면 언제나 정부가 개입해야 옳은 것은 아니라는 것이다. 정부가 개입하여 오히려 시장실패상황을 더욱 왜곡시킬 수 있는 이른바 정부실패의 상황도 발생가능하기 때문이다.

최교수가 인용한 프리드만의 주장처럼 보유세가 효율성과 정의 그리고 세입확보 등의 측면에서 바람직하다는 점은 전적으로 동의한다. 보유세 부담이 낮아서 해당 부동산을 상대적으로 덜 효율적으로 이용하는 자가 보유하게 된다는 점에서, 보유세의 부담을 현재보다 높이는 것은 토지이용의 효율성 차원에서 바람직하기 때문이다. 그러나 8.31대책에 포함된 양도소득세의 증과를 통한 정부의 개입은 적어도 효율성 차원에서는 크게 잘못되었다고 할 수 있다. 팔았을 때 얻게 되는 양도차익에 대해 무겁게 세금을 물릴 경우, 오히려 파는 것을 미루게 되는 이른바 동결효과(lock-in effect)가 발생하고 이는 효율적 이용에 방해요인이 될 수 있기 때문이다. 다시말해서 8.31 대책에 제시된 양도차익의 증과는 ①항과 ②항이 상충되게 되는 한가지 예가 될 수 있다.

무형재의 중요성을 통해 그리고 중국경제 성장 주역 중의 하나인 향진기업의 사례를 통해 최교수는 경쟁과 사유보다는 협업과 공유의 중요성을 부각시키고 있다. 그러나 사유재산권보장이라는 자본주의 시장경제에 있어서 가장 기초가 되는 가치를 부정하고서는 이를 수 있는 것은 하나도 없다. 두 석유회사나 향진기업이 공유와 협업을 통해 얻을 수 있는 이윤역시 사유재산권의 보장이라는 기초가 없이는 불가능하기 때

문이다. 공유지의 비극이 사유재산권에 기초한 이윤추구동기가 없이는 발생하지 않듯이 두 석유회사가 만들어 내는 공유지의 희극(?) 역시 사유재산권의 보장이 기초로 작용한다. 만일 사유재산권 대신 재산권의 다원화가 기초가 될 경우, 석유회사들의 행위는 공유지의 희극을 만들어 내지 않게 된다. 특히, 재산권의 다원화로 인해 이윤추구동기가 약해 질 수 있고 이는 발제자가 보여준 예와는 다른 결과를 초래할 수 있다. 즉, 사후적(事後的) 공유와는 달리 사전적(事前的) 공유는 자본주의 체제내에서 인간의 자유가 최대한 보장된 상태에서부터 도출되는 결과보다 못한 결과를 가져 올 수 있는 것이다. 경쟁하지 않고 창조에 의해 이익을 창출한다는 불루오션 역시 협력의 원리가 강화된다고 이해하기 보다는 시장자체를 창조해 내기 위한 새로운 형태의 경쟁으로 파악하는 것이 타당하다.

네트워크 시대는 재산권 원칙의 재평가와 법적 체계의 혁신을 요구하고 있다는 점에서 배타적 사유재산권만이 대안이 아니라는 주장 그리고 네트워크 시대의 가치에 사적 소유체계가 충돌한다는 인식 모두 지나친 비약이라고 할 수 있다. 네트워크 시대에서도 여전히 사적 소유체계의 작동이 유효하고 나아가 핵심적인 역할을 하기 때문이다. 지식기반경제하에서 외부경계가 발생하여 이익을 사후적으로 공유하게 된다는 것은 사유재산권이 보장되지 않고서는 불가능하다. 이러한 상황에서의 바람직한 정부의 역할은 효율성을 더욱 강화하기 위해 외부경계를 유발하는 기업에게 다양한 방법으로 상을 주어 내부화하는(internalize) 것이라 할 수 있다. 나아가 생산자와 소비자 그리고 노동과 자본 등의 경계가 아무리 불투명해 지는 불투명경제(Blur Economy) 시대가 등장하더라도 사유재산권의 보장이라는 시장경제의 기본가치와는 전혀 충돌하지 않는다.

네트워크 경제시대에 부응하고 나아가 한반도 통일을 대비하기 위해 다양한 재산권의 허용을 보장하라는 최교수의 결론은 구체성이 결여되어 있다고 할 수 있다. 구체성을 확보하기 위해서는, 사유재산권이 기초가 되는 시장경제 중심의 체제하에서 재산권이 어떻게 다양화될 수 있는지 설명해야 할 것이다. 재산권을 기본권이 아닌 경제조항으로 이동시킬 수 있다는 근거 또한 보다 명확하게 제시해야 할 것이다. 사유재산권의 보장이 기본권으로 간주되지 않는 체제하에서 경제주체들은 네트워크 경제가 갖는 어떠한 열매라도 만들고자 하는 의욕이 생기지 않을 것이다. 따라서 어떻게 재산권을 다양하게 허용해야 하는지에 대한 구체적이고 본격적인 논의가 필요하다. 재산권의 다원화는 적어도 그것이 가져오게 될 경제상태에 대한 선행적 논의과정이 필요하다고 하겠다. 즉, 다원화로부터 그것이 야기하는 경제상태에 이르는 매카니즘과 관련된 새로운 이론에 의한 뒷받침 없이는 다원화를 자본주의 시장경제 체제와 접목하기란 힘들

다. 네트워크 경제와 불투명 경제와 같이 새롭게 나타나고 있는 패러다임을 설명하는 새로운 정형화된 이론이 없는 상태에서 선불리 시장경제의 기본인 사유재산권에 대한 부분적 부정을 논하면서 재산권의 다원화를 적용하는 것은 상당히 위험하다고 할 수 있다.

**"경제헌법 제119조, 오늘 우리에게 무엇인가?"
- 헌법에 토지공개념 명기(明記)의 필요성을 중심으로 -**

남 기 업(토지정의시민연대, 정치학 박사)

I. 발제 논평

○ “'네트워크 경제'의 부상은 재산권 원칙의 재평가와 법적 체계의 혁신을 요구하고 있다” 는 발표자의 주장에 동의.

○ 특히 “통일시대에 맞는 다양한 소유권에 기초한 기업조직이 등장할 가능성을 보장하는 경제헌법 개정이 필요하고 배타적 소유권만을 강조하는 식의 접근은 이런 흐름과도 맞지 않으며, 독일통일과정에서 동독 땅의 50%에 대한 서독인의 옛 소유권을 인정했는데 그것이 동독지역의 투자에 걸림돌로 작용한 예가 있다”¹³⁾ 발표자의 우려와 주장에 전적으로 동의하면서, 토론자는, 좀 더 구체적으로, 헌법 개정에 토지공개념이 명기(明記)되는 것이 반드시 포함되어야 함을 주장하고자 함.

II. 경제헌법에 관련된 최근 논의들

○ 재벌과 일부학계를 중심으로 87년 헌법에서 경제조항 119조 2항의 “경제의 민주화” 내용이 119조 1항의 “자유와 창의를 존중” 하는 시장경제와 충돌한다는 것을 문제 삼으면서 2항을 제거해야한다는 주장이 계속 제기되고 있음.

○ 119조 2항에 경제민주화의 개념이 포함된 것은 87년 민주화항쟁에서 시민들의 요구를 수용한 것이라고 볼 수 있는데, 만일 헌법 개정이 본격화되고 거기에 경제조항도 개정대상에 포함된다면, 현재와 같은 분위기속에서는 경제조항의 개혁 보다는 후퇴될 가능성도 배제할 수 없음(우석훈 2005).

13) 동독의 마지막 총리였던 드 메이저르(Lothar De Maiziere)가 “통일과정에서 가장 큰 잘못은 토지재산권 문제의 졸속 처리였다”고 고백하였다(이성희 1998, 49).

- 어느 때보다도 보수 언론의 공격이 거세고, 무엇보다도 사회주의가 붕괴하고 난 이후 “국가는 시장에서 아무 일도 하지 말아야 한다.” 는 자칭 시장주의자의 주장이 우리 사회에 상당히 유포되어 있고, 이것이 상당한 설득력을 얻고 있는 것이 사실임.

- 실제와 달리 시민들은 현재 우리 사회의 경기침체가 시장에 대한 정부의 지나친 개입 혹은 국가의 분배지향적 정책 때문이라고 생각하고 있음.

○ 따라서 헌법 개정의 방향은 사유재산제를 바탕으로 자유와 창의를 강조하는 시장경제 조항인 119조 1항과 경제민주화 조항인 2항을 어떻게 양립시킬 수 있을까 라는 데에서 모색되어야 하고, 이것은 좀 더 추상과 구체를 결합하는 검토를 거쳐야 확실성과 필요성을 획득할 수가 있음.

III. 경제헌법 개정이 고려해야 할 사항들

○ 실질적 민주주의의 구현: 경제민주화

- 87년 이후로 ‘참여’ (participation)와 ‘경쟁’ (contestation)을 의미하는 절차적 민주주의는 거의 완성단계에 와 있으나, 그것이 사회경제적 민주화까지 이끌고 있지 못하고 있음. 민주화가 진행된 이후 우리 사회는 고용불안과 빈부격차가 더 심화되어 가고 있는 실정임.

- 1인1표의 민주주의가 불평등을 토대로 하는 1원1표의 자본주의를 효과적으로 제어·관리해야 하는데, 현실은 전혀 그렇지 못하고 있다고 할 수 있음. 이런 이유로 최장집(2002, 5)은 한국사회가 87년 민주화 이후로 더 나빠지고 있다고 주장함.

- 이런 결과들은 정치적 민주주의 대한 실망 내지 환멸로 나타날 수 있음.
- 그러나 실질적 민주주의의 구현을 의미하는 경제민주화는 우리 사회가 지향해야 할 점이라는 데에는 이론의 여지가 없을 것임.

○ 자유시장경제의 강화

- 독점시장보다는 경쟁시장에서 자원배분의 효율성이 훨씬 높다는 경제원칙에서 보았을 때, 한국경제는 경쟁시장을 지향하는 개혁이 필요함.

- 성장을 위한 시장의 효율성 강화는 아무리 강조해도 지나치지 않음.

○ 통일헌법의 준비

- 헌법개정은 장차 통일한국의 통일헌법을 준비하는 방향에서 추진되어야 함. 남한과 북한의 소유권 체제는 분명히 차이를 가지고 있기 때문에 북한 경제와의 원활한 협력관계와 충돌을 방지하기 위한 차원에서 개정을 준비해야할 필요가 있음(우석훈 2005 42).

※ 요약해보면, 경제헌법의 개정은 경제민주화, 자유와 창의를 중심 가치로 한 시장경제의 추구, 그리고 통일헌법의 준비라는 내용을 포괄할 수 있는 것이 담겨져야 함. 아래에서는 (시장친화적) 토지공개념이 어떻게 이 세 가치를 충족시킬 수 있는 지를 검토하고자 함.

IV. 재계와 자칭시장주의자들이 주장하는 토지소유제의 부정의(不正義)성과 반(反)시장성 검토

1. 토지소유제의 부정의성

□ 원칙적으로 토지가치의 상승은 개별토지소유자의 노력이 아니라 자연적, 사회경제적, 정부적 원인에 의존함. 이런 이유로 토지를 통해서 얻는 소득 앞에 ‘불로(不勞)’라는 딱지를 붙이는 것임. 따라서 토지불로소득은 ‘노력’과 ‘기여’의 대가를 보장하기 위한 제도인 사유재산제의 항목에 포함될 수 없음.

□ 물론, 다른 소득도 불로소득적 측면이 있음. 그러나 토지불로소득과 기타 불로소득은 근본적으로 다를 뿐 아니라, 그것을 인정한다고 해서 사회적으로 아무 유익이 없고 오히려 사회에 막대한 폐단만 끼치는 가장 악성도가 높은 불로소득임.

○ 토지불로소득과 기타불로소득의 악성/양성도 평가

- 악성/양성도는 ① 사회적 기여/폐단의 정도, ② 불로소득을 얻을 수 있는 기회가 균등한 정도, ③무책손실(無策損失)이 발생하는 정도로 악성/양성을 판단할 수 있음.

① 사회적 기여/폐단 측면의 평가: 다른 불로소득은 사회적 순기능이 있음. 예컨대, 주식불로소득은 기업에 자금조달을 하고, 임금불로소득은 노동의 공급을 증가시켜주고, 상품투기로 인한 불로소득은 상품의 공급을 증가시켜줌. 그러나 토지불로소득을

인정했다고 해서 토지공급이 증가하는 것이 아님. 사회적 폐단만 있음.

② 기회균등측면의 평가: 토지불로소득을 얻는 기회의 불평등정도는 높은 데 비해, 다른 소득은 낮은 편임. 법적으로 누구나 토지를 소유할 수 있다고 되어 있지만, 토지를 사려면 막대한 금액을 지불해야하기 때문에 높은 진입의 장벽이 존재하고, 그렇기 때문에 실질적인 기회는 매우 불평등함. 그러나 상대적으로 상품을 구입하거나 일자리를 얻는 것의 진입장벽은 그리 높은 편이 아님.

③ 무책손실 측면의 평가: 토지불로소득을 용인하는 것은 비지주계층에게 무책손실(無策損失)을 입힘. 토지불로소득은 비지주계층에서 지주계층으로 이전되는 소득인데, 토지는 모든 사람의 필수 물자이므로 비지주계층이 그 피해를 회피할 방법이 없음. 그러나 다른 것은 그렇지 않음. 예컨대, 주식 투자는 거기에 참여하는 사람만 손해를 보거나 이득을 보는 것임.

<표 1> 토지불로소득과 기타불로소득의 악성/양성 평가

| | 토지불로소득 | 기타불로소득 |
|---------------|--------|---------------|
| 사회적 차원의 기여/폐단 | 폐단 | 기여 |
| 기회균등의 정도 | 낮음 | 토지소득보다는 훨씬 높음 |
| 무책손실의 가능성 | 높음 | 낮음 |
| 악성/양성 | 악성 | 양성 |

□ 토지불로소득은 사회적 정의감을 해치는 가장 큰 주범

○ 현재 자본주의 사회에서 보편화된 토지제도인 토지사유제에서는 토지소유자가 토지불로소득의 상당 부분을 차지하고 있음. 이렇게 되면 '성실한 사람이 잘 사는 사회', '노력과 기여에 따라 소득을 얻는 사회'와 같은 보편적인 정의감정을 해침으로써 건전한 사회를 건설할 수 있는 도덕적 기반을 와해시킴.

□ 토지불로소득은 노사갈등과 같은 사회문제의 주된 원인

○ 토지불로소득이 용인 → 부동산 투기 → 토지·주택가격의 투기적 상승 → 노동자의 주거비 상승 → 임금인상투쟁.¹⁴⁾

14) 손낙구(2005)는 건교부와 노동부에서 발표한 자료를 가지고 땅값·집값상승과 노동쟁의와의 상관

○ 한국의 주거비는 일본의 주거비의 2.08배(송태정 2003, 손낙구 2005 www.pressian.com 에서 재인용).

○ 한편 토지확보가 어려운 자본가들은 임대료가 상승하기 때문에 이윤압박을 받게 됨.

○ 이런 이유로 노사갈등이 첨예하게 대립하게 되고, 이는 국가경쟁력하락의 중요한 원인이 됨.

2. '자칭' 시장론자의 '반(反)시장적 토지관' 검토

○ '진정한 시장론자' 들은 토지가치의 환수비율을 높이고 노력소득에 대한 감면을 주장하는 (시장친화적) 토지공개념에 지지할 수밖에 없음. 그런데 '자칭' 시장론자들은 토지공개념에 반대하면서, 토지도 일반 상품처럼 시장에 맡기면 수요공급의 법칙에 의해 토지가 효율적으로 배분된다고 주장함(손재영 1993, 386; 김정호 2005).

○ 인간이 생산하지 않은 토지가 사유재산이 될 수 있는가에 대한 원초적인 의문은 차치하고, 이런 주장에는 이들이 중시하는 시장의 효율성과 관련해서 적어도 다음의 두 가지 문제가 있음.

□ 토지매매시장은 불량시장

○ 이유: 토지매매시장은 지가를 매개로 하여 토지 배분이 이루어지는 곳이며, 지가는 무한한 미래의 지대(즉, 토지 임대가치)를 현재 가치로 환산한 금액. 그런데 인간의 미래 예측 능력은 극히 부실하기 때문에 지가도 미래의 지대를 제대로 반영하지 못함. 토지불로소득이 전국적으로 그리고 만성적으로 발생하고 이를 노리는 가수요가 등장함. 이러한 토지매매시장은 토지자원의 효율적 배분을 못할 뿐 아니라 경제 전체를 왜곡시키기까지 함.

○ 토지시장의 정상화 방법: 하나는 인간의 예측 능력을 대폭 개선하는 것, 또 하나는 토지불로소득을 환수하여 토지매매시장에 실수요만 나타나도록 하는 방법. 전자는 인간의 본성적인 한계로 인해 거의 불가능하기 때문에 두 번째가 가장 적절. 따라서 토

관계를 분석했는데, 결과에 따르면 두 변수는 정의 상관관계를 가지고 있음이 확인된다.

지불로소득을 완전히 환수하여 시장을 정상화시키는 것이 가장 이상적.¹⁵⁾

○ 또한 토지사용자가 사용대가인 지대를 지불하도록 하면 토지라는 자원의 효율적 배분이 자연스럽게 이루어짐. 왜냐하면 지대를 지불하면서 까지 토지를 유희화시키거나 저사용할 수 없기 때문임.

※ 따라서 사유재산제와 시장경제를 일관성 있게 주장하려고 한다면, (시장친화적) 토지공개념이 옳다는 것을 인정해야함.

☆ 토지의 공공성 원리와 토지가치공유에 대한 주장은 로크, 루소, 스미스, 밀(J. S. Mill) 등의 자유주의자들의 주장임(전강수 2005, 51-2).

“누군가 땅에 울타리를 친 다음 ‘이건 내 땅’ 이라고 말하고 또 주위사람들도 순진하게 그 사람의 말을 믿었을 때 시민사회가 본격적으로 시작되었다. 그 울타리의 말뚝을 빼고 경계를 이루는 도랑을 메우고는 ‘이런 불한당의 말에 조심하십시오. 땅의 열매는 우리 모두의 것이지만 땅 자체는 누구의 것도 될 수 없다는 점을 잊으면 우리는 망합니다’ 라고 이웃사람들에게 외치는 자가 있었다면 역사상 무수한 범죄와 전쟁과 살육과 공포와 불행에서 인류를 구할 수도 있지 않았을까?”[장 자크 루소(J. J. Rousseau 1712-1778)]

“아이가 태어나면 어머니의 젖을 먹는 것이 당연한 권리라고 인정한다면, 어머니인 토지에 대해서도 역시 동일한 권리가 있음을 부인할 수 없다. 땅은 진실로 어머니와 같은 존재다. 또한 인간은 하늘로부터 내리는 이슬과 햇볕, 그리고 노동을 통해서 생계에 필요한 모든 것을 공급받는다. 아이로부터 어머니의 젖을 빼앗거나 어머니들의 젖을 독점하여 수많은 아이들을 버려두는 것도 간악한 것이지만, 인간에게 공평하게 주어진 어머니와 같은 땅을 혼자서 독점하여 같은 인간을 소외시키는 것은 더욱 극악무도한 것이다.” [윌리엄 오길비(William Ogilvie 1736-1819)]

“지구는 인간이 그 위에서 노동하고 살아갈 공동의 재산으로 주어졌다.” [토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson 1743-1826)]

15) 토지에서 발생하는 이익은 사회전체의 노력의 산물이기 때문에, 이를 사회가 환수하는 것은 정의의 원리에도 정확히 부합함.

“토지를 소유하지 못하는 사람이 있는 한, 내 토지소유권과 네 토지소유권은 당장 무효다.” [랄프 왈도 에머슨(Ralph Waldo Emerson 1803-1882)]

“ ‘사유재산의 신성함’ 을 이야기하지만 이러한 신성함이 토지재산권에도 같은 정도로 해당되는 것이 아님을 반드시 생각해야 한다. 토지는 사람이 만든 것이 아니다. 토지는 모든 생물이 생래적으로 물려받은 유산이다.” [존 스튜어트 밀(John Stuart Mill 1806-1873)]

“물론 독점의 대상이 토지 뿐만은 아니다. 하지만 토지 독점은 참으로 심각하다. 토지 독점은 영구적 독점일 뿐 아니라, 모든 다른 형태의 독점의 어머니이다.” [윈스턴 처칠(Winston Churchill 1874-1965)]

“어느 땅에 울타리를 친 사람이 있다면 그는 울타리(그리고 울타리 바로 밑의 토지)만을 소유할 수 있을 뿐 울타리 안의 토지에 대해서는 소유할 이유가 없다” [라버트 나직(Robert Nozick 1938-2002)]

“모든 토지는 공유재산이 되어야 한다. 그러나 그것은 지금 국민의 권리를 점유한 사람의 재산이다: 그 국민의 권리를 점유한 사람들은, 도시민이든 농민이든, 매년 지대를 시민들에게 지불해야 한다. 그리고 평화의 시대에는 그들 모두는 그 외 다른 모든 종류의 세금을 면제받아야 한다.” [바루크 스피노자(Baruch Spinoza 1632-1677)]

“지대는 많은 경우 그 소유자가 그 자신의 관심이나 주의는 전혀 기울이지 않고도 향유하는 그런 수입이다. 따라서 지대는 그 위에 부과되는 특수한 조세를 가장 잘 감당할 수 있는 그런 수입이다.” [아담 스미스(Adam Smith 1723-1790)]

“사람들이 지구를 만든 것이 아니다. ... 개인의 재산이 되는 것은 개량물의 가치일 뿐이지, 지구 그 자체는 아니다. 모든 소유자가 그가 소유하는 토지로부터 지대를 얻는 것은 사회 덕분이다.” [토머스 페인(Thomas Paine 1737-1809)]

“지주들은 일하지 않고도, 위험을 감수하지 않고도, 혹은 절약하지 않고도 잠자는 가운데 더 부유해진다. 전 사회의 노력으로부터 발생하는 토지가치의 증가는 사회에 귀속되어야 하며 소유권을 갖고 있는 개인에게 귀속되어서는 안된다.” [존 스튜어트 밀(John Stuart Mill 1806-1873)]

“자본가가 수고하지 않고 가장 쉽게 자기 재산을 증식할 수 있는 방법이 있다. 자기

돈을 모두 털어서라도 땅을 사 놓은 뒤에, 땅 부족에 시달리는 사회가 어떤 값을 치르고서라도 땅을 사려 덤벼드는 그 시점까지 그저 기다리기만 하면 되는 것이다.” [앤드류 카네기(Andrew Carnegie 1835-1919)]

“헨리 조지가 지적한 대로 놀리는 모든 땅에 높은 세금을 매겨야 한다. 그래야 땅 소유자들이 땅을 가지고 생산적인 일을 하기 시작할 것이다.” [헨리 포드(Henry Ford 1863-1947)]

“당신네 나라(미국: 인용자)의 단일세론자, 헨리 조지의 가르침이 우리의 개혁 프로그램의 기초가 될 것이다. 토지세를 정부 수입의 유일한 수단으로 삼는 것은 극히 정의롭고, 합리적이며 공평하다.” [쑤원(孫文 1866-1925)]

“지대의 존재는 불가피하다. 그러나 지대는 국가 또는 공공서비스를 수행하는 사람에게 귀속되어야 한다.” [버트랜드 러셀(Bertrand Russell 1872-1970)]

“세금은 토지개량물이 아니라, 토지에 부과되는 것이 최선이라는 당신의 견해에 동의한다.” [밀튼 프리드먼(Milton Friedman 1912-현재)]

“개발되지 않은 땅에 세금을 부과하는 것, 특히 그 땅에서 발생하는 (뜻밖의) 자본 이득(capital gains)에 대해 세금을 부과하는 것은 원칙적으로 좋은 생각이다. 이론적으로 볼 때 탄력성이 0이거나 낮은 품목에 대해 과세하려고 노력해야 하는데, 그러한 품목에는 대지가 포함된다.” [제임스 토빈(James Tobin 1918-2002)]

“지대를 정부 수입의 근원으로 존속시키는 것은 중요한 문제다. 땅을 훌륭하게 사용할 수 있는 사람들인데도 토지 매입 가격을 지불할 돈을 모을 수 없는 경우도 있다. 매년 지대를 징수하면 신용 대부를 받기 힘든 사람들도 땅을 사용할 수 있게 된다.” [프랑코 모딜리아니(Franco Modigliani 1918-2003)]

“토지 사용자가 단 한 번 값을 치르고 무한정한 기간의 권리를 획득하도록 허용해서는 안된다. 효율성을 위해, 적절한 세입을 위해, 그리고 정의를 위해, 모든 토지 사용자는 다른 사람들이 그 땅을 사용하지 못하도록 혼자 점유한 토지의 현행 임대 가치만큼의 값을 지역 정부에 매년 납부하도록 해야 한다.” [로버트 솔로우(Robert Solow 1924-현재)]

V. 토지공개념과 경제민주화, 자유와 창의를 존중하는 시장경제, 통일헌법과의 관계

□ 헌법개정의 예: “공공성이 강한 토지는 공적 개념이 필요하며, 공적 개념은 시장경제와 조화를 이루는 범위 내에서 도입되어야 한다.”

※ 헌법에 토지공개념을 명기해야하는 이유: 헌법이 아니라 하위 법령에 토지공개념을 명기하게 되면 위헌소송에 휘말릴 가능성이 상당히 높고, 보수적인 헌법재판소에 성향으로 봐선 위헌판결의 가능성이 높기 때문임.

□ (시장친화적) 토지공개념의 의미

- (시장친화적) 토지공개념이란, 토지는 사람이 만들 수 없는 천부적인 자원으로 모든 사람의 삶에 있어서 필수적인 공공재산이라는 사상에서 비롯된 것임. 토지의 이런 특성 때문에 토지를 보유·사용하는 사람은 토지가치에 비례해서 사용료인 세금을 납부하게 하고, 그 대신 경제에 부담을 주는 다른 세금들은 감면하는 것을 기본 원리로 하는 제도. 이 제도의 사상적 뿌리는 19세기 후반 미국의 경제학자 헨리 조지(Henry George)의 토지가치세(land value taxation)에 닿아 있음.

□ 과거의 토지공개념에 대한 평가

○ 과거의 토지공개념이 위헌 혹은 헌법불합치판정을 받았다고 해서 토지공개념 자체가 위헌이라고 생각해서는 곤란. 위헌 혹은 헌법불합치판정을 받은 것은 토지공개념 정신이 아니라 그것을 실행하는 정책수단이었음.

○ 택지소유상한제에 대해 위헌 판결을 내렸던 헌법재판소는, 바로 그 판결문에서 “토지는 ... 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 더 강하게 관철될 것이 요구된다.” 고 하면서, 토지공개념의 정신을 적극적으로 인정하고 있음. 그리고 토지가 공공성을 가지고 있고 따라서 공공의 복리를 위해 그 소유와 처분에 일정한 제한을 가할 수 있다는 토지공개념 정신은, 우리나라 헌법 23조 2항이나 122조의 정신과 정확하게 부합.

1. (시장친화적) 토지공개념은 경제민주화를 촉진한다.

○ 토지분배의 평등화: (시장친화적) 토지공개념이 도입되면 토지는 투기의 대상이 아니라 이용의 대상으로 전환됨. 따라서 현재의 토지소유편중도는 상당히 완화될 수 있음.

○ 토지불로소득 때문에 발생하는 빈부격차가 해소되어 경제민주화에 상당히 기여할 수 있음.

2. (시장친화적) 토지공개념은 자유와 창의를 존중하는 시장경제의 활성화를 가능케 한다.

○ 생산의욕이 촉진됨: 불로소득의 기회가 많은 사회에서는 자금이 생산부문보다는 불로소득을 추구하는 데로 흘러들어가기 마련임. 또 불로소득의 액수가 클 경우에는 열심히 일할 의욕이 사라지고 절약과 저축으로 자본을 축적할 의욕도 사라지게 됨. 그러나 (시장친화적) 토지공개념을 실시하면 토지를 통한 불로소득기회가 점점 봉쇄되므로 생산의욕은 자동적으로 높아질 수밖에 없음.

○ 토지의 효율적 이용도가 증가: (시장친화적) 토지공개념의 실시 하에서 토지를 유휴화시키거나 저사용(under-use)하게 되면 손해가 되기 때문에 토지를 최선으로 사용하거나, 그렇지 않으면 처분하게 됨.

○ 창업이 쉬워짐: 새로 기업을 창업하기 위해서는 토지를 매입해야하는 경우가 많기 때문에 높은 지가는 창업을 막는 큰 경제적 장애라고 할 수 있음. 그런데 (시장친화적) 토지공개념의 적용은 지가가 하향 안정화를 견인하기 때문에 새로운 기업의 진입장벽은 그만큼 낮아진다고 할 수 있고, 기존에 이윤보다는 지대추구에 치중했던 기업들은 시장에서 퇴장의 압력으로 작용. 이는 “진입과 퇴출이 자유로워야 한다”는 자유시장경제 실현에 크게 기여할 수 있음. 이를 통해서 실업문제는 상당부분 해결할 수 있음.

○ 소비와 투자의 선순환

- 소비의 증가: ① 창업의 활성화 → 노동수요 증가 → 임금상승, ② 주택가격의 하향안정화, ③ 부가가치세 하락으로 상품단가 하락 등으로 소비자들의 구매력은 상승할

수밖에 없음.

- 투자의 증가: 소비자들의 구매력 상승은 투자의 증가로 이어짐. 투기를 노리는 상당량의 부동산금이 저축과 투자로 전환될 수 있음.

3. (시장친화적) 토지공개념은 통일헌법을 준비하는 것이다.

□ 토지공개념을 헌법 개정 에 포함시키는 것은 통일헌법을 준비하는 것이라 할 수 있음. 왜냐하면 헌법에 토지공개념의 명기는 현재 국유화되어 있는 북한의 토지제도와 상당히 유사하고, 한편으로 통일헌법은 남과 북 어느 한쪽의 헌법을 일방적으로 따르는 것을 피해야 한다고 할 때, 이것은 제3의 통일방식으로서의 접근이라고 평가할 수 있음.

○ 통일을 준비하는 남한의 입장에서 볼 때 적어도 남한은 (시장친화적) 토지공개념의 방향으로 개혁되어야 함.

- 토지에서 나는 이익의 대부분을 개인이 소유하는 남한의 토지사유제는 남한에서 발생하는 모든 사회문제의 근본원인중 하나

- 이런 토지사유제의 모순이 남한사회에 고착화될 경우 통일이후에 북한에는 지금과 같은 토지사유제를 도입하자는 주장이 강력하게 제기될 것임.

- 북한에 토지사유제가 도입되면 북한에는 남한과 같은 토지투기가 기승을 부릴 것이고 이로 인한 북한주민의 배신감과 토지문제로 인한 사회문제는 예상하기 어렵지 않음. 이렇게 되면 통일은 축복이 아니라 재앙이 될 수 있음.

- 따라서 통일을 준비하는 차원에서도 현재 남한은 토지공개념을 헌법에 명기해 놓고 그 방향에서의 개혁을 추진하는 것이 중요하다고 할 수 있음.

□ 헌법개정에 토지공개념의 명기(明記)는 통일 후 예상되는 원소유자들의 반환요구에서 오는 문제를 근본적으로 해결할 수 있음. 이것의 필요성은 독일의 예를 보면 확실히 알 수 있음.

○ 통일독일의 경우, 구동독 토지 사유화 조치 때문에, 심지어 베를린 근교에서는 토지가격이 200배 폭등하는 등 부동산투기가 광범위하게 일어났음.

○ 분단 전에 동독에서 서독으로 피난한 원소유자에 대한 구동독 토지의 반환 조치 때

문에, 서독 거주 원소유자로부터 땅을 내놓든지, 임대료를 내라는 위협을 받은 구동독 지역 주민 중 일부는 서독 원소유자들의 무자비한 소유권 요구행태와 이를 조장한 정부정책에 항의하는 유서를 총리에게 남기고 자살하였음. 동시에 구동독 토지 사유화 조치를 추진한 신탁관리청장이 암살당하는 사태가 발생하는 등 사회혼란이 극심하였음.

○ 원소유주 110만 여명이 223만 건의 소유권 반환 심사청구를 요구하였고(이상준 1998, 61-2), 통일 후 몇 년이 지나도록 그 중 1/3도 해결하지 못하였음. 이는 구동독 지역에 대한 기업 투자를 저해하는 가장 큰 요인이 됨.

○ 구동독 토지 사유화 조치 때문에 결국 기업 투자가 막힘으로써 고용이 창출되지 않았고, 구동독 지역의 실질실업률은 30%로 급상승하였음. 이것은 서독에서 마련한 통일비용의 대부분이 경제 활성화와 무관한 소모성비용으로 지출되는데 결정적 역할을 함.

○ 그 결과 구동독 주민과 구서독 주민 사이에는 심각한 지역감정이 발생하였는데, 이 동서 지역감정은 100년이 지나도 치유되기 힘들 것이라고 함. 사실상 구동독 주민들은 독일 내 2등 국민으로 전락하고 말았음.¹⁶⁾

□ 헌법에 토지공개념을 명시해놓고 그 방향에서의 개혁의 진행은 통일 후 북한과 남한의 제도적 이질성을 극복하는 데 기여할 뿐만 아니라, 통일 후 토지반환소송과 같은 복잡한 문제를 원천적으로 봉쇄할 수 있음.

※ 요컨대, (시장친화적) 토지공개념의 적용은 상당한 정도의 경제민주화(119조 2항)를 가능케 할 뿐만 아니라, 자유와 창의를 존중하는 시장경제(119조 1항)를 더 활성화 시켜주고, 통일헌법에 대한 실질적인 사전 준비 작업이 될 수 있으므로, 헌법 개정에 토지공개념의 명기(明記)는 반드시 필요하다고 판단됨.

16) 따라서 통일 후 북한에는 남한과 같은 토지소유제를 적용하면 안 되고, 국가가 토지를 임대하여 토지에서 나는 이익을 전액 환수하는 '토지공공임대제'를 실시하는 동시에, 개인과 기업이 노력해서 얻은 소득에 대해서는 사유재산권을 확실하게 인정하여 경제를 활성화시키는 시장경제체제를 적용해야 함.

참고문헌

김정호, 『왜 우리는 비싼 땅에서 비좁게 살까; 시장경제로 풀어보는 토지문제』, (서울: 삼성경제연구소, 2005)

손재영(편), 『토지시장의 분석과 정책과제』, (서울: 한국개발연구원, 1993)

우석훈, “87년 헌법과 경제적 논의의 틀: 경제민주주의로부터 후퇴할 것인가 전진할 것인가?” 「생명과 환경의 눈으로 헌법 다시보기 세미나 자료집」, 2005. 9. 14. <함께하는 시민행동>

이상준, “통일 이후 베를린의 토지시장 변화” 『都市問題』, 1998, 제350권.

이성희, 1998. “통일 후 토지재산권에 대한 기독교적 조명.” 『기독교사상』, 제474권 41-6호

전강수, “토지공개념의 재정립 및 토지세제 개선 방향”, 「국가균형발전을 위한 토지정책 방향에 관한 세미나 자료집」. 2005. 3. 21. <서울대학교 환경계획연구소>

최장집, 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』, (서울: 후마니타스, 2002)

손낙구, 2005, 6. (www.pressian.com)

다른 나라 헌법의 경제·재정 관련 조항

아메리카합중국 헌법

제 1 조 (입법부)

제 8 절 (연방의회에 부여된 권한)

- 【1항】 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동 방위와 일반 복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 통하여 획일적이어야 한다.
- 【2항】 합중국의 신용으로 금전을 차입한다.
- 【3항】 외국과의, 주 상호간의 그리고 인디언부족과의 통상을 규제한다.
- 【4항】 미국 전체에 공통되는 획일적인 귀화 규정과 파산 문제에 대한 획일적인 법률을 제정한다.
- 【5항】 화폐를 주조하고, 미국 화폐 및 외국 화폐의 가치를 규정하며, 도량형의 기준을 정한다.
- 【6항】 합중국의 유가증권 및 통화의 위조에 관한 벌칙을 정한다.
- 【7항】 우편관서와 우편 도로를 건설한다.
- 【8항】 저작자와 발명자에게 그들의 저술과 발명에 대한 독점적인 권리를 일정기간 확보해 줌으로써 과학과 유용한 기술의 발달을 촉진시킨다.
- 【18항】 위에 기술한 권한들과, 이 헌법이 합중국 정부 또는 그 부처 또는 그 관리에게 부여한 모든 기타 권한을 행사하는데 필요하고 적절한 모든 법률을 제정한다.

제 9 절 (연방의회에 금지된 권한)

- 【4항】 인두세나 그밖의 직접세는 앞서(제2절 제3항에) 규정한 인구조사 또는 산정에 비례하지 아니하는 한, 이를 부과하지 못한다.
- 【5항】 주로부터 수출되는 물품에 조세 또는 관세를 부과하지 못한다.
- 【6항】 어떠한 통상 또는 세수입 규정에 의하여서도, 다른 주의 항구보다 특혜적인 대

우를 어느 주의 항구에 할 수 없다. 또한 어느 주에 도착 예정이거나 어느 주를 출항한 선박을 다른 주에서 강제로 입·출항수속을 하게 하거나, 관세를 지불하게 할 수 없다.

【7항】 국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여서만 지출할 수 있다. 또한 모든 공금의 수납 및 지출에 관한 정식 기술과 계산은 수시로 공표하여야 한다.

제10절 (주에 금지된 권한)

- 【1항】 어느 주라도 조약, 동맹 또는 연합을 체결하거나, 나포면허장을 수여하거나, 화폐를 주조하거나, 신용증권을 발행하거나, 금화 및 은화 이외의 것으로서 채무지불의 법정수단으로 삼거나, 사권박탈법, 소급처벌법 또는 계약상의 채무에 해를 주는 법률 등을 제정하거나, 또는 귀족의 칭호를 수여할 수 없다.
- 【2항】 어느 주라도 연방의회의 동의 없이는 수입품 또는 수출품에 대하여 검사법의 시행상 절대 필요한 경우를 제외하고는 공과금 또는 관세를 부과하지 못한다. 어느 주에서나 수입품 또는 수출품에 부과하는 모든 공과금이나 관세의 순수입은 합중국국고의 용도에 제공하여야 한다. 또한 연방의회는 이런 종류의 모든 주법들을 개정하고 통제할 수 있다.
- 【3항】 어느 주라도 연방의회의 동의 없이는 통세를 부과하고, 평화시에 군대나 군함을 보유하고, 다른 주나 외국과 협정이나 맹약을 체결할 수 없으며, 실제로 침공당하고 있거나, 지체할 수 없을 만큼 급박한 위험에 처해 있지 아니하고는 교전할 수 없다.

수정 제16조(소득세)

연방의회는 어떠한 소득원에서 얻어지는 소득에 대하여서도, 각주에 배당하지 아니하고 국세조사나 인구수산정에 관계없이, 소득세를 부과·징수할 권한을 가진다.

수정 제24조(인두세)

제1절 대통령 또는 부통령 선거인들 또는 합중국의회상원의원이나 하원의원을 위한 예비선거 또는 그밖의 선거에서의 합중국시민의 선거권은 인두세나 기타 조세를 납부하지 아니하였다는 이유로 합중국 또는 주에 의하여 거부되거나 제한되지 아니한다.
제2절 합중국의회는 적절한 입법에 의하여 본 조를 시행할 권한을 가진다.

스위스 연방헌법

제26조(재산권 보장)

- ①재산권은 이를 보장한다.
- ②공용수용 및 공용수용에 상당하는 재산권제한을 하는 경우에는 완전한 보상을 하여야 한다.

제27조(경제적 자유)

- ①경제적 자유는 이를 보장한다.
- ②경제적 자유는 특히 직업의 선택 및 사적 경제활동에의 자유로운 참가 및 그 자유로운 영위를 포함한다.

제28조(단결의 자유)

- ①근로자, 사용자 및 그들 조직은 그 이익을 옹호하기 위하여 단합하고 조합을 형성하며 또한 그에 가입하거나 그와 관계를 가지지 아니하는 권리를 가진다.
- ②쟁의는 가능한 한 교섭과 알선에 의하여 해결하여야 한다.
- ③파업 및 직장폐쇄는 그것이 근로관계와 관련이 있고, 근로평화를 옹호하거나 조정의 교섭에 맡기는 의무를 방해하지 아니하는 한 허용된다.
- ④파업이 금지되는 사람의 범위에 관하여는 법률로써 이를 정할 수 있다.

제3편 연방, 주 및 자치단체

제2장 권한

제7절 경제

제94조(경제질서의 원칙)

- ①연방 및 주는 경제적 자유의 원칙을 존중한다.
- ②연방 및 주는 스위스전체의 경제를 옹호하고 또한 사적부문과 함께 주민의 복지 및 경제적 안전보장에 기여한다.
- ③연방 및 주는 각자의 권한범위내에서 민간부문경제에 충분히 유리한 조건을 조성하도록 노력한다.
- ④경제적 자유의 기본원칙에 대한 예외, 특히 경쟁에 반하는 조치는 그것이 연방헌법에 규정되거나 주의 특권에 의거하는 경우에만 허용된다.

제95조(사경제적 활동)

- ①연방은 사경제적 활동의 수행에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
- ②연방은 통일적인 스위스의 경제영역의 형성에 노력한다. 연방은 학술교육을 받은 증명 또는 연방, 주의 교육증명 또는 주가 인정하는 교육증명을 지닌 사람이 스위스의 어디에서도 활동하는 것을 보장한다.

제96조(경쟁정책)

- ①연방은 국민경제적 또는 사회적으로 손해를 미치는 카르텔 및 다른 경쟁제한적 행위에 반대하기 위한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 다음 목적으로 조치를 강구한다.
 - a. 사법 및 공법상 시장지배력이 있는 기업 및 조직에 의한 가격형성상의 자의를 저지하기 위하여
 - b. 부당경쟁에 반대하기 위하여

제97조(소비자의 보호)

- ①연방은 소비자보호를 위한 조치를 강구한다.
- ②연방은 소비자조직이 이용할 수 있는 구제수단에 관하여 규칙을 제정한다. 소비자조직은 부당경쟁에 관한 연방법제정에 있어서 직업·경제단체와 동등한 권리를 가진다.
- ③주는 일정한 가격이하의 분쟁에 관하여 조정절차 또는 간이하고 신속한 재판절차를 정한다. 일정한 가격은 연방내각이 정한다.

제98조(은행 및 보험)

- ①연방은 은행 및 증권거래에 관하여 규칙을 제정한다. 이 경우 연방은 주은행이 가진 특별한 임무 및 지위를 감안한다.
- ②연방은 기타 영역에 있어서 금융서비스에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
- ③연방은 사적 보험에 관하여 규칙을 제정한다.

제99조(금융정책)

- ①금융 및 통화제도는 연방의 관할사항이다. 화폐 및 은행권의 주조·발행의 권리는 오로지 연방이 이를 가진다.
- ②스위스국립은행(Die Schweizerische Nationalbank)은 독립된 중앙은행으로서 국가의

전체이익에 이바지하는 금융정책을 수행한다. 동은행은 연방의 협력을 얻어 또한 그 감독하에서 운영된다.

- ③스위스국립은행은 그 수익으로부터 충분한 외화준비를 확보한다.
- ④스위스국립은행의 순수익은 적어도 그 3분의2가 주에 귀속한다.

제100조(경기정책)

- ①연방은 균형있는 경제발전을 위하여 특히, 실업 및 인플레이션을 방지하고 극복하는 것을 목적으로 하여 조치를 강구한다.
- ②연방은 각지역의 경제발전을 감안한다. 연방은 주 및 경제계와 협력한다.
- ③통화 및 신용제도, 외국무역과 공적 금융에 있어서 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.
- ④연방, 주 및 자치단체는 그 예산에 있어서 경제발전상황을 감안한다.
- ⑤연방은 경제안정을 위하여 임시로 부과금, 할인, 연방세 또는 납부금을 부과할 수 있다. 각출된 자금은 이를 동결시켜 둘 수 있다. 동결해제후 직접 부과금은 개인에게 환원시키고, 간접부과금은 할인 또는 고용창출을 위하여 전용된다.
- ⑥연방은 기업에게 고용창출을 위한 준비금의 적립을 의무화할 수 있다. 연방은 그를 위하여 조세경감조치를 실시하고 또한 주에게도 동등한 조치를 의무화할 수 있다. 기업은 위의 의무화가 해제된 후에 법률이 정하는 목적의 범위내에서 적립을 여하히 이용할 것인가를 자유로이 결정한다.

제101조(대외경제정책)

- ①연방은 외국에 있어서 스위스경제의 이익을 옹호한다.
- ②특별한 경우에는 연방은 내국경제의 보호를 위한 조치를 강구할 수 있다. 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.

제102조(물자확보)

- ①연방은 군사적 또는 경제적 전쟁 또는 통상의 경제로서는 대처할 수 없는 중대한 결핍의 경우에는 생활에 불가결한 재화 및 서비스의 공급을 확보한다. 연방은 응급조치를 강구한다.
- ②연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.

제103조(구조정책)

연방은 경제적으로 위기에 처하고 있는 지역에서 통상의 자조노력으로는 생존의 확보가 의심스러운 경우에는 당해지역을 지원하고 또한 산업과 직업을 촉진할 수 있다. 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.

제104조(농업)

- ①연방은 농업이 지속적이고 시장적합적인 생산을 통하여 다음에 열거하는 사항을 위하여 대폭적인 기여를 하도록 주의를 기울인다.
 - a. 전주민에 대하여 확실한 공급을 하는 것
 - b. 자연자원을 보전하고 향토의 경관을 유지하는 것
 - c. 국토전체에 분산하여 거주하는 것
- ②연방은 통상 기대할 수 있는 자조노력을 보완하여 또한 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어나 농민에 의한 토지의 개척을 장려한다.
- ③연방은 농업이 다수의 기능을 발휘하기 위한 조치를 고안한다. 연방은 특히, 다음의 권한 및 과제를 가진다.
 - a. 연방은 환경보호의 원칙에 대처하는 것이라면 노동에 상응하는 보수를 농민에게 얻어지게 하기 위하여 직접적 지불에 의하여 농민의 수입을 보완한다.
 - b. 연방은 특히, 자연에게 친밀하고 환경 및 동물에 친숙한 생산방법에 의한 경제적 자극을 장려한다.
 - c. 연방은 식료품에 관하여 그 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정을 명시하는데 관한 원칙을 제정한다.
 - d. 연방은 비료, 화학약품 및 기타 보조재료의 과도한 사용에 의한 손해로부터 환경을 보호한다.
 - e. 연방은 농업에 관한 연구, 카운셀링 및 교육을 장려하고 투자에 대하여 조성할 수 있다.
 - f. 연방은 농민의 토지소유를 안정화하기 위한 규칙을 제정할 수 있다.
- ④연방은 전항에 제시한 과제를 달성하기 위하여 농업분야 및 연방의 일반적 자금으로부터 필요한 투자를 한다.

제105조(알콜)

증류주의 제조, 수입, 정제 및 판매에 관한 입법은 연방의 관할사항이다. 연방은 주류의 소비가 초래하는 유해한 결과를 특히 고려한다.

제106조(도박)

- ①도박 및 복권에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.
- ②도박장의 개설과 경영에 관하여는 연방의 허가를 필요로 한다. 연방은 허가를 하는데 있어서는 지역적 조건 및 도박이 초래하는 위험을 감안한다.
- ③연방은 도박장의 수입에 대한 부과금으로부터의 순수입의 80퍼센트를 초과하지 아니하는 범위에서 세금을 징수한다. 이 세금은 노령자보험, 생명보험, 상해보험에의 연방의 지출을 충당하기 위하여 사용한다.
- ④금전상 이익을 가져오는 자동도박기기(Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit)의 허가는 주의 권한이다.

제107조(무기 및 군수자재)

- ①연방은 무기, 무기의 부속부품 및 탄약류의 남용을 규제하기 위한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 군수자재의 제조, 조달 및 판매와 수입, 수출 및 통과수송에 관한 규칙을 제정한다.

제8절 주택, 근로, 사회보장 및 보건

제108조(주택건설 및 주택소유의 촉진)

- ①연방은 개인적 용도주택의 건설 및 소유와 공동주거용건물의 개발과 조직을 장려한다.
- ②연방은 특히, 토지의 확보와 개발, 건축의 합리화, 건축비용 및 임대료의 경감을 촉진한다.
- ③연방은 주택건설을 위한 토지개발과 건설의 합리화에 관한 규칙을 제정할 수 있다.
- ④이 경우 연방은 특히, 가족, 고령자, 원호를 필요로 하는 자의 이익 및 장애자를 감안한다.

제109조(임대차제도)

- ①연방은 임대차제도에 있어서 남용, 특히 법외적인 임대료에 대한 규칙과 법외적인 해약고지의 회피 및 임대차관계를 기한을 불여 연장하는데 관한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 개괄적 임대차계약의 일반구속적 효력에 관하여 규칙을 제정할 수 있다. 위 계약은 그것이 이유가 있는 소수자의 이익과 지역적 다양성을 적절하게 참작하고 있으며, 또한 법적 평등을 침해하지 아니하는 것이라면 일반구속적 효력

(Allgemeinverbindlicherklärung)을 가지는 것으로 할 수 있다.

제110조(근로)

- ①연방은 다음 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
 - a. 근로자의 보호
 - b. 사용자측과 근로자측의 관계, 특히 회사와 거래에 관한 사항에 관한 일반적 규율
 - c. 직업소개
 - d. 단체근로협약이 일반구속적인 것이라는 선언
- ②단체근로협약은 그것이 이유있는 소수자의 이익과 지역적 다양성을 적절히 참작하고 있으며, 법적 평등과 조합의 자유를 침해하고 있지 아니한다면 일반구속적 효력을 가지는 것으로 할 수 있다.
- ③8월 1일은 연방축제일이다. 동일에는 노동법상 일요일과 동등하게 취급하며 유급으로 한다.

제111조(고령·유족 및 장애에 대한 보장)

- ①연방은 고령자·유족 및 장애자에 대한 적절한 보장을 위한 조치를 강구한다. 이들 조치는 세가지의 주축, 즉 연방고령보험, 생명 및 장애보험, 직업보험 및 개인가입보험에 그 기초를 둔다.
- ②연방은 연방노령·생명 및 장애보험과 직업보험이 각각의 목적을 영속적으로 실현할 수 있도록 주의를 기울인다.
- ③연방은 주에 대하여 연방고령·생명 및 장애보험과 직업보험은 면세로 하며, 또한 위 보험에 관련한 사용자에게 보험료 및 장래수령할 수 있는 수입에 관하여 조세경감을 보장할 의무를 지우게 할 수 있다.
- ④연방은 개인가입보험에 관하여 주와 협력하며 특히, 재정적 조치와 자기소유를 장려하는 정책에 의하여 이를 장려한다.

제112조(고령·생명 및 장애보험)

- ①연방은 고령·생명 및 장애보험에 관한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 규칙제정에 있어서 다음 원칙을 존중한다.
 - a. 보험은 의무적이다.
 - b. 연금은 기초적 생활비용을 적절히 충당하는 것이어야 한다.
 - c. 최고액의 연금은 최저액의 연금의 2배를 초과하여서는 아니된다.

- d. 연금은 적어도 물가변동에 상응하여 조정되는 것이어야 한다.
- ③보험의 재원은 다음에 의하여 조달한다.
 - a. 사용자가 피용자를 위하여 그 반액을 부담하는 것인 피보험자에 의한 보험료
 - b. 연방, 법률에 규정이 있는 경우에는 주에 의한 보조
- ④연방 및 주의 보조는 합하여 지불보험액의 반액을 초과하여서는 아니된다.
- ⑤연방의 보조는 우선 연초세 및 증류주세, 도박장경영으로부터의 수입에 대한 세금에 의하여 조달한다.
- ⑥연방은 장애자의 사회복귀를 장려하고 또한 고령자, 유족 및 장애자를 위하여 행해지는 노력을 지원한다. 이 목적을 달성하기 위하여 연방은 고령·생명 및 장애보험의 자금을 사용할 수 있다.

제113조(직업보험)

- ①연방은 직업보험에 관한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 규칙제정에 있어서는 다음의 원칙을 존중한다.
 - a. 직업보험은 고령·생명 및 장애보험과 병행하여 이전의 생활수준이 유지되도록 적절한 주의를 기울인다.
 - b. 직업보험은 피용자에게는 의무적이다. 법률로서 예외를 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - c. 사용자가 그 고용하는 피용자를 하나의 보험제도에 의하여 보호한다. 필요한 경우에는 연방은 위 사용자가 피용자를 하나의 연방보험제도로 보호할 수 있도록 한다.
 - d. 자영업자는 임의로 직업보험에 가입할 수 있다.
 - e. 자영업자의 일정한 집단에 대하여는 연방은 일반적 또는 개별적 보험사고에 관하여 직업보험을 의무적으로 할 수 있다.
- ③직업보험의 재원은 사용자가 그 피용자의 보험료의 적어도 반액을 부담하는 것으로 피보험자에 의한 보험료에 의하여 이를 조달한다.
- ④보험제도는 연방법이 정하는 최저필요조건을 충족하는 것이어야 한다. 연방은 특별한 문제의 해결을 위하여 모든 스위스에 적용되는 조치를 정할 수 있다.

제114조(실업보험)

- ①연방은 실업보험에 관한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 규칙제정에 있어서는 다음의 원칙을 존중한다.
 - a. 보험은 수입의 보전을 적절하게 보장하고, 또한 실업을 방지하고 극복하기 위한 조

- 치를 지원한다.
- b. 가입은 피용자에 의무화된다. 다만, 법률에 의하여 예외를 정할 수 있다.
- c. 자영업자는 임의로 가입할 수 있다.
- ③보험의 재원은 사용자가 피용자를 위하여 그 반액을 부담하는 것으로 피보험자에 의한 보험료에 의하여 이를 조달한다.
- ④연방 및 주는 특수한 사태에 있어서는 재정적 보조를 한다.
- ⑤연방은 실업자에 대한 구제조치에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제115조(빈곤자구호)

빈곤자에 관하여는 거주주가 그 구호를 담당한다. 연방은 예외로서 주이외의 기관을 지명할 수 있다.

제116조(가족수당 및 출산보험)

- ①연방은 자기의 임무수행에 즈음하여 가족의 필요성의 감안한다. 연방은 가족의 보호를 위한 조치를 지원할 수 있다.
- ②연방은 가족수당에 관한 규칙을 제정하고, 연방의 가족수당조정기금을 운영할 수 있다.
- ③연방은 출산보험을 설치한다. 연방은 보험금부의 이익을 향수할 수 없는 자에게도 보험료를 의무화할 수 있다.
- ④연방은 가족수당조정기금 및 출산보험에의 가입을 일반적으로 또는 개별 주민집단에 관하여 의무적으로 할 수 있다. 또한 연방의 재정부담을 주의 공평한 재정부담에 상응한 것으로 할 수 있다.

제117조(질병·사고보험)

- ①연방은 질병·사고보험에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
- ②연방은 질병·사고보험을 일반적으로 또는 개별 주민집단에 관하여 의무적으로 할 수 있다.

제118조(건강의 유지)

- ①연방은 그 권한의 범위내에서 건강의 유지를 위한 조치를 강구한다.
- ②연방은 다음 사항에 관하여 규칙을 제정한다.
 - a. 식료의 소비와 치료법, 마약제, 미생물, 화학약품 및 건강에 유해한 물질의 이용

- b. 인간 및 동물에 전염되고, 널리 확산되거나 악질적인 질병의 극복
- c. 이온화 방사선으로부터의 보호

제119조(인간의 영역에 있어서 생체의학 및 유전자기술)

- ①인간의 생체의학(Fortpflanzungsmedizin) 및 유전자기술(Gentechnologie)의 남용으로 부터 보호한다.
- ②연방은 인간의 생체 및 유전형질의 이용에 관한 규칙을 제정한다. 연방은 이 경우 인간의 존엄, 인격 및 가족의 보호에 주의를 기울인다. 특히, 다음의 원칙들을 존중한다.
 - a. 인간의 생식체 및 태아의 유전형질에 대한 개입 및 클론(Klonens)이용은 금지한다.
 - b. 사람이외의 생체의 생식체, 유전형질을 이식하는 것 및 그것과 합체하는 것은 금지한다.
 - c. 인공적 방법을 사용한 수태는 불임 또는 중대한 질병을 방지하기 위한 것이 아니면 행하여서는 아니된다. 또한 태아의 특정한 자질을 발전시키기 위하여 또는 그 연구를 위하여 행하여서는 아니된다. 모체외에서의 수정은 법률로서 인정된 경우이외에는 하여서는 아니된다. 여성의 체외에서의 수정은 그것을 즉시 여성에게 이식하는데 필요한 이상으로 하여서는 아니된다.
 - d. 태아의 증여 기타 어떠한 형태의 대리모행위도 하여서는 아니된다.
 - e. 인간의 생식형질 및 수정란으로부터 생기는 어떠한 결과도 거래하여서는 아니된다.
 - f. 사람의 유전형질은 당인의 동의가 있거나 법률로 정하는 방법에 의한 것이 아니면 분석, 등록 및 정보공개를 하여서는 아니된다.
 - g. 누구든지 그 선조에 관한 정보를 얻을 권리를 가진다.

제119a조(장기이식 : Transplantationsmedizin) <1999.3.23 개정>

- ①장기, 조직 및 세포의 이식에 관하여 연방을 규칙을 제정한다. 이 경우 인간의 존엄, 인격 및 건강의 확보에 유의한다.
- ②연방은 특히 장기의 올바른 배분을 위한 기준을 정한다.
- ③장기, 조직 및 세포의 제공은 무료이다. 장기의 상거래는 금지한다.

제120조(인간이외의 영역에 있어서 유전자기술)

- ①인간 및 그 환경은 이를 유전자공학의 남용으로 부터 보호한다.
- ②연방은 동물, 식물 기타 유기체의 생식 및 유전형질이용의 대책에 관하여 규칙을 제

정한다. 이 경우 연방은 창조의 존엄과 사람, 동물 및 환경의 보전을 감안하고 동·식물품종의 유전적 다양성을 보호한다.

제3장 재정

제126조(연방예산) <2002.2.4. 개정>

- ①연방은 그 세입 및 세출을 장기적으로 균형시킨다.
- ②총지출의 상한은 예산으로 승인되기전에 경제상황을 감안하여 추계된 수입에 상응하여 결정된다.
- ③전항의 총지출상한의 인상은 예외적 재정수요에 부합한 것이어야 한다. 연방의회는 제159조제3항c에 따라 그 인상을 결정한다.
- ④실제의 지출이 제2항 및 제3항의 제출상한을 초과하는 경우 초과분에 관하여는 차년도에 보전하여야 한다.
- ⑤구체적 방법은 법률로 정한다.

제127조(과세원칙)

- ①조세의 구성, 특히 납세의무자의 범위, 조세의 대상 및 그 금액에 관하여는 기본적인 사항은 법률로 정하여야 한다.
- ②각각의 조세의 성질에 반하지 아니하는 한 특히, 보편성, 균등성 및 경제적 부담능력에 상응한 과세의 원칙이 존중되어야 한다.
- ③주간(interkanton)의 이중과세는 금지한다. 연방은 필요한 조치를 강구한다.

제128조(직접세)

- ①연방은 다음의 직접세를 부과한다.
 - a. 자연인의 소득에 대하여 최고한도 11.5퍼센트
 - b. 법인의 순수입에 대하여 최고한도 9.8퍼센트
 - c. 법인의 자본 및 준비금에 대하여 최고한도 1000분의 0.825
- ②연방은 세율을 확정하는데 있어서는 주 및 자치단체의 직접세에 의한 부담을 감안한다.
- ③자연인의 소득에 대한 조세에 관하여는 기계적인 누진이 초래하는 결과를 정기적으로 조정하여야 한다.
- ④조세는 주가 세액의 사정 및 징수를 한다. 조세의 총수입의 10분의 3은 주에 귀속한

다. 그 중 적어도 6분의 1은 주간의 재정균형을 도모하기 위하여 사용한다.

제129조(조세조화)

- ①연방은 연방, 주 및 자치단체간에 직접세의 조화를 도모하는데 관하여 원칙을 정한다. 연방은 주에 의한 조화를 위한 노력을 감안한다.
- ②조세조화는 납세의무, 부과대상 및 납부기한, 조세에 관한 절차적 및 형사적 법률에 미친다. 다만, 특히 세율, 과세한도 및 면제액은 조화의 대상으로부터 제외한다.
- ③연방은 부당한 조세우대조치를 규제하는 규칙을 제정할 수 있다.

제130조(부가가치세)

- ①연방은 자기소비용을 포함하여 물품 및 서비스의 공급과 수입에 대하여 6.5퍼센트를 상한으로 부가가치세를 부과할 수 있다.
- ②세수입의 5퍼센트는 저소득자층에 대한 우대조치에 충당한다.
- ③국민의 연령구성의 고령화에 의하여 고령·생명 및 상해보험이 유지될 수 없게 될 때에는 부가가치세율을 연방법률의 형식으로 1퍼센트를 상한으로하여 인상할 수 있다.

제131조(특별소비세)

- ①연방은 다음에 대하여 특별소비세를 부과할 수 있다.
 - a. 연초 및 연초제품
 - b. 증류주
 - c. 맥주
 - d. 자동차 및 그 부품
 - e. 석유, 기타 광유, 천연가스 및 이를 정제하여 얻어진 제품과 가솔린
- ②연방은 가솔린에 대하여 소비세를 올려 징수할 수 있다.
- ③증류주에 부과된 조세로부터 얻어지는 연방의 순수입중 10퍼센트를 추가 수령한다. 이 자금은 알콜중독의 해악을 극복하기 위하여 사용한다.

제132조(인지세 및 원천징수)

- ①연방은 유가증권, 보험료영수증 및 기타 상거래의 증서에 대하여 인지세를 부과할 수 있다. 다만, 토지거래증서 및 토지저당증서는 인지세의 대상에서 제외된다.
- ②연방은 자본이동에 의한 수익, 복권의 상금 및 보험급부금에 대하여 원천징수할 수 있다.

제133조(관세)

국경을 넘는 상품유통에 대한 관세 및 기타 공과금에 관한 법률의 제정은 연방의 관할사항이다.

제134조(주 및 자치단체에 의한 과세배제)

연방입법이 부가가치세, 특별소비세, 인지세 및 원천징수세의 대상으로 한 것 또는 비과세로 한 것은 주 및 자치단체는 동종류의 조세를 부과할 수 없다.

제135조(재정균형)

- ①연방은 주간의 재정균형을 촉진한다.
- ②연방은 연방의 보조를 제공하는데 있어서는 주의 재정능력 및 산익지역의 상황을 감안한다.

일본국 헌법

제27조

- ① 모든 국민은 근로의 권리를 가지며 의무를 진다.
- ② 임금, 취업 시간, 휴식 기타의 근로 조건에 관한 기준은, 법률로 정한다.
- ③ 아동은 혹사당하지 않는다.

제28조 근로자가 단결하는 권리 및 단체 교섭 기타의 단체 행동을 할 권리는, 이것을 보장한다.

제29조

- ① 재산권을 침범해서는 안 된다.
- ② 재산권의 내용은, 공공의 복지에 적합하게 법률로 정한다.
- ③ 사유 재산은, 정당한 보상 아래, 공공을 위해서 이용할 수 있다

제7장 재정

제83조 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 기초하여 이것을 행사하지 않

으면 안 된다.

제84조 조세를 부과하고, 현행의 조세를 변경할 때에는, 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따를 필요가 있다.

제85조 국비를 지출하고, 또는 나라가 채무를 부담할 때에는 국회의 의결에 기초할 것을 필요로 한다.

제86조 내각은 매 회계년도 예산을 작성하고, 국회에 제출해, 그 심의를 받아 의결을 받지 않으면 안 된다.

제87조

① 예견하기 어려운 예산이 부족할 때를 위해 국회의 의결에 기초해 예비비를 마련하고, 내각의 책임으로 이것을 지출할 수 있다.

② 모든 예비비의 지출에 대해서는, 내각은 사후에 국회의 승낙을 받지 않으면 안 된다.

제88조 모든 황실 재산은, 국가에 속한다. 모든 황실의 비용은, 예산에 편성하여 국회의 의결을 받지 않으면 안 된다.

제89조 공금 기타 공공의 재산은, 종교상의 조직 내지는 단체의 사용, 편익 내지는 유지를 위해, 또는 공공의 지배에 속하지 않는 자선, 교육 내지는 박애의 사업에 대해서, 이것을 지출하거나 그 이용에 제공해서는 안 된다.

제90조

① 국가의 수입 지출의 결산은, 모두 매년 회계검사원이 이것을 검사하고, 내각은, 다음 년도에, 그 검사 보고와 함께, 이것을 국회에 제출하지 않으면 안 된다.

② 회계 검사원의 조직 및 권한은, 법률로 정한다.

제91조 내각은 국회 및 국민에 대해서 정기적으로 적어도 매년 일 회 국가의 재정 상황에 대해서 보고 하지 않으면 안 된다.

조선민주주의인민공화국 헌법

제2장 경제

제19조 조선민주주의인민공화국은 사회주의적생산관계와 자립적민족경제의 토대에 의거한다.

제20조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.

제21조 국가소유는 전체 인민의 소유이다.

국가소유권의 대상에는 제한이 없다.

나라의 모든 자연부원, 철도, 항공, 운수, 체신 기관과 중요 공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다.

국가는 나라의 경제발전에서 주도적역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.

제22조 사회협동단체소유는 해당단체에 들어있는 근로자들의 집단적소유이다.

토지, 농기계, 배, 중소 공장, 기업소 같은것은 사회협동단체가 소유할수 있다.

국가는 사회협동단체소유를 보호한다.

제23조 국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적소유에 대한 전인민적소유의 지도적역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적소유로 전환시킨다.

제24조 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다.

개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다.

터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.

국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.

제25조 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다.

세금이 없어진 우리 나라에서 늘어나는 사회의 물질적부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다.

국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살수 있는 온갖 조건을 마련하여준다.

제26조 조선민주주의인민공화국에 마련된 자립적민족경제는 인민의 행복한 사회주의 생활과 조국의통성변영을 위한 튼튼한 밑천이다.

국가는 사회주의자립적민족경제건설로선을 틀어쥐고 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 다그쳐 인민경제를 고도로 발전된 주체적인 경제로 만들며 완전한 사회주의사회에 맞는 물질기술적토대를 쌓기 위하여 투쟁한다.

제27조 기술혁명은 사회주의경제를 발전시키기 위한 기본고리이다.

국가는 언제나 기술발전문제를 첫자리에 놓고 모든 경제활동을 진행하며 과학기술발전과 인민경제의 기술개조를 다그치고 대중적기술혁신운동을 힘있게 벌려 근로자들을 어렵고 힘든 노동에서 해방하며 육체노동과 정신노동의 차이를 줄여나간다.

제28조 국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 군의 역할을 높이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다.

국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여준다.

제29조 사회주의, 공산주의는 근로대중의 창조적로동에 의하여 건설된다.

조선민주주의인민공화국에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다.

국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 노동이 보다 즐거운것으로, 사회와 집단과 자신을 위하여 자각적열성과 창발성을 내여 일하는 보람찬것으로 되게 한다.

제30조 근로자들의 하루로동시간은 8시간이다.

국가는 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루로동시간을 이보다 짧게 정한다.

국가는 노동조직을 잘하고 노동규률을 강화하여 노동시간을 완전히 리용하도록 한다.

제31조 조선민주주의인민공화국에서 공민이 로동하는 나이는 16살부터이다. 국가는 로동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.

제32조 국가는 사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 정치적지도와 경제기술적지도, 국가의 통일적지도와 매개 단위의 창발성, 유일적지휘와 민주주의, 정치도덕적자극과 물질적자극을 옹게 결합시키는 원칙을 확고히 견지한다.

제33조 국가는 생산자대중의 집체적힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 사회주의경제관리형태인 대안의 사업체계와 농촌경리를 기업적방법으로 지도하는 농업지도체계에 의하여 경제를 지도관리한다.

국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적공간을 옹게 리용하도록 한다.

제34조 조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다.

국가는 사회주의경제발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옹게 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할수 있도록 인민경제발전계획을 세우고 실행한다.

국가는 계획의 일원화, 세부화를 실현하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장한다

제35조 조선민주주의인민공화국은 인민경제발전계획에 따르는 국가예산을 편성하여 집행한다.

국가는 모든 부문에서 증산과 절약 투쟁을 강화하고 재정통제를 엄격히 실시하여 국가축적을 체계적으로 높이며 사회주의적소유를 확대발전시킨다.

제36조 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 국가 또는 사회협동단체가 한다.

국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다.

제37조 국가는 우리 나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러가지 기업창설운영을 장려한다.

제38조 국가는 자립적민족경제를 보호하기 위하여 관세정책을 실시한다.

유럽연합 기본권헌장

제15조 직업선택의 자유와 직업수행의 권리

- ① 모든 사람은 노동할 권리와 자유롭게 선택한 직업을 추구할 권리를 갖는다.
- ② 유럽연합의 모든 시민은 모든 회원국들에서 취업하고 노동할 수 있는 자유와 기업을 설립할 권리를 행사하고, 용역을 제공할 자유를 갖는다.
- ③ 각 회원국 영역에서 취업할 수 있는 허가를 받은 제3국의 국민들은 유럽연합의 노동조건과 동등한 노동조건을 요구할 수 있다.

제16조 기업의 자유

공동체법과 각국의 국내법 및 관습에 따라 기업활동의 자유가 인정된다.

제17조 재산권

- ① 모든 사람은 합법적으로 취득한 자신의 재산권을 보유·사용·처분·상속할 권리를 갖는다. 어느 누구도 자산 손실에 대해 적시에 적절한 보상을 보장토록 하는 법률이 정한 경우와 공익을 위한 경우 이외에는 자신의 재산권을 박탈당하지 않는다.
- ② 지적 재산권은 보호되어야 한다.

제27조 기업에 고용된 노동자의 정보 및 청문 요구권

노동자 또는 그 대표자를 위한 적시의 정보제공과 청문이 공동체법과 각국의 국내법 및 관행에 의해 정해진 경우와 조건하에 적절한 시기에 적절한 수준으로 보장되어야 한다.

제28조 단체교섭과 단체행동의 권리

노동자와 사용자 또는 그 각 조직들은 공동체법과 국내법 및 관행에 따라 적절한 수준에서 교섭하고 단체협약을 체결할 권리와 이익충돌시에 각자의 이익수호를 위하여 파업 기타 단체행동을 취할 권리를 갖는다.

제29조 직업소개기관 이용권

모든 사람은 직업소개기관을 무료로 이용할 수 있는 권리를 갖는다.

제30조 부당해고에 대한 보호

모든 노동자는 공동체법과 각국의 국내법 및 관행에 따라 부당한 해고로부터의 보호

를 요구할 권리를 갖는다.

제31조 공정하고 적합한 노동조건

- ① 모든 노동자는 건강하고 안전하며 존엄성에 상응하는 작업조건을 요구할 권리를 갖는다.
- ② 모든 노동자는 최고노동시간의 제한, 일당 및 주당 휴식시간, 유급의 연가를 요구할 권리를 갖는다.

제32조 아동노동의 금지와 직장에서의 청소년 보호

아동의 노동은 금지된다. 청소년들에게 보다 유리한 규정이 있는 경우나 한정된 예외 이외에는 최저노동연령이 의무교육 이수만료시의 연령보다 낮아서는 안 된다. 노동이 허용된 청소년도 그 연령에 적합한 노동조건을 제공받아야 하며, 경제적 착취, 안전, 건강, 육체적·정신적·도덕적·사회적 발전을 저해하거나 그에 대한 교육을 위협할 수 있는 모든 노동으로부터 보호되어야 한다.

제33조 가족생활 및 직업생활

- ① 가족에 대한 법적·경제적·사회적 보호는 보장된다.
- ② 모든 사람은 가정생활과 직장생활을 조화시킬 수 있도록 모성을 이유로 한 해고로부터 보호받을 권리 및 자녀의 출산이나 입양 후 유급의 출산휴가 또는 양육휴가를 요구할 권리가 있다.

제34조 사회 보장과 사회 부조

- ① 유럽연합은 임신 및 출산, 질병, 산업재해, 간병 필요상태(Pflegebedürftigkeit), 노령, 실직의 경우에 보호를 보장하는 사회보장 혜택과 사회적 의무에 대한 권리를 공동체법, 각국의 국내법 및 관행에 따라 인정하고 존중한다.
- ② 유럽연합내에 합법적인 주소를 갖고 있거나, 그 체류지를 유럽연합으로 합법적으로 변경하는 모든 사람은 공동체법과 각국의 국내법 및 관행에 따라 사회보장 급여와 사회적 혜택을 요구할 수 있다.
- ③ 유럽연합은 사회적 소외와 빈곤 퇴치를 위하여 공동체법, 각국의 국내법 및 관행에 따라 충분한 생활 수단이 없는 모든 이들에게 인간다운 생활을 할 수 있도록 사회부조를 받을 권리와 거주 지원을 받을 권리를 인정하고 존중한다.

제36조 시민의 생존에 필요한 경제재의 이용

유럽연합은 유럽연합의 사회적·영역적 결속을 증진하기 위하여 시민의 생존에 필요한 경제재를 유럽공동체창설조약에 합치하는 각국의 국내법 및 관행에 따라 이용하는 것을 인정하고 존중한다.

제38조 소비자 보호

유럽연합은 높은 수준의 소비자 보호정책을 보장하여야 한다.

<헌법 다시보기> 무엇을, 왜 하나요?

☞ 왜 헌법을 다시 보나요?

지난 해 대통령 탄핵이나 행정수도 위헌판결 같은 몇 가지 중요한 사건들을 겪으면서, 미처 몰랐던 헌법의 중요성에 주목한 것이 사실입니다. 국가보안법이나 양심적 병역거부, 지문날인제도 같이 시민사회에 중대한 영향을 미치는 사항들이 헌법재판관 몇 사람에게 의해 결정되는, '헌재에 물어보는 사회' 로의 경향에 대한 문제의식 역시 헌법을 다시보는 중요한 계기 중 하나입니다.

그러나 그것은 <헌법 다시보기>의 문제의식의 한 부분에 불과합니다. <헌법 다시보기>가 주목하는 더 근본적인 측면은 우리가 살아가는 대한민국이라는 나라가 엄청난 변화를 겪고 있다는 사실입니다. 지구화와 정보화라는 거대한 변화가 그것입니다. 또한 성과 생태, 평화와 문화를 중심으로 하는 시민사회의 가치 변화가 그것입니다.

1987년 이후 한국사회는 '구조적' 차원에서뿐만 아니라 개인/ '국민' 의 일상생활정서·의식 구조·사고방식에서 급격한 변화를 경험하고 있다. 2004년 한국보건사회연구원 보고서에 의하면, 오는 2020년에는 자녀 없이 부부만 살거나 혼자 사는 가구가 전체 가구의 40%를 넘어설 것이라고 한다. 특히 1인가구 중 독거노인 가구의 점유율은 40% 이상이 될 것으로 전망했다. 이같은 현상은 고령사회 진입, 기존의 남성가부장 중심의 가족 해체, 이혼율 증가 양상 등이 두드러지면서 부부와 자녀가 동거하는 '정상'가정이 급속히 줄어들 것임을 뜻한다. '가정을 사회의 기본단위로 삼는' 다시 말하면, 가정 내 여성노동을 성역할 이라는 이름으로 착취하는 현재의 사회구조가 근본적으로 흔들릴 것이라는 의미다.

2005년 현재 한국사회의 각종 지표를 살펴보자. 여성 가구주는 전체 가구주의 19.5%인 370만 6천명으로 20년 전 보다 3.6배 증가했고, 1인가구가 15.5%, 부부가구 14.8%,

어머니나 아버지 한 명과 자녀로 이루어진 '한(single)부모' 가구가 9.4%이다. 결혼하는 사람 100명 가운데 8명은 국제결혼이다. 우리나라는 OECD 국가 중 이혼율 3위이다. 지난 34년간 인구 1천 명당 이혼 건수는 7배 증가했지만, 혼인 건수는 30% 이상 줄었다. 작년에 이혼한 부부 중 동거기간이 20년 이상인 황혼 이혼 비중은 18.3%로, 23년 사이에 4배 증가했다. 여성 1인당 출산율은 1.15~1.17명으로 전세계적으로 당대 최저이자, 근대 국민국가 역사상 최저이다. 현재의 출산율이 지속될 경우, 2100년 한국의 인구는 1,621만명으로 감소된다. 한국은 2004년말 현재 42만명의 외국인이 취업하고 있는 유엔이 정한 이민국가다(유엔은 이주노동자를 이민으로 정의하고 있다). 그러나 이 모든 수치는 '공식' 통계이기 때문에, 실제는 이보다 더 많을 것이라고 전문가들은 추정한다. 특히, 이주노동자는 100만명을 훨씬 넘는다. 이러한 변화의 원인은 산업구조, 지구화, 여성역의 변화 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 잘 살펴보면, 이 모든 변화들을 주도하는 것은 여성이다. 이제 여성들은 더이상 "엄마처럼 살지 않는다." '집안' 일과 '바깥' 일, 육아의 삼중노동을 당연하게 여기지 않으며, '현모양처 겸 커리어우먼' 이 되라는 이중 메세지 사이에서 분열과 고통을 감수하지 않는다. 전세계에서 이혼율이 가장 낮은 국가는 인도인데, 대신 인도는 기혼여성의 자살율이 가장 높은 나라이다. 한국 여성들은 자살하느니 이혼을 선택하는, '합리적인' 사람들이다.

- 정희진, <헌법의 탈식민화와 '현실화'를 위하여 - 한국헌법의 남성성과 국가주의의 문제>, 창비-시민행동 공동 심포지엄 [87년체제의 극복을 위하여 - 헌법과 사회구조의 비판적 성찰] 자료집 중

헌법은 곧 국가입니다. <헌법 다시보기>가 주목하는 것은 영토와 국민, 주권 등 모든 영역에서 도전에 직면한 국가, 그리고 보장받아야 하고 확대되어야 할 새로운 정체성들과 새로운 가치들입니다. 그 정체성들과 가치들 사이의 새로운 합의 혹은 공동의 꿈, 그리고 그 합의와 꿈에 기반해 거듭나는 새로운 정치 공동체를 찾아나서는 길 찾기입니다.

3 <헌법 다시보기>의 지향과 목표

▣ 헌법, 누구의 목소리인가?

우리 헌법은 '모든 국민'의 목소리로 이야기하고 있습니다. <헌법 다시보기>는 그 '모든 국민'이 실제로 누구인지를 살펴봅니다. 아동과 청소년, 여성과 다양한 성소수자들, 장애인과 지역민들 또한 '모든 국민'에 실제로 포함되고 있는지를 되짚어 보려 합니다.

또 <헌법 다시보기>는 '모든 국민'만으로 충분한지도 되짚어봅니다. 조선족들, 이주노동자들, 난민들 같은 다양한 이방인들, 지구촌을 살아가는 모든 사람들, 심지어 아직 태어나지 않은 미래세대들과 못생뎠들의 목소리를 헌법은 어떻게 담고 있는지 확인하려 합니다.

▣ 헌법, 절대적인가?

많은 사람들이 헌법을 절대적인 것, 최상의 범규범이라고 합니다. 그러나 <헌법 다시보기>는 바로 그 절대성에 대한 수많은 의문을 갖고 있습니다. 과연 헌법은 <세계인권선언>이나 <환경과 개발에 관한 리우선언>보다 우선해도 좋을까요? 헌법에 규정된 수많은 '보편적' 권리들은 정말 '보편적' 일까요?

다른 한 편에서는, 헌법을 통한 문제해결 과정은 엘리트들의 것이 될 수밖에 없으므로 보통 사람들의 참여를 통한 문제해결 과정인 정치적 영역을 더 중시해야 하며 헌법은 간명하게 최소한의 기준만을 담아야 한다고 합니다. 그러나 헌법을 두려워하고 논의의 대상에서 배제하는 것이야말로 헌법을 절대화하는 것입니다. 헌법을 문제삼지 않는 정치는 결국 헌법 / 국가 테두리 내에서의 정치일 수밖에 없습니다.

<헌법 다시보기>는 헌법을 절대화하는 것이 아닙니다. 절대적이지 못한 지금의 헌법을 고쳐 절대적일 수 있는 헌법을 만들려는 것도 아닙니다. <헌법 다시보기>는 오히려 마지막 성역이었던 헌법을 일상 정치의 영역으로, 사회적 논의의 대상으로 끌어내리는 것입니다. 헌법을 끊임없이 재검토하고 재해석하고 재규정하면서, 과도하게 절대적인 것으로 인식되었던 헌법에게 제 자리를 찾아주려는 것입니다.

▣ 새로운 합의 혹은 공동의 꿈

<헌법 다시보기>가 헌법의 문제점을 파헤치는 것만을 목표로 하는 것만은 아닙니다. 성과 생태, 평화와 문화 등 시민사회의 다양한 정체성들과 가치들 사이의 새로운 합의 혹은 공동의 꿈을 만들어가는 작업이기도 합니다. 또한 그 새로운 합의는 지구화

와 정보화라는 변화에 대응할 수 있는 것이기도 해야 할 것입니다. 더 확장된 시민권, 더 민주적인 정치, 경제질서 등이 모두 <헌법 다시보기>의 고민 영역입니다.

그러나 이것이 절대적인, 초월적 헌법을 새로 만들겠다는 것은 아닙니다. 새로운 합의는 제 몫을 알고 있는 합의, 소통가능한, 즉 계속적으로 재검토와 재해석, 재규정이 가능한 열린 합의가 되어야 할 것입니다.

또한 이 과정은 1~2년 내에 이루어질 수 있다고 생각하지 않습니다. 정치권의 개헌 논의에 새로운 가치들을 '선언' 적으로 끼워 맞추는 것은 결국 헌법을 다시 박제화하는 것에 불과합니다. 오히려 정말 제대로 된 헌법에 들어 갈 내용이 담긴 사회적 아젠다에 대한 논의를 통해 우리 사회의 변화를 인식하고 그에 대한 사회적 공감대를 넓혀 보자는 것이고 그럴 때만 실제 의미있는 개헌이 가능할 것입니다. 그렇게 논의하는 과정 자체가 우리 사회가 지향해야 할 가치나 과제에 대한 사회적 공감대를 넓혀 가는 '정치적' 과정이 될 것입니다.

▣ 헌법과 현실 사이

그래서 <헌법 다시보기>는 헌법을 고치는 것에 조급해하지 않습니다. 오히려 새로운 합의들을 만들어가고 그 합의들이 현실 속에 반영되게 하는 것을 중시합니다. 게다가 우리 헌법에는 더욱 발전시켜야 할 많은 조문이 있습니다. 새로운 합의의 내용들이 현실과 헌법 해석에 반영될 수 있도록 여러 가지 논의와 실천을 해나갈 것입니다.

연속기획 <헌법 다시보기>의 주요 계획

1 공개 토론회

이미 지난 7월 15일(금) 창비와 공동으로 진행한 심포지엄 <87년 체제의 극복을 위하여 - 헌법과 사회구조의 비판적 성찰>에서 발표한 세 편의 글을 통해 <헌법 다시보기>의 취지와 지향하는 바를 일부나마 드러내보았습니다.

이어 올 하반기에는 다양한 영역별, 관점별로 헌법을 다시 보는 연속 토론회를 개최했습니다. 7월 27일 제1회 <문화의 눈으로 헌법 다시보기>에 이어, 8월 24일과 26일 각각 제2회 <평화의 눈으로 헌법 다시보기>와 제3회 <여성의 눈으로 헌법 다시보기>가, 9월 14일과 27일 각각 제4회 <생명과 환경의 눈으로 헌법 다시보기>와 제5회 <자치와 분권의 눈으로 헌법 다시보기>가 진행되었습니다. 이어, 10월 말과 11월 초에는 각각 직접 민주주의와 기본권을 다룰 것입니다.

| 제7회 | 제8회 |
|--|---|
| 시민의 눈으로 본 우리 헌법의 권력구조 | 인권의 눈으로 헌법 다시보기 |
| <ul style="list-style-type: none"> ● 일시: 2005년 10월 25일(화) 오후2시 ● 장소: 환경재단 레이첼카슨룸(프레스센터 7층) | <ul style="list-style-type: none"> ● 일시: 2005년 11월 4일(화) 오후2시 ● 장소: 국가인권위원회 배움터 |

※ 일시 / 장소는 변경될 수도 있습니다. 추후 <http://www.action.or.kr/constitution>에서 확인하세요.

2 웹사이트 <헌법 다시보기>

<헌법 다시보기> 웹사이트를 운영하고 있습니다. 이 웹사이트는 <헌법 다시보기>의 활동 소식과 자료들을 신속하게 전달할 것입니다. 비단 <헌법 다시보기> 활동만이 아

경제헌법 119조, 오늘 우리에게 무엇인가?

나라 시민사회에서 진행되는 다양한 헌법 관련 논의들을 소개하고 각종 논문 및 자료, 뉴스들을 모을 것입니다. 또 <주목! 이 판례>나 <생활 속의 헌법>, <해외 헌법 풍경> 등의 코너를 통해 작은 헌법 교육의 장을 만들어가려 합니다.

▶ 웹사이트 주소 : <http://www.action.or.kr/constitution>

▶ 헌법 다시보기 주요 소식

헌법 다시보기 활동 소식 및 시민사회의 다양한 논의에 관한 소식을 소개합니다.

▶ 주목! 이 판례

어쩌면 추상적인 헌법 조문보다 더 강력한 것은 헌법재판소의 해석일 것입니다. 주목할 만한, 혹은 논쟁의 대상으로 삼을 만한 헌법 판례들을 살펴봅니다.

▶ 생활 속의 헌법

우리 주변에서 벌어질 수 있는 여러 가지 사건을 헌법의 관점에서 살펴보는 코너입니다. 네티즌들이 재판관이 되는 모의 헌법재판의 형식으로 진행됩니다.

▶ 해외 헌법 풍경

해외의 주요 헌법들을 살펴보고 특징이나 변화의 모습들을 소개하는 코너입니다.

▶ 논문/칼럼 모음

▶ 뉴스 클리핑

▶ 해외 헌법 DB

▶ 헌법 정보 링크

책 발간

심포지엄과 공개토론회의 성과들을 모아 단행본을 출판할 예정입니다. 우리 사회 헌법 개혁의 의제를 제안하는 책이 될 것입니다.