

헌법합치적 경제정책과 선진 법제 구축



법제처장 | 이석연

I. 한국 경제발전과정에서의 법제의 역할

대한민국의 법제도 발전의 특징은 적극적인 법제도 형성으로 경제발전을 선도했다는 점을 들 수 있다.

대한민국 헌법은 제119조에서 제127조까지, 9개 조문에 걸쳐 경제질서 형성에 관한 기본이념과 그 하위개념들을 규정하고 있다. 헌법 제119조 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”라고 하여 대한민국 경제질서의 기본이념을 제시하고 있으며, 이러한 헌법이념에 따라 경제질서 형성을 위한 각종 법체계를 갖추어 왔다. 즉, 경제질서에 관한 헌법이념을 구체화시키는 법률의 제정을 통하여 경제개발의 목표와 전략을 제시하고, 각 경제주체의 역할을 분담시킴으로써 효율적인 경제개발이 가능하도록 했다.

또한, 기업 간 공정한 경쟁질서 확립을 위한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 경쟁법제, 대기업과 중소기업의 상생적 협력관계 구축을 위한 중소기업 관련 법제 등에서 보는 바와 같이, 대한민국의 경제발전은 시장질서의 틀을 제공하고 경제주체들의 자유로운 시장활동을 보장하기 위한 각종 법제도의 구축을 통하여 이루어져 왔다.

한편, 경제발전을 위한 대한민국 법제도는 1970년대 초부터 1980년 중반까지는 법과 제도를 통하여 정부가 시장에 적극 개입할 수 있는 권한을 부여하였으나, 경제가 발전됨에 따라 이러한 경제 관련 법령들은 정부의 시장개입을 억제하는 가이드라인으로 작용하였다. 즉, 시장기능이 약할 때는 정부가 주도하고, 시장기능의 강화에 따라 정부 개입을 억제하는 기능을 법제도가 수행해 온 것이다. 그 과정에서 시장경제적 법치주의를 강조하고 있는 헌법의 입장에서 정부의 지나친 시장개입이 논란이 된 적도 있다.

II. 시장경제원리의 헌법적 구현과 헌법합치적 경제정책

1. 우리 헌법은 정치사회적으로는 자유민주주의, 경제적으로는 자유시장경제질서의 두 축을 기본이념으로 하고 적법절차(Due Process Of Law)를 핵심으로 하는 법치주의를 그 수단으로 채택하고 있다. 헌법이 이러한 이념과 수단에 의해서 추구하는 최고의 가치질서는 국민 개개인의 인간으로서의 존엄과 가치의 구현 및 행복추구권의 보장이다(헌법 제10조). 헌법이 기본으로 하고 있는 이들 제도는 지금까지 인류가 모색해 온 정치, 경제, 사회체제에 관한 최선의 제도로서, 인류 보편적 가치이자 헌법 개정의 한계사항이다. 이 점은 헌법이 국

가 목표로서 평화통일을 추구하되 그것은 어디까지나 자유민주적 기본질서, 즉 자유민주주의와 자유시장경제 체제에 입각한 것이어야 함을 천명(헌법 제4조)하고 있는 데에도 나타나고 있다.

2. 한편, 헌법은 경제적 영역에서의 기본권의 보장을 위하여 앞서 본 바와 같이 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 최대한 존중함을 기본으로 한다”(헌법 제119조 제1항)고 규정하여 자본주의에 입각한 자유시장경제질서가 대한민국 경제질서 내지 경제정책의 기본이념 내지 방향임을 밝히고 있다. 이는 국민 개개인에게 자유로운 경제활동을 통하여 생활의 기본적 수요를 스스로 충족시킬 수 있도록 사유재산과 그 처분 및 상속을 보장하여 주는 것이 인간의 자유와 창의를 보장하는 지름길이고, 궁극에는 인간의 존엄과 가치를 증대시키는 최선의 방법이라는 이상을 배경으로 하고 있는 것을 의미하는 것이다. 기업의 측면에서 볼 때에는 기업의 생성·발전·소멸은 어디까지나 기업의 자율에 맡긴다는 기업자유의 표현이며, 국가의 공권력은 특단의 사정이 없는 한 이에 대한 불개입을 원칙으로 한다는 뜻이다.

다만, 우리 헌법은 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도, 사회정의와 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화를 위하여 국가의 경제에 관한 규제와 조정을 허용하는 수정자본주의 내지 사회적 시장경제원리를 규정하고 있다(헌법 제119조 제2항). 그러나 헌법 제119조 제2항에 근거한 경제에 관한 국가의 각종 제도와 정책은 사유재산권 보장, 기업 활동의 자유, 계약의 자유 등 자유시장경제의 근간을 훼손하지 않는 범위 내에서 법치국가적 원리에 따른 최소한에 그쳐야 함은 헌법의 체계구조상 명백하다.

헌법재판소 역시 우리 헌법이 자유시장경제질서를 ‘기본’으로 하고 있음을 일관하여 판시하고 있으며, 이러한 전제 하에 ‘독점 방지’와 ‘중소기업 보호’라는 공익적 목적의 달성도, 궁극적으로 자유시장경제질서의 확립을 통하여 달성되어야 한다는 것을 강조한 바 있다.

III. 사회적 약자 등 취약계층을 위한 사회적 기본권의 강화

1. 또한, 헌법은 인간다운 생활을 할 권리, 근로의 권리와 최저임금제의 보장, 근로자의 사회적 지위 향상을 위한 노동3권, 여자와 연소자의 근로 보호 등의 사회적 기본권의 보장을 통하여 실질적인 자유와 평등이 실현될 수 있도록 하는 ‘사회국가의 원리’를 채택하고 있다.

국민의 기본권이 실질적으로 보장되기 위해서는 국가가 국민 개개인의 삶의 질을 고양시키는 이러한 사회적 기본권의 확장에 관심을 가져야 한다. 자유권적 기본권 등 다른 기본권이 실질적으로 보장되기 위해서는 사회적 기본권을 통한 사회보장 내지 복지정책이 제대로 이루어져야 하기 때문이다.

인류 보편의 가치인 자본주의 시장경제체제 하에서 기회의 균등은 반드시 보장되어야 하지만 결과의 불평등은 불가피하다. 그래서 경쟁의 결과, 뒤쳐진 계층을 끌어 올려 주고 희망을 포기하지 않도록 배려하는 것이 국가의 역할이라 할 수 있다. 바로 이 부분에서 우리 사회의 사회적 약자와 소수자, 소외계층의 눈물과 한숨을 제대로 담아낼 수 있는 법제와 정책이 마련될 수 있도록 사회적 기본권의 내실화 내지 실질화가 요구된다.

앞으로 헌법 개정 등의 기회에 환경권, 소비자기본권, 가족생활기본권이 사회적 기본권으로서 헌법에 명확

히 규정되고, 특히 저소득층, 장애인, 노약자 등 사회적 약자와 관련된 사회적 기본권도 그 내용과 그에 대응하는 국가의 의무를 헌법에서 구체적으로 규정할 필요가 있다.

2. 현재 진행 중인 이명박 정부의 ‘친(親)서민 중도실용’ 정책은 바로 사회적 약자 배려를 위한 헌법상 사회적 기본권 내실화의 한 과정이다.

이러한 취약계층에 대한 배려는 국가가 시혜적(施惠的) 차원에서 베푸는 것이 아니라, 헌법이 보장하고 국민이 당연히 국가에 대해 요구할 수 있는 사회적 내지 생존권적 기본권을 내실화하고 확장하는 차원에서 이루어지도록 하여야 한다. 따라서 법령 정비나 법령 제·개정도 이러한 원칙을 따라야 한다. 그렇게 함으로써 사회적 약자나 취약계층을 진정으로 끌어들이어서 ‘사회 통합’을 이룰 수 있다고 본다. 헌법상 보장된 사회적 기본권을 구체적으로 실현하기 위해서는 사회적 약자를 배려할 때 그들의 입장에서 진정성을 가지고 그들에게 국가의 일원으로서 당연히 해주어야 할 것을 해주는 것이지, 큰 혜택이나 선심을 쓰는 태도를 보이면 아무리 예산을 쏟아 부어도 진정성이 드러나지 않는다. 이렇게 되면 ‘국민 통합’은 커녕 일을 해주고도 좋은 소리 못 듣는 결과가 되기 때문이다.

피해를 입지 않은 자가 피해를 입은 자와 똑같이 분노할 때 정의는 실현되는 것이다. 약자에게만 또는 피치자(被治者)인 국민에게만 일방적으로 준법을 강요하는 것은 진정한 의미의 법치가 아니다. 국민의 일상을 제대로 반영하고 그 위반에 대하여 국민이 감당할 수 있는 수준의 제재를 담은 법령을 마련하고, 그를 집행하는 공권력의 주체 역시 적법절차에 따라 그 권한을 행사하는 법치주의 쌍방통행이 이루어질 때 비로소 ‘법치 선진화’, 나아가 국격(國格)의 향상이 이루어지는 것이다.

IV. 헌법합치적 경제정책에 부합한 선진 법제 마련

1. 지킬 수 있는 좋은 법을 만들고, 이를 잘 지키면 GDP 1%의 경제적 가치를 창출한다는 연구결과가 있다. ‘지킬 수 있는 좋은 법’이란, 바로 우리 헌법의 기본이념인 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중되고 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진할 수 있는 자유시장경제질서에 부합하는 것을 의미한다.

이러한 관점에서 정부의 법령 총괄·조정기관으로서의 법제처는, 법제도가 원칙적으로 헌법 제119조 제1항 및 제2항의 자유시장경제질서와 이를 보완하는 사회적 시장경제질서에 부합되게 만들어지고 집행될 수 있도록 법령 개폐작업의 중심에 나서고 있다. 이를 위하여 법제처에서는 일반 국민이나 기업 등 법령 수요자가 실제 현장에서 불편을 느끼고 있는 사항을 중심으로 개선과제를 발굴하기 위하여 2008년 3월 ‘국민불편법령개폐센터’를 개설하여 모든 법령을 원점에서 재검토하고 있다.

특히, 국가 경쟁력을 높이고 기업하기 좋은 법령 환경 조성을 위해 외국인 재투자자의 인정범위를 확대하고, 벌금·과징금·과태료·영업 정지 등의 중복제재 내지 이중처벌의 폐지 및 정비, 기업에 대한 세무조사기간 법정화 등 기업 및 영업활동에 부담을 주거나, 글로벌 스탠더드(Global Standard)에 부합하지 않는 법령으로 파급효과와 체감도가 높은 과제를 중점적으로 발굴하여 개선을 추진하고 있다(금년 6월까지 총 360건을 국무

회의에 보고하여 187건이 개정 완료되거나 법안을 국회에 제출했고, 현재 76건이 추진 중에 있다).

2. 그리고 세계적인 경제·금융위기에 직면하여 어려움을 겪고 있는 기업과 서민들의 경제활동에 관련된 조세 경감, 행정비용 감면 등의 법령 개선에도 주력하고 있다. 최근에는 장애인 등 교통약자(交通弱者)의 콜택시 이용편의 제고를 위하여 지역제한을 완화하고, 오래된 아파트의 낡은 엘리베이터 교체 시 취득세를 감면하는 등 국민불편법령 폐지의 방향을 취약계층, 즉 사회적 약자와 소수자 등에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 대폭 전환함으로써 헌법에서 보장하고 있는 사회적 기본권의 실질화 및 내실화를 꾀하고 있다.

앞으로 법제처는 모든 행정과 정책에 자유권적 기본권뿐만 아니라 사회적 기본권 등 헌법의 기본정신을 구현하고 실용과 헌법정신이 조화되는 방향으로 법치행정 및법제 개혁을 추진하려고 한다. 법체제만 기업, 특히 중소기업과 소비자 위주로 바꾸어도 국가경쟁력을 10단계 상승시킬 수 있다는 신념으로, 모든 법령을 원점에서 검토하여 헌법상 비례원칙에 따라 필요 최소한도로 그 존치 여부를 결정하고, 헌법 제119조의 경제질서 기본이념에서 정한대로 꼭 필요한 만큼만 기본권을 제한하는 방식으로 규정하고자 한다.

이를 위하여 인·허가 제도는 궁극적으로 국민과 기업에 대한 불신과 행정편의를 전제로 한 현행의 사전적 규제방식인 ‘원칙적 금지, 예외적 허용’의 포지티브(Positive) 방식에서, 가급적 경쟁을 촉진하고 자유롭게 기업을 영위하거나 영업활동을 수행할 수 있도록 사후적으로 문제되는 사항만을 금지·규제하는 ‘원칙적 허용, 예외적 금지’의 네거티브(Negative) 방식으로 전환하는 작업을 적극 추진하고 있다. 법제처는 이와 같은 인·허가 제도의 전면 개편과 함께 신고·등록제도의 개선을 국가경쟁력강화위원회와 함께 추진하고 있으며, 조만간에 그 성과를 발표할 예정이다.

또한, 사회적 기본권의 신장을 위해서는 「국민기초생활 보장법」과 「긴급복지지원법」 등 사회보장법 분야와 「소비자기본법」과 「약관의 규제에 관한 법률」 등 공정거래법 분야에 있어서의 소비자 보호와 더불어 할부거래나 약관의 운용, 방문판매, 전자상거래에 있어서의 소비자인 사회적·경제적 약자에 대한 보호를 강화할 필요가 있다.

IV. 맺는 말

앞서 본 바와 같이 우리의 헌법은 자유민주주의, 자유시장경제, 법치주의, 그리고 기본권 보장, 그 중에서 특히 사회적 약자에 대한 배려정신을 그 바탕에 깔고 있다.

이러한 헌법정신에 바탕을 둔 국민 개개인과 기업에게 자유롭고 창의적인 경제활동을 보장하는 합리적인 경제정책이야말로 최선의 사회복지정책임과 동시에 경제정의와 경제민주화를 실현하는 지름길이다. 그와 더불어 “사회적 약자의 눈물과 한숨을 담아내지 못하는 법은 제대로 된 법이 아니다”라는 신념 하에 국민의 웃음과 감탄을 자아내고, 국민이 행복하고, 국민에게 감동을 줄 수 있는 법과 제도를 만들어 운용하는 것이 국가(정부)의 책무이다.

그것이 진정 헌법의 정신을 구현하는 길이기도 하다.