

KERI Insight

한국의 법치주의와 과잉범죄화의 문제점



황인학
한국경제연구원 선임연구원
(inhak@keri.org)

아담 스미스는 일찍이 국부론에서 한 나라의 법률 제도가 경제성장에 중요한 영향을 미친다고 강조하였다. 이 보고서는 법치가 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 결과와 함께 한국의 법치주의에 대한 문제점을 정리한 내용을 담고 있다. 이 연구에서 투자와 인적자본 변수로 통제된 경제성장 모형에 세계은행의 WGI 법치 지수를 추가하여 분석한 결과, 법치 지수는 1인당 실질 국민소득에 통계적으로 유의하고 일관되게 양의 영향을 미친다. 질적인 통제를 위해 분석대상 국가를 전체 국가에서 OECD 회원국으로 제한하면 법치 변수의 국민경제 성과에 대한 통계적 함의는 더욱 강하게 나타난다. 또한 법치와 부패는 서로 동전의 앞뒷면 관계에 있기 때문에 WGI 법치 지수 대신에 국제투명성 기구의 부패인식지수(CPI)를 가지고 분석해도 결과는 대동소이하다.

이러한 결과는 한국의 법치 수준을 개선하면 경제성장을 상당히 개선할 수 있음을 시사한다. 2013년도 기준 한국의 법치 수준(0.97)은 OECD 평균(1.27)에 비해 약 26% 뒤떨어져 있다. 여기의 중기효과 분석모형을 기준으로 법치 수준이 1% 개선될 때 경제성장은 최소 0.72%에서 최대 1.75%까지 개선되는 효과가 있음을 감안할 때 올바른 법치의 확립이 경제성장에 미치는 영향이 적다고 할 수 없을 것이다. 그리고 법치주의 확립과 관련, 이 글에서는 국민의 준법의식을 닦아주기 앞서 법치의 개념에 대한 오해부터 바로잡아야 하며, 법률의 생성에서 집행, 판단에 이르는 전 과정에서 법의 지배(rule of law) 원칙에 좀 더 충실할 필요성이 있음을 설명하고 있다.

I. 서론

“Commerce and manufactures can seldom flourish long in any state which does not enjoy a regular administration of justice, in which the people do not feel themselves secure in the possession of their property, in which the faith of contracts is not supported by law, and in which the authority of the state is not supposed to be regularly employed in enforcing the payment of debts from all those who are able to pay. Commerce and manufactures, in short, can seldom flourish in any state in which there is not a certain degree of confidence in the justice of government”(Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1776).

위의 인용문에서 보듯이 Adam Smith는 일찍이 國富論(1776)에서 법질서와 경제활동이 서로 불가분의 관계에 있음을 역설하였다. 그러나 경제학이 아담 스미스로부터 발원했다고 하면서도 신고전과 주류 경제학에서는 오랫동안 법질서가 경제발전에 미치는 영향을 간과해왔다. 지금도 주류 경제학에서는 경제성장을 노동과 자본, 기술에 의해 결정되는 함수로 보는 분석틀을 이용하여 성장률을 예측하고 정책적 시사점을 도출하고는 한다. 경제학에서 법질서의 중요성을 다시금 감안하기 시작한 것은 1990년대에 와서 신제도경제학(NIE: New Institutional Economics)이 각광받기 시작하면서부터이다.

NIE는 한 나라의 경제적 성과를 결정하는 근인(根因)을 노동, 자본, 기술과 같은 생산요소의 부존량이 아니라 제도로 본다. 즉 개인과 기업을 포함하는 모든 경제주체의 의사결정은 ‘제도(institution)’에 내재된 제약과 유인(constraints and incentives)에 영향을 받으며, 따라서 제도 전반이 재산권 확립과 계약의 자유를 효과적으로 뒷받침하고 시장원리에 부합될수록 거래비용은 감소하고 경제적 성과가 높다고 본다. 비

유적으로 설명하면 제도는 경제게임의 규칙이다. 선수의 역량(노동), 경기장의 시설(자본)이 훌륭해도 경기의 규칙과 집행 방식(제도)이 엉망이면 경기는 활기를 잃고 관중은 떠날 것이다. 이 비유와 같은 이치로 경제의 활력에 가장 중요한 요소는 제도라는 것이 NIE 이론의 요지이다.

제도는 법령, 조례, 지침, 고시와 같이 형태가 있는 공식 제도와 가치관, 문화, 관행과 같이 형태가 없는 비공식 제도로 구성된다. 이 중에서 법질서는 경제주체의 생산, 투자, 계약과 교환, 거래 조직화 의사결정을 직접적으로 제약하는 중요한 외생 변수이다. 어떤 이유든 법치(rule of law)의 수준은 나라마다 차이가 있을 수 있다. 그리고 다른 조건이 같다면 법질서가 개인의 재산권과 계약을 효과적으로 보호하고, 공권력의 남용을 억제하는 나라일수록 경제적 성과 또한 높을 것으로 기대할 수 있다. 이와 같이 경제적 성과의 결정에 제도가 중요하다(institution does matter), 법치가 중요하다는 신제도학파의 논지가 확산되면서 각국의 경제제도 수준, 법치 수준을 측정하고 평가하는 시도들이 잇따르고 있다. 예를 들면 세계은행에서는 1996년부터 세계 각국의 법치 수준을 측정, 평가하기 시작하였다. 그리고 세계경제포럼에서는 2006년에 국가경쟁력 지표를 개편하면서 경제 관련 제도를 세분화하여 평가해오고 있다.

신제도경제학의 논지가 널리 알려진 지금은 Ronald Coase의 거래비용만큼이나 Douglas North의 제도 이론을 많이 인용한다. 그러나 인용은 많아도 실제적 활용은 거의 안 되고 있는 게(much cited but little used) 현실이다. 특히 한국에서는 정책 논의의 場에서는 물론이고 학술연구의 場에서도 법치의 경제성과에 대한 함의를 다룬 사례는 매우 드물다. 최근에 ‘과잉범죄화(over-criminalization)’에 대한 법경제학적 접근이 시작되기는 했지만¹⁾ “한국의 학계에서 법의 지배는 주로 법학의 기본원리로 논의하거나 정치 철학 연구의 일환으로 연구됨이 주류”이며, “법의 지배를 경제성장에 대한 유의미한 動因으로

1) 과잉범죄화는 over criminalization을 번역한 것인데 정확하게는 과잉형벌화가 더 적합할 듯하다.

작용하는 제도라는 경제학적 측면에서 ... 연역적 추론이 아니라 귀납적인 실증분석을 통해 확인하는 연구는 더욱 희귀하다”는 김행범(2012)의 진단은 여전히 유효하다.

이러한 문제인식 하에 이 연구는 법치가 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 규명하고 한국에 대한 시사점을 정리한다. 분석기간은 2006~2013년이다. 분석 대상 국가는 OECD 회원국, Forbes 국가, 전체 국가의 세 가지로 구분하고, 각각의 경우에 법치가 1인당 실질 국민소득에 미친 영향을 분석한다. 법치의 척도로는 선행연구와 마찬가지로 세계은행의 법치지수를 사용한다. 분석 결과, 법치는 일관성 있고 통계적으로 유의하게 경제성장에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 세계은행의 법치 지수 대신에 국제투명성기구에서 제공하는 부패인식지수를 사용해도 결과는 대동소이하다. 이와 같은 연구결과는 작금의 한국경제가 직면해 있는 성장 한계를 극복하기 위해서는 주류경제학의 기술적 성장모형에서 벗어나 법치를 포함한 제도개혁이 중요함을 시사한다. 특히 한국에서는 법치를 ‘법을 통한 지배(rule by law)’로 잘못 인식하는 경향이 입법만능주의, 규제과잉 등의 부작용을 초래하고 있어서 무엇보다 먼저 ‘법의 지배(rule of law)’ 원칙을 재확립할 필요성이 시급한 것으로 보인다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 법치의 본질과 경제성과의 관계에 대한 선행연구를 정리하고, 제3절에서는 법치가 국민 1인당 실질소득에 미친 영향을 실증분석 한다. 제4절에서는 한국의 법치수준이 OECD 평균에 미치지 못하고 비교열위에 있는데 이와 관련 한국 법치주의 문제점을 법치 개념에 대한 오해, 무엇이든 법률로 접근하겠다는 입법 만능주의, 그리고 一罰百戒 정신에 투철한 과잉범죄화(over criminalization) 관행으로 나누어 정리한다. 본 연구의 주요 결과와 한계는 제5절에서 언급한다.

II. 법치의 본질과 선행연구

앞의 인용에서 보듯이 기업가정신의 발현과 경제발전 전에 법치가 중요하다는 사실은 일찍이 Adam Smith의 ‘국부론(1776)’에서부터 강조되어 왔다. 아담 스미스는 正義가 작동하지 않는 국가, 다시 말하면 사유재산권이 안전하게 보장되지 않고 계약이 법에 의해 제대로 보호받지 못하는 그런 국가에서는 상업과 제조업이 번성할 수 없다고 하였다. Smith에게 정부의 정의(the justice of the government) 구현이란 법률을 통한 국민의 재산권과 계약의 보호를 의미하며, 정부가 사전에 정한 법률에 따라서 이러한 역할을 할 것이라는 신뢰가 없이는 경제가 융성할 수 없다는 것이다.

1215년에 채택된 영국의 마그나 카르타(大憲章)의 경우를 봐도 법치는 원래 공권력의 남용을 견제하고 개인의 자유를 보호하는 자유주의 이념을 토대로 시작되었다. Smith의 경우도 이러한 전통 하에서 법치의 기능을 강조했던 것으로 보인다. 그러나 지금은 법치와 법치국가에 대해 저마다 달리 정의하고 해석하는 경우를 종종 본다. Barry Hager(1999)는 법치를 단순히 제정된 법의 준수를 의미하는 일반적인 개념과 정의를 지향하는 좀 더 높은 차원의 개념으로 구분한다. 그러나 법의 지배(rule of law)와 법에 의한 통치(rule by law)는 엄연히 구분해야 한다. 법률이 합당한 절차를 거쳐 제정되었기 때문에 설령 그것이 악법이라 해도 준수해야 한다는 것은 온전한 의미로서의 법치가 아니다. 일제 강점기 하에서의 착취 행위가 법률에 기반을 두었다고 해서 이를 법치로 볼 수 없는 것과 같은 이치이다. rule of law는 공권력의 남용으로부터 개인의 자유와 재산권을 보호하는 것에 주안점이 있다면 rule by law는 국가가 법률을 매개로 국민을 통치하는데 방점이 있다.

법치국가는 독일어로 Gesetzstaat와 Rechtsstaat로 표현되기도 한다. 전자는 법이 좋건 나쁜건 국민이 법을 준수하지 않으면 벌을 줄 수 있도록 정한 국가, 다시 말하면 rule by law에 방점을 둔 국가를 의미한다. 반면에 Rechtsstaat는 절차적 적법성을 넘어서 법

의 실제적 내용이 좀 더 높은 차원의 정의 원칙에 부합하는 국가를 의미한다. Hayek는 ‘정의의 법 원칙’이 갖추어야 할 조건으로 일반성, 추상성, 확실성의 세 가지를 언급하고 있는데(민경국, 2011) 넓게 보면 이러한 조건을 충족하는 법치국가가 Rechtsstaat에 해당될 것이다.²⁾

이 글에서는 법치를 자유주의 전통에 기초한 법의 지배를 의미하는 것으로 사용한다. 즉 개인의 자유와 재산권을 효과적으로 보호하기 위해 공권력이 남용되지 않도록 법률로 통제하는 것을 법치의 핵심으로 본다는 의미이다. Smith가 적시하였듯이 이러한 의미의 법치는 상식적으로 판단해도 개인 또는 경제조직의 경제활동에 상당한 영향을 미칠 것이다. 그러나 Smith 이후 경제학에서는 전통적으로 노동력(L:인적 자본), 자본(K:물적 자본), 기술(T:지식 자본)에 의해 경제성장이 결정되는 것으로 분석해왔다. 지금도 주류 경제학에서는 경제가 성장하려면 L, K, T가 양적 또는 질적으로 늘어나야 함을 강조하고 있다.

경제성장과 관련 법치를 포함한 경제제도가 갖는 중요한 의미에 다시 관심을 갖게 된 것은 1990년대에 확산되기 시작한 신제도경제학(NIE)의 영향 때문이었다. NIE는 제도를 경제학적 분석의 영역으로 다시 끌어오는데 그치지 않고, 제도를 ‘경제성장의 핵심적 결정요인(institutions as a fundamental cause of long-run growth)’으로 본다. 더 나아가 L, K, T는 아예 성장 그 자체이거나 심지어는 성장의 결과로 축적되는 변수로 보기도 한다(North & Thomas, 1973).³⁾ 그 이유에 대해 Acemoglu, et al.(2005)는 “인적·물적 자본 및 기술에 대한 투자와 생산, 거래 조직을 선택함에 있어서 경제주체들은 경제제도에 내재해 있는 인센티브에 반응하기 때문”이라고 설명한다.⁴⁾

그러나 NIE 이론은 널리 알려진 것에 비해 학계의 연구나 정책논의의場에서는 상대적으로 활용도가 낮은 것 또한 사실이다. 그 이유는 우선 개인과 기업

의 경제적 선택에 영향을 주는 제도 변수가 워낙 다양해서 신고전학파의 수학적으로 미분 가능한 이론 모형에 제도 변수를 포함시켜 분석하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그리고 각국의 제도 실상을 비교 평가할 수 있는 척도를 구하기도 어렵기 때문에 NIE 이론을 실증적으로 규명하기 위한 계량 분석 또한 미흡할 수밖에 없었다. 여기에 더하여 제도 변화는 기득권의 저항이 따르고 시간도 많이 걸리기 때문에 제도 개혁은 그 중요성에도 불구하고 정치적 agenda로 환영받지 못한다.

그나마 최근에는 NIE 이론에 기초하여 다양한 국제비교통계가 생산, 공급되면서 이들 자료를 이용한 실증연구가 서서히 나타나는 중이다. 법치와 경제성장에 관한 선행연구로는 김행범(2012)이 대표적이다. 김행범(2012)은 Worldwide Governance Indicator의 2010년도 자료에, 경로모형을 이용하여 분석한 결과 법치가 국민 1인당 실질소득 향상에 직·간접적으로 영향을 미친다는 결론을 얻었다. 이와 달리 황인학(2015)은 Global Competitiveness Index의 제도부문 지수 중에서 법체계 효율성을 따로 떼어내 다이내믹 패널 모형으로 분석한 결과, 법체계 효율성은 비교적 크게 그리고 통계적으로 유의하게 경제성장을 견인하는 효과가 있다고 밝히고 있다.

NIE 성장론은 앞으로 더욱 주목을 받을 전망이다. 세계화의 진전으로 전통적 생산요소(L, K, T)의 국제적 이동성이 한층 높아지면서 법치를 포함한 제도의 경제성장에 대한 함의는 더욱 중요하게 된다. 법률의 실질적 내용이 개인의 재산권과 계약을 효과적으로 보호하고, 법 집행과 분쟁조정 과정에 공정성·투명성·적시성·일관성이 탁월한 국가로 세계의 자본과 기술, 인재가 몰릴 것이다. 한 나라의 경제적 盛衰는 지금껏 축적해온 L, K, T의 부존량이 아니라 이들 생산요소를 유인하고 효율적 활용을 뒷받침하는 제도 경쟁력의 상태에 따라 좌우되는 상황이 갈수록 심화

2) 법치의 개념에 대한 다양한 관점과 평가는 김행범(2012)의 연구를 참조

3) North and Thomas(1973, p.2): “the factors we have listed(innovation, economies of scale, education, capital accumulation, etc) are not the causes of growth; they are growth.”

4) Economic institutions matter for economic growth because they shape the incentives of key economic actors in society, in particular investments in physical and human capital and technology, and the organization of production(Acemoglu, et al., 2005).

될 것이다. 이러한 추세에 따라 학문적으로나 정책적으로나 NIE 제도 이론의 실질적 활용을 높일 수 있는 실증분석 및 사례 연구의 축적이 더욱 필요한 실정이다.

III. 법치와 경제성과: 실증분석

1. 분석모형

본 절에서는 법치수준이 경제성과에 미친 영향을 실증 분석한다. 세계은행은 1996년 이후 세계 각국의 국가운영시스템을 다각도로 평가하여 ‘세계 거버넌스 지수(WGI)’를 발표하고 있다. 이 중 하나가 법의 지배(Rule of Law), 즉 법치 지수이다. WGI 법치 지수는 계약의 이행, 재산권, 사법절차에 대해 얼마만큼 신뢰할 수 있고 이를 잘 준수하는지, 그리고 범죄와 폭력의 발생 가능성 등을 종합적으로 평가한다.⁵⁾ 여기에서는 각국의 법치 척도로 WGI 법치지수를 사용한다. 이 지수는 거의 모든 나라를 망라하고 있는데 본 연구에서는 분석 대상을 OECD 회원국(34개), Forbes 배출국(64)⁶⁾, 그리고 통계가 이용가능한 모든 국가(166)으로 나누어 회귀 분석한다. 분석 기간은 2006~2013년이다.

분석의 목적은 법치 수준이 경제성과에 통계적으로 유의미한 영향을 주는지를 규명하기 위함이다. 각국의 경제성과는 각국의 구매력으로 평가한 국민 1인당 실질소득으로 측정한다. 회귀분석에 앞서 두 변수의 관계를 보면, <그림 1>과 같다. 횡축은 2006년에서부터 2013년까지 각국의 법치지수를 평균한 값이며, 종

축은 2013년도 기준 1인당 실질소득에 로그를 취한 값이다. 한국의 소득 수준은 OECD 회원국 내에서 중간 정도의 위치에 있지만 법치 지수는 하위권에 속한다. <그림 1>에서 법치 지수가 높을수록 소득수준 또한 높은 경향이 뚜렷하고, 대부분의 선진국은 한국을 기준으로 우상 방향에 위치한다. 참고로 한국보다 소득 수준은 높지만 법치 수준은 낮은 나라는 이탈리아가 유일하다.

<그림 1>은 법치와 실질소득이 서로 비례적 관계가 있음을 보여주지만 이 관계는 원인과 결과의 인과적 관계는 아니다. 법치의 경제성과에 대한 영향을 추정하기 위해 회귀방정식을 다음과 같이 설정한다.

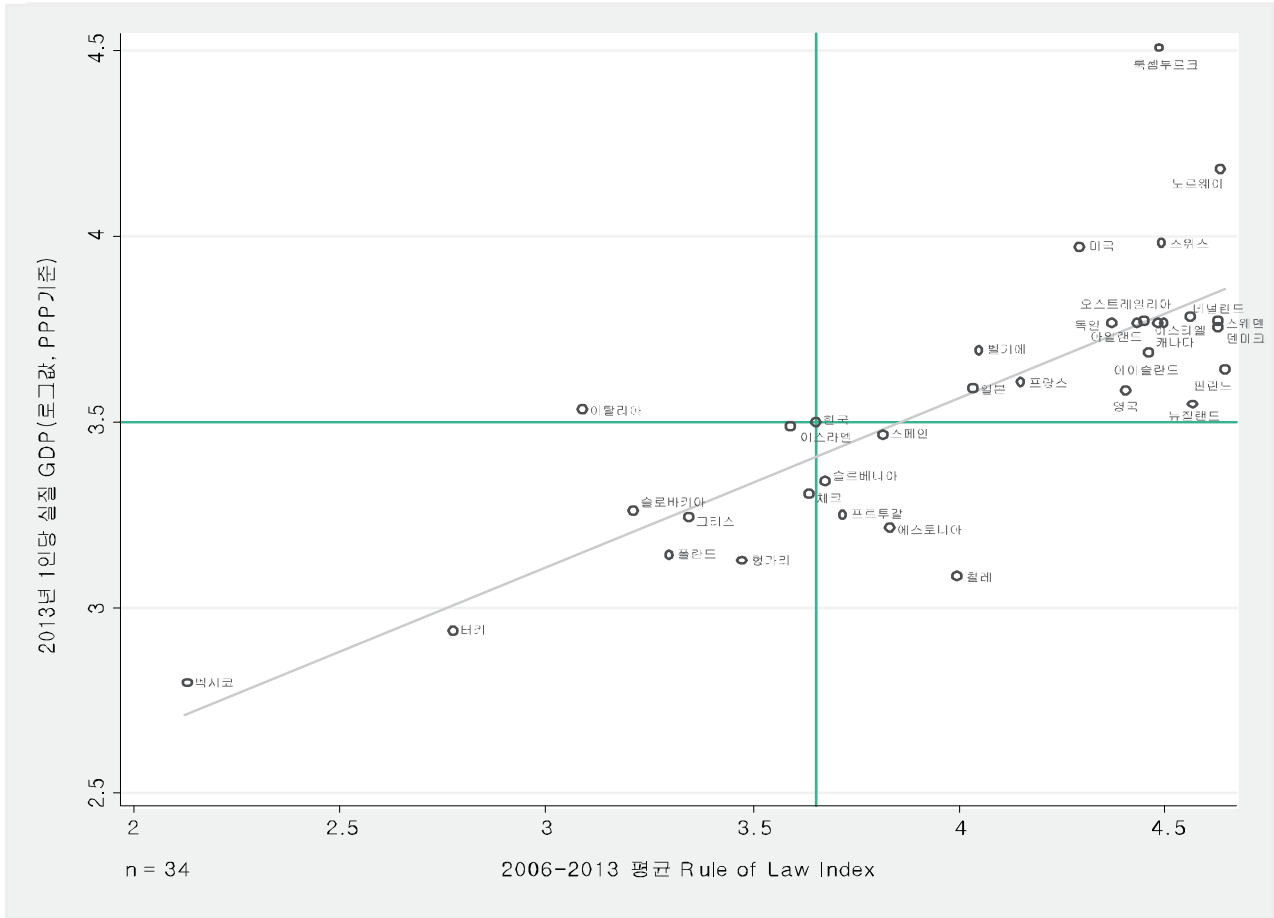
$$\ln R_GDP_{i,t} = \alpha + \beta X_{i,t} + \gamma Law_{i,t} + \epsilon \quad (1)$$

위에서 종속변수 $\ln R_GDP_{i,t}$ 는 OECD 회원국 i 의 t 년도 1인당 실질소득에 로그를 취한 값이다. 독립변수 중에 $X_{i,t}$ 는 각국의 t 년도 법치 지수($Law_{i,t}$) 외에 국민소득 결정에 영향을 주는 요인들을 통제하기 위한 변수이다. 전통 경제학에서는 투자와 인적자본이 경제성장의 결정요인이라고 보기 때문에 본 연구에서 통제변수는 이 두 변수, 각국의 투자율과 함께 UNDP에서 조사한 각국의 교육지수를 사용하였다. 다시 말하면 전통적 생산요소가 국민소득에 미치는 영향을 통제한 상태에서도 법치가 국민소득에 통계적으로 유의미한 영향을 얼마나 미치는지 보고자 하는 것이다. 회귀분석에 필요한 변수들에 대한 정보는 <표 1>에 정리하였다.

5) World Bank, Worldwide Governance Indicators 2013: The rule of law reflects perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rule of society, and in particular the quality of contract enforcement, property right, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.

6) 분석 기간 중에 Forbes 2000대기업이 하나라도 있는 국가를 의미한다.

<그림 1> WGI 법치 지수와 1인당 실질소득(로그값)의 관계: OECD 회원국



<표 1> 변수의 출처와 기초 통계량(2006~2013년)

변 수	통계 출처	평균	최소값	최대값	표준 편차	한국	OECD	포브스 국가
1인당 GDP (로그 값)	세계은행	2.21	-0.65	4.90	1.24	3.40	3.48	3.08
GDP 대비 투자율(%)	세계은행	24.22	1.57	81.57	8.71	31.71	21.72	23.48
HDR 중 교육지수	UNDP H.D.R	0.62	0.15	0.93	0.18	0.86	0.82	0.72
Rule of Law	세계은행 W.G.I	2.67	0.75	4.70	1.01	3.66	4.00	3.32
CPI (부패인식지수)	투명성기구 (TI)	4.24	0.80	9.60	2.14	5.34	7.01	5.57

※ HDR : Human Development Reports

※ WGI의 법치지수의 척도 [-2.5, 2.5]를 분석의 편의를 위해 [0, 5]의 척도로 재조정하였음

<표 1>에서 CPI(Corruption Perception Index)는 공공부문이 얼마나 부패해 있는지를 나타내는 척도로

서 국제투명성 기구에서 2차 자료를 취합하여 만든 것이다. CPI는 1995년부터 생산되었으나 2006년부터 지수화 방법을 변경하여 그 이전과는 시계열 비교가 불가능하다. 그리고 본 연구에서 CPI를 별도로 추가하여 분석하는 이유는 법치와 부패는 동전의 앞뒷면과 같은 관계에 있다고 볼 수 있기 때문이다. 다시 말하면 위의 회귀모형에서 법치 지수 대신에 부패 지수를 사용했을 때에도 같은 결론이 도출되는지를 알아보기 위함이다.

2. 고정효과모형 추정결과

<표 2>는 회귀추정 결과를 정리한 것이다. 법치 지수를 설명변수로 추정한 결과는 왼편 3열에 그리고

법치 지수 대신에 CPI를 설명변수로 추정한 결과는 오른편 3열에 정리하였다. 그리고 <표 2>의 맨 아래 행에 적시한 바와 같이 본 연구에서는 Hausman Test 결과 확률효과모형(Random Effect Model) 보다는 고정효과모형(Fixed Effect Model)이 더 적합한 것으로 확인된다.

<표 2> 법치가 실질소득 수준에 미치는 영향 분석 결과
(고정효과모형)

구분	법의 지배 효과			반부패 효과		
	OECD	Forbes	전체국가	OECD	Forbes	전체국가
상수항	1.789*** (0.246)	1.790*** (0.222)	1.290*** (0.110)	2.296*** (0.220)	1.922*** (0.191)	1.431*** (0.0953)
투자율(%)(GFCF/GDP)	0.00723*** (0.00103)	0.00685*** (0.00105)	0.00370*** (0.000429)	0.00793*** (0.00103)	0.00675*** (0.00102)	0.00368*** (0.000408)
인적자원(Education Index)	0.863*** (0.271)	1.034*** (0.278)	0.733*** (0.162)	0.843*** (0.278)	0.922*** (0.274)	0.655*** (0.161)
Rule of Law Index	0.180*** (0.0382)	0.0822** (0.0373)	0.0930*** (0.0203)			
Corruption Perceptions Index				0.0293*** (0.00834)	0.0394*** (0.00892)	0.0332*** (0.00565)
관측치	260	488	1,140	262	490	1,160
R2	0.766	0.668	0.731	0.756	0.680	0.739
분석 국가	34	64	166	34	64	169
Hausman Test	0.0758	0	0	0.00799	0	0

주: ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 유의함

<표 2>의 추정결과를 보면, 법치 지수와 부패인식 지수는 모두 정(+)의 값을 갖고 통계적으로도 유의함을 알 수 있다. 분석대상 국가군을 어떻게 구성하든 결과는 대동소이하다. 이 결과는 법치 제도가 경제성장에 중요한 변수임을 강조하는 NIE 성장론을 실증적으로 뒷받침하는 한편, 방법은 차이가 있지만 김행범(2012)의 선행연구 결과와도 일맥상통한다. 그러나 제도가 전통적인 생산요소보다 더 중요하다는 NIE의

성장이론의 또 다른 논지에 대해서는 본 연구의 방법으로 검증하기에는 한계가 있다. 예를 들어 <표 2>에서 투자율, 인적자원, 법치에 대한 추정계수의 크기를 가지고 영향력의 차이로 해석하는 것은 변수마다 측정 단위가 다르기 때문에 의미가 없다. 따라서 개략적인 방법이기도 하지만 각 설명변수의 값이 1% 증가할 때 종속변수인 실질소득이 몇 % 향상되는지, 즉 탄력성을 측정해서 비교해보았다. 그 결과 법치(또는 CPI)의 소득에 대한 탄력성은 투자의 탄력성을 크게 상회한다.⁷⁾ 이는 다른 조건이 동일하다면 법치 수준을 한 단위 끌어올리는 것이 투자율을 한 단위 끌어 올리는 것보다 경제성과의 개선에 더 효과적일 수 있음을 의미한다.

<표 2>에 정리한 분석결과는 법치 제도가 경제성장에 유의미한 영향을 준다는 NIE 이론이 통계적으로 뒷받침되고 있음을 보여준다. 법치가 왜, 그리고 어떤 경로를 통해서 경제성장에 영향을 미치는지는 본 연구의 범위를 벗어나며, 자칫하면 순환 논리의 오류에 빠질 위험도 있다. 그럼에도 불구하고 법치와 경제성과의 중간 연결고리 변수를 굳이 언급하면, 기업가정신과 대기업 활동지표를 들 수 있다. 즉 공권력을 포함한 제3자로부터 개인의 재산권과 계약을 효과적으로 보호하는 의미로서 법치가 제대로 작동해야 각 경제주체들이 맘 놓고 경제활동에 종사할 수 있다는 것은 법치와 기업가정신이 서로 비례적인 관계에 있음을 의미한다. 따라서 이를 확인하기 위해 본 연구에서 사용한 법치 지수와 기업가정신 지수 사이의 관계를 살펴보면 <그림 2>와 같다.

<그림 2>에서 횡축은 2013년도 기준 각국의 법치 수준을, 종축은 GEDI(Global Entrepreneurship Development Institute)에서 비교적 최근에 개발한 기업가정신 지수이다. 여기에서 보듯이 두 변수는 거의 비례적이라 해도 무방할 정도로 밀접한 관련성을 맺고 있음을 확인할 수 있다.⁸⁾ 또한 법치가 온전한 의미로 작동하면 기업가정신이 활발하게 발현되는 한

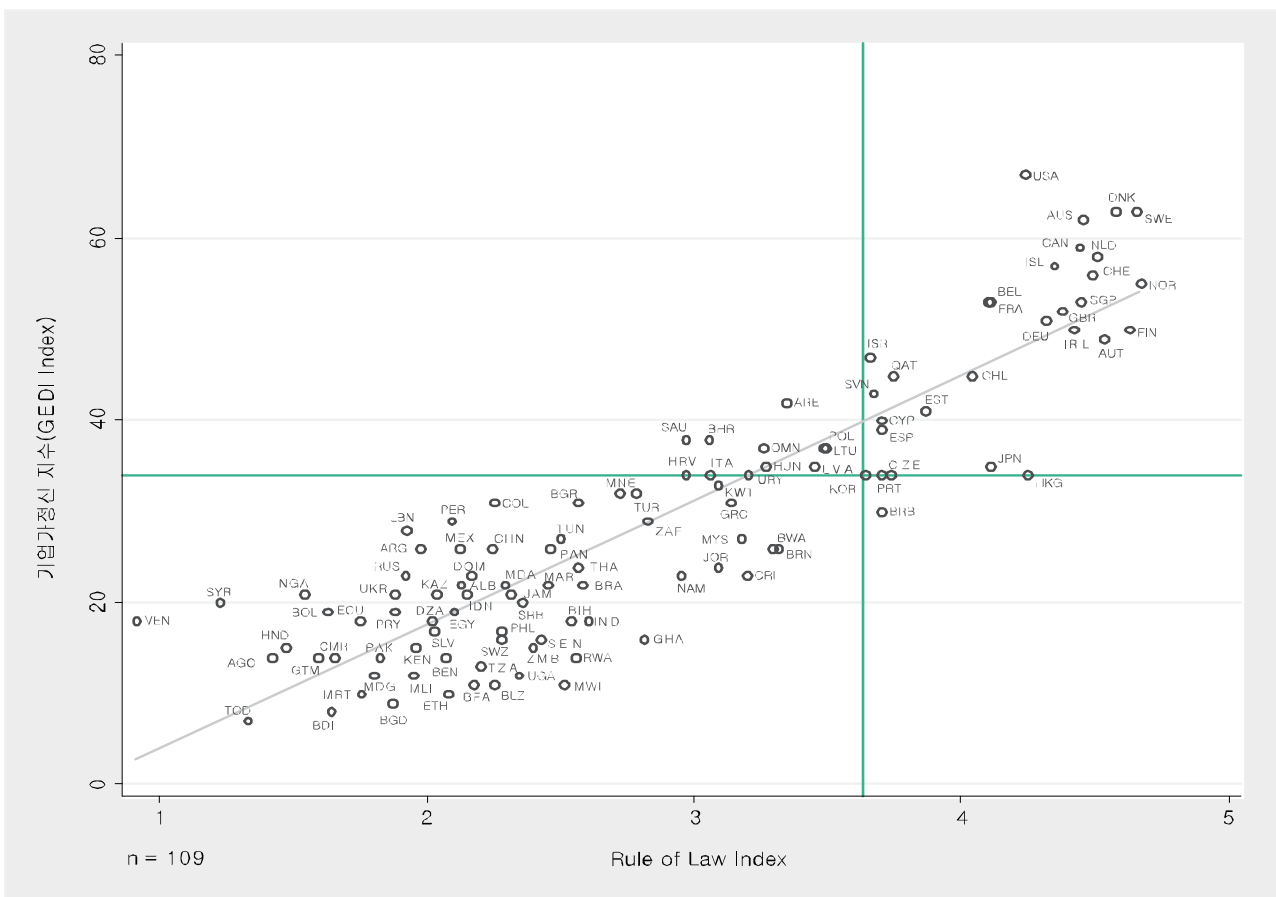
7) 법치의 탄력성: OECD 기준 0.72, Forbes 기준 0.27, 전체 국가 기준 0.25. 투자의 탄력성: OECD 기준 0.16, Forbes 국가 기준 0.16, 전체 국가 기준 0.09

8) g_score = -9.7017 + 13.65 rule R² = 79.6%

편, 경제활동에 수반되는 거래비용이 낮아지기 때문에 기업들이 중소기업에서 대기업으로, 그리고 글로벌 기업으로 성장하는데 법률적 제약도 낮을 것이다. 이와는 거꾸로 대기업을 경제력집중의 주범으로 보고 규제의 가시 면류관을 덧씌우거나 기업의 성장에 따라 규제부담이 크게 늘어나는 나라에서는 대기업의 출현빈도는 낮고 경제성과도 낮을 것으로 기대할 수 있다. 즉 법치 지수와 대기업의 비율은 서로 관련성

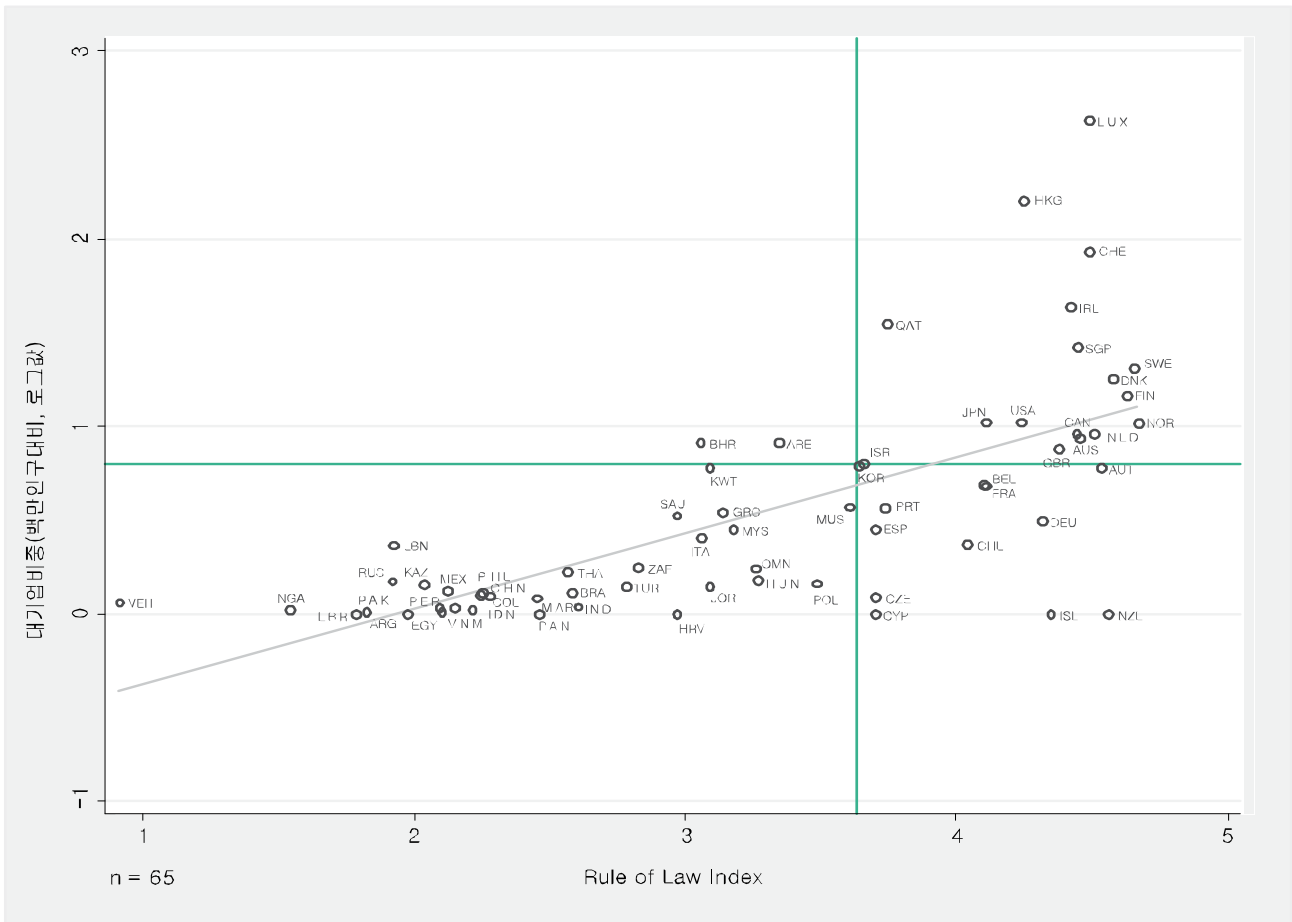
이 있을 수 있기 때문에 이 둘의 관계를 살펴보면 <그림 3>과 같다. 여기에서 횡축은 앞에서와 마찬가지로 WGI 법치지수를, 그리고 종축은 각국의 인구 1백만 명당 Forbes 글로벌 대기업의 수를 의미한다. <그림 3>에서 각국의 법치지수와 글로벌 대기업의 비율은 법치지수와 기업가정신 지수 사이의 관계만큼은 아니지만 대체로 비례적인 관계에 있는 것으로 확인된다.⁹⁾

<그림 2> WGI 법치 지수와 GEDI 기업가정신 지수의 관계: 2013년



9) $\ln \text{numpop} = -.77811 + .40399 \text{ rule}$ $R^2 = 46.4\%$

<그림 3> WGI 법치 지수와 글로벌 대기업 비율의 관계: 2013년



3. 중기 효과 추정결과

제도는 역사적 경로의존성이 강하게 작용한다. 한 국가의 법치에 대한 평가 결과는 OECD 평균값도 그렇지만 분석 기간 중 연도별 변화가 비교적 적은 것도 이러한 이유 때문으로 보인다(그림 4 참조). 그러나 이론적으로 법률은 하루 밤사이에도 바뀔 수 있다. 그리고 법률이 실제로 집행되면서 개인과 기업의 의사결정에 변화를 초래하고 또 그 결과가 국민경제 성과에 반영되기까지는 적지 않은 시간이 걸릴 것이다. 따라서 법치가 경제성과에 미치는 영향도 중장기 관점에서 검증해볼 필요가 있는데, 이를 위해 여기에서는 추가적으로 다음의 회귀모형을 추정한다.

$$\ln R_GDP_{i,13} = \alpha + \beta X_{i,0613} + \gamma Law_{i,0613} + \epsilon \quad (2)$$

위에서 종속변수는 각국의 2013년도 1인당 실질소득에 로그를 취한 값이다. 그리고 설명변수는 2006~2013년도의 구간평균값을 사용한 외에는 식 (1)의 설명과 동일하다. 다시 말하면 2006~2013년도의 평균적인 인적, 물적 자본변수의 값과 법치 수준 변수가 최종년도인 2013년도 국민 1인당 실질소득 수준에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검증하자는 것이 추정식 (2)의 취지이다. <식 2>는 패널 자료가 아니므로 분석 대상국가군별로 나누어 일반최소자승법을 적용하여 추정하면 그 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 법치가 중기 실질소득 수준에 미치는 영향분석 결과:
OLS 추정

구분	법의 지배 효과			반부패 효과		
	OECD	Forbes	전체국가	OECD	Forbes	전체국가
상수항	1.791*** (0.475)	-0.716 (0.657)	-1.562*** (0.264)	2.081*** (0.563)	-0.555 (0.700)	-1.511*** (0.259)
평균 투자율(% (GFCF/GDP)	-0.00420 (0.0102)	0.0194 (0.0152)	0.0123 (0.00920)	-0.00859 (0.0102)	0.0197 (0.0147)	0.0136 (0.00895)
평균 인적자원 (Education Index)	0.129 (1.110)	3.390*** (0.939)	4.643*** (0.356)	1.004 (0.899)	3.605*** (1.010)	4.764*** (0.315)
평균 Rule of Law Index	0.440*** (0.129)	0.297*** (0.101)	0.278*** (0.0694)			
평균 Corruption Perceptions Index				0.121*** (0.0362)	0.119*** (0.0444)	0.135*** (0.0295)
관측치 수	34	62	158	34	62	161
R2	0.633	0.686	0.752	0.574	0.686	0.759

주: ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준에서 유의함

<표 3>에서 법의 지배 및 부패인식지수는 <표 2>의 고정효과모형 분석결과와 마찬가지로 1% 유의수준에서 실질소득 수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다. <표 2>와 비교할 때 확연히 다른 점은 중기 효과 분석에서는 투자 변수의 통계적 유의성이 사라진다는 점이다. 특히 OECD 회원국을 대상으로 했을 때는 투자를 추정계수는 통계적 유의성은 없지만 음의 부호를 보이기까지 한다. 그리고 인적자원 변수의 추정계수도 분석대상 국가군을 OECD 회원국으로 좁혀서 분석하면 통계적 유의성이 사라진다. 이는 아마도 전 세계 국가를 대상으로 했을 때는 각국의 교육 수준이 천차만별이기 때문에 교육수준 변수가 경제성과에 유의미한 영향을 주지만 OECD 국가들은 대체적으로 교육수준이 상당한 수준에 이르렀고 회원국 간 편차가 크지 않기 때문에 교육 변수의 유의성이 사라지는 것으로 추측된다. 이와 달리 법치 지수는 질적인 통제를 통해 분석대상 국가의 범위를 좁힐수

록 추정계수의 크기, 다시 말하면 법치 지수의 경제성과에 대한 영향력이 확연하게 높아지는 경향이 있는 것으로 나타난다.¹⁰⁾ 이와 같이 법의 지배는 중기효과 측면에서 봐도 경제성과에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 중요한 변수임을 거듭 확인할 수 있다.

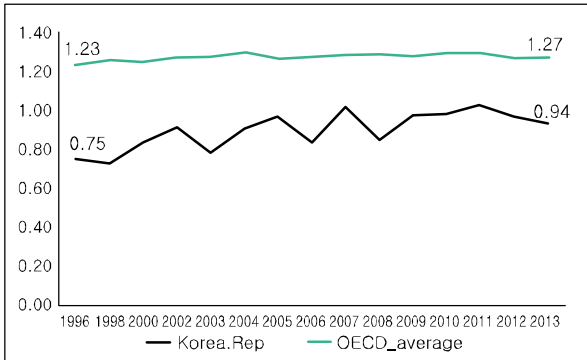
IV. 한국의 법치주의, 무엇이 문제인가

1. 법치 개념의 오해: '법의 지배'와 '법에 의한 지배'

올바른 의미로서의 법치 확립이 경제성과 개선에 효과적이라는 앞의 실증분석 결과가 한국의 법치주의에 대해 시사하는 바를 본 절에서 간단히 살펴본다. 먼저 현황을 보면, 2013년도 세계은행이 평가한 한국의 법치 수준은 전체 211국 중에서 45위로 중상위권이다. 그러나 한국과 모든 면에서 비교되는 OECD 회원국만 놓고 평가하면 전체 34개국 중 27위로 사실상 하위권이다. <그림 4>는 1996년 이후 최근까지 한국의 법치지수 변화 추이를 OECD 평균과 비교하여 보여주고 있다. 한국의 법치주의 수준은 연도별로 약간의 등락이 있지만 장기적으로는 완만하지만 비교적 꾸준히 개선되는 추세이다. 이에 따라 OECD 평균과의 상대적 격차도 점차 축소되었지만 2013년 현재 한국의 법치 지수는 OECD 평균 대비 26% 가량 뒤떨어져 있으며 앞으로 개선해야 할 여지가 많다.

10) <표 3>의 결과를 바탕으로 소득에 대한 법치 탄력도를 계산하면 OECD 대상 분석에서는 1.75, Forbes 국가 대상 분석에서는 0.98, 그리고 전체 국가 대상 분석에서는 0.72로 추정된다.

<그림 4> OECD 대비 한국의 법치주의 수준:1996~2013년



일반적으로 한국의 법치와 관련 가장 많이 지적되는 문제점은 한국인의 법 준수 의식이 낮다는 것이다. 전문가뿐만 아니라 일반 국민들의 생각도 그렇다. 2014년도 한국경제연구원에서 설문조사한 결과에서도 한국에서는 법과 원칙이 잘 준수되지 않는다는 의견이 80%로 지배적인 가운데 그 원인에 대해서는 한국 사회의 문화를 탓하는 의견이 35%, 법집행의 비일관성 등의 문제를 탓하는 의견이 32%였다.¹¹⁾ 그리고 한국인의 법과 원칙을 경시하는 성향은 어제 오늘의 일이 아니라 식민 지배를 당한 역사적 경험에서 비롯되었다는 견해도 있다.¹²⁾ 해방 이전에 법은 국민의 인권과 재산권을 보호하기 위함이 아니라 일본의 식민통치를 유지하기 위한 수단으로 간주되었으며 이 때문에 한국인 사이에는 가급적 법망에서 벗어나려는 유인이 널리 퍼졌다는 것이다.

법 준수 의식은 비공식 제도에 속하고, 비공식 제도는 역사적 경로의존성이 더 강한 만큼 이런 지적도 일리가 아주 없지는 않을 것이다. 그러나 광복 70년이 되었고, 민주화 30년이 된 지금에도 법이 잘 준수되지 않는 이유를 과거의 유산과 국민의 가치관 문제로 돌리는 것은 문제의 본질을 호도하는 측면이 있다. 제2절에서 설명하였듯이 올바른 의미의 법치는

국민이 얼마나 법을 잘 지키는가를 따지기에 앞서 법률이 국가의 공권력 남용과 제3자의 위협으로부터 국민의 자유와 재산권을 얼마나 잘 보호하느냐에 달려 있다. 단순히 법에 정한 절차에 따라 법을 만들었기 때문에 그 실질적 내용과 관계없이 국민은 준수해야 함을 강조하는 것은 법치의 개념을 오해한 결과이다. 법치는 역사적 연원도 그렇지만 더 높은 차원의 정의에 기반을 둔 개념이며, 이런 의미에서 Hager(1999)는 유럽의 법치국가는 Gesetsstaat가 아니라 Rechtsstaat를 지향해왔다고 한다.

그러나 한국에서는 법치의 개념을 ‘법의 지배(rule of law)’가 아니라 ‘법에 의한 지배(rule by law)’로 보는 관점에서 법령을 제정, 집행하는 경향이 있고, 이것이 국민의 법 준수 의식을 떨어뜨리는 원인으로 작용하지 않았는지 다시 생각해볼 필요가 있다. 한국의 정치인과 고위 공무원은 가부장주의(paternalism)에 선민의식까지 덧붙여서 다른 나라에서는 私的自治에 맡기는 사안에 대해서까지 정부가 개입, 규율하려는 성향이 강하다. 그리고 세상에 모든 일을 법령으로 해결할 수 있고 해결해야 한다는 믿음도 강해서 과다하고 불합리한 규제법령의 생산으로 이어지고 있다. 법치의 본래적 취지는 공권력의 남용으로부터 국민의 자유와 재산권을 지키기 위함이지만 한국에서는 오히려 공권력이 국민을 지배하기 위해 수단으로 법률을 활용하는 경향이 많다. 예를 들어 최근에 새누리당에서 발의한 ‘대기업집단윤리경영특별법(안)’, 그리고 새민련이 발의를 추진하며 논란이 일었던 ‘혐오 발언제재법(가칭)’이 여기에 속할 것이다.¹³⁾¹⁴⁾

한국에서 법치주의를 제대로 확립하고 그럼으로써 앞의 실증분석 결과가 시사하는 바와 같이 새로운 성장의 전기를 마련하기 위해서는 무엇보다 먼저 법치의 개념을 올바르게 인식할 필요가 있다. 지금과 같이

11) 2014년도 실시한 설문조사에서 법과 원칙이 잘 준수되지 않는 이유로 한국 사회 문화(35%), 법집행의 자의성(32%), 사법부에 대한 불신(26%)의 순으로 조사되었다.

12) International Commission of Jurists, "The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age", 좌승희 역(2002), 법치로 가는 길(45-46)에서 재인용

13) ‘조현아 특별법’으로도 알려진 ‘대기업집단윤리경영특별법’은 대기업 총수나 그 일가가 징역형을 선고받으면 출소 또는 집행유예 종료 후에도 5~10년간 계열사 임원이 될 수 없도록 하는 내용이다. 이는 헌법상 과잉금지 원칙에 어긋나고, 입법 만능주의적 발상으로 평가된다.

14) 형법과 공직선거법 등으로 모욕죄, 명예훼손죄, 허위사실 유포죄 등을 처벌할 수 있기 때문에 혐오 발언에 대해 또 다른 제재 법안을 만드는 것은 입법 만능주의적 과잉 대응이라는 비판이 많았음에도 6월 17일 새정치민주연합 정책위원회는 ‘혐오 발언 제재를 위한 입법토론회’를 개최하였다.

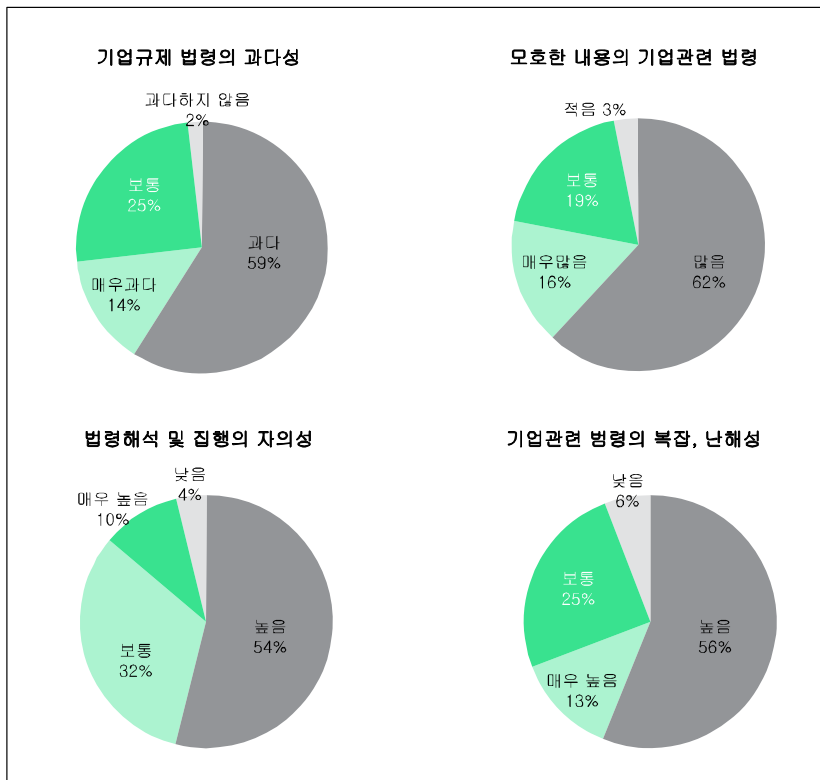
법치를 법에 의한 지배(rule by law)로, 법치 국가를 Gesetzstaat로 보는 관점에서 법을 만들고 집행하는 관행이 계속되는 한 선진국 수준의 법치주의를 확립하기 어려울 것이다. 老子는 道德經에서 ‘세상에 규제가 많으면 국민이 가난해지고 …… 법령이 복잡하고 서슬이 퍼러면 도적(범죄자)이 늘기 마련(57장)’이라고 했다.¹⁵⁾ 2천5백 년 전에 이미 老子는 한 나라의 법 제도가 국민의 경제생활과 준법 태도에 모두 영향을 미친다는 사실을 간파했던 것이다.

2. 범람하는 규제법령과 입법 만능주의

법치를 법에 의한 지배(rule by law)로 접근하면 규제법령이 필요 이상으로 많아지고 규제수위도 높아지게 된다. 한국의 규제 부담이 과도하다는 것은 이미

알려진 사실이다. 세계경제포럼의 글로벌경쟁력지수(GCI)에서도 한국의 규제부담(burden on government regulation)은 전체 154개국 중 96위로 최 하위권에 속한다. 이처럼 규제법령이 과다, 과도하기 때문에 법률을 아는 이들조차도 법을 지키기 어렵다는 문제제기가 계속되고 있다. 300대 기업에서 법무/준법업무를 담당하는 임직원을 대상으로 설문조사한 결과에서도 이러한 정황을 엿볼 수 있다. 준법경영이 어려운 이유를 묻는 질문에 대기업 법무 담당자들은 규제법령이 과다하다(73%), 법령의 내용이 복잡하고 모호하다(70%), 법령 해석 및 집행이 자의적이다(64%) 순서로 응답하였다. 준법지원팀을 별도로 설치하여 법 위험(legal risk)을 관리하고 있는 대기업이 이 정도이면, 중소기업들에게 준법경영을 요구하는 것은 그야말로 口頭禪에 불과할 것이다.

<그림 5> 법 준수 관련 기업애로 설문조사 결과



자료: 전경련(2008), 300대 기업의 법무/준법경영 담당자 대상 설문조사

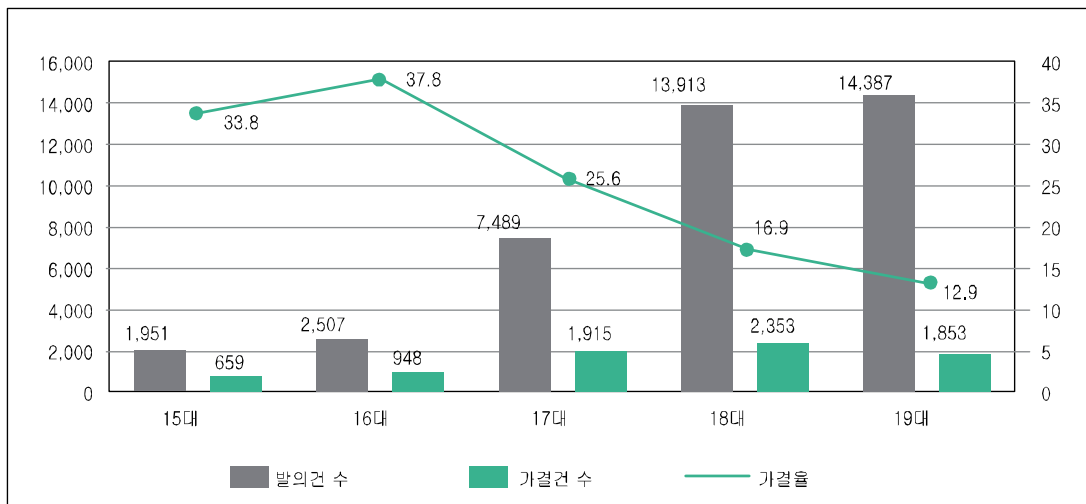
15) 道德經 제57장: 天下多忌諱 而民彌貧, 人多利器 國家滋昏, 人多伎巧 奇物滋起, 法令滋彰 盜賊多有

과도하고 불합리한 규제는 시장거래비용을 증가시키고 경제 활력을 저하시키는 원인이자, 비리와 부정을 키우는 온상이다. 한국의 역대 정권마다 규제개혁을 강조하는 것도 이러한 이유 때문이다. 현 정부에서도 규제총량을 축소하는 노력을 기울이는 한편, 규제비용 총량제를 도입하고 포지티브(원칙금지-예외허용)에서 네거티브(원칙허용-예외금지)로 규제방식을 전환하겠다는 내용을 골자로 하는 규제개혁 정책방향을 발표한 바 있다.¹⁶⁾ 규제개혁은 경제회생의 轉機 마련을 위해서 뿐만 아니라 법치주의 확립을 위해서도 반드시 필요한 일이다. 그러나 규제를 만드는 정치인, 규제를 집행하는 정부관료, 규제의 혜택을 누리는 이익집단이 견고하게 지대추구 철용성(rent-seeking iron triangle)을 쌓고 있는 상황에서 현 정부의 노력이 얼마나 성과를 거둘 수 있을지는 의문이다.

규제의 생성과 변화, 소멸과 관련 한국의 정치구조와 입법 태도를 보면 전망은 더욱 어둡다. 한국 입법부의 규제법령 생산량과 속도는 세계 1위이다. 법안

발의 및 가결 건수는 다른 선진국과 비교할 수 없을 만큼 많은데다 <그림 6>에서 보듯이 기하급수적으로 계속해서 증가하고 있다. 예를 들어 2008~2012년 기간 중 제18대 국회의 법안 발의는 제17대 국회보다 약 2배 증가한 13,913건이었다. 지금의 제19대 국회는 3년 만에 이 수치를 훌쩍 넘어서 연일 신기록을 경신하는 중이다. 가결 건수 역시 빠르게 늘고 있다. 법률 제·개정 총량에 관한 한 한국 입법부의 노력은 살인적이다. 2007~2012년의 5년 동안 프랑스에서 의원이 발의한 법안 수는 6,070개로 한국의 절반에 불과했고, 이 중에서 최종 가결된 건수는 한국의 4%에도 못 미치는 90개에 불과했다.

<그림 6> 한국의 역대 국회별 법안 발의 건수와 가결 건수 증가 추세



주: 19대 국회 통계는 2015년 5월 12일 기준

16) 국무조정실, “규제시스템 개혁방안”, 2014.3.20

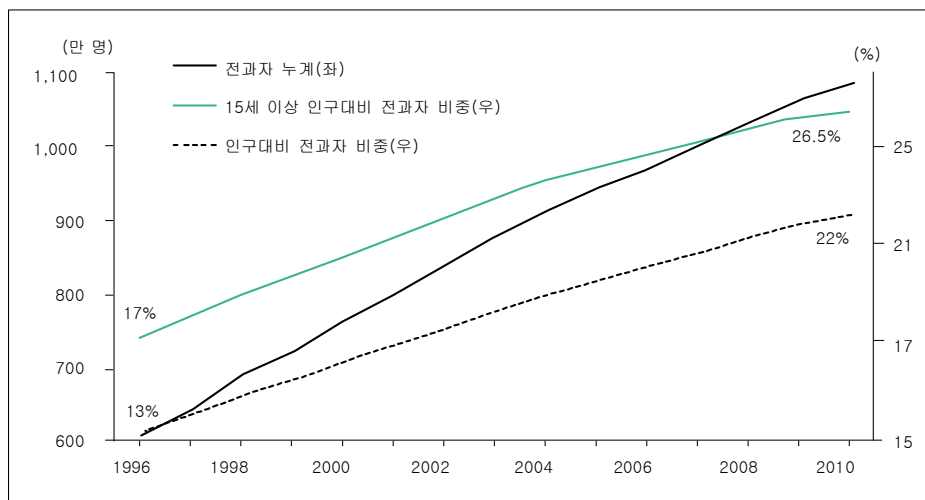
기술과 경제활동 양식이 바뀌면서 새로 법률을 만들고 개정할 필요가 있을 것이다. 그러나 한국의 문제는 모든 것을 법으로 해결하겠다는 입법 만능주의, 여론의 주목을 끌기 위한 근시 영합주의(myopic populism)에 기초한 법안이 많다는 것이다. 老子는 道德經에서 ‘큰 나라 정치는 작은 생선을 굽듯이 신중해야 한다(治大國若烹小鮮)’고 했지만 한국의 법률 생산과정은 老子의 조언과는 정반대의 양상이다. 법치주의 보루의 역할을 해야 하는 입법부가 졸속과 불량 입법으로 국민의 권익과 법치의 본령을 훼손한다고 비판받는 것도 이 때문이다. 또한 입법부에서 만든 법률이 헌법정신에 어긋난다며 위헌심판을 제기하는 사례도 계속 늘고 있다. 1988년 헌법재판소가 출범한 이후 지금까지 위헌법률심판형 헌법소원사건(헌법재판소법 68조②)을 포함하여 전체 위헌법률심판사건은 총 5,903건으로 한해 평균 약 218건씩 제기되고 있다.¹⁷⁾ 이 중에서 위헌 또는 헌법 불합치로 심판받은 것은 약 550건이며 未濟도 340건에 이른다.¹⁸⁾ 위헌법률심판 절차가 매우 까다롭다는 사실과 독일 등 다른 나라에 견주어 볼 때, 이는 결코 적은 숫자가 아니다. 그만큼 한국의 법률 제·개정 과정에

심각한 문제가 있다는 뜻이다.

3. 과잉범죄화(over-criminalisation)

과잉범죄화 또는 과잉형벌화는 다른 제재수단으로 통제해 왔거나 통제할 수 있는 행위에 대하여 국가가 형벌(징역, 벌금)을 부과하는 현상을 의미한다.¹⁹⁾ 일종의 一罰百戒 취지인 셈인데 문제는 도가 지나쳐 모든 국민과 기업을 예비 범죄자로 취급하여 경제상의 자유와 창의의 발현을 억제하는 한편, 결과적으로 前科者를 양산하고 있다는 사실이다. 김두열(2015)은 지난 1948년 이후 법률의 수가 빠르게 증가해왔는데, 표본조사 결과 이중 70~80%가 형사적 처벌을 두고 있는 것으로 추정하였다. 또한 김일중(2014)은 한국에서 벌금 이상의 형벌을 1회 이상 받은 前科者 수가 2010년 기준으로 약 1,100만 명에 이르며, 만약 이러한 추세로 간다면 2020년에는 인구 대비 전과자 비중이 약 32%에 이를 것으로 추정하였다. ‘법령이 서슬 퍼러면 도적(전과자)이 증가한다(法令滋彰 盜賊多有)’는 老子의 경고가 불행히도 지금 한국에서 진행되고 있는 것처럼 보인다.

<그림 7> 한국의 전과자 숫자 및 인구대비 비중: 1996-2010



자료: 김일중(2015)에서 인용

17) 참고로 2008-2012년에 독일연방헌법재판소의 연간 평균 심판 사건 수는 35건이다(도회근 2013).

18) 2015년 5.31 기준, 위헌법률 처리(위헌 248, 불합치 56) 및 헌법재판소법 68조②에 근거한 처리(위헌 191, 불합치 63)를 합한 수치. 기본권 구제형 헌법소원(법 68조①) 심판결과는 제외한 수치

19) 김일중(2015), “규제범죄에 대한 과잉범죄화”, 자유경제원 정책제안 15-09

범죄는 살인, 폭행 등의 일반범죄와 행정규제 위반에 대한 제재수단으로서의 행정범죄로 구분되는데, 이 중에서 특히 문제가 되는 부분은 행정형벌이다. 매년 법원의 유죄판결 인원 및 전과자 스톡의 70% 가량이 행정범죄자라는 사실도 이를 방증한다(김일중, 2015). 규제 목적을 달성하기 위해서는 적절한 제재수단이 수반되어야 함은 당연하다. 그러나 과태료나 과징금 등의 행정벌로 제재해도 규제목적은 충분히 달성할 수 있는 사안에 대해서도 一罰百戒하겠다는 듯이 징역과 벌금 등의 형벌로 다스리고, 더 나아가서는 사적 자치의 영역에 속하여 이해당사자간에 민사소송으로 다뤄야 할 문제까지 행정형벌로 제재하는 것은 국민과 기업 모두를 예비 범죄자로 취급하는 것과 다를 아닐 것이다.

구체적인 사례를 몇 가지 들면, 하도급거래 공정화에 관한 법률에 의하면 부당한 하도급 대금 결정행위는 손해배상이나 징벌적 손해배상의 대상이 되며, 형사처벌의 대상이 된다. 기업간 거래의 일종이며 사적 자치의 영역에 속하는 하도급 거래에 대해 손해배상은 그렇다 해도 형사처벌까지 하는 것은 과도해 보인다. 그리고 대·중소기업간 상생협력 관계를 공고히 하여 동반성장을 달성하겠다는 취지의 상생법에서도 사업조정 권고 이행의 명령에 따르지 않은 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1억 5천만 원 이하의 형벌을 부과하도록 되어있다. 상생협력을 법으로 강제하는 것이 바람직한가도 문제인데, 과징금과 같은 행정제재로 강제해도 될 일에 징역과 벌금을 부과하는 것은 과잉형벌화의 징후이다.

지킬 수 없거나 지키기 어려운 규제를 만들고 이를 어기면 범죄로 처벌하는 경우도 많다. 예를 들어 총포·도검·화학류 등 단속법과 품질경영 및 공산품 안전관리법에 의하면 총탄의 운동 에너지가 0.2J 이상인 경우에는 ‘모의총기’로 규정하여 제조, 판매, 소지를 금지하는 한편, 위반시에는 징역(2년 이하)과 벌금(500만 원 이하)의 형벌이 부과된다. 그런데 문제는 성인용 비비탄 총의 허용 운동 에너지 0.2J은 일본의 1.0J, 유럽은 2.0J에 비해 현저하게 과도하다는 것이다. 이 때문에 한국에서는 비비탄 총이 제 구실

을 못하자, 운동 에너지를 높이기 위해 불법 개조하는 사례가 적지 않다. 특히 서바이벌 게이머들이 불법 개조한 비비탄 총을 소지하고 있다가 적발되기도 한다. 과도한 규제(기준) 때문에 불법 개조를 하고, 기왕에 개조하는 김에 운동 에너지를 한참 높여서 사용하게 되니 사고 가능성은 더욱 높아지는 한편, 적발되면 범죄자가 되는 일이 벌어지고 있는 것이다.

한 가지 특기할 점은 법무부에서도 한국의 행정범죄화 경향이 과도하다는 것을 인정했다는 점이다. 2008년 7월, 법무부는 ‘국가경쟁력강화위원회 제5차 회의’에서 발표한 자료에서 정부부처별 소관 행정법률 중 83%에서 처벌규정을 두고 있으며 이 중 형벌의 비중이 무려 44%에 달하는 등 ‘형벌 만능주의’가 과도하다고 진단하였다. 그리고 이와 같은 행정규제의 과잉범죄화는 전과자 양산, 경제활동 위축, 심리적 위축을 초래하는 한편, 정부에 대한 불신과 법 무시 경향을 야기함으로써 법치주의 확립에도 악영향을 끼치는 것으로 평가하였다. 다시 말하면 한국에 과잉범죄화 현상이 심각하며, 이러한 현상은 경제와 법치의 양면에서 모두 부정적인 영향을 미치고 있음을 법무부에서도 인정하고 ‘행정형벌 합리화 방안’을 추진한 바 있었다(황인학 2015).

참고로 과잉범죄화는 미국에서도 심각한 문제로 거론되고 있다. 경제주간지 ‘더 이코노미스트(The Economist)’가 2014년 8월에 ‘과잉범죄화는 법치주의와 자본주의 발전에게 악영향을 미치고 있다(The Increasing criminalisation of corporate behaviour in America is bad for the rule of law and for capitalism.)’라는 주제로 미국의 문제를 특집으로 다룬 것도 이 때문이다. 예를 들면 Thompson(2011)은 “미국의 대기업들은 준법경영을 위해 많은 돈을 쓰고 종업원을 아무리 단단히 단속해도 그와 상관없이 걸어 다니는 형사 소추의 대상이 된다”며²⁰⁾ 미국의 과잉범죄화가 심각한 상태에 이르렀다고 진단한다. 형벌 과잉으로 누구나 범죄자가 되는 상황이라면 역설적으로 누구든 범죄자가 되는 것에 거리낌이 줄 것이다. 이 때문에 Thornburgh(2007)은 과잉범죄화는 범죄 억지력은 낮은 반면, 기업의 경제의지를 위축시키

는 부작용은 심각하다면서 미국의 형벌 시스템을 근본적으로 개혁할 필요가 있다고 강조한다.

한국에서 과잉범죄화 문제는 미국보다 더하면 더했지, 덜하지는 않을 것이다. 법무부도 인정했듯이 과잉범죄화는 이미 심각한 상황이고 갈수록 확대되는 추세이다. 특히 배임죄는 범죄 구성요건이 모호하여 ‘걸면 걸리는 범죄’라는 별명으로 불릴 정도로 기업인들에게는 두려움의 대상이다. 기업인들이 ‘우리는 교도소 담장 위를 걷고 있는 격이며, 정치와 여론의 풍향에 따라 교도소 안으로도 밖으로도 떨어질 수 있다’며 자조 섞인 불만을 표출하는 것도 배임죄의 공이 크다. 기업가정신에 미치는 부작용과 함께 배임죄는 법치주의 근간인 예측성과 명료성의 원칙에도 어긋나기 때문에 범죄구성요건을 명확하게 하든 경영판단원칙을 명시적으로 도입하든 개선이 필요하다는 주장이 계속 있었다. 그러나 한국의 입법부는 배임죄를 포함하여 경제범죄와 규제 전반에서 형사 제재를 강화, 확대하는 방향으로 움직이는 추세이며, 이 때문에 한국에서는 과잉범죄화에 대한 우려가 갈수록 높아갈 것으로 전망된다.

V. 맺음말

이 글에서는 신제도경제학의 성장이론에 기초하여 법치가 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 규명하는 한편, 한국 법치주의 문제점에 대해 살펴보았다. 투자와 인적자본 변수로 통제한 성장 모형에 세계은행의 WGI 법치 지수를 설명변수로 추가하여 실증분석한 결과, 법치 지수는 1인당 실질 국민소득에 통계적으로 유의하게 양의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 질적인 통제를 위해 분석대상 국가를 전체 국가에서 OECD 회원국으로 좁혔을 때 법치 변수의 국민경제 성과에 대한 통계적 함의는 더욱 강하게 나타난다. 또한 법치와 부패는 동전의 앞뒷면과 같은 관계에 있기 때문에 WGI 법치 지수 대신에 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)를 가지고 분석해도 결과는 대동소이하다. 이러한 결과는 신제도경제학의 제도중시이론은 물론이고, 해석하기 따라서는 老子의 道德經 제57장의 내용(天下多忌諱 而民彌貧 … 法令滋彰 盜賊多有)과도 부합된다고 할 수 있다.

이러한 분석결과는 한국의 법치 수준을 개선하면 경제성장을 상당히 개선할 수 있음을 시사한다. 2013년도 기준 한국의 법치 수준은 0.97로 OECD 평균(1.27)에 비해 약 26% 뒤떨어져 있다. 본 연구의 중기효과 분석모형에서는 법치 수준이 1% 개선될 때 경제성장은 최소 0.72%에서 최대 1.75%까지 개선되는 것으로 나타난다. 따라서 만약에 한국의 법치수준이 OECD 수준으로 선진화된다면 국민 1인당 실질소득은 최소 18.7%에서 최대 45.5%까지 더 개선될 수 있을 것이다. ‘법 따로, 경제성장 따로’가 아니라 법제도는 국민경제 활력에 직접적이고 지대한 영향을 미치고 있는 것이다.

이러한 결과는 뒤집어 보면 지금의 경제활력 저하가 법제도상의 문제와 무관하지 않음을 뜻한다. 실제로 국민들 사이에는 ‘법은 지키면 손해’라는 인식이 널리 퍼져 있고, 기업들은 규제법령이 과다하고 복잡

20) Thompson(2011, p.578): No matter how gold-plated your corporate compliance efforts, no matter how upstanding your workforce, no matter how hard one tries, large corporations today are working targets for criminal liability. There is little certainty in the world of corporate criminal liability.

할 뿐 아니라 법령 해석 및 집행이 자의적이라 준법 경영에 상당한 어려움을 겪고 있다고 토로한다. 여기에 규제법령은 의원입법 발의를 통해 해마다 급증하고, 대부분의 법령은 과도한 형벌 조항을 설치하여 경제활동에 대한 과잉범죄화 문제도 갈수록 심각한 상황이다. 2008년에 행정형벌 합리화방안을 발표했던 법무부의 평가도 그렇고 최근에는 미국에서도 문제되고 있듯이 과도한 규제입법과 과잉범죄화는 법치주의 확립과 경제발전에 악영향을 미치고 있다.

법치주의 원칙을 확립하려면 무엇보다 법치의 개념부터 올바르게 인식해야 할 것으로 보인다. ‘악법도 법’이라는 말이 있듯이 혼히는 법치를 정부가 제정한 법을 국민이 얼마나 잘 지키는가로 평가하는 경향이 있다. 그러나 무슨 법이든 만들면 지키는 것이 법치의

본령이 아니다. 국민의 재산권과 경제상의 자유를 국가의 공권력으로부터 그리고 제3자로부터 부당하게 침해받지 않도록 법률로 보호하는 것이 올바른 의미의 법치이다. 법치는 법의 지배(rule of law)를 의미하며 단순한 의미의 ‘준법’을 넘어 법이 갖추어야 할 내용과 성격을 규정하는 원칙이다. 이 연구에서 사용한 세계은행의 법치지수도 법의 지배 개념을 바탕으로 한 것이다. 그러나 한국에서는 법치를 법의 지배(rule of law)가 아니라 법에 의한 지배(rule by law)로 잘못 이해하는 경향이 많다. 이와 같이 법치의 개념에 대한 혼란과 오해가 입법 만능주의를 낳고, 부실·불량 입법으로 이어지면서 국민의 법제도에 대한 신뢰와 준수 의식을 떨어뜨린 것은 아닌지 다시 생각해볼 필요가 있다.

<참고 문헌>

- 김행범, “법의 지배가 경제적 성과에 주는 영향”, 『제도와 경제』, 2012.8
- 김두얼, “범죄의 범위와 양형 수준의 증가”, 자유경제원 발제자료, 2015
- 김일중, “규제범죄에 대한 과잉범죄화”, 자유경제원 정책 제안 15-09, 2015
- 김일중·정기상, “과잉범죄화의 극복을 위한 비범죄화에 관한 연구-다각적인 접근방안의 모색”, 『저스티스』, 통권 140호, 2014
- 도희근, “헌법소원제도의 공과(功過): 사법정책적 개선방안을 중심으로”, 법학논총 제30집 제4호, 2013
- 민경국, “법치주의란 무엇인가: 법치주의의 개념적 혼란과 그 해결책”, KDI-한국제도·경제학회 월례세미나 발표논문, 2011.6.15
- 박영호 역·저, 『多夕 류영모를 통해 본 노자의 도덕경』, 두레, 1998
- 반성식 외, 『글로벌 기업가정신연구(GEM): 2012 연구보고서』, 2013
- 법무부, “행정형벌 합리화 방안”, 국가경쟁력강화위원회 제5차 회의, 2008.7
- 유윤하, “경제성장과 제도”, 『제도와 경제』, 제3권 제1호, 2009.2
- 이경렬·이한드람 외, “아시아 국가들의 법치주의 수준 비교 및 평가를 통해 본 법치주의 확립을 위한 시사점- WGI ‘Rule of Law’ 지수에 기초하여”, 법제논단, 2012.8.18
- 이병기, “경제자유, 규제와 경제성장”, 『규제연구』, 제17권 제2호, 2008
- 조동근·변민식, “확장적 재정지출에 의한 경제성장은 지속가능한가? - 헤리티지 경제자유도를 이용한 실증분석”, 『재정정책논집』, 제12권 제1호: 33-70
- 좌승희 역, 『법치로 가는 길(The Rule of Law by Barry M. Hager)』, 2002
- 최준선, “기업 영역에서의 과잉범죄화-시스템적 혁신이 필요하다”, 한국경제연구원 대외세미나(과잉범죄화의 문제점과 개선방향), 2015.5.27
- 한국경제연구원, 『국제 심포지엄: 기업활동에 대한 과잉범죄화: 경제성장에 주는 함의』, 2013. 11.17
- 황수연 역, 『지대추구(Rent Seeking by Gordon Tullock)』, 경성대학 출판부, 2007
- 황인학, “제도 및 규제 개선의 성장률 기여효과 연구”, manuscript, 2015
- 황인학, “법치와 경제성장의 관점에서 본 경제활동의 과잉범죄화의 문제점과 개선방향”, (재) 한국범죄방지재단 제32회 심포지엄(기업비리, 바람직한 대처방향의 모색) 발표자료, 2015.5.26.
- 헌법재판소, www.ccourt.go.kr
- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson, “Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth”, *Handbook of Economic Growth*, 2005
- Baumol, W. J., “Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, 1990
- Cole, J. H., “The Contribution of Economic Freedom to World Economic Growth 1980~99”, *Cato Journal*, 23, 2003:189-198
- Dawson, J.W., “Institution, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Analysis”, *Economic Inquiry* 36, 1998: 189-198
- Djankov, S., C. McLiesh and R. Ramalho, “Regulation and Growth”, *Economic Letters* 92, 2006: 395-401
- Easterly, W., “Institutions: Top Down or Bottom Up?”, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 98:2, 2008: 95-99
- European Commission, *Entrepreneurship in the EU and beyond, Eurobarometer*, 2013
- Gwartney, J. and R. Larson, *Economic Freedom of the World, Washington, D.C.*, Cato Institute, 1996
- Gwartney, J., R. Holcombe, and R. Larson, “Institutions and the Impact of Investment on Growth”, *Kyklos*, 2006: 255-273
- Hager, Barry M., *The Rule of Law: a Lexicon for Policy Makers*, the Mansfield Center for Pacific Affairs, 1999
- Hall, R. E. and C. I. Jones, “Why Do Some Countries

- Produce So Much More Output per Worker than Others?”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, 1999:83-116
- Knack, S. and P. Keefer, “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”, *Economics and Politics*, Vol. 7, 1995:207-227
- La Porta, R., F. Lopez-se-Silanes,, and A. Shleifer, “The Economic Consequences of Legal Origins”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, 2008: 285-332
- Maddison, A., *The World Economy: A Millennial Perspective*, Development Center of the OECD, 2001
- North, D., “Institutions and Economic Development”, manuscript, 1991
- North, D., “Economic Performance through Time”, *American Economic Review*, 1994
- North, D. and R. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1973
- OECD, *Entrepreneurship at a Glance*, 2013
- Rodrick, D., A. Subramanian and F. Trebbi, “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, NBER Working Paper 9305, 2002
- The Economist, “The Criminalisation of American Business”, 2014.8.30.
- Thompson Larry D., “Keynote Speech: The Reality of Overcriminalization”, *Journal of Law, Economics and Policy*, 577, 2013.
- Thornburgh, Dick, “The Dangers of Over-criminalization and the Need for Real Reform: The Dilemma of Artificial Entities and Artificial Crimes”, *American Criminal Law Review*, 2007: 1279-1286
- Transparency International, *Corruption Perception Index*, 2006~2013
- World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, 2006~2013
- World Economic Forum, *The Global Competitive Index*, 2006~2014
- Xavier, Siri R and Donna Kelley, *Global Entrepreneurship Monitor: 2012 Global Report*, GERA

keri 한국경제연구원

발행일 2015년 6월 26일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울특별시 영등포구 여의대로 24 FKI TOWER 45층 | 전화 3771-0060 | 팩스 785-0270~3

