

東歐圈 舊社會主義國家의 經濟法制 現代化

釜山大學校 法科大學 教授·法博 申 鉉 允

I. 序 論

1989년 이후 대부분의 東歐圈 舊社會主義國家들은 지난 반세기동안 그들이 추구하여 왔던 사회주의 계획경제 체제를 포기하고 자본주의 시장경제 체제로의 전환을 지속적으로 추진해 오고 있다. 그러나 體制轉換의 성공여부는 정치적·경제적 현실여건의 극복과 함께 이제까지 비민주적이고 비효율적으로 기능하였던 낡은 국가적 통제를 타파하고, 시장경제와 조화되지 않는 노후한 법질서를 대체할 새로운 立法의 創造에 달려 있다.¹⁾

이를 위해서 이들 국가들은 무엇보다도 自由民主主義 價値理念에 상응하는 憲法을 새로이 제정하고, 市場機構(market mechanism)를 정상적으로 작동시키기 위한 현대적인 經濟法制를 도입해야 한다. 즉 헌법상 私

1) W. Gärtner, Das Wirtschaftsverfassungsrecht Polens, Ungarns, der Tschechischen und der Slowakischen Republik-Ein Vergleich, in: wirtschaften und Investoren in Osteuropa, Berlin 1994, S. 232.

有財産權과 經濟活動의 自由를 포함한 기본권을 보장하고, 국가독점의 해체 및 국유재산의 사유화를 위하여 私有化特別法과 민법의 所有權 關聯規定을 제정 또는 개정하여야 하며, 개인의 경제활동에 따른 법률관계를 명확히 하기 위하여 民法, 商法, 證券去來法, 競爭法(獨占規制法), 銀行法, 勞動法, 外換法, 破產法 및 會計關聯規定 등을 제정 또는 개정하여야 한다. 그밖에 국제적인 거래활동의 증가에 따라 각 국가간 또는 경제기구와의 國際協力協定の 체결이 요구된다.

한편 이러한 법규범적 요청에 부응하여 그동안 이들 동구권 국가들은 자본주의 시장경제의 이념에 상반되는 사회주의 법률을 개정 또는 폐지함과 함께 私經濟主體의 자유로운 경제활동의 기반을 이루는 일련의 법률을 제정 또는 개정해 오고 있으나 원래 사회주의 법제도와 자본주의 법제도는 서로 상이한 政治的·社會的 價值觀에 기초하고 있을 뿐 아니라 政治的·經濟的 現實與件의 내재적인 한계속에서 지난 40여년간 고착화된 법제도를 개선하여야 하는 어려움을 안고 있었다. 또한 급진적인 체제 전환에 따른 시간적 촉박으로 경제입법이 광범위하고 세밀한 검토가 이루어지지 못한 채 진행되었을 뿐 아니라 지난 반세기동안 사회주의 체제에 익숙해진 경제주체의 자본주의 체제로의 적응에 따른 갈등으로 인하여 시행과정에서 적지 않은 副作用과 施行錯誤를 유발하는 등의 문제점을 야기한 바 있다.

이하에서는 이들 동구권 구사회주의국가중 비교법적으로 연구가치가 있다고 판단되는 폴란드, 체코 및 헝가리를 대상으로 사회주의 계획경제 체제로부터 시장경제 체제로의 전환을 위한 經濟法制的 現代化에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다. 이를 위해 우선 경제체제 전환의 선결조건과 脫社會主義化 과정에서 요구되는 법규범 등 체제전환의 일반적 법률문제를 개관한 후 이들 국가들의 급격한 체제전환 과정에서 나타난 경제법제 현대화의 問題點을 파악하고, 결론으로서 향후 경제법제 현대화의 課題와

展望에 관하여 검토한다.

II. 經濟體制 轉換과 經濟法制 現代化

1. 經濟法制 現代化의 先決條件

1) 國家獨占의 解體

원래 사회주의 경제체제하에서 토지 및 생산수단에 대한 私有財産權은 인간에 의한 인간의 搾取, 經濟的 不平等, 社會的인 階級沒落 및 초기 산업사회에 있어서 국가내부 또는 국가간 政治的 葛藤의 근본원인으로 이해되어 왔다.²⁾ 따라서 이제까지 사회주의국가는 모든 토지와 중요한 생산수단의 國有化를 통해 국가경제를 독점하여 왔다. 그러나 자본주의 시장경제 체제하에서는 국가가 인위적으로 경제력을 독점하고 이를 하나의 經濟主體에 극도로 집중시키는 것은 그 본질에 반하기 때문에³⁾ 國家獨占의 解體가 불가피하며, 이는 국가권력의 축소⁴⁾라는 측면과 함께 포스트 사회주의국가의 체제전환 절차의 중심을 이룬다.

한편 국가독점의 해체를 위해서는 무엇보다도 이제까지 국가소유로 되

2) K. Marx, Manifest der Kommunistischen Partei, Abschnitt II : "Proletarier und Kommunisten", MEW, Bd. 4, S. 475.

3) H. Roggemann, Wirtschafts-und Eigentumsordnung im Verfassungsrecht Ost-Europas im Wandel, ROW(Recht im Ost und West) 1991, S. 164.

4) 이를 위해서는 중앙집중적인 권력행사 체제의 폐지와 함께 모든 국면을 지배하는 유일한 권력 대신에 정치, 사회 및 경제에 있어서 다양한 權力中心이 활동되어야 한다. 특히 사회주의적인 단일정당 체제의 구조로부터 사전에 아니면 적어도 동시에 民主的-複數主義 法治國家로의 전환이 요구된다. H. Roggemann, Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland, ROW 1992, S. 36.

어 있던 土地와 生産手段의 私有化를 통하여 所有權秩序를 개혁할 필요가 있으며, 이는 이제까지 생산수단의 배타적 소유권자로서의 지위에서 나오는 국가에 대한 국민의 독립을 가능케 한다.⁵⁾ 그러나 사유화는 단지 토지 및 생산수단의 소유를 종래 國家所有로부터 個人所有로 이전한다는 데 의미가 있는 것이 아니라 사유화 과정에서 정당한 所有權分配가 이루어져야 하며, 궁극적으로 經濟의 效率性을 창조하는데 있다.⁶⁾ 이를 위해서는 양도받은 소유권을 가능한 한 효율적으로 경제활동을 위해 이용할 수 있는 자에게 이전될 필요가 있으며, 이를 통하여 역동적인 經濟發展을 달성할 수 있게 된다.⁷⁾ 또한 과거 사회주의정권의 출범과 함께 광범위하게 전개되었던 국유화조치로 인하여 개인의 소유권이 침해되었고 이러한 過去不法으로부터 종전의 소유권자에 대한 소유권의 회복, 즉 再私有化는 民主的 法治國家로의 출발을 위해 필수적이라 할 수 있으며, 국가가 종전의 소유권자의 청구권을 단순히 배제한다면 법치국가로서의 출발에 불행한 오점이 남게 될지도 모른다.⁸⁾

5) W. Gärtner, Die Eigentums Garantien in den Verfassungen Polens, Ungarns, der tschechischen und der Slowakischen Republik-Verfassungsrechtliche Grundlagen und Verfassungspraxis, ROW 1995, S. 76.

6) A. a. O., S. 75; F. Chr. Schroeder, Grundbegriffe und -formen der Privatisierung in Osteuropa, WiRO(Wirtschaft und Recht in Osteuropa) 1995, S. 122.

7) 그러나 국가독점 해체의 주요내용인 사유화와 관련하여 所有權秩序의 正當性 保障과 經濟的 效率性의 提高라는 두 개의 우선순위가 항상 상호충돌할 우려가 있다.

8) F. Chr. Schroeder, Rückgabe oder Entschädigung in den osteuropäischen Staaten, ROW 1992, S. 321. 또한 종전의 소유권자의 청구권의 고려를 위한 기본적인 결정이 내려진다면 이러한 고려가 수용된 소유권의 반환을 통하여 이루어져야 할지(소위 返還의 原則) 또는 배상을 통하여 이루어져야 할지(소위 賠償의 原則)에 관한 문제가 제기된다. 일반적으로 반환은 종전의 소유권자의 조사에 상당한 시간을 요할 뿐 아니라 종종 광범한 法的 紛爭을 유발하고 반환시 그 대상이

2) 自由로운 經濟活動의 保障

종래의 사회주의 계획경제 체제는 국가에 의한 全體經濟의 直接統制를 기본요소로 하고 있는데 비해, 자본주의 시장경제 체제하에서는 모든 개인의 自由로운 經濟活動을 기본요소로 하고 있다. 이러한 요소를 기초로 하여 사회주의 계획경제 체제하에서는 경제개체를 단순한 실행기능으로 제한하고 「명백히 許容되지 않은, 보다 정확히 말하자면 命令되지 않은 모든 것이 禁止」되는 것을 원칙으로 하고 있는데 비해, 자본주의 시장경제체제하에서는 모든 개인이 자치적인 법적 주체로서 시장원칙에 따라 경제활동을 전개하는 자유로운 경쟁질서가 지배하고 「명백히 禁止되지 않은 모든 것이 許容」되는 것을 원칙으로 하고 있다.⁹⁾ 이와 같이 양 체제는 그 근본적으로 상이한 行爲原則에 입각하고 있기 때문에 체제전환의 선결조건으로서 사회주의 계획경제의 요소를 폐지하고 자본주의 시장경제의 요소를 도입하여야 한다.

이를 위해서는 公共福利 또는 秩序政策的 次元에서 헌법과 법률에서 정하는 일정한 경우를 제외하고는 모든 개인이 私的自治의 原則과 市場經濟의 原理에 따라 공정하고 자유로운 경쟁을 통한 경제활동을 전개할 수 있도록 보장하여야 한다. 이와 같은 건전한 競爭的 環境을 촉진하기 위하여 무엇보다도 경쟁자의 자유로운 市場進入을 보장하고 새로운 독과점 기업의 출현을 사전에 방지하여야 한다. 특히 국유기업의 사유화 이후 公的 獨占이 私的 獨占으로 轉換되는 것을 방지하기 위하여 사유화된 기

종종 경제를 위하여 가장 이용성 있는 權利主體, 특히 投資者의 수중에 있지 않게 된다는 단점을 가진다. 이에 비해 배상의 원칙은 상당한 국가의 財政手段을 요하는 문제점을 안고 있다.

- 9) W. Seifert, Interdependenzen der Transformation von Wirtschafts- und Rechtssystemen und Konturen des künftigen Wirtschaftsrechts der osteuropäischen Staaten, in : Schriftenreihe zum osteuropäischen Recht, Band 1, S. 415, 416f.

업이 그들의 독점적 지위를 더 이상 유지하지 못하도록 금지 내지 제한할 필요가 있다.

2. 經濟法制 現代化를 위한 法規範

1) 國家獨占의 解體를 위한 법규범

(1) 憲 法

사회주의 체제하에서 생산수단에 대한 社會主義的 所有는 사회주의 경제의 모든 영역에 걸쳐 생산요소를 합리적으로 배분하고 효율적으로 이용할 수 있도록 하는 전제조건인 동시에 이를 통해 전체사회의 이익을 계획적이고 균형있게 발전시킬 수 있는 것으로 보고 있다. 이에 비해 자본주의 시장경제 체제하에서 私有財産制度는 개인의 자유로운 경제활동을 보장할 뿐 아니라 기업의 혁신과 노동공급의 확대를 가져다 줄 수 있는 기본조건으로서 경제발전의 가장 중요한 원동력으로 보고 있다.

따라서 자본주의 시장경제 체제의 확립을 위하여는 국가의 근본규범인 헌법에서 포괄적으로 私有財産權을 保障하는 것이 필수적이다. 또한 사유재산에 대한 국가권력의 남용을 방지하기 위해 장래에 사유재산의 국유화 또는 수용을 公共目的에 한정하고, 正當한 補償이 마련되도록 국가의 태도를 분명히 하여야 하며, 이는 中立的인 司法制度를 통해 이러한 요구가 명확히 관철될 수 있도록 하는 憲法上的 保障과 연계되어야 한다. 이와 같은 헌법적 차원에서의 사유재산권 보장은 헌법상 경제적 자유의 보호와 함께 모든 소유권자들로 하여금 그들의 재산을 가장 생산적으로 사용하도록 동기부여하게 될 것이다.

(2) 民法(所有權法)

이제까지의 사회주의국가에서의 민법은 權利主體를 소위 사회화된 부

문과 비사회화 부문으로 나누어 그 법적 지위를 구분하고 있었다. 또한 所有權體制도 그 소유권의 주체에 따라 社會的 所有權, 個別的 所有權 및 個人的 所有權으로 구분하고 있었다.¹⁰⁾ 이러한 소유권의 구분은 權利主體에 대한 일정한 소유권 객체의 배치에 결정적일 뿐 아니라 소유권의 구분에 따라 그 보호의 정도에도 차이가 생기게 된다.

그러나 자본주의 시장경제 체제하에서 모든 권리주체에 대한 법적 지위의 평등을 전제로 하고 있기 때문에 민법은 소유권에 관하여 이제까지 權利主體에 따라 차이를 두던 것을 폐지하고 누구나 자유로이 소유권의 주체가 될 수 있도록 개정되어야 한다. 또한 모든 소유권자에 대하여 내 부적으로 차별되지 않는 일반적인 법제도로써 동일한 權利와 義務를 부여하도록 소유권을 규정하여야 한다. 이와 함께 실재에 있어 종전의 사회주의 체제하에서 所有權 및 使用權關係가 복잡적이고 불명확하기 때문에 사유화될 토지 및 생산수단의 어떤 부분이 특정 기업의 소유에 속하는가를 결정하기 쉽지 않으며, 이는 결국 國有財産의 私有化 추진에 커다란 장애요인으로 등장하게 된다.¹¹⁾ 따라서 私有化가 이루어지기 전에 民法를 통하여 소유권 및 사용권 등 재산에 대한 권리관계를 劃定하고, 어떤 유형의 재산에 대한 권리를 기업 또는 개인이 가질 수 있는지 여부, 소유가

10) 여기에서 社會的 所有權은 사회주의적 인민소유권(국가소유권), 협동조합소유권 및 기타 근로인민의 사회적 조직의 소유권을 말한다. 사회적 소유권 가운데에는 특히 국가소유권이 사회주의적 소유권으로서 자격화를 통한 그밖의 소위 집단소유권에 대하여 특히 강조되었다. 또한 個別的 所有權은 필수적·사회적 소유권에 속하지 않는 토지, 건물 및 소규모의 다른 생산수단으로서 법률의 근거 및 그 한도내에서 자연인과 사회화된 경제개체가 아닌 법인에게 인정되었다. 個人的 所有權은 소유자 및 그 가족의 개인적인 物質的·文化的 욕구의 충족을 위하여 정해진 물건에 대하여 인정되며, 소유자와 그 가족의 개인적 만족을 위하여 정해진 대상의 생산에 기여하는 소규모 생산수단에 대하여도 마찬가지이다.

11) N. Horn, Privatisierung und Reprivatisierung von Unternehmen, in : Treuhandunternehmen im Umbruch, Köln 1991, S. 134.

능 범위 등에 관한 사항을 사전에 명확히 규율할 필요가 있다. 그밖에 소유권의 자유로운 사용과 처분을 법적으로 보장하고 특히 경제활동을 위한 자금조달의 유용한 수단으로 이용되고 있는 擔保權을 체계적으로 규정할 필요가 있다.

(3) 私有化에 관한 特別法

사회주의 경제체제하에서 모든 주요한 생산수단, 자원 등은 대부분 國家所有로 되어 있으므로 자본주의 경제체제로의 성공적인 전환 여부는 국유재산을 얼마나 신속히 그리고 효율적으로 私的 部門으로 이전할 수 있는가 여부에 달려 있다. 따라서 국유재산의 신속한 사유화를 위해서는 體制轉換의 과도기중 私有化 추진의 주체, 방식, 절차 및 책임 등을 둘러싸고 국가, 사회조직 및 개인간의 利害關係를 어떻게 조정할 것인가가 매우 중요한 문제로 제기되고 있다. 이를 위해서는 독점구조를 야기하는 정확한 組織的 要素, 規模의 經濟 및 效率的 分割을 위한 사유화계획의 사전준비와 동시에, 이에 관해 직접적으로 규율하는 特別法(소위 私有化法)이 제정되어야 한다.¹²⁾

2) 個人의 經濟活動 保障을 위한 법규범

(1) 民法(契約法)

과거의 사회주의 국가에서 民法典은 중앙집중의 命令經濟體制에 알맞게 만들어진 것이다. 이에 비해 체제전환 이후 새로이 개정된 민법의 주요관심은 시장기구의 작동을 위한 법적 장애의 제거와 기능하는 시장경제질서내에서 전체적인 私法體系의 작동을 위한 전제를 창조하는데 있다.

12) 國有企業의 私有化에 관하여 상세한 것은 申鉉允, “社會主義 國有企業의 私有化”, 「企業環境의 變化와 商事法」-樁江 孫珠璣教授 古稀紀念論文集(서울:三省出版社, 1994), 1007면 이하 참조.

보다 구체적으로 민법전은 그 내용에 있어서 개인의 자유로운 경제활동을 보장하고 사법관계를 명확히 하기 위하여 私的自治의 原則(Privatautonomie)에 입각하여 개정되어야 한다. 이를 위하여 우선 소위 社會化된 部門(法人 등)과 非社會化 部門(自然人)으로 나누어 그 권리주체의 법적 지위를 구분하던 이제까지의 규정 및 이를 전제로 한 규정을 삭제하고, 민법상 모든 權利主體의 法的 同等性を 보장해야 한다. 이와 함께 국가기관이 私法關係에 영향력을 행사하는 것을 제한하고, 사회화된 부문내의 法律關係를 민법규정과 다른 방식으로 규율할 수 없도록 하여야 한다.

한편 경제활동의 대부분이 法律關係로 구성되어 있고 그 주요내용은 契約에 관한 것이기 때문에 누구나 法律과 社會的 共同生活의 原則에 위배되지 않는 한 자기의 裁量에 따라 자유로이 계약을 체결할 수 있도록 契約의 自由를 보호해야 한다. 그리고 계약관계가 당사자간의 權利關係를 유효하게 구속할 수 있기 위하여 계약법은 계약의 성립시기, 계약조건, 계약위반의 발생시기, 책임없는 상대방에 대한 구제수단 등을 주요내용으로 하게 될 것이다. 그밖에 계약법의 특수한 분야로서 約款規制에 관한 法律, 消費者保護法 등을 제정할 필요가 있다.

(2) 商 法

그동안 사회주의 계획경제 체제하에서 기업은 국가의 경제지휘와 실행을 위한 조직개체로서 국가에 의해 소유되고 통제되었기 때문에 독립한 영리활동의 전제로서 商行爲가 존재할 여지가 거의 없었고, 독립한 상법전은 그 의미가 없었다. 그러나 자본주의 경제체제하에서는 모든 기업은 독립한 개체로서 營利追求를 그 본질로 하므로 이러한 企業的 私法關係를 별도로 규율하기 위하여는 민법의 특별법으로서 商法の 존재가 필수적이다.

따라서 체제전환과 함께 그동안 사문화되었던 기존의 상법전을 개정하거나 경우에 따라 새로운 법률로서 제정할 필요가 있다. 특히 모든 기업이 국가에 의해 소유되고 통제되는 계획경제 체제하에서는 法人格, 意思能力, 責任能力 등의 개념이 없기 때문에 이에 관하여 전적으로 새로운 규정의 제정을 요한다. 또한 가장 대표적인 자본주의 營利團體로서 會社의 組織과 運營을 규정한 회사법의 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다. 그러나 회사법 제정 이전에 우선 외국기업의 투자를 유치하기 위해 임시적으로 회사법의 전형으로서 합작투자의 존재 및 실행을 관리하는 合作投資法¹³⁾을 제정한 경우에는 이를 개정 회사법을 위한 기초로서 이용할 수 있을 것이다.

(3) 競爭法

이제까지 사회주의 계획경제 체제하에서는 모든 상품 또는 서비스의 공급이 국가의 計劃과 統制하에서 이루어져 왔고, 規模의 經濟를 추구하기 위해 주로 콤비나트 형태의 인위적인 독점기업이 시장에서의 모든 것을 실행하여 왔다. 따라서 경제주체간의 자유로운 경쟁의 여지가 거의 없었을 뿐 아니라¹⁴⁾ 외국과의 경쟁도 거의 나타나지 않았다. 그러나 자본주

13) 그러나 合作投資에 관한 입법은 현대적 수준의 경제입법이 마련된 경우에는 더 이상 불필요하게 될 것이다. 合作投資法の 변천과정에 관하여는 S. Messmann, Konzeptionelle Änderungen in der Joint Venture-Gesetzgebung der osteuropäischen Länder, ZGR 1990, S. 612ff.

14) 경제주체의 신속한 市場變化와 技術進步의 조속한 적응을 보장하는 시장경제체제에 있어서 自由競爭 대신에 사회주의 경제체제에 있어서는 사회주의적인 경쟁이 등장한다. 약자에 대한 강자의 승리를 목표로 하는 市場經濟的 競爭과 반대로 사회주의적 경제에 있어서는 同志的 協力과 相互支援이 전면에 등장한다. 여기에서 사회주의적 경쟁은 최대한의 성과를 목표로 하는 노동단체와 개별적인 노동자간의 경쟁을 나타내며, 기업지휘부 또는 노동조합에 의하여 조직화된다. 또한 그러한 경쟁들은 상이한 組織個體(노동자, 생산집단의 기초단위, 기업 등)간의 계

의 시장경제 체제하에서는 시장경쟁을 매개하는 市場機構가 정상적으로 작동할 수 있도록 가능한 한 다수의 경쟁자가 시장에 존재하여야 하며, 모든 경제주체들이 자신의 능력을 바탕으로 공정하고 자유로운 경쟁을 할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

따라서 자본주의 경제의 효율성과 민주성을 창조하는 중요한 선결조건인 市場競爭이 마련될 수 있도록 체제전환기동안 그리고 새로운 체제의 정착 이후 秩序政策的 次元에서 경쟁법의 제정이 필수적이다. 특히 체제 전환의 핵심인 國有企業의 私有化가 所有의 再分配라는 측면과 함께 장래 시장에서의 競爭構造에 지대한 영향을 미치게 되는 점을 감안하여¹⁵⁾ 국유기업의 사유화과정에 獨占禁止當局의 개입이 불가피하다. 또한 시장에서의 다수 경쟁자를 창출하기 위하여 기존의 대규모 독과점 국유기업을 여러 개의 소단위 기업으로 解體 또는 分割할 수 있는 근거규정을 경쟁법에 도입하는 것이 일반적이다.¹⁶⁾

(4) 破産法

사회주의 계획경제 체제하에서 國家는 資源配分에 직접 개입하고, 보조하고, 이전시키며, 기업의 所有權者인 동시에 債權者와 債務者의 역할을 모두 수행하므로 破産이라는 것이 생소하다. 그러나 자본주의 시장경

획의 早期達成 및 品質改善을 위한 競爭鬭爭에 관한 것으로서 이러한 투쟁은 사회주의 경제에 있어서 生産餘力을 밝혀 내는데 기여할 뿐 아니라 그러한 勞動競爭에의 참가를 통하여 국민들은 사회주의 건설에 기여하게 된다. W. Gärtner, Neugestaltung der Wirtschaftsverfassungen in Ostmitteleuropa, Berlin 1996, S. 84.

15) K. Hansen, Wettbewerbsschutz in Mittel-/Osteuropa-Zum Beitrag des Kartellrechts für den Übergang zur Marktwirtschaft, WuW(Wirtschaft und Wettbewerb) 1994, S. 1002, 1006.

16) 이에 관하여 申鉉允, 東歐圈 舊社會主義 國家의 國有企業의 私有化와 競爭法の 役割, 「저스티스」 제29권 2호(1996), 83면 이하 참조.

제 체제하에서는 企業의 소유권자와 채권자, 채무자가 분리되어 있기 때문에 기업이 그들 債權者에게 지속적으로 지급불능 상태에 빠진 경우 이로부터 모든 채권자의 비례적 만족을 위해 破産宣告와 채권만족을 얻지 못한 債權者가 殘餘財産의 전체로부터 지급받는 방식을 정하는 實行節次에 관한 규정을 필요로 하게 된다.

이를 위해 새로이 제정되는 파산법에서는 통상적으로 일정한 자격을 갖춘 파산관재인이 殘餘財産을 정리하기 위해 임명되고, 債權者에게 그들이 가지는 債權의 比率에 따라 殘餘財産이 배당되도록 하고 있다. 또한 擔保를 확보하고 있는 債權者들은 통상 1차적으로 辨濟받으며, 법률이 정한 일정한 경우 예컨대 稅務當局, 임금을 지급받지 못한 勤勞者 등 別除權者는 다른 일반 債權者集團보다 우선하여 변제받도록 하고 있다. 그 밖에 채무자의 지급의무의 유예를 통한 지급능력의 회복과 유지로 破産을 防止하기 위한 제도로써 和議節次도 함께 규정되는 것이 일반적이다.

(5) 證券去來法

이제까지 사회주의 계획경제 체제하에서는 국가가 기업의 資金調達과 移轉에 관하여 전적인 권한을 행사하여 왔기 때문에 證券市場은 아무런 의미가 없었으나, 자본주의 시장경제 체제하에서는 효율적인 자본의 축적, 이전 및 평가 등의 일반적인 기능을 수행하는 증권시장의 존재가 필수적이다. 뿐만 아니라 증권시장은 국유기업의 사유화와 함께 사유화절차를 작동하게 하고 자극하는 기능을 담당한다. 왜냐하면 사유화되는 회사의 주식이 일반대중에게 매각될 수 있기 위하여 주식이 거래될 市場이 존재해야 하고, 회사자본인 株式을 가지고 있는 투자자들이 주식을 시장에서 매각함에 의해 쉽게 投資回收할 수 있는 출구가 존재하여야 하기 때문이다. 만약 그렇지 않으면 일반대중이나 외국투자자들은 그들의 투자를 현실화할 수 없게 될 것이다.

따라서 자본주의 시장경제 질서속에서 자본이전의 촉진 및 투자자 이익의 보호 등을 위하여 증권시장이라는 새로운 제도가 창조되어야 하고, 시장의 기능작동을 위한 법적 기초로서 證券去來法の 제정이 요구된다. 이 법의 주요내용은 각종 有價證券의 發行과 賣出, 仲介業務의 條件, 證券去來所 및 證券監督院의 組織과 權限 등에 관한 것이 될 것이다.

(6) 勞動法

사회주의 계획경제 체제하에서는 모든 인민의 勤勞權 保障과 이를 위한 完全雇用을 전제로 하고 있었기 때문에 대부분의 기업이 근본적으로 생산을 위하여 필요한 이상의 많은 노동력을 고용하고 있었다. 그러나 資本主義 經濟體制에서는 사용자와 근로자관계에 대해 사회주의체제와는 기본적인 인식의 차이가 있을 뿐 아니라 근로자의 완전고용을 전제로 하고 있지 않기 때문에 대부분의 기업은 생산성을 고려하여 최소한의 근로자만을 고용하려는 경향이 있다.

따라서 경제체제전환 이후, 특히 國有企業의 私有化와 관련하여 企業의 勤勞者와 使用者와의 관계를 전반적으로 새로이 규율하는 勞動法の 제정 또는 개정이 필요하다. 새로운 체제하에서의 노동법의 주요내용은 크게 집단근로권과 개별근로권으로 구분될 수 있으며, 구체적으로 勤勞契約의 締結과 解止, 失業에 대한 補償, 근로자의 작업상 健康과 安全, 勤勞者의 利益을 保障하기 위해 고수되어야 할 최소한의 기준, 國有企業의 사유화시 雇傭承繼 및 責任, 勞動組合의 權限과 構造, 연금일람표 및 그에 적절한 분담액 등에 관한 것이 될 것이다.

(7) 稅 法

이제까지 사회주의 경제체제에 있어서 국가는 企業經營의 主體로서 뿐만 아니라 國家財政의 擔當者로서 일체로서 활동하여 왔기 때문에 企業收益과 國家財政은 밀접한 관련속에서 국가에 의해 관리·통제되어 왔

다. 그러나 국가의 경제독점의 해체와 함께 기업이 사적 부문으로 이전하게 됨에 따라 국가재정의 확보를 위해 불가피하게 기업으로부터 그 배당여부에 관계없이 法人所得의 전부에 대해 일정한 과세, 소위 法人稅를 납부하도록 할 필요가 있다. 특히 課稅衡平을 위해 모든 회사에 동일한 과세기준, 각 회사의 활동에 관계없이 일반적으로 적용될 수 있는 세율, 조세목적의 국가에 의한 자원의 재배치나 재분배 탈피, 현행 세율 상당수의 조속한 하향조정 또는 단순화 등에 유의하여 법인세 근거규정을 마련하여야 한다.

한편 轉換期 經濟에 있어서 조세 인센티브는 특정 지역 또는 산업에서의 투자를 자극하고 外國人投資를 고취하기 위한 정부의 유용한 수단으로 이용되고 있다. 그러나 기업들이 사유화됨에 따라 外國企業에 대한 외연적 조세 인센티브, 특히 모든 종류의 외국투자에 막연히 수여되는 조세 인센티브는 內國企業에 경쟁상 불이익을 주므로 점차 축소되어야 한다. 그밖에 기업이 私有化되고 경제규모에 있어서 私的 部門이 점차 확대됨에 따라 稅金을 賦課하고, 査定하고 是正하려는 주요 행정상의 노력과 함께 脫稅防止를 위한 법률을 제정할 필요가 있다. 또한 국제간 투자에 있어서 二重課稅 문제가 민감한 사안으로 등장하고 사유화 진행에도 역시 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 다국간 조세의 조화 또는 이중과세의 방지를 위한 협정의 체결이 바람직하다.

(8) 會計基準

이제까지 사회주의 계획경제에 있어서 가장 큰 결점으로 지적되어 온 것은 무엇보다 비현실적인 簿記 및 資產評價에 관한 原則이다. 즉 貸借對照表 작성기준은 현실성과 동떨어진 전제에서 출발하고 있고 토지, 건물, 기계의 市場價格과 商號價值 등이 존재하고 있지 않았다. 따라서 자본주의 시장경제 체제로의 전환과 함께 기업에 대한 구매 또는 투자에 관심을

가지고 있는 자에게 현실적인 가격 및 가치관계를 제공하기 위하여 이에 상응하는 새로운 회계기준이 제정되어야 한다.

이는 무엇보다도 우선 국유기업의 사유화시 外國人 投資誘致를 위해 반드시 필요할 것이나 기업의 勤勞者나 經營者에 의한 기업인수를 위한 주식 및 지분의 매각의 경우에 있어서도 적용되고, 특히 발행주식 내지 지분에 대한 현실적 가격을 확정하고 부당한 투매가격이나 고가요구를 방지하기 위해서도 중요하다. 따라서 국가전체를 통하여 사업평가가 동일 기준에 의하도록 하기 위해서는 標準會計基準을 채택할 필요가 있다. 일단 표준회계기준이 확립되면 회사에 대한 평가의 표준양식이 만들어질 수 있게 되고, 회사의 수익에 대한 會計監査가 실행될 수 있을 것이다. 標準會計基準의 主要內容으로는 대차대조표의 진실성, 완전성 및 명확성, 동일한 평가원칙의 적용, 대차대조표 동일성과 지속성, 예상되는 손실 및 위험에 대한 준비금 적립 및 감가상각 등이 있다.

(9) 外國人投資法

체제전환 이후 직면한 經濟難 打開와 외국인의 國內投資의 促進을 위하여 외국인투자법의 제정이 필요하다. 이러한 외국인투자법은 내국인과 동등한 외국인의 國內投資 保護, 투자수익의 送金保障, 租稅減免이나 賃金 등에 관한 관련법규의 適用免除 등을 통하여 내국인보다 유리한 사업 조건을 보장해 주는 것을 주요내용으로 하고 있다.

(10) 國際協定

또한 국제 경제협력의 증대를 위해 외국과 개별적으로 또는 國際機構 내지 地域經濟共同體에 대한 加入 등을 통하여 각종 國際協定-경제협력 협정, 기술협력협정, 이중과세방지협정, 투자보호협정, 관세협정 등-의 체결이 요구된다. 이중 특히 이들 동구권 국가들에게 지경학적으로 중요

한 의미를 가지는 것이 유럽공동체(현재 유럽연합)와의 협정, 특히 이들 국가들과의 法律同化에 관한 협정내용이다.¹⁷⁾

Ⅲ. 經濟法制 現代化의 問題點

1. 經濟法 制定상의 問題點

1) 政治的 不安定

지난 40여년간 유지되어 왔던 사회주의 계획경제 체제로부터 생소한 자본주의 시장경제 체제로의 전환기속에서 대부분의 동구권국가에서는 국민계층의 政治的 自由의 쟁취에 대한 만족과 반대로 물가체계 재정비 과정에서의 보조금 철폐는 物價上昇의 결과로 나타나게 되었고, 비효율적인 기업의 정리에 따른 失業의 增加는 國民生活의 不安定을 초래하게 되었다. 이와 같이 새로운 자본주의 시장질서로의 전환과정에서 불가피하게 나타난 국민들의 經濟的 窮乏은 社會的 葛藤으로 표출되었고 이는 다시 政治的 安定을 위협하는 결과로 나타나게 되었다.¹⁸⁾

체제전환과정에서 나타나는 이러한 국민들의 불만과 사회적 긴장은 改革民主勢力과 경제체제의 급격한 개혁에 반대하는 舊社會主義 後繼勢力간의 정치적 목표의 갈등으로 나타나게 되었다. 이는 결과적으로 입법과

17) 폴란드·헝가리는 1991년 12월, 체코는 이들 국가들보다 늦은 1993년 10월에 유럽공동체와 準會員加入協定을 체결하였다.

18) A. Harmathy, Interdependenzen Wirtschafts- und Rechtssystem beim Übergang zur Marktwirtschaft, in: Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft, München 1992, S. 311, 318f.

정에서 경제법제 현대화의 방향과 범위 및 속도에 관한 意見對立으로 나타나게 되었다. 더구나 체제전환에 보수적인 입장을 고수하는 과거 사회주의 계획경제 체제에 익숙했던 국민들의 지지를 바탕으로 의회에 진출한 社會主義 勢力이 聯立內閣에 참여하고, 그 영향력이 지속적으로 유지됨에 따라 정부내에서도 어떠한 정도로 경제법제 현대화가 이루어져야 할지에 대한 명확한 컨셉선이 존재하지 못하였다. 이는 독일에서 실행되었던 것과 같은 광범한 결과를 가지는 급진적이고 가속적인 전환에 대해 정치적으로 감당할 수 있는 기초가 결여되어 있음을 의미한다.

한편 체코의 경우 여전히 자유민주세력이 집권하고 있는데 비해, 폴란드와 헝가리의 경우 최근 일련의 선거에서 社會主義勢力의 再執權을 창출하게 되었다(소위 逆도미노 현상).¹⁹⁾ 물론 이들 신흥 사회주의 세력은 과거 사회주의 정권의 失政과 限界를 인식하고 있기 때문에 이들 국가에서 사회주의 정권의 세력화가 더 이상 과거 사회주의로의 회귀를 의미하지는 않으나, 이들 정권의 목표는 급진적인 체제개혁 보다는 점진적인 개혁을 목표로 함으로써 개혁초기에 비하여 입법과 행정에 있어서의 경제법의 현대화의 템포가 상당히 둔화될 수밖에 없다.

2) 經濟的 · 社會的 現實與件의 制約

경제법제의 현대화 추진은 경제적 · 사회적 현실여건의 기초위에서 이루어져야 하나 개혁초기 이들 동구권 국가들은 경제개혁을 추진하기 위한 경제여건 기반이 매우 취약한 상태에 있었고, 무엇보다도 外換不足, 만성적인 物價不安은 경제법제 현대화에 커다란 장애요인으로 나타나게

19) 일부에서는 이에 관하여는 사회주의 이후의 改革社會主義 수용이라고 말하기도 한다. H. Roggemann, Privatisierungsinstitutionen in Ost und West - Ansätze zu einem Transformationsvergleich-, ROW 1994, S. 106.

되었다. 특히 체제전환의 성공적 추진을 위하여 필수적인 국유기업의私有化를 위하여는 資本調達이 가장 중요한 요소이나 축적된 固有資本이나 國家財政이 부족한 상태에서 독일의 경우와 같이 형제국가로부터의 지원이 전무한 동구권 국가들의 입장에서는 外資誘致의 필요성은 더욱 커지게 된다.²⁰⁾

따라서 서구수준으로 토지 및 생산수단의 外國人所有를 개방하고 外換去來의 自由化를 통하여 투자환경을 조성하는 한편, 상대적으로 적은 투자기회속에서 투자하려는 外國投資者들의 커다란 이해타산을 반영하기 위해 국유재산을 보다 유리한 조건으로 매각할 수 있도록 제도적 뒷받침을 하여야 할 것이나, 특히 부동산 또는 대규모 국유기업의 외국인 소유권 인정에 대하여는 외국자본에 의한 “人民財産의 賣盡”이라고 하는 社會心理的 障礙와 함께 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 이를 제도적으로 완전히 보장하기에는 여러가지 어려움이 따르게 된다.²¹⁾ 이러한 현실을 의식하여 대부분의 국가에서는 사유화에 대한 외국인의 참가를 오직 제한적으로 허용할 수밖에 없었고, 결국 많은 자본이 소요되는 급격한 체제전환보다는 비용이 덜 드는 방식, 즉 일반국민 또는 종업원들을 대상으로 하는 무상 또는 저가분배 방식의 大衆私有化 또는 社會的 私有化 방식의 채택이 불가피하게 되었다. 그러나 이러한 방식의 도입은 사유화된

20) 1989년부터 1994년말까지 이들 동구권 3개국에 대한 外國投資額數는 헝가리 70억 달러, 체코 30억 달러, 폴란드 15억 달러로 비교적 적은 인구를 가진 헝가리와 체코에서는 만족할 수준에 있는데 비해, 인구가 많은 폴란드의 경우 오히려 상당히 적은 외국자본이 유치됨으로써 그만큼 經濟再建에 어려움이 클 것으로 예상되고 있다. 자료: 유럽부흥개발은행. WiRO 1996, S. 146.

21) S. Wlodyka, Die Wege der Anpassung des Wirtschaftsprivatrechts in Polen an die Bedingungen der modernen Marktwirtschaft, Privatrecht und Wirtschaftsverfassung, Baden-Baden 1994, S. 61, 67.

기업의 自己資本調達과 疲乏한 國家財政의 개선이 제대로 이루어지지 못하는 결과로 되었다.²²⁾

3) 專門立法人力의 不足

경제법제의 현대화는 한편으로 자본주의 시장경제의 조건에 맞지 않는 사회주의 법규범을 폐지 또는 개정하고, 다른 한편으로 법규정이 존재하고 있지 아니하는 경우 새로운 입법의 제정을 통해 이루어지게 된다. 그러나 경제법제의 현대화는 자본주의 법률과는 전혀 다른 종래 사회주의 法理念과 法體制로부터 전체적으로 거의 새로운 입법을 마련하여야 하는 미증유의 어려운 과제이다.

이러한 법규범의 정비를 위해서는 자본주의 마인드를 가지고 많은 경험을 축적한 다수의 專門立法人力을 필요로 하나 국내에서 이러한 인력을 확보하는 것은 사실상 불가능한 실정이었다. 이 때문에 많은 경우 外國 法律專門家の 諮問을 구하였으나 이들 외국인 전문가들도 그동안 광범위하게 폐쇄되었던 이들 국가들의 경제현실에 대하여 많은 것을 알지 못하는 실정에 있었기 때문에 현실타당한 입법을 위한 자문에 일정한 한계가 있을 수밖에 없었다. 더구나 이러한 體制轉換이 미리 예측된 바에 따라 이루어졌던 것이 아니라 전격적으로 불어닥친 자유화물결에 따라 이루어지게 되었기 때문에 대부분의 입법은 기초준비도 없이 초기의 時間的 制約속에서 졸속하게 이루어질 수밖에 없었다.

따라서 초기에 제정된 경제입법이 經濟現實의 요구와 改革目標간의 괴리속에서 적지 않은 施行錯誤를 반복하게 된 것은 당연한 귀결일 수밖에 없었다. 이 때문에 이제까지 경제관련법률의 제정 이후 단기간에 빈번한

22) F. Chr. Schroeder, a. a. O., WiRO 1995, S. 122.

改正과 補完이 불가피하게 되었고, 그 法的 安定性を 위협하는 결과로 되었다.²³⁾ 그밖에 사회주의적인 법질서 및 사회질서로부터 서구의 자본주의적인 질서로의 과도적 국면속에서 정부의 조치와 계획도 일시적일 수밖에 없었으며, 결과적으로 미래에 대한 어떠한 豫測可能한 經濟政策을 나타낼 수 없었다.

2. 經濟法 適用상의 問題點

1) 法規範의 欠缺

경제법제의 현대화는 명시적 또는 묵시적으로 그 적용력을 상실한 舊 法秩序가 단계적으로 새로운 법을 통하여 대체되는 혁명 이후의 過渡的 狀態로 묘사될 수 있다. 이러한 과정에서 구체적인 시행령 또는 행위기준의 제정을 통하여 새로운 법질서가 점차적으로 회복되고 그 효력이 새로운 민주적으로 正當化된 國家權力에 의해 관철될 때까지 부분적이고 일시적인 法適用의 死角地帶가 나타난다.

독일의 경우 동독의 서독에의 가입을 통하여 그리고 통일조약에서 규정된 서독법의 즉각적인 구동독 지역에서의 適用擴大를 통하여 이러한 사각지대가 광범하게 방지되었던 반면, 다른 동구권 구사회주의 국가에서는 체제전환의 과도기중 法規範의 일시적 空白狀態로 인하여 시장경제 질서의 통제가 제대로 이루어지지 않게 되고 심지어 經濟犯罪의 가능성과 동기를 유발하는 요인으로 작용하기도 하였다.²⁴⁾ 특히 사유화 초기단

23) J. Suchanek, Privatisierung in der Tschechischen Republik, Wirtschaftsrecht 1993, S. 312.

24) H. Roggemann, a. a. O., ROW 1994, S. 110.

계에 사유화의 判斷基準 및 裁量의 한계가 법적으로 명확히 확립되어 있지 않음으로써 사유화의 대상, 상대방, 선정기준 및 구체적 절차에 있어서 法的 統制가 곤란하게 되었다.²⁵⁾ 실제로 있어서 기업이 구제되어야 할지 또는 청산되어야 할지, 언제 그리고 왜 그렇게 되어야 할지는 법적 기준에 따라 항상 명확히 결정되지 않았고, 구조정책적 고려에서 질적으로 동등한 가치가 있는 매수제의시 어떤 매수응모자를 다른 자에 비하여 우선권을 부여하는 것 자체도 법적으로 거의 파악하기 곤란한 채로 남게 되었다.

또한 범규범의 흠결과 함께 과거 일부 지도층은 그들의 既得權 및 情報優越을 이용하여 수익성있는 기업의 확보기회를 독점하는 경향이 나타나게 되었으며, 그중 가장 대표적인 사례가 폴란드에 있어서 소위 貴族私有化로 지탄되고 特權層會社(Nomenklatur-Gesellschaft)의 設立이다.²⁶⁾ 이러한 병리적 부조리현상은 일반 국민계층의 극빈화와 대조적으로 자신들의 부를 축적함으로써 중산계층이 제대로 형성되지 않은 이들 국가의 과도기 사회의 二元化 現象을 가속화하고, 국민들의 政治的 不信은 물론 資本主義 體制에 대한 信賴를 약화시키는 요인으로 작용하기도 하였다.

25) 그러나 동구권 구사회주의 국가에 있어서 경제현실적으로 보다 절박한 것은 개개 사유화에 대한 통제가 아니라 대단히 지체되고 있는 사유화절차의 촉진이 문제로 되었다. A. a. O., S. 111.

26) 폴란드에서 經濟活動에 관한 법이 발효한 이후 經濟主體들 중에서 지도적 지위에 있는 많은 사람들이 회사를 설립하였다. 이러한 흔히 "特權層會社"라고 불리는 조직체는 실제로 있어 國有企業의 대부분의 재산부분을 양도받았다. 뿐만 아니라 일부 투자자들은 欺瞞的인 方式을 통한 과도한 이익확보 등의 부조리도 보여지고 있다. 이들은 가치평가의 어려움을 누차 그들을 위하여 최대한 이용하였다. 그들에 의해 취득된 지분은 기만적으로 너무 과소하게, 그의 출자는 너무 과도하게 평가되었다. F. Chr. Schroeder, a. a. O., WiRO 1995, S. 124.

2) 法適用을 위한 下部構造의 未備

개혁 초기국면에서 현대화된 경제법제를 수용하고 그 적용을 위한 下部構造는 전혀 감안되지 않았다. 특히 체제전환의 중요한 요소이자 목표인 토지 및 생산수단의 사유화 또는 재사유화를 통한 소유권 구조의 근본적인 변경은 법적용을 위한 證據資料, 行爲基準 등 기초여건이 미비됨으로써 당초의 立法目的을 달성하기 어렵게 되거나 심지어 입법목적은 수정하는 경우도 발생하게 되었다.

우선 사회주의 정권의 출범 이후 종래의 소유권질서의 모든 흔적의 급속한 제거를 위하여 여러 차례에 걸쳐서 登記簿가 廢止되었고, 경제거래에 있어서 신뢰보호를 위하여 불가결한 土地臺帳, 商業登記 또는 不動產登記 제도는 사회주의 체제하에서 그의 법적 또는 경제적 의미를 상실하였기 때문에 광범위하게 쇠퇴되었다.²⁷⁾ 따라서 所有關係 또는 財產狀態를 證明할 수 있는 文書가 존재하지 않거나 증명하기 어려운 경우가 대부분이었다. 또한 1950년대를 전후한 공산주의 정권의 국유화조치 이후 장기간의 시간 경과에 따라 所有權의 價値가 상당히 변경되었고, 국유화되었던 재산에 대한 그동안의 투자 및 변경에 대한 가치평가가 거의 불가능하게 되었다.

이와 함께 국유기업 사유화의 출발점은 통상의 경우 기업에 대한 적절한 價値評價를 전제로 하며, 이는 국유기업의 자본회사로의 조직변경을 위한 貸借對照表 作成을 위해서 뿐만 아니라 기업에 대한 매매 또는 임대 가격의 확정, 기업의 해체, 경영상의 재조직, 인력구조의 새로운 조정 등을 위한 객관적 근거 및 중요한 참고자료로 활용될 수 있다. 그러나 사회

27) 체코의 不動產登記制度의 변천에 관하여 상세한 것은 J. Zieba, Grundstückerwerb in der tschechischen Republik und in der Slowakei nach neuem Recht, WiRO 1993, S. 124ff.

주의 계획경제 체제하에서처럼 價格體系가 크게 왜곡된 곳에서는 자본주의 시장경제의 기준에서 기업의 가치평가를 정밀하게 시도하는 것은 대단히 어려운 과제일 뿐 아니라 계획경제로부터 시장경제로 이행하는 과도기간중 기능을 발휘하는 市場이 존재하지 않기 때문에 가치평가를 실행하는데 있어 적지 않은 어려움이 뒤따르게 된다.²⁸⁾ 또한 기업의 收益價值에 대한 평가는 통상적으로 과거의 수익자료를 토대로 하여 장래의 예상을 통해 조사되어야 하나 당시 國有企業의 수익가치에 대한 자료는 경영적 의미에서 충분히 반영되어 있지 않았고, 조직변경을 통해 신설된 자본회사의 경우 종전의 매출액 또는 신용도 등은 불완전하기 때문에 이러한 정보에 기초하여 장래의 수익력에 대한 신뢰성있는 예측은 거의 불가능하였다. 따라서 기업에 대한 평가는 불완전한 어림짐작으로 이루어지게 되었으며, 불완전한 資產評價의 기초위에서 사유화가 진행될 수밖에 없었다.

3) 勞動組合 등의 社會的 抵抗

경제법 적용상의 장애요인, 특히 체제전환의 핵심으로 되는 國有企業 私有化의 장애요인으로 등장하는 것으로 勞動組合의 社會的 抵抗을 들 수 있다. 당초 근로자들은 자본주의체제로의 전환에 대한 불안감과 기대 속에서 사유화에 긍정적 또는 최소한 무관심한 입장을 보인 바 있었으나 그동안 비효율적으로 운영되어 왔던 부실한 국유기업에 대하여 급진적인

28) 不動產去來令에 의한 부동산 거래의 금지 및 確定價格令에 따른 어떠한 현실적인 그리고 법적인 부동산가격 형성을 통한 高權的인 부동산 거래의 규제의 결과 不動產市場은 완전히 또는 광범위하게 제거되었다. H. Roggemann, Wandel der Eigentumsordnung in Osteuropa, in : Wirtschaften und Investieren in Osteuropa, Berlin 1994, S. 12, 21.

構造改編, 清算 또는 破産을 인정하고 있는 私有化特別法 또는 破産法の 실행과정에서 많은 근로자와 노동조합은 大量失業에 대한 불안감으로 스트라이크 또는 기업점거의 형태로 반발하였고, 대부분의 경우에 있어서 사유화의 저지는 동시에 현존하는 일자리의 방어이고, 최소한의 生存權을 保護하기 위한 싸움이라는 인식이 확산되게 되었다.²⁹⁾ 따라서 국가는 엄격한 법적용 대신에 다시 기업을 救濟하는 방향으로 선회하는 경우가 적지 않았다. 예컨대 破産節次의 開始決定이 이뤄지더라도 파산재단의 관계자가 점거농성을 선언한 노동조합의 저지로 도산된 기업안으로 진입하는 것이 허용되지 않는 일이 종종 발생하였으며, 결국 파산절차가 拋棄될 수밖에 없는 경우도 나타나게 되었다.³⁰⁾ 즉 이러한 사회적 저항에 타협하여 실제로 법률이 매우 불완전하게 적용되거나 적용되지 않는 결과가 나타나게 되었다.

4) 行政 및 司法體系의 效率性 缺如

경제법은 그 시행을 담당하고 이를 통제하는 組織과 人力이 정상적으로 그 기능을 발휘할 수 있을 때에 비로소 그 역할을 다할 수 있으나 대부분 동구권 국가에서의 새로운 경제법제의 시행을 위하여 아직 行政 및 司法體系에 있어서 비효율적인 조직구조를 그대로 유지하고 있으며, 경제업무를 담당하는 자나 이를 감독하는 자나 현대화된 경제법에 대한 지식과 실제적인 이해가 충분치 못하기 때문에 경제법제의 시행과 통제에 어려움이 야기되었다.³¹⁾

29) J. Kleer, Der private Sektor in Polen : Probleme der Privatisierung und Reprivatisierung, Osteuropa Recht 1994, S. 79, 89.

30) S. Wlodyka, a. a. O., S. 66.

31) J. Lowitzsch/K. Hermann, Eigentumserwerb und Privatisierung in Polen,

예컨대 독일의 사유화업무를 담당하던 信託管理廳의 지도급 인원은 시장경제 체제에서 교육받고 경험있는 구서독의 인력지원으로 충원되었던 데 비해, 대부분의 동구권 국가의 사유화 담당기관의 조직은 아주 극소수의 예외를 제하고 사회주의 계획경제시대에 敎育을 받고 職業實務를 가졌던, 그리고 그 구조에 길들여져 있는 인원으로 구성되었다. 그 결과로서 사유화 담당기관의 사유화매매계약은 공공연히 불충분하고 심지어는 흠결투성이의 방식으로 형성되었고, 더구나 구체적인 계약상 義務規定 및 계약위반시 이에 상응하는 制裁規定의 欠缺은 契約統制가 사실상 불가능하게 되는 문제를 안고 있었다. 이러한 인원들에 대한 know-how의 이전 및 再敎育을 통하여 시장경제체제하에서 정상적으로 업무를 수행하고, 人力配置의 핸디캡을 극복할 수 있는가는 아직도 미해결의 문제로 남아 있다.³²⁾

또한 지난 40여년간의 사회주의 국가경제에서 대단한 힘과 영향력을 향유하였던 經濟官僚들은 사회주의체제의 틀속에서 국가주도의 經濟計劃과 統制에 익숙해져 있었고, 그들의 지위의 약화에 대한 불안감으로 개혁에 저항하거나 비협조적인 태도를 견지하는 경향도 나타나게 되었다.³³⁾ 특히 정치지도자들 뿐 아니라 국민들 가운데에는 강한 국가에 대한 보수적인 관념이 지배하고 있었고, 종종 保守的인 經濟官僚主義와 연계되어 긴밀한 협력을 유지하였다. 더구나 이제까지 대부분의 경제관료들은 업무수행에 있어서 柔軟性이 부족하여 사회주의체제하에서 구체적으로 문장이 정확히 정리된 法規範을 단순히 기능적으로 적용하는 업무에 익숙하

Teil I : Systematische Darstellung der Beteiligungsformen, ROW 1995, S. 1, 12f.

32) H. Roggemann, a. a. O., ROW 1994, S. 109.

33) F. Chr. Schroeder, a. a. O., S. 124.

고, 추상적으로 규정되어 있는 一般條項으로부터 구체적인 사실을 推論하는 능력이 부족한 실정이다. 이는 법적용의 실제에 있어서 한편으로는 구체화되지 않은 一般條項이 적용되지 않는 채로 남아 있게 될 우려가 커지게 되고, 다른 한편으로 금지요건을 個別的으로 列舉한 條項에 대하여는 硬直的인 法適用으로 열거되지 않은 행위에 대해 규제가 미치지 못할 위험성을 내포하게 된다.³⁴⁾

IV. 評價 및 展望

폴란드, 체코 및 헝가리를 비롯한 대부분의 동구권 구사회주의 국가들은 지난 8년간 체제전환을 제도적으로 뒷받침하기 위해 수많은 시행착오를 거치면서 지속적으로 經濟法制의 現代化를 추진해 오고 있다. 이들 국가들의 이러한 경제법제 현대화의 주된 目標은 무엇보다도 가능한 한 신속하고 마찰없이 사회적으로 잘 조화되는 市場經濟의 定着을 통해 대내적으로 國民經濟의 안정과 발전을 도모하고, 대외적으로는 國家競爭力을 회복하고, 서구사회의 책임있는 일원으로서 역할을 수행해 나가는데 있다고 볼 수 있다.³⁵⁾

그러나 이들 동구권 구사회주의국가들이 당면하고 있는 체제전환의 시도에 얼마나 많은 비용과 시간을 요하는가, 그리고 얼마나 많은 문제점들

34) Matthias Thiel, Das Wettbeserbs- und Kartellrecht in Osteuropa, in : Osteuropa Recht 1995, S. 99, 108f.

35) 그러나 이들 東歐圈 舊社會主義國家들의 EU 加入은 EU의 제도적 구조, 기관권한, 언어문제, 재정지원 부담 및 회원국 각국의 복잡한 이해관계 등으로 조만간 실현되기 어려울 것으로 展望되고 있다. 상세한 내용은 W. Gärtner, Die Annäherung osteuropäischer Staaten an die Europäischen Gemeinschaften, RIW 1991 Heft 8. 35. Jahrgang, S. 225, 231ff..

을 안고 있는가에 관하여는 이미 東·西獨 統合에서 보여주고 있는 그 이상이 될 것이다. 왜냐하면 동·서독 통합의 경우 서독의 막대한 資本과 技術, 그리고 人力 등의 지원을 통해 체제전환 및 통일된 民族國家를 建設할 수 있는 어느 정도의 여건이 존재했던 데 비해, 이들 동구권 국가들의 경우 서방세계로부터의 이와 같은 전폭적인 지원 및 협력을 사실상 기대하기 어려운 가운데 커다란 여건변화가 없는 한 거의 自救的인 노력만으로 체제전환에 따르는 산적한 문제를 해결해야만 하기 때문이다. 따라서 이들 국가들의 經濟體制 轉換과 이를 위한 經濟法制的 現代化는 그 한도에서 어느 정도 한계를 안고 출발하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 고도의 자본주의 시장경제를 지탱해 줄 수 있는 사회전반적인 下部構造 (infrastructure)가 현실적인 요구수준에 여전히 미치지 못하고 있는 현실속에서 政治的 不安定, 行政의 非能率性 내지 硬直性, 국민들의 市場經濟에 대한 意識의 未洽 등도 경제법제의 현대화에 걸림돌이 되고 있다. 실제로 이들 모든 국가에 있어서 그동안 경제분야에 대한 많은 법률이 제정되어 시행되고 있으나 어느 국가에서도 私法的인 基礎위에 사회적으로 사전보장된 市場經濟를 위한 基本條件을 갖추고 있지 않으며, 오히려 다소간 대규모의 경제분야에서는 國家社會主義的인 경제질서의 절차 및 구조가 여전히 영향을 미치고 있다. 이러한 현상은 비단 이들 동구권 국가들 뿐 아니라 모든 구사회주의국가에 있어서 오늘날 그리고 향후 상당한 기간 포스트 사회주의체제의 특징으로 나타날 수 있다.³⁶⁾

결국 향후 이들 동구권 국가에 있어서 경제법제의 현대화문제는 사회주의 계획경제 체제하에서 누적되어 온 經濟의 非效率의 제거와 새로운 經濟環境에 대한 개별 經濟主體의 적응, 그리고 巨視經濟的 安定을 필요

36) Roggemann, a. a. O., ROW 1994, S. 106f.

로 하기 때문에 상당한 시간을 두고 서서히 진행될 수밖에 없을 것이나, 가능한 한 조속한 개방적인 경제입법을 요구하는 국제사회의 요청과 現實經濟와 괴리되지 않는 범위내에서 조화로운 해결책을 찾기 위한 입법자의 노력이 계속될 것으로 展望된다. 더구나 이들 국가들은 1994년 1월 이후 유럽연합(EU)의 준회원국 자격을 확보한데 이어 2002년 이후 正會員國으로의 가입에 대비하여 국내에서 유럽연합이 추구하는 물품, 사람, 서비스, 자본이전의 자유를 수용할 수 있도록 유럽연합 수준으로 國內法을 同化시키기 위해 지속적인 노력을 경주해 나갈 것으로 보이며, 1996년 5월 경제협력개발기구(OECD)에 가입함에 따라 선진국 수준의 開放的인 經濟立法이 불가피한 실정이다.

이와 함께 현실에 있어 종전 국가중심의 사회주의 계획경제 체제가 붕괴한 이후 현대적인 경제법제의 정착을 향한 시도는 결코 國家指導部의 政治的 決斷에만 달려 있는 것이 아니라 한편으로 국가는 법집행에 있어서 法治主義에 基礎한 공정성 유지로 국민적 신뢰를 확보하고, 다른 한편으로 국민계층간에 民主的 節次 및 市場經濟的 秩序에 대한 확고한 의지가 필수적이라고 볼 수 있으며 이는 바로 經濟法制의 現代化를 위한 중요한 담보라고 볼 수 있다.*

* 이 논문은 1995년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)의 지원에 의해 연구되어 최종보고서로 제출되었던 “동구권 구사회주의국가의 경제체제 전환에 따른 경제법제의 현상과 문제점에 관한 연구”의 주요내용을 요약하여 정리한 것임.