

2012년 한국제도·경제학회 가을 심포지움

경제민주화, 무엇이 문제인가?

일시: 2012년 10월 5일 (금) 오후 14:00 ~ 18:00

장소: 상공회의소 소회의실

한국제도·경제학회(회장: 민영국 강원대 교수)는 오는 10월 5일(금) 오후 2시-6시에 상공회의소 소회의실에서 “경제민주화, 무엇이 문제인가?”라는 주제로 가을 심포지움을 개최한다. 경제민주화와 이념 문제, 경제민주화 개념의 유럽적 기원과 변동과정, 경제민주화와 재벌개혁의 문제, 경제 민주화와 중소기업정책 등에 대해 논의할 예정이다. 특히 이날 이승훈(서울대 명예교수)은 ‘한국경제의 현 주소와 경제민주화’에 대해 기조 강연을 할 예정이다. 이승훈 교수는 “정부가 새로운 규제로 재벌그룹들을 통제하는 전형적인 ‘따라잡기’식 발상보다는 징벌적 배상의 집단소송을 제도화하면서 자유화를 추진하는 것이 ‘창의와 혁신’의 시대로 진입하는 전환기에 합당한 정책이며, 한국 경제의 현주소에서 필요한 경제민주화는 ‘자유화’와 적절한 사회복지 제도가 보완하는 ‘자유화’임을 주장할 예정이다.

〈초대의 글〉

회원여러분! 안녕하십니까?

무더운 여름이 지나가고 청명한 가을이 다가오고 있습니다. 희망찬 결실의 계절입니다

그러나 여야 정치권은 참으로 걱정스럽기만 합니다. 경제민주화의 명분으로 시장과 기업을 규제하는 정책을 쏟아내고 있기 때문입니다. 정치권에서 자유, 법치, 작은 정부 등 이런 말은 들어 볼 수가 없습니다. 그래서 자유기업과 시장경제가 위기에 처해 있다는 인상을 지울 수가 없습니다.

경제민주화가 도대체 우리를 어디로 끌고 가는지 분명히 해야 할 필요가 있습니다. 이에 토론의 장을 마련하였습니다.

부디 참석하셔서 한국 경제가 가야 할 “자유와 번영의 참된 길”을 전고히 하는데 함께 고민하시기를 부탁드립니다.

2012년 10월

한국제도·경제학회 회장 민경국 드림

〈한국제도 · 경제학회 가을 심포지움 일정〉

제1부 기조강연: 이승훈(서울대)


“한국경제의 현 주소와 경제민주화”

제2부 경제민주화의 본질과 문제

■ 사회자: 유정호 (KDI국제대학원)

◆ 발표자 1: 김정호 교수 (연세대)

“경제민주화와 이념적 문제”

 토론자: 장용근 (홍익대 법대)


◆ 발표자 2: 민경국 (강원대)

“경제민주화 개념의 유럽적 기원과 변동과정”

 토론자: 김행범 (부산대)

◆ 발표자 3: 신석훈 (한국경제연구원)

“경제민주화와 재벌개혁의 문제”

 토론자: 박상인 (서울대 행정대학원)

◆ 발표자 4: 서경란 (기업은행 경제연구소)

“경제민주화와 중소기업정책”

 토론자: 권혁철 (자유경제원)

제3부 종합토론

■ 사회자: 최 광 (한국외대)

◆ 토론자: 문희수 (한국경제신문 논설위원)

박경귀 (한국정책평가연구원 원장)

복거일 (소설가)

이성섭 (승실대)

최승노 (자유경제원)

한국 경제의 현주소와 경제민주화

이승훈(서울대 명예교수)

“정부가 새로운 규제로 재벌그룹들을 통제하는 전형적인 ‘따라잡기’식 발상보다는 징벌적 배상의 집단소송을 제도화하면서 자유화를 추진하는 것이 ‘창의와 혁신’시대로 진입하는 전환기에 합당한 정책이다. 따라서 한국 경제의 현주소에서 필요한 경제민주화는 “자유화”와 적정한 사회복지 제도가 보완하는 “자유화”다.”

오늘 한국제도경제학회가 주최하는 학술토론회의 주제는 연말 대선의 핵심 화두로 떠 오른 ‘경제민주화’다. 세부 주제에 대한 발표와 토론을 시작하기 전에 우리 경제가 처한 현주소에서 현재 진행 중인 경제민주화 논의가 가지는 의미를 간단히 살피고자 한다.

한국은 1960년대에는 세계 최빈국 가운데 하나였으나 지난 50여년의 “따라잡기” 끝에 지금은 연간 국민총생산과 무역이 모두 각각 1조 달러를 넘는 경제대국이 되었다. 아직 넘어야 할 산이 적지 않지만 1인당 GDP가 2만 불로서 IMF는 한국을 선진국으로 분류한다.

‘따라잡기’ 시대의 권위주의 정부는 선진국 산업화의 성공사례들로부터 검증된 성장경로를 도출하고, 그 길에 총력을 기울여 일로매진하는 개발전략을 펼쳤다. 금융과 외환을 독점하고 한정된 자원을 정부가 계획한 용도에만 투입하였다. 자원과 노력의 ‘낭비 최소화’는 ‘따라잡기’ 시대의 기본 원칙으로서 이를 위하여 2중 3중의 규제를 부과하였다. 국민의식 면에서도 국산품 애용과 사치품 배격 등의 풍조를 널리 퍼뜨리는 국민운동이 활발하게 전개되었다. ‘따라잡기’ 시대는 정부가 설정한 성장경로로부터의 이탈을 철저히 배제하는 통제 일변도의 시대였다.

어려운 역경을 헤쳐서 이제 선진국의 문턱에 이른 한국경제는 완전히 새로운 미래를 눈앞에 두고 있다. 비록 1심에서 copy-cat의 오명을 얻고 사상 최대의 배상금을 선고받았지만 삼성전자는 세기의 특허권 소송에서 한 축이 되는 주역으로 떠올랐다. 한국경제는 ‘따라잡기’ 시대를 막 벗어나서 새로운 “창의와 혁신”의 시대에 진입하는 전환기를 맞고 있다.

‘창의와 혁신’의 시대에는 따라잡아야 할 목표가 없으니 스스로 많은 시행착오를 겪으면서 성장의 길을 모색해야 한다. 실패를 거듭해야 하므로 낭비가

불가피하다. ‘따라잡기’ 시대가 낭비 최소화 시대였다면 ‘창의 혁신’의 시대는 ‘실험 최대화’의 시대다. 정해진 성장경로를 따라가는 것이 아니라 암흑 속에서 나아갈 길을 더듬어야 하므로 발상의 자유가 매우 중요해진다.

‘따라잡기’가 경이적 성과를 거두었다고 해서 계속 그 때의 철학과 체제를 금과옥조로 모신다면 ‘창의와 혁신’은 불가능하다. 금지 일변도의 규제를 대대적으로 정비해야 하고, 과거의 절제 캠페인으로부터 국민의식도 해방시키는 혁명적 자유화가 필요하다. ‘따라잡기’의 성공에 도취하여 통제와 금지의 체제를 대폭 허무는 일을 게을리 하면, 우리 경제는 등대도 없는 ‘창의와 혁신’의 밤바다에서 방향을 잃고 표류하는 쪽배 신세가 되고 말 것이다.

헌법 119조 2항의 ‘경제민주화’는 결국 다수 국민을 위한 시장의 규제인데 다만 정파별로 주장하고 있는 규제의 내용이 다를 뿐이다. 재벌체제는 우리 정부의 ‘따라잡기’ 개발전략이 빚어낸 시대적 산물이다. 이 체제가 ‘창의와 혁신’의 시대에도 적절한 지에 대한 논의는 반드시 필요한데, 마침 정치권의 경제민주화 논의가 우선과제로 내세우는 것이 ‘재벌개혁’이다. 총수가 출자 내역으로는 소액주주인데 묘한 소유구조를 통하여 과반수 의결권을 행사하는 지배구조를 더 이상 보고만 있지 말자는 것이다. 공정거래위원회 자료를 보면 10대 재벌의 경우 총수가 평균 0.9%의 투자지분만으로 55.7%의 의결권을 장악하고 있다.

대통령 선거의 가장 급진적 공약(公約)은 순환출자 금지와 금산분리를 요구한다. 그 안(案)대로 되면 재벌체제는 해체될 수밖에 없다. 해체를 피하려면 그룹 전체를 하나의 거대한 단일 초대기업으로 합병하면 되는데, 이 경우 총수의 의결권은 투자지분인 0.9%로 축소되고 만다. 표에 민감한 정치인들이 재벌개혁에 전과 달리 나서는 것을 보면 요즘 들어서 국민들의 반(反)재벌 정서가 더 강해지기는 강해졌나 보다.

물론 경제개발 역정에서 선두주자로 활약해 오면서 국내 산업을 일으켜 많은 일자리를 창출한 재벌의 성과를 부정하면 안 된다. 그러나 동시에 한정된 자원을 선별된 몇몇 기업들에게만 집중적으로 지원해 온 경제개발 정책이 있었다는 사실도 인정해야 한다. 전자를 강조하면 오늘의 풍요를 창조한 재벌이 자부심을 가질만하지만, 비판적 집단은 후자를 근거로 재벌의 공에 비해 포상이 과다하다고 주장한다.

국가 지원만 충분했다면 누구라도 삼성이나 현대 등과 같은 그룹을 일으킬 수 있었을까? 아니다. 경제개발이 국가지원만으로 된다면 이미 많은 개도국들이 산업화에 성공했을 것이다. 개도국의 산업화는 결코 쉬운 일이 아니고 지난 반세기 동안 재벌 창업자들이 한국에서 성취한 경제적 성과는 실로 놀라운 것

이었다. 그런데 시간이 흐르면서 이 사실을 목도하면서 살아온 산업화 세대들은 하나 둘 세상을 떠나고 있다.

반면에 자라나는 세대에게는 개발시대의 어려웠던 과거보다는 현재의 문제점이 더 잘 보인다. 수시로 불거지는 비자금 파동과 일감 몰아주기의 빼돌림이 꼬리를 무는 속에서 반재벌 정서가 가라앉겠는가? 더구나 지금의 총수는 공을 세운 창업주가 아닌 부모 잘 만난 2-3세대들이다. 급기야 우리 경제를 둘러싼 주변여건이 총체적으로 매우 어려운데도 선거철 민심마저 경제 살리기보다 경제민주화를 요구하기에 이르렀다. 재벌개혁을 앞세우는 최근의 정치현상도 일과성일지 모른다. 그러나 그 동안 완화되지 않던 반재벌 정서가 한 단계 더 강화되었음은 분명해 보인다.

경제민주화 논의가 제기한 재벌개혁은 ‘따라잡기’ 시대의 유산에 대한 문제제기인 것은 틀림없다. 새로운 ‘창의와 혁신’의 시대를 맞기 위하여 과거의 통제 위주의 권위주의적 체제는 개혁해야 한다. 그러나 최근의 정치권 동향은 자유화와 경쟁 창달을 추구하는 개혁이라기보다는 그냥 경제력 분산을 겨냥한 움직임이다. 정부가 강제로 계열사 간 연결고리를 끊고 그룹을 해체하면 조정당하는 재벌그룹들은 반드시 반발한다.

최근 금융위기에 강타 당한 미국 경제는 심각한 국부의 손상을 입었다. 유로존 위기에 휘말린 유럽도 마찬가지다. 손상 정도가 너무 커서 회복은커녕 아직 그 기미조차 안 보인다. 이들 지역의 수입수요가 눈에 띄게 줄면서 중국경제의 성장률도 주춤거리고 우리 경제에도 타격이 커서 금년 8월까지 수출은 전년 동기 대비 1.5% 감소하기에 이르렀다. 지난 상반기의 경제성장률이 2%대로 주저앉을 정도로 경제여건은 나빠지고 있다.

세계 수입시장의 양대 축인 미국과 유럽이 지갑을 닫으면 각국의 기업들은 살아남기 경쟁에 내몰린다. 자국의 자동차 산업이 어려움에 처하자 한국 자동차 수입을 규제하겠다고 나선 프랑스 정부처럼 각국은 자국 기업 보호를 강화할 것이다. 글로벌 수요가 도처에서 위축되는 와중에서 한국 기업들은 수출 판로 확보에 사활을 걸어야 한다. 그리고 이들의 성패에 한국경제의 미래가 달려 있다.

그런데 재벌 해체를 겨냥하는 정치권의 움직임은 재벌 총수들의 관심을 해외시장에서 살아남기보다 경영권 방어로 몰아갈 것이다. 그 결과 몇몇 그룹이 도산이라도 하면 재벌 해체에는 성공하겠지만 국가경제는 큰 피해를 면할 수 없다. 여러모로 지금은 강제적으로 재벌해체를 단행할 때가 아니다. 글로벌 생존경쟁에서 살아남는 데 총력을 기울여야 하는 재벌기업을 흔들면 나라경제의 기반이 무너질 수도 있다. 그 동안에도 재벌개혁 이야기만 나오면 ‘어려운 경

제 현황'을 내세워 입막음해왔지만 현재 경제는 정말로 어렵다.

'따라잡기' 체제의 유산을 정비하여 '창의와 혁신'의 시대를 맞는 준비과정에서 재벌개혁은 피할 수 없는 과제이다. 일률적 해체는 경제력 분산은 달성하겠지만 '창의와 혁신'을 보장하지는 않는다. 그보다는 "징벌적 배상과 집단소송의 제도"를 도입하여 재벌기업 일반주주들의 자기방어권을 강화해 주는 것이 옳다. 빼돌림 때마다 감당하기 어려운 소송이 뒤따른다면 총수 스스로 '창의와 혁신'의 시대에 자신에게 가장 유리한 행동과 조직을 찾아 나설 것이다.

'따라잡기' 전략의 근본은 정부 주도의 타율이지만 '창의와 혁신'은 철저한 자율의 산물이다. 이 시점에서 모든 경제개혁은 '타율적 규제'를 '자율적 질서'로 바꾸는 것이라야 한다. 소위 "자유화"가 필요한 것이다. 그런데 자유화에 대한 거부감이 만만치 않다. 재벌의 횡포와 양극화가 모두 자유화 때문에 나타난 상태로 오해하는 이들이 많다. 재벌의 비자금과 빼돌림은 지나친 자유화 때문이 아니라 법치의 실패가 빚은 결과다. 사회가 1:99로 양극화된다고 분개하는 사람들도 상위 1%의 탈법적 처부를 문제 삼는다. '따라잡기'의 과거를 뒤로하고 '창의와 혁신'의 시대로 진입해야 하는 역사적 전환점에서 가장 필요한 것은 자유화다.

그런데 자유화를 재벌체제의 비리와 양극화의 주범으로 몰고 가는 목소리가 만만치 않다. 이에 휘둘려 자유화를 버리고 이제는 벗어던져야 할 규제의 강화로 문제의 해법을 찾는다면 엄청난 시대착오다. 과거의 규제체제는 고도성장을 주도한 재벌그룹들의 횡포에 경제적 약자들을 방치해 왔다. 이제 이 횡포를 막기 위하여 정부가 새로운 규제로 재벌그룹들을 통제한다는 것은 전형적 '따라잡기'식 발상이다. 그보다는 징벌적 배상의 집단소송을 제도화하면서 자유화를 추진하는 것이 '창의와 혁신'의 시대로 진입하는 전환기에 합당한 정책이다. 약자들이 자신들의 정당한 권리를 스스로 지킬 수 있도록 여건만 만들어주면 정부가 나설 필요가 없다.

물론 소득 상위 집단의 횡포가 통제된 이후에도 양극화는 일어날 수 있지만 이에 대한 대책은 적절한 '사회보장 정책'이다. 불가피할 경우에는 사회적 보조에 의존하지만 사회복지 제도가 스스로 재기할 의욕을 살리도록 도움을 주는 것이어야 한다. 각자 스스로의 삶을 책임지는 자유화에 합당한 복지체제가 '창의와 혁신'의 시대에 맞는 사회복지 제도다. 따라서 한국 경제의 현주소에서 필요한 경제민주화는 "자유화"와 적정한 사회복지 제도가 보완하는 "자유화"다.

경제민주화와 자유사회의 원리

김정호(연세대학교 경제대학원 특임교수)

1. 들어가면서

순환출자 해소, 출자총액제한, 일감 몰아주기 규제, 골목상권 진출 규제, 재벌총수에 집행유예 선고를 막기 위한 조치들... 요즈음 경제민주화라는 이름으로 제기되고 있는 정책들이다. 각 정책들에 대한 구체적 분석과 처방은 뒤에 이어질 발제와 토론에 맡기고, 이 글에서는 자유주의자의 한 사람으로서 가지게 되는 근본적인 의문들을 펼쳐 보이려고 한다.

2. 자유사회의 기본 원리

자유사회의 기본원리는 자유이다. 자유사회의 시민이라면 자유를 누리는 것이 당연하다. 내가 일하고 싶으면 일하고, 일하기 싫으면 빈둥거릴 수 있으며, 흡연으로 내 건강을 망치고 싶으면 그렇게 해도 된다. 물론 그 자유의 결과에 대해서 책임을 져야 하는 것도 자기 자신이다.

하지만 그 자유가 무한정이지는 않다. 자유의 한계는 John Stuart Mill이 제안했던 “타자위해(他者危害)의 원칙”(Harm Principle)으로 요약될 수 있다. 나의 자유가 타인의 자유를 해쳐서는 안 된다. 나의 행동으로 인해 타인의 신체와 재산에 해를 끼쳐서는 안 된다. 타인에게 끼친 해악에 대해서는 배상을 하든가, 처벌을 감수해야 한다.

하지만 그렇지 않은 상황, 즉 타인에게 해가 되지 않는 한 나의 자유는 누구도 침해해서는 안 된다. 그것이 자유사회의 기본원리이다.

이러한 원칙은 재산권 침해에 대해서도 똑같이 적용될 수 있다. 나의 재산권 행사가 타인에게 해를 끼치지 않는 한, 누구도 나의 재산권을 침해해서는 안 된다.

물론 어디까지가 나의 것이고 어디까지가 타인의 것인지 경계를 긋는 일이

쉽지 않은 않다. 하지만 일단 내 것과 남의 것 사이의 경계가 지어지고 난 후에, 그 경계를 지키는 일은 매우 중요하다. 그것이 무너지면 자유사회의 기반도 무너진다.

3. 두 가지 단서

이와 관련해서 모호하거나 오해를 불러일으킬 수 있는 두 가지의 사항을 언급해 두는 것이 좋겠다. 첫째는 타인에게 해를 줄 가능성이 있다 하여 사전적으로 금지할 것인지의 여부이고 둘째는 나의 생산적 행위로 인해 나와 경쟁관계에 있는 자가 입게 되는 반사적 손해의 문제이다.

3.1. 해로울 수 있는 행위의 문제

타인에게 해롭기만 한 행위라면 사전적 금지가 타당하다. 예를 들어, 누군가 나를 칼로 찌르려고 하면 내가 사전적으로 그것을 막는 것은 정당방위이다. 하지만 해로울 수도, 이로울 수도 있는 행동은 해로움이 나타났을 때에 한 해사후적 처벌을 하는 것이 합리적이다. 예를 들어, 칼을 구입하는 행위 같은 것이 그렇다. 요리용으로 쓰일 수 있고, 강도용으로도 쓰일 수 있는 칼의 구입을 사전적으로 규제하는 것은 불합리하다. 칼을 사용해 강도짓을 했을 때만 처벌하는 것이 더 합리적이다.

3.2. Competitive Harm의 문제

Harm Principle에서 말하는 Harm은 피해 당사자에 대한 피해가 사회적 피해이기도 한 것들이다. 예를 들어, A가 B의 창문을 깬 경우 A의 행동은 B에게 손해를 끼친 손해는 해를 끼가 입는 피해는 사회전체의 손해이기도 하다.

그러나 전혀 다른 성격의 피해도 있다. 예를 들어, B가 C와 납품에 관한 협상을 벌이고 있었다 해보자. 그런데 B와 경쟁관계인 A가 C에게 더 낮은 가격을 제시해서 최종 계약을 체결했다. 이 경우 사람들은 일상적으로 B가 A 때문에 피해를 입었다고들 말을 한다.

이런 피해를 “Competitive Harm”¹⁾ 이라고 부르는데, 이런 성격의 피해는 Harm Principle에 의해 금지하는 Harm의 범위에 포함시켜서는 안 된다. A

1) Richard Epstein, 『Simple Rules for a Complex World』, Harvard University Press, 1995, p. 109-110.

가 C에게 준 이익이 B가 당한 피해와 같기 때문이다. A의 가격 인하가 지속된다면 그로 인해 소비는 늘 것이고 다른 소비자들도 이익을 볼 것이기 때문이다.

Competitive Harm을 발생시키는 모든 행위를 금지할 경우 신제품 개발, 원가 인하, 품질 향상 등을 위한 노력은 소멸하게 된다. 실질적으로 경제적 자유도 소멸하게 된다. Competitive Harm의 감수는 자유 시민의 의무로 받아들여야 한다.

4. 민주주의와 다수결의 한계

경제민주화라는 용어는 쓰는 사람마다 다른 뜻을 담고 있는 것이 사실이지만, 공통된 부분은 있다. 글자 그대로 경제문제에 민주주의 방식을 적용하겠다는 것이다.

그 민주주의의 요체는 다수결이다. 일단 다수의 의견으로 채택되면 설령 거기에 반대하는 사람이라도 따라야 한다. 그렇다는 사실로부터 민주주의의 한계가 금방 드러난다.

다수가 원한다면 물리적으로 나의 목숨을 빼앗을 수 있다. 다수의 뜻에 따르는 경찰이 나를 잡아다가 교수대에 올리면 그만이다. 헌법에 어긋나는 일이지는 하지만, 다수의 힘은 헌법도 막을 수 없다. 다수가 원한다면 헌법은 얼마든지 바꿀 수 있다. 또 나 말고는 모든 사람이 원하는 데 누가 헌법에 어긋난다고 문제를 제기할 것인가.

민주주의 사회에서는 다수가 원한다면 무엇이든 할 수 있다. 하지만 할 수 있다는 것이 그렇게 해도 좋다는 뜻은 아니다. 아무리 많은 사람들이 원한다고 해도 죽을죄를 짓지 않은 사람을 사형에 처한다면 그건 분명 잘못된 일이다. 설령 그 일을 국가의 이름을 빌어서 한다고 하더라도 그건 부당한 살인일 뿐이다. 마찬가지로 논리로 아무리 다수의 동의를 받은 헌법이라고 하더라도 그 조문들이 모두 정당한 것도 아니다.

다수결로 결정할 것(민주화의 대상)과 각 개인이 결정할 것 사이의 그 경계선은 어디일까. 아파트 생활을 예로 들어보자. 여러분 아파트에 있는 방들을 어떤 용도로 사용하든 그건 여러분의 가족이 결정할 일이다. 이웃에게 피해를 줄 정도로 시끄럽게 해서는 안 되겠지만, 그렇지 않는 한 여러분 소유의 주택을 어떻게 사용하든 그건 여러분의 결정에 달려 있다. 그 결정을 가족회의에서 다수결로 하든 아니면 어머니의 일방적인 뜻에 따르든 그건 가족들 사이의 문

제일 뿐 다른 사람들이 관여할 일이 아니다. 동네 사람들이 모두 모여서 여러분의 집의 벽지를 붉은 색으로 발라야 한다고 만장일치로 결의를 하더라도 여러분은 그 다수의 뜻에 따라야 할 이유가 없다. 여러분의 집은 여러분의 것이기 때문이다. 그런 원리를 무시하고 동네 사람들이 자신들의 뜻을 여러 분에게 강요하는 것은 부당한 간섭이다. 같은 논리로 전 국민의 일치된 의견에 쫓아서 국세청 직원이 당신 집에 들어와 값나가는 것을 모두 거두어간다면, 아무리 합법의 탈을 쓰고 있더라도 약탈이라는 오명을 벗어 버릴 수 없다.

그러면 전체 주민의 뜻을 물어야 하는 것은 어떤 것일까. 아파트 주민들이 십시일반으로 돈을 모아 마을회관을 지었다면 마을회관의 이용 규칙을 어떻게 할 것인지, 그리고 그 재산을 어떻게 처리할 것인지는 주민들 다수의 의사를 물어서 민주적으로 결정하는 것이 옳다. 만약 그 재산의 관리를 맡은 총무나 부녀회장이 독단적으로 그 재산을 처분한다면 그건 부당한 독재이고 배임이다. 뿐만 아니라 다른 아파트의 주민들이 여러분 동네의 마을회관에 대해서 알가 알부하면서 개입하는 것 또한 부당하다. 공동 재산에 대한 결정은 다수의 의사에 따라서 하는 것이 옳지만, 아무나 의사결정 과정에 참여할 수 있는 것은 아니다.

여러 사람들의 공동 소유인 것을 다수의 의사에 따라 결정하는 방식은 누군가 혼자서 결정하는 방식, 즉 독재보다 여러 가지 면에서 좋다. 여러 사람에게 공동으로 속한 것임에도 불구하고 누군가가 혼자서 독단적으로 처분할 힘을 갖는다면, 대다수의 이익을 희생하면서 자신의 사익을 추구할 가능성이 높아진다. 그건 대부분의 사람들에게 손해이기 때문에 혼자가 아니라 민주주의 원칙에 의해 다수의 견해에 따르게 하는 것이다.

5. 다수결의 전제 조건: 수익자 부담의 원칙

다수결은 불완전한 제도다. 만장일치가 이루어지지 않는 한 다수의 뜻을 따라야 하는 소수들은 손해를 감수해야 한다. 더욱 큰 문제는 다수가 자신들의 이익을 위해서 의도적으로 소수의 것을 착취할 수 있다는 사실이다. 그렇게 되면 민주주의는 다수가 소수를 착취하는 도구로 전락한다. 따라서 불가피하게 다수결 방식을 택해야 할 상황에서도 다수의 횡포를 막기 위한 장치들이 필요해진다. 다수의 의사에 따라서 결정을 하더라도 그에 따른 혜택과 비용은 다수 소수를 막론하고 모든 구성원들에게 동일하게 귀속시켜야 한다. 그리고 아무리 다수가 결정했더라도 개별 구성원들의 기본적 인권과 재산권을 침해해서는 안 되며 직접적 이해관계가 있는 사람들에게만 의결권을 인정하는 등의 장치들이

필요하다.

또 혜택을 받는 사람이 비용도 부담해야 한다는 원칙 역시 중요하다. 혜택은 A 집단이 누리고 비용은 B 집단이 부담한다면 A는 B를 계속해서 착취하려 한다. 그건 도덕적으로 옳지 않을 뿐 아니라 비효율성을 초래하기도 한다. A는 자기에겐 조금이라도 이익이 되는 일이면 그것으로 인해 B에게 아무리 큰 비용이 지워지더라도 계속 그런 일은 하려고 할 것이기 때문이다.

A 지역 주민들에게 혜택이 돌아가는 다리를 건설하는 일이면 A 지역주민들이 그 비용을 부담해야 한다. 거기서의 민주주의란 그런 다리를 놓을 것인지 말 것인지, 그리고 놓는다면 누가 어느 정도의 비용을 부담할 지에 관해 A 지역주민들끼리 민주적인 토론과 투표를 거쳐 다수결로 결정하는 것을 말한다. 자기 지역을 위한 다리를 놓기 위해, 그것의 혜택을 받지 못하는 다른 지역 사람들에게 비용을 부담하라고 강요한다면, 그 결정이 아무리 자기들끼리의 '민주적'인 토론과 투표를 거친 것일지라도 다른 지역 사람들의 재산권을 침해하는 일이다.

그렇기 때문에 각자에게 속한 것은 각자가 결정하게 하고 공동으로 권리를 가진 것에 대해서만 권리를 가진 사람들이 집단적으로 결정하게 하는 것이 좋다. 나의 집은 내 식구들의 결집된 의사에 의해서 결정하고, 서울시 소유의 청계천에 관해서는 서울시민들의 다수 의견에 따라서 결정하는 것이 옳으며, 우리 국민 전체가 비용을 부담하는 국방예산에 대해서는 전 국민의 다수 의견에 따라서 결정하는 것이 옳다. 상장회사는 주주의 공동 재산이기 때문에 주주들이 다수결로 의사결정을 하는 것이 자유사회의 원리와 부합한다.

6. 경제민주화 재벌개혁 논의에 대한 평가

6.1 골목상권 침해에 대한 비난

대형마트, 편의점, 프랜차이즈 베이커리 등이 골목 상인들에게 피해를 입힌다는 주장은 앞서 논의한 Competitive Harm의 전형적인 사례이다. 대형마트와 편의점 등 현대적인 점포들이 더 좋은 쇼핑환경과 품질, 그리고 낮은 가격을 제공하기 때문에 소비자들이 재래시장과 동네슈퍼를 떠나 더 좋은 곳을 향하는 것이다.

여기서 한가지의 의문이 생긴다. 큰 기업에게는 사업을 자제해야 할 특별한 의무가 있는가? 큰 기업은 떡볶이, 빵집 같은 것을 스스로 자제해야 할 의무

가 있는가? 그럴만한 근거를 발견할 수 없다. 만약 큰 규모를 악용해서 품질 개선을 게을리 하고 바가지를 씌우는 등 독점적 행동을 한다면 규제와 처벌을 가할 수 있겠지만, 좋은 품질과 서비스, 낮은 가격으로 소비자에게 봉사를 하는 한 그 주체가 대기업이라고 해서 비난할 이유는 없다.

또 한 가지의 의문은 중소기업들에 관한 것이다. 한국의 정치현실에서 늘 그래왔듯이 중소기업들은 보호받을 특권을 가지는가? 이 문제 역시 소비자와의 관계 속에서 생각해 봐야 한다. 보호를 받는다는 것은 자기 상품이 값이 더 비싸고 품질은 낮은데도 판매할 수 있게 된다는 말이다. 소비자의 입장에서 보면 더 편하게 낮은 가격으로 쇼핑할 곳을 포기해야 함을 뜻한다. 결국 중소기업이 보호받을 권리란 소비자들에게 불편과 낮은 품질과 높은 가격을 강요할 권리를 뜻한다. 진정한 자유사회에서는 이런 특권이 설 자리가 없다.

6.2 순환출자, 상호출자에 대한 비난

순환출자의 고리를 끊어내라고 압력이 한창이다. 명분은 ‘1%의 지분으로 99%를 지배’하는 일이 부당하다는 것이다. 우리가 판단해야 할 것은 과연 순환출자로 인해서 누가 손해를 입었는지의 여부이다.

‘순환출자’란 대주주가 개인 자금을 투입하지 않고(또는 약간만 투입하고) 사업을 확대하는 방법이다. 즉 자기가 지배하는 계열사의 돈과 외부 투자자의 돈으로 투자를 하되 경영권은 지배주주가 계속 유지하는 방법이 순환출자이다. 그렇게 해서 나오는 이익은 지분율에 따라서 배분된다. 즉 오너가 ‘1%로 99%를 지배’하되 이익은 1%만 가져가는 구조이다.

순환출자로 인해 기존의 외부주주가 해를 입을 가능성이 있다. 이 방법을 통해 외부주주의 지분율이나 의결권을 희석시킬 수 있기 때문이다. 하지만 그런 문제라면 계열사 주식 취득에 대한 내부 통제 장치가 이미 작동하고 있다. 또 그 같은 피해가 발생할 경우 사후적인 배상이나 처벌 등의 방법으로 대처하면 될 것이다. 해를 입힐 가능성이 있다고 해서 원천적으로 금지하는 것은 자유사회의 원리에 어긋난다.

순환출자에 대한 또 다른 비난은 경영성과를 떨어뜨린다는 것이다. 이론적으로는 개연성이 높은 가설이다. 그러나 실제로 그런지에 대해서는 논란의 여지가 크다. 관련된 경험적 연구의 결과들도 일률적이지 않다. 한국의 사례에 대해서 신현한 등의 연구²⁾는 관련성이 없다고 결론지었고, 이인권·김현종³⁾은

2) 강원·신현한·장진호, “대규모 기업집단의 지배소유 피리도와 기업가치 및 경영성과 간의 관계 분석”, 『재무연

외환위기 이후 오히려 의결권 괴리가 큰 기업의 경영성과가 높다는 사실을 발견해냈다.

그러나 더욱 근원적인 문제는 성과가 낮다는 사실이 순환출자나 차등의결권 제도 등 의결권 괴리 현상을 규제하고 처벌하는 근거가 될 수 있느냐는 것이다. 타인에게 해를 끼치지 않는 한 각자의 자유에 맡겨 두는 것이 자유사회의 원리이다. 순환출자이든 차등의결권이든 타인에게 해를 끼치지 않는 한 자신의 경영성과를 낮춘다고 비난과 규제를 하는 것은 자유사회의 원리에 어긋난다.

이건 마치 기업 활동을 열성적으로 하는 것이 게으르게 할 때보다 성과가 높으니 게으른 기업가는 기업 활동을 못하게 하겠다는 발상과 비슷하다. 열성적인 기업 활동이 게으른 것보다 바람직한 것이 사실이지만, 그렇다고 해서 게으른 기업 활동을 규제할 이유는 되지 못한다. 게으른 기업 활동이라고 해서 타인에게 해를 끼치는 것이 아니기 때문이다. 또 게으른 기업 활동이라 해도 없는 것보다는 있는 것이 더 낫기 때문이다.

가공의 자본을 만든다고 해서 금지의 대상이 되어버린 상호출자 역시 마찬가지다. 상호출자로 인해서 가공의 자본과 가공의 의결권이 만들어지는 것은 사실이지만 그것만으로 타인에게 해를 끼치는 것은 아니다. 따라서 구체적 피해가 나타나지 않는 상황에서 원천적으로 금지하는 것은 자유사회의 원리에 어긋난다.

6.3 일감 몰아주기에 대한 비난

‘일감 몰아주기’란 같은 기업집단에 속한 계열사들끼리의 거래를 악의적으로 표현한 말이다. 삼성전자가 S-LCD로부터 TFT-LCD를 조달하는 행위, 현대자동차가 현대모비스로부터 부품을 조달하는 행위를 안 좋게 부르면 일감몰아주기가 된다.

개혁론자들이 이것을 문제시하는 것은 터널링(tunneling; 회사 재산을 개인 용도로 빼돌리는 일)의 통로가 된다는 생각에서이다. 그럴 가능성이 충분히 있다. 그리고 터널링은 외부주주라는 타인에게 손해를 끼치는 행동이어서 금지와 처벌의 대상으로 삼는 것이 자유사회의 원리에 부합한다. 하지만 일감몰아주기는 원가를 낮추고 품질을 높이며 거래의 시간을 단축하는 수단이기도 하다. 그렇기 때문에 원천적으로 이를 금지하는 것은 자유사회의 원리에 어긋난다. 터널링의 위험성이 높은 거래라면 이사회에서의 특별결의를 통해서 충분히 걸러

구, 제18권 2호, 2005.
3) 이인권·김현중, 『출자 및 투자 관계에 대한 실증 연구』, 한국경제연구원, 2004.

낼 수 있을 것이다. 또 명백한 터널링이라면 소송을 통해서도 불이익을 가할 수 있을 것이다. 비난의 대상은 터널링이지 ‘일감 몰아주기’가 아니다.

6.4 가난한 집 맞아들론

지금의 재벌들은 과거 정부의 지원을 받아서 생긴 것이니 그 값을 하라는 것이다.⁴⁾ 이 비난을 자유사회의 원리에 비추어 생각해보자.

첫째, 그 지원을 재벌들이 만들어냈는가의 여부를 따져봐야 한다. 어차피 만들어져 있는 것, 그리고 누군가라도 받았을 것을 현재의 재벌들이 받아서 성공한 것이라면 성공했다는 이유로 비난할 이유는 없다. 예를 들어, 대부분의 농민들이 정부의 농업 지원책과 높은 수입관세에도 불구하고 낙후된 상태를 면하지 못하고 있다. 그런데 유독 하림그룹의 김홍국 회장은 농민으로 출발하여 식품기업으로 성공을 거두었고 대기업 문턱에 와 있다. 그러면 김홍국 회장은 정부의 혜택을 받았으니 이제부터 사업 확장을 멈추고 자선사업에 나서야 하나? 오히려 더욱 열심히 사업을 확장해서 최고의 기업을 만들어내는 것이 원래의 정책목표에 부합하는 것 아닐까? 삼성 LG 현대차 등의 기업들도 그런 관점에서 바라보는 것이 옳은 것 같다.

둘째, 설령 그런 빛이 있었다 해도 70년대 이전에 만들어진 재벌기업들은 이미 맞아들로서의 ‘빛’을 갚는 통과의를 했다. 1972년 박정희 대통령은 83 사채동결 조치 이후 그 혜택을 본 대기업들에게 강제로 주식을 매각하게 했다. 그 과정을 거쳐 기존 오너의 지분율은 절반 이하로 떨어진다. 매각 가격은 시가보다 훨씬 낮은 액면가였기 때문에 기업의 가치를 일반 국민과 나눈 셈이다.

가난한 집 맞아들이라는 비유로 성공한 대기업을 압박하는 것은 자유사회의 원리에 어긋난다.

6.5 유전무죄에 대한 비난

법치주의는 자유사회의 기본 원리이다. 그것을 위해 법다운 법을 가지는 것이 가장 중요하지만, 법이 설령 자유의 법이 아니라 해도 일단 그 법이 합법적 절차에 따라 만들어져 있는 한 그것에 따르는 일은 법치의 기본이다. 그리고 그 법은 누구에게나 똑같이 적용되어야 한다. 힘 있고, 돈 있는 자에게 법이 무더진다면 법치주의를 설득할 명분이 사라진다.

그동안 우리의 법이 유전무죄의 판결을 해왔던 것은 사실인 것 같다. 재벌

4) 유진수, ‘가난한 집 맞아들,’ 한국경제신문사, 2012,

닷컴의 자료에 따르면 1990년 이후 자산기준 10대 재벌 총수 가운데 7명이 총 22년6개월의 징역형 판결을 받았지만 모두 집행유예로 풀려났다. 반면 일반인들의 형사사건 집행유예 선고 비율은 2011년의 경우 25%라고 한다. 그러나 나는 유·전·무죄 현상의 근원은 ‘錢(돈)’이 아니라 법관의 타락에 있다고 생각한다.

유전무죄를 고친다고 해서 유능한 변호사를 고용하기 위해 돈을 많이 지출하는 것을 금지할 수도 없다. 재판의 당사자가 변호사를 고용해서 스스로 죄가 작음을 변론하는 것은 현대적 사법제도를 가진 나라에서 당연한 일이다. 그런 모든 변론과 하소연을 듣고 어떤 것이 옳고 어떤 것이 그릇된 것인지를 심판할 책임은 온전히 법관의 것이다. 그것을 제대로 하지 못했기 때문에 유전무죄 현상이 독버섯처럼 생겨났다.

김승연 회장에 대한 실형선고는 유전무죄 관행의 가장 큰 원인이 법관 자신임을 스스로 드러낸 사건이다. 판사 한 사람이 마음을 굳게 먹으니 김승연 회장 같은 유전의 대명사를 법정구속까지 시킬 수 있었다. 지금까지 돈 있는 자에게만 그 힘을 쓰지 않아 왔다면 법관 스스로가 타락한 것이다.

그렇기 때문에 유전무죄 현상을 뿌리 뽑기 위한 실마리는 재벌개혁이 아니라 사법개혁에서 찾는 것이 옳다. 특별법까지 만들어 재벌 오너에게 특별한 처벌을 하겠다는 것은 원인과 결과를 혼동하는 것이다. 유전무죄가 사실이라 해도 이를 고치기 위한 수단은 법관이 유혹에 넘어가지 않도록 환경을 만들어주고, 돈과 타협한 법관을 색출하여 처벌하는 데에서 찾아야 한다.

6. 결론

경제민주화라는 이름으로 재벌들에게 요구하는 것들은 대부분 자유사회의 원리에 어긋난다. 그럼에도 불구하고 그들에게 특별한 책임을 요구하고 그것을 못했다고 비난하고 있다. 지금과 같은 일이 계속되다보면 한국에서는 모든 큰 것들이 핍박을 당하게 될 것이다. 모든 성공한 것들이 비난의 대상이 될 것이다. 한국 사회의 자유를 유지하기 위해서는 경제 민주화라는 이름으로 벌어지고 있는 자유 원리의 훼손을 막아내야 할 것이다.

경제민주화 개념의 유럽적 기원과 변동과정

민경국(강원대학교 경제학과)

I. 서론: 언어의 기능을 상실한 경제민주화 개념

“언어(言語)는 세상에 대한 해석이다. 언어 속에는 세상을 보는 관점이 들어있다. 그래서 언어를 배움으로써 세상에 관한 모습을 배운다. 그리고 언어는 우리의 행동을 안내하여 불확실한 세상에서 우리의 삶의 개척을 용이하게 한다. 언어는 정치적 귀결을 내포하는 세계관, 세상을 바라보는 관점이 들어있기 때문에 우리의 사고를 규정한다. 그래서 언어는 옳고 분명해야 한다”.

하이에크가 자신의 저서 『치명적 자만』에서 공자(孔子)의 말을 인용하여 잘 설명하고 있듯이, 말이 의미를 잃게 되면 우리는 손과 발을 움직일 여지가 없고 그래서 자유를 상실하게 된다(Hayek, 1988: 106).

경제민주화의 의미가 매우 모호하고 불확실하다. 다음의 인용을 보자.

“△재벌 개혁, △중소기업 적합 업종 확대, △순환출자금지, △금산분리 강화, △재벌 불공정 행위에 대한 징벌적 손해배상제도 확대, △대기업 일감 몰아주기 근절, △재벌세 도입, △경제 범죄 총수의 경영권 제한, △출자총액제한제 부활, △대주주 일가에 증여세 또는 상속세 부과, △배임죄 특례 신설, △공평과세와 책임담세, △시장경제 질서 확립, △소상공인 지원 강화, △조세 정의의 실현과 재정건전성 확보를 위해 조세 개혁, △중소기업과 자영업자의 이익 보장, △금융기관 제대로 감독, △가계부채 경감, 서민생활비 부담 경감, △신 복지농정 기반 마련, △식량안보확보, △지주회사 요건 강화, △계열분리 명령제 도입, △횡령·배임 등 기업범죄시 대주주·이사 자격 제한, △연기금 주주권 행사로 시장의 공적기능 보완, △내부자 감시(노동자 경영참가)로 민주적 경영 실현, △공정거래위원회 독립성 강화 및 불공정거래 근절, △초과이익 공유제 및 월청의 하도급 이행보증보험 의무화, △대형마트 영업시간 제한 확

대 및 입점 허가제 도입 등”(신중섭, 2012).

30개의 내용으로 구성되어 있다. 이게 전부가 아니다 찾아보면 더 많은 항목들이 있을 것이고 앞으로 계속 늘어날 것이다. 이 리스트를 보고 우리가 확인할 수 있는 것은 두 가지이다. 하나는 경제민주화가 그 내용이 무엇이든 ‘규제 덩어리’라는 점이다. 경제민주화는 경제를 정치화하고, 그 결과는 치명적이다(김행범, 2012; 민경국, 2012).

둘째로 언어가 자기 기능을 할 수 있기 위해서는 아닌 것이 무엇인가를 가려낼 수 있는 내용이어야 한다. 배제할 대상이 많을수록 그 언어는 뜻이 분명해진다. 그러나 경제민주화의 개념은 이런 조건을 상실했다. 그래서 그것은 언어의 기능을 상실했다. 정치적 행동을 위한 가이드로서의 역할도 물론 상실했다. 정책적 언어의 혼란 때문에 시장의 불안을 조성하고 있다.

개념이 혼란스러우면 그 개념이 등장한 기원을 찾고, 그것이 어떻게 변동되어 왔는가를 규명할 필요가 있다. 이런 식으로 하여 정치적 개념을 정제(淨濟)해야 한다. ‘경제민주화’(Demokratisierung der Wirtschaft)의 이념적 고향은 독일이다.

영미 전통의 사회에서는 사용하지 않는 개념이다. 전통적인 경제학의 교과서에도 등장하는 개념이 아니다. 그것은 오로지 사회주의 전통이 강한 사회에서나 사용하는 개념이다. 그러나 오늘날에는 독일에서조차 사용하는 개념이 아니다. 독일 경제사 또는 독일 경제사상사에서 등장하는 개념이다.

우리가 이 글에서 확인하고자 하는 것은 독일은 원뜻에 맞게 경제민주화라는 말을 제대로 사용하고 있다는 점이다. 그렇다고 필자가 이념으로서 경제민주화를 찬성한다는 뜻은 아니다.

II. 경제민주화의 기원은 무엇인가?

원래 경제민주화는 20세기 초 마르크스주의를 비판하고 그 이념가들과 경쟁했던 번스타인(E. Bernstein)과 나프탈리(F. Naphtali) 등이 주창한 사회민주주의의 핵심 요체였다.(Krätke, 2002; Klinke, 2007)

자본주의는 물론이요 정통 마르크스주의, 그리고 소련식 계획경제는 각기 나름대로의 독재로 인하여 인간들이 자신의 운명을 스스로 정할 수 없기 때문에 그 대안으로 제시한 것이 경제민주화였다.

사회민주주의들이 볼 때, 자본주의의 독재는 자본과 대기업이고, 마르크스주의는 프롤레타리아 독재이고, 소련식 계획경제는 소수의 엘리트의 독재이다. 사회민주주의는 어떤 유형의 독재도 반대한다. 사회민주주의의 핵심가치는 사회적 의사결정에의 참여이다. 이렇게 보면 경제민주화 개념은 전적으로 ‘사회민주주의’ 개념이라고 볼 수 있다.

사회민주주의의 핵심 철학은 모든 인간은 자신의 운명을 스스로 결정해야 한다는 것이다. 인간을 모든 지배에서 해방시키는 것이 목적이다. 이 목적을 달성하기 위한 방법이 모두가 동등한 자격으로 의사결정에 참여하는 것이다.

사회민주주의는 그 참여의 차원을 두 가지로 구분하는데, 이는 ‘정치적 차원’과 ‘경제적 차원’이다.

1. 정치의 민주화(정치적 민주주의)

사회민주주의는 프롤레타리아 혁명과 독재가 아니라 다당제의 정치적 경쟁을 통해서 사회주의 실현이 가능하다고 믿었다. 귀족적 봉건사회의 정치적 독재를 해결한 것도 노동자들이 다른 모든 계층과 동등한 자격으로 정치에 참여함으로써 가능했다고 믿었다. 삼권분립의 중요성도 강조한다. 정치적 민주주의를 통해서 경제와 관련된 법을 정한다.

2. 경제의 민주화(경제적 민주주의)

경제민주화의 독일어 표현은 ‘경제의 민주화’(Demokratisierung der Wirtschaft)이다. 우리 헌법 119조 2항이 이를 잘 표현하고 있다.

사회민주주의는 정치적 민주주의는 민주주의 실현에 필요하지만 충분조건일 수 없다고 믿는다. 경제민주화가 없는 정치적 민주주의도 가능하지 않다고 한다.

첫째로 기업과 자본가의 특권으로 노동계급의 착취가능성 때문이다. 둘째로 부르주아 계급은 자신의 특권을 보호하기 위한 수단으로 민주국가를 이용할 위험성 때문이다.

경제민주화의 실현을 위해서 어떤 일을 해야 하는가? 첫째로 진정한 민주화의 조건은 사유재산의 철폐하고 그 대신에 공유제를 도입하는 것이다. 둘째로 민주헌법을 통해서 개별시민들에게 정치적 삶에서 공동결정권을 확보했듯이 마찬가지로 경제적 삶에서 노동자들에게 공동참여권을 허용해야 한다.

이는 다음과 같이 두 가지 차원으로 구분한다:

- ☐ 기업내부: 노동조합이 기업경영에 참여.
- ☐ 국민경제계획 차원: 국민경제계획 결정에 노동자들의 참여하여 소비와 생산에 관한 공동결정.

Ⅲ. 독일의 경제민주화의 과제

독일에서 경제민주화는 그 과제와 관련하여 변동했다. 이를 세 단계로 나누어 볼 수 있다: 즉, 바이마르 공화국 시기, 1950년대~60년대, 그리고 1970년대 이후.

1. 바이마르공화국 시기의 경제민주화

이때는 독일에서 사회민주당이 집권하던 시기이다(Naphtali, 1927/1977). 경제민주화를 주장한 세력은 자유노조였다. 그 자유노조가 목표로 한 것은 자본가의 독재를 억제하는 일이었다. 자본가의 독재란 의사결정의 독점을 말한다. 생산수단의 공유제와 계획경제가 경제민주화와 제휴했다. 그 구체적인 경제 질서의 형태는 다음과 같다:

- ☐ 비자본주의적 경제형태: 노동자 기업, 공기업, 협동조합기업
- ☐ 철강, 석탄 산업 등 국영기업의 자주관리에 노동조합의 적극적 참여
- ☐ 친 노동법의 확대를 통한 노사관계의 민주화
- ☐ 국가의 경제정책 결정에 노동조합 대표들의 참여

사민주의는 이 같은 경제민주화의 실현은 혁명을 통해서만 불가능하다는 것을 인정했다. 혁명은 생산력의 파괴와 노동자의 궁핍을 초래하기 때문에 혁명을 반대했다. 그래도 이 시기에 경제민주화가 가장 잘 실현된 시기였다.

그러나 정치적 민주주의가 어느 정도까지 경제에 개입할 것인가에 대한 문제는 해결하지 못했다. 기업들에게 사업 분야를 지정할 경우 이를 의회의 법으로 정할 것인가(정치의 민주화) 아니면 이른바 '경제사회이사회'의 결정으로 할 것인가(경제의 민주화)의 문제는 여전히 남아 있었다.

2. 1950년대-60년대의 경제민주화

독일 연방공화국의 형성과 함께 자본주의가 형성되었다. 독일 정부는 자유 시장으로 개혁하고 있었다. 흔히 라인강의 기적이라고 부를 만큼 전대미문의 번영을 일구었던 시기이다.(Potthoff, 1985; Watrin, 1987)

사회민주당의 강령에서 생산수단의 국유화를 삭제했다. 이로써 경제민주화의 과제도 변하기 시작했다.

- ☐공유재산과 계획경제가 반드시 경제민주화의 요소일 필요는 없다.
- ☐자본주의를 극복하는 것이 아니라 자본주의를 조종하고 수정하는 것이 사회민주주의의 목표이다.
- ☐민주적 수단을 통해서 계획경제를 완화할 필요성을 절감.

- 사회적 공동결정을 통한 거시조종
- 기간산업의 공유화
- 노동자 경영참여

이 시기에 등장한 경제민주화는 정치적 쟁점이 되지 못했다. 그래서 좌파의 경제민주화는 좌파 내부의 한 노선일 뿐이었다. 그래도 당시 경제민주화로 철강, 석탄 산업의 노동자 경영참여를 법적으로 확인해 주었다.

3. 1970년대 이후의 경제민주화의 과제

1970년대는 격세유전적으로 유럽사회가 전반적으로 좌경화하던 시기이다. 다시 경제민주화의 목소리가 강화되었다. 사회민주당이 집권했다. 그 논의의 차원은 전과 전혀 달라졌다. 거시경제적 차원의 사회적 공동결정과 다른 하나는 기업차원의 경제민주화.(Watrin, 1987; Nutzinger 1985)

1) 사회적 공동결정

1970년대 구체적으로 논의되었던 예는 “소득정책”을 위한 “노·사·정 3자 합의제”였다. 이 제도는 케인즈주의의 거시정책인 재정정책을 측면적으로 지원하기 위한 것이다. 독일 좌파진영은 70년대 독일경제를 괴롭혔던 스태그플레이션 문제를 해결하기 위해서 그 같은 제도와 유사한 일종의 ‘경제사회위원회’ 제도를 도입했다. 그러나 누가 그 위원회의 구성원이 될 것인가, 그리고 어떤 사안을 다룰 것인가의 문제를 놓고 해결의 실마리를 찾지 못했다.

그러나 가격과 노임통제를 통하여 당시 스태그플레이션 문제를 해결하기

위해서, 특히 노동자 대표와 사용자 대표, 그리고 정부 대표가 참여하여 3자 합의제 위원회제도를 도입했다. 그러나 이 제도도 오래가지 못하고 소멸되고 말았다.

1970년대 영국의 보수당 내각을 이끈 히스(E. Heath) 수상도 인플레이의 원인을 노임인상과 탐욕적인 기업의 이윤 증가로 인한 가격인상 탓으로 보았다. 인플레이를 막기 위해서 노임통제와 가격통제를 정부가 시행하는 것은 당시 소련식 계획경제처럼 전체주의이기 때문에 그 같은 통제방법 대신에 경제민주화의 명분으로 노·사·정 3자 합의제를 도입했다. 이 합의제는 노임과 가격을 통제할 목적을 가진 거대한 담합이다. 그러나 이런 통제로는 당시 영국을 지배하고 있던 스태그플레이션을 해결하지 못하고 실패로 돌아갔다. 70년대 말 영국 수상이었던 노동당 윌슨은 그 제도의 포기를 선언했다.

2) 노동자 경영참여 제도

1970년대 기업차원의 경제민주화로 독일이 도입한 것은 “노동자 경영참여 제도”이다. 자본의 독재로부터 노동자를 해방하기 위해서 자본가와 노동자가 나란히 기업정책을 합의제로 결정하는 제도이다. 1978년에 1,000명 이상의 주식회사에 의무적으로 도입할 것을 법제화했다.

그러나 이 같은 제도는 그 후 주주와 노동자 모두에게 유익한 제도가 아니라는 것이 판명되었다. 노동자 경영참여 제도는 재산권의 공유화를 초래한다. 기업경영의 효율적인 제도이기는 고사하고 오히려 기업경영의 발목을 잡는 귀찮은 제도이다. 기업경영을 정치화시킬 뿐이다.

이 같은 사실은 외환위기 이전의 기아자동차가 입증한다. 민주적으로 경영이 이루어졌다. 전문경영인이 있었고 또 노조와 협의를 해서 기업을 경영을 했다. 그 결과는 자동차의 품질도 좋지 않았고, 그래서 세계시장에 나가기도 힘들었다.

이것은 이익단체나 또는 이른바 “비정부조직(NGO)”을 정치적 의사결정에 명시적으로 참여시키는 것을 말한다. 일종의 조합주의와 같은 형태이다. 시장경제를 조종하기 위한 ‘담합’, ‘조종카르텔’, ‘협조적 행위’(Concerted Action)를 경제민주화라고 불렀다.

다시 말하면, 이익단체들과 국가의 의사결정자들이 연합하여 사회경제의 거시적 변수들을 ‘담합’하고, 이 담합결과에 따라 사회경제적 과정을 조종하는 것을 경제민주화라고 불렀다. 이익집단이나 비정부조직들은 이제는 더 이상 압력단체가 아니라 정부의 의사결정 파트너들이다. 국가와 사회의 이분법이 지양

되고, ‘국가의 사회화’이자 동시에 ‘사회의 국가화’이다.

구체적인 예를 들면, “소득정책”을 위한 ‘노·사·정 3자 합의제’이다. 이것은 케인즈주의의 거시정책인 재정정책을 측면적으로 지원하기 위한 것이다. 스태그플레이션 문제를 해결하기 위해서 그 같은 제도와 유사한 일종의 ‘경제사회위원회’ 제도를 도입했다. 이런 경제민주화 제도는 오래가지 못하고 소멸되고 말았다.

IV. 영국과 미국의 경제민주화

영국의 사회주의는 독일의 사회주의와 이론적으로 철학적으로 연계되어 있다. 산업민주주의를 경제민주화로 이해하고 있다. 이는 노동조합의 민주화와 그리고 노사관계의 자율성을 의미한다.

두 번째로 1970년대 영국의 보수당 내각을 이끈 히스(E. Heath) 수상 (Barry, 1989)이 경제민주화의 이름으로 노·사·정 합의제를 도입했다. 도입배경을 보면 인플레이션을 막기 위해서 노임통제와 가격통제를 정부가 시행하는 것은 당시 소련식 계획경제처럼 전체주의이기 때문에 그 같은 통제방법 대신에 경제민주화의 명분으로 노·사·정 3자 합의제가 적합하다고 인정했다. 이 제도를 통해서 노임과 가격을 통제했다. 그러나 히스 수상을 뒤 이은 노동당의 윌슨 수상이 실패한 제도라고 하여 철폐하고 만다.

미국에서 경제민주화를 사용한 사례가 있다. 1980년 대 초 영화배우 제인 폰다와 하이든(Tom Hayden)이 근로자 경영참여 제도와 이윤 참여제도의 도입을 위한 운동을 했다.

V. 한국헌법 119조의 문제와 경제민주화

‘정치권에서 말하는 경제민주화’와 ‘헌법 110조 2항에서 말하는 경제민주화’의 맥락을 설명하고자 한다.

1987년 9차 개헌 헌법의 제119조는 다음과 같다:

- ① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

- ② 국가는 균형 있는 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.

1980년 제8차 개헌 헌법 제120조는 다음과 같다:

- ① 대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위해 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.
- ③ 독과점의 폐단은 적절히 규제·조정한다.

1987년 9차 개헌 헌법에서 1980년 헌법 120조 3항을 9차 개헌 헌법의 제 119조 2항에 통합시키고, 여기에 “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 내용을 새로이 추가한 것이다.

경제민주화 개념을 김종인씨가 도입했다고 해서 ‘김종인 조항’이라고도 말한다. 이 말은 이미 앞에서 언급했듯이 1970년대에 좌파가 집권하던 독일의 정치적 화두였다. 그 시기에 김종인씨가 독일에서 배웠던 것으로 추정된다.

헌법 119조 2항의 내용을 세분화하면5),

- 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정
- 적정한 소득의 분배 유지
- 시장의 지배와 경제력의 남용 방지
- 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화

1) “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 추가된 내용은 제119조 제2항의 다른 내용과는 전적으로 독립된 내용이라는 것이다.

2) “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와

5) 헌법 제119조 2항 “국가는 균형 있는 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.”

조정을 할 수 있다”는 말이 도대체 무슨 뜻인지를 알 수 없다.

3) 앞에서 열거한 경제민주화 내용 중에서 노동자 경영참여나 이윤참여를 제외한 모든 것은 헌법의 경제민주화 조항과 전혀 관련이 없다.

- 대기업 규제나 공정거래 관계는 119조 2항의 “시장의 지배와 경제력의 남용 방지”라는 국가과제와 관련된 것이지 경제민주화와는 관련이 없다.
- 김종인씨가 경제민주화를 대기업 규제로 이해하고 있는데 119조 2항을 아무리 읽어봐도 경제민주화가 대기업 규제와 관련이 있다는 것을 보여주는 그 어떤 근거도 찾을 수 없다. 그래서 대기업 규제를 뜻하는 경제민주화는 헌법적 근거가 없다.
- 중소기업관련 내용은 “중소기업은 보호 육성해야 한다”는 헌법 123조 제3항과 관련된 것이지 제119조의 경제민주화와 관련이 없다.
- 조세관련 문제는 “적정한 소득의 분배 유지”에 가까운 것이지 경제민주화와는 관련이 없다.

3) 그 내용은 사실상 1970년대 유럽에서 논의되었던 “협조적 행위”와 그리고 노동자 경영참여 제도, 소액주주운동 등이라고 해석하는 것이 옳다고 본다. 그러나 정치권은 다르게 해석하고 있다.

VI. 맺는말

독일에서 현재 사용하고 있는 경제민주화의 개념은 ‘노동자 경영참여 제도’를 의미하는 것으로 사용하고 있다.

“경제민주화란 권위주의적 의사결정이 민주적 의사결정으로 교체된 경제구조와 절차, 민주적 의사결정은 민주국가와 경제적 당사자들의 참여를 통해 정당화되는 의사결정이다”(F. Vilmar, 2003; Watrin, 1987; Nutzinger, 1985).⁶⁾

6) *“Wirtschaftsdemokratie ist der Inbegriff aller ökonomischen Strukturen und Verfahren, durch die an die Stelle autokratischer Entscheidungen demokratische treten, die durch die Partizipation der ökonomisch Betroffenen und/oder des demokratischen Staates legitimiert sind.”*

“경제민주화는 자유경제의 대안이다. 경제민주화는 국가자본주의를 의미하는 것이 아니다. 익명의 시장력에 인간의 운명이 결정되는 것이 아니라 스스로 자기 운명을 결정하는 것. 경제민주화의 과제는 기업에 더 많은 공동결정. 공장입지 이전과 같은 중요한 사안의 결정에 노동자의 동의를 거쳐야 한다. 민주적으로 정당화된 제도들, 즉 의회와 정부가 금융을 통제해야 한다. 정치는 은행들의 책임을 강화해야 한다. 이를 위해서는 은행들끼리 책임연합을 형성하여 은행의 어려움을 그들끼리 해결하고 납세자에게 전가해서는 안 된다.”(Huber, 2008)⁷⁾

‘노동자의 경영참여 제도’는 경제민주화의 실현이다. 제대로 붙인 명칭이라고 본다. 그렇다고 노동자 경영참여 제도를 찬성한다는 의미는 아니다. 말의 사용은 분명해야 한다는 뜻이다.

사람들은 공정경쟁이나 기회균등을 경제민주화라고 말하기도 한다. 경제민주화라는 말을 쓴다고 해서 공정경쟁이나 기회균등의 개념이 더 분명해지지 않는다. 소비자 주권론과 경제활동의 자유를 경제민주화라고 말해서 얻는 실익이 없다. 말의 남용이다.

언어의 기능을 상실한 경제민주화라는 말을 더 이상 사용하지 않는 것이 옳다고 본다.

7) Die IG Metall hält eine Demokratisierung der Wirtschaft für die bessere Alternative zu ungezügelter Wettbewerb und einseitiger Profitmaximierung. Demokratisierung bedeutet nicht Staatskapitalismus. Es geht darum, dass Menschen nicht mehr fremdbestimmte Objekte anonymer Marktkräfte sind, sondern Subjekte, die ihr Schicksal selbst bestimmen können. Das heißt konkret: Wir brauchen mehr Mitbestimmung in den Betrieben. Dort ist geregelt, dass wichtige Entscheidungen wie Standortverlagerungen der Zustimmung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bedürfen.Eine Demokratisierung der Wirtschaft bedeutet auch: Demokratisch legitimierte Institutionen, also Parlamente und ihre Regierung, müssen die Finanzmärkte kontrollieren und regulieren. Die Politik muss jetzt etwa für mehr und bessere Haftung der Banken sorgen. Dafür benötigen wir einen Haftungsverbund. Wenn eine Bank sich verzockt, zahlen die anderen Banken und nicht die Steuerzahler die Zeche.(Huber, 2008)

참고문헌

- 김행범, “경제도 정치도 망하게 하는 경제민주화”, KERI 칼럼, 2012-09-24.
- 강경근·민경국(외), 『한국헌법 무엇이 문제인가』, 북마크, 2010.
- , “독일기업의 지배구조와 경제적 성과”, 『비교경제연구』, 11권 제1호, 2004.
- , 김종인씨와 독일의 경제민주화 개념 KERI 칼럼 2012-09-26
- , “하이에크, 신자유주의, 경제민주화”, 계간 황해문화 가을호(통권 76호) 2012
- 신중섭, “경제민주화는 마법의 언어인가?”, KERI 칼럼, 2012-09-19.
- Barry, N., *The New Right*, Worcester, 1987.
- Huber, B. “Brauchen wir *Demokratisierung der Wirtschaft*,” Frankfurter Rundschau, 2008.10.30.
- Klinke, D., *Leitbilder der Wirtschaftsdemokratie*, 2007.
- Kraetke, M., “Demokratisierung der Wirtschaft”, *Widerspruch*, Nr. 43. 2002.
- Naphtali, F., *Wirtschaftsdemokratie*, Frankfurt, 1927/1977)
- Nutzinger, H. G., *Wirtschaftsdemokratie und Betriebliche Mitbestimmung, Konzepte und Realisierungschancen.* M. Birk u.a. (Hg.): Politik gegen die Krise, Beiträge zu einer alternativen Wirtschaftspolitik. Marburg 1985
- Potthoff, H., “Wirtschaftsdemokratie: Grundlagen und Konsequenzen,” *Gewerkschaftliche Monatshefte*. Jg. 36, H. 3, 1985.
- Vilmar, F., “Wirtschaftsdemokratie - Zielbegriff einer alternativer Wirtschaftspolitik”, Global Labour Institute, 2005.
- Watrin, Ch., “The Case of Codetermination in West Germany”, Pejovich, S. *Socialism: Institutional, Philosophical and Economic Issues*, Boston, 1987.

경제민주화와 중소기업

- 대기업의 무분별한 사업영역 진출 -

서경란 (IBK경제연구소)

1. 경제민주화와 중소기업

- 중소기업은 경제민주화의 중심축에 해당
 - 중소기업과 헌법가치 : 헌법 제 119조 제2항에서 정한 경제에 관한 규제와 조정의 요건에 부합.
 - 활력 있는 다수에 해당하는 중소기업은 국민경제의 균형성장과 안정 및 소득분배에 있어서 중추적인 역할을 수행.
 - 시장에서 경쟁을 촉진하고 대기업과의 협력 및 조화로운 성장을 통해서 국민경제의 성장과 경쟁력 제고에 결정적으로 공헌하는 등 시장경제체제에서 핵심 되는 역할을 수행.
 - 국민경제에서 차지하는 비중이 지대
 - 중소기업은 전체 사업 수에서 차지하는 비중 99.9%로 매우 높고 생산액 및 부가가치 생산액에서 차지하는 비중이 클 뿐만 아니라 일자리 창출의 주역으로서 전체 상시근로자 수의 87.6%를 차지하는 등 국민경제에서 중추적인 역할을 담당.
- 중소기업과 관련된 경제민주화 논의의 배경
 - 대기업과 중소기업의 양극화 확대
 - 중소기업의 생산성은 지속 악화되어 1인당 부가가치 생산성이 지속 하락('80년 55.0%→'09년 30.7%)하여 대기업 대비 31% 수준에 불과.

- 안정성, 수익성, 성장성 등 주요 경영지표의 격차도 확대.
- 대·중소기업간 양극화 현상은 중소기업의 취약한 경쟁력, 대·중소기업간 불공정 관계 등이 복합적으로 작용한 결과.
- 대기업과 중소기업간 양극화는 경제발전 과정에서 장기간에 걸쳐 진행이 되어 온 것이지만, 다수의 국민들은 현 정부 들어 양극화 현상이 심화된 것으로 인식하고 있는 실정.
- 최근 경제양극화로 중소기업의 어려움이 가중되자 대·중소기업 동반성장이라는 차원에서 중소기업 적합업종제도 등 사업조정적 정책이 다시 관심을 받고 있음.
- 자본주의가 안정화되기 위해서는 소규모 자본으로 생계를 유지하는 많은 주체들이 생겨날 때 안정을 찾는 것임.
- 경제민주화란 압도적인 경제 권력을 가진 극소수의 대기업에 의해서가 아니라 수많은 다양한 중소기업들이 정당한 경쟁을 하는 시스템이며, 이 과정을 통해 경제의 효율화는 물론 동태적 발전이 기대됨.
- 우리 경제는 압축성장 과정을 통해 국가경제 및 기업 외형은 선진국과 어깨를 나란히 할 정도로 성장하였으나, 경제제도나 기업제도 혹은 그 운영에서는 미성숙 상태를 벗어나지 못하고 있음.
 - 미국의 GM이나 MS, 일본의 토요타, Sony 등 글로벌 기업들에서는 부인, 아들, 딸, 동생들이 회사의 중요 포스트를 담당하거나, 아버지 회사에 의존하여 새로운 사업에 진출하거나, 지배주주와 그 가족이 기업을 신설하여 이와 거래하는 사례를 거의 발견할 수 없음.
 - 이러한 행위들은 선진국에서는 경제 범죄 내지는 기업범죄

로서 인식될 가능성이 높음.

- 이와 같은 비정상적 관행으로 인해 수직적 통합, 사업다각화 등 효율성 향상을 위한 기업의 정당한 활동도 사회적으로 부정적 시선을 받게 되는 부작용을 초래.

2. 대·중소기업 관계의 현황 및 문제점⁸⁾

가. 수직적 거래관계

수·위탁 거래실태

- 수·위탁거래란 대기업 또는 다른 중소기업의 정기적·지속적인 직접 혹은 간접 위탁(납품 주문)에 의해 제품을 생산하여 납품하는 형태의 협력거래.
- 2008년부터 2011년까지 총 1만 2,077개사를 조사하여 688개의 위반업체에 대하여 시정(개선)을 요구.
 - 위반 유형에 따라 1.0~2.5점의 별점 부과와 함께 교육

연도별 수탁·위탁거래 실태조사 결과 위반 기업 현황

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	합 계
조사업체(개)	3,025	3,304	2,783	2,965	12,077
위반업체(개)	219	155	195	119	688
시정금액(억원)	29.9	26.1	24.1	71.9	152

자료: 중소기업청.

하도급거래 공정화

8) 제626회, 「정책&지식」 포럼, 대·중소기업 동반성장과 정부의 역할 중 일부 발췌.

- 하도급 거래과정에서 수탁기업에 대한 위탁기업의 납품대금 결제는 수탁 중소기업의 경영안정에 영향을 미치는 중요한 요소.
 - 납품대금의 결제방식은 현금결제가 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 그 비중은 2008년 40.0%에서 2011년에는 65.5%로 2008년 대비 25.5%p 확대.
- 현금과 어음대체결제를 포함한 현금성 결제는 2009년 이후 지속적으로 하락하는 추세.
 - 어음결제는 2009년 11.4%에서 2010년 12.8%, 2011년 16.6%로 꾸준히 확대되고 있는 추세.
 - 구매자금 대출, 구매전용카드, 네트워크론 등의 어음대체결제 제도 지속적으로 감소되는 추세에 있어 제도보완이 요구.
 -

위탁기업의 납품대금 결제방식

(단위 : %)

연 도	현금성 결제			어 음
	현 금	어음대체결제	소 계	
2008년	40.0	43.1	83.1	16.9
2009년	67.6	21.0	88.6	11.4
2010년	52.9	34.6	87.2	12.8
2011년	65.5	17.9	83.4	16.6

자료: 중소기업청.

- 납품대금 결제일을 준수하는 기업체의 비율은 2008년 93.2%에서 지속적으로 감소하여 2011년에는 84.2%까지 감소.
 - 결제기일 60일을 초과하는 기업체의 비율이 2008년 6.8%에서 2011년 15.8%까지 상승.

납품대금 결제기간

(단위 : %)

연 도	60일 이내	60일 초과			
		소 계	61~90	91~120	121일 이상
2008년	93.2	6.8	5.6	0.8	0.4
2009년	90.9	9.1	7.3	1.3	0.5
2010년	89.7	10.3	7.6	1.8	0.9
2011년	84.2	15.8	10.9	3.2	1.7

자료 : 중소기업청

□ 납품단가 조정

- 2012년 4월 중소기업중앙회가 조사한 결과에 따르면, 원자재가격이 상승한 중소기업의 56.2%는 원자재가격 인상분을 납품단가에 전혀 반영하지 못한 것으로 나타났음.
 - 수·위탁 거래에서 중소기업들의 불만은 대기업 혹은 모기업이 단가인하(cost reduction)를 거의 연례행사처럼 요구한다는 것임.
- 중소기업의 가장 큰 애로사항인 납품단가 문제와 관련, 원재료 가격 상승에 따라 합리적으로 납품단가가 조정될 수 있는 제도적 장치를 마련.
 - 우선, 중소기업의 조정신청 기피 현상을 해소하기 위해 중소기업 협동조합에게 납품단가 조정협의 신청권을 부여하는 한편, Fast Track 제도를 도입하여 신속한 납품단가 조정이 이루어지도록 조치.
 - 동반성장 협약을 성실히 이행하여 납품단가 조정 실적이 우수한 기업에 대해서는 과징금·벌점 감경 등 인센티브를 확대함으로써, 기업 자율적인 납품단가 조정문화를 확산할 계획.
 - 당초 계약한 납품대금을 감액할 경우에는 원사업자가 감액

의 정당성을 입증하도록 입증 책임을 전환하고, 감액 사유와 산정 기준 등을 명시한 서면 계약서를 교부하도록 명문화함으로써, 객관적 근거 없는 자의적인 납품대금 감액 관행을 근절.

- 대기업을 단가인하(Cost Reduction) 보다는 동반성장 실적에 중점을 두도록 임직원 실적평가시스템을 개선하도록 동반성장 협약에 반영.

납품 거래처의 단가인하의 주된 원인

(단위 : %)

구 분	비 율
모기업의 임금인상, 원자재가격 상승분 비용전가	40.4
모기업의 환차손 전가	4.9
귀사의 납품물량 증가	8.4
완성품의 치열한 가격경쟁으로 납품가격 인하 불가피	75.4
귀사의 생산성 향상 등으로 인한 원가절감분 편취	8.4
기 타	9.4

* 복수응답으로 비율이 100% 초과
자료: 중소기업중앙회

기술 탈취 및 인력 빼가기

- 중소기업청이 2010년에 조사한 자료에 따르면 중소기업의 22.1%가 대기업으로부터 보유 기술 제출 요구를 받았으며, 이중 80%가 기술일부나 전체를 대기업에 제공한 것으로 나타났다.
- 2012년 IBK경제연구소 조사 결과, 중소기업에서 대기업으로 이직하는 기술 인력의 3명 중 1명이 대기업의 사전작업의 결과로 이직.

- 동반성장을 위해 필요한 최소한의 기술자료 공유는 허용하되, 중소기업의 성장을 가로막는 기술탈취·유용 행위로 변질되지 않도록 방지 장치를 마련.
 - 하도급업체에게 원가 등 기술 자료를 요구할 경우에는 반드시 목적과 대가, 비밀유지, 권리 귀속 등을 기재한 서면으로 요청하도록 하는 한편, 원가자료 확인 명목으로 일방적으로 사업장을 방문 조사하는 행위를 금지함으로써 중소기업의 기술보호를 강화.
 - 기술탈취·유용행위가 발생한 경우, 고의·과실이 없었음을 입증할 책임을 원사업자에게 부여하고, 법원이 직접 손해액을 인정할 수 있도록 함으로써 중소기업의 피해구제를 용이.

나. 수평적 거래관계

□ 사업조정제도

- 중소기업 사업조정제도는 중소기업이 영위할 업종으로 판단되는 사업영역에 대기업의 과도한 침해로 인한 분쟁을 조정함으로써 중소기업의 사업 활동 기회와 영역을 적정하게 보호하기 위한 제도.
- 2008년 이후 대기업이 유통분야에 본격적으로 진출하면서 대형마트는 시장포화, 수익성 저하 등으로 기업형 슈퍼인 SSM 시장에 경쟁적으로 진출하면서 2009년도에는 2004년 대비 2.4배가 증가.
 - 대기업의 SSM 진출은 인근의 유사품목 동종품목 영세상인 및 전통시장의 매출감소 등 경영악화를 초래하였고 중소기업과의 갈등이 심화되는 결과.

□ 중소기업 적합업종

- 중소기업자간 경쟁제품제도⁹⁾를 통하여 공공부문에서 중소기업 보호하는 장치를 운영하고 있었으나, 그 보호범위가 사후적·제한적인 성격을 띠고 있어 대기업의 사업영역 확장으로부터 중소기업 보호하는 데에는 한계.
- 정부는 2010년 9월 '대·중소기업 동반성장 추진대책'에서 민간기구인 동반성장위원회가 사회적 합의를 통해 중소기업 적합업종·품목을 지정하여 대·중소기업간 합리적 역할분담을 유도함으로써 중소기업의 사업영역을 보호하기로 합의.
 - 신청 품목에 대한 처리결과를 보면 적합업종 선정 82개 품목, 철회 119개 품목, 반려 31개 품목, 판단유보 2개 품목 등.

□ 일감 몰아주기(내부거래)

- 공정거래위원회는 2012년 상호출자제한기업집단(대기업집단)의 계열회사 간 상품·용역 거래 현황 즉 내부거래 현황을 발표.
 - 46개 대기업 집단의 전체 매출액(1,407조 2천억원)중 계열사에 대한 매출액(186조 3천억원) 비중은 13.2%.
 - 비상장사(1,136개사) 내부거래비중은 24.5%로 상장사(237개사)의 8.6%보다 15.9%p 높은 수준이며 총수가 있는 집단(38개)의 내부거래 비중은 13.6%로 총수가 없는 집단(8개)의 11.1%보다 2.5%p 높은 수준.

9) 중소기업청장은 중소기업자가 직접 생산·제공하는 제품으로서 판로 확대가 필요하다고 인정되는 제품을 '중소기업자간 경쟁제품'으로 지정하고, 공공기관은 중소기업자만을 대상으로 하는 제한경쟁 또는 지명경쟁 입찰에 따라 조달 계약을 체결하도록 의무화한 제도로써, 현행 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 규정되어 있다.

- 서비스업 분야 중 내부거래 비중이 큰 세부업종은 사업시설관리, 부동산, SI, 정보서비스업, 사업지원 서비스업 등이다. 내부거래 시 수의계약으로 거래 상대방을 선정한 경우는 89.7%인 반면, 경쟁입찰(3.2%), 지명경쟁입찰(2.1%), 제한경쟁입찰(0.4%) 등은 낮은 수준.
- 계열사간 일감몰아주기 관련 비판이 많았던 시스템통합관리(SI)·물류·광고업 등의 내부거래 시 수의계약 비중은 91.8%.
-

SI·광고·물류 업종 수의계약 비중

(’11년말 기준, 단위: 개, 조원, %)

업종명 (산업분류코드)	회사수	내부거래금액	수의계약	
			금액	비율
SI (J620)	41	6.26	5.97	95.31
광고제작 (M7131)	22	1.12	0.78	69.06
물류 (H521)	13	0.44	0.44	99.50
계	76	7.83	7.18	91.78

자료 : 공정거래위원회

3. 대기업의 무분별한 사업영역 진출 현황과 주요 논의 내용

가. 현황

- 중소기업이 주로 활동하는 사업영역으로 대기업이 진출하면 서, 기존 중소기업과의 경쟁이 심화.
- 자산총액 5조원 이상인 63개 상호출자제한 기업집단의 계열회사 수 매년 증가 추세.

- ('10.4월) 1,264개 → ('11.4월) 1,554개 → ('12.4월) 1,831개
- 2011. 12월말 현재, 22개 집단(74개 회사, 35개 집단 전체 계열회사 중 5.8%)이 중소기업 적합업종 지정품목, 사업조정 신청업종, 식·음료소매업, 수입품 유통업, 교육서비스업, 웨딩서비스업 등 중소기업 영위 분야 진출(공정거래위원회, 2012. 2).
- 자본과 마케팅 능력을 구비한 대기업의 시장 진출 확대로 기존 중소기업의 경영 악화 야기.
 - 두부시장의 대기업 참여로 3년간 중소기업 사업체수의 65% 감소.
- 대기업의 골목상권 진입 확대 등으로 영세 중소상인·전통시장의 경영여건이 악화되고 있다는 여론.
 - 대기업 유통업체가 슈퍼마켓·외식업·차량정비·떡볶이 등 규모가 작은 서민형 자영업종에 진출하는 사례 증대.
 - 대기업의 MRO 업체가 1·2차 협력업체의 구매대행까지 요청하는 등 중소상인 영역으로 인식되어 온 납품시장으로 진출 확대.
- 대기업의 무분별한 중소기업 사업영역 진출 실태조사 결과에 따르면, 해당 중소기업의 경영상의 어려움이 가중되는 것으로 나타나고 있음.
 - 소상공인의 경우 영위업종에 대한 대기업의 진입여부 설문조사 결과 응답업체의 48.5%가 영위업종에 대기업의 사업진입이 있다고 응답(중소기업중앙회, 전국소상공인단체연합회, 2012. 3).

- 대기업의 사업진입이 없다고 응답한 소상공인은 51.5%.

- 유통·서비스분야 중소기업 또한 응답업체의 60.5%가 현재 대기업 사업장과 경쟁관계에 있는 것으로 지적(중소기업중앙회, 유통·서비스분야 중소기업 동반성장 인식조사, 2011.9).

□ 대기업의 사업진입으로 해당 중소기업은 경영환경 악화를 호소.

- 소상공인의 경우 자신의 영위업종에 대기업 진입이 있다고 응답한 업체 중 36.8%는 경영환경이 매우 악화된 것으로 응답.

- 다소 악화되었다는 응답이 41.9%로, 대기업 사업진입으로 피해를 입은 소상공인 10명 중 8명은 경영악화를 호소.

대기업 사업진입 후 경영상태 비교-소상공인의 경우

(단위 : 명, %)

매우 악화	다소 악화	보통이다	다소 아니다	전혀 영향 없다
36.8	41.9	15.6	5.4	0.3

주 : 응답 업체 수 771개 업체.

자료 : 중소기업중앙회, 전국소상공인단체연합회, 2012.3.

- 유통·서비스분야에서도 대기업 사업장과 경쟁관계에 있다고 응답한 업체의 86.0%도 대기업 진출 후 매출이 감소한 것으로 응답.

- 매출액 감소율 평균은 38.4%에 달함(중소기업중앙회, 유통·서비스분야 중소기업 동반성장 인식조사, 2011.9).

□ 대기업의 사업진입으로 중소기업이 체감하는 폐업, 철수 및 파산비중이 높은 것으로 파악됨.

- 소상공인의 경우 대기업의 사업진입이 있다고 응답한 해당 업종 소상공인들 중 77.2%는 폐업, 철수 및 파산 증가를 호소.

대기업 사업진입 후 폐업, 철수 및 파산 증가 여부-소상공인의 경우
(단위 : 명, %)

매우 그렇다	다소 그렇다	보통이다	다소 아니다	전혀 아니다
30.3	46.9	17.2	4.9	0.7

주 : 응답 업체 수 771개 업체.

자료 : 중소기업중앙회, 전국소상공인단체연합회, 2012.3.

- 경제 환경 변화로 대기업의 사업기회가 점차 축소되면서, 중소기업이 영위하던 업종으로 대기업의 진출이 확대.
- 최근 대·중소기업간 갈등 분야의 상당수가 대기업이 새로운 사업기회를 모색하면서 사업영역을 확대해 나가는 과정에서 발생.
- 대기업 총수일가 자녀들의 새로운 업종 진출과 일감 몰아주기 등 선진화되지 못한 기업 경영도 사업영역 간 갈등의 원인으로 작용.
 - 최근의 재벌가 자녀들에 의한 새로운 업종으로의 진출은 중소기업의 치열한 생존경쟁 현장에서의 “부유계급의 취미 활동” 정도로 비춰져 국민들로부터 백안시되는 경향마저 있음.
- 해당 분야 중소기업·영세상인 등의 낮은 경쟁력으로 인해, 대기업의 진출에 따른 경쟁 압력에 취약.

- 1997년부터 2010년까지 대기업의 생산지수는 약 3배로 늘어난 반면, 중소기업 생산은 1.0배로 정체.
 - 2010년 생산지수 : 대기업 147.9, 중소기업 122.7.
- 중소기업 생산성은 지속 악화되어 대기업의 30% 수준에 불과.
 - 대기업 대비 중소기업의 노동생산성 비율 지속 하락.
 - * ('90) 49%→('00) 35%→('05) 33%→('09) 31%

□ 쟁점사항

- 대기업의 중소기업 사업영역 진출금지가 시장경제원리에 상충 되는가에 대한 문제.
- 중소기업 적합업종제도의 도입이 경쟁을 제한시킴에 따라 중소기업의 혁신을 억제시키고 국제경쟁력을 저하시키는 원인이 되는가에 대한 문제.
 - 경쟁제한이 중소기업을 성장시킬 것인가?
 - 경쟁제한이 중소기업의 안주성향을 고착화시키고 중견기업의 성장정체로 연결되지 않을까?
- 중소기업자의 보호를 위해 경쟁을 제한함으로써 발생하는 소비자의 권리침해는 고려하지 않아도 되는 것인가에 대한 문제.
 - OECD국가들은 소비자 후생에 더 큰 비중을 두기 때문에 경쟁 촉진 정책을 도입하여 진입, 유지, 퇴출이 자연스럽게 진행되는 생태계가 조성된다는 견해.

- 글로벌 경쟁 환경에서 국내 대기업의 사업 참여를 금지시킨다고 해당 업종이 중소기업의 성공적인 독무대로 보호될 수 있는가에 대한 문제.
 - 해외에서 들어온 대기업의 국내시장 확대 계기가 될 수 있을 것이라는 우려.
- 대기업의 중소기업 사업영역 진출금지와 관련된 정당별 정책수단과 범위에 대한 입장 차이에 대한 문제.

나. 주요 논의 내용

- 대·중소기업간 관계에서 경제민주화 달성을 위한 기본방법은 대기업의 행위를 규제하여 상대적으로 열악한 중소기업을 보호하자는 취지.
 - 우월적 지위에 있는 대기업 규제를 통해 거래관계에 있는 하도급업체를 보호하고,
 - 대기업의 중소기업 사업영역 진입 규제를 통해 중소기업의 자생력을 키워줄 수 있는 환경 마련이 핵심사항.
- 대기업의 무분별한 중소기업 사업영역 방지를 위해 각 정당이 제안하고 있는 내용과 정책수단은 표현의 정도 차이만 있을 뿐 기본 구조는 크게 다르지 않음.
 - (새누리당) 경쟁제한적 기업결합 추정제도 강화가 주 내용
 - 중소기업이 2/3이상을 차지하고 있는 업종에 대한 진출 규제.
 - 당해 기업결합으로 확대되는 시장점유율을 100분의 5에서 100분의 1로 하향 조정(독점규제 및 공정거래에 관한 법률

개정).

- (민주통합당) 중소기업과 자영업자의 이익 향상을 위해 중소기업 적합업종제도를 강화하여 대기업의 무분별한 사업 확장 방지를 제안.
 - 중소기업 및 중소기업 적합업종에 대한 실효성 제고를 위해 적합업종에 대한 대기업의 진입제한 위반 시 경영진 또는 지배주주에 대한 처벌 강화(대·중소기업 상생협력 촉진법 개정).
 - 사업조정 조치에 따른 대기업의 사업이양은 권고가 아닌 이양을 강제하고 위반 시 처벌 근거 마련.
- (통합진보당) 재벌 해체에 초점을 맞추어 중소기업 적합업종제도 도입을 주 골자로 제안.
 - “상법, 공정거래법, 자본시장법 등으로 흩어져 실효성이 낮은 재벌 관련법을 하나로 묶어 재벌 규제법을 제정해 단계적으로 30대 기업집단을 3,000개 전문기업으로 전환시켜야 한다”고 주장.
 - 소매점, 납품 등 지역 유통망 중소기업 적합업종 지정.
 - 대기업의 중소형 소매점 납품 금지를 위한 대형유통기업의 도매업 진출 금지.
 - 대기업이 확장 시도 중인 중소형 슈퍼마켓, 음식점 식자재 납품 등을 우선적으로 중소기업 적합업종에 선정.
 - SSM 영업시간제한 확대 및 허가제 도입.
 - 최근 통과된 유통산업발전법상의 자정부터 익일 오전 8시까지 실시하기로 한 영업시간 제한규정 확대 및 대규모 점포 개설 허가제로 변경.
 - 편법 SSM 규제 및 사업조정제도 강화.
 - 슈퍼형 편의점, 대기업가맹점 등 편법 SSM 사업조정대상

포함.

- 관계기관에 의한 사업일시정지 권고를 명령으로 변경하여 사업조정의 실효성 제고.

□ 주요 법안 내용

법안	내용	비고
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업이 2/3이상을 차지하고 있는 업종에 대한 진출 규제 · 당해 기업결합으로 확대되는 시장점유율을 100분의 5에서 100분의 1로 하향 조정 	새누리당
대·중소기업 상생협력 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> · 동반성장위원회의 중소기업청장에 대한 대기업 사업조정 신청권 부여 * 대기업 등의 사업 인수, 개시 또는 확장 시 중소기업자 단체 및 동반성장위원회 등의 사업조정신청권 부여 · 대기업이 중소기업 적합업종 진입제한 위반 시 처벌 * 대기업의 사업이양을 권고가 아닌 이행명령으로 변경 요청 · 대기업 등에 대한 사업조정 권고기간을 기존 2년에서 3년으로 연장 	민주통합당
유통산업발전법	<ul style="list-style-type: none"> · 전통상업보존구역 내 준대규모점포(상호출자제한기업집단 계열회사 직영 점포 등) 등 개설 등록 의무 및 제한 · 대규모 점포(대형마트), 준대규모점포(상호출자제한기업집단 계열회사 직영 점포) 등에 대한 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정 명령 · 전통상업보존구역 범위를 500미터 이내에서 1킬로미터 이내로 확대 · 대규모 점포(대형마트 등) 개설 및 전통상업보존구역 1km 이내 준대규모 점포(상호출자제한기업집단 계열회사 직영 점포 등) 개설 시 영업개시 전 시장, 군수, 구청장에 대한 등록 의무 	
e-러닝산업 발전법	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 발주 e-러닝개발사업에 대기업이 참여 가능한 사업금액의 하한 설정으로 대기업 참여 제한 	

지능형로봇 개발법	· 자산총액 5조원 이상 상호출자제한기업집단 소속 기업의 지능형로봇전문기업 지정 배제	
국가계약법	· 경쟁입찰 참가자격 사전심사로 대기업 참여 제한 · 중소기업청장 지정·고시 물품 제조 및 구매 시 중소기업자로 경쟁 참가자 자격제한, 지명경쟁, 수의계약 가능	
소프트웨어 산업법	· 상호출자제한기업집단 소속 회사의 국가안보 관련 사업 등 외 사업 참여 제한 · 대기업 사업 참여 하한 금액 고시 및 적용 필요 규정화를 위해 “요청할 수 있다”는 표현을 “요청해야 한다”로 강화	
건설산업 기본법	· 대기업 건설업자가 도급받을 수 있는 공사금액의 하한을 시공능력 3% 이내로 설정	
뿌리산업 진흥법	· 자산총액 5조원 이상 상호출자제한기업집단 소속 기업에 대한 뿌리기업 지정 배제	
부품·소재 전문기업법	· 자산총액 5조원 이상 상호출자제한기업집단 소속 기업 중 계열회사에 대한 매출액이 50%이상인 기업의 부품·소재 전문기업 지정 배제	

□ 중소기업과 자영업자의 이익 향상을 위해 중소기업 적합업종 설정을 통한 사업영역 보호가 논의의 근간.

- 중소기업 적합업종 및 품목 선정.
- 대기업의 자율적 진입자제와 사업이양 유도를 통해 대기업의 무분별한 사업 확장 방지를 제안.
 - 진입제한 위반 시 경영진 또는 지배주주에 대한 징역형 또는 벌금형을 부과하고,
 - 사업조정 조치에 따른 대기업의 사업이양을 권고가 아닌 강제할 수 있도록 대·중소기업 상생법 도입.

- 유통산업법을 개정하여 대형마트와 SSM의 영업시간 제한 확대.
- 0시~8시 제한을 오후 9시~오전 10시까지 제한.
- 의무휴업일 확대.
- 매월 1일 이상에서 2일 이내를 매월 3일 이상 4일 이내로 확대.

○ 부당내부거래 조사제도 및 기업결합 규제의 활용.

- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과 대·중소기업 상생협력촉진법 등 관련 법안의 신설 및 개정을 통해 추진력 제고.

□ 대기업의 우월적 지위(브랜드파워, 자본력)를 이용하여 진입장벽이 낮은 중소기업·소상공인 업종으로의 진입 확대는 제한할 필요가 있음.

* “극소수의 대기업(conglomerate)의 사적 경제 권력에 의해 지배되는 시장경제는 국가라는 공권력에 의해 지배되는 사회주의 경제보다도 더 나쁠 수 있다(M. Pertschuck, 미국 전 연방거래위원장)”

〈추진 경과〉

○ 중소기업 고유업종제도 도입('79)

- 중소기업에 적합한 것으로 판단되는 사업 분야에서 대기업의 신규 참여를 원칙적으로 금지
- 중소기업에게 안정된 사업영역을 보호해주고 균형 있는 국민경제발전 도모 목적

○ 중소기업 고유업종제도 폐지('06.)

- 글로벌 경쟁시대에 외국업체의 진입가능성이 커짐에 따라 중소기업 보호의 실익을 달성하기 어렵고,
- 사업영역을 보호해서 중소기업을 육성한다는 제도의 목적과 달리 중소기업의 안정성과 영세화를 촉진시킨다는 지적
- 경쟁제한으로 소비자 피해가 크다는 지적에 근거

○ 중소기업경쟁제품지정제도 도입

- 공공구매시장에서 중소기업자만이 사업할 수 있도록 함으로써 190여개 품목 지정

○ 중소기업 적합업종제도의 도입('10.9.13, 청와대 대기업 대표 조찬 간담회에서 논의, '11년 동반성장위원회 주관으로 추진)

- 대기업보다 중소기업이 사업을 영위하는 것이 좀 더 적합하고 효율적인 업종과 품목을 선정하여 대기업의 자율적인 진입자제를 유도하고 이미 사업을 하고 있는 대기업에 대해서는 사업이양을 권고한다는 취지

○ '중소기업 적합업종 선정을 통한 사업영역의 보호'를 명시적으로 구체화하는 내용 발표('09.9.29, 대중소기업 동반성장 전략회의)

○ 중소기업 적합업종 선정 가이드라인 공청회 개최('11.4.22)

○ 대·중소기업 동반성장 확대방안 발표('12.1.16, 4대 그룹, 공정거래위원회 간담회)

- SI, 광고, 건설, 물류 분야 경쟁입찰 확대
- 독립 중소기업으로 직접 발주 확대 등

○ 중소기업 적합업종제도 보완 발표('12.1.29, 민주통합당 경제민주화특별위원회)

○ 대기업의 무분별한 중소기업 사업영역 진출방지 대책 발표('12. 2.9, 새누리당 비상대책위원회)

○ 중소기업 적합업종 발표('12., 동반성장위원회)

- 중소기업 및 소상공인 적합업종 법제화 논의

○ 각 정당 총선공약으로 정책수단 공식적으로 제시('12년 19대 국회)

4. 정부의 역할

- 대기업과 중소기업간 거래 관계에 정부가 직접 개입하는 것은 결코 바람직하지 않지만 지금의 대·중소기업 거래관계가 불완전하고 공정하지 못하다면 이를 시정하기 위한 정부의 역할은 매우 중요하다.
 - 시장기능이 작동하지 않는다면 이를 보완하기 위한 정부의 개입은 제한적으로 이루어질 필요.
 - 시장 기능의 불완전성과 교섭력의 차이에서 발생하는 중소기업의 어려움을 해소해야 할 것.
 - 즉 시장기능은 존중하되, 시장의 구조적 결함으로 인한 문제점은 정책적으로 교정해야 함.
- 수평적 경쟁관계에서 중소기업을 대기업의 약탈 또는 배제 행위로부터 보호하는 것은 경쟁정책의 핵심 기능임.
 - 대기업의 불공정행위로 인해 중소기업들이 시장에서 퇴출된다면 그 시장은 경쟁상대를 잃어버리고 독과점시장으로 전락할 수 있기 때문.
 - 수직적 거래관계에서도 중소기업을 대기업의 불공정행위로부터 보호하는 것도 정부정책의 중요한 역할.
 - 계약자유 원칙은 존중되어야 하지만 과도한 교섭력의 차이로 인한 불완전계약이 발생한다면 이를 시정하기 위한 정부의 역할을 오히려 강화되어야 할 것.
- 경제민주화 관련 논의되는 대기업의 무분별한 중소기업 사업영역 진출과 관련해서는 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것임.

- 첫째, 공정하고 투명한 수직적 거래관계를 구축할 필요.
 - 시장경제의 자유계약의 원칙을 존중하여 사적 계약 부분에 정부가 개입하는 것은 신중한 접근이 요구되며, 다만 대기업이 교섭력의 우위를 남용하여 거래의 투명성과 공정성을 훼손할 경우에는 이를 엄격하게 규제할 필요.
 - 또한 서면 계약, 표준계약서 등을 통해 계약의 불완전성을 보완해야 할 것임.
- 둘째, 대중소기업간 수평적 경쟁 관계를 보완적 관계로 발전시켜야 할 것.
 - 기업의 시장 전략은 경쟁 질서에 위협을 가하지 않는다면 기본적으로 존중하는 것이 바람직.
 - 중소기업이 소비자의 수요에 부응할 수 있도록 경쟁력을 키워, 대기업의 우월적 지위(브랜드파워, 자본력)를 남용하여 진입장벽이 낮은 중소기업·소상공인 업종으로의 진입 확대는 제한해야 할 것.
 - 다만, 대기업의 진입 확대 제한은 중소기업에게 실질적 위협이 되는 경우에 한해 제한적으로 일정 기간 실시함으로써, 중소기업이 현재에 안주하려는 유인을 축소해야 할 것.
- 셋째, 성숙한 기업경영과 자발적인 협력모델 개발 등 협력 사례 확산을 통한 지속가능한 동반성장을 유도해야 할 것.
 - 이제는 우리 대기업들도 성장한 외형만큼 경영의 성숙화라도 도모해야 할 시점.
 - 최근 대기업 자녀들의 새로운 업종 진출이 '부유계급의 취미 활동' 정도로 비추어져, 국민들로부터 백안시되는 경향을 감안.
 - 대기업 집단의 생존과 발전을 위한 필수적인 투자행위마저 국민들에게 부정적으로 비추어지고 있다는 점을 고민하고

발표된 상생협력·동반성장 정책과제들이 착근하도록 자발적인 노력이 필요.

- 마지막으로 정부의 역할은 기업들이 자발적으로 상호 신뢰 속에서 협력성과를 창출해 낼 수 있도록 기반조성에 중점을 두어야 할 것.
 - 공정한 거래관행이 현장에서 뿌리내릴 수 있도록 정부가 중심을 잡아야 함.
 - 경제적 약자에 대한 배려와 비대칭적 규제수단을 적절히 활용하여 공정거래법과 하도급법, 상생협력법 등을 실효성 있게 운용해야 할 것.
 - 동반성장이 새로운 기업문화로 자리 잡기 위해서 먼저 대기업은 동반성장을 선도하는 중심 주체로서 확고한 인식전환을 바탕으로 공정거래, 협력사 지원에 집중할 필요가 있으며, 중소기업은 역량 있는 파트너로서의 확실한 자기혁신과 경쟁력 제고방안을 스스로 실천해야 할 것.

대·중소기업 동반성장 대책(9.29 대책) 추진경과

15개 과제	추진경과
효과적인 납품단가 조정체계 구축	하도급거래 공정화지침 개정 (협동조합의 납품단가 조정 지원기능 예시) 하도급법·시행령 개정 (협동조합에 납품단가 조정 신청권 부여, 납품단가 조정 Fast Track 도입)
자의적인 납품대금 감액 및 구두 발주 방지	하도급대금 감액 입증책임 전환, 감액사유 등 서면교부 의무화
중소기업 기술보호 강화	기술자료 임치제 실효성 강화(상생법 개정) 기술탈취에 대한 징벌적 손해배상제도 도입 하도급거래공정화지침 개정(일방적 사업장 출입 및 실사금지)
2차 이하 협력사로 하도급법 적용 확대	하도급법 적용범위 확대(하도급법 개정)
대형유통업체의 불공정거래 감시 강화	대규모소매업거래공정화법(대규모유통업법) 제정
중소기업 적합업종 설정을 통한 사업영역 보호	제조업 적합업종 선정 82개 품목 적합업종제도 법제화(상생법 개정)
동반성장을 1차에서 2·3차 협력사로 확산	대기업의 협력사 지원사업 투자에 대한 세액공제(7%) 근거 마련(조특법 개정, 2010. 12) 자동차산업 동반성장 가이드라인 제정(10.12)
소재 대기업과 수요 중소기업간 동반성장 추진	합성수지 1개월 가격예시제 이행점검
공공부문의 선도적 역할 강화	공공부문 동반성장 추진대책 수립(10.12)
중소기업의 경영 선진화와 구조개선 지원	-
중소·중견기업의 성장역량 강화	글로벌 중견기업 육성을 위한 World Class 300 선정
중소기업 현장애로 해소	대기업의 협력기업 인력채용박람회 개최 지원(현대차)
산업단지 환경 개선	4개 노후단지 QWL 추진중
민간의 자발적 동반성장 추진시스템 구축	동반성장위원회 법적 근거마련(상생법 개정) 동반성장지수 발표('11.12.5)
정부차원의 동반성장 이행 점검시스템 마련	동반성장 현장실태조사 실시(10.12)

기업이론 관점에서 본 ‘경제민주화와 재벌개혁’

신석훈 (한국경제연구원)

I. 문제제기

최근 정치권에서 가칭 ‘경제민주화 법안’ 들을 쏟아내고 있다. 대부분 대기업의 소유구조와 경제활동을 규제하는 내용들이다. 대·중소기업 간 양극화 해소를 위해 ‘재벌구조의 경제민주화’와 ‘재벌과 중소기업간 경제민주화’를 강조하며 다양한 정책들을 제시하고 있다.

대기업이 우월적 지위를 남용해 거래 상대방인 중소기업에게 불공정거래행위를 하고 중소기업의 사업영역을 쉽게 침범할 수 있는 이유는 대기업에게로 경제력이 집중되었기 때문이고 또한 이러한 경제력 집중이 심화되고 있는 이유는 대기업의 소유지배구조가 왜곡되었기 때문이라고 진단한다. 재벌 오너일가가 계열사를 이용해 실제 자신들의 ‘소유’ 지분보다 많은 ‘지배권’을 행사하며 기업집단 전체를 지배하고, 계열사 간 지원행위를 하며 우월적 지위를 남용해, 중소기업과의 수직적 거래관계와 중소기업과의 수평적 경쟁관계에서 중소기업과 골목상권에 피해를 주고 있다고 보고 있는 것이다. 대기업에게로 경제력이 집중되어 있어 중소기업과의 거래에서 항상 우월적 지위를 남용할 것이고, 또한 중소기업 사업영역에 손쉽게 진입해 중소기업에게 피해를 줄 것이라는 사실이 ‘당연시’ 되어왔다.

그러다보니 대기업의 경제력집중을 억제하기 위해 대기업의 소유·지배구조 자체를 ‘사전’에 규제하는 정책, 대기업의 우월적 지위 자체를 ‘사전’에 규제하는 정책, 대기업이 중소기업 사업영역으로 진입하는 것을 ‘사전’에 규제하는 정책들이 우리나라 헌법상의 경제민주화 이념 하에서 ‘당연히’ 정당화 되는 것으로 인식되어 왔다. 결국 관건은 경제력이 집중되어 있는 ‘재벌(대규모기업집단)’이 문제라는 것이다.

그러나 막연히 대기업은 중소기업보다 크기 때문에 문제이고 강력히 규제해야 한다고 말하는 것은 별로 도움이 안 된다. 보다 객관적이고 논리적으로 대기업을 바라보기 위해 ‘기업의 본질’이라는 관점에서 접근해 보는 것이 필요하다. 모름지기 하나의 ‘정책’이 시행되기까지는 많은 과정을 거치게 되고 많은 변수에 의해 영향을 받게 될 것이다. 그러한 변수 중 가장 중요한 것은 당연히 정책가가 세상과 사회를 어떠한 관점에서 바라보고 있는가라는 기본철학일 것이다. 기업정책에서는

당연히 기업의 본질을 바라보는 관점, 시장을 바라보는 관점 등이 중요할 것이다. 이러한 ‘기업’ 과 ‘시장’ 에 대해 어떠한 관점을 가지고 있는가에 따라 경제문제 해결이 당연히 달라질 것이다.

재벌을 바라보는 기본철학과 관점은 경제학이 제공해 준다. 이러한 경제학에 기초한 진단에 따라 구체적인 정책을 마련하는 것은 법의 역할이다. 그런데 경제학이 하나만 있는 것이 아니라 다양한 학파가 있다 보니 각각에서 제시해 주는 기업과 재벌에 대한 관점이 다르고 따라서 서로 다른 진단을 하게 된다. 따라서 문제를 해결하기 위한 정책적 방법이 달라지기 마련이고 그러한 정책을 구체화 하는 법의 형태로 당연히 달라진다. 최근 정치권에서 제시되고 있는 재벌개혁 관련 경제민주화 정책들도 이러한 논리적 틀 속에서 접근하며 평가해 볼 필요가 있다.

제 II 장에서는 구체적으로 재벌개혁논쟁을 살펴보기에 앞서 헌법상 ‘경제민주화’ 개념이 헌법 전체적인 틀 속에서 어떻게 해석되어야 하는지를 살펴본다. 그리고 이러한 틀 속에서 경제민주화 달성을 위한 재벌정책의 한계를 개관해본다. III. 장에서는 1930년대 미국 대공황 당시의 대기업 정책을 살펴본다. 최근 우리나라에서의 재벌개혁 논쟁을 보면 20세기 초 진보주의 시대(progressive era)인 미국 대공황 시기의 뉴딜정책이 우리나라에서 재현되는 듯한 생각까지 들 정도이고 실제로 그렇게 하자는 견해도 있다. 당시 미국의 대기업정책들이 기업과 시장에 대한 어떠한 관점에 기초하여 시행되었는지를 살펴보는 것은 흥미롭다. 현재 우리나라에서의 재벌정책도 유사한 관점에 기초하고 있기 때문이다. IV. 장에서는 재벌개혁논쟁의 쟁점인 재벌의 소유-지배 괴리, 가공자본 등에 대한 지금까지의 당연한 생각들을 다른 관점에서 접근해 본다. V. 장에서는 앞에서의 논의를 정리하며 결론을 맺고자 한다.

결국 본 논문에서는 재벌소유구조는 비정상적이고 많은 문제점을 초래하므로 ‘당연히’ 히 개선해야만 한다는 생각, 그리고 이렇게 하는 것은 헌법상 ‘경제민주화’ 이념에 기초한 것이므로 ‘당연히’ 정당하다는 생각에 기초하여 논의되고 있는 경제민주화 정책들에 대한 지금까지의 ‘당연한’ 생각들에 대해 그렇지 않을 수도 있다는 의문을 제기하며 다른 관점에서 접근해 볼 수 있는 계기를 마련해 보고자 한다.

II. 헌법상 경제 질서와 재벌규제

1. 헌법 체계 내에서의 ‘경제민주화’의 재조명

최근 정치권에서는 지속적으로 가칭 ‘경제민주화 법안’ 을 제출하고 있고 그 개수가 개별 정당의 경제민주화 의지를 가늠하는 잣대가 되어버렸다. 정치권은 경제민주화 달성이 모든 국민들의 바램이고 거스를 수 없는 시대적 흐름이라고 강조한다. 그러나 곧 있을 대통령 선거를 대비해 국민들의 환심을 사기 위한 포퓰리즘

(대중영합주의)아니냐는 지적도 만만치 않다. 결국 우리나라가 추구해야 하는 경제 질서와 가치가 무엇인가에 따라 평가가 달라질 것이다. 사람들마다 견해가 다를 것이므로 궁극적으로는 우리나라의 최종적인 가치판단 기준을 제공해 주는 헌법에서 답을 찾을 수밖에 없다.

‘경제민주화’라는 용어는 헌법 제119조 2항에 등장하지만 그 의미를 정확히 파악하기 쉽지 않다. 다소 충돌하는 개념인 ‘경제’와 ‘민주화’의 합성어로 이루어져 있기 때문에 특히 그러하다. ‘경제’는 시장을 전제로 하고 시장에서는 소비자들이 경쟁력 있는 기업을 선택함으로써 그렇지 못한 기업은 도태되는 차별화 시스템을 본질로 한다. 반면 ‘민주화’는 1인1투표권을 전제로 한 정치적 평등을 본질로 한다. 따라서 경제민주화를 문구 그대로 해석하여 ‘경제영역에서의 민주화 달성’ 의미로 이해할 경우 시장기능은 훼손될 수밖에 없다. ‘경제민주화’는 헌법상 경제질서의 일부를 구성하는 개념이므로 전체적인 틀 속에서 그 개념을 정립하려는 노력이 필요하다.

헌법 제119조1항에서는 ‘자유시장질서를 기본으로 한다’하고 규정하고 있다. 제119조2항에서는 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’라고 규정되어 있다. 1항과 2항 중 어느 쪽에 무게를 두느냐에 따라 우리나라가 추구해야 할 경제 질서가 달라진다. 2항에 기초한 경제민주화 대기업 정책들에 대한 평가 역시 달라진다. 조문의 구성상 1항이 원칙이고 2항이 보완규정임을 쉽게 알 수 있다. 그러나 경제민주화를 강조하는 정치권에서는 2항이 원칙이고 1항의 경제적 자유는 경제민주화의 범주 내에서만 의미를 가진다고 본다. ‘대한민국은 민주공화국이고 대한민국의 주권은 국민에게 있으며 모든 권력은 국민으로부터 나온다’라는 민주주의 원칙을 헌법 제1조에서 규정하고 있기 때문이라는 것이다. 따라서 경제영역에서 민주주의 이념을 추구하는 ‘경제민주화’가 ‘경제적 자유’보다 당연히 우선되어야 한다는 것이다. 국민 다수가 경제민주화를 원하고 있으므로 이것의 정당성에 더 이상 토를 달지 말라는 것이다. 그러나 우리가 추구해야 할 경제민주화를 이렇게 이해할 경우 이것은 포퓰리즘의 또 다른 이름에 불과하다.

우리나라 헌법은 바로 이러한 민주주의의 남용을 경계하고 있다. 헌법이 추구하는 민주주의는 국민 다수의 결정이라면 모든 것이 정당화 되는 가치중립적 민주주의가 아니다. 다수의 결정으로도 결코 바꾸지 못하는 것이 있는 가치 구속적 민주주의다. 그러한 가치 중의 핵심이 헌법 전문(前文)에서 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’다. 이것의 핵심으로 헌법재판소는 ‘사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서’를 들고 있다(89헌가113). 경제민주화 정책이 넘을 수 없는 내용적 한계이다. 또한 경제민주화 정책을 추구하는 방법에도 한계가 있다. 정책의 목적이 정당해야 하며 경제적 자유를 최소한으로 제한하는 수단이어야 한다. 막연하고 추상적 공익을 위한다는 명분으로 경제적 자유를 제한해서도 안 된다. 국가권력의 남용을 통제하기 위한 헌법상 법치국가 원칙들이다(헌법 제37조 2항, 제12조, 제13조

등)

< '경제민주화' 정책의 내용(목적)상 한계 >

前文	자율과 조화를 바탕으로 <u>자유민주적 기본질서</u> 를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여,...	
제 1 조	① 대한민국은 <u>민주공화국</u> 이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.	
제 11 조	대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 <u>기본으로 한다 (제1항)</u>	국가에 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 <u>경제력의 남용을 방지하며</u> , 경제주체간의 조화를 통한 <u>경제의 민주화를 위하여</u> 경제에 관한 규제와 조정을 <u>할 수 있다 (제2항)</u>

< 경제민주화 정책의 수단(방법) 상 한계 >

법치주의 -국가권력 남용을 통제하기 위한 헌법상의 원칙-		
과잉금지원칙 (제37조 2항)	목적의 정당성	국민의 기본권을 제한하는 입법은 그 목적이 헌법과 법률의 체계 내에서 정당성을 인정받을 수 있어야 한다.
	수단의 적합성	그 수단이 입법목적 달성을 위한 방법으로 효과적이고 적절해야 한다.
	피해의 최소화	입법목적 달성을 위해 적절한 것일지라도 보다 완화된 수단이나 방법을 모색함으로써 그 제한을 필요최소한의 것이 되게 해야 한다.
	법익의 균형성	이 모든 원칙들에 적합하더라도 규제로 인해 초래되는 사적 불이익과 그 행위를 방지함으로써 초래되는 공적 불이익을 비교하여, 규제함으로써 초래되는 공익이 보다 크거나 적어도 양자 간에 균형이 유지되어야 하므로 개연성이나 불확실한 사실에 기초해 사적 법익을 제한해서는 안 된다.
경영권에 대한 불간섭원칙 (126조)	국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는 사영기업의 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다	
적법절차원칙 (제12조)	입법, 집행, 사법 등 모든 국가작용은 절차상의 적법성을 갖추어야 할 뿐 아니라 공권력의 근거가 되는 법률의 실제적 내용도 합리성과 정당성을 가져야 함.	

2. 경제민주화를 위한 대기업 정책의 목적과 수단

(1) 대기업 정책의 목적

지금까지는 대기업에게로 경제력이 집중되어 있어 중소기업과의 거래에서 항상 우월적 지위를 남용할 것이고, 또한 중소기업 사업영역에 손쉽게 진입해 중소기업에게 피해를 줄 것이라는 사실이 ‘당연시’ 되어왔다. 따라서 대기업은 엄청난 이익을 내고 있는 반면 중소기업은 전혀 그렇지 못하다는 사실, 대기업은 이렇게 많은 이익을 내면서도 고용은 하지 않고 대부분의 중소기업들이 고용을 책임지고 있다는 사실 등을 ‘당연시’ 해왔다. 그러다보니 대기업의 경제력집중을 억제하기 위해 대기업의 소유·지배구조 자체를 ‘사전’에 규제하는 정책, 대기업의 우월적 지위 자체를 ‘사전’에 규제하는 정책, 대기업이 중소기업 사업영역으로 진입하는 것을 ‘사전’에 규제하는 정책들이 우리나라 헌법상의 경제민주화 이념 하에서 ‘당연히’ 정당화 되는 것으로 인식되어 왔다.

그러나 최근 대기업만 잘되고 중소기업은 그렇지 못해 대·중소기업 간 양극화가 심화되어 가고 있다거나 대기업은 이익만 내고 고용창출은 하지 않는다는 지금까지의 당연한 생각들이 잘못된 인식에 기초한 것이라는 사실을 보여주는 연구결과들이 나오고 있다.¹⁰⁾ 물론 이러한 연구결과들이 재벌을 규제할 필요성이 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만 지금처럼 대기업에게로 경제력이 집중되었다는 사실 자체만으로 대기업의 구조와 행위를 ‘당연히’ 불공정한 것으로 보며 ‘사전적인 행정규제’로 문제를 해결하려는 현재의 정책방향에 대해 제고해볼 필요가 있다는 것이다.

더 나아가 경제민주화를 달성하기 위한 대기업정책의 목적으로 ‘경제력 집중’ 완화를 들고 있는 것이 타당한지 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 목적의 법적 근거는 공정거래법 제1조에서 “시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력 집중의 방지”라는 목적이 명문화 되어 있다는 것이 근거다. 그러나 공정거래법의 헌법적 근거인 헌법 제119조2항에서는 ‘시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 “라고 규정되어 있다. 경제력집중 자체가 아닌 그러한 경제력의 남용행위를 방지하라는 것이다. 물

10) 『한국경제연구원』에 따르면 전기·전자 업종의 경우 대기업과 중소기업의 매출액 영업이익률 격차는 2004년 11.3%p에서 점차 축소되어 2010년에는 3.7%p에 그친 것으로 나타남. 또한 SSM이 속한 중형 슈퍼마켓의 확산 이후 2006~2009년 3년 동안 소형 소매점의 매출액은 41.3%나 늘어 대형 소매점의 증가율 30.7%를 크게 웃도는 것으로 나타남. 『한국개발연구원』 역시 지난 20년간 제조업 분야에서 대기업과 중소기업을 비교하며 성장과 수익성에서 대기업이 더 높은 성과를 거두고 있다는 주장을 받아들이기 어렵다고 주장. 『대한상공회의소』에 따르면 매출순위 1000대 기업이 작년엔 고용한 인력은 8만6700명으로 9년 만에 최대 규모라고 함. 전년 대비 증가율(5.4%)은 기업 전체의 고용증가율(1.7%)보다 세 배나 높음. 특히 작년 1000대 기업은 순이익이 전년보다 19.0% 감소한 95조원에 머물렀는데도 전년보다 훨씬 더 많은 직원을 채용했음. 『전경련』이 10대 그룹 대표기업과 거래하는 692개 협력업체들의 매출을 조사한 결과 지난 10년(2002~2011년)간 3.08배나 늘어 같은 기간 대기업 매출액 증가율(2.78배)을 앞섰다고 함. 이 기간 중 대기업과 협력업체 간 영업이익률 격차는 9.2%포인트에서 3.5%포인트로 크게 줄었음. 성장성 수익성면에서 모두 협력업체의 도약이 두드러졌다는 것임. 대기업이 성장하면 그 효과가 협력업체로 확산된다는 낙수효과가 발생

론 119조 2항의 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’에 근거해 경제력집중 자체를 억제하는 것이 대기업정책의 목적이 될 수 있다고 볼 수도 있을 것이나 이렇게 해석하는 것이 바람직한지 의문이다. 또한 일반적인 상식처럼 우리나라가 다른 나라들에 비해 경제력집중 현상이 심한지에 대해서도 의견이 분분하다. 어떠한 통계적 측정방법을 사용했는가에 따라 학자들 간에도 견해가 각양각색이다. 다의적이고 자의적일 수 밖에 없는 개념이다 보니 어느 정도의 경제력집중이 규제되어야할 집중인가에 대한 객관적 기준을 설정하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 ‘경제력 집중 억제’ 자체가 경제민주화 법안들이 달성해야할 규범적 목적이 되기는 무리다. 보다 구체적인 목적에 초점이 맞추어질 필요가 있다. ‘경제력 집중’ 자체가 아닌 이러한 경제력으로부터 부터 시장과 중소기업, 소수주주, 소비자 등을 보호하는 것을 경제민주화 정책의 구체적인 목적으로 삼아야 한다.

(2) 대기업정책의 수단

대기업 오너가 계열사 간 거래를 통해 부를 편취하는 행위(tunneling), 중소기업에 대한 대기업의 우월적 지위남용행위, 경쟁을 훼손하며 소비자 이익을 침해하는 행위 등은 당연히 막아야 한다. 그리고 이것이 경제민주화 정책의 목적이 되어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 규제방법들은 크게 세 유형으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 불공정행위와 경쟁제한행위의 위법성을 사후적으로 입증하여 규제하는 경우이다. 민법에서는 우월적 지위에 있는 거래 당사자가 불공정행위를 했을 경우 거래를 무효로 하거나 취소하고 상대방에게 손해를 배상하도록 하고 있다. 대기업이 경쟁 훼손행위를 하며 중소기업과 소비자 이익을 침해할 경우 공정거래법에서 강력히 제재하고 있다. 대기업 오너의 사익추구행위로 피해를 본 주주는 상법에 근거해 구제받을 수 있다. 계열사 간 일감 몰아주기로 특정 계열사의 주주들이 피해를 입었다면 마찬가지로 상법에 근거해 구제받을 수 있다. 일감을 지원받은 계열사가 손쉽게 시장지배력을 획득한 후 이를 남용해 불공정행위를 하거나 경쟁 훼손행위를 하면 역시 민법과 공정거래법상의 규제를 받는다.

둘째, 대기업이 불공정거래행위나 경쟁제한행위를 했다는 사실이 구체적으로 입증되지 않더라도 특정행위를 위법행위로 추정하여 사전적으로 규제함으로써 규제의 실효성을 높이려 하는 경우이다. 하도급법과 공정거래법상 부당지원행위 금지 등이 그것이고 우리나라에만 존재하는 규제들이다. 하도급법에서는 불공정행위유형을 제시하고 대기업의 행위가 이러한 행위유형에 해당할 경우 행정당국인 공정거래위원회가 불공정성에 대한 구체적인 입증 없이 불공정성을 인정해 버린다. 대기업 스스로 불공정하지 않다는 사실을 입증해야 규제에서 벗어날 수 있다. 공정거래법상 계열사 간 지원행위규제도 지원을 받은 계열사가 구체적으로 경쟁제한행위를 해서

규제하는 것이 아니라 지원행위 자체만으로 그럴 우려가 크다는 이유로 규제하는 것이다.

셋째, 대기업의 소유구조 자체를 직접적으로 규제하는 경우이다. 출자총액제한, 순환출자 금지, 금산분리, 지주회사 규제 등이 여기에 해당한다. 현재 경제민주화 논쟁에서 가장 첨예하게 견해가 대립되는 규제들이다. 정치권에서는 대기업이 불공정행위와 경쟁제한 행위를 쉽게 할 수 있는 이유가 대기업에게 경제력이 집중되어 있기 때문이라고 본다. 그리고 이렇게 경제력 집중이 심화되고 있는 이유는 대기업의 소유지배구조가 왜곡되었기 때문이라고 보고 있다. 대기업 오너 일가가 계열사를 이용해 실제 자신들의 ‘소유’ 지분보다 많은 ‘지배권’을 행사, 즉 소유-지배 괴리를 이용해 기업집단 전체를 지배하고 있는 것이 모든 문제의 근원이라는 것이다.

이와 같은 세 유형의 정책들은 동일한 정책적 목적을 가지고 있으면서 상호 중첩적, 보완적 관계를 가지고 있다. 둘째, 셋째로 갈수록 규제의 실효성이 높아질지는 모르나 과잉규제로 인해 정상적인 기업 활동이 위축될 우려가 커진다. 특히 소유구조를 직접적으로 규제하려는 세 번째 유형의 정책이 그러하다. 소유-지배 괴리를 특징으로 하는 대기업 소유구조 그 자체 때문에 어느 누구도 피해를 본 사람은 없다. 그럼에도 불구하고 그러한 소유구조 때문에 대기업 오너의 사익추구행위와 불공정행위, 경쟁제한행위 등이 초래될 위험이 크다는 막연한 개연성에 기초해 개별 기업들이 자신들이 처한 상황에 따라 자유롭게 설계해야 할 소유구조를 직접적으로 규제하는 것이다. 따라서 막연하고 추상적 공익을 위한다는 명분으로 경제적 자유를 제한해서는 안 된다는 헌법상의 법치국가원칙, 특히 비례의 원칙에 위반될 소지를 항상 내포하고 있다.

소유-지배괴리 구조 때문에 지배권이 오너에게 집중되고 이것이 항상 남용되어 바람직하지 못한 기업행위를 초래한다면 당연히 구조 자체를 뜯어 고쳐야 할 것이다. 그러나 집중된 지배권으로 인해 경영권이 안정되어 외국 투기자본의 적대적 기업인수 위협이나 단기이익 추구요구에 크게 휘둘리지 않고 장기적 관점에서 기업 가치를 제고할 수 있다는 긍정적 측면도 분명 존재한다. 시장경제의 골간을 훼손할 위험이 있는 대기업의 불공정행위를 차단하기 위해 행위의 이전단계인 소유구조 단계에서부터 철저히 규제하겠다는 취지는 좋지만 이러한 획일적이고 직접적인 소유구조 규제가 오히려 사적재산권과 시장경제의 골간을 흔들 위험이 있다.

〈 경제민주화 달성을 위한 대기업규제 ‘방법’ 〉

목적	오너의 사익추구행위 규제, 경쟁제한 행위 규제, 불공정거래행위 규제		
규제방법	① 행위의 위법성을 사후적으로 입증하여 손해를 배상	② 행위의 위법성을 추정하여 사전적으로 규제	③ 위법행위 자체가 발생하지 않도록 아예 위법행위의 전 단계인 재벌의 소유구조자체를 직접적이고 사전적으로 규제
관련법	○ 민법, 상법(회사법), 경쟁법(공정거래법) 등	○ 하도급법 ○ 공정거래법상 부당내부거래규제(일감몰아주기)	○ 공정거래법상 경제력집중억제 규제 - 출자총액제한, 순환출자금지, 금산분리, 지주회사규제

Ⅲ. 기업이론 관점에서 본 ‘20세기 초 미국 대기업정책’

1. 조합주의(corporatism) vs. 이상적 시장주의(ideal economic world)

최근 정치권에서는 경제민주화에 기반을 둔 우리나라의 대기업정책들을 1930년 대공황 시기 미국에서의 강력한 대기업 정책들과 비교하며 우리나라 정책의 정당성을 찾고 있다. 따라서 1930년 당시 미국에서의 대기업정책들은 기업의 본질을 어떠한 관점에서 바라보며 정책을 시행했는지, 그리고 이러한 정책들의 이론적 근거들은 지금도 유지되고 있는지, 그렇지 않다면 지금은 어떠한 관점에서 기업의 본질을 바라보며 정책을 시행하고 있는지 등을 살펴보는 것이 현재 우리나라 정책에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

1930년 대공황 당시 루스벨트 대통령의 정책자문단(Brain Trust)에는 서로 대립되는 성향의 진보주의자들이 있었다. 시장메커니즘을 불신하는 ‘조합주의(corporatism)’ 적 성향을 가진 사람들과 분권화된 ‘이상적 시장경제(ideal economic world)’ 를 지향 하는 사람들이 혼재되어 뉴딜정책을 이끌었다. 그러나 대기업으로의 경제력집중에 대해서는 모두 우려하며 국가가 적극적으로 대기업을 규제해야 한다는 사실에 대해서는 견해가 일치했다. 다만 기본 관점이 다르다 보니 국가개입 방법은 달랐다.

물론 당시 미국에서의 논의가 현재 우리나라에서처럼 헌법상 ‘경제민주화’ 논쟁이라는 틀 속에서 논의된 것은 아니다. 미국 헌법에는 ‘경제민주화’ 라는 개념 자체가 없다. 다만 당시 미국에서의 대기업 규제논리는 대기업이 민주주의를 위협할

수 있으므로 국가나 사회에 의한 통제(조합주의) 또는 시장에 의한 통제(이상적 경제관)를 받아야 한다는 점에서 보면 최근 우리나라에서의 논의와 유사하다고 할 수 있다.

(1) 조합주의와 구제도학과

1933년 대공황 당시 TIME지를 보면 당시 ‘루스벨트 행정부의 경제학 바이블(the economic Bible of the Roosevelt administration)’ 이라고 소개한 책 한권이 있다. 소유-경영 분리를 특징으로 하는 현대 회사지배구조 논의에서 항상 빠지지 않고 인용되는 벨과 민즈(Berle & Means)의 “The Modern Corporation and Private Property” 이다. 특히 Berle은 루스벨트의 대선공약에 조언을 해준 전문위원회의 구성원이기도 하였다. 따라서 벨과 민즈의 책이 과연 기업의 본질을 어떠한 관점에서 보고 있었는지를 살펴보면 당시 기업정책의 관점을 알 수 있을 것이다. 이들의 저서는 진보시대(progressive era)동안 미국에서 중요시 되었던 (구)제도경제학(institutional economics)에 기초하고 있다. 여기서는 기업의 본질을 사회적, 국가적, 공적 관점에서 바라본다.

벨과 민즈에 의하면 자본주의(capitalism)는 몇몇 기업에게 경제력을 집중시키는 결과를 초래할 수밖에 없는 시스템이다. 당시 미국의 회사는 더 이상 단순한 사적 사업을 영위하기 위한 도구나 고안품이 아니라 현대사회의 경제적, 정치적 그리고 사회적 조건들에 영향을 미치는 지배적인 사회적 제도로 발전되어 왔다고 본다. 정치적인 측면에서의 경영자는 권력집단(powerful group)으로 인식되었고, 이러한 권력은 수동적이고 광범위한 주식소유의 분산으로 인해 경영자가 전략적으로 행동할 수 있는 여건을 마련해 준 회사구조에서 기인하는 것으로 보며 강력한 규제가 필요하다고 보았다.¹¹⁾

(구)제도경제학(institutional economics)은 당시 루스벨트 대통령이 취했었던 조합주의(corporatism)적 관점의 경제학적 기반을 제공해 주었다. 조합주의는 자유시장에서의 경쟁메커니즘 자체를 불신하고 있을 뿐 아니라 이를 방치하면 필연적으로 경제위기를 초래한다고 보고 있다. 시장에서의 자유경쟁보다는 협동을, 개인적 이익보다는 사회전체의 이익을 강조하며 정부가 시장경제를 통제해야만 한다고 본다. 국가적 차원에서 공익(public interest)이 정해지면 개별 회사들은 회사의 이익이 훼손되더라도 따라야만 한다. 회사를 국가의 한 기관처럼 인식하고 있는 것이다. 대기업으로 경제력이 집중되어 경쟁이 훼손되는 것에 대해서는 큰 관심이 없다(big-is-okay). 다만 사회전체에 이익이 될 수 있도록 국가가 대기업을 적극적으로 관리하고 통제하며 시장을 설계(plan)해야 한다고 본다. 따라서 카르텔을 합법화하여 기업이윤을 보장해 주고 인위적 임금상승을 통해 노동자의 소득을 보장해 주는

11) William W. Bratton, BERLE AND MEANS RECONSIDERED AT THE CENTURY'S TURN, 26 *Journal of Corporation Law* 737, (2001) 참조

정책이 생산물시장과 노동시장을 심각하게 왜곡시키더라도 그것이 사회전체에 좋다고 판단되면 그렇게 했다. 그러나 이러한 정책의 법적 기반인 산업부흥법(National Industrial Recovery Act 1933)은 제정 된지 2년 만에 위헌판결을 받았다. 이 법에 기초한 지나친 정부개입은 공황극복에 역효과를 내고 기업의 투자의욕과 기업활동을 위축시켰다는 평가를 받고 있다.

(2) 이상적 경제관과 신고전학과 경제학

루즈벨트의 정책자문단에는 ‘조합주의’와 달리 ‘이상적 시장경제’를 지향하는 사람들도 포함되어 있었다. 이들은 19세기 고전적 자유주의 경제처럼 소규모 경제주체들 간의 완전경쟁을 이상적인 것은 Brandeis 판사를 이념을 따르고 있는 Brandeisian 들이다. 산업화 이전의 농경사회처럼 수많은 소규모 경제주체들 간 완전경쟁이 이루어지는 경제체제를 가장 이상적으로 보고 있었다. 모든 경제력의 집중을 부정적으로 보며 대규모 회사는 민주주의에 위협적인 존재라는 생각을 항상 가지고 있었다. 경제력 집중으로 인한 절대적인 힘은 필연적으로 남용된다고 믿고 있었다.

이들은 대기업과 정부 간 타협을 통해 공익을 추구해야 한다는 조합주의에 반대한다. 대기업과의 타협이란 가능하지도 않고 있을 수도 없다며 대기업을 사회의 적(enemy) 또는 저주(curse)라고 간주한다. ‘경쟁’을 가장 중요시 하며 이것이 촉진되기 위해서는 특정 기업이 다른 기업들보다 커서는 안 된다고 믿고 있다. 따라서 작은 것 자체를 바람직 한 것으로 본다(small-is-beautiful). 고전적 경제학(classical economics)학에서처럼 수많은 작은 단위들에 의해 지배되는 경제가 정치적으로나 경제적으로 축복받은 것이라고 본다.¹²⁾ 특정 대기업에게 경제력이 집중되지 않고 중소기업들 간 경쟁이 이루어지는 곳에서만 사회는 발전할 수 있다고 믿고 있었다.

우리나라에서 금산분리 정책의 정당성을 주장하는 견해들이 금과옥조처럼 여기는 글래스 스티걸법(Glass-Steagall Act 1933)제정이 이러한 이상적 경제관을 가진 사람들에 의해 주도되었다. 이 법에서는 상업은행과 투자은행을 분리하고 상업은행들이 산업자본의 주식을 소유하지 못하도록 하며 은행과 산업의 분리를 지향하고 있다. 이 법은 당시의 포퓰리즘에 기초한 것으로 공황극복과 은행안정성에 기여하지도 못하며 금융발전에 역항하는 실패한 금융개혁 이었다는 평가를 받고 있다. 1999년 이 법의 일부조항이 폐지되었다.

당시의 이상적 경제관은 완전경쟁을 지향하는 신고전학과 경제학과 유사하다. 물리학에서 마찰 없는 세상을 가정하듯 거래비용이라는 마찰이 없는 시장을 가정한다. 기업은 얼마의 비용을 들여 얼마나 생산할 것인가를 선택해야 하고 이것은 생산요소 비용과 산출물 사이의 관계를 수학적으로 표현하고 있는 ‘생산함수

12) MR. JUSTICE BRANDEIS, “COMPETITION AND SMALLNESS: A DILEMMA RE-EXAMINED”, 66 *Yale Law Journal* 69, (1959)

(production function)’에 의해 결정된다. 입력을 하면 이에 걸맞은 것을 출력 해내는 장치를 의미하는 블랙박스(black box)가 기업의 본질인 것이다. 이러한 독립된 개별기업이 생산을 위해 다른 기업에게서 생산요소를 구입하고 산출물을 다른 기업에 판매하기 위해 필요한 표준거래계약(standard contracts) 이외의 계약유형(nonstandard contracts)은 비정상적인 것으로 본다. 따라서 기업간 수직적 거래제한을 불공정거래의 관점에서 보게 된다. 노벨경제학 수상자인 코즈(Coase)가 지적한 바와 같이 현실의 복잡한 기업관행이 블랙박스 이론으로 설명되지 않으면 비정상적인 독점으로 간주하려고 한다.¹³⁾

2. 불완전 시장에서의 현실적 기업: 계약의 결합체(nexus of contracts)

‘조합주의’는 시장기능은 신뢰할 수 없으므로 국가가 시장에 개입해야 한다고 본다. 반대로 ‘이상적 시장주의’는 시장경쟁기능을 철저히 신뢰하지만 현실이 이상적 시장조건과 다르므로 국가가 개입하여 이러한 조건을 갖춰줘야 한다고 본다. ‘극과 극은 통한다’고 했던가. 시장에 대해 완전히 상반된 입장을 취하면서도 대기업과 경제력집중 자체를 부정적으로 보며 이를 개선하기 위해 국가가 시장에 적극 개입해야 한다는 점에서는 동일하다. 다만 전자는 기업집단 자체는 인정하고 국가가 관리를 철저히 하자는 반면 후자는 분할을 해서라도 작게 쪼개야 경쟁이 활발히 일어난다고 본다. 또한 두 이론 모두 구체적으로 기업이라는 ‘주체’의 내부를 자세히 들여다보며 기업의 본질을 파악하려는 노력이 부족했다. 전자는 국가와의 연계성을 강조하는 조화주의에 함몰돼 기업의 본질을 제대로 들여다보려고 하지 않았다. 후자는 시장에만 관심이 있고 기업은 그저 블랙박스라고 치부해 버렸다.

현재 조합주의(corporatism)는 사라지고 있고 그 자리는 다원주의(pluralism)와 시장(market)이 메우고 있다.¹⁴⁾ 그리고 여기서의 현실적 시장은 신뢰하지 못할 정도로 형편없지는 않지만 그렇다고 모든 자원배분을 시장 메커니즘에 맡길 정도로 이상적이지도 않다. 현실적 시장에서는 거래비용(transaction cost)이 발생하므로 불완전하다. 현실의 시장이 마찰이 없는, 즉 거래비용이 소요되지 않고 공짜로 이용할 수 있는 장소라면 애초부터 기업이라는 생산조직은 탄생하지도 않았다. 소비자들의 수요가 있을 때 개별 생산요소 소유자들이 일시적으로 한 장소에 모여 필요한 만큼의 생산요소 공급계약을 체결하여 생산을 하고 다시 각자의 생활로 돌아가면 된다. 새로운 수요가 발생하면 다시 모여 계약을 체결하면 되므로 굳이 기업이라는 조직을 만들 필요가 없다. 그러나 매번 이렇게 단기 계약을 체결하는 데는 상당한 거래비용이 소요된다. 계약이라는 것이 서로 필요한 사람을 찾아 협상을 통해 의견 일치

13) Coase, R. H., "Industrial Organization ; A Proposal for Research," in Fuchs, V. R., ed., *Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization*, New York: National Bureau of Economic Research, (1972), p. 67.

14) William W. Bratton, Michael L. Wachter, SHAREHOLDER PRIMACY'S CORPORATIST ORIGINS: ADOLF BERLE AND THE MODERN CORPORATION, 34 *Journal of Corporation Law* 99 (2008), 151

를 보는 과정이므로 상당히 번거롭다. 거래비용이 소요된다는 것이다.

거래비용을 줄일수록 효율적인 생산이 가능할 것이므로 사람들은 대안을 찾고자 했을 것이다. 생산과 경영에 관련된 포괄적 사항을 계약 당사자중 일방이 일정한 범위에서 일방적으로 결정할 수 있도록 하는 내용, 즉 ‘경영권’을 핵심으로 하는 장기계약을 한번만 체결하여 거래비용을 줄이고자 한 것이다. 이러한 생산요소 간 수직적 통합형식의 장기 계약형태(nexus of contracts)가 바로 ‘기업(firm)’의 본질이다. 이러한 기업이 독립적으로 법적 활동을 할 수 있도록 법인(法人)이라는 옷을 입혀 놓은 것이 ‘회사(corporate)’이다. 법인이라는 옷을 입고 있어 마치 독립된 하나의 인격체처럼 보이지만 실질은 다양한 생산요소 소유자들 사이의 ‘계약의 결합체’다. 시장에서의 거래비용은 다양한 형태로 나타나므로 이러한 거래비용을 줄이기 위한 계약형태도 다양할 수밖에 없다. 이러한 계약들의 결합체가 기업의 본질이므로 기업의 경계(boundaries of the firm) 역시 항상 분명한 것은 아니다. 기업집단 내부에서 ‘계열사 간 관계’ 또는 대·중·소기업 간 ‘하도급 관계’가 하나의 기업이라고 인식될 정도로 강력한 수직적 통합구조를 갖추고 있지는 않지만 그렇다고 완전히 독립된 기업 간 표준계약형태도 아니다. 거래비용을 극복하기 위한 중간 정도의 수직적 통합계약으로 이해될 수 있다.

결국 기업이나 회사의 본질은 하나의 독립된 실체라기보다는 다양한 생산요소 소유자들 사이의 계약의 결합체(nexus of contracts)이므로 주주가 일반적인 물건처럼 회사를 ‘소유’한다는 개념은 적합하지 않다. 따라서 소유-지배피리의 기업집단 구조를 ‘당연히’ 비정상적인 것으로 보며 교정하려는 정책은 오류를 범할 위험이 있다. 계열사 간 내부거래도 완전시장에서의 이상적인 표준계약에서 벗어나는 비정상적 거래라는 관점에서만 접근해서는 안 된다. 전혀 관련성이 없는 회사와 거래를 하거나 이러한 회사에 사업기회를 할당했을 경우에는 사업에 대한 이해의 정도가 적고 사업비밀의 유출위험 등이 있어 상당한 거래비용이 소요된다. 반면 기업집단 계열사 간 내부거래는 이러한 비용을 줄여줄 수 있다.

‘계약주의’ 관점에서 기업조직과 행동을 분석하기 시작한 것은 1970년대 이르러서였다. 또한 이때부터 금융 세계화와 적대적 M&A 시장이 활성화되기 시작했다. 기업환경의 급격한 변화와 기업과 시장을 설명하는 다양한 분석방법론의 발전으로 지금과 1930년대의 상황은 완전히 다르다. 20세기 초 미국 대공황이라는 특수한 상황에서 전개된 미국 진보주의적 관점을 100년 가까이 지난 현재 우리나라의 기업현상에 적용할 수 없음은 너무 당연하다. 대기업과 경제력집중을 당연위법으로 볼 수 밖에 없는 태생적 한계를 지닌 조합주의나 이상적 시장주의와 같은 극단적 관점이 현재 우리나라 경제민주화 법안의 논거가 될 수 없음은 너무 당연하다.¹⁵⁾

15) 최근 우리나라에서의 재벌개혁논의와 관련해 캠브리지 대학의 장하준 교수와 참여연대나 경제개혁연대 소속 교수들과의 논쟁을 보면 대공황 당시 미국에서의 논의와 유사하다. 장하준 교수는 재벌구조 자체를 문제 삼지는 않고 다만 재벌과 사회적 대타협을 통해 사회에 기여할 수 있는 방안을 마련하기 위한 국가적 통제의 필요성을 강조한다. 반면 시민단체 소속 교수들은 재벌의 비정상적인 구조로 인해 자본시장의 통제를 받지 않으므로 이를 가능케 하기 위한 개혁조치가 필요하다는 점을 강조한다. 재벌과의 타협은 가능하지도 않고 있을 수도 없다고 한다. 정도의 차이는 있겠지만 큰 틀에서 보면 장하준 교수는 조합주의와 유사하고 시민단체 교

IV. 이상적 경제이론에 기초한 재벌개혁의 한계

1. 신고전학과 경제이론과 경제민주화

최근 우리나라에서 경제력 집중억제를 경제민주화의 목표로 설정하고 그 방법으로 제시되고 있는 재벌개혁 법안들의 대부분은 재벌구조 자체를 인정하고 다만 재벌이 복지와 사회를 위해 기여할 수 있도록 공적으로 규제하며 재벌과의 대타협을 유도하려는 조합주의(구제도학과 경제학)적 관점은 아니다. 시장에 의한 민주적 통제를 받도록 하기 위해 재벌구조 자체를 개선하려는 시장개혁적 관점, 즉 이상적 시장주의(신고전학과)관점과 유사하다.

특히 신고전학과 완전경쟁이론이라는 이상적 경제이론이 경제민주화라는 이상론과 만나면서 경제민주화는 이미 1980년대 중후반부터 우리사회의 운용패러다임으로 자리 잡아가고 있었다. 경제민주화 논쟁이 최근야 비로소 등장한 것은 아니라는 것이다.¹⁶⁾

1980년대 중후반, 정치 민주화 이후 한국 경제개혁의 화두는 집중되고 집적된 경제력의 억제와 분산을 통해 경제민주화를 이루고 균형발전을 통해 균형을 이루는 것이 정책목표였다. 지난 20년은 바로 개발연대 성공의 힘이었던 경제력집중과 집적, 불균형을 청산하는 일이 소위 경제신진화의 길이라는, 다시 말해 경제평등주의가 선진화를 앞당긴다는 신화가 풍미해 있다. 그러나 집중과 집적은 시장경제의 자연스러운 결과이다. 따라서 관치 청산과 시장개혁이 반드시 집중과 집적의 청산을 의미하는 것이 아님에도 불구하고 집중과 집적이 바로 개발연대 관치가 가져온 결과라는 사실 때문에 집중과 집적의 청산이 선진화의 길이라 생각하는 경향이 생겼다.

이에 따라 민주화 세력은 정치적 이유로 개발연대 유산인 집중과 집적의 청산이 반민주적 개발연대 청산의 길이라고 간주하였으며 그 결과 모든 사회가 집중과 집적의 청산이 선진화의 길인 양 믿고 있다. 경제개혁이 추진된 배경은 경제운용의 주도권을 쥔 경제개혁세력이 이상적인 경제관, 즉 신고전학과 경제이론으로 무장하고 있어 이들에게 정부가 직접 자원배분에 관여함으로써 소수의 재벌에게 경제력이 집중되는 경제현실이 용납되지 않은 것이다. 신고전과 경제이론(완전경쟁모형)은 경제력 집중과 기업의 차등적 성장, 특정지역으로의 경제력 집적을 수용할 수 있는 이론적 틀을 가지고 있지 않기 때문에 이러한 현상을 비정상적인 상황으로 보고 규

수들은 이상적 시장주의와 유사하다.

16) 신고전학과 경제이론과 경제민주화에 대한 이하의 내용은 좌승희, 「발전경제학의 새 패러다임(2012)」 「한국경제(2010)」 참조.

제의 칼을 드는 경우가 많다. 신고전파의 완전경쟁균형은 평등균형과 맥을 같이 한다.

완전경쟁모형은 출발부터 동일한 규모 기업들의 수없이 많은 상황을 가정한다. 그리고 이들이 평화롭게 공존하는 상황을 균형상태로 본다. 따라서 국가의 균형발전이나 대기업의 경제력 집중 해체와 같은 경제평등주의가 추구하는 이상과 서로 조화된다. 특히 경제력 집중과 경제 부문 간 불균형을 수용하기 힘든 신고전학과 완전경쟁모형은 평등사회 구현을 위한 경제민주화개혁에 더 없이 좋은 이론적 당위성을 제공해 준다. 그래서 큰 마찰 없이 시장경제개혁과 경제민주화개혁을 같이 수용한다. 차등과 집적, 집중을 만들어 내는 현실의 시장경제와 평등을 지향하는 경제민주화는 물과 기름과 같은 것인데도 신고전파 완전경쟁균형의 경제이상론이 교묘하게 경제민주화라는 이상론과 만나면서 경제민주화는 이제 경제선진화의 전제조건인 양 받아들여지게 된다. 경제민주화 개혁은 제5공화국을 필두로 그 이후 모든 정권에서 한결같이 선진경제 달성을 위한 개혁으로 계승하였다. 1980년 이후, 경제민주화개혁이 공식적으로 한국경제운용패러다임이 된 것이다.

2. 경제민주화와 주주민주화

(1) 소유-지배 괴리와 가공자본

주식은 회사의 경영성과를 배분받을 권리인 ‘소유권’과 회사의 의사결정에 참여할 수 있는 ‘지배권(의결권)’의 양축으로 구성되어 있고, 양자를 비례적으로 대응시키는 1주1의결권을 원칙으로 한다. 정치 민주주의에서 1인1표가 가장 이상적인 것처럼 회사에서도 소유-지배일치 또는 1주1의결권 원칙에 기초한 주주 민주주의 구현이 가장 이상적처럼 보일 수 있다. 특히 최근의 경제민주화 열풍 속에서는 더욱 그러하다. 그런데 우리나라 기업집단의 지배주주들은 계열사를 이용해 실제 자신의 ‘소유’ 지분보다 많은 ‘의결권(지배권)’을 행사하며 기업집단 전체를 지배하고 있어 주주 민주주의에 정면으로 위반되는 것처럼 보인다. 기업집단 소유·지배구조 개혁이 경제민주화 논쟁의 핵심이 될 수밖에 없는 이유이다.

최근 정치권에서는 소유-지배일치 또는 1주1의결권 원칙에서 벗어나 행사되는 지배권을 자칭 ‘가공지배권(의결권)’이라고 부르고 있다. 비정상적인 것으로 규제되어야 할 대상으로 본다. 정치권에서는 항상 특정 기업집단 오너가 순수 개인 신분에서 실질적으로 소유한 주식 수에 비례해서 지배권을 행사해야만 정당한 것으로 본다. 계열사를 이용한 의결권 행사는 가공 의결권에 기초한 비정상적인 권한 행사로 보고 있는 것이다. 5%도 안 되는 지분을 가진 총수는 그 만큼만의 지배권을 행사해야하는데 실질적으로는 계열사끼리 소유하고 있는 주식에 대해서까지 권한을 행사하며 기업집단 전체를 지배하고 있는 것은 경제민주주의나 주주민주주의 관점에서 용납될 수 없다는 것이다. “소유하지도 않고 지배하는 비정상적인 소유구

조”를 개선하기 위해 강력한 규제가 필요하다는 것이다.

정치권에서 인식하는 ‘가공지배권’은 법인(계열사)이 다른 법인(계열사)에 출자하여 그 회사의 주식을 소유하는 경우 항상 발생한다. 따라서 경제민주화 법안들의 대부분은 출자총액제한, 순환출자금지, 금산분리 등 법인의 출자를 규제하는 정책들이다. 가공의결권이 초래되지 않고 주주 민주주의에 부합하려면 개인이 소유한 주식 수만큼만 의결권을 행사해야 한다. 이론적으로는 이것이 가장 이상적인 것 같지만 현실적으로는 그렇지 못하다.

‘회사’는 기업조직 중 ‘주식’을 매개로 불특정 다수로부터 대규모의 자금을 끌어 모으는 자본조달 방식으로 운영된다. 이렇게 주식을 발행하여 외부로부터 자금을 조달할 경우 기업가의 지배권은 줄어들기 마련이다. 그러나 기업가는 자신의 경영권을 유지하면서 다른 사람으로부터 더욱 많은 자금을 끌어 모으려할 것이고 어찌 보면 이것은 기업가의 당연한 속성이다. 이때 기업가가 활용할 수 있는 다양한 방법들이 있다. 실질적으로 적은 자금만 투입하고도 그 보다 많은 지배권을 창출해 낼 수 있는 메커니즘(Control Enhancing Mechanism, CEM)은 세계적으로 널리 활용되고 있다. 크게 세 가지 방법이 있다.¹⁷⁾

첫째, 1주1의결권 원칙에서 벗어나 1주에 적게는 몇 개, 많게는 몇 백 개의 의결권이 부여된 차등의결권주식을 발행할 수 있다. 둘째, 1주1의결권 원칙을 유지하고 기업집단 계열사 간 출자를 활용하는 방법이 상호출자, 피라미드, 순환출자 구조 등이다. 셋째, 파생금융상품이나 주식대차거래 등 다양한 금융계약을 활용하는 방법도 있다. 이러한 다양한 소유-지배 피리수단들 중 차등의결권주식과 상호출자, 피라미드, 순환출자 구조 등은 외부에 공시가 되는 반면 금융계약을 통한 방법들은 외부에서 인식하기가 쉽지 않아 상대적으로 위험한 것으로 평가된다. 우리나라에서는 차등의결권 주식발행이 허용되지 않고, 상호출자 등에 대해서는 엄격히 규제하고 있으며 순환출자는 규제하려고 한다.

‘주주가 회사를 소유한다’라는 일반적인 상식에서 보면 이러한 CEM은 상식에서 벗어나는 비정상적인 것으로 보일 수 있다. ‘소유’라는 개념에는 ‘가진 만큼만 지배한다’라는 사실이 당연히 전제되어 있기 때문이다. 소유권은 자본주의의 근간을 이루는 개념이므로 여기서 벗어나는 CEM은 반 시장적 소유구조로 인식될 수 있다. 실제로도 그렇다고 주장하는 사람들도 있다.

그러나 자본주의 시장원리의 근간을 이루는 또 다른 법적개념인 ‘계약’의 관점에서 회사 소유구조를 보면 상황은 달라진다. 계약은 시장참여자들이 자신들의 의사에 따라 권리의무 관계를 형성해 나갈 수 있도록 해주는 법적 수단이다. 계약의 관점에서 보면 회사지배권에는 별 관심이 없고 오히려 싼 가격에 주식을 구입해 더 많이 배당받기를 원하는 주주와 그 반대의 경우인 주주가 존재하기 마련이고, 이들 사이의 이해관계를 반영하기 위한 것이 차등의결권 주식이다. 또한 기업집단

17) Henry T.C.Hu, Bernard Black, “The New Vote Buying: Empty Voting And Hidden (Morphable) Ownership”, 79 Southern California Law Review 811, May, 2006 참조.

내 계열사 간 출자 등으로 지배주주가 일반주주보다 더 많은 지배권을 행사하고 있어 위험할 수도 있지만 오히려 경영권이 집중되고 안정화 되어 회사의 성과가 더 좋을 것이라는 판단 하에 기업집단 소유구조를 선호하는 주주도 있을 것이다. 물론 그렇지 않은 주주도 있다. 따라서 어떠한 형태의 소유구조가 자신의 이익에 가장 부합하는지를 결정하는 것은 주주들의 몫이다.

소유-지배 괴리로 인한 지배주주의 권한남용에 대한 우려는 우리나라만의 문제가 아니다. 2007년 EU 집행위원장은 이러한 지배권 강화 수단들(CEM)을 법적으로 막아 회사의 운영과정에서 모든 주주들이 동일한 발언권을 가지도록 하여 유럽에서 주주민주주의를 구현하고자 했으나 포기하였다. EU 16개 회원국과 호주, 일본, 미국 등 다양한 법체계를 가진 국가들을 상대로 한 CEM에 대한 방대한 연구결과 때문이었다. CEM은 모든 국가에서 폭넓게 사용될 수 있고 이것이 회사의 성과와 특별한 상관관계를 나타내고 있지 않다는 것이다. OECD 역시 보고서를 통해 소유권과 지배권 괴리에 대해 미리 선협적으로 편견을 가져서는 안 된다는 점을 강조하였다. 규제의 필요성이 인정되더라도 소유권과 지배권을 일치시키기 위한 직접적 규제는 경제행위의 왜곡을 초래하기 때문에 결코 바람직하지 않다는 입장이다.¹⁸⁾

소유권과 지배권의 괴리에 대한 EU와 OECD의 이러한 입장은 모두 동일한 원칙에 기초하고 있다. 자본시장에 기초하고 있어야 하는 것은 계약의 자유라는 것이다. 즉 개별 회사마다 자신들이 처한 상황이 다르고 주주들 역시 다양한 선호와 이해관계를 가지므로 주식의 구성요소인 소유권과 지배권을 어떻게 조합할 것인가에 대해서는 개별회사가 선택할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 다만 사후적으로 발생하는 문제는 공시와 투명성 개선 등에 기초한 회사법의 기본원칙을 통해 해결하자는 것이다.

정치 민주주의에서의 1인 1표 원칙처럼 회사 소유구조에서도 1주1의결권 원칙이 유지되어야 경제 민주주의가 실현될 수 있을 것처럼 오히려 기업집단의 소유구조를 인위적으로 개선하려는 정책들은 바람직하지 않다.

(2) 주주민주주의와 재벌에 대한 민주적 통제

최근 경제민주화가 사회적 화두로 되면서 기업집단에 대한 주주들의 민주적 통제를 강화하기 위한 회사 소유구조 개선 정책들이 쏟아지고 있다. 우리나라 기업집단들은 계열사 간 출자를 통해 얽혀 있고 이를 이용해 오너가 적은 지분으로 기업집단 전체를 지배하고 있어 외부에서의 적대적 M&A 위협을 통한 민주적 통제를 무색케 하고 있다는 것이다. 모든 주주들을 대신해 사업을 수행하는 경영진이 무능할 경우 신속하게 자리에서 쫓아낼 수 있도록 하는 시장메커니즘(적대적 M&A 시장)이 재대로 작동하려면 1주1의결권과 소유-지배 일치에 기초한 주주민주주의가

18) “Report on the Proportionality Principle in the European Union,” Sherman & Sterling LLP, ISS, ecgi, 2007. “Lack of Proportionality Between Ownership and Control; Overview and Issues for Discussion,” Issued by the OECD Steering Group on Corporate Governance, December 2007.

구현되어야만 하는데 재벌은 그렇지 못하다는 것이다. 재벌에 대한 민주적 통제가 이루어지기 위해서는 소유-지배 괴리의 원인인 계열사 간 출자구조를 개선해야 한다는 것이다.

경영진에 대한 주주들의 견제가 제대로 기능하며 모든 주주와 회사전체의 이익을 증진시키기 위해서는 주식에 포함되어 있는 다양한 권리의 묶음(bundle of right), 즉 경영진을 선출하고 회사의 중요한 의사를 결정하는 ‘의결권(지배권)’ 과 이러한 의결권 행사의 결과로 창출된 회사의 이익에 대한 ‘경제적 권리’, 그리고 이때 수반되는 위험(risk)간에 비례적 관계가 유지되어야 한다. 소유한 만큼만 의결권을 행사해야 한다는 것이고 그렇지 않을 경우 개별 주주차원에서의 최적 의사결정과 회사전체 차원에서의 최적 의사결정 간에 괴리가 생길 수 있기 때문이다. 이와 같이 ‘1주1의결권 원칙’ 과 ‘소유-지배 일치원칙’ 이 주주이익 극대화과 회사 가치 극대화에 기여하기 위해서는 모든 주주들의 이해관계가 모두 동일하고 하나의 동질적 이해를 가진 집단으로써 주주의 대리인인 경영자의 경영방식과 경영자 통제에 동일한 이해관계를 가져야한다. 왜냐하면 만일 주주들의 선호가 다양할 경우 경영진을 감시할 인센티브가 다양할 수밖에 없고 회사와 관련된 중요한 경영선택을 위한 주주들의 총체적 선호를 도출해 내는 것도 어렵기 때문이다. 결국 전통적인 신고전학과 경제학에서처럼 모든 주주들은 회사의 이익(잔여청구권)증진에 대해 동일한 선호(homogeneous preference)를 가지고 있다는 사실이 전제되어야만 1주1의결권에 기초한 기존의 주주자본주의 논리는 정당성을 확보할 수 있게 된다.¹⁹⁾

그러나 주주들 간 선호의 다양성과 이질성으로 인해 주주민주주의에 기초한 재벌에 대한 민주적 통제가 항상 모든 주주와 회사 전체의 이익으로 귀결되는 것은 아니다. 경영에 참여하는 내부 지배주주와 주식시장에서의 외부 주주들은 사업계획을 서로 다른 관점에서 평가하는 경향이 있기 때문이다. 내부 지배주주는 회사의 사업관련 의사결정을 할 때는 적어도 5년 이상을 내다보며 장기적 성장에 미치는 효과를 고려한다. 그리고 한번 시작한 사업에서 발을 빼기가 쉽지 않다. 반면 주식시장은 특정 사업이 6개월이나 1년의 단기간 내에 이익을 낼 수 있을 것인가에 주로 관심을 가진다. 그리고 사업이 마음에 안 들면 손쉽게 주식을 팔고 다른 회사에 투자할 수 있다. 다년간 주식을 보유하며 회사의 장기성장에 관심을 가지고 있는 내부주주와 초단기 매매차익을 추구하는 외부주주들을 경영참여 측면에서 항상 동일한 주주로 대우하는 것이 공정한 것인지는 의문이다.

주식시장의 단기실적주의(short-termism)를 극복하며 장기적 관점에서 회사가치 증진을 위한 경영을 하기 위해서는 경영권 안정이 필요하다. 특히 지금까지 상대적으로 동일한 이해관계를 가지고 있었던 외부 소수주주들이 위험을 회피하기 위해 옵션, 선물, 스왑 등의 다양한 금융계약과 금융기법을 활용하며 외부 소수주주들 간에도 이해관계가 달라지게 됨에 따라 경영권 안정의 필요성은 더욱 커지고 있다.

19) Grant M. Hayden, Matthew T. Bodie, "One Share, One Vote And The False Promise of Shareholder Homogeneity", 30 *Cardozo Law Review* 445, November, 2008. p.448 p.473. Shaun Martin, Frank Partnoy, "Encumbered Shares", *University of Illinois Law Review*; 2005 p. 776.

예를 들어 외부 주주들은 주가의 등락으로 인한 위험을 회피할 목적으로 다양한 금융기법을 활용해 손해를 한정시켜 좋거나 아예 제로(0)로 만들 수 있고 경우에 따라서는 의결권이 회사의 경제적 이익과 음(-)의 관계가 되도록 설정할 수도 있다. 이 경우 주식의 소유자는 회사의 주가가 떨어져야 경제적 이익을 얻을 수 있으므로 의결권은 회사의 이익이 줄어드는 방향으로 행사된다. 이러한 의결권을 공투표(empty voting)라고 한다.²⁰⁾ 주주 민주주의에 기초하며 외부 소수주주들이 적대적 기업인수 위협을 통해 회사 소유구조와 경영 사안에 개입하도록 하는 것이 내부 지배주주를 견제하고 회사의 이익에 당연히 기여할 것이라고 기대할 수만은 없게 된 것이다.

또한 재벌의 소유-지배 괴리를 축소하여 적대적 M&A 위협에 최대한 노출시킴으로써 오너를 통제하려는 재벌정책의 큰 방향이 오히려 하도급 업체에 대한 지나친 단가인하 요구로 이어질 수 있다. 회사의 단기이익에 주목하며 주가상승을 통한 차익과 배당에 주로 관심을 가지는 외국인 투자자들이 상당한 주식을 보유하고 있는 상황에서 적대적 M&A 위협에 그대로 노출시킬 경우 이들의 요구에 부응하기 위해 협력 하도급 업체에게 단가인하를 강요할 유인이 커질 것이다. 주주 민주주의를 지향하는 재벌 소유지배구조정책이 오히려 대·중소기업간 상생을 위한 경제민주주의에 역행할 수 있다.

지금까지 기업집단 소유구조 논쟁의 핵심은 내부 지배주주가 계열사 간 상호출자, 순환출자 등을 통해 가공자본을 만들어 적은 지분만 소유한 상태에서 이보다 많은 의결권을 행사한다는 것이었다. 이러한 가공자본으로 왜곡된 소유구조를 바로 잡아야 한다는 것이다. 그러나 외부 주주들도 다양한 금융계약을 통해 주식의 경제적 권리와 의결권을 분리시키며 가공자본을 만들어 내고 있다. 이와 같이 경영에 참여하는 회사의 내부 지배주주와 그렇지 않은 외부 주주들 모두 가공자본을 창출하고 있다. 그렇다고 어느 한쪽의 가공자본은 좋고 다른 쪽은 나쁘다고 단언할 수는 없다. 각각의 장·단점이 있을 뿐이다.

외부 주주들이 다양한 금융계약과 파생금융기법을 통해 적은 지분만 가지고 많은 의결권을 행사할 경우 자본시장의 감시기능을 강화하는 긍정적 측면이 있다. 반면 이들 중에는 가공자본을 투기적 목적에 활용하며 회사의 장기이익이나 주주 전체의 이익보다는 자신들의 단기이익을 추구하는 경우도 있다. 마찬가지로 내부 지배주주가 가공자본을 남용하여 외부 주주들의 이익을 훼손시킬 위험도 있지만 회사 전체의 이익에 부합하는 측면도 분명히 존재한다. 적은 지분으로도 강력한 경영권을 유지하며 장기적 안목에서 회사정책을 설계할 수 있을 뿐 아니라 자본시장의 단기이익 추구성향 움직임에 휘둘리지 않고 회사의 지속적인 발전을 추구할 수 있기 때문이다. 따라서 소유-지배 괴리의 기업집단 소유구조를 가공자본으로 형성된 비정상적인 구조로 보며 강제적으로 개선하려고만 해서는 않된다. 장점은 살리면서 단점을 최소화 할 수 있는 정책에 초점이 맞추어져야 한다.

20) Henry T.C.Hu, Bernard Black, "The New Vote Buying: Empty Voting And Hidden (Morphable) Ownership", 79 *Southern California Law Review* 811, May, 2006

(3) 자기주식취득 규제논리에 기초 한 가공자본(순환출자) 규제론

1) 문제제기

일반적으로 법인이 법인의 주식을 취득하여 초래되는 가공자본 또는 가공의결권과 달리 순환출자는 법인 간 서로 출자하는 상호출자의 속성을 가지고 있어 달리 봐야 한다는 견해가 일반적이다. 즉 순환출자 문제는 단순히 재벌로의 경제력집중 문제차원이 아니라 자기주식취득이나 상호출자와 같이 주식회사제도의 근간을 흔드는 것으로 주식회사제도의 ‘기본원리’를 훼손하는 것이므로 당연히 규제해야 한다는 것이다.

주식은 유가증권화 하여 유통되는 별개의 재산권이고 주식을 발행한 회사는 독립된 법인격체이므로 논리적으로는 이러한 법인격체인 회사가 유통되는 자기의 주식을 취득하는 것이 가능하다. 회사가 자기주식을 취득할 때 금전이 지출되는 대신(자기) ‘주식’이라는 재산이 유입되므로 총자산에는 변동이 없다고 볼 수도 있다. 그러나 주식이 가치를 가지는 것은 회사가 실질적인 재산을 가지고 있기 때문인데 이러한 재산이 자기주식이 포함되어 있다고 볼 경우 자본충실에 반하고 논리적으로도 모순이다. 또한 자기주식에 대해서는 의결권을 인정할 경우 자기가 자기를 지배하는 것이 되므로 역시 문제이다. 여러 회사가 서로 다른 회사의 주식을 취득하는 경우에는 형식적으로 ‘자기’ 주식 취득에 해당하지 않지만 여러 회사가 지배관계를 형성하고 있어 마치 하나의 기업처럼 평가될 수 있을 경우 서로 다른 회사간의 주식취득이 ‘자기’ 취득과 유사한 결과를 초래할 수 있다. 순환출자 규제의 논리적 근거는 자기주식취득 규제논리에서 출발하며 같은 논리로 규제되는 상호출자 규제의 연장선상에서 ‘간접적 상호출자 규제’라는 관점에서 당연히 규제되어야 한다는 것이다. 외국의 경우에 순환출자 자체를 금지하는 예는 없지만 미국, 일본 등에서는 순환출자를 통해 보유하는 간접적 자기주식의 의결권을 제한하고 있으므로 우리도 이러한 의미에서의 순환출자는 규제해야 한다는 것이다. 미국이나 일본은 모회사가 자회사를 통해 간접 보유하는 자기주식(즉, 순환출자 주식)의 의결권 행사를 금지’시키고 있으므로 우리도 순환출자를 규제해야 한다는 것이다. 그러나 이렇게 ‘간접적 상호출자 규제’라는 관점에서의 순환출자규제라면 우리나라는 이미 미국이나 일본보다 더욱 강력하게 규제하고 있다.

자기주식취득 규제논리의 연장선상에서 순환출자도 당연히 규제되어야 한다는 논리는 다음과 같다. A 회사가 B 회사 주식을 50% 이상 보유하고 있는 경우, 즉 모자(母子)관계가 형성되어 있는 경우 A B는 하나의 회사로 볼 수 있고 이때 B가 A 회사 주식을 보유하는 경우에는 마치 자기주식을 취득한 경우와 유사할 것이다. 따라서 A(모)→B(자)→A(모) (A⇌B) 간 상호주 규제필요성이 제기된다. 더 나아가 B(자)회사 C(孫)회사 주식의 50%를 보유하고 있는 경우, A(모)→B(자)→C(손)→A(모) 형태의 간접적 상호출자, 즉 순환출자도 같은 논리로 규제 가능할 것이다.

2) 미국에서의 규제

미국 델라웨어주 회사법 제160(c)에서는 “회사(A)의 자기주식과 회사(A)의 주식을 보유하고 있는 다른 회사(C)의 이사 선임에 있어서 회사가 직접(A) 또는 간접(B)으로 과반수의 의결권을 행사할 수 있는 지위에 있는 경우 그 다른 회사(C)가 보유하고 있는 회사(A)의 주식에는 의결권이 없다.” 라고 규정하고 있다. 다만 항상 의결권이 없는 것은 아니고 의결권 행사가 특별히 남용되는 것으로 여겨지지 않는 경우에는 의결권 행사가 가능하다.

이 규정으로부터 직접 상호출자(A \rightleftharpoons C) 규제가 가능하다. 즉 A가 C주식을 50% 이상 소유하고 있다면 모(A)자(C)회사 관계가 성립하고, 이때 자회사(C)가 보유한 모회사(A)주식에는 의결권이 없다. 또한 이 규정으로부터 간접 상호출자 (순환출자)규제 (A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow A)가 가능하다. 즉 회사(A)의 주식을 보유하고 있는 다른 회사(C)의 이사 선임에 있어서 회사가 간접적으로, 즉 (B)를 통해 과반수의 의결권을 행사할 수 있는 지위에 있는 경우 그 다른 회사(C)가 보유하고 있는 회사(A)의 주식에는 의결권이 없다. A가 B 주식을 50% 보유하고 있고, B가 C 주식을 50% 보유하고 있다면 A가 C를 지배할 수 있는 상황이고 이때 C가 A 주식을 보유하고 있다면 이것은 마치 A가 자기주식을 보유하고 있는 상황과 유사하므로 의결권이 제한되는 것이다.

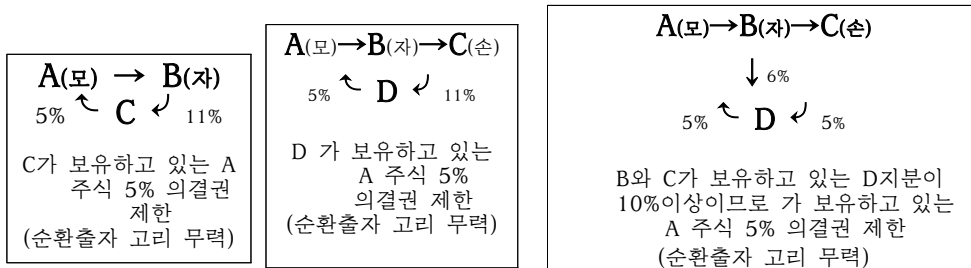
3) 우리나라 상법상 순환출자 규제가능성

앞에서 살펴본 바와 같이 미국에서는 모회사가 자회사 주식을 50%이상 보유하더라도 자회사가 모회사의 주식을 보유할 수는 있고 다만 의결권만 제한된다. 반면 우리나라는 이러한 모자회사 관계가 성립되면 자회사는 모회사의 주식을 소유하는 것 자체가 금지고 있으므로 미국보다 상당히 엄격히 규제하고 있다. 상법 제342조의2 제1항에서는 A 회사가 B 회사의 주식을 50%를 초과 보유할 경우 A를 모회사, B를 자회사로 보며 자회사는 모회사의 주식을 취득할 수 없도록 하고 있다.²¹⁾ 제369조 3항에서 A와 B회사가 모자회사관계에 이르지 않더라도 A 회사가 B 회사의 주식을 10% 이상 보유할 경우 B가 보유하고 있는 A 주식에 대해서는 의결권이 없다고 규정하고 있다.²²⁾ 제369조 3항 “회사, 모회사 및 자회사 또는 자회사가 다른 회사의 발행주식의 총수의 10분의 1을 초과하는 주식을 가지고 있는 경우 그 다른 회사가 가지고 있는 회사 또는 모회사의 주식은 의결권이 없다”

21) 상법에서는 모자 관계(AB)의 범위를 넓히고 있는데 자회사(B)가 다른 회사(C)의 발행주식 총수의 50%를 초과하는 주식을 보유하거나, 모회사(A)와 자회사(B)가 보유한 주식을 합산하여 50%를 초과할 경우 그 다른 회사(C)를 모회사(A)의 자회사로 보고 있다.(제342조의2 3항). 즉 C를 A의 손(孫)회사라고 한다. 같은 논리로 손회사의 자회사 또는 모자손 회사가 함께 50% 이상을 초과하여 소유하는 회사(曾孫)도 모회사의 자회사로 본다.

22) 일본 회사법 제241조 제3항 ‘회사, 친회사 및 자회사, 또는 자회사가 다른 주식회사의 발행주식 총수의 25%를 초과하여 그 주식을 보유하고 있는 경우에는 그 주식회사는 그가 보유하는 회사 또는 친회사의 주식에 대해 의결권을 행사할 수 없음’. 이 조항의 구조는 우리나라 상법 제369조 3항과 유사하며 오히려 우리나라는 일본보다 더욱 엄격하게 10%를 초과하는 경우 의결권을 제한하는 것으로 규정

제369조 3항을 세부적으로 분석해 보면 ①회사(A), ②모회사(A) 및 자회사(B), ③ 자회사(B) 등이 C 회사 지분의 10%를 초과하는 주식을 가지고 있으면, C 회사가 가지고 있는 회사(A) 또는 모회사(A)의 주식은 의결권이 없다. 이 조항으로 규제될 수 있는 경우의 수를 모두 검토해 보면 다음과 같다.



우리나라 현행 상법상의 해석으로도 자기주식에 대한 의결권 제한논리를 확장한 직접적 상호출자 제한, 이것의 논리를 확장한 간접적 상호출자(순환출자)제한 등이 가능하고 오히려 미국이나 일본 보다 더욱 엄격하다고 평가될 수 있다.

V. 결론: ‘당연위법의 원칙’이 아닌 ‘합리의 원칙’

이상적 세상(ideal world)에서의 기업조직과 기업행위를 기준으로 현실을 보면 온통 비정상적이고 불공정한 기업행위들로 가득 차 있는 것처럼 보인다. 정책가라면 누구나 이러한 현실을 이상에 가깝도록 바로잡고 싶은 유혹에 빠질 것이다. 최근 우리나라 기업정책이 이러한 유혹에 빠져들고 있는 듯하다. 그러나 이상은 이상일 뿐이다. 해결책은 현실에서 찾아야 한다. 그렇지 않고 현실을 이상적인 완전시장과 비교하며 법과 규제를 통해 현실을 뜯어 고쳐 이상에 도달하고자 한다면 도달하지도 못할 뿐 아니라 오히려 현실을 왜곡하게 되는 정책적 오류, 즉 ‘열반의 오류(Nirvana Fallacy)’에 빠질 위험이 있다.

현재 우리나라 대기업 정책의 근저에는 기업집단의 소유-지배권리는 당연히 그 자체로서 비정상적 구조이므로 이를 일치시키기 위한 규제가 필요하다는 생각이 깔려 있는 듯하다. 현재 논의 중인 순환출자 규제, 출자총액제한 제도입, 지주회사 규제강화, 금산분리 강화 등의 정책들이 그러하다.

주식회사제도는 원래 내 돈이 아닌 남의 돈을 끌어다가 효율적으로 사업을 수행하기 위해 만들어낸 자본조달 방식으로 인류 최고의 발명품이라고 평가받고 있다. 회사가 다른 회사의 주식을 소유하며 형성된 기업집단도 결국은 이러한 금융수단의 일종이다. 따라서 개인이 보유하고 있는 지분 이외의 모든 지분을 ‘가공’ 자본으

로 규정하는 것 자체가 바람직하지 않다. 같은 맥락에서 ‘1주1의결권 원칙’, ‘소유-지배 일치 원칙’ 이 철저히 지켜지는 경우만을 가장 이상적으로 보며 여기서 벗어나는 소유-지배 괴리를 부정적으로만 보며 규제하려는 것은 문제이다.

금융환경의 변화로 모든 주주들이 회사의 소유자로서 동일한 이해관계를 가진다는 전제조건이 성립되지 않는 상황에서 아직도 이를 전제로 ‘1주 1의결권 원칙’, ‘소유-지배 일치 원칙’ 을 가장 이상적인 소유구조로 보며 순환출자 등으로 인해 여기서 벗어나는 소유-지배구조를 비정상적인 구조로만 보며 규제하려고 해서는 안 된다. 우리가 추구해야 할 하나의 이상적인 소유구조는 존재하지 않는다(One Size Does Not Fit All). 순환출자 구조 자체를 당연히 비정상적인 소유구조로 보며 모든 순환출자구조를 인위적으로 뜯어 고치려는 것은 득보다 실이 더 크다.

소유-지배괴리 구조 항상 바람직하다는 것을 말하려는 것이 아니다. 규제할 필요가 없다는 것을 말하려는 것도 아니다. 소유-지배가 괴리될 경우 지배주주가 계열사 간 부당내부거래를 통해 사적이익을 추구할 위험성이 있고 대기업이 우월적 지위를 남용할 위험성도 분명 있다. 다만 ‘당연히’ 그럴 것이라고 생각하며 정책을 세우지는 말자는 것이다. 이럴 경우 항상 ‘과잉’ 규제의 문제가 초래될 수밖에 없다. 규제에 의한 외형적 개선은 눈에 보이지만 그것으로 인한 사회적 손실은 눈에 보이지 않는 법이다. 규제의 실효성도 중요하지만 규제의 한계도 항상 함께 고려해야만 한다.

급속한 기술변화와 불확실성이 증가함에 따라 시장에서의 거래비용이 점점 증가하고 있고 이를 극복하기 위한 계약구조도 점점 다양해지고 있어 기업조직과 행위에 대한 위법성 판단이 점점 어려워지고 있다. 정상적인 기업행위를 위법행위로 잘못 판단할 오류(false positive error)가 그 반대의 경우(false negative error)보다 커지고 있는 것이다. 이러한 법적 판단의 오류를 최소화하기 위해 위법성에 대한 입증책임(burden of proof)과 입증기준(standards of proof)을 강화하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 기업행위의 위법성을 국가가 구체적으로 입증하여 규제함으로써 불필요한 시장개입을 최소화 하겠다는 것이다. 당연위법의 원칙(per se illegal)에서 합리의 원칙(rule of reason)으로 변하고 있는 것이다. 같은 맥락에서 급변하는 세계 경제 환경 속에서 여기에 적응하기 위한 기업들의 기동성 확보는 생존 문제가 되고 있으므로 세계적인 기업법 동향은 기업조직과 경영권의 사전적 규제를 위한 구체적 입법형식(rules-based approach)보다는 사후적으로 경영권을 통제하는 방식(standards-based approach)으로 이루어지고 있다. 기업들의 운신의 폭을 넓혀주기 위해서다.

시장도 불완전하고 인간도 불완전하고 기업도 불완전하고 정부도 불완전하다. 불완전한 시장에서 거래비용을 극복하며 자신들의 이익 극대화를 위해 거래 참여자들이 만들어낸 복잡한 계약들의 결합체가 기업이다. 인간이 불완전하다보니 이들이 만들어낸 기업조직 역시 완전할 수는 없다. 계약의 결합체의 직접적인 이해당사자가 아닌 정부가 보기에 이러한 기업의 불완전성은 눈에 거슬리기 마련이다. 조금만

손질하면 완벽한 기업이 될 것만 같은 생각이 들기 마련이다. 그러나 정부도 불완전하다. 정부의 이러한 유혹을 억제해 신중하고 냉철하게 판단하도록 하여 ‘불필요한’ 국가개입으로부터 국민을 보호하기 위한 것이 과잉금지원칙을 핵심으로 하는 헌법상 법치국가원칙이다. 최근 헌법상 경제민주화 규정에만 주목하며 대기업규제의 실효성과 필요성만을 강조하는 정치권에서 반드시 음미해보아야 할 원칙이다.

재벌 오너의 사익추구행위를 방지하고, 하도급업체에 대한 불공정행위를 억제하고, 중소기업과의 경쟁을 훼손하는 것을 방지하는 것이 경제민주화를 위한 재벌개혁의 목적이라면 여기에 반대할 사람은 아무도 없고 반대할 명분도 없다. 문제는 방법이다. 목적을 신속하고 효율적으로 달성할 수가 있다고 해서 모든 방법이 정당화 되는 것은 아니다. 엄마(국가)가 더러운 목욕물(불법행위)을 버리는 가장 효율적이고 신속한 방법은 목욕탕을 들고 뒤집는 것이다. 더러운 목욕물은 말끔히 비워질 것이다. 그러나 목욕하고 있던 아기(정상적인 기업행위)도 함께 바닥으로 내동댕이쳐 질 것이다. 아기가 목욕탕에서 평화롭게 놀면서 더러운 물을 버릴 수 있는 방법을 찾아야 한다. 처음엔 큰 바가지로 더러운 물을 퍼내고 점점 작은 바가지로 물을 퍼내야 한다. 다소 시간이 소요되고 그렇게 하더라도 더러운 물이 약간 남을 수밖에 없을 것이다. 그러나 그동안 아기는 평화롭게 목욕탕에서 놀 수 있다. 어떤 방법이 바람직할까?