

경제민주화

이야기 **FAQ**

경제민주화 이야기 FAQ

Q

‘경제민주화’의 정확한 개념은 무엇입니까? 그리고 경제민주화가 우리나라 경제질서의 기본원리입니까?

A

경제민주화란 ‘경제영역에서의 공정성과 형평성 달성’을 의미합니다. 그러나 경제민주화가 마치 우리나라 헌법이 추구해야 할 유일한 가치인 것처럼, 그리고 경제민주화를 위한 것이라면 어떠한 방법도 정당화되는 것처럼 인식해서는 안 됩니다. 대한민국 국민 모두가 함께 잘살 수 있는 방법을 찾아가는 것이 지속가능한 경제민주화입니다.

경제민주화라는 용어는 **헌법 제119조 2항**에 등장합니다. 그러나 그 의미를 정확히 파악하기는 어렵습니다. 다소 충돌하는 개념인 ‘경제’와 ‘민주화’의 합성어로 이루어져 있기 때문에 특히 그러합니다. ‘경제’는 시장을 전제로 하고 시장의 본질은 소비자들이 경쟁력 있는 기업을 선택함으로써 그렇지 못한 기업을 도태시키는 차별화 시스템입니다. 반면, ‘민주화’는 1인 1투표권을 전제로 한 정치적 평등을 본질로 합니다. 따라서 경제민주화를 문구 그대로 해석할 경우 **‘경제영역에서의 민주화 달성’**을 의미하게 됩니다. 이것의 정확한 의미가 쉽게 와 닿지는 않지만 ‘경제영역에서의 공정성과 형평성 달성’ 정도의 의미를 갖는 게 아닐까 하는 생각을 해볼 수 있겠습니다. 그래도 헌법상 개념인데, 이렇게 평범한 의미 말고 뭔가 대단한 의미를 가질 것이라고 생각할 수 있지만 이것 이상의 명확한 개념을 헌법에서 도출해 내기는 쉽지 않습니다. 이렇게 경제민주화에 대한 명확한 개념을 설정하는 것이 어렵다면 반대로 그 개념이 가지는 ‘한계’가 무엇인지를 생각해 보는 것도 한 방법입니다. 경제민주화는 헌법상 경제질서의 일부를 구성하는 개념이므로 헌법 전체의 틀 속에서 보면 일정한 한계를 가질 수밖에 없습니다.

헌법 제119조 1항은 “자유시장질서를 기본으로 한다”라고 규정하고 있습니다. 곧이어 제119조 2항에서 “경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 규정하고 있습니다. 조문의 구성상 1항이 원칙이고 2항이 보완규정임을 쉽게 알 수 있습니다. 그러나 경제민주화를 강조하는 정치권에서는 2항이 원칙이고 1항의 경제적 자유는 2항의 경제민주화 범주 내에서만 의미를 가진다고 봅니다. “대한민국은 민주공화국이고 대한민



국의 주권은 국민에게 있으며 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 민주주의 원칙을 헌법조문의 맨 처음인 제1조에서 규정하고 있기 때문이라고 합니다. 따라서 경제영역에서 민주주의를 추구하는 경제민주화가 ‘경제적 자유’보다 당연히 우선되어야 한다고 합니다. 그러나 우리가 추구해야 할 경제민주화를 이런 식으로 이해한다면, **민주주의 개념을 남용하게 될 것이며 경제민주화는 포퓰리즘(대중영합주의)의 또 다른 이름이 될 것입니다.**

우리나라 헌법은 바로 이러한 민주주의의 남용을 경계하고 있습니다. 헌법이 추구하는 민주주의는 국민 다수의 결정이라면 모든 것이 정당화되는 가치중립적 민주주의가 아닙니다. 다수의 결정으로도 결코 바꾸지 못하는 것이 있는 가치구속적 민주주의입니다. 그러한 가치 중의 핵심이 헌법 전문(前文)에서 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’입니다. 이것의 핵심가치로 헌법 재판소는 ‘사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서’를 들고 있습니다. 경제민주화를 위한 정책이라도 이러한 가치를 훼손할 수는 없습니다. 경제민주화가 넘을 수 없는 ‘내용상 한계’입니다. 또한 경제민주화 정책의 ‘방법상 한계’도 있습니다. 경제민주화 추구라는 정당한 목적을 가진 정책이라도 개별 기업의 경제활동을 지나치게 제한해서는 안 된다는 것입니다. 목적과 수단이 비례해야 한다는 것으로 ‘비례의 원칙’ 또는 ‘과잉금지 원칙’이라고 합니다.

경제민주화를 ‘경제영역에서의 공정성과 형평성 달성’이라고 볼 경우, 여기에 반대할 사람은 거의 없을 것입니다. 다만, 구체적인 방법에 대한 견해가 첨예하게 대립되고 있습니다. 그러나 분명한 것은 경제민주화가 마치 우리나라 헌법이 추구해야 할 유일한 가치인 것처럼, 그리고 **경제민주화를 위한 것이라면 어떠한 방법도 정당화되는 것처럼 인식해서는 안 된다**는 것입니다. 경제민주화 개념의 한계를 분명히 인식하며 **대한민국 국민 모두가 함께 잘살 수 있는 방법을 찾아가는 것이 진정한 경제민주화**입니다.

Q

대기업이 우리나라 경제 전반에 걸쳐 과도한 영향력을 행사하고 있으며 경제 양극화에 어느 정도 책임이 있으므로 경제민주화의 핵심은 대기업 규제가 될 수밖에 없다고 생각합니다. 이에 대한 견해는 무엇입니까?

A

경제성장을 견인해 온 대기업을 옥죄는 규제가 많아지면 투자가 줄어들어 새로운 일자리가 생겨나기 어렵게 되고 협력기업의 투자와 일자리도 함께 줄어들어 결국 다 함께 못사는 사회가 됩니다. 따라서 바람직한 대기업 정책의 방향은 모든 기업들이 자유로운 경영활동과 공정한 경쟁을 할 수 있도록 하는 데에 중점을 두어야 하며 대기업에 경제양극화의 책임을 지워선 안 될 것입니다.

대기업 또는 대기업집단이 한국경제에서 차지하는 비중이 너무 높고 영향력이 과도하다고 걱정하는데, 이는 통계적인 사실과 많이 다릅니다. 예를 들어 30대 그룹의 비금융업 자산과 매출이 전체 비금융업 자산과 매출에서 차지하는 비중을 보면, 최근 10년 동안 하락하였습니다.

국제비교를 통해 보아도 우리나라 경제력집중의 수준이 유난히 높은 것도 아닙니다. 예를 들어 2009년 기준으로 상위 20대 기업의 매출이 경제 전체 매출에서 차지하는 비중을 계산해 보면, 우리나라는 17.5%로 스웨덴(33.5%), 프랑스(24.9%), 영국(19.9%) 등 주요국보다 낮은 수준입니다. 어떤 면에서 보면 우리가 걱정해야 할 점은 경제력집중이 아니라 우리나라 대기업의 수와 비중은 낮고 중소기업의 비중은 너무 높다는 사실입니다. 예를 들어 제조업 분야에서 인구

30대 기업집단 비금융업 경제력집중 추이

(단위 : 비중, %)

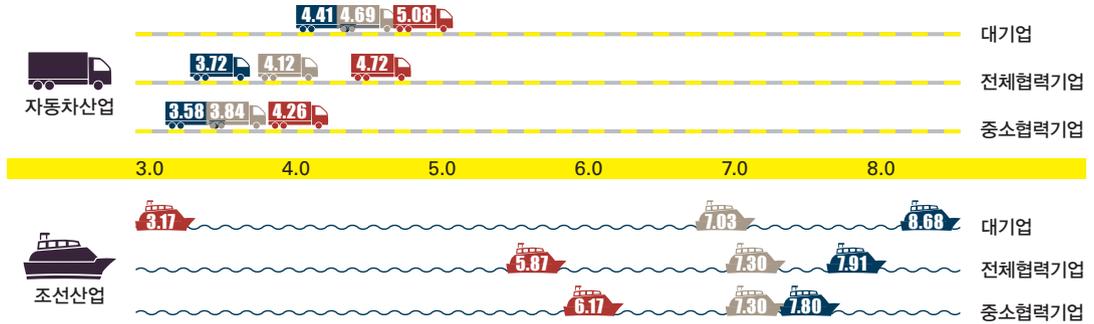


주 | 집중도는 한국은행 기업경영분석 자산총계와 매출총계를 분모로 하여 산출

자료 | 공정거래위원회 대규모 기업집단 정보공개 시스템 / 한국은행 기업경영분석

위탁대기업과 협력기업의 매출액 영업이익률 변화 추이

(단위 : %)



주 | 전반 2001-2005년, 후반 2006-2010년, 전체 2001-2010년

1만 명당 중소기업의 비중은 우리가 9.6개로 중소기업이 많다고 알려진 일본의 5.8개에 비해서도 훨씬 많습니다. 반면에 인구 1만 명당 대기업의 수는 0.07개로 일본의 2분의 1, 독일의 3분의 1 수준에 불과합니다. 경제발전을 위해서도 일자리 창출을 위해서도 더 많은 대기업이 필요한 상황입니다.

대기업이 양극화의 원인이라는 인식도 통계적 사실과 많이 다릅니다. 대기업의 성장은 당해기업 1차 협력기업의 매출성장률 및 투자율에 긍정적인 영향을 주는 이른바 ‘낙수효과’가 있는 것으로 분석되고 있습니다. 자동차산업과 조선산업을 대상으로 조사한 결과에 의하면 2001~2010년 기간 중 위탁대기업과 1차 협력기업의 영업이익률은 큰 차이가 없었으며 조선산업의 경우 협력중소기업의 이익률이 더 높았던 것으로 나타났습니다. 특히, 협력중소기업의 이익률이 일반 중소기업보다 상대적으로 안정적인 변화 패턴을 나타내 위탁대기업과 협력중소기업 간에 위험공유시스템이 작동하고 있는 것으로 분석되고 있습니다.

이러한 연구결과를 감안할 때, 그동안 성장을 견인해 온 대기업을 옥죄는 규제가 많아지면 대기업의 투자가 줄어들어 새로운 일자리가 생겨나기 어렵게 되고 협력기업의 투자와 일자리도 함께 줄어들어 결국 다 함께 못하는 사회가 될 것입니다. 따라서 바람직한 정책방향은 대·중소기업을 막론하고 모든 기업들이 자유롭게 경영활동을 할 수 있도록 하고, 양극화를 줄이는 일은 재정정책을 통해 추진해 나가는 것입니다. 결론적으로 우리나라 대기업 때문에 경제력집중이 심하고 대기업이 경제양극화에 책임이 있다는 주장은 잘못된 것이라 하겠습니다.

Q

대기업이 문어발식 사업 확장으로 중소기업의 영역은 물론 SSM 등을 통해 영세 상인들의 생존권이 달린 골목상권까지 침범하는 것은 규제되어야 할 필요가 있지 않습니까?

A

중소기업과 영세 상인들을 보호할 필요성은 있습니다. 그러나 문제는 방법입니다. SSM이나 대형마트의 골목상권 진입과 영업시간 등을 제한할 경우 소비자가 피해를 보는 것은 물론이며 SSM이나 대형마트에 납품하는 영세 납품업자, 매장 직원 등도 피해를 볼 수 있습니다. 골목상권 보호를 위하여 소비자, 납품업자, 매장 직원 등의 희생을 강요하는 것은 올바른 정책이라 할 수 없습니다. 골목상권 보호정책의 해법은 정치논리에 기초한 따뜻한 가슴보다는 정책논리에 기초한 냉철한 머리에서부터 찾아야 할 것입니다.

대기업의 골목상권 침범에 대한 규제를 논의할 때 먼저 생각해 보아야 할 것은 여기서 말하는 ‘골목상권’이 어느 업종까지인가 하는 점입니다. 최근 사회적으로 문제가 된 것은 기업형 슈퍼마켓(SSM)과 빵집 등을 꼽을 수 있습니다. 그러나 골목상권에 이러한 업종만 있는 것은 아닙니다. 안경점, 서점 등 우리 동네에는 다양한 업종의 점포들이 있습니다. 동네 영세 슈퍼를 보호하기 위해 SSM의 진입을 규제해야 한다면 마찬가지로 영세 안경점, 서점 등을 보호하기 위해 대형 안경점, 서점 등의 진입을 제한해야 할 것입니다. 영세한 규모의 가게를 운영하는 동네 상인을 보호할 필요가 있다면 업종에 차별을 둘 이유가 없기 때문입니다. 이런 논리대로라면 큰 규모의 점포는 업종을 불문하고 골목상권으로 진입하지 못하게 해야 합니다. 그렇다면 ‘어느 정도 크기의 점포가 진입하면 안 되는지에 대한 기준은 무엇인가’라는 문제에 봉착하게 됩니다. 이러한 문제는 차치하더라도 큰 규모의 점포가 진입하는 것을 막을 경우 과연 누가 가장 기뻐할까요? 정말 도움이 손길이 필요한 동네 영세 상인들일까요? 정작 기뻐하는 사람들은 이미 진입해 있는 비슷한 규모의 점포 운영자들일 것입니다. 자신들의 경쟁자들이 진입하지 못하기 때문입니다. 중소기업이나 영세 상인들이 대기업이나 대형 점포 업주들과 경쟁하는 것이 결코 쉬운 일은 아닐 것입니다. 따라서 **중소기업과 영세 상인들을 보호할 필요성은 있습니다.** 최근 경제민주화가 화두로 떠오르

면서 그 필요성은 더욱 강조되고 있습니다. 그러나 문제는 방법입니다.

현재 우리 사회에서 골목상권 보호논쟁이 이렇게 복잡해진 이유는 중소기업이나 영세 유통점 보호라는 정책목표를 대기업이나 대형마트 규제를 통해서만 풀려고 하기 때문입니다. 이럴 경우 논쟁의 가장 중요한 이해당사자인 소비자의 이익 침해가 항상 문제가 될 수밖에 없어 이해 당사자들 간의 상생은 애초부터 불가능합니다. 소비자 이익으로 귀결되는 ‘경쟁’ 보호가 아닌 ‘경쟁자’ 보호에 정책적 초점을 맞추며 경쟁을 제한하기 때문입니다. SSM이나 대형마트의 골목상권 진입과 영업시간 등을 제한할 경우 소비자가 피해를 보는 것 외에도 SSM이나 대형마트에 물건을 납품하는 영세 납품업자, 매장 직원 등이 피해를 볼 수 있습니다. 골목상권을 보호할 수만 있다면 소비자, 납품업자, 매장 직원 등이 피해를 입어도 괜찮다는 것일까요? 또한 최근 규제가 강화되자 SSM 등이 신규채용 계획을 철회하는 등 고용창출에도 악영향을 미칠 우려가 있는 상황들이 벌어지고 있습니다. 이러한 사회적 손실에도 불구하고 영세 상인들이 제대로 보호될 수만 있다면 그나마 다행일 것입니다. 그런데 국내 대형 점포들이 규제를 받는 동안 WTO나 FTA 때문에 규제할 수 없는 외국계 업체들만 자유롭게 활동하며 골목상권을 위협하고 있습니다. 최근에는 일본계 유통업체마저 국내에 진출하고 있다고 합니다.

‘경쟁을 제한’하여 골목상권을 보호하려는 정책은 한계를 가질 수밖에 없습니다. 중소기업자들이 자신들만의 장점을 살려 대형업자들과 차별화된 경쟁을 통해 소비자들에게 다가갈 수 있도록 하는 ‘경쟁 활성화 정책’만이 지속성을 가지며 골목상권뿐 아니라 소비자, 더 나아가 우리나라 경제전반에 도움이 됩니다. 헌법재판소도 유사한 입장을 보인 바 있습니다. “중소기업의 보호는 넓은 의미의 경쟁정책의 한 측면을 의미하므로 원칙적으로 경쟁질서의 범주 내에서 경쟁질서의 확립을 통하여 이루어져야 한다. 중소기업 육성이란 공익을 경쟁질서의 테두리 안에서 실현해야 한다. 현 상태의 유지를 법률의 형태로 보장함으로써 중소기업을 대기업과의 경쟁에서 제외하는 방법은 결코 바람직한 것이 못된다.”(96헌가18)

골목상권 보호정책의 해법은 정치논리에 기초한 따뜻한 가슴보다는 정책논리에 기초한 냉철한 머리에서부터 찾아야 할 것입니다.



Q

적은 지분으로 대기업집단 전체에 대해 지배권을 행사하는 것은 잘못된 일이 아닙니까? 순환출자가 이 같은 지배력 행사에 중요한 수단이라면 규제되어야 하지 않겠습니까?

A

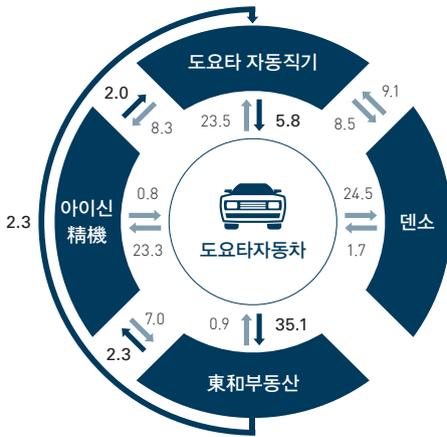
기업의 소유경영자가 적은 지분으로 기업의 경영활동을 지배하는 것은 주식회사제도의 기본 뿌리이며 세계적으로 일반적인 현상입니다. 다른 나라 기업집단에도 순환출자가 존재하지만 이를 규제해야 한다는 나라는 세계 어디에도 없습니다. 순환출자를 금지하게 되면 기술개발이나 시설투자에 써야 할 자원을 경영권 방어에 써야 하는 우를 범하게 될 것입니다.

기업의 소유경영자가 적은 지분으로 기업의 경영활동을 지배하는 것은 주식회사제도의 기본 뿌리로 세계 어느 나라에서나 발견되는 일반적인 현상입니다. 일본, 프랑스, 인도 등 주요국의 대기업집단은 물론 캐나다의 Hees-Edper그룹, 독일의 Deutsche그룹, 남아프리카의 Anglo-American그룹 등도 순환출자구조를 비롯하여 복잡한 출자구조를 형성하고 있습니다. 일본 도요타그룹은 도요타자동차를 중심으로 다수의 순환출자가 있으며 심지어 한국의 현대·기아차그룹에는 허용되지 않는 상호출자까지 하고 있습니다.

순환출자가 지배권 행사를 위한 중요한 수단이라는 주장도 실증분석 결과와는 다릅니다. 순환출자가 가공자본에 의한 의결권을 형성하여 소유권과 지배권과의 차이를 높인다는 주장이 있으나, 연구결과 순환출자 여부와 가공자본비율은 통계적으로 유의미한 관련성이 없는 것으로 분석되고 있습니다.

다른 나라 기업집단에서도 순환출자가 존재하지만 이를 규제해야 한다는 나라는 세계 어디에도 없습니다. 우리나라의 경우 정부가 앞장서 기업집단의 출자구조에 대한 정보를 주기적으로 제공하고 있기 때문에 주식 투자자들이 이를 모르고 투자해서 손해 볼 일도 없습니다. 흔히들 현대·기아차그룹이나 삼성그룹의 순환출자 문제를 이야기하는데 이들 그룹의 외국인 투자자 비중이 높은 것은 무엇을 의미할까요? 다른 나라에서는 순환출자에 대한 규제도 없을 뿐 아니라 지배주주의 1주는 일반주주의 10주 또는 그 이상의 의결권을 행사할 수 있는 차등의결권 발행도

도요타그룹 출자구조

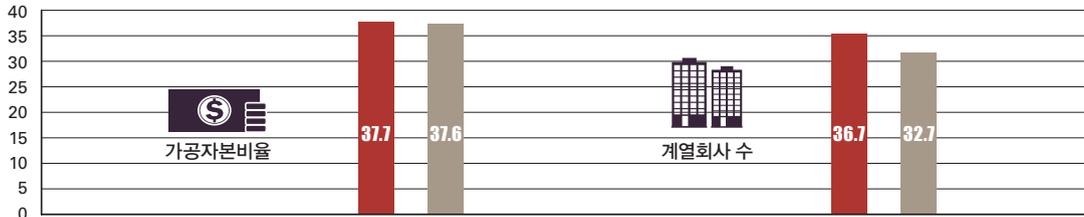


도요타 자동차 내부지분율 : 9.7%
 - 대주주 0.6%, 계열사 9.2%



2011년 기업집단별 가공자본비율

(단위 : %)



순환출자 그룹 평균 37.6, 순환출자가 아닌 그룹 평균 33.8

주 | 2011년 3월 말 현재

허용하고 있습니다. 이처럼 다른 나라에서는 적은 지분으로 더 많은 의결권을 행사할 수 있도록 제도화하고 있는데 우리나라에서는 차등의결권 제도가 허용되지 않는 상태에서 순환출자마저 금지하게 되면 기술개발이나 시설투자에 써야 할 자원을 경영권 방어에 써야 할지도 모릅니다.

Q

대기업집단에 의한 경제력집중을 막기 위해서는 출자총액제한제도는 필요한 정책이라고 생각합니다. 이에 대한 견해는 무엇입니까?

A

특단의 규제가 필요할 만큼 한국의 경제력집중은 심각하지 않습니다. 네덜란드 10대 기업의 자산총액과 매출액의 대GDP 비중은 각각 120%, 98%로 우리나라 10대 그룹의 70%, 68.5%에 비해 훨씬 높습니다. 이 제도를 다시 도입한다고 해서 30대 그룹 자산과 매출의 비중이 낮아지는 것은 아니며, 경제력집중을 억제하는 효과는 없고 실물투자를 저해하는 부작용이 나타날 것입니다.

경제력집중의 실상에 대한 오해가 많습니다. 결론부터 말하자면, 글로벌 시대에 국제적 정합성에서 벗어난 특단의 규제가 필요할 만큼 한국의 경제력집중은 심각하지 않습니다.

경제력집중 문제를 부각하는 측에서는 흔히 30대 또는 10대 기업집단의 매출액이나 자산총액이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 근거로 제시하곤 합니다. 그러나 자산 또는 매출을 분자로, GDP를 분모로 경제력집중을 계산하면 GDP가 국내기업의 해외생산을 포함하지 않기 때문에 대기업의 해외생산, 판매 비중이 높을수록 경제력집중이 과대평가되는 경향이 있습니다.

실제로 네덜란드 10대 기업의 자산총액과 매출액이 GDP에서 차지하는 비중은 각각 120%, 98%로서 우리나라 10대 그룹의 70%, 68.5%에 비해 훨씬 높게 나타납니다. 분자와 분모에 동일한 성격의 변수를 써서 경제력집중을 측정하면, 한국의 경제력집중은 증가추세에 있지 않으며, 주력업종 특화율도 점차 개선되고 있는 것으로 나타나고 있습니다.

출자총액제한제도를 다시 도입하면 30대 그룹의 자산과 매출이 전체 경제에서 차지하는 비중이 낮아질까요? 전혀 그렇지 않습니다.

대기업그룹들을 출자총액제한그룹과 비제한그룹의 두 집단으로 나눈 후 출자총액제한제도가 폐지된 시점을 기준으로 두 집단의 경제력집중도 변화추이를 살펴보았습니다.

그러나 출자총액제한제도가 경제력집중을 줄이고 다각화를 방지한다는 증거는 찾을 수 없었습니다. 반면에, 출자총액제한제도는 기업의 실물투자에 부정적인 영향을 주었던 것으로 나

출자총액제한집단과 비제한집단 간 유형별 투자 관련 비유동 유형자산 증가율 비교

(단위 : 증가율, %)

구분	'00-'10		'00-'08		'09-'10	
	비제한	제한	비제한	제한	비제한	제한
차량 운반구	2.0	7.2	1.1	1.2	5.7	34.2
공구와 기구	18.2	3.2	20.7	3.5	6.9	1.9
기타(건물, 구축물, 기계장치)	10.6	5.0	9.1	3.6	17.1	11.0
합계	10.7	4.8	9.3	3.5	16.8	10.5

주 | 공정거래위원회가 제공하는 DB상의 출총제한 기업집단 소속기업 중 KIS-VALUE와 연결이 가능한 기업들에 대한 분석으로 관측치는 출총제한집단 소속기업 622개, 출총비제한집단 소속기업 320개로 총 942개임

자료 | 공정거래위원회, KISVALUE

타났습니다. 출자총액제한이 적용되던 기간 중 제한을 받는 집단의 비유동 유형자산 증감률은 제한을 받지 않는 집단의 절반에도 못 미쳤으나 제도가 폐지된 후에는 두 집단 사이의 차이가 크게 축소되었습니다.

이처럼 출자총액제한은 경제력집중을 억제하는 효과는 없고 실물투자를 저해하는 부작용이 있기 때문에 다시 도입해서는 안 될 것입니다.

Q

대기업이 일감 몰아주기를 통해 중소기업의 사업기회를 박탈하고 대주주의 사익을 추구하는 일은 금지 또는 처벌 대상이 되어야 하지 않습니까?

A

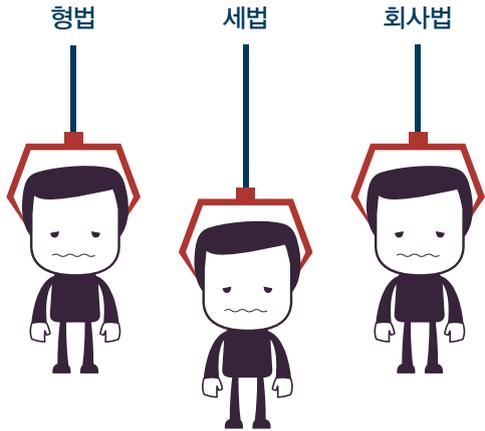
기업집단이 계열사를 설립하고 인수하여 계열사 간 거래를 통해 효율성을 얻으려고 하는 것은 기업집단이 형성되는 본질적 요인입니다. 시너지 효과를 내고 효율성을 높이려는 목적으로 이루어지는 계열사 간 거래를 일감 몰아주기라는 이유로 상증세법상 과세대상으로 하여 정상적인 거래와 비정상적인 거래를 구별하지 않고 일률적으로 규제하는 것은 바람직하지 않습니다.

최근 정부는 일감 몰아주기에 대해 상증세법상 과세대상으로 한다는 정책을 발표하였고, 기업집단 내 계열사 간 상품용역 거래에 따른 이익에 대해 증여로 의제하여 증여세를 부과토록 하는 내용을 담은 상증세법 조항을 신설하였습니다.

그런데 기업집단이 계열사를 설립하고 인수하여 계열사 간 거래를 통해 효율성을 얻으려고 하는 것은 기업집단이 형성되는 본질적 요인입니다. 기업집단은 계열사 간 거래를 통해서 거래 정지 및 정보유출을 방지하고 장기적 거래관계를 확보함으로써 거래비용이 절감되고 거래 효율성이 높아지는 효과를 거둘 수 있습니다.

이처럼 기업집단 계열사 간 거래는 거래를 통해서 시너지 효과를 내고 효율성을 높이려는 목적으로 이루어지는 것이지 증여목적에 따라 결정되는 것이 아닙니다. 그럼에도 불구하고 일감 몰아주기라는 이유로 상증세법상 과세대상으로 하였습니다. 일감 몰아주기에 대해 공정거래법은 이미 같은 문제를 물량 몰아주기라는 명칭으로 규율하고 있습니다. 물량 몰아주기에는 우선 시가로 거래하면서도 단순히 물량만을 계열회사에 몰아주는 경우(단순물량 몰아주기)와 현저히 많은 물량을 고가로 매입해 주거나 저가로 매도함으로써 부를 이전시키는 경우로 구분할 수 있습니다.

공정거래위원회는 2010년에 대기업집단의 계열사 물량 몰아주기를 조사하여 부당지원행위로 규율하겠다고 하였습니다. 이미 아시겠지만, 단순물량 몰아주기는 부당지원행위의 규율대상인 고가 또는 저가로 자산, 자본, 인력, 상품 및 용역 등을 거래하여 계열회사를 지원하는 부당 내부거래로 보기 어렵습니다.



무분별한 규제는 기업활동을 위축시킵니다.

더구나 일감 몰아주기 규제는 공정거래법, 형법, 세법, 회사법 등에서 다양한 법률로 이미 규율하고 있습니다. 특히 2011년 상증세법과 상법의 회사 편에 회사기회유용 규정이 신설되어 일감 몰아주기를 규제하고 있기도 합니다. 그런데도 일감 몰아주기에 대해 추가로 형사적인 규제를 가하거나 공정거래법상 부당지원행위에서의 현저성 요건을 삭제하는 규제강화가 거론되고 있습니다. 여러 개의 기업을 계열회사나 자회사로 두고 있는 기업집단이 지배구조를 어떻게 할 것인가 하는 것은 기업집단 스스로 고민해 해결할 문제입니다. 계열사 간에 이루어지는 정상적인 거래와 비정상적인 거래를 구별하지 않고 일률적으로 규제하는 것은 바람직하지 않습니다. 더구나 계열사 간 거래(일감 몰아주기)에 대한 과세는 아직 발생하지 않은 이익(미실현이익)에 대한 과세로 간주될 수 있기 때문에 위헌소지도 있습니다.

Q

중소기업이 우리나라 고용의 대부분을 차지한다는 점을 고려할 때 중소기업의 성장이 일자리 창출의 핵심요소라고 생각합니다. 따라서 중소기업 성장을 위해서는 중소기업적합업종제도가 필요하지 않습니까?

A

이미 중소기업고유업종제도가 보여준 것처럼 중소기업적합업종으로 지정되어 진입이 제한되면 그 품목에 종사하는 기업의 경쟁력이 향상되기보다는 비효율을 온존시킬 가능성이 높습니다. 또 중소기업을 보호하면 할수록 이들은 영세화되고 국제경쟁력은 약화될 것입니다. 따라서 애초 목적했던 정책 효과를 기대할 수 없는 이 같은 제도의 재도입과 법제화를 통한 진입장벽의 설치는 중지되는 것이 바람직합니다.

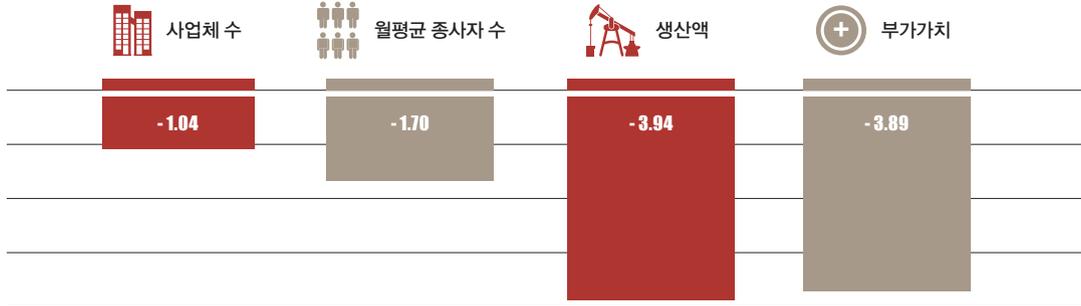
최근 정치권을 중심으로 중소기업적합업종제도를 도입하여 중소기업을 보호하려고 하고 있습니다. 이 제도는 중소기업의 성장이나 일자리 창출을 더욱 어렵게 할 가능성이 큼니다. 왜냐하면 중소기업적합업종제도는 중소기업의 경쟁력 약화 등 많은 부작용을 낳으면서 2006년 노무현 정부 때 폐지된 적이 있는 중소기업고유업종제도와 유사한 제도입니다.

중소기업적합업종으로 지정되는 품목의 경우에 대기업은 자율적으로 진입을 자제해야 할 뿐 아니라 사업이양을 해야 하고 중소기업적합업종 진출·확장 시 사업조정제도를 활용하여 대기업의 진입을 제한할 수도 있습니다. 중소기업적합업종제도는 중소기업에 고유한 사업영역이 있다는 것을 전제로 한 것으로 지금과 같이 기술이나 수요가 끊임없이 변화하는 환경에서 이 같은 전제는 비현실적이기 짝이 없습니다. 중소기업에 적합한 사업영역이 있다는 전제하에 중소기업을 보호하면 중소기업은 영세화되고 국제경쟁력은 약화될 것이 뻔합니다. 상대적으로 고품질 상품을 생산하고 있는 대기업이 경쟁에서 사라질 경우 중소기업이 기술개발 등을 통해 품질개선에 나설 동기가 더욱 약해질 것이기 때문입니다.

더구나 이미 중소기업고유업종제도가 보여준 것처럼 중소기업적합업종으로 지정되어 진입이 제한되면 그 품목에 종사하는 기업의 경쟁력이 향상되기보다는 비효율을 온존시킬 가능성을 높일 것이 분명합니다. 중소기업고유업종으로 보호되던 1991~2001년 기간 중에 고유업종에

1991-2001년 기간 중 제조업 대비 중소기업 고유업종의 평균비중 변화

(단위 : %)



자료 | 이윤보·이동주, '중소기업 고유업종제도의 실효성에 관한 연구', 「중소기업연구」, 제26권 제1호, 2004. 3

속하였던 업종은 평균적으로 사업체 수 1.0% 감소, 생산액 비중 3.9% 감소, 월평균 종사자 수 비중 1.7% 감소, 부가가치 3.9% 저하 등 경쟁력 저하가 뚜렷하게 나타났습니다.

중소기업적합업종 입법화가 이루어지면 중소기업적합업종이나 품목에 대해 일률적으로 진입장벽이 강화되어 비효율성이 더욱 증가할 것입니다. 더구나 동반성장위원회는 제조업에 이어 서비스 분야에서도 이 제도를 도입하겠다고 하여 더욱 걱정스럽습니다. 다양한 업태와 기업군이 혼재되어 있는 서비스에 획일적인 규제기준을 적용하여 적합업종제도를 운영하면 서비스업 경쟁력 저하 및 통상마찰 등 많은 문제가 발생할 것으로 보입니다. 따라서 중소기업적합업종제도와 같은 애초 목적했던 정책효과를 기대할 수 없는 이 같은 제도의 재도입과 법제화를 통한 진입장벽의 설치는 중지되는 것이 바람직합니다.

Q

금산분리가 글로벌 스탠더드임을 감안하면 보다 강화되어야 한다고 생각합니다. 이에 대한 견해는 무엇입니까?

A

국내 금산분리 규제는 세계 최고 수준으로, 금산분리 규제가 높다고 알려져 있는 미국보다도 높은 수준입니다. 실제 TESCO(영국), Peugeot(프랑스), Berkshire-Hathaway, Ford, GE(이상 미국) 등 금융과 산업이 결합한 세계 유수의 기업이 다수 존재하고 있습니다. 따라서 국내 기업의 글로벌 경쟁력 확보와 국내 금융산업의 발전을 위해서도 금산분리 완화가 필요한 시점입니다.

금산분리는 글로벌 스탠더드가 아닙니다. 현재 국내 금산분리 규제는 세계 최고 수준으로, 금산분리 규제가 높다고 알려져 있는 미국보다도 높은 수준입니다. 글로벌 스탠더드를 따른다면 오히려 국내 금산분리 규제를 완화해야 합니다. 현재 국내 대표적인 금산분리 규제로는 '산업자본의 은행의 의결권 있는 지분 소유를 9%로 제한'(은행법), '일반지주회사의 금융(손)자회사 소유금지'(공정거래법), '은행금융지주회사의 비금융(손)자회사 소유금지'(금융지주회사법), '금융계열사를 이용하여 동일 집단 내 타 계열사의 의결권 지분 소유를 15%로 제한'(공정거래법, 보험업법) 등을 들 수 있습니다.

미국의 경우 지주회사는 물론, 비은행 관련 금산분리 규제는 없으며 산업자본의 명시적 은행지분 소유한도도 25%로 국내에 비해 높은 수준입니다. 무엇보다 금융 분야의 지주회사가 개별 금융업법에서 정의·규제되고 은행지주회사, 보험지주회사 등 각 분야별 지주회사에 대한 규제에도 차별을 두어 운용하여 금융업별 특성을 인정하고 있습니다. 또한 일본과 중국은 정부의 사전승인으로 산업자본의 은행 보유가 가능하며 유럽의 경우, 「The EC Second Banking Directive」라는 지침서를 통해 일반기업의 은행 주식 취득에 특별한 제한이 없고 금융회사의 대주주 자격요건을 갖추기만 하면 은행을 소유할 수 있도록 규정하고 있습니다. 이러한 각국의 금산분리 규제는 글로벌 금융위기 이후에도 큰 변화가 없는 상황이며 오히려 인도의 경우, 2011년 금산분리 정책을 전면 폐지하면서 대기업의 소매금융 부문 진출 허용과 함께 금융산업의 발전을 도모하였습니다. 실제 TESCO(영국), Peugeot(프랑스), Berkshire-Hathaway, Ford, GE(이상 미국) 등 금융과 산업이 결합한 세계 유수의 기업이 다수 존재하고 있으며 이들은 시너지 효과를 톡톡히 보고 있습니다.

주요국 금산분리 규제현황

규제 강도	조건	국가
허용	제한 없음	덴마크, 에스토니아, 핀란드, 스웨덴, 스위스, 프랑스, 터키, 폴란드, 영국, 룩셈부르크, 나이지리아, 인도네시아, 파키스탄, 브라질, 콜롬비아, 파나마, 인도
	대주주 적격성 심사	오스트리아, 바레인, EU지침(부적절한 기업이면 10%까지만), 독일, 그리스(EU지침 따름)
	정부의 사전 승인	아르헨티나, 벨기에, 버뮤다, 볼리비아, 우루과이, 뉴질랜드, 아일랜드(5% 이상 보유 시 중앙은행에 사전 통보), 이스라엘(중앙은행의 사전 승인)
제한	일정한도 초과 시 정부의 사전 승인으로 보유	일본, 호주, 체코, 라트비아, 포르투갈, 싱가포르, 러시아, 페루, 노르웨이, 이집트, 중국, 루마니아, 홍콩, 베네수엘라, 네덜란드, 스페인
	조직 제한	필리핀
불허	소유한도 설정	캐나다(규모에 따라 20%, 75%, 100% 소유가능), 미국(25% 한도), 이탈리아(15% 한도), 한국(9% 한도)
	-	칠레, 남아프리카공화국

자료 | 전경련(2008) 재인용, Institute of International Bankers, Global Survey 2007: Regulatory and Market Developments, October 2007: 21~35

금융자본과 산업자본 결합사례

주요 내용	
  영국	- 영국 TESCO사와 Royal Bank of Scotland가 50:50 합작으로 은행을 설립하였으며 예금, 모기지론, 소비자 대출, 신용카드 서비스를 제공 - 대규모 유통체인인 고정고객을 기반으로 '00년 이후 지속적 흑자시현
  프랑스	- 특수관계인들이 최대주주로 있는 자동차 그룹으로 Banque PSA Finance라는 금융지주회사를 통해 자동차 금융서비스를 제공하는 금융업을 영위
  일본	- 7-eleven을 운영하는 SEVEN & I Holdings의 자회사인 세븐뱅크는 ATM 중심의 금융서비스 제공 - 연중무휴로 운영되는 편의점의 특성을 최대한 활용하는 24시간 금융서비스로 기존 금융기관과 차별화된 고객 서비스를 제공
  미국	- 보험지주사인 Berkshire-Hathaway는 금융업 외에 에너지사업, 제조서비스 소매업 등 다양한 분야에 투자 - 주요 자산분포: 보험부문(75.4%), 금융서비스(9.9%), 에너지산업(13%), 기타(1.7%)
  미국	- 미국의 Ford Motor Company는 자회사인 Ford Motor Credit Company를 통해 자동차 관련 금융업을 영위 - 또한 보험자회사인 American Road Insurance Company를 통해 자동차사업 관련 보험 업무 영위 - 제조업체인 미국의 GE는 항공기, 발전, 의료기기, 제조, 방송, 금융업을 포함한 복합그룹을 형성
  미국	- 2007년 부문별 수익비중에서 소비자금융(GE Money)와 기업금융(Commercial Finance) 등 금융사업이 차지하는 수익 및 이익 비중이 각각 33%, 34%에 달함. - 특히 GE Money Bank의 저축금융기관을 통해 은행업을 영위하고 있으며 일부 보험사업도 영위

자료 | 주창돈(2008), '주요국의 금산분리 규제현황과 사례', 전경련 금융산업 규제개혁시리즈 3, 2008. 12

우리나라는 현재 금산결합의 부작용에 대한 사전예방 장치로 이사회 신용공여제한, 대주주의 행위규정 등 사금고화 방지 등 법적·제도적 장치가 마련되어 있습니다. 또한 금융기관의 적정 자본 유지 요구로 리스크 전이문제는 우려할 수준이 아닙니다. 오히려 **국내 기업의 금융결합 시너지 효과를 통한 글로벌 경쟁력 확보와 국내 금융산업의 발전을 위해 세계적 추세에 따라 금산분리 완화가 필요한 시점**이라 하겠습니다.

Q

대기업들이 보험사 등의 금융회사를 경영하면서 고객의 자금으로 계열사 주식을 보유하여 지배권을 행사하는 것은 문제가 있는 것 아닙니까? 따라서 이들 대기업 계열 금융회사들의 계열사 보유 주식에 대한 의결권 제한이 필요하지 않습니까?

A

만약 현재의 금융계열사 의결권을 제한한다면 금융계열사를 통한 주식 소유로 경영권을 유지하고 있던 기업집단들은 경영권 확보를 위해 막대한 비용이 필요하게 됩니다. 기업이 적대적 M&A 위협에 노출되고, 자칫 외국자본에 넘어간다면 기업집단을 넘어 국가전체의 손실로 이어질 수 있습니다. 따라서 금융계열사의 의결권 행사 제한제도의 확대 논의는 자제해야 합니다.

예금자나 보험계약자의 자금으로 기업집단이 계열사에 대한 지배력을 유지할 때 발생할 수 있는 위험은 이론상 존재하지만 이 위험은 현존하는 정책 수단으로 제어가 가능합니다. 오히려 금융계열사의 의결권 행사를 못하게 함으로써 발생하는 부작용이 상당합니다. 현재 공정거래법에 따르면 상호출자제한기업집단에 속하는 금융계열사가 소유한 동일 계열회사의 주식 중 의결권을 행사할 수 있는 주식의 수는 특수관계인의 주식을 포함하여 그 계열회사 발행주식 총수의 15%를 초과할 수 없습니다. 경제력집중 억제 취지로 1986년 처음 도입되었지만 시장상황에 따른 다양한 이유로 몇 차례 개정 후 현재에 이르고 있습니다.

그러나 현재 금융계열사의 의결권 제한제도는 여러 문제점을 갖고 있습니다. 먼저 '재벌의 금융기관을 통한 지배력 확장 견제'와 '지배주주의 지배력 남용 차단'에 대해서는 이미 자본시장법, 보험업법 등에서 금융회사의 주식보유 승인, 대주주와의 거래제한, 보험회사의 자산운용방법 제한 등 강력한 규제 장치가 마련되어 있어 규제의 당위성이 낮아진 상황입니다. 무엇보다 금산법 제24조의 금융회사가 동일계열 회사의 발행주식 총수의 5% 이상 소유할 경우 금융위원회의 승인을 받아야 하는 규정과 함께 이중 규제로 작용하고 있습니다.

부작용도 만만치 않습니다. 국내 기업집단은 금융계열사에 대한 소유규제로 글로벌 시장에서 불공정한 경쟁을 펼치고 있으며 대기업의 금융계열사 소유유인을 감소시켜 금융산업의 발

의결권 제한

기업집단의 막대한 비용 필요



M&A 위험

국가전체의 손실

전에 커다란 걸림돌로 작용할 수 있습니다. 우리나라 은행산업은 외환위기 이후 외국자본의 시장지배력이 상당히 높아진 상태인데 이 상황에서 비은행산업마저 외국계에 의해 좌지우지된다면 이는 결코 바람직한 현상이라 할 수 없습니다. 또한 **현재의 금융계열사 의결권까지 제한한다면 금융계열사를 통한 주식 소유로 경영권을 유지하고 있던 기업집단들은 경영권 확보를 위해 막대한 비용이 필요하게 됩니다. 경영권 확보비용을 마련하지 못한 기업은 적대적 M&A 위험에 노출되고, 기업이 자칫 외국자본에 넘어가면 기업집단을 넘어 국가전체의 손실로 이어질 수 있습니다.** 기업집단의 경제력집중 억제정책이 치명적인 경제손실 가능성을 높일 수도 있는 것입니다.

결론적으로 현재 우리나라는 금융계열사의 의결권 행사 제한제도에 의한 잠재적인 사회적 비용이 금융계열사의 의결권 행사로 인한 사회적 비용보다 크다고 볼 수 있습니다. 따라서 **금융계열사의 의결권 행사 제한제도의 확대 논의는 자제해야** 합니다.

Q

비정규직 문제로 인한 사회적 갈등, 동일노동·동일임금 원칙 등을 고려할 때 비정규직은 대폭 축소되어야 한다고 생각합니다. 따라서 비정규직의 과도한 사용은 규제되어야 할 필요가 있지 않습니까?

A

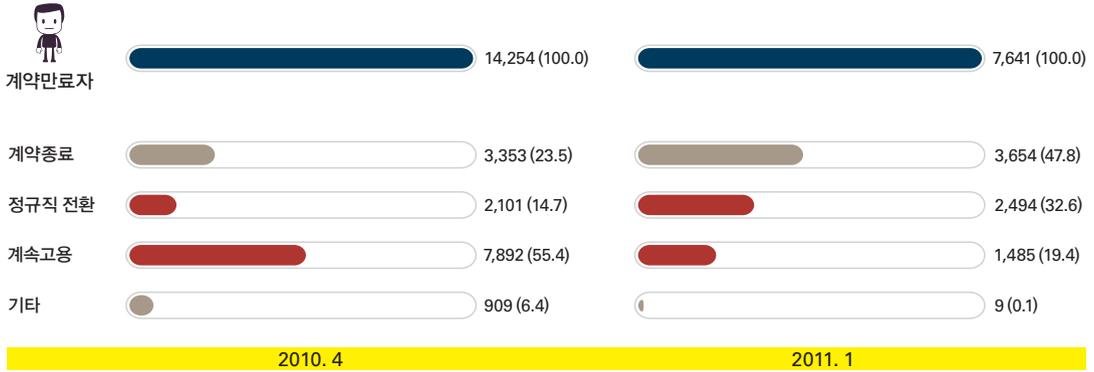
학력, 직무능력, 근속기간 등 합리적인 기준에 근거한 ‘차이’는 근로의욕을 고취시키지만 합리적인 이유가 없는 ‘차별’은 시정되어야 합니다. 그러나 비정규직의 사용만 규제하는 정책들은 오히려 기존 비정규직 근로자들의 해고를 초래해 고용불안을 유발합니다. 비정규직의 고용위축을 유발하지 않으면서 근로여건을 개선하는 것이 바람직한 비정규직 정책이라 하겠습니다.

학력, 직무능력, 근속기간 등 합리적인 기준에 근거한 ‘차이’는 근로의욕을 고취시키지만 합리적인 이유가 없는 ‘차별’은 시정되어야 합니다. 경제민주화의 관점에서 비정규직의 과도한 사용을 규제해야 한다고 주장하는 가장 큰 이유는 정규직과 비정규직 사이 근로여건에 차별이 존재하기 때문입니다. 그러나 특정 근로자 계층, 특히 상대적으로 열위에 있는 계층의 희생을 바탕으로 다른 계층의 근로여건을 개선하는 것은 경제민주화를 주장하는 관점에서도 바람직하지 않습니다. 현재 경제민주화라는 목적을 위해 논의되는 대부분의 비정규직 관련 정책은 비정규직의 사용을 직접적으로 규제하는 정책입니다. 그런데 정규직의 사용을 보다 용이하게 만들지 않은 채 비정규직의 사용만 규제하는 이런 정책들은 오히려 기존 비정규직 근로자들의 해고를 초래해서 고용불안을 유발합니다. 따라서 경제민주화 관점에서 보더라도 비정규직의 사용을 직접적으로 규제하는 것은 바람직하지 않습니다.

이러한 사례를 살펴보면, 기간제 근로자의 사용기간을 2년으로 제한하여 정규직 전환을 유도하고자 했던 비정규직보호법의 경우 일부 기간제 근로자의 정규직 전환은 달성했지만 상당수 근로자에게는 근로계약 해지라는 부작용이 발생하여 정규직 전환이나 계속고용을 통해 고용을 유지할 수 있었던 근로자의 비중이 70.1%에서 52.0%로 하락하고 고용안정성이 크게 침해되었습니다. 또한 비정규직보호법 시행 이후 정규직과는 달리 비정규직 근로자 내에서만 임금양극화가 심화되었고, 특히 기간제 근로자에 비해 상대적으로 열악한 근로여건을 가진 비전형 근로자

기간제 근로자 계약만료 시 조치 현황

(단위 : 명, %)



자료 | 고용노동부(2011), 기간제 계약 종료 비율 관련 보도참고자료(2011. 3. 24)

및 시간제 근로자의 임금양극화가 크게 심화된 것은 정규직 전환 유인을 제공하지 못한 채 규제만 부과하는 정책의 부작용을 보여준다고 할 수 있습니다.

따라서 비정규직의 사용을 직접적으로 규제하는 것은 경제민주화 관점에서 본 바람직한 비정규직 정책이 아닙니다. 오히려 비정규직 사용에 대한 모든 제한을 완화하고, 그 대신 유사한 근무를 하는 정규직과 동일한 임금을 받을 수 있도록 하여, 비정규직의 고용위축을 유발하지 않으면서 근로여건을 개선하는 것이 경제민주화의 관점에서도 바람직한 비정규직 정책입니다. 결론적으로 보면, 경제민주화를 위해 비정규직의 과도한 사용을 직접적으로 규제할 경우 또 다른 차별만 낳을 뿐 소기의 목적을 달성할 수 없습니다.

Q

세금이 가지는 역할 중의 하나가 소득재분배인데 이를 고려하면 부자증세 (소득세 인상, 대기업 법인세 인상), 즉 여유 있는 경제주체가 보다 많은 세금을 부담해야 하지 않습니까?

A

부유한 사람에게 더 걷어서 가난한 사람에게 나눠줌으로써 경제민주화를 달성하겠다는 정책이 실제로 가난한 사람의 삶의 질을 향상시키고 소득불평등을 개선할 수 있을지 의문입니다. 복지향상과 소득재분배는 성장에서 답을 찾아야 합니다. 성장을 통해 보다 많은 일자리를 창출하는 것이 최선의 길입니다. 특정 계층과 특정 기업만을 대상으로 하는 부자증세는 해답이 아닙니다.

정부의 재정수입의 대부분은 세금을 통해 조달됩니다. 국방, 치안, 교육, 행정 등 정부가 제공하는 공공서비스로부터 혜택을 받는 한 세금은 피할 수 없는 국민의 의무로 작용하고 있습니다.

그러나 세금은 공급가격과 구매가격에 괴리를 가져와 자원배분을 왜곡시키고 경제의 비효율성을 야기하게 됩니다. 경제학에서는 이를 사중손실(Dead Weight Loss)이라 합니다. 세금으로 인해 소중한 자원이 정부와 국민 아무에게도 돌아가지 않고 공중분해되어 사라지기 때문에 붙여진 이름입니다. 사중손실은 세율이 높을수록, 그리고 과세 베이스가 좁을수록 커지는 특징을 가지고 있습니다. 따라서 ‘넓은 세원, 낮은 세율’이 주요한 조세원칙 중의 하나로 자리 잡고 있는 것입니다.

‘넓은 세원, 낮은 세율’이 강조될수록 소득수준에 상관없이 누구나 비슷한 수준의 세금을 부담해야 하기 때문에 소득재분배 기능이 약하다는 비판을 받고 있습니다. 따라서 누구에게, 얼마만큼, 어떻게 세금을 부과하느냐는 어느 정부에게나 중요한 과제로 자리 잡고 있습니다. 소득 분배를 중시하는 정부일수록 부자에게 많은 세금을 부과하려고 하고, 반대로 경제의 효율을 강조하는 정부일수록 낮은 세율로 보다 많은 사람이 세금부담을 공유하기를 원합니다.

최근 경제민주화가 사회적 화두로 대두되면서 부자증세가 국민의 공감을 얻고 있는 듯합니다. 부유한 사람에게 더 걷어서 가난한 사람에게 나눠줌으로써 경제민주화를 달성하겠다는 취지입니다. 문제는 이러한 정책이 실제로 가난한 사람의 삶의 질을 향상시키고 소득불평등을 개선할 수 있느냐입니다. 대답은 그렇지 않습니다. 세금은 부담하는 당사자뿐만 아니라 다양한 경로

를 통해 경제활동에 영향을 미치고 결국 가난한 사람도 그 공과를 공유할 수밖에 없습니다.

세계화가 가속화되고 글로벌 생산양식이 크게 변화하면서 고급인력과 자본의 국가 간 이동에 제약이 사라지고 있습니다. 우리는 지금 주요 경쟁국가에 비해 세금부담이 과도할 경우 고급인력과 자본의 해외유출은 빠르게 진행되고 국가경쟁력은 급속히 하락할 수밖에 없는 세계에 살고 있습니다. 국가경쟁력이 하락하면 성장이 둔화되고 일자리 감소는 불가피합니다. 성장이 둔화될 때 저소득층의 일자리부터 감소한다는 것이 큰 문제입니다. 부자증세가 고소득층보다 저소득층에 더 큰 부담을 주는 이유입니다.

또한 법인세는 기업에 대한 조세이며 자본가가 부담하기 때문에 정의로운 조세로 생각하기 쉽습니다. 법인소득은 배당소득, 이자소득, 사내유보로 구성됩니다. 따라서 법인세의 부담은 배당소득을 받는 주주, 이자소득을 받는 사람, 자본이득을 받는 사람들이 공유하게 됩니다. 그러나 법인의 주식을 보유한 사람이나 법인에게 돈을 빌려 준 사람들이 모두 부유한 것만은 아니라는 사실에 주목할 필요가 있습니다. 많은 서민들이 삼성전자, 현대자동차, SK 등 대기업의 주식을 보유하고 있고, 배당소득에 의존하여 살아가고 있습니다. 법인세 인상은 이러한 서민들의 생계를 위협할 수 있다는 점을 명심해야 합니다. 또한 법인세 인상이 최종재화의 가격을 상승시켜 소비자에게 전가된다는 점에서 소득재분배에 효과적인 수단이라고 할 수 없습니다. 결국 부자증세는 정부와 국민이 기대한 것만큼 소득재분배 효과가 크지 않으며 오히려 서민들의 고통을 가중시키는 결과를 초래할 수 있습니다.

따라서 현재 서민복지 향상과 소득불평등을 개선하기 위해 취하려는 부자증세는 적절한 수단이라고 할 수 없습니다. **경제민주화로 대변되는 복지향상과 소득재분배는 성장에서 답을 찾아야 합니다. 성장을 통해 보다 많은 일자리를 창출하는 것이 최선의 길입니다.** 그리고 성장과 더불어 늘어나는 자연세수와 재정의 지출구조를 개선하여 마련한 재원을 근로능력이 없는 빈곤계층을 위해 쓸 때 경제민주화가 달성될 수 있는 것입니다. 성장을 제약해가면서 세금을 인상할 때 우리가 치러야 할 비용이 너무 클 뿐만 아니라 고소득층보다 저소득층이 더 큰 대가를 치러야 한다는 사실을 잊지 말아야 합니다. **다 같이 못사는 사회가 경제민주화가 추구하는 사회가 아니라면 특정 계층과 특정 기업만을 대상으로 하는 부자증세는 해답이 아닙니다.**



과도한 세금부담은 고급인력과 자본의 해외유출을 초래합니다.

Q

대기업의 문어발식 확장을 막기 위해서 출자총액제한제도뿐만 아니라 재벌세(계열사 출자에 따른 과세) 신설이 필요하다는 여론이 있습니다. 이에 대한 견해는 무엇입니까?

A

우리나라는 주요 국가와 비교할 때 이미 가장 높은 수준으로 법인 간 배당수익 이중과세를 적용하고 있는 상황입니다. 또한 재벌세는 의도되지 않은 역효과로서 기업의 이익금 배분에 대한 효율성을 왜곡하고, 오히려 현재보다 더 복잡한 출자구조도 형성할 가능성이 있습니다. 그리고 무엇보다도 재벌세는 기업의 자본비용을 상승시켜 투자를 대폭 감소시킬 수 있습니다.

재벌세란 대규모 기업집단에 한하여 계열사 간 배당수익금액과 계열사 투자를 위한 차입금의 이자비용을 공제대상에서 배제시키는 것인데, 보다 구체적으로는 ① 계열사 간 배당수익에 대한 익금불산입을 폐지하고 ② 계열사 투자를 위한 차입금의 이자비용에 대한 손금산입을 폐지하는 조세정책입니다. 여기서 익금불산입과 손금산입이란 기업의 과세소득에서 제외한다는 것으로 법인세를 부과하지 않는다는 것을 의미합니다.

현재, 우리나라는 주요 국가와 비교할 때 이미 가장 높은 수준으로 법인 간 배당수익 이중과세를 적용하고 있는 상황이며, 특히 한국과 미국에서만 과도하게 이중과세를 부과하고 있습니다. 한국의 익금불산입 수준은 미국보다 더 낮은 수준이며 익금불산입뿐 아니라 법인세율을 고려한 실효세율 측면에서도 우리나라의 법인 간 배당수익 이중과세율이 더 과중한 것으로 평가되고 있습니다.

법인 간 배당수익에 대한 이중과세가 역대 미국의 피라미드 출자구조를 해체시켰다는 주장이 학술적으로 제기되어 왔으나, 현재 이에 대해 의문과 반론이 제기되고 있는 상황입니다. 그리고 재벌세는 기업경영활동에 있어서 의도되지 않은 역효과를 유발할 가능성이 있습니다. 즉, 재벌세는 ① 배당성향 감소 ② 이익금의 사내 유보율 증가 ③ 자사주 매입 증가 등 기업이이익금의 배분효율성을 왜곡시킬 수 있습니다. 이 밖에도 재벌세는 한 계열사가 다른 계열사에 대해 높은 출자지분을 보유하더라도 배당지급금에 대한 익금불산입이 전혀 이루어지지 않아 높은 출자지



분을 유지할 유인이 감소하게 됩니다. 그에 따라 한 계열사가 대규모 지분을 보유(Block Holding) 하는 유인이 감소하고 다수의 계열사가 소규모 지분을 출자하도록 유도하여 오히려 현재보다 더 복잡한 출자구조가 형성될 수 있습니다.

또한 재벌세 신설은 자본비용을 상승시키기 때문에 이로 인해 투자가 대폭 감소될 수 있습니다. 한국경제연구원의 보고서에 따르면 국내 자본규모 40대 기업(지주회사 제외)에 재벌세를 적용한 시뮬레이션 결과, 평균적으로 자본비용이 최소 0.64%, 최대 1.49% 증가하고, 이에 따라 투자는 자본대비 최소 1.07%, 최대 2.49% 감소할 것이라고 합니다. 그리고 40대 기업 전체의 투자 감소액은 최소 2조 5,482억 원에서 최대 5조 7,396억 원에 이를 것으로 보고 있습니다.

Q

경제인의 배임, 횡령 등 화이트 칼라 범죄에 대한 형량이 낮거나 사면 등을 통해 처벌이 경감되는 경우가 많아 사회적 문제가 되고 있습니다. 경제인의 사회적 영향력을 감안할 때 경제인의 범죄에 대해 보다 강한 처벌이 필요하지 않습니까?

A

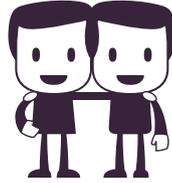
‘재벌 봐주기’를 막아야겠다는 취지에 대해서는 누구도 반대할 수 없을 것이며, 사법부의 양형과정에 문제가 있었다면 당연히 고쳐야 합니다. 그렇다고 아예 판사가 양형재량을 행사할 수 없도록 하는 것이 옳은 방법인지는 의문입니다. 판사의 양형재량은 인정해 주면서 양형원칙과 양형기준 및 양형조사의 방법과 절차를 개선해 나가는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것입니다.

범죄행위를 행한 자에 대해서는 그 대상이 누구든지 철저히 책임을 묻고 그에 상응하는 처벌을 부과해야 합니다. 굳이 경제민주화라는 거창한 용어를 사용할 필요도 없이 당연한 일입니다. 그러나 시류에 편승해 경제민주화 논의가 기업 때리기의 일환으로 변질되어서는 안 됩니다. 특히 기업범죄는 일반적인 범죄와 다른 측면도 있기 때문에 이러한 특수성을 고려할 필요성이 있습니다.

대표적인 기업범죄 유형인 배임죄를 예로 들어 보겠습니다. 배임죄는 ‘대리인’이 고의적으로 ‘본인’의 신뢰를 저버리고 자신의 이익을 위해 본인에게 피해를 가하는 범죄유형입니다. 기업에서는 회사의 경영자(대리인)가 자신의 사적이익을 위해 회사(본인)에 손해를 입히는 경우에 적용됩니다. 일반적인 개인 간에서는 대리인이 사적으로 이익을 취했는지, 그리고 본인에게 손해가 발생했는지가 비교적 분명합니다.

그러나 그 대상이 회사일 경우에는 좀 다릅니다. 경영자가 회사의 이익을 위해 사업결정을 했더라도 실패하는 경우가 많습니다. 그런데 결과적으로 실패하여 회사에 손해가 발생하다 보니 경영자가 개인적 이익을 취득하려다 그렇게 된 것이라고 치부해 버리기 쉽습니다. 또한 경영자의 경영판단으로 인해 일부 주주는 이익을 얻었지만 다른 주주들은 손해를 본 경우, 주주들은 이득을 봤지만 채권자들이 손해를 본 경우, 기업집단 전체입장에서는 이익이지만 특정 계열사는 손실을 본 경우 등이 과연 고의적으로 사적이익을 취득하기 위해 회사에 손해를 입힌 경우에 해당하

경제적 효율성



법적 정의

여 배임죄가 성립되는지가 문제될 수 있습니다. 즉, 회사의 구성원 중 일부는 이익을 보고 일부는 손실을 본 경우 과연 ‘회사’에 손해를 입혔다고 볼 수 있는지를 법적으로 판단하는 것은 결코 쉽지 않습니다. 만일 회사에 손해를 준 것으로 판단하여 배임죄를 인정하더라도 형량을 정하는 단계에서 이러한 상황의 특수성을 고려할 필요가 있을 것입니다. 배임죄가 경영판단 과정에서 초래된 것인지, 아니면 처음부터 순전히 사적이익을 취득하기 위한 과정에서 초래된 것인지를 양형과정에서 고려해 볼 필요가 생기게 됩니다.

그런데 판사들이 이러한 양형재량권에 기초하여 상당수의 기업범죄에서 집행유예를 선고하다 보니 이러한 양형재량권이 국민들에게 재벌 봐주기 수단으로 비친 것입니다. 정치권에서는 기업인 범죄에 대해 집행유예를 선고하지 못하도록 형량을 높이는 법안을 발의했습니다. 판사의 양형재량권을 제한하기 위함입니다. **재벌 봐주기를 막아야겠다는 법안의 취지에 대해서는 어느 누구도 반대할 수 없을 것입니다. 문제는 방법입니다. 획일적으로 판사의 양형재량권을 제한할 경우 개별 사건에서의 특수한 상황을 고려하지 못해 오히려 법적 정의에 어긋나는 경우도 생길 수 있습니다.** 특히 판사의 양형재량권을 일률적으로 제한하다 보니 재벌뿐 아니라 일반인들의 경제범죄까지 사안의 특수성을 고려하지 못하게 됩니다.

경제논리가 작동하는 시장 영역과 기업활동 영역에서도 법적 정의는 당연히 구현되어야 합니다. 그러나 엄격한 법의 잣대를 적용했을 때 나타나는 시장의 반응을 무시할 수도 없습니다. **‘경제적 효율성’과 ‘법적 정의’는 우리 사회가 결코 포기할 수 없는 가치들입니다.** 그러나 둘은 충돌하는 경우가 있습니다. 판사의 양형재량권이 이때 발생하는 마찰을 최소화시켜 주는 역할을 할 수 있습니다.

사법부의 양형과정에 문제가 있었다면 당연히 고쳐야 합니다. 그렇다고 아예 판사가 양형 재량을 행사할 수 없도록 하는 것이 옳은 방법인지는 의문입니다. **판사의 양형재량은 인정해 주면서 양형원칙과 양형기준 및 양형조사의 방법과 절차를 개선해 나가는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것입니다.**

Q

미국의 경우 징벌적 손해배상제도를 통하여 ‘일벌백계’ 형식으로 기업의 위법행위에 대해 책임을 묻고 있습니다. 우리나라의 경우도 이 같은 제도의 도입을 통하여 대기업의 위법행위를 억제할 필요가 있지 않습니까?

A

우리나라에서는 이미 ‘과징금’이라는 행정제재금이 징벌적 손해배상제도의 역할을 하고 있습니다. 미국에서는 징벌적 손해배상이, 우리나라에서는 과징금이 그 역할을 수행하고 있는 것입니다. 따라서 이러한 사실을 염두에 두고 징벌적 손해배상제도의 도입여부에 대해 고민해야 하며, 미국에 징벌적 손해배상제도가 있으니 우리도 도입하자는 식의 주장은 바람직하지 않습니다.

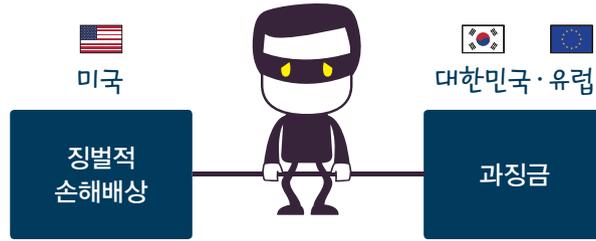
다른 사람에게 손해를 끼쳤다면 손해만큼만 배상해주는 것이 원칙입니다. 그런데 왜 그 이상을 배상하도록 하는 ‘징벌적’ 손해배상제도의 도입 필요성이 제기되고 있는 것일까요? 그 이유는 경제학적 논리로 설명될 수 있습니다.

경제학적 관점에서 보면 ‘제재’의 목적은 불법행위의 억제와 예방입니다. 불법행위를 저지른 사람이 또 다시 불법행위를 하지 못하도록 억제하고, 일반인들이 불법행위를 하려고 마음먹는 것을 미연에 예방하기 위함입니다.

불법행위를 억제하고 예방하기 위해서는 어떻게 하면 될까요? 간단합니다. 우리 속담에 ‘눈에는 눈, 이에는 이’라는 속담이 있죠. 나쁜 짓을 한 만큼 되갚아주면 됩니다. 나쁜 짓으로 100원을 얻었다면 100원만큼을 손해배상 명목으로 확실히 빼앗아오면 됩니다. 그러면 다음부터는 나쁜 짓을 안 할 것입니다. 해봤자 어차피 다 빼앗길 테니까요.

그런데 문제는 나쁜 짓을 했다고 해서 항상 걸리는 것도 아니고 걸린다고 해도 모든 피해자가 항상 소송을 제기하지는 않을 것입니다. 소송을 제기하는 데 비용과 시간이 소요되므로 피해액이 적다면 그냥 참고 넘어갈 것입니다. 따라서 나쁜 짓을 한 사람은 다시 나쁜 짓을 할 인센티브가 생길 것입니다. 걸리지 않을 가능성도 있고 걸린다고 해도 피해자가 손해배상 청구를 하지 않을 수 있기 때문입니다.

그럼 이런 인센티브가 생기지 않도록 하려면 어떻게 하면 될까요? 나쁜 짓을 하다 걸렸을



때 확실한 벌칙이 가해지면 다음부터는 그런 짓을 할 생각을 하지 않을 것입니다. 즉, 불법행위로 100원의 부당이득을 얻었을 때 100원만 손해배상하도록 하는 것이 아니라 그 이상, 예를 들어 300원을 배상하도록 하는 것입니다. 이럴 경우 일단 걸리기만 하면 피해자는 적극적으로 소송을 제기하려고 할 겁니다. 피해액보다 더 많이 배상받을 수 있으니까요. 결국 불법행위자는 다음부터는 나쁜 짓을 하지 않을 것이고(억제효과), 나쁜 짓을 할 생각을 가지고 있었던 잠재적 불법행위자들도 포기할 것입니다(예방효과).

이러한 관점에서 보면 실제 손해액보다 많은 손해액을 배상하도록 하는 미국식 징벌적 손해배상제도의 타당성이 어느 정도는 인정됩니다. 그런데 우리나라에서는 이미 기업행위와 관련해 ‘과징금’이라는 행정제재금이 이러한 역할을 하고 있습니다. 즉, 기업의 불법행위를 억제하고 예방하기 위해서는 불법행위자가 실질적으로 발생시킨 손해액 이상의 액수를 부담하도록 할 필요성이 있는데 미국에서는 징벌적 손해배상이, 우리나라에서는 과징금이 이러한 역할을 하고 있는 것입니다. 비슷한 목적을 가지고 있으면서도 다른 형태로 운용되고 있는 이유는 미국은 전통적으로 사법부가 발달한 나라이고 우리는 행정부가 발달한 나라로 서로 법집행 시스템이 다르기 때문입니다. 그러므로 미국에서는 주로 손해배상 사건에서 법원이 징벌적 손해배상을 부과함으로써, 우리나라에서는 공정거래위원회라는 행정부가 과징금을 부과함으로써 기업의 불법행위를 억제하고 예방하는 것입니다. 우리와 법집행 시스템이 비슷한 유럽 국가들에서 징벌적 손해배상 제도가 없는 것도 이런 법 시스템의 차이에서 기인합니다.

따라서 우리나라에는 미국식의 징벌적 손해배상이 활성화되어 있지 않지만 한국식 과징금 제도가 유사한 역할을 하고 있다는 사실을 염두에 두고 징벌적 손해배상제도의 도입여부에 대해 고민해야 할 것입니다. 미국에 징벌적 손해배상제도가 있으니 우리도 도입하자는 식의 주장은 바람직하지 못합니다.

Q

경제민주화의 정책효과를 어느 정도로 예상할 수 있습니까? 국민경제 전체로 봤을 때 긍정적 효과가 있다면 대기업의 손실은 어느 정도 감수할 필요가 있지 않습니까?

A

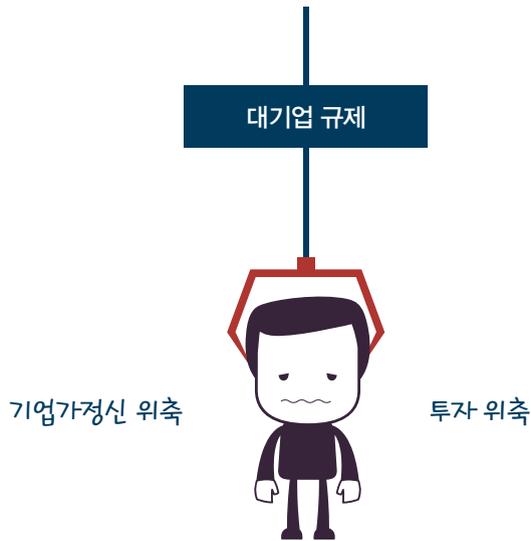
단지 규모가 크다는 이유만으로 혹독한 규제를 받는다면 누가 기업을 키우기 위해 투자를 늘리고 경영을 열심히 할까요? 지금의 경제현실은 열린 시스템입니다. 대기업의 투자를 위축시키고 중소기업의 기업가정신을 약화시키는 게 경제민주화 정책이라면 일자리 문제뿐 아니라 우리 국민 누구에게도 득이 되지 않을 것입니다.

2차 세계대전을 승리로 이끌었던 윈스턴 처칠이 이런 말을 했다고 합니다. “사회주의는 부자를 끌어내리고 자본주의는 가난한 자를 끌어 올린다.” 경제민주화는 통계적으로 근거가 없는 경제력집중을 이유로 대기업 또는 재벌을 규제하는 게 아니라 공정한 시장경쟁질서를 확립해야 한다는 의미로 해석해야 합니다.

대기업이든 누구든 공정하지 못한 방법으로 경쟁자를 부당하게 배제하거나 수직적 협력 관계에 있는 하도급기업의 이익을 편취한다면 정부가 개입해서 바로잡아야 합니다. 불공정경쟁행위는 세상의 발전을 위해 필요한 혁신을 막고 제품에 높은 가격을 매겨 소비자에게 부담을 주는 부작용이 크기 때문에 정부가 당연히 신경 써서 규율해야 할 일이고, 우리나라를 포함해서 모든 나라가 그렇게 해 오고 있는 일입니다.

공정한 시장질서 확립은 대기업이 할 일이 아니라 불공정경쟁행위에 대한 엄정한 처벌을 통해 정부가 해야 할 일입니다. 정부와 기업의 역할이 다른데도 대기업이라고 해서 정부의 역할을 주문하는 것은 올바른 문제해결 방안이 아닐 것입니다.

1986년 헌법 개정 이후 지금까지 헌법 제119조 제2항에 있었던 경제민주화 개념이 지금 새삼 문제되는 까닭은 전혀 다른 데 있습니다. 경제민주화를 공정한 시장질서 확립이 아니라 재벌규제 강화 또는 재벌개혁과 동일시하며 다른 나라에서 하지 않는 출자총량과 출자형태의 규제는 물론 무슨 사업을 할지도 규제하겠다고 해서 문제가 불거지고 있는 것입니다. 우리 기업들은



세계무대에서 생산과 마케팅 전략을 구사하고 있는데, ‘우물 안 개구리’도 아니고 정치권을 중심으로 우리나라만의 독특한 규제를 신설·강화하겠다고 하니 경제계가 불안해하는 것입니다.

이런 방식으로 경제민주화를 추진해서 대기업을 옥죄면 누가 이득을 보게 될까요? 단지 규모가 크다는 이유만으로 혹독한 규제를 받는다면 누가 기업을 키우기 위해 투자를 늘리고 경영을 열심히 할까요? 우리나라의 중소기업 수와 비중은 다른 나라에 비해 매우 높은 게 현실인데, 대기업 규제가 강화되면 더 많은 중소기업들이 대기업으로 성장하려고 할까요? 대기업 규제는 기존 대기업의 기업가정신과 투자를 위축시킬 뿐 아니라 중소기업의 성장유인마저 약화시키게 될 겁니다.

이른바 닫힌 풍선이론이 있습니다. 한 쪽을 압박하면 다른 쪽이 불거진다는 것인데, 지금의 경제현실은 열린 시스템입니다. 다른 나라에서도 하지 않는 이상한 규제들을 도입하면 대기업은 투자기회가 있어도 우리나라보다는 다른 나라에서 하려 할 것입니다. 대기업의 투자를 위축시키고 중소기업의 기업가정신을 약화시키는 게 경제민주화 정책이라면 일자리 문제도 더욱 해결하기 어려워지고 우리 국민 누구에게도 득이 되지 않을 것입니다.

경제민주화
FAQ
이야기

경제민주화
FAQ
이야기