

# 경제민주화의 효율적 구현을 위한 법제연구

성승제 · 윤계형

KOREA

---

LEGISLATION

---

RESEARCH

---

INSTITUTE

---



연구보고 2014-13

# 경제민주화의 효율적 구현을 위한 법제연구

성 승 제 · 윤 계 형



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 경제민주화의 효율적 구현을 위한 법제연구

A Legal Study on the Economic  
Democratization

연구자 : 성승제(연구위원)

Seong, Seoung Je

윤계형(부연구위원)

Yun, Gye-Hyeong

2014. 10. 31.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요약문

## I. 배경 및 목적

### □ 연구의 배경

- 경제민주화는 수많은 논의가 이루어졌으며, 향후에도 이러한 추세  
가 쉽게 잦아들지 않을 것으로 보임
  - 이는 한국의 경제력집중 문제가 심화된 상태라는 점
  - 나아가 그 경제력집중이 주로 소수 가족에게로 향한 때문이라  
할 수 있음
- 1970년대부터의 어휘 의미상 재벌 논의는 비논리적 공방에 한  
정될 것 같은데, 현실은 반대로 재벌 문제제기는 다수의 찬성을  
얻은 듯한 반면, 경제민주화 논의는 법기술적 차원에 한정되는  
것과 아울러 찬반논의만 무성해지는 양상을 띠고 있다고 보임
- 경제민주화는, 요약한다면 한국이 고도경제성장의 성과를 이루  
어내고 다소 안정기에 접어든 이 때에, 향후 어떻게 선진국형  
사회에 진입하고 국민들의 행복한 삶을 이루어낼지 방안을 모  
색하는 것이라 보아 법제도적 개선방안도 강구하여 본다.

### □ 연구의 목적

- 종래 경제민주화는 대체로 경제력집중 문제와 결부되어 다루어  
져온 것 같고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 측면에서 법  
학 이외에 사회과학 전분야가 연관된다고 볼 수 있음

- 그러함에도 논의의 폭이 법기술적 규정에만 집착해 왔으며, 이는 경제민주화 범위를 고려해볼 때 문제의 핵심을 외면한 측면도 있다는 점에서, 논의의 폭을 위 공정거래법 외의 분야에까지 대폭 확대하여 검토함을 요함
- 수다한 논의를 일견하며, 경제민주화 개념 정립을 시도하고, 법정책적 목표를 검토하고자 함

## II. 주요 내용

### □ 일반론

- 경제민주화의 일반론으로서,
  - 경제와 민주주의에 대한 개념을 검토하는 바, 흔히 얘기되는 경제민주주의와 산업민주주의를 검토함
  - 세계적으로도 유사한 양상을 보이는 양극화에 따른 부의 집중 문제가 심각함.
  - 그 결과 대다수 국민의 소비 여력이 소진되면, 대량생산시대에 대량소비를 위축시키는 것인 즉, 당연히 불황을 맞이함. 즉 세계 대불황에 진입하고 있음
  - 이런 상황에서, 수출로 대성공한 경제성장 경험 탓에, 모든 문제를 수출로 해결하려 하면 이는 풀릴 수 없는 문제가 됨. 더구나 과도한 개방경제 문제도 치유해야 하는 등, 내수진작 등을 통한 경제활성화의 필요성 등을 역설하고자 함

□ 법제도적 검토

○ 분야별 검토를 위하여

- 경제민주화 논의 과정상 한 때 진지하게 논의되던 기업집단법 문제를 일견하고
- 공정거래법상 소개된 법제도적 방법론을 소개 및 검토
- 회사법 및 조세법 등에 대한 법제도적 방법론을 소개 및 검토
- 기타 법제적 측면을 조망함

□ 최근 경제민주화 논의가 법기술적인 지엽말단에만 논의가 집중되는 것은 극히 불행한 일이며, 문제의 본질은 국부 대부분이 몇 가족에게 집중되어 있다는 것임

□ 최상위법인 헌법상 근거에 대하여

- 종래 논의되던 헌법 조항에 대한 문헌적 연구를 수행하며
- 헌법 제119조 조항상 경제질서와 경제민주화의 함의에 대한 검토 및 헌법에 의한 경제질서 논의 수렴

### Ⅲ. 기대효과

□ 경제민주주의에 대한 수다한 논의를 수렴하고, 관련 법제도적 발전 방안 요약, 집대성, 제안

- 개정 관련 법제도적 입법 자료 제공

○ 기타 각 부처 등의 정책수립 및 법제도 개선 시에 정책 및 입  
법 자료로 활용

▶ 주제어 : 경제민주주의, 경제민주화, 경제력집중, 재벌, 산업민주주의

# Abstract

## I . Background and Purpose

### Background of Study

- There has been many debates on economic democratization up until today, and debates on such topic seems to be ongoing. This is due to
  - centralization of economic power of Korea has become severe
  - and economic power has only been centralized around few families
- Discussions on lexical semantics since 1970s of chaebol may only be limited to illogical battle but while in reality majority of people agreed on problems raised in regards with chaebol, debates on economic democratization is only limited on legal descriptive and only yes/no discussions on this topic has grown
- Economic democratization, to summarize, today when Korea has achieved rapid economic growth and reached stabilization phase, is a method on how to enter advanced society and achieve happy lives of people. We will study on how to improve current legal system in regards with such concept

### Purpose of Study

- Traditionally, economic democratization has been discussed combined with centralization of economic power, from 「Monopoly Regulation



and Fair Trade Act, perspective, all fields of social science becomes related

- However, discussion up until today has only been focused on legal descriptive, this in consideration of scope of economic democratization, may have disregarded the essential problem, we need to examine this issue from more expanded view
- We will summarize such discussions, establish the concept of economic democratization and examine legislative goal

## **II. Main Summary**

### In General

#### ○ General Concept of Economic Democracy

- In order to review concept of economy and democracy, we will examine on economic democracy and industrial democracy
- Concentration of rich followed by polarization has resulted in deduction of mass consumption in mass producing society
- Discuss necessity to stimulate economy by boosting domestic demand

### Overview from Legal Perspective

#### ○ For examination in parts

- Examine on problems of company group law that has been discussed along with economic democracy

- Overview on legal systematic methods that has been introduced by Monopoly Regulation and Fair Trade Act
- \* Introduce legal systematic methods of Corporate Law and Tax Law
- \* Review on other legal systematic perspective

Regarding Constitutional Basis

- Conduct literal study on article of the Constitution
- Examine implications of article 119 of Constitution of economic democracy and economic order

### **III. Expected Outcomes**

- Gather up discussions on economic democracy and summarize, compile and suggest improvement methods of related legislations
- Provide materials for amendment of related legislations
- Utilize in establishing policies of government institutions and improvement of legal system

➤ **Key Words** : Economic Democracy, Economic Democratization, Centralization of Economy, Chaebol, Industrial Democracy

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
■ 제 1 편 서 론(성승제) .....	15
제 1 절 연구의 목적 .....	17
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	18
■ 제 2 편 경제민주화, 법제도적 기반과 고찰 (성승제) .....	21
제 1 장 경제민주화 일반론 .....	23
I. 외국 학설 .....	23
II. 국내 학설 .....	28
III. 경제 그리고 민주화 .....	39
IV. 양극화: 부의 집중 .....	45
V. 내수부흥과 경제활성화 .....	52
VI. 사 건 .....	72
제 2 장 경제민주화 법제도 분야별 고찰 .....	79
제 1 절 기업집단법 .....	79
I. 재벌과 기업집단 .....	79
II. 개념 검토 .....	83
III. 법적 취급 .....	98

제 2 절 회사법 · 공정거래법 검토 .....	102
I. 내부거래 및 일감몰아주기 규제 .....	102
II. 회사법상 일감몰아주기 .....	104
III. 공정거래법상 일감몰아주기 .....	106
제 3 절 금융법 .....	109
I. 금융제도 · 규제 검토 .....	109
II. 중소기업 지원과 관계형금융 .....	116
III. 소 결 .....	120
제 4 절 조세법 .....	122
I. 최근 경제민주화논의 반영 개정법 검토 .....	122
II. 소 결 .....	126
<b>■ 제 3 편 경제민주화에 대한 헌법적 접근(윤계형) .....</b>	<b>129</b>
제 1 장 서 론 .....	131
제 2 장 경제헌법와 경제질서 .....	133
I. 경제헌법의 의의 .....	133
II. 헌법상 경제조항의 연혁과 구조 .....	136
제 3 장 경제질서와 경제민주화 .....	155
I. 경제질서의 구체화로서의 경제민주화 .....	155
II. 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계와 경제질서 .....	169
제 4 장 경제민주화의 내용과 한계 .....	175
I. 경제민주화의 내용 .....	175
II. 헌법상 경제민주화의 한계 .....	177

제 5 장 결 론 .....	181
▣ 제 4 편 결 론(성승제) .....	183
참 고 문 헌 .....	187
부록 : 경제민주화 관련 입법현황 .....	197

## 표 목차

[표 1] 경제민주화의 프로그램 체계 .....	25
[표 2] 연도별 지니계수 .....	47
[표 2-1] OECD 주요국의 지니계수 .....	47
[표 2-2] OECD 주요국의 세전 대비 세후 지니계수 감소율 .....	48
[표 3] 한국의 연도별 무역의존도 추이 .....	54
[표 4] 외국인 시총비중 추이 .....	58
[표 5] 2001년말 각국 시가총액 대비 기관투자자 주식보유비중 .....	65
[표 6] 각국의 자산별 GDP 대비 비중 .....	66
[표 7] 바젤 협약의 변천 .....	118
[표 8] 건국헌법 경제조항 비교 : 중화민국헌법초안 및 바이마르헌법 .....	138

# 제 1 편 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

경제민주화에 대해서는 허다한 논의가 제기되었고, 아마도 향후에도 이러한 추세가 계속될 것으로 예상되지만, 요컨대 이 논의 자체는 찬성과 반대, 긍정과 부정 등 입장이 갈릴지라도 그 논의에 대한 내용은 크게 보아 다음과 같이 요약될 수 있을 것 같다. 즉 우선 과거 고도경제성장을 거쳐 안착기 또는 정체기에 들어선 한국이 과연 어떠한 사회적 합의를 모색하고 향후 법적 제도적 틀을 갖추으로써 선진국에 진입하고 나아가 주요 선진국(Core States)의 반열에 오를 수 있을 것인가. 다음으로 어떻게 하면 가능한 국민들 모두가 행복한 삶을 누릴 수 있도록 할 것인가 등 국가적 목적을 재정립하고자 전국민적 차원에서 방안을 모색하려는 것이라고 본다.<sup>1)</sup>

경제민주화 논의의 단점이라고 한다면, 찬반에 대한 입장차이가 좁혀지기 힘든 세계관의 차이가 존재하는 주제이기 때문에 쉽게 합의가 이루어질 것 같지 않다는 것을 꼽을 수 있다. 한편 그렇다고 하여 논의를 수수방관하는 것은 우리나라를 위하여서도 바람직하지 않다. 논의는 종결 내지 큰 방향을 설정하고 목표하는 방향으로 실행이 이루어지는 것이 좋다. 이 보고서는 이러한 관점에 따라 경제민주화 수용가능성을 검토하고, 법적·제도적 개선방안이 필요한지 수용가능한지를 검토하여 제시하고자 한다. 정부도 경제민주화 계속 추진의지를 보이고 있으며,<sup>2)3)</sup> 법정책은 때로 순간 결정될 수도 있지만 그에 대한 준비는 사전에 조성되어 있어야 한다.

1) 그런 의미에서 결코 헛된 의미는 아니며, 많아질수록 좋다.

2) 박대통령은 청와대 영빈관 ‘2014 중소기업인 대회’(2014.7.1.)에서, “경제민주화도 법과 제도적 기반 위에 상생의 기업문화로 정착되도록 지속 노력할 것”이라고 밝혔다”, 전자뉴스, YTN, 파이낸셜 뉴스, TV조선 등

3) 노대래 공정위원장은 국회 답변(2014.7.2.) 중, “지주회사 제도 개선 등 경제민주화 과제와 할부거래법·전자상거래·소비자보호법 등 입법화가 시급한 과제에 대한 국회의 관심과 협조를 부탁(연합뉴스, 전자신문 등).



## 제 2 절 연구의 범위와 방법

경제민주화 논의는 대체로 경제력집중 문제와 결부되는 것으로 다루어진 것 같고 따라서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 함) 측면에서 법학뿐만 아니라 사실상 사회과학 전분야가 이에 관심을 두어 왔다. 경제력집중 문제는 재벌 문제와 상통하는 것이라 할 수 있다. 재벌 문제는 이미 1970년대부터 논의되어 온 것이다. 결국 경제민주화는, 용어는 달리할지 모르지만 본격적으로 논의된 것은 고도경제성장이 한참 이루어지던 1970년대 이래로부터의 일이라고 할 수 있다. 심지어 거슬러 올라가면 제헌헌법도 관련된 조항을 갖추고 있었다.<sup>4)</sup> 과거 재벌 등에 대한 논의와 최근 집중된 경제민주화 논의는 약간 구별되는 바가 있으니, 첫째 오히려 최근 논의는 그 폭이 협소하고 주로 법기술적인 법제 정비에 머무르고 있다는 것, 둘째 그러다보니 재벌 논의 때 부각되던, 국부의 상당부분이 겨우 몇 개의 가족에게 집중되어 있다는 핵심 문제들이 망각된다는 것<sup>5)</sup>, 셋째 오히려 경제민주화에 대한 피로도가 가중되는 것을 빙자한 방어논리가 부각된다는 점, 넷째 법기술적인 사소한 사항들에 매달리는 등 숲을 보지 아니하고 나무만을 관찰하면서 논의의 핵심이 잊혀지고 있다는 점 등이 종전과 크게 다른 사항들이다,

아무튼 연구의 범위가 무제한적으로 커질 수 있기 때문에 적절한 범위로 한정할 필요가 있어서, 경제민주화 논의는 최근의 견해 일부만을 소개하고 기업집단에 대해서는 재벌 개념등과 결부지어서 검토한다.

---

4) 제헌헌법 제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계내에서 보장된다.

5) 주요 선진국으로서 이러한 나라는 존재하지 않는다. 이 점 심각하게 自問하여야 하며, 경제민주화는 그 논의 형태가 어찌되든 향후 경제력집중 문제 해결은 선진국 진입의 최소필요조건이라 할 것이다.

이 보고서는 제2편 제1장에서 위 연구의 목적에서 살펴 본 관점에 따라 경제민주화에 대한 수다한 논의를 일견하며, 경제민주화 개념 정립을 시도하고, 부의 집중이 심화되고 대외개방도가 과다하여 대기업 위주로 경제의 중심이 집중되는 등으로 말미암아 경제의 중핵이라 할 내수시장이 위축되는 측면을 조망하고 수반되는 법정정책적 목표들을 검토한다. 제2편 제2장은 경제민주화 논의에서 비켜갈 수 없는 기업집단에 대한 법적 취급 등 개별법 분야에 대한 법적 검토를 수행한다.

제3편 제1장은 헌법 체계상 경제질서 내에서 실현되고 있는 것으로 볼 수 있는 경제민주화의 내용을 헌법적으로 접근하여 우리나라 경제질서와 경제헌법의 내용과 연혁, 그리고 구조 등을 살펴본다. 제3편 제2장은 경제질서와 경제민주화를 고찰한다. 제3편 제3장은 경제민주화의 내용과 한계에 대한 고찰을 한다.

그리고 제4편으로서 결론을 짓는다.

이상과 같이 이 보고서는 경제민주화 관념에 따른 법적 제도적 해석과 수용이 가능한 범위 내에서 연구를 진행하면서, 경제민주화가 법적 제도화의 길을 걷는데 일조할 법제연구를 의도하고 있다. 문헌연구와 법령분석을 통하여 병행하면서 실효성을 증진시키고자 하였다. 한편 본 연구를 위하여 2인의 연구자가 공동으로 수행하였으며(제2편 : 성승제 연구위원, 제3편 : 윤계형 부연구위원), 수차례 전문가회의<sup>6)</sup>와 워크숍<sup>7)</sup>

6) 1차 전문가회의(「경제민주화 연구방향 설정 및 검토회의」, 2014.1.15., 권오승/김정주/김학수/안성포/임동춘 참석), 2차 전문가회의(「경제민주화 법제도 검토회의」, 2014.10.27., 박준하/차경진/황현영 참석) (성명 ‘가나다’ 순)

7) ◎ 1차 「법리 검토」(2014.4.17.): ① ‘기업집단 고찰’(성승제 발표/이동원 토론), ② ‘세계 개선방향’ (정지선 발표/김학수 토론), ③ ‘기업집단 법적 규율’(이영종 발표/유주선 토론), ④ ‘헌법상 “경제민주화 해석론”(유승익 발표/김용태 토론), ⑤ ‘미국 논의와 역사적 고찰’ (지성우 발표/이상경 토론)

◎ 2차 「법제도 검토 I」(2014.8.23.): ① ‘소비자법’(김성천), ② ‘상사법’(고재중), ③ ‘재정법’(길준규), 종합토론(선정원, 유주선, 정성숙, 성승제)

◎ 3차 법제도 검토 II(2014.9.26.): 사회(송양호/성승제/안성포) ① ‘중소기업법제’(이영종 발표/이효경 토론), ② ‘공정거래법’ (곽관훈 발표/정성숙 토론), ③ ‘기업 내부

제1편 서론

을 개최하면서 객관성을 증진하고 최신성을 담보하고자 하였다.

---

통제’(서완석 발표/김은경 토론), 4주제 ‘순환출자’(양만식 발표/양병찬 토론)

◎ 4차 법제도 검토Ⅲ(2014.10.2./3): 2일(노희진 사회) ① ‘금융법’(안수현 발표/임동춘 토론), ② ‘공정거래법상 형벌조항’ (원혜옥 발표/정준우 토론), ③ ‘세법’ (윤현석 발표/김학수 토론), 3일(옥무석 사회)① ‘노동법’ 이희성, ② ‘민사법’ 위계찬, 종합토론(박건도, 손금주, 조경희)

◎ 5차 법제도 검토Ⅳ(2014.10.24.): 사회(성승제), ①경제와 헌법(이부하), ②헌법적 접근(윤계형), 종합토론(길준규/김용태)

# 제 2 편 경제민주화, 법제도적 기반과 고찰

연구자 : 성승제 연구위원

## 제 1 장 경제민주화 일반론

### I. 외국 학설

경제민주화에 대한 이론적인 토대는 1928년 독일 일반노동조합동맹(ADGB) 연구소장인 프리츠 나프탈리(Fritz Naphtali)의 경제민주주의(Wirtschaftsdemokratie) 보고서<sup>8)</sup>를 통해 마련되었다. 이 보고서는 법체계를 통한 노사관계 및 사업장 민주화, 근로자 지향적 사회복지정책, 대기업 횡포의 방지를 위한 공기업과 협동조합의 확대, 공공투자에 대한 의사결정에 노동자측 대표의 참여 보장 등을 포함하고 있다.<sup>9)</sup>

독일에서 Naphtali가 본격적으로 개념화하고 체계화한 경제민주주의 개념은, 이를 경제적독재(Wirtschaftliche Autokratie)에 대한 반대개념으로서의 새로운 ‘경제질서’로 규정한다. 이러한 Naphtali의 경제민주주의 개념은 이후 유럽대륙에서 주로 받아들여지는데, 반면 영미권에서 경제민주적 개념은 경제적 소유구조의 민주화를 의미하며 자본소유의 분배를 주요내용으로 한다.<sup>10)</sup> 한편 영미 즉 앵글로/색슨적 전통에 서 있는 Poole은 이러한 차이에 주목해 산업민주주의와 경제민주주의를 ‘소유’를 기준으로 구분하는 바, Poole에 따르면 산업민주주의는 “근로자나 근로자 대표기구가 자신들이 고용되어 있는 곳에서 근로자 내부의 권위의 소재 및 분배를 변화시키려는 시도와 관련된 의사결정에 권력을 행사하는 것”이다.<sup>11)</sup> 반대로 경제민주주의란 소유에의 참여,

8) Wirtschaftsdemokratie, <http://www.wiki-gute-arbeit.de/index.php/Hauptseite>.

9) 안두순, “경제민주화: 유럽의 경험과 한국적 접근”, FES Information Series(2013-02), 2013.4, ([www.fes-korea.org](http://www.fes-korea.org))

10) 이희성, “경제민주화와 노동법”, 본 과제를 위한 한국법제연구원 워크숍 「법제도 영역검토Ⅲ-2」, 2014.10.3., 122~123쪽.

11) Poole, Michael, Industrial Democracy, in Széll, György(Hg.): Concise Encyclopedia of Participation and Co-Management, Berlin: Walter de Gruyter, 1992, S. 429 이희성 외 글 123쪽 재인용.

특히 경제적 소유구조의 민주화와 관련해 근로자들이 다양한 형태로 기업소유 및 소유분배에 참여하는 것으로 규정된다. 이러한 점에서 볼 때 산업민주주의는 소유에 대한 참여와는 관계가 없다.<sup>12)</sup>

산업민주주의는 처음 등장할 때에는 단체교섭권을 지닌 노동조합에 의한 노사관계로 구체화되는데, 이 경우 노사관계는 勞資관계로서 계급대립적으로 이해되는 것이 아니고, 자유기업제도가 존속하고 변형하면서 궁극적으로 양자 이해가 일치할 수 있다는 노사협조에 입각하여 주로 ‘배분의 문제’를 중심으로 교섭이 전개되었다. 산업에서의 노동자는 조합원임과 동시에 종업원으로서 기업 내적인 존재이기도 하며, 이 측면에서 산업민주주의는 노사합의제·제안제도·불평불만처리제도 등을 통해 구체화되는데, 이러한 다양한 제도를 통하여 종업원은 결의(결정) 참가나 정보참가를 하는 동시에, 직장에서의 자기 상태에 대한 개선과 반성을 하게 되는 바, 최근의 생산성향상운동과 성과배분도 산업민주주의 사상에 입각하고 있다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup> 이 점 본래 산업민주화의 개념은 ‘정치상 민주주의만으로는 근로자의 참 자유와 평등이 달성되지 않으므로, 산업 또는 경제면에서도 민주주의를 실현하고자 하는 것’이지만 구체적인 전개는 시대·국가·논자에 따라 다양하며, 다만 이러한 다양성에도 불구하고 초기 산업민주주의의 핵심은 근로자가 경영에 참가하는 것을 의미하고 있다.<sup>14)</sup> 경제민주주의와 산업민주주의의 내용을 정리하자면 첫째 양자를 동일시하는 입장으로서는, ‘일반적으로 경제민주주의는 근로자를 경제적 결정과정에 참여시킴으로써 정치적인민주주의를 경제적인민주주의로 보완하여야 한다는 요청으로 이해하며, 경제영역에서의 공동결정(Mitbestimmung)에 대

---

12) Poole, Michael, *The Origins of Economic Democracy: Profit-sharing and employee-shareholding schemes*, London · New York, 1989, S. 2. 이희성 윗 글 123쪽 재인용.

13) 지성우, “미국의 경제정책 변화에 따른 경제민주화 논의에 대한 역사적 고찰”, 한국법제연구원 『경제민주화의 법리 검토』 워크숍(2014.4.17.), 145쪽.

14) 지성우 위 자료집 145쪽

한 요청은, 한편 기업차원에서 근로자의 공동결정권의 형태로 다른 한편으로는 국민경제적 차원에서 국민경제회의와 같은 국가기구의 국가경제정책 수립과정상 공동결정의 형태로 나타난다'고 본다고 한다.<sup>15)</sup> 한편 다른 견해는 경제민주화 개념은 과거 산업민주주의 개념보다 더 광의의 개념으로서, 경제민주주의 개념은 경제 전체를 대상으로 성장보다는 평등과 분배의 측면을 강조하고 있어서 단지 근로자의 경영참여라는 제한적 차원이 아니라 계층별로 평등한 삶과 복지를 요구하는 권리로 확대된 것이라고 볼 수 있다고 한다.<sup>16)</sup>

이상을 다시 부연하면 대륙법 계통에서 자라난 경제민주주의 즉 경제에 대한 민주적 관점은 소유에 대한 참여까지 포함하는 것이지만, 영미법 계통에서 성장한 산업민주주의 즉 경제에 대한 민주적 관점은 소유에 대한 참여보다는 주로 근로조건에 대한 협상에 초점을 맞추는 것이라고 이해된다.

[표 1] 경제민주화의 프로그램 체계

적용수준	목 표	개별 프로그램(하위목표)
거시적 차원	완전고용 지향적 순환경제 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거시경제적 성과 추계</li> <li>- 사회경제적 프레임 설정</li> <li>- 근로시간에 대한 지속 연구</li> <li>- 사회적·환경적 조세 및 투자정책</li> <li>- 세계화에 대한 대안 마련</li> <li>- 공정거래 관련 법체계 강화</li> </ul>
산업조직적 차원	기업정책의 민주적 통제와 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업조직법의 민주화</li> <li>- 공공경제의 확충</li> <li>- 협동조합과 근로자기업 확산</li> </ul>

15) 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2012, 이는 지성우 위 자료집 145쪽 소출.

16) 지성우 위 자료집 146쪽.

적용수준	목 표	개별 프로그램(하위목표)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적정한 소득과 재산형성 참여를 위한 단협과 법규 정비</li> </ul>
미시적 차원	근로작업 과정의 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인사, 복지 및 근로자 조직 관련 사업장 및 인사평의회 공동결정</li> <li>- 작업현장에서의 공동결정</li> <li>- 인간친화적 노동환경</li> <li>- 작업과제 확대시 임단협이나 사업장협약(특히 반독립적 직군에 대하여)</li> <li>- 인간공학적 작업 표준화</li> <li>- 공동결정된 파트타임 근로</li> </ul>

출처: Fritz Vilmar; Wirtschaftsdemokratie- Ziebegriff einer alternativer Wirtschaftspolitik Kritische Bilanz und Aktualitaet nach 40 Jahren, p.5 요약 정리(이는 안두순 윗 글 5쪽 표임)

산업민주주의는 같은 이름으로 1897년 출간된 책을 저술한 베아트 리체와 시드니 웹 부부이며, 이 책에서 그들은 산업민주주의를 노동 조건의 개선을 위한 것이라고 정의했다고 한다.<sup>17)</sup>

한편 독일적 전통에 기초해 있는 Müller-Jentsch는 Karl Korsch<sup>18)</sup>를 따라 산업민주주의와 경제민주주의를 개념적으로 영역에 따라 구분되는 것이 아니라 산업민주주의가 경제민주주의를 개념적으로 영역에 따라 구분되는 것이 아니라 산업민주주의가 경제민주주의를 포괄하는 더 광의의 개념이라고 본다. 즉, 산업민주주의는 ① 작업장 수준: 작

17) 영국 정경대(London School of Economics)의 창설자라고 함. 이승협, “노동자 경영 참여의 이론적 자원-산업민주주의와 경제민주주의를 중심으로-”, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 2004.6, 775쪽.

18) Korsch, Karl, Arbeitsrecht für Betriebsräte, Köln · Ffm., 1972 이희성 윗 글 123쪽 재인용



업장내 참여 내지는 공동결정제도(작업장민주주의), ② 산업부문 수준: 단체협상제도(원래적 의미에서의 산업민주주의), ③ 산업 내지 전체 경제적 수준: 사회적 합의주의에 기초한 대표(경제민주주의) 등 세 영역으로 이루어져 있다.<sup>19)</sup>

크게 정리해보았지만, 이처럼 경제민주화가 무엇인지에 대한 통일적이고 확립된 개념 정의는 그 발상지인 유럽에도 존재하지 않으며, 시대나 국가별로 그 의미가 다르고 논자에 따라 내용이나 범위가 적지 않은 편차를 보이고 있는 바, 혹자는 경제민주화의 내용으로 노사 공동결정, 근로자들의 경영참여, 협의를 통한 거시적 정책결정(Globalsteuerung)등을 들기도 한다. 프리츠 필마(Fitz Vilmar)<sup>20)</sup>의 경우 경제민주화는 경제적 당사자와 그 대표의 참여를 통해 독재적 의사결정 구조를 민주적으로 바꾸는 절차라고 하는 바, 그는 생활기반의 불안정, 노동에서 오는 육체적·심리적 고통, 외부결정과 지시에 대한 의존성 등 3가지 자본주의의 ‘비인간적 요소’를 제거하는 것을 궁극의 목적인다고 한다.<sup>21)</sup>

정치민주화가 ‘모든 권리는 국민으로부터 나온다’는 국민 주권론에 근거를 두고 있다고 본다면, 경제민주화도 정당화될 경제주권을 인정받는 경제국민이 있어야 할 것이다.<sup>22)</sup>

역사적 시각에서 경제민주화의 흐름은 크게 3대별된다고 하는 바, (1) 공기업 확대와 대기업의 국유화 증대, (2) 중소기업 분야를 중심으

19) Müller-Jentsch, Walter, Industrielle Demokratie, Von der Repräsentativen Mitbestimmung zur direkten Partizipation, in Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 45, H. 6., 1994, S. 362~368; Müller-Jentsch, Walter, Soziologie der industriellen Beziehungen, FfmN.Y., 1997, S. 44~46, 이희성 윗 글 123쪽 재인용

20) Wirtschaftsdemokratie-Zielbegriff einer alternativer Wirtschaftspolitik, Kritische Bilanz und Aktualitaet; nach 40 Jahren, www.memo.unibremen.de/docs/m3206.pdf p.4 참조 (안두순 윗 글 각주 7 소취)

21) 안두순 윗 글 2~3쪽

22) Alex Demirovic, Wirtschaftsdemokratie, Raetedemokratie und freie Kooperationen, in Widerspruch- 55/08, p.61 안두순 윗 글 각주 8 재인용.

로 한 협동조합식 경영방식 도입 및 확산, (3) 경제력집중에 의한 경제적강자들을 간접적으로 통제할 수 있을만한 법적·제도적 장치 마련등으로서, 이 중에서 현재에는 위 (3)이 자본주의 시장경제와 잘 조화를 이루면서 자유시장경제의 부작용을 해소할 만한 것으로서 각광 받고 있다고 할 수 있는데, 그에 의하여 추구되는 법제도적 장치들은 ① 경제력집중과 재산 및 소득분배 불균형 방지, ② 양극화를 촉진하는 법제도적 여건의 해소, ③ 기업조직의 민주화와 현대화, ④ 경제 각 분야의 투명성 제고, 효율적 독과점 및 재벌규제 강화, ⑤ 공기업 및 공동체적 기업을 통한 사기업 횡포 억제, ⑥ 공적기능을 수행하는 기업기능 강화 등이 꼽히고 있어서, 이것이 오늘날 경제민주화의 주된 흐름이라 할 수 있다는 것이다.<sup>23)</sup>

## II. 국내 학설

### 1. 긍정설

#### (1) 일반적 견해

긍정적인 견해들은 경제분야에서의 형평을 강조하여 경제민주화를 정의하고자 한다. 가령 경제민주화를 경제영역에서의 공동의 의사결정의 의미를 가지고, 또한 적극적 의미에서의 경제적 불평등을 해소하는 개념으로 보거나,<sup>24)</sup> 경제력의 공평한 분배가 경제민주화의 본질이라고 하거나,<sup>25)</sup> 경제활동에 관한 의사결정권이 집중되지 않고 분산됨에 따라 경제활동 주체간에 견제와 균형이 이뤄지고 시장메커니즘이 제대로 작동되는 상태<sup>26)</sup>라고 한다.

23) Fritz Vilmar pp.18-20을 인용한 안두순 윗 글 4쪽.

24) 이한태, “경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치”, 『서울법학』 제20권 제3호, 2013,

25) 정운찬, “우리나라의 경제민주화”, 『문학과 사회』 제10권 제4호, 1997, 1376~1378쪽

26) 신희권, “우리나라의 경제민주화와 정부-기업관계”, 『한국 사회와 행정 연구』 제3호, 1992, 84~85쪽

긍정론에서 중요한 것은 바로 시장 작동의 정상화를 추구하는 것이라 할 수 있다. 본래 보수<sup>27)</sup>라 함은 시장 기능을 중시함은 당연할 것인데, 시장기능이 왜곡되도록 방치한다면 시장 조성을 잘못된 셈이다.

대한민국은 민주공화국이다(헌법 제1조 제1항) 라는 언설은, 단순히 정치적 의미에서 민주주의를 표방하는 것이 아니라, 경제적 차원에서의 민주주의 역시 의미하고, 이는 현대 사회가 정치와 경제를 단순히 국가와 시장의 역할로 이분화할 수 없음에 근거한다고 한다. 경제적으로 영향력이 높은 사람은 자연히 정치·사회 영역에서의 영향력이 클 수밖에 없으므로 이 조항은 경제영역에서의 의사결정에서 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 의사결정을 해야 함을 내포한다고 한다. 따라서 헌법에서의 경제민주화란 경제영역에서의 근로자와 사용자의 공동의 의사결정의 의미로 볼 수 있다는 것이다.<sup>28)</sup> 같은 맥락에서 민주주의를 각 경제조직의 문안으로 들어오게 하는 것이 경제민주화이고, 경제민주화의 핵심은 정치적 민주주의와 비슷하게 참여에 있다고 보며, 경제적 약자들<sup>29)</sup>의 참여가 증진되는 현상을 경제민주화라

27) 우리가 영향받은 미국의 경우를 기준으로 보수주의를 살펴본 글을 아래와 같이 인용한다. 보수주의는 전통에 대한 존중 및 변화에 대한 신중한 접근을 특징으로 한다. 이렇게 볼 때 미국에서 보수주의가 존중할 전통은 전통자유주의에 의해 제기된 개인의 자유와 권리, 기회의 평등, 자본주의 등이다. 여기서 전통자유주의라 함은 미국의 독립선언서가 John Locke의 시민계약론의 논리에 기초하여 작성된 점, 독립 이후 처음 마련된 정부형태가 전통적 자유주의의 작은 정부라는 개념에 충실하게 구성된 정부라는 점 등을 들 수 있다.

한편 진보라 할 수 있는(인용하는 글의 필자는 이를 ‘현대자유주의’라 표현함) 입장은, 미국에서 정부주도로 적극적자유 실현과 관련된 사회변화가 추진된 1960년대이었다. 이 시기 진보적 입장의 민주당 정권은, 정부로 하여금 정치, 경제, 교육, 사회복지, 소득재분배 등에 적극적 역할을 수행하도록 하였다.

이상 신유섭, “미국 정치 논쟁의 이념적 성격: 미국의 보수주의와 현대자유주의”, 『한국정치학회보』(제46집 제1호), 35·26쪽.

28) 유승익, “헌법 제119조 제2항 경제의 민주화 해석론”, 『법학연구』 제47집, 2012, 12~14쪽

29) 노동자, 농민, 소비자, 도시빈민, 중소기업 등을 들 수 있다. 최병선, “정치경제체제의 전환과 국가능력 - 경제자유화와 민주화를 중심으로”, 『한국정치학회보』 제23집 제2호, 1990, 29쪽

고 정의내리기도 한다.<sup>30)</sup>

자칭 자유시장주의자들은 헌법 제119조 제1항 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”라는 것으로부터 경제상의 자유가 보장되어야 한다고 주장하지만, 여기서의 경제의 자유는 소수의 특권적 자유이자 다수 서민대중의 부자유이기 때문에 형식상의 자유일 뿐이고,<sup>31)</sup> 이는 우리 헌법의 근본이념인 실질적인 자유와 평등을 달성하는 것과 어긋난다고 한다.

전술과 같이 시장이 독과점적으로 구성된다면 결국 그것은 진실한 시장경제 또는 자유시장은 아니기 때문에, 이는 적절한 지적이다.

또한 앞에 적은 헌법 제1조 제1항의, 대한민국은 민주공화국이라 하는 것이나, 그 제2항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 규정으로부터, 헌법의 경제이념도 이에 부합하는 사회경제적 민주주의 이념을 가지고 있다. 그 정신에 따르면 경제영역에서의 불평등의 심화는 모든 국민을 대표하지 못하므로 반헌법적이고 위헌적이라고 하는 견해도 있다.<sup>32)</sup> 그러므로 헌법에서의 경제민주화는 국가의 적극적인 의미에서의 경제적 불평등을 해소하는 개념이고, 따라서 헌법 제119조 제2항에서는 “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”는 규정을 통하여 경제적 불평등 해소를 위한 경제민주화를 위해 국가가 적극적으로 규제와 조정을 할 수 있는 명확한 근거규정을 두고 있다고 한다.

---

30) 이정우, “경제민주화의 과제”, 『내일을 여는 역사』 제50호, 2003, 18~19쪽. 이런 뜻에서 경제민주화는 주주자본주의보다는 참여자본주의와 더 친화적이라고 한다.

31) 이병천, “대한민국 헌법의 경제이념과 제119조의 한 해석 : 지배의 정당성 대 민주적 정당성”, 『동향과 전망』 제83호, 2011, 153쪽

32) 이병천, 앞의 논문, 145쪽.

(2) 시장경제와 사회조화의 실현<sup>33)</sup>

## 1) 헌법상 경제질서

우리나라 헌법은 경제질서에 대하여 여러 가지 규정을 두고 있는데<sup>34)</sup>, 그 중에서 우리나라 경제질서의 특징을 가장 잘 표현하고 있는 규정은 헌법 제 23조와 제119조라고 생각되는 바, 전자는 우리나라가 자본주의를 채택하고 있다는 것을, 후자는 우리나라가 시장경제를 채택하고 있다는 것을 선언한 것이다. 여기서 국가는 한편으로는 시장경제의 기능을 유지하기 위하여, 다른 한편으로는 시장의 기능만으로는 해결할 수 없는 사회조화적 요구를 실현하기 위하여, 경제에 관하여 규제와 조정을 할 수 있다는 점을 밝히고 있다. 따라서 우리나라 헌법이 지행하고 있는 경제질서는 이른바 사회조화적 시장경제(Social Harmony oriented Market Economy)라고 할 수 있다.<sup>35)</sup>

33) 이 부분은 본 과제를 위한, 한국법제연구원 전문가회의 「경제민주화 연구방향 설정 및 검토회의」 자료집(2014.1.15.) 중, “시장경제와 사회조화의 실현”, 권오승 집필부분(9~18쪽) 수정 및 요약한 것임

34) 우리나라 헌법규정들 중에서 경제질서와 관련이 있는 규정으로는 헌법 전문과 제10조(인간의 존엄성과 기본권 보장), 15조(직업선택), 23조(재산권 보장과 제한) 및 제9장 경제의 장(119조 이하) 등이 있다.

35) 위 자료집 권오승 9~10쪽.

- 같은 자료집 9쪽은 다시, “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”(헌법 제119조 제1항)는 것 그리고 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”(동조 제2항)는 규정들은, 우리나라 경제질서가 시장경제를 기본으로 하고 있다는 점을, 그리고 시장과 국가의 관계를 밝히고 있다.“ 고 한다.

- 같은 자료집 10쪽은, 아래와 같이 ①특별한 시장실패 그리고 ②일반적인 시장실패로 분류하였다. ①은 관리가능한 시장실패, ②는 규모 또는 정도의 차이는 있을지언정 반드시 나타날 수 밖에 없는 문제라고 표현하고 있다.

① 시장경제가 정상적인 기능을 수행하기 위해서는 시장에 자유롭고 공정한 경쟁이 유지되고 있어야 한다. 그러나 실제의 시장에서는 자유롭고 공정한 경쟁을 제한하거나 저해하는 요인들, 예컨대 독과점, 기업결합, 부당공동행위, 경제력 남용 등과 같은 요인들이 많아서 교과서적인 자유로운 시장과는 오히려 큰 간극이

우리나라에서는 ‘경제력남용’이 시장경제의 기능을 저해하는 요인일 뿐 아니라, 사회조화적 요구의 실현을 저해하는 요인인데, 왜냐하면 경제력이 대규모기업집단 또는 재벌에게 과도하게 집중되고,<sup>36)</sup> 이러한 경제력집중의 문제는 개별 시장의 자유공정경쟁을 제한하는 시장 집중의 문제를 야기할 뿐 아니라, 국민경제의 균형성장 및 안정을 저해하는 일반집중의 문제와 적정한 소득분배, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 저해하는 소유집중의 문제까지 초래하는 복잡하고 다양한 문제를 낳는 때문이다.<sup>37)</sup>

## 2) 시장경제의 정상적인 기능유지

시장에 참여할 의사와 능력을 가진 모든 사람들에게 개방될 것(open market), 시장참가자들은 아무런 제한 없이 자유로이 경쟁할 것(free competition), 그 경쟁은 상품·서비스의 가격·품질·기능 등의 장점에 따라 공정할 것(fair competition).<sup>38)</sup> 이상 세 가지를 갖춘 시장상태를 완전경쟁(perfect competition)이라고 하지만, 이는 이론적인 모델로

---

있다. 때문에, 국가는 경제에 대한 규제와 조정을 하게 되는 바, 이는 시장경제의 기능을 유지하기 위한 것이다. 한편,

② 시장경제가 정상적으로 작동하더라도, 실제 시장 기능만으로는 해결할 수 없는 과제, 예컨대 국민경제의 균형있는 성장과 안정, 적정한 소득분배의 유지, 경제력 남용, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화 등과 같은 이른바 사회조화적 요구들이 있기 때문에, 국가는 이러한 사회조화적 요구를 실현하기 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 하게 된다.

36) 공정거래위원회의 조사에 따르면, 2011년 4월 기준으로 우리나라 10대 재벌그룹의 경우, 총수의 평균지분율은 0.945이고, 내부지분율은 56%로 나타나고 있다. 그들의 계열사는 600개에 이르고, 시가총액은 737조원으로 전체 주식시장의 60%를 차지하고 있으며, 매출액은 958조원으로 국내총생산(GDP) 1237조원의 77%를 점유하고, 자산총액은 정부 보유 총자산 1523조원의 절반을 차지하고 있다고 한다. 조선일보 2012년 7월 2일자 A2면 및 7월 3일자 사설 참조; 이 각주는 위 자료집 권오승 11쪽 각주 4 소출.

37) 위 자료집 권오승 10~11쪽.

38) H. Hovenkamp, Federal Antitrust Policy, 3rd. ed., 2005. P.3.; 위 자료집 권오승 11쪽 각주 5 소출.

서 실제 실현은 불가능하고 어떤 면<sup>39)</sup>에서 바람직하다고 할 수도 없다. 차선의 대안으로 국가는 유효경쟁(workable competition) 실현을 위하여 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁을 제한하는 법적, 사실적인 요인들을 제거하고자 노력하는데, 이는 국가가 경제질서의 기본인 시장경제가 정상적으로 작동하도록 하기 위한 것이며, 다른 한편으로는 독과점, 경쟁제한적인 기업결합, 부당공동행위 또는 불공정거래행위 등을 금지 또는 제한하기 위하여 노력하는 것으로 나타난다.<sup>40)</sup>

### 3) 사회조화적 요구의 실현

사회조화적 요구라 함은 “많이 가진 자는 지나치게 많이 가지지 않도록 하고, 적게 가진 자는 지나치게 적게 가지지 않도록 하려는(The one who gathered much did not have too much, and the one who gathered little did not have too little.)” 요구로서, 헌법 제119조 제2항이 열거하는 국민경제의 균형있는 성장과 안정, 적정한 소득분배의 유지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화 등 과제들의 근본적 발원점이라 할 수 있다. 시장경제는 경제활동에 참여하고 있는 경제주체들(가령 대기업/중소기업, 사업자/소비자, 사용자/근로자, 정규직/비정규직) 사이에 경제력이나 조직력 또는 교섭력 등에 상당한 차이로 인한 불균형이나 불평등이 가중될 가능성(가령 대기업/중소기업간 거래가 불공정하거나, 대기업이 중소기업적합업종을 침해하거나, 백화점이나 대형마트가 골목상권을 침해하는 경우 등)이 있으므로, 국가는 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 실현하기 위하여 경제적 강자의 탐식을 제어하고 경제적 약자를 보호하는 등 경제에 관한 규제와 조정을 하게 된다.<sup>41)</sup>

39) 예컨대 규모의 경제가 필요한 경우인데, 현대 제조업은 대개 규모의 경제를 요한다. 필자 주.

40) 위 자료집 권오승 11~12쪽.

41) 위 자료집 권오승 12~14쪽.

#### 4) 경제력집중의 억제

경제력집중이라 함은 경제력이 소수의 개인이나 기업 또는 기업집단에게 집중되어 있는 현상을 말하는 바, 우리나라는 경제력이 대규모기업집단 또는 재벌에게 과도하게 집중되고, 그로 인하여 여러 가지 사회문제가 발생하고 있을 뿐 아니라, 우리나라 재벌들은 그 오너와 가족이 평균 1% 전후의 적은 지분으로 다수의 계열기업을 지배하고 있는데,<sup>42)</sup> 각 계열회사는 개별시장에서 시장지배력을 행사하며 그들의 그룹 전체의 국민경제 비중도 매우 크다. 이는 ①소유집중, ②시장집중 그리고 ③일반집중의 문제를 모두 표출하는 것이다. 여기서 ①은 대규모기업집단 또는 재벌의 지배력이 그 총수와 가족에게 집중되어 있는 것, ②는 재벌의 계열회사가 각 시장에서 독점적 지위를 차지하고 있는 것, ③은 소수의 재벌이 국민경제를 점하는 비중이 과다하다는 것을 의미한다.<sup>43)</sup>

위 ①은 소득분배의 불평등과 비합리적인 경영의 문제를 야기하는 원인이 되고, ②는 시장의 지배로 인한 경쟁제한과 그로 인한 자원배분의 비효율성을 초래하며, ③은 재벌의 영향력이 경제는 물론이고 정치, 사회, 문화 등 다양한 분야에 미치게 되어<sup>44)</sup>, 정경유착이나 여

42) 후술에서 재론하겠지만 1% 전후의 적은 지분으로, 상호출자 등을 통하여 계열회사 지분은 50%를 점하면서 안정적인 지배력을 갖추고 있어서, 사실상 소유하지 않으면서 지배를 하는 괴리가 있다. 필자 주.

43) 위 자료집 권오승 14쪽

한편 그 각주 10은 공정거래위원회의 조사에 따르면, 2011년 4월 기준으로 우리나라 10대 재벌그룹의 경우, 총수의 평균지분율은 0.94%이고, 내부지분율은 56%로 나타나고 있다. 그리고 그들의 계열사는 600개에 이르고, 시가총액은 737조원으로 전체 주식시장의 60%를 차지하고 있으며, 매출액은 958조원으로 국내총생산(GDP) 1237조원의 77%를 점유하고, 자산총액은 763조원으로 정부 보유 총자산 1523조원의 절반을 차지하고 있다고 한다. 조선일보 2012년 7월 2일자 A2면 및 7월 3일자 사설 참조.

44) 10배의 부자에게는 시기심을 느끼고, 100배의 부자에게는 찾아가서 노예가 되고자 한다. 司馬遷, 「史記」중 “貨殖列傳”. 필자 주.



론의 왜곡, 문화의 지배 등과 같은 피해를 초래하고 있다. 이 문제들은 자체만으로도 심각한 사회문제일 것이지만, 이와 같이 복합발생하는 경우 서로 연결되어 상호작용함으로써 더욱 심각한 문제를 낳는다.<sup>45)</sup>

#### 5) 경제력집중 문제의 광범위한 파급력

이상 경제력집중의 문제 중에서 ②는 공정거래법의 주요 관심사가 되고 있다. 그러나 ①은 소득분배 불공정성이나 경영 비효율성, 경제주체간 부조화 등을 초래하는 문제로서 사회조화적 요구의 실현을 가로막는 것이라고 할 수 있으며, ③은 이상 모든 문제들을 포괄할 뿐만 아니라 시장경제 기반 자체를 위태롭게 하거나 민주주의 실현을 어렵게 하는 요인이 될 우려도 있기 때문에, 이러한 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 경제력집중 중에서 특히 소유집중과 일반집중의 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 그리고 구체적인 방안으로서는 재벌의 총수와 그 가족이 적은 지분으로 다수의 계열회사를 총괄적으로 지배할 수 있는 계기를 마련해 주고 있는 이른바 순환출자를 해소함으로써, 각 계열회사가 총수의 지배를 벗어나서 독립적으로 경영할 수 있도록 노력할 필요가 있다.<sup>46)</sup>

한편 이러한 경제력집중의 문제는 개별 기업의 문제인 동시에, 그 기업이 소속된 기업집단의 문제이기도 하고, 또 그들이 속한 산업이나 시장의 문제인 동시에 국민경제 전체의 문제이기도 한 바, 이러한 보편적인 경제력집중의 문제로부터, ㉠ 회사법상의 문제(가령 주주와 경영진간의 문제 또는 지배주주와 소액주주간의 문제 등)를 야기하기도 하고, ㉡ 경쟁법상의 문제(가령 개별 시장에서 자유로운 경쟁을 제한하거나 공정한 거래를 저해하는 등)를 야기하기도 하며, ㉢ 금융법

45) 경제력집중의 문제에 관하여는 박상인, 벌거벗은 재벌님, 참해, 2012, 19면 이하 참조. 위 자료집 권오승 15쪽 각주11 소출.

46) 위 자료집 권오승 15쪽 한편 그 각주13은, ‘재벌개혁의 방안에 관한 자세한 사항은 박상인, 앞의 책, 171면 이하 참조’ 라 함.

상의 문제(가령 산업자본과 금융자본의 관계)를 야기하기도 하고, ④ 세법상의 문제(가령 이른바 일감몰아주기와 같은 방법으로 상속세나 증여세를 포탈하는 경우 등) 까지 야기하게 된다. 따라서 이러한 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 각 법률의 영역에서 제기되는 문제점을 해결할 수 있는 개별적인 방안을 강구하는 것도 중요하지만, 이를 종합적인 관점에서 효과적으로 추진할 추진체계를 마련할 필요가 있고, 또한 경제력집중의 문제들 중에서는 단기간에 해결할 것도 있지만, 장기적인 관점에서 지속 추진할 것들도 있어서, 이를 효과적으로 추진하려면 종합적인 추진체계를 갖추는 동시에 이를 체계적으로 추진해 나갈 수 있는 로드 맵을 작성하여, 이를 지속적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다.<sup>47)</sup>

## 2. 부정설 등

### (1) 부정론

민주화란 정치개념이고 민주화 앞에 경제를 붙이는 것은 성립불가의 용어조합으로 경제민주화는 사회주의로 가는 길 혹은 경제 정치화의 오기라고 하거나<sup>48)</sup>, 경제의 민주화는 단지 슬로건에 불과하고 그 내용이 무엇인지 불분명하다고 한다.<sup>49)</sup> 즉, 경제민주화라는 용어는 매우 애매한 용어이며, 이러한 용어를 통해 적극적인 정책기능을 강조하는 것은 경제정책에 혼란만을 가중시킨다는 것이다. 또, 경제민주화는 어울릴 수 없는 것들의 결합이고, 이는 부를 창출하려는 유인을 파괴하여 생산성을 급격히 하락하게 만들어 구성원 모두를 불행하게

47) 위 자료집 권오승 16~17쪽.

48) 김행범, “경제도 정치도 망하게 하는 경제민주화”, KERI Column, 한국경제연구원, 2012. 9, 1~3쪽.

49) 신석훈, “경제민주화, 어떻게 볼 것인가?: 법적 측면에서 본 경제민주화의 한계”, 『경제민주화, 어떻게 볼 것인가: 2012 대한민국에서의 시사점』, 한국경제연구원, 2012, 1쪽 이하 참조.

만드는 시도로서, 경제활동에 민주주의와 같은 정치논리가 적용되어서는 안된다고 한다.<sup>50)</sup> 경제민주화는 자유시장의 자생적인 역동성을 부정하고 다양한 국가의 규제를 정당화하는 패러다임으로서, 생산의 목적은 소비가 아니라 생산 그 자체라는 사회주의의 소산에서 나온 것이라고 한다. 그래서 생산과 관련된 규제와 보호가 경제민주화의 핵심이라고 하며, 이는 소비자의 선택의 자유와 기업의 자유를 제약하고 이런 경제자유는 정신적 자유와 민주정치의 발전도 위축시킨다고 주장한다. 따라서 경제민주화 대신에 자유시장 친화적으로 규제를 개혁하는 ‘경제자유화’가 올바른 이념이어야 한다고 한다.<sup>51)</sup>

## (2) 소비자주권을 의미한다는 견해

민주주의는 국민이 주인이라는 사상이니 경제 민주화는 경제 문제가 국민의 뜻에 따라서 결정되게 하자는 의미일 것이고, 국민의 뜻에 따라 결정된다는 것은 소비자의 뜻에 따라 결정된다는 것이며, 이것은 소위 소비자 주권을 말하고 있는 것이라고 한다.<sup>52)</sup> 경제 문제의 처리에서 정부가 정치적 민주주의 방식, 곧 과반수 민주주의를 사용하는 것을 의미하고 있는 것이 아닌데도, 정부가 입법으로 대기업 출자 총액을 제한하고, 순환 출자를 금지하고, 금산 분리하고, 중기 적합 업종을 정하고, 일감 몰아주기를 금하고, 재벌 내부 거래를 막는 등의 조치를 취하겠다는 것, 즉 경제 문제에 정치적 민주주의 방식을 적용하는 것은 근본적인 문제점을 지니고 있다고 한다. 시장에서는 소비자들의 상이한 선호들에 맞춰 재화들이 제공되는데, 모든 소비자

50) 안재욱, “경제민주화의 의미와 자유시장경제”, 한국경영자총협회, 『월간 경영계』 제399권, 2012, 10~13쪽.

51) 민경국, “하이에크, 신자유주의 그리고 경제민주화”, 『황해문화』 통권76호, 2012, 45쪽.

52) 황수연, “경제 민주화 어의(語義) 분석”, KERI, 한국경제연구원, 2012. 9., 1~2쪽; 신중섭, “‘경제민주화’ : 경제에 도덕의 자리가 있는가”, 『철학과 현실』 통권 제94호, 2012년, 121~124쪽..

들의 선호가 충족된다는 의미에서 진정한 경제적 민주주의가 달성되고, 경제 민주화는 이와 같이 소비자 주권에 따를 때 제대로 실현될 수 있다고 한다. 따라서 경제문제는 민주주의 처리방식이 아닌 시장에 의해 처리되어야 한다고 한다.

### (3) 실행가능에 대한 유보적 입장

경제민주화를 위한 정책들을 추진하기 위해서는 정부의 시장에 대한 개입이 크게 확대될 것인데, 정부의 시장 개입이 확대된다고 해서 경제민주화가 제대로 달성될지는 미지수라는 견해이다.<sup>53)</sup> 즉 그동안 정부가 시장의 한계를 극복하기 위해 개입한 사례들을 보면 성공한 경우도 일부 있지만, 정부 개입의 확대가 실망스럽게 끝났던 경우도 많았는데 이는 새로운 시장 개입을 위해 정부에 더 많은 권한이 부여되면, 그러한 권한을 가진 정부가 시장의 한계를 극복하는 정도를 넘어서 시장의 작동에 침해할 수도 있기 때문이라고 한다.

이는 정부의 본질적 속성에 기인하는 문제라고 본다. 모든 정부는 정치적 지지를 통해 탄생하는데, 새로운 정부에는 항상 정치적으로 더 큰 영향력을 행사할 수 있는 사람들이 있기 마련이며 그들은 새롭게 탄생한 정부를 통해 자신들에게 유리하도록 권한을 행사하려 할 것이고, 경우에 따라서 자신들의 경쟁자들에게는 불리한 결정을 하게 하는 반면 자신들은 경쟁으로부터 보호받거나 또는 독점적 혜택을 누릴 수 있도록 정부에 압력을 가하기도 하는데, 만일 그러한 상황이 발생한다면 그 과정에서 필연적으로 희생을 당하는 계층과 집단이 생겨나게 된다는 것이다. 즉, 정부 개입으로 인한 정부실패현상이 발생하게 된다는 것이다.<sup>54)</sup> 시장이 비록 한계를 가지고 있더라도, 스스로 작동하도록 두는 것이 정부가 개입하는 것보다 더 낫다고 그들이 주

53) 김성배, “경제민주화와 제도적 기반”, 『지방행정』 제62권 제713호, 2013년, 1~2쪽.

54) 안권욱, “지방분권적 국가체제 확립을 통한 경제민주화”, 『경남발전』 제127호, 2013, 31쪽.

장하는 이유도 여기서 찾을 수 있다고 한다. 따라서 정부의 시장 개입을 확대하여 경제민주화를 달성하려면, 정부실패도 극복할 수 있는 메커니즘을 함께 마련해야 할 것이라 한다.

### Ⅲ. 경제 그리고 민주화

#### 1. 어휘 의미의 역사적 전개

경제민주화에 대하여 그 단어가 경제는 효율성을 상징하는 것이고, 민주화는 형평성을 상징하는 것이므로 일종의 형용모순에 해당한다는 비판론이 있다.<sup>55)</sup>

민주주의는 고대 그리이스에서 처음 출현<sup>56)</sup>한 이래 논란의 대상이 되어 온 개념이고 적어도 근대에 들어서기 전까지 찬사보다 비난을 받아 온 시간이 훨씬 더 길며 심지어 저급한 질서의 대명사처럼 이해되기도 하였다. 1781년 미국이 근대 헌법 최초로 민주주의를 채택한 이래 상황은 급변하여 가장 비민주적인 국가조차도 스스로 민주주의 국가라고 주장하는 상황에 이르렀다.<sup>57)58)</sup> 프랑스혁명에서 함께 등장한 「프랑스 인권 선언(Declaration of the Rights of Man and of the

55) 이 논리가 상당히 전파되어 있는 듯 하여 검색 시도하였으나, 출처를 찾지 못하였음 다만 경제와 민주화는 정치논리를 경제에 역외적용한 형용모순이며, Wikipedia나 미국 경제학회 학술DB(Econlit), 미국의 대표적 경제학사전인 팔그레이브(Palgrave Dictionary of Economics)에서도 Economic Democratization은 찾을 수 없다는 견해가 있음(현진권, 『경제민주화의 함정』, 한국경제연구원, 2012.12, 14 · 57쪽).

56) 출현했다고는 하지만, 잘 알려져있다시피 고대 그리이스의 민주주의라는 것은 실상 민족대이동 결과에 의하여 소수 정복민이 다수 피정복민을 착취하는 노예경제였다. 극단적이긴 하지만 스파르타의 경우 시민이 전인구의 1%에 불과하였고, 소수가 다수를 공포로 제압하고자 하였으니 가령 스파르타 청소년들은 피정복민들을 대상으로 head hunting을 밤마다 하였다고 한다. 필자 주.

57) 조한상, “한국의 경제·사회적 양극화와 민주주의 실현의 지체”, 『법학연구』(55권 1호), 부산대학교, 2014.2. 6쪽.

58) 미국의 초대 대통령인 조지 워싱턴도 민주주의를 공산주의와 동일시하였다는 문장을 읽은 기억이 있어서 검색하였으나 찾지 못하였음

Citizen, 또는 인간과 시민의 권리선언)은 근대 국가의 구성원인 시민의 권리에 대한 기본적인 출발점을 이루었는데, 프랑스 혁명에서 새로운 권력주체로 등장한 국민(nation)은 그것을 구성하는 시민의 문제를 제기하게 되었던 바, 시민은 오늘날 시각에서 보면 매우 축소되어 해석되었으며<sup>59)</sup> 오늘날과 같이 모든 사람을 의미하는 것이 아니었다.

상부구조는 하부구조에 의하여 좌우된다고 보면, 상부구조인 법·제도는 하부구조인 생산양식에 의하여 형상화되는 관계에서 있다. 오늘날 우리의 법체계는 자본주의적 생산양식에 의하여 형상화되어 있다. 헌법과 그에 따른 민법 등 근대 이래의 법체계는 한 사람을 상정한 개인의 권리·의무에 기초한 법적 도구들로 가득 차 있다.<sup>60)</sup> 이는 시장을 전제로 하는 자본주의적 생산양식을 채용한 오늘날 경제체제에서, (갈 수는 없지만) 가장 이상적인 시장으로 상정하는 완전경쟁시장의 조건들을 법제도적으로 형상화한 것에 다름 아니다.<sup>61)</sup> 이 자본주의적 생산양식이 뿌리내린 법제도 속에서 살아가고 있는 우리는 이

---

59) 홍태영, “인권의 정치와 민주주의의 경계들”, 『정치사상연구』(15집 1호), 2009 봄호. 이 글은 계속하여 다음과 같은 언설을 적는다. 선거권과 관련하여 1789년 9월 29일 투레(Thouret)가 제출한 헌법안에 따르면 투표권은 국적, 주거지, 납세라는 3가지 조건으로 구성되었다. 시민권에서 귀족, 외국인, 범죄자는 배제되었다. 구체제에서 이방인으로 취급되었던 유대인은 시민권자에 편입되었다. 그런데 시민권을 부여받음에 있어서 중요한 축으로 작용한 것은 재산의 문제였다. 계몽주의 시대 어느 누구도 보통선거권을 주장하지 않았다. 『백과전서』에서 돌바크(d'Holbach)는 「대표자(representants)」항목에서 ‘시민을 만드는 것은 재산’이라고 적었다(이상 83쪽) 이후 19세기 국민의 형성은 노동자계급의 출현과 함께 이루어졌다(87쪽). 20세기 들어 양차세계대전을 거치면서 경제성장의 형태는 자본집약, 표준화된 생산 등에 의한 대량생산과 대량소비를 중심으로 하는 경제체제를 구성하였다. 이러한 경제체제하에 대규모로 형성된 중간계급은 대량소비에 기여하고 이것은 생산의 표준화에 기여하면서 일상의 생활구조를 형성하였다(이상 89쪽).

필자는 이러한 설명도, 오늘날 자본주의는 전국민이 경제적 의미의 평준화가 가능해지면서 나타난 정치적 평준화 부여에 따라 완성된 것이라 하는 것에 다름 아니라고 본다.

60) 단편적으로 나열하면, 영전일대의 원칙, 1인 1표에 기반한 보통선거의 원칙, 평등의 원칙 등이 있고, 私法상으로도 개별책임의 원칙이 통용된다.

61) 시장 진입과 퇴출의 용이함, 동등한 다수의 참여자, 정보의 시장내 공개성 등

것이 얼마나 flat(완전경쟁시장의 평등성) 한 것인지 의식하기 힘들지만, 가령 일본 제국주의 당시 실시한 조선민사관습조사 또는 중국민사관습조사 등을 통해, 오늘날의 개인주의적 법·제도가 지나간 인간의 역사 속에서는 상당히 특이하고 예외적이며 최근에서야 나타난 법제도임을 알 수 있고, 그것이 자본주의적 생산양식의 결정체임을 인식할 수 있다.

## 2. 오늘날, 경제와 민주주의가 합체되어야 할 이유

경제민주주의 관념이 말하는 분배와 평등성의 제고가 필요한 이유는 무엇인가. 후술에서 군데군데 서술하는 것처럼 유효수요를 확대하고 시장을 키우는데는 소비할 능력을 갖춘 대중이 필요하기 때문이다. 사실상 20세기에 인류가 비로소 처음 경험한 대량생산 및 대량소비 사회는 대량소비를 감당할 계층이 없다면 성립할 수 없다. 소비를 하는 대중에 의한 대량소비가 없다면, 대량생산한 물건은 어디에 팔 수 있을 것인가.

후술(‘사건’ 부분)에서 인용한 세계무역기구(WTO)의 무역·투자 조치에 대한 모니터링 보고서에 따르면 보호무역추세는 날로 점증하고 있어서, 2차세계대전 직후 한 동안 이어진 자유무역의 시대는 위협받고 있다. 왜 보호무역추세가 점증하는가. 불황이 깊어지기 때문이다.

불황은 세계적인 소득과 부의 격차가 확대되는 양극화 현상심화의 결과로 인한 것이라고 지적된다.

즉 2007~2009년 발생한 세계 대불황의 주요 원인으로 금융 과잉을 꼽는 이들이 많지만, 진짜 원인은 증가일로에 있는 소득과 부의 격차이다. 아울러 한국은 세계 중요 국가경제 가운데 평등지수가 가장 높은 국가였지만, 한국도 소득불균형이 심화되고 있는데, 이러한 상태는 두가지 위험부담을 주는데 그 첫 번째는 경제분야로서 이런 추세가 지속되면 한국의 중산층은 국내에서 생산된 재화와 서비스를 구매할

능력을 상실하게 될 것이고, 두 번째는 중산층의 좌절과 불안이 가중 되면 선동가들이 등장하여 시민들이 느끼는 경제적 스트레스의 책임을 다른 이들에게 전가하고 비난할 것이라고 한다.<sup>62)</sup>

19세기까지의 사회는 어느 나라이던지 시장의 확대는 그 국가 자체의 크기를 키우는 것에 의존하거나 또는 대량 교역을 중개하는 도시 국가들처럼 외부에서 시장을 찾는데 성공한 사회였을 뿐 그 국가 자체의 소비력만을 팽창시키는 것만으로 그 국가 자체의 규모를 키우는 것에 주력한 사회는 많지 않았다.<sup>63)</sup> 그 결과 19세기 최고의 선진국이었던 영국과 프랑스도 근로자 계층은 매우 어려운 생활을 꾸리지 않을 수 없었으며 그 흔적의 편린들은 수도 없이 많은 서적들에서 발견될 수 있다.<sup>64)</sup> 19세기 말 제국주의 시대에는 시장의 활성화를 위해 단순히 허약한 외국으로 확장하는 길을 선택한 것이다. 20세기는 외국으로의 출병이 허용되지 않으며 가능하다 하더라도 그 실익도 크지 않다. 오늘날의 세계에서 경제민주화는 경제활성화를 위한 요건이라 할 것이다. 그렇다면 반문할 수도 있을 것이다. 한국은 주로 무역입국으로 필자도 기적같은 실적이라고 믿는 혁혁한 근대화를 이룩하였다. 그렇다면 전술한 대량생산/대량소비 사회라는 점에 입각한 경제민주

---

62) Robert B. Reich 저/ 안진환·박슬라 역, 『위기는 왜 반복되는가』(원저: “After Shock”), 김영사, 2010, ‘한국어판 서문 9~10쪽’; Reich는 하버드대·(현)UC버클리대 교수이자, 미국 노동부장관(1993.1~1997.1) 역임. (이하 “Reich 윗 책”으로 인용)

63) 충분한 보고가 되어있지는 않지만, 한 사례로 중국의 역사를 관찰할 필요가 있다. 중국은 오랜 전란을 끝내고 통일되면 유교의 이상형으로 꼽히는 고대사회의 井田制(토지를 아홉등분하여 한 등분씩 나누어 가지고, 가운데 부분은 경작하여 납세함)로 환원한다. 즉 100만석 이상의 추수를 올리는 막대한 부유층 등의 토지를 전국민들에게 토지개혁으로 분배하고, 그 결과 건국초기에 국력이 불같이 상승한다. 그 사회가 지속되면 다시 귀족사회 또는 대토지소유자들이 출현하는 사회로 전환된다. 그러면 전체 경제력이 심하게 약화되고 외부 침략에도 허약해지고 북방민족들의 지배하에 놓이게 되는, 비교적 규칙적인 순환 과정을 거쳐 온 것으로 필자는 파악하고 있다. 요컨대 분배는 현대 산업사회 뿐 아니라 어느 정도 교역이 이루어지는 사회에서는 경제활성화를 위하여 필수 요건이라 할 것이다.

64) 가령 레미제라블 등.



주의는 필요없는 것 아닌가. 그 점에 대한 답변은 후술로 미루겠지만 요컨대 경제불황기에 접어든 오늘날 한국은 성장을 위해서도 내수에 주력하여야 할 뿐 아니라, 경제체질이 너무 외생변수에 매달리는 것은 한국으로 하여금 주요 선진국(Core States)의 반열에 오를 수 없게 한다.

1970년대말 미국인 총소득에서 상위 1%의 수입은 9%에 못 미쳤지만 2007년 상위 1%가 가져가는 비율은 23.5%에 달하였다. 소득이 이 정도로 소수에게 집중된 마지막 시기가 1928년이었다는 사실은 결코 단순한 우연의 일치가 아니다.<sup>65)</sup> 이는 대공황이 1929.10.24. 시작되었다는 의미이다.

대량생산이 대량소비와 동행해야 할 때, 대량소비는 다시 부의 분배를 필연적으로 수반하며, 이는 기존의 부가 아닌 현재 생산되고 있는 부의 분배를 말하는 것이고, 그러해야 국가의 기업이 공급하는 재화와 용역의 양에 상응하는 구매력을 국민들에게 줄 수 있지만, 1929년 미국은 오히려 당시 생산되던 부를 더 많이 소수에게 주고 그들의 자본축적을 도왔다. 대량소비자들의 손에서 구매력을 앗아감으로써 자본축적 후 새로운 생산설비에 재투자할 조건 즉 기업의 생산품에 대한 유효수요마저 없애버렸다고 한다.<sup>66)</sup> 부자의 소득을 빈자에게 재분배하여야 한다는 논거는 이전부터 있었는데, 가령 공리주의의 창시자인 19세기 사상가 제러미 벤담(Jeremy Bentham)은 ‘모든 법의 목표는 모든 사람들의 행복을 동등하게 계산하되 최대의 행복을 만들어내는 것이야 한다’고 하고, 부자로부터 1,000달러를 거두어 빈자에게 주면, 부

65) Thomas Piketty/ Emmanuel Saez, “The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective”, AEA Papers and Proceeding, 96, no.2(may, 2006), pp.200-205; 이상 Reich 20쪽. 각주3 소출.

66) Reich 39쪽(Marriner Eccles(1934.11~1948.4 연준(Fed) 의장 재직)의 회고록 내용 인용을 재인용). 그리고 이어서 “결과적으로 마치 포커 게임에서 시간이 지날수록 소수의 플레이어에게 칩이 집중되는 경우와 마찬가지로, 다른 플레이어들, 즉 여타의 국민들은 돈을 빌려야만 게임에 계속 참여할 수 있었다. 대다수 국민들의 신용이 바닥나자 게임은 중단되었다” 는 인용문 있음)

자의 행복은 조금 줄어들지 몰라도 빈자의 행복 증가분은 훨씬 클 것이라고 보았다.<sup>67)</sup> 그러나 현대의 학자들은 부유층에게 부가 과도하게 집중되지 않는 방식으로 경제 시스템을 조직해야 할 폭넓은 경제적 근거를 바로 충분한 총수요를 유지해야 할 필요성을 들고 있다. 가령 연 1억불을 버는 부자를 예시하며 아무리 소비하려고 해도 그의 소비는 미흡한 반면, 그것을 500명이 받는 경우 그 500명은 그 대부분을 소비할 것이고 그 소비에 따라 일자리 창출 등에 기여하게 되며, 한편 그 1억불을 2,000명에게 나누어주게 되면 각자 받은 거의 전부를 소비하게 될 가능성이 높아지고 경제기여도는 더욱 높아진다는 것이다.<sup>68)</sup>

### 3. 두 어휘의 상관성

적어도 시장경제체제 또는 자본주의 체제 하에서, ‘경제’와 ‘민주’는 동전의 앞뒷면 또는 바늘과 실의 관계이다.

경제적 수준 가령 국민소득이 높은 국가들 대부분이 민주주의가 확립된 것으로 평가받는다는 점에서도, 당연히 ‘경제’와 ‘민주’는 상호 보호 또는 육성 관계에 서 있다고 본다. ‘경제’와 ‘민주’가 수화불상용 또는 논리상 형용모순 등 용납 불가능하다는 논리는 이와 부합하지 않는다.

한편 경제는 규모의 격차가 여실한 반면 민주는 보통선거와 같이 평등성이 보장받는다는 점에서 차이를 보인다는 점에서 같을 수 없다는 견해도 있을 수 있다. 이에 대해서는 후술과 같이 기업집단에 대한 소위 ‘오너’가 가진 주권은 통계상 3% 이하 수준에 머무르는데도 소속 계열회사의 순환출자에 의해서 50%까지 지배력을 높이는 출자 레버리지 효과를 거두고 있다는 점을 지적할 수 있다. 소액의 출자를 바탕으로 지배력을 갖추어 효율적으로 경영한다는 것은 그만큼 출자

---

67) Jeremy Bentham, “Critique of the Doctrine of inalienable, Natural Rights”, 『Anarchial Fallacies, vol.2 of the Works of Jeremy Bentham』, ed. John Bowring (Edinburgh; William Tait, 1843).; Reich 윗 책 65쪽 및 그 각주6 소출.

68) Reich 65~67쪽

또는 관리 기법이 뛰어난 점을 인정할 수 있겠다. 동시에 가진 것 이상의 지배력을 보이는 것이 반드시 바람직하다고 할 수는 없으며 또한 그 주체가 주로 (소규모)가족이라는 점 또한 이례적인 현상이라는 점을 잊으면 안 된다. 이에 대해서는 가령 연기금자본주의라고도 불리는 미국의 경우, 기나긴 과정을 통해 전국민이 저축·투자·출자한 펀드·연금·기금들이 주요 대기업에 대한 출자를 통한 지배권을 행사하고 있어서, 마치 정당정치에 비견할 수 있는 구조를 갖춘다는 점을 참고할 수 있다고 본다. 유념하여야 할 것은 주요 선진국은 가족에 의한 대다수 기업지배가 이루어지는 경우는 찾아볼 수 없으며, 미국에 대한 위 분석례와 마찬가지로 은행 등을 통한 국민들의 간접적인 소유가 이루어진다는 점이다.

#### IV. 양극화: 부의 집중

양극화 논쟁은 우리만 주목하는 화두는 아니다. 미국도 양극화(polarization)은 현재의 사회와 정치의 성격을 설명하는 주제로서 주목받고 있다고 하며, 이는 현 미국 행정부에서도 의료보험 등 사회보장제도의 확대나 부자 증세 등과 관련하여 정당에 따라 입장이 명확하게 갈리는 논쟁 대상이다.<sup>69)</sup> 그러나 이러한 논쟁이 증대한다는 자체는 토마 피케티가 지적하였듯이, 2차세계대전후 갈수록 부의 집중이 심화되고 그로 말미암아 갈수록 경제의 활력이 떨어지는 현상<sup>70)</sup>이, 방지될 뿐 아니라 조장되는 현실과 무관하지 않다. 그리고 이는 ‘월가를 점수하라’는 시위(Occupy Wall Street)<sup>71)</sup>가 맹위를 떨친 것으로부터 그 전조가 있었다.

69) 신유섭, 앞 글 25쪽.

70) Thomas Piketty, CAPITAL in the Twenty-First Century (Translated by Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

71) 2011년 7월 13일 이후, 빈부격차와 2008년 금융위기를 유발한 금융회사들이 계속 탐욕을 유지하는 부도덕성에 반발하면서 뉴욕에서 시작된 시위로서 73일간 지속되었다.

2차세계대전후 1947~1975년의 약 30여년을 미국에서 ‘대번영의 시기’였다고 표현하는 것은, 최상위 1% 또는 상위 10%에 속하는 사람 뿐 아니라 모든 사람의 소득이 전반적으로 상승하였다. 1940년대 말 미국경제조사국(National Bureau of Economic Research)은 미국 사회에 ‘완벽한 평등이 실현될 날이 멀지 않다’고 표현하였다.<sup>72)</sup>

미국은 1976년 소득 상위 1%가 벌어들인 수입이 미국전체 수입의 9%였지만 2007년에는 23.5%로 증가<sup>73)</sup>하였으며, 이는 1980년대 최고경영자와 하층근로자의 임금격차가 40배에서 오늘날 300~400배로 크게 증가하였다. 이는 2008년 금융위기 이후 정부방임과 지나친 시장만능주의적 정책에 반기를 들고 2011년 9월 이후 뉴욕에서 시작된 ‘월가를 점령하라(Occupy Wall Street)’ 시위로 이어졌으며, 여기서는 ‘우리는 99%이다(We are the 99%)’라는 슬로건 하에 ‘1%’의 사회적 강자인 글로벌기업과 고소득경영자들 및 이러한 불평등을 야기한 정부정책이 비판된 바 있다.<sup>74)</sup>

우리의 경우도 양극화 현상은 다르지 않으며 빠르게 불평등 정도가 강화되는 나라에 포함된다. 이를 설명하는 두가지 방법을 찾아본다.

첫 번째는 지니계수에 착안하여 우리나라의 양극화가 심화되고 있음을 설명하는 시도이다.

아래 표의 지니계수는 소득분배상태를 0~1 사이의 숫자로 표현하며, 1에 가까울수록 불평등하다는 의미로 해석된다.<sup>75)</sup>

---

72) Reich 윗 책 77쪽.

73) 인용한 글이, 이 근거를 어디서 찾았는지 모르지만, Reich 20쪽에도 같은 통계가 기록되어 있다. 다만 1970년대 말 상위 1%의 비율이 9%에 못 미친다고 적힘.

74) 지성우, 앞의 워크숍 자료집, 141~142쪽.

이어서 같은 142쪽은, ‘애당초 이 시위는 대규모 금융기업의 고액배당과 보너스에 대한 분노가 직접적인 촉발원인이었지만 이제 이 시위는 단순한 일부 계층의 고액배당과 보너스에 대한 반감을 넘어 실업문제, 글로벌 자본주의 문제, 일부 대기업에의 경제력집중 문제가 제기되는 등 경제문제 전반적인 분배와 평등의 문제로도 받아들여졌다고 한다.

75) 통계청 지니계수 산출은 때로 악성 결과를 공포하는 것을 회피하려는 통계수치

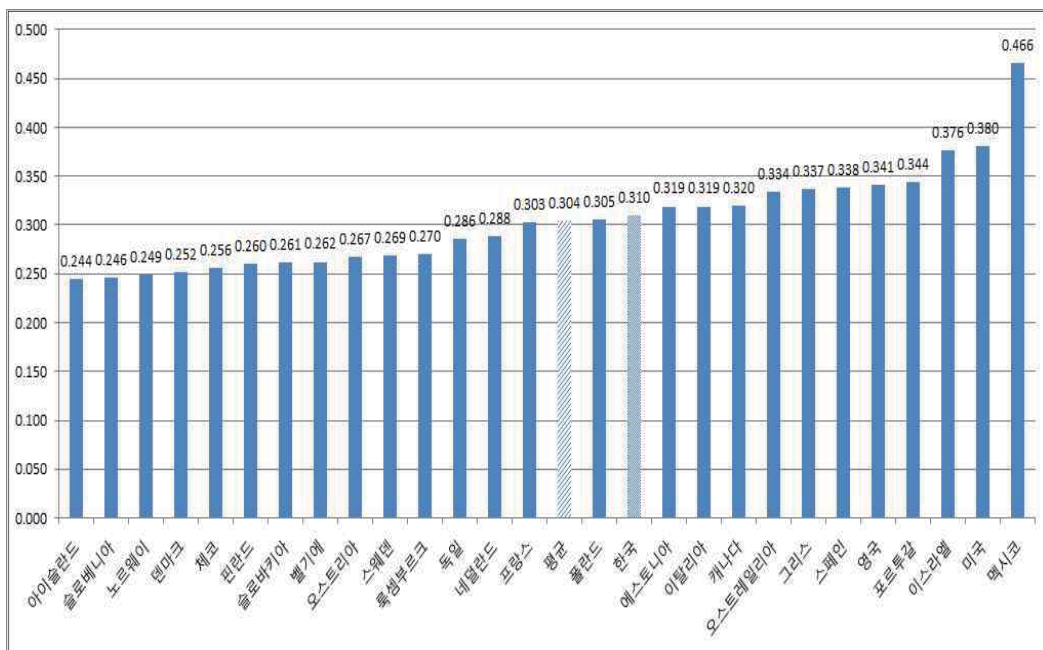
[표 2] 연도별 지니계수

연 도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지니계수	0.292	0.301	0.306	0.312	0.321	0.323	0.32	0.314	0.313	0.311

출처 : 통계청, 가계동향조사, 각 연도로 추산한 정지선의 글<sup>76)</sup>

OECD 주요국의 지니계수를 보면, 2010년 현재 우리나라는 평균보다 다소 높은 수치를 보일 정도인 것처럼 보이지만 세전 대비 세후 지니계수 감소율을 비교한다면 OECD평균은 31.3%가 감소함에 반하여 한국은 8.7%에 미치고 있는 즉 총 22.6% p의 차이를 보이게 되어 조세를 통한 소득재분배 기능이 잘 작동되지 않는 모습을 볼 수 있다.

[표 2-1] OECD 주요국의 지니계수(2010년 기준)

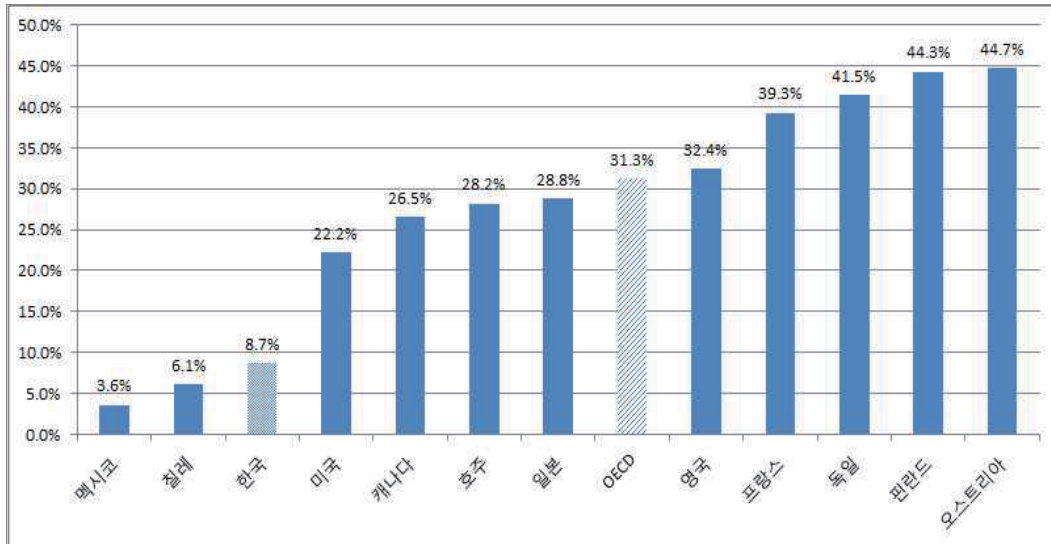


자료 : 국가통계포털에서 가져온 정지선의 글 그림2

변경 등이 때로 있었음을 감안하고 수치를 파악하여야 한다고 본다.

76) 본 과제를 위한 워크숍(정지선, “경제민주화 정착을 위한 세계 개선방향”, 「경제민주화의 법리 검토」, 2014.4.17., 44쪽 표4)

[표 2-2] OECD 주요국의 세전 대비 세후 지니계수 감소율



자료 : OECD Statistics, 정지선의 윗 글 그림3

두 번째는 시장구조조사를 통한 설명이다.

한국개발연구원이 2010년에 2008년까지의 자료를 이용하여 조사한 것을 보면, 우리나라의 일반집중도(overall concentration)<sup>77)</sup>를 보건대, 상위 200대 기업 출하액의 전체 광업 및 제조업 비중이 절반을 넘고 증가추세가 지속되며 특히 상위 50대 기업의 비중이 더욱 커지고 있다고 한다. 오히려 상위 100대 이상 기업들의 일반집중율은 1981년 이후 지속적으로 낮아지고 있고, 다만 1997년 외환위기를 전후로 일반집중율이 큰 폭으로 상승, 그리고 2000년대 중반 이후 수출위주 대기업들의 급속한 팽창 등으로 계속 상승추세에 있다는 것으로 요약된다.<sup>78)</sup>

77) ‘특정산업이나 시장을 초월하여 경제전체에서 차지하는 소수기업의 비중을 의미’ 또는 ‘특정산업이나 경제전체에서 독과점기업이 점하는 비중을 의미’

78) 한국개발연구원, 「시장구조조사」, 2010.10(공정거래위원회 용역보고서), 15쪽,

산업집중도<sup>79)</sup> 분석도 같다. 3개 사업자 점유율 기준<sup>80)</sup> 산업집중율을 보면 상위3사 집중율이 20% 이하인 경쟁형 산업의 비율이 2002년 26.1%, 2006년 19.2%, 2008년 17.5%로서 경쟁형 산업의 수가 지속적으로 감소하고 있고 반면 상위3사 집중율이 60% 이상인 집중형 산업의 수는 지속적으로 증가하고 있는 바, 특히 출하액 5조원 이상 대규모 산업들이 특히 집중도가 매우 높다는 점도 검출되고 있다.<sup>81)</sup> 이는 경제력 집중이 소수 대규모기업들을 중심으로 심화되고 있음을 입증하는 분석이다. 그리고 이상 인용한 분석은 다른 것에서도 동일한 결과로 분석된 바 있다.<sup>82)</sup>

불평등이 심화되면 일반적으로 양극화도 심화된다고 볼 수 있다. 사전적으로는 양극화는 평균값을 중심으로 좌우대칭을 이루는 정규분포가, 좌우 끝부분에 두 개의 최고값을 갖는 모양의 양봉분포(bimodel distribution)으로 변해가는 현상을 의미한다. 한편 경제·사회적 관점으로는 ① 개인들 간 불평등이 심화되고, ② 상위와 하위 계층 구분이 뚜렷해지며, ③ 사회적 이동성(social mobility)이 둔화되어 상하 양 계층이 고착화되는 현상을 의미한다.<sup>83)</sup>

79) 어떤 산업내의 가장 큰 소수 기업들이 해당 산업 매출액에서 차지하는 비율의 측정치

80) 주지하다시피 공정거래법 제4조는 1개 사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상이거나 3개 사업자의 그것의 합계가 100분의 75 이상(시장점유율 100분의 10 미만인 자는 제외)이면 시장지배적 사업자로 추정하는 것으로부터 이와같이, 3개 사업자 점유율을 통계화 하는 의미가 있다.

81) 한국개발연구원 위 2010 시장구조조사 52·65쪽

82) 한국개발연구원 2011 시장구조조사, 2011.10(공정거래위원회 용역보고서); 시장경제연구원, 「시장구조조사」, 2008.10(공정거래위원회 용역보고서) 등.

83) 조한상, 윗 글 3쪽. 한편 이 글은 앞서 인용한 지니계수를 역시 소개하면서 도시 2인 이상 가구의 시장소득 자료를 기준으로 집계한 것에 의하여 살펴본다면, 1992년 0.25, 1999년 0.26정도 이던 것이 1997년에서 1998년 사이 급격히 상승하여 0.30에 이를 뿐 아니라,, 한국노동패널 자료에 의거해 산출한 지니계수 자료를 보면 근로소득 외 금융소득, 부동산 소득, 자산소득 및 기타소득에 관한 지니계수는 0.6을 넘을 정도로 극심하다고 한다(같은 글 4쪽 각주 9).

양극화가 심화되고 이에 대한 정치권, 학계, 언론매체 등에서의 논의가 폭증하면서, 법령과 판례에서도 양극화가 나타나고 있는 바, 2007년 설치되고 2008년 폐지된 대통령령 “양극화·민생대책위원회 규정”은 제1조가 “빈부격차 등 양극화를 완화하고 사회적 차별을 시정함으로써 사회통합을 달성하고, 삶의 질 향상과 지속적인 동반성장을 실현하기 위한 일자리 창출, 고용여건의 개선 및 사회서비스 확충 등 민생정책에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 양극화·민생대책위원회를 둔다”고 하였으며, 2006년 제정된 “대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률”은 2010년 개정법 제1조에서, “이 법은 대기업과 중소기업 간 상생협력 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련함을 목적으로 한다”고 하였다.<sup>84)</sup>

헌법재판소는 “수도권정비계획법”에 관한 헌법소원 사건에서 공장총량제와 같은 “억제장치마저 없어진다면, 수도권 집중이 가속화되어, 수도권에서는 물류비와 토지비, 주거비 등이 폭등하는 반면, 비수도권에서는 소외의식과 일자리 부족에 따른 수도권으로의 인구 유출이 심화되는 양극화 현상이 두드러지게 될 것”이라고 판시하였고, 또한 “학원의 설립·운영에 관한 법률”에 관한 위헌법률심판 사건의 반대의견에서는 “IMF 외환위기 수습에 몰두하는 동안, 우리 사회는 실업자의 증가, 빈곤층의 확대, 중산층의 축소 등 부의 양극화 현상이 두드러진 시대를 맞게 되었다. … 계층 간의 위화감 해소가 절실한 시기이자 사회적 안정과 통합이 어느 때보다 중요시되는 시점인 것이다”라고 판시하였다.<sup>85)</sup>

---

84) 조한상 윗 글 5쪽.

85) 전자는 헌재 2001.11.29. 2000헌바78, 판례집 13-2, 646·655, 후자는 헌재 2000.4.27. 98헌가16 등, 판례집 12-1, 427·490. 이며 조한상 윗 글 5쪽 소출.



다만 법령과 판례가 양극화라는 용어를 사용하는 것은 확인되지만, 명료한 개념 정의가 따라오지는 않고 있지만, 이들 용례를 보건대 양극화가 사회적 차별, 경제적 빈부격차 등과 같은 평등 문제와 연결하여 이해하는 경향 그리고 상생협력과 사회적 통합 등을 위하여 극복할 대상으로 규정하는 경향이 있음을 발견할 수 있다.<sup>86)</sup>

양극화는 일차적으로 경제적 불평등의 심화를 의미하기 때문에 실질적인 정치적 평등을 형해화할 수 있는 원인이 된다. 구체적으로 경제력의 차이는 계층간 교육수준의 편차를 확연하게 하고, 이로 인하여 민주적 의사소통 과정에서 개별 국민들 또는 계층간 발언권이나 영향력의 차이를 크게 증폭시킬 수 있다.<sup>87)</sup>

이에 대하여 대공황을 극복하기 위한 뉴딜정책을 추진한 바 있는, 프랭클린 D. 루즈벨트<sup>88)</sup>가 1941년 1월 6일 국정연설(union address)<sup>89)</sup>에서 밝힌 “Four Freedoms” 연설문을 인용하면, “탄탄하고 건전한 민주주의의 기초는 조금도 신비로울 것이 없다. 우리 국민이 그들의 정치나 경제 제도에 기대하는 기본적인 것은 다음과 같이 단순하다. 청년들과 다른 사람들에 대한 기회 균등, 일할 수 있는 능력을 가진 자를 위한 일자리, 안전이 필요한 사람들을 위한 안전, 소수를 위한 특권의 정지, 모든 사람의 시민적 자유 보전, 보다 넓고 부단히 상승하는 생활 수준에서 과학적 진보의 성과 향유 등이다.”<sup>90)</sup> 그리고 4가지 자유

86) 조한상 윗 글 6쪽.

87) 조한상 윗 글 11~12쪽. 이 글 12쪽 각주 40은 교육비에 대하여, 상위 10% 가구는 하위 10% 가구보다 9배 높은 사교육비를 지출하며, 월소득 700만원 이상의 가구 자녀가 사교육을 받는 시간은 월소득 100만원 이하 가구보다 3.3배 많으며, 이는 교육성과로도 이어져서 소득 200만원 이하 가구 자녀와 월소득 500만원 이상 가구 자녀의 수능 점수는 35.74점이나 차이가 난다고 한다는 글(남인숙, “한국의 사회·경제적 양극화와 교육격차”, 『현상과 인식』(35집 3호), 2011, 22쪽)을 인용하고 있다.

88) 1933년부터 1945년까지 4선, 미국 대통령.

89) Information Reseouce Center Public Affairs Section U.S. Embassy Seoul, *Living Documents of American History and Democracy*, pp. 137-142, 2006.4

90) For there is nothing mysterious about the foundations of a healthy and strong

로서 언론과 표현의 자유, 종교의 자유, 결핍으로부터의 자유, 공포로부터의 자유를 열거하였다.<sup>91)</sup> 뿐만 아니라 루즈벨트는, ‘경제적 불평등 앞에서 정치적 평등이 무의미하게 되고 있다. 소수의 경제 집단이 다른 이들의 재산과 노동력, 삶에 대한 막강한 통제력을 거머쥐었다’는 말도 한 바 있다.<sup>92)</sup> 이는 경제적 소득이 가장 불평등한 시대로부터 가장 평등한 세계로 향하였던 것으로, 토마 피케티가 지목하였던 시대에 미국을 이끌었던 지도자의 언설이란 점에서 인용하였다.

## V. 내수부흥과 경제활성화

아래의 서술은, 모두가 해외부문이 우리 경제에서 차지하는 비중을 과도하게 만듦으로써 해외경제의 변화가 우리나라에게는 충격으로 와 닿게 한 결과를 낳은 것으로 생각된다. 이상과 같은 관점으로부터 우리 경제는 내실을 다지는 것 달리 말하자면 지나치게 열려서 대외 경제환경 변화에 취약해진 형태가 된 경제구조를 조금 더 보호막을 준비하는 형태로 전환하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

---

democracy. The basic things expected by our people of their political and economic systems are simple. They are:

Equality of opportunity for youth and for others.

Jobs for those who can work.

Security for those who need it.

The ending of special privilege for the few.

The preservation of civil liberties for all.

The enjoyment of the fruits of scientific progress in a wider and constantly rising standard of living.

91) 세 번째 ‘결핍으로부터의 자유’에 대한 원문은

The third is freedom from want-which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants-everywhere in the world.

92) <http://economy.hankooki.com/lpage/opinion/201305/e2013051317184748320.htm>

## 1. 대외지향경제1: 무역의존도 과다

한국이 무역의존도가 높다는 사실은 예전부터 지적되어 왔으며, 최근에도 소위 G20 회원국 중 가장 무역의존도가 높다고 지적되었다. 심지어 단기적으로 무역의존도 증가가 경제성장과 인과관계가 없다고도 한다.<sup>93)</sup>

무역의존도가 높은 나라들은 일반적으로 인구 규모가 크지 않아 내수기반이 취약하거나 부존자원이 부족해 생존차원에서 국제무역을 강화해왔다는 설명<sup>94)</sup>이 있다. 이는 유수의 연구원 게시판의 글이긴 하지만 기존에 우리가 갖는 통념과 부합하는 내용일 뿐이다.

이어서 ‘무역의존도가 높아진다는 것은, 대외무역에 대한 의존성이 높아져 경제의 안정성이 훼손될 가능성이 그만큼 높아졌다는 것을 의미하는데, 즉 세계경제는 크고 작은 변동성이 늘 있게 마련이어서, 높은 무역의존도는 대외적 충격으로 인한 경제의 변동성을 크게 만들고 안정성을 저해할 수 있어서, 소비와 투자의 확대를 통해 우리나라 경제에서 내수가 차지하는 비중을 높이는 일이 중요하다’ 고 하였다.<sup>95)</sup>

세계경제 침체의 영향과 직결되는 요소로서 대외무역의존도를 보면, 아시아에서도 중국의 대외무역의존도는 2006년 정점을 찍고 내려왔지만 한국의 경우 갈수록 솟아 오르기만 하고 있어서<sup>96)</sup> 최근 세계경제

93) 강현수, “한국의 무역의존도와 경제성장에 대한 인과관계 분석”, 『산업경제연구』 (24권 4호), 2011.8, 2135쪽. 다만 장기적으로는 인과관계가 있다고 한다. 필자는 이런 장기적 인과관계 인식이 우리 경제 건전화 및 활성화에 아무런 기여를 하지 못하는 것이며, 따라서 잘못 분석된 것이라고 본다. 단적으로 미국을 비롯한 이 글의 필자가 제시한 소위 G20의 경제성장은 무역의존도 과대의 결과인가? 아니다.

다만 같은 글 2150쪽, ‘장기적으로 수입의존도가 경제 성장에 가장 민감하게 반응’ 하였다는 분석은 필자가 주장하는 바, 중소기업 육성이 필요하다는 것을 뒷받침한다. 중소기업은 본래 수입품을 가공 등 해서 내수시장에 판매한다. 따라서 후술하는 환율 정상화가 중소기업 육성 및 경제성장의 필수조건이라 할 것이다.

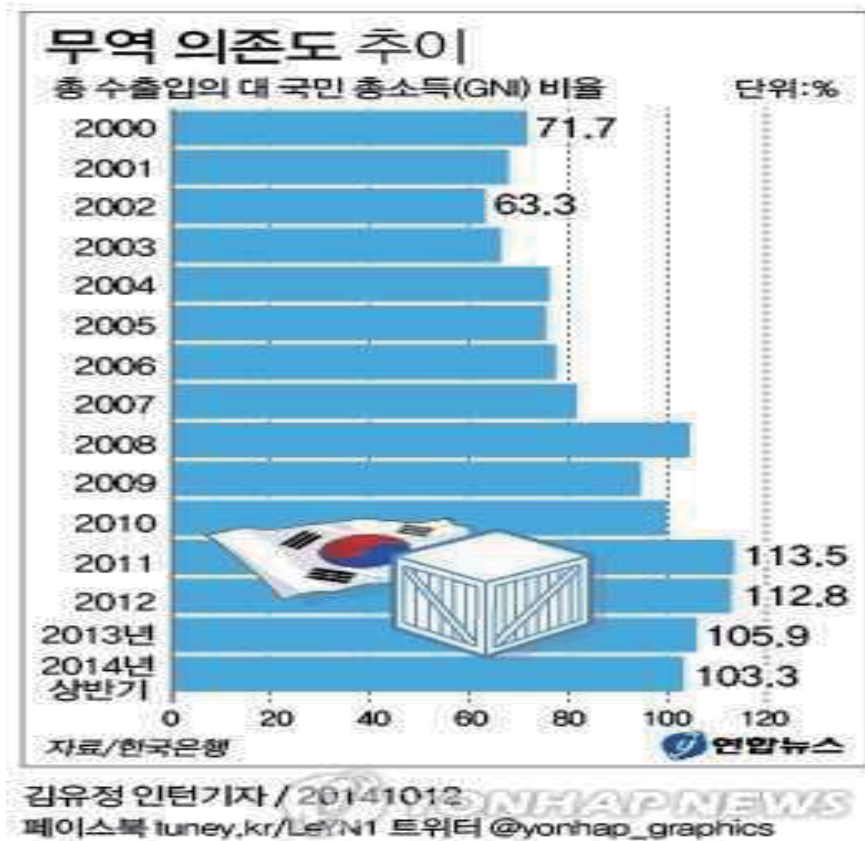
94) [http://eiec.kdi.re.kr/click/click/click\\_view.jsp?sendym=201001&idx=1129](http://eiec.kdi.re.kr/click/click/click_view.jsp?sendym=201001&idx=1129)

95) [http://eiec.kdi.re.kr/click/click/click\\_view.jsp?sendym=201001&idx=1129](http://eiec.kdi.re.kr/click/click/click_view.jsp?sendym=201001&idx=1129)

96) 중국의 대외무역의존도는 2001년 38.5%, 2003년 51.9%에서 2006년 67.0%로 상승

의 침체에 있어서 한국이 가장 악영향을 받을 수 있는 후보국이라 할 수 있다.<sup>97)</sup>

[표 3] 한국의 연도별 무역의존도 추이



출처: <http://www.yonhapnews.co.kr/stock/2014/10/10/1309000000AKR20141010076800002.HTML?template=7239> (연합뉴스 2014.10.12.)<sup>98)</sup>

하다가 거대한 내수시장이 개발되기 시작하면서 점차 낮아져서 2011년에는 50.1% 선으로 내려왔다. 반면 한국은 갈수록 치솟아서 110% 선에 다다르고 있다.

97) 성승제, “경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토”, 『법과정책연구』(제12집 제4호), 한국법정책학회, 2012.12, 1467쪽.

98) 같은 기사가 주요국 무역의존도를 나열한 것을 보면, 미국(30.4%), 일본(31.3%), 프랑스(57.1%), 이탈리아(59.3%), 영국(65.2%), 캐나다(62.8%), 호주(40.8%), 스페인(64.6%), 멕시코(67.7%) 등이다. 이 중에서 유럽 여러나라들은 EU 역내 교역 비율이 상당한 점을 감안한다면 한국의 무역의존도야말로 과다하다.

다만 통계 수치를 어떻게 잡는가에 따라 무역의존도라는 구체적인 수치는 변경될 수 있다.<sup>99)</sup>

중국의 대외무역의존도가 점증할 당시에는 중국도 별 수 없이 미국이 주도한 WTO 체제에 편입되고 미국의 통제가 가능한 경제단위가 된 것이라 할 여지가 있었던 반면, 한국은 오래 전부터 내수시장을 키워야 한다는 견해는 지속적으로 나타났지만 현실상 대외무역의존도는 계속 상향(‘악화’라고 표현하고 싶다)되어 왔던 바, 주요 대기업의 활약을 보면 한국경제가 잘 움직이고 있는 듯 보이지만 사실은 대외경제 변동에 점점 더 취약한 체질로 변하고 있다. 가령 주식시장 등 자산가격 변동이 전세계에서 가장 심한 나라로 꼽히고 있어서 후술도 있지만 2008년 금융위기 직후 부동산 등 자산가격은 일시적으로 50% 선으로 폭락하였고, 그 규모는 2008년보다 상대적으로 적지만 2010년 유럽 재정위기 상황에서도 자산가격이 3분의1 선으로 주저앉은 바 있다.<sup>100)</sup>

한국은 스스로를 소규모개방경제라고 칭하는 경우가 있고 따라서 경제활동이 활발하기 위해서는 주로 무역에 관심을 집중하여야 한다고 생각하는 것 같은데, 하지만 이는 우리나라가 1985년까지 상시적인 무역적자 상황하에 놓여 있었던 당시에 가장 유효할 수 있었을 뿐이었던 바, 당시 1985년 이전 상황을 요약하면 뒷 돌 빼어서 앞 돌에 괴는 형국 즉 경제성장 자체가 상시적인 차입에 의존하였기 때문에 계속 부채규모가 확대될 수밖에 없었고 돌아오는 부채상환은 경제규

99) 가령 GDP 대비 무역 비중에 대한 통계로서 기획재정부 작성(2014.1.16.)([https://www.mosf.go.kr/policy/policy01.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=76&cvbnPath=&sub\\_category=126&hdnFlag=1&cat=&hdnDiv=&select=subject&keyword=%EB%AC%B4%EC%97%AD&hdnSubject=%EB%AC%B4%EC%97%AD&date\\_start=2014-01-01&date\\_end=2014-11-23&&actionType=view&runno=4019979&hdnTopicDate=2014-01-16&hdnPage=1](https://www.mosf.go.kr/policy/policy01.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=76&cvbnPath=&sub_category=126&hdnFlag=1&cat=&hdnDiv=&select=subject&keyword=%EB%AC%B4%EC%97%AD&hdnSubject=%EB%AC%B4%EC%97%AD&date_start=2014-01-01&date_end=2014-11-23&&actionType=view&runno=4019979&hdnTopicDate=2014-01-16&hdnPage=1), 기획재정부 홈페이지 정책-경제정책일반 항목에서 찾을 수 있음)을 보면, 2012년 GDP대비 무역비중이 한국은 94.5%로 집계하고 있다. 기타 호주(34.1%), 캐나다(51%), 프랑스(47.6%), 독일(75.7%), 이탈리아(49.0%), 일본(28.3%), 멕시코(63.8%), 영국(47.2%), 미국(24.8%) 등이다.

100) 성승제 ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토’ 1467쪽.

모를 키우는 것으로 해결하였다. 처음으로 1986년 무역흑자를 달성하고 이어서 1980년대 후반에는 절대금액으로 본다면 지금으로서는 많지 않은 규모지만, 당시 경제규모에 비추어 볼 때 감당하기 어려울 정도?의 막대한 흑자를 달성하였으며 그 이후 상대적 비율은 축소되었지만 상시 흑자를 달성해 왔다.<sup>101)</sup>

아무튼 무역이 항상 안정적으로만 이루어진다면 경제성장에 도움이 될 것이겠지만<sup>102)</sup>, 국외 경제 상황에 의존적이 된다는 것은 어떤 경우에도 유익할 수 없다. 모든 상황은 몇십년에 한 번 꼴의 상황까지 점검해 보아야 한다. 그런데 한국은, 몇십년도 아니고 긴 시간에 비추어 최근인, 1997년에 소위 IMF 위기를 겪고 2008년에는 세계금융위기의 파고에 휩쓸린 바 있으며, 시간을 조금만 거슬러 올라가면 10년 단위마다 경제위기가 있었던 것을 상기할 수 있다. 사족이지만 정치경제학 논리로는, 우리나라의 지정학 위치상 무역의존이 과도한 것이 건전하지 못하다는 점을 감안할 필요도 있다.

## 2. 대외지향경제2: 외국인 증시비중 과대

이상과 같은 무역의존도에 대한 인식과 성찰은 지금 당장 경제적 위기상황이 출현하지는 않을지라도 해외경제변동상황에 대하여 과도하게 민감한 경제구조라는 사실을 자각하는 것으로부터 출발되어야 하며, 이하와 같이 과도한 개방성의 원인과 폐해가 있다. 특히 소위 IMF 유동성 위기 이후 우리 경제가 지나치게 대외개방구조로 변화되었다.<sup>103)</sup>

---

101) 성승제, '경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토', 1483쪽.

102) 강현수 윗 글 2137쪽

103) 성승제, '경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토', 1467쪽.

## (1) 현 황

외국 자본의 비중 예컨대 상장주식 시가총액 비중이 유가증권시장에서 지나치게 높아서, 영국·프랑스처럼 모든 부문에서 세계화(과거에 세계제국을 건설했던 경험과 경륜이 풍부하기도 함) 된 국가들을 제외하고는 가장 높은 수준이고, 일본·대만의 3배 이상의 비율이다. 앞서 본 것처럼 대외무역의존도도 일부 도시국가 수준의 나라를 제외한다면 세계에서 가장 높으며, 그 외 IMF 유동성 위기 이후 은행은 대부분 해외자본이 경영권을 갖고 있다.<sup>104)</sup>

이러한 인식을 바탕으로 한국은 과도하게 개방되어서 주보다 객의 비율이 높은 비정상적인 경제구조를 이루고 있다고 생각되는데, 그러나 최근 15여년래 주요 대기업 활동은 매우 왕성하여 마치 경제가 큰 문제는 없고 다만 해외 상황이 안 좋을 뿐이라는 인식이 일반화되어 있지 않은가 생각된다. 가령 첫 번째 사상 최대의 미국 금융위기 및 이로 인해 현재까지 계속되는 미국·EU·일본 등의 양적완화, 두 번째 전례없이 남유럽을 중심으로 한 재정위기 발생, 세 번째 금융위기·재정위기가 결합하여 경기침체 확산에 따른 경제위기 압박 등을 근거로 우리나라는 문제가 별로 없는데 외부가 문제일 뿐이라고 인식하기가 쉽다.<sup>105)</sup>

이에 대하여 타산지석으로 삼아야 할 것이, 한 때 강소국으로 꼽히고 한국도 벤치마킹 하려 하였던 아일랜드나 아이슬랜드 등이다. 이들이 한국 이상으로 외국자본 및 투자를 많이 받고 금융 중심 정책을 펼치면서 성공적인 모습을 보인 것 같았으나 남유럽 재정위기라는 외부충격에 바로 좌초하였음에 주목하여야 한다.<sup>106)</sup> 그러나 이들도 무역의존도는 한국보다 낮다.

---

104) 성승제 윗 글 1468쪽.

105) 성승제 윗 글 1468쪽

106) 성승제 윗 글 1468쪽.

(2) 외국인투자 비중 과대

유가증권시장에서 최근 외국인보유현황은 34.56%이다.<sup>107)</sup>

유가증권시장에서 외국인보유현황이 역대로 시가총액 대비 비중이 최고치에 달하던 때에는 44.12%(2004.4.26)에 달하였으며 연도별 등락율은 아래와 같다.<sup>108)</sup>

[표 4] 외국인 시총비중 추이(한국거래소 보도자료 2012.8.17)

(단위 : 백만원, %)

일 자	전체(a)	외국인보유(b)	비율(b/a)
2013-12-18	1,165,258,056	414,510,031	35.57
2012-08-13	1,114,255,129	382,498,923	34.33
2011-12-29	1,041,999,162	342,449,921	32.86
2010-12-30	1,141,885,458	376,257,001	32.95
2009-12-30	887,935,182	290,062,095	32.67
2008-12-30	576,927,703	165,799,631	28.74
2007-12-28	951,904,852	308,274,474	32.39
2006-12-28	704,587,507	262,273,029	37.22
2005-12-29	655,074,594	260,074,376	39.70
2004-12-30	412,588,138	173,186,099	41.98
2003-12-30	355,362,625	142,481,956	40.09
2002-12-30	258,680,756	93,166,271	36.02
2001-12-28	255,796,287	93,733,628	36.64

출처: 한국거래소 보도자료(2012.8.17.), 성승제 ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토’ 표1(1484쪽), 다만 2013년 데이터는, 한국거래소 보도자료(2013.12.12.20) 참고.

표에서 보듯이 한국 유가증권시장에서 외국인투자자의 비중은 비정상적으로 높는데 이는 IMF 위기로 결과한 것으로 보인다.

자본의 유입 및 유출에 대한 제한을 철폐함으로써 국제간 자본이동이 자유롭게 이루어질 수 있도록 하는 것 즉 자본자유화는, 1990년대

107) 한국거래소 보도자료, 「외국인 주식보유 현황 및 추이(유가증권시장)」, 2014.10.24

108) 한국거래소 보도자료, “외국인 주식보유 현황 및 추이(유가증권시장)”, 2012.8.17



중반 OECD 가입을 앞두고 본격 추진되었으며 당시 시장여건이 미비한 상태에서 성급하게 추진된 결과 급격한 자본유출에 따른 외환위기를 경험하기도 하였다. 우리나라에 대한 외국인투자가 가능해진 것은, 1960년 1월 「외자도입촉진법」 제정에 따른 시점부터이지만, 정부는 외국인의 국내 산업 지배를 우려하여 외자도입에 있어 외국인직접투자보다는 차관에 의존하는 정책을 추진하였으며, 외국인직접투자는 제한적으로만 수용하였다.<sup>109)</sup> 그 다음 단계로는 1984년 7월, 외국인직접투자가 가능한 업종을 원칙규제·예외허용체계(positive system)에서 원칙자유·예외규제체계(negative system)로 개편하고 신고절차를 간소화하는 등 외국인직접투자에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 그럼에도 불구하고 1990년 중반까지 외국인 직접투자는 미미한 수준에 머물렀으나, IMF 외환위기 이후 정부가 외환위기 극복방안의 일환으로 외국인직접투자를 활성화시키기 위하여 1998년 9월 외국인직접투자의 단순신고제 전환, 외국인투자지역제도 도입 및 조세감면대상 확대 등을 골자로 한 「외국인투자촉진법」을 제정함으로써 제도적 기반을 마련하고 1998년 4월(주거용건물임대업법, 증권거래업, 골프장운영업), 1998년 5월(투자회사, 주유소운영업, 수도사업), 1999년 1월(서적출판업, 주정제조업, 외항화물운송업), 1999년 2월(생물학적제제 제조업), 1999년 5월(도박장운영업) 등 외국인투자업종을 꾸준히 확대함에 따라 그 규모가 크게 확대되기 시작하였다.<sup>110)</sup>

109) 김태운, “우리나라의 해외자본 및 외국인의 국내투자현황과 시사점”, 「외환국제금융리뷰」, 한국은행, 2006.6, 96~98쪽.

한편 필자는, 오늘날 중국이 그 거대한 인구에도 불구하고 한국과 유사한 수출지향적 경제성장정책을 취하느라, 처음부터 외국인직접투자도 완전 개방하였고 그에 따라 전세계 기피 산업들까지 몰려들어 전국토가 공해의 소굴이 되어가고 있으며 아울러 보호무역추세에 따라 그나마 씨가 말라가고 있는 점을 본다면, 한국이 조금 더 일찍 경제성장을 시작하고 해외투자유치를 선별적으로 경영권을 잃지 않는 범위내에서 갖고 기술을 습득할 수 있도록 하면서 성장한 것은 행운이자 지혜로운 것이었다.

110) 김태운 윗 글 98쪽. 필자는 이러한 IMF직후의 외국인직접투자 개방이 그 업종

우리나라에 대한 외국인의 자본시장 투자에 대한 이력을 살펴본다.

우리나라에 대한 외국인의 간접투자(자본시장투자)는 1981년 11월 투자신탁회사의 외국인전용수익증권 발행이 허용되면서부터인데, 1984년 7월에는 외국투자전용회사에 의한 국내증권 매매를 위한 Korea Fund가 설립되었으며 이어 Korea Europe Fund(1987년 3월), Korea Asia Fund(1990년 7월) 등이 설립되었던 바, 1990년대 들어서 국내주식시장과 채권시장 개방을 시작으로 주식의 경우 1992년 종목별로 외국인 1인당 3%, 외국인 전체 비중 10%까지 모든 상장주식에 투자할 수 있게 되었다.<sup>111)</sup>

직전 각주 표를 요약하면 외국인의 장외등록주식(KOSDAQ) 투자 허용(1997.11), 공공적법인(포철·한전 등)을 제외한 모든 상장주식에 대한 외국인투자한도폐지(1998.5), 공공적법인 축소(포철제외 한전잔류)(2000.9), 한전에 대한 외국인투자한도도 40%로 확대(2000.11) 되었다는 것이다. 이어 채권의 경우 1999년 중소기업이 발행한 무보증상장 전환사채에 대하여 외국인 1인당 상장금액의 5%, 외국인 전체 비중은 30%까지 투자를 허용하였으며, 1997년 12월에는 외국인의 상장채권 투자에 대한 모든 제한을 철폐 및 1998년 7월에는 비상장채권에 대한 외국인투자 허용으로, 채권시장도 완전개방되었다.<sup>112)</sup>

하나하나를 보더라도, 외국의 상당한 전략적 접근하에 이루어진 것으로 본다.

111) 김태운 윗 글 99쪽. 한편 같은 쪽 표2를 아래에 인용한다.

표 외국인의 상장주식 투자한도 추이

확대일자	92.1.3 개방	94. 12.1 (1차)	95. 7.1 (2차)	96. 4.1 (3차)	96. 10.1 (4차)	97.5.2 (5차)	97. 11.3 (6차)	97. 12.11 (7차)	97. 12.30 (8차)	98. 5.25 (9차)	00. 11.15
전체한도											
-일반법인	10%	12%	15%	18%	20%	23%	26%	50%	55%	폐지	-
-공공법인	8%	8%	10%	12%	15%	18%	21%	25%	25%	30%	40%
1인한도											
-일반법인	3%	3%	3%	4%	5%	6%	7%	50%	50%	폐지	-
-공공법인	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	3%

출처: 김태운 윗 글 99쪽 표2(금융감독원 자료라 표기됨)

112) 김태운 윗 글 99쪽.

조금 옛날 자료이지만, 한국의 외국인투자자의 비중은 1996년에 일본 및 대만과 비슷한 수준인 13% 정도를 고수하고 있었으나 IMF 직후인 1998년부터 2001년까지 줄곧 큰 폭으로 증가하여 2002년 기준 36%를 기록하였고, 한 때 최고치인 44.12%에까지 도달(2004.4.26)하였다.<sup>113)</sup> 같은 자료에서 외국인투자자의 시가총액대비 비중은 1996년 일본 11.9%, 대만 8.7%, 한국 13.0%이지만, 2002년 집계는 일본 17.7%, 대만 11.3%, 한국 36.0%임을 볼 수 있다.<sup>114)</sup> 한국 증권시장은 외국자본의 놀이터라는 비판도 제기되고 있으며, 외국인주식시장 시가총액 비중은 40% 초과점에서 34% 수준으로 하락하였음에도 불구하고 절대금액 자체는 계속 늘어나고 있다.<sup>115)</sup> 이는 한국 주식시장의 절대적 크기가 커진 때문이기도 할 것이다.

113) 고평수·김근수, 「한국·일본·중국의 기관투자자 비교 연구」, 한국증권연구원, 2005.2, 윗 책 87쪽 그림Ⅳ-20「각국의 외국인 투자자 비중」 참조.

“외국인 비중이 한국이 36%, 영국 35%, 프랑스 30%” 라고 한다. 주지하다시피 주요선진국 중에서도 영국과 프랑스는 외국인 비중이 가장 높은 나라임에도 이렇다. 일본의 그것은 1996년의 11.9%에서 2002년 17.7%를 기록하고 있다(고평수·김근수 68쪽). 대만의 그것은 1998년 7.36%에서 2002년 11.3%까지 증가하였고 기관투자자 비중은 매우 낮아 4~5%라고 한다(같은 책 76쪽). 이상 성승제, ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토, 1484쪽.

114) 고평수·김근수, 윗 책 87쪽 그림Ⅳ-20

115) 김성훈, “외국자본의 놀이터, 한국 주식시장”, 우리사회연구소, <http://www.urisociety.kr/sub.php?board=C1&id=47>



<출처> 김성훈 윗 글, ‘유가증권시장(KOSPI) 중 외국인 보유 시가총액, 한국거래소’

아울러 매매차익을 통한 자본유출, 경영간섭을 심화하며 투기목적 실현을 쉽게 한다는 것, 가령 배당압박을 가하여 자본유출을 심화한다는 점 등이 지적된다.<sup>116)</sup> 어떤 측면에서 이는 자본시장의 순기능으로 해석될 수도 있다. 가령 미국이 1990년대 초기까지 불황에 시달리던 것을 적대적 M&A가 활성화되면서 자금을 쌓아놓고만 있던 기업들이 적대적 M&A의 표적이 되자, 기업투자가 활발해진 모습을 상기할 수 있다. 우리의 경우 이것이 해외로 유출되는 것으로 인하여 그러한 순기능을 누리기 힘들다. 경제민주화를 주권재민의 측면으로 해석한다면, 주권을 국민이 소유하는 것이 민주주의라 볼 때, 이러한 모습은 경제민주주의에 부합하지 않는다.

### (3) 기관투자자 비중 미흡

IMF 외환 위기 및 그 수습과정에서, 앞서 적은 것처럼 자본시장 대표적으로 주식시장에 있어서, 그 시가총액<sup>117)</sup>에서 차지하는 외국인의 보유율이 지나치게 높아서, 가능한 한 그것을 하향시켜야 하고, 가능한 방법 중 하나로써 기관투자자의 활약을 강화시키는 것을 제기한 바 있다.<sup>118)</sup>

기관투자자란, ①대규모거래(large trading), ②장기투자(long-term investment), ③위임투자(investment on behalf of customers), ④집단투자(collective investment)의 특징을 갖으며, 주요 선진국들의 경우 ① 사회보장제도 발달로 인한 각종 연금펀드, ② 보험시장 발달로 인한 보험회사 성장, ③ 미국의 경우 중업원연금기금에 관한 소위 401(k) plan을 통한 성장으로 증권시장의 대들보로서 기능하고 있다. 이 기관투자자의

---

116) 김성훈 윗 글

117) 관련 통계를 볼 때, 시가총액으로 보아야 하며, 보유주식수를 기준으로 한 통계는 의미가 없다. 보유주식수로 볼 때는 외국인 비중이 그렇게 크지 않다.

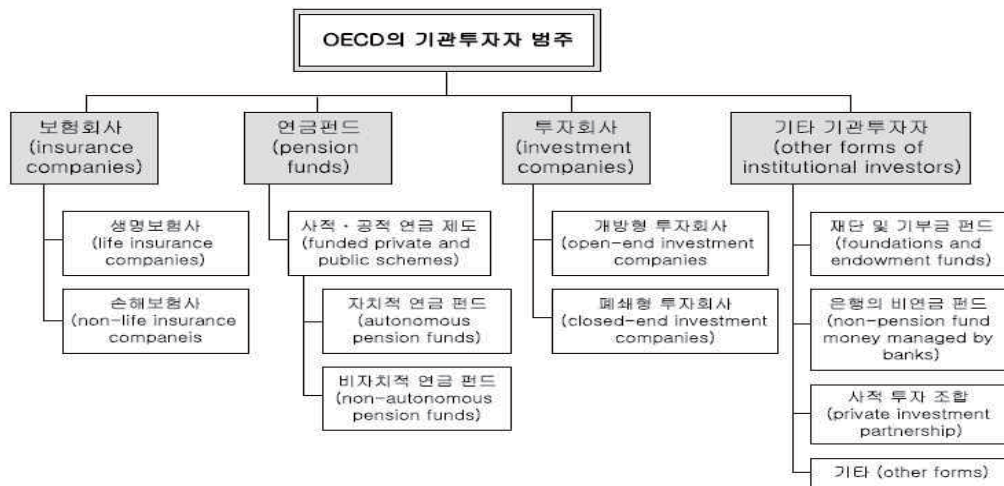
118) 성승제, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 『상사법연구(제 25권 제1호)』, 2006.5.

정의는 통일되어 있지 않지만 OECD 기준에 의하면 보험회사, 연금펀드, 투자회사(뮤추얼 펀드 등), 기부금 펀드, 재단(foundation) 등을 지칭하며, 은행(commercial bank)은 여기서 제외되지만 은행신탁은 포함될 수도 있다.119)

기관투자자 비중이 매우 부족하다는 논거로 제시하였던 것 중에, 주요국 특히 미국·일본 등에 비추어 한국은 기관투자자의 주식소유비중이 상대적으로 취약하다는 것을 제시하는 도표120)였는데, 이 도표로

119) 고광수/박창현, 「기관투자자와 주식시장의 안정성에 관한 연구-OECD 국가를 대상으로-」, 한국증권연구원, 2005.6, 3·9쪽.

<그림 11-1> OECD 기준에 따른 기관투자자 분류도



자료: OECD, *Institutional Investors Statistical Yearbook*, 2003

아래 그림 출처: 고광수/박창현 윗 책 11쪽 <그림11-1>을 인용.

120) 강중만·최은경, 「한국기업의 지배구조 개선」(연구자료98-06), 한국증권연구원, 1998, 122쪽 도표

일본의 기관투자자가 1970년대부터 비중이 높은 것은 은행에 의한 계열회사 상호출자 비중이 높기 때문인 것으로 추정된다.

연 도	한 국	미 국	일 본
1970	-	16.1%	33.5%
1980	8.2%	34.3%	40.5%
1985	14.4%	-	44.2%
1990	26.5%	42.7%	46.9%
1994	27.2%	46.6%	44.6%
1995	26.8%	44.0%	42.8%
1996	26.1%	45.6%	42.4%

부터 90년대 기관투자자 비중이 하락·정체하는 것을 볼 수 있는 바, 이는 1992년 무렵 인위적 주가부양을 위해 투자신탁회사들을 강제동원하고 이들이 90년대에 서서히 그 때 매수한 주식가격하락으로 인하여 부실화하면서 사실상 파산한 부작용 때문이다. 2004년 이후 기관투자자 비중의 추세가 점증하는 것으로 파악하는 조사도 보이기는 하지만, 여전히 기관투자자의 비중은 주요 선진국 대비 매우 낮다.<sup>121)</sup>

(4) 외국인투자자 비중 낮추고, 기관투자자 비중 높이면<sup>122)</sup>

과도한 외국인 비중은 경제민주화와도 직결될 수 있는 바, 민주주의는 주권재민의 원칙도 수반하는 것이어서, 이러한 의미에서 주권은 내국민이 갖는 것을 의미하는 것이지 외국 또는 외국인이 보유할 것은 아니다. 한편 기관투자자의 비중이 높아지면 주식시장내 한정된 주식보유를 하는 기관투자자는 소위 Wall street rule<sup>123)</sup>에 따라 행동하는 것은 주가가치 하락을 초래하기 때문에 불가능하게 되며, 따라서 자연스럽게 점진적으로 기관투자자들은 직접 경영에 관여하는 길을 모색하게 된다.<sup>124)</sup> 영국·미국을 지칭하는 연금·기금·펀드 등에 의한 자본시장중심 자본주의의 경우나 독일·프랑스·일본을 특징지운다고 인식하는 은행중심 자본주의 등 모든 주요 선진국들도 독점자본주의 단계에 도달하였을 때 특정한 가족에게 경제력이 집중되는 단계를 거친 바 있지만, 이들 주요선진국들은 경제민주화가 의미하는 거시적으로 경제력집중이 어떤 가족을 떠나 정당정치에 정당에 비견될 만한 자본 단체들을 통하여 전국민에 의한 간접지배를 구현한 결과,

121) 성승제, ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토, 1485쪽.

122) 이 부분은 성승제, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 상사법연구(25권 1호), 한국상사법학회, 2006.5, 참조.

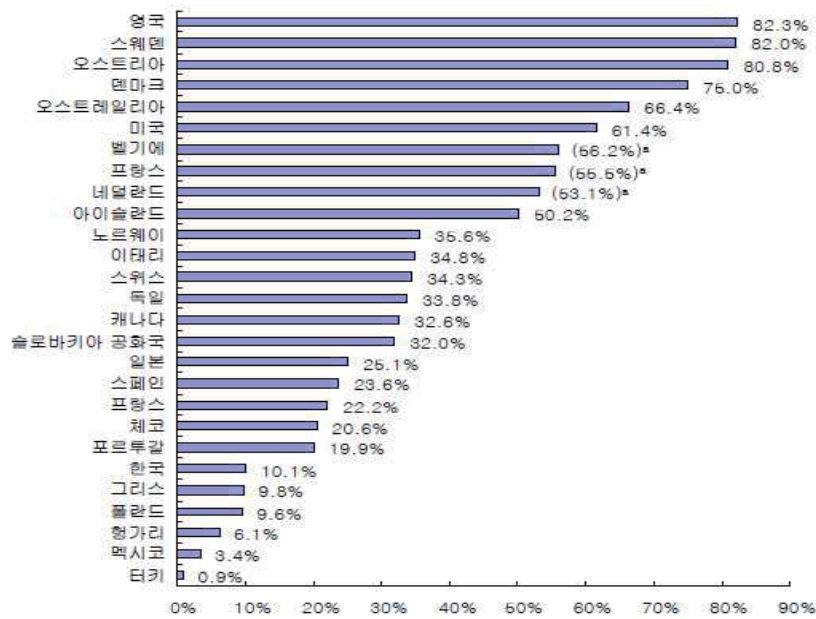
123) 이것은 기관투자자들이 투자한 회사가 마음에 안 들면 그 주식을 팔고 떠난다는 의미이다. 그러나 명칭에서 보듯이 미국에서 나온 말이겠지만, 미국도 이러한 기관투자자의 행태는 없어졌다. 왜냐하면 기관투자자 지분이 늘어나면서 손해를 보지 않고 보유주식 전량을 매각하기 힘들기 때문이다.

124) 성승제, ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토, 1485쪽.

확정적으로 선진국에 진입하게 되었다고 본다. 기관투자자 비중이 주요국과 같이 늘어나면 한국도 그러한 결과를 성취하는데 큰 도움을 얻을 수 있을 것으로 전망한다.<sup>125)</sup>

2001년 기준 시가총액 대비 기관투자자 주식비중을 인용하면 아래와 같다.

[표 5] 2001년말 각국 시가총액 대비 기관투자자 주식보유비중<sup>126)</sup>



a. 벨기에, 프랑스, 네덜란드 3개국은 2000년 말 자료를 사용함  
 자료: OECD, *Institutional Investors Statistical Yearbook*, 2003,  
 FIBV 웹사이트([www.fibv.com](http://www.fibv.com)), 체코증권거래소 웹사이트([www.pse.cz](http://www.pse.cz)),  
 헝가리증권거래소 웹사이트([www.bse.hu](http://www.bse.hu)),  
 아이슬란드증권거래소 웹사이트([www.icex.is](http://www.icex.is)),  
 슬로바키아증권거래소 웹사이트([www.bsse.sk](http://www.bsse.sk)).

125) 성승제, ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토, 1485~1486쪽; 동일한 표현은 아니지만, 이러한 구상의 근원은 성승제, 위 “재벌금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 참조.

126) 이 표의 출처는, 고광수/박창현 윗 책 51쪽 그림Ⅲ-9이다. 동 책 필자는 도표를 해석함에 있어서 설명을 덧붙이고 있는데, 미국보다 기관투자자의 자국GDP 비중이 더 높은 영국, 스웨덴, 오스트리아 등이 비정상적 수치로 오해될 수 있다고 전제하면서, 두가지 이유를 제시하고 있다. 첫 번째는 미국/일본의 경우 규모가 큰 여러 거래소를 합산하여 산출하였지만 다른 나라는 대표적 증권거래소 하나만 계상하였다. 두 번째는 주식운용액의 세부 분류가 미흡하여 영국처럼 적지 않은 금액을 해외주식에 투자하는 경우, 그들의 국내 주식시장에서 점하는 비율이 과대계상될 수 있다고 한다(같은 책 52쪽).

2013년 발간된 같은 OECD의 자료로 각국별 GDP 대비 자산비중을 표로 만들어 본다.

[표 6] 각국의 자산별 GDP 대비 비중<sup>127)</sup>

	개방형 펀드		보험사 자산		연금 펀드		합 계
	2005	25.7	2005	34.0	2005	77.6	
호주	2008	16.7	2008	28.3	2008	75.5	120.5
	2011	15.0	2011	25.8	2011	83.0	123.8
	2005	48.3	2005	36.1	2005	56.1	140.5
캐나다	2008	44.6	2008	32.4	2008	51.6	128.6
	2011	58.2	2011	39.1	2011	63.3	160.6
	2005	74.5	2005	86.4	2005	-	?
프랑스	2008	66.6	2008	82.1	2008	-	?
	2011	66.1	2011	93.0	2011	-	?
	2005	45.3	2005	60.9	2005	10.9	117.1
독일	2008	38.5	2008	55.9	2008	12.1	106.5
	2011	44.9	2011	58.1	2011	14.4	117.4
	2005	-	2005	36.0	2005	3.8	?
한국	2008	-	2008	41.4	2008	3.6	?
	2011	-	2011	48.9	2011	4.2	?
	2005	-	2005	76.2	2005	24.8	?
일본	2008	-	2008	71.2	2008	22.6	?
	2011	-	2011	82.4	2011	24.3	?
	2005	5.5	2005	2.7	2005	6.5	14.7
멕시코	2008	6.5	2008	3.4	2008	7.7	17.6
	2011	-	2011	4.2	2011	-	?

127) 이 표는, OECD, *Institutional Investors Statistics 2005-2012*, 2013, pp.12-14. 에 수록된 내용을 토대로 필자가 작성함.

이 자료는 2013년 발간되었고, 2005년부터 2012년까지 매년의 집계 자료가 수록되어 있으나, 2012년은 자료가 취합되지 아니한 나라들이 적지 않아서, 2005년, 2008년 2011년 3개 연도 추이를 기록한다.



	개방형 펀드		보험사 자산		연금 펀드		합 계
	2005	32.2	2005	25.2	2005	8.2	
스페인	2008	18.8	2008	22.9	2008	7.3	49.0
	2011	14.9	2011	26.1	2011	8.1	53.1
	2005	46.4	2005	82.7	2005	3.8	132.9
스웨덴	2008	34.6	2008	75.9	2008	3.1	113.6
	2011	47.2	2011	84.2	2011	3.4	134.8
	2005	29	2005	94	2005	75	198
영국	2008	30	2008	87	2008	65	182
	2011	41	2011	89	2011	92	222
	2005	63.7	2005	42.7	2005	70.5	176.9
미국	2008	65.7	2008	39.5	2008	55.8	158
	2011	74.4	2011	43.4	2011	68.8	186.6

이것이 모든 자산을 표시하는 것은 아닐 것이다. 일단 폐쇄형 펀드는 제외된 것이다. 국가별 비교를 하더라도 OECD 노인빈곤율이 2위인 멕시코를 큰 격차로 따돌리고, 1위를 기록한 한국에 비하여 멕시코가 GDP 대비 자산비중이 매우 낮은 것은, 무엇인가 다른 원인이 있을 것 같다. 2008년 일반적으로 각국이 GDP대비 자산비중이 떨어진 것은 당시의 세계적 금융위기가 원인일 것으로 보인다. 한국의 연금펀드 비중이 다른 부문에 비하여 현저히 낮은 것은 OECD 최고의 노인빈곤율을 암시한다. 이는 후술처럼 2016년부터 종업원연금제도 강제가 시작되면서 개선될 수 있을 것으로 보이며, 아울러 기관투자자들이 아무리 위험자산 회피를 선택할지라도 보유자산중 일정부분 주식시장에 포트폴리오를 구성하여야 한다는 점을 생각할 때 기관투자자들의 기여도가 증진될 것이 예상된다.

기관투자자의 비중이 확대되면 예상되는 또 하나의 장점은 주식시장 활성화(주식가격 상승)와 그로 인한 국민연금 등의 부실해소이다.

주식시장에서 유통되는 주식은 발행주식의 일부에 불과한데, 이는 발행주식의 상당부분이 기업경영권을 장악하기 위한 필수 지분에 해당하는 것이거나 또는 기관투자자 등이 안정적 투자를 위하여 장기보유하는 지분이기 때문이다. 공급보다 수요가 많아지면 주식시장 활성화(주식가격 상승)과 국민연금 등의 부실해소는 자연스럽게 달성될 수 있다.<sup>128)</sup>

### 3. 소결1(종업원연금시장 생성): 경제민주화의 호기

전술과 같이 미국의 주식시장은 미국 세법의 401(k) 조항에 의한 기업연금(또는 종업원연금) 시장이 성립하면서, 그것을 편당받는 연기금들에 의하여 폭발적 성장을 경험한 바 있고, 그것이 주식시장 안정화 및 주가 상향에 절대적 기여를 한 바 있다.

401(k) 조항에 의한 기업연금은 근로자가 자신의 퇴직후를 대비하여 직장에 다니는 동안 회사에 기금을 적립하는 것을 말하며, 이를 ①확정급부형 연금제도와 구분하여 401(k)조항 기업연금은 ②확정기여형 연금제도라고도 한다. 이 401(k) 기업연금제도는 1978년 내국세입법(Internal Revenue Code: IRC) 개정으로 시작되었으며, ①은 개인의 근무연수와 연봉에 따라 연금지급액이 결정되는 반면 ②는 퇴직순간 개인이 지닌 연금구좌의 가치가 얼마인지에 따라 결정되는 것이어서 근로자 자신이 재직시 어떠한 금융상품으로 연금을 구성했는지에 따라 퇴직후 수령할 금액이 달라지는 바, 노동자 개인이 투자결정을 하고 그 위험(risk)을 부담한다.<sup>129)</sup>

한국도 공적연금인 국민연금이 소득보장에 미흡한 점을 감안하여, 전술과 같은 기업연금을 300인 이상 사업장은 2016년 6월 1일부터로

128) 성승제, ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토, 1487쪽.

129) 이윤수, “미국의 종업원 지주제도-ESOP과 401K-”, 『국제노동브리프』(2권 5호), 한국노동연구원, 2004.10, 33~34쪽,

부터 시작하여, 2022년 1월 1일까지 10인 미만 사업장까지도 대상으로 전면 의무화한다.<sup>130)</sup> 이렇게 모집된 자산은 그 중 적어도 일부는 주식시장에서 운용되어야 하며, 이러한 한국 금융시장 빅뱅을 눈앞에 두고 특히 호주 같은, 선진자본시장 기법이 발달한 나라는 종래 맥쿼리와 같은 회사들로 하여금 자산운용시장으로서만 만족하던 것에서 벗어나 자본모집시장으로까지 한국을 활용하고자 애쓰고 있다.<sup>131)</sup>

종업원연금이 2016년부터 강제되고 전체 금융자산이 대대적으로 증가할 이런 시점은, 경제민주화가 달성될 수 있을 매우 절호의 기회라 할 것인데, 이 호기를 선진자본운용 기법이 뛰어난 선진국들이 자유로이 활용하여 우리 자본시장을 계속하여 좌지우지하게끔 방치한다면 이는 천추의 한이 될 것이라 하여도 과언이 아닐 것이다. 구체적으로는 한시라도 급히 국민연금 등 국내 자본운용단체들로 하여금 그 국내 주식시장 점유율이 상승할 수 있도록 하고, 전술한 외국의 자본모집시장 활용기도를 봉쇄하면서, 나아가 한국 스스로 지나친 자본시장 자유화에 대한 움직임을 차단하고 가능하다면 일부 가능한 범위내에서, 취약한 외부환경 변화에 대응하기 위한, 보호막을 마련하려는 시도가 있어야 한다고 본다. 왜냐하면 주요 선진국들의 경우에서 성장정체가 있던 시점은 오히려 자산운용규모가 급히 치솟는 현상을 발견할 수 있고, 우리나라도 2016년 이후 종업원연금시장이 폭발적으로 성장할 것이 예상되는 시점에서 외국인 주식시장시가총액 대비 보유율을 현재와 같이 높은 수준으로 방치한다면 국부의 유출 및 경제민주주의론에 입각한 주권재민적 시각에서 본다면 그 비율이 너무 높아지는 때문이다.

130) 기획재정부 보도자료, “안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 「사적연금 활성화 대책」, 2014.8.27., 3쪽.

131) 상세는 성승제, “FTA 시대의 외환거래와 과세-금융자본 자유이동을 초래하는 UCITS/펀드 패스포트의 비판적 검토-”, 『조세학술논집』, 한국국제조세협회, 2012.8 참조.

#### 4. 대외지향경제3: 고회율 추세 지속

한국이 지난 10여년간 주요 대기업 실적이 좋는데 대하여 주요 요인으로 꼽아야 할 것은 환율인 것으로 생각되며, 한국은 간간이 환율 조작국으로 지목된 바 있는 바, 이는 인위적으로 원화가치를 낮게 즉 달러대비 원화를 높게 가져간다는 의미이다. 한국은 IMF 유동성 위기 후 특히 2000년대 후반 원화가치를 낮게(환율을 높게) 유지하여 왔다. 다만 현 정부들어 개선된 것은 바람직하다.<sup>132)</sup>

결과 대기업이 주도하는 수출은 활황세를 보이고 경제력집중이 강화되는 현상을 보이는 반면 내수 의존 비율이 높은 중소기업은 연약화되는데 결국 외강내약 또는 무역의존도만 지나치게 커진 외화내빈의 경제구조로 귀결된 것이 아닌가 한다.<sup>133)</sup> 첫 번째 수출위주인 대기업으로의 경제력집중도가 심화된다는 점, 두 번째 무역의존도가 과대해져서 외부충격에 미약해진다는 점, 세 번째 원화약세(환율강세)는 끝없이 지속시킬 수 있는 것은 아니어서 이미 일본정부도 양적완화에

132) 성승제, ‘경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토’, 1468~1469쪽(다만 2012년 자료는 2014년에 재검색 보충)

(연도별 원·달러 환율) (단위: 원) 출처: e-나라지표(www.index.go.kr)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	1,265	1,314	1,186	1,193	1,035	1,012	930	936	1,260	1,165	1,135	1,152	1071	1055
한국	김대중 정부			노무현 정부				이명박 정부				현		
미국	클린턴	조지 부시 1기			조지 부시 2기			오바마						

(연도별 원·엔 환율)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1,102	1,009	999.9	1,115	1,010	859	783	829	1,397	1,265	1,394	1,481

도요타패리기

이상 원·달러 환율 추이는 시장중가기준 시점이다. 원·엔화 환율은 전후 최초로 미국에 대하여 반대의사를 표명하여 화제가 되었던 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리 재임시절(2009.9.16~2010.6.2)과 소위 도요타 비팅 사건을 눈여겨 보는 것이 어떨까 한다. 이상의 출처는, 성승제 같은 글 각주6번임.

133) IMF 외환 위기가 그와는 반대로 너무 높은 원화가치(낮은 환율)를 90년대 전반기 상당기간 유지한 탓이므로, 환율 정책은 인위적으로 조정하는 것을 최소화하여야 할 것이다.

동참하고 있지만 조만간 엔화 강세가 멈추게 될 경우 이상과 같은 경제구조로 약해진 체질상 그 충격을 감당하기 어렵게 된다는 부작용을 감안하여야 한다.<sup>134)</sup> 이상은 2012년 글을 인용한 것인데, 최근 대달러 엔화 환율동향을 2000년 이후 시점으로 기준하여 검색하면, 최근의 엔화 강세는 사실 강세가 아니고 2002년~2003년 수준으로 복귀한 것에 불과하다는 것을 알 수 있다.<sup>135)</sup> 그렇다면 2000년대 얼마간의 한국 대기업의 활발한 움직임은 사실 국내 중소기업 내지 내수의 출혈을 감수하고 억지로 일구어낸 성과인 것에 불과하지 않을까. 경제력집중이 악화되는 것과 소수 대기업의 성과를 맞바꾼 것이라 볼 여지가 있다. 주지하다시피 엔화는 사실 그 이전 거슬러 올라가면 1980년대 후반 소위 플라자 합의 때부터, 다소 연도별로 부침은 물론 있겠지만 크게 본다면 줄곧 강세 기조를 유지해 왔다.<sup>136)</sup>

일본 엔화 강세로 인한 내수 및 경제활력보존을 주목해야 한다. 본 보고서 곳곳에서 발견되듯이, 엔화 강세는 일본으로 하여금 경제의 중핵인 내수의 위축을 방지하고<sup>137)</sup>, 나아가 경제력집중이 악화되는 것을 막으면서 경제의 활력을 보전하는 유효한 수단으로서 기능해 왔다고 볼 수도 있다.

134) 성승제 윗 글 1469쪽

135) www.index.go.kr에서 필자가 검색값을 넣어 산출한 표

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
131.8	119.9	107.1	104.12	117.97	118.95	114	90.75	92.06	81.45	77.72	86.55	105.3

136) 물론 초창기 플라자 합의로 인한 소위 일본의 bubble 경제가 붕괴하였다고 하여, 중국도 위안화 환율을 방어하기 위해 안간힘을 써온 것은 잘 알려져 있는 사실이고, 송홍빙의 소위 「화폐전쟁」같은 책도 이 사실을 주목하기도 한다.

하지만 경제학의 철칙상, 터지지 않는 거품은 없다(Reich 윗 책 등 다수 문헌). 일본의 bubble은 plaza 합의로 인하여 붕괴한 것이 아니고, 지나친 거품을 쌓아올린 일본 경제운용의 잘못이다.

137) 본 보고서에 적어놓았듯이 일본의 무역의존도는 집계에 따라 상이하지만 대략 15~30%로 집계되는 바, 한국의 111% 초과 운운과는 거리가 멀다

## 5. 소결2: 경제 중핵인 내수 위축과 경제력집중 심화

이상 살펴본 대외지향성 경제적 성향은 한국의 급속한 압축성장의 부산물이라 할 수 있다. 전술처럼 우리나라는 전략적으로 수출을 육성하면서 수출 기업에게 혜택을 부여하고 (이익을 발생시킨 것이 아니라)발생하는 손실을 규모를 키워가며 메꾸어왔다. 부연하면 1970년대 모험적인 중화학공업 집중투자가 1980년대 말 소위 단군 이래 최대 호황기에 결실을 맺으면서 극적인 성취를 이루어냈다. 이 역사적 경험은 오늘날에 와서는 수출 또는 수출기업에 대한 필요 이상의 대가를 치루더라도 당연시하는 기조가 정착되는데 큰 몫을 한다. 실상 경제의 핵심은 내수이며, 우리나라의 무역의존도는 정상국가로서 과대하다. 그럼에도 수출을 독려하고자 어떤 경우 환율 조작국으로 불리울 때도 있었듯이, 환율 정책은 수출기업의 역동성을 키우는데는 일부 성공하였다.<sup>138)</sup> 중소기업은 실상 대개 수입물품을 가공·유통·판매하는 자들인데 결과적으로 다수 중소기업들의 입지가 약화되는데 일조하였다. 중소기업으로 활로를 뚫은 기업들은 주로 수출 대기업에 납품하는 기업들이지만 결국 소수 거래처 대기업에게 대부분 매출을 의존하는 의존적 중소기업들이라 할 수 있다. 반면 규모도 커지고 기업집중도도 적지 않게 높은 주로 수출에 집중하는 대기업들은 시장지배력이 점증하여 왔다.

## VI. 사 견

필자는 부분적인 문제에 치중해서 골목상권문제 해결이나 중소기업 적합업종 침해 문제나 등등 단편적인 사항에 매달리는 것은 전체적인 문제를 해결하기 힘든 것으로 파악하고 있다. 가령 곰팡이가 널리 퍼

---

138) 그러나 1997년 소위 IMF 금융위기서도 보듯이 원화 가치를 필요 이상으로 높이 가져가면(그 때는 엔저 추세이기도 하였다), 경제위기 위험도 있을 수 있다.

지는 것은 습기가 많고 번식에 적절한 온도가 유지되기 때문인 것이 지 곰팡이 씨앗들이 많아서만은 아닌 것이다. 법기술적 해결에만 치중하는 것은 무엇인가 하였다는 증명을 남기는데는 유리할지 모르겠으나, 근원적인 해결과는 거리를 두게 되는 것이다. 소위 규제외의 풍선 효과만 낳는 것이라고 본다.

근본 해결방안은 경제력집중이라는 적절한 ‘온도’와 ‘습도’를 제거할 경제적 체질을 갖출 수 있는 방안이 무엇인지를 강구하여야 하는 것이다.

(1) 첫째 대기업이 활동할 공간만을 마련하고자 하는 고환율/원화절하 정책 지속을 전환하여 (주로 내수를 공급할 수 밖에 없는)중소기업이 활동할 수 있는 내수체질로의 경제구조 전환을 요한다. 이것은 한국의 경제규모가 무역확대만으로 경제성장의 동력으로 삼기에는 경제규모가 충분히 커졌다는 점 그리고 세계적으로 경기침체에 따른 보호무역주의가 은연중 확산되고 있다는 점 등을 근거로 한다.

세계무역기구(WTO)의 무역·투자 조치에 대한 모니터링 보고서<sup>139)</sup>에 의하면 2011년말 현재 신규 무역제한 조치는 2010.10~2011.4 동안 총 122건, 2011년 5~10월에 총 108건이 도입되어 전세계적으로 보호무역기조가 확대되는 것으로 해석되는 바, 특히 2011년 5~10월 사이에 신흥개발도상국인 브라질은 18건, 인도는 16건을 신규 제한조치로 도입한 바 있는데, 이는 신성장동력이 잔존하는 신흥개발도상국에서도 보호무역조치를 강화하는 것으로 해석된다. 실제로 1960년대에서 1980년대까지 연간 1인당 국민소득이 3.2% 정도 증가한 반면, 1980년대 이후 1인당 연간국민소득이 1.7% 증가하였으며, 1980년대 이후에는 연간 1.4%, 2000년대에는 1% 미만의 성장을 기록하였다는 점에서도 세계적으로도 성장률이 정체상태에 있고 불황상태라고 보인다.<sup>140)</sup>

139) WTO, “Report on G-20 Trade Measures”, 2011. 후술 자료집 지성우 각주1 소출

140) 위 자료집 지성우 141쪽.

전술한 토마 피케티의 21세기 자본은, 이러한 불황이 2차세계대전 직후 30여년간, 인류사상 최초로 광범위하게 확산된 평등한 분배 구조가 훼손되었던 탓에 비롯한 것으로 파악하고 있다.<sup>141)</sup>

(2) 외국인시장점유율(후술과 같이 외국인 상장회사 시가총액 비중이 32~34%) 과대에 따른 경제력집중 내지 국외현상에 대한 지나친 의존현상과 아울러 외부환경변화에 취약한 경제형태를 조금 더 보호막을 치는 형태의 경제구조로의 전환을 요한다. 즉 보이지 않는 장벽(unvisible barrier)을 어느 정도 설치할 필요가 있다. 가령 외국인투자 확대(외국인의 국내자산취득)를 의욕하고 만든 정책들의 재검토이다. 가령 지주회사 전환 장려 중단, 대규모기업들에 대한 적대적M&A 가능성 축소방안 고안<sup>142)</sup> 등이 검토될 수 있다.

(3) 대기업들도 소비기반 확충이 역시 현상을 타개하는 유효한 수단이라는 점을 인식하고, 전국민 수요확충이 가능하도록 하는 다양한 정책 실행을 필요로 한다. 전술한 토마스 피케티의 21세기 자본<sup>143)</sup>에 따르면 분배가 위협받을 경우 유효수요가 현저히 감소하기 때문에 불황이 따르게 되며, 이는 경제력집중의 중핵에 선 기업들에게도 이익이 될 수 없다.

(3)을 위해서는 다양한 정책 구사가 가능하겠지만 우선 예시할 수 있는 것은, ① 복지정책 실행을 위한 세원확대, ② 현재와 같은 간접세 위주의 세원구조를 직접세 위주의 구조로 전환시킬 것, ③ 조세징수구조 개편 과정에서는 고소득층 부담 강화를 위한 방안 확보 등이 바람직하다.

---

141) Thomas Piketty, CAPITAL in the Twenty-First Century (Translated by Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

142) 예컨대 황금주(golden share) 같은 것들을 회사법상 허용하는 방안이 이에 포함될 수 있겠으나, 이는 경제력집중이 몇 개 가족에게 귀속되어 있는 국내 현실상 가능하지 않다는 점에서, 소위 재벌 문제에 대한 심각한 고려를 수반할 것이며, 어떻게 이를 해결하여야 할지 국민대타협 등 문제 해결이 선행될 것을 요한다는 한계가 있다.

143) Thomas Piketty, CAPITAL in the Twenty-First Century (Translated by Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.



요컨대 과거 한국이 이룩한 경제성장은 실로 놀랍고 자랑스러운 것이지만, 다시 그러한 수요확대에 기인한 성장정책을 구사하는 것은 오늘날 유효성을 상당부분 상실하였으며, 궁극적으로 현재 성장이 한국 뿐 아니라 세계적으로도 한계에 도달했다는 현실을 직시하고, 정상국가로서는 과도한 무역의존도(2012년 111%)를 개선하고 내수 부흥 정책으로 전환하는 것이 최선의 해결방안이고 그것을 위해서는 소유와 분배가 잘 분산됨으로써 전국민의 수요기반을 확대하는 방향으로 정책이 구사되어야 한다고 본다.

경제민주화 개념은 언젠가 갑자기 떠오른 것처럼 보일 수 있지만 근본적으로는 연면히 잠재되어 있던 문제였다고 할 수 있다. 이미 1970년대부터 재벌에 대한 논의는 활발히 진행된 바 있고, 경제민주화 개념 역시 오늘날 그 문제의 연장선상에서 논의되는 것이 주류를 이룬다는 점에서 동일한 문제에 대한 다른 작명법인 것과 다르지 않다. 오히려 오늘날 경제민주화 논의가 주로 공정거래법 차원에서 논의가 이루어지고 간간히 세법이나 회사법 개정 등이 검토되는 점을 볼 때, 과거에 이루어지던 재벌 논의보다 그 실질적인 폭은 더 줄어들었다. 가령 골목상권 논란<sup>144)</sup>이라든가 하는 기술적 취급을 요하는 문제에 지나치게 중점을 두는 것 같다. 이 점에서 후술하듯이 필자는 경제민주화 개념에 대한 검토를 통해, 논의 폭이 대폭 확장되어야 한다는 점을 개진하고자 한다.

경제적 여건으로 본다면 후술과 같이 한국경제는 1970년대에 당시로서는 일견 무모하다고 볼 수밖에 없을 정도로 진행시킨 중화학공업 육성 정책이 1980년대 말에 만개하면서 일반집중도 감소(독과점 축소)의 성과를 얻었으나, 이후 계속 점진적으로 악화되면서 1997년 IMF

144) 물론 골목상권 또는 중소기업 적합업종 등 문제는, 1990년대 이후로 지속적으로 자영업자 기반이 약화되고 그들의 생업 유지가 쉽지 않은 상황이 계속되었다는 점에서 그리고 소위 대규모기업집단 또는 재벌의 확장력이 과거보다 더욱 강해졌다는 점에서 문제제기가 될 수 밖에 없었다.

금융위기를 계기로 대폭 악화되어 왔다.<sup>145)</sup>

이러한 여건은 헌법 제119조 제2항이 명시한 경제적 민주성 요소들인, ①균형있는 국민경제의 성장 및 안정, ②적정한 소득분배경제, ③시장의 지배와 경제력의 남용을 방지, ④경제주체간의 조화 등 요건과 부합하지 않는 것이다. 나아가 이러한 경우 동조가 제시한 “경제에 관한 규제와 조정”을 할 책무를 국가가 방기하였다고 본다.

“경제”와 “민주”는 후술과 같이 동전의 앞뒷면과 같이 밀접한 관계에 놓여 있다. 요컨대 주요 선진국으로서 민주적 안정성과 경제적 풍요를 달성하지 아니한 나라는 거의 없다는 점에서, 양자 관계의 밀접성을 판단할 논리적 연결성도 찾을 수 있다. 이 점 경제민주화는 경제주권적 측면에서도 검토되어야 할 것이다. 첫째 대외개방의 정도가 지나치다. 후술하겠지만 무역의존도가 과대(2013년 113%)<sup>146)</sup>하고, 증권시장시가총액대비 외국인비중이 과다(2014년 32%)하다. 둘째 2000년 이후 주로 대규모기업집단 소속 대기업들인 수출기업들을 위한, 지속적인 원화절하(환율인상)에 따른 내수시장의 위축 문제이다. 물론 근원적으로는 1990년대 이후 경제력집중이 심화된 탓이겠지만 짧게 보면 최근 10년 사이의 일이라 볼 수 있다. 2014년 들어서 원화절상(환율인하)이 지속되어 왔다는 점에서 이 문제는 해결되었다고 볼 수 있다. 이들 문제는 언론에서도 최근 다양하고도 자주 지적되고 있다.<sup>147)</sup> 아울러 불황형흑자라는 진단도 있다. 내수침체형 경상수지 흑자구조를 개선하기 위해서는 정부정책 방향을 유효수요 확대를 통한 내수 경지 활성화에 맞추어야 한다는 점을 지적하고 있다.<sup>148)</sup> 필자는

145) 한국개발연구원, 「시장구조조사」 2010.10, 참조.,

146) 미국은 12%, 일본은 15% 수준.

147) 예컨대 “내수·수출 동시 빨간불.. 경제 엔진이 식어간다”(조선일보 2014.5.9., B1), “원화강세 내수 활성화 기회 삼아야”(아시아투데이, 2014.5.8.), “불황·내수위축 탓 2012년 카드사 순익 ‘뚝’”(세계일보, 2013.2.27.), “단한 지갑.. 내년에도 내수가 가장 걱정”(중앙일보, 2013.12.16.). 특히 마지막 기사는, 경제 심리 위축-> 내수 악화-> 투자 부진-> 고용 축소의 악순환이 이어질 수 있다는 경고를 담고 있다.

148) 현대경제연구원, “우리나라 경상수지의 구조 변화-내수형 흑자구조로 전환-”, 「

이러한 점들을 집필<sup>149)</sup>한 바 있다. 이 문제의 핵심은 우리나라가 고도 경제성장으로 전무후무한 성공을 거둔 반작용으로, 수출기업을 우대하는 전통이 자리잡게 되었는데 과거와 달리 오늘날 주된 수출기업은 대규모기업집단 소속 대기업으로 한정되었으며, 이러한 법정책들은 경제력집중을 심화시키는데 기여하였다는 것이다.

요컨대 경제민주화는 첫째 경제주권 관념을 재검토하면서 지나친 대외개방성을 낮춤으로서 외부 환경변화에 조금 더 견딜 수 있는 체질로 개선을 도모할 필요가 있다는 점, 둘째 내수는 경제의 핵심이라는 점, 셋째 일반적인 경제민주화 논의가 집중된 공정거래법 차원의 논의는 협의의 경제민주화라고 판단한다. 필자는 광의의 경제민주화 개념이 필요하다고 파악하는 것이다.

---

경제주평」(14-26 통권597호), 2014.6.27., 2쪽.

149) 성승제, “경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토”, 『법과정책연구』(제 12집 제4호), 한국법정정책학회, 2012.12, 1465~1504쪽.

## 제 2 장 경제민주화 법제도 분야별 고찰

### 제 1 절 기업집단법<sup>150)</sup>

#### I. 재벌과 기업집단

##### 1. 재벌

재벌은 여러 가지로 정의할 수 있는 다의적인 개념이지만, 일반적으로 과점적인 기업들이 여러 산업에 걸쳐 있는 것을 한 가족이 소유 또는 지배하는 것을 지칭한다는 것이 일반적인 설명이다. 하지만 구체적으로 파악하고자 한다면 가족이란 개념도 상당한 다의어인 것을 알 수 있는 등 재벌을 명료하게 정의하기는 쉽지 않다. 이는 기업활동이 국가·시대·자본주의 발전단계 등에 따라 같은 모습을 보일 수 없기 때문이기도 하다.

주요자본주의국가들의 경우 산업혁명 등 산업화 과정을 이행할 때에 많은 회사들이 명멸한다. 어느 나라든 초기 산업화 단계에서 빠른 성장을 시현하는 과정에서 자본주의 시장의 성장 그리고 성장 부작용 등의 양태에 따라 주기적으로 불황과 호황이 교차한다. 매번 불황기마다 도태된 기업들이 나타나며 생존한 기업들은 다시 찾아 온 호황기에 더 큰 성장을 맞볼 수 있다. 초창기 자유경쟁이 지배하는 산업자본주의 단계를 지나가면 독점자본주의 단계에 진입한다. 정치적으로는 제국주의라 불리고 경제적으로는 독점자본주의라 불리는 이 때는 각 산업마다 거대한 소수기업이 경제적인 지배력을 가지게 되고 정치·사회·문화 등 모든 분야에 걸쳐 강한 영향력을 행사하게 된다.

---

150) 이 부분은 법제연구원 「기업집단법 검토」워크숍(2013.1.22.)에서 필자가 발표한 것을 중심으로 하며, 이것은 공刊한 적이 없으므로, 이후 워크숍 발표부분이라는 것을 밝히는 각주는 달지 않는다.

주요 선진국들은 이러한 단계를 19세기 말에서 20세기 초에 거쳐 왔다. 독점자본주의 단계에서 발생하는 많은 문제점들은 특정한 자연인 또는 해당 자연인을 위시한 몇몇 가족에게 국가 경제력 대부분이 집중되는 현상을 극복하고 전국민에 의한 간접적 지배를 구현하게 되면 상당부분 자연스럽게 해소되었던 것으로 보인다. 독점자본주의를 해소하고 국부 상당부분을 소유하는 기업집단을 국민전체의 간접적 소유형태로 전환하는 과정을 정치적 민주화에 비견하여, 필자는 경제민주화라고 칭해 본 적이 있다.<sup>151)</sup> 이 과정이 순조롭게 이루어낸 나라들은 주요 선진국에 진입하였다. 필자는, 반대로 이 과정을 이루어내지 아니하면 선진국이 될 수 없다고 보는데, 가령 남미를 예로 들 수 있을 것 같다.

## 2. 문제의 지속성

재벌은 70년대부터 줄곧 우리 사회 최대의 현안문제로 다루어져 왔는데, 이와 같이 20여년간 같은 문제를 가지고 사회전체가 이해관계인이 되어 끈질기게 논의해 온 예는 재벌이라는 문제 외에는 찾기 어렵다고 지적된 바 있다.<sup>152)</sup> 이로부터 다시 십수년이 지난 지금에 와서도 여전히 그렇다. 같은 글에서 재벌문제의 특징은 재벌이 반격할 만한 것이 많지 않은 일방향적 비판이면서도 그간 노정된 재벌의 문제점들은 여전히 전혀 해결된 것이 없다는 점도 또 다른 특징으로 꼽고 있다. 이와 같은 기업집단(corporate group, group of companies) 즉 법적·형식적으로 독립성을 가진 다수의 기업들이 경제적·실질적으로는 공통의 지배권 하에서 하나의 그룹으로 통합 경영(unified group management under common control) 되는 것은, 20세기 이후 현대 자본

151) 상세는 성승제, 앞의 “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 191쪽 이하.

152) 이철송, “재벌과 법”, 『상사법연구』(제15집 1호), 한국상사법학회, 1996, 9쪽.

주의의 가장 주요한 현상 중 하나라 할 수 있다.<sup>153)</sup>

우리나라의 재벌은 그 동안 재벌의 성장에 따른 과실이 중소기업과 서민으로까지 확산되는 효과(낙수효과, trickle-down effect)가 소멸<sup>154)</sup> 되었다는 점에서 과거의 재벌 논의보다 새로운 문제점이 추가된 상황이라 할 것이다.

### 3. Clark의 자본주의 4기 구분론

Robert Clark의 자본주의 4기 구분론은 널리 알려져 있지 않다. 그러나 필자가 보건대 미국이 경제민주주의를 어떻게 실현할 수 있었는지를 잘 표현하는 논의라고 생각하여 소개한다. Clark는 최근 200년간 미국 자본주의의 역사를 증권시장의 주된 투자 형태에 따라 시대를 4기로 분류하는 바, ① 1기(19세기 전후)는 산업혁명과 함께 회사의 수가 폭증하여 회사가 일반적 형태로 자리잡게 되며, 그것을 다루기 위하여 일반 회사법이 대표적 법제도가 되었으며, ② 2기(20세기초)는 폭증했던 회사들이 인수합병 등 경제력이 집중되면서 대규모공개기업과 전문경영자가 출현하였으며, 연방증권법<sup>155)</sup>은 이 시기를 특징지우는 대표적 법제도가 되고, ③ 3기(20세기 중반)는 자산운용자의 시대로서 기관투자자의 간접투자가 널리 확산하게 되고, 4기(20세기말)는

153) 김상조, 「유럽의 기업집단법 현황 및 한국 재벌개혁에의 시사점」, 민주정책연구원, 2012.9, 1쪽.

154) 김상조 윗 글 2쪽.

155) 연방증권법 체계는 실제로는 2기의 말기에 성립하였다.

미국의 연방증권법은 통상 ① 증권법(Securities Act of 1933, 주로 ‘증권의 공모절차’에서 사기로부터 투자자를 보호하기 위하여 공시규제의 방법을 채택한 법), ② 증권거래법(Securities Exchange Act of 1934, 이미 발행된 증권에 대한 유통시장에서의 공시의무와 불공정거래를 규제하려는 법), ③ 공익사업지주회사법(Public Utility Holding Company Act of 1935), ④ 신탁증서법(Trust Indenture Act of 1939), ⑤ 투자회사법(Investment Company Act of 1940), ⑥ 투자자문업자법(Investment Advisors Act of 1940) 등을 포함하는 방대한 체계이다. 상세는 임재연, 「미국증권법」, 박영사, 2009, 4쪽 이하

저축 planner의 시대로서, 가령 종업원 연금plan(전술한 401(k)플랜) 처럼 투자와 그 투자대상 및 규모를 어떤 단체의 대표자가 결정하고 있다.<sup>156)</sup>

부연하면 ①의 1기는 단순히 개인을 중심으로 한 회사설립투자의 시대라 할 수 있고, ②의 2기는 경제력집중이 극대화되면서 지배주주란 개념이 사라지고 대중들이 직접 증권시장에 투자하던 때<sup>157)</sup>로서, 소유와 경영이 분리되어 근대적 공개회사가 형성되어서, 경영자의 경영상 재량이 확장되고 투자자에 대한 경영자의 설명책임(accountability)이 중시되며, 광범위한 주식분산으로 지배주주가 사라진 2기는 경영자지배론으로 특징지워진 시기였으나, 3기는 대형주주(기관투자자)가 나타났다.<sup>158)</sup> 요컨대 3기는 투자자가 자본제공자(대중)와 투자판단자(기관투자자)로 분화하여, 그 이전인 2기에는 개인투자자에 대한 회사정보의 공시가 중요하였으나 3기에 이르러서는 개인은 단순히 금융기관과 투자금액만을 결정하여 위탁할 뿐이고, 그 자금의 투자는 금융기관의 자산운용자가 판단하므로, 3기의 규율방식은 금융기관의 건전성 확보 정도에 불과하게 되는 것이다. 4기는 3기에서 분화한, 투

---

156) Robert Clark, *The Four Stages of Capitalism*, 94 Harv. L. Rev. 561 (1981). 성승제, “기관투자자의 경영개입”, 『비교사법』(13권 1호), 한국비교사법학회, 2006.3, 591쪽 재인용. 한편 이른바 2기에, 투자자보호 및 공시제도와 주주대표소송에 의하여 자본시장 아래의 경영자를 규율함으로써 자본시장의 효율성을 확보하는 것이 중요한 기능이 되었으므로 미국의 연방증권법은 2기를 대표하는 법적 규율이다.

157) 1929년 200대 기업의 주식분산실태를 조사한 결과, 어떠한 주주그룹(a compact group)도 5% 이상의 주식을 보유하지 못한 기업이 65개, 5~20%를 보유한 기업이 16개였으며, 경영자지배(management control)하에 있는 회사가 44%라고 지적하였다. 거대한 자본금을 갖는 대규모공개회사는, 주식이 광범위하게 분산되기 때문이라고 한다(Adolf A. Berle & Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Property*(New York: The Macmillian Co.), pp. 4~5, 66, 68~74, 116.), 성승제 위 ‘기관투자자의 경영개입’ 재인용.

158) 미국 회사의 90% 이상이 10명 미만의 주주로 구성되었으며, 대규모공개회사도 3분의 1 정도의 회사에는 10% 이상의 주식을 보유한 대주주가 있으므로, 경영자지배란 보편성이 없다고 하는 견해가 있다(M. A. Eisenberg, *The Structure of the Corporation - A Legal Analysis*, Little, Brown and Company, 1976, pp.37~51). 위 성승제, ‘기관투자자의 경영개입 592쪽 및 각주 9 재인용.

자자(자본제공자)가 더욱 나누어져 plan 가입자와 투자방식을 판단하는 자가 분리된 결과, 종업원연금 plan 가입자는 장래의 취득가능 이익금액에 대한 설명을 원할 뿐이어서, 이 경우 연금가입자는, plan이 보유한 자산을 공시하는 것보다 장래 얻을 이익 수급권에 대한 정보공시가 필요하므로, 이 시기에 대표적인 규율 법제도는 가령 1974년 종업원퇴직소득보장법(ERISA법; the Employee Retirement Income Security Act)과 같은 것이 제시될 수 있다. 결국 4기는 연금기금 등 기관투자가에게 장기자금이 집중되고 주식보유를 확대함에 따라, 회사경영자에 대한 교섭력을 갖춘 주주가 출현한 것이다.<sup>159)</sup>

요컨대 위와 같은 자본주의 4기 구분론은 미국 경제에 있어서 경제민주화가 어떻게 진척되었는지를 잘 보여주는 것이라고 필자는 파악하고 있다. 독점자본주의 단계에서 심화된 경제력집중은 전국민이 예탁하거나 예치한 자금을 운용하는 자산운용자들이 마치 정당민주주의에 비견할만한 간접대리 구조하에, 국민은 주요 대기업들에 대하여 간접적으로 경제적 지배권을 행사하게 된다. 특정 가족이 경제력집중의 주요 요소로 등장하지 아니한다.

## II. 개념 검토

### 1. 일본의 재벌

재벌이란 단어는 동아시아에서 사용되는 특징적인 개념이라고 받아들여지는 것으로 보인다. 사실 여부를 떠나서 일본의 財閥(zaibatsu)를 설명할 필요가 이로부터 나온다. 이 어휘는 근대화 과정에서 일본이

159) 1970년대에는 연금기금의 자가운용이 15%에 불과하였다고 한다(Clark, *supra* note 6, at 597 n.19). 1990년 상위 200개 연금기금 총자산에서 자가운용이 차지하는 비율은 43.7% 이상이 되었다. William M. O'Barr and John M. Conley, *Fortune and Folly* 47, 1992. 이상 성승제, 위 '기관투자가의 경영개입' 592쪽 및 그 각주 10 재 인용.



造語하여 사용한 것으로 보인다. 우리 전통사회에서는 閥族·閥閥(입신출세한 사람이 많은 집안), 家閥(한 집안의 사회적 지위), 門閥(대대로 내려오는 그 집안의 사회적 신분·지위)이란 어휘의 사용례는 보이지만 財閥을 사용한 예는 보이지 않는다.

한자로 표기하는 財閥은 일본에서 사용되었고 우리나라도 사용하고 있지만, 양자는 사회경제적 환경이 다른 만큼 역시 그 어휘의 의미도 엄밀히는 같을 수 없기 때문에 독음으로 각기 달리 Zaibatsu와 Chaebol로 구분하자는 견해가 있다.<sup>160)</sup>

일본에서도 그들이 사용하는 財閥(zaibatsu)의 개념에 대한 정의는 다양하게 논의되었고, 이 또한 그들의 사회경제적 환경이 계속 변천한 때문인 것으로 보인다.

우선 첫째 財閥(zaibatsu)란 “富豪의 가족·동족의 봉쇄적인 소유·지배하에서 성립된 다각적 사업경영체”라고 정의<sup>161)</sup>한 견해이다. 이에 대한 설명을 옮겨 보면 우선 봉쇄적인 소유·지배란 기업의 출자자 그룹이 하나의 동족 또는 가족으로 한정되어 있고 출자 100%가 이 특정그룹에 의해서 봉쇄적으로 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 최초는 외부 출자가 없는 경우가 많기 때문에 100% 자기 출자는 흔한 일이지만 기업이 점차 커짐에도 타인으로부터 출자를 받아들이지 않고 기업을 경영하는 특징을 가진 기업군이 財閥(zaibatsu)라는 것이다. 예컨대 미쯔이(三井) 물산은 명치(1868~1910) 초기에 설립되어 1942년 발행주식의 4분의 1을 공개로 모집할 때까지 「미쯔이 동족회」 또는 「미쯔이 會名」이 자본금이 십수만엔일 때부터 2억엔<sup>162)</sup>에 이를 때

160) 김영래, “일본 재벌(Zaibatsu)와 한국 재벌(Chaebol)의 개념 비교”, 『산업과 경영』 (제13권 제1호), 2000.8 등 참조. 그 견해를 받아들여서 이 글은 일본의 재벌은 zaibatsu를 병기하고 한국의 재벌은 단순히 재벌이라 적는다.

161) 森川英正, 『財閥の經營史的研究』, 東洋經濟新報社, 1980, 300~302쪽(위 김영래 “일본 재벌(zuibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 190쪽 재인용).

162) 1엔은 대략 원화의 현재가치 10만원 정도에 해당하는 것으로 추측할 수 있다. 아래 일제 강점기 물가표에서 보면 대략 현재 가격의 10,000~30,000분의 1 정도로

까지 전액 출자를 계속하고 외부 출자를 받아들이지 않았는데, 이와 같이 외부인이 개입하지 못하게 하여 외부인에게 이익을 나누거나 양도할 필요도 없는 구조를 갖는 것이 봉쇄적 소유이고 그러한 형태로 자회사를 지배하는 것이 財閥(zaibatsu)의 특징이라 한다. 다음으로 다

서, 1엔이 현재가치 2만원쯤으로 생각할 수도 있으나, 오늘날 물자의 귀중함과 당시의 귀중함은 전혀 틀리다는 점을 감안하면 1엔 또는 1원이 현재가치 10만원은 충분히 된다고 본다.

참고로 일제 하 식민통치의 일환으로, 일본은행 엔화는 조선은행 원화와 등가(1:1) 교환을 원칙으로 하였다(김낙년, “식민지 조선경제의 제도적 유산”, 『2010년 전국역사학대회 자료집』, 2010.5.28., 365쪽; 또는 조명근, “越境하는 화폐, 분열되는 제국-滿洲國幣의 조선 유입 실태를 중심으로-”, 『동북아역사논총』(제42호), 동북아역사재단, 2013.12 등 참조). 그리고 원화의 추정가치를 아래 표에서 미루어볼 수 있다.

아래 일제 강점기 물가실례는 네이버 검색결과(<http://cafe.naver.com/booheong/49386>)이며, 편집이 되지 않아 그대로 붙여넣기 하였음.

한편 연도별 물가를 비교할 때, 종전까지 인플레이션이 심하였음을 감안하여야 한다.

#### (1) 식비

품목	가격	출처
설렁탕 1그릇	30전	이태준의 <고향>(1931)
중국음식점 (3인분+ 요리)	2~3원	이태준의 『성모』(1935)
달걀 1개	5전~6전	한설야의 <숙명>(1940)
1일치 패급쌀	1원 20전	이태준의 <뒷방마님>(1943)

#### (2) 의류비

품목	가격	출처
저고리 1벌	50전~60전	한설야의 <숙명>(1940)
학생복 1벌	1원~1원 50전	한설야의 <숙명>(1940)
운동화	1켤레 당 1원 60전	한설야의 <숙명>(1940)
정장 한 벌 세트	50원	이태준의 <삼월>(1936)

#### (3) 거주비

품목	가격	출처
여관 숙박료 1일치	90전	이태준의 <고향>(1931)
학생 하숙비 1개월치	15원 내외	이태준의 『성모』(1935)와 <삼월>(1936)
학생 하숙비 1개월치	30원	한설야의 『마음의 향촌』(1941)
문화주택 월세	60원	한설야의 『마음의 향촌』(1941)

#### (4) 학비

품목	가격	출처
보통학교 월사금	80전	이태준의 <검경>(1934)
중학교 입시학원 월사금	15원	한설야의 <아들>(1940)
대학 한 학기 등록금	30원	이태준의 <삼월>(1936)

각적 사업경영체를 이루고 있어서, 출자한 기업이 여러 개의 산업에 걸쳐서 존재하는 것이다.

두 번째 財閥(zaibatsu)란 “가족 또는 동족에 의해서 출자된 모회사(지주회사)가 중핵이 되어 모회사가 지배하고 있는 자회사에 다종의 산업을 경영시키고 있는 기업집단으로서 대규모적인 자회사는 각 산업분야에서 과점적인 지위를 점한다”는 정의이다.<sup>163)</sup>

세 번째 財閥(zaibatsu)란 “동족지배하에 있는 독점적 지위를 가진 다각적 사업경영”이라고 정의하자는 것을 비롯하여 이와 유사한 여러 종류의 정의도 있다.<sup>164)</sup>

인용하고 있는 財閥(zaibatsu)에 대한 김영래의 글은, 이어서 다음과 같이 설명 또는 소개하고 있다. 위와 같은 개념정의의 차이점은 동족 지배하에 있는 점은 공통요소이지만, 봉쇄적이란 개념은 첫 번째 개념정의에서만 사용되고 있는데, 일본 근대화 과정에서 지역적 또는 시대적인 상황의 변천 등을 고려할 때에 어디까지를 財閥(zaibatsu)로 포함시키는가에 따라 개념정의는 약간씩 달리할 수 있다.<sup>165)</sup> 제1차 세계대전후 콘체른화한 ‘財閥(zaibatsu)라고 칭하는 기업군“의 명칭이 붙어 제2차 세계대전기까지 일관해서 財閥(zaibatsu)라고 정의하는 것은 논리상의 무리가 있는데, 주식회사의 기능을 활용해서 사회적 자금을 도입하는 콘체른은 동족의 폐쇄적 소유·지배라는 財閥(zaibatsu)를 財閥(zaibatsu)로서 견고하게 하는 독자시스템 원리와 모순되는 측면을 가지고 있기 때문인데, 현실로는 財閥(zaibatsu)라고 칭하는 기업군은 제1차 세계대전 전후시기에 콘체른화를 형성한 바 있으며, 이 콘체른

163) 安岡重明, 『財閥の經營史』, 社會思想史, 1990(위 김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 191쪽 재인용).

164) 石井寛治, 『日本財閥の歴史的位位置』, (安岡重明論, 『日本の財閥』, 日本經濟新聞社, 1976), 14쪽.(위 김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 191쪽 재인용).

165) 김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 191~193쪽 참조.

은 지주회사 제도보다 사회적 자금을 도입하는 점에서 가족(또는 동족)의 봉쇄적 소유·지배와는 같지 않다.<sup>166)</sup>

상기 財閥(zaibatsu)에 대한 개념론 중 첫 번째 봉쇄적 소유를 특징으로 한다는 견해는 주로 제1차 세계대전 이전의 특징으로는 타당성이 인정되지만, 이 때로부터 제2차 세계대전 이전 시기의 일본 재벌의 특징으로는 잡기에는 미흡하다. 필자의 시각에는 일본과 한국의 자본주의가 상당히 구별되는 요소 중의 하나로 평가된다. 가령 1995년 우리 상법은 정관에 의한 주식양도의 제한이 가능하도록 개정되었는데, 오늘날에도 한국의 주식회사들이 이 규정을 이용하는 예는 거의 없다고 보아야 한다. 반면 일본의 경우 여전히 90% 이상의 주식회사들이 이 제도를 사용하고 있다. 소위 말하는 소규모 가족적 폐쇄회사란 우리나라에서는 대부분 1인이 경영하는 회사로서 가족들의 명의를 빌려서 실상 법인격 남용 및 잠탈의 용도로 사용한다는 의미로 받아들일 것에 불과하지만 일본의 경우 여러 대 이전에 창업한 회사로서 그 후손들만이 경영에 참가하는 회사인 것으로 보이기 때문이다.

일본에서 이와 같은 재벌이란 말은 언제부터 사용되어졌는지 분명하지는 않지만 明治기(1868~1910)말 政商이나 財閥이라는 말이 山路愛山の 『日本金鑛史』에서 처음부터 사용하기 시작<sup>167)</sup>하였고, 그 후 1925년경 저널리즘에 정착되었는데 그것은 高橋龜吉이라는 이코노미스트가 당시 일본경제를 논하려면 財閥(zaibatsu)를 논해야 한다는 생각으로 조사·연구한 것이고 이어서 쇼와 공황시대(1929~1931)의 “재벌비판” 등으로 정착되었다고 한다.<sup>168)</sup>

166) 김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 193쪽.

167) 武田晴人, 『財閥の時代』, 新曜社, 1995, 4쪽(김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 189쪽 재인용). 제2차 세계대전전 일본의 대표적인 재벌중 하나인 미쯔이(三井)가 金鑛으로부터 시작하였기 때문에 이러한 설명이 들어간 것이 아닐까 추측함(필자 주).

168) 김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 189쪽.

## 2. 기업집단과 재벌

### (1) 서

필자는 재벌이 한국의 어휘에서 나온 것이 아니고 財閥(zaibatsu)에서 유래된 것으로 아래 기술한 바와 같이 추정한다. 사실 재벌이라는 단어만 한국 고유의 것이 아닌 것이 아니다. 경제력집중이란 결국은 기업집중을 의미한다. 기업집중의 결과, 주요 자본주의 국가 모두에게 필연적으로 나타나는 사회경제적 실체들을 선보이게 되었다. 한국 그리고 주요 자본주의 국가 중 일본의 경우, 그것이 가족과 결합한 의미로 사용된 것을 응결시켜 지칭하는 용어가 재벌 또는 zaibatsu 인 것으로 파악한다. 오늘날 한국에서 논의되는 재벌 또는 기업집단은 자본주의 전개 과정상 일정한 상태 즉 앞서 사용한 자본주의 전개 과정상 한 시기를 뜻하는 독점자본주의 단계에서 발생하는 사회경제적 실체라 할 수 있다. 우리가 새롭게 문제시하여야 할 것은 자본주의 전개 과정상 나타난 후, 다시 경제적 성숙화와 더불어 다음 단계로 이행되면서 소멸되어야 할 재벌 또는 재벌 문제가 아직 사라지지 않고 있다는 점이다.

### (2) 한국의 재벌

한국에서 재벌이라는 어휘는, 부를 소유한 일족이라는 의미로 명치 말기이후 일본인들이 사용하던 말이, 일제시대부터 사용된 것 같다. 그런데 정밀한 의미는 시대의 변천에 따라 용어의 뉘앙스도 편차를 보이고 있다. 즉 시대에 따라 해방 이후 정경유착을 통하여 축재한 기업, 독과점 기업, 여러 개의 기업을 동시에 경영하는 기업 그룹 등으로 바뀌어 왔다.<sup>169)</sup>

---

169) 김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 194쪽.

여러 가지 정의를 내리려는 시도를 살펴보면 ① 재벌이란 외형적으로 독립되어 있지만 실질적으로는 종속되어 있어 자금·인사·경영 등 모든 면에서 일관된 체제하에서 움직이고 있는 대기업집단<sup>170)</sup>, ② 가족에 의해 소유되고, 경제발전 과정에서 방대한 규모의 재정투·융자, 외자도입과 결부됨으로써 급속히 성장·변모해 온 독점자본<sup>171)</sup>, ③ 독과점적 대기업을 포함한 다수의 기업들이 외형적으로 독립되어 있지만 실질적으로 특정 개인이나 가족에 의해 소유·통제됨으로써 복수의 시장에서 일관된 체제하에 활동하고 있는 기업집단<sup>172)</sup> 등으로 파악하고 있다.

문헌상 처음 한국에서, 세칭 재벌이라 불리워진 기업은 泰昌 재벌인 것으로 보인다. 시전상인<sup>173)</sup> 출신인 백운수가 1916년 6월 자본금 50만원으로 설립한 大昌무역주식회사를 시작으로 그 아들 백낙원이 1924년 대창직물주식회사로, 1935년 해전직물회사와 태창직물을 자본금 100만원으로 설립하였으며, 1930년대에 이르기까지 백낙원이 취체역 사장으로 운영하다가 그가 사망한 후 동생 백낙승이 계승하였는데, 이 회사들은 해방 후 한동안 번성하였고, 세칭 태창재벌로 불리웠다.<sup>174)</sup>

### (3) 기업집단

2012년 기업집단이 활발히 논의된 바 있다. 그럼에도 불구하고 기업집단과 재벌의 개념이 무엇인지 확정적인 정의가 내려진 것 같지는 않다. 후술과 같은 논의를 보면 전술한 재벌과 기업집단이, 아마도 동

170) 변형윤, “재벌의 윤리와 경제발전”, 신동아, 제136호, 1975.

171) 조용범/정운형, 『한국의 독점자본과 재벌』, 풀빛, 1984.

172) 강철규 외, 『재벌』, 비봉출판사, 1991.

173) 시전에 대해서는, 강만길, “조선 후기 상업자본의 성장-京市塵·松商 등의 都賣 商業을 중심으로-”, 한국사연구1, 한국사연구회, 1968.9 등 참조. 특히 이 글 순서중五是, ‘도매상업자본의 생산부문에의 침투’ 내용 기술.

174) 조기준, 『한국기업가사』, 박영사, 1973, 186~190쪽 참조(김영래 “일본 재벌(zaibatsu)와 한국 재벌(chaebol)의 개념 비교” 195쪽 재인용)

일하다고 할 수도 없지만, 그렇다고 전혀 다른 개념으로 취급되는 것도 아닌 것 같다. 수다한 견해가 존재하여 일부만 아래에 소개한다.

### 1) 제1설과 검토

우선 기업집단의 특징으로 3가지로 구분하는 천경훈 견해를 소개한다(편의상 제1설이라 함).<sup>175)</sup> 복잡한 기업집단 문제를 비교적 합리적으로 명쾌하게 정리한 때문이다. 먼저 ① 소수 기업집단이 국민경제에서 차지하는 비중이 절대적으로 크다고 한다. 다만 1995~2005년 상위 30대 기업집단에 속한 회사를 대상으로 한 연구를 인용하여 30대 기업집단의 비중이 줄고 있다고 한다.<sup>176)</sup> ② 소유와 지배의 괴리가 커서 소수지분으로 강력한 지배력을 행사하는 지배주주(controlling minority shareholder)가 존재하는데, 순환출자 및 피라미드 구조를 통해 경제적 권리(cash flow right)보다 지배력(control)이 괴리되는 현상을 보이고, 이 구조가 다각화된 경영 양태와 만남으로써 사익추구의 위험을 더욱 높인다고 한다. ③ 공정거래위원회 분석을 인용<sup>177)</sup>하여 기업집단 내부거래의 비중이 과다하다고 한다. 즉 공기업을 제외한 46개 기업집단 전체 계열사 매출액 중 다른 계열사에 대한 매출액 비중이 13.24% 그리고 그 중 비상장회사의 기업집단 내부거래 비중은 24.52%로서 타 기업의 시장진입 봉쇄, 내부거래를 통한 부의 이전과 공정성 상실, 경제력집중 문제 극대화 등의 문제가 발생한다고 한다.

---

175) 천경훈, “기업집단의 법적 문제 개관”, 『BFL』(제59호), 2013.5, 7~10쪽.

176) 위 천경훈 글 7쪽과 그 각주의 문헌(강선민, “대규모 기업집단 지정제도 개선방안: 경제적 비중 추세분석”, 대한경영학회지(제24권 제1호), 2011.2)) 2005년말 현재 30대 기업집단에 속하는 계열회사들은 비금융업은 국민경제 비금융업 총 자산의 19.2%, 매출액의 35.6%, 고용의 25.6를 점하고, 특히 제조업은 제조업 총 자산의 51.1%, 매출액의 50.4%, 고용의 32.4%를 점하는데, 이는 절대적인 비중이긴 하지만 1995년에 비하면 비중이 줄어들었다(비금융업 중 총 자산 34.1%, 매출액 59.7%, 고용 40.3%, 제조업은 총 자산 62.3%, 매출액 58.3%, 고용 43.8%) 고 함.

177) 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과, 2012.8

위 분석을 검토한다. 우선 첫째 위 ①에서 경제력집중이 일부 완화된 측면이 있다는 주장은 한국경제의 경제력집중 현상에 대한 통념과는 상당히 다르다. 뿐만 아니라, 경제력집중이 심화되고 있다는 반대 통계가 충분히 입증된다.<sup>178)</sup> 두 번째 위 ②의 분석은 타당하다. 이와 관련하여 보충하면, 가족 및 동족의 봉쇄적 소유를 특징으로 하는 2차세계대전 前의 zaibatsu는, 한국 기업집단의 경우 소유집중이 완화된다는 점이 구별된다고 할 수 있다. 이는 후술과 같이 zaibatsu는 대가족 또는 동족적 소유라는 집단소유 형태를 취한다. 반면 재벌은 1인에게 기업집단의 지배력이 집중되기 때문에 지배하는 계열회사들에 대한 주식지분율이 낮아진다. 라는 해석이 가능하다.

## 2) 제2설

제2설로써 정부의 재벌정책에 먼저 주목하고 재벌 또는 기업집단의 의미를 찾는 이인권 견해를 소개한다.<sup>179)</sup> 우선 당시 정부의 재벌정책은, ① 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’) 상의 경제력집중 억제제도, ② 소유지배구조 개선, ③ 상시적 기업구조조정, ④ 금융여신규제 등 네가지라고 요약하고 있다. 그리고 한국의 재벌을 단지 기형적인 조직형태로 보기보다는 우리의 제도적·역사적

178) 일반집중(overall concentration) 즉 특정산업이나 시장을 초월하여 경제전체에서 차지하는 소수기업의 비중을 의미하는 것을 통하여, 광업 및 제조업의 일반집중율을 조사한 것을 참조하면, 출하액 기준 상위 200대 기업이 전체 광업 및 제조업에서 차지하는 비중이 전반적으로 확대되고 있다(KDI, 『시장구조조사』, 2011.10, 공정거래위원회 용역보고서 39쪽 이하; 같은 KDI, 『시장구조조사』, 2010.10, 공정거래위원회 용역보고서 38쪽 이하)

특히 2010년 KDI 시장구조조사 41쪽 광업 및 제조업 부문 일반집중율의 1981년부터 2008년까지 해마다 정리된 장기 추이를 보면, 상위 100대 기업의 출하액 점유율이 1995년 40.4%였으나, 2008년 51.1%로 심화되었으며, 이 추세는 지속적으로 심화되고 있다. 이 장기추세 조사를 요약하면 소수기업에 대한 일반집중율은 1980년대 후반까지는 하락(경제력집중이 완화)하였지만, 그 이후 특히 IMF 이후 지속적으로 심화(경제력집중 강화)되고 있다.

179) 이인권, “기업집단의 이해와 과제”, 「공정거래와 법치」(권오승 편), 법문사, 2004.



맥락에서 발전한 조직형태로 보아야 하며, 그 이유는 기업의 조직형태, 소유·지배구조는 그 나라 고유의 경제여건, 제도 및 시장 성숙도에 따라 내생적으로 결정되기 때문이라고 한다.<sup>180)</sup> 재벌이 영미식 기업조직과 달리 일본, 독일, 한국 등에서 보편화된 재벌 구조와 계열관계는 시장거래와 내부거래의 장점을 살리는 준시장적(quasi-market) 거래로 볼 수 있다고 주장하기도 한다. 특히 재벌은 재산권 보호의 미흡, 관치금융 시스템, 요소시장의 불완전, 인위적 산업정책과 정부규제에 의한 경쟁부족 등 한국 고유의 기업환경 요인과 사업간 시너지 창출 등 다변화 경영의 본래적 장점이 복합된 ‘한국형 기업조직구조’로 볼 수 있다고 한다.<sup>181)</sup> 결국 광범위한 사업분야에 진출해 있으면서 계열사간에 재무적 유대가 완전하지 않지만 많은 경우 가족에 의해 통제되고 있는 조직형태라고 결론짓는다.<sup>182)</sup>

### 3) 제3설

공정거래법을 위주로 한 서동원 견해이다. 사회통념상 대기업집단은 자산, 매출액 또는 여신규모 등을 기준으로 상위인 기업집단 또는 자산 등이 일정규모 이상인 기업집단이라고 전제한 후, 공정거래법은 87년도에 최초로 자산총액 기준으로 4,000억원 이상인 기업집단을 대규모기업집단으로 지정한 이래 93년도부터 자산총액기준 상위 30대 기업집단으로 범위를 변경하였으며, 2002년부터는 기준을 2원화하여 출자총액제한기업집단은 자산총액 5조원 이상, 상호출자금지 및 계열회사채무보증금지 기업집단은 자산총액 2조원 이상으로 나누었으며, 동 견해는 이것을 대기업집단으로 보는 것 같다.<sup>183)</sup>

180) 이인권 윗 책 264쪽.

181) 이인권 앞의 책 265쪽. 그러면서도 일반적으로 기업 내의 자원배분은 지시나 명령의 위계 메커니즘이 작용하고 기업 사이에는 수평적 계약의 시장 메커니즘이 작용하고 있는 것으로서, 거래조정양식의 분류 측면에서 재벌은 분명히 전통적인 기업조직과 시장 어디에도 속하지 않는 또 다른 형태의 경제조직이라고 한다.

182) 이인권 265쪽과 그 곳에서 소개된 Ghemawalt-Khanna 의 주장

183) 서동원, “대기업집단에 대한 규제”, 『공정거래와 법치』(권오승 편), 법문사, 2004, 314쪽.

한편 현재 동 제도는, 출자총액제한집단은 2009.3.25. 폐지하고 상호출자제한기업집단만 그 기준을 자산총액 5조원으로 높여서 계속 지정하고 있다.<sup>184)</sup>

그리고 대기업집단의 특징으로, ① 상위 기업집단의 국민경제적 비중이 높다, ② 자연인인 총수가 대부분의 대기업집단을 지배하고 있다, ③ 다수의 계열회사를 보유하고 있다, ④ 계열회사 출자지분이 높아 소유와 지배간의 괴리가 심하다, ⑤ 산업자본과 금융자본의 완벽한 분리가 되어있지 않다 는 것 등을 열거하고 있다.<sup>185)</sup>

#### 4) 제4설

「대규모기업집단의 지배구조」 집필에서 나타난 최도성의 견해이다.<sup>186)</sup> 크게 네 가지를 짚고 있다. ① 非관련다각화(unrelated diversification)이다. 미국을 예시하면서 미국도 종래 非관련다각화의 산물인 복합기업들이 많았지만 脫복합기업화 현상에 따라 업종전문화 쪽으로 변모하였다면서, 집필 당시 공정거래법상 30대 대규모기업집단이 평균 20여개가 넘는 계열기업을 보유한 측면을 조명하고 있으나, 장단점을 같

184) e-나라지표 중 「대규모기업집단 지정현황」(최근갱신일 2014-05-07)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
출자 총액 제한	기업 집단수	18	11	14	11	14	-	-	-	-	-	-
	소속 회사수	378	283	463	399	543	-	-	-	-	-	-
	자산 총액	426.0	263.2	420.5	471.6	574.7	-	-	-	-	-	-
상호 출자 제한	기업 집단수	51	55	59	62	79	48	53	55	63	62	63
	소속 회사수	884	968	1,117	1,196	1,680	1,137	1,264	1,554	1,831	1,768	1,677
	자산 총액	696.0	778.5	873.5	979.7	1,161.5	1,310.6	1,472.2	1,690.5	1,977.6	2,108.1	2,205.8

출처: [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=1175](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1175)(14.7.1 최종방문)

185) 서동원, 앞의 “대기업집단에 대한 규제”, 317~320쪽.

186) 최도성, “대규모 기업집단의 지배구조”, 『자유경쟁과 공정거래』(권오승 편), 법문사, 2002.

이 기술하였다.<sup>187)</sup><sup>188)</sup> ② 지배주주의 막후 경영체제이다. 집필 당시 공정거래법상 지정된 30대 대규모기업집단의 소유구조 변화를 표로써 제시하고 있다. 30대 재벌의 지배대주주(소위 ‘오너’라고 불리는 기업 총수) 개인은 5.4% 정도의 지분을 보유하나, 지배대주주와 관계회사의 출자지분의 합계는 50.5%로써 개인지분에 비해 계열사를 통한 간접지분의 비중이 약 7~8배에 달하는 ‘출자레버리지’에 의한 소유집중이라고 분석하고 있다. 재벌그룹의 당시 자기자본비율 31.2%를 감안하면 총자본 중 1.7% 정도의 지분으로 기업집단 전체 자산에 대한 지배권을 갖고 있다.<sup>189)</sup> ③ 상호주식보유(reciprocal stock ownership) 즉 계열기업간 주식보유<sup>190)</sup>, 마지막으로 ④ 계열사 채무보증이다.<sup>191)</sup>

위 ①에서 지적하는 우리나라 기업집단 계열회사 수가 과다한 점은 e-나라지표 통계를 인용한 위 각주에서 보다시피 집필 당시 이후에도 증가일로에 있음을 볼 수 있다. 아울러 미국도 종래 非관련다각화된 기업들이 많았다고 한다.

필자는 위와 같은 점에 입각하여, 소위 ‘재벌’에 상응하는 경제력집중 문제는 독점자본주의 단계에서 모든 주요 선진국들도 보이고 있었다는 점, 그것에 대한 문제점이 오늘날 선진국에게서 심각하게 표출되지 않는다고 하여 그들이 걸어온 경제민주화의 과정을 살피는 것을 잊으면 안 된다는 점, 그리고 그러한 경제민주화의 과정이 수수방관하고 얻어진 것도 아니라는 점에 주의를 기울여야 한다고 본다.

---

187) 최도성 323~328쪽.

188) 한편 위 각주의, e-나라지표를 보다시피 최도성의 글이 집필된 이후에도, 계열회사수는 증가 추세에 있다는 것을 볼 수 있다.

189) 최도성, 앞의 책 329~332쪽.

190) 최도성, 앞의 책 332~334쪽.

191) 최도성, 앞의 책 335~336쪽.

## 5) 기업집단 용어 연혁

2차세계대전후 zaibatsu가 해체되고 이들이 2차세계대전 前 같은 그룹 系列會社(keiretsu) 들끼리 형성한 것을 企業集團(kigyosudan)이라고 부른다. kigyosudan을 상호주식소유에 의한 주주안정화로 보고 그 사장단 회의를 일종의 대주주회의로 보아서, 미쯔이(三井)계, 미즈비시(三稜)계, 스미토모(住友)계, 芙蓉(후지(富士)은행계), 산와(三和)계, 다이이찌간깅(第一勸業)계 등 6개 kigyosudan으로 열거하고 그 실질을 사장회 결성으로부터 보면 住友계의 白水會(1951), 三稜계의 金曜會(1954), 三井계의 二木會(1961), 芙蓉會(1966), 三和계의 三水會(1967), 第一勸業계의 三金會(1978) 결성 시기를 kigyosudan의 시작으로 보기도 한다.<sup>192)</sup> 하지만 kigyosudan은 통상 한국에서 논의되는 경제력집중의 문제와 관련된 기업집단과는 궤를 달리하므로, 상세한 논의는 약한다.

## 6) 소결: 한국에서 재벌 형성과정

필자는 주요 선진국들 모두 독점자본주의 단계에서 1인 또는 한 가족에 의한 경제력집중이 문제되었던 상황은 공통이라고 주장하였다. 그런 점에서 재벌이 한국과 유사한 사회경제적 환경을 지닌 일본의 zaibatsu에서 처음 연유한 어휘라는 점을 상기시키고자 하였다.

한편 한국의 재벌은 2차 세계대전 종전 전의 일본 zaibatsu와 달리, 경영에 참여하는 가족의 범위가 일정한 한계를 지닌다는 점도 지적되어야 한다. zaibatsu는 창업자의 직계 가족 상당수가 참여하는 데 반하여, 한국의 재벌은 경영참여자의 범위가 지배주주의父子 관계를 이상을 크게 넘어서는 것 같지 않다. 이 점, 미국이나 유럽 주요 자본주의

192) 김영래, 「일본의 재벌(Zaibatsu)와 기업집단(Kigyosudan)에 관한 연구」, 국제무역경영연구원, 2000, 119쪽.

국가들의 독점자본주의 단계에서 명멸한 기업집단이 1인의 지배주주에게 해당 기업집단에 대한 지배력이 집중되었던 것과 비교할 때, 그것과 zaibatsu 와의 중간 형태가 한국의 재벌이라고 생각한다.

寡聞하기 때문인지 몰라도, 이 점을 모든 연구자들이 간과하였다고 생각하는데, 한국 재벌과 유사한 비교대상이 2차세계대전前 zaibatsu 라는 것도 정밀히 말하자면 정확한 모습은 아니라고 본다.

첫째 zaibatsu도 물론 정경유착을 통해 성장한 측면도 있지만 그 정경유착은 대외적 침략의 기치를 든 군사적 또는 제국주의적 확장을 포함하는 반면, 한국 재벌의 성장은 군사활동이나 제국주의적 활동과 직결되지 않는다.

둘째 zaibatsu는 에도(江戸) 막부 당시부터 소위 오사까(大阪) 상인 등 상인계급의 성장과 자본축적이 선행되어 소위 자본주의 맹아가 이미 존재하였다고 보는 것이 일반적인 반면, 재벌은 자본축적이 전무한 상태에서 나타났다.

재벌이 출현하게 된 것은 한국정부가 수출우선 정책을 펼치면서, 초창기 수출 경쟁력이 부족한 기업들로 하여금 수출에 매진하게끔 하는 정책적 수단을 사용하면서 나타난 측면이 관찰된다. 인플레이션을 유발하면서 수출 실적이 있는 기업들에게 특혜적인 금융대출 우선권을 준 것인지, 특혜적인 금융대출을 해 주다 보니 화폐발행이 과다하여 인플레이션이 유발된 것인지 선후관계는 불명료하다.

민주주의라 함은 요컨대 국민이 주인 또는 주체라는 용어라 할 것인데, 이 어휘의 의미를 경제적으로 파악한다면, 정부가 자의적으로 화폐를 발행해서 국민의 재산을 편취하지 못한다는 의미가 될 수 있는 것인데, 정부가 화폐가 필요하다 하여 화폐를 발행한다면 그 초과된 수량만큼은 인플레이션을 피할 수 없고, 그만큼 국민의 재산은 더 화폐를 취득하게 된 다른 경제주체에게 이전된다.<sup>193)</sup> 왜냐하면 위대한

---

193) 세일러, 「작각의 경제학」, 위즈덤하우스 2013.1, 53~54쪽, 수정가필하여 인용

경제학자 중 한 명인 Irving Fisher가 Money Illusion에서 설파한 대로 인플레이션 상황에서는 동일한 화폐수량을 가지고 있다면 실제 화폐가치는 축소되는 것이기 때문이다.<sup>194)</sup> 일찌기 존 메이나드 케인즈는 ‘경제위기’라는 것의 본질은 ‘부의 이전’에 대한 계층간 투쟁이라고 언급한 바 있다. 그리고 케인즈는, ‘지속적인 인플레이션은 다수를 가난하게 만들지만, 소수를 부유하게 만들며 그 소수에게 힘이 있기에 인플레이션이 지속되는 것’이라고도 하였다.<sup>195)</sup> 주지하다시피 한국은 1970년대에 상당한 인플레이션을 경험한 바 있다.

고도성장기 우리나라는, 수출을 독려하면서 수출기업들로 하여금 일부 손해를 부담하는 수출을 할지라도 수출액에 비례하는 대출받을 권리를 부여하고 그로써 취득한 부동산이 지가양등이 되는 혜택을 부여함으로써 손실을 상쇄시켜 주는 모습이 나타났다. 특히 이 시기 일반 국민들에게는 금융 대출을 극히 억제<sup>196)</sup>하였던 반면, 기업들은 자본축적을 폭증시킬 수 있었다. 이는 손실이 날지라도 수출을 양적으로 대폭 확대하고 그로 인한 부채를 지속적이고 팽창적인 차입(부채)으로 해결하는 것으로서, 일면 위태로운 성장정책이었다. 그럼에도 1970년대부터 추진한 중화학 공업 육성책이 1980년대말 사상 최대 호황으로 결실을 맺으면서 한국 경제는 극적인 성공을 거두었다. 요컨대 국부를 구성하는 국민경제 참여자들의 비율을 검토하면 국민들의 국부 대비 비중은 줄고 기업 및 기업소유자들의 비중은 늘어난 것이다. 그럼

194) 반대로 오늘날 한국이 진입하고 있는 디플레이션 상황 하에서는 동일 수량의 화폐를 가지고 있다면 실제 화폐가치는 팽창한다. Irving Fisher, *The Money Illusion*, Adelphi Company(New York), 1928.

국민연금 부실화 우려도 이 이유 그리고 이 보고서 다른 곳에 기술한, 종업원연금 강제 제도 채택이 2016년부터 시작/실행됨에 따라 극복되지 않을까 한다.

195) Keynes, J. M., *Essays in persuasion*, London: St. Martin's Press, 1973(1931)의 저자 서문, 위 세일러 책 17쪽 재인용.

196) 당시는 심지어 가옥을 담보로 제공하여도 대출이 힘들었었다. 때문에 ‘강한 양도담보’가 관습적으로 출현한 것이며, ‘계’가 만연하였고, 다른 나라에 비하여 전례없이 ‘약속어음’ 사용이 창궐하였었다.

에도 1990년 초반 시점까지는 분배보다는 파이를 키우는 것이 우선이라는 논리 또는 낙수효과(trickle down effect) 론이 맞아떨어지고 있었다는 점에서 당시는 긍정적 효과가 관찰된다고 필자도 생각한다.

셋째 2차세계대전 전 zaibatsu의 가족경영과 한국 재벌의 가족경영은 그 가족의 범위를 볼 때, zaibatsu는 확대된 가족(대가족 또는 동족)이며 재벌은 핵가족이라 할 수 있다. 이와 같이 기업집단의 지배력이 1인 중심으로 승계되는 형태를 취한 것으로 말미암아 한국의 경우 기업집단 또는 재벌의 지배주주가 지배력이 승계(상속)될 때마다, 지배력 약화를 현저하게 초래하는 상속세 등을 회피하고자 사회적 물의를 낳는 불법 또는 탈법행위 등이 지속되는 현상적 특징이 있다.

기업집단 또는 소위 재벌에 대한 특징을 요약하기는 쉽지 않은 점은 전술하기도 한 바인데, 그것은 시대와 경제여건에 따라 여러 가지 요인이 얽히기 때문이기도 하다. 위에 인용한 세가지 특징은 비교적 오늘날 기업집단 또는 재벌의 특징을 경제적 관점 및 그로부터 유발되는 법적 문제를 요약하려는 시도라 할 것이다.

### Ⅲ. 법적 취급

#### 1. 기업집단 법리의 생성

기업집단의 내부거래 등은 기업집단 차원의 R&D 또는 부실계열사의 회생 등 전체 기업집단의 관점에서 의사결정이 이루어지는 경우가 많지만, 반면 법상 규율은 이사회 승인에 의하도록 되어 있으나, 이사회 승인은 개별 회사 단위로 이루어지므로 기업집단 차원에서 이익이 더 크지만 지원주체에 손해를 수반하는 내부거래 즉 효율적 내부거래도 지원주체 이사회는 승인하기 어렵다. 때문에 기업집단의 경제적 실질을 인정하고, 기업집단 차원의 의사결정에 법적 근거를 부여할

방안을 모색하자는 논의가 나타난다.<sup>197)</sup> 이와 같이 반 대기업이 아닌 입장에서라도 기업집단 법리를 옹호할 수 있다.

이 경우 프랑스의 로젠블롬 사건<sup>198)</sup>이 관련된 법리 또는 판례로서 검토되고 인용된다. 아울러 일본에서도 기업집단에 대한 회사법적 규율이 필요하다는 문제의식에서 법무성 주도로 2011년 12월 ‘회사법제 개정에 관한 중간시안’을, 2012년 8월 1일 ‘회사법제 개정에 관한 요강안’을 발표한 바 있고, 최종 요강안에는 채택되지 아니하였으나, 중간시안에는 지배회사의 영향력 행사로 인하여 종속회사가 불이익을 받는 경우 지배회사의 보상의무에 대한 규정들이 제안된 바 있다고 한다.<sup>199)</sup>

197) 송옥렬, “기업집단 내부거래 및 일감몰아주기 규제의 법정책”, (이 원고는 인터넷 검색으로 발견한 것으로서, 동 원고 첫머리 각주에, ‘2013년도 포스코 청암재단 아시아 인문사회 학술연구지원으로 수행하였음’이라 기재됨, 2013, 33쪽.

198) ‘기업집단의 이익’이라는 개념을 가지고 이사 행위의 적법성을 판단한 것으로서, 이 사건은 Rozenblum 그룹의 계열사 사이에서 이루어진 자금지원에 대하여 그들을 사실상 지배하는 지배주주에게 회사재산 남용죄가 적용되고, 반면 피고인은 기업집단이 견고하게 이루어진 경제적 단일체를 구성하고 있으므로 회사재산을 남용한 것이 아니라는 취지의 주장을 하였지만, 프랑스 대법원은 기업집단이 법률상 또는 사실상 존재한다는 증거가 없으므로 공통의 목적을 실현하기 위한 거래라고 보기 어렵다고 판단한 것으로서, 판결 자체는 기업집단의 존재를 인정하지 않고 회사재산 남용죄가 인정되었다. 하지만 대법원은 방론으로서 회사재산 남용죄의 적용을 피하기 위해서는 어떤 회사의 사실상 또는 법률상 이사가 직접 또는 간접적 이해관계를 가진 동일 기업집단의 회사에게 재정지원을 하는 경우, 그 기업집단 전체를 위해 마련된 정책을 고려하여 공통의 경제적·사회적·재정적 이익에 따라 지시된 것이어야 하고, 반대급부를 결하거나 각 관계회사 간의 부담에 불균형이 없어야 하며, 부담을 떠안은 회사의 재정능력을 초과하지 말아야 한다고 판시하여, 이러한 요건을 만족하는 경우 기업집단의 이익을 위한 행위가 법상 승인될 수 있음을 반대해석할 수 있게 하였다. 여기서 제시된 요건을 ‘Rozenblum 원칙’이라고 한다. 그 원칙은 ① 비인위적 형성된 기업집단의 존재, ② 해당 행위가 기업집단 전체의 경제적·사회적·재정적 이익을 위하여 마련된 정책이 적용되어야 하고, 그 이익은 기업집단에 공통된 이해관계를 가지는 것으로서, 이사의 개인적 이익을 추구하는 것이 아니고, ③ 손해를 보는 지원주체에 보상이 이루어지거나 또는 지원주체와 지원객체 사이의 부담에 불균형이 없어야 하고, ④ 부담을 떠안은 회사의 재정능력을 초과하지 말아야 한다는 것이다. 이후 프랑스의 다수의 대법원 판결은 이 Rozenblum 원칙에 따라 기업집단에서 계열사간 거래에 대한 이사의 책임을 판단한다고 한다. 1985sus 프랑스 대법원의 Rozenblum 판결(Cass. Crim, 4 fév. 1985, Rev. soc. 1985)). 이는 송옥렬 윗 글 35쪽 및 그 각주 138를 전제함

199) 송옥렬 윗 글 38쪽.



## 2. 공정거래법

### (1) 기업집단과 계열회사

법상 재벌이라는 용어는 사용되지 아니한다. 대신 기업집단이라는 용어가 사용되고 있다. 그 정의 조항을 살펴보면, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 함)은, “동일인이 회사인 경우 그 동일인과 그 동일인이 지배하는 하나 이상의 회사의 집단, 회사가 아닌 경우 그 동일인이 지배하는 2이상의 회사의 집단이 대통령령이 정하는 기준에 의하여 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 “기업집단”이라 한다(공정거래법 제2조 제2호).

위에서 말하는 “사실상 그 사업내용을 지배” 한다는 의미에 대하여, 첫 번째 그 동일인이 단독으로 또는 특수관계인과 합하여 당해 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 30 이상을 소유하는 경우로서 최다출자자인 회사, 두 번째 그 동일인이 당해 회사의 경영에 지배적인 영향력을 행사한다고 인정되는 회사이다(공정거래법 시행령 제3조).

위 첫 번째에서 특수관계인이라 함은, ① 친족으로서 배우자, 6촌 이내의 혈족, 4촌이내의 인척(동조 제1호 가목), ② 동일인이 단독으로 또는 동일인관련자와 합하여 총출연금액의 100분의 30 이상을 출연한 경우로서 최다출연자가 되거나 동일인 및 동일인관련자중 1인이 설립자인 비영리법인 또는 단체(법인격없는 사단법인·재단법인)(동조 제1호 나목), ③ 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통하여 임원의 구성이나 사업운용등에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 비영리법인 또는 단체(동조 제1호 다목), ④ 동일인이 이 호 또는 제2호의 규정에 의하여 사실상 사업내용을 지배하는 회사(동조 제1호 라목), ⑤ 동일인 및 동일인과 위 ②·④에 해당하는 자의 사용인(임원, 상업사용인·피용인)(동조 제1호 마목) 등이다.

위 두 번째가 말하는 지배적인 영향력 행사로서 동시행령이 제시하는 것은 다음과 같다. ① 그 동일인이 다른 주요 주주와의 계약 또는 합의에 의하여 대표이사를 임면하거나 임원의 100분의 50이상을 선임하거나 선임할 수 있는 회사인 경우(동조 제2호 가목), ② 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통하여 당해 회사의 조직변경 또는 신규사업에의 투자등 주요 의사결정이나 업무집행에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 회사인 경우(동조 제2호 나목), ③ 동일인이 지배하는 회사 또는 동일인과, 당해 회사 간에 임원이 겸직하고 있거나 임원직을 순환하고 있는 경우(동조 제2호 다목), ④ 사회통념상 경제적 동일체로 인정될 만큼 통상적인 범위를 초과하여, 동일인 또는 동일인관련자와 자금·자산·상품·용역 등의 거래, 채무보증, 기타 계열회사로 인정될 만한 영업상 표시행위를 하는 등의 경우(동조 제2호 라목) 등이다.

## (2) 계열회사

동일한 기업집단에 속하는 둘 이상의 회사는 서로 상대방의 계열회사이다(공정거래법 제2조 제3호).

## (3) 규율론

이상 살펴 본 바와 같이 공정거래법상 기업집단이 바로 재벌에 해당하는 것은 아니라 할 수 있지만 반대로 재벌은 기업집단에 속하게 된다. 재벌은 다수의 계열회사로 구성되어 있는 만큼 재화나 용역을 재벌내부에서 조달할 수 있는 경우가 많고 따라서 계열회사 상호간의 거래가 매우 빈번하다. 이는 재벌에만 국한된 현상은 아니고 어느 나라나 수직·혼합결합기업이라면 흔히 발생할 것인데, 특히 다수의 계열회사를 거느리는 다국적기업에 관한 통계를 보면 미국의 경우 전체 수출 및 수입의 각각 39%, 36%에 해당하는 금액이 기업내부거래로 분류되며 UNCTAD의 추산에 의하면 전세계 무역량의 30%가 계열회사 사이의 내부거래에 해당한다고 한다.

## 제 2 절 회사법 · 공정거래법 검토

본래 경제민주화는 그 의미 자체가 추상적 · 포괄적이며, 사회과학 전 분야가 공유하는 용어이다. 소주제라 할 영역이 광대하여 어디서부터 어디까지 고찰하여야 할 것인지 난처할 정도이다. 따라서 본 보고서는 주요 주제 몇 가지만 선정하여 검토하는 것으로서 대체하고자 한다.

상술한 것처럼 경제민주화 유관 법제도 자체도 단행법에 국한되지 않는 경우가 적지 않다. 본 절에서 다루게 될 일감몰아주기 항목은 공정거래법, 상법, 조세법 등 다양한 복수 법영역에 걸치고 있다. 이하 검토한다.

### I. 내부거래 및 일감몰아주기 규제

대표적인 경제민주화 관련법인 일감몰아주기에 대한 규제는 상법과 공정거래법 뿐만 아니라 상속세 및 증여세법 개정을 통해 이루어졌다.

계열사간 자금지원의 실질을 가지는, 즉 부의 이전을 가져오는 내부거래는 2000년대 중반까지만 하더라도 사전규제나 사후책임으로부터 자유로웠다. 전형적으로 수직계열화 관점에서 정상가격에 의한 납품이 그러한데, 정상가격을 어떻게 얼마나 산정하는지의 문제를 제외한다면, 거래조건이 정상가격에 근접한다면 이를 통하여 지배주주가 큰 이익을 얻는 것은 아니라고 생각하여 규제의 필요성이 부각되지 아니하였다.<sup>200)</sup>

교과서적 의미에서 내부자거래는 자본시장법 제172조 내지 제175조에서 상장법인의 임직원, 주요주주 등 회사의 내부기업정보에 용이하게 접근할 수 있는 자의 주식거래에 대해 거래의 금지, 차익반환 등의 법적 규제를 가하는 것을 지칭한다.<sup>201)</sup> 고도의 불확실성에 대한 투자를 본질로 하는 주식시장의 참가자들로 하여금 기회의 형평성을 주어야

200) 송옥렬, 앞의 “기업집단 내부거래 및 일감몰아주기 규제의 법정책”, 1쪽.

201) 이철송, 「회사법강의」(제22판), 박영사, 2014.6, 445쪽.

하기 때문에, 투자판단에 중요한 영향을 미칠 수 있는 기업정보에 쉽게 접근할 수 있는 내부자들의 이해를 제한하고자 하는 것이라 할 수 있다. 그 이론적 근거는 신인의무(fiduciary duty)설, 효용이론(efficiency theory) 설 등으로 구분된다.<sup>202)</sup>

본 보고서가 다루는 내부거래는 기업집단의 내부거래 가운데 제도적으로 주목받는 것을 칭한다. 그것은 자금지원의 형식 또는 실질을 가지는 형태로서 지원 객체를 위하여 지원주체가 채무보증 등 신용공여를 하거나 우호적 거래조건을 통하여 지원객체에게 경제적 이익을 제공하는, 즉 계열사 사이에서 부의 이전이 일어나는 유형이다. 그 이유는 다양하다. 기업집단 차원의 시장개척이나 R&D 투자와 같은 적극적인 경우도 있고, 부실계열사를 정상화시키려는 등 소극적인 경우도 있지만, 어느 경우이든 지원객체의 가치에 대하여 시장에 정보비대칭이 발생한 경우, 정보적 우위에 있는 내부자가 내부자본시장(internal capital market)을 만들어내는 것이다.<sup>203)</sup> 계열사 사이에서 부의 이전이 일어나는 때문에 지배주주가 존재하는 경우에는 지분율에 따라 계열사의 소액주주로부터 지배주주에게로 부의 이전이 일어나고, 따라서 지배주주가 사익추구에 이용할 위험이 크다. 한국은 경제개발 시기 외부자본시장이 불완전한 상황에서 사회적인 자원 배분 방법이 없었으므로 계열사를 통한 자금조달이 상당 부분 용인 또는 당연시되어 왔고, 과거 회사법이 지배주주의 자기거래를 인식하지 못하고 있었으므로 기업집단의 내부거래는 회사법에서도 문제시되지 아니하였다.<sup>204)</sup>

이는 글로벌비스 사건(서울고법 2009.8.19. 선고2007누30903 판결; 서울중앙지법 2011.2.25. 선고2008가합47881판결) 이후 소위 일감몰아주기에 대한 사회적 비판이 주목받게 되고, 실제로 많은 기업집단에서 IT, 홍보, 물류, 구매 등을 담당하는 비상장회사를 기업집단의 경영권 승계

202) 상세는 이철송, 위 책, 445~448 참조.

203) 송옥렬 앞의 글 4쪽.

204) 송옥렬 앞의 글 4쪽.

차원에서 지배주주 일가가 지배한다는 사실이 알려지면서, 최근 회사법, 세법, 공정거래법 개정이 차례로 이루어져 왔다. 전형적인 내부거래에 대한 비판은 지원주체의 손해에 주목하는 것에 비한다면 일감몰아주기에 대한 규제는 지원객체의 이익에 주목하는 경향이 있는 바, 이 문제를 증여의제로 보아 세법의 문제로 접근했던 이유도 그러하고 2013년 공정거래법 개정도 지원객체 및 지배주주를 규제대상으로 확대한 것도 이를 입증한다.<sup>205)</sup>

기업집단의 특정 계열사에게 안정적으로 일감을 몰아주는 관행은, 우리나라 기업집단에서 널리 퍼져 있는 것으로 보이는 바, 공정거래위원회의 조사에 따르면 우리나라의 기업집단에서는 수직계열화된 주력산업에서 나타나는 내부거래와 함께, 기업의 운영과 관련된 서비스업종의 내부거래 비중이 높고,<sup>206)</sup> 다른 연구결과도 같다.<sup>207)</sup>

## II. 회사법상 일감몰아주기

### (1) 회사기회 유용의 금지

회사기회의 유용금지원칙(corporate opportunity doctrine)은, 이사로 하여금 회사에 주어진 영업상의 기회를 가로채어 자신의 이익으로 해서는 안 된다는 의무를 진다는 것으로서, 이 법칙은 회사에 대한 손해를

---

205) 송옥렬 앞의 글 5~6쪽.

206) 조사대상은 46개 민간기업집단 소속 계열회사의 2011년 내부거래이다. 공정거래위원회, “대기업집단내부거래 현황 분석결과”, 2012, 10쪽. 이는 송옥렬 윗 글 10쪽 및 각주31 소출.

207) 지배주주 일가의 지분비율이 30% 이상인 계열사를 대상으로 지원성거래(일감몰아주기)와 회사기회유용(기업집단의 상장회사 또는 주력계열사의 사업과 연관된 사업)의 사례를 조사한 것으로서, 2010년 4월 지정된 대규모기업집단 중에서 총수가 존재하는 35개 기업집단에서 지원성거래 42건, 회사기회유용 48건의 사례를 발견하였고, IT 및 건설분야가 가장 많았으며, 지배주주 일가는 모두 1조 3,195억원을 투자하여 2010년 말까지 배당수익 5,675억원, 주식매각차익 1조 8,607억원, 지분평가액 8조 8,501억원의 이익을 얻었다고 함. 채이배, “지배주주의 사익추구행위로서의 일감몰아주기 실태와 규제방안”, 『경쟁저널』(제163호), 24쪽, 이는 송옥렬 윗 글 10쪽 및 그 각주 32 소출.

방지한다는 소극적인 자세가 아니라 사익을 도모하고자 하는 일체의 유혹을 근절하기 위한 정책적 고려로부터 이사가 신의를 저버리고 얻은 이익을 모두 박탈하여 회사에 귀속시키는 것을 내용으로 한다.<sup>208)</sup>

이는 2011년 개정법에 의하여 상법에 도입된 것이다.

미국의 회사기회 유용의 법리(usurpation of corporate opportunity doctrine)을 도입한 것으로서 특히 회사기회의 개념을 정의하는 제1호, 제2호는 미국 변호사협회(American Bar Association)가 제정한 기업지배구조 준칙 §5.05(b)를 그대로 따르고 있을 정도이다. 그런데 문제는 상법 제397조의2에 따른 회사기회의 유용금지 규정이 후술하는 상법 제398조와 달리 지배주주도 적용대상이라는 명문의 규정을 두고 있지 않은데, 이는 입법과정에서부터 기업집단 지배주주 일가의 일감몰아주기를 염두에 두었으면서도, 조문화 작업단계에서는 외국의 입법례를 참조하다가 오류가 생긴 것으로 보이는 바, 조속한 개정을 요한다.<sup>209)</sup>

이사는 회사의 영업과 재산을 관리하는 지위에 있으므로 회사의 이익을 가로챌 수 있는 기회를 많이 가지고 있으며, 때문에 상법은 이전부터 제397조와 제398조에 따라 이사가 회사와 競業을 하거나自己去來를 하는 바와 같이 회사와 이익충돌이 생기는 것을 방지하고자 한다. 그러나 최근 경제가 발전함에 따라 회사의 규모가 커지고 영리 기회가 확산되고 있어, 기존의 경업금지와 자기거래를 정면으로 위배하지 않고도 회사의 영업기회를 유용함으로써 회사가 취할 이익을 이사가 가로챌 수 있는 여지가 늘고 있기 때문에 경업과 자기거래에 해당하지 않는 제3유형의 이익충돌행위로서 ‘회사의 사업기회의 유용’이라는 행위를 반규범적 행위로 신설하여 규율<sup>210)</sup>하고, 이를 통상‘회사기회의 유용금지’라고 부른다.<sup>211)</sup>

208) 이철송, 앞의 책, 723쪽.

209) 송옥렬, 앞의 글 27쪽.

210) 이사는 이사회 승인 없이는 회사의 이익이 될 수 있는 소정의 사업기회를 이용할 수 없다(상법 제397조의2).

211) 이철송 전거서 731쪽

## (2) 자기거래

2011년 개정상법은 자기거래에 대하여도 대폭적인 변화가 있었는데, 가장 큰 것은 자기거래의 주체가 이사에서 주요주주로 확대된 것인바, 우리나라에서 문제되는 이해상충은 대부분 기업집단 내부에서 내부거래의 형태로 이루어지는 지배주주의 자기거래라는 비판론을 따른 것이고, 종래 공정거래법상 부당내부거래로 규율되던 것을 회사법의 영역으로 포섭하였다는 점이 심대한 의의가 있다. 그러나 주요주주의 개념이나 공정성의 요구 등 불확정 개념을 가지고 요건을 구성한 것은 상법상 자기거래 규제가 이사회에 승인이란 사전규제의 형식으로 이루어진다는 점을 간과한 것이고 비판을 벗어날 수 없으며, 나아가 현실적으로 이사회가 지배주주의 자기거래를 적절하게 통제할 수 있는가 그리고 이사회에 감시기능이 우리나라 현실상 정착할 수 있는지 문제가 된다.<sup>212)</sup>

아무튼 위 조항들로부터 경제민주화 연관성을 찾을 수 있는 것은, 지배주주가 이사회를 실질적으로 장악한 현실에서, 지배주주가 회사에 이익이 될 수 있는 사업기회를 봉쇄하고 이를 자신이나 자신의 가족이 대신 수행하게 하는 등 종전과 다른 형태의 사익추구행위가 발생하였다는 점이다.<sup>213)</sup>

## Ⅲ. 공정거래법상 일감몰아주기

### (1) 내부거래 규율의 연혁

전술한 바와 같이 기업집단의 내부거래가 규제 대상이 된 것도 사실 오래 되지 않는 일이어서 공정거래법 개정에서 제23조 제1항

---

212) 송옥렬, 앞의 글 21쪽.

213) 광관훈, “경제민주화와 공정거래법상 일감몰아주기 규제의 현황과 과제”, 본 과제를 위한 한국법제연구원 워크숍「법제도 영역 검토Ⅱ」자료집, 2014.9.26., 49쪽.

제7호가 부당내부거래를 금지한 것이 1998년말이었고, 공정거래위원회의 집행은 1998년부터 이루어졌으며, IMF 위기에 대응한 입법정책으로 계열사 채무보증이 금지되고, 계열사 지원을 이유로 간혹 총수의 형사처벌이 문제되기는 하였지만, 공정거래법 제23조 제1항 제7호는 최근까지도 기업집단 내부거래규제의 유일한 규정이라 볼 수 있다. 공정거래법 제23조 제1항 제7호는 규제 대상이 되는 내부거래와 수직계열화 등 허용되는 내부거래를 구분하는 징표로 지원의 ‘현저성’을 제시하는 바, 계열사 사이의 자금지원, 즉 부의 이전이 대규모로 발생하는 것은 허용하지 않겠다는 것으로서, 예컨대 공정거래법은 구체적인 부당지원행위로서, ① 부당한 자금지원, ② 부당한 자산·상품 등 지원, ③ 부당한 인력지원으로 유형화하면서 그 부당성의 징표로 현저히 높거나 낮은 대가로 거래하는 것(공정거래법 시행령 제36조 제1항 관련 별표1의2 제10호)을 들고 있고, 한편 공정거래위원회가 구체적 심사기준으로 운영하는 ‘부당한 지원행위의 심사지침’도 구체적인 판단기준을 ‘현저성’에 맞추고 있었다.<sup>214)</sup>

2010년 개정 공정거래법은 일감몰아주기 규제를 위하여, 기존 부당한 지원행위의 유형으로 ‘현저한 규모로 거래하는 경우’(공정거래법 시행령 제36조 제1항 관련 별표 1의2 제10호)를 추가하였다. 다만 그 현저한 거래규모를 어떻게 정할 것인지에 대한 비판과 아울러 지원주체에 손해가 분명하지 않다는 점에서 기존의 부당지원행위 규제와 부합하지 않는다는 문제가 있기는 하였지만, 공정거래위원회는 현저한 규모에 의한 거래인지를 판단하는 기준으로 ‘비용절감효과가 지원객체에게 과도하게 귀속되는지 여부’ 및 ‘지원객체의 사업위험이 제거되는지 여부’ 두가지를 제시하면서(심사지침), 지원주체의 손해를 전제하지 않는다는 것과 안정적인 일감의 공급으로 지원객체가 얻는 무형의 이익이 규제의 근거라는 점을 분명히 하였다.<sup>215)</sup>

214) 송옥렬 앞의 글 5쪽.

215) 송옥렬 앞의 글 6쪽.



동 제도의 현저성 요건을 입증하는 것이 현실적으로 어렵다는 지적 등이 있었고, 이에 따라 2013년 개정 공정거래법은 부당지원행위의 성립요건을 완화하고, 부당지원을 통해 실제 이득을 얻은 수혜자에 대해서도 과징금을 부과하는 한편, 공정한 거래를 저해하는지 여부가 아닌 특수관계인에게 부당한 이익을 제공하였는지 여부를 기준으로 위법성을 판단하는 특수관계인에 대한 부당이익제공 금지규정을 신설하였다.<sup>216)</sup>

## (2) 주요내용

요컨대 2013년 개정 공정거래법(2013.8.13. 개정, 2014.2.14. 시행)은 종래 공정거래법 제23조 제1항 제7호 부당내부거래 규제를 강화하는 것, 즉 ① 부당내부거래의 요건을 종전의 현저성에서 상당성으로 완화(공정거래법 제23조 제1항 제7호 가목), ② 통행세 즉 바로 하도급 등 거래를 하는 것이 아니라 다른 계열사를 통하여 하도급 등 거래를 하는 행위도 부당내부거래의 범주에 포함(동호 나목), ③ 일감몰아주기 금지 규정으로서, 회사가 직접 또는 자신이 지배하는 회사를 통하여 수행할 경우 회사에 상당한 이익이 될 사업기회제공행위와 사업능력, 재무상태, 신용도, 기술력, 품질, 가격 또는 거래조건 등에 대한 합리적 고려나 다른 사업자와의 비교없이 상당한 규모로 거래하는 행위 금지(동법 제23조의2 제1항 제2호, 제4호, 동시행령 제38조 제3항, 별표1의 3 특수관계인에게 부당한 이익을 귀속시키는 행위의 유형 또는 기준)가 약간의 예외만 두고 인정되었고, ④ 두 유형 모두 특수관계인 및 지원객체에 대하여 그러한 지원을 받지 않을 의무(동법 제23조 제2항, 제23조의2 제3항)가 부과되었다. 그리고 이러한 의무는 공정거래위원회가 기업집단 총수를 비롯한 특수관계인과 지원객체에 대하여 과징금을 부과할 수 있는 근거(동법 제24조의2 제2항)가 된다.<sup>217)</sup>

216) 광관훈, 앞의 글, 55쪽..

217) 송옥렬 앞의 글 6~7쪽.

## 제 3 절 금융법

### I. 금융제도·규제 검토

#### 1. 산업별 금융감독과 제도 개관 및 분석

금융규제와 감독은 금융산업의 경쟁을 촉진하되 과도한 경쟁이 시장실패를 초래할 가능성이 우려됨에 따라 시장실패 방지를 위한 진입 규제, 지배구조규제, 영업행위규제, 건전성규제 등을 하고 있다. 다만 어느 분야에 더 초점을 맞추어 규제·감독할 것인지는 시기별로 정책에 따라 차이를 보이고 있다.<sup>218)</sup>

##### (1) 산업별

##### 1) 은행권역

1999년 금융감독위원회는 은행설립 인가권, 합병 영업·양수도 등에 대한 인가권을 가지고 되었고, 2000년 들어서는 은행에 대하여 방카슈랑스와 골드뱅킹 등 부수업무의 범위를 확대하였는데, 다만, 은행의 소유구조는 금산분리원칙이 유지되면서 2002년 동일한 주식소유한도가 확대되었으며, 지배구조는 사외이사·감사위원회제도 등이 변화하였다. 대체로 지배구조와 건전성규제는 지속적으로 강화되는 경향이 있다.<sup>219)</sup>

##### 2) 비은행권역

비은행권역 관련해서는 상호신용금고가 2001년 업무영역 다각화와 함께 상호저축은행으로 명칭이 변경되었으며, 이와 함께 BIS자기자본

218) 안수현, “경제민주화의 효율적 구현을 위한 금융법상 과제를 중심으로”, 본 과제를 위한 한국법제연구원 워크숍「법제도 영역 검토Ⅲ」(2014.10.2.), 34쪽.

219) 안수현 앞의 글 34쪽

비율지도기준, 적기시정조치기준, 대손충당금적립기준 등 건전성 감독 기준이 강화되었으며, 한편, 여신전문금융회사의 경우 1997년 8월 “여신전문금융업법”이 제정되어 신용카드회사, 시설대여회사, 할부금융회사, 신기술사업금융회사들은 종래 인가제에서 신용카드회사의 경우만 허가제로 되고, 나머지회사들은 등록제 등 진입규제가 완화되었다. 대체로 비은행금융권역의 경우 업무다각화를 뒷받침하는 쪽으로 그리고 이와 함께 부작용을 방지하는 장치들이 산발적으로 마련되었다.<sup>220)</sup>

### 3) 보험권역

각종 제도들이 정비<sup>221)</sup>되는 한편 2007년에는 보험회사의 대형화·경쟁력 강화를 의도한 제도들이 마련되었는데, 대표적으로 장외과생 금융상품의 거래한도 확대 및 풍수해보험 등 정책성보험에의 보험회사 참여지원 및 상품심사제도의 네거티브방식 전환(2007)이 해당되며, 그밖에 여러 가지 제도들이 마련되고 있다.<sup>222)</sup>

---

220) 안수현 앞의 글 37쪽

221) 보험사업별 최저자본금이 규정되었고(2000), 보험회사의 지배주주 변경시 금융감독위원회 승인이 의무화(2003)되었다. 건전성규제는 적기시정조치(1998) 및 경영실태평가제도 도입(1999)과 지급여력제도 도입(1999), 일반손해보험과 자동차보험 및 생명보험과 장기손해보험의 발생손해액 적립의무화(2004), 리스크기준 자기자본규제제도(RBC)도입 로드맵이 마련(2005)되었다. 보험회사 인수·합병을 통한 대형화유도목적으로 지배주주요건이 완화(2007)되고, 저소득빈곤아동 등에 대한 보험혜택을 제공하고자 소액서민보험(micro insurance)이 도입되었다. 보험계약자를 보호하고자 보험회사 경영공시제도가 확충되었고(1998), 이외 보험상품공시제도(2001), 손해보험계약의 제3자보호제도 도입, 보험협회의 보험상품 비교공시(2003), 표준약관개정(2004), 생보·손보 표준약관 개정, 보험상품 통신판매시 청약과정 녹음 의무화, 변액 유니버설보험의 투자금액 공시의무화(이상 2006) 등이 이루어졌다. 안수현 앞의 글 40쪽.

222) 보험계약자 보호를 위한 상품설명제 도입 및 변액연금보험의 투자원금공시를 의무화하고 주가지수연동보험등 투자형 보험상품의 이율적용방법에 대한 공시도 강화되었다(2007). 이외에 보험회사로 하여금 실손의료보험상품을 단순·표준화하고 중복보험 가입여부도 쉽게 확인할 수 있도록 하였으며(2009), 보험사기 근절조치들이 지속적으로 마련되었다. 2010년에는 보험과장광고 근절을 위해보험협회의 광고·선전에 관한 규정이 전면 개정되었고 통신수단을 이용한 부문별한 전화 및 개인정보 취득경로에 대한 문제점을 개선하기 위해 보험통신판매 업무 모범규준도

#### 4) 증권·파생상품(금융투자업) 권역

증권·파생상품 권역은 지난 10년간 제도상 가장 큰 변화를 경험하였던 바, “자본시장과 금융투자업에 관한 법률”이 2004년 추진되어 2007년 증권과 파생상품에 관한 단일법으로 제정되었고, 동법에 의해 증권거래법, 선물거래법, 간접투자자산운용업법, 신탁업법, 한국증권선물거래소법, 종합금융회사에 관한 법률 등 6개법이 폐지되었다. 그리고 이러한 자본시장법 시행에 따라 자기자본규제제도가 개편(2007)으며 현재 한국형 IB와 한국형 헤지펀드 활성화를 통한 금융업 경쟁력 강화 등이 금융정책의 핵심방향으로 설정되어 관련 자본시장법 개정들이 추진되고 있다.<sup>223)</sup>

### 2. 금융회사 횡적 규제시도의 검토 및 평가

#### (1) 금융회사 지배구조에 관한 법률안

IMF의 Abiad & Mody는 금융개혁의 동력과 역학관계에 관한 연구보고서에서 금융감독 개혁이 되는 조건으로서 ① 예기치 못한 충격, ② 성공한 개혁에 대한 역사적 경험, ③ 정치적 결단을 꼽는다고 한다.<sup>224)</sup>

---

마련되었다. 아울러 통신판매채널을 통해 체결한 보험계약의 청약철회기간이 15일에서 30일로 변경하는 표준약관 개정이 있었다(2010). 이외 불완전판매율이 보험회사 홈페이지에 공시되도록 하였으며 저축성보험의 사업비 세부내역과 계약해지시 공제되는 금액 등도 공시하게끔 되었다(2010). 보험산업의 신뢰제고를 위한 “보험회사 사회적 책임 가이드라인”이 마련되었고(2011), 홈쇼핑·케이블 TV등을 통한 보험광고에 대한 사전심의 확대 및 동영상자료를 보험계약자가 요청하는 경우 제공이 의무화되었으며, 보험회사의 과장광고행위에 과징금을 부과하는 규정이 마련되었다(2011). 안수현 앞의 글 40~41쪽.

223) 자세한 내용은 금융감독원, 연차보고서, 2008, 37면 이하. 이는 안수현 앞의 글 41~42쪽 소출.

224) 이정두, “미국 금융위기의 경험에 따른 금융감독법제의 형성과 시사점”, 『금융법연구』(9권 1호), 한국금융법학회, 2012, 109쪽.

2008년 미국발 금융위기의 원인을 분석하면서 그 근본적 원인을 금융회사의 기업지배구조의 문제와 연관시키는 분석이 국내외적으로 주목받고 있다. 우리 정부도 2011년 말 “금융회사의 지배구조에 관한 법률”제정안을 발표, 2012년 6월 18일 동 법안이 국회에 제출되었다.<sup>225)</sup>

이 법안은 금융회사 전반에 대하여 ① 사외이사의 독립성 및 전문성을 강화하여 이사회와 경영진 감시기능을 강화하고, ② 업무집행과 관련하여 업무집행책임자 개념을 도입하고, 임원의 겸직을 제한하는 등 임원관련 제도를 정비함과 동시에 ③ 준법감시인등 내부통제 시스템을 강화하고 위험관리시스템을 도입하는 등 금융회사의 위험관리를 위한 조치를 명문화하고 있으며, ④ 대주주의 적격성을 정기적으로 심사하도록 하는 등의 규제를 도입하고 있다.<sup>226)</sup>

아무튼 개별 감독제도(software)의 개선과 달리, 감독시스템(Hardware)의 개편은 어려움을 많이 내포하는 바, 감독기구 자체가 개혁 대상이 됨으로써 대상 감독기관 뿐 아니라, 그로 인해 영향을 받는 다른 국가기관, 피규제 금융기관, 각종 이해집단 등의 복잡한 역학관계가 얽혀 있기 때문이며, 따라서 장시간에 걸친 논란과 각종 이익집단의 갈등은 불가피한 과정이라 볼 수 있다.<sup>227)</sup>

특히 사외이사제도와 관련하여 현재 은행의 경우에만 과반수의 사외이사를 요구하고 있으나 동 법안은 3인 이상의 사외이사를 반드시 두게 하고, 그 사외이사 수가 이사총수의 과반수가 되도록 하는 바, 이사회와 감시기능을 강화하기 위하여 독립적인 사외이사 위주로 이사회를 구성하도록 한 것이다. 둘째로는 감사위원회 외에도 위험관리

---

225) 금융회사 지배구조에 관한 법률안에 대한 자세한 소개로는 전성인/김유니스/김우찬/송옥렬, 금융회사 지배구조 선진화에 관한 연구, 서울대 금융경제연구원 보고서, 2013. 3. 31. 66면 이하 참조; 금융위원회, 금융회사의 지배구조에 관한 법률 제정안, 국무회의 통과, 보도자료, 2012. 6.5. 이는 안수현 앞의 글 48쪽 및 그 각주 17 소출.

226) 안수현 앞의 글 48~49쪽.

227) 이정두 앞 글 139쪽.

위원회, 보수위원회를 두고 모두 사외이사를 포함시키도록 하여, 감사위원회는 사외이사가 3분의 2이상, 위험관리위원회와 보수위원회는 사외이사가 과반수일 것을 요구하며, 아울러 사외이사의 독립성 강화를 위해 그 자격요건을 강화하고 선임절차의 공정성을 도모하는 각종 규정을 포함한다.<sup>228)</sup>

## (2) 금융소비자보호에 관한 법률안

2007년 촉발되어 2008년 금융위기 폭발한 세계 금융위기는 우리나라뿐 아니라 세계 모두에게 큰 경각심을 던져 주었다. 종래 금융상품의 경우 전통적으로 ‘투자자’로 불리워왔을 뿐 ‘소비자’로 파악하지 아니하였으나, 자본시장법을 보더라도 소위 전문투자자와 일반투자자를 구분하는 바, 일반투자자라 불리우는 자는 거래관계에서 위험전가가 사실상 불가능한 최종소비자로서 위치하고 있으며, 기타 정보력 등 면에서 보호받아야 할 자로 파악할 여지가 있다.<sup>229)</sup> 그렇다면 헌법 제124조가 명시한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다는 문구로 미루어볼 때 소비자권은 복합적 기본권으로서의 성격을 감안하여 금융분야에도 적용할 여지가 있다.<sup>230)</sup> 금융위기와 그에 따른 여론 환기로 인하여 금융소비자보호를 위한 독립된 기구로서의 금융소비자보호법 제정 논의가 확산되었다.

228) 안수현 앞의 글 49~50쪽. 한편 이러한 금융회사의 지배구조에 관한 법률은 은행은 물론, 금융투자업자, 보험회사, 상호저축은행, 여신전문금융회사 및 금융지주회사등 6개 업권에 적용될 예정이다. 아울러 외국 금융회사의 국내지점에도 임원의 자격요건, 임원의 자격요건 적합여부 보고등, 내부통제 및 위험관리, 처분 및 제재가 적용된다. 다만 자산 2조미만의 금융투자업자 및 보험회사, 자산 3천억 미만의 상호저축은행, 신용카드업자를 제외한 여신전문금융회사 및 자산 2조미만의 신용카드업자의 경우 사외이사 수, 지배구조내부규범, 사외이사후보추천위원회, 이사회내위원회, 위험관리위원회, 보수위원회 및 보수체계 및 소수주주권 등의 관련사항의 적용이 면제된다(이상은 50~51쪽).

229) 성승제, “금융위기와 자본시장법”, 『비교사법』(17권 1호), 한국비교사법학회, 2010.3, 491쪽.

230) 성승제 앞 글 491쪽.

2012년 7월 재차 입법예고된 정부발의의 금융소비자보호에 관한 법률안 제정안은 그 입법목적, “금융소비자의 권익 증진과 금융상품 판매 및 자문업의 건전한 육성을 위하여 금융상품판매업자와 금융상품자문업자의 영업에 관한 준수사항과 금융소비자 권익 보호를 위한 금융소비자정책 및 금융분쟁조정절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 금융소비자보호의 실효성을 높이고 국민경제 발전에 이바지한다” 고 제시하였다. 이 제정안은 사전정보 제공 - 금융상품 판매 - 사후피해 구제까지 금융소비자보호를 위한 전 과정을 포괄하는 금융소비자보호에 관한 일반법이자 기본법을 구축하는 것을 목표로 이를 위해 현재 개별법에 산재되어 있는 금융소비자 관련 제도(판매규제-분쟁조정-금융교육)를 포괄하여 동법에 규정하고, 금융상품판매업등에 관하여 다른 금융 관련 법률 및 소비자보호 관련 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 따르도록 함으로써(제5조) 이 법이 금융소비자보호에 관한 기본법으로 기능할 수 있도록 하고 있다.<sup>231)</sup>

주요국 즉 미국, 영국, 일본 등도 독립된 금융소비자보호 당국을 금융감독당국과 별개의 조직으로 설치하는 것이 대세가 된지 오래인데, 이는 2008년 금융위기에서 상대적으로 자유로와 주목받은 캐나다와 호주의 정책을 주목한데에서 비롯한 것인데, 그렇게 별개 독립기구로 설치한 이유는 한 감독당국에 건전성 감독과 금융소비자보호의무를 함께 부여할 경우 금융소비자보호는 뒷전에 밀쳐지게 될 가능성이 높기 때문이다.<sup>232)</sup>

오늘날 국제적으로도 주의가 사그러드는 것이 아니라 오히려 고조되고 있다. G20은 금융소비자보호 원칙을 제정한 바 있는데, 그 중에

---

231) 상세는 안수현, 금융소비자보호법 제정안의 판매관련 금융소비자보호의 의의와 한계, 금융법연구, 제11권 제1호, 금융법학회 2014. 4. 40. 참조. 이상은 안수현 자료집 윗 글 52쪽.

232) 상세는 성승제, 「금융소비자 보호를 위한 법제개선 연구」, 한국법제연구원, 2010. 11., 47쪽 이하 참조.

서도 3가지 우선이행원칙은 ①공시와 투명성 강화, ②금융회사의 책임영업행위 강화, ③민원처리 및 피해구제 절차 접근성 제고 등을 선언하기도 한다.<sup>233)</sup>

한편 현재 정부안 외에 의원입법안도 다수 발의되어 있는데, 정호준 의원 대표발의안인, 『금융소비자보호법안(의안번호 4023)』은 약탈적 대출에 대한 규제, 투자성상품 등에 대한 위험등급 분류제도, 징벌적 손해배상제도, 집단소송제도 등을 도입함으로써 금융소비자의 사전·사후 구제절차를 강화하고 개별 금융법령에 산재되어 있는 금융상품 판매행위에 대한 규제, 분쟁조정 등 금융소비자보호에 관한 법률을 제정하는 것을 내용으로 하고 있다. 민병두의원 대표발의한 『금융상품 판매 및 금융소비자보호에 관한 법률안(의안번호 5451)』은 금융소비자에 대한 개념 정의, 금융소비자의 권리 및 금융소비자보호에 대한 국가 등의 책무, 금융상품의 등급분류, 금융상품판매업자의 영업행위 준수사항, 금융소비자 정책기본계획 수립 등 금융소비자보호를 위한 전반적인 사전규제와 징벌적 손해배상제도, 집단소송제도 등 금융피해의 사후적인 구제를 내용으로 하는 금융소비자보호에 관한 법률을 제정함으로써 금융상품의 불완전판매를 방지하고 금융상품 전반에 대한 체계적인 금융소비자보호체계를 구축하는 것을 담고 있다.<sup>234)</sup>

금융소비자보호를 위한 입법제안 중 가장 비중있게 다루어지는 것은, 금융소비자보호기구의 설치 문제라 할 수 있는 바, 금융당국의 금융정책기능은 경제성장이나 물가안정 등의 경제목표를 위하여 금융감독을 하는 것이고, 이는 금융회사의 건전성 추구를 우선하는 것이어서 금융소비자보호는 경시하는 방향으로 흐르게 되기 쉽다는 점<sup>235)</sup>을 우선적으로 고찰하여야

233) 노형식, “G20 금융소비자보호 원칙과 국내 금융소비자보호의 과제”, 『주간금융브리프』, 금융연구원, 2014.7.4., 4쪽.

234) 안수현 앞의 글 53쪽.

235) 김재범, “금융소비자 보호에 관한 법률안‘의 내용 및 문제점”, 『금융법연구』, 한국금융법학회, 2013, 18·25쪽,



한다. 따라서 금융소비자보호기구는 금융감독당국과 완전히 독립된 기구로 가는 것이 바람직하다고 본다.<sup>236)</sup>

### 3. 금융시장과 자본시장정책

2012년 자본시장법 개정상 제도 변화는 다음과 같다. 이에는 ① 종합금융투자사업자(프라임브로커) 허용 ② 헤지펀드, PEF 등 사모펀드 규제합리화를 통해 자산운용산업 규제체제를 선진화하였으며, ③ 대체거래시스템(ATS)를 도입하고 장외파생상품 중앙청산소(CCP)를 창설하고 있으며 ④ 조건부자본을 허용하고 인수공시제도를 손질하여 직접금융을 활성화시키고자 하고 있다.<sup>237)</sup>

특히 헤지펀드에 대한 지원을 활성화시켜 자산운용산업의 경쟁력을 제고하고자 하는 것이 특징인데, 이를 위해 헤지펀드에 대해 증권대차, 신용공여, 재산의 보관관리 및 다양한 자문업무를 하는 프라임브로커에 대한 기준을 마련함과 동시에 보고의무 등 헤지펀드 감시감독장치도 마련하여 투자자보호 및 시스템 리스크 확산을 방지하는 예방장치도 마련한 바 있다. 2012. 12월 현재 헤지펀드는 헤지펀드 12개사, 19개 펀드로 1조원에 달해 출범이후(출범당시 9개사, 12개 펀드, 1,490억원규모) 1년만에 양적으로 성장한 것으로 평가되고 있다.<sup>238)</sup>

## II. 중소기업 지원과 관계형금융

중소기업들은 사업전망이 양호함에도 은행 등 금융회사들로부터 충분한 담보나 보증을 제공받지 못하는 경우가 적지 않고 이로 말미암아 기업환경이 개선되지 못한다는 분석들이 많다. 이 때문에 정부 정

236) 위 인용한 글은 반드시 필자의 견해와 같은 방향인 것은 아님.

237) 안수현 앞의 글 55~56쪽.

238) 금융위원회, 헤지펀드 도입 1년 평가 및 향후 정책방향, 2012. 12.6 보도자료. 이는 안수현 앞의 글 56쪽 및 그 각주 30 소출.

책에 의하여 다양한 정책금융이 구사되고 있음에도 불구하고 불충분하거나 태부족하고 특히 신용등급이 낮은 경우 필요한 자금을 적기에 지원받기 쉽지 않은 것이 현실이다.<sup>239)</sup>

위와 같은 현상은 개선되는 것이 아니라 갈수록 악화되고 있는 바 첫째 담보·보증대출 비율이 2008년말 49.8%였으나 2014년 6월말에는 58.2%로 오히려 증가하고 있다고 집계되었으며, 둘째 은행들은 중소기업 대출의 대부분을 1년 이하(2014년 6월말 현재 69.0%) 단기로 운용하고 있어서 기업들의 안정적 경영환경에 애로를 주고 있다는 점들이 지적되고 있어서, 금융감독원도 이를 개선하고자 관계형금융 세부 실행방안을 마련하게 되었다고 한다.<sup>240)</sup>

한편 바젤Ⅲ 협약 시행을 앞두고도 중소기업 금융의 장애가 더욱 심해질 것으로 전망되어, 중소기업을 위하여 관계형 금융을 확대시킬 것이 유일한 대안인 것으로, 국제적으로도 인정되고 있어서, 관계형금융 제도 활용이 권장되고 있다. 바젤Ⅲ의 특징과 도입 배경 등을 아래에서 살펴본다.

현행 글로벌 금융규제의 기본은 BCBS(Basel Committee on Banking Supervision: 바젤은행감독위원회, 이하 바젤위원회라 함)에서 정한 바젤안이라 할 수 있는데, 글로벌 금융위기 이전까지는 바젤위원회가 정한 바젤Ⅱ가 전 세계적으로 도입되고 있었지만 금융위기에 이르러 바젤Ⅱ는 경기순응성을 확대시키는 한편 유동성위험 감독이 미흡하다는 약점을 드러내며 제 역할을 다하지 못하였다는 평가에 따라, 바젤Ⅱ를 대폭 수정한 바젤Ⅲ가 나타났다.<sup>241)</sup>

239) 성승제, 「국내 중소기업금융제도의 문제점과 개선과제」, 국회입법조사처, 2013.10; 성승제, 「재정사업에 있어 정책금융의 효율성 제고를 위한 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2008.10.31.; 금융감독원 중소기업지원실·전국은행연합회 여신제도부 보도자료, 「관계형금융」 도입을 통한 새로운 중소기업 대출관행 유도, 2014.11.14., (이하 금감원 보도자료로 인용)

240) 금감원 보도자료 1쪽.

241) 성승제 위 책 「국내 중소기업금융제도의 문제점과 개선과제」 26쪽

[표 7] 바젤 협약의 변천

	바젤 I	바젤 II	바젤 III
시행	1988 ~ 2003	2004 ~ 현재	2019 예정
출현 배경 또는 주요 골자	70년대 주요국 경쟁 심화와 은행 수익성 악화 → 고위험/고수익 위주 자산운용 전략 출현 → 자산의 질이 악화 → 80년대 중반 각국 금융감독 당국들 은행 자기자본 적정성 논의	바젤 I 의 한계 자각 → 개정 추진(1999 이후) → 2004.6 신 BIS 협약(바젤 II) 출범 → 최저자기자본 규제 (Pillar I) · 감독기능 강화(Pillar II) · 공시장화(Pillar III)	글로벌 금융위기 → 자본규제체계 개선 필요성 → G20 개편 선언(2008), 바젤위원회 개정논의(2009.7), G20 서울정상회의 바젤 III 승인(2010), 최종발표(2010.12)
바젤 II 의 3축이 수행하는 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pilar I 은 시장 · 신용risk외에 운영risk 추가하여 신용risk산출시 차주의 신용도에 따라 위험가중치 차등화, 신용등급은 외부 신용평가 기관 또는 은행 자체 평가등급 사용 가능</li> <li>- Pilar II 는 은행 자본적정성과 risk관리체계를 감독당국이 점검 · 평가하여 필요시 적절한 감독조치</li> <li>- Pilar III 는 은행risk수준과 자본적정성 정보를 시장에 공시 의무화</li> </ul>		
기여도 또는 내용	금융회사의 위험추구 행위 억제, 지급불능 사태 방지, 은행제도 안정성 · 건전성 강화	기업신용도 차이 감안, 내부등급방식 사용하고, 각 은행별 여신 포트폴리오 차이를 감안, 획일적 여신분류에 따른 정보 왜곡 개선	금융자본 질적 · 양적 강화, 금융자본 위험 인식 범위 확대, 글로벌 유동성기준 도입, 경기대응완충자본 도입 등

	바젤 I	바젤 II	바젤 III
한계	은행의 다양한 위험성(신용risk, 운영risk) 반영에 한계	금융회사 여신의 경기 순응성을 악화시켜 금융불안 조장 → 2008년 금융위기시 한계 노출	

출처: 성승제 위 책 「국내 중소기업금융제도의 문제점과 개선과제」 27쪽 표5<sup>242)</sup>

OECD가 간행한 중소기업금융을 조사한 보고서는 장차 2019년에 전면적으로 도입하게 될 예정인 동 협약이(바젤III) 중소기업금융에 미칠 과급력에 대하여 검토하였던 바, 중소기업은 경제적 자력이 부족하여 외부금융에 대한 의존성이 높아 오히려 대기업보다 금융 변동성 및 충격에 취약하다. 주로 중소기업은 거대한 기업들보다 능력면에서 금융 충격을 사전에 그 위험을 헤지할 수도 없을 뿐 아니라, 사경제주체 중 가계처럼 특별한 보호대상도 아니기 때문이라 한다.<sup>243)</sup>

상세한 내용<sup>244)</sup>은 생략하지만, 바젤III에 대응할 중소기업 능력은 부족하고, 새로운 금융회사 건전성 보호 대책들은 중소기업을 배제하는 결과를 낳을 수 밖에 없는 상황이 되었다.

OECD는 중소기업은 중소형 은행 위주의 관계금융을 형성하거나 은행 이외의 자금확충채널(non-bank lending channels)을 다양화할 필요가 있다는 점을 제안하고 있다.<sup>245)</sup> 그러해야 할 이유로서, 대부분의 중소

242) “‘송홍선 외 2인 앞의 글’, ‘정신동, 「바젤III와 글로벌 금융규제의 개혁」, 2011 등을 참조하여 필자가 작성함” 이라고 기재되어 있음

243) OECD, 2012 Edition of Financing SME's and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard(2012.2.24.)([http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship\\_9789264166769-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en#page1)), 성승제 위 보고서 재인용

성승제, 위 책 국내 중소기업금융제도의 문제점과 개선과제 29쪽 재인용

244) 성승제 위 보고서 29쪽 이하 참조

245) OECD, 2012 Edition of Financing SME's and Entrepreneurs: An OECD Score-

형은행은 지역금융이나 고객과의 긴밀한 관계를 유지하여 고객에게 적절한 현금흐름을 제공할 수 있는 충분한 자본을 보유하고 있다는 점 그리고 중소기업은 대기업보다 리스크 프리미엄이 높아 은행이 자본요건을 충족하는 경우 중소기업과의 거래를 통하여 더 많은 이익을 얻고자 하는 유인이 있기 때문이다. 또한 바젤Ⅲ 도입시점까지 은행 이외의 자금확충채널(non-bank lending channels)을 다양화하여 은행에 대한 자본조달 의존도를 감소시킬 것을 제언하고 있다.<sup>246)</sup>

### Ⅲ. 소 결

2007년 자본시장법 제정과 그 이후에 이루어지고 있는 일련의 금융규제법 개정들은 ‘금융시장의 통합’과 ‘위험과 기능의 동질화’에 대한 규제상 대응으로서 일관성있게 추진되었다고 평가하기도 한다.<sup>247)</sup> 하지만 소비자 위험에 대한 적극적 정책이 결여되었다는 평가를 동시에 덧붙이고 싶다.

자본시장과 금융산업에서 ‘시장실패’의 문제점을 사전에 예방함으로써 결과적으로 소비자적 지위에 머무를 수 밖에 없는 개인투자자들을 보호할 각종 금융법제도들을 필요로 한다. 금융법제도는 시장 기능을 중시하고, 금융시장산업의 성장을 통해 규모와 수익을 키우는 것 자체를 선으로 보는 경향이 있지만, 산업성장이 참여자 모두에게 과실을 분배하지 않을뿐더러 참여자 대다수를 보호하는 것이 그 산업의 지속가능성을 담보할 수 있다는 것을 상기하여야 한다.<sup>248)</sup>

---

board(2012.2.24.)([http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship\\_9789264166769-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en#page1)), 성승제 위 보고서 재 인용

246) 성승제 국내 중소기업 윗 책 31쪽

247) 정순섭, “국내 자본시장법제의 개선방향”, 『경영법률』(23권 2호), 한국경영법률학회, (23권 2호), 2013, 60쪽.

248) 안수현 앞의 글 64쪽.

정보비대칭이 심한 금융산업에서 그 수익은 정보를 미리 예측가능하거나 정보를 생산한 자는 더 큰 수익을 얻거나 적어도 손해를 보지 않는데, 반면 금융정보는 전문적이고 복잡하기 때문에 일반 금융소비자는 미리 예측은 커녕 정보접근성도 떨어지는 경우가 대부분으로, 피해를 보기 쉽다.<sup>249)</sup> 이 정보비대칭으로 인하여 금융투자업자와 소비자간은 물론이고 거래당사자간 비대칭성이 적지 않으며, 불특정다수 거래당사자들이 비대면거래를 하므로 불공정거래행위의 발생가능성도 높다.<sup>250)</sup>

이는 금융안전을 통한 경제적 안정성을 제고함으로써 경제민주화에 기여하는 것을 어렵게 하는 바, 사후적 피해구제를 용이하게 하거나 위법행위자 엄벌 방안이 채택되기도 하지만, 대부분 사후적 피해구제는 실상 투자(보험가입)금액 일부에 불과하여, 금융투자상품의 경우 자기책임원칙과 과실상계등으로 인해 손해배상율은 10~30%가 평균 최대금액으로 보이고, 보험상품의 경우 보험금 지급과 관련한 분쟁이 끊이지 않고 있다.<sup>251)</sup>

한편 중소기업 육성은, 전체 혈관의 대부분이 모세혈관으로 구축되어 있으며 실질적인 생명선인 내수와 중소기업은 최소한 보존/유지 함으로써 경제의 핵심이자 생명선인 내수를 부활시키는 필요조건이라는 점에서 급하다. 현재 우리의 개방화 정책이 과도함은 이미 지적한 바 있지만, 금융에 있어서도 그러한 개방화 정책이 우리의 경제적 주권을 잃지 아니하는 데 장애가 될 수 있다는 점을 개선하고 싶다. 특히 중소형 금융은 모세혈관에 활력을 제공해준다는 점에서 중소형금융의 보전 장치를 요한다. 현재와 같은 금융회사 대형화 일변도 정책은 경제위기에 가깝게 가게 하고 있다고 본다.

249) 안수현 앞의 글 64쪽.

250) 김병연, “자본시장법상 불공정거래행위에 대한 과징금제도의 도입”, 『상사법연구』(32권 4호), 한국상사법학회, 2014, 74쪽.

251) 안수현 앞의 글 64쪽

## 제 4 절 조세법

경제민주화 논의를 일부 반영한 세법 개정이 2011년말부터 시작되었는데, 그 대표적인 것이 2011년말 상속세 및 증여세법(이하 ‘상증세법’이라 함) 개정이고, 동법에서는 특수관계법인 간 거래(이하 ‘일감몰아주기’)에 따른 이익에 대한 증여세 과세규정을 도입한 것으로 요약할 수 있는데, 주로 대기업과 고소득자를 겨냥한 증세로 이어지고 그 영향으로 소득세, 법인세, 증여세가 강화되는 모습을 띠고 있다.<sup>252)</sup>

### I. 최근 경제민주화논의 반영 개정법 검토

요약하면 ① 소득세법은 a. 최고세율 과표구간을 신설하고, b. 금융소득 종합과세기준을 인하하였다. ② 법인세법은 대기업에 대한 최저한세(minimum tax)<sup>253)</sup>를 상향시키는 쪽으로 개정하였다. ③ 상증세는 일감몰아주기에 대한 여론이 세금을 내지 않으면서 부를 이전하는 변칙적 증여로 활용된다는 것에 합의하면서, 과세 요건을 구체화하도록 개정한 것이다.

부연하면 ①은, 우선 a 즉 금융소득에 대한 종합과세는 당초 거주자와 배우자의 금융소득의 합이 4,000만원을 초과하는 경우 적용되었으나, 소득세법 제61조에 대한 위헌소원(2002. 8. 29. 2001헌바82)에서 헌법재판소가 부부의 자산소득 합산과세가 혼인한 자의 차별을 금지하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위반된다고 판시한 후 이에 따른 후속 조치로서 2002년 12월 18일 개인별 금융소득이 4,000만원 초과시 적

252) 윤현석, “경제민주화와 세법”, 본 과제를 위한 「법제도 영역 검토Ⅲ」 워크숍 자료집, 2014.10.2, 95~96쪽.

253) 이익을 거두었다면 다양한 조세특례 제도에 따라 조세가 감면되더라도 최소한의 금액은 납부하여야 하는 정책적 제도이며, 이 최저한세 금액은 조세감면전 과세표준에 최저한세율 곱하여 얻어진다.

용되는 것으로 개정되었으며, ①의 b 즉 금융소득 종합과세에 대하여서는 2012년 말 금융소득 종합과세의 실효성과 과세형평을 제고하고자, 종합소득으로 합산 과세되는 금융소득 종합과세의 기준금액은 금융소득의 합계액 4천만원에서 2천만원으로 인하하였다.<sup>254)</sup>

다음으로 위 ② 대기업에 대한 법인세 최저한세 상향조정은 2013년 조세특례제한법 개정에서는 대기업의 법인세 최저한세율을 상향 조정하고 원칙적으로 모든 조세특례에 최저한세를 적용함으로써, 고소득 법인의 법인세 부담을 늘리고 개별 조세특례 항목에 따른 과도한 감면을 방지하여 과세형평성을 제고하고자 종전 14%에서 16%로 인상하였으며, 그리고 2014년 개정에서는 과세표준 1,000억원 초과 일반기업에 적용되는 최저한세율을 현행 16퍼센트에서 17퍼센트로 상향조정하였다(제132조의2).<sup>255)</sup>

위 ③ 상증세 일감몰아주기에 대해서는, 그것이 세금없이 부를 이전하는 변칙적인 증여로 활용되는 탓에 그것을 과세하여야 한다는 사회적 공감대가 확산되었고, 증여세의 완전포괄주의를 보완하기 위하여 일감몰아주기에 대한 구체적인 증여세 과세요건을 마련하여 2012년부터 과세하기에 이르렀는데, 2012년에 시행된 상증세법상 일감몰아주기 이익에 대한 증여세 과세의 내용은 계열사들이 도와주어 매출을 올린만큼 대주주인 총수와 그 친·인척들이 재산 일부를 증여받은 것으로 간주하여 증여세를 부과하도록 하는 것으로 대기업의 변칙 상속증여를 막겠다는 취지로 도입된 제도이다.<sup>256)</sup>

한편 이에 대한 논란도 있다. 우선 ① 재산권 침해로 인한 위험 가능성이 제기되는 측면이 있는 바, 그것은 a. 미실현이익에 대한 과세 문제, b. 이중과세 논란의 문제, ② 조세법률주의 위반 문제가 제기될 여지가 있다는 점에서, a. 과세표준의 적정성 문제, b. 과세표준 산정

254) 윤현석 윗 글 96~97쪽

255) 윤현석 윗 글 97쪽.

256) 윤현석 윗 글 97쪽. 자세한 내용은 같은 글 98쪽 이하 참조.



방법의 적합성 문제, c. 납세자 권익보호가 미흡하다는 문제들이다.

부연하면 ①의 a 즉 미실현이익 과세 문제인데, 미실현 이익은 그 자산이 처분될 때까지 과세되지 않는 것을 원칙으로 한다는 점 때문에 제기되는 것이지만, 이에 대해서는 미실현 이익에 대한 과세 자체가 모두 위헌인 것은 아니라는 점을 상기할 필요가 있으며, 헌법재판소도 과세대상에 미실현 이익을 포함시킬 것인가의 여부는 과세목적·과세소득의 특성·과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상 조세개념에 저촉되거나 모순된 것은 아니라고 판시한 바 있다(헌재 1994.7.29. 선고 92헌바 49 결정)<sup>257)</sup>

다음 ①의 b 즉 이중과세 문제이다. 일감 몰아주기에 대한 증여세와 지배주주에 대한 배당소득세 및 수혜법인의 법인세는 각각의 특성을 지닌 세목이며 과세대상 및 부담주체 등에서 차이가 있다는 것은 사실이지만, 그 기본은 수혜법인의 영업이익에서 출발한다는 점, 헌법재판소도 92헌바49 결정에서 “위 중복부분은 이중과세에 해당하여 조세법률주의상의 실질과세에 위반된다”라고 판시하여 이중과세에 해당하면 바로 위헌적인 법률이라고 판시한 바 있다. 반대로 배당소득세 및 법인세 모두 수혜법인의 영업이익과 어느 정도 관련성은 있겠지만 과세물건을 영업이익과 동일시하기에는 무리가 있는 견해도 있다는 점에서, 만약 두 과세물건이 동일하지 않다면 입법자는 이를 입법재량의 범위 내에서 결정할 수 있는 것으로서 이 부분에 대하여 위헌으로 판단할 여지가 적을 것이다.<sup>258)</sup>

다음 ②의 a. 즉 조세법률주의 위반 가능성 중에서 과세표준의 적정성 문제이다.

상증세법 제45조의2 제1항의 증여의제이익의 계산 시 기준금액을 영업이익, 구체적으로는 세후영업이익을 기준금액으로 삼고 있는 바, 본래 조세는 납세의 무자의 부담능력을 고려하여 부과하여야 하는 기

257) 윤현석 윗 글 105쪽.

258) 윤현석 윗 글 105~106쪽.

본원칙을 가지고 있는데 법인의 세후영업이익이 그 법인의 지배주주와 지배주주의 친족의 과세부담능력에 대응된다는 논리는 응능부담이라는 측면에서 문제가 제기될 여지가 있다.<sup>259)</sup>

②의 b 즉 조세법률주의 위반 가능성 중 과세표준 산정방법의 적합성 문제이다. 일감 몰아주기 증여세 과세제도는 특수관계법인이 수혜법인에게 일감을 몰아준 매출 합계액이 수혜법인 전체 매출액의 30%를 초과하고, 수혜법인의 지배주주 또한 지분율이 3%를 초과하는 경우에 적용될 수 있도록 하는 바, 여기서 30%는 상속세 및 증여세법상 정상적인 거래 여부를 판단하는데 기준이 되는 비율인 30%을 차용한 것으로 보인다.<sup>260)</sup> 일감 몰아주기 증여세 과세를 결정하는 기준인 비율을 상속세 및 증여세법상의 정상거래 판단여부의 기준인 30%를 차용하는 것은 적정성이 부족하며, 연관관계가 없는 부적절한 입법이기 때문에, 일감몰아주기 거래를 통해 과세하는 과정에서의 필수개념이라고 할 수 있는 정상거래는 확일적으로 규정되기 어려울 뿐 아니라 업종별 차이를 고려한 현실적이고 합리적인 비율을 설정하는 것이 필요하다고 한다.<sup>261)</sup>

②의 c 즉 조세법률주의 위반 가능성 중 납세자 권익보호 미흡가능성 문제이다. 일감몰아주기에 대하여 상증세법 제45조의3에서 증여의 유형을 열거하고 있고 이에 대한 계산 기준을 상증세법 시행령 제34조의2에서 규정하고 있다. 상증세법 제45조의3의 규정은 의제규정이므로 1차적 과세대상자인 수혜법인의 지배주주와 그 지배주주의 친족 입장에서 항변할 기회가 없어 납세자의 권익보호측면에서 미흡한 면이 있다. 일감 몰아주기와 밀접한 법률인 공정거래법도 대다수 조항들이 부당성을 그 요건으로 규정하고 있지만 공정거래법 제29조 제1

259) 윤현석 윗 글 107~108쪽.

260) 정지선·허원, “일감몰아주기에 따른 이익에 대한 증여세 과세의 타당성 여부”, 『2011년 조세관련학회 연합학술대회 발표논문집』, 149쪽. 윤현석 윗 글 각주 33 재 인용.

261) 윤현석 윗 글 108~109쪽

항이 최저재판매가격 유지행위에 대해서는 정당한 이유 등을 고려할 필요 없이 곧바로 위법한 행위로 규정한 점에 대하여, 대법원은 공정거래법의 전반적인 입법취지와 재판매가격유지행위를 금지하는 취지 등을 고려하여 정당한 이유가 있는 경우에는 이를 예외적으로 허용하여야 한다고 하면서, 정당한 이유가 있는지 여부는 제반 상황을 고려하여 판단하여야 하고 이에 대한 증명책임은 사업자에게 있다고 판시(대법원 2011.3.10. 선고 2010두9976판결)하였다는 점에서 비교해 보더라도 현행 상속세및증여세법 제45조의3 이 납세자에게 정당한 이유가 있는 경우에는 적용을 배제한다는 내용을 추가하여 명시하는 것이 동 규정의 위헌소지를 줄이고 납세자에게도 공정 타당한 규정이 될 것이라 한다.<sup>262)</sup>

## II. 소 결

이상 살펴 본 논의는 주로 법리적 관점에서 경제민주화 논의에서 촉발된 개정법의 당부에 대한 검토를 주로 한 것이다. 하지만 본래 법학이란 조문 및 자구 해석에 치우치도록 되어 있는 것은 아니며 해당 법학 분야의 목적, 역할, 기능에 대한 성찰에서 비롯되는 종합적 검토에 따라 법적용이 이루어져야 한다. 단행법률만 검토할지라도 가령 우리 소득세법은 분명히 ‘소득의 성격’에 따라 ‘적정하게 과세’함으로써 ‘조세부담의 형평’을 도모하고 ‘재정수입의 원활한 조달에 이바지’할 것을 주문하고 있다(소득세법 제1조).

그렇다면 현행 조세 법령 시행에 따라 결과한 국민들의 조세부담이 형평성 있게 적용되고 있는 것인가에 대해서는 많은 의문이 제기될 수 있다. 우리의 실효세율이 너무 낮다는 주장이 꾸준히 제기된다. 근로소득자의 경우 4.4%에 불과하다고 한다. 부연한다면 현행 소득세 체계에서 조세부담 부분이 너무 적다는 것인데 그럼에도 불구하고 우리나라 조세부담율은 대략 20% 선을 지키고 있다.

262) 문성원·권형기, 앞의 논문, 92쪽, 이는 윤현석 윗 글 1

한편 위 수치로 보건대 우리나라의 조세 부담 구조는 주로 간접세로 세원을 충당하는 구조이며 직접세로 인한 세원 구성부분이 많지 않다는 의미이다. 이는 과세에 따른 소득재분배효과를 누리려면 직접세 위주로 재정수입이 이루어지도록 세제를 개편할 필요성이 있다는 뜻이라 할 것이다. 주로 간접세는 소득의 다과에 따라 부담하는 것이 아니라 소비에 따라 부담하는 것이다. 이는 첫째 물론 소득이 많은 경우 소비를 많이 할 가능성이 많겠지만, 국민의 기본권을 향유하려면 오늘날 현대의 산업자본주의 사회에서는 소비를 통해서 충족될 부분이 많을 것이란 점을 고려한다면 간접세가 차지하는 재정비중이 높다는 것은 국민의 기본권을 제약한다는 점을 지적할 수 있다. 둘째 간접세가 차지하는 재정비중이 직접세가 차지하는 그것보다 많다는 것은 사실상 소득과 크게 상관없이 조세를 부담한다는 의미이어서 ‘조세부담의 형평’의 원칙에서 어긋난다.

종합하면 첫 번째로 직접세 위주로 재정수입이 이루어질 수 있도록 하는 조세법·제도가 정착될 필요가 있다. 두 번째 복지사회 실현 등 현대행정국가 기능에 충분할 재정수입을 거두기 위해서는 직접세를 중심으로 조세부담율을 상승시킬 필요가 있다<sup>263)</sup>는 것을 지적할 수 있다.

263) 미국의 예를 보도한 것을 인용하면, 미국 위스컨신주와 미네소타주는 비슷한 크기에 춥고 긴 겨울, 인구, 인종구성 등 여러면에서 닮았지만 2010년부터 엇갈린 길을 걷고 있다. 위스컨신은 세금 감면과 사회공공서비스를 대폭 줄인 반면, 미네소타는 세금인상, 시장개입정책을 펼쳤다. 4년이 흘러 중간선거(11월 4일)를 앞둔 지금 영국 파이낸셜 타임스는 30일, 위스컨신과 미네소타의 사례는 ‘정책실험’의 ‘본보기’라며 비교분석하였다고 한다. 세금 감면을 내세운 위스컨신 주의 현재 GDP 성장률은 미네소타(2.8%)보다 떨어지는 1.6%이며, 일자리 창출률은 1.24%로 50주중 33위로써 2010년의 18위보다 많이 떨어진 것이다. 반면 증세 정책을 펼친 미네소타의 경기는 빠르게 살아나고, 올해에도 경제성장이 빠른 주(FGS) 5위, 기업하기 좋은 주 8위에 오르는 등 모든 경제지표에서 위스컨신주를 앞섰다. 증세를 한 미네소타주의 데이튼 주지사는 취임후 소득이 많은 상위 1%에 증세분의 62%를 부담시키는 ‘부자증세’ 등 과격적 세제개혁을 실행했다. 기업과 고소득층이 ‘급진적(progressive) 좌파 정책으로 기업의 활동을 위축시킬 것’이라고 반대했지만, 3년여만에 주역사상 가장 많은 세수를 확보하였다. 노석조·이순홍 기자, “미네소타 증세 vs 위스콘신 감세 4년 뒤 ... 增稅가 경제 살렸다”, 조선일보, 2014.10.31. A18.

# 제 3 편 경제민주화에 대한 헌법적 접근

연구자 : 윤계형 부연구위원

## 제 1 장 서 론

1998년 외환위기와 2008년 금융위기를 겪으면서 개방경제의 불안정성이 노정되고 또 경제성장이 점차 한계에 부딪히면서 잠재되어 있던 사회·경제적 문제들이 하나씩 수면위로 떠오르기 시작하였다. 예컨대 순환출자 등 기업지배구조의 문제, 일감몰아주기 등 회사기회유용의 문제, 금산분리, 하도급의 착취관계 내지 납품단가후려치기 등 대기업과 중·소상공인의 갈등, 동반성장, 골목상권의 보호문제, 비정규직의 증가와 고용불안, 소득 불균형과 사회 양극화 등 다양한 사회·경제적 문제가 대두되었으며, 그 해결의 헌법적 근거로서 ‘경제민주화’가 부각되었다. 하지만 경제민주화에 대한 적지 않은 이해의 혼란과 찬반주장이 엇갈리기도 하였다. 특히 2012년 19대 국회의원 총선거 및 18대 대통령 선거에서 경제민주화가 중심적 이슈로 되면서 그 의미를 둘러싼 논란이 고조되었던 것은 경제민주화에 대한 그간의 적은 관심과 이해의 부족을 방증한다.<sup>264)</sup>

이렇게 등장한 ‘경제민주화’라는 용어는 치열한 담론을 통해 탄생한 것이기 보다는 우리 헌법 제119조 제2항의 “‘경제’의 ‘민주화’”에서 근거한 조어라고 볼 수도 있다. 물론 이 용어에 대하여는 법학적 측면에서 뿐만 아니라 정치학이나 사회학, 역사학 등 여러 접근방식으로 해석할 수 있겠으나, 본 보고서에서는 가장 기본적인 의미를 모색하고자 한다.

따라서 우리 헌법 제119조 제2항에 담긴 경제민주화의 의미에 접근하기 위하여 헌법상 경제조항의 의미, 경제헌법의 연혁과 구조, 사법심사의 해석과 기준 등을 살펴봄으로써 경제민주주의의 현재적 의미를 보다 구체화한다.

264) 이장희, 헌법 제119조 제2항 ‘경제민주화’의 의미, 공법연구 제42집 제2호, 한국공법학회, 2013.12, 96면.

## 제 2 장 경제헌법와 경제질서

### I. 경제헌법의 의의

헌법에서 규정하고 있는 경제에 관한 규범의 총체인 경제헌법은 일정한 내용의 경제질서가 헌법적으로 규범화되었을 때 그 경제규범을 경제헌법이라고 하는데,<sup>265)</sup> 이른바 ‘경제헌법’을 말할 때에는 경제가 헌법의 규율대상인지에 대한 문제를 생각해볼 필요가 있다. 우리 헌법 제9장을 비롯한 다수의 경제 관련 헌법조항이 존재하지만 여전히 여러 가지 의문이 제기될 수 있기 때문이다.

이러한 경제헌법의 정의에 대한 학자들의 견해는 다양하다. 학자에 따라 넓은 의미로 해석하는 경우도 있으며, 좁은 의미로 해석하기도 한다. 라이저(L.Riser)는 경제헌법의 개념을 개방적으로 이해하여 경제헌법을 정치적 결단을 통하여 확정된 경제질서의 총체개념으로 보아 그 자체로서 법규성을 가진 것이 아니라 이러한 질서를 실현시키고 보장하기 위하여 이와 같은 총체 개념에 속하는 법규범을 창출해내야 한다고 하고 있다. 이와 반대로 대부분의 학자들의 경제헌법에 대한 개념정의는 그 내용이 규범적이라는 점에서 공통성을 보이고 있다. 바두라(P.Badura)는 좁은 의미로는 경제생활의 질서에 대한 기본법의 규정, 넓은 의미로는 경제의 조직과 과정을 기본적으로 확정짓는 법 원칙으로 보고 있다. 발러슈테트(K.Ballerstedt)는 경제헌법은 사회적 법치국가 내에서만 가능한 개념이라는 것을 전제로 하여 경제공동체의 기본질서를 말한다고 하며, 뵘(F.Bohm)은 슈미트(C.Schmitt)의 헌법개념을 수용하여 공동체의 경제적·사회적 협력과정의 종류와 형태에

265) 이 경우 경제에 관한 규정은 경제 현상에 관한 단순한 존재론적 의미에 그치는 것이 아니라 다른 헌법규정과 마찬가지로 헌법상의 규범적 의미를 갖게 된다(정순훈, 경제헌법, 법문사, 1993, 89면).

관한 총체적 결단을 의미한다고 한다.<sup>266)</sup>

한동안 경제는 근대국가의 형성 이래로 국가와 구별되는 사회의 영역에 속하는 것으로 이해되어 왔다.<sup>267)</sup> 즉 국가와 사회라는 엄격한 이분법적 사고 하에서 경제의 문제는 개별 경제주체들의 자율에 전적으로 맡겨야 하는 것으로 파악되었고, 국가는 여기에 개입해서는 안 되며, 따라서 경제문제란 국가의 기본법질서인 헌법의 규율영역 밖에 존재하는 것으로 이해되었다. 이러한 생각은 19세기에 고전적 자유주의 하에서 ‘국가로부터의 자유(Freiheit vom Staat)’를 강조하는 기본권 이해로 나타나기도 하였다.<sup>268)</sup>

이처럼 전통적인 국가와 사회의 엄격한 이분법적 사고를 전제한다면 헌법이란 국가권력의 문제와 함께 국가에 대한 시민의 권리와 의무를 규율하는 공법이라고 할 수 있는 반면 사인들 간의 경제의 문제는 원칙적으로 사적 생활영역에 속하는 사회의 문제로 분류되고, 국가는 이에 대해 개개인의 경제적 자율성을 보장하되 간섭하지 않아야 하며, 사적 생활관계는 민사법의 규율대상이 된다고 할 수 있다. 그리고 사적 생활관계를 규율하는 민사법은 공법과는 별개의 독자적인 법 영역으로 이해된다. 또한 이러한 이분법적 시각에 따르면 정치적 생활관계를 규율하는 헌법과 경제관계를 규율하는 법 사이에 밀접한 관련성을 찾기 어렵게 되며, 결국 경제관계를 배제한 정치적 생활관계를 중심으로 헌법을 이해하게 된다. 이른바 정치논리와 경제논리는

---

266) 홍성방, 헌법학(하), 박영사, 2011, 383면.

267) 홍태영, 국민국가의 정치학, 후마니타스, 2008, 224-226면을 보면, 헤겔(Hegel) 이전에 ‘(시민)사회’를 경제적으로 이해한 최초의 사상가는 아담스미스이다. 스미스가 이해한 시장이란 교환의 특수한 장소가 아니라, 오히려 시장을 구성하는 것은 전(全)사회이다. 즉, 시장은 사회의 조직 매커니즘이며, 정치적·사회적 개념이 된다. 스미스에 따르면 경제는 사회의 기초이며, 시장은 사회질서의 작동자가 된다고 한다. 이러한 시장 매커니즘은 사회를 정치적이 아닌 생물학적으로 생각하도록 하며, 시장은 ‘입법자 없는’ 사회질서의 규제법을 구성하게 되는 것이다.

268) 칼 슈미트(김효진 편역), 바이마르 헌법에 있어서의 자유권과 제도적 보장, 법문사, 2004, 97-133면.



서로 다를 수 있기 때문에 양 논리가 지배하는 영역은 서로 구별되어야 한다는 주장들은 이와 같은 공·사법의 이분법적 전통에서 유래한다고 할 수 있다.<sup>269)</sup>

그러나 현대 민주주의 하에서 국가는 국민의 기본권을 보장하기 위한 수단으로서 존재하는 사회적 조직체의 한 형태로 볼 수 있으며, 국가는 헌법상 기본권적 가치의 실현이라는 규범적 목적을 중심으로 다양한 헌법적 현실과 끊임없이 상호작용을 하면서 하나의 국가공동체로 통합되어가는 과정 속에서 발견될 수 있다. 따라서 국가와 사회는 상대적으로 구별될 수 있는 것으로 생각된다.

특히 경제헌법은 개별 경제주체들의 기본권적 가치를 보장할 뿐만 아니라, 공동체 전체의 경제적 안정과 발전의 도모라는 공공의 이익을 실현하기 위해 필요한 국가의 역할까지 규율하는 것으로 볼 수 있다.<sup>270)</sup>

그러나 경제헌법의 존재형식을 살펴보면 오히려 대부분의 국가들은 특정 경제헌법을 형식적 의미의 헌법인 헌법전에 성문화하는 경우는 드물고 대단히 다양하고 복잡한 모습을 보여주고 있다. 우리나라와 같이 경제에 관하여 헌법을 정점으로 하는 통일된 법체계 속에서 다양하고 광범위한 법원들을 가지고 있는 국가가 있는 반면, 한 국가에 대한 경제헌법이 몇 개의 제한되어 있거나 또는 경제질서에 대하여 어떠한 체제를 선택하고 있는지 명시적이지 않은 헌법도 있다.<sup>271)</sup>

269) 이장희, 경제에 대한 국가의 법적 기본질서로서 경제헌법, 공법학연구 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013.5, 299면.

270) 이장희, 경제에 대한 국가의 법적 기본질서로서 경제헌법, 공법학연구 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013.5, 301면.

271) 이한태, 경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치, 서울법학 제20권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2013.2.28., 7면.

## II. 헌법상 경제조항의 연혁과 구조

### 1. 헌법상 경제조항의 연혁

#### (1) 건국헌법에서의 경제조항

형식에 있어서 1948년에 제정된 제헌헌법의 독립된 경제 장은 다른 나라 헌법에서 그 예를 찾아보기 어렵다. 그 내용에 있어서도 비록 시장경제를 지향하고 있지만 통제경제의 성격을 강하게 드러내고 있다. 이는 제헌 당시에 이렇다 할 시장경제 체제를 구축하지 못한 시대적 상황을 반영한 것이라고 할 수 있다.<sup>272)</sup> 이는 결국 동시대의 정치경제적 상황에 비추어 보아 “구체적인 경제질서에 대한 결단이 아직 이루어지지 않은 상태”라고 보기도 한다.<sup>273)</sup>

특히 건국헌법의 경제조항에 대하여 여러 가지 견해가 존재하는 바, 김효전은 기본권의 체계, 국가권력의 구조, 경제질서의 유사성을 들어 건국헌법에 미친 바이마르 헌법의 영향을 주장하였으며,<sup>274)</sup> 후버(E.R. Huber)는 바이마르헌법은 경제자유 원칙에 우선권을 두고 자유를 한계지우는 유보의 의미에서만 공동경제적 사회국가적 개입 권한을 인정하는 선에서의 경제적 타협에 기초하고 있다고 주장하였다.<sup>275)</sup> 한편 이영록은 건국헌법이 경제적 균등 실현을 위해 국가사회주의에 가까운 강한 통제경제를 규정하였다는 인식도 제헌 당시부터 존재해 왔으며 바이마르헌법보다는 중화민국헌법초안에서 유래하였음을 주장하였다.<sup>276)</sup>

272) 성낙인, 헌법과 경제민주화, 법제연구 제43호, 한국법제연구원, 2012, 139면.

273) 황승흠, 제헌헌법 ‘제6장 경제’편의 형성과정과 그것의 의미, 법사학연구, 제30호, 2004.10., 154면.

274) 김효전, 한국헌법과 바이마르헌법, 공법연구 제14집, 한국공법학회, 1986

275) E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6(Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1981), S.1027(이영록, 제헌헌법상 경제조항의이념과 그 역사적 기능, 헌법학연구 제19권 제2호, 2013.6, 71-72면에서 재인용).

276) 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 한국학술정보, 2006, 251-261면.

신우철은 건국헌법에 대한 중국헌법의 영향관계는 <중국역대헌법문서→임시정부역대헌법문서>가 게재된 복합적·중첩적 상호관계로 나타나며,<sup>277)</sup> 경제조항 또한 중국 헌법문서의 영향을 받은 건국강령(1941) 및 이를 계승한 한국헌법(1946)·임시헌법(1946)·조선임시약헌(1947) 등의 유관 규정과 밀접한 연관성이 발견된다고 주장하였다.<sup>278)</sup>

한편 민경국은 제헌헌법이 특정의 경제질서를 구상하고 있는 것이 아니라, 두 가지 극단적인 경제질서, 즉 중앙집권적인 경제질서와 순수한 시장경제질서를 배제시키고 있을 뿐이라는 견해를 제시하였다.<sup>279)</sup>

황승흠은 건국헌법의 “경제 장은 구체적인 경제질서에 대한 결단이 아직 이루어지지 않은 상태”라고 결론을 내리면서, 한 걸음 더 나가 경제 장의 국유 조항은 시장경제질서 아래에서도 가능한 조항이건거나, 대부분의 기업체(특히 대기업)가 사실상 귀속재산이라는 이름으로 국유의 상태에 있다는 사실을 표현한 것에 불과하다고 주장하였다.<sup>280)</sup>

신용옥은 조선임시약헌은 사회국가 이념을 추구하였으나 건국헌법을 제정하는 단계에서 사회국가 이념이 허구화되어 왜곡되었다고 주장하였다.<sup>281)</sup>

각 법안을 비교해보면, 1919년 바이마르헌법 제151조(경제상의 자유 보장) 경제생활의 질서는 각인으로 하여금 인간의 가치에 타당한 생활을 하게 하는 것을 목적으로 하고 정의의 원칙에 적합하여야 한다. 각인의 경제상의 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

277) 신우철, 비교헌법사, 법문사, 2008, 483면.

278) 신우철, 앞의 책, 503면.

279) 민경국, 제헌헌법과 경제질서, 한국정신문화연구원, 1999, 37면; 다만 그는 경제질서의 개방성에 주목하면서도, 양 극단의 경제질서 중간에서 놓고 본다면 건국헌법의 경제질서는 이 중간에서 중앙집권적 계획경제 쪽으로 기울어져 있다고 인정하였다.

280) 황승흠, 제헌헌법 제6장 경제' 편의 형성과정과 그것의 의미, 법사학연구 제30호, 2004.10, 154면.

281) 신용옥, 대한민국 헌법상 경제질서의 기원과 전개, 고려대학교 박사학위논문, 2006, 97면.

1936년 중화민국헌법초안(5·5헌장) 제116조 중화민국의 경제제도는 민생주의를 기초함으로써 국민생계의 균등과 충족을 도모해야 한다.

제121조 국가는 사인의 재산 및 사영사업에 대하여 국민생계의 균형과 발전에 방해가 된다고 인정할 때에는 법률에 의하여 이를 제한할 수 있다.

1948년 제헌헌법 제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

[표 8] 건국헌법 경제조항 비교 : 중화민국헌법초안 및 바이마르헌법

건국헌법	중화민국헌법초안(5·5헌장)	바이마르헌법
제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계내에서 보장된다.	제116조 중화민국의 경제제도는 민생주의를 기초함으로써 국민생계의 균등과 충족을 도모해야 한다. 제121조 국가는 사인의 재산 및 사영사업에 대하여 국민생계의 균형과 발전에 방해가 된다고 인정할 때에는 법률에 의하여 이를 제한할 수 있다.	제151조 제1항 경제생활의 질서는 각인으로 하여금 인간의 가치에 타당한 생활을 하게 하는 것을 목적으로 하고 정의의 원칙에 적합하여야 한다. 각인의 경제상의 자유는 이 한계 내에서 보장된다. 제2항 법률적 강제는 위험에 처함 권리를 보호하거나 중요한 공익을 증진할 목적으로만 허용된다. 제3항 통상 및 영업의 자유는 국법에 의하여 보장된다.
제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정	제118조 토지에 부착된 광물 및 경제상 공공의 이용에 공하는 천연력은 국가의 소유에 속하고 인민의 취득에 관계되는	제155조 제4항 토지의 천연자원 및 경제적으로 유용한 자연력은 국가가 이를 감독한다. 사적 특권은 법률에 의하여 이를 공유로 옮겨야

건국헌법	중화민국헌법초안(5·5헌장)	바이마르헌법
한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.	토지소유권으로 인하여 영향을 받지 않는다.	한다.
제86조 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.	제120조 국가는 토지의 분배 및 정리에 관하여 자작농 및 스스로 토지를 사용하는 자를 扶植할 것을 원칙으로 한다.	제155조 제1항 토지의 분배 및 이용은 국가가 이를 감독하고 그 남용을 막으며 또 모든 독일인에게 건강한 주거를 제공하며 모든 독일의 가족 특히 다수의 자녀를 가진 가족에게 그 수요를 충족하는 주거와 가산을 가지게 하여야 한다. 제2항 토지의 취득이 주거의 수요를 충족시키기 위하여 척식개간을 장려하기 위하여 또는 농업의 발달을 위하여 필요할 때에는 이를 수용할 수 있다.
		제155조 제3항 토지를 개척하고 이용하는 것은 공공에 대한 토지소유자의 의무이다. 노력 또는 자본을 사용하지 아니하고서 생긴 토지가격의 증가는 공공을 위하여 이를 이용하여야 한다.
제87조 제1항 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그	제123조 제1항 공용사업 및 기타 독점성을 갖는 기업은 국가의 공영을 원칙으로 하고, 단 필요한 경우에는 국민의 사영을 특허할 수 있다.	제156조 제1항 독일국은 법률에 의하여 공용징수에 관한 규정을 준용하여 사회적이 되기에 적당한 사적인 경제적 기업을 보상을 주고 공유로 옮길 수 있다. 각 주 또는 공공단체는 스스로 경

제 3 편 경제민주화에 대한 헌법적 접근

건국헌법	중화민국헌법초안(5·5헌장)	바이마르헌법
<p>특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. 제2항 대외무역은 국가의 통제하에 둔다.</p>	<p>제122조 국가는 국민의 생산사업 및 대외무역에 대하여 이를 장려지도 및 보호할 것을 요한다.</p>	<p>제적인 기업 및 단체의 감리에 참여하고 또는 다른 방법으로써 이에 대하여 지배력을 행할 수 있다.</p>
<p>제88조 국방상 또는 국민 생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.</p>	<p>제123조 제2항 1단 국가는 국방상 긴급의 수요로 인하여 전항의 특허에 관계되는 사영사업을 임시관리하고 아울러 법률에 의하여 이를 공영으로 복귀시킬수 있다.</p>	<p>제156조 제2항 독일국은 공공경제의 목적을 위하여 긴절한 필요가 있는 경우에 있어서는 법률에 의하여 자치의 기초에 입각한 경제적인 기업 및 단체를 결합시켜서 모든 국민 중의 생산계급의 협력을 확보하고 노동고용자 및 피용자로 하여금 그 관리에 참여시키며 경제적 화물의 생산·제조·분배·소비가격과 수출입을 공공경제의 원칙에 따라 규율할 수 있다.</p>
<p>제89조 제85조 내지 제88조에 의하여 특허를 취소하거나 권리를 수용, 사용 또는 제한하는 때에는 제15조 제3항의 규정을 준용한다.</p>	<p>제123조 제2항 2단 단 적당한 보상을 하여야 한다.</p>	<p>제153조 및 제156조 제1항 참조</p>

(2) 경제민주화 조항의 헌법개정과정

1) 제정헌법 경제조항(1948.7.17., 제정, 시행 1948.7.17.)

제6장 경제

제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계내에서 보장된다.

제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.

제86조 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.

제87조 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. 대외무역은 국가의 통제하에 둔다.

제88조 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리함은 법률이 정하는 바에 의하여 행한다.

제89조 제85조 내지 제88조에 의하여 특허를 취소하거나 권리를 수용 사용 또는 제한하는 때에는 제15조제3항의 규정을 준용한다

2) 헌법 제3호 경제조항(1954.11.29., 일부개정)

제4장 경제

제111조 ①대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

제112조 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

제113조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.

제114조 국가는 농지와 산지의 효율적 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제115조 국가는 농민·어민과 중소기업자의 자조를 기반으로 하는 협동조합을 육성하고 그 정치적 중립성을 보장한다.

제116조 국가는 대외무역을 육성하며 이를 규제·조정할 수 있다.

제117조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제118조 ①국민경제의 발전과 이를 위한 과학진흥에 관련되는 중요한 정책수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 경제·과학심의회의를 둔다.

②경제·과학심의회회는 대통령이 주재한다.

③경제·과학심의회회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

1954년 개헌에서는 경제적 평등보다 경제적 자유를 중시하는 시장 경제체제로 전환하게 된다. 공업화 내지는 산업화를 위해서 그리고 전후의 경제적 복구와 활성화를 위한 선택인 것으로 보인다. 중요 기



업 및 공공성을 가진 기업의 국·공유 규정(헌법 제87조)이 삭제되고, 사영기업의 국·공유 이전도 법률로 특별히 정하는 경우에 한정된다.

### 3) 헌법 제6호 경제조항(1962.12.26., 전부개정, 시행 1963.12.17)

1962년의 제3공화국 헌법에서는 제111조에 “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”는 항이 첫머리에 추가됨으로써 경제조항의 기본 틀이 형성된다. 특히 ‘통제’라는 용어가 ‘규제와 조정’으로 바뀌게 된다.<sup>282)</sup>

282) 당시 헌법개정안제안이유서를 보면 다음과 같다.

혁명공약에서 밝힌바에 의하여 민정이양을 단행함에 앞서 진정한 민주국가인 제3공화국의 기반을 마련하기 위하여 이헌법개정안을 제안한다.

5.16혁명의 이념은 부패와 부정과 빈곤에서 우리겨레와 나라를 구제하고 새로운 민주복지국가를 재건하려는데 있다.

그러므로 민주이양에 앞서 이와같은 숭고한 이념이 앞으로 탄생될 제3공화국에 계승되어 다시는 과거와 같은 쓰라린 전철을 밟지않도록 새로운 국가의 튼튼한 기반을 다짐하는 것은 혁명정부의 신성한 의무가 아닐 수 없다.

이에 있어서 혁명정부는 이러한 의무를 다하기 위하여 널리 국민의 여론을 종합하고 진지한 연구와 검토를 거친끝에 헌법개정안을 작성하고 주권을 가진 국민의 결정으로써 제3공화국의 기반을 마련코자 하는바이다. 여기에 우리가 마련한 헌법개정안의 주요한 특징을 요약하면 다음과 같다.

1. 자유권, 생존권, 참정권등의 국민의 기본권을 최대한으로 보장하였으며,
2. 건전하고 민주적인 현대적 정당제도를 수립하여 진정한 대의민주정치의 기반을 확립하였고,
3. 참다운 국민의사를 대변하고 깨끗하고 능률적인 의회정치를 기약할 수 있는 합리적인 국회의 조직과 운영을 규정하였으며,
4. 안정되고 일할 수 있는 민주적인 정부형태를 택하였고,
5. 국민의 권리보장의 최후보루인 사법권의 독립과 민주화에 만전을 기하였으며,
6. 시급한 민생고를 해결하고 국민경제의 조속한 발전을 기할수 있는 경제체제와 기구를 마련하고,
7. 공산세력의 침략을 분쇄하고 굳건한 국가안전을 보장할 수 있는 기구를 설치하였으며,
8. 국가의 최고법규인 헌법의 개정은 주권자인 국민이 직접결정 하도록 하였다.

제11장 경제

제116조 ①대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

제117조 ①광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위한 계획을 수립한다.

제118조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.

제119조 국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적인 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제120조 ①국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.

②농민·어민과 중소기업자의 자조조직은 육성된다.

제121조 국가는 대외무역을 육성하며 이를 규제·조정할 수 있다.

제122조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제123조 ①국민경제의 발전과 이를 위한 과학기술은 창달·진흥되어야 한다.

②대통령은 경제·과학기술의 창달·진흥을 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

4) 헌법 제8호 경제조항(1972.12.27., 전부개정, 시행 1972.12.27.)

1972년의 유신헌법에서는 정치헌법의 분야와는 달리 경제조항의 변화는 크지 않다. 국토와 자원의 개발 및 이용계획의 수립과 지역사회

의 균형발전 이외에는 추가된 내용이 없고 농·어민과 중소기업자의 자조조직에 대한 정치적 중립성 규정은 삭제되었다.

제9장 경제

제120조 ①대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

③독과점의 폐단은 적절히 규제·조정한다.

제121조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제122조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제123조 국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제124조 ①국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 필요한 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.

②국가는 중소기업의 사업활동을 보호·육성하여야 한다.

③국가는 농민·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 정치적 중립성을 보장한다.

제125조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제126조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제127조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제128조 ①국가는 국민경제의 발전에 노력하고 과학기술을 창달·진흥하여야 한다.  
②국가는 국가표준제도를 확립한다.  
③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

1980년 헌법에서는 독과점의 폐단에 대한 규제·조정, 농지의 임대차 및 위탁경영의 허용, 중소기업의 보호·육성, 농·어민과 중소기업의 자조조직에 대한 정치적 중립성의 확보, 소비자 보호 등에 관한 내용이 추가되었다.

5) 현행헌법에서의 경제 조항(헌법 제10호)(1987.10.29., 전부개정, 시행 1988.2.25.)

#### 제9장 경제

제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 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.

제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.  
 ②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.  
 ③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.  
 ④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.  
 ⑤국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제125조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제127조 ①국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

②국가는 국가표준제도를 확립한다.

③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

7년 단임의 제5공화국 대통령의 임기만료 시점이 서서히 다가오자 국회에서는 1985년부터 헌법개정을 위한 특별위원회를 구성하자는 안이 여러 차례 제출되었으나 결실을 맺지 못하다가 1987년 6·29선언을 며칠 앞둔 24일 당시 국회운영위원장인 이세기 의원의 제안으로 ‘헌법개정특별위원회 구성안’이 제130회 제10차 본회의에서 가결되었다. 이렇게 구성된 헌법개정특별위원회는 8월 31일 채문식 의원을 위원장으로 하는 ‘헌법개정안기초소위원회’를 10명(위원장 포함)의 4당(민주정의당 4명, 통일민주당 3명, 신한민주당 1명, 한국국민당 1명) 대표들로 구성하였다. 소위원회는 9월 1일부터 17일까지 8차례의 회의를 가지면서 헌법개정특별위원회에 제출된 각 정당의 헌법개정시안

과 그 동안 여야 각 정당 간에 이루어진 합의개헌요강을 기초로 하여 헌법전문과 본문 10장 130조 및 부칙 6조로 된 헌법개정안을 기초하였다. 이 개정안은 9월 17일에 위원회 안으로 채택되었으며,<sup>283)</sup> 다음날 본회의(제136회 국회 제1차 본회의)에서 발의되었고 20일간의 공고기간을 거쳐 10월 12일 국회본회의를 통과하였다.

### (3) 소 결

이와 같이 우리나라는 헌법에 경제조항을 명문으로 규정하였으며, 이에 대하여는 여러 견해가 존재한다. 김형성은 “‘산업민주화’가 어떤 논의과정 속에서 ‘경제민주화’로 바뀌게 되었는지에 대해서는 최근에 전개되었던 ‘경제민주화’ 논의 속에서 특정인의 공을 논하는 것을 비롯해 여러 주장이 있었지만 정확한 내용을 확인하는 것은 어렵거나 주관적인 것이기도 하고 또, 필요한가에 대해서도 의문이 든다”고 하여 다소 부정적인 견해를 제시하였다.<sup>284)</sup>

한편 ‘경제민주화’라는 용어를 본격적으로 제시했다고 볼 수 있는 김종인은 “경제민주화는 경제세력 간의 힘의 불균형을 지정하자는 것이다. 헌법 제1조는 ‘대한민국의 민주공화국’이라고 적고 있다. 민주공화국이라는 말만 갖고는 민주주의가 이루어지지 않으므로 삼권분립과 기본권 보장을 헌법에 명문화한 것이다. 일각에서 119조 1항이 있으면 돼지 2항이 왜 필요하냐고 그러는데, 1항과 2항은 따로따로가 아

---

283) 당시 현경대 소위원장 보고 내용을 참조하면 다음과 같다. “헌법상 경제조항에 있어서는 자유시장 경제원리를 근간으로 하면서 그 동안 산업사회에서 야기되는 계층간·산업간·지역간의 불균형을 시정하기 위하여 필요한 규제와 조정 그리고 국가의 노력을 강조하는 내용으로 보완규정하였습니다. 먼저 경제질서에 관한 원칙규정인 안 제119조 제2항에서는 국가는 균형있는 국민경제의 성장과 적절한 소득분배가 이루어지도록 하고 시장지배와 경제력의 남용을 방지토록 하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있도록 현행규정을 보완하였고...”

284) 김형성, 현행헌법에 있어서 경제민주화의 제도화에 관한 연구, 헌법학연구 제19권 제2호, 한국헌법학회, 2013.6, 104면

닌 하나의 패키지로 생각해야 한다. 시장도 어떤 틀을 갖추지 않으면 제대로 효력을 발휘할 수 없다. 또 시장이 해결하지 못하는 여러 경제 문제가 많다. 그런 것들은 국가가 해결해야 한다. ‘헌법 35조 등을 적용하면 할 수 있는데 왜 경제조항이 따로 있느냐’고도 한다. 또 국가 위기라고 생각되면 얼마든지 (시장에) 개입할 수 있다고 적고 있지만, 단 본질을 건드려선 안 된다고 되어 있다. 그러면 법률적 논쟁이 생긴다. 그것을 모르고 119조를 만든게 아니다. 논쟁이 생기면 결국 힘 있는 쪽이 이기기 마련이기 때문에 이를 막기 위해 마련한 것이다. 정부가 탐욕스러운 재벌 문제를 다룰 때 현실적으로 규제를 도입할 수 밖에 없는데, 이 경우 위헌 시비가 발생할 수 있다. 이 경우 언론도 광고를 의식해 재벌의 문제점을 제대로 지적하지 못하는 것이 현실이다. ... 이런 논쟁을 차단하기 위해 119조 2항을 명문화해 집어 넣은 것이다.”라고 주장하였다.<sup>285)286)</sup>

결국대한민국 헌법상 경제질서는 독립된 장을 설정한 편제상의 독립성과 연속성에 더 나아가, 그 내용에 있어서도 일정한 연속성을 발견할 수 있다는 점이다.

즉 헌법상 경제는 시장경제를 기반으로 출발하였지만 국가건설을 위한 국가적 규제와 통제의 시대를 지나 시장경제의 활성화 시기를 거쳐서 마침내 공동체의 삶을 보듬기 위한 사회정의 내지 경제의 민주화를 위한 국가적 규제와 조정의 시대로 안착하고 있다는 점에서

285) 김종인, 지금 왜 경제민주화인가, 동화출판사, 2012, 48-49면.; 이와 관련하여 프레시안, 2012년 10월 5일자 보도를 보면, 민주통합당 이석현 의원은 “최근 공개석상에서 김종인 위원장이 경제 민주화를 자신이 주도했다며 역사의 사실을 왜곡하고 있다고 비판했습니다. 이 의원은 1986~1987년 개헌 논의가 한창일 때 자신이 직선제 개헌 전문위원이었다고 밝히고, 당시 여당인 민정당은 야당에서 만들어 놓은 (경제 민주화가 포함된) 헌법 초안을 받아들였을 뿐이었다고 주장했습니다. 당시 민정당 국회의원이었던 김종인 전 의원이 자기가 경제 민주화 조항을 만들었다고 주장하는 것은 역사 왜곡에 해당한다”고 주장하였다.

286) 그는 최근 한 언론의 인터뷰에서 경제민주화 정책추진에 대한 회의적인 태도를 보이기도 하였다(한겨레신문, 2014년 10월 20일자).

대한민국헌법상 경제는 그 연속성을 지속적으로 다져오고 있다고 볼 수 있다.<sup>287)</sup>

## 2. 경제헌법의 구조

국가가 사회와 경제의 전반적인 현상에 대하여 포괄적인 책임을 지는 오늘날의 사회적 법치국가에서 경제질서의 형성은 국가와 사회의 공동과제가 되었다. 이에 따라 헌법상의 경제질서에 관한 규정은 국가행위에 대하여 한계를 설정함으로써 경제질서의 형성에 개인과 사회의 자율적인 참여를 보장하는 ‘경제적 기본권’ 및 경제영역에서의 국가활동에 대하여 기본방향과 과제를 제시하고 국가에게 적극적인 경제정책을 추진할 수 있는 권한을 부여하는 ‘경제에 대한 간섭과 조정에 관한 규정’으로 구성되어 있다.

### (1) 경제적 기본권

경제·사회의 모든 과정에 대한 책임을 지고 간섭하고 규율·조정하려고 시도하는 사회국가는 한편으로는 자유행사의 실질적 조건을 마련해주는 ‘자유실현적인 성격’을 가지고 있고, 다른 한편으로는 사회국가가 그에게 부여된 과제의 이행을 위하여 경제에 대한 포괄적인 간섭을 가져올 수 밖에 없다는 의미에서 ‘자유에 대한 위협’으로서의 이중적 성격을 가지고 있다. 사회국가에서는 국가가 사경제에 과도하게 간섭할 위험성이 상존하기 때문에, 대국가적 방어권으로서의 경제적 기본권의 성격은 사회국가에서도 마찬가지로 중요하다. 따라서 오늘날의 다양한 기본권이론에도 불구하고, 경제적 기본권은 역사적으

---

287) 성낙인, 대한민국 경제헌법사 소고-편제와 내용의 연속성의 관점에서-, 서울대학교 법학 제54권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2013.9, 157면(해당 논문에서 저자는 1987년 헌법제정 이후 사반세기가 지난 후에 다시금 경제의 민주화가 국가적 과제로 떠오른 것은 경제의 연속성이 동일한 헌법을 두고서 지속적으로 활성화 되어 가고 있음을 알려주는 신호탄이면서 동시에 이시대가 안고 있는 경제민주화에 대한 경고음이라고 지적하고 있다).



로나 법적 의미에서나 일차적으로 국가권력에 의해 위협을 받고 있는 개인의 자유영역을 보호하려는 대국가적 방어권이다.

또한 경제적 기본권은 개인에게 경제적 자유를 보장함으로써 분권적·자유주의적 경제질서의 형성을 가능하게 하고 법치국가적 보장에 근거한 안정성·지속성·예측성의 요소를 경제질서에 부여하고 있다. 특히 개인의 자유로운 직업활동을 보장하는 직업의 자유, 사유재산권을 보장하는 재산권의 보장, 임금과 근로조건에 관하여 노사단체의 사적 자치를 보장하는 근로3권은 경제질서의 형성에 있어서 매우 중요한 의미를 가지는 기본권들이다.<sup>288)</sup>

## (2) 국가경제정책의 헌법적 근거

경제헌법은 국가활동에 대한 한계를 제시하는 부정적 권한규범으로서의 기본권 뿐 아니라, 이와는 반대로 경제에 대한 국가의 간섭과 조정을 정당화하는 일련의 헌법적 근거를 두고 있다. 이와 같은 국가경제정책의 헌법적 근거에는 무엇보다도 헌법 제119조 이하의 경제조항, 사회화에 관한 규정, 사회적 기본권 등이 속하는데, 이러한 헌법규정은 국가의 적극적인 경제정책에 대한 수권규범이자 동시에 개인의 경제적 자유에 대한 제한을 정당화하는 규범이다.

우리 헌법은 헌법 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 “균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호 등”의 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 규정함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성하여야 할 “공익”을 구체화하고, 동시에 헌법 제37조 제2항의 기본권제한을 위한 일반법률유보에서의 “공공복리”를 구체화하고 있다.<sup>289)</sup>

288) 한수웅, 헌법학, 법문사, 305면.

289) 현재 1996.12.26. 96헌가18(자도소주 구입명령제도)

### 3. 경제조항의 법적 성격

우리 헌법에서 규정하고 있는 경제조항이 어떤 법적 성격을 가지고 있는지에 대하여 견해가 대립하고 있다.

권영성은 헌법 제119조 제1하에서 자유시장경제질서와 함께 제2항에서 자유시장경제의 모순을 제거하고 사회정의와 경제민주화를 실현하기 위하여 국가의 규제와 조정을 수용함으로써 소위 사회적 시장경제질서를 채택하고 있다고 한다.<sup>290)</sup> 그러나 독일의 경제헌법에서 언급되어 온 사회적 경제질서라는 용어를 아무런 고려나 비판없이 우리의 법질서에서 사용하고 있기 때문에 문제가 있다고 보고 권영설은 사회적 경제질서가 아니라 혼합경제질서라고 보아야 한다고 주장하였다.<sup>291)</sup>

권오승은 위와 같은 견해들에 대해 구체성을 가지지 못한 추상적인 이론에 불과할 뿐이라고 하였으며,<sup>292)</sup> 길준규는 경제재의 생산과 분배가 원칙적으로 자유경쟁원칙 아래에서 사회정의의 실현과 건강한 사회질서와 사회적 약자의 보호를 위한 범위 내에서 경제에 대한 국가의 통제가 정당한 권리이며 국가의 의무이기 때문에 시장경제의 원칙하에서 사회정의의 실현을 위한 국가의 개입을 인정하여 우리 식의 사회적 시장경제질서를 주장하였다.<sup>293)</sup>

한수웅은 헌법 제119조 제1항의 시장경제질서와 제2항의 사회적 정의가 적절하게 조화를 이루면서 개인의 경제적 자유를 보장하고 사회적 정의를 실현하는 경제질서를 규정하고 있다는 점에서 동 조항은 경제헌법상의 근본적인 목표를 설정하는 규정이라고 설명한다.<sup>294)</sup>

290) 권영성, 헌법학원론, 2010, 167면.

291) 권영설, 국가와 경제-경제질서의 헌법적 기초, 공법연구 제16집, 한국공법학회, 1988, 21면

292) 권오승, 경제법, 법문사, 49면.

293) 길준규, 경제행정법의 전제로서의 경제질서, 공법연구 제28집 제2호, 한국공법학회, 2000, 469면.

294) 한수웅, 한국헌법상의 경제질서, 계획열박사 화갑기념논문집, 1995, 190면.

이에 관한 헌법재판소의 태도를 살펴보면, 사회국가의 원리를 수용하는 자유시장경제질서라고 판시한 바 있으며<sup>295)</sup> 또한 사유재산과 시장경제를 근간으로 하는 경제질서라고 하는 결정도 있었다.<sup>296)</sup>

---

295) 헌재결 1989.12.22. 88헌가13

296) 헌재결 199.4.2. 89헌가113

## 제 3 장 경제질서와 경제민주화

### I. 경제질서의 구체화로서의 경제민주화

#### 1. 사법적 기준- 헌법재판소 결정문의 검토

한편 우리 헌법은 자유와 경쟁에 대한 보완원리로서 헌법 제119조 제2항, 제123조 제2항, 제3항에서 사회정의·경제정의와 경제민주화 이념을 채택하고 이를 위한 구체적인 경제목표로서 독과점규제·지역경제육성·중소기업보호를 들고 있으며 이를 실현하기 위해 국가적 규제와 조정을 광범위하게 인정하고 있는바, 이러한 경제목표의 달성을 위하여 입법자는 경제현실의 역사와 미래에 대한 전망, 목적달성에 소요되는 경제적·사회적 비용, 당해 경제문제에 관한 국민 내지 이해관계인의 인식 등 제반사정을 두루 감안하여 가능한 여러 정책 중 필요하다고 판단되는 경제정책을 선택할 수 있고, 입법자의 그러한 정책판단과 선택은 그것이 독과점규제·지역경제육성·중소기업보호라는 헌법적 요청을 구체화시키고 실현시키는 것인 한, 그리고 그것이 현저히 합리성을 결여한 것이라고 볼 수 없는 한, 경제에 관한 국가적 규제 조정권한의 행사로서 존중되어야 하고 사법적 판단에 의해 함부로 대체되어서는 아니된다.<sup>297)</sup>

우리 헌법 제119조는 제1항에서 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 규정하여 사유재산제도, 사적 자치의 원칙, 과실책임의 원칙을 기초로 하는 자유시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있지만, 한편, 제2항에서 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의

297) 헌재 1999. 7. 22. 98헌가5 (탁주의 공급구역제한제도를 규정하고 있는 주세법 제5조 제3항, 합헌)

분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”고 규정하여 경제에 관한 국가의 광범위한 규제와 조정을 인정하고 있으며,<sup>298)</sup>

헌법 제119조는 제1항에서 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 규정하여 자유시장 경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있으나, 한편 그 제2항에서 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하여, 우리 헌법이 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서 사회국가원리를 수용하여 실질적인 자유와 평등을 아울러 달성하려는 것을 근본이념으로 하고 있음을 밝히고 있다.<sup>299)</sup>

이 사건 법률조항은, 실질적으로 보험사업에 해당하는 행위를 법령의 인·허가 없이 마음대로 영위할 수 있도록 방치할 경우 사적 자치라는 이름 아래 불특정 다수인을 상대로 한 투기적, 기망적, 사행적 거래가 성행하여 선량한 피해자를 양산하거나 건전한 금융질서를 어지럽히는 등 심각한 부작용이 나타날 우려가 있으므로 이를 방지하려는 데 그 주된 목적이 있다. 헌법이 보호하는 경제상의 자유란 어떠한 경우에도 제한을 받지 않는 자유방임을 의미하는 것이 아니다. 어떤 분야의 경제활동을 사인간의 사적 자치에 완전히 맡길 경우 심각한 사회적 폐해가 예상되는데도 국가가 아무런 관여를 하지 않는다면 오히려 공정한 경쟁질서가 깨어지고 경제주체간의 부조화가 일어나게 되어 헌법상의 경제질서에 반하는 결과가 초래될 것이다.<sup>300)</sup>

298) 헌재 2009. 9. 24. 2007헌바108(농업진흥지역 밖의 농지를 전용하기 위하여는 관할 행정관청의 허가를 받도록 하고 허가 없이 농지를 전용한 경우 형법을 부과하는 구 농지법 등이 헌법상의 자유시장경제질서 조항에 위배되지는 여부, 소극)

299) 헌재 1998. 5. 28. 96헌가4

우리 헌법은 전문 및 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 “균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호” 등 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 규정함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성하여야 할 공익을 구체화하고 있다. 이와 같이 우리 헌법의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다 (헌재 1996. 4. 25. 92헌바47, 판례집 8-1, 370, 380; 1998. 5. 28. 96헌가4등, 판례집 10-1, 522, 533-534) . 그러나 경제적 기본권의 제한을 정당화하는 공익이 헌법에 명시적으로 규정된 목표에만 제한되는 것은 아니고, 헌법은 단지 국가가 실현하려고 의도하는 전형적인 경제목표를 예시적으로 구체화하고 있을 뿐이므로 기본권의 침해를 정당화할 수 있는 모든 공익을 아울러 고려하여 법률의 합헌성 여부를 심사하여야 한다 (헌재 1996. 12. 26. 96헌가18, 판례집 8-2, 680, 692-693).<sup>301)</sup>

헌법은 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 ‘균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자 보호 등’의 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 규정함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성하여야 할 ‘공익’을 구체화하고, 동시에 헌법 제37조 제2항의 기본권제한을

300) 헌재 2003. 2. 27. 2002헌바4 (법령에 의한 인·허가 없이 장래의 경제적 손실을 금전 또는 유가증권으로 보전해 줄 것을 약정하고 회비 등의 명목으로 금전을 수입하는 행위를 금지하고 이에 위반시 형사처벌하는 유사수신행위의규제에관한법률이 헌법상의 경제질서에 위반되는지 여부, 소극)

301) 헌재 2001. 6. 28. 2001헌마132(여객자동차운수사업법 제73조의 2 등 위헌확인, 헌법상 경제조항의 성격)

위한 일반 법률유보에서의 ‘공공복리’를 구체화하고 있다. 302)

위 헌법재판소 결정에서 볼 수 있듯이 대부분의 판례에서 경제민주화 조항은 경제에 관한 국가의 광범위한 규제와 조정을 정당화하는 헌법조문으로서 역할을 하는 것으로 해석되고 있는 것으로 보인다.303)

## 2. 경제입법과 헌법심사

헌법재판소는 헌법 제119조 제2항은 “「국가는…시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하기 위하여…경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다」고 규정함으로써 독과점규제라는 경제정책적 목표를 개인의 경제적 자유를 제한할 수 있는 정당한 공익의 하나로 인정하였다. 국가목표로서의 ‘독과점규제’는 스스로에게 맡겨진 경제는 경제적 자유에 내재하는 경제력 집중적 또는 시장지배적 경향으로 말미암아 반드시 시장의 자유가 제한받게 되므로 국가의 법질서에 의한 경쟁질서의 형성과 확보가 필요하고, 경쟁질서의 유지는 자연적인 사회현상이 아니라 국가의 지속적인 과제라는 인식에 그 바탕을 두고 있다. 독과점규제는 국가의 경쟁정책에 의하여 실현되고 경쟁정책의 목적은 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진에 있다.”라고 판시하여304) 독과점 규제 등 경제영역에 대한 국가의 규제와 조정의 목적이 단순히 규제 그 자체나 경제적 자유의 제한에 있는 것이 아니라 본래의 시장의 자유와 경쟁의 회복에 있다는 것을 분명히 하고 있다.

한편 경제입법 및 이를 구체화하는 행정입법 내지는 규칙 등을 통한 경제활동의 장애 대하여 국가가 개입하는 경우 다양한 기본권의 제한을 수반할 수 밖에 없는데, 이를 심사하는 원칙들을 아래와 같이 제시할 수 있을 것이다.

302) 헌재 2009. 5. 28. 2006헌바86(일반도시가스사업자에게 가스간선시설의 설치의무를 부과하고 그 설치비용도 전부 부담하도록 하는 구 주택건설촉진법 합헌)

303) 해석적 관점의 문제점 제시

304) 헌재결 1996.12.26., 96헌가18

## (1) 비례의 원칙

경제활동의 자유라고 하는 국민의 기본권에 대한 규제는 당연히 기본권제한의 일반원칙인 비례의 원칙이 적용되는 물론이다. 목적과 수단 사이의 비례성은 요구하는 비례의원칙에 대하여 헌법재판소는 1990. 9. 3, 89헌가95 국세기본법 제35조 제1항 제3호의 위헌심판사건에서 “과잉금지의 원칙이라는 것은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서, 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소화), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙이다.”라고 판시함으로써 비례의 원칙의 내용을 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소화, 법익의 균형성으로 파악하고 있고 이것이 학계에서도 통설적 견해라고 하겠다. 따라서 입법자는 모든 경제규제입법시, 그리고 행정부는 그러한 법규의 구체적인 집행시 반드시 이러한 네가지 요건을 준수해야 한다.

## 1) 목적의 정당성

국민의 다양한 경제적 기본권을 제한하려는 경제규제입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하기 때문에 경제규제입법시 반드시 당해 조항의 입법목적이 무엇인가, 그리고 그러한 입법목적은 헌법상 정당화될 수 있는 것인가를 검증해야 한다. 헌법



재판소는 1996. 12. 26, 96헌가18 주세법 제38조의 7 등에 대한 위헌 제청사건에서 “우리 헌법은 헌법 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 ‘균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호 등’의 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 규정함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성하여야 할 ‘공익’을 구체화하고, 동시에 헌법 제37조 제2항의 기본권제한을 위한 일반법률유보에서의 ‘공공복리’를 구체화하고 있다. 그러나 경제적 기본권의 제한을 정당화하는 공익이 헌법에 명시적으로 규정된 목표에만 제한되는 것은 아니고, 헌법은 단지 국가가 실현하려고 의도하는 전형적인 경제목표를 예시적으로 구체화하고 있을 뿐이므로 기본권의 침해를 정당화할 수 있는 모든 공익을 아울러 고려하여 법률의 합헌성 여부를 심사하여야 한다.”라고 판시함으로써 경제규제입법을 정당화시키는 공익을 헌법상 경제의 장인 제119조 이하에서 규정하고 있는 국가목표에 한정하고 있지 않고 그밖의 다양한 공익이 포함되는 것으로 폭넓게 파악하고 있다.

## 2) 방법의 적절성

경제규제입법이 마련하고 있는 수단이 그 입법목적에 달성하는데 적절하거나 또는 그 수단을 통하여 입법자가 의도한 결과의 달성이 촉진될 수 있어야 한다. 일반적으로 경제규제입법에 있어서는 입법자에게 비교적 폭넓은 입법형성권이 인정된다고 할 것이므로 방법의 적절성이란 완전한 합목적성을 의미하는 것은 아니고, 추구된 목적의 달성을 위하여 상황이 개선되거나 부분적 실현이 이루어질 수 있다는 개연성이 있다면 충족된 것으로 받아들여진다.

헌법재판소는 1996. 12. 26, 96헌가18 주세법 제38조의 7 등에 대한 위헌제청사건에서 국세청장으로 하여금 주류판매업자에 대하여 매월

희석식소주의 총구입액의 100분의50 이상을 당해 주류판매업자의 판매장이 소재하는 지역과 같은 지역에 소재하는 제조장으로부터 구입하도록 명하게 하는 주세법 제38조의 7과 관련하여 “소주판매업자가 매월 소주류 총구입액의 100분의 50 이상을 자도소주로 구입하도록 하는 구입명령제도는 실질적으로는 지방소주제조업자에게 경쟁으로부터의 면제라는 특권을 부여하고, 그로 말미암아 기업의 능력과 관계 없이 구입명령제도를 통하여 확보되고 유지되는 현상태에 안주하는 결과를 가져오게 한다. 결국 구입명령제도는 전국적으로 자유경쟁을 배제한 채 지역 나누어먹기 식의 지역할거주의로 자리잡게 하고, 그로써 지방소주업체들이 각 도마다 최소한 50%의 지역시장 점유율을 보유하게 하여 지역 독과점적 현상의 고착화를 초래하게 한다. 이로 말미암아 사실상 경쟁이 본래의 기능을 잃고, 경쟁을 통하여 얻으려는 효과는 얻을 수 없게 된다. 그러므로 이 사건 법률조항이 규정한 구입명령제도는 지방소주업체를 경쟁으로부터 직접 보호함으로써 오히려 경쟁을 저해하는 것이기 때문에 공정하고 자유로운 경쟁을 유지하고 촉진하려는 목적인 ‘독과점규제’라는 공익을 달성하기 위한 적절한 조치로 보기 어렵다. 경쟁의 회복이라는 독과점규제의 목적을 달성할수 있는 방법은 되도록 균등한 경쟁의 출발선을 형성함으로써 경쟁을 가능하게 하고 활성화하는 방법이어야 한다. 비록 소주시장에서 이미 시장지배적 지위가 형성되었거나 또는 형성될 우려가 있다고 하더라도, 구입명령제도는 독점화되어 있는 시장구조를 경쟁적인 시장구조로 전환시키기 위하여 적절한 수단으로 볼 수 없으므로 위 법률조항은 비례의 원칙에 위반된다.”라고 판시함으로써 소주구입명령제도가 독과점규제라고 입법목적은 달성하기 위한 적절한 방법으로 볼 수 없다고 했다.

### 3) 피해의 최소성

이는 경제규제입법목적은 달성하기 위하여 채택된 규제가 상대방의 기본권을 가장 적게 침해하는 조치이어야 한다는 것이다. 여기서 무엇이 최소의 침해수단인가의 판단은 상대방의 주관적인 상황에 따라서 판단할 것이 아니라 객관적인 기준에 의해서 판단해야 할 것이다.

어떠한 조치가 피해의 최소성을 충족하였는지는 경제규율적 또는 경제지도적 조치의 선택 및 기술적인 형성과 관련하여 입법자에게는 광범위한 입법형성권이 허용된다고 보아야 할 것이므로 상대적으로 덜 침해적인 수단이 가능하였다는 점이 명백히 확인될 수 있는 경우에만 그러한 규제가 피해의 최소성을 위반한 것으로 판단할 수 있을 것이다. 헌법재판소도 2001. 1. 18, 2000헌바7 구 이자제한법중개정법을 등 위헌소원사건에서 “헌법 ... 제119조에서는 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 다짐하고 있으므로, 국가는 이러한 복지국가를 실현하기 위하여 가능한 수단을 동원할 책무를 진다고 할 것이다. 그러나, 가능한 여러가지 수단들 가운데 구체적으로 어느 것을 선택할 것인가는 기본적으로 입법자의 재량에 속하는 것이고, 따라서 입법자는 그 목적을 추구함에 있어 그에게 부여된 입법재량권을 남용하였거나 그 한계를 일탈하여 명백히 불공정 또는 불합리하게 자의적으로 입법형성권을 행사하였다는 등 특별한 사정이 없는 한 헌법위반의 문제는 야기되지 아니한다고 할 것이다. 그런데, 이 사건에서 입법자가 사인간의 약정이자를 제한함으로써 경제적 약자를 보호하려는 직접적인 방법을 선택할 것인지, 아니면 이를 완화하거나 폐지함으로써 자금시장의 왜곡을 바로잡아 경제를 회복시키고 자유와 창의에 기한 경제발전을 꾀하는 한편 경제적 약자의 보호문제는 민법상의 일반원칙에 맡길 것인가는 입법자의 위와 같은 재량에 속하는 것이라 할 것이고, 이 사건에서 입법자가 입법 당시의 여러가지 경제적, 사회적 여건

을 고려하여 후자를 선택한 것이 입법재량권을 남용하였거나 입법형성권의 한계를 일탈하여 명백히 불공정 또는 불합리하게 자의적으로 행사한 것이라고 불만한 자료를 찾을 수 없다.”라고 판시하여 이 점을 분명히 하고 있다.

한편 헌법재판소는 2000. 3. 30, 99헌마143 사건에서 식품등의표시기준 중 ‘음주전후’ 및 ‘숙취해소’ 표시를 금지하는 부분이 영업의 자유 등을 침해하고 있는지의 여부와 관련하여 “이 사건 규정은 ‘음주전후’ 또는 ‘숙취해소’라는 표시를 일체 금지함으로써 국민건강 보호라는 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘어 지나치게 과잉규제를 가하는 것이다. … 숙취해소용이라는 표시를 할 수 있는지의 여부는 그러한 식품의 판매에 직접적이고 심대한 영향을 미치는 사항으로서, 그러한 표시를 할 수 없다면 기업가·발명가로서는 숙취해소용 식품을 발명·개발할 동기를 찾을 수 없게 된다. … 국가로서는 숙취해소용 식품을 과신하여 과음하면 건강을 해친다는 내용의 경고문구를 숙취해소용 식품 등에 의무적으로 병기하도록 하는 정도의 정책수단을 취할 수는 있다고 하겠으나, 이를 넘어 숙취해소용 식품임을 나타내는 표시를 일체 금지하는 것은 교각살우의 과잉제한이라고 아니할 수 없다.”고 하여 국민보건상의 이유로 숙취해소용 식품임을 나타내는 표시를 일체 금지하는 것은 영업의 자유 등의 기본권에 대한 침해의 최소성의 원칙에 위반된다고 판시했다.

#### 4) 법익의 균형성

경제규제입법과 그 집행에 있어서 달성되는 공익과 상실되는 기본권 사이에 비례성이 유지되어야 한다는 것이다. 이러한 법익형량의 경우 상실되는 기본권에는 그 규제조치의 직접 상대방의 이익 뿐 아니라, 일반 대중의 이익, 예컨대 자유로운 경쟁이 제한되는 결과 발생하는 소비자의 권리 등도 포함되어야 함은 물론이다.

앞서 소개한 헌법재판소의 주세법 제38조의 7 등에 대한 위헌제청 사건에서 헌법재판소도 “구입명령제도는 비록 직접적으로는 소주판매업자에게만 구입의무를 부과하고 있으나 실질적으로는 구입명령제도가 능력경쟁을 통한 시장의 점유를 억제함으로써 소주제조업자의 ‘기업의 자유’ 및 ‘경쟁의 자유’를 제한하고, 소비자가 자신의 의사에 따라 자유롭게 상품을 선택하는 것을 제약함으로써 소비자의 행복추구권에서 파생되는 ‘자기결정권’도 제한하고 있다. 직업의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하고, 이러한 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있다. 경쟁의 자유는 기본권의 주체가 직업의 자유를 실제로 행사하는 데에서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의하여 보장되고, 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해를 받지 않고 기업활동을 할 수 있는 자유를 의미한다. 소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 가진다. 소비자가 시장기능을 통하여 생산의 종류, 양과 방향을 결정하는 소비자주권의 사고가 바탕을 이루는 자유시장경제에서는 경쟁이 강화되면 될수록 소비자는 그의 욕구를 보다 유리하게 시장에서 충족시킬 수 있고, 자신의 구매결정을 통하여 경쟁과정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 경쟁은 또한 소비자보호의 포기할 수 없는 중요 구성부분이다.”라고 판시함으로써 이를 분명히 하고 있다.

## (2) 평등의 원칙

평등의 원칙은 경제영역에도 적용되어야 한다. 따라서 경제에 대한 국가의 개입과 규제도 모든 경제주체에게 공평하게 적용되고 동일한 기준에 의하여 규율될 것이 요구되며 입법자의 자의적 차별이 금지된다. 물론 평등의 원칙은 형식적 평등이 아닌 실질적 평등을 의미하므로 입법자의 광범위한 입법형성권이 인정되는 경제규제입법에서 입법

자는 합리적인 차별사유가 존재하면 사항을 차별적으로 규율할 수 있고, 따라서 경제부문, 경제주체, 사회계층 등 사이에서의 차별적인 규제조치가 정당화될 수 있다. 그러나 다른 한편 이러한 정당한 차별사유의 존재는 엄격한 사법심사의 대상이 되어야 하고, 이로써 국가개입의 자의와 남용이 억제될 수 있는 것이다. 전술한 주세법 제38조의 7 등에 대한 위헌제청사건에서도 헌법재판소는 “평등의 원칙은 입법자에게 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 취급하는 것을 금하고 있다. 그러므로 비교의 대상을 이루는 두개의 사실관계 사이에 서로 상이한 취급을 정당화할 수 있을 정도의 차이가 없음에도 불구하고 두 사실관계를 서로 다르게 취급한다면, 입법자는 이로써 평등권을 침해하게 된다. 그러나 서로 비교될 수 있는 두 사실관계가 모든 관점에서 완전히 동일한 것이 아니라 단지 일정 요소에 있어서만 동일인 경우에 비교되는 두 사실관계를 법적으로 동일한 것으로 볼 것인지 아니면 다른 것으로 볼 것인지를 판단하기 위하여는 어떠한 요소가 결정적인 기준이 되는가가 문제된다. 두개의 사실관계가 본질적으로 동일한가의 판단은 일반적으로 당해 법률조항의 의미와 목적에 달려 있다.”라고 판시하여 평등의 원칙 위반 여부를 합리적 차별사유의 존재 유무에 달려있음을 전제로 한 다음, “... 구입명령제도가 독과점규제와 중소기업의 보호란 입법목적을 실현하기 위한 수단이라면, 소주판매업자에 대하여만 구입의무를 부과함으로써 소주판매업자와 다른 상품의 판매업자를 서로 달리 취급하는 것을 정당화할 수 있는 합리적인 이유가 존재하지 않는다. 또한 생산자와 소비자 사이의 상품이동으로 말미암아 물류비증가와 교통량의 체증이 발생하는 것은 소주뿐이 아니라 다른 모든 다른 상품의 경우도 마찬가지이므로, 입법목적은 ‘물류비증가와 교통량체증의 방지’로 본다고 하여도 소주와 다른 상품, 따라서 소주판매업자와 다른 상품의 판매업자, 소주제조업자와 다른 상품의 제조업자들

구분하여 달리 규율할 합리적인 이유도 찾아 볼 수 없다. 따라서 소주시장과 다른 상품시장, 소주판매업자와 다른 상품의 판매업자, 중소소주제조업자와 다른 상품의 중소제조업자 사이의 차별을 정당화할 수 있는 합리적인 이유를 찾아 볼 수 없으므로 결국 이 사건 법률조항은 평등원칙에도 위반된다.”라고 판시함으로써 경제영역에서 차별을 정당화하는 합리적 사유의 존재 유무를 엄격한 위헌판단의 기준으로 삼고 있다.<sup>305)</sup>

### (3) 신뢰보호의 원칙

헌법상 법치국가원리로부터 도출되는 신뢰보호의 원칙이 경제규제입법의 경우에도 적용됨은 물론이다. 신뢰보호의 원칙은 당사자의 기대권, 법적 안정성, 예측가능성 등을 보호하는 것으로 입법자 내지 국가는 경제규제입법시 또는 집행시 반드시 이해관계자의 신뢰를 보호해야 할 것이다. 그런데 상대방의 신뢰가 침해되었다고 해서 바로 위헌이 되는 것은 아니다. 결국 경제규제입법의 실현을 통해 달성되는 공익과 상실되는 다양한 기본권 사이의 비교형량을 통해 판단할 수밖에 없을 것이다.

헌법재판소도 전술한 주세법 제38조의 7 등에 대한 위헌제청사건에서 “신뢰보호의 문제는 법치국가에서 종래의 법적 상태에서 새로운 법적 상태로 이행하는 과정에서 불가피하게 발생하는 문제이다. 어떠한 사항에 대한 법적 문제를 장래에 새로이 규율하려는 거의 모든 법률은 이미 과거에 발생하였으나 아직도 지속되는 사실관계를 어떻게 규율할 것인가 하는 문제에 직면하게 된다. 이 경우 개인은 자신의 행위 및 결정의 기준으로 작용했던 일정한 법상태의 존속에 대한 신뢰가 보호되기를 요구하는 반면, 입법자는 공익의 실현을 목적으로 수시로 변화하는 사회상황에 적절히 적응할 수 있도록 법질서의 유동

---

305) 헌재 1996. 12. 26, 96헌가18

성에 의존하지 않을 수 없다. 따라서 당사자는 법치국가적 요청에 근거하여 입법자에게 어느 정도로 일정 법상태의 존속을 요구할 수 있는가, 다시 말하면 국가의 법률개정이익에 대하여 어느 정도로 자신의 신뢰보호를 요구할 수 있는가가 문제된다. 이 사건의 경우 국가가 장기간에 걸쳐 추진된 주정배정제도, 1도1사원칙에 의한 통폐합정책 및 자도소주구입명령제도를 통하여 신뢰의 근거를 제공하고 국가가 의도하는 일정한 방향으로 소주제조업자의 의사결정을 유도하려고 계획하였으므로, 자도소주구입명령제도에 대한 소주제조업자의 강한 신뢰보호이익이 인정된다. 그러나 이러한 신뢰보호도 법률개정을 통한 ‘능력경쟁의 실현’이라는 보다 우월한 공익에 직면하여 종래의 법적 상태의 존속을 요구할 수는 없다 할 것이고, 다만 개인의 신뢰는 적절한 경과규정을 통하여 고려되기를 요구할 수 있는데 지나지 않는다 할 것이다. 따라서 지방소주제조업자는 신뢰보호를 근거로 하여 결코 자도소주구입명령제도의 합헌성을 주장하는 근거로 삼을 수는 없다 할 것이고, 주어진 경과기간이 장기간 경쟁을 억제하는 국가정책으로 인하여 약화된 지방소주제조업자의 경쟁력을 회복하기에 너무 짧다거나 아니면 지방소주업체에 대한 경쟁력회복을 위하여 위헌적인 것이 아닌 다른 적절한 조치를 주장할 수 있을 뿐이다.”라고 판시하여 이 점을 분명히 하고 있다.

#### (4) 포괄적 위임입법의 금지

포괄적 위임입법금지의 원칙은 기본권의 형성과 제한 등에 관한 본질적 사항은 반드시 법률에 규정하고 기타의 사항을 하위규범에 위임해야 한다는 원칙을 말한다. 이는 법치주의원리와 헌법 제75조에 근거하는 기본권제한입법의 한계원칙이라고 하겠다.

따라서 법률의 위임은 반드시 구체적·개별적으로 한정된 사항에 대하여 행하여져야 한다. 그런데 오늘날 경제규제입법의 내용이 전문



적·기술적 사항을 담고 있는 경우가 많고 시간의 경과와 주변여건의 변화에 따라 규제당국이 수시로 신축성 있게 대응할 필요가 있으므로 법률 자체는 골격입법의 형태를 띠고 핵심적인 내용은 하위규범인 시행령, 시행규칙 및 각종의 행정규칙 등에 위임할 가능성이 높다. 그러나 경제규제도 어디까지나 기본권을 제한하는 조치이므로 경제규제입법의 경우에도 포괄적 위임입법금지의 원칙이 엄격하게 적용되어야 할 것이다.<sup>306)</sup>

헌법재판소도 1998. 5. 28, 96헌가1 의료보험법 제33조 제1항 위헌제청사건에서 “...이 사건 법률조항은 그 성질이 위에서 살펴본 바와 같이 직업선택의 자유 제한에 관한 것이고, 요양기관 지정취소의 문제는 다양한 사실관계를 규율하거나 사실관계가 수시로 변화될 것이 예상되는 등 사회적·경제적 여건에 따라 적절히 대처할 필요가 있는 경우도 아니므로 입법위임은 보다 엄격한 형식에 의한 것이어야 한다. 그런데 관련 법조항을 유기적·체계적으로 살펴보아도 위임된 범규명령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수가 없다. ... 따라서 이 사건 법률조항은 위임입법의 한계를 일탈한 것이다. 즉, 의료보험요양기관의 직업수행의 자유를 제한하는 그 지정취소의 경우, 국회는 그 취소의 사유에 관하여 국민들의 정당한 의료보험수급권의 보호·보험재정의 보호 및 의료보험 수급질서의 확립이라는 공공복리 내지 질서유지의 필요와 그 지정취소로 인하여 의료기관 등이 입게 될 불이익 등을 비교형량하여 일반 국민이 그 기준을 대강이라도 예측할 수 있도록 법률로서 명확히 정하여야 하고, 하위 법령에 위임하는 경우에도 그 구체적인 범위를 정하였어야 한다. 그럼에도 불구하고 이 사건 법률조항에서는 그 지정취소 사유의 대강이라도 예측할 수 있게 규정하지 아니한 채 보건복지부장관에게 포괄적으로 백지위임하고 있으므로, 이는 헌법상 위임입법의 한계를 일탈한 것으로서 헌법 제75조 및

---

306) 헌재 1998. 2. 27, 97헌마64

제95조에 위반되고, 나아가 우리 헌법상의 기본원리인 권력분립의 원리, 법치주의의 원리, 의회입법의 원칙 등에 위배된다고 할 것이다.”라고 판시하여 직업의 자유 등을 제한하는 경제규제입법영역에서의 엄격한 포괄적 위임입법금지를 분명히 하고 있다.

## II. 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계와 경제질서

제119조 제2항에서 규정하고 있는 ‘경제의 민주화’는 제1항과 제2항의 관계 속에서 해석된다. 일반적으로 원칙과 예외 또는 기본과 보충의 관계로 보는 해석론이 지배적이다.<sup>307)</sup> 이러한 이해방식에 따르면 한국헌법의 경제질서는 자본주의적 시장경제질서를 기본으로 하면서도 예외적으로 국가의 규제와 조정이 정당화되는 혼합된 경제질서이다.<sup>308)</sup> 이는 한국헌법이 예정하는 경제질서를 “사회적 시장경제질서”로서 보는 근거가 될 뿐만 아니라 “경제의 민주화”라는 규정의 의미 폭을 결정하는 주요한 근거가 되기도 한다.

헌법 제119조 제1항에 따르면, “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함으로 기본으로 한다”고 규정하면서 동시에, 제2항에서 “국가는 균형있는 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”고 규정하고 있다.

그렇다면 헌법 제119조 제2항은 제1항과의 관계에서 어떠한 관계에 있는지 문제된다.<sup>309)</sup> 이에 대하여 대표적인 해석론에 따르면 양 조항

307) 김성수, 헌법상 경제조항에 대한 개정론, 공법연구 제34집 제2권, 2006, 188면 이하; 양건, 헌법강의, 법문사, 2009, 180면 이하; 이덕연, 경제선진화와 (경제)헌법의 효용, 공법연구 제36집 제4호, 2008, 66면 이하; 이준일, 헌법과 사회복지법제, 세창출판사, 2010, 28면 이하 참조.

308) 헌법상 경제인식에 대하여는 변해철, 한국 헌법에서의 경제, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 441-456면 참조.

309) 한국헌법의 경제조항에 관하여 독일의 기본법과 비교하는 설명으로는 김상겸,

에 대해 “원칙과 예외”의 관계를 설정하고자 한다. 이렇게 양자를 서열적 관계로 해석하는 경우에도 제1항을 원칙으로 보고, 제2항을 예외적이고 보충적인 조항으로 보는 경우와, 제2항을 원칙으로 보고 제1항을 예외로 보는 경우가 있을 수 있다. 또한 양자의 관계를 수평적으로 이해하면서 양 조항의 비중을 동등하게 보는 해석론도 가능하다.<sup>310)</sup>

## 1. 원칙과 예외의 관계

### (1) 제1항 우위론

우선 제1항 상의 “기본으로 한다”는 점에 착목하여 제1항을 원칙으로 제2항을 예외로 보는 해석은 헌법적 경제질서를 원칙적으로는 자본주의적 시장경제질서로 이해하면서도 시장경제의 자기파괴성을 극복하기 위해 계획경제질서의 요소를 예외적으로 인정한다. 이는 원칙적으로 시장의 자율성에 맡겨져 있는 경제의 문제를 국가가 예외적으로 개입하는 경우 제2항에서 규정된 경제상의 목적(균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배의 유지, 시장의 지배와 경제력의 남용방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화)에 따라 정당화근거를 요구한다.<sup>311)</sup>

이 경우 시장은 인위적 제도에 의해 조작되거나 유지될 수 없는 ‘자생적 질서’라는 점이 강조될 수 있다. 여기에서 내재적으로 자정능력을 갖는 시장의 질서에 대하여 국가의 개입이 정당화되기 위해서는 시장질서의 자율성에 내맡길 수 없는 극히 예외적인 경우(즉 ‘시장실

---

한국 경제질서와 헌법상의 경제조항에 관한 연구: 독일기본법과 관련하여, 한독사회과학논총 제19권 제4호, 2009, 3면 이하 참조.

310) 이러한 견해에 대하여는 이병천, 대한민국 헌법의 경제이념과 제119조의 한 해석, 동향과 전망 83호, 2011, 144면 이하 참조.

311) 이러한 입증부담을 ‘소명부담’(Darstellungslast) 또는 ‘최적화명령’으로 이해하는 견해에 대하여는 이덕연, 경제선진화와 (경제)헌법의 효용, 공법연구 제36집 제4호, 2008, 66면 참조.

패’)가 입증되어야 한다. 즉 극히 예외적인 경우로 시장실패가 극명하게 존재하거나 예상된다는 점, 이에 개입하는 국가의 정책과 수단이 명확하고 구체적이어야 한다는 점이 입증되어야 한다는 것이다.

이와는 다르게 시장의 내재적 한계를 인정하면서도 시장의 자율성의 우위를 인정하는 견해에 따르면, 제1항의 서열적 우위를 인정하면서도 시장의 내재적 한계로 인해 국가의 규제와 조정을 일상적으로 허용하는 견해도 가능하다. 이 경우 시장의 자율성은 상대적이며 그 대로 방임할 경우 파괴적 경향을 갖기 때문에 상시적인 국가의 규제와 조정이 요구된다. 따라서 대부분의 국가적 개입이 정당화된다.

## (2) 제2항 우위론

한편 위와는 다르게 양 조항을 역전하여 해석하여 제2항을 원칙규정으로 제1항을 예외규정으로 이해하는 견해도 가능하다. 이 경우에도 제2항의 절대적 우위를 인정하는 경우와 상대적 우위를 인정하는 경우로 구분될 수 있다.<sup>312)</sup>

전자에 따르면, 헌법 제119조에서 규정하는 ‘개인과 기업의 경제상의 자유와 창 의’는 기본적 인권에 속하지 않으며, 그것은 기본권과 민주주의의 한계 속에서 정당화되는 자유와 창 의라는 것이다. 이 경우 자유와 창 의에 대한 ‘존중’은 인권 또는 기본권에 대한 존중과 구분되는 선언적 의미로 해석된다.

여기에서 선언의 의미만을 갖는 제1항과는 다르게 제2항은 기본권을 구체화한 규범으로 이해된다. 즉 “경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라는 규정에서 ‘할 수 있다’는 규정은 단순한 재량을 의미한다기보다는 일반적 수권규범이라는 것이다. 만약 이를 재량으로 이해한다면 국가의 재량적 개입 또는 자의적 개입을 인정하는 근거가 된

312) 오동석, 헌법상 경제민주화 조항 해석론, 민주당 헌법 제119조 경제민주화 특별위원회 토론회 참조.

다는 점에서 정경유착의 폐해를 노정할 수도 있다고 한다. 이에 따르면 제2항은 경제민주화를 위해 국가가 적극적 조치를 취할 의무로 이해한다.

제2항의 상대적 우위를 인정하는 견해에 따르면, 국가의 개입없는 시장메커니즘의 자율성은 부정하면서도 사장의 상대적 자율성을 인정한다. 따라서 일반적으로 국가의 규제와 조정을 인정하면서도 시장의 자율성을 인정해야 하는 사안의 경우에는 예외적으로 국가가 개입하지 않을 수 있다는 것이다.

## 2. 동등조항론

다음으로 양 조항을 동등한 관계로 보는 견해도 존재한다.<sup>313)</sup> 이에 따르면 개인과 기업의 경제상의 자유로운 활동은 기본권의 장에서 헌법 제119조 제1항과 보다 훨씬 더 확실한 권리로서 보장되고 있기 때문에 헌법 제119조 제1항은 단지 그것을 경제영역이라는 특수영역내에서 재확인하는 것에 불과하며 제2항의 규제와 조정에 더 큰 무게가 실려 있다고 한다.<sup>314)</sup> 양자는 둘 다 원칙을 규정한 조항이다. 따라서 “경제영역에서 개인과 기업이 자유롭게 활동할 수 있다는 원칙”과 “경제의 성장이나 경제의 민주화에 대해서 책임을 지고 있는 국가가 그러한 목적달성을 위해 적극적 통제를 할 수 있다는 원칙”이 양립한다. 이 경우 양자의 관계는 대립되는 원칙들간의 충돌관계로도 이해될 수 있으며, 상호보완적인 관계로 설명될 수도 있다.

양자를 원칙과 예외의 관계로 보는 해석을 비판하는 견해를 피상적 이해방식이라 비판하는 하나의 중요한 논거는 시장의 자기파괴성 또는 내재적 한계이다.<sup>315)</sup> 이에 따르면 시장경제는 경쟁을 제한하여 이

313) 김형성, 경제헌법과 경제간섭의 한계, 237면 이하; 전광석, 헌법 제119조, 헌법주석서Ⅳ, 법제처, 2010, 483면 이하 참조.

314) 김형성, 경제헌법과 경제간섭의 한계, 238면.

315) 이에 대하여는 전광석, 헌법 제119조, 481면 이하 참조.

익을 최대화하려는 시장왜곡의 가능성이 항상 잠재해 있다고 본다. 따라서 국가는 “처음부터” 이를 규제하여 시장의 기능을 정상적으로 유지하는 과제를 갖는다고 한다. 이 경우 헌법 제119조 제2항에 제시된 경제의 목표 중 시장의 지배와 경제의 남용을 방지하기 위한 국가의 규제와 조정은 이미 제119조 제1항에 내포된 것으로 이해한다. 제2항상의 국가의 규제와 조정은 제1항의 경제상의 자유의 조건이다. 따라서 헌법 제119조는 경제정책에 관하여 규제와 무규제 중 어느 하나의 우위를 확정하였다거나 필연적 관계를 규정하고 있는 것이 아니라는 것이다.

또한 이 견해는 시장의 기능적 한계에도 주목하고 있다.<sup>316)</sup> 이에 따르면, 사회적 기본권과 경제질서의 장은 시장에 대한 사회적 과제를 부과하는 것이며, 경제성장, 소득분배 및 경제의 민주화에 관한 목표들 역시 시장의 기능적 한계를 고려한 규정들이다. 특히 시장에 맡길 수 없는 영역에 관한 국가의 개입은 보충적으로 요구되는 것이 아니라 그 자체로 정당화된다. 특히 공공재의 공급이 그것이다. 이러한 공공재들로서는 민주주의, 법치주의, 복지국가원리 등 국가원리가 기능하기 위하여 필요한 공공재(교육 등), 시장에서 안정적으로 공급되기 힘든 공공재(교통, 사회기반시설 등), 자가 가격을 감당할 경제적 능력이 없어 수요가 충족될 수 없는 경우(사회보장급여 등)를 들고 있다.

예컨대 대표적인 사회적 위험으로서 질병에 대응하여야 하는 국가의 과제의 경우, 이를 보호하기 위해 채택된 사회보험이 예로 거론된다. 만약 원칙/예외의 대당이 정당하다면, 민간보험과 사회보험은 경합 내지 충돌관계일 것이며, 민간보험이 원칙이고 사회보험은 예외적 수단이 될 것이다. 그러나 질병을 예방해야 하는 방법이 원칙적으로 시장에 방임되어 있고, 필요한 경우에 한하여 예외적으로 국가가 개입한다는 논리는 성립하지 않는다는 것이다.

316) 전광석, 헌법 제119조, 482-483면.

### 3. 소 결

헌법 제119조 제1항은 시장경제원리를 원칙으로 하고 있으며, 헌법 제119조 제2항의 국가의 경제에 관한 규제와 조정은 제119조 제1항의 기본원칙에 대한 예외적 규정으로 해석하여야 한다. 국가는 예외적으로 엄격한 요건을 충족하는 경우에 한하여 경제에 대한 개입을 할 수 있다고 보아야 한다. 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계는 “원칙과 예외”의 관계라 할 수 있다. 헌법 제119조 제1항과 제2항이 서로 조화되느냐의 문제로 이해하기보다는 적용영역의 문제로 보아야 한다. 즉, ‘성장’과 ‘분배’라는 두 개념에 있어서 선택개념이나 선후(우선)개념으로 해석하기보다는 ‘적용영역’의 문제로 보아야 할 것이다.

경제의 민주화를 해석함에 있어서 정치와 경제는 구분되며 정치에는 민주주의 원리가 적용되고 경제에는 법치국가원리가 적용된다는 견해는 경제력 남용 억제와 경제적 약자를 위한 재분배가 필요한 상황에서 현대 국가의 개입과 조정이 필수적이기에 설득력이 없는 견해이다.

헌법상 경제의 민주화 규정은 그 목적에 맞는 해석과 적용을 해야 한다. 경제의 민주화가 궁극적으로 추구하는 바는 경제상 분배의 공정성을 통해 경제의 정상적 작동 및 경제의 자유로운 성장을 위함이다. 즉, 경제의 민주화의 요구는 그 자체가 목적이 아니라, 경제의 분배를 위한 수단적 개념이다. 경제의 민주화란 이름으로 국가가 경제를 규제·조정할 수 있는 경우는 예외적이어서야 한다는 것이다. 국민 경제의 성장 및 안정과 적절한 소득분배를 유지하고, 시장지배와 경제력남용을 방지 등을 위한 절실한 필요성이 있는 상황에서만 국가는 경제에 관여해야 한다. 국가의 경제에의 과도한 개입과 간섭은 ‘규제의 실패’에 도달할 가능성이 크다. 경제 영역에 원칙과 예외가 없는 국가의 개입 그리고 예외가 원칙보다 더 적극적으로 활용되는 국가의 개입은 우리 헌법상 바람직한 것이라 할 수 없다.

## 제 4 장 경제민주화의 내용과 한계

### I. 경제민주화의 내용

#### 1. 경제 영역에서 민주주의

헌법 제119조 제2항에는 “경제의 민주화”라는 용어를 사용하고 있다. 이는 ‘경제’와 ‘민주’라는 두 용어를 합성한 것으로서 상호간에 모순성을 내재한 합성물로 생각할 수 있다. 이와 관련하여 국민의 정치적 결단으로서의 헌법은 정치적 부분과 비정치적 부분으로 나누고, 정치적 부분에는 동일성의 원리(치자=피치자)가 작용되는 민주주의 원리가, 비정치적 부분에는 국민의 기본권 보장을 내용으로 하는 법치국가원리가 적용되어, 국가권력과 기본권간의 관계는 배분의 원리와 조직의 원리에 의해 규율된다는 견해가 있다.<sup>317)</sup> 이에 따르면, 정치와 경제는 서로 다른 영역으로 구분되어져, 정치에는 민주주의 원리가 적용되고 경제에는 법치국가원리가 적용되게 된다. 결국 이 견해에서는 경제 영역에는 민주주의 원리가 적용되지 않고 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 무엇보다 우선하게 된다. 이를 조절하기 위해 법치국가원리가 적용될 뿐이다.

이러한 견해는 정치와 경제의 완전한 양분이 가능하다는 전제에서 가능하다. 또한 현대 국가처럼 경제에 대한 개입과 간섭이 필요한 경제의 현실하에서도 국가는 손을 놓고 완전히 자유로운 개인과 기업의 경제적 자유를 허용해야 한다는 것이다. 그러나 현실에서는 우리나라 경제뿐만 아니라 세계 경제에도 국가 개입의 논리가 더욱 설득력을 얻고 있다.<sup>318)</sup> 경제 영역에 일정한 경제주체가 존재하고 있으며, 일방

317) Carl Schmitt, Verfassungslehre, 6. Aufl., S. 125 ff.

318) 유승익, 헌법 제119조 제2항 “경제의 민주화” 해석론, 법학연구 제47집, 2012. 8, 10면.



적인 독점과 경제력 남용 억제와 경제적 약자를 위한 재분배가 필요하다면 국가는 적극적으로 개입하여 이를 조정할 수 있어야 한다. 경제의 민주화와 관련하여, 단순히 민주주의에 입각한 평등한 주체로서 절대적 평등을 요구할 수는 없지만, 일정한 정도의 상대적 평등은 경제 영역에도 적용될 수 있음을 의미한다.

## 2. 경제의 민주화의 구체화

헌법 제119조 제2항에서 규정하고 있는 “경제의 민주화”의 의미와 내용이 구체화될 필요가 있다.

“정치적 민주주의가 그의 안정을 위하여 경제의 민주화를 보충적으로 필요로 한다는 의미에서 경제의 민주화, 즉 민주적 국가형성의 이상적인 ‘경제적 전제조건’으로서 경제의 민주화와 헌법적 문제로서 경제의 민주화는 서로 엄격히 구분되어야 한다. ... 어느 정도로 경제의 민주화를 도입할 수 있는지의 문제는 입법자가 정의로운 경제질서를 실현해야 할 사회국가적 의무를 이행하는 범주 내에서 입법자에게 부여된 광범위한 형성의 자유를 근거로 결정해야 할 문제이다. ... 경제의 민주화는 민주주의 실현이라는 헌법적 위임을 이행하는 것이 아니라, 헌법 아래 차원에서 사회국가원리를 실현하고자 하는 입법자의 형성행위라는 것이다.”<sup>319)</sup> 이러한 견해를 정리하자면, 경제의 민주화를 실현하는 임무는 입법자에게 광범위하게 부여하고 있는데, 정치적 민주주의에 대해 보충적인 성격을 지닌다는 것이다. 또한 경제의 민주화는 사회국가원리의 실현 차원이라는 것이다.

이렇게 해석하면 “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화”는 의미가 무색되고, 사회국가원리에 의한 국가의 입법정책에 의해서만 사회정의를 실현해야 한다는 취지를 담는 것이다. 또한 우리 헌법을 살펴보면, 경제의 민주화를 위해 입법자만이 권한과 의무를 가진다고

---

319) 한수웅, 헌법학, 2012, 142면.

보기 어렵기 때문에 이러한 주장은 납득하기 어렵다. 헌법 제119조 제2항에서 법률유보 조항을 둔 것도 아니고, 경제의 민주화의 주체를 국가로 정하고 있다. 이는 입법자뿐만 아니라, 행정부 내지 사법부도 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다는 취지이다. 더욱이 국가는 ㉠ 균형있는 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. 이 3가지 목적이 모두 사회국가원리의 실현이라고 보기는 어렵다.

## II. 헌법상 경제민주화의 한계<sup>320)</sup>

헌법이 한편으로는 기본권과 경제적 자유를 규정하고 있고, 다른 편으로는 국가의 사회·경제적 과제와 의무 및 통제를 수단으로 하는 경제민주화를 동시에 규정함으로써 헌법이 추구하는 가치질서의 범주는 중앙계획적 경제모델이나 방임적 자유경제를 배제하고 있다. 즉 이와 같은 경제민주화의 내용에 따르면 경제에 관한 규제의 정도는 그 진폭이 매우 크기 때문에 입법자에게 광범위한 형성적 자유가 인정되나, 그로부터 개인과 기업의 경제활동의 제한과 관련된 획일적 기준을 찾아내는 것은 대단히 어려우며 가능한 범위도 상당히 제한적이다. 따라서 이와 같은 경제질서 하에서 이루어지는 경제민주화의 한계는 헌법의 통일적 해석과 개개의 기본권보장이 그 축을 이루어야 한다.

320) 김형성, 경제헌법과 경제정책의 헌법적 한계, 저스티스 통권 79호, 2004, 19면 이하 참조.

## 1. 경제민주화와 법률유보

우리 헌법은 경제조항을 기본권과는 다른 별도의 장에서 규정하고 있다.

경제에 관한 규정, 특히 통제와 관련된 경제조항은 국민의 권리를 침해하는 성격을 갖는 것이 일반적임을 고려할 때 기본권과는 다른 별개의 장에서 규정하고 있음으로 인해 -그러한 헌법체계가 더 합리적이고 논리적인가라는 문제는 별론으로 하고- 헌법해석상의 문제가 야기될 수 있다. 즉, 경제민주화에 따른 규제법률들이 기본권의 일반적 법률유보에서 도출되는 기본권제한의 한계에 구속되는가의 문제다. 헌법의 통일적 해석이라는 측면과 모든 기본권침해를 전제로 한 헌법의 일반적 법률유보의 취지를 고려할 때, 기본권의 공동화현상을 막기 위해서는 경제민주화에 따른 규제법률들이 헌법 제37조 제2항의 적용대상이 된다고 보아야 한다.

그러나 이런 경우에도 ‘국가의 법률에 의한 제한’ 규정과는 달리 “국가는 … 규제와 조정을 할 수 있다”라는 규정형식의 경우, 행정부에 의한 직접적 통제를 인정할 것인가의 문제와 연계해서 살펴 볼 필요가 있다. 인정을 하는 경우에도 현행 헌법의 해석상 입법에 의한 기본권제한에는 법률유보원칙을 적용하면서 행정에 의한 침해에 이 원칙의 적용을 부인하는 경우에는 헌법전체의 체계와 관련해 볼 때 균형적이지 못하며 불균형적이어야 할 합리적 이유도 찾기 어렵다.

## 2. 본질내용침해금지

헌법 제37조 제2항 후단의 본질내용침해금지의 원칙은 경제민주화와 관련해서 두 가지 측면에서 조명될 필요가 있다. 그 하나인 기본권의 본질내용이 무엇이나 하는 문제는 최근 절대설이 극도로 긴급한 경우라든가 기존의 울타리를 고수하기 어려운 경우에는 본질내용개념

의 고정성을 완화하고 어느 정도의 개방을 위해 노력하는 상황이고, 상대설은 헌법의 내용에 따르면 법익에는 일정한 가치체계가 있으며 거기에 따라 긴급한 경우에는 특정기본권이 다른 법익에 비해 오히려 후 순위에 위치할 수도 있다는 점을 강조함에 따라서 두 입장이 서로 접근하고 있다. 우리 헌법의 해석과 관련해서도 이와 같은 문제해결이 가능하다.

또 다른 하나는 기본권보장과 경제에 관한 규제조항이 각각 독립된 체계 하에 있음으로 인해 경제규제조항을 통해서 기본권보장의 공동화 현상이 초래될 수 있는 문이 열려 있는 것이다. 따라서 이러한 폐단을 막기 위해서는 비록 경제조항에 근거한 법률유보라 하더라도 헌법 제37조 제2항의 본질내용침해금지의 원칙은 헌법적 근거의 직접성에 비례하여 그리고 목적 달성을 위한 수단의 긴급성에 반비례하여 가능한 한 엄격하게 적용되어야 한다. 즉, 헌법적 수권에 의한 행정적 경제규제를 인정하는 경우에도 이 원칙을 적용하는 것이 헌법의 체계적 해석이나 기본권보장의 측면에서 볼 때 가장 적합한 해석으로 생각된다.

### 3. 비례성 원칙

경제민주화와 같은 법영역에서는 비례성원칙 중에서도 적합성의 원칙(방법의 적절성)이 입법자에 대해 매우 중요한 통제수단이 된다. 피해의 최소성과 법익의 형평성에 대한 심사는 법률의 효과에 대한 검증에서 고도의 발전을 전제로 하기 때문에 경제조정법률의 예단통제에서 적합성의 원칙은 특별한 의미를 갖는다. 이것은 입법자의 예단 결정이나 우선적 평가에 대해 얼마만큼 헌법재판소가 간섭할 수 있는냐의 문제이며, 나아가서 민주주의의 원칙에 입각한 의회가 우선이냐 아니면 헌법재판소가 최종적으로 그것을 간섭하느냐의 문제이며, 그 결과에 따라 민주주의국가 또는 사법국가(Justizstaat)의 표현이 사용될

수 있다. 여기에 대한 판례의 입장은 매우 소극적이라 할 수 있다. 이와 관련하여 입법자에게는 법률을 시행하는 시기의 판단으로부터 출발해야하는 권리가 있다. 즉 경제흐름의 사실적 발전은 정확히 인식할 수 없는 여러 가지 이유로 인해 기대했던 전개가 예기치 않은 변화를 가져올 수도 있기 때문에 경제적 발전의 전개에 대한 착오는 인용되어야 한다. 따라서 적합성심사는 전혀 부적합하거나 또는 객관적으로 부적합한 경우에 한정되고 입법자에게는 광범위한 형성적 자유가 인정된다. 즉 입법자적 예단영역의 본질적 인정은 인간의 행위가 학문, 기술, 경제 등의 발전에도 불구하고 단지 부분적으로나 제한적으로만 합리적 예견에 이를 수 있다는 점을 통해 합리화될 수 있으며, 이렇게 되면 적합성 요청은 상대화되어져서 궁극적으로는 그 의미를 상실하게 될 수도 있다.

그러나 이러한 광범위한 입법자적 예단영역은 입법자가 장래의 사실전개에 대한 평가를 스스로 모순되지만 않으면 자의적으로 해도 된다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 입법자적 진단영역은 판단되어야 할 문제의 객관화될 수 있고 확인될 수 있는 사물구조를 통해 경계 지워 진다. 즉 경험적 자료와 불변에 접근하는 경험칙을 통해 이 불확실성이 대체되어 질 수 있는 한 우선적 평가는 사물율의 범주 내로 제한되어야 한다.

## 제 5 장 결 론

경제영역에 대한 국가개입은 앞서 열거한 바와 같이 관련 경제주체들의 경쟁의 자유를 비롯한 다양한 기본권을 제한하게 된다. 따라서 국가개입은 비례의 원칙 등 다양한 기본권제한의 한계원칙들을 준수해야 함을 물론이다. 결국 국가의 경제규제입법과 그에 따른 구체적인 경제규제행위는 이처럼 자유경쟁적 시장경제질서를 보완하는 보충적인 것이어야 하며, 다양한 헌법상의 기본권제한의 한계원칙들을 준수해야 하는 것이다.

또한 경제민주화가 헌법적 규범성을 가진 것이라 하더라도, 이에 대한 법적 가치평가를 내리기는 쉽지 않다. 경제민주화를 어떻게 실현해야 하는지 한마디로 말하기 어려우며, 이에 대해서는 광범위하게 입법 형성의 자유에 맡겨져 있기 때문이다. 다만, 다른 경제헌법적 과제들과 마찬가지로 경제민주화에 명백히 역행하는 국가작용은 헌법에 위반된다고 할 수 있을 것이다. 예컨대 향간에 경제민주화의 쟁점으로 부각되고 있는 대기업과 중소기업 간, 원청업체와 하청업체 간, 기업과 소비자 간 등 경제주체들 간의 갈등과 반목을 조장하거나 방치하는 국가의 작위나 부작위는 헌법에 위반된다고 평가될 수 있다. 또 예컨대 굴뚝산업의 육성에 의한 경제의 성장만을 우선시하여 환경과 피해를 용인하거나, 경제적 이윤추구만을 강조하여 적절한 의료적 처치를 받지 못해 환자의 생명과 건강이 위협받는 일 등은 경제민주화를 통해 가치의 상호 조화를 추구해야 한다는 헌법적 요청에 반하는 것으로 평가될 수 있을 것이다.<sup>321)</sup>

나아가 우리나라는 외환위기 이후로 공고해진 중산층의 몰락과 경제적인 착취구조의 강화에 따라 경제양극화와 경제적 약자에 대한 착

321) 이장희, 경제에 대한 국가의 법적 기본질서로서 경제헌법, 공법학연구 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013.5, 121면.

취가 건전한 이성과 법제도를 무너뜨리면서 더욱 공고화되는 시점에 이르렀다.

이러한 현실에서 경제민주화가 되었건, 사회적 시장경제가 되었건, 아니면 수정자본주의하에의 경쟁법원리가 되었던 사회정의에 맞게 우리 경제를 재편할 필요성이 있다. 아니 최소한도도 경제적 약자의 기본권과 경제적 강자에 의한 불법적인 착취구조는 국가적인 차원에서 법질서로 정비할 필요성이 있다고 볼 수 있다.

그러한 예로 이미 여러 차례 지적되었지만, 전세계적인 유례를 볼 수 없는 하도급구조, 대기업 편중문제, 중소기업의 보호 등 다양한 분야에서 경제인권을 보호할 필요성이 있다고 볼 수 있다. 그렇다고 이는 복지사회를 지향하는 것도 아니고, 퍼주기식의 막연한 지원정책도 아니다. 종래의 불법적인 구조를 이루고 있는 경제분야의 법적 규율을 경제민주화 등에 맞게 올바른 법(Richtiges Recht)로 펴는 작업이 필요하다는 것이다. 예를 들면, 독과점이나 콘체른으로 얽혀 있는 경제분야에서는 유효한 경쟁을 확보하기 위하여 내지는 시장을 살리기 위하여 시장지배적 지위를 가진 사업자의 부당경쟁행위를 제한하는 것이다. 이러한 행위야 말로 진정한 시장에서의 선량한 경쟁(lauterer Wettbewerb)를 확보하는 길이기 때문이다.<sup>322)</sup>

그리고 앞에서 살펴본 바와 같이 헌법의 경제조항의 기본이 될 수 있고, 해석상 논란의 여지가 있는 헌법 제119조의 개정도 고려해 볼 필요가 있다. 다만, 개헌에 대하여도 적극적인 입장과 신중한 입장이 존재하는 바, 이렇게 해석상의 이견이 있다거나 회의적인 인식만으로 결단하기보다는 한계가 분명하게 드러나는 것을 증명하는 것이 선결되어야 할 것이다.

---

322) 김준규, 「경제민주화의 법리 검토」, 2014.10.24., 한국법제연구원 워크숍 자료집 참조.

## 제 4 편 결 론



경제민주화는 사실 재벌 논의가 이름을 바꾼 것에 불과하다. 경제사상적 논의가 일천한 한국에서도 재벌 논의는 이미 1970년대 말부터 본격적으로 논의되어 왔다. 장시간 논의가 끊이지 아니하였음에도 불구하고 별로 바뀐 게 없다는 점에서 보면 상당히 특이한 논쟁이었다고 할 수 있다. 사실은 바뀐 것이 없기 보다는 앞서 인용한 시장구조조사 등의 연구에서 보다시피 경제력집중 상황이 더욱 악화되어 왔다. 현실적이고 구조적인 문제라는 점에서 개선없이 장시간 논의되어 온 이유는 무엇인지 성찰이 필요하다. 상황이 개선되지 아니하였음에도 심각한 문제제기로 받아들이는 공감대가 형성되지 아니하는 것은 대다수 국민들의 경제적 여건이 과거보다 개선되었다는 현실적인 이유도 찾을 수 있을 것이다. 1970년대말 주의가 환기되기 시작한 재벌 논의는 1980년대말 한국경제의 극적인 대성공을 거두면서 일시 희석화될 수 있었다고 생각된다. 전술한 시장구조조사에서도 경제력집중이 같은 시기에 완화되었음을 관찰할 수 있다. 그 후 1997년 IMF 위기 이후 그리고 2000년대 이후 지속적으로 악화되는 상황에 처하여 있다.

경제력집중 상황이 악화되고 있으며, 법제도적 개선이 현실을 따라가지 못하고 필요성이 깊이 인식되지 않는 것은, 과거 한국의 매우 우수한 경제적 성공이 거둔 패러다임에서 벗어나지 못한 탓이 있다고 생각한다. 수출기업들에 대한 우대로 인한 성공이라는 과거의 경험, 반성과 검토없이, 수출대기업들에게로 계속 경제력집중이 심화되는 현상으로 귀결되고 있다.

법제도적 인식이 필요한데 이는 근본적으로 사상사적 고찰을 요한다. 사실 잠시 전개했던 재벌 논의는 감각적 표현에 불과하며, 경제민주주의는 본문 중 잠시 인용했던 산업민주주의론과 선택을 요하는 문제며 깊은 성찰과 연구 그리고 우리나라가 필요한 법제도적 개선을 위한 선택을 앞에 놓고서 진지한 국민적 합의를 불러일으켜야 할 문제가 된다.

본 보고서는 이러한 인식에 따라 공법적 의미를 널리 살펴보고 그 실천적 의미로서 경제민주화 유관 법령을 검토하였다. 법학은 국민의 삶 속에 구현되어야 하며 실생활과 유리된 개념법학의 도그마를 고집한다면 역할을 잃는 것일 수 있다. 이 점을 유념하였으나 광범위한 주제 앞에서 역량이 부족함을 느끼지 아니할 수 없었다. 전술과 같이 일면 감각적 의미의 재벌이란 논의는 오랜 기간 동안 거부감 없이 다수 국민들이 공감하기 쉬운 주제였다고 할 수 있었는데, 반면 더 사변적인 검토가 수반되어야 할 용어라 할 수 있는 경제민주주의는 오히려 논쟁이 따르거나 공감을 하지 않고 동참에 거부감까지도 느끼는 경우가 있는 것 같다.

이 점을 감안하여 동 보고서는 찬반 양론을 널리 살펴보았다. 개중에는 내린 결론중 실천이 쉽지 않은 것, 예컨대 조세부담을 상향시키는 것이 바람직하다는 논의들도 포함되어 있지만 실천을 위해서는 가급적 다양한 논의가 소개되는 것이 바람직하다는 관점에서 기술하였다.

기실 역사의 발전의 원동력이 참여자 폭이 확대되는 것이라고 본다면, 경제민주주의는 필연적인 경로라고도 생각된다. 다수가 참여하고 소유자의 범위를 넓히는 것은 모두가 소비의 주체가 되도록 함으로서, 오히려 기업들도 발전의 원동력을 얻는 것이다. 토마 피케티가 21세기 자본에서 지적한 주된 맥락 중 하나는, 경제력이 집중되면 대부분 국민들로 하여금 소비할 여력을 상실시킴으로서, 결국 국가 전체도 발전의 원동력을 소진하게 된다는 것이다.<sup>323)</sup> 법제도적 개선은 이 점을 인식하고 개개 법조문의 자구에 얽매이는 것 보다는, 해당 법률의 입법목적과 기능을 감안한 시각에서 타당하고 적절한 입법을 조성하는 방향으로 진행되어야 하며, 그 대전제 중 하나로서 경제의 민주성을 고취하는 방향으로 이루어져야 할 것으로 생각된다.

---

323) 또 다른 주요설명은 자본의 수익률이 경제성장율을 상회하면 경제성장 원동력이 떨어진다는 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강만길, “조선 후기 상업자본의 성장-京市塵·松商 등의 都賣商業을 중심으로-”, 한국사연구1, 한국사연구회, 1968.9
- 강종만·최은경, 「한국기업의 지배구조 개선」(연구자료98-06), 한국증권연구원, 1998
- 금융감독원 중소기업지원실·전국은행연합회 여신제도부 보도자료, 「관계형금융」 도입을 통한 새로운 중소기업 대출관행 유도, 2014.11.14
- 강현수, “한국의 무역의존도와 경제성장에 대한 인과관계 분석”, 「산업경제연구」(24권 4호), 2011.8
- 고광수·김근수, 「한국·일본·중국의 기관투자자 비교 연구」, 한국증권연구원, 2005.2
- 고광수/박창현, 「기관투자자와 주식시장의 안정성에 관한 연구-OECD 국가를 대상으로-」, 한국증권연구원, 2005.6
- 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과, 2012.8
- 곽관훈, “경제민주화와 공정거래법상 일감몰아주기 규제의 현황과 과제”, 한국법제연구원 워크숍 「법제도 영역 검토Ⅱ」 자료집, 2014.9.26
- 권오승, “시장경제와 사회조화의 실현”, 한국법제연구원 전문가회의 자료집 「경제민주화 연구방향 설정 및 검토회의」, 2014.1.15
- 금융위원회 보도자료, 헤지펀드 도입 1년 평가 및 향후 정책방향, 2012.12.6
- 기획재정부 보도자료, “안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 「사적연금 활성화 대책」, 2014.8.27
- 김낙년, “식민지 조선경제의 제도적 유산”, 「2010년 전국역사학대회 자료집」, 2010.5.28

참 고 문 헌

- 김병연, “자본시장법상 불공정거래행위에 대한 과징금제도의 도입”, 『상사법연구』(32권 4호), 한국상사법학회, 2014
- 김상조, 「유럽의 기업집단법 현황 및 한국 재벌개혁에의 시사점」, 민주정책연구원, 2012.9
- 김성배, “경제민주화와 제도적 기반”, 『지방행정』 제62권 제713호, 2013
- 김성훈, “외국자본의 놀이터, 한국 주식시장”, 우리사회연구소, <http://www.urisociety.kr/sub.php?board=C1&id=47>
- 김영래, “일본 재벌(Zaibatsu)와 한국 재벌(Chaebol)의 개념 비교”, 『산업과 경영』(제13권 제1호), 2000.8
- \_\_\_\_\_, 「일본의 재벌(Zaibatsu)와 기업집단(Kigyosudan)에 관한 연구」, 국제무역경영연구원, 2000
- 김재범, “금융소비자 보호에 관한 법률안‘의 내용 및 문제점”, 『금융법연구』, 한국금융법학회, 2013
- 김태운, “우리나라의 해외자본 및 외국인의 국내투자현황과 시사점”, 『외환국제금융리뷰』, 한국은행, 2006.6
- 김행범, “경제도 정치도 망하게 하는 경제민주화”, KERI Column, 한국경제연구원, 2012. 9
- Robert B. Reich 저/ 안진환·박슬라 역, 『위기는 왜 반복되는가』(원저: “After Shock”), 김영사, 2010
- 남인숙, “한국의 사회·경제적 양극화와 교육격차”, 『현상과 인식』(35집 3호), 2011
- 노형식, “G20 금융소비자보호 원칙과 국내 금융소비자보호의 과제”, 『주간금융브리프』, 금융연구원, 2014.7.4
- 민경국, “하이에크, 신자유주의 그리고 경제민주화”, 『황해문화』 통권76호, 2012
- 박상인, 벌거벗은 재벌님, 참해, 2012

- 변형윤, “재벌의 윤리와 경제발전”, 신동아, 제136호, 1975
- 서동원, “대기업집단에 대한 규제”, 『공정거래와 법치』(권오승 편), 법문사, 2004
- 세일러, 『착각의 경제학』, 위즈덤하우스 2013.1
- 성승제, “경제위기 분석과 상사법적 대응방안에 대한 검토”, 『법과정책연구』(제12집 제4호), 한국법정책학회, 2012.12
- 성승제, 『국내 중소기업금융제도의 문제점과 개선과제』, 국회입법조사처, 2013.10
- \_\_\_\_\_, “금융위기와 자본시장법”, 『비교사법』(17권 1호), 한국비교사법학회, 2010.3
- \_\_\_\_\_, 『금융소비자 보호를 위한 법제개선 연구』, 한국법제연구원, 2010.11
- \_\_\_\_\_, “기관투자가의 경영개입”, 『비교사법』(13권 1호), 한국비교사법학회, 2006.3
- \_\_\_\_\_, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여”, 『상사법연구』(제25권 제1호), 2006.5
- 성승제, 『재정사업에 있어 정책금융의 효율성 제고를 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2008.10.31.
- \_\_\_\_\_, “FTA 시대의 외환거래와 과세-금융자본 자유이동을 초래하는 UCITS/펀드 패스포트의 비판적 검토-”, 『조세학술논집』, 한국국제조세학회, 2012.8
- 송옥렬, “기업집단 내부거래 및 일감몰아주기 규제의 법정책”, ‘2013년도 포스코 청암재단’
- 시장경제연구원, 『시장구조조사』, 2008.10(공정거래위원회 용역보고서)
- 신석훈, “경제민주화, 어떻게 볼 것인가?: 법적 측면에서 본 경제민주화의 한계”, 『경제민주화, 어떻게 볼 것인가: 2012 대한민국에서의 시사점』, 한국경제연구원, 2012

참 고 문 헌

- 신유섭, “미국 정치 논쟁의 이념적 성격: 미국의 보수주의와 현대자유주의”, 『한국정치학회보』(제46집 제1호)
- 신중섭, “‘경제민주화’ : 경제에 도덕의 자리가 있는가”, 『철학과 현실』 통권 제94호, 2012
- 신희권, “우리나라의 경제민주화와 정부-기업관계”, 『한국 사회와 행정 연구』 제3호, 1992
- 안권욱, “지방분권적 국가체제 확립을 통한 경제민주화”, 『경남발전』 제127호, 2013
- 안두순, “경제민주화: 유럽의 경험과 한국적 접근”, FES Information Series (2013-02), 2013.4, (www.fes-korea.org)
- 안수현, “경제민주화의 효율적 구현을 위한 금융법상 과제를 중심으로”, 한국법제연구원 워크숍 『법제도 영역 검토Ⅲ』 자료집, 2014. 10.2.
- \_\_\_\_\_, 금융소비자보호법 제정안의 판매관련 금융소비자보호의 의의와 한계, 금융법연구, 제11권 제1호, 금융법학회 2014. 4. 40
- 안재욱, “경제민주화의 의미와 자유시장경제”, 한국경영자총협회, 『월간 경영계』 제399권, 2012
- 유승익, “헌법 제119조 제2항 경제의 민주화 해석론”, 『법학연구』 제47집, 2012
- 윤현석, “경제민주화와 세법”, 한국법제연구원 워크숍 『법제도 영역 검토Ⅲ』 자료집, 2014.10.2
- 이병천, “대한민국 헌법의 경제이념과 제119조의 한 해석 : 지배의 정당성 대 민주적 정당성”, 『동향과 전망』 제83호, 2011
- 이승협, “노동자 경영참여의 이론적 자원-산업민주주의와 경제민주주의를 중심으로-”, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 2004.6
- 이윤수, “미국의 종업원 지주제도-ESOP과 401K-”, 『국제노동브리프』(2권 5호), 한국노동연구원, 2004.10

- 이인권, “기업집단의 이해와 과제”, 『공정거래와 법치』(권오승 편), 법문사, 2004
- \_\_\_\_\_, 헌법 제119조 제2항 ‘경제민주화’의 의미, 공법연구 제42집 제2호, 한국공법학회, 2013.12
- 이정두, “미국 금융위기의 경험에 따른 금융감독법제의 형성과 시사점”, 『금융법연구』(9권 1호), 한국금융법학회, 2012
- 이정우, “경제민주화의 과제”, 『내일을 여는 역사』 제50호, 2003,
- 이철송, “재벌과 법”, 『상사법연구』(제15집 1호), 한국상사법학회, 1996
- 이철송, 『회사법강의』(제22판), 박영사, 2014.6
- 이한태, “경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치”, 『서울법학』 제20권 제3호, 2013
- 이희성, “경제민주화와 노동법”, 본 과제를 위한 한국법제연구원 워크숍 『법제도 영역검토Ⅲ-2』, 2014.10.3
- 임재연, 『미국증권법』, 박영사, 2009
- 정순섭, “국내 자본시장법제의 개선방향”, 『경영법률』(23권 2호), 한국경영법률학회, (23권 2호), 2013
- 정순훈, 경제헌법, 법문사, 1993
- 정운찬, “우리나라의 경제민주화”, 『문학과 사회』 제10권 제4호, 1997
- 정지선, “경제민주화 정착을 위한 세제 개선방향”, 『경제민주화의 법리 검토』, 2014.4.17
- \_\_\_\_\_. 허원, “일감몰아주기에 따른 이익에 대한 증여세 과세의 타당성 여부”, 『2011년 조세관련학회 연합학술대회 발표논문집』
- 조명근, “越境하는 화폐, 분열되는 제국-滿洲國幣의 조선 유입 실태를 중심으로-”, 『동북아역사논총』(제42호), 동북아역사재단, 2013.12
- 조기준, 『한국기업가사』, 박영사, 1973

참 고 문 헌

- 조용범/정윤형, 『한국의 독점자본과 재벌』, 풀빛, 1984.
- 조한상, “한국의 경제·사회적 양극화와 민주주의 실현의 지체”, 『법학연구』 (55권 1호), 부산대학교, 2014.2
- 지성우, “미국의 경제정책 변화에 따른 경제민주화 논의에 대한 역사적 고찰”, 한국법제연구원 『경제민주화의 법리 검토』 워크숍(2014.4.17.)
- 채이배, “지배주주의 사익추구행위로서의 일감몰아주기 실태와 규제방안”, 『경쟁저널』(제163호)
- 천경훈, “기업집단의 법적 문제 개관”, 『BFL』(제59호), 2013.5
- 최도성, “대규모 기업집단의 지배구조”, 『자유경쟁과 공정거래』(권오승 편), 법문사, 2002
- 최병선, “정치경제체제의 전환과 국가능력 - 경제자유화와 민주화를 중심으로”, 『한국정치학회보』 제23집 제2호, 1990
- 칼 슈미트(김효전 편역), 바이마르 헌법에 있어서의 자유권과 제도적 보장, 법문사, 2004
- 한국개발연구원, 2010 「시장구조조사」, 2010.10(공정거래위원회 용역보고서)
- 한국개발연구원 2011 시장구조조사, 2011.10(공정거래위원회 용역보고서)
- 한국거래소 보도자료, 『외국인 주식보유 현황 및 추이(유가증권시장)』, 2014.10.24
- 한국거래소 보도자료, “외국인 주식보유 현황 및 추이(유가증권시장)”, 2012.8.17
- 현대경제연구원, “우리나라 경상수지의 구조 변화-내수형 흑자구조로 전환-”, 『경제주평』(14-26 통권597호), 2014.6.27
- 현진권, 『경제민주화의 함정』, 한국경제연구원, 2012.12
- 홍성방, 헌법학(하), 박영사, 2011
- 홍태영, “인권의 정치와 민주주의의 경계들”, 『정치사상연구』(15집 1호), 2009 봄호
- \_\_\_\_\_, 국민국가의 정치학, 후마니타스, 2008



- 황수연, “경제 민주화 어의(語義) 분석”, KERI, 한국경제연구원, 2012.9
- 武田晴人, 『財閥の時代』, 新曜社, 1995
- 石井寛治, 『日本財閥の歴史的位位置』, (安岡重明論, 『日本の財閥』, 日本經濟新聞社, 1976
- 安岡重明, 『財閥の經營史』, 社會思想史, 1990
- 森川英正, 『財閥の經營史的研究』, 東洋經濟新報社, 1980
- 司馬遷, “貨殖列傳”, 『史記』
- H. Hovenkamp, Federal Antitrust Policy, 3rd. ed., 2005
- Information Reseouce Center Public Affairs Section U.S. Embassy Seoul, Living Documents of American History and Democracy, 2006.4
- Irivng Fisher, The Money Illusion, Adelphi Company(New York), 1928.
- Jeremy Bentham, “Critique of the Doctrine of inalienable, Natural Rights”, 『Anarchical Fallacies, vol.2 of the Works of Jeremy Bentham』, ed. John Bowring (Edinburgh; William Tait, 1843)
- Keynes, J. M., Essays in persuaion, London: St. Martin’s Press, 1973 (1931)
- Korsch, Karl, Arbeitsrecht für Betriebsräte, Köln · Ffm., 1972
- M. A. Eisenberg, The Structure of the Corporation -A Legal Analysis, Little, Brown and Company, 1976
- Müller-Jentsch, Walter, Industrielle Demokratie, Von der Repräsentativen Mitbestimmung zur direkten Partizipation, in Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 45, H. 6., 1994
- Müller-Jentsch, Walter, Soziologie der idustriellen Beziehungen, FfmN.Y., 1997
- OECD, Institutional Investors Statistics 2005-2012, 2013

## 참 고 문 헌

- OECD, 2012 Edition of Financing SME's and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard(2012.2.24.)([http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship\\_9789264166769-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en#page1))
- Poole, Michael, Industrial Democracy, in Széll, György(Hg.): Concise Encyclopedia of Participation and Co-Management, Berlin: Walter de Gruyter, 1992
- Poole, Michael, The Origins of Economic Democracy: Profit-sharing and employee-shareholding schemes, London · New York, 1989
- Robert Clark, The Four Stages of Capitalism, 94 Harv. L. Rev. 561 (1981)
- Thomas Piketty/ Emmanuel Saez, "The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective", AEA Papers and Proceedings, 96, no.2(may, 2006)
- Thomas Piketty, CAPITAL in the Twenty-First Century (Translated by Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, 2014
- Wirtschaftsdemokratie-Zielbegriff einer alternativer Wirtschaftspolitik, Kritische Bilanz und Aktualitaet; nach 40 Jahren, [www.memo.unibremen.de/docs/m3206.pdf](http://www.memo.unibremen.de/docs/m3206.pdf)
- WTO, "Report on G-20 Trade Measures", 2011.

부  
록

[부 록]

경제민주화 관련 입법현황<sup>1)</sup>

입법현황 분석

I. 개 관

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비 고 (주관부처)	조문수
1	가맹사업 거래의 공정화에 관한 법률	가맹사업의 공정한 거래질서를 확립하고, 가맹본부와 가맹점사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전할 수 있도록 하기 위하여 가맹본부와 가맹점사업자가 준수하여야 할 기본적인 사항을 규정하고, 가맹사업과 관련된 불공정거래행위를 금지	2002.5.1 3	공정거래위 원회	44개조
2	가맹사업 진흥에 관한 법률	가맹사업은 소자본으로 특별한 경험 없이 쉽게 창업할 수 있는 사업으로서 고용창출과 투자촉진에 큰 효과가 있고 성장 잠재력이 높은 지식기반 서비스산업이지만, 정책적인 지원 체제가 마련되어 있지 아니하고 가맹사업창업자의 사업 준비도 불충분하여 사업에 실패하는 경우도 적지 않게 나타나는 등의 문제점이 있어, 가맹사업을 체계적·종합적으로 지원·육성하여 국민경제의 건전한 성장과 발전에 기여	2007.12. 21	산업통상자 원부	18개조

1) 이 부분은 연구보조원이 작성함

부 록

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고 (주관부처)	조문수
3	국민연금법	국민의 노령·폐질 또는 사망등에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여	1973.12.24	보건복지부 1986.12.31. 전부개정으로 「국민복지연 금법」에서 현재의 제명으로 변경(시행일 1988.1.1.)	132개조
4	금융산업의 구조개선 에 관한 법률	금융산업의 개방에 대비하여 우리 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 금융기관의 합병·인수등 구조개선 노력을 지원하는 한편, 금융기관의 부실화를 사전에 예방하고 부실금융기관 발생시 이를 원활히 수습할 수 있는 제도적 장치를 마련	1991.3.8	금융위원회 1997.1.13. 전부개정을 통해 「금융기관의 합병및전환에 관한법률」에 서 현재의 제명으로 변경(시행일 1997.3.1.)	28개조
5	금융지주 회사법	금융기관의 대형화·겸업화를 통하여 금융기관의 경쟁력을 제고하기 위하여 금융지주회사의 설립을 촉진하는 한편, 금융지주회사와 자회사의 건전한 경영을 도모	2000.10.23	금융위원회	72개조
6	대·중소 기업 상생협력 촉진에 관한 법률	기존의 「중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률」을 폐지하고, 이를 대폭 보완한 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 제정함으로써, 대기업과 중소기업간 자율적인 상생협력을 제도적으로 지원할 수 있는 확고한 기반을 마련	2006.3.3	산업통상자 원부	43개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고 (주관부처)	조문수
7	대규모 유통업에서의 거래공정화에 관한 법률	우리나라 유통시장은 백화점, 대형마트 등 대규모유통업자들을 중심으로 급성장하였는데, 이 과정에서 대규모유통업자들이 막대한 자본과 우월적 지위를 바탕으로 중소기업 유통업자들을 시장에서 도태시키고, 자신들의 거래상대방인 납품업자나 매장임차인에 대한 불공정행위를 관행화해온바, 대규모유통업자에 의한 불공정거래행위를 유형별로 구체화하여 불공정거래행위를 금지하고, 납품업자나 매장임차인의 신고 및 권리구제가 용이하도록 함으로써 유통시장에서의 우월적 지위 남용을 방지하고 공정거래질서와 동반성장의 기틀을 마련	2011.11.14	공정거래위원회	42개조
8	독점규제 및 공정거래에 관한 법률	경제운용의 기본방향을 정부주도에서 민간주도로 점차 전환하되, 민간기업의 공정하고 자유로운 경쟁체제를 통하여 창의적 활동을 조장하고, 소비자 권익도 보호하는 건전한 경제질서의 확립을 위하여 “독과점의 폐단은 적절히 규제”한다는 헌법 정신 구현	1980.12.31	공정거래위원회	71개조
9	보험업법	신상법의 제정에 따라 종래 시행상 많은 문제가 되어온 보험관계법령을 정비하여 보험사업자의 합법적 지도감독과 보험계약자·피보험자 기타 이해관계인의 이익을 보호함으로써 국민경제의 건전한 발전을 도모	1962.1.15	금융위원회	210개조

부 록

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고 (주관부처)	조문수
10	상법	일제때부터 의용되어 오던 일본상법에 대체하여 새로운 자본주의 경제질서에 부응하는 상법을 제정하여 국민경제의 발전에 기여	1962.1.20	법무부	935개조
11	상호저축은행법	소상공인 및 영세서민을 주대상으로 사금융시장에서 번창하고 있는 사설무진·서민금융·계등을 질적으로 개선하여 이를 소규모·소지역 단위의 민간금융기관인 상호신용금고로 육성함으로써 신용질서확립과 거래자를 보호	1972.8.2	금융위원회 2001.3.28. 일부개정으로 「상호신용금고법」에서 현재의 제명으로 변경(시행일 2002.3.1.)	41개조
12	소비자기본법	종래 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화 등으로 소비자권익을 증진함으로써 소비자의 주권을 강화하고, 시장 환경 변화에 맞게 한국소비자원의 관할 및 소비자정책에 대한 집행기능을 공정거래위원회로 이관하도록 하며, 소비자피해를 신속하고 효율적으로 구제하기 위하여 일괄적 집단분쟁조정 및 단체소송을 도입하여 소비자피해구제제도를 강화하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완	1980.1.4	공정거래위원회 2006.9.27. 전부개정을 통해 「소비자보호법」에서 현재의 제명으로 변경(시행일 2007.3.28.)	86개조
13	유통산업발전법	유통산업에 대한 지원을 확대하여 경영여건을 개선하고, 유통산업에 대한 규제를 완화하여 경쟁력을 강화하며, 유통산업의 대다수를 차지하는 중소기업의 자생적인 경쟁력 강화 노력을 지원함으로써 급속한 유통환경변화에 대처하고 지속적으로 발전하는 기반을 구축	1997.4.10	산업통상자원부	52개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고 (주관부처)	조문수
14	은행법	금융기관의 운용·감독에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민경제발전에 기여	1950.5.5	금융위원회	69개조
15	자본시장과 금융투자업 에 관한 법률	<p>현재 자본시장을 규율하는 「증권거래법」, 「선물거래법」, 「간접투자자산 운용업법」 등의 법률은 금융기관이 취급할 수 있는 상품의 종류를 제한적으로 열거하고 있어 창의적인 상품개발 등 금융혁신이 어렵고, 금융업의 경영을 엄격하게 제한하고 있어 시너지 효과를 통한 경쟁력 향상에 한계가 있으며, 각 금융기관별로 상이한 규제체계로 되어 있어 규제차익문제 등 비효율성이 발생하고 있고, 투자자 보호장치가 미흡하여 자본시장에 대한 신뢰를 저하시키는 등 제도적 요인이 자본시장의 발전에 장애가 되고 있으므로 「증권거래법」 등 자본시장 관련 법률을 통합하여 금융투자상품의 개념을 포괄적으로 규정하고, 경영 허용 등 금융투자회사의 업무범위를 확대하며, 금융업에 관한 제도적 틀을 금융기능 중심으로 재편하고, 투자자 보호장치를 강화하는 한편, 자본시장에서의 불공정거래에 대한 규제를 강화하는 등 자본시장에 대한 법체계를 개선하여 금융투자회사가 대형화·전문화를 통하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 하고, 투자자 보호를 통한 자본시장의 신뢰를 높이며, 자본시장의 혁신형 기업에 대한 자금공급 기능을 강화하는 등 자본시장의 활성화와 우리나라 금융산업의 발전을 위한 제도적 기반을 개선·정비</p>	2007.8.3	금융위원회	449개조



부 록

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고 (주관부처)	조문수
16	주식회사의 외부감사에 관한 법률	일정규모이상의 주식회사에 대하여 외부감사인에 의한 회계감사를 실시함으로써 내부감사제도의 단점을 보완하고 적정한 회계처리를 유도하여 이해관계인의 보호와 기업의 건전한 발전에 기여	1980.12. 31	금융위원회	22개조
17	증권관련 집단소송법	증권시장에서 발생하는 기업의 분식회계·부실감사·허위공시·주가조작·내부자거래와 같은 각종 불법행위로 인하여 다수의 소액투자자들이 재산적 피해를 입은 경우, 현행의 소송구조로는 소액투자자들이 손해배상청구의 소를 제기하기 어려울 뿐만 아니라 다수의 중복소송으로 인하여 소송불경제가 야기될 우려가 있는 바, 증권관련집단소송제도를 도입하여 소액투자자들의 집단적 피해를 보다 효율적으로 구제할 수 있도록 함과 동시에 기업경영의 투명성을 높이려는 것임	2004.1.2 0	법무부	63개조
18	특정 금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률	외환자유화조치의 시행에 따라 증가할 것으로 예상되는 불법자금의 국내외 유출입에 효율적으로 대비하는 한편, 금융거래를 이용한 자금세탁행위를 규제하는데 필요한 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 사항을 규정함으로써 반사회적인 범죄행위를 사전에 예방하고 나아가 건전하고 투명한 금융거래 질서를 확립	2001.9.2 7	금융위원회, 법무부	17개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고 (주관부처)	조문수
19	특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	경제범죄가 날로 대형화·조직화·지능화되고 경제·사회에 미치는 충격과 피해가 막심하여 그 근절대책이 절실한 실정임에도 현행처벌법규는 법정형이 지나치게 가볍거나 벌칙규정의 미비로 말미암아 적절히 대처하지 못하고 있으므로 건전한 국민경제유리에 반하는 거액경제범죄 및 재산국외도피사범에 대한 법정형을 대폭 강화하여 가중처벌하고, 금융기관 임·직원의 금품수수등 비위를 엄벌함과 아울러 범법자들의 경제활동을 제한함으로써 경제질서의 확립을 도모하고 나아가 국민경제의 발전에 이바지	1983.12.31	법무부	14개조
20	표시·광고의 공정화에 관한 법률	시장구조가 공급자중심에서 수요자중심으로 전환되고 소비자의 올바른 상품선택이 시장경쟁을 촉진하는 관건이 되어 감에 따라 허위, 기만등의 부당한 표시·광고를 보다 효과적으로 시정하고 소비자에게 바르고 유용한 시장정보를 제공하도록 하기 위하여 현행 독점규제및공정거래에관한법률에 규정된 표시·광고관련제도의 미비점을 보완	1999.2.5	공정거래위원회	20개조
21	하도급거래 공정화에 관한 법률	하도급거래에 있어서 원사업자의 부당한 행위를 억제하고 수급사업자의 열위적 지위를 보완하여 하도급거래가 상호보완적인 협조관계에서 이루어지도록 유도함으로써 분업화와 전문화를 통한 생산성의 향상에 기여	1984.12.31	공정거래위원회	35개조

## II. 쟁점별 현황

### 1. 경제적 약자의 권익보호 및 동반성장 촉진

‘경제적 약자의 권익보호 및 동반성장 촉진’은 최근의 남양유업 사건을 계기로 촉발된 부당한 계약 및 거래 관행 등 이른바 甲의 횡포에 대한 문제가 제기되면서, 대기업의 권력 남용에 대한 해법을 찾는 과정에서 부각되었다. 특히 경제적 약자의 권익보호는 대기업의 경쟁력 우위를 남용한 각종 불공정행위와 중소기업·소상공인의 사업영역 침범으로부터 경제적 약자를 보호한다는 것을 주요 내용으로 하며, 주요 추진방안으로 유통분야의 불합리한 거래관행 제재, 가맹점주 권리 강화, 하도급 거래관행 개선, 대·중소기업간 공정거래 문화 확산, 중소기업 적합업종 확대, 대형마트 영업시간 제한 확대 및 입점허가제 도입, 원청의 하도급 이행보증보험 의무화 등이 있다.

<b>과제 1</b>	<b>경제적 약자의 권익보호 및 동반성장 촉진</b> 주관부처 : 공정거래위원회 / 협업부처 : 중기청, 산업부
<b>주요 추진계획</b>	① 유통분야 제도 개선과 불합리한 거래관행 조사·제재 - 납품업체로부터 징수하는 복잡다단한 판매장려금 항목 정비·개선 - 판촉사원 파견의 요건을 명시한 가이드라인 제정·보급 - 각종 비용의 합리적 분담기준 제시를 위한 표준계약서 개정 - 각종 비용의 합리적 분담기준 제시를 위한 표준계약서 개정추진 및 수수료 수준의 정기적인 조사·공개 ② 가맹점주 권리강화를 위한 제도적 장치 마련 및 실태조사 등 감시 강화 - 가맹본부의 매장 리뉴얼 강요금지와 리뉴얼 비용분담 - 가맹점주의 단체 결성·가입에 대한 가맹본부의 불이익 부과 금지 ③ 하도급 거래관행 개선을 통한 중소기업 피해 방지 - 「하도급법」에 부당한 특약을 전면 금지하는 조항 신설

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업협동조합이 수급업자로부터 협의권을 신청받아 원사업자와 직접 납품단가 조정을 협의할 수 있는 방안 추진</li> <li>④ 대·중소기업간 공정거래 문화 확산             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 협력사와 2·3차 협력사와의 공정거래협약 체결 유도·확산</li> <li>- 1차 협력사와 2·3차 협력사간 거래내용을 동반성장지수 평가에 반영</li> <li>- 2·3차 협력사까지 현금결제가 이루어지도록 유도</li> </ul> </li> <li>수 중소기업 적합업종 확대 및 적합업종 관련 사업조정의 실효성 제고             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생계형 서비스업의 적합업종 조속 지정 및 지속범위 확대</li> <li>- 적합업종 사업조정을 2개월 이내에 심의를 완료하는 ‘신속사업조정제’ 도입</li> </ul> </li> <li>* 출처 : 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.5.28., 57~58면</li> </ul>
<p><b>관련법률</b></p>	<p>가맹사업 진흥에 관한 법률              가맹사업거래의 공정화에 관한 법률              대규모 유통업에서의 거래공정화에 관한 법률              대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률              독점규제 및 공정거래에 관한 법률              유통산업발전법              하도급거래 공정화에 관한 법률</p>

## 2. 소비자 권익보호

소비자 권익보호는 소비자 역량 강화를 위한 제도적 기반 정비와 불공정행위 규제를 통해 소비자의 권익증진을 도모하는 것으로서, 소비자 역량 강화 및 피해구제 실효성 제고, 금융소비자 보호 강화, 서민생활 밀접분야 담합 등 불공정행위 시정을 주요 추진방안으로 한다.

<p><b>과제 2</b></p>	<p><b>소비자 권익보호</b>                  주관부처 : 공정거래위원회 / 협업부처 : 법무부, 금융위</p>
<p><b>주요 추진계획</b></p>	<p>① 소비자 역량강화 및 피해구제의 실효성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가격·품질 비교정보, 유통채널별·단계별 가격정보 등 소비자의 합리적 구매선택에 필요한 정보제공</li> <li>- 실효성있는 소비자피해 구제 위해 표시광고법에 동의의결제 도입</li> <li>- 소비자정책의 원활한 추진을 위해 소비자권익증진기금 설립</li> </ul> <p>② 금융소비자 보호 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「금융소비자보호법」 제정안의 조속처리 추진 및 금융위원회 내 한시기구를 설치하여 금융관행 개선추진</li> <li>- 신용조회회사가 희망자에게 개인 신용등급 변동사항 통지서비스 제공 및 대형대부업체에 대한 금감원 직권검사 강화</li> <li>- 既 마련된 불법 사금융 관계기관 협조체계 및 피해자 구제체계를 통해 불법 사금융 단속 및 피해자 구제를 지속</li> </ul> <p>③ 서민생활 밀접분야 담합 등 불공정행위 시정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생필품, 금융, 교육 등 서민생활과 직결되는 분야에 대한 지속적인 모니터링 실시, 담합 등 불공정행위 적발시 엄중 제재</li> <li>- 재정낭비를 초래하는 입찰담합에 대한 감시 및 제재 강화</li> </ul> <p>*정부 및 공공기관 발주기관과 협조체계를 강화하고 입찰상황판 등 정보수집 채널 정비</p> <p>*출처 : 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.5.28., 59~60면</p>
<p><b>관련법률</b></p>	<p>금융소비자 보호법(안)                  소비자기본법                  표시·광고의 공정화에 관한 법률</p>

### 3. 실질적 피해구제를 위한 공정거래제도 개선

법 위반 억지 및 피해자의 실질적 구제를 위한 공정거래법 집행체계 개선을 위해, 징벌적 손해배상제와 집단소송제의 도입, 공정거래법 위반행위에 대한 사인(私人)의 행위금지청구제 도입, 공정거래법 및 하도급법 위반에 대한 공정위의 전속고발권 폐지 등을 추진방안으로 삼고 있다.

<p><b>과제 3</b></p>	<p><b>실질적 피해구제를 위한 공정거래제도 개선</b>                  주관부처 : 공정거래위원회 / 협업부처 : 법무부</p>
<p><b>주요 추진계획</b></p>	<p>① 「하도급법」상 징벌적손해배상제 도입 추진                  - ‘부당 단가인하, 부당 발주취소, 부당반품’에 우선 도입(‘13.5, 법 개정), 운용성과를 보면서 점차 도입범위 확대 추진                  *현행 「하도급법」 규정 및 외국 사례를 고려, 징벌적 배상금액 상한을 3배로 규정</p> <p>② 「증권관련 집단소송법」을 개정하여 「공정거래법」상 담합 및 재판매가격유지행위에 집단소송제 도입                  - 판결의 효력범위와 관련하여 명시적인 제외신청을 하지 않은 모든 피해자에게 효력이 미치는 ‘Opt-out(제외신청형) 방식’ 추진                  - 제도의 실효성 확보를 위해 「증권관련 집단소송법」상의 자격요건 및 허가요건 등을 다소 완화</p> <p>③ 「공정거래법」 위반행위 전체에 대해 사인의 금지청구제 도입                  - 중국적인 금지명령 이외에도 예방적 금지명령이 가능하도록 청구대상은 ‘행위의 금지 또는 예방의 청구’로 규정                  *납소 우려를 방지하기 위해 법원의 담보제공명령 권한 규정</p> <p>④ 공정위 전속고발권 폐지                  - 「공정거래법」 및 「하도급법」 위반에 대한 고발 요청권한을 현행 검찰총장 이외에 중소기업청장, 감사원장, 조달청장으로 확대                  - 해당 기관이 고발 요청할 경우 공정위는 의무적으로 고발                  * 출처 : 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.5.28., 61~62면</p>
<p><b>관련법률</b></p>	<p>독점규제 및 공정거래에 관한 법률                  증권관련 집단소송법                  하도급거래 공정화에 관한 법률</p>

#### 4. 대기업집단 지배주주의 사익편취행위 근절

대기업집단 지배주주의 일감몰아주기 등 불법 사익편취행위 규제 및 부당이익 환수를 주요 내용으로 하며, 추진방안으로 대기업집단 지배주주 사익편취행위 근절을 위한 제도 보완, 지배주주의 횡령·배임, 사면권 상신, 회계부정행위에 대한 법 집행 강화, 경제 범죄 총수

의 경영권 제한, 대주주 일가에 대한 증여세 또는 상속세 부과 등이 있다.

과제 4	<b>대기업집단 지배주주의 사익편취행위 근절</b> 주관부처 : 공정거래위원회 / 협업부처 : 법무부
주요 추진계획	<p>① 대기업집단 지배주주의 사익편취행위 근절을 위한 제도적 장치 보완·강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 규정만으로는 규율할 수 없는 총수일가의 사익편취행위 금지규정 추가 신설</li> <li>*총수일가 사익편취행위 규제를 위해 「공정거래법」 제3장에 규정 신설</li> <li>*이익을 본 총수일가에게도 직접 과징금을 부과하여 부당이득 환수</li> <li>- 현행 위법성 요건 완화 등 부당지원금지 규정 강화</li> <li>*부당지원행위의 위법성 성립요건 중 ‘현저히 유리한 조건’을 ‘상당히’로 완화</li> <li>*수혜자에게도 부당지원을 받지 않을 의무를 신설하고 위반시 제재</li> <li>*부당지원의 한 유형으로 통행세 관행을 신설하여 제재</li> <li>- 대기업집단 현황공시가 사익추구에 대한 경보장치로 작동되도록 개선</li> <li>*비상장개열사의 총수일가 지분율, 영위업종, 내부거래비중 추이 등을 분기별로 공시</li> </ul> <p>② 지배주주 등의 횡령·배임, 사면권 상신, 회계부정행위에 대한 법집행 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「특정경제범죄가중처벌법」상 횡령 등에 대한 형량 강화</li> <li>*대형 경제비리 사건에서 검찰 구형에 미치지 못하는 판결 선고시 원칙적으로 항소</li> <li>- 「사면심사위원회」 등을 통해 대기업 지배주주·경영자의 중대 범죄에 대하여 사면권을 엄격하게 상신</li> <li>- 회계부정행위 등 기업비리에 대한 처벌 강화</li> <li>*회계부정사건에서 검찰 구형에 미치지 못하는 판결이 선고된 경우 원칙적으로 상소</li> </ul> <p>* 출처 : 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.5.28., 63~64면</p>

<b>관련법률</b>	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 증권관련 집단소송법 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 하도급거래 공정화에 관한 법률
-------------	---

### 5. 기업지배구조 개선

기업지배구조 개선은 대기업집단 지배주주의 지배력 유지·강화의 원인이 되고 있는 소유지배구조의 투명성과 책임성 제고를 내용으로 하며, 추진방안으로 대기업집단 계열사 간 신규순환출자 금지, 대기업집단 지배구조 개선, 독립성 강화를 전제로 한 국민연금 등 공적 연기금의 의결권 행사 강화, 금산분리 강화 등이 있다.

<b>과제 5</b>	<b>기업지배구조 개선</b> 주관부처 : 공정거래위원회 / 협업부처 : 법무부, 복지부, 금융위 등
<b>주요 추진계획</b>	① 대기업집단 계열회사 간 신규 순환출자 금지 조항 신설 - 기존 순환출자고리 강화를 위한 추가출자도 신규순환출자로 간주하여 금지 - 기존 순환출자의 자발적·점진적 해소 유도를 위해 공시의무 부과 ② 대기업집단 지배시스템 개선 - 감사위원을 맡을 사외이사는 다른 이사와 분리·선출하는 방안 마련 - 집중투표·전자투표를 의무화하되, 일정 상장사부터 우선 실시 - 「금융회사지배구조법」 제정을 통해 대주주 적격성 심사를 모든 금융업권에 도입 ③ 독립성 강화를 전제로 국민연금 등 공적 연기금의 의결권 행사 강화 - 국민연금 기금운용체계를 개선하고, 대표소송제기권 등 주주권은 일정 기준에 해당하는 기업에 한해 적법한 절차에 따라 행사



	<p>④ 금산분리 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 지주회사의 금융자회사 보유를 허용하되, 일정요건 충족시 중간금융지주회사 설치 의무화</li> <li>- 금융보험사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화</li> <li>*금융보험사 의결권 행사실태를 기업집단현황 공시항목에 추가하는 방안 추진</li> <li>- 산업자본의 은행지분 보유한도 축소를 위한 「은행법」 등 개정</li> <li>* 출처 : 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.5.28., 65~66면</li> </ul>
<p>관련법률</p>	<p>국민연금법          금융산업의 구조개선에 관한 법률          금융지주회사법          금융회사지배구조법(안)          독점규제 및 공정거래에 관한 법률          보험업법          상법          상호저축은행법          은행법          여신전문금융업법          자본시장과 금융투자업에 관한 법률</p>

### 6. 금융서비스의 공정경쟁 기반 구축

금융부문의 규제감독체계 개선을 통해 금융시장 내 공정경쟁 유도 및 소비자보호 강화를 내용으로 한다. 그 추진방안으로는 상호금융정책협의회를 통한 관계기관 간 정책공조 강화, 각 중앙회의 종합감독 업무에 대한 모니터링 강화 등 ‘동일기능에 대한 동일규제’ 원칙 확립, 우체국, 새마을금고, 수협, 신협 보험부문에 대해 원칙적으로 민영보험사와 동일수준의 규제 적용, 자본시장법 적용이 일부 배제·완화되어 있는 개별법상 펀드에 대해 투자자보호를 위한 제도 개선, 우체국과 민간금융회사 간 불공정경쟁으로 인한 우체국예금으로의 쏠림 문제 개선 등이 있다.

<p><b>과제 6</b></p>	<p><b>금융서비스의 공정경쟁 기반 구축</b>                  주관부처 : 금융위원회 / 협업부처 : 미래부</p>
<p><b>주요 추진계획</b></p>	<p>① 상호금융 감독체계 정비                  - “상호금융정책협의회*”를 통한 주무부처간 정책공조 및 중앙회 감독책임 강화를 추진하고 동일기능-동일규제가 가능하도록 감독체계를 정비                  *농협(농식품부), 수협(해수부), 새마을금고(안행부) 등 참여(‘13.1월 기발족)</p> <p>② 유사보험 규제 개선                  - 우체국, 새마을 금고, 수협, 신협 보험부문에 대해 민영보험사와 동일한 수준의 규제가 적용되도록 관련규정 개정</p> <p>③ 개별법상 펀드 규제체계 개선                  - 다양한 투자자 보호장치를 규정한 자본시장법 적용이 완화·배제되고 있는 개별법상 펀드에 대한 규제체계 개선</p> <p>④ 우체국 예금과 민감금융회사 간 공정경쟁 기반 구축                  - 민간 금융회사와의 공정한 경쟁여건 조성을 위해 우체국예금의 특수성을 반영하여 개선방안 마련·추진                  * 출처 : 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.5.28., 67면</p>
<p><b>기타</b></p>	<p>조세정의                  - 소득세, 법인세 증세/자본소득 과세/비과세 감면 축소                  노동권 보호                  - 비정규직 차별금지</p>

### Ⅲ. 국회계류중인 법률 현황

‘경제민주화’와 관련하여 제19대 국회 회기중(2012년부터 2014년 10월 현재)에 제출되어 계류 중인 법안은 경제민주화기본법(안), 금융소비자 보호법(안)과 금융회사지배구조법(안)이 있다. 이 중 경제민주화기본법(안)을 발의한 의원의 수는 무려 104인<sup>2)</sup>에 달하며, 나머지 법률

2) 새정치민주연합당 98인, 정의당 4인, 무소속 2인.

안의 경우 정부제출과 의원발의가 함께 진행되고 있는데, 이는 경제 민주화 법안으로서의 상징성에 대한 국민들의 관심이 높기 때문일 것이다.<sup>3)</sup>

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
경제민주화기본 법(안) <sup>4)</sup>	「대한민국헌법」은 국민경제의 균형 있는 성장 및 안정을 이루고 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 적정한 소득의 분배를 유지하고 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정. 그런데 헌법에서 규정하고 있는 경제의 민주화 이념을 구현하기 위한 경제의 규제와 조정에 관한 사항을 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 개별법에서 규정하고는 있으나 이에 관한 기본법이 없어 경제의 민주화를 위한 국가의 체계적이고 종합적인 정책 수립 등이 용이하지 않음. 이에 동법의 제정을 통해 「대한민국헌법」에서 규정하고 있는 경제의 민주화 이념을 구현	2014.01.15. (의원발의)

3) 금융소비자 보호법(안)에 있어서는 의원발의 법안이 정부제출 법안에 비하여 보다 강화된 규제 경향을 보이며, 금융소비자보호법(안)에서는 의원발의 법안이 정부제출 법안에 비하여 소비자 권리의 증대 및 금융업자의 책임 강화 경향을 보인다.

4) 경제민주화기본법안에 관한 상세한 내용은 국회 의안정보시스템 참조. (의안번호 1909072, 2014.1.15. 제안)<[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_G1E4Y0Y1T1K5E1M1M3I4J5J6E6Y9M5](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_G1E4Y0Y1T1K5E1M1M3I4J5J6E6Y9M5)>

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
<p style="text-align: center;"><b>금융소비자보호 법(안)</b></p>	<p>금융업의 겸영화 추세에 따라 다양한 금융상품을 연계·결합한 복합금융상품이 등장하고 있으나 동일한 금융상품에 대한 판매규제가 금융업별로 상이하거나 판매행위 규제를 적용받지 아니하는 금융상품이 발생하는 등 현행 금융업에 대한 규제체계가 금융소비자의 보호에 미흡함에 따라, 금융상품 및 판매행위를 그 기능 및 유형별로 각각 재분류·체계화하여 동일한 기능을 가진 금융상품의 판매행위에 대해서는 동일한 규제를 하도록 하고, 금융 관련 분쟁 발생 시 소송 중지 제도 등을 도입하여 금융소비자의 사전 구제 절차를 강화하는 등 개별 금융관련 법령에 산재한 판매행위 규제, 분쟁조정 등 금융소비자 보호에 관한 내용을 이 법에 규정하여 금융소비자의 권익 증진과 금융상품판매업 등의 건전한 육성을 위한 제도적 기반을 마련</p>	<p>2012.07.06. (정부제출) 2012.11.09. (의원발의) 2013.03.11. (의원발의) 2013.06.12. (의원발의) 2013.10.28. (의원발의) 2013.11.28. (의원발의)</p>
<p style="text-align: center;"><b>금융회사지배 구조법(안)</b></p>	<p>글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 금융회사의 바람직한 지배구조에 관한 중요성이 강조되고 있고, 금융회사의 이사회와 감사위원회의 역할 강화 등 금융회사의 지배구조에 관한 규율을 강화할 필요성이 제기됨에 따라, 이사회의 사외이사 비율, 임원의 자격요건 등 개별 금융업권별로 차이가 나는 지배구조에 관한 사항을 통일적이고 체계적으로 규정하여 금융업 간의 형평성을 제고하는 한편, 이사회와 감사위원회의 기능을 강화하고 위험관리위원회와 위험관리책임자를 두도록 함으로써 금융회사의 책임성을 높이고 건전한 경영을 유도하여 금융시장의 안정성을 유지하기 위한 제도적 기반을 마련</p>	<p>2012.06.18. (정부제출) 2012.08.30. (의원발의) 2013.04.22. (의원발의) 2013.06.13. (의원발의)</p>

## 입법경과 분석

### 1. 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률

2001.6.13. 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서<sup>5)</sup>, 당시 일부 가맹본부의 기만적인 가맹점 모집행위로 인한 피해가 발생하고 가맹본부가 우월적인 지위를 남용하여 불공정한 거래행위가 자행되고 있는 시장실태가 예비 가맹본부의 창업에 장애요인으로 작용하고 있다는 점이 그 제정배경이 되었다. 이에 가맹사업거래의 전과정에 걸친 투명성을 제고하여 공정한 거래질서를 정착시키고, 아울러 가맹사업 당사자들의 건실한 거래관계 유지를 위해 가맹사업거래 당사자의 자율적인 분쟁의 해결을 도모할 수 있는 제도적인 근거를 마련코자 동법이 제정되었다. 제정법안은 i) 가맹본부와 가맹점사업자가 준수해야 할 사항을 규정함으로써 가맹사업거래의 기본적인 모델을 제시하고, ii) 가맹본부로 하여금 가맹희망자에게 정보공개서를 제공하도록 하고, 허위·과장된 정보의 제공을 금지함으로써 가맹점사업자의 피해를 사전에 예방할 수 있도록 하였으며, iii) 일정한 경우 가맹본부로 하여금 가맹점사업자에게 가맹금을 반환하도록 하고, iv) 가맹계약서의 교부를 의무화 하며, v) 가맹본부의 불공정거래행위 금지 규정을 두고, vi) 가맹사업거래분쟁조정협의회의 설치 근거를 두어 분쟁의 자율적인 해결을 통해 건실한 거래관계가 유지될 수 있도록 하는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다.

제정 이후 8차례의 개정(타법개정 2회, 일부개정 6회)이 이루어졌는데, 2004.1.20. 개정에서는 가맹사업거래상당사의 요건을 법률에서 규정하고, 2007.8.3. 개정에서는 가맹사업거래에 있어서 가맹본부와 가맹희망자 또는 가맹점사업자 간 정보의 불균형으로 인하여 발생할 수

---

5) 법률 제6704호, 2002.5.13. 제정. 2002.11.1. 시행.

있는 부작용을 예방하고, 상대적으로 불리한 지위에 있는 가맹희망자와 가맹점사업자의 권익을 보호하기 위하여 정보공개서 등록제, 가맹금 예치제 및 가맹계약 갱신 요구 제도 등을 도입하는 한편, 가맹본부의 사업자단체에 설치되어 있던 가맹사업거래분쟁조정협의회를 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따라 설립되는 한국공정거래조정원으로 이관하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.<sup>6)</sup>

그리고 2010.3.22. 개정에서는 양벌(兩罰) 규정에서 법인 또는 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함을 명확하게 함으로써 양벌 규정에 책임주의 원칙이 관철되도록 하는 한편, 「질서위반행위규제법」의 제정(법률 제8725호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요해진 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하였고, 2012.2.17. 개정에서는 가맹거래사 등록 취소 시 청문 절차를 거치도록 하고, 법률의 적용배제 대상과 관련하여 대통령령의 위임범위를 구체화하며, 정보공개서 등록 업무를 한국공정거래조정원에 위탁할 수 있는 근거를 마련하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

최근 2013.8.13. 개정(법률 제12094호, 2014.2.14. 시행)에서는 당시 퇴직인구의 증가와 취업난, 창업의 수월성으로 인해 가맹점사업자가 급속히 증가하는 추세이나, 가맹본부의 허위·과장 정보제공, 부당한 영업시간 강요, 가맹계약 중도 해지 시 과도한 위약금 요구, 잦은 매장 환경개선 요구, 가맹본부의 우월한 거래상의 지위를 이용한 불공정행위 등으로 인해 가맹점사업자의 피해가 확산되고 있는바, 가맹희망자 또는 가맹점사업자에게 정확하고 충분한 정보가 제공되도록 하

6) 그 밖의 주요 개정 내용으로 i) 가맹희망자 범위의 확대, ii) 불공정거래행위의 유형으로서 ‘영업지역의 침해’ 추가, iii) 가맹본부의 일방적인 가맹계약갱신거절 제한, iv) 가맹거래상당사제도를 가맹거래사제도로 변경, v) 가맹본부의 상권분석내용을 반드시 서면으로 제공토록 의무화 등이 있다.

고, 7) 부당한 점포환경개선 요구, 부당한 영업시간 구속, 부당한 영업 지역 침해 등을 금지함으로써 새롭게 제기되는 불공정거래행위를 예방할 수 있는 제도적 장치 마련하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 그 주요 내용으로 i) 가맹본부가 「약관의 규제에 관한 법률」을 위반한 사실 및 가맹점사업자의 영업활동 등에 대하여 지원해 주는 내용 등을 정보공개서에 기재하도록 하고, ii) 가맹희망자 피해예방을 위해 등록취소 된 사업자의 명단을 공정거래위원회가 공개할 수 있도록 하는 한편, 정보공개서 등록 취소사유에 가맹본부가 폐업하거나 가맹본부가 등록 취소를 요청하는 경우를 추가하였으며, iii) 가맹본부가 가맹희망자나 가맹점사업자에게 허위·과장의 정보제공행위와 기만적인 정보제공행위를 하지 못하도록 하고, 각각의 행위유형을 대통령령으로 정하도록 위임규정을 신설하였다. 그리고 iv) 가맹금 반환청구기간을 2개월에서 4개월로 연장하여 사업초기에 있는 가맹점사업자에 대한 최소한의 금전적 안전장치를 확보하고, v) 가맹본부가 계약의 목적과 내용, 발생할 손해 등 대통령령으로 정하는 기준에 비해 과중한 위약금을 부과하는 등 가맹점사업자에게 부당하게 손해배상 의무를 부담시키는 행위를 불공정거래행위에 추가하였다. 그리고, vi) 가맹본부는 정당한 사유 없이 점포환경개선을 강요하지 못하도록 하는 한편, 가맹본부의 요구

---

7) 2008년 가맹사업거래 분쟁조정업무가 한국공정거래조정원 내의 가맹사업거래분쟁조정협의회로 이관된 이후 가장 신청건수가 많은 것은 가맹점사업자가 가맹계약을 해지하고 가맹금 반환을 요구하는 것이었다. 이는 가맹본부에 의한 허위·과장 광고로 인하여 가맹점사업자의 매출액 등이 당초 가맹본부가 제시한 것과 현격한 차이가 있기 때문이었으나, 개정 전 법률에 의하면 가맹본부의 예상매출액 등의 서면정보의 제공이 가맹계약 체결단계에서 강제되지 않음으로 인하여 법적 분쟁 발생 시 가맹점 사업자가 입증책임에 대한 부담이 클 수 밖에 없었다. 그러나 개정을 통하여 가맹본부에 의한 허위·과장 정보제공행위와 기만적인 정보제공행위가 금지됨과 더불어 일정 규모 이상의 가맹본부는 가맹희망자에게 예상매출액 및 그 산출근거를 서면으로 제공할 의무를 부담케 함으로써 가맹점사업자들의 분쟁과정에서의 입증의 어려움을 덜게 해 주었다(송인방·홍미미, “분쟁사례를 통해 살펴본 개정 가맹사업법의 의미”, 기업법연구 제28권 1호, 2014.3, 320~321면).

로 인해 점포환경개선을 하는 경우에는 가맹본부가 환경개선에 소요된 비용의 100분의 40 이내에서 대통령령으로 정하는 금액을 부담하도록 하고, vii) 심야 영업시간대의 매출이 그 영업에 소요되는 비용에 비하여 저조하여 영업손실이 발생함에 따라 가맹점사업자가 영업시간 단축을 요구함에도 이를 허용하지 않는 행위, 가맹점사업자가 질병의 발병과 치료 등 불가피한 사유로 인하여 최소한의 범위에서 영업시간의 단축을 요구함에도 이를 허용하지 않는 행위를 부당한 영업시간 구속으로 규정하고 이를 금지하였으며, viii) 가맹본부가 가맹계약 체결 시 가맹점사업자의 영업지역을 설정하여 가맹계약서에 기재하도록 하고, 영업지역 안에서 가맹점사업자와 동일한 업종의 자기 또는 계열 회사의 직영점이나 가맹점을 설치하는 행위를 금지하는 한편, 공정거래위원회가 업종별로 바람직한 거래기준을 정하여 가맹본부에 이의 준수를 권고할 수 있도록 하였다. 그리고, ix) 가맹점사업자들이 가맹점사업자단체를 구성할 수 있도록 하는 한편, 동일영업표지를 사용하는 가맹점사업자단체는 가맹본부와 거래조건의 변경에 대하여 협의할 수 있도록 하되, 복수의 가맹점사업자단체가 협의를 요청할 경우 가맹본부는 다수의 가맹점사업자로 구성된 가맹점사업자단체와 우선적으로 협의하도록 하고, x) 가맹본부와 가맹점사업자 간의 동반성장협약 체결을 권장하고, 협약 이행에 관한 평가를 실시하여 인센티브를 제공할 수 있도록 하는 한편, 가맹본부와 가맹점사업자간 거래에 관한 서면실태조사를 실시할 수 있도록 하였다. 한편, xi) 가맹본부의 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에는 5억원 이내의 범위에서 그 위반정도에 따라 금액을 정하여 과징금을 부과하도록 하고, xii) 공정거래위원회가 제44조제2항에 따른 고발 대상에 해당하지 않는다고 결정하더라도 감사원장, 중소기업청장이 사회적 파급효과, 가맹희망자나 가맹점사업자에 미친 영향 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 하고, 검찰총장, 감사원장, 중소



기업청장의 고발요청이 있으면 공정거래위원장은 고발하도록 하였다.<sup>8)</sup>

## 2. 가맹사업 진흥에 관한 법률

가맹사업은 소자본으로 특별한 경험 없이 쉽게 창업할 수 있는 사업으로서 고용창출과 투자촉진에 큰 효과가 있고 성장 잠재력이 높은 지식기반 서비스산업이지만, 정책적인 지원 체제가 마련되어 있지 아니하고 가맹사업창업자의 사업 준비도 불충분하여 사업에 실패하는 경우도 적지 않게 나타나는 등의 문제점이 있어, 가맹사업을 체계적·종합적으로 지원·육성하여 국민경제의 건전한 성장과 발전에 기여하도록 하기 위하여, 2007.09.28. 정부제출안을 토대로 2007.11.23. 수정가결되어 2007.12.21.(법률 제8761호) 제정되었다. 그 주요내용으로는 i) 산업자원부장관으로 하여금 가맹사업진흥계획을 수립·시행하도록 규정을 두고, ii) 가맹사업 진흥활동의 추진을 위한 각종 사업을 추진도록 하였으며, iii) 가맹사업의 국제화를 촉진하기 위한 기반을 조성하고, iv) 가맹사업창업자나 가맹사업자로 전환하려는 자 등에 대한 창업 등에 필요한 자금의 지원 등이다.<sup>9)</sup>

---

8) 동 개정을 통해 종래 국내 가맹사업거래 분쟁에서 논란이 되고 있었던 핵심들이 대부분 반영됨에 따라 향후 가맹점사업자에 대한 보호가 강화될 것이라고 여겨진다. 그러나 실무상 가맹본부가 갱신거절권을 남용하여 가맹사업자를 부당하게 통제하는 사례가 빈번함에도 이에 대한 개정이 없었던 점과 가맹본부에게 다소 가혹한 부분이 있다는 비판도 존재한다(송인방·홍미미, 앞의 논문, 321면). 한편 가맹사업법에 경제민주화의 핵심 쟁점입법이라는 상징적 의미가 부여되면서, 가맹점사업자의 보호에 치우치다보니 필연적으로 가맹본부에 대한 규제강화로 이어졌다는 견해도 있다. 특히 영업지역 설정강제 및 보호의무를 규정한 것은 헌법상 계약자유의 원칙을 훼손하고 가맹점사업자의 상인으로서의 독립성을 해칠 우려가 있으며, 사전적 행태규제로서 가맹사업법 전체 체계와의 부조화는 물론 경쟁을 제한하여 소비자의 후생을 저해하는 경쟁법상의 문제도 아울러 내포하고 있다는 것이다. 이에 대한 상세한 내용은 이혁, “가맹사업의 영업지역 규제에 관한 법적 고찰”, 한국기업법학회 추계공동학술대회 발표문, 2014.10.17., 참조.

9) 상세한 내용은 산업자원위원회, 「가맹사업 진흥에 관한 법률안 심사보고서」, 2007. 11. 참조([http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_K0R7F0E9G2K8Q1Y6D4N8E3Q1C0I8X9](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_K0R7F0E9G2K8Q1Y6D4N8E3Q1C0I8X9)).

제정 이후 4차례의 개정(일부개정 2회, 타법개정 2회)을 거쳤으며, 2009.3.18. 일부개정에서는 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위하여 이 법에 따른 가맹사업진흥심의회를 정부위원회 정비계획에 따라 폐지하였다.

한편, 2013.1.21. 개정 전에는 가맹사업 진흥 정책이 가맹사업 전체를 대상으로 하고 있어 가맹본부에 대한 지원에 치우칠 우려가 있고, 가맹본부와 가맹점사업자 간에 불합리한 가맹계약으로 인하여 가맹점사업자가 피해를 입는 경우가 발생하고 있었다. 이에 산업통상자원부장관이 5년마다 관계 중앙행정기관과의 협의를 거쳐 수립하는 ‘가맹사업 진흥 기본계획’에 가맹본부와 가맹점사업자 간의 상생협력 방안에 관한 사항을 포함하도록 함으로써 가맹본부와 가맹점사업자 간의 조화로운 발전을 도모하는 내용이 2014.1.21. 일부개정(법률 제12281호. 시행 2014.1.21.)이 이루어졌다.

### 3. 경제민주화기본법(안)

현행 「대한민국헌법」은 국민경제의 균형 있는 성장 및 안정을 이루고 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 적정한 소득의 분배를 유지하고 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 헌법에서 규정하고 있는 경제의 민주화 이념을 구현하기 위한 경제의 규제와 조정에 관한 사항을 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 개별법에서 규정하고는 있으나 이에 관한 기본법이 없어 경제의 민주화를 위한 국가의 체계적이고 종합적인 정책 수립 등이 용이하지 않다는 의견이 있어, 헌법에서 규정하고 있는 경제 민주화 이념의 구현<sup>10)</sup>

10) 경제민주화의 헌법적 수용배경과 과정, 헌법상 경제화의 내용과 실현 및 그 한계 등에 대한 상세한 내용은 김형성, “경제민주화의 정신과 법체계적 의미-헌법적 관점에서”, 경제민주화 관련 공동학술대회(한국경제법학회, 한국법제연구원, 건국대 법학연구소, 서울시립대 법학연구소), 2013.5.10. 참조.

하려는 목적으로 경제민주화기본법안(의안번호 1909072)이 2014.1.5. 의원발의되었다.

동 법안은 i) 국가의 경제민주화 정책 시행을 위해 필요한 제도·여건 조성 및 시책 수립·시행 의무를 규정하고, 이를 위해 ii) 경제민주화위원회로 하여금 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 경제민주화기본계획을 3년마다 수립하도록 하고, iii) 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하며, iv) 경제민주화 관련 정책의 수립·조정·시행 등 업무 수행을 위한 국무총리 소속의 경제민주화위원회의 설치, v) 경제민주화 정책의 체계적 수립·시행을 위한 경제민주화위원회의 실태조사 실시 및 결과 공표, vi) 경제민주화위원회의 관계 중앙행정기관의 장에 대한 제도 개선 명령권 및 대통령 또는 국회에의 의견제출권 등을 주요 내용으로 하고 있다.<sup>11)</sup>

#### 4. 금융산업의 구조개선에 관한 법률

이 법은 경제규모의 확대와 금융의 국제화에 따라 금융환경과 금융구조가 크게 변화되는 한편 우루과이라운드 협상의 진전과 자본시장 개방 등 금융산업의 대외개방에 따라 금융산업의 체질을 강화할 필요가 있는 바, 이에 능동적으로 대처할 수 있도록 금융기관 상호간의 합병 또는 전환을 지원함으로써 금융기관간의 건전한 경쟁을 촉진하고 금융업무의 효율성을 높여 금융산업의 균형있는 발전에 이바지하기 위하여 1991.3.8. 제정(법률 제4341호, 1991.3.8. 시행)된 「금융기관 합병및전환에관한법률」이 그 전신으로, i) 이 법에 의한 합병 또는 전환의 대상이 되는 금융기관의 범위를 일반은행·단기금융회사·증권회사·종합금융회사 기타 대통령령이 정하는 금융기관으로 하고,

---

11) 동 법안의 원문 및 정부위원회의 검토보고서는 국회 의안정보시스템 참조([http://lkms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_G1E4Y0Y1T1K5E1M1M3I4J5J6E6Y9M5](http://lkms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_G1E4Y0Y1T1K5E1M1M3I4J5J6E6Y9M5)).

ii) 금융기관의 합병 또는 전환을 하고자 하는 경우에는 원칙적으로 재무부장관의 인가를 받도록 하되, 일반은행간에 합병을 하는 경우는 금융통화운영위원회의 인가를 받도록 하였다. 그리고 iii) 이 법에 의하여 합병 또는 전환의 인가를 받는 경우에는 금융기관의 신설, 영업의 폐지 또는 합병에 대한 개별 금융관계법상의 인가를 받은 것으로 하였으며, iv) 이 법에 의한 합병의 경우에는 조세감면규제법등이 정하는 바에 의하여 취득세, 등록세, 청산소득에 대한 법인세, 의제배당에 대한 소득세 또는 법인세 등을 감면할 수 있도록 하는 것을 주로 골자로 하였다.

이후 23회의 개정(전부개정 1회, 일부개정, 18회, 타법개정 14회)을 거쳤는데, 1998.1.13. 전부개정(법률 제5257호, 1997.3.1. 시행)을 통해 금융산업의 개방에 대비하여 우리 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 금융기관의 합병·인수 등 구조개선 노력을 지원하는 한편, 금융기관의 부실화를 사전에 예방하고 부실금융기관 발생시 이를 원활히 수습할 수 있는 제도적 장치를 마련하려 하였다. 주요 내용으로는 i) 제명을 금융산업의구조개선에관한법률로 바꾸고, 적용대상 금융기관의 범위에 장기신용은행등을 추가하였다. ii) 금융기관의 합병과 관련된 증권거래법 및 상법상의 절차의 이행에 소요되는 기간을 단축하는 등 합병절차를 간소화하고, 합병후의 금융기관에 대하여 관계법률이 허용하는 범위안에서 지원사항을 사전에 정하여 고시하도록 하고, iii) 합병·전환후의 금융기관이 승계한 장기계약에 대하여는 계약기간이 종료될 때까지 계약이행을 위하여 필요한 업무를 계속할 수 있도록 하였으며, iv) 금융기관의 부실화를 사전에 예방할 수 있도록 하기 위하여 해당 금융기관에 대한 주의·경고 또는 경영개선계획의 제출요구등 조기사정장치를 마련하였다. 그리고 v) 재정경제원장관등은 부실금융기관에 대하여 자본금 증액등 경영개선조치를 명하거나 합병·영업양도·제3자 인수등을 권고할 수 있도록 하고, vi) 부실금융

기관의 청산 및 파산절차를 간소화하기 위하여 청산인 또는 파산관재인  
인의 선임, 파산신청등에 대한 특례를 정하고, 예금보험공사등이 예금  
자를 위하여 파산절차에 참가할 수 있도록 하였으며, vii) 동일계열에  
속하는 금융기관 또는 동일계열에 속하는 금융기관과 그 계열기업이  
공동으로 다른 회사를 지배하기 위하여 주식을 취득하는 것을 제한하  
는 것 등이 있다.

최근 2013.3.22. 일부개정(법률 제11630호, 2013.9.23. 시행)에서는 금  
융기관의 임직원 등에게 해당 금융기관에 대한 공개되지 않은 적기시  
정조치에 관한 정보를 업무 외의 목적으로 이용하거나 외부에 제공  
또는 누설하지 못하도록 하고, 위반 시 이를 처벌할 수 있는 근거를  
마련함으로써 불특정 다수의 예금자를 보호하고 금융제도의 안정성을  
제고하였다.

#### 5. 금융소비자 보호에 관한 법률(안)

최근 「소비자 기본법」과 함께 소비자의 권익을 신장시키기 위하여  
논의되고 있는 것이 바로 금융소비자 보호법안이다. 이에 대한 정부  
제출안<sup>12)</sup>을 토대로 살펴보면 그 입법목적은 금융업의 겸영화 추세에  
따라 다양한 금융상품을 연계·결합한 복합금융상품이 등장하고 있으  
나 동일한 금융상품에 대한 판매규제가 금융업별로 상이하거나 판매  
행위 규제를 적용받지 아니하는 금융상품이 발생하는 등 현행 금융업  
에 대한 규제체계가 금융소비자의 보호에 미흡함에 따라, 금융상품  
및 판매행위를 그 기능 및 유형별로 각각 재분류·체계화하여 동일한  
기능을 가진 금융상품의 판매행위에 대해서는 동일한 규제를 하도록  
하고, 금융 관련 분쟁 발생 시 소송 중지 제도 등을 도입하여 금융소  
비자의 사전 구제 절차를 강화하는 등 개별 금융 관련 법령에 산재한  
판매행위 규제, 분쟁조정 등 금융소비자 보호에 관한 내용을 이 법에

12) 의안번호 1900573. 2012.7.6. 제안. 관련 의안 및 검토보고서 참조<[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=ARC\\_U1C2D0Z7C016A2L1T0Q9C0D3K2V2X2](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=ARC_U1C2D0Z7C016A2L1T0Q9C0D3K2V2X2)>.

규정하여 금융소비자의 권익 증진과 금융상품판매업 등의 건전한 육성을 위한 제도적 기반을 마련하려는 것이라 할 수 있다.

그 주요 골자로서 i) 새로운 금융상품판매업 및 금융상품자문업의 등록제 마련, ii) 금융상품 및 금융상품판매업자의 재분류 및 체계화, iii) 금융상품직접판매업자의 손해배상책임 확대, iv) 금융상품판매업자 등의 영업행위 준수사항 마련, v) 금융분쟁조정제도의 개선, vi) 과징금 제도의 도입 등을 담고 있다.<sup>13)14)</sup>

## 6. 금융지주회사법

금융기관의 대형화·겸업화를 통하여 금융기관의 경쟁력을 제고하기 위하여 금융지주회사의 설립을 촉진하는 한편, 금융지주회사와 자회사의 건전한 경영을 도모함에 있어서 필요한 사항을 정하려는 목적으로 2000.10.23.(법률 제6274호, 시행 2000.11.24.) 제정된 이 법은 i) 금융지주회사가 되고자 하는 자는 금융감독위원회의 인가를 받도록 함, ii) 금융지주회사는 원칙적으로 다른 금융지주회사를 자회사로 둘 수 없도록 하되, 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 경우에는 금융지주회사 밑에 다른 금융지주회사(중간지주회사)를 둘 수 있도록 함, iii) 동일인은 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 은

13) 정부제출안은 함께 제출되는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」의 의결을 전제로 하므로, 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것이다.

14) 금융소비자 보호를 위한 기본법의 제정은 ‘교육에서 자문으로’의 사전적 금융소비자 보호 패러다임의 변화라는 추세를 반영한 시의적절한 것이지만, 보다 바람직한 사전적 금융소비자보호 체계 수립을 위해 i) 금융교육의 효과는 기대에 미치지 못하므로 자원배분의 효율성을 도모할 필요가 있고, ii) 금융상품에 대한 비교공시와 소비자 보고서의 역할 강화가 필요하며, iii) 금융상품자문 기능의 효율적 운용을 위하여 공적 기관의 자문기능을 도입하되 범용자문을 중심으로 하고, 맞춤형의 전문적 자문은 금융상품자문업자에게 맡기되 이들의 독립성을 제고하기 위한 재정적·정책적 지원방안을 강구할 필요가 있다는 의견이 있다(손정국·성희활, “교육에서 자문으로의 사전적 금융소비자 보호방식의 패러다임 변화 모색”, 증권법연구 15권 1호, 2014. 4., 357~358면).

행지주회사의 주식을 보유할 수 없도록 하되, 금융업만을 영위하는 금융전업기업가 등에 대하여는 예외를 인정함, iv) 현행 은행법상 동일인은 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 은행의 주식을 소유할 수 없도록 제한하고 있으나, 은행지주회사의 경우에는 당해 한도를 초과하여 은행주식을 소유할 수 있도록 함, v) 금융지주회사는 자회사의 경영관리업무를 그에 부수하는 업무를 제외한 다른 업무를 영위할 수 없도록 함으로써 금융지주회사가 보다 효율적으로 운영될 수 있도록 함, vi) 금융지주회사는 자회사 밑에 손자회사를 둘 수 없도록 하되, 자회사의 업무와 연관성이 있는 금융기관 등을 손자회사로 두는 경우에는 예외적으로 이를 허용할 수 있도록 함, vii) 금융지주회사의 효율성을 제고하고 그 설립을 촉진하기 위하여 주식교환제도와 주식이전제도를 새로이 도입하고, 동제도를 통하여 자회사의 발행주식총수를 소유하는 금융지주회사(완전지주회사)를 설립할 수 있도록 함, viii) 금융지주회사는 자기자본을 초과하여 자회사의 주식을 보유할 수 없도록 하는 한편, 동일한 금융지주회사에 속하는 자회사 상호간의 신용공여는 대통령령이 정하는 한도를 초과할 수 없도록 하는 등 금융지주회사와 그 자회사등의 건전한 경영을 도모함에 있어서 필요한 사항을 규정함, ix) 금융지주회사와 그 자회사등은 금융감독위원회가 정하는 경영지도기준을 준수하도록 하고, 금융지주회사와 자회사등의 연결재무제표와 주요 경영상황 등을 의무적으로 공고하도록 함을 주요 골자로 하고 있다.

이후 17회의 개정(일부개정 9회, 타법개정 8회)를 거쳤으며, 2013. 8.13. 일부개정(시행 2014.2.14. 법률 제12099호)은 2009년 규제완화를 통한 경쟁력 제고를 위하여 금산분리제도를 완화하였으나, 이는 재벌에게 모든 자본이 집중되는 심각한 경제적 불균형을 초래할 수 있고, 금산결합에 따른 위험전이로 인해 전체 금융그룹차원의 건전성이 악화되며, 이해상충의 문제가 생겨날 소지도 있으므로, 금산분리제도를

다시 강화하여 금융회사의 대형화·겸업화에 따라 발생할 수 있는 위험의 전이, 과도한 지배력 확장 등의 부작용을 방지하고, 국민경제의 균형 있는 발전을 모색하려는 목적으로, i) 투자회사·사모투자전문회사·투자목적회사를 비금융주력자로 판단하는 기준을 강화하고, 사전적격성 심사규정을 삭제하는 등 관련 규정을 정비하고, ii) 비금융주력자(산업자본)의 은행지주회사 주식보유한도를 9퍼센트에서 4퍼센트로 축소하고, 사전적격성 심사규정을 삭제하는 등 관련 규정을 정비하였다.

그리고, 2014.5.28. 일부개정(시행 2014.11.29. 법률 제12713호)에서 비은행지주회사는 비금융회사를 자회사로 지배할 수 없도록 하는 등 금산분리제도를 다시 강화하여 금융회사의 대형화·겸업화에 따라 발생할 수 있는 위험의 전이, 과도한 지배력 확장 등의 부작용을 방지하는 한편, 개인정보 유출방지 및 고객정보 보호를 위하여 금융지주회사 내 자회사등 간 고객의 사전 동의 없이 이루어질 수 있는 정보제공의 범위를 축소하고, 금융위원회가 정하는 방법과 절차를 준수하도록 하며, 그 제공내역을 해당 고객에게 통지하도록 의무화하려는 목적으로 i) 비은행지주회사는 비금융회사를 자회사로 지배할 수 없도록 함, ii) 비은행지주회사의 자회사는 비금융회사를 지배할 수 없도록 함, iii) 금융지주회사 내 자회사등 간 고객의 사전 동의 없이 이루어질 수 있는 정보제공의 범위를 내부 경영관리상의 목적으로만 한정하면서 제공되는 고객정보의 암호화 및 이용기간 경과 후 삭제 등 금융위원회가 정하는 방법과 절차를 준수하도록 함, iv) 자회사등 간 정보를 제공하는 경우에는 그 제공내역을 고객에게 통지하도록 하고, 위반 시 과태료를 부과함을 골자로 하는 개정이 이루어졌다.



## 7. 금융회사지배구조법(안)

금융회사의 지배구조 개선과 관련된 법률은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 여신전문금융업법, 보험업법, 상호저축은행법, 금융지주회사법 등 여러 가지가 있으나, 다양한 금융회사에 공통적으로 적용될 수 있도록 하는 금융회사(기관)의 지배구조에 관한 법률안의 제정은 경제민주화 관련 법제의 주요 과제 중 하나로 인식되고 있다.

이에 대해 19대 국회에서 계류 중인 의안은 총 4개로서, 그 중 정부제출안<sup>15)</sup>은 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 금융회사의 바람직한 지배구조에 관한 중요성이 강조되고 있고, 금융회사의 이사회와 감사위원회의 역할 강화 등 금융회사의 지배구조에 관한 규율을 강화할 필요성이 제기됨에 따라, 이사회의 사외이사 비율, 임원의 자격요건 등 개별 금융업권별로 차이가 나는 지배구조에 관한 사항을 통일적이고 체계적으로 규정하여 금융업 간의 형평성을 제고하는 한편, 이사회와 감사위원회의 기능을 강화하고 위험관리위원회와 위험관리책임자를 두도록 함으로써 금융회사의 책임성을 높이고 건전한 경영을 유도하여 금융시장의 안정성을 유지하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 것을 목적으로 하고 있다.

정부제출안에는 i) 업무집행책임자의 자격요건 및 주요한 업무를 담당하는 업무집행책임자의 선임절차 마련, ii) 사외이사의 자격요건 강화 및 사외이사 후보 추천절차 개선, iii) 사외이사 중심의 이사회 구성 및 이사회의 권한 강화, iv) 지배구조 내부규범의 마련 및 공시, v) 감사위원의 자격요건 및 선임절차 개선, vi) 위험관리제도 및 보수체계 개선 등을 주요 내용으로 하고 있다.

---

15) 의안번호 1900168. 2012.06.18. 제안. 이에 대한 상세한 내용은 의안원문, 검토보고서 및 국회 회의록 참조. <[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=ARC\\_I1H2I0Q6M1Q8D1Q0Z4Q5Z2H6M5Z3R4](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=ARC_I1H2I0Q6M1Q8D1Q0Z4Q5Z2H6M5Z3R4)>.

정부제출안 이외에도 의원발의안 간의 큰 내용상의 차이는 없으나, 의원발의안은 정부안에 비하여 금융회사에 보다 강화된 요건을 부과하고 있다.

[표] 금융회사지배구조법률안 간 내용상 차이<sup>16)</sup>

구 분	김기식의원안	김기준의원안	정부안
제명	금융회사의 지배구조에 관한 법률안	금융기관의 지배구조에 관한 법률안	금융회사의 지배구조에 관한 법률안
사외이사 자격요건 (결격사유)	금융회사 또는 계열사의 상근임직원 또는 비상임이사 [확대] 냉각기간 : 5년	금융기관 또는 계열사의 상근임직원 또는 비상임이사 냉각기간 : 5년	금융회사 또는 계열사의 상근임직원 또는 비상임이사 냉각기간 : 3년
	금융회사, 대주주, 임직원과 중요한 거래관계, 사업상 경쟁관계, 협력관계에 있는 법인의 상근임직원 (최근 5년내 퇴직자 포함)	금융기관과 중요한 거래관계, 사업상 경쟁관계, 협력관계에 있는 법인의 상근임직원(최근 5년내 퇴직자 포함)	금융회사와 중요한 거래관계, 사업상 경쟁관계, 협력관계에 있는 법인의 상근임직원(최근 2년내 퇴직자 포함)
	해당 금융회사 사외이사로 5년 이상 재직한 자, 해당 금융회사 또는 계열회사에서 9년 이상 재직자		
임원의 해임	해임사실 인터넷 홈페이지 공시		

16) 정무위원회, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률안[김기식의원 대표발의, 정부제출], 금융기관의 지배구조에 관한 법률안[김기준의원 대표발의] 검토보고서」, 2012.9.18-19면.

부 록

구 분		김기식의원안	김기준의원안	정부안
업무 집행 책임 자	임 면	업무집행책임자 이사회 의결	주요업무집행 책임자만 이사회 의결	주요업무집행 책임자만 이사회 의결 ※ <u>규개위 개선 권고</u>
	책 임 규 정	반영	규정 없음	규정 없음 ※ <u>규개위 삭제 권고</u>
이사회 구성 등		사외이사 3인 이상 다만, 일정규모 이상 금융회사는 사외이사 5인 이상 선임	사외이사 3인 이상	사외이사 3인 이상
		사외이사 수는 이사 총수 과반수 일정규모 금융회사는 이사총수 1/4 이상	사외이사 수는 이사 총수 과반수 일정규모 금융기관은 이사총수 1/3 이상	사외이사 수는 이사 총수 과반수 일정규모 금융회사는 이사총수 1/4 이상
		이사회회장 사외이사 선임 의무 및 선임사외이사의 업무 규정 신설		
지배구조 내부규범 포함사항	이사회구성과 운영 이사회내 위원회 설치 임원의 전문성 요건 임원 성과평가 최고경영자의 자격 등 승계	이사회구성과 운영 이사회내 위원회 설 치 임원 성과평가	이사회구성과 운영 이사회내 위원회 설 치 임원 성과평가	
이사회 심의/ 의결 사항	CEO 경영승계 관련 사항, 대주주, 임원 등 과 회사간 거래 승인 등 추가 금융회사임원 민법상 회사에 대한 손해배 상 책임감경조항 적 용배제			
이사 선임	임원후보추천위원회 추천 집중투표제 적용			
감사위원회의 보수위원회 업무 수행	불가	가능	가능	

구 분	김기식의원안	김기준의원안	정부안
이사회 내 임원후보 추천위원회	임원후보추천위원회 (3명이상, 사외이사 2/3 이상)	사외이사후보추천위원회 (3명이상, 사외이사 과반 수, <b>대표이사 위원 참여 금지</b> ) 사외이사 1인은 근로자 위원 대표가 복수로 추 천한 후보 중 1인으로 하도록 의무화	사외이사후보추천위 원회 (3명이상, 사외이사 과 반수)
감사위원 선출 방법	사외이사가 감사위원 의 2/3이상 감사위원후보 임원후 보추천위원회 추천 감사위원이 되는 모 든 이사 분리선출	감사위원회는 전원 사 외이사 감사위원후보 감사위원 후보추천위원회 추천 감사위원이 되는 사외 이사 전원 분리선출 감사위원 선임 시 3% 초과 주주의결권행사 제한	사외이사가 감사위원 의 2/3이상 감사위원후보 사외이 사후보추천위원회 후 보추천 감사위원이 되는 사 외이사 1인 이상 분 리선출 ※ <u>규개위 개선권고</u> 감사위원 선임 시 3% 초과 주주의결권행사 제한
임원보수공 시	각 임원별 보수총액, 보수책정 기준·절차 추가	각 임원별 보수총액,	임직원 보수총액 공시
완전자회사 특례	규정없음	규정없음	사외이사 및 감사위 원회 설치 부담 완화
대주주 적격성 유지	반 영 (주식처분명령 등 처벌조항 포함)	반 영 (주식처분명령 포함 )	규정 없음 ※ <u>규개위 철회권고</u>
소수 주주 대표소송권	요건 완화 : 1/10만	행사요건 : 5/10만	행사요건 : 5/10만
주주 의결권 행사 관련	서면결의, 전자투표 의무화, 주주총회 공시 강화	규정없음	규정없음
처분 및 제재	[추가] 금융기관에 6개월 이내 영업정지(전부/일부)		

## 8. 대규모 유통업에서의 거래공정화에 관한 법률

우리나라 유통시장은 백화점, 대형마트 등 대규모유통업자들을 중심으로 급성장하였는데, 이 과정에서 대규모유통업자들이 막대한 자본과 우월적 지위를 바탕으로 중소기업 유통업자들을 시장에서 도태시키고, 자신들의 거래상대방인 납품업자나 매장임차인에 대한 불공정행위를 관행화해온바, 대규모유통업자에 의한 불공정거래행위를 유형별로 구체화하여 불공정거래행위를 금지하고, 납품업자나 매장임차인의 신고 및 권리구제가 용이하도록 함으로써 유통시장에서의 우월적 지위 남용을 방지하고 공정거래질서와 동반성장의 기틀을 마련하기 위한 목적으로 2011.11.14. 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」(법률 제11086호)이 제정되어 2012.1.1. 시행되었다.

동법은 i) 대규모유통업자가 납품업자 등과 계약체결시 계약사항이 명시된 서면을 교부토록 하였고, ii) 대규모유통업자의 각종 불공정거래행위<sup>17)</sup>의 금지, iii) 납품업자로부터 상품을 위탁받아 판매하고 그 판매대금을 관리하는 등의 경우에 상품판매대금의 지급기한, 연체이자율 및 지급방법을 제한하였으며, iv) 계약기간 중 대규모유통업자가 납품업자 등의 매장 위치·면적·시설을 변경하는 등의 경우에는 매장 설비비용을 납품업자 등에게 보상하도록 하고, v) 분쟁 조정기구로서 한국공정거래조정원에 대규모유통업거래 분쟁조정협의회를 설치·운영토록 하였으며, vi) 동법 위반행위에 대한 공정거래위원회의 조사 및 처리 권한을 부여하는 것 등을 그 주요내용으로 하고 있다.

---

17) 대규모유통업자가 납품업자 등에 대하여 상품대금을 감액하거나, 계약체결 후 정당한 사유 없이 상품 수령을 거부·지체·반품하거나, 판매촉진행사에 소요되는 비용을 부담시키거나, 납품업자 등의 종업원 등을 파견받아 근무하게 하거나, 배타적 거래를 강요하거나, 납품업자 등의 다른 거래상대방과의 거래정보 등을 제공하도록 요구하거나, 자기 또는 제3자를 위한 금전 등을 제공하도록 하거나, 상품권을 구입하게 하는 행위 등 대규모유통업자가 거래상 우월적 지위를 남용하여 납품업자 등에게 하는 불공정거래행위를 구체화하여 금지하였다.

한편 동법 제39조제1항의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있도록 하고 있어 공정거래위원회가 고발하지 않을 경우 형벌이 전혀 부과될 수 없는데, 공정거래위원회가 고발 권한을 소극적으로 행사함으로써 불공정거래행위에 미온적이라는 비판이 있어 왔으며, 검찰총장에게 고발요청권을 부여하고 있으나 실제 검찰총장의 고발 요청은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이었다. 이에 공정거래위원회가 고발 요건에 해당하지 않는다고 결정하더라도 감사원장, 중소기업청장이 사회적 파급효과, 납품업자 등에게 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 하여 고발요청권을 확대하는 한편, 검찰총장을 포함하여 고발요청권을 가진 해당 부처가 공정거래위원회에 고발을 요청하는 경우 공정거래위원회로 하여금 반드시 고발하도록 하는 것을 내용으로 하는 2013.7.16. 일부개정(법률 제11936호, 2014.1.17. 시행)이 최근 이루어졌다.<sup>18)</sup>

### 9. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

이 법의 제정 이전의 법률에는 시장의 독과점화가 심화되더라도 이를 억제할 수 있는 제도적 장치가 없었고, 물가안정을 위한 정부주도의 가격통제 위주로 법집행이 이루어짐에 따라 시장경제의 핵심인 가격기구 작동이 저해되는 심각한 부작용이 문제점으로 지적되어 왔다.<sup>19)</sup>

이러한 상황에서 시장경제 확립을 기치로 내걸고 1980.10.27. 개정된 헌법 제120조 제3항에 독과점규제 조항이 신설되었고,<sup>20)</sup> 이러한 헌법규정에 기초하여 동법이 1980.12.31. 제정되어 이후 총 51차례의 개정(전부개정 1회, 일부개정 39회, 타법개정 11회)이 이루어졌다.

18) 기타 법 일반 이론적 측면에서의 동법에 대한 비판론에 대한 상세한 내용은 법무법인(유한) 태평양 공정거래팀, 「대규모유통업법」, 2012, 박영사, 14~19면 참조.

19) 임영철, 「공정거래법」, 2008, 법문사, 7면.

20) 동법의 경제력 집중 억제시책에 대해서는 위헌성 논란이 있어 1987.10.29. 제9차 헌법개정에서 제119조 제2항에 근거규정을 두게 되었다.

즉, 독점규제법안은 독점 또는 경쟁제한행위로 인하여 생기는 폐단을 방지하여 소비자를 보호하고 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 건전하고 균형있는 국민경제의 발전에 이바지하게 하기 위한 것으로서, 1969.04.15. 정부제출안이 1971.06.30. 본회의에서 통과되지 못하여 폐기되었다가,<sup>21)</sup> 「독점규제및공정거래에관한법률안」으로 1980.12.11. 정부가 다시 제출하게 되었다.

이처럼 경제운용의 기본방향을 정부주도에서 민간주도로 점차 전환하되, 민간기업의 공정하고 자유로운 경쟁체제를 통하여 창의적 활동을 조장하고, 소비자 권익도 보호하는 건전한 경제질서의 확립을 위하여 “독과점의 폐단은 적절히 규제”한다는 헌법 정신에 따라 1980.12.31.(법률 제3320호) 제정된 동법은 i) 시장지배적 사업자의 부당한 가격결정, 출고조절, 경쟁사업자의 참가제한등 남용행위와 가격의 동조적 인상 행위를 규제할 수 있도록 하였고, ii) 독과점화를 억제하기 위하여 경쟁을 실질적으로 제한하는 회사의 합병, 주식취득, 임원겸임, 영업양수등을 통한 기업결합을 금지하되, 산업합리화나 국제경쟁력 강화를 위하여는 이를 인정하고, 일정한 기준에 해당하는 기업결합에 대하여는 이를 신고하도록 하였으며, iii) 부당한 공동행위나 불공정거래행위를 내용으로 한 차관, 합작투자 및 기술도입계약등의 국제계약은 이를 규제할 수 있도록 하였다. 그리고, iv) 경쟁제한적인 내용의 법령을 제정하거나 개정할 때에는 경제기획원장관과 사전협의를 하도록 하였으며, v) 시장지배적 사업자가 가격인하명령에 불응하는 경우에는 가격인상차액으로 얻은 수입의 100퍼센트를 과징금으로 징수할 수 있도록 하고, vi) 현행 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」 중 독과점규제 및 공정거래에 관한 조항은 이를 삭제하고 물가에 관한 조항은 존치하도록 하는 것을 주요 내용으로 하였다.

---

21) 폐기된 1969년 공정거래법안 및 이전의 경쟁입법을 위한 시도들에 대한 상세한 내용은 권오승 편저, 「독점규제법 30년」, 법문사, 2011, 120~127면 참조.

제1차 개정(1986.12.31. 일부개정, 법률 제3875호, 1987.4.1. 시행)에서는 대규모기업집단에 속하는 회사에 대하여 다른 회사에 대한 출자총액을 일정수준이하로 제한하고 동일한 기업집단에 속하는 회사간에는 상호출자를 금지하는 등의 제도를 도입하여 기업으로 하여금 무리한 기업확장보다는 내실있는 기업성장에 주력하도록 유도함으로써 대규모기업집단에의 과도한 경제력 집중현상을 억제하고 국민경제의 활력 제고 및 균형발전을 도모하며 불합리한 기업결합의 신고제도 및 공동행위의 등록제도를 개선하는 등 공정거래제도의 운용과정에서 나타난 문제점을 보완함으로써 공정거래제도의 발전과 확산을 도모하기 위하여 i) 경제력집중의 억제를 위한 제도 도입, ii) 기업결합 신고제도, 공동행위 제한제도, 불공정거래행위 금지제도 및 사업자단체에 대한 규제제도 개선, iii) 불공정한 국제계약의 심사대상에 저작권도입 계약을 포함, iv) 공정거래법 위반시 벌칙의 상향조정 등을 그 주요내용으로 하고 있다.

1990.1.13. 전부개정(법률 제4198호. 시행 1990.4.1.)에서는 공정거래위원회의 중립성과 전문성확보를 위하여 동기구를 보강하고, 법의 실효성 확보를 위한 벌칙 및 시정조치수단을 강화하는 한편, 독점 및 불공정거래행위규제제도상 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 i) 종전에는 대규모기업집단에 속하는 금융·보험회사를 상호출자금지대상에서 제외하던 것을 앞으로는 금융·보험회사의 경우에도 상호출자를 금지하도록 하고, ii) 불공정거래행위를 법에 열거된 행위에 해당되는 행위로서 경제기획원장관이 지정·고시한 행위로 하던 것을 법에 열거된 행위에 해당되면 모두 불공정거래행위가 되도록 하되, 공정거래위원회가 그 유형 및 기준을 정하여 고시하도록 하고, 불공정거래행위에 상품 또는 용역에 관한 허위·과장광고 외에 상호등 사업자자신에 대한 허위·과장광고를 추가하고 이를 사업자단체의 금지행위에 적용하도록 하고, iii) 대규모기업집단에 속하는 계열회사의 상호



출자금지 및 출자총액제한규정 위반행위와 사업자단체의 부당한 공동행위에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 하고, 법위반행위에 대한 벌칙을 강화하였으며, vi) 공정거래위원회의 중립성과 전문성을 보장하기 위하여 동위원회를 경제기획원장관소속하의 합의제 행정기관으로 하고, 동위원회의 기구를 보강하는 등 대대적인 개정이 이루어졌다.<sup>22)</sup>

그리고 1992.12.8. 일부개정을 통해 경제력집중억제를 보다 효과적으로 추진하기 위하여 대규모기업집단 소속계열회사 간 채무보증 제한제도를 도입하고, 우리 산업의 경쟁력 향상을 위하여 출자총액제도의 예외인정 범위를 확대하는 한편, 부당한 공동행위의 규제제도를 보완하고, 법위반에 대한 시정조치수단을 강화하는 등 현행 규정의 미비점을 보완하려 하였다. 그 주요 내용으로는 i) 산업의 국제경쟁력강화를 위하여 필요한 경우로서 공정거래위원회가 인정하는 경우에는 출자한도액을 초과하여 다른 국내회사주식을 취득 또는 소유할 수 있도록 하되, 5년간만 예외를 인정하였고, ii) 일정규모 이상 대규모기업집단소속회사에 대하여는 국내계열기업에 대한 채무보증한도를 당해 회사의 자기자본에 100분의 200을 곱한 금액 이내로 제한하되, 채무보증한도초과액의 단계적인 축소를 위하여 3년의 유예기간을 인정하였으며, iii) 사업자들이 계약·협정·결의등의 방법에 의하여 경쟁을 실질적으로 제한하는 부당한 담합행위를 효과적으로 방지할 수 있도록 부당한 공동행위의 성립요건을 개선하고, iv) 불공정거래행위 위반사업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 하였으며, v) 사업자단체의 금지행위 위반시 시정조치의 실효성을 높이기 위하여 필요한 경우 관련 구성사업자에 대하여도 시정조치를 명할 수 있도록 하였다.

---

22) 1990년의 제2차 개정은 독점규제법 개정역사 중 유일한 전부개정으로서, 법 제정 이후 형식면에서 지속되어 온 조문들의 배열 및 편재상의 부적절성을 시정하기 위한 법조문 전반에 걸친 재편집작업이 이루어졌다. 또한 법의 집행기관이 경제기획원 장관에서 공정거래위원회로 변경기로 함에 따라 대부분의 조문이 개정될 수 밖에 없는 상황이기도 하였다(국회 경제과학위원회, 獨占規制및公正去來에 관한法律 改正法律案(代案), (1989.12), 3면. 권오성, 전게서, 130면에서 재인용).

1994.12.23. 일부개정(법률 제4831호. 시행 1994.12.23.)에서는 세계화·지방화등 행정환경과 행정수요의 변화에 능동적으로 대처하고 작고 강력한 정부를 구현하기 위하여 일부 중앙행정기관을 개편하고 기타 현행 규정의 운영상 나타난 미비점을 정비·보완하려는 목적으로, 주로 정부조직 개편에 대한 내용을 담고 있다.

1994.12.22. 일부개정(법률 제4790호. 시행 1995.4.1.)에서는 대규모기업집단의 소유집중 및 무리한 계열기업의 확장등 경제력집중의 폐해를 시정하고, 사회간접자본시설에 대한 민자유치 및 업종전문화 등 당면한 국가경쟁력강화시책을 효율적으로 지원하기 위하여 현행 출자규제제도를 보완하는 한편, 세계무역기구(WTO)체제 출범에 따라 가속화되고 있는 개방화·국제화에 부응하여 공정거래제도를 국제적 기준에 맞게 개선하고, 기타 현행규정의 운영상 나타난 미비점을 보완하였다. 주요 내용으로는 i) 대규모기업집단의 건실한 성장발전을 유도하기 위하여 출자총액한도를 현행 순자산의 100분의 40에서 100분의 25로 인하하는 한편, 출자총액한도를 초과하는 부분은 법 시행일부터 3년 이내에 이를 해소하도록 하고, ii) 증자 또는 주식배당으로 인한 출자와 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 출자에 적용되고 있는 출자총액제한의 예외인정기간을 현행 1년과 5년에서 2년과 7년으로 각각 연장하였으며, iii) 사회간접자본시설에 대한 민간자본의 유치를 촉진하기 위하여 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법에 의한 제1종 시설사업을 시행하는 사업자에 대하여는 출자총액제한의 예외를 인정하고, 그 기간은 20년 이내로 하되, 필요한 경우 10년 이내의 범위내에서 이를 연장할 수 있도록 하고, iv) 소유의 분산 및 재무구조의 건실화를 적극 유도하기 위하여 일정요건을 갖춘 기업에 대하여는 출자총액제한규정을 적용하지 아니하도록 하였다. 그리고 v) 종전에는 상품판매 및 용역제공 등 공급측의 공동행위만 규제할 수 있도록 하였으나, 앞으로는 구매관련 공동행위까지 규제할 수 있도록 하고, vi)

부당한 공동행위에 대한 과징금을 현행 매출액의 100분의 1 이내에서 100분의 5 이내로 상향조정하고, 불공정거래행위에 대한 과징금을 현행 3천만원 이하에서 매출액의 100분의 2이하로 변경하였고, vii) 재판 매가격유지행위에 대하여도 불공정거래행위와 같이 매출액의 100분의 2 이내의 범위안에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고, viii) 선진기술 도입을 원활하게 할 수 있도록 국제계약의 체결에 대한 신고제도를 폐지하고 불공정국제계약에 대하여는 매출액의 100분의 2 이내의 범위안에서 과징금을 부과할 수 있도록 하였으며, ix) 이 법 위반행위가 종료된 날부터 5년이 경과된 사건에 대하여는 시정조치 및 과징금의 납부를 명하지 아니하도록 하였다.<sup>23)</sup>

2013.7.16., 일부개정(시행 2014.1.17. 법률 제11937호)에서는 현행법 제66조 및 제67조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있도록 하고 있어 공정거래위원회가 고발하지 않을 경우 형벌이 전혀 부과될 수 없는데, 공정거래위원회가 고발 권한을 소극적으로 행사함으로써 불공정거래행위에 미온적이라는 비판이 있어 왔으며, 검찰총장에게 고발요청권을 부여하고 있으나 실제 검찰총장의 고발 요청은 거의 이루어지지 않고 있는 실정인바, 공정거래위원회가 고발 요건에 해당하지 않는다고 결정하더라도 감사원장, 조달청장, 중소기업청장이 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 피해 정도, 중소기업에 미친 영향 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 하여 고발요청권을 확대하는 한편, 검찰총장을 포함하여 고발요청권을 가진 해당 부처가 공정거래위원회에 고발을 요청하는 경우 공정거래위원회로 하여금 반드시 고발하도록 하는 한편, 담합의 자진신고자 또는 조사협조자에 대해서는 고발을 면제할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

---

23) 그 밖의 동법 제정에서 제37차 2009.3.25. 일부개정까지의 변화에 대한 상세한 내용은 권오승, 전게서, 135~159면 참조.

2013.8.13., 일부개정(시행 2014.2.14. 법률 제12095호)은 현행법상 규제의 대상이 되는 부당지원행위는 현저히 유리한 조건의 거래를 통해 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하고 이로써 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 경우로 한정되어 있어, 그 지원행위가 현저히 유리한 정도에 미치지 못하거나 사업자가 아닌 특수관계인 개인을 지원하는 경우에는 사실상 공정거래 저해성을 입증하는 것이 곤란하여 규제가 어려운 실정이며, 이러한 부당지원을 통해 실질적으로 이득을 얻는 수혜자에 대해서는 별도의 제재수단이 없어 부당지원행위를 억제하는데 한계가 있는바, 부당지원행위의 성립요건을 완화하고, 부당지원을 통해 실제 이득을 얻은 수혜자에 대해서도 과징금을 부과하는 한편, 공정한 거래를 저해하는지 여부가 아닌 특수관계인에게 부당한 이익을 제공하였는지 여부를 기준으로 위법성을 판단하는 특수관계인에 대한 부당이익제공 금지규정을 신설하였다. 그 주요 내용으로 i) 부당지원행위의 성립요건을 종전의 현저히 유리한 조건에서 상당히 유리한 조건의 거래로 변경, ii) 부당지원행위의 한 유형으로서 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위를 신설, iii) 부당지원으로 이득을 얻는 수혜자에게 부당지원에 해당할 우려가 있음에도 불구하고 부당한 지원을 받는 행위를 하지 아니하도록 하였고, iv) 일정규모 이상의 기업집단에 속하는 회사에 대해 특수관계인이나 특수관계인이 대통령령이 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 계열회사와의 거래 등을 통해 특수관계인에게 부당한 이익을 제공하는 행위를 금지, v) 특수관계인에게 부당한 이익을 제공하는 거래 등의 상대방에 대해 그러한 이익을 제공할 우려가 있음에도 불구하고 해당 거래를 하는 등의 행위를 하지 못하도록 하였으며, vi) 특수관계인에게 부당한 이익을 제공한 자와 당해 거래 등의 상대방에 대해 대통령령이 정하는 매출액의 100분의 5 이내에서 과징금을 부과할 수 있도록 하였다. 그리고 vii) 특수관계인에게 부당한 이익을 제공한 자와 당

해 거래 등을 지시하거나 이에 관여한 자를 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

2014.1.24. 일부개정(시행 2014.7.25. 법률 제12334호)은 그동안 순환출자는 지배주주의 지배력 유지 및 강화, 편법적 경영권 승계를 위한 방법으로 활용되는 등 경제력 집중에 따른 폐해를 유발하고 있다는 비판이 있었는바, 대기업집단 계열회사 간 신규순환출자를 금지함으로써, 대기업집단이 무리한 확장보다는 내실 있는 성장에 주력할 수 있도록 유도하는 한편, 회사의 합병·분할, 부실기업 구조조정 과정에서 채권단 합의에 따른 계열사의 출자나 증자로 신규순환출자가 발생하거나 기존 순환출자가 강화되는 경우 등을 순환출자 금지의 예외로 규정하고 일정기간 이내에 이를 해소하도록 함으로써, 기업경영의 현실을 반영함과 더불어 경제력 집중의 폐해를 최소화하려는 목적을 가진다. 그 주요 내용으로 i) 상호출자의 우회수단인 순환출자를 활용한 지배력 확장 등 부작용을 방지하기 위하여 순환출자금지 규정을 도입, ii) 회사의 합병·분할, 주식의 포괄적 교환·이전 또는 영업전부의 양수 등 일정한 요건에 해당하는 경우 순환출자 금지의 예외로 인정하되, 일정기간 이내에 취득 또는 소유한 당해 주식을 처분하도록 함, iii) 기존 순환출자를 포함한 순환출자의 자발적 해소를 유도하기 위하여 상호출자제한기업집단에 속하는 회사로 하여금 순환출자 현황을 공시하도록 함, iv) 이 법 시행 당시 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 회사는 이 법 시행일 이후 취득 또는 소유하게 된 주식에 한해, 이 법 시행 이후 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 회사는 지정일 이후 취득 또는 소유하게 되는 주식에 한하여 순환출자금지 규정을 적용함 등이다.

2014.5.28. 일부개정(법률 제12708호. 시행 2014.11.29.)에서는 최근 남양유업의 물량밀어내기 사태 등이 사회적으로 큰 문제가 된 가운데 거래관계에서 우월적 지위에 있는 사업자가 자행하는 불공정거래행위

에 대한 규제의 필요성이 높아지고 있는바, 사업자가 분쟁조정을 신청하거나 불공정거래행위를 신고한 자 등에 대하여 거래상의 보복조치를 하는 것을 금지하고, 이를 위반한 자에 대한 시정조치 명령, 과징금 및 형벌 부과를 규정함으로써, 불공정거래행위에 대한 규제를 강화하여 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어지도록 하였다.

#### 10. 상 법<sup>24)</sup>

상법(법률 제1000호)은 1962.1.20 제정되어 1963.1.1.부터 시행되었으며, 총 23회(일부개정 18회, 타법개정 5회)의 개정을 거쳤다. 제정 후 약 20여년 동안 시행되어 왔으나 그 동안 경제사정 및 기업조직의 여건 등에서 많은 변동이 있어 시대에 맞지 않는 부분이 많게 되었다. 따라서 동법은 1981년부터 개정작업에 착수하여 대폭적으로 개정하게 되었으며, 이 개정상법(법률 제3724호)은 1984.4.10. 공포되었고 동년 9.1부터 시행되고 있다. 이 개정상법은 총칙편의 일부(특히 상업장부)와 회사편(특히 주식회사)에서 새로운 제도를 많이 도입하였다.

그 후 과학기술의 발달과 기업환경의 변화에 따라 다시 개정할 필요가 있어 정부는 1990년부터 총칙·상행위 및 회사편의 개정작업에 착수하여 정부의 상법개정안이 1994.11.11. 국회에 제출되고, 동 개정안이 1995.11.30. 제177회 정기국회에서 일부 수정되어 통과되었다.

그 후 IMF 경제체제에 대응하고 기업의 구조조정 및 자금조달의 편의와 기업경영의 투명성을 보장하기 위하여 1998.7에 정부가 상법 중 회사편(특히 주식회사)의 개정안을 제정하여 국회에 제출하였고, 국회에서는 이를 거의 전부 정부의 원안대로 1998.12.2.에 통과시켰으며, 정부는 이 법률을 1998.12.28. 법률 제5591호로 공포하였다.

다음 해인 1999년 11월 정부는 자본시장의 국제화에 따라 주식회사의 지배구조를 세계적인 추세에 맞추고 회사의 설립·경영과 기술혁

24) 이하 제정상법에서 2011년 개정안까지의 축약해설은 정찬형, 「상법강의(상)」, 박영사, 2014, 35-38면의 내용을 정리하였다.

신 등의 활성화를 위하여 이사회내 위원회제도·감사위원회제도 및 주식매수선택권제도 등의 도입을 주요골자로 하는 상법 중 회사편의 개정안을 제정하여 국회에 제출하였다. 국회에서는 1999.12.7. 제208회 정기국회에서 이를 일부 수정하여 통과시켰고, 정부는 이 법률을 1999.12.31. 법률 제6086호로 공포하였다.

2000년 정부는 위의 1998년 및 1999년 개정상법과 함께 기업경영의 투명성을 제고하고 기업의 국제경쟁력을 강화시키며 또한 기업의 구조조정을 지원하기 위하여 주주총회의 결의에 의한 주식소각·주식의 포괄적 교환 및 이전제도 등을 중심으로 한 상법개정안을 국회에 제출하였고, 국회는 동 개정안을 일부 수정하여 2001.6.28. 통과시켰으며, 정부는 이 법률을 2001.7.24. 법률 제6488호로 공포하였다.

2008.10.21. 정부는 새로운 기업형태의 도입·소규모 주식회사의 설립절차 간소화 및 지배구조의 개선·무액면주식 및 다양한 종류의 주식 도입·전자증권 및 전자투표 등 회사경영의 정보기술(IT)화·집행임원제도 도입·회계규정 개정·사채(社債)제도 개선·상장회사의 지배구조에 관한 특례규정 신설 등을 내용으로 하는 회사법을 광범위하게 개정하는 「상법일부개정법률안」을 국회에 제출하였다. 국회는 이러한 상법개정안 중 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」이 제정되어 동법의 시행과 동시에 폐지되는 「증권거래법」상 상장법인의 지배구조에 관한 특례규정을 상법 회사편에 포함시키는 내용 등을 2009.1.8.에 통과시켜, 정부는 이 법률을 2009.1.30. 법률 제9362호로 공포하였다. 또한 국회는 2008.10.21. 정부가 제출한 개정법률안 중 소규모 주식회사의 설립절차 간소화 및 지배구조의 개선·전자투표 등 회사경영의 정보기술(IT)화에 관한 규정의 일부 등을 2009.4.29. 통과시켜, 정부는 이 법률을 2009.5.28. 법률 제9746호로 공포하였다.

2009.1.5. 정부는 지급결제 업무의 인수 등 새로운 상행위를 도입하고 그 동안 상법 제46조에서 상행위로서만 규정되었던 금융리스·프

랜차이즈·팩토링의 법률관계를 구체적으로 규정하는 등 상법총칙·상행위법을 개정하는 것을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하였고, 국회는 이를 일부수정하여 2010. 4.21 통과시켰으며, 정부는 2010.5.14. 법률 제10281호로 공포하였다.

위에서 본 바와 같이 2008.10.21. 정부는 회사법을 광범위하게 개정하는 개정안을 국회에 제출하였는데, 국회는 이 중 일부만을 2009년 두 차례에 걸쳐 통과시켰고, 그 나머지에 대하여 2011.3.11. 통과시켜, 정부는 이 법률을 2011.4.14. 법률 제10600호로 공포하였다.

최근 2014.5.20. 일부개정(법률 제12591호, 2014.5.20. 시행)은 1963년 시행된 제정 상법에서부터 존재한 무기명주식 제도는, 현재까지 발행 사례가 없어 기업의 자본조달에 기여하지 못하고, 소유자 파악이 곤란하여 양도세 회피 등 과세사각지대의 발생 우려가 있으며, 조세 및 기업 소유구조의 투명성 결여로 인한 국가의 대외신인도를 저하시키는 원인이 되는 등으로 더 이상 유지할 실익이 없는바, 현행 무기명주식 제도를 폐지하여 주식을 기명주식으로 일원화함으로써 조세 및 기업 소유구조의 투명성 제고를 위한 기반을 마련하기 위한 목적을 가지고 개정되었다.

한편 2014.3.11. 일부개정(법률 제12397호, 2015.3.12. 시행)은 주로 보험에 관한 내용으로서, 이는 거시적 관점에서의 경제적 약자 보호라는 측면에서는 경제민주화의 범주에 속할 여지도 있으나, 상법이 주로 기업지배구조와는 연관성이 적다고 하겠다.

## 11. 소비자기본법

상품의 유통질서를 확립하고 상도이에 입각한 건전한 상거래질서를 유지하여 소비자의 합리적인 선택이 이루어질 수 있도록 소비자를 보호하고 소비자의 지위를 확립하기 위하여 사업자에 대한 일정한 규제를 과하고 소비자 이익을 옹호하며 소비자의 자주적이고 합리적인 역



할을 조장하려는 목적으로 1980.1.4. 제정된 소비자보호법(법률 제3257호, 1982.9.13. 시행)은 16차례의 개정(전부개정 2회, 일부개정 9회, 타법개정 5회)을 거쳤다.

특히 2006.9.27. 전부개정(법률 제7988호, 2007.3.28. 시행)<sup>25)</sup>에서는 종래 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립, 소비자안전·교육의 강화 등으로 소비자권익을 증진함으로써 소비자의 주권을 강화하고, 시장 환경 변화에 맞게 한국소비자원의 관할 및 소비자정책에 대한 집행기능을 공정거래위원회로 이관하도록 하며, 소비자피해를 신속하고 효율적으로 구제하기 위하여 일괄적 집단분쟁조정 및 단체소송을 도입하여 소비자피해구제제도를 강화하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 목적으로 전면개정이 이루어졌다. 그 주요 내용으로 i) 「소비자보호법」·한국소비자보호원의 명칭 및 입법목적의 변경, ii) 소비자의 기본적 책무, 소비자 개인정보의 보호에 관한 사항 등을 규정, iii) 소비자정책위원회 간사에 공정거래위원회 소속 공무원 1인 추가 및 재정경제부의 자료제출 요청권 신설, iv) 한국소비자원 관할권 및 소비자단체 등록심사·취소권한의 공정거래위원회 이관, v) 소비자 안전의 강화, vi) 사업자의 소비자상담기구 설치 권장, vii) 소비자분쟁조정위원회의 일괄적 분쟁조정 실시, viii) 소비자단체소송제도의 도입 등을 담고 있었다.

2011.5.19. 일부개정 이후로는 법률 개정이 없었으나, 최근의 에 관한 움직임이 없었으나, 제19대 국회(2012~현재)에서는 정부제출안 1건

---

25) 동 개정으로 제명도 「소비자기본법」으로 변화되었는데, 이와 더불어 본래적 소비자보호법(약관의 규제에 관한 법률, 할부거래에 관한 법률, 방문판매등에 관한 법률 등과 같이 본래 소비자 보호를 위해 제정된 법)은 물론 기능적 소비자보호법(식품위생법, 농수산물 품질관리법, 공중위생관리법 등 법 적용 과정에서 간접적으로 소비자 보호 기능을 수행하는 법)과 같은 소비자 보호와 관련된 수많은 개별법들에 대한 기본 헌장이자 총괄규범으로서의 역할을 하는 기본법의 위상과 기능을 확보하기 위한 내용으로 구성되었다.

을 포함하여 총 14건의 개정법률안이 존재한다.

이중 2013.11.15. 제안된 정부제출안<sup>26)</sup>에서는 i) 소비자중심경영에 대한 인증제도 도입 등, ii) 한국소비자원의 임원 및 임기에 관한 규정 정비, iii) 안전취약계층에 결혼이민자 추가, iv) 물품 등으로 인한 위해발생 관련 시정요청 권한자에 시·도지사 추가, v) 집단분쟁조정 의 의뢰·신청을 할 수 있는 자의 범위에 소비자 추가, vi) 시효중단 제도의 도입 등을 주요 골자로 하고 있다.

## 12. 은행법

「은행법」은 금융기관의 운용·감독에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민경제발전에 기여하도록 함을 목적으로 하여 1950.5.5.(법률 제139호, 시행 1950.5.5.) 제정되었으며, 당시 i) 금융기관은 법인으로 설립하도록 함, ii) 당좌예금을 취급할 수 있는 금융기관을 정함, iii) 금융기관의 신설등의 경우에는 한국은행감독부장의 추천에 의하여 금융통화위원회의 인가를 받도록 함, iv) 금융기관이 청산 또는 파산되는 때에는 한국은행감독부장 또는 그 소속직원 1명을 청산인 또는 파산관재인으로 선임하도록 함, v) 금융기관은 상환기한 3년을 초과하는 사채 기타 유가증권에 대하여 그 요구불예금의 100분의 20을 초과하는 투자를 할 수 없게 함, vi) 은행업이 아닌 업무를 직접영위하고자 하는 금융기관은 한국은행감독부장을 통하여 금융통화위원회의 인가를 얻도록 함, vii) 금융기관이 할 수 없는 업무를 정함, viii) 한국은행감독부장은 금융기관을 정기적으로 검사할 수 있도록 함 등을 주요 내용으로 하였다.

이후 32회의 개정(전부개정 1회, 일부개정 19회, 타법개정 12회)을 거쳤는데, 1998.1.13. 전부개정(법률 제5499호, 시행 1998.4.1.)에서는 금융감독기구의설치등에관한법률의 제정에 따라 금융통화운영위원회의

26) 의안번호 : 1907786. <[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=ARC\\_F1Y3A1R1X1D5V1W4Y4H4F0Z0P5C8P0](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=ARC_F1Y3A1R1X1D5V1W4Y4H4F0Z0P5C8P0)>.

권한에 속하는 사항중 은행업의 인가와 관련된 사항을 제외한 금융기관에 대한 감독권한을 금융감독위원회로 이관함으로써 감독기능을 효율적으로 수행하고, 주주대표의 경영참여가 활성화되도록 비상임이사 구성비율을 확대 조정하여 은행의 책임경영체제를 강화하는 한편, 영업소 신설 이전 등에 대한 인가제를 폐지함으로써 금융기관의 경영의 자율성을 제고하려는 것을 목적으로, i) 은행업에 대한 인가권을 금융통화운영위원회에서 재정경제원장관으로 이관하고, ii) 은행의 영업소 신설 이전 등에 대한 인가제도를 폐지하고, 금융감독위원회가 영업소 신설 이전 등에 대한 기준과 절차를 정하도록 함, iii) 은행업무의 범위를 재정경제원장관이 정하도록 함으로써 다른 금융업종과의 업무영역조정기능을 일원화함, iv) 금융기관에 대한 감독권자를 종전의 금융통화운영위원회와 그 지시를 받는 한국은행은행감독원장에서 금융감독위원회와 그 지시를 받는 금융감독원장으로 변경함을 주요 개정내용으로 하고 있다.

2013.8.13. 일부개정(법률 제12101호, 2014.2.14. 시행)에서는 2009년 규제완화를 통한 경쟁력 제고를 위하여 금산분리제도를 완화하였으나, 이는 재벌에게 모든 자본이 집중되는 심각한 경제적 불균형을 초래할 수 있고, 은행의 사금고화 및 이해상충 문제, 대주주인 기업부실의 은행 전이 등으로 인하여 은행의 건전성 및 금융시스템 안정성에 부정적 영향을 미칠 우려가 있으므로, 금산분리제도를 다시 강화하려는 하였다. 여기서는 i) 투자회사·사모투자전문회사·투자목적회사를 비금융주력자로 판단하는 기준을 강화하고, 사전적격성 심사규정을 삭제하는 등 관련 규정을 정비함, ii) 비금융주력자(산업자본)의 은행 주식보유한도를 9퍼센트에서 4퍼센트로 축소하고, 사전적격성 심사규정을 삭제하는 등 관련 규정을 정비함을 주요 내용으로 하고 있다.

### 13. 주식회사의 외부감사에 관한 법률

일정규모이상의 주식회사에 대하여 외부감사인에 의한 회계감사를 실시함으로써 내부감사제도의 단점을 보완하고 적정한 회계처리를 유도하여 이해관계인의 보호와 기업의 건전한 발전에 기여하려는 목적으로 1980.12.31.(법률 제3297호, 시행 1981.1.1.) 제정되었다. 그 주요 내용으로는 i) 외부감사의 대상은 자본금 또는 자산총액이 대통령령이 정하는 기준액이상에 해당하는 주식회사로 함, ii) 외부감사인은 공인회계사 또는 회계법인이어야 하며, 회사의 규모에 따라 감사인의 업무를 제한할 수 있도록 함, iii) 회사는 매사업연도개시후 5월이내에 감사인을 선임하여야 함, iv) 재무부장관은 외부감사대상회사에 대하여 결산기의 변경을 권고할 수 있도록 함, v) 감사보고서를 감리하기 위하여 증권감독원에 감리위원회를 두도록 함을 담고 있다.

제정 이후 24회의 개정(일부개정 18회, 타법개정 6회)을 거쳤는데, 2013.12.30. 일부개정(시행 2014.7.1. 법률 제12148호)은 감사인이 고의가 없는 경우 원칙적으로 법원이 귀책사유에 따라 정하는 책임비율에 따라 손해를 배상할 책임을 지도록 하고, 회계부정을 저지른 자의 처벌수준을 상향하는 등 규제를 강화하여 투자자 등 회계정보의 이용자를 보호하려는 목적으로, i) 분식회계 등에 대한 증권선물위원회의 조치 및 형사처벌 대상자의 범위에 회사 경영에 영향력을 줄 수 있는 최대주주 등의 「상법」상 업무집행지시자를 추가하고, ii) 증권선물위원회는 감사보고서의 감리결과 및 이에 대한 조치내용을 금융위원회가 정하는 바에 따라 인터넷 홈페이지에 게시하도록 함으로써 일반인에게 감리결과 등에 관한 정확한 정보를 적시에 제공함, iii) 손해를 배상할 책임이 있는 자가 고의가 없는 경우에는 법원이 귀책사유에 따라 정하는 책임비율에 따라 손해를 배상할 책임을 지도록 함, iv) 대표이사 등 회사 임직원 등이나 회계담당자, 내·외부감사인이 이

법에 따른 의무 위반 시 부과하는 벌칙수준을 상향 조정함 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2014.5.28. 일부개정(시행 2014.11.29. 법률 제12715호)에서는 2011년 국제회계기준(IFRS) 전면도입 등으로 한국회계기준원의 업무와 기능이 늘어남에 따라 기관운영에 필요한 재원이 부족한 실정이므로 한국회계기준원에 대한 지원을 확대하도록 하는 한편, 감사인 지정제도의 확대, 「공인회계사법」상 직무제한 규정을 위반한 감사인의 감사계약 해지 의무화, 감사과정의 공개 등을 통하여 회계제도의 투명성 및 감사인의 독립성을 제고하려 하였는데, 주요 내용으로 i) 감사인이 「공인회계사법」상 직무제한 규정을 위반한 경우 해당 감사인과의 감사계약 해지 및 새로운 감사인 선임의 의무화함, ii) 주권상장법인 중 대통령령으로 정하는 재무기준에 해당하는 회사 등에 대하여 증권선물위원회가 감사인을 지정하도록 하고, 지정받은 감사인을 지정 사업연도 이후 최초로 도래하는 사업연도의 감사인으로 선임할 수 없도록 함, iii) 감사인은 감사보고서에 외부감사 참여인원, 소요시간 등 외부감사 실시내용을 기재한 서류를 첨부하도록 함, iv) 유가증권 발행분담금 중 회계기준제정기관에 지원하는 금액의 상한을 현행 5%에서 8%로 상향조정함(제13조제6항) 등을 담고 있다.

#### 14. 증권관련 집단소송법

이 법은 증권시장에서 발생하는 기업의 분식회계·부실감사·허위공시·주가조작·내부자거래와 같은 각종 불법행위로 인하여 다수의 소액투자자들이 재산적 피해를 입은 경우, 현행의 소송구조로는 소액투자자들이 손해배상청구의 소를 제기하기 어려울 뿐만 아니라 다수의 중복소송으로 인하여 소송불경제가 야기될 우려가 있는 바, 증권관련집단소송제도를 도입하여 소액투자자들의 집단적 피해를 보다 효율적으로 구제할 수 있도록 함과 동시에 기업경영의 투명성을 높이려

는 목적으로 2004.1.20. 제정(법률 제7074호, 2005.1.1. 시행)되었다. 제정 법률은 i) 증권관련집단소송을 유가증권의 거래과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 수행하는 손해배상청구소송으로 정의함, ii) 증권관련집단소송은 유가증권신고서 및 사업설명서의 허위 기재, 사업보고서·반기보고서 및 분기보고서의 허위 기재, 미공개정보의 이용, 시세조작 그리고 감사인의 부실감사를 원인으로 하는 손해배상청구에 한하여 인정하도록 함, iii) 증권관련집단소송은 증권거래법 제2조제13항제3호의 규정에 의한 주권상장법인 또는 동법 제2조제15항의 규정에 의한 협회등록법인이 발생한 유가증권의 거래로 인한 경우에 한하여 소를 제기할 수 있도록 함, iv) 증권관련집단소송의 전문성과 복잡성을 고려하여 변호사강제주의를 채택함, v) 법원은 증권관련집단소송의 소장과 소송허가신청서가 제출되면 이를 공고한 후 구성원 중에서 대표당사자를 선정하도록 하고, 대표당사자가 총원의 이익을 적절히 대표하고 있지 못하거나 그 밖에 중대한 사유가 있는 때에는 직권 또는 신청에 의하여 대표 당사자의 소송수행을 금지할 수 있도록 함, vi) 최근 3년간 3건 이상의 증권관련집단소송의 대표당사자 또는 소송대리인으로 관여했던 자는 증권관련집단소송의 대표당사자 또는 원고측 소송대리인이 될 수 없도록 함, vii) 증권관련집단소송은 피해집단의 구성원이 50인 이상으로서 피고 회사의 발행 유가증권총수의 1만분의 1 이상을 보유하여야 하고, 법률상 또는 사실상의 중요한 쟁점이 모든 구성원에게 공통되며, 당해 소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단인 경우에 허용하도록 함, viii) 피해집단인 구성원들의 권익을 보호하기 위하여 증권관련집단소송의 허가결정, 총원범위의 변경, 소취하·화해·청구포기·상소취하 및 판결이 있으면, 법원은 이를 구성원 모두에게 주지시킬 수 있는 적당한 방법으로 고지한 후 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 게재하도록 함, ix) 대표당사자의

의 구성원에게도 증권관련집단소송에 의한 확정판결의 기판력이 미치도록 하되, 이를 원하지 아니하는 구성원은 서면으로 법원에 제외신청을 하도록 함, x) 법원의 허가를 받지 아니한 소의 취하, 소송상의 화해, 청구의 포기, 상소의 취하 또는 상소권의 포기는 효력이 없도록 함, xi) 법원은 직권 또는 대표당사자의 신청에 의하여 분배관리인을 선임하도록 하고, 분배관리인은 법원의 감독하에 권리실행으로 취득한 금전 등의 분배업무를 행하도록 함, xii) 구성원은 권리신고기간내에 분배관리인에게 권리를 신고하도록 하고, 구성원이 책임없는 사유로 권리신고기간내에 신고를 하지 못한 때에는 그 사유가 종료된 후 1월 이내에 신고할 수 있도록 함, x iii) 증권관련집단소송에 있어서 소를 제기하는 자, 대표당사자, 원고측 소송대리인 또는 분배관리인이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 금품 또는 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속한 때에는 그 정도에 따라 최저 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에서 최고 무기 또는 10년 이상의 유기징역까지 처할 수 있도록 함, x iv) 증권관련집단소송법은 2005년 1월 1일부터 시행하되, 시행일을 기준으로 직전 사업년도말 현재 자산총액이 2조원 미만인 법인에 대해서는 주가조작행위로 인한 손해배상청구를 제외하고는 2007년 1월 1일부터 이 법을 적용하도록 함을 주요 골자로 하고 있다.

이후 4차례의 개정(일부개정 2회, 타법개정 2회)이 있었으나, 가장 최근의 2010.3.31. 일부개정(법률 제10208호, 2010.3.31. 시행)은 단순히 법률 용어 순화 및 정비 수준에 그치고 있어, 경제민주화와 관련한 개정안이 논의되고 있다.

2013.9.10. 의원발의된 일부개정법률안<sup>27)</sup>은 이 법이 사업자 또는 사업자단체의 부당한 공동행위, 재판매가격유지행위를 규정하여 경제주

---

27) 의안번호 : 1906784. 박민식의원 등 10인. <[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_L1M3R0H9Q1K0W1P7O0C5Y1A7W5V4M4](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_L1M3R0H9Q1K0W1P7O0C5Y1A7W5V4M4)>.

체 간 공정한 경쟁을 촉진하기 위한 제도를 운영하고 있으나, 이러한 규정을 위반하여 집단적인 피해가 발생한 경우 피해의 실질적인 구제가 어려울 뿐만 아니라, 위 행위를 억제하는 것도 어려운 실정이라는 점에서, 사업자의 부당한 공동행위, 재판매가격유지행위로 인하여 발생한 집단적인 피해의 실질적인 구제를 도모하고 위 행위를 억제하기 위하여 대표당사자가 집단소송을 제기할 수 있도록 하려는 취지에서 개정하려는 것이다. 그 주요 내용으로서 i) 집단소송의 유형으로서 공정거래관련집단소송이 추가됨에 따라 법률명을「증권관련 집단소송법」에서 「증권 및 공정거래관련 집단소송」으로 변경하는 법률명 변경, ii) 부당한 공동행위 및 재판매가격유지행위로 인하여 다수인에게 피해가 발생한 경우 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 공정거래관련집단소송을 제기할 수 있도록 하는 공저어거래관련 집단소송의 신설, iii) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제22조의제1항 자신진신고제도와 관련하여 법원의 자료제출 명령대상에서 자신신고 관련 자료는 제외하도록 규정하는 자료제출 명령대상에서 자신신고 관련 자료 제외 등을 주요 내용으로 하고 있다.

#### 15. 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률

이 법은 경제범죄가 날로 대형화·조직화·지능화되고 경제·사회에 미치는 충격과 피해가 막심하여 그 근절대책이 절실한 실정임에도 현행처벌법규는 법정형이 지나치게 가볍거나 벌칙규정의 미비로 말미암아 적절히 대처하지 못하고 있으므로 건전한 국민경제윤리에 반하는 거액경제범죄 및 재산국외도피사범에 대한 법정형을 대폭 강화하여 가중처벌하고, 금융기관 임·직원의 금품수수등 비위를 엄벌함과 아울러 범법자들의 경제활동을 제한함으로써 경제질서의 확립을 도모하고 나아가 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 1983.12.31. 제정(법률 3693호, 1984.1.1. 시행)되었는데, 당시 i) 이득액이 1억원이상



인 거액사기·공갈·횡령·배임의 죄에 대하여 가중처벌하도록 함, ii) 재산국외도피의 죄에 대하여 처벌을 강화함, iii) 금융기관 임·직원의 금품수수등을 처벌하도록 함, iv) 금융기관 임·직원에 대한 금품공여자들은 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금으로 처벌하도록 함, v) 금융기관 임·직원이 사금융을 알선하는 경우등에는 7년이하의 징역 또는 7천만원이하의 벌금에 처하도록 함, vi) 저축과 관련하여 부당이익을 수수 또는 제공하는 경우에는 5년이하의 징역 또는 5천만원이하의 벌금으로 처벌하도록 함, vii) 무인가단기금융업자는 취득한 수수료액에 따라 1년이상 또는 3년이상의 유기징역으로 가중처벌하도록 함, viii) 이 법에 위반한 범죄에 대하여 금융기관 임·직원에게는 감독기관에 보고할 의무를 부과하고, 감독기관에게는 수사기관에 고지할 의무를 부과하며, 이에 위반한 자는 최고 200만원이하의 벌금에 처하도록 함, ix) 거액경제범죄자 및 거액의 금품등을 수수한 금융기관 임·직원등은 일정기간동안 금융기관등에 취업하거나 관허업의 허가등을 받을 수 없도록 하고 이에 위반한 자는 1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처하도록 함을 주요 내용으로 하였다.

이후 12회에 걸친 개정(일부개정 6회, 타법개정 6회)에서 주로 동법의 적용대상 범위 확정 및 현실에 맞는 법정형의 조정이 이루어졌는데, 가장 최근에 이루어진 2012.2.10. 일부개정(법률 제11304호, 2012.2.10. 시행)은 법 문장 표기의 한글화 및 쉬운 우리말로 풀어쓰는 수준에서 이루어졌을 뿐이었다.

제19대 국회에서는 총 10개의 일부개정법률안이 의원발안되어 계류중에 있는데, 2013년 이후 제안된 법률안<sup>28)</sup> 중에서 우선 2013.7.2. 제안된 이춘석의원 대표발의안<sup>29)</sup>은 현재 횡령·배임 등 특정재산범죄

28) 김영주의원 대표발의안(2013.6.4. 제안. 의안번호 1905313)은 전기통신금융사기죄 관련 내용인 관계로 제외하였다.

29) 의안번호 1905836 <[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_V1T3F0A7H0G2K1J5X3W7M2J9Q6M4E8](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_V1T3F0A7H0G2K1J5X3W7M2J9Q6M4E8)>

및 금융기관의 수재 등 죄에 대한 가중처벌의 기준이 되는 금액이 물가변동 등 경제·사회적 변화를 반영하지 못하고 있는 실정이며, 금융기관의 수재 등 죄에 대한 벌칙이 가볍게 규정되어 있어 법원이 해당 범죄의 중대성에 비하여 낮은 형을 내리거나 집행유예를 선고하게 되는 문제가 있어, 이에 이들 범죄에 대한 형벌규정에 이득액 또는 수수액을 기준으로 “300억원 이상” 또는 “5억원 이상”의 구간을 추가하여 세분화하고 각 구간의 형량도 상향조정하는 한편, 금융기관의 수재 등 죄에 대한 형량 역시 상향조정하려는 것을 개정이유로 하고 있다. 개정의 주요 내용으로는 i) 종래 횡령·배임 등의 특정재산범죄에 대하여 이득액을 기준으로 “50억원 이상”, “5억원 이상 50억원 미만”의 2구간으로 구분하여 가중처벌하던 것에 “300억원 이상”의 구간을 추가함, ii) 종래의 횡령·배임 등의 특정재산범죄의 가중처벌을 위한 각 구간별 형량을 각각 “무기 또는 7년 이상의 징역”, “5년 이상의 징역”으로 상향함, iii) 종래 금융기관의 수재 등의 죄에 대하여 수수액을 기준으로 “1억원 이상”, “5천만원 이상 1억원 미만”, “3천만원 이상 5천만원 미만”의 3구간으로 구분하여 가중처벌하던 것에 “5억원 이상”의 구간을 추가함, iv) 종래의 금융기관의 수재 등의 죄의 가중처벌을 위한 각 구간별 형량을 각각 “무기 또는 13년 이상의 징역”, “10년 이상의 징역”, “7년 이상의 징역”으로 상향함, v) 그 밖에 금융기관의 수재 등의 죄에 규정된 형량을 “7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금”에서 “10년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금”으로 상향함 등이다.

그리고, 박민식의원 대표발의안(2013.11.29. 제안)<sup>30)</sup>은 현행법에서는 재산 이득액이 50억원 이상이 되는 횡령·배임 등의 특정재산범죄의 경우 최저 5년 이상의 징역에 처하도록 가중처벌하고 있으나, 실제로

30) 의안번호 1908207. <[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_S1F3V1T1M2C9T1S6C4R9X2F1Q3G0D1](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_S1F3V1T1M2C9T1S6C4R9X2F1Q3G0D1)>

는 법원이 형기의 2분의 1까지 작량 감경하여 집행유예를 선고하고, 대통령은 집행유예 선고받은 자에 대한 특별사면 권한을 행사하여 거액의 횡령·배임의 죄를 지은 기업인의 경우 집행유예로 바로 석방되고 특별사면으로 형 선고의 효력이 상실됨으로써 재벌 보호, 유전무죄라는 사회적 비난이 높은 실정이므로, 이에 횡령·배임 등의 특정재산범죄에 대한 재산 이득액과 양형기준을 조정하여 법원의 집행유예 선고 및 대통령의 사면권 행사로부터 법 집행의 공정성을 확립하되, 대기업집단의 지배주주 등의 횡령·배임과 중소기업 경영자의 불가피한 사례를 고려하고 경제성장, 물가상승 등 변화된 경제 현실을 반영하여 책임주의 원칙에 저촉되지 않고 죄형간 불균형을 초래하지 않는 범위 내에서 경제범죄 방지의 실효성과 건전한 국민경제질서 확립에 도모하고자 하였다. 그 내용으로는 횡령·배임 등의 특정재산범죄에 대하여 종전에는 재산 이득액이 “5억원 이상 50억원 미만”, “50억원 이상” 이 두 단계로 구분하여 가중처벌하던 것을 “300억원” 구간을 새로 추가하고, 종전 “5억원 이상 50억원 미만” 구간의 하한을 10억원으로 상향조정하여 재산 이득액에 따라 달리 처벌하도록 하고 있다.

한편 박인숙의원 대표발의안(2014.3.19. 제안)<sup>31)</sup>은 날로 교묘해지는 경제사범에 대하여 국민들의 반감이 커지고 있음. 특히 경제사범들은 많은 사람들에게 피해를 입히는 경우가 많음에도 불구하고 죄에 비해 경미한 처벌을 받는 경우가 많아, 이에 경제사범들에 대한 형량을 높여 엄격하게 처벌함으로써 사회정의를 구현하려 하였다. 이는 사기·공갈·횡령·배임 등의 ‘특정재산범죄’와 법령을 위반하여 재산을 국외로 이동하거나 국내로 반입해야 할 재산을 국외에서 은닉 또는 처분하여 도피시키는 ‘재산국외도피죄’에 대하여 가중처벌기준이 되는

31) 의안번호 1909801. <[http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRC\\_O1N4R0S3W1T9G1H7V1Y1P0Z6C8X9E6](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_O1N4R0S3W1T9G1H7V1Y1P0Z6C8X9E6)>

‘이득액’ 또는 ‘도피액’을 각각 세분화하고 법정형을 강화하려는 것이라 할 수 있다.

## 16. 표시·광고의 공정화에 관한 법률

시장구조가 공급자중심에서 수요자중심으로 전환되고 소비자의 올바른 상품선택이 시장경쟁을 촉진하는 관건이 되어 감에 따라 허위, 기만 등의 부당한 표시·광고를 보다 효과적으로 시정하고 소비자에게 바르고 유용한 시장정보를 제공하도록 하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 규정된 표시·광고관련제도의 미비점을 보완하여 1999.2.5. 제정(법률 제5814호, 1999.7.1. 시행)되었다.<sup>32)</sup> 주요 골자로는 i) 소비자를 보호하고 공정한 거래질서를 확립하기 위하여 허위·과장, 기만, 비방 등의 부당한 표시·광고행위를 금지하고, ii) 사업자등이 소비자에게 제공하여야 할 필요가 있는 중요한 상품정보 등은 공정거래위원회가 관계부처, 사업자·소비자단체등과 협의하여 의무적 표시·광고사항으로 고시하고 사업자들은 이를 반영하도록 함으로써 소비자의 합리적 선택에 도움이 되도록 함, iii) 공정거래위원회는 부당한 표시·광고행위에 대하여 그 사실과 관련하여 실증이 필요한 경우에는 관련자료의 제출을 요청할 수 있도록 함으로써 부당한 표시·광고를 억제하도록 함, iv) 사업자의 자유로운 영업활동을 보장

32) 과거 부당 표시광고는 공정거래법상 불공정거래행위의 한 유형으로 열거되어 주로 경쟁업체간의 공정거래의 보장 차원에서만 파악되어 왔으나, 사회적으로 소비자 보호의 요청이 커짐에 따라 소비자의 의사결정 왜곡 등 권익침해로부터 보호하기 위한 차원에서의 부당광고의 규제 필요성과 더불어, 올바른 정보를 통한 소비자의 합리적인 선택기회의 보장이 공정거래 질서의 확립을 위한 전제라는 인식이 자리 잡게 되었다. 이러한 관점에서 사후적 규제조치만을 규정하고 있던 공정거래법에 의한 부당광고의 규제는 소비자의 의사결정 자유를 보장하기에 불충분하다고 여겨졌다. 또한 상품의 복잡화·다양화 및 광고기법이 발달해 가는 사회적 상황에서 부당광고에 대한 포괄적·통일적인 규율을 가능케 하는 단일 법률의 필요성이 제기되었고, 이로써 부당광고에 관한 사전적 규제수단을 대폭 강화하는 내용을 담은 동법이 제정·시행된 것이다(성승제, 「상품과 서비스에 대한 표시·광고 공정화법 개선방안연구」, 한국법제연구원, 2011, 21~22면).

하고 경쟁을 촉진하기 위하여 사업자단체가 법률의 근거없이 사업자의 표시·광고행위를 제한할 수 없도록 함, v) 부당한 표시·광고의 시정을 위하여 당해 행위의 중지·법위반사실의 공표등 시정조치를 명하고, 과징금을 부과할 수 있도록 함, vi) 시정조치의 필요성이 시급한 부당 표시·광고행위를 일시 중지시켜 소비자 및 경쟁사업자를 보호하는 임시중지명령제도를 도입함 등이었다.

현재까지 11회의 개정(일부개정 6회, 타법개정 5회) 중 2013.8.13. 일부개정(시행 2013.11.14. 법률 제12096호)은 부당한 표시·광고 행위로 인한 피해로부터 소비자보호를 강화하기 위하여 부당한 표시·광고 행위에 대한 시정조치명령이 확정된 후에만 무과실 책임에 근거한 손해배상청구가 가능하도록 규정하고 있는 손해배상청구권의 재판상 주장제한을 폐지하고, 부당한 표시·광고 행위로 인한 손해발생은 인정되나 그 손해액을 입증하기 곤란한 경우 법원이 상당 손해액을 인정할 수 있도록 하는 한편, 공정거래위원회가 표시·광고 위반행위에 대한 조사 시 한국소비자원과 합동으로 조사반을 구성할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 하였다.

그리고, 2014.1.28. 일부개정(시행 2014.4.29. 법률 제12380호)은 최근 부당 표시·광고로 인한 소비자 피해가 자주 발생하고 있으나 공정거래위원회의 시정조치만으로는 적절한 구제에 한계가 있고, 개인별 피해금액이 소액인 경우가 많아 피해자들이 보상을 받기 위한 소송을 포기하는 경우가 대부분인바, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 도입된 동의의결제를 이 법에도 도입함으로써, 명백하지 않은 부당 표시·광고행위에 한하여 사업자가 소비자들이 오인할 수 있는 내용의 광고를 스스로 정정하거나 타당한 시정방안을 제시하는 경우, 해당 행위의 위법성 여부를 확인하지 않고 신속하게 종결하도록 하여 실질적이고 신속한 소비자 피해구제를 도모하고, 기업 입장에서는 신

속한 사건 종결을 통해 시간과 비용을 절감하고 기업이미지 실추를 방지할 수 있도록 하였다.

### 17. 하도급거래 공정화에 관한 법률

이 법은 우리 경제에서 하도급거래 비중의 증가에도 불구하고 원사업자와 수급사업자 간의 상호 호혜적 관계가 정립되지 못하고 원사업자 위주의 거래가 고착되어 있는 실정에서, 하도급거래에 있어서 원사업자의 부당한 행위를 억제하고 수급사업자의 열위적 지위를 보완하여 하도급거래가 상호보완적인 협조관계에서 이루어지도록 유도함으로써 분업화와 전문화를 통한 생산성의 향상에 기여하려는 목적으로 1984.12.31.(법률 제3779호, 1985.4.1. 시행) 제정되었다.<sup>33)</sup>

이후 30차례의 개정(일부개정 15회, 타법개정 15회)이 이루어졌으며, 2013.5.28. 일부개정(법률 제11842호, 2013.11.29. 시행)은 그동안 하도급거래의 공정화를 위한 여러 차례의 법률개정과 제도개선 노력에도 불구하고, 불공정 하도급 행위는 근절되지 않고 있고, 실제 하도급 현장에서 이루어지는 위반행위는 교묘하고 적발이 쉽지 않아서 상대적 약자인 하도급업체를 보호하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 최근 세계 경기 침체로 인해 열악한 중소기업의 어려움이 더욱 가중되고 있는 바, 실손해배상 및 징벌적손해배상의 적용대상을 확대하고, 중소기업 협동조합에 납품단가 조정 협의권 및 분쟁조정신청권을 부여하는 한편, 원사업자의 보복행위 등에 대한 처벌수준을 강화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 목적으로, i) 중소기업협동조합에 원사업자와의 납품단가 조정 협의권을 부여하고,

33) 동법 제정 이전에는 舊 공정거래법 제15조 제4호 및 동법 시행령 제21조의 규정에 의해 「하도급거래상의 불공정거래행위지정고시」를 1982년 12월 경제기획원 고시 제59호로 고시하여 1983년 4월 1일부터 시행하여 왔으며, 점차 하도급거래와 관련한 사건건수의 증가로 인하여 고시체계보다는 독립법률로써 운용해야 할 필요성이 대두됨에 따라 동법이 제정되기에 이르렀다. 이러한 하도급법의 제정경위에 관한 상세한 내용은 김홍석·구상모, 「하도급법」, 화산미디어, 2010, 3~6면 참조.

협의 결렬 시 하도급 분쟁조정협의회를 통해 조정할 수 있도록 함, ii) 원사업자가 이 법의 규정을 위반함으로써 수급사업자에게 손해가 발생한 경우에는 그 손해에 대해 배상책임을 지도록 하고, 특히 현행 기술유용행위뿐만 아니라 하도급 대금의 부당한 단가인하, 부당한 발주취소, 부당한 반품 행위에 대하여 3배 범위에서 징벌적 손해배상책임을 부과하도록 함을 주요 골자로 하는 개정이 이루어졌다.

그리고 2013.7.16. 일부개정(시행 2014.1.17. 법률 제11938호)에서는 현행법 제30조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있도록 하고 있어 공정거래위원회가 고발하지 않을 경우 형벌이 전혀 부과될 수 없는데, 공정거래위원회가 고발 권한을 소극적으로 행사함으로써 불공정거래행위에 미온적이라는 비판이 있어 왔으며, 검찰총장에게 고발요청권을 부여하고 있으나 실제 검찰총장의 고발 요청은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이 고려되어, 공정거래위원회가 고발 요건에 해당하지 않는다고 결정하더라도 감사원장, 중소기업청장이 사회적 파급효과, 수급사업자에 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 하여 고발요청권을 확대하는 한편, 검찰총장을 포함하여 고발요청권을 가진 해당 부처가 공정거래위원회에 고발을 요청하는 경우 공정거래위원회로 하여금 반드시 고발하도록 하는 것을 내용으로 하는 개정이 이루어졌다.

2013.8.13. 일부개정(시행 2014.2.14. 법률 제12097호)에서는 최근 경기부진에 따라 부도·파산 등으로 원사업자가 하도급대금을 지급하지 못하는 상황임에도 불구하고 보증기관으로부터 보증금을 직접 받지 못하도록 하고 있어 수급사업자까지 연쇄도산 할 우려가 있고, 하도급대금을 미분양아파트, 건설자재 등 대물로 변제하면서 담보제공, 채권·채무 설정 등 자산에 대한 권리·의무관계를 확인하지 않을 경우 수급사업자의 피해로 이어질 수 있으며, 하도급거래계약 체결 시 원사업자가 수급사업자를 상대로 불리한 특수조건 등을 설정하여 수급

사업자의 부담을 가중시키는 사례가 발생하고 있는 등 열악한 중소기업에 어려움이 더욱 가중되고 있는바, 원사업자의 부도·파산 등 일정한 사유 발생 시 보증기관이 수급사업자에게 보증금액을 지급하도록 하고, 하도급대금을 대물로 변제할 경우 권리·의무관계를 확인할 수 있는 자료를 함께 제시하도록 하는 한편, 원사업자가 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 설정하지 못하도록 하려는 이유에서 개정이 이루어졌다. 그 주요 내용으로는 i) 원사업자가 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 설정하지 못하도록 하고, 부당한 특약의 유형을 법률에서 구체화 함, ii) 당좌거래정지, 부도, 영업정지 등으로 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없는 경우와 하도급대금을 2회 이상 지급하지 아니한 경우 하도급대금보증기관은 수급사업자의 보증금 지급 요청 시 30일 이내에 보증금액을 지급하도록 하되, 보증금 지급요건 충족여부 등에 대한 이견이 있을 경우 대통령령이 정하는 기간 동안 보증금 지급을 보류할 수 있도록 함, iii) 원사업자가 하도급대금을 대물로 변제할 경우 소유권, 담보제공 등 물품의 권리·의무 관계를 확인할 수 있는 자료를 수급사업자에게 제시하도록 함 등이다.

최근 2014.5.28. 일부개정(시행 2014.11.29. 법률 제12709호) 현행법은 건설위탁에 있어서 원사업자가 부도 등으로 수급사업자에게 공사대금의 지급이 어려운 경우를 대비하여 하도급대금의 지급 보증을 하도록 하고 있으나 그 기간을 명시하지 않아 일부 원사업자는 우월한 지위를 악용하여 하도급대금 지급보증을 하지 않는 문제가 나타나고 있고, 하도급분쟁조정협의회를 설치하도록 의무화하고 있으나 협의회 운영에 소요되는 경비의 국가보조에 대해서는 규정하고 있지 아니하여 공정거래위원회의 내부지침에 근거하여 보조금을 지급하고 있는 실정인바, 이에 공사대금 지급보증 기한을 계약체결일로부터 30일 이내로 명시하도록 하고 공사대금 지급보증 예외사유가 소멸한 경우 일



정한 기간 내에 공사대금 지급보증을 하도록 하는 등 하도급대금 지급보증에 대한 입법미비를 보완하는 한편, 하도급분쟁조정협회의 운영에 소요되는 경비를 국가가 보조할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 안정적으로 하도급분쟁조정협회의 분쟁 조정을 지원하려는 하였다. 또한, 중소기업자 중 원사업자와 수급사업자를 구분하는 기준 가운데 하나인 해당연도 시공능력평가액의 합계액의 경우 시공능력평가액 공시일 이전에는 전년도 시공능력평가액을 적용할 수 밖에 없다는 점을 감안하여 하도급계약 체결 당시 공시된 시공능력평가액의 합계액을 기준으로 원사업자와 수급사업자를 구분하도록 명확히 규정하여 법률 적용에 있어서의 혼란을 방지하려는 것이 개정의 배경이 되었다. 주요 내용으로는 i) 중소기업자 중 원사업자와 수급사업자의 구분기준 중 현행의 “해당연도 시공능력평가액의 합계액”을 “하도급계약 체결 당시 공시된 시공능력평가액의 합계액”으로 변경함, ii) 계약체결일로부터 30일 이내에 원사업자는 수급사업자에게 공사대금지급을 보증하도록 하고, 공사대금 지급수단이 어음인 경우에는 만기일까지, 어음대체결제수단인 경우에는 하도급대금 상환기일까지 대금지급보증을 하도록 함, iii) 공사이행 중 원사업자가 공사대금 지급보증을 하지 않아도 되는 사유가 소멸한 경우 소멸일로부터 30일 이내에 원사업자는 수급사업자에게 공사대금 지급보증을 하도록 하고, 다만 일정한 경우에는 보증하지 않아도 되도록 함, iv) 원사업자가 수급사업자에게 공사대금 지급보증을 하지 않은 경우 수급사업자가 한 계약이행 보증을 청구할 수 없도록 함, v) 하도급분쟁조정협회의 운영에 소요되는 경비의 국가보조에 대한 근거를 마련함 등이다.