

경제민주화, 어떻게 할 것인가?

2012.9.11 (화) 9:40~12:00

국회 헌정기념관 대강당

- 발제자 **이상승** | 서울대학교 경제학부 교수
- 토론자 **유진수** | 숙명여자대학교 경제학부 교수
최병일 | 한국경제연구원 원장
김동선 | 중소기업연구원 원장
정중원 | 공정거래위원회 상임위원
박인례 | 녹색소비자연대전국협의회 공동대표
- 사회자 **강석훈** | 국회의원 · 새누리당



경제민주화, 어떻게 할 것인가?

2012.9.11 (화) 9:40~12:00
국회 헌정기념관 대강당



“경제민주화, 어떻게 할 것인가?”

진행순서

1부	개회	■ 사회: 권 영 진 (여의도연구소 부소장)
	■ 국민의례 ■ 내빈소개 ■ 개 회 사 - 김 광 립 (여의도연구소 소장 · 국회의원) ■ 축 사	
2부	주제발표 및 토론	■ 사회: 강 석 훈 (국회의원 · 새누리당)
	■ 주제발표 - 이 상 승 (서울대학교 경제학부 교수) ■ 지정토론 - 유 진 수 (숙명여자대학교 경제학부 교수) - 최 병 일 (한국경제연구원 원장) - 김 동 선 (중소기업연구원 원장) - 정 중 원 (공정거래위원회 상임위원) - 박 인 례 (녹색소비자연대전국협의회 공동대표)	
	■ 질의응답 및 자유토론 ■ 마무리 발언	

“경제민주화, 어떻게 할 것인가?”

목 차

발제문 Ⅱ	■ 최근의 “경제민주화” 논의에 관한 시장주의자의 몇 가지 생각..... 7 : 경쟁법 / 대규모기업집단정책을 중심으로 - 이 상 승(서울대학교 경제학부 교수)
토론문 Ⅱ	■ “경제민주화, 어떻게 할 것인가?” 75 - 유 진 수(숙명여자대학교 경제학부 교수) ■ “경제민주화, 어떻게 할 것인가?” 87 - 김동선(중소기업연구원 원장) ■ 경제민주화를 위한 경쟁법 · 재벌정책 방향..... 95 - 정 중 원(공정거래위원회 상임위원) ■ 소비자가 생각하는 경제민주화 113 - 박 인 레(녹색소비자연대전국협의회 공동대표) ■ “경제민주화, 어떻게 할 것인가?” 119 - 최 병 일(한국경제연구원 원장)

최근의 “경제민주화” 논의에 관한
시장주의자의 몇 가지 생각
: 경쟁법·대규모기업집단정책을 중심으로

이 상 승
(서울대학교 경제학부 교수)

목 차

1. 문제의 제기
2. 경쟁법·재벌정책의 원칙
3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”
4. 시장지배적 기업과 신참 기업·소비자간의 “경제민주화”
5. 대기업과 하도급기업간의 “경제민주화”

보론1 : 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음

보론2 : 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

보론3 : 순환출자 금지·의결권 제한은 근본적인 해결책이 아님

보론4 : 일본식 “일반집중규제제도” 또한 바람직하지 않음

보론5 : 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질 :

실질소유권을 초과하는 의결권의 행사

부록1 : 기업집단 삼성의 변혁(외환위기 이전과 이후)

부록2 : 주요 재벌의 계열사간 출자 관계

최근의 “경제민주화” 논의에 관한 시장주의자의 몇 가지 생각

: 경쟁법·대규모기업집단정책을 중심으로

이 상 승(서울대학교 경제학부 교수)

1. 문제의 제기

통상적으로 “재벌”이라 불리는 대규모기업집단은 과거 정부 주도의 경제개발 과정에서 중추적인 역할을 하였을 뿐 아니라, 최근 우리 경제가 신흥공업국에서 선진국으로 도약하는 과정에서도 과감한 설비 투자, 미래지향적인 기술 혁신 및 전세계 소비자가 원하는 신제품의 개발을 통해 지대한 공헌을 해 왔음.

하지만 이러한 “공”과 함께,

- (i) 창업주의 후손으로의 부의 승계 과정에서 소액 주주의 부를 침탈하고,
- (ii) 강력한 시장지배력을 남용하여 소비자 피해를 발생시키고 경쟁 기업을 배제 (foreclosure)하고,
- (iii) 막강한 협상력을 남용하여 하도급업체와의 거래 과정에서 부당한 행위를 저지른 “과”도 상당한 것이 사실임.

최근 “경제민주화”에 대한 논의가 우리 사회의 매우 중요한 의제 중 하나로 등장한 것은 이러한 재벌의 “잘못”에 대한 우려가 심각함을 반영하는 것이며,

나아가 시장 경제의 원칙에 어긋나는 규제에 대한 정당한 반대를 넘어, 시장 실패를 보완하는 법제도의 도입·강화·활성화에도 저항해 온 대규모기업집단이 자초한 측면이 일부 있음.

이러한 점을 감안하더라도, “경제민주화”에 대한 논의가 그 시대적 요구를 넘어서서, 자칫 잘못하면 성공한 기업들에 대한 징벌적 제재 강화의 방향으로 진행되어 기업들의 의욕과 활력을 위축시키고 결국 우리 경제의 장기 성장 능력을 위축시킬 우려가 있음.

또한 “경제민주화”라는 하나의 개념하에 매우 방대하고 복잡다기한 이슈가 다양하게 제기되어 논점이 명확하지 않은 문제가 있음.

이에 본 발표에서는 시장주의자의 관점에서 “경제민주화”에서 제기되는 다양한 이슈를 공정거래법(경쟁법)과 재벌 정책의 각도에서 분석하고자 함.

구체적으로, “경제민주화”라는 대 의제를

- (i) 지배주주와 소액 주주간의 “경제민주화”,
- (ii) 시장지배력을 가진(대규모기업집단 소속) 기업과 신참기업·소비자간의 “경제민주화”,
- (iii) 협상력을 보유한(대규모기업집단 소속) 기업과 하도급업체 간의 “경제민주화”로 세분하여 논의하고자 함

2. 경쟁법·재벌정책의 원칙

(1) 시장경제체제에서는 기업의 자유로운 경영활동이 보장됨.

소비자 선호의 변화와 기술 혁신에 따른 경제상황의 역동적 변화에 능동적으로 대처하여 끊임없이 새로운 미래 성장 사업을 개척하는 것이 기업과 경제전체 성장의 원동력.

출자를 통한 신규 회사의 설립과 기존 회사의 인수는 미래 성장 사업 발굴의 핵심적 수단. 출자 행위에 대한 사전적, 일률적, 총량 규제(예: 출자총액 제한제도)는 원칙적으로 바람직하지 않음.

나아가, 기업운영을 전문화할지, 다각화할지(“문어발식 확장”을 할지)의 여부는 기업이 시장원리(수익성 및 자신의 비교우위)에 따라서 자율적으로 선택할 사항이며, 정부가 인위적으로 유도해서는 안 됨.

또한, 기업집단 계열사간의 “내부거래” 그 자체를 문제시 삼아서는 안됨.(수직계열화 되어 있는 기업집단은 부품 공급업체가 최종품 생산업체에게 납품하는 비중이 높은 바, 이는 효율성을 반영한 경우가 많음.)

(2) 그러나 “시장의 실패(market failure)” 발생 시 이를 교정하는 것은 필요함.

- (i) (실질 소유지분은 약 8%~25%에 불과하나, 계열사간 순환 출자·교차피라미드식 출자를 통해 기업집단 전체를 지배하는) 소수지배주주(controlling minority shareholder)가 소액 주주의 부를 침탈하거나,
 - (ii) 시장지배력을 가진(대규모기업집단 소속) 기업이 신참기업을 부당하게 경쟁과정에서 배제(foreclosure)하거나 담합을 통해 소비자에게 피해를 끼치거나,
 - (iii) 막강한 협상력을 보유한(대규모기업집단 소속) 기업이 거래 과정에서 하도급·입점 업체를 대상으로 부당한 행위를 할 경우
- 이에 대한 시정 조치가 필요함.

(3) 위와 같은 시장 실패에 대한 1차적인 해결책은, 피해를 입은 당사자가 사후적으로 (ex post) 피해 구제를 받을 수 있는 법제도의 마련.

(i) 지배주주에 의한 소액주주의 부의 침탈 :

다중대표소송의 도입 및 나아가 제가 주창하는 “기업집단에 관한 회사법”의 제정.
나아가 “(손)자회사에 대한 소유지분이 100%인 지주회사” 체제로의 전환.

(ii) 시장지배력의 남용, 담합 폐해 구제 :

사소(private litigation ; 공정위가 아닌 사인이 법원에 금지청구 소송) 허용,
증거개시절차(discovery ; 소송제기 당사자가 법원의 허가를 받아 상대방에게 관련 자료 제출 요구) 도입.

경성 카르텔에 대한 소비자 집단 소송제 또는 부권 소송(정부가 소비자 대신 손해 배상 소송)의 도입.

기업 분할명령(divestiture), 계열분리청구제 도입.

(공정위·법원의 전문성 강화 및 피심인 기업들의 절차적 권리 보장이 동시에 병행 되어야 함.)

(iii) 협상력의 남용 : 사인간의 계약 관계의 문제로 다루는 것이 원칙.

법원, 중재기관(예 : 공정거래조정원)을 통한 계약관계의 다툼 해결이 쉽도록 해 주는 것이 원칙.

하도급 부당단가인하에 대한 징벌적 배상제도의 도입은 오히려 거래 관계를 위축 시킬 부작용.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

(1) 논의의 출발점 : 대규모기업집단에 대한 회사법적 관점에서의 본질 파악.

우리나라 “재벌”의 회사법적 본질 : 순환출자와 교차피라미드식 출자의 결과, 지배주주가 자신의 실질 소유권을 초과하는 의결권을 행사하는 “상호 공동 지주회사(de facto mutual joint holding companies)”

순환 출자(circular shareholding)를 통해 ‘상호’간에 지주 회사 역할.

교차 피라미드식 출자(cross-pyramidal shareholding)를 통해, ‘연대하여 공동으로’ 지주 회사 역할.

그 결과 한 계열사의 소액주주는 보통 다른 많은 계열사의 사실상의 소액주주가 됨.

전통적인 회사법 : 개별회사를 대상으로 하고 있어, “기업집단”의 이해관계자간의 복잡한 이해상충 문제에 대해 잘 다루지 못 함.

총수 일가의 지분이 높은 비상장계열사를 통한 사익 추구 행위(계열사 소액 주주로 부터 자신들로의 부의 부당한 이전)가 외환 위기 이후에도 남아 있는 “재벌 문제”의 핵심임을 감안할 때, 이 문제에 대한 근본적인 해결이 필요.

저는 2단계 접근법을 제안.

단계 1 : 기업집단 뿐 아니라, 개별 회사에 적용되는 회사법 조항의 미비한 점을 보완하고, 도입된 제도의 실효성을 확보하는 것.

특히 대표소송제도와 집단소송제도의 실효성 확보가 필요.

현행 제도는 전문 법무법인의 출현을 사실상 막아, 참여연대와 같이 “소액 주주 운동”으로서 대표소송을 제기하는 경우를 제외하면, 도입만 되었을 뿐 그 실효성이 크게 떨어짐.

특정 법무법인이 담당할 수 있는 수임건수(3년 3건)에 대한 제한의 폐지, 증거개시 절차(discovery)의 도입 필요.

단계 2 : 소액주주의 이익 보호를 위한 제도적 장치를 기업집단에 확대 적용.

공정거래법 상 현행 재벌규제 조항을 가칭 “기업집단을 형성하는 회사들의 주주 보호에 관한 법”으로 독립, 공정거래법은 순수한 경쟁법으로 재편.

독립 대상 : 법 8조(지주회사), 9조(상호출자금지), 10조의2(채무보증금지), 11조(금융보험계열사 의결권 제한) 등

시행령 2조(지주회사의 기준), 3조(기업집단의 범위) 등

“기업집단에 관한 회사법”의 핵심 내용 :

기업집단이 사실상 하나의 사업주체(business entity)로 운영되는 우리나라의 현실을 인정하고, 이로부터 야기될 수 있는 문제점(소수지배주주의 사익추구행위)을 해결할 수 있는 제도적 장치(사익추구행위 발생시 피해를 입은 소액주주의 피해구제수단) 마련.

기업집단에 속하는 비상장 계열사의 경우, 그 회사에 직접 또는 간접적으로 출자한 계열회사의 소액 주주가 해당 비상장계열사의 사실상의 소액주주임을 인정하고, 소액 주주의 권리(대표 소송 제기권, 집단 소송 제기권, 장부 열람권 등)를 부여함.

예를 들어, 이중 대표 소송(또는 나아가 다중 대표 소송)을 법제적으로 도입함.

“기업집단에 속하는 회사의 발행주식의 총수의 100분의 1이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 당해 회사가 직접 또는 간접적으로 출자한 비상장 계열회사에 대하여 그 계열회사의 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구할 수 있다.” (상법 제403조 (“주주의 대표소송”)의 기업집단에 대한 확장. 밑줄이 추가 부분)

모자관계(50% 이상 출자)에만 이중 대표 소송을 허용하는 것이 아니라, 기업집단을 형성하는 회사들의 경우, 상장계열사의 소액주주에게, 해당회사가 출자한 비상장계열사에게 이중, 나아가 다중 대표 소송권 부여.

(2) “일감몰아주기” 논란에 대한 근본적·장기적 해결책

“일감몰아주기”에 대한 규제는 자칫 잘못하면 효율적 내부 거래까지 위축시킬 우려가 큼.

나아가, 회사 사업부 간의 거래는 내부 거래에 포함되지 않는 반면, 계열사 간의 거래는 포함됨.

예를 들어, TV·컴퓨터 생산 업체가 TV·컴퓨터 모니터에 사용되는 LCD패널도 생산하는 것이 효율적이라고 판단하여 수직 계열화(vertical integration)를 하는 경우, LCD패널의 생산을 최종품 생산 기업의 사업부를 통해서 할지, 계열회사의 형태로 할지의 여부는 “기업의 최적 조직”에 대한 경영진의 자율적인 판단의 문제.

계열사 간의 거래만 “내부거래”로 부정적으로 판단하는 것은 동일 회사의 사업부간의 거래와 경제적 실질이 같은 행위에 대해 다른 잣대를 적용하는 잘못.

“일감몰아주기”에 대한 우려의 핵심은 소수지배주주(총수일가)의 지분이 높은(비상장) 계열사가, 총수일가의 지분이 낮은(주로 상장)계열사와 유리한 조건(가격, 거래 물량, 거래 조건)으로 거래함으로써 상장 계열사의 소액주주의 부를 소수지배주주에게로 이 전할 가능성.

보다 일반적으로, 기업집단의 계열사간의 주주의 구성이 다를 경우, 계열사 간 거래는 주주 간의 이해 상충 문제를 야기시키는 근본적인 문제.

기업집단체제의 효율성을 달성해 온 우리나라 재벌의 고유한 장점을 살리면서, 동시에 계열사 간 주주 구성이 상이함에 따른 주주 간의 이해 상충 문제를 야기시키지 않는 근본적인 해결책으로 저는 “(손)자회사의 지분 100%를 보유한 지주회사 체제”로의 전환을 주창함.(단, 합작 법인의 설립 등은 제외.)

나아가, 재계에서 우려하는 “경영권 방어 문제”에 대해서는 다음의 절충안을 도입할 것을 제안.

(i) 우선 신주인수선택권(poison pill)을 상법에 도입, 일반 회사에 허용

Poison pill이 정관에 있으면, 적대적 M&A 시도시 저가의 신주를 기존주주들이 자동적으로 대량 배정받게 되므로, 적대적 M&A는 불가능해짐. 단, 주주 총회의 일반결의(참석주주의 50%)로 poison pill 폐지 가능. 따라서, 과반수 주주의 동의가 없는 적대적 M&A를 방지하는 것이 poison pill임.

(ii) 단, 기업집단법에서, 기업집단을 형성하는 회사에는 배제함.(계열사 지분이 있는 경우, poison pill의 허용은 경영권의 지나친 보호.)

(iii) 그러나, 100% 지분을 가진 지주회사 체제의 모회사에는 허용. 나아가, 일정기간(예 : 향후 20년간) 일반결의(참석 주주의 50%)가 아닌, 특별결의(예시 : 67%)에 의해서만 poison pill이 삭제 가능하도록 함.

지주회사가 자회사의 100% 지분을 가진 지주회사로의 체제 전환시 지주회사에 대한 총수 일가의 지분율(2012년 4월, 금융계열사 포함 기준) :

- 삼성 10.9%, LG 13.9%, SK 8.8%, 현대차 8.1%, 한진 20.3%, 한화 24.1%, 현대중공업 9.6%, 현대 8.2%, 금호아시아나 9.0%, 두산 22.6%.

직접지분(통상적으로 신문지상에 보도)에 더해, 계열사를 통한 출자의 경우 이에 따른 간접적 지분을 모두 더한 “실질 지분율”임. 계열사별 가중치는 자본총계와 자본금의 최대값)

기업집단 전체에 대한 총수 일가의 “실질 지분율”에 관한 자세한 논의: “출자총액제한제도의 바람직한 개선 방향” 서울대학교 기업경쟁력연구센터(2003), pp. 218-219 참조. <http://ccc.snu.ac.kr>에서 다운로드 가능

저의 제안은 재벌에 “특혜”를 주자는 것이 결코 아니며, 현행 체제(계열사 간 순환 출자 및 교차 피라미드식 출자) 하에서 누리는 경영권 보호를 일정 기간 그대로 유지해 주자는 것임.

해당 기간이 경과하면 기업집단의 소수지배주주는 그 동안 회사를 잘 운영하여 수령한 배당금으로 자신의 지분을 높이든지, 아니면 경영권 방어를 위해서 일부 계열사를 매각할 것임.

모회사가 100% 지분을 보유한 (손)자회사 간의 “내부거래”는 주주간 이해 상충의 문제가 발생하지 않으므로, “일감몰아주기”를 통한 소액주주의 부의 침탈 현상이 원천적으로 차단되는 장점이 있음.

100% 지분 보유 (손)자회사의 자유로운 설립·매각·정리를 통해 신규 사업에의 진출, 기존 사업의 정리, 계열사 간의 내부거래의 정도 등은 정부 규제 없이 기업 자율에 맡길 수 있는 장점.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업·소비자 간의 “경제 민주화”

우리나라는 과거 개발 연대의 유산으로 기업간의 담합 관행이 아직도 뿌리 깊음.

시장지배적 기업의 경쟁 기업·신참 기업 배제 행위 또한, 공정거래위원회의 노력에도 불구하고 충분한 수준의 시정이 이루어지고 있지 않다는 판단.

피해를 입은 당사자가 사후적으로(ex post) 피해 구제를 적절히 받을 수 있는 법제도의 마련이 사전적 억지(ex ante deterrence)의 역할을 할 수 있으므로, 이러한 관점에서 본 문제에 대한 몇 가지 해결책을 제시하고자 함.

첫째, 경성 카르텔(hard core cartel)에 대한 소비자 집단 소송제 또는 부권 소송(정부가 소비자 대신 손해배상 소송)의 도입은 반드시 이루어져야 함.(이에 더해 공정위가 검찰과의 협조를 통해 경성 카르텔에 대해 강제 수사권을 확보하는 것도 필요함.)

담합에 따른 피해자들이 다수인 경우, 무임 승차(free riding) 문제에 따라 소송이 제대로 이루어지지 못 하는 바, 집단 소송제·부권 소송제는 이러한 시장 실패 현상을 해결할 수 있는 하나의 좋은 방안.

그런데, 현재 고려중인 집단 소송제는 현행 증권집단소송법을 모형으로 하고 있는 바, 현행 제도는 특정 법무 법인이 3년간 3건 이상을 대리할 수 없게 하여, 사실상 전문 법무 법인의 출현을 막고 있음. 동 조항은 철폐되어야 하며, 경성 카르텔 관련 집단 소송제에도 적용되지 않아야 함.

한편, 만약 집단·부권 소송제가 도입되면, 공정위의 과징금 부과 권한을 고려할 때 3배손을 도입할 지는 추가적인 연구 필요.

둘째, 공정거래위원회가 아닌 사인(경쟁 기업 또는 구매 기업·소비자)은 공정거래법 위반 행위로 인한 손해만 법원에 제소를 통해 보상 받을 수 있을 뿐, 특정 행위의 금지 청구(injunction suit)는 불가능함.

(공정거래위원회에의 신고만 가능하며, 공정위가 아무런 조치를 취하지 않을 경우 사실상 피해 구제의 수단이 없음.)

이러한 문제를 타개하기 위해, 사소(private litigation; 공정위가 아닌 사인이 법원에 금지청구 소송)를 허용하고, 사소의 실효성을 확보하기 위해 증거개시절차(discovery; 소송제기 당사자가 법원의 허가를 얻어 상대방에게 관련 자료 제출 요구) 도입이 절실함.

셋째, 현행법상 공정위는 시장 지배적 기업의 남용 행위에 대해 행위 시정 조치(conduct remedy)만 내릴 수 있을 뿐, 기업 분할 명령(divestiture)과 같은 구조 시정 조치(structural remedy)는 내릴 수 없음.

미국의 경쟁 당국과 같이 구조 시정 조치를 내릴 수 있는 권한(법원에 청구할 수 있는 권한)을 부여하는 것이 필요.

또한 대규모기업집단이 경제의 중추적인 역할을 하고 있는 우리나라의 현실을 감안하여, 계열분리 청구 권한을 공정위에 부여하는 것이 필요.

넷째, 위와 같은 조치들은 공정위·법원의 전문성 강화 및 피심인 기업들의 절차적 권리 보장이 동시에 병행되어야 함.

다섯째, 경성 카르텔을 제외한 경쟁법의 기타 실체적 위반 행위(시장지배적 지위 남용 행위 포함)는 모두 형사벌 대상에서 제외하는 방향으로 법개정이 이루어지는 것이 바람직함.

5. 대기업과 하도급 기업 간의 “경제 민주화”

제 생각이 가장 정리되지 않은 부분.

협상력의 남용 : 사인간의 계약 관계의 문제로 다루는 것이 원칙.

법원, 중재기관(예 : 공정거래조정원)을 통한 계약관계의 다툼 해결이 쉽도록 해 주는 것이 원칙.

하도급 부당단가인하에 대한 징벌적 배상제도의 도입은 오히려 거래 관계를 위축시킬 부작용.

보론1 : 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음

출자총액제한제도는 외환위기 이후 이루어진 많은 개혁조치와 수익성 위주의 투자 관행의 정착에 따라 그 효능을 상실하고 부작용이 더 커져 폐지된 것임.

- “사업다각화 억제”는 목표 자체가 타당하지 않음
- “기업집단 전체의 동반 부실화와 경제전체의 시스템 리스크 방지”는 여전히 유효한 정책목표이나, 계열사 채무보증 금지로 충분히 달성됨
- “소액주주의 이익 보호”는 더 강화해야 할 정책 목표이나, 출자총액제한제도는 이 문제에 대한 효율적인 규제수단이 아님.

출자총액제한제의 태생적 문제점 : “효율적인 출자”와 “비효율적이거나 소수지배주주(총수 일가)의 사익추구를 위한 출자”를 구별하지 않는 일률성으로 인해, 어떤 출자가 사회적으로 바람직한지를 정부가 선별해 출자한도의 적용을 제외하는 방식으로 기업활동에 개입하게 되며, 그에 따른 규제 비용 증가.

신규 사업 추진 방식 : 회사 내부 사업부, 신규 회사 설립, 기존 회사 주식 취득, 기존 회사 합병.

출자총액제한제는 이중 출자(신규회사 설립·기존회사 주식취득)만 규제하여, 기업의 최적 조직 선택에 왜곡을 초래함. 최악의 경우 실물투자를 저해하게 됨.

따라서 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음.

대신, 본문에서 살펴 본 것처럼, 소액주주의 권리를 강화하고 재벌의 담합 및 시장지배적 지위 남용 행위와 경쟁제한적 기업결합에 대한 경쟁법의 집행을 강화하는 방향으로 재벌정책이 전환되어야 함.

출자총액제한제도 : 기업의 출자 행위에 대해 직접적, 사전적, 일률적, 총량 규제.

출자 행위에 따른 심각한 시장실패(출자의 당사자가 비용으로 고려하지 않으나, 국민경제 전체로 볼 때 비용 발생)가 있을 때만 고려할 수 있는 특별 조치.

외환 위기 이전에는 “대마불사”의 관행 존재. 대규모 부채의 조달을 통한 양적 팽창 정책이 재벌 총수의 사적 이익과 합치.

수익성을 고려하지 않은 채 계열사의 확대를 통한 무분별한 성장 정책 만연.

부채 비율을 개별회사별로 계산, 계열사 출자를 통한 “가공 자본”의 형성과 이에 통한 부채 비율의 인위적 축소가 가능.

“선단식 경영에 따른 전체 그룹의 동반 부실화”와 그에 따른 은행 부실화로 야기될 수 있는 “경제전반의 시스템 리스크”가 존재.

즉 계열사 간 출자와 관련하여 심각한 시장 실패가 발생하고 있었으며, 따라서 계열사의 확대를 사전적으로 제한하는 출자총액제한제도가 일정 부분 의미.

외환 위기 이후에는 계열사 출자와 관련한 시장 실패 현상이 크게 완화됨.

이는 많은 개혁조치의 결과.

- 연결·결합재무제표의 작성으로 계열사간 출자를 통한 가공자본의 형성과 이에 따른 부채 비율의 인위적 감축은 불가능해짐.
- 계열사채무 상호보증의 해소금지로 “선단식 경영”에 따라 일부계열사의 부실이 기업집단 전체의 동반 부실화와 경제전체의 시스템 리스크 발생할 가능성은 크게 낮아짐.

그 결과, “경제 전반의 시스템 리스크”를 방지하는데 출자총액제한제도가 재도입된다고 하더라도, 추가로 기여하는 바는 미미할 것으로 예상됨.

또한, 상위 재벌의 수익성 위주의 경영으로 인한 부채비율의 대폭 개선

(외환 위기 이전: 30대 재벌 평균 600%! 2006년 90%, 2012년 4월 58%로 더 하락.)

무모한 양적팽창 정책 편 재벌은 망함. (97년 30대 재벌 중 15개 사라짐.)

출총제는 “효율적인 출자”와 “사익추구를 위한 비효율적인 출자”를 고려하지 않는 일률성.

정부 당국이 “효율적인 출자”를 선정, 적용 제외·예외 인정, 그에 따른 규제 비용 증가.

신규 사업 추진 방식: 회사 내부 사업부, 신규 회사 설립, 기존 회사 주식 취득, 기존 회사 합병.

이중 출자(신규회사 설립·기존회사 주식취득)만 규제하여, 기업의 최적 조직 선택에 왜곡을 초래함. 최악의 경우 실물투자를 저해하게 됨.

보론2 : 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

상호 출자(A가 B에 출자하고, 다시 B가 A에 출자),
순환 출자(A가 B에 출자하고, B가 C에 출자하고, C는 A에 출자)와
피라미드식 출자(A가 B에 출자하고, B가 C에 출자하고, C는 D에 출자)는 본질이 동일:

실질 소유권보다 더 많은 의결권을 행사하게 하는 것 (기타 주주는 1주당 1표의 의결권을 행사하는 반면, 소수지배주주는 1주당 1표를 훨씬 초과하는 의결권을 행사).

기업 집단 별, 계열사 별 소수지배주주의 “의결권 승수(voting right leverage index)” 개념에 대한 자세한 논의와 계산은 김선구 외(2003) “출자총액제한제도의 바람직한 개선방향” 서울대학교 기업경쟁력 연구센터 참조. <http://ccc.snu.ac.kr>에서 다운로드 가능

하지만 실질 소유권을 초과하는 의결권의 행사는 정보가 투명하게 공개되어 이해 당사자들이 이에 대해 충분히 시장에서 대처할 수 있는 경우(예를 들어, 사실상 행사할 수 있는 의결권이 더 낮은 주식은 더 저가에 거래될 것임),

그 자체를 금지하는 것은 오히려 부작용이 더 많으며,

대신 이에 따른 문제점(소액주주의 이익 침해)은 본문에서 언급한 “기업집단에 관한 회사법”의 제정 등을 통해 해결하는 것이 바람직.

미국에서도 차등의결권 제도가 있음. 예를 들어, 미국의 대표적 IT 기업인 Google은 2004년 상장시 일반 투자자들에게는 1주 1표의 A클래스 주식을 발행하고, 기존의 경영진과 내부인들은 1주 10표의 B클래스 주식을 보유함.

우리나라 “재벌”을 지배하는 총수 일가는 실질 지분율은 8%~25%밖에 되지 않으나, 계열사간 출자를 통해 자신의 실질 지분보다 2배~6배의 의결권을 행사함.

따라서, 계열사 간 출자의 본질은 재벌의 소수 지배주주(총수 일가)로 하여금 자신의 실질 지분을 초과하는 의결권을 행사하게 하는 것인바, 이는 차등 의결권을 행사하는 것과 사실상 동일함.

차이점이라면, 미국의 차등의결권 제도는 상장시 그 정보가 투명하게 공개되고

“우월의결권(superior voting rights)”을 행사할 수 있는 주식과 그렇지 않은 보통 주식의 차이점이 무엇인지를 투자자들이 쉽게 판명할 수 있는 반면 (“기존의 기업 내부인과 경영진은 1주 당 10표 행사, 신규 주주는 1표만 행사”),

우리나라 재벌의 순환출자·교차피라미드식 출자는 그 구조가 매우 복잡하여 실질 지분 대비 행사하는 의결권의 비율(“의결권 승수(voting rights leverage index)”)이 계열사

마다 다를 뿐 아니라 이를 파악하기가 어렵다는 것임.

또한, 특정 계열사의 출자 구조가 변화하면 모든 다른 계열사의 “의결권 승수”가 상당히 복잡한 수식을 통해 영향을 받음.

다만, 우리나라 금융 시장의 발전에 따라, 수익성을 도외시한 계열사 출자가 이루어질 경우 시장에서의 제재(해당 주식의 매도)가 가해지고 있음은 고무적인 사실.

나아가, “순환 출자의 문제점”에 대한 논의는 위에 더해, “상호·순환·피라미드식 출자 구조로 형성되는 기업집단의 문제점”을 보다 일반적으로 포함함.

아래에서 살펴 보듯이, 정부가 규제할 사항이 아니거나, 외환 위기 이후에는 더 이상 적용되지 않거나, 출자 규제가 아닌 경쟁법 집행의 강화로 해결할 문제들임.

(가) “전문화 및 핵심 역량에 집중 못한다?”

전문화가 좋은지, 다각화가 좋은지 정답 없음. 기업이 시장원리에 따라 자율적으로 선택할 사항. 정부가 인위적으로 유도할 사항 아님.

(나) “가공자본 형성을 통해 부채 비율을 인위적으로 축소한다?”

결합·연결 재무제표가 도입되기 이전인 외환위기 이전 또는, 단기간에 부채비율을 200% 미만으로 축소해야 했던 외환위기 직후에는 타당.

하지만, 2006년 부채비율 90%, 2012년 4월 58%. 더 이상 타당하지 않음.

(다) “선단식 경영에 따른 동반 부실화의 위험을 초래한다?”

위에서 살펴 본 것처럼, 외환위기 이전에는 타당.

수익성을 도외시한 경영을 한 재벌은 외환위기 거치면서 이미 대부분 도산했음.

채무보증의 해소 및 신규 금지, 대규모 내부거래에 대한 이사회 의결 등으로 동반 부실화 위험 크게 완화됨.

동반 부실화 예방 위해 출자 규제할 실익 적음.

(라) “집단의 우월한 힘을 이용하여 독립기업과의 경쟁에 있어 부당한 우위를 차지한다?”

첫째, 규모 및 범위의 경제 달성에 따른 경쟁력은 부당한 우위가 아님.

둘째, 출자 규제는 오히려 기업집단간의 원활한 경쟁을 억제할 가능성.

셋째, 기업집단에 의한 경쟁제한행위는 본문에서 언급했듯이, 경쟁법 집행의 강화로 해결해야.

현행 출자규제, 순환출자의 금지 또는 일본식 출자규제는 이에 대한 실효있는 대책이 아님.(대리인 문제에 대한 실효성도 없음.)

보론3 : 순환출자 금지·의결권 제한은 근본적인 해결책이 아님

(1) 순환출자의 금지·의결권 제한 논리 :

상법상, 자사주 취득은 기본적으로 금지됨. 허용시 의결권 없음.

(직접) 상호출자는 기본적으로 두 회사가 각각 자사주 취득하는 행위와 동일.

실질자금의 유입없는 “가공자본”의 형성으로 “주식회사제도 자체의 건전성을 침해함”. 따라서 금지하거나, 최소한 의결권 제한해야.

순환출자는 간접적인 상호출자임. 따라서, 상호출자를 금지하면 순환출자도 금지해야.

또한, 1998년 이후 상당히 증가한 순환 출자는

- (i) 유상증자를 통한 대규모 기업인수에 따른 “내부 지분” 축소를 방지하기 위해 타 계열사가 인수회사의 주식을 취득하거나
- (ii) 총수일가의 지분이 높은 계열회사의 주식을 다른 계열사가 고가로 매입하는 과정에서 발생.

효율적인 출자라고 볼 수 없음.

(2) 순환출자의 금지·의결권 제한 논리에 대한 평가

“내부 지분” 축소 방지를 위한 순환출자는 결국 지배주주의 실질 소유권과 의결권의 괴리를 유발하는 것이 문제임. 하지만 이는 순환출자의 고유한 문제점이 아님.

“지배주주로의 부의 이전을 위한 출자” 역시 순환출자만의 고유한 문제점이 아님.

모든 계열사 출자에서 발생 가능.

위의 논리로 순환출자를 규제하면, 모든 계열사의 출자(지주회사의 자회사에 대한 출자 포함)를 다 규제(의결권 행사 제한, 신규 출자 금지, 기존 출자 관계 해소)해야 함.

(A→B→C→D 출자와 A→B→C→A 출자는 근본적으로 동일함. 두 경우 다, A, B, C 모두 “외부에서 조달한 자본”이 빠져 나가지만, 지배주주는 의결권 행사 가능함.)

지배주주의 사익 추구가 문제라면, 그로부터 피해를 보는 당사자(계열회사의 소액 주주)가 자신의 손해를 구제할 수 있는 법제도적 장치를 마련하는 것이 직접적인 해결책임.

순환출자 규제·의결권 제한·출자총액제한 등 사전적 지분규제는 실효성도 떨어지고, 부작용이 더 많다고 판단됨.

보론4 : 일본식 “일반집중규제제도” 또한 바람직하지 않음

일본의 “일반집중규제”

- 1947년 “원시독금법”: 맥아더 사령부의 재벌(zaibatsu)해체, 순수지주회사의 설립 전면금지.(그러나, 순수지주회사만 금지, 사업 영위하면서 다른 회사 주식 보유는 허용된 것으로 보임.)
- 1977년 “대규모회사의 주식보유총액제한제도” 도입. 우리나라 출총제한제도의 모태.
- 1997년 순수지주회사 설립 허용, 단 “사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사”의 설립 금지. 지주회사의 기준? “회사의 총 자산에 대한 자회사 주식의 취득가액의 비율이 50% 초과하는 회사”
- 2002년 “주식보유총액제한제도” 폐지. 대신 “사업지배력 집중 지주회사”의 개념을 “사업지배력 집중 회사”로 확장.(즉, 50% 미만일 때도 적용).

“사업지배력이 과도하게 집중하게 되는 회사 설립 또는 전환 금지”

- (1) 기업집단의 비금융 자산 총액 15조엔 이상이면서 5개 이상의 “중요한 사업분야” (표준산업분류 3자리분류 중 매출 6,000억엔 초과 업종)에서 총자산 3,000억엔 초과 회사 소유;
 - (2) 총자산 15조엔 초과 대규모 금융회사와 3,000억엔 초과 비금융 회사 보유;
 - (3) 거래관계 등에서 상호 관련성 있는 5개 이상의 중요한 사업분야에서 매출 기준 점유율 10% 이상 소유
- 적용 제외: (1)100% 분사화; (2)벤처캐피탈; (3)금융회사의 이종업종진입; (4)소규모 (연결총자산 6,000억엔 이하)

일본식 일반집중 규제의 문제점

일본식 일반집중규제는 경쟁법의 가장 중요한 원칙(성공한 기업에 대해 사후적으로 징벌적 규제를 가해서는 안됨)에 위배됨.

예를 들어, 삼성은 자산규모가 1997년 50.7조에서 2005년 100.4조, 2011년 243.8조 약 5배 증가. 주지하듯이, 탁월한 경영성과의 결과.

일본식 규제하에서는 삼성과 같은 성공한 기업이 규제 대상이 됨. 성공한 결과, 일부 계열회사를 처분하든지, 의결권의 제한을 받든지 등의 규제를 받아야 하는가?

또한, 수요 대체성과 공급 대체성에 관한 엄밀한 경제분석을 통한 시장획정 후, 경쟁 제한성 및 효율성 증대효과를 비교형량하는 기업결합심사와 달리, 출총과 마찬가지로 사전적, 일률적 규제.

결코 바람직하지 않음.

보론5 : 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질

: 실질소유권을 초과하는 의결권의 행사

지주회사의 회사법적 본질은 지주회사의 지배주주로 하여금 자회사에 대해 자신의 실질소유권보다 더 많은 의결권을 행사하게 하는 것.

예 : 지배주주는 지주회사에 대해서만 50% 지분 소유, 지주회사가 자회사에 대해 60% 지분 소유시, 지주회사의 지배주주는 자회사에 대해 60%의 의결권 행사 가능.

그러나, 지배주주의 자회사에 대한 “실질 지분,” 즉 실질 소유권은 $50\% * 60\% = 30\%$. 자신의 실질 소유권보다 2배의 의결권을 행사하게 됨.

우리나라 “재벌”의 회사법적 본질 : 순환출자와 교차피라미드식 출자의 결과, 지배주주가 자신의 실질 소유권을 초과하는 의결권을 행사하는 것.

지주회사의 소액주주들은 자회사의 사실상의 소액주주이나, 회사법의 형식논리를 따르면 소액주주로서의 권리를 향유 못 함.

물론, 실질 소유권을 초과하는 의결권의 행사 그 자체가 나쁜 것은 아님.

다만, 본문에서 살펴 본 것처럼, 이로부터 발생하는 대리인 문제 발생시, 피해를 본 당사자(소액주주등)이 자신의 권리 구제를 원활히 할 수 있는 법제도적 장치를 마련하는 것이 필요.

**부록1 : 기업집단 삼성의 변혁
(외환위기 이전과 이후)**

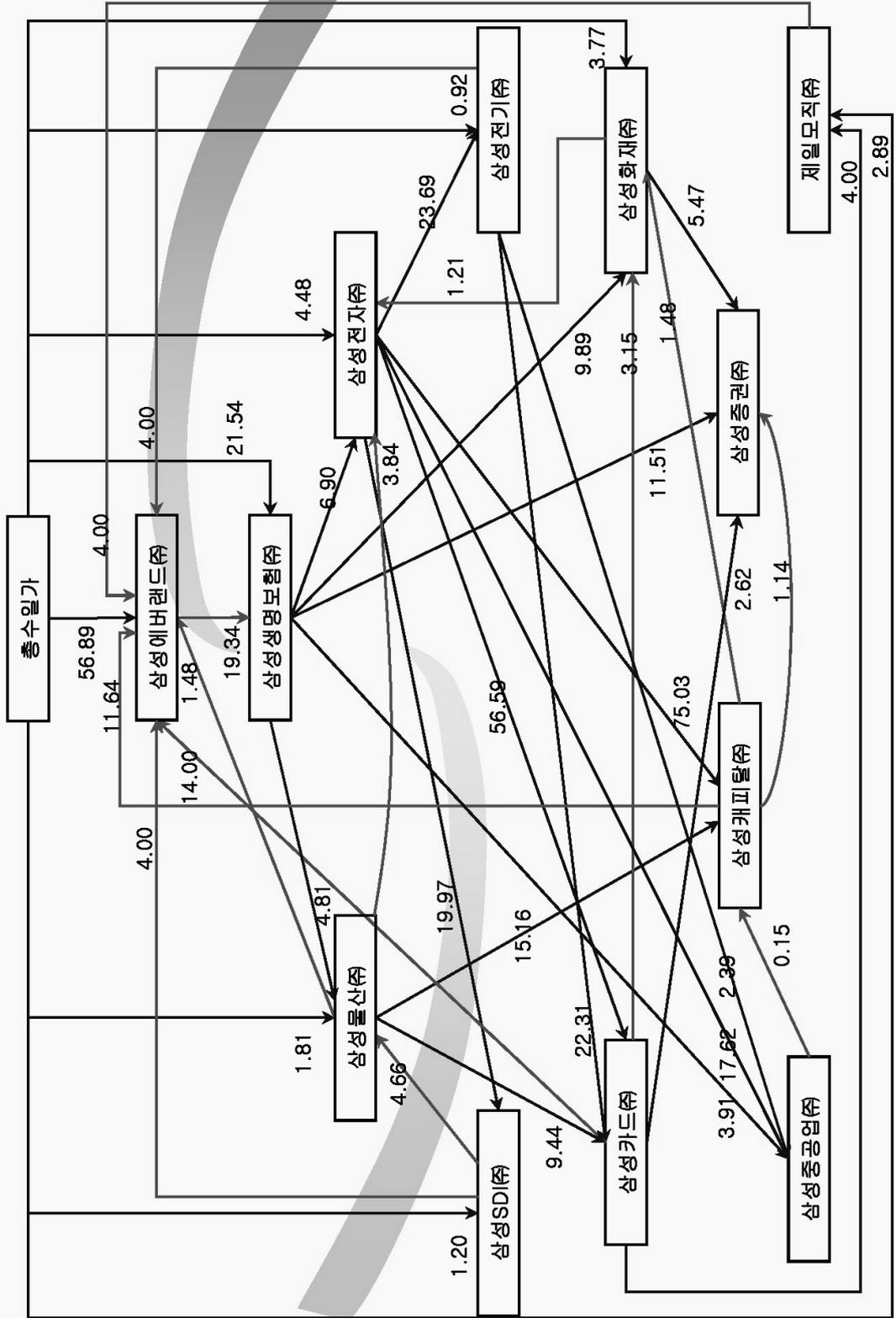
구분 년도	자산	자본	부채	부채비율
1997년	50.7조	13.8조	36.9조	267.2%
2005년	100.4조	67.0조	33.4조	49.9%
2011년	243.8조	164.8조	79.0조	47.9%

부록 2: 주요 재벌의 계열사간 출자 관계

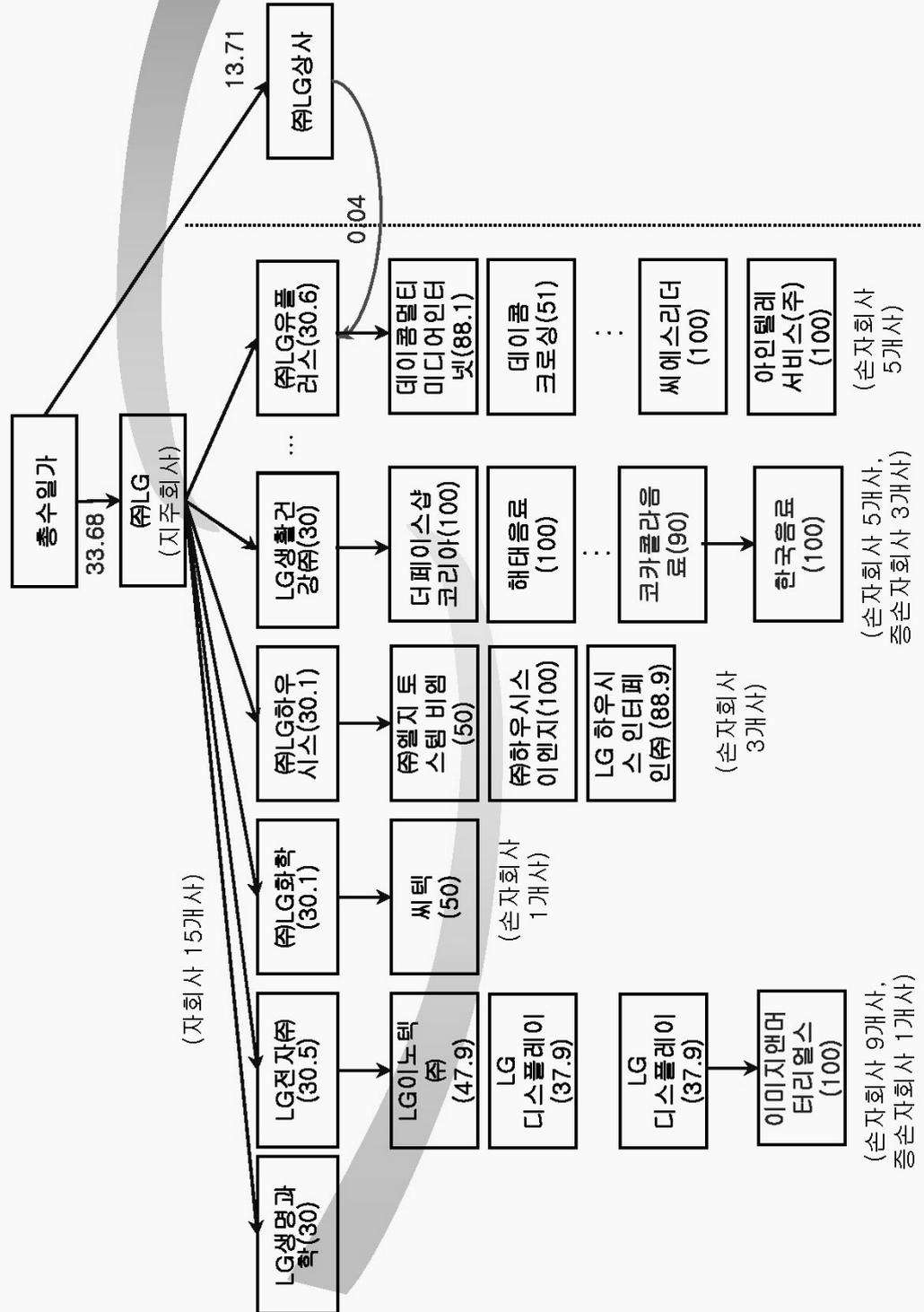
삼성, LG, 현대자동차, SK그룹의 주요계열사간 순환 출자·교차 피라미드식 출자 현황
(2003년과 2012년 4월 비교)

(28~35쪽 참조)

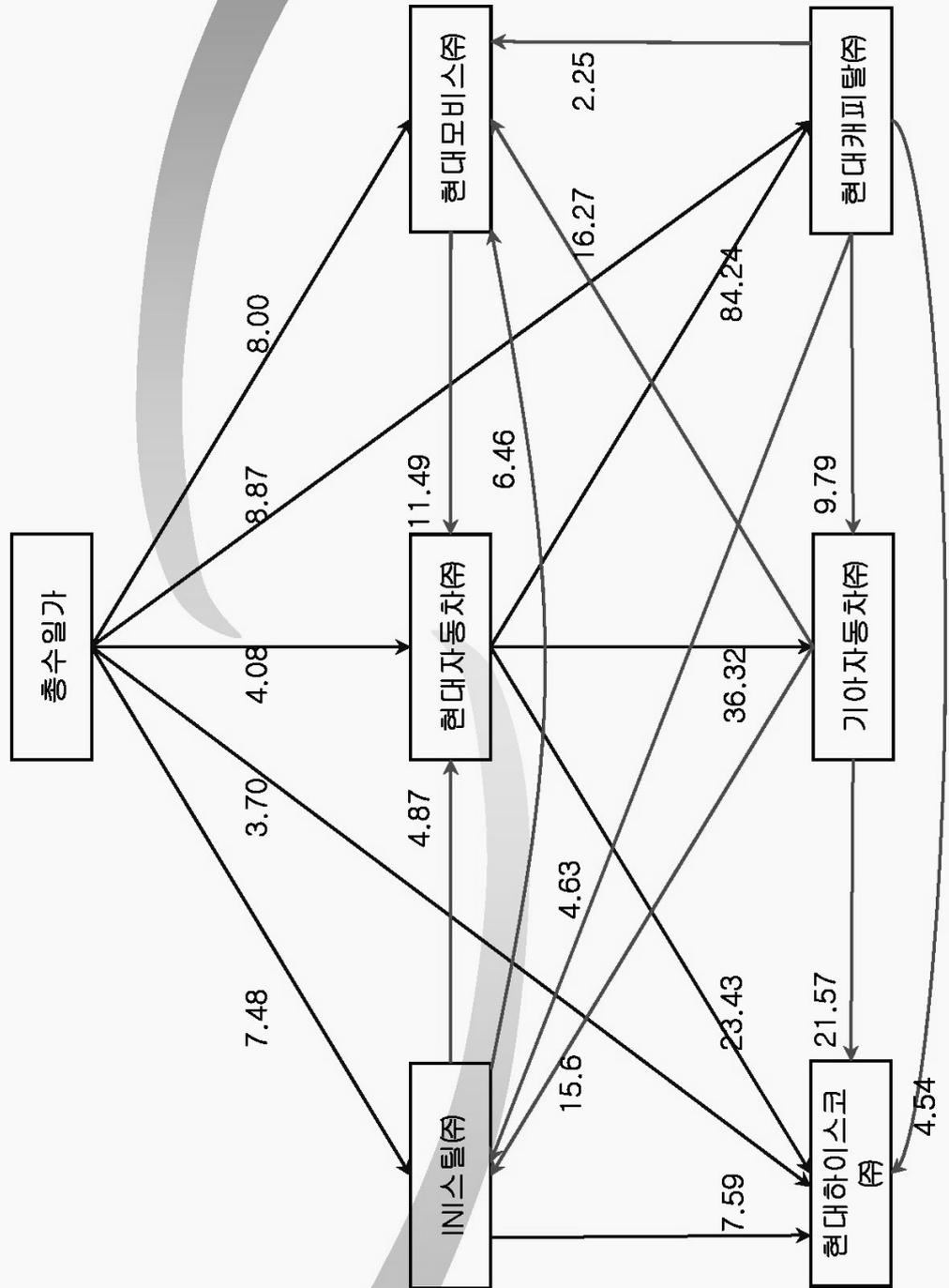
삼성의 주요 출자관계 (2003년)



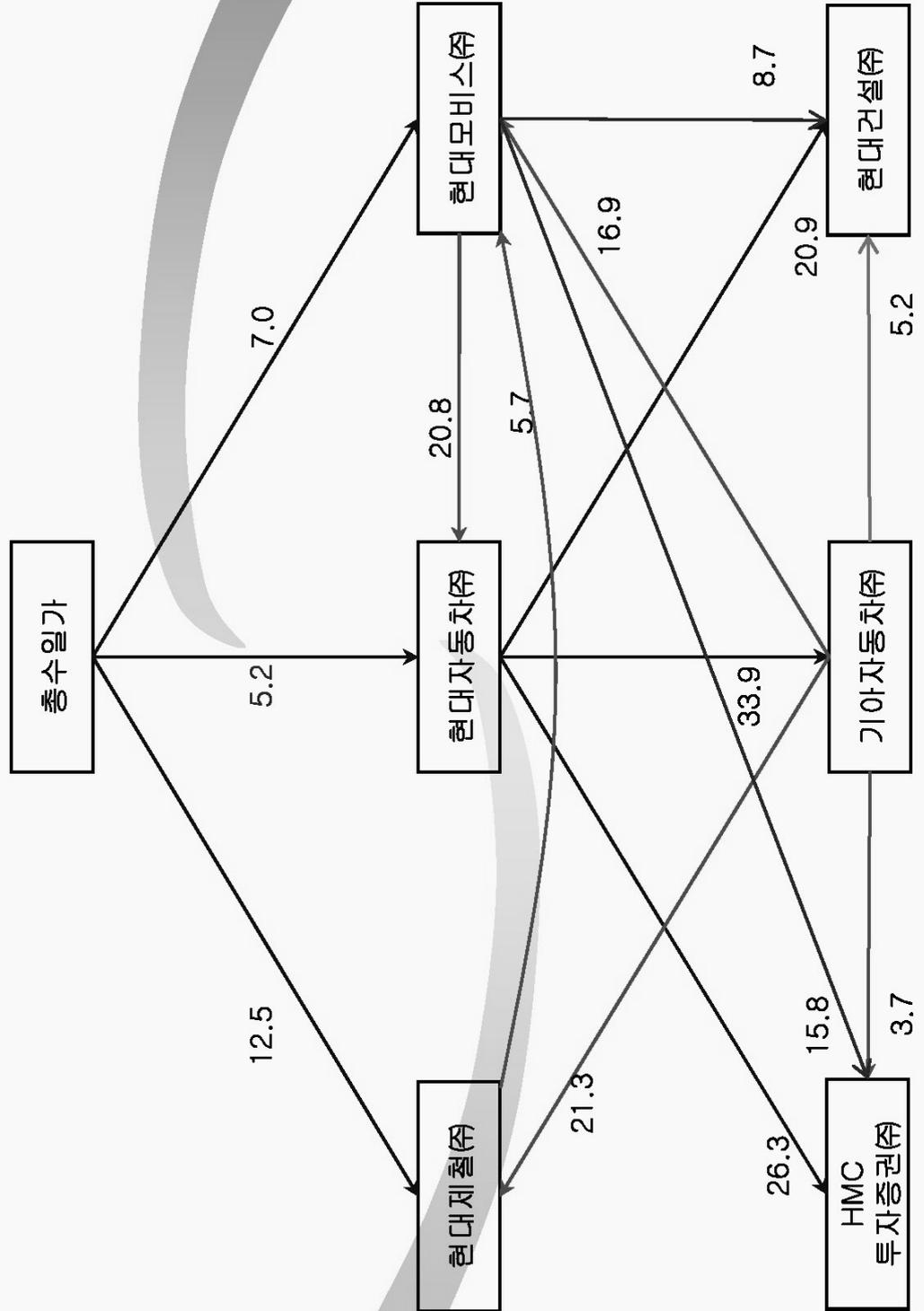
LG의 주요 출자관계 (2012년 4월)



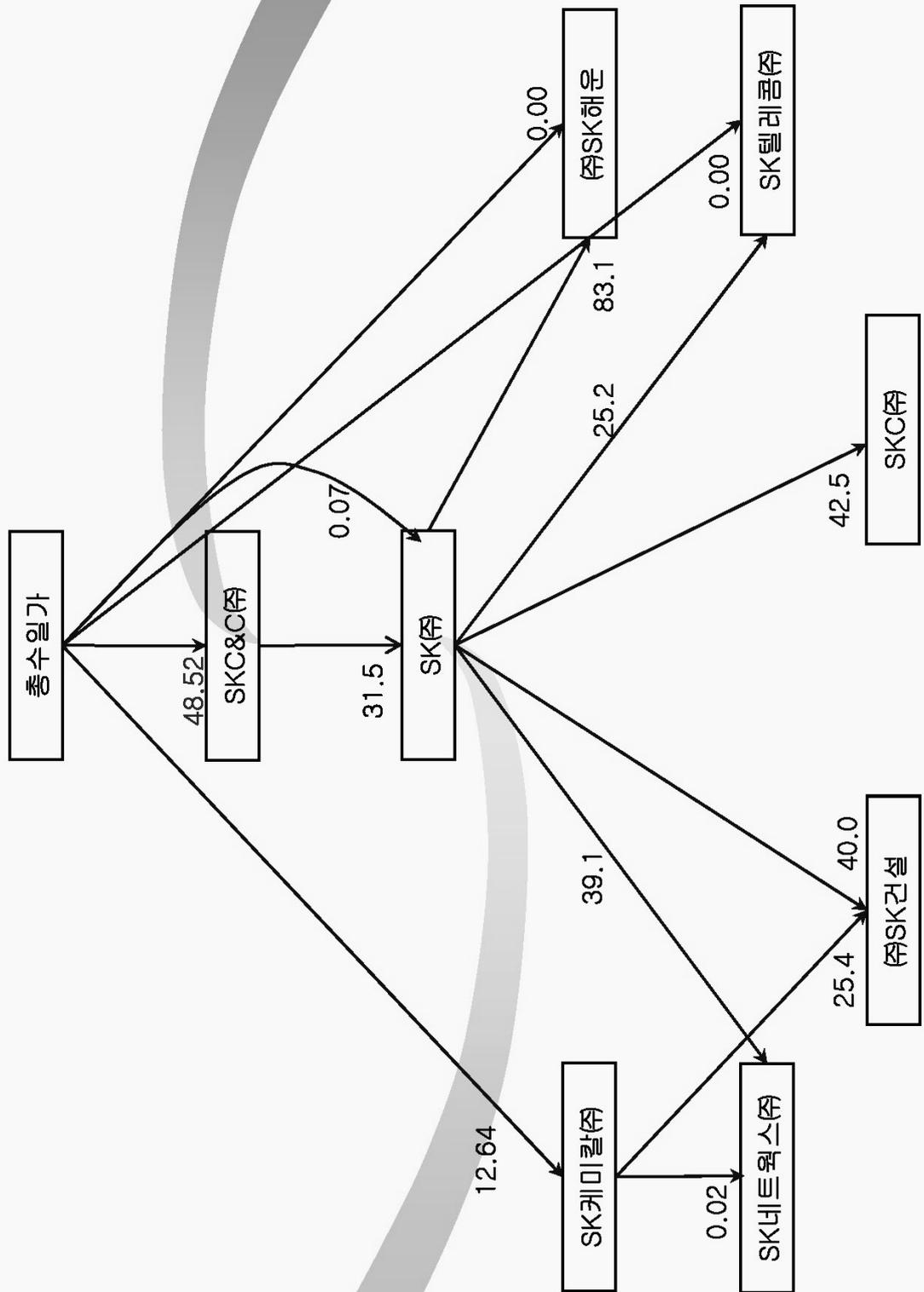
현대자동차의 주요 출자관계 (2003년)



현대자동차의 주요 출자관계 (2012년 4월)



SK의 주요 출자관계 (2012년 4월)



최근의 “경제민주화” 논의에 관한
시장주의자의 몇 가지 생각:
경쟁법/대규모기업집단정책을
중심으로

이상승

서울대학교 경제학부 교수

ssyi@snu.ac.kr

2012년 9월 11일

여의도연구소 주최 정책토론회 발제 자료

목 차

1. 문제의 제기
2. 경쟁법/재벌정책의 원칙
3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”
4. 시장지배적 기업과 신참 기업/소비자간의 “경제민주화”
5. 대기업과 하도급기업간의 “경제민주화”

목 차

- 보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음
- 보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식
- 보론 3: 순환출자 금지/의결권 제한은 근본적인 해결책이 아님
- 보론 4: 일본식 “일반집중규제제도” 또한 바람직하지 않음
- 보론 5: 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질: 실질소유권을 초과하는 의결권의 행사
- 부록 1: 기업집단 삼성의 변혁(외환위기 이전과 이후)
- 부록 2: 주요 재벌의 계열사간 출자 관계

1. 문제의 제기

- ◇ 통상적으로 “재벌”이라 불리는 대규모기업집단은 과거 정부 주도의 경제개발 과정에서 중추적인 역할을 하였을 뿐 아니라,
- ◇ 최근 우리 경제가 신흥공업국에서 선진국으로 도약하는 과정에서도 과감한 설비 투자, 미래지향적인 기술 혁신 및 전세계 소비자가 원하는 신제품의 개발을 통해 지대한 공헌을 해 왔음.

1. 문제의 제기

- ◇ 하지만 이러한 “공”과 함께,
- ◇ (i) 창업주의 후손으로의 부의 승계 과정에서 소액 주주의 부를 침탈하고,
- ◇ (ii) 강력한 시장지배력을 남용하여 소비자 피해를 발생 시키고 경쟁 기업을 배제(foreclosure)하고,
- ◇ (iii) 막강한 협상력을 남용하여 하도급업체와의 거래 과정에서 부당한 행위를 저지른
- ◇ “과”도 상당한 것이 사실임.

1. 문제의 제기

- ◇ 최근 “경제민주화”에 대한 논의가 우리 사회의 매우 중요한 의제 중 하나로 등장한 것은 이러한 재벌의 “잘못”에 대한 우려가 심각함을 반영하는 것이며,
- ◇ 나아가 시장 경제의 원칙에 어긋나는 규제에 대한 정당한 반대를 넘어, 시장 실패를 보완하는 법제도의 도입/강화/활성화에도 저항해 온 대규모기업집단이 자초한 측면이 일부 있음.

1. 문제의 제기

- ◇ 이러한 점을 감안하더라도, “경제민주화”에 대한 논의가 그 시대적 요구를 넘어서서,
- ◇ 자칫 잘못하면 성공한 기업들에 대한 징벌적 제재 강화의 방향으로 진행되어 기업들의 의욕과 활력을 위축시키고 결국 우리 경제의 장기 성장 능력을 위축시킬 우려가 있음.

1. 문제의 제기

- ◆ 또한 “경제민주화”라는 하나의 개념하에 매우 방대하고 복잡다기한 이슈가 다양하게 제기되어 논점이 명확하지 않은 문제가 있음.
- ◆ 이에 본 발표에서는 시장주의자의 관점에서 “경제민주화”에서 제기되는 다양한 이슈를 공정거래법(경쟁법)과 재벌 정책의 각도에서 분석하고자 함.

1. 문제의 제기

- ◆ 구체적으로, “경제민주화”라는 대 의제를
- ◆ (i) 지배주주와 소액 주주간의 “경제민주화”,
- ◆ (ii) 시장지배력을 가진 (대규모기업집단 소속) 기업과 신참기업/소비자간의 “경제민주화”,
- ◆ (iii) 협상력을 보유한 (대규모기업집단 소속) 기업과 하도급업체 간의 “경제민주화”로
- ◆ 세분하여 논의하고자 함

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ (1) 시장경제체제에서는 기업의 자유로운 경영활동이 보장됨.
- ◇ 소비자 선호의 변화와 기술 혁신에 따른 경제상황의 역동적 변화에 능동적으로 대처하여 끊임없이 새로운 미래 성장 사업을 개척하는 것이 기업과 경제전체 성장의 원동력.
- ◇ 출자를 통한 신규 회사의 설립과 기존 회사의 인수는 미래 성장 사업 발굴의 핵심적 수단. 출자 행위에 대한 사전적, 일률적, 총량 규제(예: 출자총액 제한제도)는 원칙적으로 바람직하지 않음.

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ 나아가, 기업운영을 전문화할지, 다각화할지(“문어발식 확장”을 할지)의 여부는 기업이 시장원리(수익성 및 자신의 비교우위)에 따라서 자율적으로 선택할 사항이며, 정부가 인위적으로 유도해서는 안 됨.
- ◇ 또한, 기업집단 계열사간의 “내부거래” 그 자체를 문제시 삼아서는 안 됨. (수직계열화되어 있는 기업집단은 부품 공급업체가 최종품 생산업체에게 납품하는 비중이 높은 바, 이는 효율성을 반영한 경우가 많음.)

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ (2) 그러나 “시장의 실패(market failure)” 발생 시 이를 교정하는 것은 필요함.
- ◇ (i) (실질 소유지분은 약 8%~25%에 불과하나, 계열사 간 순환 출자/교차피라미드식 출자를 통해 기업집단 전체를 지배하는) 소수지배주주(controlling minority shareholder)가 소액 주주의 부를 침탈하거나,
- ◇ (ii) 시장지배력을 가진 (대규모기업집단 소속) 기업이 신참기업을 부당하게 경쟁과정에서 배제(foreclosure) 하거나 담합을 통해 소비자에게 피해를 끼치거나,

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ (iii) 막강한 협상력을 보유한 (대규모기업집단 소속) 기업이 거래 과정에서 하도급/입점 업체를 대상으로 부당한 행위를 할 경우
- ◇ 이에 대한 시정 조치가 필요함.

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ (3) 위와 같은 시장 실패에 대한 1차적인 해결책은, 피해를 입은 당사자가 사후적으로(ex post) 피해 구제를 받을 수 있는 법제도의 마련.

- ◇ (i) 지배주주에 의한 소액주주의 부의 침탈:
 - ◆ 다중대표소송의 도입 및 나아가 제가 주창하는 “기업집단에 관한 회사법”의 제정.

 - ◆ 나아가 “(손)자회사에 대한 소유지분이 100%인 지주회사” 체제로의 전환.

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ (ii) 시장지배력의 남용, 담합 폐해 구제:
 - ◆ 사소(private litigation; 공정위가 아닌 사인이 법원에 금지청구 소송) 허용, 증거개시절차(discovery; 소송제기 당사자가 법원의 허가를 받아 상대방에게 관련 자료 제출 요구) 도입.

 - ◆ 경성 카르텔에 대한 소비자 집단 소송제 또는 부권 소송(정부가 소비자 대신 손해배상 소송)의 도입.

 - ◆ 기업 분할명령(divestiture), 계열분리청구제 도입.

 - ◆ (공정위/법원의 전문성 강화 및 피심인 기업들의 절차적 권리 보장이 동시에 병행되어야 함.)

2. 경쟁법/재벌정책의 원칙

- ◇ (iii) 협상력의 남용: 사인간의 계약 관계의 문제로 다루는 것이 원칙.
 - ◆ 법원, 중재기관(예: 공정거래조정원)을 통한 계약관계의 다툼 해결이 쉽도록 해 주는 것이 원칙.
 - ◆ 하도급 부당단가인하에 대한 징벌적 배상제도의 도입은 오히려 거래 관계를 위축시킬 부작용.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ (1) 논의의 출발점: 대규모기업집단에 대한 회사법적 관점에서의 본질 파악.
- ◇ 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질: 순환출자와 교차피라미드식 출자의 결과, 지배주주가 자신의 실질 소유권을 초과하는 의결권을 행사하는 “상호 공동 지주회사 (de facto mutual joint holding companies)”
- ◇ 순환 출자(circular shareholding)를 통해 ‘상호’간에 지주 회사 역할
- ◇ 교차 피라미드식 출자(cross-pyramidal shareholding)를 통해, ‘연대하여 공동으로’ 지주 회사 역할.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ 그 결과 한 계열사의 소액주주는 보통 다른 많은 계열사의 사실상의 소액주주가 됨.
- ◇ 전통적인 회사법: 개별회사를 대상으로 하고 있어, “기업집단”의 이해관계자간의 복잡한 이해상충 문제에 대해 잘 다루지 못 함.
- ◇ 총수 일가의 지분이 높은 비상장계열사를 통한 사익 추구 행위(계열사 소액 주주로부터 자신들로의 부의 부당한 이전)가 외환 위기 이후에도 남아 있는 “재벌 문제”의 핵심임을 감안할 때, 이 문제에 대한 근본적인 해결이 필요.
- ◇ 저는 2단계 접근법을 제안.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ 단계 1: 기업집단 뿐 아니라, 개별 회사에 적용되는 회사법 조항의 미비한 점을 보완하고, 도입된 제도의 실효성을 확보하는 것.
- ◇ 특히 대표소송제도와 집단소송제도의 실효성 확보가 필요.
- ◇ 현행 제도는 전문 법무법인의 출현을 사실상 막아, 참여연대와 같이 “소액 주주 운동”으로서 대표소송을 제기하는 경우를 제외하면, 도입만 되었을 뿐 그 실효성이 크게 떨어짐.
- ◇ 특정 법무법인이 담당할 수 있는 수임건수(3년 3건)에 대한 제한의 폐지, 증거개시절차(discovery)의 도입 필요.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◆ 단계 2: 소액주주의 이익 보호를 위한 제도적 장치를 기업집단에 확대 적용.
- ◆ 공정거래법 상 현행 재벌규제 조항을 가칭 “기업집단을 형성하는 회사들의 주주 보호에 관한 법”으로 독립, 공정거래법은 순수한 경쟁법으로 재편.
- ◆ 독립 대상: 법 8조(지주회사), 9조(상호출자금지), 10조의2(채무보증금지), 11조 (금융보험계열사 의결권 제한) 등
- ◆ 시행령 2조(지주회사의 기준), 3조(기업집단의 범위) 등

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◆ “기업집단에 관한 회사법”의 핵심 내용:
- ◆ 기업집단이 사실상 하나의 사업주체(business entity)로 운영되는 우리나라의 현실을 인정하고, 이로부터 야기될 수 있는 문제점(소수지배주주의 사익추구행위)을 해결할 수 있는 제도적 장치(사익추구행위 발생시 피해를 입은 소액주주의 피해구제수단) 마련.
- ◆ 기업집단에 속하는 비상장 계열사의 경우, 그 회사에 직접 또는 간접적으로 출자한 계열회사의 소액 주주가 해당 비상장계열사의 사실상의 소액주주임을 인정하고, 소액주주의 권리(대표 소송 제기권, 집단 소송 제기권, 장부 열람권 등)를 부여함.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ 예를 들어, 이중 대표 소송(또는 나아가 다중 대표 소송)을 법제적으로 도입함.
- ◇ “기업집단에 속하는 회사의 발행주식의 총수의 100분의 1이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 당해 회사가 직접 또는 간접적으로 출자한 비상장 계열회사에 대하여 그 계열회사의 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구할 수 있다.” (상법 제403조(“주주의 대표소송”)의 기업집단에 대한 확장. 밑줄이 추가 부분)
- ◇ 모자관계(50% 이상 출자)에만 이중 대표 소송을 허용하는 것이 아니라, 기업집단을 형성하는 회사들의 경우, 상장계열사의 소액주주에게, 해당회사가 출자한 비상장계열사에게 이중, 나아가 다중 대표 소송권 부여.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ (2) “일감몰아주기” 논란에 대한 근본적/장기적 해결책
- ◇ “일감몰아주기”에 대한 규제는 자칫 잘못하면 효율적 내부 거래까지 위축시킬 우려가 큼.
- ◇ 나아가, 회사 사업부 간의 거래는 내부 거래에 포함되지 않는 반면, 계열사 간의 거래는 포함됨.
- ◇ 예를 들어, TV/컴퓨터 생산 업체가 TV/컴퓨터 모니터에 사용되는 LCD 패널도 생산하는 것이 효율적이라고 판단하여 수직 계열화(vertical integration)를 하는 경우, LCD 패널의 생산을 최종품 생산 기업의 사업부를 통해서 할지, 계열회사의 형태로 할지의 여부는 “기업의 최적 조직”에 대한 경영진의 자율적인 판단의 문제.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◆ 계열사 간의 거래만 “내부거래”로 부정적으로 판단하는 것은 동일 회사의 사업부간의 거래와 경제적 실질이 같은 행위에 대해 다른 잣대를 적용하는 잘못.
- ◆ “일감몰아주기”에 대한 우려의 핵심은 소수지배주주(총수일가)의 지분이 높은 (비상장)계열사가, 총수일가의 지분이 낮은 (주로 상장)계열사와 유리한 조건(가격, 거래 물량, 거래 조건)으로 거래함으로써 상장 계열사의 소액주주의 부를 소수지배주주에게로 이전할 가능성.
- ◆ 보다 일반적으로, 기업집단의 계열사간의 주주의 구성이 다를 경우, 계열사 간 거래는 주주 간의 이해 상충 문제를 야기시키는 근본적인 문제.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◆ 기업집단체제의 효율성을 달성해 온 우리나라 재벌의 고유한 장점을 살리면서,
- ◆ 동시에 계열사 간 주주 구성이 상이함에 따른 주주 간의 이해 상충 문제를 야기시키지 않는 근본적인 해결책으로 저는
- ◆ “(손)자회사의 지분 100%를 보유한 지주회사 체제”로의 전환을 주창함. (단, 합작 법인의 설립 등은 제외.)

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ 나아가, 재계에서 우려하는 “경영권 방어 문제”에 대해서는 다음의 절충안을 도입할 것을 제안.
- ◇ (i) 우선 신주인수선택권(poison pill)을 상법에 도입, 일반 회사에 허용
- ◇ Poison pill이 정관에 있으면, 적대적 M&A 시도시 저가의 신주를 기존주주들이 자동적으로 대량 배정받게 되므로, 적대적 M&A는 불가능해짐. 단, 주주 총회의 일반결의(참석주주의 50%)로 poison pill 폐지 가능. 따라서, 과반수 주주의 동의가 없는 적대적 M&A를 방지하는 것이 poison pill임.
- ◇ (ii) 단, 기업집단법에서, 기업집단을 형성하는 회사에는 배제함. (계열사 지분이 있는 경우, poison pill의 허용은 경영권의 지나친 보호.)

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ (iii) 그러나, 100% 지분을 가진 지주회사 체제의 모회사에는 허용. 나아가, 일정기간(예: 향후 20년간) 일반결의(참석 주주의 50%)가 아닌, 특별결의(예시: 67%)에 의해서만 poison pill이 삭제 가능하도록 함.
- ◇ 지주회사가 자회사의 100% 지분을 가진 지주회사로의 체제 전환시 지주회사에 대한 총수 일가의 지분율(2012년 4월, 금융계열사 포함 기준):
- ◇ 삼성: 10.9%, LG: 13.9%, SK: 8.8%, 현대차: 8.1%, 한진: 20.3%, 한화: 24.1%, 현대중공업: 9.6%, 현대: 8.2%, 금호아시아나: 9.0%, 두산: 22.6%.
- ◇ 직접지분(통상적으로 신문지상에 보도)에 더해, 계열사를 통한 출자의 경우 이에 따른 간접적 지분을 모두 더한 “실질 지분율”임. 계열사별 가중치는 자본총계(와 자본금의 최대값)
- ◇ 기업집단 전체에 대한 총수 일가의 “실질 지분율”에 관한 자세한 논의: “출자총액제한제도의 바람직한 개선방향” 서울대학교 기업경쟁력연구센터 (2003), pp. 218-219 참조. <http://ccc.snu.ac.kr>에서 다운로드 가능

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ 저의 제안은 재벌에 “특혜”를 주자는 것이 결코 아니며,
- ◇ 현행 체제(계열사 간 순환 출자 및 교차 피라미드식 출자) 하에서 누리는 경영권 보호를 일정 기간 그대로 유지해 주자는 것임.
- ◇ 해당 기간이 경과하면 기업집단의 소수지배주주는 그동안 회사를 잘 운영하여 수령한 배당금으로 자신의 지분을 높이든지, 아니면 경영권 방어를 위해서 일부 계열사를 매각할 것임.

3. 지배주주와 소액주주간의 “경제민주화”

- ◇ 모회사가 100% 지분을 보유한 (손)자회사 간의 “내부거래”는 주주간 이해 상충의 문제가 발생하지 않으므로, “일감몰아주기”를 통한 소액주주의 부의 침탈 현상이 원천적으로 차단되는 장점이 있음.
- ◇ 100% 지분 보유 (손)자회사의 자유로운 설립/매각/정리를 통해 신규 사업에의 진출, 기존 사업의 정리, 계열사 간의 내부거래의 정도 등은 정부 규제 없이 기업 자율에 맡길 수 있는 장점.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

.....

- ◆ 우리 나라는 과거 개발 연대의 유산으로 기업간의 담합 관행이 아직도 뿌리 깊음.
- ◆ 시장지배적 기업의 경쟁 기업/신참 기업 배제 행위 또한, 공정거래위원회의 노력에도 불구하고 충분한 수준의 시정이 이루어지고 있지 않다는 판단.
- ◆ 피해를 입은 당사자가 사후적으로(ex post) 피해 구제를 적절히 받을 수 있는 법제도의 마련이 사전적 억지(ex ante deterrence)의 역할을 할 수 있으므로, 이러한 관점에서 본 문제에 대한 몇 가지 해결책을 제시하고자 함.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

.....

- ◆ 첫째, 경성 카르텔(hard core cartel)에 대한 소비자 집단 소송제 또는 부권 소송(정부가 소비자 대신 손해배상 소송)의 도입은 반드시 이루어져야 함. (이에 더해 공정위가 검찰과의 협조를 통해 경성 카르텔에 대해 강제 수사권을 확보하는 것도 필요함.)
- ◆ 담합에 따른 피해자들이 다수인 경우, 무임 승차(free riding) 문제에 따라 소송이 제대로 이루어지지 못 하는 바, 집단 소송제/부권 소송제는 이러한 시장 실패 현상을 해결할 수 있는 하나의 좋은 방안.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

- ◇ 그런데, 현재 고려 중인 집단 소송제는 현행 증권집단소송법을 모형으로 하고 있는 바, 현행 제도는 특정 법무법인이 3년간 3건 이상을 대리할 수 없게 하여, 사실상 전문 법무법인의 출현을 막고 있음.
- ◇ 동 조항은 철폐되어야 하며, 경성 카르텔 관련 집단 소송제에도 적용되지 않아야 함.
- ◇ 한편, 만약 집단/부권 소송제가 도입되면, 공정위의 과징금 부과 권한을 고려할 때 3배손을 도입할 지는 추가적인 연구 필요.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

- ◇ 둘째, 공정거래위원회가 아닌 사인(경쟁 기업 또는 구매기업/소비자)은 공정거래법 위반 행위로 인한 손해만 법원에 제소를 통해 보상 받을 수 있을 뿐, 특정 행위의 금지 청구(injunction suit)는 불가능함.
- ◇ (공정거래위원회에의 신고만 가능하며, 공정위가 아무런 조치를 취하지 않을 경우 사실상 피해 구제의 수단이 없음.)

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

- ◇ 이러한 문제를 타개하기 위해, 사소(private litigation; 공정위가 아닌 사인이 법원에 금지청구 소송)를 허용하고,
- ◇ 사소의 실효성을 확보하기 위해 증거개시절차(discovery; 소송제기 당사자가 법원의 허가를 얻어 상대방에게 관련 자료 제출 요구) 도입이 절실함.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

- ◇ 셋째, 현행법상 공정위는 시장 지배적 기업의 남용 행위에 대해 행위 시정 조치(conduct remedy)만 내릴 수 있을 뿐, 기업 분할 명령(divestiture)과 같은 구조 시정 조치(structural remedy)는 내릴 수 없음.
- ◇ 미국의 경쟁 당국과 같이 구조 시정 조치를 내릴 수 있는 권한(법원에 청구할 수 있는 권한)을 부여하는 것이 필요.
- ◇ 또한 대규모기업집단이 경제의 중추적인 역할을 하고 있는 우리나라의 현실을 감안하여, 계열분리 청구 권한을 공정위에 부여하는 것이 필요.

4. 시장 지배적 기업과 신참기업/소비자 간의 “경제 민주화”

- ◆ 넷째, 위와 같은 조치들은 공정위/법원의 전문성 강화 및 피심인 기업들의 절차적 권리 보장이 동시에 병행되어야 함.
- ◆ 다섯째, 경성 카르텔을 제외한 경쟁법의 기타 실체적 위반 행위(시장지배적 지위 남용 행위 포함)는 모두 형사벌 대상에서 제외하는 방향으로 법개정이 이루어지는 것이 바람직함.

5. 대기업과 하도급 기업 간의 “경제 민주화”

- ◆ 제 생각이 가장 정리되지 않은 부분.
- ◆ 협상력의 남용: 사인간의 계약 관계의 문제로 다루는 것이 원칙.
 - ◆ 법원, 중재기관(예: 공정거래조정원)을 통한 계약관계의 다툼 해결이 쉽도록 해 주는 것이 원칙.
 - ◆ 하도급 부당단가인하에 대한 징벌적 배상제도의 도입은 오히려 거래 관계를 위축시킬 부작용.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음

- ◇ 출자총액제한제도는 외환위기 이후 이루어진 많은 개혁 조치와 수익성 위주의 투자 관행의 정착에 따라 그 효능을 상실하고 부작용이 더 커져 폐지된 것임.
 - “사업다각화 억제”는 목표 자체가 타당하지 않음
 - “기업집단 전체의 동반 부실화와 경제전체의 시스템 리스크 방지”는 여전히 유효한 정책목표이나, 계열사 채무보증 금지로 충분히 달성됨
 - “소액주주의 이익 보호”는 더 강화해야 할 정책 목표이나, 출자총액제한제도는 이 문제에 대한 효율적인 규제수단이 아님.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음

- ◇ 출자총액제한제도의 태생적 문제점: “효율적인 출자”와 “비효율적이나 소수지배주주(총수 일가)의 사익추구를 위한 출자”를 구별하지 않는 일률성으로 인해, 어떤 출자가 사회적으로 바람직한지를 정부가 선별해 출자한도의 적용을 제외하는 방식으로 기업활동에 개입하게 되며, 그에 따른 규제 비용 증가.
- ◇ 신규 사업 추진 방식: 회사 내부 사업부, 신규 회사 설립, 기존 회사 주식 취득, 기존 회사 합병.
- ◇ 출자총액제한제도는 이중 출자(신규회사 설립/기존회사 주식취득)만 규제하여, 기업의 최적 조직 선택에 왜곡을 초래함. 최악의 경우 실물투자를 저해하게 됨.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은
바람직하지 않음

- ◇ 따라서 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음.
- ◇ 대신, 본문에서 살펴 본 것처럼, 소액주주의 권리를 강화하고 재벌의 담합 및 시장지배적 지위 남용 행위와 경쟁제한적 기업결합에 대한 경쟁법의 집행을 강화하는 방향으로 재벌정책이 전환되어야 함.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은
바람직하지 않음 (추가 논의)

- ◇ 출자총액제한제도: 기업의 출자 행위에 대해 직접적, 사전적, 일률적, 총량 규제.
- ◇ 출자 행위에 따른 심각한 시장실패(출자의 당사자가 비용으로 고려하지 않으나, 국민경제 전체로 볼 때 비용 발생)가 있을 때만 고려할 수 있는 특별 조치.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음 (추가 논의)

- ◇ 외환 위기 이전에는 “대마불사”의 관행 존재. 대규모 부채의 조달을 통한 양적 팽창 정책이 재벌 총수의 사적 이익과 합치.
- ◇ 수익성을 고려하지 않은 채 계열사의 확대를 통한 무분별한 성장 정책 만연.
- ◇ 부채 비율을 개별회사별로 계산, 계열사 출자를 통한 “가공 자본”의 형성과 이에 통한 부채 비율의 인위적 축소가 가능.
- ◇ “선단식 경영에 따른 전체 그룹의 동반 부실화”와 그에 따른 은행 부실화로 야기될 수 있는 “경제전반의 시스템 리스크”가 존재.
- ◇ 즉 계열사 간 출자와 관련하여 심각한 시장 실패가 발생하고 있었으며, 따라서 계열사의 확대를 사전적으로 제한하는 출자총액제한 제도가 일정 부분 의미.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은 바람직하지 않음 (추가 논의)

- ◇ 외환 위기 이후에는 계열사 출자와 관련한 시장 실패 현상이 크게 완화됨. 이는 많은 개혁조치의 결과.
 - 연결/결합재무제표의 작성으로 계열사간 출자를 통한 가공자본의 형성과 이에 따른 부채 비율의 인위적 감축은 불가능해짐.
 - 계열사채무 상호보증의 해소/금지로 “선단식 경영”에 따라 일부계열사의 부실이 기업집단 전체의 동반 부실화와 경제전체의 시스템 리스크 발생할 가능성은 크게 낮아짐.

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은
바람직하지 않음 (추가 논의)

- ◆ 그 결과, “경제 전반의 시스템 리스크”를 방지하는데 출자총액제한제도가 재도입된다고 하더라도, 추가로 기여하는 바는 미미할 것으로 예상됨.
- ◆ 또한, 상위 재벌의 수익성 위주의 경영으로 인한 부채비율의 대폭 개선 (외환 위기 이전: 30대 재벌 평균 600%! 2006년 90%, 2012년 4월 58%로 더 하락.)
- ◆ 무모한 양적팽창 정책 편 재벌은 망함. (97년 30대 재벌 중 15개 사라짐.)

보론 1: 출자총액제한제도의 재도입은
바람직하지 않음 (추가 논의)

- ◆ 출총제는 “효율적인 출자”와 “사익추구를 위한 비효율적인 출자”를 고려하지 않는 일률성.
- ◆ 정부 당국이 “효율적인 출자”를 선정, 적용 제외/예외 인정, 그에 따른 규제 비용 증가.
- ◆ 신규 사업 추진 방식: 회사 내부 사업부, 신규 회사 설립, 기존 회사 주식 취득, 기존 회사 합병.
- ◆ 이중 출자(신규회사 설립/기존회사 주식취득)만 규제하여, 기업의 최적 조직 선택에 왜곡을 초래함. 최악의 경우 실물투자를 저해하게 됨.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ 상호 출자 (A가 B에 출자하고, 다시 B가 A에 출자),
- ◇ 순환 출자 (A가 B에 출자하고, B가 C에 출자하고, C는 A에 출자)와
- ◇ 피라미드식 출자(A가 B에 출자하고, B가 C에 출자하고, C는 D에 출자)는 본질이 동일:

- ◇ 실질 소유권보다 더 많은 의결권을 행사하게 하는 것 (기타 주주는 1주당 1표의 의결권을 행사하는 반면, 소수지배주주는 1주당 1표를 훨씬 초과하는 의결권을 행사).
 - ◇ 기업 집단 별, 계열사 별 소수지배주주의 “의결권 승수(voting right leverage index)” 개념에 대한 자세한 논의와 계산은 김 선구 외(2003) “출자총액제한제도의 바람직한 개선방향” 서울대학교 기업경쟁력연구센터 참조. <http://ccc.snu.ac.kr>에서 다운로드 가능

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ 하지만 실질 소유권을 초과하는 의결권의 행사는 정보가 투명하게 공개되어 이해 당사자들이 이에 대해 충분히 시장에서 대처할 수 있는 경우(예를 들어, 사실상 행사할 수 있는 의결권이 더 낮은 주식은 더 저가에 거래 될 것임),
- ◇ 그 자체를 금지하는 것은 오히려 부작용이 더 많으며,
- ◇ 대신 이에 따른 문제점(소액주주의 이익 침해)은 본문에서 언급한 “기업집단에 관한 회사법”의 제정 등을 통해 해결하는 것이 바람직.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ 미국에서도 차등의결권 제도가 있음. 예를 들어, 미국의 대표적 IT 기업인 Google은 2004년 상장시 일반 투자자들에게는 1주 1표의 A클래스 주식을 발행하고, 기존의 경영진과 내부인들은 1주 10표의 B클래스 주식을 보유함.
- ◇ 우리 나라 “재벌”을 지배하는 총수 일가는 실질 지분율은 8%~25%밖에 되지 않으나, 계열사간 출자를 통해 자신의 실질 지분보다 2배 ~ 6배의 의결권을 행사함.
- ◇ 따라서, 계열사 간 출자의 본질은 재벌의 소수 지배주주(총수 일가)로 하여금 자신의 실질 지분을 초과하는 의결권을 행사하게 하는 것인바, 이는 차등 의결권을 행사하는 것과 사실상 동일함.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ 차이점이라면, 미국의 차등의결권 제도는 상장시 그 정보가 투명하게 공개되고
- ◇ “우월의결권(superior voting rights)”을 행사할 수 있는 주식과 그렇지 않은 보통 주식의 차이점이 무엇인지를 투자자들이 쉽게 판명할 수 있는 반면 (“기존의 기업 내부인과 경영진은 1주 당 10표 행사, 신규 주주는 1표만 행사”),

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◆ 우리 나라 재벌의 순환출자/교차피라미드식 출자는 그 구조가 매우 복잡하여 실질 지분 대비 행사하는 의결권의 비율(“의결권 승수(voting rights leverage index)”)이 계열사마다 다를 뿐 아니라 이를 파악하기가 어렵다는 것임.
- ◆ 또한, 특정 계열사의 출자 구조가 변화하면 모든 다른 계열사의 “의결권 승수”가 상당히 복잡한 수식을 통해 영향을 받음.
- ◆ 다만, 우리나라 금융 시장의 발전에 따라, 수익성을 도외시한 계열사 출자가 이루어 질 경우 시장에서의 제재(해당 주식의 매도)가 가해지고 있음은 고무적인 사실.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◆ 나아가, “순환 출자의 문제점”에 대한 논의는 위에 더해, “상호/순환/피라미드식 출자 구조로 형성되는 기업집단의 문제점”을 보다 일반적으로 포함함.
- ◆ 아래에서 살펴 보듯이, 정부가 규제할 사항이 아니거나, 외환 위기 이후에는 더 이상 적용되지 않거나, 출자 규제가 아닌 경쟁법 집행의 강화로 해결할 문제들임.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ (가) “전문화 및 핵심 역량에 집중 못한다?”
- ◇ 전문화가 좋은지, 다각화가 좋은지 정답 없음. 기업이 시장원리에 따라 자율적으로 선택할 사항. 정부가 인위적으로 유도할 사항 아님.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ (나) “가공자본 형성을 통해 부채 비율을 인위적으로 축소한다?”
- ◇ 결합/연결 재무제표가 도입되기 이전인 외환위기 이전 또는, 단기간에 부채비율을 200% 미만으로 축소해야 했던 외환위기 직후에는 타당.
- ◇ 하지만, 2006년 부채비율 90%, 2012년 4월 58%. 더 이상 타당하지 않음.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ (다) “선단식 경영에 따른 동반 부실화의 위험을 초래한다?”
- ◇ 위에서 살펴 본 것처럼, 외환위기 이전에는 타당.
- ◇ 수익성을 도외시한 경영을 한 재벌은 외환위기 거치면서 이미 대부분 도산했음.
- ◇ 채무보증의 해소 및 신규 금지, 대규모 내부거래에 대한 이사회 의결 등으로 동반 부실화 위험 크게 완화됨.
- ◇ 동반 부실화 예방 위해 출자 규제할 실익 적음.

보론 2: 순환 출자의 문제점에 대한 올바른 인식

- ◇ (라) “집단의 우월한 힘을 이용하여 독립기업과의 경쟁에 있어 부당한 우위를 차지한다?”
- ◇ 첫째, 규모 및 범위의 경제 달성에 따른 경쟁력은 부당한 우위가 아님.
- ◇ 둘째, 출자 규제는 오히려 기업집단간의 원활한 경쟁을 억제할 가능성.
- ◇ 셋째, 기업집단에 의한 경쟁제한행위는 본문에서 언급했듯이, 경쟁법 집행의 강화로 해결해야.
- ◇ 현행 출자규제, 순환출자의 금지 또는 일본식 출자규제는 이에 대한 실효있는 대책이 아님. (대리인 문제에 대한 실효성도 없음.)

보론 3: 순환출자 금지/의결권 제한은
근본적인 해결책이 아님

(1) 순환출자의 금지/의결권 제한 논리:

- ◇ 상법상, 자사주 취득은 기본적으로 금지됨. 허용시 의결권 없음.
- ◇ (직접) 상호출자는 기본적으로 두 회사가 각각 자사주 취득하는 행위와 동일.
- ◇ 실질자금의 유입없는 “가공자본”의 형성으로 “주식회사 제도 자체의 건전성을 침해함”. 따라서 금지하거나, 최소한 의결권 제한해야.
- ◇ 순환출자는 간접적인 상호출자임. 따라서, 상호출자를 금지하면 순환출자도 금지해야.

보론 3: 순환출자 금지/의결권 제한은
근본적인 해결책이 아님

(1) 순환출자의 금지/의결권 제한 논리:

- ◇ 또한, 1998년 이후 상당히 증가한 순환 출자는
- ◇ (i) 유상증자를 통한 대규모 기업인수에 따른 “내부 지분” 축소를 방지하기 위해 타 계열사가 인수회사의 주식을 취득하거나
- ◇ (ii) 총수일가의 지분이 높은 계열회사의 주식을 다른 계열사가 고가로 매입하는 과정에서 발생.
- ◇ 효율적인 출자라고 볼 수 없음.

보론 3: 순환출자 금지/의결권 제한은
근본적인 해결책이 아님

(2) 순환출자의 금지/의결권 제한 논리에 대한 평가

- ◇ “내부 지분” 축소 방지를 위한 순환출자는 결국 지배주주의 실질 소유권과 의결권의 괴리를 유발하는 것이 문제임. 하지만 이는 순환출자의 고유한 문제점이 아님.
- ◇ “지배주주로의 부의 이전을 위한 출자” 역시 순환출자만의 고유한 문제점이 아님.
- ◇ 모든 계열사 출자에서 발생 가능.

보론 3: 순환출자 금지/의결권 제한은
근본적인 해결책이 아님

(2) 순환출자의 금지/의결권 제한 논리에 대한 평가

- ◇ 위의 논리로 순환출자를 규제하면, 모든 계열사의 출자(지주회사의 자회사에 대한 출자 포함)를 다 규제(의결권 행사 제한, 신규 출자 금지, 기존 출자 관계 해소)해야 함.
- ◇ (A → B → C → D 출자와 A → B → C → A 출자는 근본적으로 동일함. 두 경우 다, A, B, C 모두 “외부에서 조달한 자본”이 빠져 나가지만, 지배주주는 의결권 행사 가능함.)

보론 3: 순환출자 금지/의결권 제한은 근본적인 해결책이 아님

- ◇ 지배주주의 사익 추구가 문제라면, 그로부터 피해를 보는 당사자(계열회사의 소액주주)가 자신의 손해를 구제할 수 있는 법제도적 장치를 마련하는 것이 직접적인 해결책임.
- ◇ 순환출자 규제/의결권 제한/출자총액제한 등 사전적 지분규제는 실효성도 떨어지고, 부작용이 더 많다고 판단됨.

보론 4: 일본식 “일반집중규제제도” 또한 바람직하지 않음

◇ 일본의 “일반집중규제”

- ◇ 1947년 “원시독금법”: 맥아더 사령부의 재벌(zaibatsu)해체, 순수지주회사의 설립 전면금지. (그러나, 순수지주회사만 금지, 사업영위하면서 다른 회사 주식 보유는 허용된 것으로 보임.)
- ◇ 1977년 “대규모회사의 주식보유총액제한제도” 도입. 우리나라 출총제한제도의 모태.
- ◇ 1997년 순수지주회사 설립 허용, 단 “사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사”의 설립 금지. 지주회사의 기준? “회사의 총 자산에 대한 자회사 주식의 취득가액의 비율이 50% 초과하는 회사”
- ◇ 2002년 “주식보유총액제한제도” 폐지. 대신 “사업지배력 집중 지주회사”의 개념을 “사업지배력 집중 회사”로 확장. (즉, 50% 미만일 때도 적용).

보론 4: 일본식 “일반집중규제제도” 또한 바람직하지 않음

- ◇ “사업지배력이 과도하게 집중하게 되는 회사 설립 또는 전환 금지”
- ◇ (1) 기업집단의 비금융 자산 총액 15조엔 이상이면서 5개 이상의 “중요한 사업분야(표준산업분류 3자리분류 중 매출 6,000억엔 초과 업종)에서 총자산 3,000억엔 초과 회사 소유;
- ◇ (2) 총자산 15조엔 초과 대규모 금융회사와 3,000억엔 초과 비금융 회사 보유;
- ◇ (3) 거래관계 등에서 상호 관련성 있는 5개 이상의 중요한 사업분야에서 매출 기준 점유율 10% 이상 소유
- ◇ 적용 제외: (1) 100% 분사화; (2) 벤처캐피탈; (3) 금융회사의 이중 업종진입; (4) 소규모 (연결총자산 6,000억엔 이하)

보론 4: 일본식 “일반집중규제제도” 또한 바람직하지 않음

◇ 일본식 일반집중 규제의 문제점

- ◇ 일본식 일반집중규제는 경쟁법의 가장 중요한 원칙(성공한 기업에 대해 사후적으로 징벌적 규제를 가해서는 안됨)에 위배됨.
- ◇ 예를 들어, 삼성은 자산규모가 1997년 50.7조에서 2005년 100.4조, 2011년 243.8조 약 5배 증가. 주지하듯이, 탁월한 경영성과의 결과.
- ◇ 일본식 규제하에서는 삼성과 같은 성공한 기업이 규제 대상이 됨. 성공한 결과, 일부 계열회사를 처분하든지, 의결권의 제한을 받든지 등의 규제를 받아야 하는가?
- ◇ 또한, 수요 대체성과 공급 대체성에 관한 엄밀한 경제분석을 통한 시장획정 후, 경쟁제한성 및 효율성 증대효과를 비교형량하는 기업 결합심사와 달리, 출총과 마찬가지로 사전적, 일률적 규제.
- ◇ 결코 바람직하지 않음.

보론 5: 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질:
실질소유권을 초과하는 의결권의 행사

- ◇ 지주회사의 회사법적 본질은 지주회사의 지배주주로 하여금 자회사에 대해 자신의 실질소유권보다 더 많은 의결권을 행사하게 하는 것.
- ◇ 예: 지배주주는 지주회사에 대해서만 50% 지분 소유, 지주회사가 자회사에 대해 60% 지분 소유시, 지주회사의 지배주주는 자회사에 대해 60%의 의결권 행사 가능.
- ◇ 그러나, 지배주주의 자회사에 대한 “실질 지분,” 즉 실질 소유권은 $50\% \times 60\% = 30\%$. 자신의 실질 소유권보다 2배의 의결권을 행사하게 됨.
- ◇ 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질: 순환출자와 교차피라미드식 출자의 결과, 지배주주가 자신의 실질 소유권을 초과하는 의결권을 행사하는 것.

보론 5: 우리나라 “재벌”의 회사법적 본질:
실질소유권을 초과하는 의결권의 행사

- ◇ 지주회사의 소액주주들은 자회사의 사실상의 소액주주이나, 회사법의 형식논리를 따르면 소액주주로서의 권리를 향유 못 함.
- ◇ 물론, 실질 소유권을 초과하는 의결권의 행사 그 자체가 나쁜 것은 아님.
- ◇ 다만, 본문에서 살펴 본 것처럼, 이로부터 발생하는 대리인 문제 발생시, 피해를 본 당사자(소액주주등)이 자신의 권리 구제를 원활히 할 수 있는 법제도적 장치를 마련하는 것이 필요.

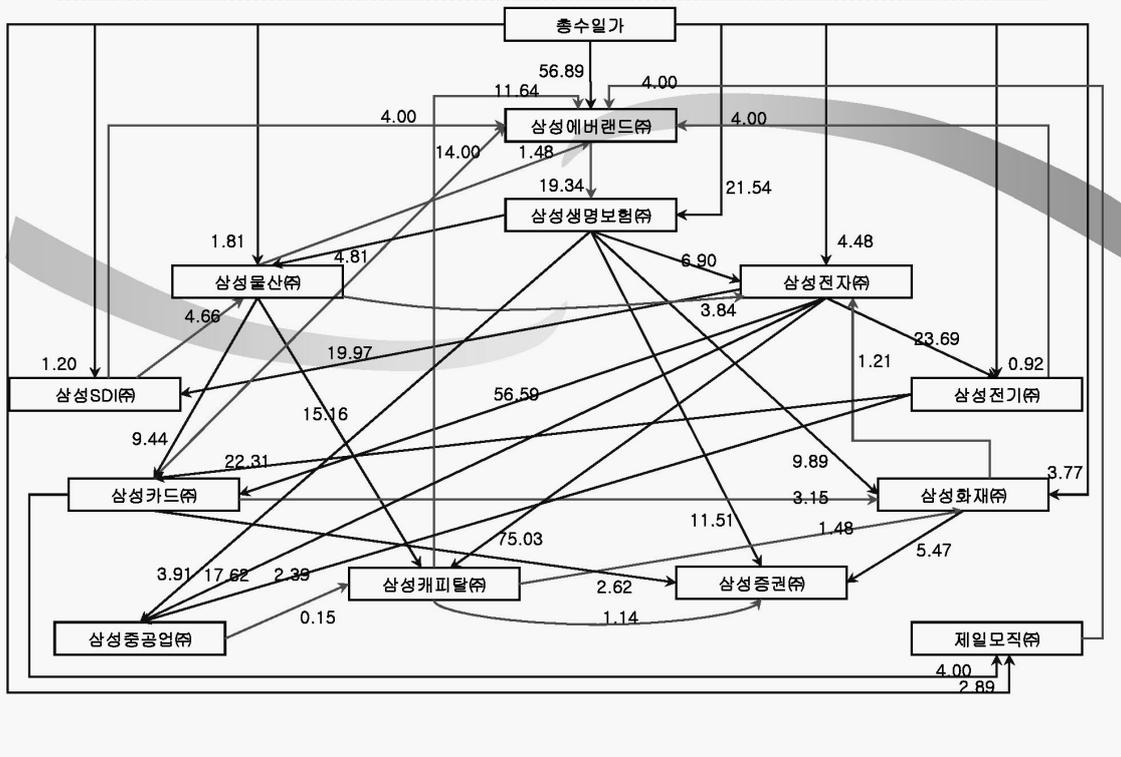
부록 1: 기업집단 삼성의 변혁
 (외환위기 이전과 이후)

	자산	자본	부채	부채비율
1997년	50.7조	13.8조	36.9조	267.2%
2005년	100.4조	67.0조	33.4조	49.9%
2011년	243.8조	164.8조	79.0조	47.9%

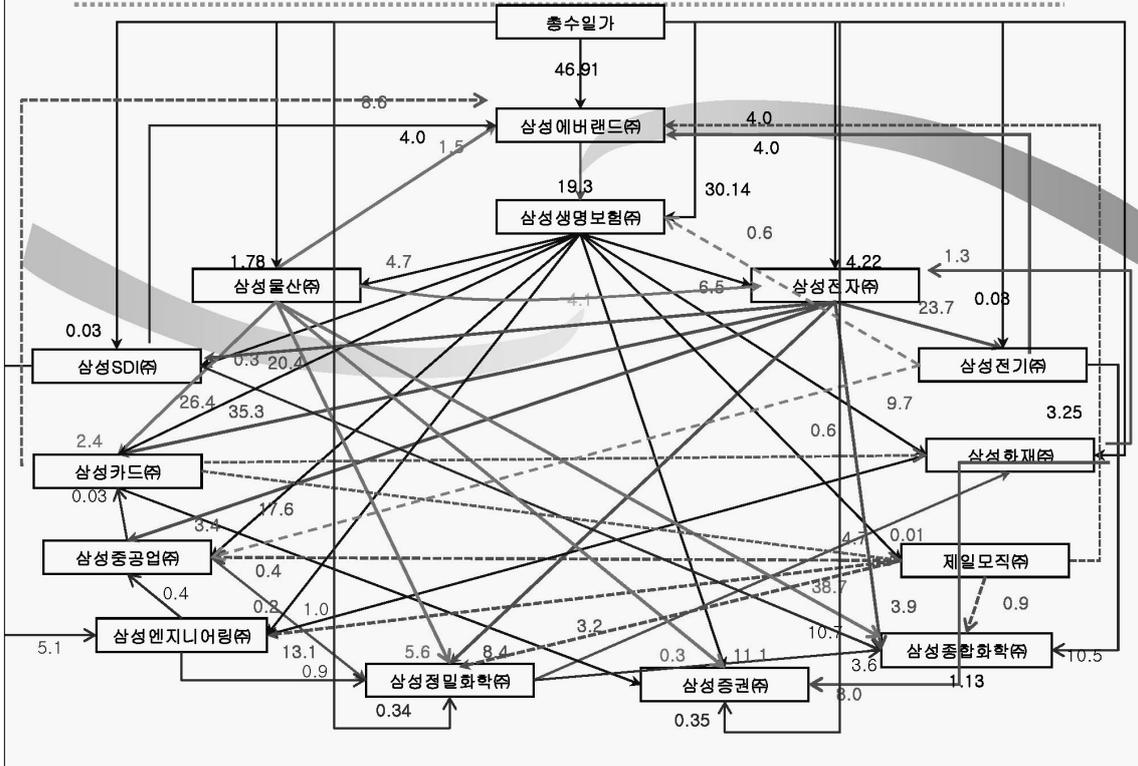
부록 2: 주요 재벌의 계열사간 출자 관계

- ◇ 삼성, LG, 현대 자동차, SK 그룹의
 주요계열사간
 순환 출자/교차 피라미드식 출자 현황
 (2003년과 2012년 4월 비교)

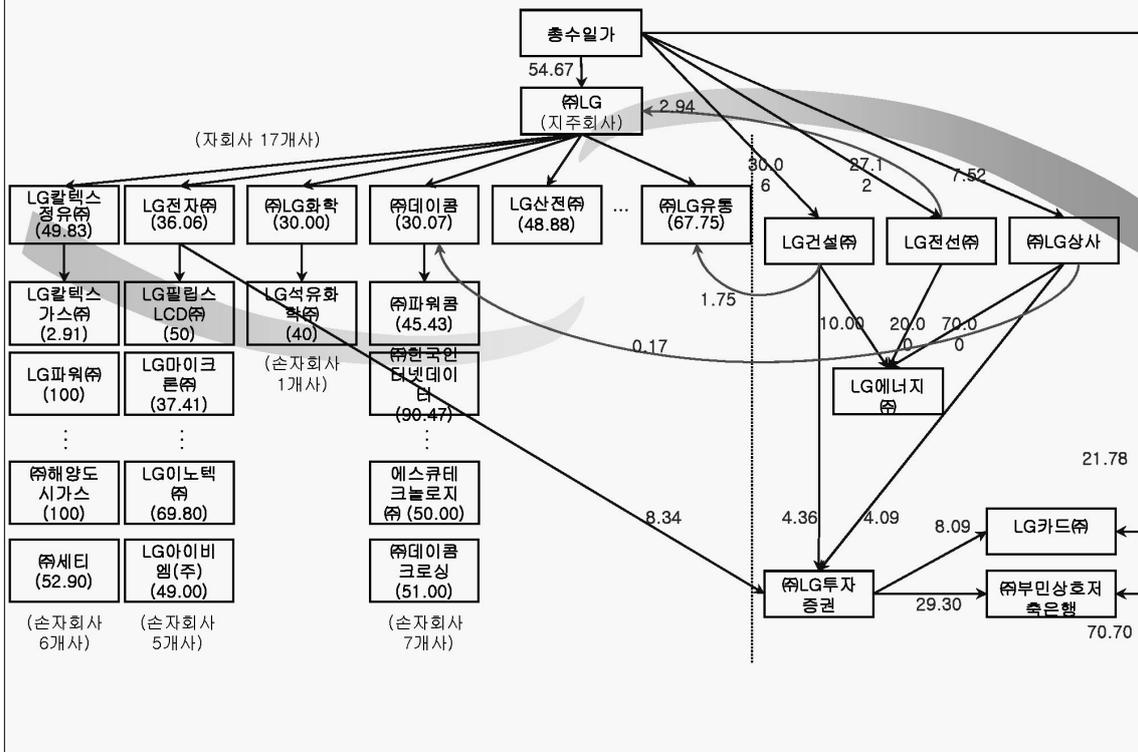
삼성의 주요 출자관계 (2003년)



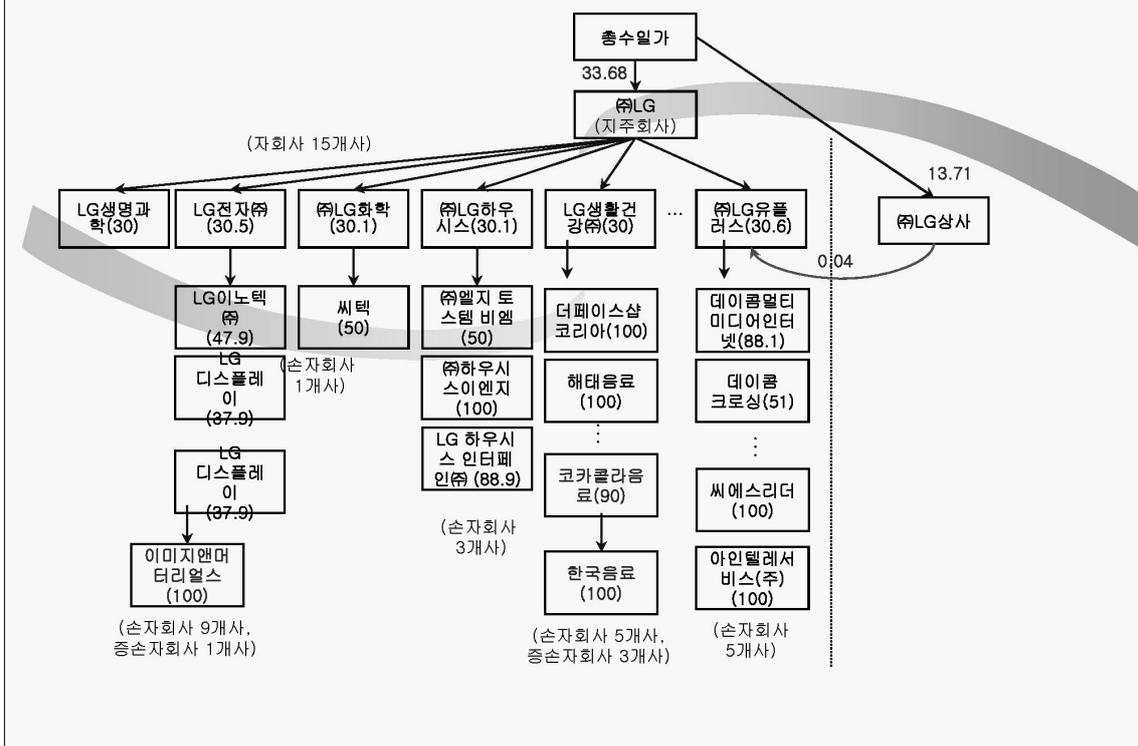
삼성의 주요 출자관계 (2012년 4월)



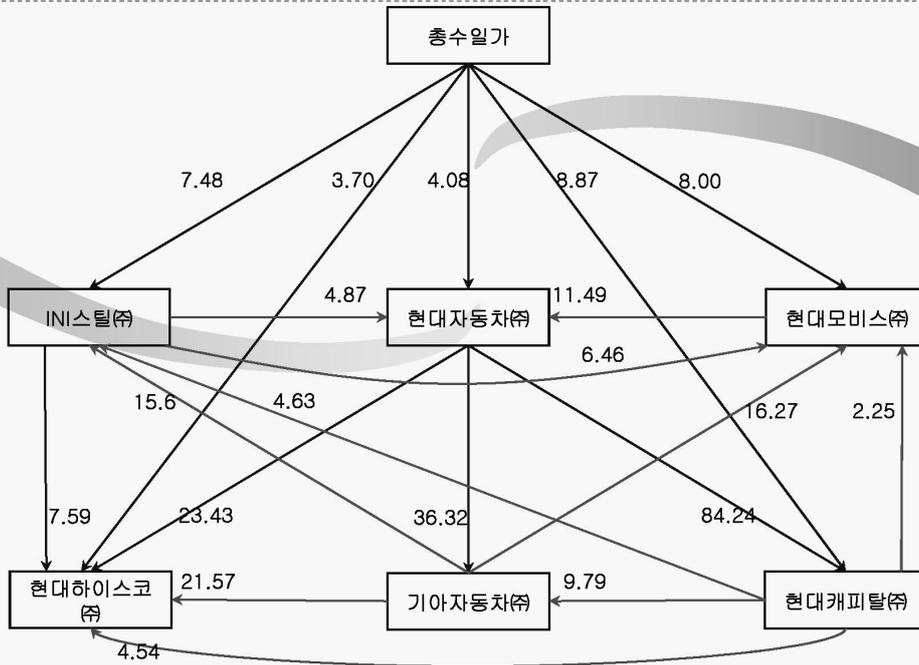
LG의 주요 출자관계 (2003년)



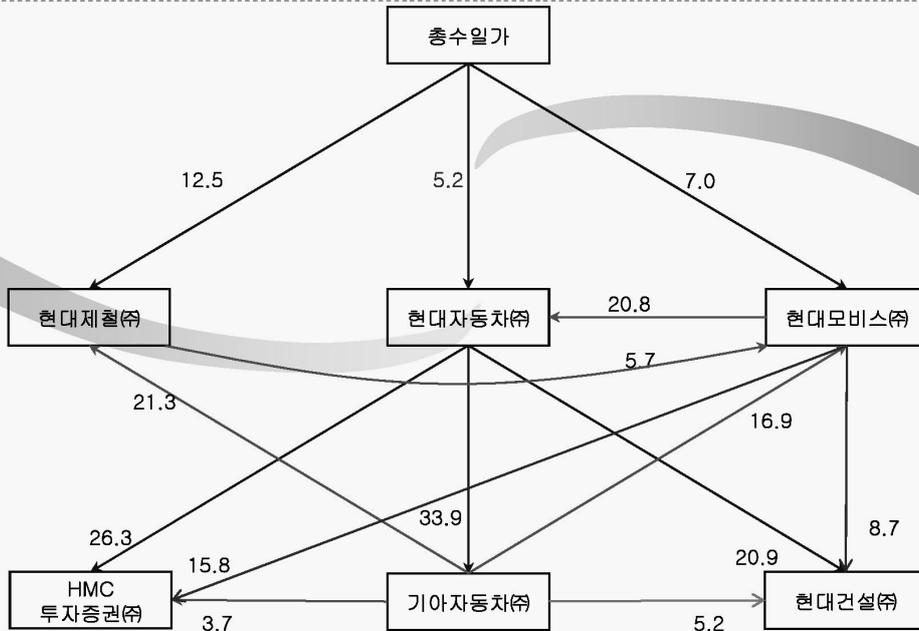
LG의 주요 출자관계 (20012년 4월)



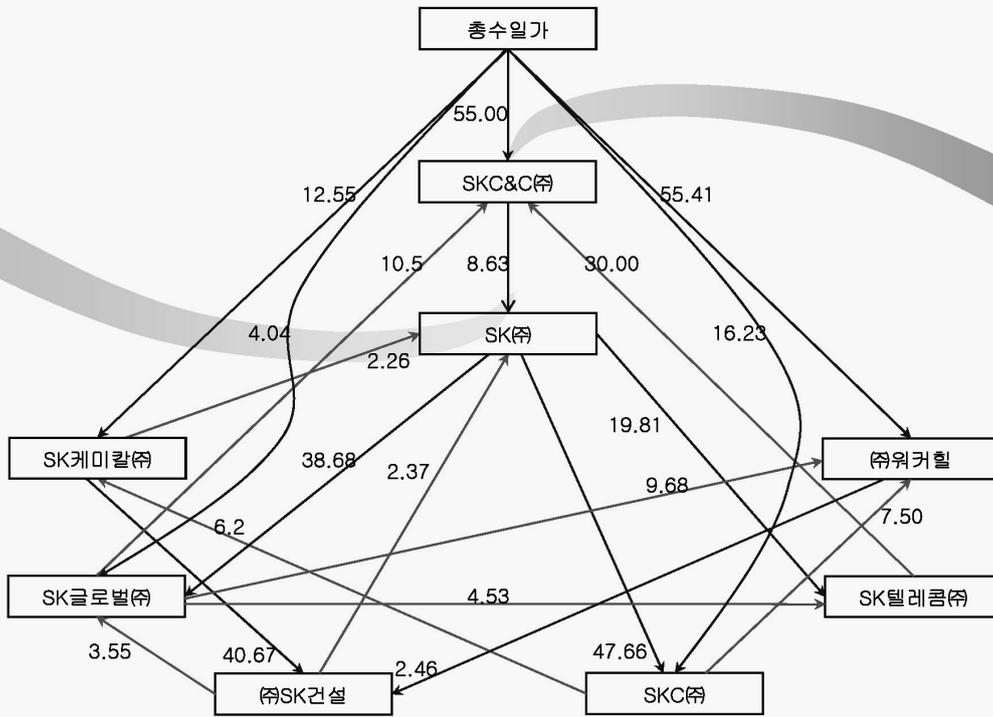
현대자동차의 주요 출자관계 (2003년)



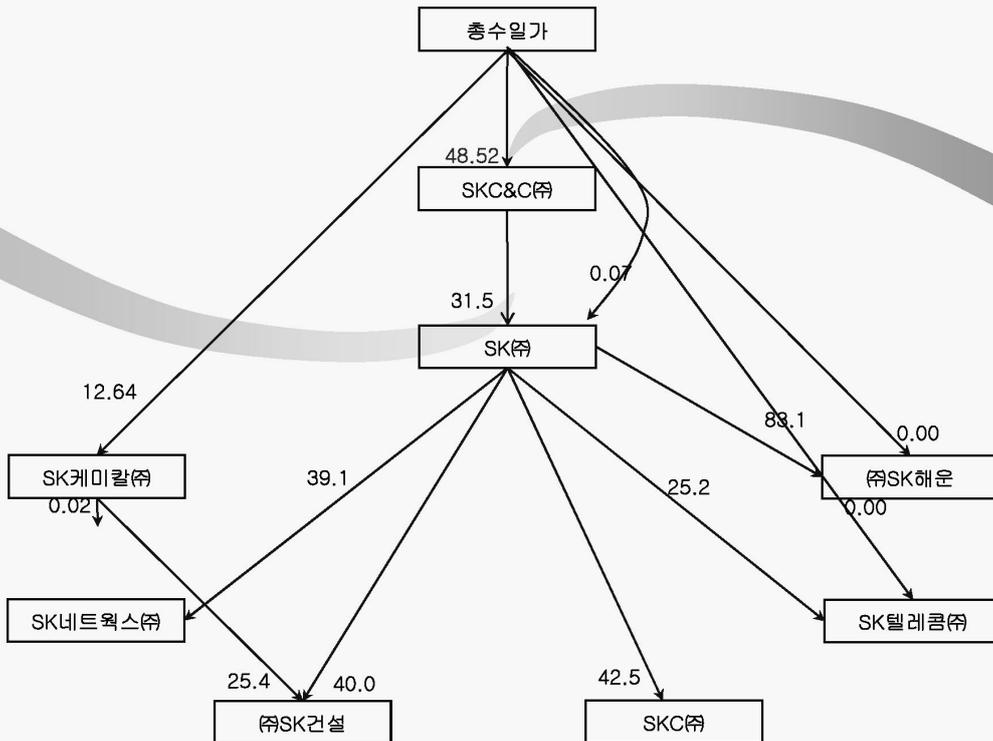
현대자동차의 주요 출자관계 (2012년 4월)



SK의 주요 출자관계 (2003년)



SK의 주요 출자관계 (2012년 4월)





“경제민주화 어떻게 할 것인가?”

유진수

(숙명여자대학교 경제학부 교수)

목 차

1. 경제민주화란 무엇인가?
2. 최선은 존재하는가?
3. 경제민주화의 원칙
4. 지배주주와 소액주주
5. 순환출자 규제
6. 기타의 경제민주화 이슈

경제민주화 어떻게 할 것인가?

유진수 (숙명여자대학교 경제학부 교수)

1. 경제민주화란 무엇인가?

- 119조 1항 : 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- 119조 2항 : 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.
- 공정한 경쟁
 - 시장지배적 기업과 신참기업간의 경제민주화(시장지배력 남용 방지)
 - 대기업과 하청업체간의 경제민주화(협상력의 남용 방지)
 - 시장지배적 기업과 소비자간의 경제민주화(담합 규제 강화)
 - 구조조정조치
- 모든 경제주체가 자신의 몫을 갖도록 하는 것
 - 앞의 세 가지 +
 - 지배주주와 소액주주간의 경제민주화(터널링 방지, 일감 몰아주기 방지1)
 - 다른 기업의 몫 가로채기 방지(일감 몰아주기 방지2)
 - 세금 없는 부의 상속 방지
- 의사결정권의 분산(경제력 집중 규제)
 - 출자총액 제한, 중소기업 영역 보호

2. 최선은 존재하는가?

○ 공리주의 : 대한민국의 국부를 극대화

가장 큰 파이(pie)를 후손에게 물려줘야

- 과거 대부분 정부의 전략(예 : 과거 정부의 ‘선택과 집중’ 전략)

○ 평등주의(예 : 존 롤스의 정의개념)

○ 이상적인 결과 : 정부는 공리주의적인 선택

그리고 경제주체가 극대화된 파이를 나누기(원-원)

- 지금까지의 행태로 보아 이를 기대하기 어려워 보임.

○ 선택이 불가피(어떤 기준으로 선택하느냐의 문제)

→ 공평성 vs. 효율성

→ 정 의 vs. 자 유

→ 사회적 약자 중심 vs. 소비자 중심

3. 경제민주화의 원칙

○ 경제민주화의 의미와 수단은 결국 국민이 선택

○ 직접적, 일률적, 총량적 규제는 최후의 선택이어야

- 출자총액제한 제도
- 자회사의 지분 100%를 보유한 지주회사 체제

○ 현 세대내에서의 경제민주화도 중요하지만 현 세대와 후 세대간의 경제민주화도 중요

- 성장잠재력, entrepreneurship에 대한 인센티브 해치지 말아야

○ 대기업들의 규제회피 가능성을 감안해야

4. 지배주주와 소액주주

○ 부당 내부거래에 관한 공정거래법상 규제의 문제

- 공정거래법 제24조의2: 매출액 5% 이내 과징금
- 공정거래법 제67조: 2년 이하의 징역이나 1억5천만원 이하의 벌금
- 손해를 보는 기업 (및 임직원)에 대한 처벌의 한계

○ 부당내부거래를 통한 이득의 환수가 바람직

- 지원받은 기업에 대한 이득 환수방안 마련이 필요

○ 기타 현행 일감 몰아주기 규제

- 상법 제397조의2

① 이사는 이사회 승인 없이 현재 또는 장래에 회사의 이익이 될 수 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사의 사업기회를 자기 또는 제3자의 이익을 위하여 이용하여서는 아니 된다.

1. 직무를 수행하는 과정에서 알게 되거나 회사의 정보를 이용한 사업기회
2. 회사가 수행하고 있거나 수행할 사업과 밀접한 관계가 있는 사업기회

② 제1항을 위반하여 회사에 손해를 발생시킨 이사 및 승인한 이사는 연대하여 손해를 배상할 책임이 있으며 이로 인하여 이사 또는 제3자가 얻은 이익은 손해로 추정한다.

- 상법 제398조

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 자기 또는 제3자의 계산으로 회사와 거래를 하기 위하여는 미리 이사회에서 해당 거래에 관한 중요사실을 밝히고 이사회 승인을 받아야 한다. 이 경우 이사회 승인은 이사 3분의 2 이상의 수로써 하여야 하고, 그 거래의 내용과 절차는 공정하여야 한다.

1. 이사 또는 제542조의8 제2항 제6호에 따른 주요주주
2. 제1호의 자의 배우자 및 직계존비속
3. 제1호의 자의 배우자의 직계존비속
4. 제1호부터 제3호까지의 자가 단독 또는 공동으로 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 50 이상을 가진 회사 및 그 자회사

5. 제1호부터 제3호까지의 자가 제4호의 회사와 합하여 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 50 이상을 가진 회사

• 상속세 및 법인세법 제45조의3

① 법인의 사업연도 매출액 중에서 그 법인의 지배주주와 대통령령으로 정하는 특수 관계에 있는 법인에 대한 매출액이 차지하는 비율이 그 법인의 업종 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 비율을 초과하는 경우에는 그 법인의 지배주주와 그 지배주주의 친족이 다음 계산식에 따라 계산한 이익을 각각 증여받은 것으로 본다.

수혜법인의 세후영업이익 ×

정상거래비율을 초과하는 특수관계법인거래비율 ×

한계보유비율을 초과하는 주식보유비율

○ 기타 현행 일감 몰아주기 규제의 문제

• 상법 제397조의 2는 다른 기업이 수행하고 있거나 수행할 사업과 밀접한 관계가 있는 사업기회에 적용되지 않음.

(이것은 지배주주와 소액주주간의 관계가 아닌 대기업과 다른 기업과의 관계)

(효율적인 계열사와의 정상적인 거래에 대해 증여세 부과도 가능하다는 비판과 일정 비율까지는 몰아주기를 해도 되냐는 비판도 존재)

• 다른 기업이 수행하고 있거나 수행할 사업과 밀접한 관계가 있는 사업기회의 문제를 어떻게 해결할지에 대한 논의가 필요

(삼촌이 영위하던 사업, 중소기업이 영위하던 사업,...)

○ 이상승교수 :

“기업집단에 속하는 회사의 발행주식의 총수 100분의 1 이상 ... 주주는 당해 회사가 ... 출자한 비상장 계열회사에 대하여 그 계열회사의 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구”

• 출자관계가 없는 회사간 부당내부거래에 적용 안 되는 한계

5. 순환출자 규제

○ 신규 순환출자 금지 필요

- 실질소유권과 의결권의 괴리가 문제의 핵심이 아님
선단식 경영도 문제의 핵심이 아님
- 세금 없는 경영권 상속이 문제의 핵심

○ 기존 순환출자의 처리 문제

6. 기타의 경제민주화 이슈

1. 국민의 알 권리 강화 (사회적 책임 이행 여부, 조세납부 현황 정보제공)

- 지배구조(제공중), 고용개선 현황, 청년고용·일자리 창출현황, 법규 위반 현황, 법인세(조세감면 포함), 증여세·상속세 납부현황, 이사 등과의 거래현황
- 다만 공시제도 vs. 정부조사·공개?

2. 국기업범죄 처벌강화

- 횡령·배임 처벌강화
- 불합리한 법규도 아울러 개정(유가증권 평가 30% 할증)

3. 중소기업 영역 보호 문제

- 중소기업 적합업종 제도
- 대형마트/SSM 규제



“경제민주화 어떻게 할 것인가?”

김 동 선
(중소기업연구원 원장)

목 차

- 경제민주화에 대한 논의 배경
- 경제민주화에 대한 논의 방향
- 중소기업 관점에서의 경제민주화 추진방향

경제민주화 어떻게 할 것인가?

김 동 선(중소기업연구원 원장)

□ 경제민주화란 무엇인가?

- 무역 1조달러, 소득 2만불 달성, 최근의 국가신용등급 조정 등 현 정부가 거둔 경제적 성과가 대기업 등 일부 계층에 집중되고 있어 국민들이 체감하지 못하고 있는 실정이라 할 수 있음.
- 현재 한국경제가 당면하고 있는 사회적, 경제적 양극화에 대한 해법을 제시하지 않고서는 사회통합 및 지속적 경제발전이 불가능한 상황이라 할 수 있음.
- 양극화는 역대 정부에서부터 누적된 것이지만 국민들의 눈높이에서 보면 현 정부 들어 경제적 양극화가 심화되었다고 보고 있기 때문에 대기업 주도의 소수에 의존한 경제성장전략에서 활기찬 다수가 참여하는 경제정책으로의 전환이 요구됨.
- 경제개발 초기의 소득 불평등은 어느 정도 용인되지만, 경제 발전 후 그 성과에 대한 분배가 공정하지 못하면, 사회적 정치적 불안을 초래하여 경제발전의 원동력이 상실하게 된다는 점을 간과해서는 안될 것임.
- 현 시점에서 경제민주화는 그동안 경제운영 과정에서 과도하게 기울어진 균형추를 바로잡아 중소기업과 영세소상공인의 삶의 질을 개선해야 한다는 문제의식에서 출발하고 있음.

□ 경제민주화에 대한 논의 방향

- ‘보수 VS. 진보, 성장 VS. 분배, 자유 VS. 규제’의 양분된 흑백논리와 정치적 쟁점을 경계해야 할 필요가 있으며, 일부에서 제기되고 있는 것처럼 과도한 ‘대기업 때리기’로 흐르는 것은 우리 경제의 미래에 도움이 되지 못할 것임.
- 따라서 재벌을 대상으로 과거에 대한 경제적 징벌이나 핵심 사업의 성장 억제를 의미하는 것이 아님을 분명히 할 필요가 있음.
- 미래지향적인 관점에서 우리의 경제구조가 보다 소수 대기업 주도에서 다수의 중소기업 주도하는 건강한 기업생태계로 발전하고 공평과세와 책임담세가 이루어지는 것을 목적으로 경제민주화 논의가 진행되어야 할 것임.
- 특히 경제민주화에 대한 논의가 대기업의 성공에 대한 징벌이라는 오해를 받지 않도록 신중하게 추진할 필요가 있으며 기존 소수(대주주와 그 가족 및 특수관계자)를 위한 기업에서 다수의 이해관계자(주주, 근로자, 거래기업, 사회)를 위한 경영 혁신을 유도하여 대기업이 우리 사회에서 주된 역할을 수행하도록 해야 할 것임.

□ 중소기업 관점에서의 경제민주화 추진방향

- 현재 대기업 집단을 대상으로 논의되는 경제민주화 이슈를 분류하면, 첫째 대기업 집단의 소유지배구조 개선에 초점을 맞추는 방향과 둘째 대기업 집단의 경제력 남용에 초점을 맞추는 방향이 있음.
앞으로 첫 번째 방향보다는 실질적으로 국민경제와 중소기업 입장에서 도움이 되는 두 번째 방향으로 논의가 집중되는 게 바람직 할 것임.
예를 들면 급격한 순환출자의 해소나 금산분리등은 중소기업입장에서도 대기업들의 투자나 고용 위축등 부작용의 소지가 있어 신중을 기해야 한다는 입장임.
- 앞으로 경제민주화 이슈중 대·중소기업 관계를 개선하는 방향으로 논의가 활성화 되는 것이 바람직함. 민간중심의 동반성장위원회가 그동안 대기업과 중소기업간 동반성장문제를 추진해 왔으나, 대기업측의 보다 자발적이고 적극적인 참여와 국회에서의 보다 많은 관심이 필요함.
- 대기업과 중소기업 관계는 크게 수직적 거래관계와 수평적 경쟁관계로 구분할 수 있음.
 - 수직적 관계는 주로 하도급 거래와 관련된 것으로 협력적 관계개선이 중요한 과제라 할 수 있음. 반면 수평적 관계를 대기업과 중소기업이 경쟁적 관계이기 때문에 사업영역에 대한 갈등이 발생하고 있음.
 - 수직적 거래관계는 공정거래법, 하도급법 등의 개정을 통해 어느 정도 보완이 가능하지만, 수평적 경쟁관계는 대기업의 사업영역 확대, 골목상권 침해, 일감몰아주기 등으로 오히려 갈등이 확산되고 있는 추세에 있음.
- 수직적 거래관계는 '거래에 의한 이익 (gains from trade)'을 추구하기 위해 발생하는 것으로 양 당사자가 자발적으로 거래에 임한다면 거래가 양자 모두에게 이익을 가져다주기 때문이며, 시장원리의 근간이라 할 수 있음.
 - 예를 들어 원사업자와 공급사업자간 하도급 거래, 대규모 유통사업자와 중소 제조업체간 관계, 가맹본부와 가맹점사업자간 관계 등을 들 수 있으며 거래 당사자가 자발적으로 거래에 의한 이익(gains from trade)을 추구함.

- 다만, 시장수요의 독과점으로 인해 시장의 구조적 결함이 존재한다면, 교섭력이 큰 대기업이 거래의 규칙을 자의적으로 변경하고 착취하려는 유인이 발생하게 됨 (하도급거래 불공정 문제가 발생).
- 수평적 경쟁관계는 대기업과 중소기업이 동일한 시장에서 경쟁할 경우, 대·중소기업간 관계가 협력보다 경쟁이 우선하기 때문에 사업영역에 대한 갈등이 발생(적합업종, SSM문제, 일감몰아주기 등)
 - 대기업의 자금력이나 교섭력에 따라 경쟁력의 우위가 결정되고 이로 인해 대기업과 경쟁하는 중소기업이 어려워지게 된다면 사회적으로 부정적 여론이 확산
 - 이를 보완하기 위해 사업조정제도, 중소기업 적합업종제도 등을 도입하고 있으나, 사업영역 분할에 대한 한계 등으로 수평적 관계를 해소하는데 어려움이 있음.
- 중소기업 관점에서 경제민주화를 추진하는 방향은 공정하고 투명한 수직적 거래관계의 구축하는 한편, 대기업이 우월적 지위를 남용하여 진입장벽이 낮은 업종으로 진입하는 것을 제한해야 할 것임.
 - 하도급거래 공정화, 합리적인 납품단가 조정체제 구축, 기술 및 인력탈취 방지(현장에서 체감할 수 있는 징벌적 손해배상제도에 대한 운영 내실화)
 - 사업조정제도 및 적합업종제도 실효성 강화, 대기업의 일감몰아주기(내부거래, 통행세 문제, 사업기회 유용문제 등)에 대한 실효성 있는 규제 도입
- 대·중소기업간 격차가 교섭력의 차이에서 발생하고 있기 때문에 공정거래질서의 확립과 함께 교섭력의 격차를 해소할 수 있는 중소기업의 경쟁력 제고방안을 적극 추진할 필요
 - 기술융합시대를 대비하기 위해 선도(frontier)기술 개발과 오픈 혁신체계 구축
 - 기술창업과 유망벤처가 성장할수 있는 민간 금융생태계의 마련
 - 우수인력 유입여건 강화, 인력구조 고도화 등을 통해 만성적 인력부족 해소와 생산성 제고
 - 제품과 서비스는 우수하나 판로 제약에 직면한 중소·중견기업을 위한 글로벌 판로 지원체계 구축



경제민주화를 위한 경쟁법·재벌정책 방향

정 중 원
(공정거래위원회 상임위원)

목 차

I. 서 언

II. 사안별 검토 의견

1. 지배주주와 소액주주간 “경제민주화”

- ① 기업집단법 제정 방안에 대한 의견
- ② 이종대표소송 도입 방안에 대한 의견
- ③ 지분 100%보유 지주회사체제로의 전환방안에 대한 의견
- ④ 포이즌필 도입방안에 대한 의견

2. 시장지배적기업과 신참기업/소비자 간의 “경제민주화”

- ① 집단소송제 도입방안에 대한 의견
- ② 사인의 금지청구소송 및 증거개시절차 도입방안에 대한 의견
- ③ 시장지배력남용행위에 대한 기업분할명령제 도입에 대한 의견
- ④ 전문성 강화 및 절차적 권리보장에 대한 의견
- ⑤ 형사벌 제도 폐지방안에 대한 의견

3. 대기업과 하도급기업 간의 “경제민주화”

- ① 협상력 남용문제는 사인간 계약문제로 다루는 것이 원칙인지?
- ② 부당단가인하에 대한 징벌적배상제도 도입에 대한 의견

4. 보론에 관한 의견

경제민주화를 위한 경쟁법·재벌정책 방향

정 중 원(공정거래위원회 상임위원)

I. 서 언

□ 발제자는 경제민주화와 관련하여 재벌정책, 경쟁법 집행수단, 하도급법 운영방향 등 세 가지 분야의 정책대안들을 제시하였음

○ 우선 시장주의자의 관점에서 정리해주신 기본원칙*에 대해서는 전적으로 공감하고 있음

* 기업의 자유로운 경영활동을 보장하되, 시장실패에 대해서는 적절한 개입이 필요하고, 무엇보다 사후 피해구제 장치 마련 필요

- 다만, 대안으로 제시된 구체적 해결방안들에 대해서는 상당 부분 이견이 존재

○ 사안별로 구체적인 의견을 말씀드리기에 앞서, 대기업집단 문제 해결을 위한 바람직한 접근방법에 대해 의견을 말씀드리겠음

□ 대기업집단 문제는 소유구조 개선뿐만 아니라 기업의 투명성·책임성, 중소기업과의 공생발전 기반 등이 마련되어야 해결가능

① 소유구조 : 소유구조가 보다 단순·투명한 지주회사 체제로 전환유도

* 실효성이 미약하고 부작용이 우려되는 출총제 등 획일적 사전규제는 지양

② 투명성 : 회계투명성, 회사내 공식 의사결정 메커니즘(이사회, 사외이사제, 감사위원회 등 내부견제장치) 작동, 사회적 감시시스템 강화

③**책임성** : 총수일가의 사익추구(횡령·배임·편법상속탈세 등) 방지, 의사결정권 행사에 상응하는 책임부담(엄정한 법집행 및 책임추궁)

④**공생발전문화(의식·행태)** : 중소기업 영역침범 및 일감몰아주기 자제, 협약체결 등을 통한 중소기업과의 공정거래문화 확립 등

※ 공정거래법뿐만 아니라 회사법·세법·금융·유통·중소기업 관련법 등 여러 분야에 걸친 종합적 접근 필요

Ⅱ. 사안별 검토 의견

1. 지배주주와 소액주주간 “경제민주화”

〈 발제 요지 〉

- ① 가칭 “기업집단에 관한 회사법” 제정→주주간 이해상충문제 해결
- ② 이중대표소송(또는 다중대표소송) 도입
- ③ (손)자회사 지분 100%보유 지주회사 체제로 전환→일감몰아주기에 대한 근본적 해결책
- ④ 상법에 Poison pill 도입→경영권 방어 문제 해결책
- 기업집단 소속회사는 100%지분 지주회사체제의 모회사에만 허용

① 기업집단법 제정 방안에 대한 의견

□ 발제자(이상승 교수)는 대기업집단의 지배구조개선을 위해 소액주주의 권한강화 등을 핵심 내용으로 하는 “기업집단에 관한 회사법” 마련 필요성을 제기

○ 즉, 공정거래법상 기업집단 규제 조항들을 분리하여, 소수지배주주의 사익추구행위를 해결하기 위한 새로운 제도적 장치들과 묶어 **단일특별법**을 제정하자는 것으로 보임

* 現 공정거래법은 경쟁촉진을 위한 순수한 경쟁법으로 재편

□ 기업집단 문제의 핵심이 소수지배주주의 사익추구 행위에 있으며, 이로 인한 계열사 소액주주의 피해구제 수단을 강화해야 한다는 기본입장에는 공감

○ 다만, 구체적으로 별도의 단일특별법을 새로 제정하는 것이 바람직한지 아니면 기존 법령에 부분적으로 반영할지에 대해서는 보다 심도있는 검토가 필요

- 단일특별법 제정 방안의 경우 여러 집행기구가 관련된 이질적 요소들이 섞여있어 효과적 운영 및 집행이 곤란할 수 있으므로 기업집단법 마련의 취지가 무색해질 가능성

* 해외의 경우 기업집단을 규율하는 단일특별법 제정보다는 그 핵심원리를 관련법 영역에 부분적으로 도입하는 것이 일반적인 경향

- 또한, 소액주주 보호수단과 관련하여 제시되는 각 사안별로 도입 타당성·구체적 도입방안 등에 대한 검토도 필요

② 이중대표소송 도입 방안에 대한 의견

- 현행 주주대표소송만으로 규율하기 어려운 대기업집단 총수일가의 회사 기회 편취 등 사익추구 행위가 억제되는 효과를 기대할 수 있어, 기업집단의 책임성 확보수단으로서 논의 필요

- 다만, 남소의 가능성, 자회사 이사의 위험 회피적 의사결정 초래, 자회사 주주의 권리침해 가능성 등 우려되는 부작용에 대해서도 면밀한 검토가 필요

* '06년 법무부가 이중대표소송 도입을 검토한 바 있으나, 이 같은 부작용 우려를 고려해 상법개정안에 반영되지 않았음

- ⇒ 효과와 한계가 공존하는 만큼 제도 도입에 앞서 면밀한 검토를 통한 사회적 공감대 형성 필요

③ 지분 100%보유 지주회사체제로의 전환방안에 대한 의견

- 지주회사 등이 자(손자)회사의 100% 지분을 보유하는 것이 가장 이상적인 지주회사 체제라는 점에 이론(異論)은 없음

- 모회사가 100% 지분을 소유한 자(손자)회사와의 내부거래는 주주간의 이해상충 문제가 발생하지 않으므로 부당지원행위 문제가 차단되는

등의 이점이 존재

□ 다만, 사전적 규제에 의한 지분율 제고 강제보다는 지주회사 등의 자율적인 지분율 조정을 유도할 필요

○ 지주회사 규제강화는 소유지배구조 개선을 위한 일반 대기업집단의 지주회사 체제 전환 유인을 저해

* 지주회사 체제는 총수의 지배력 확대 우려도 일부 있으나 소유·지배구조 개선이라는 측면에서 일반 기업집단보다 우월(second-best option)

* 지주회사가 의무화되지 않은 상황에서 지주회사 규제를 강화하면, 일반 기업집단이 자발적으로 지주회사 체제로 전환할 가능성이 거의 없음

□ 지주회사 지분율을 강제하는 방식 대신, 일반 대기업집단 소속회사에는 Poison Pill 적용을 금지하면서 100% 지분보유 지주회사 체제의 지주회사에만 예외적으로 허용하는 방안을 지분율 상향을 위한 인센티브의 하나로 검토 가능하다고 생각

* '10년부터 시행 중인 연결납세제도('10년부터 시행)도 지주회사 전환 유인을 증가시키는 측면이 있을 것으로 기대

〈참고〉 연결납세제도('10년 시행)

□ 연결납세제도 적용시 연결대상 법인이 하나로 간주되어 법인세 경감효과가 있음

○ 현행 세법상 모회사와 100% 자회사간 연결 가능

※ 미국, 유럽 등 선진국의 경우 지주회사에 관한 별도 규제가 없음에도 불구하고 연결납세제도 혜택, 소수주주에 의한 소송제기 우려로 인해 자회사 지분율을 100% 가깝게 유지

4 포이즌필 도입방안에 대한 의견

□ 포이즌필은 적대적 M&A에 대한 경영권 방어수단으로서 도입 필요성이 제기되고 있으나,

○ 경영에 대한 내·외부 감시가 충분하지 않고, 적대적 M&A가 활발하지 않은 상황에서 도입할 경우 **경영 효율성·책임성 약화**라는 부작용이 더 클 수 있어 신중한 접근이 필요

* 적대적 M&A는 자본시장에 의한 경영자감시를 통해 경영 효율성·투명성·책임성을 제고하는 순기능적 측면이 있음

* 포이즌필(Poison Pill, 신주인수선택권)은 기업의 **경영권 방어수단**의 하나로, 적대적 M&A나 경영권 침해시도가 발생하는 경우에 **기존 주주들에게** 시가보다 훨씬 **싼 가격에 지분을 매입**할 수 있는 권리를 부여하는 제도

* '10년 포이즌필을 허용하는 내용의 **상법개정안이 국회에 제출**되었으나 대기업 특혜라는 반대의견으로 계류중 18대 국회 회기만료로 **폐기**

○ 다만, 발제 내용과 같이 기업집단 소속회사에는 포이즌필 적용을 배제하되 “100%지분보유 지주회사”에만 제한적으로 도입을 허용하는 방안은 고려할 수 있다고 생각

○ 대기업집단 소속회사는 계열사 지분이 존재하는 경우 적대적 M&A에 대한 방어가 비교적 용이하므로 포이즌필 허용은 지나침

□ 그러나 이 제도를 제한적으로 도입하더라도 구체적인 방안 마련시 **부작용이 최소화**되도록 엄격하게 설계할 필요

○ 도입 및 발동요건을 엄격하게 규정, 소수주주권 강화 등 경영진(지배주주)의 책임성 확보 방안 마련 등

2. 시장지배적기업과 신참기업/소비자 간의 “경제민주화”

〈 발제 요지 〉

- ① 소비자 집단소송제(또는 부권소송) 도입
 - * 현재 발의된 법률안의 “3년간 3건 이상 대리금지”조항 철폐
- ② 사인의 금지청구소송 허용 및 증거개시절차 도입
- ③ 시지남용행위에 대한 시정조치로서 기업분할 또는 계열분리 도입
- ④ 공정위/법원의 전문성 강화 및 피심인의 절차적 권리보장
- ⑤ 경성카르텔을 제외한 위반행위에 대한 형사벌 폐지

① 집단소송제 도입방안에 대한 의견

- 집단소송제가 도입되면 범위반에 대한 민사구제를 활성화시켜 소비자 피해구제 강화되고 기업의 범위반을 억지하는 효과가 기대
 - 그러나, 예상되는 부작용을 최소화하면서 기대효과를 제대로 거양할 수 있도록 구체적 방안, 시기 등에 대한 면밀한 검토와 세심한 제도 설계가 필요
- 발제자께서는 집단소송제의 실효성 차원에서 새누리당 법개정(안)에서 대리인 수입전수 제한 규정의 삭제를 제안하셨는데,
 - 그 밖에도 변호사 보수약정을 법원의 허가사항으로 규정하고, 법원이 변호사보수를 감액할 수 있도록 한 규정 등도 변호사의 인센티브를 제한하여 제도의 활성화를 억제하는 측면이 있음
 - 남소의 방지라는 취지를 고려하되, 실효성 차원에서 합리적인 대안이 필요하다는데 공감

□ 한 가지 덧붙일 사항은 만일 집단소송제와 함께 징벌적 배상책임까지 도입될 경우 기업들의 리니언시 신청 기피요인으로 작용할 가능성이 크다는 점임

○ 따라서 발제자의 의견과 같이, 집단소송제와 징벌적 손해배상제를 함께 도입하는 것에 대해서는 추가 검토가 필요하고,

○ 이들 제도를 도입하더라도 민사소송에서 자진신고자에 대한 보호 장치를 함께 강구할 필요

* 예컨대, 자진신고자의 진술자료 등에 대한 문서제출명령을 제한하거나, 손해배상책임을 실손해로 한정하는 방식 등을 고려 가능

② 사인의 금지청구소송 및 증거개시절차 도입방안에 대한 의견

□ 사인의 금지청구소송은 소송위협에 따른 법 위반 억지력 제고와 행정 제재 중심의 공적집행을 보완하는 효과가 있을 수 있음

○ 다만, 기관(공정위, 법원) 판단 차이로 인한 혼란 가능성, 경쟁사 방해 목적의 남용 가능성 등 부작용을 차단하면서 제도의 실효성을 살릴 수 있도록 면밀한 사전 검토가 필요

* 현행 법제 하에서도 손해배상소송에 대한 가처분 신청으로 유사한 효과를 달성할 수 있어 손해배상소송이 활성화될 경우 도입실익이 크지 않다는 의견도 있음

□ 증거개시절차는 사인의 금지청구제도가 도입될 경우 실효성 확보를 위해서 필요하다는 데에 일정부분 공감함

○ 일반 개인과 대기업 간의 소송에 있어 증거의 비대칭성을 고려했을 때 증거확보가 어려운 일반 사인이 기업을 상대로 관련자료 제출을 요구할 수 있도록 할 필요는 있음

- 다만, 기업의 영업비밀 누출 우려, 고의적 증거 인멸가능성 등의 부작용도 있을 수 있는 만큼, 조심스러운 접근이 필요하다고 생각

- 아울러 증거개시절차는 소송제도 전반에 걸친 문제이므로 현행 민사 소송 체계 전반에 증거개시절차를 도입하지 않고 있는 만큼, 민사법 전반의 검토과정에서 각 계의 의견을 수렴할 필요

③ 시장지배력남용행위에 대한 기업분할명령제 도입에 대한 의견

- 위반행위가 장기간, 반복적으로 행해져 행태적 조치만으로는 독과점 구조의 문제를 해결하기 어려운 경우, 기업분할·계열분리 등 구조적 시정조치가 효과적 대안이 될 수 있다는 점은 인정함

- 다만, 법리적 한계, 사회적 비용, 해외사례 및 실제 적용가능성 등을 고려하여 신중하게 검토할 필요

○ 위법행위 주체와 책임 주체가 달라지는 법리적 문제가 존재

- 기업분할 또는 계열분리를 위해 주식매각명령을 내릴 경우 결과적으로 위법행위에 대한 법적 책임이 없는 주주(별개의 법률주체)들이 경제적 손실을 입을 가능성

○ 시장구조 자체를 직접 교정함에 따른 각종 사회적 비용(기업분할에 따른 거래안정성 저해, 시너지 등 효율성 상실 등) 발생 가능성

○ 전세계적으로 활용 사례가 거의 없음

- 기업분할제도를 도입한 국가는 미국·일본이고, 실질적으로 집행한 나라는 미국이 유일하나 83년 이후에는 사례가 없음

※ 기업분할명령제도 외국사례

- (미국) 1911년~1990년 사이에 제기된 52개 사건 중 45건에 강제분할명령
 - 1911년 스탠다드 오일사에 대한 대법원의 기업분할판결, 1973년 법무성이 AT&T를 상대로 제기한 기업분할 소송(1983년 동의판결), 2001년의 MS사건(1심은 분할명령, 항소법원에서 분할명령파기) 등이 대표적인 기업분할 규제 사례임
- (일본) 기업분할의 법적근거를 두고 있으나, 실제 사례는 없음

④ 전문성 강화 및 절차적 권리보장에 대한 의견

- 공정위의 전문성 및 피심인의 절차적 권리 보장 강화의 필요성에 공감하며, 공정위는 그간 이를 위해 지속적으로 노력하여 왔음
- 전문성 강화를 위해서는 변호사·회계사·경제학박사 등의 채용을 통해 인적 구성의 다양성을 꾀하면서, 전 직원 대상의 직무교육과 다양한 학습 동아리 운영 등을 통해 직원들의 역량을 강화하고 있음
- 또한, 피심인의 절차적 권리 보장을 위해서 의견제출기한 연장, 심사 보고서 첨부자료 및 조치의견 피심인 공개 등 관련 절차규정을 꾸준히 개선하여 왔음
 - 앞으로도 심의준비절차·심의속개제도 등의 활성화를 통해 피심인의 방어권 보장을 위해 계속 노력할 것임

⑤ 형사벌 제도 폐지방안에 대한 의견

- 공정거래사건은 행위외형 뿐만 아니라 효과에 대한 분석이 필요*하여 위법여부를 사전에 알기 어려우므로 일반적으로 형벌 부과가 부적절하다는 측면에서 형벌대상 축소 방안의 기본취지에는 공감

* 위법성을 확정하기 위해 행위사실의 확정뿐 아니라 기업의 행위가 시장경쟁 및 소비자의 후생에 미친 긍정적 효과(효율성)와 부정적 효과(경쟁제한성)의 분석 및 비교·형량이 필요

- 그러나 경성카르텔에 대해서만 형벌제도를 유지하자는 의견에 대해서는 신중한 검토가 필요
- 경성카르텔 이외에도 총수일가의 사익편취 목적이 분명한 부당지원행위나 그 폐해가 명확한 부당고객유인행위(리베이트) 등 형사벌 부과 필요성이 큰 불공정행위들이 있음

○ 또한 최근 가격담합의 경우에도 법원이 이를 당연위법으로 보지 않는 등 경성카르텔과 연성카르텔의 경계가 모호해진 점, 카르텔인지 여부가 불명확한 사례도 늘어나고 있다는 점 등도 감안할 필요

* 가격카르텔의 경우에도 관련 시장의 획정과 시장상황 등을 고려하여 개별 사안별로 법위반 여부를 판단해야 한다는 판례가 나오고 있음

(대법원 2009. 3. 26. 선고 2008두21058 판결 등 참조)

3. 대기업과 하도급기업 간의 “경제민주화”

〈 발제 요지 〉

- ① 협상력 남용문제는 사인간 계약문제로 다루는 것이 원칙
- 법원, 중재기관(조정원 등) 통한 해결이 원칙
- ② 부당단가인하에 대한 징벌적 배상제도 도입은 거래관계를 위축시키는 부작용 우려

① 협상력 남용문제는 사인간 계약문제로 다루는 것이 원칙인지?

□ 하도급 거래는 거래의 전속성, 수직성, 계속성으로 인해 원사업자가 수급사업자에 대해 거래상 우월적 지위에 있으므로,

○ 대등한 지위에서 이루어지는 사인 간 계약문제와는 그 성격이 뚜렷이 구별되는 측면

- 이로 인해 부당 단가인하, 구두발주, 기술탈취 등 하도급거래에서 각종 불공정행위가 일어나고 있어, 이는 중소기업과 나아가 우리경제 전체의 경쟁력 약화를 초래할 우려

○ 하도급 불공정거래가 국가경제 및 공익에 미치는 해악(예: 경제 양극화)은 사인 간 분쟁의 차원을 넘어서는 문제

- 하도급법을 통해 공정위가 구매시장에서 수요독점력을 가진 사업자의 다수 거래업체에 대한 불공정거래행위를 감시·제재하는 것은 경쟁 정책 차원에서도 중요한 의미를 가짐

② 부당단가인하에 대한 징벌적배상제도 도입에 대한 의견

□ 우리나라의 수요독과점적 구조, 계속적 거래관계 등을 고려할 때, 부당

단가인하에 한정하여 배상범위를 신중하게 검토하여 도입하면 거래관계 위축 가능성은 크지 않다고 봄

* 하도급법 개정('11.6.30.시행)을 통해 '기술자료 유용행위'에 대해 징벌적 손해배상 제도(3배 이내 배상) 기 도입

○ 부당 단가인하는 사업현장에서 교묘한 방법으로 광범위하게 이루어지고 있고 중소기업에게 직접적으로 심각한 피해를 끼치고 있으므로,

- 이에 한정하여 징벌적 손해배상제도를 도입할 필요성이 인정됨

○ 다만, 배상범위(3배, 10배 이내)에 대해서는 비례의 원칙 등을 고려해서 신중한 검토가 필요

4. 토론에 관한 의견

□ 출총제 재도입, 순환출자 금지 및 의결권 제한 등이 바람직스런 대책이 아니라는 토론의 내용에 대해서는 기본적으로 비슷한 입장

□ 출총제는 경제력집중을 효과적으로 억제하지 못하면서 기업의 정상적 성장을 저해하는 부작용만 초래할 우려가 있음

□ 순환출자 금지 또는 의결권제한 방안도 이를 통해 대기업집단 소유지배구조를 개선하는 효과가 매우 제한적이고, 투자 위축 등 부작용이 우려되므로 보다 신중하게 접근할 필요

※ 검토의견 중 공정위 소관사항 이외의 사항에 대한 의견은 토론을 위해 준비한 개인적 의견일 뿐, 공정위의 공식입장이 아님을 밝혀둠



소비자가 생각하는 경제민주화

박 인 례
(녹색소비자연대 공동대표)

소비자가 생각하는 경제민주화

박 인 레 (녹색소비자연대 공동대표)

민주사회에서는 국민들이 정치적 주권을 가지고 있듯이 시장경제에서는 소비자들이 경제적 주권을 가지고 있다고 한다.

소비자관점에서 경제민주화는 시장경제에서 소비자주권이 확립되는 것이며, 소비자주권은 소비자권리와 소비자주의(consumerism)가 실현됨으로서 확보된다.

최근 정치권의 경제민주화 논의가 진행되면서 재벌개혁 등을 중심으로 한 이슈들이 활발하게 제기되고 있으나 소비자(국민)경제와 관련된 이슈나 미칠 효과 등에 대한 논의는 배제되거나 혹은 후 순위가 되고 있는 것 같다.

오늘 발제문의 초점은 공정거래법 중 경쟁법과 재벌정책의 개선방향으로 제한적으로 제안하였기에 전반적인 소비자경제 관점에서 토론하기에 한계점이 있다.

대기업의 시장지배력의 남용, 담합 관련해서 소비자를 위한 집단소송제 도입을 제시하였는데 이는 반드시 필요하다고 생각한다.

현재 소비자기본법상 소비자소송제도로써 단체소송제도가 도입되어 있으나 소비자의 재산적 손해배상과는 무관한 제도이다.

단체소송 도입 당시에도 실질적인 소비자소송제도로써 집단소송제가 도입되어야 한다는 목소리가 있었지만 결국 기업을 보호하는 차원에서 무산되었다.

대기업의 담합 문제는 그 피해가 고스란히 소비자가 부담하는 상황으로서 매우 부당한 일이나 소비자가 권리를 찾기에 멀고 험한 길이다.

왜냐하면 설상 담합 적발에 따른 과징금이 부과된다 하더라도 국고로 환수되고 소비자에게는 아무런 보상이 돌아가지 않기 때문에 근본적인 대책이 필요한 것이다.

정부는 담합을 막고 자발적 신고로 규제의 효과를 높이고자 2006년 리니언시제도를 도입했다.

그 후 담합 적발건수는 늘어났다고 하나 대기업의 경우 담합을 주도하고 우선 부당이익을 얻고 자진신고로 과징금을 피하는 방식인 소위 ‘떡튀형’ 담합이 빈번해지고 있다는 우려가 있어 정책의 효과성에 대해 재고할 필요성이 제기된다

녹색소비자연대는 현재 LG·삼성전자 담합사건에 대한 민사소송을 진행하고 있다.

이 담합사건 역시 리니언시제도가 적용되어 과징금이 감액된 사건들이다.

소송인단으로 100여명 참가하고 있지만 피해액을 산정하는 문제 등 승소를 낙관하기에는 헤쳐가야 할 길이 멀다.

소비자나 소비자단체가 법원에 대기업의 담합으로 인한 피해구제를 받기 위해서는 최소 2~3억원에 이르는 감정비용을 충당해야 하는 현실이 사실상 기업의 불공정 거래행위에 대한 소송을 금지하는 것과 다름없다는 생각을 하게 된다 .

공정거래법 이외에도 통신사업자의 불공정거래행위로 인해 부과된 과징금 역시 소비자에게는 전혀 보상이 되지 않고 국고로 환수되는데 소비자 손해배상으로 전환되는 방안이 모색되어야 한다.

소비자안전권과 관련해서는 사전적인 소비자안전 확보를 위한 시장경제가 되도록 관련법과 관할부처간의 협력관계등 전반적인 검토와 개선이 필요하다.

사례를 들면 지난해 폐조직 경직화로 인한 사망사고가 발생되면서 발견된 가슴기세정제의 유해성이슈는, 사고 이후 질병관리본부가 유해물질로 공식 발표하였고, 뒤이어 공정위가 안전한 제품이라고 표시·광고한 기업에 대해 허위광고로 과징금과 형사고발의 심결을 내렸다. 세정제를 공산품에서 의약부외품으로 변경·개선하는 결과를 가져왔으며 소비자는 아무런 보상을 받지 못하고 있다

따라서 소비자권리의 침해로 인한 소비자피해방안을 소비자관점에서 마련하는 것이야말로 경제민주화의 우선과제가 되어야 한다.

그러므로 소비자 집단소송제의 도입이나 기업의 소비자 피해에 대한 과징금을 소비자 손해배상으로 전환하는 형태의 법 개선이 반드시 추진되어야 한다 .

소비자 알권리와 선택권이 보장되는 경제의 민주화는 상품의 가격 결정은 사업자에게 있더라도 그 상품의 선택권은 소비자에게 있음을 전제로 사업자로 하여금 소비자에게 해당 상품의 서비스·품질·안전성·가격 등에 대한 충분하고 정확한 정보를 제공해 주는 책무를 강화해야 한다

최근 휴대폰 판매시장은 소비자의 알권리, 선택할 권리가 존재하지 않는다.

단말기 제조사와 통신사간의 빈번한 가격정책의 변화, 통신요금에 얽힌 각종 할인 제도 등 너무나 복잡한 가격구조를 도저히 파악하기 힘들다.

소비자에게 비싼 가격을 부과시키면서 무료로 주는 것처럼 기만하는 행위가 비일비재하다. 그야말로 사업자와 소비자 간의 정보 비대칭성의 심화로 소비자가 부당한 피해를 당하는 사례가 구조적으로 확대되는 상황이다.

사업자의 이익보다는 근본적인 소비자이익의 관점에서의 정책 추진이 필요하다.

소비자관점에서의 경제민주화는 관련 부처의 소비자정책이 소비자중심정책기조를 확립해야하며 또한, 기업은 소비자 지향적 경영체계를 확립하고 소비자는 스스로 합리적 선택능력을 제고하는 방향으로 추진되어야 한다.

대기업과 중소기업·자영업자 간의 시장분할은 다양한 이해관계가 존재하겠지만 소비자의 후생과 이익을 우선적으로 반영되어야 한다.

이제 소비자의 위상도 전통적이고 합리적 소비자로부터 사회적 가치를 반영하는 녹색소비자, 착한 소비자의 개념으로 확대되고 있음을 고려할 필요가 있다.

역량을 갖춘 성숙한 소비자가 소비자의 권리를 주창하고, 지속가능한 지구의 미래를 생각하며, 공정하고 합리적인 시장을 만들어 가면 경제민주화의 주체가 된다고 믿는다.



“경제민주화 어떻게 할 것인가?”

최 병 일
(한국경제연구원 원장)

목 차

1. 헌법 체계 내에서 ‘경제민주화’ 재조명
2. 경제민주화와 대기업집단 규제정책
3. 대기업집단 문제의 본질에 대한 이견
4. 발제문의 정책제안 검토의견

경제민주화 어떻게 할 것인가?

최 병 일 (한국경제연구원 원장)

1. 헌법 체계 내에서 ‘경제민주화’ 재조명

□ 헌법정신을 자의적으로 해석하고 경제민주화 개념을 誤濫用하고 있지 않는지 검토 필요

- 우리 헌법은 제119조 제1항에 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’고 명시하고 있는 반면 정치권은 제119조 제2항의 ‘...경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’는 부분만을 강조
- 우리 헌법이 추구하는 민주주의는 국민 다수의 결정이라면 모든 것이 정당화 되는 가치 중립적 민주주의가 아니라 다수의 결정으로도 바꾸지 못하는 것이 있는 가치구속적 민주주의임.
 - 그 중의 하나가 헌법 전문(前文)에서 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’임.
 - 헌법재판소에서는 자유민주적 기본질서의 핵심요소로서 ‘사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서’ (89헌가113)¹⁾를 강조하는 바, 이는 경제민주화 정책은 이 범위에서 추진되어야 함.
- 헌법상 비례의 원칙 또는 과잉금지 원칙의 테두리 안에서 기업규제의 정당성 인정
 - 헌법재판소는 ‘기업 관련 법과 정책의 헌법적 통제 가능성과 한계’를 판단할 때 헌법상 특정 표현보다는 헌법 전체의 맥락(헌법정신)에 기초하여 ‘과잉금지 원칙’을 적용하고 있음.
 - 과잉금지의 원칙은 국가작용의 한계를 명시하는 것으로서 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등 4가지 지표로 구성

□ 경제민주화 정책은 이러한 헌법적 제약여건을 준수해야 정당성을 확보할 수 있으나, 정치권에서는 경제민주화의 필요성만 강조하고 경제민주화의 정당성을 확보하기 위한 고민은 부족해 보임

1) 헌법재판소는 국가보안법 제7조에 대한 한정합헌결정에서 ‘사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서’를 파괴, 변형시키려는 것은 ‘자유민주적 기본질서’에 위해를 주는 것이라고 판시하였음.

2. 경제민주화와 대기업집단 규제정책

□ 경제민주화의 개념을 두고 의견이 분분하지만 대기업집단 규제를 통해 추구하고자 하는 경제민주화의 ‘목적’ 자체에 대해서는 어느 정도의 사회적 합의가 있으나 ‘수단’에 대해서는 상당한 이견 대립

- 재벌 또는 대기업 관련하여 소수주주 보호, 경제력 및 시장지배력의 남용으로부터 시장경쟁 및 소비자 보호, 대·중소협력기업간 불공정거래 관행의 시정 등을 경제민주화 정책의 목적으로 삼는 것 자체는 공감대 형성

□ 경제민주화 달성을 위한 재벌규제 목적과 규제방법

목적	오너의 사익추구행위 규제, 경쟁제한 행위 규제, 불공정거래행위 규제		
규제방법	①행위의 위법성을 사후적으로 입증, 손해를 배상	②행위의 위법성을 추정하여 사전적으로 규제	③위법행위 자체가 발생하지 않도록 아예 위법행위의 전 단계에서 소유구조자체를 직접적이고 사전적으로 규제
관련법	○ 민법, 상법(회사법), 경쟁법(공정거래법) 등	○ 하도급법 ○ 공정거래법상 부당내부거래규제	○ 공정거래법상 경제력집중억제 규제
새누리당 관련법안	○ 경제범죄 처벌을 강화 ○ 집단소송이나 징벌적 손해배상제를 통한 피해구제 강화 ○ 전속고발권 폐지를 통한 형벌권 강화	○ 일감 몰아주기 규제강화	○ 순환출자 금지 ○ 금산분리 강화

- 최근 정치권에서 경제민주화 목적의 다양한 형식의 기업정책방안들은 ① ② ③중 하나에 해당

- 사전적인 행정규제 중심의 ③은 글로벌 시대에 맞지 않는 과잉규제이며, 정상적인 기업활동을 위축시키는 부작용이 큰 만큼 지양해야 함.

- 원인금지식 사전 규제보다는 불법행위 또는 불공정거래 발생시 이해당사자들이 사적 자치의 원칙에 입각해서 스스로 사법적 구제수단을 적극 활용할 수 있도록 제도개선을 하는 것이 헌법 합치적 정책 방향

- 모든 사후적 사법적 구제수단들도 과잉금지 원칙, 이중처벌 금지 등 헌법적 원칙에서 고안되고 집행되어야 함.

3. 대기업집단 문제의 본질에 대한 이견

□ 경제민주화 정책방안이 다른 나라에서 볼 수 없는 재벌규제안 중심인 까닭은 우리나라 대기업(집단)의 조직구조(피라미드 및 순환출자구조)와 행태(내부거래, 일감 몰아주기), 그리고 성과(경제력집중, 대·중소기업 양극화)를 예외적인 것으로 인식하기 때문임.

- 피라미드 기업집단의 보편성

- 피라미드 출자에 기반해서 소유경영자가 지배하는 기업집단은 세계 도처에서 발견 되는 기업조직형태
- 국제학계에서는 피라미드 기업집단을 예외가 아닌 보편적 형태(rule rather than exception)로 인정하고 있음.

- 경제력집중 통계의 허상

- 경제민주화를 위한 재벌규제론 핵심적 논거로 한국의 경제력집중을 문제 삼고 있는데 대기업의 사회적 영향력과 별개로 경제력집중 현상 그 자체는 과장된 측면이 많음.
- 예를 들어, 경제력집중 문제를 부각하는 측에서는 30대 또는 10대 기업집단의 매출액이나 자산총액이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 근거로 제시하는데, 이는 경제학적으로 옳지 않은 계산방식 임. GDP는 국내기업의 해외생산을 포함하지 않기 때문에 우리처럼 대기업의 해외생산, 판매 비중이 높을수록 경제력집중이 과장되는 경향이 있음.
- 이런 계산 방식을 다른 나라에 적용하면, 예를 들어 네덜란드의 경우 10대 기업의 자산총액과 매출액이 그 나라 GDP에서 차지하는 비중은 각각 120%, 98%로서 우리나라 10대 그룹의 70%, 68.5%에 비해 훨씬 높게 나타남
- 분자와 분모에 동일한 성격의 변수를 써서 경제력집중을 측정하면, 한국의 경제력 집중은 증가추세에 있지 않으며, 글로벌 시대에서 국제적 정합성에서 벗어난 특단의 규제가 필요할 만큼 심각한 지경은 아님

- 대중소기업 양극화

- 중소기업 밀도가 유난히 높은 우리나라 내에서 어려움을 겪는 중소기업이 있고, 부분적으로는 대기업의 우월적 지위 남용으로 어려움이 더한 사례도 있겠으나, 한국은행의 기업경영분석 등을 통해 평균적으로 보면, 대중소기업간 영업이익률 격차가 확대되는 추세라는 주장은 과장된 측면이 있음.
- 한국경제연구원의 사례분석에 따르면 전기·전자 업종의 경우 대기업과 중소기업의 매출액 영업이익률 격차는 2004년 11.3%p에서 점차 축소되어 2010년에는 3.7%p에 그친 것으로 나타남. 또한 SSM이 속한 중형 슈퍼마켓의 확산 이후 2006~2009년 3년 동안 소형 소매점의 매출액은 41.3%나 늘어 대형 소매점의 증가율 30.7%를 크게 웃도는 것으로 나타남.

- 한국개발연구원 역시 지난 20년간 제조업 분야에서 대기업과 중소기업을 비교하며 성장과 수익성에서 대기업이 더 높은 성과를 거두고 있다는 주장을 받아들이기 어렵다고 주장.

□ 대기업집단의 구조 그 자체를 문제 삼는 원인금지식 사전규제는 지양하고 불법행위, 불공정거래 관행을 엄정 처벌하는 방향으로 경제민주화를 추진하는 것이 합리적이고 지속 가능한 정책방향.

- 대기업(집단)의 구조 그 자체를 당연히 위법적인 것으로 보고 ‘사전적인 행정규제’로 접근하려는 방향성에 문제가 있음.
 - 계열사간 내부거래를 통한 지배주주의 사익편취 행위나 우월적 지위를 남용한 협력 중소기업 약탈행위에 대해서는 엄정 처벌하는 것은 당연함.

4. 발제문의 정책제안 검토의견

(1) 지배주주와 소수주주의 이해상충 문제 (대리인 문제)

□ ‘기업집단에 대한 회사법’을 만들어 기업집단 소속 계열사들은 다른 계열사(특히 비상장 회사)의 경영진에게도 이중대표소송을 제기할 수 있도록 하자는 제안은 신중 검토할 필요

– 별도의 ‘기업집단법’ 제정은 기업활동의 탄력성을 저해할 우려가 큼.

- 독일과 일부 나라만이 별도의 ‘기업집단법’ 체계를 가지고 있음.
- 영국과 EC위원회도 기업집단법 제정을 고려한 바 있으나 투자저해 요인이 될 수 있고 기업들에게 부담이 된다는 이유로 포기

– ‘이중대표소송’을 입법화한 나라는 없고 미국 등 일부 국가에서 판례를 통해 인정

- 소수주주들이 이중대표소송을 악용해 계열사들을 상대로 사적이익(회사의 성장보다는 단기 배당에 치중하는 등)을 추구할 우려 있고, 외국계 헤지펀드 등 투기자본도 가세할 수 있음.

□ (손)자회사에 대한 지분을 100%인 지주회사 체제로의 전환을 인위적으로 유도하려는 것은 비현실적이고 바람직하지도 않음.

– 미국의 GE를 거론하며 모자회사 또는 자손회사간 100% 출자관계가 바람직하고 그래서 정부가 이 방향으로 유도하는 정책을 펼친다는 주장도 있지만 미국식 사업부제 복합 기업 모형은 예외적 현상에 불과함.

- 일본의 Totota Group은 물론, 프랑스의 LVMH 그룹²⁾, 캐나다의 Hees-Edper Group, 스웨덴의 발렌베리 그룹, 이탈리아의 피아트 그룹 등 피라미드 출자구조에 기반 한 기업집단 모형이 보편적 형태임.

(2) 시장지배력으로부터 경쟁 및 소비자 보호 문제

□ 집단소송제도는 미국에서만 실질적으로 운영되고 있지만 부작용으로 인한 많은 논란이 제기되고 있음에 유의하여 도입에 신중해야 함.

2) 9/10 매경에 의하면 루이비통 모에 헤네시 회장, 베르나르 아르노가 벨기에 시민권을 신청했다며, 그 이유 중 하나가 프랑스 올랑드 대통령이 선거 공약으로 고소득자(연간 100만 유로 이상)에게 75%에 달하는 부유세를 매기겠다고 한 것과 관련이 있다고 보도.

- 제소된 기업은 기업 이미지 타격을 우려하여 판결에 이르기 전에 변호사와 타협해서 해결하기를 원하고 변호사들은 이러한 약점을 이용해 엄청난 성공보수를 획득
 - 성공보수를 위해 이해당사자들이 특별히 문제를 제기하지 않는 사건에 대해서도 사소한 이유를 들어 집단소송을 부추기는 경우도 많음
- 우리나라와 미국은 공정거래법 집행 시스템이 다름.
 - 우리나라는 행정부 권한이 강한 나라로서 공정위의 과징금을 통한 공적집행이 주축이 되고 있고, 미국은 사법부가 발달한 나라로 집단소송 등의 사적집행이 주축
 - 법체계의 차이를 고려하고 미국에서의 부작용 사례를 검토하며 도입에 신중해야 함.

□ 기업분할 명령은 미국과 일본 등에서만 입법화 되어 있지만 실효성에 대해 회의적인 견해가 많아 도입에 신중해야 함.

- 1982년 미국에서의 AT&T 분할은 대표적인 실패사례이고 일본에서는 한 번도 사용된 적이 없음.

[여의도연구소 정책토론회 자료집]

“경제민주화 어떻게 할 것인가?”

2012년 9월 11일 인쇄
2012년 9월 11일 발행

- 발행인 : 김 광 림(여의도연구소장)
- 발행처 : 여의도연구소(정책개발실)
- 인쇄처 : 오리엔스(☎ 02-3391-3861)

* 문의 : 이종인 연구위원(☎ 02-2070-3325)

■ 재단법인 여의도연구소

- 주소 : 서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22
기계산업진흥회 신관 3층
- 전화 : (02)2070-3300~8
- e-mail : ydi@ydiins.or.kr
- http://www.ydi.or.kr

