

21대 국회 재벌개혁 및 경제민주화 입법 평가 토론회

---

# 5개월 남은 21대 국회, 재벌개혁 · 경제민주화 입법 성적표는?

---

일시 | 2024년 2월 1일(목) 오후 2시

장소 | 참여연대 2층 아름드리홀

주최 | 경제민주화와 양극화 해소를 위한 99% 상생연대

(경제정의실천시민연합, 민변 민생경제위원회, 참여연대, 한국노동조합총연맹,  
한국YMCA전국연맹, 한국중소상인자영업자총연합회)

## 프로그램

- 14:00 인사말 류기섭 한국노총 사무총장
- 14:05 사 회 김은정 참여연대 협동사무처장
- 14:10 발표1 21대 국회의 재벌개혁 관련 입법 평가와 과제**  
이창민 경제개혁연구소 부소장, 한양대 경영학과 교수
- 14:30 발표2 경제민주화, Season II 대전환**  
위평량 참여연대 경제금융센터 실행위원, 위평량경제사회연구소장
- 14:50 지정토론 양창영 참여연대 민생희망본부 본부장, 변호사  
유동희 한국노총 정책1본부 선임차장  
서치원 민변 민생경제위원회 공정경제팀장, 변호사  
이성원 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장  
유호림 경실련 재정세제위원장, 강남대 세무학과 교수
- 15:40 종합토론
- 16:00 폐회

## 목차

발제1	21대 국회의 재벌개혁 관련 입법 평가와 과제 / 이창민	04
발제2	경제민주화, SeasonII 대전환 / 위평량	14
토론1	「경제민주화와 민생살리기 입법평가와 과제」 / 양창영	32
토론2	경제독점화 해결을 위한 경제민주화 / 유동희	35
토론3	「21대 국회 재벌개혁 및 경제민주화 입법 평가 토론회」 토론문 / 서치원	46
토론4	자영업과 경제민주화 / 이성원	52
토론5	21대 국회 재벌개혁 및 경제민주화 입법 평가 토론문 / 유호림	56

## 21대 국회의 재벌개혁 관련 입법 평가와 과제<sup>1)</sup>

이창민 / 경제개혁연구소 부소장, 한양대 경영학과 교수

### I. 21대 국회 상반기: 문재인 정부

1. 21대 국회 재벌개혁 관련해서 전반부 입법에서 중요한 것은 2020년 문재인 정부의 공정경제3법, 즉, 상법 개정안, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 전부개정안, 금융복합기업집단의 감독에 관한 법률안 제정안이다. 평가에서 중요한 것은 우선 문재인정부 당시의 여당, 지금은 야당인 민주당의 재벌개혁에 대한 스탠스이다. 공정경제 3법은 문재인 정부 재벌개혁 입법의 첫 성과로 볼 수 있지만, 국회 처리과정에서 많은 논란과 문제점이 노출되었고 법안의 핵심 내용이 정부가 제안했던 것에서 크게 후퇴했다.<sup>2)</sup> 그런데 여러 정황을 보면 이러한 후퇴가 당시 여당인 민주당에 의해 주도되었지 당시 야당인 국민의 힘 문제가 아니었다는 것이다. 대표적으로 후퇴한 감사위원 분리 선출의 경우 문재인 정부 당시 제1야당이 법안심사소위에 출석하지 않은 상태에서 법안의 처리의 방향이 결정되었고, 안건조정위원회를 추가로 거쳤지만 사실상 여당 내부의 논의만으로 후퇴가 결정된 것이다. 정부 원안에서 크게 후퇴한 것은 재계의 반발을 고려한 결정이겠지만, 그보다 당시 여당인 민주당 내 재벌총수 편향 의원들의 입김이 크게 작용한 결과로 보지 않을 수 없다. 지금도 마찬가지이다. ‘글로벌기업 국제경쟁력 강화 민주당 의원 모임’ 이란 이름으로 2023년 6월에는 “반도

1) 본 발제문은 경제개혁연대, 경제개혁연구소의 여러 자료를 참고하였지만 일일이 다 인용표시를 하지는 못하였다. 물론 발제문은 경제개혁연대, 경제개혁연구소 공식의견은 아니며 발제자 개인의 의견이다.

2) [경제개혁연대논평] 공정경제3법 이제 첫 걸음, 아직 갈 길 멀어  
([http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=B11&wr\\_id=20444&page=13](http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B11&wr_id=20444&page=13))

체 글로벌 경쟁과 삼성 오너 경영의 역할”이란 세미나를 정경유착의 상징인 전국경제인연합회와 공동으로 주최했고,<sup>3)</sup> 12월에는 “한국기업 글로벌 경쟁력 강화를 위한 주식보상 제도 활성화 방안”이란 세미나를 주최해 현재 총수의 지배력 강화의 도구로 이슈가 되고 있는 양도제한조건부 주식(RSU)의 확대를 주장했다.<sup>4)</sup> 민주당의 일부의원들은 친기업과 친총수를 구분하지 못한다. 기업의 복잡한 구조에 대한 이해가 부족한 상황에서 어설픈 친기업 코스프레하는 의원들 때문에 오히려 정책과 시장을 망치고 있다.

2. 공정경제3법에서 주목해야 하는 것은 감사위원 분리 선출(소위 3%룰)이다. 물론 이것도 앞에서 언급했지만 원안에서 후퇴하였다. 원래 정부의 상법 개정안은 최대주주와 그의 특수관계인은 합산하여 3% 의결권 제한을 받고 나머지 주주들은 개별 3% 의결권 제한을 받는 것으로 제안되었다. 그러나 재계의 극렬한 반대에 부딪혀 여당 내에서도 이를 보류 또는 대폭 완화해야 한다는 주장에 제기되면서 혼란스러운 상황이 연출되었다. 결국 모든 주주 ‘개별 3%’ 의결권 제한으로 완화되었고 의결권 쪼개기라는<sup>5)</sup> 꼼수의 길을 열어주게 되었다.

그럼에도 감사위원 분리 선출에 주목하는 이유는 두 가지인데 하나는 실질적인 효과가 나타났다는 것이다. 대표적인 것이 2021년 한국엔컴퍼니(한국타이어 지주사)의 사외이사 겸 감사위원이 3%룰에 의해 선출된 것이고, 두 번째는 KISCO홀딩스 사례이다. KISCO홀딩스 주주연대는 2023년 3월 24일 정기주총에서 주주를 대표하는 감사위원 후보를 추천했다. 주총 결과 회사 측 후보가 322만6758표, 주주연대 측 후보가 320만3062표를 얻었다. 2만3696표 차이로 주주연대 측 후보가 근소한 차이로 낙선한 것이다. 이것도 국민연금의 자금을 위탁받아 운용하는 운용사의 무리한 의결권 행사 때문에 주주연대 측 후보가 낙선한 것이라는 논란이 일었고 현재 법적 다툼중이다.<sup>6)</sup>

3) ‘삼성 오너경영’ 칭송 나선 민주당 의원들...“반기업 정당 탈피”

(<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1095766.html>)

4) "한화 벤치마킹 하자"던 민주...‘한국판 RSU’ 입법 착수

(<https://www.asiae.co.kr/article/2023120515575742384>)

5) 소액주주 목살한 사조그룹 주진우-주지홍의 ‘꼼수’ 민낯

(<https://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=147458>)

6) KISCO홀딩스 주주연대, 감사위원 직무집행정지 가처분 승소

(<https://www.goodnews1.com/news/articleView.html?idxno=426901>)

두 번째 주목의 이유는 법안 통과 과정에서 재계가 가장 심하게 반대한 것이 감사위원 분리 선출이라는 것이다. 당시로 돌아가 보면 감사위원 분리 선출을 하면 외부 인사가 감사위원이 되어서 회사의 기밀을 누출시켜 회사를 망하게 한다는 논리까지 들고 나왔었다.<sup>7)</sup> 또 최근 사례로는 현대엘리베이터 감사위원 선출 사례가 있다. 2023년 12월에 현대엘리베이터 임시주총에서 감사위원이 되는 사외이사에 회사 측 인사가 선임되었다. 상법상 주주제안 안건은 주총 6주 전에 전달해야 하는데 현대엘리베이터가 정확히 6주 전인 11월 17일 주총 일정을 공시해 감사위원에 대한 주주제안을 원천 봉쇄했다는 논란이 일어난 것이다.<sup>8)</sup> 이것은 감사위원 분리선출 제도가 두려워 일종의 꼼수를 부린 것이다. 정기주총 표 대결을 통해 외부인사가 들어올 것이 두려워 임시주총에서 주주제안을 막고 감사위원 선임을 일사천리로 진행한 것이다.

정리하면 향후에 입법과정에서 중요한 것은 입법과정에 진통과 갈등이 많더라도 향후 실질적인 효과가 나타날 것에 집중해서 근거를 가지고 돌파해야 한다는 것이다. 현재의 재계는 총수의 이익중심으로 목소리를 내기 때문에 재계의 강한 반발은 총수의 이익이 침해된다는 신호와도 같다. 즉, 지배구조개선과 시장에는 좋은 것이라는 거다. 대충 생색내기 식 접근은 재벌개혁, 지배구조개선에도 하등 도움이 안 되고 시장에서 싫어한다. 감사위원 분리 선출은 시장에서 주주 권리에 관심 있는 사람들 사이에 호평을 받았다는 것을 기억해야 한다.

3. 이외에도 원안에서 후퇴한 안을 정리해보면 상법에서 다중대표소송제도 원안에서 후퇴하였다. 당초 정부안은 주주대표소송과 동일하게 다중대표소송의 요건을 정하고 있었지만, 별다른 이유나 설명 없이 그 요건이 상장회사의 경우 0.01%에서 0.5%로 50배 강화되었다. 삼성전자 자회사의 이사를 상대로 다중대표소송을 제기하기 위해서는 수조원 이상 주식을 6개월 이상 보유해야 소제기가 가능한데, 이는 실효성이 매우 떨어지는 방안이다.

---

7) 감사위원 독립성과 기술 탈취 무관한데 '3%룰' 흔들어  
(<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/967673.html>)

8) KCGI자산운용, 현대엘리베이터 '감사위원 꼼수 선임' 비판  
(<https://www.seoulfn.com/news/articleView.html?idxno=506114>)

공정거래법에서 당초 정부는 경성담합에 대한 공정위의 전속고발권을 폐지하는 쪽으로 법안을 제안했는데 당시 여당인 민주당은 돌연 전속고발권 폐지를 철회하기로 최종 결정했다. 일반지주회사에 CVC 설립을 허용하는 규제완화 법안이 포함된 것도 문제였다. CVC 법안은 당초 공정거래법 전부개정안에 포함되지 않은 내용이지만, 공정경제3법 처리 과정에서 갑자기 병합심사 되었다.

## 21대 국회 하반기: 윤석열 정부

4. 21대 국회 재벌개혁 관련해서 후반부, 즉 윤석열 정부하에서의 입법은 평가할 것이 없다. 우선 정부가 재벌개혁의지 자체가 없다.<sup>9)</sup> 우선 윤석열 정권이 들어오고 나서 지배구조 관련 지속적으로 문제를 삼는 것은 총수 없는 대규모기업집단(포스코·케이티·케이티앤지 등)이다. 더구나 구조적·제도적 접근이 아닌 대표이사 연임 문제만 관심을 갖는다. 소유가 분산된 기업이 주인이 없기 때문에 문제가 많다는, 전형적으로 재벌이 ‘우리는 주인이 있어서 훌륭하다’며 자기의 후진적 지배구조를 방어할 때 쓰는 논리를 들이대면서 말이다.

현 정부는 재벌의 지배구조를 오히려 후퇴시키고 있다. 윤 대통령은 재벌과 아주 친밀한 관계를 구축하고 있고, 이는 윤 대통령의 외교 순방, 엑스포 유치전에서의 재벌과의 동행에서 드러났다. 일종의 정경유착인데<sup>10)</sup> 정경유착이라는 것은 정치권력과 재계의 긴밀한 관계인데 이는 기본적으로 “주고받는 것”(give and take)이다. 전형적인 공식은 재계가 대통령에게 무엇인가를 제공하고, 대통령 당선 후에 대통령 또는 최측근과 만남의 기회를 얻고, 이 기회를 통해 원하는 것(규제회피 등)을 얻어내는 것이다. 또, 이걸 단순히 정권과 재벌의 ‘주고받기’만의 문제가 아니다. 윤 대통령이 재벌들과 스킨십을 강화하면 할수록 한국 사회에서 재벌은 점점 더 불가침의 영역이 될 것이다. 불가침의 존재가 생긴다는 것은 경제적으로는 생산성 하락으로 이어질 것이다.

현 정부가 재벌 총수에 친화적이라는 것이 드러난 것은 법은 아니지만 대표적으로

---

9) ‘코리아 디스카운트’ 해소?...골문 등지고 헛발질 하는 정부  
([https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1125086.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1125086.html))

10) 재벌총수는 왜 ‘떡볶이’를 먹으러 갔나...그날의 손익계산서  
([https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1120153.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1120153.html))

2023년 12월 시행된 재계의 압력에 굴복한 공정위 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반행위의 고발에 관한 공정거래위원회의 지침」 개정이다.<sup>11)</sup> 이 고발지침 개정은 당초 대법원이 사익편취 사건에서 특수관계인의 ‘관여’를 보다 적극적으로 판단한 법리를 수용하는 것이 핵심 개정사유였으나, 최종 의결된 고발지침은 해당 내용을 반영하지 않기로 했다. 당초 고발지침 개정으로 사익편취행위를 한 법인은 고발하면서 그에 관여한 총수일가(특수관계인)에 대해서는 직접적인 지시나 관여 등 증거를 충분히 확보하지 못해 고발하지 못하는 모순을 바로잡을 것으로 기대되었다. 하지만 고발지침 개정으로 기업활동이 위축될 수 있다는 재계의 우려가 제기되고 재계단체들이 크게 반발하자 공정위는 행정예고 후 50일이 지나는 동안 개정안을 확정하지 못하다가, 결국 재계의 입장만 충실히 반영한 고발지침 개정을 단행했다. 또한 당초 지침상 원칙고발 대상은 아니지만 고발할 수 있는 경우(예외적 고발사유)의 유형으로 제시된 사회적 파급효과 또는 국가재정에 현저한 영향을 끼친 경우, 중소기업에 현저한 피해를 미친 경우 등 요건 신설은, 단순히 공정위가 고발 여부 결정시 ‘시장에 미친 파급효과’와 ‘중소기업 또는 소비자 등에 대한 피해 정도’를 고려할 수 있도록 수정되었다. 이는 고발지침 개정에 대한 재계의 반발이 확산되자 해당 내용을 철회한 것에서 더 나아가, 향후 기업의 여러 사정을 감안하여 공정위가 고발을 재량적으로 판단하고 면해줄 수 있는 여지를 넓힌 것이다.

또, 현 정부가 재벌 총수에 친화적이라는 것은 공정거래법, 상법과는 상관이 없지만 상속세 폐지 시도에서 여실히 드러난다. 특히 주식을 취득한 후 아래 세대로 물려주는 재벌총수일가의 특성상 상속세 폐지는 총수일가 사익을 위한 맞춤형 정책인데 이것을 코리아디스카운트, 지배구조 개선과 연관시키는 기적의 논리를 만들어 내고 있다. 상속세가 없다면 코리아디스카운트가 사라진다는 것이다.<sup>12)</sup>

5. 그나마 윤석열 대통령이 처음으로 언급하였던 전향적인 상법개정은 2024년 1월 2일 한국거래소에서 열린 '2024년도 증권·파생상품시장 개장식'의 발언이다. 그는 이 자리에서 소액 주주의 이익 제고를 위한 상법 개정을 긍정적으로 검토하겠다고 밝혔다. 이어 대통령실 관계자는 “상법이 소액 주주 등 ‘주주의 비례적 이익’에 충실할 수 있도록 개정돼야 한다는 방향성을 언급한 것”이라며 “구체적인 개정안은 추후 검토될 것”이라고 설명했다.<sup>13)</sup> 이러한 상법개정안은 앞서 이용우 더불어민주당 의원이

11) [경제개혁연대논평] 재계의 압력에 굴복한 공정위 고발지침 개정, 유감  
([http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=B11&wr\\_id=20638](http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B11&wr_id=20638))

12) 상속세는 죄가 없다 (<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1111319.html>)



2023년 발의한 이사의 충실의무 조항에 회사의 이익 뿐 아니라 주주의 비례적 이익까지 포함하는 내용의 개정안과 박주민 더불어민주당 의원이 2023년 발의한 지배주주와 일반주주 사이의 이해상충 문제를 해소하기 위해 이사의 충실의무의 대상에 총주주를 추가함으로써 이사에게 주주에 대한 보호의무를 명시적으로 부여하는 안이 있었다.

특히 이용우 의원 안에 대해서는 한동훈 국민의힘 비상대책위원장이 법무부 장관 시절인 2023년 4월 국회 대정부 질문에서 “법률에 주주의 비례적 이익을 보호하도록 하는 새로운 개념을 도입한 획기적인 법안이라고 생각한다”며 “개정안의 방향에 공감한다”고 말하기도 했다. 그런데 이것이 뒤집히는 데에는 딱 2주가 걸렸다. 윤대통령은 2024년 1월 17일 서울 여의도 한국거래소에서 개최된 국민과 함께하는 민생토론회에 참석해 소액주주가 제 목소리를 낼 수 있도록 상법 개정을 추진하겠다고 밝혔는데 엉뚱하게도 각론은 이상한 곳으로 튀었다. 지금까지 이야기 되었던 이사의 충실의무 대상에 주주의 비례적 이익을 추가하는 상법 개정이 아닌 온라인 전자주주총회 제도화, 이사들의 사익 추구 행위 차단 등을 추진하겠다고 밝힌 것이다.<sup>14)</sup> 우선 이사들의 사익 추구 행위 차단은 구체적으로 나온 정부안이 없어 평가할 것이 없다. 김소영 금융위원회 부위원장은 상법상 이사의 기회유용 방지조항이 있는데, 실무상 논란이 있어 그 부분을 보완하면 이사가 회사를 운영함에 있어서 주주이익을 보호하는 데 좀 더 충실하게 검토할 것으로 예상한다는 전문답만 남겼다.<sup>15)</sup>

6. 온라인 전자주주총회 관련해서는 현행 상법이 전자주주총회의 허용 여부에 대하여 명시적인 규정을 두고 있지 않은 점을 고려하여 전자적 방식의 주주총회의 개최가 가능하도록 규정하는 것으로, 그 필요성은 있다. 다만, 한계가 명확하고 수정이 필요하다.<sup>16)</sup> 첫째, 개정안은 정관으로 정하는 바에 따라 전자주주총회의 개최를 허용하고 있는데, 이 경우 회사가 정관으로 전자주주총회를 금지하거나 또는 전자주주총회의 도입을 주장하는 주주가 총회 결의를 거쳐 정관을 변경해야만 가능하기 때문에

13) 윤 대통령 "소액주주 이익 위해 상법 개정 검토" (<https://www.hankyung.com/article/202401025820i>)

14) 尹 "소액주주 보호 상법 개정… ISA 한도·가입대상 확대"(종합)  
(<https://www.moneys.co.kr/article/2024011713062377383>)

15) [일문일답]"증권거래세 내년 0.15%까지 인하…시행령 이미 개정"  
<https://v.daum.net/v/20240117105531621?fbclid=IwAR1CEXHIWS6r6fcn5u3pylZHLLJdvj9JPLdl9KonNBihWtSiyCtuNhclFn4>

16) 주주·경영진 소통 방해할 법무부 '상법 개정안' (<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1115030.html>)

제도의 실효성이 떨어질 위험이 있다. 이에 이사회 결의로 (병행)전자주주총회를 개최할 수 있도록 하고, 대통령령으로 정하는 일정 수준 이상의 주주들이 청구하는 경우 (병행)전자주주총회를 허용해야 한다. 둘째, 전자주주총회는 병행전자주주총회(hybrid meetings)와 완전전자주주총회(virtual-only meetings) 방식으로 나누어지는데, 주주 전부가 전자통신수단에 의하여 출석하는 완전전자주주총회는 주주권 침해의 소지가 있다. 완전전자주주총회에서는 주총 의장이 주주들의 질문을 자의적으로 해석하여 답변하거나, 특정 주주를 배제한 채 질문을 선별하여 답변하고, 주주가 아닌 참석자가 질문을 제출하여 다른 주주들의 질의시간을 줄이는 등 다양한 방법으로 경영진에 불리한 질의를 쉽게 피해갈 수 있는 문제가 있기 때문이다. 따라서 주주권 침해의 소지가 있는 완전전자주주총회의 도입에 반대하며, 병행전자주주총회의 개최만 허용할 필요가 있다.

## 22대 국회: 향후 무엇을 할 것인가?

7. 향후의 상법과 공정거래법 중심의 입법과제들은 이미 많이 나와 있는 상황이다.<sup>17)</sup> 예를 들어 자사주의 마법 금지(박용진 의원, 상법), 임시주총에서의 주주제안권 보장(이용우 의원, 상법), 감사위원 분리 선출 확대(이용우 의원, 상법), 양도제한조건부주식 규제(이용우 의원, 상법), 부당한 이익제공 입증책임(전해철 의원, 공정거래법), 동일인과 특수관계인의 임원선임과 보수결정, 계열사 합병·분할 시 동일인과 특수관계인의 의결권 제한(박용진 의원, 공정거래법), 인적분할 시 자사주 의결권 차단(박용진 의원, 공정거래법), 전속고발권제 폐지(배진교 의원, 공정거래법), 자사주 교환 및 회사간 의결권 행사 약정 금지(이용우 의원, 공정거래법) 등이다.

8. 현재까지 나온 개혁과제 외에 미래를 위한 새로운 의제들이 필요하다. 그 후보들 중 하나는 새로운 지주회사 행위규제 제안인데 현재 국내 재벌의 지주회사 체제는 누더기이기 때문이다. 1999년 2월 공정거래법 개정으로 그동안 금지되던 지주회사가 허용되었다. 당시 재벌의 지주회사 전환이 많지 않을 것이고, 전환을 한다면 상당한 구조조정이 이루어지고 지배구조가 개선될 것이라는 공정위의 예상이 있었다. 그러나 예측과는 달리 많은 지주회사가 설립되었으며, 이 과정에서 지배주주의 지배권은 더

17) 종합정리는 경제개혁연대의 “경제개혁이슈 2021-4호, 제20대 대선 입법과제 제안 - 공정하고 지속가능한 기업과 시장을 위한 개혁과제” 참조

([http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=B21&wr\\_id=20278](http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B21&wr_id=20278))

욱 강화되고 자회사 등을 이용한 계열사 확대가 이루어졌다. 또한 지주회사의 고유한 특성으로 인해 예상하지 못했던 새로운 문제가 나타나고 있다.<sup>18)</sup>

현재까지 지주회사 규제는 공정거래법에 집중되어 있기 때문에 상법 등을 통한 새로운 규제가 필요하다.<sup>19)</sup> 우선 지주사의 소수주주권 강화가 있다. 구체안으로는

첫째, 현재 상법에 도입되어 있는 다중대표소송의 지분요건을 낮추고 대상을 확대하여 다중대표소송을 보다 용이하게 할 수 있도록 해야 한다. 먼저 다중대표소송의 지분요건을 낮추어야 한다. 지주회사 소수주주들이 자회사 등의 임원에 대한 책임추궁을 원활하게하기 위해서는 다중대표소송의 지분요건을 대표소송과 동일하게 하거나, 최소한 지금의 다중대표소송 지분요건 보다는 낮추어야 한다. 2020년 상법개정으로 다중대표소송이 도입될 당시 정부안에는 상장회사의 경우도 다중대표소송의 필요요건이 대표소송과 요건과 동일하였다. 다음으로 다중대표소송의 대상도 확대하여야 한다. 현재 다중대표소송은 자회사의 임원 등에 대해서만 가능하도록 하고 있는데 상법에서 자회사는 발행주식총수의 50%를 초과하여 보유한 경우이다. 따라서 지주회사의 경우 다중대표소송의 대상을 공정거래법상의 자회사, 손자회사, 증손회사까지 확대해야 한다.

둘째, 현재 법률상 소수주주들이 행사할 수 있는 각종 소수주주권을 자회사 및 손자회사에 확대하는 것도 검토해 볼 수 있다. 또한 내부거래에 대한 규제 강화를 통해 지주회사 및 그 자회사 등 사이의 내부거래 시 양사의 주주총회에서 지배주주를 제외한 주주들의 사전 또는 사후 승인, 대기기업집단 외의 지주사와 자회사 등에도 사익 편취규제 적용 등이다.

세 번째, 지주회사 체제 내의 자회사 및 손자회사의 상장 규제이다. 지주회사 상장 시 자회사 및 손자회사의 상장 금지(상장된 경우 상장폐지 유도), 이중상장 유지시 자산 2조원 이상 회사에 적용되는 지배구조제도 적용, 자회사의 상장 관련 공시 강

18) 지주사 체제의 리스크 ‘이중상장’…포괄적 규제해야

(<https://www.hani.co.kr/arti/economy/marketing/1099733.html>)

19) 경제개혁연대의 “경제개혁이슈 2023-6호, 지주회사 행위규제에 관한 새로운 접근법” 참조

([http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=B11&wr\\_id=20627](http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B11&wr_id=20627))

화 및 이중상장 시 소수주주 보호장치 심사 등이다. 이외에도 지주사의 중요한 자회사 주식 등 거래 시 주주총회 결의, 지주회사 지배구조보고서 제출 등이 있다.

9. 22대 국회에서 재벌개혁 중에 눈여겨봐야 하는 것은 이전의 고전적인 방식이 아닌 새로운 방식의 총수일가의 지배권 유지 및 승계이다. 이제 한국의 재벌은, 특히 상위재벌들은 예전같이 일감몰아주기, 계열사 간 인수·합병 등 고전적인 방식을 통해 지배권을 유지하고 승계하기가 녹록치 않아 졌다. 법·제도와 함께 자본시장에서의 행동주의 펀드 등으로 대표되는 주주의 감시가 강화되고 있기 때문이다. 그러나 총수일가 3~4세로 지배권을 승계하려는 재벌의 의지는 여전히 강고하다. 즉, 총수의 입장에서 새로운 방식이 필요한 시점이라는 것이다. 예를 들면 한화·두산 등의 양도제한조건부주식을 둘러싼 논란이다.<sup>20)</sup>

양도제한조건부주식은 주식연관보상 중 하나로 경영진과 주주의 이해를 일치시키는 보상방식이자, 기업이 인재를 유치하고 계속 붙잡아 놓는 보상방식이기도 하다. 그러나 한국에서는 총수일가의 불법적인 지배력 유지 및 승계의 문제가 지배구조의 핵심 문제이기 때문에 대표적인 주식연관보상 중 하나인 주식매수청구권(스톡옵션)을 지배주주에게 부여하는 것은 전면금지였다. 1999년 상법의 입법취지를 보면 지배주주에 대한 부당한 부여와 남용의 우려 때문에 주식매수청구권(스톡옵션) 부여를 금지시켰다. 문제는 양도제한조건부주식은 본질상 주식매수청구권(스톡옵션)과 크게 다르지 않음에도 불구하고 아무런 규제가 없다. 이것은 하나의 상징적 사건이 될 수 있다. 그냥 단순하게 ‘글로벌기업 국제경쟁력 강화 민주당 의원 모임’처럼 글로벌 기업들이 채택하는 선진 보상방식이라고 찬양하고 있을 때가 아니라는 것이다.

10. 또 하나는 중소기업창업투자회사나 신기술사업금융전문회사 등을 통한 총수일가의 사익추구이다. 최근 재벌들의 계열사로 이런 종류의 비은행 금융회사들이 증가하고 있고 여기에 총수일가의 지분율이 높다. 신사업, 미래먹거리 개척이라는 명분도 있고 재벌 3~4세들이 여기서 경영수업을 한다는 명분도 있다. 이런 회사들은 은행과는 다르게 출자, 차입 등 다양한 방식으로 자금을 조달하는 것이 매우 중요하다. 예금이라는 강력한 수신기능이 없기 때문이다. 즉, 계열사간의 거래가 일어날 유인이

---

20) [단독] 한화 장남에 'RSU 389억'...경영권 승계수단 악용 우려  
(<https://www.hani.co.kr/arti/economy/marketing/1124567.html>)

매우 높다는 것이다.

그런데 의외로 이런 회사가 규제의 사각지대이다. 공정거래법 제45조는 “특수관계인 또는 다른 회사에 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위”를 금지하고 있다. 시행령에서는 불공정거래행위의 유형을 정하고 있으며 부당한 자금지원은 “특수관계인 또는 다른 회사에 가지급금·대여금 등 자금을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위”를 의미한다. 공정거래법 제47조는 특수관계인에 대한 부당한 이익제공을 금지하고 있다. 여기서 “특수관계인과 현금이나 그 밖의 금융상품을 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위”를 금지하고 있으며 여기서는 규모는 규제대상이 아니고 거래조건만 규제대상이 된다. 또한, “합리적인 고려나 다른 사업자와의 비교 없이 상당한 규모로 거래하는 행위” 역시 금지대상이지만 상품 또는 용역거래에 한정된 것으로 보이는 바, 자금제공은 규제대상이 아닌 것으로 보인다.

이외 기업집단 계열사들은 공정거래법에 따라 수시공시 및 기업집단현황 등 공시를 통해 계열사와의 자금거래를 공시해야 한다. 이 경우 역시 창업투자회사가 결성한 계열사가 아닌 조합, 또는 자산운용사가 조성한 펀드의 경우는 계열회사가 아니므로 공시대상이 아니다. 상법에서는 아예 자금거래 등 계열사 지원에 대한 명시적인 규제가 없다.

## 경제민주화, Season II 대전환

위평량 / 참여연대 경제금융센터 실행위원, 위평량경제사회연구소장(경제학박사)

### I. 역대 정부(의회) 경제민주화 정책 추세와 평가

#### 1. 제21대 국회 경제민주화 관련 법률(안) 등

<표 1> 제21대 국회 상법 및 공정거래법 관련 법률 개정(안)

법	법률안	주제
상 법	[2100571] 일부개정(박용진의원 등 10인)	자사주
	[2102656] 일부개정(김병욱의원 등 12인)	전자투표제
	[2107192] 일부개정(조정훈의원 등 10인)	다중대표소송 / 집중투표 / 감사위원 분리선출 / 전자투표제 의무화
	[2114549] 일부개정(조수진의원 등 14인)	원격영상총회 / 전자투표제
	[2114588] 일부개정(박주민의원 등 10인)	주주제안 / 3%초과 지배주주의 의결권 제한 / 50% 이상 자산 양도 양수 시 2/3 결의
	[2114916] 일부개정(이용우의원 등 12인)	이사의 충실의무 대상에 주주의 비례적 이익 추가
	[2117432] 일부개정(이용우의원 등 14인)	임시 주총에서의 주주제안권 보장
	[2117764] 일부개정(백혜련의원 등 10인)	물적분할 시 주주의 주식매수청구권 보장
	[2119370] 일부개정(박주민의원 등 12인)	이사의 충실의무 대상에 주주 추가 / 순자산 10% 이상 현물출자로 자회사 설립 시 의결권 2/3 결의 및 의결권 3% 제한, 주식매수청구권 부여
	[2119962] 일부개정(이용우의원 등 10인)	감사위원 분리선출 확대
	[2124404] 일부개정(이용우의원 등 12인)	스톡옵션 세습 방지
	[2124960] 일부개정(정태호의원 등 10인)	주주평등 원칙에 따른 자사주 처분 및 자사주 보유 제한
	[2125610] 일부개정(정부)	전자주주총회 도입, 반대주주의 주식매수청구권 규정

		정비
	[2125952] 일부개정(류호정의원 등 10인)	이사 및 주요주주의 충실의무 구체화
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	[2100481] 일부개정(전해철의원 등 22인)	부당한 이익제공 입증책임
	[2100578] 일부개정(박용진의원 등 10인)	동일인과 특수관계인의 임원선임과 보수결정, 계열사 합병/분할 시 동일인과 특수관계인의 의결권 제한
	[2100580] 일부개정(박용진의원 등 11인)	지주회사 부채 100%이내 제한, 손자회사 보유 제한
	[2100582] 일부개정(박용진의원 등 11인)	인적분할 후 자사주 의결권 차단
	[2100584] 일부개정(박용진의원 등 13인)	하도급대금 조정, 성과공유제를 위한 공동행위 허용, 교섭권 강화
	[2100585] 일부개정(박용진의원 등 13인)	과징금 강화
	[2102204] 일부개정(정청래의원 등 12인)	전속고발권제 폐지
	[2103175] 일부개정(송갑석의원 등 13인)	일감몰아주기 대상 기업 규제 강화
	[2103237] 일부개정(송갑석의원 등 11인)	자료제출명령 제도-시지남용, 부당한 공동행위, 거래상지위남용, 재판매가격유지 행위에 대한 손배에 한함
	[2104292] 일부개정(박용진의원 등 10인)	해외계열사에 대한 편법적 상호출자 금지
	[2104402] 일부개정(박홍근의원 등 12인)	기존 상호출자제한기업에 대해서도 순환출자에 대한 의결권 제한
	[2104433] 일부개정(성일종의원 등 14인)	일감몰아주기 대상 기업 규제 강화
	[2104548] 일부개정(박용진의원 등 10인)	동일인의 특수관계인이 지배하는 공익법인의 계열사 주식에 대한 의결권 전면 금지
	[2105591] 일부개정(박용진의원 등 10인)	기존 상호출자제한기업에 대해서도 순환출자에 대한 의결권 제한
	[2106110] 일부개정(이정문의원 등 12인)	수급사업자 등 열위적 지위에 있는 중소기업의 공동행위 허용
	[2106114] 일부개정(김경만의원 등 19인)	과징금의 일부를 불공정거래 피해구제기금으로 활용
	[2107287] 일부개정(배진교의원 등 11인)	전속고발권제 폐지
	[2113730] 일부개정(이용우의원 등 10인)	사주 교환 및 회사간 의결권 행사 약정 금지. 분할 후 자사주 의결권제한
	[2117357] 일부개정(김두관의원 등 10인)	사업자단체 구성 및 거래조건 개선을 위한 협의권
	[2117827] 일부개정(이용선의원 등 14인)	의무고발요청제도 개선(감사원, 중기부, 조달청에 대한 자료제공)
[2117918] 일부개정(안철수의원 등 12인)	독과점 사업자에 대한 주식처분, 영업양도 등 명령, 공정위회의록 공개	
[2123667] 일부개정(김한규의원 등 10인)	부당한 이익제공 행위에 대한 공소시효를 기존의 5년에서 15년을 연장하는 특례	
[2123781] 일부개정(김종민의원 등 12인)	손해배상청구소송 중 법원이 공정위에 자료 요구할 권한 부여	
	○온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(민병덕의원 등 10인)	약 20여건
	○[2125472] 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 등 11인)	약 5건

○[2109817] 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 일부 개정 법률안	약 26건
○[2113204] 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부 개정 법률안	약 13건

자료: 참여연대, 김주호, 2024.01

주. 경제민주화 영역분야인 노동분야, 중소기업 및 하도급관련분야, 소비자보호, 금융산업분야 및 조세재정 분야 등의 법률개정(안)은 포함되지 않음

○ 최근 연도, 국내 경제민주화(경제민주주의) 인식도는 크게 떨어지고 있는 것으로 판단. 이러한 배경은 현 정부에서 ‘경제민주화’ 용어를 아예 다루지 않고 있음

- <표1>에서 나타난 것처럼, ‘발의안 등이 일부 처리되었으나, 핵심적인, 즉 여야합의가 이루어지지 않은 개정안 중심으로 상정 후 처리가 안 된 법안들 중 유의미한 내용이 있는 법안만 정리한 것’ 것으로 진정한 경제민주화 관련 구조개선에 여전히 부족

- 상법은 기업지배구조개선 중심으로 창업자와 대주주의 독재적 경영의사결정을 넘어 이를 합리적으로 견제해야 하는 이사회 충실의무 역할과 주주 중심, 기업의 주권자인 주주들의 견해를 반영하고 주주평등원칙을 정착해야 하는 등 결론적으로 i) 독립적·자율적 이사회 역할구조와 ii) 기업조직 내 ‘경제민주화’ 정착 방향이라 할 수 있음

- 또한 공정거래법에서는 독과점적 시장 영향력 완화를 통한 경쟁 촉진, 경제력집중의 근원인 지주회사 규제 일부 내용과, 공정한 경쟁생태계를 위한 일감몰아주기, 사업자단체별 상생협력, 중소기업 공동행위 등에 대한 이슈가 더욱 강화되어야 함

- 가맹사업법과 대리점법과 유통산업법 등 많은 법안 개정안들이 발의되었고, 일부 개선되기는 하였으나 경제적 약자들이 원하는 핵심적인 법안들은 여전히 통과되지 않았고, 최근 현 정부에서는 대형마트 의무휴업제도(공휴일지정원칙)를 폐지할 것으로 선언

- 온라인디지털시대 핵심 사업으로 정착된 플랫폼비즈니스의 우월적 지위 남용과 불평등하고 불투명한 거래구조를 개선해야 한다는 온라인플랫폼법(안)은 아예 배제



되었고, 현 정부에서는 플랫폼생태계 거래구조를 ‘자율화’로 전환시켜 버린 결과 산업 내 경제적 약자의 피해와 사회적 정의와 공정성과 평등성이 크게 약화

## 2. 윤석열정부

<표 2> 윤석열정부 정책과 공약

약속	주요내용
공정한 경쟁을 통한시장경제 활성화	○(공정경쟁 확립) 독과점 남용행위(앱마켓, 반도체 시장 등) 및 담합행위 집중 감시, 사익편취·부당내부거래 등에 대해 엄정한 법집행
공정거래 법집행 개선을 통한 피해구제 강화	○(플랫폼분야 거래질서 공정화) 입점업체, 소비자의 불공정피해 방지 -자율규제 방안 및 필요 최소한의 제도적 장치 마련 -플랫폼사업자의 입점업체 사업활동 제한 행위 및 소비자 기만행위(눈속임 마케팅·거짓후기 등) 시정  ○(납품단가 제값받기) 제때 제값 받도록 납품단가 조정협의 실효성 강화 -납품단가 연동 하도급 모범계약서, 수·위탁 계약서 보급 등 자율적 납품단가 조정 관행 확산 및 납품단가 연동제 도입 검토 -조정협의 불응 등 위법행위는 엄정 시정하고(실태조사, 신고센터 운영), 중기조합의 대협상 활성화를 위해 조정협의 요건, 절차 등 제도개선  ○(실질적 피해구제) 중·소상공인이 체감할 수 있는 피해구제 제도 마련 -분쟁조정통합법 제정, 공정거래종합지원센터 설치 등 One-Stop 지원 -신속하고 자발적인 피해구제에 대해서는 과징금 감경 확대  ○(소비자 안전환경 조성) 민관 협력을 통한 소비자안전 사각지대 해소 -제품 안전인증 정보 통합서비스 제공, 범정부 안전 종합정책 수립을 위한 ‘소비자안전기본법’ 제정
공정한 시장질서 확립	-기술탈취 행위 징벌적 손해배상 강화 및 객관적인 전속고발제도 운용 -납품단가 연동제 도입방안 마련·추진(시범운영, ‘22.下) -민간 자율규제기구를 구성하여 플랫폼 자율규제 방안 마련 및 범정부 플랫폼 정책협의체 구축

출처: ‘윤석열정부 110대 국정과제’,(대통령직인수위원회,2022.05), ‘새정부 경제정책방향’(관계부처합동, 2022.06) 참고 필자 재구성

- 윤석열정부, ‘경제민주화’ 용어 단 한 개도 사용하지도 않고, 각종 문서에 포함되지 않았음. 182페이지 규모의 ‘윤석열정부 110대 국정과제’(제20대 대통령직인수위원회, 2022.05), 60페이지 ‘새정부 경제정책방향’(관계부처합동, 2022.06) 등

- 현 정부와 여당(국민의 힘)에서의 경제민주화의 철학과 가치 및 그 중장기적 성과에 대해서 충분한 이해를 하지 못하고, 고의로 제외하거나 배제한 것으로 추정
- 다만, 정책내용 중 ‘경제민주화’ 관점에서 볼 때, 일부 정책 마련(물적분할 관련 주주 보호 방안, 중소기업 기술탈취, 납품단가 제도개선 등)과 추진 내용(자본시장 개혁 3법 등)도 있으나 거꾸로 경영권 방어수단 도입, 친족 범위 축소 및 대규모 내부거래 이사회 의결 및 공시 기준 상향 조정으로 공정거래법 규율의 실효성 저하 우려, 가업승계 요건 대폭 완화, 온라인플랫폼법 배제 등 문제 발생(경제개혁연구소, 경제개혁리포트, 2023-5호)
- 현 정부, 경제정책 핵심은 경제성장 지원 정책으로 코로나19 경기침체 회복을 위한 것으로 이해할 수 있으나 시장 공정성과 정의로운 사회, 양극화를 감안하지 않은 정책 강화, 특히 상위계층 부자와 대기업그룹에 대한 실질적 지원정책 중심
- 핵심적으로는 ‘조세평등주의’ 무시. 즉, 부자감세 중심으로 재정수입 감소로 국민 소득증가 부정적, 양극화 심화, 부정의·불평등·불공정·양극화 구조 심화, 미래의 디지털시대, 플랫폼비즈니스, AI활성화 시대를 충분히 고려치 않고 아날로그 시대 관점에서 벗어나지 못함

## 2. 문재인 정부

<표 3> 문재인정부 경제민주화 정책 공약

대주제	공약 및 국정과제
I. 경제적 강자의 갑질 방지와 처벌강화	①을지로위원회구성(검찰, 경찰, 국세청, 공정위, 감사원, 중기청 등 범정부) ②가맹사업자 및 대리점사업자 단체구성권 부여 ③보복조치에 대한 처벌권 강화 ④공정거래법 위반 징벌적 손해배상제도 도입 ⑤부당내부거래, 납품단가 후려치기, 기술탈취 등 처벌강화(재분류) ⑥하도급업체 납품단가 조정 요구권 인정(최저임금인상 등 노무비인상) ⑦중소사업자단체 불공정행위 신고센터운영시 정부지원
II. 재벌 경제력집중 억제와 지배구조개혁	①기존순환출자 해소 ②지주회사 행위규제 강화 ③인적분할 시 자사주 의결권 부활 방지(국정과제 신규) ④계열공익법인, 자사주, 우회출자 차단강화 ⑤총수 일가 등의 실질 지배 해외법인을 통한 국내 계열사출자현황 공시 추진(국정과제 신규) ⑥다중대표소송제 도입 ⑦다중장부열람권 도입 ⑧대표소송제도 개선 ⑨집중투표제도 의무화 ⑩전자투표제 및 서면투표제 의무화

III. 총수익가 전횡방지	①횡령 및 배임 등 경제범죄 엄정한 법집행 ②횡령 및 배임 등 경제범죄 사면권 제한 ③일감몰아주기 처벌 및 과세강화
IV. 금산분리 강화	①금융계열사의 타계열사 의결권 제한 ②금융그룹 통합감독시스템 도입
V. 소비자 보호강화	①집단소송제도 도입 ②공정거래법위반에 따른 소비자구제 피해자지원금 설치 ③금융소비자보호법제정
VI. 공정위 역할 강화 및 효율화	①공정위 전속고발권 폐지 ②공정위 조사권한 확대 ③조사활동방해에 대한 처벌강화(2017.4.18.강화) ④공정위의 대기업전담부서 확대 ⑤공정거래법 위반 신고 및 분쟁조정권한 지자체 위임
VII. 근로자 보호강화	①정부 및 공공기관 발주사업 근로자임금직접지급제도 정착 ②민간 하도급 근로자 임금지급 전용계좌 개설 의무화 ③기업임금분포공시제도 도입
VIII. 소상공자 영업자보호	①소상공인 생계형적합업종지정제도 도입 ②적합업종 사업조정 권고기간 연장 ③복합소평몰입지 도시계획단계 설정 ④복합소평몰의 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정 ⑤협력이익 배분제 도입
IX. 자본시장 관행개선	①증권선물위원회 제재의결서 공개 ②주가조작 양형강화, 사면권제한, 국민참여재판 확대 ③시세조종 등 손해배상소송 소멸시효확대 ④기업회계규율정비 및 지정감사제 대폭확대 ⑤금감원 감리주기 단축 및 분식회계와 부실감사에 대한 제재강화(국정과제 추가)
X. 국민연금 역할강화	①국민연금 기금운용위원회 상시화 ②의결권행사 전문위원회 법제화 ③국민연금 등 기관투자자 스튜어드십코드 도입

출처: 경제개혁리포트, 2017, 문재인정부 경제민주화정책 수행평가와 시사점, 위평량

○ 경제민주화정책 ‘공정경제’로 치환. 5년간의 경제민주화정책 수행평가 결과 단순평가 58.50점, 실효성평가 43.85점으로 최종 평가(경제개혁연구소, 2022, 경제개혁리포트 2022-2호)

- 10개 영역의 총 45개 정책과제 중 단순평가 기준으로 23개 공약의 이행이 완료되었고, 10개 공약은 부분적으로 이행되었으며, 12개 공약은 전혀 추진되지 못한 것으로 평가

- 시행령 등 하위규정 개정을 통해 실현 가능한 경제민주화정책을 발굴하여 추진, 2020년 12월 국회에서 처리된 ‘공정경제 3법’(상법 개정안<sup>21)</sup>·공정거래법 개정안<sup>22)</sup>

21) 다중대표소송 도입, 감사위원 분리선출, 전자투표 시 감사/감사위원 선임을 위한 주주총회 결의 요건 완화, 소수주주권 행사 요건 완화, 배당기준일 규정 개선

22) 기업결합 신고대상 확대, 지주회사 규제 강화, 사익편취 규제대상 확대, 해외 계열사에 대한 공시의무

·금융그룹 감독법 제정안)

### 3. 박근혜 정부

<표 4> 박근혜정부 경제민주화 정책과 공약

영역/대주제	공약 및 과제
경 제 적 약자의 권익보호(Ⅰ)	○중소기업적합업종제도의 실효성 제고 ○중소도시 대형마트의 신규입점지역협의체 합의 전제로 허용 ○대형유통업체의 납품·입점에 대한 불공정행위, 가맹점에 대한 불공정행위 근절 ○건설·IT분야 등 하도급 불공정특약에 따른 중소기업자 피해방지 ○소비자권익증진을 위해 소비자보호기금 설립 ○소비자 피해구제 명령제 도입
공 정 거 래 관련법 집행 체계 개선(Ⅱ)	○공정거래위원회 ‘전속고발권’ 폐지 ○공정거래법 위반에 대한 ‘징벌적손해배상제’ 도입 ○공정거래법 위반에 대한 ‘집단소송제도’ 도입 ○공정거래법 위반행위에 대한 ‘사인의 금지청구제도’ 도입
대기업집단 총수일가의 불법 및 사익편취행위 근절(Ⅲ)	○특정경제범죄가중처벌법상 횡령 등에 대해 집행유예 불가능하도록 형량을 강화 ○대기업 지배주주·경영자의 중대범죄에 대해서는 사면권 행사를 엄격히 제한 ○일감몰아주기 등 총수일가의 부당내부거래 금지규정을 더욱 강화하고 부당내부거래로 인한 부당이익은 환수
기업지배구조개선(Ⅳ)	○대규모기업집단에 대한 ‘신규순환출자’ 금지 ○소액주주 등 비지배주주들이 독립적으로 사외이사를 선임할 수 있는 시스템 구축 ○독립성 강화를 전제로 국민연금 등 공적연기금의 의결권 행사강화 ○집중투표제 및 전자투표제 단계적 도입 ○다중대표소송제도 단계적 도입
금산분리의 강화(Ⅴ)	○금융·보험회사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 상한을 단독금융회사 기준으로 향후 5년간 단계적으로 5%까지 강화 ○산업자본의 은행지분 보유한도를 축소 ○대주주적격성심사를 모든 금융회사로 확대

출처; 경제개혁리포트, 2013, ‘박근혜 당선인의 경제민주화 공약 분석과 향후 과제’, 위평량

○ 재임기간(약4년)에 걸쳐 실시한 경제민주화 공약 재벌대기업 관련 정책, 중소기업 및 소비자관련 정책 6개 영역 27개 과제. 단순평가는 34.50점, 실효성점수는 21.50점으로 평가

- 2012년 12월 당선 후, 집권 초기 강하게 추진되었으나 2013년 7월, 사실상 ‘경제민주화 종료’ 및 이후 경제민주화 배제

강화, 공익법인 및 금융보험사의 의결권 제한, 정보교환 담합 규정 신설 및 전속고발권 폐지

- 박근혜 정부 의미, 선거 기간과 집권 초기에 경제민주화를 국가적 의제로 삼았다는 점, 2013년11월 국회 시정연설에서 “경제민주화는 창조경제 토대. 경제활성화 위한 시장기초 질서”로 언급

## II. 경제민주화(경제민주주의)

### 1. 경제민주주의 철학과 이념

- “새로운 사회구조를 실현하려는 방법에 대한 새로운 생각들이 결합된 사상”(F. 나프탈리, 1928), “경제민주주의는 전제적(專制的) 의사 결정이 아닌 모든 경제주체 및 민주 국가가 참여하여 민주적 의사 결정을 내리는 모든 경제구조와 절차의 총괄” “한두 번의 전면적인 혁명적 개입을 통해서가 아니라 혼합경제의 원리에 따라 제한적이고 차별화된 개혁 과정이 지속되어야 함” (F. 빌마, 1999)<sup>23)</sup>
- 한국에서의 ‘민주적 시장경제’ 최초 확립은 1998년 故 김대중 대통령이 국가전략의 핵심으로 강조한 시점부터 구체화되기 시작(1998.6.12., 미국 스탠퍼드대학 연설), 경제민주화 개념의 일반화 근거
  - 즉, ‘서구 선진국의 성장과 발전의 배경을 민주주의와 시장경제 일치 구조라는 점에서, 한국경제 위기극복과 미래 경제구조 전환 및 국민의 자유와 평등, 공정, 궁극적 정의 달성 차원에서 경제구조의 혁신적 개혁 등의 전략과 정책 및 비전 제시’.(대통령 기록관, 1998).
  - 1970년 김대중후보의 대선공약. ‘성장과 안정과 분배 사이의 합리적인 조정을 통한 경제의 민주화 구상, <중략> 대중참여 경제는 기업인, 근로자, 소비자 3자간의 권리균형 유지, 경제건설의 궁극적 목적을 대중의 이익증진’.(사상계, 1970.01)

23) ‘경제민주주의 : 대안적 경제정책의 핵심 개념’, ‘경제개혁리포트’, 2013, 등 위평량

## 2. 1987년 헌법개정

- 한국의 경제질서, 즉 경제 생태계 기반의 근거(정의, 평등, 공정)는 헌법에 기록되어 최초 1948년 제헌헌법(제84조)에 마련되고, 이후 1962년, 1980년, 1987년 시기에 일부 변동이 있었으며, 이는 시대적 추세와 국민의견(민주주의)을 반영한 것으로 평가할 수 있음

### 헌법 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.

- 그럼에도 헌법의 가치를 하위법령에 충분히 반영하지 못해 한국 경제사회에 문제점이 발생하였고, 그간 분야별 각종문제를 제기, 예컨대 재벌기업통제, 중소기업과 하도급거래 개혁, 노동문제, 사회복지문제 및 소비자문제 등 혁신을 제기한 가운데 국가적 이슈로 종합적·일반화된 시기가 2011년

## 3. 경제민주화 정책마련

- 2011년 민주당(민주진보통합당)의 ‘119경제민주화특별위원회’의 전략과 정책을 공식화

<표 5> ‘경제민주화특별위원회’의 「경제민주화를 위한 정책제안」

영역	대주제	분야 및 정책
	I. 교육기회 균등	1) 기회균등선발제
II. 시장 민주화	1. 재벌개혁	2) 재벌 특혜에 대한 정보공개 3) 정책의 기업영향평가제 사전의무화 4) 공정거래 연구원 설립 5) 재벌범죄 근절: 처벌 강화, 포괄적 뇌물죄, 국민연금 투자 제한 6) 재벌 계열사의 공공계약 입찰 제한 7) 감사제도 개혁 8) 공정위의 전문성과 독립성을 강화하기 위한 조직개편 방안 9) 출총제 부활, 순환출자금지 및 지주회사 규제강화 10) 집중투표제 의무화 11) 이종대표소송제 도입 12) 계열사 수입배당금에 대한 법인세 과세 13) 부당내부거래 규제 강화 14) 집단소송제도 전면 도입

2. 중소기업과 중소상인 보호	15) 공정위 전속고발권제도 부분 폐지 16) 완전한 3배 손해배상제도의 도입 17) 대기업에 대한 협상력 강화를 위한 방안 18) 공공사업 참여 하도급 중소기업 보호 19) 하도급거래구조 실태조사 공표의 실효성 제고 20) 하도급거래 실효성 확보 수단 21) 중소기업적합업종 지정 법령화(서비스업 중심) 22) 대형유통업체 영업제한: 유통서비스 근로자 보호 및 영업장소 제한 23) 정부 연구개발 지원을 대·중소기업 지재권 공유와 연계 24) 일감몰아주기에 대한 규제와 처벌 강화
3. 노동시장 민주화	25) 차별금지를 통한 경제민주화 구현 26) 비정규직 해결 27) 조직을 제고와 단체협약 적용을 확대 28) 불법파견 근절 및 집단적 교섭 확립 29) 정리해고 요건 강화 30) 공격적 직장폐쇄 제한 31) 정의행위에 대한 손해배상청구 및 가압류 제한 32) 야4당 공동발의 노조법 개정안 조속한 처리 권고
4. 금융 민주화	33) 금산분리 강화 34) 금융계열사에 대한 계열분리청구제도 35) 은행지배구조의 공공성과 책임성 확보 방안 36) 금융감독 개혁 37) 금융소비자 보호 38) 중소, 벤처기업 자금경색 해소를 통한 기업생태계 복원방안 39) 금융거래세(토빈세) 도입
III. 참여경제	40) 노동조합 또는 종업원의 이사 추천권 도입 41) 협동조합 활성화 42) 노사정위원회 활성화
IV. 분배 형평성	43) 소득세·법인세 최고세율 구간 신설

출처: '119경제민주화특별위원회', 2011.11

○ 헌법적 가치 기반. I.교육영역, II.시장영역(1.재벌개혁, 2.중소기업과 중소기업인 보호, 3.노동시장 민주화, 4.금융 민주화) III.참여경제, IV.분배형평성

- 12대 영역 ; ①기회균등 선발제도 ②재벌범죄 근절 ③재벌기업 계열사 출자규제 및 지주회사 규제강화 ④재벌기업 일감몰아주기 근절 ⑤중소기업 보호 ⑥비정규직 문제 해결 ⑦정리해고 제도 개혁 ⑧노동조합 조직률·단체협약 적용률 제고 ⑨금산 분리 강화 ⑩금융감독 개혁 ⑪종업원 대표의 이사추천권 도입 ⑫법인세와 소득세율 구간신설 부가증세(유종일, 2011, 경제119)

- 경제민주화에 '보편적복지제도' 강화했으나, 당시 민주당의 사회복지위원회에서 별도로 접근 및 마련

○ 2012년, 박근혜정부와 국힘(새누리당)에서도 '경제민주화 실천모임' 조직에 전·현

직 의원 48명 참여, 당내의 최대 세력화, 경제민주화를 주도하는 현상까지 발생.  
박근혜정부 2012년 총선과 대선 승리

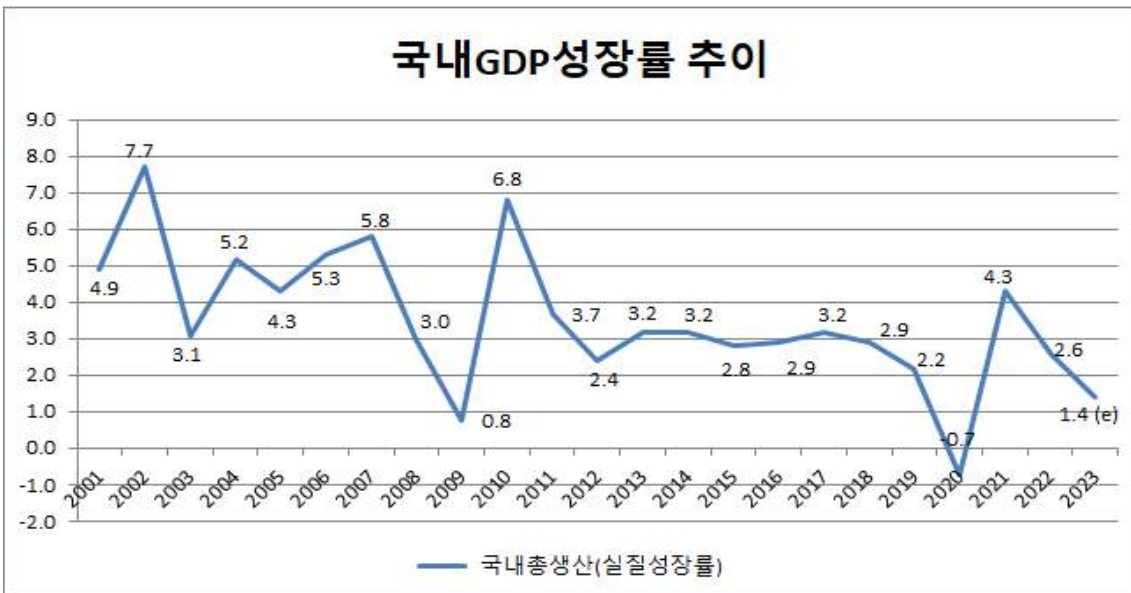
- 이후 2017년 문재인정부에서 보다 다양하고 세부적인 과제를 추구, 그 성과는 자체 제시한 공약 및 보완 공약의 약 60% 달성. 그러나 2022년 출범한 현 정부에서는 아예 경제민주화 철학과 가치를 배제해 여러 가지 문제점이 다시 발생 중이라는 점에서 미래 우려가 더욱 커지고 있음

○ 헌법 제119조 제1항(자유경제)과 제2항(경제민주화)은 기본원칙과 실천원리로서 동등한 가치(대법원, '대규모 유통업 영업시간 규제'판결, 2015.11.19). 진영논리를 떠나 헌법적 가치를 수용하고, 경제발전을 이룰 수 있는 방안을 함께 찾아야 할 것임

### Ⅲ. 한국경제와 경제민주화

#### 1. 저성장 한국경제

<그림1> 역대 국내총생산 성장률 추이





- 1991-2000년 7.24%, 2001-2010년 4.7%, 2011-2023년 2.6% 저성장, 경제위기 이후 성장률 한 단계 하락. 즉 1997년 IMF경제위기, 2008년 글로벌금융위기, 2020년 코로나19 경제위기 후 경제성장률 하락 예상

## 2. 한국사회 현실<sup>24)</sup>

- 저성장률 속에 소득과 자산 양극화와 사회적 불평등 심화. 2022년 평균 가구소득이 6,762만 원(2019년 대비 +14.14%), 가처분소득 5,482만 원(+13.78%), 부채는 9,186만 원(+16.13%)으로 증가. (가계금융복지조사, 2019~2023)
  - 그러나 2023년 11월 기준 소비자물가지수(2020=100)가 112.74로서, 약 10% 이상 상승, 소득증가 의미는 낮은 반면, 부채 증가와 고금리 시기라서 다수의 국민부담이 더욱 커짐
  - 2023년 가구별 평균 자산은 5억 2,727만원(2019년 대비 +22.07%), 순자산은 4억 3,540만 원(+23.40%), 순자산 3억 원 미만 전체가구 비중이 57.4%(-5.8%p), 10억 원 이상 가구비중이 10.3%(+3.5%)
  - 소득 5분위 계층별 자산 보유 비중은 상위 5분위가 2023년 44.6%(+0.8%p), 4분위 계층 22.1%(-0.5%p), 3분위 계층 15.9%(-0.5%p), 2분위 계층 10.8%(-0.2%p), 최하위 1분위 계층 6.6%(+0.5%p). (가계금융복지조사, 2019~2023). 결국 중산층 이하 국민은 상위 소득·자산계층을 위한 삶을 살고 있음
- 한국 소득 상위 10% 계층, 중간 40% 계층, 하위 50% 계층의 전체 소득 비중이 각각 46.5%(최상위 1% 계층 14.7%), 37.5%, 16.0%. 동시에 자산 상위 10% 계층의 자산 소유비중이 58.5%(최상위1%계층 25.4%), 35.9%, 5.6%(세계불평등보고서, 2022, 세계불평등연구소;WIL)
  - 주요국 상위 10% 계층의 소득 비중은 미국 45.5%, 독일 37.1%, 영국 35.7%, 프랑스 32.2% 등

24) 위평량, 2024, 내일신문 경제시평

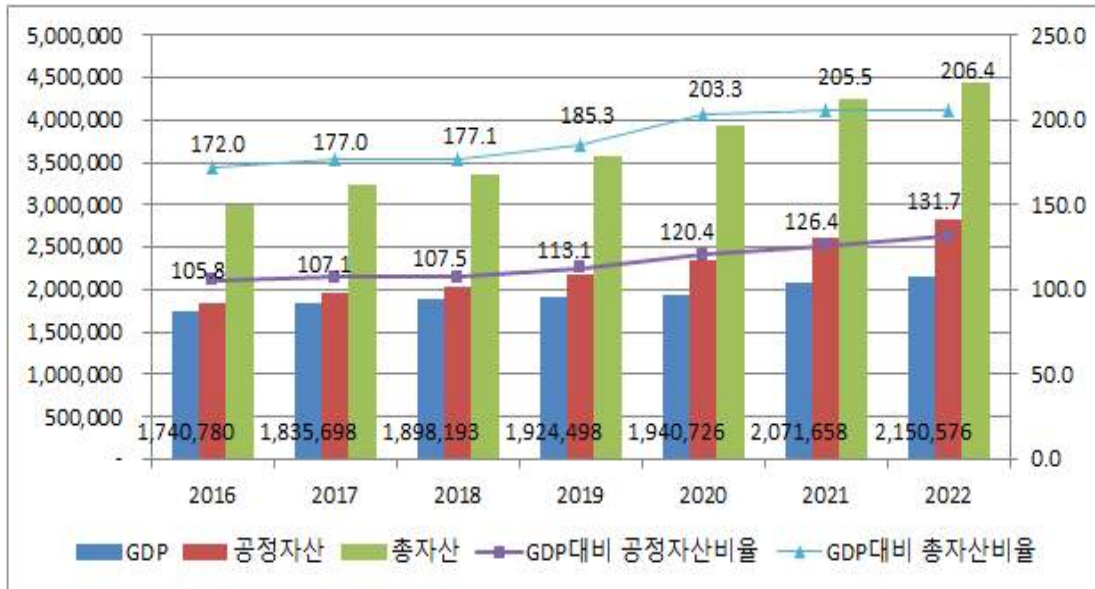
- 한국 세계 최고 수준. 선진국보다 심각한 양극화와 불평등한 나라로 변해버린 점에서 법제도를 개혁해야하는 과제 확인
- ▷한국 행복지수, 137개국 중 57위, OECD 38개국 중 35위 (SDSN, 2023), ▷한국 상대적 빈곤률 16.7%, OECD 회원국 중 4위, OECD 평균 11.1%.(OECD, 2021), ▷한국의 65세 이상 노인빈곤율은 43.4%(2018년 기준)로 OECD 평균 (15.7%)의 약 3배, OECD 회원국 최고 수준, ▷합계 출산율 0.78, 경제협력개발기구(OECD) 평균의 절반 이하, 인구절벽 상황 ▷자살률 1위(23.6/10만명, OECD평균 11.1명)보다 2배가 높음 ▷기후환경위기 탄소제로 NDC실천과 신재생 에너지 분야 취약 등

### 3. 경제력집중 심화

- 국내 재벌그룹의 경제력집중 수준 추이, 즉 국내총생산(실질GDP) 대비 전체 재벌그룹의 공정자산 비율이 1987년 55.3%, 1997년 97.8%, 2002년 59.3%, 2008년 84.5%, 2012년 104.5% 2017년 100.3%(위평량,2018)
- 2015년 기준 GDP디플레이터 등을 반영한 최근 경제력집중도 추이. 2016년 107.9%, 2017년 111.7%, 2018년 112.6%, 2019년 117.5%, 2020년 127.0%, 2021년 136.4%, 2022년 143.9% 등으로 추정됨(위평량,2023).
- 역대 경제력집중 추세, 1987년부터 IMF외환위기 이전까지는 10년간 연평균 4.25%p씩 지속적으로 높아진 이후 1997년 경제위기 이후 급락, 2002년부터 10년간 연평균 4.52%p씩 높아진 후 정체 및 하락
- 역대 경제력집중도 추세는 경제위기 또는 침체시기에는 그 상승률이 낮아졌지만 글로벌 코로나 팬데믹 시기부터는 GDP성장률보다 더욱 높게 이루어지고 있음
- 아울러 현재 기업지배구조 개선 정책 필요, 다만 특정 주체들로의 경제력집중 완화를 위한 효과는 매우 낮고, 해당 이슈를 다룰 수 없다는 점에서 별도로 접근할 필요가 있음

- 저성장추세와 대기업중심으로의 경제력집중 심화가 국민경제에 어떤 영향을 주고 있는지에 대한 객관적 분석과 평가가 필요하며, 이를 기반으로 새로운 경제전략 및 정책 마련 필요

<그림2> GDP대비 재벌그룹 자산추이 (단위 : 10조원, %)²⁵)



raw data ; 공정거래위원회, 기업집단포털, 2023 필자재구성

주. 공정위의 공정자산은 집단 내 금융보험사의 대차대조표상의 자산이 아닌 자본금 또는 자본총계 중 큰 금액을 자산으로 의제

- 국내 전문가 중심의 미래 한국사회 문제 해소하기 위한 정책 제시해 오고 있으나 과연 이러한 문제들에 대해 제대로 대응정책을 펼쳐오고 있는가?

- 예컨대 ▷저출산·초고령화 사회 ▷불평등 문제 ▷미래세대 삶의 불안정성 ▷고용 불안 ▷국가 간 환경영향 증대 ▷사이버 범죄 ▷에너지 및 자원 고갈 ▷북한과 안보/통일 문제 ▷기후변화 및 자연재해, ▷저성장과 성장전략 전환 ▷디지털 경제와 초연결 사회.(미래이슈 분석보고서, 2015, 미래준비위원회)

25) 위평량, 2023, 민주적 시장경제·선도경제 개혁, 민주연구원

## IV. 경제민주화 Season II

### 1. 민주적 시장경제

- 민주적 시장경제는 국민경제의 경제적 효율성과 사회적 형평성을 동시에 추구하는 철학에서 민주주의와 시장경제를 일치 운영해야 하는 경제체제이고, 이는 헌법 전문의 가치 달성과 특히 제119조 및 경제분야(제5장)의 가치를 제대로 실천해야 하는 실학(實學)
- 현시점의 한국경제를 민주주의 철학과 국민을 위한, 국민 참여와 견해를 반영. 경제일상 현실 대응책과 동태적 여건 변화를 고려한 미래비전 충분히 고려. 명분만 강조·제시하거나 정치적 Rhetoric을 철폐하고 현재의 사회 체제 모순 극복, 새로운 사회 구축을 위한 첫발 내디뎌야 함
- 오랜 기간 강조해 왔던, 디지털경제·플랫폼·AI 시대를 활용해 아날로그시대의 많은 문제점, 양극화와 빈부격차 및 불평등심화 개혁의 기회로 활용해야 한다는 점을 다시 한 번 공식적으로 강조함
- 경제민주화는 ‘모든 개인과 상대적으로 일반대중의 삶의 질 향상을 위해 이해관계자들의 상생협력과 정의와 평등과 공정한 시장구조 마련으로 시대변화에 합당한 지속가능한 발전을 위한 현장실천’

### 2. 기본방향

- 뉴노멀·온라인·디지털·플랫폼사업구조·AI시대, 인구절벽, 기후환경위기 대응, 양극화와 불평등 구조 개혁, 사회적 약자(노동자, 취약계층 등), 저성장구조 혁신을 위한 ‘경제민주화 시즌2’ 전략과 정책 마련
- 시장 생태계 변화를 고려한 경제민주화 철학과 가치, 성과를 고려한 정책으로 대기업 및 그룹의 경제력집중 문제, 기후환경 위기 관련 글로벌 추세와 국내문제, 인구절벽과 AI시대 노동자 문제, 조세평등 원칙 강화, 국내 경제정책과 대다수 국민들 부담 핵심인 주거환경 및 부동산정책 문제 등을 고려

- 최근 국회의원 입법 발의 건수, 17대 국회 5,728건, 18대 국회 11,191건, 19대 국회 15,444건, 20대 국회 21,594건, 21대 국회 22,637건(2023.10.31).(법률신문,2023.11.01)
- 의원입법 과잉 문제(부실 법안, 표절 법안 등) 제기로 입법영향분석법안 등을 강조하지만 보다 근본적으로는 국내 사회경제구조의 문제점들이 정의와 평등과 공정성을 주수하지 못하고 단순히 이해관계자들의 사익 관점이 반영된 배경도 고려해야 함
- 최근 총선결과, 2012년 19대 총선거결과 새누리당 127(152)석 과반수 획득, 민주(통합)당은 106(127)석; 2016년 20대는 더불어민주당 110(123)석, 새누리당 105(122)석, 2020년 21대는 더불어민주당 163(180)석, 미래통합당 84(103)석 결과
- 경제민주화정책 핵심으로 삼았던 정당이 유리하고 승리, 반대로 경제민주화 정책 배제했던 정당은 총선과 대선에서 패배
- 이를 위해 여야, 진보·보수 정치권에서 전략적 판단, 2024년 총선과 차기 대선 국가정책마련으로 절대다수 국민들의 삶의 질 향상 종합적 정책마련

### 3. 각 영역과 대·소주제의 강화·보완

- 2011년부터 구체화된 경제민주화 영역과 대주제, 소주제 등을 기준으로 강화시켜야 할 영역과 주제, 약화시켜야 할 주제 총체적 영역 재구성
- 첫째, 2011년의 I)교육기회 균등, II)시장민주화<1. 재벌개혁 2. 중소기업과 중소기업인 보호 3. 노동시장 민주화 4. 금융 민주화>, III)참여경제, IV)분배 형평성 영역
- 둘째, 2012년의 I)경제적 약자의 권익보호, II)공정거래관련법 집행 체계개선, III)대기업집단 총수일가의 불법 및 사익편취행위 근절, IV)기업지배구조개선, V)금산분리의 강화

- 셋째, 2017년의 I)경제적 강자의 갑질 방지와 처벌강화, II)재벌 경제력집중 억제와 지배구조개혁, III)총수일가 전횡방지, IV)금산분리 강화, V)소비자 보호강화, VI)공정위 역할 강화 및 효율화, VII)근로자 보호강화, VIII)소상공자 영업자보호, IX)자본시장 관행개선, X)국민연금 역할강화
- 넷째, 2022년의 I)공정경쟁 촉진, II)공정한 시장질서, III)경제적 약자 권익보호

#### 4. 시장경제민주화 기초 : 「온라인디지털플랫폼 독점규제법안」 조기 도입<sup>26)</sup>

##### 1) 혁신지속·경쟁촉진·공정·독과점완화 시장

○ 디지털경제사회 시대에서의 한국경제 발전과 국민의 삶의 질제고 경제적강자·경제적약자의 상생을 목표로 혁신과 상생, 독과점지위 완화, 경제력집중완화를 통한 공정한 시장구조 필요

- 이를 위해 i)혁신과정의 투명화: 혁신과정의 블랙박스화를 극복하기 위해서는 혁신에 관련된 정보와 지식을 공개하고 공유, ii)혁신과정의 조화: 혁신과정의 비대칭성을 극복하기 위해서는 혁신에 참여하는 다양한 주체들이 서로 소통하고 협력, iii)혁신과정의 유연성: 혁신과정의 비선형성을 극복하기 위해서는 혁신에 대응하는 다양한 전략과 방법을 사용

○ 디지털플랫폼 시대에 맞는 새로운 시장획정기준 보완

- 아날로그시대의 ‘시장획정 테스트(SSNIP: small but significant and non-transitory increase in price)방식’ 보완, 디지털플랫폼 생태계의 특성을 고려한 ‘산업과 업종 및 영역분류 기준설정’, 기존의 ‘독과점 행위 판단기준의 변화’ 등

- 플랫폼기업들이 대체로 ‘종합서비스업(유통-도소매-생산-광고-정보제공 등과 겹

26) 「플랫폼 독과점 실태분석을 기반으로 한 디지털경제 생태계 구조개선 방안 연구」, 2024.1. 민주연구원. 동 보고서는 국내 디지털플랫폼시장 실태조사와 해외사례, 동종플랫폼기업과 이해관계자의 견해를 반영한 기본적인 정책과 법안을 제시하고 있으므로 참조하시길 바랍

색서비스업, 동영상제공 서비스업 등)’이라는 점에서 사용자 및 가입자 수, 시장 매출규모, 광고 수입 규모, 기업의 분야별 매출 비중 등을 기본으로 한 시장점유율과 함께 질적 요인으로 볼 수 있는 기업의 M&A와 신규기업 진입 상황을 고려한 업종 내 경쟁수준(진입장벽) 등을 고려, 정량적 요인(수익성 수정러너지수, 수요탄력성 등)과 정성적 요인(대체가능성, 유일성, 품질수준, 잠재적 경쟁) 등 고려

## 2) 입법원칙

- 주요 선진국들의 자국 기업 보호 및 국가경쟁력확보, 공정하고 투명한 소비자보호 차원의 디지털플랫폼 시장구축 정책 펼치고 있음. 우리나라 역시 각 국의 정책 방향을 충분히 감안한 한국형 정책(법안)을 위해 다음과 같은 몇 가지 원칙을 준수
  - 첫째, 국내 시장 활동 주체(국내외 기업)들에 대한 평등하고 공정한 법제도 마련 및 적용, 예컨대 알고리즘 조작 및 허위정보 통제프로그램, 끼워팔기 등에 대한 엄격한 대응 조치가 필요. 즉 국내기업(경제적 약자) 역차별 해결, 빅테크들의 편법적 행위로 국내 법제도 무력화 사례 등에 대해서는 보다 강력하고 즉각적 통제 필요
  - 둘째, 디지털시대 스타트업 중소기업에 대한 지원 강화 필요. 즉 국내외 빅테크 중심의 독과점적 시장지배력 강화에 따라 디지털 생태계의 시장진입 장벽이 높아지고 있다는 측면에서 잠재적 경쟁자인 스타트업 중소기업들의 활성화가 필요
  - 셋째, 플랫폼비즈니스(business)의 공정성과 투명성을 위해 소비자 등의 감시제도 강화 필요
  - 넷째, 혁신적 시장과 경쟁촉진 시장, 공정한 시장, 독과점상태 완화, 소비자보호, 경제력집중 완화 등이 포함된 올바른 시장구조 내용 중시

# 「경제민주화와 민생살리기 입법평가와 과제」 -경제민주화 입법 평가 방법을 중심으로-

---

양창영 / 참여연대 민생희망본부장, 변호사

## 1. 서론

발제문에서 상세히 밝히고 있는 재벌개혁과 경제민주화 관련 21대 국회의 입법에 관한 평가 방향과 내용에 동의합니다. 21대 국회는 중간에 여야가 바뀌었고 전·후반기를 구별해서 평가하고 있는 점이 눈에 띕니다. 최근 경제민주화 인식도가 크게 떨어졌고 현정부는 경제민주화를 아예 다루지 않는다는 발제문의 지적에 공감하면서도, 여야교체로 경제민주화 관련 입법 성적이 질적으로 달라졌는지에 대해서는 의문이 듭니다.

상법, 공정거래법, 하도급법, 상생협력법, 가맹사업/대리점법, 대규모유통업법, 유통산업발전법 등 경제력 집중을 제어하고 불공정거래를 방지하기 위한 법률이 마련되어 있습니다. 경제민주화의 이념과 가치를 구체화한 제도라고 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 경제민주화 관련 입법요구는 지속되었고 앞으로도 이어질 것으로 보입니다.

발제문에서 헌법 제119조 제1항은 기본원칙이고 제2항은 실천원리라고 하면서 두 조항은 동등한 가치를 가진다 설명에 착안하여 경제민주화 입법이나 제도에 대하여 평가하고 실행하는 방법에 관하여 의견을 제시합니다.



## 2. 기본원칙과 실천원리로서 경제민주화

개인과 기업의 자유와 창의 존중이 기본원칙이고 균형성장과 적절한 분배 및 경제력 남용을 방지하고 경제주체 간 조화를 통한 경제민주화를 위한 규제와 조정이 실천원리라고 하는 점은 의문이 없을 것입니다. 기본원칙만 앞세울 경우 경제민주화는 공허해질 것이고, 실천원리에만 집착할 경우 방향을 잃을 수 있습니다.

그런데 경제민주화 관련 법안이 제안되고 발의되면 먼저 기업의 영업의 자유, 재산권을 침해한다는 반론에 먼저 맞닥뜨립니다. 그럴듯해 보이는 의견들입니다. 납품단가 연동제의 경우를 예로 들어보면 기업 사이에 자유롭게 계약을 체결하였는데 여기에 법이 개입하는 것은 계약의 자유를 침해한다는 논리가 따라붙었습니다. 시장변화나 물가변동 등을 계약에 바로 반영하는데 있어서 기술적으로 어렵다는 불만과는 성질이 다릅니다.

이처럼 경제민주화 기본원칙은 입법과 제도화를 막는 방패로 이용되는데, 제21대 국회에서 경제민주화 입법 성적이 만족스럽지 못한 주된 이유도 이 때문이라고 할 수 있습니다. 그런데 기본원칙을 방패로 실천원리를 구체화하는 입법을 반대하는 태도는 결국 경제민주화를 반대하는 것으로 평가할 수 있습니다.

여기에 더하여 시장공포가 경제민주화 입법 반대논리로 작용하는 것도 자주 봅니다. ‘경제민주화를 위한 규제와 조정’을 하게 되면 기업의 의욕을 꺾고 투자는 멈출 것이고 소비자에게도 도움이 되지 않는다고 하는 반대 논리입니다.

온라인플랫폼 공정화법안(의안번호 2107743)은 정부가 발의하였고 플랫폼사업자와 이용사업자 사이의 불공정거래행위를 규율하고 있습니다. 주요 내용은 플랫폼 거래 영역이라는 점을 제외하면 특수 불공정행위 규율과 큰 차이가 없고 제도상 공백을 해소하기 위한 법안이었다고 할 수 있습니다. 그러나 이 법안에 대하여 ‘시대착오적이고 혁신을 저해한다’<sup>27)</sup>는 반대 주장이 제기되었고 입법을 가로막는 주된 논거였습니다. 가맹사업법 중 가맹계약서에 필수품목 공급가격을 기재하도록 하고 단체교섭 신청을 허용하는 법안이 정무위원회를 통과하였을 때도 규제로 인해 가맹사업을 접

27) 아시아경제 2020. 12. 22. 기사 "온라인 플랫폼 공정화법, 시대착오적..혁신 막는다"

게 될 것이라고 으름장을 놓기도 하였습니다<sup>28)</sup>.

결국 공허하게 경제민주화 기본원칙만을 내세우거나 시장의 공포를 조장한 결과 제 21대 국회의 경제민주화 관련 입법은 저조한 성적을 남겼다고 할 수 있습니다.

### 3. 현정부에서 경제민주화를 위한 과제

현정부에서 경제민주화는 사라진 것처럼 보이지만, 실상은 이용하고 있다고 볼 수 있습니다. 최근 정부는 민생연석회의를 계속하고, 여당에 대해서는 총선을 앞두고 박근혜식 경제민주화 정책을 따라 해야 중도가 넓어지고 성공할 수 있다는 조언도 나옵니다<sup>29)</sup>. 경제민주화를 대통령 선거에서 이용한 2012년 대선이 떠오릅니다.

그러나 현정부에서 두드러진 부자감세, 민간자율에 의한 갈등해결 등은 경제민주화와는 아무런 관련이 없습니다. 부자감세는 소득분배에 역행하고 민간자율에 의한 해결은 규제와 조정을 포기하는 것이기 때문에 경제민주화 실천원리를 무너뜨리는 것에 불과합니다. 실천원리가 무너지면 경제민주화는 작동을 멈출 수밖에 없습니다.

지금 상황에서 숙고해야 할 경제민주화 과제로 플랫폼영역에서 독점과 불공정규제, 소규모 경제주체의 거래조건 개선을 위한 단체협상권 문제라고 할 수 있습니다. 유통과 식음료, 도소매, 숙박 등을 아우르는 광범위한 영역에서 온라인플랫폼은 영향력을 넓혀가고 있습니다. 독점 사업자의 경제력과 정보력이 결합해서 경제영역에서 참여와 결정의 민주주의는 갈수록 멀어지고 있습니다.

다음으로 가맹사업법에서 단초를 마련한 단체협상권의 확대도 필요합니다. 부당공동행위(담합)을 우려할 수 있으나, 현행 중소기업협동조합법에서 조합 등의 공동사업에 대해 공정거래법상 부당공동행위와 사업자단체 금지행위를 제외할 수 있도록 최소한의 기준을 마련해 시행하고 있습니다.

---

28) 데일리안 2024. 1. 9. 기사 “규제로 몸살”...가맹점 접는 외식 프랜차이즈 50% ↑

29) 서울신문 2024. 1. 28. 기사 당정 충돌 후 한동훈 지지율 상승...‘박근혜 비대위 성과’ 내려면

## 경제독점화 해걸을 위한 경제민주화

유동희 / 한국노총 정책1본부 선임차장

### I. 배경

<건강보험료 상한액 현황>

기준년월	보수월액보험료 총 부 과자	보수월액 보험료 상한 액 부과자	보수월액 상한액(월)	보수월액 보험료 상한 액
2023.10.	19,176,155	3,791	110,332,299	3,911,280
2022.12.	18,956,880	3,920	104,536,481	3,653,550
2021.12.	18,507,426	3,303	102,739,067	3,523,950
2020.12.	18,081,480	3,311	99,615,292	3,322,170
2019.12.	17,542,707	2,875	98,537,461	3,182,760

- 지난해 10월 기준 '월급'만으로 매달 1억1천만 원 넘게 버는 초고소득 건강보험 직장가입자가 3천800명에 가까운 것으로 나타남<sup>30)</sup>
- 보수월액 보험료 상한액은 2023년은 월 782만2천560원이었는데, 월급으로 환산하면 월 1억1천33만 원에 달함.
- 이들은 대부분 수십억, 수백억 원의 연봉을 받는 대기업이나 중소기업의 소유주들

30) 29일 국회 보건복지위원회 최혜영 의원실 / 건강보험공단에서 받은 '건강보험 가입자 및 보수월액 보험료 부과 현황(2019~2023년)' 자료

이거나 임원, 전문 최고경영자(CEO), 재벌총수들 / 전체 직장 가입자(1천990만8천769명)의 0.00019% 수준

<2023년 주요 대기업 매출현황>

- LG
  - 3년 연속 최대 매출을 달성한 LG전자는 생활가전을 담당하는 H&A사업본부 구성원에게 기본급(연봉의 20분의 1)의 445~665%에 해당하는 경영성과급을 지급
  - 전장(차량용 전기·전자장비) VS사업본부에는 기본급의 455%가 경영성과급으로 지급
- 하이닉스
  - SK하이닉스는 반기별로 지급하는 인센티브인 생산성 격려금(PI)과 별개로 구성원에게 1인당 자사주 15주와 격려금 200만 원 지급
- 현대차
  - 매출액 162조 6636억 원, 영업이익 15조 1269억 원, 당기순이익 12조 2723억 원으로 집계, 매출액과 영업이익 그리고 순이익은 전년 대비 각각 14.4%, 54%, 53.7% 증가
- 현대모비스
  - 매출 59조 2,544억 원, 영업이익 2조 2,953억 원, 당기순이익 3조 4,233억 원 기록
- 삼성바이오로직스
  - 지난해 영업이익 1조 원 이상을 처음으로 돌파하며 사상 최대 실적을 기록
- 빙그레
  - 지난해 영업이익 1,123억 원을 기록해 전년 대비 185.2% 증가 등



- 임금체불은 사용자가 노동자에게 지급해야 하는 임금의 전부 또는 일부를 지급하지 않거나 지연하여 지급하는 행위로, 노동자가 생계를 유지할 수 있는 유일한 수단인 '임금'이라는 점에서 임금체불은 개인의 신용과 가정경제, 더 나아가 사회질서에 심각한 위협으로 작용함.
- 2023년 임금체불 총액은 1조7845억3천만 원으로, 전년도(1조3472억원)보다 32.5% 급증하며, 노동현장의 임금체불 문제는 상당히 심각한 상황임.

<노동자 1인당 누계 월평균 실질임금> (단위: 천원, %)

	'18.1~10월	'19.1~10월	'20.1~10월	'21.1~10월	'22.1~10월	'23.1~10월
명 목 임 금	3,360 (5.5)	3,478 (3.5)	3,503 (0.7)	3,653 (4.3)	3,841 (5.2)	<b>3,944 (2.7)</b>
소비자 물가지수	99.07 (1.4)	99.44 (0.4)	99.96 (0.5)	102.21 (2.2)	107.43 (5.1)	<b>111.36 (3.7)</b>
실 질 임 금	3,391 (4.0)	3,498 (3.1)	3,504 (0.2)	3,574 (2.0)	3,576 (0.0)	<b>3,542 (-1.0)</b>

<출처 : 사업체노동력조사 결과, 고용노동부, 23.12.28>

- 또한, 2023년(1월~10월) 명목임금과 물가수준을 반영한 월평균 실질임금은 근로자 1인당 월평균 실질임금은 3,542천원으로 전년동기(3,576천원)대비 1.0%(-34천원) 감소한 것으로 나타났는데 상용직의 상여금, 성과급 효과로 더 큰 폭의 하락세를 막은 것에 불과함.



- 역설적이게도 2000년대 들어 ‘경제민주화’ 화두는 자유시장경제 신봉하는 보수 정권(지난 18대 대선에서 박근혜 후보)에서 시작되었음.

**<박근혜 정부가 정의한 경제민주화>**

■ 박근혜 정부 경제민주화의 정의

“모든 경제주체들이 성장의 결실을 골고루 나누면서, 조화롭게 함께 커가는 나라. 공정하고 투명한 시장 질서를 확립하고 균등한 기회와 정당한 보상을 통해 대기업 중심의 경제 틀을 중소기업과 소상공인, 소비자가 동반 발전하는 행복한 경제시스템”

- 대표 정책 및 공약 : 총수 일가 사익편치행위 근절 , 대규모기업집단 신규 순환출자 금지, 소액주주나 집중투표제 도입, 금산분리 강화, 대형유통사 골목상권 진입 장벽 마련 등등

■ 관련 인사 및 현재 입장

(김종인)

“왜 민주화라는 표현을 그곳에 사용했는가를 설명하겠다. (중략) 경제가 성장하면 기본적으로 경제세력이 영향력을 행사하는 범위가 넓어진다. (중략) 경제세력을 정치세력이 통제할 수 없는 상황까지 간다. 그렇다고 경제효율을 포기하고 경제세력을 화해시킬 수는 없기에 그 자체를 민주화할 수밖에 없다. 경제 세력 내부의 의사결정 과정을 민주화할 수밖에 없다”(2011년)  
==> “재벌의 지배구조에 민주적 의사결정 운영 방식을 도입해야 할 것이다”(2017년)

(정운찬)

“경제민주화란 경제사회가 민주주의적으로 변화한다는 것을 의미한다. 자본주의 시장경제는 하나의 커다란 교환체계로 볼 수 있다. 자본주의 시장경제에서 단순히 재벌을 견제하는 것을 넘어 경제사회의 구성원(기업·노동자·소비자)들 사이에 형평이 이뤄져 한 구성원이 다른 구성원들을 압도하지 못하고 각자가 자기에게 불리하다고 생각하면 언제든지 자유롭게 다른 구성원과의 교환을 거부할 수 있을 때 경제민주주의가 정착됐다고 할 수 있다.”(2016)

(헌법재판소)

“다양한 경제주체들의 공존을 전제로 하는 경제의 민주화가 이루어져야만 경제활동에 관한 의사결정이 한 곳에 집중되지 아니하고 분산됨으로써 경제주체간의 견제와 균형을 통해 시장기능의 정상적 작동이 가능하게 된다.”

<보수정권의 경제민주화 공약발표>



- 경제민주화는 현 정부뿐만 아니라 역대 정부에서 매번 필요성 논의가 이루어졌으나, 본격적으로 논의도하기 전부터 경제 기득권 및 대기업의 저항에 부딪히며 진전이 없었음.
- 각계각층의 경제민주화 실현 요구에도 불구하고 오늘날 경제민주화 실현 가능성은 어둡기만 하다. 다양한 원인이 존재하겠지만 경제민주화 실현에 대한 사회적 합의 (consensus)와 주도적인 역할을 해야 경제 주체들의 실행 의지의 부재가 가장 큰 원인
- 이에 정부주도의 경제민주화 실현방안 논의를 통해 노동자가구의 실질적인 삶의 질 개선을 추구하고 공정하고 정의로운 사회 분위기 조성을 통해 진정한 의미의 경제민주화를 실현해야...

## II. 문제점

### 1. '동상이몽'의 헌법상 경제민주화 조항 <헌법 제119조 경제민주화 조항>

헌법 제119조	① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
	② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

#### 제한헌법 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.

- 경제 주체들 간에는 헌법 119조 경제민주화 조항을 달리 해석하는 문제도 존재하



는데 119조 1항을 우위에 두고 해석하는 경제주체는 ‘기업의 경제상 자유를 존중’ 한다는 내용을 강조하며 기업활동의 규제를 없애고 자유로운 활동을 보장하는 자유시장 경제 질서의 경제민주화로 해석... **기업의 규제 완화나 자유로운 기업의 활동을 주장...**

- 2항을 우위로 두고 해석하는 경제주체는 ‘시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화’라는 내용을 강조하며 여러 경제주체 간 조화로운 상생의 경제 질서를 추구해야 한다고 해석... **경제력의 집중을 견제하고 분배해야한다고 주장...**
- 하지만 이러한 협의로 경제민주화를 해석하기보단 현재 우리나라가 처해있는 불공정한 경제구조, 양극화 문제 등을 해결하기 위한 큰 틀에서 경제민주화 조항을 이해해야함.
- 이미 헌법 119조 이외에도 상생협력법 1조, 경제사회노동위원회법 1조, 서울특별시 경제민주화 기본 조례(2조), 경기도 경제민주화 지원 등에 관한 조례(2조)에서도 경제민주화를 통해 경제주체 간 조화와 경제 질서를 바로잡는다는 것을 직·간접적으로 언급하고 있음.

<경제민주화와 관련된 법률>

법률명	조항
대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 (1조 목적)	대기업과 중소기업 간 상생협력(相生協力) 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련함을 목적
경제사회노동위원회(1조)	사회 양극화를 해소하고 사회통합을 도모하며 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하는 것을 목적
서울특별시 경제민주화 기본조례(2조)	경제민주화란 서울특별시 내 대·중소기업 간, 시민 간, 세대 간 존재하는 경제적 불균형과 불공정한 거래관행을 개선하고 경제적 약자를 보호하며 상생 환경을 조성함으로써 함께 사는 사회, 공정한 삶의 가치가 실현되는 사람 중심의 도시를 만드는 것
경기도 경제민주화 지원 등에 관한 조례(2조)	‘경제민주화’란 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함과 동시에 균형 있는 경제성장을 통한 경제주체 간의 조화를 도모하는 것

2. ‘선거철’만 경제민주화 선거 이후엔...?

- 발제자분들께서 지적해주신대로 당시 정부여당(민주당)에서는 경제민주화를 위한 입법은 상당부분 이루어졌으나, 실제 핵심법안은 국회 문턱을 통과하지 못함.
- 지난 2020년 21대 총선전 더불어민주당과 한국노총은 ‘보편적이고 항구적인 평화는 사회적 정의의 기초 위에서만 확립될 수 있다’는 국제노동기구(ILO)의 헌장과 ‘노동은 상품이 아니다’라고 노동존중을 선언한 ‘필라델피아선언’에 기초해, 경제민주화 내용을 포함한 정책 비전을 발표함.

<21대 총선 전 한국노총과 민주당의 정책 비전:  
경제민주화 실현과 사회안전망 확충 부분 발췌>

**16. 중소기업 및 영세자영업 보호 방안을 마련하겠습니다.**

- (중략) 상생조정위원회 운영을 통해 중소기업 기술보호방안을 마련하고 기술탈취에 대한 징벌적 손해배상 강화, 기업간 비밀유지협약서(NDA)체결 의무화, 하도급법 강화를 추진하겠습니다.
- 영세자영업 보호와 소득증대를 위해 불공정행위 근절하고, 대기업의 무분별한 유통사업 진출을 방지 및 지역상생 차원의 제로페이 활성화, 지역 상품권 발행 증대 등을 적극적으로 추진해 나가겠습니다.

**17. 경제주체로서의 노동자 권리 강화에 앞장서겠습니다.**

- (중략) 경제주체로서의 노동자 권리증대를 위해 임금 및 복지 불평등을 해소방안을 마련하겠습니다. 이를 위해 기업의 노사상생형 프로그램을 적극적으로 지원하며, 경영자와 노동자 간 파트너십을 기반으로 노동자 경영참가를 보장해나가겠습니다.

**18. 노후소득강화3법(국민연금법, 기초연금법, 근로자퇴직급여 보장법)을 개정하겠습니다.**

- (중략) 더불어 기초연금의 보편성 확장을 위해 기존 소득하위 70%까지 지급하던 범위를 80%까지 확대하고, 국민연금가입기간에 연계하여 기초연금액을 삭감하는 조항을 폐지하는 기초연금법 개정으로 이루어내겠습니다.
- 퇴직연금 또한 보편성을 갖추기 위해 근로자퇴직급여 보장법도 개정해야 합니다. 1년 미만 계속근로기간 노동자의 퇴직급여를 보장하고, 중소기업 노동자의 안정적 퇴직급여 운영을 위한 중소기업 기금형퇴직연금제도를 도입하겠습니다.

■ **총선 이후 경제민주화 관련 주요 논의 주제**

- ① 불공정거래 의무고발권 주체 확대 : 공정거래위원회의 전속고발권이 폐지되면서 도입된 의무고발요청제도(공정위가 고발하지 않은 사건에 대해 중기부, 조달청, 감

사원 고발 요청시 공정위가 의무적으로 고발하도록 한 제도)는, 고발요청 사건 수도 매우 적으며, 운영 인력등도 매우 열악한 상황에서 의무고발권 주체를 더욱 확대하고 현재 소극적인 제도 운영을 개선하기위한 근본적인 대책 마련 요청

- ② 납품단가조정협의권, 대기업 골목상권 및 중소기업 사업영역 진출규제, 원하청간 이익공유제 도입 및 강화 : 중소기업 활성화 및 소상공인 보호를 위한 방안(납품단가조정 협의권 개선, 징벌적 손해배상 확대, 일감몰아주기 근절 방안 등)이 관련주체로부터 꾸준히 제기되고 있음에도, 재벌 대기업 위주의 거래 관행이 개선되지 않고 있으며, 관련 법안 또한 미비한 상황에서 요청
- ③ 경제민주화 실현을 위해선 노동계가 줄곧 주장해온 소득세 누진제 확대(5억원 이상 구간의 과표구간 확대), 법인세(율) 인상(최대 35%)을 통해 소득불균형을 해소하고 헌법이 규정하는 경제민주화 실현을 위해 개선돼야 하지만, 여전히 소득세·법인세는 재벌 및 고소득자가 사실상 세제 혜택을 받는 불합리한 구조를 개편 요청

## ■ 평가

- ① (미이행) 불공정거래 의무고발권 주체 확대: (일부 이행) 일부의원(어기구, 백재현)이 의무고발요청에 따른 실제 피해 처벌과 고발건수는 한참 못미친 것을 지적한바 있지만, 이후 후속조치(조사권, 수사권 강화)에 대한 관리감독은 이루어지지 않고 있음
- ② (미이행) 골목상권 활성화 및 원·하청 구조개선(일부 이행) : 대기업 골목상권 규제 같은 경우 지역 및 온누리 상품권 발행 증대 등의 당정협의를 이끌어낸 바가 있으며, 납품단가 또한 일부산업(자동차부품)에서 개선 방안등이 모색된 바 있지만 본격적인 후속조치 없음.
- ③ (일부이행) 더불어민주당 소속 의원(박영선)이 법인세율을 높이는 법안을 발의한 상태지만, 여전히 노동계가 주장하는 재벌개혁에는 못미치는 수준임, 본질적인 재벌개혁과 경제민주화 실현을 위해선 소득세와 법인세 정책에 대한 강력한 과세를 부과하는 입법이 실행 필요.

- 공정거래 3법은 여전히 공정거래 기반의 시장경제질서를 확립하기 위한 측면에서는 긍정적인 의미가 있음. 다만, 주요 불공정거래행위를 근절하기 위한 법안들이 제외돼 있어 다소 아쉬운 측면이 존재.
- 특히, 상법 개정안에서는 주주총회에서 소수주주들의 의견을 반영하여 대주주의

전횡을 방지할 수 있는 집중투표제 의무화 방안 제외, 공정거래법 개정안 중 자·손자회사 지분 보유 강화 대상에서 기존 대기업집단을 제외, 금융그룹감독법에 계열분리명령제 등 위법 행위에 대한 교정 수단 등도 제외됨.

- 대표적인 불공정거래 행위 유형인 납품단가인하, 기술탈취 등의 문제를 해결하기 위해서는 상생협력법의 개정이 필요하며, 기술탈취등의 문제를 해결하기 위해선 하도급 법등 현장의 목소리를 반영 필요함.
- 소비자 보호를 위한 집단 소송법, 징벌배상법 등의 통과를 통해 온전한 공정거래 문화 확립이 필요함.

### III. 방향

#### 1. 민생 중심의 조세정의실현

- 노동친화적 조세제도 확립을 위해서는 현 조세제도에 대한 면밀한 검토를 통해 전 반적인 모델 수정이 이루어져야함
- 각종 세제혜택이 고소득층, 고액자산가, 대기업에 집중돼 있어 조세체계의 형평성이 매우 취약한 상황
- 특히, 재벌 대기업에 대한 감세 및 투자 세제혜택과 변칙적 증여 및 상속으로 인해 조세정의가 매우 흔들릴 뿐만 아니라, 일반 국민들의 납세의식을 약화시켜 건전한 국가 경제의 발전을 저해함.
- 지하경제의 세수기반 침식으로 인한 부작용 발생  
(ex. 근로소득을 기타소득으로 신고, 현금으로 급여 지급, 고용인원 축소보고 등)

#### ■ 제도 개선(안)

- 고소득층에 대한 과세 강화(소득세 최고세율 조정, 대주주의 주식 양도소득에 대한 과세 확대, 일감몰아주기에 대한 증여세 과세, 상속·증여세 신고세액공제 축소, 기업상속 지원제도 개선)
- 서민·중산층·영세자영업·농민 등 직접 세제지원 확대
- 탈세 처벌 강화
- 현행 변칙적 간접세 위주의 증세에서 벗어난 보편적 누진세로서의 '사회보장세'를 포함한 직접세 위주의 적극적 증세 방안 모색
- 연 소득 3,000억 원 이상 법인의 과세구간 조정(30% 이상으로 인상)
- 종합부동산세 강화
- 이자 및 배당소득세, 임대소득세는 종합과세화 방안 마련
- 목적세 신설(디지털 플랫폼 기업 과세방안, 기후 위기 대응 마련 세제 등)

## 2. 경제주체로서의 노동자 경영참여

- 노동자 경영참여는 노사갈등으로 인한 생산성 저하를 방지하고 경영의 투명성을 확보하기 위해 ‘참여형 노사관계’가 논의되고 있음.
- 2016년 서울시가 우리나라 최초로 투자출연·기관에서 근로자 이사제를 도입할 수 있는 법적인 근거 마련
- 노동삼권으로 불리는 단결권, 단체 교섭권, 단체행동권과 이외에 ‘이익균점권’을 국민의 기본권으로 작성한 제헌헌법 내용 부활
- 헌법 제119조에서 정하고 있는 ‘경제 민주화’에서는 ‘국가’가 규제와 조정자로서 역할과 책임규정 마련
- ‘분배 정의, 공정경쟁, 경제주체 간 조화’를 추구한 이익균점권 대한 헌법상 근거 방안 마련

### ■ 제도 개선(안)

- 노동자를 대표하는 대표자가 이사회나 회사의 결정기구에 참여하여 주요 안건 공동 결정
- 단체교섭이 교섭대상의 제한이라는 벽에 부딪힌다면 경영참여는 인사경영권에 대한 노조의 개입 허용
- 노사 경영협의회 설치를 통한 노조의 경영참여 구조 실현

## 3. 재벌대기업 독식구조 타파의 원·하청 불공정구조 개선

- 노동의 불공정 구조는 노동의 가치가 훼손될 수 있으며, 사회적인 갈등을 유발할 수 있음.
- 불공정거래는 생산성 감소, 기업혁신 저해, 소비자선택권 제한, 공정한 경쟁 왜곡, 경제의 비효율성 초래함.
- 경쟁사업자의 시장에서 배제, 경영상의 효율과 무관하게 부당하게 지원받은 기업의 경제적 지위강화, 민간기업 존립기반 취약, 자원의 최적배분 저해, 신규진입비용 증가, 공기업의 건전한 발전 저해, 공공요금 인상, 다른 공기업이나 민간기업의 원가상승, 공기업 지원에 소요되는 국민 부담증가 등 국민경제적 폐해가 매우 큼.

### ■ 제도 개선(안)

- 노동의 이중구조 개혁을 통해 올바른 노동시장 정책 모색
- 불공정거래 의무고발권 주체 확대 및 대기업 골목상권 및 중소기업 사업영역 진출 규제

- 원·하청간 이익공유제 도입 등 재벌대기업 중심의 지배구조로부터 중소기업 및 영세자영업자 보호 정책
- 하도급 신고센터 기능 강화를 통해, 부당한 하도급 관행을 근절하고 신고제도 확대를 통해 시장질서가 이루어져야함

#### 4. 기타

- 경제민주화 기본법 제정
- 현재의 공정거래법은 헌법 제119조 제2항의 가치 중 일부만 규율하고 있으므로, 경제민주화에 관한 기본법으로 기능하지 못함.
- 정부와 경제주체간의 의무, 기본계획과 시행계획의 수립, 실태조사, 경제민주화 유도 행정, 각 법령과 부처간의 조율 등을 담은 경제민주화에 관한 기본법 입법 논의 시작돼야...

# 「21대 국회 재벌개혁 및 경제민주화 입법 평가 토론회」 토론문

서치원 / 민변 민생경제위원회 공정경제팀장, 변호사

## 민변의 입법감시활동

- 민변은 2008년 이후 해마다 입법감시TF를 구성하여 정기국회에서 입법을 촉구하는 법안과, 저지되어야 하는 법안 목록을 제시하고 그에 따른 의견을 발표해 왔습니다. 21대 국회의 민생법안 중 금융과 부동산 등을 제외한 재벌개혁과 경제민주화 관련 부문만을 추려보면 다음과 같습니다.

2020

- 공정한 거래질서 확립 : 독점규제법, 상법, 보험업법, 조세특례제한법 개정
- 공공한 하도급 질서 확립 : 하도급거래 공정화에 관한 법률 개정
- 소비자 권리구제 : 소비자집단소송법 제정
- 중소상인 상생 : 중소기업 지원 및 육성에 관한 특별법 제정
- 공정한 온라인 유통거래질서 확립 : 온라인 유통거래 공정화에 관한 법률 제정
- 공정한 가맹거래질서 확립 : 가맹사업법, 대리점법, 대규모유통거래법 개정

2021

- 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률

2022

- 독과점 플랫폼거래에서 입점 중소기업·자영업자 보호 온라인플랫폼 공정화법 제정
- 거래조건 개선을 통한 대·중소 격차해소 위한 중소기업인 단체교섭 활성화

- 코로나-19 경제위기에서 손실보상과 임대료 감액조정 활성화 중소기업인 보호
  - 소비자 집단 피해구제와 기업의 사회적 책임 강화 집단소송, 증거개시, 징벌배상 2023
  - 가맹사업법 일부개정법률안
  - 온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 마련
  - 납품단가 연동제 도입 (하도급거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안)
- 확인할 수 있는 바와 같이 민변은 2020년 21대 국회 출범과 함께 많은 기대를 담아 많은 입법 의견을 전달하였으나, 이후 21대 국회가 민생입법 소강상태에 빠지면서 반드시 처리하거나 저지해야 할 소수의 법안 목록을 전달하는 방식으로 수정하였습니다.
- 2022년 정권교체 국면에서 정쟁 위주의 국회로 분위기가 고착된 후에도 소수의 민생법안이 통과되었는데 이는 기존의 법안 논의가 성숙한 경우 정치적 지형에 불구하고 민생입법 처리가 가능함을 보여줍니다. 반대로 법안 논의가 성숙하지 못한 경우 소모적 정쟁과정에 묻히고 마는 모습도 확인할 수 있습니다.
- 본 토론문에서 토론자는 매우 범위를 좁혀 특정 법률안을 구체적으로 살펴봄으로써 21대 국회의 입법평가에 같음하고자 합니다.

## 입법사례 검토

### 가. 온라인플랫폼 관련 법률안

#### 1) 국회 입법 경과

2021-06-30 제388회 국회(임시회) 제1차 법안심사 제2소위 정부안 상정. 이후 2차례 제안설명 거쳤으나 아직까지 실질적 심의 없음

- 법안소위 심의과정에 공정위는 부처간 협의를 거쳤으므로 정부안(소위 온플법)을 통과시켜달라는 입장을 견지. 1,000억원을 기준으로 한 것은 대규모유통업법의 기준을 차용한 것인데, 부처협의 과정에서 10배로 상향하기로 협의하였고, 진흥에 관한 부분은 과기부, 규제에 관한 부분은 공정위에서 법안을 각 담당하기로 협의



되었다 함. 이것은 과기부도 동의하는 바임.

- 정무위 2차 심의과정에 일부의원들이 중복규제 문제를 강하게 거론하며 과기부, 정통부, 공정위간 부처합의를 먼저하고 법안에 중복이 없도록 정리된 상태에서 법안을 심의해야 한다고 주장. 이후 법안심사 사실상 중단.(관련하여 금융이나 통신 분야도 공정위와 과기부, 금융위 등 중복규제 발생할 소지가 있으나 현행법 시행 중인 점에 비추어 온라인 플랫폼 부문에서만 특별히 문제되는 상황은 아니고, 공정위, 과기부 사이 협의로 법률안이 정리되었음에도 이를 상임위 체제에서 확인할 방법이 없다며 정부가 먼저 단일한 법안으로 정리해야 한다는 주장 자체가 의문)
- 과기정통위에서는 온라인플랫폼이용자법률안에 대한 실질적 논의보다 정무위에서 심의중이니 일단 상정해야 한다는 취지로 급하게 안건 제안설명 됨. 이후 후속 회의에서 인기협 등에서 반대의견이 있으므로 추가 연구가 필요하다며 심의 종료. 실질적 법안 검토는 이루어진 바 없으나, 논의 과정에 공정위와 협의가 진행되었다는 점은 확인됨.

## 2) 기존 발의된 국내 법률안(거래공정화 법률, 소위 ‘온플법’)에 대한 평가

- 온플법은 중개방식의 전자상거래에서 중개인에 대한 책임을 부과하는 것으로 기존 하도급법 등과 같이 개별거래 영역에서 불공정거래 특별법으로 도입하자는 법안. EU의 P2B 규칙이 절차적 규정으로 모든 온라인 플랫폼에 대해 적용되는 것과 달리 정부안은 소수(정부 수정안<sup>31</sup>) 기준 매출 1조원 이상)의 거대 플랫폼에 대한 제재 규정으로 입안됨으로써 제재의 주체와 형식 등에 관해 소모적인 논쟁을 불러일으킨 결과 아직까지도 법안이 처리되지 못하고 표류 중.
- 정무위에 발의된 법안과 양적, 질적 비교할 때 과기정통위 법안은 규제 헤게모니에서 뒤쳐지지 않기 위한 구색 갖추기식 법안이라는 비판이 가능함.
- 2022년 정권교체를 기점으로 공정위는 갑을문제에 관해 자율규제 우선을 내세우며 종래 온플법 추진을 사실상 포기하였음. 다만, 독점규제를 위해서는 별도 법률이 필요하다는 입장이 추가되었으나 이러한 입장변화가 시장조사나 실태조사에 기반했다는 증거는 없고 구체적인 법률안도 제출되지 않음.

31) 공정위와 과기부 협의내용으로 별도 법률안으로 발표된 바는 없으며 법안 심의과정에 보고된 내용임.

- 정부의 이러한 기초 변화에 대해 국회는 실증적 조사와 현황 파악 없이 매우 초보적인 수준의 규제나, 혁신이냐라는 이분법적 논쟁으로 치달은 결과 최초 온라인 플랫폼에 관한 논의가 시작된 2019년경과 달리 온라인 플랫폼 시장은 소수기업의 독과점화가 매우 빠른 속도로 진행중.
- 최근 공정위는 온라인 플랫폼 경쟁촉진법 제정을 추진하겠다고 밝혔으나 구체적인 법률안은 제시되지 않음. 이런 상황에서 쿠팡과 배달의 민족을 제외할 가능성이 높다고 알려져 공정위가 구상하는 온라인 플랫폼 경쟁촉진의 의미와 내용에 의문이 제기됨.
- 온라인 플랫폼 독점과 같이 기존에 논의가 부족했던 새로운 영역의 민생입법은 의원들의 이해도가 떨어짐에 따라 구체적 법안내용보다는 추상적 이념논쟁으로 빠지기 쉽고, 주무부처간 이견이 있고 당사자단체가 추동하지 않는 상황에서는 입법이 표류하게 됨을 확인할 수 있었음. 이것은 독점규제법, 상법, 보험업법, 조세특례제한법 등에 대해서도 마찬가지.
- 향후 온플법은 적용범위를 확대하고 제재를 대폭 축소함으로써 절차적 보장성격을 강화하고, 독점규제법은 적용범위를 축소하고 제재를 강화함으로써 두 법률안 모두 시장에 긍정적 효과를 줄 수 있는 방향으로 추진되어야 함. 이 과정에 의원들의 이해도를 높일 수 있는 방안이 고려되어야 함.

## 나. 가맹대리점 및 중소기업 단체교섭 활성화를 위한 법률안

### 1) 국회 논의 경과

- 단체교섭 활성화를 위한 법률안으로는 가맹사업법, 대리점법, 하도급법 개정안으로 단체를 구성하고 협의함으로써 개별거래관계에서의 불공정한 교섭을 시정하기 위한 입법운동이 계속되어 왔음.(갑을 관계법의 기본적인 구조와 문제의식은 노조법이 탄생한 지점과 동일함)
- 먼저 가맹사업 분야에서 가맹점주협의회 구성권이 법으로 명시됨에 따라 종래 사업자단체의 담합시비는 입법적으로 해소되었으나, 단체 구성 외 협의에 대한 의무 규정이 없어 실효성에 의문이 제기되어 왔음. 이에 21대 국회에 많은 법률안이 제

출되었고, 최근 점주협의회를 등록제로 함으로써 본사가 교섭상대를 명확히 할 수 있도록 하고 교섭을 의무화하도록 하는 개정안이 정무위 안으로 통과되었음. 이에 대해 공정위는 필수품목 불이익 변경시 협의의무를 두고 있으므로 그 시행추이를 지켜보고 협의의무를 전면 확대할지 판단해야 하므로 유보한다는 입장.

- 이에 앞서 가맹계약서 필수 기재사항에 가맹본부가 가맹점사업자에게 특정한 자와 거래할 것을 강제할 경우 그 강제의 대상이 되는 부동산·용역·설비·상품·원재료 또는 부재료·임대차 등의 종류 및 공급 가격 산정방식에 관한 사항을 포함하도록 하는 법률안이 본회의를 통과하여 2024. 7. 3.부터 시행예정. 그 외에도 가맹지사의 계약기간과 갱신청구권을 보장하기 위한 법률안 나아가 가맹계약의 존속기한의 상한을 폐지하는 법률안 등이 제출되어 있음.
- 하도급법 개정사항 중에는 특히 납품단가 연동제 도입을 입법성으로 꼽을 수 있음. 경제상황 변동으로 조정이 필요한 경우에도 교섭력의 열위로 이용률이 거의 없다는 점을 보완하기 위해 교섭을 의무화한 것. 이와 함께 기술탈취에 대한 보호 강화 법률안(손해액 추정, 징벌배상 강화 3배→5배)도 꾸준히 문제제기되고 있음.
- 하도급법 개정과정에 산자부의 의견제시로 납품단가 연동제 적용시 ‘다만 업종별 특수성을 고려하여 대통령령으로 별도의 완화된 비율을 정한 경우에는 그에 따른다’는 단서조항은 삭제되어 가결.

## 2) 기발의 법안의 평가

- 가맹사업 분야에서 계속해 입법의 진전을 보일 수 있었던 이유는 국민들의 주목도가 높은 피해사례를 바탕으로 의원들의 관심도와 이해도가 올라감에 따라 많은 법률안이 제출되었고(2024. 1. 30.현재 65개) 국감에서도 많이 다루지면서 법안소위원회 논의가 활성화되었기 때문.
- 온라인 플랫폼법 관련 사례가 국감에서 다루어졌으나 대선국면에서 입법논의가 제대로 진행되지 못한 것과 달리 가맹사업 분야는 꾸준히 입법이 추진되었음. 대조적으로 가맹사업과 달리 대리점사업은 온라인 유통 활성화에 따라 주목받지 못했고, 법률안 처리에 있어서도 대리점법은 분쟁조정 도입, 3배의 징벌적 배상제도 도입 등 성과는 있었으나 계약조건에 관한 기초사항(기간보장, 갱신청구)과 단체교섭에 관한 규정은 처리되지 못하고 있고 장래 전망도 밝지 않음.

- 법안 취지는 대동소이한 가맹사업법과 대리점법의 입법경과를 비교할 때 소위 민생법안 처리를 위해서는 당위성을 넘어서는 호소력에 기초한 전략이 필요하고 이를 위해 의원들의 관심과 이해도를 증진시킬 수 있는 방안, 특히 당사자 단체의 적극적인 참여와 활동이 필요함을 확인할 수 있음.
- 하도급법 역시 가맹사업법과 더불어 다양한 피해사례를 바탕으로 꾸준한 문제제기가 있어온 입법영역임.(2024. 1. 30.현재 79개 개정안) 특히 기술탈취 문제와 납품 단가 문제에 대해서는 이미 10여년의 논의기간을 거쳐 의원들의 이해도와 문제의식에 공감대가 있었던 것으로 보임. 실제 소위 심의과정에 정무위에서 특별한 이견이 관찰되지는 않음.(이는 2022년 상생협력법 개정시 중소벤처위에서도 마찬가지)
- 단체교섭 활성화를 위한 법률안, 소위 갑을관계법은 대등한 당사자 사이의 교섭을 위한 제도적 틀을 마련해준다는 의미이고, 이러한 제도적 틀 내에서 교섭주체의 역량을 강화하고 실질적 교섭을 이끌어내는 문제는 입법으로는 해결할 수 없는 영역이며 꾸준한 문제제기 없이 국회의 선제적 대응을 기대하기는 어려움. 특정정당이 과반을 차지한 21대 국회에서 입법지연, 입법실종이 오히려 명확하게 드러났다는 점을 잘 새겨야 함.
- 민생입법은 지속적 모니터링을 통한 점진적 제도개선과 함께 교섭주체가 제도를 적극적으로 활용할 때 경제민주화에 기여할 수 있을 것.

## 자영업과 경제민주화

---

이성원 / 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장

### 1. 대한민국의 자영업자

통계청 기준 2022년에 자영업자 수는 563만 2,000명으로 전체 취업자(2,808만 9,000명)의 20.1%를 차지하고 있다. 90년대에 탈공업화 과정에 일자리가 감소했고, 97년 외환위기가 이를 악화시키면서 대한민국이 자영업 공화국이 조성됐다. 91년 말 제조업 종사자 수가 687만 명에서 98년에는 558만 명 수준으로 감소했다. 100만 명이 넘는 제조업 종사자들은 이후에 어떻게 생계를 이어갔을까? 2003년 카드대란 이후 자영업 구조조정이 우려되자 정부가 2005년 ‘영세 자영업 종합대책’을 내놓고, 이 대책은 “2005년은 자영업자가 노동시장 정책의 대상으로 등장한 원년(이승렬 한국노동연구원 사회정책본부장)”이라는 평가를 받고 있다. 김도균 경기연구원 연구위원에 의하면 “대기업 구조조정이 한창이던 외환위기 직후 가장 손쉽고 확실한 일자리 창출 정책은 자영업 창업 지원이었다. 경제위기로 실업자가 쏟아질 때 자영업은 정부에게 위기를 모면하는 중요한 수단”이었다. 결국 자영업의 양산은 대한민국의 일자리 정책의 실패한 결과이면서, 일종의 사회안전망이라 할 수 있다. 하지만 여전히 대한민국 정부는 기업을 지원하는 것은 투자라고 하고, 자영업자들을 지원하는 것은 비용이라고 인식한다.

자영업자들을 양산하는데 일조한 것은 기업들이다. 기업들은 근로자들의 권리 확산에 따라 기업윤리와 책임이 강조되면서 전략적으로 노동 계층을 자영업 계층으로 변

환시켰다. 통제와 관리는 지속하면서 책임소재를 거부한 것이다. 그 대표적인 것이 가맹점과 대리점이다. 편의점으로 대변되는 가맹점의 일부 형태는 사실상 고용관계와 다름없는 급여지급의 형태로 운영되고 있으며, 대리점의 경우 상당수가 본사의 영업 직원과 사업장 및 사업 분야를 공유한다. 혹은 고수익을 미끼로 자사의 직원들과의 근로계약을 전략적으로 종속적 가맹점·대리점 계약으로 변경한다. 고용주를 위한 새로운 근로 계층이 발명된 것이다.

## 2. 종속적 자영업자의 각성과 경제민주화

자영업자들에게 경제민주화의 원년은 2013년이다. 남양유업 본사가 지역 대리점에 물품 밀어내기(강매)를 한다는 주장과 관련되어 대리점주를 향한 영업사원의 욕설이 담긴 녹취록이 공개되면서, 종속적 관계에 있는 자영업자 乙들에 대한 대기업의 갑질 민낯이 세상에 공개된 것이다. 남양유업 욕설 파문은 당시 대기업 총수와 임원들의 폭행 사건과 함께 대표적인 대기업 갑질 사건으로 손꼽히며 사회적 이슈로 떠올랐다. 남양유업으로부터 시작된 종속적 자영업자들 저항의 몸부림은 연쇄작용을 일으켰는데, 남양유업과 비슷한 피해를 경험한 대리점주, 편의점으로 대변되는 가맹점주, 임대인과 기획 부동산에 의해 권리금을 탈취당하고 쫓겨나던 임차 상인, 대형마트 및 기업형 슈퍼마켓과 대기업 직영점에 의해 설 자리를 잃어가던 유통 상인들이 각각의 목소리를 내며 각성을 이어갔다.

자영업자들의 이후 행보는 두 가지 방향으로 전개됐는데, 첫째는 기존의 협동조합 방식의 중소기업인 단체와는 다른 성격의 새로운 조직화다. 브랜드별 가맹점주 단체와 대리점주 단체를 구성해 피해사례를 수집했고, 이는 참여연대, 민변 등의 시민단체와의 협력을 통해 공정위 신고로 이어졌다. 유통 대기업들의 골목상권 침탈에 맞서 유통 상인들은 동반성장 위원회를 통한 중소기업적합업종 제도와 중기부의 사업조정제도를 적극적으로 활용하거나, 때로는 임차 상인과 유사하게 맨몸으로 거리에서 갑들에 저항하는 방식으로 저항했다. 둘째는 입법 요구를 통한 제도 개선 활동이다. ‘가맹사업거래의 공정화에 관한 법률’이 개정됐고, 소위 남양유업 방지법이라는 불리는 ‘대리점거래의 공정화에 관한 법률’이 제정됐다. 임차 상인들은 폭력적인 용역업체와 맞서며 ‘상가건물 임대차보호법’의 개정을 이뤄냈다.

### 3. 코로나19 이후 실종된 경제민주화

코로나바이러스 감염증-19(이하, ‘코로나19’)의 창궐과 함께 시작된 21대 국회는 경제민주화의 관점에서 철저하게 실패한 회기로 기억될 것이다. 코로나19라는 전 세계적 팬데믹 상황에서 그 시작점에 다른 회기에 비해 크나큰 핸디캡을 앓고 시작한 회기라는 것을 부정할 수는 없다. 하지만 초유의 대규모 감염증 사태 앞에서 제대로 된 상환인식과 대처가 부재했을 뿐 아니라, 코로나 대처에 대해 정치적 공방을 이어갔고, 회기 도중 정권의 교체에 따라 기존의 견해를 번복하며 오히려 자기 부정에 가까운 활동을 이어가고 있는데, 대표적인 것이 코로나19 피해 자영업에 대한 손실보상제도(소상공인 보호 및 지원에 관한 법률)다. 정부의 사회적 거리두기 방역 조치에 따라 집합 금지와 영업 제한 등의 행정명령을 받은 자영업자들이 경제 정의에 따라 합당한 보상을 받는 것은 지극히 정상적이다. 하지만 국회는 이에 대해 소극적인 보상의 방식을 택했고, 결국 임차료, 인건비 등 고정비용을 제외한 영업이익에 대해서만 보상하는 반쪽짜리 법안을 통과시켰다. 더 큰 문제는 법 시행 이전 1년이 넘는 기간의 손실에 대해서는 소급 적용하지 않기로 하면서 보상 범위에서 제외했다. 결국 이는 자영업 부채의 급증으로 이어졌고, 지금까지 자영업자 부채 문제가 대한민국 경제위기의 뇌관으로 자리 잡도록 일조했다. 당시 여당은 소극적으로 손실보상에 임했고, 반대의 목소리를 높였던 야당은 정권이 교체됐지만 이제는 손실보상의 문제와 대해서 책임지지 않는다.

또 다른 문제는 코로나19로 인한 경제위기 상황에서 경제민주화 입법의 소극적 대처다. 대표적인 것이 바로 급격하게 확산한 플랫폼 경제에 대한 공정한 거래관계 확립이다. 지난 정부는 비대면 거래의 확산에 따라 플랫폼 기업들을 육성하고 소비자들에게 이용을 권장했지만, 이는 가맹점·대리점에 이어 또 다른 종속적 자영업자들을 양산하는 예상 가능한 부작용에 대처하지 못했다. ‘온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화’에 관한 법률이 발의됐지만, 규제와 혁신이라는 정부 부처 간 관점의 이견으로 인해 결국 법안이 통과되지 못했다. 정부와 여당이 무책임하게 플랫폼 거래의 민주화에 소극적으로 임하면서 플랫폼 거래는 더욱 확산했고, 이제는 불공정을 넘어 독과점의 논란에 휩싸이고 있다. 경제민주화의 관점에서 불공정보다 위험한 것은 독과점이다. 혹은 불공정에 대한 방치는 반드시 독과점을 초래한다. 그리고 그렇게 공고해진 독과점은 거래 불공정을 악화시킨다. 거래 중개로 시작된 다수의 플랫폼이 이제 직접 해당 시장에 플레이어로 참가해 이용사업자들과의 경쟁에서 우위를 점하면서 독과점적

사업자의 위치를 확립한 것이 대표적인 사례들이다. 온라인 플랫폼의 공정거래와 독점 규제에 대한 정부의 모호한 입장은 현 정부에까지 이어지고 있다. 코로나19로 시작해 고환율·고물가·고금리의 연속적인 경제위기 상황에서 경제 정의와 경제민주화는 완전히 실종됐다.

#### 4. 22대 국회의 자영업 경제민주화 과제들

- 자영업 부채 탕감 대책
- 지역화폐 발행 확대 및 온누리 상품권 사용처 확대를 통한 소비 활성화
- 온라인플랫폼 독점 방지법 및 온라인플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률 제정
- 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 개정
- 대리점거래의 공정화에 관한 법률개정
- 유통산업발전법 개정
- = 상가건물 임대차보호법 개정
- 카드수수료 협상권 부여
- 에너지 기업과 은행 등의 횡재세 도입을 통한 부의 양극화 방지
- 골목형 상점가 확대 및 지역상권법에 따른 지역 상생 구역 및 자율상권 구역 확대



## 21대 국회 재벌개혁 및 경제민주화 입법 평가 토론회

유호림 / 경실련 재정세제위원장, 강남대 세무학과 교수

주지하다시피 윤석열정부는 '22년 세제개편에서 과세표준 3000억 원 초과 초대형 법인에 대한 법인세율을 25%에서 22%로 인하하고 중견기업 등에 대한 가업상속공제 한도와 범위를 각각 1000억 원과 매출액 1조 원으로 확대하며, 종합부동산세의 공제금액을 인상하는 등 재벌·대기업과 대자산가 및 고소득자에 대한 대대적인 '부자 감세'를 추진하면서, 법인세율 인하에 따른 감세액이 4조 1000억 원에 달하고 중소기업 등에 대한 특례세율 및 가업상속 확대 등과 증부세 감세액도 각각 2조 3000억 원과 1조 7000억 원으로 총 8조 1000억 원 정도 감세효과가 있을 것이라 주장하였다.

이어 집권 2년차인 지난 해에도 국가전략기술 및 신성장원천기술 적용범위 확대(바이오기업 추가)나 해외자원개발기업(배당금 익금불산입 대상 해외자회사 지분율 5%→2% 인하)과 해외건설기업(해외건설자회사 대여금에 대한 대손충당금 손금산입)에 대한 특례 및 가업승계에 따른 증여세 연부연납기간(5년→20년) 확대와 업종 유지요건(중분류→대분류) 완화 등 재벌과 대기업에 대한 추가적인 감세를 단행하였으며, 올해에는 아직 정부의 세제개편안이 나오지도 않았는데 대통령이 직접 나서서 자본시장 활성화를 이유로 금투세와 상속세를 폐지 또는 개편하겠다고 공언하고 있다.

이처럼 윤석열정부가 '부자감세'를 위해 내세운 논리는 전가의 보도와 같은 '낙수 효과'이다. 그러나 부자감세에 따른 '낙수효과'는 '인디언 기우제'에 불과하다는 것은

MB정부의 감세정책에서 이미 사실로 확인된 바 있다. 즉 MB정부는 법인세율을 22%로 인하하여 '09~'12년 기간 중 약 26조 7000억 원을 감면하였지만, 같은 기간 기업의 투자는 직전 4년('05년~'08년) 투자총액(약 33조 5000억원)보다 10조원 이상 감소하였던 반면, 대기업 등의 사내유보금은 '09년 72조 4000억 원에서 '11년 165조 3000억 원으로 대폭 증가하여 기대하던 '낙수효과'는 발생하지 아니하였던 것이다.<sup>32)</sup>

그렇다면 MB정부의 감세이후 10년 만에 윤석열정부에서 단행한 '부자감세'의 결과는 어떠한가? 지난 해 기재부는 '23년 국세수입을 '22년 대비 59조 1000억 원이 감소할 것으로 예측하였는바, 기재부의 발표에 따르면 작년 11월까지 법인세가 '22년 같은 기간보다 23조 4000억 원 감소했으며 소득세 13조 7000억 원, 부가가치세 5조 7000억 원, 관세-2조 8000억 원, 종합부동산세(-4000억 원), 교통에너지환경세 -4000억 원, 증권거래세-2000억 원이 감소한 것으로 나타났다. 이에 대하여 부동산 거래 감소로 양도소득세 세수가 감소하고 기업의 영업이익 감소로 법인세 세수도 감소하였으며, 내수침체에 따른 수입 감소 등으로 인해 부가가치세 세수도 감소하였다고 밝혔다. '22년 부자감세의 결과가 '23년에 낙수효과로 나타나지 않는 것이다.

그런데 이처럼 주요 세목의 세수입이 감소하고 있음에도 불구하고 근로소득세 세수입은 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 국세청에 따르면 지난 해 7월까지 징수한 근로소득세는 '22년 동기 대비 1000억 원 증가한 약 37조 원으로 집계되었는바, 2023년 근로소득세 세수는 '22년 대비 1조원 이상 증가하였을 것으로 추정된다. 윤석열정부는 '부자감세'로 인한 세수부족을 물가상승에 따른 임금의 자연증가분을 정부에서 근로소득세로 회수해가고 있는 것이다. 실제로 지난해 상반기 근로자의 가처분소득이 1.5% 감소한 것으로 나타났는데, 이는 윤석열정부가 부족한 세수의 보전을 위해 근로소득자에 대해 '보이지 않는 증세'를 하고 있기 때문인 것으로 보인다.

요컨대 윤석열정부는 '부자감세'로 인해 세수입이 급감하고 있음에도 '감세정책'에 따른 '낙수효과'를 주문(呪文)처럼 외우면서 '인디언 기우제'를 지내고 있는 것이다. 만약 '낙수효과'가 '인디언 기우제'가 아니라면 도대체 언제쯤 '낙수효과'가 나타날 수 있는 것인가? 결론부터 말하자면 윤석열정부의 '감세정책'하에서 '낙수효과'가 나타나

32) MB정부 감세정책에 따른 세수효과 및 귀착효과(국회예산정책처, 2014.12) 이후 '12년부터는 세수가 매년 감소하여 '14년 약 11조 원의 결손이 발생하여 결국 박근혜정부는 세수감소와 재정적자로 인해 근로소득세 소득공제를 세액공제로 전환하고 담배소비세와 주민세를 인상하는 등 서민증세를 단행하게 되었다.

는 것은 불가능하다. 윤석열정부가 2022년 세제개편에서 ‘낙수효과’가 흘러갈 수 있는 기제를 훼손했기 때문이다. 즉 윤석열정부는 '부자감세'를 통해 '투자→성장→세수 증대'의 선순환 구조가 나타나면서 경제성장이 이루어지고 그 혜택이 중산층과 서민에게도 흘러가게 될 것이라고 주장하였으나, 사실은 각종 법령의 개정을 통해 중산층과 서민에게 ‘낙수효과’가 전파될 수 있는 기제를 파괴하고 있는 것이다.

예컨대 '22년 세제개편 이후 재벌·대기업은 특수관계자와의 내부거래를 통해 시장지배력은 확대하면서 국내 자회사 배당금 익금불산입 규정을 이용하여 법인세를 절감하게 되었으며(법인세법 제18조의2 등), ‘일감몰아주기 증여의제’가 배제되는 수출거래를 통해 증여세를 절감하면서 해외 자회사에 이익을 몰아줄 수 있게 되었는데(상증세법 제45조의 3 등), 이러한 내부거래 과정에서 발생하는 재벌·대기업의 초과이윤이 해외 자회사 배당금 익금불산입을 통해 다시 재벌·대기업에게 귀속되면서 이른바 그들만의 ‘낙수효과’를 누리게 된 것이다(법인세법 제18조의4등). 실제로 한국은행 통계에 따르면 지난 해 11월말까지 212억\$(1\$ 1350원 기준 약 28조 6200억원)의 해외 배당금이 국내에 반입된 것으로 확인되고 있다.

이쯤 되면 윤석열정부와 기재부가 ‘세제개편’을 빌미로 재벌·대기업만을 위한 ‘조세전략’을 수립해준 것은 아닌지 의심스럽다. 한편 지난 해 공정위에서는 이와 같은 세제개편이 재벌·대기업의 시장지배력이 과도하게 확대되는 후과를 초래할 수 있다는 점에서 좀더 신중하게 검토해야 한다는 의견을 제시했지만, 주무관청인 기재부에서는 ‘글로벌 스탠다드’를 이유로 동 세제개편안을 강력하게 밀어부쳤던 것으로 알려졌다. 더욱 심각한 문제는 이 과정에서 재벌·대기업과 특수관계가 없는 중소·중견기업은 재벌·대기업과 자회사간의 내부거래에 참여할 수 없을 뿐 아니라, 결과적으로는 재벌·대기업 중심의 벨류체인에서 완전히 배제되는 상황이 발생하기 때문에 기재부가 주장하는 감세에 따른 ‘낙수효과’를 누릴 수 없게 되었다는 점이다.

그런데 영국의 경우 트러스 정부에서 경제위기 극복을 이유로 부자감세를 추진하다가 49일 만에 퇴진하였는데, 이어 집권한 수석 정부는 집권 직후 트러스 정부의 감세안을 즉시 폐기한 후 소득세 최고세율 적용구간 확대 및 자본이득 세액공제 축소 등을 단행하였으며, 법인세 세율(19%→25%) 및 에너지기업에 대한 황재세 적용세율(25%→35%)을 대폭 인상하는 등 ‘부자증세’에 나서고 있다. 미국의 바이든 행정부도 트럼프 행정부에서 인하였던 법인세율과 해외 자회사 배당소득에 대한 감면

세율을 인상하고 연간 10억\$ 이상 수익을 벌어들이는 대기업에 대해 10년간 약 337조원을 과세하기로 하는 등 ‘부자증세’를 통해 약 1000조원의 재원을 조달할 예정이며, 독일의 경우 소득세 과세표준 연간소득 하한선을 ‘22년 €9,984에서 ’24년에는 € 11,604로 인상하고 자녀공제 최고 한도액도 ‘22년 €8,548에서 ’24년에는 €9,312로 인상하는 등 부자증세와 더불어 중산층과 서민에 대한 조세감면을 확대하고 있다.

이처럼 ‘글로벌 스탠다드’를 선도하는 미국과 영국, 독일 등 선진국들은 ‘부자증세’로 재정을 조달하여 중산층과 서민을 위한 확장적 재정정책을 집행하고 있을 뿐 아니라, ‘서민감세’를 통해 중산층과 서민에 대한 조세부담을 경감하고 조세지출을 확대하고 있음에도 윤석열정부는 말도 안되는 ‘글로벌 스탠다드’를 내세우며 ‘부자감세’와 ‘낙수효과’만을 부르짖고 있다. 더구나 ‘부자감세’의 결과 ‘낙수효과’는 고사하고 재정과탄과 경기침체를 초래하였을 뿐 아니라 관련 법령을 개정하여 ‘낙수효과’의 기제를 파괴하여 재벌·대기업만 ‘낙수효과’를 누릴 수 있도록 제도를 바꿔놓고도 ‘부자감세’의 결과를 통해 중산층과 서민도 그 혜택을 볼 수 있다고 주장한다.

윤석열정부가 ‘22년부터 추진하고 있는 재벌·대기업 중심의 ‘부자감세’ 결과가 오늘날의 재정과탄과 경기침체를 초래한 원인 중 하나라는 사실을 정말로 모르고 있다면 매우 무능한 정부라고 할 수 있다. 반면 만일 이러한 사실을 알면서도 국민을 속여 왔다면 윤석열정부는 거짓말 정부이거나 재벌·대기업 등 기득권만을 위한 정부라고 볼 수밖에 없다. 이처럼 ‘인디언 기우제’에 불과한 ‘낙수효과’를 앵무새처럼 반복하며 재벌·대기업을 위한 ‘부자감세’를 고집하는 윤석열정부에게 ‘부자감세’로 인한 후과에 대하여 반드시 책임을 물어야 할 것이다.

**<21대 국회 재벌개혁 및 경제민주화 입법 평가 토론회>**

**“5개월 남은 21대 국회, 재벌개혁·경제민주화 입법 성적표는?”**

**발행일** 2024. 02. 01

**발행처** 경제민주화와 양극화 해소를 위한 99% 상생연대

(경제정의실천시민연합, 민변 민생경제위원회, 참여연대, 한국노동조합총연맹,  
한국YMCA전국연맹, 한국중소상인자영업자총연합회)

**문의** 참여연대 경제금융센터·민생희망본부 02-723-5303 [efrt@pspd.org](mailto:efrt@pspd.org)

21  
대  
국  
회

재  
벌  
개  
혁

및

경  
제  
민  
주  
화

입  
법

평  
가

토  
론  
회