

## 재벌개혁을 위한 입법과제 (요약)

### I. 들어가며

외환위기 이후 심화되고 계속된 신자유주의 물결 속에서 재벌로의 경제력 집중은 심화되어 왔다. 재벌로의 경제력집중은 그만큼의 중소기업, 중소기업, 노동자, 소비자들의 희생을 통해 이루어졌다고 할 수 있다. 국민경제는 숫자상으로 성장했지만, 재벌일가를 제외한 국민 누구도 그 성장의 결과를 실감하지 못하고 있다. 재벌은 성장한 반면, 그 외의 경제주체의 형편은 더 나아지지 못했다. 국민경제의 성장의 열매는 재벌이 독식하고 있는 것이다. 그 결과가 바로 유래없는 재벌로의 경제력 집중과, 유래없는 양극화의 심화이다. 재벌로의 경제력 집중이 바로 양극화의 원인이자 결과인 것이다. 재벌이 이미 중소기업, 중소기업, 소비자, 노동자 등 각계각층 국민대중의 생존과 생활에 깊숙한 악영향을 미치고 있는 상황에서 신자유주의적 상생과 동반성장의 도그마에 갇혀 말로만 재벌개혁과 재벌과의 사회적 타협만을 외쳐서는 국민대중의 심각한 생존과 생활의 위기는 해결될 수 없다. 이제 '상생' 전략, '동반성장' 전략을 좀 더 적극적인 재벌개혁 정책, 국가경제의 발전이나 서민대중의 생존을 위하여 필요하면 법적 규제를 통해서도 중소기업·중소상인을 보호해야 한다는 쪽으로 경제운영 전략의 대전환이 요구되고 있다. 이러한 재벌기업을 더 이상 총수일가만의 독단적인 경영에 내맡긴 채, 국민 경제의 과실을 독식하는 체제를 방치하여서는 아니 된다. 재벌의 경영을 합리화 하여야 하고, 재벌이 중소기업의 희생을 통해 성장하는 것이 아니라, 정당한 경쟁을 통해 성장하도록 하여야 한다. 재벌이 더 이상 중소기업과 중소기업의 영역을 침범하고, 그들의 삶을 피폐하게 하지 못하게 하고, 소비자의 후생을 담합을 통해 전유하는 것을 통제할 필요가 있다. 이를 위해 일련의 입법이 필요하다. 이러한 일련의 입법을 통해, 재벌이 더 이상 국가와 국민앞에 군림하는 권력이 아닌, 법 앞에서, 그리고 법 안에서 그 법의 규율 속에서 그를 전제로 행위하는 주체로 거듭나게 하여야 할 것이다.

### II. 재벌의 지배구조 규제 및 개선

#### 1. 규제의 취지와 방식

재벌은 현실적으로 존재하는 기업집단으로서, 다수의 계열사가 총수 일가라는 공통의 지배권하에서 선단식으로 운영되고 있다. 이처럼 현실적으로 존재하는 기업집단에 대하여 개별기업을 단위로 하는 회사법 규율로는 실효성 있는 기업집단에 대한 규율이 어렵고, 그러한 법적인 공백을 이용하여 소유-지배의 심각한 괴리가 발생하고 있으며, 개별기업의 주주의 이익보다 총수 일가의 이익이 우선시하는 경영이 일상화되고 있는 것이 현실이다. 이로 인해 개별기업의 주주 및 채권자들의 이익이 희생되는 부당한 피해가 발생함에도 불구하고 이를 회복시킬 수 있는 법적 장치가 부재하다는 문제점이 있는 것이다.

재벌의 지배구조를 개선하기 위해 사외이사제도의 도입, 소수주주권의 강화, 주주대표소송의 제기, 증권관련 집단소송제 도입 등 일련의 조치들이 시행되었으나, 이는 상법이 정한 회사법 범위 내에서의 조치들로서 개별 회사가 규율대상이어서 재벌이라는 기

업집단 자체를 규율하기에는 실효성이 없다는 비판과 반성이 제기되어 왔다. 상법은 기본적으로 법적·경제적으로 독립한 회사만을 전제로 하여 이해관계인의 이익조정을 도모하고 있어, 기업집단 형성에 따라 다기화되고 있는 이해관계인 사이의 이익 충돌을 조정함에 있어서는 실효성이 없다는 본질적인 문제가 있었던 것이다. 즉 상법과 관련된 이러한 개별기업단위의 입법을 통해서만 재벌이라는 기업집단에서 총수 일가가 소수의 지분만을 가지고 기업집단 전부의 의사결정권을 오로지하고 있는 현실에 대하여 실효적으로 규율하지 못하는 한계가 있다.

따라서 실재하는 기업집단을 하나의 법적 권리·의무의 주체로 인정하고, 다수 회사를 공동으로 경영함에 따라 발생하는 개별기업에 대한 경제적 효과를 법적으로 규율함으로써, 개별기업의 주주, 채권자들의 이해관계를 상법상 하나의 기업에서 보호하는 수준으로 보호할 필요가 있다.

이러한 요청을 반영한 구체적인 입법 방식으로 (i) 독일과 같이 기업집단을 규율하기 위해 별도의 기업집단법을 제정하는 방법과 (ii) 기업집단에 대한 규율을 상법, 공정거래법 등 기존 성문법을 개정하는 방향으로 도입하는 방법 두 가지를 생각해 볼 수 있다.

이하에서는 먼저, (i) 독일식 기업집단법을 모델로 하되 국내의 특수성을 고려하여 개별법 형태로 기업집단법을 제정하는 방안을 정리해 보고, (ii) 다음으로 상법 등 기존의 성문법을 개정하는 방향의 규율을 도입하는 방법을 정리하기로 한다.

## 2. 독일식 기업집단법의 도입

### 가. 기업집단의 개념과 유형

독일의 경우 회사단위의 책임관계를 뛰어 넘어 기업간의 지배와 종속관계를 인정하고 이러한 지배종속관계에 의하여 규율되는 기업집단을 인정하는 기업집단법의 법체계를 체계화하였다. 기업집단의 정의와 관련하여, 기업집단을 이루는 결합기업의 종류는 크게 다섯 종류로 분류된다. 법률상 독립한 기업으로서 그 상호관계에 있어서 다수피참가기업과 다수참가기업, 종속기업 및 지배기업, 기업집단기업, 상호참가기업 또는 기업계약의 계약당사자로 되어 있는 것은 결합기업으로 본다.

### 나. 지배기업의 종속기업에 대한 불이익한 지시의 금지

지배기업은 원칙적으로 종속기업에 불이익한 법률행위를 하도록 할 수 없다. 불이익한 행위를 하도록 한 경우 지배회사는 그 불이익을 전보하여야 할 의무가 있다. 만일 이러한 전보의무를 이행하지 아니하는 경우 지배기업과 그 대표이사는 연대하여 종속회사에 대하여 손해배상책임을 부담한다. 종속회사의 주주가 입은 직접손해에 대하여도 배상하여야 한다. 이러한 불이익 전보제도의 실효성을 확보하기 위하여 종속회사는 지배기업의 종속회사에 대한 모든 법률행위와 조치 및 그 효과를 파악할 수 있도록 하는 내용의 종속보고서를 작성하여야 한다.

#### 다. 지배계약에 의한 기업집단

- (i) 지배계약에 의해 기업집단이 형성된 경우, 지배기업은 종속회사에 대한 포괄적인 지휘권을 행사할 수 있다. 기업집단의 이익을 위하여 지배기업은 종속회사에 불리한 지시도 할 수 있으며 종속회사는 지배기업의 지휘에 복종할 의무를 진다.
- (ii) 기업계약 중 '지배기업에 종속되어 지배기업이 지휘하고 종속기업은 이에 복종하기로 하여 기업집단 전체의 이익을 위하여 지배기업이 종속기업에 불리한 지시를 할 수 있는 계약'인 '지배계약'을 맺은 회사들은 기업집단을 구성한다. 기업계약의 체결은 주주총회의 승인을 받아야 한다. 기업계약은 등기되어야 효력이 발생된다. 기업계약의 변경 역시 주주총회의 승인을 받아야 한다.
- (iii) 지배기업의 대표이사는 선량한 관리자로서의 주의의무를 지며, 이 의무에 위반한 경우 그로 인하여 발생한 종속회사의 손해에 대하여 연대책임을 진다. 이와 함께 종속회사의 이사, 감사는 지배기업의 지휘와 관련하여 의무를 위반한 경우 지배기업의 대표이사와 연대하여 책임을 지되, 복종의무가 있는 지시에 따른 경우는 면책된다.

#### 라. 지배계약에 의한 기업집단에 대한 종속회사 및 채권자의 보호

- (i) 종속회사 재산의 공동화를 막고 그 채권자 보호를 위하여 대차대조표상 적어도 계약 당시의 종속회사 재산이 유지될 수 있도록 각종 보호조치에 대하여 정하고 있다. 일정한 범위 내에서 법정준비금을 적립해야 하고, 지배기업으로 과도하게 이익이 유출되는 것을 막기 위하여 이익인도의 최고한도를 정하고 있다. 또한 지배기업은 종속회사의 손실을 인수해야 한다.
- (ii) 지배계약이 체결될 경우 종속회사의 주주로 남는 소수주주를 위하여 지배계약에서 보상 지급에 대한 내용을 규정해야 한다. 소수주주가 주주에서 탈퇴하는 경우 지배기업은 상당한 대가를 지급하고 그 주식을 인수하여야 한다.

### 3. 상법 등 개정을 통한 기업집단 규제 입법

#### 가. 상법 등 개정을 통한 기업집단 규제 입법의 취지

우리나라도 상법, 공정거래법, 통합도산법, 노동관련법 등 여러 법률에 기업집단에 관한 규정이 산재되어 있으나 기업집단의 규율 범위가 통일적이지 않고 기업집단의 과오를 시정하기 위한 제재나 이해관계인 보호 조치가 미흡하여 많은 입법의 공백이 존재한다.

여기서는 단일한 특별법에 의한 기업집단에 대한 규율 대신 현행 경제법 체계, 특히 경제법의 기본인 상법과 공정거래법을 중심으로 규율상의 문제점을 살핀 뒤 이를 보완해야 할 법적 내용을 살펴보고자 한다.

#### 나. 상법 회사편 개정 사항

##### 1) 상법에 연결회계 상의 '지배' 개념에 의한 '기업집단' 정의

우리나라 상법은 기업집단에 대한 정의 규정이 없으며 공정거래법 시행령에서 기업집단을 규율하고 있을 뿐이다. 한편 공정거래법상 기업집단 정의 규정의 '지배' 개념은 '주식회사의 외부감사에 관한 법률'에 따른 한국채택국제회계기준(K-IFRS)의 지배(·종속) 개념과 일치하지 않는다. K-IFRS에서 '지배'는 '지배회사가 경제활동에서 효용과 이익을 얻기 위하여 종속회사의 재무정책과 영업정책을 결정할 수 있는 능력'(주식회사의 외부감사에 관한 법률 제1조의2 제2호 및 동법 시행령 제1조의3)을 의미하는데, 현실적으로는 i) 지배회사가 종속회사의 과반 지분을 보유하거나(공정거래법은 종속회사의 30% 지분 획득을 기준으로 함) ii) 보유지분이 과반이 미치지 못하더라도 실질 지배력을 행사하는 경우를 포함한다. 따라서 K-IFRS의 연결재무제표에 포함되는 종속회사의 범위는 공정거래법 상의 계열회사보다 협소하다. 따라서 공정거래법 상의 대규모 기업집단(재벌정책의 대상)이나 금융관련법 상의 금융그룹(Level 2 또는 Level 3의 연결감독의 대상 ; 금융복합그룹에 대한 감독은 기존의 업종별 감독을 보완하는 '보충적 감독'을 의미하는데 개별 금융회사에 대한 Level 1 감독, 하나의 업종에 전문화된 동질적 금융그룹에 대한 Level 2 감독, 둘 이상의 업종이 결합된 금융복합그룹에 대한 Level 3감독으로 나뉨) 등과 같이 특정한 정책적 목적에 따라 기업집단의 범위를 보다 포괄적으로 정의할 필요가 있는 경우에는 각각의 개별 법 영역에서 별도로 규정하는 것을 허용하되, 경제법의 기본인 상법 회사법에서는 K-IFRS의 지배 개념에 근거하여 기업집단을 상대적으로 통일적이고 단순하게 정의하는 것이 바람직하다.

## 2) '지배주주'의 '공정성 의무'(duty of entire fairness)

지배주주에게 직접 공정의무를 부과하는 경우, 그 지배주주가 사실상의 이사로서 회사 경영에 개입하였음을 입증하여야 하는 원고의 부담을 전환하는 효과를 기대할 수 있다. 지배주주에게 일반적인 공정의무를 부과하는 것은 과도한 부담을 지우는 측면이 있을 수 있어 지배주주에게 회사와의 거래에서 공정성 의무를 부과하되, 그 의무 불이행 시 엄격한 책임을 물을 수 있는 제도를 제안한다.

또한 지배주주가 자연인이 아니라 법인인 경우, 지배회사의 경영을 실질적으로 지배하는 자에 대해서도 공정의무를 부담시킨다. 우리나라의 K-IFRS에서는 연결재무제표의 작성 대상이 되는 기업집단의 최상위 지배자가 자연인인 경우 그 자연인의 명칭을 공시하도록 하고 있기 때문에 실질적 지배자의 신원을 확인하는데 아무런 어려움이 없다. 따라서 사실상 영향력을 행사하는 지배자에게 책임을 묻는 것이 용이할 것이다.

그러므로 종속회사의 주주의 보호를 위하여 사실상의 지배주주에 대하여 공정성 의무를 부과하고 지배주주가 이를 위반하여 종속회사에게 손해를 입힌 경우 종속회사의 주주가 직접 지배주주에게 대표소송의 형식으로 손해배상을 청구할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 이때 지배주주의 의무 위반에 관하여 증거에 대한 접근이 제한적일 수밖에 없는 이해관계인의 처지를 고려하여 피고인 지배주주가 자신의 의무위반 없음을 입증하도록 입증책임을 전환하는 것이 바람직하다. 지배주주와의 거래와 관련하여 신인의무를 위반한 이사, 또는 해당 거래를

통하여 부당한 이익을 얻은 제3자는 지배주주와 연대하여 배상책임을 지도록 한다.

### 3) 직접적 · 간접적 상호출자금지

우리나라의 현행 상법상의 직접적 · 간접적 상호출자 금지 규정은 보유 지분 50% 초과인 모-자회사 관계만을 대상으로 하기 때문에, 그 적용 범위가 지나치게 협소하다. 따라서 이를 K-IFRS 상의 지배 개념을 기초로 한 기업집단 내 모든 계열회사까지 확대 적용해야 한다. 그리고 주식 취득으로 직접적 · 간접적 상호출자 관계가 발생한 날로부터 6개월 이내에 매각을 강제하는 것 외에 그 기간 동안에는 해당 주식에 대한 의결권 행사 또한 금지하여야 한다.

### 4) 소수주주의 정보권: 다중 회계정보열람권 및 특별조사권

회계장부열람권을 '회계자료 등 경영정보열람권'으로 변경함으로써 열람 가능한 서류의 범위를 확대하는 것이 필요하다. 이를 위하여 현행 상법상 회계장부열람권의 명칭을 "회계자료 등 경영정보열람권"으로 변경하고, 열람 가능한 서류의 범위를 확대하고, 열람대상 회사의 범위 역시 해당 회사뿐만 아니라 회사가 일정 지분(예컨대, 30%)을 보유하고 있는 피투자회사로까지 확대함으로써 자회사에 대한 장부를 열람할 수 있는 규정을 도입하는 것이 필요하다.

현행 상법은 주주가 직접 주식을 보유한 회사에 대해서만 열람권을 행사할 수 있도록 하고 있는데, K-IFRS의 연결재무제표에 포함되는 관계회사들 전체로 그 적용 범위를 확대하여야 할 것이다. 이것이 K-IFRS의 지배 개념을 기초로 현행 상법에 기업집단을 정의하고자 하는 취지에 부합한다고 할 수 있다.

일정 요건을 갖춘 주주의 청구를 법원이 승인한 경우에는 회사의 비용 부담 하에 법원이 선임한 전문가가 관련 정보를 열람 · 조사한 결과를 보고하도록 하는 특별조사권(special investigation) 제도를 도입할 필요가 있다. 특별조사권의 적용 범위 역시 당해 회사만이 아니라 동일 기업집단 소속의 관계회사 전체로 확대한다.

### 5) 다중 주주대표소송

사실상 하나의 기업으로 존재하며 상호출자 등 계열회사간의 위법 · 탈법 행위가 난무하는 현 상황에서 기업집단의 계열회사 중 한 회사의 주식을 보유하였다면 그 회사에게만 주주대표소송을 제기할 수 있다는 것은 합리적이라 할 수 없다. 또한 현행 상법에 따를 경우 기업집단 소속의 계열회사의 주식을 보유한 주주들은 지배회사가 신인의무나 공정성 의무를 위반하더라도 이에 대해 책임을 묻기가 어렵게 된다. 그러므로 주주대표소송의 허용 범위를 동일 기업집단 소속의 관계회사 전체로 확대하여야 하는 것이 필요하며, 이는 K-IFRS의 지배 개념을 기초로 상법에 기업집단에 대한 정의 규정을 두고자 하는 취지를 반영하는 것이다.

다. 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 '자본시장법') 및 상법 상장회사에 대

## 한 특례 규정 개정 사항

### 1) 자본시장법 개정 사항: 영국식 의무 공개매수 제도 도입

종속회사의 소액주주를 보호하는 가장 효과적인 방법 중의 하나는 새로운 지배주주가 등장하였을 때 떠날 수 있는 권리(withdrawal right 또는 sell-out right 또는 appraisal right)를 부여하는 것이다. 우리나라는 1997년 1월 (구)증권거래법 개정을 통해 장외 매수를 통해 10인 이상의 주주로부터 상장주식을 25% 이상 취득하는 경우 공개매수의 방법으로 50%+1주 이상을 의무적으로 취득하도록 하는 제도를 채택했던 적이 있다. 그러나 이 제도는 외환위기 이후의 구조조정을 촉진한다는 명분하에 1998년 2월 폐지되었다. 지주회사의 상장 자회사 주식 보유 기준을 30%로 상향조정한다는 것을 전제로, 의무 공개매수 제도의 기준점도 역시 30%로 할 것을 제안한다.

### 2) 상법 상장회사에 대한 특례 개정 사항: 대규모 자산양수도의 주주총회 승인

양수도하는 자산의 규모가 양수도하는 회사 자기자본의 50% 이상인 경우, 주주총회의 승인을 받도록 할 필요가 있다. 이 방안은 상장 여부에 관계없이 모든 인수회사에 적용하는 것이 원칙이나, 소액주주 보호 목적 및 기업구조 변경의 자율성 존중이라는 점을 감안하여, 인수회사가 상장되어 있는 경우에만 한정하여 도입할 것을 제안한다.

## 라. 공정거래법 개정 사항

### 1) 계열회사 부당지원 행위에 대한 제재 근거 변경: '제5장 불공정거래 행위 금지'에서 '제3장 경제력 집중 억제'로 이관

현행 공정거래법 상 부당지원행위는 불공정거래행위의 한 유형으로 경쟁제한성을 요건으로 하고 있어, 부당하고 현저한 규모의 계열회사 지원행위가 경쟁제한성이 없다는 이유로 규제 대상이 되지 않는 문제가 발생하고 있다. 이 규율을 제3장 기업결합의 제한 및 경제력 집중의 억제'로 이관하여 경쟁제한성을 요건으로 하지 않도록 하고, 이로써 규율의 실효성을 담보할 필요가 있다.

### 2) 대규모 기업집단 소속 비상장 계열회사의 소액주주 보호 장치: 신규 계열 편입 시 '떠날 수 있는 권리' 부여

소수주주가 기업집단이 비상장회사의 주식을 취득하는 경우 이에 대해 소수주주를 보호하는 규정이 없어 입법의 공백이 있다. 대규모 기업집단 소속 비상장 계열회사의 소액주주 보호 장치로서, 대규모 기업집단에 속한 회사가 자기계산으로 비상장회사가 발행한 주식의 50% 이상을 보유하게 되는 경우에는 비상장회사의 주주는 그 회사에게 자신이 보유한 주식을 매수할 것을 청구할 수 있도록 한다.

### III. 재벌의 사업행위에 대한 규제 - 중소기업, 중소기업인 보호

#### 1. 중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정

##### 가. 제안이유

재벌들은 MRO(Maintenance, Repair and Operation) 사업<sup>1)</sup>, 공구업, 문구업은 물론 피자, 치킨, 제빵업, 고추장, 순대 제조업에 이르기까지 재벌 자신들의 일가에 대해 '일감몰아주기 방식' 내지 '간접증여' 방식으로 중소기업, 중소기업인들의 상권에 침투하였다. '간접증여'는 보편화된 용어는 아니지만 대략 다음과 같은 방식의 증여를 말한다. 재벌그룹이 운영하고 있는 특정 기업의 사업분야·사업부서를 떼어 주식회사 형태로 신규회사를 설립한 후, 재벌 오너 일가 관련자가 신규회사의 주식 지분을 소유하고, 재벌이 그 신규회사에게 일감을 몰아주는 형태로 매출을 증가시켜, 신규회사 주식의 시장가치를 증대시키는 형태의 증여를 '간접증여'라고 하고 있다. 고유업종제도가 폐지된 이후인 2007. 05.부터 2011. 04.까지 대기업에 신규 편입된 회사 총 652개 중 서비스업 등 비제조업 회사가 차지하는 비율이 492개로 76%에 이르는 것으로 집계되었다. 대기업들 중 '생계형 서비스업' 즉, 음식·숙박·소매 등 단순노동투입 중심의 저부가가치 업종으로 구성되어 있으며 진입장벽이 낮아 완전경쟁 시장 형태를 갖는 서비스업종 부문<sup>2)</sup>에 가장 많이 진출한 그룹은 '롯데'인 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 최근 대기업들은 식자재 유통업<sup>3)</sup> 및 카페, 베이커리 사업과의 연장선에서 음식점(외식업) 사업에까지 진출을 하고 있는바, CJ푸드빌은 2010년 기준 비빔밥 전문점인 '비비고'라는 상호로 7개의 매장을 운영하고 있고, 농심은 2008년 일본식 카레 레스토랑 '코코이찌방야' 오픈을 시작으로 13개의 매장을 운영하고 있으며, LG패션은 2004.부터 일본생라멘 식당인 '하코야'를 운영하여 현재 80개의 매장을 운영하고 있다.

이명박 정부는 민간위원회인 동반성장위원회를 통하여 중소기업에 적합한 업종 및 품목을 선정하여 대기업으로 하여금 그 진출을 자제하고 이미 진출한 적합업종에서는 사업을 중소기업에 이양하도록 권고함으로써 중소기업을 보호하는 중소기업 적합업종 보호제도를 운영하고 있다. 법적 근거를 따로 마련하지 않고 정부의 지원 아래 사회적 합의기구인 동반성장위원회가 대기업과 중소기업 사이에 사회적 합의를 통하여 중소기업 적합업종과 품목을 보호한다는 프로세스이다. 보면 과거 중소기업 고유업종제도를 부활하는 것으로 보인다. 하지만 과거 고유업종제도는 제조업이 중심이었지만, 현재 재벌의 문어발식 확장이 주로 문제되는 영역은 위와 같이 유통업, 운송업, 식자재 품업 등 주로 서비스업 분야다.

1) 기업소모성자재 구매대행 사업

2) 생계형 서비스업 중 ① 도매 및 소매업, ② 숙박 및 음식점업, ③ 수리 및 기타 개인서비스업을 3대 생계형 서비스업이라 한다.

3) CJ그룹은 'CJ프레시웨이', 대상그룹은 '대상베스트코', LG그룹은 '아워홈'이라는 각 상호로 식자재유통업에 진출하고 있으며, 특히 대상베스트코는 '식자재대형마트' 형태의 진출을 시도하고 있어 시장상인들로부터 강한 반발을 사고 있다.

또 과거 고유업종제도에서는 대기업이 관련 규정을 위반할 경우 형사적 제재가 따랐으나 동반성장위원회의 고유업종제도는 사회적 합의를 바탕으로 하는 권고일 뿐이다. 문제는 위와 같이 골목상권 보호를 위한 입법 과정에서 외교통상부 등 정부가 보여준 FTA·WTO 위반 가능성에 대한 과도한 반응을 보면서 재벌대기업들이 사회적 여론을 의식해 합의기구에 참여하려는 의지가 매우 소극적이어서 동반성장위원회와 같은 합의방식은 거의 효과를 내지 못하고 있다는 점이다. 따라서 중소기업 또는 중소기업 적합업종 및 품목 보호제도 역시 말로만 하는 상생이나 동반성장 방식이 아니라 제도적으로 재벌의 무분별한 중소기업 적합업종 진출을 규제하고 이미 진출한 경우 그 퇴출을 시행할 제도적 틀을 만드는 방식이어야 한다. 이러한 점에서 중소기업 적합업종보호 특별법을 제정할 필요가 있다.

## 나. 주요내용

### 1) 중소기업·중소상인 보호·육성계획의 수립과 적합업종의 지정

중소기업청장은 중소기업 보호·육성하기 위하여 5년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 중소기업보호·육성기본계획을 수립하고 매년 기본계획에 따라 중소기업보호·육성시행계획을 수립·시행 하여야 하고, 중소기업이 사업을 영위하는 것이 국민경제의 건전한 발전과 유통산업의 개선을 촉진할 수 있다고 인정되는 사업 분야를 중소기업적합업종심의위원회의 심의를 거쳐 중소기업 적합업종으로 지정·고지하여야 한다.

### 2) 중소기업·중소상인 적합업종 진출규제

대기업 및 대기업과 실질적 지배관계에 있는 중소기업으로서 지식경제부령으로 정하는 중소기업은 중소기업청장의 승인 없이는 적합업종의 사업을 인수·개시 또는 확장을 할 수 없다. 위반 시에는 형사적 제재가 따르도록 한다.

### 3) 중소기업·중소상인 적합업종의 사업이양

이미 중소기업 적합업종에 진출한 재벌기업에 대하여는 중소기업청장이 1차적으로 사업이양권고를 하고<sup>4)</sup>, 이를 불이행할 시에는 2차적으로 중소기업청장은 해당 대기업 등에 대하여 주식의 처분, 기업의 분할, 임원의 사임, 영업의 양도, 영업 분리 등을 명할 수 있도록 한다. 현재 공정거래법 제7조에는 대기업이 중소기업이 영위하는 시장에 진출하여 시장점유율 5% 이상을 차지하는 경우 위와 같은 주식처분 등의 강제명령을 발할 수 있도록 하고 있는데, 이와 같은 공정거래법상의 사전 규제방식을 중소기업·중소상인 적합업종으로 지정되어 있는 업종에 대하여는 시장점유율에 상관없이, 또한 진출 시에만 규제하

4) 민주통합당. 2012. “헌법 제119조 경제민주화특별위원회 재벌개혁방안” 참고.



는 것이 아니라 이미 진출한 경우에도 적용하는 것이다.

## 2. 기업분할명령제·계열분리명령제 도입(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정)

### 가. 제안이유

기업분리 내지 계열분리 명령제는 과거 미국에서 독점화된 정유회사, 철강회사 등을 분리하여 시장경쟁체제를 확보하는데 사용되었고, 최근에도 통신사업체인 AT&T의 분리나 마이크로소프트의 인터넷운영체계 프로그램 사업 분리 등에 사용되었다. 일본도 2차 세계대전 이후 재벌의 해체과정에서 이 제도가 여러 차례 적용되었다. 우리도 공기업인 전력이나 통신 등을 정부의 정책으로 여러 자회사로 분리하거나 민영화한 바 있는데, 이를 민간에 적용하려면 이와 같은 제도가 필요하다. 기업분리·계열분리 명령제는 정부의 행정처분이 아니라 법원의 기업분리 내지 계열분리 명령 재판을 통하여 시행하는 제도다. 최근 한국에서 재벌개혁의 한 방법으로 이러한 기업분리명령제, 계열분리명령제의 도입이 논의되고 있는 것은 이미 한국의 공정거래 정책은 재벌독점이 형성되는 것을 예방하는 차원이 아니라 이미 독과점 구조를 형성한 재벌을 개혁해야 하는 상황에 놓여 있는 사후적인 해결수단이 필요하다는 인식 때문일 것이다. 특히, 이미 금융부분까지 진출한 재벌 산업자본으로부터 금융을 분리하여 금융이 경제에 미치는 자원배분의 공정성·효율성을 회복하기 위해서는 이러한 기업분리명령제 내지 계열분리명령제와 같은 제도가 필요하다는 인식이 확산되고 있다.

### 나. 주요내용

이러한 계열(기업)분리 명령제는 두 차원에서 접근이 필요하다. 먼저, 이 제도를 처음 고안한 미국과 같이 독점해체, 재벌해체의 수단으로 도입하는 것이다. 예를 들면, 유류, 통신, 전자 등 독과점이 심각하고 자주 담합행위가 발생하여 소비자의 후생이 크게 침해되는 재벌 기업에 대하여 그 기업의 분리를 명하거나, 산업재벌이 금융기관까지 지배하는 경우 금융과 산업을 분리하도록 명하거나, 제조업·보험·건설·유통 등 모든 산업에 대한 문어발식 지배의 폐해가 심각할 경우 특정 산업부문을 계열에서 분리하도록 하여 독과점의 폐해를 해소하는 것이다. 이러한 강력한 재벌해체 내지 독점해체 수단은 공정거래위원회의 행정명령만으로는 위헌시비가 커서 미국과 같이 법무부장관이 법원에 재벌 내지 독점해체의 명령을 청구하는 방식이 바람직하다는 의견이 있다. 그때 기업·계열분리의 방식은 현재의 공정거래법 제7조의 내용처럼 주식매각, 임원사퇴, 영업분리, 영업양도 등을 강제로 시행하도록 하는 방식일 것이다.

범위를 좁혀서, 공정거래법 제7조에서는 사전적 규제로서 새로운 기업을 설립하거나 다른 기업을 인수하여 대기업이 중소기업이 영위하는 시장영역에 진출하여 5% 이상의 시장점유

를 하는 경우 주식매각, 영업분리, 임원사임, 영업양도 등을 명할 수 있도록 되어 있다. 그러나 사후적으로 시장점유율이 5%가 넘는 경우에도 이러한 기업분리, 계열분리 명령을 통하여 해당 대기업이 중소기업이 영위하던 시장에서 사업을 철수하도록 제도를 개선한다면 재벌해체 수준의 기업분리·계열분리 판결 청구제보다는 논란이 크지 않을 것으로 보인다. 위 중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법에서 사업이양 명령의 내용도 이와 같은 입법취지이다.

### 3. 중소기업의 공동행위 허용(공정거래법 개정)

#### 가. 제안이유

우리나라의 중소기업협동조합수는 901개이고 조합원 업체 수는 6만5,558개로 전체 산업조직화율은 2.1%, 이 가운데 제조업의 조직화율은 9.5%에 불과하다. 그러나 일본은 조합수가 4만7,207개이고 조직화율이 70.5%에 달한다. 우리나라의 중소기업 조직률이 이렇게 저조한 것은 중소기업이 단체에 가입한다고 해도 실익이 없기 때문이다<sup>5)</sup>. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”이라 한다.) 제19조에 의하면, 사업자나 사업자 단체에 의한 공동행위는 공정한 시장질서의 유지를 위하여 원칙적으로 금지되나, 중소기업의 경우 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 것으로 공정위의 인가를 받은 경우에 허용된다. 그러나 공정거래법 제19조 제2항 규정의 부당한 공동행위의 예외 규정으로 승인을 받기 위한 인가 절차가 까다롭고, 교섭력의 효과를 측정하거나 대기업에게 대항하기 어려운 수준 등을 객관적으로 평가할 수 있는 자료 등을 작성할 여력이 있는 중소기업이 거의 없는 실정이어서 경제적 약자에 해당하는 중소기업이 이러한 요건을 충족시키는 것은 거의 불가능하다.

경쟁에서 상대적 약자에 해당하는 중소기업은 경쟁력 강화를 위해 공동구매, 공동판매 및 공동연구개발이 필요함에도 불구하고, 공정위의 사전 인가를 얻어야 하는 어려움 때문에 이를 실행하지 못하고 있다. 중소기업의 경쟁력 향상을 꾀하고 공정한 거래질서의 확립을 위해서 경쟁에서 약자의 지위에 있는 중소기업이 협동조합이나 사업조합 단위로 공동구매·공동 판매·공동해외진출·공동사업 등의 공동행위를 할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 일본이나 대만이 경제성장 과정에서 중소기업 강국이 될 수 있었던 것은 중소기업이 사업조합 단위로 공동 판매·공동해외진출, 공동기술개발 등 공동행위가 허용되었기 때문이다<sup>6)</sup>. 독일의 하도급거래 관련법도 중소기업의 교섭력을 강화하기 위해 공동행위를 카르텔 적용에서 제외하여 허용하고 있다.

#### 나. 주요내용

- 
- 5) 김상조, 대·중소기업 상생과 경제정의 회복을 위한 과제, 재벌의 일감 몰아주기 폐해, 어떻게 극복할 것인가 자료집, 2011. 6. 29. 77면
  - 6) 김남근, “중소상인 보호를 위한 재벌개혁”, 중소기업·시민단체 공동 정당초청토론회, 중소기업살리기토론회 자료집, 2012. 2. 27. 24면

중소기업이 공동 품, 공동구매 등을 하는 경우에 공정거래법의 부당한 공동행위에 해당하지 않는 것으로 법을 개정한다.

#### 4. 하도급거래 공정화에 관한 법률 개정

##### 가. 제안이유

우리나라 중소기업 사업체는 2006년 말 3,022,053개로 총 사업체의 99.9%에 달하고 있고 종업원수는 12,445,088명으로 87.5%를 차지하고 있다. 1997년 외환위기 이후 중소기업의 비중이 급증했다. 당시 대기업의 구조조정 과정에서 조기퇴직당한 노동자들이 영세자영업으로 진출했다. 우리나라 자영업의 취업자 비중은 27.1%로 OECD의 평균 14.4%의 약 2배에 달하고 있다. 2006년도 말 자영업자 숫자는 2,671,928개로 전체 중소기업의 88.4%, 종업원 수는 5,159,639명으로 전체 중소기업의 41.5%이다<sup>7)</sup>. 그런데 중소기업에 종사하는 사람들의 월 평균 급여는 2,426,000원으로 대기업의 64.8%에 불과하고, 중소기업은 2,255,000원으로 대기업의 58.4%에 불과하다. 이러한 급여차이로 인해 젊은이들이 중소기업 취업을 회피하고 있다.

우리나라의 중소기업은 국민경제의 중추적 역할을 담당하고 있고, 사업자수나 고용인원 등 양적인 면에서 압도적인 비중을 차지하고 있으나, 앞에서 본 것처럼 그 지위는 과거보다 더 열악해지고 있다. 이러한 양극화 현상은 수요 독점적 구조에서 발생하는 교섭력의 차이와 그에 따라 거래상의 불공정성에 기인하는 잘못된 하도급거래에 기인한 것이다. 이러한 왜곡된 하도급 구조관행은 원자재 가격상승을 품단가에 반영하지 못해 대기업이 부담해야 비용을 중소기업이 부담하고, 품업체인 중소기업이 창출한 부가가치가 대기업으로 이전되는 효과를 내고 있다. 이는 우리 경제의 성장기반을 약화시키고, 고용 없는 성장을 가져오고 있다. 최근 몇 년간 대기업들의 실적 호조가 이어졌음에도 불구하고 대기업과 중소기업의 영업이익률 차이는 좀처럼 줄어들지 않고, 임금격차는 더욱 확대되었다. 절반가량의 중소기업이 모기업에 크게 의존하고 있는 상황에서 중소기업의 경영 및 재무 상황은 상당 부분 모기업과의 거래관계에서 기인한다고 볼 수 있다. 중소기업청에 따르면 중소기업들은 모기업과의 거래관계에서 이른바 ‘품단가 후려치기’로 인해 큰 어려움을 겪고 있다. 대기업과 중소기업의 동반성장을 위해서는 이러한 왜곡된 하도급 거래질서를 바로잡는 것이 시급하다.

##### 나. 주요내용

###### 1) 표준하도급계약서 사용제도의 실효성 제고

7) 이의영, 중소기업 어떻게 살릴 것인가? 중소기업의 경제구조와 개혁과제, 제11차 공평사회포럼, 2011. 4. 11. 1면 - 3면

하도급거래 공정화에 관한 법률 제3조의2에 의하면, “공정거래위원회는 이 법의 적용 대상이 되는 사업자 또는 사업자단체에 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있다”라고 규정하고 있다. 표준하도급계약서는 하도급계약 단계에서 수급업자인 중소기업이 원사업자인 대기업에게 품단가의 조정을 요청할 경우 품단가 조정의 요건, 방법 및 기준을 제시해 줌으로써 공정한 하도급계약이 체결되도록 하기 위한 것이다. 원사업자는 표준하도급계약서를 사용할 경우 공정거래위원회로부터 벌점 감면 등 인센티브를 부여받을 수 있다. 그러나 표준하도급계약서를 작성하여 사용하는 것은 권고사항에 불과해 현재 크게 활성화 되지 못하고 있다<sup>8)</sup>. 구체적으로 대기업인 원사업자가 표준하도급계약서를 활용하지 않는 경우 이를 강제할 방법이 없는 것이 현실이다. 표준하도급계약서의 활용을 촉진하기 위해서 표준하도급계약서의 사용을 법적으로 의무화하고 사용의무를 위반하는 경우 과징금 또는 벌금·과태료를 부과하도록 하자는 의견이 있다. 그러나 표준하도급계약서 사용 의무화는 사적자치 원칙에 반한다는 위헌 시비가 있어 표준하도급계약서 활용 촉진의 필요성과 사적자치 원칙이라는 두 가지 요구를 모두 만족시킬 수 있는 대안이 제시되었다. 대안의 주요 내용은 원사업자로 하여금 공정위에 정기적(6개월 내지 1년)으로 대통령이 정하는 바에 따라 하도급 거래내역에 대한 보고의무를 부과하도록 하며, 표준하도급계약서와 다른 계약서를 사용하는 경우에는 표준하도급계약서와 다르게 정한 주요내용을 상대방에게 표시하게 하고, 공정위에 이러한 사실을 보고하게 하며, 이러한 의무를 위반할 경우 과태료를 부과하도록 하는 것이다.

## 2) 원자재가격 연동을 포함한 납품단가 공정결정제도

대기업이 품단가를 중소기업에 전가함으로써 발생하는 중소기업들의 절박한 요구를 입법화할 필요성이 있다. 중소기업중앙회가 실시한 ‘중소제조업의 원자재와 품단가 반영 실태 및 애로요인 조사’에 따르면 ‘원자재 가격 상승분을 제품 가격에 전혀 반영하지 못하고 있다고 답한 중소기업이 44.2%에 달하고 있다<sup>9)</sup>. 2009년 4월 자율적인 품단가 조정을 위해 도입한 ‘품단가조정협의의무제’는 그 시행 이후 조정협회가 된 것이 단 1건에 그칠 정도로 유명무실하다. 이에 중소기업들은 원자재 가격이 일정 수준 이상 오르면 의무적으로 품단가를 인상하도록 하는 ‘품가격 연동제’의 도입을 요구하고 있다. 현행처럼 원자재 가격이 급격하게 변동하여 조정이 불가피한 경우에 원사업자에게 조정을 신청하고, 조정이 원만히 이루어지지 않는 경우 다시 하도급분쟁조정협의회에 조정을 신청할 수 있도록 하는 것은 그 절차와 기간 등을 고려했을 때 실효성을 담보하기 어렵다. 무엇보다 최종으로 조정이 이루어지지 않더라도 원사업자에 대한 제재수단도 없다. 따라서 원자재 가격의 급격한 변동으로 인한 수급사업자의 시의적절한 구제를 위해서는 수급사업자에게 민법상의 차임증감청구권과 같은 권리를 신설할 필요가 있다. 민법 제628조는

8) 2000년부터 2009년까지 매년 실시된 하도급 서면실태조사결과에 따르면 표준하도급계약서 사용비율은 65% 정도로 크게 높지 않다. 공정위 보도자료, 2009년 하도급거래 서면실태조사 결과, 2009. 8. 14.

9) 중소기업중앙회 보도자료, 납품단가조정협의의무제도 활용도 제고 절실, 2010. 7. 2.

임대물에 대한 공과부담의 증감 기타 경제사정의 변동으로 인하여 약정한 차임이 상당하지 아니할 경우에는 당사자는 장래에 대한 차임의 증감을 청구할 수 있도록 규정하고 있다.

### 3) 하도급 거래 구제제도의 실효성 확보 방안

#### ① 손해배상명령 제도의 도입

공정거래위원회가 심결에 의해 중소기업인 수급사업자를 보호하는 현행 방법은 원사업자에 대한 시정명령 내지 과징금 부과 방식으로서 수급사업자 보호에 실효성이 거의 없다. 원사업자의 불공정거래행위로 인하여 수급사업자는 구체적 재산적 피해를 입는 경우가 많아 수급사업자가 원사업자로 인해 발생한 재산적 피해를 직접 배상 받을 수 있도록 하는 것이 중소기업의 실효적인 보호수단이다. 따라서 피해자인 수급사업자가 간이신속하게 원사업자의 부당행위로 인하여 발생한 재산적 피해를 배상받도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다. 수급사업자가 부당한 하도급거래로 인하여 재산적 피해를 입은 경우 간이신속한 행정적 구제를 허용해야 할 것이다.

#### ② 징벌적 배상제도의 도입

2011. 3. 11. 하도급법 개정 내용은 원사업자가 기술자료를 유용하여 수급사업자에게 손해가 발생한 경우 발생한 손해의 3배까지 배상할 수 있도록 하고, 기술자료의 탈취, 유용에 대한 고의, 과실 책임을 원사업자에게 지우고 있다(법 제35조 신설). 개정법에서 기술 탈취의 경우 3배 배상제도를 도입한 것은 바람직하지만 그 범위를 기술 탈취 등에 한정할 것이 아니라 원사업자가 해의를 가지고 수급사업자에게 재산적 피해를 가한 경우로 확장해야 할 것이다. 미국 Clayton법도 반독점법 위반이 잘 발각되지 않다는 점 때문에 일반예방효과를 달성하기 위해 실제 손해액의 3배 배상제도를 채택하고 있다. 이러한 3배 배상제도는 미국 등 선진 각국이 대부분 받아들이고 있어 위헌 논란도 발생하지 않을 것으로 보인다.

#### ③ 전속적 고발권의 폐지

2011. 3. 11. 공정거래법 개정은 하도급법 위반의 정도가 명백하고 중대한 경우 공정거래위원회가 의무적으로 검찰에 고발하도록 했다. 그러나 '명백하고 중대한' 이라는 기준이 불명확하여 고발권은 사문화될 가능성이 크다. 결국 공정위의 전속 고발권을 폐지해야 할 것이다. 공정위에 전속 고발권을 부여한 것은 범죄의 적발과 제재에 있어 전문성을 갖춘 행정기관이 국가의 형벌권을 행사하도록 하여 고발권의 오남용을 방지하고 고

발권의 공평한 행사를 보장함으로써 피해자 구제가 합리적으로 수행될 것이라는 신뢰가 전제가 된 것이었다. 현실적으로 공정위는 지금까지 2002년에 1건의 고발권을 행사한 것 외에는 그 권한을 행사한 적이 없어 그 신뢰를 상실했다. 국민의 재판 받을 권리를 보장하고, 하도급법 피해자와 다른 법 관련 피해자간의 평등권 침해 소지를 없애는 한편, 하도급거래 질서의 공정성을 제고하기 위해 공정위의 전속 고발권을 폐지할 필요가 있다.

#### 4) 중소기업 협동조합 등의 분쟁조정 신청권과 소송 대표성 인정

수급사업자인 중소기업이 원사업자로부터 품단가 결정 등에 있어 부당한 대우를 받아도 보복이 두려워 현실적으로 법적 대응을 하지 못하고 있는 실정으므로 중소기업협동조합 등이 수급사업자로부터 하도급분쟁조정의 신청권과 소송수행권을 위임받아 신청과 소송을 당사자의 지위에서 제기할 수 있는 임의적 소송담당제도를 도입할 필요성이 있다.

개정법 제16조의2는 원재료 가격의 급격한 변동에 따른 하도급 대금의 조정이 필요한 경우 중소기업협동조합이 조합원에 갈음하여 조정을 신청할 수 있는 제도를 두고 있다. 즉 중소기업협동조합이 직권으로 판단하여 조정을 할 수 있는 것으로 규정한 것으로 보인다. 그러나 중소기업협동조합이 조합원에 갈음하여 소송을 수행할 수 있는 경우를 원재료 가격의 급격한 변동에 한정해서는 안 된다. 일반적인 부당 하도급거래가 발생한 경우로 확장할 필요가 있을 것이다.

#### 5) 하도급 대금 지급방법의 개선

중소기업의 큰 어려움의 하나는 하청 공사를 수행하고서도 공사대금을 제때에 받지 못하거나 아예 받지 못하는 경우가 많다는 것이다. 공사대금을 어음으로 받을 경우 할인을 통해 현금화 할 수밖에 없어 실제 마진은 더욱 줄어든다. 하도급법 제13조 제6항, 제7항은 '원사업자가 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에는 교부한 날부터 어음의 만기일까지의 기간에 대한 할인료를, 어음대체결제수단을 이용하여 지급한 경우에는 그 지급일부터 하도급대금 상환기일까지의 기간에 대한 수수료를 수급사업자에게 지급하여야 한다'라고 규정하고 있고, 이를 위반할 경우 법 제30조에서 공사대금의 2배 이하의 벌금을 부과할 수 있는 것으로 규정하고 있으나 이를 지키는 원사업자는 거의 없는 것으로 보인다. 원사업자가 발주자로부터 공사대금을 현금으로 지급받고서도 수급사업자인 중소기업에게는 어음 등으로 지급하는 경우는 원사업자는 하청을 통해 수급사업자가 가져가야할 정당한 이익을 부당하게 가로채는 것이다. 이는 결국 이중, 삼중의 하청을 통해 부실공사가 이루어지는 원인이 되기도 한다. 원사업자가 공사대금을 발주자로부터 현금으로 결제 받은 비율에 상응하여 수급사업자에 대한 결제에 있어서도 현금결제비율을 지키도록 해야 한다.

## 5. 유통재벌 규제(1) - 동네상권으로의 진출규제(유통산업발전법 개정)

### 가. 제안이유 : 도시계획과 환경 측면에서 골목상권 보호를 위한 제2라운드의 개혁 논의

유통재벌들의 규모를 줄인 대형마트(SSM)방식의 골목상권 진출을 저지하고 중소상인을 보호하기 위한 법제도 개정 논의는 2009년경부터 시작했다. 외교통상부가 유발한 “중소상인 보호 관련 법제도 개정은 WTO와 FTA 위배”라는 과잉 논쟁을 거쳐, 겨우 전통신장으로부터 500미터(이후 1킬로미터로 확대) 반경의 보호구역에 SSM이 진출하는 경우에 한해 등록심사와 일정한 조건부 등록이 되도록 하는 절충적 방식으로 일단락되었다. 서구유럽처럼 주거지역, 준공업(농업) 지역 등 일정한 용도구역에서는 그 진입이 허가제로 제한되고, 주변상인에 대한 사업영향평가를 실시하는 등 세계적으로 보편적인 방식의 유통재벌 대기업의 골목상권 진출규제 방식으로 접근하지 못한 것이다. 그나마 소규모 보호구역 내에서도 허가제가 아닌 등록제라서 얼마든지 대형마트들이 골목상권에 진출할 길을 열어 놓았다. 국회 지식경제위원회는 제1라운드 골목상권 보호제도 마련 과정에서 일단 이 수준에서 입법을 하고 이후 추가적인 보호제도 논의를 통해 제도를 개선하고자 했던 것처럼, 이제 본격적인 제2라운드 골목상권 보호 논의로 진전이 필요하다. 그 방식은 서구유럽 등에서 보편적으로 시행하고 있는 골목상권 보호 방식이어야 한다. 즉 일정한 용도구역에 대형마트 진출을 규제하는 도시계획적 진입규제, 상업지역·도심지역에서는 주변상권에 미치는 영향을 평가하는 방식의 진입규제 등 다양한 방식의 진입규제가 필요하다.

독일은 우리나라의 ‘신도시’처럼 인구가 급증한 지역 또는 기존 시장상권만으로는 해당 지역 주민의 수요를 따라갈 수 없다고 인정할 수 있는 특별한 사정이 객관적으로 검증된 지역을 ‘특별지구’로 지정한다. 매장면적 1,200㎡ 이상의 대규모 소매점은 연방건설법과 건축이용시행령에 따라 이러한 특별지구 내에서만 개설이 가능하도록 규제하고 있다. 그 결과 주거지역과 촌락지구, 혼합지구, 산업지구, 공업지구 등에는 대형마트가 들어설 수 없도록 하고 있다. 독일은 대형마트가 특별지구 안에서 출점하더라도 ‘10% 가이드라인’ 규제를 반드시 통과해야 한다. 즉, 사전 조사를 통해 대형마트의 개설이 기존 소규모상인들의 매출액에 어떤 영향을 미칠지를 객관적인 수치로 평가한 후, 예상되는 대형마트의 개설로 인하여 주변 소규모 상인들의 매출액이 기존보다 10% 이상 감소하는 경우에는 대형마트 출점은 불가능하다. 실제로 독일 함부르크 시내 베아게도르프 중심상가에 독일의 대형유통업체인 메트로(Metro)가 진출을 시도했다가 3개월이 넘는 면밀한 조사를 통해 이를 허용할 경우 주변 상인들의 기존 매출액이 20%가 감소한다는 결과가 나오자 진출이 백지화된 사례가 있다. ‘10%가이드라인’을 통과하였더라도 교통영향평가, 환경영향평가, 기존상권영향평가 등 엄격한 기준의 심사를 통과해야 한다. 나아가 지방정부는 대형마트의 입점을 허가하기 전에 대형마트의 진출계획을 지역신문 등을 통해 반드시 알려야 하는 법적 의무가 있다.

프랑스는 1973년 르와예법(Loi Royer)<sup>10</sup>과 1996년 라파렝법(Loi Raffarin)<sup>11</sup>을 통하여 300㎡

이상의 소매점포의 신·증설 또는 변경시 관할관청의 승인을 얻도록 하고 있다(국회입법조사처, 2011). 또한, 매장면적 1,500㎡(인구 4만명 미만은 1,000㎡) 규모의 대규모 점포를 설립하려는 사업자는 해당 지역상업시설위원회(CDEC, la Commission Departmentale d'Equiptement Commercial)에 승인을 위한 개발보고서를 제출하도록 규정하고 있다. 매장면적 6,000㎡ 이상의 소매점포 개설사업자는 설립에 따른 영향에 대한 구체적인 조사보고서를 해당 지역상업시설위원회에 의무적으로 제출해야 한다. 이에 따라 지역상업시설위원회는 차량소통, 상품적재·하역 등 교통 및 환경영향 평가, 해당지역의 유통매장 설치 밀도, 일자리 창출 여부 등을 종합적으로 평가하여 입점에 대한 승인 여부를 결정한다. 나아가 지역상업시설위원회를 지역자체인단체의 장 등 선출직 공무원 3인, 지역 상공회의소장, 지역 수공업회의소장, 소비자단체 대표 등 총 6인으로 구성하여 반드시 해당 지역 중소기업의 대표가 참여하도록 구성한다. 결과 현재 215만 명이 거주하고 있는 파리 시내에는 대형마트가 없고, 대부분의 대형마트들은 파리 도시 외곽에 입점해 있다. 파리 시내에는 120여개에 이르는 소규모상가와 전통시장이 영업하고 있다.

영국은 도심의 활력을 유지하고 경제를 활성화시키기 위하여 도시개발계획과 관련된 지침(PPG, Planning Policy Guideline)을 두고 있는데, 이 지침은 소매업의 발전을 중시하고 있다. 이를 위하여 일정 규모 이상의 대규모 점포 개설시에는 환경영향평가보고서(Environmental Impact Assessment) 제출을 의무화하고 있다. 이에 따라 ㉠ 매장면적 10,000㎡ 이상(도시지역) 또는 ㉡ 매장면적 20,000㎡ 이상(시외곽지역)의 대규모 소매점을 설치하기 위해서는 입점이 예정된 지방자치단체에 환경영향평가보고서를 제출하여야 한다.

최근에는 미국에서도 유통재벌인 월마트의 대도시 진출이 사회적 논란이 되고 있다. 예를 들어 로스앤젤레스 차이나타운에 월마트가 매장을 내기로 하면서 지역 상인들이 반발하고 있는데, 이 매장은 일반적인 월마트 매장에 비해 규모가 5분의 1에 불과한 것으로 월마트가 최근 공을 들이는 이른바 '생활밀착형 매장'이다. 한국에서 주택가 동네 슈퍼를 내몬 SSM의 미국판인 샘이다. 이러한 월마트 입점 계획에 지역 소매상과 슈퍼마켓 종업원 노동조합이 반발하고 나섰다.<sup>12)</sup> 로스앤젤레스 시의회는 2004년 매장 면적의 10% 이상을 농산물 등 소비세 면제 품목을 파는 10만 제곱피트(약 2천800평)가 넘는 소매 매장을 개설하려면 특별영향평가를 받도록 했다. 이 특별영향평가에서는 임금 수준이 하락하지 않는지, 또 지역 골목상권에 부정적인 영향이 없는지를 주로 평가한다. 뉴욕에는 월마트가 아직 진출하지 못하고 있고, 시카고에는 월마트가 이제 1호점을 개점한 정도이다.

## 나. 주요내용

10) 르와예법의 공식명칭은 '상업 및 수공업의 발전방향에 관한 법률(Loi d'Orientation du Commerce et de l'artisanat)'이다.

11) 라파렝법의 공식명칭은 '상업 및 수공업의 개발 및 촉진에 관한 법률(Loi relative au Developpement et a la Promotion du Commerce et de l'artisanat)'이다.

12) 권훈. 2012. 2. 28. "美서도 대기업 골목상권 위협 논란". 『연합뉴스』 참고.



용도별 입점제한 규정(국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 전용주거, 일반주거, 준주거지역, 일반상업, 근린상업, 준공업지역 내 개설시 용도별로 입점규제)을 신설한다. 현재 유통법은 대규모 점포와 전통상업보존구역 내의 준대규모 점포의 개설 등에 대해서, 그것도 등록제로 규제하고 있다. 그러나 대규모 점포 등의 개설은 교통 혼잡, 소음 등 주변 생활환경에 악영향을 초래할 뿐만 아니라 개설지역 중소상인의 생존권에도 지대한 영향을 미치므로 허가제로 전환하도록 하여야 한다. 또한 허가제와 함께 대규모 점포가 주변상인들의 매출에 어느 정도 영향을 미칠 것인지 매출영향평가를 받도록 하고 그 영향이 일정 수준 이상일 경우 진출을 제한할 수 있도록 해야 한다.

## 6. 유통제별 규제(2) - 영업시간과 영업품목 규제(유통산업발전법 개정)

### 가. 제안이유

독일은 1956년경부터 상점폐점법(Ladenschlußgesetz)을 시행해 반세기 동안 야간영업 및 휴일영업을 규제하고 있다. 상점폐점법에 따르면 월요일부터 토요일까지는 오전 6시부터 오후 8시까지 영업을 할 수 있고, 일요일과 공휴일은 휴점하도록 하며, 철도역과 고속도로의 상점들(tourist zones)만 예외적으로 24시간 영업을 가능하다. 상점폐점법은 연방 차원의 규제였으나, 규제완화정책에 따라 2006년 7월부터 주 차원의 규제로 전환되었는데 독일의 16개주 중 현재는 2개의 주(Bayern, Saarland)가 상점폐점법 내용을 그대로 유지하고 있으며, 나머지 주들은 각 주법으로 영업시간을 규제하고 있다(중소기업중앙회, 2007). 단, 어느 주를 막론하고 일요일·공휴일은 휴점하고 있다. 월요일부터 토요일까지 상점이 영업시간을 자유롭게 정할 수 있는 주가 바덴뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 베를린(Berlin), 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg), 니더작센(Niedersachsen) 등 9개주, 월요일부터 금요일까지 자유롭게 영업시간을 정하고, 토요일에 대하여 규제하는 주가 작센 안할트(Sachsen-Anhalt) 등 3개주, 월요일부터 토요일까지 오전 6시부터 밤 10시의 범위에서 영업시간을 정할 수 있는 주가 라인란트 팔츠(Rheinland-Pfalz) 등 2개주, 기존 연방 상점폐점법을 유지하여 월요일부터 토요일까지 오전 6시부터 저녁 8시까지 영업하는 주가 바이에른(Bayern) 등 2개주이다.

영국은 ‘Sunday Trading Act 1994’의 부속세칙(Schedule) 제1조(Restrictions on Sunday opening of large shops: 대규모 매점의 일요일 영업규제)를 통하여 매장면적 280㎡ 이상의 소매점은 일요일 영업을 금지하고 있다. 다만 지방자치단체의 허가를 얻어 예외적인 영업을 가능하나, 이 경우에도 오전 10시부터 오후 6시 사이에 6시간만 영업을 가능하다. 또한 ‘Christmas Day (Trading) Act 2004’의 제1조(Prohibition of opening of large shops on Christmas Day)를 통해 매장면적 280㎡ 이상의 소매점은 성탄절 영업을 금지하고 있다.

프랑스는 노동법규에서 대규모 점포의 영업시간을 제한하고 있다. 월요일부터 토요일까지 영업은 밤 10시까지만 허용된다. 특히 품목별로 식료품 판매는 13시간, 비식료품 판매는 11시간 이내로 제한한다. 그리고 일요일 영업은 원칙적으로 금지하고 있다. 다만, 식품유통매장의

경우에는 일요일 오전까지만 영업할 수 있도록 하되 근무자에 대하여 평일근무 임금의 2배를 지급하도록 하고 있다. 최근 프랑스 법원은 거대유통업체인 오상(Auchan)이 지중해 연안의 휴양도시인 페르피냥(Perpignan)에서 일요일 영업을 하는 것을 금지하는 가처분 판결을 내렸는데, 법적 쟁점은 거대유통업체가 유통근로자들의 휴일 휴식권을 침해하는 노동문제에 대한 것이었다. 법원의 결정 내용은 페르피냥에 소재한 오상 지점에 일요일 영업을 하지 말 것을 명령하면서, 만일 불법적인 주휴일 영업을 한다면 그 때마다 10만 유로(한화 약 1억 5,700만 원)의 벌금을 내도록 하는 것이었다.<sup>13)</sup>

## 나. 주요내용

이미 진출한 대형마트에 대한 영업시간 규제, 영업품목 제한 등 다양한 방식의 접근이 필요하다. 2011년 12월 유통법 개정으로 시군구청장은 대형마트에 대하여 월 2회 이내에서 의무휴업일을, 평일에는 0시부터 8시까지 영업시간의 휴업을 명할 수 있는 권한을 부여받았다. 서울과 전주시 등은 월 2회의 의무휴업일을 평일을 포함하지 않고 모두 일요일로 하는 표준조례를 제정하였다. 소상공인진흥원과 시장경영진흥원이 2012년 4월 22일 조사한 바에 의하면 대형마트의 의무휴업일에는 주변 전통시장과 골목상권 소매점포의 매출액이 의무휴업일일었던 주와 대비해 13.9% 정도 증가한 것으로 나타났다. 아직은 초기이니 만큼 이후에는 일정한 중소기업 보호의 효과가 나타날 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 앞으로 서구유럽과 같이 원칙적으로 공휴일은 의무휴업일로 하고, 예외적으로 필요한 경우 관할관청의 허가를 받아 식료품 등 생활필수품 등 품목을 제한하여 4-6시간의 제한된 범위에서 대형마트의 영업을 허가하는 등 보편적 접근이 필요하다.

현재 유통산업발전법은 대규모 점포 등의 영업시간 제한은 오전 0시부터 오전 8시까지로 규정하고 있고, 의무휴업일은 매월 2일 이내에 불과하다. 이것마저 대규모 점포 등은 반발하고 있으나 기왕 도입된 영업시간 제한과 의무휴업일 지정제가 중소기업 보호를 위해 제대로 역할을 하기 위해서는 의무휴업일을 매주 일요일과 공휴일로 강화하고 영업시간 규제도 밤 10시부터는 영업을 할 수 없도록 강화해야 할 필요가 있다. 이 같은 조치는 중소기업 생존권 보호뿐만 아니라 대규모 점포 등의 야간 및 휴일 노동 근절, 대규모 에너지 낭비 사업장에서의 에너지 절약이라는 공공적 목적도 달성할 수 있다.

쇼핑센터와 하나로마트(연간 총매출액 중 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물 매출액 비중이 51% 이상인 대규모 점포등) 등에 대한 예외규정도 삭제하고, 미국 등 선진국처럼 전통시장의 주요 품목인 1차 식품에 대한 품목규제 기준도 적용해야 한다. 국회 입법조사처 보고서에 따르면, 영업품목의 경우 지난 1996년 유통시장 개방 당시 GATS 하위분야에서 유제품 및 계란, 육류 및 육류 제품, 빵 및 제과, 사탕류, 캔 음료, 담배, 기타 식품 등은 개방되지 않은 77개 분야에 포함돼 있으므로 품목제한이 충분히 가능하다. 순대, 떡볶이, 치킨 등 중소기업형 조리식품 등은 대규모 매장에서 판매 금지하도록 한다.

13) 2011. 7. 27. “La justice interdit a Auchan d'ouvrir le dimanche a Perpignan”. 『Liberation』 참고.

14) 김보미 기자. 2012.5.10. “대형마트 쉰 날 시장 손님 늘었다”. 『경향신문』 참고.

## IV. 재벌의 투자에 대한 규제

### 1. 출자총액규제

다수의 계열사로 이루어진 재벌은 총수일가가 5% 이하의 지분을 소유하고 있는 소수 주주임에도 불구하고 계열사 전체에 대한 지배권을 행사하고 있다. 유통재벌은 성장이 한계에 다다르자, 골목상권 진출 등 영세자영업 내지 중소기업업종으로의 진입을 통해 경제력 집중현상은 더욱 심화되고 있다.

재벌에 경제력이 집중될 경우, 첫째 1999년 대우그룹의 부도에서 볼 수 있듯이 재벌부실화로 인한 국민경제적 위기가 초래될 수 있다. 둘째 재벌은 경제력 집중이라는 비판에 대해 국내기업이 해외기업에 밀리지 않는 ‘국가대표기업 육성론’을 들고 있으나 재벌에 대한 경제력 집중현상으로 인하여 새로운 기업의 진입을 막을 경우 혁신적인 기업의 등장을 억제하고, 창조적 파괴라는 시장경제의 역동성을 잠식하여 경제의 장기적 성장을 저해하고, 재벌의 중소기업 내지 자영업의 시장잠식<sup>15)</sup>을 통한 중소기업의 발전을 저해할 것이다. 셋째 정경유착을 통한 민주주의의 위기가 초래될 것이다.

재벌로의 경제력 집중을 억제하기 위하여, 동일한 기업집단에 속하는 국내 회사들의 자산총액의 합계액이 10조원 이상인 기업집단에 속하는 회사에 대해 당해 회사의 순자산액에 100분의 25을 곱한 금액을 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득 또는 소유하는 것을 원칙적으로 금지하고, 출자총액을 제한하여 출자한 주식은 3년 이내에 처분하도록 한다.

### 2. 순환출자규제

소유와 지배의 괴리현상은 자본출자를 통하여 실제로 주식을 보유하여 현실로 가지고 있는 기업의 소유권보다 큰 의결권을 가지게 되는 현상을 말한다. 순환형 출자를 통해 계열사를 지배하는 총수는 기업집단에 속하는 기업에 대해 실제 출자한 자본은 얼마되지 않아도 회사의 의결권을 통해 회사를 지배하게 되어 소유와 지배의 괴리현상이 발생하게 된다. 환상형 순환출자는 다른 주주의 지분적 이익을 침해할 할 뿐만 아니라 결국 기존 경영진들이 기득권유지를 위해 참호를 파는 이른바 참호구축효과가 있어 지배주주의 지배력 유지 및 강화, 지배권의 승계를 위한 방법으로 이용되어 경제력 집중을 심화시키는 결과를 초래한다. 순환출자구조를 이용한 불법 또는 편법적인 대주주의 지배권의 승계는 출자를 통한 투자 및 사업다각화라는 합리적인 기업의 선택에 왜곡을 초래한다. 이러한 기업의 출자 및 투자의 왜곡은 궁극적으로 경제 전반에 걸쳐 효율성과 생산성 향상을 저해할 것이다<sup>16)</sup>.

상호출자제한기업집단에 속하는 회사에 대하여 순환출자를 원칙적으로 금지하고 기존

15) 최근 이마트 등 대규모 유통점은 시장이 포화상태에 이르자, SSM을 통해 동네 골목상권까지 침투하여 영세 자영업자들을 고사시키고 있다.

16) 박상인, “출자총액제한제도의 대안연구 -(환상형)순환출자금지를 중심으로-”, 한국경제법학회, 경쟁법연구박상인, 31면

순환출자는 3년 이내에 이를 해소하도록 한다.

## V. 재벌의 담합행위 규제와 소비자 보호

### 1. 소비자집단소송법 제정

#### 가. 제안이유

담합은 사업자 혹은 기업이 가격, 생산량, 거래조건 등을 부당한 방법으로 함께 결정함으로써 공정한 경쟁을 통해 지켜가야 할 시장경제의 효율성을 해치는 주범이다. 특히 최근 재벌·대기업의 담합은 장애인·택시 사업자가 이용하는 LPG부터, 밀가루, 휘발유, 설탕, 보험료, 소주 등 서민 생활과 밀접한 품목에까지 확대되고 있다. OECD 자료 등을 참고하여 대략 관련 매출액의 15% 정도가 소비자 피해라고 본다면 소비자의 피해액은 약 11조 원에 이르는 상황이다. 최근 담합행위로 공정거래위원회가 과징금을 부과하거나 불공정거래행위로 판정하여 소비자들의 집단적인 소송이 제기된 사건만 보더라도 삼성과 LG의 전자제품가격 담합, 정유업체들의 LPG가격 담합, 은행들의 근저당권설정비용 소비자 전가행위, 보험회사의 변액보험상품 불완전판매, 이동통신사의 통신기기 판매비용의 과다 통신비 반영 등 다양하다. 예전에도 아파트 분양가격 담합소송, 교복가격 담합소송 등 여러 사건이 있었다. 특정 담합 사건이 아니더라도 몇 개의 재벌이 주요 생필품 시장을 독과점 지배하는 구조가 되다보니 다른 OECD 국가에 비하여 통신비, 유류비, 자동차가격 등 많은 상품의 가격이 지나치게 비싸 소비자 피해가 큰 실정이다. 이러한 재벌·대기업의 일상화된 담합가격 시스템에 대하여 소비자들이 대항하기 위하여 현재 소비자기본법에 규정되어 있는 사전적 예방책으로서 소비자단체소송 외에 사후적 구제책으로서 소비자 집단소송법의 제정이 필요하다. 현재 재벌·대기업들은 경제검찰인 공정거래위원회의 손이 미치기 어렵다고 판단하여 가격담합을 일상화하고 있지만, 수만 명, 수십만 명의 소비자들이 들고 일어난다면 시장경쟁력을 크게 훼손하고 소비자 피해를 양산하는 담합행위가 근절될 수 있을 것이다. 그런데 담합과 관련한 소비자 피해 구제에 있어 현행 민사소송 제도는 다수의 소액피해자들의 권리 실현에 어려움이 있고, 다수의 중복소송으로 인해 소송불경제가 야기되므로 이들 분쟁에서 소비자가 보다 쉽게 피해구제를 받고 소송경제를 도모하기 위해서는 대표당사자에 의한 집단소송제가 도입되어야 한다. 이 제도는 소비자 집단에 한정하여 구성원이 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하는 사건에 대하여 적용한다.

#### 나. 주요내용

##### 1) 대표당사자에 대한 법원의 감독

법원은 피해자가 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으

로 하고, 집단소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단이라고 인정할 때 이 법에 의한 집단소송으로 해결할 것을 허가하고, 사건의 대소, 대표당사자의 자력 등을 감안하여 필요한 경우 소송비용의 예 및 민사소송법 제700조의 담보제공을 유예할 수 있고, 대표당사자가 소송비용 부담의 재판을 받을 경우에는 유예된 소송비용의 전부 또는 일부의 지급을 면제할 수 있다. 집단소송에 있어서 소의 취하, 소송상의 화해 또는 청구의 포기는 법원의 허가결정을 받지 아니하면 그 효력이 없도록 한다.

## 2) Opt-in 방식의 집단소송

소비자 집단소송은 증권관계 집단소송에 비하여 피해자의 범위가 더 광범위하고 피해의 유형이 더 다양하며, 기업의 피해배상의 범위가 광범위하며 남소의 우려도 있으므로 증권관계 집단소송법처럼 권리배제 신고를 하지 않는 한 관련 피해자 전원에 대하여 판결의 효력이 미치는 Opt-out 방식이 아니라 권리신고를 한 피해자에 대하여만 판결의 효력이 미치는 Opt-in 방식으로 판결의 효력이 미치도록 한다.

법원이 집단소송을 허가하는 경우 일간신문 게재 등의 방법으로 피해집단에게 집단소송의 제기 사실을 고지하여 개별피해자들이 권리신고를 할 수 있도록 하고, 확정판결은 권리신고를 한 구성원에 대하여만 효력이 미치도록 한다. 법원은 대표당사자의 신청 또는 직권으로 분배관리인을 선임하여야 하고, 분배관리인은 법원의 감독 하에 권리실행으로 취득한 금전의 분배업무를 행한다.

## 3) 입증책임의 전환과 증거개시제도 등

법원은 필요하다고 인정하는 때에는 소송과 관련 있는 문서의 소지자에 대하여 그 문서의 제출을 명하거나 문서의 송부를 촉탁할 수 있고, 문서제출명령이나 문서송부촉탁을 받은 자는 정당한 이유 없이 그 제출이나 송부를 거부할 수 없다. 법원은 미리 증거조사를 하지 않으면 그 증거를 사용하기 곤란한 사정이 없어도 인적·물적 상태의 확정을 위하여 필요하다고 인정되면 대표당사자의 신청에 의하여 증거조사를 할 수 있다.

## 2. 징벌적 손해배상제도의 도입

최근 들어 재벌·대기업 집단의 가격, 생산량, 거래조건 등의 담합행위의 급증으로 인하여 소비자의 피해가 심각한 상태에 이르렀고, 그 범위도 서민들의 생활에 직결된 밀가루, 소주, 휘발유 등 품목에까지 널리 퍼지고 있어 이에 대한 사회적 저항은 물론 이로 인한 피해대책이 시급한 상황이며, 이러한 대기업의 행태는 공정한 경쟁을 통한 시장경제질서라는 헌법적 가치의 근간을 뒤흔드는 행위이므로, 재벌·대기업의 행위 중 소비자들에게 직접적 손해를 양산하는 시장지배적 지위남용행위 및 부당공동행위 등 특정행위에 대하여 징벌적 손해배상 제도를 도입함으로써 위와 같은 담합행위 등을 근

절하고 소비자의 피해에 대한 손해전보를 확보할 필요가 있다.

공정거래법에 사업자나 사업자단체 등이 시장지배적 지위남용행위 또는 부당공동행위를 할 경우, 이에 대하여 3배배상을 하는 징벌적 손해배상 규정을 신설할 필요가 있다.

## VI. 재벌에 대한 조세개혁

### 1. 재벌·대기업에 혜택이 집중되는 조세감면제도 개혁

#### 가. 제안이유

지난 2012년 5월 11일, 참여연대 조세재정개혁센터가 발표한 보고서 「재벌·대기업에게 큰 혜택이 집중되는 현행 법인세제 개편 방향」은 2010년 10대 재벌기업과 대기업의 실효법인세율이 각각 15.1%와 16.5%로 비10대 재벌기업(20.3%)과 중소기업(22.0%)의 실효법인세율에 비해 크게 낮은 수준이라고 발표했다. 특히 삼성그룹의 2010년 제조업 실효법인세율은 11.7%, 삼성전자는 11.9%를 기록하여 법인세 최고세율 24.2%는 물론 최저한세율(14.0%)에도 미치지 못했다.

이명박 정부가 추진한 부자감세로 인한 연간 세수 감소분은 2012년 기준 20조 원에 달한다는 정부 보고가 있다. 그러나 애초 정부가 부자감세를 추진하며 내세웠던 적하효과(滴下效果, Trickle-Down Effect)는 나타나지 않는 반면, 양극화가 심화되고 노동빈곤층이 증가하는 등 서민·중산층의 삶은 더욱 피폐해지고 있어 복지시스템 구축 요구는 높아지고 있다. 미국의 근로소득세는 세율이 높고 투자소득세인 배당·이자·자본이득세는 세율이 낮다보니, 미국의 백만장자 실효세율은 중산층의 평균 실효세율 30%보다 훨씬 낮은 15% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 결국 오바마 정부는 미국의 백만장자들의 세부담도 중산층의 실효세율인 30% 정도는 되어야 한다는 취지에서 공정과세법(Paying a Fair share Act)을 추진하고 있다.

#### 나. 조세특례제한법 최저한세율 상향

현행 조세특례제한법 제132조에 따라 '과세표준 100억 원 초과 1천억 원 이하는 11%, 1천억 원 초과 부분은 14%'로 되어있는 법인세 최저한세율을 '100억 원 초과 1천억 원 이하는 15%, 1천억 원 초과 20%'로 상향한다.

### 2. 일감몰아주기 과세 강화

#### 가. 제안이유

경제개혁연구소가 2011년 6월 29일에 발표한 '회사기회 유용과 지원성 거래를 통한 지배주주 일가의 부의 증식에 관한 보고서(2011년)'에 의하면 29개 기업집단 지배주주 일가 192명의 회사기회 유용과 지원성 거래를 통해 얻은 부의 증식 규모는 총 9조9588억 원에 이르는 것으로 보고되었다. 이들이 처음에 투입한 금액이 1조3195억 원이므로 증가된 부의 규모는 8조 6393억 원에 이른다. 위 보고서에 따르면 정의선 현대자동차 부회장이 2조1837억 원, 최태원 SK그룹 회장이 2조439억 원의 이익을 얻은 것으로 파악되었다. 일감몰아주기 등 지원성 거래가 재벌 총수 자녀와 후손들에게 부를 이전하는 방편으로 이용되고 있는 것이다. 소득이나 부의 이전이 불법적으로 이루어졌다 하더라도 과세되어야 한다는 것이 조세법의 원칙이다. 그런 점에서 엄청난 부의 무상이전이 발생하고 있는데도 과세가 거의 이루어지지 않았다는 것은 조세정의가 심각하게 훼손되고 있다는 것을 한다.

정부는 일감몰아주기에 대한 과세를 위해 2011년 말 상속세및증여세법을 개정하여, 특수관계에 있는 기업에 대한 매출비중이 30%를 초과하는 기업(수혜법인)의 3%를 초과하는 지분을 보유한 지배주주 1인에게 세후영업이익을 기준으로 증여세를 부과하도록 하였다. 그러나 일감몰아주기에 대한 공정한 과세를 위해서는 영업이익이 아니라 지배주주의 주식가치 상승분을 증여가액으로 보아 증여세를 부과하는 것이 적절한 방법이다. 지배주주의 주식가치 상승분은 일감몰아주기 행위로 인해 발생한 것이라고 보는 것이 타당하기 때문이다. 또 증여세 외에 일감몰아주기 행위가 있었던 법인의 지배주주가 주식을 양도하는 경우 양도차익에 대하여 과세하는 방법도 적극 검토하여야 한다.

## 나. 주요내용

### 1) 소득세법 개정

일감몰아주기 거래로 인한 수혜기업의 주식 양도 시 양도차익에 대한 소득세 증과 방안으로 i)일감몰아주기 거래 비중이 30%가 넘는 법인의 주식 양도 시 30% 세율을, ii)일감몰아주기 거래 비중이 50%가 넘는 법인의 주식 양도 시 40% 세율을 적용하도록 한다. 주식 양도 이전에 일감몰아주기 비중을 인위적으로 낮추어서 이를 회피하는 것을 방지하기 위하여 양도 전 10년 중 임의의 3개년의 매출액 총액에서 차지하는 비중이 30% 이상이 넘는 경우 일감몰아주기로 해석한다.

### 2) 상속세및증여세법 개정

일감몰아주기에 대한 증여세는 일감몰아주기 거래를 통해 발생한 주식 가치 상승분(비록 미실현 소득이라는 한계에도 불구하고)을 증여가액으로 의제하여 과세하는 것이 타당하다. 이 경우 과세표준은 당해 사업연도 말 지배주주가 보유한 주식가치 상승분, 즉, 지배주주

가 보유한 당해 사업연도 말 주식 가치에서 직전 사업연도 말 주식가치를 차감한 금액으로 하되, 당해 사업연도에 신규로 취득한 주식이 있는 경우 그 주식취득 자금을 차감한 금액으로 한다. 증여 시점은 일감몰아주기의 개념상 일정기간에 사업물량을 몰아줬다는 개념이므로 매 증여 시점을 판단하기보다 1년 기간을 누계하여 산정할 필요가 있다. 따라서 사업연도 말에 증여가 있는 것으로 간주하는 규정을 둔다. 단, 주식양도 시점에 이중과세를 방지하기 위해 기 납부한 증여세를 양도차익과세에서 차감한다.

현행법이 세후영업이익을 기준으로 증여의제이익을 계산하도록 한 것은 위와 같은 원칙에 맞게 개정되어야 한다. 그러나 일감몰아주기 증여의제 제도가 올해부터 시행되는 상황을 감안하여, 추가 개정에 대해서는 현행 제도의 효과와 문제점을 살펴보고 추후 논의하도록 한다. 다만 현행법에 따라 영업이익을 기준으로 과세를 할 경우에도 증여의제이익 계산 시 특수관계법인과 거래비율에서 30%를 공제함으로써 실효성이 거의 없는 문제점<sup>17)</sup>이 있으므로 이는 시급히 개정되어야 한다.

### 3. 법인세 과세표준 최고구간 신설

#### 가. 제안이유

2007년 한국의 공공사회복지지출은 GDP대비 7.5%이고, 법정민간지출을 포함한 사회복지지출은 10.2%에 불과하여 OECD회원국 중 멕시코 다음으로 낮은 수준을 기록하였다.<sup>18)</sup> 한국의 복지지출은 현재도 OECD 회원국 평균에 비해 크게 적은 상황이나 향후 노령화와 양극화 등으로 인한 복지 수요가 급증할 것으로 예상되어 복지재원 확충이 시급한 과제이다. 따라서 소득세·법인세에 있어 실효성 있는 최고세율구간을 신설하는 등 누진제를 강화할 필요가 있다. 2009년 기준으로 우리나라의 GDP대비 기업부담 직접세(법인세와 기업부담 사회보장기여금의 합) 비율은 6.3%로 OECD 회원국 평균인 8.2%의 약 77%에 불과하며<sup>19)</sup>, 34개 OECD 회원국들 가운데 2011년 우리나라의 최고구간 법인세율(22%, 부가세 및 지방세 제외)은 19번째로 낮은 수준이다<sup>20)</sup>. 2009년 기준으로 소득세 부담률은 GDP대비 3.6%로 OECD 회원국 평균인 8.7%의 절반에 못 미칠 뿐 아니라 소득세 최고세율은 2010년 기준으로 OECD 34개국 가운데 26번째로 하위에 해당한다. 따라서 우선 재벌·대기업의 실효세율을 올리기 위한 방안으로 법인세의 과세표준 최고구간을 아래와 같이 신설하는 방안을 제안한다.

#### 나. 주요내용

과세표준 2억 원 이하에 대해서는 현행과 같이 10% 유지, 과세표준 100억 원 이하에 대해서

17) 채이배(2012.2.3), 「미흡한 일감몰아주기 과세방안의 실효성 제고를 위한 제안」, 경제개혁연구소

18) 강병구, 「경제민주화와 조세재정개혁」(2012) 참조.

19) OECD, Revenue Statistics 1965-2010, 2011

20) OECD, Tax Database



는 (이명박 정부의 감세정책을 유지하여) 현행과 같이 22% 유지, 과세표준 100억원 초과 1000억 원 이하까지의 기업(2009년 기준 1393개사로, 전체 법인의 0.33%)에 대해서는 (이명박 정부의 감세정책을 철회하여) 2008년 당시의 세율인 25% 적용, 과세표준 1천억 원 초과 대기업(2009년 기준 190개로 전체 법인의 0.045%)에 대해서는 27% 세율의 최고구간을 신설한다.