

경제민주화와 입법과제



국회 정무위원장
김정훈

헌법과 경제민주화 입법논의

최근 우리사회에 ‘경제민주화’가 큰 화두(話頭)다. 재벌의 경제력 집중이나 불공정행위에 따른 폐해는, 사실 새삼스러운 문제가 아니다. 그러나 연말 대선(大選)이라는 정치일정과 맞물려 여야를 막론한 정치권을 중심으로 이런 논의들이 ‘경제민주화’라는 이름으로 수면 위로 급부상하고 있는 형국이다.

그렇다면 ‘경제민주화’란 과연 무엇일까? 이를 두고 어떤 이는 “정치적 민주화에 이어 이루어야 할 시대적 사명”이라고 하기도 하고, 또 다른 이는 “자기언어적 파괴 조합에 불과한 정치적 수사(修辭)”라고 하기도 한다. 경제민주화를 바로 보는 이 같은 현격한 시각의 차이에도 불구하고 그간 재벌 주도의 경제성장이 우리사회에 초래한 경제양극화가 존재하는 것은 엄연한 현실이다. 아울러 이런 문제를 예방하여 우리 헌법에서 경제민주화를 규정하고 있는 것 또한 사실이다.

우리 헌법 제119조¹⁾는 제1항에서 자유시장경제질서를 규정함과 동시에, 제2항에서 경제민주화를 규정하고 있다. 제2항을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 균형발전과 적정소득 분배, 시장지배와 경제력 남용 방지, 그리고 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화를 표방함과 동시에, 이를 위해 정부가 시장에 개입할 수 있음을 천명하고 있다. 최근에 봇물을 이루고 있는 경제민주화 관련 법안은 이 같은 헌법적 가치를 법률을 통해 실천적으로 구현하고자 하는 정치적 의지라고 보아야 할 것이다.

과거 관(官) 주도의 고도 경제성장시기에 재벌은 정부로부터 금융, 조세, 환율 등 각종 혜택을 등에 업고 오늘날 글로벌 기업으로 거듭나는 과정 중에서, 이익은 사유화하면서도 비용은 사회화함으로써 국민의 사랑과 신뢰를 스스로 잃은 측면이 있다. 재벌 스스로가 적극적인 윤

1) 第119條 ① 大韓民國의 經濟秩序는 개인과 企業의 經濟上의 自由와 創意를 존중함을 基本으로 한다. ② 國家는 균형 있는 國民經濟의 成長 및 安定과 적정한 所得의 分配를 유지하고, 市場의 支配와 經濟力의 濫用을 방지하며, 經濟主體間의 調和를 통한 經濟의 民主化를 위하여 經濟에 관한 規制와 調整을 할 수 있다.

리경영을 통해 우리사회로부터 진 빛을 성실히 갚고자 하는 자세가 아쉬운 대목이다.

경제민주화를 바라보는 여야의 시각

경제민주화를 실현해야 한다는 원칙에서는 여야(與野)가 따로 없다고 할 수 있다. 그러나 경제민주화를 어떻게 실현해야 하는지에 대한 방법에 있어서는 여야 간에 시각의 차이가 다소 있다. 여당인 새누리당은 어려운 경제 환경에서 자칫 기업의 투자 위축이나 일자리 감소 등의 부작용이 발생할 수 있는 사전적 규제는 최소화하되, 재벌의 불공정행위가 발생할 경우는 이를 사후적으로 강력하게 교정하자는 입장이다. 반면, 야당인 민주통합당은 불공정행위의 근원이 소수 재벌에 집중된 경제력에서 기인하고 있으므로, 출자총액 제한이나 순환출자 등과 같은 사전적 규제를 통해 재벌의 경제적 집중을 완화하자는 입장이다.

다만, 최근 들어 이런 구분이 다소 모호해지는 경향이 나타나고 있다. 예를 들어, 순환출자 금지제는 그간 민주통합당에서 당론으로 채택해 관련 법안이 이미 제출되어 있었으나, 새누리당 내 일부 의원모임이 주축이 되어 이와 관련한 법안을 발의하기도 했다. 그러나 이에 대해 새누리당 내부에서도 이를 비판하는 목소리가 있고, 민주통합당 내부에서도 최근 경제민주화 관련 법안이 지나치게 '재벌 때리기' 식으로 흐르면서 서민복지와 민생 살피기와 같은 핵심에서 벗어나고 있다는 비판 역시 존재한다. 같은 진영의 정치세력 내에서도 중도적 목소리가 나오기 시작한 것이다.

국회(國會)는 국민의 어떠한 목소리도 낼 수 있는 곳이다. 그리고 대화와 타협을 통해 이를 하나의 목소리로 녹여 내는 용광로와 같은 곳이다. 국민적 공감대를 아우르는 합리적 대안 마련을 위해서는 정부위원회가 각고의 노력을 기울여야 할 것이다. 경제민주화를 실현해야 한다는 원론에 있어서는 여야가 따로 없기 때문에 세부사항에 대해서 다소의 대립이 있더라도 이를 생산적이고 건전한 논의의 장(場)으로 승화시킬 수 있을 것으로 믿는다.

경제민주화 관련 주요 법안 발의 현황

경제민주화 관련 법안은 비단 경쟁법에만 국한된 것은 아니나, 경쟁법과 관련해서는 주로 공정거래법과 하도급법 개정안을 중심으로 발의되고 있다.

우선 공정거래법 개정안에서 담고 있는 주요 내용을 살펴보면 첫째, 대기업의 경제력 집중 혹은 가공의결권(소유-지배구조 괴리) 완화를 위해 출자총액 제한, 순환출자 금지, 지주회사 규제 강화 등 재벌구조개혁 방안이 제안되고 있다. 그러나 이에 대해 정책효과성 여부, 규제순응비용 혹은 부작용 등과 관련해 찬반의견이 대립하고 있어 앞으로 심도 있는 입법논의가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 재벌의 계열사를 통한 '일감 몰아주기' 관행을 근절하기 위한 부당내부거래 규제 강화 방안이다. 이는 현행의 공정거래법이 부당내부거래를 불공정행위의 한 유형으로만 규정하고 있어, 충수일가에 대한 지원행위의 부당성을 경제제한성이 아닌 경제력 집중 여부로 판단할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 이 역시 계열사 간의 효율적인 내부거래까지 위축시킬 수 있는 부작용을 우려하는 목소리가 있어 이에 대한 대책 등도 함께 논의되어야 할 것으로 본다.

셋째, 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지해 담합 등 중요한 불공정행위에 대해서는 형사처벌의 가능성을 높이는 방안이다. 이 역시 관련 시장의 획정이라든지 형벌의 보충성 원칙 등을 고려할 필요가 있다는 반대의견이 제시되고 있다.

넷째, 집단소송제도 도입을 통해 악질적인 담합 등에 따른 소비자 피해 등을 실질적으로 구제하자는 방안이 제시되고 있다. 이에 대해서는 남소(濫訴)에 따른 부작용이나 건전한 기업 활동의 위축 등의 문제가 있다는 지적이 있다.

다음으로 하도급법 개정안에서 담고 있는 주요 내용을 살펴보면 첫째, 원사업자의 부당한 단가인하행위 등에 대해 징벌적 손해배상을 도입하자는 방안이다. 현재 징벌적 손해배상은 작년 국회에서 기술자료 유용행위에 국한해 도입하기로 하도급법을 개정한바 있는데, 이를 확대·도입하자는 것이다. 다만, 어려운 건설경기 등을 고려할 때 징벌적 손해배상이 적용되는 행위 유형의 범위를 지나치게 넓히는 것은 문제가 있다는 지적이 있다.

둘째, 중소기업협동조합에 납품단가조정협의권을 부여하자는 방안이다. 이는 일종의 대항(對抗) 카르텔의 관점에서, 수급사업자가 원사업자와 납품단가를 조정함에 있어서 협상력을 높여주자는 취지이다. 이에 대해서는 어려운 건설경기나 납품기업 간 경쟁이 사라질 수 있다는 의견이 존재한다.

이상에서 살펴 본 방안들 중에서 출자총액 제한이나 순환출자 금지와 같은 제도는, '재벌(財閥)'이라는 한국경제의 특수성에 기인하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 그 밖의 것들은 과징금 위주의 행정적 제재수단을 중심으로 운영되는 우리나라 공정거래제도에 민사적 혹은 형사적 제재수단을 도입해 이를 보완하려는 것이다.

예컨대, 징벌적 손해배상의 확대나 집단소송제도의 도입은 영미법(英美法)계에서 일반화된

민사제재를 도입하자는 것이고, 공정거래위원회의 전속고발권 폐지를 통해 형사처벌 가능성을 높이는 주장은 경쟁법 위반에 대해 형사처벌을 통해 이를 효과적으로 억제하고 있는 미국의 경우를 참고한 것일 수 있다. 이 경우에 징벌적 손해배상을 통한 3배 배상 등은 실손해 배상을 원칙으로 하는 우리 민법 체계에 부합하지 않고 거액의 배상금을 목적으로 한 남소의 가능성이 있다는 주장이나, 혹은 과징금을 통해 충분한 제재가 이루어진 후에도 형사처벌을 부과하는 것은 과잉금지에 어긋난다는 주장 등이 제기될 수 있다.

따라서 관련 법안에서 제안되고 있는 민·형사적 제재요소를 대륙법계열의 법체계 하에서 그간 과징금 등 행정제재 중심으로 발전해 온 우리 공정거래제도에 적용함에 있어서 부작용이 없는지, 혹은 이를 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 주요 논점 중 하나가 될 것으로 보인다.

향후 입법 방향

이제 9월 정기국회를 시점으로 경제민주화 관련 법안은 지난(至難)한 입법논의의 과정에 접어들었다. 사안에 따라 비교적 쉽게 합의에 도달할 수 있는 것도 있을 것이나, 재계 등의 이해 집단의 극렬한 반대나 여야의 정치적 입장에 따라 논의 자체가 난항을 거듭할 수 있는 것도 있을 것이다.

그러나 경제민주화와 관련된 입법은 국민의 경제활동(Play)에 지대한 영향을 미치게 될 준칙(Rule)을 만드는 매우 중요한 과정이므로, 정관계(政官界)·재계·시민단체를 아우르는 여러 다양한 의견을 충분히 수렴할 수 있는 민주적 입법절차를 거칠 필요가 있다. 이를 위해 필요하다면 국회법에 따른 공청회 개최 등을 고려할 수 있다.

무엇보다 연말 대선을 앞두고 이를 정치적으로 악용하거나, 입법과정을 정쟁(政爭)의 장으로 전락시키는 일이 절대로 발생해서는 안 될 것이다. 재벌과 서민, 대기업과 중소기업이 상생·발전하는 길을 찾고 지속 가능한 경제성장을 모색하는 일에 여야가 따로 있을 수 없다.

정무위원회는 경제민주화를 위해 여러 법안에서 제기하고 있는 문제와 현상을 정확히 직시하고, 대화와 타협을 통해 한걸음 한걸음씩 합의에 이르는 호시우행(虎視牛行)의 자세로 입법에 임할 것을 약속드린다. 